قانون مدیریت خدمات کشوری
(اصول، مبانی و راهبردهای پیشنهادی)

مریم طهرانی، * محمدرضا مالکی، ** فهیمه غفرانی***

تاریخ دریافت ۱۳۹۲/۵/۲۱	تاریخ پذیرش ۱۳۹۳/۳/۲۸

قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ با هدف حل مسائل و مشکلات نظام اداری، تصویب و برای اجرا به دستگاه‌های دولتی ابلاغ شد. اما متأسفانه آن‌گونه که شایسته این قانون بود، اهتمام کافی به اجرای آن نشان داده نشد و اکنون با گذشت هفت سال از اجرای آن، بسیاری از احکام این قانون یا به اجرا درنیامده یا اینکه به شکلی ناقص اجرا شده‌اند. هرچند برخی کارشناسان و صاحب‌نظران بر این اعتقادند که اشکالات شکلی و محتوایی قانون و درعین‌حال عدم تناسب مبانی نظری آن با شرایط حاکم بر نظام اداری کشور از جمله دلایل عدم توفیق دولت در اجرای قانون بوده است. در این بررسی اصول موضوعه و چارچوب فکری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری در قالب سه سؤال تحقیق مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. نتایج حاصل نشان می‌دهد در فصول اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری به موضوعاتی فراتر از نظام اداری کشور پرداخته شده که مورد نقد برخی صاحب‌نظران این حوزه قرار گرفته است. بسیاری از مواد قانون بر محور اصول نظریه مدیریت دولتی نوین و نظریه حکمرانی خوب تدوین شده‌اند که با توجه به ضرورت ایجاد بسترهای لازم برای پیاده‌سازی این دو نظریه در ایران و تجارب کشورهای مختلف، از این حیث انتقادات زیادی به آن وارد شده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که هم‌راستایی با سیاست‌های کلی نظام اداری که مؤخر بر قانون مدیریت خدمات کشوری است، در مرحله بازنگری قانون بایستی مورد توجه جدی قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های کلی نظام؛ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ مدیریت دولتی نوین؛ حکمرانی خوب؛ خدمات عمومی نوین

---

* دانشجوی دکتری مدیریت رفتاری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی و پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)؛ Email: maryamtehrani_mt@yahoo.com

** عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ Email: mmaleki51@gmail.com

*** کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران و پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ Email: f.ghofrani1@gmail.com

مقدمه

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ تحولاتی در بخش‌های امور دولتی کشورهای پیشرفته به وقوع پیوست. شکل دقیق سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی، که در طول سال‌های قرن بیستم حالت مسلط را داشت، به مدیریت دولتی با قابلیت انعطاف و مبتنی‌بر بازار تبدیل شد. این تغییر و تبدیل نه یک تجدید نظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان و به‌تبع آن مبانی قانونی بود.

در ایران نیز با یک تأخیر زمانی، نهادها و سازمان‌هایی برای بهبود و تقویت نظام اداری ایجاد و برنامه‌ها و قوانین لازم تدوین و به اجرا گذارده شدند. در اسناد و قوانین بالادستی همچون سند چشم‌انداز توسعه، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های تحول، قوانین برنامه، قانون سیاست‌های اجرایی اصل (۴۴) قانون اساسی و به‌طور خاص قانون مدیریت خدمات کشوری که دارای نقش کلیدی در بوروکراسی و نظام اداری کشور است، نقش و مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در مدیریت جامعه و تغییر نقش دولت از یک متولی امور به یک ناظر، حامی، هادی و سیاستگذار مورد توجه قرار گرفت. در این بین قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان جامع‌ترین و بااهمیت‌ترین سند قانونی مربوط به نظام اداری به تصویب رسید. قانونی که پس از ۴۰ سال حاکمیت قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، برنامه‌های تحول در بوروکراسی کشور را هدف قرار داد. این قانون برای یک دوره پنج‌ساله آزمایشی به تصویب رسید که براساس نظر مجلس و دولت طی دو مرحله، دوره آزمایشی آن تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شد. قانونی که به‌دلیل اهمیت آن در کیفیت خدمات عمومی و به جهت اینکه بازنگری آن برای تبدیل شدن به قانونی دائمی در دستور کار دولت و مجلس قرار دارد، شایسته است به‌صورت جامع و کارشناسانه مورد توجه متولیان امر قرار گیرد. برای این منظور لازم است به سه سؤال مشخص پاسخ داده شود؟

سؤال اول: آیا اساساً ورود قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانونی که به تبیین سازوکارهای نظام اداری کشور می‌پردازد به حیطه‌ای که نقش و گستره اختیارات حاکمیت و دولت را مشخص کرده است، منطقی و صحیح است؟

سؤال دوم: قانون مدیریت خدمات کشوری مبتنی‌بر چه نظریه‌های علمی است و میزان قوت و ضعف این نظریه‌ها و تناسب آن با شرایط ایران تا چه اندازه است؟

سؤال سوم: آیا این قانون با سیاست‌های کلی نظام اداری که بعد از تصویب آن ابلاغ شده است هم‌راستا و هم‌جهت است؟

۱. معرفی قانون مدیریت خدمات کشوری و تبیین اهداف تدوین آن

بررسی وضعیت موجود در نظام اداری کشور بیانگر اشکالاتی است که از آن جمله می‌توان به عدم پاسخ‌گویی و شفافیت، تمرکز در نظام اداری و مالی کشور، فقدان نظام جامع مدیریت شهری، عدم اجرای بودجه‌ریزی برمبنای عملکرد، عدم تفکیک حوزه‌های حاکمیتی از تصدی‌گری، فقدان روحیه نوآوری، عدم تعیین مناسب نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت دولت، فقدان نظام مدیریت عملکرد جامع، مستمر و نتیجه‌گرا، بی‌عدالتی در نظام پرداخت، عدم استفاده جامع و فراگیر از فناوری اطلاعات، عدم توجه به حقوق مردم در مواجهه با نهادهای دولتی، ابهام در نظام ارتقای مدیریت، فراگیر نبودن قوانین، پایین بودن شاخص‌های سلامت در نظام اداری، فقدان شایسته‌گزینی در انتخاب و انتصاب مدیران و کارکنان و پایین بودن شاخص‌های بهره‌وری اشاره کرد.

چنین وضعیتی، مسئولان کشور را در سال‌های اخیر بر آن داشت تا تدوین قانونی جامع برای حل مشکلات نظام اداری را در دستور کار خود قرار دهند؛ قانونی که بتواند به‌صورت یکپارچه تمام عوامل مؤثر را شناسایی کرده و براساس آن راه‌حل‌های مناسبی را با در نظر گرفتن مفاهیم فرهنگی و دینی و ملاحظات ملی و با بهره‌گیری از نظریه‌های نوین مدیریتی و تجارب مفید سایر کشورها ارائه کند.

برای دستیابی به این هدف اولین مصوبه مجلس هفتم الزام دولت به تهیه لایحه‌ای با ویژگی‌های فوق بود. دولت وقت لایحه مدیریت خدمات کشوری را در تاریخ ۱۳۸۴/۲/۲۴ تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. لایحه مذکور پس از برگزاری چندین نوبت نشست تخصصی در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ مشتمل بر ۱۵ فصل و (۱۲۸) ماده برای اجرای یک دوره پنج‌ساله آزمایشی به رئیس‌جمهور ابلاغ شد. در فصول مختلف این قانون به موضوع نقش، راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، ساختار سازمانی دستگاه‌ها، چارچوب مدیریت منابع انسانی دستگاه‌های دولتی، الگوی جدید حقوق و مزایای کارکنان، نظام انتخاب و انتصاب، نظام ارزیابی و مدیریت عملکرد،

تأمین اجتماعی و بازنشستگی توجه شده است. این قانون علاوه‌بر ارائه یک بسته قانونی جدید برای اصلاح نظام اداری، در برخی فصول از جمله فصول اول و دوم، شیوه نظام اداره کشور و همچنین نقش و اندازه دولت را نیز مورد توجه قرار داده است، به‌نحوی که در فصل اول ضمن ارائه تعریف جدیدی از دستگاه اجرایی، به دسته‌بندی امور حاکمیتی، امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی پرداخته است و در فصل دوم قانون نیز به تحدید و بازنگری در راهبردها و چگونگی انجام وظایف دولت می‌پردازد. برخی کارشناسان و صاحب‌نظران بر این اعتقادند که قانون مدیریت خدمات کشوری در ساختار قوانین کشور از جایگاهی که بتواند نقش و اندازه دولت و شیوه اداره حکومت را تعیین کند برخوردار نیست و صرفاً بایستی به مباحث مربوط به نظام اداری کشور از جمله مباحث مربوط به جذب و استخدام، انتخاب و انتصاب، آموزش، حقوق و مزایا و... بپردازد. موضوعی که محل اختلاف نظر است و برخی دیگر معتقدند خاستگاه زمانی قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث مبانی نظری، پرداختن به موضوع نقش و اندازه دولت در این قانون را توجیه می‌کند.

۲. مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری

۲-۱. تعاریف و مفاهیم مدیریت دولتی نوین

مدیریت دولتی نوین[1] که به پدیده‌ای جهانی در نظام‌های مدیریتی حاکم بر بخش عمومی تبدیل شده است تجلی نوعی استراتژی است که براساس آن اداره امور عمومی، دانش و تجربه مدیریت بازرگانی و سایر رشته‌ها را برای بهبود کارایی و اثربخشی و عملکرد کلی خدمات عمومی در سازمان‌های دولتی به‌کار می‌برد (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۸۳). به بیان دیگر مدیریت دولتی نوین بیانگر ایجاد تغییر و تحول در بخش دولتی به‌منظور بهبود کارایی و اثربخشی است. در مرکز این تغییرات کاربرد ارزش‌های بخش خصوصی با استفاده از ابزارهای بخش دولتی و ارائه خدمات دولتی از طریق مکانیزم بازار وجود دارد (سیدیکویی[2]، ۲۰۰۶).

رویکرد مدیریت دولتی نوین بر نظریه انتخاب عمومی استوار است و نیاز به حاکمیت کارآفرین را مطرح می‌سازد. در این رویکرد، سازمان‌های بخش دولتی تشویق می‌شوند تا با

1. New Public Management (NPM)
2. Siddiquee

هم‌ردیف‌های خود در بخش خصوصی رقابت کنند. ازاین‌رو، این رویکرد بر کاربرد نظریه اقتصادی و الگوهای مدیریت بخش خصوصی در بخش دولتی تأکید دارد. شکل‌گیری اقتصاد مبتنی‌بر بازار آزاد باعث شده تا دستیابی به بازدهی مطلوب به‌عنوان مهم‌ترین شاخص هر فعالیتی در جامعه در نظر گرفته شود. به‌عبارتی این امر مورد توجه قرار گرفته است که نتایج حاصل از فعالیت‌ها باید جوابگوی هزینه‌های آن باشد. اما از آنجایی که در الگوی سنتی اداره امور عمومی تولید بسیاری از کالاها و خدمات دولتی در مقایسه با بخش خصوصی با هزینه تمام شده بیشتری انجام می‌شود، لذا رویکرد مدیریت دولتی نوین در جهت ایجاد تغییر و تحولات اساسی در زمینه‌های مختلف بخش دولتی مطرح شده است. بنابراین جوهره اصلی الگوی نوین بر کاربرد بسیاری از استراتژی‌های موفق بخش خصوصی در سازمان‌های دولتی با هدف حل و فصل معضلات الگوی سنتی اداره امور عمومی و بهبود بهره‌وری سازمان‌های دولتی قرار دارد. رودز[1] (۱۹۹۱) معتقد است مدیریت دولتی نوین دارای سه خط‌مشی بنیادی است که عبارتند از (شیروانی، ۱۳۸۳): ۱. تأکید بر مدیریت به‌جای خط‌مشی و تأکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی، ۲. تقسیم کردن بوروکراسی‌های امور دولت به‌صورت اداراتی که بر پایه پرداخت بهای خدمات به‌وسیله مصرف‌کنندگان با یکدیگر معامله می‌کنند، ۳. استفاده از شبه‌بازارها و قرارداد با بخش خصوصی به‌منظور توسعه رقابت، کاهش قیمت تمام شده و سبکی از مدیریت که بیش از همه بر ستاده‌های معین، قراردادهای کوتاه‌مدت، مشوق‌های پولی و آزادی عمل در مدیریت تأکید می‌کند).

۱-۱-۲. اصول کلی حاکم بر مدیریت دولتی نوین

مروری بر ادبیات موجود درزمینه مدیریت دولتی نوین نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه دیدگاه‌های مختلفی در رابطه با اصول حاکم بر این نظریه وجود دارد، اما می‌توان آنها را در قالب یک دسته‌بندی کلی به‌شرح زیر قرار داد:

ـ دستیابی به نتایج به‌جای توجه به فرایندها (الوانی، ۱۳۸۴)،

ـ ایجاد انعطاف در قوانین و مقررات و کاهش آنها و به‌طورکلی ایجاد انعطاف در شرایط کاری، برای انجام بهتر کارها در دولت (همان)،

---

1. Rhodes

ـ پاسخ‌گو و مسئول نمودن کارکنان و سازمان‌ها (همان)،
ـ تفویض بیشتر اختیارات (همان)،
ـ توجه به کارایی (همان)،
ـ مشارکت (شدلر و پرولر،[1] ۲۰۰۲)،
ـ مشتری مداری و مدیریت کیفیت (همان)،
ـ تضمین عملکرد، کنترل و جوابگویی (همان)،
ـ تأمین خدمات مورد تقاضای شهروندان (همان)،
ـ بهبود مدیریت منابع انسانی (همان)،
ـ مطلوب‌سازی فناوری اطلاعات (همان)،
ـ بهبود کیفیت مقررات (همان)،
ـ تحکیم وظایف راهبردی در حوزه مرکزی (همان)،
ـ تمرکززدایی حکومت (یسکامب،[2] ۲۰۰۷)،
ـ برون‌سپاری خدمات عمومی به بخش خصوصی (همان)،
ـ خصوصی‌سازی خدمات عمومی (همان)،

تأکید بر حل مسائل دولتی و یا خلق فرصت‌های جدید از طریق همکاری میان بازیگران دولتی و خصوصی (هارهوف[3]، ۲۰۰۸).

۲-۲. تعاریف و مفاهیم حکمرانی خوب

در اواخر قرن بیستم، واژه حکمرانی و حکمرانی خوب توجه بسیاری از اندیشمندان علوم اجتماعی، بشردوستان، سازمان‌های کمک‌کننده و جامعه مدنی را به خود معطوف داشت. این محبوبیت ناشی از این واقعیت است که می‌توان آن را در طیف گسترده‌ای از مسائل، روابط و نهادهای درگیر در فرایند مدیریت عمومی و امور خصوصی اعمال نمود (ابراهیم‌پور و خلیلی، ۱۳۸۹). اما به‌دلیل ظهور هم‌زمان دو مفهوم حکمرانی و حکمرانی خوب و استعمال آن دو به‌جای هم و نیز تلقی از حکمرانی خوب به معنی حکمرانی یا حکمرانی مبتنی‌بر

1. Schedler and Proeller
2. Yescombe
3. Haarhoff

قانون، ابهام در تعریف حکمرانی مشمول عبارت حکمرانی خوب نیز شده است (همان). در حالی‌که حکمرانی به‌صورت فعالیت‌های مقامات اداری، سیاسی، اقتصادی به‌منظور مدیریت امور کشور در تمامی سطوح تعریف شده، حال آنکه حکمرانی خوب به فرایندها و ساختارهایی اشاره دارد که روابط سیاسی و اجتماعی اقتصادی را هدایت می‌کند.

وجود و یا عدم وجود حکمرانی خوب با استفاده از چندین ویژگی مشخص می‌شود که شامل مشارکت، شفافیت، پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری، عدالت و انصاف، کارایی و اثربخشی در کنار سایر مؤلفه‌ها می‌باشد (همان). به‌طورکلی حکمرانی خوب از منظر نظریه‌پردازان و سیاستمداران جهان معانی متفاوتی دارد که در جدول زیر به آنها اشاره شده است.

جدول ۱. مفهوم حکمرانی خوب از دیدگاه نظریه‌پردازان و سیاستمداران مختلف

جان راولز	عدالت اجتماعی و انصاف
آمارتیا کومار سن	توسعه آزادی
آتلانتیک کارتر	رهایی جهان از ترس و ناملایمتی‌ها
ژان پل دوم	آزادی افراد برای زندگی و بروز خلاقیت‌های نهفته انسانی
ماهاتیر محمد	جامعه متمدن جهانی
راجرز اوکوت اوما	تعهد به ارزش‌ها، هنجارها و اعمال دمکراتیک، خدمات توأم با اعتماد اقدامات صادقانه

مأخذ: ابراهیم‌پور و خلیلی، (۱۳۸۹).

۱-۲-۲. اصول حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی از نگاه رهبر انقلاب اسلامی ایران

رهبر انقلاب در دیدار با اعضای هیئت دولت جمهوری اسلامی ایران در شهریور ماه سال ۱۳۸۵، شاخص‌های حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی را چنین تبیین و اعلام می‌کنند (ناظمی اردکانی، ۱۳۸۸):

۱. عدالت‌خواهی و عدالت‌گستری،

۲. فسادستیزی،

۳. سلامت اعتقادی و اخلاقی مسئولان کشور به‌ویژه در سطح عالی‌رتبه:

۱-۳. ساده‌زیستی و مردم‌گرایی،

۳-۲. تواضع،
۳-۳. پرهیز از اسراف،
۳-۴. خردگرایی، تدبیر و حکمت در تصمیم‌گیری و عمل،
۳-۵. وسعت نظر و سعه‌صدر و تحمل مخالف،
۳-۶. پرهیز از منافع شخصی و گروهی (هوای نفس)،
۳-۷. شجاعت و قاطعیت در بیان و عمل که حق است،
۳-۸. انس با خدا و قرآن و استمداد دائمی از خدا.
۴. تلاش بی‌وقفه برای ارائه خدمات عمومی،
۵. شایسته‌سالاری در انتصاب کارگزاران حکومتی،
۶. نظارت بر عملکرد و اطمینان از صحت عمل دستگاه‌ها،
۷. قانون‌گرایی،
۸. بهبود مستمر نظام و ساختار دولتی:
۸-۱. پرهیز از تصدی‌گری،
۸-۲. تمرکززدایی،
۸-۳. اطلاع‌رسانی و شفافیت اطلاعات،
۸-۴. حفظ سرمایه‌های ملی (محیط زیست)،
۸-۵. توجه به فرهنگ به‌عنوان محیط زیست انسانی در جامعه.
۹. مشارکت مردم در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در عرصه ملی و جهانی.

اصولی که تعهد و پایبندی به آنها و اتخاذ راهکارها و برنامه‌های لازم برای تحقق این اصول، می‌تواند هر جامعه‌ای را در مسیر صحیح اجرای عدالت، پیشرفت و تعالی قرار دهد.

۲-۲-۲. اصول مورد تأکید در نظریه حکمرانی خوب

مروری بر اصول ارائه شده در رابطه با حکمرانی خوب توسط سازمان‌های مختلف نشان‌دهنده هم‌پوشانی نزدیک این اصول از دیدگاه‌های مختلف می‌باشد به‌گونه‌ای که می‌توان این اصول را در یک تقسیم‌بندی کلی به‌شرح زیر گنجانید:

مشارکت (ESCAP,[1] WB,[2] AFDB,[3] UNDP[4])،
حاکمیت قانون (ESCAP, WB, UNDP, IDA[5])،
شفافیت (ESCAP, WB, AFDB, UNDP)،
مسئولیت‌پذیری (ESCAP, WB, AFDB, UNDP)،
اجماع عمومی (UNDP, ESCAP)،
عدالت و انصاف (ESCAP, WB, UNDP)،
کارایی و اثربخشی (IDA, ESCAP, WB, UNDP)،
پاسخ‌گویی (ESCAP, WB, AFDB, UNDP)،
قابلیت پیش‌بینی (ASDB)[6]،
مبارزه با فساد (AFDB)،
چشم‌انداز استراتژیک (UNDP)،
مشارکت عمومی خصوصی (UNECE, 2008)[7]،
حفاظت از محیط زیست (ESCAP)،
تمرکززدایی از نظام اداری و مالی (UNDP)،
توسعه منابع انسانی (UNDP).

۳-۲. نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب در سایر کشورها

بررسی‌ها نشان می‌دهد میزان توفیق کشورهای توسعه‌یافته درزمینه پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین بیشتر بوده است. این کشورها دارای نظام‌های اقتصادی مبتنی‌بر بازار و به لحاظ نظام‌های سیاسی نیز دارای تفاوت‌هایی با کشورهای در حال توسعه هستند. مطالعه کشورهایی که نسبت

---

1. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
(کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل متحد آسیا و اقیانوسیه)
2. World Bank (بانک جهانی)
3. African Development Bank (بانک توسعه آفریقایی)
4. United Nations Development Programme (برنامه توسعه سازمان ملل)
5. International Development Association (انجمن توسعه بین‌المللی)
6. Asian Development Bank (بانک توسعه آسیایی)
7. United Nations Economic Commission for Europe (کمیسیون اقتصادی سازمان ملل اروپا)

به پیاده‌سازی اصول و مبانی الگوی حکمرانی خوب اقدام کرده‌اند نیز نشان می‌دهد عموم این کشورها در حال توسعه بوده و از لحاظ ساختارهای سیاسی و اقتصادی دارای تفاوت‌های اساسی با کشورهای توسعه‌یافته و موفق در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین بوده‌اند.

جدول ۲ وضعیت کشورهای مورد مطالعه را درزمینه میزان موفقیت پیاده‌سازی این دو الگو با معرفی نظام سیاسی و وضعیت اقتصادی آنان به تصویر کشیده است.

جدول ۲. بررسی نظام سیاسی و اقتصادی کشورهای مورد مطالعه

مدیریت دولتی نوین			
کشور	**نظام سیاسی**	**وضعیت اقتصادی**	**میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین**
انگلستان، ۱۹۸۰ (سوزن[1]، ۲۰۰۲ ب)	ـ انگلستان یک کشور پادشاهی و دارای یک نظام حکومتی پارلمانی است. ـ ماهیت خاص قانون اساسی انگلستان به‌گونه‌ای است که این قانون از مجموعه‌ای از اسناد مکتوب و عرف‌های سنتی تشکیل شده است.	انگلستان به‌طور نسبی با سطح پایین تورم، بیکاری و نرخ بهره، یکی از نیرومندترین اقتصادهای اروپاست.	انگلستان از نمونه‌های برجسته‌ای است که سایر کشورها می‌توانند به‌منظور توسعه برنامه‌های اصلاح مدیریت دولتی خود از آن الگو بگیرند.
استرالیا، ۱۹۷۲ (گلدفیش و والیس،[2] ۲۰۰۹)	نظام سیاسی حکومتی استرالیا الگویی است از نظام سیاسی حاکم بر انگلستان که در آن نخست‌وزیر درواقع سیاستگذار اصلی کشور است و ریاست قوه مجریه را برعهده دارد.	استرالیا کشوری توسعه‌یافته با اقتصاد متکی بر بازرگانی و کشاورزی است.	از استرالیا نیز به‌عنوان یکی از کشورهای موفق درزمینه پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین یاد می‌شود.
ایالات متحده آمریکا، ۱۹۷۸ (لاینرت، ۱۳۸۹).	نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا در چارچوب یک قانون اساسی و به‌صورت یک نظام فدرالی است که از ویژگی‌های حکومتی این کشور به‌شمار می‌رود. سیستم تفکیک قوا در این کشور به شکل کاملاً بارزی به مرحله اجرا درآمده است.	ایالات متحده آمریکا اقتصاد کاپیتالیستی از نوع سرمایه‌داری انحصاری دارد و یکی از قدرت‌های اقتصادی دنیا به‌شمار می‌آید.	طبق نظر پیتر آکشن (۱۹۹۵) احتمال اینکه کشورهایی که به‌صورت دیرهنگام به مدیریت دولتی نوین پیوسته‌اند، از جمله کانادا و ایالات متحده آمریکا، مفاهیم مدیریت دولتی نوین را کاملاً بپذیرند، کمتر از کشورهایی همچون بریتانیا و زلاندنو و استرالیاست که در زمره پیشتازان پذیرش مدیریت دولتی نوین هستند.

مدیریت دولتی نوین			
کشور	نظام سیاسی	وضعیت اقتصادی	میزان توفیق در اجرا و پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین
مالزی، ۱۹۸۰ (ساماراتونگ[3]، ۲۰۰۸)	مالزی دارای یک کشور منتخب سلطنتی با حکومت پادشاهی مشروطه است که به‌وسیله یک حاکم که از آن به‌عنوان شاه مالزی یاد می‌شود، اداره می‌گردد.	مالزی از دیرباز به‌عنوان یکی از کانون‌های تجاری منطقه شرق آسیا بوده است. پس از دهه هفتاد میلادی مالزی به‌دنباله‌روی از چهار ببر اقتصادی آسیا، جهت‌گیری اقتصاد خود را از کشاورزی و معدن به سمت صنعت سوق داد.	در مالزی مراحل مختلف اصلاحات نظام اداری صورت پذیرفته که به این کشور کمک نموده تا یک سیستم مدیریت دولتی بهبود یافته را ایجاد نماید.
ژاپن، ۱۹۸۰ (نورتون،[4] ۲۰۰۷)	ژاپن کشوری غیرفدرال و پارلمانی است که دارای سه سطح دولت است (دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای که عمدتاً دولت‌های استانی هستند و شهرداری‌ها).	اقتصاد ژاپن پرنفوذترین اقتصاد دنیا به‌شمار می‌آید. همکاری و مشارکت صنعت و دولت، اخلاق کاری بسیار نیرومند و فناوری پیشرفته، اقتصاد این کشور را پرتوان به جلو می‌راند.	در کشور ژاپن با وجود اینکه اصول مدیریت دولتی نوین تنها در دو حوزه ارزیابی خط‌مشی و تمرکز زدایی کاربرد پیدا کرد اما درمجموع بر این اساس تحول نظام اداری ژاپن براساس الگوی مدیریت دولتی نوین در بین کشورهای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه[5] بسیار منحصر به فرد است.
آلمان، ۱۹۹۰ (کوهلمن و فدل،[2] ۲۰۱۰)	اعلامیه جهانی حقوق بشر رکن جدایی‌ناپذیر قانون اساسی آلمان است. ماده ۲۰ قانون اساسی، نظام سیاسی این کشور را با مشخصه‌های دمکراتیک بودن، اجتماعی بودن، مبتنی‌بر قانون بودن و فدرال بودن معرفی می‌کند.	آلمان دارای یک نظام اقتصادی اجتماعی مبتنی‌بر بازار است. در این نظام دولت آزادی فعالیت اقتصادی را تضمین و درعین‌حال برای ایجاد تعادل اجتماعی تلاش می‌کند.	تحولات الگوی مدیریت دولتی نوین در دولت‌های محلی آلمان بدون شک اثرات مثبت زیادی داشتند اما در واکنش به پیامدهای نامطلوب الگوی مدیریت دولتی نوین، دولت‌های محلی مؤلفه‌های مهم تحولات الگوی نوین را کنار گذاشتند که این امر بیانگر «وبرگرایی مجدد» در دولت‌های محلی آلمان پس از ۱۰ سال تجربه الگوی مدیریت دولتی نوین است.
ترکیه، ۱۹۹۰ (سوزن، ۲۰۰۲ الف)	ترکیه دارای نظام سیاسی جمهوری پارلمانی دمکراتیک است که پارلمان ترکیه یا مجلس اعلای ملی ترکیه دارای ۵۵۰ عضو است که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند.	ساختار اقتصاد ترکیه به رقابت ناقص شبیه است. در بازار کالای ترکیه تعداد زیادی از تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان وجود دارند.	با توجه به مشکلات مطرح شده، درمجموع بسیار بعید به‌نظر می‌رسد که اصلاحات مدیریتی و اداری مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین در ترکیه روی دهد.

حکمرانی خوب			
کشور	نظام سیاسی	وضعیت اقتصادی	میزان توفیق حکمرانی خوب
بنگلادش، ۲۰۰۰ (ایلیاس،[7] ۲۰۱۰)	قانون اساسی بنگلادش بر ایجاد اقتصاد سوسیالیستی و تحکیم و ابقا و تقویت روابط برادرانه بین کشورهای مسلمان براساس وحدت اسلامی تأکید دارد. نظام حکومتی بنگلادش با محوریت پارلمان اداره می‌شود.	منابع محدود، رشد بالای جمعیت و بلایای مکرر طبیعی دست به‌دست هم داده و بنگلادش را به یکی از فقیرترین کشورهای جهان مبدل نموده است.	به‌دلیل چالش‌ها و محدودیت‌هایی که در بنگلادش وجود دارد، پیاده‌سازی حکمرانی خوب در این کشور تا کنون امکان‌پذیر نبوده است.
تایلند، ۱۹۹۷ (تاندی،[8] ۲۰۱۰)	حکومت تایلند پادشاهی مشروطه است و فرمانروای کنونی رامای نهم از سال ۱۹۴۶ تاکنون این مقام را به عهده داشته است.	اقتصاد تایلند به‌طورکلی بر دو پایه صادرات محصولات و کالاهای تولیدی (عمدتاً کشاورزی) و نیز جذب درآمدهای حاصله از صنعت گردشگری بنا نهاده شده است.	با وجود چالش‌هایی همچون فساد اداری و مالی در این کشور، قوم و خویش‌پرستی و بوروکراسی سفت و سخت موجود، قانون اساسی مصوب ۱۹۹۷ تأثیرات خوبی را بر تایلند داشته است به‌گونه‌ای که حکومت تایلند، توانسته حکمرانی خوب را به‌طور خاص در سیستم اداری و به‌طورکلی در حکومت اجرا نماید.
مصر،[9] ۱۹۹۹ (جبریل، ۲۰۰۴)	ـ نظام سیاسی مصر شبه اقتدارگرا است. ـ در این کشور سرشت سیاسی در میان دو طیف متفاوت و غیرهمسو قرار می‌گیرد، به این معنی که یک‌سر آن به دمکراسی و سر دیگر آن به اقتدارگرایی ختم می‌شود.	ـ اقتصاد مصر از جمله اقتصادهای نابسامان در خاورمیانه به‌شمار می‌رود. ـ اعضای هیئت حاکمه مصر همواره مخالفت‌هایی با خصوصی‌سازی کامل در این کشور داشته‌اند که منجر به دولتی ماندن سازمان‌ها و بخش‌های مهمی از اقتصاد مصر شده است.	به‌طورکلی به‌دلیل وجود چالش‌ها و محدودیت‌های مختلف، این کشور برای پیاده‌سازی اصول حکمرانی خوب با مشکل مواجه شده است.

1. Sozen
2. Goldfinch and Wallis
3. Samaratunge, Quamrul and Teicher
4. Norton
5. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
6. Kuhlmann and Fedele
7. Iliyas
8. Thandee
9. Gebril

اطلاعات این جداول نشان می‌دهد که تفاوت اساسی در بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه با توسعه‌یافته وجود دارد که ایجاب می‌کند کشورهای پذیرنده، الگوها و مدل‌های وارداتی را با شرایط و مقتضیات خود متناسب‌سازی کرده و سپس به اجرای آنها مبادرت ورزند، کاری که به‌نظر می‌رسد با ورود اندیشه مدیریت دولتی نوین به ایران صورت نگرفته است. تجربه کشورها در پیاده‌سازی دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب نشان می‌دهد که غالباً کشورهای توسعه‌یافته در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین موفق بوده‌اند. این امر می‌تواند ناشی از وجود بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در این کشورها باشد.

با توجه به خاستگاه زمانی دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب به‌نظر می‌رسد پس از تجربه ناموفق برخی کشورهای در حال توسعه در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین، الگوی حکمرانی خوب به‌عنوان بستر و زمینه اجرای الگوی مدیریت دولتی نوین برای این دسته از کشورها ارائه شده است. چرا که این الگو به بیان مؤلفه‌هایی چون شفافیت و پاسخ‌گویی سیاسی و اجرایی، مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی، ارتقای دمکراسی و تکثرگرایی سیاسی، حاکمیت قانون و حقوق بشر، تمرکززدایی و مشارکت زنان در فرایند توسعه می‌پردازد که شاید در کشورهای در حال توسعه کمتر مورد توجه قرار گرفته باشد و یا اینکه گام‌های ابتدایی آن در حال سپری شدن باشد. در همین حال یکی از مؤلفه‌های اصلی الگوی حکمرانی خوب، کنترل میزان فساد در دستگاه‌های دولتی و توفیق این کشورها در این زمینه بوده است. غالب کشورهایی که به‌دنبال پیاده‌سازی الگوی حکمرانی خوب بوده‌اند، کشورهای در حال توسعه هستند. در نتیجه این الگو که نسخه تجویزی بانک جهانی است درواقع الگویی برای حل مشکل فساد در کشورهای در حال توسعه و آماده‌سازی این کشورها جهت پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین در آینده است.

٤-۲. وجوه تمایز و برخی مفاهیم مشترک در نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب

حکمرانی خوب بیش از آنکه ماهیت فنی داشته باشد، ماهیت سیاسی دارد و از یک چشم‌انداز وسیع و فراسوی گرایش‌های فنی مدیریت‌گرایی و حرفه‌گرایی، به بررسی قضایا

و مسائل حکمرانی می‌پردازد. در حالی‌که مدیریت دولتی نوین نسبت به سیاست موضعی کاملاً بی‌طرفانه دارد و بر اصل جدایی سیاست از اداره مهر تأیید گذاشته است، در رهیافت حکمرانی، پیوند سیاست و اداره و همکاری و مشارکت تمامی ذی‌نفعان، معیار حکمرانی و مدیریت خوب بوده و حکمرانی خوب بر نهادینه شدن ارزش‌های مردم‌سالاری و همکاری فعال مقامات انتخابی، انتصابی و سایر شرکای فعال استوار است (فقیهی و سالارزهی، ۱۳۸۴).

مفاهیم مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب به‌عنوان دو نظریه کلیدی نوین، متقابلاً در تضاد با هم نیستند، با این وجود همه اعمال مدیریت دولتی نوین نمی‌تواند به‌عنوان بخشی از حکمرانی خوب به حساب آید و همه جنبه‌های حکمرانی خوب را نیز نمی‌توان بخشی از مدیریت دولتی نوین به حساب آورد. درواقع موضوعات مدیریت دولتی نوین و حمکرانی خوب جدا از هم اما به هم وابسته هستند. این دو مقوله باید با هم همزیستی داشته باشند و از طریق سازوکارهای مناسب با یکدیگر کار کنند تا سطح کیفیت زندگی مردم جامعه را افزایش دهند. البته مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب نمی‌توانند به‌صورت همه‌جانبه با هم همزیستی داشته باشند و هنگامی که از نقطه نظرات متفاوتی این دو نظریه تفسیر می‌گردند تفاوت‌های بین آنها آشکار می‌گردد (همان). لذا درک و شناخت عمیق مفهوم نظریات نوینی که در حوزه مدیریت دولتی مطرح شده‌اند می‌تواند معیار ارزشمندی را فراهم کند که به مدیران و تصمیم‌گیران نظام مدیریت دولتی کمک کند تا درک بهتری از رابطه بین مؤلفه‌های مدیریت دولتی و راه‌های فراهم آوردن سلامت اجتماعی اقتصادی برای شهروندان به‌دست آورند.

بررسی ادبیات موجود در دو حوزه حکمرانی و مدیریت دولتی نوین مبین این مطلب است که این دو پارادایم، دو مدل از خدمات عمومی هستند که شکلی از بازآفرینی دولتی را منعکس می‌کنند که در آن دولت بهتر مدیریت می‌شود و اهداف آن صرفاً برگرفته از تئوری دمکراتیک نیست، بلکه از اقتصادهای بازاری نیز الهام گرفته شده است. در حالی‌که برخی این دو مفهوم را به اشتباه به‌جای یکدیگر به‌کار می‌برند، اما باید دانست که حکمرانی یک تئوری سیاسی است در حالی‌که مدیریت دولتی نوین یک تئوری سازمانی می‌باشد. همان‌گونه که استوکر توصیف می‌کند (اوالت[1]، ۲۰۰۱).

1. Ewalt

از دیدگاه برخی دیگر نیز حکمرانی با ظرفیت‌های موجود برای انعقاد قرارداد، فرانشیزها و اشکال جدیدی از مقررات در ارتباط است و به‌طور خلاصه می‌توان گفت حکمرانی در رابطه با آن چیزی است که برخی آن را مدیریت دولتی نوین می‌نامند. با این وجود حکمرانی چیزی بیشتر از مجموعه جدیدی از ابزارهای مدیریتی و همچنین چیزی بیشتر از کارایی در تولید خدمات عمومی است.

پیترز و پییر معتقدند حکمرانی یک فرایند است در حالی‌که مدیریت دولتی نوین در رابطه با خروجی‌ها می‌باشد و در نهایت حکمرانی در ارتباط با ایجاد موقعیت‌هایی برای قوانین منظم و اقدامات جمعی است (همان).

۳. الگوی مدیریت دولتی نوین در ایران

در ایران پس از پایان جنگ هشت‌ساله و آغاز اولین برنامه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی جلوه‌گر نمود. پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور که سرآغاز فصل جدیدی از اقدامات وسیع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کشور برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، برنامه‌های مختلفی تدوین و به مرحله اجرا درآمدند. از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم‌سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری اقتصادی کشور تدوین شد، سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی بود. تبصره «۳۲» قانون برنامه اول توسعه[1] و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های آن، به نحو بارزی این سیاست و کلاً تعیین میزان دارایی‌های دولت و تحلیل کم‌وکیف بازده اقتصادی و اجتماعی

---

۱. تبصره «۳۲»: به‌منظور بهبود مدیریت، تعیین میزان قطعی اموال و دارایی‌ها و سهام دولت در شرکت‌های دولتی و همچنین مشخص نمودن حداقل‌سوددهی شرکت‌های دولتی به تفکیک بخش‌های مختلف، دولت مکلف است کمیسیونی تحت نظر ریاست جمهوری و با عضویت وزیر امور اقتصادی ودارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط حسب مورد و دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس‌تشکیل داده و امور فوق را به‌نحوی سامان دهد که تا پایان برنامه اول ضمن لغو کلیه معافیت‌های مالیاتی، گمرکی شرکت‌های دولتی، عملیات انتفاعی آنها ازعملیات اجتماعی و حمایتی دولت تفکیک و قابل ارزیابی شوند.

آن را مورد توجه قرار داد (کمیجانی، ۱۳۸۲). در قانون برنامه دوم توسعه نیز رگه‌هایی از این موضوع به چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال در سیاست پولی و تنظیم بازار و سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی رگه‌های فوق دیده می‌شد (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۸۳). در برنامه سوم توسعه بحث مدیریت دولتی نوین و ایجاد اصلاحات اساسی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار گرفت. بسیاری از فصول این قانون به‌طور مستقیم به مباحثی نظیر تفکیک وظایف حاکمیت و تصدی‌گری دولت، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری با هدف کوچک‌سازی دولت، تعدیل و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی پرداخته‌اند. یکی از اقدامات صورت گرفته طی این برنامه در جهت تمرکززدایی در دولت، تشکیل شورای برنامه‌ریزی استان بود. قبل از تشکیل این شورا، کل تصمیم‌گیری‌ها درزمینه بودجه استان‌ها توسط مرکز انجام می‌شد، اما با تشکیل شورای برنامه‌ریزی استان پس از تخصیص بودجه هر استان توسط مرکز، تصمیم‌گیری در رابطه با اینکه بودجه مصوب چگونه در استان توزیع شود و کدام طرح یا پروژه استانی باید اجرا شوند توسط شورای برنامه‌ریزی استان مربوطه انجام شد.

مهم‌ترین برنامه‌هایی که در راستای اجرای الگوی مدیریت دولتی نوین در طول برنامه سوم توسعه مطرح بودند عبارتند از (همان):

۱. برنامه منطقی ساختن اندازه دولت: از طریق تعیین و تفکیک اعمال حاکمیت و اعمال تصدی براساس مفاد ماده (۶۴) قانون برنامه سوم توسعه و تشخیص حجم مناسب برای دولت با تعریف منطقی دولت و امکانات و منابعی که می‌توان برای اداره امور توسط دولت هزینه کرد.

۲. برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت: با هدف بررسی و شناخت مشکلات ساختار و تشکیلات کلان دولت و کوچک‌سازی دولت در عمل.

۳. برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی: بررسی و تعیین تکلیف شوراها و مجامع متعدد تصمیم‌گیری و سازماندهی و اصلاح نظام و نهادهای تصمیم‌گیری در ساختار تشکیلاتی دولت.

٤. برنامه اصلاح نظام‌های استخدامی: بررسی و رفع نواقص آیین‌نامه استخدام پیمانی کارکنان دولت برای توسعه اشتغال به‌صورت غیررسمی (پیمانی) به‌جای استخدام‌های دائمی و رسمی.

۵. برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت: به‌منظور تقویت نیروی انسانی نظام اداری کشور، برنامه اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری، برنامه ارتقای حفظ سلامت مردم در نظام اداری کشور.

در قانون برنامه چهارم توسعه نیز مواردی همچون مقررات‌زدایی، واگذاری مدیریت و مالکیت شرکت‌های دولتی و یا مشروط کردن ادامه فعالیت آنها (مفاد ماده (۷))، نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت و بسیاری از موارد ذکر شده در برنامه سوم توسعه در راستای پیگیری محورهای اصلی الگـوی مدیریت دولتی نوین مطرح شد. در این برنامه ضمن تعریف نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌گری اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» بر لزوم کاهش تصدی‌گری‌های دولت از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی و تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی تأکید گردید (طبرسا و طهرانی، ۱۳۸۶). بسیاری از مواد دیگر برنامه چهارم بر کاهش حجم تصدی‌گری‌های دولت تأکید داشتند (به‌عنوان نمونه مواد (۱۴۵ و ۱۳۷)).

در قانون برنامه پنجم توسعه، اصلاح و نوسازی ساختار دولت (فصل چهارم) بر محور توسعه دولت الکترونیک، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه (ماده ۵۳)، مدیریت منابع انسانی با رویکرد ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت قرار داده شده است.

اصل (۴۴) قانون اساسی نیز واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی را به‌عنوان یکی از اصول مهم مدیریت دولتی نوین مورد توجه قرار می‌دهد و در این راستا بر آماده شدن اکثر بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی جهت فعالیت در بورس و واگذاری سهام آنها به بخش خصوصی تأکید می‌کند (همان).

٤. نظریه حکمرانی خوب در ایران

در ارتباط با وضعیت ایران در شاخص‌های حکمرانی خوب تحقیقات متعددی انجام گرفته است. نتایج بسیاری از این تحقیقات نشان می‌دهد به‌رغم اینکه در قوانین و مقررات کشور به شیوه‌های مختلف موضوع حکمرانی خوب و شاخص‌های آن مورد توجه قرار گرفته‌اند اما در عمل در ارتباط با برخی از شاخص‌ها تناقضات و تفاوت‌هایی مشاهده می‌شود. در ادامه وضعیت ایران ازنظر برخی از شاخص‌های حکمرانی خوب مورد بررسی قرار می‌گیرد.

٤-١. مشارکت

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ قانون اساسی جدید بر دو پایه جمهوریت و اسلامیت تنظیم و برای هر یک از این دو پایه سازوکارهای مختلفی پیش‌بینی شد. در این قانون از طرفی بر سپردن سرنوشت مردم به‌دست خودشان و نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی تأکید شده و از سویی دیگر نظارت دقیق اسلام‌شناسان عادل، پرهیزگار و متعهد ضروری دانسته شده است (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶). در این قانون هم بر مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و هم بر اجرای دقیق احکام توسط حکومت تأکید شده است. همچنین تصریح شده که در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید با اتکای آرای عمومی و از طریق انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از طریق همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر معین می‌گردد (اصل (۶) قانون اساسی) اداره شود، آنگاه با استناد به دستور قرآن کریم، شوراهای استان، شهر، محل، بخش و روستا از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور به‌شمار آمده است (اصل (۷) قانون اساسی). بنابراین پیش‌بینی این سازوکارهای دمکراتیک، ظرفیت مناسبی را برای توسعه دمکراسی در کشور ایجاد کرده است.

٤-٢. پاسخ‌گویی

علی‌رغم اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسخ‌گویی به‌عنوان یکی از سازوکارهای تحقق عدالت اجتماعی و دمکراسی در نظر گرفته و همه اجزای حکومت و دولت را با روش‌های مختلف مکلف به پاسخ‌گویی در برابر مردم و نیز در برابر نهادهای نظارتی کرده است، اما تحقیقات نشان می‌دهد که کشور ایران با مشکلاتی درزمینه پاسخ‌گویی در سه حوزه حقوق اساسی، نظام اداری و جامعه مدنی مواجه است (اعرابی، ۱۳۸۰).

٤-٢-١. عدالت و برابری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی بر تأمین عدالت در همه ابعاد تأکید کرده است:

- عدالت به‌معنای رفع تبعیض (بندهای «۹» و «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی و اصل (۴۸))،
- عدالت به‌معنای برابری در امتیازات، همه افراد اعم از زن و مرد (اصل (۲۰))،
- عدالت به‌معنای حق و حقوق متناسب (اصل (۲۹) برخورداری از تأمین اجتماعی، اصل (۳۰)

آموزش رایگان و اصل (۳۱) داشتن مسکن متناسب با نیاز را حق همه شهروندان ایرانی دانسته‌اند)،

ـ عدالت به‌معنای برقراری شرایط مساوی و برابر (اصل (۲۸) و بند «۱۴» اصل (۳)).

بنابراین مشاهده می‌شود که قانون اساسی، جمهوری اسلامی ایران را بر پایه عدالت معرفی می‌کند و دستگاه‌های اجرایی را مکلف به بر پایی عدالت در ابعاد مختلف می‌داند (قلی‌پور، ۱۳۸۳).

اگرچه قضاوت درخصوص میزان توفیق یا عدم توفیق دولت در تحقق عدالت به جهت کیفی بودن شاخص‌های آن بسیار مشکل است، اما با پذیرش درصدی از خطا در تحقیقات اجتماعی و نسبی بودن شاخص‌های اجتماعی، می‌توان به نتایج این قبیل تحقیقات اتکاء کرد. نتایج این تحقیقات نشان می‌دهد وضعیت توسعه انسانی در ایران به‌طور مستمر و با سرعت کم در حال بهبود است (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶).

۲-۲-٤. کارایی و اثربخشی دولت

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به‌دلیل مصادره و ملی شدن بسیاری از شرکت‌ها، بخش دولتی شاهد حضور چشمگیر و بسیار سریع تعداد زیادی از شرکت‌هایی شد که تنها به دلایل سیاسی و غیراقتصادی، مدیریت دولتی بر آنها حاکم شده بود. طی سال‌های گذشته، بودجه شرکت‌های دولتی در قالب بودجه کل کشور به سرعت افزایش یافته و این امر حاکی از سهم هرچه بیشتر شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های اقتصادی است. نامطلوب بودن ساختار تولید، ساختار نامناسب مالی و عملیاتی از خصوصیات و مشخصه‌های اصلی شرکت‌های دولتی در ایران به‌شمار می‌رود و این امر به شدت شفافیت اقتصادی را مخدوش و زمینه رانت‌خواری و رانت‌جویی در سطح وسیع را فراهم آورده است (جدی‌نیا، ۱۳۷۸).

در پی آشکار شدن عدم کارایی‌های ناشی از فعالیت مجموعه شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور، در ایران نیز همچون دیگر کشورها، سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از راه‌حل‌های بهبود عملکرد، مدنظر تصمیم‌گیرندگان قرار گرفت. مهم‌ترین تحول درزمینه خصوصی‌سازی در ایران با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۵ شکل گرفت که شامل واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی است (الوانی و علیزاده ثانی، ۱۳۸۶). علی‌رغم اتخاذ سیاست‌های واگذاری و کاهش نقش و اندازه دولت، کماکان شاهد رشد و افزایش سهم شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور هستیم.

۵. روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش از حیث جهت‌گیری پژوهش کاربردی توسعه‌ای و ازنظر اهداف از شاخه مطالعات تبیینی محسوب می‌شود. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش کیفی استفاده گردیده است. بر این اساس ابتدا اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری و میزان تطابق این اصول با نظریه مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب مورد بررسی قرار گرفته است. سپس با استفاده از روش تحلیل محتوا، فراوانی شاخص‌ها و مؤلفه‌هایی که در راستای دو نظریه مذکور قرار داشته و در فصول مختلف قانون مدیریت خدمات کشوری نیز متبلور شده‌اند، محاسبه شده است.

٦. یافته‌های پژوهش

نتایج حاصل از بررسی محتوای فصول مختلف قانون مدیریت خدمات کشوری براساس اصول دو نظریه مدیریت دولتی نوین و نظریه حکمرانی خوب در جدول بعد آمده است.

جدول ۳. مقایسه اصول و مبانی قانون مدیریت خدمات کشوری با نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب

اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری	اصول و مبانی حاکم بر نظریه مدیریت دولتی نوین	اصول و مبانی حاکم بر نظریه حکمرانی خوب
تبیین نقش و متناسب‌سازی اندازه دولت (فصول اول ودوم قانون)	برون‌سپاری خدمات عمومی به بخش خصوصی (یسکامب، ۲۰۰۷) خصوصی‌سازی خدمات عمومی (یسکامب، ۲۰۰۷) مشارکت بخش عمومی در اداره امور جامعه (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲) تأکید بر حل مسائل دولتی و یا خلق فرصت‌های جدید از طریق همکاری میان بازیگران دولتی و خصوصی (هارهوف، ۲۰۰۸) بازارگرایی و خصوصی‌سازی: تحدید بخش دولتی و ارتقای کارایی از طریق رقابت (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	مشارکت بخش عمومی و خصوصی در تصمیم‌گیری‌ها و تأمین خدمات (UNECE)
توجه به حقوق شهروندان و مشتری‌مداری دستگاه‌های دولتی (فصول سوم و پنجم قانون)	مشتری‌مداری و مدیریت کیفیت (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲) تأمین خدمات مورد تقاضای شهروندان (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	مسئولیت‌پذیری (ESCAP, WB, AFDB, UNDP) قابلیت پیش‌بینی (ASDB)

اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری	اصول و مبانی حاکم بر نظریه مدیریت دولتی نوین	اصول و مبانی حاکم بر نظریه حکمرانی خوب
اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های دولتی و پویایی آن (فصل چهارم قانون)	ایجاد انعطاف در قوانین و مقررات و کاهش آنها و به‌طورکلی ایجاد انعطاف در شرایط کاری، برای انجام بهتر کارها در دولت (الوانی، ۱۳۸۴)	پایداری اصلاحات ساختاری (IDA)
دولت الکترونیک (فصل پنجم قانون)	مطلوب‌سازی فناوری اطلاعات (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	شفافیت و جریان آزاد اطلاعات (ESCAP, WB, ASDB, AFDB, UNDP)
توجه به تخصص‌گرایی و شایسته‌گزینی و بهبود توسعه مدیریت منابع انسانی (فصول ششم تا دهم قانون)	بهبود مدیریت منابع انسانی (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	چشم‌انداز استراتژیک و توسعه منابع انسانی (UNDP)
پاسخ‌گویی (فصول سوم و دوازدهم قانون)	پاسخ‌گو و مسئول نمودن کارکنان و سازمان‌ها (الوانی، ۱۳۸۴) تضمین عملکرد، کنترل و جوابگویی (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	پاسخ‌گویی به عموم مردم (ESCAP, WB, ASDB, AFDB, UNDP,)
توجه به کارایی و عملکرد (فصول دهم و یازدهم قانون)	توجه به کارایی (الوانی، ۱۳۸۴)	توجه به کارایی و اثربخشی (ESCAP, WB, UNDP,)
مبارزه با فساد (فصول سوم، پنجم و دوازدهم قانون)	روح کلی حاکم بر مدیریت دولتی نوین مبارزه با فساد و سلامت نظام اداری است	مبارزه با فساد (AFDB) عدالت و انصاف و برابری فرصت‌ها (ESCAP, WB, UNDP)
استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و اعطای اختیارات مالی و اداری به مدیران (فصل دوم قانون)	دستیابی به نتایج به‌جای توجه به فرایندها (الوانی، ۱۳۸۴) تفویض بیشتر اختیارات (الوانی، ۱۳۸۴) اصلاح نظام بودجه‌ریزی (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	کیفیت بودجه و فرایند سرمایه‌گذاری عمومی (IDA) کارایی و کیفیت درآمدها (IDA) کارایی و کیفیت هزینه‌های عمومی (IDA)
روح کلی حاکم بر قانون توجه به بهبود کیفیت قوانین و مقررات مربوط به قوانین و مقررات اداری و استخدامی است	بهبود کیفیت مقررات (شدلر و پرولر، ۲۰۰۲)	حاکمیت قانون و احترام به حقوق اساسی انسان‌ها (ESCAP, WB, UNDP, IDA)

پس از شناسایی اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری و میزان تطابق آن با نظریه مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب، تحلیل محتوای اطلاعات از نوع

استقرایی و از طریق ماتریس صورت گرفت. به این صورت که در هنگام تحلیل فصول و مواد مختلف قانون برای نظم دادن اطلاعات از ماتریس استفاده شد. نتایج حاصل از تحلیل محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری در جدول زیر آمده است.

جدول ٤. نتایج حاصل از تحلیل محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری

مؤلفه	فراوانی	درصد برحسب مؤلفه
تبیین نقش و متناسب‌سازی اندازه دولت	فصول اول و دوم (۲)	۱۰/۵۴
توجه به حقوق شهروندان و مشتری‌مداری دستگاه‌های دولتی	فصول سوم و پنجم (۲)	۱۰/۵۴
اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های دولتی و پویایی آن	فصل چهارم (۱)	۵/۲۷
دولت الکترونیک	فصل پنجم (۱)	۵/۲۷
توجه به تخصص‌گرایی و شایسته‌گزینی و بهبود توسعه مدیریت منابع انسانی	فصول ششم تا دهم (۵)	۲۶/۳۵
پاسخ‌گویی	فصول سوم و دوازدهم (۲)	۱۰/۵۴
توجه به کارایی و عملکرد	فصول دهم و یازدهم (۲)	۱۰/۵۴
مبارزه با فساد	فصول سوم، پنجم و دوازدهم (۳)	۱۵/۸۱
استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و اعطای اختیارات مالی و اداری به مدیران	فصل دوم (۱)	۵/۲۷

۷. بحث و بررسی

پس از بررسی محتوای قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌منظور پاسخ‌گویی به سؤالات تحقیق، به تفکیک در سه محور به نقد و بررسی موضوع پرداخته شده است.

۷-۱. محور اول: ورود قانون به قلمرویی فراتر از محدوده قوانین عادی در نظام اداری

در این قانون به‌طور مشخص در ماده (۸) با بر شمردن موضوعات مختلفی به تعیین مصادیق امور حاکمیتی پرداخته و در مواد (۱۱، ۱۰ و ۹) حوزه امور غیرحاکمیتی را به حوزه مسائل اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی گسترش می‌دهد و ازاین‌رو در مواد

(۱۳، ۱۴ و ۱۵) از این امور اطلاق امور تصدی‌گری می‌شود. بر پایه نظریه حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری این‌گونه امور در حوزه اختیارات حاکمیت و دولت به حساب نمی‌آید و دولت نباید در این حوزه‌ها دخالت کند.

جدای از این که در این قانون مصادیق تعیین شده برای امور حاکمیتی و امور غیرحاکمیتی (تصدی‌گری) به چه موضوعاتی اختصاص یافته است و چگونه و براساس چه مبنایی حیطه و گستره امور حاکمیتی را تعیین کرده است، این سؤال اساسی مطرح می‌شود که آیا اساساً قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانونی عادی از چنین جایگاهی برخوردار است که دامنه و اندازه دولت را مشخص کند، یا اینکه مکتب و قوانین اساسی حاکم بر یک نظام است که معین می‌کند این نظام خودش را در برابر چه اموری می‌بایست پاسخ‌گو و مسئول بداند و در چه اموری دخالت نکند؟

برای تبیین این سؤالات کافی است ابتدا به تعریف نظام اداری و نظام سیاسی کشور پرداخته و تفاوت این دو از یکدیگر بیان شود.

به‌منظور شناخت نظام اداری یک کشور می‌بایست نیروهایی که این نظام را ایجاد می‌کنند و محیطی که نظام اداری در آن فعالیت می‌کند مورد بررسی قرار گیرند. نظام اداری بیانگر نظام اختیار عمل برای فعالیت‌های دولت است و محصول نظام سیاسی کشور و پویایی‌های آن به‌شمار می‌رود. در نتیجه نظام اداری یک کشور ابزاری است که انتظار می‌رود در جهت تحقق ارزش‌ها و اهداف نظام سیاسی گام بردارد. نظام اداری بخشی از بدنه اصلی نظام سیاسی محسوب می‌شود و تحت تأثیر آن قرار می‌گیرد و مهم‌ترین نکته در ارتباط با نظام اداری یک کشور توجه به نقش و جایگاه آن در نظام سیاسی است.[1] بر این اساس می‌توان گفت «نظام سیاسی» به ساختار قدرت اطلاق می‌شود که در آن نحوه توزیع اختیارات و قدرت در بین ارکان تصمیم‌گیری در جهت نیل به اهداف و مأموریت‌های خاصی تعیین می‌شود و الگوی تعریف شده‌ای برای حاکمیت و دولت (به‌معنای حکومت)[2] ارائه می‌گردد. اما «نظام اداری» به سازوکارهای بوروکراسی و اداری در یک نظام سیاسی اطلاق می‌شود که زمینه اجرایی کردن تصمیمات مقامات مجاز و صلاحیت‌دار در یک نظام حکومتی را در حیطه اختیارات تعریف شده آنان فراهم می‌کند.

---

1. "Rethinking Public Administration: an Overview", Division for Public Economics and Public Administration Department of Economic and Social Affairs, www.unpan.org.
2. State

روشن است که نظام‌های حکومتی یا اداره در یک کشور نیز ابتدا بر پایه الگوی خاصی از حاکمیت و بر پایه مکتب خاصی شکل پیدا می‌کنند و سپس اهداف، ارزش‌ها و نگرش‌های آنان در قالب قانون اساسی آن نظام تدوین می‌شود و نهایتاً در شکل اجرایی، راهکارها و روش‌های خود را در غالب قوانین عادی تصویب و اجرایی می‌کنند. بنابراین حوزه و قلمرو دخالت حکومت‌ها و یا نظام‌های سیاسی در هر کشوری در این فرایند سه سطحی (مکتب قانون اساسی قوانین عادی) و با تعیین مقامات صلاحیت‌دار در سلسله‌مراتب خاصی شکل پیدا می‌کند و نیز در این فرایند طولی و سلسله‌مراتبی است که بر پایه ارزش‌ها و اصول و مبانی خاصی که ناشی از مکاتب فکری و سیاسی مختلف می‌باشد حوزه و قلمرو امور حاکمیتی از غیرآن مورد توجه قرار می‌گیرد. به‌عنوان مثال مکاتب مختلفی همچون نظام‌های لیبرالیستی و شاخه‌های منشعب از آن، قلمرو حاکمیت و حوزه اختیارات دولت را به‌گونه‌ای محدود و در موضوعات خاصی توصیف می‌کنند و در مقابل نظام‌های سوسیالیستی و نظام‌های سیاسی متمایل به این مکتب با الگوی دیگری و به‌طور متفاوت به حوزه اختیارات دولت توجه نموده و قلمرو وسیع و گسترده‌ای از موضوعات را در حوزه امور حاکمیتی قرار می‌دهند. به‌عبارت‌دیگر در هر یک از الگوهای مختلف «حاکمیت و نظام سیاسی» به‌گونه‌های مختلفی به این سؤال که «امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی چیست؟»، پاسخ داده می‌شود و قوانین اساسی آن نظام‌ها و به‌تبع آن، قوانین عادی در سیاستگذاری‌های مرتبط با موضوع محدوده امور حاکمیتی را به‌صورت متفاوتی نسبت به دیگرنظام‌ها، توصیف و تبیین می‌کنند.

به هر حال آنچه مسلم است در دوره‌ای که این دو نظریه مبنای اداره اکثر حکومت‌ها در دنیا به‌شمار می‌روند و با توجه به اقتضائات مبانی تئوریک عصر حاضر، بایستی احکام قانونی لازم راجع به ساختار اداره حکومت تدوین شود که قانون مدیریت خدمات کشوری نیز به این حوزه ورود کرده و ساختار اداره حکومت را در فصول اول و دوم مشخص کرده است.

برخی بر این عقیده‌اند که قانون مدیریت خدمات کشوری در سلسه مراتب قوانین کشور از ظرفیت و جایگاه قانونی لازم برای پرداختن به ساختار اداره حکومت برخوردار نیست و به لحاظ شکلی اشکالاتی را به چارچوب اختیارات این قانون وارد می‌دانند و بیان می‌دارند که احکام مربوط به ساختار اداره حکومت و تعیین نقش و اندازه دولت بایستی در قالب قانونی مستقل و یا در سایر قوانین موضوعه کشور نظیر قانون اساسی پیش‌بینی شود.

این در حالی است که برخی دیگر از کارشناسان اشکالی از حیث شکلی به قانون مدیریت خدمات کشوری وارد نمی‌دانند و بیان می‌دارند آنچه حائز اهمیت است محتوای قانون است نه شکل آن و بر این اعتقادند که پرداختن به مباحث مربوط به اداره امور حاکمیت و تبیین نقش و اندازه دولت در این قانون فاقد اشکال است و صرفاً یک موضوع و مسئله شکلی است که پرداختن به آن چندان دارای موضوعیت نمی‌باشد.

۲-۷. محور دوم: نقد مبانی نظری قانون

۱-۲-۷. مدیریت دولتی نوین

در نظریه مدیریت دولتی نوین که در کنار نظریه حکمرانی خوب پایه تدوین قانون مدیریت خدمات کشوری به حساب می‌آید، اصولی همچون کاربرد مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی، افزایش توجه به نتایج و نتیجه‌گرایی، تأکید بر اهداف قابل سنجش و عملکرد قابل اندازه‌گیری، استفاده از سازوکارهای بازار و ارزیابی عملکرد حکومت با آزمون‌های بازار و توسعه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری با هدف کاهش وظایف حکومت، مهم‌ترین ویژگی‌های الگوی اداره را شامل می‌شوند (هیوز، ۱۳۷۹). بر این اساس مهم‌ترین انتقاداتی که به این نظریه وارد است عبارتند از:

۱. مشکلات اجتماعی و فرهنگی: این نظریه مبتنی‌بر عقلانیت فردی و نظریه انتخاب عمومی است و علت تلاش‌های انسان را جلب منفعت، رفع ضرر و به‌طورکلی انگیزه‌های فردی می‌شناسد. در فرهنگ‌هایی که مبنای نظام‌های اداری و سیاسی آنها عقلانیت اجتماعی و مصالح عمومی است تعدیل این الگو با توجه به موقعیت ضروری است. تعهد اجتماعی عامل مهم نیل به اهداف ملی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که با اشاعه فرهنگ فردگرایی می‌تواند متزلزل شود (اولیازاده، ۱۳۸۶).

۲. افول تعقل جوهری و تأکید بر تعقل ابزاری در اداره امور عمومی: مدیریت دولتی نوین با تأکید بر بهره‌وری و کارایی نسبت به مدیریت دولتی سنتی تأکید بیشتری را برای تعقل ابزاری قائل است و سودبخشی و با فایده بودن از ارکان اصلی مدیریت مطلوب به‌شمار می‌آید. رویکرد مدیریت دولتی نوین که اتکای اساسی بر تعقل ابزاری دارد توصیفی محدود و نارسا از مسائل و مشکلات جامعه به‌دست می‌دهد و با نوعی ساده‌انگاری و جزءنگری،

موفقیت‌های ظاهری و کوتاه‌مدت را شاهد توفیق خود قلمداد می‌کند و سیاستگذارانی را که در پی نتایج زودرس و صوری هستند به‌سوی خود جلب می‌کند. براساس تعقل ابزاری، انسان باید به خود بقبولاند که انصاف، نیکی و عدالت عین زشتی است و حرص و آز و بدی عین خوبی است، چرا که آن زشتی برای ما مفید است و این خوبی برای ما فایده و ثمری ندارد. به‌عبارت‌دیگر در چارچوب این اندیشه باید پذیرفت که ضعف و نقصی که بازده عملی دارد، ضعف و نقص نیست و هر دیدگاه نیکی که فایده عملی ندارد، عین زشتی است (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۸۳).

۳. بنیاد اساسی در مدیریت دولتی نوین، اقتصاد است: جوهره اصلی مدیریت دولتی نوین بر این امر قرار دارد که سازمان‌های دولتی ناکارآمد، بوروکراتیک و بیش از حد قانون‌محور هستند. دلیل این امر نیز عدم وجود رقابت در سازمان‌های دولتی تشخیص داده شده است. تأکید الگوی مدیریت دولتی نوین بر رقابت‌جویی به‌عنوان یکی از عناصر مهم در مدل‌های مبتنی‌بر بازار آزاد، در بسیاری از مواقع با شرایط خاص سازمان‌های دولتی سازگار نبوده و منجر به نادیده گرفتن مقوله‌هایی همچون عدالت، برابری و صداقت در بخش دولتی می‌شود. در حالی‌که دولت در انجام بسیاری از وظایف خود با ملاحظات سیاسی مواجه است و نادیده گرفتن چنین عوامل حساس و مهمی اقتدار سیاسی دولت را نیز با تهدیدات جدی مواجه می‌سازد (تافت[1]، ۲۰۰۳).

٤. محدود کردن ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات، تضعیف منفعت عامه و قلمرو عمومی یا صلاح عمومی: یکی از ویژگی‌های مردم‌سالاری، ترکیب متنوع دریافت‌کنندگان خدمات عمومی است. منتقدان نظام مدیریت دولتی نوین معتقدند شهروندان جامعه مصرف‌کنندگان دولت نیستند، آنها مالکان دولتند که دولتمردان را برای دنبال کردن منافع عمومی انتخاب می‌کنند، در حالی‌که روند مشتری‌مداری در بخش عمومی، منفعت عامه را تضعیف می‌کند (دانایی‌فرد و الوانی، ۱۳۸۳).

۵. رابطه ناسالم کار و فشار بر کارکنان: رویکرد نظریه مدیریت دولتی نوین، ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد بدون توجه به جنبه‌های روانی اجتماعی رفتار سازمانی است. در شرایط رقابتی که مدیریت دولتی نوین آن را توصیه می‌کند یکی از راهکارهای اصلی، کاهش هزینه‌های

1. Tufte

نیروی انسانی است. بررسی‌های اداری نشان می‌دهد که یکی از اساسی‌ترین مشکلات مدیران میانی و مستخدمان دولتی فقدان امنیت بوده است. عدم امنیت شغلی با کاهش روحیه نیز همراه بوده است به‌طوری‌که در بررسی ۴۰ درصد از کارکنان بخش دولتی انگلستان اظهار می‌دارند که چنانچه در جای دیگر حقوق بیشتری بگیرند شغل خود را عوض می‌کنند (همان).

٦. تهدید دمکراسی، افزایش فساد و نابرابری: تضاد بین الگوی مدیریت دولتی نوین و اصول دمکراسی یکی دیگر از انتقاداتی است که در رابطه با الگوی نوین مطرح می‌شود. در حالی‌که برگزاری انتخابات و قائل شدن حق رأی برای همه شهروندان زمینه را برای پاسخ‌گویی دولت در یک نظام دمکراتیک فراهم می‌کند، تأکید الگوی مدیریت دولتی نوین بر مقوله کارایی در قالب اصول بازرگانی می‌تواند مشکلاتی را در این زمینه ایجاد نماید (استیورز و دیگران[1]، ۲۰۰۶). در حالی‌که یکی از اصول پذیرفته شده در نظام‌های دمکراتیک، قائل شدن حق رأی برای تک‌تک افراد جامعه است و درزمینه تأمین منافع نیز فراتر از منافع شخصی افراد، بر تأمین منافع عمومی تأکید می‌شود.

۷. عدم توجه به تفاوت‌های کلیدی بین حکومت و بخش خصوصی: دیدگاه مدیریت‌گرایی که از حدود سال‌های ۱۹۷۵ میلادی در عرصه مدیریت دولتی رواج پیدا کرده بود در اواخر دهه هشتاد با انتقادهای جدی نیز مواجه شد. منتقدان این نظریه، زیرساخت‌های نظری آن را در تضاد با دمکراسی ارزیابی می‌کردند و معتقد بودند که واضعان این نظریه به تفاوت‌های کلیدی بین حکومت و بخش خصوصی توجه نکرده‌اند و این پیش‌فرض بنیادی را نادیده گرفته‌اند که حکومت براساس حاکمیت قانون استوار است و نه سازوکارهای بازار و انگیزه‌های مربوط به آن. به عقیده منتقدان، در هر نظام حکومتی، رئیس‌جمهور و وزرا مسئول حراست و حفاظت از قوانین هستند و کارکنان دولتی نیز باید پاسخ‌گوی مقامات مافوق خود باشند و نه ارباب‌رجوع دستگاه‌های دولتی (رعنایی و مرتضوی، ۱۳۹۱).

پس از انتقادات وارد بر نظام مدیریت دولتی نوین، نظریه پرداز آمریکایی رابرت دنهارت[2] در سال ۲۰۰۰ میلادی، نظریه‌ای تحت عنوان «خدمات عمومی نوین»[3] را مطرح نمود. دنهارت ضمن بیان صریح نواقص و محدودیت‌های مدیریت دولتی نوین، راهکارهای جدیدی را در

1. Steyvers and et al.
2. Denhardt
3. New Public Service

قالب نظریه خود برای حل مسائل و مشکلات نظام‌های دولتی ارائه نموده است. نظریه خدمات عمومی نوین بر پایه سه تئوری قرار دارد (دنهارت و دنهارت، ۲۰۰۰: ۵۵۳-۵۵۲):

- **تئوری شهروندی دمکراتیک:** ریشه این تئوری به ارتباط بین شهروندان و دولت بر می‌گردد. بر طبق این نظریه دولت به تک‌تک آحاد جامعه به‌عنوان یک شهروند نگاه می‌کند و بنابراین تفاوتی بین آنها قائل نمی‌شود. در چنین شرایطی شهروندان به‌واسطه رویه‌های متعدد دمکراتیک نظیر انتخابات آزاد و حق رأی اطمینان حاصل می‌کنند که عملیات دولت با منافع آنها سازگار است. در تئوری شهروندی دمکراتیک افراد نقش فعال‌تری در فرایندهای اجتماعی و سیاسی ایفا می‌کنند و فراتر از منافع شخصی با نگاه بلندمدت به منافع عمومی نظر دارند.
- **مدل جامعه مدنی:** در جامعه مدنی آحاد مردم در فرایندهای حکومتی مشارکت می‌کنند و از طریق شکل‌گیری نهادهای صنفی و سازمان‌های میانجی دولتی این امر بیش از پیش تسهیل می‌شود. در جامعه مدنی سرمایه اجتماعی و شبکه‌ای از روابط مبتنی‌بر اعتماد نیز بین افراد شکل می‌گیرد.
- **تئوری انسان‌گرایی سازمانی و تئوری گفتمان:** این تئوری تقریباً نتیجه مطالعات مکتب روابط انسانی است. انسان‌گرایی سازمانی بر این امر تکیه می‌کند که سازمان‌های دولتی می‌بایست کمتر بر موضوعاتی همچون قدرت و کنترل تأکید نموده و توجه خودشان را بر نیازها و علایق کارکنان و همچنین شهروندان معطوف دارند، در نتیجه به‌جای تضاد و کشمکش در جامعه باید گفتمان شکل گیرد و در چنین شرایطی شهروند مداری حاکم می‌شود.

طبق نظریه خدمات عمومی نوین استفاده از تجارب موفق بخش خصوصی و کاربرد تمامی اصول و ارزش‌های آن در بخش دولتی به‌طور کامل و همه‌جانبه امکان‌پذیر نمی‌باشد. نظام‌های دولتی از ویژگی‌ها و مختصات خاصی برخوردارند که آن را از بخش خصوصی متمایز می‌سازد. نقش دولت کمک به شهروندان در جهت شناسایی منافع خود و دستیابی به آن است و بر این اساس دولت باید خود را ملزم به خدمت‌رسانی به شهروندان بداند نه مشتریان، ارائه خدمات دولتی نیز باید براساس نیازهای شهروندان باشد نه برمبنای پیش‌فرض‌های مبتنی‌بر بازار. در نتیجه تحقق منافع شهروندان به‌عنوان هدف اصلی مطرح است و اگرچه توجه به بهره‌وری در سازمان‌های دولتی نیز حائز اهمیت بسیار است ولی این امر باید در قالب تکریم افراد و ارزش‌دهی به آنها صورت گیرد.

و راهکارهای آن نظیر خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و کوچک‌سازی دولت با تأخیری چندساله نسبت به رواج آن در کشورهای غربی بوده است.

رویکردهای جدیدی که طی سال‌های اخیر در بسترهای سلسله‌مراتبی نظام اداری و مدیریت دولتی ایران وارد شده است تلفیقی از الگوهای سنتی و نوین را به هم آمیخته است که نه مصداق کاملی از الگوی مدیریت‌گرایی مدیریت دولتی نوین و نه منطبق بر مشخصات الگوی وبری و سلسله‌مراتبی است. به‌عنوان مثال با اینکه رویکرد کوچک‌سازی دولت، خصوصی‌سازی، شایسته‌سالاری و روش‌های قیمت تمام شده خدمات و امثال آن که ملهم از رویکرد مدیریت دولتی نوین است در قانون مدیریت خدمات کشوری به شکل پررنگ در سال‌های اخیر به تصویب رسیده است ولی بعضی از رویکردهای دیگر الگوی مدیریت دولتی نوین نظیر عدم تمرکز مورد توجه نبوده است. ضمن اینکه جهت‌گیری‌های مزبور در بستری از فضای سلسله‌مراتبی و نظام اداری سنتی به اجرا در می‌آید که از تأثیرگذاری آنها می‌کاهد. بنابراین در یک نگاه کلی، الگوی فعلی اداره امور عمومی در ایران تلفیقی از الگوی سنتی و مدیریت دولتی نوین است (رعنایی و مرتضوی، ۱۳۹۱).

● قانون مدیریت خدمات کشوری در مقایسه با قانون استخدام کشوری دارای تفاوت‌هایی از بعد شکلی و محتوایی است، اما وجه تمایز اصلی این قانون با قانون استخدام کشوری توجه به نقش و اندازه دولت و به‌طور کل ساختار اداره حکومت است که در فصول اول و دوم قانون به تبیین آن پرداخته است. فصول سوم تا پانزدهم قانون نیز احکام جامعی را در رابطه با نظام اداری و عناصر آن پیش‌بینی کرده است.

به‌نظر می‌رسد علت اصلی وجه تمایز این قانون با قوانین گذشته مبانی تئوریک این قوانین است. قانون استخدام کشوری در دوره‌ای از نظام اداری و سیاسی ایران تدوین شده است که الگوی رایج قالب کشورهای دنیا الگوی سنتی اداره امور عمومی بوده است که مشخصه اصلی این الگو بوروکراسی خشک، غیرمنعطف، سلسله‌مراتبی و کلیشه‌ای و ازسوی‌دیگر دولت‌هایی بزرگ با نقش‌ها و وظایف متنوع و غیرحاکمیتی است. لذا کوچک‌سازی و واگذاری امور تصدی‌گری که در عمل بایستی توسط بخش خصوصی و نهادهای مردمی انجام شود در آن خاستگاه زمانی کمتر مورد توجه سیاستمداران، قانونگذاران و بوروکرات‌ها بوده و یا اینکه به‌عنوان یک ضرورت یا الزام مطرح نبوده است. لذا مشاهده می‌شود که قانون

استخدام کشوری و سایر قوانین اداری و استخدامی آن زمان با توجه به اقتضائات تئوریک آن دوره زمانی به رشته تحریر درآمده است. اما اگر مشاهده می‌شود که قانون مدیریت خدمات کشوری ساختار اداره حکومت را هدف قرار داده به این دلیل است که کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بازبینی وظایف دولت و همچنین چابک‌سازی دولت از طریق واگذاری وظایف قابل واگذاری، از جمله عناصر و مؤلفه‌های اصلی نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب قلمداد می‌شود.

در همین حال، بین صاحب‌نظران در رابطه با ورود قانون مدیریت خدمات کشوری به مباحث نظام سیاسی کشور، اختلاف نظر وجود دارد. برخی از صاحب‌نظران معتقدند که نباید در قانون مدیریت خدمات کشوری به بحث نظام سیاسی و حکومتی کشور پرداخته شود، اما برخی دیگر از صاحب‌نظران بر این باورند که این امر صرفاً یک موضوع و مسئله شکلی است که پرداختن به مباحث مربوط به اداره امور حاکمیت و تبیین نقش و اندازه دولت در این قانون فاقد اشکال است. در این زمینه به‌نظر می‌رسد از آنجایی‌که نظام سیاسی کشور بستر و زمینه اجرای خط‌مشی‌های مرتبط با نظام اداری می‌باشد و به نوعی نظام سیاسی با مشخص نمودن حد و مرزهای اساسی بخش‌های مختلف جامعه شرایط و نحوه استقرار نظام اداری را بیان می‌کنند، پرداختن به بحث نظام سیاسی و امور حاکمیت در فصول اول و دوم قانون مدیریت خدمات کشوری واجد اشکال نبوده و آنچه که در این زمینه می‌بایست مورد توجه قرار گیرد نحوه و شیوه پرداختن به این موضوع در قالب دو فصل اول قانون است.

● همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد نظریه مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب پایه و اساس قانون مدیریت خدمات کشوری را شکل می‌دهند. مروری بر اصول حاکم بر این دو نظریه نشان می‌دهد در برخی از زمینه‌ها بین این دو نظریه وجوه تمایزی وجود دارد که این امر می‌بایست در بازنگری فصول و مواد قانون مدیریت خدمات کشوری مورد نظر قرار گیرد. از طرف دیگر نظریه مدیریت دولتی نوین با نوید اثربخشی، کارایی، بهره‌وری و کوچک‌سازی دولت پا به عرصه جوامع پیشرفته و در حال توسعه نهاد و نتایج و پیامدهای متفاوتی را به همراه آورد. اما آنچه عملاً حاصل شد با آنچه انتظار می‌رفت متفاوت بود و در صحنه عمل تنگناها و محدودیت‌های مدیریت دولتی نوین آشکار شد. این محدودیت‌ها، مدیران و سیاستگذاران را هشدار می‌دهد که در به‌کارگیری مدیریت دولتی نوین و پذیرش بی‌چون

و چرای آن محتاط باشند و با تأمل و تعمق در این زمینه اقدام کنند تا ضمن بهره‌گیری از مزایای آن از معایب احتمالی آن اجتناب کنند. شیفتگی بیش از حد نسبت به نتایج مثبت مدیریت‌گرایی در برخی از جوامع و نگرش بدبینانه نسبت به آثار منفی آن در جوامع، نباید سیاستگذاران را دچار گمراهی کند، بلکه باید با شناخت ماهیت و سرشت مدیریت دولتی و زیربناهای فکری و نظری آن با دقت فراوان در به‌کارگیری آن اقدام کنند و شرایط و موقعیت جامعه خود را در این انتخاب همواره مدنظر داشته باشند (الوانی، ۱۳۸۴). به بیان دیگر به‌منظور الگوبرداری از اصول و مبانی نظریه مدیریت دولتی نوین و نظریه حکمرانی خوب در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌بایست:

۱. انتقادات وارد بر این دو نظریه مورد بررسی دقیق و کارشناسانه قرار گرفته و سعی شود تا بازنگری و اصلاح قانون به‌نحوی انجام شود که از اثرات سوء ناشی از نقاط ضعف آنان جلوگیری شود.

۲. شرایط و اقتضائات خاص کشور در جهت پیاده‌سازی نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب مدنظر قرار گیرد. به بیان دیگر پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز برخی از اصول این دو نظریه شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی خاصی را می‌طلبد که ضمن شناسایی شرایط مورد نیاز می‌بایست نسبت به مقایسه آن با شرایط فعلی کشور اقدام شود. بر این اساس می‌بایست آن دسته از اصول که با شرایط کشور سازگار است در مواد قانون مدیریت خدمات کشوری متبلور شود و از انعکاس اصولی از این دو نظریه که با اقتضائات خاص کشور تناسب ندارند در قانون خودداری شود (رعنایی و مرتضوی، ۱۳۹۱).

۳. زمینه‌های تعارض برخی از اصول نظریه مدیریت دولتی نوین با نظریه حکمرانی خوب شناسایی شوند و از آنجایی‌که هر دو این نظریه مبنای قانون مدیریت خدمات کشوری را تشکیل می‌دهند، اصلاح مواد این قانون به‌نحوی انجام شود که بین فصول مختلف و مواد قانونی آن از این حیث تعارض وجود نداشته باشد.

● طی سال‌های اخیر انتقادات زیادی بر نظریه مدیریت دولتی نوین شده است که بیشتر این انتقادات معلول عدم توجه به تفاوت‌های بخش دولتی از بخش خصوصی است. در این راستا نظریه خدمات عمومی نوین یکسری راهکارهای جدیدی را با توجه به ماهیت متفاوت وظایف دولت مطرح نموده و جایگزین نواقص و مشکلات نظام مدیریت دولتی

نوین می‌کند. با توجه به اینکه نظریه اخیر سعی بر آن دارد تا محدودیت‌های کاربرد نظریه مدیریت دولتی نوین را در بخش دولتی برطرف کند، پیشنهاد می‌شود در بلندمدت اصول نظریه خدمات عمومی نوین در تدوین قوانین و مقررات از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گیرد.

در نهایت، با توجه به اینکه فرایند تهیه و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری بر پایه اسناد بالادستی، روند طبیعی خود را طی نکرده است و این قانون قبل از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، لذا به‌طور معمول این احتمال وجود دارد که فاصله‌ایی بین این دو وجود داشته باشد. به‌عبارت‌دیگر از یک طرف باید گفت از منظر سلسله‌مراتب اسناد راهبردی سیاست‌های کلی قبل از قوانین قرار دارند و بدیهی است که ضرورت دارد تا قانون مدیریت خدمات کشوری بر پایه سیاست‌های کلی بنا شود و از طرف دیگر فاصله زمانی بین تصویب و ابلاغ قانون (۱۳۸۶/۷/۲۴) و تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹/۹/۱۶) مشاهده می‌شود. معنی آن این است که فرایند تهیه و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری بر پایه و اساس سیاست‌های کلی طراحی نشده است و ضروری است در مرحله بازنگری قانون با دقت و تأمل فراوان و با اتخاذ تدابیر اصلاحی، عمیقاً ضرورت این هم‌راستایی مورد توجه قرار گیرد.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیم‌پور، حبیب‌اله و حسن خلیلی (۱۳۸۹). «از حکمرانی خوب تا حکمرانی پایدار»، هشتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.

۲. اعرابی، سیدمحمد (۱۳۸۰). «مطالعه نظام پاسخ‌گویی دولت در ایران»، فصلنامه *دانش مدیریت*، ش ۵۵.

۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۴). «تنگناهای مدیریت دولتی نوین»، نشریه *پیک نور*، سال سوم، ش ۳.

۴. الوانی، سیدمهدی و محسن علیزاده ثانی (۱۳۸۶). «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، فصلنامه *مطالعات مدیریت*، ش ۵۳.

۵. اولیازاده، فرشته (۱۳۸۶). «دولت کارآفرین، خوب و مصلح»، *کارآفرینان امیرکبیر*، ش ۳۰.

۶. جدی‌نیا، مهدی (۱۳۷۸). «خاتمی مشغول سیاست است و از اقتصاد غافل مانده است»، نشریه *ترجمان اقتصادی*، ش ۶.

۷. دانایی‌فرد، حسن و سیدمهدی الوانی (۱۳۸۳). «استراتژی تحول در بخش دولتی ایران: آیا مدیریت دولتی نوین استراتژی مناسبی است؟»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.

۸. دهقانی، حسین (۱۳۷۸). «در جست‌وجوی رویکردی نوین به مدیریت دولتی»، نشریه *مدیرساز*، سال دوم، ش ۳ و ۴.

۹. رستگار، حامدی و حمیدرضا محملی (۱۳۸۹). «حکمرانی خوب ابزاری برای تغییر کارکرد شهرداری‌ها»، همایش نقش و جایگاه مدیریت محله و شورایاری‌ها در ارتقای مشارکت اجتماعی.

۱۰. رعنایی، حبیب‌اله و مهدی مرتضوی (۱۳۹۱). «رویکرد شبکه‌ای در اداره امور عمومی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

۱۱. سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹).

۱۲. شیروانی، علیرضا (۱۳۸۳). «مدیریت دولتی نوین و عدالت اجتماعی»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت.

۱۳. صانعی، مهدی (۱۳۸۵). «حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی»، ماهنامه *تدبیر*، ش ۱۷۸.

۱۴. طبرسا، غلامعلی و مریم طهرانی (۱۳۸۶). «مدیریت دولتی نوین: آنچه باید انجام شود و آنچه باید ترک شود»، نشریه *مدیریت و توسعه*، ش ۳۳.

۱۵. فقیهی، ابوالحسن و حبیب‌اله سالارزهی (۱۳۸۴). «اصلاحات مدیریت شهری در کشورهای اروپایی»، فصلنامه *مطالعات مدیریت*، ش ۴۵.

۱۶. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶).

۱۷. قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۸۳). «نقش دولت در حکمرانی خوب: تحلیل و امکان سنجی در ایران»، رساله دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.

۱۸. کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲). «ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران»، تهران، انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.

۱۹. لاینرت، یان (۱۳۸۹). *بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای* (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه)، مترجمان افشین خاکباز و بهزاد لامعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۰. هیوز، آون (۱۳۷۹). *مدیریت دولتی نوین*، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، نشر گلشن، چاپ دوم.

۲۱. ناظمی اردکانی، محمد (۱۳۸۸). «طراحی مدل حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی»، تهران، پایان‌نامه دکتری، دانشگاه امام حسین (ع).

22. Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering*", Journal of Public Administration Rev*iew, Vol. 60, No. 6.

23. Ewalt, J. G. (2001). "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation", Prepared for Presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration Newark, NJ.

24. Gebril, Mahmoud (2004). "Good Governance in Egypt: Suggested areas for Impoverment", http://unpan1.un.org.

25. Goldfinch, S. and J. Wallis (2009). "International Handbook of Public Management Reform", Published by Edward Elgar Publishing Limited, UK, USA.

26. Haarhoff, K. (2008). Public Private Partnerships as an Alternative Service Delivery Option: A Multiple Case Study of the Healthcare Sector in South Africa (Mini Thesis for the Degree of Master of Public Administration at University of Stellenbosch).

27. Iliyas, M. (2010). "Good Governance in Bangladesh: Attributes and Challenges", *Retrieved from*: http://www.youthinkers.com

28. Kuhlmann, Sabine and Paolo Fedele (2010). "New Public Management in continental Europe: Local Government Modernizsation in Germany, France, and Italy", in: Hellmut Wollmann and Gérard Marcou (eds.), The Provision of Public Services in Europe, Elgar: Cheltenham.

29. Norton, Simon (2007). "Lost in Translation (The Inappropriateness of Occidental New Public Management to Reform of the Public Sector Bureaucracy in Japan)", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20, No. 7.

30. Samaratunge, Ramanie, Alam Quamrul and Julian Teicher (2008). "The New Public Management Reforms in Asia: a Comparison of South and Southeast Asian Countries", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 1

31. Schedler, K. and I. Proeller (2002). *The New Public Management: a Perspective from Mainland Europe,* In New Public Management. Current Trends and Future

Prospects, Eds. K. McLaughlin, S. Osborne, and E. Ferlie, New York, Routledge.

32. Siddiquee, Noor Alam (2006). "Public Management Reform in Malaysia", *International Journal of Sector Management*", Vol. 19, No. 4.

33. Sozen, S. (2002a). "The international Applicability of "New" Public Management: Lesson from Turkey", *The Internatioanl Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 6.

34. _____. (2002b). "New Public Management Reforms: The British Experience", SBF Dergisi, C. Vol. 57, No. 2.

35. Steyvers, Kristof, Herwig Reynaert, Koenraad De Ceuninck and Tony Volcke (2006). "Mayers in Governance: Heading for Efficiency and Democracy", *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 4.

36. Thandee, D. (2010). "Good Governance in Thailand: Limitations and Challenges", Retrieved from http://www.ru.ac.th/korea/korean_wave_th/kwave7.pdf.

37. Tufte, Geir Conrad (2003). "The Impact of New Public Management on Public Ethos", Østfold University College, Faculty of Social Science and Foreigne Language.

38. Yescombe, E. R. (2007). *Public–Private Partnerships Principles of Policy and Finance*, Yescombe Consulting Ltd, Published by Elsevier Ltd.