



مدیریت دولتی نوین و توسعه پایدار

حسن عباس زاده

چکیده

توسعه پایدار، مفهوم جدیدی است که از طریق پیوند بین ابعاد مختلف توسعه (اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی) و توجه خاص به ملاحظات محیطی و حفظ محیط زیست از دهه ۸۰ به طور گسترده‌ای مطرح گردید. از سوی دیگر، مدیریت دولتی نوین به منظور افزایش مسئولیت مدیران به محیط پیرامونی خود، از دهه ۷۰ جایگزین مدیریت دولتی در مفهوم سنتی آن شد. لذا در این مقاله، پس از تشریح «توسعه» در مفهوم سنتی، الگوی جدید آن تحت عنوان «توسعه پایدار» به عنوان اساس فعالیتهای مدیریت دولتی نوین مطرح شده است. سپس مدیریت دولتی نوین به عنوان محور توسعه پایدار و ابزار دولتها در کسب اهداف توسعه، پایدار، مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

مقدمه

همه ما مطالب زیادی راجع به مفهوم توسعه خوانده یا شنیده‌ایم و هر کسی از آن تجسمی در ذهن خود دارد. امروزه کمتر واژه‌ای تا این حد در محافل اجتماعی - سیاسی و خاصه مدیریت و اقتصاد مطرح شده است. بهر حال به قول ادبا باید گفت موضوع سهل و ممتنع است، سهل از آن جهت که مفاهیم و معانی کلی از آن در ذهن همه هست، ممتنع از آن روی که تعریف، جزئیات، مرزبندی و مهمتر از همه ساز و کارهای عملی تحقق توسعه همچنان مورد بحث است.

همه ما از توسعه اقتصادی شناخت داریم و شاخصه‌های آن را مثل رشد تولید، افزایش بهره‌وری (کارایی)، افزایش درآمد ملی و تولید ناخالص ملی و ... در نظر داریم. از طرف دیگر، توسعه اجتماعی و شاخصه‌هایی نظیر توزیع عادلانه درآمد، برابری و بسط عدالت اجتماعی را نیز می‌شناسیم و گفته می‌شود که پس از رشد اقتصادی و حتی به همراه آن و به دنبال کارآفرینی، ایجاد اشتغال، به جا و لازم است تا افراد فعال جامعه در چرخه اقتصادی کشور مشغول به کار شوند. همچنین توسعه فرهنگی، از جنبه‌های نوین مفهوم توسعه است

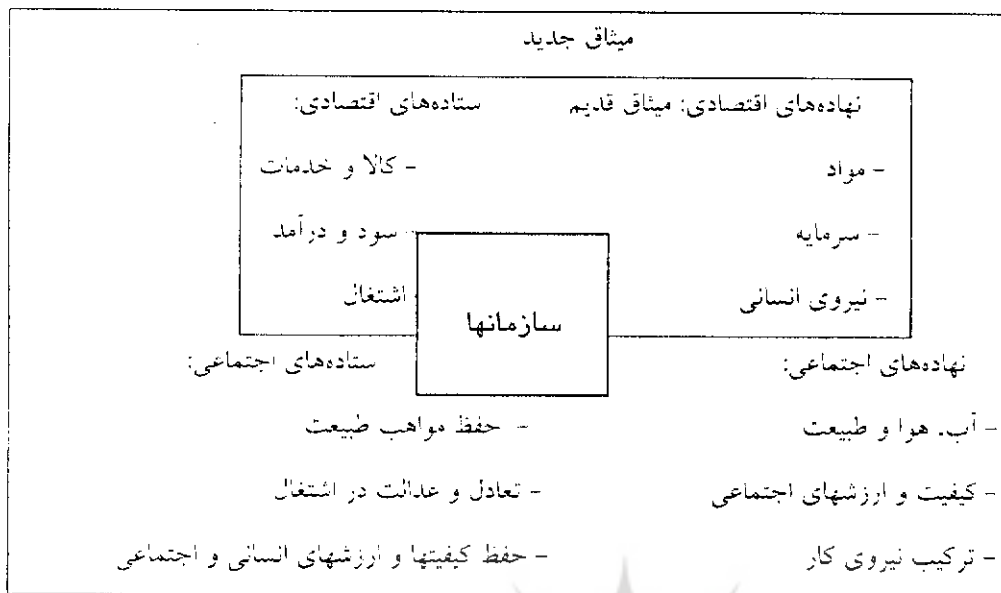
در واقع پیامد اجتماعی صنعتی شدن است و «توسعه» فرایندی چند سطحی است که می‌تواند همه مفاهیم پیش گفته را در بر گیرد. ضمناً مدرنیزم یک حالت است، صنعتی شدن نیز خود فرایندی است که از توسعه بسیار محدودتر است، فرایند توسعه انتهایی باز دارد یعنی نامحدود است و بسته نیست (Elliott, 1994).

در ابعاد اجتماعی، شاید نتوان تقدم و تأخری برای ابعاد مختلف توسعه (سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی) در نظر گرفت. به خاطر اینکه در مقایسه با فرد، اجتماع خواصی منحصر به فرد دارد که با خواص تک تک افراد تفاوت دارد. در بعد فردی مطابق سلسله مراتب نیازهای مازلو، اکثر افراد از نیازهای سلسله مراتبی (نردبانی) تبعیت می‌کنند و تنها با برآورده شدن نیازهای سطوح پایین‌تر، نیازهای سطوح بالاتر مطرح می‌شود. مثلاً تا در فردی نیازهای فیزیولوژیک و امنیت تأمین نشود، نیاز به احترام و اجتماعی شدن مطرح نمی‌شود و همین طور نیازهای سطوح بالاتر. بهر حال شاید بتوان گفت که در سطح اجتماعی نیز، نیازهای سطوح پایین‌تر جنبه اقتصادی دارد و نیازهایی مثل

که شاخصه‌هایی مثل امکان استفاده متناسب و عادلانه همه از فضاها، فرهنگی، ارتقای دانش و معرفت در جامعه و ... را در بر دارد. و همسنگ همه از توسعه سیاسی، مؤلفه‌هایی همچون مشارکت عمومی در تصمیم‌گیریها، فضای باز سیاسی، امکان مشارکت همگانی در قدرت صحبت می‌شود. افق‌های آینده مدیریت، توسعه انسانی، نقشها و وظایف دولت در زمینه توسعه و موضوع نظام اداری توسعه یا توسعه نظام اداری در این مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت.

مفاهیم و دیدگاه‌های توسعه

توسعه، فرایندی تعاملی است که در آن افراد در شبکه‌های کاری یاد می‌گیرند که چگونه مشکلات را تعریف و حل کنند. همچنین فرایندی است که در آن سازگاری همه بخشها افزایش می‌یابد (Elliott, 1994). صنعتی شدن، فرایندی است که صرفاً برای ایجاد نوعی مهارت برای حل مشکل است. مدرنیزم به نشانه و نمادها و مدل‌هایی (مدهایی) از زندگی تکنولوژیک اشاره می‌کند. در حالی که صنعتی شدن کمتر جنبه اجتماعی دارد، مدرنیزم بیشتر جنبه اجتماعی داشته و



شکل ۱: میثاق قدیم و جدید سازمانها با محیط

(منبع: الوانی، ۱۳۸۰)

توسعه سیاسی (مشارکت در تصمیم‌گیری و ...) در رده‌های بالاتر قرار می‌گیرند. ولی در نظر گرفتن چرخه‌ای برای ابعاد توسعه که در آن ابعاد به شکل تعامل با هم در ارتباطند، جنبه منطقی‌تری دارد، البته اینکه کدام جنبه توسعه، بیشتر مد نظر باشد بستگی به جامعه مورد نظر دارد، مثلاً جامعه‌ای که دارای اقتصاد پیشرفته‌ای است، اولویت با توسعه سیاسی است و بر عکس.

تفاوت توسعه در مفهوم سنتی و پایدار

۱- توسعه پایدار به ملاحظه «منابع طبیعی پایه» به عنوان نخستین محدودیت، اهمیت می‌دهد، بر خلاف توسعه سنتی که «سرمایه و قابلیت دسترسی»

به آن را اولین محدودیت تولید در نظر می‌گرفت.

۲- سیاست اخلاقی «حفظ امکان استفاده حداقل مساوی با ما برای نسلهای بعدی از منابع طبیعی» شدیداً مدنظر توسعه پایدار است.

۳- در توسعه پایدار، ارزش تمام منافع و هزینه‌های اجتماعی (مثل کاهش منابع) برای تعیین نقش توسعه، باید در سیستم حسابداری منظور شود یعنی آیا هزینه‌ای که انجام می‌شود با هدف مورد نظر از توسعه سازش دارد یا نه (مثلاً تخریب جنگل به چه قیمت؟.....)

۴- در توسعه پایدار، جذب ضایعات تولید، کارکرد اصلی محیط زیست و یک محدودیت در رشد اقتصادی محسوب می‌شود، ضمناً جنبه‌های فرهنگی، بسط عدالت اجتماعی و ... بیشتر مدنظر است. (Barber, ۲۰۰۴)

مدیریت و توسعه

سازمانهای عصر ما، نقشها و مأموریت‌هایی فراتر از نقشها و مأموریت‌های سنتی به عهده دارند. در محیطی اقتصادی و اجتماعی، مسئولیت و وظایف جدیدی خواسته یا ناخواسته بر دوش آنهاست. سازمانهای

و سازمان در دنیای آینده را نشان می‌دهد و اشاره به قدرت پاسخگویی سازمان در برابر فشارها و انتظارات جامعه نیز دارد. در مدل مذکور، فقط بحث اخلاقیات مطرح نیست، بلکه برخورد عملی و کاربردی با مسایل هم مدنظر است.

افقهای آینده مفاهیم توسعه و مدیریت

در این مورد دو نظر (پیش‌بینی) وجود دارد، که یکی توسعه فزاینده صنعتی و دیگری توسعه انسانی و معقول است. ویژگیهای هر کدام از دیدگاه‌های مذکور در شرح ذیل ارائه شده است. پارادایم فکری توسعه انسانی و معقول

امروزی از یک نهاد صرفاً اداری اقتصادی و صنعتی خارج شده و به صورت نهادهای اجتماعی - سیاسی درآمده‌اند که باید نسبت به مسایل محیط اجتماعی حساس و آگاه باشند، لذا دانش سیاسی و اجتماعی لازمه مدیریت امروز است و ارجح نهادن به منافع عامه و توجه به محیط و هنجارهای اجتماعی از جمله مسایل مهم همه سازمانها و مدیریت است. (الوانی، ۱۳۸۰)

در چنین فضایی با توجه به مشکلات ناشی از توسعه سنتی و افقها و اهداف جدید توسعه، توجه به میثاق قدیم و جدید سازمانها با محیط ضروری به نظر می‌رسد. در شکل شماره یک دیدگاه نظری مدیریت

الف- توسعه فزاینده صنعتی:	ب- توسعه انسانی و معقول:
* تأکید بر توسعه اقتصادی؛	* تأکید بر توسعه انسانی؛
* تأکید بر ارزش‌ها و اهداف کلی؛	* تأکید بر ارزش‌ها و اهداف کیفی؛
* اولویت سازمانی؛	* اولویت انسانی؛
* مقید بودن انسان و منزوی شدن او؛	* روابط متقابل انسانی؛
* روابط قراردادی و رسمی؛	* شایستگیهای کلی؛
* تخصص گرایی؛	* اعتماد به خویش؛
* وابستگی به سازمان؛	* عدم تمرکز و دوری از شهر؛
* تمرکز و گرایش به شهر.	* اختیار انسانی و تفاهم.

۱ - چگونه ما می‌توانیم با منابع موجود، خدمات بیشتر و بهتری را ارائه نماییم (کارایی).

۲ - چگونه ما با هزینه کمتری می‌توانیم سطح خدمات فعلی را حفظ کنیم (اقتصاد).

هدف جدید مدیریت دولتی (هدف اضافی مدیریت دولتی نوین)

۳ - آیا خدمات دولتی، عدالت اجتماعی را گسترش می‌دهد (بسط عدالت اجتماعی).

عدالت کمال مطلوبی است که انسانها با آن و به امید آن زندگی کرده و در جستجوی آن هستند. حس عدالتخواهی و همبستگی اجتماعی، حقوق و حکومت را طلب می‌کند.

هدف حقوق عدالت است و وظیفه حکومت، انتظام امور برای تحقق عدالت است. و این دو پدیده در عین قدمت، همواره تازگی دارند و پیوسته، نیازمند حقوق حکومت و سیاست هستند. بنابراین، مفهوم عدالت اجتماعی، بسیار وسیع است که شامل فعالیتهای طراحی شده برای گسترش قدرت سیاسی و اقتصادی اقلیت در کنار اکثریت افراد جامعه است و عدالت اجتماعی همواره نوعی نگرانی و دلواپسی برای مدیریت دولتی نوین محسوب می‌شود. (Barber, ۲۰۰۴)

ب - روشها و اندیشه‌ها: مدیریت دولتی سنتی، به دنبال ساختارهای ایستا و تغییرات کم بود اما مدیریت دولتی نوین به دنبال ساختارهای پویا و تغییرپذیر است، شکلهای

اداری، احزاب سیاسی، آموزش محیطهای شهری، مذهب، محیطهای کاری و... بنابراین، آنچه گفته شد به منظور درک اهمیت ابعاد غیر اقتصادی و خصوصاً بعد انسانی در فرایند توسعه و توجه خاص به مدیریت به عنوان محور اصلی در ارتباط با ابعاد مذکور بود. در جامعه‌ای که انسانهای توسعه یافته به وفور یافت شوند، جامعه مورد نظر «مک کلند» یعنی جامعه پیشرفته و تکامل یافته پدید و توسعه می‌یابد.

مدیریت دولتی و توسعه

از آنجایی که بخش خصوصی نمی‌تواند برخی خدمات و کالاها را نظیر آموزش، قوانین و ضوابط، ارزشهای محیطی، دفاع ملی، راهها و بیمارستانها، بهداشت، برخی خدمات رفاهی، حمل و نقل عمومی و را ارائه کند. لذا دولت خدمات مذکور را که نقش مهمی در توسعه جامعه دارند برعهده گرفته است. از این رو، کالا و خدمات، اخذ مالیات، ارتباط با سایر دولتها، کنترل بر مردم و کالاها، اجرای قوانین متنوع از جمله برون دادهای دولت محسوب می‌شود که با به کارگیری ابزارها و ساز و کارهای مدیریت دولتی (سنتی و نوین) به وسیله دولت، وظایف پیش گفته به نحو مطلوب انجام می‌شود. برخی تفاوتهای مدیریت دولتی سنتی و نوین عبارت است از:

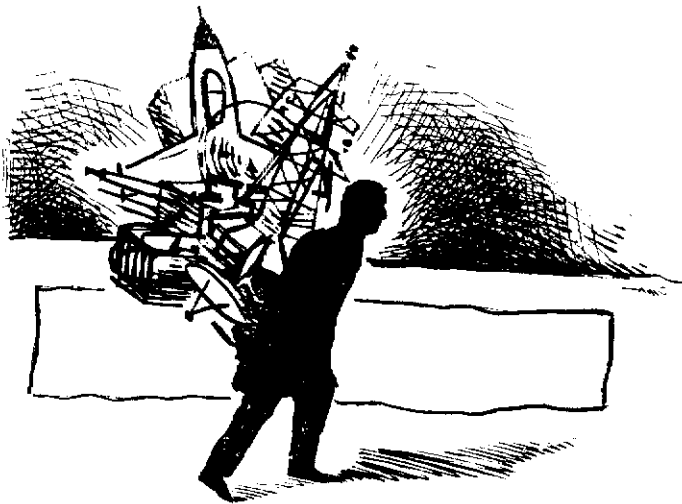
الف - اهداف مدیریت دولتی سنتی:

بر هماهنگی با طبیعت، تأکید بر جزئی از طبیعت بودن انسان و غنی‌سازی آن به جای تسلط و جدایی از طبیعت تأکید دارد. از نظر برخی اندیشمندان، انسان تنها بخش کوچکی از طبیعت و فعالیت او بخش کوچک از خرده سیستم اجتماعی - اقتصادی پویاست. از آنجایی که مدیریت با انسانها سر و کار دارد، قطعاً در مبحث توسعه نیز در نهایت صحبت بر سر آنهاست، لذا توسعه نیازمند انسانهای توسعه یافته نیز هست که داشتن آمادگی لازم برای کسب تجربه تازه و تغییر، توجه به محیطهای دیگر به غیر از محیط بلافصل خود، آزاداندیشی در موضوعهای مختلف، علاقه مندی به برنامه‌ریزی و سازماندهی در زندگی، اعتقاد به توان ارگوداری انسان به محیط به جای اثرپذیری صرف از آن، اعتقاد بیشتر به علم و فناوری، امید به زندگی و از جمله ویژگیهای انسان توسعه یافته محسوب می‌شود. (fartdo, ۲۰۰۰) امروزه در بعد فکری از تبدیل نوع تفکر یا منطق از ابزاری به تفکر و منطق جوهری یا ارزشی (Substantive (value) rationality) صحبت می‌شود که این امر می‌تواند تحولات شگرفی را در رابطه با تفکر توسعه پایدار موجب گردد. برخی خصوصیات نظریه‌های جوهری و ابزاری در جدول شماره یک ارائه شده است.

عوامل مؤثر بر توسعه انسانی عبارت است از: دولت، وسایل ارتباط جمعی، دستگاه‌های

جدول ۱- ویژگیهای نظریه‌های جوهری و ابزاری (منبع: الوانی - ۱۳۸۰)

نظریه‌های ابزاری	نظریه‌های جوهری
۱- معیارهای زندگی اجتماعی انسان از طریق جامعه تعیین می‌شود.	۱- معیارهای زندگی اجتماعی انسان بوسیله عقل و فطرت او شکل می‌گیرد و فرآیند اجتماعی شدن (تطبیق با جامعه) در این میان نقشی ندارد.
۲- اقتصاد در تدوین نظریه‌های ابزاری بعنوان اصل در نظر گرفته می‌شود.	۲- اقتصاد در تدوین نظریه‌های جوهری اصل نیست.
۳- جدایی ارزش‌ها از واقعیت‌ها مورد قبول است و تلاش بر آن است که مطالعات و تحقیقات از بعد ارزشی عاری باشد.	۳- جدایی ارزش‌ها از واقعیت‌ها عقیده موهومی است و تحقق آنها در تحقیقات میسر نیست.
۴- روش‌های علوم طبیعی برای مطالعه انسان و جامعه کافی و رساست.	۴- مطالعه انسان و جامعه باید روش‌های خاص خود را داشته باشد که لزوماً با روش‌های مطالعه در علوم طبیعی یکی نیست.



تغییرپذیر سازمانی، ساختارهای انعطاف‌پذیر، تمرکززدایی، آموزش حساسیت، بهبود سازمانی و مشارکت همه افراد از جمله ویژگیهای مدیریت دولتی نوین محسوب می‌گردد. مدیریت دولتی نوین تنها به دنبال اقتصاد بهتر نیست بلکه به دنبال سیاستهای اجرایی برای بهبود کیفیت زندگی افراد، توسعه و تقویت نهادهای حل مشکلات عمومی جامعه است. مدیریت دولتی نوین، متعهد به برقراری عدالت اجتماعی از طریق مدیران اجرایی قوی دارد که «هامیلتون» از آن به عنوان «عامل انگیزش مدیران اجرایی» یاد می‌کند. مدیریت دولتی نوین کمترین توجه را به توسعه شهری، بوروکراسی های غیرمسئول، ساخت مؤسسات بیشتر دارد و بیشتر به دنبال حل مشکلاتی نظیر کاهش بهداشتی، فقر روستایی، اعتیاد و ... است. (Andres, ۲۰۰۲)

ج - منطق: منطق مدیریت دولتی نوین بر خلاف مدیریت دولتی سنتی که بیشتر توصیفی، غیر عملی و علمی بود، عملگراتر و متکی به روشهای علمی و تجربه بیشتر است. بنابراین، می‌توان گفت که مفاهیم مدنظر مدیریت دولتی نوین، درون ابعاد توسعه پایدار نهفته و چیزی جدای از آن نیست.

مدیریت دولتی نوین و توسعه

«ماسکریو» با توجه به موارد زیر استدلال می‌کند که چرا اقتصاد در کل باید در دست دولت باشد:

۱- در تفوق (برتری داشتن) دولت می‌توان بازتاب ایدئولوژی‌های سیاسی و اجتماعی را دید که با مفروضات مصرف کننده و تصمیم‌گیرنده غیر متمرکز انطباق ندارد؛

۲- مکانیسم بازار نمی‌تواند تمامی فعالیتهای اقتصاد را انجام دهد و نیازمند هدایت و کنترل است؛

۳- بدون حمایت و تقویت و جانبداری ساختار قانونی دولت، ترتیبات و مبادلات قراردادی برای به کارگیری نظام بازار وجود نخواهد داشت؛

۴- برخی کالاها و خدمات را به دلیل ویژگیهایشان، بازار هرگز نمی‌تواند تولید کند، مثل «مسئله برگشت به غیر».

مسئله «برگشت به غیر» در مقابل «برگشت

به خود»، اشاره به کالاها و خدمات خاصی دارد که فردی ممکن است در آن هزینه (سرمایه‌گذاری) کند اما منافعش به دیگران هم برسد. مثل هزینه سالم‌سازی هوای آلوده که حتی کسی که برای آن هزینه‌ای متحمل نشده هم از منافع آن بهره‌مند می‌شود، لذا گفته می‌شود که بازار در مورد کالا «برگشت به خود» و نه «برگشت به غیر» را مد نظر دارد. (ماسکریو، ۱۹۹۵)

۵- ارزشهای اجتماعی، لزوم اعمال تعدیلات دولتی را در زمینه توزیع ثروت و درآمد و ارشاد آن را لازم می‌سازد؛

۶- نظام بازار به ویژه در اقتصاد پیشرفته مالی، الزاما اشتغال بالا، ثبات قیمت‌ها و نرخ مطلوب رشد اقتصادی و اجتماعی را به ارمان نمی‌آورد و نیازمند سیاستهای عمومی است؛

۷- نرخ تنزیل که در تعیین ارزش آینده (نسبت به حال) مصرف به کار می‌رود، از نظر بخش خصوصی و عمومی ممکن است متفاوت باشد. (ماسکریو، ۱۹۹۵)

بنابراین، دخالت دولت در فرایندهای اقتصادی به خصوص در اقتصاد توسعه به مفهوم جدید آن، ضروری و محوری‌ترین نقش است.

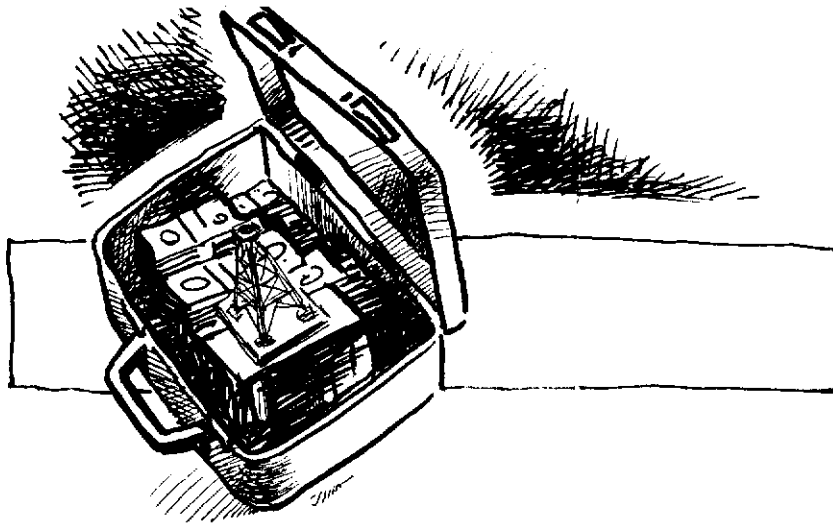
توسعه و نقش‌ها و فعالیت‌های مدیریتی دولت

۱- برنامه‌ریزی توسعه: «ادوارد میسون» با تأکید بر عدم شباهت توسعه، انقلابهای کلاسیک صنعتی تکنولوژیک و اقتصادی، نقش دولت را در رهبری برنامه‌های توسعه، اصلی‌ترین نقش می‌داند. همچنین «موریس

هربرت داب» با حمایت از برنامه ریزی، دوروش توسعه یعنی انحصار خصوصی و تمرکز دولتی را مطرح و تنها دولت را قادر به برنامه‌ریزی چنین کار دشواری می‌داند.

۲- سازماندهی: جایی که هر فعالیت کوچک نیازمند ساز و کار و تشکیلات منظم است فرایند عظیمی مثل توسعه قطعاً مشکل‌ترین سازه‌ها و ساختارها را می‌طلبد و شروط توسعه پایدار سیاسی - اجتماعی هستند و دولت مسئول طراحی چهار سیستم: ۱- فنی با حداکثر بهره‌وری، ۲- تولیدی با تأکید بر محیط، ۳- اجتماعی و ۴- اقتصادی با تأکید بر دانش کافی به منظور دستیابی به توسعه پایدار است. «اندرسون» تأمین زیرساخت اقتصاد را وظیفه دولت می‌داند و ایجاد تشکیلات و نهادهای دولتی و رهنمود تشویق مردم به تشکیل سازمان‌های غیردولتی بخصوص در امور عام‌المنفعه را در رابطه با ملاحظات محیطی و زیستی کارکردی مهم می‌داند که فقط از عهده دولتها بر می‌آید.

۳- کنترل: مدیریت دولتی درصدد تغییر سیاستها و ساختارهای ممنوع کننده عدالت است، از این رو اهداف متناقض بخشهای مختلف فرایستیم اجتماعی توسعه ایجاد می‌کند که عامل مافوق بر کل سیستم جامعه، نظارت - کنترل و مراقبت دایم داشته باشد. به علاوه حساسیتها و ملاحظات محیطی، فرهنگی و اجتماعی و علایم هشداردهنده مورد توجه در توسعه پایدار، لزوم گرفتن بازخورد دایمی از چرخه‌های مختلف فعالیتها را مطرح می‌سازد. همچنین کنترل اصل آهنین



منافع شخصی یعنی خودخواهی غریزی نشأت گرفته از امیال شخصی و بعد فردی انسانها که میل به تحت الشعاع قرار دادن منافع دیگران در قبال منافع شخصی دارد، نیز از کارکردهای دولتها محسوب می‌گردد. لازم به ذکر است که «اصل آهنین منافع شخصی» اشاره به قدرت یافتن رهبران و عدم کنترل عملکردهای آنان از سوی زیردستان دارد که توسط «روبرت میشل» نویسنده مشهور ایتالیایی مطرح شده است.

۴- هماهنگی: اهداف و فعالیتهای متفاوت بخشهای مختلف و تجربه تلخ توسعه و رشد سرطانی برخی بخشها در گذشته که مشکلات عدیده‌ای را گریبانگیر بشر کرده است، لزوم هماهنگی در اهداف و فعالیتهای آنها را از سوی رهبری قوی، مقتدر و توانا طلب می‌کند که به سبب ماهیت کار فقط از فرماندهی به نام دولت ساخته است. مثلا از نوعی هماهنگی به نام هماهنگی سیاسی یاد می‌شود. به طور مثال، انجام هماهنگی بین بخشهای دخانیات و بهداشت که کاملا در اهداف و روشها تضاد دارند، مستلزم نوعی هماهنگی سیاسی و منوط به دخالت دولت است.

۵- هدایت: فرایندی به وسعت پیچیدگی توسعه با اهداف متضاد بخشهای درونی، نیازمند هدایت و برقراری سیستم ارتباطی و اطلاعاتی قوی و رهبری قدرتمند است که فقط دولتها از عهده آن بر می‌آیند.

سیاستگذاری و تصمیم‌گیریها

شاید حساس‌ترین نقش را مدیریت دولتی در این نقش ایفا می‌کند، عناصر اصلی خط مشی‌گذاری دولت در توسعه پایدار از نظر «بربانست» عبارتست از:

۱- پذیرش مفهوم توسعه پایدار، ۲- یکپارچه کردن ملاحظات محیطی در اهداف توسعه ۳- در نظر گرفتن ابعاد محیطی در تمام بخشهای توسعه ۴- استفاده پایدار از منابع طبیعی، مهمترین سیاستهای محیطی توسعه است که فقط از عهده دولت فراگیر و تصمیم‌گیرندگان آن بر می‌آید. (furtudo, ۲۰۰۰) «بریونز» (۱۹۹۱)، علاوه بر موارد پیش گفته سیاستهای دیگری نظیر درونی کردن ملاحظات محیطی در برنامه‌های توسعه، مشارکت، تحصیلات و آموزش را در سیاستهای توسعه مطرح می‌کند.

لذا با توجه به بین‌المللی بودن مسایل محیطی در توسعه، شعار عدم کفایت تلاشهای داخلی مطرح شده و اتخاذ سیاستهای خارجی مناسب هم برای کشور و نیز هماهنگی با دیگران از اساسی‌ترین وظایف دولت است.

بنابراین، اتخاذ سیاست مناسب خارجی و ارتباط با دیگر ملتها و دولتها، از اساسی‌ترین نقشها و مأموریتهای دولتهاست که از جمله نقشهایی است که انتقال آن به بخشهای غیردولتی امکان‌پذیر نیست فلذا در امر توسعه نیز وقتی مفاهیم بین‌المللی مطرح شود، دولتها حساس‌ترین نقش را ایفا می‌کنند. نقشی که فقط از دولتها ساخته است.

توسعه پایدار و مدیریت دولتی

حداقل به دو طریق می‌توان بین مدیریت دولتی و توسعه پایدار پیوند ایجاد کرد. این حلقه پیوند را مدیریت توسعه پایدار می‌نامیم. در معنای نخست مدیریت توسعه پایدار می‌تواند به معنای اداره کردن توسعه پایدار و یا یافتن استراتژی‌هایی باشد که بدان طریق آرمان توسعه پایدار می‌تواند جنبه عملی به خود بگیرد. این تفسیر ضرورت انواع تحقیقات در همه سطوح دولت و در همه جوانب زندگی را ایجاب می‌کند. اگر قرار باشد ایده‌های، رفتارها و اولویتهای ما را تغییر دهد نیاز به برنامه‌هایی خواهیم داشت که بتواند ما را در تبدیل آن ایده به واقعیت کمک کنند. در معنی دوم، می‌توان مدیریت توسعه پایدار را به عنوان حوزه‌ای فرعی تصور کرد که بر پایداری توسعه مدیریت توجه دارد. در این زمینه نیاز به پژوهشهایی درباره محیط متغیر

مدیریت دولتی و استراتژی مورد نیاز برای تطبیق مدیران دولتی و متخصصان مربوطه با تغییرات مزبور است (Redelift, ۲۰۰۲).

نظام اداری توسعه

در بحث نظام اداری توسعه، بین کاربرد واژه‌های مدیریت (Mangement) و اداره امور (Administration) تفاوت وجود دارد. اداره امور به معنی هدایت، کنترل، مدیریت امور، امور عملیات و ... است. در حالی که مدیریت به معنی هدایت، کنترل مجموعه‌ای از امور یک نفر برای ایجاد تغییر است. «وایت» اداره امور عمومی را فراتر از مدیریت می‌داند. بهرحال مهم این است که بدانیم اداره امور عمومی شامل هر سه فعالیت دولت (قضایی، قانونگذاری، اجرایی) است و فقط بخش اجرایی را شامل نمی‌شود. «روزینلوم» اداره امور بخش دولتی را استفاده از نظریه و فرایندهای سیاسی، مدیریتی و قانونی برای انجام تکالیف دولتی، قانونگذاری، اجرایی و قضایی به منظور تأمین وظایف انتظامی و خدماتی برای کل جامعه یا بخشی از آن می‌داند. (هیوز ۱۹۹۷)

با توجه به مطالب پیش گفته می‌توان گفت که نظام اداری، ماشینی اجرایی دولت و مرتبط با سه قوه است و این ماشین عوامل چهارگانه قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روشها و منابع انسانی را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد.

در مورد رابطه تحول نظام اداری و توسعه دو نکته زیر قابل بحث است:

الف - رابطه نظام اداری و توسعه دو جانبه

رعایت حقوق فردی و جمعی بشود؛

- رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی؛
- تساری همه در برابر قانون.

موانع تحول نظام اداری ایران از نظر «میرسپاسی» عبارت است از:

- ۱- نظام اداری جدید در راستای کدام تعریف از توسعه و با تداوم هدف شکل می‌گیرد؛
- ۲- توسعه نظام اداری (کارایی) مورد نظر است یا نظام اداری توسعه (اثربخشی).
- ۳- کدام نگرش بر تحول نظام اداری حاکم است (سیاسی، حقوقی یا اقتصادی و مدیریتی). (شکل ۲)

به طور کلی می‌توان نتیجه گرفت که نظام اداری توسعه که بر اثر بخشی بجای کارایی تأکید دارد. در راستای توسعه پایدار عمل می‌کند اما توسعه نظام اداری بر کارا تر (اقتصادی‌تر) کردن نظام اداری برای انجام کارا تر امور تأکید دارد. بنابراین، چرخه توسعه با محوریت نظام اداری در شکل شماره ۳ ارائه گردیده است.

نظام اداری که خود از تعامل سیستم‌های فرهنگی - اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بوجود آمده است در توسعه پایدار بعنوان فرآیندی که خود شامل ابعاد (سیاسی، اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی) است نقش محوری را ایفا می‌کند ضمن اینکه تعامل چهار

«میرسپاسی» عبارت است از:

الف - ساختار نظام اداری در گرایش مدیریت (اقتصادی) آن:

- ساختار نظام اداری در این راستا تا سلسله مراتبی با تأکید بر ساختارهای وظیفه‌گر است؛
- اجرای دقیق قوانین و مقررات و نظم و انضباط اداری؛
- انتصاب و انتخاب مدیران بر اساس نظام شایسته سالاری.

ب - ساختار نظام اداری در گرایش سیاسی: در این زمینه، اداره امور فرآیندی سیاسی است. «ولالس» می‌گوید: «اداره امور در نهایت مسئله‌ای در حوزه تئوری‌های سیاسی است»؛

- در اینجا، اهداف سیاسی مهم است و اثربخشی سازمانی بر کارایی مقدم است؛
- ساختار سازمانی مناسب انعطاف‌پذیر با تکیه بر اهداف سیاسی نه کارایی؛
- ساختار ارگانیک با حداقل سلسله مراتب و حداکثر تفویض اختیار؛
- انتصاب بر مبنای وفاداری سیاسی و همسوئی کارکنان با سیاست حاکم.

ج - ساختار نظام اداری در گرایش حقوقی: شبیه ساختار در گرایش سیاسی است اما تأکید بر احقاق حقوق مردم و توجه خاص به قوه قضائیه دارد.

- رعایت انصاف و حمایت از مردم برای اینکه با آنان به طور غیرقانونی رفتار نشود و

است یعنی از یک طرف تأکید بر کارا تر کردن و اقتصادی کردن نظام اداری است (کارایی) و از طرف دیگر، بر ایجاد نظام اداری تسهیل کننده توسعه تأکید می‌گردد (لزوم تأکید بر اثربخشی به جای کارایی).

ب - تا زمانی که نقش و رسالت دولت مشخص نشود و تعریفی از توسعه در جامعه ارائه نشود سمت و سوی تحول نظام اداری کشور مشخص نخواهد شد. لازم به ذکر است که سمت و سوی توسعه در هر کشور کاملاً سیاسی و متأثر از ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه است.

از این رو، مفهوم توسعه و توسعه یافتگی دربرگیرنده ترقی و پیشرفت همه جانبه، بهبود کیفی و شاخصهای اقتصادی، ارتقای سطح تعلیم و تربیت، آموزش حرفه‌ای، ارتقای بهره‌وری، ارتقای سطح عمومی زندگی و ... است. از نظر «محمدالبوری» توسعه عبارت است از: قابلیت به دست آوردن ایده‌آل‌های اساسی در زندگی فرد، خانواده و اجتماع و اداره کردن کشور در این راستاست. در تعریف دیگری، «البوری» توسعه را توان تصمیم‌گیری در شکل دادن مجدد محیط فراگیر خود (سیاسی، اقتصادی، اداری و ...) از طریق بسیج منابع ملی توسط یک ایدئولوژی که تقریباً به آن اعتقاد دارند، می‌داند.

بنابراین، نوع تعریف از توسعه، سمت‌گیری نظام اداری در جهت توسعه را مشخص می‌کند و تفاوت تعاریف نوعی ابهام را برای نظام اداری توسعه موجب می‌شود. «میرسپاسی» معتقد است که نظام اداری توسعه از عوامل زیر تشکیل شده است:

- ۱- وضع قوانین و مقررات حمایت کننده از توسعه و سرمایه‌گذاری؛
- ۲- ایجاد تشکیلات و ساختارهای مناسب سازمانی در راستای قوانین و مقررات موضوعه؛
- ۳- ایجاد سیستم‌ها و روشهای حمایت کننده و تبدیل کننده اجرای برنامه‌ها در راستای تحقق اهداف برنامه؛
- ۴- تحول در ساختار و رفتار منابع انسانی سازمان‌های دولتی و تقویت فرهنگ سازمانی مشتری مدار در نظام اداری (میرسپاسی، ۱۳۷۸).

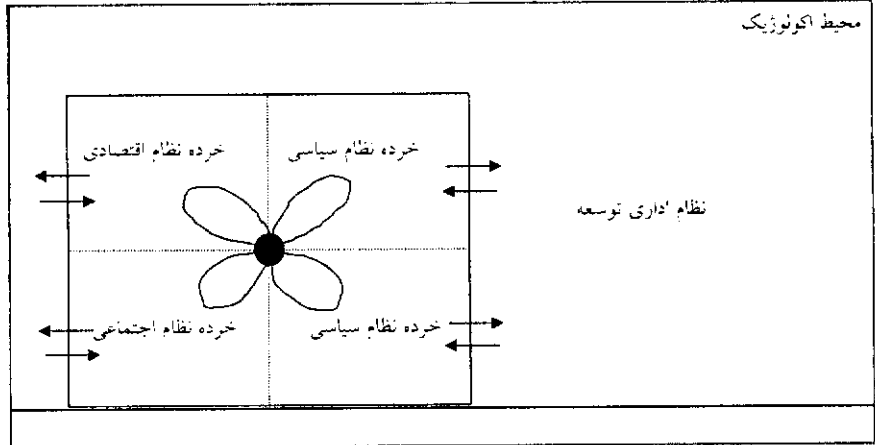
ویژگیهای ساختار نظام اداری توسعه از نظر



شکل ۲: ارتباط متقابل نظام اداری و توسعه

منبع: میرسپاسی ۱۳۷۸

محیط اکولوژیک



شکل ۳: مدل چرخه توسعه یا محوریت نظام اداری

مدیریت دولتی نوین
تنها به دنبال اقتصاد
بهتر نیست بلکه در پی
سیاستهای اجرایی برای
بهبود کیفیت زندگی افراد،
توسعه و تقویت نهادهای
حل مشکلات است.

۱۳- دراکر، پیتر (۱۳۷۵)، مدیریت آینده، ترجمه عبدالرضا رضایی نژاد، تهران: انتشارات خدمات فرهنگی رسا.

13- Elliott, J.A.Ah, (1994), Introduction to Sustainable Development, London: Routledge, Ltd, Co

14 - Pagiola, Stefano, (1998), Toward New public Administration, Rout ledge, Ltd.

15 - Barber, Michael, (2004), Public Administration and sustainable Development, Plymouth, macdonald & Evans Ltd.

16 - Furtado, J.I, (2000), Economic development & Environmental sustainability, Washington, D.C, world Bank.

17 - Liebenthal, Andres, (2002), Promoting environmental sustainability in development, Washington, D.C, world Bank.

18 - World Bank, (1997), World Development Report: The challenge of Development, Oxford university press.

19 - Martin, Brown, (1999), Culture in sustainable Development, Washington, D.C, The world Bank.

20 - Redelift, M. and sage colinceds, (2002), Strategies for sustainable Development, Jhon wiley and sons, New york.

• حسن عباس زاده: کارشناس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

عمومی، تهران: نشر نی.

۲- ماسگریو، ریچارد (۱۹۹۵)، مالیه عمومی در تئوری و عمل، ترجمه مسعود محمدی و یداله ابراهیمی فر، جلد اول، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

۳- هیوز، آون (۱۳۷۷)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و خلیل شورینی، تهران، انتشارات مروارید.

۴- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۹)، خط مشی گذاری عمومی، چاپ اول، تهران، انتشارات مهرج.

۵- ریموند، اف میکسل (۱۳۷۶)، توسعه اقتصادی و محیط زیست، ترجمه حمیدرضا ارباب، تهران، نشر مروارید.

۶- هاشمی، محمد (۱۳۷۸)، حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر.

۷- جیروند، عبدالله (۱۳۶۶)، توسعه اقتصادی، تهران، انتشارات مولوی.

۸- الوانی، سیدمهدی، "مدیریت توسعه پایدار"، فصلنامه مدیریت و توسعه، شماره ۴، بهار ۱۳۷۹.

۹- میرسپاسی، ناصر، "مدیریت دولتی در سه نگاه"، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۸، تابستان ۱۳۷۶.

۱۰- میرسپاسی، ناصر، "نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه"، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۳، بهار ۱۳۷۸.

۱۱- شوماخر، ارنست (۱۳۶۵)، کوچک زیباست، ترجمه علی رامینی، تهران: انتشارات سروش.

خرده سیستم فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، محیط انسانی را تشکیل داده و خود محیط انسانی جزئی از محیط اکولوژیک است که با آن در حال تعامل (داد و ستد) است (redelift, ۲۰۰۲).

نتیجه گیری

از آنجایی که سازمانهای امروزی از یک نهاد صرفا اداری، اقتصادی و صنعتی خارج شده و به صورت نهادهای اجتماعی - سیاسی در آمده اند که باید نسبت به محیط پیرامون خود حساس و آگاه باشند، لذا در این مقاله یکی از مباحث مهم مدیریت یعنی مدیریت دولتی نوین و تأثیر آن بر توسعه پایدار که تاکنون توجه چندانی به آن نشده است مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت و این نتیجه حاصل شد که با توجه به مفهوم توسعه پایدار به عنوان مهم ترین بحث مدیریت دولتی به نظر می رسد اساسی ترین کارکرد مدیریت دولتی نوین با نظام اداری توسعه، تفاوت چندانی نداشته باشد و مدیریت دولتی نوین با تأکید بر این کارکرد، همان نظام اداری توسعه است که می تواند نقش مهم و ارزنده ای را در دست یافتن به توسعه پایدار ایفاء کند.

منابع و مأخذ مورد استفاده:

۱- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۰) مدیریت