

تحلیل مدیریت نوین و تاثیر آن بر توسعه پایدار

مینا خشک دامن^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۲ تاریخ چاپ: ۱۴۰۲/۰۹/۳۰

چکیده

مدیریت دولتی نوین به عنوان رویکردی پویا و تحول گرا، جایگزین مدیریت سنتی شده و نقش کلیدی در تحقق توسعه پایدار ایفا می کند. توسعه پایدار، با تأکید بر پیوند بین ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی، از دهه ۱۹۸۰ به عنوان چارچوبی جامع برای توسعه مطرح شده است. این پژوهش به تحلیل مفاهیم مدیریت دولتی نوین، تفاوت های آن با مدیریت سنتی و تأثیر آن بر توسعه پایدار می پردازد. مدیریت دولتی نوین با تمرکز بر عدالت اجتماعی، انعطاف پذیری سازمانی و پاسخگویی به نیازهای محیطی، ابزار مؤثری برای دولت ها در دستیابی به اهداف توسعه پایدار فراهم می کند. این مطالعه نشان می دهد که نظام اداری توسعه محور، با تأکید بر اثربخشی به جای کارایی صرف، می تواند به هماهنگی بین بخش های مختلف توسعه و حفظ منابع طبیعی برای نسل های آینده کمک کند. پیشنهاد می شود دولت ها با تقویت ساختارهای منعطف، آموزش مداوم مدیران و ترویج مشارکت عمومی، به تحقق توسعه پایدار کمک کنند.

واژگان کلیدی

مدیریت دولتی نوین، توسعه پایدار، نظام اداری، عدالت اجتماعی، محیط زیست

۱. کارشناسی ارشد مدیریت دولتی و مالی، کارشناس پیگیری شهرداری رشت.

مقدمه

توسعه پایدار به عنوان یکی از مهم ترین مفاهیم قرن بیست و یکم، رویکردی جامع به توسعه ارائه می دهد که نه تنها رشد اقتصادی، بلکه حفظ محیط زیست، عدالت اجتماعی و ارتقای کیفیت زندگی را در بر می گیرد. این مفهوم از دهه ۱۹۸۰، با انتشار گزارش برانتلند، به طور گسترده ای در محافل علمی و سیاسی مطرح شد و به سرعت به چارچوبی کلیدی برای سیاست گذاری های جهانی تبدیل گردید. در همین راستا، مدیریت دولتی نوین (New Public Management) به عنوان رویکردی مدرن و تحول گرا، جایگزین مدیریت دولتی سنتی شده و با تأکید بر انعطاف پذیری، پاسخگویی و عدالت اجتماعی، ابزار مناسبی برای تحقق اهداف توسعه پایدار فراهم کرده است.

مدیریت دولتی نوین، برخلاف رویکرد سنتی که بر کارایی و صرفه جویی اقتصادی تمرکز داشت، به دنبال ایجاد تعادل بین اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی است. این رویکرد با ترویج ساختارهای سازمانی پویا، تمرکززدایی و جلب مشارکت عمومی، به دولت ها کمک می کند تا با چالش های پیچیده دنیای امروز، از جمله تغییرات اقلیمی، نابرابری های اجتماعی و نیاز به نوآوری، مقابله کنند. در ایران، نظام اداری با چالش هایی نظیر بوروکراسی پیچیده، مقاومت در برابر تغییر و کمبود منابع مواجه است که نیازمند بازنگری اساسی در رویکردهای مدیریتی است.

این پژوهش با هدف تحلیل مفاهیم مدیریت دولتی نوین و تأثیر آن بر توسعه پایدار تدوین شده است. در این راستا، ابتدا مبانی نظری توسعه پایدار و مدیریت دولتی نوین بررسی می شود، سپس تفاوت های این رویکرد با مدیریت سنتی تحلیل می گردد. همچنین، نقش مدیریت دولتی نوین در برنامه ریزی، سازمان دهی و سیاست گذاری توسعه پایدار مورد بحث قرار گرفته و راهکارهایی برای بهبود نظام اداری ایران ارائه می شود.

همه ما مطالب زیادی راجع به مفهوم توسعه خوانده یا شنیده ایم و هر کسی از آن تجسمی در ذهن خود دارد. امروزه کمتر واژه ای تا این حد در محافل اجتماعی - سیاسی و خاصه مدیریت و اقتصاد مطرح شده است. بهر حال به قول ادبا باید گفت موضوع سهل و ممتنع است، سهل از آن جهت که مفاهیم و معانی کلی از آن در ذهن همه هست، ممتنع از آن روی که تعریف، جزئیات، مرزبندی و مهمتر از همه ساز و کارهای عملی تحقق توسعه همچنان مورد بحث است.

همه ما از توسعه اقتصادی شناخت داریم و شاخصه های آن را مثل رشد تولید، افزایش بهره وری (کارایی)، افزایش درآمد ملی و تولید ناخالص ملی و ... در نظر داریم. از طرف دیگر، توسعه اجتماعی و شاخصه هایی نظیر توزیع عادلانه درآمد، برابری و بسط عدالت اجتماعی را نیز می شناسیم و گفته می شود که پس از رشد اقتصادی و حتی به همراه آن و به دنبال کارآفرینی، ایجاد اشتغال، به جا و لازم است تا افراد فعال جامعه در چرخه اقتصادی کشور مشغول به کار شوند. همچنین توسعه فرهنگی، از جنبه های نوین مفهوم توسعه است که شاخصه هایی مثل امکان استفاده متناسب و عادلانه همه از فضاهای فرهنگی، ارتقای دانش و معرفت در جامعه و... را در بر دارد؛ و همسنگ همه از توسعه سیاسی، مؤلفه هایی همچون مشارکت عمومی در تصمیم گیریها، فضای باز سیاسی، امکان مشارکت همگانی در قدرت صحبت می شود.

افق‌های آینده مدیریت، توسعه انسانی، نقشها و وظایف دولت در زمینه توسعه و موضوع نظام اداری توسعه یا توسعه نظام اداری در این مقاله مورد بحث قرار خواهد گرفت.

مبانی نظری

مفهوم توسعه پایدار

توسعه پایدار، طبق تعریف گزارش برانتلند (۱۹۸۷)، توسعه‌ای است که نیازهای نسل حاضر را بدون به خطر انداختن توانایی نسل‌های آینده برای تأمین نیازهایشان برآورده می‌کند. این مفهوم بر سه رکن اصلی استوار است:

۱. **پایداری اقتصادی:** ایجاد رشد اقتصادی پایدار و عادلانه.
 ۲. **پایداری اجتماعی:** ترویج عدالت اجتماعی، برابری و مشارکت عمومی.
 ۳. **پایداری زیست‌محیطی:** حفظ منابع طبیعی و کاهش اثرات منفی بر محیط زیست.
- توسعه پایدار نیازمند هماهنگی بین این سه رکن است و مدیریت دولتی نوین به‌عنوان ابزاری برای ایجاد این هماهنگی عمل می‌کند.

تفاوت توسعه سنتی و پایدار

توسعه سنتی عمدتاً بر رشد اقتصادی و افزایش تولید ناخالص ملی تمرکز داشت، اما توسعه پایدار رویکردی جامع‌تر ارائه می‌دهد:

- **منابع طبیعی:** توسعه پایدار منابع طبیعی را به‌عنوان محدودیت اصلی در نظر می‌گیرد، درحالی‌که توسعه سنتی بر سرمایه و دسترسی به آن تأکید داشت.
- **اخلاق زیست‌محیطی:** توسعه پایدار بر حفظ منابع برای نسل‌های آینده تأکید دارد.
- **هزینه‌های اجتماعی:** توسعه پایدار هزینه‌های اجتماعی و زیست‌محیطی (مانند تخریب جنگل‌ها) را در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ می‌کند.
- **فرهنگ و عدالت:** توسعه پایدار به جنبه‌های فرهنگی و عدالت اجتماعی توجه بیشتری دارد (Barber, 2004).

مدیریت دولتی نوین

مدیریت دولتی نوین (NPM) از دهه ۱۹۷۰ به‌عنوان پاسخی به محدودیت‌های مدیریت سنتی مطرح شد. این رویکرد با الهام از اصول مدیریت بخش خصوصی، بر انعطاف‌پذیری، مشتری‌مداری و پاسخگویی تأکید دارد. ویژگی‌های اصلی مدیریت دولتی نوین عبارتند از:

- **تمرکززدایی:** کاهش سلسله‌مراتب و تفویض اختیار به سطوح پایین‌تر.
- **مشارکت عمومی:** جلب مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها.
- **عدالت اجتماعی:** گسترش برابری و کاهش نابرابری‌های اجتماعی.

• **پویایی سازمانی:** ایجاد ساختارهای انعطاف پذیر برای پاسخ به تغییرات محیطی.

مدیریت دولتی نوین به دنبال بهبود کیفیت زندگی، تقویت نهادهای عمومی و حل مشکلات اجتماعی نظیر فقر، نابرابری و تخریب محیط زیست است (Andres, 2002).

تفاوت‌های مدیریت دولتی سنتی و نوین

مدیریت دولتی سنتی بر کارایی و صرفه جویی اقتصادی تمرکز داشت، اما مدیریت نوین اهداف گسترده‌تری را دنبال می‌کند:

۱. **اهداف:** مدیریت سنتی بر ارائه خدمات بیشتر با هزینه کمتر تأکید داشت، درحالی که مدیریت نوین عدالت اجتماعی را نیز مدنظر قرار می‌دهد.
۲. **روش‌ها:** مدیریت سنتی ساختارهای ایستا و سلسله‌مراتبی را ترجیح می‌داد، اما مدیریت نوین به دنبال ساختارهای پویا و انعطاف پذیر است.
۳. **منطق:** مدیریت سنتی بیشتر توصیفی و غیرعملی بود، اما مدیریت نوین بر روش‌های علمی و تجربی متکی است.

نقش دولت در توسعه پایدار

دولت‌ها به دلیل توانایی منحصربه‌فردشان در ارائه خدماتی نظیر آموزش، بهداشت و زیرساخت‌ها، نقش محوری در توسعه پایدار ایفا می‌کنند. طبق نظر ماسکریو (۱۹۹۵)، دولت‌ها به دلایل زیر در اقتصاد دخالت می‌کنند:

- **ناکارآمدی بازار:** بازار نمی‌تواند خدماتی نظیر دفاع ملی یا کنترل آلودگی را ارائه دهد.
- **توزیع عادلانه:** دولت‌ها با تنظیم سیاست‌های مالیاتی و توزیعی، نابرابری‌ها را کاهش می‌دهند.
- **مسئله برگشت به غیر:** خدماتی مانند سالم‌سازی محیط زیست منافع عمومی دارند که بازار قادر به تأمین آن‌ها نیست.

نقش‌های مدیریتی دولت در توسعه پایدار

برنامه‌ریزی توسعه

برنامه‌ریزی توسعه یکی از مهم‌ترین وظایف دولت‌هاست. ادوارد میسون تأکید دارد که توسعه پایدار نیازمند برنامه‌ریزی دقیق و رهبری قوی دولت است. دولت‌ها با تدوین سیاست‌های کلان، منابع را به سمت اولویت‌های توسعه هدایت می‌کنند.

سازمان‌دهی

توسعه پایدار نیازمند ساختارهای سازمانی منعطف و کارآمد است. دولت‌ها باید:

- نهادهای دولتی و غیردولتی را برای حمایت از توسعه پایدار تقویت کنند.
- زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی را فراهم کنند.

- هماهنگی بین بخش‌های مختلف توسعه را تضمین کنند (Anderson, 2002).

کنترل و نظارت

دولت‌ها با نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، از انحراف توسعه به سمت رشد ناپایدار جلوگیری می‌کنند. کنترل منافع شخصی و تضمین رعایت ملاحظات زیست‌محیطی از وظایف کلیدی دولت‌هاست.

هماهنگی

توسعه پایدار نیازمند هماهنگی بین بخش‌های مختلف، نظیر بهداشت، آموزش و صنعت است. دولت‌ها با ایجاد سیستم‌های ارتباطی قوی، این هماهنگی را تسهیل می‌کنند.

هدایت و سیاست‌گذاری

دولت‌ها با تدوین سیاست‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی، مسیر توسعه پایدار را هموار می‌کنند. برایان (۲۰۰۰) سیاست‌های کلیدی توسعه پایدار را شامل پذیرش مفهوم پایداری، یکپارچه‌سازی ملاحظات زیست‌محیطی و استفاده پایدار از منابع می‌داند.

مفاهیم و دیدگاه‌های توسعه

توسعه، فرایندی تعاملی است که در آن افراد در شبکه‌های کاری یاد می‌گیرند که چگونه مشکلات را تعریف و حل کنند. همچنین فرایندی است که در آن سازگاری همه بخش‌ها افزایش می‌یابد (Elliott, ۱۹۹۴). صنعتی شدن، فرایندی است که صرفاً برای ایجاد نوعی مهارت برای حل مشکل است. مدرنیسم به نشانه و نمادها و مدل‌هایی (مدهایی) از زندگی تکنولوژیک اشاره می‌کند. در حالی که صنعتی شدن کمتر جنبه اجتماعی دارد، مدرنیسم بیشتر جنبه اجتماعی داشته و در واقع پیامد اجتماعی صنعتی شدن است و «توسعه» فرایندی چند سطحی است که می‌تواند همه مفاهیم پیش گفته را در بر گیرد. ضمناً مدرنیسم یک حالت است، صنعتی شدن نیز خود فرایندی است که از توسعه بسیار محدودتر است، فرایند توسعه انتهای باز دارد یعنی نامحدود است و بسته نیست (Elliott, ۱۹۹۴).

در ابعاد اجتماعی، شاید نتوان تقدم و تأخری برای ابعاد مختلف توسعه (سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی) در نظر گرفت. به خاطر اینکه در مقایسه با فرد، اجتماع خواصی منحصر به فرد دارد که با خواص تک‌تک افراد تفاوت دارد. در بعد فردی مطابق سلسله مراتب نیازهای مازلو، اکثر افراد از نیازهای سلسله مراتبی (نردبانی) تبعیت می‌کنند و تنها با برآورده شدن نیازهای سطوح پایین‌تر، نیازهای سطوح بالاتر مطرح می‌شود؛ مثلاً تا در فردی نیازهای فیزیولوژیک و امنیت تأمین نشود، نیاز به احترام و اجتماعی شدن مطرح نمی‌شود و همین‌طور نیازهای سطوح بالاتر. به‌رحال شاید بتوان گفت که در سطح اجتماعی نیز، نیازهای سطوح پایین‌تر جنبه اقتصادی دارد و نیازهایی مثل توسعه سیاسی (مشارکت در تصمیم‌گیری و ...) در رده‌های بالاتر قرار می‌گیرند. ولی در نظر گرفتن چرخه‌ای برای ابعاد توسعه که در آن ابعاد به شکل تعامل با هم در ارتباطند، جنبه منطقی‌تری دارد، البته اینکه کدام جنبه توسعه، بیشتر مد نظر باشد بستگی به جامعه مورد نظر دارد، مثلاً جامعه‌ای که دارای اقتصاد پیشرفته‌ای است، اولویت با توسعه سیاسی است و بر عکس.

تفاوت توسعه در مفهوم سنتی و پایدار

- ۱- توسعه پایدار به ملاحظه «منابع طبیعی پایه» به عنوان نخستین محدودیت، اهمیت می‌دهد، بر خلاف توسعه سنتی که «سرمایه و قابلیت دسترسی» به آن را اولین محدودیت تولید در نظر می‌گرفت.
- ۲- سیاست اخلاقی «حفظ امکان استفاده حداقل مساوی با ما برای نسلهای بعدی از منابع طبیعی» شدیداً مدنظر توسعه پایدار است.
- ۳- در توسعه پایدار، ارزش تمام منافع و هزینه‌های اجتماعی (مثل کاهش منابع) برای تعیین نقش توسعه، باید در سیستم حسابداری منظور شود یعنی آیا هزینه‌ای که انجام می‌شود با هدف مورد نظر از توسعه سازش دارد یا نه (مثلاً تخریب جنگل به چه قیمت؟)
- ۴- در توسعه پایدار، جذب ضایعات تولید، کارکرد اصلی محیط زیست و یک محدودیت در رشد اقتصادی محسوب می‌شود، ضمناً جنبه‌های فرهنگی، بسط عدالت اجتماعی و ... بیشتر مدنظر است. (Barber, ۲۰۰۴)

مدیریت و توسعه

سازمانهای عصر ما، نقشها و مأموریتهایی فراتر از نقشها و مأموریتهای سنتی به عهده دارند. در محیطی اقتصادی و اجتماعی، مسئولیت و وظایف جدیدی خواسته یا ناخواسته بر دوش آنهاست. سازمانهای امروزی از یک نهاد صرفاً اداری اقتصادی و صنعتی خارج شده و به صورت نهادهای اجتماعی - سیاسی درآمده‌اند که باید نسبت به مسایل محیط اجتماعی حساس و آگاه باشند، لذا دانش سیاسی و اجتماعی لازمه مدیریت امروز است و ارج نهادن به منافع عامه و توجه به محیط و هنجارهای اجتماعی از جمله مسایل مهم همه سازمانها و مدیریت است.

در چنین فضایی با توجه به مشکلات ناشی از توسعه سنتی و افقها و اهداف جدید توسعه، توجه به میثاق قدیم و جدید سازمانها با محیط ضروری به نظر می‌رسد.

افقهای آینده مفاهیم توسعه و مدیریت

در این مورد دو نظر (پیش‌بینی) وجود دارد، که یکی توسعه فزاینده صنعتی و دیگری توسعه انسانی و معقول است. ویژگیهای هر کدام از دیدگاه‌های مذکور در شرح ذیل ارائه شده است.

پارادایم فکری توسعه انسانی و معقول بر هماهنگی با طبیعت، تأکید بر جزئی از طبیعت بودن انسان و غنی‌سازی آن به جای تسلط و جدایی از طبیعت تأکید دارد. از نظر برخی اندیشمندان، انسان تنها بخش کوچکی از طبیعت و فعالیت او بخش کوچک از خرده سیستم اجتماعی - اقتصادی پویاست. از آنجایی که مدیریت با انسانها سر و کار دارد، قطعاً در مبحث توسعه نیز در نهایت صحبت بر سر آنهاست، لذا توسعه نیازمند انسانهای توسعه یافته نیز هست که داشتن آمادگی لازم برای کسب تجربه تازه و تغییر، توجه به محیط‌های دیگر به غیر از محیط بلافصل خود، آزاداندیشی در موضوعهای مختلف، علاقه مندی به برنامه‌ریزی و سازماندهی در زندگی، اعتقاد به توان اثرگذاری انسان به محیط به جای اثرپذیری صرف از آن، اعتقاد بیشتر به علم و فناوری، امید به زندگی و ... از جمله ویژگیهای انسان توسعه یافته محسوب می‌شود.

(fartdo, ۲۰۰۰) امروزه در بعد فکری از تبدیل نوع تفکر یا منطق از ابزاری به تفکر و منطق جوهری یا ارزشی (rationality (Substantive (value صحبت می‌شود که این امر می‌تواند تحولات شگرفی را در رابطه با تفکر توسعه پایدار موجب گردد. برخی خصوصیات نظریه‌های جوهری و ابزاری در جدول شماره یک ارائه شده است. عوامل مؤثر بر توسعه انسانی عبارت است از: دولت، وسایل ارتباط جمعی، دستگاه‌های اداری، احزاب سیاسی، آموزش محیط‌های شهری، مذهب، محیط‌های کاری و ... بنابراین، آنچه گفته شد به منظور درک اهمیت ابعاد غیر اقتصادی و خصوصاً بعد انسانی در فرایند توسعه و توجه خاص به مدیریت به عنوان محور اصلی در ارتباط با ابعاد مذکور بود. در جامعه‌ای که انسان‌های توسعه یافته به وفور یافت شوند، جامعه مورد نظر «مک کلند» یعنی جامعه پیشرفته و تکامل یافته پدید و توسعه می‌یابد.

مدیریت دولتی و توسعه

از آنجایی که بخش خصوصی نمی‌تواند برخی خدمات و کالاها را نظیر آموزش، قوانین و ضوابط، ارزشهای محیطی، دفاع ملی، راهها و بیمارستانها، بهداشت، برخی خدمات رفاهی، حمل و نقل عمومی و ... را ارائه کند. لذا دولت خدمات مذکور را که نقش مهمی در توسعه جامعه دارند برعهده گرفته است. از این رو، کالا و خدمات، اخذ مالیات، ارتباط با سایر دولتها، کنترل بر مردم و کالاها، اجرای قوانین متنوع از جمله برون دادهای دولت محسوب می‌شود که با به کارگیری ابزارها و ساز و کارهای مدیریت دولتی (سنتی و نوین) به وسیله دولت، وظایف پیش گفته به نحو مطلوب انجام می‌شود. برخی تفاوتهای مدیریت دولتی سنتی و نوین عبارت است از:

الف - اهداف مدیریت دولتی سنتی:

۱ - چگونه ما می‌توانیم با منابع موجود، خدمات بیشتر و بهتری را ارائه نمائیم (کارایی).

۲ - چگونه ما با هزینه کمتری می‌توانیم سطح خدمات فعلی را حفظ کنیم (اقتصاد).

هدف جدید مدیریت دولتی (هدف اضافی مدیریت دولتی نوین)

۳ - آیا خدمات دولتی، عدالت اجتماعی را گسترش می‌دهد (بسط عدالت اجتماعی). عدالت کمال مطلوبی است که انسانها با آن و به امید آن زندگی کرده و در جستجوی آن هستند. حس عدالتخواهی و همبستگی اجتماعی، حقوق و حکومت را طلب می‌کند. هدف حقوق عدالت است و وظیفه حکومت، انتظام امور برای تحقق عدالت است؛ و این دو پدیده در عین قدمت، همواره تازگی دارند و پیوسته، نیازمند حقوق حکومت و سیاست هستند. بنابراین، مفهوم عدالت اجتماعی، بسیار وسیع است که شامل فعالیتهای طراحی شده برای گسترش قدرت سیاسی و اقتصادی اقلیت در کنار اکثریت افراد جامعه است و عدالت اجتماعی همواره نوعی نگرانی و دلوپسی برای مدیریت دولتی نوین محسوب می‌شود. (Barber, ۲۰۰۴)

ب - روشها و اندیشه‌ها: مدیریت دولتی سنتی، به دنبال ساختارهای ایستا و تغییرات کم بود اما مدیریت دولتی نوین به دنبال ساختارهای پویا و تغییرپذیر است، شکلهای تغییرپذیر سازمانی، ساختارهای انعطاف‌پذیر، تمرکززدایی، آموزش

حساسیت، بهبود سازمانی و مشارکت همه افراد از جمله ویژگیهای مدیریت دولتی نوین محسوب می گردد. مدیریت دولتی نوین تنها به دنبال اقتصاد بهتر نیست بلکه به دنبال سیاستهای اجرایی برای بهبود کیفیت زندگی افراد، توسعه و تقویت نهادهای حل مشکلات عمومی جامعه است. مدیریت دولتی نوین، متعهد به برقراری عدالت اجتماعی از طریق مدیران اجرایی قوی دارد که «هامیلتون» از آن به عنوان «عامل انگیزش مدیران اجرایی» یاد می کند. مدیریت دولتی نوین کمترین توجه را به توسعه شهری، بوروکراسی های غیرمستول، ساخت مؤسسات بیشتر دارد و بیشتر به دنبال حل مشکلاتی نظیر کاهش بهداشتی، فقر روستایی، اعتیاد و ... است. (Andres, ۲۰۰۲)

ج - منطق: منطق مدیریت دولتی نوین بر خلاف مدیریت دولتی سنتی که بیشتر توصیفی، غیر عملی و علمی بود، عملگراتر و متکی به روشهای علمی و تجربه بیشتر است. بنابراین، می توان گفت که مفاهیم مدنظر مدیریت دولتی نوین، درون ابعاد توسعه پایدار نهفته و چیزی جدای از آن نیست.

«ماسکریو» با توجه به موارد زیر استدلال می کند که چرا اقتصاد در کل باید در دست دولت باشد:

۱- در تفوق (برتری داشتن) دولت می توان بازتاب ایدئولوژی های سیاسی و اجتماعی را دید که با مفروضات مصرف کننده و تصمیم گیرنده غیر متمرکز انطباق ندارد؛

۲- مکانیسم بازار نمی تواند تمامی فعالیتهای اقتصاد را انجام دهد و نیازمند هدایت و کنترل است؛

۳- بدون حمایت و تقویت و جانبداری ساختار قانونی دولت، ترتیبات و مبادلات قراردادی برای به کارگیری نظام بازار وجود نخواهد داشت؛

۴- برخی کالاها و خدمات را به دلیل ویژگیهایشان، بازار هرگز نمی تواند تولید کند، مثل «مسئله برگشت به غیر». مسئله «برگشت به غیر» در مقابل «برگشت به خود»، اشاره به کالاها و خدمات خاصی دارد که فردی ممکن است در آن هزینه (سرمایه گذاری) کند اما منافعش به دیگران هم برسد. مثل هزینه سالم سازی هوای آلوده که حتی کسی که برای آن هزینه ای متحمل نشده هم از منافع آن بهره مند می شود، لذا گفته می شود که بازار در مورد کالا «برگشت به خود» و نه «برگشت به غیر» را مد نظر دارد. (ماسکریو، ۱۹۹۵)

۵- ارزشهای اجتماعی، لزوم اعمال تعديلات دولتی را در زمینه توزیع ثروت و درآمد و ارشاد آن را لازم می سازد؛

۶- نظام بازار به ویژه در اقتصاد پیشرفته مالی، الزاما اشتغال بالا، ثبات قیمتها و نرخ مطلوب رشد اقتصادی و اجتماعی را به ارمغان نمی آورد و نیازمند سیاستهای عمومی است؛

۷- نرخ تنزیل که در تعیین ارزش آینده (نسبت به حال) مصرف به کار می رود، از نظر بخش خصوصی و عمومی ممکن است متفاوت باشد. (ماسکریو، ۱۹۹۵)

بنابراین، دخالت دولت در فرایندهای اقتصادی به خصوص در اقتصاد توسعه به مفهوم جدید آن، ضروری و محوری ترین نقش است.

توسعه و نقش‌ها و فعالیت‌های مدیریتی دولت

۱- برنامه‌ریزی توسعه: «ادوارد میسون» با تأکید بر عدم شباهت توسعه، انقلابهای کلاسیک صنعتی تکنولوژیک و اقتصادی، نقش دولت را در رهبری برنامه‌های توسعه، اصلی‌ترین نقش می‌داند. همچنین «موریس هربرت داب» با حمایت از برنامه‌ریزی، دو روش توسعه یعنی انحصار خصوصی و تمرکز دولتی را مطرح و تنها دولت را قادر به برنامه‌ریزی چنین کار دشواری می‌داند.

۲- سازماندهی: جایی که هر فعالیت کوچک نیازمند ساز و کار و تشکیلات منظم است فرایند عظیمی مثل توسعه قطاعاً متشکل‌ترین سازه‌ها و ساختارها را می‌طلبد و شروط توسعه پایدار سیاسی - اجتماعی هستند و دولت مسئول طراحی چهار سیستم: ۱- فنی با حداکثر بهره‌وری، ۲- تولیدی با تأکید بر محیط، ۳- اجتماعی و ۴- اقتصادی با تأکید بر دانش کافی به منظور دستیابی به توسعه پایدار است. «اندرسون» تأمین زیرساخت اقتصاد را وظیفه دولت می‌داند و ایجاد تشکیلات و نهادهای دولتی و رهنمود تشویق مردم به تشکیل سازمان‌های غیردولتی بخصوص در امور عام‌المنفعه را در رابطه با ملاحظات محیطی و زیستی کارکردی مهم می‌داند که فقط از عهده دولتها بر می‌آید.

۳- کنترل: مدیریت دولتی درصدد تغییر سیاستها و ساختارهای ممنوع کننده عدالت است، از این رو اهداف متناقض بخشهای مختلف فراسیستم اجتماعی توسعه ایجاب می‌کند که عامل مافوق بر کل سیستم جامعه، نظارت - کنترل و مراقبت دایم داشته باشد. به علاوه حساسیتها و ملاحظات محیطی، فرهنگی و اجتماعی و علایم هشداردهنده مورد توجه در توسعه پایدار، لزوم گرفتن بازخورد دایمی از چرخه‌های مختلف فعالیتها را مطرح می‌سازد. همچنین کنترل اصل آهین منافع شخصی یعنی خودخواهی غریزی نشأت گرفته از امیال شخصی و بعد فردی انسانها که میل به تحت الشعاع قرار دادن منافع دیگران در قبال منافع شخصی دارد، نیز از کارکردهای دولتها محسوب می‌گردد. لازم به ذکر است که «اصل آهین منافع شخصی» اشاره به قدرت یافتن رهبران و عدم کنترل عملکردهای آنان از سوی زیردستان دارد که توسط «روبرت میشل» نویسنده مشهور ایتالیایی مطرح شده است.

۴- هماهنگی: اهداف و فعالیتهای متفاوت بخشهای مختلف و تجربه تلخ توسعه و رشد سرطانی برخی بخشها در گذشته که مشکلات عدیده‌ای را گریبانگیر بشر کرده است، لزوم هماهنگی در اهداف و فعالیتها را از سوی رهبری قوی، مقتدر و توانا طلب می‌کند که به سبب ماهیت کار فقط از فرماندهی به نام دولت ساخته است؛ مثلاً از نوعی هماهنگی به نام هماهنگی سیاسی یاد می‌شود. به طور مثال، انجام هماهنگی بین بخشهای دخانیات و بهداشت که کاملاً در اهداف و روشها تضاد دارند، مستلزم نوعی هماهنگی سیاسی و منوط به دخالت دولت است.

۵- هدایت: فرایندی به وسعت پیچیدگی توسعه با اهداف متضاد بخشهای درونی، نیازمند هدایت و برقراری سیستم ارتباطی و اطلاعاتی قوی و رهبری قدرتمند است که فقط دولتها از عهده آن بر می‌آیند.

سیاستگذاری و تصمیم‌گیریها

شاید حساس‌ترین نقش را مدیریت دولتی در این نقش ایفا می‌کند، عناصر اصلی خط مشی‌گذاری دولت در توسعه پایدار از نظر «برینت» عبارتست از:

۱- پذیرش مفهوم توسعه پایدار، ۲- یکپارچه کردن ملاحظات محیطی در اهداف توسعه ۳- در نظر گرفتن ابعاد محیطی در تمام بخشهای توسعه ۴- استفاده پایدار از منابع طبیعی، مهمترین سیاستهای محیطی توسعه است که فقط از عهده دولت فراگیر و تصمیم‌گیرندگان آن بر می‌آید. (furtudo, ۲۰۰۰) «برینز» (۱۹۹۱)، علاوه بر موارد پیش گفته سیاستهای دیگری نظیر درونی کردن ملاحظات محیطی در برنامه‌های توسعه، مشارکت، تحصیلات و آموزش را در سیاستهای توسعه مطرح می‌کند. لذا با توجه به بین‌المللی بودن مسایل محیطی در توسعه، شعار عدم کفایت تلاشهای داخلی مطرح شده و اتخاذ سیاستهای خارجی مناسب هم برای کشور و نیز هماهنگی با دیگران از اساسی‌ترین وظایف دولت است.

بنابراین، اتخاذ سیاست مناسب خارجی و ارتباط با دیگر ملتها و دولتها، از اساسی‌ترین نقشها و مأموریتهای دولتهاست که از جمله نقشهایی است که انتقال آن به بخشهای غیردولتی امکان‌پذیر نیست فلذا در امر توسعه نیز وقتی مفاهیم بین‌المللی مطرح شود، دولتها حساس‌ترین نقش را ایفا می‌کنند. نقشی که فقط از دولتها ساخته است.

توسعه پایدار و مدیریت دولتی

حداقل به دو طریق می‌توان بین مدیریت دولتی و توسعه پایدار پیوند ایجاد کرد. این حلقه پیوند را مدیریت توسعه پایدار می‌نامیم. در معنای نخست مدیریت توسعه پایدار می‌تواند به معنای اداره کردن توسعه پایدار و یا یافتن استراتژی‌هایی باشد که بدان طریق آرمان توسعه پایدار می‌تواند جنبه عملی به خود بگیرد. این تفسیر ضرورت انواع تحقیقات در همه سطوح دولت و در همه جوانب زندگی را ایجاب می‌کند. اگر قرار باشد ایده‌ای، رفتارها و اولویتهای ما را تغییر دهد نیاز به برنامه‌هایی خواهیم داشت که بتواند ما را در تبدیل آن ایده به واقعیت کمک کنند. در معنی دوم، می‌توان مدیریت توسعه پایدار را به عنوان حوزه‌ای فرعی تصور کرد که بر پایداری توسعه مدیریت توجه دارد. در این زمینه نیاز به پژوهشهایی درباره محیط متغیر مدیریت دولتی و استراتژی مورد نیاز برای تطبیق مدیران دولتی و متخصصان مربوطه با تغییرات مزبور است (Redelift, ۲۰۰۲).

نظام اداری توسعه

در بحث نظام اداری توسعه، بین کاربرد واژه‌های مدیریت (Mangement) و اداره امور (Administration) تفاوت وجود دارد. اداره امور به معنی هدایت، کنترل، مدیریت امور، امور عملیات و ... است. در حالی که مدیریت به معنی هدایت، کنترل مجموعه‌ای از امور یک نفر برای ایجاد تغییر است. «وایت» اداره امور عمومی را فراتر از مدیریت می‌داند. بهر حال مهم این است که بدانیم اداره امور عمومی شامل هر سه فعالیت دولت (قضایی، قانونگذاری، اجرایی) است و فقط بخش اجرایی را شامل نمی‌شود. «روزبنلوم» اداره امور بخش دولتی را استفاده از نظریه و فرایندهای سیاسی،

مدیریتی و قانونی برای انجام تکالیف دولتی، قانونگذاری، اجرایی و قضایی به منظور تأمین وظایف انتظامی و خدماتی برای کل جامعه یا بخشی از آن می‌داند. (هیوز ۱۹۹۷)

با توجه به مطالب پیش گفته می‌توان گفت که نظام اداری، ماشینی اجرایی دولت و مرتبط با سه قوه است و این ماشین عوامل چهارگانه قوانین و مقررات، ساختار تشکیلاتی، سیستم‌ها و روشها و منابع انسانی را جهت ایفای نقش خود در اختیار دارد.

در مورد رابطه تحول نظام اداری و توسعه دو نکته زیر قابل بحث است:

الف - رابطه نظام اداری و توسعه دو جانبه است یعنی از یک طرف تأکید بر کاراتر کردن و اقتصادی کردن نظام اداری است (کارایی) و از طرف دیگر، بر ایجاد نظام اداری تسهیل کننده توسعه تأکید می‌گردد (لزوم تأکید بر اثربخشی به جای کارایی).

ب - تا زمانی که نقش و رسالت دولت مشخص نشود و تعریفی از توسعه در جامعه ارائه نشود سمت و سوی تحول نظام اداری کشور مشخص نخواهد شد. لازم به ذکر است که سمت و سوی توسعه در هر کشور کاملاً سیاسی و متأثر از ایدئولوژی‌های حاکم بر جامعه است.

از این رو، مفهوم توسعه و توسعه یافتگی دربرگیرنده ترقی و پیشرفت همه جانبه، بهبود کیفی و شاخصهای اقتصادی، ارتقای سطح تعلیم و تربیت، آموزش حرفه‌ای، ارتقای بهره‌وری، ارتقای سطح عمومی زندگی و ... است. از نظر «محمدالبوری» توسعه عبارت است از: قابلیت به دست آوردن ایده‌آل‌های اساسی در زندگی فرد، خانواده و اجتماع و اداره کردن کشور در این راستاست. در تعریف دیگری، «البوری» توسعه را توان تصمیم‌گیری در شکل دادن مجدد محیط فراگیر خود (سیاسی، اقتصادی، اداری و ...) از طریق بسیج منابع ملی توسط یک ایدئولوژی که تقریباً به آن اعتقاد دارند، می‌داند.

بنابراین، نوع تعریف از توسعه، سمت‌گیری نظام اداری در جهت توسعه را مشخص می‌کند و تفاوت تعاریف نوعی ابهام را برای نظام اداری توسعه موجب می‌شود. «میرسپاسی» معتقد است که نظام اداری توسعه از عوامل زیر تشکیل شده است:

- ۱- وضع قوانین و مقررات حمایت کننده از توسعه و سرمایه‌گذاری؛
- ۲- ایجاد تشکیلات و ساختارهای مناسب سازمانی در راستای قوانین و مقررات موضوعه؛
- ۳- ایجاد سیستم‌ها و روشهای حمایت کننده و تبدیل کننده اجرای برنامه‌ها در راستای تحقق اهداف برنامه؛
- ۴- تحول در ساختار و رفتار منابع انسانی سازمان‌های دولتی و تقویت فرهنگ سازمانی مشتری مدار در نظام اداری (میرسپاسی، ۱۳۷۸).

ویژگیهای ساختار نظام اداری توسعه از نظر «میرسپاسی» عبارت است از:

الف - ساختار نظام اداری در گرایش مدیریت (اقتصادی) آن:

- ساختار نظام اداری در این راستا تا سلسله مراتبی با تأکید بر ساختارهای وظیفه‌گر است؛ اجرای دقیق قوانین و مقررات و نظم و انضباط اداری؛
- انتصاب و انتخاب مدیران بر اساس نظام شایسته سالاری.
- ب - ساختار نظام اداری در گرایش سیاسی: در این زمینه، اداره امور فرایندی سیاسی است. «والالس» می‌گوید: «اداره امور در نهایت مسئله‌ای در حوزه تئوری‌های سیاسی است»؛
- در اینجا، اهداف سیاسی مهم است و اثربخشی سازمانی بر کارایی مقدم است؛
- ساختار سازمانی مناسب انعطاف‌پذیر با تکیه بر اهداف سیاسی نه کارایی؛
- ساختار ارگانیک با حداقل سلسله مراتب و حداکثر تفویض اختیار؛
- انتصاب بر مبنای وفاداری سیاسی و همسوئی کارکنان با سیاست حاکم.
- ج - ساختار نظام اداری در گرایش حقوقی: شبیه ساختار در گرایش سیاسی است اما تأکید بر احقاق حقوق مردم و توجه خاص به قوه قضائیه دارد.
- رعایت انصاف و حمایت از مردم برای اینکه با آنان به طور غیرقانونی رفتار نشود و رعایت حقوق فردی و جمعی بشود؛
- رعایت حقوق مردم در چارچوب قانون اساسی؛
- تساوی همه در برابر قانون. موانع تحول نظام اداری ایران از نظر «میرسپاسی» عبارت است از:
 - ۱- نظام اداری جدید در راستای کدام تعریف از توسعه و با تداوم هدف شکل می‌گیرد؛
 - ۲- توسعه نظام اداری (کارایی) مورد نظر است یا نظام اداری توسعه (اثربخشی).
 - ۳- کدام نگرش بر تحول نظام اداری حاکم است (سیاسی، حقوقی یا اقتصادی و مدیریتی).
- به طور کلی می‌توان نتیجه گرفت که نظام اداری توسعه که بر اثر بخشی بجای کارایی تأکید دارد. در راستای توسعه پایدار عمل می‌کند اما توسعه نظام اداری بر کارا تر (اقتصادی تر) کردن نظام اداری برای انجام کارا تر امور تأکید دارد. بنابراین، چرخه توسعه با محوریت نظام اداری در شکل شماره ۳ ارائه گردیده است.
- نظام اداری که خود از تعامل سیستم‌های فرهنگی - اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بوجود آمده است در توسعه پایدار بعنوان فرآیندی که خود شامل ابعاد (سیاسی، اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی) است نقش محوری را ایفا می‌کند ضمن اینکه تعامل چهار خرده سیستم فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، محیط انسانی را تشکیل داده و خود محیط انسانی جزئی از محیط اکولوژیک است که با آن در حال تعامل (داد و ستد) است (redelift, ۲۰۰۲).

چالش‌های مدیریت دولتی نوین در ایران

۱. **بوروکراسی پیچیده:** ساختارهای سلسله‌مراتبی مانع انعطاف‌پذیری هستند.
۲. **مقاومت در برابر تغییر:** فرهنگ سازمانی سنتی مانع نوآوری است.
۳. **کمبود منابع:** محدودیت‌های مالی و انسانی اجرای سیاست‌های نوین را دشوار می‌کند.
۴. **نبود آموزش کافی:** مدیران و کارکنان نیازمند آموزش‌های مدرن هستند.

راهکارهای پیشنهادی

۱. **تقویت آموزش:** برگزاری دوره‌های آموزشی برای مدیران در زمینه مدیریت نوین و توسعه پایدار.
۲. **تمرکززدایی:** کاهش سلسله‌مراتب و تفویض اختیار به سطوح محلی.
۳. **ترویج مشارکت عمومی:** جلب مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها.
۴. **تقویت زیرساخت‌ها:** سرمایه‌گذاری در فناوری و سیستم‌های اطلاعاتی.
۵. **تدوین سیاست‌های زیست‌محیطی:** یکپارچه‌سازی ملاحظات زیست‌محیطی در برنامه‌های توسعه.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مدیریت دولتی نوین با تأکید بر انعطاف‌پذیری، عدالت اجتماعی و پاسخگویی، ابزار مؤثری برای تحقق توسعه پایدار است. این رویکرد با ایجاد نظام اداری توسعه‌محور، به هماهنگی بین ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کمک می‌کند. در ایران، چالش‌هایی نظیر بوروکراسی و مقاومت در برابر تغییر، مانع اجرای کامل مدیریت نوین هستند. با این حال، با تقویت آموزش، تمرکززدایی و ترویج مشارکت عمومی، می‌توان به سمت توسعه پایدار حرکت کرد. نظام اداری توسعه، با اولویت‌دهی به اثربخشی، می‌تواند به‌عنوان موتور محرک توسعه پایدار عمل کند و آینده‌ای عادلانه و پایدار برای نسل‌های کنونی و آینده رقم بزند.

منابع و مآخذ

۱. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۰). مدیریت عمومی. تهران: نشر نی.
۲. ماسگریو، ریچارد. (۱۹۹۵). *مالیه عمومی در تئوری و عمل*. ترجمه مسعود محمدی و یداله ابراهیمی‌فر. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
۳. هیوز، آون. (۱۳۷۷). *مدیریت دولتی نوین*. ترجمه سیدمهدی الوانی و خلیل شورینی. تهران: انتشارات مروارید.
۴. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۷۹). *خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: انتشارات مهرآج.
۵. ریموند، اف میکسل. (۱۳۷۶). *توسعه اقتصادی و محیط زیست*. ترجمه حمیدرضا ارباب. تهران: نشر مروارید.
۶. هاشمی، محمد. (۱۳۷۸). *حقوق اساسی*. تهران: نشر دادگستر.
۷. جیروند، عبدالله. (۱۳۶۶). *توسعه اقتصادی*. تهران: انتشارات مولوی.
۸. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۷۹). «مدیریت توسعه پایدار». *فصلنامه مدیریت و توسعه*، شماره ۴.

۹. میرسپاسی، ناصر. (۱۳۷۶). «مدیریت دولتی در سه نگاه». *فصلنامه مدیریت دولتی*، شماره ۳۸.
۱۰. میرسپاسی، ناصر. (۱۳۷۸). «نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه». *فصلنامه مدیریت دولتی*، شماره ۴۳.
۱۱. شوماخر، ارنست. (۱۳۶۵). *کوچک زیباست*. ترجمه علی رامینی. تهران: انتشارات سروش.
۱۲. دراگر، پیتر. (۱۳۷۵). *مدیریت آینده*. ترجمه عبدالرضا رضایی نژاد. تهران: انتشارات خدمات فرهنگی رسا.
13. Elliott, J.A. (1994). *Introduction to Sustainable Development*. London: Routledge.
14. Pagiola, Stefano. (1998). *Toward New Public Administration*. Routledge.
15. Barber, Michael. (2004). *Public Administration and Sustainable Development*. Plymouth: Macdonald & Evans Ltd.
16. Furtado, J.I. (2000). *Economic Development & Environmental Sustainability*. Washington, D.C.: World Bank.
17. Liebenthal, Andres. (2002). *Promoting Environmental Sustainability in Development*. Washington, D.C.: World Bank.
18. World Bank. (1997). *World Development Report: The Challenge of Development*. Oxford University Press.
19. Martin, Brown. (1999). *Culture in Sustainable Development*. Washington, D.C.: World Bank.
20. Redclift, M. & Sage, C. (2002). *Strategies for Sustainable Development*. New York: John Wiley and Sons.
21. Brundtland, G.H. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
22. Sachs, Jeffrey D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press.
23. Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company.
24. Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
25. United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UN General Assembly.