باسمه تعالی

خلاصه کتاب «مدیریت دولتی نوین، آون هیوز»، فصل اول تا سوم

محمد صادق تراب زاده جهرمی 843044556

فصل اول: ضرورت تغییر

از دهه 1990 تحولاتی در بخشهای دولتی رخ داد که منجر به تغییر پارادایم اداره امور دولتی سنتی به مدیریت دولتی نوین شد. اداره امور دولتی نوین سالها بر مبنای اصول بوروکراتیک ماکس وبر اداره می شد. این اداره به شکلی بود که :

1. اصول بوروکراتیک آن را بهترین روش کار در سازمان می دانستند.==» رد: سازمان منعطف به جای بوروکراتیک.
2. دولت مستقیما وارد عرصه تامین و تدارک کالا و خدمت بود.==» رد: حضور غیر مستقیم دولت.
3. سیاست را از اداره تفکیک می کرد و اداره را وسیله اجرای دستورات می دانستند(ضمانت پاسخگویی)==»رد: تلفیق
4. یک بوروکراسی حرفه ای را ارائه می نمود که در خدمت رهبران سیاسی بود و در عین حال از سایر اشکال اداره متمایز بود.==» رد: تغییر.

مدیریت دولتی نوین این مفرضات و تبعات آن را زیر سوال برد و نوعی جدید از اداره را ارائه نمود. این نوع مدیریت را «مدیریت گرایی، مدیریت دولتی نوین، اداره امور دولتی مبتنی بر بازار و مدیریت کارآفرین» نیز می نامند. ارزش اساسی این پارادایم: کارایی، صرفه جویی و اثر بخشی در بعد مدیریتی و اقتصادی بود. این پارادایم به جای تاکید بر بوروکراسی و فرایند، بر خروجی ها و محصولات تاکید ویژه دارد.

در ادامه به مقایسه مدیریت و اداره خواهیم پرداخت:

Administration اداره=== رئیس=== هدایت و نظارت بر اجراها=== فرایند=== اجرای قانون

Management مدیریت=== مدیر=== هدایت و کنترل جهت تغییر=== نتیجه=== تحقق هدف+ مسئولیت پذیری.

در مطالعات بخش دولتی، کم کم با رنگ باختن اداره امور بخش دولتی، و رشد مدیریت این رشته هم به سمت خط مشی عمومی و مدیریت دولتی سوق پیدا کرد.

ضرورتهای تغییر:

در دهه های اخیر اتفاقاتی موجب حرکت به سمت مدیریت دولتی شده است که عبارتند از:

1. حمله به بخش دولتی:
   * از دهه 1980 به شدت به اندازه و قابلیت بخش امور دولتی به دلیل ناکارامدی آن حمله شد و با ورود تاچر و ریگان جنبه عملیاتی یافت.
   * جنس انتقادات به دولت:
     1. دولت بزرگ است و منابع کمیاب را مصرف می کند و هزینه ایجاد می کند.
     2. حوزه عمل دولت گسترده است و باید امور به بخش خصوصی برگردد.
     3. شیوه های عمل دولت خصوصا بوروکراسی: عامل تثبیت وضع موجود و عدم اثربخشی.
   * نتیجه: کاهش اندازه دولت، رشد خصوصی سازی و شیوع حاکمیت اصل بازار.
2. نظریه اقتصاد:
   * از دهه 1970 مباحثی علمی مبنی بر مانع بودن دولت در برابر رشد و آزادی اقتصادی مطرح شد و کم کم اقتصاد کلاسیک را با تعقل گرایی کنار زد.
   * حمله به اقتصاد کلاسیک:
     1. تئوری انتخاب عمومی: این تئوری بر رفتار عقلایی، جذب پاداش و دفع تنبیه و فرد گرایی تاکید داشته و مهمترین تئوری اقتصادیست که ناظر به بوروکراسی نقد دارد.

نقد: بوروکراتها، عقلایی رفتار می­کنند و به دنبال منافع خود خواهند بود و خوب کار نمی کنند. لذا اگر بازار به جای بوروکراسی حاکم شود، منافع افراد و به تبع عموم تضمین می­شود.

* + 1. تئوری اصیل-وکیل: صاحبان و مدیران شرکت، اهداف متفاوتی دارند و برای منافع خود تلاش می کنند. اطلاعات نامتقارن است. این تئوری می­خواهد با طرحی انگیزشی، مدیران را در جهت افزایش ثروت اصیلها سوق دهد و از طرفی پاسخگویی مدیران و کنترل آنها توسط اصیل را که در بخش دولتی به سختی ممکن است، فراهم کند.

1. جهانی شدن و رقابت
   * مدیریت و کارایی بخش دولتی بر اقتصاد خصوصی و رقابت ملی اثر می گذارد لذا تغییر در آن لازم است.
   * تغییرات:
     1. بخش خصوصی به شدت تغییر کرده است.
     2. جهانی شدن: دولت باید مزیت رقابتی ملی ایجاد کند و در عرصه جهانی شدن نیازمند تغییر است. کیفیت خدمات دولتی و خط مشی عمومی بر مزیت رقابتی و عملکرد اقتصاد ملی موثرند.
     3. شایستگی: اداره سنتی نمی تواند در برابر تغییرات جهانی بایستد.
   * نتیجه: شروع روند بازاری شدن امور، دوری از بوروکراسی

فصل دوم: الگوی سنتی اداره امور دولتی

الگوی سنتی را می توان اداره امور تحت کنترل رسمی رهبری سیاسی دانست که مبتنی بر یک الگوی سلسله مراتب دقیق بوروکراسی است و مقامات ثابت بیطرف و گمنام در آن به کار گمارده شده اند. صرفا علائق عمومی، آنها را بر می انگیزاند و به همه خدمت برابر می دهند. در سیاستگذاریها دخالت ندارند بلکه صرفا خط مشی ها را اجرا می کنند. مبانی نظری آن از اندیشه های افراد ذیل استخراج شده است:

وودرو ویلسون(امریکا) گزارش نورث کوت- تری ویلیان(انگلیس) الگوی بوروکراتیک ماکس وبر(آلمان)

تاریخچه:

اداره امور سنتی به صورت غیر رسمی از ظهور حکومت های باستان شروع شد اما همواره متکی به شخص بودند نه به قانونی بودن و تعهد به سازمان و حکومت. اما اداره امور سنتی به صورت نظام یافته تقریبا از اواسط قرن 19 شروع شد. قبل از آن، که اداره امور دولتی متکی به اشخاص بود به علت مفاسد زیاد آن، آن را سیستم تاراج[[1]](#footnote-2) می نامیدند. در سیستم تاراج، همزمان با تغییر رییس جمهور، کل دولت تغییر می کرد.

مشکلات سیستم تاراج، دولتها را به سمت اداره امور سنتی نظام یافته سوق داد. بوروکراسیهای قدیمی: شخصی، سنتی، تفکیک شده، منطقه ای و مرامی بودند در حالیکه بوروکراسی های نوین مورد نظر وبر: غیرشخصی، عقلایی، تخصصی، موفقیت خواه و جهان شمول بودند.

الگوی سنتی اداره امور دولتی دارای 2پایه نظری است:

1. الگوی بوروکراتیک اداره وبر
2. قراردادهای خاص پاسخگویی و روابط بین رهبری سیاسی و اداره

الگوی بوروکراسی وبر:

وبر معتقد بود که سه نوع اقتدار وجود دارد:

1. کاریزماتیک و فرهمند: مثل یک رهبر
2. سنتی: مثل رئیس قبیله
3. عقلایی، قانونی: که به عنوان بهترین نوع اقتدار، مبنای تئوری بوروکراسی است.

وبر 6 اصل را با استفاده از اندیشه اقتدار عقلایی برای سیستم بوروکراسی بیان می کند:

1. اصل ثابت بودن و رسمی بودن دامنه اختیار قانونی تعیین شده توسط قانون
2. اصول سلسه مراتب اداری و درجه بندی سطوح اقتدار
3. فعالیت رسمی و سازمان رسمی
4. تخصص گرایی+ استاندارد سازی
5. بکارگیری ظرفیت کامل مقامات اداری برای انجام فعالیت های اداری
6. فرایند محوری و قانون محوری

جایگاه مقام اداری:

مهمترین تفاوت بوروکراسی با مدیریت کهن در اداره شخصی و اداره غیر شخصی است. البته وبر بر افراد این بوروکراسی نیز تاکید دارد و معتقد است که با آموزش باید افرادی حرفه ای تربیت شوند. این افراد حرفه ای باید بیطرف بوده و هدفشان اجرای قانون باشد. در نگاه وی، بوروکراسی، کارامدترین شکل سازمانی است.

کنترل سیاسی در بوروکراسی سنتی:

در نگاه ویلسون، سیستم تاراج، زائیده ادغام مسائل اداری در مسائل سیاسی است. کنترل سیاسی در نظامهای تفکیکی سیاست- اداره سه جنبه دارد:

1. بین مسئولیت و پاسخگویی رابطه روشنی است. در این سیستم بوروکراتها از طریق سلسله مراتب اداری به همگان و رهبران پاسخگو هستند. و مجری دستورات رهبران و در موارد لزوم مشاوران کارشناسند.
2. بین موضوعات اداری و سیاسی تفکیک کاملی وجود دارد.
3. اداره مستقل و بی طرف است.

مدیریت علمی:

یکی از مسائلی که منجر به تقویت بوروکراسی شد، مدیریت علمی بود. مدیریت علمی تیلور دو مشخصه داشت: استاندارد سازی کار و کنترل در حد حفظ کارایی. مدیریت علمی به طور گسترده ای در بخش عمومی به کار گرفته شد تا الگوی ایده­آل وبر، کارامدتر شود. در مقابل مدیریت علمی، بعدها، مکتب روابط انسانی طرح شد. مایو در این کتب بر نگرش به کارکنان در مدیریت تاثیر شگرفی گذاشت.

با توجه به رویکرد وظیفه ای گیولیک و مدیریت علمی تیلور، بوروکراسی همواره به دنبال بهترین راه استاندارد بود. در حالیکه مدیریت دولتی نوین به دنبال نتیجه است و انتخاب مسیر را در اختیار مدیر قرار می دهد.

مشکلات الگوی سنتی:

1. الگوی کنترل سیاسی نارسا و غیرمنطقی: جدایی خط­مشی از اداره در تئوری ویلسون محقق نشد.
2. مشکل بوروکراسی: مانع نوآوری، کاهش ریسک پذیری مدیران، هدر رفت منابع، تشریفات زائد، عدم کارایی.

مشکلات اساسی:

دوگانگی بوروکراسی و دموکراسی: به علت عقلایی بودن و پنهان کاری و سلسله مراتب.

برتری دادن بوروکراسی از حیث برتری فنی=»رد: بوروکراسی معمولا انحراف دارد و فاقد کارایی و اثربخشی است.

تئوری انتخاب عمومی:

از آنجایی که بوروکراسی محدود کننده آزادی است و فاقد مشوق و پاداش در سطح پرداختهای بازار است، لازم است قدرت آن تحت نام «انتخاب» کاهش یابد.

تئوری انتخاب عمومی، از به حداکثر رساندن حق انتخاب افراد به دو دلیل آزادی فردی و کارایی حمایت می کند. این تئوری هم چنین بیان می کند که بوروکراتها نیز به دنبال منافع خود و نه منافع عامه هستند. سازمان بوروکراتیک در مقابل بازار است و راه رفع نقص بوروکراسی، حاکمیت سیستم بازار است.

فصل سوم: مدیریت دولتی نوین

تعاریف مختلفی از مدیریت دولتی نوین ارائه شده است که مشترکاتی دارند:

1. توجه به نتیجه و مسئولیت فردی مدیران
2. فاصله گرفتن از بوروکراسی جهت انعطاف پذیری سازمان
3. تدوین اهداف روشن، قابل دستیابی و اندازه گیری از طریق شاخصها(کارایی، اثربخشی و صرفه جویی)
4. بوروکراتها بی طرف نیستند.
5. وظایف دولت با آزمون بازار روبرو می شوند مثل دخالت غیر مستقیم.
6. کاهش وظایف دولت از طریق خصوصی سازی.

مبانی نظری مدیریت دولتی نوین برگرفته از دو تئوری است:

1. علم اقتصاد و دو فرض آن: رفتار عقلایی- قابلیت تعمیم رفتار عقلایی فرد به جامعه
2. مدیریت بخش خصوصی: کارایی، اثربخشی و صرفه جویی===» توجه به اهداف

وظایف مدیریت دولتی نوین از نگاه آلیسون(1982) تحت تاثیر عواملی است:

1. استراتژی
   1. تعیین اهداف و اولویت های سازمان (SWOT)
   2. تدوین برنامه عملیاتی تحقق اهداف
2. مدیریت مولفه های درونی
   1. سازماندهی و تامین نیروی انسانی
   2. هدایت کارکنان و نظام مدیریت منابع انسانی
   3. کنترل عملکرد
3. مدیریت مولفه های بیرونی
   1. ارتباط با واحدهای بیرونی
   2. ارتباط با سازمانهای مستقل
   3. ارتباط با رسانه ها و مردم

لذاست که برنامه اجرایی مدیریتی شامل 4 نوع تغییر خواهدبود:

* تغییر در توجه به برون دادها: لزوم تدوین استراتژی و برنامه عملیاتی
* تغییر در توجه به درون دادها: با هدف بهبود مشوقها و در نتیجه عملکرد
* کاستن از دامنه دولت
* ارتباط با سیاستمداران و مردم

انتقادات به مدیریت گرایی:

1. شالوده اقتصادی و مدیریت گرایی: مبنا اقتصاد است و این با منطق علوم اجتماعی در تناقض است.
2. شالوده مدیریت بخش خصوصی: بین بخش خصوصی و دولتی تفاوت است.
3. تیلوریسم جدید: مدیریت گرایی احیای نظریات مدیریت علمی تیلور است و برخلاف تعلیمات مکتب روابط انسانی.
4. سیاسی شدن: دخالت سیاست در اداره و دخالت حزبی موجب کاهش کارایی می شود.
5. تضعیف پاسخگویی.
6. مسائل اجرا: با وجود اینکه برنامه های مدیریت گرایی از بالا به پایین تدوین می شود اما هنوز در اجرا مشکل دارد.
7. مشخصات مبهم: تعریف دقیقی از مدیریت دولتی ندارد.

1. Spoils system [↑](#footnote-ref-2)