

ارائه الگویی برای اصلاح عملکرد دستگاه اداری دولت

دکتر حسن لیاف *

محمدرضا دلوی **

چکیده

از مباحث اساسی در ادبیات مدیریت توسعه، موضوع اصلاح اداری دستگاه دولت است که به عنوان چالش همیشگی دولت‌ها بویژه در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. اصلاح اداری ابزاری برای ایجاد تغییرات مطلوب و بهبود عملکرد بخش دولتی و تحقق شعار حاکمیت مطلوب است و اهمیت آن در سطح جهانی به حدی است که چنانچه دولتی برنامه‌ای مستمر برای اصلاح اداری خود نداشته باشد، دولتی معتبر قلمداد نمی‌شود. علی‌رغم اهمیت این موضوع تبیین ابعاد گوناگون، عوامل و عناصر موثر در آن در چهارچوب یک الگوی نظری جامع کمتر مورد توجه بوده است. هدف این مقاله ارائه الگویی بر پایه تحلیل مبانی نظری و تجربیات با ارزش موجود در ادبیات معاصر اصلاحات اداری است. الگویی که در این مقاله ارائه شده است از یک طرف ضمن توجه به تاثیر محرک‌ها و عوامل محیطی که ضرورت انجام اصلاحات را ایجاد می‌کنند، مقتضیات و شرایط را در شکل‌گیری جنبش اصلاحات در هر کشور مورد تاکید قرار می‌دهد و از طرف دیگر بسترها و پیش‌نیازهایی را برای موفقیت طرح‌های اصلاحات به عنوان عوامل اصلی و تاثیرگذار در تعیین راهبرد اصلاحات و ابعاد سه‌گانه آن معرفی می‌کند. در این مدل رویکردهای چهارگانه اصلاحات از طرح راهبردی نشأت گرفته است و بر اساس آنها روش‌های چهارگانه انجام اصلاحات که هدف از آنها بهبود عملکرد دستگاه اداری دولت است به عنوان مجموعه راهکارهای مکمل یکدیگر شناسایی شده‌اند. در این الگو با تعیین ملاک‌های اثر بخشی امکان ارزیابی فرایند اصلاحات از طریق مجاری بازخورد نیز فراهم آمده است.

واژگان کلیدی: اصلاحات اداری، عملکرد دولت، مدیریت دولتی، مدیریت توسعه.

مقدمه

مهمترین چالش‌های همیشگی دولت‌ها چگونگی بهبود عملکرد ادارات و سازمان‌هایی است که مسئولیت طراحی، اجرا و نظارت برنامه و طرح‌های توسعه را برعهده دارند. لذا پاسخگویی به این چالش در کشورهای در حال توسعه که بیشترین سهم و مسئولیت از لحاظ اقتصادی و اجرایی به عهده دستگاه اداری دولت‌ها است، به مراتب برای پیشبرد راهبردهای توسعه این کشورها حیاتی‌تر است.

دستیابی به اهداف توسعه پایدار در هر کشور بیش از هر چیز در گرو کیفیت مدیریت و اثر بخشی سازمان‌هایی است که در مجموع دستگاه اداری و یا نظام بوروکراسی دولت را تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر کیفیت عملکرد دستگاه اداری دولت تعیین‌کننده میزان موفقیت طرح‌های توسعه و در عین حال مهمترین شاخص ارزیابی مدیریت توسعه در هر کشور است. بر این اساس، شاید یکی از

* استادیار دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان

** عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی

♦ تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۴/۶/۱۷، تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۴/۷/۱۹

سپس عوامل موثر در ایجاد بسترهای لازم برای موفقیت تلاش های اصلاحات اداری به روشنی تشریح می شود. بر اساس این تحلیل راهبردی، از یک طرف امکان شناخت نقاط قوت و ضعف داخلی فراهم می آید و از طرف دیگر فرصت ها و تهدیدهای محیطی نیز مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. در پی این تحلیل ها راهبرد مناسب اصلاحات و محورهای اساسی آن تشریح می شود و به دنبال آن رویکردهای معاصر که در ادبیات اصلاحات شناخته شده اند تبیین خواهد شد. بدین ترتیب چهار رکن اساسی الگوی اصلاحات اداری تبیین شده و زمینه لازم برای شناخت و انتخاب روش های انجام کار فراهم می شود و با در نظر گرفتن معیارهای اثر بخشی این راهکارها، ترسیم و ارائه الگوی نظری ممکن می گردد. از آنجا که تشریح و تحلیل تمام مباحث فوق الذکر در یک مقاله ممکن نیست، صرفاً به طرح مبانی نظری اصلاحات اداری و ارائه الگوی طراحی شده بسنده می شود و روش های انجام اصلاحات اداری که شامل چهار دسته اصلاحات ساختاری، اصلاحات سیاسی، اصلاحات انگیزشی و اصلاح رویه ها و روش ها است، جداگانه تشریح و تحلیل خواهد شد.

مبانی نظری

دیدگاه ها و ضرورت ها

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار، اصلاحات اداری و یا به تعبیری جدیدتر اصلاح مدیریت بخش عمومی^۲ از منظر پارادایم نوین که ریشه در اقتصاد مبتنی بر بازار و سنت خردگرایی دارد به اشکال گوناگون تشریح و تفسیر

نتیجه اینکه در این گونه کشورها زندگی اکثر مردم به طور مستقیم و غیر مستقیم در ابعاد گسترده تری از نحوه عملکرد دستگاه اداری دولت متأثر می شود و در این شرایط بهبود عملکرد نظام اداری مهمترین هدف در کارزار مدیریت توسعه محسوب می شود. اساسی ترین سوال قابل طرح در این رابطه این است که چگونه می توان عملکرد دستگاه اداری دولت را بهبود بخشید. در پاسخگویی به این سوال که هدف اصلی این مقاله است الگویی ارائه می شود که در چهارچوب آن مجموعه راهکارهایی قابل بررسی است و آنها را اصطلاحاً روشهای اصلاحات اداری می نامند. امروزه اصلاح اداری در سطح جهانی به عنوان ابزاری برای ایجاد تغییرات مطلوب در بخش دولتی همچنان مورد تاکید قرار گرفته است که چنانچه دولتی برنامه مستمری برای اصلاح اداری خود نداشته باشد، دولتی معتبر قلمداد نمی شود (ترنروهیوم، ۱۳۷۹).

علی رغم غنا و گستردگی ادبیات اصلاحات اداری و نقش و اهمیتی که در بهبود عملکرد دستگاه اداری دولت ها دارد، هنوز الگویی که بتواند چهارچوب نظری مناسبی برای اتخاذ راهبردهای موثر اصلاحات، با توجه به شرایط و مقتضیات کشورها ارائه دهد، میسر نشده است. از اینرو در این مقاله با تحلیل مبانی نظری و بررسی تجربیات معاصر، زمینه شناخت دقیق عوامل موثر و اجزاء و عناصر فرایند اصلاحات با رویکردی اقتضایی فراهم می آید تا با نتیجه گیری از آنها ارائه الگوی نظری اصلاحات امکان پذیر گردد. در راستای این هدف ابتدا شرایط و مقتضیات محیطی که مهمترین عامل محرک اصلی اصلاحات در هر کشور محسوب می شود، مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد.

هر یک از دیدگاه‌های فوق چالش‌ها و ضرورت‌هایی را مطرح می‌کنند که تقاضا برای اصلاح دستگاه اداری دولت و نهایتاً تقاضا برای دولت کارآمد، توانمند و مطلوب را افزایش می‌دهند. از طرف دیگر در پارادایم پُست مدرن سه زمینه بسیار مهم که در ارزش‌های هنجاری ریشه دارند عامل اصلاحات اداری و سرمنشا تغییر امری شناخته می‌شوند که نظام خدمات عمومی را تحت تاثیر قرار می‌دهند. از این دیدگاه زمینه‌سازی اصلاح مدیریت بخش عمومی را نمی‌توان تنها از منظر پارادایم نوین نگریست و به تغییرات اقتصادی، سیاسی، نهادی و ایدئولوژیکی منحصر کرد. به عبارت دیگر نیروهائی که زمینه ساز اصلاحات مدیریت بخش عمومی هستند هر یک به نوبه خود عامل تغییر محسوب می‌شوند و اثرات آنها بر شکل‌گیری رویکردهای اصلاحات همواره جاری خواهد بود و هر یک از این نیروها در رقابت با دیگری الزاماتی را برای تغییر در ساختار و مدیریت بخش عمومی ایجاد می‌کند (وایز، ۲۰۰۲).

تحقیقات نشان می‌دهد که عوامل بازدارنده اقتصادی و مالی از جمله عناصر مشترکی هستند که در مطالعات تغییرات سازمانی به عنوان عوامل تعیین‌کننده شناخته شده‌اند، ولی کافمن (۱۹۸۵، ص ۲۸-۳۶) مدعی است که علاوه بر عوامل بازدارنده فوق، تغییر در ارزش‌ها، سلیقه‌ها، ذائقه‌ها، سطح توسعه اقتصادی و وجود نهادهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و نیز تغییراتی که در سطح دانش و فناوری در هر کشور ایجاد می‌شود در الگوی اصلاحات اداری تاثیر گذار است (وایز، ۲۰۰۲). از طرف دیگر اینگلهارت^{۱۰} (۱۹۹۷)، با تاکید بر وجود رابطه میان سطوح تغییرات توسعه

می‌شود (ایزمن^۱، ۱۹۹۱). از یک دیدگاه، این اصلاحات نتیجه مستقیم ضرورت‌های ناشی از تغییرات ساختار اقتصادی این کشورها به حساب می‌آید. برای نمونه، برنز^۲ ضرورت تغییراتی در نقش و ساختار دولت و خدمات عمومی در دولت چین را پس از انجام اصلاحات اقتصادی مورد بحث قرار می‌دهد و انجام این تغییرات را اجتناب ناپذیر پیش‌بینی می‌کند (برنز ۲۰۰۱، ص ۱۰۳). از دیدگاه دوم، اصلاحات اداری از منظر تاریخی و تطبیقی تفسیر و تشریح می‌شود و آن را بخشی از فرایند گسترده تری به سوی توسعه و پیشرفت می‌داند (ریگز، ۱۹۹۷؛ اوورتلی^۳، ۱۹۹۵). از دیدگاه سوم به اثرات اندیشه جهانی شدن و جنبش‌هائی چون مدیریت دولتی نوین^۴ و بنای دوباره حکومت^۵ و به عنوان بخشی از موج تغییرات جهانی نگریسته می‌شود (اسپایسر^۶، ۲۰۰۴، وایز^۷، ۲۰۰۲؛ استراسمن و زنگ^۸، ۲۰۰۱).

در دیدگاه چهارم، اصلاحات اداری ناشی از زمینه‌های سیاسی در سطح ملی تلقی می‌شود که نمونه‌های بارز آن تغییر رهبران سیاسی از یک جناح به جناح دیگر، کشمکش مقامات محلی در کسب خود مختاری از دولت مرکزی و آشوب‌های اجتماعی است که پس از ابراز مخالفت مردم با فساد اداری پدید می‌آید (برنز، ۱۹۹۳؛ کوه^۹، ۲۰۰۱).

1. Esman
2. Burns
3. Orthley
4. New Public Management
5. Reinventing Government
6. Spicer
7. Wise
8. Straussman & Zhang
9. Koh

کشور و ایجاد بسترهای لازم برای اجرای موفقیت آمیز برنامه های اصلاحات بسیار ضروری است.

پیش نیازها و عوامل موفقیت

بی شک اصلاح و بهبود عملکرد بخش دولتی یکی از مهمترین چالش هایی است که کشورهای در حال توسعه باید به آن توجه ویژه داشته باشند تا تلاش هایی که در جهت توسعه و نوسازی کشور صورت می گیرد به سرانجام مطلوب برسد. اگر چه بهبود عملکرد بخش دولتی برای این کشورها فرایندی طولانی خواهد بود، لکن اقدام به انجام این مهم نیازمند تصمیمی راهبردی در سطح مدیریت عالی یک کشور است. لذا بدون اراده قوی رهبران سیاسی و پشتیبانی آنها انتظار تحقق عملی اصلاحات، حتی چنانچه در خط مشی ها و برنامه های دولتی نیز تجلی یافته باشد، بیهوده است. بدیهی است در این مسیر محدودیت ها و موانع چندی پدیدار خواهد گشت که بعضاً سرعت پیشرفت را کند خواهد کرد. از جمله این محدودیت ها عدم وجود تقاضای عمومی برای بهبود عملکرد بخش دولتی است. به عبارت دیگر خواست شهروندان برای انجام اصلاحات اداری و انگیزه آنها برای تغییر بخش عمومی همواره باید به عنوان چالش مهمی جلوه گر شود تا هم رهبران سیاسی جامعه و هم مدیران سطوح اجرایی دستگاه دولت را به پاسخگویی در قبال مردم وادار کند. در این صورت است که تقاضای موثری برای اصلاح بخش عمومی ایجاد می گردد و یکی از زمینه های اصلی موفقیت انجام اصلاحات فراهم می شود. بی تردید موثرترین تجلی گاه تقاضای مردم بستری است که از طریق تشکیل انجمن ها و نهادهای ملی و

اقتصادی با ترجیحات ارزشی افراد یک جامعه، معتقد است که در پارادایم پست مدرن تغییرات ارزشی شگرفی پدیدار می گردد که حکایت از تغییراتی در سطح توسعه و امنیت اقتصادی بیشتر مردم دارد. به همین ترتیب تغییرات گسترده ای که در ارزشها ایجاد می شود بر جامعه تاثیرگذار بوده و به نوبه خود خرده نظامهای اجتماعی از جمله مدیریت دولتی را تحت تاثیر قرار می دهد (وایز، ۲۰۰۲).

در پارادایم پست مدرن سه ارزش مهم یعنی: برابری گروههای اجتماعی^۱، حفظ کرامت انسانی در محیط کار^۲ و توانمند سازی انسان ها^۳ از طریق گسترش مشارکت سیاسی در اولویت قرار می گیرد و بر این اعتقاد، که کارکنان باید سهم بیشتری در تصمیمات مرتبط با کارشان داشته باشند، تاکید می شود. بر اساس این نگرش، ارزش های سه گانه فوق بر نحوه عمل اداره امور دولتی تاثیر گذار بوده و درکنار عواملی که در چهارچوب پارادایم نوین به آنها اشاره شد، به عنوان عوامل هنجاری، زمینه ساز و محرک انجام اصلاحات در ساختار و الگوی مدیریت بخش عمومی هر کشور محسوب می شوند.

به هر حال، لزوم و ضرورت اصلاحات از هر چه ناشی شود، همواره بهبود عملکرد بخش دولتی در کشورها، مهمترین بهانه ای است که انجام اصلاحات را در هر شرایطی اجاب می کند. در این میان حصول اطمینان از اینکه برنامه اصلاحات به موفقیت نائل شود بیش از هر چیز حائز اهمیت است و این نکته را خاطر نشان می کند که برای اطمینان از اثربخشی برنامه اصلاحات توجه به شرایط ملی و محلی هر

1. Social Equity
2. Humanization
3. Empowerment

صرف منابع کمتری ممکن شده است (سیگما^۱، ۱۹۹۸).

در اینجا این سوال مطرح است که برنامه اصلاحات باید دارای چه ویژگی‌ها و شرایطی باشد تا دستیابی به مزایای بالا امکان پذیر گردد. تجربه بسیاری از کشورهایی که در دو دهه گذشته راه توسعه را برخورد هموار کرده‌اند و اکنون در آستانه توسعه یافتگی قرار دارند، نشان می‌دهد که اصلاحات نظام اداری الزاماً باید:

- به شکلی منسجم و همزمان موضوعات متنوعی را در برگیرد تا اثر بخش باشد؛
- برای امور ملی اولویت بالایی قائل شود تا حاکمیت مطلوب دولت تحقق یابد؛
- با پشتیبانی و حمایتی که از کانون دولت دریافت می‌کند به پیش رود؛ و
- میان تقاضای جامعه برای خدمات عمومی و توان دولت به عرضه آنها توازن برقرار کند (ایوز^۲، ۲۰۰۰، ص ۶).

با اینحال، هنوز رویکرد راهبردی روشنی برای اصلاح نظام اداری که بر حسب اولویت‌ها و راهکارهای مشخص و در چهارچوب یک الگوی کلی ارائه شده باشد وجود ندارد. در عوض رویکرد اقتضایی که شرایط ویژه هر کشور را در نظر می‌گیرد به طور وسیعی به کار گرفته می‌شود. به هر حال سه زمینه اصلی که توأم هسته مرکزی هر راهبرد اصلاح نظام اداری را تشکیل می‌دهد مورد توجه روز افزون صاحب نظران بیشتری قرار گرفته است. نخستین زمینه، بهبود برنامه ریزی راهبردی و خط مشی گذاری است. دومین زمینه، تضمین

محلی و سازمان‌های غیر دولتی ایجاد می‌شود تا به نمایندگی شهروندان تقاضای موثرتری برای تشکیل دولت پاسخگو ایجاد کند. بدیهی است که فقدان این نهادها بیش از هر چیز ساز و کارهای پاسخگویی در یک جامعه را تضعیف می‌کند.

در این میان آنچه که بیش از هر چیز خواست شهروندان و انگیزه آنها را برای بهبود عملکرد دستگاه دولت تقویت می‌کند وجود اطلاعات شفاف در مورد عملکرد بخش دولتی و نحوه تاثیر آن در زندگی مردم است. با اینحال در کشورهای در حال توسعه همواره دستیابی به اطلاعات واقعی و شفاف توسط دولتمردان و سیاستمداران محدود می‌شود و در این صورت است که تقویت نهادهای مدنی پیشگفته زمینه ساز پاسخگویی دولت در قبال عملکرد خویش به مردم خواهد بود (گوردیلو و اندرسون، ۲۰۰۴).

به طور کلی لزوم اصلاح دستگاه اداری و بهبود عملکرد بخش دولتی اغلب بدون چون و چرا مورد پذیرش دولتمردان، سیاستگذاران و مدیران قرار می‌گیرد. ولی علی‌رغم مقبولیت عمومی به سبب اینکه موضوع موارد بسیار گسترده‌ای را در برمی‌گیرد اغلب بدون توجه به اولویت‌ها و عدم دقت کافی در برنامه ریزی، به طور موثر اجرا نمی‌شود. انجام اصلاحات اداری در بخش دولتی بسیاری از کشورهای توسعه یافته، منافع با ارزشی را به همراه داشته است.

از جمله این منافع می‌توان به مواردی چون کاهش هزینه‌های دولت، افزایش درآمدها و بهبود ارائه خدمات عمومی مثل حمل و نقل، بهداشت و کاهش جرائم اشاره کرد، که در عین حال با

1. Support for Improvement in Governness and Management in Central and European Countries (SIGMA)

2. Ives

زمانبندی شده و ارزیابی طرحهای عملیاتی را شامل می شود (کی کوندو^۳، ۱۹۸۹).

۳. عقلایی کردن سازمان و دستور العمل ها و متناسب سازی ساختار و روش ها به منظور تسهیل کنترل مدیریت، حفظ منابع، افزایش کارایی و سرعت ارائه خدمات که همگی بر کاربرد دستورات و تجربیات جنبش مدیریت علمی در حیطه فعالیت های دولتی تاکید دارد (راندنلی^۴، ۱۹۸۷).

۴. تقویت دستگاه اداری دولت، به عنوان نهادهای اجتماعی و ایجاد نهادهای اجتماعی به گونه ای که قادر باشند ضمن افزایش قابلیت های داخلی به بهبود توانایی خود برای ایجاد تعامل سودمند با محیط خارجی بپردازند؛ تا از آن طریق فعالیت های توسعه ای را، که در حیطه مسئولیت آنها قرار دارد، پایدار کنند (ایزمن^۵، ۱۹۷۲).

این چهار رویکرد سنتی که هدف آنها بهبود و افزایش توان مدیریت دولتی است با مجموعه موضوعات دیگری که با مدیریت طرح ها مرتبط است به طور کامل ادبیات جامعی را تشکیل می دهند که سطح دانش معاصر ما را در ارتباط با اداره امور توسعه نشان می دهد.

رویکردهای مذکور روش هایی را در برمی گیرد که در تمامی سطوح فعالیت ها از طرح های موردی و موسسات ویژه تا بخش های اقتصادی و حتی کل دولت کاربرد دارد. نیاز مداوم به این روش ها و مطلوبیت آنها روشن است، اگر چه این روش ها اغلب به طور جزئی ترویج شده است و بدین سبب

مدیریت با ثبات بودجه و امور مالی است، و زمینه سوم تقویت بعد مدیریت منابع انسانی است که کمک می کند تا جذب و نگهداری نیروهای خبره، با انگیزش و امین فراهم شود (جاکوبز^۱، ۲۰۰۴).

رویکردهای بهبود عملکرد

چگونه می توان عملکرد سازمان های دستگاه دیوانسالاری دولت را که مسئولیت اجرای طرحهای توسعه را بر عهده دارند بهبود بخشید؟ تجربیات چهار دهه گذشته سازمان های بین المللی مرتبط با برنامه های توسعه کشورهای جهان سوم بر چهار روش تاکید داشته است:

۱. ارتقاء سطح مهارت های مدیریتی از طریق آموزش های رسمی و آموزش های شغلی در نهادهای کشورهای اهدا کننده کمک های مالی و نیز تاسیس و تقویت نهادهای آموزشی و برنامه های آن در کشورهای در حال توسعه. هدف اصلی این اقدامات افزایش سطح مهارتهای مدیریتی، حرفه گرایی و اخیراً نیز کسب مهارت تجزیه و تحلیل خط مشی ها در مدیران اجرایی بوده است (کریگان ولوک^۲، ۱۹۸۷).
۲. بهبود فناوری های مورد نیاز مدیران که از طریق آن امکان بهره برداری بهینه از منابع و ارائه عملکرد موثرتر برای آنها فراهم می شود. این روش که از آن به عنوان رویکرد انتقال فناوری یاد می شود؛ روش های مالی همچون بودجه بندی، حسابداری، کنترل هزینه و همچنین افزایش سرعت و دقت جریان اطلاعات بالاخص از طریق استفاده از کامپیوتر و استفاده بیشتر از روشهای عقلانی برنامه های

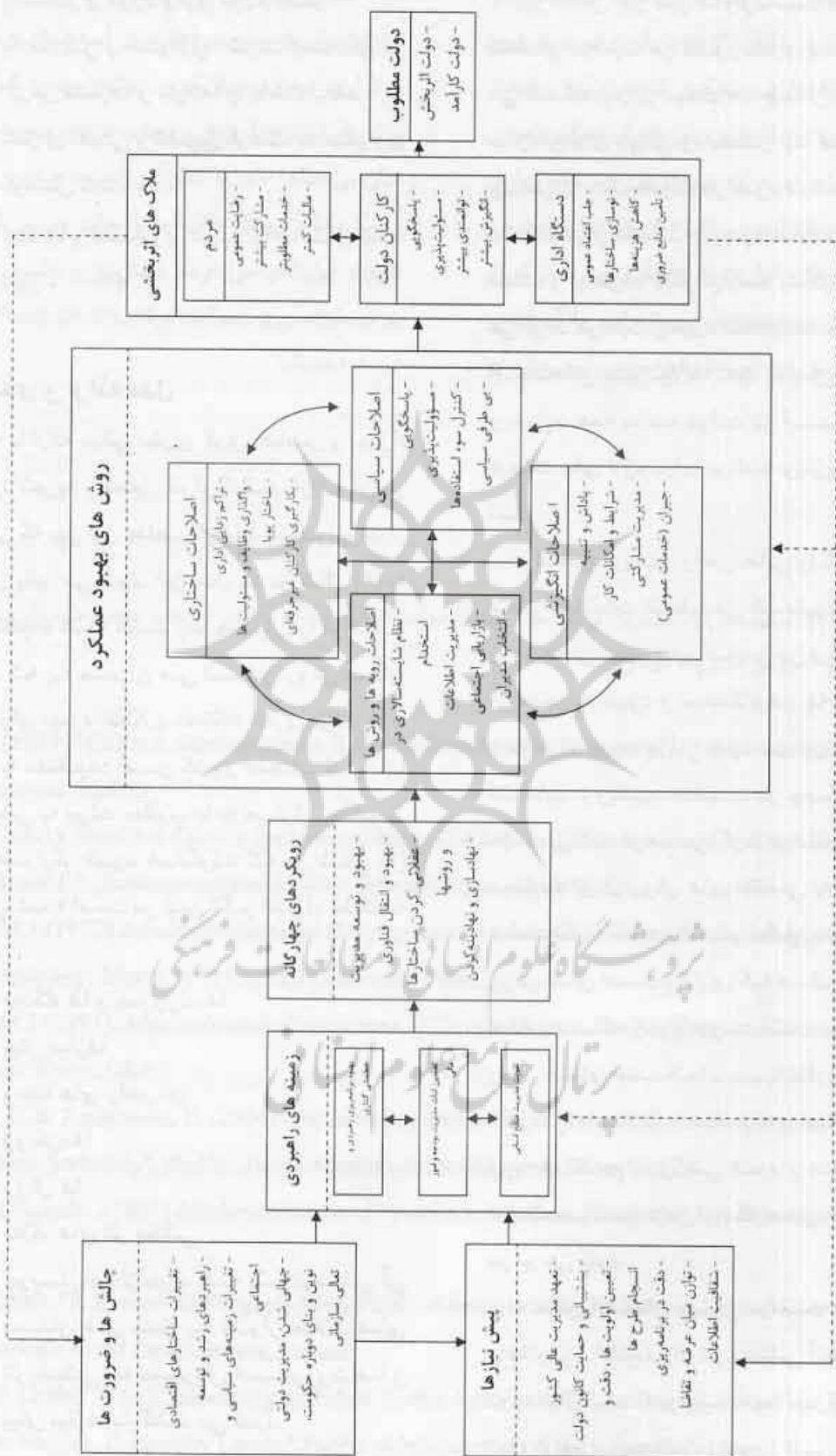
سوالی که در اینجا مطرح است این است که چگونه می توان ساختار و دستورالعمل های دستگاه اداری دولت را آنگونه انعطاف پذیر کرد که به ارتقاء سطح عملکرد آنها منجر شود. چگونه می توان بین مزایای روش های دیوانسالارانه سازمان و فعالیت هایی نظیر کنترل، نظم و پاسخگویی که برای هر دولت مسئولیت پذیری ضروری است با نیاز به انعطاف پذیری و پاسخگویی بجا در قبال عموم مردم و در راستای تعقیب اهداف توسعه مصالحه برقرار کرد؟ این سوال که برای مدیریت توسعه بسیار اساسی است بسیاری از مباحث مدیریت توسعه را به خود اختصاص می دهد. روش هایی که به طور خلاصه ذکر شد را می توان به انواع روش های ساختاری، رویه ای، انگیزشی، سیاسی و جلوگیری از سوء استفاده دسته بندی کرد.

ملاک های اثر بخشی

به طور کلی اصلاحات باید اقداماتی چون نوسازی ساختارها، بهبود نظام مخارج عمومی، جلب اعتماد شهروندان، ارتقاء سطح مشارکت آنها، تامین خدمات مطلوب عمومی، تضمین انگیزش و توانمندی مستخدمین دولت، مسئولیت پذیری و پاسخگویی آنها را شامل شود. این مولفه ها را می توان فهرست وار به عنوان خصوصیات در نظر گرفت که مبنای مناسبی برای سنجش میزان موفقیت اصلاحات به دست می دهند. امروزه در کشورهای پیشرفته جهان این مولفه ها دقیقاً ملاک هایی در نظر گرفته می شوند که هر نظام اداری ضرورتاً باید در جهت تامین آنها برای شهروندان خود تلاش کند. براین اساس هر نظام اداری باید:

- به شهروندان و ملت خدمت کند.
- قابل اعتماد و مورد پذیرش مردم باشد.

با شرایط خاص جهان سوم بدرستی سازگار نیستند. به جز رویکرد نهادسازی^۱ محدودیت اصلی روش های دیگر، گرایش به کار کارشناسی در دستگاه دولتی است. این محدودیت مبتنی بر این فرض است که زمینه های محیط سیاسی و فرهنگی پذیرا و حامی نوآوری هایی این چنین است. ثابت شده است که چنین فرضی برای انجام وظایفی که در پیش روی قرار دارد نامناسب است. زیرا ابعاد ساختاری، انگیزشی، و سیاسی مدیریت توسعه را مدنظر قرار نمی دهد و فراتر از شاخص های تخصصی کارشناسی دستگاه دولتی است که افزایش کارایی را تضمین می کنند. آنچه بیش از هر چیز ضروری می نماید در واقع انعطاف پذیر کردن ساختار خشک و سنتی دستگاه اداری و در واقع متناسب سازی فعالیت ها با عدم اطمینان، پیچیدگی و کثرت گزایی اجتماعی است؛ که اینهمه از ویژگیهای محیط هایی است که تقریباً همه کشورهای در حال توسعه را در بر می گیرد. مهمترین مشکل در رابطه با روش های استاندارد بهبود مدیریت توسعه این نیست که این روش ها اشتباه یا غیر ضروری اند، بلکه مشکل اصلی از آنجا ناشی می شود که این روش ها از لحاظ مفهومی بسیار جزء نگرند. چنین روش هایی از کثرت گزایی در ساختار دستگاه اداری و مشوق هایی که منجر به بروز رفتار می شوند غفلت کرده اند؛ ولی اکنون این مباحث به طور جامع در ادبیات رفتار سازمانی توسعه یافته است. به علاوه این روش ها پیچیدگی محیط خارجی، که تمامی دستگاه اداری توسعه با آن مواجه است، و نیز نیروهای سیاسی را که بر همه سازمان های دولتی و طرح هایی که آنها اجرا می کنند تاثیر گذارند، را نادیده می گیرند.



شکل ۱ - مدل نظری بهبود عملکرد دستگاه اداری

بر اساس این مدل همواره مجموعه شرایطی به اقتضای موقعیت هر کشور ضرورت هایی را ایجاد می کند که برای دولت ها چالش بهبود عملکرد سازمان های دولتی را مستمراً به همراه دارد. این چالش از یک طرف در عزم دولت برای انجام اصلاحات و انتخاب راهبرد مناسب آن تاثیرگذار است و از طرف دیگر نیازمند بستریهایی است که می تواند موفقیت راهبرد انتخاب شده را تضمین کند. از جمله این پیش نیازها تعهد مدیریت عالی کشور و حمایت همه جانبه دولت در ایجاد امکانات و فرصت های لازم برای برنامه ریزی جامع و مانع است.

بر اساس این مدل راهبردهایی را که دولت برای انجام اصلاحات انتخاب می کند باید سه زمینه اصلی را به عنوان محورهای اساسی در برگیرد تا اجرای آن منجر به بهبود و استحکام هر چه بیشتر ساختار و مبانی مدیریت دولتی شود. در این مرحله مقدمات انتخاب، رویکرد مناسب در چهارچوب راهبرد مشخص شده فراهم می گردد و امکان گزینش یک مجموعه ای از روش های مقتضی به وجود می آید. همانگونه که در الگو نشان داده شده است، روش های اصلاح اداری که هدف از آنها بهبود عملکرد دستگاه اداری دولت است به چهار دسته روش های اصلاحات ساختاری، اصلاحات انگیزشی، اصلاحات سیاسی، و اصلاح روش ها و رویه ها تقسیم بندی می شود و هر دسته از این اصلاحات خود نیز راهکارهایی مشخصی را در بر می گیرد.

به منظور سنجش میزان موفقیت هر یک از این راهکارها و اطمینان از اثر بخشی آنها ملاک هایی مورد نیاز است تا بر پایه آنها میزان دستیابی به تحقق راهبرد اصلاحات تعیین شود. در این مدل

- پاسخگو و مورد وثوق مردم باشد.
- با خبرگی و استواری، قدرت ایستادگی در برابر فشارها و نفوذها را داشته باشد.
- برای تعالی و تشویق فرهنگ خدمتگزاری کوشش کند.
- ایده ها و فناوری نوین را به کار گیرد (ایوز، ۲۰۰۰).

جمع بندی و ارائه مدل

اکنون که با ارائه مبانی نظری فوق، عناصر و اجزاء مدل مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت، ارائه آن در قالب مدلی که بین این عناصر ارتباط منطقی برقرار کند امکان پذیر می شود. این مدل که در شکل (۱) به تصویر کشیده شده است چارچوبی را فراهم می آورد که به مدد آن می توان روش های مناسب برای بهبود عملکرد دستگاه اداری دولت را با توجه به مقتضیات هر کشور انتخاب کرد تا راه دستیابی به دولت مطلوب یا به عبارتی حاکمیت مطلوب هموارتر شود. همانگونه که در شکل (۱) مشخص شده است در این الگو اجزاء هفتگانه عبارتند از:

۱. دیدگاه ها و ضرورت ها
۲. پیش نیازها
۳. زمینه های راهبردی
۴. رویکردها
۵. روش ها
۶. ملاک های اثر بخشی
۷. جریان بازخورد که بر اساس آن دستاوردهای مدل به عنوان ملاک های اثربخشی به جریان ضرورت ها و پیش نیازها بازگشت می شود.

ملاک های اثربخشی از جنبه های سه گانه مردم، کارکنان دولت و دستگاه اداری به گونه ای مشخص شده اند که از یک طرف منعکس کننده درجه رضایت عمومی از برنامه اصلاحات و از طرف دیگر تعیین کننده حد و مرزی است که مسئولین دستگاه اداری دولت توانسته اند با افزایش توانمندی ها و ظرفیت های دستگاه اداری به تعهدات خود در قبال مردم جامعه عمل بپوشانند. بر پایه این ملاک ها نه تنها ارزیابی برنامه اصلاحات میسر می شود،

بلکه امکان ارزیابی عملکرد مستمر دستگاه اداری دولت نیز فراهم می آید تا به کمک آن برقراری مجاری بازخورد امکان پذیر گردد و در پرتو شناخت و ارزیابی مجدد عوامل محیط داخلی و خارجی امکان تجدید نظر در زمینه های راهبردی، رویکردها و روش های اصلاحات میسر شود. در نتیجه، این الگو می تواند چهارچوب نظری مناسبی برای طراحی و هدایت برنامه های اصلاحات به دست دهد. □

منابع

ترنر، وهیوم (۱۳۷۹) *حکومتداری، مدیریت و توسعه، چگونه دولت کارآمد داشته باشیم*، ترجمه عباس منوریان، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.

Burns J. (1993) "Chain's Administrative Reforms for a Market Economy", *Public Administration and Development*, Vol.13.

Burns J.(2001) *The Civil Service System in China: The Impact of Environment*, In *Civil Service in Asia*, Burns J.P., Bowornwathana B(eds). Edward Elgar: Cheltenham.

Esman, M.J.(1972) *Administration and Development in Malaysia: Institution Building and Reform in a Plural Society*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Esman, M.J.(1991) *Administration Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*, Kumarian Press, USA.

Gordillo, G.& Andersson, K.(2004) "From Policy Lessons to Policy Actions: Motivation to take Evaluation Seriously", *Public Administration & Development*, Dec.Vol 24.

Ingelhart, Ronald. (1997) *Modernization and Postmodernization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ives D.(2000) "A Review of Progress With Public Administration Reform in Latvia", *Journal of Public Administration and Development*, August.

Jacobs, C. (2004) "The Challenging of Public Sector Reform in EC Accession Countries: Reflections from the Baltics, Especially Latvia", *Public Administration & Development*, Issue 24.

- Kaufman, H.(1985) *Time , Chance, and Organization* Chatham, NJ: Chatham House
- Kerrigan, J., & J.S.Luke (1987) *Management Training Strategies for Developing Countries*, Lynne Reinner Publisher, London.
- Kiggundu, M.N.(1989) *Managing Organizations in Developing Countries: An Operational and Strategic Approach*,West Hartkord, CT: Kumarian Press.
- Koh, D. (2001) "The Politics of a Divided Party and Parkinsons State in Vietnam", *Contemporary Southeast Asia* ,Vol.23,Issue 3.
- Painter , M.(2003) "Public Administration Reform in Vietnam: Problems & Prospects", *Journal Public Administration and Development*,Vol.23.
- Riggs, F.W.(1997) "Modernity and Bureaucracy", *Public Administration Review*, Vol.57,Issue 4.
- Rondinelli, D(1987) *Development Administration and US. Foreign Aid Policy*,Boulder, CO:Lynn Reinner Publishers.
- Schacter, M.(2000) "When Accountability Fails A Framework for Diagnosis and Action", (IOG policy Brief No. 9) Ottawa: Institute on Governance. www.iog.ca/publications/policybrief9.pdf
- Spicer, Michael (2004) "Public Administration the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement", *Public Administration Review*, May/ June Vol.64.Issue 3.
- Support for Improvement in Governness and Management in Central and European Countries (SIGMA) (1998) "Management Challenges at the Center of Government: Coalition Situations and Government Transitions", *Journal of Public Administration and Development* ,February.
- Straussman, J.D. & Zhang , M. (2001) "Chines Administration Reforms in International Perspective", *The Interational Journal of public Sector Management*, Vol.14,Issue 5.
- Tsaokk, W, & Orthley J.A.(1995) "Chinese Public Administration: Change With Continuity During Political and Economic Development" , *Public Administration Review*,Vol.55,Issue 2.
- Verheijen A.J.G.(2002) *Public Administration in Post Communist States*, In:Handbook of Public Administration, Petors B.G.,P. and Erre P.J.(eds).Sage Publication: UK.
- Wise,R,Lios.(2002)"Public Management Reform: Competing Drivers of Change",*Public Administration Review*, September/ October,Vol .62,Issue 5.