

## تنگناهای مدیریت دولتی نوین

سیدمهدی الوانی \*

دولت را هم با قراردادهای کوتاه مدت استخدام کرد؟ چرا نباید ارزیابی دقیق و عینی بر کار مستخدمان دولت اعمال شود؟ چرا نباید دولت هم در عرصه‌ای شبیه به بازار با مردمان داد و ستد کند؟ این پرسشها و پرسشهای بسیار دیگری که مطرح شد پایه‌های مدیریت دولتی سستی را متزلزل ساخت و بنیان مدیریت‌گرایی را بنا نهاد.

کلیدواژه: مدیریت دولتی، بوروکراسی، جهانی شدن، مدیریت دولتی نوین، نظریه اصیل - وکیل، تعقل ابزاری.

### الزامات تغییر در بخش دولتی

دگرگونیهای بخش دولتی در پاسخ به الزاماتی بوده است که محیط سازمانی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی سازمانهای امروز را دربر گرفته است. از جمله این الزامات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

۱. نقد بخش دولتی. در دو دهه اخیر بخش دولتی مورد انتقادات فراوانی از سوی مجالس، احزاب و سازمانهای غیر دولتی قرار گرفته است. این انتقادات در

چکیده: در دهه ۹۰ اغلب دولتها در پاسخ به مشکلات مختلفی که با آنها روبه رو بودند، به مدیریت دولتی جدیدی روی آوردند که به مدیریت‌گرایی یا مدیریت دولتی نوین شهرت یافت و امروز نیز کشور ما در همین راستا گام برمی‌دارد. شاید یکی از علل اساسی این گرایش ناکارآمدی مدل سنتی اداره امور دولتی بوده باشد. دولتها دریافته‌اند که مدل قدیمی کارآیی ندارد و از این رو برخی از اصول بنیادی مدل سنتی را مورد تردید قرار دادند. آنها به جای یک مدیر همه‌چیزدان به متخصصان مدیریت و اقتصاد روی آوردند، مرزهای میان فعالیتهای بخش خصوصی و دولتی را به قصد کاهش هزینه‌ها از میان برداشتند و محیط کار سازمان دولتی را دگرگون ساختند.

دولتها در این دوره با درآمد واقعی کاهشده روبه‌رو بودند، در حالی که از نظر سیاسی باید خدمات ارائه شده به شهروندان را در همان سطح پیشین نگه می‌داشتند. در چنین وضعی تنها راه چاره، بهبود بهره‌وری بود. وقتی به تجربه ثابت شد که ساختار بوروکراتیک دولت پاسخگوی نیازها نیست و مطالعات اقتصادی نیز حاکی از همین نتیجه بود، شگفت‌آور نیست که سیاستگذاران و دولتمردان سؤالات نقادانه‌ای را مطرح سازند:

چرا کارکنان دولت باید استخدام مادام‌العمر باشند، در حالی که دیگران چنین امتیازی را ندارند؟ چرا نباید کارکنان

\* استاد دانشگاه علامه طباطبائی.

سه زمینه صورت گرفته‌اند.

الف) مقیاس بخش دولتی. حکومت‌های رفاه برای تحقق اهداف خود به توسعه و رشد سازمان‌های دولتی دامن زدند و این امر موجب شد تا این انتقاد شدت پیدا کند که چرا دولتها باید بزرگ شوند و منابع کمیاب جامعه را مصرف کنند. بزرگی مقیاس دولت ضایعه‌ای بود که بودجه دولتی را افزایش می‌داد و جامعه و کشور را دچار مشکلات اساسی می‌کرد.

ب) دامنه بخش دولتی. دامنه فعالیت‌های بخش دولتی نیز به تدریج افزایش پیدا کرده و دولت از وظایف حاکمیتی خود فراتر رفته و بسیاری از مشاغل تصدی‌گری را برعهده گرفته است و این مسئله مدیریت دولتی نوین را الزام‌آور ساخته است.

ج) روش‌های عملی بخش دولتی. روش‌های مورد استفاده دولت به ویژه بوروکراسی که تبدیل به یک سازمان غیرمردمی شده است همواره مورد انتقاد بوده و یکی از دلایلی است که ظهور مدیریت دولتی نوین را تسهیل کرده است.

۲. جهانی شدن. روند جهانی شدن بر شکل‌گیری، توسعه و مطرح شدن مدیریت دولتی نوین اثرگذار بوده است. ارتباطات سریع و رو به رشد جهانی، دهکده شدن دنیا، انتشار عقاید و نظرات در آن واحد در سراسر گیتی، باخبری مردمان از وقایع آنسوی دنیا، همه و همه مرزهای ملی و سیاسی پیشین را کمرنگ و بی‌اثر ساخته و مدیریت دولتی جدید را به عنوان یک راه حل جهانی برای همه ملتها و جوامع مطرح ساخته است.

در دنیای رقابت اقتصادی و سیاسی در عرصه جهانی، نقش دولتها و سازمان‌های دولتی در ایجاد مزیت رقابتی عامل مهمی به شمار می‌رود. سازمان‌های دولتی باید بکوشند خود را با سایر سازمانها هم‌رنگ سازند و به زبانی سخن بگویند و عمل کنند که برای سایر کشورها قابل درک باشد. اداره امور عمومی سستی قادر نیست خود را با جهان معاصر همساز کند و لازم است مدیریت دولتی جدیدی ایجاد

شود که این مشکل را حل کند.

۳. الزامات اقتصادی. دیدگاه‌های اقتصادی که کوچک شدن دولتها را باعث رشد و رفاه کلی جامعه می‌دانستند، در ایجاد و شکل‌گیری مدیریت دولتی نوین مؤثر بوده است. دیدگاه‌های اقتصادی در دو نظریه انتخاب عمومی و نظریه اصیل و وکیل متبلور شده‌اند. فرض اصلی نظریه انتخاب عمومی این است که بوروکراتها و کارگزاران بخش عمومی مانند بسیاری دیگر از مردمان به جای اینکه از طریق منافع عمومی برانگیخته شوند، توسط علائق خودخواهانه برانگیخته می‌شوند و در چنین شرایطی نباید انتظار داشت سازمان دولتی سازمان کارآمدی برای جامعه باشد مگر آنکه ساختاری را به وجود آوریم که مانند بخش خصوصی منافع فردی و سازمانی را به نحوی با هم تلفیق کند و مدیریت دولتی نوین نوید چنین ساختاری را می‌دهد.

نظریه اصیل - وکیل<sup>۱</sup> نیز این موضوع را مطرح می‌سازد که باید با ارائه طرح‌های انگیزشی به گونه‌ای عمل شود که مدیران و کارگزاران (وکیلها) در بخش عمومی به نفع شهروندان و عامه مردم (اصیلها) ایفای نقش کنند و همان شرایطی که در بخش خصوصی حاکم است، بر بخش دولتی نیز حاکم شود.

بدین ترتیب، الزامات اقتصادی، سیاسی، جهانی شدن و حملاتی که به دولتهای عریض و طویل صورت گرفت، موجب شد تا دولتها در جستجوی راه چاره، به سوی مدیریت دولتی نوین که مدعی حل این مشکلات بود، گرایش پیدا کنند و زمینه برای شکل‌گیری این شیوه مدیریت به وجود آید.

#### مدیریت دولتی نوین

الزاماتی که در سطرهای پیشین ذکر شد مدیریت دولتی نوین را تحقق بخشید که گروهی آن را انقلابی در بخش دولتی دانسته‌اند (Hood, 1991). مدیریت دولتی نوین یا مدیریت‌گرایی تلاشی بود تا با بهره‌گیری از دانش و تجربه

فعالیت‌های دولت ویژگی دیگر مدیریت دولتی نوین است. واگذاری انجام امور دولت به بخش‌های دیگر، برون‌سپاری و عقد قرارداد با بخش خصوصی از جمله اقدامات در زمینه کاستن از دامنه دولت است. دولت با تصدی‌گری ضمن درگیر شدن با فعالیت‌هایی که ذاتاً جزء فعالیت‌های دولتی نیست خود را درگیر امور زائدی کرده است که به درستی از عهده آنها بر نمی‌آید، ضمن اینکه از انجام وظایف اصلی و حاکمیتی خود نیز به همین دلیل بازمانده است. با کوچک شدن و کاستن از دامنه دولت می‌توان انتظار داشت که دولت کوچک و کارآمد تحقق پیدا کند و مشارکت مردم و سایر بخش‌ها نیز در اداره امور جامعه بیشتر شود.

د) ارتباط سیاستمداران و مردم. مدل سنتی اداره امور عمومی به علت عدم توجه به رابطه میان دیوانسالاران و سیاستمداران مورد انتقادات فراوانی قرار گرفت. از لحاظ نظری اداره امور عمومی مستلزم جدایی میان کسانی بود که دستور می‌دادند، سیاست وضع می‌کردند و کسانی که مجری دستورات و سیاستها بودند. اما در مدیریت‌گرایی مدیران و مجریان وارد مسائل سیاستگذاری می‌شوند و به طریقی در خط‌مشی‌گذاری دخالت می‌کنند. این مدیران شخصاً مسئول کارها هستند و اگر اشتباهی رخ دهد بهای آن را می‌پردازند. در این حالت مدیریت دولتی به نوعی مدیریت سیاسی تبدیل شده و رابطه آن با رهبران سیاسی دگرگون شده است. شاید اصلیتین مهارت برای یک مدیر دولتی این است که چگونه یک دیوانسالار سیاسی باشد، یعنی بتواند با سیاستمداران و محیط بیرونی چنان رابطه‌ای برقرار کند که برای مدیر و سازمان هر دو سودمند باشد. در مدیریت‌گرایی، مدیر دولتی اثربخش کسی است که یک بازیگر سیاسی خوب باشد (هیوز، ۱۳۸۱). پاسخگویی مدیران به مردم در مدیریت‌گرایی به علت آن است که آنان نقش سیاسی نیز ایفا می‌کنند و از این رو باید به مراجعان و ارباب رجوع نیز پاسخگو باشد و این ویژگی عمده دیگری از مدیریت دولتی نوین به شمار می‌آید.

خلاصه آنکه مدیریت دولتی نوین، شخصیت سیاسی

مدیریت بخش خصوصی، کارآیی، اثربخشی و بهره‌وری خدمات عمومی در سازمانهای دولتی را ارتقا بخشد.

مدیریت دولتی نوین را به گونه‌های مختلف توصیف کرده‌اند اما غالب این تعریفها بر چهار ویژگی تأکید دارد که عبارت‌اند از: توجه به برون‌داده‌ها، دگرگونی در درون داد سیستم اداری، کاستن از دامنه دولت و سرانجام ارتباط با سیاستمداران و مردم (هیوز، ۱۳۸۱).

الف) توجه به برون‌داده‌ها. ویژگی عمده مدیریت دولتی نوین توجه به برون‌داده‌ها به جای درون‌داده‌هاست. سازمانهای دولتی کارهایی انجام می‌دهند و روشها و فرایندهای متفاوتی را به کار می‌گیرند، اما آنچه مهم است نتیجه‌ای است که از فعالیتها حاصل می‌شود. برنامه‌ریزی دقیق و اجرای صحیح باید منجر به نتایج مطلوب شود و مدیران دولتی باید نسبت به نتایج حاصل که همان اهداف برنامه‌هاست، مسئول و پاسخگو باشند. توجه به برون‌داده‌ها وجه مشخصه مدیریت دولتی نوین نسبت به اداره امور دولتی سنتی است که در آن تأکید بر درون‌داده‌ها و مسائل تخصیص بودجه بود.

ب) تغییر در درون‌داده‌ها. در مدیریت دولتی نوین تغییراتی در درون‌داده‌ها نیز پیش‌بینی شده است. منابع انسانی، بودجه‌ها، شیوه‌های عمل، فناوری و مواردی از این قبیل در مدیریت‌گرایی دستخوش تغییر شده‌اند. برنامه‌ریزی و کنترل شدید وجوه نقد، تعدیل نیروی انسانی، ایجاد سیستمی از معیارهای عملکرد که بر کارآیی و صرفه‌جویی تأکید دارند، ارزیابی عملکرد کارکنان به طور رسمی و دقیق، ایجاد برنامه‌های حقوق و دستمزد بر مبنای شایستگی و کارآیی، سیستم بودجه‌ای مستقل که اختیارات و مسئولیت‌های بودجه‌ای بیشتری به مدیران می‌دهد و استقرار یک نظام برنامه‌ریزی که بر دست یافتن به اهداف مشخص تمرکز دارد و تأکید فراوان بر پاسخگویی به مشتری و ارباب‌رجوع، از عوامل مطرح شده در تغییرات درون‌داده‌هاست (Pollitt, 1990).

ج) کاستن از دامنه دولت. کاستن از دامنه گسترش

### نقدی بر مدیریت دولتی نوین

همان‌گونه که اشاره شد مدیریت دولتی نوین با عرصه‌های نویدبخشی که در پیش روی دولت‌ها گشوده بود، مورد استقبال سیاستگذاران و دولتمردان بسیاری قرار گرفت اما در زمان اجرا و پس از مدتی تنگناها و محدودیتهای آن آشکار شد و این امر انتقادات مختلفی را به این شیوه مدیریت وارد آورد. در این جا به برخی از این ایرادات اشاره می‌شود:

۱. محروم کردن طبقات ضعیف جامعه از دریافت خدمات. یکی از مزایای حکومت‌های مردم‌سالار ترکیب تنوع دریافت‌کنندگان خدمات عمومی است، در حالی که مدیریت دولتی نوین تلاش می‌کند تا خدمات را در مقابل ارائه وجه در اختیار مراجعان قرار دهد و شعار پول در مقابل خدمت را مطرح می‌سازد. بدین ترتیب این شیوه مدیریت در خدمت طبقات مرفه و غنی جامعه قرار می‌گیرد و رشد و رفاه کلی جامعه را نادیده می‌انگارد. در راستای این تغییر نوعی بازنگری در نحوه تخصیص و استفاده از منابع بخش عمومی به وجود آمده است و عده‌ای از شهروندان از جرگه دریافت‌کنندگان خدمات مستثنی می‌شوند و افراد کم درآمد در این میان بیشترین آسیب را تحمل کنند (OECD, 1997).

کاهش هزینه‌ها در بخش‌های خدمات آموزشی، بهداشتی و اجتماعی اگر چه هزینه‌های دولت را پایین می‌آورد اما در واقع حقوق شهروندان کم درآمد را ضایع می‌سازد و در کشورهای جهان سوم و در حال توسعه این ضایعه‌ای جبران‌ناپذیر است، زیرا طبقات کم‌درآمد و محروم در این جوامع وسیع هستند و آسیب پذیری بیشتری دارند.

مدل مشتری‌مداری که مدنظر مدیریت دولتی نوین است، در چارچوب ارائه خدمات بین غنی و فقیر بر اساس توان پرداختشان تبعیض قائل می‌شود و این امر نقض اصل برابری مردم در مقابل سازمان‌های دولتی و بهره‌گیری آنان به طور منصفانه از خدمات عمومی است. اصلاحات مدیریت دولتی نوین به گروه‌های ضعیف و کم‌درآمد

ضروری دولت و مجریان را به رسمیت می‌شناسد. کارکنان بخش عمومی با سیاستمداران در فرایندی تعاملی کار می‌کنند و اگر چه نظر نهایی را سیاستمداران می‌دهند اما جداسازی غیرواقعی سیاست از اداره مورد پذیرش نیست. یکی از اندیشمندان مدیریت دولتی نوین شش عامل شکل‌دهنده مدیریت دولتی نوین را اینگونه برمی‌شمارد:

۱. استقرار مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی
  ۲. استانداردهای مشخص عملکرد
  ۳. تأکید بر کنترل ستاده‌ها
  ۴. ایجاد فضای رقابتی در محیط سازمان‌های دولتی
  ۵. تأکید بر صرفه‌جویی و کارآیی بخش دولتی در استفاده از منابع
  ۶. تأکید بر سبک‌های بخش خصوصی (Hood, 1991) و سرانجام توجه به ارزشهای دموکراتیک در جامعه و طلب مشارکت شهروندان روح کلی مدیریت دولتی نوین را نشان می‌دهد.
- در مرحله عمل با بررسی متون منتشر شده در زمینه مدیریت دولتی نوین می‌توان پنج اصل محوری را برای استقرار این شیوه مدیریت ضروری دانست:

۱. کوچک‌سازی
۲. مدیریت‌گرایی (به کارگیری اصول مدیریت بزرگانی در مدیریت دولتی)
۳. تمرکز زدایی
۴. بوروکراسی زدایی
۵. خصوصی‌سازی (Hays & Kearney, 1997)

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که مدیریت دولتی نوین با بهره‌جویی از اصول مدیریت بخش خصوصی و دگرگون‌سازی رابطه میان بخش خصوصی و عمومی وعده اثربخشی و بهره‌وری بیشتر، پاسخگویی بهتر و تحقق ارزشهای آزادمنشانه‌تر را می‌دهد، اگر چه عملاً بسیاری از این وعده‌ها تحقق پیدا نکرده و در اغلب موارد نشانه‌هایی از خود به جای گذاشته است که با روح مدیریت دولتی مردسالار سازگاری چندانی نداشته است.

دولتی سستی تأکید بیشتری را برای تعقل ابزاری قائل است. در این نحوه تعقل سودبخشی، عملی و با فایده بودن از ارکان اصلی مدیریت مطلوب به شمار می‌آید. رویکرد مدیریت دولتی نوین که اتکای اساسی بر تعقل ابزاری دارد، توصیفی محدود نارسا از مسائل و مشکلات جامعه به دست می‌دهد و با نوعی ساده‌انگاری و جزءنگری، موفقیت‌های ظاهری و کوتاه مدت را شاهد توفیق خود قلمداد می‌کند و سیاست‌گذارانی را که در پی نتایج زودرس و صوری هستند به سوی خود جلب می‌کند. علی‌رغم این توفیقات ظاهری، دید ژرف‌انگر به خوبی تشخیص می‌دهد که نظریه‌های مبتنی بر تعقل ابزاری نارسا و ناقص هستند و در درازمدت آثار و پیامدهای مخربی را در زندگی اجتماعی انسان بر جای می‌گذارند. بر اساس تعقل ابزاری، انسان باید به خود بقبولاند که انصاف، نیکی و عدالت عین زشتی است و حرص و آز و بدی عین خوبی است، چرا که آن زشتی برای ما مفید است و این خوبی برای ما فایده و ثمری ندارد. به عبارت دیگر در این نظام اندیشه باید پذیرفت که ضعف و نقصی که بازده عملی دارد، ضعف و نقص نیست و هر دیدگاه نیکی که فایده عملی ندارد، عین زشتی است (الوانی، ۱۳۸۳).

به خوبی آشکار است که چنین برخوردی با جامعه نمی‌تواند ثمربخش باشد و باید در پی یافتن چاره‌ای بود که از توسعه و گسترش چنین تفکری ممانعت به عمل آورد. مدیریت دولتی نوین انسان امروز را از آرمانهای انسانی جدا و ارزشهای والای بشری را با آسیبهای جدی روبه‌رو خواهد کرد. از سوی دیگر با تحلیل رفتن انسان و تقلیل وی به یک مهره تولید، توان عملی و کاربردی او نیز در دراز مدت از میان خواهد رفت و آنچه را که مدیریت‌گرایی ادعای تحقق آن را دارد هیچگاه جامه عمل نخواهد پوشید.

۶. مشکلات کاربرد اصول مدیریت نوین در کشورهای در حال توسعه. مدیریت دولتی نوین در کشورهای در حال توسعه مشکلاتی اضافه بر کشورهای توسعه یافته را به همراه دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

جامعه اجازه نمی‌دهد تا به صورت مشتری در مقابل سازمانهای دولتی ظاهر شوند و از خدمات عمومی بهره گیرند. و این محدودیتی اساسی در مدیریت دولتی نوین است که در کشورهای جهان سوم با شدت بیشتری نمود پیدا می‌کند.

۲. تضعیف بخش دولتی به عنوان ارائه‌دهنده خدمات عمومی از قبیل آموزش، بهداشت، مسکن و ... . برون‌سپاری و خصوصی‌سازی منجر به کوچک شدن دولت شده و نقش دولت را که ارائه‌دهنده خدمات عمومی است کم‌رنگ ساخته است. اگر چه تلاش می‌شود این حرکت به نفع جامعه نشان داده شود اما عملاً به نوعی بی‌عدالتی در جامعه منجر می‌شود که نمی‌توان آن را نقطه مثبتی قلمداد کرد.

۳. کاهش نقش نظارتی دولت. دولت در مدیریت دولتی نوین خود به صورت شکلی از بخش خصوصی درمی‌آید و نمی‌تواند دیگر نظارت بی‌طرفانه‌ای نسبت به بخش خصوصی اعمال کند. از میان رفتن تمایز میان بخش خصوصی و عمومی، بخش عمومی را از اعمال وظایف اصلی خود باز می‌دارد و آن را به صورت عاملی خستی از جهت حاکمیتی در جامعه درمی‌آورد. تدوین مقررات نظارتی، پایش و ارزیابی فعالیتهای بازار و پاسخگویی در مقابل جامعه از جمله وظایفی است که در مدیریت دولتی نوین آسیبهای جدی را متحمل می‌شود.

۴. کاهش اعتماد عمومی نسبت به دولت. یکی از پیامدهای مدیریت دولتی نوین کاهش اعتماد عمومی نسبت به دولت و سازمانهای دولتی است. نظرسنجیهای انجام شده در کشورهای نظیر آرژانتین، برزیل و فرانسه نشان داده است که وجهه و اعتبار دولت در مدیریت دولتی نوین آسیبهای زیادی دیده است و مردم نظر مثبتی به این شیوه مدیریت ابراز نداشته‌اند (Rouban, 1995 ; Oszlak, 1997). اغلب شهروندان معتقدند دولت در این شیوه مدیریت کارآمدتر نشده و خدمات مختلف بهداشتی، آموزشی و امنیتی با کیفیت پایین‌تری ارائه شده است.

۵. افول تعقل جوهری و تأکید بر تعقل ابزاری در اداره امور. مدیریت دولتی نوین با تأکید با بهره‌وری و کارایی نسبت به مدیریت

وجود یک شرط غیرقابل تغییر، به شکلی که از طرف بانک جهانی وضع شده است، مانع از آن می‌شود که موفقیت‌های خصوصی‌سازی مورد به مورد بررسی و مشخص شوند. اگر یک رویکرد بررسی مورد به مورد برای کشورهای توسعه یافته مناسب است، چرا نباید آن را در مورد کشورهای در حال توسعه نیز به کار برد؟ در پاره‌ای موفقیت‌ها، خصوصی‌سازی قطعاً به معنای مالکیت خارجی یا مالکیت یک گروه قوی خاص و در نتیجه به خطر افتادن همبستگی و انسجام اجتماعی خواهد بود. حتی اگر خصوصی‌سازی در مجموع سودآور باشد، ممکن است موفقیت‌هایی نیز وجود داشته باشند که طی آن خصوصی‌سازی سودآور نباشد. اگر بازارها توسعه نیافته باشند، آنگاه خصوصی‌سازی به معنای ایجاد مالکیت خارجی است و در نتیجه لازم است منافع عمومی به دقت تعدیل و تأمین شود.

به علاوه، اجرای خصوصی‌سازی به این طریق مشکل است و ممکن است کشورهای در حال توسعه از قابلیت لازم برای اعمال موفقیت‌آمیز مدیریت برخوردار نباشند. هر چند نمونه‌های زیادی از خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیز در دست است، موارد زیادی نیز از عدم موفقیت وجود دارد. بانک جهانی در این مورد به کشورهای فقیر اشاره می‌کند. گینه در فاصله سالهای ۱۹۹۲-۱۹۸۵م تعداد ۱۵۸ شرکت دولتی را خصوصی کرد. ولی این اقدام، بدون برنامه روشن یا یک چارچوب قانونی انجام گرفت، روشهای مزایده رقابتی و حسابداری آن روشن نبود؛ داراییها خیلی ارزانتر از ارزش واقعی آنها فروخته شد؛ و برندگان مناقصه، پیشنهادهایی دریافت کردند که گاهی شامل داشتن حق انحصار و نظایر آن بود (World Bank, 1995).

توصیه درباره خصوصی‌سازی شرکتهای دولتی مطلوب به نظر می‌رسد، ولی اعمال موفقیت‌آمیز چنین خط‌مشی‌هایی در کشورهای در حال توسعه کاری چندان ساده و آسان نخواهد بود.

سوم، هر چند بانک جهانی ادعا می‌کند که ممکن است

اول، مدیریت دولتی بر پایه به کارگیری اصول بازار در خط‌مشی‌گذاری و مدیریت دولتی استوار است. این اقدام با کاهش اندازه دولت و گسترش بازار همراه بوده است. به هر حال، پذیرش رویکرد بازار و مدیریت مبتنی بر آن یک بعد قضیه است، و بعد دیگر آن به کار انداختن و فعال کردن بازار است که معمولاً کشورهای در حال توسعه، تجربه چندانی در عملیات بازار ندارند و این نقطه ضعفی برای آنان به شمار می‌رود. اصولاً قبل از دستیابی به یک بازار مؤثر، وجود برخی عوامل ضروری است. بازارها بدون وجود قانون (به عنوان مثال، به منظور حصول اطمینان از پذیرش قراردادها) نمی‌توانند اثربخش باشند. از سوی دیگر، عقیده بر آن است که بسیاری از مردم کشورهای در حال توسعه که خود دارای قرنها سابقه بازرگانی هستند، ماهیتاً بازرگانانند و این گزینه در دوران اقتصاد ارشادی سرکوب شده است. ولی مادام که بازارهای سرمایه گسترش پیدا نکرده‌اند و کارآفرینهای محلی پدید نیامده‌اند، اقتصاد بازار به معنای حاکمیت بیشتر خارجیها و شرکتهای خارجی خواهد بود.

دوم، علاوه بر ناموفق بودن سازمانهای دولتی در کشورهای در حال توسعه به سبب مشکلات بازار، خصوصی‌سازی نیز برای این کشورها مشکلات خاص خود را به همراه دارد. رایس در این مورد می‌نویسد:

«تغییر خط‌مشی، نمایانگر تغییر کامل فلسفه توسعه از رویکرد دولت محور به سوی دولت بازار محور و در نتیجه تعریف مجدد روابط و مرزهای بین بخشهای دولتی و خصوصی است. خصوصی‌سازی، به شکلی که در انگلستان به عنوان خاستگاه خصوصی‌سازی مشاهده شد، واکنشی است در برابر عدم موفقیت دولت در سازماندهی بخش دولتی به منظور حفظ منافع اقتصادی کل جامعه (به جای یک گروه ذینفع خاص). در هر حال این خطر وجود دارد که بخش دولتی از مسیر خود منحرف شود و دولتها و سازمانها هنگام بررسی علل شکست دولت فراموش کنند که شکست بازار هم امری ممکن و متداول است» (Rice, 1992).

جهانی بر آن است که بدون ایجاد پیش‌شرط‌های مناسب، به کارگیری مدیریت دولتی نوین را باید با قید احتیاط پذیرفت.

اگر بین هنجارهای غیررسمی و رسمی به دلایل مختلف تفاوت آشکاری وجود داشته باشد، وضع مقررات رسمی جدید چندان موجب تغییر نخواهد شد. هنگامی که کشورها نمی‌توانند کنترل‌های سنجیده‌ای را بر درون‌دادها اعمال کنند، دادن آزادی عمل بیشتر به مدیران، صرفاً به افزایش اقدامات خودسرانه و فساد می‌انجامد. هنگامی که مهارت‌های تخصصی کمیاب است، عقد و اجرای قراردادهای عملکردی و سایر قراردادهای مبتنی بر برون‌داد برای ارائه خدمات پیچیده، بخش بزرگی از ظرفیت بوروکراسی را به خود اختصاص می‌دهد. با وجود این، کشورها می‌توانند با بیان واضح‌تر هدف و وظایف خود و استقرار نظام اندازه‌گیری عملکرد کار خود را آغاز کنند. هنگامی که اندازه‌گیری برون‌داد تقویت شده باشد و کنترل مطلوب و قابل قبول بر برون‌دادها نیز نهادینه شده باشد می‌توان در قبال پاسخگویی بیشتر مدیران برای نتایج کار، آزادی عمل بیشتری را به آنها اعطا کرد.

عقد قرارداد برای کشورهای غربی با مشکلاتی همراه بوده است؛ بنابراین بدون انجام این تغییرات، فاصله گرفتن کشورهای در حال توسعه از بوروکراسی رسمی مشکل به نظر می‌رسد. احتمال موفقیت رویکرد مرحله به مرحله از رویکرد تغییر ناگهانی بیشتر است. به هر حال، با این فرض که در الگوی قدیمی، حمایت به هر شکلی مجاز دانسته شده است، این احتمال وجود دارد که فرایند عقد قرارداد نیز مانع رقابت حقیقی و واقعی بشود.

پنجم، این احساس وجود دارد که هنوز یک الگوی منحصر به فرد برای توسعه‌ای که همگان باید از آن پیروی کنند وجود ندارد. نمی‌توان انکار کرد که این موضوع در الگوی قدیمی اداره امور توسعه یک اشتباه بود، ولی قطعاً مجبور کردن کشورهای در حال توسعه به پیروی از یک الگوی منحصر به فرد غربی مشکل‌ساز خواهد بود. پی‌ریز

تبدیل بوروکراسی به بازار، باعث کاهش فساد شود، ولی خطر مزمن و بومی شدن فساد نیز وجود دارد. یکی از راه‌های اصلی برای توان بخشیدن مجدد به بخش عمومی، کاهش فرصت‌های بروز فساد از طریق حذف اختیارات مطلق است. وضع خط‌مشی‌های مربوط به کاهش کنترل بر بازرگانی خارجی، حذف موانع ورود به بخش صنعت خصوصی و خصوصی کردن شرکت‌های دولتی به شکلی که باعث ایجاد رقابت شود، از جمله راه‌های مبارزه با فساد هستند. این‌گونه اصلاحات نباید به صورت ناقص انجام بگیرند. اصلاحاتی که باعث ایجاد فرصت‌ها برای ورود بخش خصوصی به بخش‌های بسته اقتصاد می‌شود، ولی به جای ایجاد فرایندهای باز و رقابتی، آن را موقوف به صلاح‌دید مقامات رسمی می‌کند و زمینه گسترده‌ای را برای فساد فراهم می‌آورد. کنترل اسناد و ترازنامه‌های رسمی نیز می‌تواند باعث کاهش فساد رسمی شود، ولی این اقدامات به ندرت از کفایت لازم برخوردارند.

اصلاح خدمات عمومی، محدود کردن حمایت‌های سیاسی و افزایش حقوق کارکنان بخش دولتی نیز می‌تواند از طریق بازگذاشتن دست مدیران در اجرای قوانین، باعث کاهش فساد شود (Word Bank, 1997).

در هر حال، واقعیت این است که بوروکراسی کشورهای در حال توسعه، قدرتمندتر از بوروکراسی کشورهای غربی است و برای اینکه تغییر جهت به طرف بازارمحوری تحقق پیدا کند باید این مرکز قدرتمند بخش زیادی از قدرت خود را از دست بدهد.

چهارم، اگر اجرای قانون و تحکیم قراردادها به خوبی انجام نگیرد، به کارگیری روش ارائه خدمات قراردادی با مشکلات آشکاری مواجه خواهد شد. روش قراردادی زمانی به بهترین وجه کار می‌کند که بتوان آن را به سادگی مشخص کرد. هنگامی که اهداف مبهم هستند و نمی‌توان به سادگی آنها را مکتوب کرد، و یا در جایی که فساد به صورت امری طبیعی درآمده است، استفاده از روش قراردادی احتمالاً با موفقیت همراه نخواهد بود. بانک

در حال توسعه به مراتب وسیعتر است) به صورت یک معضل وجود دارد. زمینه‌های زیادی برای سیاسی شدن خدمات دولتی، از جمله اعطای قراردادها به دوستان و نزدیکان و نظایر آن، وجود دارد. با وجود این، در الگوی قدیمی نیز چنین اقداماتی متداول بود. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که با تغییر الگو، همه آن اقدامات از بین بروند، بلکه باید انتظار داشت که با کوچک شدن نظام بوروکراسی دولتی و به رسمیت شناختن خدمات عمومی به عنوان یک ابزار سیاسی، احراز مشاغل خدمات دولتی یک انتصاب سیاسی محسوب شود.

و بالاخره هفتم، وجود مشکل بالقوه انتظارات گسترده است. آنچه مدیریت دولتی نوین به کشورهای در حال توسعه ارائه می‌دهد به مراتب بیشتر از الگوی شکست‌خورده بوروکراتیک است. به هر حال، این الگو نیز احتمالاً نمی‌تواند بر مشکلات آشکار کشورهای در حال توسعه فایز آید، نمی‌توان از هر نوع مدیریتی انتظاراتی بیش از حد متعارف داشت زیرا این انتظارات بی‌حد می‌تواند منجر به شکست آن شود.

یقیناً، اگر کشورهای در حال توسعه، مجبور به پذیرش الگوی واحد و غیرقابل تغییر مدیریت دولتی جدید بشوند، احتمال موفقیت‌آمیز بودن نتیجه، کم خواهد بود. مشکلات دیگری نظیر فقدان نهادها، اجرای قانون کمبود سرمایه و بازار خرده‌فروشی، کافی نبودن نیروی انسانی تحصیل‌کرده و نظایر آن نیز وجود دارد. علاوه بر آن، کشورهای مختلف دارای فرهنگ و تاریخهای مختلف هستند و در نتیجه قابلیت‌های آنها یکسان نیست. ممکن است مدیریت دولتی نوین فرصت لازم را برای ایجاد نوعی مدیریت متناسب با یک جامعه خاص فراهم کند، که بویژه اگر بر خلاف گذشته با مشارکت مردم برای انتخاب دولت همراه باشد، مورد پذیرش شهروندان قرار می‌گیرد. اما این الگویی نیست که در جهان سوم احتمال توفیق زیادی داشته باشد (هیوز، ۱۳۸۱).

عقیده دارد:

«ممکن است بعضی رژیمهای جهان سوم که تحت تسلط بوروکراسی بوده‌اند (شاید به مفهوم تحقیرآمیز کلمه) تصور کنند به الگوهای مشابه کشورهای صنعتی نیاز دارند و می‌توانند از آنها استفاده کنند. یکی از مشکلات فرایند اصلاحات این بوده است که حامیان اصلاحات تصور می‌کردند که برای مشکلات همه کشورها یک نسخه واحد وجود دارد و هر دولتی می‌تواند با نهادینه کردن نمونه جدید، پیشرفت کند» (Peers, 1996).

ترنر و هولم با این نظر موافق‌اند و عقیده دارند:

«به هر دلیلی خواه به دلیل ناآگاهی طبیعی، تاریخی، محیطی، یا به دلایل عقیدتی، و علی‌رغم وجود شواهدی در نظریه‌های سازمانی و مدیریت و وجود شواهدی در مطالعات تجربی نسبت به اینکه پیامدهای تغییرات برنامه‌ریزی شده در سازمانها مشروط به بسیاری عوامل اقتضایی، بویژه عوامل محیط سازمانی هستند، باز شاهد انجام فعالیتهای بین‌المللی برای توسعه استفاده از رویکرد «یک نسخه برای همه مشکلات» جهت انجام اصلاحات در بخش دولتی هستیم. ممکن است در بعضی عرصه‌ها، مدیریت دولتی نوین، منافع مورد نظر را عاید کرده باشد؛ ولی باید نقش آن در کاهش عملکرد و ایجاد بی‌ثباتی سیاسی در دیگر کشورها را هم مدنظر قرار داد» (Turner & Holme, 1997).

هر یک از دو الگو دارای کاستیهای هستند. همان‌طور که الگوی بوروکراتیک نتوانست دیدگاه واحدی در مورد نوسازی انواع کشورهای در حال توسعه به دست دهد، الگوی مدیریتی نیز می‌تواند چنین باشد. هر چند دیدگاههای متفاوتی وجود دارد، ولی باید همه آنها مورد توجه قرار گیرند. به هر حال، الگوی مدیریتی باید برخلاف الگوی بوروکراتیک، ضروری است؛ ولی در سیاست دولتی نوین، مدیریت بر مبنای نتیجه، همراه با شیوه‌ای دقیق و قابل انعطاف تجویز می‌شود.

ششم، روند سیاسی شدن مدیریت (که در کشورهای



## نتیجه‌گیری

- Hays, S. & Kearney, R. (1997), "Riding the Crest of Wave",  
*International Journal of P.A.*, Vol, 20;
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons",  
*Public Administration*, Vol. 69, No.1;
- OECD (1997), *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-97 paris*;
- Oszlak, O. (1997), *The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity*, Indiana: Indiana University;
- Peers, B. (1996), *The Future of Governing Lawrence: University of Kansas*;
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Service*, Oxford: Basil Blackwell;
- Rice, E. (1992), "P.A. in Post - Socialist Europe" *PAR*, Vol. 52;
- Rouban, L. (1995), "Public Administration and Political change Introduction" *International Political Science Review*, Vol. 14 No.4;
- Turner, M. and Holme, D. (1997), *Government Administration and Development: Making the State work*, London: Mcmillan;
- World Bank, (1995), *Bureaucrats in Business*, N.Y.: Oxford Press;
- \_\_\_\_\_ (1997), *World Development Report*, Washington DC. : World Bank. ■

مدیریت دولتی نوین با نوید اثربخشی، کارایی، بهره‌وری و کوچک‌سازی دولت پا به عرصه‌جوامع پیشرفته و در حال توسعه نهاد و نتایج و پیامدهای متفاوتی را به همراه آورد. آنچه عملاً حاصل شد با آنچه انتظار می‌رفت متفاوت بود و در صحنه عمل تنگناها و محدودیتهای مدیریت دولتی نوین آشکار شد. این محدودیتهای مدیران و سیاستگذاران را هشدار می‌دهد که در به‌کارگیری مدیریت دولتی نوین و پذیرش بی‌چون‌وچرای آن محتاط باشند و با تأمل و تعمق در این زمینه اقدام کنند تا ضمن بهره‌گیری از مزایای آن، از معایب احتمالی آن اجتناب کنند. شیفتگی بیش از حد نسبت به نتایج مثبت مدیریت‌گرایی در برخی از جوامع و نگرش بدبینانه نسبت به آثار منفی آن در جوامع دیگر نباید سیاستگذاران را دچار گمراهی کند، بلکه باید با شناخت ماهیت و سرشت مدیریت دولتی نوین و زیربنایهای فکری و نظری آن با دقت فراوان در به‌کارگیری آن اقدام کنند و شرایط و موقعیت جامعه خود را در این انتخاب همواره مدنظر داشته باشند.

## منابع

- الواتی، سیدمهدی (۱۳۸۳)، مدیریت عمومی، نشرنی، تهران؛  
هیوز، آون (۱۳۸۱)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه الواتی، خلیلی، معمازاده، نشر مروارید، تهران؛