



واقعیت آن است که نظام اداری ما در حال حاضر میان دو لبه قیچی «محافظه کاری آشکار» و «مصلحت انگاری پنهان» گرفتار شده است. اگر بپذیریم که مدیریت، هنر تبدیل تهدیدها به فرصت‌هاست، باید با صراحت لهجه اعتراف کنیم که مدیریت دولتی در زیست‌بوم کنونی، بیش از آنکه به دنبال «تحول» باشد، در پی «بقای وضعیت موجود» است. در تبیین ضرورت‌های بازنگری مدیریت دولتی ذکر برخی چالش‌های وضع موجود ضروری است. در حال حاضر نخستین عارضه جدی، پدیده «تصلب در تصمیم‌گیری» است. متأسفانه رسالت سازمانی و اهداف کلان نظام، بعضاً قربانی «رضایت بالادستی» و «حفظ جایگاه»، می‌شود. این باعث می‌شود که مدیر دولتی امروز، به جای آنکه جراح دردهای سازمان باشد، به یک «کارگزار روزمره» بدل شود و تصمیمات راهبردی را به تعویق می‌اندازد تا مبادا غبار تغییر بر قبای جایگاه و صندلی وی بنشیند. دومین نقیصه، «نخبه‌ستیزی» و «فرمانبری محض» است. وقتی سایه سیاست بر تخصص سنگینی کند، صدای کارشناس در هیاهوی اوامر بالادستی گم می‌شود. اینجاست که «شایسته‌گزینی» جای خود را به «جایگاه‌سازی» می‌دهد. انتصابات، نه بر اساس «بهره‌وری»، بلکه با منطق «تقویت شبکه» صورت می‌گیرد. به ویژه در صورت سرایت نگاه غیرتخصصی به «بدنه فنی» سازمان، نوآوری و فناوری را به حاشیه می‌راند.

### چهار رکن مدیریت دولتی

در جهان معاصر که با شتاب فزاینده تحولات، پیچیدگی فزاینده مسائل عمومی و گسست در پیوستاروندهای نهادی شناخته می‌شود، بازخوانی ارکان بنیادین مدیریت دولتی - یعنی برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی و کنترل - ضرورتی مضاعف می‌یابد. در چنین بستری، هرگونه تزلزل در ثبات مدیریتی می‌تواند جهت‌گیری‌های توسعه‌محور را به تدریج به رویکردهای کوتاه‌مدت، مقطعی و مبتنی بر منطق «رزومه‌سازی فردی» سوق دهد؛ رویکردی که در آن افق‌های بلندمدت حکمرانی در سایه ملاحظات شخصی و نمایشی کمرنگ می‌شود. در ساحت برنامه‌ریزی راهبردی، خطر آن است که «کارنامه‌سازی برای میهن» به «ویترین‌سازی برای خویشتن» تقلیل یابد؛ حال آن‌که برنامه‌ریزی در نظام حکمرانی توسعه‌گرا مستلزم جسارت تصمیم‌گیری، توان عبور از «اینرسی نهادی» و شکستن پارادایم وابستگی به مسیر است. چنین جسارتی، هرچند ممکن است مخاطراتی برای جایگاه فردی مدیران به همراه داشته باشد، اما در سطح کلان نوعی کیمیاگری نهادی محسوب می‌شود که می‌تواند مسیرهای نوین توسعه را بگشاید. در رکن سازماندهی نیز، سلامت ساختارهای اداری در گرو آن است که شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی جایگزین شبکه‌های غیررسمی قدرت و «رابطه‌سالاری» گردد. هرگاه منطق انتصاب و توزیع مسئولیت‌ها از معیارهای حرفه‌ای فاصله گیرد، ظرفیت نهادی سازمان‌ها برای تولید ارزش عمومی به شدت تضعیف می‌شود و سرمایه انسانی به جای آنکه موتور محرک تحول باشد، به عنصری منفعل در ساختار تبدیل خواهد شد. در حوزه هماهنگی، مدیریت دولتی کارآمد مستلزم ایجاد سازوکارهای تعاملی و شبکه‌ای میان سطوح و واحدهای مختلف سازمانی است. هماهنگی حقیقی زمانی محقق می‌شود که به جای «تمکین سلسله مراتبی از بالا»، نوعی هم‌افزایی مبتنی بر گفت‌وگو، اعتماد سازمانی و بسیج همه ظرفیت‌ها برای تحقق اهداف مشترک شکل گیرد. چنین رویکردی سازمان را از یک ساختار صرفاً بوروکراتیک به یک سامانه یادگیرنده و پویا تبدیل می‌کند. در نهایت، در رکن کنترل و نظارت، یکی از چالش‌های اساسی نظام‌های اداری، پدیده گریز از پاسخگویی است. هنگامی که شاخص‌های دقیق عملکردی و نظام‌های ارزیابی مبتنی بر داده تضعیف شوند، زمینه برای جایگزینی «فورمالیسم اداری» و نمایش‌های رسانه‌ای به جای کارآمدی واقعی فراهم می‌شود. در چنین شرایطی، مدیران ممکن است بیش از آنکه در پی ارتقای عملکرد سازمان باشند، به مدیریت تصویر عمومی خود بپردازند. پیامد این وضعیت آن است که «برندسازی شخصی» به تدریج جای «برندسازی سازمانی» را می‌گیرد و در مواجهه با ناکامی‌ها نیز فراقکنی و نسبت دادن علل به متغیرهای بیرونی به یک رویه رایج بدل می‌شود. حال آن‌که در تحلیل نهایی، بسیاری از این ناکامی‌ها نه محصول محدودیت‌های محیطی، بلکه برآمده از انسداد در تدبیر راهبردی و فقدان جسارت مدیریتی است. از همین رو، طرح‌ها و سیاست‌های کلان اقتصادی و نهادی، از جمله ابرپروژه‌هایی در مقیاس سیاست‌های کلان تحول اقتصادی، هنگامی که در معرض مصلحت‌سنجی‌های فردی، محافظه‌کاری نهادی و محاسبات کوتاه‌مدت





قرار می گیرند، به تدریج از مدار اثرگذاری خارج شده و در پیچ و خم بوروکراسی و تعارض منافع به محاق می روند. بازگشت به روح اصیل مدیریت توسعه گرا، مستلزم احیای عقلانیت راهبردی، تقویت شجاعت نهادی و استقرار سازوکارهای پاسخگویی پایدار در چهار رکن بنیادین مدیریت است.

### نکات کلیدی

برای عبور از وضعیت کنونی در نظام مدیریت دولتی و گسستن از چرخه ای که می توان آن را «احتضار مدیریتی» نامید، اتخاذ مجموعه ای از اصلاحات ساختاری و نهادی اجتناب ناپذیر است. در این میان، سه گام بنیادین می تواند چارچوبی برای بازآرایی عقلانیت مدیریتی و احیای کارآمدی حکمرانی اقتصادی فراهم آورد. گام نخست، استقرار واقعی و نظام مند «حاکمیت شرکتی» و گسستن نهادی میان عرصه سیاست و مدیریت بنگاه های اقتصادی است. تجربه نظام های موفق حکمرانی اقتصادی نشان می دهد که تداوم مداخلات سیاسی در مدیریت بنگاه ها، منجر به تضعیف کارایی، اختلال در تخصیص بهینه منابع و شکل گیری تعارض منافع ساختاری می شود. از این رو، استقلال حرفه ای هیئت مدیره ها و مدیران اجرایی باید در چارچوب قواعد بازار سرمایه، استانداردهای شفافیت و منطق اقتصادی «هزینه - فایده» تضمین شود. تصمیمات مدیریتی در بنگاه ها نباید متأثر از ملاحظات جناحی، توصیه نامه های غیررسمی یا محاسبات کوتاه مدت سیاسی باشد، بلکه باید بر پایه اصول پاسخگویی، شفافیت و صیانت از منافع ذی نفعان اتخاذ شود. در چنین چارچوبی، حاکمیت شرکتی نه صرفاً یک ابزار مدیریتی، بلکه نوعی «میثاق نهادی» برای تضمین کارآمدی و سلامت اداره بنگاه ها در ساختار دولت تلقی می شود. گام دوم، مستلزم دگرگونی پارادایم ارزیابی عملکرد مدیران و انتقال کانون سنجش از «رضایت سلسله مراتب اداری» به «رضایت ذی نفعان عمومی» است. در بسیاری از ساختارهای اداری، معیار موفقیت مدیران هنوز در میزان خشنودی مقام مافوق خلاصه می شود؛ حال آنکه در الگوی حکمرانی مبتنی بر ارزش عمومی، معیار اصلی ارزیابی باید میزان تحقق منافع شهروندان و ذی نفعان نهایی باشد. تحقق چنین تغییری مستلزم طراحی و استقرار نظام های سنجش عملکرد مبتنی بر شاخص های عینی، از پیش تعریف شده و قابل اندازه گیری است؛ شاخص هایی که به طور مستقیم بازتاب دهنده کیفیت خدمات عمومی، کارایی تخصیص منابع و میزان ارزش افزوده ایجاد شده در دوره مدیریت باشند. در این چارچوب، آنچه در فرایند انتخاب و ارزیابی مدیران باید در اولویت قرار گیرد «کارنامه عملکردی» آنان است و «رزومه اداری» تنها می تواند نقشی مکمل و ثانوی ایفا کند. چنین نظامی امکان آن را فراهم می آورد که مشخص شود هر مدیر، یک سازمان یا پروژه را در چه وضعیتی تحویل گرفته و در پایان دوره مدیریت با چه سطحی از بهبود و ارزش آفرینی واگذار می کند. گام سوم، ناظر بر استقرار منطق سنجش پذیری در مدیریت دولتی از طریق اولویت دادن به شاخص های «زمان» و «کمیت» در تعریف، اجرا و ارزیابی اقدامات است. یکی از کاستی های مزمن در ساختار اداری، غلبه توصیف های کیفی، مبهم و غیرقابل ارزیابی بر گزارش های عملکرد است؛ امری که امکان نظارت موثر و ارزیابی واقعی کارآمدی را محدود می کند. گذار به مدیریت مبتنی بر داده و شاخص های کمی، مستلزم آن است که اهداف، برنامه ها و پروژه ها در قالب شاخص های دقیق زمانی و مقداری تعریف شوند. در همین راستا، تامل برانگیز است که میانگین زمان اجرای پروژه های عمرانی در کشور به بیش از ۱۱ سال رسیده، در حالی که در بسیاری از نظام های مدیریتی کارآمد، چرخه اجرای پروژه ها در بازه ای به مراتب کوتاه تر در ظرف چند ماه (به طور متوسط ۷ ماه) تکمیل می شود. این شکاف زمانی نه تنها هزینه های اقتصادی را افزایش می دهد، بلکه موجب فرسایش سرمایه اجتماعی و کاهش اعتماد عمومی به کارآمدی نهادهای اجرایی می شود. از این منظر، مدیریت دولتی نیازمند مدیرانی است که راهبرد اصلی خود را بر «اتمام کارهای ناتمام» و افزایش نرخ تکمیل پروژه ها استوار سازند، نه آنکه با تعریف پروژه های جدید و نیمه کاره، صرفاً بر حجم تعهدات ناتمام بیفزایند. بازتعریف موفقیت مدیریتی در چنین چارچوبی می تواند به تدریج فرهنگ سازمانی را از «نمایش محوری» به «نتیجه محوری» سوق دهد و زمینه ساز احیای کارآمدی در نظام حکمرانی اجرایی شود.





## نکات کلیدی

اگر بخواهیم همه آنچه را درباره آسیب‌های مدیریت دولتی گفتیم در این مجال و در یک نسخه راهبردی خلاصه کنیم، آن نسخه چیزی جز گذار به دولت مأموریت‌محور و مدیر دولتی مأموریت‌شناس نیست و آن مدیری است که اجزای بنیادین مأموریت‌های ملی را به دقت شناسایی می‌کند، اولویت‌ها را حول چالش‌های بزرگ و منافع عمومی صورت‌بندی می‌کند و می‌پذیرد که می‌تواند و حتی باید رویکردی متمایز و متناسب با اقتضائات بومی خود در اجرای مأموریت‌ها اتخاذ کند، نه آنکه صرفاً الگوهای دیگران را نسخه‌برداری نماید. البته نباید انتظار داشت تحولات بنیادین در راهبردهای سیاست‌گذاری، یک‌شبه یا حتی در طول عمر یک دولت محقق شود. مأموریت‌های بزرگ، محصول انباشته‌ای از تجربه‌اندوزی نهادی هستند. باید اهدافی بلندپروازانه و تحول‌آفرین تعریف کنیم و ابزار تحقق آن‌ها را در دل «یادگیری تدریجی» و «آزمون و خطای هوشمندانه» جستجو کنیم. تجربه‌اندوزی مستمر، وجه تمایز مأموریت‌های نوین از پروژه‌های سنتی است. در این نگاه، سیاست‌گذاری یک فرآیند خطی و دستوری نیست؛ بلکه یک فرآیند پویا، تطبیقی و یادگیرنده است. در رویکردهای سنتی، تصور بر این بود که باید ابتدا پیچیدگی‌ها را به حداقل رساند، سپس برنامه‌ای دقیق و از پیش تعیین‌شده تدوین کرد و به دستگاه‌ها ابلاغ نمود تا هر یک «سهم خود» از مساله را حل کنند. اما در مأموریت‌های موفق امروز، منطق برعکس شده است و به جای حذف پیچیدگی، باید آن را به قلب فرآیند سیاست‌گذاری ببریم. چالش‌های بزرگ از تحول صنعتی گرفته تا عدالت اجتماعی و پایداری اقتصادی ماهیتی بین‌بخشی و چندلایه دارند. بنابراین، یک سند بخشی که هر دستگاه را در جزیره خود محصور کند، راهگشا نخواهد بود. مأموریت‌محوری مستلزم هم‌افزایی فرابخشی، انسجام نهادی و جهت‌دهی مشترک است. مدیر دولتی موفق امروز دیگر به هیچ وجه یک برنامه «بالا به پایین» عمل نمی‌کند که در آن در جایگاه «دانای کل» بنشیند و مسیر را جزئی‌نگرانه دیکته کند. برعکس، بستر اکتشاف کارآفرینانه را فراهم می‌کند؛ فضای رقابت میان بخش خصوصی و نهادهای عمومی را برای ارائه راه‌حل‌های نوآورانه باز می‌گذارد و از طریق این رقابت، جریان تجربه‌اندوزی و یادگیری جمعی را شکل می‌دهد. در این فرآیند، تجربه انباشته شده است که به دولت امکان می‌دهد از میان گزینه‌های ممکن، مسیر مطلوب را انتخاب کند. دولت در اینجا «تسهیل‌گر و جهت‌دهنده» است، نه «کنترل‌کننده جزئیات». کارکرد اصلی مأموریت‌ها در گنجاندن دوسویگی‌ها و بده‌بستان‌های هوشمندانه در قراردادهای عمومی، مشروط کردن یارانه‌ها، تسهیلات و تضمین‌ها به سرمایه‌گذاری واقعی بخش خصوصی در نوآوری و شکل‌دهی نظام‌هایی فراگیرتر، رقابتی‌تر و پایدارتر، با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در تولید و توزیع است. به بیان دیگر، مأموریت‌ها ابزار باطراحی رابطه دولت و بازار هستند. مأموریت مدیر دولتی امروز بازنگری در ابزارها است و نه صرف توجه به فرایندها. آن‌ها مستلزم بازنگری بنیادین در ابزارها، سازوکارها و تصمیم‌گیری‌ها هستند و این یعنی تغییر در جهت پیشرفت و توسعه ارزیابی عملکرد، تغییر در سازوکار تخصیص منابع، تغییر در نظام پاسخگویی و مهم‌تر از همه، تغییر در فرهنگ مدیریتی.

## سخن پایانی

مدیر دولتی مأموریت‌محور به جای تمرکز بر هزینه‌ها و فرایندها، می‌داند چه مساله‌ای را می‌خواهد حل کند، افق زمانی آن را تعریف می‌کند، شاخص‌های کمی برای سنجش پیشرفت تعیین می‌کند و از دل تعامل با جامعه و بخش خصوصی، مسیر را به صورت تطبیقی و نتیجه‌گرا اصلاح می‌کند. اگر بخواهیم ریسک‌پذیری، جسارت و مسئولیت‌پذیری را به مدیریت دولتی بازگردانیم، باید آن را حول مأموریت‌های روشن ملی بازآرایی کنیم. چرا که در نهایت، مدیری که مأموریت دارد، ناگزیر پاسخگوست و مدیری که پاسخگوست، ناگزیر تحول‌آفرین خواهد بود. در پایان، تاکید می‌کنم که بازگشت «ریسک‌پذیری، شجاعت و جسارت» به کالبد مدیریت دولتی، نه یک انتخاب، بلکه در جهان امروز یک ضرورت است. ما برای عبور از طوفان‌های اقتصادی، به «ناخدایانی شجاع» نیاز داریم، نه کارمندانی که تنها هنرشان حفظ صندلی است. به امید فردایی که در آن، تخصص تنها معیار و خدمت به مردم تنها مصلحت باشد.

