

# مدیریت ارزش عمومی:

## تحلیل جدیدی از مصالحه دمکراسی / کارایی

نویسنده: گری استوکر\*

ترجمه و اقتباس: دکتر سیدمهدی میرحسینی زواره\*\*

### چکیده

طی دو سه دهه اخیر شاهد تغییرات پرشتاب محیط و انتظارات سنگین و متفاوت مردم کشورها از دولت‌ها و به تبع آن تحولات عمده‌ای در مبانی نظری و الگوهای اداره امور عمومی در جوامع بوده ایم. این تحولات رابطه دولت، نظام اداری و شهروندان را، از خود متأثر ساخته و بخش دولتی را با دورانی پرچالش و گاه هیجان انگیزی مواجه ساخته است. در این مقاله سه موج شاخص و رویکرد توجه برانگیز مدیریت دولتی شامل «مدیریت دولتی سنتی»، «مدیریت دولتی نوین» و «مدیریت ارزش عمومی» مورد بررسی، مقایسه و ارزیابی قرار گرفته اند. مدیریت دولتی سنتی در مقام الگویی شناخته شده که از یک سابقه و ادبیات نسبتاً طولانی و ضمنی برخوردار است و دلبستگی‌های خاصی را نیز نزد دیوان سالاران ایجاد نموده، مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته و رویکرد مدیریت دولتی نوین که در عین کمک به تحصیل نتایج و دستاوردهای قابل توجه، مشکلات پاسخگویی و اصول اخلاقی را برای جوامع تجربه کننده خود به همراه داشته، مورد بازکاوی واقع شده است. این دو پارادایم مدیریتی به دلیل چالش‌های ناشی از تغییرات محیطی از یک طرف و آثار غیرسودمند و ناخرسند کننده خود، با طرح رویکرد سومی با عنوان «مدیریت ارزش عمومی» مواجه شده است که در مقاله، رویکرد اخیر معرفی و وجود تفاوت و برتری آن معرفی شده و آینده آن در حوزه تفکر و حمل مورد دیده‌بانی و پیش‌بینی قرار گرفته است.

این الگو و سرمشق نوین مدیریت را در مقابل الگوهای قبل از خود، ترسیم می‌کند. آنچه پدیدار می‌گردد، نظرگاه مدیریت ارزش عمومی<sup>۲</sup> (PVM) است که دستیابی به ارزش عمومی به عنوان هدفی مهم و محوری را به گونه‌ای توضیح و ارائه می‌دهد که این مهم تنها از طریق قاعده‌ای صورت می‌پذیرد که در آن

نقطه آغازین مقاله این است که حکمرانی شبکه، رویکرد جدیدی را در چالش‌های مدیریت بخش عمومی با خود به همراه می‌آورد که ورای دو رویکرد قبل از خود یعنی مدیریت دولتی سنتی<sup>۱</sup> (TPM) و مدیریت دولتی نوین<sup>۲</sup> (NPM)، قرار دارد.

بخش اول این مقاله، خصوصیات و سیمای اصلی

\* Stoker, G (2002) "Public Value Management (PVM): A New Resolution of the Democracy / Efficiency Tradeoff", Institute for Political and Economic Governance (IPEG), University of Manchester, UK.

\*\* از مؤسسه حکمرانی سیاسی و اقتصادی (IPEG)

\*\* مشاور معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

1. Traditional Public Administration (TPA)
2. New Public Management (NPM)
3. Public Value Management (PVM)

## فرا سوی مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین: جستجوی ارزش عمومی

ادعاهایی که هر پارادایم جدید در حال تکوین در هر حوزه مطالعاتی اجتماعی و سیاسی مطرح می‌کند، به این دلیل که معمولاً هیچ چیزی کاملاً جدید نیست و همواره با گذشته پیوندهایی دارد، مورد شک و تردید قرار می‌گیرد. علاوه بر اینکه تغییر وضعیت از یک دوره به دوره بعدی نیز همیشه با آشفتگی و بهم خوردگی همراه است.

بدین ترتیب ادعای این نوشته مبنی بر اینکه حکمرانی شبکه‌ای، الگوی تازه‌ای از مدیریت دولتی را ایجاد می‌کند و می‌پروراند، که با جستجو و تکاپو برای ارزش عمومی هدایت می‌شود، باید به اندازه کافی قابلیت داشته و واجد شرایط لازم باشد. ترتیبات پیشین نیز روشی کاملاً جدید را در دوره شکل‌گیری خود نسبت به گذشته، ارائه نداده است.

فی الواقع، در دمکراسی‌های غربی، بخش عمده‌ای از کاغذبازی‌های دوره مدیریت دولتی سنتی هنوز ادامه دارد و قدرت حاکم جدید نیز به دنبال حکمرانی شبکه‌ای نیست، بلکه بیشتر در جستجوی الگوی مدیریت دولتی نوین است. با اینحال می‌توان مدیریت دولتی نوین را به عنوان الگوی جدیدی که نقطه شروع متفاوتی نسبت به الگوهای قبل از خود دارد، در نظر گرفت. دوره گذار به این الگو پیچیده است و با برنامه‌هایی تحولی که کافلاً منسجم نبوده‌اند و با شیوه‌های از اداره امور و مدیریت سازمان‌ها همراه است که برخی از آنها جدید و بعضی نیز مربوط به دوره‌های گذشته است.

با اینحال این مقاله مدعی است که مفهوم جدیدی خلق شده است. یعنی مدیریتی که نقش خود را متفاوت از پارادایم‌های گذشته تعریف و تبیین می‌کند و برای

اقدامات ذی‌نفعان اصلی، فرصت سهیم شدن و مشارکت یافته است. شبکه‌های تعهد و تحویل، صورت و ترکیب مرکزی این رویکرد هستند.

بخش دوم این نوشته برخی از کاربردهای مدیریت ارزش عمومی را با تأکید بر کمک‌های آن به اهداف دوگانه کارایی و دمکراسی که بحث‌های کلیدی نظام‌های حکمرانی هستند مورد توجه قرار می‌دهد. اولاً، آشکار است که تعریف اهداف عمومی از طریق معیارهای ارزش عمومی، درک ادبیات سنتی روابط بین کارایی و دمکراسی را به چالش می‌کشد و نگاه به کارایی و دمکراسی را با گذشته این موضوع، متفاوت می‌سازد. علاوه بر آن، تکاپو برای ارزش عمومی، برخی از تنش‌های میان کارایی و دمکراسی را که برخاسته از الگوهای پایه‌گذاری شده در ادوار گذشته است، برطرف می‌کند.

اگرچه دو موضوع مذاکره و تبادل نظر سیاسی و تعیین ارزش‌های عمومی تا حدودی متناقض به نظر می‌رسند ولی این اقدام سیاسی برای دستیابی به ارزش‌های عمومی اولویت و اهمیت دارد. این نیز حقیقت دارد که پیش‌تازان حکمرانی شبکه‌ای و کسانی که طرفدار آن هستند و بر آن تأکید می‌کنند، نقش و موقعیت سیاستمداران منتخب را در الگوی حکمرانی شبکه‌ای و تعیین ارزش‌های عمومی مبهم و ناآشکار باقی‌گذارده‌اند.

علاوه بر آن به علت ماهیت سیال، روان و منعطف حکمرانی شبکه‌ای شاهد نقص‌هایی از پایداری وجود مکانیزم‌های پاسخگویی رسمی در مقایسه با الگوهای قبل از آن، در این الگو هستیم.

مقاله حاضر همه این موضوعات را مورد بررسی و توجه قرار می‌دهد، لکن اعتقاد دارد که این نقصان‌ها از ارزش الگوی حکمرانی شبکه‌ای نمی‌کاهد و توانایی‌های بالقوه آن را مخدوش نمی‌سازد.

می‌گیرد. برای چنین مدلی، عناصری مشاهده می‌گردد ولی رابطه بین پارادایم‌ها به مراتب پیچیده تر و مبهم تر است. الگوی مدیریت ارزش عمومی به ویژه در تعریف و تبیین منفعت عمومی ویژگی‌هایی از دو رویکرد دیگر را در هم می‌آمیزد. به هرحال در اهداف اصلی، این الگو نگرش جدیدی را معطوف به پاسخگویی و باور مدیران نسبت به نقش خود، فراتر از الگوهای قبلی، مطرح می‌کند که تغییری جدی و آشکار را در ادراکات قبلی مدیران دولتی و کارکنان دولت پدید می‌آورد.

رسیدن به اهداف، شبکه پویایی از حکمرانی را به کار می‌گیرد.

جدول (۱) خصوصیات کلیدی الگوهای مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین را مورد مقایسه قرار می‌دهد و آنها را با الگوی ارزش عمومی مقایسه می‌کند. سه زیربخش بعدی نیز ویژگی‌های هر یک را با تفصیل بیشتری بیان می‌کند. انتقال از مدیریت عمومی به مدیریت دولتی نوین از طریق ارزش عمومی در چارچوب شناخته شده‌تر - آنتی‌تز - سنتز صورت

جدول ۱ - پارادایم‌های مدیریت

موضوع	پارادایم	مدیریت دولتی سنتی (TPM)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	مدیریت ارزش عمومی (PVM)
اهداف اصلی سیستم		ورودی‌های سیستم مشخص سیاسی داشته و از دیدگاه سیاسی تعریف می‌شوند. خدمات عمومی زیر نظارت ادارات و بوروکراتیک قرار دارد و اینگونه نظارت‌ها بر آنها حاکم است.	مستأذه‌ها و داده‌های سیستم به طریقی مدیریت می‌شوند که نسبت به مشتریان و خواست آنها، با صرفه و پاسخگو باشد.	از عرضه خدمات تا حفظ نام و طرفیت کل، در زمره اهداف اصلی سیستم قرار دارد.
تعریف منافع عمومی		منافع عمومی توسط سیاستمداران و فن‌سالاران تعریف می‌شود و آنچه که به مردم مربوط است، کمتر مورد توجه واقع می‌شود.	در برگیرنده مجموع ترجیحات افراد است و توسط مدیران تعریف می‌شود که نسبت به خواست مشتریان آگاهانه و مورد قبول مشتریان قرار دارند. مدیرانی که با شواهدی حال سر توجیه به گزینه‌های موردنظر مشتریان انتخاب شده اند و عمل می‌کنند.	ترجیحات عمومی و انفرادی از طریق یک فرایند تعاملی پیچیده، تعریف می‌شود. منافع عمومی انعکاسی آگاهانه از ورودی‌ها و هزینه‌های فرصت و هم‌درگیرنده منافع افراد و هم منافع عموم است.
چه سیستمی برای عرضه خدمات مروج است.		ادارات سلسله مراتبی دو دولت که مبتنی بر تنظیم و کنترل درونی، بنام عرضه خدمات را تشکیل می‌دهند. کنترل و نظارت و تنظیم از بیرون وجود ندارد. سیستم این کار را در داخل خودش انجام می‌دهد. رفتارها از طریق خود سیستم عرضه خدمات که متعلق به دولت است، کنترل و تنظیم می‌شود.	دولت خدمات عرضه نمی‌کند. بخش خصوصی و سازمان‌ها، موسسات و نهادهای عمومی که به خوبی نیز تعریف شده‌اند، در عرضه خدمات، با زوری دولت هستند.	برای عرضه خدمات، فهرستی از گزینه‌ها، تبدیل‌ها و راهکارهای منتخب وجود دارد و عملیات لازم را تضمین می‌کند. رویکرد واکنشی دولت برای وجود سازوکارهای لازم و مداخله آنها به منظور تضمین ستانده‌های موردنظر و اهداف مورد توجه وجود دارد.
رویکرد رفتارهای عمومی		رفتارهای مطلوب را خود تعریف می‌کند و در این خصوص نقشی انحصارگرایانه دارد.	به رفتارهای دولتی نگاه می‌نویسد و قارن و معتقد است که چنین نگاهی به تقدم گارایی محظوظ می‌شود. این نظرگاه در عرضه و ارائه خدمات به مشتریان، خواست و رضایت آنها را مدنظر قرار می‌دهد و رعایت آن را سندیقه ارزیابی می‌کند.	در این نظرگاه هیچ بخشی نقش انحصارگرایانه بر روی رفتارهای خدمات عمومی ندارد. روابط و متناسبات از طریق ارزش‌های مشترک شکل می‌گیرد و ارزش‌های مورد توافق همه بر رفتارهای خدمات عمومی حاکم است.
مدل غالب و مسلط پاسخگویی		آزاد انتخاباتی که با مخالفت سیاستمداران حزبی شکل می‌گیرد. نظارت و کنترل امور را به منتخبین می‌دهد و آنها پاسخ‌خواهی می‌کنند. هرچند مردم برای دمکراسی هزینه می‌کنند و لسی دمکراسی از طریق نهادهای سیاسی اعمال می‌شود و پاسخگویی در برابر آنها صورت می‌پذیرد.	در این نظرگاه مدیران مسئولیت می‌کنند و بز امور، کنترل و نظارت دارند. سیاست جهت دهی می‌کند و مدیران باید نظارت کنند و پاسخ نخواهند. به رضایت مشتری و پاسخگویی به خواست وی اعتقاد دارد.	پاسخگویی به افکار عمومی و از طریق شکل از رهبران منتخب، مدیران و ذی‌نفعان اصلی را مورد تأکید قرار می‌دهد. این شکل مسئولیت یافتن راه‌ها و راهکارهای موثر برای مصالح اجتماعی را دارد و در این خصوص پاسخگو است.
نقش مدیران		اطمینان حاصل کردن از اجرای مقررات و رویه‌ها - ایفای نقش ناطق و کنترل کننده	کنک به تعریف و تأمین اهداف عملکردی. مورد توافق یا بی‌رونی‌ها بخصوص بخش خصوصی و غیردولتی.	ایفای نقش فعال در راهبری شبکه‌های عرضه خدمات و حفظ ظرفیت کل نظام عرضه و اداره خدمات عمومی

در حقیقت به همین دلیل است که پارادایم مدیریت ارزش عمومی، برخی معادلات میان دموکراسی و کارایی را که قبلاً تعریف شده است، دوباره تعریف و تبیین می‌کند.

### مدیریت دولتی سنتی

مدیریت دولتی سنتی (TPM) مجموعه خاصی از راه‌حل‌ها را برای چالش‌های حکمرانی فراهم آورده است. این الگو شدیداً بر درک و دریافت وبری از جهان تکیه دارد. در تفکر سیاسی وبری، وجود سه نهاد برای روبروشدن با پیچیدگی نوگرایی و نظم‌بخشی به فرایند حکمرانی، ضرورت دارد. این سه نهاد «رهبری سیاسی»، «حزب» و «بوروکراسی» است. وبری مخالف عقیده دموکراسی مستقیم نبود، او احساس می‌کرد برای تصمیم‌گیری درون یک دموکراسی مردمی و فراگیر احتمالاً یک گزینه حیاتی است. اما شیوه دموکراسی نماینده برعکس دموکراسی مستقیم این انعطاف‌پذیری را دارد که بین سیاست‌های وضع شده و منافع که پاسخگویی شرایط متغیر است، تناسب و تعادل لازم را ایجاد کند. به هر حال وبری انتظارات کمی از هیأت‌های منتخب داشت، هرچند جای بحث و بررسی را در مورد آن باقی گذاشته است. او باور داشت که انتخابات به نوبه خود فرصت پیدایش مجموعه‌ای از رهبران سیاسی را برای نظام فراهم می‌آورد و به نوبه خود سازوکاری حساس برای استظهاز و پشتگرمی عمومی است. به وجود آمدن رهبران سیاسی رقیب در قلب دموکراسی نماینده قرار دارد و با وجود آن، مردمی که علاقه‌مند نیستند به طور وسیع در مشارکت‌های سیاسی حضور داشته باشند به طور غیرمستقیم در تعیین ارزش‌های عمومی نقش ایفا می‌کنند. مفهوم دموکراسی رجال و نخبگان در تاریخ عقاید سیاسی قرن بیستم در زمره بحث‌های مهم و اساسی قرار داشته است. احزاب دارای انضباط شدید و سخت، نهادهای

کلیدی و اساسی بسیج حمایت‌ها در پشتیبانی از دموکراسی توده‌ای و سازماندهی عمل دولت از طریق داشتن نمایندگی در عرصه مشارکت جمعی هستند. سیاستمداران حرقه‌ای، پیشرفت‌های خود را مدیون احزاب سیاسی می‌دانند و احزاب سیاسی به عنوان وسیله‌ای کلیدی برای مبارزات و پیروزی‌های انتخاباتی شناخته می‌شوند. احزاب آرای مردم را کسب می‌کنند و دولت را تشکیل می‌دهند. دموکراسی مدرن جز با احزاب سیاسی، قابل تصور نبود.

بوروکراسی بازوی سوم سازماندهی دولت را تشکیل می‌دهد. انبوهی شهروندان به افزایش تقاضای مردم برای آموزش و بهداشت می‌انجامد که خود تنها از طریق وظایف اداری استاندارد پاسخ می‌گیرد. علاوه بر آن سیستم‌های اقتصادی مدرن نیازمند ثبات و قابلیت پیش‌بینی هستند که توسط بوروکراسی فراهم می‌گردد. مطابق یک دید وبری، بوروکراسی اثربخشی سازمانی را از راه ۴ خصوصیت ارائه می‌دهد. اولین آنها، قراردادن مقامات اداری در یک سلسله مراتب تعریف شده است. ویژگی اصلی بوروکراسی، تقسیم کار نظام‌مند است که از طریق آن مشکلات پیچیده اداری به وظایف قابل کنترل و تکراری در قلمرو یک مدیریت خاص تقسیم می‌شود. دومین ویژگی اصلی آن است که مقامات اداری و رسمی در یک ساختار شغلی تمام وقت که در آن بر تداوم و پیشرفت بلندمدت تأکید می‌گردد، استخدام می‌شوند. سومین خصوصیت بوروکراسی آن است که بوروکرات‌ها قوانین تعریف شده و به دور از خودمختاری و جانب‌داری و ترجیحاً به صورت مکتوب را عملاً راهبری می‌کنند. نهایتاً اینکه در بوروکراسی، مقامات رسمی و اداری بر اساس صلاحیت و شایستگی منصوب می‌شوند و از طریق آموزش‌های لازم، در کار خود ورزیدگی و تخصص پیدا می‌کنند و از طرف دیگر، دسترسی به اطلاعات و

دانش معطوف به حوزه مسئولیت تعریف شده خود را مرتباً پیگیری می‌کنند.

### مدیریت دولتی نوین

مدیریت دولتی نوین (NPM)، مجموعه پیچیده‌ای از اندیشه‌ها و مقاصد را ارائه می‌کند. این الگو موضوعات متفاوتی را مطرح کرده و توسعه داده است. این نسخه که در حکومت‌های غربی به روشنی مورد قبول و پذیرش واقع شده است، معرف نظام فکری و عقیدتی معینی است که با ویژگی بکارگیری ایده‌های بخش خصوصی شناخته می‌شود. مدیریت دولتی نوین را به عنوان ایدئولوژی مبتنی بر بازار توصیف می‌کنند. پایه بنیادین شکل‌گیری این الگو در کاربرد اقتصادی به عنوان مدلی برای روابط اداری و سیاسی، خلاصه می‌شود. روشی که اشکال موجود تهیه و تدارک خدمات را مورد نقد قرار داده و برای خروج از شرایط و وضعیت ناشی از آنها به رفتن به سوی ترتیبات شبیه بازار توصیه و تاکید دارد.

همانگونه که در مباحث مربوط به سازمان‌های عهده‌دار خدمات عمومی مطرح شده است، این سازمان‌ها تحت سلطه علائق و مصالح فراوان و تولیدکنندگان خدمات یعنی بوروکرات‌ها و مراتب دیگر کارکنان آنها، قرار داشته‌اند و برعکس سازمان‌های بخش خصوصی، قدرت تولیدکنندگان با تقاضاها و مشوق‌های بازار، کنترل و بررسی نمی‌شده است. نتیجتاً، سازمان‌های خدمات عمومی تحت نظارت هیچ کدام از این دو عامل یعنی «بیت المال مردم» و «توجه و حساسیت به نیازهای مصرف‌کننده»، نبوده‌اند. راه حل آن نیز شکستن حالت انحصاری ساختارهای خدمات عمومی و توسعه «نیروهای شبه بازار» است تا راه و رسم خود را بر ارائه خدمات عمومی حاکم کنند. اصلاحات کلیدی، شامل معرفی یک مرز تهیه‌کننده -

خریدار در داخل سازمان‌ها بود که در توسعه اهداف عملکردی و مشوق‌ها موثر واقع می‌شد. هدف، خلق و ایجاد یک جایگاه و موقعیتی در سازمان‌ها بود برای اینکه رساندن صدای مصرف‌کنندگان و ارباب رجوع را به داخل سازمان‌ها و به منظور به چالش کشاندن قدرت فراوان تولیدکنندگان خدمات یعنی بوروکرات‌ها و دیگر کارکنان سازمان‌ها، شروع کرده و رشد و نمو دهد. مصرف‌کنندگان یا وکلا و قائم مقامان آنها به عنوان تنظیم‌کنندگان یا اعضاء و هیأت منتخب، قدرت خواهند داشت تا خدمات موردنیاز را خریداری کنند و عملکرد را مورد سنجش قرار دهند.

به عبارتی، مدیریت دولتی نوین با زردیوانسالاری‌های سلسله‌مراتبی چندمنظوره و بزرگ، به تأیید سازمان‌های خودمختار، مسطح و ناب‌بخش‌های دولتی و غیردولتی که توسط یک گروه رهبری مرکزی قوی هدایت می‌شوند، پرداخت، تفکر بخش دولتی به علت سرپوش گذاشتن و نادیده گرفتن ناکارآمدی حکومت از ناحیه بوروکرات‌ها، پذیرفته نشده بود. هر چند در مدیریت دولتی نوین، نقش سیاستمداران مهم و ضروری انگاشته شده بود، ولی این امر، شباهتی به درک مدل ویر از این موضوع نداشت. زیرا در مدیریت دولتی نوین، این مصرف‌کننده بود که موارد را مورد بررسی قرار می‌داد و گروه‌های متمرکز بودند که بیشتر آنها را مهیا می‌ساختند. سیاستمداران مدیران غیراجرایی بودند که نقش آنها تعیین اهداف دشوار و انتخاب گزینه‌های سخت در مورد بودجه و سپردن اداره امور به مجریان بود. وجود یک رهبری سیاسی خوب در هر دو الگوی مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین، نوعی ثروت و سرمایه به حساب می‌آمد.

هر دو الگو خواستار جدایی بین دنیای سیاست و دنیای اداره بودند. سیاست در هر دو سیستم جایگاه

خود را دارد اما باید تا حدودی محصور و محدود شود. یک دیوانسالاری وبری خوب، دخالت سیاسی روی قوانین و مقررات خود را تحمل نمی‌کند و از حساسیت‌های متخصصان خود محافظت می‌کند. همچنین یک سیستم خوب مدیریت دولتی نوین به مدیران آزادی مدیریت می‌دهد. سیاستمداران اهداف را مشخص می‌کنند و سپس از سرراه اجرا کنار می‌روند. قراردادهای تعریف شده توسط اهداف عملکردی و سیستم‌های توافق شده اندازه‌گیری عملکرد، سیستم را بیش از آنکه به چشم اندازه‌های سیاسی و بوروکراتیک توجه داشته باشد، پیش می‌برد. به بیان دیگر الگوی مدیریت دولتی بیش از آنکه به چشم اندازه‌های سیاسی و بوروکراتیک توجه داشته باشد به اهداف عملکردی و عملکرد سیستم توجه دارد.

### راهبری به سوی ارزش عمومی، یک الگوی مدیریت در حال تکوین

هدایت به سوی ارزش عمومی، یک مدیریت نوین و تازه شکل گرفته است که اصول آن می‌تواند ریشه در جنبه‌های بحرانی مدیریت دولتی سنتی داشته باشد. با اینحال افرادی وجود دارند که در همین زمان، علیرغم میل و خواست خود به سیستم‌های مدیریت دولتی سنتی رجوع می‌کنند.

فهمی از مدل ارزش عمومی وجود دارد که قلمرو بخش دولتی را با بخش خصوصی و تجاری متفاوت می‌داند، هر چند در مواردی مشترکاتی نیز با مدیریت دولتی سنتی دارد. حکومت کردن مانند خرید کردن و به معنی وسیع‌تر، همچون خرید و فروش کالا در یک بازار اقتصادی نیست. نتیجتاً بعضی از تجویزها و احکام مدیریت دولتی نوین برخاسته از تجربیات و موفقیت‌های بخش خصوصی، ممکن است مناسب و سودمند نباشد. مهم‌تر آنکه در مدل ارزش عمومی،

سیاست‌ها محدود به عرصه خاصی نیست و این ویژگی، زمینه مناسبی برای متضاد بودن آن با دو پارادایم دیگر را فراهم می‌آورد. در حقیقت، در نظریه اداره امور عمومی (TPM) و مدیریت دولتی نوین (NPM) سیاست تنها نقش یک عامل اولیه و درون‌داد آغازین را در سامانه مدیریت و داوری نهائی دارد. بنابراین هنگامی که از محدوده این وظایف فراتر رود و به عرصه‌های دیگر کشیده شود، حاصل جز ناکامی خواهد بود. برعکس در پارادایم ارزش عمومی، سیاست فراگردی است که روحی تازه در کل فرایند می‌دمد. البته باید توجه داشت که در اینجا سیاست با معنی و مفهومی گسترده‌تر از سیاست‌های حزبی مدنظر است. سیاست حداقل به سه دلیل سازوکاری برای همکاری محسوب می‌گردد: اول آنکه سیاست آدم‌ها را قادر به همکاری و انتخاب بر مبنای چیزهایی می‌کند که فراتر از خصوصیات فردگرایانه و خودپسندانه بازار است. سیاست، سیاستمداران را تشویق می‌کند تا با مردم براساس شناخت کامل از برجستگی‌های کیفی و تجربه‌های انسان رفتار کنند. دوم، تصمیم‌گیری سیاسی منعطف است و می‌تواند با عدم اطمینان و شرایط نامعلوم و غیرمنتظره برخورد کند. سیاست یک سازوکار ضروری در جهان نامعلوم و غیرقابل پیش‌بینی است. در نهایت سیاست به منظور ایجاد و تثبیت یک فرایند عمل اجتماعی و به قصد دستیابی به اهداف عمومی و مشترک، می‌تواند ماورای تقسیم منافع‌ها، حرکت کند. سیاست می‌تواند پایه‌های همکاری را از طریق تغییر اولویت‌های افراد و ایجاد محیطی که شراکت آنها را ممکن می‌سازد، تحت تاثیر خود قرار دهد. گزاره عمومی پارادایم مدیریت که دو الگوی مدیریت دولتی سنتی (TPM) و مدیریت دولتی نوین (NPM) را به چالش می‌کشد، این چنین خواهد بود:

«حکمرانی و مدیریت در حوزه و قلمرو عمومی، شبکه‌هایی از مشورت و سنجش و تحویل و تامین را درگیر و فعال می‌سازد و به کار می‌گیرد که ارزش‌های عمومی را دنبال می‌کنند» و می‌تواند با مفاد و جزئیاتی مشتمل بر پنج موضوع، معین و مشخص شده و مورد بررسی قرار گیرد:

۱- مداخله‌های دولتی بر مبنای تلاش و جستجوی ارزش‌های عمومی، تعریف شده است.

مارک مور<sup>۱</sup> استاد دانشگاه هاروارد استدلال می‌کند که ایجاد ارزش‌های عمومی باید فلسفه بنیادین مدیران دولتی (اعم از سیاستگذاران و متخصصان) باشد. موضوعی که لازم است مورد توجه و بررسی قرار گیرد آن است که آیا مداخلات مستقیم دولت موجب دستیابی به آثار و بریافت‌های مثبت اجتماعی و اقتصادی می‌شود؟ توجه و تأکید بر روی ایجاد ارزش‌های عمومی با خود معانی ضمنی و نکات قابل ملاحظه‌ای به همراه می‌آورد.

مدیران دولتی ارزش‌های عمومی را خلق می‌کنند، اما مسئله این است که آنان نمی‌توانند با اطمینان بگویند که ارزش عمومی چیست؟ حتی اگر آنها امروز هم نسبت به این موضوع مطمئن باشند، در آینده دچار شک و تردید خواهند بود، زیرا تا آن زمان ممکن است آرمان‌های سیاسی و نیازهای عمومی که به تلاش‌های آنها معطوف است، کاملاً تغییر کرده باشد. به همین جهت کافی نیست که مدیران دولتی ساده‌انگارانه فعالیت‌ها و تداوم سازمان‌های خود را حفظ کنند و یا حتی سازمان‌های تحت نظر آنها در وظایف و کارهای جاری و روزانه خود کارآمد و کارا باشند.

این نکته حائز اهمیت است که موسسه با اهداف جدید سازگار گردد و در وضعیتی نوآورانه و تجربی قرار گیرد. این کافی نیست که گفته شود مدیران دولتی نتایج ارزشمندی را به وجود می‌آورند، بلکه آنها باید

بتوانند نشان دهند که نتایج به دست آمده علاوه بر داشتن مطلوبیت از نظر هزینه مصرف خصوصی و نیز چشم‌پوشی از آزادی‌های لجام‌گسیخته‌ای که در دستیابی به نتایج مطلوب ضروری است، مقرون به صرفه است. [در همین ارتباط] تنها در آن زمان است که ما می‌توانیم مطمئن باشیم که برخی ارزش‌های عمومی ایجاد شده است. تأمین و تدارک خدمات، دیگر، دلیل و توجیهی کافی برای مداخله دولتی به اتکای سرمایه‌گذاری شهروندان نیست. خواه آن خدمات مستقیماً توسط دولت تولید و ارائه شود و خواه از طریق پرداخت کارمزد از ناحیه دولت تهیه و تأمین گردد. سؤالی که باید پاسخ داده شود این است که آیا این خدمات پیامدهای اقتصادی و اجتماعی ارزشمند را ارتقاء می‌دهد؟ در این مورد، تفکر درباره‌ی اینکه چه دستاوردهایی حاصل خواهد شد نیز ضروری است. از مدیران دولتی انتظار می‌رود که راه حل مشکل را استفاده از منابع بیشتر نهند، بلکه این نکته را مورد توجه جدی قرار دهند که از منابع موجود در اختیار چگونه می‌توانند برای دستاوردهای بیشتر و بهتر استفاده کنند. هیچ نوع تعصب یا پیشداوری علیه هزینه‌های دولتی وجود ندارد اما اگر بخواهیم متصفاانه برخورد کنیم هیچ گونه تائید و پشتیبانی هم به صورت خودکار در این خصوص وجود ندارد.

۲- این تیزاز وجود دارد که از تأکید و توجه بر مشروعیتی که از ناحیه حزب ریخته می‌گیرد، کاسته شود و بر فرایندی توجه و تأکید بیشتر مبدول گردد که به مشروعیت حاصل از طیف وسیعی از ذی‌نفعان، مربوط می‌شود.

سیاست‌گذاران و کارشناسان دولتی مشروعیت ویژه‌ای دارند که از رهگذر انتخاب دولت توسط مردم، کسب کرده‌اند. ولی مدعیان معتبر دیگری نیز برای

می‌تواند راحت‌ترین و پرمعنی‌ترین راه در این میان باشد. رضایت متبلور شده در برگه‌های رأی‌گیری می‌تواند از طریق روش‌های مختلف مشورت و مذاکره عمومی از قبیل هیأت‌های منصفه شهروندی، فراهم گردد. فناوری‌های نوین ارتباطی و اطلاعاتی گسترده‌ای از فرصت‌های آتی را برای کسب مشارکت مردم عرضه می‌کنند که برای آنها جاذبه دارد، از انعطاف بیشتری برخوردار است و وقت‌گیر و زمان‌بر هم نیست. مباحثه پیرامون پیدا کردن راه‌های جدید متعهد کردن مردم لزوماً به معنای آن نیست که حکومت نیاز ندارد تا با گوش دادن و یادگرفتن به طراحی سیاست‌های بهتر و خدمات شایسته‌تر اقدام کند. اگرچه آن هم مهم است. کانال‌های مؤثر ارتباطات به منظور دستیابی به پیامدها و آثار اقتصادی و اجتماعی مطلوب ضرورت جدی دارد. به عنوان مثال اجرای طرح بازیافت زباله و یا تغییر در عادت‌های رفتاری مردم، نیازمند گفتگویی جدی و سطوح بالایی از اعتماد و اطمینان میان دولت (صاحبان اختیار و اقتدار) و عامه مردم است. عموماً، نیاز به بازسازی اعتماد عمومی و همگانی در نهادهای سیاسی وجود دارد و بهترین راه انجام آن نیز جلب تصدیق فعال شهروندان نسبت به سیاست‌ها و اقدامات ارکان و بدنه دولت است.

۳- یک رویکرد آزاداندیش برای تهیه و تدارک خدماتی پرمبفای تعهد و پایبندی به ویژگی و خصیصه خدمات عمومی تنظیم می‌گردد.

تهیه و تدارک مؤثر مستلزم رویکردی آزاداندیش برای انتخاب بهترین تامین‌کننده است. خواه آن تامین‌کننده در بخش دولتی، خواه در بخش خصوصی و یا در بخش داوطلبانه و افتخاری باشد. مشورت با مصرف‌کنندگان الگوبرداری و رقابت آزاد راهکارهایی هستند که توجه و تأکید بر نتایج نهایی را تضمین می‌کنند. هیچ حساسیت و تنگ‌نظری ایدئولوژیک بر تصمیم‌گیری و

مشروعیت بخشی وجود دارند که مشتمل بر شرکای تجاری، رهبران محلی و افرادی هستند که با دانش خود در ارتباط با خدمات قرار می‌گیرند، یعنی کارکنان مشخص و حرفه‌ای، مصرف‌کنندگان و کاربران خدمات و کسانی که در جایگاه و موقعیت ارزیابی، حسابرسی و تنظیم مقررات و ضوابط مربوط به خدمات قرار دارند.

این مراکز و مراجع مختلف مشروعیت به راحتی مغلوب بازی‌های سیاسی نمی‌شوند. همچنین یک چالش مثبت در پذیرفتن ذی‌نفعان، شناخت منابع چندگانه و مختلف قانونی است که مفهوم تحیف دسکراسی حزبی را زیرسؤال می‌برد.

احزاب باید با دید باز و توجه به پیرامون خود عمل کنند و در دام همایش‌ها و گردهمایی‌ها و جلسات گرفتار نشوند. سیاست‌های حزب باید به نقش آن در سازماندهی کاندیداها، انتخابات و تجربه حکومت تداوم بخشد، ولی این نقش نمی‌تواند در انزوا و فارغ از شرایط وسیع‌تر همگانی و خارج از دنیای ذی‌نفعان صورت پذیرد. ضرورت دارد ارتباطات و اشتراکات بسیار بیشتری میان دنیای سیاست‌های رسمی حزب و دیگر ذی‌نفعان پدید آید و سیاستمداران به میزان زیادی نیازمند دستیابی به راه‌هایی هستند که باعث خارج شدن آنها از ساختمان‌ها و فضاهای حکومتی و اجتماعات حزبی شود. تفکری که پذیرش و رضایت عموم را در تصمیم‌گیری‌ها تأیید می‌کند، باید با فرهنگ دیگری که مبتنی بر تأیید شهروند فعال است، جایگزین گردد. شاید مردم که‌گاه و در موارد خاصی دربارۀ ماهیت سیاست به شدت هیجان زده شوند، اما اگر ما درک و رو به رشد بی‌علاقگی و بی‌تفاوتی عمومی را مورد توجه و ردیابی قرار ندهیم، نظام نابسامان و ناپایدار می‌شود. چالش اصلی، پیدا کردن راه‌هایی است که مردم را به سبک و سیاق خودشان متعهد و مقید سازد. رأی دادن



پاسخگویی جدی دولتی به مردمی که دولت را انتخاب کرده اند.

ظرفیت (قابلیت) برای حمایت از دسترسی جهانی: به رسمیت شناختن یک مسئولیت ویژه برای حمایت از حقوق کاربران خدمات در محدوده محیط خدماتی آنها.

شیوه های معتبر و مسئولانه استخدام: کارکنان خوب آموزش دیده، خوب مدیریت شده و با انگیزه که حرقه ای عمل می کنند و منصفانه پاداش داده می شوند.

ایفای نقش در بهبود رفاه جامعه: به رسمیت شناختن همکاری مشارکت جویانه با دیگران در سطوح بخش های دولتی، خصوصی و داوطلبانه و اختیاری برای کمک به جریان ارتقاء سطح رفاه جامعه و برآوردن نیازهای اشخاص.

این فهرست ممکن است کاستی هایی داشته باشد، اما شواهد اصلی حکایت از آن دارد که مدیریت ارزش عمومی خواستار این است که همه آتھانی که در این امر دخالت دارند به تعهدات و ارزش های اخلاقی مشترکی پایبند باشند.

۴- مجموعه انعطاف پذیری از پاسخ ها در عین حال یک نظام خود واکنش دهنده باید وارد حاکمیت شود.

صاحب نظری به نام جسوپ<sup>۲</sup> مطرح می کند که آتھانی که درگیر امور حاکمیت هستند باید مجموعه پاسخ های متعطفی را خلق کنند و پاسخ های زیادی را از خود بروز دهند، درست شبیه نوازنده ای که از ساز خود صداها و توافهای زیادی در می آورد. افراد عهده دار امور حاکمیت نیز باید واکنش های متفاوتی را از خود نشان دهند.

تعیین فردی که باید خدمات را تأمین کند، و نیز هیچ مزیت و برتری اخلاقی در فردی که مستقیماً از دولت حقوق می گیرد و خدماتی را ارائه می کند، وجود ندارد. فرض بر این است که در حالی که تأمین برخی خدمات در داخل سازمان ها در بعضی شرایط، اقدامی مناسب است، در بسیاری از موارد تهیه و تدارک خدمات از طریق بخش خصوصی و یا داوطلبانه و اختیاری، مرجح و مناسب تر است.

برای مثال بخش خصوصی قادر است برای تأمین خدمات، سرمایه گذاری لازم را با مسئولیت و تعهد ترکیب کند. همچنین بخش داوطلبانه و اختیاری به واسطه ارتباطات وسیع تر با مردم قادر به تضمین خدمات یکپارچه و بی وقفه برای عموم است.

آنچه این رویکرد را از مدیریت دولتی نوین متمایز می سازد آن است که در این رویکرد، نظام اخلاق تأمین خدمات عمومی برای سیستم ضروری تشخیص داده شده است. البته هیچ نظام اخلاقی خاصی برای بخش دولتی وجود ندارد بلکه آنچه وجود دارد خصلت ها و ویژگی هائی است که بر خدمات عمومی مترتب است.

الدريج و استوکر<sup>۱</sup> پنج اصل و عامل را در رسوم و ویژگی های خدمات عمومی جدید معرفی می کنند که همه تأمین کنندگان خدمات عمومی باید آنها را بپذیرند:

**فرهنگ عملکرد:** منظور تعهدی جدی در خدمت رسانی به افراد و جامعه است. این تعهد در سطح خدمت رسانی جهانی ارائه شده و به کمک آموزش، حمایت و سیستم های نگهدارنده فرهنگ خدمت رسانی پایدار و نیز ارتقاء مستمر تقویت می گردد.

**تعهد در پاسخگویی:** تاکید بر دسترسی آزاد افراد و گروه های علاقه مند به اطلاعات و

1. Aldridge & Stoker  
2. Jessop

شکل به وجود آید که قادر به حرکت درآوردن و انگیزش مردم باشد و آنها را به پیوستن به فرایندها علاقه‌مند سازد، نباید نادیده گرفته شود و مورد بی‌توجهی قرار گیرد. دولت نیازمند آموختن راهبری و هدایت امور از طریق سبکی روشن و قابلیت و مهارت‌های لازم برای اقدام کردن به طریقی است که در نظام‌های حکمرانی معمول است. این قابلیت‌ها و مهارت‌ها به صورت خودکار پدید نمی‌آیند.

خلاصه کلام اینکه، آنچه تاکنون مطرح شد به ظهور و نمایان شدن حکمرانی شبکه‌ای به عنوان الگویی جدید در ترسیم شیوه‌های مداخله‌های حوزه عمومی، اقدامات و خدمات آن مربوط بوده است. پارادایم ارزش عمومی نیازمند تعهد به اهدافی است که برای مدیران دولتی در مقایسه با افرادی که با تشکیلات و نظام مدیریت قبلی سروکار داشتند، از وسعت بیشتری برخوردار است. مدیران دولتی به راهبری شبکه‌های سنجش، مشورت و تحویل و در نهایت اطمینان از کفایت و سلامت کل نظام تأمین خدمات عمومی، موظفند. پرسش‌هایی که آنها مجبورند در جریان جستجوی ارزش عمومی از خود داشته باشند، دشوارتر و چالش برانگیزتر از دیگران است. این پرسش‌ها عمدتاً معطوف و مربوط به روش‌ها و فرایندهایی است که برای تحقق اهداف و مسئولیت‌های آنان باید به کار گرفته شود. آنها همچنین چیزی بیشتر از حصول اهدافشان سؤال می‌کنند. پرسش آنها این است که آیا اقدامات و تصمیمات مدیران برای جامعه سودمند بوده است؟

چالش‌های فراروی مدیران به همان اندازه که برای افراد تسهیل کننده است، به همان اندازه هم باید قابلیت اجرایی داشته باشد. مدیریت به این طریق، راه و رسم جدید یک تجربه ساده و راحت نیست بلکه با خود

این امر به نوبه خود مستلزم پایبندی و تعهد به بازنگری و بازمهندسی فرایندها و واریسی ساز و کارهایی است که برای نیل به نتایج و دستیابی به بریافت‌های مطلوب و موردنظر، مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع ارزیابی این موضوع مطرح است که آیا سازوکارهای انتخابی و مورد استفاده پیامدهای مطلوب را حاصل خواهند کرد یا خیر؟ در چنین شرایطی، مشارکت کنندگان و فعالان عرصه خدمات عمومی احتمال شکست را تشخیص خواهند داد اما چنان عمل می‌کنند که گوئی موفقیت امکان پذیر است. تأکید بر نامحتمل بودن موفقیت (عدم قطعیت موفقیت) برای حاکمیت نباید به این نتیجه بینجامد که برای نجات متوجه جای دیگری باشد و به آن امید ببندد. چرا که موفقیت حتمی نیست، بلکه برعکس، با تشخیص ناکافی بودن راهبردهای ویژه حاکمیت، آنها باید به تقویت تجربه و یادگیری مستمر، بپردازند. رُزاً صاحب‌نظر دیگر این حوزه علمی نیز در تحلیل خود از حکمرانی به همین باور رسیده است که حکومت نیازمند کسب و ارتقاء مهارت‌های مدیریت و یادگیری غیرمستقیم است و مدیران در درک این مطلب که سیستم کار نخواهد کرد مگر آنکه مستمراً تنظیم گردد، نقش مؤثری دارند.

۵- پاسخگوئی، متکی به تبادل نظرات مستمر و پیچیده با رهبری و همچنین کنترل و تطبیق برنامه‌ها و اهداف است.

هر شکلی از رهبری که ایجاد می‌شود باید پاسخگو و شفاف باشد. رهبری ممکن است در گستره‌ای از سطوح و در یکی از مراکز و بخش‌ها به وجود آید، بنابراین باید کنترل‌ها و توازن‌هایی وجود داشته باشد که اطمینان دهد رهبری نقشی تسهیل کننده دارد و نه اینکه صرفاً یک فرماندهی ساده و یا حتی استبدادی است. این موضوع، که چگونه رهبری باید به بهترین

درگیری‌ها، سختی‌ها و بلا تکلیفی‌های تازه‌ای را به همراه می‌آورد.

## جستجو برای تغییرات ارزش عمومی، موازنه

### کارایی و دموکراسی

کارایی هر دو بُعد تخصیصی و فنی را در خود دارد که در دو پرسش خلاصه می‌شود: یکی آنکه آیا ما کار درستی انجام می‌دهیم؟ و دیگر اینکه آیا این کار را به روش درستی انجام می‌دهیم؟ در مدیریت دولتی سنتی (TPM) وضع و صدور اهداف در حوزه مسئولیت نظام سیاسی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، نظام سیاسی تأمین‌کننده اهداف و مقاصدی است که باید محقق شود، موضوع دستیابی به اعمال و نتایج صحیح مطلبی است که باید از طریق روش‌ها، مقررات و نظامات اجرایی مربوط پیگیری شود. به تعبیر دیگر اینکه چه باید کرد بر عهده سامانه‌های سیاسی قرار دارد و اینکه اقدام‌ها چگونه باید به درستی اجرا و پیگیری شود بر عهده نظام‌ها و مراجع اجرایی قرار دارد. دموکراسی اهداف را معین می‌کند و بوروکراسی در مقام ماشین اجرا، کارایی فنی را ارائه می‌کند. اما برای مدیریت دولتی نوین (NPM)، موازنه و معادله کارایی و اهداف قدری متفاوت است. دموکراسی در قالب و نقش سیاستمداران رسمی فقط مسئول اطمینان حاصل کردن از کفایت گسترده نظام‌ها و همچنین متعهد به تعیین چهارچوبی برای کارایی تخصیص آنها بود و هیچگونه دخالتی در مسائل کارایی فنی نداشت. از مدیران در رویکردهای مدیریت دولتی نوین انتظار می‌رفت که نیازهای ارباب رجوع را بفهمند و تأمین کنند و یا به تعبیر این پارادایم، نیازهای مراجعین و خود مراجعین را جدی بگیرند. آنها (مدیران دولتی) موظف بودند که با طراحی و اجرای برنامه‌های لازم، این اهداف و نیازها را برآورده سازند. در هر دو پارادایم مدیریت دولتی سنتی (TPM) و

مدیریت دولتی نوین (NPM)، به نظر می‌رسد موازنه و تعادل میان دموکراسی و کارایی گرفتار اشکالات و اشتباهاتی باشد و مشکلاتی را ایجاد کرده باشد. (جدول شماره ۲ را نگاه کنید). برای مدیریت دولتی سنتی معضل اصلی یافتن توازن و تعادل میان دموکراسی و کارایی است. نگرانی و خطری که وجود داشت این بود که سیاستمداران نمی‌توانستند در خارج از دیوانسالاری هیچ‌گونه کنترل واقعی بر امور را اعمال کنند. ضمن آنکه یک نگرانی جدی هم وجود داشت که مداخله‌های سیاسی زیاد به ظرفیت و قابلیت دیوانسالاری در جهت تأمین و تحول خدمات، آسیب برساند. راه حل و مسیر ایجاد آن تعادل و توازن، قوانین و پیمان‌ها و قراردادهای بود.

برای مدیریت دولتی نوین مسئله‌ای که وجود دارد این است که آیا می‌تواند قلمروهای معنی‌دار و هدفمندی را به نفع سیاست‌ها و سیاستمداران واگذار کند. سیاستمداران، پهنه‌ای از مقاصد و اهداف را برای نظام‌ها تعیین و مشخص می‌کنند. ضمن اینکه آنها معمولاً در جریان این هدف‌گذاری‌ها با مدیران مذاکره و تبادل نظر دارند.

نظام مدیریت دولتی نوین می‌تواند پاسخگوئی در برابر سیاست‌ها را از بین ببرد، کما اینکه مدیران اهداف مدنظر خود را بیشتر از تغییرات و آرمان‌های تغییر پذیر نظام سیاسی دنبال می‌کنند و مورد توجه و تأکید قرار می‌دهند. برای مثال پلیس بر دستگیری افراد در اجتماعات بیشتر تأکید دارد تا بر مسئله امنیت جامعه. با ورود و حضور عملی تأمین‌کنندگان مختلف در مقام بازوهای قوی و جدی کار ارائه خدمات به جامعه، کنترل سیاسی ضروری و موردنظر مدیریت دولتی سنتی، از طریق دموکراسی بیشتر و براساس قراردادهای گزارش‌های بررسی عملکرد و سامانه‌های بازرسی تعقیب می‌شود. از دیدگاه سیاستمداران، هدایت این

سیستم بسیار مشکل به نظر می‌رسد. خود شهروندان ممکن است این احساس را پیدا کنند که فقط در مقام مصرف‌کننده قرار دارند و صرفاً باید در خصوص کیفیت خدمات اظهار نظر کنند و اجازه ندارند پیرامون اهداف و جهت‌گیری‌های کار پرسش کنند.

کارایی تخصیصی نمی‌تواند از طریق سیاست‌ها تعقیب شود، همانگونه که در نهایت، حوزه دولتی و عمومی نمی‌تواند به هر یک (تکتک) از سلیقه‌های افراد توجه کند. در نتیجه مدیریت دولتی نوین به شرایطی می‌رسد که کارایی فنی به معنی دستیابی به ارزش فرضی پول در خدمات عمومی را به عنوان هدف قاطع خود، برمی‌گزیند. بدتر اینکه این احتمال وجود دارد که این هدف به واسطه تحلیل رفتن ظرفیت و مهارت‌های حرفه‌ای در این سیستم به مخاطره افتد. تنها امیدواری این است که سیاستمداران مبتکر و خلاق و جسور و دارای اعتماد به نفس، نسبت به این مسائل هوشیاری به خرج داده و اقدامات اصلاحی لازم را برای توازن و تعادل دوباره سیستم معمول دارند.

جستجوی ارزش عمومی از طریق حکمرانی شبکه‌ای مسائل را دوباره تعریف می‌کند و تشخیص می‌دهد که کارایی تخصیصی و کارایی فنی به صورت توأمان، نیازمند ورود دموکراتیک و مشارکت حقیقی همه جانبه در این فرایند است. علائق و ارجحیت‌ها در خلاء شکل نمی‌گیرند و نباید به صورت بدیهی در نظر گرفته شوند. بخشی از چالش‌های مدیران دولتی، مشارکت دادن مردم در گفتگو دربارهٔ ارجحیت‌ها و خواسته‌های خودشان است، البته به طریقی که اجازه و فرصت همفکری و رایزنی برای انتخاب‌ها و گزینه‌ها را فراهم آورد. استفاده کنندگان از اتومبیل شخصی ممکن است طرفدار سرمایه‌گذاری در حمل و نقل عمومی باشند، به شرط آنکه همانند سایر حمایت کنندگان دولت، بتوانند از خدمات حمل و نقل عمومی استفاده

کنند. مردم ممکن است اولویت‌هایی داشته باشند که در سیستم عمومی بیشتر از خدمت و سرویس اختصاصی، تبلور یابد. آنها ممکن است به میزان زیادی ترجیح دهند از سیستم حمل و نقلی استفاده کنند که از نظر زیست‌محیطی پایدارتر باشد. کشف اولویت‌های مردم مستلزم گفتگوی پیچیده‌ای است که کارایی تخصیصی و دمکراسی باید طرف‌های اصلی آن باشند. علاوه بر این کارایی فنی لزوماً از طریق سپردن و احاله همه شغل‌ها به دیوانسالاران و مدیران تحقق نمی‌یابد، بلکه نکته کلیدی یک تبادل یادگیری و جستجوی دوطرفه برای دستیابی به راه‌حل‌ها و راهکارها است. تشخیص بهترین طریق انجام کارها، البته مستلزم جریان دموکراتیک است و مسیر دمکراسی را می‌طلبد.

بنابراین جستجو در مقولهٔ ارزش عمومی، دورنمای جدیدی از تنش قابل درک قدیمی میان دمکراسی (دمکراسی) و کارایی را با خود به همراه دارد و این خطر فوری را به همراه می‌آورد که همانا غافل شدن از عمل و اقدام بموقع و لازم به دلیل تأکید و توجه بیش از حد بر روی گفتگو پیرامون تنش اجتناب‌ناپذیر است. ابتری که ممکن است در نهایت به موازنه کابوس‌گونه‌ای بین دمکراسی و کارایی منجر شود. ضمن آنکه خطرهای پنهان دیگری نیز می‌تواند پشت این اتفاق، وجود داشته باشد. هوو (۲۰۰۰/۷۷) با رگ‌گونی خاصی، مشکل پاسخگویی را بیان می‌کند: «شبکه‌ها، دولت خصوصی را جانشین پاسخگویی دولتی می‌کنند و پاسخگویی در تارهای شبکه موسساتی که حکمرانی را می‌سازند، ناپدید می‌شود.»

آنجا که مسئولیت‌ها روشن نیست، عدم وضوح مسئولیت‌ها و دادن حق امتیاز ویژه به مدیران به صورت توأمان، پاسخگویی را مخدوش می‌کند و نوعی نقصان جویگویی پدید می‌آورد. به این بحث باید این مطلب را اضافه کنیم که در چنین شرایطی، منابع لازم

دانست که «پاسخگوئی برای پیامدها» که همان پاسخگوئی برنامه ای است، خود مسئله آفرین است، زیرا این خطر وجود دارد که از رهبران بدون اینکه مسئولیت داشته باشند، پاسخگوئی مطالبه شود. برنامه‌ها، بازیگران متعددی را درگیر خود می‌کنند. آنچه باعث توفیق سیاست می‌شود، اغلب ترکیبی از عوامل پیچیده و سنجش پیامدهای نامشخص و مبهم است. به قول مارچ و آلسن<sup>۱</sup>، نظام‌های سیاسی دمکراسی، عموماً بر وجود پاسخگوئی شخصی (فرد پاسخگو) در قبال پیامدهای سیاسی تصمیمات و اقدامات، تأکید می‌ورزند. دانشجوین و فراگیران تاریخ سیاسی این امر را غیرممکن می‌دانند و تحقق آن را نامحتمل ارزیابی می‌کنند. بنابراین این مشکل (مشکل پاسخگوئی) به حکمرانی شبکه ای بستگی پیدا نمی‌کند، بلکه بیش از آن به درک ناکافی ما از پاسخگوئی و دمکراسی مربوط می‌شود.

توجه و تأکید دمکراسی، بر وفاق آگاهانه به عنوان مبنای اقتدار حکومتی است. کسانی که در این شرایط مسئولیتی و سمتی را عهده دار می‌شوند باید هم در تنظیم شرح وظایف خود و هم در الزام به پاسخگوئی برای دستیابی به نتایج و پیامدها، حساس و فعال باشند. پاسخگوئی موجه بودن، درستی و حقانیت و همچنین حفظ حساسیت نسبت به امور است. نظریه دمکراسی معمولاً ایجاب می‌کند که هرکس نقش رهبری را برعهده می‌گیرد هر دو وظیفه (درستی و حقانیت و اثبات درستی و همچنین حفظ و تداوم حساسیت نسبت به امور) را باید انجام دهد. به قول مارچ و آلسن رهبری کردن به صورت «دستی از دور بر آتش داشتن» ممکن است افسانه تصور شود، اما در دنیای واقع هم از اهمیت خاصی برخوردار است. حکمرانی شبکه‌ای

برای ایجاد شبکه‌ها نیز آن چنان که سرمایه اجتماعی مطرح می‌کند، رو به افول می‌رود یا به صورتی نابرابر توزیع می‌گردد و چنین به نظر می‌آید که شکافی تعیین‌کننده از منظر دمکراسی در حکمرانی پدید آمده است.

مدافعین حکمرانی شبکه ای قادرند تا پاسخ‌هایی برای این شک و تردیدها درخصوص پاسخگوئی ارائه کنند و برای تصمیم‌گیری در دسترس قرار دهند. سه شکل اصلی و عمده پاسخگوئی وجود دارد که باید مورد توجه و امعان نظر قرار گیرد. اشکالی که تحت هر شرایطی و به آسانی در هر نظامی نهادینه نمی‌شوند. دی و کلسین<sup>۲</sup> در سال ۱۹۸۷ از شکافی میان الف) پاسخگوئی مقرراتی/ مالی (یا درستی و پاکدامنی) ب) پاسخگوئی کارایی (یا ارزش برای پول) ج) پاسخگوئی برنامه ای (یا دستیابی به پیامدهای مورد انتظار و آرزو شده)، صحبت می‌کنند. آنها اظهار می‌دارند که پاسخگوئی، به یک تصور و اندیشه همواره پیچیده و مشکل برای اجرا، تبدیل شده است. تقسیمات کاری پیچیده، تاثیر محدود کننده و اجبارآور مهارت و خبرگی خاص، اندازه و حد و نوع مداخله حکومت در امور، پاسخگوئی را به چالشی قابل توجه و تامل تبدیل می‌کند. خلاصه آنکه ما نباید در رابطه با دستاورد پاسخگوئی در هر نظام سیاسی مبالغه کنیم. بلکه شکست‌های حکمرانی شبکه‌ای نیز در رابطه با پاسخگوئی باید مورد توجه قرار گیرد.

در دفاع از حکمرانی شبکه ای از این اتهام که پاسخگوئی را نادیده می‌گیرد، استدلال دیگری را می‌توان مورد توجه قرار داد. تغییر مسیر توجه از ورودی‌ها و فرایندها به سمت دستیابی به نتایج مطلوب ناشی از ظهور حکمرانی شبکه ای، مانع بزرگتری برای پاسخگوئی ایجاد کرده است. با این وجود، باید مسلم

1. Day & Kelin  
2. Murch & Olsen

رهبری به شکل «دستی از دور بر آتش داشتن» را نمی‌پسندد و آن را مشکل آفرین می‌داند.

پاسخگویی در متن حکمرانی شبکه‌ای، نیازمند مردم-رهبری سیاسی است که توجیه کردن و پاسخگویی را الزامی می‌سازد. این رهبران که گونه جدیدی از رهبران به شمار می‌روند، بخشی از نظام و نه چیزی خارج از آن، به حساب می‌آیند. حکمرانی دنیایی است که در آن وظیفه بر دوش یک نفر نیست. ولی جایی است که در آن رهبران در سطوح مختلف، نقش مهم و البته متفاوتی را ایفا می‌کنند. با این وجود، شکل و فرم رهبری در همه جا و همه سطوح به یک اندازه قابل فهم و ترسیم نیست. حکمرانی شبکه‌ای می‌تواند سیاستمداران و مردم (شهروندان) را در رابطه با نقش و وابطشان در ابهام و سردرگمی، باقی نگه دارد. موضوع دشوار و پیچیده آن است که حکمرانی شبکه‌ای، شکل غنی‌تری از دموکراسی را پیشنهاد می‌کند. حکمرانی شبکه‌ای ممکن است در ارائه یک چارچوب پاسخگویی روشن و شفاف موفق نباشد، اما در جستجوی راه‌حل‌های ایجاد مجال و قلمروی برای یادگیری و گسترش مالکیت مشترک، اقدام می‌کند.

حکمرانی اشکال جدیدی از پاسخگویی را از طریق مشارکت مستقیم کاربران و دیگر ذینفعان در تامین خدمات و تصمیم‌گیری‌ها، معرفی می‌کند. به علاوه، برای دست یازیدن به بازسازی و نوسازی منابع ضروری سرمایه اجتماعی و تسهیم مجدد آن و پذیرش و بکارگیری توانمندی‌های عمومی، فرصت‌هایی را فراهم می‌آورد.

دموکراسی، در قرن بیستم یک ایدئولوژی پیروز بود. این پیروزی به دو دلیل بوده است. تشکیلات دموکراسی، ذاتا با همه آزاد و برابر رفتار می‌کند و در آن هر فرد یک رأی دارد. به علاوه، آنها با اصرار بر حمایت از اعمال قدرت عمومی، از حقوق اصلی

شهروندان حمایت می‌کنند. نظریه دموکراسی از این منظر، با تاکید بر جدایی دولت و جامعه، آزادی شهروندان از قید و بند دولتمردان را تضمین می‌کند. دموکراسی قبل از هر چیز، حمایت از افراد را موجه می‌داند. از این دیدگاه، میزان و تنوع مشارکت فرد در دموکراسی ذاتا موضوع نگران‌کننده‌ای نیست. اصل، حق مردم برای نظردادن و وجود فرصتی برای استفاده از رأی آنها است که از این طریق رضایت و یا عدم رضایت خود را بیان کنند.

سوال اساسی در اینجا، شکل و نقش مناسب دموکراسی در محیط متحول است. بنابراین، موضوع مورد تاکید در نظریه جدید دموکراسی چیزی جز قرائر از اخلاق یا ارزش‌های ابزاری دموکراسی در دفاع از حقوق اساسی انسان است. بحث اصلی، صحبت در مورد دموکراسی کاملا سازمان یافته برای افزایش قابلیت‌ها در جهت حل مسائل اجتماعی است. یعنی همان چیزی که می‌توان آن را «کارآمدی» نامید. دموکراسی به ما کمک می‌کند تا با یادگیری و تبادل نظر با یکدیگر به راه‌حل‌ها دست یابیم. بحثی که در بطن موضوع حکمرانی شبکه‌ای (پارادایم PVM) قرار دارد اینست که چارچوبی فراهم آوریم که دید وسیعی از دموکراسی پدید آورد. مفهومی از دموکراسی که زیربنای حکمرانی شبکه‌ای است اینست که: «دموکراسی عبارت از فرایند مستمر تبادل میان حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان است». شبکه، سلسله مراتب نیست، واقعا شبکه است. این تصور که دموکراسی می‌تواند حافظ حقوق ما باشد، حداقل از دو جنبه دچار چالش‌های ناکارآمدی و محدودیت در جامعه نوین است. اول آنکه، با توجه به الزام دولت به ایفای نقش محافظ، شاید مناسب می‌بود دموکراسی نیز به ایفای چنین نقشی محدود شود. ولی با ظهور دولت رفاه که حدود یک سوم تا نیمی از ثروت ملل را صرف رفاه مردم می‌کند اینگونه به نظر می‌رسد که دولت تنها یک موسسه (نهاده) نیست که بتوان آن را

آیند مباحث این بود که دمکراسی درون‌ساز و دیوانسالاری ( بوروکراسی ) را محل می‌دهد. دمکراسی مشکل را تعریف می‌کند و به گوش دیوانسالاری ( بوروکراسی ) می‌رساند و دیوانسالاری ( بوروکراسی ) مشکل و مسئله را حل می‌کند و در واقع راه‌حل‌های کارآمد ارائه می‌کند. مدیریت دولتی نوین (NPM) این مسائل را نزدیک‌تر ساخته و اعلام می‌دارد که فرایندهای مدیریت می‌تواند کلیه مسائل را حل و فصل کرده و همه کارها را انجام دهد. این رویکرد اصالت را به مدیریت می‌دهد. از این منظر، مدیریت اولویت‌ها را معین می‌کند و بهترین راهکارها را برای تحقق اهداف معین شده، ارائه می‌دهد؛ مدیریت، هم مسئله را تعریف می‌کند و هم به حل آن می‌پردازد.

در پارادایم مدیریت ارزش عمومی (PVM)، اعتقاد و ایمان جا گرفته در نظام، گفت‌وگو و تعامل با حکمرانی شبکه‌ای است و آن از طریق ساختمان، اصلاح و تعدیل، تصحیح و سازگاری و متابعت نظامی که دمکراسی و کارایی در آن آشتی کرده و به توافق رسیده‌اند، محقق می‌گردد. مراقبت از طریق همه شرکاء سیستم، عامل کلیدی تضمین وعده، دمکراسی و کارایی است. ■

از مردم جدا کرد، بلکه واقعیت آن است که در تمامی جنبه‌های زندگی مردم حضور دارد. بنابراین ما نیاز داریم که به جای اکتفای صرف به رای دادن ( به عنوان نشانه‌ای از دمکراسی ) ظرفیت بیشتری برای تبادل آرا و تعامل پیدا کنیم.

دوم آنکه دولت را دیگر نمی‌توان یک نهاد محلی و یا حتی ملی دانست، بلکه (در شرایط حاضر) شکلی فراملی به خود گرفته است که قوی‌ترین نمود آن را می‌توان در شکل‌گیری اتحادیه اروپا مشاهده کرد. به عبارتی در تب و تاب جهانی شدن که زندگی همه را تحت تاثیر نیروهای جهانی قرار داده است و در شرایطی که نیاز به جستجوی روش‌های نفوذ در نهادهای تصمیم‌گیرنده جهانی وجود دارد، در تکنوا قراردادن دولت پاسخی مناسب (به خواسته‌های دمکراسی) نیست.

پارادایم مدیریت ارزش عمومی، از طریق حکمرانی شبکه‌ای متحقق می‌گردد. این پارادایم به ما می‌گوید که می‌توانیم کارایی و دمکراسی را با هم و به صورت توأمان داشته باشیم. در واقع اینها یاور و همزاد هم هستند. حال آنکه در مدیریت دولتی سنتی (TPM) بر

جدول ۲ - کارایی / دمکراسی

مدیریت ارزش عمومی (PVM)	مدیریت دولتی نوین (NPM)	مدیریت دولتی سنتی (TPM)	یارادام / تنش‌های دمکراسی و کارایی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیرانی که ایفای سیاست می‌کنند می‌توانند قضا را برای سیاستمداران محدود کنند و نقش سیاستمداران را به عنوان ذی‌نفع نامعلوم کنند.</li> <li>- چون سیستم و نظامی با ذینفعان متعدد به وجود می‌آید، نقش سیاستمداران که برگ برنده دارند کم‌رنگ می‌شود و کنترل‌گرانی حاصل و حاکم می‌شود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیریت تعقیب‌کننده اهداف و پیگیر نتایج است و نه اهداف و نیازهای سیاسی.</li> <li>- وجود سالیات قراردادی و بیمان باعث می‌شود که کنترل بیناسلی مسئله آفرین شود.</li> <li>- شهروندان به مصرف‌کنندگان مقام و شان تنزل پیدا می‌کنند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دموکراسی تحت سلطه اناری است.</li> <li>- دیوانسالاری حاکم است.</li> <li>- سیاستگذاری عقیم است.</li> <li>- « مسئول بله قرآن گو » باز می‌آورد.</li> </ul>	<p>غضب و تصاحب دموکراسی (دموکراسی دست‌کیست)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>توسل به حرف به جای عمل کارایی را از میان می‌برد. همه حرف می‌زنند، هزینه می‌آفرینند ولی عمل کم است.</li> </ul>	<p>تضعیف قضاوت‌های حرفه‌ای و کارشناسی باعث کاهش کارایی می‌گردد.</p>	<p>سیاست زدگی بوروکراسی باعث تضعف کارایی می‌شود</p>	<p>تضعیف کارایی</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>عملکرد خوب و نگارش تکثیرگرایانه ذی‌نفعان، حراست از این رابطه را برعهده دارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>هوشیاری و آگاهی رهبری سیاسی، حراست از این رابطه را برعهده دارد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>به قوانین سپرده شده و کنوانسیون‌ها و قوانین حافظ این رابطه‌اند.</li> </ul>	<p>مراقبت از رابطه معقول و مطلوب کارایی و دموکراسی با کیست؟</p>