

تحولات و نوآوریهای مدیریت دولتی و سازگار ساختن آن با محیطهای اجتماعی و اقتصادی گوناگون

نوشته سیدامین الله علوی

پیشگفتار

مدیریت دولتی در کشورهای آسیایی وارد مرحله تازه‌ای می‌شود زیرا به خوبی دیده می‌شود که در این مرحله است که حاصل نظریه‌ها، مفاهیم، فن‌ها و روشها و برداشتهای علمی، اخلاقی و ارزشی با یکدیگر درمی‌آمیزد و مدیریت دولتی را با ویژگیهای یک جامعه نوین فراهم می‌آورد. در مقاله زیر با مقایسه چند کشور جهان نخست عوامل عمده‌ای که به نظر اندیشمندان موجب تحولات تازه در مدیریت دولتی بویژه در کشورهای آسیایی شده است، برشمرده می‌شود و سپس فضای اجتماعی - اقتصادی را که با این دگرگونیها همسویی دارد بررسی می‌کنیم. در آغاز یادآوری این نکته بایسته است که پیشرفت مدیریت دولتی بخشی از فراگرد کلی و گسترده پیشرفتهای اجتماعی است که جهان، با آن روبروست. چنین پیشرفتی هرچند می‌تواند از دیدگاه جهت حرکت، از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد، ولی بناچار توقف‌پذیر نخواهد شد. دگرگونیهایی که در پهنه گیتی رخ می‌دهد با آمد و شد‌های دانشمندان، کارشناسان، دولتمردان و نهستهای مشترکی که تشکیل می‌دهند و با برگشت دانش آموختگان و متخصصان رشته‌های گوناگون علوم به کشورهايشان شکل جهانی به خود می‌گیرد و در مدیریت بومی هر کشوری اثر ژرف و درخور ملاحظه‌ای بجا می‌گذارد و موجب نوعی دگرگونی اندیشه‌ای می‌شود که هماهنگ با دیگر پیشرفتهای اجتماعی پیش می‌رود.

* بر اساس نوشته تحقیقی Fredric William Swierozek دانشیار مدیریت دولتی دانشگاه فلوریدای جنوبی در مجله Journal of Development Administration جولای ۱۹۸۸. برای آگاهی بیشتر از منابع و مأخذ به آخر مقاله مراجعه شود.

عامل دیگر دگرگونیهای اداری هر کشور فراگرد تحول ذهنی است که همراه و موازی با پیشرفتهای اجتماعی - اقتصادی هر منطقه در کشورهای آن منطقه آشکار می شود. هر قدر آهنگ پیشرفت صنعتی در کشورها تندتر می شود، به همان اندازه نیاز به مهارتهای تازه و تکنیکهای جدید افزایش می یابد و دانشها و آموختههای نوتری در پهنه کشور گسترش می یابد. در پرورش چنین دانشهایی در سراسر جامعه، محیط اجتماعی - اقتصادی بالاترین نقش را دارد و در فعل و انفعالات پیشرفت اجتماعی به نام مهمترین عامل کارساز و شتاب دهنده شناخته می شود. بخش خصوصی، خود را با پیشرفتهای جهانی مجهز می کند و بخش دولتی با حرکت کند خود پس می افتد و حتی به دلیل کارکرد ناتوان و محدود بودن توانایی مالی و بودجهای خود پیشرفت بخش خصوصی را نیز به کنندی می کشاند.

هرگاه چنین رخدادی پدید آید تغییرات ودگرگونیهای جامعه که پی آمد یا دست آورد جریانهای اجتماعی - اقتصادی فراگردهای صنعتی شدن و شهری شدن است، سبب می شود که مدیریت دولتی نیز به سوی دگرگونی و تغییر پیش رود. مفهوم سخن بالا این است که در این زمان برای سازمانها و مدیران بخش دولتی چاره ای جز همسویی با جریانهای پیشرفت اجتماعی وجود ندارد.

در یکی از تحلیلهای مدیریت دولتی در یک کشور آسیایی گفته می شود که «مدیریت رسمی و دولتی ما فقط در پایتخت و شهرهای بزرگ کاربرد دارد ولی هر چه به دیوارهای شهرهای کوچک نزدیک می شود از شدت آن می کاهد و در آستانه روستا باز می ایستد» شاید این سخن به معنای آن باشد که نوآوریهای صنعتی و نفوذ تمدن بیشتر در شهرهای عمده یک کشور ایجاد دگرگونی می کند و هنگامی که به روستا می رسد، رنگ محلی و منطقه ای به خود می گیرد. این نوع نظام اداری برآستی برگردان روشهای بعاریت گرفته ای است که جامعه محلی بر آن پوشانده شده است یعنی قوانین و مقررات و نظام سازمانی که اندیشه آن از کشورهای دیگر گرفته شده، با نشانه ها و آرایشهای محلی آرایش یافته است.

یکی از ویژگیهای مدیریت حتی در کشورهایی چون چین و هندوستان که از بافت مدیریت دولتی متفاوت با سایر کشورها، برخوردارند مدیریتی است که «ماکس وبر» در آغاز این قرن معرفی کرده است. این نوع مدیریت که زاده ساخت اجتماعی آخر قرن نوزدهم امپراتوری آلمان است، جای خود را در کشورهای در حال پیشرفت بزودی باز کرده است. «وبر» الگویی از بوروکراسی را پیشنهاد می کند که استراتژی عمده آن مشارکت در سطح گروههای کوچکی است که اکنون در جوامع نیمه شهری و روستایی کشورهای در حال رشد مشاهده می شود.¹

با همه آنچه گفته می شود، نظام اداری دولتی حالت تقلیدی و تشریفاتی به خود گسسته است. به طور کلی ساختار و شیوه های کار مدیریت با سنتها، نیازها، و واقعیتهای محلی پیوندی نداشته و با اینکه به گونه نمایشی کامیاب بوده است، جوهر دیوانسالاری (بوروکراسی) انگلیسی، فرانسوی یا امریکایی در آن یافته نمی شود.²

1 - Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization

2 - Dwived & Ne f 1982; 64.

طی سی سال گذشته استراتژیهای دیگری نیز در پیوند با گسترش مدیریت در کشورهای آسیایی به کار گرفته شده است که نشان دهنده ناموفق بودن بوروکراسی «وبر» به نام جزئی از فرهنگ سازمانی سنتی کشورهای آسیایی در زمینه نوآوری بوده است. برخی از عوامل الگوهای استراتژیک اخیر که بیشتر جنبه‌های محلی در آن دیده می‌شود، به قرار زیر است:

- ۱ - توسعه چون ریشه‌های گیاهی است که نیاز به پیشروی، اتکاء به خود و نشر و گسترش دارد.
 - ۲ - دگرگونیهای اداری و مدیریت دولتی باید ژرف، تند و جامعه ساز باشد.
 - ۳ - هرگاه الگوهای غربی با تأکید بر شهری شدن جامعه و تکنولوژی سرمایه‌بر، بکار گرفته شوند، این استراتژیها باید به طور مؤکد بر اهمیت، پیشرفت و گسترش روستایی و ایجاد اشتغال به نام منابع عمده توسعه متکی باشد.
 - ۴ - به جای اینکه توسعه به عنوان یک مسئله فنی مطرح گردد، باید کوشش شود تا ملاحظات عقیدتی، هنجاری و تجربی نیز در گسترش و پیشرفت جامعه مطرح باشد.
- زیربنای نظری این نوع برداشتها ریشه در ساختارهای محلی، بومی و سنتی دارد که با نظریه‌های انقلابی آمیخته شده است ولی به هر صورت موازین بومی بودن آن مورد تأکید می‌باشد.
- در کشورهای آسیایی مدیریت دولتی به دنبال قالبی مناسب می‌گردد که ساخت مدیریت با شرایط اجتماعی - اقتصادی جامعه همسو و قابل انطباق باشد. آشکار است که با فرهنگهای گوناگونی که در منطقه وجود دارد و حتی گاهی در یک کشور فرهنگ و وضع اجتماعی - اقتصادی بخشهای مختلف آن با یکدیگر متفاوت است، به کارگیری چنین اندیشه‌ای بسیار مشکل به نظر می‌رسد چنانکه سازش دادن مدیریت دولتی با شرایط محیطی هر کشور ناشدنی است. با این همه به گفته «ویلسون» حساسیت بیشتر به شرایط محلی برای اجرای بهتر مدیریت دولتی ضروری است.^۳
- این امکان وجود دارد که استراتژیهای برازنده با محیط برای مدیریت دولتی طرح‌ریزی شود و سازمانهایی در نظر گرفته شوند که بیشتر با شرایط اقتصادی - اجتماعی محیط خود سازگاری داشته باشند. برای این منظور می‌توان از راه کار دیگری نیز بهره‌مند شد که عبارت است از پرورش مدیرانی که بتوانند در محیطهای مختلف وظایف خود را بخوبی انجام دهند که این راههای کار هر دو بررسی خواهد شد.

سازمان و محیط

در چندسال اخیر نظریه‌های سازمانی، بیشتر کوشش دارند تا موضوع محیط را به نوعی در سازمان وارد کنند. «آلدریچ»^۴ به سال ۱۹۷۹ در نوشته‌ای می‌گوید: ویژگیهای سازمانی و کارکرد هر سازمان بستگی به شرایط محیط دارد. سازمانهای اداری موجود در یک محیط، سه چشمه بزرگ نفوذ دارند. این منابع عبارتند از جنبه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی. محیط سیاسی شکل ساختار حکومت و دولت را تعیین می‌کند، بویژه در تراز ملی.

3 - William Pepper 1985.

4 - Aldrich

محیط اقتصادی به منابع مالی قابل دسترس مربوط می‌شود، همچنین بخشهای کشاورزی یا صنعتی و دیگر متغیرهای اقتصادی مانند شهری شدن جامعه نیز محیط اقتصادی را می‌سازند البته توقعات و خواستها از مدیریت دولتی در موقعیت شهری با موقعیت روستایی متفاوت است ضرورت‌های خدمت‌رسانی به کشاورزی روستایی با خدمت‌رسانی به صنعت شهری کاملاً تفاوت دارد، همچنین سطح رشد اقتصادی در میزان بودجه‌ای که برای خدمت‌رسانی اختصاص می‌یابد، مؤثر است.

مدیریت دولتی همچنین به محیط اجتماعی - فرهنگی که شامل ارزشها، سنتها و باورهای اعضای سازمانی است، بستگی پیدا می‌کند، زیرا اینان نماینده جامعه پهناتر و نمونه‌هایی از سازمان اجتماعی آن چون موقعیت، تحرک‌پذیری و آداب و رسوم و جز اینها می‌باشند.

«اسکات»^۵ این عناصر را محیط سازمانی می‌نامد. محیط سازمانی به نظر اسکات مهمترین عامل نفوذ در ساختار و رفتار سازمانی است. سازمانها نشانگر جهت حرکت محیط سازمانی خود می‌باشند. هرگاه محیط جامعه گرایش به تمرکز و رسمیت و گرفتاری در دیوانسالاری^۶ داشته باشد، سازمانهای دولتی نیز به چنین جهتی گرایش می‌یابند.

برداشت محیطی، بسیار گسترده است و به مدیریت دولتی به عنوان نظام اداری دولت در سطح ملی می‌نگرد. با بیانی دقیقتر هر سازمانی در سطح ملی یا منطقه‌ای یا شهری و یا محلی و روستایی دارای قلمرو عملی است که در برگیرنده جنبه‌های گسترده تر محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی ویژه‌ای می‌شود که بر ساختار و نوع کارکرد آن اثر می‌گذارد.

از این دیدگاه، یک سازمان تحت تأثیر حقایق واقعی منطقه‌ای که در آن قرار دارد و نیز تحت تأثیر شرایط اقتصادی که در آن کار می‌کند و همچنین ارزشهای اجتماعی و فرهنگی کارمندان آن سازمان و وابستگیهای آنان با مردم محل و مجموعه ارزش سازمانی بنیاد بزرگتر یا مادر خود واقع می‌شود.

پیوند میان یک سازمان و محیط آن ایستا و یک سو به 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. این جهت پویایی بعد باز خورد نظام به شمار می‌آید.^۷ سازمانها در پاسخ به نگرشهای محیط دگرگون می‌شوند و نیز تصمیم‌گیریهای درونی در این تغییرات اثر می‌گذارد و سازمانها به نوجویی و نوآوری می‌گرایند.^۸

نوآوری و مدیریت

مدیریت دولتی و اداره امور عمومی اغلب نوجو و نوآور بنظر نمی‌رسد، زیرا طبع محافظه‌کارانه و قیدوبند مقررات بر آن حاکم است. در واقع نوآوری همواره در داخل سازمان در جریان است ولی به راستی دیده نمی‌شود. این نوجویها هر چند با نامهایی چون بسامان کردن کارهای اداری،

5 - Scott 6 - Institutional environment 7 - Bureaucratized

8 - Feedback Dimension 9 - Aldrich 1979

نظام بودجه‌بندی تازه یا فنون مدیریت پروژه‌ای^{۱۰} بیان می‌شوند اما همه آنها دگرگونه شدن روشهای گذشته و جریانه‌های عادی اداری را در بر دارند که خود نوعی نشان دادن راه تازه برای انجام کار است اما مفهوم نوآوری در مدیریت همواره بر گونه‌ای از اندیشه غربی استوار بوده است.

«در آن زمان موضوع اصلی دگرگونه شدن شکل ساختار سنتی و تبدیل کردن آن به موجودیتی تازه بود و این کار می‌بایست از راه بهبود و نوسازی اداری انجام می‌گرفت یعنی تازگی بخشیدن^{۱۱} به دستگاه محرک بخش دولتی و خدمات عمومی از راه یاری گرفتن از بیرون، انتقال تکنولوژی و آموزش توسط کارشناسان خارجی»^{۱۲}

این نوع تفکر که هرگونه نوآوری باید از بیرون ارمغان آورده شود، موجب رکود و ناکامی دستگاههای اداری از دیدگاه اندیشه شده ولی کامیابیهای ظاهری و عینی بهمراه داشته است. بخشی از این نوع پیشرفتهای عینی مربوط به شبکه غیررسمی کارمندان دولت است که با تحصیل خود را در خارج گذرانده‌اند یا برای مطالعات اداری زمان خدمت به کشورهای بیگانه فرستاده شده‌اند که معمولاً در آنجا آموزش دیده، مهارت فنی کسب کرده و به دانشهای روز مجهز شده‌اند و همچنین با محیطی که در آن کار می‌کنند آشنایی کامل دارند و بیشتر همین گروهها باعث تغییرات سازمانی در یک کشوری می‌شوند.

البته بهره‌برداری از گروهی که پیشرفتهای کشورهای دیگر را به چشم دیده‌اند کاری پسندیده است ولی مسئله اساسی این است که همراه با تشویق آنان به نوآوری باید سامانی داده شود که اندیشه نوآوری با محیطی که نوآوری در آن به کار برده می‌شود از پیش سنجیده شود و شکل تقلیدی و قالبی نداشته باشد. هنر عمده نوجویی، نوآوری و ابتکار در سازگار کردن درست دقایق علمی و فنی با محیط است. نوآوران و کسانی که آهنگ دگرگونه کردن نظام اداری را دارند، باید راهها و شیوه‌های تازه‌ای را نشان دهند که با همه تازگی به اساس فرهنگ و سنتها و ارزشهای جامعه آسیبی نرسانند.

به گفته «آلدریج» نوآوری و دیگر شکلهای دگرگونه‌های سازمانی باید بر ارزشهای اثربخشی، کارایی و سازگاری با محیط تکیه داشته باشد و وظیفه هر سازمانی این است که مجموع این ارزشها را با فرهنگ سازمانی و افراد انسانی که در سازمانها سرگرم کارند سازش دهد و آنگاه پس از پذیرش افراد، آنها را به کار گیرد.

اکنون با طرح آنچه گفته شد به بیان موقعیتهای ویژه‌ای که نوآوری در کشورهای دیگر پدید آورده و پیوستگی این نوآوریها با محیطهای اجتماعی - فرهنگی گوناگون، می‌پردازیم.

موقعیت و محیط

نظریه تازه مدیریت اقتضایی بر این باور است که سازمانها و محیطهای پیرامون آنان در یکدیگر اثر متقابل دارند و مدیریت دولتی نیز در پاسخ به مقتضیات پیرامون خود به گونه‌ای تغییر شکل می‌دهد.

10 - Project Management Techniques

11 - Modernization

12 - Dwivedi & Nef 1982.

در بخشهای آینده این نوشته موقعیتهای گوناگونی بررسی شده است که در هر یک از آنها یک بُعد مدیریت دولتی در منطقه آسیا و اقیانوسیه به بررسی گذاشته شده است. موقعیتهای برخی به کلی مدیریت بخش دولتی را در نظر دارد و برخی توسعه روستایی را در بر میگیرد. از آنجا که در نظر گرفتن همه موقعیتهای در همه کشورهای کاری ناشدنی است، از این روی مقاله کنونی بکوشش دارد تا اوضاع و احوال اداری را در چند موقعیت متفاوت نشان دهد. در این بررسی همچنین کوشش شده است که پیوستگی نوآوری و تحول اداری با محیط در مدنظر باشد و همراه با آن نیازهای بنیادی و استراتژیک و جهتی که باید در تحول و اصلاحات اداری منظور گردد، در نظر گرفته شود.

موقعیت ۱ - اصلاحات اداری در چین

اصلاحات اداری چین در سال ۱۹۷۹ آغاز شد. کاستن از دخالت دولت در اقتصاد و دگرگون کردن سیاستهای وابسته به تشریفات بیش از اندازه اداری و پیشگیری از گستردگی دستگاه اداری و اختیارات دولت مرکزی در تصمیم گیریهای عمومی هدف این اصلاحات بود. پیآمدهای ایسنگونه گسترش بیش از اندازه دستگاه اداری کندی کار، بهبودگی و بی کفایتی و نبودن کارایی در مدیریت بود که برای پیشگیری از آن ردههای نظارت و بازبینی به گونه چشمگیری افزایش یافته و به کارگیری مقررات خشک پرداخته بودند.

تمرکز دولتی نیز مایه وخامت کار و دامن زدن به مشکل شده بود و شمار بیش از اندازه دستگاههای اداری مرکزی و جریانهای اداری فراوان و مقررات گوناگون نیز توان هرگونه طرح ریزی و برنامه ریزی و هماهنگی و کار بستن مدیریت را از مدیران باز گرفته بود.

دشواریهایی که در گستره ملی وجود داشت در مناطق و نواحی و استانها و شهرستانها و روستاها نیز دیده می شد، برای کاستن از این دشواریها طرح اصلاحات اداری چین تأکید بنیادی خود را بر خودکفایی و استقلال اقتصادی شرکتها و سرمایه گذارها و نیز به کاستن از برنامه ریزی مرکزی و افزایش روی آوری به شرایط بازار، استوار کرد. از سوی دیگر به مسئله پرداخت متناسب در برابر کار انجام شده و ارزشیابی کار توجه ویژه ای داده شد.

اصلاحات در بخش مدیریت دولتی شامل کاهش اختیارات و قدرت حزب و دادن اختیارات و مسئولیت بیشتر به سازمانهای دولتی و نیز عدم تمرکز در تصمیم گیری و منطقی کردن دیوانسالاری دولتی از راه بهبود مدیریت کارکنان و سازماندهی معقول می گردد، که استخدام بهتر، آموزش درست و ارزشیابی کارکرد کارکنان و دستگاههای دولتی را در این زمینه می توان نام برد.

جنبه های محیطی

آنچه مسلم است محیط سیاسی بر روند اصلاحات اداری اثر مستقیم دارد. تغییر جهت «انقلاب فرهنگی» که در آن تأکید بر اختیارات سیاسی بود به سوی اصلاحات تازه که پایه آن بیش از همه تخصص فنی عنوان شده بود، خود گواهی بر این نظر است. در اینجا بخشی از نوشته یک نشریه معروف مدیریت در این زمینه آورده می شود:

«پیش از اصلاحات اداری جاری دخالت رسمی در اقتصاد و تمرکز بیش از اندازه اداری و انباشتگی و تمرکز قدرت تصمیم‌گیری بشدت در چین رایج بود. آنچه از یک کشور سوسیالیست انتظار می‌رود این است که در کار خود بر نامهریز و مدیر باشد. اما چگونگی ایفای این نقش و اندازه دخالت دولت در اقتصاد ملی موضوعهایی در خور پرسش است که رهبران سیاسی و اقتصاددانان از دید نظری و عملی در جستجوی پاسخ آن هستند»^{۱۳}

درباره اصلاحات چین محیط اقتصادی نیز به اندازه محیط سیاسی اهمیت دارد نیاز به بالا بردن رشد، به حداکثر رساندن میزان بازگشت پول در سرمایه‌گذاری و افزایش کارآیی سازمانهای اقتصادی و شرکتهای دولتی جنبه متقوله پیشرفتهای و اصلاحات به حساب می‌آید.

از جنبه‌های اجتماعی - فرهنگی محیط، رابطه میان محیط و اصلاحات مثبت نمی‌باشد. گفته می‌شود اصلاحات مورد نظر با ارزشهای جامعه سازگار نیست برای نمونه شعار مساوات و برابری برخلاف تشویق و پرداخت بر پایه کارکرد یا تاکید در زمینه ارزیابی فردی، با توجیه کارگروهی و خانوادگی ناسازگار است.

نیاز استراتژیک و بنیادی اصلاحات اداری در چین عبارت است از دگرگون سازی و دگرگون کردن ماهیت و سرشت مدیریت دولتی از یک دستگاه سازماندهی و نیروی محرک انقلاب به یک اداره‌کننده و مدیر توسعه‌یافته در زمینه رشد اقتصادی آن کشور. البته این استراتژی که با خط مشیها و سیاستهای گذشته به طور کامل متفاوت است، مستلزم طرح‌ریزی سازمانی متناسب برای اجراست که این بخش از انقلاب اداری چین هنوز در حال تکون و تکامل است.

موقعیت ۲ = شیوه مدیریت ژاپن

شیوه اداره در ژاپن همچون شیوه مدیریت این کشور مؤثر و همراه با کارآیی است. آگاهی از عوامل وابسته به اثربخشی مدیریت ژاپن برای پی بردن به عوامل بالقوه موجود در دیگر کشورهای منطقه شایان اهمیت است.

نخستین عامل بنیادی در فرایند گزینش نهفته است. در ژاپن برای گزینش کارمندان در دو سطح متفاوت دو گونه آزمون و مسابقه ملی برگزار می‌شود. نخستین آزمون کارکنان و مشاغل بالای خدمات دولتی است که در آن حدود ۳۵۰۰۰ نفر متخصص ارشد دانشگاه دیده و دانش‌آموختگان جدید به رقابت می‌پردازند. در این آزمون کمتر از پنج درصد شرکت‌کنندگان پیروز و کامیاب می‌شوند که از این شمار یک سوم آنها فارغ‌التحصیلان دانشکده حقوق دانشگاه توکیو می‌باشند.^{۱۴}

داوطلبانی که در این آزمون کامیاب می‌شوند با وزیران و مسئولان سازمانهای دولتی دیدار و گفت‌وگو می‌کنند و پیشنهادهای ویژه‌ای برای کار دولتی دریافت می‌دارند. این پیشنهاد موهبتی است که داوطلب می‌تواند با آن در همه عمر در یک وزارتخانه یا سازمان خدمت کند.

آزمون دوم ویژه سمتهای میانی و رده کارشناسان و کارمندان جوان است در این آزمونها حدود ده درصد شرکت‌کنندگان موفق می‌شوند و همواره در زمینه‌های اجرایی در وزارتخانه‌ها و سازمانها به

خدمت می‌پردازند.

آزمون مسابقه‌ای دیگری که بر پایه شایستگی است، کارمندان دولت را به دوره جدا از هم بخش می‌کند که یک طبقه از طریق ترفیع در سلسله مراتب بالا می‌روند و گروه دیگر در مشاغل میانی دستگاههای دولتی به گونه ثابت سرگرم کار می‌شوند.

عامل دیگر توجه به مسائل اجتماعی خدمت، عامل پیشرفت خدمتی است بدین معنی که نخستین دوره خدمت رسمی در ژاپن بر پایه آموزش زمان خدمت استوار می‌شود و در این دوره است که مأموریت‌های آموزشی مانند گذراندن دوره دانشگاهی، مأموریت در کشورهای دیگر یا چرخش در مشاغل یا مأموریت‌های موقت در دیگر وزارتخانه‌ها و سازمانها و نیز مدیریت در نواحی و مناطق کشور به کارمند واگذار می‌شود.

پس از این دوره که کارمند به عنوان یک مقام دولتی در کارهای حساس و سمتهای بالاتر به خدمت گمارده می‌شود (بیشتر، پس از سی سالگی) دارای تجربه‌های وسیع و گوناگون خدمتی می‌شود. سومین عامل عمده در اثر بخش بودن نظام اداری ژاپن، چگونگی تصمیم‌گیری است که بر شیوه توافق استوار است و بر پایه سلسله مراتب از پایین به بالا انجام می‌گیرد. این گونه تصمیم‌گیری به کارکنان جوان فرصت می‌دهد تا پیشنهادها را در زمینه خط‌مشی دهی و یا راه‌بردهای وابسته به بهبود اداری پیشنهاد کنند و این پیشنهادها به ترتیب از رده‌های پایین به مقامات بالاتر می‌رسد و شایان اجرا می‌شود، زیرا تصمیم‌گیری در هر سطحی موافقت رده و سطح پایین‌تر را لازم دارد. این گونه اقدام حس ابتکار، آفرینش و نوآوری را در مسئولان جوان پرورش می‌دهد.

برای ارتقا به رده‌های بالای سازمان، کارمندان بر پایه ارشد بودن و از میان گروه و طبقه‌ای از کارکنان برگزیده می‌شوند که در نخستین سال خدمت دولتی بر پایه شایستگی در این طبقه جای گرفته‌اند. این کارکنان در رقابت با یکدیگر پیشرفت می‌کنند تا به بالاترین تراز سازمانی که سمت معاونت وزیر است، می‌رسند.

در این زمان همه اعضای این طبقه و دیگر طبقات کارکنان که با همه ارشد بودن نتوانسته باشند از راه رقابت و مسابقه ترفیع پیدا کنند از سمت خاص خود در آن وزارتخانه کناره‌گیری می‌کنند و جای خود را به کارمندان جوانتر از خود می‌سپارند.

به روال معمول معاونان وزیران بر پایه ضابطه از میان کسانی برگزیده می‌شوند که پیش از آن از عهده کارهای سنگین با کامیابی برآمده‌اند و ریاست هیئت و سازمانهای بزرگ را بر عهده داشته‌اند عامل چهارم وابسته به پیوندهای کاری است. کارکنان دولت اجازه تشکیل سازمان و اتحادیه ندارند ولی حق اعتصاب و قراردادهای دسته‌جمعی را ندارند. تعیین حقوق و دستمزد بر پایه تحقیق و بررسی فرد توسط سازمان ملی امور کارکنان و با مقایسه مشاغل همانند در بخش خصوصی انجام می‌گیرد. به روال معمول حقوق و دستمزد بخش دولتی در حد رقابت با بخش خصوصی نگه‌داشته می‌شود.

عامل دیگری که نظام اداری ژاپن را موفق می‌دارد در بردارنده این مفهوم کلی است که دستگاه دولتی باید تا جایی که شدنی است کوچک و اثربخش باشد. بودجه دستگاههای دولتی دارای سقف

هزینه‌ای ثابت است و از روی روال، بودجه‌ها صرف بر نامه‌های حفظ توازن در زمینه‌های قابل رقابت می‌شود.

در ژاپن یک سازمان ارزشیابی و نوسازی بر نامه با اختیار وسیع بنام «سازمان هماهنگی و مدیریت ژاپن»^{۱۵} هست که وظیفه بازرسی را نیز بر عهده دارد این دستگاه دولتی اختیاری گسترده و نیرومند در زمینه بازرسی و بازمینی و پیوندی بسیار نیرومند با وزارت دارایی دارد. اندازه دستگاههای بخش دولتی سخت محدود است. شمار کارکنان وزارتخانه‌ها و همه دستگاههای دولتی دارای مرزی معین است که از آن نمی‌تواند فراتر برود. اخیراً از همه وزارتخانه‌ها خواسته شده است که شمار کارکنان خود را پنج درصد کاهش دهند و یا یک دفتر یا اداره کل را حذف کنند. هر گاه وزارتخانه‌ای بخواهد واحد تازه‌ای بوجود آورد، باید یکی از واحدهای موجود را حذف کند.

سرانجام در ژاپن یک رشته اصلاحات دامن‌دار اداری برای بهبود کارایی و اثربخشی انجام گرفته است که یکی از نمونه‌های موفق آن، کار اخیر یک هیئت اصلاح اداری است که با هدف و استراتژی منحل کردن، تجدید سازمان دادن و خصوصی کردن شرکتهای دولتی شروع به کار کرده است کار این هیئت بویژه درباره شرکت ملی راه‌آهن ژاپن با موفقیت همراه بوده است.

دیدگاههای محیطی

محیط اقتصادی مهمترین نفوذ را در شیوه اداره و مدیریت ژاپن دارد. به نوشته یکی از مجله‌های مدیریت ژاپن، در گذشته هر وزارتخانه و سازمان دولتی خود را با یکی از اصول سنتی که توسعه در زمینه خاصی از اقتصاد بود، هم‌آهنگ می‌کرد. ساختار ساده‌تر هنگامی که با توسعه اقتصاد کلان روبرو شد نیازی به هماهنگی میان وزارتخانه‌ها نبود؛ اما امروز ساختار پیچیده اقتصادی مسایلی را پدید آورده است که حل آن در چهارچوب قوانین و مقررات و دستورهای کاری یک وزارتخانه به تنهایی نمی‌گنجد.^{۱۶}

نمونه اخیر تأثیر محیط اقتصادی، فشاری است که اینک بر ژاپن وارد می‌شود تا بازارهای داخلی و محلی خود را به روی رقابتهای خارجی باز کند و این نیاز به دگرگونی‌هایی در چند وزارتخانه دارد که از آن جمله است وزارتخانه‌های پست، ارتباطات دور، بهداشت و رفاه اجتماعی. چهره سیاسی محیط نیز اثر خود را بر نظام اداری گذاشته است. حزب «لیبرال دموکرات» حاکم نیز بر سیاست توسعه و پیشرفت نفوذ دارد و برپا کردن نشستهای بررسی و مذاکره میان دولتمردان و مقامات حزب یک امر عادی است. نخست وزیر گاهی به گردهمایی‌هایی مرکب از اعضای دولت و مقامات حزب برای بحث پیرامون مسائل و خط مشیها از جمله گشودن بازار داخلی به روی رقابتهای

15- The Japanese Management and Coordination Agency

16 - Borinse 1989: 189.

خارجی دست می‌زند. شاید نیرومندترین محیط نفوذ نظام اداری، محیط اجتماعی فرهنگی است در این زمینه، به دست آوردن موافقت از راه رایزنی، روش تصمیم‌گیری از پایین به بالا و استخدام همیشگی و مادام‌العمر و نظام ارشدی را می‌توان نام برد. این گونه نفوذهای محیط اجتماعی فرهنگی در نظام اداری مایه محدود شدن کاربرد شیوه‌های نظام اداری ژاپن در دیگر کشورها می‌شود.

ویژگیهای اجتماعی فرهنگی می‌تواند موجب محدود شدن نوآوری نیز باشد. برای نمونه ژاپنیها علاقه‌ای به فنون بودجه‌بندی نو مانند روش بودجه‌بندی طرح و برنامه‌ای^{۱۷} و مدیریت بر پایه هدف^{۱۸} و بودجه بر مبنای صفر^{۱۹} ندارند. پیچیدگی جریان وابسته به گشایش بازار محلی، دشواری تصمیم‌گیری را بی‌اندازه افزایش می‌دهد. فشارهای سیاسی خارجی در این مورد نیاز به تصمیم‌گیری سریع‌تری دارد که با شیوه تصمیم‌گیری توافقی (سلسله مراتب از پایین به بالا) شدنی نیست و باید برای آن چاره‌ای اندیشید.

فرهنگ سازمانی وابسته به شیوه‌های نظام اداری ژاپن به گونه عمده متکی، بر تصمیم‌گیری توافقی و کارکرد بر پایه بودجه همراه با نظارت و نیز محدود بودن حجم نیروی انسانی است، نیاز به همکاری و وزارتخانه‌ها با یکدیگر و تصمیم‌گیریهای پیچیده و محیط اقتصادی رقابت‌آمیز می‌تواند فرآیند تصمیم‌گیری را در این کشور بیش از پیش محدود سازد. جهت‌دهی اساسی نظام اداری ژاپن اکنون یک نوع طراحی سازمانی لازم دارد که در آن تصمیم به گونه یک توافق سازگارانه در حد خط مشی دهی در نظر گرفته شود و در نظام تصمیم‌گیری توافقی سلسله مراتبی کنونی بازنگری انجام گیرد.

موقعیت ۳ - فرآیند خطی مشی در سنگاپور

در این بخش فرآیند توسعه و چگونگی کارها و ارزشیابی خط مشی اداری در سنگاپور طی دو دهه گذشته بررسی و مطالعه می‌شود.

نخستین مرحله خط مشی وابسته به برآوردن نیازهای همگانی و پیشنهاد و گردآوری ضابطه‌های وابسته به این امر است. بیشتر خط‌مشیهای کلی در سنگاپور از هیأت دولت سرچشمه می‌گیرد زیرا از نظر قانون، هیئت دولت عالی‌ترین مرجع تعیین خط‌مشی کشور است. در سنگاپور هر وزیر دارای اختیار و مسئولیت کامل درباره کارمندان آن وزارتخانه است.

پس از آنکه خط‌مشی کلی در دولت یا در تراز وزارتخانه تعیین شود، کارمندان دولت وظیفه دارند که برای فراهم آوردن اطلاعات و آمار و ارقام وسایلی آماده کنند تا تصمیم‌گیران سیاسی بتوانند خط‌مشی مناسبی را برگزینند.

جریان واقعی تعیین مراحل خط‌مشی در سنگاپور سری و محرمانه انجام می‌گیرد. آنچه روشن است، قدرت اصلی تصمیم‌گیری در دست نخست‌وزیر و حداکثر سه تن از یاران نزدیک او در هیئت وزیران است. کارمندان دولت هیچگاه در جریان خط‌مشی دهی و تصمیم‌گیریهای بزرگ درگیر نمی‌شوند.

17 - PPBS = Planning programing Budgeting System 18 - MBO = Management by objective

19 - ZBB = Zero Base Budget

گروههای چندی با شرکت در شوراها و هیئتها و هیئت مدیره‌های قانونی در سنگاپور نقش برجسته‌ای در تعیین جهت سیاسی و خط مشی به عهده دارند. چهار اطاق بازرگانی نیز نفوذ سیاسی شایان توجهی بویژه در تعیین خط مشیهای اقتصادی دارند. تا حدودی اتحادیه‌های حرفه‌ای نقش رایزنی را بازی می‌کنند. دیگر گروههای موافق دولت و اتحادیه‌ها، نقش ارتباط میان کارمندان و دولت را دارند و از این رو منافع آنان در خط مشی و سیاست دولت است ولی بسیار غیر فعال هستند. تعیین خط مشی در سنگاپور دارای ساختار فرماندهی است که از سطح بالای دولت رو به پایین راهنمایی می‌شود.

هرگونه خط مشی در سنگاپور از سوی دستگاههای دولتی اجرا می‌شود و گفته می‌شود که دستگاه بوروکراسی سنگاپور در مقایسه با دیگر کشورهای در حال پیشرفت در زمینه‌های اجرایی بسیار موفق است. دلایل گوناگون بسیاری این موفقیت را یاری می‌کند که عبارتند از کیفیت رهبری سیاسی، خط مشیهای حقیقت‌گرای سازمانهای دولتی و کارمندان بسیار مؤثر با کار رقابت‌آمیز خود، کمی فساد اداری، آگاهی مردم در فواصل معین و مرتب از اوضاع، نظم اجتماعی و نظم همگانی و شمار کم جمعیت.

پی‌آمدهای کاربرد خط مشی‌ها از راه ارزشیابی خط مشی تعیین می‌شود. به سخن کلی سنگاپور همواره به هدفهای خود نایل شده است. با این همه در زمینه‌های اختصاصی و در بررسی اجزای سیاست و خط مشیها، ارزیابی منظم و دقیقی به این صورت که آیا دستیابی به هر یک از هدفهای پیش بینی شده با کامیابی روبرو بوده است یا نه انجام نگرفته است همچنین از آثار جنبی منفی پاره‌ای اقدامها آگاهی دقیقی در دست نیست. البته اگر دولت نیاز به ارزیابی بیشتری را از اطلاعات تشخیص دهد و از آن در تصمیم‌گیری بهره‌جویی کند، شاید اهمیت ارزشیابی منظم و بموقع بهتر درک شود. به روی هم فرآیند سیاستگذاری در سنگاپور در زمینه تعیین خط مشی کلی بسیار نیرومند و اثربخش و در زمینه‌های اجرایی همراه با کارآیی و موفقیت می‌باشد ولی در زمینه ارزشیابی همراه با ضعف توصیف می‌شود.

محیط سیاسی در پیوند با سیاستگذاری و تعیین خط مشی در سنگاپور عنصر مهم بنیادی به‌شمار می‌آید. تداوم سیاست حزبی که از سال ۱۹۵۹ تا کنون قدرت را در دست دارد، ثبات سیاسی بی‌سابقه‌ای برای این سرزمین ایجاد کرده است.

«مهمترین ویژگی نمایان نظام سیاسی سنگاپور برتری سیاسی حزب حاکم این کشور است که از سال ۱۹۵۹ قدرت را در دست دارد و همراه با آن ثبات سیاسی و تداوم تصمیم‌گیری را در بیست و پنج سال گذشته در این سرزمین به بار آورده است.»^{۲۰} دلیل دیگر کامیابی حزب حاکم^{۲۱} مهارت آن در بهره‌گیری از سازمانهای بنیادی برای رسیدن به هدفهای سیاسی و خط مشیهای عمومی و تأمین بازخورد آن برای تصمیم‌گیری است و از این رو سنگاپور همواره در صحنه سیاست تماشاگر بوده است.

مردم درباره نظام سیاسی چیزهایی می‌دانند؛ ولی در آن شرکتی ندارند. این موضوع سبب پیدا

شدن یک ساختار سیاسی با ویژگیهای نخبکی بودن، فن گرایی و طبع فرماندهی شده است. محیط اقتصادی تا اندازه زیادی به محیط سیاسی نزدیک و مربوط است. سیاستها و خط مشیهای عمومی وسیله‌ای است برای بالا بردن سطح توسعه اقتصادی و هدفهای اجتماعی وابسته به آن.

«از دید اقتصادی سنگاپور پس از اجرای برنامه صنعتی کردن و تشکیل مجمع توسعه اقتصادی^{۲۲} در ماه اوت ۱۹۶۱ با شتاب به پیش رفته است. رشد اقتصادی سنگاپور در دو دهه گذشته وضع این سرزمین را تا آنجا دگرگونه کرده است که درآمد ناخالص ملی سرانه کشور از ۱۳۳۰ دلار سنگاپور در سال ۱۹۶۰ به ۱۳۷۸۳ دلار سنگاپور در سال ۱۹۸۳ رسیده است.»^{۲۳}

توفیق اقتصادی، منابعی فراهم می‌سازد که موجب برآوردن هدفها و کامیابی در اجرای خط مشیها می‌شود. با این همه می‌تواند دشواریهایی را نیز با دگرگون کردن بافت جامعه بوجود آورد. محیط اجتماعی - فرهنگی عامل دیگری است که در فرآیند تعیین خط مشی اثر می‌گذارد. کوششهای فراوانی به کار می‌رود تا گروههای گوناگون را به هم نزدیک کند و در برابر هر گونه نابرابری ایستادگی نماید.

چشم‌انداز فرهنگ سیاسی نشان دهنده آگاهی همگانی از این امر است که تازمانی که نظام کنونی کار می‌کند و ساختار آن دگرگونه نشده است، مردم علاقه‌ای به شرکت در سیاست ندارند. جامعه سنگاپور معروف به رعایت نظم و انضباط است و همواره آنچه به سود همگان است طرف توجه واقع می‌شود و مردم در حل مسایل اجتماعی از خود خویشتن‌داری نشان می‌دهند. برای نمونه آنان در مسایلی چون برنامه خانه‌سازی دولت، و پیش‌گیری از افزایش جمعیت با سیاست دولت همگامی دارند.

این نظام ارزشی موجب برآورده شدن هدفهای اجتماعی است و به موفقیت در اجرای خط مشیهای عمومی یاری می‌کند.

فراگرد تعیین خط مشی در سنگاپور به پی‌آمدهای مهمی دست یافته است زیرا از دید وسعت جمعیت و منابع (مواد و نیروی انسانی) دارای امتیازهای ویژه‌ای است و جریان سیاستگذاری و خط مشی دهی نیز با محیط بویژه ارزشهای اجتماعی - فرهنگی کاملاً سازگاری و همسویی دارد. از دید استراتژیک فرآیند تعیین خط مشی قابل پیش‌بینی، ولی در سیاستگذاری و اجرا یک سویه است. ارزشها دگرگون می‌شوند، خواسته‌ها دگرگونی می‌یابند و همراه با جریان توسعه، خط مشی اداری و سازمانی نیز دگرگونه می‌شود.

«رهبران سیاسی باید به یاد داشته باشند که سنگاپور امروز با آنچه در سال ۱۹۵۹ بوده متفاوت است. جمعیت امروز با سوادتر، آگاه‌تر و دارای چشمداشتها و درخواستهای بالاتری است. شیوه گذشته، توضیح ندادن درباره خط مشیها و تصمیمها یا شور نکردن با کسانی که علاقه به پیشنهاد دادن دارند، امروزه دیگر سپری شده است.»^{۲۴}

موقعیت ۴ - پروژه مدیریت آبیاری و آبرسانی هندوستان

در طرح‌های توسعه، نیاز به یک روش فنی^{۲۵} و نیروی هماهنگ کننده، جزو باز دارنده‌های عمده در راه دستیابی به هدفهای طرح به‌شمار می‌آیند.

از آنجا که دستگاههای اجرایی بسیاری، چون آبیاری و آبرسانی و خدمات عمومی ویژه کشاورزی و جز آن باید با هم کار کنند، مسئله هماهنگی و تخصیص منابع کاری پیچیده و دشوار است حضور نمایندگان محلی و شرکت آنان در طرحهای توسعه نیز در شمار اجزای مهم کامیابی به‌شمار می‌آید.

دولت مرکزی هندوستان در سالهای نخستین دهه ۱۹۸۰ یک نظام مدیریت پروژه‌ای بسیار گسترده را در زمینه آبیاری و آبرسانی آماده اجرا کرد که همگی نواحی و مناطق کشور را زیر پوشش خود برد. این نظام مدیریت آبیاری و آبرسانی «طرح اختیارات توسعه فرمانروایی مناطق»^{۲۷} (کادا) نامیده شد.

در این طرح که بگونه مدیریت پروژه‌ای اجرا می‌شود، مدیر پروژه یکی از وزیران حکومت ایالتی به‌شمار می‌آید. روسای اجرایی مناطق زیر نظر مدیر پروژه خدمت می‌کنند تا مساله نظارت و هماهنگی بخوبی اجرا شود. بودجه طرح «کادا» جداگانه در بودجه توسعه کشاورزی منظور می‌شود. برای هماهنگی بیشتر در هر منطقه یک هیئت مدیره با شرکت نمایندگان محلی و کشاورزان بر برنامه‌های اجرایی و باز نگرهای پیشنهادی نظارت می‌نمایند.

هدفهای طرح «کادا» بسیار گسترده‌تر از آبیاری و آبرسانی است. این طرح کوشش برای بهسازی گونه‌های بذر و غلات، بسیج برای همیاریهای فنی، آموزش کشاورزان در به‌کار بردن ابزارها و فنون تازه، آماده‌سازی اعتبار مالی، آماده کردن مواد لازم مانند بذر و کود، توسعه راهها و جاده‌ها، و پایه‌گذاری سازمانهای مورد نیاز کشاورزان و بازارهای فروش را در بر می‌گیرد.

برای توفیق بیشتر این طرح ترتیبی پیش‌بینی شده که در آن استراتژی ساخت اداری بر پایه بهره‌مندی از منابع طبیعی در نظر گرفته شده است. این ساخت طبیعی و محلی سبب برداشتن بساز دارنده‌های اجرایی و کامیابی در اقدامات توسعه می‌شود.

با آنکه طرح «کادا» به‌صورت یک پروژه سرتاسری و نمونه کلی مطرح شده است با این همه از دیدگاه اجرا با هر یک از مناطق ایالت‌های هندوستان و ویژگیهای سیاسی و اداری آن ایالت سازش داده شده است. برای نمونه در ایالت گجرات^{۲۸} هند سازمانهای فراوانی وابسته به حکومت محلی پاسخگویی به کوششهای توسعه روستایی را چون بهداشت عمومی و یاری رسانها و جز اینها بر عهده دارند. این سازمانها هر یک نمایندگی در هیئتهای هماهنگی سراسری و طرحهای فرعی دارند که وظیفه به‌کارگیری نظرات و خط‌مشیهای محلی بر عهده آنهاست.

در ایالت‌های دیگر بر حسب مورد، بخشی از وظایف اجرایی و مدیریت به سازمانهای آبیاری و آبرسانی رسمی سپرده شده است.

25 - Mechanizm

26 - Project Management

27 - CADA = Command Area Development Authority

28 - Gujarat

اثر بخش‌ترین کار طرح سرتاسری «کادا» پیشنهاد کردن و به تصویب رساندن یک رشته قوانین و مقرراتی است که از هر نظر دارای اهمیت هستند. در این مقررات قانونی، مسایل فراهم سازی همکاری و ایجاد و حفظ هماهنگی به گونه‌ای شایسته پیش‌بینی شده است.

ملاحظات محیطی

از دیدگاه محیط سیاسی طرح «کادا» باید خود را با شکل‌ها و ساختارهای گوناگون سیاسی ایالت‌های مختلف هندوستان سازش دهد. هر سازمان آبیاری «کادا» برای اینکه در کارش کامیاب شود باید حقایق سیاسی ایالتی را که در آن کار می‌کند در نظر داشته باشد. در محیط و وضع اقتصادی هندوستان «کادا» کوشش می‌کند تا منابع آبیاری و آبرسانی هر محل را با مدیریت درست هماهنگ کند و توسعه دهد و نیز سطح توسعه روستایی محل را بهبود بخشد. اکنون این پرسش به‌جا می‌ماند که طرح گسترده‌ای چون «کادا» که ناچار به پذیرفتن شرایط سیاسی گوناگون ایالت‌های هندوستان است، آیا در رسیدن به هدفهای واقعی و پیش‌بینی شده خود کامیاب خواهد شد یا نه؟

از دید محیط اجتماعی - فرهنگی، طرح کادا بر این باور است که: دستگانهایی که عهده‌دار کوششهای محلی در طرح هستند دیدگاههای خود را به انجام می‌رسانند و برخورد آنان با مسائل آبیاری کشاورزی بیشتر زیر نفوذ فلسفه سازمانی آنان و سنتهایی است که بر پایه ارزشهای حرفه‌ای پایه‌گذاری شده است و نیز تمصبهایی که پیش روی نو سازی و نوآوری به‌گونه اقدامات هماهنگ شده بازدارنده و یا کارهای ظاهراً معقول و منطقی ولی محدود کننده قرار می‌گیرد.^{۲۹}

نتیجه این است که طرح کوشش می‌کند تا دیدگاههای گوناگون را از راه هماهنگی و بازبینی با یکدیگر سازگار کند.

بخوبی آشکار است که در گذشته کشاورزان، اغلب نادیده گرفته می‌شدند و نظرات آنان رد می‌شد زیرا برنامه ریزان و مدیران چنین وضعی را حق بی‌چون و چرای خود می‌دانستند اما اکنون نظرات گذشته دگرگونی شده است زیرا این مطلب درک می‌شود که برای برقراری یک جامعه پایدار و استوار در روستا برای اجرای پروژمانده طرح، توجه به دیدگاههای کشاورزان و مردم روستا که خود هدفهای برنامه هستند، بایسته و حیاتی است.

اکنون کوشش می‌شود که این نظر در نظام مدیریت پروژه‌ای با شرکت نمایندگان محلی و کشاورزان برآورده شود.

از دیدگاه استراتژیکی «مشکل اساسی این است که چگونه می‌توان مدیریت برانده‌ای طرح و اجرا کرد که با محیط سیاسی و اجتماعی - فرهنگی ایالت‌های مختلف سازگاری داشته باشد و دردمین حال در رسیدن به هدفهای مطلوب خود نیز پیروز شود؟

موقعیت ۵: مشارکت محلی در حومه مانیل

در کشورهای آسیایی گرایش به شهر زیستی همه روزه افزایش می‌یابد و این موجب می‌شود که سازمانهای اداری و شهرها خود را برای خدمت رسانی بیشتری آماده کنند که همین خود دشواری رو به افزایشی است که دولتها با آن مواجه هستند. مهاجرانی که به شهرها روی آورده‌اند نیز به سبب نداری به بخشهای پایین و فقیرنشین و شهرک‌های پیرامون و جاهایی که از مزایای بهداشت بی بهره‌اند رو می‌کنند. خدمات دولتی و خدمات رفاهی همگانی روز به روز کاهش می‌یابد و شمار بیکاران نیز افزون‌تر می‌شود. دولتها برای خود تصمیم می‌گیرند و اغلب در برابر این تصمیمها صدایی از مردم بر نمی‌خیزد. موقع کنونی که توضیح داده می‌شود وابسته به یک طرح مشارکتی توسعه در پیرامون مانیل پایتخت فیلیپین است که در زمان حکومت مارکوس رخ داده است.

پیش از اعلام حکومت نظامی که در سال ۱۹۷۲ در فیلیپین برقرار شد، یک جنبش اجتماعی به نام «ذوتو»^{۳۰} در یکی از مناطق پیرامون پایتخت فیلیپین رخ داد. نام این منطقه تندو^{۳۱} است و نزدیک به دویست هزار ساکنان آن با درآمد ماهانه نزدیک به ۳۷ دلار که پایین‌تر از استانداردها و معیارهای معمول زندگی است، با نداری روبرو بودند. در سال ۱۹۷۰ جنبش «ذوتو» با ساختن نامتمرکز به واحدهای فرعی بخش شد چنانکه بزودی ۹۶ گروه شهری را دربرگرفت. ساختار تصمیم‌گیری «ذوتو»ها بر پایه وابستگیهای سازمانی غیررسمی و به گونه بسیار مشارکت آمیز درآمد. عضویت در «ذوتو» از نادرترین کسان تا رده‌های میانگین پایین را دربرگرفت.

ذوتو دارای سه هدف بود:

۱ - زندگی به گونه خود سازماندهی و همیاری مردم در شهرکها.

۲ - فراهم آوردن زمین برای ساکنان.

۳ - تضمین اینکه مقامات و مسئولان با آنان در تصمیم‌گیریهای وابسته به رایزنی بپردازند.

سازمان «ذوتو» دو استراتژی عمده را در پیش گرفت. یکی از این سیاستهای بنیادی، به دست آوردن همداستانی نمایندگان سیاسی، در تراز محلی و ملی، برای پشتیبانی از آنان در برابر رانده شدن از زمینهای تصرفی و نیز فراهم آوردن خدمات شهری و اداری بود، استراتژی دیگر برپایه خودیاری از راه به کار گرفتن همه منابع ممکن و سازماندهی و برنامه‌ریزی طرحهای محلی و منطقه‌ای و فراهم آوردن همیاریهای فنی محلی برای اجرای طرحهای در نظر گرفته شده استوار بود.

در این زمینه پیشرفتهای شایان ملاحظه‌ای به دست آمد تا در سال ۱۹۷۲ حکومت نظامی برقرار شد و از آن پس جنبش «ذوتو» با سرکوب روبه‌رو گردید.

پس از به روی کار آمدن حکومت نظامی، نظام حکومتی مارکوس سازمانهای محلی را شکل تازه‌ای داد. این شکل تازه که «بارانگی»^{۳۲} نامیده می‌شد هدفش فراهم آوردن وسایلی برای مشارکت بیشتر شهروندان در کارها و یاری دادن به فراهم آوری خدمات شهری و عمومی و

آماده‌سازی و اجرای طرحهای کوچک بود. اما مقاصد «بارانگی» در عمل به راستی نپیوست بلکه شکل تازه سازمانهای مشارکتی به یک وسیله بازیابی سیاسی مبدل شد.

ملاحظات محیطی

محیط سیاسی به گونه‌ای نیرومند همیاری و مشارکت محلی و مردمی را با برقراری حکومت نظامی زیر نفوذ گرفت. «ذوتو» و سازمانهای همانند سازمانهای ضدحکومت شناخته شدند و سرکوب گردیدند. سازمان تازه «بارانگی» برای گرفتن جای مشارکت محلی و غیرقانونی پیشین و با همان هدفها برپا شد. البته «بارانگی» هیچگاه این نقش را اجرا نکرد و به پایان نبرد، در شرایط حکومت زور، توان بالقوه سازمانهای مشارکتی سخت کاهش یافت و چندی پس از آن یک نشریه محلی نوشت:

۱ - بهبود خدمات از راه جنبشهای اجتماعی خودساخته در اوضاع و احوال سیاسی تند و تیز بسختی سرکوب می‌شوند.

۲ - زیر نفوذ حکومتی نظامهای سرکوبگر جنبشهای اجتماعی شهری توان بالقوه خود را در جهت نقطه آغاز یک حکومت مردمی و عدم تمرکز قدرت از دست می‌دهند و ریشه‌کن می‌شوند.^{۳۳}

شهری شدن شتاب زده محیط اقتصادی با رشد روزافزون در شرایط رشد اندک اقتصادی و بیکاری و شدت عدم اشتغال منجر به یک ساخت اداری می‌شود که از عهده خدمت رسانی و خدمت دهی بویژه به رده‌های پایین و ساکنان برزنهای فقیر نشین شهر بر نمی‌آید. در چنین محیط اقتصادی هرگونه خدمت رسانی که از راه سازمانهای مشارکتی سامان داده شود، بخوبی کارساز خواهد بود و می‌تواند به بهبود اوضاع یاری کند. این نوع سازمانها با همیاری دولت یا همیاریهای مالی و فنی بین‌المللی کارگرتر و همراه با کارایی بیشتر خواهند بود.

دو جنبه در محیط اجتماعی - فرهنگی نیز دارای اهمیت است. اول آنکه مهاجرانی که به شهرها روآورده‌اند سازمان اجتماعی روستا را که در آن وابستگیهای خانوادگی و گروهی و تصمیم‌گیری همراه یکدیگرند با خود همراه دارند. از این روحیه اگر در برزنهایی که از خانه‌های کلبه‌ای و آلونکی یا بدساخت پدید آمده است بهره‌گیری شود، از دید خدمات شهری و شرایط زندگی ساکنان آن بسیار با اهمیت است.

موضوع دیگر آنکه بافت اداری کلی شهر از گونه‌ای دیگر است که بروی هم زیر تأثیر ارزشهای متفاوتی بجز ارزشهای ساکنان این برزنها کار می‌کند و این دو فرهنگ که یکی روستایی و دیگری برپایه‌های فنی و اداری و یا باصطلاح تکنوکراتیک^{۳۴} (فن‌سالاری) پایه‌گذاری شده است هر دو با هم بافت حومه مانیل را پایه‌گذاری می‌کنند.

بروی هم نیروی بالقوه ساکنان برزنها در زمینه مشارکت و همیاری در ارائه خدمت از سوی محیط سیاسی و ارزشهای اجتماعی - فرهنگی بگونه چشمگیری با کندی همراه شده است. هم اکنون محیط تازه‌ای بر فیلیپین حاکم شده که با محیط سیاسی گذشته متفاوت است. اما

محیط اقتصادی و شرایط ساکنان برزنده‌های فقیرنشین شهرها همچنان بجای خود باقی است. راه چاره و استراتژی عمده‌ای که باید در پیش گرفته شود بازگشت به نظام مشارکت محلی است همراه با خودیاری مردم و همیاریهای دوسویه مردم و دولت با یکدیگر و نیز عدم تمرکز در کارها با مشارکت دولت و مردم برای رسیدن به هدفهای توسعه. این چنین اقدامی موجب خواهد شد تفاهم بهتری میان دستگاه اداری و محیط اقتصادی - اجتماعی به وجود آید و سازمان برانده تری برای ارائه خدمات برپا شود.

سازمان متناسب کدام است؟

در این بخش نظریه‌ها و ویژگیهای یک سازمان مناسب برای بخش دولتی بیان می‌شود. به باور «شوماخر»^{۳۵} یک سازمان متناسب باید از تکنولوژی بسیار متناسب برخوردار باشد. این بدان مفهوم است که هرگونه سازمانی که بخواهد برای توسعه بنیاد شود باید خود را با تکنولوژی سازگار با شرایط اجتماعی - اقتصادی جامعه محلی خود مجهز کند. در کشورهای در حال توسعه تکنولوژی توسعه نیز باید در قالب طرحهای کوچک و متوسط برگزیده و طرح ریزی شود. با اینکه «شوماخر» تاکید برگزینش تکنولوژی سازگار می‌کند، ولی بروی هم سازمانی که برای توسعه بنیاد می‌شود باید از هر نظر با شرایط محیطی پیرامون خود تطابق داشته باشد.

«آلدریچ»^{۳۶} بر این عقیده است که سازمان اداری و مدیریت دولتی در بیشتر کشورهای آسیایی نیاز به تغییر و تحول دارد. سازمانهای موجود هر یک با دیگری متفاوت است و از آنجا که اوضاع و احوال هر یک از کشورها نیز با کشورهای دیگر تفاوت دارد از این رو در کشورهایی یک سازمان مبتنی بر دیوانسالاری برانده است در حالی که در پاره‌ای دیگر چنین سازمانی هرگز بسنده و سازوار نمی‌نماید.

نخستین ویژگی یک سازمان خوب و برانده، تناسب داشتن و در خور بودن سازمان با محیط اجتماعی - اقتصادی است. از این رو در طرح ریزی سازمانهای دولتی و به طور کلی در ساخت مدیریت دولتی تاکید نخستین باید بر زمینه تطابق دادن، سازگار کردن و در خور کردن سازمان باشد یعنی هدف این باشد که سازمان موجود و ساخت مدیریت دولتی به سویی تغییر یابد که بتواند پاسخگوی اوضاع و احوال و شرایط کشور و محل باشد. برای سازمانهایی که مرکزی هستند و در پایتخت و نیز سازمانهایی که تصمیم‌گیریهایی عمومی را بر عهده دارند، ساختارهای استاندارد شده سازمان یافته و الگوهای سلسله مراتبی، بخوبی با کارآیی همراه خواهد بود اما چنانکه «ویلسون»^{۳۷} عقیده دارد در سازمانهای محلی در پیوند با طرحهایی که اثر مستقیم بر ساکنان روستاها دارند، ساختار سازمانی سلسله مراتبی و استاندارد شده و از پیش طراحی شده نمی‌تواند کارساز باشد.

«فلین»^{۳۸} می‌گوید: یک سازمان متناسب سازمانی است که رابطه باز با محیط پیرامون خود داشته باشد، با آن در داد و ستد باشد و ساختار آن سازوار با اوضاع و احوال باشد، و نیز با حقایق سیاسی و اوضاع اقتصادی محیط خود راست بیاید. البته طرحی به نام بهترین طرح یا الگوی سازمان وجود ندارد

ولی با در نظر گرفتن نکات بالا شکلهای سازمانی برآزنده‌ای می‌توان طرح‌ریزی کرد که در رسیدن به هدفها کامیاب باشد

بنظر «لورش»^{۳۹} برای اینکه سازمانی اثر بخش و برآزنده باشد باید از دیدگاه محیط درونی و فرهنگ سازمانی نیز شایسته و در خور باشد. فرهنگ سازمانی مجموعه‌ای از باورهایی است که هر یک از اعضای سازمان درباره چگونگی مدیریت و رسیدن به هدفهای مشترک سازمان دارند و همگی در آن سهیم هستند. لورش همچنین عقیده دارد که فرهنگ سازمانی بر کارکرد سازمان در گسردآوری استراتژی‌ها و پیوندهای آن با پیرامون خود اثر می‌گذارد.

از سوی دیگر دانشمندانی چون کاتلر، فاهی و جاتاس‌ری‌پاتاک^{۴۰} عقیده دارند که فرهنگ سازمانی باید خود را در جهت رفتار بنیادی و استراتژیکی قرار دهد یعنی اقدامهایی که برای برآورده شدن هدفهای سازمانی بر پایه شایستگیهای مشخص به سازمان یاری می‌کند تا منافع مشروع و مجاز خود را به دست آورد. دید این دانشمندان سازمان برآزنده مجموعه یا آمیزه‌ای است که هدف آن ایجاد فرهنگ استراتژیک در خور ارزشهای اجتماعی - فرهنگی است و استوار است بر باورهای سازمانی و اولویت بخشیدن به گزینش استراتژی‌های سازوار با فرهنگ که منجر به کارکرد سازمانی بهتر می‌شود؛ مهمترین عنصر جهت دهی استراتژیک تاکید بر عوامل سازمانی است که موجب بروز آفرینندگی و نوآوری همراه با سازگاری با محیط اجتماعی - فرهنگی می‌شود.

نوآوری از دید فلین هرگونه اقدامی است که سبب تغییر تکنیکهایی بشود که سازمان به کار می‌برد یا خدماتی که ارائه می‌دهد. نظر آلدریچ و اسکات در این زمینه این است که نوآوری آنچنان اقدامی است که به گونه مستقیم بر کارکرد سازمان از راه دگرگونه کردن راههای کار نفوذ می‌کند. نوآوری همچنین اقدام مستقیمی است برای نفوذ در محیط یعنی کارمندان، مراجعه کنندگان و دیگر مؤسسه‌ها و سازمانها. نوآوریهای کامیاب همواره ویژگیهای درست و راست آمدن با محیط و شرایط آن را همراه دارند.

سازمان متناسب با جامعه، نوآور است و با پرورش افراد مبتکر و آفریننده سازگاری دارد و دارای ویژگیهایی است که فرصت نوآوری را برای همه کارکنان و کارمندان خود فراهم می‌آورد.

39 - Lorsch, J. 1986 Managing Culture

40 - Kotler, L. Fahey & S. Jatusripatak 1985 "The New Competition"

ویژگیهای سازمان متناسب از دید افراد و عوامل «سازمان آفریننده»

سازمان برازنده و شایسته	فرد آفریننده
۱ - از نظرها بهره‌برمی‌گیرد	۱ - مسایل و دشواریها را بگونه روشن و دقیق می‌تواند درک کند
۲ - راههای همبستگی را می‌گشاید	۲ - نوآراست و راههای گوناگون انجام‌دادن کارها را از پیش خود می‌بیند و درک می‌کند
۳ - دورنمای چند سویه درباره مسایل دارد	۳ - با مسایل و دشواریهای درگیر می‌شود
۴ - روی هدفها متمرکز می‌شود	۴ - انگیزه حل مسایل و دشواریها را دارد
۵ - با واقعیتها سروکار دارد	۵ - تحلیلگر و جستجوگر و پدیدآورنده است بی‌آنکه خودداوری کننده باشد
۶ - انعطاف‌پذیر است و خاصیت نرمش دارد	۶ - نسبت گراست و کمتر آمرانه نظر می‌دهد
۷ - دور اندیش است	۷ - مستقل است
۸ - نامتمرکز است	۸ - آرمانی و اندیشه‌مند است
۹ - باز است	
۱۰ - مستقل است	

در جدول بالا پیوند درونی میان فرد آفریننده و عوامل سازمانی که موجب آفرینش می‌شوند، برشمرده شده است. یک سازمان آفریننده، فضای نوآوری و سازگاری می‌آفریند، فرهنگ استراتژیک و راهبردی برقرار می‌کند و نیز عواملی را که برای رسیدن به آرمانهای سازمانی، برازنده محیط باشند پدید می‌آورد.^{۴۱}

حرکت به سوی یک استراتژی برای تشکیل سازمانی متناسب و شایسته

تغییر به خودی خود رخ نمی‌دهد، نوآوریها پدید می‌آیند و افراد از نوآوریها الهام می‌گیرند و در درون سازمان دگرگونی پدید می‌آید. بخشی از دگرگونیها از عوامل محیط بیرونی سازمان سرچشمه می‌گیرد و در واقع عوامل برونی و درونی با یکدیگر می‌آمیزند و دگرگشتنها پیدا می‌شود. به عقیده «پیتراکر»^{۴۲} نوآوری فرآیندی است که باید سامان داده شود. «آلویس تافلر»^{۴۳} متفکر معروف عقیده دارد که مدیران باید مبدل به مدیران سازگار شوند. دی‌گرین^{۴۴} در نوشته خود با عنوان «سازمان برازنده و شایسته» بر این باور است که سازمانها باید حالت سازگاری به خود بگیرند. سازمان خوب و شایسته آن است که محیط را درک کند، اطلاعات و آگاهیهای بایسته را سرعت آماده سازد، سریع پاسخ دهد، از تجربه‌ها بیاموزد و در طرح و ساخت خود بازنگری کند.

41 - Meyer, Lorsch Flynn

42 - Drucker, P. 1986

43 - Toffler, A, 1985

44 - Degreen, The Adaptive Organization

در جای دیگر «تافلر» می‌نویسد که ساختار اصلی یک سازمان باید سازگار با محیط بیرونی آن باشد. از این رو یک سازمان برآزنده و شایسته سازمانی است که در آن نوآوری و سازگاری پدید آید. بحث پایانی ما این است که چگونه می‌توانیم به چنین پدیده‌هایی دست یابیم؟

نخستین مرحلهٔ بازشناسی این است که نوآوری و سازگاری تنها ویژگیهای منشی نیستند. چنانکه «دراکر» می‌گوید مدیری که نوآوری می‌کند یا خود را سازگار می‌سازد، کسی است بی‌پروا و کار آفرین. این گونه مدیران چیزی تازه و متفاوت می‌آفرینند. آنان ارزشها را دگرگونه می‌کنند یا به ارزشهای دیگر مبدل می‌سازند. بی‌پروایی و کار آفرینی یک اقدام رفتاری است که بر پایهٔ نظریه و عمل نوآوری پی‌ریزی شده است.

به عقیده «بین»^{۴۵} همه سازمانهای عمومی در درون خود نوآوران بسیاری دارند، مدیران دولتی همواره در حال نوآوری هستند. نیاز سازمان این است که رفتار نوگرایانه را نیرومند سازد و شمار نوآوران را تا آنجا که شدنی باشد، گسترش بخشد و خطر کنندگان را افزایش دهد.

مدیران عالی باید نوآوریهای بالقوه را شناسایی کنند و اجازه خودنمایی به آن بدهند یعنی یک فرهنگ سازمانی که تکیهٔ آن بر استراتژی نوآوری باشد، بنیاد کنند. یک نوآوری پیروزمندانه:

- ۱- با تحلیل موقعیت، محیط سازمانی، خود آغاز به کار می‌کند و به گونهٔ منظم این کار را پی می‌گیرد.
- ۲- نوآوری در برگیرندهٔ نوآوری در تصور و ادراک است: برای آنکه خواستهای مردم را برآورد، باید خواستهای آنان را درک کنید.

- ۳- نوآوری کارساز، ساده و دارای هدف است. این نوآوری مشخص، روشن و برای عمل کاملاً طرح‌ریزی شده است.

- ۴- نوآوریهای کامیاب به گونهٔ پیوسته در حال آغازیدن و سازگاری هستند.
- ۵- نوآوری آن است که رهبری مبدل به قهرمان نوآوری شود؛ یعنی آنکه نوآوری را آغاز می‌کند، خود او آن را سامان دهد و کارساز کند.^{۴۶}

مدیرانی که فرایند نوآوری را در نمی‌یابند به نوآوری دست پیدا نمی‌کنند. آنان گمان می‌برند که بهترین راه اداره یک سازمان نگاهداری وضع موجود آن است. چنین پنداری آشفتگی سازمانی بسیار می‌آورد زیرا چنین سازمانی با محیط و فضای پیرامون خود سازگاری ندارد.

«دراکر» بر این باور است که اگر از مدیران دولتی چشم‌نوآوری داشته باشیم و آنان نیز استراتژیهای نوآوری را بدانند، بی‌شک مدیرانی نوجو و نوآور خواهند شد.

وقتی جهت‌بنیادی و استراتژیک حرکت آنها به سوی نوآوری، نوآوری وهمه‌گیر بودن و سازگار شدن باشد، مدیران عالی درخواست یافت که سازمان باید دست به نوآوری بزند. نوآوری در یک ساختار سازمانی با کار افراد انسانی انجام می‌گیرد. از این رو بایسته است چنان ساختار سازمانی به وجود آید که افراد بتوانند نوآوری کنند. به گفتهٔ «گرین» مشارکت، کلید دستیابی به یک سازمان برآزنده و شایسته است.

به سبب دگرگونی، شاید مدیران دولتی در برابر نوآوریها و دگرگونیهای تازه ایستادگی کنند و بگویند که کار با این شیوه انجام نخواهد شد؛ یا اقدامهای تازه دشواریهایی به وجود خواهد آورد. آنان باید بدانند که هیچ گونه ناهمتایی میان نوآوری و مدیریت وجود ندارد. نظام بوروکراسی «ویسر» یک نوآوری بود، «ویر» آن را آغاز کرد و دیگران پی گرفتند. «گیولیک» بر این عقیده است که یک سازمان براستی می تواند مردم سالار، آزاد و مشارکت جویانه باشد.*

«دان ستون»^{۴۷} تأکید دارد که مدیران دولتی باید در درون سازمانهای خود کارهایی انجام دهند که سازمان از یک سازمان معمولی و قراردادی به یک سازمان جهشی و بی پروا مبدل شود. چنین جهشی تنها در سایه ریزی با افراد سازمان و فرآیند مشارکت در کارها شدنی تواند بود.

در کشورهای آسیایی وضع مدیریت دولتی از گونه ای دیگر است. دگرگونیها در حال رخ دادن است. نقش مدیریت دولتی آن است که یاری کند این دگرگونیها پدید آیند و آنها را با شرایط و اوضاع و احوال سازگار کند. این کار خواهان همراهی با تسمکز در راستای نوآوری، شناخت استراتژی سازگاری و تطابق و طرح ریزی و ساخت یک سازمان متناسب و شایسته است که بتواند میان مردم و تصمیمهای وابسته به همگان گونه ای سازواری برقرار کند. چنین کاری نیاز به شناخت محیطهای گوناگونی دارد که مدیریت دولتی در آن فعالیت می کند و نیز شناختن و پی بردن به راههای سازگاری و درست در آمدن با محیط. کامیابی یا شکست نوآوری، بستگی به چگونگی سازگاری با محیط و شکل سازمانی دارد که بتواند برای نوآوری برآزنده باشد.

* نمونه های برگزیده همگی از مقاله ها و نوشته هایی گرفته شده که در مجله ها و نشریه های معروف مدیریت دولتی چاپ شده است و نام آن نشریه ها چنین است:

- 1 - You (1986: 151 - 172) - مجله مدیریت دولتی چین
- 2 - Borins (1986: 75 - 145) - مجله مدیریت دولتی کانادا مدیریت بخش دولتی ژاپن، تابستان ۱۹۸۶
- 3 - Quah (1986: 108 - 126) - مجله آسیایی مدیریت دولتی سنگاپور
- 4 - Jayaraman (1986: 44 - 115) - مجله مدیریت دولتی هندوستان «سازمان پروژه های آبیاری» بهار ۱۹۸۶
- 5 - Ruland (1984: 325 - 333) - مجله مدیریت دولتی توسعه «جنش اجتماعی و طرحهای خدماتی در مانیل»

BIBLIOGRAPHY

- Aldrich, H. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs: Prentice – Hall.
- Been, L.H. (1984), “Two Critical Combinations for Successful Administrative Reform”, *EROPA* 1, 1 – 10.
- Borins, S. ,(1986), “Management of the Public Sector in Japan: Are there lessons to be learned,” *Canadian Public Administration*, 29:2 (Summer), 75 – 196.
- Chunmei, Y. (1986), “Current Administrative Reform in China”, *International Review of Administrative Science*, 52:2 (June), 3 – 144.
- De Greene, K (1982), *The Adaptive Organization: Anticipation and Management of Crisis*, New York: John Wiley.
- Doh, J.C. (1981), “Modernizing the Budget System: The Malaysian Experience,” *Public Administration and Development* 1:4 (October – December), 1 – 36.
- Drucker, P. (1985), “Creating Strategies of Innovation,” *Planning Review* 13: 6 (November), 11.
- Drucker, P. (1985), *Innovation and Entrepreneurship*, New York: Harper & Row.
- Flynn (1985), “Organizational and Environmental Effects on Innovation: Comparison of Two Countries,” *Asia Pacific Journal of Management* 2:3 (May), 150 – 163.
- Fry, G. (1983), “Decentralization as a Management and Development Strategy: A Thai Case Study,” *Asian Journal of Public Administration* 5: 2, 44 – 53.
- Gulick L. (1983), “The Dynamics of Public Administration Today As Guidelines for the Future,” *Public Administration Review* 43 (May) (June), 193 – 198.
- Hardman, D. (1986), “Paradigms of Public Financial Administration in the Evolution of Papua – New Guinea,” *Public Administration & Development* 6 :2 (April – June), 151 – 162.
- Huning, W. (1986), “Recent Changes in the Political and Administrative System in Rural China” *IRAS* 52:2 (June) 151 – 172.
- Jayaraman, T. (1986), “Irrigation Project Organization: Coordination of Government Departments/Authorities”, *Indian Journal of Public Administration*.
- Jones, G. (1984), “Bureaucratic Innovation in Indonesia: The Office of the Junior Minister,” *Asian Journal of Public Administration* 6:2 (December), 153 – 177.
- Kotler, P., L. Fahey, & S. Jatusripatak (1985). *The new Competition: What Theory Z Didn't Tell You About Marketing*. New York: Prentice Hall.
- Lorsch, J. (1986) “Managing Culture: The Invisible Barrier to Strategic Change,” *California Management Review* 28:2 (Winter), 95 – 109.
- Marshall, N. (1986), “Implementing Policy – A Bureaucratic Power Perspective,” *Australian Journal of Public Administration* 45:1 (March) 18 – 29.
- Meyer, J. & W. Scott (1983). *Organization Environments*. Beverly Hills; Sage.
- Okita, S. (ed.) (1984). *Transferability of Development! Experience: Case Studies on Japan*.
- Oberst, R. (1986), “Administrative Conflict and Decentralization: the Case of Srilanka,” *Public Administration and Development* 6, 163 – 174.
- Perroux, F. (1983). *A New Concept of Development*. London: Croom & Helm.
- Quah, J. (1986)k, “Towards Productivity and Excellence. A Comparative Study of the Public Personnel Systems in the ASEAN Countries,” *Asian Journal of Public Administration* 8:1 (June) 64 – 100.
- Quah, J. (1986), “The Public Policy – Making Process in Singapore,” *Asian Journal of Public Administration*.
- Ray, D, & B. Wiley (1985). “How to Generate New Ideas” *Supervisory Management* 30:11 (Nov.) 8– 12.
- Ro, C-H. (1984), “Social Change and Administrative Reform Towards the Year 2000,” *IRAS*, 3, 252 – 258.
- Rodrigues, C. (1985), “A Process for Innovators in Developing Countries to Implement New Technology,” *Columbia Journal of World Business* 20:3 (Fall), 21 – 28.

- Rondinelli, D. and M. Mandell (1981), "Meeting Basic Needs in Asia," Part I, *PA&D*, 1:2 (April - June), 133 - 150; Part II, *PA&D*, 1:3 (July - Sept.) 189 - 210.
- Roy, R. (1977). *The Cultures of Management*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Ruland, J. (1984), "Political Change, Urban Services and Social Movements: Political Participation and Grass - Roots Politics in Metro - Manila," *Public Administration and Development*, 4, 325 - 333.
- Ruland, J. (1986). "Authoritarianism at the Grass - Roots: Urban Neighborhood Organization in Metro - Manila," *Asian Journal of Public Administration*, 8:1 (June).
- Schumacher, E. (1973). *Small Is Beautiful: Economics As If People Mattered*. N.Y.: Harper.
- Silos, L. (1987), "Understanding Asian Business Organization," *Euro - Asia Business Review*, 6:1 (January), 31 - 36.
- Steiner, G. (1965). *The Creative Organization*.
- Stone, D. (1981), "Innovative Organizations Require Innovative Managers," *Public Administration Review*, 41 (Sept. - Oct.), 507 - 513.
- Toffler, A. (1985). *The Adaptive Corporation*. N.Y.: McGraw - Hill.
- Uaste, R. (1986), "Public Administration in China: Impressions of Some Changes Since the Cultural Revolution," *Administration and Society*, 17:4 (feb.), 501 - 508.
- Watjanapoom, P. & W. Tips (1986), "Performance of the New Rural Development Management System in Thailand: A view from the Korat Development Pilot Project," *Public Administration and Development*, 6, 133 - 150.
- Weber, M. (1974). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A. Henderson and T. Parsons. New York: Free Press.