

## مدیریت در دولت و حاکمیت با مدیریت

نوشته هنری مینتزبرگ\*

ترجمه محمود الماکسینعلی شیوازی

### چکیده

پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، نظام سرمایه‌داری غرب احساس بی‌روزی کرد. این رویداد باعث شد که غرب به رهبری امریکا و انگلستان با شتاب بیشتری در راه تقویت نهادهای دولتی و توسعه مالکیت‌های خصوصی قدم بردارد و بسیاری از کشورهای آن تبعیت کنند. لراکیر شدن این تفکر، هنری مینتزبرگ را متهم کرد با انتشار مقالهای به سردمداران نظام سرمایه‌داری هشدار دهد. او در این مقاله، مالکیت را به چهار دسته دولتی، تعاونی، غیرانتفاعی و خصوصی تقسیم می‌کند و توازن بین این چهار نوع مالکیت را به شرط بهره‌وری و تداوم یک نظام فکری می‌داند. در همین راستا، الهام‌دهنده نیز به چهار گروه مشغول، ارباب رجوع، شهروند و تبعه تقسیم شده‌اند که براساس پنج الگوی اداره دولت از خدمات بهره‌مندی می‌گیرند و در خلعت آن هستند. در بین پنج الگوی ماشینی، شبکه‌های کنترل عملکرد، خنثی و کنترل قانونی، مینتزبرگ الگوی کنترل قانونی را مناسب تشخیص می‌دهد. او بر این اساس پنج عنصر کلیدی انتخاب، اجتماعی شدن، راهنمایی، مسئولیت و قنایات را برمی‌شمارد و در پایان نتیجه می‌گیرد که بر توجهی به این چهار نوع مالکیت، سقوط نظام فکری سرمایه‌داری را به دنبال دارد و بی‌روزی این نظام در گرو تعادل و توازن بین آنهاست.

### مقدمه

براستی خطرناک‌اند، زیرا خود نتیجه‌گیری اشتباه است. به نظر من، اما خریدها ارتباط بین تجارت و دولت را خوب درک نکرده‌ایم و بهتر است پیش از آنکه به سرنوشت اروپای شرقی دچار شویم، موضوع را برای خود روشن کنیم.

\* Source: Henry Mintzberg "Managing Government, Governing Management". *Harvard Business Review*, May-June 1996, pp. 75-83.

## پیروزی توازن

## فراسوی دولتی و خصوصی

تا جایی که همه پادشاه می‌آید، تخصص منابع بین بخش به اصطلاح دولتی و خصوصی همیشه بحثی داغ بوده است؛ چه در حالتی که سرمایه‌داری در برابر کمونیسم مطرح بوده، و چه در مواقعی که خصوصی‌سازی در برابر ملی‌سازی یا کنترل از طریق سازوکار بازار در مقابل کنترل از سوی دولت مطرح بوده است، همیشه دلسوزی برای نیروهای مستقل خصوصی، در برابر نیروهای دولتی و جمعی بیشتر بوده است. حال وقت آن رسیده است که تشخیص دهیم این دوگانگی (دولتی و خصوصی) تا چه حد تنگ‌نظرانه و محدود است.

مسلماً سازمانهای با مالکیت خصوصی وجود دارند که یا توسط افراد اداره می‌شوند و یا به شکل شرکت‌های سهامی و سازمانهای با مالکیت عمومی تشکیل شده‌اند که درحقیقت باید دولتی نامیده شوند، زیرا دولت در آنها به تمایزکن از سوی عموم مردم فعالیت می‌کند. ما به عنوان یک شیروند همان قدر بر سازمانهای عمومی کنترل مستقیم داریم که به عنوان یک مشتری (یا سهامدار کوچک) بر سازمانهای خصوصی فاقد کنترل مستقیم، اما در نوع مالکیت دیگر نیز به همین اندازه شایسته توجه‌اند.

اول، شرکت‌هایی که به شکل تعاونی‌اند. آنها رسماً به وسیله عرضه‌کنندگان کالا (مانند تعاونیهای کشاورزی)، به وسیله مشتریهایشان (مانند شرکت‌های بیمه دوسویه یا تعاونیهای خردفروشی زنجیره‌ای) و یا به وسیله کارکنانشان (مانند بعضی شرکت‌های تجاری چون آپریس) اداره می‌شوند. درحقیقت تمام کشورهای غربی، از جمله ایالات متحد آمریکا، در سطحی گسترده جوامع دارای شرکت‌های تعاونی‌اند. بنا به آمار سازمان تعاونی ملی تقریباً نیمی از جمعیت ایالات متحد آمریکا مستقیماً تحت پوشش نوعی شرکت تعاونی، و یک نفر از هر سه نفر، عضو یک تعاونی است.

دوم، شرکت‌هایی هستند که من آنها را سازمانهای

اصولاً سرمایه‌داری نبود که پیروز شد، توازن بود که پیروز شد. در غرب، ما در جوامع دارای توازن زندگی می‌کنیم که بخش خصوصی قوی، بخش دولتی قوی، و قدرت بسیار در بخشهای بینابین دارد. کشورهای کمونیستی این توازن را به کلی از دست داده بودند. در آن کشورها، دولت بخش عظیمی از فعالیتهای سازمان یافته را کنترل می‌کرد و درعین حال چندان نیروی مخالفی هم وجود نداشت. در واقع نخستین شکاف در بلوک شرق در لهستان پدیدار شد، زیرا قدرت مخالف، یعنی کلیسای کاتولیک بقا یافته بود.

اینک، این باور که سرمایه‌داری پیروز شده است جوامع غربی، به ویژه ایالات متحد آمریکا و انگلستان را از توازن خارج می‌کند. اینکه عدم توازن بیشتر به سود مالکیت بخش خصوصی است تا مالکیت دولتی، به جامعه کمکی نخواهد کرد. من با میلیتون فریدمن از دانشگاه شیکاگو که شیفته مقایسه "شرکت آزاد" با "سوسیالیسم برابری" است موافقم. در جامعه دموکراتیک، خود این مطلب که مؤسسه‌های مستقل از مردمی که آن را تأسیس کرده‌اند، می‌تواند آزاد باشد، اندیشه‌ای ویرانگر به شمار می‌آید. وقتی شرکت‌ها واقعاً آزاد باشند، مردم آزاد نیستند.

در واقع در جامعه ما برای انواع‌گوناگون سازمانها و برای همکاران، گوناگونی که آنها در زمینه‌های چون پژوهش، آموزش و بهداشت دارند، نقشی هست. سرمایه‌داری متکی بر واحدهای دارای مالکیت خصوصی مسلماً در توزیع کالا و خدماتی که به نحوی مناسب از طریق نیروهای بازار آزاد کنترل می‌شود، بسیار به ما خدمت کرده است. کتابهای فریدمن و همکارانش کالاهایی از این دست هستند. اما آیا این تحقیق آنهاست که به دست مردم فقیری که در کنار دفتر آنها زندگی می‌کنند می‌رسد یا مراقبت بهداشتی؟

ما بمل به آن اعتراض کنیم، اگر می‌خواهیم دولت را به خویش اداره کنیم، باید چگونه مدیریت اداره را بیاموزیم.

### مشتری. از باب رجوع، شهروند، و تبعه

الگور معاون رئیس جمهور آمریکا در ابتدای خدمت خود گفت: «ما مشتریانی داریم که همان مردم آمریکا هستند». اما این سؤال مطرح است که آیا برای احترام به مردم باید آنها را مشتری نامید؟ بهتر است به معنی واژه مشتری پیش از اینکه از زایشی‌ها یک دو چیز را یاد بگیریم، نگاهی بیندیشیم. بزرگترین شرکتهای آمریکایی یعنی تولیدکنندگان اتومبیل، با مشتریهایشان خوب رفتار نکردند و تا حدتها در صنعت خودروسازی به فکر کیفیت نبودند. واحدهای بازرگانی همیشه سعی می‌کنند تا می‌توانند کالا بفروشند، یک شرکت مشهور «محصولات مصرفی» به منظور فروش بیشتر خمیر دندان ابتدا دهانه شیشه خمیر دندان را بزرگتر کرد و سپس متراکم‌ها را با سوراخ‌ها درازتر به بازار فرستاد!

تجارت دست‌اندرکار فروش هرچه بیشتر، می‌تواند به عنوان یک بازاری کنترل شده قوی به وسیله نیروهای عرضه و تقاضا تلفی شود. من در مورد اتومبیل، ماشین‌های لباسشویی یا خمیر دندان مخالفتی با این موضوع ندارم. ولی در مورد خدمات درمانی با این موضوع مخالفم. در مورد اتومبیل، ماشین لباسشویی و خمیر دندان اغلب خریدارهای هوشیار می‌توانند به اصطلاح از خرید حذر کنند، و علاوه بر این برای خریدارهایی که هشیار نیستند مکانیسم محافظتی وجود دارد. اما خرید محتاطانه کالا<sup>۱۱</sup> برای خدمات درمانی و سایر خدمات تخصصی پیچیده، فلسفه‌ای خطرناک است. بی‌تربد فروشنده‌ها از خریدارها که به دست آوردن اطلاعات برایشان دشوار است، بیشتر اطلاعات دارند. به عبارت دیگر مدل مالکیت خصوصی، پیش از آنچه در یک بازار انتخاب خوب برای مشتری فراهم می‌کند، محدودیت‌های خاص دارد.

بدون مالک می‌نامم و به وسیله گروهی خود - منتخب و اغلب هیئت مدیره‌های کاملاً متفاوت اداره می‌شوند. این شرکتهای غیرانتفاعی اغلب سازمانهای غیردولتی (NGOs) نامیده می‌شوند، اما سازمانهای غیرکسی (NBO) و غیر تعاونی (NCO) نیز گفته می‌شوند. در واقع ما در احاطه سازمانهای بی‌مالک هستیم. از جمله این سازمانها می‌توان بسیاری از دانشگاهها (مانند دانشگاه فریدمن در شیکاگو)، بیمارستانها، سازمانهای خیریه و سازمانهای کار داوطلبانه و عمل‌گراها (مانند صلیب سرخ و صلح سبز) را نام برد. از نقطه نظر متداول سیاسی، شاید گرایش بر این باشد که چهار نوع مالکیت روی خطی مستقیم از چپ (مالکیت دولتی) به راست (مالکیت خصوصی) و مالکیت‌های تعاونی و غیرانتفاعی در بین آنها نشان داده شود. اما من معتقدم این کار اشتباه است، زیرا در اینجا نیز مانند هر جای دیگر دو انتها به هم می‌رسند: نتایج شبیه همانند برای مثال، از نقطه نظر ساختار، هم سازمانهای خصوصی و هم سازمانهای دولتی به شدت و مستقیماً زیر کنترل سلسله مراتبهای اداره می‌شوند که یکی از سری مالکان و دیگری از سری مقامهای دولتی اهدام می‌شود، بنابراین باید آن خط مستقیم را ناکرد. آنچه خط مستقیم به نظر می‌آید درحقیقت شبیه نعل اسب است.

در این شکل نعل اسب مانند، جهش بین مالکیت دولتی و خصوصی بسیار راست‌تر از انتقال به مالکیت تعاونی یا غیرانتفاعی است. به همین دلیل است که توجه ما تا این حد به ملسازی در برابر خصوصی‌سازی معطوف شده است. متأسفانه در غرب، ما گستره کامل امکانات را در نظر نگرفته‌ایم، چون فرض بر پیروزی سرمایه‌داری بوده است. بخش خصوصی خوب دانسته شده و بخش دولتی بد و بخشهای تعاونی و غیرانتفاعی، نامربوط، بسیاری از کارشناسان می‌گویند دولت علاوه بر این باید بیشتر شبیه شرکتهای بازرگانی باشد. این موضوعی است که بخصوص

## مدیریت دولتی

برخورد داریم. به عنوان مشتریان دولت خدمات مستقیم را آزادانه دریافت می‌کنیم. شهروندان ساختار زیربنایی عمومی که دولت فراهم می‌کند غیر مستقیم بهره می‌برند. ولی یک تفاوت مهم بین فعالیتهای مشتری‌گرایی دولت و فعالیتهای شهروندگرای آن وجود دارد: فراوانی وقوع فعالیتهای بخش دولتی را به وقت مرور کنید - مثلاً بروید سرخ یک دفتر تلفن دولتی - و چیزی پیدا نخواهید کرد که در گروه مشتری صرف بگنجد (و بعضی از آنهايي که با گروه مطابقت دارد ناموفق است، مثل بلیط بخت آزمایی). آیا مسا واقعاً می‌خواهیم دولت مثل شرکت تولید خمیر دندان، فروشنده کالا باشد؟ آیا حقیقتاً بیماری دولت ریشه در این ندارد که بیش از حد لازم شبیه کاسی و تجارت شده است؟ برعکس، در گروه شهروندی، می‌تواند فعالیتهای زیادی به شکل کارهای زیربنایی عمومی بباید: زیر ساختار اجتماعی (مثل موزه‌ها)، فیزیکی (مثل جاده‌ها، پتروها)، اقتصادی (مثل سیاست پولی)، مهاجرتی (مثل دادگاههای غیرنظامی)، خارجی (مثل سفارتخانه‌ها) و زیرساختار حمایتی خود دولت (مانند ماشین انتخابات).

به عنوان ارباب رجوع و تابع، روابطی با دولت داریم که شتر یک سره است. به تعبیر جان اف. کندی، برای ما به عنوان یک تیمه این پرسش پیش می‌آید که برای احترام به اکثریت‌های دولتی باید برای دولت خود چه کنیم. برعکس، به عنوان ارباب رجوع که خدمات تخصصی دریافت می‌کنیم سؤال ما این است که دولت به ما چه می‌دهد آن کتاب راهنمای تلفن دولت تمام انواع فعالیتهای مربوط به گروه تیمه را آشکار می‌کند: نظامی، انتظامی، نهادهای قانونی و زندانها ولی غالباً تر از آن خدمات تخصصی است که دولت مستقیم یا غیرمستقیم با بودجه‌های عمومی عرضه می‌کند: تمام خدمات درمانی در بعضی کشورهای و مقداری خدمات درمانی در بعضی کشورهای دیگر. بخش بزرگی از آمدن دولت به

من فقط مشتری دولت نیستم. انتظار من چیزی بیش از خرید و فروش و چیزی کمتر از تشریح به مصرف است. وقتی از دولت خدماتی تخصصی مانند آموزش و پرورش دریافت می‌کنم، عنوان ارباب رجوع برای نقش من مناسبتر به نظر می‌رسد. جنرال مروتوز به مشتری‌های اتومبیل می‌فروشد. ارنتس و یانگ به ارباب رجوع خدمات حسابرسی می‌دهد. دوحقیقت بسیاری از خدماتی که از دولت دریافت می‌کنیم سرشتی تخصصی دارند. اما از همه مهمتر این است که من یک شهروند هستم و حقوقی دارم که از محدوده حقوق مشتری با حتی ارباب رجوع فراتر می‌رود. اغلب خدماتی که دولت ارائه می‌دهد، از جمله بزرگراهها، تأمین اجتماعی و سیاست اقتصادی، دربرگیرنده دادوستد پیچیده بین رقیبان است. نام پتروز این نکته را در داستانی درباره گرفتن پروانه ساختمانی برای بزرگتر کردن خانه‌اش بخوبی نقل می‌کند. او در یکی از خبرنامه‌های خود گفت: من در شهرداری نشریفات نمی‌خواهم، رفتار تجاری سریع و مناسب می‌خواهم. اما اگر همسایه من مجوز بزرگ کردن خانه‌اش را بخواهد چه؟ آنگاه مشتری شهرداری چه کسی خواهد بود؟

اگر من به عنوان یک شهروند حقوقی دارم، پس به عنوان یک تبعه عهدانی هم دارم. البته بریتانیایی‌ها مقام رسمی را تابع سلطنت می‌دانند - که عقب‌گرد به روزگار است که افراد بیشتر اقتدار بر زندگی به قول توماس هابز "نکبت، ظالمانه و کوتاه" خود را فدای حمایت از دولت می‌کردند. اما انگلیسی یا شیرانگلیسی هر یک از ما به طریقی تابع دولت خود باقی می‌ماند؛ با مالیات می‌پردازیم، یا به خود اجازه می‌دهیم به ارتش کشانده شویم، یا مقررات حکومت را به خاطر نظم جمعی رعایت می‌کنیم.

مشتری، ارباب رجوع، شهروند و تبعه: این چهار کلاه (۲) را همه ما در جامعه بر سر می‌گذاریم. به عنوان مشتری و شهروند از ارتباط دو جانبه بده و بستان با دولت

سرمایه دولتی توزیع تا حدودی عادلانه خواهد بود.

### افسانه‌های مدیریت

دیدیم که یک جامعه متوازن نیازمند انواع مختلف مالکیت و کنترل است و در بخش دولتی گستره وسیعی برای نقش دولت وجود دارد. بنابراین فعالیتهای دولت چگونه باید مدیریت شوند؟ برای پاسخ دادن به این پرسش ابتدا باید به خود مدیریت، با حداقل به افسانه‌های متداول آن نگاهی بیندازیم.

بحث مدیریت بسیار گسترده است. آلبرت شایبرو از دانشگاه ایالتی اوهایو مقاله‌ای نوشت با عنوان "مدیریت چه می‌گوید و مدیران چه باید بکنند" و در آن واژه مدیریت را با حرف بزرگ M نوشت، سه فرضیه مبتنی دیدگاه مدیریت با M بزرگ است.

۱- فعالیت‌های ویژه باید از یکدیگر و از قدرت مستقیم تفکیک شود. این اصل از بخش خصوصی می‌آید، که در آن بسیاری از شرکتها به کسبهای خودمختار که در بخشهایی سازماندهی شده‌اند تقسیم می‌شوند. هر واحد وظیفه مشخصی دارد؛ ارائه محصولات یا خدمات خود. اگر آن واحد هدفهای مدیران مرکزی را تأمین کند، کم و بیش به حال خود اکتفا می‌شود.

۲- عملکرد باید به تمامی و به درستی با معیارهای هدفمند ارزیابی شود. هدفهایی که هر فعالیتی باید به آن دست یابد را می‌توان به شکل کمی بیان کرد، مانند هزینه‌ها و سودها که هر دو قابل اندازه‌گیری هستند.

۳- فعالیت‌ها را می‌توان به مدیران متخصص خودمختار که مسئولیت اجرایی داشته باشند واگذار کرد. مردم می‌گویند: "آهازه دهید مدیران مدیریت کنند". بسیاری به مدیرانی که تخصص مدیریت دارند، اعتماد زیادی دارند و معتقدند که آنها را باید مسئول کار کرد؛ اگر موفق شدند به آنها پاداش داد و در غیر این صورت آنها را

خدمات دیگری مثل هواشناسی در کشورهای دیگر.

البته، تمام فعالیت‌های دولت دقیقاً در یکی از چهار گروه قرار نمی‌گیرد. برای مثال بازارهای ملی ارائه‌کننده خدمات مشتری (برای گردشگرها) و خدمات تخصصی ارباب رجوع (برای گردشگرهای مستأصل در کوه) است. پارکها نیز بخش از زیربنای عمومی هستند که ما به عنوان شهروند از آنها بهره می‌گیریم و به عنوان تبعه باید محیط آنها را حفظ کنیم. به عنوان مثالی دیگر، زندانیان آشکارا تبعه هستند. اما همچنان دارای بعضی حقوق شهروند باقی می‌مانند و چون به نقش بازپرورش اعتقاد داریم، ارباب رجوع هم هستند. این چهار برجسب صرفاً نه برای دسته‌بندی، که برای درک بیشتر مقاصد ناگوار دولت ارائه شده است.

حال نقش مشتری، شهروند، ارباب رجوع و تبعه را در بحث اخیر به هم پیوند می‌دهیم. مشتریها از سازمان‌های دارای مالکیت خصوصی، مثل شرکتهای بیمه، خدمات دریافت می‌کنند، گرچه شرکتهای تعاونی نیز اغلب می‌توانند به طور مؤثر این کار را انجام دهند. خدمات برای مشتری فقط در حوزه‌های محدود، یک وظیفه دولتی است. وقتی نوبت به فعالیتهای شهروند و تبعه می‌رسد، باید با تدبیر و احتیاط زیاد از محدوده مدل مالکیت دولتی فراتر رویم. تسلط بر صنایع خرواسته‌های متفاوت فعالیتهای شهروندی و لزوم به کارگیری اختیارات در فعالیتهای تبعه‌ای، وظایف خاصی برای دولت تعیین می‌کند.

دایعه ارباب رجوع شاید پیچیده‌تر باشد. روشن نیست که اگر آن خدمات تخصصی که عمومی دانسته می‌شود (مثل حداقل آموزش و پرورش و بهداشت)، توسط دولت ارائه شود مؤثر باشد تا چه رسد به اینکه برعهده بخش خصوصی گذاشته شود. هیچ یک به تنهایی نمی‌تواند نیازهای خدمات تخصصی را برآورده سازد. در چنین وضعیتی حتی شرکتهای تعاونی، در مقایسه با بخش

افسانه کهنه دیگری است که باید به آرامی تا به شود. بعد نوبت افسانه دیگری به نام *اندازه گیری* است. آیدنولوژیست که نهضت مدیریت آن را با شعوری استنادی پذیرفته است. اثر آن بر دولت چیست؟ مسلماً همه چیز باید اندازه گیری شود، بویژه هزینه‌ها، اما چه مقدار از سود واقعی فعالیت‌های دولتی تن به چنین اندازه گیری می‌سپارد؟ بعضی از خدمات مستقیم و نسبتاً ساده - بویژه در سطح شهری - مثل جمع آوری زباله در اندازه گیری می‌گنجند اما بقیه چه می‌شوند؟ سیستم مشهور طرح، برنامه ریزی و بودجه بندی دایرهت مکان‌ها را در دولت فدرال آمریکا به دلیل زیر، شکست خورد: اندازه گیری اغلب هدف را از دست می‌داد و گاهی تحریف‌های بدی به وجود می‌آورد. (شمارش افراد در وینتام را به یاد می‌آورید؟) چند باز باید به این نقطه برگردیم تا سرانجام از آن منحرف شویم؟ بسیاری از فعالیت‌ها دقیقاً به علت مسائل ناشی از اندازه گیری، در بخش عمومی هستند: اگر همه چیز آن قدر روشن و هر سودی به راحتی قابل استناد بود، این فعالیت‌ها باید مدتها قبل به بخش خصوصی رفته بودند.

مثالی از خدمات درمانی بخش عمومی انگلستان را در نظر بگیرید. یک جراح پیوند کبد در خدمات درمانی ملی<sup>(۳)</sup> ده بیمار را عمل کرد. دو بیمار مردند از هشت بیماری که زنده ماندند، بیماری که در سالها پیش سرطان داشت، بیماریش حود کرد. پیوند در یک بیمار دیگر ناموفق از "درآمد" او به پیوند دوم نیاز پیدا کرد. از شش بیمار باقیمانده فقط سه نفر توانستند زندگی فعال طبیعی را ادامه دهند. وقتی از عملکرد جراح پرسیدند او ادعا کرد موفقیتش ۸ در ۱۰ بوده است. یک متخصص ایمنی شناس عملکرد را ۷ در ۱۰ دانست زیرا معتقد بود جراح نباید بیمار سرطانی را عمل می‌کرد. مدیر ارزیاب بیمارستان عملکرد را ۶ در ۱۰ برآورد کرد. پرستاران عملکرد را ۳ در ۱۰ اعلام کردند زیرا کیفیت زندگی بعد از عمل را در نظر می‌گرفتند. حال تصور کنید خودتان می‌خواهید ارزیابی کنید.

به نظر من این فرضیه‌ها در مقابل نتیجه اکثر سازمان‌های دولتی می‌کنند و نحوای که باید کار کنند، شکست می‌خورد. برای تفکیک فعالیت‌های دولتی باید از کنترل مستقیم سلسله مراتبی به شیوه‌ای که مدیریت تجویز می‌کند، سیاست‌های روشن و بی‌ابهامی در حوزه سیاسی تدوین کرد و در حوزه اداری به اجرا درآورد، به عبارت دیگر سیاست‌ها باید در طول زمان، نسبتاً پایدار باشند و سیاستمداران (مانند مدیران سازمان‌های دیگر) به روشنی آن سیاست‌ها را اجرا کنند. این وضع چقدر معمول است؟ چه میزان از فعالیت‌های دولت با این تجویز تطبیق دارد؟

بسیاری از فعالیت‌های دولتی در هم تنیده هستند و قابل تفکیک نیستند. برای مثال سیاست خارجی با یک وزیرخانه شناخته نمی‌شود تا چه رسد با یک سازمان. البته فعالیت‌های در بخش دولتی هست که در راستای افقی کمابیش از یکدیگر تفکیک می‌شوند، مثل خدمات پلیس و با زندان. ولی آیا می‌توان آنها را در راستای عمودی از فرایند سیاسی تفکیک کرد؟ چند سال پیش انگلستان خدمات زندان را به صورت سازمانی مستقل درآورد و یک مدیر بازرگانی بسیار زیرک را برای اداره آنجا تعیین کرد. اخیراً آن مدیر طی یک رسوایی بزرگ اخراج شد، چرا که بعد از فرار پرموسودی سه زندانی حتی یکی از نگهبانان را نیز اخراج نکرد. او هنگام ترک پست خود در جمع روزنامه نگاران اعتراض کرد که بعد از "مستقل شدن زندان" کنترل سیاسی بیشتری روی سازمان زندان بوده است.

چند سیاستمدار آماده دست کشیدن از کتلی تعدادی از سیاست‌های خود هستند؟ و امروز چند سیاست دولتی را می‌توان به جای ساختن آنها در فرایندی تکراری که هم سیاست و هم مدیریت دربرگیرد، به سادگی در جایی برنامه ریزی کرد و در جای دیگر به اجرا درآورد. یادگیری یکی دیگر از واژه‌های متداول در مدیریت است. این باور که سیاست و مدیریت را در دولت - مانند تنظیم و اجرای برنامه ریزی شرکت - می‌توان تفکیک کرد

از دومی است.) بعضی از مدلها قدیمی تر و بعضی جدیدتر هستند. بعضی مدلها به رقم عمومیت داشتن، کمتر استفاده می‌شوند و بعضی دیگر به رقم غیرمعمول بودن، بیشتر به کار گرفته می‌شوند.

**مدل دولت به عنوان ماشین.** در اینجا دولت مانند ماشینی در نظر گرفته می‌شود که توسط قواعد، برنامه‌ریزیها و انواع استانداردها اداره می‌شود. این الگو در ساختار روبنایی و هر یک از ساختارهای جزئی صندق می‌کند. هر اادارای افراد و فعالیتهای خود را کنترل می‌کند و عمود اداره هم توسط دستگاه دولتی مرکزی کنترل می‌شود. در نتیجه دولت به صورت یک تصویر سه بعدی درمی‌آید: یک قسمت را بررسی کنید، مثل یقیه قسمت‌هاست.

این مدل در دولت غالب بوده و تقریباً هر چیز دیگر را کنار زده است. این روش نیز مانند "بهترین روش" فردریک تیلور، توسط گیولیک و لیتنل در دهه ۱۹۳۰ متداول شد. شعار آن می‌نوالد کنترل، کنترل، کنترل باشد. در حقیقت اصطلاح بوروکرات برای مأمور دولت<sup>(۷)</sup> نیز از تأثیر همین مدل ناشی می‌شود.

مدل ماشینی برای خنثی کردن فساد و استفاده دلخواه از نفوذ سیاسی توسعه یافت. به همین علت هم در اوایل قرن اخیر به سرعت متداول شد. این روش پایدار نیست و امتیاز اجرا را تسود می‌داد. اما فسافتد انتطاف پذیری و قدرت پاسخگویی به ابتکار فردی بود، و به همین دلیل دیگر مورد توجه نیست، اما مدل ماشینی به شکلی بخش دولتی را در سیطره دارد.

**مدل دولت به عنوان شبکه.** این مدل برعکس مدل ماشینی است: رها به جای در بند، جریان آزاد به جای کنترل شده، کنش - واکنش به جای تقسیم شده. دولت یک سیستم درهم تنیده در نظر گرفته می‌شود؛ شبکه پیچیده‌ای از ارتباطات موقت که برای حل مشکلاتی که پیش آمده است

جمعه جادویی که جواب صحیح در آن باشد کجاست؟ شما آن را پیدا نخواهید کرد. حقیقت این است که ارزیابی بسیاری از فعالیتهای معمول در دولت نیازمند قضاوت ملایم است، یعنی چیزی که اندازه‌گیری سخت و شدید از عهدش برتنی آید. بنابراین وقتی به مدیریت میدان داده می‌شود، همه را دیوانه می‌کند و در این روند هیچکس بیشتر از "مشرتی" دیوانه نمی‌شود.

و در آخر انسانه و مدیر متخصص می‌تواند همه چیز را حل و فصل کرده است. به افراد آموزش دیده مشورت بدهد، و همه چیز درست خواهد شد. ما چنان شفته این تب رهبری قهرمانانه هستیم که نمی‌توانیم تضادهای آشکار آن را ببینیم. برای مثال، تحت عنوان اختیار دادن به کارکنان، عملاً سلسله مراتب را تقویت می‌کنیم. این به اصطلاح قدرت دادن<sup>(۸)</sup> هدیه نروخالی رؤسای می‌شود که محکم در جای خود می‌مانند، و این رؤسا اگر هیچ چیزی جز مدیریت خود ندانند، پا در هوا و اغلب از موضوع مدیریت خود غافل اند. چنین موقعیتی سبب بدبینی می‌شود و مدیران از ترس اینکه اعداد کامل و دقیق نباشند، مجدها سازمانده می‌کنند و بیش از آنکه روشنگری کنند سبب پیچیدگی می‌شوند. به بیان دیگر، دلمشغولی ما به مدیریت، واقعیت را به میزان زیادی کنار می‌زند. در نتیجه، فعالیتهای جدی مخلدوش می‌شود، مانند بسیاری از سیستم‌های مدرن موزی که سلسله متوسط قدرت مدیریت سلسله مراتبی برای اداره فعالیتهای کلاسی نابود شده‌اند بدون اینکه چیزی برای دادن داشته باشند.

### مدهای اداره دولت

پس دولت چگونه باید اداره شود؟ پنج مدل را بررسی می‌کنیم. هر یک یک از این مدلها با سازماندهی کنترل دولت یا ساختار روبنایی<sup>(۹)</sup>، و فعالیت ادارات، بنا ساختار جزئی<sup>(۱۰)</sup> مشخص می‌شوند. (برای مثال سازمان بودجه بخشی از اولی، و سازمان حفظ محیط زیست مثالی

مشاغل شخصی دارند. در نتیجه اثر نهایی، تقویت مدل ماشینی قدیمی است. به بیان دیگر مدل عملکرد مرکزیت می‌دهد تا غیرمتمرکز می‌کند، رها می‌کند تا به هم پیوند دهد. و به هم پیوند دادن به قیمت از بین رفتن انعطاف‌پذیری، خلاقیت و ابتکار فردی تمام می‌شود. بنابراین دنیای برجسته جدید مدیریت عمومی تا حد همان مدیریت ماشینی قدیمی نزول می‌کند، یعنی برجسته جدید روی شیشه‌های قدیمی. هر جا که مدیریت ماشینی خوب کار می‌کرد این نیز خوب کار می‌کند - گاهی حتی کمی بهتر - ولی نه در جای دیگر.

**مدل دولت واقعی** اگر الگوی عملکرد را به حد طبیعی آن برسانید، به الگوی دست می‌بازد که الگوی دولت واقعی نام دارد. این الگو که در ایالات متحد آمریکا، انگلستان و نیوزیلند رایج است، شامل این فرض است که بهترین دولت، بی‌دولتی است. به ما می‌گویند همه را دور بریزید یا حداقل آنچه امکان دور ریختنش هست را دور بریزید. در جهان آرمانی دولت واقعی ساختارهای جزیه (فعالیت سازمانها) دیگر درون دولت نیست. تمام این نوع کارها باید در بخش خصوصی انجام گیرد. و ساختار روبنایی فقط تا حدی هست که سازمان‌های خصوصی بتوانند خدمات عمومی انجام دهند. بنابراین شعار این الگو خصوصی‌باش، فرار از بستند و مذاکره کن است. این الگو، نشان‌دهنده تجربه بزرگ اقتصاددان‌هایی است که هرگز مجبور به مدیریت چیزی نبوده‌اند.

**مدل کنترل قانونی** هیچ‌یک از الگوها در ایجاد اختیارات کافی اجتماعی موفق نبوده‌اند؛ شاید به این علت که اختیارات اجتماعی ربطی به ساختارها ندارد. الگوی کنترل قانونی در مورد سیستم‌ها نیست بلکه جنبه روانی دارد. در اینجا، نگرش است که به حساب می‌آید، نه اعداد. کنترل قانونی است یعنی ریشه در ارزشها و عقاید دارد.

شکل می‌گیرند و با کانال‌های غیررسمی ارتباطی به هم مرتبط هستند. در سطح خرد، کارها در حول پروژه، برنامه‌ریزی می‌شود. برای مثال، پروژه‌ای برای توسعه یک سیاست جدید رفاهی یا طرح ساختن یک ساختمان جدید.

شمار این مدل می‌تواند ارتباط، تبادل و همکاری باشد. اما مدل شبکه‌ای هم از این نظر مانند مدل ماشینی سه بعدی است که بخشها در آن مانند گُل عمل می‌کنند: پروژه‌های متفرقه در شبکه‌ای از پروژه‌های به هم وابسته عمل می‌کنند.

**مدل کنترل عملکرد**، واژه مدیریت با M بزرگ، در مدل کنترل عملکرد که شعار آن جدایی، تخصیص و اندازدگیری است تحقق کامل می‌یابد. هدف این مدل در درجه اول تبدیل دولت به یک کسب است. و در اینجا باید دقیق باشیم زیرا حالت آرمانی هر نوع کار و کسب نیست. پیش‌فرضی نه چندان روشن هست مبنی بر اینکه ساختارهای بخشی که به خصوص به هم می‌پیوندند ایستاده‌ال است. کسل نظام به «پیشم‌هایی» (۸) تقسیم و مسئولیت اجرایی آن به عهده مدیرانی کارآمد و اگذار می‌شود. به این ترتیب ساختار روبنایی طرح‌ریزی می‌کند و ساختارهای جزئی اجرا می‌کنند، یعنی کاری که اندازه‌گیری شدید نمی‌تواند انجام دهد. همه چیز مرتب است ولی الوامت خیلی مؤثر نیست.

اولاً هنوز مددودی از مردم به مدل بنهم پیوسته سازمان اعتقاد دارند. اگر مشاغل تا این حد به یکدیگر بر ربط هستند، چرا باید آنها را در یک سازمان جای دهیم؟ اداره مرکزی دور افتاده‌ای که فقط کنترل اجرایی سالی را برعهده دارد چه امتیازی به سازمان اضافه می‌کند؟ دیگر اینکه تأکید زیاد بر برنامه‌ریزی و اندازه‌گیری عملکرد سبب تقویت کنترل سلسله مراتبی معمول در سطح ساختار جزیه می‌شود که در آن مدیران برای هدفهای غیرمشخصی



تکنوکراتیک. این الگو ساختارهای جزء مختلف را در نظر می‌گیرد؛ بیشتر تبلیغی، تساواری خواه، و نیرودار، و کمتر ماشینی و بازم کمتر سلسله مراتبی.

هیچ مدلی بهترین نیست، ما در حال حاضر با تمام آنها سروکار داریم. جمع‌آوری مالیات بدون امنیت مدل ماشینی امکان‌پذیر نیست، همان‌طور که سیاست خارجی بدون مدل شبکه‌ای امکان‌پذیر نیست. هیچ دولتی نمی‌تواند بدون پوششی از کنترل قانونی به‌طور مؤثر عمل کند، همان‌طور که هیچ دولتی امروز نمی‌تواند نیاز به دور ریختن آنچه دیگر به بخش عمومی تعلق ندارد را انکار کند. به عبارت دیگر، دولت یک سیستم فوق‌العاده انتخابی است، که به اندازه خود زندگی متغیر است (زیرا تقریباً با هر یک از وجوه امکان‌پذیر زندگی ارتباط دارد).

اما بعضی از مدلها بهتر و بعضی‌ها بدتر هستند. ما آرزو می‌کنیم که طرفدار مدل بهتر باشیم. همه ما توجه زیاد به مدل ماشینی را می‌شناسیم، اما باید از تجدید حیات آن در مدل عملکرد آگاه باشیم. این کار به معنی کنار گذاشتن مدل عملکرد نیست. اداره اجرایی شبه خودمختار برای بسیاری از خدمات مستقیم و غیرسیاسی دولت مثل اداره گذرنامه، مناسب است. بگذارید آن را همانجا نگهداریم و وانمود نکنیم که "بهترین راه" جدید است. باید بیشتر قدر مدل شبکه‌ای را بشناسیم، چرا که

برای بسیاری از فعالیتهای پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی دولت امروزی، مثل سیاست‌گذاری، خدمات با تکنولوژی بالا و تحقیقات لازم است، اما اتکا به این مدل افراطی است. در فرانسه هر دو بخش خصوصی و عمومی را نخبه‌های قدرتمند و به هم پیوسته اداره می‌کنند. آنها با آزادی و تسلط حرکت می‌کنند و خفقان زیادی برای ملت ایجاد کرده‌اند. سیستم شبکه‌ای در فرانسه از اختیارات سازمانهای زیادی برای بررسی قدرت نخبه‌های حاکم استفاده می‌کند. به عقیده شخصی من، تأکید بر مدل قانونی باید تغییر اساسی کند.

این الگو امروز در اغلب دولتهای غربی و مطمئناً در مشاغل غربی به خوبی شناخته شده نیست. البته برای ژاپنی‌ها بد کار نکرده است، البته هرچه آنها در رفاهت مستقیم با غرب بیشتر برتری این الگو را نشان داده‌اند، غرب بیشتر روی الگوی قدیمی ماشینی یا نوع جدیدتر آن که درست برعکس این الگو کار می‌کند، تأکید ورزیده است. در هر حال زمانی که هنوز مفهوم خدمات عمومی وجود داشت، درحقیقت الگوی قانونی بود که عملکرد الگوی ماشینی را مدیریت می‌کرد. به بیان دیگر، خدمت و ایشار مانع اثر منفی بودوکراسی می‌شد. اما این نگرش امروز از بین رفته است یا به سرعت ناپدید می‌شود.

پنج عنصر کلیدی مشخصه الگوی قانونی است:

- ۱- انتخاب افراد بر مبنای ارزشها و نگرشها انتخاب می‌شوند، نه بر مبنای فقط اعتبار.
- ۲- اجتماعی شدن. این عنصر عضویتی را که به یک سیستم اجتماعی منسجم داده شده است، تأکید می‌کند.
- ۳- راهتمایی. راهتمایی به وسیله اسون پذیرفته شده و نه طرحهای اجباری، و به وسیله نظرها و نه هدفهاست.
- ۴- مسئولیت. تمام اعضا در مسئولیت سهیم‌اند. آنها توسط رهبرانی که بر مبنای تجربه مدیریت می‌کنند، پشتیبانی می‌شوند. در نتیجه الهام، جای قدرت و اختیار را می‌گیرد.

۵- قضاوت. عملکرد توسط افراد مجرب قضاوت می‌شود، از جمله دریافت‌کننده‌های خدمات که بعضی از آنها نظاره‌گرهایی از دور هستند.

شمار الگوی قانونی انتخاب کن، اجتماعی شو و قضاوت کن است. ولی کلید تمام اینها ایشار است که در دو جهت وجود دارد؛ به وسیله و برای ارائه دهنده‌های خدمات. با ارائه دهنده‌ها به قدر کافی خوب رفتار می‌شود و آنها به این دلیل خوب پاسخ می‌دهند. سازمانها هنوز می‌توانند در جهت افقی تفکیک شوند، اما در جهت عمودی کنترل توسط ساختار روبنایی فرمایشی است نه

همان طور که دانی‌ها روشن کرده‌اند، جانشینی برای ایثار بشر نیست. و گرچه بیشتر مشاغل غربی باید این پیام را قبول کنند، این پیام بخصوص در دولت - با تصورات خود، فراز و نشیبها، و دادوستدهایش - اهمیت یافته است. یک سازمان بدون تعهد انسانی مثل جسم بدون روح است: اسکلت، گوشت و خون می‌تواند مصرف کند و دفع کند، اما هیچ نیروی حیات وجود ندارد. دولت به شدت نیازمند نیروی حیات است.

من متقدم که این نتیجه‌گیری بویژه برای خدمات تخصصی ارباب رجوع‌گرا، مثل خدمات درمانی و تحصیلی کاربرد دارد، که هرگز نمی‌تواند بهتر از افرادی که آن را ارائه می‌دهند باشد. نیاز ما این است که متخصص‌ها را از کنترل‌های بوروکراسی دولت و همچنین از فشارهای بازار رقابتی آزاد سازیم. به این دلیل است که به نظر می‌رسد سازمان‌های غیرانتفاعی و بعضی از سازمان‌های تعاونی در این زمینه‌ها بهتر عمل می‌کنند.

### حاکمیت با مدیریت (۹)

اگر هر یک از این نظریه‌ها منطقی باشد، آنگاه باید با تعدیل الزاماتی که ارزشهای شفلی و تفکر مدیریت جاری بر بخش‌های دیگر جامعه دارد، عملی بودن آن را ثابت کنیم. به بیان دیگر، دولت نیازمند مدیریت است. ولی مدیریت فقط اندکی از حکومت استفاده می‌کند. فرضهای زیر را در نظر بگیرید:

■ تجارت همیشه خوب نیست، دولت همیشه بد نیست. در یک جامعه متوازن هر یک از اینها در کنار سازمان‌های غیرانتفاعی و تعاونی، جایگاه خود را دارند. من همان‌قدر که نمی‌خواهم از دولت ماشین بخرم، مایل نیستم خدمات انتظامی را از جنرال‌موتورز دریافت کنم. و می‌خواهم هر دو بخش خصوصی و دولتی را در ارائه‌مستقیم خدمات درمانی به نفع سازمان‌های تعاونی و غیرانتفاعی کنار رفته ببینم. جوامع، آن خدمات عمومی را که انتظار دارند، به دست می‌آورند. اگر مردم معتقد باشند که دولت کارها را

سرسری و با کاغذبازی انجام می‌دهد، چنین هم خواهد شد. و برعکس اگر خدمات عمومی را بسیار خوب و ارزشمند بدانند، در نتیجه دولتی قوی خواهند داشت و هیچ ملتی امروز از چیزی جز یک دولت قوی نمی‌تواند بهره‌بردار. آیا زمان آن نیست که تمام ارزشهای لرزاننده زانوی حاکمیت دولت، در امریکا متوقف شود؟ من به عنوان یک کانادایی که مدتی از سال ۱۹۷۰ را در فرانسه زندگی می‌کنم، شادم که این نگرشهای منفی همه‌گیر شده و برای هیچیک از ما فایده‌ای ندارد.

■ بخش خصوصی می‌تواند از دولت یاد بگیرد، همان‌قدر که دولت از بخش خصوصی یاد می‌گیرد و هر دو به مقدار زیادی از سازمان‌های غیرانتفاعی و تعاونی یاد می‌گیرند. افراد بخش عمومی با مشکلات نوع خاص خود روبرو هستند: هدفهای متضاد، شوط پندیهای گوناگون و فشارهای شدید سیاسی. با این حال مشکلات آنها در بخش خصوصی نیز رو به قزونی است. بسیاری از باهوشترین، کارآمدترین و مؤثرترین مدیرانی که من دیده‌ام برای دولت کار می‌کنند. متأسفانه آنها برای اینکه اجازه دهند عقایدشان شناخته شود خیلی شجاع نیستند. افراد تجارت پیشه وقتی به آنها گوش می‌کنند بسیار بهره‌بردار می‌برند.

تعاونیها از راههای زیرکانه و پیچیده‌ای با مؤسسات پراکنده سروکار دارند، همین‌طور با انواع مختلف مشتریان و سازمان غیرانتفاعی که در آن می‌توانیم درک غربی از قانونی را که باید بیشتر در مورد آن بدانیم، بیابیم. به محض اینکه تعصب را کنار بگذاریم می‌توانیم از هر دو تا حد زیادی بهره‌برداریم.

■ ما دولت مفتخر و پر قدرت نیاز داریم، نه دولت سست و بی‌قدرت. پورش به دولت همان پورش به بافت جامعه است. ما نیازهای فردی داریم ولی جامعه‌ای که اجازه دهد نیازهای جمعی او در معرض نابودی قرار گیرد، بزودی خود را نابود می‌کند. ما همگی به کالاهای خصوصی ارزش می‌دهیم ولی آنها بدون کالاهای عمومی، مثل انتظامات و

باشند. تجارت احتمالا هرگز مانند امروز نفوذپذیر نبوده است. در ایالات متحده امریکا از میان انجمن‌های سیاسی و فعالیت‌های نفوذپذیران، خواسته‌های حقوقی (نه فقط خواسته‌های تجاری) فشار زیادی بر سیستم سیاسی وارد کرده و اثرهای منحصراً و جداگانه واکاهش دادند. سیستم خارج از کنترل است. بحث من در اینجا تجارت به عنوان تجارت نیست، بلکه برای توازن در جامعه است. من جامعه را نیازمند توازن بین این چهار بخش می‌دانم و نیازمند توازن بین افکار عمومی خودمان به عنوان افراد و تقاضای خصوصی نهادها.

امروز رفتار منطقی‌گویانه، پشتیبان خصوصی شدن خدمات عمومی است. بعضی از این افکار احتمالا مفید است ولی زیادی آن حماقت آشکار است. اگر ما برای آنچه متعلق به دولت نیست خیلی کنجکاوی کنیم، آیا نیاید به همان اندازه در فهمیدن آنچه به تجارت تعلق ندارد کوشا باشیم؟ برای مثال روزنامه‌ها را در نظر بگیرید. آیا یک جامعه دموکرات می‌تواند باعث شود تمام روزنامه‌ها در بخش خصوصی باشند، بریزه رفتی آنها در دسته‌های کوچکی متمرکز هستند که می‌توانند اثر سیاسی زیادی اعمال کنند؟ انگوهای دیگر مالکیت را می‌تواند در بسیاری از روزنامه‌های معتبر یافت. برای مثال غیرانتفاعی مربوط به گاردین در انگلستان و مالکیت تعاونی چندگانه (روزنامه‌نگاران و خرواندگان، همراه با بعضی مؤسسات) مربوط به گوموند در فرانسه. حال اجازه دهید قراموش نکیم که هدف از دموکراسی، آزادی افراد است نه آزادی مؤسسات. به طور اختصار ما در حال حاضر بهتر است پیش از اینکه سریع‌بهداری واقعا پیروز شود با دقت به توازن جامعه توجه کنیم.

سیاست‌های اقتصادی - برای آنکه آنها را محافظت کند - بر ارزش هستند.

ایجاد مشاغل متعدد سیاسی امروز به طور طبیعی در روند سیاسی ایالات متحده آمریکا در نظر گرفته می‌شود. چنین مشاغلی امروز نسبتاً سه برابر آنچه در دهه ۱۹۳۰ معمول بوده است. هر اداره جدیدی به سادگی جانشین طبقات بالایی سلسله مراتب تشکیلات اداری می‌شود. به نظر من اکنون زمان آن است که تشخیص داده شود که واقعا بخش بیشتر آن چیست: فساد سیاسی، که از لحاظ فنی غیرقانونی نیست، اما بی‌تردید اگر فساد یک تجربه پذیرفته شده است، بازمین اعتقاد غلط ریشه می‌گیرد که آنها اگر چیزی را اداره می‌کنند می‌توانند هر چیزی را اداره کنند. (اگرچه بسیاری از افراد سیاسی فقط تعداد محدودی از مشاوران حقوقی و کمک‌های تحقیقاتی را مدیریت کرده‌اند).

اگر مشاغل سیاسی تا این حد عالی هستند، چرا در ارزش استفاده نمی‌شوند؟ فرض کنید رییس جمهور آمریکا تمام مقامهای یک و دو ستاره و اغلب ژنرالهای سه ستاره ارتش را با شخصیت‌های سیاسی جانشین کند. این یک بی‌حرمتی است. مردم اصرار خواهند داشت که ششما نمی‌توانید به این وسیله ارتش را پیش ببرید. مجبورید افراد مجرب را به کار گمارید. چرا بین تشکیلات بی‌توانی، آموزش یا دولتی اختلاف وجود دارد؟ سایر کشورها راه‌هایی برای دستیابی به کنترل سیاسی بدون توسل به تشکیلات سیاسی یافته‌اند.

■ بالاتر از همه، ما نیازمند توازن بین بخش‌های مختلف جامعه هستیم. این باورها کمتر از مؤسسات کاربرد ندارد. بخش خصوصی امروز در تمام جامعه نفوذ کرده است. ولی دولت و سایر بخشها باید مراقب آنچه از تجارت می‌رسد.

### پی‌نوشتها

(۱). خریدار باید با احتیاط و مسئولیت خود، جنس را انتخاب کند. (Caveat Emptor)

(۲). در اصل مقاله موضوع با تصویر چهار گلاب در شکل‌های تقریباً مشابه هم نشان داده شده است.

(3). National Health Service

(4). Supermarkets

(7). Bureaucrat

(8). Governing Management

(4). Empowerment

(6). Microstructure

(8). Business