

کشورهایی که در کوچک کردن دولت الگو هستند

خوارزمی، شهیندخت

امروزه در بسیاری از کشورها از جمله انگلستان، استرالیا، کانادا و آمریکا و چندین کشور اروپائی، اشاعه الگوی شبکه در دستور کار دولت ها قرار گرفته است.

در جهان، چند دهه ای است که الگوهای تازه سازماندهی و مدیریت، برای جایگزینی الگوهای بوروکراتیک مطرح شده اند. این الگوها نخست در بنگاه های اقتصادی و در کسب و کار اشاعه یافتند. در واقع، بنگاه اقتصادی در پاسخ به فشار رقابت بی رحمانه بازارهای پر تحول داخلی و جهانی و برای جلب رضایت مشتریان دارای حق انتخاب روزافزون، مجبور شد به الگوهای سازمانی منعطف و کارآمدی روی آورد که ضمن کمک به سازمان در کاهش هزینه و بهبود کیفیت، راه را برای رشد نوآوری و خلاقیتی فراهم آورد که شرط لازم کسب مزیت رقابتی است. از سوی دیگر، بنگاه های اقتصادی، به دلیل حضور در عرصه های جهانی و به خاطر فرصت ها و امکانات شگفت انگیزی که انقلاب اطلاعات و ارتباطات فراهم آورده است، به ناگهان خود را در میانه روابط گسترده و پیچیده و درهم تنیده ای یافتند که مدیریت و هماهنگ سازی این روابط در چارچوب ساختارهای سازمانی متعارف دیگر میسر نبود. تحت چنین فشارهایی است که الگوی سازمان شبکه ای و سازماندهی شبکه ای شکل گرفت و به سرعت رواج یافت. و راه خود را از بنگاه اقتصادی به درون ساختار حکومت و مدیریت خدمات عمومی باز کرد.

امروزه در بسیاری از کشورها از جمله انگلستان، استرالیا، کانادا و آمریکا و چندین کشور اروپائی، اشاعه الگوی شبکه در دستور کار دولت ها قرار گرفته است.

این الگو بر دو اصل استوار است: واگذاری امور به بیرون از سازمان - برون سپاری - و تجمیع فعالیت ها. شاید گفته شود که این دو اصل مدتی است که محور اجرای برنامه تحول اداری در ایران قرار گرفته است

حال بد نیست این دو اصل را در قالب دو بازوی اصلی مدل مدیریت شبکه ای و با توجه به تجربه های موجود جهان بررسی کنیم. اصل اول: این اصل می گوید دولت و سازمان دولتی برای تأمین منابع و ارائه خدمات نیاز دارند به جلب همکاری مردم و سازمان های خصوصی. به بیانی دیگر، سازمان های دولتی باید از انجام هر کاری که دیگران بهتر می توانند آن را انجام دهند، پرهیز کنند. در نتیجه، با انتقال خدمات و فعالیت ها به بیرون، نه تنها دولت و سازمان دولتی کوچک می شود، بلکه نقش آن از انجام دهنده و مجری به تسهیل گر و هماهنگ کننده و ناظر بر فعالیت و عملکرد شبکه ای از شرکا و پیمانکاران تغییر می یابد. هدف چیزی نیست جز ارائه خدمات بهتر، ارزان تر، مطمئن تر و سریع تر به مردم.

تجربه چند کشور در زمینه برون سپاری خدمات دولتی

حال بد نیست نگاهی داشته باشیم به تجربه چند کشور. در آمریکا، در بخش خدمات، طی سال های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۱، قراردادهای پیمانکاری دولت، ۲۴ درصد رشد داشته است. در سطح ایالتی، بین سال های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱، این رشد به ۶۵ درصد رسیده است. تعداد کارکنان در بخش پیمانکاری به دو برابر کارکنان دولت افزایش یافته اند و با رشد پیمانکاری، ۷۰۰ هزار شغل جدید ایجاد شده است.

خدماتی که در آمریکا از بخش دولتی به مردم و بخش خصوصی واگذار شده به این شرح اند:

- خدمات اجتماعی
- آموزش
- اداره امور زندان ها و باز پروری زندانیان، که در جهان طی دهه گذشته رشدی معادل ۸۴۹ درصد داشته است.
- خدمات نظامی: بسیاری از وظائف سربازان را در جنگ، بخش خصوصی انجام می دهد. از جمله، راه اندازی سیستم های ارتباطی، هماهنگی تدارکات، نگهداری پایگاه های نظامی و بسیاری دیگر. در جنگ عراق، ۸ درصد از بودجه پنتاگون، صرف قرارداد های بخش خصوصی شد. در حال حاضر، بیش از هزار شرکت خصوصی در فعالیت های جنگی حضور دارند و کارهایی را از آموزش سربازان تا حمل و نقل خودروهای نظامی به مناطق جنگی، تا شبیه سازی بازی های جنگی و بازجویی از زندانیان را، بر عهده دارند. حذف بخش خصوصی از صحنه نظامی محال است.

- در جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱، به ازای هر ۵۰ تا ۱۰۰ سرباز یک پیمانکار حضور داشت. ولی در جنگ عراق، به ازای هر ۱۰ سرباز یک پیمانکار فعالیت می کرد. ده ها پیمانکار در جنگ عراق کشته شدند.
- برای خدماتی از آشپزی تا آموزش سربازان و حتی بازجوئی زندانیان، در ارتش جدید عراق، با پیمانکاران قرارداد بسته شده است.
- رشد پیمانکاری در ارتش را می توان به دو عامل نسبت داد:
 ۱. وابستگی روزافزون جنگ به نظام های پیشرفته و تخصص های بالا
 ۲. مهارت روزافزون شرکت های خصوصی در ارائه خدمات پیشرفته و تخصصی و با کیفیتی به مراتب برتر از ارتش.
- در امریکا، بخش مهمی از خدمات مدیریت محیط زیست و منابع توسط بخش خصوصی انجام می شود.

بین سال های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۱، حدود ۴۰۰ میلیارد دلار صرف قراردادهای دولت با پیمانکاران شده است که ۶۵ درصد رشد داشته است. در حال حاضر، این قراردادها، ۱۹ درصد از بودجه جاری امریکا را در بر می گیرد.

گفته می شود که در سال های آینده به دلیل رشد دو روند زیر الگوی واگذاری خدمات دولتی به پیمانکاران بیش از پیش رواج یابد:

 ۱. کمبود منابع مالی دولت برای تأمین نیازهای جمعیت رو به رشد بازنشستگان
 ۲. انتظارات روزافزون شاغلان دولتی که باعث افزایش هزینه های پرسنلی خواهد شد.

اصل دوم: در مورد کارهایی که چندین سازمان مختلف در انجام آن نقش دارند، نوعی تجمیع و یکپارچه سازی باید صورت گیرد، تا از اتلاف منابع و سرگردانی مردم جلوگیری شود. واگذاری امور به پیمانکاران و استفاده از شرکا به تنهایی مشکلات دولت دیوانسالار را حل نخواهد کرد. زیرا، دریافت خدمات از چند کانال و سر و کار یافتن با چند پیمانکار به جای چند اداره دولتی برای مردم چندان مطلوب نخواهد بود. لازم است که خدمات به صورت یکپارچه و با کیفیت مناسب ارائه شوند و سطوح مختلف و اداره های گوناگون دولتی هماهنگ شوند. joint-up government به عنوان راه حلی برای این مسئله مطرح شده است. پیاده سازی این الگو، مستلزم رفع موانع تبادل اطلاعات و هماهنگ سازی فعالیت های سازمان های دولتی و اشاعه کار تیمی است. در واقع، دیوارهای بتونی موجود میان دپارتمان ها و وزارتخانه ها باید از میان برداشته شود که کاری است بس دشوار، ولی ضروری.

به کارگیری این الگو، ابتکار عمل تونی بلر در برنامه مدرن سازی نظام دولتی انگلستان به شمار آمده است. وی هدف از این برنامه را آماده سازی نظام دولتی برای رویارویی با چالش های آموزشی و مهارتی قرن ۲۱ و از میان بردن فقر کودکان طی یک دوره ۲۰ ساله اعلام کرده است. در انگلستان، اجرای این برنامه از سال ۱۹۹۷ شروع شده است.

برای مثال، بلر دفتری ایجاد کرد که در آن نمایندگان وزارتخانه های آموزش و پرورش و محیط زیست و راه و ترابری و بهداشت حضور دارند. مأموریت این سازمان هماهنگ کردن فعالیت های لازم برای کمک به قشر های آسیب دیده انگلستان است. از زمان تأسیس این سازمان تا کنون، شمار فقرای خیابان خواب و کودکانی که مدرسه را ترک می کنند، کاهش یافته است.

نمونه دیگر، تجربه استرالیا است. این کشور در زمینه تجمیع فعالیت های سازمان های دولتی، دستاوردهای بسیار داشته است. مهم ترین آن پروژه جاه طلبانه ای است به نام centrelink.

در این پروژه انواع خدمات اجتماعی که توسط ۸ دپارتمان فدرال و چندین سازمان در سطح استان و territorial governments ارائه می شده است، زیر یک سقف جمع شده است. هدف از این برنامه، ارائه انواع خدمات به شهروندان در یک جا است.

در امریکا، نمونه های بسیاری از این تحول در ارائه خدمات امنیت ملی در سطح فدرال و ایالت دیده می شود. بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر معلوم شد که اگر مبادله اطلاعات و همکاری بین سازمانی وجود می داشت، این حمله اتفاق نمی افتاد.

به نظر می رسد که برای خروج از وضعیت کنونی، چاره ای نیست جز روی آوردن به اجرای برنامه تحولی که در طراحی آن تجربه های جهانی درس های آموزنده ای دارند. این کار را نمی توان به دست افراد بدون تخصص و مهارت حرفه ای سپرد. شاید لازم باشد تیم هایی مرکب از مشاوران خبره و مجرب داخلی و خارجی تشکیل شوند.