

# مدیریت خدمات دولتی

## دستیابی به عملکرد با کیفیت در قرن بیست و یکم<sup>(۱)</sup>

برگردان: مجید پسران قادر

مقدمه:

این نوشته متن سخنرانی دکتر محمد رئیس بن عبدالکریم، مدیرکل واحد برنامه ریزی مدیریت و نوسازی اداری مالزی<sup>(۲)</sup> است، که در هفدهمین اجلاس مجمع عمومی و کنفرانس ۱۹۹۷ (م) توسط ایشان ارائه گردید.

هفدهمین کنفرانس اروپا، به بهترین وجهی، محیطی واقعی جهت برخورد اندیشه‌ها و عقاید مختلف فراهم آورد و تحقق این امر بدین دلیل بود که طی سه روز بیش از ۴۶ مقاله در اجلاس عمومی و کارگاهها ارائه گردید. از این تعداد، ۱۲ کشور عضو اروپا مقاله‌هایی جهت ارائه عرضه کردند و علاوه بر آن شرکت گسترده کشورهای و سازمانهای بین المللی مانند ملل متحد، اتحادیه مشترک المنافع مدیریت و اداره امور عمومی<sup>(۳)</sup> و مرکز توسعه آسیایی و قلمرو اقیانوس آرام<sup>(۴)</sup> بیش از پیش نشاندهنده اهمیت جهانی کنفرانس مذکور در صحنه بین الملل بود.

تلاش ایشان در جلسه اختتامیه طرح گزارشی جامع از موضوعات مهم در زمینه‌های مختلف ارائه شده توسط مدیران ارشد دولتی کشورهای عضو اروپا و برجستگان عرصه علم اداره و مدیریت نوین بوده است که تحت عنوانهایی مناسب تنظیم گردیده است.

- 1- Achieving Quality Performance in the 21ST. Century
- 2- Dato Dr. Muhammad Rais bin Abdul.Karim, Director General, Malaysian Administrative Modernization And Management Planning Unit (MAMPU)
- 3- Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM)
- 4- Asian and Pacific Development Centre (APDC)

## رشته مدیریت دولتی

رشته مدیریت دولتی هنوز هم روشن نبوده و در پس پرده‌ای از ابهام قرار دارد و دلالت تلویحی آن بر دیوانسالاری، جلوه ناخوشایندی به اداره امور عمومی بخشیده است. به گفته میلتون اسمن<sup>(۵)</sup> از دانشمندان علم مدیریت توسعه «دیوانسالاری مسلماً یکی از منفورترین ابداعات اجتماعی است که بشر تا بحال به آن دست یازیده است.»

مباحث عمده گردهمایی مطالبی بوده است

که مدیریت دولتی امروز به شدت با آنها دست به گریبان است و بطور کلی در سه دسته قابل تفکیک می‌باشند.

ا - آن دسته از موضوعاتی که ماهیت بازگشت‌پذیر داشته و تکراری هستند.

ب - موضوعات سنتی، کهنه و آشنا که از دیدگاه و منظری نوین مطرح گردیده‌اند.

ج - آن دسته موضوعاتی که به یک فضا و محیط خاص تعلق دارند.

## دوره‌های تحول مدیریت دولتی

نگاهی به گذشته گویای آن است که مدیریت دولتی مراحل مختلفی را گذرانده و در تکاپوی خود از تجارب گذشته و ایده‌های معاصر متأثر می‌باشد. در دهه ۶۰ ایدئولوژی رایج آن بود که از طریق تلاش در برنامه‌ریزی، به ویژه برنامه‌ریزی مرکزی، ایجاد مؤسسات عمومی و دولت رفاه<sup>(۶)</sup> می‌توان به سطوح بالای عملکرد در مدیریت دولتی دست یافت. حال آنکه چالشهایی که مدیریت دولتی،

امروزه با آن روبه روست، چه در کشورهای توسعه یافته و چه در کشورهای در حال توسعه، شدیدتر و هولناکتر می‌باشد. مدیریت دولتی در دستیابی به راه‌حلهای مسایل جدید اجتماعی، رایئه خدمات بهتر به افراد آگاه از حقوق اجتماعی خود و منتقدین از نحوه رایئه خدمات بخش عمومی و نیز ماهیت پیچیده فزاینده نظامهای اداری و اقتصادی اقتصاد آزاد از قبیل مواردی که اخیراً در هفته‌های

5- Milton Esman .1991

3- welfare state

گذشته شاهد آن بودیم<sup>(۷)</sup> و همچنین محدودیت منابع توسعه در پاسخگویی به خواسته‌های مردم تحت فشار می‌باشد.

در شرایط حاکمیت چنین چالشهایی پویا، موفقیت و پیشرفت روزآمد و نوین مدیریت

دولتی در شکلهای گونه‌گونی همچون حرفه‌گرایی<sup>(۸)</sup>، مدیریت‌گرایی<sup>(۹)</sup>، خصوصی‌سازی و بهره‌گیری از منابع خارجی<sup>(۱۰)</sup> که در این اواخر بطور فزاینده‌ای از آن به "فن‌آوری اطلاعات" تعبیر می‌شود، چهره نموده است.

## مدیریت‌گرایی

در حال حاضر مدیریت‌گرایی و حرفه‌گرایی هر دو دارای یک ماهیت هستند. و بر این اساس، مدیران از میزان آزادی بیشتر، و انگیزه و تعهد سنگینتری در عمل برخوردارند. و در عین حال مدیریت دولتی تحت لوای مدیریت‌گرایی محدودیتهای دقیق و سنجیده‌ای را طلب می‌نماید تا مدیران را از تمایل به سوءاستفاده از قدرت، فساد و نادیده گرفتن اهداف اجتماعی بازدارد. در همین راستا، راه‌حلهای امروزی برای چالشهایی که مدیریت دولتی با آن روبه‌رو است، از طریق فن‌آوری اطلاعات به نظر

بسیاری از اعتبار بالایی برخوردار می‌باشد، اما بایستی توجه داشت که تعهدات مالی سنگینی که بکارگیری این دانش بدنبال دارد، می‌تواند باعث اعمال محدودیتهایی در منابع مالی کشور، گسترش تعداد کارکنان و افزایش قابل توجه هزینه‌های نگهداری گردد و آنچنان که باید پاسخگوی نیازهای افراد محلی نیز نباشد. همانگونه که در این گردهمائی اشاره شد، سوءاستفاده و بهره‌کشی‌ای که از طریق استفاده از منابع خارجی و مشاوره به نام فن‌آوری اطلاعات صورت می‌پذیرد، بیش از پیش آشکار و روشن گردیده است.

۷- اشاره به بحران اقتصادی و مالی در کشورهای جنوب شرقی آسیا، که توسط بانک جهانی به عنوان الگوی موفق اقتصادی، معجزه آسیا، معرفی شده بودند!!

8- Professionalism

9- managerialism

10- out-sourcing

## الگوی تغییرات<sup>(۱۱)</sup> در مدیریت دولتی

جاه طلبانه و بلند پروازانه‌ای را در جهان پیچیده‌ای که دوام، پایداری و ثبات، در آن کهنه بشمار می‌آید، آغاز کردند. اداره امور دیوانسالارانه با مدیریت عمومی نوین و دولت کارآفرین جایگزین شد.

امروزه، اقتصاد بازار جایگزین نظارت و کنترل مرکزی پیشین گشته است. و درحالیکه در دهه هفتاد "دولت بزرگ" قانون توجه بود. در دهه هشتاد روند "کوچک زیباست"<sup>(۱۴)</sup> و در دهه نود "دولت اثربخش و اصلاحات اداری"<sup>(۱۵)</sup>، که از نگرش دیوانسالارانه سنتی فاصله می‌گرفت، جایگزین آن گشت و بدین ترتیب بستر مناسب برای تغییر نقش دولت به مثابه موتور و ابزار نیل به کارایی اقتصادی پیشرفته به راه‌نما و مشاوره جهت آسانسازی و تسهیل توسعه اقتصادی و اجتماعی فراهم گردید. با وجود این، تفاوت‌های آشکاری در روش‌های بکار گرفته شده برای دریافت این رویکرد میان کشورها وجود

در حالی که در کشورهای در حال توسعه، تلاش برای اصلاح نگرش‌های مدیریت دولتی به دهه‌های شصت و هفتاد برمی‌گردد. با این وجود نگرش‌های اصلاحی اعمال شده در دهه‌های هشتاد و نود با اصلاحات دهه‌های پیشین متفاوت است و این از آن روست که پیش از این، بر مدیریت دولتی، رایانه دیوانسالارانه خدمات عمومی و فرهنگ اداری پایه گرفته بر نظارت و کنترل مرکزی تأکید می‌شد. و این رویکرد تحت شرایطی که جامعه از سرعت و حرکتی آهسته‌تر برخوردار بود، شکل گرفت. هنگامی که به گفته ازبورن و گیبلر<sup>(۱۲)</sup>، در کتاب بازنگری دولت<sup>(۱۳)</sup>، تغییر و تحول با تأنی و آرامش صورت می‌گرفت و مقامات بالای سلسله مراتب برای تصمیم‌گیریهای آگاهانه، اطلاعات کافی در دست داشتند.

پس از آن در سالهای ۱۹۸۰، اوضاع دگرگون گردید و دولتها کارها و فعالیتهای

11- Paradigm Shifts

12- Osborne and Gaebler

13- Reinventing Government (1993)

14-"small is beautiful"

15-"Effective Government and Administrative Reforms"

داشته است.

کشورهای مختلف، گونه گون است، به موضوع این گردهمایی که "دستیابی به عملکرد با کیفیت در قرن بیست و یکم" است، می پردازیم. نکته های چشمگیر و برجسته از یافته های گردهمایی امسال را می توان به پنج بخش کلی تقسیم کرد:

- ا- کوشش جهت بهبود کیفیت و بهره وری؛
- ب - بکارگیری مؤثر فن آوری اطلاعات؛
- پ - پدید آوردن الگوهای نوین مشارکت برای دولت کارآمد و چست و چالاک؛
- ت - تقویت حرفه گرایسی و تخصص حرفه ای؛
- ث - بهبود حفظ محیط زیست؛

با پذیرش این رویکرد، شرکتها و مؤسسات دولتی به بخش خصوصی واگذار شد و حجم دیوانسالاریهای دولتی و تأمین خدمات عمومی از منابع خارجی کاهش یافت. توماس پال<sup>(۱۶)</sup> در مقاله ای تحت عنوان "چگونه با دگرگونی بخش عمومی سازگار شویم"، تفاوت اساسی روش تغییر و تحول بخش عمومی امروز با دهه های پیشین را در تأکید بر ادغام و کاهش هزینه ها به جای توسعه و گسترش آن بخش، می داند.

حال با در نظر داشتن این توضیحات، با علم به اینکه رویکردها و نگرشها در

## بهبود کیفیت و بهره وری

بیشینه سازی بهره وری از طریق استفاده بهینه از منابع، اساس بحث ما را تشکیل می دهد، همچنین تأکید بر عامل هزینه کامل معاملات دولت را نباید از نظر دور داشت. این مسایل در تلاشهای بعمل آمده برای کوچک سازی<sup>(۱۷)</sup> یا مناسب سازی<sup>(۱۸)</sup> جهت

بهبود بهره وری استفاده بهینه از منابع و جلب توجه به عامل هزینه کامل دولت منعکس شده است. مهندسی مجدد<sup>(۱۹)</sup> تشکیلات دولت و استفاده مؤثر فن آوری اطلاعات در آرایه خدمات عمومی نیز در همین ارتباط می باشد.

16- Thomas Paul G.,1996

17- downsizing

18- rightsizing

19- reengineering

## بکارگیری مؤثر فن آوری اطلاعات

تغییر و تحولات بنیادینی در ماهیت و بکارگیری فن آوری اطلاعات در برخی از کشورهای حاضر در همایش، در حال شکل‌گیری است. هدفهای "چشم‌انداز ۲۰۲۰" مالزی و "ابزرگراه چند رسانه‌ای" (۲۱) ساختن جامعه‌ای مستغنی و پربار از اطلاعات است. این چشم‌انداز بر این نکته بنیان‌گرفته که امروزه هیچ کشور ثروتمند یا توسعه‌یافته‌ای را نمی‌توان یافت که فقر اطلاعات داشته باشد و یا از طرف دیگر هیچ کشوری که غنای اطلاعات دارد جزء کشورهای فقیر یا توسعه نیافته نمی‌باشد.

اکثر سخنرانان بر این موضوع توافق دارند که کاربرد صحیح و مناسب فن آوری اطلاعات، منبعی برای افزایش اثربخشی دولت و مدیریت امور عمومی است و از فن آوری

اطلاعات، می‌بایست برای آزادسازی خدمات عمومی، هرچه شفاف‌تر کردن آن و پاسخگو کردن دولت برای تسهیل آرایه خدمات بهتر، بهره‌گرفت. در این راستا، گستره وسیعتری از گزینه‌ها در حال ظهور است که اختیار و انتخاب زمان و مکان خدمات عمومی آرایه شده را افزایش می‌بخشد. چند تن از سخنرانان نیز به آثار بکارگیری فن آوری اطلاعات در وظایف داخلی و ساختار آینده سازمانهای دولتی پرداختند.

تأکید بر فن آوری اطلاعات نیاز به تغییر نگرش و محتوای دوره‌های آموزشی کارکنان دارد. این مهم دربرگیرنده بهره‌برداری از منابع خارجی و ایجاد مراکز رسمی برای آموزش کارگران دانشی آینده (۲۲) می‌باشد.

## ایجاد دولتی کارآمدتر و چست و چالاکتر

درحالیکه دولت فربه گذشته، از طریق

کوچک‌سازی و مناسب‌سازی، به سوی دولتی

20- Vision 2020

21- Multimedia Super Corridor

22- future knowledge workers

را از طریق مشارکتهای جدید مورد بررسی قرار دهد. و در این راستا دسترسپذیری منابع جانشین ارایه خدمات عمومی، دولت را به مشارکت فعالتر با موسسه‌های بخش خصوصی و غیردولتی فرامی‌خواند.

کوچکتر و یادگیرنده<sup>(۲۳)</sup> تبدیل وضعیت می‌یابد. روند تفویض اختیار و عدم تمرکز کنترل به رده‌های پائین‌تر مدیریت نیز مشاهده می‌شود. از این رو بخش دولتی به ضرورت می‌بایست امکانات گونه‌گون ایفای نقش خود

## تقویت حرفه‌گرایی و تخصص حرفه‌ای

مورد توجه قرار گیرد و آن بدین معناست که کارکنان متخصص بخش عمومی، درحالی‌که منافع شغلی خود را ملحوظ نظر می‌دارند، همچنین باید منافع ارباب رجوع و مشتریان را منظور دارند.

از طریق تفویض اختیار و عدم تمرکز اصل "به مدیران فرصت اداره کردن بدهید"<sup>(۲۴)</sup> معنی یافته و به بار می‌نشیند. و این امر مستلزم مشارکت و درگیری فعالتر کارکنان است. و مهمتر از آن بُعد انسانی کردن کار باید

## افزایش حفظ محیط زیست

مسئولان بخش دولتی به آن است. علاوه بر آن، یک بُعد اخلاقی وجود دارد که مردم از بخش دولتی محافظت و تضمین مدیریت پایدار منابع عمومی را انتظار دارند.

درحالی‌که رویکرد متداول و مرسوم به موضوعات زیست محیطی بیشتر جنبه قانونی داشته است، اما پرداختن به مسئله توسعه پایدار و متوازن حائز اهمیت و توجه بیشتر

23- A smaller and learner state

24- Letting managers manage

## نیاز به تغییر و دگرگونی

استادان مدیریت با عنوانهایی از قبیل، فرایند "بازنگری"، "مهندسی مجدد"، "بوروکراسی زدایی" "پدید آوردن مدیریت دولتی نوین" و از این دست نام برده می شوند، در سطوح مختلف دولت، چون جامعه بین الملل کشورها، کشورهای مشترک المنافع، تا موارد محلی و دون ملی همانند قلمرو شمالی استرالیا، استان می (۲۵) در ژاپن و ایالت های ویسکانسین و جورجیا در آمریکا، تا مورد کاویهای خاص ناگاستی (۲۶) در کشور فیلیپین در حال شکل گیری است.

نخست، آنکه بسیاری از سخنرانان بر لزوم تغییر و تحول اصرار داشته اند. در آغاز قرن بیست و یکم یک نظر عمومی فراگیر شده است و آن نیاز به ایجاد تغییر روش در اعمال مدیریت دولتی است. این امر بدین جهت است که اطمینان حاصل شود که خدمات عمومی آینده با تقاضاها و القائنات هزاره جدید همخوانی و هماهنگی دارد. نمونه های فراوان ارایه شده در همایش و کارگاه های آن مؤید این امر می باشد، لذا با جرئت می توان خاطر نشان ساخت که این فرایند تغییر که از سوی

## انگیزه تغییر و دگرگونی

می دهد، با وجود اینکه به هیچ وجه جامع و فراگیر نیستند، عبارتند از:

ا - نیاز به توسعه پایدار و رشد اقتصادی در یک محیط رقابتی شدید؛

ب - آثار جهانی شدن اقتصاد؛

ج - پیشرفتهای فن آوری اطلاعات؛

ثانیاً، بسیاری نیز براین باورند که انگیزه اصلی آغاز برنامه های تغییر در مدیریت دولتی، که البته در کشورهای مختلف فرق می کند، منشأ داخلی و نیز جهانی دارد. چالشهایی که مدیریت دولتی را جهت انجام اصلاحات و بهبود مستمر تحت فشار قرار



د - تقاضای نسبت به مسئولیت‌پذیری و شفافیت طرز رفتار دولت؛

ه - نیاز به افزایش سریع همکاری‌های نزدیک بخشهای دولتی - خصوصی و مشارکت با سازمانهای مردمی یا غیردولتی؛  
و - امور مربوط به مشارکت زنان؛

البته، شرایط خاصی وجود دارد که نیاز به تغییر و دگرگونی را عینیت می‌بخشد. از جمله نگرانی در مورد جمعیت که با سرعت در حال پیر شدن است و کسری بودجه، مورد کشور ژاپن یا، نگرانی ملی در مورد ریشه‌کنی فقر و عدم توازن منطقه‌ای در خصوص کشور نپال.

## واکنش در مقابل تغییر

ثالثاً، همانگونه که از بحثهای رسمی و غیررسمی همایش استنباط می‌شود، مجموعه واکنشها و پاسخها به اینگونه فشارهای داخلی و خارجی جهت تغییر، دربرگیرنده تقریباً تمامی طیف مدیریت دولتی یعنی نظامهای مدیریت، فرایندها و روشهای کار، مدیریت امور کارکنان و مالی، ارزشهای اصلی و اخلاق در کار، اشکال و ساختارهای سازمانی و بکارگیری فن آوری اطلاعات می‌گردد. بطور ویژه، برای آمادگی جهت قرن بیست و یکم، عملکرد باکیفیت بخش دولتی را می‌توان بطور خلاصه شامل نکات و ویژگیهای اساسی زیر دانست:

ا) اصلاحاتی که برای ساده کردن قوانین و مقررات و کاهش هزینه‌ها وضع شده است موضوع مهندسی مجدد به اجمال در مورد ملل

متحد و دولتهای فدرال و ایالتی آمریکا مورد بحث قرار می‌گیرد و در هر مورد، رویکرد اصلی مهندسی مجدد، شامل تعیین اهداف روشن و ارتباطات مناسب، تفاهم با مشتریان، آموزش کلیه کارکنان ذیربط و تأکید بر نتیجه می‌باشد.

ب) عدم تمرکز قدرت و اختیار در درون واحدهای دولتی و تفویض مسئولیتها به سطوح پایینتر دولت مطلبی بود که توسط دکتر پیتشر شرگلد<sup>(۲۷)</sup> مطرح گردید.

"داستان موفقیت" و شواهد "بهترین تجربه‌ها" که همواره در نتیجه عدم تمرکز و تفویض اختیار بروز می‌کند، به صراحت دولتهای محلی فیلیپین را در رابطه با مدیریت منابع انسانی در قلمروی شمالی استرالیا به بحث