

مدیریت نوآوری در بخش عمومی

راهنمای اساسی برای تحول بنیادی
در ارائه خدمات عمومی

مؤلفان

حسین سبزیان - هاشم نوروزی فرد - احمد رضاشیری



انتشارات آرون

سرشناسه	: سبزیان، حسین، ۱۳۶۵
عنوان و نام پدیدآور	: مدیریت نوآوری در بخش عمومی: راهکارهای اساسی برای تحول بنیادی در ارائه خدمات عمومی / تألیف: حسین سبزیان، هاشم نوروزی فرد، احمدرضا شیر
مشخصات نشر	: تهران، آرون، ۱۳۹۲
مشخصات ظاهری	: ۱۸۰ ص، مصور، جدول، نمودار
شابک	: ۷-۱۳۴-۲۳۱-۹۶۴-۹۷۸
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: سازمان‌های دولتی - نوآوری، مدیریت، تحول سازمانی
شناسه افزوده	: نوروزی فرد، هاشم، ۱۳۵۴
شناسه افزوده	: شیر، احمدرضا، ۱۳۶۲
رده‌بندی کنفره	: ۱۳۹۲ س ۲ ن ۹ / ۱۵۲۵ JF
رده‌بندی دیگری	: ۳۵۲ / ۳۵۷
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۲۷۲۸۷۰



انتشارات آرون

مدیریت نوآوری در بخش عمومی

راهکارهای اساسی برای تحول بنیادی در ارائه خدمات عمومی

مؤلفان

حسین سبزیان - هاشم نوروزی فرد - احمدرضا شیر

ناشر: انتشارات آرون

چاپ اول: ۱۳۹۲

چاپخانه حیدری: ۱۵۰۰ نسخه

۸۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

پیشگفتار	۹
مقدمه	۱۲

فصل اول: نوآوری

روش‌های خلق ایده	۱۶
تعریف نوآوری	۲۶
سطوح نوآوری	۳۱
فرآیندهای نوآوری و محیط آن	۳۳
فرهنگ مشوق نوآوری	۳۸
ظرفیت خلق ایده در سازمان	۳۹
منابع بیرونی دانش و اطلاعات	۴۰
موانع بالقوه‌ی نوآوری	۴۱
نوآوری در فرآیند	۴۲
نوآوری در خدمات	۴۳

فصل دوم: بخش عمومی و اداره امور دولتی

تعریف بخش عمومی	۴۵
تعریف اداره‌ی امور بخش عمومی	۴۵

- ۲- مشکلات الگوی سنتی (اداره امور عمومی) ۴۹
- ۳- مدیریت دولتی نوین ۵۲
- ۴- تعامل بخش عمومی و خصوصی ۵۷

فصل سوم: نوآوری در بخش عمومی

- ۱- ضرورت نوآوری در بخش عمومی ۵۹
- ۲- تعریف نوآوری در بخش عمومی ۶۲
- ۳- انواع نوآوری در بخش عمومی ۷۰
- ۴- مدل نوآوری بخش عمومی ۷۱
- ۵- سیستم نوآوری عمومی ۷۵
- ۶- روندهای نوآوری در بخش عمومی ۷۸

فصل چهارم: محرک‌ها و موانع نوآوری در بخش عمومی

- ۱- فرآیند پرورش نوآوری در سازمان‌های عمومی ۸۱
- ۲- عناصر حیاتی نوآوری در سازمان‌های بخش دولتی ۹۱
- ۳- محرک‌های نوآوری در بخش عمومی ۹۳
- ۱-۳- محرک‌های نوآوری بخش عمومی از حیث فراسازمانی ۹۴
- ۲-۳- محرک‌های نوآوری بخش عمومی از حیث درون سازمانی ۹۷
- ۱-۳-۳- ICT به عنوان محرکی قدرتمند برای نوآوری ۹۷
- ۲-۲-۳- ارزیابی نیازهای یک سازمان ۱۰۰
- ۴- موانع نوآوری در بخش عمومی و عبور از آنها ۱۰۷
- ۵- روش‌های رفع موانع نوآوری ۱۱۶

فصل پنجم: آنچه که بخش عمومی می‌تواند از بخش خصوصی فرا بگیرد

- درس‌هایی برای نوآوری در بخش عمومی ۱۲۶

فصل ششم: مواردی از نوآوری در بخش عمومی

- ۱- نوآوری‌هایی که منجر به تغییراتی در ویژگی‌ها ۱۲۹

- ۲- نوآوری در ارائه خدمات: مورد مطالعاتی Liverpool Congestion Charge ۱۳۲
- ۳- نوآوری اداری و سازمانی: مورد مطالعاتی NYDP Reform ۱۳۵
- ۴- نوآوری مفهومی: موارد مطالعاتی: Sure Start & London Congestion Charge ۱۳۸

فصل هفتم: راهنمایی برای ایجاد نوآوری بخش عمومی

- ۱- مبانی نظری ۱۴۷
- ۲- ارکان نوآوری در بخش عمومی ۱۴۹
- ۲-۱- تشویق و حمایت از ایده‌ها برای نوآوری ۱۵۰
- ۲-۲- جستجو و تشخیص چالش‌های خدمت‌رسانی ۱۵۲
- ۲-۳- تحلیل و یادگیری ۱۵۳
- ۲-۴- ترویج و اشاعه‌ی نوآوری موفق در سازمان ۱۵۵
- ۲-۵- رهبری استراتژیک و مدیریت تنوع (تفاوت‌ها) ۱۵۸
- سخن آخر ۱۵۹

ضمائم

- ضمیمه ۱- بیانیه نوآوری در سازمان ۱۶۱
- ضمیمه ۲- پرسشنامه سنجش نوآوری در سازمان ۱۶۲
- ضمیمه ۳- چک‌لیست ارزیابی محل کار ۱۶۵
- ضمیمه ۴- چک‌لیست ارزیابی محیط روانی ۱۶۹
- ضمیمه ۵- برنامه‌ریزی برای نوآوری ۱۷۱

- منابع و مأخذ ۱۷۳

پیشگفتار

به نظر می‌رسد برای پشتیبانی از نوآوری در سازمان‌های دولتی لازم است تا تمامی کارکنان و مدیران دولتی این کتاب را مطالعه کنند. این اثر در واقع یک راهنمای بینش‌آفرین، انرژی‌بخش و جالب درباره‌ی نوآوری در بخش عمومی است و بدون شک یکی از مناسب‌ترین پاسخ‌ها به الزامات مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد که این الزامات قانونی شامل مسئولیت برای ایجاد قواعد و استانداردهای مربوط به تحول، اصلاحات، نوآوری و هر موضوع دیگر که منجر به بهبود اثربخشی و کارایی خدمات دولتی و خدمت‌رسانی آن به عموم شهروندان می‌گردد، می‌باشند.

بخش عمومی از طریق خدمات گسترده‌ای که انتظار می‌رود به مردم ارائه دهد، فرصت‌های بی‌نظیری را برای بهبود معیشت و سطح زندگی مردم در اختیار دارد. در تمامی کشورها به دلیل چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مختلف و همچنین به خاطر تنوع جمعیت کشور، انتظارات از بخش عمومی افزایش یافته است. بخش عمومی به منظور ارائه‌ی خدمات مناسب و کافی به افراد جامعه، از منابع بسیاری استفاده می‌نماید که در این بین عوامل مشخص و نامشخص متعددی فرایند ارائه خدمات توسط دولت را مختل نموده‌اند. در میان انتظارات متنوع از ارائه‌ی خدمات با کیفیت، دولت تاکنون به تلاش‌های متمرکزی به منظور بهبود ارائه خدمات عمومی و نتایج آن مبادرت نموده است. اگرچه پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در بعضی از حوزه‌های کلیدی خدمت‌رسانی مشاهده شده است ولی هنوز هم در سایر حوزه‌ها جای کار بسیار وجود دارد.

تنوع جمعیتی ما فرصت خوبی را در اختیار بخش عمومی قرار داده تا با تبادل تجربیات و جلب

همکاری بخش خصوصی گام‌های محکمی را برای بهبود معیشت و سطح زندگی افراد جامعه بردارد. از این‌رو بخش عمومی ما باید از ظرفیت لازم برای پاسخ دادن به نیازها و حل چالش‌های مردمش برخوردار باشد. مخصوصاً برای آن دسته از افرادی که در معرض خطر آسیب‌پذیری از حاشیه‌نشینی هستند مانند فقرا، زنان، معلولین، سالخوردگان، کودکان و تمامی آنهایی که به مناطق روستای خیلی دور از شهر تعلق دارند.

در راستای موضوع فوق، معاونت نوسازی و تحول اداری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری می‌باید نوآوری را به صورت راهبردی در بخش عمومی تسهیل، پشتیبانی و رقابتی نماید. از این‌رو بر ما مسلح شده است که دولت ما نیاز مبرمی دارد تا راهکارهای نوآورانه‌ای را به منظور پاسخ‌گویی کارا و مؤثر به نیازهای مردم پیدا نماید. این معاونت ملزم است که با سازمان‌های بخش عمومی در تشخیص راهکارهای نوآورانه^۱ و ایجاد محیطی که از اجرا و پایداری نوآوری حمایت می‌کند، همکاری نماید. هم‌راستا با این الزام، لازم است راهنمای مناسبی تدوین شود و به منظور استفاده در اختیار کارکنان دولت در هر سطحی از سازمان و دیگر ذی‌نفعانی که (به نحوی از انجا) در جهت محقق ساختن آرمان‌های یک زندگی بهتر برای همه، کوشش می‌نمایند، قرار گیرد. امید است این اثر خوانندگان را به ابزارهای کاربردی مناسب، ایده‌ها و دانش چگونگی استفاده از نوآوری در جهت انجام وظایف، مجهز کند.

اعتقاد بر این است که نوآوری و اصلاحات نهادی مرتبط که در اینجا پیشنهاد می‌شوند زیربنای رشد بلندمدت می‌باشد و باید در قانون توجه هرگونه راهبردی که در جهت تقویت بخش عمومی تدوین می‌گردد، قرار گیرند. این اثربخشی از تلاشی است که در جهت خلق بخش عمومی مردم محور صورت گرفته است. بخش عمومی مردم محوری که دائماً در جستجوی ایده‌های جدید، راهکارهای خلاق و بهتر برای خدمت به مردم می‌باشد. لذا اعتقاد داریم رهنمودهایی که از این اثر حاصل می‌شوند به خلق راهکارهای نوآورانه برای خدمات عمومی عادلانه، کارا و اثربخش‌تر منتج خواهند گردید.

نوآوری در خدمات عمومی به منظور تشخیص فعالانه‌ی راهکارهای نوآورانه برای چالش‌های

^۱. Innovative solutions.

خدمت‌رسانی و ایجاد محیطی در درون دولت که هم از نوآوران استقبال نماید و هم از آنان پشتیبانی کند، مطرح می‌شود و هم اکنون یکی از مؤلفه‌های کارکردی دولت می‌باشد. در این کتاب، به منظور ایجاد یک زنجیره‌ی مؤثر خدمت‌رسانی در بخش عمومی، هم بر راهکارهای بهبود دسترسی شهروندان به خدمات و هم بر ارتقای کارایی درونی سازمان‌های بخش عمومی، تمرکز گردیده است. بخش بسیار مهمی از فرایند نوآوری در سازمان شامل مستندسازی بهترین روش‌های انجام کار^۱ و تسهیم دانش^۲ می‌باشد. بنابراین انتشار مطالعات موردی، مدل‌ها و مباحث مستندی که نه تنها منجر به خلق یک مجموعه از ایده‌های عملی می‌گردند بلکه به فرایند تکرار نمودن این ایده‌ها در سرتاسر بخش عمومی و حتی فراتر از آن (یعنی سطح جهانی) نیز کمک می‌کنند از اهمیت به‌خصوصی برخوردار می‌باشد.

این کتاب راهنمایی است که جنبه‌های مختلف نوآوری را آن‌گونه که به بخش عمومی مربوط می‌شوند روشن می‌کند. علی‌رغم مساعدتی که از طریق این کتاب صورت خواهد گرفت، وظیفه‌ی هدایت یک برنامه توسعه و نوآوری بر عهده‌ی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری است، برنامه‌ای که مهارت‌های اساسی تشخیص و تشویق نوآوری را در اختیار کارکنان دولت می‌گذارد، کنفرانس سالانه نوآوری را سازماندهی می‌کند و هم‌چنین، برنامه‌های پاداش به نوآوری در بخش عمومی را نیز مدیریت می‌نماید. امیدواریم سازمان‌های دولتی از این سند و دیگر دستاوردهای پژوهشی، به منظور کشف و استخراج راهکارهای عملی برای حل آن دسته از چالش‌ها و موانعی که در راه خدمت‌رسانی به عموم با آنها روبرو می‌شوند، استفاده را بنمایند.

در کتاب حاضر تلاش شده است تا ضرورت نوآوری در بخش عمومی با بیانی ساده و در قالب مثال‌های کاربردی بیان گردد. امید است که تلاش مؤلفین برای تألیف کتابی مناسب و گویا در زمینه‌ی نوآوری در بخش عمومی به ثمر نشسته باشد. بدیهی است که مطالب کتاب خالی از اشکال نیست، از این‌رو از همه‌ی خوانندگان محترم تقاضا داریم تا با بیان مشکلات موجود با نظرات سازنده خودمان را در ارائه‌ی مجموعه‌ای کامل‌تر در چاپ‌های بعدی یاری فرمایند.

گروه مؤلفان

^۱. Best Practices.

^۲. Knowledge sharing.

مقدمه

جئوف مالگن^۱ و دیوید آلبوری^۲ دو تن از صاحب‌نظران حوزه‌ی مدیریت تحول در بخش عمومی چنین اظهار نظر می‌کنند که اگر چه در خلال چهار دهه‌ی گذشته شمار مهمی از پژوهش‌ها در خصوص نوآوری در بخش خصوصی صورت گرفته است، اما در بخش عمومی، کماکان یک شکاف دانشی عمده در خصوص نوآوری وجود دارد، بخشی که در آن کیفیت پژوهش در خصوص موضوعات مرتبط با خلاقیت و نوآوری، تقریباً محدود است (۴۴، ص ۶). هدف این کتاب در واقع این است که یک دیدگاه کلی از نوآوری در بخش عمومی، ارائه دهد و بدین منظور از گزارش‌های نظری و عملی کشورهای چون آفریقای جنوبی، انگلستان و آمریکا که از سال ۱۹۹۹ تاکنون به این کار اهتمام ورزیده‌اند، استفاده نموده است.

بخش عمومی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در ارائه‌ی خدمات به شهروندان با چالش‌های اجتماعی و اقتصادی روبرو است. عوامل زیادی در سطح جهانی، منطقه‌ای، ملی و محلی در شکل‌گیری این چالش‌ها مؤثرند. هنگامی که دولت تلاش می‌کند خدمات را به شکل مؤثری ارائه دهد، در این هنگام منابع زیادی را مصرف خواهد کرد و چون منابع دولت محدود است از این‌رو، محدودیت موجب می‌شود تا دولت به جستجوی روش‌های کارا تر و مؤثرتری برای ارائه‌ی خدمات به

^۱. Geoff Mulgan.

^۲. David Albury.

شهروندان، بپردازد. علاوه بر این، دولت متعهد است به طریقی عادلانه و بی‌طرفانه خدمات را به تک‌تک شهروندان ارائه دهد. با اختیار روزافزون دولت در ارائه خدمات عمومی به شهروندان، سازمان‌های بخش عمومی^۱ می‌باید در جامعه‌ای که در آن تقاضا بیش از عرضه است به صورت نوآورانه ای از منابع (ملی) استفاده نمایند.

ایران یک کشور در حال توسعه است، از این‌رو سازمان‌های دولتی آن نیز باید دائماً در حال دگرگونی و توسعه باشند. به‌طور راهبردی، همان‌طور که دولت متعهد است خدمات مناسبی به شهروندان ارائه دهد می‌باید به نوآوری به عنوان عاملی حیاتی توجه کند. بنابراین بخش عمومی باید در فرآیند ارائه خدمات به افراد، به نوآوری و عوامل مرتبط با آن توجه ویژه‌ای بنماید.

هم‌راستا با اهداف راهبردی، دولت می‌باید از طریق وزارتخانه‌های علوم و فن‌آوری، بازرگانی و صنعت، اقدام به تأسیس مؤسسه‌ای بنماید که از طریق استفاده‌ی هدفمند از نوآوری به عنوان یک عامل تغییر در جهت تحقق اهداف اجتماعی و اقتصادی فعالیت می‌نماید. این ابتکار دولت به عنوان نظام ملی نوآوری^۲ (NSI) شناخته می‌شود. جی.اس. متکالف^۳ (۱۹۹۵) نظام ملی نوآوری را چنین تعریف می‌کند: «مجموعه‌ای از نهادهای مجزا که به تدریج یا مشترک در توسعه و انتشار فن‌آوری‌های جدید شرکت می‌کنند و چهارچوبی فراهم می‌آورند که از آن طریق دولت‌ها سیاست‌های مؤثر بر فرآیند نوآوری را شکل داده و پیاده‌سازی کنند، نظام ملی نوآوری نامیده می‌شوند» (۴۳، ص ۲۶).

این کتاب در راستای اهداف چنین نظام تدوین شده است. بنابراین کتاب در پی آن است که مفهوم نوآوری را در بخش عمومی تشریح نموده و چگونگی نهادینه کردن فرهنگ نوآوری در سازمان‌های دولتی را نشان دهد. از این‌رو رهنمودها و شیوه‌هایی به کارکنان دولت در تمام سطوح ارائه می‌دهد تا هنگامی که با مشکلات و بحران‌ها روبرو می‌شوند بتوانند به صورت نوآورانه بر آنها فائق آیند و هنگامی که با فرصت‌ها (برای بهبود ارائه خدمات در بخش دولت) روبرو شدند با نوآوری از آنها بهره گیرند.

^۱. Public Sector Organization.

^۲. National System of Innovation.

^۳. J.S.Metcalf.

- به طور اهم، این کتاب کارکنان دولت را تشویق می‌کند تا:
- روش‌های نوآورانه‌ای را برای ارائه‌ی خدمات به شهروندان پیدا کنند.
 - به طور نوآورانه‌ای به نیازها و مطالبات شهروندان توجه کنند و به آنها بپردازند.
- استانداردهای خدمات را برآورده نموده و از آنها فراتر روند.

وجاهت قانونی

براساس قانون، معاونت نوسازی و تحول اداری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری وظیفه‌ی تعیین استانداردها و قواعد مربوط به تحول اداری، اصلاح، نوآوری و هر چیز دیگری را که می‌تواند منجر به بهبود اثربخشی و کارایی خدمات عمومی و ارائه آن خدمات به شهروندان شود را، بر عهده دارد. از این رو قانون توجه این کتاب بر نقش و ارزش نوآوری در بهبود اثربخشی و کارایی دولت در ارائه‌ی خدمات عمومی می‌باشد.

نوآوری در بخش عمومی همان‌طور که قبلاً به آن اشاره شد، ریشه در سیستم ملی نوآوری دارد. سیستم ملی نوآوری (NSI) به اشکال زیر از منافع دولت پشتیبانی می‌کند.

این سیستم یک مجموعه‌ی مشخصی از نهادها، سازمان‌ها و خط‌مشی‌ها را داراست که کارکردهای متنوع سیستم ملی نوآوری را اجرا می‌کنند.

تضمین اینکه، یک مجموعه روابط سازنده مابین آن نهادها، سازمان‌ها و خط‌مشی‌ها وجود دارد. تضمین اینکه، یک مجموعه‌ی متفق‌القولی از اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت وجود دارد که با چشم‌انداز تعیین شده‌ای که سازمان به دنبال آن است، هماهنگ و همخوان است.

نقش دولت را در سیستم ملی نوآوری می‌توان به این صورت تعریف کرد:

دولت نقش‌های زیادی در نظام ملی نوآوری ایفا می‌کند ولی تنها در حوزه‌هایی که کارکردهای اصلی دولت هستند، عمده‌ترین نقش را دارد که این حوزه‌ها شامل مواردی چون خط‌مشی‌گذاری، تخصیص منابع در سطح ملی و وضع کردن چهارچوب‌های نظارتی (قانونی) می‌باشند.

اگرچه قانون توجه بخش خصوصی به‌طور عمده بر روی نوآوری‌های علمی و فناوریانه‌ای است که در مقیاس‌های کلان اقتصادی صورت می‌گیرند اما قانون توجه نوآوری در بخش عمومی به‌طور عمده بر روی نوآوری در ارائه خدمات و فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات در تمامی بخش‌های عمومی، متمرکز می‌باشد.