

دولت تهی، چالش مدیریت دولتی نوین در ایران

رضا واعظی^۱، محبوبه رشیدی^{۲*}

^۱استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
^۲دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (عهده دار مکاتبات)
تاریخ دریافت: تیر ماه ۱۳۹۹، اصلاحیه: مرداد ماه ۱۳۹۹، پذیرش: شهریور ماه ۱۳۹۹

چکیده

در اوایل دهه ۱۹۹۰، دولتهای دموکراتیک صنعتی، تغییرات بزرگی در ساختارهای دولتی و در رابطه بین دولت و جامعه داشتند. این مقاله با هدف بررسی این تغییرات و انتقادهای وارده بر آن با روش مطالعه اسنادی سعی در تعریف ماهیت تغییرات با استفاده از عبارت "دولت تهی" برای ثبت تغییراتی که رخ داده‌اند، دارد. دولت تهی، در نقد کارآمدی مدیریت دولتی نوین، به عنوان یک اصطلاح برای توصیف ماهیت انتقال قدرت و تمرکززدایی خدمات از دولت مرکزی به هر دو دولت محلی و اشخاص ثالث- سازمانهای غیرانتفاعی و بنگاه‌های خصوصی- که به طور فزاینده‌ای به نام دولت فعالیت می‌کنند مطرح شد. از آنجایی که، اهداف مترتب بر دولت‌ها با این تمرکززدایی دست نیافتند، واژه دولت تهی که بیان‌کننده ناکامی دولت در برون‌سپاری خدمات بود، شکل گرفت. این ناکامی‌ها در سه سطح مطرح شد: سطح کلان (از دست دادن مشروعیت دولت)، سطح میانی (تمرکززدایی در ارائه خدمات) و سطح خرد (نقش‌های کارکنان دولت). بعد از معرفی دولت تهی چالش‌های اجرایی پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین در ایران مطرح و بررسی گردید. در نهایت برای ارائه بهتر خدمات به صورت برون‌سپاری و جلوگیری از این چنین عواقبی دولت‌ها باید، همزمان با واگذاری خدمات سیستم نظارتی متناسب طراحی کرده، نظام پاسخگویی را مقدم بر کارایی بدانند و بتوانند از توانایی همزمان بخش دولتی، خصوصی و مردم‌نهاد به صورت ترکیبی بهره‌برند.

واژه‌های اصلی: مدیریت دولتی نوین، دولت تهی، سازمان‌های غیرانتفاعی، شرکت‌های خصوصی، اصلاحات اداری ایران.

۱- مقدمه

مدیریت دولتی وسیله‌ای برای بیان ارزش‌ها و ترجیحات شهروندان و جامعه به عنوان یک کل است. برخی از این ارزش‌ها و ترجیحات دائمی‌اند اما برخی دیگر همچنان که جوامع تکامل می‌یابند تغییر می‌کنند. در فواصل معین یکسری از این ارزش‌ها از قبل می‌آیند و انرژی آن به نقش دولت و عمل مدیریت دولتی تبدیل شده است. دهه‌های اخیر به وسیله تغییرات بزرگ ملی و بین‌المللی ساخته شده است. بدون تعجب مدیریت دولتی در دوره انتقال قرار دارد [۶].

PA^۱ به مدیریت و اجرای کل مجموعه فعالیت‌های دولت که مربوط به اجرای قوانین، مقررات و تصمیمات دولت و مدیریت مربوط به ارائه خدمات عمومی است اشاره دارد. این تعریف به عنوان استفاده از تئوریها و فرآیندهای مدیریتی، سیاسی، برای انجام وظایف قوه مقننه، مجریه و قضائیه برای ارائه وظایف نظارتی و خدماتی برای جامعه یا بخشی از آن تعریف شده است [۱۳]. همچنین به مطالعه آکادمیک بخش عمومی اشاره دارد. این تئوری که در بیشتر قرن بیستم حاکم است، به اصطلاح

"الگوی سنتی مدیریت دولتی"^۲ شناخته می‌شود. اصول اساسی مدل سنتی PA شامل نظریه بوروکراسی ماکس وبر^۳، نظریه مدیریت علمی فردریک تیلور^۴ و اصل جدایی سیاست از اداره وودرو ویلسون^۵ است. این کار با اداره‌کردن تحت کنترل رسمی با رهبری سیاسی، مبتنی بر یک الگوی کاملاً سلسله‌مراتبی بوروکراسی، که توسط مقامات دولتی ثابت، بی‌طرف و ناشناس، با انگیزه منافع عمومی، خدمت به هر بخشی از دولت به طور مساوی، و عدم مشارکت در سیاست و صرفاً اجرای سیاست‌هایی که توسط سیاستمداران تصمیم گرفته شده است [۱۰].

در دهه ۹۰ اغلب دولتها در پاسخ به مشکلات مختلفی که با آنها روبه‌رو بودند، به مدیریت دولتی جدیدی روی آوردند که به مدیریت گرای یا

² Traditional Model of Public Administration

³ Max Weber

⁴ Frederick Taylor

⁵ Woodrow Wilson

*rashidi_2011@yahoo.com

¹ Public Administration

مدت استخدام کرد؟ چرا نباید ارزیابی دقیق و عینی بر مستخدمان دولت اعمال شود؟ چرا نباید دولت هم در عرصه‌ای شبیه به بازار با مردمان داد و ستد کند؟ [۱].

این پرسشها و پرسشهای دیگری که مطرح شد پایه‌های مدیریت دولتی سنتی را متزلزل ساخت و بنیان مدیریت گرایی را بنا نهاد (همان منبع). این تغییر و تبدیل یک تجدیدنظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان است. اداره امور دولتی سنتی، به صورت نظری و علمی توصیف شده است و پذیرش مدیریت دولتی نوین، به معنای ظهور یک حوزه علمی^۸ در بخش امور دولتی است [۳].

نظریه مدیریت دولتی نوین بنیادهای فکری‌اش را از نظریه انتخاب عمومی که به دولت از نقطه‌نظر بازار و بهره‌وری و از مدیریت‌گرایی، که به رویکردهای مدیریت به منظور افزایش بهره‌وری نگاه می‌کند، اتخاذ کرده است. در هسته آن، مدیریت دولتی نوین نشان‌دهنده مجموعه‌ای از ایده‌ها، ارزش‌ها و شیوه‌های تقلید از بخش خصوصی در بخش دولتی است [۶].

یکی از اندیشمندان مدیریت دولتی نوین شش عامل شکل دهنده مدیریت دولتی نوین را اینگونه برمی‌شمارد:

- استقرار مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی
- استانداردهای مشخص عملکرد
- تاکید بر کنترل ستاده‌ها
- ایجاد فضای رقابتی در محیط سازمان‌های دولتی
- تاکید بر صرفه‌جویی و کارایی بخش دولتی در استفاده از منابع
- تاکید بر سبک‌های بخش خصوصی

در مرحله عمل با بررسی متون منتشر شده در زمینه مدیریت دولتی نوین پنج اصل محوری را برای استقرار این شیوه مدیریت ضروری دانست:

- کوچک‌سازی
- مدیریت‌گرایی (به کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در مدیریت دولتی)
- تمرکززایی
- بوروکراسی‌زدایی
- خصوصی‌سازی.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که مدیریت دولتی نوین با بهره‌جویی از اصول مدیریت بخش خصوصی و دگرگون‌سازی رابطه میان بخش خصوصی و عمومی وعده اثربخشی و بهره‌وری بیشتر، پاسخگویی بهتر و تحقق ارزشهای آزادمنشانه‌تر را می‌دهد، اگر چه عملاً بسیاری از این وعده‌ها تحقق پیدا نکرده و در اغلب موارد نشانه‌هایی از خود به جا

مدیریت دولتی نوین شهرت یافت و امروز نیز کشور ما در همین راستا گام برمی‌دارد. شاید یکی از علل اساسی ناکارآمدی مدل سنتی اداره امور دولتی بوده باشد. دولتها دریافتند که مدل قدیمی کارایی ندارد و از این رو برخی از اصول بنیادی مدل سنتی را مورد تردید قرار دادند. آنها به جای یک مدیر همه‌چیزدان به متخصصان مدیریت و اقتصاد روی آوردند، مرزهای میان فعالیتهای بخش خصوصی و دولتی را به قصد کاهش هزینه‌ها از میان برداشتند و محیط کار سازمان دولتی را دگرگون ساختند.

اصطلاح مدیریت دولتی نوین^۶ اولین بار توسط هود (۱۹۹۱) استفاده شد. با این حال مدل مدیریت دولتی نوین مبتنی بر محبوبیت اصلاحات نوآورانه مختلف مدیریتی در بخش دولتی است. هود اظهار داشت که از ازدواج دو جریان مخالف در قالب پارادایم جدید نهفته است. یکی از شرکا، اقتصاد نهادی جدید و دیگری مدیریت گرایی شبه بازرگانی است.

اصلاحات NPM با ترکیبی از عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فناوری در هر دو کشور توسعه یافته و در حال توسعه انجام شده است. ویژگی مشترک کشورهایی که اصلاحات NPM را برگزیدند، تجربه بحران‌های اقتصادی و مالی است که تلاش برای بهره‌وری و راه‌هایی برای کاهش هزینه‌های ارائه خدمات عمومی را برانگیخته است. اکنون آشکار می‌شود که در اکثر کشورهای در حال توسعه، اصلاحات در امور PA و مدیریت به شدت تحت فشارهای بیرونی و در چارچوب بافتی که برنامه‌ریزان اصلاح‌گر ساختاری قرار دارند، اتفاق افتاده است. سایر نیروهای محرک اصلاحات مربوط به NPM شامل برتری ایده‌های نئولیبرالی^۷ از اواخر دهه ۱۹۷۰ است. توسعه فناوری اطلاعات (IT)؛ و افزایش استفاده از مشاوران بین‌المللی به عنوان مشاور اصلاحات مدیریتی و سایر عوامل قابل توجه‌ای که ما در مورد کشورهای در حال توسعه به عنوان تأثیرگذارترین عامل می‌دانیم شامل شرط اعطای وام و تأکید بیشتر بر حاکمیت خوب توسط آژانسهای اهداکننده است [۱۸].

دولتها در این دوره با درآمد واقعی کاهش روبرو بودند، در حالی که از نظر سیاسی باید خدمات ارائه شده به شهروندان را در همان سطح پیشین نگه می‌داشتند. در چنین وضعی تنها راه چاره، بهبود بهره‌وری بود. وقتی به تجربه ثابت شد که ساختار بوروکراتیک دولت پاسخگوی نیازها نیست و مطالعات اقتصادی نیز حاکی از همین نتیجه بود، شگفت‌آور نیست که سیاستگذاران و دولتمردان سوالات نقادانه‌ای را مطرح سازند:

چرا کارکنان دولت باید استخدام مادام‌العمر باشند، در حالی که دیگران چنین امتیازی ندارند؟ چرا نباید کارکنان دولت را هم با قراردادهای کوتاه

^۶ New Public Management

^۷ Neo-liberal نئولیبرالیسم یا نئولیبرالیسم که با لیبرالیسم اقتصادی لایز- فی و سرمایه داری بازار آزاد همراه است. خصوصی سازی، مقررات زدایی، جهانی سازی، تجارت آزاد، ریاضت اقتصادی و کاهش هزینه‌های دولت به منظور افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد و جامعه؛ اما ویژگی‌های تعیین کننده نئولیبرالیسم هم در فکر و هم در عمل موضوع مباحثه علمی قابل توجهی بوده است. نئولیبرالیسم یک تغییر پارادایم از اجماع کینزی پس از جنگ که از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۰ به طول انجامید، تشکیل شده است.

^۸ Paradigm

است. عناصر اصلی چارچوب سیاست های کلی برنامه سوم به شرح زیر است: شناخت نقش شورای عالی اداری به منظور تقویت منابع اداری و انسانی و مدیریت و ساختار. ارزیابی وضعیت مالی کلیه شرکتهای دولتی با هدف انحلال، خصوصی سازی و محدود کردن آنها. ایجاد و تأثیر مؤثر در تأمین امنیت اجتماعی که جایگزین یارانه های مصرف عمومی در حال حاضر است، با هدف حمایت از گروه های هدفمند خاص. تأسیس "سازمان امور مالیاتی کشور" به عنوان یک نهاد عمومی مستقل با هدف افزایش کارایی سیستم مالیاتی و از بین بردن تنگناهای سازمانی موجود؛ ایجاد "صندوق ثبات نفت" برای کاهش وابستگی بودجه به درآمد نفت و اطمینان از پایداری و حفظ ثروت ملی. کاهش خالص تسهیلات برنامه ریزی شده بانکی به میزان سالانه ۱۰ درصد؛ برای تنظیم مقدار و مدت ساختار بدهی خارجی رسمی. برنامه سوم اولویت هایی به مواردی چون کاهش نرخ تورم، ایجاد فرصت های شغلی، کاهش اعتماد به نفس ملت به فقط درآمدهای نفتی و غیره داده است.

برنامه چهارم توسعه پنج ساله ایران (FYDP (2005-2009 نیز با همین دیدگاه در مورد اصلاحات اقتصادی و اصلاحات PA طراحی شد. به منظور افزایش مسئولیت پذیری دستگاه های اجرایی در قبال مردم، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (معاونت برنامه ریزی و کنترل استراتژیک رئیس جمهور) و سایر آژانس ها وظیفه دارند با استفاده از فناوری جدید اداری ارتقاء سطح کیفیت خدمات خود را ارائه دهند.، بررسی و استفاده از مهندسی فرآیند، روشها و همچنین با رشد شاخص های مشتری مداری و آموزش اداری، توسعه فرهنگ مدیریت و ارزیابی عملکرد و استفاده از سازوکارهای لازم برای جلوگیری از فساد اداری. با این وجود، ما می توانیم چالش های بسیاری را در اجرای اصلاحات اداری مشاهده کنیم و در بخش بعدی به برخی از آنها اشاره کنیم. در این مقاله سعی بر این داریم تا با مطالعه اسناد و مقالات منتشر شده در نقد کارآمدی مدیریت دولتی نوین، جنبه های از انتقادات وارده بر آن را که تاکنون به آنها پرداخته نشده است، بررسی کرده و در قالب یک تئوری مطرح کنیم و سپس چالش های اجرایی اصلاحات NPM در ایران را مورد بررسی و نقد قرار دهیم.

۲- روش تحقیق

روش پژوهش اسنادی هم به منزله روشی تام و هم تکنیکی برای تقویت سایر روشهای دیگر در پژوهش علوم اجتماعی مورد توجه بوده است. در این روش، پژوهشگر داده های پژوهشی خود را درباره کنشگران، وقایع و پدیده های اجتماعی، از بین منابع و اسناد جمع آوری می کند. بخش قابل توجهی از پژوهش های نظری در جامعه شناسی، خواسته یا ناخواسته، از روش اسنادی بهره می برند. چنین روشی می تواند تکنیک های لازم برای بررسی پیشینه پژوهش فراهم آورد [۲].

رویکرد اصلی پژوهش بر پایه مطالعه اسناد است. جامعه آماری پژوهش شامل کلیه مقالات علمی- پژوهشی است که در حوزه نشریات علمی پژوهشی داخل کشور و خارج از کشور چاپ، و اعتبار علمی آنها مورد تأیید وزارت علوم تحقیقات و فناوری کشور است و همچنین در سایت های

گذاشته است که با روح مدیریت دولتی مردسالار سازگاری چندانی نداشته باشد.

همانگونه که اشاره شد مدیریت دولتی نوین با عرصه های نویدبخشی که در پیش روی دولتها گشوده بود، مورد استقبال سیاستگذاران و دولتمردان بسیاری قرار گرفت اما در زمان اجرا و پس از مدتی تنگناها و محدودیت های آن آشکار شد و این امر انتقادات مختلفی را به این شیوه مدیریت وارد آورد [۱].

اصلاحات اداری در ایران

در ایران اصلاحات مختلف اداری و عمومی با هدف بهبود ظرفیت دولت برای بهبود خدمات ارائه شده توسط سازمانهای دولتی برای دستیابی به بهره وری در کالاهای تولیدی و ارائه خدمات برای کل اقتصاد آغاز شد. پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۹۸۰، به یک عضو جدید اداری موسوم به "سازمان امور اداری و استخدامی" ماموریت جاه طلبانه برای احیای خدمات عمومی در ایران داده شد. در قسمت های مختلف مانند روابط سازمانی، تصمیمات دولت و مالکیت در فعالیتهای اقتصادی مختلف، تغییرات اساسی به وجود آمده است [۳۶].

ایران دارای ویژگی های PA است که کشور را از الگوی مشترک دولت های لیبرال و سوسیالیست متمایز می کند. از آنجا که بخش عمده درآمد ملی از درآمدهای نفتی ناشی می شود، برنامه ریزی اقتصادی حداقل در سطح کلان امری ضروری تلقی می شود. برنامه ریزی اقتصادی نیز در قانون اساسی تصریح شده است. بنابراین، پس از پایان جنگ در سال ۱۹۸۸، برنامه اول ایران (۱۹۸۹-۱۹۹۳) تصویب شد. در این طرح PA و سیستم اداری بدرستی مورد توجه قرار گرفت.

هدف اصلی اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۹۸۹-۱۹۹۳)، بهبود اوضاع اقتصادی بود. استراتژی ها و اهداف مهم برنامه پنج ساله اول توسعه ایران در مورد اصلاحات اداری به شرح زیر بود: محدود کردن تعداد مقامات تصمیم گیرنده در سطح موازی؛ سازماندهی مجدد PA در مورد همگنی عملکرد و عدم وجود همپوشانی در عملکردها و مسئولیتهای؛ بهبود مدیریت و منابع انسانی در PA، تصحیح قوانین و مقرراتی که توسط سازمانها و آژانس های دولتی اعمال می شود، توسعه فن آوری های اداری پیشرفته و بهبود روش های کار [۴۱]. برنامه دوم برنامه پنج ساله توسعه ایران (۱۹۹۵-۱۹۹۹) به عنوان مهمترین سند در مورد اصلاحات اقتصادی و تلاش های اصلاح طلبان در نظر گرفته شد. اهداف کیفی کلان برنامه دوم در مورد اصلاحات اداری به شرح زیر است: ارتقاء بهره وری؛ فراهم کردن رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت گسترش کشاورزی؛ بهبود ساختارهای نظارت، اداری، اجرایی و قضایی کشور؛ تقویت مشارکت مردم عامه و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت مناسب و مستمر و اجرای برنامه. کاهش وابستگی اقتصادی به درآمد نفت و اطمینان از گسترش بیشتر صادرات غیرنفتی. تعادل در سه بخش عمده اقتصادی [۳۶].

سومین برنامه پنج ساله توسعه ایران (۲۰۰۴-۲۰۰۴) با هدف بررسی جنبه های مختلف واقعیت های موجود در کشور، چالش هایی که اقتصاد با آن روبروست و تأکید بر طرح یک برنامه جامع و توازن تدوین شده

در سال ۱۹۷۸ ریچارد و پیترس^{۱۲}، در کتاب خود دولت تهی را اینگونه معرفی می‌کنند؛ تهدیدی برای دولت‌ها به دلیل از دست دادن مشروعیت‌شان در نتیجه افزایش مداوم درآمد حاصل از بخش عمومی [۳۲]. ریچارد رز در کتاب خود می‌نویسد: دید ما، انقلاب و جاری شدن خون در خیابان‌ها نبود بلکه، بی‌اعتمادی مردم به توانایی دولت برای حکومت و از دست دادن ظرفیت واقعی دولت برای اجرای قوانین و اخذ مالیات‌شان بود.

دوره‌ای که رهبران جنبش‌ها از نگرانی جامعه در مورد دولت منفعت بردند و نیاز به مداخله سیاسی فعال را شناسایی کردند. ممکن است روشن نباشد که آیا بی‌اعتمادی مردم نسبت به موفقیت حکومت‌های قبلی ریگان^{۱۳}، تاتچر^{۱۴} و گلسترپ^{۱۵} در جهان پیش آمده یا اینکه این رهبران جنبش‌های مردمی را برای رسیدن به اهداف سیاسی خود شکل دادند؟ هر دو احتمال ممکن است، اما آنچه روشن است این است که این رهبران، مخاطبان بسیار شنوا را برای دیدگاه‌های حکومت و نیاز به اصلاح آن کشف کردند.

اولین تغییر، جایگزین شدن ظرفیت عمومی با شرکت‌های خصوصی بود. با وجودی که ظرفیت داخلی و پیچیدگی دولت کم شد و به بخش خصوصی واگذار شد، ولی مسئولیت عمومی همچنان برای دولت باقی ماند. این واگذاری مسئولیت به بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی باعث شد، دولت مشروعیت خود را از دست بدهد و به ایجاد بی‌اعتمادی در جامعه منجر شود [۳۱]. برون‌سپاری حاصل از تغییر مسیر وظایف، باعث افزایش انعطاف‌پذیری و درگیر شدن سازمان‌های خصوصی زیادی شد، اما متقابلاً منجر به کنترل بوروکراتیک و مستقیم و پیدایش روابط مدیر-نماینده شد. بسیاری از استراتژی‌های مدیر-نماینده گرایش به دیدگاه کوتاه‌مدت در بخش نمایندگی (خصوصی) دارد. در این بخش‌ها، سرمایه (بودجه) و اختیار کارگزار، شرطی و کوتاه‌مدت، تحت قرارداد و امتیاز مشخص است. بکارگیری این اصول در برون‌سپاری دولت، منجر به تضعیف مشروعیت و تضعیف ثبات اختیار (قدرت) عمومی شد. در نتیجه دولت به منظور افزایش میزان اثربخشی، نیاز به یک دید وسیع‌تر در مأموریت‌های محول به بخش ثالث داشت، اما چنین ترتیبات مدیر-نماینده مختل این هدف می‌شد. در واقع بسیاری از جنبه‌های این ترتیبات، همکاری را فلج کرد [۹].

نکته اساسی این است که، از بین رفتن ظاهر مشروعیت برای اقدام عمومی در بسیاری از کشورها، حتی آنهایی که دارای تاریخ‌های طولانی فعال و حکومت‌های موثر بودند نیز رخ داد. دولت‌ها در این زمان، نیاز به مفهوم‌سازی مجدد ماهیت و نقش اداری-دولتی پیدا کردند، اما این تعریف مجدد ماهیت دولت کافی نبود، زیرا از دست دادن مشروعیت دولت به یک مسئله در بخش‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه تبدیل شده

علمی کشور نمایه شده و قابل دسترسی می‌باشند، است. قلمرو زمانی پژوهش از دهه ۱۹۹۰ میلادی تاکنون می‌باشد.

در این چارچوب نخست از طریق مطالعات کتابخانه‌ای در زمینه مجلات علمی پژوهشی مرتبط با مدیریت دولتی و جستجو در پایگاه‌های اطلاعات علمی دنیا، لیست جامعی از مجلات علمی-پژوهشی دنیا که مقالات مدیریت دولتی در آنها به چاپ رسیده، تهیه شد، سپس مقالاتی که در حوزه نقد مدیریت دولتی نوین نگارش شده‌اند تفکیک گردید. در ادامه با تمرکز به پرسش اصلی مطرح شده؛ بررسی کارآمدی یا عدم کارآمدی مدیریت دولتی نوین در ایران اطلاعات مورد نیاز استخراج گردید. سرانجام با توجه به موارد مطرح شده داده‌ها دسته‌بندی و مورد بررسی قرار گرفت.

۳- بررسی نتایج: معرفی دولت تهی

با بررسی مقالات و مرور آنها به روش اسنادی، پژوهشگران انتقادات وارده به تئوری مدیریت دولتی نوین را از زوایای که تاکنون مورد بررسی قرار نگرفته بود مورد مذاقه قرار داده و تئوری دولتی تهی را توضیح داده و سپس به بررسی اصلاحات اداری ایران در پی ورود تئوری مدیریت دولتی نوین به کشور را بررسی و تحلیل کرده‌اند.

اصطلاح دولت تهی^۹ توسط میلوارد و همکارانش^{۱۰} در سال ۱۹۹۳ معرفی شد، اما به سرعت گسترش یافت [۲۳]. این عبارت از مفهوم شرکت تهی در بخش خصوصی اقتباس شده است، در جایی که نسبت بسیار بزرگی از فعالیت‌ها برون سپاری می‌شود.

دولت تهی بیان‌کننده تفکیک میان دولت و خدمات مالی آن است (خدماتی که جنبه پولی و بودجه‌ای دارد) [۲۶]. به کار بردن اصطلاح دولت تهی می‌تواند سه معنی داشته باشد، که هر کدام نشان دهنده درجه‌های مختلف ارتباط با مسائل روزانه سیاست و مدیریت، است [۴۱]. از این رو مهم است که به تمام سه معنی اصطلاح توجه کنیم، زیرا ممکن است تفسیر دولت با یک اصطلاح نتواند به خوبی مشکلات ایجاد شده در دولت‌های دهه ۱۹۹۰ میلادی را بیان کند. در واقع، اگرچه تغییرات مشخص شده در اکثر کشورها اتفاق افتاد، اما یکسان نبودند و باید به طور متفاوتی درک شوند. به همین ترتیب، در کشورهای مختلف ممکن است در یک بعد تغییر ایجاد شده، در حالیکه دیگران همچنان در آن بعد مانند گذشته عمل کردند. همانند بسیاری از انقلاب‌ها، که در کشورهای مختلف و بخش‌های مختلف جامعه اگر وجود داشته باشد در زمان‌های مختلف و به نحوی متفاوت است. لذا لازم است این سه بعدی که باعث ایجاد واژه دولت تهی شده است، بررسی شود. هر چند ممکن است بعضی کشورها همزمان هر سه را تجربه نکرده باشند. اینجا ما سه بعدی که لازم است در تعریف دولت تهی بدانیم را تشریح می‌کنیم، تا در نهایت بتوانیم به درک بهتری از این اصطلاح برسیم.

۳-۱- سطح کلان: از دست دادن مشروعیت^{۱۱}

¹³ Richard and Peters

¹³ Reagan

¹⁴ Thatcher

¹⁵ Glistrup

⁹ Governing the Hollow State

¹⁰ Milward & et al

¹¹ The Macro-Level: Loss of Legitimacy

بود، دیگر برنامه‌های نوآورانه و بالقوه نیز نمی‌توانست کارساز باشد، بلکه لازم بود مفهوم روابط مناسب بین دولت و جامعه بهتر شود و شاید کمترین مداخله تهاجمی را اگر با سبک صحیح به کار می‌بردند نیز مثمر به ثمر واقع می‌شد [۸].

۳-۲- سطح میانی: غیرمتمرکز کردن ارائه برنامه^{۱۶}

در سطح دوم، دولت با تمایل حرکت به سمت، فاصله‌گیری از ارائه مستقیم از سوی خود، تهی می‌شود. "دولت رفاه اقتصادی ترکیبی"^{۱۷} ابزار ابزار اساسی بود که از طریق آن دموکراسی‌های صنعتی‌شده^{۱۸} خود را در طول دوره پس از جنگ مشروع کردند، اما این مفهوم دولت به عنوان یک ارائه‌دهنده خدمات مهم اکنون به طور قابل ملاحظه‌ای تضعیف شده است [۱۲]. در این جا دیگر دولت‌ها به عنوان ارائه‌دهندگان اصلی در جامعه خدمت نمی‌کردند. خصوصی‌سازی^{۱۹} و مقررات‌زدایی^{۲۰} اصطلاحات دهه ۱۹۸۰ برای بخش دولتی بوده و همچنان در دهه ۱۹۹۰ مهم بودند. دولت‌ها به صورت بسیار خلاقانه‌ای می‌توانند در مورد شیوه ارائه خدمات تصمیم بگیرند و دخالت مستقیم خود را در ارائه خدمات کاهش داده، در عین حال برخی از ظواهر کنترل بر اقتصاد و جامعه را حفظ کنند [۱۷]. حتی زمانی که برنامه‌ها توسط بخش دولتی ارائه می‌شوند، اغلب به سطوح پایین‌تر دولت یا سازمان‌های شبه دولتی منتقل می‌شوند. این استفاده روزافزون ابزار خصوصی یا شبه‌خصوصی برای ارائه خدمات به منظور حفظ ثبات مالی دولت مهم است، اما در عین حال ممکن است مشکلات زیادی را در مورد مشروعیت و همچنین مسائل عادی‌تر ارائه خدمات مطرح نماید [۱۶].

سازمان‌ها اغلب به عنوان رقیب در مناقصه تعیین شده از سوی دولت در ارائه خدمات حاضر می‌شدند. نظارت بر قراردادها و پاداش‌ها برای هر پیمانکار به دقت صورت می‌گرفت و عدم قطعیت در مورد منابع مالی، آینده، چشم‌انداز کوتاه‌مدت و ایجاد بی‌ثباتی در میان سازمان‌های شبکه‌ای، مانع از تعهدات بلندمدت برای همکاری می‌شد. این مسائل از نقطه نظر انگیزه ارائه‌دهنده مورد بررسی قرار گرفتند. از آنجایی که دولت مسئولیت نهایی برای انجام کارها را حفظ می‌کرد، اما لازم بود مشخص شود که ارائه‌دهندگان چه کسانی هستند و چگونه دولت به عمل آنها اعتبار می‌بخشد، به ناچار دولت باید نوعی از ابزار نظارت بر خدمات ایجاد و ترکیب کند که، این ابزار نظارتی همراه با مجازات و پاداش قراردادها باشد. یکی از چارچوب‌های برجسته‌تر برای درک انگیزه در زمینه سازمانی نظریه انتظار است، که معمولاً در یک ساختار بوروکراتیک اعمال می‌شود [۲۹].

سه مولفه در شکل‌گیری نظریه انتظار:

- انتظار می‌رود یک کار می‌تواند انجام شود.
- اعتقاد به این است وظیفه انجام شده به پاداش و مجازات منتهی می‌شود.

- اهمیت و مهم بودن پاداش و مجازات
وقتی این سه بعد در سازمان‌های ثالث (سازمان‌های غیرانتفاعی و خصوصی) که وظایف دولت برای ارائه خدمات را برعهده دارند، در دولت تهی مورد بررسی قرار گرفتند مشخص شد که؛ ناکامی در بخشی از دولت تهی به دلیل ابزار مدیریتی بود که در اختیار داشت. بدتر از آن شواهد تجربی نشان داد که عدم اطمینان در میان سازمان‌های که برنامه‌های آنها تحت نظارت بیشتری از دولت قرار داشتند، بیشتر بود [۲۳]. با وجودی که، مزیت دولت تهی در ارائه خدمات از طریق سازمان‌های غیرانتفاعی کسب سود بود- آنها با ارائه کالاهای برجسته بخش عمومی و خدماتی کسب سود می‌کردند، که اگر قرار بود دولت همین وظایف را انجام دهد مقدار پول بیشتری خرج می‌کرد- اما از طرفی، منجر به تکه تکه شدن اهداف، افق زمانی کوتاه مدت (بودجه سالیانه) و نظارت دقیق برای ایجاد وفاداری شد. همه این عوامل دست به دست هم داد تا دولت در برون سپاری نتواند موفق باشد و نه تنها بهبودی حاصل نشود بلکه اوضاع بدتر هم شود [۴].

شهروندان دموکراسی‌های صنعتی‌شده اغلب در مورد حکومت اسکیزوفرنی هستند. از یک طرف، آنها به سیاستمدارانی که وعده داده‌اند میزان مالیات را حفظ و یا کاهش می‌دهند رأی می‌دهند، در حالی که از سوی دیگر، به کاندیدهای که بیشترین خدمات را متحمل می‌شوند رأی می‌دهند. بنابراین، دولتی که تلاش می‌کند خدمات را کاهش دهد، ممکن است با مشکلاتی مواجه شود؛ حتی اگر همزمان مالیات‌ها را نیز کاهش دهد. بخشی اساسی منطق تهی بودن دولت این بود که، دولت‌ها باید خدمات خود را ادامه دهند اما نمی‌توانند سطوح واقعی مالیات را تغییر دهند.

علاوه بر این، هر دو مدیریت و مشروعیت زمانی تهدید می‌شوند که عمل-کنندگان، وظایف را به نام دولت انجام می‌دهند، اما بدون کنترل‌هایی که به عنوان یک خدمت دولتی باید انجام شود. مجدداً ما با یک اسکیزوفرنی اساسی از سوی شهروندان در دموکراسی‌های معاصر مواجه می‌شویم. از یک سو، آنها نیاز به خدمات دولتی موثر و غیروابسته به امور اداری دارند، در حالی که از طرف دیگر می‌خواهند پاسخ و پاسخگویی را معمولاً با کارمندان دولتی مرتبط سازند. در واقع بسیاری از اصلاحاتی که در سطح عمومی اجرا شده و همچنان در حال اجرا هستند در برگیرنده، افزایش پاسخگویی به شهروندان برای خدمتگزاران دولتی در تمام سطوح حکومت می‌باشد [۲۸].

۳-۳- سطح خرد: نقش‌های کارمندان دولت^{۲۱}

توصیف بالا (سطح میانی) که تقاضا برای پاسخگویی کارمندان دولتی را بیان کرد، منجر به سطح سومی شد که در آن دولت در بسیاری از دموکراسی‌های معاصر، از بین رفت (تهی شد). این تا حدی پیش رفت که نقش کارمند دولت در این جوامع مورد حمله قرار گرفت و در روند سیاستگذاری کم‌رنگ‌تر شد. تحقیر وضعیت کارمند دولت از دو طرف (بالا و پایین) صورت گرفت، هر دو تلاش کرده‌اند قدرت و اختیار کارمندان را

¹⁶The Meso-Level: Decentralizing Program Delivery

¹⁷ Mixed Economy Welfare State

¹⁸ Industrialized Democracies

¹⁹ Privatization

²⁰ Deregulation

²¹ The Micro-Level: The Roles of Civil Servants

کارگزار وارد شد. NPM برای رسیدگی به بی‌کفایتی درک شده دولت مطرح شد [۲۰].

اگر اصطلاح دولت تهی را بخواهیم بشکافیم، بیان‌کننده وضعیتی می‌باشد که، دولت وظایف خود را برون سپاری می‌کند اما از بیرون همان اندازه بزرگ است. این برون سپاری دولت باعث کوچک شدن دولت نشد بلکه این برون سپاری منجر شد که دولت از باطن، تهی باشد ولی در ظاهر همان اندازه دیوانسالاری بزرگ خود را داشته باشد. این معایب نه تنها در بخش دولت بلکه برای شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های انتفاعی که، خدمات به آن‌ها تفویض شد نیز سرایت کرد [۱۴].

از انتقادهای که متواتر بر دولت تهی وارد شد این است که، سازمان‌ها در یک رقابت شدید برای دریافت خدمات توسط دولت قرار می‌گرفتند که بعضاً این رقابت سالم نبود. زدوبندهای سیاسی اینجا پرنگ می‌شود. سازمان‌هایی می‌توانستند ارائه خدمات را بر عهده گیرند که، وارد بازی سیاسی شوند. این خود باعث می‌شد، بعضاً ارائه خدمات با کیفیت پایین در اختیار جامعه قرار گیرد و دولت هم نظارت مناسب نسبت به آن‌ها در مقایسه با سازمان‌های دولتی نداشته باشد. از طرف دیگر، دولت مسئولیت پاسخگویی را برای خود حفظ می‌کرد، در نتیجه از آنجایی که سازمان‌های ارائه‌دهنده خود را پاسخگو به جامعه نمی‌دانستند، منجر به تضعیف عملکرد آنها شد.

دولت تهی در بخش غیرانتفاعی نیز بی‌تاثیر نبود. وقتی دولت نظارت خود را بر عملکرد سازمانها بیشتر می‌کرد، در واقع در آنها این احساس ایجاد می‌شد که دولت به آنها نامطمئن است، در نتیجه انگیزه ارائه خدمات از سازمان‌ها کم شد. تحقیقات نشان داد زمانی که این سازمان‌ها مستقل از دولت و سایر نهادهای نظارتی فعالیت می‌کنند، بهتر عمل می‌کنند. همه این عوامل باعث شد دولت نتواند در برون سپاری خود موفق عمل کند، بنابراین اصطلاح دولت تهی برای این زمان قرار گرفت [۵].

۳-۴- چالش‌های اجرای اصلاحات اداری در ایران^{۲۴}

بعد بررسی و بیان تئوری دولت تهی که در ناکامی برون‌سپاری دولت اتفاق افتاد، در اینجا چالش‌هایی که در اجرای اصلاحات اداری در ایران در زمینه مدیریت دولتی نوین قرار گرفت مورد بررسی و مذاقه قرار می‌گیرد.

به طور کلی، اصلاحات می‌تواند بسیار جامع باشد و شامل روند تغییرات در زمینه‌هایی مانند ساختارهای سازمانی، تمرکززدایی، مدیریت پرسنل، امور مالی عمومی، مدیریت مبتنی بر نتایج، اصلاحات نظارتی و موارد دیگر باشد که در اینجا بحث می‌شود:

عدم تمرکز زمینه‌ای را برای مداخلات اصلاحات اداری فراهم می‌کند. مانع اصلی بسیاری از ابتکارات عدم تمرکز، عدم وجود ظرفیت اداری PA در سطح محلی و فقدان وجود خطوط جوابگویی این اداره به مردم محلی است [۷]. برای غیرمتمرکز کردن حکومت در جهت موفقیت لزوماً مرکزی باید آن را قادر به این امر بسازد؛ بنابراین، توجه را باید روی سازوکارهای

کاهش دهند. اولاً، همانطور که در بالا ذکر شد، فشارهای زیادی وجود داشت که کارمندان دولت را بیشتر شبیه کارکنان شرکت‌های خصوصی، که نگران رضایت مشتری و پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های مشتریان هستند، کنند. تعداد کمی از افراد در داخل یا خارج از دولت استدلال می‌کنند که کارمندان دولتی هنگام برخورد با مردم نباید مودبانه باشند و یا در هنگام تصمیم‌گیری نباید شهروندان را در نظر بگیرند. مشکل این است که کارمندان دولت نیز مسئولیت‌های قانونی و اخلاقی دارند تا به دولت خدمت کنند، و ممکن است تصمیمی بگیرند که در آن زمان شهروندان نمی‌خواهند. این افزایش فشار برای تغییر، نقش کارمند دولت را در انجام اختیار خود دشوارتر کرده و تمایل به کاهش نقش قضاوت، تصمیم‌گیری و حتی ارزش‌های شخصی در نقش خدمتگزار دولتی، دارد [۲۸].

نقش کارمند دولت از بالا علاوه بر پایین تهی شده است. سیاستمداران علاوه بر شهروندان خواستار کنترل بیشتر خدمات دولتی شده‌اند و مفهوم یک خدمت دولتی بی‌طرف برای بسیاری از سیاستمداران سمت چپ و همچنین راست سیاسی، تبدیل به یک شعار شد. دیوانسالاری^{۲۲} دولتی در بسیاری از حکومت‌های دموکراتیک نظیر انگلیسی-آمریکایی که به مفهوم بی‌طرفی متوسل شده‌اند، نیز وجود داشته است. سیاست بیشتر در انتصاب کارمندان دولت مداخله کرده است و سیاسیون بیشتر در تصمیم‌گیری‌هایی که ممکن است توسط کارکنان حرفه‌ای انجام شود، مداخله کرده‌اند. مجدداً تأثیر اساسی این سیاسی‌شدن خدمات دولتی، کاهش قدرت و اختیار مقامات حرفه‌ای است و به طرق مختلف از دوگانگی سیاست‌های سیاسی که چندین بار مرده خوانده شده است، باز می‌گردد [۱۲]. این دوگانگی تا حدودی در دنیای واقعی دولت قابل قبول‌تر از آن است که در محافل علمی بوده است.

با توجه به آنچه در بالا گفته شد، به تشریح دولت تهی می‌پردازیم:

تری^{۲۳}، دولت تهی را اینگونه معرفی می‌کند "نازک کردن سازمان‌های اجرایی". این صرفاً به معنای کوچک‌سازی نهادهای اداری نیست. تمامیت نهادهای دولتی مبتنی بر سه چیز است: عناصر نظارتی، هنجاری و شناختی [۴۰]. زمانی که دولت، در پیاده‌سازی این عناصر ضعیف باشد، نازک است و امکان آسیب رسیدن به آن وجود دارد. از این‌رو، تری بین نازک کردن و کوچک کردن تفاوت قائل می‌شود و از واژه نازک به جای کوچک (لاغر) استفاده می‌کند.

پیدایش (ظهور) دولت تهی همراهی کردن یا به جلوراندن از طریق مدیریت دولتی نوین است (NPM)، که یک رویکرد بازارمحور به مدیریت می‌دهد. NPM موجب فرسایش عناصری می‌شود که باعث حفظ یکپارچگی سازمانی می‌شود. جنبش مدیریت دولتی نوین با هدف از بین بردن نوار قرمز، استفاده از تخصص مدیریت بخش خصوصی و فن‌آوری آن و اتخاذ یک رویکرد بازار محور برای رسیدن به اهداف و نتایج شکل گرفت. بنابراین قوانین انعطاف‌پذیرتر شدند، ارزش‌ها به سمت دیدگاه‌های کوتاه‌مدت تغییر مسیر دادند و معنای تنظیم قراردادهای روابط مدیر-

^{۲۴} چالش‌های که بعد در حین و بعد از پیاده‌سازی مدیریت دولتی نوین در ایران ایجاد شد.

^{۲۲} Bureaucracy

^{۲۳} Terry

خدمات اقتصادی؛ توسعه خدمات تجاری؛ گسترش زیرساخت‌های شبکه ملی اطلاعات؛ پیش بینی قانون لازم و همچنین امنیت؛ مشخص کردن حوزه صنعت؛ ایجاد اشتغال می‌باشد.

به طور خلاصه، برای تضمین موفقیت در مدیریت الکترونیکی، دولت باید در ارتباط آنلاین سرمایه‌گذاری کند تا هرچه بیشتر شهروندان به صورت آنلاین با دولت ارتباط برقرار کنند. سرمایه‌گذاری در فن آوری برای ایجاد زیرساخت‌ها، به ویژه در فناوری اطلاعات و ارتباطات و سرمایه‌انسانی، ایجاد برنامه‌هایی برای تحریک نوآوری و خلاقیت، تصویب قانونی برای ایجاد امنیت و اعتماد برای کسب و کارهای دانش محور، تصویب قوانین اطلاعاتی جدید که حقوق اطلاعاتی شهروندان را نه تنها اطلاعاتی که توسط دولت بلکه اطلاعاتی که بخش خصوصی در اختیار دارد، گسترش دهد، ایجاد وب سایت‌هایی در دولت با اطلاعاتی که به کسب و کارها، کارآفرینان و شهروندان و به طور کلی فعالیت‌هایی که در پی انجام امور اقتصادی دانش محور هستند کمک کند، جذب سرمایه-گذاری‌های مستقیم خارجی به منظور ایجاد فناوری جدید از خارج از کشور؛ سرمایه‌گذاری در مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی؛ افزایش بودجه تحقیق و توسعه (R & D) مطابق با مهارت‌های افراد با شرایط فعلی و مشاغل در حال ظهور، افزایش سطح کیفیت زندگی از طریق سیاست‌هایی که منجر به اشتغال‌زایی بیشتر و همچنین توزیع بهتر درآمد در اقتصاد می‌شود، تمرکز بر سرمایه‌گذاری‌های عمومی و خصوصی و همچنین کمک‌های بین‌المللی؛ از طریق کاهش موانع و تعرفه‌ها و اخذ مالیات در انتقال فناوری و افزایش میزان آزادی اقتصادی [۳۹].

پیمانکاری خارج از کشور و برون‌سپاری همه به فرآیند خرید کالا یا خدمات از طریق توافق نامه‌های قراردادی از سازمان‌های خصوصی یا غیرانتفاعی اشاره دارند. اصطلاح انعقاد قرارداد اغلب به طور خاص برای مشخص کردن روند پیمانکاری هدف قرار دادن خرید کالا و خدماتی که زمانی توسط دولت ارائه شده یا تصور می‌شود بخشی از مسئولیت دولت برای ارائه است، به کار می‌رود.

ایده اصلی در اینجا کاهش فعالیت دولت و استفاده از رقابت به عنوان ابزاری برای اطمینان از بهترین قیمت و کارایی است. دولت‌های کشورهای در حال توسعه می‌توانند با انعقاد قراردادهای خارج از کشور و برون‌سپاری فعالیت‌های غیر هسته‌ای به شرکت‌های بخش خصوصی، PA را تقویت کنند [۳۷].

هدف **دیوانسالاری**^{۲۷} برای پاسخگویی به نواقص ساختاری در بخش دولتی از طریق ساده‌سازی و طراحی مجدد فرایندهای بروکراتیک، با هدف افزایش کارایی و بهبود توانایی این فرایندها برای پاسخگویی به نیازهای شهروندان در مورد ارائه خدمات عمومی می‌باشد.

این به معنای دور شدن از بوروکراسی، چارچوب قانونی، قوانین و منابع قانونی اقتدار نیست، بلکه بررسی تأثیر منفی مدل ایده آل بوروکراسی است. دولت‌های کشورهای در حال توسعه باید در مورد مشکلات

انتقال مالی متمرکز کرد. سازوکارهایی که انطباق از برنامه ریزی و بودجه ریزی در سطح محلی با برنامه ریزی و بودجه ریزی ملی یکپارچه می‌کند را ممکن می‌سازد. سیستم‌های نظارتی و دیده‌بانی (که اشتباهات نظری ناشی از بی‌توجهی را کاهش داده) مرتبط با بودجه؛ و مجموعه‌ای از اصول منابع انسانی مناسب و مقتضی نیز لازم است.

در ایران، این پدیده قبلاً در زمینه‌های محدود سیاسی از طریق ایجاد شوراهای محلی اتفاق افتاده است. با این حال، در زمینه اقتصاد، دولت باید برای ایجاد ساختار غیر متمرکز تر، فرمول‌های کاری را معرفی کند که در شرایط بهتری برای پاسخگویی به نیازهای محلی باشد. ساختارهای سیاسی غیرمتمرکز نه تنها انعطاف پذیرترند بلکه برای نقش آفرینان بخش خصوصی شفافیت بیشتری به همراه دارند [۳۹].

۳-۵- کوچک‌سازی و تجدید ساختار دستگاه‌های دولتی

این‌ها نیاز برای تخصیص مجدد عملکردها بین ادارات دولتی با هدف کاهش حجم ارائه خدمات به وسیله دولت می‌باشد. که ممکن است شامل تغییر در ساختار داخلی ادارات، تخصیص مجدد عملکردها در ادارات و به طور فزاینده، تخصیص کارکردها به نهادهای غیر از وزارتخانه‌ها، با ایجاد نمایندگی‌های اجرایی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی باشد. از طریق خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی، برون‌سپاری و پیمانکاری برخی از کارکردهای دولت، PA می‌تواند موفق به کوچک‌سازی و کاهش نقش خود در یک اندازه قابل کنترل شود. این امر باعث کاهش هزینه‌های دولت ضمن افزایش کارایی در ارائه خدمات و بهبود عملکرد می‌شود.

در همین راستا، برنامه چهارم توسعه ایران (۲۰۰۵-۰۹) تشکیلات اقتصادی متعلق به دولت^{۲۵} (SOE) را دنبال و مدیریت کرد. به طور کلی، برنامه خصوصی‌سازی که در حال حاضر مورد بررسی قرار می‌گیرد، انواع صنایع و مؤسساتی را در خود جای داده است که در طول تاریخ متعلق به دولت بوده و توسط او اداره می‌شد (سیامی-نامینی، ۲۰۱۷).

فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) و دولت الکترونیک ایجاد ظرفیت بخش عمومی در اطلاعات، نوآوری و فناوری برای به دست آوردن فرصت‌های جهانی شدن بسیار مهم است. فناوری اطلاعات و ارتباطات ابزارهای فرآیندی فزاینده‌ای را فراهم می‌کند که می‌توانند برای رفع مشکلات توسعه سنتی به روشهای ابتکاری مستقر شوند. چنین فناوری‌های اطلاعاتی مانند شبکه‌های گسترده و اینترنت می‌توانند تعامل دولت با شهروندان، مشاغل و سایر بخش‌های دولت را تغییر دهند. برای بومی‌سازی این فناوری و استفاده از فرصت‌های بالقوه موجود در آن در کشورهای توسعه یافته این چالش است.

ایران آیین‌نامه و مقررات مورد نیاز برای تحقق هرچه بهتر برنامه ICT را تصویب کرده است. اشرفولوگالهاییا^{۲۶} (۲۰۰۵) موضوعات کلیدی برنامه ICT مانند تدوین یک برنامه جامع ملی را مشخص کرد که شامل: هموار کردن راه برای توسعه منابع انسانی (HRD)؛ تأمین نیازهای فرهنگی و اجتماعی؛ مشخص کردن حوزه دولت؛ تعیین چارچوب خدمات؛ توسعه

²⁷ De-bureaucratization

²⁵ state-owned Enterprises

²⁶ Ashrafologhalaeia

در ایران عدم وجود فضای رقابتی، عدم ثبات قانونی و سیاسی، عدم وجود مؤسسات جامعه مدنی واقعی، ساختارهای تحریف شده در بازار، موانع قانونی، عقب ماندگی شفافیت (نبود شفافیت کامل) و عدم تمرکز موانع اصلی در روند خصوصی سازی و مقررات زدایی است [۱۰].

۳-۷- ایجاد دموکراسی تقویت نهادهای عمومی

دولت ها باید بطور فزاینده ای با ایجاد جدایی واضح از اداره رسمی اما با عملکردی نظارتی، و در بعضی موارد به عنوان بخشی جدایی ناپذیر از آن، عملکرد مؤسسات جدیدی را ایجاد کنند، که وظیفه آن مدیریت بیشتر دموکراتیک است. این مؤسسات فضای جدیدی را برای ورود به سیستم سیاسی، هم برای جامعه مدنی و هم برای مخالفان فراهم می کند و عرصه هایی که در آن می توان فرهنگ سیاسی دموکراتیک پرورش داده و رشد کرد.

این نهادها شامل کمیسیون های اخلاق یا ضد فساد، کمیسیون های انتخابات و در کشورهای پس از درگیری، کمیسیون های حقیقت و آشتی هستند [۳۸].

۴- نتیجه گیری

شرح بالا توصیف بسیار متفاوت از دولت و نقش آن را ترسیم کرد که برای برخی دوران پس از جنگ، مخصوصا در اروپای غربی و آمریکا محبوب بوده است. بعد از به کارگیری واژه دولت تهی سیاستمداران تلاش کرده اند تا حداقل بخشی از ماهیت دولت را دوباره تعریف کنند. در تعریف مجدد دولت باید موارد زیادی که علت ناکارآمدی برون سپاری دولت و پیدایش اصطلاح دولت تهی گشت را مدنظر قرار دهند. به طور خلاصه مشکلاتی از جمله: هزینه، ناکارآمدی و عدم پاسخگویی.

شهروندان نه تنها به قیمت هایی که باید برای خدمات دولتی از طریق سیستم مالیاتی پرداخت کنند اعتراض دارند بلکه، به کیفیت خدمات ارائه شده و عدم ارتباط بین ارائه دهندگان خدمات و مشتریان آنها نیز اعتراض می کنند [۸]. مشکلی که طراحان برنامه در اینجا با آن مواجه اند این است که، راه حل های انتخاب شده برای حل یک مشکل ممکن است در واقع دیگری را تشدید کند. بنابراین، همانند تحلیل سایمون^{۳۱} از ضرب-المثل های ادبی^{۳۲} [۳۳] اکثر تصمیمات مربوط به مدیریت، معضلات واقعی هستند که، در آن انتخاب هر یک از شاخه ها نتایج نامطلوبی ایجاد می کند. ممکن است شهروندان را با پرداخت هزینه های کمتر (برای خدمات) خشنود ساخت، اما پس از، آنها را با مسئولیت و پاسخگویی که ضعیف است، ناراحت کرد. حتی اگر مسئولیت ارائه یک خدمت دولتی به طور کامل در دست یک عامل خصوصی باشد و دولت تنها نقش اصلی را بازی کند، این مشکلات پاسخگویی هنوز ممکن است رخ دهد. مشکلات ابتدا به لحاظ مالی بوجود می آیند و پول عمومی بدون انواع کنترل هایی که معمولا برای بودجه صرف می شود، توسط بخش دولتی هزینه می شود. همچنین ممکن است در مورد مسائل سیاسی و اداری پیچیده تر نیز ظاهر شوند؛ بسیاری از دستورالعمل های رویه ای و اخلاقی که در بخش دولتی

بوروکراسی از قبیل نوار قرمز^{۲۸}، کاغذبازی، اقدامات طولانی مدت غیر ضروری، فساد و تکبر کارمندان دولتی نسبت به ارباب رجوع برای تقویت PA سازمان خود، به درمان و ارائه راهکارهایی بپردازند [۱۸].

۳-۶- خصوصی سازی

به هر ابزاری برای افزایش تأمین خصوصی آنچه به عنوان کالاها و خدمات عمومی تصور می گردد، اطلاق می شود. این با کل واگذاری کالاها یا خدمات برابر است و به انتقال مالکیت تشکیلات و سرمایه های عمومی به بخش خصوصی از طریق فروش آن سرمایه ها صورت می گیرد. د با این حال، خصوصی سازی شامل کلیه اقدامات و سیاست هایی است که با هدف تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد از جمله عقد قرارداد: مدیریت قراردادهای حق رای، اجاره نامه، شراکت های عمومی - خصوصی و بسیار دیگر می باشد

. خصوصی سازی به دنبال افزایش کارایی، بهبود بهره وری، کوچک سازی دولت، ترویج رقابت، تحریک بخش خصوصی و رهایی دولت از شر شرکت های دولتی با ضرر و زیان است.

در ایران، خصوصی سازی به دلایل مختلف مورد انتقاد قرار گرفته است. برخی از ناظران معتقدند که این نوع خصوصی سازی از برنامه های توزیع روسیه و چکسلواکی در دهه ۱۹۹۰ الگوبرداری شده است که در مورد روسیه، منجر به ظهور الیگارشی^{۳۰} شد. بخش دولتی هنوز بین ۶۰ تا ۷۰ درصد از تولید ناخالص داخلی ایران را در اختیار دارد. بخش شبه دولتی، جایی که دولت هنوز منابع مالی را تأمین می کند، و یا کنترل اکثریت یا اقلیت را در اختیار دارد، در حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی را در اختیار دارد.

"اختلاف نظر شدید" در بین مقامات در رابطه با سیاست ها و اقدامات در اجرای ماده ۴۴ قانون خصوصی سازی وجود دارد. که دلالت به مقاومت برخی از شرکت ها در واگذاری سهام خود دارد [۳۴].

مقررات زدایی محدودیتهای قانونی در مشارکت خصوصی در ارائه خدمات را کاهش می دهد یا رقابت بین تأمین کنندگان خصوصی را برای خدماتی که در گذشته توسط دولت یا توسط انحصارهای تنظیم شده ارائه می شده، ایجاد می کند. در سالهای اخیر خصوصی سازی و مقررات زدایی جایگزینهای جذاب تری برای دولت های کشورهای در حال توسعه شده است. دولتهای محلی نیز با انعقاد قرارداد ارائه خدمات یا مدیریت ها، در حال خصوصی سازی هستند.

چالش ها و محدودیت های اجرای عملی چنین نوع اصلاحات، ماهیت روابط بین بخش دولتی و بخش خصوصی است. این دو رابطه دوستانه ای با یکدیگر ندارند و هر دوی آنها با دید بی اعتمادی با یکدیگر سر و کار دارند. علاوه بر این، مقررات زدایی نباید به معنای پیشبرد بدون مقررات باشد زیرا این به معنای دموکراسی نیست بلکه آشوب خواهد بود.

²⁸ Red Tape

²⁹ Privatization

³⁰ Oligarchs حکومت سیاسی و اقتصادی گروه های معدودی از ثروتمندان، استعمارگران و صاحبان نفوذ را بر جامعه گویند. در این حکومت شرط رسیدن به مقام بالا داشتن ثروت بیشتر است و نه توانمندی.

³¹ Simon

³² Literary Proverbs

دستیابی به اهداف سیاسی آن نیست. نسخه نوشتن در مورد استفاده از بازار برای رسیدن به اهداف دولت و همچنین صنعت خصوصی ممکن است شهروند ناآگاه یا محقق را به این باور برساند که همه چیز ثابت شده که خصوصی سازی ناکافی است. این طور نیست و تنوع ابزارهایی که دال و لیندبلم^{۳۳}، کیرشن^{۳۴}، هود^{۳۵} و دیگران در طی سالها به طور کامل فهرست نموده اند هنوز در اختیار رهبری است که، خواهان استفاده از آنها هستند [۱۱]. بنابراین مشکل ممکن است در اراده سیاسی برای استفاده از قدرت و یا استفاده از گنجینه^{۳۶} (در اصطلاح هود)، و نه در ناتوانی ذاتی ابزار در دسترس باشد [۱۷]. بنابراین، وظیفه رهبران سیاسی و مدیران، انتخاب اقدام مناسب از سیاست‌های عمومی و ابزار متناسب با آن برای دستیابی به اهداف عمومی است. طرفداران بازار، ابزارهای به منظور اصلاح همیشگی دولت ایجاد کردند که شامل؛ پرتاب پول در مشکلات یا استفاده از اصول فرماندهی و کنترل است، اما آنچه در حال حاضر مورد نیاز است، انجام تحلیل‌های غیرایدئولوژیکی در مورد استفاده مناسب از همه این ابزارها در دستیابی به اهداف عمومی است.

ممکن است رمز موفقیت در انتخاب و اجرای ابزارهای سیاست، یافتن ابزاری باشد که بتواند از ویژگی‌های مثبت بیشتر محیط ترکیبی استفاده کند. به این معنی که اگر خدمت توسط یک دولت به صورت برون‌سپاری (تهی) ارائه می‌شود و تقریباً الزاماً یک عنصر خصوصی بزرگ را شامل می‌شود، باید ابزار بهتر ارائه خدمات تقریباً به صورت خصوصی را طراحی کنیم، در حالی که ویژگی‌های عمومی مربوط به برنامه حفظ شود. به همین ترتیب، باید به فکر ابزارهایی باشیم که، حداکثر قدرت (اختیار) را برای افراد در نظر می‌گیرند، در حالی که حداکثر آزادی در بازار یا شبه بازار را حفظ می‌کنند. این باید در عین حفظ اعتبار و صداقت در برخورد با مشتریان (شهروندان) و ارائه‌دهندگان خدمات، مستقل انجام شود. با این حال، اقدامات متعادل‌کننده نسبتاً پیچیده‌ای باید توسط مقامات در بخش دولتی، که احتمالاً از طریق اقدامات مداوم طرفداران بازار آزاد که روحیه خدمتگزاری دولتی را مختل می‌کند، صورت گیرد، که این کار آسان نخواهد بود.

اعمال می‌شوند، برای برنامه‌های خصوصی مورد نیاز نیستند. زمانی که مشکلات مربوط به فقدان نیروهای شایسته و یا عدم پاسخگویی باشد، دولت برای موفقیت نیاز به دیوانسالاری‌های بهتر دارد نه تلاش برای از بردن ساختارهای حکومتی. این چیزی است که در فرایند تغییر نادیده گرفته می‌شود [۱۵].

رهبران حکومت ممکن است با این پیش فرض شروع کنند که، افرادی که در دولت وجود دارند به دلیل عدم شایستگی نمی‌توانند هیچ کاری انجام دهند، اما به زودی متوجه می‌شوند که اداره یک حکومت به مراتب پیچیده‌تر از یک شرکت خصوصی است و نیاز به مهارت و تجربه حرفه‌ای برای موفق شدن دارد [۲۶]. موفقیت رهبران به همان اندازه که به مهارت آنان بستگی دارد به اطلاعات دریافتی از سوی خدمتگزاران نیز مرتبط است. اما بعضاً رهبران به دلیل کمبود اطلاعات دریافتی یا پنهان کردن حقایق از سوی مقامات عالی‌رتبه خود، تصمیماتی سیاسی اتخاذ می‌کنند که نه تنها وضع جامعه را بهبود نمی‌بخشد بلکه منجر به بدنام کردن خدمتگزار حرفه‌ای - کسی که مسئول پیاده‌سازی تصمیمات را دارد- در دید جامعه می‌شود.

ما نیاز به یک خدمت (نسبتاً) با ثبات و فنی داریم. در حالی که، بسیاری از دولتمردان تمایل به نگه داشتن کارکنان وفادار خود را دارند اما، ارائه خدمات برای دستیابی به مشروعیت بیشتر نکته‌ای است که باید مورد توجه قرار گیرد [۱۹]. گرچه صحت و وفاداری سیاسی مهم هستند، اما باید بدانیم این وظایف به طور فزاینده‌ای بیشتر فنی‌اند و نه کارهایی که معمولاً به دیوانسالاری دولتی نسبت داده می‌شود.

گزینه دنبال کردن ابزار خصوصی برای ارائه خدمات بیشتر و رابطه غیرمستقیم عامل اصلی بین دولت و ارائه‌دهندگان خدمات برای بسیاری از منتقدان دولت جذاب است، اما برخی از اساسی‌ترین ارزش‌های بخش دولتی را در سیستم‌های دموکراتیک تهدید می‌کند. این نیاز به جایگزین نمودن یک مفهوم محدودتر کارآیی با ارائه پاسخگویی اساسی و واکنش-پذیری که باید در یک سیستم حکومتی دموکراتیک ذاتی باشد، دارد. همچنین نیاز به جایگزین نمودن ارزش خدمات دولتی با مقادیر بازار دارد. گرچه ممکن است با توجه به مشکلاتی که در هماهنگی و کنترل وجود دارد، دولت قادر به رسیدن به اهداف با ارزش بهره‌ور نباشد، اما دولت باید مسئولیت ارائه خدمات دولتی را در دست داشته باشد. در آینده، خدمات دولتی ممکن است در حالت‌های بسیار متمرکز یا خصوصی مورد استفاده قرار گیرد؛ با این وجود، نیاز به توجه بیشتر برای اجرای پاسخگویی، کنترل رقابت، اطمینان از هماهنگی و اطمینان از اینکه خدمات دولتی برای مردم است، دارد [۲۱]. اینها بسیاری از الزامات مشابهی هستند که جنبش را دور از بوروکراسی‌های وحشت‌زده و احتمالاً به سوی ابزارهای برای خدمت‌رسانی به شهروندان تحمیل می‌کند.

به عنوان مثال بودجه ابتدا از مجلس به دولت و سپس به استان‌ها و نهایتاً به ارائه‌دهندگان خدمات غیردولتی می‌رود. وظایف مرکزی از مدیریت سلسله‌مراتبی سنتی به شبکه‌های تنظیم و نظارت تغییر مسیر می‌دهد و مکانیزم کنترل و فرمان توسط روابط پیچیده‌تر جایگزین می‌شود. باید اشاره کرد که انگیزه‌های بازار تنها ابزار موثر برای بخش دولتی در

³³ Dahl and Lindblom

³⁴ Kirschen

³⁵ Hood

³⁶ Treasure

منابع و مأخذ

- [24] Milward, H.B., Provan, K.G., Else, B.A., (1993), **What Does the Hollow State Look like?** In: Barry Brozeman (Ed.) *Public Management: The State of the Art*, 309-322. San Francisco: Jossey Bass.
- [25] Niskanenc, W., (1971), **Bureaucracy and Representative Government**, AldineAlterton.
- [26] Olsen, L. P., (1988), **Rethinking and Reforming the Public Sector**, LOS-senter Notat, 19/33 LOS senter Bergen Norway.
- [27] Peters, B. G., (1991), **Morale in the Public Service: A Comparative Examination**, *International Review of Administrative Sciences* 57: 373-396.
- [28] Peters, B. G., (1992), **The European Bureaucrat**, in Blais, Andre and Stephane Dion (eds), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pennsylvania.
- [29] Pollitt, Ch., (1990), **Managerialism in the Public Sector**, Basil Blackwell, Oxford, England.
- [30] Provan, K.G., Milward, H. B., (1991), **Institutional Level Norms and Organizational Involvement in a Service-Implementation Network**, *Journal of Public Administration Research and Theory* 1: 39 1 -4 17.
- [31] Rehfuss, J., (1990), **The Competitive Agency**, Thoughts From Contracting Out in Great Britain and the United States, *Internationl Review of Administrativ Scieences*.
- [32] Rose, R., Guy., P. B., (1978), **Can Government Go Bankmpt**, Basic Books, New York.
- [33] Simon, H. A., (1947), **Administrative Behavior**, Free Press, New York.
- [34] Siami-Namini, S. (2019a). **Volatility Transmission Among Oil Price, Exchange Rate and Agricultural Commodities Prices**. *Applied Economics and Finance*, Vol. 6, No. 4, pp. 41-61.
- [35] Siami-Namini, S., (2019b), **Agriculture and Non-Agriculture Growth, Inflation and Income Inequality in Developed and Developing Countries**, *International Journal of Economics and Finance*; Vol. 11, No. 11.
- [36] Siami-Namini, S., Muhammad, D., Fahimullah, F., (2018), **The Short and Long Run Effects of Selected Variables on Tax Revenue - A Case Study**, *Applied Economics and Finance*, 5(5), pp. 23-32.
- [37] Siami-Namini, S., (2018), **Knowledge Management Challenges in Public Sectors**, *Research Journal of Economics*, Vol.2, No. 3.
- [38] Siami-Namini, S., (2017), **Reverse Privatization and New Government Reforms: A Review of Theory and Evidence**. *International Journal of Current Advanced Research* Vol 6, Issue 10, pp 6846-6856.
- [39] Siami-Namini, S. (2020), **The New Public Management: Administrative Reform in Iran**, *International Journal of Current Advanced Research* Vol 6, Issue 10, pp 33-44..
- [40] Terry, L.D., (2005), **The Thinning of Administrative Institutions in the Hollow State**, *Administration and Society*, 37(4), 426-444.
- [41] Woodside, K.E., (1986), **Policy Instruments and the Study of Public Policy**, *Canadian Journal of Political Science* (19) 775-794.
- [1] الوانی، سیدمهدی، (۱۳۸۴)، **تنگناهای مدیریت دولتی نوین**، پیک نور، علوم انسانی، دوره ۳، شماره ۳ (ویژه مدیریت).
- [۲] صادقی فسایی، سهیلا، عرفان منش، ایمان. (۱۳۹۴)، **مبانی روش‌شناختی پژوهش اسنادی در علوم اجتماعی؛ مورد مطالعه: تأثیرات مدرن‌شدن بر خانواده ایرانی**، راهبرد فرهنگ، دوره ۸، شماره ۲۹، صفحه ۹۱-۶۱.
- [۳] هیوز، آون، (۱۳۸۸)، **مدیریت دولتی نوین**، ترجمه: الوانی، سیدمهدی، خلیلی شوربیتی، سهراب، معمارزاده طهران، غلامرضا، انتشارات مروارید.
- [4] Barker, A., Guy, P.B., (1992), **Advising West European Governments**, University of Edinburgh Press, Edinburgh.
- [5] Bodiguel, J. L., Luc, R., (1991), **Le Fontionnaire Detrone? Fondation Nationale de Science Politique**.
- [6] Bourgon, J., (2007), **Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration theory**, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 73(1):7-26.
- [7] Çolak, Ç. R. D., (2019), **Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends**, *Crotian and comparative public administration*, HKJU-CCPA, 19(4), 517-536.
- [8] Crozier, M., (1987), **Eta Modeste, Etat Moderne, Fayard**, Paris, France.
- [9] Day, P., Klein, R., (1987), **Accountabilities**, Tavistock, London, England.
- [10] Dimeski, B., (2019), **New Public Management and Digital Era Governance Approaches in Function of Promoting Entrepreneurship in the Public Sector**, *Journal of Public Administration*, Volume 1, Issue 1, 2019, PP 48-54.
- [11] Dd, R., A., Lindblom, C. E., (1953), **Politics, Economics, Welfare**, Harper, and Row, New York.
- [12] Eisenstadt, S.N., Ahimer. (2000), **The Welfare State and Its Afi'ennath**, Barnes and Noble, New York.
- [13] Ferlie, E., (2017), **The New Public Management and Public Management Studies**, *Business Policy and Strategy*.
- [14] Frederickson, D.G., Frederickson, D.G., (2007), **Measuring the Performance of the Hollow State**. Washington, DC: George Washington University Press.
- [15] Howlett, M., (1991), **Policy Instruments, Policy Instruments**, *Policy Studies Jouml* (19), 1 - 21.
- [16] Hood, Ch., Folke, G., (1988), **Delivering Public Services in Western Europe**, Sage, London, England.
- [17] Hood, Ch., (1986), **The Tools of Government**, Chatham House, Chatham, New Jersey.
- [18] Kalimullah, N. A., Alam, A., Nour, K.M., Ashaduzzaman, M.M., (2019), **New Public Management: Emergence and Principles**, *BUP JOURNAL*, Volume 1, Issue 1, September 2012, ISSN: 2219-4851.
- [19] Kemp, P., (1990), **Next Steps for the British Civil Service**, *Governance*, 3: 18 6- 196.
- [20] Lambright, K.T., (2010), **An update of a classic: Applying Expectancy Theory to Understand Contracted Provider Motivation**, *Administration and Society*, 42(4), 375-403.
- [21] Manion, J. L., (1991), **Career Public Services in Canada: Reflections and Predictions**, *International Review of Administrative Sciences* 57: 361-372.
- [22] Milward, H. B., Walmsley, G. L., (1985), **Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management**, in Hanf, Ke~etahn d Toonen, T.A.J. *Policy Implementation in Federal and Unitary States*, Kluwer, Dodrecht.
- [23] Milward, H.B., Provan, K.G., (2000), **Governing the Hollow state**, *Journal of Public Administration Research and theory*, 10(2), 359-379.