



دولت مدیریتی و مدیریت دولتی

نوشته دکتر سید مهدی الوانی

چکیده

لزومها و ضرورت‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی در عصر حاضر موجب پدیدایش شکل تازه‌ای از دولت شده است که آن را اصطلاحاً «دولت مدیریتی» نام نهاده‌اند. دولتی که در آن مدیریت دولتی، نیز دستخوش تغییر شده و از شکل سنتی خود که همانا اداره امور دولتی است به صورت «مدیریت گرای» مطرح گردیده است. در ساختار جدیدی که برای دولتها پیش بینی شده است ویژگی‌هایی چون مشتری گرایی، انعطاف پذیری، مشارکت چو شدن و توجه به کارایی مورد توجه قرار گرفته است.

در شرایط امروز، عمر دولت رفاه به سر آمده و دولت بسیاری از وظایف و نقشهای متداول خود را به بخشهای دیگر جامعه و شهروندان تفویض نموده و خود به ابهام نقش مدیریتی پرداخته است. دولت نظارت کننده، دولت ارزیابی کننده و دولت کوچک و کارآمد دیانگر این شکل جدید دولت هستند. در مقاله حاضر ویژگیهای «دولت مدیریتی»، و «مدیریت دولتی» و سیر تحول و تغییر آن به اجمال بررسی و ضمن توضیح مختصر الگوهای مختلف مدیریت گرای، به نحو تحلیلی دولت مدیریتی و تکنیکهای آن اشاره شده است.

مقدمه

در عصر حاضر ساختارهای دولتی دستخوش تحولات و دگرگونیهای شدیدی می‌شوند که حاصل آن گذار از شکل رفاه (Welfare State) به شکل دولت مدیریتی (Managerial State) است. دولتی که به آن نامهای «مدیریتی» اطلاق شده است، مانند: دولت نظارت کننده (Surveillance State)، دولت ارزیابی کننده (Evaluative State)، دولت کوچک (Minimal State)، دولت توانمندساز (Enabling State)، دولت قدرتمند (Strong State)، دولت پیمانکار (Contract State) و به‌ساخته دولت مسحوری (Skeleton State) از زمره این نامهاست. در تمامی این عناوین و اسامی

که دولت مدیریتی را تداعی می‌کنند، مدیریت گرای با مدیریت دولتی جدید نقش اساسی ایفا می‌کند و سازمان دولتی شکل بی‌سوال سنتی را کنار نهاده است و با ویژگی‌هایی چون مشتری گرایی، انعطاف پذیری و مشارکت چو شدن روایت دیگری از ساختار دولتی را عرضه می‌دارد. (Clarke & Newman 1997)

از صحنه خارج شدن دولت رفاه و مطرح شدن دولت مدیریتی هم‌راستی است که دولت را از یک سوی پیوستار به سوی دیگر آن انتقال می‌دهد. این تحول و گذار را که متضمن تغییر اساسی در نقش و وظایف دولت است، در جدول شماره ۱ به اجمال نشان داده شده است.

جدول شماره ۱. گذار از دولت رفاه به دولت معیشتی

■ دولت از تدارک کننده خدمات به استفاده کننده از خدمات تبدیل می شود و بسیاری از خدماتی را که خود راساً تدارک می دید از طریق بنگاههای خصوصی و مشارکت مردم و بیا عقد قرارداد آماده می کند و در دسترس عموم قرار می دهد.

■ دولت از انحصار به بازارگرایی رو می آورد و می کوشد تا در عرصه های رقابتی تمام کسانی را که توانایی و امکان تولید و ارائه خدمت دارند وارد عمل شوند و دولت از حالت منحصر به فرد در اجرای اغلب وظایف خود خارج شود.

■ دولت از اعمال قانون به طور شدید و در همه امور می گامد و به سوی ایجاد حق انتخاب برای شهروندان و مقررات زدایی و آزاد سازی گرایش پیدا می کند.

■ دولت از یکسان سازی و استاندارد کردن شیوه ها و روشها در سطح کشور و برای تمامی مردم دست بر می دارد و به تنوع و گوناگونی مشغول می شود. در این حالت، به نیازها و انتظارات گوناگون به نحو مطلوبتری پاسخ داده می شود و اثر بخشی دولت افزایش می یابد. تنوع، میزان انعطاف پذیری دولت را بالا می برد و از خشکی و سختی بر خورد های آن می گامد.

■ دولت از تشاع فرهنگ وابسته سازی و قیم مردم بودن روی می گرداند و فرهنگ انکای به خویش، اعتماد به نفس و مستقل بودن را ترویج می کند. سرمایه من مستقل و متکی به خویش سرمایه دولت نیستند بلکه در ابفای وظایف عمومی یاور دولت و مددکار آن هستند.

■ دولت به جای آنکه با استفاده از زبان فن سالاران رمزی و یا کتبه سخن گوید و خارج از دایره درک عامه گفتگو کند با زبانی ساده و پیامهای روشن و شفاف مذاصه خود را با مردم در میان می نهد و مشارکت و مساعدت آنان را طلب می کند.

■ دولت استانداردگرایی و توجه به فرایندها را کنار می نهد و توجه خود را به نتایج و پیامدها معطوف می کند. در چنین حالتی، امکان کوچک و ناقد بودن دولت فراهم می آید و با حداقل هزینه حداکثر نتیجه به دست می آید.

شیوه های سنتی مدیریت دولتی (Public Administration)

مفاهات جوامع بوده و مدیریت گریایی (Managerialism) با مدیریت دولتی جدید جایگزین طریق قدیمی خواهد شد.

به عبارت دیگر، مدیریت دولتی که طریق انظاره در

دولت رفاه بود جای خود را به مدیریت گریایی می دهد که

شیوه اداره امور در دولت مدیریت و شکل دهنده به آن

است. در مدیریت گریایی، نقشها، مشاغل، روشها، نحوه

اداره امور، ارزیابیها، تشکیلات و آموزش به صورت دیگری

بدین ترتیب دولت مدیریت با ساختاری جدید و

وظایفی متفاوت با قبل و شیوه های نو که از انعطاف

پذیری، قانون زدایی، بازار مداری، فرهنگ انکای به خویش

شهروندان، دادن حق انتخاب به مردم، انحصار زدایی،

رقابتی کردن خدمات دولتی، و تنوع و گوناگونی حبر

می دهد. چهارم جدیدی از دولت را ترسیم می کند که با

دولت رفاه و قیم کاملاً متفاوت است.

در دولت مدیریت، به ناچار ساز و کار مدیریت نیز با

تواناسازی، مولد بودن و سازندگی تبدیل می‌شوند. به این معنی که ساختار دولتی به جای آن که حمایت‌کننده مردمان و باری دهنده آنان باشد، آنان را به مولد بودن بر سازندگی ترغیب می‌کند و انگیزی به خویشین را به آنها می‌آموزد. تشکیلات سازمانی در سلسله مراتبی به شکل مستطیل تبدیل می‌شوند و روابط از سرعت و صحت بیشتری برخوردار می‌گردد. در مدیریت گرایس، ارزیابی عملکرد بر نتایج حاصل تأکید دارد و به دروندادها، نحوه انجام فعالیتها و فرایند کار توجه کمتری می‌شود و سرانجام آموزشها قبل از آنکه به تغییر مهارتها و توسعه آنها توجه داشت باشند بر تغییر نگرشها و پیشها متمرکز هستند.

اوزبورن و گیلبر (Osborne & Gaebler, 1992) به بیان وظایف و نقشهای دولت مدیریتی پرداخته و آنها را در مقابل دولت رفاه توصیف کرده‌اند. در جدول شماره ۲ این نقشهای متضاد نشان داده شده است.

جدول شماره ۲ نقشهای دولت مدیریتی و دولت رفاه

۱- هدایت به جای راندن

دولت به جای آنکه خود عهده‌دار اجرای امور باشد، آن را بر عهدهٔ عموم می‌گذارد و تنها وظیفهٔ هدایت و نظارت را انجام می‌دهد.

۲- توانمند سازی به جای خدمت رسانی

دولت مدیریتی می‌کوشد تا مردمان را برای انجام دادن امور مربوط به خود توانمند سازد و آنها را آماده کند تا به جامعه خدمت کنند، به طوری که میزان خدمت رسانی مستقیم دولت به حداقل ممکن کاهش یابد.

۳- بودجه برای نتایج نه برای دروندادها

در دولت مدیریتی تأمین مالی برای نتایج محاصل از برنامه‌ها خواهد بود و بودجه‌ها بر اساس دروندادها تنظیم نمی‌شوند. فی‌المثل بودجه را برای تعداد نیروی انسانی یا تجهیزات، تخصیص نمی‌دهند، بلکه برای نتیجه‌ای که فرار است محاصل شود تخصیص می‌دهند.

۴- برآورد نیازهای مشتریان، نه نیازهای بوروکراسی

در دولت مدیریتی به پاسخگویی نیازهای ارباب رجوع و مشتریان اولویت داده می‌شود و ارضای

نیازهای بوروکراسی مدنظر نخواهد بود.

۵- ایجاد درآمد به جای هزینه کردن

دولت رفاه و کارگزاران و مدیران آن در مصرف و هزینه اقدام کنندگان فعالی بودند و دلیل آنکه هزینه کردن آنها نوام با تلاش برای ایجاد درآمد نبود، ارزش واقعی پول و منابع مصرف شده را درک نمی‌کردند و در

مطرح می‌شوند و مردم، دولت و کارکنان شاهد تحولات مهمی را خواهند شد.

مدیریت گرایس به کلیه دولت مدیریتی، روح می‌دهد و موجودیت آن را اصلاح می‌دهد. در ساختارهای سازمانی به کمک مدیریت گرایس افراد در ابتدای نقشها و وظایف خود به جای آنکه کنترل و نظارت شوند استقلال می‌یابند و بر توانمندسازی آنان تأکید می‌شود. مشاغل ساده و یک بعدی به مشاغل چند بعدی و مشاغل تخصصی بسازیدگ به مشاغل کلی داتی و چند تخصصی تبدیل می‌شوند. مدیران در ادارهٔ امور سازمان به جای آنکه نقش مدیریتی و دستوردهی ایفا کنند و پا به سرپرستی و نظارت بپردازند بیشتر به عنوان مربی و مرشد عمل می‌کنند و پا به سرپرستی و نظارت بپردازند بیشتر به عنوان مربی و مرشد عمل می‌کنند و راهنما و هادی کارکنان هستند. ارزشهای سازمانی در مدیریت گرایس از جسمانی و کتبی به

مصارف خود اقتصادی عمل نمی‌نمودند، اما در دولت مدیریتش ایجاد درآمد، امکان هزینه کردن را فراهم می‌آورد و وابسته شدن درآمدها به هزینه‌ها نوعی مدیریت اثربخش منابع و مصارف را به وجود می‌آورد.

۶- پیشگیری به جای درمان

در کلیه زمینه‌های اجتماعی، فرهنگی، و انسانی نقش دولت مدیریت پیشگیری است نه درمان، زیرا همواره هزینه‌های پیشگیری بسیار کمتر از هزینه‌های درمان هستند و اثر بخشی پیشگیری از جرایم بسیار کمتر از هزینه‌های مقابله با جرایم است و با هزینه‌های بهداشتی بسیار کمتر از هزینه‌های درمانی است.

۷- مشارکت به جای روابط سلسله مراتبی و حاکمانه

دولت مدیریت حل مسائل پیچیده و گسترده جامعه امروز را در گرو مشارکت مردمان می‌داند و به جای آنکه رفتاری حاکمانه از خود بروز دهد می‌کوشد تا با جلب مشارکت و همکاری همگانی، به نیازهای اهل جامعه پاسخ گوید. در دولت مدیریت روابط آمرانه جای خود را به رفتارهای مشارکت جویانه می‌دهد و سازمانها از حالت سلسله مراتبی به سوی سازمانهای مسطح گرایش پیدا می‌کنند.

دولت مدیریتی و الگوهای مدیریت گرای

دولت مدیریتی به کمک الگوهای مختلف مدیریت -

گرای، که همان مدل‌های مدیریت دولتی جدید است، تحقق پیدا می‌کند و برای روشن شدن شیوه‌های گوناگونی که در شکل‌گیری دولت مدیریتی نقش دارند در قسمتهای بعدی به مرور اجتمالی الگوهای مدیریت گرای پرداخته می‌شود.

۱. مدیریت گرای به عنوان ابزاری انگیزشی - اقتصادی

در برابر تارسایها و استفاده‌هایی که تنوری انتخاب عمومی برای سازمانهای دولتی بر می‌شود، مدیریت گرای بر این مدعاست که می‌تواند پوروکراسیهای انحصاری، کم بازده و رخوت زده را دگرگون و متحول سازد و از طریق سازوکارهایی مانند خصوصی سازی، واگذاری امور به بخش خصوصی و بیمه‌کاری، و ایجاد محیطی رفایی برای سازمانهای دولتی امکان استفاده بهینه از منابع دولتی را فراهم آورد. ساختارهای دولتی در الگوی مدیریت گرای به عنوان ابزار انگیزشی - اقتصادی، مانند مؤسسات سازوگانی عمل می‌کنند و فعالیت‌های خود را براساس نیروهای بازار سازماندهی و برنامه‌ریزی می‌کنند.

۲. مدیریت گرای به عنوان مجموعه‌ای از هنجارها و قوانین

سرحدی از نویسندگان مدیریت دولتی مانند لین (Linn, 1993) بر این باورند که تحقق مدیریت گرای صرفاً بر انگیزه‌های اقتصادی استوار نیست، بلکه به هنجارها و قوانین موجود در جامعه نیز بستگی دارد. قوانین و مقررات باید با هنجارها و باورها سازگاری داشته باشند و در مجموعه‌های هماهنگ سازی تنظیم شوند که ویژگیهای مدیریت گرای امکان اجرا پیدا کنند. تغییرات قانونی به تنهایی برای تحقق مدیریت گرای کافی نیست بلکه باید باورها و هنجارهای افراد جامعه نیز دگرگون شوند تا قوانین بتوانند حلقه عمل بپوشند و مؤثر واقع شوند. در این الگو از مدیریت گرای، قوانین و مقررات و هنجارها و ترمها به همراه هم، شکل دهنده مسیری هستند که در آن دولت مدیریت امکان وجود می‌یابد و رشد پیدا می‌کند.

۳. مدیریت گرای به عنوان میزانی برای سنجش مصلحت و خیر

عامه

در الگوهای پیشین، صرف بهینه منابع اقتصادی و کارایی نظام اداری و رعایت ضوابط و هنجارها از ویژگیهای

۳. مدیریت گرایبی به عنوان جهان بینی

مدیریت گرایبی در این مدل به صورت نوعی تحول ذهنی و تغییر در نگرش نسبت به سازمان، جامعه، کارکنان، مشتریان تحلیقی می‌باشد. مدیران دولتی، کارگزاران و دیوانسالاران، و ارباب رجوع در این نگرش جدید به صورت مدیران بازرگانی، خریداران، پیمانکاران، و مشتریان در می‌آیند و ارزشها متفاوتی نسبت به آنچه در مدل‌های قبلی مدنظر بوده است مطرح می‌شوند. مدیریت گرایبی در این مدل فسیل از آنکه متوجه کارایی، مصلحت عامه، و مشروعیت اجتماعی باشد نوعی پیش جدید نسبت به سازمان دولتی را مطرح می‌کند که در آن پیش، سازمان دولتی از شکل سنتی و عملکردهای قبلی خارج می‌شود و به صورت نهادی اجتماعی - اقتصادی با وظایف و نقشهای جدید پیاپی عرصه جامعه می‌گذارد. در این نگرش سازمانهای دولتی، سازمانهای مردمی می‌شوند و از آن پس دولت به مردم خدمت نمی‌دهد، بلکه مردم در قالب تشکلهایی ارائه خدمات به خود را تدارک می‌یستند و تأمین می‌کند. مدیریت گرایبی در این مدل جهان بینی نوی را در ذهن مردم و مدیران و اعضای سازمان به وجود می‌آورد که در پرتو آن دولت مدیریتی امکان وجود پیدا می‌کند.

به سوی دولت مدیریتی

الگوها و مدل‌های مختلف مدیریت گرایبی در کشورهای جهان براساس مقتضیات و شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آنها به کار گرفته شدند. به کارگیری این الگوها به ایجاد دولت مدیریتی منجر شده است یعنی که در آن قلمرو سیاست و اقتصاد با هم در آمیخته‌اند و بخش از قدرت حاکمانه دولت به مردم و بخشی از قدرت سیاسی و وظایف آن به بخش اقتصادی منتقل شده است. در دولت مدیریتی، دولت به جای آنکه محری باشد به مدیریت که ماهیتاً وظیفه اصلی و واقعی اوست می‌پردازد. سازمانهای بخش خصوصی و غیر دولتی فعالیتهای بیشتری را در

اصلی مدیریت گرایبی محسوب می‌شدند؛ در حالی که در این مدل انتخابها باید به طور واقعی منجر به نتایج و پیامدهای مطلوب برای جامعه گردند و کارآ بودن سیستم کفایت کننده نیست. بدین ترتیب، مدل حاضر با تصمیم‌گیری عقلایی سنتی تفاوت دارد و پیامدهای عملکرد سیستم را با معیارهایی غیر از شاخصهای اقتصادی می‌سنجد البته تعیین خیر و مصلحت عامه کار بسیار دشواری است و از آنجایی که جامعه مشکل از سلاقی و علائق متنوع است، رسیدن به توافق جمعی در مورد مصلحت عموم باید به طور نسبی انجام گیرد و کوشش شود تا اجماعی در این زمینه به وجود آید.

۴. مدیریت گرایبی به عنوان فرایندی برای کسب مشروعیت اجتماعی

در این الگو، سازمانهای دولتی باید بکوشند تا مشروعیت خود را از دیدگاه عامه حفظ کنند و تسویری مطلوبه، مشروع، و قابل اعتماد از اذهان عمومی به وجود آورند. براساس این الگو، نظر افراد جامعه معیار سنجش کمی و کیفی عملکرد سازمانهای دولتی محسوب می‌شود و اگر شهروندان بپذیرند که سازمانی درست عمل می‌کند زیرا آنان هستند که مستقیماً و بلاواسطه از خدمات آن سازمان بهره‌مند می‌شوند این بدان معناست که سازمان ملگور واقعاً سازمانی کارآمد است و خیر و مصلحت عامه را در نظر دارد.

می‌یر و روان (Meyer & Rowan, 1991) پیوستاری را برای سازمانهای دولتی در نظر گرفته‌اند که در پیکر سوی آن سازمانهایی وجود دارند که بفای آنها کاملاً وابسته به کاری و اقتصادی عمل کردن آنهاست، و در سوی دیگری سازمانهایی قرار دارند که موجودیت آنها متوسط به داشتن مشروعیت و اعتبار اجتماعی و پذیرش جمعی در جامعه است. مسلماً سازمانها در عالم واقع، در نقطه‌ای از این پیوستار قرار دارند که هم مشروعیت و هم کارایی به درجات مختلف برای حفظ حیات آنها ضروری است.

دشواریهای اجرا

گذارد از دولت رفاه به دولت مدیریت و انتقال از مدیریت دولت سنتز به مدیریت دولتی نوین. اگر چه الزام و ضرورت زمانه ماست در عمل اجرای آن دشواریهای فراوانی را در پی خواهد داشت. ماهیت تغییرات و لزوم آنها در عالم تنوری ساده و روشن است اما در عمل نحوه ایجاد و تحقق این تغییرات چندان شفاف و ساده نخواهد بود. ساختارهای دیوانسالاری دولتی در فرایند این تغییرات باید خود دستخوش دگرگونی و تحول شوند بدیهی است که این ساختارها به عنوان ابزار اصلی تحقق و اجرای تغییرات چندان کارایی و سرعت از خود نشان ندهند. ایهام و ناامنی شغلی و حرفه‌ای برای کسانی که در دیوانسالاری دولتی زندگی کاری شان دچار تغییر و دگرگونی می‌شود، به دشوار شدن تحقق مدیریت گرایان می‌انجامد و این مسئله مهمی است که باید در تحقق این هدف بدان عنایت کافی

شود.

زمینه‌های مختلف عهده دار می‌شوند، و خصوصاً سازی مقررات زدایی و آزاد سازی شیوه‌های متداول بخش دولتی می‌شوند. در دولت مدیریت، شهروندان به صورت مشتریانی در مقابل دولت ظاهر می‌شوند که خود بهای خدمت را می‌پردازند و به جای آنکه با آنان به صورت گروه‌های بکسان و دارای نیازی مشترک برخورد شود، هر فردی در ساختار دولت به صورت موردی خاص در نظر گرفته می‌شود و به پاسخگویی انتظارات او اقدام می‌شود. دولت مدیریت با عدم تمرکز، تفویض اختیار، مشارکت مردم، و بهره‌گیری از ساختارهای کوچک و کارآ، تعطیل‌پذیری در برابر شرایط محیطی، و نوآرندسازی مردم برای ارائه خدمت به هموطنان، شکل دیگری از حکومت و ارائه می‌دهد که به نظر اندیشمندان مدیریت و علم سیاست تنها راه ادامه کار دولتها در شرایط کنونی اقتصادی، سیاسی، فرهنگی جهان است.

منابع

1. Clarke, J. & Newman, J., *The Managerial State*, London: Sage Publications, 1997.
2. Lane, J. E., "Economic Organization Theory and Public Management," in K.A. Eliassen, *Managing Public Organizations*, London: Sage, 1993.
3. Meyer, J. & Rowan, B., *Institutionalized Organization*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
4. Osborne, D. & Gaebler, T., *Reinventing Government*, MA: Addison - Wesley, 1991.

ژوئیه‌شکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی