

در کتب و مجلات تخصصی مدیریت همواره صحبت از استراتژی‌ها و سیاست‌های شرکت‌ها و یا به عبارتی موسسات اقتصادی است. از طرف دیگر، این‌گونه مباحث نیز همواره در مدل شرکت‌های غربی و علی‌الخصوص آمریکایی مطرح می‌شود. از اینرو مقاله زیر به دو دلیل مطرح می‌شود. اولاً اینکه، فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک در موسسات غیر تجاری و یا به عبارتی موسسات و سازمان‌های غیرانتفاعی نیز کاربرد دارد. البته تفاوت‌های اساسی بین این دو بخش وجود دارد. در این مقاله نیز برخی اصول مشابه مورد توجه قرار می‌گیرد. ولی بحث اساسی حول تفاوت‌های اساسی بین این دو بخش خواهد بود.

ثانیاً، در مبحث سیاست‌گذاری در بخش غیرانتفاعی، دستگاه‌های اجرایی دولت ایالات متحده مورد توجه قرار گرفته است. این مقاله ترجمه بخش پانزدهم کتاب استراتژی و سیاست مدیریت، تألیف اساتید مشهور مدیریت آمریکا، «اشتاينر»، «مایر»، و «گری» است. به علت مطالعات و تحقیقات گسترده مولفان در بخش دولتی آمریکا، کل مثال‌های مقاله به برداشت‌های نویسندگان از دستگاه دولتی ایالات متحده برمی‌گردد.

مدیران ایرانی، چه در بخش انتفاعی و چه در بخش غیرانتفاعی، همواره داستانهای الگووار موفقیت‌های شرکت‌های غربی را مطالعه کرده‌اند. این مقاله نشان می‌دهد که در جامعه‌ای مانند آمریکا، دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز از کارآیی و کارآمدی و نظام‌های مدون برخوردار نیستند. به شهادت مقاله، حتی بوروکراسی عظیم و گسترده‌ای مانند آنچه در آمریکاست، برنامه‌ریزی، هدف‌گذاری و کنترل عملیات دولتی مشخصی وجود ندارد و براساس سلیق رأس هرم و فرهنگ بدنه سازمانی عمل می‌کند. مانند مثالی که از پرزیدنت روزولت در متن این مقاله آمده است.

سیاست‌گذاری در سازمانهای غیرانتفاعی

منصور مجدم

بخش غیر انتفاعی

بیمارستان‌ها و غیره. در این صورت کاملاً در بخش خصوصی قرار می‌گیرند و شامل بخش غیر انتفاعی نیستند.)

بعضی از این موسسات مثل شبکه‌های حمل و نقل شهری، اتوبان‌ها، و فروشگاه‌های دولتی از نظر ساختار و عملیات کاملاً شبیه شرکت‌های خصوصی هستند. و حتی برخی از آنها مانند شرکت‌ها دارای هیئت‌مدیره می‌باشند.

اهمیت بخش غیر انتفاعی لزومی به تاکید بر این نکته نیست که دولت مسلط‌ترین نهاد هر جامعه است. فرآیندهای استراتژی‌سازی و سیاست‌گذاری آن برای هر نهاد و یا شهروند به معنای تفاوت بین مرگ و زندگی است. دولت همچنین از لحاظ هزینه‌ها، مشاغل، قوانین و مقررات به سرعت در حال رشد است.

رشد قابل توجهی در بخش موسسات خدمات عمومی غیردولتی کشور ما در سال‌های اخیر، به‌ویژه در زمینه بهداشت، مشاهده می‌شود. کسب و کارهای خصوصی هنوز هم نهاد عمده جامعه ماست، ولی اهمیت آن نسبت به سایر نهادهای غیرانتفاعی از نظر اشتغال، قدرت، کنترل سرمایه، و هزینه در حال نزول است.

مقایسه سازمان‌های غیرانتفاعی و بخش خصوصی - قبل از ورود به بحث مفصل جنبه‌های عمده‌ی فرآیندهای سیاست‌گذاری موسسات

بخش غیر انتفاعی چیست؟ این بخش را کلاً به دو گروه مشخص می‌توان تقسیم کرد. گروه اول شامل دولت‌ها و گروه دوم سایر سازمان‌ها را در برمی‌گیرد. تفاوت‌های میان این سازمان‌ها احتمالاً بیشتر از تفاوت‌های میان شرکت‌های بخش خصوصی است که دارای تنوع زیادی هستند. حوزه دولت از دولت فدرال تا دولت‌های ایالتی و محلی است. گستردگی سازمانها در دولت فدرال از کنگره، قوه مجریه و دیوانعالی تا دستگاههای تخصصی دولت مانند سازمان عمران دره تنسی و کارخانجات کشتی‌سازی نیروی دریایی است.

سایر سازمان‌ها در بخش غیرانتفاعی عبارتند از: جامعه‌های وام و پس‌انداز، جامعه‌های تجاری، اتاق‌های بازرگانی، انجمن‌های حرفه‌ای، تعاونی‌های کشاورزان، اتحادیه‌های کارگری، دانشگاه‌ها و کالج‌های خصوصی، بنیادها، بیمارستان‌ها، کلیساها، و موزه‌ها. سازمان‌های نامبرده از این جهت که بخشی از دولت نیستند، مثل موسسات بخش خصوصی هستند. ولی چون یک خدمت عمومی ارائه می‌کنند که با هدف کسب سود نیست، آنها را از موسسات با هدف سودآوری بخش خصوصی متمایز می‌کند. (برخی از این سازمان‌ها با هدف سودآوری فعالیت می‌کنند، مانند موسسات وام و پس‌انداز، کالج‌های خصوصی،



∴ در محیط کسب و کار، مشکل موقعی به مدیر منتقل می‌شود که چیزی بخواهد در اهداف از پیش تعیین شده کسب و کار، تغییر مهمی ایجاد کند. در دولت، این فرآیند بسیار متفاوت و پیچیده است

تدوین سیاست (سیاست‌گذاری)

سیاستمداری سیاست‌گذاری در بخش عمومی - به گفته‌ی ایل بی: «هر چیزی که با دولت سروکار دارد و هرکاری که دولت می‌کند سیاسی است، زیرا سیاستمداری هنر و علم دولت است.» این نکته در بحث بدین معناست که تصمیم‌سازی در دولت لزوماً با سیاستمداری مزوج است. و این امر یعنی یک تفاوت اساسی با تصمیم‌سازی در بخش خصوصی. اگر چه تصمیم‌سازی در بخش خصوصی، به ویژه در کمپانی‌های بزرگ، تا حدود قابل ملاحظه‌ای مبتنی بر ملاحظات اجتماعی و سیاسی است، ولی برخلاف نظریه پردازان تصمیم‌سازی دانشگاه‌ها، هنوز هم عامل محوری اقتصادی است.

امروزه موسسات بخش خصوصی، به ویژه شرکت‌های بزرگ، بایستی پاسخگوی خواسته‌های گروه‌های متعدد منافع باشند، ولی مدیران در این زمینه اجبار قانونی ندارند. اما در یک نهاد دولتی این خواسته‌ها مسموع می‌افتد، و بسته به وزنی که از نظر میزان سیاسی دارند در تدوین سیاست‌های دولتی تاثیر می‌گذارند.

پیتروکر عدم تشابه دویخش را اینگونه توصیف می‌کند. یک شرکت با سهم بازار ۲۰٪ بایستی به مشتریان خود در این بخش از بازار توجه کند. مشتریان همراه با سهامداران، دو گروه اصلی مورد توجه شرکت هستند. شرکت می‌تواند ۸۰٪ بقیه بازار را مورد توجه قرار ندهد. ولی در یک موسسه خدماتی عمومی، چه یک بیمارستان دولتی باشد چه مربوط به یک بنیاد خیریه، مدیریت بایستی به صددرصد شهر و ندان توجه کند.

تعیین مأموریت‌ها، منظورها، و اهداف بلندمدت - فرآیندهای تدوین مأموریت‌ها، منظورها و اهداف بنیادی در موسسات عمومی مشخصاً از موسسات خصوصی پیچیده‌تر هستند. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مجموعه جامعی از مأموریت‌ها، منظورها و اهداف را برای کشور تعیین

غیرانتفاعی که با بخش خصوصی تفاوت دارد، اشاره به چند مورد مقایسه‌ای بین این دو بخش خالی از فایده نیست.

اول آنکه بحث، پیرامون تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها و استراتژی‌هاست، و بیشتر آنچه در پی می‌آید درباره همین فرآیند خواهد بود. در موسسات خصوصی، به ویژه واحدهای بزرگ، این فرآیندها در شکل فرآیند جامع برنامه‌ریزی استراتژیک، به صورت رسمی یا غیررسمی، مکرر رخ می‌دهد. ولی در دولت فدرال هیچگونه فرآیند برنامه‌ریزی جامع یکپارچه بلندمدت استراتژیک ملی وجود ندارد، و توصیه و معرفی چنین سیستمی در حال حاضر جدا جای نگرانی خواهد داشت.

نزدیکترین رویکرد سیستمی، معرفی «نظام طرح - برنامه - بودجه» (PPBS) به دولت فدرال در زمان ریاست جمهوری جانسون در سال ۱۹۶۵ است. وقتی نیکسون رئیس جمهور شد این سیستم را ملغی کرد. ولی به‌رحال موسسات غیرانتفاعی زیادی وجود دارد که از نظام بودجه برنامه‌ای استفاده می‌کنند. موسسات غیردولتی بخش غیرانتفاعی برای تکوین یک نوع برنامه‌ریزی استراتژیک رسمی که کاملاً با فرآیند مورد استفاده در بخش خصوصی قابل مقایسه باشد تلاش می‌کنند. این روند رو به رشد خواهد بود، زیرا وزارت تامین اجتماعی در نیمه سال ۱۹۷۴ برنامه‌ریزی موسسات را برای مشارکت آنها در طرح‌های درمانی اجباری کرد. در نتیجه این فشار، همراه با رقابت روزافزون، محیط در حال تحول، و مشکلات فزاینده مالی، بیمارستان‌ها و سایر سازمان‌های خدمات درمانی درس‌هایی را که از برنامه‌ریزی استراتژیک در بخش خصوصی یاد گرفته‌اند در موسسات خودشان به کار می‌گیرند. سایر سازمان‌های غیرانتفاعی (مانند دانشگاه‌ها، کالج‌ها، موسسات وام و پس‌انداز) عاقلانه شروع به ارزیابی سیستماتیک آینده خود کرده و درباره استراتژی‌هایی برای بهبود وضعیت فکر می‌کنند.

فرآیندهای بنیادی برنامه‌ریزی رسمی استراتژی در بخش خصوصی و درس‌های برگرفته از تجربه، کاربرد بالایی در بسیاری از موسسات غیرانتفاعی دارد. البته، اگر چه رویکردهای بنیادی، روش‌ها و فرآیندهای بخصوصی از برنامه‌ریزی بنگاهی در برنامه‌ریزی بخش عمومی کاربرد دارد، ولی تفاوت‌های مهم بسیاری نیز بین این دو وجود دارد که بعداً به آنها خواهیم پرداخت. برحسب نوع موسسه، درجه شباهت و یا عدم شباهت بسیار زیاد است. یک نیروگاه برق با مالکیت دولتی ممکن است یک طرح استراتژیک قابل مقایسه با واحد مشابه در بخش خصوصی داشته باشد. ولی طرح‌های استراتژیک سازمان‌های دولتی، حتی با طرح‌های کمپانی‌های بزرگ بخش خصوصی شباهت کمی دارد.

فرآیندهای سیاست‌گذاری یک سازمان در چارچوب بزرگتر دولت رخ می‌دهد. اصول بنیادی زیادی از مدیریت عملیاتی بخش خصوصی در سازمان‌های بخش عمومی کاربرد دارد، و بالعکس. به‌رحال، عدم تشابه‌های مشخصی بین این دویخش وجود دارد. پرفسور سایر از دانشگاه کلمبیا می‌گوید: «دولت و شرکت‌ها در تمام جنبه‌های بی‌اهمیت مثل هم هستند.» در این گفته واقعیتهای نهفته است که توسط مدیرانی از هر دویخش تأیید می‌شود. اساتید دانشگاه‌ها تفاوت‌های مشخصی را در زمینه مدیریت بین دویخش مشاهده کرده‌اند.

وظایفی به وجود می آورد. دستگاه جدید پژوهش‌هایی را انجام می‌دهد، درباره وظایف خود جزوه‌هایی منتشر می‌کند، از صاحب‌نظران دعوت به عمل می‌آورد، یک کتابخانه اطلاعاتی ایجاد می‌کند، به دنبال کارشناس می‌گردد، سعی می‌کند مردم را وادار به انجام کارهایی پیرامون مسئله کند، و نهایتاً گزارشی به کنگره تقدیم می‌کند که در آن توصیه‌های مبنی بر اصلاح قانون تاسیس آن دستگاه وجود دارد. بعد از آن، مسئله بین کنگره و رئیس‌جمهور، دستگاه‌ذیربط، افراد علاقمند، و عموم مردم رفت و آمد می‌کند.

مسئله مورد بحث، نقد و تجدید نظر قرار می‌گیرد، تحقیقاتی صورت می‌پذیرد، و برخی اوقات برای سالیان دراز قانون دوباره و چندباره اصلاح می‌شود. ولی کماکان سیاست‌گذاری صورت نپذیرفته است. کنگره و دستگاه‌های اجرایی دولت مسئله‌ای را عمده‌ا و مشخصاً به کرات برای بحث باز می‌گذارند، چون «پاسخ» واضح نیست و یا مباحثات فراوانی برای اجماع مورد نیاز است. دیگر اینکه در این فرآیند، تصمیمات معدودی غیر قابل برگشت هستند.

سیاست‌سازی گروهی - تصمیم‌سازی گروهی اصولاً دارای نقاط قوت و ضعف هست که بایستی جداگانه مورد بحث و بررسی قرار گیرد. برخی متوجه شده‌اند که به دلایل مشخصی خطرات زیادی در تصمیم‌سازی گروهی وجود دارد. در هر حال این موضوع هنوز مورد تأیید کامل قرار نگرفته است. معذالک، این نتیجه را می‌توان گرفت که امکان اشتباهات جدی در سیاست‌های دولت وجود دارد به این علت که در موسسات دولتی انکای زیادی بر تصمیم‌سازی گروهی مشاهده می‌شود.

سیاستها، این ایده نیز هست که در بخش دولتی، تدوین سیاست، غالباً پیش‌بینانه و گام به گام است، زیرا دانش موجود برای روشن ساختن و صریح مطرح کردن ناکافی است.



کرده، ولی هیچگونه شبکه یکپارچه و تفصیلی از این اهداف وجود ندارد. برای نمونه، اولین و تنها تلاش برای تعیین اهداف ملی در زمان دولت آیزنهاور در سال ۱۹۶۰ رخ داد (کمیسیون اهداف ملی ریاست جمهوری). علت اساسی به‌روز در نیارودن این اهداف عدم وجود علاقه نیست، بلکه مشکل فوق‌العاده در حصول هرگونه اجماع بر روی این اهداف است که فقط در سطح خیلی بالای انتزاعی امکان‌پذیر است.

بودجه فدرال به یک معنا بیانیه اهداف و اولویت‌های ملی است، ولی افق آن نسبتاً کوتاه مدت است. اگرچه به‌طور طبیعی تبعات بلندمدت دارد. همچنین سند بسیار پیچیده‌ای است از این نظر که طیف گسترده‌ای از اهداف تاکیدی و تلویحی را دربر می‌گیرد.

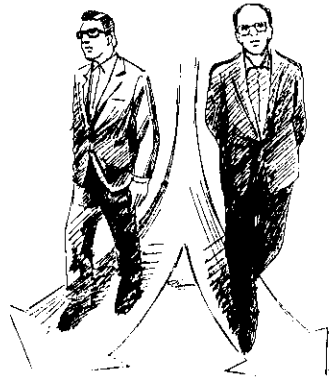
حتی در یک نهاد نسبتاً کوچک عمومی «شبه خصوصی» مانند یک بیمارستان، مسائل تدوین ماموریت‌ها، منظورها و اهداف خیلی پیچیده هستند. پاسخ‌گویی به سؤالاتی از این قبیل بسیار مشکل خواهد بود. آیا بیمارستان بایستی یک مرکز خدماتی در اختیار پزشکان باشد؟ اگر جواب مثبت است، کدام پزشکان؟ آیا منظور از ایجاد این بیمارستان بایستی تأمین نیاز جامعه باشد؟ اعضای جامعه چه کسانی هستند؟ چه نیازهایی دارند. آیا بایستی درمان‌های پیشگیرانه ارائه گردد و یا بیماران فعلی مداوا شوند؟ هر یک از این ماموریت‌های اساسی قابل دفاع هستند، و هر کدام دارای طرفدارانی در جامعه هستند.

در دستور کار قراردادن مشکلات - در نحوه گزارش دهی مشکلات به مدیران بین بخش خصوصی و عمومی تفاوت عمده‌ای وجود دارد. در محیط کسب و کار، مشکل موقعی به مدیر منتقل می‌شود که چیزی بخواهد در اهداف از پیش تعیین شده کسب و کار، مانند سهم بازار، فروش، سود، نرخ برگشت سرمایه، نقدینگی و غیره تغییر مهمی ایجاد کند. در دولت، فرآیند بسیار متفاوت و پیچیده است. وقتی تعادل گروهی به‌طور جدی به هم می‌خورد، آن گروه برای حفظ تعادل خود به دولت فشار وارد می‌کند.

سیاست‌گذاری گام به گام - با این روش سیاستمداران هر بار یک گام کوچک به جلو برمی‌دارند. چیزی مورد آزمایش قرار می‌گیرد، بعد تغییرش می‌دهند، سپس با کمی تفاوت دوباره مورد آزمایش قرار می‌گیرد. در هر حال تا موقعی که فرآیند چانه‌زنی و مذاکره منتج به نتیجه قابل پذیرش برای کلیه گروه‌های با قدرت نشود و یا تا موقعی که ناراضی‌ها علاقه خود را به ممانعت از تصمیم‌گیری دولت از دست ندهند، سیاستمداران همواره با گروه‌های ذینفع مسامحه می‌کنند.

جزء کوچکی از تصمیم‌سازی استراتژیک در بخش خصوصی با فرآیند فوق شباهت دارد، ولی کلاً همانند آنچه در یک سازمان عمومی می‌گذرد نیست. مثلاً در تصمیم‌سازی سیاستی بخش عمومی آلترناتیوهای یکباره مورد توجه قرار نمی‌گیرند. این امر بدان علت است که عموماً سیاست‌های حزب مبتنی بر تفاوت‌های جزئی است، و نه تغییرات رادیکال. در حالی که هیچ‌گونه آلترناتیو منطقی در فرآیند تصمیم‌سازی بخش خصوصی حذف نمی‌شود.

سیاست و یادگیری - شانس ناپدر می‌گوید: «هر قانون تجربه‌ای در یادگیری است. هنگامی که کنگره بخواهد با مسئله‌ای برخورد کند، احتمالاً قانونی می‌گذراند و دستگاهی را با اختیارات مبهم برای اجرای



تجزیه و تحلیل سیاست - در بخش عمومی بیشتر تصمیمات اتکای سنگینی به عوامل قضاوتی و کیفی دارند. و این تصمیمات نهایتاً بر مبنای «زمینه‌های سیاسی» اخذ می‌شوند، در واقع، اطلاعات مرتبط و محاسبات کمی، هرچه بیشتر و بیشتر در شکل‌دهی سیاستها تأثیر می‌گذارند. این تکنولوژی در دیسپلین جدیدی شکل گرفته که به آن «علم سیاست» می‌گویند. روش‌ها و ابزار تجزیه و تحلیل کسب و کار، مانند نرخ بازگشت سرمایه، عموماً در بخش غیر انتفاعی کاربرد ندارند. ولی ابزار و فرآیندهای مشابهی که زیاد هم دقیق نیستند، مانند تجزیه و تحلیل سود - هزینه، تجزیه و تحلیل سیستم، تجزیه و تحلیل عملیات، تجزیه و تحلیل موثر بودن هزینه‌ها، و بودجه برنامه‌ای ایجاد شده‌اند.

امتحان نهایی یک سیاست «خوب» از نظر مفهومی منافع عمومی است. ولی این هم یک امتحان گمراه‌کننده است و سیاستمداران نظرات متفاوتی نسبت به آن دارند. هر روزه مواردی پیش می‌آید که نشانه عدم توافق عمیق بین رهبران کنگره و ریاست جمهوری در مورد تشخیص منافع عمومی است. در درون کنگره و همچنین دیوانعالی همیشه اجماع کاملی در مورد منافع عمومی وجود ندارد.

اگر چه رویکردهای کمی در تجزیه و تحلیل سیاست‌ها کاربرد روبه‌رشدی پیدا کرده است، ولی خیلی‌ها هنوز اخطار می‌دهند که نایستی اتکای زیادی به آنها در سیاست‌گذاری دولتی شود.

در یک کلام، نقش تجزیه و تحلیل در سیاست‌گذاری بخش غیرانتفاعی از بخش خصوصی متفاوت است. در هر حال بستگی زیادی به سطح سیاست‌گذاری و نوع تشکیلات سیاست‌گذار دارد. و در هر دو بخش، در سطوح بالای سیاست‌گذاری بهترین راه حل مشکل سیاست‌گذاری وجود ندارد. در هر دو بخش، هر چه دامنه سیاست محدود و کم اهمیت‌تر باشد، احتمال کاربرد اطلاعات مرتبط و روش‌های کمی توسط سیاست‌گذاران بیشتر است.

سیاست‌ها در برابر امکانات - برداشت عرف از حل یک مسئله این است که امکانات مطابق اهداف باشد، و یا دنبال سیاست‌ها و استراتژی‌هایی برویم که اهداف مشخصی را حاصل کنند. در کسب و کار، استراتژی‌ها ممکن است تعریف مجددی از اهداف باشند. در دولت، اهداف سیاست‌ها تحت تأثیر امکانات هستند. برای مثال، کارگاههای کشتی‌سازی نیروی دریایی آمریکا در اصل برای ساخت کشتی به وجود آمدند. ولی با کاهش تقاضا برای کشتی، تولید کشتی‌ها در حال حاضر وسیله‌ای شده برای حصول یک هدف متفاوت، یعنی حفظ اشتغال کارکنان کارگاههای کشتی‌سازی.

همچنین در بخش دولتی، بیشتر از بخش خصوصی، تدوین یک سیاست، هر سیاستی که باشد، مهم‌تر از جوهره و منطق آن سیاست است. این امر ناشی از فشاری است که بر سیاستمداران وارد می‌شود تا به وعده‌هایشان در تأمین نیازهای فوری مردم جامه عمل بپوشانند. از نظر آنها، اگر سیاستی اتخاذ نشود، ولو یک سیاست ضعیف، نتایج ممکن است خیلی بدتر از تصمیم‌نگرفتن باشد، بخصوص اگر تبعات آن تا مدت‌ها احساس نشود.

پیچیدگی سیاست‌گذاری - مایکل بلومنتال بهترین توصیف را از پیچیدگی تصمیم‌سازی دولت آمریکا ارائه کرده است. وی پس از استعفا از ریاست هیئت مدیره شرکت بزرگ بندیکس به سمت وزارت خزانه‌داری دولت

کارتر منصوب شد. او می‌گوید مشکل‌ترین تطبیقی که یک مدیر اجرایی از بخش خصوصی هنگام کار در بخش دولتی بایستی انجام دهد این است که یاد بگیرد با فرآیند بسیار پیچیده تصمیم‌سازی در دولت کنار بیاید. بلومنتال این فرآیند را چنین تصویر می‌کند: «تفاوت عمده در تدوین و اجرای یک سیاست در یک شرکت این است که شما می‌توانید به وضوح تعریف کنید چه کسی مسئول آن است. اگر من بخواهم در شرکت بندیکس سیاست شرکت را برای مثال در رابطه با کار با ژاپن تعیین کنم، کافی است سه یا چهار مدیر را مامور کنم که سفرهای مقدماتی را انجام دهند، و لیست اقدامات لازم را مشخص کنند. می‌توانم یک یا چند نفر متخصص در امور حقوقی و مالی را نیز درگیر کنم، پیشنهاد مکتوب تهیه کنم، آن را به چند نفر محدود برای مطالعه بدهم، اگر لازم است آن را در هیئت مدیره شرکت مطرح کنم، سیاستی را پیشنهاد دهم، آن را از تصویب بگذرانم و آنگاه در اجرا آن را کنترل کنم.

در دولت هیچکس قدرت آنرا ندارد که بگوید این سیاست بایستی تدوین شود، این افراد بایستی آنرا تهیه کنند، باین روش بایستی تصویب شود، و این افراد هم آنرا اجرا خواهند کرد. هیچکس، حتی رئیس جمهور هم این نوع قدرت را ندارد.

مثال فوق را در مورد تعیین چارچوب سیاست اقتصادی در قبال ژاپن تکرار می‌کنیم. اگر رئیس جمهور به من بگوید، مایک تو در این رابطه یک سیاست تهیه کن، از لحظه‌ای که مسئله آشکار می‌شود، گروه‌های منافع متعددی شروع می‌کنند به نقش بازی کردن. کمیته اهداف کنگره، کمیته مالی مجلس سنا، و هر یک از اعضای آنها و هر یک از کادر ستادی آنها عقیده‌ای دارد که می‌خواهد در این سیاست آنرا دخالت دهد. همین‌طور هم کمیته روابط خارجی، کمیته‌های نظارتی، برنامه و بودجه، شورای مشاوران اقتصادی، و نه تنها مقامات عالی‌رتبه، بلکه کادر ستادی آنها، و حتی کادر ستادی نهاد ریاست جمهوری و کلیه مطبوعات نیز تمایل به درگیری در مسئله را دارند.

بنابراین مشاهده می‌شود که کار به من واگذار شده، ولی من نمی‌توانم آنرا محدود به عده خاصی کنم. هرکسی بخشی از کار را به عهده می‌گیرد. تعجب من وقتی بیشتر می‌شود که می‌بینم مسئول اصلی کار من هستم، ولی دونفر با جدیت درباره چیزی مذاکره می‌کنند که ماموریت آنها از طرف من نیست. آنها در حلقه کاری نیستند، ولی هرکسی می‌خواهد در این حلقه قرار گیرد.

بنابراین در دولت، برای کنترل مسیر تهیه یک سیاست، شکل‌دهی به

فصل، و یا سال، با روشهای کمی، نتایج سیاست‌ها را ارزیابی کرد. ولی در دولت اینطور نیست و این امر مصداق ندارد. هیچگونه معیار کمی ارزیابی وجود ندارد.

قبلاً گفتیم که تامین منافع عمومی تا حدی یک معیار سنجش عملکرد است. متوجه دشواری کاربرد این معیار نیز شدیم. یک معیار دیگر، مانند منافع عمومی، کارآیی سیاسی است. یعنی جلب رضایت عامه مردم. از یک شاخص دیگر به نام «حمایت از مقامات» نیز نام می‌برند. موقعیت سیاسی هر دستگاه اجرایی در آمریکا متکی به حمایت افکار عمومی است. افکار عمومی یعنی چه؟

برای ارزیابی تبعات اجرای یک سیاست با این استاندارد، پاسخگویی به یک لیست بلند بالا از سوالات فوق‌العاده سخت را ضروری می‌سازد:

۱ - مردم مسائل مشخصی را تعریف می‌کنند و سیاست‌های دولت آنها را حل می‌کند.

۲ - گروه‌های خاصی از مردم نسبت به سیاست‌های موجود آگاهی دارند.

۳ - حدود ارتباط سیاست‌های موجود با مقامات مشخص.

۴ - آراء مردم نسبت به سیاست‌های جاری

۵ - آراء تا چه حدودی در میان یک گروه و یا میان گروه‌های مردم که از سیاست دولت تاثیر یافته‌اند تقسیم شده است.

۶ - سیاست موجود تا چه حدی یک مسئله مشخص را تحت تاثیر قرار داده که عامه مردم حمایت خود را ادامه دهند یا متوقف کنند.

برای پاسخگویی به اینگونه سوالات، ایجاد یک دستگاه جدید دولتی را ضروری می‌سازد. حتی اگر فرآیند ارزیابی صورت گیرد، برای توصیه تغییرات در سیاست‌ها نتایج مبهمی به دست خواهد آمد. این امر بدین خاطر است که در فهم این که مسئله اساسی چیست، عدم توافقها در تاثیرات سیاست‌ها، و غیره تفاوت‌های گسترده‌ای وجود دارد.

در نتیجه، فرآیند ارزیابی در دولت، مانند بخش خصوصی یک روش معمول نیست. بسته به نوع سیاست و سطح عمل، فرآیند متنوع است. در سطوح پایین‌تر دولت در اکثر سازمان‌های خدمات عمومی غیر دولتی گزارشات سالانه اقدامات استاندارد است. ولی استانداردهای اندازه‌گیری، در همه آنها به‌هر حال مشترک نیست. □

مقایسه سازمان‌های خصوصی و غیر انتفاعی

| مطلوبه اساسی | خصوصی | غیرانتفاعی |
|-----------------------|-----------------------------------|---|
| اهداف | کم (محدود) اجماع کلی دارند | زیاد (متعدد) اجماع وجود ندارد |
| ساختار سازمانی | در اکثر شرکتهای بزرگ غیرمتمرکز | معمولاً یک بوروکراسی متمرکز |
| فرآیند تصمیم‌سازی | شرکتهای بزرگ متعدد | سازمانهای فوق‌العاده بزرگ متعدد |
| گروه‌های ذینفع | میهن‌مداران و مشتریان | هم‌گروه سهامی می‌تواند تعصبات را تحت‌تاثیر قرار دهد |
| محیط | رقابتی و در حال تحول | انحصاری و نسبتاً با ثبات |
| اجرای تعصبات | خطوط اختیار به‌صورت مشخص‌اند | سلسله مراتب مشخص نیست و سردرگم است |
| منبع درآمد | مشتریان راضی | نظم اجرای مشخصی وجود ندارد |
| معیار سنجش | اساساً اقتصادی و کمی | سیاسی بدون تعریف دقیق مثل منافع عمومی، کارآیی سیاسی |
| استان‌یاداش (منوبی) | متصل به عملکرد اقتصادی | بوروکراتیک |
| اشکال برنامه‌ریزی | پیشرو | واپس‌گرا |
| استراتژیک | به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد | به‌عنوان ابزاری مبرضور و غیرممکن |
| افق زمانی برنامه‌ریزی | کوتاه و بلندمدت | کوتاه مدت |

رویکردی از میان آنهمه منافع متضاد و نظرات متفاوت که نهایتاً منجر به اجماع شود و قابل اجرا در یک شکل منسجم باشد وظیفه کاملاً متفاوتی با بخش خصوصی است. در بخش خصوصی شما می‌توانید به مدیر الف بگوئید در این کار دخالت نکند. او این کار را خواهد کرد و بایستی بکند. در دولت این امری محال است. بنابراین در دولت بایستی یادبگیرید که شما هم عضوی از یک بازی شناور هستید نه رهبر یک گروه سازمان یافته. بایستی تاکید کنم آنچه گفتیم به‌عنوان شکایت نیست - بلکه تنوع منافی که می‌خواهند در یک سیاست موثر باشند ماهیت و جوهره یک دولت دموکراتیک است.

اگرچه مهارت‌های مدیریتی بخش خصوصی را می‌توان به بخش دولتی منتقل کرد، ولی این انتقال آسان نیست. یکی از نویسندگان این کتاب سالها در خدمت دولت فدرال بوده و مشاهده کرده که مدیران موفق بخش خصوصی با این ایده که روش‌های مناسب را در بخش دولتی به کار خواهند گرفت وارد خدمت دستگاه‌های دولتی می‌شوند تا خدمات دولتی را بهبود بخشند. وی ناظر بود که چگونه خیلی از این مدیران در کوتاه‌ترین مدت ناامید و خشمگین می‌شوند و محل کار را ترک می‌کنند، چون نمی‌توانند خود را با تقاضاهای موسسه‌ای که در آن کار می‌کنند تطبیق دهند. از طرف دیگر، خیلی از مدیران بخش خصوصی، این تطبیق را انجام دادند، مهارت‌های مدیریتی را به‌خوبی به کار گرفتند. در هر حال، می‌توان کم یا زیاد، تجربه را منتقل کرد، این امر بستگی به فرد و یا سازمان مربوطه و موقعیت دارد.

اجرای سیاست - استراتژی

اجرا در بخش خصوصی آسان نیست، و در شرکت‌های بزرگ خیلی مشکل است. ولی در بخش دولتی اجرا بسیار پیچیده است. پرزیدنت روزولت، رئیس جمهور اسبق آمریکا، وضعیت امور دولتی را اینگونه توصیف می‌کند: «خزانه‌داری آنقدر بزرگ و غرق در اعمال خود است که غیرممکن است نتایج و اقداماتی را که بخواهم از آنها بگیرم... ولی خزانه‌داری را نمی‌توان با وزارت خارجه مقایسه کرد. بایستی تلاش برای تغییر در تفکر، سیاست‌سازی، و اقدام را در دیپلمات‌ها تجربه کنید تا بعداً دریابید مسئله واقعی چیست. ولی خزانه‌داری و وزارت خارجه روی هم در مقایسه با نیروی دریایی هیچ چیز نیستند. تغییر هر چیزی در نیروی دریایی بمثابة مشت‌زدن به یک تشک پر است. با دست‌های راست و چپ آنقدر مشت به آن می‌زنید تا خسته شوید و از میدان به در روید، بعد می‌بینید تشک همان‌طور است که قبل از مشت‌زنی شما بود.»

محدودیت‌های زیادی در اجرای کارآی استراتژی - سیاست در بخش غیرانتفاعی وجود دارد. همانگونه که گفته شد، اهداف بسیار متعدد، غالباً متضاد با یکدیگر، غالباً نامفهوم، و عموماً اندازه‌گیری حصول آنها بسیار سخت است. سیاست‌ها و استراتژی‌هایی که این اهداف را بایستی حاصل کنند نیز مکرراً دارای همین ویژگی‌ها هستند.

در بخش غیر انتفاعی، به‌خاطر عدم امکان سنجش عملکرد و همچنین به‌خاطر مقررات استخدام کشوری، تشویق و تنبیه با عملکرد ارتباط ندارد. وقتی پرداخت‌ها براساس سابقه و مدرک باشد، همانطور که در دولت هست، جداسازی پاداش و عملکرد برای یک نظام بسیار مشکل است.

ارزیابی نتایج

در بخش خصوصی، می‌توان در فواصل زمانی مشخص مثل ماه،