



ضرورت انطباق رویکرد تغییر بنیادین (اجرای کلان و مبتنی بر نگرش سیستمی) به برنامه ی تحول در نظام اداری کشور برای بهبود و ارتقاء قابلیت و توانمندی دولت

دکتر ناصر میرسیاسی *

دکتر مسعود قهرمانی **

چکیده

ایجاد تغییرات کلان و بنیادین در دیوانسالاری کشور ما ، بیش از چند دهه است که مورد توجه صاحبانظران و متصدیان امر بوده است . هیات وزیران در سال ۱۳۸۱ شمسی موافقت کرد که " هفت برنامه ی اصلی ایجاد تحول در نظام اداری " توسط دستگاههای دولتی اجرا شود .

با توجه به تعریف جدید دولت به عنوان عامل تسریع کننده و تسهیل کننده توسعه ؛ هدف از تدوین برنامه ی تحول عبارت از ارتقاء توانمندی های نظام اداری است . از طرف دیگر ، در صورت وجود تشابه و همخوانی بین ماهیت برنامه و روش اجرا است که تحقق هدف میسر می شود . برنامه ی تحول با توجه به ماهیت آن شامل تغییرات چند گانه ای است که باید بطور همزمان و کلان اجرا شوند تا هدف تحقق یابد . هدف اصلی پژوهش عبارت از بررسی و شناخت رابطه بین استراتژی اجرای برنامه ی تحول در نظام اداری کشور و توانمندی دولت است .

به منظور سنجش میزان اجرای هر یک از برنامه ها توسط دستگاهها ، از شاخص های عمومی ارزیابی عملکرد واحدهای استانی استفاده شده است . این پژوهش ، از نوع تحقیقات علی و کاربردی است . جامعه آماری مورد مطالعه عبارت است از دستگاه های اجرایی دولتی واقع در مرکز استان آذربایجان غربی ($N=180$) که به روش تصادفی ساده ، ۹۹ نمونه انتخاب شد . داده های گردآوری شده از نوع کمی است . تحلیل آماری با بهره گیری از آزمون های کولموگروف - اسمیرنوف ، ملاک توافق λ - کولموگروف ، t تک نمونه ای ، نا پارامتری کوکران و مک نمار انجام گرفته است .

یافته های پژوهش ، بیانگر ناهمخوانی ماهیت برنامه و استراتژی اجرا است . علل اصلی مساله به ترتیب عبارتند از :
۱- تمرکز سازمانی ، فنی و سیاسی ؛
۲- فقدان ساز و کار مناسب انگیزشی برای مدیران ارشد دستگاه های اجرایی ؛
۳- عدم حضور بخش غیر دولتی در فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی . بر این اساس راه حل پیشنهادی برای مساله تحقیق در قالب " الگوی مبتنی بر استراتژی اجرای همزمان (کلان) برنامه ی تحول در نظام اداری کشور " ارائه شده است .

* استاد ، عضو هیات علمی تمام وقت دانشگاه آزاد اسلامی ، واحد علوم و تحقیقات تهران

تهران- بزرگراه اشرافی اصفهانی- به سمت حصارک- دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی ، واحد علوم و تحقیقات تهران

** دانش آموخته دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران (mhd472002 @ yahoo.com)

تهران- بزرگراه اشرافی اصفهانی- به سمت حصارک- دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

واژگان کلیدی :

برنامه‌ی تحول ، نظام اداری کشور، انطباق و همخوانی، رویکرد تغییر مرحله ای ، رویکرد تغییر بنیادین، فرایند اجرا، استراتژی اجرای جزئی تغییر، استراتژی اجرای کلان تغییر، قابلیت و توانمندی دولت

مقدمه

نوردد تا سرانجام به سر منزل مقصود نائل آید؟ در چند دهه‌ی اخیر ، شاهد آن بوده ایم که کوشش‌های پراکنده ، مقطعی ، مصلحتی ، و تغییرات جزئی ، غیر سیستمی ، مرحله‌ای و یا گام به گام صرف ، برای حل مسائل پیچیده و در هم تنیده و متعامل جامعه بطور کلی و نظام اداری بطور خاص ، کافی نیست و راه به جایی نمی‌برد . دلیل نارسایی این رویکرد را پیتر سنگه^۳ به گونه‌ای خرد مندانه چنین بیان نموده است : از سنین کودکی به ما آموخته‌اند که مسائل را باید شکست ، که دنیا را باید خرد کرد . این عمل ظاهراً باعث می‌شود که بتوان با مسائل پیچیده به سهولت بیشتری برخورد کرد . اما در واقع بهای پنهان بسیار گزافی برای آن می‌پردازیم . ما دیگر قادر به دیدن توالی اعمال خود نخواهیم بود و آن حس درونی ارتباط با یک کل جامع تر را از دست می‌دهیم . زمانی که تلاش می‌کنیم « تصویر بزرگ » را در یابیم ، در ذهن خود اجزاء خرد شده آن را کنار هم قرار می‌دهیم و سعی می‌کنیم که بدانها سامان بخشیم . اما همانطور که دیوید بوهم^۴ فیزیکدان ، بیان می‌کند این عمل بیهوده‌ای بیش نیست . درست‌نظیر این است که بخواهیم از کنار هم قرار دادن تکه‌های یک آئینه شکسته ، تصویری کامل بدست آوریم . بدین ترتیب ، پس از مدتی دیگر از صرافت دیدن کل یکپارچه خواهیم افتاد (۹ ، ۱۳۷۷) .

همچنین ، الوانی در مقاله خود تحت عنوان موانع ساختاری اجرای برنامه‌های توسعه در ایران ضمن آسیب شناسی ساختار بخش عمومی کشور ، نگرش جزء نگر و

دنیای کنونی ، جهان تغییر و تحول و دگرگونی هاست . پیتر دراگر^۱ می‌گوید : نخستین گام برای آماده‌سازی خود در عصر حاضر ، به فراموشی سپردن دیروز می‌باشد . نمی‌توان به فردا رسید ، مگر اینکه دیروز را قربانی کنیم . ادامه کار دیروز به معنای درگیر نمودن منابع کمیاب و از همه مهمتر نیروی انسانی توانمند در فعالیتهایی است که دیگر نتیجه‌ای ندارد . روش‌های گذشته ، پاسخگوی مشکلات امروز و فردای سازمان و اجتماع نیست . سازمانهای امروز و آینده می‌باید در واکنش به محیط ، منعطف تر در تبدیل ایده به عمل سریع تر و در اعمال تغییرات اساسی توانا تر باشند . این ویژگیها ، تدابیر بلند مدت و کار سازی را در سازمان‌ها می‌طلبد .

ساختن فردا با دشواریهای فراوان و نا شناخته‌ای همراه است و نیاز به مدیران و قابلیت‌هایی با توانایی و ظرفیت بالا دارد . سازندگان دیروز ، ضرورتاً به کار هدف‌های نوین فردا نمی‌آیند (ایران زاده ، ۱۳۸۲ ، ۱۶۳) . غفلت از انطباق با تغییرات محیطی ، احتمالاً هر سازمانی را سرانجام به نابودی می‌کشاند . امروزه ، مدیران سازمانها و بطور اخص اداره‌ی امور عمومی^۲ در محیطی پویا ، پُرابهام و متحول کار می‌کنند . به سخن دیگر ، وسعت و تنوع نیروی تغییری که بر پیکره سازمانهای دوره حاضر وارد می‌آید ، به قدری زیاد است که برای آنها چاره‌ای جز انطباق و پاسخگویی مناسب به این تغییرات وجود ندارد (بک هارد و پریتچارد ، ۱۳۷۸ ، ۷) ، اما مساله بسیار مهم این است که بخش دولتی چگونه و با بهره‌گیری از چه روش و رویکرد اجرایی باید عرصه پُر رمز و راز تحول و دگرگونی را در

3 . Peter M. senge

4 . David Bohem

1 . Peter Druker

2 . Public Administration (PA)

از چند دهه است که بطور مستمر مورد توجه صاحب‌نظران و متصدیان امر بوده است. در نظام گذشته و از سال ۱۳۴۱ ه.ش بحث انقلاب اداری پیوسته مطرح بوده است (اصلائی ۱۳۷۸، ۸۱). پس از آن و در نظام جدید، لزوم چنین تحولی در قانون اساسی مطرح شده است به نحوی که ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور یکی از امور مهمی است که دولت موظف به بکارگیری همه امکانات خود برای انجام آن می‌باشد (فصل اول، اصل سوم، بند ۱۰).

همچنین، برنامه‌های اول (۱۳۷۳-۱۳۶۹ ه.ش) و دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴ ه.ش) توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز چنین هدفی را دنبال کرده‌اند (اصلائی، ۱۳۷۸، ۸۲-۸۱). ماده‌ی یک از فصل اول قانون برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۶۹ ه.ش) تحت عنوان «اصلاح ساختار اداری و مدیریت» و نیز بخش ششم، فصل ۱۲، ماده‌ی ۱۵۴-۱۳۵ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴ ه.ش) تحت عنوان نو سازی دولت و ارتقاء اثر بخشی حاکمیت به این مهم پرداخته است. به نظر می‌رسد، پس از ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۹ و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (میر سپاسی، ۱۳۷۹، ۱۰) و نیز اهداف و سیاستهای مندرج در سند موسوم به گام دوم ویژه‌ی هشتمین دوره‌ی انتخابات ریاست جمهوری به سال ۱۳۸۰ و بخصوص بخش سوم آن تحت عنوان اولویت‌ها، این حرکت شکل و محتوایی نوین به خود گرفته است.

سر انجام و بر مبنای بررسی اقدامات اولیه، هیات وزیران در جلسه‌ی مورخ ۱۳۸۱/۱/۱۸ موافقت نمود که «هفت برنامه اصلی ایجاد تحول در نظام اداری» به شرح ذیل، موضوع نامه‌ی شماره ۱۰۵/۲۰۰۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۹ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، توسط دستگاه‌های دولتی اجرا گردد:

- ۱- برنامه‌ی منطقی نمودن اندازه‌ی دولت
- ۲- برنامه‌ی تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت
- ۳- برنامه‌ی تحول در نظام‌های مدیریتی
- ۴- برنامه‌ی تحول در نظام‌های استخدامی

تقلیل گرا را به عنوان مانع عمده تحقق اهداف کلی برنامه‌های توسعه قلمداد نموده و چنین بیان می‌دارد: مشکل اساسی و عمده‌ی ما اندیشه و تفکر جزئی‌نگر است. اگر ما بتوانیم مدیران سازمانها را با نوعی تفکر کل‌گرا مانوس سازیم و روحیه‌ی بخشی‌نگر آنها را به نگرش کل‌نگر تبدیل کنیم دیگر نباید نگران ساختارهای جزئی‌نگر و تحقق اهداف باشیم چرا که در نتیجه این نگرش کلی است که اهداف و برنامه‌های استراتژیک محقق می‌شوند (۱۳۷۹، ۱۵-۸).

بنابراین، دیگر دوران مدیریت بر تغییرات اندک و در محیط‌های نسبتاً با ثبات به سر آمده و جای خود را به رهیافت‌هایی داده است که نه تنها پیوسته‌اند بلکه تغییرات و دگرگونی‌های چند گانه نیز باید بطور همزمان مدیریت شوند. در تغییرات چند وجهی، اجرای یک برنامه تغییر در همان مراحل اولیه، بر روی سایر برنامه‌ها اثر می‌گذارد (آبکنار، ۱۳۸۳، ۸۶-۸۵). اکنون در کشور ما برنامه‌ای جامع برای تحول در نظام اداری تدوین شده است. همچنین، سالهاست که برنامه‌های مختلف توسعه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین شده و به مرحله اجرا در می‌آید. با این توصیف، دگرگونی در همه ابعاد، بطور همزمان و با پرهیز از شتاب زدگی یک ضرورت است به نحوی که راهبردهای هماهنگ شده و جامع را برای نیل به آرمان‌نهایی جامعه در بر داشته باشد. در غیر این صورت، آنچه بر بازیگران داستان فیل در تاریکی مولانا گذشت بر مسؤولان نظام و به ویژه کارگزاران اداره‌ی امور عمومی کشور ما نیز حادث خواهد شد به گونه‌ای که عاجز از شناخت ماهیت اصلی بی‌سامانی‌ها و کلیت پدیده‌ها، صرفاً به بررسی و شناخت نادرست جزئی از نظام و تعمیم آن به کل اکتفا خواهند کرد. پس، این اصل فراگیر خلقت را بپذیریم و باور داشته باشیم که بهبود اجزای ضروری یک سیستم بطور جداگانه، ارتقاء و یا بهبود کل را در پی نخواهد داشت.

بیان مساله

بحث تحول در نظام اداری کشور مقوله‌ای نیست که به تازگی در ایران مطرح شده باشد. ایجاد تغییرات کلان و بنیادین در تشکیلات دولت یا دیوانسالاری کشور ما، بیش

(۱۸۸۷) اظهار داشت که اجرای قانون نسبت به تدوین قانون دشوارتر است (الوانی و دانایی فرد، ۱۳۸۰، ۱۶۹). بنا براین، جنبه‌ی بسیار مهم این مقوله، عبارت از چگونگی ویا شیوه‌ی اجرای برنامه‌های هفتگانه‌ی تحول است که بطور صریح مشخص نشده و بر اساس، مدارک مستند موجود که مورد اشاره قرار گرفت و نیز با توجه به دستور العمل تعیین مسؤلیت‌های اجرایی برنامه‌ی تحول (گزارش برنامه، ۱۳۸۱، ۸۰)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان متولی امر و هیات وزیران، هر دو، صرفاً بر اجرای برنامه‌ها توسط دستگاه‌های دولتی تاکید کرده‌اند، اما شیوه و روش اصلی اجرا و یا رویکرد محوری آن را مشخص نکرده‌اند. احتمالاً انتخاب استراتژی اجرایی مناسب، می‌تواند در نیل به هدف تحول تاثیر داشته باشد و بطور مشابه گزینش شیوه‌ی نامناسب، جریان تغییر و دگرگونی و تحقق هدف آن را به مخاطره خواهد انداخت. بدیهی است که اجزای هفت گانه‌ی برنامه‌ی تحول در تعامل با هم بوده و با یکدیگر ارتباط متقابل دارند به گونه‌ای که تاکید بر یک جزء و نادیده گرفتن و یا کم رنگ کردن بخش‌های ضروری دیگر، به جهت وجود ماهیت چند گانه و کلان و نظام گرایانه‌ی آنها، احتمالاً کل برنامه و از جمله هدف اصلی آن را به مخاطره خواهد انداخت. برای مثال، اجرای موفق برنامه‌ی ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری مستلزم وجود شرایط ویژه در اداره‌ی امور عمومی است و یا به عبارت دیگر، هماهنگی، تناسب و تعامل منطقی بخش‌های دیگر برنامه را می‌طلبد.

بطور کلی و بر مبنای توصیف مذکور، مساله یا مشکل (و به تعبیر ایکاف؛ بی سامانی) مد نظر این پژوهش، مربوط به شیوه یا طریقه‌ی اجرای برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور و عدم انطباق یا ناهمخوانی آن با ماهیت چند گانه‌ی برنامه است که احتمالاً تحقق هدف تحول را با شکست مواجه خواهد ساخت. به سخن دیگر، بین آنچه باید اتفاق می‌افتاد و آنچه رخ داده است اختلاف اساسی وجود دارد. به گونه‌ای که تغییر شیوه و طریقه‌ی اجرای برنامه برای رسیدن به هدف، ضرورت کامل دارد. شواهد بیان مذکور عبارتند از:

۵- برنامه‌ی آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت
 ۶- برنامه‌ی اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فن آوری اداری
 ۷- برنامه‌ی ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری
 اما، هدف از تدوین برنامه‌های هفت گانه مذکور چیست؟ پاسخ در گزارش برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور (۱۳۸۱، ۴۱-۴۰) به شرح زیر ارائه شده است: به رغم تجربه‌های متفاوت، عامل تعیین کننده توسعه در ابعاد مختلف آن توانمند بودن دولت است... اکنون دولتها در فرایند توسعه‌ی اجتماعی و اقتصادی نه به عنوان فراهم کننده مستقیم رشد، که به عنوان یک شریک، عامل تسریع کننده و تسهیل کننده روند توسعه، تعریف می‌شوند. باید رابطه منطقی بین نقش و قابلیت و توانمندی دولت بر قرار گردد. به عبارت دیگر، نظام اداری باید در جهت تحقق و ایفای نقش جدید و ایده آل دولت تغییر و دستخوش دگرگونی گردد. چرا که با وجود ویژگی‌ها و خصوصیات سنتی، نامطلوب و باز دارنده فعلی آن، ایفای نقش مذکور ممکن نخواهد بود. بدین ترتیب هدف از تحول عبارت از بهبود و ارتقاء قابلیت‌ها و توانمندی‌های نظام اداری است.

بر اساس آنچه گذشت و با توجه به پیشینه‌ی نسبتاً دیرین تلاش در جهت دگرگونی بخش دولتی و بویژه تدوین برنامه‌های هفت گانه‌ی تحول و تعیین هدف مورد نظر آن، این سوال مهم مطرح می‌شود که چرا تغییر و دگرگونی بنیادین به عنوان یک مقوله‌ی ضروری و حیاتی در نظام اداری کشور، همواره با مشکل و دشواری مواجه بوده است؟ به نظر محقق و با توجه به مباحث مطرح شده از جانب صاحب نظران مختلف تحت عنوان موانع ویا علل مقاومت در مقابل تغییر و دگرگونی احتمالاً اصلی ترین و مهم ترین دلیل شکست برنامه‌های تحول را می‌توان در روش و یا شیوه‌ی اجرای آنها جستجو نمود. چنانچه که گفته‌اند: هیچ چیز در اجرا مشکل تر، در کسب موفقیت غیر متحمل تر و در اداره کردن خطر ناک تر از در انداختن نظمی جدید در امور نیست (ایکاف^۱، ۱۳۸۲، ۲۰۳). همچنین وودرو ویلسون^۲ در مقاله‌ی خود

1. Ackoff, Russell Lincoln

2. Woodrow Wilson

توسعه باشد یا خیر؟ لذا، محقق در این مطالعه بر آن است تا ضمن آزمون صحت و سقم فرضیه‌های تحقیق، روش اجرای برنامه را مورد بررسی قرار داده و در نتیجه پاسخ مستدل و مستند برای سوال‌های مطرح شده ارائه نماید. بنابراین، تحقیق در این زمینه، ضمن آنکه از تکیه گاه نظری بسیار غنی و مطلوبی برخوردار است، از طرفی به توسعه‌ی قلمرو شناخت، کمک خواهد کرد. همچنین، موضوع پژوهش علاوه بر اینکه جزء مسائل اصلی و ضروری فرا روی جامعه امروز است، از جنبه‌ای دیگر نیز نتایج آن مورد علاقه و توجه جامعه، مسؤولین و صاحب‌نظران است و به نظر می‌رسد دستاوردهای حاصل از آن به حل پاره‌ای از مشکلات و چالش‌های فرا روی نظام اداری کشور کمک خواهد کرد. با این توصیف، موضوع تحقیق از دو جنبه دارای اهمیت است:

الف) اهمیت علمی: بررسی ادبیات موضوع نشان می‌دهد که طرح ریزی اجرای تغییر همواره به عنوان جزئی از فرایند تحول در سیستم‌های اداری و هم‌پایه سایر مراحل، مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است. یافته‌های این تحقیق، کانون مطالعات تحول را از برنامه به اجرا انتقال داده است. به بیان دیگر، قبل از شکل‌گیری و تدوین دقیق و تفصیلی یک برنامه، باید تمهیدات و پیش‌شرط‌های اجرای موفق آن و یا استراتژی اجرایی همخوان با ماهیت برنامه‌ی تحول، مشخص شده و مورد تاکید قرار گیرد. مدل‌نهایی ارائه شده بوسیله‌ی تحقیق، بیانگر این موضوع است.

ب) اهمیت کاربردی: بر اساس یافته‌های تحقیق و به ویژه الگوی نهایی ارائه شده، تمرکز زدایی پیش‌شرط اصلی اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور است. این موضوع، به عنوان راهبرد محوری در دولت فعلی مطرح و ملاک عمل است. بنا براین، نتیجه مطالعه دارای قابلیت کاربردی است.

قلمرو پژوهش

در این تحقیق، برنامه‌ی تحول و استراتژی اجرا از یکدیگر تفکیک نمی‌شوند. به تعبیری دیگر، دوگانگی تدوین-اجرا و تاثیر آن بر هدف برنامه، مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. همچنین، محقق در نظر ندارد تا دستگاه‌های

الف) بنا به اظهار مدیران ارشد دولتی، بخشی از تکالیف اجرای برنامه‌ی تحول بر عهده دستگاه‌های اجرایی مرکزی است. برای مثال، اجرای برنامه‌های منطقی نمودن اندازه‌ی دولت، تحول در ساختارهای تشکیلاتی، و تحول در نظام‌های استخدامی از جمله اموری است که باید در سطح ملی و توسط دولت یا دستگاه‌های مرکزی با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صورت پذیرد. به سخن دیگر، علی‌رغم ابلاغ هیات وزیران، در حال حاضر امکان اجرای برنامه‌های سه‌گانه‌ی مذکور در سطح استان‌ها بدون فراهم آمدن تمهیدات لازم در بُعد ملی، میسر نمی‌باشد. لذا، اجرای سه‌جزء اساسی از سیستم تحول با مانع مواجه شده است.

ب) مراجعه به مستندات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی حاکی از اختلال در فرایند اجرای سیستمی برنامه است. برای مثال، اجرای جزئی از برنامه تحول تحت عنوان ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری همواره به گونه‌ای بر جسته‌تر از سایر برنامه‌ها مشهود بوده است. این امر بطور همزمان از جانب مدیران ارشد دستگاه‌های دولتی و صاحب‌نظران دانشگاهی مورد تاکید قرار گرفته است (کتاب هفتمین و هشتمین جشنواره شهید رجایی، ۱۳۸۳، ۱۰ و ۲۸-۳۶، ۱۳۸۴، ۶، میر سپاسی). بر این اساس، مساله‌ی تحقیق حاضر را می‌توان به صورت زیر جمع بندی و خلاصه کرد:

چگونگی اجرای (HOW) برنامه‌ی تحول (What) در نظام اداری (Whom) ایران (Where) بوسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و هیات وزیران (Who) برای توانمندی دولت (Why).

اهمیت و ضرورت پژوهش

تدوین و اجرای برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور، حرکتی است نوین که با هدف میان مدت بهبود و ارتقاء قابلیت‌ها، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های دولت و در راستای تسهیل و تسریع توسعه ملی به عنوان یک هدف بلند مدت، صورت پذیرفته است. به تعبیر بهتر، نظام اداری توسعه مد نظر است و نه صرفاً توسعه‌ی نظام اداری. اما مشخص نیست که آیا اجرای برنامه‌ی تحول به شیوه‌ی فعلی آن در نهایت می‌تواند موجد نظام اداری

تشریح این موضوع پرداخته اند که چگونه تحولات دستوری (از بالا به پایین) به واسطه ی زنجیره ای بلند از تصمیمات و در سطوح مختلف اداره ی امور، اجرا شده اند؛ و به همین دلیل شانس موفقیت همیشه کم و ناچیز بوده است. صاحب‌نظران بعدی بیان کردند که مدل کاملاً خطی فرایند اجرا، بسیار ساده است و نمی‌تواند ابعاد پیچیده و تعاملی تحولات و دگرگونی‌ها را مد نظر قرار دهد (Pollitt & Bouckaert, 2000, 36-37). نکته اساسی در پژوهش مذکور، عبارت از این است که قائل شدن به یک رابطه ی ساده بین تدوین یا شکل‌گیری خط مشی و اجرای آن، ساده‌اندیشی است چرا که در بسیاری از موارد و بنا به دلایل مختلف، فرایند اجرا مخدوش شده است. واکنش پرسمن و ویلداوسکی به این یافته تا حدی به ابهام رابطه بین شکل‌گیری و اجرای خط مشی محدود می‌شود. آنها بحث می‌کنند که خط مشی و اجرا ممکن است برای اهداف تحلیلی از هم جدا شوند: اجرا به معنای انجام دادن، تحقق یافتن و کامل شدن است. اما چه چیزی اجرا می‌شود؟ طبیعتاً یک خط مشی (دنهارت، ۱۳۸۲، ۲۲۳-۲۲۲).

در کشور ما، بحث تحول در نظام اداری اگر چه دارای پیشینه ی زمانی است اما صرفاً از سال ۱۳۸۰ ه.ش به بعد به شیوه ای نوین و کاملاً متفاوت از قبل مدنظر قرار گرفت. بنابراین، مطالعات علمی چندانی در زمینه ی چگونگی اجرای دگرگونی صورت نگرفته است پژوهش‌های محدود انجام شده در این خصوص (برای مثال؛ حیات، ۱۳۸۱ صمدی: ۱۳۸۳) به تفصیل به مفاهیم، ابعاد، روش‌ها و چرایی برنامه ی تحول پرداخته اند. اخیراً، مهم‌ترین مطالعه علمی مرتبط تحت عنوان "بررسی امکان‌پذیری تدابیر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خصوص منطقی نمودن اندازه ی دولت" انجام گرفته است. هدف تحقیق مورد نظر، عبارت از امکان‌سنجی و یا بررسی میزان عملی بودن ابعاد برنامه ی مذکور است. نتایج مطالعه، بیانگر آن است که میزان قابلیت اجرای تدابیر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خصوص منطقی نمودن اندازه ی دولت در حد کم بوده است که عوامل اثر گذار بر عدم موفقیت مزبور به ترتیب عبارتند از: ۱- صاحبان قدرت در سازمانهای دولتی، ۲- نا همسو

اجرائی را به تفکیک میزان موفقیت یا عدم موفقیت آنها در عرصه ی اجرا؛ مورد بررسی، تجزیه و تحلیل و شناسایی قرار دهد. به عبارت دیگر، قلمرو اختصاصی سازمانهای مَجری برنامه ی تحول مد نظر نبوده و مورد تحقیق قرار نمی‌گیرد.

بعلاوه، با توجه به هدف پژوهش مبنی بر تعیین وضع موجود و مقایسه آن با وضع مطلوب، صرفاً از شاخص‌های ارائه شده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بهره‌گیری شده است. احتمالاً، شاخص‌های دیگری نیز وجود دارند که می‌توان بر مبنای آنها به شناخت بیشتری در فرایند تحقیق نایل آمد. اما در پژوهش حاضر، صرفاً مطالعه ی آنچه هست بسنده می‌نماید. بنابراین، قلمرو تحقیق یا جامعه موردنظر عبارت از نظام اداری کشور است که به جهت وجود تشابه کامل بین اجزای آن (بر حسب متغیرهای مورد پژوهش)، دستگاههای اجرایی واقع در استان آذربایجان غربی مورد مطالعه قرار گرفته است.

پیشینه ی پژوهش

بطور کلی، در زمینه ی فرایند اجرای خط مشی یا برنامه، پژوهش‌های علمی محدود انجام گرفته است. فراگرد اجرا، یک مرحله ی بسیار با اهمیت در فرایند تحول است. علم اداره ی امور (بر خلاف علوم طبیعی) به ندرت دقیق و یا کاملاً درست است. بخش عمده ای از آن از تلاش برای عملی کردن ایده‌های دگرگونی، آموخته شده است. بعضی از آموخته‌های دیگر آن هم، بر خلاف طرح یا برنامه ی اصلی اجرا شده است. در خلال دهه ی ۱۹۷۰ میلادی متون دانشگاهی انگلیس و آمریکا بر این مرحله تمرکز کردند و بسیاری از آنها در خصوص رُخداد تحول مطابق با برنامه، کاملاً بدبین بودند. یک کار مطالعاتی اولیه و قابل توجه در این زمینه تحت عنوان "چگونه انتظارات اصلی و با اهمیت واشنگتن، در اُکلند برآورده نمی‌شوند"، که کانون بحث آن اجرای برنامه و خط مشی بود در سال ۱۹۷۳ میلادی توسط جفری پرسمن و آرون ویلداوسکی^۱ صورت گرفت که به توصیف و تجزیه و تحلیل مرحله اجرای یک برنامه ی توسعه اقتصادی خاص در اوکلند کالیفرنیا می‌پردازد. پژوهشگران مذکور به

بر این اساس، تحول نه به معنای یک تغییر صرف بلکه بیانگر تغییری سودمند است که لزوماً منجر به بهبود و ارتقاء قابلیت و توانمندی می‌شود یعنی یک حرکت برنامه‌ریزی شده از یک وضعیت کمتر مطلوب یا نا مطلوب گذشته به موقعیت بسیار مطلوب آینده است (Ibid,16). همچنین، راسل. ال. ایکاف بیان می‌دارد که: اگر سازمانی می‌خواهد کارآمد باشد باید دگرگون شود، اصلاح صرف کافی نیست. در اصلاح، سیستم مورد نظر به صورت اساسی دچار تغییر نمی‌شود، اما ساختار و رفتار آن نسبتاً اصلاح می‌شود. اما، دگرگونی یا تحول شامل تغییرات بنیادی در ساختار و عملکرد یک سازمان است. آن پیش از هر چیز مقوله‌ای است کیفی و نه کمی و یک تغییر جهت اساسی است، نه یک اصلاح (۱۳۸۲، ۱۳۹، ۳۶۴).

اگر چه تحول سازمان دارای سابقه تاریخی بسیار کوتاهی است، اما به نظر می‌رسد که بطور فزاینده‌ای توجه مدیران، مشاورین، و دانشگاهیان را به خود جلب کرده است. منابع و متون موجود، در رابطه با شروع و بسط تحول سازمان اطلاعات اندکی را ارائه نموده‌اند. بر طبق نظر جانستون^۳ (۱۹۷۹)، در ۱۹۶۵ وحتى پیش از آن، بسیاری از صاحب‌نظران بهبود سازمان^۴ مفاهیمی مشابه آنچه که امروز در تئوری تحول سازمان مطرح است، را بکار بردند. اگرچه بطور دقیق معلوم نیست که چه کسی اصطلاح تحول سازمان^۵ را ابداع کرده، اما در سال ۱۹۸۴ جان آدامز^۶ چنین نوشته است: من خود را متعهد به حل مسائل و مشکلات محیط کار و سازمان‌ها می‌دانم. این کار را تحت عنوان تحول سازمان (OT) در مقابل بهبود سازمان (OD) مورد اشاره قرار می‌دهم در حالیکه دانش آموخته‌ی مبحث اخیر هستم.

نتایج حاصل از بازنگری بیشتر مطالعات نشان داده است که شرایط محیطی دائماً در حال تغییر، نیاز به تغییرات دگرگون ساز و جامع در داخل سازمان‌ها، و به همان میزان، ضرورت رویکردهای نوین به تئوری و رویه سازمان‌ها را پدید آورده است. این امر بطور مشخص در مورد

بودن منافع تصمیم‌گیرندگان و سازمان، ۳- ائتلاف حاکم، و ۴- شهودی بودن تصمیمات افراد و سازمانها (بیک زاد، ۱۳۸۴).

مروری بر ادبیات پژوهش

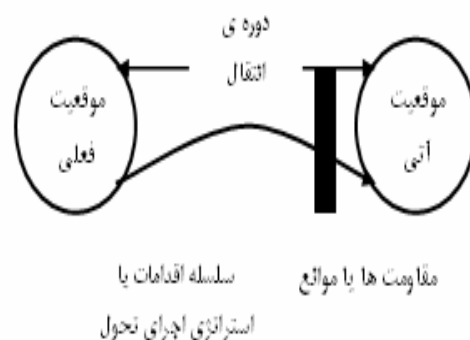
وَالسَّمَاءَ بَيْنَهُمَا بِأَيِّدٍ وَأَنَا لَمُوسِعُونَ

ما آسمان (جهان) را با قدرت بنا ساخته ایم و همواره آن را توسعه (تغییر و تحول) می‌بخشیم.

الذاریات - ۴۷

تحول یا دگرگونی^۱ مفهوم نوینی نیست، در غیر این صورت بشر هنوز در مراحل آغازین زندگی خود بر روی این سیاره در جا می‌زد و مثلاً به جای قلم از پر استفاده می‌کرد. طی سال‌های اخیر، دو موضوع زیر مفهوم تحول را دستخوش تغییر کرده است: الف) تحول یا دگرگونی به پدیده‌ای دائمی تبدیل شده است. ب) روند تحول تسریع شده و نشانی از کند شدن در آن دیده نمی‌شود. نگاره ۱، ماهیت و مفهوم تحول را نشان می‌دهد؛ و یا به تعبیری بیانگر ساده‌ترین شکل یا سناریوی^۲ دگرگونی است:

نگاره ۱: مفهوم تحول



(اقتباس از Pollitt & Bouckaert, 2000, 63 و هاردی، ۱۳۸۰، ۵)

3. Johnston

4. Organization Development (OD)

5. Organization Transformation (OT)

6. John Adams

1. Transformation

2. Scenario

ب و حالت‌های ج، د، ه و ... در جهت یک تغییر بی‌پایان حرکت کند.

لوی و مری (۱۹۸۶)، تحول سازمان را به صورت یک تغییر جامع و اساسی در یک سازمان و در تضاد با بهبود و توسعه برخی از اجزاء و بخش‌های آن توصیف کرده‌اند. کیلمن و کووین همچون بسیاری از نویسندگان دیگر، تحول را به مثابه یک فرایند سیستمی و کلان در نظر می‌گیرند که مستلزم روش‌هایی کاملاً نوین از رفتار، تفکر و درک بوسیله همه اعضای سازمان است. توشمن، نیومن، و نادلر^{۱۱} (۱۹۸۸) تحول سازمان را تحت عنوان تغییر چهارچوب شکن^{۱۲} توصیف می‌کنند. این نوع از دگرگونی مشتمل بر تغییرات هم‌زمان و دقیق در کنترل‌ها، قدرت، استراتژی و ساختار است. به دلیل ماهیت انقلاب‌گونه‌ی تغییرات چهارچوب شکن، آنها مستلزم بیش از انطباق‌های جزئی^{۱۳} صرف می‌باشند چون ماهیت کل سازمان را تغییر شکل می‌دهند (Fletcher, 1990, 1-10. دانفی و استیس^{۱۴} (۱۹۸۸)، بلومنثال و هاس پلیج^{۱۵} (۱۹۹۴) نیز تحول سازمان را به منزله‌ی نیل به نتایج تغییربنیادین در درون یک سازمان توصیف کرده‌اند (Ferlie & et al, 1996, 89). راسل ال. ایکاف دگرگونی و تحول را به مفهوم باز آفرینی آینده یک سازمان^{۱۶} و مشتمل بر تغییرات بنیادی در ساختار و عملکرد آن می‌داند (۱۳۸۲، ۱۳۹، ۷۵). برودنی و رایت^{۱۷} (2002, 353) همانند ایکاف دگرگونی را به مثابه ابداع مجدد سازمان^{۱۸} و معمول‌ترین پارادایم اداره‌ی امور عمومی در دهه ۱۹۹۰ توصیف کرده‌اند.

بطور کلی و با توجه به تعریف‌های مذکور می‌توان تحول یا دگرگونی سازمان را به عنوان یک رویکرد کل‌گرا، محیطی، و انسانی توصیف کرد که منجر به تغییر اساسی و بنیادین در کل سیستم یک سازمان می‌شود. تحول مشتمل بر تغییرات دگرگون ساز در ماهیت بنیادی سازمان

سازمان‌های توصیف شده بوسیله‌ی برّس و موسر^۱ (۱۹۸۸)، هاریس^۲ (۱۹۸۳)، هیس و واتس^۳ (۱۹۸۶)، کیلمن و کووین^۴ (۱۹۸۸)، لوی و مری^۵ (۱۹۸۶)، مور و گورگن^۶ (۱۹۸۸)، و اُون^۷ (۱۹۸۴)، مصداق دارد.

برخی از صاحب‌نظران، پیدایش تحول سازمان را به مثابه یک تغییر پارادایم و یا مکتب فکری کل‌گرا توصیف می‌کنند. برای مثال، پیتربی. ویل^۸ (۱۹۸۴) می‌نویسد: تحول یا دگرگونی سازمان به معنای تغییر در تفکر و عمل در سطحی بسیار اساسی تر و بنیادی تر از آنچه تاکنون بوسیله بیشتر عواملان تغییر صورت پذیرفته است. پس از کوهن (۱۹۷۰)، ما کلمه پارادایم را برای اشاره به اصول بنیادین سازماندهی که اعمال روزمره ما را تقویت کرده است، بکار می‌بریم. تحول سازمان با احتمال بسیار زیاد یک تغییر الگوی تفکر درباره‌ی سازمان‌ها و نحوه‌ی تاثیر بر آنها است.

یکی از قدیمی‌ترین نوشته‌ها درباره موضوع تحول سازمان مربوط به جرال دجی. اسکینز^۹ (۱۹۷۴) است، که فرایند دگرگونی را به مانند یک «تغییر کلان و بنیادی مستمر^{۱۰}» توصیف می‌نماید. وی تغییر اساسی را بعنوان یک فرایند بسیار سریع در مقیاس و سیع تشریح کرد که در یک وجود مستقل رخ می‌دهد، فرایندی مشابه آنچه که در دگردیسی کرم‌ها به پروانه‌ها، توده بهم‌بافته مولد قارچ به قارچ‌ها، و بچه وزغ‌ها به قورباغه‌ها؛ رخ می‌دهد. در نتیجه، موجود به چیزی کاملاً متفاوت، دگرگون می‌شود. در آغاز کار، از وضعیت الف به موقعیت اساساً متفاوت ب تغییر می‌یابد. اما علیرغم این دگردیسی معمول در طبیعت و ماهیت، تغییر بنیادی سازمان بصورت مستمر و پیوسته صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر، سازمان باید از موقعیت الف به موقعیت

11. Tushman, Newman, Nadler

12. Frame – Breaking Change

13. Incremental Adjustment

14. Dunphy & Stace

15. Blumenthal & Hasplagh

16. Re – Creating The Organization Future

17. Brudney & Wright

18. Organization Reinventing

1. Beres & Musser

2. Harris

3. Hayes & Watts

4. Kilman & Covin

5. Levy & Merry

6. Moore & Gergen

7. Owen

8. Peter B. Vaill

9. Gerald G. Skibbins

10. Large Scale and Continuous Radical Change

۳- ایجاد و توسعه تغییرات چند لایه‌ای که طبقات زیرین کل سیستم، در سطح واحد و فردی را تحت تاثیر خود قرار داده باشد؛

۴- ایجاد تغییرات در خدمات ارائه شده و چگونگی توزیع آنها؛

۵- شکل دهی مجدد روابط قدرت (بویژه تشکیل گروه‌های رهبری جدید)؛

۶- ایجاد یک فرهنگ، ایدئولوژی و مفهوم سازمانی نوین. با بهره‌گیری از این شاخص‌ها، تشخیص پاره‌ای تفاوت‌های بین تغییر دگرگون ساز و استراتژیک امکان پذیر خواهد بود. در یک سطح فراگیر، تغییر تحول آفرین به مثابه حصول پیامدهای چند گانه‌ی تغییر، هم بطور افقی در سرتاسر سازمان و هم به صورت عمودی (بالا و پایین) در لایه‌ها و سطوح سازمان، توصیف شده است. بطور مشخص، تحول مشتمل بر نوسازی شکل‌های سازمانی و ایجاد تغییرات در محصولات یا خدمات سازمان است. در اینجا، وسعت، حوزه، و مبنای تغییرات بیشتر از آن چیزی است که در تغییر راهبردی پیش بینی می‌شود. برای مثال، یک شخص نمی‌تواند تصور نماید که تغییر استراتژیک بطور خودکار، شکل‌های سازمانی جدید را بوجود بیاورد. بعلاوه، بر طبق این تعریف، تحول و دگرگونی مشتمل بر شکل دهی مجدد به روابط قدرت و نیز ایجاد یک فرهنگ جدید است (Ferlie, 1996: 93-95).

بعلاوه، دگرگونی سازمان؛ ساده، کم هزینه، یا بدون درد و رنج نیست. در این فراگرد، از تشکیلات اداری، کارکنان و اعضای سازمان خواسته می‌شود تا کارهایی را که مدت‌ها به آن عادت کرده‌اند، ترک کنند و خود را با سیاست‌ها، روش‌ها و انتظارات جدید سازمان وفق دهند که این روند با دشواری‌هایی همراه است. از این رو، با توجه به اختلالات بالقوه‌ای که در این زمینه بوجود می‌آید، این سوال مطرح می‌گردد که اساساً سازمان چرا باید برنامه‌ی مربوط به تحول را به اجرا درآورد؟ (استونر و فریمن^۲، ۱۳۷۵، ۸۶۷-۸۶۶). در پاسخ باید گفت که نظام اداری موجود و مدیریت دولتی کلاسیک با ویژگی‌ها، خصوصیات و نارسائی‌هایی مانند بخشی‌نگری

و مرتبط با محیط آن است و مستلزم شیوه‌های کاملاً نوین از تفکر، رفتار و شناخت بوسیله کلیه اعضای سازمان است (Fletcher, 1990, XV) و فراگردی است که توجه خود را به فرهنگ، فرایندها و ساختار مورد استفاده یک سیستم جامع معطوف می‌دارد (فرنج و بل، ۱۳۸۱، ۱۷).

همانطور که گذشت، در بسیاری از متون و منابع، واژه‌های بنیادین، اساسی، و دگرگونی به جای یکدیگر بکار رفته‌اند. یکی از نقاط ضعف بیشتر منابع مربوط به تحول سازمانی عبارت از توصیف کلی این موضوع است به گونه‌ای که معیار ارزیابی تجربی به منظور قضاوت راجع به چگونگی وقوع تغییر در یک مقیاس، تعریف و ارائه نشده است. بطور مشابه، متون مربوط به بازسازی بخش دولتی نیز معیار خاصی را برای ارزیابی میزان تغییر ارائه نداده است. بنابراین، برای تجزیه و تحلیل میزان و گستره‌ی تغییرات حاصل در بخش دولتی، میان سطوح متفاوت تغییر تمایز قائل می‌شویم. با فراتر رفتن از تقسیم بندی دوگانه و ساده‌ای که معمولاً بین تغییر بنیادین و تغییر افزایشی صورت می‌پذیرد، ما بین «فرایندهای تغییر سازمانی در مقیاس وسیع^۱» و «اصلاح سازمانی»^۲ فرق می‌گذاریم. به منظور ایجاد یک بنیان تئوریک موثر که بر مبنای آن بتوان انواع مختلف تغییر سازمانی را دسته بندی کرد، شش عامل کلیدی را مشخص می‌کنیم. این عوامل، می‌تواند به مثابه شاخص‌های مربوط به وسعت و عمق تغییر عمل نماید و نیز بعنوان مبنای تجزیه و تحلیل داده‌های تجربی حاصل از تحقیق مورد استفاده قرار گیرد. شاخص‌های مذکور به این منظور ایجاد شده‌اند تا ارزیابی فرایند تغییر در سطوح مختلف، از کلان به جزئی، میسر و ممکن گردد. شاخص‌های شش گانه‌ی تغییر دگرگون ساز^۲ عبارتند از:

- ۱- میزان و حد (یا وجود) تغییرات چند گانه و تعاملی در سراسر نظام بعنوان یک کل
- ۲- ایجاد شکل‌های سازمانی جدید در یک سطح گروهی و یا بخشی؛

1. Process Of Large - Scale Organizational Change

2. Six Indicators Of Transformatory Change

وظایفی را برای تحقق برنامه‌های تغییر انجام می‌دهند. این فرایند، در یک چهارچوب زمانی به وقوع می‌پیوندد و با تعیین استانداردهای عملکرد، کنترل و نظارت می‌شود (O'Connor, 1993, 62). در واقع؛ اجراء، اصطلاحی جدید برای یک فعالیت دیرینه است که پیامد آن موفقیت و یا شکست برنامه‌ها است. در این زمینه، دو تعریف از اجراء ارائه شده است: تعامل بین هدف‌گذاری و اعمال و اقداماتی که در جهت حصول به آنها، طرح ریزی شده است و قدرت و توانایی در ایجاد پیوندهای متوالی در زنجیره روابط علی به صورتی که نتایج مطلوب بدست آیند (الوانی و شریف زاده، ۱۳۷۹، ۱۰۶). انتخاب روش، چگونگی و یا کیفیت اجراء بسیار با اهمیت بوده و بر بازده نهایی اثر گذار است. معمولاً برای دانشگهیان و محققین، جمع‌آوری اطلاعات منظم درباره چگونگی و روش اجرای تحولات نسبت به ماهیت و نوع دگرگونی‌ها، بسیار سخت و پر زحمت است. کاگزاران حکومتی همواره با اشتیاق تمام آنچه را می‌خواهند انجام دهند، اعلام می‌کنند، اما در مقابل، شیوه‌ی اجراء و انجام کارها را، بطور جدی بیان نمی‌کنند. بویژه، تحقیق و نگارش درباره‌ی پاره‌ای از جنبه‌های اجراء، مشکل است. مثلاً به ندرت می‌توانیم گزارش‌های علمی از نقاط قوت و ضعف مدیران و رهبران، و یا رنجش‌ها و تعارض‌هایی که ناشی از تحول هستند، به دست آوریم (Pollitt & Bouckaert, 2000, 90). می‌توان موارد زیر را به عنوان استراتژی‌ها یا روش‌های اجرای تحول ذکر کرد:

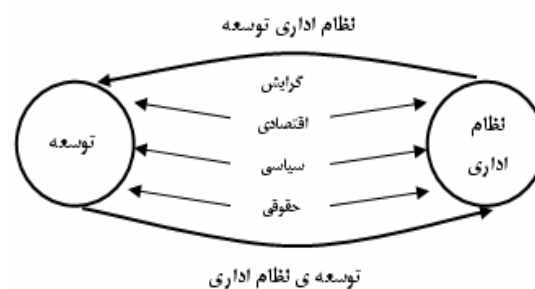
سادلر^۱ بر مبنای دو بُعد اندازه یا بزرگی تغییر و زمان استقرار آن چهار نوع از تغییرات سازمانی را مورد اشاره قرار داده است که نگاره‌ی ۳ نشانگر آن است.

و درونگرایی؛ روزمره مدار و نزدیک بین؛ تحول‌گریز و محافظه‌کار؛ مشارکت‌ناپذیر، خودمحور و افزون‌طلب؛ تجربه‌گرا، سنتی و دانش‌گریز؛ بی‌نظم و ناهماهنگ؛ مداخله‌گر، مجری، رقابت‌ناپذیر و دولت‌مدار؛ بزرگی و گستردگی بیش از حد؛ عدم رضایت مراجعان و ... (گزارش برنامه‌ی تحول، ۱۳۸۱، ۲۶) و بطور کلی نارسایی در عملکرد و بازده (محمدزاده، ۱۳۷۹، ۲۱) در معرض انتقادهای شدیدی قرار گرفته است (صمدی، ۱۳۸۳: ۳۹). بر این اساس، بسیاری از نظریه‌پردازان معتقدند که یکی از هدف‌های تحول، به چالش کشیدن الگوهای سنتی و ناکارای اداره‌ی امور عمومی (Tat Kei Ho, 2002, 435) و در کشور ما، بهبود و ارتقای توانمندی نظام اداری راستای توسعه است.

در این رابطه، می‌توان دو مقوله‌ی «نظام اداری توسعه» و «توسعه نظام اداری» را از هم تفکیک نمود. اگر هدف کارا تر کردن نظام اداری و ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولت باشد، آنگاه الزاماً تحول اداری در راستای توسعه صورت نخواهد پذیرفت بلکه تنها اداره‌ی امور عمومی در جهت کارایی بیشتر، اصلاح موردی شده است. در مقابل، وضع قوانین و مقررات حمایت‌کننده از توسعه و سرمایه‌گذاری، ایجاد تشکیلات و ساختارهای سازمانی مناسب در راستای قوانین و مقررات موضوعه، تحول در ساختار و رفتار منابع انسانی سازمانهای دولتی، تقویت فرهنگ سازمانی مشتری‌مدار، نظام اداری توسعه را بوجود خواهد آورد (میرسپاسی، ۱۳۷۸، ۶-۵). نگاره‌ی ۲ بیانگر ارتباط متقابل نظام اداری و توسعه است.

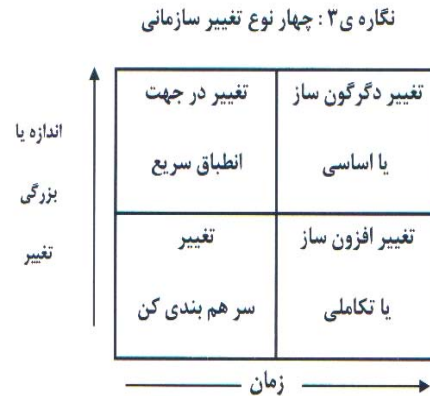
نگاره ۲: ارتباط متقابل نظام اداری و توسعه در سه گرایش

مدیریتی، سیاسی و حقوقی



{ اقتباس از میرسپاسی، ۱۳۷۸، ۷ }

نگاره ی ۳: چهار نوع تغییر سازمانی



(اقتباس از سادلر، ۱۳۸۰، ۵۸)

ریچارد بک هارد و وندی پریتچارد^۱ بر دو روش اصلی تاکید کرده اند. به اعتقاد آنها، اگر شیوه ی تغییرات مرحله ای (به طریق خطی) انتخاب شود، احتمالاً کار با مهم ترین و اساسی ترین برنامه شروع می شود و تغییرهای ضروری دیگر به نوبت انجام می گیرند. چنانچه تغییر به صورت بنیادی (مبتنی بر نگرش سیستمی) انتخاب شود، آنگاه کل سازمان، اجزای آن و روابط آنها با یکدیگر به طور همزمان تغییر خواهد یافت (۱۳۷۸، ۲۶). فرلیه و همکاران با تعریف و ارائه یک معیار ارزیابی تجربی به منظور قضاوت راجع به چگونگی رُخداد تغییر در یک مقیاس، دو نوع اصلی از استراتژی های اجرای تحول دگرگون ساز را مورد تاکید قرار داده اند که عبارتند از:

۱- استراتژی اجرای کلان یا همزمان که بر مبنای آن تغییرات چند گانه و تعاملی در مقیاس وسیع و در گستره ی سیستم، اجرا می شوند.

۲- استراتژی اجرای جزئی که بر اساس آن اعمال تغییر به صورت جزئی، در مقیاس محدود و غیر سیستمی است (1996,229-232).

سرانجام اینکه، معمولاً تحول و دگرگونی یک فرایند بسیار پیچیده است، دارای عناصر و اجزای مختلفی است که بر یکدیگر تاثیر متقابل داشته و با هم در تعامل می باشند. اجرای تحول و تاثیرات ناشی از آن به دلایل گوناگون و از جمله مهمترین آنها به سبب ماهیت سیستمی و کلان این پدیده، زمان بر می باشد.

دو لتمردان سیاسی و کارگزاران بخش دولتی در سطوح مختلف باید بدانند که انجام تحول در نظام اداری سخت و چالشی است و نیل به آن به کندی صورت می پذیرد. اما همانطور که تجربه کشورهای مختلف نشان داده است (Pollitt&Bouckaert,2000,191-287; Greve,2003, 269-278; Sarker & Pathak, 2003, 63; Haruna, 2003, 343-349)

این پیشرفت تدریجی و جزئی در صورت بهره گیری از استراتژی اجرایی متناسب امکان پذیر است. برای مثال، اصلاحات میجی که ژاپن را در مسیر توسعه جامع و فراگیر قرار داد نزدیک به بیست و پنج سال طول کشید تا پا بگیرد. ایجاد دولتی با قابلیت و توانمندی افزون تر و در عین حال دگرگون شده میسر است اما فرایند تشکیل

بعلاوه، می توان انواع تحول را در ماتریسی که از حالات مختلف دو متغیر نوع و سرعت تحول تشکیل می شود تقسیم بندی کرد. نگاره ی ۴، الگوی ساده و چهار وجهی این ماتریس است

نگاره ۴

نگاره ی ۴: چهار راهبرد محوری تحول

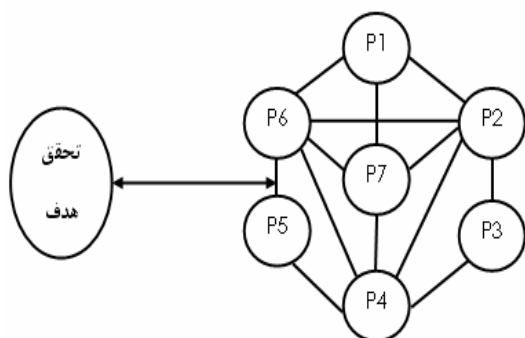


(اقتباس از میرسپاسی، ۱۳۷۸، ۲)

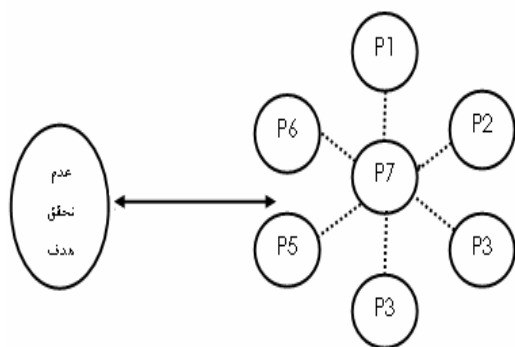
1. Beckhard, R & Pritchard, w

برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور، باید بین ماهیت چند گانه و سیستمی برنامه و استراتژی اجرای آن همخوانی وجود داشته باشد. نگاره‌های ۶ و ۷، به ترتیب نشانگر رابطه برنامه، اجرا، هدف می‌باشند.

نگاره ۶: همخوانی ماهیت برنامه‌ی تحول و استراتژی اجرای تغییر



نگاره ۷: نا همخوانی ماهیت برنامه‌ی تحول و استراتژی اجرای تغییر



بر این اساس، چهار چوب نظری تحقیق حاضر و مدل تحلیلی حاصل از آن مبتنی بر ترکیبی از الگوهای اجرای دستوری (Top-Down) و مشارکتی (Bottom-Up)^۱ تحول است (Hamilton, 2000, 13). برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور با ماهیت سیستمی آن دارای ابعاد اصلی

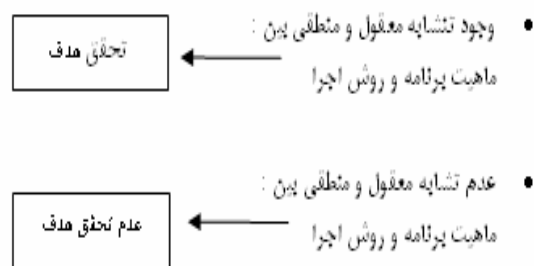
ایجاد آن‌کند و نیازمند اقدام‌های گسترده در ابعاد مختلف است (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ۳۲).

مفاهیم، چهار چوب نظری و مدل تحلیلی^۱

بطور کلی، در فرایند اجرای یک سیاست یا برنامه، اهداف تعیین شده آن ممکن استن مختل شده و یا تحقق نیابند. این موضوع را والتر ویلیامز^۲ (۱۹۷۵) بدین صورت بیان می‌کند:

بغرنج ترین مسئله‌ی اجرا این است که بعد از اخذ تصمیم برای اجرای عملیات و فعالیت‌ها، چگونه عمل شود که تشابهی معقول و منطقی با آنچه که در مورد آن تصمیم گرفته شده وجود داشته باشد و بتواند در چهار چوب آن به خوبی عمل کند. عملیات گذشته مثال‌های محدود روشنی را از مشکل پُرکردن فاصله بین تصمیمات برنامه و فعالیت‌های موثر در زمینه‌ی اجرا نشان می‌دهد (الوانی و شریف زاده، ۱۳۷۹، ۱۰۷). نگاره‌ی ۵، نشانگر بیان مذکور می‌باشد:

نگاره ۵: رابطه برنامه، اجرا، هدف



همچنین راسل ال. ایکاف، مفهوم مذکور را با بهره‌گیری از واژه «همخوانی یا نا همخوانی آ» این‌گونه بیان می‌دارد که اثر بخشی هر الگویی در نهایت بستگی به آن دارد که تا چه حد آن الگو با واقعیت آن سیستم انطباق دارد (۱۳۸۲: ۴۲). بر این اساس و برای تحقق هدف

1. Concepts, Construction & Analytical model

2. Williams. W

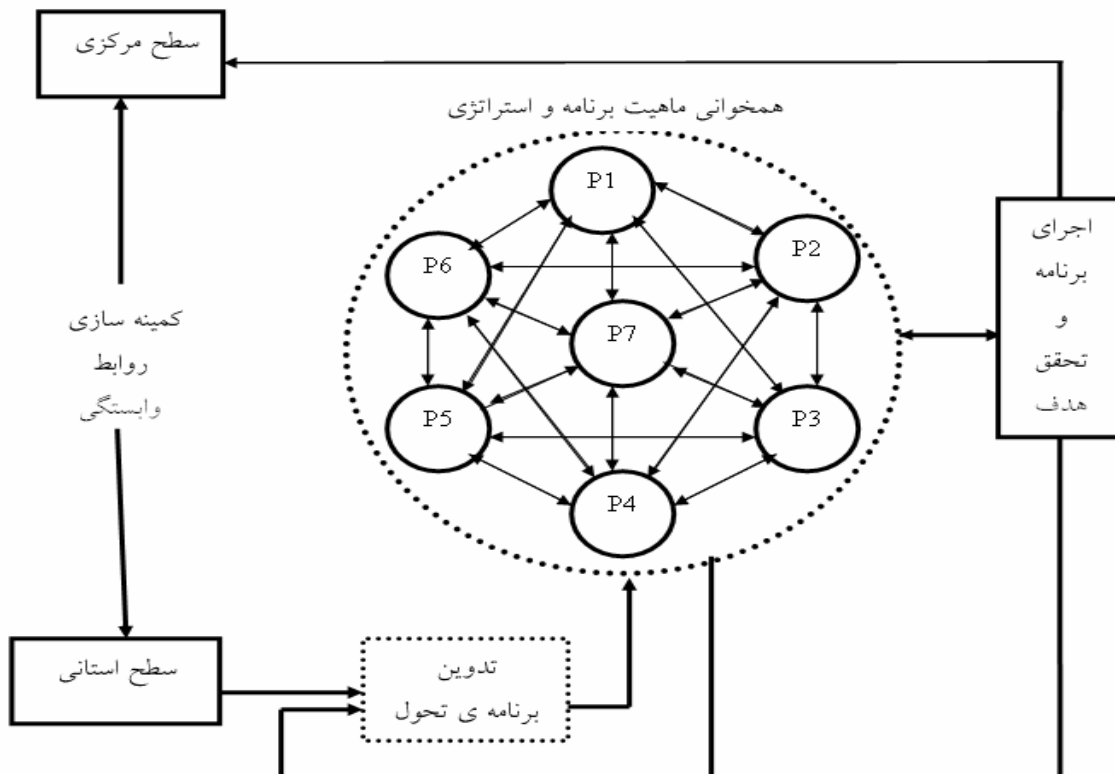
3. Matching / Mismatching

1. Synthesis-TheThirdGenerationofImplementation Research (1980 - 1995)

برنامه و استراتژی اجرا و یا عامل اصلی اجرای موفقیت آمیز برنامه‌ی تحول، مبتنی است. اگرچه تقریباً تا حدودی ناکامی در اجرای تغییر، غیر قابل اجتناب است اما احتمالاً تأکید بر تمهیدات قبل از تدوین و اجرای برنامه می‌تواند همخوانی مذکور و هدف نهایی را محقق نماید. به سخن دیگر، عامل اصلی مورد نظر در این الگو عبارت است از به حداقل رساندن (کمینه سازی) روابط وابستگی میان سطوح مرکزی و استانی کشور به گونه‌ای که اجرای موفق برنامه‌ی تحول میسر گردد.

تدوین - اجرا و در پی یک هدف مشخص تحت عنوان توانمندی دولت است. تحقق و یا عدم تحقق هدف مذکور، به ترتیب وابسته به تعامل و یا دوگانگی تدوین - اجرا، است به سخن دیگر، توانمندی و یا عدم توانمندی دولت، به ترتیب بر اساس همخوانی و یا نا همخوانی ماهیت برنامه - استراتژی اجرا، در این چهار چوب جای گرفته است. با این توصیف، مُدل تحلیلی تحقیق (نگاره ی ۸) بر تعیین رُکن محوری همخوانی ماهیت برنامه - استراتژی اجرا، در این چهار چوب جای گرفته است. با این توصیف، مُدل تحلیلی تحقیق (نگاره ی ۸) بر تعیین رُکن محوری همخوانی ماهیت

نگاره ی ۸ :: مُدل تحلیلی تحقیق



هدف های پژوهش

سه هدف اصلی این پژوهش عبارتند از :

- ۱- شناخت رابطه ی بین استراتژی اجرای برنامه ی تحول در نظام اداری کشور (کلان یا جزئی) و ارتقای توانمندی دولت .
- ۲- نشان دادن اهمیت علمی و کاربردی داده های تحقیق برای تحقق هدف برنامه ی تحول در نظام اداری کشور .
- ۳- ارائه ی الگویی نوین از چگونگی اجرای برنامه ی تحول که به عنوان راه حل مشکل یا مساله ی پژوهش در نظر گرفته می شود .

سوال های پژوهش

سوال اصلی این تحقیق عبارت است از :

- ۱) کدام یک از استراتژی های اجرای تغییر ؛ به عنوان عامل اصلی تحقق یا عدم تحقق هدف برنامه ی تحول در نظام اداری کشور ، عمل کرده است ؟
- ایوان فرلیه و همکاران در کتاب خود تحت عنوان « مدیریت دولتی نوین در عمل » با تاکید بر شاخص میزان تغییرات چند گانه و تعاملی در سراسر سیستم به عنوان یک کل ؛ دو نوع استراتژی اجرایی را بر شمرده اند :

الف) استراتژی اجرای کلان^۱

ب) استراتژی اجرای جزئی^۲ (۱۹۹۶ : ۲۳۲ - ۲۲۷ ، ۳۳)

بر این اساس ، سوال اصلی تحقیق به تفکیک هر یک از استراتژی ها به صورت زیر بیان می شود :

- ۱-۱) آیا بهره گیری از استراتژی اجرای کلان برنامه ی تحول در نظام اداری کشور باعث توانمندی دولت شده است ؟
- ۱-۲) آیا بهره گیری از استراتژی اجرای جزئی برنامه ی تحول در نظام اداری کشور باعث توانمندی دولت شده است ؟

پیش فرض های پژوهش

- ۱- رها کردن نظام اداری کشور به حال خود آنچنانکه هست ، هزینه های فراوانی برای جامعه در بر دارد ؛ پس تدوین برنامه ی تحول و مهم تر از آن اجرای موفقیت آمیز بر مبنای یک استراتژی مناسب ، ضروری است .
- ۲- هیچ دستور کار جهان شمولی برای تحول در نظام اداری کشور وجود ندارد ، اما تقریباً تمامی دگرگونی های موفقیت آمیز در کشور های دیگر ، دارای یک ویژگی مشترک هستند : بهره گیری از رویکرد سیستمی و کل نگر و هم زمانی تغییرات چند گانه در فرایند اجرا .
- ۳- بهبود و ارتقاء قابلیت و توانمندی دولت ، فرایندی بلند مدت و وظیفه ای چالشی است . پس نمی توان از اقدامات و برنامه های تحول در نظام اداری کشور ، نتایج سریع و زود رس بدست آورد .
- ۴- بنابراین ، فرایند اجرای برنامه ی تحول در نظام اداری کشور باید مبتنی بر رویکرد تغییر بنیادین (کلان / همزمان) بوده و به صورت تدریجی انجام گیرد ، در غیر این صورت ، احتمالاً موفقیت یا تحقق هدف میسر نخواهد بود .
- ۵- علاوه بر نقش محوری استراتژی اجرا ؛ در نهایت ، موفقیت کامل برنامه ی تحول در نظام اداری کشور و نیل به توسعه در گرو ایجاد همزمان تغییر و دگرگونی بنیادین در سایر اجزاء ضروری سیستم یعنی ابعاد اجتماعی ، اقتصادی ، فرهنگی و سیاسی است .

فرضیه ی پژوهش

بر اساس ؛ مفاهیم ، چهارچوب نظری و سوال های پژوهش ؛ فرضیه های تحقیق به شرح زیر تدوین می شود :

فرضیه ی اول :

بهره گیری از استراتژی اجرای کلان برنامه ی تحول در نظام اداری کشور ، باعث توانمندی دولت شده است (همخوانی ماهیت برنامه و استراتژی اجرا) .

1. The Macro - Implementation Strategy (System - Wide Change / Fundamental Change)

2. The Micro-ImplementationStrategy(Incremental Change)

فرضیه‌ی دوم :

بهره‌گیری از استراتژی اجرای جزئی برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور، مانع توانمندی دولت شده است (ناهمخوانی ماهیت برنامه و استراتژی اجرا).

قابل ذکر است که نظریه پردازانی چون دان سر^۱ (۱۹۷۸) بارت و فوج^۲ (۱۹۸۱)، لويس و واليس^۳ (۱۹۸۴) و هوگوود و گان^۴ (۱۹۸۶) استراتژی اجرای کلان یا همزمان را مورد پذیرش و مطالعه قرار داده‌اند و دیگران همچون هانتتر^۵ (۱۹۸۰)، هی وود و هانتتر^۶ (۱۹۸۲)، هام و توول^۷ (۱۹۸۵) به استراتژی اجرای جزئی توجه داشته‌اند (Ferlie & et al, 1996, 229). بنابراین و با توجه به ادبیات تحقیق، فرضیه‌های پژوهش به شکل ذیل ترکیب و بیان می‌شود:

فرضیه اصلی تحقیق: بهره‌گیری از استراتژی اجرای کلان برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور نسبت به استراتژی اجرای جزئی، باعث تحقق هدف و یا توانمندی دولت شده است.

تعریف عملیاتی متغیرهای پژوهش

در پژوهش حاضر، با توجه به فرضیه‌های تحقیق چنین بیان شده است که بهره‌گیری از استراتژی اجرای کلان یا همزمان برنامه‌ی تحول باعث توانمندی دولت شده و از طرف دیگر بهره‌گیری از استراتژی اجرای جزئی مانع توانمندی دولت شده است. به منظور سنجش میزان و چگونگی اجرای هر یک از برنامه‌های هفت‌گانه‌ی تحول توسط دستگاه‌ها، از شاخص‌های عمومی ارزیابی عملکرد واحدهای استانی استفاده به عمل آمده است. قابل ذکر است که شاخص‌های مذکور به منظور سنجش میزان موفقیت دستگاه‌ها و تحقق اهداف تعیین شده در برنامه‌ی تحول، هر سال از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به آنها ابلاغ می‌گردد. مجموعه‌ی شاخص‌های مذکور و امتیاز مربوط به هر یک به صورت

کلی و ترکیبی (و نه به تفکیک هر برنامه) توسط سازمان مذکور ابلاغ شده است، لذا محقق در وهله‌ی اول و با مراجعه به مدارک و مستندات مربوط، اقدام به تعیین شاخص‌ها و امتیازات مربوط، به تفکیک هر برنامه نمود. حاصل فرایند مذکور مشتمل بر تعیین ۶۳ شاخص است که بر این اساس جمع کل امتیاز برنامه‌ی تحول معادل با ۱۰۰۰ محاسبه شده است. بنابراین، تعریف عملیاتی متغیرهای تحقیق به شرح زیر می‌باشد:

استراتژی اجرای کلان برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور؛ عبارت است از فرایند اجرای تغییرات چندگانه و تعاملی (برنامه‌های هفت‌گانه) در مقیاس وسیع و با تاکید بر همزمانی. در این پژوهش؛ سنجش و اندازه‌گیری متغیر مورد نظر، بر اساس میزان مشخص امتیاز کسب شده دستگاه به تفکیک اجرای هر برنامه‌ی تحول صورت پذیرفته است:

الف) سازمان‌هایی که امتیاز کسب شده آنها در هر یک از برنامه‌های هفتگانه؛ مساوی یا بیشتر از ۵۰٪ امتیاز تخصیص یافته به هر برنامه باشد.

ب) سازمان‌هایی که در خصوص برنامه‌های هفت‌گانه‌ی تحول (یا هر یک از شاخص‌های مربوط)، فاقد امتیاز صفر باشند.

استراتژی اجرای جزئی برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور؛ منظور از آن، فرایند اجرای برنامه‌ی تحول در مقیاس جزئی و محدود و یا عدم اجرای هر یک از برنامه‌های هفت‌گانه است. در پژوهش حاضر، معیار اندازه‌گیری متغیر مورد نظر، میزان مشخص امتیاز کسب شده دستگاه اجرایی به تفکیک هر برنامه است یعنی:

الف) سازمان‌هایی که امتیاز کسب شده آنها به تفکیک هر یک از برنامه‌های هفت‌گانه، کمتر از ۵۰٪ امتیاز تخصیص یافته به هر برنامه باشد.

ب) سازمان‌هایی که در رابطه با هر یک از برنامه‌های هفتگانه تحول (یا هر یک از شاخص‌های مربوط) دارای امتیاز معادل با صفر باشند.

توانمندی دولت؛ مقصود، ارتقاء قابلیت دولت در ابعاد هفت‌گانه‌ی برنامه‌ی تحول است. معیار سنجش متغیر مذکور، عبارت است از مجموع مشخص امتیاز کسب شده هر دستگاه حاصل از اجرای کل برنامه‌ی تحول و یا به

1. Dunsir
2. Barret & Fudge
3. Lewis & Wallace
4. Hogwood & Gunn
5. Hunter
6. Haywood & Hunter
7. Ham & Towell

تعداد نمونه به جامعه، در تمام مراحل نمونه‌گیری ثابت نگه داشته شده است.

روش گردآوری داده‌ها، به صورت میدانی و با استفاده از ابزارهای زیر صورت پذیرفته است:

الف) بررسی و مطالعه: در آغاز، با مراجعه به مدارک و مستندات سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، تعداد ۶۳ شاخص و امتیاز مربوط به هر یک به تفکیک برنامه‌های هفت‌گانه‌ی تحول، تعیین و مشخص گردید. سپس، امتیاز کسب شده توسط هر دستگاه اجرایی و به تفکیک هر یک از برنامه‌های تحول و یا هر یک از شاخص‌ها محاسبه و تعیین شده است. سرانجام، مجموع امتیازهای هفت‌گانه‌ی هر دستگاه اجرایی، تحت عنوان توانمندی یا عدم توانمندی آن دستگاه ثبت شده است.

ب) مصاحبه: شرکت در نمایشگاه‌های دستاوردهای تحول اداری استان و جلسات متقاعب آن در محل نمایشگاه و استانداری و انجام مصاحبه با مدیران ارشد و مسؤولان کمیسیونهای تحول اداری هر دستگاه، اطلاعات دیگری را برای پژوهش حاضر فراهم نموده است.

همچنین، داده‌های گردآوری شده از نوع کمی و در سطح مقیاس نسبی^۳ است. بطوریکه تحقیق حاضر سبب بدست آمدن نمونه‌های وابسته یا مرتبطی^۴ از اعداد شده است. فرایند تحلیل آماری داده‌های پژوهش با استفاده از آزمون‌های کولموگوروف - اسمیرنوف^۵، ملاک توافق λ - کولموگوروف، t تک نمونه‌ای، نا پارامتری کوکران^۶ و تحلیل تکمیلی آن یعنی آزمون مک نمار^۷ انجام شده است.

عبارت دیگر سازمانهایی که از مجموع کل امتیازات (۱۰۰۰)، حداقل امتیاز معادل یا بالاتر از ۶۰۰ را کسب کرده‌اند.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش، بر اساس ماهیت و روش؛ از نوع تحقیقات علی یا پس‌رویدادی^۱ و با توجه به هدف، از نوع تحقیقات کاربردی^۲ است. جامعه‌ی آماری مورد مطالعه در این تحقیق عبارت است از کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی دولتی واقع در مرکز استان آذربایجان غربی که از ابتدای سال ۱۳۸۲ ه.ش برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور را اجرا کرده‌اند ($N = 180$). از آنجا که در پژوهش حاضر، اعضای جامعه مورد نظر و یا نظام اداری کشور، براساس متغیرهای مورد مطالعه شباهت کامل به یکدیگر دارند و متجانس است، لذا محقق نمونه را از جامعه‌ی محدودتر که قابل مطالعه است انتخاب کرده است ($n = 99$). اما، در این حالت نیز پژوهشگر علاقمند است که میزان قابلیت تعمیم یافته‌های خود را به جامعه مورد نظر (نظام اداری کشور) بداند. چنین تعمیمی نیاز به دو نوع استنباط یا استنتاج دارد:

الف) در مرحله‌ی اول، یافته‌های نمونه باید به جامعه‌ی مورد مطالعه (دستگاه‌های اجرایی مرکز استان) تعمیم داده شود

ب) در مرحله‌ی دوم، برای تعمیم یافته‌های تحقیقی از جامعه مورد نظر، محقق اطلاعات لازم را به منظور تعیین میزان شباهت بین دو جامعه جمع‌آوری و ارائه خواهد نمود. این عمل را باید با استفاده از چند متغیر که با موضوع مورد مطالعه ارتباط دارند، انجام داد. بدین ترتیب، مشخص خواهد شد که جامعه‌ی مورد مطالعه نماینده واقعی جامعه مورد نظر نیز می‌باشد. به منظور رعایت اصل احتمال و امکان مساوی برای هر یک از اعضای جامعه، از روش انتخاب احتمالی، اتفاقی یا تصادفی ساده استفاده شده است. با توجه به محدود بودن جامعه مورد مطالعه، انتخاب اعضای نمونه به طریقه قرعه‌کشی صورت پذیرفته است به گونه‌ای که نسبت

3. Rational Scaale

4. Related Samples

5. One Sample Kolmogoror Test

6. Cochran s Q Test : K Related - Samples

7. Mcnemar Test

1. Causal (ex post facto) Research

2. Applied Reserch

یافته های حاصل از پژوهش

یافته های تحقیق به شرح زیر عبارتند از:

۱- پس از حصول اطمینان از توزیع نرمال داده ها ، آزمون t تک نمونه ای در خصوص فرضیه ی تحقیق انجام شد . چون مقدار عددی تابع آزمون ($-۱۲/۵۶۱$) در ناحیه ی بحرانی [$W(t \geq ۲/۳۶۵۰)$] قرار نگرفته است ، H_0 را نمی توان رد کرد . به سخن دیگر ، اجرای برنامه ی تحول بر مبنای استراتژی کلان نبوده و در نتیجه توانمندی دستگاه های اجرایی مورد مطالعه بطور معنی دار بالا نرفته است . همچنین، نتیجه ی فرایند آزمون کوکران نشان می دهد که چون مقدار عددی تابع آزمون (K) بزرگتر از کوانتیل های توزیع کای دو (X^2) می باشد [$۳۱/۷۴۳۸ > ۱۶/۸۱۲$] یعنی در ناحیه بحرانی قرار می گیرد ، بنابراین H_0 را رد و H_a را قبول می کنیم . به عبارت دیگر نمرات مربوط به اجرای برنامه های هفت گانه ی تحول تفاوت معنی داری با یکدیگر دارند و یا به تعبیری بهره گیری از استراتژی اجرای جزئی برنامه ی تحول مانع توانمندی دستگاههای اجرایی شده است .

۲- فرایند اجرای برنامه ی تحول در جامعه ی مورد مطالعه ، عمدتاً مبتنی بر استراتژی اجرای جزئی تغییر و فاقد نظام گرایی بوده به گونه ای که نا همخوانی شیوه ی اجرایی با ماهیت کلان برنامه کاملاً محسوس و قابل ملاحظه است . از طرف دیگر ، بهره گیری از استراتژی اجرای کلان تغییر صرفاً در مواردی محدود و به صورت نسبی صورت گرفته است . از نظر آماری ، تعداد نمونه های مشاهده شده مرتبط با استراتژی اجرای جزئی معادل با ۸۷ مورد می باشد ($۸۷/۹\%$) . در حالی که ، صرفاً ۱۲ مورد ($۱۲/۱\%$) در رابطه با بهره گیری نسبی از استراتژی اجرای کلان بوده است .

۳- بین بهره گیری از هر یک از استراتژی های دو گانه ی تغییر و عدم توانمندی یا توانمندی دستگاه های اجرایی ، رابطه جهت دار وجود دارد . به گونه ای که ، استراتژی اجرای جزئی منجر به عدم توانمندی دستگاه ها شده و از طرف دیگر ، پیامد استراتژی اجرای کلان عبارت از توانمندی سازمان ها بوده است . از بُعد آماری ، میانگین مقادیر (امتیاز کسب شده) به تفکیک هر یک از

برنامه های هفت گانه ی تحول و بر حسب درصد ، در استراتژی اجرای جزئی ، دامنه $۳۸\% - ۱۶\%$ و در استراتژی اجرای کلان ، $۸۶\% - ۶۳\%$ را در بر می گیرد . معیار مذکور ، در خصوص متغیر عدم توانمندی و توانمندی دستگاههای اجرایی و به ترتیب استراتژی های تغییر مورد نظر معادل با $۳۱/۹\%$ و $۶۸/۵\%$ می باشد .

۴- به طور کلی ، میزان اجرای برنامه های تحول در نظام های استخدامی ، منطقی نمودن اندازه ی دولت و تحول در ساختار های تشکیلاتی دولت در دستگاه های اجرایی مورد مطالعه بسیار ناچیز بوده است . با این توصیف ، اجرای سه جزء از بخش های هفت گانه ی برنامه ی تحول و نیز دستاوردهای مرتبط با آن ، میسر نگردیده است . این امر ، به نوعی مؤید بهره گیری از استراتژی اجرای جزئی می باشد به گونه ای که پیامد اصلی آن ، عدم تحقق هدف مد نظر برنامه به عنوان کل است .

۵- در رابطه با هر یک از برنامه های تحول در نظام های مدیریتی ، آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت ، اصلاح فرایندها و روش های انجام کار و توسعه ی فن آوری اداری و با توجه به اینکه هر کدام به مثابه سیستم های فرعی تلقی می شوند ، دستاوردهایی در حد کمتر از متوسط حاصل گردیده است . در این زمینه نیز عدم تطابق و نا همخوانی استراتژی اجرای جزئی با ماهیت کلان هر برنامه مشهود است . به سخن دیگر ، شاخص های مربوط به هر برنامه ، به طور هماهنگ و منظم مورد توجه قرار نگرفته اند .

۶- در خصوص عملیاتی کردن شاخص های مختلف برنامه ی ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری ، در دستگاه های اجرایی مورد مطالعه اقدامات قابل توجهی صورت گرفته است . از طرف دیگر ، دستاورد این جزء از برنامه یعنی تامین رضایت ارباب رجوع و مردم ، تحت تاثیر نا کارکردی سایر اجزای برنامه ی تحول ، به حد مطلوب نرسیده است .

۷- نتایج حاصل از مصاحبه با مدیران ارشد ، دبیران کمیسیون های تحول اداری و سایر نیروهای انسانی دستگاه های اجرایی نیز حاکی از عدم بهبود و ارتقاء توانمندی است (۵۵% پاسخ دهندگان) . ۸۶% پاسخ

برنامه‌های هفت‌گانه برای کلیه دستگاه‌ها دولتی در سطح کشور، یکسان می‌باشد.

۲- از طرف دیگر، اجرای برنامه در بسیاری از موارد اصلی آن، در گرو اقدامات زمینه‌ساز و بنیادینی است که در وهله‌ی اول باید در راس راهبردی صورت پذیرد. برنامه‌های سه‌گانه‌ی منطقی نمودن اندازه‌ی دولت، تحول در ساختارهای تشکیلاتی، تحول در نظام‌های استخدامی از این جمله‌اند، که اجرای آنها به طور عمده نه در اختیار واحدهای استانی بلکه صرفاً در حیطه مرکز قرار دارد. این نکته، در حین بیان شباهت دیگری میان دو جامعه، بطور همزمان نشانگر نوعی تعارض بنیادین است. یعنی تعیین و ابلاغ شاخص‌های اجرایی مربوط به دستگاه‌ها و در عین حال فقدان اختیار کامل.

۳- همچنین، به دلیل ماهیت کلان و تغییرات چندگانه برنامه‌ی تحول، نقص هر یک از اجزا منجر به اختلال سایر اجزا و کل خواهد شد. با توجه به بیان پیشین، اجرای ناقص برنامه‌های سه‌گانه، سایر برنامه‌ها را تحت تاثیر قرار خواهد داد.

بر این اساس و با توجه به شباهت‌های سه‌گانه مذکور می‌توان جامعه‌ی مورد مطالعه (دستگاه‌های اجرایی استان را نماینده‌ی واقعی جامعه مورد نظر) نظام اداری کشوری (دانست. پس، با این استنباط، یافته‌های تحقیق به نظام اداری کشور نیز قابل تعمیم خواهد بود.

میزان سازگاری نتایج پژوهش با یافته‌های پیشین

بررسی نتایج تحقیق حاضر، مؤید یافته‌های مطالعات پیشین است. همانطور که اشاره شد، پیامد تحقیقات انجام گرفته در زمینه تحول یا دگرگونی عبارت است از: عدم تفکیک برنامه و اجرا و بطور کلی دشواری فرایند اجرا و عوامل اثرگذار بر آن.

اگر چه رساله حاضر هم به همان نتایج دست یافته و از این دیدگاه میزان سازگاری آن با مطالعات گذشته قابل توجه است، اما از طرف دیگر، تفاوت بنیادین فرایند انجام آن با سایر تحقیقات مرتبط پیش گفته کاملاً مشهود است. به سخن دیگر؛ در این پژوهش، فراگرد اجرای برنامه‌ی تحول به شیوه‌ی نو مورد کنکاش علمی قرار گرفته است. همانطور که می‌دانیم، یک برنامه و یا خط مشی فقط

گویان، هدف اصلی، برنامه‌های تحول اداری را صرفاً با تکیه بر استراتژی اجرای کلان تحول و در صورت باور مدیران ارشد به امکان تغییر، قابل تحقق می‌دانند. همچنین، ۶۹٪ از مصاحبه‌شوندگان تلفیقی از موارد مربوط به افزایش کارایی نظام اداری، تحقق اهداف سیاسی و حفظ و صیانت از حقوق مردم را به عنوان اهداف اصلی مدنظر برنامه مطرح کرده‌اند.

۸- علل اصلی که به عنوان ریشه‌های مساله و بی‌سامانی مطرح هستند به ترتیب عبارتند از: ۱- تمرکز سازمانی، فنی و سیاسی؛ ۲- فقدان ساز و کار مناسب انگیزشی برای مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی؛ ۳- عدم حضور بخش غیر دولتی در فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی.

تعمیم یافته‌های تحقیق به نظام اداری کشور

در این خصوص، باید مشخص شود که آیا جامعه‌ی مورد مطالعه (دستگاه‌های اجرایی استان) نماینده‌ی واقعی جامعه‌ی مورد نظر (نظام اداری کشور) است یا خیر؟ برای انجام این کار، پژوهشگر با بهره‌گیری از استدلال قابل پذیرش و مبتنی بر واقعیت کامل، در صدد است تا نشان دهد که بین دو جامعه، بر حسب متغیرهای مورد مطالعه شباهت تمام وجود دارد. همان‌طور که گذشت، شیوه‌ی اجرای برنامه‌ی تحول و پیامد حاصل از آن، در کانون توجه این پژوهش قرار دارد. حال پرسش محوری این است که نقطه آغاز حرکت مذکور و یا ملاک اجرای برنامه‌ی تحول چگونه و از طریق چه نهادی تعیین می‌شود؟ آیا دستگاه‌های اجرایی واجد اختیار کامل می‌باشند و یا اینکه راس راهبردی تعیین‌کننده است؟ موارد زیر بیانگر شباهت‌ها و در واقع پاسخ سوال مورد نظر است:

۱- در حال حاضر، نظام متمرکز مسلط بر اداره‌ی امور عمومی در کشور است. برنامه‌ی تحول نیز مستثنی از این قاعده نیست؛ به گونه‌ای که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، به شیوه‌ی کاملاً متمرکز، هر سال در خصوص تعیین و ابلاغ «شاخص‌های عمومی ارزیابی عملکرد» برای کلیه‌ی واحدهای استانی اقدام می‌نماید. بنابراین، شاخص‌های اجرایی مربوط به

زمانی معنا و ارزش وجودی می‌یابد که هدف مد نظر آن محقق شده باشد. نیل به هدف هر برنامه نیز در گرو اجرای مناسب آن (و یا بهره‌گیری از استراتژی اجرایی متناسب) است. نکته اساسی در این زمینه، عبارت از شناخت ماهیت برنامه و تأکید بر بکارگیری راهبرد اجرایی منطبق با آن است. به سخن دیگر، همخوانی ماهیت برنامه و استراتژی اجرایی آن می‌تواند تحقق هدف را میسر نموده و فلسفه وجودی آن را معنا ببخشد.

با این توصیف، تفاوت بنیادین پژوهش حاضر با سایر مطالعات پیش گفته و در واقع سهم علمی دیگر آن در نکته مذکور نهفته است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد برای تحقیق آتی

فرایند تحول یا دگرگونی بنیادین در نظام اداری کشور؛ امری ضروری، زمان‌بر، تدریجی و دشوار است. بطور مسلم، تحقق یا عدم تحقق تغییر در این بخش، در گرو استراتژی و یا چگونگی اجرای آن است. بر خلاف آنچه مرسوم است، نمی‌توان در زمینه‌های مختلف قوانین را تدوین و تصویب کرد و سپس وارد مرحله‌ی اجرایی شد (کتاب هفتمین جشنواره...، ۱۳۸۳، ۱۱). فراگرد تدوین و اجرا نه منفک از هم بلکه کاملاً در هم تنیده بوده و به طریق اولی فراهم نمودن شرایط اجرای خط مشی مقدم بر هر امر دیگری است. رعایت این اصل مهم منجر به همخوانی ماهیت برنامه و استراتژی اجرایی شده که در نهایت تحقق هدف را میسر خواهد ساخت.

همانطور که گذشت، یافته‌های تحقیق حاضر مؤید نا همخوانی استراتژی اجرای تغییر با ماهیت برنامه‌ی تحول در نظام اداری کشور است به گونه‌ای که روند تحقق هدف مختل گردیده است. علت اصلی نا همخوانی مذکور عبارت از وابستگی کامل دستگاه‌های اجرایی استانی به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی است. بنابراین، اجرای موفقیت‌آمیز و همخوان با ماهیت برنامه‌ی تحول، صرفاً در شرایطی میسر خواهد بود که روابط وابستگی مزبور به حداقل ممکن کاهش یابد. به سخن دیگر، فرایند تمرکز زدایی به عنوان عنصر اصلی و چاره‌ی بنیادین اجرای دگرگونی، مورد تأکید پژوهش حاضر است. اعطای اختیارات به دستگاه‌های اجرایی و

مورد تردید خواهد بود.

قابل ذکر است که، کار برد صرف الگوهای تحول ارائه شده توسط صاحب نظران مختلف، با توجه به تدوین آنها بر مبنای یک موقعیت خاص، در جوامع دیگر چاره‌ساز نخواهد بود. براین اساس، محقق در پژوهش حاضر با ارائه الگویی نوین برای اجرای تغییر بنیادین در نظام اداری کشور، به مشارکت در گستره‌ی تحول پرداخته است. در واقع، مدل مذکور بر پایه‌ی یافته‌های پژوهش علمی حاضر و با نوآوری و در مواردی با تلفیق الگوهای پیش گفته، ارائه شده است.

نگاره‌ی ۹، الگوی اجرای همزمان یا کلان تحول در نظام اداری کشور را نشان می‌دهد. در صورتی که بپذیریم، تدوین برنامه‌ی تحول بر پایه تغییرات محیطی و به منظور تأمین و برآوردن نیازها و خواسته‌های نوین مردم در ابعاد مختلف آن، صورت پذیرفته است؛ آنگاه تعیین اهداف و آرمان‌های برنامه نیز باید در ارتباط مستقیم با خواسته‌های مذکور باشد. این امر، بیانگر آغاز فرایند دگرگونی است، که رهبری آن (و نه مداخله مستقیم) باید به عهده‌ی نهاد‌های راهبردی یعنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل دولتی باشد. رهبری تحول به مفهوم اصلی آن صرفاً از طریق ایجاد عدم تمرکز در ابعاد سازمانی، فنی و سیاسی کشور به ترتیب در دوره‌های زمانی کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت محقق خواهد شد. بدون وجود فرایند اخیر، احتمالاً سرانجام هر نوع برنامه‌ای شکست خواهد بود.

تمرکز زدایی، زمینه‌ی لازم را برای بررسی مستمر وضعیت موجود و تعیین موقعیت مطلوب توسط دستگاه‌های اجرایی استانی فراهم می‌نماید. در کنار این امر، اجرای ابعاد مختلف برنامه‌ی تحول نه در گرو نهاد‌های مرکزی بلکه در اختیار کامل دستگاه‌های اجرایی خواهد بود. در اینجا، به دلیل ماهیت سیستمی برنامه‌ی تحول (وابستگی متقابل زیاد بین اجزای

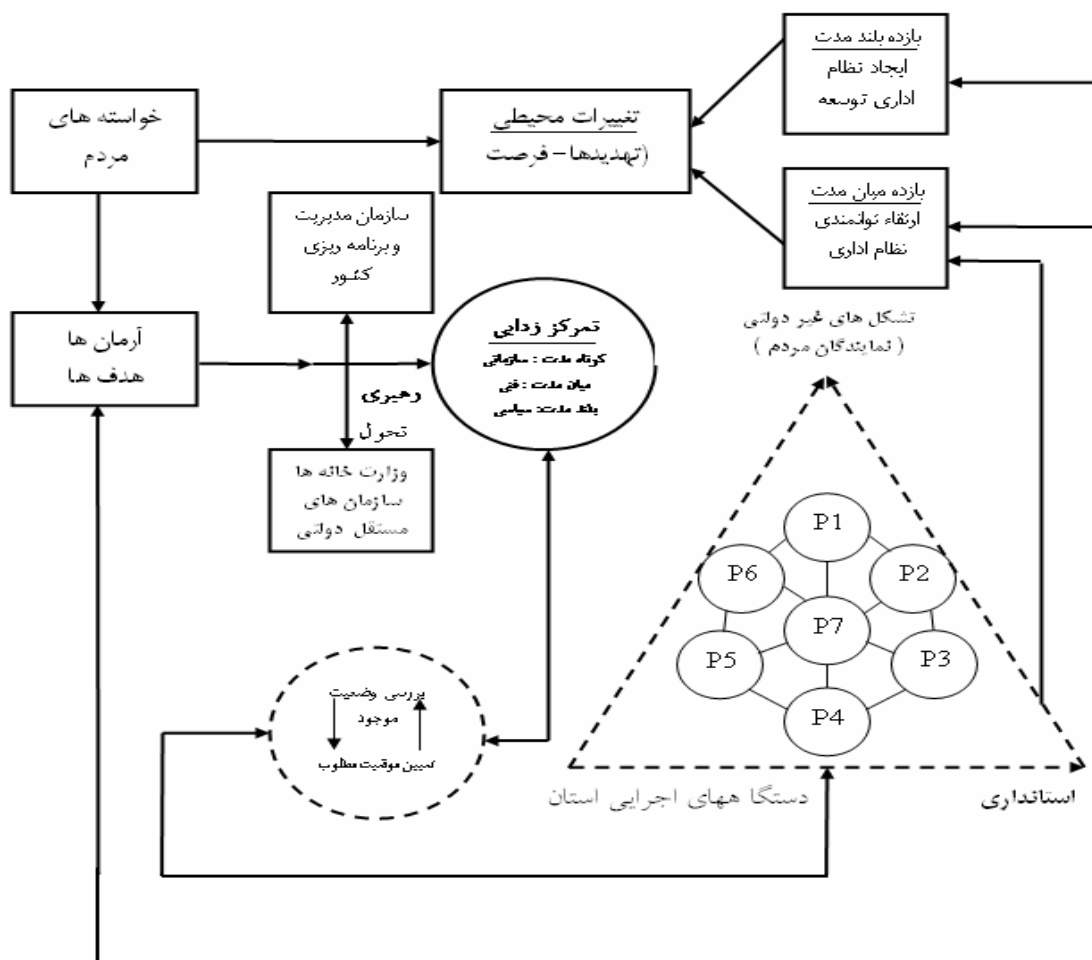
تحول بر مبنای استراتژی کلان و بازنگری مستمر عوامل سه گانه مذکور، در میان مدت سبب بهبود و ارتقاء قابلیت و توانمندی نظام اداری شده و در دوره زمانی بلند مدت ایجاد نظام اداری توسعه را به همراه خواهد داشت.

بدیهی است که فرایند مذکور، با تحقق نتایج مذکور خاتمه نخواهد یافت. دلیل آنکه، تغییرات مستمر شرایط محیطی باعث ظهور فرصت‌ها و تهدیدات جدیدی خواهد شد که به تبع آن خواسته‌های مردم نیز متحول می‌شوند. چنین فراگردی به طور مستمر و پیوسته در حال اجرا است اما یک جنبه مهم از آن همواره ثابت است: اینکه با «مردم» شروع و با آنها ادامه می‌یابد.

هفت گانه‌ی آن) باید طرح‌های هفت گانه‌ی تحول بطور همزمان مدیریت و اجرا شوند. انجام این کار امکان پذیر است؛ چون: الف) نهاد‌های راهبردی پیش‌گفته بر وظایف کلی رهبری تحول متمرکز هستند. ب) بواسطه تمرکز زدایی، اختیار لازم برای اجرای دگرگونی‌ها به طور همزمان به لایه‌های پایین تفویض شده است.

همچنین، فرایند ارزیابی و بازنگری چگونگی اجرای برنامه با حضور سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان، دستگاه‌های اجرایی و بویژه تشکلهای غیر دولتی (یا نمایندگان مردم) می‌تواند تضمین کننده اجرای صحیح برنامه باشد. پیامد حاصل از اجرای برنامه‌ی

نگاره ی ۹: الگوی مبتنی بر استراتژی اجرای همزمان (کلان) برنامه ی تحول در نظام اداری کشور



نظارت و ارزیابی تشکل های غیر دولتی (به عنوان نمایندگان مردم) نیز فراهم گردد. بعلاوه، فرایند اجرای تحول در کشورهای مختلف با تغییرات بسیار مواجه بوده و تحت تاثیر شاخص های متنوعی است که در رساله ی حاضر امکان بررسی آنها میسر نگردیده است. مهمترین این دگرگونی ها عبارت از تغییر ساختار دولت می باشد. اکنون، برنامه ی تحول در نظام اداری کشور ما با چنین رُخدادی روبرو شده است. رویداد مذکور، روند تحول را متوقف نخواهد کرد، اما ابعاد مختلف آن و از جمله اجرای دگرگونی را تحت تاثیر قرار خواهد داد. با این توصیف، پیشنهاد می شود پژوهش آتی در این زمینه بر رُخدادهای تغییر دولت و تاثیر آن بر ابعاد مختلف برنامه ی تحول در نظام اداری کشور و با مطالعه شاخص های عملیاتی بیشتر، متمرکز گردد. بدون تردید، این موضوع شایسته کنکاش علمی است.

بطور خلاصه و با توجه به الگوی مورد نظر، به منظور تحقق هدف برنامه ی تحول در نظام اداری کشور پیشنهادهای ذیل به ترتیب ارائه می شود:

- ۱- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزارت خانه ها و سازمان های مستقل دولتی، باید بر رهبری تحول و نه مداخله ی مستقیم در اجرای آن، تمرکز نمایند.
- ۲- فرایند تمرکز زدایی سازمانی، فنی و سیاسی به ترتیب در دوره های زمانی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت صورت پذیرد.
- ۳- بررسی وضعیت موجود و تعیین وضعیت مطلوب و در نتیجه تدوین و اجرای برنامه ی تحول، صرفاً توسط دستگاههای اجرایی استانی انجام شود. رهبری تحول در سطوح عالی و تمرکززدایی، امکان این رویه را میسر می سازد.
- ۴- علاوه بر ارزیابی چگونگی اجرای برنامه ی تحول توسط استانداری ها و دستگاههای اجرایی استانی؛ امکان

منابع و مآخذ:

۱. استونز، جیمز و ادوارد فریمن، «مدیریت»، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، تهران، ۱۳۷۵، چاپ اول، جلد اول، صص ۸۶۷-۸۶۶.
۲. الوانی، مهدی، «موانع ساختاری اجرای برنامه های توسعه در ایران»، فصلنامه علمی - تخصصی مدیریت و توسعه، مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت وابسته به وزارت نیرو، دوره دوم، شماره ۷، زمستان ۱۳۷۹، صص ۸-۱۵.
۳. الوانی، سید مهدی و حسن دانایی فرد، «گفتارهایی در فلسفه تئوری های سازمان دولتی»، صفار، تهران، ۱۳۸۰، چاپ اول، صص ۱۶۹.
۴. الوانی، سید مهدی و فتاح شریف زاده، «فرآیند خط شی گذاری عمومی»، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ۱۳۷۹، چاپ اول، صص ۱۰۷.
۵. ایران زاده، سلیمان، «جهانی شدن و تحولات استراتژیک در مدیریت و سازمان»، افق دانش، تبریز، ۱۳۸۲، چاپ دوم، صص ۱۶۳.
۶. ایکاف، راسل ال، «باز آفرینی سازمان: طرحی برای سازمان های سده بیست و یکم»؛ ترجمه تقی ناصر شریعتی و اسماعیل مردانی گیوی و سیاوش مریدی؛ سازمان مدیریت صنعتی، تهران، ۱۳۹۲، چاپ اول، صص ۴۲، ۷۵، ۱۳۹، ۲۰۳، ۳۶۴.
۷. بانک جهانی، «نقش دولت در جهان در حال تحول»، ترجمه حمید رضا برادران شرکاء و همکاران، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، تهران، ۱۳۷۸، چاپ اول، صص ۳۲.
۸. بک هارد، پریتچارد و وندی پریتچارد، «مدیریت تحول و نو آوری»، ترجمه مهدی ایران نژاد پاریزی، مدیران، تهران، ۱۳۷۸، چاپ اول، صص ۲۶، ۷.
۹. بیک زاد، جعفر، «بررسی امکان پذیری تدابیر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در خصوص منطقی نمودن اندازه دولت»، رساله دکتری مدیریت دولتی، ۱۳۸۴، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.
۱۰. حیات، نغمه، «بررسی و ارائه الگو برای ایجاد تحول در نظام اداری ایران»، رساله دکتری مدیریت دولتی، ۱۳۸۱، دانشگاه آزاد اسلامی - واحد علوم و تحقیقات تهران.

۱۱. دهنارت ، رابرت بی ، «تئوری های سازمان دولتی» ، ترجمه سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد ، صفار، تهران، ۱۳۸۲، چاپ دوم ، صص ۲۲۲ ، ۲۲۳ .
۱۲. سادلر فیلیپ ، «مدیریت تغییر» ، ترجمه غلامرضا اسماعیلی ، میر، تهران، ۱۳۸۰، چاپ اول ، صص ۵۸ .
۱۳. سنگه ، پیتر ، «پنجمین فرمان» ، ترجمه حافظ کمال هدایت و محمد روشن سازمان مدیریت صنعتی تهران، ۱۳۷۷، چاپ دوم ، صص ۹ .
۱۴. صمدی ، عباس ، «تحول اداری چرا ؟ به چه هدف ؟ چگونه ؟» ، نشریه تحول اداری ، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ، دوره هفتم ، شماره ۳۳ ، صص ۳۹ .
۱۵. فرنچ، وندال و سیسیل بل ؛ «مدیریت تحول در سازمان» ، ترجمه و نگارش سید مهدی الوانی و حسن دانایی فرد ، صفار- اشراقی ، تهران، ۱۳۸۱، چاپ چهارم ، صص ۱۷ .
۱۶. کتاب هفتمین و هشتمین جشنواره شهید رجایی و دومین و سومین نمایشگاه دستاورد های تحول اداری» ، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان آذربایجان غربی ، ارومیه ، ۸۴- ۱۳۸۳ ، چاپ اول صص ۱۰ ، ۶-۳۶ ، ۲۸ .
۱۷. «گزارش برنامه تحول در نظام اداری کشور» ، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ، تهران، ۱۳۸۱، چاپ دوم ، صص ۲۶ ، ۴۱- ۴۰ ، ۸۰ .
۱۸. «مدیریت تغییر چند وجهی» ، ترجمه مهدی بنی آبکنار، تدبیر، سازمان مدیریت صنعتی ، شماره ۱۵۱ ، آذر ۱۳۸۳ ، صص ۸۶- ۸۵ .
۱۹. محمد زاده ، عباس ، «مدیریت توسعه : تحول سازمان به مثابه استراتژی توسعه» ، سمت، تهران، ۱۳۷۹، چاپ پنجم ، صص ۲۱- ۱۸ ، ۲۶-۲۸ .
۲۰. میر سیاسی ، ناصر ؛ «مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار» ، میر ، تهران ، ۱۳۷۹، چاپ هجدهم ، صص ۱۰ .
۲۱. میر سیاسی ، ناصر ، «مدیریت دولتی در سه نگاه» ، مدیریت دولتی، مرکز آموزش مدیریت دولتی ، شماره ۳۶ ، بهار ۱۳۷۶ ، صص ۱۴- ۱ .
۲۲. میر سیاسی ، ناصر ، «نگرش راهبردی بر نظام اداری و توسعه» ، مدیریت دولتی ، مرکز آموزش مدیریت دولتی ، شماره ۴۳ ، بهار ۱۳۷۸ ، صص ۷ ، ۵- ۲ .
۲۳. «نتایج ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی استان آذربایجان غربی در سال ۱۳۸۳ براساس شاخص های عمومی و اختصاصی» ، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان آذربایجان غربی : معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ، شهریور ۱۳۸۴ .
۲۴. هاردی ، جورج ، «مدیریت تحول» ، ترجمه و تدوین شادی اردلان و گروه کار شنا سان ایران ، کیفیت و مدیریت، تهران : ۱۳۸۰ چاپ اول، صص ۵ .

25. Brudney , Jeffrey L & Wright , Deils , (2002) , ((Revisiting Administrative Reform In The American States : The Status of Reinventing Government During the 1990s)) , PAR , Vol 62 , No 3 , May/June , PP 353 .
26. Ferlie , Ewan , Lynn Ashburner , Louise Fitzgerald & Andrew Pettigrew , (1996) , ((The New Public Management In Action)) , Oxford University Press , 1nd ed . New York , PP 33,89,93-95,191-287 .
27. Fletcher , Beverly R , (1990) , ((Organization Transformation Theorists and Practitioners : Profiles and Themes)) , Praeger , 1nd ed , New York . , , PP XV , 1-10 .
28. Greve , Carstem , (2003) , ((Public Sector Reform in Denmark :Organizational Transformation and Evaluation)) , public organization review , V3 , I3 , September, PP 269-278 .
29. Hamilton , Ian L , (2000) , ((A Review of Policy Implementation and International Treaty Implementation Literature)) , School of Public Administration , University of Victoria , April 10 , PP 13 - 18 .
30. Haruna , peter Fuseini , (2003) , ((Reforming Ghanas public service : Issues And Experiences In Comparative Perspective)) , PAR , Vol 63 , No 3 , Blackwell , May/June , PP 343- 349 .
31. O Connor , Carol A , (1993) , ((The Handbook for Organizational Change : Strategy And Skill for Trainers and Developers)) , Mc Graw Hill Book Company Europe , 1993 , PP 42-44 , 47-50 , 62 .
32. Pollitt Christopher & Geert Bouckaert , (2000) , ((Public Management Reform : A Comparative Analysis)) , Oxford University Press , 1nd ed , New York , PP 6 , 12-13 , 16-17 , 24-38 , 63-90 , 192-287 .
33. Sarker , Abu Elias & R.D pathak , (2003) , ((Public Enterprise Reform in Fiji Islands)) , Public Organization Review , , V3 , I3 , springer , September , PP 61 , 63 .
34. Tat Kei Ho , Alfred , (2002) , ((Reinventing Local Governments And the E-Government Initiative)) , PAR , , Vol 62 , No 4 , Blackwell , July/August , PP 434- 435 .