

مدیریت در دولت و حاکمیت با مدیریت

نوشته هنری مینتزبرگ*

ترجمه محمود آقااحسینعلی شیرازی

چکیده

پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، نظام سرمایه‌داری غرب احساس پیروزی کرد. این رویداد باعث شد که غرب به رهبری امریکا و انگلستان با شتاب بیشتری در راه لغو مالکیت‌های دولتی و توسعه مالکیت‌های خصوصی قدم بردارند و بسیاری از کشورها از آن تبعیت کنند. فراگیر شدن این تفکر، هنری مینتزبرگ را مصمم 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 شرط پیروزی و تداوم یک نظام فکری می‌داند. در همین راستا، افراد جامعه نیز به چهار گروه مشتری، ارباب رجوع، شهروند و تبعه تقسیم شده‌اند که براساس پنج الگوی اداره دولت از خدمات بهره می‌گیرند و در خدمت آن هستند. در بین پنج الگوی ماشینی، شبکه‌ای، 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 قضاوت را برمی‌شمارد و در پایان نتیجه می‌گیرد که بی‌توجهی به این چهار نوع مالکیت، سقوط نظام فکری سرمایه‌داری را به دنبال دارد و پیروزی این نظام در گرو تعادل و توازن بین آنهاست.

مقدمه

براستی خطرناک‌اند، زیرا خود نتیجه‌گیری اشتباه است. به نظر من، ما غربیها 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.

وقتی رژیم‌های کمونیست اروپای شرقی سقوط کرد، غرب شروع کرد به این نتیجه‌گیری که سرمایه‌داری پیروز شده است. این مطلب به قدری مسلم پنداشته می‌شد که غرب به نتایج آن توجه نکرد. این نتایج بسیار منفی و

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

پیروزی توازن

فراسوی دولتی و خصوصی

اصولا " سرمایه‌داری نبود که پیروز شد، توازن بود که پیروز شد. در غرب، ما در جوامع دارای توازنی 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 میلتن فریدمن از دانشگاه شیکاگو که شیفته مقایسه "شرکت آزاد" با "سوسیالیسم براننده" است موافقم. در جامعه دموکراتیک، خود این مطلب که مؤسسه‌ای مستقل از مردمی که آن را تأسیس کرده‌اند، می‌تواند آزاد باشد، اندیشه‌ای ویرانگر به شمار می‌آید. وقتی شرکتها واقعا "آزاد باشند، مردم آزاد نیستند.

در واقع در جامعه ما برای انواع گوناگون سازمانها و برای همکاریهای گوناگونی که آنها در زمینه‌هایی چون پژوهش، آموزش و بهداشت دارند، نقشی هست. سرمایه‌داری متکی بر واحدهای دارای مالکیت خصوصی مسلمان 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؟

تا جایی که همه یادشان می‌آید، تخصیص 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 موقعی 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.

مسلمانان سازمانهایی با مالکیت خصوصی وجود دارند که یا توسط افراد اداره می‌شوند و یا به شکل شرکتهای سهامی و سازمانهایی با مالکیت عمومی تشکیل شده‌اند که درحقیقت باید دولتی نامیده شوند، زیرا دولت در آنها به نمایندگی از سوی عموم مردم فعالیت می‌کند. ما به‌عنوان یک شهروند همان قدر بر سازمانهای عمومی کنترل مستقیم نداریم که به عنوان یک مشتری (یا سهامدار کوچک) بر سازمانهای خصوصی فاقد کنترل هستیم. اما دو 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 خرده‌فروشی زنجیره‌ای) و یا به وسیله کارکنانشان (مانند بعضی شرکتهای تجاری چون آویس) 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

مایلم به آن اعتراض کنم. اگر می‌خواهیم دولت را به خوبی اداره کنیم، باید چگونگی مدیریت اداره را بیاموزیم.

مشتری، ارباب رجوع، شهروند، و تبعه

الگور معاون رییس جمهور امریکا در ابتدای خدمت خود گفت "ما مشتریانی داریم که همان مردم امریکا 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 ژاپنی‌ها یک دو چیز را یاد بگیریم، نگاهی بیفکنیم. بزرگترین شرکتهای آمریکایی یعنی تولیدکنندگان اتومبیل، با مشتریهایشان خوب رفتار نکردند و تا مدتها 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 تیوپ خمیر دندان را بزرگتر کرد و سپس مسواکهایی با سر درازتر به بازار فرستاد!

تجارت دست‌اندرکار فروش هرچه بیشتر، می‌تواند به عنوان یک بازوی کنترل شده قوی به وسیله نیروهای عرضه و تقاضا تلقی 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 محافظی وجود دارد. اما خرید محتاطانه کالا^(۱) برای خدمات درمانی و سایر خدمات تخصصی پیچیده، فلسفه‌ای خطرناک است. بی‌تردید فروشنده‌ها از خریدارها که به دست آوردن اطلاعات برایشان دشوار است، بیشتر اطلاعات دارند. به عبارت دیگر مدل مالکیت خصوصی، بیش از آنچه در یک بازار انتخاب خوب برای مشتریها 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 غیرکسبی (NBO) و غیرتعاونی (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 هم‌اند. برای مثال، از نقطه نظر ساختار، هم سازمانهای خصوصی و هم سازمانهای دولتی به شدت و مستقیماً زیر کنترل سلسله مراتبهایی اداره می‌شوند که یکی از سوی مالکان و دیگری از سوی مقامهای دولتی اعمال می‌شود، بنابراین باید آن خط مستقیم را تا کرد. آنچه خط مستقیم به نظر می‌آید درحقیقت شبیه نعل اسب است.

در این شکل نعل اسب مانند، جهش بین مالکیت دولتی و خصوصی بسیار راحت‌تر از انتقال به مالکیت تعاونی یا غیرانتفاعی است. به همین دلیل است که توجه ما تا این حد به ملی‌سازی 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

برخورداریم. به عنوان مشتریان دولت خدمات مستقیم را آزادانه دریافت می‌کنیم. شهروندان ساختار زیربنایی عمومی که دولت فراهم می‌کند غیرمستقیم تر بهره می‌برند. ولی یک تفاوت مهم بین فعالیتهای مشتری‌گرای دولت و فعالیتهای شهروندگرای آن وجود دارد: فراوانی وقوع. فعالیتهای بخش دولتی را به دقت مرور کنید - مثلاً "بروید سرخ یک دفتر تلفن دولتی - و چیزی پیدا نخواهید کرد که در گروه مشتری صرف بگنجد. (و بعضی از آنهایی که با گروه مطابقت دارد ناموفق است، مثل بلیط بخت آزمایی. آیا ما واقعا" می‌خواهیم دولت مثل شرکت تولید خمیردندان، فروشنده کالا باشد؟، آیا حقیقتاً" بیماری دولت ریشه در این ندارد که بیش از حد لازم شبیه کاسبی و تجارت شده است؟). برعکس، در گروه شهروندی، می‌توانید فعالیتهای زیادی به شکل کارهای زیربنایی عمومی بیابید: زیر ساختار اجتماعی (مثل موزه‌ها)، فیزیکی (مثل جاده‌ها، بندرها)، اقتصادی (مثل سیاست پولی)، میانجی‌گری (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 بیشتر یک سویه است. به تعبیر جان اف. کندی، برای ما به عنوان یک تبعه این پرسش پیش می‌آید که برای احترام به کنترل‌های دولتی باید برای دولت خود چه کنیم. برعکس، به عنوان ارباب رجوع که خدمات تخصصی دریافت می‌کند، سؤال ما این است که دولت به ما چه می‌دهد. آن کتاب راهنمای تلفن دولت تمام انواع فعالیتهای مربوط به گروه تبعه را آشکار می‌کند: نظامی، انتظامی، نهادهای قانونی و زندانها ولی جالب‌تر از آن خدمات تخصصی است که دولت مستقیم یا غیرمستقیم با بودجه‌های عمومی عرضه می‌کند: تمام خدمات درمانی در بعضی کشورها و مقداری خدمات درمانی در بعضی کشورهای دیگر، بخش بزرگی از آموزش و پرورش و

من فقط مشتری دولت نیستم. انتظار من چیزی بیش از خرید و فروش و چیزی کمتر از تشویق به مصرف است. وقتی از دولت خدمتی تخصصی مانند آموزش و پرورش دریافت می‌کنم، عنوان ارباب رجوع برای نقش من مناسبتر به نظر می‌رسد. جنرال موتورز به مشتریهایش اتومبیل می‌فروشد. ارنست و یانگ به ارباب رجوع خدمات حسابرسی می‌دهد. درحقیقت 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 یا حتی ارباب رجوع فراتر می‌رود. اغلب خدماتی که دولت ارائه می‌دهد، از جمله بزرگراهها، تأمین اجتماعی و سیاست اقتصادی، دربرگیرنده دادوستد پیچیده بین رقبای است. تام پیتز این نکته را در داستانی درباره گرفتن پروانه ساختمانی برای بزرگتر کردن خانه‌اش بخوبی نقل می‌کند. او در یکی از خبرنگارهای خود گفت، من در شهرداری تشریفات 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 تعهداتی هم دارم. البته بریتانیایی‌ها مقام رسمی را تابع سلطنت می‌دانند - که عقب‌گرد به روزهایی است که افراد بیشتر اقتدار بر زندگی به قول توماس هابس "نکبت، ظالمانه و کوتاه" خود را فدای حمایت از دولت می‌کردند. اما انگلیسی یا غیرانگلیسی هر یک از ما به طریقی تابع دولت خود باقی می‌ماند؛ یا 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، یا حداقل به افسانه‌های متداول آن نگاهی بیندازیم.

بحث مدیریت بسیار گسترده است. آلبرت شاپیرو 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 مبنای 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 واگذار 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: "اجازه 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 عوض کرد.

خدمات دیگری مثل هواشناسی در کشورهای دیگر.

البته، تمام فعالیت‌های دولت دقیقاً در یکی از چهار گروه قرار نمی‌گیرد. برای مثال پارک‌های ملی ارائه‌کننده خدمات مشتری (برای گردشگرها) و خدمات تخصصی ارباب رجوع (برای گردشگرهای مستأصل در کوه) است. پارکها نیز بخشی 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 برچسب صرفاً نه برای دسته‌بندی، که برای درک بیشتر مقاصد گوناگون 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 حوزه‌ای 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. تطبیق بین خواسته‌های متفاوت فعالیتهای شهروندی و لزوم به کارگیری اختیارات در فعالیتهای تبعه‌ای، وظایف خاصی برای دولت تعیین می‌کند.

رابطه 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 خصوصی، می‌توانند خدمات بهتری ارائه دهند، اگرچه با

به نظر من این فرضیه‌ها در مقابل آنچه اکثر سازمانهای دولتی می‌کنند و نحوه‌ای 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 وزارتخانه شناخته نمی‌شود تا چه رسد با یک سازمان. البته فعالیتهایی در بخش دولتی هست که در راستای افقی کمابیش از یکدیگر تفکیک می‌شوند، مثل خدمات پلیس و یا زندان. ولی آیا می‌توان آنها را در راستای عمودی از فرآیند 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 پرسروصدای سه زندانی حتی یکی از نگهبانان را نیز اخراج نکرد. او هنگام ترک پست خود در جمع روزنامه‌نگاران اعتراض کرد که بعد از "مستقل" شدن زندان کنترل سیاسی بیشتری روی سازمان زندان بوده است.

چند سیاستمدار آماده دست کشیدن از کنترل تعدادی از سیاستهای خود هستند؟ و امروز چند سیاست دولت را می‌توان به جای ساختن آنها در فرایندی تکراری که هم سیاست و هم مدیریت دربرگیرد، به سادگی در جایی برنامه‌ریزی 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 برنامه‌ریزی شرکت - می‌توان تفکیک کرد

افسانه کهنه دیگری است که باید به آرامی نابود شود. بعد نوبت افسانه دیگری به نام اندازه‌گیری است؛ ایدئولوژیی که نهضت مدیریت آن را با شوری اعتقادی پذیرفته است. اثر آن بر دولت چیست؟ مسلماً همه چیز باید اندازه‌گیری شود، بویژه هزینه‌ها. اما چه مقدار از سود واقعی فعالیتهای دولتی تن به چنین اندازه‌گیری می‌سپارد؟ بعضی از خدمات مستقیم و نسبتاً ساده - بویژه در سطح شهری - مثل جمع‌آوری زباله در اندازه‌گیری می‌گنجند. اما بقیه چه می‌شوند؟ سیستم مشهور طرح، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی رابرت مک‌نامارا در دولت فدرال امریکا به دلیل زیر، شکست خورد: اندازه‌گیری اغلب هدف را از دست می‌داد و گاهی تحریفهای بدی به وجود می‌آورد. (شمارش افراد در ویتنام را به یاد می‌آورید؟) چند بار باید به این نقطه برگردیم تا سرانجام از آن منصرف شویم؟ بسیاری از فعالیتهای دقیقاً به علت مسائل ناشی از اندازه‌گیری، در بخش عمومی هستند: اگر همه چیز آن قدر روشن و هر سودی به راحتی قابل استناد بود، این فعالیتهای 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^(۳) ده بیمار را عمل کرد. دو بیمار مردند. از هشت بیماری که زنده ماندند، بیماری که در سالها پیش سرطان داشت، بیماریش عود کرد. پیوند در یک بیمار دیگر ناموفق از "درآمد و 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 ایمنی‌شناس 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.

از دومی است.) بعضی از مدلها قدیمی تر و بعضی جدیدتر هستند. بعضی مدلها به رغم عمومیت داشتن، کمتر استفاده می‌شوند و بعضی دیگر به رغم 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 صدق می‌کند. هر اداره‌ای افراد و فعالیتهای خود را کنترل می‌کند و خود اداره هم توسط دستگاه دولتی مرکزی کنترل می‌شود. در نتیجه دولت به صورت یک تصویر سه‌بعدی درمی‌آید: یک قسمت را بررسی کنید، مثل بقیه 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 لیندال در دهه ۱۹۳۰ متداول شد. شعار آن می‌تواند کنترل، کنترل، کنترل باشد. درحقیقت اصطلاح بوروکرات برای مامور دولت^(۷) 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 پایداری سیاست و اعتبار اجرا را نوید می‌داد. اما فاقد انعطاف‌پذیری و قدرت پاسخگویی به ابتکار فردی بود، و به همین دلیل دیگر مورد توجه نیست. اما مدل ماشین 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، کنشی - واکنشی 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

جعبه 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 عهده‌اش بر نمی‌آید. بنابراین وقتی به مدیریت میدان داده می‌شود، همه را دیوانه می‌کند و در این روند هیچکس بیشتر از "مشری" دیوانه نمی‌شود.

و در آخر افسانه «مدیر متخصص می‌تواند همه چیز را حل و فصل کند» است. "به افراد آموزش دیده مسئولیت بدهید، و همه چیز درست خواهد شد." ما چنان شیفته 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^(۴) هدیه توخالی رؤسایی 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 غافل‌اند. چنین موقعیتی سبب بدبینی می‌شود و مدیران از ترس اینکه اعداد کامل و دقیق نباشند، مجدداً سازماندهی 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 مخدوش می‌شود، مانند بسیاری از سیستم‌های مدارس عمومی که عملاً "توسط قدرت مدیریت سلسله مراتبی برای اداره فعالیتهای کلاسی نبود شده‌اند بدون اینکه چیزی برای دادن داشته باشند.

مدلهای اداره دولت

پس دولت چگونه باید اداره شود؟ پنج مدل را بررسی می‌کنیم. هر یک از این مدلها با سازماندهی کنترل دولت یا ساختار روبنایی^(۵)، و فعالیت ادارات، یا ساختار جزئی^(۶) مشخص می‌شوند. (برای مثال سازمان بودجه بخشی از اولی، و سازمان حفظ محیط زیست مثالی

مسئولیت‌های 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 الگویی دست می‌یابید 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 جزء (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، قرارداد ببندد، 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.

شعار 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 منفرد 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 اندازه‌گیری 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 ایده‌آل است. کل نظام به «پیشه‌هایی»^(۸) تقسیم و مسئولیت اجرایی آن به عهده مدیرانی کارآمد واگذار 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 الزاماً خیلی مؤثر نیست.

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

تکنوکراتیک. این الگو ساختارهای جزء مختلف را در نظر می‌گیرد: بیشتر تبلیغی، تساوی خواه، و نیرودار، و کمتر ماشینی و بازهم 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 رقابت 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 ایثار مانع اثر منفی بوروکراسی 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- راهنمایی. راهنمایی به وسیله اصول 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.
- شعار الگوی قانونی انتخاب کن، اجتماعی شو و قضاوت کن است. ولی کلید تمام اینها ایثار 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

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 را در فرانسه زندگی می‌کند، شاهدیم که این نگرشهای منفی همه‌گیر شده و برای هیچیک از ما فایده‌ای ندارد.

■ **بخش خصوصی می‌تواند از دولت یاد بگیرد، همان قدر 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، شرط بندیهای گوناگون و فشارهای شدید سیاسی. با این حال مشکلات آنها در بخش خصوصی نیز رو به فزونی 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 بهره می‌برند.

تعاونیها از راههای زیرکانه و پیچیده‌ای با مؤسسات پراکنده سروکار دارند، همین طور با انواع مختلف مشتریان و سازمان غیرانتفاعی که در آن می‌توانیم درک غرب 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 بهره ببریم.

■ **ما دولت مفتخر و پر قدرت نیاز داریم، نه دولت سست و بی‌قدرت.** یورش به دولت همان یورش 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

همان طور که ژاپنی‌ها 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 معتقدم 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 اثرهایی که ارزشهای شغلی 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 همان قدر 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 ارائه مستقیم 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

باشند. تجارت احتمالا" هرگز مانند امروز نفوذپذیر نبوده است. در ایالات متحد آمریکا از میان انجمن‌های سیاسی و فعالیت‌های نفوذپذیران، خواسته‌های حقوقی (نه فقط خواسته‌های تجاری) فشار زیادی بر سیستم سیاسی وارد کرده و اثرهای منحصر و جداگانه را کاهش داده‌اند. 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 سلطه‌جویانه، 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 کنجکاو کنیم، آیا نباید 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، بویژه وقتی آنها در دسته‌های کوچکی متمرکز هستند که می‌توانند اثر سیاسی زیادی اعمال کنند؟ الگوهای دیگر مالکیت را می‌توان در بسیاری از روزنامه‌های معتبر یافت. برای مثال غیرانتفاعی مربوط به گاردین در انگلستان و مالکیت تعاونی چندگانه (روزنامه‌نگاران و خوانندگان، همراه با بعضی مؤسسات) مربوط به لوموند در فرانسه. حال اجازه دهید فراموش نکنیم که هدف از دموکراسی، آزادی افراد است نه آزادی مؤسسات. به طور اختصار ما در حال حاضر بهتر است پیش از اینکه سرمایه‌داری واقعا" پیروز شود با دقت به توازن جامعه توجه کنیم. □

سیاست‌های اقتصادی - برای آنکه آنها را محافظت کند - بی‌ارزش هستند.

ایجاد مشاغل متعدد سیاسی امروز به طور طبیعی در روند سیاسی ایالات متحد 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، از این اعتقاد غلط ریشه می‌گیرد که آنها اگر چیزی را اداره می‌کنند می‌توانند هر چیز را اداره کنند. (اگرچه بسیاری از افراد سیاسی فقط تعداد محدودی از مشاوران حقوقی و کمبک‌های تحقیقاتی را مدیریت کرده‌اند).

اگر مشاغل سیاسی تا این حد عالی هستند، چرا در ارتش 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 "شما نمی‌توانید به این وسیله ارتش را پیش ببرید مجبورید افراد مجرب را به کار گمارید" چرا بین تشکیلات بازرگانی، آموزشی 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 کلاه در شکل‌های تقریباً مشابه هم نشان داده شده است.

(3). National Health Service

(5). Superstructure

(7). Bureaucrat

(9). Governing Management

(4). Empowerment

(6). Microstructure

(8). Business