

به نام خدا

اصلاحات مدیریت دولتی رویکرد تطبیقی به الگوهای رایج اصلاحات

تألیف: محمدرضا پورمند، مریم عابدینی





اصلاحات مدیریت دولتی (رویکرد تطبیقی به الگوهای رایج اصلاحات)

تألیف	محمدرضا پورمند، مریم عابدینی
نوبت چاپ	اول
شمارگان	۱۰۰۰
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۵۵۹۷-۸۱-۳
طرح جلد	استودیو تهران
سال چاپ	۱۳۹۵
قیمت	۳۷۰۰۰ تومان
مفحه‌بندی	انتشارات فرمانش
چاپ و جف	مطهر

راه‌های تماس با انتشارات فرمانش

۲۲۳۹۷۳۶۱ (۰۲۱) | ۰۱۳۹ ۳۷۴ | (۰۹۱۲) farmanesh.org

برای دریافت آخرین اطلاعات در مورد کتاب‌های انتشارات فرمانش، به وب‌سایت انتشارات مراجعه فرمایید.

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

استفاده از کل یا بخشی از کتاب به هر شکل بدون اجازه‌ی ناشر پیگرد قانونی دارد.

پورمند، محمدرضا، ۱۳۶۱-

اصلاحات مدیریت دولتی (رویکرد تطبیقی به الگوهای رایج اصلاحات) // تألیف محمدرضا پورمند، مریم عابدینی.

۴۷۳ ص: مصور، جدول.

فیبا.

تهران: فرمانش، ۱۳۹۵

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۵۹۷-۸۱-۳

Administrative agencies -- Management

سازمان‌های دولتی -- مدیریت

Comparative management

مدیریت تطبیقی

JF ۱۳۵۸/۲ پ ۱۳۹۵

عابدینی، مریم، ۱۳۶۴ فروردین-

۴۲۵۸۶۱۴

۳۵۱

۱۱ مقدمه

۱۳ بخش اول: مبانی نظری

فصل ۱- اصلاحات مدیریت دولتی تطبیقی: مقدمه‌ای برای ورود به مباحث اصلی ۱۵

۱-۱- اهداف یادگیری ۱۵

۲-۱- مقدمه ۱۵

۳-۱- هدف ۱۶

۴-۱- حوزه ۱۶

۵-۱- مباحث اخیر مرتبط با این زمینه ۲۰

۶-۱- چرا اصلاحات مدیریت دولتی نسبت به دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی از اهمیت بیش‌تری برخوردار گردیده است؟ ۲۱

۷-۱- جهت اصلی اصلاحات چه بوده است؟ ۲۵

۸-۱- آیا نسبت به یک مسیر خاص برای مدیریت بخش دولتی گراشی کلی وجود داشته است [...]؟ ۲۸

۹-۱- مدیریت نوین دولتی (NPM) در سطح بین‌المللی چه مراحلی را پشت‌پا می‌کند؟ ۳۲

۱۰-۱- به جز NPM، چه الگوهای دیگری تأثیرگذار بوده‌اند؟ ۳۷

۱۱-۱- شبکه‌ها ۳۸

۱۲-۱- اهمیت‌گذار از دولت به «حاکمیت» چیست؟ ۳۹

۱۳-۱- باید برای الگوها و فهرست‌ها به دنبال چه نوع پاسخ‌هایی باشیم؟ ۴۲

۱۴-۱- در ارزیابی تطبیقی اصلاحات مدیریت دولتی چه روش‌هایی را باید به کار گرفت؟ ۴۵

۱۵-۱- بحران جهانی اقتصاد که در نیمه‌ی دوم سال ۲۰۰۸ آغاز شد چه اهمیتی برای اصلاحات مدیریت دولتی دارد؟ ۴۶

۱۶-۱- تفکرات و نتایج اصلاحات مدیریتی، «جاری» و یا «حتمی»؟ ۴۹

۱۷-۱- خلاصه‌ی فصل ۵۰

۱۸-۱- پرسش‌ها ۵۱

۵۳ فصل ۲- مشکلات و پاسخ‌ها الگویی برای اصلاحات مدیریت دولتی

۱-۲- اهداف یادگیری ۵۳

۲-۲- مقدمه ۵۳

۳-۲- چرا این همه اصلاحات به وجود آمده است؟ ۵۴

۴-۲- الگوی اصلاحات مدیریت دولتی ۵۵

۵۶	۵-۲- فشارهای وارد بر کار
۷۰	۶-۲- تذکرات پایانی
۷۱	۷-۲- خلاصه‌ی فصل
۷۴	۸-۲- پرسش‌ها

فصل ۳- خانه‌های متعدد: انواع نظام‌های سیاسی- اداری ۷۵

۷۵	۱-۳- اهداف یادگیری
۷۵	۲-۳- مقدمه
۷۶	۳-۳- نقطه‌ی شروع اصلاحات مدیریتی
۷۸	۴-۳- سیستم‌های سیاسی- اداری: ویژگی‌های اصلی
۷۹	۵-۳- ساختار اداری دولت
۸۴	۶-۳- ماهیت بخش اجرایی دولت
۹۰	۷-۳- روابط کرمندای عالی‌رتبه و وزیران
۹۲	۸-۳- فلسفه و فرهنگ حکمرانی
۹۷	۹-۳- منابع مشاوره‌ی سیاسی
۹۹	۱۰-۳- کمیسیون اروپا: یک مرز محاصر
۱۰۳	۱۱-۳- بوروکراسی سنتی: نظام قدیمی؟
۱۰۵	۱۲-۳- تذکرات پایانی
۱۰۶	۱۳-۳- خلاصه‌ی فصل
۱۱۰	۱۴-۳- پرسش‌ها

فصل ۴- خط‌سیرهای مدرنیزاسیون و اصلاحات ۱۱۱

۱۱۱	۱-۴- اهداف یادگیری
۱۱۱	۲-۴- مقدمه
۱۱۲	۳-۴- از نظام‌ها تا خط‌سیرها
۱۱۲	۴-۴- خط‌سیرها و سناریوها: مقدمه‌ای مفهومی
۱۱۳	۵-۴- مؤلفه‌های اصلی اصلاحات
۱۱۴	۶-۴- خط‌سیرها در اصلاحات مدیریت مالی
۱۲۵	۷-۴- خط‌سیرهای مدیریت پرسنل / مدیریت منابع انسانی
۱۲۵	۱-۷-۴- حجم و جهت اصلاحات
۱۳۰	۲-۷-۴- شغل مطمئن
۱۳۰	۳-۷-۴- ارتقا بر مبنای 'رشدیت و صلاحیت'
۱۳۲	۴-۷-۴- بخشی از خدمات یک پارچه‌ی عمومی
۱۳۳	۵-۷-۴- تفسیر تصویر بزرگ HRM
۱۳۴	۸-۴- خط‌سیرهای سازمانی
۱۴۷	۹-۴- اندازه‌گیری عملکرد

۱۵۱.....	۱۰-۴- شفافیت و دولت باز.....
۱۵۳.....	۱۱-۴- سبک‌های اجرا.....
۱۵۶.....	۱۲-۴- خلاصه: وضعیت‌های چندگانه‌ی پیش رو (امگا‌های چندگانه)، خط‌سیرهای چندگانه و پیشرفت‌های پیش‌بینی‌نشده.....
۱۵۹.....	۱۳-۴- بازگشت به الگوها: دولت نووبری (NWS).....
۱۶۴.....	۱۴-۴- بازگشت به الگوها: حکمرانی جدید دولتی (NPCi).....
۱۶۶.....	۱۵-۴- نتیجه‌گیری.....
۱۶۷.....	۱۶-۴- خلاصه‌ی فصل.....
۱۷۲.....	۱۷-۴- پرسش‌ها.....

فصل ۵- نتایج: از پشت یک شیشه‌ی تیره (در هاله‌ای از ابهام)..... ۱۷۵

۱۷۵.....	۱-۵- ۱-۱- اهداف.....
۱۷۶.....	۲-۵- مقدمه.....
۱۷۶.....	۳-۵- نتایج: یک ماه‌بوم بی‌ثبات.....
۱۷۸.....	۴-۵- تصویر بزرگ: مناسبات بین‌دولت‌ها در سطح بین‌الملل.....
۱۸۱.....	۵-۵- انواع نتایج و چالش‌های ارزیابی آن‌ها.....
۱۸۶.....	۶-۵- ذخیره‌سازی مالی - صرفه‌ی اقتصادی.....
۱۹۱.....	۷-۵- افزایش کارایی.....
۱۹۵.....	۸-۵- افزایش اثربخشی.....
۱۹۶.....	۹-۵- افزایش رضایتمندی و اعتماد شهروندان.....
۲۰۱.....	۱۰-۵- آن سوی چهارچوب تولیدی عملکرد: سیستم‌ها، ظرفیت‌ها، جهت‌گیری‌ها و نگرش‌ها.....
۲۰۹.....	۱۱-۵- نتیجه‌گیری و بازخوردها.....
۲۰۹.....	۱۱-۵- ۱-۱- مرور اولیه.....
۲۱۱.....	۱۱-۵- ۲- داده، معیار، اسناد.....
۲۱۲.....	۱۱-۵- ۳- چه کسی به نتیجه نیاز دارد؟.....
۲۱۲.....	۱۱-۵- ۴- رژیم‌ها، خط‌سیرها و نتایج.....
۲۱۴.....	۱۲-۵- خلاصه‌ی فصل.....
۲۱۹.....	۱۳-۵- پرسش‌ها.....

فصل ۶- سیاست و مدیریت..... ۲۲۱

۲۲۱.....	۱-۶- اهداف یادگیری.....
۲۲۱.....	۲-۶- مقدمه.....
۲۲۲.....	۳-۶- بازگشت به گذشته؟.....
۲۲۴.....	۴-۶- آیا اصلاحات مدیریت دولتی مرز بین سیاست و مدیریت را جابه‌جا کرده است؟.....
۲۲۹.....	۵-۶- خط‌سیرها و الگوهای جدید مدیریت دولتی برای سیاست‌مداران برگزیده چه الزاماتی را در پی داشتند؟.....
۲۳۷.....	۶-۶- مفهوم چانه‌زنی بخش دولتی تا چه حد در درک تغییر در مرز بین سیاست‌مداران و کارمندان دولتی به ما کمک می‌کند؟.....
۲۳۹.....	۷-۶- رابطه‌ی بین اصلاحات مدیریت دولتی و نظر مردم نسبت به سیاست‌مداران و کارمندان دولت چیست؟.....

- ۲۴۳..... ۸-۶- سیاست و مدیریت: بازنگری
- ۲۴۴..... ۹-۶- خلاصه‌ی فصل
- ۲۴۸..... ۱۰-۶- پرسش‌ها

فصل ۷- بدهستان‌ها، محدودیت‌ها، مسائل لاینحل، تناقضات و پارادوکس‌ها..... ۲۵۱

- ۲۵۱..... ۱-۷- اهداف یادگیری
- ۲۵۲..... ۲-۷- مقدمه
- ۲۵۲..... ۳-۷- خوش‌بینی به اصلاحات/ از دست دادن حافظه
- ۲۵۵..... ۴-۷- واژگان تعادل و تضاد
- ۲۵۷..... ۵-۷- اصلاحات مدیریت دولتی: برخی از تناقضات و بدهستان‌ها
- ۲۵۸..... ۶-۷- کنترل سیاسی بوروکراسی را افزایش دهید/ مدیران را برای مدیریت آزاد بگذارید/ [...]
- ۲۶۲..... ۷-۷- اولویت را به صرفه‌جویی بدهید/ کیفیت بخش دولتی را بالا ببرید
- ۲۶۵..... ۸-۷- انعطاف‌پذیری و نوآوری را افزایش دهید/ اعتماد شهروندان و مشروعیت را بالا ببرید
- ۲۶۷..... ۹-۷- در پرسنل ایجاد سبزه‌زار: تغییرات فرهنگی ایجاد کنید/ از انتقال قدرت و کاهش اندازه بکاهید
- ۲۶۹..... ۱۰-۷- از موانع موجود بر سر راه بررسی داخلی و تشریفات اداری بکاهید/ پاسخ‌گویی مدیریتی را تقویت کنید
- ۲۷۱..... ۱۱-۷- بر همکاری‌ها و قراردادهای بی‌قید و شرط، هماهنگی‌های افقی را ارتقا دهید (دولت یک‌پارچه، ارائه‌ی خدمات یک‌پارچه)
- ۲۷۲..... ۱۲-۷- اثربخشی را افزایش دهید/ پاسخ‌گویی مدیریتی را بالا ببرید
- ۲۷۴..... ۱۳-۷- گوش‌دگی و شفافیت دولت را افزایش دهید/ حتماً حتماً خصوصیت را تقویت کنید
- ۲۷۶..... ۱۴-۷- بازتاب‌ها: تعادل‌ها، محدودیت‌ها، مسائل لاینحل و پارادوکس‌ها
- ۲۷۸..... ۱۵-۷- خلاصه‌ی فصل
- ۲۸۴..... ۱۶-۷- پرسش‌ها

فصل ۸- بازتاب‌ها..... ۲۸۷

- ۲۸۷..... ۱-۸- اهداف یادگیری
- ۲۸۷..... ۲-۸- مقدمه
- ۲۸۸..... ۳-۸- معرفی
- ۲۸۹..... ۴-۸- بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۱۰ اصلی‌ترین خط‌سیرهای اصلاحاتی چه بوده‌اند؟
- ۲۹۶..... ۵-۸- نتیجه‌ی این اصلاحات چه بوده است؟
- ۲۹۷..... ۶-۸- پیامدهای این تجربه برای آینده چیست؟
- ۳۰۱..... ۷-۸- ما به دنبال چه پاسخ‌هایی هستیم، و به لحاظ منطقی باید انتظار چه پاسخ‌هایی را داشت؟
- ۳۰۴..... ۸-۸- خلاصه‌ی فصل
- ۳۰۸..... ۹-۸- پرسش‌ها

بخش دوم: تجربیات کشورها ۳۰۹

ضمیمه‌ی آ: بافت اجتماعی - اقتصادی ۳۱۱

۳۱۱ آ-۱- حوزه و هدف ضمایم آ و ب

۳۱۲ آ-۲- شاخص‌های اقتصادی اصلی

۳۱۶ آ-۳- شاخص‌های کلیدی جمعیتی - اجتماعی

ضمیمه‌ی ب: فایل کشورها و جدول رویدادها ۳۲۱

۳۲۱ استرالیا

۳۲۲ بلژیک

۳۴۶ کانادا

۳۶۰ کمیسیون اروپا

۳۷۱ فنلاند

۳۸۲ فرانسه

۳۹۴ آلمان

۴۰۳ ایتالیا

۴۱۱ هلند

۴۲۲ نیوزیلند

۴۲۳ سوئد

۴۴۳ انگلستان

۴۵۵ ایالات متحده‌ی آمریکا

واژه‌نامه ۴۷۱

مقدمه

مبحث اصلاحات در مدیریت دولتی یکی از مباحث مهم و چالش برانگیز در این حوزه است. اصلاحات مدیریت دولتی غالباً به عنوان ابزاری برای کاهش هزینه‌ها، افزایش اثربخشی و بهبود عملکرد دولت در نظر گرفته می‌شود. چنان‌که در سه دهه‌ی اخیر، بر روی انواع اصلاحات بخش دولتی و همچنین میزان موفقیت یا عدم موفقیت این سیاست‌ها، بحث‌های فراوانی صورت گرفته و اصلاحات انجام‌شده در جوامع مختلف، نتایج متفاوتی را به همراه داشته است. یکی از روش‌های مناسب برای کسب شناخت و مقایسه‌ی انواع اصلاحات در کشورهای مختلف و نتایج حاصل از آن‌ها، انجام مطالعات تطبیقی است. روش مطالعات تطبیقی امروزه در گستره‌ی علوم انسانی از اهمیت بالایی برخوردار است، به طوری که بسیاری از محققان در این باورند که این شیوه‌ی مطالعاتی نکات مهمی از گستره‌ی اندیشه را مورد نقد و بازخوانی قرار داده است و به این‌ها نگرانی یک اندیشه را مورد کاوش قرار می‌دهد.

از این‌رو، هدف اصلی این کتاب، ارزیابی نظریه، تفکر و اصلاحات مدیریت دولتی در دوازده کشور توسعه‌یافته، در یک بازه‌ی زمانی ۳۰ ساله است تا از این‌ها، بحث‌ها و اتفاقات نسل اخیر، یک نقشه‌ی بین‌المللی از اصلاحات را استخراج نماید.

در قلمروی اصلاحات، تعداد نامحدودی از الگوها وجود دارد که در این کتاب به منظور توصیف و دسته‌بندی آن‌چه که در سطح بین‌المللی در حوزه‌ی اصلاحات مدیریت دولتی اتفاق می‌افتد سه الگوی بزرگ و کلی^۱ NPM، NWS^۲، NPG^۳ انتخاب شده است. در NPM هدف افزایش کارایی و پاسخ‌گویی از طریق مکانیزم‌های بازار است؛ در NWS هدف کارایی و پاسخ‌گویی بیش‌تر به شهروندان از طریق یک سلسله‌مراتب حرفه‌ای و بی‌طرف است؛ NPG قصد دارد جوامع مدرن و پیچیده را با شبکه‌ای متشکل از «مردم» - که خود این شبکه برگرفته از دولت است - بازار و جامعه‌ی مدنی کنترل نماید.

هدف کتاب مقایسه‌ی تغییرات عمده‌ی ایجادشده در ساختارها یا شیوه‌های سازمان‌های بخش دولتی بوده و بیش‌تر تمرکز بر روی دولت مرکزی است. بدین منظور سؤالات در دو سطح مطرح می‌شود. اول این‌که، کدام‌یک از الگوهای اصلاحاتی در جریان‌اند؟ و دوم آن‌که، کشورها چه ابزارها و تکنیک‌هایی را برای انجام اصلاحات مورد نظر برگزیده‌اند؟ بنابراین، برنامه‌ها و ابزارهای اصلاحات به منظور استخراج الگوها (دسته‌بندی شباهت‌ها و تفاوت‌های بین کشورها) مورد بررسی قرار می‌گیرند.

با عنایت به این‌که برای مطالعه‌ی این اصلاحات هیچ مدل و الگوی جامعی در سطح بین‌المللی وجود ندارد، نویسندگان کتاب به منظور مطالعه‌ی تطبیقی اصلاحات مدیریت دولتی در کشورهای مختلف، اقدام به ارائه‌ی یک

¹ New Public Management

² Neo-Weberian State

³ New Public Governance

مدل کلی از اصلاحات مدیریت دولتی نموده‌اند، این مدل مشتمل بر پنج بخش است؛ در قسمت مرکزی مدل، «تصمیم‌گیری نخبگان» قرار دارد که تحت تأثیر چهار عامل زیر است: «نیروهای اقتصادی - اجتماعی»؛ «سیستم سیاسی»؛ «حوادث غیرمترقبه» و «سیستم اداری». این الگو، جرای و چگونگی وقوع اصلاحات مدیریت دولتی را با این پیش‌فرض که دولت‌ها نقش اساسی در پیشبرد اصلاحات دارند، ارائه نموده است.

ساختار کتاب

کتاب حاضر در دو بخش تهیه و تدوین شده است. بخش اول، مشتمل بر هشت فصل است که فصل اول تحت عنوان مقدمه‌ای برای ورود به بحث اصلی، به اصلاحات مدیریت دولتی تطبیقی؛ فصل دوم به الگویی برای اصلاحات مدیریت دولتی برای مشکلات و پاسخ‌ها؛ فصل سوم به انواع نظام‌های سیاسی - اداری؛ فصل چهارم به خطسیرهای مدرنیزاسیون؛ و اما «الحات؛ فصل پنجم به نتایج؛ فصل ششم به سیاست و مدیریت؛ فصل هفتم به بده‌بستان‌ها، محدودیت‌ها، سائل لاینحل، تناقضات و یازادوکس‌ها؛ فصل هشتم به بازتاب‌ها اختصاص دارد.

در بخش دوم کتاب با عنوان «جریبات کشورها، برای این که خواننده تصویر شفافی از تاریخ و تنظیمات اخیر هریک از کشورهای مقایسه‌شده در متن کتاب داشته باشد، دو ضمیمه ارائه شده است. این دو ضمیمه در کنار یکدیگر برخی حقایق اساسی درباره‌ی دوازده کشور مطرح‌شده در متن اصلی را ارائه می‌کنند. این دو ضمیمه عبارت‌اند از:

- اطلاعاتی درباره‌ی شاخص‌های اقتصادی اصلی هر کشور؛
- اطلاعاتی درباره‌ی شاخص‌های اصلی جمعیت - اجتماعی هر کشور.

ضمیمه‌ی ب: فایل کشورها و جدول رویدادها

- مجموعه‌ای از فایل‌های کشورها که تصویر لحظه‌ای از کشور را مطابق با الگوی ارائه‌شده در کتاب، نشان می‌دهد و در عین حال جزئیات مربوط به اصلاحات مدیریتی عمده از سال ۱۹۸۰ به بعد را در بر می‌گیرد. هر فایل با جدولی که اتفاقات کلیدی را خلاصه می‌کند، پایان می‌رسد.
- شایان ذکر است که کتاب حاضر برداشتی از کتاب کریستوفر پولیت^۱ با عنوان اصلاحات مدیریت دولتی^۲ است.

در پایان از آقای یوسف رونق مدیرمسئول انتشارات فرمنش که پیشنهادهای مفیدی در مورد چهارچوب کتاب و نحوه‌ی تنظیم مطالب ارائه نمودند و همچنین خانم شیدا فرمنش افلاکی برای ویراستاری بخش دوم کتاب تشکر می‌نماییم. ضمناً از خانم ربابه جاوید که با دقت و صرف وقت زیاد زحمات فراوانی را برای ویراستاری و تنظیم نهایی متن متقبل شدند سپاسگزاریم.

محمد رضا پورمند - مریم عابدینی

^۱ Christopher Pollitt

^۲ Geert Boucharat

^۳ Public Management Reform (a competitive analysis new public management, Governance and the Neo Weberian State)