

این سیستم ها، نیاز جدی تری برای فرایند مهندسی مجدد مدیریت عمومی، به منظور ارتقا نوآوریهای سطح بالا و اثربخشی هزینه ها، احساس می شود. چنین تلاشهایی در زمینه مهندسی مجدد هم اکنون در تعدادی از کشورهای صنعتی، تازه صنعتی شده و نیز کشورهای کمتر توسعه یافته از جمله در کشورهای نظیر استرالیا، هلند، بریتانیا، ایالات متحده آمریکا، سنگاپور و اسلوانی جریان دارد و کشورهای دیگر نیز بزودی نیاز پیدا می کنند تا از این کشورها پیروی کنند.

### مهندسی مجدد

فرایند مهندسی مجدد بازاریابی (BUSINESS PUBLIC REENGINEERING=BPR) با یک برنامه همه جانبه در متمرکز ساختن تغییرات سازمانی، بیشتر به مراحل و کاربردهای شغلی اشاره می کند، و بسته ترتیب اهمیت، فعالیتها را توسعه می دهد.

یک دیدگاه کارکردی سستی از سازمانها، آن است که عملکرد افراد، اوقات و هزینه فعالیتها مشاغل را بهینه می سازد.

هدف BPR بازسازی سازمان است که رکود اقتصادی امروزی را زنده و آشکار ساخته و جان تازه به سازمان ببخشد و باعث تجدید قوای آن شده، الزامات اجتماعی آن را برآورده ساخته و چالشهای اقتصادی را در قرن آینده باور کند. BPR زمینه ای را فراهم می سازد که کارایی و اثربخشی را در شرایط محدودیت منابع، افزایش دهد. این موضوع یک رویکرد تحولی توانمند است که می تواند بهبود ریشه ای را در فرایند کار به وجود آورد.

اگرچه BPR معمولاً در بخش خصوصی متداول است ولی بخش دولتی نیز تحت تاثیر فرهنگهای مدیریت جدید قرار خواهد گرفت. با وجود این، به دلیل تفاوتهایی که در طبیعت بخش خصوصی و دولتی وجود دارد، نظریات کلی BPR و همچنین کاربرد آن در بخش خصوصی به مقداری تغییر و بهسازی نیاز دارد تا اینکه بتواند در بخش دولتی تقاضا و کاربرد پیدا کند. ما با اصلاحاتی در نظریات و مفاهیم کلی مهندسی مجدد بازاریابی در زمینه اداره امور عمومی به مهندسی مجدد مدیریت عمومی (PAR) دست می یابیم. مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی به تغییراتی تاکید دارد که یک سازمان دولتی برای برطرف کردن نیازهای زندگی بسا آن

## مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی

مترجم: محمدرضا نوتاش

### منبع STRATEGIC MANAGEMENT IN PUBLIC AND VOLUNTARY SERVICES

### چکیده

در کشورهای در حال توسعه نیاز جدی برای مدیریت امور عمومی به منظور ارتقا اثربخشی هزینه ها وجود دارد که ناشی از کمبود منابع قابل دسترس و نیز تحمل فشار به منظور باقی ماندن در عرصه رقابت جهانی برای توسعه است. مقاله حاضر یک مفهوم کلی از مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی (PUBLIC ADMINISTRATION REENGINEERING=PAR) را در این رابطه مطرح می کند. این مقاله مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی را به صورت مفهومی سه عنوان توسعه یک معماری سازمانی معرفی می کند که استراتژی سازمان عمومی را به فرسایندهای مدیریت مرتبط می سازد. به علاوه این مقاله عناصر کلیدی و دسته بندی هایی از مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی را مطرح ساخته و در مورد کاربرد آن مثالهایی با توجه به مشکلات بالقره در به کارگیری آن در کشورهای کمتر توسعه یافته آورده شده است و در پایان چارچوبی برای طراحی و به کارگیری مهندسی مجدد مدیریت عمومی ارائه گردیده است.

این مقاله، افکار مدیران را بر خواهد انگیزد تا مهندسی مجدد را به عنوان یک راه حل برای بعضی از مشکلات در سازمانها پیشنهادی کنند. و مطالعات موضوعی با ارزشی را که برای تأسیس مهندسی مجدد مدیریت عمومی مورد نیاز است، همسو با عقل و درایت و همچنین مناسبات سودمند فراهم کنند.

### مقدمه

اخیراً کشورهای در حال توسعه با مسایل محیطی مشکل، پیسویا و پیچیده تری روبرو گشته اند. به طوری که ترکیبی از عوامل داخلی و خارجی

شامل رشد جمعیت، منابع ضعیف، بسدیهای خارجی، یکسان نبودن روابط جهانی و افزایش نابرابریها میان افراد، گروهها و مذاهب، تعدادی از کشورهای در حال توسعه را از دستیابی به اصلاحات اجتماعی - اقتصادی مهم باز داشته است. برخی از کشورهای در حال توسعه نظیر هند، مدیریت اقتصادی را به عنوان موضوع درجه اول خود قسار داده اند. آنها در حال گذار از فرایند بازسازی اقتصادشان با تاکید بر رقابت، هماهنگی با بازارهای جهانی و افزایش خصوصی سازی هستند. اینگونه بازسازیها نیازمند تجدیدنظر در نقش حکومت در فعالیتهای اقتصادی است. به علاوه نقش حکومت از تولید کالاها و ارائه خدمات فراتر می رود تا جایی که به وسیله تغییر سیاست موثرتر باعث ایجاد محیطی شکوفا و توانمند در اقتصاد می گردد. برای نیل به این هدف، ضروری است که کارایی مدیریت امور عمومی و اثربخشی هزینه ها در این کشورها افزایش یابد.

بدینختنا مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی در اکثر کشورهای در حال توسعه به طور کلی بیش از اندازه دیوان سالار و بوروکرات و بسیار متمرکز است، که بر مبنای یک سیستم محلی استبدادی و دیکتاتوری به وجود آمده است. این مسئله تحت شرایط مسلطه گری از مراکز خارج (یعنی زیر نظر رژیم های استعماری) شکل گرفته است؛ و یک نقش طراحی شده بسیار سیاسی، در فرایند توسعه به آن اختصاص داده شده است. بنابراین، مدیریت امور عمومی در کشورهای در حال توسعه بسا احساس مسئولیت در سطوح اجرایی عالی و اثربخشی هزینه ها بستگی زیادی دارد. در قسمت درونی، این وضع دشوار و بسلا تکلیفی در مرکز

چشم انداز استراتژیک آن، تشریح کننده موقعیت ممکن و دلخواه کشتور است و این دورنمای استراتژیک نیاز مبرم کشورهایی است که در حال برنامه ریزی برای تغییرات اجتماعی - اقتصادی هستند. این تصویر تنها یک ضرورت نیست، بلکه یک هدف و ایده ای تاثیر گذار است. این تصویر هدفی گسترده برای کمک کردن به برنامه کشورهای تهیه می سازد که نمی تواند به راحتی پیش بینی کنند. به عنوان مثال استراتژی سنگاپور باعث افزایش توان این کشور در صحنه رقابت جهانی به عنوان یک کشور تجاری گردید و سپس این استراتژی به یک چشم انداز سیستم اقتصادی - اجتماعی تبدیل شد. در مورد یک سازمان دولتی این چشم انداز به توجیهاتی برمی گردد که باید در مکان و فضای کاری سازمان از آن استفاده کرد و همچنین در مقصود نهایی آن دلبسته شود. مفهوم چشم انداز یا دورنمای سازمانی می بایستی بر مبنای دو مولفه مجسم گردد که نشان دهنده همه تعهدات باشد که عبارتند از ۱ - فلسفه راهنما ۲ - تصویر مشخص و مشترکی از مقصود اساسی سازمان.

ب) ساختار سازمانی: در نظریه سستی اداره امور عمومی، مدیر دارای بالاترین قدرت سازمانی است و کارکنان صفی و ستادی اساس سازمان هستند. مفهوم "مشتری" در مدیریت امور عمومی جایگزین شده است و حتی اگر جا افتاده باشد، این مدیریت است که برای درک نیازهای مشتریان کاربرد دارد. کارکنان به ندرت حمایت کننده چیزی هستند که مدیریت در صدد آن است. در مهندسی مجدد، مفهوم "مشتری" در اهمیت ترین نقطه تلاشهای این فرایند وجود دارد. به علاوه مهندسی مجدد برای نزدیک کردن کارکنان به مشتریان تلاش می کند، به طوری که تنها کارکنان هستند که باعث بیشتر شدن اثربخشی این فرایند می شوند. بنابراین، مهندسی مجدد هدفش متحول کردن زیربنای کنترل سستی (که بر اساس تصورات مدیریت است)، به سمت حمایت از کارکنان است، تا

وابستگیهای را در عرصه سازمانی به وجود می آورد. برای برقراری PAR نیاز به یک جهش اساسی در مسیر مدیریت امور عمومی برای کشوری است که تولید فکر و کار می کند. به علاوه مفهوم کلی PAR بایستی رفتاری از مفهوم جامع، فراگیر و متکامل باشد، که چهار عنصر کلیدی دارد که عبارتند از: استراتژی، ساختار سازمانی، تکنولوژی اطلاعات و فرهنگ.

PAR نیازمند توجه به تمام چهار عنصر کلیدی و طراحی مجددی دارد که شایسته هر چهار عنصر آن باشد. شکل (۱) عناصر کلیدی مهندسی مجدد امور عمومی و نحوه تعامل آنها را نشان می دهد.

در گذشته آنچه حرکت به سمت کامپیوتریزه شدن نامیده می شد، غالباً در اداره امور عمومی بسیاری از کشورهای در حال توسعه شکست خورد، به دلیل اینکه تمرکز اصلی آن فقط روی یکی از عناصر کلیدی مذکور یعنی تکنولوژی بود، در حالی که توجه به همه عناصر کلیدی حائز اهمیت است.

الف) استراتژی: استراتژی یک عنصر مهم و حساس در PAR است، و به مدیریت عمومی یا دولتی هدف و جهت می بخشد و مجموعه ای از راهکارها را عرضه می کند. PAR به عنوان مکانیسمی برای شناسایی معماری سازمان معرفی شده است که فرایندهای سازمانی را در راستای استراتژی مرتب می سازد و مورد استفاده قرار می دهد. استراتژی، اساس PAR است و هر یک از مباحث PAR بدون استراتژی بی معناست. استراتژی از لحاظ سستی، به وسیله تصویری از اهداف، طراحی می شود و فعالتهای زیادی صورت می گیرد تا به این اهداف استراتژیک دست یابد. در مورد یک کشور خاص باید گفت که

روبرومت. PAR شامل طراحی مجدد و اجرای فرایندهای اداری و اصلاح ساختار سازمانی و سیستم های پشتیبانی اطلاعاتی به منظور جوابگویی مستقیم یا غیرمستقیم به فشارهای خارجی است و همچنین، استفاده مطلوب از زمان، اثربخش کردن هزینه ها، ارتقاء کیفیت خدمات و رضایت مشتری را مدنظر دارد. البته این کار در شرایط جاری سازمانهای دولتی معمولاً به راحتی امکان پذیر نیست. PAR در صدد توسعه ساختار سازمانی است که استراتژی سازمان عمومی را با مراحل سازمانی مورد نیاز مرتبط می سازد.

مهندسی مجدد مدیریت عمومی نیاز به مدیر خلاق، نوآور و علاقه مند به تغییر دارد. متأسفانه طبیعت مدیریت عمومی (دولتی) بسیار مدیریت بازرگانی بسیار متفاوت است که این ممکن است از تلاشهای بازسازی جلوگیری کند. به عنوان مثال باید به خصوصیات زیر در مورد مدیریت عمومی توجه کرد.

• مدیریت امور عمومی در برابر تغییرات بسیار مقاوم است زیرا از قوانین و اصول بوروکراتیک پیروی می کند و کاملاً متعهد به ضوابط، سوابق و قوانین است.

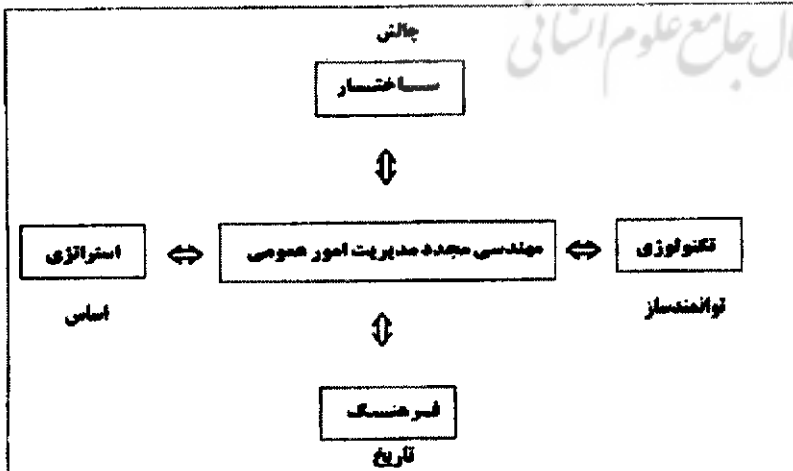
• انشیتوهای مدیریت عمومی نوعاً از تخصیص بودجه های کلانی برخوردارند و به نتایج عملکرد خود متکی نیستند و هیچگونه فشاری برای اجرای بهتر، برای آنها وجود ندارد.

• پرداخت به مجریان و مدیران عمومی به طور سستی بوده و به اجرا ارتباطی ندارد. سیستم های ترفیع، هدایای جایزه و شناسایی در ادارات دولتی بر اساس نظامات طبقه بندی ارشدیت در شرایط مختلف بنا شده است. ممکن است مدیرانی که دوست دارند در پروژه های طراحی مجدد قهرمانانه عمل کنند در این خصوص انگیزه خود را از دست بدهند.

• کارمندان و مدیران عمومی مجاز به اداره امور مانند مدیران بازرگانی نیستند که این به دلیل کنترلهای سیاسی است. همچنین سیاستمداران ضرورتاً خود را در یک ساختار سیاسی محدود نمی کنند؛ آنها اغلب اوقسات میل دارند خود را در سیاستهای اجرایی نیز درگیر کنند.

عناصر کلیدی

PAR یک تصور آسانی نیست که بدون نیروهایی شایسته عملی باشد که مکانیسم هایی را برای تغییر در محیط بخش خصوصی سفارش می دهند. فعالیتهای اداری و مدیریت،



شکل (۱) - عناصر کلیدی مهندسی مجدد مدیریت عمومی

درک اصرار و مشکلات کاری فیما بین فروشندگان و مشتریان داخلی بنا نهاده شود و برای برطرف کردن واقع توسعه با گوش فرادادن به عقاید کارکنان، در شرفت اجرایی این فرایندها، از آنها استفاده گردد. بن تسمیرات ساختاری در کنترل، یک چالش واقعی برای PAR است.

یکی دیگر از موضوعهای مهم در تغییر اساسی در ساختار کنترلی، فراهم کردن زمینه کنترل جمعی مشتریان بر کارکنان است، که اغلب از آنها به عنوان صاحبان قدرت و نفوذ یاد می شود. در متن PAR، نشتاد و توانایی فرد یا گروه برای کار کردن به شیوه خود، در زمانی توافق با متابعی توافقی برای رسیدن به هدف معین شده توسط رهبری سازمان مشخص می گردد. فلسفه نهفته در پس این قانون این است که فردی که دارای توانایی گسترش این فرایند هستند ایداز اقتدار برخوردار باشند.

شکل (۲) ساختارهای کنترلی در مدیریت عمومی را در حالت مستی و نیز بر اساس مهندسی مجدد قایسه کرده است:

چ) تکنولوژی اطلاعات: ادارات عمومی در بیشتر کشورها اقتصاد مشترک دارند که پیشرفت در تکنولوژی اطلاعات (IT) موقعیت مناسبی را برای تسریع امور و همچنین یک سازه اساسی برای توانایی آنها در این روند فراهم می کند. بنابراین، به سختی تاثیر می شود تا اهمیت دسترسی به تکنولوژی اطلاعات مطرح گردد. نیاز امور خدماتی و مدیریت عمومی به اطلاعات در حال افزایش است، در نتیجه تکنولوژی اطلاعات می تواند نقش قاطعی در کاهش هزینه ها و افزایش بهره وری داشته باشد.

متأسفانه کاربرد این تکنولوژی در مدیریت امور عمومی، به مراتب عقب تر از استفاده از آن در امور بازرگانی است. به طور نمونه کم شدن بودجه دولتی، بازبینی برنامه ها را افزایش خواهد داد و کاهش ارزش دادوستد یا بخشهای خصوصی را در پی دارد؛ بنابراین، بسیاری مدرنیزه کردن سیستم های اصلی پردازش

دادوستدهای عمومی مثل عوارض گمرکی، امور مالیاتی و... نیاز به افزایش کاربرد تکنولوژی اطلاعات در این محسودوده ها دارد تا از افت و کاهش اثرات کارکرد دولت جلوگیری کرده و بساعت افزایش اثربخشی عملیات دولتی گردد.

در مورد PAR، یکی از تکنیک های عمومی مورد استفاده در مهندسی مجدد برای بهبود فرایند، طراحی دوباره الگوهای کاری، تصمیم گیری و سیستم های اطلاعاتی به صورت موازی و یکپارچه و مرتبط به هم است. بنابراین، تکنولوژی اطلاعات فراهم کننده چنین پروسه های طراحی مجدد است. واضح است که این تکنولوژی یک رکن کلیدی و اساسی برای PAR است. اهمیت و نقش قسوی تکنولوژی اطلاعات ناشی از آن است که بر عوامل مهمی پایه ریزی شده که این عوامل می توانند تاثیر مثبت بر روند کار داشته باشند. این عوامل عبارتند از:

● ارتباط بین سازمانی: بیشتر سازمانهای دولتی تا حد زیادی بوروکراتیک هستند، بنابراین، به سختی ارتباط بین سازمانی با هم دارند. تکنولوژی اطلاعات می تواند این اتصال را بین سازمانهای مختلف عمومی توسط شبکه های ساده با جریان اطلاعات برقرار کند.

● در دسترس بودن: ایسن تکنولوژی می تواند فراهم کننده دسترسی به یک خزانه اطلاعات (پایگاه اطلاعاتی) در یک زمان برای سازمانهای مختلف باشد. سازمانهای دولتی مختلفی احتیاج به دسترسی به اطلاعات در زمینه های مختلف دارند. غالباً فقدان یک ارتباط دهنده مثل پایگاه اطلاعاتی که به طور مرکزی نگهداری و به اشتراک گذاشته شود توسط سازمانهای دولتی احساس می گردد و این می تواند به دلیل کمبود اطلاعات، اطلاع رسانی ضعیف و یا هزینه بالای نگهداری باشد. پایگاههای اطلاعاتی مشترک می توانند فراهم کننده اطلاعات تماماً بی عیب باشند و در یک لحظه به چند سازمان دولتی اطلاع رسانی کنند و به عبارتی آنها را قادر سازند تا نه تنها با قوانین موجود در اداره، بلکه بر اساس حقایق کار کنند.

● عملکرد داخلی: تکنولوژی اطلاعات می تواند به طور خودکار اطلاعات مناسبی را با کمک انواع مختلفی از سخت افزار و نرم افزار پردازش کند. اغلب سازمانهای دولتی مختلف، محسیطهای تکنولوژیکی مختلفی دارند و ممکن است موانعی را در ارتباطات و دسترسی به سوابق داشته باشند. به هر حال با کاربرد PAR و با یک سرمایه گذاری ناپذیر در (سخت افزار ۷ نرم افزار) عملکرد مناسب، امکان پذیر می شود.

د) فرهنگ سازمانی: فرهنگ سازمانی یک الگوی اعتقادی است و آن قواعد و عرف قبول شده به وسیله اعضای یک سازمان است. این عقاید و قوانین قبول شده توسط عموم، به طور موثر رفتار افراد و گروهها را در سازمان شکل می دهد. فرهنگ قدیمی تر، بیشتر در اعتقادات و ارزشها اثر دارد و تغییر آن مشکل است، چون فرهنگ تاریخی سازمان و مردمی که در گذشته در آن بوده اند را مورد توجه قرار داده و بسط می دهد و می تواند بزرگترین مانع رسیدن به PAR باشد.

پرداختن به مسائل تشریفاتی، طبیعت مدیریت عمومی است. پرداختن به شرایط به وسیله مدیر ارشد که قدرت موقعیتی و حتی حکومت مطلق دارد نه فقط در دولت بلکه در سازمانهای دولتی دیگر نیز مثل بخشهای آموزشی، بهداشت و غیره مطرح است. پرداختن به این حالت، اقتدار، روابط کاری روزانه و تعامل در رابطه با مافوق و زیر دست باعث آن است که زیر دست حق مشارکت با تمرین در کار مافوق را نداشته باشند. قدرت PAR این تمرین را به وجود می آورد ولی مطمئناً از طرف روسسا (مافوق ها) در مقابل آن مقاومت می شود.

یکی دیگر از انواع بوروکراسی اجرایی آن است که "کاغذ" برای فرستادن پیامها و خلاصه مذاکرات به عنوان تنها وسیله قلمداد می شود، و شکل الکترونیکی آن اغلب در عمل به صورت انترنمی دیده می شود. بنابراین، نوآوریهای تکنولوژیکی مثل سیستم الکترونیکی تا حدودی در توسعه فرایندها با عدم پذیرش مواجه می گردند.

طبقه بندی

شاید به راحتی نتوان PAR را برای بهبود سازمانهای عمومی به کار گرفت، زیرا اکثر آاز ویژگیهای متعددی رنج می برند که کاربرد آن را تعیین می کند. به عنوان نمونه:

● اکثر سازمانهای عمومی، تولیدکننده بوده و فاقد فرمول کاملی از استراتژی هستند. بنابراین، یکی از پیش نیازهای PAR برای چنین سازمانهایی، فرموله کردن استراتژی برحسب اهداف و ماموریتهای آنان است؛

● تعریف مفهوم مشتری در مدیریت دولتی بسیار مشکل است، حتی اگر مفهوم مشتری با روشن کردن تعاریف مشتریان داخلی و خارجی، زنجیره تولیدکننده

الف) ساختار سنتی	ب) ساختار مهندسی مجدد
مدیران ارشد	مشتریان
کارکنان صفی و ستادی	کارکنان صفی و ستادی
مشتریان	مدیران ارشد

شکل ۲ - ساختارهای کنترلی در مدیریت امور عمومی

و مصرف کننده مشخص گردد. اکثر سازمانهای عمومی که ارائه دهنده خدمات انحصاری و یا تقریباً انحصاری هستند، به دلیل بوروکراسی موجود نمی توانند صدای مشتری را دریابند و در نتیجه این امر شکل ساز خواهد بود.

منافع PAR کاملاً از تفکر سازماندهی و عملکرد اقمی (سرعکس عملکرد و سلسله مراتب عمودی بر حسب ادارات و اقدامات متخصصان) سرچشمه می گیرد. متأسفانه کاغذبازیهای مدیریت عمومی، فقط با سلسله مراتب عمودی و فرایندهای مصطلح خود که به زنجیره تابع و متنوع منگی است، شناخته می شود. بنابراین، بسیاری از سازمانهای دولتی در درک مفهوم فرایندهای سازمانی با مشکل روبرو بوده و حتی در تعریف آن با مشکل بیشتری برخورد خواهند کرد.

بویچ دیک فرایند، مستلزم تعریف و مشخص کردن عملیات و میزان آزره گیری آن است. از آنجایی که، ماهیم بسیاری از دیک فرایند برای اکثر سازمانهای عمومی جدید به نظر می رسد. اغلب تعیین عملکرد آن بر حسب شاخصهای مناسب بسیار مشکل است.

به خاطر این گونه مشکلات در ایجاد PAR، احتمالاً سازمانهای عمومی مختلف علاقه مند به تهیه آن با درجات مختلف و نیازهای متغیر هستند. ما به شما سه نوع PAR را که در شکل (۳) آمده است پیشنهاد می کنیم که می توانند یک سازمان عمومی را در انتخاب موقعیت رویه رشد، هدفگیری، نیازهای مهم و مقابله با خطرات بالقوه در مسیر تلاشهای PAR راهنمایی کند.

۱- بهبود فرایند: در اصلاح سازمانی این پایین ترین درجه استفاده از PAR است و معمولاً حیطه عمل آن بخشی از فرایند است که در یک عملکرد ویژه وجود دارد و تأکید آن استفاده بسهینه از فرستها، کم کردن کاغذبازی، صرفه جویی در زمان فرایند، ساده سازی رویه ها و کاهش تعداد کارهای یکنواخت است. اغلب چنین پیشرفتهایی بدون استفاده از تکنولوژی اطلاعات نیز صورت می گیرد. بنابراین، این زمینه از PAR برای اکثر کشورهای در حال توسعه دست یافتنی است. این پیشین تلاشهایی ۵ تا ۱۰ درصد در پیشرفت امور موثر واقع می شود اما به ندرت دارای تأثیرات مهمی بر کل مرتبه اجرایی سازمان است و معمولاً با مقاومت عملی بسیار ناچیزی مواجه است. بنابراین، اگر این نوع پروژه PAR به درستی سازماندهی شود از ریسک بسیار ناچیزی برخوردار خواهد بود.

۲- طراحی مجدد فرایند: طراحی مجدد شامل طراحی کامل یک فرایند گسترده و جامع است که یک بهبود اساسی را به میزان ۷۰٪ یا بیشتر دنبال کرده و «سویزه ها، کیفیت و استفاده از زمان را بهینه می سازد. این چنین طراحی مجددی نیازمند تجزیه و تحلیلهای مدل فرایند در سطحی بسیار بالا، در سلسله مراتب سازمان است. اجرای این مقوله از PAR، یک تصمیم استراتژیک است و به حمایتهای مدیریتی سطح بالایی

نیاز دارد. به علاوه، ممکن است برای سازمان هم تا حدودی خطر آفرین باشد.

۳- تغییر شکل سازمانی: تغییرات سازمانی بالاترین مرحله کاربرد PAR است که به تغییر ساختار و فرهنگ سازمان می انجامد و این مرحله با ارزیابی اساسی سازمان و با این سوالها که سازمان چه هست و به چه هدفی و چرا به وجود آمده و برای رسیدن به این منظور، چه تلاشی باید صورت گیرد، شروع می شود. اگرچه این تجربه مهم و ارزشمند همراه با ریسک زیاد است، اما باید توجه داشت که تغییرات موفقیت آمیز یک سازمان عمومی نتایج زیر را به دنبال خواهد داشت:

- پیشرفت اساسی در کل سازمان اجرایی؛
- شفاف و مشخص شدن هدف و رسالت سازمان، جهت گیری و توانیهای آن در کل عرصه سازمان؛
- جلب رضایت کامل مشتریان.

بنابراین، بر اساس ریسک بالا و هزینه های گزاف، تنها تعدادی از سازمانهای دولتی از تغییر شکل سازمانی استفاده می کنند تا نیازهای اجرایی خود را بر طرف سازند.

**کاربرد PAR در کشورهای در حال توسعه**

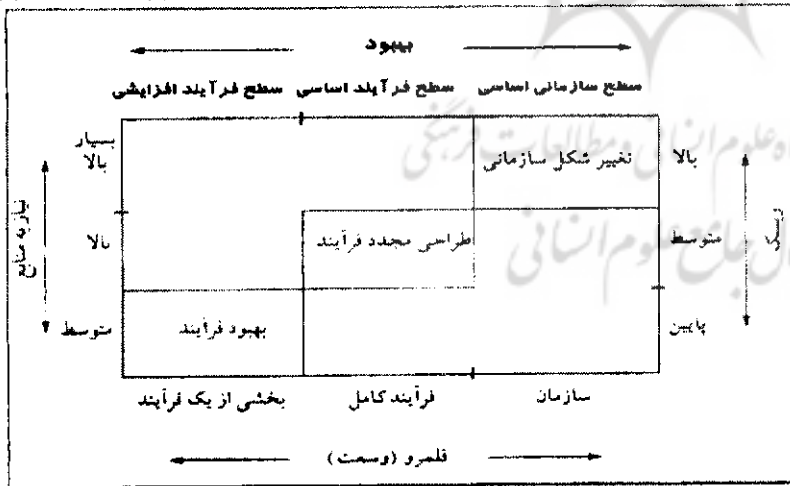
کاربرد PAR را می توان در توسعه فرایندهای بسیاری دید. به عنوان مثال، اتحادیه اروپا، تشکیلات آمارگیری مجلسی و ملی و نیز فرایند آمارگیری خود را توسعه داده و این کار را از طریق جمع آوری اطلاعات آماری از نشریات درون سازمانی انجام داده است. مطالعات موردی

میرمی که به PAR در کشورهای در حال توسعه، وجود دارد، نمونه های قابل ذکر از PAR در این کشورها به چشم نمی خورد. در این رابطه دلایل وجود دارد که عبارتند از:

- هزینه بالای تکنولوژی در مقایسه با هزینه انسانی؛
- فقدان احساس نیاز مبرم برای PAR و این در صورتی است که این گونه کشورها در جامعه بین المللی از یکپارچگی کمی برخوردارند، مثلاً در زمینه تجارت؛
- سطح پایین استانداردها (از نظر قسوانین و مقررات) در اداره امور عمومی که این امر ممکن است اجرای PAR را تا حدودی مشکل سازد؛
- زیرساختهای تکنولوژی ضعیف، که ایجاد تکنولوژی اطلاعات مناسب برای PAR را با مشکل روبرو می سازد.

**فرایند مهندسی مجدد مالیات مستقیم**

در کشور هند که دارای جمعیتی بیش از ۹۰۰ میلیون نفر است فقط ۱۰ میلیون مالیات دهنده وجود دارد. مطابق یک مطالعه صورت گرفته، ۲۵۰ میلیون نفر از جمعیت این کشور از طبقه متوسط هستند که قسمت اعظم این طبقه باید مالیات مستقیم پرداخت کنند، که فعلاً پرداخت نمی کنند. ۶۰ هزار کارمند اداره مالیات بسر درآمد، از یک ساختار اداری و محیط تکنولوژی اطلاعات قدیمی



شکل ۳- مقایسه سطوح و طبقات PAR

استفاده می کنند که نه تنها مسئولیت کاریشان را به دقت انجام نمی دهند بلکه خدمات کافی را هم به مالیات دهندگان ارائه نمی کنند. از این رو، مرکز دریافت مالیات مستقیم، با لحاظ کردن موارد زیر تصمیم به طراحی مجدد روند دریافت مالیات گرفته است که این موارد عبارتند از:

فرآوانی از طراحی مجدد فرایند مانند طراحی مجدد فرایند تجارت در سسنگاپور و نیز تغییر شکل سازمانی، از جمله تغییر خدمات درمانی در انگلستان وجود دارد. اکثر مطالعات موردی انتشار یافته PAR، از کشورهای صنعتی و یا کشورهای تازه صنعتی شده منشأ گرفته است. برخلاف نیاز



بازسازی کرده است تا روند وام گرفتن افراد را تسهیل سازد. این کار با ایجاد یک مثلث خدماتی انجام پذیرفت که رئوس آن عبارت بودند از موسسات خدماتی سرمایه گذاری مسکن سازمانها و افراد صاحب قدرت. در مرکز این مثلث، مشتری قرار دارد. کیفیت پروسه با کوتاه کردن زمان گردش کار و تمرکززدایی کامل از سیستم برآورد وام و سرمایه گذاری در سیستم های اطلاعاتی بالا رفته است. در روش قدیمی، تقاضانامه های وام توسط کارشناسان اعتباری و حقوقی با دقت مورد بررسی کامل قرار می گرفت. سپس یک کارشناس فنی از محل دیدن می کرد و یک ارزیابی به عمل می آورد. هر بار تقاضای بانسی جدید که مورد نیاز وام دهنده بود به موسسه مراجعه می کرد که اوراق او دوباره مورد بررسی قرار می گرفت و همواره می بایستی با افسراد جسدیدی سروکله می زد. موسسه سرمایه گذاری مسکن در فرایند جدید، ارزیابی اعتباری و حقوقی را با هم ادغام کرد و برای هر مراجعه کننده یک مامور در نظر گرفت تا در کل مراحل بسا او همراهی کند. در نتیجه، کارشناس فنی تشریفات گمرکی تمام تقاضانامه های واجد شرایط را یکباره بررسی و اقدام می کند. بنابراین، زمان چرخه موسسه سرمایه گذاری مسکن برای یک مورد عادی، از ۴ تا ۶ هفته به ۲ تا ۴ هفته تقلیل یافت. در آینده، موسسه در نظر دارد این زمان را به ۲ تا ۳ روز برساند.

تکنولوژی اطلاعات موسسه سرمایه گذاری مسکن برای تجهیز PAR از سایر شرکتهای وام دهنده دیگر پیچیده تر است. در هند، روش استاندارد برای تعیین هویت افراد وجود ندارد، ولی قرار است در آینده این کار انجام شود. اکنون موسسه سرمایه گذاری مسکن با کمک تمام ۲۸ شعبه خود که توسط شبکه ای با هم مرتبطند، در نظر دارد توسط ارتباطات ماهواره ای، با ۶۰ شهر دیگر به صورت مستقیم (ON-LINE) کار کند. هم اینک هر مامور وام که از شهری خارج از شبکه موسسه سرمایه گذاری مسکن دیدن می کند، با استفاده از یک کامپیوتر جیبی، نامه های درخواستی را بررسی و اطلاعات خود را وارد می کند و هنگامی که به دفتر شعبه برمی گردد، به کمک ارتباط ماهواره ای مستقیماً با اداره مرکزی تماس برقرار می کند. نمونه های فوق نشان می دهد که نیاز به PAR عاملی مهم در اجرای این امور است.

### مدیریت امور عمومی در کشورهای در حال توسعه با احساس مسئولیت در سطوح اجرایی عالی و اثربشی هزینه ها بستگی زیادی دارد.

مذکور در ژوئیه ۱۹۹۶ در فرودگاههای بمبئی، بنگلور و مدرس به کار گرفته شد و بعد از آن در بقیه بخشهای کشور و در بنادر به صورت زمان بندی شده، ارائه گردید. هم اکنون ۵۴ آژانس گمرکی در دلهی، در قالب یک برنامه موقت از یک سیستم راه دور از EDI استفاده می کنند. سیستم مبادله الکترونیکی از راه دور، (RES) برای تکمیل فرمهای مربوط به اظهارنامه های وارداتی از طریق استخراج اطلاعات لازم از اسناد مالکیتی آنها و ارائه به سیستم کامپیوتر در گمرکات مستقر گردیده است.

غالب صورت حسابهای مربوط به حمل و نقل با کشتی با شیوه الکترونیکی پردازش و ارائه می گردند. بدین ترتیب میزان سوال و جوابهای پرسنل گمرک به ۵۰٪ رسیده و برخلاف گذشته همه اسناد و مدارک و تحقیقات باید ثبت شوند. به منظور حداکثر استفاده از سیستم، بین گمرک و موسسات دیگر مرتبط با ترخیص کالا، با استفاده از سیستم تبادل الکترونیکی اطلاعات (EDI) ارتباط برقرار گردیده است. این موسسات عبارتند از: اداره کل تجارت خارجه برای اطلاعات مرتبط بسا جواز واردات، اداره فرودگاههای هند برای انتقال بارنامه ها از ترمینال استفاده کننده به بانک داده ها و سیستم عکس، انجمن توسعه صادرات برای سهمیه بندی ترخیص کالا و بالاخره بانک هند برای کنترل ارز خارجی.

فرایند مهندسی مجدد تامین مالی برای ساخت مسکن

اخیراً موسسه سرمایه گذاری مسکن (HDFC) در بمبئی که یک سنگاه مهم مالی در بخش دولتی است و برای ساختمان سازی در هند بسودجه تامین می کند، روش مدیریتی خود را

۱- ایجاد رشد منظم در مالیات پایه و هزینه های دریافتی؛

۲- ایجاد یک طیف وسیع ارائه خدمات به مشتریان مالیات دهندگان برای کاهش هزینه آنها؛

۳- تقلیل روزافزون مالیاتهای جانبی. طراحان مجدد روند در سافت مالیات بسه مالیات دهندگان کمک خواهد کرد تا مالیاتشان را پرداخت کنند و تا حد ممکن این کار داوطلبانه صورت بگیرد.

از طرف دیگر، هیچ کس از مالیات دهندگان در آینده با برخورد نامناسب مواجه نخواهند شد و این امر باعث می شود که پرداخت داوطلبانه مالیات خوشایند جلوه کند.

در حال حاضر، بسا وجود خلاقان مالیاتی، جلوگیری از نقض مقررات مالیاتی، توسط مقامات غیر ممکن است. با طراحی مجدد سیستم دریافت مالیات، یک پایگاه داده های جامع به وجود می آید که فراتر از پرداخت مالیات را مشکل خواهد کرد و مخلفان بسا برنامه کامپیوتری SPREADSHEET به آسانی ردیابی می شوند.

طراحی مجدد روش دریافت مالیات از طریق یک سیستم در کل کشور، به صورت شبکه کامپیوتری کامل، با شرایط انتقال اطلاعات، به اجرا در آمده است. با طراحی مجدد سیستم دریافت مالیات، انتظار می رود تعداد مالیات دهندگان که در حال حاضر حدود ۱۰ میلیون نفر هستند، تا ۷۸٪ افزایش یابد. طراحی مجدد سیستم باید در بسود دریافت مالیات موثر باشد به صورتی که خدمات کافی، مناسب و سریع به مالیات دهندگان ارائه گردد، تا به این وسیله رضایت آنها را فراهم ساخت. این کار یک اعتماد و احترام متقابل بین مردم و دولت را فراهم می آورد.

فرایند مهندسی مجدد اداره امور گمرکی

سازمان مرکزی مالیات کالاهای داخلی و عوارض گمرکی، واحدی از اداره درآمد وزارت دارایی هند است که قسمت عمده ای از درآمد حکومت مرکزی را تولید می کند. روشی که سازمان برای اداره گمرک در نظر گرفته، علی رغم استفاده از کامپیوتر، شامل حجم زیادی از گردش داده هاست.

در سال ۱۹۹۴ تصمیم گرفته شد که فرایند اداره امور، دوباره بازسازی گردد تا تاخیر در کارها به حداقل رسیده و عملکرد آن بهتر شود. روش جدید در نظر داشت اظهارنامه های گمرکی را با استفاده از سیستم مبادله الکترونیکی (EDI) در گمرک هند، که قرار بود تا ژانویه ۱۹۹۸ به بهره برداری کامل برسد به صورت الکترونیکی پردازش کند. مدلتهای پردازش اظهارنامه های وارداتی و صادراتی در سیستم

مرحله چهارم: عملیاتی کردن فرایند: در این مرحله، فرایند توسعه یافته و طراحی مجدد به تغییرات اساسی در ساختار سازمانی صورت می پذیرد. همچنین سیستم های وابسته با تکنولوژی اطلاعات و فرهنگ سازمانی قابل استفاده می گردد. در صورتی که تغییرات ساختاری و فرهنگی مورد نیاز فرایند جدید بسیار گسترده باشند، این مرحله خود دارای چندین مرحله فرعی خواهد بود.

مرحله پنجم: ارزیابی فرایند: در این مرحله، فرایند اجرا شده جدید به طور مداوم مورد ارزیابی واقع می شود تا اطمینان حاصل شود که کمبودها برطرف گشته اند. فرایند جدید ممکن است هنوز نیاز به اصلاح و گسترش داشته باشد تا کمبودها و تقاضاهای مهم را برطرف سازد.

#### نتیجه گیری

این مقاله توجه و تأکیدش بر کاربرد مفهوم مهندسی مجدد در سازمانهای عمومی است. ما معتقدیم که PAR به طور یقین، حتی اگر با مشکلاتی همراه باشد، لیکن راه میان بری برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه است تا مدیریت امور عمومی در این کشورها کاملاً متحول گردد.

این مقساله، نمونه ها و مثالهای متعددی از PAR را در هندوستان ارائه کرده است که می تواند توسط بسیاری از کشورهای دیگر در حال توسعه دنبال شود.

همچنین این مقاله چهارچوبی را برای طراحی و اجرای PAR عرضه کرده که می تواند مورد استفاده مدیریت ارشد امور عمومی در کشورهای در حال توسعه قرار گیرد تا بتوانند مهندسی مجدد مدیریت عمومی (PAR) را نهادینه سازند.

امید است که این بحث در میان سازمانهای عمومی کشورهای در حال توسعه که در این جهت می اندیشند ادامه یابد و آنها قادر گردند این مسائل را حل کنند و منافع مورد نظر را به دست آورند. □

#### پانوشتها:

۱- EDI، یا مبادله الکترونیکی داده ها یک دانش فنی است که به سازمانها امکان می دهد به جای استفاده از کاغذ پیامها را به صورت الکترونیکی مبادله کنند.

2- REMOTE EDI SYSTEM  
3-HOUSING DEVELOPMENT  
FINANCE CORPORATION=HDFC

### اجرای روش مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی در کشورهای در حال توسعه به منظور حضور در عرصه رقابت جهانی به شدت احساس می شود.

دورنما و اهداف استراتژیک تعریف می شوند، باید تمام فرایندهای سازمانی، اهداف، تعاریف، محدودیتهای، ارتباطات، ورودیها و خروجیهای اصلی، که در اجرای هر یک از این فرایندها شرکت دارند مشخص گردد. همچنین مشتریان خارجی و داخلی که از این فرایندها سود می برند و تولیدکنندگانی که این ورودیها را تهیه می کنند نیز باید به دقت شناخته شوند. بنابراین، نقشه ای از تمامی این فرایندها برای سازمان دولتی باید تهیه گردد.

همچنین فرایندهای اصلی باید مشخص گردند. فرایندهای اصلی، فرایندهایی هستند که به طور مستقیم بر استراتژی سازمانی تأثیر می گذارند. حتی ممکن است فرایندهای متناسبی برای بازسازی باشند. سازمان مجبور به انتخاب فرایندی است که از نظر نیازهای بازسازی بسیار مهم تر از دیگر فرایندهاست.

مرحله سوم: طراحی مجدد فرایند: یکی از ضروریات مهم، تشریح کامل فرایند انتخاب شده به روش مدل سازی است. مدل سازی یعنی نمایش گرافیکی فرایند، که پس از این کار، از نقطه نظر ضعفها و مشکلات، مورد تجزیه و تحلیل قرار می گیرد. این تجزیه و تحلیل پایه شناسایی و ارزیابی شاخصهای اجرایی استوار است. بر اساس ارزیابی نارسائیها، فرایند حاضر مبتنی بر نیاز و منابع تکنولوژیک، طراحی مجدد گردیده و توسعه می یابد. برای ارزیابی شکاف بین منابع مورد نیاز و منابع فراهم شده باید از یک تجزیه و تحلیل متمایز کننده استفاده کرد. در اینجا معمولاً شکافی عمیق روی می نمایاند، در آن صورت باید طراحی مجدد فرایند برای رفع این شکاف به اجرا درآید و یا اینکه با اختصاص منابع مضاعف دیگری بسیاری اجرای فرایند بازسازی، برنامه ریزی کرد.

ضعف مربوط به زیرساخت فنی را می توان با یک روش بهبود افزایشی برطرف ساخت. اما نباید PAR را به عنوان یک چیز نامفهوم تلقی کرد که بخواهد تکنولوژی اطلاعات را به زور در سیستم مدیریت عمومی کشورها در حال توسعه وارد کند. کسانی که در قدیم به کامپیوتری کردن ادارات خیلی علاقه مند بودند و تاکنون برای تحقق این امر تلاش کرده اند شاید اکنون دریافته باشند که تکنولوژی، به تنهایی برای اصلاح و بهبود فرایند کافی نیست.

مهندسی مجدد مدیریت امور عمومی در حال بسط نظر به ای کل نگر و مشکل گشاست تا با استفاده از یک استراتژی و ترکیب آن با فرایندهای سازمانی، کارها را اقتصادی تر سازد و در این راه احتمالاً از دانش فنی نیز بهره خواهد برد. پس برای به اجرا درآوردن آن، اولاً لازم است تمایلی برای اصلاح کارکرد و برنامه ای برای بهتر شدن آن وجود داشته باشد. بدون این تمایل و اشتیاق، حتی اگر منابع لازم در دسترس باشند، پیشرفتی حاصل نخواهد شد.

هنگ کنگ مثال خوبی برای این مورد است. تا اینکه از بسیاری جهات به سنگاپور شباهت دارد اما نتوانست فرایند ترخیص کالاهای تجاری خود را با موفقیت بازسازی کند و این ناکامی به دلیل سیاست عدم مداخله از طرف دولت است. از سوی دیگر کشور اسلوانی نسبت به هنگ کنگ از تنش فنی صعیفی برخوردار است ولی علی رغم محدودیت منابع، در بازسازی فرایندهای اداری موفق تر بوده است.

#### طرح عملیاتی کردن

شاید مشکل انتخاب کردن یا نکردن PAR با شروع آن به صورت مرحله به مرحله حل شود. برای انجام این کار، یک چهارچوب و ساختاری در زیر آورده شده که می تواند بسیاری سازمانهای دولتی در کشورهای در حال توسعه مفید باشد.

مرحله اول: شفاف سازی بازسازی اداری ارتباط نگاشتنی با برنامه ها، استراتژی و اهداف آینده یک سازمان دولتی دارد. بنابراین، لازم است یک استراتژی برای سازمان تدوین کرده و برنامه های آینده آن را مشخص ساخت. نباید این نکته را دوباره ذکر کرد که اگر چه دورنما نباید صرفاً یک نظریه باشد اما باید تصویری روشن از آینده سازمان ارائه دهد. به طوری که تمام افراد در سازمان تصویر و هویت مشترکی از آن در نظر داشته باشند.

مرحله دوم: تعیین و تعریف فرایند: زمانی که