

آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی شدن تعامل یا انفعال؟

سید مهدی الوانی
عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

«مدیریت دولتی» و «جهانی شدن» موضوعاتی مرتبط به هم هستند که محور اغلب بحث‌های آغاز هزاره سوم را در حوزه امور عمومی و سیاست تشکیل می‌دهند. جهانی شدن به عنوان یک پدیده پیشرونده بر مدیریت دولتی کشورها آثاری بجای می‌گذارد و به نوعی در شکل‌گیری آن موثر واقع می‌شود. سوال مطرح برای اندیشمندان و کسانیکه به نحوی با مدیریت دولتی در ارتباطند، اینست که آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی شدن چیست و دولتمردان و سیاستگذاران در مقابل این پدیده چگونه واکنش نشان داده و چه شیوه‌ای را پیش گیرند.

بطور کلی دولتمردان در مقابل جهانی شدن می‌توانند به انحاء گوناگونی رفتار کنند که اگر بخواهیم آنرا بصورت یک مدل ایده آل نشان دهیم، پیوستاری را تشکیل می‌دهد که دامنه آن از تعامل تا عدم تعامل است در یک سوی این طیف کشورها می‌توانند جهانی شدن را نفی کرده و هرگونه ارتباطی را با این واقعیت ناصواب بدانند و در سوی دیگر

پیوستار کشورها می‌توانند به الگوبرداری و تقلید بی‌چون و چرای تمامی خط‌مشی‌ها و شیوه‌های جهانی بپردازند و در موضع انفعال جهانی شدن را بپذیرند. البته مانند هر مدل ایده‌آل دیگری این حدود افراط و تفریط در عالم واقع امکان وجود ندارند و کشورها در میانه این دو حد به انتخاب‌های مختلفی اقدام می‌کنند. حد میانه طیف، تعامل، یعنی اثرگذاری و اثرپذیری مدیریت دولتی از جهانی شدن را نشان می‌دهد که به نوعی یادگیری فعال منتهی می‌شود. در این حالت دولتها به تعریف دوباره مسائل و نیازهای خود بر پایه اصول جهانی شدن و دانش و فناوری حاصل از آن می‌پردازند و یاد می‌گیرند که در این عرصه چگونه عمل کنند تا مصالح جامعه و کشور را بطور فعال تأمین کنند و در جامعه جهانی اثراتی از خود بجای گذارند. در این راهبرد کپی‌برداری و تقلید منع می‌شود، همچنانکه نفی واقعیت جهانی شدن و نادیده گرفتن آن نیز مردود شمرده می‌شود.

مدیریت دولتی و جهانی شدن: جهانی شدن فرایندی از تحول است که مرزهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی را کم‌رنگ می‌کند، ارتباطات را گسترش می‌دهد و تعامل فرهنگها را افزون می‌سازد. (بهکیش، ۱۳۸۰). اندیشمندان سازمان جهانی شدن را معلول صنعتی شدن و غلبه مفهوم عقلانیت و خردگرایی در مجموعه‌های سازمانی در کل جهان دانسته‌اند. صنعتی شدن عامل موجه رفتارها و عملکردهای مشابه در درون فرهنگهای متنوع بوده و به عنوان یک عامل یکسان‌ساز در این زمینه عمل کرده است. دانشمندان علوم سیاسی تقارب و نزدیکی سیاستها و خط‌مشی‌های عمومی در جهان را، به جهانی شدن تعبیر کرده‌اند (Common, 1998). فرهنگ شناسان و علمای علم‌الاجتماع گسترش دامنه فرهنگها در جهان و تعامل میان آنها را عامل جهانی شدن قلمداد کرده‌اند. گیدنز (Giddens, 1990) معتقد است جهانی شدن روابط اجتماعی را از محیط کشوری خارج ساخته و آن را در قلمروی بی‌نهایت زمان و مکان قرار داده است. در جهانی شدن کشورها بهم وابسته و نزدیک شده‌اند و این نزدیکی به همگونی

فرهنگها انجامیده است. پدیده جهانی شدن روابط تازه‌ای را میان مردمان بوجود آورده است و ضمن آنکه در همه جا هست، متعلق به هیچ جایی نیست. در برابر جهانی شدن مدیریت دولتی نیز دستخوش تحولاتی خواسته و ناخواسته شده است. ظهور مسائل و مشکلات تازه در کره زمین که حل آن فراتر از اقتدار و توانایی یک کشور به تنهایی است، و پاسخگو نبودن راه‌حلهای محلی و منطقه‌ای برای مشکلات جهانی، مدیریت دولتی را در موضع جدیدی قرار داده است. در این جایگاه مدیریت دولتی باید از پيله درون کشوری خارج شده و به جهانی فراتر از مرزهای ملی توجه کند. مدیریت دولتی اگر بخواهد به عنوان ابزاری کارآمد برای حکومت‌ها عمل نماید و توسعه و رشد جامعه را تحقق بخشد باید در برخورد با جهانی شدن راهی متناسب را اختیار کند. راهی که در عین حفظ منافع ملی و کشوری، هماهنگی و ارتباط با جهان را نیز دربر داشته باشد.

در این مرحله کشورها به گونه‌های متفاوتی با پدیده جهانی شدن برخورد می‌کنند و براساس نوع برخوردهایشان، پیامدهای متفاوتی را نیز بوجود می‌آورند. انواع برخوردها و شیوه‌های تقرب به موضوع جهانی شدن را می‌توان در یک طیف یا پیوستار تشریح نمود.

پیوستار برخوردهای مدیریت دولتی با پدیده جهانی شدن

کشورها و مدیریت دولتی آنها باتوجه به نوع رهبری، نگرشهای سیاسی، مکاتب فکری و جهت‌گیری فرهنگی، اجتماعی، به گونه‌های متفاوتی با پدیده جهانی شدن برخورد می‌کنند. برای آنکه بتوان به تبیین این برخوردهای متنوع و متفاوت پرداخت باید از پیوستاری بهره‌گرفت که سیاستهای مختلف دولتها را در برابر جهانی شدن نشان دهد. پیوستار جهانی شدن و مدیریت دولتی دارای سه وضعیت شاخص می‌باشد که براساس آن می‌توان برخوردهای کشورها را در برابر جهانی شدن دسته‌بندی کرد. البته ممکنست کشورها در میان این وضعیت‌ها دارای درجات و مراتبی باشند و بطور مطلق نتوان یک کشور را با یک حالت خاص تطبیق داد. این سه وضعیت: تقلید کامل، تعامل

سازنده اثربخش، و عدم تعامل و انکار است.

اگر کشورها در تعامل جهانی شدن گرایش پیدا کنند تا مانند یک مقلد منفعل، کشورهای دیگر را ملاک و معیار قرار داده و کورکورانه عیناً از خط مشی‌ها و شیوه‌ها و ساختارهای مدیریت دولتی آنان پیروی کنند، جهانی شدن بصورت یک تهدید مطرح می‌گردد؛ به همین ترتیب نفی و انکار جهانی شدن و مخالفت سرسختانه و بدون منطق با جهانی شدن نیز آنرا در شکل یک تهدید قرار داده و امکان استفاده از آنرا بصورت یک فرصت از کشور سلب می‌کند. اما اگر برخورد مدیریت دولتی کشورها با جهانی شدن به شکل تعاملی پویا رخ دهد و اثرگذاری و اثرپذیری به یادگیری و بالنده شدن مدیریت دولتی منجر شود، جهانی شدن یک فرصت ارزنده خواهد بود، که اگر کشوری از آن بهره نگیرد، بازنده این بازی خواهد بود. قافله جهانی شدن از حرکت باز نمی‌ایستد، بلکه هر لحظه بر شتاب حرکت آن افزوده می‌شود. مقلدان منفعل که همانا تجددطلبان روی بر تابیده از فرهنگ و جامعه خویشتن‌اند خود را کشان‌کشان دنباله‌روی این قافله می‌کنند و نفی‌کنندگان سرسخت و خودبین چشمان خود را به واقعیت‌ها می‌بندند و در یک ایستائی مخرب آینده خود را نابود می‌سازند. تنها کشورها و دولتهائی که عزم کرده‌اند تا بر حرکت این پدیده اثر گذارند و در یک ارتباط تعاملی هم اثرگذار باشند و هم اثرپذیر، موفق خواهند شد. اینان جهانی شدن را همچون فرصتی مورد بهره‌برداری قرار داده و مسیر آنرا در حد توان خود به سوی هدفهای مطلوب سوق می‌دهند و در یک فرایند یادگیری فعال می‌سازند و ساخته می‌شوند. هر پدیده‌ای به‌مراه خود مزیت‌ها و محدودیت‌ها، سودها و زیانهائی را حمل می‌کند و اینکه پدیده‌ای تماماً به نفع ما باشد و دیگران به هیچ شمرده شوند نگرش معقولی به پیرامون ما نیست. البته باید تلاش کنیم تا منافع خود را در جهانی شدن حداکثر سازیم و زیانها به حداقل ممکن کاهش دهیم و این مهم نیاز به تلاش و کوشش و آگاهی و دانش دارد، که مقدمه لازم برای ورود به عرصه جهانی است. نمودار شماره ۱ پیوستار جهانی شدن و سه نوع برخورد با آن را نشان می‌دهد. در سطور آتی به تشریح این سه رویکرد می‌پردازیم.

پذیرش بی چون و چرای جهانی شدن (تقلید کامل)	مشارکت فعال در جهانی شدن (اثرگذاری و اثرپذیری) تعامل سازنده و اثربخش	نفی مطلق جهانی شدن (عدم تعامل و ارتباط)
--	--	---

جهانی شدن

نمودار شماره ۱- پیوستار جهانی شدن و برخوردهای سه گانه با آن

۱- رویکرد پذیرش انفعالی جهانی شدن: در این رویکرد دولتها در یک موضع کاملاً انفعالی جهانی شدن و الزامات آنرا می پذیرند و کمترین مقاومتی در برابر آن بروز نمی دهند. در چنین حالتی جهانی شدن قدرتی است که مرزهای ملی مهارکننده آن نیست. این اقتداری جهانی است که همه جهان را به زیر سلطه خود درمی آورد و کسی یارای مواجه شدن با آن را ندارد. یک معیار قابل قبول همگانی و یک قاعده عام جهانی وجود دارد که همگان باید از آن تبعیت کنند و آن قاعده بازی جهانی شدن است، اگر دولتها بخواهند بمانند باید خود را با این قاعده هماهنگ سازند. مشابه سازی میان کشورهائی است که از جهات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی یکسان نیستند، علاوه بر آنکه ثمربخش نخواهد بود، فاجعه آفرین نیز خواهد بود. در این حالت است که فشارهای موجود برای جهانی شدن نتایج ناخواسته ای به بار خواهد آورد و جهان را با معضلات جدید و پیچیده ای روبرو خواهد نمود.

انقلاب و دگرگونیهای ناشی از جهانی شدن را نمی توان به کشورهای دیگر صادر کرد و با تقلید نمی توان در انتظار نتایج سازنده بود. نوین گرایی و تجددطلبی به عنوان شیوه ای عملی و جهانی شمول برای بهبود و توسعه در تمامی کشورها پاسخ نخواهد داد و همین طور مدیریت دولتی نوین نیز با یک ساختار از پیش ساخته و غیرقابل انعطاف

نخواهد توانست مدیریت دولتی تمام کشورها را متحول سازد. بدین ترتیب پذیرش بی چون و چرا و انفعالی در قبول تمامی جنبه‌های جهانی شدن به پیامدهای نامطلوب فراوانی منجر می‌شود و دولتهای میزبان را به ورطه شکست و اضمحلال می‌کشاند. هدی (Heady, 1996) معتقد است دولتمردان و نخبگان سیاسی کشورهای آسیائی و افریقائی برای بازسازی و توسعه کشورهایشان چشم امید به کشورهای توسعه یافته غربی دوخته و می‌کوشند تا با الگوبرداری از آنها به تحقق آرمانهایشان توفیق یابند. زمانی که فشارهای داخلی و مشکلات کشور در حدی هستند که عکس‌العمل‌های سریع و پاسخهای اضطراری می‌طلبند، دولتمردان به دنبال راه‌حلهای آماده و توجیه‌پذیر می‌گردند و در این حالت تقلید از کشورهای توسعه یافته یاری جستن از مشاوران خارجی بهترین طریق می‌باشد.

موضوع صادرات دانش و بهره‌گیری از بهترین الگوها از زمره مباحثی است که در این رویکرد مطرح می‌شود. دولتمردان با تکیه بر جهان شمولی دانش و فنون اداری و سازمانی جهانی، تقلید شیوه‌های غربی را برای توسعه در شرق توجیه می‌کنند و کپی‌برداری را رویکردی سهل و موثر می‌دانند. رویکردی که به سرعت و با هزینه کم جواب می‌دهد و از نظر تبلیغاتی نیز دولتمردان و عملکردهای آنان را موجه جلوه می‌دهد. اما همچنان که اشاره شد تقلید بدون تعمق و شتابزده ثمربخش نبوده و به نوعی اصلاحات سطحی و صوری منجر می‌شود که در درازمدت ناکارآمدی خود را نشان خواهند داد.

در این رویکرد سیاستگذاران برای حل سریع مسائل به الگوهای از پیش ساخته شده غالباً ناهماهنگ با شرایط محیطی کشور متوسل می‌شوند و تلاش می‌کنند تا با استفاده از اهرمهای سیاسی و ایدئولوژی‌های سیاسی موضوع را توجیه کنند. در این حالت ایدئولوژی سیاسی به عنوان ابزاری توجیهی بکار می‌رود و از آنجائی که توسعه و اصلاحات تحقق پیدا نمی‌کند ایدئولوژی نیز آسیب دیده و فدای استفاده از این رویکرد می‌شود.

۲- رویکرد انکار و نفی جهانی شدن: در این رویکرد جهانی شدن را براساس تئوری

توطئه تحلیل می‌کنند و آن را همانند مارکس تفسیر می‌کنند که معتقد بود سرانجام سوداگران اصول اندیشه‌های سرمایه‌داری را بر جهان مسلط می‌سازند^۱. اینان جهانی شدن اقتصاد را به معنای گشوده شدن مرزها، توسعه تجارت و سرعت بخشیدن به تحولات فناورانه در جهت بهره‌وری بیشتر اقتصادی می‌دانند. از جهت سیاسی نیز جهانی شدن به منزله‌ی سلطه‌ی یک کشور بر دیگر کشورها تلقی می‌شود. البته دولتمردانی که مروج چنین نگرشی می‌باشند عموماً به توانمندی‌های خود اعتقاد نداشته و جهانی شدن را تهدیدی بر علیه خود می‌دانند. آنان اغلب تاثیرات جهانی شدن را یکسویه می‌پندارند و بر این باورند که در ارتباط با دیگر کشورها محکوم و متاثر خواهند بود و مصلحت آنست که حتی المقدور از این حرکت جلوگیری کنند.

در این رویکرد نیز دولتمردان از ایدئولوژی سیاسی برای نفی حرکت جهانی شدن بهره‌برداری می‌کنند و با ناموجه شمردن جهانی شدن، رکود، ناتوانی رقابتی و ضعفهای مدیریتی نظام اداری را در هاله‌ای از ابهام نگاه می‌دارند. آنان از ناهماهنگی‌های فرهنگی ناشی از جهانی شدن نیز به عنوان یک حربه استفاده کرده و جهانی شدن را منشاء اضمحلال فرهنگی خود قلمداد می‌کنند. در حالی که اگر فرهنگی واقعاً از قوت برخوردار است نباید از رویارویی با دیگر فرهنگها بیم داشته باشد چه در این مواجهه هم اثرگذاری و هم اثرپذیری وجود خواهد داشت و ضرورتاً یکی غالب تام و تمام و دیگری مغلوب و منکوب نخواهد شد.

رویکرد تعامل اثربخش در جهانی شدن: عموماً منتقدین جهانی شدن این مساله را مطرح می‌سازند که در فرایند جهانی شدن یک قدرت غالب تصمیم می‌گیرد و سایر کشورها باید پیرو و تابع آن باشند. به زعم آنان قوه‌ی غالب برای حفظ منافع خود دست به تصمیماتی می‌زند که به ضرر دیگر کشورهاست و از این رو جهانی شدن پدیده‌ای شوم و نامطلوب است. مشکل اصلی این نقادان نحوه‌ی نگرش آنان به مساله جهانی شدن است.

۱- مارکس گفته بوده است: سرانجام سوداگران، جهان را مطابق تصور و اندیشه خود، بازآفرینی می‌کنند.
(واترز، ۱۳۷۹)

آنان با دیدی سلسله مراتبی به جهانی شدن می‌نگرند و در این نگرش یکی غالب و دیگران مغلوب خواهند بود. در حالیکه باید جهانی شدن را با دیدی شبکه‌ای نگاه کنیم. در دوره‌ای ممکنست تاثیر بپذیریم و در دوره‌ای دیگر تاثیر بگذاریم، در مقوله‌ای تاثیر بگذاریم و در مقوله دیگر تاثیر بپذیریم، در زمینه‌ای عامل تعیین شده در شبکه باشیم و در زمینه‌های دیگر، دیگر اعضاء شبکه جهانی برای ما شیوه تعیین کنند. تاثیر و تاثر، کنش و واکنش، فعال و منفعل شدن دائم، از ویژگیهای تعامل اثربخش در شبکه‌های جهانی است. نادیده انگاشتن جهانی شدن یا پذیرش بی‌چون و چرای آن هر دو زیان بارند، باید در یک تعامل موثر با جهانی شدن روبرو شد و از آن حتی المقدور بهره‌گرفت و در یک قالب جهانی کوشید تا بیشتر اثرگذار بود. مدیریت دولتی باید شرایطی را فراهم آورد که از جهانی شدن نهایت بهره برای جامعه و مصالح ملی حاصل شود و در یک بستر مناسب امکان رشد و تعالی برای کشور بوجود آید.

در این راه مدیریت دولتی باید بر محدودیتهای سنتی خود غلبه نماید. نخست آنکه مدیریت باید خود را خادم و خدمتگذار مردم و دولت بداند و در راه مصالح عامه گام بردارد. تحقق چنین آرمانی مستلزم اندیشه‌ای جهانی است و نگاه بیرونی و درازمدت را می‌طلبد. مقید بودن مدیریت دولتی به دولت و سیاستمداران و ابزار دولت شدن مانعی بر سر راه توفیق در جهانی شدن است. مدیریت دولتی باید با نگرشی جامع و استراتژیک فرصتها و تهدیدات جهانی را در نظر بگیرد و با اتکاء به قوت‌های درونی استراتژیهای آینده را ترسیم کند و شرایطی فراهم آورد که ضعفهای داخلی به حداقل برسد.

مدیریت دولتی باید زندگی در شبکه‌های جهانی را تجربه کند و دیدگاه سلسله مراتبی داخلی را به فراموشی بسپارد. امروزه نمی‌توان مسائل داخلی را حل کرد مگر آنکه در شبکه‌های جهانی حضوری فعال و قوی داشت. به عنوان مثال مبارزه با مواد مخدر، بیماریهای واگیردار، مسائل زیست محیطی، تنها در داخل کشورها قابل حل نیستند بلکه باید بطور جهانی با آنها روبرو شد. برای حل بحرانها تلاشهای داخلی

کفایت نمی‌کند، بلکه باید عزمی جهانی داشت و در شبکه‌ای جهانی اقدام نمود. مدیریت دولتی در رویکرد تعامل اثربخش باید خود را به دانش روز تجهیز کند، به عبارتی مدیریت دولتی جدید باید مدیریتی دانشی باشد و از روشهای گزینش و انتخاب مبتنی بر شایستگی به جذب افراد فرهیخته و دانشمند اقدام نماید مدیریت دولتی باید در ارتباط جهانی، بتواند به تولید فناوریهای نو اقدام کند، از فناوریهای جهانی بهره‌گیرد و در یک همکاری علمی با دیگر کشورها، بستر توسعه و رشد کشور را فراهم سازد. مدیریت دولتی باید خود را پاسخگوی به مردم بداند و مصلحت عامه را آرمان و هدف غائی خود قرار دهد و از جهانی شدن برای نفع کشور و جامعه بهره‌برداری نماید.

بطور خلاصه مدیریت دولتی جدید باید از رویکردهای انکار و انفعال در جهانی شدن پرهیز نماید و برای تحقق آرمانهای توسعه و رشد و تعالی جامعه رویکرد تعامل اثربخش را در پیش گیرد. در این راه مدیریت دولتی باید واجد ویژگیهای زیر شود:

۱- مدیریت دولتی باید دانشی شود تا از این طریق بتواند توانمندیهای خود را پیدا کند و بدین ترتیب مدیرانی داشته باشیم که قادرند مسائل پیچیده امروز را با قدرت دانش خود حل کنند.

۲- تفکر سلسله مراتبی ضرورتاً باید جای خود را به تفکر شبکه‌ای بدهد و مدیریت دولتی باید نحوه اداره این شبکه‌ها را بیاموزد و خود را عنصر فعالی در شبکه‌ها بداند.

۳- بوروکراسی فرمانبردار باید جای خود را به بوروکراسی صاحب نظر و مستقل بدهد تا از این طریق بتوان مسائل جهانی را حل کند.

۴- مدیریت دولتی باید پذیرای تنوع و تکثر باشد. این دیدگاه که همه باید حذف شوند و ما باید باقی بمانیم، دیدگاه جهانی شدن نیست، بلکه آسیب جهانی شدن است.

۵- مدیریت دولتی باید بتواند مشارکتی عمل نموده و مسئولیت جهانی را پذیرا باشد.

۶- مدیریت دولتی باید مردم‌گرا و پاسخگوی مردم بوده و سازمان‌های دولتی‌ای را ایجاد نماید که بتوانند در جلب رضایت مردم توفیق داشته باشند.

۷- مدیریت دولتی باید با نظام انتخاب شایستگان، بهترین‌ها را جذب کند و با قوت و

توانمندی علمی در عرصه جهانی قد علم نماید.

۸- مدیریت دولتی باید نگاه و نگرشی جهانی پیدا کند و قوت و ضعفهای خود را در یک میدان وسیع و جهانی ارزیابی کند. ارزیابی درونی، سنجش‌هائی گمراه‌کننده خواهند بود که با ایجاد توهم قدرت به تصمیماتی نامطلوب منجر می‌شوند. مدیریت باید افقهای زمانی بلند را در نظر داشته باشد و از دید کوتاه‌مدت و مقطعی و گذشته‌نگری دوری جوید.

نتیجه‌گیری

در این مقاله کوشش شد تا موضوع "مدیریت دولتی" و "جهانی شدن" تحلیل شده و رویکردهای مختلفی که مدیریت‌ها می‌توانند در روپائی با جهانی شدن پیش‌گیرند تبیین شود. دو رویکرد انکار و نفی جهانی شدن، و پذیرش بی‌چون و چرای آن نمی‌توانند استراتژیهای مناسبی برای مدیریت دولتی باشند، در حالیکه رویکرد تعامل اثربخش با نگاهی شبکه‌ای به موضوع جهانی شدن و اثرگذاری و اثرپذیری فعال، قادر است موجبات رشد و توسعه کشور را فراهم آورده و نقش مدیریت دولتی را در عرصه جهانی نقشی اثربخش و فعال سازد.

منابع و ماخذ

- ۱- الوانی، سیدمهدی، بحرانهای مدیریت دولتی در عصر جهانی شدن، سخنرانی در سمینار مدیریت دولتی و جهانی شدن، دانشگاه علامه طباطبایی، زمستان ۱۳۸۰.
- ۲- بهکیش، محمدمهدی، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن. تهران: نشر نی، ۱۳۸۰.
- ۳- واترز، مالکوم، جهانی شدن، ترجمه گیوی و مریدی، تهران: انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۷۹.
- 4- Common, R.K. "Convergence and Transfer" International Journal of Public Sector Management, 11(6), 1997.
- 5- Heady, F. Public Administration: A Comparative Perspective, N.Y.: Marcel Dekker, 1996.
- 6- Giddens, A. The Consequences of Modernity, Cambridge Polity Press, 1990.

