

بهای دولت

خواست شهروندان از دولت:
تولید نتایج مطلوب به هزینه‌ی مقبول

نویسندگان:

دیوید اوزبون

پیتر هاچینسن

مترجم:

فضل‌الله امینی



سازمان فرهنگی فرا

Osborne, David,

سرشناسه: اوزبرن، دیوید، ۱۹۵۱-م.

عنوان و نام پدیدآور: بهای دولت، خواست شهروندان از دولت، تولید نتایج مطلوب به هزینه‌های مقبول

نویسندگان: دیوید اوزبرن، پیتر هاجینسن مترجم: فضل‌اله امینی.

مشخصات ظاهری: ۴۰۸ ص.

مشخصات نشر: تهران: سازمان فرهنگی فرا، ۱۳۸۹.

شابک: 978-600-6092-00-3

وضعیت فهرست‌نویسی: قیفا

The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age
of Permanent Fiscal Crisis, 2006

یادداشت: عنوان اصلی:

موضوع: ۱. سیاست مالی-ایالات متحده ۲. بودجه-ایالات متحده ۳. هزینه‌های دولتی-ایالات متحده

۴. سیاست و حکومت-ایالات متحده

شماره افزوده: الف. هاجینسون پیتر، ۱۳۲۶-م ب. امینی، فضل‌اله، ۱۳۲۶- مترجم.

ردمبندی کنگره: ۱۳۸۹ ۹۱۲۵۷۷۲/۴

شماره کتابشناسی ملی: ۲۱۶۲۸۷۸

ردمبندی دیوید: ۹۷۳ ۲۵۲/۲۲۱۳

نام کتاب: بهای دولت

نویسندگان: دیوید اوزبرن، پیتر هاجینسن

مترجم: مهندس فضل‌اله امینی

ویراستار علمی: دکتر فریبا لطیفی

واژه‌نگار: سمیرا قربانی

فرایند چاپ: مصطفی تاجیکی

نوبت چاپ: اول

شمارگان: ۳۰۰۰ جلد

قیمت: ۸۹۰۰ تومان

ISBN 978-600-6092-00-3

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۶۰۹۲-۰۰۰-۳

ناشر: فرا

نشانی: تهران، خیابان ولی عصر، مقابل پارک ساعی، بلاک ۲۲۶۴، گدپستی ۱۴۳۴۷

دورنگار: ۸۸۸۸۰۷۰۲

تلفن بخش و فروش: ۸۸۸۸۰۷۰۰-۱

پست الکترونیکی: info@fara.ir

چاپ: بهمن

ناشر از همکاری شرکت ارتباطات سیار ایران همراه اول (سهامی عام) در چاپ

این کتاب به منظور کمک به توسعه فرهنگ مدیریت در کشور قدردانی می‌کند.

حق چاپ برای ناشر محفوظ است.

فهرست

۷.....	مقدمه‌ی ناشر.....
۹.....	پیش‌گفتار.....
۱۵.....	دیباچه.....
۴۹.....	بخش اول: بودجه‌نویسی هوشمندانه: پنج تصمیم مهم.....
۵۱.....	۱- آشنایی با موضوع.....
۷۳.....	۲- تعیین بهای دولت.....
۱۰۳.....	۳- تعیین اولویت‌های دولت.....
۱۵۱.....	بخش دوم: بهینه کردن اندازه.....
۱۵۳.....	۴- بازنگری‌های راهبردی.....
۱۷۳.....	۵- یک‌پارچه کردن.....
۱۹۵.....	۶- متناسب کردن.....
۲۱۱.....	بخش سوم: هوشمندانه خرج کردن: خریدن ارزش، چلاندن هزینه.....
۲۱۳.....	۷- خریدن خدمات (به‌طریق رقابتی).....
۲۳۱.....	۸- توجه به حاصل کار (عملکرد) نه قصد و نیت.....
۲۶۱.....	۹- دادن خدمات هوشمندانه به مشتریان.....
۲۸۳.....	۱۰- مبارزه با بی‌اعتمادی و بدگمانی.....

بخش چهارم: مدیریت هوشمندانه: اصلاح در شیوهی عملکرد درونی برای اصلاح

عملکرد بیرونی..... ۲۹۹

پاژده- استفاده از انعطاف‌پذیری برای رسیدن به مرحله‌ی پاسخ‌گویی..... ۳۰۱

کواژده- سامانه‌های مدیریتی را متحد خود کردن، نه دشمن خویش..... ۳۱۵

سپژده- هوشمندانه کردن فرایندهای کار..... ۳۴۳

بخش پنجم: رهبری هوشمندانه: مدیریت تغییر از میانه‌ی افراطی..... ۳۸۱

چهارده- رهبری به‌عزم تغییر..... ۳۸۳

پانزده- سیاست..... ۳۹۷

مقدمه ناشر

پاروزنان، زمانی بهتر پارو می‌زنند که سکانداری بهره‌ور داشته باشند.

ما به عنوان مشتری به فروشنده‌ای وفادار می‌مانیم که به هنگام خرید به این باور برسیم که به ازای پولی که پرداخته‌ایم، کالا یا خدمتی متناسب دریافت کرده‌ایم و مغبون نشده باشیم. به کوتاه سخن، هنگامی خوشنودیم که چیزی را که خریداری کرده‌ایم «به قیمتش ببرزد». به‌عنوان شهروند و با پرداخت مالیات، ما همه مشتریان دولت و سازمان‌های دولتی هستیم و زمانی خرسندیم که به ازای مالیاتی که می‌پردازیم، خدماتی متناسب با بهای آن‌ها دریافت کنیم.

کتاب «بهای دولت» شهروندان را مشتریانی آگاه و هوشیار می‌داند که توقع دارند کیفیت خدمات دریافتی‌شان از دولت، اگر بهتر از خدمات بخش خصوصی نیست، بدتر هم نباشد. کتاب، توقع شهروندان از دولت‌ها را در چهار گزاره ساده خلاصه کرده است: «حق انتخاب می‌خواهیم»، «حق کنترل می‌خواهیم»، «وقت ما را تلف نکنید»، و «فرض کنید بازاریان یک مشتری دارد، آن هم ما».

اوزبرن و همکارانش با نوشتن دو کتاب پرفروش «بازآفرینی دولت» و «واژگونی بوروکراسی»، تحولی بزرگ در چگونگی اداره دولت و سازمان‌های دولتی در جهان ایجاد کردند. در این کتاب‌ها به تفصیل توضیح داده شد که دولت بهره‌ور، دولتی است سکان‌دار و نه پاروزن. و اما اوزبرن و همکارش در کتاب حاضر به نکته جالب دیگری اشاره دارند. آنان دولتیان را راه می‌نمایند که پس از دست برداشتن از پاروزنی و به‌دست گیری سکان، لازم است تا در روش سکان‌داری خود نیز بازنگری کنند و چنان سکان برانند که عملکرد سازمان‌های پاروزن را نیز بهبود بخشند.

«دولت پسابوروکراسی» مدل جدیدی از دولت است که در کتاب معرفی می‌شود. این دولت تلاش می‌کند تا چرخ‌های اقتصاد به دست خود شهروندان به گردش درآید و به این ترتیب دولت به اندازه ممکن کوچک می‌شود تا بتواند در ثمربخش‌ترین شکل خود به وظایفش عمل کند. طبیعی است که چنین دولتی انعطاف‌پذیرتر از دولت‌های گذشته است و بیش‌تر کارآفرین است تا کارفرما و بیش‌تر نوآور است تا نان‌آور.

در چنین دولتی روال بودجه‌نویسی نیز دگرگون می‌شود. در بودجه‌نویسی سنتی، قانون‌بازی چنین است که سازمان‌های دولتی با بالا نشان دادن هزینه‌های خود سعی در تخصیص دادن سهم بزرگ‌تری از بودجه دولت به خود دارند و از طرف دیگر نیز بازرسان و حساب‌رسان دولتی تمام هم و غم خود را بر آن دارند تا جایی که می‌توانند درصدی از این هزینه‌ها بکاهند. در این میان چیزی که نادیده گرفته می‌شود خدمتی است که باید به شهروندان ارایه شود. درحالی‌که در بودجه‌نویسی مدرن، نقشی حساب‌رسان و بازرسان این است که سازمان‌های دولتی را یاری رسانند تا خدمات مورد نیاز مشتریان را به آنان ارایه دهند؛ البته با بهایی که مورد قبول و رضایت ایشان است.

سازمان فرهنگی فرا در پی انتشار دو کتاب پیشین اوزبرن و همکارانش ترجمه و انتشار «بهای دولت» را در دستور کار خود قرار داد تا سازمان‌های دولتی را در «ارایه خدمات مورد نیاز و باکیفیت به شهروندان و البته به بهایی که ببرزد» یاری رساند. باشد که شهروندان ایران‌زمین بابت مالیاتی که می‌پردازند خدمتی درخور دریافت کنند.

دکتر فریبا لطیفی

مدیرعامل

پیش‌گفتار

در دوران انتخابات سال ۱۹۹۲ رییس‌جمهوری، بیل کلینتن که نامزد این مقام بود، بارها "عقاید سیاسی خشک‌مغزانه‌ی چپ و راست" را ریشخند کرد. هم‌زمان رس پروت^۱ با بوش (پدر)، رییس‌جمهور وقت، و کلینتن، رقابت می‌کرد تا سرانجام در ژوئن همان سال از مبارزه دست کشید. اما چرا؟ دقیقاً به این دلیل که پروت تصمیم داشت نیاستی را ادامه دهد که کلینتن آن را محکوم می‌کرد. او به نمایندگی از میانه‌ی افراطی سخن می‌گفت، به نمایندگی از طرف آمریکاییانی که از سیاست‌ورزی‌های معمول به جان آمده بودند، به شدت نگران کسری بودجه بودند که سر به ۳۰۰ میلیارد دلار می‌زد، و ناامیدانه سلامت و اعتدال اقتصادی و مالی را جستجو می‌کردند.

بیش از یک دهه بعد، اینک، به نظر می‌رسد چرخ سیاست آمریکا در همان چاله گیر کرده است. باز هم تا جایی که می‌توان دید بودجه‌ها کسری دارند، کسری‌های کلان، با این تفاوت که این بار، چنان که خواهیم دید، بحران مالی دایمی است. ولی هر دو طرف از حرف‌های کلیشه‌ای و پیش‌پاافتاده‌ی گذشته دست برنمی‌دارند.

از جناح راست می‌شنویم: "مالیات جدید موقوف"، "صرفه‌جویی در هزینه" و "گرسنه نگه داشتن حیوان درنده" - تو گویی محافظه‌کاران دانش‌آموزان مدرسه‌های دولتی را نمی‌بینند که چه‌طور با آثار کاهش بودجه‌ی مدرسه دست‌وپنجه نرم

می‌کنند، بی‌خانمانان را نمی‌بینند که شمار آن‌ها بیش‌تر می‌شود، نمی‌بینند که باوجود تهدید تروریسم، سازمان‌های پلیس و آتش‌نشانی کوچک می‌شود، و ۴۴ میلیون آمریکایی بیمه‌ی درمان ندارند.

لیبرال‌های سنتی این‌ها را می‌بینند اما پیشنهادهای آن‌ها جالب نیست. آن‌ها هنوز هم برای برنامه‌های جدید همان فراخوان‌ها را منتشر می‌کنند و هنوز هم از افزایش مالیات سخن می‌گویند - انگار که کورند و مقاومت مردم را در برابر افزایش مالیات، و نیز عمق بحران مالی را نمی‌بینند.

هر دو طرف وقتی به‌ناچار با بحران مالی روبه‌رو می‌شوند چاره‌ای ندارند مگر توسل به ترفندهای حسابداری، تا حساب‌ها را یک سال دیگر به عقب اندازند و وقتی این کار مشکل‌گشا نمی‌شود به میلیارد‌ها دلار وام می‌اندیشند تا مشکل را یک نسل دیگر به عقب اندازند.

در این میان بخش عمده‌ی رسانه‌ها در باتلاق بی‌توجهی محض و سرگرمی‌های حزبی سقوط کرده‌اند. کسانی که در تلویزیون طنز می‌گویند و طعنه می‌زنند نیز راه‌حل درستی برای معضلات ما ندارند.

و مردم آمریکا به‌شدت سرخورده‌اند. آن‌ها بهای دولت را می‌پردازند و دولتی می‌خواهند که به آن‌چه می‌دهند بیرزد.

وقت آن است که گامی فراتر از ایدئولوژی‌های فرسوده و پوسیده‌ی چپ و راست برداشته شود. این کتاب راه‌حل‌های عصر جدید را عرضه می‌کند، عصر حضور دایم بحران مالی. این کتاب راه تبدیل بحران مالی به فرصتی برای فشردن سازمان‌های دولتی و عصاره‌گیری بیش‌تر از آن‌ها را نشان می‌دهد. نخستین گام در این راه واژگون کردن فرایند بودجه است، به‌طوری که از نتایج و بهای موردنظر ما آغاز شود، نه از برنامه‌های ما و هزینه‌ی آن‌ها. گام دیگر تامین بودجه براساس گزینش برنامه‌هایی است که نتایج موردنظر ما را به‌بار آورند، و رها کردن برنامه‌های دیگر. همچنین باید دولت را آن‌قدر کوچک کنیم که در ثمربخش‌ترین حالت و شکل

خود ظاهر شود. ابزار این کار بازنگری‌های راهبردی، ایجاد انسجام^۱، و به‌اندازه کردن^۲؛ استفاده از ابزار رقابت برای ارزش‌ستانی بیش‌تر از هر دلار مالیات؛ مقید کردن برنامه‌ها، سازمان‌ها، و کارکنان برای رسیدن به نتایج و هدف‌های ازپیش‌تعیین‌شده؛ استفاده از فناوری برای توان‌افزا کردن مشتریان و صرفه‌جویی مالی؛ و اصلاح شیوه‌ی عمل درونی دولت (سامانه‌های مدیریت و قواعد بوروکراسی) به‌قصد بهبود عملکرد بیرونی است.

بهای دولت یاور رهبران دولتی و برگزیدگان مردم است تا در کار بودجه‌بندی، اندازه‌کردن، خرج کردن، مدیریت، و درنهایت، در رهبری و امور سیاسی زیرک‌تر و هشیارتر شوند. در سال ۱۹۹۲ با انتشار کتاب **بازآفرینی دولت**^۳ امواج تغییر دولت‌های آمریکا (و از آن پس همه‌ی دولت‌های جهان) را در بر گرفت. این تغییرها همگی مضمونی مشابه داشتند. اما از آن زمان تغییرهای عمده‌ای پدید آمده‌است. ایده‌هایی که آن وقت مناقشه‌انگیز یا غیرعملی می‌نمود - مثل توان‌افزا کردن مشتریان، پیمایش نتایج و استفاده از رقابت - اینک به روند عمده تبدیل شده‌اند. مرز بازآفرینی جلوتر رفته، و این کتاب خوانندگان را با پیشرفت‌های عمده‌ای که در طول آن مرز حاصل شده آشنا می‌کند.

اما **بهای دولت** از دو جنبه‌ی دیگر هم با بازآفرینی دولت فرق دارد. اول، به‌ویژه بر بحران مالی متمرکز است و برای گذر از تنگناهای دشوار راه‌حل عرضه می‌کند. و دوم، به‌مراتب از بازآفرینی دولت تجویزی‌تر است. آن کتاب به توصیف تجربه‌های رایج در بخش عمومی [دولتی]، در کلیه‌ی رده‌ها پرداخت و به‌طور مستدل اعلام کرد که مدل جدیدی از دولت، دولت پسابوروکراسی، سر برمی‌کشد که انعطاف‌پذیرتر، نوآورتر، و کارآفرین‌تر از دولت‌های گذشته است. اینک ما آن مرحله‌ی تجربی را پشت سر گذاشته‌ایم. راهبردها و ابزارهایی که از آن‌ها نام می‌بریم ارزش

1- consolidation

2- rightsizing

3- Reinventing Government (این کتاب با ترجمه‌ی همین مترجم در نشر فرا چاپ و منتشر شد).

خود را در انواع حوزه‌های عمومی (و در بسیاری از کشورها) نشان داده‌اند. همه می‌دانند که این راهبردها و ابزارها سودمندند، و در این کتاب استدلال کرده‌ایم که همه‌ی رهبران لایق باید هرچه زودتر آن‌ها را به کار گیرند.

بهای دولت همه‌ی جزییاتی را که رهبران برای استفاده از آن ابزارها و راهبردها نیاز دارند عرضه نمی‌کند. در سال‌هایی که از انتشار بازآفرینی دولت گذشته‌است دیوید اوزبرن و پیتر پلاستریک دو کتاب منتشر کرده‌اند که آن رهنمودها را عرضه می‌کند. یکی از آن دو **واژگونی بوروکراسی**^۱ است که در سال ۱۹۹۷ منتشر شده و پرهیبتی از پنج راهبردی را که بیش‌ترین نفوذ را در تحول ساختن بوروکراسی‌های دولتی دارند به خوانندگان عرضه می‌کند. کتاب دیگر **رهنمود بازآفرینان**^۲ است که در سال ۲۰۰۰ منتشر شده و جنبه‌های عملی به کار بستن آن راهبردها و بیش از ۷۰ ابزار مختلف - از قراردادهای عملکردی^۳ گرفته تا کوپن - را به علاقه‌مندان معرفی می‌کند.

کتاب حاضر طیفی وسیع‌تر از مخاطبان را هدف قرار داده‌است. این کتاب برای رهبران، فعالان، و شهروندان علاقه‌مند، از هر قوم و قبیله و از هر رده و بخش - سیاست و دولت، کسب‌وکار و زندگی مدنی - نوشته شده. در ۱۹۹۲ تد گبلر و دیوید اوزبرن، نویسندگان **بازآفرینی دولت**، گفته‌بودند آن کتاب «برای جویندگان و برای کسانی نوشته شده که می‌دانند جهت حرکت دولت غلط است اما نمی‌دانند جهت درست کدام است». **بهای دولت** برای کسانی نوشته شده که آماده‌ی عملند. برای کسانی است که خواهان تحول بنیادی‌اند اما می‌دانند که نسخه‌های چپ و راست چاره و راه‌حل راستین نیست. برای کسانی است که ریشه‌ی تحول بنیادی را در خرد جمعی جستجو می‌کنند نه در ایدئولوژی. ویژه‌ی کسانی است که می‌خواهند فراتر از

1- Banishing Bureaucracy

این کتاب با عنوان فارسی "واژگونی بوروکراسی"

و با ترجمه‌ی غلامحسین خانقایی در نشر فرا چاپ و منتشر شده‌است. (م)

2- The Reinventor's Fieldbook

3- performance agreement

چپ و راست برجهند تا راه سومی بیابند که بتواند خواست‌های آمریکاییان را، به بهای موردنظر ایشان، تامین کند.

www.ketab.ir