



به نام خدا

مدیریت دولتی نوین

نویسنده: آون هیوز

برگردان: سید مهدی الوانی - غلامرضا معمارزاده تهرانی - سهراب خلیلی شورینی

فصل اول: عصر تغییر

تلخیص: سیده هدی شمس





مقدمه

در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ شاهد تحولاتی در بخشهای امور دولتی کشورهای پیشرفته بوده‌ایم. شکل دقیق سلسله مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی، که در طی اکثر سالهای قرن بیستم حالت مسلط را داشت، در حال تبدیل شدن به نوعی مدیریت دولتی قابل انعطاف و مبتنی بر بازار است. این تغییر و تبدیل یک تجدیدنظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان است.

در آغاز دهه ۱۹۹۰ یک الگوی جدید مدیریت امور دولتی در اکثر کشورهای پیشرفته ظهور کرد. الگوی جدید دارای شکل های مختلف شامل «مدیریت گرایی»^۱ پولیت^۲ (۱۹۹۰) «مدیریت دولتی جدید»^۳ هود^۴ (۱۹۹۱)، «اداره امور دولتی مبتنی بر بازار»^۵ لن و روز نیلوم (۱۹۹۲)^۶ یا «دولت کارآفرین»^۷ (۱۹۹۲) آزبورن و گیبلر^۸ است. رودز^۹، یا الهام از هود مدیریت گرایی در بریتانیا را یک تلاش معین برای تحقق صرفه جویی، کارایی، و اثربخشی در کلیه سطوح دولت می‌داند، و عقیده دارد (۱۹۹۱، ص ۱):

«مدیریت دولتی جدید» دارای سه خط‌مشی بنیادی می‌باشد که عبارتند از:

تأکید بر مدیریت به جای خط‌مشی و تأکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی، تقسیم و پراکنده کردن بوروکراسی‌های امور دولتی به صورت اداراتی که بر پایه پرداخته بهای خدمات به وسیله مصرف‌کننده با یکدیگر معامله می‌کنند؛ استفاده از شبه بازارها و قرارداد با بخش خصوصی به منظور توسعه رقابت؛ کاهش قیمت تمام شده؛ و سبکی از

^۱ . Managerialism

^۲ . Pollitt

^۳ . New public management

^۴ . Hood

^۵ . Market Based Public Administration

^۶ . Lan and Rosenbloom

^۷ . Entrepreneurial Government

^۸ . Osborne and Gaebler 1992

^۹ . Rhodes



مدیریت که بیش از همه، بر ستاده‌های معین، قراردادهای کوتاه مدت، مشوق‌های پولی و آزادی عمل در مدیریت تأکید می‌کنند.

کانون توجه این دیدگاه عمدتاً در داخل سازمان است و انجام تغییرات اساسی، به ویژه برای کارکنان را ضروری می‌داند، لیکن به بعضی شکل‌های اصلی مدیریت دولتی جدید نیز تکیه می‌کند.

جنبه مثبت‌تر این موضوع، متعلق به آزرورن و گیبلر است که آن را از دیدگاه قبلی خود مبنی بر اینکه دولت باید «بازسازی شود» استنتاج کرده‌اند. این نویسندگان اعلام می‌کنند که دولت را قبول دارند و می‌پذیرند که دولت قادر به انجام کاری است که از عهده بازار بر نمی‌آید. به هر حال، آنها ادعا می‌کنند که بوروکراسی هم غیرضروری است و هم فاقد کارایی و می‌بایست به وسایل دیگر متوسل شد.

هر چند ممکن است عباراتی که مورد استفاده رودزو آزرورن و گیبلر قرار گرفته‌اند، متفاوت باشند، ولی همه آنها به یک پدیده اشاره می‌کنند و آن، جایگزین شدن بوروکراسی سنتی با یک الگوی جدید است. توسعه مدیریت دولتی، کاهش بودجه‌ها و خصوصی کردن مؤسسات عمومی موضوع‌های همگانی هستند.

طبق گزارش سال ۱۹۹۰ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^{۱۰} در حال حاضر، می‌توان در اکثر کشورهای توسعه یافته یک رویکرد مشترک را شناسایی کرد که طبق آن «اگر قرار است کارایی و اثربخشی امور دولتی پیشرفت کند، می‌بایست یک تغییر اساسی در فرهنگ اداره امور دولتی به وجود بیاید. ایجاد تغییر در فرهنگ برای تبدیل بوروکراسی‌ها به سازمان‌های مبتنی بر نتایج که در آنها مدیران در برابر تحقق اهداف و نتایج حاصله پاسخگو هستند، ضروری است».

^{۱۰} Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)



ظهور مدیریت دولتی جدید، دارای مقدمات و سوابق متعددی است و نیاز به بحث‌هایی دارد که دامنه آنها از علائم و کلمات تا تئوری‌ها و از تغییرات سازمانی داخلی تا تغییرات اساسی در محیط خارجی امتداد دارد.

اداره امور و مدیریت

عقیده بر آن است که اداره امور^{۱۱}، یک وظیفه محدودتر و کم‌دامنه‌تر از مدیریت^{۱۲} است. زبان انگلیسی را نمی‌توان یک زبان دقیق به حساب آورد. دان سیر^{۱۳} (۱۹۷۳) توانست چهارده معنی برای «اداره امور» پیدا کند. آنچه مسلم است، بین دو کلمه «اداره امور» و «مدیریت» تفاوت وجود دارد و این تفاوت، بخش مهمی از بحث ما را تشکیل می‌دهد. دو کلمه از نظر معنا به یکدیگر نزدیک‌اند، ولی یک کاوش مختصر در فرهنگ واژگان نشان خواهد داد که کلمات «مدیریت» و «اداره امور» با یکدیگر تفاوت بارز دارند و نقشی که مدیر ایفا می‌کند، با نقش یک رئیس متفاوت است.

«اداره امور» در فرهنگ واژگان آکسفورد^{۱۴} به معنای «اداره کردن»، با مفهوم «مدیریت امور» یا «اداره امور و عملیات» یا «هدایت و نظارت بر اجراها» آمده است. در حالی که مدیریت عبارت است از: هدایت کردن، کنترل کردن مجموعه‌ای از امور به وسیله اقدامات یک نفر، به منظور ایجاد تغییر. ریشه لاتین این دو کلمه نیز با یکدیگر تفاوت دارند. اداره امور از ریشه Minor و سپس از ریشه Ministrare به معنای «خدمت کردن» و به دنبال آن به معنای «حکومت کردن» است. مدیریت از ریشه Manus، به معنی کنترل کردن بادت، می‌باشد. تفاوت اصلی این دو کلمه در «خدمت کردن» و «کنترل کردن و دستیابی به نتایج» نهفته است.

^{۱۱} . Administration
^{۱۲} . Management
^{۱۳} . Dunsire
^{۱۴} . Oxford



از تعاریف پیش گفته چنین استنباط می‌شود که اداره امور، اساساً شامل پیروی از دستورات و ارائه خدمات است؛ در حالی که مدیریت، شامل: اول، تحقق نتایج، دوم، مسئولیت شخص مدیر در برابر اهداف به دست آمده، می‌باشد.

توجه اداره امور دولتی بر فرآیند، بر دستورالعمل‌ها و قواعد متداول و مرسوم متمرکز است، حال آنکه مدیریت دولتی فراتر از این است. به جای آنکه فقط از دستورالعمل‌ها پیروی کند، بر تحقق نتایج و قبول مسئولیت آنها تأکید دارد.

از بحث‌های انجام شده درباره معانی کلمات نتیجه می‌گیریم که خدمات امور دولتی مبتنی بر مفاهیم اداری، با خدمات امور دولتی مبتنی بر مدیریت تفاوت دارند.

مطالعه بخش دولتی

روزنبلوم بر آن است که «اداره امور بخش دولتی عبارت است از استفاده از تئوری و فرآیندهای مدیریتی، سیاسی و قانونی برای انجام تکالیف دولتی، قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی به منظور تأمین وظایف انتظامی و خدماتی برای کل جامعه یا بخشی از آن». این یک تعریف جامع و فراگیر است و همه بخشهای قابل تصور بخش عمومی را شامل می‌شود. ات، هاید و شافریتز^{۱۵} (۱۹۹۱، ص ۹) «مدیریت دولتی را رشته‌ای از علم اداره امور دولتی یا موضوع امور دولتی که هنر و علم روش‌شناختی کاربردی برای طراحی برنامه اداری و بازسازی سازمانی؛ طرح‌ریزی خط‌مشی و مدیریت؛ تخصیص منابع از طریق نظامهای بودجه‌بندی؛ مدیریت مالی؛ مدیریت منابع انسانی و ارزیابی و ممیزی برنامه را مورد بررسی قرار می‌دهد» می‌دانند.

^{۱۵} Ott, Hyde, and Shafritz .



اداره امور و مدیریت، تفاوت‌های ماهوی دارند و افزودن کلمه «عمومی یا دولتی» به آنها، این تفاوتها را نمایانتر می‌سازد. عقیده بر این است که اداره امور بخش دولتی و مدیریت بخش دولتی با یکدیگر تفاوت دارند. باید آنها را به جای اینکه بخشی از یکدیگر بدانیم، دو حوزه تفکر رقیب به شمار آوریم.

مشکلات واژه‌شناختی دیگری نیز وجود دارند. به طور کلی، در اینجا منظور از اداره امور بخش دولتی، مطالعه علمی بخش عمومی است. تئوری خاصی که در طول قرن بیستم برتری خود را حفظ کرده است، معمولاً «الگوی سنتی اداره امور بخش دولتی» نامیده شده است. در نقطه مقابل آن «مدیریت دولتی جدید» یا «مدیریت‌گرایی» که مترادف یکدیگر هستند، قرار گرفته است.

ضرورت های تغییر

در سالهای اخیر، بیش از هر زمان دیگری در بخش امور دولتی، دگرگونی ایجاد شده است. این دگرگونیها به خودی خود ایجاد نشده‌اند، بلکه در پاسخ به الزامات متعدد و وابسته به هم شامل: (۱) حمله به بخش امور دولتی، (۲) تغییر تئوری اقتصاد؛ (۳) نتایج تغییر در بخش خصوصی، به ویژه جهانی شدن آن به عنوان یک نیروی اقتصادی، صورت گرفته‌اند.

(۱) حمله به بخش امور دولتی

دهه هشتاد (سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰) دوران حملات تقریباً شدید به اندازه و قابلیت بخش امور دولتی بود. این حملات از سه بخش تشکیل شده: اول، مقیاس بخش دولتی با این عقیده که دولتهای خیلی بزرگ هستند و منابع کمیاب را مصرف می‌کنند، مورد حمله قرار گرفت. دوم، دولتها در برابر عقاید مربوط به دامنه عملیات دولت نیز واکنش نشان داده‌اند. عقیده بر آن بود که دولت، خود را درگیر فعالیتهای بسیار کرده است. در پاسخ



به این دیدگاه، بسیاری از فعالیتهای دولتی گذشته به بخش خصوصی بازگردانده شده‌اند. سوم، شیوه‌های مورد استفاده دولت به ویژه بوروکراسی که تبدیل به یک سازمان اجتماعی غیرمردمی شده، مورد حمله مداوم بوده است. صاحب‌نظران استفاده از ابزارهای بوروکراتیک را بیش از پیش عامل تثبیت‌کننده وضع موجود و عدم اثربخشی می‌پندارند.

حملاتی که علیه مقیاس، دامنه و شیوه‌های بخش دولتی صورت گرفته، تأثیر خود را بر روند کوچک کردن دولت و تغییر مدیریت آن برجا گذاشته است.

۲) تغییر تئوری اقتصاد

در سالهای دهه ۱۹۷۰ یک سلسله بحثهای علمی، مبنی بر اینکه دولت مانعی بر سر راه رشد و آزادی اقتصادی است، به وسیله اقتصاددانان محافظه‌کار صورت گرفت. نظریه‌پردازان ادعا می‌کردند که شواهد، به خصوص آن دسته که از مدلها استنتاج شده بود، ادعاهای آنها را مبنی بر اینکه کوچک کردن دولت باعث رشد رفاه کلی از طریق رشد کارایی اقتصادی می‌شود، تأیید می‌کند.

تئوری انتخاب عمومی^{۱۶} مهمترین تئوری اقتصادی است که در بوروکراسی کاربرد دارد. این تئوری، یک سلاح موجه در اختیار نظریه‌پردازان قرار می‌دهد که برای دفاع از نظریات خود مبنی بر اینکه دولت خیلی بزرگ و بی‌کفایت است، از آن استفاده کنند. تئوری انتخاب عمومی، نظری کاملاً مخالف مدل سنتی اداره امور دولتی نیز ارائه می‌دهد.

فرض کلیدی انتخاب عمومی، وجود یک دیدگاه جامع تعقل‌گرایی است.

^{۱۶} Public choice theory .



نظریه پردازان انتخاب عمومی به طور کلی نتیجه می گیرند که زمانی بهترین بهره عاید می شود که حداکثر نقش، بر عهده نیروهای بازار و حداقل نقش بر عهده دولت محول شده باشد.

پس از گذشت سی سال از عمر تئوری انتخاب عمومی و تلاش برای به کارگیری آن در عرصه های سازمانی، نتایج گنج کننده ای به دست آمده است. حتی اگر عقد قراردادهای یک عکس العمل منطقی بوروکراسی در برابر مشکلات باشد، مسلماً مشکلاتی در سر راه عقد و اجرای چنین قراردادهایی وجود خواهد داشت. بازار، تحت هر اوضاع و احوالی خوب کار نمی کند. سایر مشکلات مانند تعیین حداقل تدارک بخش عمومی و خصوصی نیز وجود دارند.

تئوری اصیل / وکیل^{۱۷}. تئوری اقتصادی اصیل / وکیل در بخش دولتی نیز کاربرد یافته و از نظر ویژگی، پاسخگویی آن مورد استفاده واقع شده است. این تئوری در بخش خصوصی به منظور تشریح تفاوتی که اغلب بین اهداف سهامداران (اصیل) و اهداف مدیران (وکیل) که امانتدار صاحبان اصلی هستند، وجود دارد، طراحی شده است.

چگونگی تفاوت علائق اعضای اصلی و مدیران و نحوه برخورد با آنها منجر به ارائه ادبیات گسترده ای در زمینه موضوعات پاسخگویی و تأثیرات آنها بر سازمانها شده است. سهامداران خواهان حداکثر سود هستند، در حالی که ممکن است مدیران، یعنی کارگزاران سهامداران، خواهان رشد بلندمدت و حقوق بیشتر برای خودشان باشند.

تئوری اصیل و وکیل در صدد ارائه طرحهای انگیزشی، به گونه ای که کارگزاران در جهت علائق سهامداران عمل کنند، می باشد.

به کار بردن تئوری اصیل و وکیل در بخش دولتی منجر به برهم خوردن نظام پاسخگویی می شود. به سختی می توان تشخیص داد که چه کسانی صاحبان اصلی هستند، و خواسته واقعی آنها چیست. دولت یا مردم را

^{۱۷} . Principal / Agent Theory



می توان صاحبان اصلی بخش دولتی تلقی کرد. برای کارگزاران، یعنی مدیران دولتی مشکل است که بدانند هر یک از صاحبان اصلی در هر مورد، انجام چه کارهایی را از آنها می خواهند.

دو تئوری انتخاب عمومی، و اصیل و وکیل با شیفتگی عقیدتی که بسیاری از اقتصاددانان برای راه‌حلهای بازاری قائل‌اند، ترکیب شده، یک همبستگی عقلایی برای کاهش خدمات دولتی و نیز ساخت‌دهی مجدد مدیریت، ایجاد کرده است. علاوه بر آن، بسیاری از مفاهیم اداره امور دولتی، مانند استخدام مادام‌العمر، ترفیع بر حسب ارشدیت، شرایط استخدام دولتی، پاسخگویی سنتی، حتی نظریه بوروکراسی، به علت نداشتن پایه نظری قوی و عدم کفایت در ایجاد مشوق‌های کافی برای عملکرد خوب، مورد تردید قرار گرفته‌اند.

۳) نتایج تغییر در بخش خصوصی

تغییر سریع در بخش خصوصی و درک این واقعیت که مدیریت و کارایی بخش دولتی بر اقتصاد خصوصی و رقابت ملی اثر می‌گذارد، نیز ایجاد تغییر در بخش عمومی را الزام‌آور کرده است. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ادعا می‌کند: «اکنون تمام دولتهای کشورهای عضو تشخیص داده و پذیرفته‌اند که بهبود مدیریت بخش دولتی یک بخش جدایی‌ناپذیر و اساسی تعدیل‌های ساختاری ضروری برای عملکرد بهتر اقتصادی در رقابت جهانی است.

مشکلات مربوط به اصلاح ساختاری در اقتصاد کشورهای توسعه یافته، به معنای آن است که بخش دولتی را نمی‌توان به صورت پیشین رها کرد. این موضوع، دارای ابعاد گوناگونی است.

تغییر بخش خصوصی - تعدیل اقتصادی در بخش‌های خصوصی بسیاری از کشورها یک فرآیند پردردسر بوده است. افزایش رقابت، اعم از ملی یا بین‌المللی، تغییر در مدیریت، و تغییر در کارکنان بخش خصوصی، کمتر از آنچه در دولت اتفاق افتاده، نیست.



در سالهای اخیر، بخش خصوصی در بسیاری از کشورها، در یک فرآیند تعدیل، که در مجموع مشکل نیز بوده است، با تغییرات عظیمی مواجه شده است. اگر دولتها بخش دولتی را تغییر ندهند و این تغییر در همان جهتی که بخش خصوصی تغییر کرده است انجام نشود، با مقاومت و مخالفت روبرو خواهند شد.

جهانی شدن - روند جهانی شدن نیز بر مدیریت بخش دولتی تأثیر می‌گذارد. همانند سایر نظریه‌های اجتماعی یا علمی، در اداره امور دولتی نیز انتشار عقاید و اثرات تکنولوژی، آنچنان به سرعت رخ می‌دهد که بیش از پیش، مرزهای ملی، ماهیت خود را از دست می‌دهند. در زمانی که ملت اهمیت کمتری دارد، محدود کردن توجه به یک کشور برای مطالعه اداره امور دولتی بی‌معنی است (ریگز، ۱۹۹۱، ص ۴۷۳). در دنیای رقابت اقتصادی، نقش دولتها در ایجاد مزیت رقابتی ملی، عامل مهمی به شمار می‌آید.

شایستگی - با این فرض که دولتها نقشهایی را برای کمک به مزیت رقابتی ملی و حرکت به سوی جهانی شدن برعهده دارند، باید نگرانی‌هایی در مورد شایستگی دولتها وجود داشته باشد.

نگران درباره شایستگی دولت در دوران تغییر اقتصادی به کشور خاصی اختصاص ندارد. ممکن است الگوی سنتی اداره، شایستگی مورد نیاز را برای دوران مبارزه فراهم نکرده باشد. طبق گفته پورتر ممکن است با توجه به نقش ظریف و متفکرانه‌ای که بر عهده سیاست‌گزاران محول شده است، ایجاد تغییر در اداره امور دولتی، ضروری باشد. می‌توان استدلال کرد که این نقش ظریف و متفکرانه ممکن است بر اثر تغییر شکل اداره امور دولتی بوروکراتیک به ساختارهای قابل انعطاف‌تر به وجود آمده باشد.

نکته قابل توجه در دستور کار اصلاح مدیریت، شباهت آن در همه کشورها و وجود توافق همگانی بر سر جهت و سمت اصلاح است. در گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در سال ۱۹۹۱ استدلال شده است که این امکان وجود دارد که نوعی همسویی در دستور کار تعیین خط‌مشی اصلاح در همه کشورها وجود داشته باشد و به بعضی شباهتها نیز اشاره شده است.



وجود این شباهتها بین کشورها، کاملاً غیرمعمول است. کاهش کلی هزینه‌ها و خصوصی‌سازی دو جنبه عمده آن است. شباهتهای دیگری نیز به تعبیری حتی در جزییات نظامهای بودجه‌بندی، یا انواع مقررات مربوط به ترویج رقابت، یا در تغییرات سیستمهای پرسنلی وجود دارد. به هر حال، دلیل اصلی وجود شباهتها را می‌توان وجود نیاز مشترک در رشد رقابت‌جویی ملی، از طریق بهبود ساختارهای دولتی دانست.

کاهش بوروکراسی

در پاسخ به این ضرورت‌ها، تغییرات عمیقی در بخش دولتی و مدیریت آن به عمل آمده است. به دلیل وجود تغییرات ایدئولوژیک، نظری و جهانی، دولت‌ها احتمالاً بزرگترین تحول قرن را در خدمات عمومی خودشان ایجاد کرده‌اند. واقعاً دو تغییر جدا از هم به وقوع پیوسته که ارتباطاتی هم بین آنها وجود دارد. اول، برای انتقال فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی، یک روند «بازاری شدن»^{۱۸} بخش دولتی به وجود آمده است. این امر از طریق خصوصی کردن در شکلهای مختلف، شامل به پیمان دادن فعالیتها، تحقق می‌یابد. روند دوم، فاصله گرفتن از بوروکراسی به عنوان یک اصل سازماندهی در درون بخش عمومی است. البته هر دو این روندها به هم وابسته‌اند. یکی از دلایل بازاری کردن، مفروض بودن شکست بوروکراسی، و دیگری تأمین نیازها توسط بازار به عنوان جایگزینی برای بوروکراسی است.

دو روند حرکت به سوی بازاری شدن، و فاصله گرفتن از بوروکراسی به طور همزمان، ادامه می‌یابند و می‌توان هر دو این روندها را نشانگر یک ایدئولوژی راست جدید دانست.

بوروکراسی به عنوان یک اصل سازماندهی، آشکارا زمینه خود را در بخش خصوصی از دست داده است. بنابراین، سرایت این روند به دولت، ممکن است چندان ایدئولوژیک نباشد و بیشتر عکس‌العملی در برابر نقائص نظری آن

^{۱۸} Evaluation .



باشد. بحث دیگری نیز علیه ارتباط بین بازاری شدن و فاصله گرفتن از بوروکراسی مطرح است. به موجب آن بحث، بازاری شدن و فاصله گرفتن از بوروکراسی، اثرات متفاوتی بر بخش دولتی دارند.

بازاری شدن، به کوچک شدن دولت می انجامد، ولی آنچه از دولت باقی می ماند و بازارها را در برمی گیرد، می تواند کماکان به روش بوروکراتیک سنتی عمل کند. نهضتی که علیه بوروکراسی پا گرفته است، صرف نظر از اندازه دولت، ممکن است بنیادی تر و پریپیچ و خم تر از صرفاً کاستن از حجم عملیات عمومی باشد.