

اندازه‌سازی بخش دولتی: راهبر دبرون‌سپاری

دکتر فرج‌الله رهنورد

چکیده

دولتها برای اعمال تغییر مناسب در سازمانهای بخش دولتی ناگزیرند، خط‌مشیهایی را وضع کنند که ممکن است ناظر بر تغییرات بنیادی یا اصلاحی یا هر دو آنها در سازمانها باشد. این خط‌مشیها را تحت عناوینی چون کوچک‌سازی، اندازه‌سازی، خصوصی‌سازی، بازآفرینی دولت، و برون‌سپاری نامگذاری می‌کنند که هر یک به نوبه خود معرف نوعی تغییر است. به عبارت دیگر، در عصر اطلاعات، سازمانها تحت فشار شدید تغییرات محیطی‌اند و این تغییرات سبب شده است دولتها روی خط‌مشیهای دگرسازی در بخش دولتی به منظور پاسخ‌دهی سریع به نیازهای مردم و عرصه‌های رقابتی متمرکز شوند. از میان خط‌مشیهای پیشگفته، برون‌سپاری جایگاه ویژه‌ای دارد که با نگاه رقابتی، حدود مداخله دولت در فعالیتهای مختلف را تبیین می‌کند. در این مقاله با تمرکز بر ادبیات مرتبط با برون‌سپاری به عنوان یک خط‌مشی تغییر در بخش دولتی، ابعاد موضوع را شناسایی و روشهای متداول برون‌سپاری را تجزیه و تحلیل می‌کنیم.

واژه‌های کلیدی: برون‌سپاری، اندازه‌دولت، درون‌سپاری، کوچک‌سازی، خصوصی‌سازی، اعمال حاکمیت و تصدی، و بدره برون‌سپاری.

مقدمه

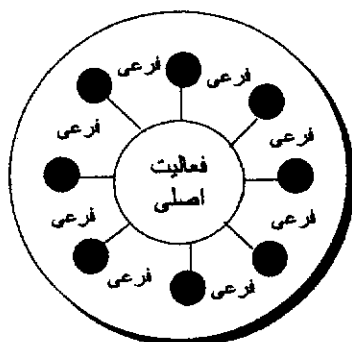
برون‌سپاری^۱ شکلی از تدارک خارجی از پیش تعیین شده است برای ارائه کالاها یا خدماتی که قبلاً خود سازمان تأمین می‌کرد. برون‌سپاری خدمات توجه روزافزونی را در ادبیات مدیریت به خود اختصاص داده است. می‌بینیم که در برون‌سپاری، بیشتر به کاهش هزینه‌های عملیات توجه می‌شود. ادبیات برون‌سپاری بیشتر با تصمیمهای «ساخت یا خرید» مرتبطاند (هارت، ۱۹۹۵؛ کارلسون، ۱۹۸۹). منابع مورد استفاده سازمان را می‌توان به دو گزینه انجام فعالیتها در درون سازمان و تحت سلسله مراتب و برون‌سپاری و قرار دادن آنها تحت حاکمیت بازار تقسیم کرد.

برون‌سپاری فرایندها به منزله رویکرد نیرومند و منعطف در حال ظهور است که رهبران سازمانها آن را برای رسیدن به دامنه گسترده‌ای از هدفهای راهبردی و تاکتیکی به کار می‌گیرند.

برون‌سپاری مانند خیلی از مفاهیم مدیریتی، مسیر تکاملی خاص خود را طی کرده است. به‌طور سنتی، مدیران تمایل داشتند همه وظایف کاری را در درون مرزهای سازمانی تأمین کنند. سازمانها در طول زمان آموختند که در تأمین برخی از وظایف خود می‌توانند به تأمین‌کنندگان خارجی تکیه کنند. گسترش فرهنگ برون‌سپاری سبب شد تا فعالیتهای مسئله‌دار به بیرون از سازمان واگذار شود، اما همسوسازی کامل نیست و راهبردی که پشت سر فعالیتهای برون‌سپاری شده، وجود نداشت. امروزه، سازمانها بر قابلیتهای اصلی خود متمرکز و به برون‌سپاری فعالیتهایی روی آورده‌اند که از موضع رقابتی سازمان حمایت نمی‌کنند.

مفهوم برون‌سپاری

بولتر (۲۰۰۳) برون‌سپاری را مدیریت بیرون از درون تعریف می‌کند. برون‌سپاری عبارت است از انتقال فرایندهای غیرراهبردی به بیرون از سازمان و تمرکز بر فرایندهای اساسی درون سازمانی. برون‌سپاری عبارت است از کاربرد راهبردی منابع برون سازمانی برای ایفای فعالیتهایی که به‌طور سنتی از طریق کارکنان و منابع داخل سازمان صورت می‌گیرد. برون‌سپاری راهبردی مدیریتی است که از طریق آن سازمان وظایف غیراصولی خود را به تأمین‌کنندگان خدمات برون‌سازمانی واگذار می‌کند. به‌زعم کوریت (۱۹۹۹) برون‌سپاری چیزی کمتر از ساخت‌دهی مجدد قابلیتهای اصلی و روابط خارجی سازمان نیست.



نمودار ۱. برون‌سپاری فعالیت‌های غیرراهبردی.

برون‌سپاری فرایندهای کاری به‌سان رویکرد نیرومند و منعطف در حال ظهور است که رهبران سازمانها می‌توانند آن را برای رسیدن به دامنه‌گسترده‌ای از هدف‌های راهبردی و تاکتیکی به کار گیرند. برون‌سپاری شکلی از تدارک خارجی از پیش تعیین شده است برای ارائه کالاها یا خدماتی که قبلاً خود سازمان تأمین می‌کرد. برون‌سپاری خدمات توجه روزافزونی را در ادبیات مدیریت به خود اختصاص داده است. در برون‌سپاری، بیشتر به کاهش هزینه‌های عملیات توجه شده است. ادبیات برون‌سپاری بیشتر با تصمیم‌های «ساخت یا خرید» مرتبط هستند (هارت؛ ۱۹۹۵؛ کارلسون ۱۹۸۹). منابع مورد استفاده سازمان را می‌توان به دو گزینه انجام فعالیتها در درون سازمان و تحت حاکمیت سلسله مراتب، و برون‌سپاری و قرار دادن آنها تحت حاکمیت بازار تقسیم کرد.

زنگ (۲۰۰۰) برون‌سپاری را به سه دسته زیر تقسیم کرده است: ۱) برون‌سپاری درون مرزی: عبارت است از دریافت خدمات از اشخاص دیگر اما در درون مرزهای کشور؛ ۲) برون‌سپاری فرامرزی: عبارت است از دریافت خدمات از اشخاص برون مرزی؛ و ۳) برون‌سپاری هم مرزی: عبارت است از دریافت خدمات از اشخاص دیگر در کشورهای همسایه.

فرق برون‌سپاری با درون‌سپاری

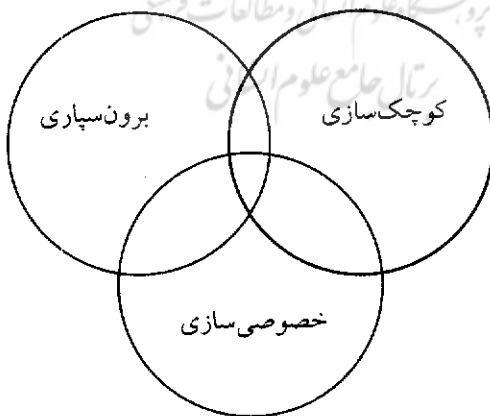
برون‌سپاری عبارت است از تأمین خدمات از بیرون سازمان در حالی که درون‌سپاری^۱ معرف

1. insourcing

تولید کالا یا خدمات با تکیه بر منابع درون سازمان است (اشنایدر جانز و زوخویلر ۲۰۰۴). بنابراین، می‌توان گفت این دو راهبرد مکمل هم‌اند. سازمانها باید به‌طور ادواری در قلمرو کاری خود تجدید نظر کنند. به عبارت دیگر، در فعالیتهایی وارد شوند که می‌توانند آن‌ها را کارآمدتر و اثربخشر از دیگران انجام دهند و فعالیتهایی را به بیرون از سازمان واگذار کنند که دیگران قادرند آنها را کارآمدتر و اثربخشر از سازمان انجام دهند.

تفاوت برون‌سپاری با خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی

این پرسش که آیا برون‌سپاری، خط‌مشی متفاوت از خصوصی‌سازی یا کوچک‌سازی محسوب می‌شود ایجاب می‌کند که به تفاوت بین این مفاهیم به اختصار پرداخته شود. به‌طور کلی، مراجعه به مفاهیم این اصطلاحات مدیریتی نشان می‌دهد که کانون توجه تعاریف برون‌سپاری، خصوصی‌سازی، و کوچک‌سازی به ترتیب عبارت‌اند از: رهایی از فعالیتهای غیرراهبردی، واگذاری مالکیت به بخش خصوصی، و کاهش نیروی انسانی سازمان. البته در روشهای انتخابی برای اعمال این مفاهیم، مقاطع مشترکی دیده می‌شود که گاهی تمیز بین آنها را با دشواری همراه می‌سازد و بی‌جهت نیست که گاهی از این واژه‌ها سهواً به سان مترادف همدیگر به کار می‌گیرند (نمودار ۲).



نمودار ۲. ارتباط میان مفاهیم سه‌گانه برون‌سپاری، خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی.



۱. کوچک‌سازی و برون‌سپاری

در مفهوم عام، کوچک‌سازی^۱ مترادف مازاد نیروی انسانی در سازمان است (والمن و برازاز ۱۹۹۳). کوچک‌سازی، یعنی تصمیم‌سازی سازمانی سنجیده برای کاهش نیروی انسانی تا بتوان عملکرد سازمانی را بهبود بخشید (کوزلوسکی و همکاران ۱۹۹۳). لیت و همکارانش (۱۹۹۷) برون‌سپاری را یکی از فنون کوچک‌سازی می‌دانند که از طریق آن تولید و تأمین برخی از کالاها یا خدمات در قالب عقد قرارداد به دیگر سازمانها محول می‌شود. آنها مزایای کوچک‌سازی مبتنی بر برون‌سپاری را صرفه‌جویی در هزینه‌ها می‌دانند و اشکال عمده این روش را در این می‌بینند که اگر طرفهای قرارداد نیازهای سازمان را به‌خوبی درک کرده باشند، احتمال بروز مشکلات در بلندمدت وجود خواهد داشت.

به هر حال، هرچند کوچک‌سازی و برون‌سپاری می‌توانند مقطع مشترکی داشته باشند، اما دو راهبرد مشخصی دارند که هر یک هدفها و جهت‌گیریهای خاص خودش را دارد. قلمرو توجه کوچک‌سازی عمدتاً بر کاهش نیروی انسانی سازمان متمرکز است، در حالی که برون‌سپاری بر رهایی از فعالیتهای غیرراهبردی در سازمان تأکید دارد.

۲. خصوصی‌سازی و برون‌سپاری

خصوصی‌سازی به مجموعه اقدامات ناظر بر تحدید بخش دولتی و کاهش حدود مداخله دولت اطلاق می‌شود. گسترش دامنه فعالیت و مالکیت دولت که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به آنها توجه می‌کردند، در دهه ۱۹۸۰ مورد تردید قرار گرفت و جهت‌گیری دولتها معکوس شد. در این دهه، دولتها میزان مداخله در تأمین خدمات عمومی را کاهش و به درگیر کردن روزافزون بخش خصوصی تمایل نشان دادند و خصوصی‌سازی به‌منزله یکی از شکلهای اصلاح اداری به پدیده جهانی تبدیل شد (بنینگتون ۱۹۹۵). پارکر (۱۹۹۵) معتقد است که اساساً بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی ویژگیهایی دارد که در تأمین و تولید اثربخش و کارآمد خدمات و کالاها با دشواری مواجه است. در ضمن، تغییرات محیطی نظیر جهانی شدن، رقابت منطقه‌ای، و تغییرات فناوری از دیگر دلایلی است که گسترش خصوصی‌سازی را به یک ضرورت راهبردی تبدیل ساخته است.

1. downsizing

خصوصی سازی به معنای اعم کلمه شامل انتقال مالکیت یا کنترل سازمانهای دولتی به سرمایه گذاران خصوصی است، اما بعضی از نویسندگان معتقدند (هراکلیوس ۱۹۹۹) که خصوصی سازی می تواند همراه انتقال مالکیت باشد یا اساساً منتقل نشود. در این حالت می توان از روشهایی نظیر اجاره دادن شرکتهای دولتی، خودگردانی مبتنی بر مالکیت کارکنان، استفاده از مدیریت خارجی یا عقد قرارداد با عوامل برون سازمانی برای تأمین خدمات مشخص سود جست. با لحاظ کردن این مفهوم از خصوصی سازی باید گفت، بین برون سپاری و خصوصی سازی نیز مقطع مشترک وجود دارد و ممکن است افراد این دو اصطلاح را به سان مترادف همدیگر به کار گیرند.

انگیزه های برون سپاری

اینکه چه چیزی باید به بیرون از سازمان سپرده شود و چه انگیزه ای در این کار دخیل است یکی از مباحث مطرح در ادبیات برون سپاری است. کاکابادس (۲۰۰۰) دلایل اصلی برون سپاری را به دو دسته زیر تقسیم کرده است:

۱. **صرفه جویی در مقیاس:** در برون سپاری کالاها یا خدمات عمدتاً ملاحظات هزینه ای تأثیرگذار است. گروه مشاوره بوستن در مطالعه ۱۰۰ شرکت که تجربه گسترده ای در برون سپاری عملیات داشتند، به این نتیجه رسیده است که بیشتر شرکتهای غربی در وهله اول برون سپاری را برای صرفه جویی در هزینه ها انجام می دهند (اکونومیست ۱۹۹۱).

۲. **موضع گیری راهبردی:** برون سپاری کالاها و خدمات را بخشی از فرایند تدوین راهبردی سازمانی نیز به حساب آورده اند (کوبین و هیلمر ۱۹۹۴؛ کوبین ۱۹۹۹) نکته اصلی آن است که سازمان نیاز دارد حوزه فعالیتهای داخلی خود را با توجه به هدفهای خودش تعیین کند. سازمانها برون سپاری را به منظور تحقق مقاصد سه گانه زیر به کار می گیرند: (۱) بهبود راهبردی (کاهش هزینه و ارتقای کارایی)؛ (۲) اثرگذاری کاری راهبردی (بهبود عملکرد کنونی سازمان)؛ و (۳) بهره برداری راهبردی (تمرکز بر داراییهای فناوری مدار). برای مثال، چالوس (۱۹۹۴) بر این باور است که یک سازمان برون سپاری را زمانی مورد لحاظ قرار می دهد که عملکرد درون سازمانی در یک زمینه خاص پایتتر از عملکرد عرضه کنندگان برون سازمانی قرار می گیرد. در مقابل پیترز و همکاران (۱۹۹۸)، تمرکز بر قابلیت های اصلی را انگیزه اصلی در تصمیمهای برون سپاری می دانند.



موافقان و مخالفان برون‌سپاری

برون‌سپاری به‌سان راهبردی مدیریت بیرون از درون سازمان، مخالفان و موافقانی دارد که هر گروه با زاویه دید خاصی به آن می‌نگرند و از این ناحیه محاسن و معایبی را برای آن مطرح می‌سازند که در جای خود درخور تأمل و بررسی است. مهمترین دلایل موافقت و یا مخالفت این دو گروه را می‌توان به شرح زیر آورد:

۱. موافقان:

- فراغت از فعالیتهای فرعی و پرداختن به فعالیتهای اصلی؛
- فعالیتهای را می‌توان با تکیه بر متخصصان برون سازمانی با اثربخشی بهتری انجام داد؛

- کاهش مخاطرات سازمانی در تغییر فناوری یا پاسخ‌دهی به انتظارات مشتریان؛
- جهت‌دهی به عملیات سازمان به طریقی که:
 - باعث تسریع در تصمیم‌گیری شود
 - به کاهش هزینه‌های هماهنگی بینجامد
 - به حذف زمان چرخه بینجامد.

۲. مخالفان:

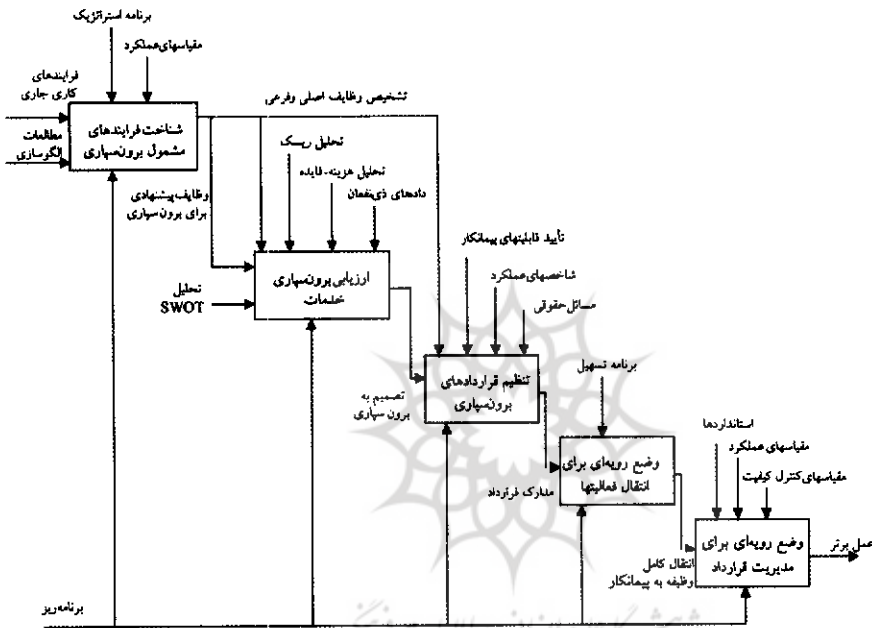
- آسیب‌پذیری اطلاعات راهبردی؛
- وقفه احتمالی در ارائه خدمات و ثبات سازمانی؛
- ایجاد وابستگی و افزایش مخاطرات سازمانی از این ناحیه؛
- از دست دادن دانش تجمیع شده در سازمان؛
- تضعیف قابلیت‌های نوآوری.

فرایند برون‌سپاری

با اقتباس از الگویی که حسنین و السعادی (۲۰۰۵) برای برون‌سپاری خدمات مدیریت دارایی طراحی کرده‌اند، می‌توان فرایند برون‌سپاری را (نمودار ۳) به شرح زیر نشان داد:

۱. شناخت فرایندهای مشمول برون‌سپاری؛

۲. ارزیابی برون‌سپاری خدمات؛
۳. تنظیم قراردادهای برون‌سپاری؛
۴. وضع رویه‌ای برای انتقال فعالیتها؛
۵. وضع رویه‌ای برای مدیریت قرارداد.



نمودار ۳. فرایند برون‌سپاری.

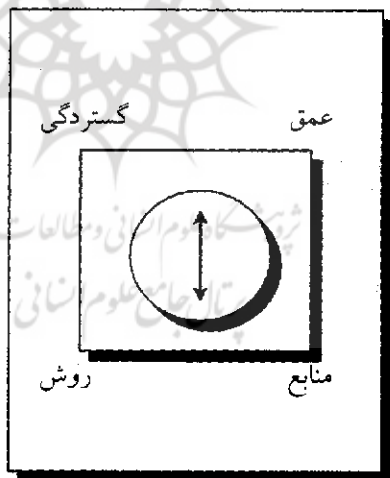
مرحله اول شامل تحلیل وظایف درون سازمانی و فرایندهای کاری است. محک‌زنی فعالیت، این امکان را فراهم می‌سازد که فعالیت‌های مشمول برون‌سپاری از فعالیت‌های خانگی تمیز داده شود. در مرحله دوم، شناخت هدف‌های برون‌سپاری، پیش‌بینی و ارزشیابی مخاطرات و مزایای برون‌سپاری فعالیت‌هایی است که برای واگذاری به بیرون از سازمان مناسب تشخیص داده شده‌اند. مرحله سوم، شامل فراخوانی برای برون‌سپاری، ارزیابی درخواستها و مذاکره برای تنظیم قرارداد است. مرحله چهارم، شامل وضع

رویه‌ای برای برون‌سپاری فعالیتهاست و شامل طراحی برنامه انتقال، اجرا، و ارزشیابی برنامه انتقال است. بالاخره، مرحله پنجم، مدیریت قراردادها را در بر می‌گیرد و شامل پایش عملکرد، بهبود کیفیت خدمات، و ارزشیابی است.

چارچوب روابط برون‌سپاری

برای موفقیت برون‌سپاری لازم است روابط بین برون‌سپار و تأمین‌کنندگان به درستی تعریف و مشخص شود. در این رابطه، پاسخ به پرسشهای چهارگانه زیر راهگشاست (نمودار ۴):

۱. عمق روابط: عمق روابط تا چه حد باید باشد؟ کدامیک از روابط قراردادی، همکاری، یا تعهدی مناسبتر است؟ پاسخ به این پرسشها منوط به این است که چه چیزی مشمول برون‌سپاری قرار می‌گیرد و چقدر برای سازمان حیاتی است.



نمودار ۴. چارچوب روابط برون‌سپاری.

۲. گسترده‌گی روابط: روابط تا چه حد باید گسترده باشند؟ برای مثال، آیا در حوزه مدیریت منابع انسانی باید فرایندی محدود مانند تهیه فهرست حقوق کارکنان به بیرون از

سازمان واگذار شود یا کل وظیفه مدیریت منابع انسانی؟

۳. روش برون‌سپاری: چه روشی باید در برون‌سپاری فعالیتها دنبال شود؟ روشی که دستگاه دولتی خواهان آن است یا روشی که تأمین‌کننده پیشنهاد می‌کند؟ شاید پاسخ به این سؤال وابسته به نوع مزیت عملیاتی باشد که سازمان از طریق برون‌سپاری کسب می‌کند.

۴. منابع مالی مورد نیاز: برای تحقق برون‌سپاری به چه منابعی باید تکیه شود؟ آیا هزینه‌های فعالیتهای برون‌سپاری باید از محل بودجه دولتی تأمین شود یا از طریق سهم شدن با دیگران؟

دامهای برون‌سپاری

بر مبنای بررسیهای صورت گرفته (پاور و همکاران، ۲۰۰۴) مهمترین دامهای برون‌سپاری به شرح زیر مشخص شده است:

۱. نبود تعهد مدیریت؛
۲. نادیده گرفتن عواملی که به کاهش بهره‌وری پیمانکار بینجامد؛
۳. نبود برنامه ارتباطات برون‌سپاری؛
۴. دانش کم در مورد روشهای برون‌سپاری، مدیریت یا پایش پروژه‌ها؛
۵. تشخیص ندادن خطرات برون‌سپاری؛
۶. واگذار نکردن منابع مناسب داخلی؛
۷. تعجیل در برون‌سپاری؛
۸. تشخیص ندادن اثرات تفاوت‌های فرهنگی؛
۹. نبود برنامه رسمی برون‌سپاری.
۱۰. ناتوانی در تأمین مفاد قرارداد از ناحیه طرفین؛
۱۱. فقدان مدیریت روابط تأمین‌کننده.

برون‌سپاری در بخش دولتی

اگرچه دعوت به کاربرد نیروهای بازار در بخش دولتی در اواخر دهه ۱۹۸۰ شروع شد، برون‌سپاری فعالیتهای سازمانهای بخش دولتی زمانی به‌طور جدی شروع شد که ایده



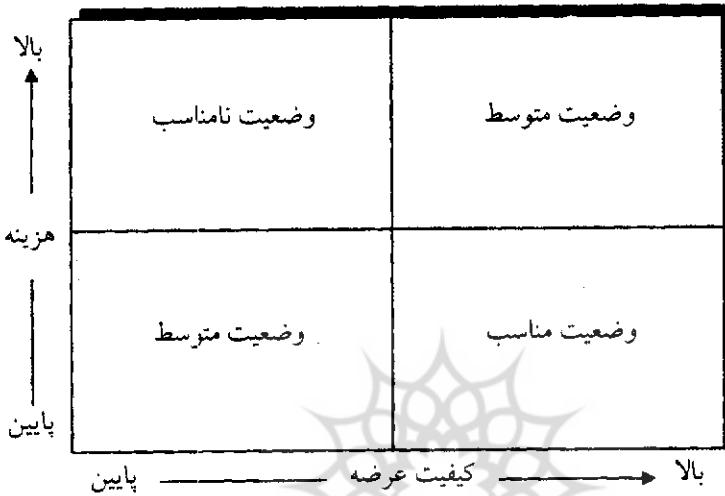
بازآفرینی دولت مطرح شد (اوزبورن و گابلر ۱۹۹۲) که بر ارائه خدمات مؤثر و کارآمد به شهروندان تأکید دارد. کشورهایی مانند استرالیا، نیوزیلند، آمریکا، و انگلستان از طریق وضع قوانین افزون بر خصوصی‌سازی، سعی کردند فعالیتهای متنوعی را در شکل برون‌سپاری اداره کنند که به طور سنتی در انحصار دولت بودند. برای دستیابی به بهترین عملکرد در سازمانهای بخش دولتی، مقررات دولتی سازمانها را وادار می‌ساخت تا از طریق مزایده، به عقد قراردادهایی روی بیاورند تا امکان خرید خدمات از بخش غیردولتی، و تأمین مشارکت یا مدیریت واحدهای سازمانی عرضه کنندگان غیردولتی را فراهم آورند. هر چند برون‌سپاری فعالیتهای غیرراهبردی، مزایای زیادی را از قبیل صرفه جویی در هزینه‌ها، رقابتی کردن انجام امور و کاهش نیروی انسانی بخش دولتی را در پی داشت، اما نگرانیهایی را نیز موجب شد. به‌رغم تأکید بر استانداردهای کیفیت در قراردادهای منعقد، اما نبود مهارتهای کافی برای بازرسی، پایش، و مدیریت قراردادها موجب شد نارساییهای زیادی از نظر کیفیت در ارائه خدمات مبتنی بر بخش غیردولتی بروز کند (والش ۱۹۹۱). حتی بر مبنای تجربه بعضی از سازمانها قراردادهای برون‌سپاری در مقایسه با وضعیت سابق، پرهزینه‌اند (لاندى ۱۹۹۹).

مدیریت تأمین‌کنندگان

به‌طور کلی برون‌سپاری کلیه فعالیتهایی را از یک سازمان پوشش می‌دهد که نقش راهبردی ندارد و بخش غیردولتی قادر است با کیفیت بهتر و هزینه کمتر این خدمات را ارائه دهد. البته همیشه تأمین‌کنندگان انتظارات برون‌سپار را برآورده نمی‌سازند. همان‌طور که در نمودار ۵ دیده می‌شود، وضعیت مناسب زمانی شکل می‌گیرد که تأمین‌کننده قادر باشد خدمات لازم را با هزینه کمتر و کیفیت بالا ارائه کند. وضعیت نامناسب نشانه آن است که تأمین‌کننده خدمات لازم را با کیفیت پایین و هزینه بالا ارائه می‌کند.

البته کیفیت عرضه و پایین بودن هزینه ممکن است تنها مقیاسهای قابل قبول در برون‌سپاری فعالیتهای دولتی نباشد؛ مسائل امنیتی و اخلاقی ممکن است بعضی از سازمانها را وادار سازد تا در برون‌سپاری، به شاخصهای چندگانه‌ای توجه کنند.

برون‌سپاری یک ابزار است، مزایای آن به مهارت افرادی وابسته است که این ابزار را مدیریت می‌کنند. مدیریت موفق و اثربخش برون‌سپاری نیازمند ترکیبی از مهارت‌های مدیریتی است.



نمودار ۵. پدیده وضعیت تأمین‌کنندگان.

برون‌سپاری مؤثر نیازمند مدیریت قراردادهاست. برای اطمینان از اینکه عملکرد تأمین‌کنندگان در چارچوب قرارداد صورت می‌گیرد، لازم است موارد زیر لحاظ شود:

۱. اجرای برنامه پروژه: اجازه کار برای دوره معین؛
۲. گزارش عملکرد: برای پایش هزینه‌ها، جدول زمان‌بندی و عملکرد فنی طرف قرارداد؛
۳. نظارت بر کیفیت: بازرسی و تأیید کفایت خدمات طرف قرارداد؛
۴. نظارت بر تغییرات: اطمینان از اینکه تغییرات در چارچوب قراردادها صورت می‌گیرد؛
۵. مدیریت مالی برای پرداختها؛
۶. حسن انجام کار: آیا تمام کارها به طور صحیح و رضایت‌بخشی به اتمام

رسیده‌اند؛

۷. اتمام اداری: به هنگام‌سازی مدارک قرارداد؛
۸. اعلام رسمی اتمام قرارداد از سوی تأمین‌کننده.

شاخصهای برون‌سپاری

اگر بپذیریم که سازمان باید بر فعالیتهای اصلی متمرکز و فعالیتهای غیرراهبردی را به بیرون از سازمان واگذار کند، این سؤال اساسی قابل طرح است که چگونه می‌توان فعالیتهای اصلی را از غیرراهبردی تمیز داد؟

دیدگاه سنتی، برون‌سپاری را فقط در مورد اعمال تصدی دولت مجاز می‌شمارد و اعمال حاکمیت را در انحصار دولت قرار می‌دهد. اعمال حاکمیت همان گونه که از لفظ مستفاد می‌شود به اعمالی می‌گویند که مربوط به اقتدارات دولت و حفظ نظام و امنیت داخلی و وضع قوانین و مقررات و تنظیم روابط خارجی و امثال آن است. در عوض، در اعمال تصدی چنین اموری مدنظر نیست و عمدتاً به امور اقتصادی معطوف است که بخش خصوصی نیز می‌تواند عهددار آن امور شود، ولی بنا به مصالحی در اختیار دولت قرار دارد. روشن است که چنین تعریفی شاخص خوبی برای تمیز اعمال حاکمیت از اعمال تصدی نیست. زیرا هدف از تشکیل دولت اصولاً تأمین منافع اجتماعی است حتی اگر تأمین این منافع از طریق فعالیتهای تجاری و صنعتی صورت گیرد. از این‌رو، نمی‌توان صرفاً به این مفهوم ساده بسنده کرد که آنچه بخش خصوصی قادر به انجام آن است، اعمال تصدی خوانده می‌شود. زیرا امروزه برخی از وظایف اعمال حاکمیت را نیز بخش خصوصی می‌تواند و تمایل دارد انجام دهد. در ضمن، برخی از وظایف اقتصادی نیز که بخش خصوصی قادر به انجام آن است، ابزار اعمال حاکمیت هستند، مانند تنظیم بازار از رهگذر توزیع محصولات در فروشگاههای زنجیره‌ای دولت.

تعاریف صریح و ضمنی از اعمال تصدی و حاکمیت در قوانین موضوعه نیز گاهی مطرح شده است. ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷، اعمال تصدی را به شرح زیر تعریف کرده است: «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نظرگاه حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک و غلات، اجاره و استجاره.» دولت در اعمال تصدی به جهت اینکه همانند سایر اشخاص

خصوصی عمل می‌کند، تابع مقررات حقوق خصوصی است و چنانچه زیانی بر دیگران وارد شود، مسؤول جبران کلیه خسارات وارده است.»

ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اعمال حاکمیت و تصدی را به شرح زیر تعریف کرده است:

الف) امور حاکمیتی عبارت است از اموری که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود.^۱

ب) امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی: آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی، فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات جمعی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی.

ج) امور زیربنایی: آن دسته از طرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساختهای اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود، نظیر طرحهای آب و خاک، عمران شهری و روستایی و شبکه‌های انرژی‌رسانی، ارتباطات و حمل و نقل.

د) امور تصدیهای اقتصادی: آن دسته از وظایفی است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، نظیر تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل و بازرگانی.

در ماده ۱۳۶ قانون‌گذار عملاً پذیرفته است که امور حاکمیتی را دستگاههای دولتی و عنداللزوم با جلب مشارکت مردم انجام می‌دهند. به سخن دیگر، این پیش فرض که امور حاکمیتی باید منحصراً از طریق دستگاههای دولتی صورت گیرد را نفی کرده است. از این رو، اشکال سه گانه برون‌سپاری را نمی‌توان فقط در حوزه اعمال تصدی تعریف و تحدید کرد.

اگر شاخصهای اعمال حاکمیت و تصدی برای تصمیم‌گیری در خصوص فعالیتهای مشمول برون‌سپاری کافی نیست، پس شاخصهای مناسب کدام است؟ جواب آن است که راهبرد برون‌سپاری برای نخستین بار در بخش خصوصی به کار گرفته شده است و

۱. مناسبتر آن است که در متن‌های حقوقی، قانونی و... به جای «الف»، درست آن آ^۲ به کار برده شود (ویراستار).

بالا	امور انحصاری دولت	خرید خدمات از بخش غیردولتی
قابلیت‌های سازمانی	مشارکت بخش غیردولتی	واگذاری مدیریت به بخش غیردولتی
پایین		

پایین _____ راهبردی بودن _____ بالا
 نمودار ۶. بدره برون‌سپاری فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولت.

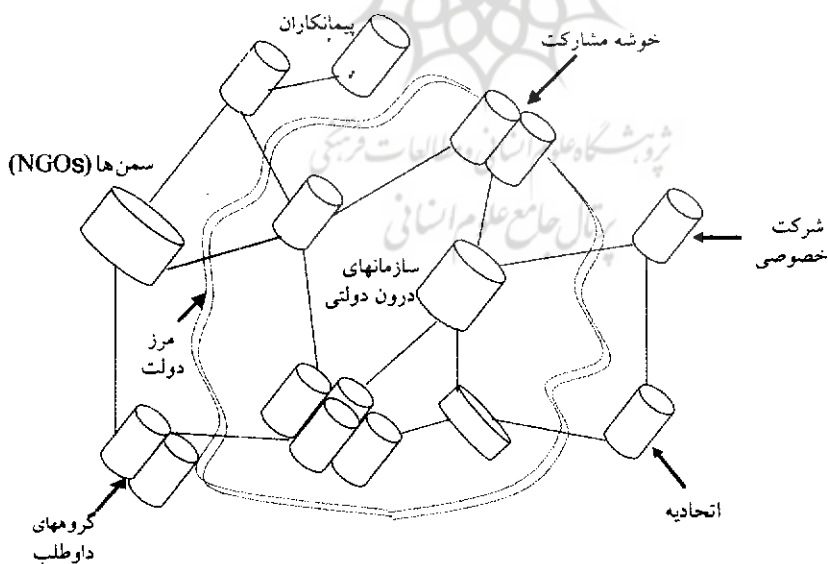
نیازی به شرح نیست که اعمال حاکمیت و تصدی نمی‌تواند در بخش خصوصی برای تصمیم‌گیری در خصوص برون‌سپاری مدنظر قرار گیرد. بخش خصوصی برای برون‌سپاری بر شاخص‌های کارایی و اثربخشی تأکید دارد. یعنی، اگر نتایج ارزشیابی ادواری نشان دهد که سازمان فعلیتی را کارآمدتر و اثربختر از دیگران انجام می‌دهد، درون‌سپاری و در غیر آن صورت برون‌سپاری را در پیش می‌گیرد. اگر به این شاخص درجه راهبردی بودن فعالیت را نیز بیفزاییم، می‌توان مبنای مناسبی را برای برون‌سپاری فعالیتها در بخش دولتی به دست آورد. فعالیت را راهبردی گویند که کل جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد (نمودار ۶). به عبارت دیگر، لازم است وظایف یک سازمان در قالب بدره برون‌سپاری تحلیل شوند و متناسب با اینکه در کدام ربع قرار می‌گیرند، تصمیم مقتضی اعمال شود.

برون‌سپاری و اندازه‌سازی دولت

به موازات هدایت قابلیت‌ها و مهارت‌های داخلی با ارزش به فعالیت‌های ارزش افزوده، بحث‌های مربوط به برون‌سپاری از چرایی برون‌سپاری به چگونگی و زمینه‌های برون‌سپاری معطوف شده است. پژوهشگران و مجریانی که دیدگاه راهبردی را برگزیده‌اند بحث می‌کنند که فعالیت‌های اصلی باید در داخل سازمان باقی بمانند، در حالی

که فعالیتهای غیراصولی را می‌توان به بیرون از سازمان منتقل کرد (مولین ۱۹۹۶). بعضی از اندیشمندان ادعا می‌کنند که تصمیمهای بیرون‌سپاری باید بر مبنای ماهیت قراردادهای بیرون‌سپاری، روابط اطلاعاتی و پیمانکاری بین خریدار و عرضه‌کننده، استفاده از فرصتهای بازار برای مزیت رقابتی، و مدیریت موفق قراردادها اتخاذ شوند (ویلکاگز و فیتزجرالد ۱۹۹۴). در هر حال، محصول بیرون‌سپاری، نیازمند سازماندهی مجدد سازمان دولت است که در مفهوم ساختار شبکه‌ای تجلی می‌یابد.

ساختار شبکه‌ای، معرف گونه‌ی جدید از سازماندهی است که فعالیتهای اصلی در درون مرزهای آن و فعالیتهای غیرراهبردی در بیرون از مرزهای آن به صورت خوشه‌های به هم مرتبط دیده می‌شوند. دولت‌ها از طریق بیرون‌سپاری می‌توانند اندازه خود را کاهش دهند، و به مدیریت بیرون از درون روی بیاورند. در این صورت، مدیریت شبکه‌ای جایگزین مدیریت سنتی سلسله‌مراتبی می‌شود. در مدیریت شبکه‌ای روابط سلسله‌مراتبی جای خود را به روابط همکاری در درون شبکه می‌دهد. دولت می‌تواند بخش خصوصی و بخش سوم را در ایفای وظایف امور عمومی به کار گیرد و در عین حال هسته کوچک، ولی کارآمد داشته باشد (نمودار ۷).



نمودار ۷. اندازه‌سازی دولت مبتنی بر بیرون‌سپاری.

نتیجه گیری

برون‌سپاری ابزاری در میان ابزارهای مدیریتی است که در قالب ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برای ساماندهی امور مطرح شده است. اما مدیر باید بداند چه موقع و چگونه از آن سود جوید تا بهترین نتیجه را به دست آورد. اگر بازارهای عرضه در کل قابل اعتماد و کارآمد باشند، این گرایش در سازمانها ایجاد می‌شود تا در بیشتر فعالیتهای (بجز آن فعالیتهایی که قادرند در مقایسه با دیگران به طور مؤثر و کارآمد آنها را انجام دهند) به منابع خارج از سازمان تکیه کنند. بدبختانه بیشتر بازارهای عرضه ناقص‌اند و درجاتی از مخاطره را با توجه به قیمت، کیفیت، زمان یا دیگر اقلام کلیدی برای خریدار و فروشنده در بردارند.

برون‌سپاری هزینه خاص خودش را دارد (جستجو برای منابع، عقد قرارداد، کنترل، و قرارداد مجدد) که ممکن است از هزینه اداره مستقیم فعالیت تحت نظارت دولت بیشتر باشد. از این رو، دولتها باید پیش از برون‌سپاری به چند سؤال اساسی در ارتباط با یک فعالیت پاسخ دهند:

۱. مزیت رقابتی بالقوه در این فعالیت کدام است؟
۲. در صورت برون‌سپاری چه خطرات بالقوه‌ای از ناحیه بازار متوجه سازمانهای دولتی خواهد شد؟
۳. برای تخفیف آسیب‌پذیری در صورت برون‌سپاری چه باید کرد؟
۴. قابلیت اجرایی برون‌سپاری با توجه به ابعاد فنی، اقتصادی، حقوقی، عملیاتی و زمانی تا چه حد است؟

دولت ایران در ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از فعالیتهای مالی دولت، خط‌مشی برون‌سپاری را در اشکال سه‌گانه واگذاری مدیریت، مشارکت، و خرید خدمات پذیرفته است. آنچه در این جهت‌گیری راهبردی مخدوش است، تبیین شاخص مناسب برای تمیز فعالیتهایی است که باید مشمول برون‌سپاری قرار گیرند. مراجعه به قوانین و مقررات مرتبط با این موضوع نشان می‌دهد که شاخص «اعمال حاکمیت و تصدی» برای تمیز فعالیتهای مشمول خط‌مشی برون‌سپاری لحاظ شده است، اما واقعیت امر آن است که

در عمل اعمال این شاخص به سبب جامع و مانع نبودن تعاریف اعمال حاکمیت و تصدی، کارساز نیست. ضروری است بدنه برون‌سپاری بر مبنای درجه راهبردی بودن فعالیت و قابلیت سازمان در انجام کارآمد و اثربخشی فعالیت تشکیل و با تحلیل فعالیتهای سازمانهای دولتی مبنای مناسبی را برای برون‌سپاری فعالیتها مدنظر قرار داد. در این صورت است که می‌توان امیدوار بود، دولت از طریق کاهش تدریجی مرزهای خود به اندازه مناسبی دست یابد که از چالاک‌ی و انعطاف‌پذیری لازم برای اعمال «مدیریت بیرون از درون» برخوردار شود.



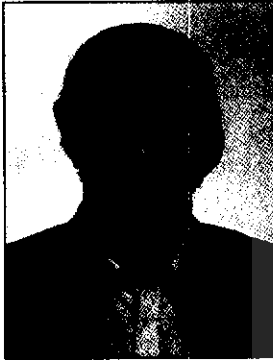
منابع

- Bennington, L. (1995), "The Road to Privatization: TQM and Business Planning," *International Journal of Public Sector Management*, Vol.10, No. 5, pp. 364-376.
- Butler, Michael J . R.. (2003), *British Journal of Management , Supplement* , Vol. 14 Issue 4, Dec, pS47
- Carlson, B. (1989), "Flexibility and Theory of the Firm", *International Journal of Industrial Organization* , Vol. 7, No.
- Chalos, G.C., (1994), "Costing, control and strategic analysis in outsourcing decisions", *Journal of Cost Management*, 8, 4, pp. 31 _ 7.
- Corbett, M.F, (1999), "Multiple Factors Spur Outsourcing Growth", *Outsourcing Journal*.
- Hart, O. (1995), *Firms, Contracts and Financial Structure*, Clarendon Press, Oxford.
- Hassanain, M. A. and Al-Saadi, S., (2005), " A framework Model for Outsourcing Asset Management Services", *Facilities*, Vol. 23 No. 1/2, pp. 81.
- Heracleous, L. (1999), " Privatization: Global Trends and Implementations of the Singapore Experience", *International Journal of Public Sector Management* , Vol. 12, No.5, pp.38-49.
- Kakabadse, N., Kakabadse, A. (2000), "Critical review - Outsourcing: a paradigm shift", *The Journal of Management Development* , Vol. 19 No.8, pp. 670-728.
- Kozlowski, S. W., Chao, G. T., Smith E. M. and Hedlund, J. (1993),

- “Organizational downsizing: strategies, interventions, and research implications”** in Cooper, C. L. and Robertson, I. T. (Eds), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, John Wiley & Sons, NY, pp. 263-332.
- Leatt, P., Baker, G.R., Halverson, P. and Aird, C. (1997), “Downsizing, reengineering, and restructuring: long-term implications for healthcare organizations”, *Frontiers of Health Services Management*, Vol. 13 No. 4, pp. 3-37.
 - Lundy, K. St. (1999), “Outsourcing savings vanish”, *The Australian*, August 17, p. 59. Mullin, R. (1996), Managing the outsourced enterprise, *Journal of Business Strategy*, 17, 4, pp.28-32.
 - Mullin, R. (1996), “Managing the outsourced enterprise”, *Journal of Business Strategy*, 17, 4, pp.28-32.
 - Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), **“Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”**, Addison-Wesley, Reading, MA.
 - Parker, D. (1995), “Privatization and the Internal Environment: Developing our Knowledge of the Adjustment Process”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8, No. 2, p.51.
 - Peters, M., Cooper, J., Lieb, R.C., Randell, H. L., (1998), *“The third – party logistics industry in Europe: provider perspectives on the industry’s current status and future prospects”*, *International Journal of Logistics: Research and Applications*, 1, 1, PP. 9_ 25.
 - Power, M. Bonifazi, C., Desouza, K.C., (2004), “The Ten Outsourcing Traps to Avoid”, *Journal of Business Strategy*, Vol. 25, No 2, pp. 37- 42.
 - Quinn, J.B. (1999), “Strategic outsourcing: leveraging knowledge capabilities”, *Sloan Management Review*, Vol. 35, No. 4, pp.43-55.
 - Schnieder Jans, M.J. Zuckweiler, K.M., (2004), A Quantitative Approach to the Outsourcing-insourcing Decision in an International Context, *Management Decision*, Vol. 42 No. 8, pp. 974-986.
 - *The Economist*, “Manufacturing the ins and outs of outsourcing”, 1991, pp. 54-6.
 - Vollmann, T. and Brazas, M. (1993), “Downsizing”, *European Management Journal*, Vol. 11 No.1, pp. 18-29.
 - Walsh, K. (1991), **Competitive Tendering of Local Authority Services: Initial**

Experience, Department of the Environment, HMSO, London.

- Willcocks, L., Fitzgerald, G. (1994), **A Business Guide to IT Outsourcing, Business Intelligence, London.**
- Zeng, A. Z., (2000), "A Synthetic Study Sourcing Strategies" *Industrial management and Data Systems*, Vol, 100, No.5, p.p.219-225.



فرج الله رهنورد

دکترای مدیریت دولتی با گرایش خط‌مشی‌گذاری -
از دانشگاه فلیندرز استرالیا، معاون آموزش و
عضو هیئت علمی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش
مدیریت و برنامه‌ریزی، برخوردار از ۲۰ سال تجربه
مدیریتی و پژوهشی، مؤلف مقاله‌های متعدد در زمینه
مدیریت دولتی و مدیریت مشارکتی و نیز مشارکت در
طراحی و استقرار نظام پیشنهادها.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی