

عنوان مقاله: مفهوم‌سازی عوامل برون‌زا در تحول بخش دولتی

(مطالعه موردی: ایران)

مهدي مرتضوي - محمدرضا مالكي

دریافت: ۹۰/۳/۷

پذیرش: ۹۰/۹/۵

مقاله برای اصلاح به مدت ۷ روز نزد پدیدآوران بوده است

چکیده:

این مقاله به بررسی نقش عوامل محیطی در اصلاح ساختار اداری بخش دولتی در ایران پرداخته است. ابتدا، عوامل تاثیر گذار در سه بخش، شامل حوزه افکار عمومی، حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و حوزه سازمان‌های غیردولتی دسته‌بندی شده‌اند و سپس نقش آنها در ایجاد تحول اداری بررسی گردیده است. نتایج حاصل از تحلیل داده‌ها بیانگر آن است که سازمان‌های غیردولتی (NGOs) به عنوان عاملی مهم از «محیط خاص» سازمان‌های دولتی، تاثیرات تعیین‌کننده‌تری نسبت به «محیط عام» (که شامل عوامل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در نظر گرفته شده بود) بر تحول اداری در ایران دارند. بنابراین توصیه شده است که توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی به عنوان نهادهایی که ذینفعان، مشتریان و خدمت‌گیرندگان سازمانی را متشکل و سازماندهی کرده‌اند، مورد تاکید قرار گیرد. در این راستا الگوی فرایند تدریجی توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی که منتج از نتایج پژوهش بوده است، به عنوان مهمترین راهبرد تحول اداری مبتنی بر عوامل برون‌زا معرفی گردید.

کلیدواژه‌ها: تحول اداری، سازمان‌های غیردولتی، خط‌مشی‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، افکار عمومی و نیازهای شهروندی، عوامل محیطی

۱. عضو هیات علمی و استادیار
موسسه آموزش عالی
علمی - کاربردی جهاد
کشاورزی، تهران، ایران
mahdymortazavi@
yahoo.com

۲. پژوهشگر ارشد مرکز
پژوهش‌های مجلس شورای
اسلامی، تهران، ایران
mmaleki51@gmail.com

مفهوم‌سازی عوامل برون‌زا در تحول بخش دولتی (مطالعه موردی: ایران)

مقدمه

اکثر الگوهای ارائه شده برای ایجاد تحول در سازمان‌های بخش دولتی دارای رویکردی درون‌سازمانی بوده و معطوف به مداخله و تغییر در مؤلفه‌های درونی نظام بوروکراسی دولت هستند (مرتضوی و خائف، ۱۳۸۴). در حالی که در محیط پر تلاطم دنیای کنونی، عوامل محیطی نقش تعیین‌کننده‌ای بر ساختار و رفتار سازمان‌ها دارند. در جوامع مردم‌سالار و در محیط پیرامونی ساختارهای دولتی، معمولاً عوامل قدرتمندی نظیر رسانه‌ها، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد نقش‌آفرینی می‌کنند. درشرایطی که بخش سوم (جامعه مدنی) سازمان یافته و قدرتمند باشد، می‌توان از قدرت و جایگاه آن به عنوان عامل فشار بیرونی، برای مدیریت تغییر در سازمان‌های دولتی، بهره‌گرفت. بنابراین می‌توان با رویکردی برون‌سازمانی و از طریق ایجاد و تقویت نهادهای غیردولتی در کنار بخش دولتی و افزایش قدرت چانه‌زنی، ایجاد سازوکارهای منطقی و قانونی برای مطالبات جمعی، عملاً فرایند تحول اداری را در دستگاه‌های دولتی کوتاه و هزینه‌های آن را کاهش داد.

تئوری‌ها و الگوهایی که تاکنون در حوزه تغییر در سازمان‌های دولتی مطرح شده، توجه لازم را به تأثیر سازمان‌های غیردولتی نداشته است. به عنوان نمونه کیت اسنیولی و یودی‌سای^۱ (۲۰۰۱) در نظریه خود تحت عنوان تعاملات بین سازمان‌های غیردولتی با دولت‌های محلی صرفاً بر هماهنگی و اشتراک مساعی بین این دو تأکید داشته‌اند، یا رونالدبورک^۲ (۱۹۹۸) در بحث کوچک‌سازی و تجدید ساختار سازمان‌ها صرفاً بر عوامل مؤثر درونی اکتفا کرده است. همچنین بوکات و پولیت^۳ (۲۰۰۰) در الگوی پیشنهادی خود برای تحول مدیریت دولتی صرفاً بر تأثیر احزاب و متغیرهای کلان اقتصادی و اجتماعی تأکید کرده‌اند.

در تجارب عملی برای ایجاد انقلاب اداری در شرایط ایران و نظریه‌پردازی‌های انجام گرفته

1. Snavelly & desay
2. Ronald Burke
3. Bouckaret & pollit

برای آن نیز، از این مهم غفلت شده است. هر چند، پس از انقلاب نقش مهمی برای مشارکت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مردم در قانون اساسی در نظر گرفته شد و در فصول و اصول مختلفی از قانون مذکور، بر جایگاه مردم و تشکل‌های آنها به‌خصوص شوراهای محلی، استانی و ملی تأکید گردید، با این حال نقش، اهمیت و حدود فعالیت و افق‌های قابل دسترسی برای توسعه نهادهای غیردولتی که می‌تواند فرایندهای تحول اداری را کوتاه، واقع بینانه و کم هزینه کند، هنوز تا حدود زیادی ناشناخته مانده است.

هدف اصلی این پژوهش، بررسی رابطه بین توسعه، گسترش و توانمندسازی عوامل محیطی بخصوص، سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی با ایجاد تحول در دستگاه بوروکراسی دولت است، تا براساس آن بتوان الگوی جدیدی برای ایجاد تحول اداری با رویکردی متفاوت از الگوهای موجود طراحی کرد.

در این پژوهش اهداف فرعی دیگری نظیر، شناخت و تبیین صحیح رابطه بین دو پدیده مهم جامعه یعنی دموکراسی و بوروکراسی و همچنین فراهم ساختن بینشی جدید در امر مهندسی مجدد، اصلاح نظام دولتی و توجه به بخش سوم جامعه (سازمان‌های مردم نهاد) دنبال می‌شوند. در نهایت این پژوهش تلاش دارد از نتایج حاصل شده در جهت طراحی الگوی جدید تحول اداری مبتنی بر توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی استفاده کند.

مروری بر مبانی نظری:

دموکراسی و بوروکراسی

امروزه، علی‌رغم پیدایش و رشد نظریه مدیریت گرایی و به‌کارگیری روش‌های هدایت بخش خصوصی در بخش دولتی، هنوز هم معنی گرفتن بوروکراسی با نظام اداری دولتی در نگاه عامه مردم و در درون سازمان‌های دولتی بسیار ریشه‌دار و قوی است، به طوری که وقتی مردم می‌گویند «بوروکراسی» غالباً منظور آنها بخش دولتی است (بیثام، ۱۹۸۷). همواره میزان سازگاری دموکراسی و بوروکراسی و تأثیرات آنها بر یکدیگر از مباحث مهم و مورد توجه صاحب‌نظران علوم اجتماعی بوده است. آیا گسترش دموکراسی در جوامع امروزی، می‌تواند روند رو به رشد دیوان‌سالارانه شدن و گسترش سازمان‌ها را تعدیل نماید؟

یکی از محققین (بنیس، ۱۹۶۶) اعتقاد دارد که چون ماهیت کار و افرادی که آن را انجام

1. Beetham
2. Bennis



می‌دهند کاملاً دگرگون شده است، دموکراسی تنها نظامی است که با تقاضاها و تغییرات مستمر جوامع امروزی سازگاری دارد و دموکراسی مؤثرترین ابزار برای بقای این تمدن است. از این رو در حکومت دموکراتیک قدرت حکومت و به تبع آن قدرت بوروکراسی، باید در چارچوبی اعمال شود که توسط مردم قابل پذیرش باشد و سیاست‌ها بایستی به وسیله مردم تعیین و به وسیله بوروکراسی اجرا شود. به عبارت دیگر در جوامع دموکراتیک امروزی، بوروکراسی باید بی‌طرف باشد، پس یکی از مسائل اصلی این است که چگونه بر بوروکراسی‌ها اعمال کنترل دموکراتیک کنیم تا فعالیت‌ها و عملکرد آنها، در راستای منافع عموم جامعه باشد. (هاینمن ۱۹۵۰ و بندیکس^۱ ۱۹۵۲). جان^۲ (۱۹۸۶) اعتقاد دارد که پاسخگویی به مقام مافوق، تمرکز در تصمیم‌گیری، کنترل، پیروی از قوانین و محرمانه بودن اطلاعات از اصول مورد تأکید بوروکراسی است، در حالی که دموکراسی بر مشارکت افراد در تصمیم‌گیری، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت در برابر جامعه اصرار می‌ورزد و از این جهت بوروکراسی و دموکراسی با هم در تضاد هستند.

در مقابل مخالفان سازگاری بوروکراسی و دموکراسی، عده دیگری از صاحب‌نظران قرار دارند که اعتقاد دارند، دموکراسی و بوروکراسی با هم سازگاری دارند. آنها استدلال می‌کنند که یکی از آرمان‌ها و اهداف اساسی دموکراسی، برابری همه آحاد جامعه در برابر قانون است و این با اصل غیرشخصی بودن امور و مقررات اداری و رسمیت بوروکراسی مطابقت دارد (موزلیس^۳، ۱۹۹۷). بوروکراسی بر "کارایی" و دموکراسی بر "مشارکت" تأکید می‌کند و به این جهت برای اینکه بوروکراسی بتواند به حیات خود در جوامع دموکراتیک ادامه دهد، باید بازسازی و اصلاح شود تا ترکیب موثر دموکراسی و بوروکراسی بوجود آید (یتس^۴، ۱۹۸۲).

به نظر می‌رسد در جوامعی که دموکراسی رو به رشد و توسعه است، ساختارهای بوروکراتیک در حال بازسازی و انطباق‌دهی خود با ارزش‌های دموکراتیک هستند، در این گونه جوامع به لحاظ آگاهی افراد جامعه از عملکرد بوروکراسی و حقوق مدنی خود، بوروکراسی‌ها نمی‌توانند بصورت افسار گسیخته از قدرت سوء استفاده کرده و مورد مواخذه نهادهای دموکراتیک واقع نشوند، ولی در کشورهایی که آگاهی و اطلاع مردم از حدود اختیارات و دامنه قدرت بوروکراسی‌ها و همچنین حقوق مدنی خود پایین است، تسلط بوروکراسی‌ها و استفاده نابجا از قدرت بسیار رایج است. به عبارت دیگر هرچه افکار عمومی، سازمان‌یافته‌تر و احزاب سیاسی فعال‌تری وجود داشته باشد،

1. Hyneman & Bendix
2. Jun
3. Mouzelis
4. Yates



پاسخگویی، شفافیت و اثربخشی بوروکراسی‌ها بالاتر می‌رود و سازمان‌ها و بوروکراسی‌های سنتی و ناکارآمد، مجبور به انتخاب یکی از راه‌های اضمحلال و یا بازسازی خود هستند.

سازمان‌های مردم نهاد

شکل سازمانی بخش بازار، «بنگاه یا شرکت» است، شکل سازمانی دولت «دیوان سالاری» است و شکل سازمانی جامعه مدنی نیز «سازمان‌های غیردولتی» است که آن را سازمان جامعه مدنی یا سازمان غیردولتی یا «مردم نهاد» می‌نامیم.

از آنجا که در دیوان‌سالاری دولتی و بنگاه‌های اقتصادی جای محدودی برای تعامل ارتباطی بین افراد و گروه‌ها وجود دارد، مفهوم جامعه مدنی و سازوکارهای آن در اکثر کشورهای دنیا، به جایگاه والایی رسیده و هر روز، رو به گسترش و عمیق شدن است و تقابل منطبق جامعه مدنی که بر اساس ارتباط و همبستگی استوار است با منطق دیوان‌سالارانه، اقتدارطلبانه، غیردمکراتیک و قهرآمیز دولت به یکی از مضامین عمده در متون معاصر تبدیل شده است. (چاندک^۱، ۱۹۹۸)

از مباحث فوق می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که اکنون شهروندمحوری و مشارکت‌جویی به عنوان یکی از رویکردهای اساسی در تقابل بین دولت‌ها و شهروندان مورد توجه قرار گرفته و بسیاری از نظریه‌پردازان متأخر در مدیریت دولتی این موضوعات را محور مباحث خود قرار داده‌اند و بر این مبناست که دنهارت با محور قرار دادن مقوله‌هایی نظیر شهروندی دموکراتیک، جامعه مدنی، انسان‌گرایی سازمانی و تئوری گفتمان، ایده جدیدی را تحت عنوان «خدمت دولتی جدید^۲» طرح کرده و نقش اصلی نظام اداری و کارگزاران آن را کمک به شهروندان و برآورده ساختن انتظارات و منافع مشترک آنها می‌داند تا تلاش برای کنترل یا راهبری و اداره جامعه (دنهارت^۳، ۲۰۰۰).

تحول سازمانی

تحول سازمانی، فرایندی است که طی آن دگرگونی‌ها و تغییرات قابل توجهی در سازمان‌های دولتی در جهت نیل به وضع مطلوب شکل می‌گیرد. بررسی تعاریف و مفاهیم ارائه شده درباره تحول سازمانی (جدول ۱) نشانگر آن است که اشتراک نظر در خصوص تعریف تحول سازمانی و فرایند آن وجود ندارد، لکن ویژگی‌های خاصی را می‌توان برای تحول سازمانی در نظر گرفت که تقریباً اکثر صاحب‌نظران در خصوص آنها هم عقیده هستند، که به اختصار به توضیح آنها می‌پردازیم:

1. chandok
2. New public service
3. Denhardt

الف. بلندمدت بودن فرایند تحول

تلاش‌ها و فعالیت‌های مربوط به تحول سازمانی، زمان بر بوده و در اکثر موارد ممکن است چندین سال طول بکشد.

جدول ۱- تعاریف تحول سازمانی از دیدگاه صاحب‌نظران مختلف

صاحب‌نظر	تعریف	ردیف
بنیس (۱۹۶۹)	تحول سازمان، پاسخی برای تغییر باورها، نگرش‌ها، ارزش‌ها و ساختار سازمان به شمار می‌رود، به طوری که این عوامل بتوانند خود را با فناوری‌ها، بازارها و چالش‌های جدید و با سرعت تغییر، بهتر تطبیق دهند.	۱
شمک و مایلز ^۱ (۱۹۷۱)	تحول سازمان می‌تواند به عنوان فعالیتی برنامه‌ریزی شده و پایدار برای بکارگیری علوم رفتاری به منظور بهبود سیستم‌ها، با استفاده از روش‌های تحلیلی و پژوهشی به کمک خود افراد، تعریف شود.	۲
بورک و هورن اشتاين ^۲ (۱۹۷۲)	تحول سازمان عبارت است از یک فرایند تغییر برنامه‌ریزی شده، شامل تغییر فرهنگ سازمانی به سوی فرهنگی که در آن فرایندهای گروهی و جمعی نهادینه شده‌اند.	۳
بیر ^۳ (۱۹۸۰)	افزایش سازگاری بین ساختار، فرایندها، استراتژی، افراد و فرهنگ سازمان و ایجاد توسعه راه‌حل‌های نو و خلاقانه و توسعه توانایی نوسازی، اهداف تحول سازمانی است.	۴
ویل ^۴ (۱۹۸۹)	تحول سازمان فرایندی است برای ایجاد تغییر در همه فرایندهای اصلی سازمان، که ممکن است برای انجام یک وظیفه یا تحقق اهدافی ایجاد شوند.	۵
بورک ^۵ (۱۹۹۴)	تحول سازمان عبارت است از فرایند برنامه‌ریزی در تغییر فرهنگ یک سازمان از طریق بهره‌گیری از نظریه، پژوهش و فنون علوم رفتاری	۶

منبع: یافته‌های پژوهش

ب. استمرار

تحول سازمان، معمولاً فرایندی است که در صورت موفقیت می‌تواند سازمان را به سمت یک جایگاه بالاتر هدایت کند، ولی بدون شک جایگاه‌های بعدی نیز وجود دارند و بر این کار پایانی تصور نیست.

1. Shmuck & Miles
2. Burke & Hornstein
3. Beer
4. Vaill
5. Burk

ج. حمایت و هدایت مدیریت

از آنجا که فرایند تحول به معنی رویارویی با عوامل بازدارنده و مقاوم در مقابل تغییر می‌باشد، فرایند دشوار و پر زحمتی است که لازمه موفقیت در آن حمایت، هدایت، مدیریت و به خصوص مدیریت عالی سازمان است.

د. تصویر موجود، چشم‌اندازهای مطلوب

در هر برنامه‌ای برای تغییر هدفمند و آگاهانه، ابتدا تصویر و درک مشترکی از واقعیت‌های موجود در بین دست‌اندرکاران تحول شکل می‌گیرد و سپس افق‌های قابل دسترسی و چشم‌اندازهای ایده‌آل نیز بررسی و تعیین می‌شوند.

ه. استفاده از فرایندهای یادگیری سازمانی^۱ و حل مسئله^۲

در اکثر نظریات و تجارب موجود، بر استفاده از فرایندهای یادگیری سازمانی و همچنین فرایندهای حل مسئله، تکنیک‌ها و فنون مربوط به آنها در فرایند تحول سازمانی تأکید شده است.

و. اهمیت فرهنگ سازمانی^۳ و فرایندهای کاری

فرهنگ سازمانی به معنی ارزشها، نگرش‌ها، باورها، انتظارات و بطور کلی جو حاکم بر سازمان در مسیر تغییر و تحولات سازمانی از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و بدین جهت در اکثر تعاریفی که صاحب‌نظران از تحول سازمانی ارائه کرده اند بر این عنصر مهم تأکید شده است. همچنین فرایندهای کاری به معنی مسیر و روش‌های انجام کار در اکثر تعاریف موجود در حوزه تحول سازمانی مورد توجه قرار گرفته است.

ز. اصلاح فرد و سازمان

در اکثر نظریات و تحلیل‌های ارائه شده مربوط به تحول سازمان، اصلاح فرد و همچنین اصلاح سازمان از اهداف اساسی و نهایی تحول شناخته شده است.

ح. تمرکز بر جنبه انسانی و اجتماعی

هر چند در فعالیت‌های مربوط به تحول سازمانی، برنامه‌ریزی‌ها نیز برای تغییر جنبه‌های ساختاری و فناورانه یک سازمان وجود دارد، ولی تمرکز اصلی برنامه‌های تحول عمدتاً بر جنبه‌های انسانی و اجتماعی است.

1. learning process
2. Problem- solving process
3. organizational culture

ط. همکاری و اعتماد متقابل

اعتماد متقابل رهبران و اعضای سازمان و همکاری مؤثر آنها در جریان تحول سازمانی یک ضرورت اساسی شده و در اکثر نظریات بر آن تأکید شده است.

الگوهای تحول سازمانی

الف. الگوی تجزیه و تحلیل جریان^۱

جری پوراس^۲ برای تغییرات سازمانی، الگوی تجزیه و تحلیل جریان را پیشنهاد می‌کند. تجزیه و تحلیل جریانی، سیستمی است برای نشان دادن مشکلات یک سازمان، پیوندهای متقابل بین آنها و تغییرات و اصلاحاتی که باید برای حل مشکلات در پیش گرفته شود. تجزیه و تحلیل جریانی، فرایندی پیچیده است که به کارگیری آن تا حدود زیادی دشوار است. اما به عنوان الگویی برای اندیشیدن در مورد تغییر و روشی برای مدیریت آن ارزشمند است (فرنچ و بل^۳، ۱۹۹۵).

پوراس ویژگی‌های محیط کاری را در سازمان در قالب مقوله‌های چهارگانه‌ای طبقه‌بندی کرده است. عوامل اجتماعی، چیدمان سازمانی، فناوری و محیط فیزیکی مقوله‌های چهارگانه‌ی مورد نظر او هستند.

در طبقه‌بندی پوراس، اهداف، استراتژی‌ها، ساختار، خط مشی‌ها، رویدادها و سیستم‌های پاداش جزء چیدمان سازمانی هستند. عوامل اجتماعی نیز شامل فرهنگ، سبک مدیریت، الگوهای ارتباطی، گروه‌های غیررسمی و نگرش‌های کارکنان می‌شود. ابزار، تجهیزات، فناوری اطلاعات، طراحی شغل و جریان کار، مهارت‌های فنی، روش‌ها و سیستم‌های فنی در مقوله فناوری طبقه‌بندی گردیده و ساختار فضای پیرامون اعم از طراحی درونی و طراحی معماری نیز تحت عنوان محیط فیزیکی آمده است.

ب. الگوی تغییر سازمانی کرت لوین^۴

رابینز^۵ معتقد است که در یک الگوی تغییر، عامل یا عوامل ایجاد کننده تغییر، ابتدا باید برنامه‌های ایجاد تغییر را انتخاب کنند و به عبارت دیگر تعیین کنند که چه چیزی باید تغییر کند و چگونه؟ کرت لوین یک الگوی سه مرحله‌ای را برای تغییرهای برنامه‌ریزی شده ارائه کرده است

1. Stream Analysis
2. Jerry porras
3. French & Bell
4. Kurt Lewin
5. Rubins

که چگونگی آغاز، مدیریت و فرایند تغییر را توصیف می‌کند. این فرایند سه‌گانه عبارتند از: خروج از انجماد، حرکت به حالت جدید و تثبیت حالت جدید (رضائیان به نقل از کرت لوین، ۱۳۸۵، ص ۴۶۳). این چرخه به صورت مستمر و پویا ادامه دارد و از آنجا که تغییر در خلأ رخ نمی‌دهد، اگر در نقطه‌ای از سازمان تغییر ایجاد شود، این تغییر منجر به ایجاد نیروی جدیدی برای تغییرات دیگر می‌شود.

محیط بخش دولتی و اصلاح اداری

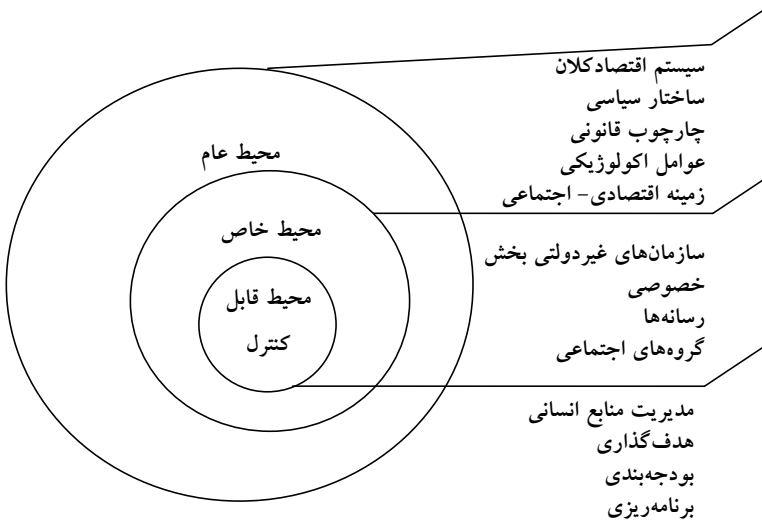
سازمان‌های دولتی تحت تأثیر محیط‌های خود هستند و در تعامل با محیط‌های مختلف تلاش دارند تا خود را با ویژگی‌های محیطی انطباق داده و یا بعضاً با اتخاذ راهبردهای خاص، محیط خود را تغییر دهند.

دی گراف^۱ چارچوبی برای شناخت محیط ارائه می‌کند که سه دایره محوری در آن وجود دارد، که عبارتند از: محیط قابل کنترل، محیط خاص و محیط عام. شکل ۱ عناصر محوره‌های مذکور را نشان می‌دهد:

مایلز^۲ می‌گوید، «جهان را در نظر بگیرید، از آن زیرمجموعه‌ای را که سازمان باشد، کم کنید، آنچه باقی می‌ماند محیط است». محیط عمومی یا کلان شامل عوامل اقتصادی، نهادهای اجتماعی، الگوهای جمعیتی، سازمان‌های بین‌المللی و عناصر فراوان دیگر است. با این برداشت یا تعریف، نمی‌توان تشخیص داد چه موضوعی برای سازمان اهمیت فوری و عاجل دارد. برای رفع این نقیصه می‌توان محیط «مشخص» یا «کاری» را به عنوان بخشی از محیط تعیین کرد که سازمان به صورت مستقیم سر و کار داشته و با اهداف و ماموریت‌های آن مربوط می‌شود. به عنوان مثال، مراجعان و کسانی که با وزارت بهداشت و درمان، سر و کار داشته و با آن در تعامل هستند و بر آن تأثیر می‌گذارند، با مراجعان و تأثیرگذاران بر وزارت دفاع، تفاوت دارند (مارک و هیوم^۳، ۱۳۷۹).

پس از مرزبندی و تقسیم محیط به بخش‌های مختلف که بسیار لازم است، موضوع اساسی توجه به درجه بی‌اطمینانی و پیچیدگی محیط است. به طور کلی هر چه از محیط درونی سازمان دورتر می‌شویم کنترل و تأثیرگذاری سازمان بر محیط کمتر می‌شود. ولی مدیران و سازمان‌ها، اعم از اینکه نگرش محیطی یا پیشگامی در برخورد با محیط را داشته باشند، همگی به غور و بررسی محیط نیازمند هستند.

1. Deagraaf
2. Miles
3. Mark and Hume



شکل ۱: محیط‌های سازمانی و عناصر آنها

تغییرات محیطی را بایستی بررسی و ارزیابی کرد تا بتوان بر اساس شرایط سازمان اقدامات لازم را انجام داد. اگر نسبت به جمع‌آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل عوامل محیطی توجه لازم نشود، در این صورت تصمیمات و برنامه‌ها در سیستم‌های دولتی به مثابه گام‌های پراکنده و گسیخته از سوی کارگزاران، در جهت حفظ قدرت تبدیل می‌شوند.

اینکه چه چیزی در محیط تأثیرگذار است و چه چیزی فاقد تأثیرگذاری و یا دارای اثرات ناچیزی می‌باشد، بستگی به درک ما از محیط و روش‌هایی است که برای شناخت آن بکار می‌گیریم (مارک و هیوم، ۱۳۷۹، ص ۳۰).

عناصر محیطی سازمان‌های اداری

از یک منظر سازمان‌های اداری موجود در یک محیط، سه منبع نفوذ اصلی دارند. (ویروزک، ۱۹۹۸). این منابع عبارتند از: جنبه‌های سیاسی و اقتصادی، محیط اجتماعی و فرهنگی و محیط سیاسی که شکل ساختار حکومت و دولت را تعیین می‌کند.

هر سازمان در سطح ملی، منطقه‌ای، شهری، محلی و یا روستایی دارای قلمرو عملی است که دربرگیرنده جنبه‌های گسترده‌تر محیط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ویژه‌ای می‌شود که

بر ساختار و نوع کارکرد آن تأثیر می‌گذارد. از این دیدگاه سازمان تحت تأثیر حقایق واقعی محیط خود است. پیوند میان یک سازمان و محیط آن ایستا و یک سویه نیست، بلکه همواره پویایی‌های مهم و جهات نفوذپذیری عمده‌ای میان سازمان دولتی و بخش‌های تابع آن از یک سو و عناصر محیطی از سوی دیگر برقرار است. سازمان‌ها در پاسخ به نگرش‌های محیط دگرگون می‌شوند و به نوجویی و نوآوری می‌گرایند. (آلدریچ، ۱۹۷۹)

الف. عوامل اقتصادی

نرخ رشد تولید ناخالص ملی، سرمایه موجود، تغییرات ساختار تولید و بازار نیروی کار و میزان بدهی بین المللی از جمله عواملی هستند که از یک سو سازمان‌های دولتی تلاش دارند در آنها تغییر پدید آورند و از سوی دیگر عناصر مذکور نیز بر سازمان‌ها و تحولات آنها تأثیرگذار هستند. این عناصر برای خطمشی‌های اقتصادی و سایر خطمشی‌ها، فرصت‌هایی پدید می‌آورند و یا در مسیر آنها موانعی ایجاد می‌کنند. همچنین با دیگر متغیرهای محیطی در تعامل هستند، بر آنها تأثیر می‌گذارند و نیز از آنها تأثیر می‌پذیرند. (مارک و هیوم، ۱۳۷۹).

ب. عوامل فرهنگی

فرهنگ در عقاید، ارزش‌ها، دیدگاه‌ها و هنجارهای رفتاری متجلی می‌شود. این معانی حاصل عناصری مانند سنت و ساختار اجتماعی هستند که بر سازمان‌های اداری تأثیر می‌گذارند و متقابلاً از سازمان‌ها نیز تأثیر می‌پذیرند.

ج. عوامل جمعیتی

اندازه، ترکیب و جایگاه جمعیت، عوامل مهمی هستند که تعیین می‌کنند چه خدماتی مورد نیاز است و با چه سرعتی باید این خدمات گسترش یابند و در کجاها باید این خدمات ارائه شوند و در آینده چه انتظاراتی وجود خواهد داشت. اینکه این نیازها برآورده می‌شوند یا نه به تعامل میان عوامل جمعیتی بستگی دارد و می‌تواند تأثیر مهمی بر ساختار و برنامه‌های دولت بگذارد.

د. عوامل سیاسی

وضعیت تقسیم‌بندی‌های جامعه، طبقات اجتماعی، اندازه و ماهیت آنها، ملاحظات خطمشی‌گذاران، نظیر موضوعات مربوط به اخلاق و مذهب، اصلاح اراضی، خردگرایی، قانون‌پذیری، تکثرگرایی، روابط نخبگان سیاسی و دیوان‌سالارها و نظایر آن جزء محیط سیاسی هستند که بر نظام اداری دولتی مؤثر بوده و سیستم‌ها و سازمان‌های دولتی نیز بر آنها اثرگذارند.

1. Aldrich

نتیجه تمام نکات گفته شده در مورد محیط را می‌توان در این خلاصه کرد که در به‌کارگیری الگوهای مدیریتی و اصلاحات اداری بایستی به محیط و به ویژه محیط خاص سازمانی توجه داشت، بدون شک با مدیریت مناسب، در تعاملات سازمان با محیط می‌توان هم بر محیط تأثیر گذاشت و هم به‌صورت آگاهانه از محیط تأثیر پذیرفت که باید از این ظرفیت و قابلیت مهم در برنامه‌های اصلاحات و تحول اداری بهره گرفت.

جایگاه سازمان‌های غیردولتی در تحول اداری

ایده‌های جدیدی تحت عنوان «نوآفرینی حکومت»^۱ در حال شکل‌گیری و توسعه است که الگوی مدیریت دولتی نوین یا «مدیریت‌گرایی»^۲ یکی از نمودهای اصلی آن است و به نظر می‌رسد با ظهور چنین الگوهایی، اداره امور عمومی وارد مرحله جدیدی از حیات خود شده است. گرایش به سمت حکومت جامعه مدار^۳ (توانمندسازی به جای خدمات‌رسانی) باعث شده است تا دولت‌مردان و مدیران دولتی به جای خدمات‌رسانی همانند روال گذشته، شهروندان و تشکلهای محلی و سازمان‌های اجتماعی را به گونه‌ای توانمند سازند تا امور مربوط به آنها توسط خود آنها ساماندهی و از ابتکارات جمعی به عنوان منبعی در جهت حل مشکلات، استفاده شود (دنهارت، ۲۰۰۰).

نحوه تعامل با تشکلهای غیردولتی به عنوان یک پدیده اجتماعی در جوامع مختلف عمدتاً تحت تأثیر میزان رشد و توسعه جامعه مدنی، استقرار مردم‌سالاری در این جوامع و تحولات حاصل در مدیریت دولتی حاکم بر آنها بوده است. گسترش جامعه مدنی و استقرار مردم‌سالاری در جوامع، معمولاً منجر به توسعه حیطه عمومی، رشد و گسترش نهادهای مدنی و تشکلهای غیردولتی شده و دولت‌ها را ملزم به پذیرش حقوق شهروندی می‌کند. از طرف دیگر تحولات حاصل شده در نظریه دولت موجب گردیده تا نظام‌های مدیریت دولتی نیز به تبع آن دگرگون شده و ارزش‌ها و ساختارهای جدیدی را پذیرا شوند. تحولات مذکور در جوامع غربی منجر به کنار زدن دولت‌های رفاه و رشد دیدگاه‌های جدیدی گردید که متکی بر تجدید حیطه مداخله دولت در امور شهروندان و تأکید بر حفظ و رعایت حقوق آنها، واگذاری وظایف به بخش غیردولتی، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی، پاسخگویی و نظایر آن بود و از این جهت تحولات حاصل شده در زمینه گسترش جامعه مدنی و همچنین تغییرات ایجاد شده در نظریه‌های دولت، هر دو موجب تعمیق و گسترش دامنه حضور انواع مختلف مشارکت اجتماعی در برخی جوامع گردید و زمینه مساعدی برای رشد،

1. Reinventing Government
2. Managerialism
3. Community- owned Government

توسعه و گسترش تشکل‌های غیردولتی فراهم آمد. هم اکنون سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی، حوزه مهمی از فعالیت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در کنار دولت و بازار (بخش خصوصی) به عنوان بخش سوم بر عهده دارند به طوری که یکی از صاحب‌نظران از این پدیده جدید به عنوان «انقلاب همکاری جهانی» یاد می‌کند (لوئیس، ۲۰۰۰).

سازمان‌های غیردولتی

تاکنون تعاریف مختلف و متعددی از سازمان‌های غیردولتی (NGOs)^۱ ارائه گردیده است. در این مقاله، سازمان‌های غیردولتی تشکل‌های مردمی هستند که دارای ویژگی‌های زیر باشند: - غیردولتی باشند و هیچ‌گونه وابستگی مالی، حقوقی و یا سازمانی به دولت نداشته باشند؛ داوطلبانه باشند؛ دارای اساسنامه، تشکیلات و ساختار سازمانی باشند؛ در قلمرو موضوعی و یا مکانی خاصی، اهداف جمعی را پیگیری و دنبال نمایند.

همچنین بیان شده است که سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل، غیردولتی و غیرانتفاعی هستند که برای انجام فعالیت‌های داوطلبانه با گرایش‌های فرهنگی، اجتماعی، صنفی و بر اساس قانون‌مندی، اساسنامه مدون و در چارچوب قوانین موضوع هر کشور فعالیت می‌نمایند (مهابادی، ۱۳۸۱، ص ۲۲۹).

سازمان‌های غیردولتی از حیث ماهیت، ساختار، اندازه، اهداف و مأموریت‌ها به اندازه‌ای متفاوت هستند که نمی‌توان از آنها انتظار داشت فعالیت‌ها و عملکردهای مشابهی داشته باشند و کارکرد آنها به تنوع فعالیت، حضور همه جانبه و توان آنها در برانگیختن نوآوری‌های فردی و بکار بستن سازوکارهای هماهنگی بین گروهی بستگی دارد.

شبکه جهانی سازمان‌های غیردولتی^۲ محورهای عمده فعالیت سازمان‌های غیردولتی را به شرح جدول ۲ طبقه بندی کرده است (بویکو، ۱۹۹۹).

1. Lewis

۲. NGOs مخفف واژه‌های Non-Governmental Organizations است که به معنی سازمان‌های غیرحکومتی یا غیردولتی است.

3. NGO Global Network

4. Boiko

جدول ۲: محورهای فعالیت سازمان‌های غیردولتی از دیدگاه شبکه جهانی سازمان‌های غیردولتی (بویکو، ۱۹۹۹)

ردیف	عنوان	ردیف	عنوان	ردیف	عنوان
۱	آموزش	۸	حقوق بشر	۱۵	منابع طبیعی و انرژی
۲	تجارت، امور مالی و حمل و نقل	۹	اخلاقیات و ارزش‌ها	۱۶	حقوق
۳	مسائل محیطی	۱۰	مذهب	۱۷	صلح و امنیت
۴	منابع انسانی	۱۱	خانواده، سلامتی و تغذیه	۱۸	جمعیت و سکونت‌گاه‌های انسانی
۵	توسعه پایدار	۱۲	امدادرسانی	۱۹	موقعیت زنان
۶	علم و فناوری	۱۳	خلع سلاح	۲۰	پناه‌جویان
۷	حل تضاد	۱۴	مبارزه با مواد مخدر	۲۱	ملل متحد

منبع: یافته‌های پژوهش

سازمان ملل متحد نیز سازمان‌های غیردولتی را به دو دسته اصلی تقسیم می‌کند. دسته اول سازمان‌های غیردولتی عملیاتی هستند که هدف اصلی آنها طراحی و اجرای پروژه‌های مرتبط با توسعه است، نظیر سازمان‌هایی که در سطح محلی فعالیت می‌کنند و دسته دوم سازمان‌های غیردولتی حمایتی^۱ که هدف اصلی آنها دفاع و یا ترویج یک موضوع خاص است (بویکو، ۱۹۹۹).

الگوی مفهومی پژوهش

در این پژوهش عوامل محیطی مرتبط با تحول اداری که برگرفته از سه حوزه کلی می‌باشند در قالب عوامل ۹ گانه‌ای انتخاب و در قالب الگوی مفهومی به شکل صفحه بعد گنجانده شده‌اند. همان‌طور که در الگوی مفهومی (شکل ۲) نشان داده شده است، ابعاد الگوی مذکور در قالب سه دسته کلی از عوامل به شرح زیر مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

دسته اول (حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی):

روندهای کلان اقتصادی، تغییرات اجتماعی و جمعیتی و تحولات سیاسی، عوامل عمده‌ای هستند که در این حوزه در ارتباط با تحول اداری مورد بررسی قرار می‌گیرند.

دسته دوم (حوزه افکار عمومی و نیازهای شهروندی):

در این حوزه، خواسته‌ها و نیازهای شهروندان و مصرف‌کنندگان، تأثیر رسانه‌های جمعی و فشار

1. Advocacy NGOs

گروه‌های ذی نفوذ در بعد دیگری از الگو مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

دسته سوم (حوزه سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی)

در محیط خاص سازمانی که مشتریان، خدمت‌گیرندگان و کسانی که به‌صورت مستقیم با سازمان سروکار داشته، در تعامل هستند، سازمان‌ها و تشکل‌های آنها نیز خواسته‌ها و مطالبات اعضا، دیدگاه‌ها و توانایی‌های مدیران، گستره و حیطه نفوذ تشکل‌های غیردولتی در بخش کشاورزی و تأثیر آنها بر تحول اداری بخش مورد بررسی قرار گرفته است. در این پژوهش، بررسی وقوع تحول اداری و میزان آن از طریق سنجش عوامل زیر انجام گرفته است:

- ۱- پاسخگویی
- ۲- شفافیت
- ۳- مقررات زدایی
- ۴- کوچک سازی
- ۵- سلامت اداری
- ۶- اصلاح سیستم‌ها و روش‌های کاری
- ۷- وضعیت نیروی انسانی
- ۸- مشارکت پذیری

بررسی ارتباطات مؤلفه‌های اصلی با مؤلفه‌های مربوط به تحول اداری

علاوه بر تحلیل‌های انجام شده در خصوص بررسی فرضیه‌های پژوهش و ارتباط مؤلفه‌های اصلی با همدیگر، تأثیر آنها بر هر یک از مؤلفه‌های هشت گانه تحول اداری نیز بررسی شده است. در این تحلیل‌ها، مؤلفه‌های فرعی و تأثیر آنها بر تحول اداری مورد بررسی قرار گرفته است.

الف. تحلیل و بررسی و ارتباطات مؤلفه‌های سه گانه مربوط به حوزه سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی (NGOs) با مؤلفه‌های هشت گانه تحول اداری

ارتباط مؤلفه‌های مورد بررسی تحول اداری با سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی (NGOs) در جدول ۳ ارائه شده است.

ب. فرضیات اصلی

فرضیات این پژوهش که بر اساس الگوی مفهومی شکل گرفته‌اند شامل سه فرضیه به شرح

زیر است:

۱- فرضیه اول: بین توسعه سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی و تحول اداری، رابطه‌ای معنادار وجود دارد.

۲- فرضیه دوم: بین خطامشی‌های حوزه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و تحول اداری رابطه‌ای معنادار وجود دارد.

۳- فرضیه سوم: بین افکار عمومی و نیازهای شهروندی و تحول اداری، رابطه‌ای معنادار وجود دارد.

ج. جامعه و نمونه آماری

وزارت جهاد کشاورزی به عنوان یکی از وزارتخانه‌های بزرگ بخش دولتی ایران، جامعه آماری این پژوهش بوده است.

در انتخاب جامعه آماری، عوامل و معیارهای زیر مؤثر بوده اند:

- دارا بودن بخش‌های مختلف وظیفه ای
- دارا بودن رده‌های متنوع و متعدد سازمانی از حیث سلسله مراتب مدیریتی
- تنوع و پیچیدگی سازمانی قابل توجه و رشد و توسعه سازمان‌های غیردولتی در کنار بعضی از زیربخش‌های وظیفه ای آن
- امکان تعمیم الگو به سازمان‌های دولتی و در نهایت به کل نظام اداری ایران

روش شناسی پژوهش

الف. روش پژوهش

روش اصلی این پژوهش از نظر ماهیت توصیفی بوده و از نظر هدف نیز کاربردی است. به

منظور تدوین چارچوب و الگوی مفهومی پژوهش به دو شیوه زیر عمل شده است:

- مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای به منظور طراحی چارچوب مفهومی موضوع و تبیین متغیرها.
- مطالعات پیمایشی در مرحله مطالعات اکتشافی، شناخت ابعاد مولفه‌ها و شاخص‌های الگو، همچنین در طراحی و آزمون الگوی تدوین شده.

با توجه به ویژگی‌های عنوان شده برای انتخاب نمونه آماری، از روش نمونه‌گیری طبقه‌بندی شده استفاده شده است به شکلی که تعداد نمونه در هر طبقه به اندازه نسبت آن طبقه در کل جامعه

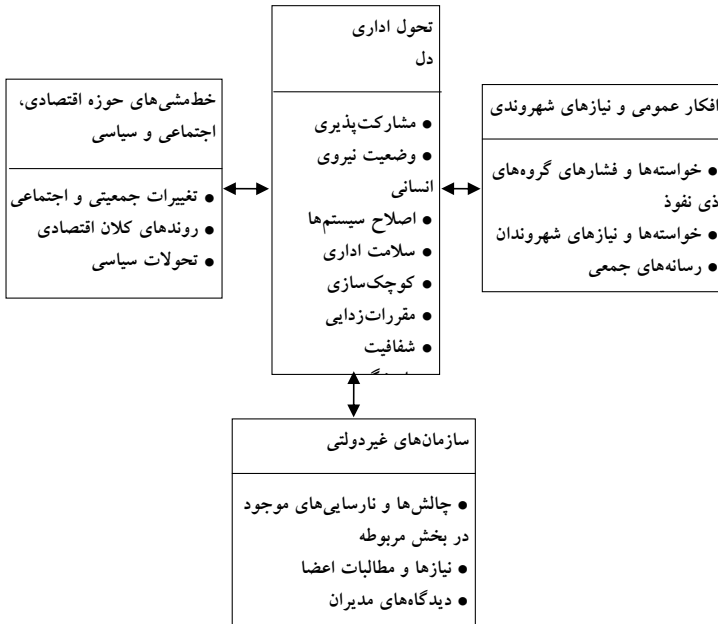
آماري باشد. همچنين از فرمول کوکران^۱ در تعيين ميزان حجم نمونه استفاده شده است. با توجه به اينکه کارشناسان و مديران شاغل در واحدهای جامعه آماری از چهار هزار نفر بيشتر نيستند. لذا بر اساس جدول، نمونه ۵۰۰ نفری می‌تواند نمونه کاملاً مناسبی به حساب آید. روش نمونه‌گیری در هر منطقه نيز به صورت خوشه‌ای سيتماتیک انجام گرفت و از ۲۸ استان، تعداد ۱۰ استان (بیش از یک سوم) انتخاب شدند.

ب. ابزار پژوهش

در این پژوهش جهت جمع‌آوری اطلاعات از روش‌های متعددی به شرح زیر استفاده شده است:

- مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای به منظور طراحی چارچوب مفهومی موضوع و تبیین متغیرها
- مطالعات پیمایشی^۲ در مرحله مطالعات اکتشافی و شناخت ابعاد مؤلفه‌ها و شاخص‌های الگو و همچنین در طراحی و آزمون الگوی تدوین شده.
- همچنین از ابزارهای مختلف زیر برای جمع‌آوری اطلاعات استفاده خواهد شد:
 - مصاحبه‌های آزاد و نیمه هدایت شده در مطالعات اکتشافی
 - پرسشنامه آزاد در طراحی الگو
- در این پژوهش از روش‌های مختلف آمار توصیفی و استنباطی به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیه‌ها استفاده شده است و با استفاده از برخی شاخص‌های آماری، نظیر میانه مد و انحراف معیار میزان پراکندگی و انحراف یا تطابق بعضی از افراد نمونه یا ویژگی‌های نمونه بررسی شده است.

1. Corkran
2. Survey



شکل ۲: الگوی مفهومی پژوهش

نتایج

الف. آزمون فرضیات

جهت آزمون فرضیات، همبستگی بین هر یک از ابعاد سه‌گانه افکار عمومی و نیازهای شهروندی، خط‌مشی‌های حوزه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و سازمان‌های غیر دولتی با تحول اداری و همچنین همبستگی بین مولفه‌های هر یک از ابعاد سه‌گانه مذکور و تحول اداری، مورد بررسی قرار گرفت.

جدول ۳: نتایج حاصل از بررسی رابطه بین هر یک از مؤلفه‌های سه‌گانه با تحول اداری (آزمون فرضیات اصلی)

ملاحظات	ضریب همبستگی	سطح معناداری	عوامل سه‌گانه
ارتباط معنادار است	۰/۸۸	۰	توسعه سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی
ارتباط معنادار است	۰/۹۰	۰	افکار عمومی و نیازهای شهروندی
ارتباط معنادار است	۰/۹۱	۰	خط‌مشی‌های حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی

منبع: یافته‌های پژوهش

همانطور که در جدول ۳ مشهود است مقدار همبستگی بین هر یک از عوامل سه گانه با تحول اداری در سطح خطای مورد نظر معنادار و قوی است.

جدول ۴: بررسی رابطه بین هر یک از مؤلفه‌های سه گانه عوامل مورد نظر با تحول اداری

عوامل سه گانه	نام مؤلفه	سطح معناداری	ضریب همبستگی	توضیحات
توسعه سازمان‌ها و تشکلهای غیردولتی	خواسته‌ها و نیازهای اعضا NGOها	.	۰/۹	ارتباط معنادار است
	حیطه و گستره نفوذ NGOها	.	۰/۸۹	ارتباط معنادار است
	دیدگاه‌ها و توانایی‌های مدیران	.	۰/۸۸	ارتباط معنادار است
افکار عمومی و نیاز شهروندی	انتظارات رسانه‌های جمعی	۰	۰/۶۲	ارتباط معنادار است
	نیازها و مطالبات شهروندان	۰	۰/۷۹	ارتباط معنادار است
	خواسته‌های گروه‌های نفوذ	۰	۰/۸۶	ارتباط معنادار است
خط مشی‌های حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی	عوامل سیاسی	۰	۰/۵۱۵	ارتباط معنادار است
	عوامل اقتصادی	۰	۰/۶۲۷	ارتباط معنادار است
	عوامل اجتماعی	۰	۰/۶۲۲	ارتباط معنادار است

منبع: یافته‌های پژوهش

با توجه به نتایج جدول ۴ تمامی مؤلفه‌های زیرمجموعه عوامل سه‌گانه تاثیرگذار بر تحول اداری دارای رابطه مثبت و معناداری با این عامل می‌باشند.

ب. اولویت بندی مؤلفه‌های مربوط به هر یک از عوامل سه گانه و عامل تحول اداری

نتایج آزمون فریدمن^۱ جهت اولویت‌بندی مؤلفه‌های هر یک از ابعاد سه‌گانه در جدول ۵ مشهود است:

1. Friedman

جدول شماره ۵: اولویت‌بندی مؤلفه‌های مربوط به هر یک از عوامل سه‌گانه جهت تاثیرگذاری بر

تحول اداری

عوامل سه‌گانه	نام مؤلفه	اولویت	میانگین رتبه‌ای فریدمن
توسعه سازمان‌ها و تشکل‌های غیر دولتی	درک خواسته‌ها و نیازهای اعضا NGOها	۱	۲/۳
	حیطه و گستره نفوذ NGOها	۲	۲/۱۶
	دیدگاه‌ها و توانایی‌های مدیران	۳	۱/۵۴
افکار عمومی و نیازهای شهروندی	انتظارات رسانه‌های جمعی	۱	۲/۴۱
	نیازها و مطالبات شهروندان	۲	۲/۲۸
	خواسته‌های گروه‌های نفوذ	۳	۱/۳۲
خط مشی‌های حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی	عوامل سیاسی	۱	۲/۱
	عوامل اقتصادی	۲	۱/۹۶
	عوامل اجتماعی	۳	۱/۹۳

منبع: یافته‌های پژوهش

همانطور که در جدول ۵ مشاهده می‌شود، در بین مؤلفه‌های مربوط به سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی "مؤلفه خواسته‌ها و نیازهای اعضا NGOها"، در بین مؤلفه‌های افکار عمومی و نیاز شهروندی "مؤلفه رسانه‌های جمعی" و در بین مؤلفه‌های حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی "مؤلفه عوامل سیاسی" بیشترین امتیاز را کسب کرده‌اند. این امر نشان دهنده اهمیت بالای مؤلفه‌های مذکور در بین هر یک از مؤلفه‌های عوامل سه‌گانه است.

جدول شماره ۶: اولویت‌بندی مؤلفه‌های ۸ گانه تحول اداری

عامل	نام مؤلفه	اولویت	میانگین رتبه‌ای فریدمن
تحول اداری	شفافیت	۱	۸۴/۵
	فساد اداری	۲	۴۱/۵
	پاسخگویی	۳	۸۱/۴
	کوچک‌سازی	۴	۶/۴
	مقررات‌زدایی	۵	۳/۴
	مشارکت‌پذیری	۶	۲/۴
	سیستم‌ها و روش‌ها	۷	۱/۴
	نیروی انسانی	۸	۸/۲

منبع: یافته‌های پژوهش

همانطور که در جدول ۶ ملاحظه می‌گردد، مؤلفه شفافیت در بین ۸ مؤلفه شناسایی شده برای تحول اداری از بالاترین رتبه و بیشترین اهمیت برخوردار است.

در این پژوهش علاوه بر تبیین رابطه بین هر یک از عوامل سه گانه و مؤلفه‌های آنها با تحول اداری، با استفاده از نرم افزار لیزرل^۱ الگوی مفهومی پژوهش نیز مورد آزمون قرار گرفت. نتایج به دست آمده در الگوی عملیاتی پژوهش در شکل شماره ۳ مشهود است. اعداد مشخص شده بر روی فلش‌ها بیانگر میزان تاثیر هر متغیر بر متغیر دیگر الگو است.

ج. آزمون فرضیات پژوهش:

پس از آزمون فرضیات پژوهش و محاسبه مقدار ضریب همبستگی پیرسون^۲ بین هر یک از متغیرهای سه‌گانه الگوی مفهومی با تحول اداری، با استفاده از نرم‌افزار لیزرل نسبت به بررسی میزان تاثیرگذاری هر یک از مولفه‌های سه‌گانه بر تحول اداری اقدام شد.

نتایج حاصل از تحلیل مسیر متغیرهای الگوی مفهومی پژوهش در شکل ۳ نشان می‌دهد سازمان‌ها و تشکلهای غیردولتی بر تحول اداری تاثیر گذار بوده، مقدار تاثیر آن نیز ۶۱ درصد است. همچنین متغیر سیستم‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز بر تحول اداری تاثیر گذار بوده، مقدار تاثیر آن ۳۵ درصد است. نتایج حاصل نشان می‌دهد عامل افکار عمومی و نیازهای شهروندی نیز به میزان ۱۸ درصد بر تحول اداری تاثیر می‌گذارد. میزان تاثیرگذاری هر یک از مولفه‌های مربوط به عوامل سه‌گانه بر یکدیگر نیز در شکل ۳ نشان داده شده است. همانطور که ملاحظه می‌شود بیشترین تاثیرگذاری مربوط به تاثیر گروه‌های ذی‌نفع بر نیازها و مطالبات شهروندان در عامل افکار عمومی و نیازهای شهروندی به میزان ۷۸ درصد و کمترین تاثیرگذاری نیز مربوط به تاثیر تحولات سیاسی بر تغییرات جمعیتی و اجتماعی در عامل سیستم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به میزان ۱۰ درصد است.

نتیجه‌گیری

هم اکنون روندهای جهانی به سمت توسعه، تعمیق جامعه مدنی و نهادهای آن، گسترش فرایندهای مردم‌سالارانه و مردمی، تعدیل نظام‌های اداری، گسترش مشارکت واقعی اقبال و گروه‌های مختلف است و از این جهت سازمان‌های غیردولتی در ابتدای هزاره سوم میلادی در سراسر جهان از نقش و منزلت خاصی برخوردار شده‌اند.

1. Lisrel
2. Pearson

سیر تطور و تحول سازمان‌های غیردولتی را در قالب چهار موج جهانی دسته‌بندی کرده‌اند. اولین موج سازمان‌های غیردولتی در جهان، پس از جنگ جهانی اول بود که عمدتاً کارکرد آنها خیریه‌ای و امدادی بود، دومین موج مربوط به سال‌های دهه ۱۹۶۰ میلادی می‌شود که سازمان‌های مذکور به صورت فزاینده‌ای بر موضوع توسعه متمرکز شدند و آنها پی برده بودند که مبارزه با فقر صرفاً از طریق کمک و پرداختن به امور خیریه امکان‌پذیر نیست بلکه مبارزه با فقر از طریق توانمندسازی گروه‌های فقیر، آسیب‌پذیر و بالا بردن ظرفیت آنها در به‌کارگیری منابع در دسترس امکان‌پذیر است. این موج هم‌زمان با ظهور مکتب فکری نوگرایانه بود.

موج سوم سازمان‌های غیردولتی مقارن با سال‌های دهه ۱۹۷۰ به بعد بود، که در این دوره سازمان‌های مذکور به این درک می‌رسند که موضوع فقر، نابرابری و محرومیت دارای ماهیت سیاسی است و از این جهت آنها، برنامه‌های آموزشی توسعه، رابطه‌بازی و تاثیرگذاری بر سیاست‌ها، ارگان‌های خط‌مشی‌گذاری ملی و بین‌المللی را در دستور کار خود قرار دادند.

در موج چهارم که ما شاهد تغییر در پارادایم توسعه، آرایش نیروهای اجتماعی، تغییر جغرافیای قدرت، همچنین ناکارآمدی و بحران در دولت‌ها و گسترش پدیده جهانی شدن هستیم، تاثیرگذاری سازمان‌های غیردولتی به صورت فزاینده‌ای بر تغییرات ساختاری و نحوه اداره امور و اصلاح سیاست‌های دولتی متمرکز شده است و ناکارآمدی نهادهای سنتی نظیر احزاب در انجام رسالت‌ها و ایفای نقش‌های مطلوب‌شان به فراهم کردن چنین جایگاهی برای سازمان‌های غیردولتی کمک کرده است.

موضوع این پژوهش نیز مربوط به نقش سازمان‌های غیردولتی بر تحول اداری و کارآمد سازی ساختار دولت در ایران متمرکز بود که در راستای ویژگی‌های موج چهارم است.

در موضوع تحول اداری نیز نتایج حاصل از پژوهش‌ها و مطالعات انجام گرفته در کشورها و نظام‌های سیاسی و اداری مختلف حاکی از آن است که در هر کشور معمولاً مجموعه‌ای از عوامل و شرایط که بعضاً زمینه سیاسی، اقتصادی و یا اجتماعی داشته‌اند فرایند تحول اداری را ایجاد و به پیش برده‌اند.

به عبارت دیگر در بعضی از کشورها مثل انگلستان یا ژاپن، عوامل و زمینه‌های اقتصادی اعم از درونی و بیرونی منشا و موتور محرکه تحول اداری و اصلاح ساختار دولت بوده‌اند ولی در کشورهای دیگری همانند آمریکا و یا فرانسه این تحولات با منشاء سیاسی بوده و این احزاب بوده‌اند که برنامه‌های خاصی را برای تحول دولت، نحوه اداره امور آن طراحی و پس از رسیدن به قدرت، به اجرا در آورده‌اند. در بعضی از کشورهای دیگر نظیر مالزی و یا کره جنوبی، تاثیرگذاری

یک پادشاه و یا نخست‌وزیر از اهمیت خاصی برخوردار بوده است.

پس از بررسی تجارب و اقدامات کشورهای مختلف در مسیر تحول اداری، آنچه مورد توجه این پژوهش قرار گرفت این بود که در کشور ایران هیچ یک از عناصر سه‌گانه فوق برای ایجاد تحول اداری به صورت کامل و متناسبی وجود ندارند. به عبارت دیگر به لحاظ برخورداری کشور ایران از درآمد نفت معمولاً زمینه‌ای برای فشاری سازمان یافته، جدی اقتصادی و مجبور کردن ساختارها و نهادهای اداری و اجرایی برای کارآمد سازی وجود نداشته و یا بسیار ضعیف بوده است. از حیث سیاسی هم می‌توان گفت، احزاب عمده و جدی با کارکردهای یک حزب واقعی در نظام دموکراسی و روابط و مناسبات آن در ایران وجود ندارد. لذا شاید مناسب باشد حداقل تا زمانی که از کارکردهای دو عامل فوق الذکر محروم هستیم از سایر اجزاء جامعه مدنی، یعنی سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی در جهت تأثیرگذاری بر مردم‌سالاری و نظام اداری بهره‌گیری کنیم. بدین جهت در این پژوهش میزان تأثیرگذاری سازمان‌ها و تشکلهای غیردولتی بر نظام اداری ایران (بخش کشاورزی) در مقایسه با تأثیر سایر مؤلفه‌های نظام اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مورد بررسی قرار گرفت و فرضیه پژوهش به شکل زیر بیان شد:

«سازمان‌ها و تشکلهای غیردولتی، افکار عمومی و تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به ترتیب بر تحول اداری موثر هستند». میزان وقوع تحول اداری در سال‌های برنامه اول و دوم توسعه در این پژوهش بررسی و مقایسه گردید و هم‌چنین در مقایسه زیربخش‌هایی که یکی از آنها ذینفعان آن در قالب تشکلهای سازمان‌های غیردولتی تشکل هستند و دیگری که فاقد سازماندهی و متشکل هستند، مشخص گردید که سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی (NGOs) نقش بارزی در ایجاد تحول در بخش دولتی دارند. البته تأثیر این نقش بر مؤلفه‌های تحول اداری (که در این پژوهش عوامل هشت‌گانه‌ای بودند) به یک اندازه نبود و تأثیر آنها بر ایجاد شفافیت در نظام اداری به میزان حداکثر بوده است. سایر مؤلفه‌ها به ترتیب شامل: ارتقای سلامت اداری، پاسخگو بودن دستگاه، کوچک‌سازی اندازه دولت، مقررات زدایی، مشارکت‌پذیری، اصلاح سیستم و روش‌های کاری و کاهش نیروی انسانی بخش دولتی در ردیف‌های بعدی قرار داشته‌اند.

به عبارت دیگر، در این پژوهش مشخص گردید که سازمان‌های غیردولتی (NGOs) به عنوان یک عامل مهم از «محیط خاص» سازمان‌های دولتی، دارای تأثیرات تعیین‌کننده‌تری نسبت به «محیط عام» (که شامل عوامل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در نظر گرفته شده بود) تحول اداری در ایران دارند.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در محیط و شرایط ایران که سابقه چند دهه پیگیری

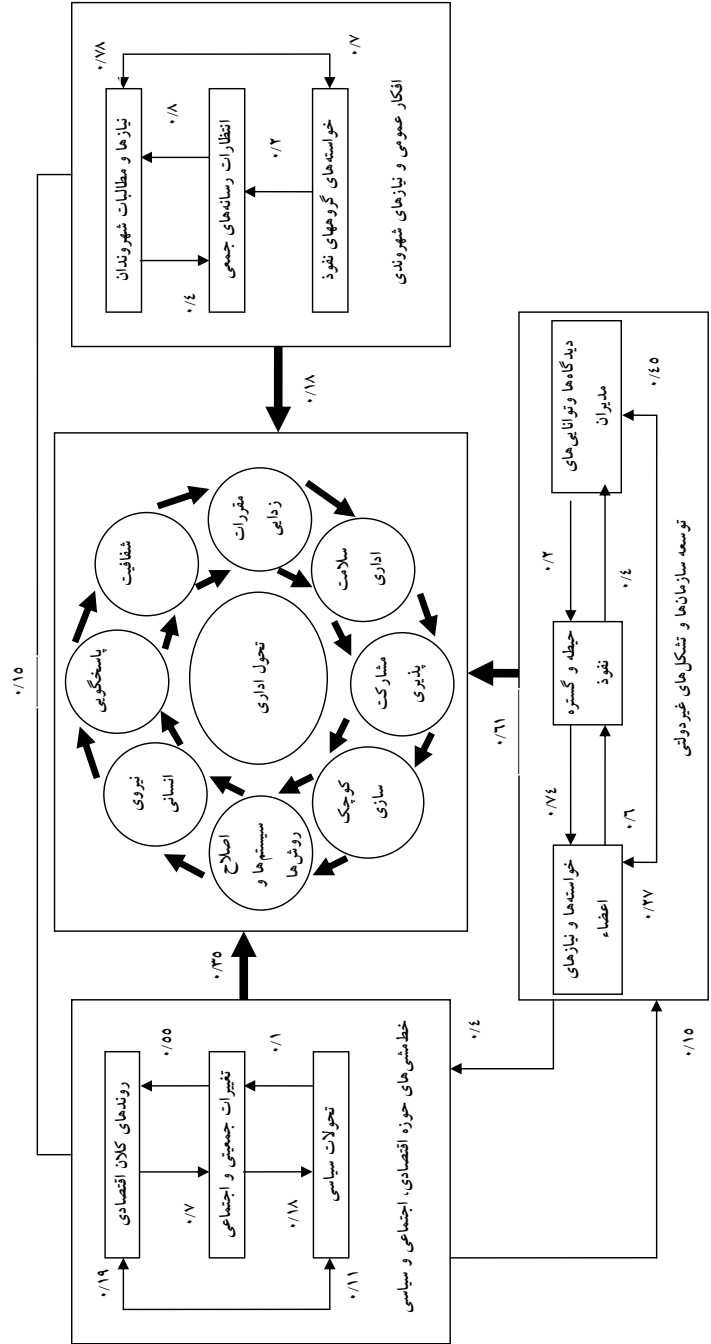
برنامه‌های مربوط به تحول اداری را پشت سر داریم، به‌جای تاکید بر عوامل و ملاحظات درون سازمانی که معمولاً توسط خود کارگزاران اداری طراحی و اجرا می‌شوند، بایستی بر توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی به عنوان نهادهایی که ذینفعان، مشتریان و خدمت‌گیرندگان سازمانی را متشکل و سازماندهی نموده‌اند تاکید کرد.

سازمان‌های مذکور می‌توانند نماینده خواسته‌ها و مطالبات مردمی باشند و به‌صورت سازمان‌یافته‌ای بر سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و ساختار اداره امور تاثیرگذار باشند. اگر در فرایند تحول اداری به دنبال کوچک‌سازی ساختار دولت، پاسخگو کردن، شفاف‌سازی، ارتقای سطح کارایی و اثربخشی هستیم، بایستی یک «مدعی» همیشگی برای طلب کردن چنین خصوصیتی وجود داشته باشد. تجربه نشان داده است که سازمان‌های غیردولتی به خوبی از عهده ایفای چنین نقشی برمی‌آیند. از این جهت با بهره‌گیری از نتایج این پژوهش می‌توان راهبرد توسعه، تقویت سازمان‌ها و تشکل‌های غیردولتی را به عنوان یک راهبرد کارآمد در اجرای اصلاحات اداری توصیه کرد.

تشکل‌های مردمی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به عنوان یکی از عوامل اصلی تعدیل‌کننده قدرت سیاسی، اداری عمل کرده و با بر عهده گرفتن وظایف تصدی‌گری و اجرایی، دیوان‌سالاری دولتی را به سمت ایفای نقش‌ها و وظایف اساسی خویش سوق دهند. با این حال تعامل بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی فرایندی پیچیده و تدریجی است که به عقیده نگارنده بایستی آگاهانه مدیریت شود تا نتایج حاصل از چنین تعاملی در خدمت اهداف مشترک هر دو بخش قرار گیرد.

در این پژوهش، محقق توانست با استفاده از بررسی سایر مطالعات مرتبط و همچنین نتایج حاصل از این پژوهش الگوی تعاملی بین سازمان‌های غیردولتی و بخش دولتی را مفهوم‌سازی و آزمون نماید که در شکل ۴ نشان داده شده است.

الگوی مذکور شامل ۵ مرحله به شرح زیر است:



شکل ۳- الگوی عملیاتی پژوهش

الف. مرحله شناخت

مرحله شناخت اولین مرحله از تعامل و ارتباط بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی است که در طی آن دو طرف با بیان دیدگاه‌های خود و مبادله اطلاعات به گفتگو و تعامل می‌پردازند و حاصل آن ممکن است رفع سوء تفاهمات و شناخت نسبی همدیگر باشد.

ب. مرحله اعتمادسازی

پس از طی مرحله شناخت، چنانچه راهبرد توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی جزء راهبردهای اساسی بخش دولتی برای ایجاد تحول و اصلاح ساختار اداری باشد، تمایل به تعامل بیشتر با سازمان‌های غیردولتی در کارگزاران دولتی بیشتر شده و حس مشابهی در بین سازمان‌های غیردولتی ایجاد خواهد شد.

ادامه چنین روندی منجر به زمینه‌سازی برای حمایت از سازمان‌های غیردولتی شده می‌تواند توانمندسازی تشکلهای غیردولتی را در پی داشته باشد. افزایش توانمندی و بلوغ سازمان‌های غیردولتی بدون شک قدرت چانه‌زنی و مذاکره آنها را بالا برده، با افزایش مشارکت خواهی آنها، میزان مشارکت‌پذیری دستگاه‌های دولتی نیز تقویت می‌گردد. در نتیجه حاصل چنین فرایندی نوعی اعتمادسازی متقابل و اولیه را در پی دارد که در مرحله دوم الگوی فرایند تدریجی تحول اداری در شکل ۴ نشان داده شده است.

ج. تفاهم

در ادامه فرایند تعامل و افزایش توانایی ایجاد ارتباط و دستیابی به اطلاعات در سازمان‌های غیردولتی و پس از مرحله اعتمادسازی اولیه، زمینه‌های لازم برای ایجاد تفاهم (مرحله سوم الگو) در بسیاری از زمینه‌های مورد علاقه بین سازمان‌های دولتی و غیردولتی فراهم می‌گردد و براساس فشارهای سازمان یافته سازمان‌های غیردولتی و تفاهمات انجام گرفته، دستگاه دولتی ناچار است نسبت به اصلاح شیوه‌ها و روش‌هایی که با منافع سازمان‌های غیردولتی در ارتباط است اقدام کند.

د. همکاری

پس از طی مرحله شناخت متقابل، رفع سوء تفاهمات و هموار شدن زمینه‌های اعتمادسازی و تفاهم، ضمن اینکه قدرت جسارت و ریسک‌پذیری سازمان‌های غیردولتی در پذیرش مسئولیت‌ها افزایش می‌یابد، سطح شفافیت و پاسخگویی دستگاه‌های دولتی نیز ارتقا یافته و همکاری عملی و واقعی بین دستگاه‌های دولتی و غیردولتی به میزان قابل توجهی افزایش می‌یابد. ادامه همکاری، تعامل مستمر و موثر بین طرفین ضمن بر جای گذاشتن آثار تعدیلی و اصلاحی بر ساختارهای

دولتی نظیر کوچک‌سازی و مقررات‌زدایی، حیطة و گستره نفوذ سازمان‌های غیردولتی را افزایش داده، میزان عضوگیری و ضریب نفوذ آنها در جمعیت هدف بیشتر می‌شود که این موضوع خود بر افزایش اقتدار سازمان‌های غیردولتی اثر مثبت می‌گذارد و قدرت چانه‌زنی آنها را افزایش می‌دهد.

هـ تشریک مساعی

با افزایش حیطة نفوذ و اقتدار سازمان‌های غیردولتی و ایفای نقش‌ها و مسئولیت‌های بیشتر و مشخص شدن نتایج مثبت حاصل از فرایند همکاری با سازمان‌های غیردولتی برای مدیران و تصمیم‌گیرندگان دولتی، فصل جدیدی از همکاری و روابط دو طرفه نزدیک به حیطة سیاست‌گذاری و مشارکت در فرایند خط‌مشی‌گذاری شروع می‌شود که می‌توان از عنوان تشریک مساعی و ایجاد مشروعیت متقابل برای طرفین در این مرحله یاد کرد.

چنانچه تعامل مثبت و سازنده دولتی و غیردولتی تا این سطح ادامه پیدا کند و مردم، ذینفعان و خدمت‌گیرندگان یک دستگاه دولتی بتوانند از طریق سازمان‌های منسجم و قدرتمند خود در امور مربوط به خود حضور چشمگیر و همه‌جانبه داشته باشند، در این حالت نوعی شبکه‌سازی و هم‌افزایی پدید می‌آید که می‌تواند منجر به افزایش سرمایه اجتماعی شود.

پیشنهادات

- ۱- عملیاتی کردن الگوی فرایند تدریجی تحول اداری با رویکرد توسعه و تقویت سازمان‌های غیردولتی
- ۲- توجه به حرفه‌گرایی
- ۳- شکل‌دهی به شبکه‌های خط‌مشی‌گذاری
- ۴- توجه به نقش سازمان‌های غیردولتی در انباشت سرمایه اجتماعی
- ۵- اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر ایجاد و توسعه تشکل‌های غیردولتی
- ۶- تلاش در راستای عضویت ایران در برخی کنوانسیون‌ها و مجامع مرتبط با تشکل‌های غیردولتی

الف) فارسی

- الوانی، سیدمهدی، سازمان‌های غیردولتی و توسعه، فصلنامه مدیریت دولتی و توسعه، دوره چهارم، شماره ۱۳، تابستان ۱۳۸۱
- امین منصور، جواد، پدیده‌ای به نام سازمان غیردولتی، صفحه ۹، کتاب: مجموعه مقالات (نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در عرصه فعالیت‌های ملی و بین‌المللی)، چاپ اول، دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸.
- انجمن تنظیم خانواده جمهوری اسلامی ایران، بانک اطلاعاتی سازمان‌های غیردولتی و تشکل‌های مردمی ایران، تهران، موسسه انتشارات سلمان، ۱۳۷۹.
- دنه‌ارت، رابرت بی، تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه: سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، چاپ اول، تهران، انتشارات صفار، ۱۳۸۰.
- صدوقی، مرادعلی، جایگاه سازمان‌های غیردولتی در روابط دولت و جامعه مدنی، صفحه ۱۶۳، کتاب: مجموعه مقالات (نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در عرصه فعالیت‌های ملی و بین‌المللی)، چاپ اول، دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸.
- فرنج، وندال و سیسل، اچ بل، مدیریت تحول در سازمان، ترجمه: سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، چاپ پنجم، تهران، انتشارات صفار، ۱۳۸۱.
- محمدی، مجید، جامعه مدنی ایرانی، بسترهای نظری و موانع، انتشارات فردا، ۱۳۷۸.
- مرتضوی، مهدی و خائف، ایجاد تحول در مدیریت بخش کشاورزی با رویکرد توسعه و تقویت سازمان‌های غیر دولتی، فصلنامه اقتصاد کشاورزی، ویژه‌نامه، شماره سیزدهم، ۱۳۸۴
- مهابادی، سیامک، نقش سازمان‌های غیردولتی در تأسیس و استقرار جامعه مدنی در ایران، صفحه ۲۲۵، کتاب مجموعه مقالات (نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در عرصه فعالیت‌های ملی و بین‌المللی)، چاپ اول، دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور، تهران، ۱۳۷۸.
- نمازی، باقر، بررسی وضعیت تشکل‌های مردمی داوطلب در جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۸۱.
- هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه: سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۸۰.
- هیوم، دیوید و ترنر، مارکف حکومت‌داری، مدیریت و توسعه، ترجمه: عباس منوریان، چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹.

ب) انگلیسی

Aldrich, H. F., "Local Government in Developing Countries", New York, Mc-

- Graw- Hill, 1981.
- Austin, J. E., "Managing in Developing Countries: Strategic Analysis and Operating Techniques", New York, Free Press, 1990.
- Beetham D, "Bureaucracy", Milton Keynes Press, 1987, p 3
- Bennis, W. G, "Changing Organizations", New York, McGraw-Hill, 1966, p 20.
- Biersteke, T. J., "Reducing The Role of The State in The Economy", London: Earthscan, 1990.
- Boiko Anatoli, "Entrepreneurial NGOs and Their Role in Enterpreneurship Development", Un-ECE, 1999, pp 2.
- Bouck & Pollitt, "Public Management Reform: A Compative Analysis", Oxford University Press, 2000.
- Burke & Ronald, "Down Sizing and Reengginering Organization", Canadian Jorنال of Administrative Science, Vol. 15, N. 4, 1998.
- Denhardt Rodert, "Theories of Pudlic Organization", Harcourt Brace Collage Publishers, 2000, pp 549.
- Denhardt Rodert, "The New Pudlic Service: Serving Rather Than Steering", Public Aministration Review, November, Vol 60, 2000, pp 197.
- Gerth & Mills, "From Max Weber", London, Polity Press, 1989.
- Jun, M, "Management Development: An African Perspective", Public Administration and Development, Vol. 8, 1998, p 139.
- Lewis, David, "NGOs and Management" Searching for New Modles or Re-inventing The Wheel", Center for Civil Society in London of Economics, 2001, p 69.
- Lewis, David, "The Management of Non-Governmental Development Organization", Taylor & Francies Group, 2001, p 35.
- Mouzelis, P, "Organization and Bureaucracy: an Analysis of Modern Therise", Chicago, Aldin Publishing Company, 1965, p 23.
- Riggs, F, "Thailand: The Modernization of a Bureacratic Polity", Honolulu, Weast Center 1986, p 350.
- Snavely. K & Desay. U., "Organizational Between NGO Organization and Local Oranization", Public Administration Joranl, Vol. 12, No. 2, United Nations (Ecosoc), Arrangments for Consultation With Non-Governmental Organization, NGO Deinition: United Nations, 1996.
- Usaid, New Partnership Initiative: NGO Empoverment, NPI Core Report, 2000, p 12
- United Nations Research Institiute for Social Development, www.unrisd.org.
- International NGO Training and Research Center, [www.intrac. Com](http://www.intrac.com).
- World Bank, Non-Governmental Organization and Civil Socty, <http://www1.worldBank.or>.