



Public Administration with a Focus on the Circulation of Government
Managers: The Theory of Rain Clouds

Article Type: Exploratory

Gholamreza Tavakoli

Associate Professor, Department of Management, Malek Ashtar University, Tehran, Iran.
E-mail: Tavakoli145@gmail.com

Alireza Saadatmandi

Ph.D Candidate, Department of Management (Strategic Management), Supreme National Defense University, Tehran, Iran. E-mail: saadatmand.a.r@gmail.com

Hassan Danaeifard

Professor, Department of Management, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.
E-mail: hdanaee@gmail.com

Mohammad Mohammadzahheri

*Corresponding author: Ph.D, Department of Management (Human Resources), Malek Ashtar University, Tehran, Iran. E-mail: mmzaheri93@gmail.com

Abstract

Theorizing as one of the tools used by researchers to develop and expand the frontiers of science and knowledge in different intellectual-philosophical paradigms is done with various methods and strategies. Metaphorical strategy has been accepted as one of the theorizing methods in the symbolic interpretive paradigm among experts. In the field of public management and circulation of managers, several metaphors have been presented so far. In the present study, emphasizing the value of the theories that have been presented so far, the aim is to present a new theory in the field of public management and circulation of managers to better describe and interpret Government in different systems of government. In this study, with the approach of metaphorical reasoning and the general method of theorizing (Danaee Fard, 2009), the theory of public management with focus on government managers and their displacement is presented as rain clouds. It has a comprehensive and holistic view on explaining, describing and conveying the concepts of key dimensions of public management, especially the transfer of government managers, and at the same time examines the ambiguities and neglected questions in previous theories and considers these issues critically in a new theory. On the other hand, this theory has the ability and flexibility to explain and describe government management in developed, developing and underdeveloped societies and has the power to convey acceptable concepts.

Keywords: Public Administration, Public Administration Circulation, Theory, Rain Clouds.

Citation: Tavakoli, GH. R., Saadatmandi, A.R., Danaeifard, H. & Mohammadzahheri, M. (2022). Public Administration with a Focus on the Circulation of Government Managers: The Theory of Rain Clouds. *Public Organizations Management*, 10(1), 67-80. (in Persian)

(DOI): 10.30473/ipom.2021.58897.4379

DOR: 20.1001.1.2322522.1400.10.1.2.7

Quarterly Journal of Public Organizations Management
Vol 10, No 1, (Series 37) Jan-Mar 2022, (67-80)

Received: (2021/May/02)

Accepted: (2021/Sep/12)

copyrights

This is an Open-Access Article Distributed Under the Terms of the Creative Commons 4.0 International License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>)



ارائه نظریه در تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی با محوریت جابه‌جایی مدیران دولتی: نظریه ابرهای بارانی

نوع مقاله: اکتشافی

غلامرضا توکلی

E-mail: Tavakoli145@gmail.com

دانشیار، گروه مدیریت، دانشگاه مالک اشتر، تهران، ایران.

علیرضا سعادت‌مندی

E-mail: saaadatmand.a.r@gmail.com

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت (مدیریت راهبردی)، دانشگاه عالی دفاع ملی، تهران، ایران.

حسن دانایی‌فرد

E-mail: hdanaee@gmail.com

استاد، گروه مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

محمد محمدظاهری

E-mail: mmzaheri93@gmail.com

*نویسنده مسئول: دکتری، گروه مدیریت (منابع انسانی)، دانشگاه مالک اشتر، تهران، ایران.

چکیده

مدیریت دولتی به‌عنوان نحله‌ای که به دنبال تحقق حداکثر منفعت عمومی برای حداکثر افراد جامعه است. در سیر تکوینی خود با نظریه‌های متعددی تبیین شده است. پژوهش حاضر با رویکردی کیفی، هدف اکتشافی و به لحاظ نتیجه بنیادی در دویخس انجام شده است. در بخش نخست که نقد نظریه‌های غالب در فضای دانشی مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن است. داده‌ها از طریق مطالعه کتابخانه‌ای دانش موجود و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۲۱ خبره دانش مدیریت دولتی گردآوری شدند و سپس خروجی تحلیل محتوای کیفی داده‌ها و نقدهای احصا شده در اختیار خبرگان قرار گرفت و در سه مرحله جرح و تعدیل نظرات خبرگان انجام و مورد تأیید نهایی تمامی خبرگان مشارکت داده شده در پژوهش قرار گرفت. در بخش دوم با استفاده از روش استراتژی استدلال استعاره‌ای به‌عنوان یکی از شیوه‌های نظریه‌پردازی در پارادایم نمادین تفسیری و با طی گام‌های روش نظریه‌پردازی دانایی‌فرد (۱۳۸۶) به‌منظور تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران نظریه‌ای نوین در حوزه دانشی مدیریت دولتی با عنوان نظریه ابرهای بارانی ارائه شد. جامعه آماری پژوهش حاضر خبرگان دانش مدیریت دولتی ایران بودند که نمونه‌ای ۲۱ نفری (خبرگان مرحله اول پژوهش) از آن‌ها به شیوه هدفمند جهت مشارکت در فرایند انجام پژوهش انتخاب شدند. نظریه ارائه شده با استفاده از استعاره ابرهای بارانی، رویکردی جامع و کل‌نگر در تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی به‌ویژه جابه‌جایی مدیران دولتی داشته است و در عین حال ابهام‌ها و سوالات مغفول در نظریه‌های پیشین را بررسی و این موارد را با نگاهی نقادانه در نظریه‌ای جدید در نظر گرفته است. از سوی دیگر، این نظریه توانایی و انعطاف لازم برای تبیین و توصیف مدیریت دولتی در کشورهای توسعه یافته، در حال توسعه و توسعه نیافته را به همراه داشته و از قدرت انتقال مفاهیم قابل‌قبولی برخوردار است.

واژه‌های کلیدی: مدیریت دولتی، جابه‌جایی مدیران دولتی، نظریه‌پردازی، نظریه ابرهای بارانی.

استناد: توکلی، غلامرضا؛ سعادت‌مندی، علیرضا؛ دانایی‌فرد، حسن و محمدظاهری، محمد (۱۴۰۰). ارائه نظریه در تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی با محوریت جابه‌جایی مدیران دولتی: نظریه ابرهای بارانی. مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۰(۱)، ۶۷-۸۰.

copyrights

This is an Open-Access Article Distributed Under the Terms of the Creative Commons 4.0 International License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>)



(DOI): 10.30473/IPOM.2021.58897.4379

DOR: 20.1001.1.2322522.1400.10.1.2.7

فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی

دوره ۱۰، شماره ۱ (پیاپی ۳۷)، زمستان ۱۴۰۰، ۶۷-۸۰

تاریخ دریافت: (۱۴۰۰/۰۲/۱۲)

تاریخ پذیرش: (۱۴۰۰/۰۶/۲۱)

مقدمه

مدیریت دولتی طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی یک نظام اجتماعی است که در زیر چتر آن افراد یک جامعه برای رسیدن به سلسله مراتبی از اهداف با یکدیگر همکاری می‌کنند به این معنا که تصمیم‌هایی را اتخاذ، اجرا و عمل می‌کنند. مدیران حاضر در مدیریت دولتی با هدف گسترش منافع عمومی و تسهیل در بهره‌مندی حداکثری افراد جامعه از منافع عمومی، انتخاب و جابه‌جایی می‌شوند. از سوی دیگر، در یک نظام اجتماعی مهم‌ترین وظیفه پژوهشگران و صاحب‌نظران در زمینه‌های مختلف علم، ارائه رهنمودهایی به منظور توسعه و پیشرفت علم و دانش است. رهنمودها عمدتاً خروجی تجربه ذهنی یا عملی اندیشمندی است که کم و بیش تجربه را با قضاوت ذهنی پیوند می‌دهند، تئوری یا نظریه نیز بخشی از همان رهنمودهای مطرح شده محسوب می‌شود (تیمرمانس، تاوروی^۱، ۲۰۱۲: ۱۷۰).

تاکنون در حوزه تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی، همین‌طور جابه‌جایی مدیران حاضر در آن در سطوح مختلف نظریه‌های متعددی ارائه شده است که هر یک در رسیدن به هدف خود موفقیت‌هایی داشته اما نقاط ابهام‌برانگیز و بخش‌های مغفولی نیز در آن‌ها قابل مشاهده است به نحوی که بعضاً یا نتوانسته‌اند برای تولید دانش کاربردی در این زمینه نقش کلیدی ایفا کنند و یا به واسطه دور بودن از فضای میدانی مدیریت دولتی توسط مدیران مورد اقبال واقع نشده‌اند که این امر با توجه به اثرگذاری نظریه‌ها بر حوزه دانشی خود می‌تواند موجب انحراف در فهم، تبیین و راه‌های حل مسئله‌های پیش‌بینی‌شده شود و در کارکرد مدیریت دولتی ایجاد مسئله نماید. گسترده بودن نحله و کارکرد مدیریت دولتی و تأثیر بالای ادراک از آن بر تصمیم‌سازی‌ها و اجرای تصمیم‌ها اهمیت ارائه نظریه‌ای جامع که بتواند ضمن تبیین و تشریح کارکرد مدیریت دولتی در انگاره‌سازی صحیح در اذهان خبرگان این دانش و اثرگذاران بر مدیریت دولتی مؤثر باشد از اهمیت بالایی برخوردار است. همین‌طور ارائه یک نظریه معتبر با رویکردی نوین در حوزه مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن می‌تواند منجر به جریان‌سازی و اهتمام صاحب‌نظران دانش مدیریت دولتی در ارتقای دانش کاربردی در این زمینه شود.

نوآوری پژوهش حاضر به علت تلاش برای انگاره‌سازی جدید و تغییر مفروضات ذهنی در راستای نگاهی نو با تأکید بر محدوده

و سطح زمین‌بازی است در دسته نوآوری‌های نهادی قرار می‌گیرد. در پژوهش حاضر هدف اصلی ارائه نظریه‌ای جامع و کامل در حوزه دانش مدیریت دولتی است که بتواند ضمن تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی، چگونگی جابه‌جایی مدیران دولتی و انعکاس عملکرد آن‌ها تشریح نماید که در ذیل این هدف اصلی بتواند پوشش‌دهنده نقاط ابهام‌برانگیز و مغفول مانده نظریه‌های کنونی شود و نقدی آگاهانه و منصفانه از آن‌ها ارائه نماید. از همین رو برای رسیدن اهداف ذکر شده ضروری است به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود: ۱- نظریه‌های اثرگذار و مورد تأیید حوزه مدیریت دولتی ایران با محوریت جابه‌جایی مدیران دولتی چه نقاط ابهام و پنهان مانده‌ای در خود دارند و نقد آگاهانه و منصفانه بر آن‌ها چیست؟

۲- چگونه می‌توان در قالب نظریه استدلال استعاره‌ای ضمن تبیین و تشریح ماهیت مدیریت دولتی، جابه‌جایی مدیران دولتی و توصیف عملکرد آن‌ها را تشریح کرد؟

مبانی نظری

نظریه یا تئوری نوع منطقی از تفکر انتزاعی در مورد یک پدیده یا نتایج چنین تفکری است. روند تفکر مدبرانه و منطقی غالباً با فرایندهایی مانند مطالعه مشاهده‌ای، همراه است (بنداسولی^۲، ۲۰۱۳). با توجه به تعدد تعاریف ارائه شده از نظریه، رسیدن به تعریفی واحد از آن تا حدودی دشوار است برخی آن را مجموعه‌ای از روابط علی بین پدیده‌ها می‌دانند (دوبین، ۱۹۸۷) و برخی دیگر نیز توصیف تدوین و بازنمایی یک پدیده مشاهده شده یا تجربه شده می‌دانند (لوپس بک، ۲۰۰۴ و فریدمن^۳، ۲۰۰۳). برخی نیز مانند پدرسن^۴ (۲۰۰۷) معتقد هستند بهتر است تعاریف مختلف بررسی و تحلیل محتوا شوند. وی معتقد است در تعریف یک نظریه چهارعنصر اصلی وجود دارد: ساختار منطقی، کار ویژه‌ها، عناصر و رابطه نظریه با پژوهش. برخی دیگر نیز معتقد هستند، نظریه همانند یک طیف می‌تواند توصیف‌ها تبیین‌ها و تحلیل‌ها را در خود جای دهد (بنداسولی، ۲۰۱۳). بسیاری از نظریه‌پردازان بر توسعه فهم و درک با استعانت از علوم انسانی، تجربی و حتی هنر تأکید داشته‌اند (بیسکارو و کامپچیو^۵، ۲۰۱۸: ۵۹). استعاره به‌عنوان

2. Bendasoli

3. Friedman

4. Pedersen

5. Biscaro & Comachio

1. Timmermans & Tavory

اقتصادی کامل برای انسان‌ها مرتبط کند" بسیاری از صاحب‌نظران اعتقاد دارند آغاز مدیریت دولتی با انتشار مقاله "وودرو ویلسون" با عنوان، "مطالعه اداره" در سال ۱۸۸۷ همراه شده و با مطرح ساختن دوگانه سیاست و اداره و به تبع آن ضرورت همراه بودن سیاست و اداره با یکدیگر به‌نوعی ویلسون را از پیشگامان اصلی مدیریت دولتی می‌نامند (فردریکسون، گتورگ و لیکاری، ۲۰۱۲). مدیریت دولتی به‌طور متمرکز به سازمان‌دهی سیاست‌ها و برنامه‌های دولت و همچنین رفتار مقامات (منتخب و غیر منتخب) که به‌طور رسمی مسئولیت بر عهده دارند، توجه دارد. اداره عمومی دستگاهی است که برای سازش بوروکراسی با دموکراسی مورد استفاده قرار می‌گیرد. مدیریت دولتی ترکیبی گسترده از نظریه و عمل است، هدف آن ارتقا درک برتر از دولت و رابطه آن با جامعه‌ای است که اداره می‌کند (کانتزلی، بل و بلاردینلی، ۲۰۱۸).

هربرت سایمون، مدیریت دولتی را این‌گونه تعریف می‌کند: مدیریت دولتی را می‌توان فعالیت گروه‌هایی دانست که برای تحقق اهداف مشترک خاص همکاری می‌کنند. مدیریت دولتی به‌عنوان تأثیر ترکیبی از سوی مدیران آموزش دیده و برای دست یابی به اهداف اساسی خاص تعریف شده است. اصطلاح مدیریت دولتی در درجه اول مربوط به اداره کل جامعه به‌عنوان یک کل است که البته در مواردی بسیار محدود، دولت عمومی ممکن است مربوط به بخش خاصی از جامعه باشد (سایمون، ۲۰۰۰).

به‌طور کلی مدیریت دولتی با هدف بیشترین سود عمومی برای حداکثر مردم یک جامعه است (گیز، سورنسون، ۲۰۱۷): (دانایی‌فرد، الوانی، ۱۳۸۶). از آنجایی که مدیریت دولتی مربوط به مردم است، با مدیریت خصوصی تفاوت دارد. هربرت سایمون معتقد است که اداره دولتی دو جنبه یا حوزه مختلف دارد، یکی فعالیت است، به این معنی که افراد مرتبط با اداره امور عمومی وظایف خاصی را انجام می‌دهند که جنبه عملیاتی یا جنبه کاربردی مدیریت دولتی است. جنبه دیگر اینکه نوعی رشته است که به معنای موضوع مورد مطالعه بودن آن است همانند صاحب‌نظران علوم سیاسی که آن را به‌عنوان یک موضوع مطالعه می‌کنند. این جنبه دانشگاهی مدیریت دولتی است. دولت یک کشور سیاست‌هایی را اتخاذ یا تدوین می‌کند و این‌ها در عمل

ابزاری مفید در درک و شناخت مفاهیم، پدیده‌ها به صورت متعدد مورد استفاده قرار گرفته است (ژرمیر و فوربس، ۲۰۱۶: ۱۰۰۳). استعاره در نظریه‌پردازی از سه منظر مورد بحث قرار می‌گیرد (دانایی‌فرد، الوانی، ۱۳۸۶: ۱۱۲): ۱- استعاره به‌عنوان شیوه تفکر: خرد مایه اصلی در این نگاه پذیرفتن این نکته است که واقعیت مستقل وجود ندارد و جهان واقعی به‌طور مستمر به وسیله ابزارهای نمادین زبان‌شناختی ساخته و بازسازی می‌شود در این نگاه استعاره‌ها محدود به نگاره‌های ادبی نمی‌شود بلکه نوعی شکل ساختاری بنیادی تجربه هستند. از آن طریق انسان‌ها جهان را تسخیر سازمان‌دهی و درک می‌کنند ۲- استعاره به‌عنوان ابزار ادبی قابل‌اجتناب: این نگاه نقطه مقابل رویکرد قبلی را تصور می‌کند و بیان می‌کند واقعیت اجتماعی مستقلی از سازندگان وجود دارد. بنابراین، واقعیت اجتماعی با وجود اینکه دانش ما از آن همیشه ناقص و نامطمئن است می‌تواند تبیین یا پیش‌بینی شود و با توجه به اینکه در تبیین یک پدیده تجربی می‌خواهیم چگونگی و چرایی را بدانیم و نه صرفاً تشابهات را، در نتیجه زبان استعاره‌ای جایگزین ابزار بسیار ضعیف برای زبان علم می‌شود چرا که عمدتاً بر شواهد تأکید داشته و قادر به آشکار کردن خواص عمومی نیست. ۳- استعاره به‌عنوان ابزار تحریف ایدئولوژیک: مفهوم کلیدی در این بخش این است که استعاره‌ها و کارکرد آن‌ها ارزشمند و ضروری هستند اما استفاده بیش از حد از آن توصیه نمی‌شود. در این نگرش استعاره زمانی معتبر است که محرومیت‌های ساختاری و نابرابری‌ها و تناقضات قدرت را آشکار و همین‌طور پنهان کند همین‌طور استدلال می‌شود که در جوامع با محوریت سرمایه‌داری اکثر استعاره‌های به کار گرفته شده به‌منظور پنهان کردن تعارض و نابرابری اجتماعی در مورد هزینه گروه‌های محروم است (کرنلیسن^۱، ۲۰۰۵: ۷۵۳).

اپلبای^۲ (۱۹۴۷) مدیریت دولتی را به‌عنوان "رهبری عمومی امور عمومی به‌منظور تدوین و اجرای اقدامات اجرایی" تعریف کرد. اندکی بعد، گوردون کلاپ^۳، رئیس وقت اداره دره تنسی، مدیریت دولتی را "به‌عنوان ابزاری عمومی که به موجب آن جامعه دموکراتیک می‌تواند به‌طور کامل‌تری تحقق یابد" تعریف کرد (اولیور، گریگ، ون ریژن، ۲۰۱۷: ۸۶۹). این بدان معنی است که مدیریت دولتی باید "خود را با مفاهیم عدالت، آزادی و فرصت

4. Woodrow Wilson
5. Canterlli, Bell & Bellardinelli
6. Simon

1. Cornelissen
2. Paul H. Appleby
3. Gordon Clapp

(برای مثال لایحه‌ها و مصوبات) (واشدی، ۲۰۱۳: ۲۸۰). مدیریت دولتی از جهات مختلف با مدیریت خصوصی متفاوت است و در ارائه خدمات به جامعه با گروه‌ها و افراد خصوصی مختلف تعامل دارد. همچنین، درباره ماهیت مدیریت دولتی دو دیدگاه رایج وجود داشته است، یکی دیدگاه یکپارچه و دیگری دیدگاه مدیریت. دیدگاه یکپارچه همه شامل است و شامل مجموع کل فعالیت‌های مدیریتی، دفتری، فنی و دستی است و کارمندان از همه سطوح تشکیل می‌شوند. از طرف دیگر، از نظر مدیریت، همان‌طور که از نامش پیداست، مدیریت دولتی فقط شامل فعالیت‌های مدیریتی است (اولیور، گریگ و ون ریثن، ۲۰۱۷: ۸۷۱). تعریف ویلسون از مدیریت دولتی به‌عنوان اجرای نظام‌مند و کارآمد قانون عمومی برای بسیاری از پژوهشگران به‌عنوان مبنا قرار گرفت به‌طوری که تعریف‌های آن‌ها بازخوانی و تعابیر دیگر با محوریت تعریف ارائه شده از سوی ویلسون بود. مدیریت دولتی متشکل از همه عملیاتی که هدفش تحقق یا اجرای خطمشی عمومی است. گوردون و میلاکویچ (۱۹۹۷) مدعی شدند: مدیریت دولتی چه‌بسا به‌مثابه همه فرآیندها سازمان‌ها و افراد درگیر در اجرای قوانین دیگر قواعد تدوین شده از جانب قانون‌گذاران مجریان و دادگاه‌ها تعریف شود (دنهارت، ۲۰۰۹). آنچه در تعاریف و پژوهش‌های عمده پژوهشگران قابل دریافت است، این است که مدیریت دولتی رکن و پایه یک حکومت محسوب می‌شود.

پیشینه پژوهش

بررسی و واکاوی پژوهش‌های انجام شده در ارتباط با اهداف و سؤالات پژوهش می‌تواند ضمن آشنایی و تسلط پژوهشگران بر محدوده دانش متعارف می‌تواند به شکل‌گیری و جهت‌دهی ذهنی آن‌ها نیز کمک کند. در ادامه به بررسی تعدادی از پژوهش‌های نزدیک به اهداف و سؤالات پژوهش در قالب پیشینه نظری و تجربی پرداخته شده است.

پیشینه نظری پژوهش

در دانش نظریه‌پردازی آنچه موجب پرداختن به نظریه جدید می‌شود تلاش برای برطرف کردن ابهام‌ها و نقاط ضعف همین‌طور توسعه دانش است (بیکگارد، ۲۰۱۷: ۹۳۰). برخی از اندیشمندان معتقدند ناپه‌نجاری علمی عامل رشد و توسعه نظریه‌ها است (پدرسون، ۲۰۰۷) به‌عنوان مثال در تئوری چرخش

اجرا می‌شوند. از این‌رو، مدیریت عمومی با اتخاذ یا اجرای سیاست دولت همراه است. البته ضمن اجرای سیاست‌های دولت، از اهداف واقعی این سیاست نیز مراقبت می‌شود. تعیین محدوده درباره دامنه یا بعد هر علم اجتماعی - به‌ویژه مدیریت دولتی - دشوار است (سایمون، ۲۰۰۰). در حالی که مدیریت دولتی حدود یک قرن پیش موضوع ناشناخته‌ای بود امروزه نه‌تنها یک موضوع شناخته شده است، بلکه یک موضوع بسیار مهم است. با تغییر نگاه مردم، اداره و بسیاری از موارد مرتبط دیگر مانند امور اقتصادی و سیاسی، مدیریت دولتی نیز به‌عنوان واقعیتی در حال تغییر، تغییر خواهد کرد. در دهه‌های گذشته تصور می‌شد که مدیریت دولتی به معنای مدیریت امور روزمره یک کشور است، اما این ایده محافظه‌کارانه دستخوش تغییرات اساسی شده است (جونز^۱، ۲۰۰۳). برخی از محققان ادعا می‌کنند که مدیریت دولتی تعریفی پذیرفته شده عمومی ندارد، زیرا دامنه موضوع به‌قدری بزرگ و قابل بحث است که توضیح آن از تعریف آسان‌تر است، مدیریت دولتی یک‌رشته تحصیلی (به‌عنوان مثال، یک‌رشته) و یک شغل است (پری^۲، ۲۰۰۰: ۴۷۲). در مورد اینکه آیا می‌توان مطالعه مدیریت دولتی را به‌درستی زمینه‌ای از علم نامید، اختلاف نظر زیادی وجود دارد، بیشتر به دلیل بحث در مورد اینکه آیا مدیریت دولتی یک زیرمجموعه از علوم سیاسی است یا یک زیرمجموعه از علوم اداری. برخی دانشمندان از جمله دونالد کتل^۳ مدیریت دولتی را "به‌عنوان زیرمجموعه‌ای در علوم سیاسی" می‌داند. هدف اخلاقی مدیریت دولتی، نهفته در پذیرش نقش آن و به حداکثر رساندن فرصت‌های عمومی برای تأمین خواسته‌های خود است (فرازمند، ۲۰۰۹: ۱۰۱۱). مدیریت دولتی شامل تمام عملیاتی است که هدف آن‌ها انجام یا اجرای سیاست‌های عمومی است. از سوی دیگر، مطابق وودرو ویلسون، اداره دولتی یک کاربرد دقیق و منظم قانون است، همچنین می‌توان گفت که مدیریت دولتی چیزی جز سیاست‌ها، عملکردها، قوانین و مقررات و غیره در عمل نیست (فردریکسون، گتورگ و لیکاری، ۲۰۱۲). مدیریت دولتی اساساً تلاش گروهی مشترک در محیط عمومی است و هر سه شاخه ماشین‌آلات دولتی، مجریه، مقننه و قضایی را در برمی‌گیرد. همچنین از آنجا که اداره دولتی نقشی اساسی در تدوین سیاست‌ها دارد. بنابراین، بخشی از روند سیاسی نیز است

1. Jones
2. Perry
3. Donald Kettl

توسعه ادراک و وضعیت‌های پیچیده محسوب می‌شوند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸).

پیشینه تجربی پژوهش

در پژوهشی که توسط گاماسو و پیون (۲۰۱۸) با عنوان "جستجو (و واکاوی) نظریه‌های اداره عمومی" انجام شده است تبیین شد که در چهل سال اخیر تغییرات زیادی در نگرش و پیاده‌سازی مدیریت دولتی و اداره عمومی ایجاد شده است. همچنین در این پژوهش پنج نظریه اصلی مدیریت دولتی (مدیریت دولتی جدید، مدیریت عمومی جدید، مدیریت ارزش عمومی، خدمات عمومی جدید و حاکمیت جدید دولتی) براساس تجزیه و تحلیل اصلی از روند تحقق آن‌ها، مورد بررسی قرار گرفتند و پیشنهادهایی جهت استفاده بهتر از آن‌ها ارائه شد. در پژوهشی دیگر با عنوان "دیدگاه جدید درباره نظریه‌های مدیریت دولتی معاصر: مدیریت یکپارچه"، کوان^۲ (۲۰۱۸) اعتقاد داشت که از دهه ۱۹۸۰، جنبش اصلاحات در مدیریت دولتی تا به امروز سیستم بوروکراسی سنتی را برانداز کرده و مکاتب نظری مختلفی را پرورش داده است. وی همچنین ویژگی‌های مبانی نظری، هدف اداری، ارزش اداری و شیوه اداری از تئوری‌های مدیریت عمومی جدید، خدمات عمومی جدید و حاکمیت دیجیتال را تحلیل کرد و ادعا کرد که اصلاحات دولت مدرن باید بر اصل وحدت و یکپارچه بودن متمرکز شود و از رویکرد نظریه اداری یکپارچه پیروی کند. نظریه یکپارچه از طریق نگاهی آمیخته تقاضای خدمات و عرضه اداری را با هم ترکیب می‌کند و شامل مفاهیم مبانی نظریه، هدف اداری، ارزش اداری و شیوه اداری است. این نظریه شناخت جدیدی را برای مدیران دولت و محققان مربوط فراهم می‌کند. در پژوهشی دیگر با عنوان "مروری مجدد بر مدل منشوری فردریگز برای جوامع امروزی" باسو^۳ (۲۰۲۱) اظهار داشت که در پی تحول عظیم با استراتژی‌های متنوع توسعه در جهان سوم و به‌ویژه جنوب و جنوب شرق آسیا، در پنجاه سال گذشته، بررسی مجدد مدل فردریگز در کشورهای در حال توسعه همچون هند از اهمیت بالایی برخوردار است. در محدوده پژوهش‌های داخلی پژوهش‌های بسیار محدودی در حوزه نظریه‌پردازی مدیریت دولتی انجام شده است. دانایی‌فرد (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان "به سوی فهم نظریه

نخبگان فردریگز نقاط ابهام و تاریکی‌ای به‌ویژه در ارتباط با کشورهای جهان سوم وجود داشت که منجر به ارائه نظریه کبوتران حرم از سوی دانایی‌فرد شد و همین‌طور نقاط ضعف موجود در تئوری مزیت منجر به ارائه تئوری مزیت رقابتی از سوی پورتر شد. در حوزه اداره امور عمومی مدل منشوری فردریگز معروف‌ترین نظریه ارائه شده در ارتباط با نظام اداری کشورهای مختلف همین‌طور کشورهای جهان سوم است وی معتقد است رفتار مدیریت دولتی در کشورهای جهان تحت‌تأثیر محیط اقتصادی سیاسی فرهنگی و اجتماعی مدیریت دولتی کشورها است (یوسیدی، آکیب و ایپسان، ۲۰۱۷). فردریگز ساختار مدیریت دولتی کشورها را در یک طیف سه‌بخشی متراکم منشوری و تفکیک شده دسته‌بندی کرد و معتقد بود در جوامع تفکیک شده ساختارهای مختلف کار ویژه‌های متفاوتی انجام می‌دهند کارها بسیار تخصصی و افراد همه فن حریف نیستند در حالی که در جوامع متراکم یک ساختار همه یا کار ویژه‌های مختلف را انجام می‌دهند به این معنا که در این‌گونه جوامع تفکیک صورت گرفته است اما هر کسی می‌تواند هر کاری انجام دهد در حالی که در جوامع تفکیک شده هم تفکیک و هم یکپارچگی از سطح قابل‌قبولی برخوردار است در این بین جامعه منشوری ترکیبی از هر دو است یعنی تفکیک انجام شده است اما یکپارچگی به‌خوبی صورت نگرفته است (ایکینیب، ۲۰۱۷) به عقیده فردریگز کشورهای جهان سوم دارای جامعه منشوری می‌باشند جوامعی که در آن سنت و تجدد، قدیم و جدید آن با هم همزیستی دارند در نگاه فردریگز این جوامع ویژگی‌های زیر را دارند: ناهمگونی: به معنای مشاهده توسعه و ساختارهای ناهمگون (مدرن و سنتی) است که نتیجه آن تغییرات اجتماعی ناکامل و ناقص است. فرمالیته: اشاره به شکاف بین توصیف‌ها و تجویزها در بین گروهی که قدرت رسمی و مؤثر دارند. به نحوی که قانون یک چیزی می‌گوید و عمل چیز دیگر. همپوشانی: انجام کار ویژه‌های مختلف اداری سیاسی اجتماعی و اقتصادی از طریق نهادهای اثرگذار و قدرتمند مختلف به‌عنوان مثال دخالت نماینده مجلس در انتخاب مدیران (دانایی‌فرد، الوانی، ۱۳۸۶).

با توجه به نقش کارکردی زبان برخی از ابزارهای انتقال مفاهیم به وسیله آن همچون استعاره‌ها مؤثر و مفید هستند. نظریه‌پردازان کمک می‌کنند تا مدیران درک بهتری از پیچیدگی‌های مدیریت دولتی و شیوه‌های تثبیت شده در بررسی پدیده‌هایی که با آن مواجه می‌شوند کسب کنند. استعاره‌ها ابزاری ارزشمند در

1. Gamasso & Pyun
2. Quan
3. Basu

باشند ۳- حداقل ۵ مقاله علمی پژوهشی در سه سال اخیر در حوزه مدیریت دولتی از آن‌ها منتشر شده باشد. ۴- مسلط به نظریه‌های ارائه شده در حوزه مدیریت دولتی همین‌طور جابه‌جایی مدیران دولتی باشند. پروتکل مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته انجام شده شامل سؤالات اصلی پیشرو بوده است: ۱- از دیدگاه جنابعالی نظریه‌های غالب در حوزه مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران به چه میزان در تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن موفق بوده است؟ ۲- نقاط ابهام‌برانگیز و پنهان مانده این نظریه‌ها چه هستند؟ برای ارائه نظریه‌ای جدید در این حوزه دانشی با استفاده از استدلال استعاره‌ای چه راهبرد و راه‌کارهایی مورد تأیید شما است؟

داده‌های گردآوری شده در بخش اول از طریق تحلیل محتوای کیفی تحلیل شدند و نقدهای ارائه شده احصا شد. بخش دوم با توجه به تلاش برای ارائه نظریه با توجه به استفاده از رویکرد استدلال استعاره‌ای در نظریه‌پردازی در پارادایم نمادین- تفسیری قرار می‌گیرد. هستی‌شناسی آن ذهنی‌گرا و معرفت‌شناسی آن نیز در دسته تفسیرگرایی قرار می‌گیرد. روش نظریه‌پردازی در آن با استفاده از روش نظریه‌پردازی عمومی دانایی‌فرد (۱۳۸۸) بوده است. در این روش گام اول "تشخیص موضوع بحث‌انگیز و نابهنجاری" است. از نظر نگارندگان پژوهش رفتار نظام مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران دولتی در آن‌ها با نظریه‌های موجود هم چون چرخش نخبگان، منشوری فردریگز و کبوتران حرم به‌خوبی قابل تبیین و تفسیر نیست و سؤال‌ها و ابهاماتی بدون پاسخ در آن‌ها قابل مشاهده است. گام دوم "تخیل نظام‌مند علمی" است نگارندگان پژوهش با توجه به سال‌ها مطالعه و بررسی دانش متعارف و بحث و تبادل دیدگاه با خبرگان این حوزه استعاره ابرهای بارانی را برای نظریه خود انتخاب کردند. گام سوم پژوهش ظهور نظریه خام غیرممتظره است که طی آن بنیان، هسته و عناصر شکل‌دهنده نظریه شکل می‌گیرند. گام چهارم داوری اولیه نظریه خام است نظریه ابرهای بارانی در محافل علمی و در حضور صاحب‌نظران مدیریت دولتی و علوم سیاسی مورد بررسی‌های اولیه قرار گرفت که موجب شکل‌گیری دقیق‌تر نظریه شد. در گام پنجم که آزمون و به کارگیری نظریه است از نظر نگارندگان پژوهش آزمون و مطابقت نظریه با واقعیت موجود در ساخت مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن هم‌پوشانی دارد. گام ششم تلاش برای بهبود مستمر و پالایش یک نظریه است نظریه حاضر روند شکل‌گیری مدیریت دولتی در یک جامعه جابه‌جایی مدیران دولتی، حالت‌های مختلف

جهیزیه سیاسی در مدیریت بخش دولتی: شالوده‌های نظری، روایت مفهومی و پیامدهای سازمانی و ملی" تبیین می‌کند که رویکرد سیاسی به مدیریت در بخش دولتی، رفتارهای خاصی را در سازمان‌های دولتی، رشد و نمو می‌دهد. پدیده جهیزیه سیاسی، رهاورد چنین رویکردی در مدیریت دولتی برخی کشورها است. جهیزیه سیاسی اشاره به آورده یا امید به تزریق آورده مقام سیاسی به سازمان مقصد دارد که آن را از طریق بیت‌المال تأمین می‌کند. نویسنده تلاش می‌کند این پدیده را در قالب روایتی مفهومی به اتکای دانش موجود در حوزه مدیریت دولتی، نظریه‌سازمانی و همین‌طور علوم سیاسی از طرفی و حکمت نظری خود از طرف دیگر به تصویر بکشد. با ترسیم نحوه رخداد جهیزیه سیاسی و تحلیل سازکارهایی آن در بخش دولتی، پیامدهای سازمانی و ملی آن، تشریح و بر رواج این پدیده در نظام اداری کشور هشدارهایی مطرح می‌کند.

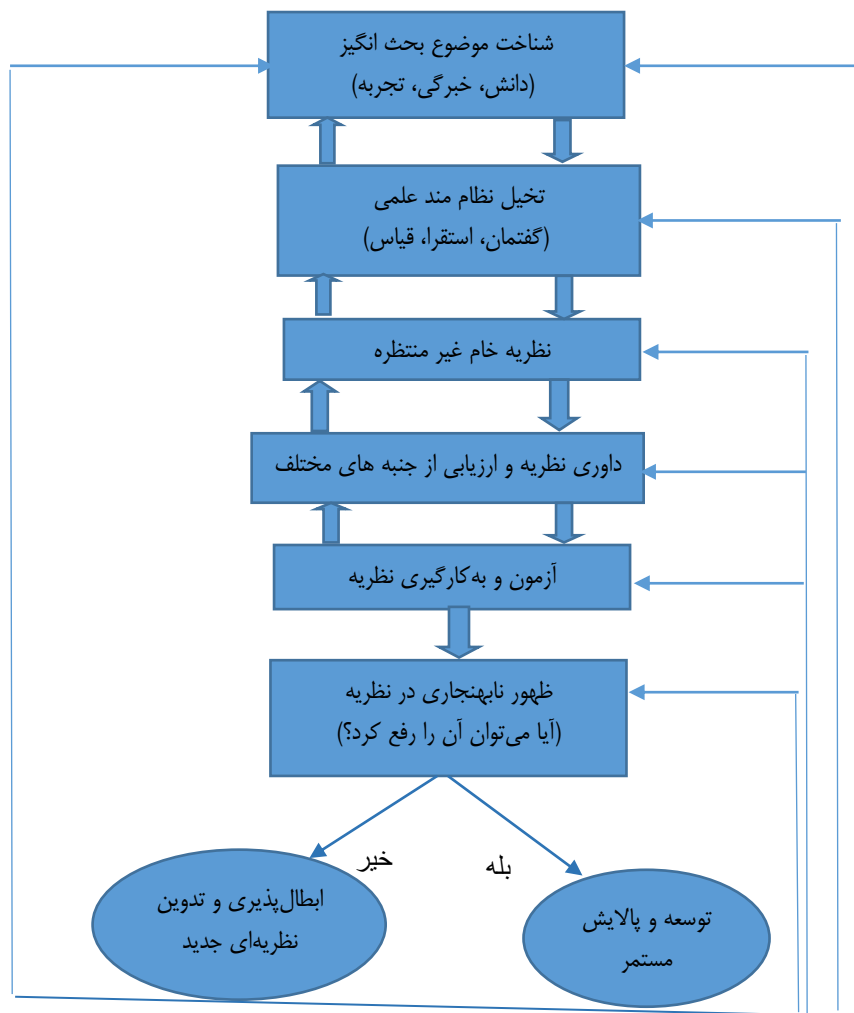
بررسی پژوهش‌های بین‌المللی و داخلی از سوی نگارندگان پژوهش حاضر نشان می‌دهد که تلاش برای تبیین نظریه‌ای جامع و کارکردی با وجود تلاش‌های متعدد همچنان نیاز به توجه دارد و نظریه‌های موجود دارای ابهام‌ها و نقاط ضعف متعدد هستند و خلاً نظریه‌ای که این ابهام‌ها را رفع نماید مشاهده می‌شود، از سوی دیگر، پژوهشی که به نقد نظریه‌های غالب در فضای علمی دانش مدیریت دولتی ایران پرداخته باشد مشاهده نشد.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر نوع نتیجه، بنیادی به لحاظ نوع هدف، اکتشافی-تبیینی و از نظر گردآوری و تحلیل داده‌ها با رویکرد کیفی و در دو بخش انجام شده است. بخش نخست نقد نظریه‌های غالب در فضای دانش مدیریت دولتی و بخش دوم به ارائه نظریه پرداخته است. داده‌های مورد نیاز از طریق مطالعه کتابخانه‌ای منابع موجود همین‌طور مصاحبه نیمه عمیق همین‌طور بحث و تبادل نظر چندمرحله‌ای با خبرگان دانش مدیریت دولتی گردآوری شده است. جامعه آماری در این پژوهش کلیه صاحب‌نظران و پژوهشگران حوزه مدیریت دولتی بودند که از میان آن‌ها به صورت هدفمند ۲۱ نفر و با شیوه گلوله برفی انتخاب شدند. تعریف خبره و صاحب‌نظر مدیریت دولتی در پژوهش حاضر با احراز تمامی شرایط پیشرو در نظر گرفته شد: ۱- مدرک تحصیلی دکتری در گرایش‌های مدیریت دولتی ۲- هیئت‌علمی دانشگاه‌های دولتی که از تحصیلات تکمیلی تا مقطع دکتری بهره‌مند بوده و حداقل مرتبه علمی استادیار داشته

برگشتی دوطرفه می‌باشند. شکل ۱ به معرفی گام‌ها و نحوه تعامل آن‌ها با یکدیگر می‌پردازد.

عملکردی، جذب و دفع در گذر زمان و پایان یک نظام مدیریتی دولتی را تبیین می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که گام‌های اشاره شده در فرایند نظریه‌پردازی خطی نبوده و در تعامل و رفت و



شکل ۱. گام‌های روش عمومی نظریه‌پردازی (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸)

Figure 1. Steps of the General Method of Theorizing (Danaeefard, 2009)

سنی آن‌ها ۴۳ سال و ۱۷ خیره مرد و ۴ خیره زن بودند. در یافته‌های استنباطی نگارندگان پژوهش به دنبال پاسخ به پرسش‌ها به‌منظور تحقق اهداف پژوهش هستند. یافته‌های استنباطی در پژوهش حاضر شامل احصای نقدها به نظریه‌های غالب در فضای دانشی حال حاضر و ارائه نظریه‌ای نوین به‌منظور تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن از طریق استدلال استعاره‌ای است.

یافته‌های پژوهش

یافته‌ها در پژوهش حاضر در قالب یافته‌های توصیفی و استنباطی ارائه می‌شوند. یافته‌های توصیفی که اینفوگرافی خبرگان مشارکت داده شده در پژوهش است نشان می‌دهد که از ۲۱ خیره مصاحبه شده به شیوه هدفمند، ۸ نفر استادیار، ۱۰ نفر دانشیار و ۳ نفر نیز در مرتبه علمی استاد بودند. میانگین تعداد مقاله‌های منتشر شده از سوی آن‌ها در سه سال اخیر در مجله‌های علمی پژوهشی داخلی به ازای هر خیره ۸ مقاله بوده است. همین‌طور میانگین

مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران اما ابهام‌هایی را نیز با خود به همراه دارد.

ابهام نخست در تفکیک جامعه از مدیران است در این استعاره که مدیران آن همچون کبوتران بر ساختار قدرت (گنبد حرم) نشسته‌اند مردم جامعه که مدیران را انتخاب کرده‌اند چگونه قابل تعریف است؟ اگر کبوتران حرم مدیران جامعه هستند خود مردم که در این استعاره به روش‌های مختلف مدیریت دولتی را انتخاب کرده‌اند چگونه توصیف می‌شوند. به عبارت دیگر، پاسخ به این سؤال که جامعه‌ای که انتخاب یا انتصاب در آن صورت گرفته است چگونه قابل تحلیل است و اینکه فرایند انتخاب چگونه در این استعاره قابل مشاهده است؟ مدیران دولتی عصاره انتخاب مردم به شیوه‌های مختلف هستند در این استعاره مردم جامعه چگونه می‌توانند فرایند انتخاب مدیران را ببینند ابهام دوم اینکه تعداد مدیران افراد حاضر در صحنه قدرت و تصمیم‌گیری تقریباً به اثبات در نظر گرفته می‌شود جز معدود مواردی که تعداد اندکی اضافه یا کم می‌شوند. اما در بسیاری از نظام‌های اداری و حکمرانی به‌ویژه کشورهای در حال توسعه مشاهده می‌کنیم که به‌مرور از قدرت اکثریت و احزاب گوناگون کاسته شده و هیئت افراد با نفوذ به دلایل مختلف محدود می‌شود به‌نوعی که از همدلی‌های ابتدای گفتمان در عمل به‌مرور به خود محوری میل می‌کند. به بیان دیگر، تک حزب و اقلیتی به‌وضوح اندک، تعیین‌کننده جریان‌های تصمیم‌ساز در بسیاری از حوزه‌ها می‌شوند. همچنین در بسیاری از نظام‌های اداری و حکمرانی شعارزدگی بدون پشتوانه عمل در سطوح مختلف بسیار مشهود است. این نکته در این نظریه چگونه دیده می‌شود؟ و یا عدم همکاری و هماهنگی در بخش‌های مختلف منجر به انحراف عملکرد و ایجاد افراط و تفریط می‌شود. این نکته در استعاره کبوتران حرم چگونه قابل تحلیل است؟ دیگر نکته اینکه چرخه حاکم بر نظام اداری بسیاری از کشورهای جهان سوم بنا به موارد متعدد تاریخی پایان پذیر و محکوم به تغییر ماهیت است و این بخشی طبیعی و تکرارشونده در ماهیت نظام‌های حکمرانی است در حالی که در این نظریه کبوتران همچنان ادامه حیات می‌دهند مگر با اتفاقی ویژه که مجبور به ترک آن شوند.

بارزترین نظریه مطرح شده پیرامون حکمرانی دولتی، نظام اداری و جابه‌جایی مدیران در دانش بین‌الملل نظریه چرخش نخبگان است. پارتو و موسکا اگرچه جزء نخستین اندیشمندان سیاسی بودند که جابه‌جایی نخبگان در حکمرانی را مورد بررسی

نقدهای احصا شده از مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه‌های انجام شده (با میانگین زمانی ۴۰ دقیقه) با روش تحلیل محتوای کیفی واکاوی شدند و برای تأیید روایی نقدهای احصا شده در اختیار خبرگان قرار داده شد و با اعمال جرح و تعدیل‌های لازم، روایی آن‌ها مورد تأیید قرار گرفت: تئوری جابه‌جایی مدیران دولتی دانایی‌فرد و الوانی (۱۳۹۶) به‌منظور تبیین مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران از استعاره کبوتران حرم استفاده شده است. با این توصیف که معمولاً بر روی برخی از بناها، تعداد محدودی کبوتر در کنار هم با رنگ‌های مختلف جمع می‌شوند با ایجاد سر و صدا از سوی عابریان یا ساکنان کبوتران به‌طور ناگهانی از جای خود بلند می‌شوند. اما تعداد اندکی از آن‌ها از جای خود بر نمی‌خیزد با فروکش کردن سر و صدا کبوترهای بلند شده بازگشته و برخی دقیقاً در جای خود می‌نشینند و برخی دیگر در جای دیگری می‌نشینند. همچنین ممکن است برحسب اتفاق حین پرواز این کبوتران در آسمان تعداد اندکی به آن‌ها اضافه و یا کم شوند در بلندمدت در اثر زاد و ولد کبوتران جوان جایگزین کبوتران قبلی می‌شوند. اما در هر صورت عمارت را ترک نمی‌کنند مگر حادثه‌ای رخ دهد که این امر ناگزیر و اجتناب‌ناپذیر باشد. دانایی‌فرد و الوانی (۱۳۸۶) با استعاره از این شرایط وضعیت مدیریت دولتی جابه‌جایی مدیران را تبیین می‌کنند و معتقد هستند گروهی که اصول سیاسی و ایدئولوژی مشترکی دارند با شیوه‌های مختلف همچون انقلاب، رفتارندوم، انتخابات یا دیگر روش‌ها مدیریت دولتی را در دست می‌گیرد که همین مدیریت دولتی در گذر زمان نوعی نظام سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و مدیریتی و قضایی خاص خود را شکل می‌دهد در گذر زمان به علت عدم کارایی محبوبیت خود را از دست می‌دهد و گاهی اوقات واکنش منفی مردم را به شکل‌های مختلف در پی دارد مدیران با وجود تغییر و جابه‌جایی از صحنه قدرت و مدیریت دولتی به‌ندرت از می‌شوند از سوی دیگر این امکان وجود دارد که بر اثر فشارهای سیاسی تعداد محدودی از افراد جدید وارد عرصه مدیریت دولتی بشوند و یا برخی اصلاً جابه‌جا نشوند در بلندمدت نیز افرادی جایگزین مدیران می‌شوند که نماینده فکری و سیاسی مدیران فعلی هستند. همچنین ممکن است برای مدتی از صحنه تصمیم‌سازی و اجرای آن‌ها کنار رفته و مجدد به آن باز گردند. دانایی‌فرد و الوانی (۱۳۸۶) معتقدند این شرایط در برخی از کشورهای جهان سوم وجود داشته که با نظریه چرخش خبرگان تفاوت‌های قابل‌توجهی دارد نظریه کبوتران حرم با وجود ارزشمندی و تلاش برای ترسیم تصویر

نسبت به موضوع بحث‌انگیز شناخت حاصل شد. در مرحله بعد از طریق تخیل نظام‌مند علمی از سوی نگارندگان، گفتمان‌ها به‌منظور روایتی استقرایی جمع‌بندی و دسته‌بندی شد. در مرحله سوم نظریه خام غیرمنتظره از سوی نگارندگان پژوهش ارائه و در جلسات بحث و بررسی بین نگارندگان جرح و تعدیل شد. در مرحله پنجم نظریه در اختیار ۲۱ خبره پژوهش قرار گرفت و از سوی آن‌ها در جلسات حضوری و مجازی (از طریق نرم‌افزارهای رسانه‌های اجتماعی) جنبه‌های مختلف آن مورد ارزیابی و داوری قرار گرفت و در یک فرایند رفت و برگشتی سه مرحله‌ای بین نگارندگان پژوهش و خبرگان اصلاحیه‌های موردنیاز اعمال شد:

نظریه ابرهای بارانی: نظریه ارائه شده در پژوهش حاضر در پارادایم نمادین تفسیری قرار می‌گیرد. پارادایم‌های نمادین تفسیری رویکردی ذهنی‌گرا داشته و واقعیت را در دنیای درون افراد جستجو می‌کنند و معرفت‌شناسی نیز در این پارادایم تفسیرگرایی است. در تفسیرگرایی، دانش به صورت اجتماعی ساخته شده و دانش نسبی است نه مطلق، تفاسیر چندگانه‌ای از واقعیت وجود دارد، واقعیت به معنا و توافق ما نیاز دارد.

ابره‌های بارانی در نتیجه تبخیر آب‌های دریاها و اقیانوس‌ها شکل می‌گیرد زمانی که گرمای هوا به‌عنوان عامل تعیین‌کننده بخشی از آب را تبدیل به بخار کرده و از آن جدا می‌سازد ابرها در نتیجه بالا رفتن از سطح زمین و افزایش ارتفاع متراکم می‌شوند و ابر بارانی عینیت می‌یابد، حرکت خود را با کمک بادها شروع کرده و در مسیر خود ممکن است تکه‌های ابری به آن اضافه شود یا از آن جدا شود ابرها با حرکت خود در بعضی از مناطق بسیار مطلوب و نجات‌بخش عمل می‌کنند و سطح مطلوبی از باران را در اختیار آن‌ها می‌گذارند ممکن است در برخی از مناطق و محدوده‌ها افراط و زیاده‌روی داشته بیش از حد می‌بارد و منجر به آسیب و سیلاب و حتی خساراتی سهمگین شود همچنین ممکن است در برخی مناطق تنها به رعد و برق و صاعقه محدود شوند و در واقع با وجود سر و صدای زیاد، بارشی صورت نپذیرد نکته مهم در ارتباط با ابرها این است که ماهیت عمومی آن‌ها در نهایت پایان‌پذیر است و سرنوشت آن‌ها در نهایت محتوم به پایان است.

اگرچه بازه عمر این ابرها می‌تواند متفاوت از هم باشد و اینکه رویکرد غالب در بیشتر آن‌ها تکه‌تکه شدن و در نهایت بازگشت یا اضافه شدن به ابرهای بارانی دیگر و یا حل شدن در تغییرات طبیعی یا به تعبیری از بین رفتن است نگارندگان این نظریه معتقدند مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران در ساختار حکمرانی با

قرار دادند. اما بدون تردید نظریات آن‌ها بسیار اثرگذار و مقبول در محافل علمی بود. پارتو معتقد بود به علت وجود تعارض منافع بین طبقات حاکم و فرودست در یک جامعه حرکت دائمی و متقابل از پایین به بالا و بالا به پایین وجود دارد. طبقه حاکم نیاز به جذب نیرو از طبقه پایین‌نشین دارد و در نهایت این سیال بودن منجر به شکست طبقه نخبه حاکم می‌شود (هیگلی، پاکولسکی، ۲۰۱۲).

اصطلاح تاریخ گورستان اشرافیت است. یکی از ماندگارترین جمله‌های پاره تو است (هیگلی، ۲۰۱۸). از جمله نقدهای وارد بر نظریه گردش نخبگان می‌توان به پیش‌فرض‌های حاکم بر آن اشاره کرد و این پیش‌فرض‌ها در بسیاری از کشورها و ساختار حکمرانی آن‌ها تطابق ندارد چراکه روح حاکم بر گردش نخبگان دیدگاه انبساطی و باز و سازگار با تعاملات است. در حالی که چرخه قدرت در بسیاری از کشورها محدود، بسته و تعاملات تقابلی با هدف حذف کامل رقیب است نه جایگزینی مقطعی. تعریف دشمن در نظام‌های حکمرانی مختلف متفاوت است که این نکته در گردش نخبگان مشاهده نمی‌شود. جوهره حاکم بر گردش نخبگان حداقل در ظاهر نشان‌دهنده دموکراسی است. اما در برخی کشورها این‌گونه نیست در گردش نخبگان محیط عامل تعیین‌کننده سیاست‌ها و راهبردها است. در حالی که در برخی کشورها مدیران برای جامعه راهبرد تنظیم می‌کنند. در ارتباط با نظریه بخش‌بندی (متراکم، منشوری، تفکیک شده) فردریگز نیز بزرگ‌ترین ابهام‌تأثیر یک‌طرفه محیط بر مدیریت دولتی بود به نحوی که اعتقاد داشت محیط شکل‌دهنده مدیریت دولتی است. این در حالی است که در بسیاری از جوامع به‌ویژه جوامع در حال توسعه مدیریت دولتی و مدیران اثرگذار آن بر محیط شکل‌گیری مدیریت دولتی اثر می‌گذارند و به مرور شکل‌دهنده محیط نیز می‌شوند. از سوی دیگر، متناسب با تحولات فرهنگی و تکنولوژی در سال‌های اخیر فضای مدیریت دولتی کشورهای در حال توسعه دیگر با ویژگی‌های تعریف شده فردریگز از جوامع منشوری انطباق تعیین‌کننده ندارد و کشورهای متعددی هستند که در حال توسعه هستند اما شامل توصیف فردریگز از ساختار حکمرانی کشورهای در حال توسعه نمی‌باشند.

سؤال دوم پژوهش در ارتباط با ارائه نظریه‌ای به‌منظور تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی و انعکاس جابه‌جایی و عملکرد مدیران در یک نظام حکمرانی بود که با طی گام‌های روش نظریه پردازی دانایی‌فرد (۱۳۸۸) (شکل ۱) نظریه ابرهای بارانی ارائه گردید: ۱- شناخت موضوع بحث‌انگیز: از طریق مطالعه منابع دانشی موجود، تجربه نگارندگان پژوهش و بحث و تبادل نظر با خبرگان

بحث و نتیجه گیری

پژوهش حاضر با هدف بررسی، نقد و مطرح ساختن ابهامات در نظریه‌های معتبر پیرامون مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن‌ها همین‌طور ارائه نظریه‌ای که بتواند ابهامات موجود را در نظر گرفته باشد انجام شد. برای پاسخ به سؤال اول پژوهش در ارتباط با نقد و واکاوی نقاط ابهام در نظریه‌های غالب بر فضای علمی مدیریت دولتی ایران با استفاده از روش مطالعه عمیق منابع موجود و مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۲۱ خبره انتخاب شده از جامعه آماری خبرگان دانش مدیریت دولتی ایران و تحلیل محتوای کیفی داده‌های جمع‌آوری شده صورت پذیرفت.

در نظریه کیوتران حرم اشاره شده است که بیشتر شرح مدیریت دولتی در کشورهای در حال توسعه است. کیوتران بر روی حرم هستند و مگر اتفاق خاصی بیفتد که از جای خود بلند شوند. همین‌طور تعداد محدودی از آن‌ها تغییر می‌کنند و در تعداد آن‌ها تغییر محدودی ایجاد می‌شود، در نقد این تبیین اشاره شد که در بسیاری از همان کشورهای در حال توسعه مدیریت دولتی با مقبولیت اکثریت شروع به کار می‌کند و با گذشت زمان مقبولیت و حتی تصمیم‌سازی اکثریتی در آن محدود و و محدودتر می‌شود به نحوی که شرایط ابتدایی و پایانی آن تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارند. ضمن اینکه حتی اگر عملکرد مدیریت دولتی مقبول باشد فضای گفتمانی آن بعد از مدتی از رونق می‌افتد و به حق یا ناحق به پایان حیات حکمرانی خود می‌رسد حتی اگر اتفاق خاصی نیفتد همین‌طور عملکرد مدیران دولتی در این نظریه به‌خوبی قابل تبیین نیست. نظریه منشوری فردریگز نیز همان‌طور که بیشتر اشاره شد در تبیین مدیریت دولتی با نارسایی‌های متعددی از پیش‌فرض‌ها تا نمودها همراه است. نظریه چرخش خبرگان نیز پیش‌فرض‌ها و نحوه شکل مدیریت دولتی و نحوه تعامل محیط و حکمرانی همین‌طور عملکرد مدیران را به‌خوبی تبیین نکرده است.

سؤال دوم پژوهش به ارائه نظریه‌ای به‌منظور تبیین ماهیت و کارکرد مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران در آن و انعکاس عملکرد آن‌ها اختصاص داشت. نظریه ارائه شده در این پژوهش با توجه به استفاده از رویکرد استدلال استعاره‌ای در پارادایم نمادین تفسیری قرار می‌گیرد. هستی‌شناسی ذهنیت‌گرایی را دنبال کرده و معرفت‌شناسی آن از نوع تفسیرگرایی است. همین‌طور گام‌های ارائه نظریه با استفاده از روش نظریه‌پردازی دانایی‌فرد (۱۳۸۸) دنبال شد. یک نظریه زمانی کارآمد و کاربردی تلقی می‌شود که

استفاده از این استعاره به شکلی کامل‌تر نسبت به دیگر نظریه‌ها قابل تبیین است. به این معنا که در مدیریت دولتی مطالبه جامعه، خواست عمومی (گرمای هوا) منجر به یک فرایند (همان تبخیر آب) مانند رفراندوم، انقلاب، انتخابات، اصلاح ساختاری و یا دیگر رخدادهای اجتماعی درون جامعه شکل می‌شود و مدیران منتخب، صاحبان تصمیم‌سازی و مجریان تصمیم‌ها می‌شوند که همان فرآیند تبخیر بخش کوچکی از آب دریا و جدا شدن آن از سطح آب و متراکم شدن (تفکیک و ترکیب مناصب و جایگاه‌ها) است. در ادامه ابرها به کمک باد که همان تحولات سیاسی است و در گذر زمان شروع به حرکت میکنند و در کنار حرکت کلیت ابر مدیریت دولتی برای انجام وظایف خود، جریان باد منجر به جابه‌جایی وضعی ابر و درواقع، چرخش و جابه‌جایی مدیران دولتی در درون ابرحکمرانی و مدیریت دولتی می‌شود. مدیران حاضر در صحنه قدرت در برخی حوزه‌ها و بخش‌های وظیفه‌ای خود عملکرد مناسبی دارند که همان بارش به اندازه و مطلوب باران است. از سوی دیگر، در برخی مناطق بیش از حد می‌بارند که مبین افراط و زیاده‌روی در حوزه عملکردی خود است که می‌تواند منجر به تبعات، هزینه و توسعه نامتوازن برای جامعه شود مدیران دولتی در برخی حوزه‌ها تنها به بیان شعار و حرف‌های آرمانی بدون پشتوانه عمل می‌پردازند که همان حالت صدای رعد و برق بدون بارش باران می‌شود و در برخی دیگر از حوزه‌ها نیز نه حرفی می‌زنند و نه عمل می‌کنند که همان عبور ابر بدون سر و صدا و رعد و برق و بارش می‌شود. مدیران اثرگذار در صحنه قدرت در گذر زمان و تحولات سیاسی دستخوش تغییراتی می‌شوند اما شاکله اصلی حفظ می‌شود مثل اضافه شدن تکه ابرهای سرگردان آسمان و یا جدا شدن آن‌ها از گروه اصلی مدیران دولتی حاکم بر صحنه حکمرانی و قدرت. درنهایت ابر مدیریت دولتی و حکمرانی به دلایل و تحولات مختلف و گذر زمان حتی با وجود عملکرد مناسب به پایان عصر و دوره خود میل کرده و نزدیک می‌شود اگرچه ممکن است این بازه زمانی به دلایل مختلف کم یا زیاد شود. اما درنهایت به پایان خود می‌رسد. ابری که در دوره‌ای پرباران و گسترده بود در مسیر حرکت بخشی از آن ریزش می‌کند بخشی از آن جدا می‌شود بخشی دیگر ممکن است به ابری قوی‌تر ملحق می‌شود و اندک بخش باقی مانده نیز از بین می‌رود.

پیشنهادی جهت علاقه‌مندان به انجام پژوهش در ارتباط با موضوع و اهداف پژوهش حاضر ارائه می‌شود. پیشنهاد اجرایی دوم که متناسب با سؤال نخست در نقد نظریه‌های غالب در فضای دانشی مدیریت دولتی در ایران می‌باشد که صاحب‌نظران و پژوهشگران داخلی با احترام به تلاش‌ها و نظریه‌های غالب در نقد آن‌ها با اهتمام بیشتر و جدی‌تر عمل کرده و مرز دانش در این حوزه را توسعه دهند. بخش‌هایی از نظریه‌ها که دارای ابهام و یا مغفول مانده‌اند را در فضای گفتمانی مورد بحث قرار داده و نقاط کلیدی و روشن آن‌ها را به دانش کاربردی تبدیل کنند.

در ارتباط با سؤال دوم پژوهش که طی آن نظریه ابرهای بارانی ارائه شد پیشنهاد می‌شود این نظریه مورد بحث قرار گرفته و ضمن نقد، تبیین و توسعه آن از سوی صاحب‌نظران در نظر گرفته شود. همچنین پیشنهاد می‌شود تولید دانش کاربردی از بطن نظریه‌ها و به‌ویژه نظریه ابرهای بارانی برای مدیران میدانی و اجرایی مدیریت دولتی مورد توجه قرار بگیرد. در ارتباط با پیشنهادهای پژوهشی نیز پیشنهاد می‌شود پژوهشگران علاقه‌مند به حوزه نظریه‌پردازی در حوزه دانشی مدیریت دولتی موضوعات پیشرو را مورد توجه قرار دهند: ۱- تحلیل گفتمان انتقادی ضعف نظریه‌پردازی در حوزه دانشی مدیریت دولتی در ایران ۲- واکاوی پاسخگویی نظریه‌های حال حاضر مدیریت دولتی برای تأمین نیازهای مدیریت دولتی آینده: با رویکرد آینده پژوهی.

References

- Basu, R. (2021). Revisiting Fred W. Riggs' Model in the Context of 'Prismatic' Societies Today. *Indian Journal of Public Administration*, 67(1), 87-95.
<https://doi.org/10.1177/00195561211005632>.
- Baekgaard, M. (2017). Prospect Theory and Public Service Outcomes: Examining Risk Preferences in Relation to Public Sector Reforms. *Public Administration*, 95(4), 927-42.
- Battaglio, P. R., JR., Belardinelli, P., Bellé, N., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-20.
- Bendassolli, P. F. (2013). Theory Building in Qualitative Research: Reconsidering the Problem of Induction [50 paragraphs]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 14(1), Art. 25.
- Biscaro, C., & Comacchio, A. (2018). Knowledge Creation Across Worldviews: How Metaphors Impact and Orient Group Creativity. *Organization Science*, 29(1), 58-79.
- Bouwman, R., & Grimmeliikhuisen, S. (2016). Experimental public administration from 1992 to 2014: A systematic literature review and ways forward. *International Journal of Public Sector Management*, 29(2), 110-31.

تواند علاوه بر توصیف و تشریح پدیده‌ها و روابط بین آن‌ها، نگاهی هم به پیش‌بینی پدیده‌ها و روابط آتی داشته باشد. نظریه ابرهای بارانی به عقیده نگارندگان این توانایی را دارد که ضمن توصیف شرایط مدیریت دولتی و جابه‌جایی مدیران آن‌ها در بسیاری از کشورها وضعیت آتی آن‌ها را نیز پیش‌بینی کند.

در پژوهش حاضر، سه نظریه معتبر در زمینه مدیریت دولتی بررسی و واکاوی شدند و ضمن تأکید بر ارزشمندی تلاش پژوهشگران آن‌ها ابهام و نقدهایی بر آن‌ها ارائه شد. بدون تردید بخش‌هایی از نظریه ارائه شده با سه نظریه پایه تو، فردریگز و دانایی‌فرد اشتراک دارد. اما نقاط اختلاف آن‌ها شکاف‌هایی بود که از دید نگارندگان این پژوهش توجه به آن‌ها ضروری بوده و سعی شد در نظریه ابرهای بارانی این نقاط تاریک و ابهام برانگیز روشن شوند. نگارندگان معتقدند که نظریه ارائه شده در پژوهش حاضر، نیز می‌تواند از نگاه دیگر پژوهشگران مورد مذاقه و تدقیق قرار گرفته و بخش‌هایی از آن مورد بحث قرار بگیرد که همین امر از نگاه نگارندگان نظریه به معنای سیال بودن علم و حرکت رو به جلوی آن تعبیر می‌شود و مورد استقبال قرار خواهد گرفت.

پیشنهاد های پژوهش

در پژوهش حاضر مطابق با نتایج به دست آمده پیشنهادهای ذیل: در دو بخش پیشنهادهای اجرایی: اول: راهکارهایی جهت کاربردی ساختن یافته‌ها و تحقیقاتی به‌منظور موضوعات

- Cantarelli, P., Bellé, N., & Belardinelli, P. (2020). Behavioral public HR: Experimental evidence on cognitive biases and debiasing interventions. *Review of Public Personnel Administration*, 40(1), 56-81.
- Cornelissen, J. P. (2005). Beyond compare: Metaphor in organization theory. *Academy of Management Review*, 30(4), 751-764.
- Cornelissen, J. P., Oswick, C., Thøger Christensen, L., & Phillips, N. (2008). Metaphor in organizational research: Context, modalities and implications for research-Introduction. *Organization Studies*, 29(1), 7-22.
- Danaeefard, H., & Alvani, S. M. (2007). Metaphorical reasoning strategy in building theory: A new theory of administrative system. *Management Research in Iran*, 11(3), 107-135. (In Persian)
- Danaeefard, H. (2009). A General Method of Theory Formation. *Methodology of Humanities and Social Sciences*, 15(58), 7-32. (In Persian)
- Danaeefard, H. (2013). Towards an Understanding of the Political Dowry Theory in the Public Sector: Theoretical Foundations, Conceptual Narrative, and Institutional and National Implications. *Strategic Management Thought*, 7(1), 5-31. (In Persian)
- Farazmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020. doi:10.1111/puar.2009.69.
- Friedman, K. (2003). Theory Construction in design research: Criteria, approaches, and methods. *Design studies*, 24(6), 507-522.
- Geys, B., & Sørensen, R. (2017). Never Change a Winning Policy? Public Sector Performance and Politicians' Preferences for Reforms. *Public Administration Review*, 78(2), 206-216.
- Haverland, M., & Yanow, D. (2012). A hitchhiker's guide to the public administration research universe: surviving conversations on methodologies and methods. *Public Administration Review*, 72(3), 401-408.
- Heracleous, L., & Jacobs, C. D. (2008). Understanding organizations through embodied metaphors. *Organization Studies*, 29(1), 45-78.
- Higley, J. (2018). Continuities and discontinuities in elite theory. In *The Palgrave Handbook of political elites* (pp. 25-39). Palgrave Macmillan, London.
- Higley, J., & Pakulski, J. (2012). Pareto's Theory of Elite Cycles. In J. V. Femia & A. Marshall (Eds.), *Vilfredo Pareto: Beyond Disciplinary Boundaries* (pp. 111-130). Surrey: Ashgate.