

واژگونی بوروکراسی

و بازآفرینی سازمان کارآمد

راهبردهای پنج‌گانه‌ی بازآفرینی دولت

نوشته‌ی: دیوید اوزبورن
پیتر پلاستریک

مترجم: غلامحسین خانقایی

Osborne, David

آزبرن، دیوید، ۱۹۵۱ - م

واژگونی بوروکراسی و بازآفرینی سازمان کارآمد راهبردهای پنج گانه بازآفرینی دولت/ نوشته دیوید آزبرن،
پیتر پلاستریک؛ مترجم غلامحسین خانقایی. — تهران: فرا، ۱۳۸۵، ۴۳۴ ص. جدول.

ISBN 978-964-7092-59-3

فهرست نویسی براساس اطلاعات فیبا.

عنوان اصلی: Banishing Bureaucracy: the five strategies for reinventing government

۱. سازمان های دولتی - ایالات متحده. ۲. بوروکراسی - ایالات متحده. ۳. بهره‌وری دولتی - ایالات متحده
۴. مشتری شناسی - ایالات متحده. ۵. کارآفرینی - ایالات متحده.

الف. پلاستریک، پیتر. Plastrik, Peter ب. خانقایی، غلامحسین، ۱۳۲۸ - ج. عنوان

۱۳۸۵

۳۵۰/۰۹۷۳

JK۴۲۱/۴۷۲

م ۸۵-۱۱۴۳۵

کتابخانه ملی ایران

نام کتاب: واژگونی بوروکراسی

نویسنده: دیوید آزبرن، پیتر پلاستریک

مترجم: غلامحسین خانقایی

واژه نگار: روشنگ فتح الله زاده

طراح جلد: مهر شاد حسینی

فرایند چاپ: مصطفی تاجیکی

نوبت چاپ: اول، بهار ۸۶

شمارگان: ۳۰۰۰ جلد

قیمت: ۵۹۰۰ تومان

ISBN 978-964-7092-59-3

شابک: ۳-۵۹-۷۰۹۲-۹۶۴-۹۷۸

ناشر: فرا

نشانی: تهران، خیابان ولیعصر، مقابل پارک ساعی، پلاک ۱/۱۵۶، کدپستی: ۱۴۳۴۷

تلفن بخش و فروش: ۱-۸۸۸۸۰۷۰۰ دورنگار: ۸۸۸۸۰۷۰۲

پست الکترونیک: info@fara.ir

چاپ: طیف نگار

ناشر از همکاری شرکت بین المللی مهندسی سیستم ها و اتوماسیون (ایریسا) در

چاپ این کتاب به منظور کمک به توسعه فرهنگ مدیریت در کشور قدردانی می کند.

حق چاپ برای ناشر محفوظ است.

این کتاب برگردان فارسی اثر زیر است:

BANISHING BUREAUCRACY

By: David Osborne
&
Peter Plastrik

Printed in 1998



سازمان اسناد و کتابخانه ملی

فهرست

- ۱- پیش‌گفتار..... ۷
- ۲- بخش اول - شناسایی اهرم‌های قدرت خود..... ۲۹
 - ۲-۱- فصل اول - راهبردهای پنج‌گانه: تفسیر «دی‌ان‌ا» دولت..... ۳۱
 - ۲-۲- فصل دوم - سطوح بازی: هدف‌گیری راهبردها..... ۶۵
 - ۲-۳- فصل سوم - ارزیابی دل و جرات: کاربرد راهبردها مستلزم چیست؟..... ۸۷
- ۳- بخش دوم - راهبردهای پنج‌گانه..... ۹۳
 - ۳-۱- فصل چهارم - راهبرد کانونی: شفاف‌سازی هدف‌گذاری..... ۹۵
 - ۳-۲- فصل پنجم - راهبرد نتیجه‌مدار: ایجاد نتایج برای عملکرد..... ۱۴۳
 - ۳-۳- فصل ششم - راهبرد مشتری‌مدار: اصل و محور قرار دادن مشتری..... ۱۹۵
 - ۳-۴- فصل هفتم - راهبرد کنترلی: انتقال کنترل از بالا و مرکز سازمان..... ۲۵۳
 - ۳-۵- فصل هشتم - راهبرد فرهنگی: آفرینش فرهنگ کارآفرین..... ۳۰۱
- ۴- بخش سوم - کاربرد راهبردها..... ۳۷۵
 - ۴-۱- فصل نهم - هم‌راستاسازی راهبردها..... ۳۷۷
 - ۴-۲- فصل دهم - شهادت بازآفرینی کردن..... ۴۰۱
- ۵- پیوست - اصول بازآفرینی دولت..... ۴۳۳

مقدمه ناشر

بوروکراسی ازدهایی هفت‌سر است که خود را می‌زاید و بعد توقع دارد که به او مرخصی زایمان بدهند.

همه‌ی ما بارها و بارها تجربه‌ی دردناک گرفتار آمدن در چمبره‌ی ازدهای هفت‌سر بوروکراسی را داشته‌ایم و نظاره‌گر توقف زمان در سیاه‌چاله بوروکراسی بوده‌ایم. ورطه‌ای که گرفتاری در آن خاطره‌ی «طبیعت بی‌جان» را زنده می‌کند و مخمصه‌ای که چنان تلخ به کام می‌رود که در پی شکست پروژه‌ی خود در یک سازمان بوروکراتیک و از این‌که مجبور نیستیم دوباره به آن سازمان قدم بگذاریم، شادمانه فریاد برآورده‌ایم که: «خدا را شکر که حداقل نجات یافتیم.»

رشد سرطانی و تکثیر سلول‌های بیمار بوروکراسی و لختی و کندی برآمده از این خودزایی بیمارگونه، ازدهای هفت‌سری را تداعی می‌کند که خود را می‌زاید و در پی آن مرخصی زایمان خود را طلب می‌کند!

غول بوروکراسی پدیده‌ای است که گاه به‌نظر می‌رسد همزاد دولت و رفیق شقیق سازمان‌های دولتی است. همزیستی مسالمت‌آمیز سازمان‌های دولتی و بوروکراسی در درازای زمان سبب شده است که بوروکراسی به یکی از مشخصه‌های ژنتیک دولت‌ها بدل گردد. از آن‌جا که بوروکراسی در ساختار ژنتیک دولت‌ها وارد شده است، واژگونی بوروکراسی تنها با بازنویسی کد ژنتیک سازمان‌های دولتی امکان‌پذیر است.

«واژگونی بوروکراسی» کتابی است که پنج سال پس از انتشار کتاب «بازآفرینی دولت» در آمریکا منتشر شد و نویسندگان آن بر این باورند که این کتاب نقشه‌ای اجرایی برای ایده‌های مطرح شده در کتاب «بازآفرینی دولت» است و کتابی است که با ارایه راهکارهایی عملیاتی، خواننده را گام‌به‌گام در مسیر بازآفرینی سازمان‌های دولتی رهنمون می‌سازد.

پیام اصلی کتاب این است که مدل بوروکراتیک دولت‌ها و سازمان‌های دولتی مدلی است برآمده از ویژگی‌های دوران صنعتی و با پشت‌سرگذاشتن این دوران، مدل مطلوب دولت برای روزگار کنونی «دولت کارآفرین» می‌باشد. به این ترتیب دولت کارآفرین جایگزین «دولت خدمت‌گذار» می‌شود.

از آنجا که دولت مالک خوبی برای کسب‌وکارها نیست و نگهداری کسب‌وکارها در دستان دولت ممکن است موجب هزینه‌های دولتی اضافه شود، کتاب به مدیران دولتی اندرز می‌دهد که گاه شاید بهترین راه این باشد تا فقط از سر راه کنار بروند. و این چیزی است که بر آنان که هنوز به دولت خدمت‌گذار باور دارند و نقش اصلی دولت را «تهیه‌ی خدمات یا تامین رعایت مقررات» می‌دانند گران می‌آید. چرا که به قول نویسندگان: «آن‌ها به‌غیر از این دو نقش برای دولت نقشی قایل نیستند.

آن‌ها هرگز به ذهنشان خطور نمی‌کند که گاهی ممکن است بهترین راه حل مسئله بیرون کشیدن دولت از حوزه‌ی خدمت‌رسانی باشد. به این ترتیب وزیران به جای صرف وقت در فعالیت‌های تجاری، می‌توانند وقت خود را صرف سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی نمایند.»

این پندها یادآور گفته‌ی زیبای شیخ شیراز است که:

حافظ تو خود حجاب دلی، از میان برخیز.

کتاب تاکید دارد که سیستم‌های بوروکراتیک برای ثابت ماندن طراحی شده‌اند و دگرگونی از دولت بوروکراتیک به دولت کارآفرین نیاز به تحولی ریشه‌ای دارد که آن را بازآفرینی دولت می‌نامند. بازآفرینی دولت تنها از راه مهندسی ژنتیک یعنی تغییر دی این ای نظام دولتی میسر است. نویسندگان کتاب، بازآفرینان را هشدار می‌دهند که برای بازآفرینی منتظر اجازه نباشند و می‌نویسند: «بازآفرینان اغلب مجبورند در اجرای نوآوری‌های خود برخی از قوانین را زیر پا گذارند. بازرسی‌های کل، معمولاً صرف‌نظر از این که قانون‌شکنی‌های این افراد چقدر ناچیز باشند یا قوانین مذکور چقدر احمقانه باشند، مج این افراد را می‌گیرد.»

کتاب، واژگونی بوروکراسی حاکم بر نظام دولتی را با پیاده‌سازی پنج استراتژی پایه‌ای ممکن می‌داند و این پنج استراتژی عبارتند از: شفاف‌سازی مأموریت، نتیجه‌گرایی، مشتری‌مداری، توان‌افزایی افراد جامعه و نهادهای مردمی، و در نهایت ایجاد فرهنگی که تحول را پشتیبانی نماید.

در پی انتشار کتاب «بازآفرینی دولت» توسط سازمان فرهنگی فرا، این سازمان خوشنود است که در ادامه این مسیر توانسته است کتاب حاضر را به همت و کوشش همه‌ی همکاران و همراهان فرا در اختیار مدیران کشور قرار دهد؛ به مدیرانی که اسارت هموطنان خود در چرخه‌های کُند نظام بوروکراتیک را نمی‌پسندند و آنان که قربانی شدن نوآوری جوانان کشورشان در مقابل پیکره مقدس بوروکراسی را بر نمی‌تابند. امید آن که رهنمودهای کتاب راهنمایشان باشد.

دکتر فریبا لطیفی

مدیر عامل

پیش‌گفتار مترجم

دیوید اوزبورن که در اثر برجسته‌ی خود به نام *بازآفرینی دولت* یک برنامه‌ی انقلابی ده ماده‌ای را برای کارآمد کردن و کاهش هزینه‌های همه‌ی سازمان‌ها در همه‌ی سطوح مطرح کرده بود، اکنون به همراهی پیتز پلاستریک در این کتاب پنج راهبرد اثبات شده را برای «بازطراحی» ریشه‌ای دولت معرفی می‌کند.

راهبردهای معرفی شده توسط او، روش‌هایی مشخص و عملی برای ایجاد تحول از درون و توان‌افزایی اجتماعات و تفویض اختیار به آن‌ها را به‌منظور رویارویی با چالش‌های آینده، ارائه می‌دهند.

نویسندگان با استفاده از تعداد زیادی موردهای واقعی نشان می‌دهند که چگونه می‌توانیم دی‌ان‌ا هر سازمان را به‌منظور ایجاد نظامی مبتنی بر وضوح و شفافیت هدف و کیفیت خدمت به نحو موفقیت‌آمیزی برنامه‌ریزی مجدد کنیم.

هر یک از مفاهیم بازآفرینی مطرح شده در این کتاب به کمک نمونه‌های بسیاری از مبارزات انسان‌ها در سطح دولت‌های محلی، ایالتی و ملی تشریح شده و نویسندگان ضمن ارائه‌ی راه‌حل‌هایی عملی و معقول برای حل مسائل مبتلا به جامعه، روش‌شناسی مفید و ارزنده‌ای را برای ایجاد تحول اساسی در همه‌ی سطوح دولت در اختیار خواننده قرار می‌دهند. خواندن کتاب حاضر برای همه‌ی متخصصین امور اجرایی خدمات عمومی، مقامات دولتی در همه‌ی سطوح، و خوانندگان آگاهی که دغدغه‌ی حل مسائل اجتماعی و نوسازی دولت را دارند، لازم است.

روزابت کانتر، نویسنده‌ی کتاب‌های مشهور پیشرفت و کامیابی محلی در اقتصاد جهانی و *استادان تحول*، در مورد این کتاب چنین می‌گوید:

«این کتاب، یک نفس هوای تازه است برای هر کس که دغدغه‌ی کیفیت خدمات عمومی را دارد؛ چه یک مالیات‌دهنده‌ی معمولی باشد یا رئیس‌جمهور ایالات متحده. ایده‌های عالی مطرح شده در این کتاب عملی و روان، عرضه‌کننده‌ی مدل‌های الهام‌بخشی از رهبران شجاع و با شهامتی است که اجازه ندادند «تجوه‌ی اجرای قبلی کارها» سدّ راه حرکت سازنده‌شان شود.»

دیوید اوزبورن عضو گروه راهبردهای عمومی در سنت‌پاول مینه‌سوتا است، که در زمینه‌ی توسعه‌ی اقتصادی پژوهش می‌کند و مشاوره می‌دهد. اوزبورن در سمت مشاور آل‌گور معاون

رئیس‌جمهور کلینتون، به مدیران دولتی امریکا در همه‌ی سطوح و سایر رهبران جهانی خدمت کرده است.

پیتر پلاستریک، هم معاون اول وزارت بازرگانی ایالت میسیگان و رئیس صندوق راهبردی میسیگان بوده که زیرنظر فرماندار آن ایالت فعالیت می‌کند. در حال حاضر هم مشاور تعداد زیادی از سازمان‌ها و نهادهای عمومی می‌باشد.

به‌طور قطع، خواندن و کاربرد دقیق اصول و دستورالعمل‌های این کتاب توسط کارگزاران بخش دولتی و شبه‌دولتی و به‌طور کلی بخش عمومی، موجب بهبود و تحول عظیمی در وضعیت اجتماعی و اقتصادی کشور خواهد شد.

در پایان لازم می‌دانم از دوست عزیزم ذکریا مقدور مشهور به خاطر همراهی‌ها و هم‌فکری‌های ارزشمندش در ترجمه‌ی این کتاب سپاسگزاری نمایم.

پیش گفتار شهر آپ هیل بتل، امریکا

سال به سال امکانات ما را محدودتر می کنند. تا جایی که ممکن بوده خلاقیت به خرج داده ایم. فرد مسئول تعمیر ساختمان مسئولیت پارک ها و چند کار دیگر را هم برعهده دارد. او همین الان با یک دست چند هندوانه را برداشته است؛ چه مقدار کار اضافی می توانم بر او تحمیل کنم؟

- رئیس بخش

بیست و پنج درصد کارکنان سازمان ها پیش تازان و بیست پنج درصد آنان بیکاره ها هستند و در میانه کارکنان معمولی قرار دارند که وظایف محوله ی خود را انجام می دهند، اما برای بیکاره ها هیچ مشکلی پیش نمی آید زیرا بخشی از نظام شده اند.

- کارمند

برای خیلی از اتفاقاتی که در این جا روی داده باید اتحادیه را سرزنش کنند، زیرا از گذشته های دور تا سال های ۹۰ و ۹۱ همیشه با مدیریت سازمان ها جنگیده ایم. تا این که بالاخره متوجه شدیم که همه مسافران یک کشتی هستیم؛ به این معنی که اگر مدیریت نتواند کارش را انجام دهد، کارگران دچار مشکل و گرفتاری می شوند. بنابراین، اکنون از کسانی که در انجام وظایف خود کوتاهی می کنند می خواهیم که صحنه را ترک کنند.»

- رئیس اتحادیه ی محلی

آپ هیل بتل یک شهر متوسط امریکایی با اقتصادی در حال گذار است. به مدت پانزده سال است که بنیان اقتصادی سنتی آن در حال کاهش است و به تدریج با اقتصادی مبتنی بر فن آوری برتر و گردشگری جایگزین می شود. به مدت بیش از یک دهه است که شهر ضربات مالی سنگینی را تحمل کرده است. نخست قانون جدید ایالتی مالیات بر املاک باعث تقلیل درآمدها شد. سپس قانون گذاران ایالتی لایحه ی اصلاحات در آموزش و پرورش را تصویب کردند که بر طبق آن مقامات شهری ملزم به انتقال درآمدها به مدارس شدند. سرانجام هم رکود سال های اولیه ی دهه ی ۱۹۹۰ پیش آمد، که ضربه ی سختی زد و به مدتی طولانی ماندگار شد.

نتیجه ی یک دهه بودجه ی انقباضی رسیدن کارد به استخوان مردم بود. کارکنان از دهه ی

نود با عنوان دوران مشکلات عمیق یاد می‌کنند. اتحادیه‌های آن‌ها چهارسال قراردادی را امضا نکردند زیرا کاری به آن‌ها رجوع نمی‌شد. شهردار و شورای شهر مجبور شدند ایستگاه‌های آتش‌نشانی را تعطیل کرده و کارکنان آن‌ها را مرخص کنند. مدیریت شهر تا جایی که می‌شد انجام کارهایی مثل تعمیر و نگهداری تاسیسات، تعمیرات ساختمانی و غیره را به صورت متمرکز درآورد - و سپس بودجه‌ی آن‌ها را کاهش داد. به گفته‌ی یکی از کارکنان، «به علت کاهش شدید بودجه به جایی رسیده‌ایم که هیچ‌کس نمی‌تواند پیشنهادی برای اصلاح امور بدهد. بی‌پولی همه‌ی خواسته‌ها را در نطفه خفه کرده است.»

خلاصه این که، این شهر نمونه‌ی بسیاری از شهرهایی است که مسئولان آن می‌خواهند شرایط را دگرگون و بازآفرینی کنند، ولی چیزی جز ناامیدی نصیبشان نمی‌شود. چند سال قبل شهردار جدید آپ هیل بتل کتاب *بازآفرینی دولت*^۱ را خواند و مجذوب دیدگاه‌های آن شد. بنابراین فوراً خواندن آن را به کلیه مدیران خود تکلیف کرد و همایش‌هایی هم درباره‌ی آن برگزار نمود. اما علی‌رغم تمام این تلاش‌ها کسی نمی‌دانست که بازآفرینی را باید چگونه و از کجا شروع کنند. در عین حال بحران‌های فوری‌تری نظیر نزول شدید نرخ اوراق قرضه به سطح اوراق بی‌ارزش، مسائل اساسی زیرساختی، و نیاز شدید به جذب مشاغل بیش‌تر، توجه فوری او را می‌طلبیدند.

شهردار به مدت دو سال با موفقیت چشمگیری به مشکلات سروسامان داد. حساب‌های مالی را متعادل کرد، نرخ اوراق قرضه را به حالت اول برگرداند، راه‌حلی تهاجمی برای مشکلات زیرساختی ابداع کرد و به شدت برای توسعه‌ی اقتصادی تلاش نمود. در جریان این عملیات او سختی زیادی کشید، ولی برداشت‌های عامه‌ی مردم (از اوضاع جامعه) به تدریج بهبود یافت، وضعیت مالی ثبات پیدا کرد، روحیه کارکنان به خصوص پس از بستن چند قرارداد جدید توسط اتحادیه‌ی خدمات شهری بهتر شد.

اما او هنوز راه حلی برای بهبود عملکرد نهادهای شهری واقع در خط اول جبهه پیدا نکرده بود. برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف پولی در اختیار نداشت. کمبود وقت و ظرفیت مدیریتی نیز از مسائل دیگر بودند. مدیران واحدهای مختلف شهرداری با تلاش زیاد فقط قادر به حفظ موقعیت فعلی خود بودند.

سرانجام از جامعه‌ی کسب‌وکار کمک خواست و موفق شد حمایت سه شرکت بزرگ را

به‌منظور استخدام یک شرکت مشاور برای کمک به شهر برای توسعه‌ی یک راهبرد تحولی جلب کند. به این ترتیب بود که ما آپ هیل بتل را شناختیم.

گروه مشاوران ما با شماری از کارکنان، مدیران، مقامات منتخب و شهروندان مصاحبه کرد و مثل همیشه توانستیم با زور و اکراه و رابطه بازی، از هر یک از سازمان‌های عمومی مورد نظرمان - یک ناحیه‌ی آموزشی، یک بخش‌داری، یک ایالت یا استانداری، یا یک نهاد ملی - بازدید کنیم. مسائل مبتلابه این سازمان‌ها کاملاً برای ما آشنا بودند.

بهره‌وری^۱ در آپ هیل بتل پایین بود و کارکنان انگیزه‌ای برای کار نداشتند. به گفته‌ی یکی از مدیران، «اوضاع می‌تواند خیلی بهتر و شادمانه‌تر از این باشد. قسمت اعظم این مسئله ناشی از رویکرد کارکنان، به ویژه مسن‌ترهاست که تصور می‌کنند: من باید به فکر خودم باشم، به فکر منافع شخصی خودم، فکر دوران بازنشستگی و پیری و کوری خودم، هر چه هست همین است و من برای کسی از خودگذشتگی نخواهم کرد».

رویکرد کارکنان در اثر شرایط کاری نامناسب - دفاتر کاری کهنه و مندرس، ساختمان‌های در حال ویرانی و تجهیزات قدیمی - منفی‌تر می‌شد. زمانی که چیزی از رده خارج و باید با وسیله‌ی جدیدی جایگزین می‌شد، واحد خرید به صورت متمرکز اقدام می‌کرد و ارزان‌ترین وسیله را می‌خرید. برای مثال، وقتی سازمان آتش‌نشانی نیاز به دستگاه‌های بی‌سیم جدید داشت، هیچ‌کس از کارکنان نپرسید به چه نوع بی‌سیمی نیاز دارند. نتیجه این‌که دستگاه‌هایی خریداری شدند که به لعنت خدا نمی‌آرزیدند و هر وقت یکی از آن‌ها خراب می‌شد همه می‌گفتند «لعنت بر رئیس و این بی‌سیم‌هایش». به این ترتیب بزودی همه از فکر کردن در مورد کارشان دست برداشتند و منتظر بودند تا دیگری تمام تصمیم‌ها را بگیرد.

برای مدیران، تشریفات اداری و کاغذبازی سخت‌ترین بخش کار بود. فرایند خرید مثل کابوس بود. پرداخت صورت حساب‌ها گاهی تا سه ماه طول می‌کشید. به گفته‌ی یکی از روسای واحدها، «سخت‌ترین جایی که کار کرده‌ام این‌جاست، که در آن تمام کاغذبازی‌ها و سدهای اداری ظاهر می‌شوند تا جلوی انجام کار گرفته شود. حسابرس‌ها فکر می‌کنند که برای جلوگیری از سوء استفاده و خسارات ناشی از آن فقط نظام مالی سازمان‌ها باید تحت کنترل باشد».

مسئول دیگری مشکل را به نحو بهتری به تصویر می‌کشد:

در چنین شرایطی اگر مسئولی خریدی را بدون درخواست خرید

انجام بدهد، حسابرس این اشتباه را چماقی می‌کند تا در شورای شهر بر سر او بکوبد. یک بار مدیری در شرایطی ضروری یک کاسه‌ی ظرف‌شویی را به مبلغ ۶۰ دلار با پول خود خرید به نحوی که در این خرید صرفه‌جویی هم کرد. اما وقتی تقاضای پرداخت وجه آن را کرد حسابرس‌ها با اسناد همین خرید شروع به کوبیدن او کردند.

مدیریت میانی در بسیاری از واحدها ضعیف بود. به گفته‌ی یکی از مسئولان اتحادیه، «ترفع‌ها بر پایه‌ی سابقه‌ی کار انجام می‌شوند و کیفیت کار یا توانایی‌های فردی در آن‌ها تاثیری ندارد. البته این قانون نیست، بلکه عادت شده است. تنها علت آن این است که برای مدیران راحت‌تر است. مدیران به هیچ وجه کسی را اخراج نکرده و تنزل رتبه نمی‌دهند. حتی اگر کارمندی نتواند با وسایل کارش کار کند از اخراج یا تنزل رتبه مصون است.»

مشکل به همین جا ختم نمی‌شد، زیرا پارتی‌بازی، رفتاری همه‌گیر بود. برای مثال اگر در سازمانی با افراد مناسب آشنا بودید کارتان سریع‌تر راه می‌افتاد. کارکنان به دل‌خواه خود کار می‌کردند و تابع نظامی نبودند. حتی بعضی از آن‌ها در مورد ساعت کارشان تقلب می‌کردند و هیچ عکس‌العملی از جانب مدیران دیده نمی‌شد و هیچ کس مجازات یا اخراج نمی‌شد. تمام کارمندان شهر می‌دانستند که کارکنان یکی از ادارات اضافه‌کاری خود را بیش از میزان انجام شده اعلام می‌کنند، اما کسی در این زمینه هم کاری نمی‌کرد. به گفته‌ی یکی از مدیران: «برای شهردار هم مثل مقامات دیگر شهر مشکل است که با کارکنان خود رودرو شود و به آن‌ها بگوید که اخراج شده‌اند. برای او اخراج کارکنان دشوار است، به خصوص که بسیاری از آن‌ها جزو دوستان او هستند.»

این رفتارها موجب شده بودند که به نظر کارکنان، سازمان به صورتی بی‌در و پیکر درآید که در آن از هیچ کس مسئولیت خواسته نمی‌شد. به نظر یکی از کارکنان، که به نحوی تقریباً ملتمسانه سخن می‌گفت، «کلیه‌ی کارکنان از پایین تا بالا باید برای کارهایشان مسئول باشند.»

اگر شما وسیله‌ی نقلیه‌ای را خراب کنی، باید مجازات شوی. در این‌جا بعضی را برای چنین کاری مجازات می‌کنند، ولی بعضی دیگر بازخواست نمی‌شوند. با مدیران هم باید چنین برخورد بشود و به آن‌ها بگویند: نحوه‌ی خرج پول در اختیارت را گزارش کن. علت اضافه کار خود را اعلام کن. چرا برای تلف کردن پول، در ماه اکبر چمن گورستان‌ها را می‌زنی؟ هرکس باید برای کار خود مسئول و پاسخ‌گو

باشد. همچنین، باید هر کس نتیجه‌ی کار - خوب یا بد - خود را ببیند؛ اگر کسی کار نمی‌کند، باید برود.

با وجود این، به تدریج علائم خوشحال‌کننده و مثبتی ظاهر شدند. قرارداد جدید اتحادیه روحیه را بالا برده بود. شهر همواره روحیه‌ی جمعی بسیار بالایی داشت. مدارس شاهد پیشرفت‌های زیادی بودند. بعضی از مدیران و کارکنان پس از گذراندن دوره‌های «بازآفرینی دولت» و «مدیریت کیفیت جامع» به اجرای ایده‌های نو علاقمند شده بودند. شرایط مالی به تدریج کمی بهتر می‌شد. همچنین اتحادیه‌ی کارگران شهر مصمم به کمک به مدیریت شهر برای بهبود عملکرد و رسیدن به ثبات مالی بود، زیرا بسیاری از اعضای آن در اوایل دهه‌ی ۹۰ به علت اخراج از کار خسارت دیده بودند. به گفته‌ی یکی از مقامات اتحادیه:

ما قبلاً به عنوان اتحادیه با مدیران می‌جنگیدیم، اما حالا همکاری کرده و خلاف‌ها را مطرح می‌کنیم. برای مثال کسانی را که برای استفاده از مرخصی تمارض می‌کنند به مقامات مسئول معرفی می‌کنیم. به این ترتیب میانگین ۱۸ روزه‌ی تمارض در سه سال قبل را به عددی یک رقمی رسانده‌ایم. ما واقعاً به مدیرانی قوی نیاز داریم و مصمم هستیم که از آنان حمایت کنیم.

فرصت‌هایی برای پیروزی سریع و چیدن میوه‌هایی که در شاخه‌های پایین‌تر درخت آماده‌ی چیدن بودند، ایجاد شده بود. حذف کاغذبازی از عملیات خرید و حساب‌های پرداختنی روحیه را به نحو شگفت‌انگیزی بالا برد. یکی از ادارات اصلی هم آماده‌ی اجرای پروژه‌ی مشارکت نیروی کار و مدیریت بود. ولی در عین حال هنوز موانع سنگینی در سر راه پیشرفت وجود داشت. نظام خدمات کشوری نه تنها کهنه بود، بلکه در قید و بند مقررات ایالتی اسیر بود. همچنین اکثر مسئولان اداری که بیش از حد درگیر بودند، نمی‌دانستند وقت لازم برای ابتکارات تغییر و تحول را از کجا به دست آورند. با وجود این، مهم‌ترین موضوع احساس ریشه‌داری بود که تصور می‌کردند آب هیل بتل فاقد عوامل لازم برای بازآفرینی است. وقتی از آن‌ها سوال می‌شد که نظرتان در مورد اندازه‌گیری عملکرد یا بررسی مشتریان، یا رقابت کردن واحدهای ارائه دهنده‌ی خدمات داخلی چیست، هر دو گروه مدیران و کارکنان مشتاقانه پاسخ می‌دادند: خیلی خوب است، ولی مشکلات ما اساسی‌تر از این حرف‌هاست. به گفته‌ی یکی از مدیران: «این نظام هنوز به اندازه‌ی کافی خبرگی و مهارت ندارد. ما هم به عنوان

مدیران آن بی تجربه هستیم. برای این کار به فن‌سالارهایی^۱ کاملاً حرفه‌ای با حقوق زیاد نیاز داریم.»

به دیگر سخن، مدیران شهر ناامید بودند، ولی احساس ناتوانی هم می‌کردند. نوعی حس ناامیدی و ضعف سازمان را فراگرفته بود.

مقامات آپ هیل بتل با بعضی مشکلات کلاسیک مبتلابه بازآفرینان دست به گریبان بودند. آن‌ها در حال مبارزه برای یک درآمد مشخص سالیانه و پیدا کردن راهبردی بودند که بتواند واقعاً دگرگونی ایجاد کند. از کجا باید کار را شروع می‌کردند؟ چگونه باید احساس اضطرار لازم برای وادار کردن کارکنان به پذیرش تحول را ایجاد می‌کردند؟ نیروی لازم را از کجا می‌توانستند به دست آورند، چگونه می‌توانستند مطمئن شوند که فرایند بازآفرینی آغاز شده توسط آن‌ها یک حرکت متکی به خود است - که به جای این که در طول راه انرژی خود را از دست بدهد، انرژی‌زا می‌باشد؟

بعضی از دولت‌ها که قبل از آپ هیل بتل در مسیر دگرگونی قرار گرفته‌اند و جلوتر از آن هستند، سؤالات دیگری را مطرح می‌کنند: چگونه می‌توانیم سرعت جریان تغییر را افزایش دهیم؟ چگونه می‌توانیم کارکنان بیش‌تری را وارد گود بازآفرینی کنیم؟ چطور می‌توانیم اطمینان حاصل کنیم که همه‌ی سازمان‌ها و کارکنان، خود را ملزم به بهبود و بهتر شدن احساس می‌کنند؟

حتی کهنه سربازان زخم خورده در میدان جنگ بازآفرینی هم سؤالاتی دارند: ما نظام انگیزشی‌مان را عوض کرده‌ایم، ساختار خود را تغییر داده‌ایم، نظام‌های اداری‌مان را دگرگون کرده‌ایم - اما فرهنگ را چطور می‌توانیم تغییر دهیم؟ چگونه می‌توانیم دگرگونی را نهادینه کنیم؟ چطور می‌توانیم اطمینان داشته باشیم که با رفتن ما جامعه دوباره به شرایط اول بر نمی‌گردد؟

این دنیایی است که بازآفرینان در آن زندگی می‌کنند: دنیایی پر از ناشناخته‌ها و پرسش‌ها، پرسش‌هایی که در آپ هیل بتل به آسانی به پاسخ آن‌ها نمی‌رسیم. رهبران برای پابرجا ماندن در شرایط ناپایدار باید بسیار تلاش کنند و اغلب مجبورند به هوش خود و منابع بسیار اندک اتکا نمایند. آن‌ها مثل کاشفان سرزمین‌های جدید باید راه خود را از میان جنگل‌های وحشی باز کنند، منابع آب را کشف کنند و از کوه‌ها بگذرند. اما مسافران کنونی وسیله‌ی با ارزشی در اختیار دارند و از مزیت آن استفاده می‌کنند، که پیشگامان اولیه از این موهبت بی‌نصیب بودند.

این وسیله‌ی ارزشمند چیزی نیست به جز نقشه‌ی راه‌های بازآفرینی که دیگران برای ایشان تهیه کرده‌اند.

کتاب *بازآفرینی دولت* نقشه‌ای مقدماتی از نظام حاکمه‌ی قرن بیست و یکم را ترسیم می‌کند. کتاب حاضر راه‌هایی را به آن نقشه اضافه می‌کند تا رهروی در مسیر طی شده توسط پیشگامان و خطر کردن‌های جدید را برای بازآفرینان آسان‌تر کند. در این کتاب راهبردهایی را به شما یاد می‌دهیم که نه تنها برای امریکایی‌ها بلکه برای کانادایی‌ها، استرالیایی‌ها، انگلیسی‌ها و نیوزیلندی‌ها هم کارآمد بوده‌اند. به این ترتیب، نه تنها از نتایج فوق‌العاده‌ای که آن‌ها کسب کرده‌اند آگاه می‌شوید، بلکه روش‌های آن‌ها - و بعضی از آموخته‌های آن‌ها در این مسیر - را هم یاد می‌گیرید.

پیشرفت پیشگامان

برای مثال، استیو گلداسمیت شهردار شهر ایندیانا پولیس برای ایجاد حالت اضطرار، بخش‌های زیر نظر خود را به رقابت با بخش خصوصی وادار کرد. او بیش از بیست و هفت مورد از خدمات شهری را بین بخش عمومی و خصوصی به مناقصه گذاشت. در جریان این عملیات او بیش از یکصد میلیون دلار در طول ۷ سال صرفه‌جویی کرد. و درحالی‌که سطح خدمات را ثابت نگهداشت، نهادها را به بهبود وضع خود وادار نمود، رابطه‌ی صلح‌آمیز با اتحادیه‌ها را حفظ نمود و کارکنان ایمنی غیردولتی^۱ خود را بیش از ۴۰ درصد کاهش داد.

در مثال دیگر، شهر یک صدوسی هزار نفری همپتون^۲ در ایالت ویرجینیا با مشکلات کاهش کسب‌وکار، کم شدن جمعیت و افزایش بدهی‌ها مواجه بود. مدیرشهر^۳ باب اونیل^۴ و شهردار جیمز ایسون^۵ چشم‌انداز جدیدی را تدوین کرده و به عموم مردم و کارکنان خود اعلام کردند. در این چشم‌انداز آن‌ها ماموریت تشکیلات مدیره‌ی شهر^۶ را در یک طیف گسترده، از تدارک و عرضه‌ی خدمات تا دلالتی منابع اجتماعی، باز تعریف کردند. پس از آن با استفاده از قراردادهای عملکردی با مدیران و مبارزه‌ای هماهنگ برای تغییر فرهنگ و ارزش‌های سازمان - عادت‌ها، دل‌ها و ذهن‌های کارکنان -، فعالیت‌های شهری را با آن ماموریت

1. nonpublic-safety
2. Hampton
3. City Manager
4. Bob O'Neil
5. James Eason
6. City Government

هم‌راستا نمودند. به دنبال این تغییر، در طول ده سال بعد توسعه‌ی مرکز درونی شهر اوج گرفت، مالیات بر املاک کم شد، بدهی‌ها به نصف رسید، بر طبق بررسی‌های سالیانه رضایت همشهریان از تشکیلات مدیری شهر تا ۹۰ درصد افزایش یافت، و همپتون به عنوان سردمدار بازآفرینی خدمات عمومی در ایالت ویرجینیا زبان زد خاص و عام شد.

در ایالت دیگری (مینه‌سوتا)^۱ موضوع متفاوتی مطرح بود. گروهی از فعالان کشوری و کسب‌وکار، فرماندار و مجلس را متقاعد کردند که بهترین راه بهبود و توسعه‌ی مدارس حذف انحصارهای ناحیه‌ای، اعطای آزادی‌گزینش مدارس دولتی به والدین، وادار کردن نواحی آموزشی به رقابت برای نام‌نویسی و پول بچه‌ها، می‌باشد. در نتیجه‌ی این سیاست، در چند سال بعد نواحی آموزشی از طریق بهبود برنامه‌های خود برای جذب دانش‌آموزان به جان هم افتادند. آن‌ها تعداد دوره‌های کارورزی پیشرفته در دبیرستان‌ها را دو برابر و تعداد مدارس دولتی «جایگزین»^۲ در ایالت را تقریباً سه برابر کردند. همچنین میزان رضایت مردم از حق‌گزینش آموزشی از ۳۶ درصد به ۸۶ درصد افزایش یافت.

از دیگر پیش‌تازان بازآفرینی، سازمان جنگل‌بانی آمریکا^۳ بود. دگرگونی در جنگل‌بانی با اجرای «طرح آزمایشی»^۴ در سه جنگل ملی و یک ایستگاه تحقیقاتی آغاز شد. سازمان مرکزی به مدیران ارشد اجازه داد تا با نظر خود بودجه را تخصیص داده و هزینه کنند؛ ضمن این‌که مقررات دست و پاگیر آن‌ها را حذف کرده و از ایشان خواست تا اختیار تصمیم‌گیری را به کارکنان رده‌های پایین‌تر، تا کارکنان خط اول واگذار نمایند. به این ترتیب در طول دو سال، کارایی چهار طرح آزمایشی مذکور به میزان ۱۸ درصد افزایش یافت. با توجه به این پیروزی، اداره‌ی مرکزی منطقه‌ی شرقی سازمان جنگل‌بانی بسیاری از کنترل‌های بوروکراتیک خود را حذف کرد و نیروی انسانی خود را به تدریج به دو سوم کاهش داد. در نتیجه‌ی افزایش عملکرد در سرتاسر منطقه، هزینه‌ی بالاسری سازمان منطقه‌ای به حدود نصف سایر مناطق کشور کاهش یافت.

بازآفرینان استرالیایی با جدا کردن ۱۳ بنگاه کسب‌وکاری از «وزارت غول‌پیکر خدمات اجرایی»^۵، لغو وضعیت انحصاری آن‌ها، و واداشتن آن‌ها به کسب درآمد از طریق فروش

1. Minnesota

2. alternative

3. U.S. Forest Service

4. Pilot test

5. Department of Administrative Services

خدمات به سایر نهادهای دولتی در رقابت با شرکت‌های خصوصی، تاثیر بازدارنده‌ی تشریفات مفرط اداری بر مدیران را به حداقل رساندند. طی پنج سال این شرکت‌ها توانستند با افزایش سالیانه‌ی ۵/۶ درصد در بهره‌وری خود، نیروی کار خود را ۳۲ درصد کم کنند و زیان صد میلیون دلاری سالانه را به سود ۴۶/۷ میلیون دلاری تبدیل نمایند (ارقام به دلار استرالیاست که در زمان محاسبه برابر ۷۵ سنت آمریکا بوده است).

در انگلستان نخست‌وزیر مارگارت تاچر مجموعه‌ای از سازمان‌های دولتی به ارزش کل حدود ۳۰ میلیارد دلار و ۶۰۰ هزار نفر کارمند را به بخش خصوصی واگذار کرد. پس از آن مجموعه‌ی عظیم بخش‌های باقی مانده را به بیش از صد نهاد نیمه مستقل تجزیه کرد، و در مقابل قراردادهای عملکردی دقیق و سخت‌گیرانه‌ای که با آن‌ها امضا کرد آزادی عمل گسترده‌ای به آن‌ها اعطا نمود. جانشین او جان میجر، بیش‌تر سازمان‌های دولتی را وادار کرد تا استانداردهای خدمت به مشتریان را تدوین و منتشر سازند؛ و با اجازه دادن به شرکت‌های خصوصی به رقابت با واحدهای دولتی، آن واحدها را وادار کرد تا بسیاری از فعالیت‌های خود را در بازار محک بزنند. به این ترتیب ضمن بیش از سی درصد کاهش در نیروی اداری، عملکرد بخش خدمات کشوری بریتانیا به نحو برجسته‌ای بهبود یافت.

در نیوزیلند حزب کارگر و سران مسئول خدمات عمومی بسیار تندروتر بودند. آن‌ها تقریباً همه‌ی مقررات مربوط به خدمات کشوری را در هم شکستند، واحدهای اصلی بخش عمومی را دوباره‌سازی کرده و به تعدادی سازمان‌های کوچک با بودجه‌های عملکردی مشخص تقسیم کردند، و بخشی از صنایع دولتی به ارزش حدود پنج میلیارد دلار آمریکا را به بخش خصوصی واگذار کردند. همچنین باقی‌مانده‌ی صنایع دولتی را به بنگاه‌های اقتصادی متعلق به دولت (SOE)^۱ تبدیل کردند و آن‌ها را آزاد گذاشتند تا مثل کسب‌وکارهای خصوصی فعالیت کنند. در طول پنج سال اول درآمد SOE ها ۱۵ درصد افزایش یافت، سود آن‌ها چهار برابر شد و نیروی انسانی‌شان به نصف رسید.

ما در صفحات بعد در مورد این تلاش‌ها و سایر کوشش‌های انجام شده در این زمینه به تفصیل سخن خواهیم گفت. این گونه تلاش‌ها تحت عناوین مختلفی نظیر: «بازآفرینی»^۲، «بازطراحی»^۳، «بازسازی بخش عمومی»^۴، «مدیریت جدید بخش عمومی»^۵ مطرح شده‌اند.

-
1. state-owned enterprises (SOE)
 2. reinvention
 3. redesign
 4. public sector reform
 5. new public management

در ماه مارچ ۱۹۹۶ «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه»^۱ که با مشارکت ۲۴ کشور تشکیل شده، نخستین جلسه‌ی خود در سطح وزیران را با عنوان مدیریت بخش عمومی، برگزار کرد. آلیس ریولین^۲ مدیرکل وقت «اداره‌ی مدیریت و بودجه‌ی ایالات متحده»^۳ رئیس آن جلسه بود. او در گزارش پایانی این نشست اعلام کرد که بیش‌تر ۲۴ دولت عضو سازمان به علت مسائلی از قبیل مشکلات اقتصاد جهانی، شهروندان ناراضی، و بحران‌های مالی ناچار به دگرگونی بنیادی هستند. سپس ادامه داد، «نکته‌ی جالب برای من، که تصور می‌کنم برای بقیه‌ی همکاران هم جالب باشد، این است که کشورها عکس‌العمل‌های مشابهی در رویارویی با این بحران‌ها نشان می‌دهند.» او سپس فهرستی نظیر فهرست مندرجات این کتاب را به شرح زیر ارائه داد:

الف- عدم تمرکز در واحدهای دولتی و تفویض اختیار و مسئولیت‌ها به سطوح پایین‌تر؛

ب- بررسی مجدد کارهایی که دولت باید انجام دهنده و پرداخت‌کننده‌ی آن‌ها باشد، اموری که باید توسط دیگران انجام شود و پرداخت با دولت باشد، و بالاخره اموری که دولت در اجرا و پرداخت آن‌ها نقشی ندارد؛

ج- کوچک‌سازی^۴ خدمات دولتی و خصوصی‌سازی^۵ و شرکت‌سازی^۶ فعالیت‌ها؛ فعالیت‌ها؛

د- توجه به روش‌های تقلیل هزینه در انجام خدمات، مثل پیمان سپاری^۷ کارها، استفاده از سازوکار بازار، مطالبه‌ی هزینه‌ها از مصرف‌کنندگان؛

ه- مشتری‌گرایی و برقراری استانداردهای دقیق کیفیت برای خدمات عمومی؛

و- الگوبرداری^۸ و اندازه‌گیری عملکرد؛ و

ز- طراحی اصلاحات به‌منظور ساده نمودن مقررات و تقلیل هزینه‌های آن.

با رسیدن به قرن بیست و یکم، بازآفرینی همچون نوجوانی در تلاش برای بلوغ و

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

2. Alice Rivlin

3. U.S. Office of Management and Budget

4. downsizing

5. privatization

6. corporatization

7. contracting out

8. benchmarking

بزرگسالی به صحنه آمده است؛ نوجوانی سرشار از اشتیاق و انرژی؛ که با نیروی آرمان‌گرایی راه خود را باز می‌کند؛ و اگرچه معمولاً اشتباه می‌کند اما به سرعت یاد می‌گیرد و راه خود را اصلاح می‌کند. این پدیده تقریباً دو دهه قبل با تغییر قانون مالیات امریکا در سال ۱۹۷۸ و انتخاب مارگارت تاچر در بریتانیا در ۱۹۷۹، در حاشیه‌های قلمروی بخش عمومی آغاز شد. سپس با انتخاب حزب کارگر در استرالیا و نیوزیلند در ۱۹۸۳ و ۱۹۸۴ و توسعه‌ی نهادهای برنامه‌ی «گام‌های بعدی» مارگارت تاچر در ۱۹۸۸، در سرتاسر دهه‌ی ۱۹۸۰ گسترش یافت. به غیر از نیوزیلند، این فرایند در دیگر کشورها تقریباً به آرامی و کاملاً دور از چشم عامه‌ی مردم انجام شد. در امریکا چهار رویداد مهم موجب آشکار شدن این فرایند گردید. این عوامل عبارتند از: رکود اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰، بحران دردناک مالی در سطوح مختلف دولت، انتشار کتاب *بازآفرینی دولت*، و انتخاب رئیس‌جمهوری که قول ایجاد بازآفرینی داده بود. شهرداران و مدیران شهرها از فیلادلفیا گرفته تا سائتل، میلواکی، پورتلند و اورگون وارد این میدان شدند. برای مثال، تا سال ۱۹۹۵ شهرهای نیویورک، بوستون، فیلادلفیا، شیکاگو، میلواکی، شایوت، دالاس، ایندیاناپولیس، فونیکس و پورتلند در حال اندازه‌گیری عملکرد و استفاده از اطلاعات آن برای بهبود مدیریت خود بودند.

دگرگونی هنوز در کشورهای نام برده شده در جریان است. بسیاری از مجریان هنوز بدون نقشه‌ی اولیه حرکت می‌کنند و نقشه‌ی خود را در مسیر حرکت تکمیل می‌کنند. کتاب *بازآفرینی دولت* راهنمایی‌هایی جهت نحوه‌ی انجام کار ارائه می‌دهد. بعضی از خوانندگان اصول ده‌گانه‌ی آن را برای ارزیابی دولت خود و تنظیم دستور کار دگرگونی آن مورد استفاده داده‌اند.

ولی کتاب مذکور برای کمک به خوانندگان جهت تهیه‌ی دستورالعمل بازآفرینی طراحی نشده، بلکه خصوصیات دولت‌های کارآفرین و نحوه‌ی عمل و نوع عمل آن‌ها را شرح می‌داد و در مورد چگونگی به وجود آمدن این حرکات‌ها بخشی به میان نمی‌آورد. همچنین راهبردهایی را که به وسیله‌ی آن‌ها بتوان سیستم‌ها و سازمان‌های بوروکراتیک را به سیستم‌ها و سازمان‌های کارآفرین تبدیل کرد، به دست نمی‌داد.

ولی کتاب حاضر این کار را می‌کند. تعداد اندکی از اصول کتاب *بازآفرینی دولت*، نظیر «دولت مشتری‌مدار»، راهبردهای کلیدی قابل استفاده برای ایجاد و تقویت تحول را تعریف می‌کنند. ولی همه‌ی آن‌ها چنین نیستند. کتاب *بازآفرینی دولت* اصولاً یک کتاب

توصیفی^۱ بود، درحالی که کتاب حاضر کتابی دستورالعملی^۲ است. این کتاب حاوی دانش چگونگی^۳ عملیاتی است که صرفنظر از شغل شما - چه سیاستمدار باشید یا کارمند کشوری یا شهروند عادی - برایتان قابل استفاده است.

بازآفرینی مؤسسات دولتی کاری بسیار دشوار و خطرناک است. برای موفقیت در آن باید به دنبال اهرم‌هایی باشید که بتوانند کوه‌ها را جابه‌جا کنند. به راهبردهایی نیازمندید که قادر به واکنش زنجیری باشند و همچون بازی دومینو با انداختن اولین عنصر مجموعه توسط شما بقیه‌ی عناصر را خود به خود و به ترتیب به زمین بریزند. خلاصه این که باید راهبردمدار باشید. کتاب حاضر راهبردهای پنج‌گانه‌ای که بیش از همه‌ی راهبردها کارآمد بوده‌اند - و نحوه‌ی استفاده‌ی بازآفرینان موفق از آن‌ها را - بیان می‌کند.

بازآفرینی چه نیست

قبل از این که وارد مبحث راهبردها شویم بهتر است معنی بازآفرینی را روشن کنیم. در کتاب *بازآفرینی دولت* تعریف روشنی از این واژه به دست داده‌ایم، ولی همیشه یکی از هزینه‌های موفقیت گسترده‌ی یک مفهوم، فدا شدن وضوح آن بوده است. اصطلاح «بازآفرینی دولت» هم مثل اصطلاح «بازمهندسی» به قدری توسط افراد مختلف به معنای مختلف به کار برده شده که معنای خود را از دست داده است.

برای این که تعریف واضحی داشته باشیم بهتر است کار خود را با بیان مواردی که جزو اصطلاح بازآفرینی نیستند شروع کنیم.

بازآفرینی دولت به معنی تغییر در نظام سیاسی مثل: اصلاح نحوه‌ی تامین مالی انتخابات، اصلاحات قانونی و پارلمانی و نظایر آن نیست. برای رسیدن به اصلاح اساسی در امور سیاست‌گذاری و حاکم‌هی ایالات متحده، انجام اصلاحات سیاسی حساس و حیاتی است - ولی منظور ما از بازآفرینی این اصلاحات نیستند.

منظور ما از بازآفرینی نوسازی سازمانی^۴ هم نیست. بازآفرینی به معنای جابه‌جایی سلسله مراتب در نمودار سازمانی هم نیست. بلکه همان‌طور که در فصل اول بیان خواهیم کرد، درباره‌ی بازسازی سازمان‌ها و نظام‌های عمومی از طریق تغییر در اهداف، انگیزه‌ها، توزیع

-
1. descriptive
 2. prescriptive
 3. know-how
 4. reorganization

قدرت، و فرهنگ‌های آن‌هاست. البته، گاهی در این مسیر تغییر نمودار سازمانی هم لازم می‌شود. ولی اگر کار را با نمودار سازمانی شروع کنید، قبل از این که موفق به تغییر مهمی شوید، خود را در بحبوحه‌ی جنگ‌های قبیله‌ای از نفس خواهید انداخت.

بازآفرینی درباره‌ی از بین بردن ضایعات، تقلب و کلاهبرداری و سوءاستفاده هم نیست. در مورد بازنگری‌های کارایی هم، که موجب فهرستی از تغییرات یکباره برای صرفه‌جویی پول می‌شود صحبت نمی‌کند. بلکه درباره‌ی ایجاد گونه‌ای از سازمان‌های عمومی است که به طور مستمر بدنبال کارآتر شدن هستند. به تعبیری دیگر این واژه در مورد کندن علف‌های هرز باغ نیست بلکه راجع به ایجاد شرایطی است که باغی بدون علف هرز به وجود آورد.

به احتمال زیاد مهم‌ترین نکته این است که بازآفرینی به معنی کوچک سازی دولت هم نیست زیرا بعضی از واحدهای عمومی با اندازه‌ی کوچک‌تر و بودجه‌ی کم‌تر و بعضی با اندازه‌ی بزرگ‌تر و بودجه‌ی بیش‌تر مفیدتراند. تا کنون از هیچ‌کس، چه آزادی‌خواه باشد یا محافظه‌کار یا میانه‌رو نشنیده‌ایم که گفته باشد می‌توانیم مدارس را از طریق کاهش بودجه‌ی آن‌ها و اخراج معلمان‌شان توسعه دهیم. بخشی از فرآیند بازآفرینی دولت پیدا کردن اندازه‌ی مناسب برای هر سازمان است به نحوی که عملکرد آن را بیشینه نماید. ولی همان‌طور که شکل سازمان باید تابع وظایف آن باشد، اندازه‌ی آن هم به راهبردهای مورد نظر بستگی دارد. چنان چه بدون برنامه صرفاً ۳۰ درصد از اندازه و حجم بسیاری از سازمان‌های عمومی را هرس کنیم، هیچ کاری برای تغییر ماهیت آن‌ها یا بهبود عملکردشان نکرده‌ایم. کوچک سازی اندازه‌ی سازمان‌ها مثل این است که از توده‌ای شن دانه‌های ریگ را جمع کنیم: نتیجه‌ی این کار باز هم توده‌ای شن است. درحالی که بازآفرینی مثل مخلوط کردن توده‌ی شن با کربن یا منیزیم و آتش زدن و انفجار آن است؛ که حاصل آن سیلیس خالص می‌باشد.

بازآفرینی با خصوصی سازی هم مترادف نیست. فروش دارایی‌ها، پیمان دادن امور به خارج، و ابزارهای دیگری که در زیر عنوان خصوصی سازی مطرح می‌شوند بخشی از جعبه ابزار بازآفرینان می‌باشند. ولی همان‌طور که در کتاب *بازآفرینی دولت* آمده است، نه صرف مالکیت خصوصی بلکه رقابت و حق انتخاب مشتری موجب بهبود می‌شود. انتقال از انحصار دولتی به انحصار خصوصی هم به ندرت به نتیجه‌ی مناسبی می‌رسد.

بازآفرینی دولت صرفاً برای افزایش کارایی^۱ دولت هم نیست. درست است که کارایی

بخشی از هدف است، ولی مهم‌تر از آن کارآمدی^۱ (اثربخشی) است. برای سازمانی که اصلاً کارآمد (اثربخش) نیست، افزایش کارایی چه معنایی دارد؟ شهروندان در دموکراسی‌های صنعتی تنها به دنبال دولت ارزان‌تر نیستند بلکه خواهان دولت کارآمد هستند. درست است که آن‌ها خواهان بهره‌وری^۲ بیش‌تری هستند، اما به دنبال ارزش بیش‌تر هم هستند - و به قول انگلیسی‌ها خواستار خرید ارزش (چیز ارزشمند) با پول خود هستند. خود شما چی؟ آیا خواهان مدرسه‌ی ارزان‌تر یا مدرسه بهتر هستید؟ دوست دارید نیروی پلیس‌تان هزینه‌ی کم‌تری داشته باشد، یا میزان تخلف در شهرتان کم شود؟ دوره‌های آموزشی شغلی ارزان‌تر خوب است یا داشتن شغلی مناسب‌تر؟

بالاخره این که بازآفرینی مترادف «مدیریت کیفیت جامع» یا «مهندسی مجدد فرایند کسب‌وکار» هم نیست. هردوی این‌ها ابزارهایی هستند که در صورت به کارگیری به گونه‌ای راهبردی می‌توانند به بازآفرینان کمک کنند. ولی کافی نیستند. احترام بسیار زیادی برای ادوارد دمنینگ^۳، پیتر دراگر^۴، تام پیترز^۵، مایکل همر^۶، روزابت موس کانتز^۷ و سایر متخصصین مدیریت بخش خصوصی قائل هستیم. ولی در صورتی که هدف ما دگرگونی بنیادی باشد، ابزارهای مدیریت کسب‌وکاری کافی نیستند.

تفاوت‌های زیادی بین سازمان دولتی و کسب‌وکار خصوصی وجود دارد. به عنوان مثال، ایجاد تغییر در سازمان‌های دولتی نیازمند کوشش‌های سیاسی بسیار زیادتری است، زیرا سازمان‌های دولتی در دریایی سیاسی زندگی می‌کنند، درحالی که کسب‌وکارهای خصوصی در اقتصاد بازار زندگی می‌کنند. با وجود این، عمیق‌ترین تفاوت آن‌ها این است که سازمان‌های خصوصی در داخل سیستم‌ها یا بازارهای بزرگ‌تری، که معمولاً نسبتاً وظیفه‌ای هستند، فعالیت می‌کنند. بیش‌تر سازمان‌های خصوصی سودمدار ماموریت مشخصی دارند، دانش فنی انحصاری لازم برای اندازه‌گیری عملکرد اصلی خود و مقابله با رقبا را در اختیار دارند، نتایج واقعی عملکرد خود را تجربه می‌کنند و در مقابل مشتریان‌شان پاسخ‌گو هستند. بنابراین ادبیات راجع به مدیریت کسب‌وکار اصولاً بر تغییر سازمان، نه سیستم دربرگیرنده‌ی آن، تمرکز

1. effectiveness
2. Productivity
3. W. Edwards Deming
4. Peter Drucker
5. Tom peters
6. Michael Hammer
7. Rosabeth Moss Kanter

می‌کند. نظریه‌پردازان مدیریت، موضوع اخیر، یعنی تغییر نظام‌ها را به اقتصاددانان واگذار می‌کنند.

در دولت، بیش‌تر سازمان‌ها در سیستم‌های نسبتاً ناکارآمد فعالیت می‌کنند. بسیاری از این سازمان‌ها ماموریت‌هایی چندگانه (و گاهی متضاد) دارند؛ تعداد اندکی از آن‌ها با رقابت مستقیم روبه‌رو هستند، نتایج بد یا خوب عملکرد خود را تجربه می‌کنند (تعداد اندکی حتا عملکرد خود را اندازه‌گیری می‌کنند)؛ و تعداد بسیار کمی از آن‌ها در مقابل مشتریان پاسخ‌گو و مسئول هستند. این واقعیت‌های سیستمی، انگیزه‌ها و شرایطی را به وجود می‌آورند که سازمان‌ها را به سوی روش و عملکردی بوروکراتیک سوق می‌دهند. تا زمانی که این نظام‌ها تغییر نکنند ساختن سازمان‌های کارآفرین مشکل است. بنابراین مهم‌ترین اهرم‌های راهبردی تغییر در بخش عمومی در سیستم‌های بزرگ‌تر، نه در سازمان‌ها قرار دارند. کارآفرین‌های دولتی باید این نظام‌های بزرگ را تغییر دهند؛ نظام‌هایی نظیر نظام آموزش و پرورش، نظام رفاه اجتماعی، نظام مقررات‌گذاری (انتظام‌بخش)، نظام‌های فدرال، ایالتی و محلی، نظام‌های بودجه‌ای، نظام‌های نیروی انسانی و نظایر آن‌ها. در چنین شرایطی نظریه‌های مدیریت کسب‌وکار کمک چندانی نمی‌کنند.

به عنوان مقایسه فرض کنید بهبود عملکرد یک شرکت بزرگ دولتی در اتحاد جماهیر شوروی (سابق) مطرح است. همچنین فرض کنید ما به شما می‌گوییم که راه‌حل مسئله آوردن گروه مدیریت جدید، برنامه‌ریزی راهبردی، تهیه‌ی اعلامیه‌های ماموریت و چشم‌انداز، تغییر نمودار سازمانی، و آوردن مشاوران توسعه‌ی سازمانی برای تغییر فرهنگ نیروی کار سازمان است. واکنش طبیعی شما این خواهد بود که انجام همه‌ی این کارها بی‌هوده است؛ و اشاره خواهید کرد که در اتحاد جماهیر شوروی رقابتی وجود ندارد، مشتریان مشخص هستند، همه چیز توسط برنامه‌ریزی مرکزی کنترل می‌شود و هیچ انگیزه‌ای برای بهبود وجود ندارد. همچنین اضافه می‌کردید که اعمال همه‌ی روش‌های بهبود مدیریت در چنین سازمانی نتیجه‌ی بسیار اندکی خواهد داشت. حق هم با شما می‌بود.

همین برداشت برای بوروکراسی‌های عمومی ما صادق است. هیچ‌کس با نظام حکومتی بوروکراتیک نمی‌تواند بیش از اتحاد شوروی عمل کند. تا زمانی که سیستم‌های بستر سازمان‌های دولتی را برای کار این سازمان‌ها بازآفرینی و آماده‌سازی نکنیم نتیجه‌ی کلیه‌ی تلاش‌های بهبود سازمانی مختصر خواهد بود.

افسانه‌ها^۱ (توهم‌ها)ی موجود در زمینه‌ی اصلاح بخش دولتی

همکار ما بابک ارمجانی^۲ عضو هیئت مدیره‌ی «گروه راهبردهای عمومی»^۳ و «بازآفرینی شبکه‌ی دولتی»^۴، افسانه‌ها و توهم‌های موجود در زمینه‌ی کارآمد کردن دولت را به شرح زیر بیان می‌کند:

۱- **توهم آزادی‌خواه (لیبرال)**، که معتقد است دولت می‌تواند با انجام کارهای بیش‌تر و انجام هزینه‌های بیش‌تر بهبود یابد. درحالی‌که در جهان واقعی تزریق پول بیش‌تر به یک نظام ناکارآمد لزوماً نتیجه‌ی بهتری را به بار نمی‌آورد.

۲- **توهم محافظه‌کارانه**، که اعتقاد دارد دولت با هزینه‌ی کم‌تر و کار کم‌تر می‌تواند بهبود یابد. درحالی‌که در جهان واقعی با وجودی که ممکن است بیرون آوردن پول از یک نظام ناکارآمد به نفع مالیات‌دهندگان باشد، اما این کار باعث بهبود عملکرد دولت نمی‌شود.

۳- **توهم کسب‌وکار**، که معتقد است اداره‌ی سازمان‌های دولتی به روش کسب‌وکارها، می‌تواند موجب بهبود دولت شود. واقعیت این است که با وجودی که استفاده از مفاهیم و فنون مدیریت کسب‌وکار در سازمان‌های دولتی می‌تواند مفید باشد، ولی میان بخش عمومی و خصوصی تفاوت‌های بسیار حساسی وجود دارد.

۴- **توهم کارمندان**، بر این باور است که اگر به کارمندان دولتی هم حقوق کافی داده شود آن‌ها هم خوب کار می‌کنند (به توهم آزادی‌خواهی مراجعه نمایید). درحالی‌که در دنیای واقعی اگر به دنبال تغییر نتایج هستیم باید روش‌های استفاده از منابع را تغییر دهیم.

۵- **توهم کارکنان**، که اعتقاد دارد با استخدام کارکنان بهتر می‌توانیم دولت را بهبود بخشیم؛ درحالی‌که می‌دانیم به واقع کارکنان مشکل ندارند، بلکه سیستم‌های اسیرکننده‌ی آن‌ها دچار مشکل‌اند.

1. Myths

2. Babak Armajani

3. Public Strategies Group

4. Reinventing Government Network

بازآفرینی چه هست؟

منظور ما از بازآفرینی تغییر اساسی در نظام‌ها و سازمان‌های دولتی به منظور افزایش برجسته‌ی کارآمدی، کارایی، قدرت تطابق و ظرفیت نوآوری آن‌هاست. این دگرگونی از طریق تغییر در هدف، انگیزه‌ها، مسئولیت، ساختار قدرت، و فرهنگ آن‌ها به دست می‌آید.

بازآفرینی درباره‌ی جایگزینی نظام‌های بوروکراتیک با نظام‌های کارآفرین است. راجع به آفرینش سازمان‌ها و نظام‌های عمومی‌ایست که بدون این که نیاز به فشارهای بیرونی داشته باشند، از روی عادت و به گونه‌ای مستمر کیفیت خود را بهبود می‌بخشند. در مورد آفرینش یک بخش عمومی خودران^۱ برای بهبود - و چیز نیست که بعضی به آن «نظام خودنوساز»^۲ می‌گویند.

کافی نیست که مدرسه و نیروی پلیس محلی شما نسبت به سال گذشته عملکرد بهتری داشته باشند؛ بلکه باید در حال بهبودی دائمی باشند. رسیدن به این وضعیت مستلزم کسب «قابلیت تطبیق» است. منظور از قابلیت تطبیق، توانایی پرداختن به مسائل جدید به محض رویدادن آن‌هاست. این موضوع در مورد نهادهای حافظ محیط زیست یا توزیع کننده‌ی مزایای امنیت اجتماعی - و در واقع همه‌ی جنبه‌های دولت - صادق است. توجه و دقت در مورد بهره‌وری و نتایج کوتاه‌مدت مهم است. ولی تمرکز صرف بر کارایی و کارآمدی (اثربخشی) مثل این است که روش جنگیدن آخرین جنگ را یاد بگیریم و وقتی آن را آموختیم متوجه شویم که جنگ بعدی بسیار متفاوت با آن است و آمادگی درگیری با آن را نداریم.

به عبارت دیگر بازآفرینی، دولت را برای چالش‌های غیرقابل پیش‌بینی آماده می‌کند. بازآفرینی نه تنها کارآمدی امروز را بهتر می‌کند، بلکه سازمان‌هایی را به وجود می‌آورد که در آینده قابلیت تطبیق با تغییرات شرایط محیطی را دارند و به بهبود خود ادامه می‌دهند.

لارمه‌ی رسیدن به این موقعیت تغییر اساسی نظام‌های دولتی دوران صنعتی است. روش‌های بسیاری برای تصویر کردن این تحول و دگرگونی وجود دارد. بعضی از نویسندگان هدف از انجام این تحول را با عباراتی نظیر «سازمان‌های دارای عملکرد بالا»، «سازمان‌های کیفی»، «سازمان‌های یادگیرنده»، «سازمان‌های هوشمند» و «سازمان‌های خودنوساز» بیان

1. built-in drive

2. self-renewing system

می‌کنند. اما ما عبارت «دولت کارآفرین» را برای بیان منظور خود مورد استفاده قرار می‌دهیم. ولی همه‌ی عبارت‌های بالا به دنبال انتقال پیام یکسانی هستند:

کتاب بازآفرینی دولت ده اصل محوری ساختار این نظام‌ها و سازمان‌ها را بیان کرده است. در پیوست الف کتاب حاضر هر یک از این اصول به صورت خلاصه تعریف شده‌اند.

نظام‌های ایجاد شده توسط بازآفرینی با بوروکراسی‌های آشنا و مورد نفرت ما تفاوت بسیار زیادی دارند. سازمان‌های ایجاد شده توسط بازآفرینی از نظر خدمت به مشتری در ردیف بهترین شرکت‌های خصوصی کسب‌وکاری قرار می‌گیرند - نظیر عملکرد سازمان تامین اجتماعی^۱ آمریکا در سال ۱۹۹۵ در زمینه‌ی ارائه‌ی خدمات تلفنی خود، بازآفرینی، سازمان‌هایی سازمان‌هایی را ایجاد می‌کند که مشتریان به سادگی و آسانی به خدمات آن‌ها دسترسی دارند - نظیر تعدادی از شرکت‌های خدمات نقلیه که دفاتری را در فروشگاه‌های بزرگ و خرده‌فروشی‌ها دایر کردند. مدارس دولتی‌ای را به وجود می‌آورد که ۲۱۰ نفر از ۲۴۸ نفر دانش‌آموز آن‌ها در کالج‌های چهارساله و ۳۱ نفر دیگر در کالج‌های دو ساله قبول می‌شوند. و بالاخره سازمان‌هایی را ایجاد می‌کند که بخش خصوصی از آن‌ها به عنوان نمونه‌های ارائه‌ی خدمت عالی الگوبرداری می‌کند.

معنای دولت کارآفرین

ممکن است عبارت دولت کارآفرین بسیاری از خوانندگان را متعجب کند، زیرا معمولاً واژه‌ی کارآفرین را به مردان و زنان شاغل در کسب‌وکارها اتلاق می‌کنند. ولی معنای واقعی این واژه بسیار گسترده‌تر است. این واژه در حدود سال ۱۸۰۰ میلادی توسط اقتصاددان فرانسوی ژان باتیست سه^۲ ابداع گردید. به نوشته‌ی او: کارآفرین منابع اقتصادی را از نواحی نواحی دارای بازدهی اندک به مناطقی که بازدهی و نتیجه‌ی بالاتری دارد منتقل می‌کند. به عبارت دیگر کارآفرین برای بیشینه‌سازی بهره‌وری و کارآمدی، منابع را به روش‌های جدیدی مورد استفاده قرار می‌دهد.

تعریف «سه» به نحوی مساوی به هر سه بخش عمومی، خصوصی، افراد داوطلب یا بخش سوم اتلاق می‌شود. مدیران و روسای مدارس پویا همین کار را می‌کنند. مدیران نوآور فروشگاه‌ها هم همین کار را می‌کنند. کارشناسان رفاهی، مسئولین کارگری، کارشناسان وزارت بازرگانی، همگی قادرند تا منابع را به حوزه‌هایی با بهره‌وری و کارآمدی

1. Social Security Administration

2. J. B. Say

بیش تر منتقل کنند. منظور ما، از کارآفرینان دولتی کسانی هستند که دقیقاً این کار را انجام می‌دهند. زمانی که از مدل کارآفرینانه صحبت می‌کنیم، منظورمان آندسته از نهادهای بخش عمومی است که به طور خودکار به این روش عمل می‌کنند - و به طور مرتب منابع خود را به روش‌های جدیدی برای بالا بردن کارایی و کارآمدی (اثربخشی) خود مورد استفاده قرار می‌دهند.

نقل از کتاب: *بازآفرینی دولت*

سرانجام به این نتیجه رسیده‌ایم که ظهور سازمان‌های کارآفرین در اواخر قرن بیستم اتفاقی نبوده است. اعتقاد داریم که این نوع سازمان نمایشگر یک انتقال تاریخی ناگزیر از یک کلان‌انگاره^۱ به کلان‌انگاره‌ی دیگر است. این تغییر مثل تغییر اوایل قرن بیستم که طی آن مؤسسات بوروکراتیک عمومی را درست کردیم و اکنون گرفتار بازآفرینی‌شان هستیم، عمیق و گسترده است. دموکراسی‌های در حال صنعتی شدن قرن نوزدهم دارای دولت‌هایی بسیار کوچک‌تر با اهدافی بسیار متواضعانه‌تر بودند. همان‌طور که گری اشتورگس^۲ در مقاله‌ی «زوال و سقوط دولت‌های صنعتی» گفته است، دولت انگلیس در قرن نوزدهم هنوز برای جنگ‌ها از نیروی دریایی خصوصی استفاده می‌کرد. آب‌راه‌ها و راه‌آهن‌ها خصوصی بودند و بیش از هزار ایستگاه اخذ عوارض خصوصی در راه‌ها وجود داشت. خدمات پستی، بنادر و حتا فانوس‌های دریایی به عنوان بخش خصوصی شروع به کار کردند. بعضی از ادارات عمومی از جمله کرسی‌های مجلس خصوصی - و قابل خرید و فروش و اجاره و رهن - بودند. حتا ناوگان‌هایی که مجرمان را به استرالیا می‌بردند، در تملک پیمان‌کاران خصوصی بودند.

در پایان آن قرن کلان‌انگاره‌ی دولت‌های کوچک مرکزی با اختیارات محدود در حال درهم شکستن بود، زیرا قادر به تبیین واقعیت‌های جدید شکوفا شده در دموکراسی‌های صنعتی نبود. کارخانه‌ها مثل قارچ در همه جا سبز می‌شدند، شهرها با سرعت خطرناکی رشد می‌کردند و صنایع کاملاً جدیدی در حال ظهور بودند. این واقعیت‌های جدید نیازهای جدیدی در زمینه‌های مختلف را به دنبال آوردند: نیاز به سیستم‌های حمل‌ونقل انبوه، به جاده‌ها و پل‌های جدید، به شبکه‌های گسترده‌ی آب و هرزاب، نظام‌های جامع آموزش و پرورش، مدل قدیمی دولت ما جوابگوی این نیازها نبود، بنابراین الگوی جدیدی را اختراع کردیم. بوروکراسی را اختراع کردیم.

1. paradigm
2. Gary Sturgess

در واقع الگوی جدید را از ارتش و صنایع تولید انبوه تقلید کردیم. ماکس وبر^۱ جامعه‌شناس بزرگ آلمانی، عناصر تشکیل دهنده‌ی ساختار این بوروکراسی‌ها را به شرح زیر خلاصه می‌کند:

- متمرکز و سلسله‌مراتبی هستند: «یک بوروکرات حرفه‌ای تنها چرخ‌دنده‌ای از یک سازوکار دائم الحركت است که مسیر کاملاً مشخصی را برای او تعیین کرده است.
- طبق مقررات عمل می‌کنند: «به این معنا که تابع قوانین یا مقررات اجرایی کم و بیش ثابت و کم و بیش خسته‌کننده‌ای هستند.»
- استاندارد شده و غیر شخصی هستند و با همه یکسان برخورد کرده و همه را به یک چشم می‌بینند.
- برای رسیدن به اهداف خود از فرآیندهای اداری استفاده می‌کنند - برای مثال، به جای استفاده از پیمانکار یا سازوکار بازار از کارکنان خود کار می‌کشند.
- برای انتخاب کارکنان خود، به جای استفاده از معیارهای ذهنی از روش آزمون استفاده می‌کنند.

خلاصه این که بیش‌تر بوروکراسی‌های دولتی انحصارهایی بودند، که ما برای مبارزه با خلاف‌کاری‌ها و استفاده‌های نادرستی که در ماشین‌های سیاسی شهری آن زمان فراگیر شده بودند، آن‌ها را در لفاف‌های بی‌شمار مقررات و قید و بندهای اداری و کنترل‌های داخلی محصور کردیم. بوروکراسی‌های حاصله را به عنوان سیستم‌های طراحی‌شده توسط نوابغ برای اجرا توسط احمق‌ها توصیف کرده‌اند. با وجودی که این گفته ممکن است اندکی خشن به نظر برسد اما نمادی از واقعیت در آن نهفته است. در روح ماشین بوروکراسی نوعی کنترل بوالهوسانه مستتر است. کارکنان نظام بوروکراتیک همانند چرخ‌دنده‌های ماشین‌های بسیار دقیقی هستند. کارهای آن‌ها به وظایف مختلف و مشخصی تفکیک شده و به صورت کاملاً مفصل و جزء به جزء بیان شده است. مدیران کارهای فکری را انجام می‌دهند؛ کارگران هم کارهایی را که بر عهده‌شان گذاشته شده انجام می‌دهند. مقررات و روش‌های اجرایی مفصل، رفتارها را تعیین می‌کنند. بازرسان هم تطابق عملکردها با مقررات و روش‌های اجرایی را کنترل می‌کنند.

این مدل در زمان خود تا وقتی که وظایف نسبتاً ساده و مستقیم و شرایط محیطی پایدار بودند، کارآمد بود. اما در بیست سال اخیر به مرور کارایی خود را از دست داده است. در دنیای امروزی که دنیایی سریع‌التغییر و زیر سلطه‌ی انقلاب فن‌آوری، رقابت‌های اقتصادی جهانی، بازارهای کوچک و متنوع، نیروی کار آموزش‌دیده، مشتریان متوقع و محدودیت‌های شدید مالی است، انحصارهای متمرکز سلسله‌مراتبی از نظر سرعت حرکت، حساسیت و واکنشگری بسیار کند، و از نظر قابلیت تحول و نوآوری بسیار ناتوان هستند.

این نتیجه‌گیری پنج سال پیش در زمان چاپ کتاب *بازآفرینی دولت* هنوز به شدت مشکوک به نظر می‌رسید. ولی اکنون به دشواری می‌توانید صاحب نظر متفکری را پیدا کنید که با تغییر بوروکراسی دولتی سنتی موافق نباشد. افراد طبقه متوسط جامعه هم با تمام وجود این موضوع را درک کرده‌اند. تحقیقات مختلف حاکی از نگرانی شهروندان برای شکست‌ها و ناتوانی‌های دولت‌هایشان می‌باشند. پژوهشگرانی که بررسی‌های گسترده‌ای را در کانادا انجام داده‌اند، واقعیت‌های جدید را به درستی بیان کرده‌اند:

رویکردهای کلی نسبت به دولت بسیار منفی شده است. بیش‌تر کانادایی‌ها نسبت به دولت بدبین و دشمن‌خو هستند. عموم مردم عقیده دارند که دولت‌هایشان خودپرست، ناکارآمد و نالایق‌اند. شدت پاسخ‌های دریافتی نوعی طغیان پنهان (و آتش زیر خاکستر) را به ذهن متبادر می‌کند. ولی با توجه به این که مدت وجود این احساسات بیش از آن است که آن را طغیان بنامیم، شاید تنفر و انزجار و عجز و ناتوانی عمومی واژه‌های بهتری برای توصیف روحیه‌ی اجتماعی کنونی باشند.

بسیاری از سیاست‌مداران این موضوع را می‌دانند. آن‌ها می‌دانند که بوروکراسی کارآمد نیست؛ فقط نمی‌دانند چه چیزی را جایگزین آن کنند. بسیاری از کسانی که در دولت کار می‌کنند، هم این موضوع را می‌دانند، زیرا در شکم این جانور زندگی می‌کنند. هیچ‌کس بهتر از کسانی که در تله‌ی بوروکراسی گرفتار شده‌اند، کابوس وحشتناک ناامیدی و یاس ناشی از آن را درک نمی‌کند.

این کتاب برای کسانی نوشته شده که می‌خواهند به این کابوس پایان دهند؛ چه جزو کارمندان بخش دولتی باشند یا مقامات برگزیده. عضو گروه‌های شهروندان باشند یا سازمان‌های کسب‌وکاری. اگر می‌خواهید شهرتان، مثل ایندیاناپولیس، ۱۰۰ میلیون

دلار صرفه‌جویی کند؛ اگر می‌خواهید بهره‌وری خدمات خود را دو برابر کنید؛ اگر می‌خواهید کارآمدی سازمان خود را دو برابر کنید؛ اگر مجبورید با نصف کارکنان موجود کار بیش‌تری انجام دهید؛ یا اگر می‌خواهید سیستم‌ها و سازمان‌های عمومی‌تان شاهد بهبود و نوآوری مداوم باشند؛ این کتاب را بخوانید. زیرا به‌طور قطع به شما در راه رسیدن به هدف‌تان کمک خواهد کرد.