

## اصلاح بخش دولتی دانمارک:

### تغییر و ارزیابی سازمانی

کارستن گریو<sup>۱</sup>

ترجمه فرحناز همت‌زاده

#### چکیده

اصلاح بخش دولتی در دانمارک، علی‌رغم تلاش‌های خستگی‌ناپذیر سازماندهی مجدد و سابقه‌های تلاش برای دستیابی به اندیشه‌های نو به‌طور گسترده بررسی نشده است. از این‌رو، در این مقاله می‌خواهیم این خلأ را پر کنیم، یعنی بازسازماندهی بخش دولتی را از لحاظ تغییر سازمانها و با ارزیابی این‌که دولتهای پیاپی، گامهای برداشته شده با هدف دانستن این‌که سازمان کار کرده است یا نه را چگونه ارزیابی کرده‌اند، بررسی می‌کنیم. بر مبنای این بحث بازسازماندهی، تدریجی و واقع‌گرایانه صورت گرفته است. یکی از دلایل اصلی برای این کار، تمایل سیاستمداران و کارمندان ارشد دولتی برای داشتن انعطاف‌پذیری سیاسی و اجرایی و آزادی برای به دست آوردن فرصتهای راهبردی است که از رهگذر یافته‌های حاصل از ارزیابیهای دقیق نامحدود شده است.

واژه‌های کلیدی: اصلاح بخش دولتی و مؤسسات پیمانکاری، خصوصی‌سازی، ارزیابی

۱. این مقاله برگردانی است از:

Carsten Greve (2003), "Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation," *Public Organization Review: A Global Journal* Kluwer Academic Publishers; 3, pp: 269-280

## مقدمه

دانمارک نیز مانند دیگر کشورهای دنیا، موجی از اصلاحات اداری و ساختاری را در دولت خویش طی ۲۰ سال گذشته تجربه کرده است. گامهای برداشته شده شامل ایجاد نمایندگیهای اجرایی، استفاده از تراستها، انجمنها و شوراها، شرکتی کردن و خصوصی سازی مؤسسه های دولتی و شامل شدن سازمانهای خصوصی انتفاعی و غیرانتفاعی در ارائه خدمات دولتی است. در نتیجه بخش نیمه دولتی دانمارک به اندازه دیگر کشورهای جهان پرجنب و جوش است (Greve, et al 1999). دانمارک موردی جالب برای مطالعه است چون تلاشهای بازسازماندهی خستگی ناپذیر و سابقه اثبات شده در ایجاد اندیشه های نو را دارد. دانمارک به اندازه دیگر کشورهای اسکاندیناوی که مطلب نوشته شده زیادی در اداره امور عمومی مدیریت دولتی دارند زیاد مورد مطالعه قرار نگرفته است برای نمونه، (Christensen and Laegreid 2001; Pollitt and Bouckaert 2000). از این رو یک تحقیق در مورد تلاشهای بازسازماندهی این خلأ را در بین مطالب نوشته شده پر می کند. در بحث این قسمت، بازسازماندهی بخش دولتی را در دانمارک از لحاظ تغییر سازمانها دنبال می کنیم. در این بحث ارزیابی می شود که چگونه دولت، گامهای برداشته شده با هدف دانستن این که بازسازماندهی خوب انجام شده است یا نه را ارزیابی می کند. سؤلهایی که مطرح می شوند عبارت اند از: بازسازماندهی بخش دولتی در دانمارک چگونه روی داده است؟ آیا دولت دانمارک تلاشهای بازسازماندهی خود را ارزیابی کرده است و اگر کرده است این ارزیابی چگونه انجام گرفته است؟

بر مبنای این بحث بازسازماندهی تدریجی و واقع گرایانه بوده است و این که دولت تلاشهای بازسازماندهی خود را به ندرت به شیوه ای نظام مند ارزیابی کرده است. پاره ای از دلایل سراغ داریم که نشان می دهند که چرا دولتها مقدمات بازسازماندهی خود را ارزیابی نمی کنند. از مهمترین دلایل می توان مزیت های سیاسی حاصل از نبود ارزیابی، عدم قطعیت، که توضیحات تصادفی تأثیرات بازسازماندهی را احاطه می کند و اهمیت تلاشی مداوم را نام برد که زمانی که موج اصلاحات بعدی در راه است مشخص می کند که نتایج ارزیابی تا چه حد زاید است.

## تغییر سازمانها

بخش دولتی طی دو دهه اخیر دستخوش تغییرات عمیقی شده است. این تغییرات را می‌توان در مورد انواع مختلف سازمانهای مربوطه در جهت تحلیل نظرگاهی دید که تین<sup>۱</sup> در کمک نهایی به این سمپوزیوم، بررسی داد. آنچه مهم است این است که حکومت پیمانکاری در حال حاضر پدیده توسعه یافته در دولت مرکزی در دانمارک است (Ministry of Finance 1999).

## وزارتخانه‌ها/ ادارات

ساختار وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی بازسازی شده‌اند اما هیچ مدل واحدی وجود ندارد. وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی یا طبق یک «مدل مقام مدیریت - وزارتخانه»<sup>۲</sup> بازسازی شده‌اند که سیاستگذاری در آن برای وزارتخانه مرکزی منحصر شده است، در حالی که تمام امور اجرایی در سطح مقام مدیریت هستند. یا به عنوان یک «مدل - همبسته»<sup>۳</sup> بازسازی شده‌اند که در آن، وزارتخانه به سان یک کل اداره می‌شود و هیچ مقام مدیریتی مستقل وجود ندارد که بتواند با مرکز وزارتخانه به مخالفت بپردازد.

هر وزارتخانه‌ای، تحت مدیریت یک وزیر را یک دبیر دائمی اداره می‌کند. تعداد دبیران دائمی و وزارتخانه‌ها یکسان است، به خلاف موقعیت دهه ۱۹۸۰، در آن یک وزارتخانه شامل دو یا چند بخش بود. برای مثال وزارت امور مالی قبلاً دو بخش داشت که هر یک را یک دبیر دائمی اداره می‌کرد. حالا، آن روزها به پایان رسیده‌اند و یک دبیر دائمی بالاترین مقام رسمی است که در هر اداره یا در هر وزارتخانه‌ای به خدمت مشغول است.

## گروههای اجرایی

بزرگترین تلاش برای اصلاحات در دهه ۱۹۹۰ شامل ایجاد گروههای اجرایی با عنوان نمایندگیهای پیمانکاری است که شباهت زیادی به نمایندگیهای دیرین سوئدی و

1. Thynne

2. department-directorate model

3. unity-model

«نمایندگیهای گامهای بعدی»<sup>۱</sup> انگلستان دارند (برای نمونه Ruin, 2001; Greer, 1999; Greveetal; 1994). عامل اصلی یک قرارداد نوشته شده بین یک وزارتخانه و نمایندگیهای آن هست.

در حال حاضر بیش از ۱۰۰ نمایندگی پیمانکار در دولت مرکزی وجود دارد (Ministry of Finance, 2000) که هر نمایندگی را یک کارمند ارشد مدیریتی (مدیر عامل) اداره می‌کند. مدیر عامل معمولاً از بخش دولتی است. به ندرت اتفاق می‌افتد که مدیر عامل از بخش خصوصی باشد افزون بر قراردادها گزارشهای سالانه‌ای هم وجود دارند (ضرورتاً «حسابهای شرکت») که هر نمایندگی باید برای اعمال انجام شده در زمانی که نمایندگی پیمانکار بوده است، آنها را پر کنند.

توسعه نمایندگیهای پیمانکار را می‌توان به چهار مرحله تقسیم‌بندی کرد (Greve, 2000): مرحله یک (۱۹۹۵-۱۹۹۳)، مرحله آغازین یعنی جایی که یک قرارداد به منزله ابزار اداره کننده ارزشمند از سوی وزارت دارایی در نظر گرفته شد. وزارت دارایی نقشی سرنوشت‌ساز در تنظیم قراردادها و در تعیین روابط پیمانکاری دارد. وزارت دارایی این نقش را با زیرنویس مخاطرات مالی هر وزارتخانه ایفا و تعهد می‌کند که در صورتی که نمایندگیهای پیمانکار به هدفهای خود رسیدند، پشتیبانی مالی را قطع نکنند. در مرحله دو (۱۹۹۷-۱۹۹۶) گزارشهای عملکردی که نمایندگیهای پیمانکار تهیه کرده‌اند، به عنوان پایه‌ای برای گفتگوی آگاهانه بین یک وزارتخانه و گروههای مربوط به آن در نظر گرفته شدند. وزارت دارایی، از اداره و مدیریت نمایندگیها کناره گرفت. در مرحله سه (۲۰۰۰-۱۹۹۸) از قراردادها به مثابه وسیله کنترل، همراه با گزارشهای سالانه استفاده شد. تأکید روی کنترل بدین معنا بود که وزارت دارایی مجدداً در مقام بازیگر اصلی وارد این مرحله شده است. در مرحله چهار (۲۰۰۰ به بعد)، وزارت دارایی و دولت، اهمیت قراردادها را کمتر کردند، چون ابزارهای جدید مدیریت مانند کارتهای امتیاز متوازن، مدیریت کیفیت جامع و مدیریت بر مبنای ارزش، توجه همه را به خود جلب کرده بودند. قراردادها، کانون توجه وزارت دارایی نبوده‌اند و نیستند. قراردادها در میان بسیاری از ابزارهای دیگر به عنوان یک ابزار حکومت/مدیریت در نظر گرفته می‌شوند.

## گروه‌های رسمی

گروه‌های رسمی<sup>۱</sup> غیروزارتخانه‌ای در دانمارک معمولاً «هیئت‌ها» و «شوراها» نامیده می‌شوند. بر مبنای محاسبه پیشین، حدود ۴۰۰۰ گروه فهرست‌بندی شده است (Christensen 1988). این گروه‌ها اغلب به منزله هیئت‌های مشورتی برای مشورت با وزیران در مورد مسائل خاص سیاست به وجود آمده‌اند، مانند گروه‌های حفاظت محیط‌زیست، حقوق برابر میان مردان و زنان، امور کودکان، مسائل اخلاقی و غیره. به طور سنتی، این گروه‌ها در مقام گروه‌های غیرسیاسی تلقی می‌شدند به این مفهوم که این گروه‌ها باید صلاح‌دید تخصصی را ارائه می‌کردند و احزاب سیاسی نباید از آنها به شیوه‌ای طرفدارانه استفاده می‌کردند.

در نوامبر ۲۰۰۱، با سرکار آمدن دولت لیبرال محافظه‌کار، این وضعیت تغییر یافت. گروه‌های رسمی با عنوان این که در صف اول اسراف پول دولت بودند، کنار گذاشته شدند. درست مانند برگزیده سازمان غیردولتی نیمه مستقل موسوم به «کوانگو کال»<sup>۲</sup> بدنام در اواخر دهه ۱۹۷۰، زمانی که مارگارت تاجر در انگلستان به قدرت رسید، نخست‌وزیر دانمارک قول داد که تعداد گروه‌های رسمی را کم کند. در سخنرانی سال نو، او به گروه‌های رسمی حمله کرد. شعار انتخاب شده برای این مبارزه این بود «از دست‌های سرد به دست‌های گرم»، چون دولت قول داده بود که بودجه‌های مربوطه را به گروه‌های ارائه‌کننده خدمات رفاهی که به شهروندان نزدیکتر بودند اختصاص دهد. حرکت به سوی کم کردن گروه‌های رسمی، به سان حرکتی سیاسی دیده شد، چون اکثر گروه‌هایی که کنار گذاشته شدند، در تابعیت وزارت محیط‌زیست بودند. وزیر سابق محیط‌زیست در سیاست‌گذاری محیطی خود بسیار فعال و چندین پایگاه در گروه‌های رسمی جدید به وجود آورده بود. تصمیم برای کنار گذاشتن این گروه‌ها، بسیار مورد توجه رسانه‌ها بود، چون یک تضاد با طرفداران محیط‌زیست هم در داخل و هم در خارج بخش دولتی را نشان می‌داد.

مبارزه بر ضد گروه‌های رسمی یک قضیه یکباره نبود. دولت لیبرال محافظه‌کار گفته بود که این مبارزه ادامه خواهد داشت تا این که تعداد آنها کنترل شود. به هر حال منتقدان به سرعت آشکار کردند که گروه‌های رسمی که از نظر سیاسی خوشایند بودند بر سرکار

1. Statutory bodies

2. quango cull

خود باقی ماندند (مثل شورای لغو قرارداد) و این که گروههای رسمی جدید برای متناسب کردن جنبه‌های سیاست دولت ایجاد شدند (مثل مؤسسه ارزیابی محیط‌زیست که یک دورنمای هزینه - منفعت را برای مسائل محیطی انجام می‌دهد). تعدادی از گروههای رسمی ادغام شدند، از این رو، فعالیتهای آنها این گونه ملغی نشد. در هر صورت، تأثیر طولانی مدت، کمتر از آنی خواهد شد که دولت پیش‌بینی کرده بود.

### گروههای قانونی<sup>۱</sup>

در دانمارک، سازمانهای زیادی وجود ندارد که به طور مستقیم در قانون اساسی ذکر شده باشند کلیسای لوتران - اوآنچلیکال<sup>۲</sup> - به طور مستقیم در قانون اساسی ذکر شده است، اما گفته شده است که حکومت و کلیسا باید از هم جدا باشند و باید قانون جداگانه‌ای برای امور کلیسا وجود داشته باشد. اما دریغ از این که هرگز قانونی برای امور کلیسا وضع نشد. با وجود این که قانون اساسی در سال ۱۸۴۹ نوشته شده است.

مهمترین سازمانهایی که در قانون اساسی به آنها اشاره شد، دولتهای محلی‌اند. بخش ۸۲ «حق آنها را برای خود مختاری تحت نظارت دولت» تعیین می‌کند. قانون جداگانه‌ای وجود دارد که به امور مربوط به دولتهای محلی می‌رسد. ۲۷۵ دولت محلی اصلی (شهرداریها) و ۱۴ دولت محلی منطقه‌ای یا ثانوی (بخشها) وجود دارد. قانونگذاری برای پایتخت، یعنی کپنهاگ، به طور ویژه انجام گرفته است چون دولت شهر، نوعی دولت محلی اصلی است اما دارای مسؤلیتهای منطقه‌ای اضافی است.

سیستم دولت محلی آخرین بار در سال ۱۹۷۰ اصلاح شد و این زمانی بود که تعداد دولتهای محلی از بیش از ۱۳۰۰ به ۲۷۵ دولت کاهش یافت. در رأس هر دولت محلی یک شهردار قرار دارد و یک کارمند ارشد اجرایی، با شورای محلی اداره می‌کند که نقش قانونگذاری دارد.

### شرکتها

دولتهای دانمارک از شرکتها برای مقاصد مختلف به مدت چندین قرن استفاده کردند.

1. constitutional

2. Lutheran-Bvangelical Church

شرکتها در مقام موجودیتهای مشترک تحت قانون شرکتها، تشکیل شده و به ثبت رسیده‌اند، یا در موارد خاص، ساختارهایی دارند که لزوماً مبتنی بر شرایطی در قانون شرکتهاست که تحت قانون دیگری اداره می‌شوند. در سالهای اخیر برخی از شرکتها تا اندازه‌ای یا به طور کامل از طریق سهام، خصوصی شده‌اند.

در دههٔ ۱۹۸۰، نخست‌وزیر دولت محافظه‌کار، متعهد به خصوصی‌سازی شد، اما در ارائه پیشنهادها از طریق پارلمان دچار مشکل می‌شد چون دولتی اقلیت را اداره می‌کرد. حزب سوسیال‌دموکرات و حزبهای دیگر، مانع تلاش خصوصی‌سازی شدند. به هر حال وقتی که حزب سوسیال‌دموکرات در ۱۹۹۳ به قدرت رسید، شروع به خصوصی‌سازی کرد و سیاست خود را در آخرین سالهای مخالفت تغییر داد. بزرگترین گل سرسبد در میان شرکتها، شرکت مخابرات دولتی، تله‌دانمارک، بود که در سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ به یک شرکت مخابرات امریکایی فروخته شد (Greve and Andersen 2001). انگیزه‌ها برای برنامهٔ خصوصی‌سازی شامل ملاحظات ایدئولوژیکی، فشار اتحادیهٔ اروپا برای ایجاد «بازارهای واحد»<sup>۱</sup> و تلاش برای تقلید از شرکتهای خارجی بود که به طور موفقیت‌آمیزی خصوصی‌سازی شده بودند (Greve 2000).

رویکردهای دولت برای خصوصی‌سازی را دقیقاً می‌توان به سه مرحله تقسیم‌بندی کرد. مرحلهٔ یکم از سال ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۹ بود که طی این مرحله، دولت از نظر ایدئولوژیکی متعهد به خصوصی‌سازی بود، اما نتوانست قانونگذاری لازم را از طریق پارلمان انجام دهد، شرکتهای جدید اندکی تشکیل شدند، اما هیچ خصوصی‌سازی مهمی روی نداد.

مرحلهٔ دوم از سال ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۶ بود. دولت تحت فشار جامعه اروپا بود. دولت دانمارک شروع به بازسازی بعضی از شرکتهای دولتی کرد که به سبک قدیمی بودند و آنها را به شرکتهایی جدید تبدیل کرد که فرودگاه کپنهاگ نخستین نمونه از آنهاست. شرکتهای دیگری با هم ادغام شدند و شرکتی به وجود آوردند که مهمترین آنها چهار شرکت مخابرات منطقه‌ای بود که با هم ادغام شدند و شرکت تله‌دانمارک را به وجود آوردند.

از نظر سیاسی هم دولت لیبرال محافظه‌کار و هم حزب سوسیال‌دموکرات دیدند که ثبت شدن به شکل شرکت، برای اغلب مؤسسه‌های دولتی ضروری است. شگفت‌آور

نیست که لیبرال‌های محافظه‌کار بیشتر از سوسیال‌دموکرات‌ها از خصوصی‌سازی طرفداری کردند. زمانی که سوسیال‌دموکرات‌ها در ۱۹۹۳ به قدرت رسیدند، کم‌وبیش سیاست به ثبت‌رسانی و خصوصی‌سازی شرکت‌ها ادامه یافت. گیروبانک<sup>۱</sup> به شکل شرکتی درآمد و بعدها خصوصی شد. امروز گیروبانک به سان یک شرکت مجزا وجود ندارد. فعالیتهای گیروبانک را یک بانک بازرگانی اداره می‌کند.

مرحله سوم از سال ۱۹۹۷ تا به حال ادامه دارد. در سال ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۸ دولت سوسیال‌دموکرات (با حمایت حزب لیبرال و حزب محافظه‌کار) شرکت تله دانمارک را به شرکت امریکایی امریتیک<sup>۲</sup> فروخت که یکی از شرکتهای پیشین «بی‌بی‌بل»<sup>۳</sup> در امریکا است. شرکت امریتیک، را یک شرکت مخابراتی دیگر امریکایی به نام «اس‌بی‌سی» اداره می‌کرد. این فروش موجب درآمد خصوصی‌سازی بی‌سابقه‌ای برای دولت شد که نزدیک به ۴/۵ میلیارد دلار بود. راه برای به ثبت رساندن آنها و خصوصی‌سازیهای بعدی هموار شد. هیچ تفاوت سیاسی چشمگیری در این مسائل میان دولت سوسیال‌دموکرات و حزبهای لیبرال و محافظه‌کار وجود نداشت. وقتی دولت لیبرال - محافظه‌کار در سال ۲۰۰۱ به قدرت رسید، به طور اساسی سیاست دولت پیشین را دنبال کرد، اگر چه تأکید بیشتری روی ایدئولوژی، به منزله دلیلی برای خصوصی‌سازی داشت. بخشهایی از راه‌آهنهای دانمارک به شرکت انگلیسی آریوا<sup>۴</sup> واگذار شد. خصوصی‌سازی نسبی اداره پست و خصوصی‌سازی کامل تلویزیون ملی دانمارک، یعنی TV2 نیز در راه است. طرحهای طولانی‌مدت شامل خصوصی‌سازی شرکت ملی نفت و گاز دانمارک است.

گامهای آغازین خصوصی‌سازی با شکلهایی از ساماندهی، هم در تراز ملی و هم در تراز اروپایی همراه بوده است. برای مثال، در مورد مخابراتها، یک گروه ساماندهی نیمه‌مستقل، یعنی شرکت ملی مخابرات تشکیل شد تا خدمات بهتر و با قیمت‌هایی پایینتر را نسبت به تله دانمارک ارائه کند.

طرح شرکتها و جنبشهای خصوصی‌سازی بعضی از آنها مسائل بسیار اندکی را به همراه داشت. فقط یک شرکت در فرایند تغییر ورشکسته شد و یکی دیگر مجبور شد که از پول

1. Giro Bank  
4. Arriva

2. Ameritech

3. Baby Bell



دولت استفاده کند تا سر پا باقی بماند. کارکنان با تغییرات همگام بودند و این به کمک فرایندی آمد که اکثر تغییرات طی رونق اقتصادی دهه ۱۹۹۰ روی دهد. شرکت تله دانمارک بعضی از کارگران خود را کنار گذاشت، اما مجبور شد کارگران دیگری را استخدام کند چون تقاضا برای راه‌حلهای مخابراتی طی دهه ۱۹۹۰ و بعد از آن افزایش می‌یافت. مسئله مرتبط دیگر، شرایط ساختاری اقتصاد دانمارک بوده است. به سبب کوچک بودن کشور دانمارک، اکثر شرکتها برای سازگاری سریع با تغییرات در بازارهای جهان به کار برده شده‌اند. برآورده شدن تقاضاهای جدید و سازگاری با شرایط جدید بازار ریشه عمیقی در تجربه تصمیم‌گیران دانمارکی دارد، چه سیاستمداران باشند و چه کارمندان ارشد اجرایی در شرکتهای دولتی.

### تراستها

تراستها، چندین سال است که ویژگی اصلی دولت دانمارک بوده‌اند، اما اخیراً دولت و دیگران توجه خود را به ساختار و عمل تراستها معطوف کرده‌اند. در اواخر دهه ۱۹۹۰، وزارت دارایی (۱۹۹۸) تراستها را وسیله‌هایی بالقوه برای استفاده بهتر و کارآمدتر از بودجه‌های انتخاب شده در نظر گرفت. استاد برجسته حقوق در دانمارک از تراستها به منزله مرکز بررسی و تحلیل محققانه سود جست.

تراستها به مثابه شکلی سازمانی برای دانشگاهها و دیگر مؤسسه‌های علمی جالب‌اند. دانشگاه فنی دانمارک که مؤسسه آموزش و پژوهش فنی پیشین است، به منزله یک تراست تأسیس شده است تا اطمینان حاصل شود که بودجه‌های خاص خود و مسؤلیت برای اداره بودجه‌های خود را دارد. این اندیشه ناامیدکننده بوده است چون این دانشگاه دچار مشکل مالی شد و دولت مجبور شد که بودجه اضافی برای آن فراهم کند که در این آزمایش، چنین قصدی وجود نداشت. در پی آن، علاقه کمتری برای استفاده راهبردی از تراستها وجود داشته است.

### دولت حزب سوم: انجمنها، سازمانهای داوطلب و مؤسسه‌های خصوصی

اصطلاح دولت «حزب سوم» برای توصیف سازمانهای حقوقی خصوصی به کار برده می‌شود که وظایفی را از طرف دولت انجام می‌دهند (Salamon 1995). در حالی که

چنین سازمانهایی طی برقراری دولت رفاه پس از جنگ جهانی دوم زیاد خوشنام نبودند دولت حزب سوم از نظر سیاسی طی ۲۰ سال گذشته یا پس از آن رایج بوده است. بحث و گفتگوی زیادی در این مورد وجود داشته است، اما اقدام زیادی آن طوری که می شود انتظار داشت صورت نگرفته است.

سازمانهای داوطلب در دانمارک وجود دارند و وظایف مهمی را در زمینه سیاست اجتماعی انجام می دهند. اما هنوز سازمانهای غالب نیستند. بخش داوطلب غیرانتفاعی به سان شریکی جدی برای ارائه خدمات رفاهی تشکیل نشده است، از این رو، در کناره های دولت رفاه باقی می ماند. در مورد هم آمیزی مهاجراتی که به دانمارک می آیند وظایف مربوطه از اداره حمایت از پناهندگان دانمارک<sup>۱</sup> که سازمانی خصوصی است به دولت های محلی منتقل شده است. در زمینه مدارس، سنت دیرینه مدارس خصوصی که مکمل مدارس دولتی اند وجود داشته است، اما تغییر زیادی در بخش مدارس وجود نداشته است.

استفاده از شرکتهای خصوصی انتفاعی به اندازه ای که گزارشهای دولتی در مورد لغو قراردادهای انتظار داشته اند، زیاد نبوده است. دولت های محلی، ۱۲٪ از خدمات خود را از بخش خصوصی می خرند در حالی که دولت مرکزی حدود ۲۰٪ از خدمات خود را از بخش خصوصی می خرد. مقدار یا درجه لغو قراردادهای طی ۲۰ سال گذشته افزایش زیادی نداشته است.

### وضعیت کلی

در تغییر سازمانها روند شدیدی به سوی دادن خود مختاری بیشتر به سازمانهای برگزیده وجود داشته است. این در ایجاد گروههای اجرایی به مثابه نمایندگی های پیمانکار و به ثبت رسانی شرکتهای دولتی مهم بوده است که اغلب پس از خصوصی سازی روی می دهد. گروههای اجرایی مستقلتر شده اند و بیش از ۱۰۰ گروه اجرایی در حال حاضر تحت قراردادهای عملکرد با دولت کار می کنند. حدود ۱۴ مؤسسه دولتی با عنوان شرکت بازسازی شده اند و چند تا از آنها خصوصی سازی شده اند که یک مورد اصلی شرکت مخابرات تله دانمارک هست. اما در عین حال، روند جبرانی برای تأکید بیشتر بر

روی ساماندهی و کنترل وجود داشته است. گروههای اجرایی باید گزارشهای سالانه تهیه کنند و به طور مستقیم پاسخگویی اقدامات خود باشند. به ثبت‌رسانی و خصوصی‌سازی در پی موج عظیم در مسائل ساماندهی و ایجاد گروههای ساماندهی جدید روی داده است.

در بعضی زمینه‌ها درجه خاصی از بست‌سازمانی وجود داشته است. گروههای قانونی هنوز هم جایگاه مهمی را در دولت دارند، اگرچه سازمان غیردولتی نیمه‌مستقل «کوانگو کال» کمتری در ۲۰۰۱ وجود داشت و این زمانی بود که بعضی از گروهها به دلایل سیاسی و ایدئولوژیکی کنار گذاشته شدند. سی سال است دولتهای محلی ساختار سازمانی خود را تغییر نداده‌اند، اما با تشکیل کمیسیون ساختاری جدید رویدادی در حال به وقع پیوستن است. تراستها را باید بررسی کرد، اما هنوز هم یک احتمال سازمانی توسعه نیافته در بخش دولتی وجود دارد در حالی که بحث زیادی درباره دولت حزب سوم و ارائه تأمین‌کننده‌های خصوصی برای خدمات دولتی شده است اقدام انجام شده در این زمینه بسیار کم بوده است و تأمین‌کننده‌های خصوصی در به دست آوردن سهمی از بازار بخش دولتی با مشکل روبه‌رو هستند.

### ارزیابی اصلاحات

ارزیابی اصلاحات بخش دولتی با مشکلات روش شناختی روبه‌رو است. تهیه گزارشهای خلاف واقعیت کار آسانی نیست چون گزارشهای عملکرد «قبل از» اصلاحات به ندرت به طور نظام‌مند گردآوری می‌شود که امکان قضاوت‌های عملکرد را «پس از» اصلاحات به وجود آورد. معمولاً ارتباط دادن تأثیر و نتیجه کار مشکلی است. اصلاحات معمولاً چیز پیچیده‌ای است و عناصر متفاوت اصلاحات دارد که بر هم دیگر تأثیر می‌گذارند. رشد اصلاحات و تأثیرگذاری آن لازمه گذشت زمان است و بر سر این که چه زمانی ارزیابیها روی نتایج آن انجام گیرد بحث زیادی صورت می‌گیرد با این حال، مهم این است که حساب نکنیم که چه چیزی مؤثر بوده و چه چیزی مؤثر نبوده است (Pollitt and Boukaert 2000).

گزارش برای ارزیابی تغییر سازمانها در دانمارک به‌خوبی در هم آمیخته شده است. سازمانهایی که بیشتر در معرض اصلاحات قرار گرفته‌اند گروههای اجرایی و شرکتها

بوده‌اند، از این‌رو لازم است که به آنها توجه بشود.

دولت به ویژه از طریق وزارت دارایی درباره‌ی گروههای اجرایی مانند نمایندگی‌های پیمانکار بحث کرده‌اند. در چندین نشریه از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰، این وزارت کوشید تأثیر گروههای اجرایی را ارزیابی کند، اما این کار را به شیوه‌ای نظام‌مند انجام نداد. کاملترین تحلیل در گزارشی در سال ۲۰۰۰ انجام شده است که در آن تعداد نمایندگی‌ها در فهرست آمده است و وزارتخانه‌هایی که نمایندگی دارند مشخص شده‌اند. قضاوت تا حد زیادی مطلوب است، اما هیچ معیاری سراغ نداریم که عملکردها را در برابر آن مورد قضاوت قرار دهیم. گزارشهای وزارتخانه تا حد زیادی تأیید می‌کند که نمایندگی‌های پیمانکار وجود دارند و به طور منظم شرایط گزارشدهی را تأمین می‌کنند. آنها همچنین مدعی‌اند که نمایندگی‌ها تحت یک نظام پیمانکاری بهتر و مفیدتر از موارد دیگر عمل می‌کنند.

اسکاربیک<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) از دانشکده بازرگانی کپنهاگ، پژوهش گسترده‌ای در مورد گزارشهای سالانه به کار برده در ارتباط با نمایندگیهای پیمانکار انجام داده است. نتیجه‌گیری او این است که پول و منابع دیگر برای چیزی تلف می‌شود که او آن را «یک شیوه حکومت بسیار پرهزینه» می‌نامد. او استدلال می‌کند که تلاش برای شبیه‌سازی کارهای حسابداری که در بخش خصوصی به کار برده می‌شود، کار عاقلانه‌ای نیست و نیز این‌که دولت با این عمل کار زیاد خوبی را انجام نداده است. او از این می‌ترسد که اطلاعات مدیریتی به دست آمده از طریق قراردادهای گزارشهای سالانه فقط به این علت به کار برده خواهد شد که یک «محیط نامریی حسابداری» دارد که آن را احاطه کرده است، اما این که ارقام و اعداد خودشان نمی‌توانند برای مطالعات تطبیقی و برای تصمیمات مربوط به تخصیص منابع به کار برده شود چون ناکافی و غیرقابل اعتمادند.

ارزیابی دیگری را هم اداره‌ی حسابرسی ملی انجام داده است که گزارشهای خود را مستقیماً به پارلمان ارائه می‌دهد (National Audit Office 1998). این اداره دریافت که نمایندگیهای پیمانکار نسبت به نمایندگی‌هایی که قرارداد ندارند بهتر عمل کرده‌اند. این اداره کوشید که یک ارزیابی مقایسه‌ای و تطبیقی دقیق و منصفانه‌ای انجام دهد. اما نمایندگیهایی که مورد سنجش قرار گرفتند نخستین دسته از نمایندگی‌هایی بوده‌اند که همه علاقه‌مند به شرکت در آزمایش جدید بوده‌اند و از این‌رو می‌توانستیم انتظار داشته

باشیم که نسبت به نمایندگی‌های متوسط عملکرد بالایی دارند.

حمایت شدید از نمایندگی‌های پیمانکار، را اخیراً لانگ<sup>۱</sup> انجام داده است (۲۰۰۲)، که کارمند سابق وزارت دارایی بود و هم‌اکنون یک ناظر مالی جدید در اداره مالیات و گمرک است، او می‌گوید که درباره نمایندگی‌ها باید به شیوه‌ای قضاوت کرد که با آن شیوه کارهای جدید یادگیری را انجام می‌دهند نه به وسیله هر سنجه کنترل معمولی. بنابراین اگر رویه‌های جدید یادگیری سازمانی را توسعه دهند، حرکت به سوی ایجاد آنها ارزشمند خواهد بود.

باور کردن این مسئله سخت است که وزارت دارایی به طور ویژه به یادگیری علاقه بیشتری دارد تا به کنترل. اما این فقط چیزی است که کل تجربه در ارتباط با نمایندگی‌های پیمانکار به طور کامل ارزیابی شده است نه بر پایه‌ای موردی<sup>۲</sup> که تا به حال بوده، می‌توان بیشتر در موردش بحث کرد.

ارزیابی سیاست دولت در مورد به ثبت‌رسانی و خصوصی‌سازی در دستور کار سیاسی و اداری، زیاد نبوده است. دولت هیچ ارزیابی نظام‌مند انجام شده ندارد. با وجود این، دولت لیبرال - محافظه‌کار در حال حاضر سیاست گسترده‌تر خصوصی‌سازی را دنبال می‌کند.

در ۱۹۹۳، زمانی که دولت جدید سوسیال دموکرات به پایه‌ای برای سیاست آینده طرفداری بیشتر از به ثبت‌رسانی نیاز داشت، گزارشی که وزارت دارایی نوشته بود تا حد زیادی استفاده از شرکتها، در بعضی زمینه‌ها، از استفاده از خصوصی‌سازی حمایت شد. اداره حسابرسی ملی (۱۹۹۹-۱۹۹۵) در مورد به ثبت‌رسانی و خصوصی‌سازی نیز گزارشی ارائه کرده است که تا حد زیادی، کارهای انجام شده دولت را توصیه می‌کند. گزارشهای این اداره زیاد منتقدانه نبودند، بجز در مورد شرکتی که ورشکسته شده بود و شرکتی که برای ادامه کار خود به پول دولت نیاز داشت.

در جایی دیگر تلاشی برای ارزیابی کلی به ثبت‌رسانی و خصوصی‌سازی انجام شده است (Greve 2000). در حالی که تأثیر مالی توسعه‌ها ارزیابی نشد، آشکار شد که بسیاری از هدفهای دولت در خصوص تأسیس شرکتها و خصوصی‌سازی انتخابی آنها، تحقق یافته است.

1. Lange

2. ad-hoc

## تغییر تدریجی و ارزیابی نانظام‌مند

بازسازماندهی بخش دولتی دانمارک به مدت چند سال ادامه داشته است که شبیه به تلاش‌های انجام شده در بسیاری از کشورهای پیشرفته است (Pollitt and Bouckaert, 2000). مهمترین تغییرات در مورد گروه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی انجام شده‌اند. در این زمینه‌ها تغییر سازمانها تدریجی بوده است. هیچ طرح عمده سیاست و هیچ اعلامیه و هیچ مبارزه ایدئولوژیکی مهم وجود نداشته است (به استثنای دوره اول دولت محافظه کار در دهه ۱۹۸۰). بازسازماندهی در مقیاس بزرگ روی نمی‌داد و «پیروزیهای» کوتاه‌مدت (مثل خصوصی سازی تله دانمارک) جشن گرفته نمی‌شدند و هیچ اشتیاق بازسازماندهی طولانی مدتی را به وجود نمی‌آوردند. تغییر زمانی انجام می‌شد که بدون اعمال هیچ‌گونه تشریفات از نظر سیاسی امکان‌پذیر بود.

ماهیت تدریجی بازسازماندهی، با رویکردی نانظام‌مند برای ارزیابی همراه بوده است. دولت گاه‌گاهی اقدامات بازسازماندهی خود را ارزیابی کرده است، اما زمان‌بندی گسترش و عمق ارزیابیها بیشتر تحت تأثیر شرایط کوتاه‌مدت و نگرانیهاست تا تحت تأثیر اصول و روشهای طولانی مدت. وقتی نمایندگان پیمانکار اجرایی ارزیابی شدند ارزیابیهای مؤلفه‌هایی از گزارشهای به اصطلاح «وضعیت اداری» بودند که به انواع مختلف اقدامات اصلاحی بخش دولتی توجه داشتند. وقتی اداره حسابرسی ملی تصمیم گرفت که این نمایندگی‌ها را ارزیابی کند. اقدام خوبی را انجام داد، اما کار خود را تکرار نکرده است و توجه خود را به مسائل دیگر معطوف داشته است. وقتی دولت لیبرال محافظه کار در سال ۲۰۰۱ به قدرت رسید، این فرصت را داشت که از مناظر جدیدی به نمایندگی‌ها نگاه کند. اما نتوانست این کار را بکند، در عوض کاربرد آنها را با بی میلی تأیید کرد. از این رو، وزارت دارایی در حال حاضر می‌کوشد که با الحاقشان، آنها را در عرصه چالشهای جدید نیرومندتر کند.

چرا بازسازماندهی به طور تدریجی و ارزیابی به صورت نانظام‌مند انجام شده است؟ نخستین توضیح مربوط می‌شود به فرهنگ واقع‌گرایانه وضعیت اداری دانمارک، جایی که هیچ چیزی تا به حال طبق طرحها و تدابیر بزرگ انجام نشده است، بلکه با نگاهی به سنت و به مناسبترین روزنه احتمال انجام شده است (Knudsen, 2000). فرهنگ اداری دانمارک به عنوان یک فرهنگ سازگار تعریف شده است، منتقدان

می‌گویند که این یک فرهنگ غیراصولی است. از این رو، هدف اصلاحات این بوده است که بدون این که اصطکاک زیادی در نظام حکومتی به وجود آید، اجرای امور را تا حد امکان به آرامی انجام دهد.

دومین توضیح، سیاسی است. وقتی دولت‌ها هدفهای خود را به شیوه‌ای جسورانه اعلام نمی‌کنند، احتمال این که به خاطر خطاهایی که در سر راه خود انجام می‌دهند سرزنش شوند بسیار کم است. اگر دولت کنونی اعلام می‌کرد که پیشرفتهایی عظیم در کارایی با ایجاد نمایندگی‌های پیمانکار حاصل خواهند شد، می‌توانست در صورتی که پیشرفت در کارایی به تحقق نپیوست، مورد انتقاد قرار گیرد. همین‌طور، جدا از تنظیم هدفهای ویژه برای به ثبت رسانی و خصوصی‌سازی دولت‌های پیاپی، فقط تعدادی هدفهای گسترده را مطرح کردند که از آنها پیروی کنند. بنابراین با پیشرفتهایی حاصل شده، دولت‌ها می‌توانند که انتخاب کنند کدام معیارهای ارزیابی را باید به کار ببرند. با نداشتن هدفهای دقیق و روشهای پیگیرکننده تحقق آنها، که به خوبی مشخص شده باشند دولت‌ها خود را از انزوای پاسخگو بودن خلاص کرده‌اند. در اصل با حفظ انعطاف‌پذیری سیاسی و اداری در مورد مسائل مهم سیاسی، آنها جایی را برای ارائه اقدامات جدید بدون گیر کردن در وعده‌های قدیمی دارند.

**نتیجه‌گیری**

دولت‌ها به چه شیوه‌هایی یک بخش دولتی را بازسازماندهی می‌کنند؟ آنها سازمانهای تغییر یافته‌ای را که حاصل تلاشهای بازسازماندهی‌اند چگونه ارزیابی می‌کنند؟ این پرسشها با رجوع به تجربه دولت دانمارک طی ۲۰ سال گذشته مطرح شده‌اند. دانمارک یک بازسازمانده‌گر فعال در بعضی از زمینه‌های فعالیت سازماندهی شده بوده است، اگر چه در پژوهشهای مقایسه‌ای اخیر که پولیت و بوکارت (۲۰۰۰) و کریستنسن و لاگرد (۲۰۰۱) انجام داده‌اند، مشخص نشده است. این بحث فاصله فهم ما را از سازمانها و مدیریت دولتی دانمارک کامل می‌کند.

بازسازماندهی مهمی در گروههای اجرایی روی داده است که به نمایندگی‌های پیمانکار تبدیل شده‌اند و همچنین در مؤسسه‌های دولتی که به شکل شرکت به ثبت رسیده‌اند در بعضی موارد خصوصی‌سازی شده‌اند. این نوع سازمانها خود مختاری

زیادی را دریافت کرده‌اند، اما یک روند جبرانی به سوی پاسخگویی بیشتر از طریق گزارشهای سالانه و نظم بیشتر از طریق گروههای قانونی نیمه‌مستقل، مثل مورد مخابرات وجود داشته است.

انواع دیگر سازمانها نیز به شیوه‌های مختلف تغییر یافته‌اند، اما گستردگی آنها نسبت به گروههای اجرایی و شرکتهای کمتر بوده است. اگر چه بحث زیادی در مورد لغو قرارداد وجود داشته است، شواهد اندکی در مورد استفاده روزافزون از احزاب سوم مانند انجمنها سازمانهای غیرانتفاعی داوطلب و شرکتهای خصوصی در بخش خدمات دولتی وجود دارد. توسعه‌های واقعی در گروههای قانونی و تراستها وجود نداشته است. همین طور، دولت‌های محلی که در قانون اساسی دانمارک آمده‌اند، طی ۳۰ سال گذشته دستخوش تغییر اساسی در ساختار خود نشده‌اند به هر حال، در آینده نزدیک در نتیجه انتصاب کمیسیون ساختاری با مرور مختصر دستگاه دولت محلی و اعمال توصیه‌هایی برای تغییر، تغییری اساسی را در ساختار خود ایجاد خواهند کرد. کار این کمیسیون در اوایل سال ۲۰۰۴ به پایان می‌رسد.

اقدامات انجام شده بازسازماندهی هیچ ارزیابی نظام‌مند را برای پیشرفت تغییر ساختاری به دنبال نداشته‌اند. دلایل اصلی برای این وقفه‌ها در ارزیابی مربوط به هنجارها و ارزشهای واقعی فرهنگ اداری دانمارک و همچنین عوامل سیاسی است که از انعطاف‌پذیری برای اقدامات دولت طرفداری می‌کنند. ارزیابی، تک موردی و از نظر دامنه محدود بوده است. اداره حسابرسی ملی ارزیابی‌هایی را انجام داده است و تحت نظارت پارلمان تا اندازه‌ای مستقل از دولت است. گزارشهای این اداره تا حد زیادی تغییرات را تأیید کرده‌اند و با انتظارات اندک، آشکارا مورد انتقاد تلاشهای اصلاحاتی دولت نبوده است. ارزیابیهای دانشگاهی [علمی] نیز صورت گرفته است. در حالی که بعضی از اینها، برای نمونه، برای معرفی نمایندگی‌های پیمانکار و روشهای پاسخگویی آنها مورد انتقاد بوده‌اند، نیاز برای ارزیابیهای نظام‌مندتر از سوی دانشگاهها و دانشکده‌های بازرگانی وجود دارد.

تلاشهای بازسازماندهی که تدریجی هستند و به گونه‌ای نانظام‌مند مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند، امکان زیادی برای اتخاذ راهبردهای سیاسی داشته، اما امکان کمتری را برای پاسخگویی کافی و مداوم دارند. دولت علاقه کمتری به درک ترتیبات بازسازماندهی



دارد، چون این ممکن است تاکتیکها و راهبردهای سیاسی آینده را مختل کند. کمیسیون ساختاری که جدیداً تشکیل شده است و به مسائل دولت محلی می‌پردازد ممکن است بازسازماندهی و ارزیابی را با دورنماهایی متفاوت انجام دهد، اما دولت مطمئن هست که انعطاف‌پذیری مداوم سازمانی را ترجیح می‌دهد.



### منابع و مأخذ

- Andersen, L. L. (2001). *Fra stiftelse til fond*. Copenhagen: Gad.
- Boston, J. (2000). The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform. *International Public Management Journal* 3(1),
- Christensen, Tom, and Pers Laegreid (eds.) (2001). *New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, J. (1988). "Denmark." nIVT. *Modern* 23-46. and A. Rosas (eds.), *Indirect Public Administration in Fourteen Countries*. Åbo: Åbo University Press..
- Greer, Patricia. (1994). *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*. Buchingham: Open University Press.
- Greve, Carsten. (2000). "Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector." *Public Administration* 78 (1), 153-164.
- Greve, Carsten, and Andersen, Viborg. (2001). "Management of Telecommunication Service Provision." *Public Management Review* 3(1), 35-52.
- Greve, Caresten, Matthew Flinders, and Sandra Van Thiel. (1999). «Quangos-What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective." *Governance* 12(2), 129-146.
- Knudsen, T. (ed.) (2000). *Regering og embedsmaend*. Aarhus: Systeme.
- Lange, A. E. (2002). "Resultatopfolgning-kontrol eller laerning." In N. Ejersbo and Carsten reve (eds.), *Den offentlige sektor på kontrakt*. Copenhagen: Borsens Forlag.
- Ministry of Finance. (1998). *Fonde med offentlig interesse*. Copenhagen: Schultz.
- Ministry of Finance. (1999). *Okonomistyring med balance og fokus*

Copenhagen: Schutlz.

- Ministry of Finance.(2000). *Kontraktstyring*. Copenhagen: Schutlz.
- National Audit Office. (1995). *Beretning om 8 statsstyrelers omdannelse til statslige aktieselskaber*. Copenhagen: National Audit Office.
- National Audit Office. (1998). *Beretning om kontraktstyring*. Copenhagen: National Audit Office.
- Pollitt, Christopher. (1995). "Justifications by Works or Faith? Evaluating the New Public Management." *Evaluation* 1(2), 133-154.
- Pollitt, Christopher. (2001). "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Striking Differences in Public Management Reform." *Public Management Review* 4(1), 471-492.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Ruin, Olaf K. (2001). "The Duality of Swedish Central Administration: Ministries and Central Agencies." In Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2nd Edition. New York: Marcel Dekker.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Skaerbaek, P. (1998). "Virksomhedsstrategier som den nye strategi i statens økonomistyring." *Økonomistyring og Informatik* 13(5).



#### فرحناز همت زاده

کارشناس ارشد مدیریت اجرایی (MBA) از سازمان مدیریت صنعتی و لیسانس زبان انگلیسی، طراح مدل اقتصادی خلاقیت و نوآوری (NICE2) برای بهبود بهره‌وری، طی دوره‌های آسیب‌شناسی صنعتی و سازمانی، مدیریت فرآیند و اثر متقابل فرآیند در تصمیم، مدیریت بالندگی سازمانی و بهره‌وری.