

مدلهای اصلاح اداره امور عمومی^(۱)

«مدیریت دولتی نوین»^(۲)

نوشته: رومنو بی اکامپو^(۳)

برگردان: لیلا شریفی

این مقاله به بررسی و مقایسه سه مدل مشهور اصلاح اداره امور عمومی و مدیریت می پردازد که با ارایه نظریه‌ای درباره توسعه چارچوبی برای تجزیه و تحلیل ایده‌ها و تجارب کشورهای خاص خاتمه می‌یابد. این مدلها عبارتند از «بازسازی دولت»^(۴)، «مهندسی مجدد فرآیند شغلی»^(۵)، و عقاید کشورهای عضو در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^(۶) در زمینه «مدیریت دولتی نوین»^(۷). ما قصد داریم پس از توصیف و مقایسه این مدلها، مشکلات و مسایلی را مطرح کنیم که در قالب نظری و نیز در عمل مورد توجه واقع شدند، بالاخص توجه به مسایلی که طرز عمل دو بخشی دولت و نیز نقشهای مدیران دولتی و نظامهای اداری را در بر می‌گیرند.

۱- چهل و پنجمین نشست اجلاس در زمینه مدیریت انتقال ۲۵ تا ۲۹ اکتبر ۱۹۹۸

2- "New Public Management (NPM)"

۳- Romeo B. Ocampo استاد دانشکده اداره امور عمومی دانشگاه فیلیپین. اجلاس اروپا. ماکاؤ.

4- "Reinventing government" (Osborne & Gaebler | O&G/1993).

5- "business process reengineering" (Hammer & Champy | H&C/1993).

6- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

7- "New Public Management" (Hood/1995/1996; kickert/1997/et al.)

مقایسه مدل‌ها در خلاصه مطلب

مدل بازسازی دولت به منظور ترسیم یک روش کاملاً جدید برای انجام شغل در بخش عمومی^(۸) نوشته شده است. بنا به گفته نویسندگان، بازسازی یک مرحله تغییر تکاملی (انقلابی) است که سابق بر این در دوران برنامه اصلاح اقتصادی و اجتماعی^(۹) و اصلاح طلبان^(۱۰) امریکا رخ داده بود و دوباره در دولتهای محلی و برخی جاهای دیگر به وقوع پیوسته است. بجای ایجاد مدل فوق، آنها عقاید محصور شده در آن را از روی عملکردهای فعلی مربوط به ایده‌هایی که به شیوه‌های مبتکرانه اقدام به حل مشکلات دولت نموده‌اند، تکمیل کردند. این مدل در ازای مدل «دولت کار آفرین»^(۱۱) که هم اکنون از آن حمایت می‌شود، از روی مدل برنامه اصلاح اقتصادی و اجتماعی امریکا مربوط به دهه‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۶۰، یک «تغییرشالوده فکر»^(۱۲) اصلی را ارائه می‌دهد. این مدل شامل ده اصل است که فهرست آن در جدول مقایسه‌ای مندرج در صفحه بعد آمده است:

اغلب دولتهای کارآفرین رقابت را بین تأمین کنندگان خدمات افزایش می‌دهند؛ با اعمال کنترل بر نظامهای اداری به شهروندان اختیار می‌دهند، عملکرد سازمانهای خود را بر محور نتایج نه داده‌ها مورد ارزیابی قرار دهند، آنها بر طبق اهداف، رسالت‌های خویش، نه قوانین و مقررات هدایت می‌شوند؛ از ارباب رجوع به عنوان مشتری تعریف مجددی دارند و به او فرصت انتخاب

8-O&G/1993:xviii

9-New Deal (programme of social and economic reform [in U S.]

10-Progressive

11-"entrepreneurial government"

12-"paradigm shift"

می دهند؛ از مشکلات قبل از بروز آنها پیشگیری می کنند تا اینکه پس از وقوع مشکلات خدماتی را ارایه دهند. آنها نیرو و قوای خود را برای کسب درآمد، نه صرفاً هزینه کردن بکار می گیرند؛ و با پذیرفتن مدیریت مشارکتی به تفویض اختیار می پردازند، آنها سازوکارهای بازار را بر سازوکارهای دیوانسالارانه ترجیح می دهند. توجه آنها صرفاً بر تأمین عمومی خدمات متمرکز نمی باشد بلکه تسریع نمودن تمام بخشها - عمومی، خصوصی و داوطلب - به منظور رفع مشکلات جامعه خویش می باشد. (۱۳)

مهندسی مجدد یا مهندسی مجدد فرآیند شغلی، باز آفرینی تفکر بنیادی و طراحی مجدد اساسی فرآیندهای شغلی برای دستیابی به اصلاحات برجسته در زمینه اقدامات قاطع همزمان راجع به عملکرد از جمله هزینه، کیفیت، خدمات و سرعت عمل است (۱۴). مهندسی مجدد نیروی زیادی را صرف می کند تا انقلاب صنعتی را رد کند و کارکردها و وظایفی را که از اصول تقسیم کار مربوط به قرن دوازدهم که کنار گذاشته شده بود مجدداً گردآوری کند. (۱۵) بنا به عقیده فاولر، برخی مشخصات مربوط شامل نتایج حاصل از تغییرات مطلوب به شرح ذیل می باشد:

۱- ترکیب کارهای ساده و تفکیک شده به مشاغل کاردانی و بسیار تخصصی

۲- مراحل یک فرآیند که طبق روال عادی خود انجام می شوند.

۳- کار در جایی که به نیکوترین طرز انجام شود عملی است - بنابراین بخشهایی از فرآیند می توانند منبع خارجی باشند.

۴- حجم رسیدگی و نظارت بر کارهای تفکیک شده کاهش می یابد.

- ۵- بین فرآیندها، ماهیت مشاغل، روشهای مدیریت، و ارزشها و عقاید سازمان مطابقت کلی وجود دارد.
- ۶- ارایه فرصتها مبنی بر طراحی مجدد نظامهای کار و اطلاعات یابی به منظور افزایش تصمیمگیری محول شده مورد توجه و بهره برداری قرار می‌گیرد.
- ۷- فرآیندها در هنگام مواجه شدن با شرایط مختلف تعبیرهای متعدد دارند.
- بنابراین مهندسی مجدد بیشتر امری باطنی بنظر می‌آید و به نقش فن‌آوری اطلاعات (۱۶) توجه بیشتری مبذول می‌شود. مهندسی مجدد فرآیند شغلی در مشاغل خصوصی بسیار زیاد مورد استفاده قرار گرفته است، اما در بخش عمومی کاربرد آن محدودتر بوده است. (۱۷)
- در حال مهندسی مجدد زمینه‌های تعلق خاص را با بازسازی تقسیم می‌کند، که با اهداف ذیل نشان داده شده است:
- ۷- سلسله مراتبهای مدیریتی و ساختارهای تشکیلاتی مسطح می‌شوند.
- ۸- پاداش بابت دستیابی به نتایج، نه صرفاً جهت فعالیت داده می‌شوند.
- ۹- واحدهای کار (بطور نمونه بخشها و ادارها) از واحدهای تخصصی به گروههای عملیاتی اغلب «موردی» تغییر می‌یابند.
- ۱۰- مشتریان تنها یک نقطه ارتباط با سازمان دارند.

16-Information Technology (IT)

۱۷- بطور مثال، شیوه‌نامه‌های پیشنهادی در **Oregon**، پیگیری خود کار کارکنان آزمایشی در شهر نیویورک، واحدهای خدمات عمومی ۲۴ ساعته متقابلاً مؤثر، معاملات با کسب‌وکارهای الکترونیکی برای دریافت کنندگان خدمات رفاهی در مینه‌سوتا، وثیت رأی دهنده، رأی‌گیری و شمارش برگ رأی

مدلهای اصلاح به شیوه مقایسه‌ای

بازسازی

مهندسی مجدد

مدیریت دولتی نوین

— ساختار تشکیلاتی

مسطح: مختلط

عدم تراکم ساختاری ...

عدم تمرکز. از سلسله مراتبی

به مشارکتی و کارگروهی

وظیفه‌ای و تفویض اختیار

وظایف سازمان

— تشکیلاتی، هدایت کردن تا به صف نبودن

— مبادرت به کارهای مهم، کسب درآمد تازه کردن

— قابلیت پیشگویی، پیشگیری تا چاره جویی کردن

— رسالت مداری در برابر قانون مداری

— نتایج گرا، سرمایه گذاری بر نتایج، نه بازده‌ها

از امتیاز دهندگان تا رهبران.

از فعالیت تا حصول به نتیجه (۱۹)

منوفا: صلاحدید شخصی مدیریت (۱۸)

صرفه‌جویی در کاربرد منابع: قطع هزینه

پاسخگویی مدیریت.

بازدهی در برابر نظارت بر طرز عمل

نقشهای دیگر مشارکت کنندگان

— رقابتی، ایجاد رقابت در ارایه خدمات

— بازار گرای، بکارگیری اهرم تغییر از طریق بازار

— مشتری مدار، رفع نیازهای مشتریان نه بوروکراسی

گردهای «موردی»

کارمند دارای اختیار

قراردادهای دورهای، پیشنهاد عمومی.

تجارتی کردن، خصوصی‌سازی، مقررات اصلاح شده.

پاسخگو به شهروندان مشتری.

استانداردهای بالاتر ارایه خدمات

۱۸ - بنابه گفته کیکرت :

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بر تقویت هدایت وظایف به مرکز تأکید می‌کند. Kickert/1997:73

۱۹ - علاقه مشترکی برای نظارت و پاداش دادن به عملکرد وجود دارد. اما مهندسی مجدد فرآیند شغلی برای عملکرد بر مبنای

شغل و ارتقاء به شغل دیگر جوایزی قائل می‌شود که از "عملکرد به توانایی" (B&H/1995:536) تغییر می‌یابد.

مدیریت دولتی نوین^(۲۰) برای مجموعه‌ای از عقاید اداری مندرج در دستورکار اصلاحات

رخی از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی که در دههٔ سال ۱۹۷۰ آغاز شد از کفایت برخوردار نیست. طبق نظر شورای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، «یک مدل جدید با دارا بودن ۸ روند اختصاصی برای مدیریت دولتی» ظهور یافته بود^(۲۱) (که فهرست آنها به روش صلاح شده و به ترتیب امور داخلی به امور خارجی به شرح ذیل آمده است):

۱- تقویت هدایت و ظایف به مرکز؛

۲- تفویض اختیار، فراهم نمودن حس انعطاف‌پذیری؛

۳- تضمین عملکرد، نظارت، پاسخگویی؛

۴- بهبود مدیریت منابع نیروی انسانی؛

۵- مطلوب سازی فن آوری اطلاعات؛

۶- پرورش دادن حس رقابت و انتخاب؛

۷- اصلاح در کیفیت قوانین و مقررات؛

۸- تأمین خدماتی پاسخگو؛



ویژگیهای سه مدل در جدول فوق در شرایطی تا اندازه اصلاح شده مورد مقایسه قرار می‌گیرند که براساس خلاصه‌ای از مقایسه صحیح مدل‌های بازسازی و مهندسی مجدد فرآیند شغلی می‌باشد.^(۲۲) ما آنها را بر طبق اهمیتی که در تغییر ساختار و وظایف سازمان و همچنین دیگر نقشهای مشارکت کنندگان به ویژه افرادی که «رسماً خارج از برنامه» هستند، تنظیم کردیم. نویسندگان دیگر بر ویژگیهای دیگر مدیریت دولتی نوین تأکید داشته‌اند، به عنوان مثال بر نقش

مدیران تأکید بیشتری شده است تا موردی که **آسبورن و گابلر** بر آن اصرار می‌ورزیدند^(۲۳)، آنها معتقد به نظریه **دمینگ**^(۲۴)، مبنی بر اینکه مدیران و کارکنان تنها در صد کمی از (۱۵٪) مشکلات سازمانها (سایر عوامل سیستمی هستند)^(۲۵) را به حساب می‌آورند، بودند. از نظر هود^(۲۶) اولویت بعد از مدیریت دولتی نوین، «نظارت فعال بر سازمانهای دولتی از طریق اختیار مبتنی بر صلاحدید شخصی مدیران عالیرتبه در اداره امور می‌باشد»^(۲۷). شعار مدیریت دولتی نوین در برخی از کشورها (استرالیا - سوئد) عبارت «به مدیران فرصت اداره کردن بدهید»^(۲۸) است که بواسطه آن فشارهای وارد بر صلاحدید آنان رها می‌شود، اما در جای دیگر آمده است، «مدیران را مجبور به اداره کردن نمایید»^(۲۹) که به موجب آن مدیران را به رقابت در بازار وادار می‌نمایند.

ویژگی مهم دیگر مدیریت دولتی نوین، که بنظر می‌رسد مغایر با فشار ترکیب دوباره مهندسی مجدد باشد، عدم تراکمی بودن و شرح وظایف و نقشهای واحدهای مربوط به سازمان عمومی است. در نظام مدیریت و سازمانهای مربوط به «اقدامات آینده» بریتانیا^(۳۰) وزارتخانه‌ها و ادارات به گونه‌ای طرحریزی شده‌اند که می‌توانند شرح شفافی مابین تنظیم و اجرای خط مشی ارائه دهند.^(۳۱) دولتها، ادارات و سازمانهای دولتی در زلاندنو نیز برحسب مسئولیتهای وزیران در قبال نتایج، مدیران اجرایی بابت بازدهیها (و صلاحدید مبتنی بر ترکیب داده‌ها)، و دیگر ایفا کنندگان ارائه خدمات از یکدیگر تمیز داده شدند. وظایف مربوط به امور بازرگانی و غیر بازرگانی؛ وظایف قانونی و مربوط به امور واگذاری، نقشهای خریدار، تأمین کننده، سرمایه گذار نیز به گونه‌ای شرح داده شده‌اند که می‌توانند وارد عمل شوند و قراردادهای مربوط به خریدار را منعقد کنند، و ایفا کنندگان در بخش عمومی و خصوصی را اختیار دهند یا اجبار کنند تا قرار دادهایی را به دولت

23-Osborne and Gaebler

24-Deming

25-O&B/1993:/59-60

26-Hood

27-Hood/1996:268

28-"Let managers manage!"

29-"Kettle/1997:447-8)

30-U.K.Executive or "Next Steps"Agencies

31-Kaul/1997:17-8;cf. Mountfield/1997:71-2

پیشنهاد کنند، از جمله پیشنهادهایی درخصوص مشورت دادن در زمینه خط مشی. (۳۲)

انتقادات حساس

مدلهای آزمایش شده از ویژگیهای مشترک خاصی برخوردار هستند و نیز برحسب میدان عمل و جھتیابی دارای تفاوت می باشند. مهندسی مجدد فرآیند شغلی بیشتر امری باطنی بنظر می رسد و به عنوان منشاء و زمینه مقدماتی کاربُردی مربوطه دارای مشاغل خصوصی است. مدیریت دولتی نوین به طریقه های متعدد انعکاسی از مدل بازسازی است، اما تأکید آن بیشتر بر زمینه های حساس خاص است تا مدل بازسازی.

اگرچه این مدلها درصدد انصرافات اساسی از مدلهای موجود بر آمده اند، نمای مربوط به آنها گویای این مطلب است که آنها کاملاً جدید نیستند. مدل مهندسی مجدد فرآیند شغلی سالیان گذشته یا روشهای O و M و «کارسنجی» (۳۳) و همچنین با روش شناسی تیلور (۳۴) وجه اشتراک داشته است (۳۵) (اما در اهداف مربوطه شاید «جلوتر از روشهای کاربُردی» باشد؟) (۳۶) عقاید خاص مدیریت دولتی نوین، ایده های مربوط به وودرو ویلسون، (۳۷) تیلور (۳۸) و حتی علمای اقتصاد در زمینه درآمدهای عمومی (۳۹) و دیوانسالاری چین کهن (۴۰) را به هود (۴۱) یاد آور می شود. اما مدیریت دولتی نوین با «اداره امور عمومی نوین» (۴۲) متفاوت است، زیرا اداره امور عمومی نوین نیز درصدد برآمده بود تا از عقاید مربوط به دوره متریقی خواهان دست کشد، اما تنها

رتال جامع علوم انسانی

32-Boston et al./1996:2-6;Hood/1996:269

33-"work study"

34-Taylorist methodology

35-Fowler/1997:37

36-"post - Fordist"

37-woodrow wilson

38-Taylor

39-cameralist

40-mandarinat

41-Hood

42-"New Public Administration"(NPA)

مختصراً طی اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ شکوفا شد. (۴۳)

مهندسی مجدد فرآیند شغلی (۴۴)

همانطور که می‌دانیم، این مدلها همچون کتابها بهترین فروش را داشته‌اند، اگرچه در عمل نباشد. تغییر مدیریت دولتی نوین نسبت به اداره امور عمومی نوین از کاربُردهایی با روند نافذ بیشتری در کشورهای غربی و سایر کشورها برخوردار بوده است. مهندسی مجدد فرآیند شغلی در مشاغل خصوصی ثبت و رکورد بزرگی داشته است. نویسندگان مربوطه «مدعی هستند که فرآیند مهندسی مجدد تنها رویکردی است که می‌تواند موقعیت شغلی را در دنیای برخوردار از رقابت جهانی حفظ کند.» اما اعتبار آن پیش از این تحلیل رفته است. (۴۵)

بطور صریح، هدف از مهندسی مجدد فرآیند شغلی (ده برابر) بزرگ کردن و زود هنگام کردن (ظرف یکسال) اختلاف است تا نشان دادن اختلاف رو به افزایش؛ مهندسی مجدد فرآیند شغلی به وضوح درجهت مخالف کایزن^(۴۶) یا عقیده «بهبود مستمر» است که گفته می‌شود از شعار مدیریت دولتی نوین یعنی «به مدیران فرصت اداره کردن بدهید» حمایت می‌کند. (۴۷) آسبورن و گابلو^(۴۸) نسبت به این مطلب که بازسازی به چه سرعت و عظمتی بر امر تغییر تأثیر می‌کند، مبهوت هستند، همانگونه که توصیف کننده آن «تکاملی (انقلابی)» را پیشنهاد کرده است. (۴۹) اما مهندسی مجدد فرآیند شغلی همانطور که از دیر باز مبنی بر «عملکردهای منفی فرآیند» و نتایج حاصله مورد انتقاد واقع شده است، پیرامون چگونگی ترکیبات فرآیند مهندسی مجدد بخصوص بی‌نهایت

43-Hood/1996;268;cf.Kaul/1997).

44-Business Process Reengineering (BPR)

45-Fowler/1997:37;Halachmi;1995:336

46-kaizen

47-B&H/1995:357,kettle/1997:448

48-Osborne and Gaebler

49-O&G/1993:21

بنابراین مهندسی مجدد فرآیند شغلی کارورزان را گمراه کرده است. علیرغم توجه آن به «عوامل کوتاه مدت»^(۵۱) (از جمله توانمندسازی یا صاحب اختیار نمودن کارمندا)، کارورزان برفشارهای وارد بر قطع هزینه، کوچک سازی، مسطح کردن سازمانها بدون توجه به روحیه و انگیزش کارکنان تأکید داشته‌اند. از آنجا که اندوخته‌های مربوط به مدل مهندسی مجدد فرآیند شغلی بیشتر از فهرستهای حقوقی نشأت می‌گیرند، اتحادیه‌ها نسبت به «اقدامی جهت ارایه طرح کوچک سازی از طریق سیاست بازی نهانی اقدام به تلاش واقعی برای بهبود عملکرد»^(۵۲) ظنین می‌باشند.

مهندسی مجدد فرآیند شغلی «خسارت آورنده مطلق»^(۵۳) نامیده شده است، و بعقیده یک نظربرگشته، کار ذوقی است که مردم را فراموش می‌کند. ^(۵۴) هامر^(۵۵) شخصاً پیش بینی نمود که ^۲ پروژه‌های شغلی (به ارزش ۳۲ میلیارد دلار امریکا) به شکست منتهی خواهد شد. ^(۵۶) میزان ^۳ شکست پروژه تا سقف ۷۵٪ نقل شده است، و هامر راجع به «قطع درختان جنگل برای زراعت و

۵۰ - Fowler/1997:38 مؤلفان مدل مهندسی مجدد فرآیند شغلی ۵ نقش لازم را برای مبارزه نتیجه بخش پیشنهاد می‌کنند:

۱- نقش یک رهبر برای تفویض اختیار و ایجاد انگیزش؛

۲- صاحبان فرآیند مسئول هر فرآیند هستند؛

۳- مدیران و گروه‌هایی برای تشخیص و طراحی مجدد هر فرآیند تخصیص یابند؛

۴- کمیته هدایت کننده برای نظارت بر خط مشی تشکیل شود؛

۵- تخصیص حاکم مطلق در امر مهندسی مجدد برای توسعه ابزارها و روشهای مربوط به مدل مهندسی مجدد فرآیند شغلی (فاولر می‌دهد «کتاب مذکور» به «توضیح چگونگی ابزارها و روش‌های پردازد» -فاولر ۱۹۹۵:۳۸)

51-"soft factors"

52-Halachmi/1995:336/Fowler/1997:40

53-"downright damaging"

54-Davenport in Fowler/1997:36-7

55-Hammer

56-Halachm:1995:336

غیره» (۵۷) مواردی را ایراد کرده است. (۵۸)

به محدودیت کاربرد مهندسی مجدد فرآیند شغلی در بخش عمومی حتی به عنوان شکست جلسات محاکمه در دادگاه به دلیل فضای خشن آن نگرسته شده است. حتی تغییرات روشی در این زمینه ممکن است منافع واگذار شده از جانب «سهامداران متعدد» را تهدید کند. موضع اساسی مهندسی مجدد فرآیند شغلی بر خلاف ماهیت رو به افزایش رونده و آهسته گام بردارنده سیاستگذاری دولت پیش می‌رود. در این «فضا که محدودیتهای متعدد در مرکز وضع شدند» (۵۹) از سوی هیأت مقننه مجلس شورای ملی، دادگاهها و سازمانهای مرکزی قوانینی وضع می‌شوند که عملیات سازمان را تحت نفوذ خود درمی‌آورند. فرهنگ دیوانسالاری که قویاً به حفظ تصدی بها می‌دهد، عامل دیگری است که منافی موارد کاربُردی در جهت قلع و قمع کردن مهندسی مجدد فرآیند شغلی می‌باشد. (۶۰)

وارد شدن مهندسی مجدد فرآیند شغلی به حوزه بخش عمومی بدنبال توصیه مجدد بخش عمومی به منظور «کارآمدتر شدن دولت» بود. (۶۱) اما شاید در اینجا با محدودیتهای لاینفک روبرو باشد، زیرا همانگونه که دراکو گفته است، (۶۲) دولت «یک شرکت» نیست و مشکلاتش «هزینه بالایی ندارد و فاقد کارایی است» و سبب نزدیک شدن بازرگانان به دولت می‌شود، و شبانه خود به دیوانسالاران مبدل می‌شوند. مدیران دولتی نسبت به هم‌تایان شغلی خود از صلاحیت، شایستگی یا سختکوشی کمتری برخوردار نیستند و می‌توان اهداف غیر ملموس دولت را به اهداف قابل سنجش انتقال داد. (۶۳)

بازسازی و مدیریت دولتی نوین

رساله‌های علوم انسانی

آسپورن و گابلر (۶۴) نیز معتقد هستند که «دولت به دلیل تفاوت‌های اساسی موجود بین دوبخش نمی‌تواند همانند یک شرکت اداره شود». با وجود شباهتهای موجود، تئوری شرکت برای دولت

57-"slash-and-burn"

58-Fowler/1997:40

59-Wilson/1994:37

60-Halachmi / 1995:337-8

61-"businesslike"

62-Drucker

63-Drucker/in Fowler/ 1995:118

64-Osborne and Gaebler

سند نه نمی کند. به عنوان مثال، شباهتها از «مدل مدیریت جامع با کیفیت» منسوب به دمی‌نگ (۶۵) ام می‌برند که پنج مورد از ده اصل مهندسی مجدد را در بر می‌گیرد اما برای اصول پذیرفته در بخش خصوصی اینگونه تعبیر می‌شوند که باید برای دولت - رقابت، رسالت‌گرایی، و تخصص در سبب درآمد «مجدداً بازسازی» شوند. (۶۶)

از سوی دیگر اسپورن و گابلر (۶۷) مدعی هستند که این مدل در سطح جهانی عملی است، یعنی ده اصلی که ما به آن معتقدیم زمینه موفقیت هر مؤسسه خصوصی، عمومی، یا غیر انتفاعی، را در دنیای امروز فراهم می‌کند. (۶۸) زیرا تا اندازه‌ای از روشها و عقاید همگرا در سطح جهان نشأت گرفته‌اند. دعای مشابهی نسبت به همگرایی و جهانی بودن مدیریت دولتی نوین پیشنهاد شده است. (۶۹) و اگر بازسازی دولت در ذات خود از راه نظری مرتبط و صریح حرفی برای گفتن ندارد، مدیریت دولتی نوین، به‌خصوص به شکلی که در زلاندنو بکار گرفته شده، و به‌ویژه برحسب نظریه انتخاب عمومی - نظریه سازمان اصلی، (۷۰) و مدیریت‌گرایی پیشنهاد بسیاری در چینه دارد. (۷۱)

ما ادعاهای وارد بر عملی بودن و همگرایی بخشی از مدل‌های بازسازی مجدد و مدیریت دولتی نوین در سطح جهانی و کره خاکی شدیداً مورد چالش قرار گرفته‌اند و مسایل خاص سابق مربوط به روابط بین سیاستها و دولت و نقش کارکنان دولتی یکبارده و مجدداً مطرح شده‌اند. ویلسون (۷۲) پیشنهاد می‌کند که برخی از اصول بازسازی در حکم و ادار کردن دولت به طرز رفتار یک شرکت است حتی در جایی که لازم نیست. به عقیده وی، IRS (۷۳) نمی‌تواند رقابت‌زا باشد و سازمان‌های تعدیل‌کننده نمی‌توانند مشتری مدار باشند. اسپورن و گابلر (۷۴) آنرا برای دولت پذیرفته شده

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

رتال جامع علوم انسانی

65-Deming's Total Quality Management (TQM) Model

66-O&G/1993:21-2

67-O&G

68-O&G/1993:21

69-Kette/1997;pollitt/1995)

70-Principal-agent theory

71-Boston et al./1996:ch.2/Scott/Ball/&Dale/1997:359-60;Bale and

Dale/1998:103-21

72-Wilson

73-IRS

74-O&G

دانستند و این سؤال را نادیده گرفتند مبنی بر اینکه دولت چه باید انجام دهد؟^(۷۵) که مورد تقاضای ادعای^(۷۶) دراکر نیز است یعنی مشکل دولت اغلب منجر به انجام کارهای صحیح^(۷۷) نمی‌شوند،^(۷۸) اسپورن و گابلر^(۷۹)، جدا از دیگران، البته نه از لحاظ آرایه رهنمود که براساس آن اصلاحات مناسب با سازمانهای مختلف انجام می‌شوند، «هیچگونه راهبردی را که سازمانها بتوانند از محدودیت‌های افراطی رها شوند و در جهت رسالت مداری برانگیخته شوند»، پیشنهاد نمی‌کنند.^(۸۰)

هود^(۸۱) ادعای مذکور نسبت به یک الگوی جهانی را که بطور مبالغه آمیزی در قالب ۳ عنوان ذیل آمده است، به انتقاد می‌گیرد:

(ا) - اصلاح عقاید از جمله ایده‌های اسپورن و گابلر^(۸۲) که «جمعی فرهنگی هستند تا متجانس»
 (ب) - گروه‌های اصلاح ویژه، تغییرات وسیع حاصله را در روش کنونی نشان می‌دهند، و
 (ج) - یک الگوی جدید با ثبات نمی‌تواند دلیل وجود الگوهای مخالف و اثرات جانبی غیر عمدی و «اثرات بازگشتی» انجام اصلاحات خلق شود^(۸۳).

مدل بازسازی مجدد دیدگاه‌های جهانی غیر منطقی را باهم در می‌آمیزد، از جمله دیدگاه جهانی «سلسله مراتب گرا» پیرامون «هدایت افراد»، رقابت فردگرایی، و جهتگیری برابرنگر نسبت به اقدام جمعی از طریق «توانمند سازی کارکنان»^(۸۴) یک نقطه مشترک راجع به دوگانگی در پیوستگی و تغییر محول شده توسط اسپورن و گابلر مطرح شده است.^(۸۵)

75-Wilson/1994:38

76-Drucker

77-Fowler/1997:118

78-O & G

79-Wilson/1994:40

80-Hood

81-O & G

82-Hood/1995:404

83-Hood/1995:406-7

84-O & G

۸۵-1-360 B&H/1995 این مطلب اشاره به نیاز اضطراری بخش عمومی به تغییر از نوع انقلابی دارد علیرغم تلاطمی که از نمونه‌های جالب این ابتکارات پیدا می‌کند. اسپورن و گابلر این امر را به دنیایی با سطح شکافته مربوط به گفتگو راجع به تغییر مهیج در سطح بالا و جریان ثابت روزانه و لاینقطع در سطح پایین نسبت می‌دهند - که مسئولیت مدیران میانی برای میانجیگری محسوب می‌شود.

عملاً کاربرد در سطح جهانی و همگرا مورد تأیید سازمانهای بین‌المللی قدرتمندی است که متعهد به یکسان نمودن «بهترین روش» و «کمک به (عقب ماندگان) در رسیدن به پیشگامان»^(۸۶) می‌باشند. اما هود^(۸۷) معترض است که حتی کشورهای عضو در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی عقاید مطرح شده در مدل مدیریت دولتی نوین را دنبال نکرده‌اند. نظام اداری اتحادیه اروپا از اصول مربوط به دوره ترقی خواهان راجع به مشاغل مداوم و شیوه نامه‌های قانونی اندوخته‌ای نداشته است. نظام اداری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در ذات خود عقاید مربوط به مدیریت دولتی نوین را نپذیرفته است. برخی از کشورها نمونه‌های مشابهی را از راه مقابله انگیزه‌ها با یکدیگر دنبال کرده‌اند، ولی واکنشهای آرایه شده نسبت به مدلهای گذشته با واکنشهای نشان داده شده در برابر مدلهای جدید برابری نداشته است.^(۸۸)

کشورها از جهت تأکید آنها بر مدیریت دولتی نوین، با ژاپن که برای آن اهمیت کمی قایل است، اختلاف داشته‌اند. به عقیده هود،^(۸۹) قضیه چین، یکی از موارد بازگشت جانبداران به ترقی خواه‌گرایی (از جمله آزمون و درجه بندی به سبک سنتی) است تا اقدامی خارج از آن حوزه^(۹۰). یک نگاه دقیقتر و مقایسه‌ای به اصلاحات انجام شده اخیر در چین و ژاپن موضوعات مشابه مربوط به مدیریت دولتی نوین را نشان داده است. اما اظهار می‌کند که همگرایی موجود به علت استحکام پایدار ساختارهای خاص فرهنگی سطحی بوده است و شامل ساختاری متشکل از سلسله مراتب روابط است که از طریق مشاغل رسمی و همچنین ارتباطات شخصی اساساً بر پایه سلسله مراتب عمل می‌کند. درحالیکه اصلاحات به منزله اقداماتی به منظور تغییر در جهت روابط سودمندتر تلقی می‌شوند که در آن کارآیی و نتایج نسبت به التفاتها از اهمیت بیشتری برخوردار هستند، در تحلیل دقیقتر، آنها صرفاً برای ایجاد تغییر در شبکه‌ها و ارتباطات از نوع قدیمی تولید می‌شوند.^(۹۱)

کالبد عظیمی از مباحثه نظری و عملی را معرفی مجدد دو مقولگی سیاست - اداره و متغیرهای

86-"the laggard's catch up with the vanguard".

87-Hood

88-Hood /1995:408-9

89-Hood

90-409

91-Flynn/1998:5-9

وابسته به آن، و نقش مدیران دولتی ارشد در سیاستگذاری تشکیل می‌دهد. چنانچه مدیریت دولتی نوین به حمایت از آن می‌پردازد، دوقمولگی پیشین نیز محبوبیتی در میان مؤسسات بین‌المللی پیدا کرده است، به ویژه گروه بانک جهانی که انحصار نظامهای اداری دولتی از سیاستها را به عنوان یک انگ دولتی مربوط به بحران پیشین «معجزه آسیای شرقی» بر قرار کرده است.

اما این یک فرمول پذیرفته شده در سطح جهان نبوده است. در جای دیگر، به منظور حمایت از همه به غیر از سیاستهای کلان و اهداف در قبال اشتباهات سیاسی^(۹۲) غیر دموکراتیک نامیده شده است. و تمایزات موجود در میان سیاستها، سیاستگذاری، و آرایه خدمات اغلب در عمل مبهم و غیر مشخص است، به ویژه پس از اینکه «دیوانسالاریهای سطح خیابانی» بتوانند از سیاستها در مرحله اجرا تعریف مجدد (تعریف) داشته باشند^(۹۳).

کشورهای مدافع مدیریت دولتی نوین معمولاً با دو مقولگی سازش نداشته‌اند. دولت استرالیا^(به دلیل خطرناک بودن جدایی سیاست از اجرا) در برابر سازمان زایی^(۹۴) مقاومت کرده است. (۹۵) در چین و ژاپن، نقش دیوانسالاری اداری دولت مورد بحث واقع شده است. اما «خروج بسیار محدودی از نظام مدیریت با کادر قدیمی» در چین شده است و «تأکید کمتری بر تلاش برای جدا کردن دولت از سیاستها گردیده است». در ژاپن فشار اصلی اصلاح بر آرایه صلاحدید بیشتر به مدیران، «دادن ابتکارهای بیشتر و پذیرش مسئولیت بیشتر» می‌باشد، اما نیز بدیده بسیار محافظت شده و نیاز بیشتر به شفافیت از طریق بازرسیها به آن نگرسته شده است. علیرغم تلاشهای واقعی که در جهت اصلاح انجام می‌شود، حزبی‌گرایی و «تراکم استثناءها» از بروز آن ممانعت به عمل آورده‌اند. (۹۶) شاید متناقض‌ترین روند آن باشد که، علیرغم شعارهای داده شده راجع به صلاحدید مدیریت و تواناسازی، کارمندان ارشد دولتی در کشورهای مهم غربی فی الواقع همگام با مردم بریتانیا که محروم از مشارکت سنتی در سیاستگذاری هستند، زمینه حساس را از دست می‌دهند. (۹۷)

92-Cohn/1997:858

93-Hill....

94-"agencification"

95-Hood/1995:409

96-Flynn/1998:8/10-11

97-Cambell 8 Wilson/...;Aberbach & Rockman/1997.

نتیجه

در مطالب فوق الذکر به حد کفایت ذکر شد که مدل‌هایی که ما بررسی کرده‌ایم بسیار عامه پسند هستند و برخوردار از یک اقدام گسترده مورد در خواست در سطح بین‌المللی (اگر جهانی نباشد) می‌باشد. اما آن مدل‌ها نیز قابل بحث بوده‌اند، و نتیجه حاصل از تحلیل دقیق‌تر آنها براساس نظری و عملی نشان داد که آنها واگرا هستند. این بدان معنا نیست که شکایتها انجام شده در زمینه کمبودها و نواقص دولت، الهام ایده‌های جدید و ابتکارهای عملی را متوقف کرده است - هم اکنون، حاکمیت بطور عادلانه پیشنهاد می‌کند تا مدل جدیدی باشد.^(۹۸) اما این مشکلات و مسایلی که مدل‌ها مطرح کرده‌اند، مبین آن هستند که ما با احتیاط نسبت به اتخاذ رسوم و «بهترین روندها» اقدام کنیم، این روندها زمینه فرهنگها و مفاهیم قرار می‌گیرند.^(۹۹)

98-Kickert/1997

۹۹ - مراجعه به مقاله آلن شیک، Allen Schick's بنام "informal sector" در زمینه اینکه چرا بسیاری از کشورهای در حال توسعه اقدام زلاندنو را در زمینه انجام اصلاحات آزمایش نمی‌کنند، به ویژه در زمینه اقدام به اصلاحات در «بخش غیررسمی». شیک به بازنگری پیشرفت زلاندنو در زمینه **invivation** دولت مربوطه می‌پردازد و از جهت دیگر به آن یک نمونه قبولی عالی می‌دهد، در اینجا تنها بخشی از اظهارات وی که نقطه عطف این مقاله به شمار می‌آید تفکیک و ارایه می‌شود: هیچ کشوری مستقیماً از بخش عمومی غیر رسمی به بخشی که در آن مدیران نسبت به صلاحدید مفرط در زمینه استخدام و هزینه کردن متناسب همعقیده هستند. اقدام به حرکت نمی‌کند. زلاندنو این پرش را انجام می‌دهد، و سایر کشورها اقدامی نمی‌کنند. قبل از اصلاح، زلاندنو با بودجه‌هایی اداره می‌شد که هزینه را کنترل می‌نمود و مطابق با معاملات واقعی بود؛ زلاندنو دارای سیستم خدمات کشوری بود که ناظر بر چگونگی استخدام و حقوق کارکنان دولتی بود. به عبارت دیگر، دارای یک بخش عمومی رسمی بود. این یک پیش شرط لازم برای اتخاذ اصول زلاندنو بشمار می‌آید. شیک (۱۹۹۸: ۱۲۹)