

پارادایم مدیریت دولتی نوین و آینده موسسات عمومی

دکتر غلامرضا معمارزاده*
اسماعیل اسدی**

چکیده

بنیاد اداره امور عمومی یا آنچه در کشور ما تحت عنوان مدیریت دولتی متداول شده در عصر حاضر تحولات چشمگیری به خود دیده است. در دهه‌های اخیر نوعی رویکرد جدید در مدیریت دولتی پا به عرصه وجود نهاده و تغییر و تحولات گسترده‌ای در بخش عمومی و اداره امور عمومی کشورهای مختلف روی داده است که بر اثر آن مباحثی همچون خصوصی سازی، شهروند مداری، ساختار سازمانی منعطف، کیفیت گرایی، کاهش هزینه‌ها و کاهش اندازه، مقیاس و دامنه دولت و... مورد توجه قرار گرفته است. این رویکرد نوین را به نام‌های متفاوت نامیده اند. مدیریت گرایی، مدیریت دولتی نوین و دولت کارآفرین، همه اصطلاحاتی است که از این شیوه جدید خبر می‌دهد. با ظهور این رویکرد فعالیت‌های موسسات عمومی و وجود آنها مورد سوال واقع شده است. در حال حاضر پرسش‌های اساسی درباره موسسات عمومی این است آیا دولت‌ها اصلا باید موسسه داشته باشند و در چه وضعیتی مالکیت دولت را باید حفظ کرد یا از میان برد؟ در مقاله حاضر ضمن تشریح پارادایم مدیریت دولتی نوین و تفاوت‌های آن با مدیریت دولتی سنتی به طرح مباحثی در خصوص موسسات عمومی و آینده آنها پرداخته شده است.

کلید واژه‌ها: مدیریت دولتی نوین،

مدیریت دولتی سنتی، موسسات عمومی

مقدمه

سنجش میزان رضایت مشتری، عدم تمرکز، استفاده از مکانیسم‌های بازار، کنترل هزینه‌ها، اثر بخشی و بهره‌وری (Skalen, 2004, 257).

در جهان امروز، مدیریت دولتی نوین یا مدیریت گرایی که بر به کارگیری ارزش‌ها و روش‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی دلالت دارد، پارادایم غالب و مد رایج بوده و در اکثر کشورهای جهان، مفاهیمی چون خصوصی سازی^۴، پیمانکاری^۵، کاهش اندازه دولت^۶، مشتری گرایی^۷ و... گفتمان غالب در عرصه عمومی است (وارث ۵۳، ۱۳۸۰). مدیریت دولتی نوین در طی یک دهه و نیم گذشته تقریباً تمام جهان را دگرگون ساخته است. در میان ایده‌های مطرح شده، موضوع مشترک، استفاده از مکانیسم بازار بوده است که ارتباط

الگوی سنتی اداره که در بخش اعظم قرن ۲۰ یک نظریه غالب محسوب می‌شد، در طی سال‌های اخیر جای خود را به "مدیریت گرایی"^۳ یا مدیریت دولتی نوین داده است. این تغییر رویکرد به صورت گام به گام و تدریجی اتفاق می‌افتد و تغییری ریشه‌ای و بنیادی نیست. در نتیجه این تغییرات بخش عمومی برخی از مفاهیم مدیریت بخش خصوصی را مورد استفاده قرار می‌دهد (Richard, 1998, 442). برخی از این مفاهیم عبارتند از مدیریت کیفیت،

معرض آزمون‌های سیاسی و اقتصادی می‌یابند آنها تنها مجریان امور نیستند. بلکه رهبران و هدایت‌کنندگان فعالیتها به شمار می‌روند. ویژگی مهم رویکرد نوین مدیریت دولتی جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به دست آنان است. خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و کاهش قوانین و ضوابط دست و پاگیر جلوه‌های اصلی رویکرد نوین مدیریت دولتی است که جملگی تمایل به سوی الگوهای مدیریت بخش خصوصی را نشان می‌دهد. (الوانی و همکاران، ۱۳۷۹، ۱).

برخی دیگر از ویژگی‌های مدیریت دولتی نوین عبارتند از (Hogue, 2005, 370):

- ۱- تاکید بر پاسخگویی صریح مدیریت در برابر نتایج اقدامات.
- ۲- پذیرش و بکارگیری شیوه‌های مدیریت بخش خصوصی.
- ۳- تاکید بر ارزیابی عملکرد و ایجاد رقابت در تامین کالاها و خدمات.
- ۴- تاکید بر کاهش هزینه‌ها، افزایش کارایی فرایندها و صرفه جویی در استفاده از منابع.

۵- تاکید بر استراتژی مشتری محوری.

هدف اصلی این تغییر پارادایم، افزایش کارایی و اثربخشی سازمان‌های عمومی می‌باشد (Skalen, 2004, 260). مدیریت دولتی سنتی با مشخصه‌هایی از قبیل مقطع نگرانی و ایستایی شناختی، رویکرد ابزاری به امور، اختیارگرایی مطلق و دولت‌مداری شکل گرفته و کارکرده است. این ویژگی‌ها تماماً در عصر حاضر فاقد کارایی هستند و نمی‌توانند پاسخگوی مسایل کنونی و شرایط جدید جهانی باشند. توانایی مدیریت دولتی با ایفای نقشهای سنتی و مانوس شدن آن با شیوه‌های قدیمی و ناسازگاری با شرایط جهانی، بسیار کاهش یافته و استحکام لازم برای اداره امور دولت را از دست داده است (الوانی، ۱۳۸۴، ۱۲).

تفاوت‌های مدیریت دولتی سنتی و نوین

مدیریت دولتی بخش عملیاتی دولت است، ابزاری که به کمک آن هدف‌ها و مقاصد دولتی تحقق می‌یابد. تعریف دیگری مدیریت دولتی را کاربرد نظریه‌های مدیریتی، سیاسی، حقوقی و فرایندهایی که الزامات قانونی، اجرایی و قضایی حکومت را به منظور اجرای وظایف تنظیمی و خدماتی برای کل جامعه و یا بخش‌هایی از آن به اجرا در می‌آورد، می‌داند (گلشن، ۱۳۷۵، ۴۲).

تفاوت‌های بین مدیریت دولتی نوین و سنتی از نظر آون هیوز عبارتند از (اقتباس از آون هیوز):

- مدیریت دولتی نوین به دنبال تحقق نتایج بوده و مدیر مسئولیت تحقق نتایج را بر عهده دارد. در حالی که مدیریت دولتی سنتی به دنبال پیروی از دستورات و ارائه خدمات بود.
- در مدیریت دولتی نوین مدیران دولتی نقش کارآفرین دارند در

میان مشتریان و سازمان‌های دولتی را بر اساس نفع شخصی و معاملاتی، مشابه با آنچه در بازار روی می‌دهد توجیه می‌کند. مدیران دولتی در تلاش هستند تا راههای جدید و نو آورانه را برای کسب نتایج و خصوصی‌سازی وظایفی که قبلاً توسط دولت ارایه می‌شود پیدا کنند (صدقیانی، ۱۳۸۳، ۴۳).

تا اوایل دهه ۱۹۸۰، بخش موسسات عمومی، بخش بزرگی را در بیشتر اقتصادهای غرب تشکیل می‌داد. اما فعالیت‌های آن چندان مورد مجادله سیاسی نبود. از آن پس، بخش موسسات عمومی موضوع بحث‌های سیاسی شد، تا آنجا که اکنون حتی وجود آن مورد سوال است. این که دولتها باید این موسسات را نگهدارند یا نه و شرایط و روشهای از میان برون آنها، مطمئناً جزء مسایل اصلی امروزند. در حال حاضر پرسش‌های اساسی در باره موسسات عمومی این است که آیا دولتها اصلاً باید موسسه داشته باشند و در چه وضعیتی مالکیت دولت را باید حفظ کرد و یا از میان برد؟ (آون هیوز، ۱۳۷۹، ۱۴۱).

پارادایم مدیریت دولتی نوین

الگوی جدید مدیریت دولتی از آغاز دهه ۱۹۹۰ در اکثر کشورهای پیشرفته ظهور کرد. الگوی جدید دارای شکل‌های مختلف شامل مدیریت گرای، مدیریت دولتی جدید^۵، اداره امور دولتی مبتنی بر بازار^۹ و دولت کار آفرین^{۱۰} است. علیرغم این نامهای متفاوت، تمامی این واژه‌ها اسم‌هایی برای یک مسمی هستند و آن تلاش جهت تحقق ارزشهای صرفه جویی، کارایی و اثر بخشی در کلیه سطوح دولت، تمرکز بر ستاده‌ها به جای داده‌ها، تدوین روشن اهداف فردی و سازمانی، ارزیابی سیستماتیک عملکرد، فاصله گرفتن از بوروکراسی و انعطاف پذیر کردن سازمان‌ها، ترجیح مکانیزم‌های بازار به مکانیزم‌های بوروکراتیک، خصوصی‌سازی، استفاده از پیمانکاری، افزایش رقابت میان ارائه‌کنندگان خدمات، کاهش اندازه، مقیاس و دامنه دولت و... است. که به طور کلی می‌توان آن را "ضد دولت گرایی"^{۱۱} نامید. (وارث، ۱۳۸۰، ۵۸).

رویکرد نوین مدیریت دولتی در کشورهای مختلف با عناوین متفاوت معرفی می‌گردد مثل مدیریت کیفیت در سنگاپور و مالزی، ارزیابی عملکرد در چین، اما در اکثر کشورها از عدم تمرکز به عنوان یک واژه عمومی برای معرفی این رویکرد استفاده می‌شود. این رویکرد تاکید زیادی بر نتایج، کارایی، کاهش هزینه‌ها کیفیت، رضایت مشتری، بهره‌وری و مدیریت عملکرد دارد (Mulgan, 1995, 11) و (Vickers, 2001, 22). در این رویکرد مسئولیت مدیریت و نیل به اهداف مورد توجه بیشتری قرار می‌گیرد. انعطاف‌پذیری و نرمش در ساختار مدیریت رو به فزونی می‌نهد. مدیران دیگر با بی طرفی به مسایل نمی‌نگرند، بلکه با حساسیت و گرایش‌های خاص مسایل را دنبال می‌کنند و همواره خود را در

نظر او مدیریت دولتی نوین "به علت عدم توفیق در ادعای اصلی اش، مبنی بر کاهش هزینه‌ها، به خدمات عمومی زیان رسانده است" و همین طور "محمل برتری تخصص گرایانه" برای خدمت به منافع گروه نخبه مدیران عالی بوده است و نمی‌تواند آن گونه که طرفدارانش تبلیغ می‌کنند، همگانی باشد. (آون هیوز، ۱۳۷۹، ۳۴۱ - ۳۴۰).

موسسات عمومی و آینده آنها

در بیشتر کشورهای پیشرفته، موسسه عمومی مدت‌ها به عنوان بخش قابل توجه و پر اهمیتی از بخش دولتی به حساب می‌آمد. اما بررسی‌های انجام شده در برخی از کشورهای جهان نشان دهنده عدم کارایی موسسات عمومی وابسته به دولت و باری است که آنها بر بودجه عمومی تحمیل می‌کنند (نصیرزاده، ۱۳۷۴، ۱۵۵). ظهور رویکرد مدیریت دولتی نوین و مطرح شدن مباحثی همچون خصوصی‌سازی، استفاده از پیمان کاری، کاهش اندازه، مقیاس و دامنه دولت و... مسائلی را درباره موسسات عمومی بوجود آورده است. این که دولت‌ها باید این موسسات را نگهدارند یا نه و شرایط و روش‌های از میان بردن آنها جزو مسایل اصلی امروزند. امروزه موسسات عمومی هدف اصلی کسانی است که قصدشان کوچک کردن بخش دولتی است. تردیدی نیست که دوران رونق سازمان‌های دولتی که کالا و خدمات به مردم می‌فروختند سر آمده است. خصوصی‌سازی موسسات عمومی امروزه به یک نهضت جهانی تبدیل شده است (آون هیوز، ۷۹، ۱۴۹). بسیاری از کشورها به طور موثری اقدام به واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی نموده‌اند و بسیاری دیگر نیز برنامه‌های خود را در این زمینه اعلام نموده‌اند و در مراحل اولیه خصوصی کردن واحدهای دولتی هستند (نصیرزاده ۱۳۷۴، ۱۵۶).

خصوصی‌سازی در برگیرنده گستره وسیعی از خط مشی‌هایی است که به تشویق مشارکت بخش خصوصی در تدارک کالاها و خدمات و حذف موقعیت انحصاری بنگاه‌های دولتی می‌پردازد (پروکینکو ۱۳۸۰، ۱۹). طرفداران خصوصی‌سازی بر این باورند که خصوصی‌سازی نقش دولت را محدود می‌نماید و برتری موسسات خصوصی را تایید می‌نماید. از سوی دیگر مخالفان خصوصی‌سازی به موسسات عمومی به چشم پدید آورندگان عدالت و حتی جامعه سوسیالیستی می‌نگرند. و لذا با همه انواع خصوصی‌سازی مخالفند. مخالفان خصوصی‌سازی معتقدند که توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی منجر به توزیع ناعادلانه درآمدها، افزایش فقر، بروز دوگانگی در الگوی مصرف، کاهش سطح اشتغال و احتمالاً به خطر افتادن استقلال اقتصادی و سیاسی کشور خواهد گشت. (عرب مازار، ۱۳۷۴، ۳۴). با این وضعیت برای آینده موسسات عمومی دو گزینه وجود دارد؛ نخست، بهبود بخشیدن این بخش با قصد کارایی

حالی که در مدیریت دولتی سنتی مدیران دولتی بوروکرات هستند. ■ مدیریت دولتی نوین بر ستاده‌ها (اهداف و نتایج) تاکید می‌نماید در حالی که مدیریت دولتی سنتی بر داده‌ها (بودجه) و فرایندها (قوانین و مقررات) تاکید می‌نماید.

■ مدیریت دولتی نوین به مردم به عنوان یک مشتری نگاه می‌کند در حالی که مدیریت دولتی سنتی نگرش از باب رجوع به مردم دارد. ■ مدیریت دولتی نوین مبتنی بر مکانیزم‌های بازار است. در حالی که مدیریت دولتی سنتی بر مکانیزم‌های بوروکراتیک استوار است. ■ در مدیریت دولتی نوین استخدام قراردادی بوده، امور به پیمان داده می‌شوند و مالکیت خصوصی می‌باشد در حالی که در مدیریت دولتی سنتی، استخدام مادام‌العمر بوده و مالکیت دولتی است. ■ در مدیریت دولتی نوین، دولت کمترین مداخله را در امور وجود دارد و حداکثر نقش به عهده بازار است و اندازه، مقیاس و دامنه دولت، کاهش یافته است اما در مدیریت دولتی سنتی دولت حداکثر مداخله را در امور دارد و نقش بازار حداقل است. ■ در مدیریت دولتی نوین مدیر در قبال تحقق اهداف، به مشتری پاسخگو می‌باشد اما نوع پاسخگویی در مدیریت دولتی، بوروکراتیک و سلسله‌مراتبی بوده و مدیر به وزیر و وزیر به مجلس و مجلس به مردم پاسخگو می‌باشند.

انتقادات وارد بر مدیریت دولتی نوین

پارادایم مدیریت دولتی نوین عاری از انتقاد نبوده و هزینه‌های گزافی را دربردارد. مدیریت دولتی نوین صرفاً تحت تسلط ارزش‌های کارایی و صرفه جویی بوده و ارزش‌هایی چون عدالت، نمایندگی و مشارکت را نادیده می‌گیرد، منجر به تضعیف پاسخگویی سیاسی می‌گردد تهدیدی برای دموکراسی بوده و کنترل دمکراتیک نهادهای حکومتی را تضعیف می‌کند. از شفافیت کاسته و پنهانکاری را افزایش می‌دهد، با نادیده گرفتن مبانی حقوقی اقدامات دولت، نابرابری و فساد را در جامعه افزایش می‌دهد. اعتماد عمومی شهروندان به دولت و اعتماد شهروندان به یکدیگر را کاهش می‌دهد. علیرغم ادعای بهبود منافع عمومی و فراهم نمودن خدمات بهتر و ارزانتر برای همه عملاً ابزاری برای منافع گروه‌های خاص است و منجر به پیدایش طبقه‌ای به نام مدیران دولتی نوین می‌گردد. با واگذاری نحوه انجام امور به ابتکار و نوآوری مدیران عملیاتی، میزان همشکلی تصمیمات و انسجام سیاست‌های دولت را کاهش می‌دهد. منجر به کاهش ظرفیت اداری در بلند مدت می‌گردد. پیچیدگی ابزارهای اقدام جمعی و رسالت دولت در تسهیل یادگیری اجتماعی را نادیده می‌گیرد و حاوی توصیه‌هایی است که همانند ضرب‌المثل، نقیض آنها نیز درست می‌باشد (وارث ۱۳۸۰، ۶۱). آون "هیوز" معتقد است که مدیریت گرایی جدید لفاظی است و تجسم عینی ندارد و به همین علت، واقعاً چیزی را عوض نکرده است. به

■ آنها نیست.

منابع و مآخذ

- ۱- آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، الوانی سید مهدی، خلیلی شورینی سهراب، معمارزاده غلامرضا، چاپ دوم سال ۷۹، نشر گلشن صفحه ۵۵
- ۲- الوانی، سید مهدی، چالش‌های مدیریت دولتی در عصر جهانی شدن، مدیریت و توسعه، شماره ۱۹ سال ۸۲، ص ۱۲
- ۳- ژوزف پروکوپنکو، مدیریت خصوصی سازی، اکبری حسین، دآوری دردانه، چاپ اول سال ۸۰، نشر مرکز پژوهشی صنعتی آریانا، شرکت مشاوره مدیریت درسا و نشر آتنا، ص ۱۹
- ۴- عرب مازار، علی اکبر، خصوصی سازی و تاثیر آن بر اشتغال، اقتصاد و مدیریت، شماره ۱۸، نشر دانشگاه آزاد اسلامی علوم و تحقیقات، سال ۷۴، ص ۳۶
- ۵- گلشن، ابراهیم، مدیریت دولتی، نظریه‌ها و کاربردها، مدیریت دولتی، شماره ۳۵، سال ۷۵، ص ۴۲
- ۹- صالحی صدقیانی، جمشید، خیراندیش، مهدی، مدیریت دولتی نوین، بازاریابی، شماره ۲۵، ۱۳۸۳
- ۱۰- نصیرزاده، غلامرضا، پیرامون خصوصی کردن شرکت‌های دولتی، چاپ سوم سال ۱۳۷۴، نشر موسسه فرهنگی، تحقیقاتی انتشاراتی کمال علم، ص ۱۵۵
- ۱۱- وارث، سید حامد، نگرش فرا پارادایمی به مدیریت دولتی، دانش مدیریت، شماره ۵۵، ۱۳۸۰، ص ۶۰

12- Hogue Zahurul (2005) securing institutional legitimacy or organizational effectiveness? The international journal of public sector management. vol18, no4, pp367-382

13- Mulgan R (1995) "Academics, public servants and managerialism" Canberra Bulletin of public administration no78, pp6-12

14 -Richard. K (1998) convergence and transfer: a review of the globalization of new public management. The international journal of public sector management. vol11, no6, pp440-450

15- Skalen Per (2004); new public management reform and the construction of organizational identities. The international journal of public sector management. vol17, no3, p251

16- Vickers M. H, Kouzmin A (2001) "New managerialism and Australian police organizations: a cautionary research note" The international journal of public sector management. vol14, no1, pp7-26

17- Veinstone Charles (1988), techniques of privatization of state owned Enterprises, volume1 world band.

3 - managerialism

4 - privatization

5 -contracting out

6 -downsizing of government

7 -customerism

8 -new public management

9 -market-based public administration

10 -entrepreneurial government

11 -anti-governmentalism

*استادیار، عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم

و تحقیقات تهران

**دانش آموخته کارشناسی ارشد مدیریت دولتی دانشگاه

آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

بیشتر و کنترل عمومی بهتر است. این شیوه ممکن است در حالی که مزایای مالکیت دولتی را حفظ می‌کند. به موسسات استقلال بیشتری بدهد. در این حالت لازم نیست که موسسات متعلق به دولت خصوصی شوند، بلکه باید به آنها استقلال بیشتری داده شود و بیشتر تحت شرایط رقابتی و ضوابط بازار قرار گیرند. این موسسات را باید از دخالت‌های سیاسی دور داشت و این کار از طریق انتخاب مدیران مناسب، دادن مشوق‌های مناسب و تفویض اختیار جهت انجام فعالیت‌های لازم امکان پذیر می‌شود. دومین نقطه نظر این است که بالاخره موسسات عمومی، دولتی هستند و این یعنی کمبود کارایی و پاسخگویی. بنابراین راه حل، فروش دارایی‌های آنهاست. شاید برخی موسسات عمومی را بتوان با آثار سوء تبعی کمتری، خصوصی کرد. در حال حاضر بیشتر دولت‌ها، خصوصی سازی در زمینه‌های ممکن (گزینه دوم) رادر پیش گرفته‌اند. لذا تا حدود بسیاری تجربه مالکیت دولتی موسسات در حال نابودی است (آون هیوز ۱۳۷۹، ۱۶۵-۱۶۷). آنچه که مسلم است خصوصی کردن موسسات دولتی در هر کشور در چارچوب ویژگی‌های فرهنگی و اهداف آن کشور مسیر مختص به خود را طی می‌کند. حتی می‌توان ادعا کرد که در داخل هر کشور نیز روش به کار گرفته شده در مورد هر موسسه عمومی با توجه به مختصات آن موسسه در مقایسه با سایر موسسات متفاوت خواهد بود. (نصیرزاده، ۱۳۷۴، ۱۵۶). به منظور افزایش کارایی بخش عمومی تلاش‌های وسیعی در کشورهای گوناگون برای اصلاح نوع سازماندهی و بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی در جریان است و خصوصی سازی یکی از روش‌های متعدد برای انجام چنین مهمی را تشکیل می‌دهد. (عرب مازار، ۱۳۷۴، ۳۶).

نتیجه گیری

الگوی سنتی مدیریت دولتی به رغم آنکه در زمانهای قدیم توسط دولت‌های مختلف مورد استفاده قرار گرفته و موفقیت‌هایی هم در دوره خود داشته، اما در دهه‌های اخیر شاهد تحولاتی در بخش‌های امور دولتی هستیم. مفروضاتی که در دهه‌های گذشته حاکم بودند در حال از دست دادن جایگاه مسلط خود هستند. الگوی سنتی در پاسخ به الزامات و نیازمندی‌های عصر حاضر موفق نبوده، به همین دلیل زمینه‌ای برای پیدایش الگوی جدیدی در مدیریت دولتی هموار شده است. با توجه به تغییر و تحولات صورت گرفته در عصر حاضر، چشم انداز بلند مدتی برای بخش موسسات عمومی، به ویژه موسسات عمومی‌ای که کالا و خدمات در مقیاس وسیع تامین می‌کنند، در هیچ یک از کشورهای پیشرفته وجود ندارد. کاهش بخش موسسات عمومی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به طور کلی حامل پیامی درباره بخش عمومی است؛ این که شخصیت‌های حقوقی دولت مدت زمان زیادی عمر کرده اند و تضمینی برای ادامه حیات