

دولت مدیریتی و مدیریت دولتی

نوشتۀ دکتر سید مهدی الوانی

چکیده

الزامها و ضرورت‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی در عصر حاضر موجب پیدایش 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 جو شدن، و توجه به کارآیی 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 ایفای نقش مدیریتی پرداخته است. دولت نظارت کننده، دولت ارزیابی کننده و دولت کوچک و کارآمد بیانگر 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 توصیف مختصر الگوهای مختلف مدیریت گرای، به نحوه تحقق دولت مدیریتی و تکنهای آن اشاره شده است.

مقدمه

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

از صحنه خارج شدن دولت رفاه و مطرح شدن دولت مدیریتی فرایندی 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.

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 فراوانی 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 بالاخره دولت محوری (Skeletion State) از زمره این نامهاست. در تمامی این عناوین و اسامی

جدول شماره ۱. گذار از دولت رفاه به دولت مدیریتی

■ 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 با 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 ای رقابتی تمام کسانی را که توانایی و امکان تولید و ارائه خدمات 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 کاهد 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 متمایل می شود. در این حالت، به نیازها و انتظارات گوناگون به نحو مطلوبتری پاسخ داده می شود و اثربخشی دولت افزایش می یابد. تنوع، میزان انعطاف پذیری دولت را بالا می برد و از خشکی و سختی برخوردهای آن می کاهد.

■ دولت از اشاعه فرهنگ وابسته سازی و قیم مردم بودن روی می گرداند و فرهنگ اتکای به خویش، اعتماد به نفس و مستقل بودن را ترویج می کند. مردمان مستقل و متکی به خویش سربار دولت نیستند بلکه در ایفای وظایف عمومی یاور دولت و مددکار آن هستند.

■ دولت به جای آنکه با استفاده از زبان فن سالاران رمزی و با کنایه سخن گوید و خارج از دایره درک عامه گفتگو کند با زبانی ساده و پیامهای روشن و شفاف مقاصد 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 نافذ بودن دولت فراهم می آید و با حداقل هزینه حداکثر نتیجه به دست می آید.

شیوه های سنتی مدیریت دولتی (Public Administration) متفاوت خواهد بود و مدیریت گرایی (Managerialism) یا مدیریت دولتی جدید جایگزین طریق قدیمی خواهد شد.

به عبارت دیگر، مدیریت دولتی که طریق اداره در دولت رفاه بود جای خود را به مدیریت گرایی می دهد که شیوه اداره امور در دولت مدیریتی و شکل دهنده به آن است. در مدیریت گرایی، نقشها، مشاغل، ارزشها، نحوه اداره امور، ارزیابیها، تشکیلات و آموزش به صورت دیگری

بدین ترتیب دولت مدیریتی با ساختاری جدید و وظایفی متفاوت با قبل و شیوه های نو که از انعطاف پذیری، قانون زدایی، بازار مداری، فرهنگ اتکای به خویش شهروندان، دادن حق انتخاب به مردم، انحصار زدایی، رقابتی کردن خدمات دولتی، و تنوع و گوناگونی خبر می دهد، چهره جدیدی از دولت را ترسیم می کند که با دولت رفاه و قیم کاملاً متفاوت است.

در دولت مدیریتی، به ناچار سازوکار مدیریت نیز با

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

مدیریت گرایشی به کالبد دولت مدیریتی روح می‌دمد و موجودیت آن را اعلام می‌دارد. در ساختارهای سازمانی به کمک مدیریت گرایشی افراد در ایفای نقشها و وظایف خود به جای آنکه کنترل و نظارت شوند استقلال می‌یابند و بر توانمندسازی آنان تاکید می‌شود. مشاغل ساده و یک بعدی به مشاغل چند بعدی و مشاغل تخصصی باریک به مشاغل کلی دانی و چند تخصصی تبدیل می‌شوند. مدیران در اداره امور سازمان به جای آنکه نقش مدیریتی و دستوردهی ایفا کنند و یا به سرپرستی و نظارت بپردازند بیشتر به عنوان مربی و مرشد عمل می‌کنند و یا به سرپرستی و نظارت بپردازند بیشتر به عنوان مربی و مرشد عمل می‌کنند و راهنما و هادی کارکنان هستند. ارزشهای سازمانی در مدیریت گرایشی از حمایتی و کمکی به

تواناسازی، مولد بودن و سازندگی تبدیل می‌شوند، به این معنی که ساختار دولتی به جای آن که حمایت کننده مردمان و یاری دهنده آنان باشد، آنان را به مولد بودن بر سازندگی ترغیب می‌کند و اتکای به خویشتن را به آنها می‌آموزد. تشکیلات سازمانی در سلسله مراتبی به شکل مسطح تبدیل می‌شوند و روابط از سرعت و صحت بیشتری برخوردار می‌گردد. در مدیریت گرایشی، ارزیابی عملکرد بر نتایج حاصل تاکید 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 داشته باشند بر تغییر نگرشها و بینشها متمرکز هستند.

اوزبورن و گیبلر (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 عهده عموم می‌گذارد و تنها وظیفه 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 حاصل 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 قرار است حاصل 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 توأم با تلاش برای ایجاد درآمد نبود، ارزش واقعی پول و منابع مصرف شده را درک نمی‌کردند و در

مصارف خود اقتصادی عمل نمی نمودند، اما در دولت مدیریتی ایجاد درآمد، امکان هزینه کردن را فراهم می آورد و وابسته شدن درآمدها به هزینه ها نوعی مدیریت اثر بخش منابع و مصارف را به وجود می آورد.

۶- پیشگیری به جای درمان

در کلیه زمینه های اجتماعی، فرهنگی، و انسانی نقش دولت مدیریتی پیشگیری است نه درمان، زیرا همواره هزینه های پیشگیری بسیار کمتر از هزینه های درمان هستند و اثر بخشی پیشگیری از جرایم بسیار کمتر از هزینه های مقابله با جرایم است و یا هزینه های بهداشتی بسیار کمتر از هزینه های درمانی است.

۷- مشارکت به جای روابط سلسله مراتبی و حاکمانه

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

دولت مدیریتی و الگوهای مدیریت گرای

دولت مدیریتی به کمک الگوهای مختلف مدیریت- گرای، که همان مدل های مدیریت دولتی جدید است، تحقق پیدا می کند و برای روشن شدن شیوه های گوناگونی که در شکل گیری دولت مدیریتی نقش دارند در قسمتهای بعدی به مرور اجمالی الگوهای مدیریت گرای پرداخته می شود.

۱. مدیریت گرای به عنوان ابزاری انگیزشی - اقتصادی

در برابر نارساییها و انتقادهایی که تئوری انتخاب عمومی برای سازمانهای دولتی بر می شمرد، مدیریت گرای بر این مدعاست که می تواند بوروکراسیهای انحصاری، کم بازده، و رخوت زده را دگرگون و متحول سازد و از طریق سازوکارهایی مانند خصوصی سازی، واگذاری امور به بخش خصوصی و پیمانکاری، و ایجاد محیطی رقابتی 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 بازرگانی عمل می کنند و فعالیتهای خود را براساس نیروهای بازار سازماندهی و برنامه ریزی می کنند.

۲. مدیریت گرای به عنوان مجموعه ای از هنجارها و قوانین

برخی از نویسندگان مدیریت دولتی مانند لین (Lane, 1993) بر این باورند که تحقق مدیریت گرای صرفاً برانگیزه های 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 مجموعه ای هماهنگ طوری تنظیم شوند که ویژگیهای مدیریت گرای امکان اجرا پیدا کند. تغییرات قانونی به تنهایی برای تحقق مدیریت گرای کافی نیست بلکه باید باورها و هنجارهای افراد جامعه نیز دگرگون شوند تا قوانین بتوانند جامعه عمل ببوشند و مؤثر واقع شوند. در این الگو از مدیریت گرای، قوانین و مقررات و هنجارها و نرمها به همراه هم، شکل دهنده مسیری هستند که در آن دولت مدیریتی امکان وجود می یابد و رشد پیدا می کند.

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

۵. مدیریت گرایي به عنوان جهان بینی

مدیریت گرایي در این مدل به صورت نوعی تحول ذهنی و تغییر در نگرش نسبت به سازمان، جامعه، کارکنان، مشتریان تحقق می‌یابد. 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 گرایي در این مدل قبل از آنکه متوجه کارآیی، مصلحت عامه، و مشروعیت اجتماعی باشد نوعی بینش جدید نسبت به سازمان دولتی را مطرح می‌کند که در آن بینش، سازمان دولتی از شکل سنتی و عملکردهای قبلی خارج می‌شود و به صورت نهادی اجتماعی - اقتصادی با وظایف و نقشهای جدید پا به 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 ارایه خدمات به خود را تدارک می‌بینند و تأمین می‌کنند. مدیریت گرایي 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 گرایي در کشورهای جهان براساس مقتضیات و شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آنها به کار گرفته شدند. به کارگیری این الگوها به ایجاد و دولت مدیریتی منجر شده است یعنی که در آن قلمرو سیاست و اقتصاد با هم در آمیخته‌اند و بخشی از قدرت حاکمانه دولت به مردم و بخشی از قدرت سیاسی وظایف آن به بخش اقتصادی منتقل شده است. در دولت مدیریتی، دولت به جای آنکه مجری باشد به مدیریت که ماهیتاً وظیفه اصلی و واقعی اوست می‌پردازد، سازمانهای بخش خصوصی و غیر دولتی فعالیتهای بیشتری را در

اصلی مدیریت گرایي 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 متشکل از سلاقی و علایق متنوع است، رسیدن به توافقی جمعی در مورد مصلحت عموم باید به طور نسبی انجام گیرد و کوشش شود تا اجماعی در این زمینه به وجود آید.

۴. مدیریت گرایي به عنوان فرایندی برای کسب مشروعیت اجتماعی

در این الگو، سازمانهای دولتی باید بکوشند تا مشروعیت خود را از دیدگاه عامه حفظ کنند و تصویری مطلوب، مشروع، و قابل اعتماد در 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 مذکور 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 یک سوی آن سازمانهایی وجود دارند که بقای آنها کاملاً وابسته به کارآیی و اقتصادی عمل کردن آنهاست، و در سوی دیگر سازمانهایی قرار دارند که موجودیت آنها منوط 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 کارآیی به درجات مختلف برای حفظ حیات آنها ضروری است.

دشواریهای اجرا

گذار از دولت رفاه به دولت مدیریتی و انتقال از مدیریت دولت سنتی 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 تئوری ساده و روشن است اما در عمل نحوه ایجاد و تحقق این تغییرات چندان شفاف و ساده نخواهد بود. ساختارهای دیوانسالار 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 نمی دهند. ابهام و ناامنی شغلی و حرفه ای برای کسانی که در دیوانسالاری دولتی زندگی کاری شان دچار تغییر و دگرگونی می شود، به دشوار شدن تحقق مدیریت گرایی می انجامد و این مسئله مهمی است که باید در تحقق این هدف بدان عنایت کافی بشود. □

زمینه های مختلف عهده دار می شوند، و خصوصی سازی، مقررات زدایی و آزاد سازی شیوه های متداول بخش دولتی می شوند. در دولت مدیریتی، شهروندان به صورت مشتریانی در مقابل دولت ظاهر می شوند که خود بهای خدمت را می پردازند و به جای آنکه با آنان به صورت گروه های یکسان و دارای نیازی مشترک برخورد شود، هر فردی در ساختار دولت به صورت موردی خاص در نظر گرفته می شود و به پاسخگویی انتظارات او اقدام می شود. دولت مدیریتی با عدم تمرکز، تفویض اختیار، مشارکت مردم، و بهره گیری از ساختارهای کوچک و کارآ، انعطاف پذیری در برابر شرایط محیطی، و توانمندسازی مردم برای ارائه خدمت به هموعانشان، شکل دیگری از حکومت را ارائه می دهد 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.