نگاهی به ساختمان فکری «ماریانا مازوکاتو» در نظریه دولت بازارساز



امین مالکی
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

دولت‌ها امروز با مأموریتی پیچیده به نام حل چالش‌های اجتماعی-فنی نظیر تغییرات اقلیمی و نابرابری روبه‌رو هستند، آن هم در حالی که در چارچوب‌هایی عمل می‌کنند که طی چند قرن گذشته شکل گرفته‌اند. دولت‌هایی که با فهرستی طولانی از اقدامات باید قادر به انجام همه‌چیز باشند، اما در عین حال نباید مجاز به انجام هیچ کاری هم باشند و تکلیف اصلی آن‌ها اصلاح شکست‌های بازار باشد. امروز تناقض میان «چابکی» و «ثبات»، به یک پارادوکس نظری-عملی بسیار پایدار در مدیریت دولتی بدل شده است. از زمان شکل‌گیری دولت اداری مدرن در اوایل قرن بیستم، این دوگانگی، به سازمان‌دهی‌ها و شکل اصلاحات حکمرانی سیمایی خاص بخشیده است. متن حاضر در نگاه به اندیشه «ماریانا مازوکاتو» نگاهی به ساختمان فکری او در طراحی یکی از تازه‌ترین نظریه‌های توسعه مبتنی بر محوریت دولت به عنوان «دولت بازارساز» دارد. نظریه‌ای که سعی دارد به سازمان‌دهی‌ها و اصلاحات دولت‌محور مسیر و سیمایی جدید ببخشد.

۱. نظریه مدیریت عمومی نوین: از «ماکس وبر» تا «الینور اوستروم»

«ماکس وبر»، جامعه‌شناس آلمانی، مدل بوروکراسی عقلانی-قانونی را با سه ویژگی اصلی ۱- پیش‌بینی‌پذیری (همه چیز طبق قوانین و رویه‌های نوشته‌شده پیش می‌رود و درنتیجه کارها تقریباً قابل پیش‌بینی است)، ۲- سلسله‌مراتب روشن (هر کسی دقیقاً می‌داند از کی دستور بگیرد و به کی گزارش دهد) و ۳- پاسخ‌گویی (مسئولیت‌ها مشخص است و کسی نمی‌تواند خارج از چارچوب عمل کند) طراحی کرد و این مدل را بهترین و کارآمدترین شکل اداره سازمان‌های بزرگ و پیچیده می‌دانست، اما همزمان هشدار می‌داد که این ساختار خیلی سفت و سخت ممکن است خلاقیت را خفه کند و ابتکار فردی را از بین ببرد اما چاره‌ای نیست و این سرنوشت اجتناب‌ناپذیر مدرنیته است؛ چون بوروکراسی به سه دلیل پیش‌گفته بهترین شکل سازماندهی مدرن است و البته همزمان یک زندان آهنین است که انسان را محدود می‌کند. برای اینکه این سیستم کار کند، باید خلاقیت فردی را خفه کند و نمی‌توان هم بوروکراسی قوی داشت و هم بوروکرات‌های خلاق. سازمان باید مثل ساعت دقیق و قابل پیش‌بینی باشد، حتی اگر کمی خلاقیت را قربانی کند. او نسبت به ایجاد «بوروکرات‌های خلاق» (کسانی

که خارج از چارچوب فکر کنند و ابتکار به خرج دهند) نوعی نگرانی و احتیاط داشت؛ چون این نوع افراد با ساختار بسیار خشک بوروکراتیک او سازگار نبودند.

«وینسنت اوستروم» و «الینور اوستروم» زوج دانشمند سیاسی و اقتصاددان آمریکایی بودند، که تأثیر عمیقی بر نظریه‌های حکمرانی، اقتصاد سیاسی و مدیریت منابع مشترک گذاشتند. «وینسنت»، بنیان‌گذار مفهوم «پلی‌سنتریک» بود، به معنای سیستم‌های حکومتی چندمرکزی که در آن قدرت بین سطوح و مراکز مختلف تقسیم شده، همکاری و رقابت میان مراکز همزمان وجود داشته، از تمرکز قدرت در یک نهاد مرکزی اجتناب می‌شود. «الینور»، شاگرد و همسر او و نخستین زن برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۹، با کتاب معروف «حکمرانی بر منابع مشترک» خود نشان داد که جوامع محلی اغلب می‌توانند منابع مشترک مانند آب، جنگل یا مراتع را بدون خصوصی‌سازی یا کنترل دولتی مرکزی، از طریق قوانین خودساخته و نهادهای مشارکتی، به شکلی پایدار مدیریت کنند. این دو در اوایل دهه ۱۹۷۰ با طرح ایده اداره عمومی چندسازمانی و متکی بر بسیج ذی‌نفعان، زمینه ظهور مکتب فکری «مدیریت جدید منابع عمومی» را فراهم کردند که با تاکید بر تمرکززدایی، سنجش عملکرد و سازوکارهای شبه‌بازاری، به‌دنبال تزریق منطق مدیریتی بنگاه به دولت است.

از دهه ۱۹۸۰ به بعد با ظهور رویکرد «مدیریت عمومی نوین» دیدگاه غالب جهانی تغییر کرد که در آن به جای تأکید شدید بر کنترل، قوانین، سلسله‌مراتب و پیش‌بینی‌پذیری، چابکی، انعطاف‌پذیری، نتیجه‌گرایی، رقابت، مشتری‌مداری، کاهش بوروکراسی و دادن آزادی عمل بیشتر به مدیران و کارکنان مورد توجه قرار گرفت و کفه ترازو از سمت «کنترل و ثبات وبری» به سمت «چابکی و انعطاف‌پذیری» سنگین‌تر شد. این چرخش باعث شد جهت‌گیری اصلی اصلاحات دولتی در جهان تقریبا از دهه ۱۹۹۰ تا امروز به سمت کاهش بوروکراسی سنتی، کوچک‌سازی دولت، برون‌سپاری، مدیریت عملکرد و دادن فضای بیشتر به ابتکار عمل تغییر کند. با این حال، اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» در کنار پاره‌ای دستاوردها، پیامدهای ناخواسته‌ای نیز به همراه داشت که از جمله آن‌ها می‌توان به افزایش هزینه‌های مبادله، پدیده «انفجار حسابرسی» (تمرکز بیش از حد روی مدارک و فرم‌ها، کاهش کیفیت کار حرفه‌ای، ایجاد توهم کنترل، هزینه‌های سنگین مالی و زمانی و بعضا کاهش ایمنی) و پیچیدگی بیشتر در هماهنگی میان «نهادهای نیمه‌مستقل» اشاره کرد. «آژانس‌های نیمه مستقل» یکی از مهم‌ترین پدیده‌های مدیریتی و اداری در دولت‌های مدرن به خصوص از دهه ۱۹۸۰ به بعد هستند. آن‌ها وظایف دولتی مثل تنظیم‌گری، نظارت، ارائه خدمات عمومی، تحقیق، صدور مجوز و حتی اجرای سیاست‌ها را را انجام می‌دهد اما مستقل (یا نیمه‌مستقل) از وزارتخانه‌ها و دولت مرکزی عمل می‌کنند. این آژانس‌ها معمولا توسط دولت تأسیس می‌شود، از بودجه عمومی تغذیه می‌کنند و رئیس و اعضای هیئت مدیره آن‌ها توسط دولت منصوب می‌شود اما در عین حال از نظارت مستقیم روزانه وزیران و بوروکراسی مرکزی دور نگه داشته می‌شوند. به زبان خیلی ساده دولت به آن‌ها می‌گوید این کار را انجام دهید، اما خودتان مدیریت کنید، ما فقط کلیت را نظارت می‌کنیم و بودجه می‌دهیم. این پدیده با فراگیر شدن نظریه «مدیریت نوین عمومی» در دهه ۱۹۸۰ و با سه شعار «مدیریت مثل بخش خصوصی»، «تمرکز بر نتیجه نه فرآیند» و «جداسازی سیاست‌گذاری از اجرا» گسترش زیادی پیدا کرد، زمانی که دولت‌ها می‌خواستند کارآمدتر، حرفه‌ای‌تر و کم‌هزینه‌تر باشند.

امواج بعدی اصلاحات از جمله راهبردهای نوآوری در بخش عمومی، سیاست‌های تحول دیجیتال و ابتکارات سیاستی با تاکید بر انسان‌محوری سیاست‌ها، کماکان اصل چابکی را مد نظر داشتند. حال در پی چندین دهه اصلاحات پی‌درپی با هدف چابکی، بسیاری از دولت‌ها دچار نوعی «فلج چابکی» شده‌اند. آزمایشگاه‌های نوآوری اغلب در حاشیه عملکردهای بوروکراتیک اصلی باقی مانده‌اند؛ آژانس‌های دیجیتال در توسعه زیرساخت‌های دیجیتال و رابط‌های خدماتی موفق عمل می‌کنند، اما به‌ندرت قادر به ایجاد تغییرات سیستمی ملموس هستند. لذا پارادوکس تلاش مداوم برای چابکی در کنار اینرسی بوروکراتیک پایدار منجر به ظهور پاره‌ای «مدل‌های هیبریدی» شده است، مدل‌هایی که عناصر متناقض یا مکمل از مدل‌های مختلف را با یکدیگر ترکیب می‌کنند تا به تعادلی کارآمد دست یابند، که از جمله آن‌ها می‌توان به مدل‌های «دولت نئووبرین»، «حکمرانی عمومی نوین» و «حکمرانی عصر دیجیتال» و نسخه جدیدتر همه آن‌ها «ظرفیت‌های تحول‌آفرین بخش عمومی» اشاره کرد. تمامی این چارچوب‌ها به دنبال تلفیق شیوه‌های تقویت‌کننده چابکی با ویژگی‌های بنیادین دولت وبرین هستند و به جای بازطراحی کامل، «انطباق‌های تدریجی» و تغییرات کوچک، گام‌به‌گام و افزایشی را ترویج می‌کنند.

با این حال، پرسشی که در این الگوهای فکری کمتر به صورت روشمند واکاوی شده، این است که بنیان‌های اقتصادی و فناورانه چابکی و ثبات کدامند؟ به بیان دیگر، چابکی و ثبات قرار است چه کارکردی در قبال برون‌دادهای اقتصادی، تحولات اجتماعی و پویایی‌های نوآورانه ایفا کنند؟ نظریه‌های موجود در حوزه مدیریت منابع عمومی غالبا در برابر این پرسش موضعی منفعلانه اختیار کرده‌اند و در چارچوب خود برداشتی محدود از دولت دارند؛ برداشتی که در آن، نقش اصلی دولت صرفا به ترمیم شکست‌های بازار تقلیل یافته است. این دوگانه‌سازی مضیق میان «بازار» و «دولت»، امروز دامنه قابلیت‌های قابل تصور برای سازمان‌های عمومی را محدود ساخته و نوعی رویکرد واکنشی را تقویت می‌کند؛ رویکردی که به‌جای شکل‌دهی فعالانه یا هم‌آفرینی بازارها، صرفا به اصلاح پسینی آن‌ها کرده است. «ماکس وبر» گرچه بر رابطه‌ای هم‌افزا میان اقتدار عقلانی-قانونی و توسعه سرمایه‌داری تأکید می‌کند، اما قادر به پیش‌بینی خیزش بازارهای فناوری‌پایه و نوآوری‌پایه که خصیصه سرمایه‌داری مدرن است نبود و نظریه‌های نوین «مدیریت عمومی نوین» پایه نیز نتوانستند چارچوبی بایسته برای فهم تعامل پویای میان سازمان‌های دولتی و مرزهای فناوری و زیست‌بوم‌های نوآوری فراهم آورند.

در چنین فضایی «مازوکاتو» به دنبال آن است تا بنیانی نظری و کاربردی نوینی برای کارکرد دولت‌ها معرفی می‌کند که آن را «نظریه دولت بازارساز» می‌نامد. در رهیافت جدید او، نهادهای عمومی نه صرفا اصلاح‌گر بازار یا عرضه‌کننده خدمات، بلکه کنشگرانی پیش‌دستانه در هدایت جهت، سرعت و ترکیب نوآوری و رشد اقتصادی تلقی می‌شوند. این بازاندیشی، امکان بازتعریف «پارادوکس چابکی-ثبات» را نه به مثابه یک بده‌بستان ساده بلکه به عنوان مجموعه‌ای از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های درهم‌تنیده برای مدیریت سیستم‌های پیچیده، نامطمئن و تحول‌یابنده، فراهم می‌کند. در این چارچوب، چابکی زمانی به «قابلیت‌های پویا» بدل می‌شود که سازمان‌ها و مدیران دولتی از طریق ۱-«آزمایش‌گری» (ورود فعالانه و ریسک‌پذیرانه دولت به شکل آزمون و خطای راه‌حل‌های مختلف، یادگیری از شکست‌ها و معرفی مسیرهای نو)، ۲- «انطباق‌پذیری» (دولت نباید سیاست‌هایش را سفت و سخت و از پیش تعیین‌شده اجرا کند (مثل برنامه‌های سنتی که فقط بودجه می‌دهند و منتظر نتیجه می‌مانند)؛ بلکه باید ظرفیت پویا داشته باشد تا از طریق آزمون‌وخطا و یادگیری مداوم از شکست‌ها، مسیر را تنظیم کرده، ساختار سازمانی، ابزارها و شاخص‌های ارزیابی را با واقعیت‌های جدید انطباق دهد و فضای کافی برای تجربه‌گرایی، تکرار و اصلاح سیاست در حین اجرا باقی بگذارد و همزمان که جهت‌گیری کلی مأموریت را حفظ می‌کند، جزئیات اجرایی را انعطاف‌پذیر نگه دارد) و ۳-«بسیج راهبردی منابع» (فراخواندن و هماهنگ‌کردن هدفمند منابع، استعدادها و سرمایه‌های بخش‌های دولتی و خصوصی در راستای دستیابی به اهداف)، به چالش‌های نوظهور پاسخ دهند. ثبات نیز در قامت «ظرفیت ساختاری «استمرار نهادی» و ادامه «جهت‌گیری راهبردی» بازتعریف می‌شود که برای پشتیبانی از دگرگونی‌های اجتماعی در افق زمانی بلندمدت ضروری است.

در مقابل تعریف سنتی نئوکلاسیک که ثبات را به شکل کوتاه‌مدت و به معنای تعادل (بودجه متوازن، تورم کنترل‌شده و عدم مداخله دولت در بازار)، نبود آشوب (روال عادی امور و فقدان تکانه‌های ناگهانی) می‌بینند، «مازوکاتو» آن را توانایی یک سیستم برای حفظ مسیر خود در مقابل طوفان‌ها می‌بیند و ثبات را لزوما آرام بودن سطح آب تعریف نمی‌کند. ثبات مازوکاتویی وابسته به افراد یا شانس نیست، بلکه در لایه‌های زیرین و ساختاری دولت و نهادها نهادینه می‌شود. این دیوارها و ستون‌های ساختمان هستند که باید محکم باشند، نه اینکه فقط کاغذدیواری را عوض کنیم. از نگاه او یک ویژگی مهم ثبات دولت، «استمرار نهادی» (حافظه بلندمدت سیستم) است. نهادهای دولتی باید آنقدر قوی باشند که با آمدن یک دولت جدید، کل دانش و تجربه انباشته‌شده از بین نرود. ویژگی دوم «جهت‌گیری راهبردی» (قطب‌نمای سیستم) است؛ چراکه استمرار به تنهایی کافی نیست و یک نهاد ممکن است فقط برای بقای خود تلاش کند، بدون اینکه به سمت جایی حرکت کند. ویژگی جهت‌گیری راهبردی «مازوکاتو» در زمینه ثبات، یعنی این که هر نهاد دولتی یک هدف مشخص و بزرگ دارد که می‌داند برای چه چیزی پایدار مانده است.

در چنین فضایی «مازوکاتو»، که معتقد است برخلاف بخش خصوصی که در آن نظریه‌های «ظرفیت‌های پویا» به توضیح چگونگی حفظ مزیت رقابتی در محیط‌های متغیر کمک کرده‌اند؛ در ادبیات بخش عمومی و دولتی، هنوز چارچوب نظری مشابه و جامعی برای توضیح ظرفیت‌های پویا و تحول سازمانی دولت‌ها و نهادهای عمومی شکل نگرفته، نظریه «دولت بازارساز» خود را مطرح می‌کند. او می‌گوید «ادیث پنروز» در کتاب کلاسیک «نظریه رشد بنگاه» یک شرکت را به مثابه مجموعه‌ای از منابع

می‌بیند که امکان رشد و توسعه را فراهم می‌کنند. نظریه او پایه «نگاه منبع‌محور» به توسعه بنگاهی شد و مبانی اصلی مفهوم «ظرفیت‌های پویا» را شکل داد. سی و پنج سال بعد هم «دیوید تیچ و گری پیزانو» نیز در مقاله «مقدمه‌ای بر قابلیت‌های پویای بنگاه‌ها»، در برابر چارچوب‌های کلاسیک پنج نیروی «مایکل پورتر» در خصوص ساختار صنعت و رقابت خارجی، نظریه ظرفیت‌های پویا خود را به عنوان توانایی‌های سازمان در ادغام، ساخت و بازپیکربندی قابلیت‌های داخلی و خارجی، که امکان سازگاری با محیط‌های به سرعت در حال تغییر را دارا باشد، مطرح می‌کنند. حال استدلال «مازوکاتو» این است که یکی از علل اساسی چنین خلائی در فقدان یک نظریه مشابه برای بخش دولتی، فقدان نظریه‌ای صریح درباره «ارزش» در اغلب روایت‌های مربوط به قابلیت‌های بخش دولتی و عمومی است. در بخش خصوصی قابلیت‌ها اهمیت دارند؛ چراکه بنگاه‌ها به مثابه خالقان ارزش در نظر گرفته می‌شوند که در بازار رقابت کرده و هم زمان آن را شکل می‌دهند. اما این نگرش به بخش عمومی در وهله نخست نیازمند باور به قابلیت‌های درونی و غیرقابل برون‌سپاری بخش دولتی از جمله قابلیت‌های مربوط به ظرفیت جذب دانش، مهارت‌های نوآوری و رویه‌های یادگیری سازمانی است. اما این باور با رویکرد «مدیریت عمومی نوین» تضعیف شده است.

او می‌گوید امروز در برابر چنین باوری به کارکرد بخش دولتی، دیدگاه متضاد پررنگی وجود دارد که معتقد است بخش عمومی با اتکاء به ظرفیت عملیاتی اولیه، رویه‌های بوروکراتیک و ابزارهای تنظیم‌گری، غالبا و صرفا نقش تسهیل‌گر ارزش یا اصلاح‌کننده بازار را برعهده دارد. «مازوکاتو» معتقد است اگر دولت را به عنوان خالق ارزش و بازارساز و یک کنشگر که به صورت فعال در «هم‌آفرینی» سیستم‌های اجتماعی-فناورانه، بازارها و مسیرهای نوآوری مشارکت می‌کند تصور کنیم، آنگاه ضرورت تدوین نظریه‌ای پیچیده‌تر و پویا از قابلیت‌های بخش عمومی آشکار می‌شود. «مازوکاتو» با چنین تصوری از دولت نظریه دولت بازارساز خود را مطرح می‌کند و استدلال می‌کند که قابلیت‌های بخش عمومی را نباید صرفا کارکردهای اداری یا مدیریتی دانست، بلکه باید آن‌ها را ظرفیت‌های بنیادین اجتماعی برای هم‌آفرینی «ارزش عمومی» در شرایط عدم‌قطعیت تلقی کرد. او معتقد است که فهم پویایی‌های فناوری و نوآوری امروز جهان در کانون این فهم مجدد جایگاه دولت قرار دارد و مفروضات سنتی درباره کارایی و بی‌طرفی بخش عمومی در جهانی با شتاب فزاینده تغییرات فناورانه، کفایت نمی‌کند.

«ماریانا مازوکاتو» مبتنی بر این نگاه ویژه، چارچوبی چندلایه از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی، مبتنی بر دیدگاه بازارسازی دولت توسعه می‌دهد. با اتکا به پیشرفت‌های اخیر در سیاست نوآوری مأموریت‌محور و نظریه قابلیت‌های پویا، استدلال می‌کند که دولت‌ها به سبدی از ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها نیاز دارند که در سطوح سیاستی، افق‌های زمانی و حوزه‌های نهادی مختلف توزیع و به صورت هماهنگ راهبری شوند. این ظرفیت‌ها خصایص ایستایی برای دولت‌ها نیستند، بلکه باید به طور مستمر نوسازی، بازترکیب و بازپیکربندی شوند تا با چشم‌انداز در حال تحول چالش‌های اجتماعی انطباق پیدا کنند. «مازوکاتو» می‌گوید حل پارادوکس «چابکی-ثبات» صرفا با اصلاحات نهادی جزئی یا مداخلات مدیریتی مقطعی میسر نیست؛ بلکه مستلزم بازاندیشی بنیادین در باب غایت نهادهای دولتی و عمومی و ظرفیت بالقوه آن‌ها در جهانی پرتلاطم امروز است. او نه در قامت یک نگهبان منفعل نظریه‌های نظم و کارایی موجود، بلکه به عنوان معماری که پیش‌دستانه آینده‌ای نوآوری‌محور، فراگیر و پایدار را بنا می‌کند، تحلیل‌های خود را در چارچوب نظریه «دولت بازارساز» می‌ریزد و مسیری نوین برای اندیشه‌ورزی مجدد ظرفیت‌ها و قابلیت‌های دولت عرضه می‌دارد.

۲. ساختمان فکری ماریانا مازوکاتو در نظریه دولت بازارساز

او در گام اول باید ساختمان فکری خود را بر ویرانه‌های نظریه‌های نئوکلاسیک پیشین بنا کند و به این منظور با سه استدلال درهم‌تنیده و به هم مرتبط، کفایت چارچوب «شکست بازار» را به عنوان پارادایم مسلط برای فهم نقش بخش دولتی به چالش می‌کشد. نخست، استدلال می‌کند که نظریه شکست بازار که هدف آن اصلاح ناکارایی‌ها است به طور فزاینده‌ای برای مواجهه با چالش‌های پیچیده، به‌هم‌پیوسته و فوری قرن بیست‌ویکم مانند سالمندی جمعیت، وضعیت‌های اضطراری اقلیمی، گسست‌های فناورانه و واگرایی‌های ژئوپلیتیکی نامتناسب شده است؛ چراکه تمرکز بنیادین چارچوب شکست بازار بر «کارایی ایستا» است اما اگر کارایی ایستا را بهینه‌سازی تخصیص موجود منابع با پیش‌فرض تعادل تعریف کنیم، آن‌ها دیگر در ساحت‌های متنوع مشکلات امروزین که شدیدا دچار عدم‌قطعیت، «وابستگی به مسیر» و تغییرات غیرخطی شده‌اند، امکان راهبری محدودی خواهند داشت. در مقابل، مواجهه مؤثر با این چالش‌ها مستلزم درک «کارایی پویا» است؛ درکی که بر امکان‌بخشی به دگرگونی‌های

ساختاری، آزمایش‌گری نهادی و یادگیری تدریجی در درون سیستم‌های پیچیده و در طول زمان تمرکز می‌کند. اینجا «مازوکاتو» اشاره می‌کند که البته یکی از دشواری‌های اصلی گذار مفهومی، خلط همیشگی میان چیستی «کارایی ایستا» و «کارایی پویا» است. کارایی ایستا به بهینه‌سازی درون یک ساختار نهادی یا اقتصادی مفروض؛ مانند کمینه‌سازی هزینه یا کارایی تخصیصی در یک مقطع زمانی مشخص، اشاره دارد. این رویکرد الهام‌بخش بسیاری از مداخلات مبتنی بر شکست بازار و اصلاحات مدیریتی بوده که بر کوچک‌سازی دولت، شاخص‌های عملکردی و صرفه‌جویی‌های کوتاه‌مدت تمرکز داشته‌اند. در مقابل، کارایی پویا به ظرفیت سیستم‌ها برای تغییر ساختار خود از طریق سرمایه‌گذاری مستمر، انباشت قابلیت‌ها و نوآوری اشاره دارد. از این منظر، اصلاحاتی که کارایی ایستا را به ویژه در سیستم‌های آموزشی، حافظه نهادی یا سازوکارهای بازخوردی، که برای یادگیری و انطباق ضروری‌اند، در اولویت قرار می‌دهند، ممکن است حتی به تضعیف کارایی پویا بینجامند و ثمره‌ای جز تخریب یا تضعیف نداشته باشند. او معتقد است که چالش‌های اجتماعی معاصر را نمی‌توان به مثابه مسائل سیاستی منفرد و منفک تلقی کرد، بلکه باید آن‌ها را ویژگی‌های سیستم‌های اجتماعی-فناورانه درهم‌تنیده دانست که مستلزم کنش عمومی هماهنگ، انطباق‌پذیر و بلندمدت هستند؛ کنشی که فراتر از اصلاحات مقطعی، بر بازآرایی ساختاری و جهت‌دهی تحول‌آفرین اقتصاد و فناوری استوار است.

استدلال دوم «مازوکاتو» این است که با وجود رشد فزاینده ادبیات مربوط به «تحول سیستم‌ها» در حوزه گذارهای اجتماعی-فناورانه، این جریان فکری تا حد زیادی از یک تمایز اساسی غفلت کرده و آن تمایز میان سیستم‌های اجتماعی-فناورانه همچون تحرک‌پذیری، انرژی یا سیستم‌های غذایی از یک‌سو و خدمات عمومی نظیر آموزش، سلامت و رفاه، از سوی دیگر است. دسته نخست معمولا به مثابه کانون‌های مشهود نوآوری و گذار بوده، عرصه‌هایی هستند که از طریق سرمایه‌گذاری‌های هدفمند عمومی و سیاست‌های نوآوری پشتیبانی می‌شوند و دسته دوم خدمات عمومی هستند که غالبا در چارچوب منطق کارایی هزینه و انضباط مالی صورت‌بندی می‌شوند و منطق پشت آن دائما به امواج ریاضت اقتصادی و سرمایه‌گذاری ساختاری اندک می‌انجامد. این دوگانه‌سازی واجد وجهی «پارادوکسیکال» است. در حالی که بخش اعظم مخارج عمومی به خدمات عمومی اختصاص می‌یابد، گفتمان «خلق ارزش عمومی» بیش از گذشته حول محور تحولات اجتماعی-فناورانه سامان می‌یابد.

در اینجا «مازوکاتو» یکی از نقدهای اساسی خود به نحوه تفکر پیشین درباره نوآوری و خدمات عمومی را توضیح داده و به یک «دوگانگی» عجیب در سیاست‌های امروز اشاره می‌کند. او می‌گوید در ادبیات علمی مربوط به «تحول سیستم‌ها» یک خلأ جدی وجود دارد. این ادبیات به چگونگی تغییر سیستم‌های بزرگ (مثلاً نحوه جابه‌جایی شهروندان در محیط شهری و بین‌شهری یا تولید انرژی) می‌پردازد اما در نظر نمی‌گیرد که اینجا ما با دو دسته سیستم‌های مختلف مواجه‌ایم. دسته اول «سیستم‌های فنی-اجتماعی» هستند که مصادق آن را می‌توان حمل و نقل، انرژی، سیستم غذایی دانست. اینجاها معمولاً محل بروز نوآوری‌های قابل مشاهده مثل خودروهای برقی، پنل‌های خورشیدی، یا گوشت آزمایشگاهی هستند. سیاست‌گذاران به این حوزه‌ها به چشم «سرمایه‌گذاری» نگاه می‌کنند و عموم بودجه‌های ویژه برای تحقیق و توسعه به آنها تزریق می‌شود تا متحول شوند. اما دسته دومی از سیستم‌های هم وجود دارند که مربوط به «سیستم‌های خدمات عمومی» می‌شوند که مصادیق آن را می‌توان در نظام آموزشی، نظام بهداشت و درمان و نظام رفاه اجتماعی یا تأمین اجتماعی مشاهده کرد. این سیستم‌ها هسته اصلی رفاه مردم هستند و گرچه بخش بزرگی از بودجه دولت صرف آنها می‌شود، اما برخلاف دسته اول، به اینها به چشم «هزینه» نگاه می‌شود و لذا در نظریه‌های پیشین منطق حاکم بر این سیستم‌های دوم عموما از جنس «کارایی» و «صرفه‌جویی» بوده است. مدام به آنها گفته می‌شود که باید کم‌خرج‌تر باشند. «مازوکاتو» اینجا به آن تناقض بزرگ اشاره می‌کند و می‌گوید ما از یک طرف بخش عمده‌ای از منابع عمومی را صرف سیستم دوم می‌کنیم، اما در خلق ارزش عمومی و ساختن آینده، عموما معطوف به تحول در سیستم اول هستیم. نگاه سرمایه‌گذاری و نوآوری در سیستم اول که بودجه‌ای کمی به آن اختصاص پیدا می‌کند و نگاه مدیریت هزینه و کارایی در سیستم دوم که بخش عمده‌ای از بودجه‌های دولتی را می‌بلعد، دوگانه مدنظر «مازوکاتو» را می‌سازد و مبانی استدلال دوم او در شکست نظریه‌های پیشین و ضرورت توجه به نظریه دولت بازارساز را پایه‌گذاری می‌کند. او معتقد است این دوگانگی باعث شده که امروز سیستم‌های انرژی مدام به روز شوند و سرمایه جذب کنند اما سیستم‌های آموزشی و بهداشتی مدام با ریاضت و کم‌توجهی مواجه شوند، در حالی که برای حل معضلات واقعی شهروندان ما نیازمند نوآوری در سیستم‌های دوم نیز هستیم. هر دوی اینها برای آینده جامعه ضروری هستند و هر دو نیازمند نوآوری و سرمایه‌گذاری بلندمدت هستند.

از نظر او پیامد این شکاف، شکل‌گیری نوعی «رژیم دوگانه» مبنی بر نوآوریِ مبتنی بر سرمایه‌گذاری در حوزه‌های به‌اصطلاح فنی و مدیریتِ مبتنی بر کارایی در حوزه‌های اجتماعی است که برای عبور از این گسست، باید فناوری را در قالب یک دوگانگی «مساله-راه‌حل» تفسیر کنیم. هر نوآوری فناورانه، مساله‌ای را حل می‌کند، اما هم‌زمان اثرات جانبی یا وابستگی‌های تازه‌ای پدید می‌آورد. برای نمونه، خودروها تحرک‌پذیری را افزایش می‌دهند، اما به آلودگی محیط‌زیست دامن می‌زنند؛ خودروهای برقی انتشار گازهای گلخانه‌ای را کاهش می‌دهند، اما به مواد معدنی کمیاب وابسته‌اند که امروز استخراج آن‌ها اغلب در شرایط استثماری صورت می‌گیرد. نکته کلیدی آن است که بسیاری از خدمات عمومی، مانند آموزش، مراقبت یا سلامت روان، خود در بستر سیاست‌های واکنشی اجتماعی به اثرات سرریز و گسست‌های ناشی از تغییرات فناورانه تکامل یافته‌اند. از این منظر، خدمات عمومی و سیستم‌های اجتماعی-فناورانه حوزه‌هایی مجزا نیستند، بلکه عرصه‌هایی هم‌تکاملی برای حل مساله و خلق ارزش به‌شمار می‌روند. این فهم کل‌نگر از تعاملات پویای فناوری و جامعه، امکان بازتعریف نقش بخش عمومی را نه به عنوان اصلاح‌گر حاشیه‌ای شکست‌های بازار، بلکه به مثابه هم‌آفریننده ارزش عمومی در هر دو سپهر سیستم‌های اجتماعی-فناورانه و خدمات عمومی، فراهم می‌آورد. در این چارچوب، ارزش عمومی به کارایی تخصیصی یا عملکرد ارائه خدمات محدود نمی‌شود، بلکه ظرفیت شکل‌دهی به مسیرهای توسعه‌ای عادلانه، پایدار و فراگیر را نیز در بر می‌گیرد. چنین ارزشی ناگزیر از رهگذر همکاری میان بخش‌های عمومی، خصوصی و مدنی خلق می‌شود و به آن دسته از ظرفیت‌های نهادی وابسته است که توان هدایت پیچیدگی، مدیریت عدم‌قطعیت و حفظ افق‌های بلندمدت را دارا باشند.

نهایتا به عنوان استدلال سوم، او در سنتز نظری «دولت بازارساز» معتقد است که این رویکرد با تلفیق بینش‌های اقتصاد تکاملی، نظریه سیستم‌ها و رهیافت‌های توسعه انسانی، نقشی بلندپروازانه‌تری برای سازمان‌های عمومی صورت‌بندی می‌کند که بر دو ستون اصلی استوار است: ۱- به‌رسمیت‌شناختن عدم‌قطعیت عمیق و وابستگی به مسیر که نوع گذارهای اجتماعی-فناورانه را مشخص می‌کند و ۲- بنیانی هنجاری مبتنی بر قابلیت‌های انسانی و «رویکردهای حق‌محور».

در بند اول استدلال سوم او ابتدا به چرایی شکست برنامه‌ریزی‌های ساده و خطی امروز می‌پردازد. او می‌گوید که تحول در سیستم‌های بزرگ (مثل انرژی یا حمل و نقل) دو ویژگی ذاتی دارند که اگر آنها را نادیده بگیریم، شکست می‌خوریم. این دو ویژگی عبارتند از «عدم قطعیت عمیق» و «وابستگی به مسیر». عدم قطعیت عمیق وضعیتی است که شما حتی نمی‌دانید اصلا چه احتمالاتی وجود دارد یا چه اتفاقی ممکن است بیفتد تا برای آن برنامه‌ریزی کنید. مازوکاتو بر این عقیده است که وقتی می‌خواهید یک سیستم بزرگ را متحول کنید (مثلا از بنزین به سمت هیدروژن یا برق بروید)، هیچکس نمی‌داند دقیقاً کدام فناوری در ۲۰ سال آینده غالب خواهد شد و ممکن است آن فناوری که امروز روی آن سرمایه‌گذاری می‌کنیم، ده سال دیگر کاملاً منسوخ شده باشد و لذا دولت‌ها نباید طوری برنامه‌ریزی کنند که انگار همه چیز را می‌دانند، بلکه باید سیستم‌هایی را طراحی کنند که «منعطف» و «یادگیرنده» باشند؛ یعنی بتوانند در طول زمان خود را با اتفاقات غیرمنتظره وفق دهند. در خصوص وابستگی به مسیر نیز مازوکاتو می‌گوید تاریخ مهم است و جایی که امروز هستیم، نتیجه انباشت انتخاب‌هایی است که در طول زمان انجام داده‌ایم، حتی اگر آن انتخاب‌ها در ابتدا تصادفی یا غیربهینه بوده باشند. او می‌گوید این مسیرها نه تصادفی، که توسط سرمایه‌گذاری‌های هدفمند عمومی و خصوصی شکل گرفته‌اند و منافع عده‌ای خاص را تامین و قدرت آنها را تثبیت کرده‌اند. به همین دلیل تغییر مسیر نیازمند اقدام جمعی و آگاهانه است. حال در قسمت اول استدلال سوم می‌گوید به دلیل وجود «عدم قطعیت عمیق»، دولت‌ها باید همزمان روی چند مسیر مختلف سرمایه‌گذاری کنند و همه تخم‌مرغ‌ها را در یک سبد نگذارند و به دلیل وجود «وابستگی به مسیر»، دولت‌ها باید فعالانه در بازار مداخله کنند تا بتواند قفل مسیر قبلی را باز و جهت‌گیری جدیدی ایجاد کنند. این کار با سرمایه‌گذاری عمومی هدفمند و ایجاد بازارهای جدید امکان‌پذیر است و ضرورت یک دولت بازارساز را به رخ می‌کشد.

در بند دوم استدلال سوم او به دنبال «بنیان هنجاری» نظریه خود رفته و نشان می‌دهد که نظریه اقتصادی او صرفا برای رشد تولید ناخالص داخلی نیست، بلکه برای کرامت انسانی است. او می‌گوید این بنیان باید بر دو پایه «رویکرد قابلیت انسانی» و «رویکرد مبتنی بر حقوق» استوار باشد. او با نگاه قابلیت انسانی (که پیش‌تر «آمارتیا سن» آن را توسعه

داده)، معتقد است که ما نباید صرفا به این فکر کنیم که مردم «چقدر پول» دارند یا «چه کالاهایی» مصرف می‌کنند، ما باید به این فکر کنیم که مردم چه توانایی و ظرفیتی برای «بودن» و «انجام دادن» کارهای ارزشمند دارند. در رویکرد مبتنی بر حقوق نیز او معتقد است که سیاست‌گذاری و تخصیص منابع نباید به چشم «کمک» یا «لطف» به مردم نگاه کند. بلکه باید بر اساس حقوق قانونی و انسانی بنا شود.

به این ترتیب در نظریه دولت بازارساز مازوکاتویی، بخش عمومی نه صرفا تنظیم‌گر یا ارائه‌دهنده خدمات، بلکه «شکل‌دهنده آینده‌های اجتماعی» تلقی می‌شود؛ نهادی که می‌تواند سیستم‌های پیچیده را به سوی برون‌دادهایی هدایت کند که هم از منظر اقتصادی قابل دوام باشند و هم از حیث عدالت اجتماعی و پایداری زیست‌محیطی موجه جلوه کنند.

۳. ناکارآمدی‌های نظریه شکست بازار از منظر مازوکاتو

«نظریه شکست بازار» مداخله دولت در اقتصاد را تنها در صورتی موجه می‌داند که هدف آن اصلاح موقعیت‌هایی باشد که بازارها در تخصیص کارای منابع ناکام می‌مانند. بر اساس این رویکرد، دولت باید در حوزه‌هایی مداخله کند که ویژگی اصلی آن‌ها اثرات جانبی سرریز مثبت یا منفی است. برای مثال، کالاهای عمومی، که غیررقابتی و غیرقابل تخصیص تلقی می‌شوند، اثرات سرریز مثبتی ایجاد می‌کنند که به سرمایه‌گذاری پایین بخش خصوصی می‌انجامد و بنابراین مستلزم سرمایه‌گذاری عمومی است. این منطق، توجیه کلاسیک سرمایه‌گذاری عمومی در پژوهش‌های پایه است؛ حوزه‌ای که به‌سبب سرریزهای دانشی گسترده، تصاحب کامل منافع آن توسط بازیگران خصوصی دشوار است و لذا با کمبود سرمایه‌گذاری خصوصی مواجه می‌شود. در مقابل، اثرات سرریز منفی، مانند آلودگی‌ها، مستلزم سیاست‌هایی هستند که هزینه‌های اجتماعی را، مثلا از طریق مالیات کربن، در محاسبات بخش خصوصی درونی‌سازی کنند.

با وجود بینش‌های مفید این نظریه در نمونه‌های خاصی مانند پژوهش‌های پایه‌ای، چارچوب شکست بازار در بهترین حالت، توصیف‌گر وضعیت تعادلیِ ایستایی است که در آن سیاست‌گذاری به ترمیم مسیرهایی می‌پردازد که اساسا توسط بازار شکل گرفته‌اند. اما برای مثال در گذار سبز یا بازآرایی ساختار اقتصاد، زمانی که سیاست عمومی باید بازارهای نو ایجاد کند یا بازارها را به طور فعال شکل دهد، این چارچوب کارایی خود را از دست می‌دهد. از این رو نظریه شکست بازار برای مواجهه با نوآوری و چالش‌های اجتماعی کفایت ندارد؛ زیرا قادر به تبیین سرمایه‌گذاری‌های تحول‌آفرین، کاتالیزوری و مأموریت‌محور دولت نیست؛ همان نوع سرمایه‌گذاری‌هایی که در گذشته به خلق فناوری‌ها و صنایع جدید انجامید و امروز برای مقابله با بحران اقلیمی ضروری است.

به عبارت دیگر، هر چارچوب سیاستی که صرفا بر اصلاح ناکارایی‌های بازار، به‌ویژه شکست‌های بازار، متمرکز باشد، فاقد هرگونه توجیه نظری روشن برای رویکرد بازارسازی و مأموریت‌محوری خواهد بود؛ رویکردی که برای نوآوری‌های بنیادین تاریخی مانند اینترنت ضروری بود و امروزه برای پاسخ به چالش‌های اجتماعی بزرگ معاصر کاملاً ناگزیر است. با نادیده گرفتن دولت به مثابه سرمایه‌گذار پیشرو و بازارساز، ایده‌های سیاستی سنتی مبتنی بر چارچوب شکست‌محور، هیچ بینشی درباره نوع و ساختار سازمانی بخش عمومی که برای پشتیبانی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی پرریسک و بالقوه پرپاداش ضروری است ارائه نمی‌دهند؛ چراکه در این دیدگاه، سیاست صرفا به عنوان دخالت موقت و نه به عنوان جزء بنیادین و فعال در فرآیند شکل‌دهی، جهت‌دهی و آفرینش بازارها دیده می‌شود.

ریشه‌دار در بنیان‌های نظری شکست بازار، اصلاحات «مدیریت دولتی نوین» در دهه ۱۹۹۰ حول سیاست‌های موسوم به «اجماع واشنگتن» همگرا شدند؛ سیاست‌هایی که بر مقررات‌زدایی، گشودن بازارهای داخلی و اتکا به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و صادرات برای رشد اقتصادی تأکید داشتند. این اصلاحات، ایده خودمختاری دولت را تضعیف کردند و مفهوم ظرفیت دولت را تقلیل دادند. بنابراین، بحث‌های جاری درباره ظرفیت نوآوری بخش عمومی که در بخش‌های بعدی این مقاله به بررسی آن می‌پردازیم، را می‌توان به عنوان پاسخی مفهومی به اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» و پیامدهای ساختاری و نهادی آن مفهوم‌سازی نمود.

اصلاحات «مدیریت دولتی نوین» در گام نخست با هدف افزایش خودمختاری مدیریتی دستگاه‌های اجرایی طراحی شدند و بدین‌ترتیب، خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی و ایجاد یا تقویت نهادهای پیرامونی و شبه‌مستقل را تسهیل کردند. با این حال، این اصلاحات هم زمان تمرکز نظام حکمرانی را به‌سوی کارایی‌های کوتاه‌مدت سوق دادند؛ کارایی‌هایی که در قالب سیستم‌های مدیریت عملکرد مبتنی بر سنجش سخت‌گیرانه داده‌ها و ستانده‌ها، «الگوگیری مقایسه‌ای» و

تأکید فزاینده بر شاخص‌های کمّی حکمرانی تجسم یافتند. موج‌های اصلاحی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ عمدتا بر «عملکرد قابل رؤیت» فعالیت‌های سطوح عملیاتی تمرکز داشتند، رویکردی که از آن با عنوان «نگاه قورباغه‌ای» یاد شده است و نه بر حوزه‌های سیاستی کلان یا میان‌سازمانی که مستلزم هماهنگی افقی و ظرفیت راهبردی هستند. این نگاه خردنگر، که سیاست را در مقیاس پروژه و واحد عملیاتی تقلیل می‌دهد، امروزه در قالب دغدغه هدف‌گذاری دقیق و موضعی حمایت‌های دولتی در سطح پروژه‌ها تداوم یافته است. تجلی معاصر این رویکرد را می‌توان در توسعه ابزارهای ارزیابی سیاستی فزاینده پیچیده‌ای مشاهده کرد که عمدتا بر منطق شکست بازار استوارند و می‌کوشند آثار مداخلات دولتی را از طریق شاخص‌های کمّی و مدل‌های سنجش اثر اندازه‌گیری کنند؛ ابزارهایی که علی‌رغم پیچیدگی روش‌شناختی، اغلب به نتایجی ترکیبی و بعضاً نامطمئن انجامیده‌اند. در مجموع، اصلاحات «مدیریت دولتی نوین» با تقلیل مساله ظرفیت دولت به سنجش‌پذیری عملکردهای خرد و کارایی‌های حسابداری‌شده کوتاه‌مدت، از تمرکز بر قابلیت‌های راهبردی، یادگیری نهادی و هماهنگی ساختاری در سطوح بالاتر سیاست‌گذاری غفلت ورزیدند؛ امری که پیامدهای آن همچنان در معماری حکمرانی معاصر قابل مشاهده است.

مازوکاتو معتقد است که اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» اغلب خدمات عمومی و به‌ویژه مراقبت‌های بهداشتی را هدف گرفته‌اند؛ زیرا این بخش معمولا بزرگ‌ترین و هزینه‌محورترین شاخه بخش عمومی است که ویژگی‌هایی نظیر تولید خدمات فردی، امکان استانداردسازی فرآیندها و پایش کمی خروجی‌ها را با خدمات بخش خصوصی مشترک دارد. با این حال، هیچ شواهد تجربی نشان نمی‌دهد که چنین اصلاحاتی به بهبود نتایج منجر شده باشد. در عوض، این اصلاحات نگرشی معامله‌محور به خدمات عمومی ایجاد کرده‌اند که اولویت را به کارایی تحویل و سهولت ارائه می‌دهد، نه به تأمین نیازهای ماهوی شهروندان یا تقویت قابلیت‌های انسانی و ظرفیت‌سازی بلندمدت.

با توجه به تمرکز بر سازمان‌های بزرگ و ماشینی بخش عمومی و ناکارآمدی‌های مشهود آنها، یکی از راهبردهای رایج «مدیریت عمومی نوین» برون‌سپاری، اعطای امتیاز (فرانچایز) یا خصوصی‌سازی خدمات دولتی بود. هدف اصلی، مواجهه با مساله بنیادین «نمایندگی» تلقی می‌شد (زمانی که یک گروه برای اقدام درجهت منافع مالک استخدام می‌شود، اما ممکن است منافع آن گروه دقیقا با مالک همسان نباشد). برخلاف سهام‌داران که (دست‌کم در مقام نظر) می‌توانند مدیران شرکت را پاسخگو کنند، شهروندان ابزارهای بسیار محدودی برای مطالبه پاسخگویی از بوروکرات‌های بخش عمومی در اختیار دارند. رأی‌دادن در این چارچوب، جایگزینی ناکارآمد و ضعیف برای انضباط ناشی از انگیزه سودآوری تلقی می‌شد؛ همان انضباطی که امکان ارزیابی و کنترل عملکرد مدیران شرکتی توسط سهام‌داران را فراهم می‌کند. این دیدگاه به این نتیجه رسید که دولت باید نقش خود را عمدتاً به «مداخلات فنی هدفمند» برای اصلاح ناکامی‌های بازار محدود کند (نظیر تدوین آیین‌نامه‌ها و استانداردهای ساختمانی)، به‌گونه‌ای که ضمن کاهش احتمال «شکست دولت»، از طریق تزریق انضباط بازاری به بخش عمومی، کارایی آن را ارتقا دهد.

یکی دیگر از پیامدهای بنیادین اصلاحات «مدیریت عمومی نوین»، سودآوری طولانی‌مدت و پایدار صنعت مشاوره مدیریت و کارکنان آن از ساختارهای اداری عمومی بوده است؛ ساختارهایی که فاقد اعتبار سیاسی یا منابع مالی کافی برای عمل مستقل و خودکفا بوده‌اند. نظریه شکست بازار و اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» ناشی از آن، پایه و اساس موفقیت این صنعت را تشکیل دادند؛ زیرا همین چارچوب بود که برون‌سپاری وظایف و ظرفیت‌های دولتی به شرکت‌های مشاوره خصوصی را از ابتدا مشروع و توجیه‌پذیر جلوه داد. در نتیجه، رابطه‌ای «انگل‌وار» میان ادارات عمومی و صنعتی شکل گرفت که ذاتا انگیزه‌ای برای کمک به استقلال و خوداتکایی مشتریان خود نداشت. باگذر زمان، برون‌سپاری مستمر کارکردهای راهبردی و حیاتی، به فرسایش مهارت‌های درون‌سازمانی، از دست رفتن «حافظه نهادی» و تخلیه ظرفیت‌های کارشناسی در بخش عمومی انجامید؛ خسارتی که در شرایط بحرانی، نظیر همه‌گیری‌های پاندمیک، به شکلی دردناک و عریان برای دولت‌ها نمایان می‌شود.

۴. سیستم‌های اجتماعی-فنی و سیستم‌های خدمات عمومی

گفتیم که مازوکاتو معتقد است که چشم‌انداز معاصر نوآوری و حکمرانی، روزبه‌روز بیش از پیش تحت تأثیر دو پارادایم متمایز اما به‌هم‌پیوسته شکل می‌گیرد که یکی رویکرد سیستم‌های اجتماعی-فنی است، که عمدتا از مطالعات علم و فناوری و اقتصاد تکاملی سرچشمه گرفته و دیگری سیستم

خدمات عمومی است، به طور گسترده در رویکردهای طراحی کاربرمحور به ارائه خدمات عمومی به‌کار گرفته می‌شود. هر دو چارچوب، با فرایندهایی که جوامع از طریق آنها ارزش تولید و ارائه می‌کنند سر و کار دارند و عموما بر این باورند که تغییر باید به صورت تغییر نظام‌مند فهمیده و هدایت شود؛ با این حال، در مسیرهای موازی تکامل یافته‌اند و هر یک مفروضات، اولویت‌ها و پیامدهای سیاستی خاص خود را دارد. از این رو، مفاهیم «نوآوری» و «نظام» در سیستم‌های اجتماعی-فنی و در خدمات عمومی به گونه‌ای متفاوت فهم و اجرا می‌شوند. این واگرایی، به یک دوگانگی مفهومی و نهادی منجر شده که از یک سو، منطق علم، فناوری و نوآوری مبتنی بر تغییر پویای بازار و فناوری و از سوی دیگر، منطق خدمات عمومی است که بر نیازهای کاربران و هم‌آفرینی استوار می‌شوند.

سیستم‌های اجتماعی-فنی نظیر انرژی، حمل‌ونقل، غذا و زیرساخت‌های دیجیتال، به مثابه پیکربندی‌های بزرگ‌مقیاس از فناوری، نهادها، رفتارها و بازارها درک می‌شوند که در طول زمان با یکدیگر «هم‌تکاملی» می‌یابند. بر پایه اقتصاد تکاملی و «نظریه گذار» این سیستم‌ها از طریق فرایندهایی چون «نوآوری‌های آشیانه‌ای»، «بی‌ثبات‌کننده‌ها» و «فشارهای منظره‌ای» دگرگون می‌شوند. بازار در این پویایی تکاملی نقش محوری دارد: رقابت ناهموار، آزمایشگری را برمی‌انگیزد، بنگاه‌ها را به نوآوری ترغیب و پنجره‌های فرصت را برای مداخله سیاستی ایجاد می‌نماید. مقامات دولتی؛ از طریق حمایت از فناوری‌های نوظهور، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و جلب سرمایه‌گذاری خصوصی، اغلب به عنوان توانمندسازِ تغییر عمل می‌کنند.

نمونه برجسته این امر، گذار به خودروهای برقی است. این تحول نه تنها مستلزم سرمایه‌گذاری هنگفت عمومی و خصوصی در فناوری باتری و طراحی خودرو بوده، بلکه نیازمند حمایت گسترده عمومی برای زیرساخت‌هایی چون شبکه‌های شارژ و استانداردهای تنظیمی نیز بوده است. بدین ترتیب، دولت‌ها نه صرفا ناکامی‌های بازار را اصلاح می‌کنند، بلکه به طور فعال در شکل‌دهی بازارهای جدید و هدایت گذارهای نظام‌مند مشارکت می‌ورزند. با این حال، حتی در این تحولات نوآوری‌محور، بخش عمومی اغلب به عنوان تسهیل‌گر یا «سرمایه‌گذار نهایی» موقعیت‌یابی می‌شود و ارزش عمومی به شکلی تنگ‌نظرانه در قالب انتشار فناوری یا معیارهای کاهش کربن تعریف می‌شود.

در مقابل، منطق خدمات عمومی بر مجموعه‌ای متفاوت از هنجارها و محرک‌ها استوار است. منطق غالب خدمات عمومی چنان‌که «آزبورن» آن را بسط داده، بر هم‌آفرینی خدمات، ماهیت رابطه‌ای و فرایندی خلق ارزش و ویژگی‌های متمایز ارائه خدمات عمومی در مقایسه با کالاهای خصوصی تأکید دارد. دو پویایی بنیادین این منطق را شکل می‌دهند. نخست، خدمات عمومی اغلب در پاسخ به اثرات جانبی یا تغییرات ساختاری ناشی از تحولات اجتماعی-فنی پدید می‌آیند و تکامل می‌یابند (مانند توسعه سیستم‌های آب پاک و زیرساخت‌های بهداشت عمومی در پی شهرنشینی). دوم، خدمات عمومی در تعهدات هنجاری به عدالت اجتماعی، حقوق بشر و دسترسی همگانی ریشه دارند؛ تعهداتی که از فرایندهای منازعه سیاسی برمی‌خیزند و اغلب برای دوره‌های طولانی مورد چالش باقی می‌مانند. در هسته خود، این اهداف حقوق‌محور از طریق ابزارهایی چون آموزش اجباری، حقوق درمانی یا سیستم‌های بیمه اجتماعی به‌منظور توسعه توانمندی‌های افراد برای مشارکت در جامعه و اقتصاد طراحی شده‌اند.

در مجموع، منطق‌های نوآوری و تغییر در سیستم‌های اجتماعی-فنی و خدمات عمومی به‌هم‌پیوسته اما به‌وضوح متفاوت‌اند. با این حال، در تقابل با رویکرد سرمایه‌گذاری‌محور اتخاذشده برای گذارهای اجتماعی-فنی، خدمات عمومی روزبه‌روز بیش از پیش در معرض اصلاحاتی قرار گرفته‌اند که هدفشان کارایی، کاهش هزینه و اندازه‌گیری خروجی است؛ اصلاحاتی که بهترین نمونه آن، اصلاحات «مدیریت عمومی نوین» پیش‌گفته است. این امر به وضعیتی پارادوکسیکال منجر شده که با وجود تخصیص نامتناسب هزینه‌های عمومی به آموزش، بهداشت و حمایت اجتماعی، روایت‌های غالب ارزش عمومی و نوآوری همچنان به حوزه‌های تکنو-اقتصادی نظیر انرژی یا حمل‌ونقل زنجیر شده‌اند.

«مازوکاتو» معتقد است که این دوگانگی، پیامدهای مهمی دارد. از یک سو، راهبردهای هدفمند و سرمایه‌گذاری‌محور برای شتاب‌بخشی به تحول در سیستم‌های «فنی»، اغلب حول رشد سبز، رهبری دیجیتال یا رقابت‌پذیری صنعتی و از سوی دیگر، سیستم‌های «اجتماعی» که تحت اصلاحات تدریجی متمرکز بر مدیریت بودجه و کارایی بوروکراتیک قرار دارند. نتیجه، رژیم دوگانه ۱- نوآوری و آزمایشگری در سیستم‌های اجتماعی-فنی و ۲- ریسک‌گریزی همراه با کم‌سرمایه‌گذاری در خدمات عمومی است. این شکاف نه

تنها گفتمان عمومی درباره خلق ارزش را تحریف، بلکه توانایی دولت در هدایت توسعه بلندمدت را نیز تضعیف می‌نماید.

او برای پر کردن این شکاف، پیشنهاد می‌کند که ارزش عمومی به مثابه دیدگاهی یکپارچه بازتعریف شود به شکلی که سیستم‌های اجتماعی-فنی و خدمات عمومی را به هم پیوند دهد. با بهره‌گیری از اصل دوگانگی فناوری که همزمان راه‌حل و مساله ایجاد می‌کند، هر نوآوری فناورانه را هم حل‌کننده مشکلات موجود و هم آفریننده اثرات جانبی جدید می‌بینند. خودرو، تحرک فردی را افزایش داد اما آلودگی و طراحی شهری وابسته به خودرو را نیز به بار آورد؛ خودروهای برقی انتشار را کاهش می‌دهند اما وابستگی به مواد معدنی نادر را تشدید می‌کنند. از این منظر، خدمات عمومی نظیر آموزش، سلامت روان یا مراقبت بلندمدت، فراتر از اقدامات رفاهی و اصلاح ناکامی‌های بازار، پاسخ‌های نهادی به اختلالات اجتماعی ناشی از تغییرات فناورانه و اقتصادی‌اند که به جامعه کمک می‌کنند تا سازگار شود و تاب‌آوری بسازد.

در این دیدگاه «مازوکاتو»، خدمات عمومی و سیستم‌های اجتماعی-فنی را به مثابه ویژگی‌های به هم پیوسته یک اکوسیستم واحد دیده می‌شوند؛ عرصه‌هایی که یکدیگر را در حل مساله و مذاکره بر سر ارزش تقویت می‌کنند. برای نمونه، سیستم‌های آموزشی هم توانمندساز قابلیت فردی‌اند و هم بنیادی برای انتشار موفق فناوری‌های جدید و گذارهای صنعتی هستند. به همین ترتیب، زیرساخت‌های مراقبتی نقش حیاتی در تضمین عادلانه و فراگیر بودن گذارهای اجتماعی-فنی ایفا می‌کنند. بنابراین، مفهوم هم‌تکاملی که اغلب برای توصیف تعاملات میان بنگاه‌ها، فناوری‌ها و نهادها در «مطالعات علم و فناوری» به‌کار می‌رود و می‌تواند گسترش یابد تا سیستم‌های خدمات عمومی را نیز به عنوان عاملان فعال در هدایت مسیرها و نتایج تغییرات اجتماعی-فنی در بر گیرد.

«مازوکاتو» معتقد است که نظریه‌ای از خلق ارزش عمومی که این بینش‌ها را در خود جای دهد، فراتر از تقسیم ساده بازار و دولت می‌رود. در عوض، ایده بازارسازی را به مثابه فعالیتی راهبردی می‌پذیرد که در آن کنشگران عمومی، خصوصی و مدنی با هم همکاری می‌کنند تا جهت، سرعت و فراگیری گذارهای اجتماعی را تحت تأثیر قرار دهند. در این نگاه، ارزش عمومی نه تنها از طریق اصلاح ناکارایی‌های بازار، بلکه با شکل‌دهی به ورودی‌ها و نتایج فعالیت اقتصادی نیز خلق می‌شود. نمونه‌هایی چون استقرار زیرساخت خودروهای برقی یا خرید عمومی فناوری‌های سبز، شکل‌دهی به ورودی‌ها هستند؛ در حالی که آموزش همگانی یا سیستم‌های بهداشت عمومی، با فراهم‌سازی دسترسی عادلانه به منافع این گذارها، بر نتایج تأثیر می‌گذارند.

«مازوکاتو» بر این عقیده است که این مفهوم گسترده‌تر از ارزش عمومی، رویکرد متفاوتی به سازمان‌های بخش عمومی طلب می‌کند. دولت‌ها باید نه تنها مدیران کارآمد، بلکه موجودیت‌های یادگیرنده و انطباق‌پذیر باشند که قادر به مدیریت گذارهای پیچیده، توازن میان اهداف رقیب و حفظ مشروعیت در میان عدم‌قطعیت باشند. همچنین مستلزم بازتعریف سیاست‌های علم، فناوری و نوآوری است تا به طور صریح اهداف اجتماعی، مسائل برابری و تاب‌آوری بلندمدت را فراتر از صرف بهره‌وری و رقابت‌پذیری در بر گیرد. به عبارت دیگر، ما به یک نظریه بازارسازی برای بخش عمومی نیاز داریم.

۵. نظریه دولت بازارساز

دیدگاه دولت بازارساز «مازوکاتویی» ریشه در «نگرش پولانیایی» به بازار دارد؛ نگرشی که بازارها را نه پدیده‌های طبیعی و خودسازمان‌یافته، بلکه نتیجه تعاملات پویا میان کنشگران عمومی، خصوصی، بخش سوم یعنی جامعه مدنی می‌داند. چنان‌که «کارل پولانی» به‌درستی بیان کرده: «راه به سوی بازار آزاد، با افزایش عظیم و مداوم مداخله‌گرایی سازمان‌یافته و متمرکز گشوده و باز نگه داشته شد». این ایده پولانی، مفهوم «مداخله» دولت را به چالش می‌کشد؛ بازارها نه تنها در نهادهای اجتماعی و سیاسی جاسازی شده‌اند، بلکه خود محصول فرایندهای اجتماعی و سیاسی‌اند.

او شش حوزه اصلی را برای تمایز میان نظریه اصلاح بازار و نظریه بازارسازی دولت قابل شناسایی می‌داند که عبارتند از ۱- توجیه نقش دولت، ۲- نظریه خلق ارزش، ۳- توجیه خدمات عمومی، ۴- مفروضات تغییر نظام، ۵- تمرکز ارزیابی و سنجش سیاست، و ۶- رویکرد به ریسک در بخش عمومی.

الف. توجیه نقش دولت

در چارچوب اصلاح بازار، مداخله دولت تنها در صورت وجود ناکامی‌های مشخص بازار نظیر کالاهای عمومی، اثرات خارجی منفی یا عدم تقارن اطلاعاتی توجیه‌پذیر است. این دیدگاه فرض می‌کند بازارهای «طبیعی» وجود دارند که می‌توان بدون تغییر ساختار بنیادین‌شان اصلاح کرد. در مقابل، رویکرد

شکل‌دهی بازار از این پیش‌فرض آغاز می‌کند که بازارها خنثی یا خودسازمان‌یافته نیستند، بلکه به طور مشترک توسط بخش‌های عمومی، خصوصی و سوم خلق می‌شوند. از این رو، نقش دولت «سازنده» است: شکل‌دهی فعال بازارها به‌گونه‌ای که با اهداف عمومی چنان‌که از فرایندهای سیاسی برمی‌خیزند هم‌راستا شوند، نه صرفاً اصلاح منفعلانه در هنگام ناکامی. این تغییر، مبنای هنجاری سیاست عمومی را از کارایی صرف به «جهت‌داری» و «مشروعیت» منتقل می‌کند.

ب. نظریه ارزش

چارچوب‌های متعارف، ارزش را به مبادله بازار و فعالیت کارآفرینانه نسبت می‌دهند و نقش بخش عمومی را اغلب به توانمندساز خلق ارزش خصوصی تقلیل می‌دهند. دیدگاه شکل‌دهی بازار این فرض را به چالش می‌کشد و ارزش را به عنوان پدیده‌ای «هم‌آفریده» میان بخش‌ها از طریق فرایندهای مداوم نوآوری، هماهنگی و سرمایه‌گذاری عمومی می‌بیند. این که ارزش از طریق کنش جمعی «ساخته» می‌شود نه کشف‌شده توسط بازاریابی، نقش کارآفرینانه دولت را در ایجاد امکانات فناورانه و نهادی نوظهور برجسته می‌سازد.

ج. توجیه خدمات عمومی

در منطق اصلاح بازار، خدمات عمومی به عنوان کالاهای غیررقابتی یا ابزارهای کاهش اثرات خارجی منفی توجیه می‌شوند. رویکرد بازارسازی، خدمات عمومی را در اکوسیستم‌های اجتماعی-فنی جاسازی‌شده می‌بیند؛ خدماتی که نه تنها بازتوزیعی یا تسکینی‌اند، بلکه نقش فعالی در شکل‌دهی به «توانمندی‌های شهروندان» و ساختاربندی مسیرهای بلندمدت نوآوری و رفاه ایفا می‌کنند.

د. مفروضات بنیادین تغییر نظام

مدل‌های سنتی فرض می‌کنند آینده با دقت کافی از طریق ارزیابی‌های احتمالی ریسک و تخفیف قابل پیش‌بینی است؛ نظام نزدیک به تعادل عمل می‌کند و مداخلات حاشیه‌ای نتایج متناسبی به بار می‌آورند. در مقابل، شکل‌دهی بازار بر «عدم‌قطعیت رادیکال»، بازخوردهای غیرخطی و امکان تغییرات ساختاری و غیرحاشیه‌ای استوار است. این چرخش معرفت‌شناختی با اقتصاد پیچیدگی و نظریه تکاملی هم‌خوان است که ماهیت درون‌زا و وابسته به مسیر سیستم‌های اقتصادی را به رسمیت می‌شناسد.

هـ. ارزیابی و سنجش سیاست

در پارادایم اصلاح بازار، ارزیابی سیاست عمدتاً بر تحلیل هزینه-فایده پیشینی و حداقل‌سازی ناکامی دولت متکی است؛ تمرکز بر کارایی تخصیصی کوتاه‌مدت و خنثی بودن فنی. در چارچوب شکل‌دهی بازار، ارزیابی ذاتاً «بازتابی» و «تکرارشونده» است: نه تنها کارایی، بلکه این‌که آیا سیاست‌ها نظام را با اهداف اجتماعی نظیر کربن‌زدایی، فراگیری یا تاب‌آوری بازپیکربندی می‌کنند یا خیر. بنابراین، ارزیابی شامل کارایی پویا، اثرات سرریز و خلق ارزش عمومی بلندمدت می‌شود.

و. رویکرد به ریسک

رویکرد متعارف، ریسک را متغیری قابل اندازه‌گیری می‌داند که باید کاهش یابد؛ اغلب با فرض تورش خوش‌بینی که نیازمند احتیاط و دقت و سختگیری رویه‌ای است. در مقابل، شکل‌دهی بازار ریسک را ذاتی نوآوری و تحول می‌بینند. دولت به جای اجتناب از ریسک، باید «آزمایش‌گری» را در آغوش گیرد و ظرفیت‌های نهادی برای یادگیری، انطباق و مقیاس‌پذیری بسازد.

لذا «مازوکاتو» با نظریه دولت بازارساز، طالب یک بازنگری بنیادین در فهم و توسعه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی است. لازم است ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها از منظر نظریه بازارسازی نظام‌مند شده، عناصر ساختاری، سازمانی و پویای آن، که دولت را قادر می‌سازد بازارها را هم‌آفرینی کند و نوآوری را به سوی اهداف عمومی هدایت کند، شناسایی شوند. علاوه بر این، باید چارچوبی فراتر از تمرکز سنتی بر کارایی و خدمت‌رسانی تعریف کرد تا ظرفیت‌های لازم برای جهت‌دهی، هماهنگی بین بخشی، آزمایش‌گری در شرایط عدم‌قطعیت و خلق ارزش عمومی بلندمدت را نیز شامل شود. تمایزات مد نظر «مازوکاتو» بین دو دولت بازارساز و اصلاح‌گر در ادامه در جدول (۱) خلاصه شده‌اند.

جدول ۱. مقابله نظریه «اصلاح بازار» و «شکل‌دهی بازار» در نقش بخش عمومی

	رویکرد اصلاح بازار	رویکرد بازارسازی
توجیه نقش دولت	ناکامی‌های بازار یا هماهنگی: ▪ کالاهای عمومی ▪ اثرات خارجی منفی ▪ رقابت و اطلاعات ناقص	همه بازارها و نهادها به طور مشترک توسط بخش‌های عمومی، خصوصی و مدنی خلق می‌شوند. نقش دولت تضمین حمایت بازارها از اهداف عمومی است.
نظریه ارزش	ارزش از طریق کارآفرینی و پویایی‌های بازار خلق می‌شود	ارزش از طریق همکاری، رقابت و هماهنگی میان بخش‌های عمومی، خصوصی و سوم خلق می‌شود
توجیه خدمات عمومی	خدمات عمومی کالاهای عمومی‌اند یا ابزار کاهش اثرات خارجی منفی	خدمات عمومی اکوسیستم‌های پویای اجتماعی-فنی را با سیستم‌های فناوری تشکیل می‌دهند
مفروضات بنیادین تغییر نظام	ارزش آینده با تنزیل و پولی‌سازی اثرات خارجی و ارزیابی ریسک قابل برآورد است و ویژگی اصلی نظام رفتار تعادلی آن است	آینده نامطمئن است به دلیل امکان نوآوری‌های نوظهور و تغییرات غیرحاشیه‌ای؛ نظام با رفتار پیچیده مشخص می‌شود
ارزیابی و سنجش سیاست	تمرکز بر تحلیل هزینه-فایده پیشینی و حل ناکامی‌های خاص بازار و اجتناب از ناکامی دولت	تمرکز بر کارایی پویا (شامل نوآوری، اثرات سرریز و تغییر نظام‌مند) و ارزیابی مداوم و بازتابی از حرکت نظام به سوی اهداف اجتماعی-سیاسی مطلوب
رویکرد به ریسک	بسیار ریسک‌گریز؛ فرض سوگیری خوش‌بینی	تمرکز بر یادگیری تکرارشونده و آزمایش‌گری

۶. نظریه دولت بازارساز و ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی

«مازوکاتو» عملا با چرخش نظری به سوی بازارسازی، چند محدودیت کلیدی در ادبیات و گفتمان سیاستی ظرفیت بخش عمومی که امروز غالب هستند را هویدا می‌کند. نخست، رویکردهای موجود اغلب ناتوان از توضیح تعاملات میان قابلیت‌های عملیاتی کوتاه‌مدت (مانند پاسخ به بحران‌هایی چون کووید-۱۹)، فعالیت‌های روزمره معمول (مانند انباشت منابع برای بحران‌های آتی) و ظرفیت‌های بلندمدت (مانند سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تحقیق و توسعه و نهادهایی که برای چالش‌های آینده مرتبط‌اند) هستند. دوم، ظرفیت اغلب از طریق شاخص‌های نتیجه‌محور استنباط می‌شود. برای مثال، بدون توجه کافی به فرایندهای زیربنایی، زمینه‌های نهادی یا پویایی‌های زمانی، نرخ پایین جرم به عنوان شواهدی از کارایی پلیس تلقی می‌شود. سوم، پایه تجربی ارزیابی قابلیت‌های بخش عمومی همچنان عمدتا گذشته‌نگر و مبتنی بر مطالعه موردی است و بینش محدودی درباره عملکرد واقعی در زمان واقعی یا حل مساله آینده‌محور در شرایط عدم‌قطعیت ارائه می‌دهد.

او برای مواجهه با این چالش‌ها، دو فرض کلیدی مهم را پیشنهاد می‌دهد. نخست، می‌گوید بیایید بین ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها تمایز قائل شویم. ظرفیت‌ها شرایط ساختاری و توانمندساز درونی شده در چارچوب‌های نهادی گسترده‌تر را در بر می‌گیرند، در حالی که قابلیت‌ها به «روال‌های سازمانی» اشاره دارند که فعالیت‌های روزانه سازمان‌های بخش عمومی را هدایت می‌کنند. دوم، بیایید روال‌های اجرایی کار سازمان‌های دولتی را به عنوان بافت پیونددهنده ظرفیت‌های ساختاری به قابلیت‌های پویا نگاه کنیم. او با این دو فرض، امکان پیشنهاد چارچوبی چندلایه از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی را فراهم می‌آورد که ماهیت چندبعدی و پویای دولت به عنوان یک بازارساز را بازتاب می‌دهد. در اینجا سه لایه وابسته به یکدیگر را معرفی می‌کنیم.

لایه نخست، ظرفیت ساختاری است که شامل معماری نهادی و حقوقی، منابع مهم و محیط حکمرانی گسترده‌تری می‌شود که سازمان‌های عمومی در آن عمل می‌کنند. این ظرفیت به معماری نهادی، پایه منابع و محیط سیاسی اشاره دارد که سازمان‌های عمومی را قادر می‌سازد فراتر از نگهداری اداری کوتاه‌مدت عمل کنند. این شامل احکام قانونی، سازوکارهای تأمین مالی، نهادهای هماهنگی، سیستم‌های حرفه‌ای خدمات کشوری و ابزارهای برنامه‌ریزی بلندمدت است. ظرفیت ساختاری اساسا بیانگر توانایی یک نظام سیاسی برای تعیین جهت، حفظ تعهد و جذب ریسک است. برای مثال، زیرساخت قدیمی تحقیق و توسعه وزارت دفاع آمریکا امکان چندین دهه سرمایه‌گذاری

در فناوری‌های پایه‌ای مانند رایانه و نیمه‌رسانا را فراهم و ثبات ساختاری لازم را برای مسیرهای نوآوری بسیار نامطمئن ایجاد کرد. زیست‌بوم آزمایشگاه‌های تحقیقاتی (مانند دارپا) زیرساخت لازم برای تقویت آزمایش‌گری، ارزیابی عملکرد و یادگیری بازخوردی را فراهم آورد. نمونه دیگر، تحول دیجیتال استونی است که به دلیل نوع هسته پایه‌های حقوقی، به ویژه احکام هویت دیجیتال و قابلیت همکاری، امکان هم‌راستایی نظام‌مند و تداوم را علی‌رغم منابع مالی محدود فراهم کرد.

لایه دوم، روال‌ها و شیوه‌های سازمانی را در بر می‌گیرد که به فرایندهای اداری، مدیریتی و حرفه‌ای روزمره اشاره دارد که اجرای سیاست و ارائه خدمات را ممکن می‌سازد. روال‌های سازمانی، شیوه‌های تکرارشونده، حرفه‌ای‌شده و درونی‌شده اجتماعی هستند که بخش عمومی از طریق آنها کار خود را انجام می‌دهد. این روال‌ها نه صرفاً رویه‌های بوروکراتیک و نه فرایندهای خنثی اداری‌اند؛ بلکه شیوه‌های ضمنی تعریف مساله، نحوه رسیدن به اولویت‌ها و تولید ارزش را تجسم می‌کنند. روال‌ها همچنین واسطه ترجمه ظرفیت‌های ساختاری به کنش روزمره‌اند و می‌توانند یا آزمایش‌گری را ممکن سازند یا رکود را تقویت کنند. در بازگشت به نظام نوآوری دفاعی آمریکا، مدل «مدیر برنامه چرخشی» و «ارزیابی عملکرد مبتنی بر نقاط عطف» در دارپا، نمونه‌هایی از روال‌هایی هستند که آزمایش‌گری، همکاری فرامرزی و یادگیری از طریق عمل را در کارکردهای روزانه سازمان جاسازی می‌کنند. رویکرد دارپا با درونی کردن رفتار یادگیری تکرارشونده و ایجاد حلقه‌های بازخوردی در نظام خرید دفاعی، مسیرهایی برای خلق مقیاس‌های تولید بالاتر در فناوری‌های اولیه مانند نیمه‌رساناها، رایانه و مواد پیشرفته ایجاد کرد. از این مهم‌تر، این روال‌ها محدود به ارزیابی فنی نبودند بلکه شامل شکل‌دهی به اکوسیستم‌های صنعتی کامل می‌شدند. دارپا عمداً شبکه‌های تأمین‌کننده را توسعه داد، استانداردهای فناوری را حمایت کرد و اطمینان داد که نوآوری‌های حوزه دفاعی به بازارهای غیرنظامی سرریز شوند.

لایه سوم و پویاترین لایه، قابلیت‌های پویا است که به توانایی سازمان‌های عمومی برای آزمایش‌گری، یادگیری، هماهنگی میان حوزه‌های مختلف و حل انطباقی مساله اشاره دارد. قابلیت‌های پویا، توانایی سازمان‌های عمومی برای حس کردن فرصت‌ها و ریسک‌های نوظهور، آزمایش با اشکال جدید هماهنگی و بازپیکربندی ساختارها و راهبردها در طول زمان است. اینجا، حس کردن نه تنها پیش‌بینی فناورانه یا اقتصادی، بلکه قابلیت گوش سپردن به شهروندان، کارکنان خط مقدم و جوامع متأثر و ادغام همدلی و تجربه زیسته در یادگیری و انطباق سیاستی را نیز شامل می‌شود. این بعد فراتر از خدمات پایدار و روال‌ها می‌رود و به این پرسش می‌پردازد که آیا دولت‌ها می‌توانند منابع را تحت عدم‌قطعیت بسیج و هدایت مجدد کنند؟ آیا می‌توانند با اشکال جدید حکمرانی و هماهنگی دست و پنجه نرم کنند، آیا می‌توانند راهبردهای خود را در مواجهه با شکست اطلاعات یا اطلاعات جدید بازنگری کنند و آیا قادرند ائتلاف‌هایی پایدار ایجاد کنند که تحول اجتماعی، اقتصادی و فناورانه را پیوند دهند.

قابلیت‌های پویا به شدت به درونی‌شدن در جنبه‌های عملیاتی خدمات وابسته‌اند و همین امر نقش رو به کاهش دولت‌های مدرن در خلق ارزش عمومی را توضیح می‌دهد. روال‌های پایدار پیش‌شرط یادگیری و بهبودند. اگر سازمان‌ها مدام آنچه انجام می‌دهند را تغییر دهند، نمی‌توانند از انجام آن بیاموزند. در بخش عمومی، بازسازی‌های مکرر، تغییر معیارهای عملکرد و چرخش سیاستی، روال‌ها را مختل و حلقه‌های بازخورد را قطع می‌کند و یادگیری تجمعی را ناممکن می‌سازد. برون‌سپاری از طریق حذف فعالیت‌های هسته‌ای از سازمان‌های عمومی، یادگیری از طریق عمل را جابه‌جا و تخصص تجمعی را تهی می‌کند. با انتقال دولت از تولیدکننده به کمیسیون‌دهنده، توجه مدیریتی بیش از حد بر نظارت قراردادی متمرکز می‌شود و فضای نهادی برای نوآوری، آزمایش‌گری و بهبود تکرارشونده کاهش می‌یابد. امروز «درونی‌سازی مجدد» دولت در تولید ارزش عمومی نه تنها ضرورتی فنی، بلکه ضرورتی سیاسی-اقتصادی است. بازسازی قابلیت‌های پویا مستلزم سرمایه‌گذاری مجدد در ظرفیت عملیاتی داخلی، حفظ تخصص حوزه‌محور و توسعه روال‌های سازمانی است که یادگیری و پاسخگویی را در طول زمان ممکن سازد. این بازتعریف، دولت را نه اصلاح‌کننده منفعل بازار، بلکه عامل فعال مأموریت‌محور و قادر به شکل‌دهی و هم‌آفرینی ارزش عمومی در مواجهه با چالش‌های پیچیده اجتماعی می‌کند. بر اساس این دیدگاه، قابلیت‌های پویا نه تنها از ابزارهای سیاستی انتزاعی، بلکه از ظرفیت دولت برای تعامل مستقیم با سیستم‌هایی که می‌خواهد دگرگون کند، بیرون می‌آیند.

این چارچوب و سه لایه مذکور در شکل (۱) خلاصه شده‌اند. در هر لایه امکان بحث‌های بسیار دقیق‌تر وجود دارد؛ با این حال، این مقاله عمدتا بر معرفی و آزمون چارچوب کلی تمرکز دارد. با قرار دادن ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بخش عمومی در این چارچوب چندلایه، می‌توانیم به تدریج چگونگی عملکرد یک دولت بازارساز را به طور دقیق و روزمره باز کنید.



شکل (۱) - ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویای بخش عمومی

هرچند ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویا از نظر تحلیلی متمایز هستند، اهمیت آنها در نوع تعاملات میان خود در طول زمان نهفته است. ظرفیت‌ها را می‌توان به عنوان ذخایری از جنس فضای مالی، منابع انسانی، احکام نهادی و تخصص حرفه‌ای فهمید که کنش عمومی را ممکن می‌سازد. قابلیت‌ها نیز جریان‌هایی هستند که شامل توانایی به‌کارگیری این منابع از طریق روال‌ها، یادگیری از کاربرد آنها و بازپیکربندی‌شان تحت شرایط متغیر می‌شوند.

ظرفیت‌های ساختاری محیط اقدامی فراهم می‌آورند که در آن روال‌ها می‌توانند همکاری را پایدار و آزمایش‌گری را ممکن سازند؛ در حالی که روال‌ها تعیین می‌کنند آیا دستورالعمل‌های ساختاری می‌توانند به کنش هماهنگ ترجمه شوند یا نمادین و پراکنده باقی می‌مانند.

قابلیت‌های پویا به هر دو وابسته‌اند. آن‌ها از ثبات ساختاری برای جهت‌یابی تحت شرایط عدم‌قطعیت بهره می‌برند و بر روال‌هایی تکیه دارند که ایجاد حلقه‌های بازخوردی و پیشرفت در یادگیری را عملی می‌کنند. این تعاملات دوسویه‌اند. هنگامی که آزمایش‌گری دانش یا ائتلاف جدید تولید می‌کند، قابلیت‌های پویا می‌توانند روال‌ها و در مواردی احکام ساختاری را بازنگری کنند. برعکس، هنگامی که بودجه، نیروی انسانی یا سرمایه‌گذاری فرسوده می‌شود، روال‌ها ضعیف و یادگیری مقطعی و منجر به از دست رفتن ظرفیت‌های تجمعی می‌شود. نتیجه نه تنها دولتی کوچک‌تر، بلکه دولتی است که توان کمتری در یادگیری، انطباق و پاسخ به بحران‌ها در هنگام تحول یا بحران دارد.

قابلیت‌ها تجمعی و برگشت‌پذیر هستند و از طریق هم‌راستایی تکرارشونده میان لایه‌ها ساخته می‌شوند و با فروپاشی هم‌راستایی زوال می‌یابند. جدول (۲) این تعاملات را با نمونه‌های ساده خلاصه می‌کند. این دیدگاه تعاملی فراتر از دوگانه بوروکراسی پایدار و سازمان شبکه‌ای چابک می‌رود و نشان می‌دهد که ثبات و انطباق‌پذیری نه ارزش‌های متضاد، بلکه ویژگی‌های نوظهور از چگونگی تقویت یکدیگر از طریق عمل توسط مجوز ساختاری، هماهنگی روال و یادگیری پویا هستند.

جدول ۲. نحوه ارتباط متقابل ظرفیت‌ها، روال‌ها و قابلیت‌های پویا

ارتباط	سازوکار تقویت‌کننده (ظرفیت‌ساز)	سازوکار فرسایشی (محدودیت‌ساز)
از ظرفیت‌های ساختاری به روال‌های سازمانی	مأموریت‌های روشن، بودجه‌های اختصاصی و نهادهای هماهنگ‌کننده، روال‌هایی را ممکن می‌سازند که از همکاری، حل مساله تکرارشونده و رویکردهای تکراری-ظرفیت‌ساز پشتیبانی کنند.	احکام و دستورات تنها روی کاغذ باقی می‌مانند؛ روال‌ها به رعایت صوری، اقدامات جزیره‌ای (siloed) یا اجتناب از ریسک گرایش پیدا می‌کنند
از روال‌های سازمانی به قابلیت‌های پویا	حلقه‌های بازخوردی، بازبینی مبتنی بر میزان دستیابی به نقاط عطف سیاستی را نهادینه می‌کنند و مجموعه‌های یادگیری مشترک، سازگاری و ارزیابی‌مجدد راهبردها را پیش می‌برند	یادگیری به صورت مقطعی و پراکنده یا در دائما در سطح پروژه‌های پایلوت (پایلوتیسم) باقی می‌ماند و آزمایشگری و نوآوری تنها در حاشیه اقدامات دولت و نه در هسته اصلی خدمت‌رسانی رخ می‌دهد
از قابلیت‌های پویا به ظرفیت‌های ساختاری	نتایج موفق آزمایش‌ها در ابزارهای سیاستی کدگذاری می‌شوند؛ اصلاحات، مقررات جدید و ساختارهای سازمانی بازطراحی‌شده، ظرفیت ساختاری را تقویت و نهادینه می‌کنند	نتایج تجربی کدگذاری و در ساختارها ادغام نمی‌شوند؛ آموزه‌های سیاستی از دلایل شکست و موفقیت با جابجایی کارکنان از بین می‌روند؛ جهت‌گیری راهبردی تکه‌تکه و پراکنده می‌شود

۷. نتیجه‌گیری

مازوکاتو با نظریه دولت بازارساز، دیدگاهی نو برای فهم نقش دولت‌ها در مواجهه با چالش‌های قرن بیست‌ویکم ارائه می‌دهد. با گذر از دوگانه‌های معمول ثبات در برابر چابکی، کارایی در برابر نوآوری، یا دولت در برابر بازار، نشان دادیم چگونه سازمان‌های عمومی را می‌توان به عنوان سیستم‌های لایه‌لایه شامل ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویا دید. این چارچوب امکان تحلیل دولت را نه تنها به عنوان حل‌کننده منفعل ناکامی‌های بازار یا ارائه‌دهنده کارآمد خدمات، بلکه به عنوان هم‌آفریننده فعال بازارها و ارزش عمومی فراهم می‌آورد.

یکی از ایده‌های مرکزی این رویکرد، نشان دادن این مهم است که تنش دیرینه میان ثبات و چابکی نیازی به فهم به عنوان یک بده‌ستان با حاصل جمع صفر ندارد. در حالی که عموم مباحث حول نحوه دولت‌مداری اغلب به سوی یکی از دو سوی طیف گرایش یافته‌اند که یا بر فضایل ثبات (سلسله‌مراتب، پیش‌بینی‌پذیری، کنترل، پاسخگویی) تأکید دارند و یا اهمیت چابکی (آزمایش‌گری، انعطاف‌پذیری، پاسخگویی) را برجسته می‌کنند. نظر ما این است که هر دوی این جهت‌گیری‌ها به تنهایی محدودیت‌هایی دارند. ثبات بیش از حد به رکود و بی‌عملی می‌انجامد، در حالی که چابکی بیش از حد به ناپایداری و «منش» خاصی از جنس «سریع حرکت کن و قواعد موجود را زیر و رو کن» منجر می‌شود که ممکن است مشروعیت و انسجام بلندمدت نظام دولتی را تضعیف کند. چارچوب ما راهی برای فرارفتن از این دوگانه ارائه می‌دهد. با مفهوم‌سازی ظرفیت‌های ساختاری، روال‌های سازمانی و قابلیت‌های پویا به عنوان لایه‌های به‌هم‌پیوسته و تقویت‌کننده یکدیگر، پیشنهاد می‌کنیم دولت‌ها می‌توانند سازمان‌هایی بسازند که همزمان پایدار و چابک باشند و در عین حال که در پاسخ به عدم‌قطعیت‌ها، همزمان آزمایش‌گری و انطباق‌پذیری مناسبی انجام می‌دهند، قادر به نوعی مشروعیت‌بخشی و تداوم نیز باشند.

در مجموع، این موارد نشان می‌دهند که تعاملات میان لایه‌ها بیش از هر لایه منفرد اهمیت دارد. ظرفیت‌های ساختاری قوی بدون روال‌های سازمانی که آنها را به عمل سیاست عمومی پیوند دهند، ناکافی‌اند. روال‌های سازمانی تنها هنگامی تحول‌آفرین می‌شوند که به قابلیت‌های پویا برای آزمایش‌گری و هماهنگی متصل باشند. قابلیت‌های پویا تنها هنگامی پایدار می‌مانند که در چارچوب‌های نهادی منسجمیا همان ظرفیت‌های ساختاری لنگر انداخته باشد. هنگامی که ثبات و چابکی یکدیگر را تقویت و نه خنثی کنند، ارزش عمومی از این تعاملات برمی‌خیزد.

این دیدگاه همچنین پایه‌ای برای انواع پژوهش‌های تطبیقی و شاخص‌های اندازه‌گیری جدید فراهم می‌آورد. بخش عمده ادبیات موجود درباره ظرفیت و قابلیت بخش عمومی یا بر شاخص‌های مبتنی بر نتیجه مانند رشد تولید ناخالص داخلی، شاخص‌های عملکرد خدمات یا موفقیت مدیریت بحران و یا بر مطالعات موردی پراکنده تکیه دارند. چارچوب ما در مقابل، راهی نظام‌مند برای اندازه‌گیری ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها در زمینه‌ها و حوزه‌های سیاستی مختلف ارائه می‌دهد. با بررسی پیکربندی عناصر ساختاری، سازمانی و پویا، می‌توان نقاط قوت و ضعف سیستم‌های مختلف را

شناسایی کرد، میان کشورها یا بخش‌ها مقایسه نمود و تغییرات را در طول زمان ردیابی کرد. ابتکاراتی مانند «شاخص قابلیت‌های بخش عمومی» که ما و همکاران در حال توسعه آن هستیم، پتانسیل این رویکرد را نشان می‌دهد. این شاخص نه تنها از منظر منابع، بلکه از منظر توانایی منابع موجود در بسیج، یادگیری، انطباق و شکل‌دهی بازارها به دنبال سنجش موفقیت دولت‌های محلی و ملی در پیگیری ارزش عمومی است. نتایج اولیه این پروژه نشان می‌دهد که خود دولت‌ها این چارچوب را معنادار می‌یابند، زیرا با ادراک خودشان از نحوه پیوند قابلیت‌های آن‌ها با نتایج هم‌خوانی دارد.

فراتر از اندازه‌گیری، چارچوب جدید ما پیامدهای هنجاری خاص خود را نیز دارد. اگر سازمان‌های عمومی قرار است بازارساز و خالق ارزش باشند، سرمایه‌گذاری در ساخت ظرفیت و قابلیت باید فراتر از اصلاحات مدیریتی یا نوسازی کارایی‌محور گسترش یابد. ساخت ظرفیت ساختاری نه تنها نیازمند تأمین مالی کافی و استقلال نهادی است، بلکه چارچوب‌های حقوقی خاصی لازم دارد که دولت‌ها را برای پذیرش ریسک و جهت‌دهی سیاست‌ها توانمند کند. برای تقویت روال‌های سازمانی، لازم است شیوه‌های هماهنگی، هم‌آفرینی و ارزیابی تکرارشونده را در کار بوروکراتیک روزمره درونی کرد. پرورش قابلیت‌های پویا به معنای ایجاد فضاهایی برای آزمایش‌گری، همکاری فرامرزی و یادگیری از شکست به جای تنبیه آن است. به طور خلاصه، وظیفه نه تنها طراحی نهادهای بهتر، بلکه پرورش سازمان‌هایی است که بتوانند به عنوان سیستم‌های زنده‌ای از قابلیت‌ها عمل کنند.

در نهایت، «مازوکاتو» باور دارد که اتخاذ دیدگاه دولت بازارساز، به بازبینی اهداف نیز منجر می‌شود. دیگر به جای پرسش از چگونگی اجتناب دولت از شکست، پرسش به چگونگی شکل‌دهی آینده هم‌راستا با اهداف اجتماعی فراگیری، پایداری و تاب‌آوری تبدیل می‌شود. این امر به ویژه در عصر شتاب تغییرات فناورانه، اضطرار اقلیمی و عدم‌قطعیت ژئوپلیتیک اهمیت دارد. تنها با در آغوش گرفتن نقش خود به عنوان معماران فعال ارزش عمومی و با پرورش نظام‌مند ظرفیت‌ها و قابلیت‌های لایه‌لایه برای ایفای این نقش است که دولت‌ها می‌توانند به مقابله با چالش‌های زمانه خود برخیزند.

در پایان، چارچوب پیشنهادی دولت بازارساز مازوکاتویی دو جنبه نظری و کاربردی دارد که درک ما از چگونگی خلق و پایداری ارزش عمومی توسط دولت‌ها را تعمیق می‌بخشد و ابزارهایی برای مقایسه و اندازه‌گیری ظرفیت‌ها و قابلیت‌ها در زمینه‌های مختلف ارائه می‌دهد. اهمیت تعاملات میان لایه‌ها را برجسته می‌سازد و نشان می‌دهد چگونه ثبات و چابکی می‌توانند هم‌راستا و نه متضاد هم باشند و مسیرهای جدیدی برای پژوهش و سیاست، از جمله توسعه بیشتر شاخص‌های تطبیقی مانند شاخص قابلیت‌های بخش عمومی» را نشان می‌دهد. با گذر از اصلاح بازار به بازارسازی و از اندازه‌گیری‌های ایستای ظرفیت به پیکربندی‌های پویای قابلیت‌ها، راهی برای بازتصور دولت به عنوان نهادی سرشار از امکان و نه آکنده از محدودیت ارائه می‌دهیم. بنابراین، چالش امروز ما نه کارآمدتر کردن دولت، بلکه پرورش ظرفیت‌های ساختاری، سازمانی و پویای لازم برای شکل‌دهی به آینده‌های عادلانه، پایدار و هدف‌محور است.

پانویس

- * نوآوری آشیانه‌ای (که به آن پناهگاهی یا جاویژه هم گفته می‌شود) به نوآوری‌های رادیکال یا نوظهور اشاره دارد که در محیطی کوچک و حمایت‌شده متولد می‌شود تا بعداً بتواند نظام بزرگ‌تر را تغییر دهد. این نوآوری‌ها در «فضاهای حفاظت‌شده و کوچکی» شکل می‌گیرند که فضاها معمولاً از فشارهای رقابتی بازار اصلی در امان بوده و به نوآوری اجازه می‌دهند تا رشد کند، آزمایش شود، یاد بگیرد و شبکه‌سازی کند. آن‌ها اغلب در ابتدا ضعیف، گران یا ناپایدار هستند، اما پتانسیل تغییر قابل توجه‌ای دارند و زمانی که به اندازه کافی قدرت بگیرند می‌توانند جایگزینی برای وضع موجود ارائه کنند.
- * فشار منظره‌ای یعنی تغییرات بزرگ، گسترده و اغلب خارج از کنترل مستقیم (مانند بحران‌های جهانی، روندهای بلندمدت اجتماعی-اقتصادی یا تکانه‌های ناگهانی) که نظام فعلی (رژیم غالب فناوری، نهادها، رفتارها و بازارها) را تحت فشار قرار می‌دهند، آن را ضعیف یا بی‌ثبات می‌کنند و راه را برای ورود و گسترش نوآوری‌های جدید (از سطح آشیانه) باز می‌کنند.

- Agility Paralysis = فلج چابکی
- Audit Explosion = انفجار حسابداری
- Bifurcation = دوگانگی
- Co-Construct = هم‌سازی و هم‌آفرینی
- Co-Evolve = هم‌تکاملی
- Incremental Adaptations = انطباق‌های تدریجی
- Institutional Endurance = استمرار نهادی
- Landscape Pressures = فشارهای منظره‌ای
- Market-Shaping Government = دولت بازارساز
- New Public Management = نظریه مدیریت دولتی نوین
- Niche Innovation = نوآوری آشیانه‌ای
- Quasi-Autonomous Agencies = نهادهای نیمه مستقل
- Re-Embedding = درونی‌سازی مجدد
- Rights-Based Approaches = رویکردهای حق محور
- Strategic Direction = جهت‌گیری راهبردی