

## مدیریت دولتی و جهانی شدن: رویکردی تطبیقی به

### سیستم‌های مدیریت دولتی در عرصه بین‌المللی

محمد خانباشی\*

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی

(تاریخ دریافت: ۸۶/۸/۱۰؛ تاریخ تصویب: ۸۶/۹/۱۵)

#### چکیده

مقاله حاضر به بررسی پدیده جهانی شدن در عرصه بین‌المللی و تاثیر آن بر سیستم‌های مدیریت دولتی می‌پردازد. جهانی شدن با وجود دیدگاه‌های موافق و مخالف و با همه مزایا و محدودیت‌هایش به عنوان پدیده‌ای چندوجهی و منشوری در مسائل سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آثار و پیامدهای مهمی را بر جای می‌گذارد و جنبشی است که نمی‌توان آن را متوقف یا از آن احتراز کرد. سوال مطرح برای اندیشمندان این است که آینده مدیریت دولتی در این عرصه جهانی و پویا چه خواهد بود و نظام‌های مدیریت دولتی در برخورد با این پدیده از خود چگونه واکنش نشان می‌دهند؟ در پاسخ به این دست پرسش‌ها، در بخش دوم مقاله با ذکر مصادیقی از نظام‌های مدیریتی کشورهای در حال توسعه و مقایسه یافته‌ها، واقعیت‌ها، تجربیات و تنگناهای حاکم بر مدیریت دولتی آن‌ها، تلاش می‌شود تا شکاف‌های موجود میان تئوری و عمل مدیریت در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه (کشورهای غربی و غیرغربی) مورد تاکید قرار گیرد. طبعاً این گونه تحلیل‌ها بر غنای تئوری‌های کنونی می‌افزاید و به شکل‌گیری مدل‌ها و چارچوب‌های نظری جهت بازسازی محیط جهانی و درک چگونگی تاثیرگذاری متغیرهای مختلف این محیط بر سیستم‌های مدیریت دولتی، کمک شایان توجهی خواهد نمود.

#### واژگان کلیدی:

جهانی شدن، مدیریت دولتی، حکمرانی، رویکرد تطبیقی، محیط جهانی.

## مقدمه

مارتین آلبرو، جهانی شدن را فرایندی تعریف می‌کند که بر اساس آن تمام مردم جهان در یک جامعه واحد جهانی به هم می‌پیوندند. ظهور این پدیده باعث بروز تحرک شگفت‌انگیز اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و ارزشی شده و ضمن کاهش فاصله زمان و مکان تفاسیر جدیدی از سیاست، اقتصاد، فرهنگ، دولت، اقتدار، امنیت و... را به دست می‌دهد. به کمک این مفهوم، می‌توانیم جایگاه جهان سوم را در سیستم جهانی و نظام بین‌المللی کنونی بهتر درک کنیم. در این جهت به نظر می‌رسد که دولت‌های جهان سوم بر اساس تجربیات خود از زمان حضور دولت‌های استعمارگر و پس از آن دچار نوعی فرهنگ و ساختارهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دوگانه هستند که این ناشی از تأثیرات خارجی از یک سو و فشارها و جهت‌گیری‌های داخلی و سنتی از سوی دیگر است. با نگاهی به ساختارهای سیاسی، اجتماعی اقتصادی و فرهنگی در سطح کشورهای آفریقایی، آسیایی و آمریکای لاتین و مقایسه آن‌ها با دولت‌های اروپایی و آمریکا بهتر می‌توان این نقاط اشتراک و افتراق را روشن ساخت.

به این ترتیب، امروزه تفکر مدرن سازی ساختارهای اداره‌کننده جوامع یکی از ابعاد جهانی شدن را در عرصه بین‌المللی به تصویر می‌کشد و البته همان‌گونه که اشاره شد به دلایل مختلف و از جمله تفاوت‌های فرهنگی بعضاً سیستم مدیریت دولتی را با دشواری‌ها و دوگانگی‌هایی روبه‌رو ساخته است. در خلال روند جهانی شدن ارتباطات متقابل میان جوامع افزایش می‌یابد و وقایعی که در بخشی از جهان رخ می‌دهد نقاط دیگر را نیز تحت تأثیر قرار داده و از آن تأثیر می‌پذیرد. طبعاً نظام‌های مدیریتی نیز در عرصه جهانی از این امر مستثنا نیستند و علاوه بر القا و انتقال هنجارهای خود به نظام بین‌المللی از آن تأثیر می‌پذیرند و با هنجار سازی‌های جدید نوعی نگرش ساختاری تازه را پدید می‌آورند (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۹۵-۹۸). بوروکراسی‌های دولتی<sup>۱</sup> در محیطی جهانی فعالیت می‌کنند. این امر ضرورت ارتباطات و هماهنگی بیشتر میان کشورها را ایجاب می‌کند. پدیده جهانی شدن مدیریت دولتی، ماهیت جزءنگر<sup>۲</sup> بسیاری از اصول و مفاهیم مدیریت دولتی را که برای به کارگیری در یک کشور یا کشورهای مشابه تدوین

---

1. Public Bureaucracies  
2. Parochial

شده، برجسته و نمایان ساخته است. هنگامی که این اصول و مفاهیم طراحی شده برای کشورهای غربی در کشورهای دیگر به کار می‌روند، بندرت مؤثر واقع می‌شوند؛ لذا جدایی بین تئوری و عمل نمود بیش‌تری می‌یابد.

زمانی که پدیده جهانی شدن سازگاری میان تئوری و عمل را با مشکل مواجه می‌سازد فرصتی برای انجام مطالعات تطبیقی فراهم می‌شود که برای مدیران در تمامی کشورها فارغ از ملاحظات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی آن‌ها حائز اهمیت و سودمند است. چنین حرکتی می‌تواند شکاف موجود میان رویکرد غربی و غیرغربی را نیز کاهش دهد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۲۶). طبعاً این گونه تحلیل‌ها بر غنای تئوری‌های کنونی می‌افزاید و به شکل‌گیری مدل‌ها و چارچوب‌های نظری جهت بازسازی محیط جهانی و درک چگونگی تاثیرگذاری متغیرهای مختلف این محیط بر سیستم‌های مدیریت دولتی، کمک شایان توجهی خواهد نمود.

مطالعات تطبیقی که تاکنون در زمینه مقایسه نظام‌های مدیریتی کشورها و فرهنگ‌های مختلف صورت پذیرفته عمدتاً بر محوریت کشورهای توسعه یافته، بویژه ایالات متحده آمریکا، کشورهای اروپایی و ژاپن استوار بوده است. اما با عنایت به شکاف گسترده سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فن‌آوری موجود بین کشورهای شمال و جنوب و شباهت‌های میان چالش‌ها، مسائل و معضلات پیش روی کشورهای در حال توسعه؛ به نظر می‌رسد که تامل بیش‌تر بر نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدات درخصوص این کشورها می‌تواند برای تحلیل‌گران و سیاست‌گزاران کشور ما نیز آموزنده و سودمند واقع شود. از این رو تلاش شده است تا کشورهای مورد مطالعه حتی الامکان از سه قاره متفاوت با فرهنگ‌های گوناگون برگزیده شوند و در زمره کشورهایی باشند که تاکنون کم‌تر مورد توجه اندیشمندان و پژوهشگران حوزه مدیریت قرار گرفته‌اند. این امر موجب می‌شود که مقایسه میان آن‌ها از تازگی، جذابیت و آموزندگی بیش‌تری برخوردار باشد. یادآوری این نکته لازم است که با توجه به تنگناهای اطلاعاتی موجود، دسترسی به اطلاعات جامع‌تر در مورد کشورهای مذکور برای نگارنده میسر نگردید و همین موضوع مانع از آن شد تا کشورهای مورد نظر بر اساس مولفه‌های کاملاً یکسان و مشخص مورد مقایسه و تجزیه و تحلیل واقع شوند؛ لذا بیش‌تر بر مقایسه ویژگی‌های کلی و بارز سیستم‌های مزبور تاکید گردیده است. نکته دیگر آن که نویسنده به ارتباط میان عوامل متعدد با مقوله جهانی شدن که احتمالاً در این نوشتار مغفول مانده‌اند؛ اذعان دارد؛ لیکن

پرداختن به همه موارد مرتبط با این زمینه به دلیل محدودیت صفحات در قالب یک مقاله امکان پذیر نبوده است.

### جهانی شدن و حاکمیت دولت‌ها

امروزه موارد متعددی در جهان وجود دارند که حاکمیت دولت‌ها را در معرض خطر قرار داده اند. برخی مسائل نظیر کنترل شرکت‌های عظیم فراملیتی (چندملیتی)، مسائل محیط زیست جهانی و تجارت جهانی دیگر به طور کامل در دست دولت‌ها قرار ندارند. تبادل اطلاعات رایانه ای، تبادلات فرهنگی، مسائل حقوق بشر جهانی و... هیچ یک در داخل مرزهای سرزمینی نیست. در عین حال نمی‌توان انکار کرد که جهانی شدن برخی از جنبه‌های مهم فرهنگی، اجتماعی و حاکمیتی را تحت تأثیر قرار داده است. البته ارزش‌های جدیدی هستند که همه انسان‌ها در سراسر جهان خواستار کسب آن هستند؛ ارزش‌هایی نظیر رشد اقتصادی، حقوق بشر، استمرار محیط زیست و مقابله با برخی از نظام‌های کنونی و... در این زمره اند.

در هر حال، جهانی شدن نتوانسته است نیاز به وجود دولت‌ها را تحت تأثیر چندانی قرار دهد. اگرچه دگرگونی فن‌آوری، گسترش ارتباطات، تمرکز زدایی و حرکت به سمت عدم تمرکز را شاهد بوده ایم؛ اما در بسیاری از موارد نیز می‌توان تحکیم پیوندهای دولت، استحکام پایه‌های فرهنگی و تلاش در جهت افزایش انسجام دولت‌ها را ملاحظه کرد (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۱۱۵).

### جهانی شدن و دموکراسی

اگر چه تعریف دموکراسی در طول تاریخ و برای ملل مختلف، فرق می‌کرده است؛ اما امروزه تقریباً نوعی توافق جمعی درباره مفاهیم حکومت خوب و حکومت دموکراتیک وجود دارد. نکته مهم این است که جهانی شدن در مجموع باعث افزایش دموکراسی شده است. نزاع و تنش میان دموکراسی و حاکمیت در نهایت برتری نسبی ارزش‌های دموکراتیک را به دنبال داشت. در حالی که حاکمیت گویای استفاده انحصاری از قدرت است، دموکراسی آن را در قالب جمع تعریف و از هر گونه تجمع قدرت در دست نخبگان سیاسی جلوگیری می‌کند. بسیاری عقیده دارند که جهانی شدن و دموکراتیزه شدن دو روی یک سکه‌اند.

رژیم‌های چند حزبی نه تنها اجازه فعالیت بیش‌تری به مردم می‌دهند، بلکه دولت را نیز کنترل می‌کنند (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۱۱۷).

### جهانی شدن شدن و جامعه مدنی جهانی

جامعه مدنی در بعد داخلی آن جامعه ای است متشکل از گروه‌های ارادی، داوطلبانه، مستقل و خودگردان که با هدف پیشبرد منافع، علائق و سلیقه‌های افراد عضو تشکیل می‌شود و مجموعه این گروه‌ها بر اساس قواعد و مقررات مشخص در شبکه ای از روابط مبتنی بر مسالمت جویی، اخلاق مدنی، مدارا و تساهل، همزیستی و همکاری با یکدیگر به حیات خویش ادامه می‌دهند. هدف جامعه مدنی جهانی نیز ایجاد جامعه ای جدا از دولت‌های دارای حاکمیت و رژیم‌های بین‌المللی است. جامعه مدنی جهانی، انسان‌ها و گروه‌ها را در درون رشته‌ها و انجمن‌ها گردآوری می‌کند، بدون آن که به هویت آنان به عنوان شهروندان خاص یک واحد سیاسی خاص توجه کند. حیات آنان جدا از سیستم دولت‌های ملی و تشکیل آنان ورای دولت‌های مستقل می‌باشد (طاهری، ۱۳۸۱، ص ۱۱۸).

### حکمرانی در دنیای در حال جهانی شدن

ظرفیت یک سیستم حکومتی برای اجرا و انسجام فعالیت‌های خود به عنوان مبنای پیشرفت و توسعه یک جامعه شناخته می‌شود. جهانی شدن با تأثیر بر حکومت، بویژه جنبه اجرایی آن، نیازها و تقاضاهای جدیدی را خلق می‌کند. جهانی شدن موجب توسعه افق فکری و اصلاح مهارت‌های عملیاتی مدیران دولتی می‌شود. مدیران می‌بایست مهارت‌های ارتباطی و مذاکرایی خود را بهبود بخشند و با استانداردهای بالای پاسخگویی، شفافیت و نظام‌های اخلاقی هماهنگ شوند و بر تکنولوژی‌های پیچیده و نوین در درون دولت الکترونیک تسلط پیدا کنند. آن‌ها در عین حال که با استانداردها و تجربیات بین‌المللی سازگار می‌شوند، باید بر فرایندهای یادگیری داخلی نیز تکیه کنند. به عبارت دیگر، سیستم‌های حکومتی و نظام‌های دولتی در اوضاع جهانی فعلی باید بین دو گزینه سازگاری و تطبیق از یک سو و باختن بازی از سوی دیگر، یکی را برگزینند (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۰۳).

## حکمرانی<sup>۱</sup>

در بالاترین سطح جامعه، حکومت به طور کلی ترکیب پیچیده ای از موسسات اجرایی، قانونگذاری و قضایی است. در واقع حکمرانی فعالیتی مبتنی بر اختیار و فرآیندی است که یک جامعه یا سازمان به وسیله آن خود را هدایت کرده و پیش می‌برد (میچالسکی و دیگران، ۲۰۰۱، ص ۷؛ روزل، ۱۹۹۱، ص ۱). در بررسی این واژه تمرکز ما بیش تر به بخش اجرایی خط مشی عمومی و ارتباط آن با بافت‌های بزرگ تر معطوف می‌گردد. در این ارتباط دو پرسش اساسی مطرح می‌شود (آرنز، ۲۰۰۲، ص ۱۱۹):

۱. چه کسی حکومت کند؟

۲. چگونه حکومت کند؟

پرسش اول بیش تر بر مباحث توزیع قدرت و اختیار و دیگر منابع در اجتماع متمرکز می‌شود. پرسش دوم نیز به مباحث مربوط به حکومت خوب ارتباط دارد و با عواملی نظیر موسسات و سازمان‌های اثر بخش، روش‌های عملیاتی کارآمد، پاسخگویی، شفافیت، مشارکت و... مورد قضاوت واقع می‌شود. همچنین حکومت ناکارا با ویژگی‌هایی همچون شرایط فقر، رکود اقتصادی، بی ثباتی سیاسی، مغشوش شدن اولویت‌ها، هرج و مرج و زیر پا گذاردن حقوق شهروندان مشخص می‌شود. به عقیده روزل<sup>۲</sup> توانایی یک جامعه برای انطباق با تغییر و تحولات جهانی وابسته به توانایی آن جامعه در توسعه سیستم‌های حکومتی اثر بخش است (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۰۴). به هنگام رویارویی با امواج جهانی شدن، چرخه‌های معیوب موجود در سیستم فقط به وسیله موسسات اجرایی اثر بخش کارآمد، لایق و دارای سیاست‌های مؤثر و قابل اعتماد می‌توانند اصلاح شوند (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۰۵).

مطالعات تطبیقی در این میان بسیار مؤثرند؛ اما این مطالعات معمولاً نه توصیف قابل قبول جهانی از حکومت موثر و کارا ارائه می‌دهند و نه تجویز موفقی را به همراه دارند. یک مشکل این است که فعالیت‌های تحقیقاتی غالباً بر دولت‌های ناموفق با سیستم‌های حکومتی فروپاشیده و بی ثبات متمرکزند و کم تر به حکومت‌های موفق می‌پردازند. مشکل دیگر این است که توصیفات و تفاسیر بیش تر بر اساس بافت غربی و تجربیات غربی هستند و یا از آن‌ها ناشی

1. Governance

2. Rossel

می‌شوند. این در حالی است که سیستم‌های حکومتی سراسر جهان متفاوتند. حتی خود حکومت‌های غربی یا به اصطلاح دموکراتیک نیز کاملاً مشابه نیستند. سلطنت‌های مشروطه هلند، اسپانیا و بریتانیا کاملاً شبیه نیستند و به سیستم‌های جمهوری ایالات متحده و آلمان نیز شباهتی ندارند. به علاوه گوناگونی سیستم‌های حکومتی در میان سیستم‌های بزرگ غیر غربی، مثل چین، برزیل، ژاپن، هند، ایران، مصر و اندونزی بیش‌تر هم می‌شود (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۰۵).

هر سیستم ملی حکومتی برای توفیق در دنیای متغیر و دارای ارتباطات وسیع امروزی نیاز دارد که فرآیندهای توسعه را بر مبنای آموزش و تصمیم‌گیری مناسب ارتقا دهد تا رشد کند و بتواند انتظارات شهروندان را برآورده سازد. چنین سیستمی عمومی است و به مردم اجازه مشارکت می‌دهد.

### جهانی شدن: پسندیده یا نکوهیده

تحقیقات زیادی انجام شده است تا معلوم شود که چگونه و چطور حکومت‌ها از فرآیند جهانی شدن تاثیر می‌پذیرند. پژوهش‌های صورت گرفته در پی آن هستند که معلوم کنند کدام یک از ابعاد حکومت و تا چه میزان توسط این فرآیند تحت تاثیر قرار گرفته اند. طبعاً جهانی شدن محدودیت‌هایی را برای حاکمیت ملی کشورها ایجاد می‌کند؛ اما گستردگی منافع ملت‌ها از ورود به چنین چارچوب جهانی تا حد زیادی تحت تاثیر کارایی حکومت یک کشور قرار دارد. ملت‌ها در مورد ظرفیت و توانایی موسسات خود در زمینه‌های مالی، تکنولوژیک و مدیریتی برای ورود به عرصه جهانی نگرانند و تردید دارند که آیا آن‌ها می‌توانند به خوبی با ساختار جهانی ارتباط برقرار کنند یا خیر؟ (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۰۷).

خواه جهانی شدن را محصول غیر قابل اجتناب نوآوری در فن‌آوری بدانیم و یا آن را شکل گرفته به وسیله بازارها فرض کنیم (استوک مایر، ۲۰۰۳، ص ۲۴۱)؛ تصمیمات دولت‌ها تا حد زیادی به گسترش و مدیریت نمودن جنبه‌های مختلف پدیده جهانی شدن مربوط است. امروزه تأکید می‌شود که مشکلات جهانی به راهکارهای جهانی نیاز دارند. از سوی دیگر، تعریف فعلی جهانی شدن می‌گوید که جهانی شدن یک حرکت ثابت در یک مسیر خط‌کشی شده و معین نیست. حرکت معکوس، برگشت یا تغییر و اصلاح روندها به طور مکرر می‌تواند رخ دهد.

به عقیده وایزمن<sup>۱</sup> آنچه در دنیای امروز نا امید کننده و خطرناک است، سطح سرسام آور نابرابری هاست. در بسیاری از موارد شکافهای اقتصادی بین کشورهای غربی و کشورهای کم تر توسعه یافته وحشتناک است. برای نمونه، درآمد ۴۰۰ نفر ثروتمند آمریکایی از مجموع درآمد ملی ۱۴۶ میلیون نفر مردم پاکستان و یا ۲۰ دولت آفریقایی با ۳۰۰ میلیون نفر جمعیت بیش تر است (مولتی نشنال مونیتور، ۲۰۰۳، ص ۲۵۳-۲۵۰؛ ۲۸۱-۲۷۸).

به همین علت کشورهای فقیر، همواره سرمایه داری جهانی را برای زندگی و اجتماع خود مزاحم می دانند. به عقیده آنها جهانی شدن منافع زیادی را برای کشورهای صنعتی بزرگ در پی دارد؛ زیرا آنها به دنبال بازارهای جدید می گردند. در عین حال هر زمان که لازم باشد آزادی تجارت و مبادله اطلاعات را به نفع کشور یا دولت خود محدود می سازند.

بسیاری از منتقدان این روند اشاره می کنند که امروزه جهانی شدن با محوریت آمریکا صورت می گیرد. شبکه جهانی اینترنت توسط آمریکا راه اندازی شده و از این طریق انقلابی در انتقال اطلاعات رخ داده است. در عین حال هنوز هم هر قومی اطلاعات و تصاویر را با توجه به فرهنگ ملی خودش به کار می برد و تفسیر می کند. از این گذشته، خیلی از کشورها پس از چند سال پیروی بی مهابا و کورکورانه از سیاستهای دیکته شده خارجی به این نتیجه رسیده اند که اشتباه کرده و این خط مشی ها از شرایط خاص ملی، محلی و بومی آنها غفلت ورزیده اند. همچنین قدرت های بزرگ جهانی به تعهدات بین المللی خود در زمینه منع آزمایش و گسترش تسلیحات هسته ای و کاهش رقابت در زمینه موشک های بالستیک چندان پایبند نبوده اند. در نهایت حتی بحث تجارت آزاد میان کشورها و عضویت در سازمان تجارت جهانی<sup>۲</sup> برای پاداش به کسانی که با سیاست های قدرت های بزرگ همراهی کرده اند و مجازات برخی دیگر از کشورها استفاده شده است که با فلسفه اصلی جهانی شدن و روندها و چارچوب های گفته شده قبلی ناسازگارند (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۰۹). با وجود این، اصلاح طلبان جهانی در آرزوی دیدن تحول کلی سیستم جهانی به سمت همکاری، نظم و علائق مشترک هستند و حتی پیشنهاد کرده اند که یک مجلس جهانی نیز برای اداره دموکراتیک و عادلانه روند جهانی شدن تشکیل گردد.

---

1. Weiss man

2. World trade organization (WTO)



## مدیریت دولتی و جهانی شدن

به عقیده صاحب‌نظران، جهانی شدن نوعی تغییر و تحول در بستر جهانی است که مرزهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی میان کشورها را کمرنگ می‌نماید و موجبات گسترش ارتباطات و تعامل فرهنگ‌ها را فراهم می‌سازد. این امر موجب می‌شود که سیستم‌های مختلف به انحای گوناگون از یکدیگر تأثیر پذیرفته و بر یکدیگر تأثیر بگذارند. از نگاه اندیشمندان، سازمان و مدیریت جهانی شدن نتیجه صنعتی شدن و غلبه مفهوم عقلانیت و خردگرایی در تمامی مجموعه‌های سازمانی است. در واقع یکی از عوامل عمده بروز رفتارها و عملکردهای مشابه در درون فرهنگ‌های متنوع، صنعتی شدن و فرایند نوگرایی<sup>۱</sup> بوده است. در هر حال خواه جهانی شدن را تقارب و نزدیکی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمومی در جهان بدانیم و خواه آن را نوعی تعامل گسترده میان فرهنگ‌های گوناگون و یا آن‌طور که گیدنز<sup>۲</sup> می‌گوید، خروج روابط اجتماعی از محیط کشوری بدانیم؛ این نکته غیر قابل تردید است که در جهانی شدن، کشورها به هم وابسته و نزدیک شده‌اند و این نزدیکی به شباهت و همگونی فرهنگی منجر شده است. این پدیده روابط تازه‌ای را میان مردمان موجب گشته است و ضمن آن که در همه جا هست، متعلق به هیچ جای خاصی هم نیست.

در مواجهه با این پدیده، مدیریت دولتی نیز خواسته یا ناخواسته دستخوش تحولاتی گردیده است. در این وضعیت مدیریت دولتی باید از پبله درون کشوری خارج شود و به جهانی فراتر از مرزهای ملی نظر داشته باشد. در واقع اگر این سیستم بخواهد به عنوان ابزاری کارآمد برای حکومت‌ها عمل نماید و توسعه و رشد جامعه را تحقق بخشد، باید در برخورد با این پدیده متناسب و هوشمندانه عمل کند (الوانی، ۱۳۸۱، ص ۲). به عقیده اندیشمندان، سیستم مدیریت دولتی در کشورهای مختلف به گونه‌های متفاوتی با این پدیده برخورد می‌کنند و بر اساس نوع برخوردها، پیامدهای متفاوتی را نیز پدید می‌آورند (الوانی، ۱۳۸۱، ص ۳):

۱. **تقلید کامل یا پذیرش انفعالی:** اگر کشورها در فرایند جهانی شدن همچون یک مقلد منفعل عمل کنند، یعنی نظام‌های موجود در کشورهای دیگر را ملاک قرار داده و کورکورانه از خط‌مشی‌ها، شیوه‌ها و ساختارهای مدیریتی آنان پیروی کنند، جهانی شدن به صورت یک

1. Modernization  
2. Giddens, 1990

تهدید عمل می‌کند. شبیه سازی کامل میان کشورهایی که از جهات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی یکسان نیستند، علاوه بر آن که ثمربخش نخواهد بود، می‌تواند فاجعه آفرین باشد. بنابراین، مدیریت دولتی نوین با یک ساختار از پیش ساخته و غیر قابل انعطاف، نمی‌تواند مدیریت دولتی همه کشورها را متحول سازد. به عقیده فرل هدی<sup>۱</sup> دولتمردان و نخبگان سیاسی کشورهای آسیایی و آفریقایی برای بازسازی و توسعه کشورهای خود صرفاً به کشورهای توسعه یافته غربی و الگو برداری از آن‌ها چشم دوخته‌اند. دولتمردان با تکیه به جهان شمول بودن دانش و فنون اداری و الگوهای سازمانی تقلید، شیوه‌های غربی را برای توسعه در شرق توجیه کرده و کپی برداری را تجویز می‌کنند. اگرچه این رویکرد سریع و کم هزینه است؛ اما تقلید بدون عمق و شتابزده از اثر بخشی لازم برخوردار نیست و در دراز مدت با اصلاحات سطحی و صوری، ناکارآمدی خود را نشان خواهد داد.

**۲. رویکرد نفی و انکار (عدم تعامل):** نفی و انکار جهانی شدن و مخالفت سرسختانه و بی‌منطق با آن نیز پدیده مذکور را به صورت یک تهدید جلوه می‌دهد و امکان استفاده از آن را به مثابه یک فرصت از کشورها سلب می‌کند. در این دیدگاه، تأثیرات جهانی شدن اغلب یکسویه پنداشته می‌شود. دولتمردان عقیده دارند که جهانی شدن یک تهدید برای هضم ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی آن‌هاست. آنان اغلب تأثیرات جهانی شدن را یکسویه می‌پندارند و بر این باورند که در ارتباط با دیگر کشورها همواره محکوم و متأثر خواهند بود و لذا مصلحت حکم می‌کند که تا حد ممکن از این حرکت جلوگیری کنند. در این میان برخی‌ها نیز با نا موجه شمردن جهانی شدن، در حقیقت از آشکار شدن رکود، ناتوانی رقابتی و ضعف‌های سیستم مدیریتی خود اجتناب می‌کنند.

**۳. رویکرد تعامل سازنده و اثر بخش:** منتقدان جهانی شدن، عموماً دیدگاهی سلسله مراتبی نسبت به این موضوع دارند و از دیدگاه آنان همواره یکی غالب و دیگران مغلوب خواهند بود. اما واقعیت این است که جهانی شدن را باید با دیدی شبکه‌ای بنگریم. تأثیر و تأثر، کنش و واکنش و فعل و انفعال از ویژگی‌های تعامل سازنده در شبکه‌های جهانی است. اگر برخورد نظام مدیریت دولتی کشورها با پدیده جهانی شدن به صورت تعاملی پویا رخ دهد و تأثیرگذاری و تأثیر پذیری به یادگیری و بالندگی بیش‌تر مدیریت دولتی منجر گردد؛ جهانی

---

1. Frel Heady, 1996

شدن را می‌توان یک فرصت ارزنده دانست که اگر کشوری از آن بهره‌بردار را نگیرد، بازنده این میدان خواهد بود. مدیریت دولتی باید با نگرشی جامع و استراتژیک فرصت‌ها و تهدیدات جهانی را در نظر بگیرد و با اتکا به شاخص‌های قوت درونی راهبردهای آینده را ترسیم کند و شرایطی را به وجود آورد که ضعف‌های داخلی به حداقل برسد.

### تأثیرات جهانی بر مدیریت دولتی

هایدن اشاره می‌کند که در جریان جهانی شدن همواره سؤالات مهمی برای حکومت‌ها وجود دارند. پرسش‌هایی نظیر این که سیاست‌های توزیعی باید چگونه اعمال شوند، منابع عمومی چگونه تخصیص یابند و چه کسی، چه چیزی را، کی و چه طور به دست آورد؟ پاسخ دقیق و مطلوب به این سؤالات می‌تواند توسعه کشور را تسهیل کند. جهانی شدن باعث افزایش وابستگی‌های متقابل جهانی، رشد سفرها، تبادل اطلاعات، گسترش بازارها و مبادله فن‌آوری شده است؛ در نتیجه نیازها و تقاضاهای جدیدی به وجود آمده‌اند که مستلزم جایگزینی حکومت‌های سنتی با سیستم‌های نوین می‌باشند. شرکت‌ها و سازمان‌ها اغلب به دنبال مدیرانی با ظرفیت‌های بین‌المللی‌اند. مهاجرت، تبادل استاد و دانشجو و همکاری‌های جهانی در برگزاری کلاس‌ها همگی نشان از اثرات جهانی شدن دارند، هر چند که عصر اطلاعات اثرات منفی خاص خود را نیز به همراه داشته است (نظیر مزاحمان اینترنتی و هکرهای شبکه و یا کلاهبرداران اینترنتی). به هر حال مدیریت دولتی باید خود را با تمام این جنبه‌ها هماهنگ سازد (جریسات، ۲۰۰۴، ص ۱۰۱۲). در چارچوب این واقعیت‌های جدید هم اکنون تعداد فزاینده‌ای از خط‌مشی‌های جهانی به جای این که در یک کشور اخذ شوند، به وسیله مؤسسات جهانی اتخاذ می‌شوند (ولش و ونگ، ۱۹۹۸، ص ۴۵).

بنابراین، مدیریت دولتی با توجه به اثرات محیط جهانی با چالش‌ها و نیازهای جدید و تقاضاهای متفاوتی روبه‌رو است که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (جریسات، ۲۰۰۴، صص ۱۰۱۳-۱۰۱۴):

- نیاز فزاینده به افزایش مهارت‌های مذاکره با دولت‌های دیگر؛
- دیدگاه‌های تغییر یافته در مورد بوروکراسی و نقش آن (حرکت به سمت بوروکراسی‌هایی که به جای مدیریت به نظارت و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی می‌پردازند)؛
- فرهنگ عملکرد (تأکید بیش‌تر بر عملکرد و مدیریت نتیجه‌مدار)؛

- نقش رهبری مؤثر و مطلوب در کنترل و اداره تضادهای احتمالی، کاربرد فنون حل مسأله و مدیریت تنوع فرهنگی؛
  - نقش دولت الکترونیک و استفاده مطلوب و بهینه از شبکه‌های اطلاعاتی و ارتباطی، نظیر اینترنت به منظور بهبود اثر بخشی و کارایی فرآیند حکمرانی؛
  - نیاز به مطالعات تطبیقی<sup>۱</sup> مؤثر و کارآمد با توجه به حقایق موجود در روند جهانی شدن و نیز توجه به نیازها و مختصات محلی فرهنگ‌های بومی.
- نظام مدیریت دولتی باید از طریق افزایش میزان یادگیری و توسعه توانمندی‌ها و قابلیت‌ها، ظرفیت خود را برای برخورد با پدیده مزبور افزایش داده و به روز نماید. همچنین امروزه تأکید بر مسؤولیت پذیری، شفافیت، پاسخگویی، دموکراسی و خصوصاً اخلاق در نظام مدیریت به یک امر رایج تبدیل شده است. ارزش‌ها به طور مداوم سیاست‌ها و خط مشی‌های دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. اخلاق عمومی و اعتماد عمومی پیش نیاز و سنگ بنای یک حکومت خوب است. حکومت‌های موفق از جهانی شدن نمی‌گریزند، بلکه سعی می‌کنند زیرساخت‌ها و بسترهای مورد نیاز برای مواجهه با این شرایط اجتناب ناپذیر بین المللی را پیشاپیش فراهم کنند و مهارت‌ها، گرایش‌ها و توانمندی‌های جدید را توسعه دهند. تأثیر جهانی سازی بر اداره امور عمومی مستلزم تفکر درباره برخی اصول، دانش‌ها و مهارت‌هایی است که ممکن است قبلاً نادیده گرفته شده باشند.

### اهمیت مطالعات تطبیقی

به عقیده هود<sup>۲</sup> در دنیای امروز، اندیشمندان مدیریت دولتی در دهکده ای جهانی زندگی می‌کنند بنابراین، برای تدوین یک رساله تحقیقی در باب این مسائل می‌بایست از متون تخصصی و یافته‌های فرا ملیتی استفاده شده باشد.

البته مطالعات تطبیقی نسبتاً محدودی انجام شده است؛ ولی نگرانی اصلی فقدان چارچوبی جامع و غیر قوم محور برای مطالعات تطبیقی است. به همین دلیل فعالیت‌های صورت گرفته در زمینه مدیریت دولتی تطبیقی در آمریکا بر آن بوده است تا شکاف بین تئوری مدیریت دولتی آمریکایی و سیستم‌های اداری سایر کشورها را کم کند (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۲۹).

1. Comparative perspective  
2. Hood, 1989

مقایسه‌هایی که به وسیله تجربه‌گرایان صورت می‌گیرد، تقریباً به طور کامل به ایالات متحده و چند کشور اروپایی محدود است. بنابراین، باید از رویکردهایی استفاده شود که بخش وسیع‌تری از نظام‌های ملی و سیاسی را در بر گیرد، هر چند که همیشه امکان سنجش کمی و تجربی وجود ندارد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۳۰). به هر حال مدل‌های نظری فعلی کم‌تر به وسیله غیرغربی‌ها تجربه می‌شود؛ لذا برای نظریه پردازان غیر غربی کاربرد کم‌تری دارد. حتی اگر در این حرکت جهانی شیوه تقلید از تئوری‌های مدیریت غربی تداوم یابد، مروری اجمالی بر متون تخصصی مدیریت در آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین و... تفاوت میان آنچه را تقلید می‌شود و آنچه مناسب سیستم‌های اداری آن‌هاست، بیش‌تر آشکار می‌سازد. به عنوان نمونه زانگ<sup>۱</sup> (اندیشمند چینی) می‌گوید:

«مدیریت دولتی چین ناگزیر باید تئوری‌های بومی خود را تدوین کند. مروری بر کتب و مقاله‌های جدید مدیریت در چین نشان می‌دهد که در حیطه نظریه پردازی بیش‌تر اندیشمندان مدیریت دولتی چین صرفاً تئوری‌های غربی را وارد کشور می‌کنند. آن‌ها ایده‌ها و تئوری‌هایی را از مکاتب مختلف غربی عاریه گرفته و در نظام اداری چین به کار می‌برند. اگر دانشمندان به عاریه گرفتن این ایده‌ها ادامه دهند، تدوین تئوری‌ها برای تبیین و پیش‌بینی پدیده‌های مدیریتی در چین مساله ساز خواهد شد.»

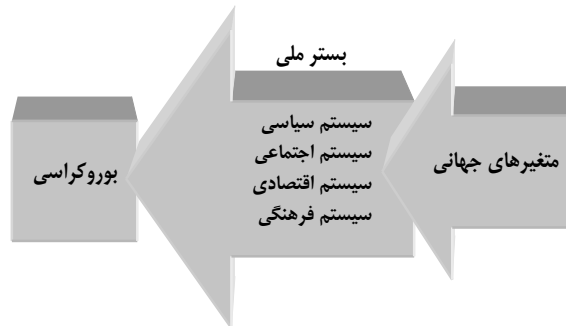
همچنین کیم و بل<sup>۲</sup> در کتاب جدید خود در مورد مدیریت در کشور کره اظهار می‌دارند: «تئوری‌های متداول غربی برای تبیین کامل پدیده‌های مدیریت دولتی کره کفایت نمی‌کنند. به نظر می‌رسد که فاصله بین نظریه پردازان مدیریت دولتی و کارگزاران تا حدی ناشی از این واقعیت است که دانشگاهیان اغلب به منابع اطلاعاتی خارجی اتکا می‌کنند، در حالی که مدیران (کارگزاران دولتی) معمولاً از رایزنی با کارکنان محلی و تجارب خویش بهره می‌گیرند.»

به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که تا زمانی که نظریه پردازان غیر غربی بر تئوری مدیریت دولتی آمریکایی تکیه می‌کنند و کارگزاران در پی تقلید از تکنولوژی اداری این کشورند؛ شکاف بین تئوری و عمل در کشورهای غیر غربی شدیدتر از شکاف موجود در خود این کشورهاست. به همین دلیل، بسیاری از کشورها بستر جهانی را که اکنون در آن به سر می‌برند، تایید نخواهند کرد. پراکندگی آرای نظریه پردازان مختلف نوعی سرگردانی و شکاف را بین تحقیق و عمل

1. Zhang, 1993

2. Kim & Bell, 1991

مدیریت دولتی در کشورهای غربی و غیرغربی ایجاد می‌کند و این در حالی است که تاکید بر تئوری‌های جامع‌تر برای کارگزاران و مدیرانی که ناگزیر از اتخاذ تصمیمات مدیریتی فوری هستند، رهنمودهای معدودی ارائه می‌دهد. محیط جهانی، دولت‌ها را در مجموعه‌ای از تعهدات مشابه قرار می‌دهد. اگرچه هر دولتی بر اساس بستر ملی خود (سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی) به گونه‌ای متفاوت نسبت به این تعهدات واکنش نشان می‌دهد؛ ولی عوامل جهانی نیروهای فشاری هستند که دولت‌ها را دستخوش تحول و دگرگونی می‌نمایند. در نتیجه مجموعه‌ای از متغیرهای محیطی برای همه کشورها مشترک است که باید آن‌ها را شناخت (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، صص ۳۲-۳۳).



شکل ۱: بستر ملی (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، صص ۳۳-۳۲)

### محیط جهانی مدیریت

نیروهای جهانی را باید عامل تغییر دانست. برای مثال هارلن کلونند<sup>۱</sup> اظهار می‌دارد که اکنون در جهانی زندگی می‌کنیم که بشدت در حال تغییر است. لذا مرزهای جهانی، ملی و منطقه‌ای بسیار پویا هستند. نه تنها محدوده‌های مدیریت به طور فزاینده‌ای کم رنگ شده، بلکه خطوط کنترل و قدرت نیز مشخص نیستند. به عنوان مثال، کلونند خاطرنشان می‌کند که قدرت بوروکراسی‌های ملی به درون قلمرویی فراملیتی و بدون مرز در حرکت است. با توجه به محدودیت قدرت دولت‌های ملی که از طریق معاهدات، توافقنامه‌ها و سازمان‌ها بین‌المللی ایجاد می‌شود، این انتقال قدرت می‌تواند به کاهش کنترل و آزادی عمل دولت‌های ملی منجر شود. در این زمینه علی فرازمنند یکی از صاحب‌نظران مدیریت دولتی می‌گوید:

1. Harlan Cleveland, 1993

«ظهور مدیریت دولتی جهانی بر دگرگونی یا نوسازی‌های ساختاری در عرصه جهانی استوار است. این نوسازی عمدتاً مشتمل بر تعریف مجدد قلمرو مرزهای بخش دولتی و خصوصی، اصلاحات اداری یا خدمات کشوری و صورت‌بندی مجدد سازمان بوده است». فرل هدی<sup>۱</sup> نیز عقیده دارد که علاوه بر ملاحظات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، مجموعه‌ای از متغیرهای بین‌المللی نیز بر بوروکراسی‌ها تاثیرگذارند. در نهایت، کیث هندرسون<sup>۲</sup> موضوع متغیرهای جهانی را که موجب تغییر و تحول سیستم‌های اداری است در بحث بومی‌کردن و جهانی شدن مطرح می‌کند. به علاوه دولت‌ها و بوروکراسی‌های آنها فقط به آگاهی از عوامل تأثیرگذار جهانی اکتفا نمی‌کنند، بلکه تلاش می‌کنند تا فرصت‌ها و محدودیت‌های جهانی را با مسائل داخلی کشور خود یکجا ببینند. با توجه به نکات مذکور بوروکراسی‌های ملی از محیط جهانی تاثیر پذیرفته و بر آن تاثیر می‌گذارند. بنابراین، نباید محیط جهانی را به عنوان عاملی تأثیرگذار در تصمیم‌گیری‌ها و تحولات بوروکراتیک نادیده گرفت (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۳۴).

### تأثیر محیط جهانی بر سازمان‌ها

در بسیاری از متون تخصصی مدیریت محیط به عنوان عاملی مهم در نظر گرفته می‌شود که بر نظام مدیریت و خط‌مشی سازمان مؤثر است. رینی<sup>۳</sup> به راه‌های بالقوه‌ای اشاره می‌کند که از آن طریق می‌توان رابطه محیط و سازمان را در بعد توصیفی و تحلیلی مطالعه کرد. نمونه آن ابعاد چندگانه تحلیل محیط از دیدگاه آلدريش<sup>۴</sup> است که ابعاد آن عبارتند از: اتفاق نظر یا اختلاف نظر در مورد قلمرو، ثبات یا بی‌ثباتی، تراکم یا پراکندگی، تجانس یا عدم تجانس و تغییر و تحول مداوم در محیط. تأثیر هر یک از ابعاد محیط جهانی را بر محیط‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ملی می‌توان در جدول زیر ملاحظه نمود (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۳۶):

- 
1. Frel Heady
  2. Keith Henderson, 1994
  3. Rainey, 1991
  4. Aldrich

شرح	ویژگی
عرضه کافی یا ناکافی منابع ضروری توسط محیط	ظرفیت
شباهت یا عدم شباهت عناصر مهم محیطی	تجانس-عدم تجانس
میزان و سرعت تغییر در عناصر مهم یا فرآیندهای محیطی	ثبات - عدم ثبات
میزان نزدیکی یا پراکندگی عناصر مهم محیط (از نظر جغرافیایی، ارتباطات و پشتیبانی)	تراکم - پراکندگی
میزان توافق یا عدم توافق در مورد قلمرو سازمان (محل عملیات، کارکردها و مشتریان یا مراجعه کنندگان)	اتفاق نظر - اختلاف نظر درباره قلمرو
میزان تغییرات یک بخش یا یک جنبه از محیط که موجب تغییر در سایر بخش‌ها می‌شود.	تغییر مداوم در محیط

جدول ۱: ابعاد تحلیلی و توصیفی محیط سازمانی از دیدگاه آلدريش (فقیبی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۳۶)

### مصادیق و نمونه‌هایی از مطالعات تطبیقی (مروری بر تجارب برخی کشورهای در حال توسعه)

این بخش را با این پرسش آغاز می‌کنیم که آیا منافع جهانی شدن برای همه کشورها برابر است؟

در اینجا نشان می‌دهیم که هدف جهانی شدن موجب بالاتر رفتن استانداردهای زندگی نمی‌شود. در واقع تجربه کره جنوبی و مکزیک در زمینه جهانی شدن می‌تواند بسیار آموزنده باشد. مقایسه این دو کشور نشان می‌دهد که مهم‌ترین دلیلی که مکزیک نتوانست بر خلاف انتظارات بهره لازم را از جهانی شدن ببرد، مربوط به فقر کیفی دولت، بویژه در زمینه اداره امور عمومی است (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۳۱).

توماس فریدمن<sup>۱</sup> می‌گوید: کشورهایی که از جهانی شدن پرهیز می‌کنند، محکوم به فقر هستند و استدلال می‌کند که جهانی شدن به نیروهای اقتصادی اجازه باز شدن و فرمانروایی بیش‌تر می‌دهد که در نتیجه آن، اقتصاد اثر بخش‌تر و شکوفاتر خواهد شد. اما رفتار آشوبگرانه و اعتراضات مداوم مردمی در اجلاس‌های سازمان‌های مالی بین‌المللی، نظیر تجارت جهانی چیز دیگری می‌گویند. اُسوالدو ریورو<sup>۲</sup> در رابطه با علل حرکت‌های ضد جهانی شدن نکات زیر را

1. Thomas L. Friedman, 1999

2. Oswaldo de Rivero, 2001



مطرح می‌کند (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۳۲):

۱. فقط تعداد اندکی از کشورها مثل کره جنوبی، سنگاپور، تایوان و هنگ کنگ از جهانی شدن به طور کامل سود برده اند.
  ۲. با وجود جهانی شدن ۳۰٪ جمعیت فعال جهان بیکار شده اند و ۴۰٪ جمعیت آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا زیر خطر فقر زندگی می‌کنند و از درآمدی کم‌تر از یک دلار در روز برخوردارند.
  ۳. جهانی شدن مشکلاتی نظیر افزایش جمعیت، حاشیه نشینی، سوء مدیریت، فقر، بیکاری، جنایت، آلودگی، بی عدالتی و... را تشدید کرده است.
  ۴. یک چهارم جمعیت جهان در کشورهای فقیر زندگی می‌کنند که به دلیل فقدان منابع مالی، علمی و تکنولوژیک، توان رقابت با سایرین را ندارند.
  ۵. سیاست‌های اقتصادی حمایت کننده جهانی سازی که به وسیله بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و... وضع می‌شوند، برای کشورهای فقیر نامناسب و مضرند.
  ۶. حتی کشورهایی که در این مسیر حرکت می‌کنند با تعرفه‌های بالا و یارانه‌های بالا در کشورهای توسعه یافته مواجه می‌شوند.
- در حال حاضر، متوسط درآمد ۲۰ کشور ثروتمند جهان ۳۷ برابر بیش‌تر از ۲۰ کشور فقیر جهان است و این شکاف در طی ۲۰ سال اخیر دو برابر شده است. یکی از مهم‌ترین دلایلی که کشورهای غیرصنعتی با وجود شرایط دشوار آن را تحمل می‌کنند، این است که از طبیعت بی رحم و غیر قابل پیش بینی رقابت در بازارهای جهانی می‌ترسند.
- در جهت اصلاحات ساختاری کشور مکزیک، می‌بایست خط مشی‌های خود را اصلاح می‌کرد. به همین دلیل مکزیک بسیاری از مجوزهای صادرات و واردات را اصلاح کرد. کمک‌های مالی به بخش‌های صنعتی و کشاورزی را کاهش داد، درصد بالایی از بنگاه‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کرد و تعرفه‌های گمرکی را بشدت کاهش داد. همچنین کنترل‌های جدی را بر سرمایه‌گذاری‌های خارجی اعمال کرد و به پیمان عمومی تعرفه و تجارت<sup>۱</sup> پیوست. در پیمان تجارت آزاد آمریکای شمالی<sup>۲</sup> عضو شد و پیمان‌های تجارت با بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین امضا کرد. از زمان پیوستن به پیمان تجارت آزاد آمریکای

1. GATT  
2. NAFTA

شمالی در سال ۱۹۹۴ مکزیک بالاترین رشد صادرات را در جهان داشته است و سهم نفت در ترکیب صادراتی آن کاهش یافته است. بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹، مکزیک محصولاتی با فن آوری بالا را به ارزش حدوداً ۳۵ میلیارد دلار صادر کرده است. همچنین در سال ۲۰۰۰ مازاد تجاری مکزیک با ایالات متحده حدود ۲۰ میلیارد دلار بود. در نتیجه مکزیک به عنوان یک مدل شایسته اصلاح اقتصادی برای سایر ملت‌ها شناخته شد. با وجود این کشور مکزیک همواره با مشکل افزایش فقر و برخی مسائل دیگر دست به گریبان بوده است. به عنوان نمونه، دستمزدهای واقعی طی سال‌های ۱۹۸۰، ۴۰٪ کاهش یافت و در طول سال‌های دهه ۹۰ این کاهش بیش‌تر شد. ۶۰٪ جامعه روستایی مکزیک در فقر مفرط به سر می‌برند و سه چهارم از کل خانوارهای مکزیکی در سال ۱۹۹۶ تا حدی فقیر در نظر گرفته شدند. به علاوه می‌توان به نشانه‌های دیگری از شکست دولت مکزیک در استفاده از نتایج مطلوب اقتصادی جهت بالا بردن استاندارد زندگی اشاره کرد. نرخ بی‌سوادی در مکزیک ۱۳ درصد است، در حالی که در کشوری مثل کوبا تنها ۶ درصد است. در فهرست توسعه انسانی از کاستاریکا پایین‌تر است و تنها ۲۱/۲ درصد از جمعیت آن تحصیلات دانشگاهی دارند، در حالی که این نسبت در لهستان ۵۴/۳ درصد است.

مکزیک تنها ۲/۸ درصد از تولید ناخالص داخلی اش را به روی سلامت هزینه کرده است، در حالی که این رقم در لهستان ۴/۲ درصد بوده است. نکته مهمی که در این میان می‌توان به آن توجه کرد، این است که جهانی شدن احتمالاً درآمد را به صورت نابرابر در کشور مکزیک بالا برده و توزیع کرده است (ورلین، ۲۰۰۴، صص ۱۰۳۳-۱۰۳۶).

### کیفیت پایین حکمرانی در مکزیک

از جمله دلایلی که برخی از کشورها نسبت به کشورهای دیگر از مقوله جهانی شدن بیش‌تر بهره می‌برند، می‌توان به علل جغرافیایی، فرهنگی، اجتماعی، اخلاقی، مذهبی، نژادی، سیاسی، سطح دموکراسی و عوامل و زیرساخت‌های اقتصادی اشاره کرد. توسعه چیزی فراتر از تولید روز افزون کالاها و خدمات و یا افزایش تولید ناخالص سرانه است. در خصوص جهانی شدن و رشد اقتصادی باید یک محیط توانمند و پویا وجود داشته باشد. محیطی که خود شکوفا بوده و بتواند پرورش یابد؛ اما نه لزوماً از طریق دخالت دولت. این امر به یک ظرفیت سیاسی اثربخش نیاز دارد که خود حاصل نظام مدیریت دولتی مؤثر و کارآمد است. با توجه به این

نکات می‌توان گفت که یکی از دلایلی که کشور مکزیک کم‌تر توانسته از جهانی شدن بهره لازم را ببرد، ناشی از نظام مدیریتی در بخش دولتی آن است که از کیفیت پایینی برخوردار است. اقتصاددانان، بازرگانان و متخصصان بازار معمولاً از این نکته غفلت می‌کنند و در حمایت از آزادسازی و رفع محدودیت، توجه به خصوصی سازی و تاکید بر نظام قیمت گذاری بازار، نقش مهم مدیریت دولتی را نادیده گرفته و یا آن را کاهش می‌دهند.

یک گزارش در سال ۱۹۹۹ اشاره می‌کند که ابهام و عدم شفافیت قوانین در مکزیک و همین‌طور مشکلات قضایی موجب بی‌ثباتی و سردرگمی شهروندان شده است (آی.سی.دی، ۱۹۹۹، ص ۲۵۱). جامعه مدنی<sup>۱</sup> در مقایسه با کشورهای صنعتی پیشرفته، ناتوان و ضعیف عمل می‌کند (لوی و بران، ۲۰۰۱، ص ۷۵). هزینه‌های ناشی از فساد اقتصادی در این کشور، حدود ۱۰٪ تولید ناخالص داخلی<sup>۲</sup> و در حدود دو برابر بودجه آموزش و پرورش است که رقم قابل ملاحظه‌ای به نظر می‌رسد (روزنبرگ، ۲۰۰۳، ص ۲۸). پرداخت رشوه متداول است و دقیقاً نمی‌توان معلوم کرد که این کار به صورت اخاذی بوده و یا بخشش (پیشکش) ارادی خود افراد. تنها ۸٪ از جرائم حل و فصل می‌شوند و افراد با پرداختن رشوه به پلیس معمولاً رها می‌شوند (بوتلو، ۲۰۰۰، ص ۶۱-۷۰).

در محاکمه‌ها هیأت منصفه وجود ندارد و در بسیاری از موارد، قاضی افراد را برای دفاع از خودشان ملاقات نمی‌کند (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۳۸). در دستگاه پلیس موارد شکنجه و نقض حقوق انسانی گزارش می‌شود و فساد در آن مشهود است. شهروندان مکزیکوسیتی در یک چهارم موارد به پرداخت رشوه به پلیس و یا مأموران دولتی برای دریافت خدمات مجبور هستند. طبعاً با حقوق و مزایای اندک این نیروها چنین مبالغی برای آن‌ها پرجاذبه خواهد بود. به این ترتیب، بسیاری از مجرمان با تأخیر در رسیدگی، گم شدن پرونده‌ها، دستکاری پرونده‌ها یا نادیده گرفتن جرائم براحتهی از دست قانون فرار می‌کنند. سیستم قضایی نیز ناکارآمد و قضات آن درگیر فساد و تخلفات قانونی و سیاسی هستند (اکونومیست، ۲۰۰۲، ص ۳۶). از سوی دیگر، روزنامه نگاران و اصحاب رسانه در بسیاری از موارد، مبالغی را از سوی مفسدان و عناصر سیاسی فاسد و یا برخی از دولتمردان دریافت می‌کنند تا به جای حمله به چنین وضعی به

1. Civil society  
2. GDP

خودسانسوری<sup>۱</sup> بپردازند (موریس، ۱۹۹۱، ص ۵۲).

همچنین این واقعیت که ۲/۵ درصد از تولید ناخالص ملی<sup>۲</sup> مکزیک و ۸ درصد صادرات آن حاصل تجارت غیر قانونی مواد مخدر است، گویای میزان دشواری اصلاح سیستم می باشد (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۳۹). بر اساس گزارش سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه، مکزیک در ارائه خدمات کشوری و عمومی از دیگر کشورهای عضو این سازمان عقب تر و مدیریت و آموزش آن دچار ضعف و سستی است (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۹۹۸، ص ۱۱۳). به دلیل سوء مدیریت موجود سیستم اداری دچار رخوت بوده و ارزیابی عملکرد به صورت مناسب انجام نمی گیرد (اکونومیست، ۲۰۰۱، ص ۴۲). فعالیت وزارتخانه ها نیز غیرشفاف است و ابزارهای مناسبی برای وادار ساختن آنها به پیروی از قوانین اندیشیده نشده است. ضمن آن که احزاب و یا افرادی که به قدرت می رسند، معمولاً به جای توجه به نظام شایسته سالاری و اولویت دادن به مردم و مشتریان به سمت سیستم تاراج<sup>۳</sup> و روابط گروهی و حزبی تمایل دارند (نایت، ۱۹۹۶، ص ۲۳۱).

### مقایسه ای با کره

معمولاً اقتصاددانان کم تر به قدرت سیاست توجه می کنند. این در حالی است که توجه محض به تحلیل مسائل اقتصادی کشورها می تواند گمراه کننده باشد. زمانی که رهبران سیاسی به توسعه اقتصادی واقعاً متعهد باشند (نظیر آنچه در کره جنوبی اتفاق افتاد)؛ آنها می توانند توسعه اقتصادی را حتی بدون توجه به پیشنهادهای متداول اقتصادی به پیش برند (یانگیل، ۱۹۹۹، ص ۳). شواهدی وجود دارند که نشان می دهند کره جنوبی در دهه ۶۰ حتی از مکزیک هم فقیرتر بوده است، طوری که حدود ۲۰ درصد جمعیت روستایی آن بیکار بوده اند و تقریباً نیمی از جمعیت زیر خط فقر زندگی می کرده اند. در همین زمان، مکزیک در دوران موفقیت های اقتصادی بود و بسرعت به سمت صنعتی شدن حرکت می کرد. اما وقتی هر دو کشور با اقتصاد جهانی روبه رو شدند، استانداردهای زندگی در مکزیک در مقایسه با کره بسیار نگران کننده بود. سرانه قدرت خرید و درآمد کره ای ها ۵۰٪ بالاتر بود. در طول دهه ۹۰ رشد تولید ناخالص

1. Self Censorship  
2. GNP  
3. Spoil System

داخلی سالانه در کره ۵/۵ درصد در مقابل ۳/۱ درصد در مکزیک بود. در سال ۲۰۰۱ صادرات مکزیک ۱۵ درصد کم‌تر بود و میزان مرگ و میر نوزادان هم وضع نامناسب‌تری داشت. همچنین جمعیت دارای تحصیلات عالی ۲۰٪ در مقابل ۶۶٪ در کشور کره بود. برعکس، کره جنوبی یک شبکه قوی و ایمن را توسعه داده که شامل بیمه بیکاری، سیستم بازنشستگی و برنامه‌های فقر زدایی بوده است (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۴۱).

### نظریه انعطاف سیاسی

با توجه به نظریه انعطاف‌پذیری سیاسی، واضح است که سیستم اداره در کره جنوبی چه به لحاظ سخت‌افزاری (نظیر اشکال عینی سازمان‌قوانین، مقررات، رویه‌ها، فن‌آوری و...) و چه از لحاظ نرم‌افزاری (مثل نوع اهداف، نحوه ارتباطات، مشروعیت، آموزش، تفویض اختیار، اخلاقیات، انگیزش، رقابت، نظارت، شایسته‌سالاری، مشارکت، شفافیت، پاسخگویی و...) دارای انعطاف لازم می‌باشد. یعنی مدیریت در کره جنوبی از لحاظ سخت‌افزاری و نرم‌افزاری پویاتر و منعطف‌تر است. این مسأله می‌تواند مبنایی برای شکل‌گیری حکومت خوب در کره جنوبی قلمداد شود. بنابراین، مدیران و رهبران کره از نظر قدرت سیاسی انعطاف‌پذیرند و این امر به آن‌ها اجازه می‌دهد تا قدرت را به روش‌های مختلف غیر متمرکز و تفویض نمایند، بدون آن که کنترل را از دست بدهند. در عین حال این امر موجب می‌شود که اعتبار و نفوذ آن‌ها بر گروه‌های وسیع‌تری از شهروندان و مشارکت‌کنندگان اعمال گردد. با توجه به آنچه گفته شد، مشخص می‌گردد که نرم‌افزارهای سیاسی (نظیر معیارهای حکومت خوب) در کره جنوبی قوی‌ترند تا مکزیک. همچنین شاخص‌های اقتصادی در مکزیک ضعیف‌ترند تا جایی که زیرساخت‌های نهادی آن کم‌تر قابل اعتمادند و باعث سوء کارکرد اقتصادی می‌شوند. خدمات کشوری کره جنوبی که در دهه ۶۰ فاسد و نامناسب به نظر می‌رسید، تا دهه ۷۰ به یکی از موارد نمونه تبدیل شد (بانک جهانی، ۱۹۹۳، ص ۱۷۶). این کشور، خط مشی بهترین محصول ژاپن را در فعالیت‌های مربوط به استخدام عمومی دنبال کرد و بهترین فارغ‌التحصیلان دانشگاه ملی سئول را برای پست‌های ارشد مؤسسات سیاسی و اقتصادی برگزید (کیم، ۱۹۹۱، ص ۳۲۱).

البته کره جنوبی نیز همچون مکزیک با مشکلات مربوط به فساد اداری دست به‌گریبان بوده است. مواردی نظیر استفاده از منابع مالی سازمان جهت اهداف شخصی، پرداخت‌های انحرافی، فعالیت‌های دفتری مشکوک، فعالیت‌های مالی و سرمایه‌گذاری‌های نابجا یا غلط و دادن پول یا

هدایایی به بوروکرات‌ها برای حفظ روابط خاص با سازمان‌های دولتی. این فساد در قبال بحران مالی نوامبر سال ۹۷ در کره جنوبی مسئول شناخته شده است هر چند از آن سال به بعد، کیفیت خدمات عمومی آن بهبود یافته است (دالمن و آندرسون، ۲۰۰۰، ص ۴۷).

بنابراین، در این کشور ظرفیت اداری برای رسیدگی به فساد سرمایه داری بیش تر بوده است و همان‌طور که سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه اشاره می‌کند، کره جنوبی جهت گیری‌های سریع و عمیقی را در خط‌مشی‌های اداری، قانونی و اقتصادی به سمت پیشرفت تجربه کرده است (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۰، ص ۱۵). همچنین شمار سازمان‌های غیردولتی و جامعه مدنی این کشور افزایش چشمگیری را نشان می‌دهند؛ سازمان‌هایی که هم علاقه‌مندی و هم توان کافی را برای پیگیری منافع عمومی و ایجاد حکومت خوب دارا می‌باشند. از این جهت گفته می‌شود که کره‌ای‌ها در کنترل فساد احتمالاً موفقیت‌های بیش تری را تجربه خواهند نمود (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۴۴).

### مقایسه شاخص‌ها و مصادیق عملی دو کشور

در ادامه مواردی را به اختصار مطرح می‌کنیم تا نشان دهیم که چرا به رغم منابع طبیعی و استعدادها و امکانات بیش تر مکزیک نسبت به کره، این کشور در جهت توسعه اقتصادی ضعیف‌تر عمل می‌کند:

**توسعه روستایی در مکزیک:** صادرات کشاورزی مکزیک به عنوان درصدی از کل صادرات در طول دهه ۹۰ کاهش یافت و این بخش کم‌تر از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است. برخی از عوامل کاهش دهنده درآمد کشاورزان کوچک (بخصوص بومیان) عبارتند از:

ضعف آموزش، کمک‌های محدود دولتی، دور افتادگی و پراکندگی مناطق، حقوق مالکیت نامشخص، ضوابط قانونی مبهم، خاک‌های غیرحاصلخیز، زیرساخت‌های اقتصادی ضعیف، سیستم‌های آبیاری نامناسب و ناکافی، افت کیفیت و آلودگی زمین، بازارهای کشاورزی ناکارا، دسترسی دشوار به اعتبارات و تسهیلات، انبار داری و ذخیره سازی محصولات کشاورزی و بالاخره فقدان اعتماد به نظام بانکی و عدم همکاری لازم بین بخش‌ها. اما اصلی‌ترین مشکل این کشور فقدان زیرساخت‌های مناسب و کافی همچون سدها و شبکه‌های حمل و نقل است (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۴۵).

**توسعه روستایی در کره:** در حدود سال‌های دهه ۶۰ دولت کره به طور جدی توجه خود را به شکاف درآمدی بین جامعه شهری و روستایی معطوف کرد. به منظور کاهش این شکاف، دولت طرح‌هایی را در نظر گرفت، مثل حمایت از قیمت برای تولید کنندگان غلات و دیگر محصولات استراتژیک، کمک به ساخت، بهسازی و توسعه جاده‌های روستایی و دیگر انواع زیرساخت‌ها، تشویق تولید انبوه محصولات مهمی نظیر برنج و ترویج کشاورزی به شیوه علمی. همچنین طرح‌های دیگری نیز افزوده شدند تا بهبود کیفیت زمین‌های کشاورزی، تنوع کشاورزی، استفاده از فن‌آوری نوین کشاورزی و انبار داری محصولات، افزایش فراورده‌های دامی و بهبود آن‌ها، اعتبارات کشاورزی و صنایع روستایی را گسترش دهند. توسعه روستایی در این کشور به گونه‌ای فزاینده به اروپا و ژاپن شبیه است و به حد بالایی از بهره‌وری زمین‌ها دست یافته است (کیم، ۱۹۹۶، ص ۱۹۵).

**توسعه صنعتی در مکزیک:** حمایت از سازمان‌ها و نهادهای تحقیقاتی، صنعتی و تولیدی و تشویق شرکت‌ها برای صادرات بیش‌تر، آموزش عالی، توسعه نرم‌افزاری، پژوهش‌های فن‌آوری و فعالیت‌های تحقیق و توسعه<sup>۱</sup> مکزیک از حد متوسط سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۲</sup> پایین‌تر است. همچنین استانداردهای مؤسسات آموزش عالی مکزیک چندان با نیازها و فرصت‌های پیش روی صنایع و کسب و کارها همخوانی ندارند. در مقام مقایسه باید گفت که هزینه‌های انرژی، هزینه ارتباطات تلقی و هزینه نیروی کار در مکزیک بالاتر از کشور چین است و قوانین نیروی کار آن پیچیده و کیفیت شبکه حمل و نقل آن پایین است (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۴۷).

**توسعه صنعتی در کره جنوبی:** در سال ۱۹۶۹ دولت کره برای ایجاد شبکه‌ای از مؤسسات آموزشی صنعتی از بانک جهانی وام گرفت. اکنون پارک‌های صنعتی در کره تشکیل شده‌اند. بین سازمان‌ها، شرکت‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات دولتی همکاری تنگاتنگی پدید آمده است. دانشمندان مقیم خارج با حمایت‌های مالی دولت به کشور خویش بازگشته‌اند و در جهت ایجاد بخش‌های تحقیق و توسعه، فن‌آوری رایانه، کتاب‌های درسی جدید و آموزش و پرورش حرفه‌ای حرکت شده است. همچنین بر ارتقای سطح کیفی آموزش عالی، نیروی انسانی و نشریات علمی تأکید روز افزونی صورت می‌گیرد (ورلین، ۲۰۰۴، ص ۱۰۴۸).

1. R&D  
2. OECD

## مدیریت دولتی در اریتره

وجود یک نظام بوروکراسی مطلوب لازمه توسعه برای کشورهای در حال توسعه می‌باشد. مدیریت دولتی در کشورهای در حال توسعه و از جمله اریتره غالباً به علت وجود سیاست‌های مدیریت منابع انسانی غیر اثربخش و ناکارآمد، تهدید می‌شود.

این کشور یکی از فقیرترین کشورهای آفریقایی است که در دهه ۹۰ میلادی به استقلال دست یافت. بر اساس مطالعات صورت گرفته در این کشور ترکیبی از روش‌ها و چارچوب‌های نظری غربی نظیر بوروکراسی وبر و مدیریت دولتی نوین مورد استفاده است و این چارچوب‌ها هیچ یک به طور کامل مورد استفاده واقع نمی‌شوند و از این جهت تضادهایی را نیز پدید می‌آورند. البته این موضوع تا حدودی از شرایط فرهنگی و زمینه‌های سیاسی و آموزشی گروه‌های جمعیتی گوناگون که برای تصاحب فرصت‌های شغلی در رأس بخش‌های استراتژیک دولتی کوشش می‌کنند، نشأت می‌گیرد. به هر حال، برخورد و تعارض این روش‌ها می‌تواند باعث سرخوردگی و ناکارآمدی افراد شود و تنها وجود یک خرد مدیریتی مناسب می‌تواند تمام گروه‌ها را راضی کند (سوترز و تسما، ۲۰۰۴، ص ۶۲۳).

به طور کلی عملکرد بخش‌های کشاورزی و صنعتی و همچنین ظرفیت تولید و صادرات در اریتره ضعیف است. در بررسی اقتصاد کشور در حال توسعه اریتره، نقش اداره امور عمومی مهم است؛ زیرا پیشرفت آینده کشور تا حد زیادی از نفوذ، اعتبار و طرز عملکرد مؤسسات دولتی متأثر است و پیشرفت اقتصادی بدون وجود سازمان‌های استوار و مشروع در بخش عمومی ممکن نیست. به علاوه ایجاد این گونه مؤسسات در کشورهای در حال توسعه یک چالش واقعی به شمار می‌رود (سوترز و تسما، ۲۰۰۴، ص ۶۲۴). همانند بسیاری دیگر از دولت‌های آفریقایی خدمات کشوری در اریتره حالت سیاست زده پیدا کرده است (کابال و دالوز، ۱۹۹۹، ص ۵-۷).

مبارزان گذشته، یعنی افرادی که در نبرد برای کسب استقلال و آزادی مشارکت داشتند، با قرارگرفتن در پست‌های مهم سازمان‌های بخش دولتی پاداش خود را دریافت کردند. اما نکته مهم و جالب توجه این است که تخصیص این پست‌ها همیشه با توانمندی‌های فنی و اداری این مبارزان رابطه نداشت. در عین حال بی توجهی به افراد نسل جوان و تحصیل کرده و گسترش رابطه گرایی موجب شد تا حضور در بخش اداره امور عمومی برای این گونه افراد



غیرجذاب شود و آن‌ها به کار در شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن)<sup>۱</sup> بین‌المللی روی آوردند. با توجه به وضعیت نامساعد خدمات عمومی در این کشور، تئوری‌های غربی مدیریت به عنوان ابزاری جهت ارتقای مدیریت منابع انسانی در اریتره مورد توجه واقع شدند (سوترز و تسما، ۲۰۰۴، ص ۶۲۴).

در تئوری‌های غربی، مدیریت بر اساس خویشاوندگرایی، قوم‌گرایی یا رابطه‌مداری رد شده است (اسکات، ۱۹۹۲، ص ۱-۴)؛ اما در اریتره با این‌که برخی اصول و بر نظیر سلسله‌مراتب و تقسیم کار مورد توجه‌اند؛ در عین حال موارد تخطی از این اصول (نظیر خویشاوندگرایی) نیز به چشم می‌خورند و این تداعی‌گر نوعی تضاد درونی است. به هر حال اگرچه بوروکراسی دولتی امروزه کهنه به نظر می‌رسد؛ اما اساس عقاید آن با الزامات اقتصاد جهانی فاصله چندانی ندارند. در دهه ۸۰ و ۹۰ میلادی عقاید مربوط به مدیریت دولتی نوین<sup>۲</sup> در آمریکا و انگلستان برای نخستین بار ظهور کرد و طولی نکشید که این مفاهیم به اداره امور عمومی سایر نقاط اروپا و جهان سرایت کردند. این پارادایم به مواردی همچون مشتری‌مداری، نتیجه‌گرایی (هدف‌گرایی)، عدم تمرکز و توسعه کارهای تیمی، بحث رقابتی شدن و جهانی‌شدن، کاهش هزینه‌ها و خصوصی‌سازی، مأموریت‌گرایی به جای توجه صرف به قوانین، تحرک افقی، مدیریت عملکرد و... تأکید می‌ورزد.

به این ترتیب، مدیریت دولتی نوین در سطح وسیعی از جهان اجرا شده است؛ ولی نه تنها در کشوری مانند اریتره، بلکه حتی در خورده قاره اروپا هم با این‌که استقبال زیادی از آن صورت گرفت؛ دقیقاً در همین چارچوب اجرا نشد (نظیر کوچک شدن دولت و قراردادهای موقتی برای کارکنان) (سوترز و تسما، ۲۰۰۴، ص ۶۲۶).

### انتشار ایده‌های مدیریتی غرب به کشورهای در حال توسعه

انتقال فنون مدیریت به کشورهای در حال توسعه با مسائل فرهنگی خاص خود همراه است (جاگر و کانونگو، ۱۹۹۰، کانونگو و مندوکا، ۱۹۹۶، ص ۲۷۱).

کشورهای در حال توسعه (از جمله اریتره) از ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی متفاوتی برخوردارند. مدیران در این کشورها تفکر و عمل حرفه‌ای ندارند. آن‌ها کم‌تر به تفاوت‌ها و

1. NGO  
2. New Public Management (NPM)

انعطاف پذیری کارکنان توجه می‌کنند و در میان آن‌ها اعتقاد به تقدیر گرایی (حاکمیت سرنوشت) مشهود است. ضمناً همان‌طور که قبلاً هم ذکر شد، آن‌ها دوستان، خویشاوندان و طرفداران خود را در زمان تخصیص منابع و پست‌های سازمانی بخوبی به یاد دارند. این مجموعه ارزش‌های فرهنگی و فاصله قدرت، اگرچه ممکن است کلیشه‌ای به نظر برسد؛ اما بر اساس مطالعات یک واقعیت است (کانونگو و مندوکا، ۱۹۹۶، ص ۲۷۰-۲۷۲). این تصویر ارائه شده با آموزه‌های مدیریت دولتی نوین همخوانی ندارد؛ در نتیجه کشورهای جهان سوم با الگوی وبری مدیریت دولتی تناسب بیش‌تری دارند؛ هرچند همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، بسیاری از این کشورها از مدل حقیقی وبر هم بسیار فاصله دارند (به دلیل رابطه مداری، ضعف در سیستم مدیریت منابع انسانی و دیگر نقاط ضعف) (سوترز و تکلمیشائیل، ۲۰۰۴، ص ۶۲۷).

در کشورهایی مانند اریتره، سیاست‌زدگی در سازمان‌های دولتی موجب بی‌توجهی به ارزش‌های خدمات عمومی شده است. در واقع سیاستمدارترین فرد با بیش‌ترین روابط و مناسبات فردی و اجتماعی به مهم‌ترین و پر سودترین مناصب عمومی دست می‌یابد و فرصت ارتقا را کسب می‌کند، نه لزوماً شایسته‌ترین و با صلاحیت‌ترین فرد به لحاظ علمی و فنی (اگوگیو، ۲۰۰۱، ص ۷).

اندیشه‌های بوروکراسی وبری مبتنی بر لیاقت و شایستگی فردی با بعضی از ویژگی‌های ذاتی و ارزش‌های بومی و فرهنگی این جوامع و آنچه بر اساس سابقه تاریخی در این کشورها مرسوم و متداول بوده است؛ سازگاری ندارد. برای مثال، منتقدان عقیده دارند که خدمات کشوری و سیستم مدیریت دولتی در کشور هند نه کاملاً هندی است نه حالت خدمت‌رسانی دارد و نه به طور کامل از حالت کشوری و مدنی برخوردار است که خود گویای فیلترسازی و گذر تئوری‌های غربی از صافی‌ها و پالایش آن‌ها به لحاظ فرهنگی و ارزشی است (احمد، ۲۰۰۳، ص ۲۲۱).

به این ترتیب، دیدگاه‌های اندیشمندانی نظیر وبر در این کشورها صرفاً تقلید می‌شود آن هم یک تقلید ناقص. البته نمی‌توان منکر این حقیقت شد که اجرا و عملیاتی‌سازی این تئوری‌ها از محیط فرهنگی، سیاسی و بومی متأثر است و در نتیجه برخی تعدیلات ضروری به نظر می‌رسند؛ اما نه تا آن حد که اساس یک نظریه را تهدید کنند. به هر حال مدیریت دولتی اریتره، همچون دیگر کشورهای آفریقایی شامل ویژگی‌های دوره پیش از وبر است که بر اساس آن در تخصیص مناصب و ارتقای افراد، روابط سیاسی و حزبی تأثیرگذارند. مصاحبه با تعداد زیادی از

وزرای اسمره نشان داده است که اغلب پست‌های بلاتصدی در سازمان‌های مهم دولتی به صورت عمومی اعلام نمی‌شوند و این حاکی از آن است که روش مورد استفاده برای به کارگیری افراد در مشاغل خاص معمولاً نامشخص، مبهم و غیر شفاف است. این کشور هنوز یک دولت تک حزبی است و بر خلاف جدایی سیاست و مدیریت که در الگوهای وبر و ویلسون مطرح است؛ آن‌ها را به هم نزدیک و مربوط می‌سازد. به عبارت دیگر، در اریتره سیاست و بوروکراسی دولتی چنان به هم پیوند خورده و در هم تنیده‌اند که بین آن‌ها مرز معین و مشخصی وجود ندارد (کابال و دالوز، ۱۹۹۹، ص ۷).

به علاوه اکثر مبارزانی که در سطوح بالای سلسله مراتب سازمان‌ها دیده می‌شوند، از طریق روش‌های ضابطه مند، رقابتی و باز وارد خدمات کشوری نشده‌اند، بلکه آن‌ها اغلب به طور مستقیم توسط دولت منصوب شده‌اند. اما شواهدی هم وجود دارند که نشان می‌دهند گام‌هایی در جهت مدرن سازی بخش دولتی برداشته می‌شود (نظیر برنامه‌ریزی نیروی انسانی و تأکید بر تحصیلات و آموزش) و در گزینش کارکنان جدید صلاحیت و شایستگی نقش بیش‌تری را ایفا می‌کنند. همچنین از زمانی که فقدان قابلیت‌های مدیریتی در آفریقا آشکار شد، از شهروندان و مدیرانی که از غرب وارد کشور می‌شوند، استقبال بیش‌تری صورت می‌گیرد (ادوهو، ۲۰۰۱، ص ۳۳).

قابلیت‌های ناکافی مدیریتی، بویژه در بخش دولتی برای توسعه کشور مشکل ساز است. امروزه جمعیت اریتره در حدود ۴ میلیون نفر برآورد می‌شود که نزدیک به ۱/۲۵۰/۰۰۰ نفر از آن‌ها در کشورهای غربی همچون آمریکا، کانادا، آلمان و ایتالیا و... و یا در کشورهای همسایه در آفریقا اقامت دارند. اغلب مهاجران کشور خود را به وسیله ارسال کمک‌های مالی و ایده‌های اقتصادی ابتکاری و تجربه‌های مدیریتی مورد حمایت قرار می‌دهند؛ بخصوص از سال ۱۹۹۸ عده‌ای از آن‌ها به اریتره بازگشتند تا در طرح‌های جدید سرمایه گذاری کنند و یا حرفه‌ای را در تجارت یا بخش دولتی در کشور خویش آغاز نمایند. همچنین آن‌ها حاملان دانش مدیریت غربی هستند که به انتشار و توسعه آن در سراسر این کشور کمک می‌کنند. شهروندان حرفه‌ای اریتره ای ساکن در غرب می‌توانند کانال‌های فراوانی را برای انتقال تجربیات سازمانی جهانی به میهن آفریقایی خود فراهم آورند. در واقع آرزوی آن‌ها برای رسیدن به معیارها و استانداردهای جهانی و رقابت با غرب، آشکار است؛ هر چند آن‌ها به لحاظ شاخص‌های عملکرد بسیار عقب هستند و وابستگی مالی آن‌ها به هموطنان خود در خارج و یا کشورهای

خارجی زیاد است (سوترز و تکلمیشائیل، ۲۰۰۴، ص ۶۳۱). به هر حال، شهروندان اریتره ای که از غرب به این کشور باز می‌گردند، احتمالاً به دلیل تاثیر سبک پیش مدرن و سیاست‌گرایی اداره در این محیط جدید کاری احساس ناکامی می‌کنند. بنابراین، ممکن است تصمیم بگیرند دوباره به غرب بازگردند که اغلب هم چنین می‌کنند. فشرده‌گی و تراکم سبک‌های اداری می‌تواند در میان دانشجویان جوان و کارکنان مهاجر استرس و نارضایتی پدید آورد. بخصوص در پی جنگ مرزی اخیر با اتیوپی (۲۰۰۰-۱۹۹۸) به نظر می‌رسد که یک بار دیگر سیاست، تسلط خود را بر بخش دولتی اریتره تقویت نموده است. بسیاری از ثروت‌های عمومی و سرمایه‌های انسانی بخش خصوصی از دست رفته است که این بر اقتصاد کشور تأثیر منفی می‌گذارد. در نتیجه این رویدادها، دولت تحمل خود را نسبت به مخالفان از دست داده است و به همین علت نوسازی در حال انجام در سازمان‌های بخش عمومی سرکوب می‌شود. این امر می‌تواند به ناخشنودی و کاهش سطح اعتماد هر دو گروه مستخدمان حرفه ای کشور و کارکنان مهاجر از غرب منجر گردد. به طور کلی دولت‌های آفریقایی نسبت به مشارکت مردمی و این‌که چنین دیدگاهی می‌بایست پایه و اساس سازمان‌ها باشد، دیدگاه چندانی مثبتی ندارند (نوردرهاون و تیجانی، ۲۰۰۱، ص ۳۷).

در کشورهای آفریقایی قواعد کلی سنتی با مواردی نظیر «خرد مهم‌تر از دانش است» و یا «خرد از تجربه و زمان ناشی می‌شود» بسیار ارزشمند تلقی می‌شوند. به عبارت دیگر، این کشورها به تجربه و نقش نتایج عملی و کاربردی در فعالیت‌ها اهمیت بیش‌تری می‌دهند. این مشاهده به اهمیت تأکید بر هوش عملی در این قاره اشاره دارد. در مورد خدمات کشوری اریتره این امر تلویحاً بیان‌گر این نکته است که مستخدمان دولتی در پروژه‌های واقعی افزون بر کسب درجات رسمی آموزشی می‌بایست به نتایج عملی و کاربردی دست یابند (نوردرهاون و تیجانی، ۲۰۰۱، ص ۳۹).

### نتیجه

در این مقاله موضوع جهانی شدن و رابطه آن با نظام‌های مدیریت دولتی جوامع مورد بررسی قرار گرفت و رویکردهای مختلف در قبال پدیده جهانی شدن مطرح شدند. رویکردهای نفی مطلق و پذیرش کامل در مواجهه با این پدیده نمی‌تواند راهبردهای مناسبی برای نظام‌های مدیریتی تلقی شوند، در حالی که رویکرد تعامل اثر بخش با نگاهی شبکه ای به موضوع جهانی

شدن و اثرگذاری و اثرپذیری فعال و متقابل می‌تواند موجبات رشد و توسعه کشورها را فراهم و نقش مدیریت دولتی را در عرصه جهانی، اثربخش، فعال و مستحکم سازد (الوانی، ۱۳۸۱، ص ۱۰).

در این زمینه باید گفت، بعید است که انتقال نظریه‌های مدیریتی از کشورهای غربی به کشورهای در حال توسعه باسانی صورت پذیرد. بر عکس، همان‌گونه که در مورد کشور اریتره مطرح شد، تمامی مفاهیم مدیریتی از دوره‌های زمانی متفاوت و با جهت‌گیری‌های مختلف در یک قالب نه چندان منسجم به کار گرفته می‌شوند. از آن جا که در نیمکره غربی، تمایز بین سیستم‌های اداری پیش از ویر، زمان ویر و پس از ویر در طول قرن گذشته محدوده زمانی مشخصی داشته است، از لحاظ به کارگیری این الگوها می‌توان نوعی فشردگی زمانی را در کشورهای در حال توسعه مشاهده نمود. در غرب نیز گاهی می‌توان بقایای مدیریت دولتی سنتی را یافت که ممکن است با نظریات جدید درباره مدیریت دولتی اشتباه شوند.

برای مثال، در کشورهای جهان سوم افراد حرفه‌ای و جوانان تحصیل کرده پس از سال‌ها اختصاص وقت و از خودگذشتگی، یک کارراهه سازمانی مبتنی بر صلاحیت آکادمیک را انتظار دارند و اگر انتظارات آن‌ها به دلایل سیاسی برآورده نشود، آن‌ها احساس عدم رضایت می‌کنند که این به نوبه خود کاهش سطح عملکرد را به دنبال خواهد داشت.

همچنین به مشکلات تئوری و عمل مدیریت دولتی در کشورهای غربی و غیرغربی اشاره شد. همزمان با گسترش این شکاف‌ها محدودیت‌ها و فرصت‌های مشترک برای همه کشورها بیش تر می‌شود. در محیط جهانی متغیرهای مختلفی به عنوان عوامل تأثیر گذار جهانی بر بوروکراسی‌ها مؤثرند. با مطالعات تطبیقی که نمونه‌هایی از آن در بخش دوم مقاله مطرح شد، می‌توان این بستر جهانی را بهتر ترسیم کرد و از این رهگذر تحلیل‌هایی را برای مقایسه سیستم‌های مختلف مدیریتی انجام داد. در نتیجه می‌توان چارچوب‌های نظری را جهت بازسازی محیط جهانی و اثرات متغیرهای مختلف بر نظام‌های مدیریت طراحی کرد. این گونه تحلیل‌ها فرصت تدوین فرضیه‌های آزمون پذیر را فراهم می‌کنند و کانال‌های بازخوری را ارائه می‌کند که موجب غنی تر شدن تئوری می‌گردد. این کار هم برای پژوهشگران و هم مدیران ارزشمند است. توجه به متغیرهای جهانی می‌تواند به پر کردن شکاف نظری و کاربردی کمک کند و در شکل دادن به تئوری‌های جامع‌تر و کامل‌تر کمک نماید. به این ترتیب این امیدواری وجود دارد که با انجام این مطالعات زمینه غنی‌تری برای تجزیه و تحلیل و جهت‌گیری

روشن‌تری برای محققان و مدیران دولتی در همه کشورها فراهم گردد (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ص ۴۹).

## منابع و مأخذ:

۱. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۱)، "جهانی شدن و اثرات آن"، فصلنامه مطالعات مدیریت، نشریه دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۳۳ و ۳۴.
۲. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۱)، "آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی شدن"، فصلنامه مطالعات مدیریت، نشریه دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۳۵ و ۳۶.
۳. فقیهی، ابوالحسن و دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۰)، "مدیریت دولتی در بستر جهانی: پیرکردن شکاف‌های تئوری و عمل بین کشورهای غربی و غیرغربی"، فصلنامه مطالعات مدیریت، نشریه دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۲۱ و ۳۲.
4. Ahmed (2003), "Discovering Islam. Making Series of Muslim History and Society", London and New York: Routledge
5. Ahrens. J (2002), "Governance and Economic Development", Edward Elgar: Northampton, MA; 119
6. Botello, N.A.; Lopez Rivera. A, (2000), 12 (September), "Inside the Mexican police", World Policy Journal, 61-70
7. Chabal p. and Daloz, J-P, (1999), "Africa Works. Disorders as political instrument", London: International African Institute
8. Dahlman, C.; Anderson. T (2000), "Korea and the Knowledge-Based Economy Making the Transition", World Bank and OECD: Washington DC, 47
9. Edoho, F.M, (2001), "Management Challenges for Africa in the twenty-first century. Theoretical and Applied Perspectives", Westport, CT: Praeger
10. Jaeger, A.M. and Kanungo, R.N. (eds) (1990), "Management in Developing Countries", London: Routledge
11. Jreisat, Jamil (2004), "Governance in a Globalizing World", International Journal of Public Administration, Vol 27, No 13 & 14, pp 1003 - 1029
12. Kanungo, R.N. and Mendoca. M (1996), "Cultural contingencies and Leadership Developing Countries, Research in the Sociology of Organizations", 14: 263-95
13. Kim, D.H. (1991), "Alternative social development strategies for Korea in the 1990s", in G.E. Caiden and B.W. Kim, eds, Development Administration in Korea, West Hartford CN, Kumarian Press, 321
14. Kim, D.J. (1996), "Korea's Road to World Economic Power", University Press of America: Lanham, MD, 195
15. Knight. A (1996), "Corruption in twentieth century Mexico", in W. Little and E. Posado-Carbo, eds., Political Corruption in Europe and Latin

- America, London and New York, Macmillan Press and St. Martin's press, 231
16. Levy, D.C.; Bruhn, K. (2001), "*Mexico: the Struggle for Democratic Development*", Berkeley and Los Angeles, university of California Press, 11
  17. Michalski. W; Miller. R; Stevens. B, (2001), "*Power in the global knowledge economy and society. In Governance in the 21<sup>st</sup> Century*", OECD, Secretary General, Ed: Paris; 7
  18. Morris. S.D, 1991, "*Corruption and politics in Contemporary Mexico*", University of Alabama Press: Tuscaloosa; 52
  19. Multinational Monitor (2003), "*Statistics of Income Bulletin*", 24, 7&8 (July / August, p.14). Based on Internal revenue Service, spring 2003, pub. 1136 (revised 6-03) ; UN Development Program, Human Development Report 2003 (250-253; 278-281)
  20. Noorderhaven, N.G. and Tidjani. B (2001), "*Culture Performance and Economic Performance: An Explorative Study with a special focus on Africa*", International Journal of Cross Cultural Management 1: 31-52
  21. OECD (1998), "*Decentralization and Local Infrastructure in Mexico: A New Public Policy for Development*", Paris, OECD, 113
  22. OECD (1999), "*Regulatory Reform in Mexico*", OECD, Paris, 251-252
  23. OECD (2000), "*Regulatory Reform in Korea*", OECD: Paris, 15
  24. Rosell, S.A. (1999), *Renewing Governance*, Oxford University Press: Ontario, Canada; 1
  25. Rosenberg. T, (August 10, 2003), "*The taint of the greased palm*", The New York Times Magazine, 28-33
  26. Scott, W.R (1992), "*Organizations; Rational, Natural and Open Systems*", 3<sup>rd</sup> end, London: Prentice Hall
  27. See Lim, Youngil (1999), "*Technology & Productivity: The Korean Way of Learning and Catching Up*", Cambridge, MA, MIT Press, p3
  28. Soeters, Joseph; Tessema, Mussie Teclemichael (2004), "*Public Management in developing countries: some notes on Eritrea*", International Review of Administrative Sciences, sage publications Vol 70, pp 623 – 635
  29. Stock Mayer. A (2003), "*Review Essay: Governance in a Globalizing World*", International Public Management Journal, 6, 241-250, at 241
  30. The Economist, June 15, (2002), 36
  31. The Economist, May 12, (2001), 42
  32. Ugwuegbu, D.Ch.E (2001), "*The Psychology of Management in African Organizations*", Westport. CT: Quorum Books
  33. Welch, E.; Wong, W (1998), "*Public administration in a global context: bridging the gaps of theory and practice between Western and Nonwestern Nations*", Public Administration Review, 58(1): 40-50 at 45
  34. Werlin, Herbert. H (2004), "*The Benefits of Globalization: why more for South Korea than Mexico?*", International Journal of Public Administration, Vol 27, No 13 & 14, pp 1031 - 1059