

تعاون، سال بیستم، شماره ۲۰۶ و ۲۰۷، شهریور و مهر ۱۳۸۸

مدیریت دولتی نوین و ضرورت حضور تعاونیها

حامد محمدی^۱

چکیده

مدیریت دولتی نوین به رویکردی غالب در اصلاح بخش دولتی کشورها تبدیل شده است. مدیریت دولتی ایران نیز برای تحقق آرمانهای مصرح در قانون اساسی در زمینه ارائه خدمت به مردم، راهبرد مدیریت دولتی نوین را در پیش گرفته است تا از طریق آن بخش دولتی را متحول و با کاهش تصدیگری آن، فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی جامعه را به بخشهای خصوصی و تعاونی واگذار کند.

در این نوشتار سعی خواهد شد تا با بیان اهمیت و نقش تعاونیها در جامعه، ارزشهای مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین همچون عدالت اجتماعی و مشارکت شهروندان در اداره امور و نقش تعاونیها بررسی و به ضرورت بخش دولتی و تعامل این بخش با تعاونیها پرداخته شود. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد که تعاونیها با نهادینه کردن این ارزشها و اعمال رفتاری متناسب با آن خواهند توانست با شرایط نوظهور مبتنی بر بازار و رقابت هماهنگ شوند و از

۱. کارشناس ارشد مدیریت دولتی و مدرس گروه مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی قائمشهر

طرفی با توجه به تغییرات بنیادی صورت گرفته، تعاونیها می‌توانند نقش بارزی در توسعه پایدار کشور و رفع نابسامانی‌ها داشته باشند. در همین راستا دولت نیز می‌تواند در نقش یک تسهیل‌گر و توانمندساز عمل کند.

کلید واژه‌ها:

مدیریت دولتی نوین، تعاونیها، عدالت اجتماعی، مشارکت

مقدمه

بیش از دو دهه می‌باشد که موجی از اصلاحات مدیریت در بخش دولتی از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه عبور کرده است. نقش نهادی دولت و بخش دولتی آن قدر محدود شده که ابتدا در کشورهای پیشرفته و بعد در بعضی از کشورهای در حال توسعه برنامه‌های حمایت شده از سوی بانک جهانی بیشتر به سمت بازار و بخشهای خصوصی هدایت شده‌اند. بحران اقتصادی و مالی - که بیشتر کشورهای در حال توسعه را در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ فراگرفت - آنها را به تفکر مجدد درباره افزایش اندازه و عملکرد و قدرت کشور و حکومتها واداشت. مطالعات سازمان اقتصاد و همکاری توسعه سازمان ملل^۱ در سال ۱۹۹۳ نشان داد که فنون مدیریت نوین دارای سازوکارهایی است که انواع بازار و بخش خصوصی خواهان سود را به منظور ایجاد تغییر در مدیریت خدمات دولتی در کشورهای دارای حکومتهای متفاوت و محیطهای اقتصادی و نهادی متحد می‌کند (Larbi, 1999, 1). در آغاز دهه ۱۹۹۰ یک الگوی جدید مدیریت امور دولتی در اکثر کشورهای پیشرفته ظهور کرد. این الگو دارای شکلهای مختلفی چون "مدیریت گرایی"^۲ و "مدیریت دولتی جدید"^۳ و "اداره امور دولتی مبتنی بر بازار"^۴ یا "دولت کارآفرین"^۵ است. رودز^۶ عقیده دارد که مدیریت دولتی نوین دارای

1. OECD
2. managerialism
3. New Public Managerialism (NPM)
4. market based public administration
5. Entrepreneurial government
6. Rhodes

خط‌مشی‌های بنیادی زیر می‌باشد: تأکید بر مدیریت به جای تأکید بر ارزیابی عملکرد و کارایی؛ حذف دیوانسالاری و تقسیم و پراکنده کردن نهادهای دولتی؛ استفاده از شبه‌بازارها و قرار داد با بخش خصوصی به منظور توسعه رقابت؛ کاهش قیمت تمام شده؛ و سبکی از مدیریت که بیش از همه برستادهای معین، قراردادهای کوتاه مدت، مشوقهای پولی و آزادی عمل در مدیریت تأکید می‌کند (هیوز، ۱۳۸۰، ۱۰-۱۱).

پس از پایان جنگ و آغاز اولین برنامه پنجساله اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و سیاسی در ایران، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی سازی (به عنوان یکی از اجزای مهم سیاستهای تعدیل اقتصادی) مطرح کرد و اولین مجوز قانونی برای محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی به تصویب رسید (کميجانی، ۱۳۸۲). در قانون برنامه دوم توسعه نیز برای مثال در سیاستهای پولی و تنظیم بازار و سیاستهای پرسنلی بخش دولتی این رگه‌ها مشهود بوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶). اما بعد از تدوین و اجرای این دو قانون، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در راستای راهبرد مدیریت دولتی نوین به عنوان روح اصلاحات برنامه سوم، به اجرای برنامه‌های مختلف تحول اداری دست زده است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۲). با مطالعه برنامه سوم آشکار است که راهبرد تحول در بخش دولتی با محوریت مدیریت دولتی نوین تدوین شده است. تشویق بخش خصوصی و تعاونی برای در دست گرفتن اقتصاد، کوچک سازی دولت و تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و ... از جمله محورهای این راهبرد در بخش دولتی بوده است. از طرفی تدوین سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نمادی از مدیریت دولتی نوین است که امروزه بر تارک بلند بخش دولتی ایران می‌درخشد (رزاقی، ۱۳۷۶ و متوسلی، ۱۳۷۳).

بخش تعاونی به عنوان یکی از سه بخش اقتصادی کشور و با هدف ایجاد اشتغال و تأمین عدالت اجتماعی باید خود را با تغییرات مورد نیاز در این رهگذر (استقرار مدیریت دولتی نوین) وفق دهد تا بتواند در مقابل چالشهای موجود به حیات مؤثر و سودمند خود ادامه دهد (زاهدی، ۱۳۶۹). موفقیت بخش تعاونی در ایران اهمیت بسزایی دارد. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور پیش بینی شده است دولت از تصدیگری خود بکاهد و اولویت واگذاری فعالیتها به بخش تعاونی صورت گیرد؛ بنابراین، بخش تعاونی باید قابلیتهای خود را توسعه دهد و به عنوان یک بخش موفق خود را معرفی نماید، ضمن آنکه به موجب تکالیف مقرر در سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف گردیده است هر گونه فعالیت خارج از شمول صدر اصل ۴۴ را حداکثر تا پایان برنامه پنجساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخشهای تعاونی و خصوصی و عمومی غیر دولتی واگذار کند. همچنین تعیین افزایش ۲۵ درصدی سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور تا پایان برنامه پنجساله پنجم اهمیت موضوع را دوچندان می‌سازد (قانون چهارم توسعه کشور، ۱۳۸۴-۱۳۸۸ و سیاستهای اصل ۴۴، مصوب ۱۳۸۶).

ضرورت و نقش تعاونیها

ضرورت و نقش حضور تعاونیها در فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی کشور به منظور تسهیل استقرار رویکرد مدیریت دولتی نوین و تحقق سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان به شرح زیر بیان داشت:

۱. تعاونیها مردمسالاری را ارتقا می‌دهند: تعاونیها با کمک به گسترش مردمسالاری، اقتصاد نامتکی به بازار را کنار گذاشته‌اند؛ زیرا اعضای آنها با افزایش مهارتهای تجاری خویش به ارزشهای اقتصاد متکی به بازار پی برده‌اند (همان منبع). سازمانهای غیردولتی و سازمانهای مردمی (مانند تعاونیها) ابزار مردمسالاری و تقویت‌کننده جامعه مدنی محسوب می‌شوند. در

واقع آنها سازمانهای جامعه مدنی^۱ نامگذاری شده‌اند و می‌توانند همسنگ با دولت عمل کنند و راههایی برای ارتباطات و مشارکت بازیابند و بستر مناسب آموزش برای ارتقای روحیه جمع‌گرایی و دفاع از حقوق بشر را فراهم سازند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، ۲۷۴).

۲. تعاونیها بازارهای باز ایجاد می‌کنند: اگر دولتها درصدد خصوصی‌سازی بیشتر مؤسسات تولیدی و تجاری خود باشند، این خطر وجود دارد که این مؤسسات در انحصار سرمایه داران بزرگ قرار گیرند. اما تعاونیها با شرکت در این مؤسسه‌ها و ارائه خدمات مطمئن به مصرف‌کنندگان قبلی از افتادن در چنین دامی جلوگیری می‌کنند. اصولاً تعاونیها قدرت اقتصادی را گسترش می‌دهند و رقابت را تشویق می‌کنند و وسایل نفوذ تولیدکنندگان کوچک را در بازار فراهم می‌کنند. تعاونیها با برگرداندن سود به کسب و کار اصلی، توانایی ادامه فعالیت‌های بازرگانی را تا حد خطر دارند و لذا می‌توانند قیمت‌های ناعادلانه را بشکنند و چارچوبی رقابتی برای قیمت کالاها و خدمات به‌وجود آورند (همان منبع، ۱۰-۱۱).

۳. تعاونیها نظامهایی برای توسعه هستند: وابستگی توسعه پایدار به تعاونیها امری بدیهی است، به ویژه هنگامی که سخن از توسعه نیروی انسانی است، تعاونیها در چارچوب نهادهای مردمی می‌توانند نقش مؤثری ایفا نمایند (نامغ، ۱۳۷۷). با اینکه تعاونیها تلاش خود را بر رفع نیازهای اعضا متمرکز کرده‌اند، اما به توسعه پایدار جوامع خویش یاری می‌رسانند. تعاونیها این عمل را از طریق اجرای سیاستهای ملی و احترام و توجه به ارزشهای جامعه انجام می‌دهند (ICA, 1995, 4-5).

۴. مسئولیت‌پذیری اجتماعی تعاونیها: مسئولیت اجتماعی^۲ به طور اعم به مجموعه فعالیت‌هایی گفته می‌شود که صاحبان سرمایه و بنگاههای اقتصادی به صورت داوطلبانه، به عنوان یک عضو مؤثر و مفید در جامعه انجام می‌دهند. بی‌توجهی به مسئولیت اجتماعی موجب افزایش دخالت دولت و در نتیجه کاهش کارایی می‌شود. اگر شرکت، داوطلبانه به برخی

1. civil society organizations
2. social responsibility

مسئولیت‌های اجتماعی و اخلاقی خود عمل کند، می‌تواند به سود موردنظر خود دست یابد (رحمان سرشت، ۱۳۸۸، ۲۴). تعاونیها بر اساس ارزشهایی همانند خودیاری و برابری و مسئولیت پذیری و تساوی شکل گرفته‌اند. فعالیت‌های آنها شفاف و شرافتمندانه است به طوری که در عملیات خود مسئولیت اجتماعی را فراموش نمی‌کنند (شکیامقدم، ۱۳۸۱، ۱۳). در واقع در سازمانهای غیردولتی همانند تعاونیها که درصدد تأمین منافع برای اعضای خود هستند، ساختار پاسخگویی تا حد زیادی مشخص و مستقیم است و رهبران در قبال اعضا مسئولند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، ۲۶۷).

۵. تعاونیها شرکتهای دسته جمعی هستند: اهمیت تعاونیها در آن است که منافع اقتصادی را در داخل خود نگهداری می‌کنند به طوری که این منافع به وسیله سودخواهی خارجی جذب نمی‌شود؛ زیرا اعضای تعاونیها مالک منافع خویش می‌باشند. تعاونیها برای رفع نیازهای مشترک اعضای خود که به وسیله مؤسسات تجاری دیگر بر آورده نمی‌شود، تشکیل شده‌اند (شکیامقدم، ۱۳۸۱، ۱۰).

ارزشهای مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین

در بحث پیرامون مدیریت دولتی نوین باید تا حدی دقت و احتیاط کرد، زیرا این نهضت در معرض دامنه وسیعی از تعبیر و تفاسیر واقع شده است و برخی مدعی‌اند که مدیریت دولتی نوین در پی راهکارهای جامع برای الگوهای موجود تحقیق و تعلیم در مدیریت دولتی است و نوعی پارادایم^۱ در مدیریت دولتی محسوب می‌شود (دنه‌ارت، ۱۳۸۰، ۱۷۴). با این توضیح می‌توان برخی از هنجارها و ارزشهای مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین و نهضت‌های اجتماعی همانند تعاونیها را به شرح زیر بررسی کرد:

۱. پارادایم به مجموعه نگرشها، ارزشها، دستورالعمل‌ها، فنون و غیره اطلاق می‌شود که زمینه و چشم انداز عمومی پذیرفته شده یک رشته علمی را در زمان معین تشکیل می‌دهند (هیوز، ۱۳۸۰). به عبارتی پارادایم به معنای مجموعه‌ای از عقاید و ارزشها و تکنیکها و مسائل مشترک با اعضای یک جامعه فرضی می‌باشد (Larbi, 1999).

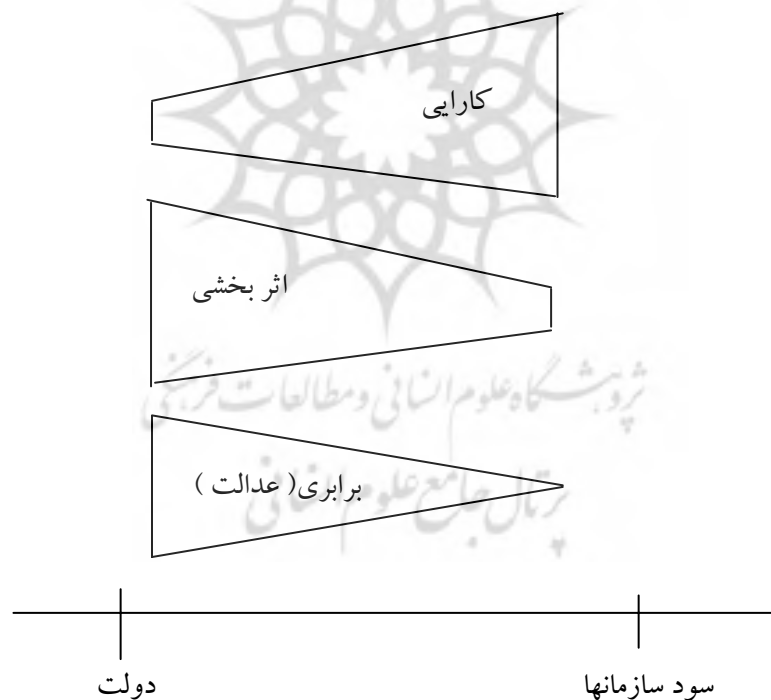
۱. کارایی در برابر عدالت

مدیریت دولتی نوین هماهنگ با موضوعات قابل بحث هنجاری، برخی از ارزشهایی را مطرح کرد که نظریه‌های اولیه سازمان دولتی را تقویت و تأیید می نمود. از میان این معیارها، اصلی ترین آنها معیار کارایی بود. حامیان مدیریت دولتی متذکر شدند که کارایی یکی از ارزشهای منتخب از میان مجموعه عظیم ارزشهاست و پذیرش ارزش کارایی به عنوان یک معیار اصلی، مانع توجه به ارزشهای دیگری نظیر عدالت یا مشارکت می شود. در مقابل، حامیان مدیریت دولتی نوین در پی تدوین مبنای متفاوت یا حداقل مکمل برای مطالعه مدیریت دولتی بودند. محور جایگزین آنها، مفهوم «عدالت اجتماعی» بود. البته عدالت متضمن احساس انصاف یا برابری است. در مقابل کارایی، عدالت بر پاسخگویی و مشارکت تأکید می کند. به علاوه، در مدیریت دولتی نوین مفهوم عدالت تنها برای فعالیتهای مجموعه های اجرایی و تقنینی و دادگستری به کار برده نمی شود بلکه برای نهادهای اداری نیز به کار می رود که این امر منجر به تعریف مجددی از آنچه مدیریت دولتی در پی آن است، می گردد (همان منبع، ۱۸۰-۱۸۱).

در نهایت، همان طور که در شکل ۱ نشان داده شده است، می توان گفت که مدیریت دولتی نوین تلاش در جهت تحقق ارزشهای عدالت و برابری و همچنین تحقق ارزشهای صرفه جویی و کارایی و اثربخشی یا به تعبیر رودز تلاش در جهت استقرار "3E" در کلیه سطوح دولت است (هیوز، ۱۳۸۰، ۹۹).

در همین راستا، تعاونیها با توجه به اصل عدالت اجتماعی - که یکی از اصول بنیادین در مدیریت دولتی نوین و همچنین نظام اقتصادی اسلام می باشد - و به منظور تحقق آن شکل گرفته اند. مفهوم اجرای عدالت اجتماعی در تعاونیها (با توجه به نظام اقتصاد اسلامی) عبارت است از: استفاده شایسته همگان از دستاوردهای اقتصادی جامعه. لذا باید در این جامعه امکان و فرصتهای تولیدی، خدماتی، مصرفی، آموزشی و... در اختیار همگان قرار گیرد تا امکان

برقراری عدالت اجتماعی از طریق تعاونیها فراهم شود (نامغ، ۱۳۷۷، ۱۳). یکی از صاحب‌نظران مکتب تعاونی به نام شارل ژید بر این باور می‌باشد که اقتصاد تعاونی مرحله‌ای از دوره‌های اقتصادی است که با حفظ کلیه آزادیهای بشری و آرمانهای طبیعی می‌تواند یک شیوه اقتصادی کامل را بر مبنای عدالت اجتماعی استوار کند (شکیبامقدم، ۱۳۸۱، ۵۵). بنابراین، تعاونیها می‌توانند ویژگیهای تولیدکننده و مصرف‌کننده، کارگر و کارفرما را ادغام و منافع آنان را همجهت منافع اجتماعی کنند (همان منبع، ۶۷). پیشگامان راجدیل عدالت را اساس کار و فعالیتهای اقتصادی خود قرار دادند و بدین ترتیب کلمه "منصفانه" را در عمل پیاده کردند و لذا اجرای این اصل مستلزم آن است که عدالت واقعی شامل تمام طرفهای ذینفع شود (نامغ، ۱۳۷۷، ۵۵). به طور کلی، با استقرار نظام تعاونی می‌توان در بحرانهای اقتصادی از افزایش قیمتها جلوگیری کرد و در توزیع عادلانه ثروت نیز نقش مهمی ایفا نمود.



شکل ۱. ارزشهای مورد تأکید در مدیریت دولتی نوین (Berman, 1998,9)

۲. مشارکت در برابر سلسله مراتب

مدیران دولتی نوین علاوه بر توجه به عدالت اجتماعی، تأکید زیادی نیز بر ارزش مشارکت، یعنی هم مشارکت شهروندان در امور سازمانهای دولتی و هم مشارکت اعضای سازمانی سطوح پایین تر در تصمیم گیری های سازمانی، کرده اند. البته موضوع مشارکت شهروندان با تلاشهای نیمه دهه شصت که در جهت افزایش مشارکت شهروندی صورت گرفت، سازگار بود (برای مثال "حداقل مشارکت ممکن" فقرا در برنامه های فقرزدایی) و حتی همگام با شعار بنیادگرای "قدرت برای مردم" نیز بود. یقیناً دخالت شهروندان در امور سازمانی قبلاً مطرح بوده است، اما مدیران دولتی نوین معتقدند که چنین تلاشهایی غالباً برای جذب گروه های ارباب رجوع مخالف بوده تا مشارکت اساسی آنها در فرایند تصمیم گیری؛ لذا به عنوان یک راهکار جایگزین، در پی تدوین نوعی از ساختارهای سازمانی با ویژگی نفوذپذیری و رویارویی و تعامل بودند. از میان کسانی که به طور مستقیم بر این موضوع قابل بحث متمرکز شدند، اوریون وایت^۱ در اثر اولیه اش یعنی "سازمان دیالکتیکی"، اهمیت نوعی تعامل فعال و مداوم بین کارکنان سازمان و گروههای ارباب رجوع در اجرای خط مشی ها را برای مد نظر قرار دادن همه منافع، مطرح کرده بود. یکی دیگر از کسانی که ضرورت جدید رویکرد به سازمانهای دولتی را مطرح کرد، فردریک تی^۲ بود که ضرورت "پایانی بر سلسله مراتب! پایانی بر رقابت" را الزامی دید. تی بر مدعی بود که انقلابی سازمانی در حال رخ دادن است؛ انقلابی که می تواند نهایتاً منجر به محو شدن سلسله مراتبهای هرمی شود. چنین فرایندی قادر است ضرورت یافتن معنایی غیر سلسله مراتبی برای مردمسالاری را آشکار کند و همکاری به عنوان نیروی پیش برنده فعالیتهای سیاسی و اقتصادی را جایگزین رقابت کند (دنهارت، ۱۳۸۰، ۱۸۳-۱۸۴).

1. Orion White

2. Frederick Thayer

تجربه مشارکت از زمانهای دور وجود داشت. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ امیدهای فراوانی وجود داشت مبنی بر اینکه تعاونیهای دولتی و توسعه محلی بتوانند تعاملات اجتماعی و اقتصادی و استانداردهای زندگی افراد فقیر به ویژه ساکنان مناطق روستایی را بهبود بخشند. این حرکت، بر ایده‌های دموکراتیک و مشارکت افراد ذینفع تأکید داشت (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹، ۸-۱۴۷).

یکی از وجوه تمایز سازمانهای غیردولتی (مانند تعاونیها) از مؤسسات دولتی این است که "ارتباطات سازمانهای غیردولتی با افراد ذینفع مبتنی بر اصل داوطلبی می‌باشد، حال آنکه ویژگی سازمانهای دولتی در این زمینه، کنترل است". اصل داوطلبی توسط نویسندگان متعددی^۱ تحت عنوان "مشارکت" نامگذاری شده است. وقتی افراد ذینفع در طراحی و مدیریت برنامه‌ها درگیر می‌شوند، برنامه‌ها برایشان مهمتر و جذابتر می‌شود به طوری که علاقه بیشتری به آنها نشان خواهند داد. در واقع عملکرد سازمانهای مردمی به شکل مثبت با این موارد همبستگی دارد:

- جهتگیری مشارکتی؛

- ارتباطات افقی با دیگر سازمانهای مردمی؛

- ارتباطات عمودی با سازمانهای غیردولتی یا با اتحادیه‌های سازمانهای مردمی (همان منبع، ۶-۲۷۵).

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد مشارکت مردمی و مردمسالاری آمده است: "... چون هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به سوی نظام الهی است تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به منظور تجلی ابعاد خداگونگی انسان فراهم آید و این امر جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماعی در روند تحولی جامعه نمی‌تواند باشد".

1. Korten (1980); Dakey (1984)

با توجه به این موضوع، قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری سیاسی و سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان، هر فردی دست اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد.

جهت درک بهتر نقش تعاونیها در مشارکت جامعه خود، نظر برخی از افراد و

اندیشمندان نهضت تعاونی به شرح زیر ارائه می‌شود:

دکتر ویلیام کینگ اعلام داشت: "توجه به این حقیقت بر همگان واجب و ضروری است که بدانند غرض اصلی و نهایی فعالیت‌های اقتصادی که بر پایه اصول شرکتهای تعاونی مبتنی باشد عبارت است از اشاعه روح همکاریهای متقابل در کلیه شئون اجتماعی، که آن را اولین سنگ بنای تعاونی می‌نامیم" (سالکی، ۱۳۴۶، ۴۱).

شارل ژید تشکیل جمهوری تعاونی را غایت مقصود خود می‌دانست. این جمهوری جنبه سیاسی نداشته و دارای مفهوم اقتصادی بود و می‌خواست بدین طریق زمام کلیه فعالیت‌های اقتصادی جامعه را در دست تعاونیها قرار دهد. ژید اعتقاد دارد برای رسیدن به هر پیشرفتی دو اصل اساسی ملت و مردمسالاری باید مبنای قرار گیرد (نامغ، ۱۳۷۷، ۲۷-۲۸).

شارل فوریه حل مسائل اقتصادی و اجتماعی را در ایجاد "جامعه مشترک تعاونی" می‌دانست. او معتقد بود برای جلوگیری از عملیات نامشروع بازرگانی و قطع دست واسطه‌ها در معاملات باید تمامی افراد جامعه اعم از کارگران و کشاورزان و پیشه‌وران در سازمانهای تعاونی و واحدهای اشتراکی متمرکز شوند (شکیبامقدم، ۱۳۸۱، ۱۹).

از سویی، در قانون بخش تعاونی جمهوری اسلامی ایران یکی از هدفهای بخش تعاون «توسعه و تحکیم مشارکت و تعاون عمومی بین همه مردم» تعیین شده است (قانون بخش تعاونی، فصل اول، ماده ۱، مصوب ۱۳۷۰).

ضرورت بخش دولتی و تعامل آن با تعاونیها

غالباً این پرسشها مطرح می‌شود که وجود بخش دولتی چه ضرورتی دارد؟ آیا نباید

اقتصاد جامعه به طور کلی به بخش خصوصی و تعاونی واگذار شود؟ به عبارت دیگر، چرا باید

قسمت عمده‌ای از نظام اقتصادی تابع نوعی ارشاد دولتی باشد و به دست نامرئی نیروهای بازار واگذار نگردد؟

گسترش فعالیتهای دولتی ممکن است به رواج پاره‌ای ایدئولوژی‌های سیاسی و اجتماعی مغایر با تمایلات مصرف‌کنندگان و تصمیمات غیر متمرکز منجر شود. اما این امر بخشی از واقعیت است. به این حقیقت نیز باید توجه کرد که سازوکار بازار به تنهایی نمی‌تواند تمام وظایف اقتصادی را انجام دهد. در بعضی از موارد خط مشی‌های دولتی برای راهنمایی و ارشاد و اصلاح و تکمیل اقدامات بخش خصوصی کاملاً لازم است. درک این نکته حائز اهمیت است که بخش دولتی در مقیاس معین و به میزان قابل ملاحظه‌ای بیشتر واجد جنبه فنی است تا ایدئولوژی (مهندس و تقوی، ۱۳۸۱، ۲۰-۲۱). از سویی بحث کارایی خصوصی‌سازی مدعی است که مدیریت خصوصی ماهیتاً بر مدیریت دولتی برتری دارد. مدیریت مؤسسات عمومی دستخوش مشکلاتی است که عملکرد آن را محدود می‌سازد. مدیریت مؤسسات بخشهای خصوصی و عمومی در محیطهای کاملاً متفاوتی کار می‌کنند و غالباً هدفهای کاملاً متفاوتی هم دارند (هیوز، ۱۳۸۰، ۱۵۶). امروزه مشخص شده است که بخش عمومی توانایی عمل به مثابه موتور توسعه را ندارد و حتی در برخی از کشورها مانع از آن است. چنین ادعا می‌شود که دیوانسالاری دولتی توانایی عرضه کارای خدمات عمومی را ندارد و خدمات شهری دولتی نامنعطف و دست و پا بسته تر از آن است که بتواند به نیازهای در حال تغییر و تحول پاسخ دهد. به طور فزاینده‌ای بخش خصوصی دارای انعطاف و ظرفیت مدیریتی و شکل رقابتی لازم برای کارا عمل کردن، جهت انجام بسیاری از فعالیتهایی است که در گذشته جزو حیطه بخش عمومی تلقی می‌شد. خصوصی‌سازی به معنای سپردن اداره و عملکرد و رهیافتهای اقتصادی جامعه به ساز و کار بازار و استفاده از توانمندی، خلاقیت، نیروی کار مناسب و سرمایه مردم در جهت برآورده کردن نیازهای روز افزون مادی و اقتصادی است (فرج‌وند، ۱۳۸۶، ۹۴-۹۵). در مدیریت دولتی نوین، دولت از حالت تولیدکننده کالاها و خدمات به طور فزاینده دور می‌شود و با پدید آوردن تغییراتی در سیاستها

و خط مشی های خود به ایجاد محیط خلاق و پرتوان برای فعالیتهای اقتصادی و کارآفرینی نزدیک می شود. شکل ۲ یک چارچوب نظری برای ارزیابی موضوع مرتبط با سیاستها و خط مشی های حکومت (دولت) را نشان می دهد.

در مورد ارتباط دولت با تعاونیها چنین بیان می شود: تعاونیها همیشه با واقعیت خشک و بی روح عصر مدرن روبه رو می باشند، بدین معنی که همیشه دولت نحوه فعالیت تعاونیها را شکل می دهد. بنابراین لازم است تعاونیها از اولیتهای دولت و متناسب با آن، از وضعیت خودشان شناخت کافی به دست آورند.

دولت باید از مداخله بیش از حد در امور تعاونیها بکاهد و اداره آنها را به خود تعاونیها واگذارد. امروزه برای اینکه تعاونیها بتوانند کارایی بیشتری در تأمین منابع بخشهایی از جامعه داشته باشند، باید از زیر بار فشار دولت خارج شوند.

در شرایط نوظهور کنونی (مبتنی بر بازار و رقابت)، رابطه دولت و تعاونیها عمدتاً حول سه محور اصلی زیر می چرخد:

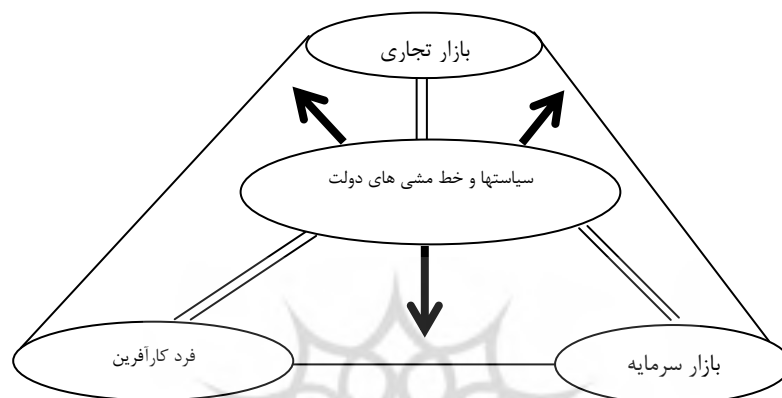
۱. ایجاد یک فضای ارشادی برای تعاونیها همراه با اتخاذ سیاستی مشخص در زمینه تعاونیها (سیاستی مبتنی بر این فرض که تنها تعاونیهای مستقل می توانند نیازها و خواستههای اعضایشان را به نحو مؤثر و کارآمد بر آورده سازند؛

۲. وضع قانون برای تعاونیها (قانونی که صرفاً به تنظیم و نه کنترل و هدایت فعالیتهای تعاونی و نیز مدیریت تعاونیها توسط مقامات دولتی بینجامد)؛
۳. بازسازی ادارات تعاون (این امر نقش بازرسان را به تسهیل گران و مشاوران تبدیل خواهد کرد).

نقش دولت در زمینه تعاونیها باید تنها منحصر به موارد زیر باشد (بدون هیچ گونه دخالت مستقیم یا غیرمستقیم در امور تعاونیها و یا معرفی نمودن خود به عنوان حامی بالقوه تعاونیها):

الف) تدوین و اعلام یک سیاست ملی مشخص در زمینه توسعه تعاونیها؛
ب) ایجاد یک چارچوب منظم و قانونی مستقیم با تغییرات پارادایم جدید، از طریق تدوین قانون جدید و مناسب برای تعاونیها؛

ج) تقویت مؤسسات توسعه و تأمین مالی تعاونیها و تمرکز بر آنها تا این مؤسسات بتوانند بر پایه فعالیتهای حساب شده مالی و در جهت منافع تعاونیها و سازمانهای مشابه تعاونی آغاز به کار نمایند (انصاری، ۱۳۸۵، ۵۱-۵۲).



شکل ۲. چارچوب نظری برای ارزیابی سیاستها و خط‌مشی‌های دولت (Petty, 2005, 17)

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

اساساً مدیریت دولتی نوین مجموعه‌ای است از نظریه‌ها و شرایط عمل مدیریت دولتی که مشکلات موجود در حوزه مدیریت دولتی را خاطر نشان می‌سازد و اقدام عملی برای رفع و اصلاح این مشکلات را ضروری می‌داند. به طور کلی نهضت نوآفرینی و مدیریت دولتی نوین اثبات می‌کند که حکومت باید خود را نه تنها با فنون مدیریتی بلکه با ارزشهای خاص کسب و کار و ایده‌هایی همچون ارزش رقابت و اولویت سازوکارهای بازار برای انتخاب اجتماعی و احترام به روحیه کارآفرینانه تطبیق دهد. رویکرد مهم مدیریت دولتی نوین در بخش عمومی، جلب مشارکت مردم در انجام امور و سپردن کارها به دست آنان است که این مهم توسط بخش خصوصی و شرکتهای تعاونی می‌تواند به منصفه ظهور برسد.

تعاونیها باید ارزشهایی چون مشارکت و عدالت اجتماعی و مسئولیت‌پذیری و مردمسالاری را درونی کنند و شیوه‌های مدیریتی و رفتاری هماهنگ با این ارزشها برگزینند. این ارزشها هماهنگی کاملی با جامعه و اهداف آن دارند و تنها از طریق تحقق و درونی شدن

آنهاست که تعاونیها خواهند توانست هماهنگی خود را با شرایط نوظهور مبتنی بر بازار و رقابت حفظ نمایند.

تجربه چند سال اخیر کشور نشان می دهد که پارادایم مدیریت دولتی نوین در قالب برنامه های توسعه و سیاستهای کلی اصل ۴۴ در حال شکل گیری است و در همین راستا تلاشهای زیادی جهت توسعه تعاونیها صورت گرفته که طبعاً در چنین وضعیتی می باید مسئولیت بیشتری بر دوش تعاونیها گذارده شود تا قدرت خلاقیت و ابتکار بیشتر از خود نشان دهند و در مقابل تغییرات موجود و بحرانهای احتمالی مقاومت نمایند.

بنابراین، زمان آن فرا رسیده است تا تعاونیها نشان دهند علاوه بر رفع چالشهای اجتماعی، در شرایط جدید مبتنی بر بازار نیز مؤثر واقع خواهند شد.

امروزه با توجه به تغییرات بنیادی صورت گرفته و نقش بارز تعاونیها در تحقق توسعه پایدار کشور و رفع نابسامانیها، امید است که نقش دولت نسبت به تعاونیها نیز دچار تحول اساسی شود. در حقیقت دولت در آینده در حکم یک تسهیل گر^۱ و توانمندساز^۲ خواهد بود، نه به عنوان یک کنترل کننده و حامی و آغازگر^۳ صرف.

در پایان، بر پایه یافته های این تحقیق، پیشنهادهای زیر ارائه می شود:

۱. دولت با حمایت مالی از بخش تعاونی و دیگر حمایتها مانند اصلاح ضوابط و قوانین مربوط و ایجاد هماهنگی در تمامی بخشهای اقتصادی کشور مثل قوانین بانکها، گمرک، بیمه ها و رفع موانع جذب سرمایه گذاری و اعتمادسازی می تواند بخش تعاونی را تقویت و فعالیتهای اقتصادی را به این بخش خودجوش واگذار نماید.

۲. تعیین و تدوین استانداردها و شاخصهای عملکرد (در زمینه بازار، مشتری، منابع انسانی، تأمین کنندگان و شرکا، اثربخشی، محیط زیست، فرهنگ و ...) به منظور ایجاد توانمندی و رقابت پذیری بیشتر تعاونیها و ارزیابی دقیق فعالیتهای آنها ضروری است.

-
1. facilitator
 2. enabler
 3. initiator

۳. طراحی راهبردهایی برای تعاونیها تا آنها را قادر سازد سهم خود را در توسعه و فقرزدایی و مشارکت افزایش دهند. از جمله این راهبردها می‌توان به تدوین و توسعه برنامه‌های عملیاتی، همکاری و تعامل بیشتر با دولت، حمایت از ابتکارات محلی و اجتماعی، توسعه تعاونیهای روستایی اشاره کرد.

منابع

۱. انصاری، حمید (۱۳۸۵)، تعاونی‌ها در هزاره سوم، وزارت تعاون، معاونت تحقیقات، آموزش و ترویج، چاپ اول.
۲. ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹)، حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۳. دنهارت، رابرت بی (۱۳۸۰)، تئوری سازمان دولتی، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانائی فرد، انتشارات صفار.
۴. رحمان سرشت، حسین، (۱۳۸۸)، مسئولیت اجتماعی؛ اخلاقیات فراسازمانی، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۰۴.
۵. رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۶)، نقدی بر خصوصی سازی ایران، مؤسسه فرهنگی رسا.
۶. زاهدی، شمس السادات (۱۳۶۹)، مدیریت دولتی در سطح کلان، مجله علمی کاربردی مدیریت دولتی، شماره ۸، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶)، قانون برنامه دوم اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲)، مصوبات هفت برنامه تحول نظام اداری، انتشارات معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی.
۹. سالکی، حسین (۱۳۴۶)، فلسفه اجتماعی شرکتهای تعاونی، اتحادیه های تعاونی کشور.
۱۰. شکبیا مقدم، محمد (۱۳۸۱)، مدیریت تعاونی‌ها، انتشارات میر.

۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۲. قانون بخش تعاونی مصوب ۱۳۷۰.
۱۳. کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، انتشارات معاونت امور اقتصادی و دارایی.
۱۴. متوسلی، محمود (۱۳۷۳)، خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی.
۱۵. مهندس، ابوطالب و مهدی تقوی (۱۳۸۱)، مالیه عمومی، انتشارات فروردین.
۱۶. نامغ، پرویز (۱۳۷۷)، مدیریت تعاونی ها، نشر آروین.
۱۷. هیوز، آون (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی و سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمازاده، انتشارات مروارید، تهران.
18. Berman, E.M., Van (1998), Productivity in public and nonprofit organizations : Strategies and Techniques, Sage: Thousand Oaks, CA.
19. I.C.A.(1995), International Co-operative alliance, 73th International Co-operative Day, 1st, July.
20. Larbi, George A. (1999), The new public management approach and crisis states, September.
21. Petty, Jeffrey S. (2005), Evaluating the roles of government policies on Entrepreneurship.