

## بازآفرینی دولت مروری بر دیدگاه‌های موافقان و مخالفان

دکتر سیدمهدی الوانی\* - عباس صمدی

مدیریت دولتی در معرض یک انقلاب فکری است. ریشه این انقلاب فکری از مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> شروع شد و در بازآفرینی دولت<sup>۲</sup> اوج گرفت و با مروری بر عملکرد ملی عملیاتی شد. این تغییرات فکری به عناوین متفاوتی خوانده می‌شود مانند: پارادایم فرابروکراسی<sup>۳</sup> یا پارادایم دولت کارآفرین<sup>۴</sup> و...؛ در این رهگذر و در مقالات علمی و مباحث دانشگاهی مخالفینی ظهور کردند و انتقاداتی به این تفکرات وارد ساختند و عده دیگری از نویسندگان به دفاع از آنها پرداختند.

هدف این مقاله معرفی رویکردهای نوین در مدیریت دولتی به خصوص با تأکید بر دولت کارآفرین و آرایه نظر مخالفین و موافقین این رویکردها

---

\*. استاد دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی.

1. New Public Administration.
2. Reinvention Government.
3. Post-Bureaucratic Paradigm.
4. Entrepreneurial Government.

هدف این مقاله معرفی رویکردهای نوین در مدیریت دولتی به خصوص با تأکید بر دولت کارآفرین و آرایه نظر مخالفین و موافقین این رویکردها می باشد. این نقد و بررسی تلاشی است تا هم درک و بینش ما را نسبت به این رویکردهای جدید گسترش دهد و هم موجب شود تا در الگوبرداری از این رویکردها توجه بیش تری به تنگناها و نارسایی های آنها داشته باشیم.

**واژگان کلیدی:** مدیریت دولتی، بازآفرینی دولت، دولت کارآفرین.

## مقدمه

بیش از یک دهه است که مدیریت دولتی جدید و مدل بازآفرینی دولت بحث های عمیقی را در سطح جهان پدید آورده اند و مقالات تجویزی و تشریحی زیادی در این زمینه در بخش عمومی به رشته تحریر درآمده است. اگر چه این دو مدل از لحاظ زمانی با هم متفاوت می باشند اما تقریباً پیشنهادهای مشترکی را آرایه کرده اند. عده ای پیشنهادهای آرایه شده توسط این تفکرات را پارادایم جدیدی به نام پارادایم دولت کارآفرین نامیده اند. اگر چه بحث کارآفرینی در سطح فردی مطرح شد اما به تدریج واژه دولت کارآفرین وارد ادبیات مدیریت دولتی شد و در مقابل دولت بورکراتیک قرار گرفت. برخی از نویسندگان عقیده دارند که تئوری بوروکراسی با تمامی ویژگی هایش برای زمان خود مفید بوده است ولی در شرایط کنونی دیگر کارآمد نیست (پولیت، ۲۰۰۰<sup>۱</sup> و کارول، ۱۹۹۶). در این باره یکی از نویسندگان بیان می دارد:

«مدیران بخش عمومی امروز با محیط جدیدی که طی دهه گذشته شکل گرفته مواجه هستند، مدل ها و ساختار قدیمی دولت نمی توانند در این دنیای جدید به مانند گذشته موفق عمل کنند و ما نیازمند مدل های جدیدی برای مواجهه با تقاضاهای جدید از دولت هستیم که این مدل دولت کارآفرین می باشد» (مایک، ۲، ۱۹۹۹).

اگر چه برخی از نویسندگان مشخصاتی برای دولت کارآفرین آرایه کرده اند مانند:

1. Pollit and Caroll.
2. Mauk.

رقابت و بهره‌وری (فولای<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱، شماره ۱) یا عمل کردن بخش دولتی به مانند بخش خصوصی (ایسنگر<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸، ج ۴۰)، خلاقیت و انعطاف پذیری (فردریک سون<sup>۳</sup>، ۱۹۹۶، شماره ۳)، اما ریشه تئوری دولت کارآفرین به کارهای آیزورن و گیبلر برمی‌گردد که دولت کارآفرین را به صورت یک پارادایم جدید مطرح کردند. تفکرات دولت کارآفرین ارتباط نزدیکی با تئوری مدیریت دولتی نوین دارد که سال‌ها قبل ارایه شده بود. بنابراین برای فهم بهتر دولت کارآفرین ناگزیریم مروری بر تئوری مدیریت دولتی نوین داشته باشیم.

مدیریت دولتی نوین که ابتدا در نوشته‌های هود<sup>۴</sup> مطرح شد از سه تئوری ریشه گرفته است: تئوری انتخاب عمومی (در این تئوری بیان می‌شود که هر کس به دنبال حداکثر کردن منافع خود است و مدیران بخش دولتی هم از این قانون مستثنا نیستند). تئوری اصیل، وکیل<sup>۵</sup> (این تئوری مدیران بخش دولتی را وکیل شهروندان می‌پندارد که باید در جهت میل صاحبان سازمان عمل کنند) و تئوری مدیریت گرایی (این تئوری بیان می‌دارد که بخش دولتی باید به مانند بخش‌های خصوصی اداره شود).

با توجه به این ریشه‌ها مدیریت دولتی نوین پیشنهادهای زیر را مطرح ساخت:

- ۱- تأکید روی مهارت‌های مدیریتی در تکمیل مهارت‌های سیاست‌گذاری؛
- ۲- تأکید روی ارزیابی ستاده‌های قابل سنجش و اهداف عملکردی به جای استفاده از کنترل نهاده‌ها و فرایندها؛
- ۳- واگذاری و انتقال کنترل مدیریتی با استفاده همزمان از ساز و کارهای پاسخ‌گویی؛
- ۴- اولویت دادن به مالکیت بخش خصوصی، رقابت در بخش دولتی و قراردادی عمل کردن در بخش دولتی؛
- ۵- تجزیه ساختارهای بزرگ بوروکراتیک به واحدهای اداری نیمه مستقل، به

---

1. Fulai.  
2. Eisinger.  
3. Fredrickson.  
4. Christopher Hood.  
5. Principle - Agency theory.

- خصوص جداسازی شکل بازرگانی دولت از عملکرد غیربازرگانی آن؛
- ۶- تقلید از عملکردهای مدیریت در بخش خصوصی مانند استفاده از قراردادهای کوتاه مدت و تدوین برنامه‌های جامع؛
- ۷- اولویت استفاده از مشوق‌های مالی در مقابل مشوق‌های غیرمالی؛
- ۸- تأکید روی کم کردن هزینه، کارایی و پاسخ‌گویی (کامنسکی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۶، شماره ۳).

## مدل بازآفرینی دولت

در سال ۱۹۹۲ کتابی به نام بازآفرینی دولت، توسط آذربورن و گیبلر<sup>۲</sup> نوشته شد. در ابتدا کسی فکر نمی‌کرد این کتاب به این اندازه بحث‌انگیز باشد اما جرعه‌ای که آذربورن و گیبلر زدند بعداً مشتعل شد و به یک نهضت اصلاحی در مدیریت دولتی تبدیل گردید. آن‌ها خود عقیده دارند که پارادایم جدیدی به عنوان «دولت کارآفرین» را مطرح کرده‌اند که در رویارویی با مشکلات در بخش دولتی راهی خلاق را ارائه می‌دهد. آن‌ها با نقد بوروکراسی آن را مناسب دنیای جدید نمی‌دانند و ده پیشنهاد برای اصلاحات بخش دولتی ارائه می‌دهند.

### ۱) دولت تسهیل‌گر: هدایت به جای اجرا

دولت‌های بوروکراتیک در حال حاضر مملو از فعالیت‌های اجرایی هستند، در صورتی که یک دولت کارآفرین در شکل دهی به یک اجتماع باید روی فعالیت‌های هدایت متمرکز شود و بیش‌تر به فکر سیاست‌گذاری باشد تا این‌که نهادهایی برای پاسخ به نیازهای جامعه ایجاد کند.

دولت‌ها نقش‌های متفاوتی را در اجتماع بازی می‌کنند، مانند آموزش دهنده، تحقیق کننده، قانون‌گذار و... اما ما باید بین نقش‌های هدایت و اجرا تمایز قایل شد. دولت‌های کارآفرین تصمیمات سیاست‌گذاری (سکان داری) را از خدمت رسانی (پاروژنی) جدا

1. Kamnsky.

2. Osborne and Gaebler.

کرده‌اند و به طور مداوم در حال رهاسازی فعالیت‌های پاروزنی از هدایت‌گری هستند و برای این رهاسازی دلایل متعدد دارند.

اگر چه «دراکر» سال‌ها قبل گفته بود که «سازمان‌های موفق آن‌هایی هستند که مدیران عالی از عملیات اجرایی رها شده‌اند»، این دو نوع نقش نیازمند افراد متفاوتی است؛ هدایت‌گری نیازمند افرادی است که دیدگاه کلان‌نگر به مسایل داشته باشند اما پاروزنی نیازمند افرادی است که بر روی عمل مطلوب متمرکز باشند. سازمان‌های هدایت‌گر نیازمند یافتن بهترین روش‌ها در رسیدن به اهدافشان هستند.

هم‌چنین با توجه به پیچیدگی و تغییرات شدید محیطی در دنیای امروزی، نهادهای عمومی نیازمند انعطاف‌پذیری بیشتری هستند و دولت‌ها اگر به انحصار خود در عرصه‌ی ارائه خدمات ادامه دهند انعطاف‌پذیری را از بین خواهند برد، در صورتی که این رها سازی اجازه بیشتری برای رقابت در خدمت‌رسانی ایجاد می‌کند. هم‌چنین انعطاف‌پذیری و پاسخ‌گویی را افزایش داده و روی کوچک شدن دولت (در عین حال قوی‌تر شدن) و کاهش هزینه‌ها تأثیر دارد. در کل، دولت کارآفرین دولتی است که تسهیل‌کننده فعالیت‌های اجتماع است.

## ۲) دولتی که خواهان اجتماعی خودگردان است: توان‌مندسازی به جای خدمت‌رسانی

دولت بوروکراتیک در حل مشکلات متکی به تخصص‌گرایی است، در صورتی که دولت کارآفرین متکی به اجتماع است. دولت کارآفرین این پیش‌فرض را قبول کرده است که افراد اگر کنترل بیشتری روی محیط خودشان داشته باشند نسبت به وقتی که تحت کنترل دیگران هستند مسئولیت‌پذیری بیشتری از خود نشان می‌دهند. پس موقعی که اجتماعی توان‌مندی حل مشکلات خود را دارد بیشتر مسئولیت‌پذیر است، در صورتی که دولت‌های بوروکراتیک اعتماد به نفس شهروندان را از بین می‌برند و نوعی وابستگی ایجاد می‌کنند. متخصصین خدمات عمومی تأکید بر نارسایی‌ها دارند، در صورتی که جامعه خودگردان بر روی ظرفیت‌ها تمرکز داشته و درک بهتری از

مشکلات خود دارد، در عین حالی که منعطف‌تر، خلاق‌تر و کم هزینه‌تر هم هست. در یک دولت کارآفرین هدف سازمان‌های عمومی ایجاد بستر و ظرفیت‌های جدیدی است که از طریق مشارکت دموکراتیک بتواند به توان‌مندی شهروندان کمک کند.

### ۳) دولت رقابتی: پیوند رقابت به خدمت رسانی

یکی از مشکلات اساسی دولت‌های بوروکراتیک انحصار و غیررقابتی بودن آن‌ها است که این امر نارسایی‌های بسیاری را پدید می‌آورد. شاید رقابت درمان تمامی دردهای ما نباشد اما رقابت، شایسته سالاری و خلاقیت را در خدمت رسانی ایجاد می‌کند. نیروی رقابت است که انحصار دولتی را مجبور به پاسخ‌گویی به نیازهای مشتریان می‌کند. رقابت خلاقیت را تشویق و انحصار را از میان برمی‌دارد. دولت‌ها هم می‌توانند در تهیه و تدارک نیازهای خود شرایط رقابت را ایجاد کنند هم در خدمات داخلی خود مانند حسابداری، مخابرات، دفاتر فروش و... زمینه را برای ورود بخش خصوصی مهیا سازند.

### ۴) دولت مأموریت محور به جای سازمان‌های قانون محور

دولت‌های بوروکراتیک به وسیله قوانین و بودجه هدایت می‌شوند؛ یعنی هر سازمان دولتی باید دو رکن را مدنظر داشته باشد: یکی عمل دقیق به قوانین و دیگری تبعیت از مواد هزینه. اما سازمان‌های کارآفرین هر دو رکن را کنار گذاشته و مأموریت اصلی خود را دوباره تعریف کرده‌اند. سپس قوانین و بودجه‌ای را طرح‌ریزی کرده‌اند که کارکنان را در رسیدن به مأموریت آزاد می‌گذارد. در این تفکر فهرست معیارهایی که باید به آن‌ها رسید تهیه می‌شود اما نحوه رسیدن به آن‌ها تفویض می‌گردد.

دولت‌ها به حجم کمی از قوانین نیازمند می‌باشند (مانند مقدار کمی خزه که به کشتی می‌چسبد و باعث آسانی حرکت می‌شود) اما وقتی حجم قوانین زیاد شد تمام نیروی سازمان صرف توجه به قوانین می‌شود. از طرف دیگر، قوانین در بخش خصوصی عملکرد حمایتی داشته و به مدیران کمک می‌کند. اما در دولت قوانین عملکرد کنترلی داشته و حرکت مدیریت را کند می‌نماید.

در دولت کارآفرین تمامی محدودیت‌های قانونی کنار گذاشته شده و برای مدیران بر اساس مأموریت سازمان اهداف عملکردی تعریف می‌شود و تمامی امکانات در اختیار آن‌ها گذاشته شده و نحوه رسیدن به آن اهداف به عهده مدیر بوده و ارتقا، ارزیابی و پرداخت، بر اساس عملکرد می‌باشد. شواهد متعددی نشان می‌دهد که مأموریت محوری باعث کارایی، خلاقیت و انعطاف پذیری بیش‌تری می‌شود.

### ۵) دولت نتیجه محور: سرمایه‌گذاری روی ستاده‌ها نه داده‌ها

دولت‌های بوروکراتیک تمامی تأکید و توجه خود را روی ورودی‌های سیستم متمرکز کرده‌اند و تمامی شیوه‌های ارزیابی و پاداش‌دهی از این قاعده پیروی می‌کند. چون اطلاعات کمی در مورد نتایج وجود دارد دولت‌ها کارکنان خود را بر اساس عوامل غیرواقعی تشویق و تنبیه می‌کنند.

از طرف دیگر، سیاست‌مداران هم روی ایدئولوژی تأکید دارند نه عملکرد و هرگز از نتایج بودجه‌ای که هزینه می‌شود سخنی به میان نمی‌آورند.

اما دولت‌های کارآفرین می‌دانند که وقتی روی نهاده‌ها سرمایه‌گذاری شود دیگر دلیلی برای کوشش و عملکرد بهتر وجود ندارد، چون اگر نتوان نتایج را ارزیابی نمود نمی‌توان موفقیت‌ها و شکست‌ها را از هم متمایز کرد و وقتی موفقیت‌ها مشخص نشود نمی‌توان از آن‌ها یادگرفت و به آن‌ها پاداش داد. هم‌چنین اگر قصور و ناکامی‌ها مشخص نشود تصحیح و اصلاح و تنبیه بی‌معنی می‌شود.

در دولت‌های کارآفرین به این منظور از سه ابزار «مدیریت بر مبنای نتایج، مدیریت کیفیت فراگیر، و بودجه نتیجه محور» استفاده می‌شود.

### ۶) دولت مشتری محور: توجه به نیازهای مشتری نه بوروکراسی

دولت‌های بوروکراتیک با توجه به ساختارها و فرایندهای خود انعطاف‌پذیری را از دست داده و توجهی به مشتریان خود ندارند، اما دولت کارآفرین به علت رویارویی با تغییرات انبوه محیطی با دقت به ارباب رجوع خود توجه کرده و شرایطی را به وجود آورده است که مشتریان حق انتخاب خدمات را داشته باشند. تمامی نویسندگان مدیریت

از پیترو واترمن تا دراگر و دمینگ لزوم اهمیت مشتری گرایی را گوشزد کرده‌اند و دولت‌های کارآفرین با تبعیت از شرکت‌های بخش خصوصی به سمت مشتری محوری رفته‌اند. مشتری محوری یعنی به راه‌های مختلف خواست و نظر مشتری را گرفتن و در طراحی، تولید و ارائه خدمات در جهت این خواست گام برداشتن.

البته طیف وسیعی از روش‌های توجه به مشتری ارائه شده است، مانند پیمایش و بررسی نیازهای مشتری، پی‌گیری مشتری، تماس با مشتری، مشورت با مشتری، گروه‌های متمرکز روی مشتری، ایجاد پست الکترونیکی، بازرسی و سیستم پی‌گیری شکایات، ایجاد خط تلفن مستقیم برای شنیدن نظرات مشتری و... اما شاید بهترین روش برای پاسخ‌گویی به نیازهای مشتری ایجاد امکانات مختلف برای او و اجازه دادن به وی در انتخاب یکی از آن‌ها می‌باشد. مشتری محوری باعث پاسخ‌گویی بیشتر، خلاقیت، غیرسیاسی شدن تصمیمات و عدالت خواهد شد.

#### ۷) دولت درآمدزا: ایجاد درآمد به جای هزینه کردن

در تفکرات دولت بوروکراتیک خواه در سیستم بودجه و حسابداری، خواه در سیستم آموزش و توسعه، تفکر مدیران تأکید روی هزینه کردن پول است نه ایجاد آن. در هر ترانزنامه دو قسمت وجود دارد: یک قسمت درآمدها و قسمت هزینه‌ها. اما در بسیاری از دولت‌ها قسمت درآمدی کاملاً حذف شده است. در یک دولت کارآفرین مدیران به هزینه‌ها به مانند یک سرمایه‌نگریسته و تأکید آن‌ها روی حداکثر کردن برگشت آن می‌باشد که گاهی برگشت آن به خود جامعه می‌باشد. اما برای پدید آوردن دیدگاه هزینه به عنوان سرمایه ما نیازمند تغییر ساختار بودجه، ساز و کارهای تشویقی و سیستم‌های حسابداری و آموزش مدیران (تأکید روی آموزش‌های درآمدی به جای آموزش‌های هزینه‌ای) می‌باشیم.

#### ۸) دولت پیش‌نگر: پیش‌گیری به جای درمان

دولت‌های بوروکراتیک برای مبارزه با مشکلات به عرضه خدمات تخصصی می‌پردازند، مثلاً در مبارزه با آتش آن‌ها کامیون‌های آتش‌نشانی را زیاد کرده‌اند؛ جرم و



جنایت شدت پیدا کرده و آن‌ها تعداد افراد پلیس را بیش‌تر کرده‌اند و...؛ به عبارت دیگر، دولت‌های بوروکراتیک کاملاً درگیر خدمات رسانی شده‌اند. عملکرد آن‌ها این است که منتظر بمانند اگر مشکلی پیش آمد و به عنوان یک بحران مطرح شد خدماتی در برابر آن ارایه کنند. یعنی دولت‌ها مقدار زیادی پول خرج می‌کنند تا مشکلی را حل کنند به جای آن‌که آن را از قبل پیش‌بینی کرده باشند.

اما دولت‌های کارآفرین در رویارویی با مشکلات به جای خدمت رسانی، به دنبال پیش‌بینی کردن هستند، چون آن‌ها می‌دانند پیش‌گیری از مشکلات، هم ساده‌تر است و هم ارزان‌تر، و به همین دلیل آن‌ها در تصمیمات خود به دنبال پیش‌گیری از بروز مشکلات هستند. برای رسیدن به چنین دولتی پیشنهاد‌های زیر ارایه شده است:

۱- برنامه ریزی استراتژیک: یکی از تکنیک‌های پیش‌بینی آینده، برنامه‌ریزی استراتژیک است. این تکنیکی است در بخش خصوصی که نوعی تصمیم‌گیری بر اساس پیش‌بینی می‌باشد. برنامه‌ریزی استراتژیک فرایندی است که موقعیت حال حاضر سازمان را تعیین می‌کند و با توجه به اهداف در آینده، استراتژی‌ها و راه‌کارهایی برای تحقق آن‌ها تدوین می‌کند.

۲- بودجه بلندمدت: بودجه سالیانه باعث دید کوتاه مدت در مدیران می‌شود و اثرات کوتاه مدت تصمیمات مهم تلقی می‌شود و آن‌ها در مورد این‌که بعد از هزینه‌های سالانه در سال‌های بعد چه اتفاقی خواهد افتاد هیچ ایده‌ای ندارند، به همین جهت دولت‌های کارآفرین به دنبال بلند مدت کردن چرخه بودجه هستند.

۳- بودجه بین واحدها<sup>۱</sup>: گاهی مشکلات اجتماعی به یک سازمان خاص مربوط نمی‌شود بلکه به چند سازمان ارتباط دارد. برای پیش‌بینی مطلوب آن، دولت‌های کارآفرین به دنبال بودجه چند واحد هستند.

۴- کمیته‌های آینده نگر: دولت‌های کارآفرین برای پیش‌بینی بهتر و کارآمدتر، کمیته‌های آینده نگری ایجاد کرده‌اند.

۵- تغییر در تفکر سیاسی: یکی از ارکان اصلی دولت پیش‌نگر تغییر در تفکر زود

بازده سیستم سیاسی است؛ یعنی سیاستمداران باید از دید زودبازده بودن به داشتن دیدی بلندمدت تغییر جهت بدهند.

۹) دولت غیر متمرکز: تغییر از سلسله مراتب به مشارکت و گروه‌های کاری امروز زمانی نیست که ما منتظر اطلاعات باشیم که از سلسله مراتب به ما می‌رسد و تصمیماتی بگیریم که از سلسله مراتب به قسمت‌های تحتانی سازمان ارجاع شود. محیط کنونی نیازمند انعطاف‌پذیری، خلاقیت و توانایی پاسخ‌گویی سریع به نیازهای مشتری و محیط می‌باشد. به همین جهت رهبران کارآفرین به دنبال دیدگاه عدم متمرکز ساختارهای سطح و مشارکت هستند.

دولت‌های کارآفرین به دنبال عدم تمرکز از طریق تفویض اختیار و مدیریت مشارکتی هستند. هم‌چنین آن‌ها به دنبال کوتاه کردن سلسله مراتب سازمانی می‌باشند. در ساختارهای سنتی، مدیران میانی حلقه ارتباطی بین مدیران عالی و عملیاتی بودند اما با تفویض اختیار عملاً این نقش از بین می‌رود. از طرف دیگر، با ورود کامپیوتر، مدیران با یک کلید هر اطلاعی را که بخواهند به دست می‌آورند. شاید نتیجه منطقی تفویض اختیار باشد که دیگر وظیفه‌ای برای مدیران میانی باقی نمی‌ماند. مدیریت مشارکتی، گروه‌های کاری، و توانمندسازی از تبعات این تفکر هستند.

#### ۱۰) دولت بازارگرا: اهرم تغییر از طریق بازار

دولت‌های بوروکراتیک چون پیش‌تر به اجرا می‌پردازند گرایش به انحصار دارند و وقتی دولت به عنوان تنها منبع ارایه خدمت به خصوصی می‌شود، خلاقیت، نوآوری، انعطاف‌پذیری و مشتری‌گرایی را تضعیف می‌کند. اما اهرمی که دولت‌های کارآفرین از آن استفاده می‌کنند ایجاد بستری به نام بازار است که از طریق آن مشتری می‌تواند خدمت مطلوب خود را انتخاب کند.

در سال ۱۹۹۷ کتاب دیگری به وسیله آیزورن و پلستریک<sup>۱</sup> به نام «بوروکراسی

1. Osborne and Plastrik.

مطرود<sup>۱</sup> نوشته شد. نویسندگان این کتاب عقیده دارند که کتاب قبلی کلیات دولت کارآفرین را مطرح ساخته است، اما این کتاب نقشه و خط مشی‌های رسیدن به آن را مشخص می‌کند و بیش‌تر روی تجربه‌های عملی بازآفرینی تأکید داشته و پنج استراتژی اصلی زیر را معرفی می‌نماید:

نتیجه محوری - مشتری مداری - تغییر سیستم کنترلی - تغییر فرهنگ سازمانی - ایجاد رقابت (اپسترن<sup>۲</sup>، ۱۹۹۸، شماره ۱).

## برنامه‌های عملیاتی اصلاحات دولتی

مدل‌های بازآفرینی دولت و بوروکراسی مطرود بیش‌تر مباحث آکادمیک و دانشگاهی را مطرح کرد و کم‌تر به صورت عملی با اصلاحات برخورد نمود، اما الگور<sup>۳</sup> در برنامه مدونی به نام «مروری بر عملکرد ملی» به عملیاتی کردن این مدل‌ها پرداخت و محورهای عملیاتی خاصی را برای اصلاح مدیریت دولتی مطرح کرد. این محورها عبارت بودند از:

### الف - تغییرات ساختاری

- ۱- کاهش میزان سرپرستی (کاهش حیطه نظارت) و استفاده بیش‌تر از گروه‌ها و تیم‌ها
- ۲- کاهش سلسله مراتب ۳- هماهنگی در ارائه خدمات ۴- درگیر کردن کارکنان در طراحی و اجرای برنامه‌ها ۵- مهندسی مجدد فرایندها با استفاده از تکنولوژی اطلاعات
- ۶- پرداخت پاداش بر اساس خلاقیت و پذیرش ریسک و عملکرد ۷- به وجود آوردن فرهنگ ارائه خدمات با کیفیت به مشتری.

---

1. Banishing Bureaucracy.

2. Epstein.

3. Algor.

### ب - استفاده از ساز و کارهای بازار

۱- حذف انحصارها و ایجاد رقابت در خدمات ۲- قراردادی عمل کردن ۳- تغییر اداره سازمان‌های دولتی به شکل بنگاه‌داری و برنامه‌های فروش سهام به کارکنان ۴- پاسخ‌گویی واحدهای اداری در قبال ارایه خدمات با کیفیت.

### ج - تغییر در ارتباط واحدهای دولتی

۱- تفویض اختیار در مورد هزینه‌ها به سطوح پایین ۲- حذف کنترل‌های موازی ۳- افزایش انعطاف پذیری برای مدیران در تدارک کالا و خدمات ۴- استفاده از معیارهای عملکردی در ارزیابی سازمان‌های دولتی.

### د - تغییر در قدرت و اختیار

۱- اختیار واحدهای اداری در برگشت سهم بودجه هزینه نشده ۲- ایجاد معیارهایی برای انتصاب مدیران به رده بالا ۳- کاهش تعداد کارکنان (تامسون و فولاد<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱، شماره ۲).

## دیدگاه‌های موافق و مخالف بازآفرینی دولت

همان‌طور که گفته شد، مدیریت دولتی نوین و بازآفرینی دولت برای رسیدن به دولت کارآفرین مباحث جدیدی را در مورد ساختار، فرایندها و نحوه عملکرد دولت مطرح نمود و باعث شدند که در نشریات و کتاب‌ها دیدگاه‌های آن‌ها مورد نقد و یا تأیید قرار گیرد. در این رهگذر نظرات موافق و مخالف زیادی ابراز شد که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

## دیدگاه‌های مخالفان

بزرگ‌ترین منتقد تفکرات اصلاحی جدید ویلیامز (ویلیامز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰، شماره ۶) می‌باشد. او در مقاله‌ای به نام «ضرب المثل‌های بازآفرینی دولت» بیان می‌دارد: همان‌طور که سایمون تئوری کلاسیک‌ها را به عنوان ضرب المثل‌هایی قلمداد می‌کرد و ادعا داشت اصول مدیریت علمی مانند امثال و حکم در مورد یک موضوع گزاره‌های ضد و نقیض هم دارند، مفاهیم، اصول و پیشنهادهای اصلاحی جدید هم (به خصوص بازآفرینی دولت) در تعارض با هم هستند و بیش‌تر حالت داستان سرایی دارند و به جای این‌که یک شکل علمی از متون مدیریت را داشته باشند، به توصیه‌هایی می‌پردازند که با هم هماهنگی ندارند. ویلیامز عقیده دارد که تفکرات اصلاحی پنج توصیه اساسی برای اصلاح در بخش دولتی ارائه کرده است که با هم در تعارض هستند. این توصیه‌ها شامل رقابت، خصوصی سازی، عدم تمرکز، خلاقیت و توان‌مندسازی می‌باشد.

۱- رقابت: آزرورن و گیلر عقیده دارند که رقابت نه تنها باید بین بخش‌های خصوصی وجود داشته باشد بلکه بین دولت و بخش خصوصی هم رقابت عامل اصلاح و جلوگیری‌کننده از انحصار می‌باشد. اما آن‌ها رقابت در میان دولت را قبول ندارند و آن را موجب اتلاف منابع می‌دانند؛ در صورتی که اگر رقابت مفید است باید همه جا مفید باشد نه در جایی موجب کارآیی و در جای دیگری موجب به هدر رفتن و دوباره کاری شود. هم‌چنین آن‌ها در مورد این‌که حد رقابت چقدر باید باشد ساکت مانده‌اند.

۲- خصوصی سازی: آزرورن و گیلر در جایی توصیه به خصوصی سازی به معنی از صورت ملی خارج کردن<sup>۲</sup> دارند اما در جای دیگری تقلید از بخش خصوصی را توصیه می‌کنند و بالاخره منظور آن‌ها از خصوصی سازی مشخص نشده است.

۳- عدم تمرکز: در فصلی از کتاب بازآفرینی دولت، تأکید روی عدم تمرکز در دولت می‌باشد و در جای دیگر کتاب اشاره به برنامه‌ریزی استراتژیک و بودجه بلندمدت می‌شود، در صورتی که این تکنیک‌ها نیازمند درجه بالایی از مهارت می‌باشد که این

1. Williams.

2. Denationalization.

مهارت‌ها در واحدهای مرکزی یافت می‌شود نه در رده‌های پایین سازمان. استفاده از این تکنیک‌ها در تعارض با اصل عدم تمرکز می‌باشد.

۴- خلاقیت: آزرورن و گیبلر برای ظهور خلاقیت در دولت‌ها به کنترل محدودتر و توجه به نتایج و بازگذاشتن دست مدیر در سازمان اشاره می‌کنند و از طرف دیگر خواهان کاهش فساد هستند، در صورتی که این توصیه‌ها امکان بروز فساد در دولت‌ها را افزایش خواهد داد.

۵- توان‌مندسازی: آزرورن و گیبلر پیشنهاد می‌دهند که هم کارکنان و هم شهروندان باید قدرت زیادی داشته باشند، در صورتی که توان‌مندسازی با تکنیک‌های تصمیم‌گیری عقلایی در تضاد می‌باشد.

ویلیامز در انتها اندیشه جدید بودن این توصیه‌ها را زیر سؤال برده و می‌گوید شالوده‌بازآفرینی دولت این است که به دنبال خصوصی سازی برویم یا روی ارزیابی عملکرد تأکید داشته باشیم و... این‌ها هیچ‌کدام جدید نیستند که نویسندگان آن را یک پارادایم جدید معرفی کنند. موضوع ارزیابی عملکرد به سال‌های ۱۹۱۰ برمی‌گردد و بودجه عملکردی هم بحث جدیدی نیست، حتی خصوصی سازی هم مربوط به قرن شانزدهم می‌باشد (ویلیامز<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰، شماره ۶).

یکی دیگر از منتقدین (دنهارت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰، شماره ۶) می‌باشد. او با نقد نظرات اصلاحی جدید عقیده دارد اگر حرکت ما سریعاً به سوی هدایت‌گری (سکان‌داری) باشد ممکن است قایق غرق شود. به عبارت دیگر، به جای بحث اجرا و سکان‌داری، موضوع اصلی مدیریت دولتی خدمت‌دهی است و مدیریت دولتی باید مسئولیت خدمت‌رسانی داشته باشد.

بر همین اساس دنهارت گفتمان جدیدی با نام «خدمات عمومی جدید»<sup>۳</sup> را با پایه‌های زیر معرفی می‌کند:

۱- خدمت‌رسانی به جای هدایت‌گری، افزایش اهمیت نقش دولت در کمک به

1. Williams.

2. Denhart.

3. New Public Service.

شهروندان به جای کوشش در کنترل یا هدایت آن‌ها؛

۲- هدف اساسی منفعت عمومی است نه پیامدهای جانبی آن؛

۳- استراتژیک فکر کردن، دموکراتیک عمل کردن؛

۴- خدمت به شهروندان نه مشتریان؛

۵- پاسخ‌گویی بر اساس استانداردهای حرفه‌ای، ارزش‌های اجتماعی و منافع

شهروندی؛

۶- مدیریت با مشارکت مردم نه تأکید صرف روی بهره‌وری؛

۷- خدمات عمومی ماورای کارآفرینی.

در کل دنهارت بارد هدایت‌گری دولت کارآفرین، روی تئوری دموکراتیک، عقلانیت

استراتژیک، پاسخ‌گویی به شهروندان و نقش دولت به عنوان خدمت‌رسانی تأکید دارد

(دنهارت، همان).

برخی دیگر از منتقدین اشاره به اختیار رسمی مشروعیت سازمان‌های دولتی، نقش

قوانین و مقررات و تفاوت‌های بین بخش خصوصی دولتی داشته‌اند (لین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸،

شماره ۳).

برخی به زمینه سیاسی مدیریت دولتی اشاره می‌کنند که در مدل بازآفرینی مورد

غفلت قرار گرفته است، مثلاً والد و بیان می‌دارد که پیشنهادهاى اصلاحی مشکلاتی را

در پاسخ‌گویی بین دولت دموکراتیک و دولت کارآفرین ایجاد می‌کند. پیترو و ساویچ<sup>۲</sup> نیز

عقیده دارند که برنامه‌های اصلاحی، عدالت اجتماعی را زیر پا می‌گذارد و در فضایی که

اصلاحات ترسیم می‌کند نمی‌توان عدالت را محقق ساخت (لستون<sup>۳</sup>، ۱۹۹۸، شماره ۱)

و در نهایت، مور عقیده دارد بازآفرینی دولت به جای فرآیند بر روی نتایج تمرکز دارد،

در صورتی که نادیده گرفتن اهمیت قوانین و مقررات در دولت درک درستی از دولت

نیست (مور<sup>۴</sup>، ۱۹۹۸).

1. Lynn.

2. Peter and Sovic.

3. Lastown.

4. More.

## دیدگاه‌های موافقان

یکی از موافقین تفکرات جدید در حوزه مدیریت دولتی جیمز تامپسون می‌باشد. او در مقاله‌ای با اشاره به اهداف تفکرات جدید (خصوصاً مروری بر عملکرد ملی) و قبول آن‌ها به عنوان محورهای برون رفت از عدم کارآیی دولت، به ارزیابی اثرات آن‌ها پرداخته است. وی اهداف مروری بر عملکرد ملی را در سه سطح مورد بررسی قرار داده است:

### هدف‌های سطح اول

۱- کوچک سازی ۲- کاهش هزینه‌ها ۳- اصلاح سیستم‌های اداری (پرسنلی، بودجه‌ای، تدارکاتی).

### هدف‌های سطح دوم

۱- عدم تمرکز ۲- توان‌مندسازی ۳- تغییر فرهنگی.

### هدف‌های سطح سوم

۱- افزایش کیفیت خدمات ۲- بهبود اثربخش.

او از طریق مصاحبه و بررسی اسناد و مدارک به ارزیابی این اهداف پرداخته و اثرات آن‌ها را روی کارایی مثبت ارزیابی کرده است (تامسون، ۲۰۰۰، شماره ۶). یکی دیگر از موافقین با اشاره به پایه‌های اساسی بازآفرینی دولت مانند سکان‌داری به جای پاروزنی، همکاری به جای تعارض، عمل به جای سیاست صرف، توان‌مندسازی به جای قدرت، نتیجه به جای فرایند و... نظر منتقدین را رد می‌کند و عقیده دارد مهم‌ترین فایده تفکرات جدید (اگر هیچ حسن دیگری نداشته باشند) ایجاد سؤالات و چالش‌های اساسی است. سؤالاتی از قبیل این‌که:

چگونه می‌توان عملکرد دولت را در مفاهیمی چون نهاده، نتیجه و فرایند مفهوم سازی کرد؟

چگونه می‌توان عملکرد دولت‌ها را بهبود بخشید؟ چه راه‌هایی ممکن و چه راه‌هایی



قابل اجرا است؟ (لین، ۱۹۹۸، شماره ۳).

از دیگر موافقین لیندا کابولیان می‌باشد. او در مقاله‌ای با عنوان کردن نظر مخالفین در زمینه نادیده گرفتن زمینه‌های سیاسی و دموکراتیک مدیریت دولتی در دولت کارآفرین اعتقاد دارد اگر این تفکرات هیچ فایده‌ای نداشته است دست‌کم دو فرصت را ایجاد کرده است:

۱- حرکت جهانی اصلاحات را آشکار کرده است؛

۲- فرصت بحث تئوریک در بین نویسندگان ایجاد کرده است (کابولین<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸، شماره ۳).

دیگر موافق دیدگاه‌های اصلاحی جدید، مری کوای می‌باشد. او در مقاله‌ای بعد از معرفی اهداف بازآفرینی دولت مانند بهبود فرایند بودجه، عدم تمرکز، ساده کردن قوانین و مقررات و مروری مجدد به بازرسی و کنترل، به ارایه برنامه‌های عملیاتی شده این مدل می‌پردازد.

او عقیده دارد این تفکرات چهار اثر عمده در بخش دولتی خواهد گذاشت:

۱- تغییر فرهنگی «حرکت به سمت فرهنگ عملکردگرا»

۲- اعتماد و اطمینان «اعتماد متقابل به کارکنان و شهروندان»

۳- تغییرات ساختاری «در جهت سرعت و انعطاف‌پذیری»

۴- تغییر رفتار «تغییر در سیستم‌های پرداخت منجر به تغییر رفتار

خواهد شد» (ای‌کیو<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷، جلد ۲۰).

آخرین موافقی که در این جا نظرات او را مطرح می‌گردد فردریکسون می‌باشد. او نظر کسانی که مدیریت دولتی نوین و بازآفرینی را یکی می‌پندارند و به هر دو انتقادهای مشترکی وارد می‌سازند را رد می‌کند و عقیده دارد اگر چه هر دوی این نظرات از برخی ابعاد با هم پیشنهادهای مشترکی را مطرح می‌سازند اما در برخی از جنبه‌ها با هم تفاوت دارند؛ مثلاً مدیریت دولت نوین بوروکراسی را قبول دارد و به دنبال رفع نواقص آن

1. Kaboolian.

2. E.Quy.

است، در صورتی که بازآفرینی دولت تفکر ضد بوروکراتیک دارد و خواهان حذف تمامی ابعاد آن است. مدیریت دولتی نوین روی مشارکت و انتخاب شهروندی تأکید دارد، در صورتی که بازآفرینی دولت روی توان‌مندسازی و مشتری‌محوری تأکید می‌کند. مدیریت دولتی نوین خود را درگیر مسایل سیاسی مدیریت دولتی می‌نماید اما بازآفرینی دولت از مباحث سیاسی طفره می‌رود. مدیریت نوین تأکید روی مدیران به جای سازمان دارد، در صورتی که بازآفرینی تأکید روی بهبود سیستم‌ها دارد (چون عقیده دارد این سیستم‌ها هستند که به کارآیی افراد آسیب می‌رسانند) (فردریکسون<sup>۱</sup>، ۱۹۹۶، شماره ۳).

## نتیجه‌گیری

تفکرات اصلاحی جدید از مدیریت دولتی نوین شروع شد و پیروان این رویکرد با استفاده از تئوری انتخاب عمومی، تئوری اصل و وکیل و مدیریت‌گرایی اعتقاد دارند که دولت باید به مانند بخش خصوصی عمل کند. در دهه اخیر مدل بازآفرینی دولت با به زیر سؤال بردن ساختارهای بوروکراتیک، دولت کارآفرین را که دارای پایه‌های فکری ده‌گانه‌ای بود مطرح ساخت و اصلاحات در بسیاری از کشورها از این مدل پیروی کرد. اما این مدل‌ها در سطح مراکز علمی مورد بحث و موشکافی قرار گرفت و منتقدان آن را مورد نقادی علمی قرار دادند. ضرب‌المثل بودن اصول آن، نادیده گرفتن خدمت‌دهی دولت، جدید نبودن، نادیده گرفتن تفاوت‌های بخش دولتی با خصوصی و نادیده گرفتن زمینه‌های سیاسی و دموکراتیک مدیریت دولتی از بهترین انتقادات بود.

مدافعان عقیده دارند راه کارا تر کردن دولت‌ها جز با اجرای این اصول امکان‌پذیر نیست و اشاره به تجربه‌های عملی و نتایج نسبتاً خوب آن‌ها و پذیرش اصول نظری این اصلاحات از سوی علمای مدیریت را شاهدهی بر صحت مدعای خود می‌دانند. اما آنچه که برای ما اهمیت دارد این است که به خوبی این تفکرات اصلاحی همراه با

ریشه‌های پیدایش آن‌ها را بشناسیم و در کاربرد آن‌ها ضمن توجه به نقاط ضعفشان، شرایط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و تاریخی خود را در نظر داشته باشیم.

## مآخذ

- 1- Jeffery Brudney, Herhert, Wright "Reinventivly Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform, "PAR, Issue. 1, Vol. 59, 1999.
- 2- Denhart, Vinzant, Janet, "The New Public Service", PAR, Vol. 6, November/December 2000.
- 3- Epstern, H.,Jeffer, "Reducing Government Beureacrucy" Futurist, issue. 1, Vol. 32, 1998.
- 4- Eisinger, «Rise of the Enter - Preneurial State», journal of International Economies, Vol. 40, 1998.
- 5- Fredrickson, Georye, "Comparing the Reinventing Govenment Movement with the New Public Administration, PAR, No. 3, Vol. 56, May/June 1996.
- 6- Fulai, Tong, «Toward a the Ory of the Enterpreneurial State», International Journal of Social Economices, No. 1, Vol. 28, 2001.
- 7- Johanson, "Enterpreneurial State", Development Policy Review, No. 1, Vol. 15, 1996.
- 8- Kamenshy, John, "Role of the Rienventing Government Movement in Federal Management Reform", PAR, No. 3, Vol. 56, 1996.
- 9- Kaboolian, Linda, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management VS. Administration Debate, PAR, No. Vol. 58, 3, 1998.
- 10- Lynn, Laurence, "The New Public Management: How to Transformation Atheme into a Legacy", PAR, issue. 3, Vol. 58, 1998.

11- Iastown, Rundi, "The Reinventing Government Movement: A Review and Critique", Public Administration Quarterly, issue. 1, Vol. 22, 1998.

12- Mauk, Thomas, «The Death of Bureacracy», Public Management, July/August 1999.

13- Osborne, David, and T. Gaebler, "Reinventiny Government, How the Enter Peneurial Tpirit is Transformating the Public Sector", (Publish Aplume Book, 1993).

14- E Quy, Mary, "REGO, Organizational Architecture and Reality, "International Journal of Public Administration, Vol. 20, 1997.

15- Thompson, Jemes, "Reinvention as Reform", Assessing the National Performance Review", PAR, No. 6, Vol. 60, 2000.

16- Thompson, James, and Fulla, shelly, "Effecting Change in a Reform Context", Public Performance & Management Review, No. 2, Vol. 25, 2001.

17- Williams, Daniel, "Reinventing the Proverbs of Government", Public Administration Review, No. 6. Vol. 60, November/Decomber 2000.