



به نام خدا

نهضت های مدیریتی در بخش دولتی

بخش نوزدهم

تهیه کننده: سیده هدی شمس

منبع:

نهضت های مدیریتی در بخش دولتی

گذشته، حال و آینده

دکتر حسن دانایی فرد

مدیریت دولتی در ایران : تاملی بر اصلاحات

مقدمه

بدون وجود دولتی شایسته نمی توان انتظار جامعه ای سرزنده و نوآور داشت. شایستگی دولت ها در انطباق عاقلانه خود با نوآوری های فناورانه، جهانی شدن و رقابت های جهانی در عرصه های مختلف و تبدیل کردن سازمان های خود به شکل سازمان های یادگیرنده (دانائی فرد و عباسی، ۱۳۸۷) متجلی می شود.

قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، مداخله دولت شدیدتر از وضعیت کنونی بوده است. نقش دولت در همه بخش های اقتصادی کشور نقشی غالب بوده و محوریت بیشتر فعالیت ها در جامعه در دست دولت بوده است. از ابتدای انقلاب تا کنون پیوستار حکمرانی - تصدی در کارویژه های دولت، حالات و شقوق مختلفی به خود گرفته است؛ اما آنچه در دو سال اخیر با تغییر اصل ۴۴ قانون اساسی در کشور در حال انجام است، با گذشته فرق دارد. برای اجرای تفاسیر اصل ۴۴ قانون اساسی، خط مشی هایی تدوین و برای اجرا به دولت (به مفهوم سه قوه) ابلاغ شده است.

سطوح مدیریت در ایران

در ایران می توان چهار سطح مدیریتی کلان را از هم متمایز کرد؛ اگرچه این سطوح به اشکال مختلف با هم در تعامل اند:

مدیریت خط مشی گذاری های کلان (آبرخط مشی ها): رهبری نظام به عنوان تعیین کننده جهت گیری راهبردی نظام سیاسی به طور خاص و ستادهای تخصصی ایشان از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، متولی تدوین خط مشی های راهنما در عرصه های مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی - اجتماعی، منطقه ای و بین المللی و جهانی است. تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی و تدوین خط مشی های اجرای این تفسیر توسط این سطح کلان مدیریتی انجام شده است.



مدیریت سیاسی: دولت به مفهوم سه قوه (مجریه، مقننه، قضائیه) متولی تدوین خط مشی های نظام در لوای خط مشی های راهنمای سطح نخست مدیریتی کشور است. سیاست های کلان ابلاغی سطح نخست، مآخذ کلیه خط مشی های کشور در همه عرصه هایی است که در ۱۱ سیاست کلان اجرای اصل ۴۴ قانون تصریح شده است.

مدیریت اداره امور عمومی (دولتی): سطح سوم مجری خط مشی های دولت است. این سطح به مدیریتی اشاره دارد که در کلیه سازمان های تحت نظارت سه قوه اعمال می شود. بوروکراسی عمومی به همین سطح مدیریتی اشعار دارد.

مدیریت بخش خصوصی: در عصر حاکمیت بلامنازع سرمایه داری همه توجه ها به این بخش معطوف شده است؛ اما این بخش صرفاً به مدیریت سازمان های خصوصی اشاره ندارد، بلکه اشاره به کلیت جامعه دارد.

خردمایه نظری مدیریت دولتی در ایران

از عمده نظام های سیاسی که تاکنون در عرصه حکومت داری از اوایل قرن بیستم شکل گرفته اند، طبقه بندی های مختلفی ارائه شده است که برای خوانندگان آشناست. این نظام های سیاسی، حکمرانی خود را در قالب محملی به نام «دولت» اعمال کرده اند. این دولت ها را از نظر نگاه مدیریتی شان (نگاه غالب) می توان به دولت مدیریتی، دولت قانون مدار، دولت حزبی، دولت حرفه ای (علمی)، دولت اخلاقی، دولت شبکه ای، دولت دینی مردم سالار (برای مثال در ایران) تقسیم کرد که مؤلف با توجه به ادبیات مدیریت در بخش دولتی آن ها را نام گذاری کرده است.

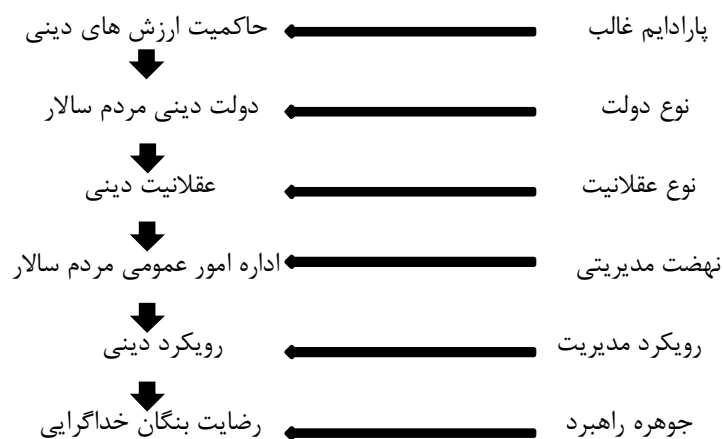
در دولت دینی مردم سالار، رضایت شهروندان به عنوان بندگان خدا، به معنای رضایت خداوند است.

در این فصل به ارکان کلیدی مدیریت دولتی اسلامی در ایران می پردازیم. در ادبیات عقلانیت متداول، به مقوله عقلانیت دینی اشاره ای نشده است. اگرچه شاید بتوان این عقلانیت را در عقلانیت اخلاقی جست و جو کرد؛ ولی بین آن دو مرزهایی وجود دارد.



در کشوری که صبغه دینی یک نظام سیاسی بسیار غلیظ است، یعنی مصداق کلام قصار آیت الله مدرس است که «سیاست ما عین دیانت ماست و دیانت ما عین سیاست ماست»، دولت باید در خط مشی های خود ارزش های دینی را مد نظر قرار دهد. به عبارت دیگر، اگر دولت در خط مشی های مختلف خود ارزش های اسلامی را رعایت کند مؤمن به عقلانیت دینی است. شاید بتوان به زبانی دیگر چنین گفت که خط مشی های نظام های سیاسی ای که دین در آن محوریت اصلی دارد، باید لباس ارزش های دینی را بر تن کنند.

از طرف دیگر، اگر یک نظام سیاسی به دکترین «سیاست ما عین دیانت ماست و دیانت ما عین سیاست ماست» پایبند باشد، لاجرم اداره امور عمومی (مدیریت دولتی) که بازوی اجرایی دولت است و دولت بیرق آن سیاست را به دست گرفته است، باید رویکرد دینی به مدیریت در بخش دولتی را مد نظر قرار دهد. براساس دین اسلام، رویکرد دینی به مدیریت در بخش دولتی را می توان در این جمله خلاصه کرد که «مدیریت در اسلام جبه خدمت است نه خلعت قدرت».





بارادایم های مدیریت بخش دولتی	نوع دولت از حیث نگاه به مدیریت	عقلانیت مبنایی در سیاست گذاری	نهیضت مدیریتی	رویکرد به اداره امور	جوهره اصلی راهبرد
۱. حاکمیت کارایی	دولت مدیریتی	عقلانیت اقتصادی	مدیریت اداری	رویکرد مدیریتی	کارایی گرایی
۲. حاکمیت ارزش های قانونی	دولت قانونمدار	عقلانیت قانونی	اداره امور عمومی سنتی	رویکرد قانونی	قانون گرایی
۳. حاکمیت ارزش های سیاسی	دولت حزبی	عقلانیت سیاسی	اداره امور عمومی نوین	رویکرد سیاسی	حزب گرایی
۴. حاکمیت ارزش های علمی حرفه ای	دولت حرفه ای - علمی	عقلانیت حرفه ای (علمی)	مدیریت عمومی نوین	رویکرد حرفه ای	بازارگرایی
۵. حاکمیت های ارزش های اخلاقی	دولت اخلاقی	عقلانیت اخلاقی	نهیضت خدمات عمومی نوین	رویکرد اخلاقی	اخلاق گرایی
۶. حاکمیت ارزش های دینی	دولت دینی	عقلانیت دینی	اداره امور عمومی مردم سالار	رویکرد دینی	رضایت بندگان خداگرایی
۷. حاکمیت ارزش های عمومی	دولت شبکه ای	عقلانیت شبکه ای	مدیریت دولت شبکه ای	رویکرد شبکه ای	ارزش عمومی محور

خردمایه تحولات اداری در ایران و بحران های فراوری دولت

با توجه به ارکان بنیادی حکمرانی اسلامی در ایران، دولت از دو دهه گذشته کرده است با هدف ارتقای اثربخشی حاکمیت خود، فرهنگ، کارویژه ها، ساختار، رویه ها و سبک مدیریتی خود را به نحوی متحول کند (گری و جنکینز، ۱۹۹۵؛ مورگان و الینگتون، ۲۰۰۲؛ فرنندز و رینی، ۲۰۰۶). **خردمایه این حرکت دولت چیست؟**

- تحولات فکری و باوری
- تحول در حافظه ساختار اجتماعی کشور



- شهری گرایی صنعتی
- جهانی سازی ایران
- بحران شرکت های دولتی
- بحران مالی دولت
- بحران مدیریت دولتی
- راهبرد دولت در تحول مدیریتی کشور

پیوند این مسائل کلان و بحران های ذکر شده نه تنها ظرفیت و اثربخشی حاکمیت، بلکه مشروعیت دولت را به چالش می کشد. بر این اساس، دولت به این نتیجه رسیده است که حاکمیت خوب، ضرورت الزامی توسعه همه جانبه ایران است.

از این رو، دولت در اصلاحات اداری متعدد تلاش کرده است به این امر مهم دست یابد. محورهای اصلی راهبرد تحول در دولت را می توان به شرح زیر مطرح کرد:

- ✓ باز تعریف کارویژه های دولت
- ✓ اصلاح سیستم خدمات کشوری
- ✓ واگذاری و خصوصی سازی شرکتهای دولتی
- ✓ اصلاح رابطه میان دولت و بنگاهها

نقاط کور در تحولات اداری در ایران

بی شک تحولات اداری در بخش دولتی ایران نتایج مفیدی به همراه داشته است. گسترش سازمان و تشکیلات دولت، محدود شده و استخدام در بخش دولتی کاهش یافته است. کارویژه دولت به سمت خاصیت حاکمیت تغییر



جهت داده و میزان تأکید دولت بر بازار پررنگ شده است. ولی همچنان نقاط کوری در این تحولات وجود دارد که مانع تحقق اهداف عالیه چنین تحولاتی شده است. برخی از این نقاط کور عبارتند از:

❖ غربت حاکمیت سیستم شایسته سالاری

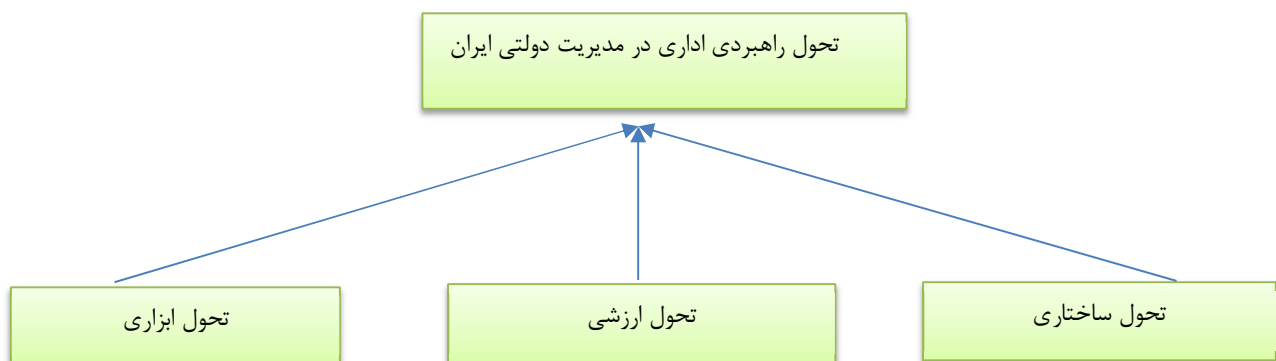
❖ کوتاه بینی در چیدمان اهداف تحول اداری

❖ واکنش منفعلانه به جای پیش بینی فعالانه

❖ محدود بینی چشم انداز اداری ایران

در یک تقسیم بندی می توان اصلاحات اداری را در یک بسته شش محوری قرار داد: (۱) اصلاحات ساختاری، (۲) اصلاحات فرایندی، (۳) اصلاحات فرهنگی، (۴) اصلاحات نیروی انسانی، (۵) اصلاحات فناورانه و (۶) اصلاح سیاست گرای مدیریت دولتی.

همه این شش محور را می توان در سه جریان اصلی اصلاحی مدیریت دولتی به طور مکمل قرار داد:



تحول ساختاری به بازسازمانی ساختار سازمانی سازمان های دولتی، ادغام و انحلال سازمان های مختلف دولتی، بازنگری در فرایندهای مختلف سازمانی، کوچک سازی حجم سازمان ها (براساس معیار نیروی انسانی) (مالد، ۱۹۹۴) و تحول ابزاری به تحول در نحوه کسب و کار سازمان های دولتی اشاره دارد. ارتقای صبغه حاکمیتی سازمان های دولتی و کم رنگ کردن جنبه تصدی گری سازمان های دولتی از جمله نشانه های تحول ابزاری دولت به شمار



می رود. همچنین تحول در نحوه ارائه خدمات، نوع فناوری های مختلف مورد استفاده برای ارائه خدمات عمومی، تجلی تحول ابزاری در نظام اداری ایران به شمار می رود. در عین حال تحول ارزشی به بازنگری نظام ارزشی کارکنان دولت اشاره دارد. از آنجا که کارکنان دولت به نوعی به ارزش های دینی پایبند هستند، هم راستایی ارزش های کاری با این ارزش ها می تواند تحول آفرین باشد.

- ❖ انزوای تحولات اداری از شبکه های سیاسی و اجتماعی
- ❖ ابهام در تعامل اجتماعی و مشارکت دموکراتیک
- ❖ فقدان مبنای نظری مدیریت دولتی
- ❖ فهم ضعیف از مدیریت دولتی و اهمیت آن در ارتقای کشور

بازآفرینی دولت ایران در پرتو حاکمیت شهروند محوری

به اعتقاد بسیاری از صاحب نظران بحران فعلی در اداره امور عمومی و ناموفق بودن تحولات اداری در نظام مدیریتی کشور، ریشه در پارادایم دولت محوری دارد.

بر این اساس وقتی تفکر دولتی بودن حاکم است، اندیشه «جامعه کوچک» به ذهن متبادر می شود که توان کافی برای تولید کالاها و خدمات را ندارد (فارنهام و هورتون، ۱۹۹۷). اما تفکر شهروندمحوری مستلزم دولتی شایسته است که جامعه بزرگی را پرورش می دهد و مردمان آن جامعه افراد توانمندی هستند که می توانند بدون اتکا به دولت جامعه را مدیریت کنند.

بازآفرینی دولت با محوریت حاکمیت شهروندان ایرانی به بازسازی «روابط» اشاره دارد. به عبارت دیگر، بازآفرینی دولت به معنای اصلاح روابط بین «دولت و شهروندان»، «دولت و بازار»، «دولت و بنگاه های اقتصادی»، «دولت و



جامعه»، «دولت مرکزی و دولت محلی (استانی)»، «قوه مجریه و مقننه»، «قوه مجریه و قوه قضائیه»، «عقلانیت ارزشی و فنی» است.

❖ تحولات لازم برای اجرای اصل چهل و چهار قانون اساسی

❖ بازسازی رابطه میان دولت و شهروندان

❖ بازسازی رابطه میان دولت و بازار

❖ بازسازی رابطه میان دولت و بنگاه‌ها

❖ بازسازی رابطه میان دولت و جامعه شهروندی

❖ بازسازی رابطه میان دولت و دولت محلی

❖ بازسازی رابطه میان قوه مجریه با قوه قضائیه و مقننه

❖ بازسازی رابطه میان حاکمیت حکومت ایران و حاکمیت جهانی

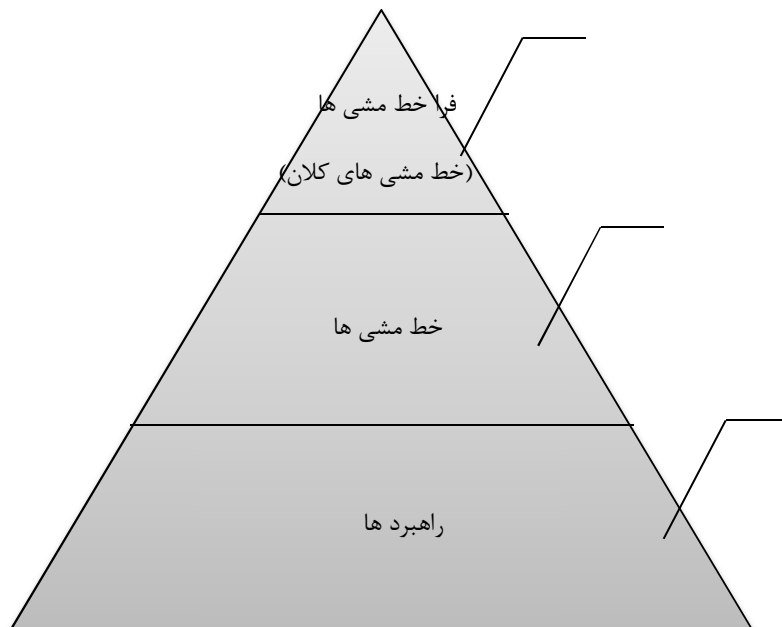
بی تردید ادارهٔ اثربخش جامعهٔ مردم سالار دینی ایران بر هماهنگی شبکه‌ای از نقش آفرینان استوار است. دولت مشروع، مسئول، پاسخ‌گو و قابل، بازیگر اصلی این شبکه است. طراحی سازوکار بازار ایرانی، ایجاد بنگاه‌های اقتصادی نیرومند و شکل دهی جامعهٔ سرزنده همراه با پرورش شهروند فاضل ایرانی عناصر دیگر این شبکه هستند.

پیامدهای بازسازی راهبردی مدیریت دولتی ایران

ارتقای ظرفیت خط مشی گذاری در کشور: وقتی نوعی خط مشی در کشور اجرا می شود بر سرنوشت بسیاری از افراد کشور تأثیر می گذارد. عده ای شاد و عده ای غمگین می شوند. بر ثروت تعدادی از افراد افزوده می شود و برای عده ای فقر به ارمغان می آید. بنابراین هرچه در تدوین خط مشی ها، نظر کارشناسی بیشتری اعمال شود، تبعات منفی آن کمتر خواهد بود. مراکز اصلی خط مشی گذاری در ایران در صورتی ظرفیت خط مشی گذاری خود را می توانند ارتقا دهند که بتوانند از نیروهای کارشناسی بیشتری بهره گیرند. یکی از مآخذ اصلی مؤثر بر خط مشی در کشور، مدیران و سازمان های دولتی اند؛ هرچه این مدیران شایسته تر باشند توان کارشناسی آن ها در کمک به تدوین خط مشی ها بیشتر خواهد بود. بی ظرفیتی خط مشی گذاری ضمن کاهش نوآوری در خط مشی ها، به دلیل اجرای نامناسب ائتلاف منابع ملی را در پی خواهد داشت (وایمر و وینینگ، ۱۹۹۴). بازسازی راهبردی

مدیریت دولتی ایران با تأثیرگذاری بر ظرفیت خط مشی گذاری در ایران، آینده مناسب تری فراروی کشور قرار خواهد داد.

تقویت دولت افقی: رمز اجرای موفقیت آمیز فراخط مشی ها، خط مشی ها و راهبردها در دولت به همکاری تنگاتنگ میان بخشی بستگی دارد. هرم اجرای خط مشی در ایران در شکل ۱۲-۳ متجلی می شود. اجرای فراخط مشی ها مستلزم همکاری تنگاتنگ سه قوه است.





اجرای خط مشی های کلان کشور به فهم ذهنی و عینی سه قوه از هم بستگی دارد. بنابراین با فهم فراخط مشی ها، دولت خط مشی هایی را تدوین می کند و مدیریت دولتی برای اجرای خط مشی ها باید راهبردهایی تدوین کند. اجرای راهبرد مستلزم همکاری متقابل سازمان های دولتی به صورت عرضی نه طولی است که با عنوان دولت افقی نام گذاری شده است.

تحقق بهره وری راهبردی در دولت: بهره وری را نسبت ستاده های واقعی دولت به نهاده های واقعی تعریف

کرده اند. همه کشورها تلاش می کنند تا در ازای هزینه های مصرفی، محصولات و خدمات بیشتری به دست آورند. در این راستا آن ها تلاش می کنند که با کاهش هزینه های مختلف (انسانی، مادی و سرمایه ای) و دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده بهره وری را محقق سازند.

توسعه ظرفیت مدیریت پروژه: برخی از صاحب نظران مدیریت دولتی تطبیقی، مدیریت دولتی در کشورهای جهان سوم را مدیریت توسعه نامیده اند. در واقع، مدیریت توسعه به پیوند مدیریت دولتی با توسعه کشورها اشاره دارد. در این کشورها مدیریت دولتی، توسعه را مدیریت می کند؛ زیرا بخش خصوصی قوی وجود ندارد.

ارتقای تقوای مدیریتی: از آنجا که آموزه های دینی مبنای حکومت اسلامی ایران است و در این آموزه ها به مسئله شایستگی مدیران برای اداره امور عمومی مسلمانان تأکید شده است، می توان با ارتقای تقوای مدیریتی بستری فراهم آورد تا هر کس توان مدیریتی در بخش عمومی کشور را ندارد از پذیرش مسئولیتی که نمی تواند، پرهیزد.