

Summery

Strategy in National Level Articles

Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector

By Ewan Ferlie

Handbook of Strategy and Management

خلاصه مقاله «شبه استراتژی؛ مدیریت استراتژیک در بخش عمومی کنونی» (ماجد ناجی)

مقدمه

- این پژوهش به تحلیل تصمیم‌گیری در سازمانهای بخش عمومی کنونی از منظر مدیریت استراتژیک می‌پردازد. تحلیل سازمانهای بخش عمومی باید در ادبیات مدیریت استراتژیک مورد توجه بیشتری قرار گیرد. سه بحث اصلی در این پژوهش ارائه شده است.
 - بحث ۱: ارائه شواهدی از ساختاردهی مجدد عمیق و گسترده‌ای که در بسیاری از سازمانهای بخش عمومی کنونی در حال رخ دادن است؛ مدیریت دولتی نوین (NPM)
 - بحث ۲: مناقشه میان مدل‌های عمومی و بخشی مدیریت؛ سوال این است که مدل‌های عمومی مدیریت استراتژیک تا چه حدی به صورت معتبری می‌توانند برای سازمانهای کنونی بخش عمومی به کار گرفته شوند؟ با استفاده از رویکرد مدیریت دولتی، چارچوبی ارائه شده است که میزان شباهت بخش خصوصی و دولتی را در رابطه با امور مدیریتی ارشد تحلیل می‌کند. از نتایج مهم مدیریت دولتی نوین این است که مدیریت بخش عمومی از نظر امور مدیریتی، تمایز کمی با بخش خصوصی دارد. با در نظر گرفتن همگرایی بخشی، اینگونه تکنیک‌های عمومی مدیریتی (شامل تکنیک‌های مدیریت استراتژیک)، تا زمانی که تفاوت‌های بین بخشی شناخته شوند، به صورت فزاینده‌ای در بخش دولتی کنونی معتبرند.
 - بحث ۳: در ادامه، رویکردهای مختلف به مدیریت استراتژیک مرور می‌شوند و امکان به کارگیری آنها در بخش عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس چنین نتیجه‌گیری می‌شود که گروهی از این مدل‌ها بالقوه مفیدند، هر چند ایجاد تغییراتی در آنها برای انطباق با بخش دولتی ضروری است. نقد موج مدیریت استراتژیک^۱ مورد توجه قرار گرفته اما پذیرفته نشده است. این امر، پایه پژوهشهای پیشنهادی در مورد زمینه‌های نوظهور آینده را شکل می‌دهد. در اینجا، این دیدگاه پذیرفته شده است که سازمانهای کنونی بخش عمومی درگیر شبه استراتژی سازی^۲ هستند که در آن، نسخه‌های سفارشی شده برخی مدل‌های مدیریت استراتژیک مورد استفاده در بخش خصوصی معتبر و مفیدند. شرایط خاصی مشخص شده‌اند که در آنها فرایند همگرایی با سبک‌های بخش خصوصی مدیریت استراتژیک سرعت و شتاب بیشتری خواهد گرفت.
- تعریف گسترده استراتژی، فراتر از مدل‌های برنامه‌ریزی عقلایی^۳، مورد استفاده قرار گرفته است و مدل‌های مختلف آن بررسی شده‌اند. رویکرد منتخب در اینجا بیشتر توصیفی است تا تجویزی و تکثرگراست تا به دنبال ارائه یک بهترین استراتژی.

^۱ برخی منتقدان معتقدند مدیریت استراتژیک چیزی بیش از یک ادعای پراکنده که توسط گروهی جدید از نخبگان بخش عمومی قدرت یافته، نیست.

^۲ Quasi strategy making

^۳ که به صورت تاریخی بر بخش عمومی سیطره داشته‌اند و به صورت شگفت‌انگیزی، انعطاف پذیر بوده‌اند.

- استراتژی در رابطه با جهت کلی و قلمروی سازمان، در بازه ای طولانی مدت تعریف می شود. تصمیم گیری استراتژیک، در مقایسه با مدیریت عملیاتی، متمایز می شود و دارای ابهام، پیچیدگی بیشتر و قواعد تصمیم گیری کمتر است.
- مدیریت استراتژیک، همچنین، نیل به یک تناسب (fit)، از طریق فعالیتهای متفاوت برای رسیدن به یک موقعیت منسجم (coherent positioning) تعریف می شود (پورتر).
- مدل‌های متفاوتی از استراتژی ارائه شده است؛ مدل‌های نوظهور (emergent) یا فرایندی (processual) توسط مینزبرگ و همکارانش در سال ۱۹۹۸ مورد بررسی قرار گرفت. مدل استراتژی systemic یا embedded نیز در سال ۱۹۹۳ توسط ویتینگتون بیان گردید و ... لذا باید ذهن خود را در برابر تعاریف و مدل‌های مختلف باز نگاه داریم.
- البته سوال این پژوهش در مقابل تحلیلهای دنیای گسترده مدیریت استراتژیک محدودتر است و به دو سوال زیر اکتفا می شود؛
 - مدل‌های استراتژی سازگار با بخش عمومی کدامند؟
 - این مدلها تا چه میزان متناسب (fit) امور مدیریتی تحت امر (managerial tasks undertaken) هستند؟
- کارهای اخیر نشانگر افزایش میزان استفاده از مدلها و ادبیات مدیریت استراتژیک در سازمانهای کنونی بخش عمومی است؛ برایشون ۱۹۸۸، نات و بکاف ۱۹۹۲، مور ۱۹۹۵، فرلی و همکاران ۱۹۹۶، گریر و هاگت ۱۹۹۷، ثورن ۱۹۹۹، جویس ۱۹۹۹. همچنین استلر ۱۹۹۵ برای سازمانهای غیرانتفاعی.
- در بخش خصوصی، اقدامات مدیریت استراتژیک ممکن است به نتایجی چون افزایش سهم بازار، سودآوری بیشتر و یا حذف رقبا منجر شود؛ اما این امور در بخش دولتی امکان وقوع نمی یابند. پس چرا سازمانهای بخش دولتی باید از تکنیکهای مدیریت استراتژیک استفاده کنند؟ چرا چنین اقبالی به استفاده از مدلها و ادبیات مدیریت استراتژیک وجود دارد؟ پژوهش حاضر این امر را بازتاب ماهیت تغییر یافته امور مدیریتی ارشد در بخش عمومی می داند که کاملاً با ساختاردهی مجدد مواجه شده است.

اوج گیری مدیریت دولتی نوین و نتایج آن

بخشهای عمومی همچنان بزرگ

- داده های مربوط به نسبت هزینه های دولت به تولید خالص داخلی (GDP) نشان می دهد که سطح بالای هزینه های دولت، حتی در دولتهای نئولیبرال آمریکا و انگلیس، همچنان ادامه دارد (شکل ۱-۱۳).

Table 13.1 General government total outlays as % of nominal GDP

	1981	1990	1997
USA	31.7	32.8	32.0
Japan	32.8	31.3	35.2
Germany	48.7	45.1	47.7
France	48.6	49.8	54.1
UK	44.2	40.7	39.7
Spain	34.9	42.0	42.2
Sweden	62.6	59.1	62.3
OECD total	37.6	38.4	39.1

Source: OECD (1998), Annexe Table 28.

- آمریکا همچنان یکی از کوچک ترین بخشهای عمومی دنیا را داراست. این امر، تبیینی است از جایگاه نسبی بخش عمومی در ادبیات مدیریت استراتژیک؛ چرا که عمده پژوهشهای مدیریت در این کشور صورت می گیرد.

- سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)، تعریف گسترده ای از هزینه های دولتی دارد که شامل پرداختهای انتقالی همچون مستمری بازنشستگی و ... می شود. شاید بنا به عقیده بعضی، این هزینه ها نباید جزء هزینه های بخش عمومی حساب شود، هر چند استمرار نقش آفرینی بخش عمومی در تامین مستمری بازنشستگی و پشتیبانی از درآمدها مهم تلقی شود.
- در بسیاری کشورها، همچون آمریکا، حذف این برنامه های حمایتی و جایگزینی آنها با بیمه های خصوصی دشوار به نظر می رسد. افزایش هزینه های برنامه های اجتماعی و حمایتی و درمانی موجب شده است این کشورها نیازمند افزایش میزان مالیاتها حتی از افرادی با درآمد پایین باشند.

فشار برای کاهش سطح مالیاتها

- میان تغییرات اقتصاد سیاسی از یک سو و گستره و شکل بخش عمومی، از سوی دیگر رابطه قوی وجود دارد. جنبشی سیاسی برای کاهش نرخ مالیات و افزایش مستمریها، به صورت بین المللی، از اوایل سالهای ۱۹۸۰ آغاز شد. البته به نظر می رسد مجموع مالیاتها کاهشی نیافته و مالیاتهای غیرمستقیم یا پنهان در حال افزایش است. اما در مجموع به نظر می رسد گذار از بزرگ شدن دولت (و در نتیجه افزایش سطح مالیاتها) به دوران سیاسی جدیدی که در جستجوی اثربخشی است، در حال رخ دادن است.

چند تجربه بین المللی

- آمریکا: افزایش سطح هزینه های عمومی و کسری بودجه به سبب برنامه های حمایتی و مستمری بگیری، در عین تقاضای بالای سیاسی برای کاهش مالیاتها.
- آلمان: ضرورت کاهش نرخ مالیاتها، کنترل هزینه های اجتماعی و افزایش کارایی بخش عمومی؛ برنامه Leaner State شامل: پروژه های آزمایشی تعدیل نیرو، برون سپاری و تامین مالی از بخش خصوصی.
- سوئد: تاکید سیاسی مضاعف بر کنترل هزینه ها.
- فرانسه: افزایش خصوصی سازی و بازمهندسی بخش عمومی، فروش شرکتهای عمومی، کاهش کارکنان و باز کردن جریان سرمایه ای درون بخش عمومی

اوج گیری مدیریت دولتی نوین و نتایج آن

- گزارشهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) نشان می دهد تغییراتی اساسی در بخش عمومی برخی از این کشورها در حال وقوع است. اما ادبیات دانشگاهی چگونه این تغییرات بزرگ (mega shifts) را توصیف و تحلیل می کند؟ برخی، اوج گیری مدیریت دولتی نوین را جانشینی برای شیوه قدیمی اداره عمومی می دانند. کشورهای آمریکا، انگلیس، کانادا، نیوزلند، استرالیا و برزیل در متون دانشگاهی مورد بررسی قرار گرفته اند.
- لین (۱۹۹۸) معتقد است مدیریت دولتی نوین، جنبشی زودگذر و مدگونه است. اما ما بر این عقیده ایم که مدیریت دولتی نوین بازگوکننده تغییراتی عمیقاً ریشه دار به سوی جهتی مدیریت شده تر و همچنین بازارگونه^۱ درون بخش دولتی است. در نتیجه نوعی همگرایی با مدل‌های بخش خصوصی مدیریت و سازمان وجود خواهد داشت.
- این تحلیلها توصیفی است و نه هنجاری یا تجویزی. برخی، مدل‌های مدیریت دولتی نوین را به واسطه تضعیف اهمیت فرایند، عدالت و درستکاری، که از مزایای عمده مدل‌های اداره عمومی به حساب می آمد، نقد می کنند. مدیریت دولتی نوین تاکید بر عملکرد و کارایی را جایگزین پاسخگویی دموکراتیک نموده است. ابعاد اصلی و مشخصات مدل‌های این دو دیدگاه در جدول ۲-۱۳ خلاصه شده است.

^۱ هر چند ممکن است تعارضاتی میان این دو اصل وجود داشته باشد

Table 13.2 From public administration to new public management

Dimension	Public administration	New public management
Focus of attention	Policy advice; constitutional and judicial tasks	Operational and strategic management; value for money
Organizational form	Vertically integrated organizations; strong lines of upwards accountability	Disaggregation into purchasers and providers; management through contract; greater managerial autonomy
Performance pressures	Low; poor IT base	High; advanced IT base
User focus	Inward facing; producer led	More outward facing; greater user orientation
Managerial roles	Modest; facilitative; 'administrators'	Expanded; directive; also professional/managerial hybrids
Change orientation	Low; many routines and operating procedures	High; past as a negative role model

تمرکز بیشتر بر مدیریت عملیاتی و استراتژیک به جای توصیه های سیاستی (policy advice)، امور اساسی یا حاکمیتی (constitutional or judicial tasks)

- جایگزینی تمرکز اصلی از سیاست (policy) به مدیریت (management)
- تاکید الگوی اداره عمومی بر نقش متمایز و منحصر به فرد دولت به عنوان قانون گذار (lawgiver) و تنها قدرت مشروع
- در حالیکه نقشهای تقنینی، قضایی و سیاستگذاری وابسته به این مدل، بیانگر هسته قدیمی بخش عمومی بود، از گذشته این نقشها تحت الشعاع ارائه خدمات عمومی بروکراسیهای رفاه در مقیاس وسیع بوده است.
- با ظهور مدیریت دولتی نوین، توجه سیاسی، جای خود را به مدیریت اثربخش تر بروکراسی ها داد که مسوولیت کسب ارزش بیشتر با مدیریت بهتر هزینه ها را بر عهده داشت.

ناهمگونی سازمانهای عمومی و خودمختاری مدیریتی بیشتر

- مدل اداره عمومی، ایجادکننده یکپارچگی عمودی سازمانها با سیستم پاسخگویی خطی پایین به بالاست.
- مدیریت دولتی نوین، این سیستم را با هدف خرید خدمات به جای انجام آن، بر هم می زند و فشار را برای افزایش عملکرد اجزاء زیاد می کند.
- مدیریت دولتی نوین همچنین آزادی مدیریتی بودجه ریزی، مدیریت منابع انسانی و ... را افزایش می دهد و به این ترتیب واحدهای عملیاتی جدیدی شکل می گیرند که از هسته سیاستگذاری منفک شده اند. این سازمانها، همچنان در چارچوب تنظیم شده توسط مرکز و ذیل قراردادهای بسته شده، فعالیت می کنند اما آزادی داخلی بیشتری دارند.
- بحثهایی در رابطه با میزان آزادی عمل واقعی داده شده وجود دارد، اما در برخی نمونه ها این میزان آزادی، معنادار است. این آزادی به سازمانها اجازه انتخاب استراتژیک و موقعیت یابی مجدد را داده است.

از برنامه ها تا شبه بازارها

- مدل اداره عمومی از ساختار سلسه مراتبی و برنامه به عنوان دو ابزار اصلی تخصیص منابع بهره می برد.

- مدیریت دولتی نوین، رشد شبه بازارها را تسهیل کرده است. خدمات عمومی می تواند همچنان توسط بخش عمومی تامین مالی شود اما به جای انحصار گذشته، توسط طیف گسترده تری ارائه شود. اینگونه ارائه دهندگان خدمات می توانند از بخش خصوصی، سازمانهای غیرانتفاعی و یا سازمانهای دولتی تازه مستقل شده باشند.
- هر چند در این بازارها، رقابت روزانه صورت نمی گیرد اما رقابت دوره ای در آنها جریان دارد.
- عقد و تمدید قراردادها نقاط کلید تصمیم هستند که موجب پویاییهای شبه بازار شفاف می شوند.
- شبه بازار، رشد شبه شرکتها را در بر خواهد داشت؛ جایی که جستجوی مزیت رقابتی، دیگر مفهومی کاملاً نامناسب به حساب نمی آید. خریداران نیز به دنبال شبه بازارها هستند؛ شاید از طریق توسعه بازارها و تقویت تازه واردان.

فشار فزاینده برای عملکرد

- گذار به مدیریت دولتی نوین همراه بوده است با توجه به عملکرد و بهره وری بخش عمومی.
- در قلمروی مدیریت، استفاده بیشتری از کارایی، ارزیابی بازار، شاخصهای عملکرد، سیستمهای حساسی و ... صورت می گیرد.
- علاقه فزاینده ای به استفاده از این ابزارها در بخش عمومی به وجود آمده است.

از تولیدکنندگان تا کاربران

- سازمانهای بخش عمومی از دیرباز رو به درون داشته (inward facing)، در سیطره گروههای قوی تولیدکننده بوده و در برابر صدای ترجیحات ارباب رجوع ناشنوا بوده اند.
- شبه بازارهای نوین درون خدمات عمومی، ساز و کارهایی جدید (مانند بودجه غیرمتمرکز، خرید جزئی، کاهش محدودیتها در انتخاب ارباب رجوع) را ایجاد کرده اند تا صدای کاربران، بیشتر به گوش برسد.
- لذا بسیاری از برنامه های تغییر کیفیت محور (مانند مدیریت کیفیت جامع و بازمهندسی فرایندها) قابل استفاده در بخش عمومی هستند.

از اداره کنندگان تا مدیران

- پیشرفتهای صورت گرفته علاوه بر شکلهای سازمانی شرکتها، الزامهایی نیز برای مسیرهای فردی دارد.
- در مدل اداره عمومی، اغلب، قدرت واقعی در دست متخصص ارشد سازمان است و رؤسای سازمان (administrators) تنها، نقش محقر و جزئی و تسهیل گر دارند.
- مدیران دولتی نوین، اغلب، نقشی گسترده تر و مؤثرتری ایفا می کنند.
- به کارگیری مدیران ارشد اجرایی با حقوقی بالاتر و قراردادهایی کوتاه مدت تر به عنوان مدیران تغییر.
- به کارگیری افراد، با عنوان مدیران غیراجرایی (به جای عضو (member) در مدل اداره عمومی) در هیات مدیره های سازمانهای بخش عمومی.
- به تازگی نقش senior professional managerial hybrid نیز ایجاد شده است تا دنیای متفاوت مدیران بخش عمومی و متخصصان بخش عمومی را به هم گره بزند.
- بسیاری از مدل‌های مدیریت استراتژیک (مانند مدل برنامه ریزی استراتژیک)، اغلب وجود یک مدیر ارشد یا هیات مدیره را برای پیشبرد فرایند استراتژیک پیش فرض می گیرند. در بسیاری از سازمانهای خدمات عمومی، تا این اواخر، چنین چیزی وجود نداشته است. اما تغییرات سیاستها چنین نقشهایی را تقویت نموده است.

از مدیریت حفظ وضع موجود تا مدیریت تغییر

- تاکید صرف بر فرایند و دور ماندن از نیروهای بیرونی در مدل اداره عمومی، منجر به ایجاد روتینهای تصمیم گیری و رویه های عملیاتی خاصی شده بود.
- اما اکنون علاقه به مدیریت تغییر استراتژیک در بخش عمومی و حتی صحبت از دگرگونی بنیادین سازمانی، سبکی کاملاً جدید از مدیریت ایجاد نموده است؛ جانشینی سبک کارآفرینانه یا پسابروکراتیک به جای سبک بروکراتیک. و این روند نیازمند مدیریت تغییر (شامل تغییر استراتژیک و عملیاتی) است.
- گذار به مدیریت دولتی نوین، امور مدیریتی قابل انجام توسط مدیران بخش عمومی را به گونه ای تغییر داده است که با امور مدیریتی بخش خصوصی همگرایی بخشی پیدا کرده است؛ به خصوص، تمرکز بیشتری بر امور مدیریتی عام مانند مدیریت استراتژیک، مدیریت کیفیت و مدیریت تغییر ایجاد شده است.

مدیریت استراتژیک در بخش عمومی

- یک مناقشه جدی، میزان مشابهت نقشها و امور بخشهای خصوصی و عمومی است؛ هر چه میزان این مشابهت کمتر باشد، صدور مدلهای عام یا مبتنی بر بخش خصوصی مدیریت استراتژیک به بخش دولتی نامناسب تر است.
- سه رویکرد اصلی در مدیریت بخش عمومی به شرح زیر است؛
 - رویکرد اداره عمومی، بر اهمیت همیشگی تفاوت‌های بین بخشی، شامل امور مرتبط با مدیریت استراتژیک تاکید دارد.
 - رویکردهای مبتنی بر علم حقوق یا علوم سیاسی (به جای شکل‌های تحلیلی مدیریتی تر)، عموماً بر مشخصه دولت به عنوان یک سازمان تاکید دارند. دولت همانند شرکتی خصوصی نیست و به امور مختص خود شامل استقرار قوانین و مقررات و حکمرانی خوب می پردازد و در این راه از قدرت مشروع و انحصاریش استفاده می کند.
 - حداکثرسازی سود، دغدغه او نیست.
 - با تاکید بر فرایند انجام کار، اجرای عدالت و مساوات در برخورد با افراد و در ارائه خدمات، هدف مهم سازمانهای بخش دولتی است، در حالیکه بخش خصوصی اینگونه نیست.
 - ارائه جهت گیری کلی توسط سیاستمدارانی که با آراء عمومی انتخاب می شوند و در قبال آنها پاسخگو هستند، صورت می گیرد.
 - دستور کار سازمانهای بخش عمومی توسط قانون مشخص می شود و آنها نمی توانند به بهانه نبود بازار مناسب، از ارائه خدمات به شهروندان عقب نشینی نمایند.
 - رویکرد مدیریت عمومی، در مقابل، بر مشابهت امور مهم مدیریتی در این دو بخش تاکید دارد.
 - مدیریت عمومی شامل امور مشابه در تمام سازمانهای بزرگ می شود؛ رهبری، تیم سازی، استفاده بهینه از منابع مالی و منابع انسانی، اطمینان از رضایت مشتریان و فرموله کردن جهت گیریهای بلندمدت.
 - دلالت ضمنی این مفهوم این است که عملکرد پایینتر سازمانهای بخش عمومی به سبب ضعف در مهارتها و قواعد مدیریت عمومی است.
 - هر چند عمده پژوهشهای مدیریت، از این ایده که مفاهیم و مدلهای مدیریت عمومی می توانند در همه سازمانها فارغ از بافتشان مورد استفاده قرار گیرند، پشتیبانی نمی کنند.
 - سومین مدل، درون جهتگیری مدیریت دولتی (public management orientation) ایجاد شده است. در این چارچوب، تلاشهایی برای اقتباس ایده های مدیریت عمومی شکل گرفته در بافت بخش خصوصی (مانند

مدیریت کیفیت و یادگیری سازمانی) برای بخش دولتی صورت می گیرد. ایده های مدیریت عمومی بالقوه مفیدند اما نیازمند جرح و تعدیل هستند.

▪ بحث رویکرد مدیریت دولتی (public management) مبنی بر وجود مشابهتها و تفاوتهایی میان بخش خصوصی و دولتی، بیش از حد کلی و بی خاصیت است. لازم است ماهیت این مشابهتها و تفاوتها با جزئیات بیشتری مورد اشاره قرار گیرد. به عنوان مثال گان (۱۹۸۹) بیان می کند که با بالاتر رفتن در هرم سازمانی، مشابهت این دو بخش بیشتر می شود؛ لذا امور مرتبط با مدیریت استراتژیک شباهت بیشتری با امور مرتبط با مدیریت عملیاتی دارند.

▪ در بررسی شکل سازمانی، سازمانهای بخش عمومی، همانند شرکتهای بخش خصوصی، در محیط بسیار گسترده تاریخی و اجتماعی مشابه قرار گرفته اند. در میان نمونه های آنگلو امریکن، بروکراسی دولت رفاه بعد از جنگ، می تواند به عنوان نمونه بخش عمومی شرکتهای فردیست دیده شود. شکل جانشین شبه شرکتی مدیریت دولتی نوین، شرکتهای کوچک یا متوسط دانش بنیان و غیرمتمرکزتر هستند. در حالیکه برخی سازمانهای بخش عمومی کاملاً متمایزند، اکثر سازمانهای بخش عمومی ارائه کننده خدمات عمومی هستند که در آنجا مفاهیم مدیریت عمومی پذیرفته تر است. رای دهندگان به صورت فزاینده ای این سازمانها را در قضاوت خود علاوه بر شهروند، کاربر، مشتری یا مالیات دهنده می پندارند. آزمون کلیدی این است: آیا این سازمانها می توانند خدماتی باکیفیت و مقرون به صرفه ارائه دهند؟

- وقتی قرار نیست سازمانهای بخش عمومی به عنوان شکل سازمانی کاملاً متفاوت دیده شوند، آنها در انتهای طیف بسیاری از ابعاد سازمانی قرار می گیرند. در مجموع این سازمانها اغلب با مشخصاتی چون برخورداری از اهداف مبهم و ضعیف، ذینفعان چندگانه، درجه بالای تخصص و سیاسی کاری، اندازه سازمانی بزرگ، بازار ضعیف و ... شناخته می شوند. در حالیکه برخی از این ابعاد ممکن است برای شرکتهای بخش خصوصی نیز به کار رود، این دسته از مشخصات، هنگامی که به عنوان یک کل لحاظ شود، متمایز کننده خواهد بود.
- اوج گیری مدیریت دولتی نوین امور مدیریتی سازمانهای بخش عمومی را تغییر داده است و آنها را با مدلهای عمومی مدیریت همراستا نموده است.

کار بست مدیریت استراتژیک در بخش عمومی

- از منظر مدیریت دولتی (public management) بخش عمده ای از ادبیات مدیریت استراتژیک می تواند در بخش دولتی به کار گرفته شود. در این قسمت، چند رویکرد عمده به مدیریت استراتژیک بیان شده و کاربرد آنها در بخش عمومی مورد توجه قرار می گیرد.

برنامه ریزی شرکتی

- این مدل در سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ و بر مبنای تحلیلهای منطقی و مدل دستور و کنترل در سازمانهای بزرگ ظهور یافت. چندلر (۱۹۶۲) استراتژی را تعیین اهداف بلندمدت پایه ای شرکت و انتخاب مجموعه ای از فعالیتها و تخصیص منابع جهت رسیدن به این اهداف، تعریف کرد.
- استراتژی توسط هیات مدیره و پس از ارائه پیشنهادات توسط نیروهای برنامه ریزی شرکتی، اتخاذ می شود و سپس توسط مدیران خطی به سمت پایین جریان پیدا می کند.
- برنامه ریزی شرکتی ابزاری است برای تعیین جهتگیری یا ایجاد هماهنگی به منظور تخصیص منابع در شرکتهای بزرگ و پیچیده آمریکایی در قرن بیستم.

- مفروضات بزرگ بودن، ثبات نسبی، بالا به پایین بودن، نیاز به چارچوبی نسبی برای تخصیص منابع، شاید برای طیف وسیعی از سازمانهای بخش عمومی صادق باشد.
- لذا این رویکردهای برنامه ریزی شرکتی به سرعت در بخش عمومی به کار گرفته شد.
- این تکنیکهای برنامه ریزی بلندمدت با محیطهای آشفته و منقطع در اواخر سالهای ۱۹۷۰ به صورت نامناسبی انطباق پیدا کرد (چنانچه مینزبرگ (۱۹۹۸) شکست برنامه ریزی استراتژیک را شکست رسمیت می داند). در پی آن، دو شوک نفتی سالهای ۱۹۷۴ و ۱۹۷۹ منجر به کاهش نرخ رشد و ترکیبی از افزایش نرخ بیکاری و نرخ تورم گردید. این موارد، مفروض رشد تدریجی بخش عمومی را به چالش کشید و پروژه های بلندمدت مالی را بی معنا ساخت.
- حرکت به سوی مکتب اصالت پول^۱ (monetarism)، موجب شد بخش عمومی، بیشتر به کاهش هزینه ها در سطح عملیاتی رو آورد تا اینکه برای رشد در سطح استراتژیک برنامه ریزی کند.
- در سطح سیاسی نیز، ابتدا چپ گرایان و سپس راست گرایان جدید با دولت رفاه بر سر کار آمدند. تغییرات زیادی در مدل‌های مدیریت سازمانهای بخش دولتی ایجاد گردید که پاسخگوی کنترل تکنوکراتیک نبود.
- از نظر راست گرایان جدید، ویژگی بزرگ بودن بخش عمومی در دولت social democratic^۲ بخشی از مشکل بود و نه یک راه حل. هدف اصلی آنها کوچک سازی دولت، کاهش سطح مالیاتها و افزایش نقش بازارها و قیمت‌ها (به جای سبک برنامه محور تخصیص منابع) از طریق خصوصی سازی و بازمهندسی بخش عمومی بود.
- شواهد فزاینده ای مبنی بر ضعف جدی بخش دولتی در ارائه خدمات به چشم می خورد؛ به صورتی که دولتهای محلی نمی توانستند اهداف تعیین شده توسط مرکز در تغییر سریع خدمات را اجرا کنند. چنین مشکلاتی با تمایل بیشتر دولت به مداخله از سالهای ۱۹۶۰ به بعد، مضاعف شد.
- بخش خصوصی در مواجهه با محدودیتهای برنامه ریزی شرکتی، رویکردهای جایگزینی که بتوانند این انقطاع را حل نماید (مانند برنامه ریزی مبتنی بر سناریو) جستجو کرد. اما بخش دولتی، در یادگیری ناموفق بود و تکنیکهای برنامه ریزی شرکتی را بازتولید کرد که به شدت با نقصان مواجه بودند.

اقتصادهای سازمانی صنعتی و جستجو برای مزیت رقابتی

- تلاطم روزافزون اواخر سالهای ۱۹۷۰ و تمایل شدید به بازار در سالهای ۱۹۸۰، منجر به ظهور شکلهای منعطف مدیریت استراتژیک با تاکید فزاینده بر رقابت، به عنوان ویژگی محوری محیط کسب و کار و مزیت رقابتی به عنوان هدف اصلی استراتژی شد.
- دومین جریانی که بر حوزه استراتژی اثر گذاشت، از اقتصادهای سازمانی صنعتی، با تمرکز بر رقابت، سودآوری و تحلیل ساختار بازار بود. این رویکرد در هدایت به سمت بخشها (sectors) و گوشه های (niche) سودآور صنعت مفید بود.
- ارائه نظریه ۵ نیروی رقابتی پورتر؛
 - استفاده برای یافتن عوامل کلیدی موفقیت (KSF) به منظور سودآوری با استفاده از این تحلیل.
 - استفاده برای اینکه شرکتهای وارد چه صنایعی شوند و از چه صنایعی بیرون آیند.
- شرکتهایی که استراتژیهای یکسانی را بر می گزینند، می توانند در گروههای استراتژیک طبقه بندی شوند؛ این کار با هدف تحلیل و تحلیل رقابت و شناسایی قوتها و ضعفهای رقابتی صورت می گیرد.
- مفهوم مزیت رقابتی از اینجا ظهور یافت که یک شرکت با عملکرد بهتر خود نسبت به رقبای سودآور خواهد بود.

^۱ برای ایجاد ثبات و رشد اقتصادی باید رشد میزان پول در گردش متوازن و به اندازه باشد

^۲ Social democracy is a political system according to which social justice and equality can be achieved within the framework of a market economy

- سوال اساسی: کدام مزیتها پایدارند و قابلیت تقلید ندارند یا به واسطه نوآوری رقبا از بین نمی روند؟ مزیت first mover بودن بر این امر استوار است که رهبر بازار با استفاده از اختراع، شهرت، دسترسی به منابع انسانی یا مالی کمیاب و ... می تواند به جایگاهی غیرقابل تعرض برسد.
- ماهیت مزیت رقابتی بسته به نوع صنعت، جدید یا بالغ بودن بازار و ... متفاوت خواهد بود.
- این مدل پورتری از مدیریت استراتژیک چقدر برای بخش دولتی قابل استفاده است؟ با تمرکز جدی این مدل بر بازار، سودآوری و رقابت، پاسخ تا حدود زیادی منفی است. البته در جایی که شبه بازارهای بخش عمومی ایجاد شده باشد، تحلیلهای مشابه ساختار بازار، قدرت بازار، موانع ورود و خروج و ... می توانند مفید باشند.
- مدل‌های پورتری لزوماً در بازارهای نئو کلاسیک یا رقابت کامل کاربرد ندارند بلکه مزیت رقابت پایدار در بازارهای غیرکامل یا چسبنده که در آنها انحصار چندجانبه امکان ظهور و بروز می یابد، راحت تر رخ می دهد.
- اثبات شده که مدلها و مفاهیم پورتری به خصوص برای تنظیم کنندگان مقررات (regulators) و خریداران بخش عمومی مفید است و آنها را در امور مربوط به توسعه بازارشان یاری خواهد کرد.
- همچنین ثابت شده است که مدل مزیت رقابتی در افزایش توسعه مدل‌های متناظر (analogous) مانند مزیت همکاری (collaborate advantage) مفید است.

نگاه مبتنی بر منابع شرکت

- اگر استراتژی از مسابقه بین قابلیت‌های شرکت و فرصتهای محیطی پدیدار می شود، پس شناخت این قابلیت‌ها همانند ارزیابی محیطی اهمیت خواهد داشت.
- افزایش ناپایداری بازار، نرخ فزاینده تغییرات فناوری و تغییرات غیرقابل پیش بینی در رفتار مصرف کنندگان، تاکید بر قابلیت‌های داخلی مانند انعطاف، نوآوری، سرعت پاسخگویی که به شرکت برای مواجهه با سناریوهای مختلف قدرت می بخشد را مضاعف می کند.
- قابلیت‌ها نشأت گرفته از منابع مشهود و نامشهود
- ایجاد مفهوم قابلیت‌های سازمانی یا شایستگی‌های محور
- تمرکز بر قابلیت‌های عام به جای توانمندی در ایجاد محصولات یا خدمات خاص
- مدل‌های مبتنی بر منابع می توانند در سازمان‌های بخش عمومی به کار گرفته شوند؛ چرا که دارایی‌های نامشهود آنها، کاملاً با عملکردشان همبستگی دارد؛ در امور مدیریتی مهمی که توسط رویکرد مدیریت دولتی نوین به عنوان مدیریت تغییر استراتژیک مشخص می شود. به عنوان مثال، در پژوهش پتیگرو مشخص شده است که توانایی مدیریت تغییر استراتژیک، یک بعد عملکردی مهم به حساب می آید. نقش‌های داخلی و روابط، از جمله منابع نامشهود دیگر است که عملکرد سازمانی را توصیف می کند. گولد و همکاران (۱۹۹۴) از مفهوم مزیت والدینی (parenting advantage) برای مدلسازی روابط میان هسته مرکزی شرکت با شرکتهای زیرمجموعه استفاده کرد. آنها سه سبک والدینی متفاوت (برنامه ریزی استراتژیک، کنترل استراتژیک و کنترل مالی) را شناسایی کردند و تبیین کردند که چگونه هر کدام، ارزش متفاوتی را ایجاد می کند و چگونه هر کدام برای کسب و کار خاصی مناسب یا نامناسبند. این مفهوم مورد استفاده سازمان‌های بخش دولتی قرار گرفت.

مدل‌های فرایندی استراتژی؛ فرموله کردن و اجرا

- در سال‌های ۱۹۷۰ مشکل اجرا، به عنوان محدودیت رویکردهای مبتنی بر عقلانیت و برنامه ریزی به استراتژی در سازمان‌های بزرگ و پیچیده بروز پیدا کرد. این نقد ابتدا و به تندی در بخش دولتی توسط نویسندگانی چون پرسمن و وایلداوسکی (۱۹۷۳) و آلفرد (۱۹۷۵) مطرح شد.

- یکی از نگرانیها در بحث فرایند اجرا، ویژگی زیاد آکادمیک بودن کار مدیریت استراتژیک در بخش دولتی بود.
- دو دسته مدل برای حل مشکلات اجرا
 - مدل‌های ضعیفتر (Weaker):
 - لزوم استفاده از رویکردهای اثربخش تری نسبت به تغییر بالا به پایین
 - لزوم استفاده از مداخلات عالمانه تری از مدیریت تغییر (مانند تکنیکهای بهبود سازمانی)
 - کسب اطمینان از اینکه استراتژی، مقبول گروههای بیشتری از مشارکت کنندگان است.
 - مدل‌های قویتر (Stronger):
 - تاکید بر ماهیت گفتگویی و تعاملی استراتژی سازی و اجرای آن
 - قابل تفکیک نبودن دو گام طراحی و اجرای استراتژی
 - لزوم ظهور استراتژی در یک فرایند تعاملی و نه بالا به پایین
 - از نگاه مینزبرگ، این فرایند بیشتر هنری است تا عقلایی و منطقی
 - لزوم دخالت تعداد بیشتری از تصمیم گیرندگان تا اکتفا به مدیریت ارشد
 - ترکیبی از شهود و خلاقیت به همراه منطق برای ساخت Big idea به عنوان چشم انداز و تعهد به آن درون سازمان.
 - در سالهای ۱۹۸۰ تکنیکهایی ارائه شد تا این مفاهیم را عملیاتی کند؛ مانند بیانیه ماموریت. چارچوبهای مینزبرگی امکان ایجاد یک نوع شناسی مانند استراتژیهای چتری را داد.
- کار پتیگرو (۱۹۷۳ و ۱۹۸۵) این رویکردهای فرایندی را توسعه داد؛ در این کار، طراحی و اجرای استراتژی، یک فرایند چانه زنی سیاسی درون شرکت قلمداد می شود. محدودیتهای سیاسی و شناختی در انجام انتخابهای عقلانی مؤثر واقع می شود.
- این مدل‌های فرایند محور استراتژی، رنسانسی تحلیلی در بسیاری سازمانهای بخش عمومی ایجاد کرد؛ درجه بالای سیاسی کاری و رفتارهای سیاسی، ذینفعان چندگانه حاضر در چانه زنیها، اهداف مبهم و محلی، فشار کم بازار برای ایجاد تغییر و قدرت محدود مقامات سازمان در اعمال جهت گیریها، برخی نشانه های این رویکرد می باشند.
- گرنت (۱۹۹۸) در نقد مدل‌های فرایندی، به این امر اشاره می کند که آنها تمرکز بیش از حدی بر چشم انداز و شهود دارند. بدتر از این، آنکه آنها می توانند ما را به دوران نوی سازمانهای عرفانی (mysticism) ببرند.
- در دفاع از این مدلها، این مفاهیم، از طریق داده های تجربی و موردکاوی شکل گرفته اند.
- به نظر می رسد مدل‌های فرایندی، در مقام تئوری تاثیرگذار بوده اند اما نه در حوزه اجرای بخش دولتی. تحقیقات تجربی اخیر، حاکی از سیطره مدل‌های برنامه ریزی رسمی در بخش دولتی است. البته به استثنای استفاده از بیانیه ماموریت که به نظر می رسد کاملاً اشاعه یافته است (widely diffused).

استراتژی سازی در سازمانهای تخصصی شده و مدل‌های سطل زباله

- به نظر می رسد ماهیت فرایند استراتژیک در بخشها و انواع مختلف سازمانی متفاوت است. به طور خاص، سازمانهای تخصصی، هم از نظر شکل مبنایی و هم از نظر شیوه استراتژی سازی، متمایز باشند.
- سازمانهای دولتی کنونی، در حد بسیار زیادی، تخصصی شده اند.
- تئوری تسلط نیروهای تخصصی^۱ فریدسون (۱۹۷۰)، چنین اظهار می کند که در سازمانهای تخصصی، قدرت، نه در دست مدیران، که در دست انجمنی از متخصصان ارشد است.

¹ Professional dominance theory

- در نتیجه نوع خاصی از پویاییهای استراتژی سازی در بروکراسیهای تخصصی مانند دانشگاهها و بیمارستانها وجود دارد. این سازمانهای لانه زنبوری که در آن سلولهای کوچک بی نیاز به بیرون (self contained)، ظهور می یابند و خود را به شکلی نسبتاً برنامه ریزی نشده، متمایز می کنند. هر چند چنین شرایطی مخالف تکنیکهای استاندارد مبتنی بر برنامه ریزی است، تصمیم گیری چندان بی پشتوانه نیست و مبتنی بر شرایط فرهنگی، هنجارها، ایدئولوژیهای تخصصی دقیق است که خودمختاری، نهادهای خودتنظیم و یک انجمن قدرتمند از متخصصان ارشد را تقویت می کند. این متخصصان، تعهد کمی به سازمانی که در آن کار می کنند و در مقابل تعهدی بالا به همکاران تخصصی خود دارند.
- در نقطه نهای این طیف، این نگاه وجود دارد که جاهایی مانند بیمارستانها یا دانشگاهها، هرج و مرجهایی نظام یافته اند (organized anarchies) که شکل‌های serendipitous تصمیم گیری (مدل سطل زباله) توفیق دارند؛ میزان هدفمندی رفتارها پایین است و الگوی کمی بر تصمیمات حکمفرماست.
- پشتوانه تجربی این مدل در بخش خصوصی تقریباً ناچیز است (relatively modest)، اما ممکن است این مدل متناسب سازمانهای کاملاً تخصصی بخش دولتی باشد.
- مدیریت استراتژیک و تغییر استراتژیک چگونه می تواند در چنین سازمانهایی رخ دهد؟
 - یک موتور، غیرتخصصی سازی (deprofessionalization) است؛ یعنی گرفتن قدرت و خودمختاری گروههای تخصصی حاکم در نتیجه محدودیتهای قانونی یا فشارهای بیشتر بازار.
 - موتور دوم، حضور یک گروه جدید دورگه تخصصی مدیریتی است.
 - سناریوی سوم، این است که گروههای کاملاً تخصصی، در مواجهه با یک بحران و تهدید به صورت استراتژیک عمل کنند تا متخصصان فعلی را کنار بزنند و نظم جدیدی برقرار کنند. اما در هر صورت مقابله ای است با حاکم شدن مدیران.

یک انتقاد: مدیریت استراتژیک به عنوان گفتمانی نو

- برخی نویسندگان معتقدند زبان استراتژی، اخیراً در سازمانهای بخش عمومی کاملاً رواج یافته است.
- یک پژوهش نگاهی نسبتاً خوش بینانه به این امر داشته است. بسیاری از مدل‌های کلیدی مدیریت استراتژیک می توانند جرح و تعدیل شوند تا بازتابی از فعالیتهای مدیریت ارشد در سازمانهای بخش دولتی باشند.
- برخی دیگر، نگاهی منتقدانه تر را برگزیده اند. نوآوریهای مدیریتی، مانند تکنیکهای جدید مدیریت استراتژیک، ابزارهای ذهنی (subjective) یک سیطره ایدئولوژیک هستند تا بازتابی واقعی (objective) از امور مدیریتی.
- لالین (۱۹۹۱) و برادبنت و همکارانش (۱۹۹۱)، در نگاهی انتقادی، مدیریت دولتی نوین را گفتمانی بیگانه و شکلی از استعمار فرهنگی (cultural colonization) به وسیله بخش خصوصی برتر می دانند. هر چند آنها پیش بینی می کنند متخصصان بخش دولتی کنترل خط مقدم جبهه را در دست خواهند گرفت و این ایده ها، تنها آثاری فرعی در بر خواهد داشت. ایده های مدیریت دولتی نوین باید به عنوان نمودی از ایدئولوژی مدیریتی غالب دیده شود و نه تکنیکها و مدل‌هایی سودمند.
- ثورن (۱۹۹۹)، رشد بحث مدیریت استراتژیک در بخش دولتی را گفتمان غالب جدیدی می داند که جزء سازنده یک تغییر قدرت بزرگ است که در آن نخبگان جدید بخش دولتی، قدرتشان را با بهره گیری از زبان بخش خصوصی افزایش داده و کنترل کل سازمان را در دست می گیرند.

شبه استراتژی در بخش عمومی کنونی - سرفصلی برای پژوهشهای آینده

- استفاده روزافزون از مدل‌های مدیریت استراتژیک در بخش دولتی، بازتابی است از همگرایی با شکل‌های سازمان در بخش خصوصی و مدل‌های مدیریتی. هر چند تفاوت‌هایی نیز بین این دو وجود دارد؛ بالاتر بودن سطح کنترل سیاسی، نبود بازارهای توسعه یافته، دستوری بودن تامین، اهمیت همزمان فرایند و خروجی و اما با متداول تر شدن سازمان‌های ترکیبی (دولتی- خصوصی)، این تفاوتها در حال کاسته شدن هستند.
- استفاده از مدیریت استراتژیک در بخش دولتی، حوزه ای کاملاً جدید است و به شدت به جریان‌هایی از پژوهش‌های مختلف نیازمند است. یکی از روش‌های تشویق به انجام چنین پژوهش‌هایی، ارائه مجموعه ای از قضایای سطح بالا و مناقشه برانگیز است.

قضیه ۱: همگرایی معناداری میان فعالیتهای مدیریتی سازمانهای بخش عمومی کنونی و سازمانهای نوعی بخش خصوصی وجود دارد.

بخش دولتی در حال حرکت به سوی مدل‌های با شباهت بیشتر به مدل‌های مدیریتی و سازمانی کسب و کار است. مفهوم شبه استراتژی صرفاً زمانی به کار می رود که شرایطی سازمانهای بخش دولتی به وضعیتی مشابه شرکتها در می آیند. پژوهشها و مباحثاتی مورد نیاز است تا این پارامترها را از نظر تئوری تعریف کنند و رواج آنها از نظر تجربی بررسی نمایند. فرایندهای مطرحی که ممکن است سبب ایجاد این همگرایی باشند عبارتند از:

۱. شبه بازارهای توسعه یافته و قدرتمند؛ جایگزین شدن فرایندهای بازار محور تخصیص منابع به جای برنامه ها؛ موقعیت یابی سازمانهای بخش عمومی در رابطه با این شبه بازارهای توسعه یافته؛ امکان ورود و خروج به چنین بازارهایی؛ از بین رفتن نیروهای این شبه بازار توسط اقدامات سیاسی.
۲. جابجایی در حقوق مالکیت معنوی (افزایش جریانهای تامین مالی خصوصی) و رژیمهای حکومتی؛ ایجاد پیوندهای دولتی- خصوصی؛ ظهور قراردادهای بلندمدت که موجب کاهش تاثیرگذاری سیاسی یا دولتی می شود.
۳. تبدیل یک نظام مقرراتی دست نزنید (hands off) که بر فرایند، حسابرسی و بررسی تاکید دارد به مدل‌های رایج در بخش خصوصی؛ یعنی نظامهای مقرراتی با امکان دست زدن (light touch)
۴. یک حضور مدیریتی در سازمانهای بخش عمومی که از فرایندهای سطل زباله جلوگیری می کند؛ حضور یک ظرفیت و پایگاه دانشی مدیریت استراتژیک.
۵. یک هویت و فرهنگ قوی شرکتی که استراتژی در کل سازمان جریان یابد؛ کاهش در اهداف چندگانه و طیف گسترده ذینفعان خودمختار (که از مشخصات بخش دولتی سابق است).

برای سنجش میزان وجود همگرایی می توان این شرایط را مورد بررسی قرار داد. که البته شواهدی مبنی بر حرکت در همه یا اکثر ابعاد به سمت این همگرایی وجود دارد. لذا شاهد رشد سریع فعالیتهای و ظرفیتهای مدیریت استراتژیک خواهیم بود.

قضیه ۲: تصمیم گیران در بخش دولتی تمایل مضاعفی برای مدیریت به شیوه استراتژیک یافته اند.

دومین شرط برای ظهور رفتار شبه استراتژیک واگذاری واقعی و پایدار قدرت از سیاستمداران و خدمتگذاران شهری (civil servant) به مدیران محلی است. این واگذاری هم باید در سطح استراتژیک و هم در سطح عملیاتی باشد تا مدیران از آزادی عمل لازم برای تغییر موقعیت سازمانهای دولتی را داشته باشند. با توجه به اینکه به اعتقاد برخی، سیاستمداران هیچگاه موقعیت خود را رها نخواهند کرد، باید واقعی، پایدار و در سطح استراتژیک بودن این واگذاری کاملاً احراز شود. ردیابی مسیر موضوعات استراتژیک و بررسی ساختار از جمله راه‌های بررسی این امر است.

قضیه ۳: مدل‌های جدیدی برای مدیریت استراتژیک وجود دارد که می‌توانند به صورت مفیدی در سازمانهای بخش عمومی کنونی به کار گرفته شده و توسعه یابند.

جدول ۳-۱۳ چارچوبی برای ارزیابی مدل‌های مختلف مدیریت استراتژیک در بخش خصوصی، مدیریت دولتی نوین و اداره عمومی سنتی ارائه می‌دهد. چنانچه انتظار می‌رود، ادبیات مدیریت دولتی نوین، قلمرویی ترکیبی میان اداره عمومی و مدیریت بخش خصوصی است. اقتصادهای صنعتی، مدل مبتنی بر منابع شرکت، مدل‌های فرایندی استراتژی و در نهایت استراتژی سازی در سازمانهای تخصصی، به عنوان چهار مدل در میانه طیف نیاز به کار بیشتر در سازمانهای بخش دولتی دارند. در یک سوی طیف، مدل‌های کاملاً عقلایی (مانند برنامه ریزی شرکتی) قرار دارند، که به شدت مورد انتقاد قرار گرفته‌اند، اما در عمل همچنان باقی مانده‌اند. سوال کلیدی در اینجا این است که چرا این میزان پژوهش‌های مدیریتی، چنین تاثیر کمی بر حوزه اجرایی مدیریت داشته‌اند. در سوی دیگر طیف، مدل‌هایی قرار دارند که دیگر تناسبی با ماهیت مدیریتی تر شده سازمانهای مدیریت دولتی نوین ندارند. اما مدل‌های میانی طیف، مرکز توجه خواهد بود و پرسش‌هایی نظیر موارد ذیل در آنها مورد توجه قرار می‌گیرد؛ ماهیت تصمیم‌گیری استراتژیک و نیروهای رقابتی در شبه بازارها چیست؟ شایستگی‌های ممتاز یا منابع داخلی یک سازمان بخش عمومی چیست؟ استراتژی، چگونه در یک سازمان بخش عمومی ایجاد شده و توسعه می‌یابد؟ آیا حضور متخصصان بخش عمومی به شکل دهی فرایند استراتژی سازی ادامه می‌دهد یا حرکتی به شکلهای شرکتی تر انجام گرفته است؟

Table 13.3 A framework for assessing strategy models on a cross sectoral basis

Model	Private sector literature	NPM literature	Public administration literature
	Corporate planning	Criticized – much survives but not dominant	Much criticized but dominant in practice
Industrial economics	Increasingly influential from the 1980s	Emerging with quasi markets	Absent
Resource based model	Increasingly influential from the 1990s	Emerging with 'core competences'	Absent
Process models of strategy making and implementation	Apparent from the 1970s – but not dominant	Very strong	Very strong from the 1970s
Professionalized organizations	Present but not dominant	Strong – but now more assertive management	Strong – often invented here!
Garbage can models	Weak – little empirical support	Weak – little empirical support	Strong – often invented here!
Critical management	Theory leads to practice; minority undercurrent – rejected by the 'mainstream'	Practice leads to theory; minority undercurrent – rejected by the 'mainstream'	Absent

قضیه ۴. متخصصان بخش عمومی به صورت فزاینده‌ای در سازمانها، ممزوج (incorporate within) خواهند شد.

سازمانهای کنونی بخش دولتی به شدت تخصصی شده‌اند؛ این سازمانها شامل مواردی همچون نمونه‌های زیر می‌شوند:

- Elite professions: مانند بخش بهداشت و درمان، حقوقی و قضایی و حسابداری
- Mass professions: مانند پرستاری، تدریس و امور اجتماعی

• **New professions:** مانند فناوری اطلاعات، بازاریابی و مشاوره مدیریت

تغییر و مدیریت استراتژیک در این سازمانهای کاملاً تخصصی شده، موضوعات و چالشهای خاصی را ایجاد نموده است. به صورت سنتی، elite professions دارای خودمختاری بالایی در کار بوده اند به صورتی که در سازمانهای بخش عمومی ممزوج نشده اند. حوزه های تخصصی و مدیریتی در اینجا، کاملاً منفک از هم مانده اند و به همین دلیل مدیریت استراتژیک با مشکل مواجه بوده است. در نتیجه تغییرات، به صورت تدریجی و در سطح خرد سیطره داشته اند و تغییرات استراتژیک در کل سازمان امکان وقوع نیافته اند.

توسعه ظرفیت مدیریت استراتژیک، مستلزم کاهش شدید چنین رفتارهای سنتی و مبنای قدرت است. فرایندهای مختلفی ممکن است ما را به چنین جهتی رهنمون سازند؛

۱. فرایند شجاعانه غیرتخصصی سازی؛ یا از طریق افزایش فشارهای بازار یا از طریق عمل در سطح سیاستی.
۲. پیوندهای مدیریتی - تخصصی؛ متخصصانی که دارای نقش پاره وقت مدیریتی هستند. مبنای دانشی این افراد بسیار متفاوت خواهد بود؛ از کاملاً تخصصی تا دارای تحصیلات در رشته مدیریت. سوال اینجاست که آیا چنین افرادی می توانند نظر اکثریت نیروهای تخصصی را جلب کنند یا خیر.
۳. استفاده از ابزارهای یکپارچه کننده (مانند بازمهندسی فرایندها یا تمرکز یکپارچه بر ارباب رجوع)؛ این رویکرد، سازمان محور است تا تفکر بخشی.
۴. کاهش فشارهای عملکردی بالا به پایین به مدیران بخش عمومی تا آنها بهتر بتوانند با استفاده از همکاران متخصص خود برنامه کاری خود را تعیین کنند.

همنویایی رو به رشد رویکردهای تخصصی و مدیریتی برای رشد ظرفیت مدیریت استراتژیک در بخش عمومی ضروری است. این حوزه نیز نیازمند بررسیهای تجربی است.

قضیه ۵. در بخش عمومی کنونی تفاوت مستمری بین دستگاهها و حوزه ها (settings and jurisdictions) وجود خواهد داشت.

همه سازمانهای دولتی به یک شکل نیستند؛ برای بررسی این الگوها و روندهای متفاوت باید کارهای پژوهشی متعددی صورت گیرد. حتی در یک حوزه (jurisdiction)، ایجاد ظرفیت مدیریت استراتژیک ممکن است ساده تر باشد؛ سازمانهای کمتر سیاسی، دارای فعالیتهای متمرکزتر و فاقد گروههای قوی تخصصی اینگونه اند. میان حوزه های (jurisdiction) مختلف نیز تفاوت وجود دارد و تجربه کشورهای همسایه نیز کاملاً متفاوت است.

در قلمروهای ذهنی تر تفکر مدیریت نیز رواج مدلهای مدیریت استراتژیک در بخش عمومی ممکن است متفاوت باشد؛ آیا استفاده از این مدلها، از نظر فرهنگی مختص فرهنگهای آنگلو آمریکایی است که به وجود مدارس قدرتمند کسب و کار و دوره های ام.بی.ای پیوند خورده است و نسل جدیدی از مدیران بخش عمومی را آموزش می دهند؟ آیا استفاده مشابهی از مدلهای مدیریت استراتژیک در بخشهای عمومی دیگر که دارای فرهنگ متفاوتی اند صورت می گیرد؟ آیا این مدلها درون زا هستند یا از مدارس کسب و کار آنگلو آمریکایی وارد شده اند؟

قضیه ۶. این زمینه جدید، نیازمند استفاده از ترکیبی از روشهای تحقیق اکتشافی است.

این حوزه علمی، دارای مناقشات فراوانی است؛ مباحث مختلفی تئوریک در این رابطه مطرح شده است؛ به عنوان مثال، نهادگرایان پذیرش زبان مدیریت استراتژیک را چیزی بیش از نشانه ای سطحی از مدرنیسم نمی دانند که با هدف مشروعیت بخشی به موسسات خدمات عمومی در نگاه حکومتی بازار محور ایجاد شده است. دانشمندان علوم سیاسی، ممکن است این چنین بحث کنند که معماری نهادی بخش عمومی بسیار بیش از آنکه عالمان مدیریت تصور کنند تغییر یافته است.

هر چند چنین مباحث تئوریکي ارزشمند است اما فاصله تجربی بسیاری با دانش ما از نحوه شکل گیری استراتژی در سازمانهای بخش عمومی دارد. لذا این حوزه علمی نیازمند پژوهشهای فراوانی به خصوص از نوع تجربی است. گروههای مختلفی با رویکردهای مختلفی در این حوزه مشغول مطالعه هستند و هر گروه از روش خود بهره می گیرد. انجام پژوهشهای توصیفی مکملی بر پژوهشهای کیفی در حال انجام در این حوزه است و داده های آماری لازم را فراهم می آورد. این مطالعات باید در طول زمان ادامه یابد تا مجموعه ای از داده های زمانی را گرد هم آورد. در این حوزه، انجام مطالعات تطبیقی نیز به شدت مورد نیاز است تا الگوها را شناسایی نماید؛ ضرورتاً برخی از این مطالعات تطبیقی باید در مقیاس وسیعتر و در سطح بین المللی صورت گیرد. داده های آماری سالانه و حتی اسناد مهمی چون قراردادهای باید (از نظر اجتماعی- قانونی) جمع آوری و تحلیل شوند.

قضیه ۷. یادگیری دو طرفه ضروری است.

در سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، اکثر ادبیات استراتژی یک طرفه و از سوی بخش خصوصی به بخش عمومی بود. اما از این زمان به بعد مطالعات مختلفی در حوزه مدیریت استراتژیک بخش عمومی انجام گرفت. همچنین ادبیات بخش عمومی، پژوهشهایی غنی و ارزشمندی را به قلمروی عمومی تر استراتژی ارائه می دهد؛ مواردی چون فعالیت بازارهای نسبی، مدیریت شبکه های اجتماعی، مدیریت کارکنان متخصص، موانع اجرای استراتژی در سازمانهای پیچیده و سازمان و مدیریت بخش عمومی به گستره وسیعتری نسبت به آنچه دانشمندان مدیریت استراتژیک می پنداشتند، توسعه یافته است. چنین سازمانهایی دارای نقشهای استراتژیک اجتماعی هستند. بخش عمومی کنونی، شاید به خوبی پذیرای مدلها و تکنیکهای مدیریت استراتژیک بوده باشد، اما لازم است تا هر چه بیشتر، دیسپلین استراتژی را دریافت کند.