

نظریه‌ی انتخاب عمومی و ضرورت تحول در ساختار اداری

تألیف: سیدمهدی الوانی
استاد دانشگاه علامه طباطبائی

نظریه‌ی انتخاب عمومی (public choice theory) بر محور این پرسش بنا نهاده شده است که آیا انتخاب فرد در گروه تابع منافع خود اوست یا آن‌که منافع جمع ملاک انتخاب و اقدام وی قرار می‌گیرد. این مسأله تحت عناوین متفاوتی چون انتخاب داوطلبانه، انتخاب اجباری، انتخاب جمعی، انتخاب منطقی، انتخاب اجتماعی و پارادوکس رأی دهنده مورد بحث واقع شده و در رشته‌های مختلف از آن تحلیل‌هایی به عمل آمده است.

بر اساس تئوری انتخاب عمومی، سیاست‌مداران و کارگزاران دولتی زندگی خود را فدای منافع شهروندان نمی‌کنند و رفتار آنان بیش و کم شبیه به تاجران و بازرگانان و صنعت‌گران است. بدین معنی که اگر آنان کاری به نفع شهروندان انجام می‌دهند آن کار برای خود آنان نیز منافع مستقیمی را به ارمغان می‌آورد. به عبارت دیگر سیاست‌مداران و کارگزاران بخش عمومی بیش‌تر در پی منافع خویش‌اند تا در پی منافع شهروندان و در اساس هیچ تضمین یا دلیل منطقی وجود ندارد که چنین افرادی تنها به علت این‌که در جایگاه خاصی قرار

گرفته‌اند دچار دگرگونی شخصیتی شوند و منافع دیگران را مقدم بر منافع خود بدانند. آنان درست مانند من و شما منافع خود را مقدم بر منافع هرکس دیگری دانند و می‌توان این جهت‌گیری را در بیش‌تر کنش‌هایشان مشاهده نمود.

در دیدگاه‌های کلاسیک تعیین خط مشی و در تئوری‌های سنتی علوم سیاسی که آرمان‌گرایی و ایده‌آل‌اندیشی وجه مشخصه‌ی آن‌ها می‌باشد، رفتاری غیرواقعی برای سیاست‌مداران و کارگزاران بخش عمومی تعریف و فرض گردیده است که ریشه‌ای در واقعیت‌های زندگی عادی ندارد. این نظریات بیش‌تر بر اساس «آنچه باید باشد» یا «نیکوست که این‌گونه باشد» شکل گرفته و از «هست‌ها» نشأت نگرفته است، در حالی که نظریه‌ی انتخاب عمومی برگرفته شده از متن واقعی جامعه‌ی سیاسی و بازتاب عملکرد عموم سیاست‌مداران و کارگزاران بخش عمومی است و با کنار گذاشتن موارد و مصادیق استثنایی، روایتی ارائه می‌دهد از آنچه که وجود دارد و بر اساس انگیزه‌های انسانی قابل تبیین و توجیه است. اگرچه، در مدل‌های کلاسیک به طور روشن و صریح به انگیزه‌ی منفعت‌جویی سیاست‌مداران اشاره نشده، اما وجود مکانیسم‌هایی مانند کنترل بر درآمد و ثروت سیاست‌مداران و در برخی موارد منع آنان از ورود به امور تجاری و بازرگانی نشان دهنده‌ی آن است که علمای کلاسیک نیز پذیرفته بودند که سیاست‌مداران و صاحب‌منصبان بخش عمومی به عنوان انسان‌های متعارف ممکن است منافع جامعه را فدای منافع خویش سازند و باید به نحوی آنان را تحت کنترل و نظارت داشت. در اندیشه‌ی راسل هاردین (R.Hardin, 1982) نویسنده‌ی کتاب انتخاب جمعی، این تصور که حفظ منافع همگانی را دغدغه‌ی خاطر سیاست‌مداران بدانیم، تصویری غیرواقعی و خوش‌بینانه توصیف شده است. هیچ سیاست‌مداری منفعت دیگران را بر منفعت خود ترجیح نمی‌دهد، مگر آن‌که این دو با هم به ترتیبی پیوند خورده باشند. پاول استار (P.Starr) در مقاله‌ای تحت عنوان «مفهوم خصوصی سازی» در مورد انتخاب عمومی چنین می‌نویسد:

نظریه‌ی انتخاب عمومی، عنوانی بی‌مسمی برای انتخاب و تصمیم‌گیری‌ها در بخش

عمومی است، زیرا این انتخاب‌ها اغلب بر اساس منفعت خصوصی افراد شکل می‌گیرند و کم‌تر جنبه‌ی منفعت و مصلحت عمومی دارند. اگر در محیط بازاری تبعیت از منفعت شخصی موجب می‌شود تا منفعت جامعه نیز تأمین گردد در محیط سیاسی لزوماً چنین موضوعی صادق نیست و تبعیت از منفعت شخصی منجر به تأمین منفعت جمعی نمی‌شود.

سیاست‌مداران و کارگزاران بخش عمومی می‌کوشند تا با ائتلاف، منافع بیش‌تر را برای خود و گروهی کسب کنند که عضو آن هستند و در این جریان مصالح شهروندان و مالیات‌دهندگان نادیده انگاشته می‌شود یا در درجه دوم اولویت به آن می‌پردازند. منافع مالیات‌دهندگان، پراکنده و متفرق است و منافع سیاست‌مداران و نمایندگان متمرکز و مشخص و در فرآیند اداره امور دولتی تحقق منافع گروه اول تضمین چندانی نداشته و تابع منافع گروه دوم است.

صاحب منصبان اداری با افزایش بودجه‌های تخصیصی قدرت بیش‌تری کسب می‌کنند. حقوق‌های بالاتری دریافت می‌دارند، در نتیجه افزایش بودجه در نهایت مصارف و هزینه‌های دولتی را بالا برده و ناکارایی آن را تشدید می‌کند. از سوی دیگر اغلب مؤسسات دولتی در مقابل خدماتی که رایگان تلقی می‌شود، مستقیماً هزینه‌ای دریافت نمی‌کنند، که این امر موجب می‌شود تا انتظارات دیگری از مراجعان داشته باشند.

اساس نظریه‌ی انتخاب عمومی در رفتارهای واقعی کارگزاران دولتی و مدیران بخش عمومی نهفته است و به شدت این تصور را که رفتار سیاست‌مداران معطوف به منفعت جامعه و عموم است مورد تردید قرار می‌دهد. نظریه‌ی انتخاب عمومی ادعاهای صوری را از رفتارهای واقعی متمایز می‌سازد و بر این موضع تأکید می‌ورزد که کارگزاران دولتی با انگیزه‌های حداکثر سازی منافع شخصی (حقوق و مزایا، اعتبار دولتی و قدرت مقام) به کار خود ادامه می‌دهند (Niskamen, 1973).

آنتونی دوزن (A. Downs, 1967) در کتاب معروف خود تحت عنوان «درون بوروکراسی» نظر تعدیل شده‌تری را نسبت به انگیزه‌های کارگزاران بوروکراسی اظهار می‌دارد.

وی معتقد است افراد چه در بخش خصوصی و چه در بخش عمومی، چه در مناصب دولتی و چه در مشاغل خصوصی همواره در پی منافع خود می‌باشند و انگیزه‌ی اصلی آن‌ها منفعت‌طلبی است. از دیدگاه دونز، انگیزه‌هایی چون احساس افتخار و سربلندی در شغل، وفاداری به دولت، و شأن و مرتبت اجتماعی، باعث می‌شود که دولتمردان و کارگزاران بخش دولتی منافع و مصالح عمومی را در عملکردهای خود به صورت گوناگون جلوه‌گر سازند.

جیمز بوخانان (J. Buchanan, 1962). برنده‌ی جایزه‌ی نوبل علوم اقتصادی در ۱۹۶۸ به خاطر نظریاتش در مورد تئوری انتخاب عمومی. با همکاری گوردن تالوک (G. Tullock) نخستین نظریه‌ها در باره‌ی تئوری انتخاب عمومی را مطرح کردند. بوخانان درباره‌ی تئوری انتخاب عمومی چنین اظهار نظر می‌کند:

”نظریه‌ی انتخاب عمومی نظریه‌ای واقع‌گرا و مبتنی بر عقل عملی است؛ این نظریه از شعور عادی سرچشمه می‌گیرد و با ایده‌آل‌ها و آرزوها و رویاها فاصله دارد. نظریه‌ی انتخاب عمومی به مسایل همان‌طور می‌نگرد که رخ می‌دهند و بر آن است که نظریه‌پردازی‌های خود را بر محرک‌های واقعی و هر آن چه که با عقل متعارف قابل فهم و ادراک است استوار سازد. نگرش باشعور عادی و عقل متعارف موضوعی است که تا سال‌های دهه‌ی ۶۰، در دانشگاه‌ها و مؤسسات حرفه‌ای تعیین خط مشی عمومی مورد توجه قرار نمی‌گرفت و نظریات ارایه شده بیش‌تر بر پایه آرمان‌گرایی علمی و دیدگاه‌های «آن‌چه باید باشد» نه «آن‌چه که هست» بوده است. نظریه‌ی انتخاب عمومی، این نگرش خوش‌بینانه و غیر واقعی را کنار نهاده و واقعیات را ملاک طراحی نظریات علمی قرار داده است.»

چهار مشکل عمده در ساختار دولت از دیدگاه نظریه‌ی انتخاب عمومی

نظریه‌ی انتخاب عمومی چهار مشکل عمده را در ارتباط با ساختار دولت مطرح می‌سازد. اول، طبقه‌ی خاصی از مشتریان که همه‌ی افراد جامعه را شامل نمی‌شوند، به مؤسسات دولتی مراجعه می‌کنند و در اغلب موارد سعی دارند تا در حدی غیر منطقی بیش از

دیگران از امکانات بهره گیرند. در واقع می‌توان گفت که کل جامعه هزینه‌ها را می‌پردازد و تنها یک طبقه که مستقیماً هزینه‌ها را پرداخت نمی‌کند، تمایل دارد تا حداکثر بهره ممکن را ببرد. در این مشکل، نظریه‌ی انتخاب عمومی توجه را به این نکته جلب می‌کند که استفاده کنندگان از خدمات دولتی و مشتریان به دنبال حداکثر نمودن سود و منفعت خود هستند و به منافع عمومی توجه چندانی ندارند.

دوم، گردانندگان و کارگزاران بوروکراسی‌های دولتی نیز در پی حداکثر نمودن منافع خویش بوده و سعی دارند از جهات مختلف این منافع را به حداکثر برسانند. در این راه منافع عمومی مورد غفلت قرار می‌گیرد.

مشکل اول و دوم را می‌توان در قالب امتیازجویی (rent-seeking) بیان نمود. بدین معنی که مدیران و مراجعہ کنندگان به مؤسسات دولتی خواهان استفاده از حداکثر امتیازات و مزایای قانونی و حمایت‌های دولتی و بهره‌گیری و برخورداری از اولویت‌های ویژه به هزینه‌ی عامه‌ی مردم (مالیات دهندگان) می‌باشند. سوم، مؤسسات دولتی انگیزه‌ی کافی برای ارائه‌ی خدمات با کیفیت بالا و اثربخشی و کارایی کامل ندارند. در سازمان‌هایی که مدیران و کارکنان همه در پی منافع خویش می‌باشند، منافع مراجعہ کنندگان و مشتریان چندین محل توجه نخواهد بود. و بالاخره چهارم این که سیاستمداران، مؤسسات دولتی را به مأموریت‌هایی می‌گمارند که در آن‌ها اثربخشی و کارایی کم‌تر مدنظر قرار دارد و صرف تحقق هدف کافی به نظر می‌رسد. در چنین فضایی مؤسسه دولتی به صورت سازمانی فاقد کارایی و هزینه ساز در می‌آید که فعالیت‌های آن در نهایت به نفع جامعه نمی‌باشد.

بدین ترتیب نظریه‌ی انتخاب عمومی موضوع منفعت همگانی و مصلحت عامه را مطرح ساخته و بیانگر این هشدار است که ساختار دولت و نحوه‌ی مدیریت آن به تغییرات و تحولات اساسی نیاز دارد و شکل متداول اداره‌ی امور دولتی نمی‌تواند شیوه‌ی مناسب تحقق منافع عامه باشد. در کشورهای مختلف برای غلبه بر این مشکلات که به صورت‌های گوناگون بروز کرده‌اند، راه حل‌هایی ارائه و تجربه شده که آگاهی از آن‌ها می‌تواند مفید و کارساز باشد.

برای مثال خصوصی سازی که قدرت کاذب مدیران دولتی و موقعیت امتیازجویی آنان را سست می‌سازد، یکی از متداول‌ترین راه‌های اصلاحی در دهه‌ی ۹۰ بوده است. طبیعی است که مدیران و سیاست‌مداران در مقابل این حرکت مقاومت‌هایی از خود نشان دهند. ایوان فیگورا^۱ در این باره می‌نویسد: «قدرت عمده‌ی سیاست‌مداران و مدیران دولتی در گرو قدرت اقتصادی مؤسسات تحت پوشش دولت است و خصوصی‌سازی این قدرت را از میان می‌برد. بنابراین آنان تمایلی به تحقق خصوصی سازی ندارند و شاید یکی از دلایل عدم توفیق خصوصی‌سازی و روند کند اجرای آن همین مقاومت‌ها باشد.

البته در مواردی که سیاست‌مداران و صاحب منصبان دولتی اجازه یافته‌اند در مؤسسات و کارخانه‌های دولتی خصوصی شده سهیم شوند، کار خصوصی سازی سرعت بسیار یافته است».

اصطلاحات دولتی بر اساس نظریه‌ی انتخاب عمومی

همان‌گونه که اشاره شد بر اساس پیش فرض‌های نظریه‌ی انتخاب عمومی و برای جلوگیری از پی‌آمدهای ناکارآمدی و ناکارایی نظام دولتی، کشورهای مختلف دنیا دست به یک سلسله اصلاحات زده‌اند. این اصلاحات را می‌توان در چهار دسته اقدامات خلاصه کرد: اول- اصلاح نظام پرداخت‌های دولتی و جهت‌گیری به سوی یک نظام انعطاف‌پذیر، که در آن پرداخت‌ها بر اساس میزان فعالیت‌های انجام شده و رضایت مراجعه‌کنندگان یا مشتریان انجام شود. پرداخت به صاحب منصبان اداری نیز تابع همین رویه بوده و قبل از آن‌که شغل ملاک پرداخت باشد، میزان فعالیت در شغل ملاک پرداخت می‌گردد.

دوم- دومین دسته از اصلاحات را می‌توان تحت عنوان «مدیریت نتایج» نام‌گذاری کرد. در این شیوه‌ی مدیریت، توجه از درون‌دادها به سوی نتایج و پی‌آمدها تغییر می‌کند. حسابداری و بودجه‌بندی به جای آن‌که درون‌دادها را کنترل کند بر کنترل نتایج متمرکز

می‌گردد و مدیران بر اساس نتایج حاصله مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. در این نظام، مدیری که بیش تر خرج کرده، موفق قلمداد نمی‌شود، بل که مدیری که توانسته است به اهداف بیش تری دست یابد، موفق نامیده می‌شود. در این نوع اصلاحات سازمان‌ها به مکانیسمی مجهز می‌شوند که در آن استفاده‌کنندگان از خدمات، هزینه‌ی کامل یا بخشی از هزینه‌ی استفاده از خدمات را پرداخت می‌کنند و بدین وسیله هم بر نتایج فعالیت‌های سازمان اشراف و نظارت بیش تری اعمال می‌کنند و هم کارگزاران سازمان‌های دولتی در می‌یابند که درآمد آن‌ها از پرداخت هزینه توسط مراجعه‌کنندگان و مشتریان و پاسخ‌گویی درست به آن‌ها حاصل می‌شود.

سوم- الگوبرداری از نظام‌های سازمانی بخش خصوصی و ایجاد یک سازمان مرکزی که ضمن داشتن نظارت و نفوذ بر سازمان‌های تحت نظر به آن‌ها قدرت و اختیار کافی برای عملیات مستقل می‌دهد. ایجاد سازمان‌های کوچک و خودکفا موجب افزایش اثربخشی و کارایی سازمان‌ها شده و سازمان مرکزی به جای آن‌که به مدیریت عملیات بپردازد به مدیریت مدیران خواهد پرداخت. ایجاد سازمان‌های کوچک، فضایی رقابتی به وجود می‌آورد و ارزیابی سازمان‌ها را نسبت به هم ساده می‌کند. در چنین شرایطی امکان امتیازجویی مدیران و گسترده شدن بی‌رویه‌ی سازمان کاهش می‌یابد و دیگر نمی‌توان مسؤولیت فقدان کارایی واحدی را به دوش دیگر واحدها گذاشت. شکل جدید این الگو سازمان‌های مجازی (virtual organizations) است که در آن‌ها به کمک نظام‌های ارتباطی و اطلاعاتی سازمان‌های بزرگ در قالب واحدهای مستقل و مجزا به حیات خود ادامه می‌دهند.

چهارم- لغو انحصارات دولتی به منظور فراهم آوردن یک محیط رقابتی سالم برای مشارکت مردم و بخش خصوصی در انجام فعالیت‌های تصدی دولتی و واگذاری امور به بخش خصوصی با امکان جای‌گزینی واحدهایی که نمی‌توانند از عهده‌ی ارائه‌ی خدمات با کیفیت بالا برآیند.

اصلاحات اداری در کشورهای دیگر

۱. نیوزیلند

با تصویب سه قانون، نظام پرداخت در بخش دولتی دگرگون گردیده و حقوق و مزایای کارکنان دولت به طور یکسان توسط سازمان امور استخدامی کشوری تعیین نمی‌شود. در نظامی شبیه به بازار آزاد، حقوق و مزایای کارکنان دولتی با توجه به نوع کار، اهداف و نیازهای مؤسسه و زمینه‌ی کلی پرداخت‌ها در کشور تعیین می‌شود. اگر چه میزان حقوق و مزایا در بخش دولتی با قراردادهای حقوق و دستمزد در بخش خصوصی یکی نیست، ولی حقوق‌ها در این بخش از نرخ دستمزدهای ملی در سطح کشور پیروی می‌کند. نظام روابط کار بر اساس قانون تدوین شده امکان مذاکره و چانه‌زنی برای تعیین حقوق را برای همه‌ی سازمان‌ها فراهم آورده و هر گونه تعیین حقوق و دستمزد یکسان و اجباری به صورت مرکزی منع شده است. در این سیستم پرداخت، مدیران آزادی عمل بیشتری دارند تا با پرداخت بیش‌تر به افرادی کارآمدتر، بهره‌وری سازمان خود را بالا ببرند. سازمان امور استخدامی کشوری از نظام اداری حذف نشده، بل که به صورت سازمانی برای انجام امور بازنشستگی، شکایات اداری و مذاکرات جمعی درآمده است. طی قانون دیگری در سال ۱۹۸۸ دولت نیوزیلند شرایط استخدامی مدیران را نیز تغییر داده و استخدام مدیران عالی برای یک دوره‌ی ۲ تا ۵ ساله بر اساس عقد قرارداد عملی گردیده است. این مدیران از حقوق بازنشستگی و استخدام دائم بهره‌مند نیستند و حقوق و مزایای آنان بستگی به توانایی و عملکردشان در نیل به اهدافی دارد که در قرارداد با وزارتخانه‌ی مربوطه معین شده است. این مدیران، مسؤول مستقیم کامیابی یا شکست سازمان تحت سرپرستی خود می‌باشند.

در سال ۱۹۸۹ برای «مدیریت نتایج» قانونی تحت عنوان «قانون مالیه‌ی عمومی» به تصویب رسیده که در آن کنترل بر ورودی‌ها و منابع مصروفه جای خود را به نظارت بر نتایج و خروجی‌های سیستم داده است. این قانون به مدیران اجازه می‌دهد تا اقلام بودجه‌های مصوب را با آزادی عمل و به‌طور کامل هزینه نمایند، اما در میزان نیل به اهداف نتایج مورد

نظر، نظارت کامل و شدید اعمال می‌شود. در یک نظام مدیریت نتایج، دولت خدمات مورد نیاز خود را طی قراردادی از مؤسسات دولتی خریداری می‌نماید و در این قراردادها نتایج مورد نظر به وضوح و با دقت تعریف شده و مؤسسات موظفند در زمان معین میزان معینی از خدمات را ارائه نمایند و این نتیجه، ملاک توفیق یا عدم توفیق آنان محسوب می‌شود.

نظام بودجه‌بندی از بودجه‌های ثابت نقدی که در موارد مختلف توزیع شده‌اند به بودجه‌های مکتسبه ناشی از فروش خدمات تغییر شکل یافته است. در این بودجه مدیران بر اساس نتایج حاصل از کارشان درآمد کسب می‌کنند و سازمان‌ها را از طریق فروش خدماتشان اداره می‌کنند. پرداخت بهای خدمات به طور مستقیم به وسیله‌ی استفاده‌کنندگان خدمات نوعی عدالت در جامعه ایجاد کرده و زیاده‌روی و اسراف در بهره‌گیری از خدمات و فرآورده‌های دولتی را کاهش می‌دهد. مدیران برای اداری سازمان خود می‌توانند از منابع بانکی و سایر منابع اعتباری استفاده نمایند، اما باید به گونه‌ای عمل کنند که در ارزیابی نتایج کار موفق باشند. مؤسسات موفق‌تری که توانسته باشند با منابع کم‌تر نتایج بیش‌تری ارائه کنند در قراردادهای بعدی از اولویت برخوردارند و قراردادهای بزرگ‌تری با آن‌ها منعقد خواهد شد.

اصلاح ساختاری در سازمان‌های دولتی یکی دیگر از اصلاحات اداری در نیوزیلند به شمار می‌رود. در ساختار جدید موضوع تعیین خط مشی از موضوع اجرا جدا شده و برای تعیین خط مشی از مؤسسات کوچک و برای اجرا از مؤسسات بزرگ عملیاتی استفاده می‌شود. کمیته‌ی استراتژیک دولت به تعیین خط مشی می‌پردازد و کمیته‌ی نظارت بر هزینه‌های دولت، بر چه‌گونه‌ی هزینه‌ها و ارزیابی نتایج کار مؤسسات، کنترل‌های لازم را اعمال می‌کند. این ساختار اجازه می‌دهد تا دولت و سیاست‌مداران از نحوه‌ی کار مؤسسات دولتی به وضوح آگاه شده و ارزیابی‌های درستی به عمل آورند.

در ساختار جدید که تأکید آن بر نتایج حاصل از عملکرد مؤسسات دولتی می‌باشد رقابت بین مؤسسات ایجاد شده و این رقابت منشاء بهره‌وری بیش‌تر، قیمت تمام شده کم‌تر و نتایج به‌تر بوده است.

۲. دانمارک

اگر در تجربه‌ی اصلاح طلبانه‌ی نیوزیلند با اصلاحات فراوان و اساسی رویه‌رو بودیم در دانمارک اصلاحات محدود و تغییرات جزئی بوده است. اما همین تغییرات محدود موجب شده تا روح بخش خصوصی در کالبد سازمان‌های دولتی دمیده شود و برنامه‌های خصوصی‌سازی، مقررات زدایی، نوگرایی و بوروکراسی زدایی آغاز شوند.

در سال ۱۹۸۲ دولت اصلاحاتی را در زمینه‌ی خصوصی‌سازی و سپردن برخی امور به بخش خصوصی آغاز کرد که با مخالفت شدید اتحادیه‌های بزرگ کارگری رویه‌رو شد و موفقیتی کسب نکرد. کارکنان دولت همگی از بازنشستگی برخوردارند. حقوق‌های یک‌سان و استاندارد در بخش دولتی پرداخت می‌شود و سیستم شکایات حامی کارکنان دولت است. هم‌چنین نظام پرداخت‌های دولتی براساس شایستگی طراحی گردیده است.

در زمینه‌ی پرداخت هزینه‌های خدمات توسط استفاده‌کنندگان از خدمات، گام‌های بزرگی برداشته شده و مؤسسات دولتی می‌توانند برای ترمیم بودجه‌ی خود از این منابع بهره‌برداری کنند. این رویه موجب شده تا از فشار سازمان‌های دولتی بر منابع مالی دولت کاسته شود و سازمان‌ها بکوشند تا منابع و مصارف خود را متعادل سازند. اگر چه این کاهش فشار امر مثبتی به شمار می‌آید اما انحصاری بودن اغلب خدمات دولتی باعث شده تا به ارباب رجوع و استفاده‌کنندگان از خدمات اجحاف‌هایی بشود و هزینه‌هایی به آنان تحمیل شود که منصفانه نباشد. این مسأله موبد آن است که اگر اصلاحات به طور جزئی انجام شود و کل نظام دگرگون نگردد، اهداف اصلاحی تحقق نخواهد یافت.

در دانمارک جداساختن سازمان‌های متولی تعیین خط مشی و سازمان‌های اجرایی نیز با مشکلاتی همراه بوده است که ناشی از سیستم سیاسی حاکم بر کشور می‌باشد. در سال ۱۹۸۲ کمیته‌ی هم‌آهنگی برای تخصیص بودجه به طور متمرکز تشکیل گردید اما به علت فشارهایی که از سوی وزارت خانه‌ها به عمل آمد این کمیته موفقیت چندانی کسب نکرد و به جای آن که بتواند مصارف و هزینه‌ها را محدود کند به صورت رابطی بین مؤسسات دولتی درآمد.

برای جلوگیری از رشد مصرف و افزایش بودجه‌های درخواستی، به مناطق اجازه داده

شده است تا با آزادی عمل کامل برای نیل به اهداف و نتایج مورد انتظار خود اقدام کنند. این رویه در اصلاحات اداری دانمارک به ایجاد شهر یا منطقه‌ای آزاد منجر شد که در آن شهرها و مناطق تلاش‌های خود را برای حل مسایل و مشکلاتی که خاص خود آنهاست به کار می‌گیرند و مشکلات و راه‌حل آنها از طریق ادارات مرکزی تعیین نمی‌شوند. اعطای آزادی عمل به مناطق حرکت‌هایی را در جهت بهبود کیفیت کارها، کاهش گرایش به امتیاز جویی و توجه به رضایت مراجعه‌کننده موجب گردیده که از جنبه‌های مثبت اصلاحات در دانمارک به شمار می‌رود.

۳. استرالیا

با اجرای قوانین اصلاحی در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۶ به مدیران برای استخدام و اخراج کارکنان آزادی عمل بیشتری داده شد و پرداخت‌های دولتی تابع تقاضای بازار کار گردید. کاهش ۱۰ درصدی نیروی انسانی در بخش دولتی موجب کوتاه شدن سلسله مراتب در سازمان‌های دولتی شد. از نظر سیستم حقوق و دستمزد، استرالیا هنوز از شیوه‌ای تقریباً متمرکز تبعیت می‌کند.

بودجه‌بندی در استرالیا از صورت سنتی خارج شده و به صورت یک بودجه‌ی کلی با تعیین دقیق نتایج به واحدها اعلام می‌گردد. در بودجه‌های تخصیصی محدودیت‌های شدیدی برای هزینه‌های مدیریتی و پرسنلی وجود دارد اما برای نیل به نتایج، مدیران در هزینه کردن اعتبارات آزادی کامل دارند. کنترل بر اساس مواد هزینه منسوخ شده و مدیران می‌توانند مواد مربوطه را جابه‌جا کرده و در زمان‌هایی که لازم می‌دانند از آنها استفاده کنند. با معرفی بودجه‌بندی چند برنامه‌ای، که مجموعه‌ای از برنامه‌های مرتبط را در بردارد، از پراکندگی برنامه‌ها که هر وزارت‌خانه عهده‌دار یک برنامه خاص بدون ارتباط با دیگر وزارت‌خانه‌ها باشد، جلوگیری شده و نوعی انسجام در برنامه‌ها ایجاد شده است. از سوی دیگر با اعمال کاهش ۱/۲۵ درصدی در بودجه‌ها، کارآیی مدیریت‌ها افزایش یافته و مدیرانی که بتوانند از این حد بیش‌تر صرفه‌جویی نمایند می‌توانند از بودجه‌ی حاصله برای پاداش بهره‌وری کارکنان

استفاده کنند.

جدایی سازمان‌های تعیین کننده خط مشی از سازمان‌های مجری شبیه نیوزیلند انجام گرفته و مؤسسات در ارتباط با یک‌دیگر به شکل مشتری و فروشنده عمل می‌کنند. هر واحد که از خدمات واحد دیگر استفاده کند هزینه‌ی خدمات را مستقیماً به آن واحد می‌پردازد و این امر شرایطی رقابتی را میان سازمان‌ها ایجاد کرده و به واحدهای بخش خصوصی امکان رقابت با واحدهای دولتی را می‌دهد. این شیوه افزایش کارایی واحدهای بخش دولتی و امکان ارزیابی آن‌ها را به طور عینی به دنبال داشته است.

پرداخت هزینه به وسیله‌ی استفاده‌کنندگان خدمات، به اغلب زمینه‌ها حتی به زمینه‌های رفاهی نیز تسری یافته است. اصلاحات در آموزش عالی، دانشگاه‌ها را در رقابت با یک‌دیگر و با مؤسسات آموزش عالی خصوصی قرار داده و دانشجویان موظفند بخشی از درآمدهای آینده‌ی خود را برای جبران خدمات آموزشی به دانشگاه‌ها پرداخت کنند. در زمینه‌ی خدمات بهداشتی نیز روش‌های پرداخت هزینه به وسیله‌ی استفاده‌کنندگان گسترش یافته است.

رقابت در سازمان‌های بخش تصدی که به خدمات بازرگانی و تولیدی اشتغال دارند، افزایش یافته و با بهره‌گیری از ساز و کارهای خصوصی سازی، آزادسازی، مقررات زدایی و انجام امور به وسیله‌ی واحدهای خصوصی از طریق عقد قرارداد، کوشش شده تا جو رقابتی در سازمان‌های دولتی به وجود آید. در هر حال، این اقدامات تا جایی پیش رفته است که هویت سازمان‌های دولتی هم‌چنان حفظ گردد.

۴. سوئد

اصلاحات در سوئد از جهت کیفیت بین نیوزیلند و دانمارک قرار دارد. دولت کوشیده است تا فضایی رقابتی را برای خدمات دولتی ایجاد کند و با حذف کردن مقررات زائد امکان رقابت بین سازمان‌های دولتی و خصوصی را افزایش دهد.

از جهت نظام پرداخت، تلاش‌ها در جهت ایجاد رابطه بین حقوق و دستمزد و بهره‌وری

کارکنان بوده است. با قبول یک نظام پرداخت غیرمتمرکز، واحدها در مناطق مختلف و با توجه به نوع و شرایط کار می‌توانند نرخ‌های مختلفی را برای حقوق کارکنانشان در نظر بگیرند. برنامه‌هایی نیز برای جلب مشارکت کارکنان و ایجاد انگیزه کاری و رضایت شغلی آنان طراحی و اجرا شده که در افزایش بهره‌وری مؤثر بوده است.

سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی‌ها بر اساس یک نظام غیرمتمرکز به حکومت‌های محلی و شهرداری‌ها واگذار شده و مشتری‌گرایی محور اصلی در ساختار دهی مجدد نظام دولتی بوده است. دادن اختیارات به واحدهای محلی در بودجه‌بندی نیز لحاظ شده است و بودجه‌ها به صورت کلی و سه ساله در اختیار سازمان‌ها قرار می‌گیرد و آن‌ها می‌توانند بودجه‌ی خود را در زمینه‌های گوناگون هزینه کنند. بسیاری از سازمان‌های محلی با عقد قرارداد، فعالیت‌های خود را به بخش خصوصی واگذار کرده‌اند و در سال ۱۹۹۱، ۱۵ درصد فعالیت‌های دولتی به این طریق واگذار شده است. نظام پرداخت هزینه به وسیله‌ی استفاده‌کنندگان از خدمات، برای کلیه‌ی امور به استثنای امور رفاهی اجرا شده و ساختاردهی سازمان‌های دولتی که به امر تصدی مشغولند از جمله شرکت‌های تولیدی و بازرگانی دولتی به گونه‌ای است که می‌توانند کلیه‌ی هزینه‌های خود را از طریق فروش کالاها و خدماتشان تأمین کنند. یکی از اساسی‌ترین زمینه‌های اصلاحی در ساختار دولتی سوئد عدم تمرکز و تفویض اختیار به واحدهای دولتی در حکومت‌های محلی و استانی است. دولت مرکزی از تدوین و ابلاغ قوانین جزئی و تفصیلی به واحدهای استانی خودداری کرده و آنان را در انجام امور آزاد گذارده و تنها ستاده‌ها و نتایج در ارائه‌ی خدمات مدنظر قرار گرفته است. سازمان‌های محلی که پیش‌تر به طور متفرق و در قالب نظام وزارت‌خانه‌ای در استان‌ها پراکنده شده بودند، اکنون به صورت سازمان‌های منسجم که مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط به هم را انجام می‌دهند، سازمان‌دهی شده و بهره‌وری نظام دولتی را افزایش داده‌اند و امکان اجرای برنامه‌های توسعه را با سهولت بیشتر فراهم آورده‌اند. با لغو انحصارات دولتی و دادن حق انتخاب بیشتر به شهروندان به منظور مراجعه به سازمان‌های خدماتی مانند بیمارستان‌ها و مدارس مختلف، رقابت بین سازمان‌ها تقویت شده است. در بخش خصوصی نیز با قوانین مختلف امکان رقابت

بین سازمان‌ها فراهم آمده است. دولت علاقه‌مند است تا با رقابتی کردن واحدهای دولتی بهره‌وری آن‌ها را افزایش دهد اما گرایش به سوی کاهش مسؤولیت‌های دولت در قبال شهروندان وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در آغاز مقاله اشاره شد بر اساس نظریه‌ی انتخاب عمومی سیاست‌مداران، کارگزاران بخش دولتی و مدیران بانگیزه‌ی نفع شخصی در مشاغل خود رفتار کرده و منافع خود را بر منافع و مصالح شهروندان مقدم می‌دارند. امتیازجویی و استفاده‌ی شخصی از امکانات و منابع سازمانی و توسعه‌ی روزافزون پرسنلی از جمله عوارضی است که در ساختارهای بوروکراتیک دولتی مشاهده می‌شود و دولت‌ها را به فکر چاره‌جویی انداخته است. اصلاحات انجام شده در چهار کشور مورد مطالعه نشان‌گر آن است که با سازمان‌دهی مجدد ساختارهای دولتی و نظام‌های پرداخت و ایجاد فضای رقابتی، خصوصی‌سازی و عدم تمرکز می‌توان از عوارض پیش‌بینی شده در نظریه‌ی انتخاب عمومی جلوگیری کرد و مدیران و کارگزاران دولتی را در شرایطی قرار داد که منافع عمومی را به اجبار حفظ کنند. مشکلاتی که چهار کشور مورد مطالعه نشان داده‌اند و راه‌حلهایی که برای رفع مشکلات به کار گرفته‌اند منحصر به آن‌ها نبوده و تحقیقات اوزبورن و گیبلا حاکایت از آن دارد که در آمریکا و انگلیس نیز همین وضعیت وجود داشته است و حرکت به سوی خصوصی‌سازی، لغو انحصار و مقررات زدایی حرکتی است که می‌توان آن را جهانی قلمداد کرد و منحصر به یک کشور و یک جامعه ندانست.

منابع و مأخذ

Buchanan , J.M. 8 Tullock,G. *The Calculus of Consent...* Ann Arbor: University of Michigan Press , 1962.

Downs , A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown , 1967.

Figura, Iran *Economic Transformation and Public Choice Theoty*.

Located at: [http://progwko.savba.sk/44519972 eng. htm](http://progwko.savba.sk/44519972_eng.htm)

Hardin , R. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

Niskanen , W.A. *Bureaucracy: Servant or Master*.

London: Institute of Economic Affairs, 1973.

Osborne , D and Gaebler , T. *Reinventing Government*.

MA: Addison Wesley , 1992.

Schwartz, H. Public Choice theory and Public Choices ..., *Administration & Society* , 26:1, May 1994.

Starr, p. "The Meaning of Privatization" located at: <http://magnolia.net/~eonf/sd/pub-choice.htm/>



شروېشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی