

دانشور

رشته‌نگار

خرده پیوست

اشاره

در خرده پیوست حاضر آقایان دکتر حسن دانایی فرد و دکتر سیدمهدی الوانی می‌کوشند به این سؤال پاسخ دهند که «آیا مدیریت دولتی نوین استراتژی مناسبی برای ایران می‌باشد؟»

دوماهنامه علمی - پژوهشی

دانشگاه شاهد

سال سیزدهم - دوره جدید

شماره ۱۷

تیر ۱۳۸۵

استراتژی تحول در بخش دولتی ایران

نویسندگان: دکتر حسن دانایی فرد^۱ و دکتر سیده مهدی الوانی^۲

۱. استادیار دانشگاه تربیت مدرس

۲. استاد دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

در راستای جهانی‌سازی، مدیریت دولتی نوین به رویکردی غالب در اصلاح بخش دولتی کشورها تبدیل شده است. مدیریت دولتی ایران نیز برای تحقق آرمان‌های مصرح در قانون اساسی در زمینه ارائه خدمت به مردم، استراتژی مدیریت دولتی نوین را در پیش گرفته تا از آن طریق، بخش دولتی را متحول سازد؛ اما مدیریت دولتی نوین چیست؟ محورهای بنیادی آن کدامند؟ چه انتقاداتی بر این استراتژی وارد شده و کدام تدابیر احتیاطی باید در اجرای این استراتژی مد نظر قرار گیرد؟ هدف مقاله حاضر پاسخ به این پرسش‌ها است.

واژه‌های کلیدی: مدیریت دولتی نوین، جهانی‌سازی، مدیریت‌گرایی، بازآفرینی دولت، خصوصی‌سازی، مردم‌سالاری

دوماهانامه علمی - پژوهشی

دانشگاه شاهد

سال سیزدهم - دوره جدید

شماره ۱۷

تیر ۱۳۸۵

مقدمه

به هر حال به پدیده‌ای جهانی در نظام‌های مدیریتی حاکم بر بخش عمومی تبدیل شده است، به طوری که تعدادی از صاحب‌نظران [۱۱ و ۱۰]، مدیریت دولتی نوین را مدیریت حاکم و غالب در سطح جهانی می‌دانند. با توجه به این که برخی از صاحب‌نظران [۱۲، ۱۳ و ۱۴] آن را پارادایم تلقی نمی‌کنند و نوعی جهت‌گیری استراتژیک محسوب کرده‌اند [۱۵] در این مقاله نیز با

مدیریت دولتی نوین را برخی از صاحب‌نظران نوعی پارادایم جهانی [۳ و ۲، ۱] یا فلسفه اداری [۴]، عده‌ای دیگر، انقلابی در مدیریت بخش دولتی [۵] برخی، نوعی تئوری [۶] تعدادی، یکی از مدل‌های اصلی انجام اصلاحات در مدیریت امور عمومی [۷ و ۸] و جمعاً، رویکردی نوین [۹] در اداره امور عمومی می‌دانند که

خود انتخاب کرده، استراتژی مناسبی در پیش گرفته است؟ این پرسش‌ها و همین‌طور پرسش‌های دیگر، در سال‌های اخیر، کانون توجه افکار عمومی بوده است. حامیان این رویکرد با تبیین مبانی تئوریک و مصداق‌های عملی موفق آن، تأثیر مثبت و شگرف این رویکرد را مطرح می‌کنند. منتقدین این رویکرد نیز مدعی‌اند که مدیریت دولتی نوین، نقش قابل توجهی در حوزه امور عمومی ایفا نکرده و از این‌رو، آن را نوعی «مد مدیریتی» می‌دانند که سرانجام در مواجهه با آموزه‌های جدید زودگذر دیگر تضعیف خواهد شد. بنابراین، حامیان مدیریت دولتی نوین به شدت مورد انتقاد افرادی هستند که شایستگی‌های مدیریت دولتی نوین را به‌عنوان نوعی فلسفه اداری زیر سؤال می‌برند. مخدوش شدن مرز عمومی - خصوصی، محدود کردن ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات، تضعیف بخش دولتی، تضعیف پاسخگویی عمومی، تهدید اعتماد عمومی، شکل‌گیری سازمان‌های دولتی مضطرب، سیاسی‌کاری در اجرای مدیریت دولتی نوین، تهدید جامعه مدنی، و تئوری سیاسی متضاد با حاکمیت نهادی را می‌توان از تبعات منفی مدیریت دولتی نوین به‌عنوان استراتژی تحول در بخش دولتی ایران نام برد. در این مقاله پس از بررسی مبانی تئوریک مدیریت دولتی نوین و ذکر محورهای بنیادی آن، تبعات منفی اجرای آن در ایران مطرح و دغدغه‌های مصلحان مدیریت دولتی در قالب پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

مبانی تئوریک و فلسفه مدیریت دولتی نوین

بی‌تردید ظهور مدیریت دولتی نوین در بیست و هفت سال گذشته از برجسته‌ترین تحولات بین‌المللی در اداره امور عمومی بوده است. مدیریت دولتی نوین که عمدتاً به تجربه انگلستان اشاره دارد، تجربه منحصر به فرد آن کشور محسوب نمی‌شود، زیرا به‌نظر می‌رسد ظهور مدیریت دولتی نوین با چهار «روند کلان اداری دیگر» همراه شده که این امر نشان‌دهنده فراگیر بودن آن در سطح جهان است؛ یعنی:

این نگاه به نقد و بررسی مدیریت دولتی نوین به‌عنوان استراتژی تحول در بخش دولتی ایران می‌پردازیم. با توجه به مطالب فوق، مدیریت دولتی نوین تجلی نوعی استراتژی است که براساس آن، اداره امور عمومی، دانش و تجربه مدیریت بازرگانی و سایر رشته‌ها را برای بهبود کارایی، اثر بخشی و عملکرد کلی خدمات عمومی در سازمان‌های دولتی به‌کار می‌برد. علی‌رغم دیدگاه‌های متناقضی که در مورد معنا و مضمون این آموزه مدیریتی مطرح شده، تردید وجود ندارد که مدیریت دولتی نوین از دهه ۱۹۸۰، تئوری و عمل اداره امور عمومی را به شدت تحت تأثیر قرار داده است.

با تغییر دولت‌ها در کشورهای پیشرفته صنعتی و حتی کشورهای در حال توسعه، حرکاتی برای اصلاح امور در بخش دولتی از جانب دولتمردان صورت گرفته است. از این رو در یکی دو دهه گذشته، شاهد بحث و جدل مستمر میان اندیشمندان و اندیشه‌ورزان مدیریت دولتی بر سر بهترین شیوه، روش، رویکرد، تئوری یا استراتژی تجدید حیات و نوآفرینی سازمان‌های دولتی بوده‌ایم. بر این اساس، هر دو گروه اتفاق نظر دارند که اداره امور عمومی برای انطباق خود با شرایط پویا و بسیار متغیر قرن بیست و یکم باید دست به انجام اصلاحات و عرضه نوآوری‌هایی بزند. در این اوضاع و احوال، برخی از اندیشمندان براساس تجربه بخش خصوصی (تولیدی و خدماتی) نگرش «تفاضی محوری» را به‌عنوان عامل پویایی فعالیت‌ها و بهره‌وری سازمان‌های دولتی پیشنهاد کرده‌اند. بر این اساس، چارچوب مفهومی «اداره امور عمومی» به رویکرد جدیدی به نام «مدیریت دولتی نوین» تغییر مبنا داد. در این راستا، امروزه «لیبرالی کردن» اداره امور عمومی به‌عنوان آموزه مدیریت دولتی نوین شناخته می‌شود.

اما معنای مدیریت دولتی نوین چیست؟ مبانی تئوریک و عملی این استراتژی کدامند؟ آیا استراتژی جدیدی در مدیریت دولتی است؟ آیا ایران که این استراتژی را به‌عنوان استراتژی تحول در بخش دولتی

محیط‌های اجتماعی مختلف و به‌کارگیری منابع انسانی برای بیشینه کردن کارایی و اثربخشی در فرایند تولید کالاها یا خدمات می‌کرد. بر این اساس، قرار گرفتن پیشوند «مدیریت» به‌جای «اداره» در کنار واژه «عمومی» نخستین رگه تغییر در نحوه «مدیریت بخش دولتی» محسوب شد.

دومین نویدی که حامیان مدیریت دولتی نوین به بخش دولتی می‌دهند و زیربناهای مدیریت دولتی نوین قرار گرفته جدایی مجدد «سیاست - اداره» به‌عنوان شاهراه هر نوع بحث و بررسی در مورد اداره امور عمومی است. اگر چه این نوید، جدید نیست و ویلسون [۲۰] در اولین مقاله خود در مورد «اداره امور عمومی» به آن اشاره کرد و مدعی شد که مسائل سیاسی، مسائل اداری نیستند و مسائل اداری در حوزه سیاست نمی‌گنجند؛ ولی گذر زمان بر منتفی بودن این جدایی صحنه گذاشت. اما اکنون مدیریت دولتی نوین با جدا کردن کامل این دو، مدعی است که این امر باعث افزایش کارایی، اثربخشی و در کل، عملکرد مطلوب مدیریت در بخش دولتی خواهد شد.

سومین محور نویدبخش مدیریت دولتی نوین بر ماهیت و ارزش‌های کشورهای دموکراتیک استوار است. در دموکراسی‌های پیشرفته، شهروندان به‌عنوان رأی‌دهنده در دموکراسی ایفای نقش می‌کنند و با تفویض قدرت به سیاستمداران و مدیران دولتی، صلاح و خیر جامعه را به‌دست آن‌ها می‌سپارند. با این حال، دموکراسی نماینده، بر اقدامات و عملیات بوروکراسی‌ها اثر می‌گذارد. به اعتقاد حامیان مدیریت دولتی نوین، سال‌ها بود که بوروکراسی‌ها به سبکی بریده از شهروندان فعالیت می‌کردند و نسبت به نیازها و خواسته‌های روزافزون بخش‌های مختلف جامعه، حساسیتی از خود نشان نمی‌دادند. بر این اساس، رینی [۱] مدعی است که در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شاهد طراحی سیاست‌های عمومی ناموفق در بخش‌های دولتی اروپا و آمریکا بوده‌ایم. برخی از این تجارب ناموفق به علت عدم انجام تحلیل‌های مناسب از نیازها و تقاضاهای عامه بود، در

۱. تلاش برای کاهش یا معکوس کردن رشد دولت در قالب کاهش حجم مخارج و تعداد کارکنان بخش دولتی [۱۵].

۲. تغییر جهت بخش دولتی به سمت و سوی خصوصی‌سازی و شبه خصوصی‌سازی و رهایی از نهادهای اصلی دولت با تأکیدی نو بر پرداخت یارانه در تهیه و تدارک خدمات عمومی [۱۶].

۳. توسعه اتوماسیون (خودکاری) اداری خصوصاً به‌کارگیری فناوری اطلاعات در تولید و توزیع خدمات عمومی [۱۷].

۴. حرکت به سمت به‌کارگیری نوعی رویکرد مدیریتی در بخش عمومی که قابلیت کاربرد در بیش‌تر کشورها را داشته باشد [۱۷].

اما همان‌طور که در مقدمه اشاره شد برخی از منتقدین این رویکرد از تضادهای مفهومی و عملی در مورد نقش یا سهم مدیریت دولتی نوین در رشته اداره امور عمومی سخن رانده‌اند. برای درک بهتر این تضادها آشنایی با چند مفهوم بنیادی ضروری است.

نخستین مفهوم بنیادی که مدیریت دولتی نوین به آن اشاره می‌کند، تمایز بین «مدیریت و اداره است». با توجه به تفاوت بین این دو مفهوم از دیدگاه صاحب‌نظران [۱۸ و ۱۹] از دهه ۱۸۸۰ انحصار اصطلاح اداره در دستان اندیشمندان سیاسی بود. اندیشمندانی نظیر گودنو [۱۹]، و ویلسون «اداره امور عمومی» را رشته‌ای منحصر به‌فرد تصور می‌کردند که باید دارای تئوری مستقل خاص خود بوده، متصدیان امور در آن از مهارت‌های عملی ویژه بهره‌برده، از شیوه‌های مستقل استفاده کنند. از طرف دیگر «مدیریت» اشاره به عرصه‌ای کلی‌تر دارد که اندیشمندان علوم اجتماعی و عمدتاً اندیشمندان و اندیشه‌ورزان روان‌شناسی سازمانی و مطالعات کسب و کار به‌کار می‌بردند. در این راستا، گرایش غالب «علم اداره» تحلیل عملیات نظام‌های بوروکراتیک بزرگ و همین‌طور فرایندهای موجود در نظام دولت برای اجرای خط‌مشی‌ها بود. از سوی دیگر «مدیریت» اشاره به توانمندسازی افراد و گروه‌ها در

مدیریت در بخش دولتی پیشنهاد شد. «تئوری مدیریت» پیشنهاد می‌کرد که «مدیریت دولتی نوین» به جای «اداره امور عمومی» می‌تواند در درک نوینی از مدیریت در حوزه امور عمومی ایفای نقش کند و بر برخی از مسائل مزمن موجود در بخش دولتی فائق آید؛ اما محورهای بنیادی این رویکرد کدامند؟

محورهای بنیادین مدیریت دولتی نوین

صاحب‌نظران متعدد [۱۱، ۲۱، ۲۲ و ۲۳] با تعریف مدیریت دولتی نوین، ارکان اصلی شکل‌دهنده آن را مطرح کرده‌اند. در اوایل دهه ۱۹۸۰، گارسون و اورمن (Garson & Oereman) [۲۴] مدیریت دولتی نوین را مطالعه‌ای میان رشته‌ای از جنبه‌های محوری اداره امور عمومی تعریف کرده‌اند، مطالعه‌ای که بر کارویژه‌های طرح‌ریزی، سازماندهی و کنترل مدیریت در کنار مدیریت منابع انسانی، مالی، فیزیکی، اطلاعاتی و سیاسی تأکید داشت. هود (Hood) [۲۱] شش عنصر شکل‌دهنده دکتترین مدیریت دولتی نوین را به شرح زیر بیان کرده است:

۱. استقرار مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی،
 ۲. استانداردها و سنججه‌های مشخص عملکرد (شاخص‌های عملکرد)،
 ۳. تأکید بیش‌تر بر کنترل ستاده‌های سازمان‌های دولتی،
 ۴. ایجاد فضای رقابتی بیش‌تر در محیط سازمان‌های دولتی،
 ۵. تأکید بر انضباط و صرفه‌جویی بیش‌تر در استفاده از منابع،
 ۶. تأکید بر سبک‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی.
- این تعریف نشان می‌دهد که مدیریت دولتی نوین شدیداً بر تئوری بازار و شبه بازار در سازمان‌های دولتی متکی است.

هایز و کیرنلی (Hays & Kearney) [۲۵] با بررسی آثار منتشر شده در مورد مدیریت دولتی نوین دریافتند که پنج اصل محوری در مدیریت دولتی نوین به شرح

حالی که برخی دیگر از شکست‌ها، نتیجه ارزیابی‌های ناصحیح از قدرت بوروکراسی‌ها بود. در این راستا در سال‌های بعد از دهه ۱۹۸۰ برنامه‌ها و تلاش‌های دولت برای ایجاد تغییرات گسترده در آموزش و پرورش، نظام‌های رفاهی، برنامه‌های بهداشتی، امنیت داخلی و کنترل جرائم به شدت گسترش یافت، زیرا ناکارآمدی و سوءاستفاده از منابع و وجوه عمومی در این حوزه، نگاه همگان را به خود جلب کرده بود. نسبت به تقاضاها و نیازهای واقعی شهروندان، حساسیت چندانی وجود نداشت. بحران در اجرای خط‌مشی عمومی کشورها همراه با انتقادات فزاینده شهروندان به دولت و نظام‌های اداره امور عمومی، منجر به شکل‌گیری نوعی فعالیت پژوهشی در کشورها، بخصوص انگلستان و آمریکا شد که هدف آن، ارائه راهکارهایی برای بهبود اجرای خط‌مشی‌ها در حوزه‌های مختلف امور اجتماعی و همین‌طور فرایندهای اداری بود. به این ترتیب، رأی‌دهندگان با ابراز نارضایتی از سیاستمداران و مدیران دولتی دست در دست جامعه دانشگاهی، خواستار اصلاحات گسترده در دولت‌های خود شدند. این فراخوان عمومی، منجر به ارائه مقاله‌ها و کتاب‌های متعددی شد که لزوم تغییرات گسترده را در حوزه مدیریت بخش عمومی مطرح کرد. یکی از کتاب‌هایی که تأثیری بسیار شگرف بر تسریع این حرکت داشت کتاب «بازآفرینی دولت» نوشته آژبورن و گیبلر بود که همواره به‌عنوان نقطه آغازین چنین اصلاحاتی ذکر می‌شود و بعدها عنوان «مدیریت دولتی نوین» به خود گرفت.

با گذشت زمان، تعداد روزافزونی از اندیشمندان سیاسی، اداره امور عمومی را به‌عنوان رشته‌ای سنتی و در حال افول مطرح کردند. به اعتقاد آن‌ها اداره امور عمومی قادر به پاسخ‌های عملی مکفی به تقاضاهای عامه نبود. قرائن این تغییر نگرش، تبدیل شدن تعدادی از دانشکده‌های اداره امور عمومی به دانشکده‌های مدیریت دولتی در خلال دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بود. براساس یافته‌های این نحله فکری، تئوری مدیریت به‌عنوان منبعی برای طراحی چارچوبی جدید برای

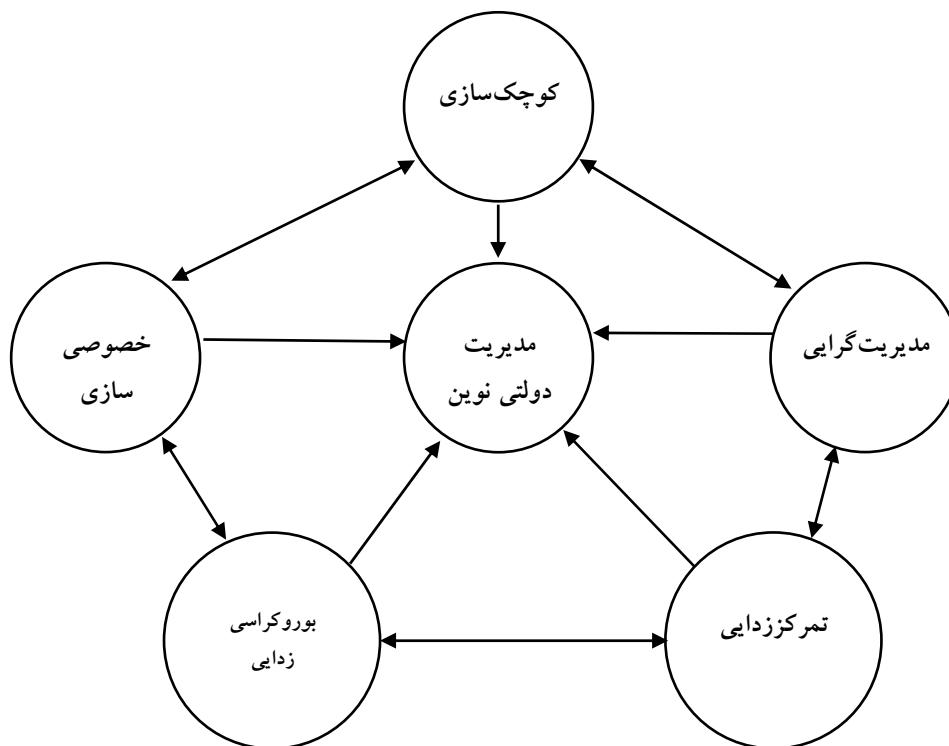
با شیوع این اصول و محورها در بخش‌های دولتی کشورهای مختلف، دولت‌ها تشویق شدند تا همانند بخش‌های بازرگانی فعالیت کنند. بنابراین می‌توان گفت مدیریت دولتی نوین، تجلی رویکردی است که براساس آن، دانش و تجارب مدیریت بازرگانی و رشته‌های دیگر، برای بهبود کارایی، اثربخشی و به‌طور کلی عملکرد خدمات عمومی در بوروکراسی‌های مدرن امروزی به کار می‌رود. این رویکرد، استراتژی تحول در بخش دولتی ایران نیز محسوب می‌شود. رگه‌های این استراتژی در برنامه‌های توسعه و برنامه‌های تحول اداری در ایران به چشم می‌خورد.

رگه‌های مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی ایران پس از پایان جنگ و آغاز اولین برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در ایران، رگه‌های مدیریت دولتی نوین خود را در قالب سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های تعدیل اقتصادی مطرح کرد و اولین مجوز

زیرند و نتیجه‌گیری کردند که این پنج اصل، مهم‌ترین اصول در رشته مدیریت دولتی نوین هستند:

۱. کوچک‌سازی: کاهش اندازه و قلمرو دولت.
۲. مدیریت‌گرایی: به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت.
۳. تمرکززدایی: واگذاری تصمیم‌گیری به دریافت‌کنندگان خدمات.
۴. بوروکراسی‌زدایی: بازسازی دولت بر محوریت تأکید بر نتایج به جای فرایندها.
۵. خصوصی‌سازی: تولید کالا و خدمات عمومی به‌وسیله شرکت‌های غیردولتی.

با دقت در این اصول پنجگانه (شکل ۱) می‌توان ارتباط متقابل و تنگاتنگ آن‌ها را ملاحظه کرد. همه این اصول شدیداً بر تئوری مدیریت بخش خصوصی و فلسفه کسب و کار متکی‌اند، اما هدف آن‌ها حداقل کردن مستمر و مداوم اندازه فعالیت‌های دولت است. با پیوند این اصول با اقتصاد سیاسی، همه این اصول در عصر کنونی در نهادهای بخش دولتی به‌کار گرفته شده‌اند.



شکل ۱ اصول اصلی مدیریت دولتی نوین

۳. برنامه اصلاح نظام‌های مدیریتی از طریق بررسی و تعیین تکلیف شوراها و مجامع متعدد تصمیم‌گیری و سازماندهی و اصلاح نظام و نهادهای تصمیم‌گیری در ساختار تشکیلاتی دولت [۳۱].
۴. برنامه اصلاح نظام‌های استخدای از راه بررسی و رفع نواقص آیین‌نامه استخدام پیمانی کارکنان دولت برای توسعه اشتغال به صورت غیررسمی (پیمانی) به جای استخدام‌های دائم و رسمی [۳۲].
۵. برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت به منظور تقویت نیروی انسانی نظام‌اداری کشور [۳۳].
۶. برنامه اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری [۳۴].
۷. برنامه ارتقای حفظ سلامت مردم در نظام اداری کشور [۳۵].

بنابراین با مطالعه برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور، استراتژی تحول بخش دولتی با محوریت مدیریت دولتی نوین به طور واضح به چشم می‌خورد. تشویق بخش خصوصی برای در دست گرفتن اقتصاد، کوچک‌سازی دولت، روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و... از جمله محورهای این استراتژی در بخش دولتی بوده است. فراخوان اخیر برخی از مسئولین سیاسی کشور از اندیشمندان برای بازنگری در اصل ۴۴ قانون اساسی، مرحله افراطی اجرای مدیریت دولتی نوین است که این روزها بر تارک بلند بخش دولتی ایران می‌درخشد. اگر چه انتقاداتی بر امر خصوصی‌سازی در ایران وارد شده [۳۶ و ۳۷]، ولی حجم انتقادات علیه مدیریت دولتی نوین در ایران چندان گسترده نبوده است. با این حال، حجم گسترده‌ای از نوشتجات [۲۷، ۳۸، ۳۹، ۴۱ و ۴۲] حامی بازارگرا کردن بخش دولتی در ایران است. اکنون باید پرسید آیا این استراتژی، استراتژی مناسبی است؟ به نظر می‌رسد انتقاداتی جدی بر این استراتژی وارد است و به علاوه با روح مدیریت دولتی مردم سالار سازگاری ندارد. برخی از این انتقادات به شرح زیر هستند.

قانونی نسبت به محدود کردن اندازه دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید. پس از تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور که سرآغاز فصل جدیدی از اقدامات وسیع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کشور برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی بود، برنامه‌های مختلفی تدوین و به مرحله اجرا درآمد. از جمله این برنامه‌ها که عمدتاً برای رفع اختلالات و نارسایی‌های گذشته و سالم‌سازی فعالیت‌های اقتصادی از جمله عملکرد شرکت‌های دولتی در نظام اداری - اقتصادی کشور تدوین گردید، سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی بود. تبصره ۳۲ این قانون و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های آن، به نحو بارز این سیاست و کلاً تعیین میزان دارایی‌های دولت و تحلیل کم و کیف بازده اقتصادی و اجتماعی آن را مورد توجه قرار داد [۲۷ و ۲۶]. البته در قانون برنامه دوم توسعه نیز رگه‌هایی به چشم می‌خورد؛ برای مثال در سیاست پولی و تنظیم بازار، یا سیاست‌های پرسنلی بخش دولتی [۲۸].

اما بعد از تدوین و اجرای این دو قانون، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در راستای استراتژی مدیریت دولتی نوین که روح اصلاحات در برنامه سوم را شکل می‌داد دست به اجرای برنامه‌های مختلف تحول اداری زده است. مهم‌ترین این برنامه‌ها در طول برنامه سوم توسعه به شرح زیر هستند که همگی، محورهای بنیادی مدیریت دولتی نوین را شکل می‌دهند:

۱. برنامه منطقی کردن اندازه دولت از طریق تعیین و تفکیک اعمال حاکمیت و اعمال تصدی بر اساس مفاد ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه و تشخیص حجم مناسب برای دولت با تعریف منطقی دولت و امکانات و منابعی که می‌توان برای اداره امور توسط دولت هزینه کرد [۲۹].
۲. برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت با هدف بررسی و شناخت مشکلات تشکیلات کلان دولت و کوچک‌سازی دولت در عمل [۳۰].

۱. مدیریت دولتی نوین: کمرنگ کردن مرز عمومی و خصوصی

به اعتقاد صاحب‌نظران [۴۳] در تئوری سازمان دولتی هیچ دغدغه‌ای مهم‌تر از دغدغه ماهیت عامه یا «عمومی بودن» سازمان‌های دولتی نیست. واژه «Publicness» در مدیریت دولتی، نماد بارز جدایی بخش عمومی و خصوصی است. با تشریح ابعاد این محور، تأثیر منفی مدیریت دولتی نوین بر عمومی بودن سازمان‌های دولتی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

یکی از سنجه‌های متداول برای ارزیابی مردم سالاری نظام خدمات عمومی، ارزیابی ویژگی‌های منحصر به فرد یا اصولی است که نماد تمایز بخش خصوصی و دولتی محسوب می‌شود. رسوخ مدیریت دولتی نوین در سازمان‌های دولتی، این مرز را مخدوش می‌سازد، زیرا در زیر چتر اصلاحات مبتنی بر بازار، هنجارها و استانداردهای منحصر به فرد خدمات عمومی، نظیر شهروندی، کنندگی، پاسخگویی، برابری، بیطرفی، گشاده‌روی، حساسیت به خرج دادن و انصاف در برخورد با شهروندان که دولت اسلامی مدعی آن است و در دموکراسی‌های به اصطلاح پیشرفته نظیر انگلستان، آمریکا، فرانسه و کانادا نیز به چشم می‌خورد با هجوم هنجارهای بازرگانی، نظیر رقابت‌گری، کارایی، بهره‌وری و سودآوری به حاشیه رانده می‌شود یا بعضاً به‌طور کامل جانشین آن‌ها می‌گردد [۴۳ و ۴۴].

پژوهش‌های انجام شده در انگلستان [۴۴]، ایالات متحده [۴۵ و ۴۶]، بلژیک، آلمان، هلند و سوئد [۴۴، ۴۷ و ۴۸] و حتی در کشورهای در حال توسعه نظیر مالزی، سنگاپور، تایلند، فیلیپین و آفریقای جنوبی [۴۹، ۵۰ و ۵۱] بیانگر کاهش مردم سالاری در مدیریت دولتی بوده‌اند. اگر چه میزان افول در کشورهای مختلف متفاوت است، ولی همه این پژوهش‌ها بر مخدوش شدن مردم سالاری بخش دولتی صحنه گذاشته‌اند.

۲. مدیریت دولتی نوین: محدود کردن ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات

یکی از ویژگی‌های مدیریت دولتی مردم سالار، ترکیب متنوع دریافت‌کنندگان خدمات عمومی است که تجلی واقعی عامه در مدیریت دولتی است. بر این اساس، اهداف خدمات عمومی باید بر اصل رفاه عمومی همگانی یا رفاه همه شهروندان استوار باشد. در دوران پس از جنگ جهانی دوم، بیش‌تر کشورهای سرمایه‌دار پیشرفته از طریق تضمین حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی شهروندان چنین اهدافی را دنبال می‌کردند [۵۱]: به طوری که این حقوق به صورت پدیده‌هایی طبیعی و غیرقابل مذاکره تبدیل شده بودند. اما از دهه ۱۹۸۰ اهداف اصلی خدمات عمومی از تحقق نیازهای طبیعی شهروندان به تحقق اهداف اقتصادی مبتنی بر کارایی و رقابت تغییر کرد که این موفقیت‌های اقتصادی به نفع بیش‌تر مردم جامعه نبوده است. این تغییر در رسالت خدمات عمومی از شهروند محوری به تمرکز بر کارایی در بیش‌تر کشورهای صنعتی از جمله استرالیا، بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، نیوزیلند، اسپانیا، سوئیس، انگلستان و ایالات متحده به چشم می‌خورد [۵۲]. در کشورهای در حال توسعه نیز شاهد این تغییر در رسالت هستیم [۵۳]. نماد این تغییر رسالت، اطلاق واژه مشتری یا مصرف‌کننده به شهروندان است.

مدیریت اقتصادی کارآمد که بر اصول بازرگانی استوار است اصولی است که به نفع سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و به‌طور کلی اغنیا خدمت می‌کند. این جریان به ترکیب محدود دریافت‌کنندگان خدمات عمومی و شکل‌گیری بخشی خاص اشاره دارد که توان دریافت خدمات عمومی را دارند؛ بخشی که توجه بیش‌تری به رشد اقتصادی بازار محور داشته، رفاه کلی شهروندان عادی را نادیده می‌گیرد. در این راستا، نحوه تخصیص و استفاده از منابع بخش عمومی نیز تغییر کرده است به طریقی که شهروندان عادی از جرگه تدارک خدمات توسط دولت محروم شده‌اند. به‌طور

اگرچه کشورهای صنعتی نظیر انگلستان، بلژیک، فرانسه و پرتغال که نماد مدیریت دولتی نوین هستند و الگوی تطبیقی نظام اداری ما محسوب می‌گردند از «منشور شهروندی» برای اطمینان دادن مردم نسبت به حساسیت سازمان‌های دولتی به مشتریان استفاده کرده‌اند، ولی این منشورها عمدتاً برای آن دسته از کاربران خدمات که توان و قدرت پرداخت دارند [۴۸] اثربخش است، در حالی که نسبت به نیازهای شهروندان با درآمد پایین بی‌تفاوت است.

منتقدان این حرکت، معتقدند شهروندان مشتریان دولت نیستند، بلکه مالکان دولتند که دولتمردان را برای دنبال کردن منافع عمومی انتخاب می‌کنند. بنابراین، جریان مشتری مداری در بخش عمومی و اطلاق مشتری به شهروند منفعت عامه را تضعیف و قلمرو عمومی یا صلاح عمومی را مخدوش می‌سازد. اگرچه این روند در کشورها متغیر است، ولی تحقیقات بر وجود این پدیده در کشورهای پیشرفته [۴۵ و ۴۶] و در حال توسعه [۴۷] صحه می‌گذارد.

۳. مدیریت دولتی نوین: تضعیف بخش دولتی

یکی دیگر از ابعاد مردم سالاری در مدیریت دولتی، نقش اجتماعی-اقتصادی مؤثر فعالیت‌های مدیریت دولتی در جامعه است. در دوران جنگ جهانی دوم، خدمات دولتی، نقش رهبری را در کشورهای سرمایه‌دار متکی بر دولت رفاه ایفا می‌کرد؛ اما از دهه ۱۹۸۰ این نقش از نقش رهبری به نقش تسهیل‌گری تغییر جهت داد. این تغییر جهت در کشورهای نظیر استرالیا، بلژیک، کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، نیوزیلند، انگلستان و آمریکا هویدا است [۵۲] و در کشورهای در حال توسعه، نظیر هند، بنگلادش و مالزی، کره جنوبی، تایلند، آرژانتین، تایوان و هلند نیز به چشم می‌خورد [۴۵، ۴۹، ۵۶، ۵۷ و ۵۸].

این تغییر در نقش دولت، نقش بخش خصوصی را در ارائه کالاها و خدمات افزایش داده، اما نقش بخش دولتی را در ارائه خدمات اولیه و رفع نیازهای مردم به

خاص در فرایند شکل دهی مجدد بخش عمومی، برنامه‌های طراحی شده برای افراد دارای درآمد کم در بیش تر کشورها محدود شده است [۵۴].

در فرانسه، ژاپن، کانادا، بلژیک، استرالیا، آمریکا به‌عنوان کشورهای پیشرفته [۵۴]، و در کره جنوبی، اندونزی، هند، جامائیکا، زیر، لستو، اوگاندا و زیمباوه به‌عنوان کشورهای در حال توسعه، چنین پدیده‌هایی قابل رؤیت است [۵۵]. این کاهش هزینه‌ها در خدمات بهداشتی، برنامه‌های آموزشی و خدمات اجتماعی مضمول یارانه درکنار افزایش در قیمت مواد غذایی و افول دستمزدهای واقعی، به‌طور معکوس خانواده‌های با درآمد کم را تحت تأثیر قرار داده و در نتیجه وضعیت فقر در بخش‌های مختلفی از جهان بدتر شده است. این بازنگری در ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات، دلالت بر کاهش مردم سالاری در مدیریت دولتی دارد. در کنار این حرکت، تعریف واقعی دریافت‌کنندگان خدمات در بخش عمومی نیز دچار تغییر شده است. اگر چه مفهوم شهروندی و اصل حقوق شهروندان، معیار اصلی تعریف دریافت‌کنندگان خدمات دولت بوده، ولی با ظهور «فرهنگ کسب و کاری» در مدیریت دولتی نوین، این دریافت‌کنندگان به‌عنوان مشتریان یا مصرف‌کنندگان تعریف شده‌اند [۴۳]. مدل مشتری مداری در خدمات عمومی که بر رابطه‌ی مبادله‌ای مزدوری بین خریدار و فروشنده در بخش خصوصی استوار است امکان دارد افراد را به خرید منفعت شخصی به بهای منافع عمومی یا اجتماعی ترغیب کند. به گفته کتل در سال ۱۹۹۸ مدل مشتری‌مداری در چارچوب ارائه خدمات، بین غنی و فقیر براساس توان پرداختشان تبعیض قائل است که این امر، نقض اصل برابری در خدمات عمومی است. در حقیقت، خانواده‌های با درآمد کم که به‌واسطه اصلاحات بی‌حد و حصر در بخش دولتی، نظیر خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی، مشاغل خود را از دست داده‌اند و دستمزد زیادی دریافت نمی‌کنند نمی‌توانند در قالب مشتری یا مصرف‌کننده نیز ظاهر شوند.

ولی تأثیر آن در کشورهایی که عادت کرده‌اند براساس مدل دولت مداخله‌گر (Interventionist Government) عمل کنند نسبت به اقتصادهای پیشرفته بیش‌تر است. علی‌رغم چنین نوساناتی میان کشورها از دهه ۱۹۸۰ که جریان رو به رشدی بسوی کاهش نقش بخش عمومی بوده، مردم سالاری در مدیریت دولتی به شدت تحت تأثیر قرار گرفته است [۵۵].

۴. مدیریت دولتی نوین: تضعیف پاسخگویی عمومی

یکی از متداول‌ترین معیارها برای ارزیابی «مردم سالاری» خدمات عمومی، تحقق پاسخگویی عمومی است. اگرچه مشکلات سنتی پاسخگویی اداری، نظیر قدرت بوروکراتیک، پیچیدگی وظیفه‌ای، انزوای اجتماعی، محرمانگی اطلاعات، کنترل رسانه‌ها، سرکوب سیاسی و غیره کاملاً ناپدید نشده‌اند، ولی در اثر حاکمیت منطق بازار در «حکمرانی عمومی»، چالش جدیدی فراروی پاسخگویی عمومی قرار گرفته است. به اعتقاد کتل [۶۰] بازسازی دولت بر محور شیوه‌های شبه بازرگانی «حمله‌ای متهورانه» علیه «پاسخگویی دموکراتیک» است.

نخستین چالش پاسخگویی عمومی، به فعالیت‌های مشارکتی بین بخش خصوصی و دولتی برمی‌گردد که تحت لوای اصلاحات طرفدار بازار، هم در کشورهای توسعه یافته و هم در کشورهای در حال توسعه گسترش یافته است [۴۵ و ۶۰]. این نوع فعالیت‌های شراکتی موجب شک و تردید شهروندان به شفافیت مبادله‌های عمومی - خصوصی شده و این سؤال را مطرح می‌کند که آیا بهره‌برداری از منابع عمومی برای منتفع ساختن بنگاه‌های خصوصی خاص، قابل قبول است و میزان کنترل دولت بر پیمانکاران خصوصی را که باید پاسخگو باشند کاهش نمی‌دهد؟ [۶۱] برای مثال در آمریکا، افزایش تعداد قراردادهای دولت با بخش خصوصی موجب نگرانی مردم نسبت به مسائل ماهوی در روابط دولت و پیمانکاران، خصوصاً در زمینه عملکرد مبهم پیمانکاران، استفاده مکرر از تاکتیک‌های

حاشیه رانده است. در کانادا، تضعیف استانداردهای اثربخش بهداشت ملی برای عامه، دولت را با دشواری‌هایی مواجه کرده [۵۹]. زیرا نقش دولت در این عرصه کم‌رنگ شده است. در آمریکا [۶۰] بیش‌تر پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که اولویت دولت باید تضمین مدیریت دولتی اثربخش باشد، نه کاهش نقش آن از طریق قطع یا کاهش برنامه‌های عمومی. این جریان به سمت و سوی تضعیف نقش مستقیم خدمات عمومی و افول مردم سالاری و مخدوش شدن رفاه عمومی پیش می‌رود.

در حقیقت، ظرفیت خدمات عمومی برای ایفای نقش اجتماعی - اقتصادی یا رهبری در جامعه به علت بازسازی منابع مالی و انسانی و انتقال بخش عظیمی از دارایی‌های عمومی به بخش خصوصی و فروش بنگاه‌های عمومی سودآور که برای دولت درآمدزایی می‌کردند، کاهش یافته است. برنامه‌های دولت در زمینه منابع انسانی، تعداد کارکنان دولت را در کشورهای صنعتی نظیر استرالیا، بلژیک، کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، نیوزیلند، سوئد، انگلستان و ایالات متحده آمریکا [۵۴ و ۶۱] و همین‌طور در کشورهای در حال توسعه نظیر آرژانتین، بولیوی، کاستاریکا، هائیتی، گواتمالا، سنگال، کنگو، غنا، کنیا، موریتانی، نیجریه، سومالی، اوگاندا، سنگاپور، نپال، و سریلانکا کاهش داده است [۴۵ و ۵۵]. برنامه‌هایی نظیر صرفه‌جویی و انضباط شدید مالی و پرسنلی، آثار زیانبار جدی بر بخش دولتی در زمینه کاهش ظرفیت پرسنلی و مالی آن برای انجام برنامه‌های عمومی نظیر بهداشت، مسکن، آموزش، توسعه روستایی و ایمنی محیطی - که مایه حیات و تداوم زندگی فقرا و بی‌بضاعت‌های جامعه است - داشته است. این کاهش ظرفیت مالی و پرسنلی خدمات عمومی نوعی افول در مردم سالاری را ایجاد می‌کند؛ زیرا به شدت توانایی پاسخ به نیازها و تقاضاهای شهروندان به خدمات اساسی را از دست می‌دهد. اگرچه میزان تضعیف نقش و ظرفیت خدمات عمومی میان کشورها متغیر است،

غیرقانونی و افزایش فرصت‌های فسادآور شده است [۶۲]. از طرف دیگر این نوع فعالیت‌های مشارکتی ممکن است زنجیره واقعی پاسخگویی را مخدوش سازد، زیرا شهروندان عادی به سادگی قادر به تعیین خاطی در ارائه خدمات دولتی نیستند و نمی‌دانند مقصر اصلی دولت است یا پیمانکاران. بنابراین، اتحاد تنگاتنگ خدمات عمومی با شرکت‌های خصوصی موجب شکل‌گیری چالشی جدید نسبت به پاسخگویی عمومی شده و در نتیجه مردم سالاری را کاهش داده است.

مسأله دوم، پاسخگویی به تغییر جهت در کار ویژه‌های خدمات عمومی در فضای اصلاحات شبه بازرگانی، از تولید و توزیع مستقیم کالاها و خدمات عمومی به کارویژه‌های غیرمستقیم نظیر حاکمیت، تدوین مقررات، پایش و ارزیابی فعالیت‌های بازار محور نظیر سرمایه‌گذاری، انعقاد قرارداد و آزادسازی است. برای مثال به‌منظور نظارت بر بنگاه‌های تازه خصوصی شده و عوامل بازاری متعدد در عرصه بخش عمومی در کشورهایی نظیر استرالیا، کانادا، فنلاند، نیوزیلند، سوئد، انگلستان و آمریکا، مؤسسه‌های ناظر و همین‌طور قوانین و مقررات متنوع جدید ایجاد شده است. برای نظارت و ارزیابی، لایه دیگری از سازمان‌های دولتی ظهور کرده‌اند. برای مثال، دفتر خصوصی‌سازی و قوانین و مقررات آن در کانادا، کمیته نوآفرینی خدمات عمومی در فرانسه، دبیرخانه نوسازی اداری در پرتغال و... [۶۱] نمونه‌ای از این لایه‌های جدیدند. در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران نیز چنین پدیده‌ای ظهور کرده است. بنابراین، چالش جدی پاسخگویی در مدیریت دولتی نوین آن است که کارویژه‌های اولیه خدمات عمومی نسبتاً ملموس، سنجش‌پذیر و اثبات‌پذیر بودند، در حالی که اثبات فعالیت‌های غیرمستقیم جدید، نظیر مقررات‌گذاری، نظارت و ارزیابی به علت ماهیت غیرملموس آن نسبتاً دشوار است. در نتیجه با زیر سؤال رفتن پاسخگویی عمومی، مردم سالاری خدمات عمومی کاهش می‌یابد. گسترش آزادی مدیریتی در مؤسسه‌های دولتی جدید که از استقلال بیش‌تر

برخوردارند نیز موجب مخدوش شدن پاسخگویی عمومی شده است. در لوای مدیریت دولتی نوین، مؤسسه‌های مستقلی تحت عنوان «مؤسسه‌های اجرایی»، «مؤسسه‌های آزاد»، و مؤسسه‌های عملیات ویژه در کشورهای نظیر کانادا، دانمارک، فرانسه، فنلاند، نیوزیلند، هلند، اسپانیا و انگلستان شکل گرفته‌اند که دارای استقلال مدیریتی مالی قابل توجهی در بخش دولتی هستند [۵۴]. خودمختاری مدیریتی و مالی در کشورهای در حال توسعه، نظیر هند، کره جنوبی، مالزی، فیلیپین، سنگاپور و آفریقای جنوبی نیز به چشم می‌خورد [۴۵، ۵۰، ۵۴ و ۶۱]. چنین مؤسسه‌هایی زمینه فساد اقتصادی مدیران و کارکنان را فراهم می‌آورند تا از منابع عمومی به نفع شخصی استفاده کنند و «تفحص عمومی» دقیق از فعالیت‌های این شرکت‌ها از طریق مناظره‌های پارلمانی، کمیته‌های قانونگذاری، دیوان عدالت اداری و دیگر ابزارهای دموکراتیک را مخدوش می‌سازد. به عبارت دیگر، جریان اخیر به سمت خودمختاری مالی مدیران دولتی - همان‌طور که در استرالیا، نیوزیلند و انگلستان دیده می‌شود - دلالت بر آن دارد که چنین مدیرانی با منابع عمومی بیش‌تر و کنترل‌های بودجه‌ای سطحی‌تر مواجه‌اند و این امر ممکن است موجب وسوسه بیش‌تر برای فساد، اختلاس و... در بین آن‌ها شود [۴۳]. با این حال، شدت این استقلال مالی و مدیریتی میان کشورها متفاوت است.

۵. مدیریت دولتی نوین: تهدید اعتماد عمومی

یکی از ویژگی‌های مردم سالاری خدمات عمومی، اعتماد و اطمینان عامه نسبت به چنین سازمان‌هایی است. یافته‌های تجربی [۴۳ و ۶۳] نشان می‌دهد که به‌کارگیری مدیریت دولتی نوین در سازمان‌های دولتی به‌طور اعم و خدمات عمومی به‌طور اخص، اعتماد عمومی به دولت (هم اعتماد شهروندان عادی و هم اعتماد کارکنان و مدیران دولتی) را به مخاطره انداخته است [۶۳]. در آمریکا، نظرسنجی‌ها نشان می‌دهد که در دهه ۱۹۸۰، ۴۵ درصد مدیران عالی ترغیب به خروج از

شهروندانی که معتقد بودند بخش دولتی برای «پول ملت» ارزشی قائل نیست از ۵۵ درصد به ۵۶ درصد در حوزه خدمات بهداشتی، از ۲۹ درصد به ۳۶ درصد در حوزه حمل و نقل، و از ۶۹ به ۷۹ درصد در حوزه خدمات پلیس رسیده است [۴۵]. در بقیه کشورها نظیر استرالیا، بلژیک، ایتالیا [۴۷ و ۴۹] و ژاپن [۷۰] وضعیت مشابهی به چشم می‌خورد. همه این مظاهر نشان‌دهنده رشد نارضایتی و بی‌اعتمادی عمومی نسبت به خدمات عمومی در کشورهای سرمایه‌داری پیشرفته در عصر حاکمیت مدیریت دولتی نوین است.

در کشورهای در حال توسعه، نظیر برزیل، شیلی، مکزیک [۷۱]، کره جنوبی، روسیه [۵۶ و ۵۷] و بلغارستان [۷۲] نیز اعتماد عمومی در حال افول است. نکته دیگری که اعتماد عمومی را مخدوش ساخته، تجسم مدیران دولتی به‌عنوان افرادی پست و فاسد از جانب سیاستمداران و دیگران بوده که احساسات ضددولتی را برجسته کرده است؛ به‌طوری که مستخدمان کشوری اکنون از آینده و زندگی خود بیمناکند. نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، و سازمان تجارت جهانی، نقش برجسته‌ای در متداول کردن «معجزه» نیروهای بازار و تقویت وجهه منفور و نامطلوب کارکنان و مدیران دولتی ایفا کرده‌اند. گزارش‌ها، بولتن‌ها، برنامه‌های آموزشی، کارگاه‌های آموزشی و کنفرانس‌های این نهادها مؤید این ادعا است [۷۳]. اگر چه میزان اعتماد عمومی در کشورها متغیر است، ولی همگی نشان‌دهنده تأثیر مدیریت دولتی نوین بر کاهش اعتماد کارکنان دولت و شهروندان به اصلاحاتند.

۶. مدیریت دولتی نوین: شکل‌دهی سازمان‌های دولتی مضطرب*

یکی از تبعات بسیار منفی استراتژی مدیریت دولتی نوین، مضطرب کردن سازمان‌های دولتی است. براساس رویکردهای مختلف به سازمان، اگر سازمان را

* تئوری سازمان‌های دولتی مضطرب برای اولین بار توسط مؤلفین با استفاده از استدلال استعاره‌ای (Metaphorical reasoning) مطرح شده است.

سازمان‌های دولتی شده‌اند، نرخ جابه‌جایی کارکنان ۲۰ درصد بوده و ۷۳ درصد کارکنان دغدغه فرار مغزها از بخش دولتی را داشته‌اند. همه این یافته‌ها، تجلی سطح معناداری از عدم رضایتمندی نسبت به مشاغل در بخش دولتی است [۴۴]. در کانادا بیش‌تر متصدیان امور دولتی، برنامه اصلاحات اداری را حرکتی به سمت جمع و جور کردن بخش دولتی - نه حرکت به سمت فرهنگ مدیریتی مردم محور - تصور کرده و حمایت آن‌ها از این برنامه‌ها کاهش یافته است. در فرانسه به علت تبلیغ موفقیت بخش خصوصی (در مقایسه با عملکرد بخش دولتی) تقریباً ۲۵ درصد مدیران ارشد و ۵۹/۱ درصد مدیران جوان اظهار داشته‌اند برای خروج از خدمات عمومی حداقل به‌طور موقت برنامه‌ریزی کرده‌اند [۶۵]. در آرژانتین نظرسنجی ۱۹۹۵ (بعد از اصلاحات اداری) نشان می‌دهد که ۳۱/۵۳ درصد کارکنان معتقدند وجهه عمومی خدمات عمومی مناسب نیست [۶۶]. در برزیل، کارکنان سازمان‌های دولتی در طی مبارزات انتخاباتی سال ۱۹۹۴ مخالفت شدیدی نسبت به اصلاحات بازار محور در بخش عمومی نشان دادند [۵۶].

این یافته‌ها نشان‌دهنده بدبینی روزافزون مستخدمان دولتی به وارد کردن اصول و شیوه‌های شبه بازرگانی در خدمات عمومی است. این شکاکی و فقدان اعتماد در میان کارکنان خدمات عمومی به علت احساس روزافزون عدم امنیت شغلی، ناشی از سیاست کوچک‌سازی و از میان بردن استخدام تمام‌وقت در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته است. اعتماد شهروندان عادی نیز کاهش یافته است. کشورهای نظیر نروژ، انگلستان، هلند و آمریکا نوعی بحران اطمینان عمومی نسبت به حساس بودن حاکمیت عمومی به شهروندان را تجربه می‌کنند [۶۸]. برای مثال، درصد آمریکایی‌هایی که باور دارند دولت فدرال در راستای مصلحت عامه فعالیت می‌کند از ۷۵ درصد در سال ۱۹۶۴ به ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۴ و ۶ درصد در دهه ۱۹۹۰ رسیده است. در نظر سنجی ۱۹۹۸، ۶۱ درصد مردم معتقد بودند دولت کارآمدتر نشده است [۶۹]. در انگلستان بین سال‌های ۱۹۸۸ و ۱۹۸۶ درصد

بر این اساس، وقتی حزبی پیروز می‌شد علاوه بر تغییر کابینه دولت، همه پست‌های مدیریتی در کلیه سطوح دولت را به طرفدارانش می‌سپرد به امید آن که تعصب حزبی، کارایی و اثربخشی را افزایش می‌دهد. اکنون این نظام در کشورهای پیشرفته صرفاً بر تغییر پست‌ها در سطوح عالی دولت تأکید دارد و به تغییر پست‌های مدیریتی در سطوح میانی و عملیاتی اقدام نمی‌کند، اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، این تغییر مدیریتی در همه سطوح عالی، میانی و عملیاتی نهادهای سیاسی و غیرسیاسی انجام می‌شود. اکنون در پرتو مدیریت دولتی نوین، نظام تاراج به شکل واگذاری شرکت‌های سودده به طرفداران حزبی و حتی اقوام و دوستان متجلی شده است. البته این وضعیت خاص کشور ما نیست، بلکه در بسیاری از کشورها وضعیت چنین است. به عبارت دیگر، تئوری کبوتران حرم* در کشورهای جهان سوم، حاکمیت دولت و مدیریت دولتی را به دست مجموعه‌ای خاص سپرده است [۴۷ و ۴۶].

این ره‌آورد نامیمون مدیریت دولتی نوین، ضمن کاهش اعتماد عمومی به دولت، مشروعیت نظام سیاسی این کشورها را به چالش کشیده است. اگر چه این پدیده، یعنی اجرای نظام تاراج در این کشورها دارای نوساناتی است، ولی در بسیاری از این کشورها صادق است [۴۳ و ۶۵].

۸. مدیریت دولتی نوین: دلایل نمادین سیاسی نه کارایی در ارائه خدمات به شهروندان

حامیان خصوصی‌سازی از مزیت‌های رقابتی کردن خدمات عمومی در بازار سخن می‌رانند [۷۶ و ۷۵ و ۷۴].

این گفته با تئوری اقتصادی و تئوری انتخاب عمومی سازگار است، اما آیا همه خصوصی‌سازی‌ها منجر به صرفه‌جویی در هزینه‌ها و بهبود کیفیت خدمات

* این تئوری با نام کامل استراتژی استدلال استعاره‌ای در نظریه‌پردازی: شکل‌گیری تئوری جابجایی مدیران دولتی در دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت سال ۱۳۸۴ توسط مؤلفین ارائه شده است.

موجودی زنده تصور کنیم که یاد می‌گیرد (سازمان‌های یادگیرنده)، می‌میرد (افول در چرخه حیات سازمان)، نسبت به محیط اطراف خود واکنش نشان می‌دهد (استراتژی‌های مدیریت محیط)، خود سامان‌ده است (تئوری سازمان‌های انطباقی)، تکامل آن شبیه تکامل انسان‌ها است (تئوری پیچیدگی) و غیره، پس این پدیده دچار استرس نیز می‌شود. وقتی فردی دچار استرس می‌شود تا حد معقول، این استرس، عامل پیشرفت و جلوگیری از بی‌تفاوتی او خواهد شد، اما وقتی استرس شدید شد، کارایی، اثربخشی، کیفیت فعالیت‌ها، بهنگامی، و در کل، بهره‌وری وی به شدت کاهش می‌یابد. سازمان نیز وقتی دچار استرس شدید می‌شود به سرنوشت انسان مضطرب تبدیل می‌گردد. همان‌طور که عواملی بر ایجاد استرس در فرد اثر گذارند، سازمان نیز بر اثر شدت اثرگذاری برخی عوامل دچار استرس می‌شود. به کارگیری مدیریت دولتی نوین در سازمان‌های دولتی کشورهای مختلف، منجر به استرس شدید سازمانی شده است. براساس این تئوری، مدیران دولتی همیشه برای سرپوش گذاشتن بر مدیریت ناکارآمد و غیراثربخش، خود را مدعی اصلاح خرابی‌های دیگران می‌دانند. به عبارت دیگر کسی نمی‌تواند از این سازمان‌ها بازخواست کند، زیرا همیشه در حال تعمیر و بازسازی‌اند. به علت استرس شدید، رفتار سازمان‌ها از دید شهروندان و کارکنان رفتاری عادی نیست، برنامه‌های سازمان‌ها ناتمام می‌ماند، استراتژی‌ها در نیمه راه از اجرا باز می‌افتند، کارایی و اثربخشی سازمان‌ها به شدت دچار افت می‌شوند و مآلاً سازمان‌های دولتی مضطرب شکل می‌گیرند.

۷. مدیریت دولتی نوین: تقویت نظام تاراج به شکل خصوصی‌سازی

نظام تاراج (Spoil System) [۳] که قبلاً در بیش‌تر کشورهای پیشرفته حاکم بود و اکنون در کشورهای در حال توسعه کماکان ادامه دارد، بر توزیع پست‌های سیاسی - مدیریتی نظام مدیریتی کشور پس از تصاحب دولت و مجلس توسط یک حزب سیاسی تأکید داشت.

عین حال در عملکرد و پاسخگویی افزایش جزئی به چشم می‌خورد [۷۷].

از طرف دیگر، در برابر درخواست‌های مکرر مدیران دولتی از مدیران مافوق برای افزودن بر نیروهای نظارتی جهت حساسی و نظارت بر امور تصدی‌گری، شدیداً مقاومت صورت می‌گیرد. بر این اساس، اگر دولت باید برای خدماتی که در یک بازار خصوصی موجود است، قرارداد منعقد کند باید منابعی برای مدیریت، نظارت و درخواست پاسخگویی در اختیار داشته باشد. برای پرهیز از دام‌های خصوصی‌سازی در غیاب ظرفیت رقابت و مدیریت دولتی، دولت باید دورنمای بلندمدت در مدیریت قراردادها را در پیش گیرد و در آن سرمایه‌گذاری کند.

سؤال دیگری که مطرح می‌شود این است که آیا تشویق سازمان‌های خصوصی طرف قرارداد به ساماندهی کردن خود به صورت جمعی در برابر یک انحصار دولتی (خریدار خدمات) رقابت را تخریب نمی‌کنند؟ اگر دولت به انحصارگر خرید خدمات از بخش خصوصی در عرصه‌هایی خاص، برای مثال خدمات اجتماعی تبدیل شود، مؤسسه‌های خصوصی طرف قرارداد با شکل‌دهی یک اتحادیه یا سازمان جمعی، رقابت در عرضه خدمات را به شدت تخریب می‌کنند و این بار به جای انحصار عمومی، انحصار خصوصی شکل می‌گیرد.

۹. مدیریت دولتی نوین: تهدید جامعه مدنی

در پرتو استراتژی مدیریت دولتی نوین، بخش غیرانتفاعی کشورها از جمله ایران به‌طور روزافزون ارزش‌ها و شیوه‌های بازار را سرلوحه مدیریت و ارائه خدمات خود قرار داده است. ره‌آورد بالقوه این حرکت، تأثیر شگرف بر ایجاد و حفظ یک جامعه مدنی قوی بوده است؛ زیرا نکته برای مدیران دولتی حائز اهمیت است. به اعتقاد صاحب‌نظران [۷۸ و ۷۹] به چند دلیل زیر، تأثیر بخش غیرانتفاعی بر جامعه مدنی از اهمیت زیادی برخوردار است:

می‌شود. یافته‌های پژوهش‌ها [۷۵ و ۷۶] نشان می‌دهد که در موردهایی خاص و در مکان‌های ویژه، خصوصی‌سازی بنا به دلایل دیگری غیر از مزایای طبیعی مرتبط با رقابت صورت گرفته است. خصوصی‌سازی و قراردادی کردن بسیاری از خدمات، از جمله خدمات اجتماعی از طریق بخش خصوصی بنا به دلایل نمادین سیاسی و اثبات این ادعا که دولت در حال کوچک شدن، و کارآمدی بیش‌تر از طریق رها کردن خود از ارائه مستقیم خدمات است، صورت گرفته است. به اعتقاد صاحب‌نظران [۷۷]. آنچه از مطالعه روابط قراردادی دولت با بخش خصوصی و غیرانتفاعی می‌آموزیم آن است که خصوصی‌سازی قانونی سیاسی است تا اقتصادی. رقابت، پیش‌فرض بنیادی بسیاری از داستان‌های موفق خصوصی‌سازی است. با وجود این، فقدان رقابت و کاهش ظرفیت اداره امور عمومی در زمان انعقاد قراردادها، چالش‌های مدیریتی مهمی بر دولت تحمیل می‌کند.

توانایی مدیران دولتی در عمل کردن به‌عنوان خریداران زیرک کالاها و خدمات خصوصی برای مقاصد عمومی به علت کمبود مدیران آموزش دیده در زمینه مدیریت قراردادها و حوزه‌های اساسی سیاست‌ها در همه بخش‌ها مورد شک و تردید عامه مردم است. به‌علاوه، اهداف ناهمسو (پیمانکاران، مدیران دولتی و شهروندان)، مشوق‌های رقیب و واقعیات سیاسی و بوروکراتیک از توان مدیر دولتی برای مدیریت روابط قراردادی و شکل‌دهی پیشی محکم که اختلاس، تضییع حقوق عامه و سوء استفاده از مقام و منابع عمومی را کاهش دهد، می‌کاهد. تقاضای روزافزون برای دولتی کوچک‌تر و کارآمدتر، مقامات سیاسی منتخب کشورها و همین‌طور مدیران اجرایی سازمان‌های دولتی را به تلمتی خصوصی‌سازی به‌عنوان یک وسیله - و گاه نوش دارو - برای کنترل هزینه‌ها رهنمون کرده است. با وجود این، خصوصی‌سازی خدمات اجتماعی و سایر خدمات در برخی کشورها [۷۷] قدرت انحصاری عمومی (دولتی) را به انحصارگران خصوصی داده و در

نخست آن که اگر چه آثار بازاری‌دگی و بازاری‌گرایی در بخش‌های عمومی و غیرانتفاعی متفاوت است، ولی به نظر می‌رسد تزریق ارزش‌های بازار در هر دو بخش، برای دموکراسی عاملی مضر است. در بخش دولتی، تأکید بر کارآفرینی و ارضای منافع شخصی مصرف‌کننده به صورت انفرادی با روح شهروندی دموکراتیک و تأکید آن بر پاسخگویی و اقدام جمعی برای منافع عمومی سرناسازگاری دارد. به علاوه، مدل بازار برای آرمان‌های دموکراتیک، نظیر انصاف و عدالت ارزش اندکی قائل است یا اصلاً ارزشی برای این آرمان‌ها قائل نیست. در بخش غیرانتفاعی، جریان‌های بازاری‌گرایی، نظیر ایجاد درآمد بازرگانی، رقابت در انعقاد قرارداد، کارآفرینی اجتماعی، و نقش‌های جامعه مدنی که توسط این بخش انجام می‌شود، از جمله نقش سازندگان سرمایه اجتماعی، پاسپانی از ارزش‌های اجتماعی را به مخاطره می‌اندازد.

دوم آن که بسیاری از اندیشمندان مدیریت دولتی معتقدند رابطه همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل بین شهروندان و مدیران دولتی برای مشروعیت و اثربخشی مدیریت دولتی، مطلوب یا حتی ضروری است [۸۳و۸۲و۸۱و۸۰]. این اندیشمندان بر اعطای دانش و فنون مورد نیاز شهروندان برای برخورد با موضوعات بحث‌انگیز خط‌مشی عمومی و ایجاد فضای باز و غیرتهدیدآمیز برای تدبیر و تصمیم‌گیری تأکید می‌کنند. سازمان‌های غیرانتفاعی به علت نقشی که در جامعه مدنی ایفا می‌کنند به خصوص به عنوان «مدارس یا کتابخانه‌های شهروندی دموکراتیک»، در تحقق این مهم نقش اساسی ایفا می‌کنند. این نقش و کارویژه از طریق بازاری‌گرایی تهدید می‌شود. بدین ترتیب، اندیشمندان و اندیشه‌ورزان اداره امور عمومی، تقویت جامعه مدنی را در توانایی بخش غیرانتفاعی برای ادامه خدمت به عنوان جایگاه آموزش‌دهنده آموزشی شهروندی می‌بینند. در نهایت، درک نقش بخش غیرانتفاعی در یک دموکراسی و اثر بازاری‌گرایی برای مدیران دولتی حائز اهمیت است. نکته مهم آن است که شیوه اندیشیدن خود در مورد

سازمان‌های غیرانتفاعی و کار آن‌ها را تغییر دهیم. این سازمان‌ها، بیش‌تر ابزاری برای تحقق کارآمدترین و اثربخش‌ترین نحوه ارائه خدمات در جامعه بوده، ابزارهای مهمی برای خلق و حفظ یک جامعه مدنی قوی هستند. مدیران دولتی، نقش مهمی در حفظ توان بخش غیر انتفاعی برای ایفای چنین نقشی برعهده دارند؛ زیرا اولاً مدیران دولتی، نقشی اثرگذار در چگونگی توزیع وجوه عمومی در خدمات اجتماعی دارند. قراردادی کردن این خدمات بیش‌تر بر ارائه خدمات کارآمد تأکید دارد. دیدگاه کوتاه مدت انعقاد قراردادها با هزینه‌ی کم‌تر در تضاد با این دیدگاه بلندمدت است که ارزش افزوده سازمان‌های غیرانتفاعی ممکن است در نهایت تا حد زیادی جامعه مدنی را منتفع سازد.

به علاوه، مدیران دولتی می‌توانند از طریق حمایت از برنامه‌های تعاون محور و همکاری متقابل بین سازمان‌های غیرانتفاعی به جای ارتقای رقابت، نقش مهمی در تقویت توان سازمان‌های غیرانتفاعی برای ایجاد ارزش افزوده مدنی در جامعه ایفا کنند. همکاری و تعاون محوری می‌تواند در حفظ مشخصه‌های اصلی بخش غیرانتفاعی، حامی جامعه مدنی مؤثر باشد. زمانی که سازمان‌های غیرانتفاعی با هم کار می‌کنند، خود را در حفظ ارزش‌های جامعه مدنی توانمند ساخته، بر ارائه خدمات و دفاع از قلمرو خود متمرکز می‌شوند و مشارکت مدنی را حفظ می‌کنند.

۱۰. مدیریت دولتی نوین: تئوری سیاسی متضاد با حاکمیت دموکراتیک

به زعم آذربورن و گیبلر [۷] مشتری محوری کردن دولت بر سه رکن استوار است. نخست آن که دولت باید دقیقاً به مصرف‌کنندگان گوش فرا دهد؛ دوم آن که باید به مصرف‌کنندگان در دریافت خدمات حق انتخاب دهد (یعنی رقابت ایجاد کند) و سوم آن که باید برای انتخاب عرضه‌کنندگان خدمات، منابعی در اختیار مصرف‌کنندگان خود قرار بدهد. به اعتقاد منتقدان [۴۳، ۴۸، ۸۱و۸۴] این ایده‌ها چیزی فراتر از بهبود کیفیت

خدمات دولت است و در حقیقت تجلی نوعی دیدگاه سیاسی خاص است، دیدگاهی که دولتی را مرجح می‌داند که به منافع شخصی کوتاه مدت افراد (مصرف‌کنندگان) واکنش نشان می‌دهد، به جای آن که منافع عمومی را از طریق فرایند مشورت عالمانه با شهروندان دنبال کند. علاوه بر این، کارویژه‌های مختلف دولت، محصولات همشکل یا حتی خط تولیدی مشابه آنچه در کسب و کار وجود دارد نشان نمی‌دهد. کار ویژه دولت از حیث خاستگاه، نحوه انجام و نحوه دریافت هزینه‌های آن بسیار پیچیده است و در برخی خدمات، نظیر مدیریت ترافیک، تعیین دقیق مصرف‌کنندگان میسر نیست.

مدیریت دولتی نوین یا آنچه از بورن و گیلبر (۱۹۹۲) بازآفرینی دولت گفته‌اند، در زیر بیرق «دولت باید هدایت کند نه پارو بزند» یا آنچه در ایران تحت عنوان «حاکمیت و تصدی‌گری» دولت مطرح است قرار دارد. این استراتژی مدعی است نه تنها فنون مدیریت بخش خصوصی - از مدیریت علمی گرفته تا مدیریت کیفیت فراگیر - باید در بخش دولتی نیز به کار گرفته شود، بلکه برای تحقق مدیریت‌گرایی در بخش دولتی باید ارزش‌های بازاری نظیر رقابت، ارجحیت سازوکارهای بازار، و روی‌آوری به کارآفرینی به درون بخش دولتی تزریق شود. جوهره این اندیشه آن است که رفتار انسان بر محور منفعت شخصی می‌چرخد که علت اصلی پیشرفت و انگیزش در بخش خصوصی است. بنابراین تجمیع منافع شخصی افراد هر جامعه، تقریب مناسبی از منافع عمومی آن جامعه محسوب می‌شود [۸۱]. این پیش فرض محوری در تئوری سیاسی مدیریت دولتی نوین، نقش اقدام جمعی مردمی را سیاه کرده، چشم‌اندازی ناروشن از منفعت عامه ارائه می‌کند و برخی از افراد جامعه را از برخی دیگر مستثنا ساخته، اعتماد میان شهروندان و میان شهروندان و دولت را کاهش می‌دهد.

شهروندی دموکراتیک، افراد جامعه را شرکای حاکمیت می‌داند. نقش شهروندان فراتر از طلب کردن

منفعت شخصی، بلکه مشارکت در تحقق منافع عمومی است. در باب محور سوم مدیریت دولتی نوین در قالب بازآفرینی دولت، یعنی کارآفرینی، باید گفت اگر چه عامه مردم راه‌حل‌هایی خلاق برای مسائل عمومی را مطلوب می‌دانند و صرفه‌جویی از طریق تفکر نوآورانه را دوست دارند، ولی پاسخگویی در سازمان‌های دولتی از اهمیت بیش‌تر برخوردار است [۴۴]. مدیران کارآفرین در سازمان‌های دولتی، مسأله ریسک و دشواری را تحمیل می‌کنند. آن‌ها می‌توانند نوآور و مولد باشند، اما کنترل این مدیران براساس منافع عمومی دشوار است. از بعد نظری، مدیران دولتی کارآفرین، پول و منابع عمومی را در اختیار افرادی خاص قرار می‌دهند؛ یعنی براساس منفعت شخصی برانگیخته می‌شوند و در مواجهه با سنت مهم و دیرینه پاسخگویی و حساسیت نشان دادن به شهروندان در اداره امور عمومی دموکراتیک می‌گزینند [۴۰]. مهم‌تر آن که این نگاه، نقش عامه را در تعیین هزینه‌های وجوه عمومی و طراحی برنامه‌های عمومی انکار می‌کند. توجه مدیران به منابع پولی که در اختیار دارند به‌عنوان پول عمومی از اصول اصلی حاکمیت دموکراتیک است.

نتیجه‌گیری

نهضت جهانی مصادره دولت به نفع اغنیا [۹۲] در قالب اجرای استراتژی مدیریت دولتی نوین در کشورها با همکاری سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و... [۹۴] بیش از دو دهه است که سرعتی شتابان به خود گرفته است. در این استراتژی گفته می‌شود که دولت‌ها باید حاکمیت کنند، نه تصدی [۴۳] و دولت خوب دولتی است کوچک که حکمرانی می‌کند. مصادره شرکت‌های دولتی براساس نظام تاراج به یاران و دوستان سیاسی و دولت‌مردان، انگیزه لازم را برای واگذاری دولت به بخش خصوصی فراهم کرده است. این جریان، جهانی است، اما آیا ایران از این نهضت مبتنی بر تئوری سیاسی تقدم منافع فردی بر منافع جمعی در امان خواهد ماند. اگر مصلحان جامعه

پیشنهادها

۱. همان‌طور که سال‌ها پیش داویت و الدو [۸۴] خاطر نشان کردند نوع تفکر، صحبت کردن و نوشتن روزانه ما - خواه در دانشگاه‌ها خواه در مؤسسه‌های دولتی - شالوده‌ها و مبانی تئوریک و ارزشی مهمی را نشان می‌دهند. طراحی نهادهای جدید، مدیریت به شیوه‌های نو و نوآوران، ایجاد نظام‌های پاسخگویی جدید و همین‌طور تغییر وظایف دیگر دولت، تجلی باورهای ریشه‌دار نسبت به ماهیت حاکمیت دموکراتیک است. زمانی که ایده‌های مدیریت دولتی نوین یا بازآفرینی دولت یا هرگونه اصلاحات دیگر را در عمل و گفتار رد می‌کنیم یا می‌پذیریم، یعنی نوعی دیدگاه سیاسی خاص را پذیرفته یا رد می‌کنیم و به عبارت دیگر، نوعی تئوری سیاسی را شکل می‌دهیم.

مدیریت دولتی نوین یا بازآفرینی دولت به‌طور روشن از تئوری سیاسی عصر ما سخن می‌گوید. مدیریت دولتی نوین با اتکا بر مدل بازار و به‌کارگیری آن، تأکید بر مصرف‌کنندگان به جای شهروندان، و ستایش از مدیریت کارآفرین، در شکل‌دهی نوعی تئوری سیاسی مبتنی بر این ایده که منفعت عامه می‌تواند تقریبی از تجمیع منافع شخصی افراد باشد ایفای نقش می‌کند. این رویکرد، رویکردی ناآشنا برای محققان تئوری سیاسی نیست، اما آن دسته از مدیران دولتی این جامعه که از مدیریت دولتی نوین حمایت می‌کنند باید بدانند تئوری سیاسی زیربنایی آن‌ها چیست؟ و آن دسته از جنبه‌های حاکمیت دموکراتیک که نادیده گرفته می‌شود، یعنی شهروندی دموکراتیک، مدیریت مدنی و منفعت عامه را بشناسند. شهروندان و مصلحان جامعه نسبت به این حرکت گریزان از ارزش‌های بنیادی فوق‌ناراضی‌اند و به نحوه عمل آن‌ها به دیده شک و تردید نگاه می‌کنند.

۲. هم دانشگاهیان و هم کارگزاران باید به مطالعات و مباحث انتقادی جدی در مورد استفاده از مفاهیم،

به فرایند تحول در بخش دولتی ایران نگاه کنند، سیر مصادره دولت به بخش خصوصی، در قالب و شکل‌های گوناگون، واگذاری شرکت‌های خوب و سودده دولتی و فراخوان اخیر بازنگری اصل ۴۴ قانون اساسی نگران‌کننده است. بی‌تردید اگر اندیشمندان مدیریت دولتی، علوم سیاسی، و جامعه‌شناسی کشور به این دغدغه‌ها توجه نکنند، در آینده حاکمیت طبقه سرمایه‌دار بر دولت و جامعه محقق خواهد شد.

بحث‌هایی که در ایران در جهت انحلال وزارت تعاون و همین‌طور واگذاری صنایع مادر به بخش خصوصی در محافل حامیان خصوصی‌سازی به گوش می‌رسد، نقطه افراطی مدیریت دولتی نوین در بخش دولتی ایران است که رهبری نظام، رؤسای سه قوه و کنندگان مجلس باید در اجرای آن‌ها جانب احتیاط را رعایت کنند. افراطی‌گری در چنین اصلاحاتی در راستای این گفته نیچه است که «زمین جایگاه ثروتمندان است و فقرا باید زیر چرخ‌های ثروتمندان له شوند». این حرکت با آرمان‌های دموکراتیک یک کشور پیشرفته و همین‌طور یک کشور اسلامی که سبب می‌شود در آینده‌ای نه چندان دور، ثروتمندان بر سه قوه نظام سیاسی (مجریه، مقننه و قضاییه) حاکم شوند، در تضاد است.

همان‌طور که مطرح شد چالش‌های جدیدی فرا روی مدیریت دولتی در ایران که استراتژی تحول مدیریت دولتی نوین را اختیار کرده وجود دارد. چالش‌های نظیر مخدوش شدن مرز عمومی - خصوصی، محدود شدن ترکیب دریافت‌کنندگان خدمات، تضعیف ابزار پاسخگویی عمومی، محدود کردن نقش بخش دولتی و کاهش اعتماد عمومی، ایجاد سازمان‌های دولتی مضطرب، تمرکز بر تئوری سیاسی فردگرایی، تقویت نظام تاراج به شکل خصوصی‌سازی، تهدید جامعه مدنی و... ممکن است استراتژی فوق‌را مورد نقد قرار دهد. با توجه به این چالش‌ها، پیشنهادهای زیر ممکن است مفید باشد:

ارزش‌ها، ساختارها و فنون بخش خصوصی در بخش دولتی که چالش عمده‌ای فراروی مردم سالاری ایجاد کرده و مرز عمومی - خصوصی را مخدوش ساخته، پردازند. با توجه به ماهیت ماهوی سازمان‌های دولتی - خصوصی (از حیث نوع خدمات، نوع دریافت‌کننده خدمات، و نوع فعالیت‌ها) [۴۳ و ۸۴] گسترش مطالعات انتقادی نسبت به مبانی ایدئولوژیک در سطح ملی، و جهانی، مانع مخدوش شدن بیش از حد مرز عمومی - خصوصی خواهد شد.

۳. سیاستگذاران کشور باید خردمایه اصلاحات بازار محور که مدعی است مآخذ مالکیت مردم را گسترش داده، تخصیص بهتر منابع را تضمین و «سرمایه‌داری مردمی» را تسهیل می‌کند [۶۰] مجدد مورد بررسی قرار دهند و آثار زیانبار این اصلاحات بر شهروندان محروم و کم‌درآمد را که از زیان‌های اقتصادی در رنج هستند و به قربانیان محرومیت‌های اجتماعی در دهه‌های اخیر تبدیل شده‌اند، جبران کنند. محرومیت شهروندان از خدمات عمومی بر اثر کوچک‌سازی یا محدود کردن برنامه‌های خدمات اجتماعی، پرداخت حق‌الزحمه از جانب شهروندان در ازای دریافت خدمات و بهره‌گیری از شیوه‌های ارائه خدمات مصرف‌کننده محور (تلقی شهروندان به‌عنوان مصرف‌کننده و محدود کردن قلمرو دریافت‌کنندگان خدمات و در نهایت تضعیف مردم سالاری در خدمات عمومی) اشاره به این واقعیت دارد که در طی دوره اصلاحات طرفدار بازار، هم در کشورهای توسعه یافته و هم در حال توسعه، اغنیا، غنی‌تر و فقرا، فقیرتر شده‌اند. این وضعیت در کشور آمریکا در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ [۸۵]، در کشورهای کمونیستی بعد از پایان حاکمیت کمونیست نظیر روسیه [۸۰] و حتی در جوامع در حال توسعه [۴۴] و کشورهای آفریقایی، و آمریکای لاتین نیز به چشم می‌خورد [۴۵].

سیاست‌هایی نظیر بیمه بیکاری، کمک هزینه‌های رفاهی و سیاست‌هایی برای حمایت از افرادی که در اثر اجرای استراتژی مدیریت دولتی نوین وضعیتشان بدتر شده و همین‌طور جلوگیری از تدوین سیاست‌هایی برای تسلط کامل مدیریت‌گرایی بر آموزش، بهداشت، آب و برق کشور از جمله پیشنهادها است. به عبارت دیگر، سیاستگذاران باید در اجرای اصلاحات بازار محور، شرایط اجتماعی - اقتصادی فراروی مردم عادی را در کشور مدنظر قرار دهند.

۴. تعیین ماهیت و حیطه نقش بخش دولتی براساس معیارهای عینی، نه پیش‌فرض بازار محور که بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی ناکارآمدتر و نااثربخش‌تر است، صورت گیرد. علی‌رغم یافته‌های مطالعات موردی و تطبیقی که نشان می‌دهد همیشه عملکرد بنگاه‌های خصوصی بهتر از بخش دولتی در همه بخش‌ها و در همه کشورها نیست [۶۰ و ۶۱]، تعمیم و تأکید روزافزون سیاستمداران و حتی مدیران دولتی بر کارایی بازار، و عدم کارایی دولت، کشورها را به تغییر نقش بخش عمومی از مستقیم به غیرمستقیم، از تصدی‌گری به حاکمیتی، از رهبری به تسهیل‌گری و از فعال به منفعل و نیز بسط نقش بخش خصوصی تشویق کرده است. بررسی مجدد این پیش‌فرض، یعنی برتری بازار و ترسیم نقش‌های مناسب نهادهای مختلف از جمله مؤسسه‌های دولتی، بنگاه‌های خصوصی، سرمایه‌گذاری‌های مشترک، سازمان‌های خیریه و سازمان‌های محلی براساس ماهیت بخش‌های اقتصادی - اجتماعی یا براساس تدارک خدمات مورد نیاز الزامی و ضروری است. در این خصوص پیشنهادهای ریچارد بیتلی [۸۷] به‌نظر مفید می‌آید:

الف) کالاها و خدمات عمومی که گرایش به انحصار داشته و آثار جانبی شدیدی بر جامعه دارند نظیر عرضه آب و بهداشت عمومی باید به‌وسیله دولت عرضه شود.

سازمان بازرسی کل کشور و دیگر نهادهای ضد فساد باید نسبت به مؤسسه‌هایی که دارای استقلال مالی و پرسنلی ویژه هستند و با پیمانکاران بخش خصوصی به شدت سروکار دارند با هوشیاری بیش‌تر عمل کنند.

ضروری است حرکت سازمان بازرسی کل کشور در جهت اعلان دارایی خصوصی منابع درآمدی و فعالیت‌های بازرگانی مدیران عالی و میانی، به اضافه کارکنان سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی ادامه یابد. این حرکت در سایر کشورها از جمله استرالیا، کانادا، فنلاند، آلمان، ایرلند، پرتغال، سوئد، انگلستان و ایالات متحده الزامی است [۴۷] و در کنار تسهیل در شکل‌گیری مطبوعات آزاد و بیان آزاد سوء مدیریت‌ها، فسادها و عدم حساسیت‌ها مفید خواهد بود.

۶. علی‌رغم آن که سیاستمداران و متولیان تحول اداری مدعی بودند اصلاح یا بازآفرینی بخش دولتی می‌تواند احساسات ضد دولتی مردم را کاهش دهد و اطمینان آن‌ها را به دولت افزون کند، بی‌اعتمادی عمومی نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی در کشورهای مدعی اصلاحات [۶۰ و ۶۴] و ایران [۶۳] افزایش یافته است. طراحی شاخص‌های نرم عملکردی (پاسخگویی، رضایتمندی) در کنار شاخص‌های سخت (کارایی، اثربخشی، بهره‌وری، صرفه‌جویی و...)، عرضه خدمات بنیادی به همه شهروندان مستحق (فراتر از مقوله مصرف‌کنندگان)، و فعال کردن بخش عمومی براساس نیازهای عملی، نه بر مبنای پیش‌فرض‌های مبتنی بر بازار، ممکن است اعتماد عمومی را تقویت کند. علاوه بر این، اعتماد کارکنان دولت نیز حائز اهمیت است. به گفته کتل [۶۰] هدف استراتژی مدیریت دولتی نوین یا بازآفرینی دولت، پوشش سیاسی برای حمله شدید علیه نیروهای کاری دولتی بود.

توصیف نظام خدمات عمومی کشور به‌عنوان «نظامی ضد مردمی» و مانع‌زا از جانب سیاستمداران

(ب) کالاها و خدمات عمومی که در مقیاس کوچک عرضه شده، دارای آثار جانبی محدود هستند، نظیر راه‌های محلی و فاضلاب باید از طریق «همکاری‌های مردمی» فراهم شوند.

(ج) کالاهای عمومی که تولید آن‌ها قابل تقسیم است و می‌توان از طریق انعقاد قراردادهایی مناسب و دقیق آن‌ها را عرضه کرد، نظیر امور عمومی و خدمات حسابداری باید براساس مالکیت دولتی، اما تولید خصوصی باشند.

(د) کالاهای استثناپذیر که شرکت‌های خصوصی می‌توانند تولید کنند، اما کنترل دولت براساس آن‌ها امری اساسی است، نظیر گاز و برق باید در مالکیت دولت باشند، اما بخش خصوصی آن‌ها را تولید کند.

(ه) کالاهایی که آثار جانبی مثبت دارند و اگر به‌وسیله بخش خصوصی تولید شوند، ممکن است کارآمدتر باشند، نظیر مسکن و آموزش عالی باید براساس «بارانه دولتی برای مصرف خصوصی» استوار باشند.

۵. اگرچه یکی از مبانی مدیریت دولتی نوین، افزایش حساسیت و پاسخگویی خدمات عمومی در برابر مصرف‌کنندگان اعلام شده، اما ویژگی‌های بنیادی خاص این اصلاحات نظیر خصوصی‌سازی، انعقاد قرارداد، مشارکت‌های بین بخش خصوصی - عمومی و مؤسسه‌های خود مختار و مستقل، چالش جدیدی فراروی پاسخگویی قرار داده است، زیرا این ویژگی‌های شبه بازار ممکن است ابزار سنتی پاسخگویی از قبیل بحث‌های پارلمانی، کمیته‌های قانونگذاری و کنترل‌های داخلی را ناکارآمد سازد. یافته‌های کشورهای پلایه‌دار مدیریت دولتی نوین بر افزایش فساد در بخش دولتی در اثر به‌کارگیری استراتژی مدیریت دولتی نوین صحه گذاشته‌اند [۵۴]. به‌منظور تضمین پاسخگویی عمومی، نیاز به طراحی مجدد سنج‌ها و معیارهای پاسخگویی عمومی احساس می‌شود.

و نادیده گرفتن نقش‌ها و آثار مثبت آن از یک طرف و در نظر گرفتن کارکنان سازمان‌های دولتی به عنوان قربانیان مظلوم جامعه و افرادی منفعل و بیچاره که نمی‌توانند سرنوشت خود را تغییر دهند [۸۸] باید به منظور تثبیت سطحی از اعتماد عمومی به نظام خدمات عمومی کنار گذاشته شود و دیدگاه‌های عینی‌تر تقویت گردد.

سیاستگذاران و مسئولان نظام سیاسی باید پیامدهای تصویر سیاه از خدمات عمومی و برداشت عمومی منفی برای مشروعیت نظام سیاسی را درک کنند و متعهد به دیدگاهی بیطرفانه - نه تئوریک - از خدمات عمومی مورد نیاز عامه باشند.

۷. توجه به عوامل زمینه‌ای (اقتصادی و سیاسی) در کنار استراتژی تحول بازار محور در بخش دولتی نیز حائز اهمیت است. نوسانات بین کشوری و بین منطقه‌ای در این عوامل ممکن است تعیین کند که آیا این اصلاحات پیامد مثبت یا منفی در پی خواهد داشت یا خیر و افکار عمومی مخالف یا موافق را ایجاد می‌کند یا نه؟ آیا دولت، کارآفرینان شایسته‌ای برای خرید و مدیریت خدمات و کالاهای خصوصی یا قراردادی در اختیار دارد یا نه؟ آیا توان نظم‌دهی و نظارت بر همه دارایی‌های خصوصی شده را دارد یا نه؟ آیا ظرفیت تضمین کافی شفافیت در مبادله‌های عمومی - خصوصی را دارا است یا خیر؟ در خصوص فضای سیاسی کشور، آیا اثربخشی اصلاحات بخش عمومی غالباً به این نکته متکی است که عامه مردم چنین اصلاحاتی را تأیید می‌کنند یا نه؟ آیا رهبران سیاسی ظرفیت و گرایش مواجهه یا همکاری با نیروهای مخالف را دارند یا خیر؟ و آیا سیاستگذاران عالی مقام جداً به این اصلاحات متعهدند یا این اصلاحات بخشی از مسیر تحقق اهداف سیاسی آنها است [۸۹].

شاید به علت این تفاوت‌های زمینه‌ای است که اگرچه بسیاری از کشورها، دست به اصلاحات

بازار محور مشابه زده‌اند، اما ره‌آوردهای اقتصادی آنها به طور قابل توجه متفاوت است. این رویکرد احتیاطی نسبت به اصلاحات بازار محور در خدمات عمومی نه تنها می‌تواند اجرای برنامه‌های ابتکاری اصلاحات را اثربخش‌تر یا موفق‌تر گرداند، بلکه می‌تواند آثار زیانبار اجتماعی - اقتصادی چنین اصلاحاتی را بر جامعه و مردم کاهش دهد.

بنابراین با توجه به شدت تأثیرگذاری عوامل ایدئولوژیک جهانی برای در پیش گرفتن سیاست‌هایی نظیر خصوصی‌سازی، مقررات زدایی، آزادگرایی، قطع یارانه و سرمایه‌گذاری خارجی، نقش مؤسسه‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی، مؤسسه مالی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول، بانک توسعه آسیایی، بانک توسعه آمریکایی و... نیز در حرکت دادن کشورها به سمت استراتژی مدیریت دولتی نوین بسیار مؤثر است؛ زیرا شرط دریافت وام از این مؤسسه‌ها در پیش گرفتن اصلاحات بازار محور است. از طرف دیگر، تعداد زیادی از شرکت‌ها و خبرگان مشاوره بین‌المللی و نخبگان سیاسی و دموکراتیک وجود دارند که از اصلاحات شبه بازاری در آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین و اروپای شرقی سود می‌برند و آنها را تشویق و طراحی می‌کنند.

۸. بی‌تردید بقای سازمان‌ها، اعم از خصوصی و دولتی به محیط بستگی دارد و تغییرات محیطی باید در سازمان متجلی شود. اما تغییرات شدید، مستمر و مدگونه در بخش دولتی به تبع مدیریت دولتی نوین، سازمان را دچار استرس شدید می‌کند و وقتی سازمان دچار استرس شود اجرای استراتژی‌ها، برنامه‌ها و تحقق اهداف با مشکل مواجه می‌گردد [۹۰]. چنین سازمان‌هایی نه تنها پیش فرض مدیریت‌گرایی را که مدعی است پیاده کردن اصول بازرگانی در سازمان‌های دولتی، کارایی، اثربخشی و صرفه‌جویی را افزایش می‌دهد زیر سؤال می‌برد، بلکه اصول دموکراتیک حاکم بر

نظام‌های تعاونی است. این پدیده، در بخش‌های خصوصی کشورهای صنعتی به شدت در حال رشد است. فعالیت‌های شراکتی، تسهیم قدرت، مسئولیت و موفقیت خاص میان شرکا را میسر خواهد ساخت. با این کار، کلید اصلی کارویژه‌های اقتصادی به دست بخش خصوصی نمی‌افتد؛ اما مدیریت روابط شراکتی از همه ابعاد باید دقیقاً صورت گیرد.

۱۱. اصلاح نظام مدیریت شرکت‌های دولتی ایران از راهکارهای مهم در جایگزینی خصوصی سازی است. دلیلی وجود ندارد که شرکت‌های دولتی سودده که به منظور اجرای عدالت و حساسیت نشان دادن به نیازهای شهروندان تأسیس شده‌اند واگذار یا خصوصی شوند. می‌توان با مدیریت مناسب شرکت‌های دولتی، درآمد دولت را افزایش داد [۹۱].

منابع

1. Aucoin, Peter (2002) *Administrative Reform In Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, in Stephen, P. Osborne (eds), *Public Management* (26-47), New York, Routledge.
2. Wise, Lois. Recascino (2002) *Public Management Reform: Competing Drivers of Change*, *public Administration Review*, vol, 62, No.5.
3. Hughes, Own (2002) *New Public Management*, New York, ST Martin's press.
4. Moe, Ronald C. (1994) "The Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences, *Public Administration Review*, Vol. 54, No.5.
5. Hood, Chritopher (1998) *Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?*, *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No.2: 104-117.
6. Gray, Andrew and Jenkins, Bill (1997) *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?*, *Public Administration*, Vol.73, No.1: 75-99.
7. Osborne, David and Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
8. Kaboolian, Linda (1998) *The New Public Management: Challenging the Boundaries of Management Vs Administration Debate*, *Public Administration Review*, Vol. 58, No.3: 189-193.
9. Vigoda, Eran (2003) *New Public Management*, In Jack Rabin (eds) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, (pp.812-816), New York, Marcel Dekker, Inc.

نفس شکل‌گیری سازمان‌های دولتی نظیر عدالت، حساسیت نسبت به شهروندان و... را نیز مخدوش می‌سازد. ضرورت دارد که سیاستگذاران از ایجاد سازمان‌های دولتی مضطرب جلوگیری کنند. شکل‌گیری چنین سازمان‌هایی نه مبتنی بر اصول بازار است و نه نشانه تحقق بخش اهداف و اصول حاکمیت دموکراتیک.

۹. یکی از راهکارهای جایگزین خصوصی‌سازی، توسعه نظام‌های تعاونی متنوع است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نقش تعاونی‌ها به عنوان سازمان‌های اقتصادی و سازمان‌هایی که از طریق آن‌ها عدالت اقتصادی و انصاف اجتماعی می‌تواند محقق شود به طور روشن تأکید کرده است. تعاونی‌ها، ترتیبات سازمانی قدرتمندی برای ارتقای خود حاکمیتی و خود مدیریتی هستند. آن‌ها می‌توانند خدمات بسیار متعددی به اعضای خود ارائه دهند و ساختارهای شبکه‌های آن‌ها می‌تواند دولت را از کارویژه‌های انبوه مدیریت دولتی رها سازد. تعاونی‌ها به ارتقای شیوه‌های دموکراتیک کمک می‌کنند. یکی از دلایل عدم اجازه رشد این تعاونی‌ها در کشورهای مختلف از جمله آمریکا آن است که تعاونی‌ها رقبای قدرتمند نخبگان شرکتی هستند. شرکت‌های بخش خصوصی از تعاونی‌ها متنفرند، زیرا کارگران و دهقانان می‌توانند همزمان به مالکان، مدیران، کارگران و بازار گردان‌های کسب و کار خود به طریقی مشارکتی تبدیل شوند، در حالی که مالکان شرکت‌ها دوست دارند دیگران را به خدمت گرفته از طریق آن‌ها سود کسب کنند و هر زمان بخواهند آن‌ها را اخراج کنند، بدون این که به آن‌ها امنیت آینده اعطا کنند. تأسیس وزارت تعاون در ایران، نمادی از حاکمیت اصول دموکراتیک و اصول اسلامی در مدیریت بخش دولتی است.

۱۰. یکی دیگر از راهکارهای جایگزین خصوصی‌سازی، ایجاد فعالیت‌های مشارکتی با بخش خصوصی و

۲۷. کیمیجانی، اکبر (۱۳۸۲) ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، تهران، انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۲۸. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۶) چاپ پنجم، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
۲۹. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه منطقی کردن اندازه دولت (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
۳۰. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
۳۱. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه اصلاح نظام های مدیریتی (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
۳۲. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه اصلاح نظام های استخدامی (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش، مدیریت و برنامه ریزی.
۳۳. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش، مدیریت و برنامه ریزی.
۳۴. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه اصلاح فرایندها، روش های انجام کار و توسعه فناوری اداری (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش، مدیریت و برنامه ریزی.
۳۵. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مصوبات برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری کشور (۱۳۸۲) تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش، مدیریت و برنامه ریزی.
۳۶. رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۶) نقدی بر خصوصی سازی ایران، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۳۷. متوسلی، محمود (۱۳۷۳) خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، چاپ اول.
۳۸. هدف از خصوصی سازی تغییر مالکیت ها نیست، بولتن اقتصادی خبرگزاری ج.ا.ایران، شماره ۱۸۳.
10. Hood, Christopher (1998) Beyond "Progressivism": A New "Global Paradigm" in Public Management?, *International Journal of public Management*, Vol. 19, No.2: 151-177.
11. Hughes, Owen (1998) *New Public Management*, In Jay M. Shafritz (eds) *International Encyclopedia of Public policy and Administration*, (pp.1489-9). Boulder, Co. West view.
12. Gow, James Iain and Dufour, Caroline (2000) *Is The New Public Management a Paradigm?: Does it Matter?*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, No 4: 573-597.
13. Jackson, Norman and Carter, Pippa (1997) *In Defense of Paradigm Incommensurability*, *Organization Studies*, Vol. 12, No.1: 109-27.
14. Marshall, Gary (1998) *In Search of Commensurability: Writings in Public Management in an Era of Governmental Reform*, *Public Administration Review*, Vol. 58, No.3: 274-9.
15. Rainey, Hal, G. (1997) *Public Management: Recent Development and Current prospects*, in Lynn, N.B., Wildavsky, A (eds), *Public Administration: The State of The Discipline*, (pp.157-184), Chatham House, Jersey.
16. Dunleavy, P.J. (1985) *Bureaucrats, Budgets and the Growth of the state*, *British Journal of Political Science*, vol. 15: 299-328.
17. Hood, C.C. (1990) *Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in 1990 S*, Inaugural Lecture, London School of Economics.
18. Prasad, L.M. (1992) *Principles & Practice of Management*, Sultan Chand & sons.
۱۹. الوانی، سید مهدی، دانایی فرد، حسن (۱۳۸۰) گفتارهایی در فلسفه تئوری سازمان دولتی، تهران، صفار.
۲۰. رابرت، بی. دنهارت (۱۳۸۱) تئوری سازمان دولتی، (مترجمین سیدمهدی الوانی، حسن دانایی فرد) تهران، صفار.
21. Hood, Christopher (1991) *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, Vol. 69, No.1: 7-19.
22. Gunn, Lewis (1987) *Perspectives on Public Management*, In J.kooiman and K.Eliassen (eds) *Managing Public organizations: lessons from Contemporary European Experience*, London, Sage.
23. Lynn, Laurence E. (1998) *The New Public Management: How to Transform a Theme Into a Legacy*, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3: 231-237.
24. Garson, G. D. and Over man, E.S. (1983) *Public Management Research in the United*, New York, Pager, pp.275-278.
25. Hays, S.W., Kearney, R.C. (1997) *Riding the Crest of Wave: The National Performance Review and Public Management Reform*, *International Journal of Public Administration*, Vol. 20: 11-40.
۲۶. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۶) چاپ هفتم، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

56. Zafarullah, Habib, M.M. Khan, and M.H. Rah man (1997) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana university, Indiana, 5-8.
57. Kim, Young-Pyoung (1997) *The Korean Civil Service: Paper Presented at the Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana university, Indiana, 5-8.
58. Chen, Pao-Jui, and Ping-Lung Hsin (1998) *Government Reengineering in Chinese Taipei*, Paper Presented at the Workshop on Management in Support of Social and Economic Objective, OECD, Daris, December 10-11.
59. Landry, Rejean (1993) *Administrative Reform and Political control in Canada*, International Political Science Review, vol. 14, No 4: 335-49.
60. Kettl, Donald F. (1998) *Reinventing Government: A fifth-Year Report Card*, Washinyton, Dc: The Brookings institution.
61. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (1993) *Public Management Development Survrey*, Daris, OECD.
62. Frederickson, George, and David G. Frederickson (1991) *Public Perceptions of Ethics in Government*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 537: 163-172.
۶۳. دانایی فرد، حسن (۱۳۸۲) اعتماد به سازمان‌های دولتی: طراحی مدلی برای تقویت اعتماد عمومی به مدیریت دولتی ایران، رساله دوره دکتری، منتشر نشده، دانشگاه علامه طباطبایی.
64. Caiden, Gerald E., Alexis, A. Halley, and Daniel Maltais (1995) *Results and lessons From Canada's PS 2000*, Public Administration and Development, Vol. 20, No. 1: 7-24. p.92.
65. Rouban, Luc. (1995) *Public Administration and Political Change-Introduction*, International Political Science Review, Vol.14, No.4: 403-18.
66. Oszlak, Oscar (1997) *The Argentine Civil Service: An unfinished Search for Identity*, Paper Presented at the civil service systems in comparative perspective, in Diana university, Indiana, 5-8.
67. Carlos, Luiz, and Bresser, Pereira (1997) *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*, Journal of Post keynesiay Economics, Vol. 20, N.1. 7-24.
68. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), (1995) *Ethic in The Public Service: Current Issues and Practice*, Public Management occasional Paper, No. 14, Paris, OECD.
69. Munnell, Alicia M. (1995) *Public Supports Social Security Despite Lack of Confidence*, social Insurance Update, Vol. 9. N.1.
70. Pempel, T.J., and Michio Muramatsu (1996) *The Japanese Bureacraey and Economic Development, in the Japanese Civil Servic and Economic Development: Catalyst of Change*, (edited) by Hyung-Kikim, Michio Muramatsu, and T.J. Pimple, New York, Oxford University Press.
71. Rotella, Sebastian (1997) *In Latin America, Politics Become Eclectic*. Los Angeles times, 19, A-5
۳۹. رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۷۳) سیاست‌های اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۴۰. خوشپور، حسن (۱۳۶۸) عملکرد نامطلوب شرکت‌های دولتی و سالم‌سازی آن. سازمان برنامه و بودجه.
۴۱. هاشمی، ابوالقاسم (۱۳۷۲) خصوصی‌سازی: بازارگرا کردن و مکانیزم قیمت‌ها در ایران، مجله تدبیر، سال چهارم، دی‌ماه.
۴۲. شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران (۱۳۷۴) خصوصی‌سازی: از تئوری تا عمل، تهران، انتشارات آگاه.
43. Haque, M. Shamsul (2001) *The Diminishing Publicness of Public Service Under The Current Mode of Governance*, Public Administration Review, vol. 61, Issue 1.
44. Haque, M. Shamsul (1996) *Public Service Under Challenge in The Age of Privatization*, Governance, vol. 9, No.2:186-216.
45. Haque, M. Shamsul (1998) *New Directions in Bureaucratic Change in Southeast Asia: Selected Experiences*, Journal of Political and Military Sociology, vol. 26, No.1: 196-114.
46. Peters, Guy, B. (1995) *Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy*, international Political Science Review, vol. 14, No. 4: 373-386.
47. Hondeghem, Annie (1997) *The National civil Service in Belgium*, paper presented at the Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana university, Indiana, 5-8.
48. Toonen, Theo, A.J. and Jos C.N. Raadschelders (1997) *Public Sector Reform in Western Europe*, Paper Presented at The civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana university, Indiana, 5-8.
49. Halligan, John, and Mark Turner (1995) *Profiles of Government Administration in Asia*, Canberra: Australian Government Publishing Service.
50. Muller, J.J. etal. (1997) *Civil Service System in Comparative Perspective: South Africa-A country study*, Paper Presented at the civil service systems in comparative perspective, Indiana university, Indiana, 5-8.
51. Marshall, T.H. (1999) *Citizenship and social class, in citizenship: critical concepts*, vol. 11, edited by Bryan S.turner and Peter Hamilton, London, Routledge.
52. Organization for Economic co-operation and Development (OECD), (1995) *Public Management Developments Update*, Paris, OECD.
53. Walton, John, and David Seddon (1993) *Free Markets & Food Riots, The Politics of Global Adjustment*, Cambridge, MA, Blackwell Publishers.
54. Organization for Economic co-operation and Development (OECD), (1997) *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997*, Paris, OECD.
55. Das, S.K. (1996) *Civil Service Reform and Structural Adjustment*, Delhi, Oxford University Dress.

82. King, Cherly, S., and Camilla stivers, eds (1998) *Government Is Us: Public Administration in An Anti-Government Era*, Thousand oaks, CA: Sage Publications.
83. Mcswite, O.C. (1997) *Legitimacg in Public Administration: A Discourse Analysis*, Thousand oaks, CA: sage Publications.
84. Deleon, Linda, Denhardt, Robert, B. (2000) *The Political theory of Reinvention*, Public Administration Review, Vol. 60, No 2.
85. Blueston, Bary (1995) *The Polarization of American society: Victims, Suspects, and Mysteries to Unravel*, New York, twentieth Century Fund press.
86. Bessis, Sophie (1996) *From Social Exclusion to Social Cohesion: A Policy Agenda*, Policy Paper, No.2. Management of social trans formation, Pris, UNESCO.
87. Bately, Richard (1994) *The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration*, Public Administration and Development, vol.14, No. 5.
88. Terry, Larry, D. (1997) *Public Administration and the theater Metaphor: public Administration As Villain, Hero, and Innocent Victim*, Public Administration Review, Vol. 51, No, 1. 53-61.
89. Gormley, Willian, T. (1992) *Privatization Revisited*, Policy studies Review, vol. B, No4: 220-9.
90. دانایی‌فرد، حسن (۸۲-۱۳۸۰) مصاحبه با مدیران دولتی برخی از سازمان‌های دولتی ایران.
91. Frazmand, Ali (2001) *Privatization or Public Enterprise Reforms?* Greenwood Press.
92. Painter, Chris (1994) *Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?* Political Quarterly, Vol. 65, No. 3: 242-62.
72. Kotchegura, Alexandr P. (1997) *The Russian Civil Service: Legitimacy and Performance*, Paper Presented at the Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University, Indiana, 5-8.
73. Philip, George (1994) *New Economic Liberalism and Democracy in Spanish America*, Government and opposition, vol. 29, N.3: 302-77.
74. Johnson, Jocelyn, M., and Barbara S. Romzek (1999) *Contracting and Accountability in state Medicaid Reform: Rhetoric, theories, and Reality*, Public Administration Review, vol. 59. No.5: 303-99.
75. Prager, Jonas, and Wati Desai (1996) *Privatizing Local Government Operations*, Public Productivity, and management Review, vol.20, No.2: 185-203.
76. Wallin, Bruce, A. (1997) *The Need for a Privatization Process: Lessons From Development and Implementation*, Public Administration Review, No.57, No. 11:11-20
77. Van slyke, D.M. (2003) *The Mytheology of privatization in Contracting for Social Services*, Public Administration Review, Vol. 63, No 3.
78. Piotrowski, S. J, and Rosen bloom, D.H. (2002) *Non mission-Based Values in Results-Oriented Public Management: the Case of Freedom of Information*, Public Administration Review, November/December, vol. 62, No.6.
79. Eikenberry, Angela, M., and Drapal Kluver, Jodie (2004) *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?* Public Administration Review, Vol. 04, No 2.
80. Box, Richard, Co (1995) *Citizen Governance: Leading American Communities Into The 21st Century*. Thousand oaks, CA, Sage Publications.
81. Denhardt, Robert, B., and Janet vinzant Denhardt (2000) *New public Service: Serving Rather than steering*, Public Administration Review, Vol. Eo, No 6., 549-59.