Journal of Public Administration
Print ISSN: 2008-5877
Online ISSN: 2423-5342

Public Problem Management Theory (PPM): The Necessity of Rethinking the Foundations, Unit of Analysis, and Design Logic of Public Administration and Governance

Reza Vaezi
Prof., Department of Public Administration, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
E-mail: vaezi@atu.ac.ir

Abstract

Objective

Public administration scholarship has undergone a continuous process of development and transformation since its establishment, extending from Classical Public Administration (CPA) theories to New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), Public Value Management (PVM), and New Public Governance (NPG). Each of these public administration theories has made a significant contribution to the development of public administration knowledge, and the necessity of continuing the process of theoretical evolution in this important field of study remains evident. In today's complex world, we are witnessing an accelerating process of fundamental change and transformation in the administration of societies' affairs. Complexity, dynamism, and the interconnectedness of public problems, transformations in the domains of information technology and artificial intelligence, and rising citizen expectations of governments underscore, more than ever before, the necessity of the continued transformation and evolution of theories in public administration. The fundamental question of public administration is now no longer merely how governments can become more efficient. The more fundamental question is how governments can learn, in confronting complex and fundamental public problems, to prepare themselves for changing conditions, to preserve public trust and their own legitimacy, and to enhance their management and governance capacity in accordance with the nature of public problems. In response to this very necessity, this article introduces Public Problem Management (PPM) theory as a new theoretical proposition in public administration and public governance.

Methods

The article adopts a theoretical and argumentative approach, developing its argument through critical analysis of existing theories and approaches, reconsideration of prevailing concepts

Citation: Vaezi, Reza (2026). Public Problem Management Theory (PPM): The Necessity of Rethinking the Foundations, Unit of Analysis, and Design Logic of Public Administration and Governance. *Journal of Public Administration*, 18(3), 595- 619. (*in Persian*)

Journal of Public Administration, 2026, Vol. 18, No.3, pp. 595 - 619
Published by University of Tehran, College of Management
https://doi.org/10.22059/jipa.2026.423478.4016
Article Type: Research Paper
© Authors
Received: June 20, 2026
Revised: July 27, 2026
Accepted: September 06, 2026
Published online: September 14, 2026

and assumptions, and the extension and integration of theoretical insights, with the aim of formulating and elaborating a new theory for public administration and governance. To situate PPM within the theoretical landscape of the field, the article compares PPM with Classical Public Administration (CPA), New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), Public Value Management (PVM), and New Public Governance (NPG).

Results

The central argument of PPM is that, under contemporary complex conditions, the public problem should not be regarded merely as one of the topics of concern to public administration; rather, it can constitute the central focus of public administration theory and the starting point for the design, organization, capacity-building, and transformation of the public administration and governance system, as well as the unit of analysis of public administration theory. PPM rests on the premise that government and public organizations are instruments for achieving public outcomes at the level of society, and that when the resolution of public problems is the ultimate goal of the public administration and governance system, the instrument cannot be treated as prior to the goal. Accordingly, rather than situating the public problem within the pre-defined frameworks and capacities of government, PPM accepts the possibility that the nature, complexity, and evolution of the public problem should be determinative in the design and rearrangement of capacity, structure, organization, the role of government, the composition of actors, and the mode of management and governance. On this basis, government can, instead of concentrating on the management of public organizations, attend to the management of society and public problems, and instead of defining general and fixed rules for public organizations, devote itself to the continuous production of capacity for the management and resolution of public problems. The comparative analysis further indicates that the principal distinguishing feature of PPM is not merely its being problem-oriented; rather, it is the shift in the focus of public administration and governance theory from public organizations to the public problem, together with its advocacy of a change in the unit of analysis from public organizations to the public problem.

Conclusion

The endeavor of PPM is to provide a theoretical basis for the transition of public administration from organization to society and its problems. On this basis, PPM seeks to formulate and advance a new theory for public administration and governance, one whose foundation, unit of analysis, and design logic are rethought in accordance with the nature of public problems rather than with the pre-defined boundaries of public organizations. The importance of this theory lies in this shift in perspective: instead of first determining the structure of public administration and then placing the problem within it, we should begin with the public problem and shape the appropriate capacities and arrangements for managing it.

Keywords: Public Problem Management (PPM), Public problem, Public administration, Unit of analysis, Administrative capacity, Governance and Government capacity.

مدیریت دولتی
شاپا چـــاپـــی: ۲۰۰۸-۵۸۷۷
شاپا الکترونیکی: ۲۴۲۳-۵۳۴۲

نظریهٔ «مدیریت مسئلهٔ عمومی»

ضرورت بازاندیشی در مبنا، واحد تحلیل و منطق طراحی مدیریت دولتی و حکمرانی

رضا واعظی

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: vaezi@atu.ac.ir

چکیده

هدف: دانش مدیریت دولتی از بدو تأسیس تاکنون، روند تکامل و تحول خود را طی کرده است. این روند از ظهور نظریه‌های کلاسیک مدیریت دولتی تا نظریه‌های مدیریت دولتی نوین، خدمات عمومی نوین، مدیریت ارزش عمومی و حکمرانی عمومی نوین امتداد یافته است. هر یک از نظریه‌های مدیریت دولتی در توسعهٔ دانش مدیریت دولتی سهم بزرگی داشته‌اند و همچنان این ضرورت درک می‌شود که روند تحولات نظری این قلمرو علمی مهم ادامه یابد. در دنیای پیچیدهٔ کنونی ما شاهد روند فزایندهٔ تغییرات و تحولات بنیادین در ادارهٔ امور جوامع هستیم. پیچیدگی، پویایی، درهم‌تنیدگی مسائل عمومی، تحولات در قلمرو فناوری اطلاعات و هوش مصنوعی و افزایش انتظارات شهروندان از دولت‌ها ضرورت تداوم تحول و تکامل نظریه‌ها در دانش مدیریت دولتی را بیش از گذشته خاطرنشان می‌سازد. اینک پرسش اساسی مدیریت دولتی، دیگر فقط این نیست که چگونه دولت‌ها می‌توانند کارآمدتر شوند؟ پرسش بنیادی‌تر آن است که دولت‌ها چگونه می‌توانند در مواجهه با مسائل عمومی پیچیده و اساسی، یاد بگیرند خود را برای شرایط در حال تغییر آماده کنند، اعتماد عمومی و مشروعیت خود را حفظ کنند و توان یا ظرفیت مدیریت و حکمرانی خود را متناسب با ماهیت مسائل عمومی ارتقا بخشند؟

روش: این مقاله از رویکردی نظری و استدلالی بهره می‌گیرد و استدلال خود را از طریق تحلیل انتقادی نظریه‌ها و رویکردهای موجود، بازاندیشی در مفاهیم و مفروضات رایج و بسط و تلفیق بینش‌های نظری پیش می‌برد. هدف مقاله، صورت‌بندی و تبیین نظریه‌ای جدید در حوزهٔ مدیریت دولتی و حکمرانی است. به‌منظور تبیین جایگاه مدیریت مسئلهٔ عمومی (PPM) در چشم‌انداز نظری این حوزه، در این نوشتار، نظریهٔ مدیریت مسئلهٔ عمومی با نظریه‌های مدیریت عمومی کلاسیک (CPA)، مدیریت دولتی نوین (NPM)، خدمات عمومی نوین (NPS)، مدیریت ارزش عمومی (PVM) و حکومت‌داری عمومی نوین (NPG) مقایسه شده است.

یافته‌ها: این مقاله نظریهٔ «مدیریت مسئلهٔ عمومی» یا (PPM) را به‌عنوان یک پیشنهاد نظری جدید در مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی و در پاسخ به همین ضرورت معرفی می‌کند. استدلال این نظریه آن است که در شرایط پیچیدهٔ کنونی «مسئلهٔ عمومی» نباید فقط یکی از موضوعات مورد توجه مدیریت دولتی باشد، بلکه می‌تواند کانون اصلی نظریهٔ مدیریت دولتی و نقطه آغازین طراحی، سازمان‌دهی، ظرفیت‌سازی و تحول نظام مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی و همچنین واحد تحلیل نظریه مدیریت دولتی قرار گیرد. PPM بر این فرض

استناد: واعظی، رضا (۱۴۰۵). نظریهٔ «مدیریت مسئلهٔ عمومی» ضرورت بازاندیشی در مبنا، واحد تحلیل و منطق طراحی مدیریت دولتی و حکمرانی. *مدیریت دولتی*، ۱۸(۳)، ۵۹۵ — ۶۱۹.

مدیریت دولتی، ۱۴۰۵، دوره ۱۸، شماره ۳، صص. ۵۹۵ – ۶۱۹
ناشر: دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران
نوع مقاله: علمی پژوهشی
© نویسندگان
تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۳/۳۰
تاریخ ویرایش: ۱۴۰۵/۰۵/۰۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۱۵
تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۶/۲۳
doi: https://doi.org/10.22059/jipa.2026.423478.4016

استوار است که دولت و سازمان‌های دولتی، ابزارهایی برای دستیابی به نتایج عمومی در سطح جامعه‌اند و هنگامی که حل مسائل عمومی غایت نظام مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی است، نمی‌توان ابزار را بر غایت مقدم دانست. بنابراین به‌جای آنکه مسئلهٔ عمومی را در چارچوب سازمان‌ها و ظرفیت‌های از پیش‌تعریف‌شده دولت قرار دهیم، باید امکان آن را بپذیریم که ماهیت، پیچیدگی و تحول مسئلهٔ عمومی در طراحی و بازآرایی ظرفیت، ساختار، سازمان، نقش دولت، ترکیب بازیگران و شیوهٔ مدیریت و حکمرانی تعیین‌کننده باشد. بر این اساس، دولت به‌جای تمرکز بر مدیریت سازمان‌های دولتی می‌تواند به مدیریت جامعه و مسئله‌های عمومی بپردازد و به‌جای تعریف قواعد عام و ثابت برای سازمان‌های دولتی، به تولید مستمر ظرفیت برای مدیریت و حل مسئله‌های عمومی همت گمارد. تلاش PPM بر ارائهٔ یک مبنای تئوریک برای گذار مدیریت دولتی از سازمان به جامعه و مسائل آن است.

نتیجه‌گیری: در این نوشتار ضمن مقایسه PPM با مدیریت دولتی کلاسیک (CPA)، مدیریت دولتی نوین (NPM)، خدمات عمومی نوین (NPS)، مدیریت ارزش عمومی (PVM)، و حکمرانی عمومی نوین (NPG) تأکید می‌شود که وجه تمایز اصلی PPM فقط «مسئله‌محور بودن» نیست، بلکه تغییر کانون نظریهٔ مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی از سازمان‌های دولتی به «مسئلهٔ عمومی» است. همچنین، این نظریه مدافع تغییر واحد تحلیل از سازمان‌های دولتی به «مسئلهٔ عمومی» است. اهمیت این نظریه در این تغییر نگاه نهفته است که به جای آنکه ابتدا ساختار مدیریت دولتی را تعیین کنیم و سپس مسئله را در آن جای دهیم، باید از مسئله عمومی آغاز کنیم و ظرفیت‌ها و ترتیبات مناسب را برای مدیریت آن شکل دهیم.

کلیدواژه‌ها: مدیریت مسئلهٔ عمومی، مسئلهٔ عمومی، مدیریت دولتی، حکمرانی عمومی، واحد تحلیل، ظرفیت و توان دولت.

مقدمه: پرسش جدید

در دنیای پیچیده و در حال تغییر و تحولات سریع کنونی سؤال اصلی این است که دولت‌ها در مسیر مواجهه با مسائل پیچیده و اساسی چگونه یاد بگیرند و حکمرانی عمومی را نه صرفاً بر مبنای اصول نسبتاً ثابت و از قبل تعریف‌شده بلکه بر مبنا و منبعث از «مسئلهٔ عمومی» طراحی کنند. دولت‌های معاصر با مجموعه‌ای از مسائل مواجهند که بسیاری از آن‌ها در مرزهای یک سازمان، وزارتخانه یا حتی بخش مشخصی از دولت قرار ندارند. محیط زیست، مهاجرت، همه‌گیری‌ها، نابرابری، امنیت، هوش مصنوعی، امنیت سایبری، مشارکت شهروندان، گسست نسلی، دموکراسی دیجیتال، فقر، تسلط شرکت‌های بزرگ در حوزهٔ دانش و فناوری، و شکست حکمرانی نمونه‌هایی از عرصه‌هایی است که مسائل عمومی در آن‌ها شکل می‌گیرد و دائماً تغییر می‌کند.

ممکن است «موضوعات عمومی» محدود و نسبتاً قابل شناسایی باشند؛ اما مسائل عمومی درون این موضوعات متعدد و متغیرند. تفاوت اصلی دنیای امروز با گذشته الزاماً در انواع الگوهای سازمانی و یا تعدد نظریه‌های مدیریت دولتی نیست بلکه در تنوع سرعت تحول و سطح پیچیدگی مسئله‌های عمومی است. این تحول به‌دلیل اثرهای مستقیم روی مسئله‌های عمومی که دولت‌ها باید آن‌ها را مدیریت کنند، می‌تواند مبنای ما را در تعریف نظریه مدیریت دولتی تغییر دهد. اکنون، سؤال اصلی دیگر فقط این نیست که سازمان دولت بر اساس کدام تئوری مدیریت دولتی طراحی شود؟ بلکه پرسش اساسی‌تر این است که دولت با چه مسئله‌هایی مواجه است و برای مدیریت و حل مسئلهٔ عمومی به چه نوع نظام و یا الگویی در مدیریت دولتی و حکمرانی نیاز دارد؟ این پرسش بر ضرورت اولویت داشتن مسئله‌ها در تعیین نوع الگوی مدیریت دولتی و طراحی ساختار و خط‌مشی عمومی دلالت دارد. به‌عبارت دیگر باید دید نظام مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی برای مدیریت و حل مسئلهٔ عمومی به چه توان یا ظرفیت، قابلیت، سازمان، ساختار و ترکیبی از بازیگران نیاز دارد؟

این مقاله بر بنیان یک پژوهش نظری و با هدف توسعهٔ نظری یا تئوریک استوار است. فرایند نظریه‌پردازی بر مبنای تحلیل انتقادی ادبیات و استدلال تئوریک است و از بازاندیشی در واحد کانونی مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی، یعنی گذار از «سازمان» به «مسئلهٔ عمومی» آغاز شده و با نقد محدودیت‌های نظریه‌ها یا شبه‌پارادایم‌های مدیریت دولتی و بهره‌گیری تلفیقی از مهم‌ترین ارکان نظری آن‌ها به صورت‌بندی مفاهیم و گزاره‌های تئوریک و سرانجام ساخت نظریه رسیده است.

روندهای جدید و ضرورت بازاندیشی در مدیریت دولتی

بر اساس آنچه در صحنهٔ تحولات جهانی امروزین شاهدیم، می‌توان گرایش‌ها و روندهای متفاوتی را دید که اهمیت محیط جهانی و ضرورت پاسخ‌های متفاوت نظام‌های مدیریت دولتی به محیط و مسئله‌های عمومی را بازگو می‌کند. بسیاری از نظریه‌های سازمان، مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی درصدد تشریح و درک صحیح این روندها بوده و هستند و ما نیز برای ارائهٔ نظریهٔ خود، بر این روندها تکیه می‌کنیم. چندین روند مهم را می‌توان مشاهده کرد:

- از اداره سازمان‌های دولتی به‌سوی حکمرانی و اداره مسئله‌های عمومی؛

- از خطمشی‌گذاری و تصمیم‌گیری مبتنی بر تجربه به‌سوی تصمیم‌گیری مبتنی بر داده، هوش مصنوعی و اشکال جدید هوشمندی؛
- از تأکید صرف بر کارایی اداری (عمدتاً تا دهه ۸۰) به‌سوی خلق ارزش عمومی، اعتماد، اخلاق و انصاف.

این روندها نشان می‌دهد که محیطی که دولت در آن عمل می‌کند، از نظر سرعت تغییر، پیچیدگی و تنوع مسئله با گذشته تفاوت اساسی یافته است. بنابراین ممکن است همان‌گونه که نظریه‌های مدیریت دولتی در دوره‌های گذشته، احتمالاً با شرایط محیطی همان دوره متناسب بوده‌اند، اکنون نیز به بازاندیشی در مبنای نظری و کانون اساسی دانش مدیریت دولتی نیاز دارند تا دانش مدیریت دولتی و حوزهٔ عمل آن بتواند در تناسب با شرایط محیطی کنونی شکل بگیرد.

مسئلهٔ عمومی و محدودیت‌های سازمان‌های دولتی ثابت و از قبل طراحی‌شده

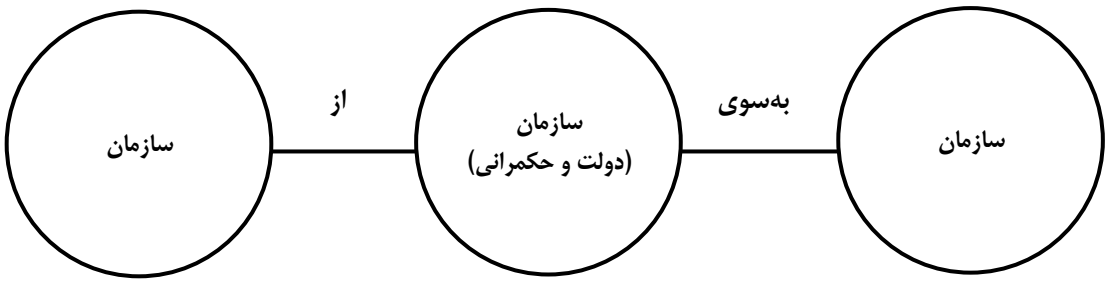
مسئله‌های عمومی به سازمان‌های دولتی متعلق و منحصر نیستند، بلکه از جوامع ومحیط نشئت می‌گیرند. دولت و سازمان‌های دولتی و عمومی، هنگامی قادر خواهند بود جامعه و مسائل عمومی آن را مدیریت کنند که با نظام‌های اداری متناسب با آن مسائل به سراغ مدیریت بروند؛ در حالی‌که گاهی سازمان‌های عمومی با ترکیب کمابیش ثابت سازمانی و بدون انطباق آن با شرایط در حال تغییر، به اداره امور عمومی می‌پردازند. پایبندی مفاهیم «نظری» و مبانی طراحی در «عمل» به اصول نشئت گرفته از قواعد سازمانی (سازمان برای سازمان) بسیار بیشتر است تا ضرورت‌های برخاسته از محیط. یک مسئلهٔ عمومی ممکن است هم‌زمان با محیط زیست، اقتصاد، سلامت، امنیت، فناوری، جامعه مدنی و سیاست مرتبط باشد و در نتیجه در مرزهای هیچ وزارتخانه یا دستگاهی انحصار نیابد. از سوی دیگر اگر دولت را یک نظام یکپارچه در نظر بگیریم، ماهیت هر مسئلهٔ عمومی می‌تواند الزامات ساختاری و سازمانی خاص خود را ایجاب کند، به‌طوری که حتی دولت به‌عنوان یک «کل» نیز ظرفیت لازم و متناسب را برای مدیریت و حل مسئلهٔ عمومی نداشته باشد. بنابراین پرسش مهم این نیست که «یک وزارتخانه یا دستگاه چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟» بلکه پرسش بنیادی‌تر این است: «برای مدیریت مسئلهٔ عمومی و بر اساس آن، نظام مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی به چه توان یا ظرفیت‌هایی نیاز دارد؟»

این تغییر سؤال تغییر مهمی در منطق نظری ایجاد می‌کند. سازمان‌های دولتی ممکن است نسبتاً ثابت باشند؛ اما قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانایی مورد نیاز برای مدیریت مسئله‌های عمومی دائماً تغییر می‌کنند. اگر چنین است، قلب نظریهٔ مدیریت دولتی و حکمرانی، در آینده نمی‌تواند فقط «سازمان» باشد، بلکه باید «مسئلهٔ عمومی» و توانایی مدیریت و مواجهه با آن کانون اصلی در نظر گرفته می‌شود.

سازمان؛ ابزار یا غایت؟

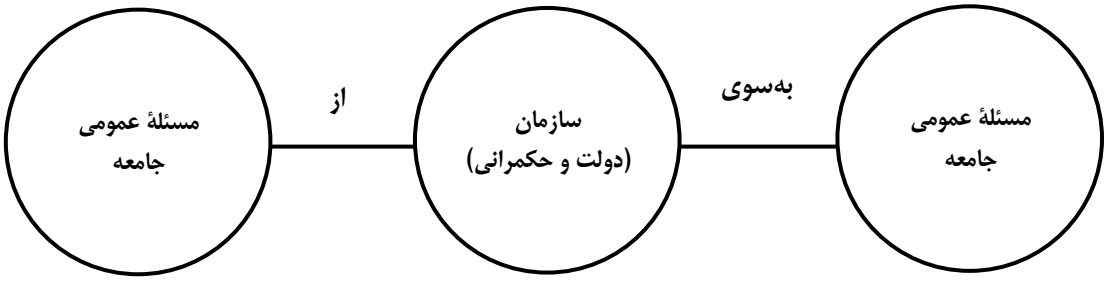
سازمان ابزار دستیابی به غایت‌هاست. اگر غایت (نتیجه) مورد انتظار ساده و پایدار باشد، ساختارهای نسبتاً پایدار ممکن است مناسب باشند؛ اما هنگامی‌که نتایج مورد انتظار پیچیده، متغیر و وابسته به شرایط محیطی باشند، این پرسش مطرح می‌شود که آیا ساختار ثابت و از قبل تعریف‌شده که الزاماً متناسب با شرایط و مسائل جدید نیست، همچنان می‌تواند مناسب‌ترین ابزار باشد. نکتهٔ اینجاست که اغلب طرح‌های سازمانی دولت بر اساس اصول و قواعدی است که در تئوری‌های

موجود و اصول نسبتاً عام و کلی ادارهٔ امور سازمان‌ها ریشه دارد و این یعنی، تغییرات سازمان بر اساس مبانی سازمان و شاید برای سازمان تنظیم می‌شود.



شکل ۱. طراحی سازمان در شکل متداول

در حالی‌که اگر سازمان‌ها را نظام‌ها یا ابزارهایی برای دستیابی به نتایج بدانیم و توفیق در رسیدن به نتایج اصل باشد، در این صورت این غایت و اهداف عالیه است که اقتضائات و بنیان‌های اساسی نظام‌های ابزاری را تعیین می‌کند. به همین جهت، سازمان مناسب بر مبنای اهداف نهایی و غایی شکل می‌گیرد، وضعیتی که در آن تعهد به نتایج و غایت‌ها تعیین‌کننده‌تر از تعهد به اصول عام و نسبتاً ثابت طراحی است.



شکل ۲. طراحی سازمان به‌مثابهٔ ابزار دستیابی به غایت

اجازه دهید با ذکر یک مثال موضوع را روشن‌تر کنیم. یک کارخانه تولید ماشین‌آلات کشاورزی انواع ماشین‌آلات را برای مقاصد و مسائل و اهداف مختلف تولید می‌کند. کمباین، خرمن‌کوب، تراکتور، گاوآهن، علف‌بر، موتور پمپ آبیاری و... هر کدام برای یک موضوع یا هدف خاصی تولید می‌شوند. کارخانهٔ مرکزی اگرچه از دانش مهندسی ساخت ماشین‌آلات بهره می‌برد، تنوع در ساخت انواع ماشین‌آلات از مسئله یا هدفی که هر ماشین با آن سروکار دارد، ریشه می‌گیرد. در حقیقت ترکیب اصول ثابت طراحی با تعیین دقیق مسئله یا کارویژه به امکان تولید و یا طراحی ماشین‌های مختلف برای مسائل متفاوت منجر می‌شود.

دولت و تشکیلات مرکزی آن به‌مثابهٔ مرکزیت کارخانه تولید ماشین‌آلات است. به این ترتیب که ضمن داشتن یک مرکزیت معین، قابلیت ساخت‌دهی و طراحی انواع ساختارها یا سامانه‌های متفاوت و متناسب با هر مسئلهٔ عمومی اساسی را دارد. تفاوت دولت با این کارخانه در این است که مسئله‌های عمومی دارای تغییر و انعطاف بیشتری نسبت به محصولات کارخانه کشاورزی است و ضرورت بازآرایی و بازسازمان‌دهی مستمر دولت و سازمان‌های آن برای مدیریت مسائل عمومی بسیار بیشتر است.

اگر مدیریت و حل مسئلهٔ عمومی هدف نهایی باشد، می‌توان با این استدلال که غایت بر ابزار مقدم است (تقدم ذاتی دارد و نه الزاماً تقدم زمانی) مبنا و منشأ مسئله را جایگزین مبنا و منشأ سازمان کرد. مسائل عمومی از شرایط محیطی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و تکنولوژیک ناشی می‌شوند و نه از درون سازمان‌های دولتی. در این صورت چگونه می‌توان طراحی سازمان دولت را مستقل از آن و صرفاً بر اساس اصول از پیش تعریف‌شده انجام داد؟ (نکته‌ای که در مثال به آن اشاره شد). بدین ترتیب سازمان باید در خدمت مسئلهٔ عمومی باشد و بر اساس آن طراحی شود، نه اینکه مسئلهٔ عمومی ناچار باشد خود را با ظرفیت سازمان از پیش موجود تطبیق دهد.

از «دولت‌محوری» به «مسئله‌محوری»

برای فهم دقیق‌تر PPM، می‌توان به دو رویکرد متمایز اشاره کرد:

الف) نظام مدیریت دولت‌محور[1]

در این رویکرد دولت مبنای طراحی نظام اداری است. دولت سازمان‌ها، تقسیمات، وظایف و کارکردهای نسبتاً پایدار خود را دارد و مسائل عمومی از طریق این ساختارها مدیریت می‌شوند. در موضوع خط‌مشی‌گذاری و ضرورت هماهنگی میان‌بخشی این نظریه نقطه سرآغاز را ساختارها، سازمان‌ها و ظرفیت‌های خود دولت می‌داند؛ یعنی مسئلهٔ عمومی عمدتاً و اساساً از نظرگاه وظایف و اشکال نهادی سازمان‌های دولتی تعریف می‌شود و بر این اساس دستگاه‌های مختلف دولتی با هماهنگی پاسخ مناسب می‌دهند. بنابر نظر توسن و لنگ، این رویکرد بر ابعاد نهادی و سازمانی هماهنگی خط‌مشی عمومی تأکید دارد (توسن و لنگ[2]، ۲۰۱۷). طبق این استدلال، دولت واحد اصلی تحلیل است و فرایندهای بعدی از دولت و ساختار آن سرچشمه می‌گیرد.

ب) نظام مدیریت مسئله‌محور[3]

در این رویکرد نقطه آغاز مسئله‌ای است که در جهان واقع باید مدیریت و حل شود. تأکید بر مسائل پیچیده است و همکاری میان سازمان‌های دولتی بر اساس مسئله تنظیم می‌شود. مدیران دولتی برای دستیابی به نتایج باید بتوانند فراتر از مرزهای سازمانی شبکه‌های همکاری برای حل مسئله تشکیل دهند. همچنین بر اهمیت جایگاه «مسئلهٔ عمومی» در

1. Government-Centered Administration System
2. Tosun & Lang
3. Problem-Centered Administration System

شکل‌گیری تنظیمات سازمانی و فرایندها تأکید می‌شود و مسئله مبنای آن معرفی می‌شود. این دو رویکرد متمایز برای درک بهتر تفاوت در مبنای «دولت» و «مسئله» بسیار کمک‌کننده است (بارداچ[1]، ۱۹۹۸؛ اندروز، پریچت و وولکاک[2]، ۲۰۱۷).

نظریه PPM از رویکرد دوم بسیار فراتر می‌رود و به «مسئله عمومی» نه فقط به عنوان مبنایی در روش کار مدیریت بلکه به عنوان مفهومی فلسفی و تئوریک که جایگاه کانونی در نظریه «مدیریت مسئله عمومی» دارد می‌نگرد.

تغییر واحد تحلیل از سازمان دولتی به مسئلهٔ عمومی

اینک به یکی از مهم‌ترین استدلال‌های نظری PPM می‌رسیم.

«مسئلهٔ عمومی پیش از آنکه در سازمان‌های دولتی یا از طریق آن پدیدار شود، در جامعه و محیط عمومی شکل می‌گیرد». اگر مسئلهٔ عمومی به سازمان دولتی متعلق و منحصر نیست، چرا باید همچنان «سازمان» واحد اصلی تحلیل نظریه مدیریت دولتی باشد؟

نظریه‌های مدیریت دولتی و شبه پارادایم‌های مختلف، هر یک از زاویه‌ای متفاوت سازمان، دولت، مدیریت، عملکرد، شهروند، شبکه یا ارزش عمومی را در کانون توجه قرار داده‌اند. تمایز اساسی و فلسفی نظریهٔ ما فقط مهم دانستن «مسئلهٔ عمومی» نیست؛ چرا که این تأکید توسط برخی صاحب‌نظران و پژوهشگران قبلاً مطرح و بر اهمیت آن تأکید شده است. نوآوری و تمایز نظریهٔ ما در این است که همان گونه که هر یک از مکاتب یا نظریه‌های مدیریت دولتی (مدیریت دولتی کلاسیک CPA، مدیریت دولتی نوین NPM، خدمات عمومی نوین NPS، مدیریت ارزش عمومی PVM و حکمرانی عمومی نوین NPG) واحد تحلیل خود را داشته‌اند، ما در نظریهٔ خود تحت عنوان «مدیریت مسئلهٔ عمومی»، واحد تحلیل را «مسئلهٔ عمومی» معرفی می‌کنیم.

طبق نظریهٔ PPM، واحد تحلیل مدیریت دولتی می‌تواند از «سازمان دولتی» به «مسئلهٔ عمومی» تغییر یابد. این گزاره با این پیشنهاد کاملاً متفاوت است که صرفاً بگوییم «مسائل عمومی مهم هستند». همان گونه که گفتیم اهمیت مسئلهٔ عمومی پیش از این نیز در ادبیات مختلف مطرح شده است؛ اما نوآوری PPM در این است که مسئلهٔ عمومی را به‌عنوان کانون اصلی در تئوری «مدیریت مسئلهٔ عمومی» PPM و همچنین به‌عنوان واحد تحلیل نظریهٔ مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی پیشنهاد می‌کند. بر این مبنا می‌توان پذیرفت که طراحی نظام‌های مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی و همچنین اصلاحات اداری، نمی‌تواند فقط از دولت و ساختار آن نشئت بگیرد، بلکه باید برخاسته از مسائل واقعی جامعه باشد. شاید بتوان یکی از عارضه‌های دنیای سازمانی کنونی را بی‌ارتباطی یا سستی ارتباط آن با متن جوامع بشری دانست. سازمان‌ها چنان قدرت یافته‌اند و آنچنان دنیای خود را پیچیده ساخته‌اند که ادارهٔ آن‌ها خود یک معضل جدی است و باور اینکه آن‌ها با نظام پیچیدهٔ خودساختهٔ درونشان بتوانند در متن جامعه زیست داشته باشند و برای ادارهٔ مسائل جامعه و نیازهای پیچیدهٔ آن اقدام کنند، بسیار بعید جلوه می‌کند. بر همین اساس نظریهٔ PPM می‌تواند کوششی باشد برای خروج

1. Bardach
2. Andrews, Pritchett & Woolcock

از این جدایی و راهی باشد به‌سوی پیوستگی و وفاداری نظام سازمانی دولت به جامعه و مسائل آن. به تعبیر اسکات[1] (۲۰۰۳) همهٔ سازمان‌ها بخش مهمی از منابع و انرژی خود را صرف خود می‌کنند. نسبت انرژی مصروفه برای سازمان ممکن است در مقایسه با انرژی صرف‌شده برای نیازهای جامعه و مدیریت مسائل عمومی منطقی نباشد. ما این مفهوم را در استعارهٔ حرکت گردشی و حرکت انتقالی سازمان‌های دولتی توضیح داده‌ایم (واعظی، ۱۴۰۰). طبق این استعاره و استدلال‌های مندرج در آن سازمان‌های دولتی عمدتاً چنان مغلوب نظام سازمانی و ساختاری خود شده‌اند که فرصت مدیریت مسائل خارج از سازمان فقط بخشی کوچک از دغدغه آن‌هاست. پیکر تنومند و پیچیدگی سازمانی در عصر کنونی کمتر فرصت پرداختن به مسائل جامعه را می‌دهد و اداره کردن سازمان‌های عظیم دولتی خود موضوع مهم و جداگانه‌ای شده است. بدین ترتیب ما بیشتر شاهد حرکت گردشی (حرکت برای حفظ سازمان) هستیم و نسبت حرکت انتقالی (حرکت برای جامعه و نیازهای شهروندان) به حرکت گردشی منطقی و علمی نیست و قاعدهٔ ابزار ـ هدف (غایت) را به هم می‌ریزد. این تمایز برای توسعهٔ نظریه اهمیت اساسی دارد.

چرا تغییر واحد تحلیل اهمیت دارد؟

اگر واحد تحلیل «سازمان دولتی» باشد، بسیاری از پرسش‌های نظری حول ویژگی‌های سازمان‌های دولتی، ساختار، سلسله مراتب، منابع، وظایف، مرزها و روابط درون سازمانی شکل می‌گیرند و اگر واحد تحلیل «مسئلهٔ عمومی» باشد، پرسش‌ها تغییر می‌کنند:

- مسئله چیست؟
- ماهیت آن چیست و پیچیدگی آن در چه چیز هست؟
- چه عواملی آن را ایجاد کرده‌اند؟
- چه بازیگرانی در مسئله ذی‌ربط و ذی‌سهم هستند؟
- چه توان وظرفیت‌هایی برای مدیریت آن لازم است؟
- چه نوع سازمان یا سازمان‌هایی برای آن متناسب است؟
- چه نوع رابطه‌ای میان دولت و جامعه مدنی لازم است؟
- چه نوع حکمرانی مناسب است؟
- چگونه باید یاد گرفت؟
- چه زمانی باید ساختار تغییر کند؟
- و پس از تغییر مسئله، آیا ساختار قبلی هنوز مناسب است؟

بنابراین تغییر واحد تحلیل می‌تواند جهت، محتوا و فرایند تولید نظریه‌های مدیریت دولتی را نیز تغییر دهد. سازمان‌های دولتی ممکن است ثابت باشند؛ اما قابلیت، ظرفیت و توانایی مدیریت مسائل دائماً تغییر می‌کند. اگر چنین باشد، هستهٔ

1. Scott

مرکزی و قلب تئوری مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی در آینده «مسئلهٔ عمومی» خواهد بود. این مسئله‌ها هستند که اشکال سازمانی را تعیین می‌کنند و نه برعکس. در این صورت استدلال ما این است که واحد تحلیل نظریه‌های مدیریت دولتی، از «سازمان دولتی» به «مسئلهٔ عمومی» تغییر می‌یابد.

مسئلهٔ عمومی به‌عنوان مبنا و منشأ تحول مدیریت دولتی در نظر و عمل

بر مبنای PPM طراحی سازمان‌های دولتی و اصلاحات، نمی‌تواند فقط از ساختارهای موجود و تئوری‌های متداول سازمان نشئت بگیرد، بلکه بیشتر در مسائل واقعی جامعه ریشه دارد. دولت و سازمان‌های آن باید خود را با مسائل عمومی انطباق دهند، نه اینکه مسائل عمومی الزاماً خود را با سازمان دولت تطبیق دهد. در صورتی‌که طراحی سازمان دولت و حکمرانی بر مبنای قواعد و اصول نسبتاً ثابت مکاتب و نظریه‌های فعلی باشد، قاعدتاً انتظار باید این باشد که مسئله‌های عمومی به اندازه ظرفیت نهادی و سازمانی از قبل تعریف‌شده درآیند؛ زیرا در این صورت قابل مدیریت هستند. بدین ترتیب مسئله‌ها باید از ظرفیت نظام مدیریت دولتی و حکمرانی تبعیت کنند یا در غیر این صورت، مدیریت‌ناپذیر و حل‌نشدنی باقی بمانند.

استدلال ما با بنیان‌های فلسفی پست‌مدرنیزم نیز انطباق بیشتری دارد. هنگامی‌که ظرفیت و ابزارهای حکمرانی ما نتواند ابعاد گسترده‌تری از یک مسئله را درک کندو ظرفیت و توان صورت‌بندی آن را داشته باشد، ممکن است از ابعاد دیگر مسئله و عمق آن چشم‌پوشی کند و ظرفیت و توان محدود مدیریت دولتی به قابلیت درک عمیق و گسترده یک مسئله به همان شکل که هست سایه اندازد و در نتیجه نظام مدیریت دولتی از درک عمیق محروم بماند و قادر به حل مسئله نشود. در نهایت، مسئله‌ای که از توان و ظرفیت موجود فراتر باشد ممکن است: کمتر دیده شود؛ ساده‌سازی شود؛ ناقص صورت‌بندی شود یا به‌طور کلی مدیریت‌ناپذیر تلقی شده و از دستور کار خارج شود.

اینجا یکی دیگر از استدلال‌های فلسفی PPM شکل می‌گیرد: «ممکن است محدودیت ظرفیت و ابزارهای حکمرانی بر نحوهٔ شناخت مسئله سایه بیفکند». یعنی نظام مدیریت دولتی نه فقط در «مدیریت و حل مسئله»، بلکه حتی در ادراک، تعریف و صورت‌بندی مسئله نیز می‌تواند تحت تأثیر محدودیت‌های خود قرار گیرد.

مسئلهٔ عمومی و نظریهٔ «ارادهٔ سیاسی ــ توان اداری»

ما در نظریهٔ «ارادهٔ سیاسی» و «توان اداری» گفته‌ایم (واعظی، ۱۴۰۰) که چنانچه توان یا ظرفیت اداری دولت محدودتر از ارادهٔ سیاسی مشروع آن باشد، در عمل دولت به اندازهٔ توان محدود خود عمل می‌کند و نه به اندازه ارادهٔ سیاسی. اگر توان اداری یا ظرفیت دولت کمتر از اراده سیاسی باشد؛ یعنی توان اداری کمتر از ارادهٔ سیاسی باشد. در این‌صورت تحقق اراده دولت و به‌ثمر رساندن خط‌مشی عمومی به‌دلیل سطح نازل توان و ظرفیت دولت لاجرم کاهش می‌یابد و دولت بیش از آنکه در پی اراده سیاسی به نتایج دست یابد، به‌دلیل ظرفیت و توان پایین عاجز از تحقق بخشیدن به آنچه اراده می‌کند، خواهد بود. نتایج عملکردی دولت‌ها الزاماً به اندازه اراده سیاسی نیست؛ بلکه ممکن است به اندازه توان و ظرفیت اداری باشد؛ یعنی عملکرد واقعی با توان و ظرفیت اداری برابر است.

طبق نظریهٔ PPM این وضعیت بیانگر آن است که ظرفیت و توان دولت بیش از آنکه از قبل تعریف شده باشد، باید در نسبت با مسائل عمومی جامعه و الزامات آن مستمراً بازتعریف شود و توسعه یابد.

چهار عنصر بنیادین در آینده مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی

ما معتقدیم در آیندهٔ نزدیک، یکی از چالش‌های بسیار مهم و موضوعات بسیار ضروری برای تئوری مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی، یافتن نوعی تعامل میان چهار عنصر بنیادین است:

۱. هوشمندی و تحولات عصر هوش‌واره؛
۲. مشروعیت دموکراتیک؛
۳. ظرفیت و توان مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی؛
۴. ضرورت پرداختن به مسئله‌های عمومی.

این چهار عنصر می‌تواند در رابطه‌ای متوازن قرار گیرد. هوشمندی بدون مشروعیت ممکن است به تکنوکراسی و فقر فضای تعاملات اجتماعی در بوروکراسی منجر شود. مشروعیت و ارادهٔ سیاسی بدون توان و ظرفیت اداری دولت ممکن است به ناتوانی اجرایی بینجامد. ظرفیت و توان بدون شناخت صحیح مسئلهٔ عمومی ممکن است به طراحی نامتناسب و غیرمؤثر دستگاه دولت ختم شود. همچنین حل مسئلهٔ عمومی بدون مشروعیت دموکراتیک می‌تواند به نتایجی منجر شود که از نظر عمومی مشروعیت ندارد و پذیرفتنی نباشد. بنابراین طبق نظریهٔ ما، چالش آینده اولویت‌دادن صرف به یکی از این عناصر نیست، بلکه ایجاد تعامل و توازن میان آن‌هاست.

مفاهیم و رویکردهای مرتبط با شکل‌گیری نظریهٔ PPM

الف) رویکرد «سازگاری تکرارشونده مسئله‌محور» (PDIA)[1]

یکی از مفاهیمی که با نظریهٔ PPM ارتباط دارد، رویکرد «سازگاری تکرارشونده مسئله‌محور» است. این رویکرد توسط اندروز و همکارانش در نقد اصلاحات و برنامه‌های توسعه مبتنی بر راه‌حل‌های از پیش طراحی‌شده مطرح شده است. نقطه آغازین این رویکرد، مسئله واقعی و بومی است، نه انتقال و تقلید از «بهترین راه‌حل‌های موجود». ازاین‌رو حل مسئله از طریق آزمایش‌های تدریجی، یادگیری مستمر، دریافت بازخور سریع و انطباق مکرر راه‌حل‌ها با شرایط زمینه‌ای دنبال می‌شود. همچنین بر مشارکت طیف گسترده‌ای از بازیگران و ایجاد محیطی مساعد برای تجربه و یادگیری تأکید دارد. به بیان دیگر راه‌حل‌ها از پیش تعیین نمی‌شود، بلکه در فرایند مواجهه با مسئله و از طریق یادگیری و سازگاری تدریجی شکل می‌گیرد (اندروز و همکاران، ۲۰۱۳). این ویژگی با ایدهٔ محوری نظریهٔ PPM یعنی قرار دادن «مسئلهٔ عمومی» در کانون مدیریت دولتی و شکل‌دهی ظرفیت‌ها و ترتیبات حکمرانی متناسب با ماهیت مسئله نزدیک است، با این تفاوت که PDIA عمدتاً یک رویکرد عملی برای ایجاد ظرفیت و انجام اصلاحات است در حالی که نظریهٔ PPM می‌کوشد مسئلهٔ عمومی را به کانون اصلی نظریه‌پردازی مدیریت دولتی و همچنین اداره امور دولتی و حکمرانی عمومی تبدیل کند.

1. Problem-Driven Iterative Adaptation

ب) تئوری قابلیت‌های پویا[1]

این تئوری می‌تواند به استدلال ما در نظریهٔ PPM کمک کند. بر اساس این تئوری مسائل امروز ایستا نیستند. نظریهٔ قابلیت‌های پویا که عمدتاً با آثار تیس، پیزانو و شوئن شناخته می‌شود، بر این ایده استوار است که در محیط‌های متغیر و نامطمئن برخورداری از منابع و قابلیت‌های موجود به‌تنهایی برای عملکرد مؤثر کافی نیست، بلکه سازمان باید توانایی یکپارچه‌سازی، ایجاد و بازپیکربندی قابلیت‌های داخلی و خارجی خود را متناسب با تغییرات محیطی داشته باشد (تیس، پیزانو و شوئن[2]، ۱۹۹۷). تیس (۲۰۰۷) این ظرفیت را در سه فرایند مرتبط با یکدیگر، یعنی تشخیص و شناسایی فرصت‌ها و تغییرات[3]، بهره‌برداری و اقدام نسبت به آن‌ها[4] و بازپیکربندی یا تحول منابع و ساختارها[5] توضیح می‌دهد (تیس، ۲۰۰۷). اهمیت این نظریه برای نظریهٔ ما در آن است که برخلاف نگاه ایستا، به ظرفیت سازمانی بر توانایی یادگیری، سازگاری و بازآرایی مستمر ظرفیت‌ها و ترتیبات سازمانی در مواجهه با محیط متغیر تأکید می‌کند. از این جهت، قابلیت‌های پویا با نظریهٔ PPM مشترکاتی دارد، با این تفاوت که نظریه قابلیت‌های پویا اساساً از سطح سازمان و بنگاه و برای توضیح سازگاری راهبردی آن‌ها شکل گرفته است، در حالی که در نظریهٔ PPM این منطق از سطح سازمان فراتر رفته و ماهیت و ویژگی‌های مسئلهٔ عمومی مبنای شکل‌گیری و بازآرایی ظرفیت‌ها، ساختارها و ترتیبات حکمرانی قرار می‌گیرد.

ج) نظریهٔ پیچیدگی[6]

نظریهٔ پیچیدگی بر این فرض استوار است که نظام‌های اجتماعی نظام‌هایی پویا، متعامل و تا حد زیادی غیرخطی هستند که رفتار و پیامدهای آن‌ها، الزاماً از طریق روابط سادهٔ علت و معلولی یا برنامه‌ریزی و کنترل متمرکز قابل پیش‌بینی نیست. در این رویکرد مفاهیمی همچون پویایی، خودسازمان‌یابی، ظهور و بروز،[7] و هم‌تکاملی[8] اهمیت اساسی دارد و تغییرات نظام‌ها حاصل تعامل مستمر میان اجزا و بازیگران آن است (کلینج[9]، ۲۰۰۸). بر این اساس مسائل پیچیده عمومی را نمی‌توان صرفاً با اتکا به ساختارهای ثابت، راه‌حل‌های از پیش تعیین‌شده یا اقدام یک سازمان منفرد مدیریت کرد؛ بلکه شناخت زمینه، تعامل میان بازیگران و ظرفیت سازگاری سیستم اهمیت می‌یابد. نظریه پیچیدگی برای نظریهٔ PPM اهمیت دارد، زیرا بر ضرورت توجه به ماهیت پیچیده و متغیر مسئله و تناسب ترتیبات مدیریتی با آن تأکید دارد.

د) حکمرانی انطباقی

حکمرانی انطباقی[10] رویکردی است که در مواجهه با محیط‌های پیچیده، متغیر و همراه با عدم‌قطعیت بر ظرفیت یادگیری،

1. Dynamic Capabilities
2. Teece, Pisano & Shuen
3. Sensing
4. Seizing
5. Transforming/Reconfiguring
6. Complexity Theory
7. Emergence
8. Co-Evolution
9. Klijn
10. Adaptive Governance

سازگاری و بازآرایی ترتیبات حکمرانی تأکید می‌کند. در این رویکرد حکمرانی نه به‌عنوان یک ساختار ثابت و متمرکز بلکه به‌صورت مجموعه‌ای از تعاملات میان بازیگران، شبکه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مختلف در نظر گرفته می‌شود که می‌تواند متناسب با تغییر شرایط و ظهور مسائل جدید خود را سازمان‌دهی و اصلاح کند. همچنین ایجاد اعتماد، یادگیری اجتماعی، همکاری میان سطوح و بازیگران مختلف و وجود شبکه‌های انعطاف‌پذیر از عناصر مهم ظرفیت انطباقی به شمار می‌آیند (فولک، هان، اُلسون و نُربرگ[1]، ۲۰۰۵؛ چافین، گازیل و کوسِنز[2]، ۲۰۱۴). از این‌رو حکمرانی انطباقی برای نظریه مدیریت مسئلهٔ عمومی اهمیت دارد؛ زیرا بر ضرورت انعطاف‌پذیری و سازگاری ترتیبات حکمرانی با شرایط متغیر تأکید می‌کند. با این حال در نظریهٔ PPM، این سازگاری به‌طور مشخص در ارتباط با ماهیت و الزامات هر مسئلهٔ عمومی و در چارچوب ظرفیت‌های لازم برای مدیریت آن مورد توجه قرار می‌گیرد. افزون‌برآن، مسئلهٔ عمومی کانون نظریهٔ PPM است.

جمع‌بندی چهار مفهوم و نظریه مرتبط با شکل‌گیری نظریهٔ PPM

در مجموع بررسی این مفاهیم و رویکردهای مرتبط نشان می‌دهد که هر یک از آن‌ها بخشی از الزامات مواجهه با مسائل پیچیده عمومی را توضیح می‌دهند: رویکرد «سازگاری تکرارشونده مسئله‌محور» بر یادگیری، آزمون، تکرار و سازگاری در فرایند مواجهه با مسئله تأکید دارد. نظریه قابلیت‌های پویا بر توانایی سازمان‌ها برای انطباق و بازآرایی منابع و قابلیت‌ها در محیط‌های متغیر متمرکز است. نظریه پیچیدگی محدودیت راه‌حل‌های خطی و سازمان‌محور را در مواجهه با مسائل پیچیده آشکار می‌سازد و حکمرانی انطباقی بر ضرورت همکاری، یادگیری و سازگاری میان بازیگران متعدد در شرایط عدم‌قطعیت تأکید دارد. این مجموعه هر یک از زاویه‌ای متفاوت بر اهمیت مسئله، یادگیری، سازگاری، ظرفیت و تعامل میان بازیگران دلالت دارند. با این حال هیچ‌یک به‌تنهایی مسئلهٔ عمومی را به‌عنوان کانون سازمان‌دهنده نظام مدیریت قرار نمی‌دهند. مطالعه این چهار رویکرد یا نظریه زمینه مفهومی مناسبی را برای شکل‌گیری نظریهٔ PPM فراهم می‌کند. تئوری مدیریت مسئلهٔ عمومی (PPM) با ارج نهادن به این رویکردها و بر اساس استدلال‌های نظری می‌کوشد تا با قرار دادن «مسئلهٔ عمومی» در کانون تحلیل و طراحی ترتیبات مدیریتی و حکمرانی عمومی، میان ماهیت متغیر مسئله با ظرفیت، ساختار، شبکه‌های حل مسئله و سازوکارهای مشروعیت و خلق ارزش عمومی پیوند برقرار کند.

مشروعیت دموکراتیک

مشروعیت دموکراتیک یکی از الزامات اساسی در تعریف و مدیریت مسئلهٔ عمومی PPM است؛ زیرا تشخیص اینکه چه چیزی «مسئلهٔ عمومی» محسوب می‌شود و اولویت مسائل، تعریف منافع عمومی و انتخاب راه‌حل مناسب صرفاً موضوعاتی فنی و تکنوکراتیک نیستند، بلکه دربرگیرنده ارزش‌ها، منافع و ترجیحات اجتماعی‌اند. ازاین‌رو برخورداری از دانش تخصصی و ظرفیت‌های مدیریتی هرچند برای شناخت و مدیریت مسائل عمومی ضروری است لیکن به‌تنهایی برای مشروعیت‌بخشی به تعریف مسئله و تصمیمات حاصل از آن کافی نیست. مشارکت شهروندان و ذی‌نفعان در فرایندهای تصمیم‌گیری می‌تواند

1. Folke, Hahn, Olsson & Norberg
2. Chaffin, Gosnell & Cosens

هم به شناسایی ابعاد واقعی و متنوع مسئله کمک کند و هم موجب افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی و مشروعیت تصمیمات عمومی شود (فانگ[1]، ۲۰۰۶).

به‌همین دلیل، در چارچوب نظری PPM مشروعیت دموکراتیک، نه یک ملاحظهٔ جانبی یا مرحلهٔ پسینی، بلکه یکی از الزامات پیشین در شکل‌گیری و مدیریت مشروع مسئلهٔ عمومی است؛ به‌گونه‌ای که ظرفیت فنی و مدیریتی در تعامل با جامعه و در چارچوب سازوکارهای دموکراتیک به تعریف، اولویت‌بندی و مدیریت مسئلهٔ عمومی منجر شود.

در نظریهٔ PPM، مشروعیت دموکراتیک از مرحلهٔ تعریف مسئلهٔ عمومی وارد می‌شود و در مراحل بعدی نیز همچنان تعیین کننده است. به باور ما مشروعیت دموکراتیک صرفاً ابزاری برای توجیه تصمیمات در مراحل پایانی به قصد کسب موافقت شهروندان نیست، بلکه رکن اساسی است که از آغاز تعریف مسئلهٔ عمومی باید مورد توجه قرار گیرد و تعیین‌کنندهٔ اصلی باشد.

از سازمان دولت به «سامانه حل مسئلهٔ عمومی»[2]

یکی از پیامدهای مهم PPM این است که می‌توان به‌جای تصور دولت به‌عنوان مجموعه‌ای نسبتاً ثابت از سازمان‌ها به مفهوم «سامانه حل مسئلهٔ عمومی» اندیشید. این سامانه یا سیستم الزاماً به‌معنای ایجاد یک سازمان دائمی جدید نیست، بلکه ممکن است سامانه‌ای پویا باشد که حول یک مسئلهٔ عمومی شکل گیرد و شامل ترکیبی از: سازمان‌های دولتی؛ منابع؛ فناوری؛ دانش؛ مقررات؛ شبکه‌ها؛ بخش خصوصی؛ جامعهٔ مدنی؛ دانشگاه‌ها؛ شهروندان و سایر ظرفیت‌های لازم می‌شود.

بنابراین هر مسئله عمومی ممکن است سیستم حل مسئله خاص خود را طلب کند. براین اساس می‌توان به یک منطق جدید رسید:

یک مسئله عمومی یک سیستم حل مسئله مقتضی و متناسب با آن را می‌طلبد.

و نه آنکه:

یک ساختار واحد دولت برای همه مسائل عمومی مناسب باشد.

نظریهٔ PPM از ساختار دولت دفاع می‌کند؛ اما جایگاه و اهمیت آن را در ظرفیت‌سازی، طراحی انواع ساختارهای غیردائمی برای حل مسائل غیردائمی و در حال تغییر، طراحی انواع ساختارهای متنوع برای مسائل متنوع و استقرار یک سامانه حل مسئلهٔ عمومی می‌داند؛ طوری که ضمن حفظ ساختار مرکزی دولت، قدرت تولید گونه‌های متنوع را در تناسب با نیازهای جامعه و مسئله‌های عمومی در خود دارد. بدین صورت ساختار واقعی اداره برخی امور عمومی دیگر صرفاً مجموعه دستگاه‌های دائمی دولت نیست؛ بلکه می‌تواند سامانه‌ای پویا باشد که حول مسئلهٔ عمومی شکل می‌گیرد.

سازمان‌های غیردائم برای مسائل غیردائم

اگر مسائل عمومی دائماً تغییر می‌کنند، چرا باید همیشه ساختارهایی ثابت برای آن‌ها وجود داشته باشد؟ بر این اساس PPM پیشنهاد می‌کند که می‌توان به ظرفیت ایجاد سیستم‌های نسبتاً غیردائم برای مسائل غیردائم اندیشید؛ به این معنا

1. Fung
2. Public Problem- Solving System

که: می‌توان از مسئله عمومی آغاز کرد و بر مبنای آن سازمان و ظرفیت‌های متناسب را ایجاد نمود. ارتباط میان مسئله عمومی با مراحل و فرایندهای بعدی، غیرخطی و تعاملی است و می‌تواند پویایی لازم را در هر مرحله موجب گردد.

در چنین الگویی ساختار نه پایان فرایند، بلکه نتیجه موقت شناخت مسئلهٔ عمومی است. ممکن است برای یک مسئله یک دستگاه یا سازمان از قبل طراحی‌شده مناسب باشد؛ اما برای مسئله‌ای دیگر چند دستگاه یا وزارتخانه درگیر باشند. برخی مسائل مستلزم همکاری دولت و جامعه مدنی است و گروهی دیگر از مسائل عمومی نیازمند پیوندهای شبکه‌ای، شراکت بخش دولتی و خصوصی، همکاری دانشگاه‌ها، شهروندان و انجمن‌های غیردولتی است. بنابراین ممکن است الزاماً یک مسئله از طریق ساختارهای دائمی و ثابت قابل مدیریت نباشد، بلکه همانند مسئلهٔ عمومی که متأثر از شرایط خارج از سازمان‌های دولتی است، طراحی ساختار و قواعد آن می‌تواند متأثر از محیط خارجی باشد و بر اساس آن به گونه‌ای خاص و غیر دائم طراحی شود.

نظریه «مدیریت مسئلهٔ عمومی» (PPM) و نظریه‌ها یا شبه پارادایم‌های مدیریت دولتی

برای روشن شدن جایگاه نظری PPM مقایسه آن با نظریه‌ها و شبه‌پارادایم‌های مدیریت دولتی ضروری است.

نظریهٔ مدیریت دولتی کلاسیک (CPA)[1]

مدیریت دولتی کلاسیک بر دولت، سازمان اداری و ساختار بوروکراتیک به‌عنوان کانون اصلی اداره امور عمومی تأکید دارد. در این رویکرد تفکیک نسبتاً روشن سیاست از اداره، سلسله‌مراتب اداری، تقسیم کار، قواعد و رویه‌های رسمی، تخصص‌گرایی، بی‌طرفی اداری و اعمال اقتدار قانونی از اصول اساسی محسوب می‌شود. هدف مهم مدیریت ایجاد نظم، ثبات، قابلیت پیش‌بینی و کارایی اداری از طریق سازمان‌های رسمی و نسبتاً پایدار است (ویلسون[2]، ۱۸۸۷). مقاله کلاسیک وودرو ویلسون با عنوان مطالعهٔ اداره[3] (۱۸۸۷) از متون بنیادین این سنت است و بر مطالعه علمی اداره، سازمان و روش‌های انجام وظایف حکومت تأکید می‌کند.

نظریه مدیریت دولتی نوین (NPM)[4]

مدیریت دولتی نوین با نقد بوروکراسی سنتی بر مدیریت‌گرایی، عملکرد، کارایی، پاسخ‌گویی بر مبنای نتایج و استفاده از سازوکارهای بازار و شیوه‌های مدیریت بخش خصوصی تأکید می‌کند. در NPM مدیران عمومی تا حدی به‌عنوان مدیران و کارآفرینانی تلقی می‌شوند که باید با اعطای اختیار بیشتر در تعیین اهداف و شاخص‌های عملکرد، رقابت، قراردادگرایی و توجه به مشتری/مصرف‌کننده، کیفیت و کارایی خدمات عمومی را ارتقا دهند (هود[5]، ۱۹۹۱). بنابراین کانون توجه از «اداره بر اساس قواعد و رویه‌ها» به مدیریت عملکرد و دستیابی به نتایج انتقال می‌یابد. مقالهٔ مشهور کریستوفر هود در سال ۱۹۹۱، یکی از متون اصلی و کلاسیک در صورت‌بندی نظری NPM است.

1. Classical Public Administration
2. Wilson
3. The Study of Administration
4. New Public Management
5. Hood

نظریهٔ خدمات عمومی نوین (NPS)[1]

خدمات عمومی نوین در واکنش به غلبه نگاه مدیریتی و بازارمحور NPM، بر شهروندی، دموکراسی، منافع عمومی و مشارکت جامعه تأکید می‌کند. در این نظریه شهروند صرفاً «مشتری» خدمات عمومی نیست، بلکه یک شهروند فعال و شریک در تعریف و تحقق منافع عمومی است. از این رو نقش اصلی کارگزاران عمومی نه کنترل یا هدایت جامعه، بلکه کمک به شهروندان برای بیان و تحقق منافع مشترک آنان است (دنهارت[2]، ۲۰۰۰). نظریه خدمات عمومی نوین همچنین بر ارزش‌های دموکراتیک، خادمیت، پاسخ‌گویی، عدالت، مشارکت، گفت‌وگو تأکید دارد و به همین دلیل «خادمیت به‌جای هدایت کردن» را در مرکز تئوری مدیریت دولتی قرار می‌دهد.

نظریه مدیریت ارزش عمومی (PVM)[3]

مدیریت ارزش عمومی بر این ایده استوار است که موفقیت مدیریت دولتی را نمی‌توان صرفاً با کارایی سازمانی یا رضایت مشتری سنجید، بلکه باید دید فعالیت دولت چگونه به ایجاد و تحقق ارزش عمومی منجر می‌شود. در نوشته مارک مور[4] (۱۹۹۵) مدیر دولتی باید میان ارزش‌هایی که برای جامعه اهمیت دارد و ظرفیت‌ها و منابع سازمانی و مشروعیت و حمایت سیاسی ـ اجتماعی تعادل برقرار کند. در نوشته‌های بعدی به‌ویژه در کار استوکر[5] (۲۰۰۶) مدیریت ارزش عمومی با حکمرانی شبکه‌ای پیوند می‌خورد و بر گفت‌وگو، همکاری، مشارکت، روابط بین سازمانی و یادگیری متقابل برای ایجاد ارزش عمومی تأکید می‌شود.

نظریه حکمرانی عمومی نوین (NPG)[6]

حکمرانی عمومی نوین برخلاف رویکردهای سازمان‌محور اداره امور عمومی را اساساً در بستر شبکه‌ای، بین‌سازمانی و چندبازیگری می‌بینند. در این رویکرد دولت دیگر تنها بازیگر تولید و ارائه خدمات عمومی نیست بلکه در تعامل با بخش خصوصی، جامعهٔ مدنی، سازمان‌های غیرانتفاعی، شهروندان و سایر بازیگران، به هماهنگی، تسهیل، مشارکت و مدیریت روابط و شبکه‌ها می‌پردازد. بنابراین کانون توجه از سازمان منفرد به روابط میان سازمان‌ها و از «دولت‌محوری» به حکمرانی در شبکه‌های پیچیده و متکثر منتقل می‌شود (آزبورن[7]، ۲۰۱۰). کتاب استفن آزبورن در سال ۲۰۱۰، یکی از آثار بسیار مهم در تشریح نظریهٔ حکمرانی عمومی نوین است و بر شبکه‌های خط‌مشی[8]، مشارکت‌های بین‌سازمانی و روابط دولت ـ جامعه تأکید دارد.

1. New Public Service
2. Denhardt
3. Public Value Management
4. Moore
5. Stoker
6. New Public Governance
7. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance
8. Policy Networks

تحلیل خلاصهٔ نظریه‌ها و شبه‌پارادایم‌ها

نظریه «مدیریت مسئلهٔ عمومی» یا PPM با بهره‌گیری از مهم‌ترین ارکان تئوریک نظریه‌های مدیریت دولتی به‌سوی فهم مسئلهٔ عمومی و ساخت نظریهٔ PPM رفته است. نظریهٔ PPM جایگاه هر کدام از این نظریه‌ها را در ادارهٔ امور دولتی و حکمرانی عمومی موجه می‌داند و بر این باور است که ساخت این نظریه در امتداد روند تکاملی نظریه‌های رایج و ملهم از آن‌هاست. نظریهٔ PPM بر اساس تأکیدهای متمایزی که دارد، می‌تواند به‌مثابهٔ یک پل، مهم‌ترین ره‌آوردهای نظریه‌های مدیریت دولتی را از طریق کانونی مهم به نام «مسئلهٔ عمومی» به یکدیگر مرتبط کند و جنبشی تازه حول محور «مسئلهٔ عمومی» و مبتنی بر شبه پارادایم های قبلی آغاز کند. توانایی مدیریت مسائل عمومی از این مسیر ارتقا می‌یابد و دانش مدیریت دولتی را غنی‌تر خواهد کرد.

جدول ۱. مکاتب و شبه‌پارادایم‌های مدیریت دولتی (معرفی و نقد)

نظریه/ شبه‌پارادایم	واحد کانونی	موضوع محوری	منطق غالب مدیریت	نقش دولت	نقش شهروند/ بازیگران
تظریه کلاسیک مدیریت دولتی (CPA)	سازمان دولتی و ساختار اداری	نظم، اجرای قانون و ارائه خدمات	سلسله‌مراتب قواعد، ثبات و کنترل	مجری و ارائه‌دهنده اصلی خدمات	عمدتاً دریافت‌کننده خدمات
مدیریت دولتی نوین (NPM)	سازمان و عملکرد آن	کارایی و عملکرد	بازار، رقابت، مدیریت عملکرد و نتایج	مدیر، تنظیم‌کننده و خریدار/ تأمین‌کننده خدمات	مشتری (مصرف‌کننده خدمات)
خدمات عمومی نوین (NPS)	شهروند و جامعه	دموکراسی و خدمت به شهروندان (خادمیت)	مشارکت، گفت‌وگو، پاسخ‌گویی و ارزش‌های دموکراتیک	خدمتگزار شهروندان (خادمیت)	شهروند فعال
مدیریت ارزش عمومی (PVM)	ارزش عمومی و ترجیحات جامعه	خلق و تحقق ارزش عمومی	خلق ارزش عمومی از طریق تعامل دولت، شهروندان و سایر بازیگران	تسهیل‌کننده فرایند خلق ارزش عمومی	هم تولیدکننده و هم ذی‌نفع
حکمرانی عمومی نوین (NPG)	شبکه و روابط میان بازیگران	همکاری برای مسائل مشترک	شبکه، مشارکت، همکاری و حکمرانی بازیگران متعدد	هماهنگ‌کننده/ تسهیل‌گر	شریک و بازیگر حکمرانی
مدیریت مسئلهٔ عمومی (PPM)	مسئلهٔ عمومی	مسئلهٔ عمومی نقطه عزیمت و مبنای طراحی کلیه مراحل بعدی است	یادگیری، انطباق، بازآرایی ساختارها و حل مسئلهٔ عمومی	ظرفیت‌ساز و اداره‌کننده مسئلهٔ عمومی به‌جای اداره‌کننده سازمان‌های عمومی	بازیگران مؤثر و صاحب اراده در مدیریت مسئلهٔ عمومی و مشروعیت‌بخشی به دولت

جدول ۲، به‌طور کاملاً خلاصه اساسی‌ترین تأکیدهای هر نظریه یا شبه‌پارادایم را نشان می‌دهد.

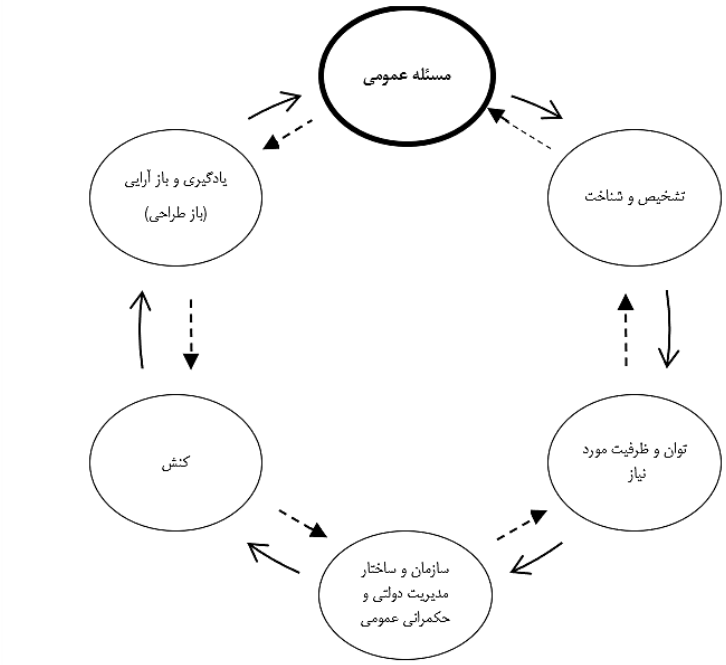
جدول ۲. کانون اصلی در نظریه‌های مدیریت دولتی

نظریه	کانون اصلی
مدیریت دولتی کلاسیک (CPA)	سازمان
مدیریت دولتی نوین (NPM)	عملکرد
خدمات عمومی نوین (NPS)	شهروند
مدیریت ارزش عمومی (PVM)	ارزش عمومی
حکمرانی عمومی نوین (NPG)	شبکه
مدیریت مسئلهٔ عمومی (PPM)	مسئلهٔ عمومی

نظریهٔ PPM بر جایگاه و اهمیت هر کدام از نظریه‌ها تأکید می‌کند. لیکن تفاوت عمده نظریهٔ PPM با نظرات دیگر در مبنا قرار گرفتن «مسئلهٔ عمومی» است. در نظریه‌های رایج، دولت و سازمان‌های دولتی نقطه آغازین یا عزیمت[1] تلقی می‌شود:

دولت و سازمان‌های دولتی ـــــ وظایف ـــــ اقدام (کنش)

اما در PPM نقطه عزیمت و منطق طراحی دولت مسئله عمومی است و سایر مراحل از آن نشئت می‌گیرد. شکل ۳ این ارتباط را نشان می‌دهد:



شکل ۳. مسئلهٔ عمومی کانون و نقطهٔ آغازین

1. Departure point

بدین ترتیب تاکنون از ساختار سازمان و ماشین دولت به سراغ اداره جامعه و مسائل عمومی می‌رفتیم؛ اما PPM پیشنهاد می‌کند که از مسئلهٔ عمومی به سوی ساختار سازمانی و دولت حرکت کنیم. این جابه‌جایی ساده از جهت فلسفی و تئوریک می‌تواند بسیار مهم باشد و نیازمند پژوهش‌های بیشتر و نظریه‌های تحلیلی است.

نکتهٔ مهم دیگری که ما قصد داریم به‌طور کوتاه به آن بپردازیم و البته در کارهای بعدی آن را روشن‌تر خواهیم ساخت، این است که بسیاری از نظریه‌های مدیریت و مدیریت دولتی در واکنش به نظریه‌ها و مکاتب قبلی شکل گرفتند. نظریهٔ کلاسیک واکنشی به‌جا به مشکلات سازمان‌ها پس از انقلاب صنعتی بود، تئوری نئوکلاسیک در واکنش نسبت به کاستی‌ها و نارسایی‌های تئوری کلاسیک مطرح شد ، NPM در واکنش به تئوری کلاسیک مدیریت دولتی ارائه شد، NPS پاسخ یا واکنشی نسبت بهNPM و محدودیت‌های عمده آن بود و رویکردهای حکمرانی عمومی و ارزش عمومی در امتداد مسیر NPS و تکمیل واکنش به نظریه‌های قبلی از طریق تأکید بیشتر بر منافع شهروندان، دموکراسی و ارتقای جایگاه شهروندان بود.

نظریهٔ PPM پرسش دیگری مطرح می‌کند: آیا برای تولید نظریه‌های مدیریت دولتی همچنان کافی است که مبنا واکنش به نظریه‌های قبلی باشد یا اینکه می‌تواند به‌طور مستقیم از محیط و تحولات اساسی اجتماعی ـ تاریخی ـ تکنولوژیک و همچنین مسائل واقعی جامعه سرچشمه بگیرد؟ تئوری PPM مسیر دوم را پیشنهاد می‌کند و بر اساس آن مبنای تولید نظریه‌ها می‌تواند از انحصار صرف به سازمان و قواعد درونی آن به محیط و تحولات آن تغییر یابد.

گزاره‌های نظری در تئوری PPM

بر اساس آنچه که در استدلال‌های ما آمد می‌توان گزاره‌های اولیه نظریه را چنین صورت‌بندی کرد:

- گزارهٔ ۱. ماهیت و پیچیدگی مسئلهٔ عمومی که در جامعه ریشه دارد و نه سازمان‌ها کانون اصلی نظریهٔ PPM است و منشأ و سرآغاز فرایندهای بعدی محسوب می‌شود.
- گزارهٔ ۲. سازمان دولتی وسیله دستیابی به نتایج عمومی است و به‌طور نظری نمی‌توان آن را بر مسئلهٔ عمومی مقدم (تقدم ذاتی منظور است نه الزاماً تقدم زمانی) فرض کرد.
- گزارهٔ ۳. ظرفیت و توان دولت می‌تواند در نسبت با ماهیت و الزامات مسئلهٔ عمومی تعریف و توسعه یابد.
- گزارهٔ ۴. سازمان‌های ثابت و از قبل طراحی‌شده و همچنین الگوهای ساختاری ثابت و همانند الزاماً برای مسئله‌های عمومی متغیر و پیچیده مناسب نیست.
- گزارهٔ ۵. مسائل عمومی می‌تواند به سیستم‌ها یا سامانه‌های حل مسئله متفاوت و حتی موقت یا غیردائم نیاز داشته باشد.
- گزارهٔ ۶. ترکیب بازیگران و شکل حکمرانی می‌تواند متناسب با ماهیت مسئلهٔ عمومی تعیین شود.
- گزارهٔ ۷. در مسائل پیچیده یادگیری، سازگاری و بازآرایی سازمان‌های دولتی بخشی از ظرفیت و قابلیت نظام مدیریت دولتی است.

- گزارهٔ ۸. توان و ظرفیت محدود دولت (در صورتی که فقط متأثر از سازمان و منابع آن باشد و نه از ضرورت‌های مسئله) می‌تواند بر نحوهٔ ادراک، شناخت و حتی صورت‌بندی مسئلهٔ عمومی اثر بگذارد.
- گزارهٔ ۹. مشروعیت دموکراتیک و توان یا ظرفیت حل مسئله به‌صورت توأمان در مدیریت مسئلهٔ عمومی مورد تأکید است.
- گزارهٔ ۱۰. مسئلهٔ عمومی می‌تواند «واحد تحلیل» برای توسعهٔ نظریهٔ مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی باشد.

گزاره مرکزی نظریهٔ PPM

تمام گزاره‌ها را می‌توان در یک گزارهٔ مرکزی خلاصه کرد:

در شرایط پیچیده و متغیر کنونی ماهیت، پیچیدگی و تحول مسئلهٔ عمومی نقطه آغاز و مبنایی طراحی، سازمان‌دهی، ظرفیت‌سازی، حکمرانی و بازآرایی کنش عمومی است؛ به‌گونه‌ای که ساختار و ظرفیت‌های دولت و نظام حکمرانی عمومی بتواند متناسب با تغییر مسائل عمومی یاد بگیرد، سازگار شود و بازطراحی شود. «مسئلهٔ عمومی» نه فقط «واحد اصلی» مدیریت در سازمان‌های دولتی است، بلکه فراتر از آن «واحد اصلی تحلیل» در تئوری‌پردازی‌های مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی معرفی می‌شود.

پیامد مهم تئوریک نظریهٔ PPM تغییر مبنا از سازمان به مسئلهٔ عمومی است. اگر این تغییر را بپذیریم، آنگاه مفهوم ظرفیت نیز تغییر خواهد کرد؛ چرا که ظرفیت سازمانی و نهادی دولت به‌جای اینکه تحت تأثیر سازمان دولت باشد، متأثر از جامعه و مسئله‌های عمومی خواهد بود. در این صورت نظریه‌ها نمی‌توانند صرفاً اوصاف سازمان را برشمارند و به‌سوی الگوی سازمانی نسبتاً ثابت برای مدیریت دولتی حرکت کنند، بلکه بایستی بیشتر بر خلق ظرفیت در نسبتی مستمر با مسائل عمومی و تحولات جامعه متمرکز شوند. این به معنای ضرورت ظرفیت‌سازی به‌جای سازمان‌مداری است. در حقیقت به‌جای پایدار بودن سازمان‌ها باید به پایداری توانایی ظرفیت‌سازی آن‌ها اندیشید. سازمان دائمی و از قبل تعریف شده دیگر واحد اصلی و کافی برای پاسخ به مسئله‌های عمومی نیست. آنچه اهمیت بنیادی پیدا می‌کند ظرفیت بازآرایی و بازطراحی سازمان و ساختارها، منابع، نقش‌ها و همکاری‌ها حول «مسئلهٔ عمومی» است. به همین ترتیب، آنچه باید پایدار باشد لزوماً سازمان نیست، بلکه توان و ظرفیت نظام مدیریت دولتی برای بازطراحی متناسب با ماهیت و تغییرات مسئلهٔ عمومی پایدار است.

بر این اساس سازمان‌های دولتی پدیده‌هایی ثابت و پایدار نیستند، بلکه این استعداد و توانایی را دارند که ایجاد شوند، ترکیب شوند، توسعه یابند، بازطراحی شوند و یا در صورت لزوم منحل شوند. اهمیت و جایگاه آن‌ها در خلق ظرفیت جدید و انعطاف در طراحی متناسب با شرایط جامعه و نوع مسئله‌های عمومی است.

نتیجه‌گیری

جهان معاصر با مسائلی مواجه است که از نظر ماهیت، پیچیدگی، پویایی، عدم قطعیت و درهم‌تنیدگی، با مسائل و شرایطی که الگوهای سنتی ادارهٔ امور عمومی بر اساس آن شکل گرفته است، تفاوت اساسی دارد. در چنین شرایطی سؤال اساسی مدیریت دولتی دیگر صرفاً چگونگی اداره کارآمدتر سازمان‌های دولتی یا بهبود عملکرد ساختارهای موجود نیست؛ بلکه

پرسش بنیادی‌تر آن است که چگونه می‌توان ظرفیت‌های دولت و حکمرانی عمومی را به‌گونه‌ای طراحی کرد که از تشخیص و تعریف درست مسئلهٔ عمومی تا مدیریت و حل آن متناسب با ماهیت متغیر و پیچیده مسائل قابلیت یادگیری، انطباق و بازآرایی داشته باشد.

نظریهٔ مدیریت مسئلهٔ عمومی (PPM) بر همین مبنا پیشنهاد می‌کند که کانون تأکید و واحد تحلیل در نظریهٔ مدیریت دولتی از «سازمان دولتی» به «مسئلهٔ عمومی» تغییر یابد. این جابه‌جایی صرفاً تغییر یک واژه یا اصطلاح نیست، بلکه بیانگر تغییر در منطق اساسی طراحی و مدیریت نظام‌های دولتی و عمومی است. در این نظریه سازمان‌ها، ساختارها، ظرفیت‌ها، منابع و ترتیبات حکمرانی، غایت تلقی نمی‌شوند، بلکه ارزشمندی و کارآمدی آن‌ها در درجه نخست به میزان توانایی‌شان در مواجهه مؤثر با مسائل عمومی و دست‌یابی به نتایج مطلوب برای جامعه است. بنابراین به‌جای آنکه مسئلهٔ عمومی خود را با ساختارهای از پیش موجود سازگار کند ساختار و ظرفیت مدیریت دولتی باید تا حد امکان خود را با ماهیت مسئلهٔ عمومی سازگار و طراحی کند.

نظریهٔ PPM مسئلهٔ عمومی را پدیده‌ای ایستا و محدود به قلمرو یک سازمان یا یک بخش از جامعه نمی‌داند. مسائل عمومی غالباً در ورای مرزهای سازمانی، بخشی و نهادی شکل می‌گیرند و از این رو مدیریت آن‌ها نیز نمی‌تواند الزاماً در چارچوب یک سازمان ثابت یا یک منطق اداری واحد اعمال شود. در نتیجه مواجهه مؤثر با مسئلهٔ عمومی مستلزم آن است که دولت و سایر بازیگران حکمرانی بتوانند متناسب با ویژگی‌های هر مسئله ظرفیت‌ها و ترتیبات مناسب را خلق، ترکیب، هماهنگ و در صورت ضرورت تغییر دهند. به همین جهت توان ایجاد و بازآرایی ترتیبات مدیریتی متناسب با مسائل متغیر خود بخشی از ظرفیت اساسی مدیریت دولتی است.

در قلب این نظریه چهار مؤلفهٔ اساسی به یکدیگر پیوند می‌خورند: ظرفیت و توان مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی، یادگیری و انطباق با تحولات و شرایط جدید، مشروعیت دموکراتیک و توانایی مدیریت و حل مسئلهٔ عمومی. هیچ‌یک از این مؤلفه‌ها به‌تنهایی برای مواجهه با مسائل پیچیده معاصر کافی نیست. ظرفیت و توان اداری بدون یادگیری و انطباق ممکن است به حفظ ساختارهای نامتناسب منجر شود؛ یادگیری و انطباق بدون مشروعیت دموکراتیک می‌تواند از خواست و ارزش‌های جامعه فاصله بگیرد؛ مشروعیت بدون ظرفیت اجرایی نمی‌تواند به نتایج عمومی مؤثر منجر شود و ظرفیت، مشروعیت و انطباق بدون تمرکز واقعی بر مسئلهٔ عمومی ممکن است در نهایت در خدمت حفظ خود نظام اداری قرار گیرند، نه حل مسئله‌ای که نظام مدیریت دولتی برای مدیریت آن پدید آمده است.

در نظریهٔ PPM یادگیری و انطباق دو ویژگی حیاتی نظام مدیریت دولتی محسوب می‌شود. در محیطی که مسائل عمومی دائماً در حال تغییرند، طراحی یک نظام ثابت و دائمی نمی‌تواند پاسخ مناسبی برای همه مسائل فراهم کند. بنابراین دولت و نظام حکمرانی عمومی باید علاوه‌بر داشتن ظرفیت‌های موجود از توانایی تشخیص تغییر، یادگیری از تجربه، بازتعریف مسئله، اصلاح شیوه‌های مداخله و در صورت لزوم بازطراحی ساختارها و روابط میان بازیگران برخوردار باشد . در این معنا ثبات مورد نیاز مدیریت دولتی نه لزوماً ثبات ساختارها بلکه ثبات در تعهد به مدیریت و حل مسائل عمومی است. نظریهٔ PPM همچنین بر این نکته تأکید دارد که مشروعیت دموکراتیک نمی‌تواند، به‌عنوان موضوعی فرعی در کنار

ملاحظات فنی و تکنوکراتیک قرار گیرد. تعریف اینکه «مسئلهٔ عمومی چیست» چه کسانی از آن متأثرند، چه اولویت‌هایی باید دنبال شود و چه نوع مداخله‌ای مطلوب است صرفاً تصمیمی فنی نیست؛ بلکه با ارزش‌ها، منافع، ترجیحات و خواست عمومی ارتباط دارد. بدین جهت مدیریت مسئلهٔ عمومی باید در کنار کارآمدی و ظرفیت مدیریتی از مشروعیت دموکراتیک نیز برخوردار باشد.

در عین حال تحولات عمیق عصر جدید از جمله تحول دیجیتال، داده‌محوری و ظهور هوش مصنوعی محیط و ابزارهای مدیریت مسائل عمومی را دگرگون کرده است. نظریهٔ PPM این تحولات را نه به‌عنوان جایگزینی برای ظرفیت، مشروعیت یا حل مسئله، بلکه به‌عنوان بخشی از شرایط جدیدی در نظر می‌گیرد که دولت و نظام حکمرانی باید توانایی یادگیری و انطباق با آن‌ها را داشته باشد. هوشمندی و فناوری زمانی برای مدیریت دولتی دارای اهمیت است که در خدمت شناخت بهتر مسئله، تصمیم‌گیری مناسب‌تر، ارتقای ظرفیت مواجهه با مسئله و دستیابی به نتایج عمومی مطلوب قرار گیرد.

بر این مبنا یکی از پیامدهای مهم PPM امکان شکل‌گیری ترتیبات و نظام‌های مدیریت مسئله‌محور و غیرثابت است؛ ترتیباتی که لزوماً برای همیشه و برای همه مسائل طراحی نشده‌اند، بلکه می‌توانند متناسب با مسئله، بازیگران، ظرفیت‌های مورد نیاز و شرایط محیطی شکل گرفته، تغییر کنند و پس از تغییر یا حل مسئله بازآرایی یا حتی خاتمه یابند. چنین نگاهی مرزهای سنتی سازمانی و بخشی را کاهش داده و امکان ترکیب ظرفیت‌های دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی و سایر بازیگران ذی‌ربط را متناسب با ماهیت هر مسئله فراهم می‌کند.

مقایسهٔ PPM با نظریه‌ها یا شبه‌پارادایم‌هایی همچون مدیریت دولتی کلاسیک، مدیریت دولتی نوین، خدمات عمومی نوین، مدیریت ارزش عمومی و حکمرانی عمومی نشان می‌دهد که این نظریه‌ها هر یک از زاویه‌ای مهم بر ضرورت کارآمدی، همکاری، عملکرد، شهروندمداری، شبکه‌سازی و ایجاد ارزش عمومی تأکید کرده‌اند. با این حال PPM تلاش می‌کند، این عناصر را در یک منطق کانونی متفاوت به یکدیگر پیوند دهد: مسئلهٔ عمومی نقطه آغازین و کانون سازمان‌دهی ظرفیت‌ها، ساختارها، بازیگران و فرایندهای مدیریت دولتی است. از این جهت تفاوت اصلی PPM صرفاً در افزودن یک ابزار یا تکنیک مدیریتی جدید نیست، بلکه در پیشنهاد یک تغییر در نقطه کانونی نظریه و طراحی مدیریت دولتی است.

نظریهٔ PPM بر این فرض اساسی استوار است که هدف نهایی نظام مدیریت دولتی حفظ و بازتولید خود سازمان‌ها و ساختارهای اداری نیست، بلکه ایجاد و بسیج ظرفیت‌های لازم برای مدیریت و حل مسائل عمومی در چارچوب مشروعیت دموکراتیک است. بر این اساس سازمان‌های عمومی نه به‌عنوان غایت، بلکه به‌عنوان ترتیباتی قابل بازاندیشی و بازآرایی در خدمت مسئلهٔ عمومی دیده می‌شوند. بنابراین هرچه مسائل عمومی پیچیده‌تر، متغیرتر و فراتر از مرزهای سازمانی باشند، ضرورت حرکت از «مدیریت سازمان‌ها» به سوی «مدیریت مسئلهٔ عمومی» بیشتر خواهد شد.

PPM را می‌توان تلاشی برای ارائه یک منطق مسئله‌محور در مدیریت دولتی دانست. منطقی که در آن مسئلهٔ عمومی کانون نظریه تعیین‌کننده ظرفیت یا توان است؛ کسب قابلیت و توان مدیریت و حکمرانی شرط اقدام مؤثر است؛ یادگیری و انطباق، شیوهٔ اساسی استمرار و بقای سازمان‌های دولتی است؛ مشروعیت دموکراتیک مبنای پذیرش عمومی و جهت‌دهی به مدیریت دولتی است و حل مؤثر مسئلهٔ عمومی معیار نهایی مشروعیت و اثربخشی نظام مدیریت دولتی و حکمرانی

عمومی است. اهمیت این نظریه در این تغییر نگاه نهفته است: به‌جای آنکه ابتدا ساختار مدیریت دولتی را تعیین کنیم و سپس مسئله را در آن جای دهیم، باید از مسئلهٔ عمومی آغاز کنیم و ظرفیت‌ها و ترتیبات مناسب را برای مدیریت آن شکل دهیم.

منابع

واعظی، رضا (۱۴۰۰). نقد مدیریت دولتی و مدیریت توسعه در ایران. *حکمرانی و توسعه*، ۱(۱)، ۳۱–۴۳.

References

Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2013). Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA). *World Development, 51*, 234–244. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011.

Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001.

Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Brookings Institution Press.

Chaffin, B. C., Gosnell, H. & Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society, 19*(3), Article 56. https://doi.org/10.5751/ES-06824-190356..

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549–559. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources, 30*, 441–473. https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review, 66*(Suppl. 1), 66–75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, 69*(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Klijn, E.-H. (2008). Complexity theory and public administration: What's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review, 10*(3), 299–317. https://doi.org/10.1080/14719030802002675.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203861684.

Scott, W. R. (2003). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (5th ed.). Prentice Hall.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration, 36*(1), 41–57. https://doi.org/10.1177/0275074005282583.

Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal, 28*(13), 1319–1350. https://doi.org/10.1002/smj.640.

Teece, D. J., Pisano, G. & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal, 18*(7), 509–533. https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z.

Tosun, J. & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies, 38*(6), 553–570. https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239.

Vaezi, R. (2021). Criticism of Public and Development Administrations in Iran. *Governance and Development*, 1(1), 31-43. doi: 10.22111/jipaa.2018.82910 (*in Persian*)

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197–222. https://doi.org/10.2307/2139277.