

عنوان جزوه: نوآوری در بخش دولتی

عنوان درس: بررسی مسائل مدیریت دولتی ایران

رشته: مدیریت دولتی (کلیه گرایشها)

مؤلف: دکتر محمد جواد حضوری

۲-۲-۲- نوآوری در بخش دولتی

۲-۲-۲-۱- تفاوت‌های نوآوری در بخش خصوصی و دولتی

ماکفرسون (Macpherson, 2001) در مباحث مربوط به «اصول اجرای برتر» در سازمانهای دولتی چهار تفاوت عمده در زمینه نوآوری در بخش خصوصی و دولتی را بیان داشته است. این چهار تفاوت عبارتند از:

۱- مشتری و بازار:

تقاضای بازار و مشتریان در بخش خصوصی مستقیماً سازمانها را به سمت نوآوری رهنمون می‌شود. در حالی که این دو عامل الزاماً در بخش دولتی مستقیماً منجر به نوآوری نمی‌شوند بلکه عواملی نظیر مشکلات، تأثیر عوامل سیاسی و رهبران جدید تأثیر بالاتری را در این زمینه ایفاء می‌نمایند.

۲- مخاطره:

سازمانهای دولتی به طور طبیعی خود را کمتر در معرض مخاطره قرار می‌دهند. زیرا موفقیت در شرایط مخاطره ای صرفاً پاداشتهای (اعم از مالی یا سیاسی) ناچیزی را در بردارد. در حالی که شکست در اجرای برنامه نوآوری منجر به شرایط بسیار دشواری بر سازمانهای دولتی می‌گردد.

۳- محدودیتهای فرایندی:

از آنجا که سازمانهای دولتی عموماً بوسیله قدرت متمرکز دولت و آئین نامه‌های مختلف تحت نظارت دقیق قرار دارند لذا برای بازمهندسی و تجربه اندوزی در محیط کار امکان تحرک کمتری فراهم است.

۴- پاسخگویی:

در هر پروژه دولتی گروههای ذینفع متعددی دخالت و منافع خاص خود را دنبال می‌نمایند. نیازهای متفاوت و بعضاً متضاد موجب فقدان پاسخگویی مؤثر در پروژه‌ها می‌شود.

برنز (Borins, 2001) در مقاله خود تحت عنوان «تشویق نوآوری در بخش دولتی» به موارد دیگری اشاره می‌نماید. وی معتقد است نبود سرمایه مخاطره‌ای^۱ در بخش دولتی موجب عدم وجود انگیزه کافی در سازمانها برای نوآوری است. در بخش خصوصی وجود سرمایه مخاطره‌ای موجب جستجوی مجموعه سازمان برای یافتن راه‌حلهای نوین برای مشکلات می‌شود. در حالی که منابع مالی در سازمانهای دولتی از طریق ساز و کار بودجه سالانه و با توجه به تخصیصهای نوبه‌ای پرداخت می‌شود. از طرف دیگر افراد نوآوری از منافع حاصل از نوآوری خود کمال بهره‌برداری را نمی‌نمایند. در حالی که آینده‌های شغلی که از طرف افراد و کارکنان در بخش دولتی ارائه می‌شود و به مرحله بهره‌برداری می‌انجامد، از طریق ساز و کار دولتی، به تملک دولت در می‌آید و آنچه نصیب فرد خلاق می‌شود در حد پاداشهای متعارف و چند ساعت اضافه کار بستنده می‌شود.

۱- Venture capital

۲-۲-۲-۲- روشهای اعمال نوآوری در بخش دولتی

یک تقسیم بندی، نوآوریهای را به دو دسته انقلابی و اصلاحی تقسیم می کند. در حالت اول تحولات عمیق و یکباره هستند ولی در حالت بعدی نوآوریها اصلاح وضع جاری را هدف قرار می دهند.

رایین فورد و جیم آرمسترانگ، نوآوریهای بخش دولتی را به صورت عملیاتی در ۹ طبقه به شرح زیر تقسیم نموده است:

۱- ایجاد نمایندگی^۲:

سازمانهای دولتی بخشی از خدمات خط مشی گذاری خود را از طریق واگذاری امور به مؤسسات و مراکز خاص بانجام می رسانند. این سازمانها که به مؤسسات عملیاتی اختصاصی (SOAs) مشهور هستند، به صورت زیر تعریف شده اند:

«سازمانهای عملیاتی که در ساختار سازمانی بخشهای موجود بوجود آمده و خدماتی را ارائه و به عنوان یک بخش جدا خط مشی های مشاوره ای را به وزارتخانه ارائه می نمایند.»

این سازمانها نوعاً مباحث خط مشی گذاری را از اجرا جدا می سازند. (مثل مرکز مطالعات استراتژیک در وزارت خارجه)

۲- مشارکت یا سایر بخشها^۳:

شرکت بخش دولتی سه حالت دارد:

^۲- Agencies

^۳- Partnerships

۱- شراکت سنتی شبیه پیمانکار

۲- شراکت درون سازمانی شامل مشارکت در برخی هزینه هاست مثل بیمه پزشکی سالمندان

۳- شراکت گروهی در این نوع مشارکت پیمانکار در قدرت و تصمیم گیری سهم است و در عین حال می بایستی استاندارد را رعایت نماید.

۳- یکپارچه سازی افقی^۴:

یکی از مشکلات اصلی بخش دولتی آنست که یک بخش دولت (بعضاً در داخل خود بخش هم این اتفاق می افتد) اطلاعاتی از خدمات سایر بخشها ندارد. بر این اساس یکپارچه سازی افقی در اصل ارتباطات درونی سازمان را توسعه می دهد. در این حالت یک واحد سازمانی خود به صورت یکپارچه کلیه فعالیتهای مرتبط با امور یک شهروند را بانجام می رساند.

۴- مدیریت مالی مناسب^۵:

بسیاری از فعالیتهای دولت نظیر کوچک سازی، کاهش هزینه، بازمهندسی سازمانی، ادغام و یکپارچه سازی و ... بخاطر کاهش هزینه ها و نیل به یک مدیریت مالی پسندیده است.

۵- احیاء خدمات دولتی^۶:

^۴- Horizontal integration

^۵- Good fiscal management

^۶- Public service revitalization

برای بسیاری از مقامات دولت، سیستمهای دولتی موقعیتی برای «اداره امور سیاسی» است. آنان براین نکته تأکید می‌نمایند که «اداره امور» مهمترین «خدمات رسانی» است. به نظر می‌رسد، احیاء اصطلاح «شهروند محوری» در بخشهای عمده‌ای از دولت نشان از احیاء خدمات دولتی دارد. (سازمان مدیریت سال ۸۲ را سال خدمات به ارباب رجوع نامیده است.)

۶- تفویض و عدم تمرکز^۷:

در این روش دولت و مؤسسات دولتی بسیاری از امور را به زیرمجموعه‌های خود تفویض می‌نمایند. ایجاد سازمانهای نماینده در هر استان به جای اداره کل در سالهای اخیر بیانگر حرکت به سمت عدم تمرکز و تفویض اختیار واحدهای مستقر در پایتخت به استانهاست. به نظر می‌رسد بدون واگذاری تصمیمات سازمانی به واحدهای استانی و صرفاً ایجاد سازمان به جای اداره کل در استانها مشکل اصلی حل نخواهد شد.

۷- بهبود خدمات^۸:

در سالهای اخیر هرچند اعتماد نسبت به خدمات دولت کاهش یافته است ولی تقاضا برای خدمات افزایش داشته است (جیم آرمسترانگ، ۲۰۰۱) از اینرو بسیاری از سازمانهای دولتی درصدد ایجاد استانداردهای مشخص برای خدمات رسانی خود برآمده‌اند. تلاش در جهت نیل به استانداردهای ایزو در برخی از سازمانهای دولتی در همین راستا صورت می‌گیرد.

^۷ - Devolution and decentralization

^۸ - Service improvements

۸- بهبود در سیستمها و روشها^۹:

به کارگیری فناوری اطلاعات در دهه‌های اخیر در سازمانهای دولتی، نظیر عابر بانک، وب سایت موجب بهبود در روشهای انجام کار و افزایش قابلیت دسترسی به خدمات مؤسسات دولتی است. از این طریق دولت، خدمات خود را براساس تقاضاهای شهروند، یکپارچه می‌سازد. بنابراین به افزایش اعتماد بین شهروند و دولت منجر خواهد شد.

۹- تغییر و کاهش مقررات^{۱۰}:

یکی دیگر از نکات موردتوجه در اقدامات دولت بازنگری مجدد مقررات و قوانین مربوط به ارائه خدمات می‌باشد. مقررات دست و پاگیر در بخش دولتی، نوآوری را نیز با مشکل روبرو می‌سازد. محدودیتهای بیش از حد فراهم آمده از طرف قوانین و مقررات (که عموماً مبتنی بر فرضیه «انسان شرور» استوار است) موجب می‌شود که انسانهای سالم نیز مجبور شوند آنها را زیر پا بگذارند.

۲-۲-۳- طبقه‌بندی انواع نوآوری در بخش دولتی

به منظور اندازه‌گیری نوآوری و نیز برای آنکه اهمیت آن شناخته شود لازم است که بتوان آنرا طبقه‌بندی نمود دامنه و محدوده انواع گوناگون نوآوریها و تحقیقات نوآوری به طور بالقوه فرد را به خصوصیات متفاوت متعددی رهنمون می‌شود (Slappendel , 1996; Wolfe, 1994) و همین امر اندازه‌گیری آنرا با مشکل مواجه می‌سازد.

^۹- Systems and process improvements

^{۱۰}- Regulatory change

بر همین اساس ولف (P419,1994) معتقد است که تعیین مشخصه‌های نوآوری به عنوان نقطه شروع فهم نوآوری بسیار با اهمیت است. وی در تحقیقات خود شش خصوصیت را که می‌توان در طبقه‌بندی و شناخت نوآوریها به کار گرفت، معین ساخته است.

این شش خصوصیت عبارتند از:

۱- قابلیت انعطاف ۲- تمرکز گرایی ۳- تنظیمات سازمانی

۴- فراگیر نمودن ۵- بنیاد گرایی ۶- عدم قطعیت

طبقه‌بندی سایر محققان بر ابعاد دوگانه و بعضاً یک جانبه‌ای تأکید دارد. (دامن پور و اوانز، ۱۹۸۴؛ کینگ و آندرسون، ۱۹۹۵). در مقابل کویز و همکاران (۱۹۹۶) در ادبیات تحقق خود بر نوآوریهای تولیدی مخصوصاً در مطالعات بخش خصوصی تأکید می‌نهند. تأکید بر نوآوریهای تولیدی در بخش دولتی که نوآوریهای زیادی مبتنی بر خدمات روی می‌دهد چندان مفید فایده نخواهد بود. (Norman, 1991)

با توجه به شرایط خدمات بخش دولتی اوزبرن (۱۹۹۸) در برابر طبقه‌بندی دو گانه تولیدی و فرایندی، طبقه‌بندی دو بعدی دیگری را ارائه نمود. جداسازی دو گانه نوآوریها به نوآوریهای تولیدی و فرایندی در ادبیات تحقیق بستگی تام به چرخه حیات سازمانها دارد. بدین معنی که سازمانهای جدید عموماً در صدد کسب نوآوریهای تولیدی و سازمانهای با عمر طولانی‌تر در پی بدست آوردن نوآوریهای فرایندی هستند تا از این طریق کارآیی فنی مربوط به نوآوریهای قبلی خود را افزایش دهند. اوزبرن با عطف توجه به خدمات ارائه شده در بخش دولتی و نیز کاربران آن مدلی دو بعدی مبتنی بر پیوستگی یا عدم پیوستگی نوآوریها ارائه نمود. یکی از ابعاد مدل، خدمات ارائه شده را به دو دسته خدمات موجود و خدمات جدید تقسیم می‌نماید. بعد دیگر مدل کاربران سیستم را در دو

طبقه کاربران موجود و کاربران جدید تقسیم و بدین ترتیب مدلی با چهار وجه جداگانه ایجاد می‌نماید، که هر وجه نشانگر نوع خاصی از نوآوری است.

کاربر

		جدید	موجود
خدمات	جدید	Total Innovation نوآوری همه جانبه	Evolutionary نوآوری تکاملی
	موجود	Expansionary نوآوری گسترشی	Developmental نوآوری توسعه‌ای

جدول (۲-۲): طبقه‌بندی انواع نوآوری در بخش خدمات

در نوآوری همه جانبه که خود نوعی تغییر ناپیوسته است سازمان خدمات جدیدی را برای کاربران جدید بوجود می‌آورد. در نوآوری گسترشی سازمان درصدد است برای خدمات موجودی که ارائه می‌نماید، کاربران جدیدی را جذب نماید. در نوآوری تکاملی سازمان به کاربران موجود خود، خدمات جدیدی را ارائه می‌نماید و در نهایت در قسمت چهارم مدل با عنوان نوآوری توسعه‌ای یا نوآوری تدریجی، سازمان خدمات موجود را برای کاربران موجود، اصلاح می‌نماید.

این روش طبقه‌بندی نوآوری ساز و کار مفیدی را ایجاد می‌نماید که از آن طریق می‌توان تغییر و توسعه سازمانی را از نوآوری سازمان که در سه بخش نوآوری گسترشی، نوآوری تکاملی و نوآوری همه جانبه طبقه‌بندی می‌شود، جدا نمود.

۲-۲-۲-۴- انگیزه‌های نوآوری در بخش دولتی

این قسمت از بحث به موضوع مهم انگیزه‌های نوآوری در بخش دولتی می‌پردازد. نلسون و ویتتر (۱۹۷۱) بر این اعتقادند که انگیزش در نوآوری یکی از اجزاء مهم فرایند نوآوری است. آنان نوآوری را یک فرایند هدفمند ولی در عین حال توأم با شانس می‌دانند.

فلر^{۱۱} (۱۹۸۱) دو انگیزاننده بالقوه را برای نوآوری تشخیص داد. یکی افزایش کارایی در تولیدات که از کاهش هزینه‌های سطح خاصی از تولید بوجود می‌آید. این انگیزاننده در بخش دولتی می‌تواند به افزایش در کارایی خدمات تعبیر شود. در اینحالت تلاش می‌شود، خدمات ارائه شده بدون افزایش هزینه‌ها، افزایش یابد. با این حال فلر بر این نکته تأکید می‌نماید که بوروکراتهای دولتی که عمدتاً مخالف مخاطره هستند ترجیح می‌دهند، نوآوری را از طریق افزایش در خدمات بانجام رسانند و کمتر به جنبه‌های کارایی موضوع توجه داشته باشند.

کرامر و کلینگ^{۱۲} (۱۹۸۵) در تحقیقی در زمینه کامپیوتری کردن امور در بخش دولتی به خدمات بیشتر و منصفانه بودن آن تأکید نمودند. در عین حال این امر وسیله‌ای برای منافع و قدرت بیشتر نیز محسوب می‌شود از نظر آنان به کمک رایانه ای نمودن امور به افزایش کنترل و بهینه‌سازی در تصمیم‌گیری در مقامات عالی سازمانی منجر می‌شود. کرامر و کلینگ نیز همچون فلر بر این اعتقادند که مدیران دولتی قبل از آنکه به کارایی در خدمات توجه کنند، تقویت مناسبات قدرت را در نوآوریهای خود مدنظر قرار می‌دهند.

خاتم هناوی^{۱۳} (۱۹۸۷) نیز در تحقیق خود به این نکته تأکید نموده است که رشد سازمانی بیش از افزایش سودآوری مورد توجه مدیران دولتی است.

^{۱۱} - Feller

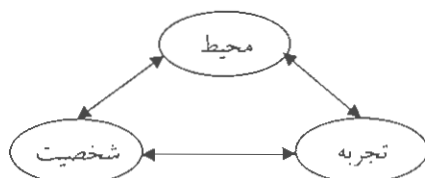
^{۱۲} - Kraemer & Kling

^{۱۳} - Hannaway

مهر^{۱۴} (۱۹۶۹) نیز در تحقیق خود به وضعیت حرفه‌ای^{۱۵} عطف توجه دارد وی در تحقیقی در سازمانهای بهداشتی اعلام نمود که بخشهای متفاوت سازمانی به برنامه‌های بزرگ بیش از برنامه‌های کوچک توجه می‌نمایند این امر به دلیل تمایل آنها به شهرت و اعتبار و نیز موقعیت حرفه‌ای آنان حاصل می‌شود.

جیمز پری و همکاران (۱۹۹۲) عامل دیگری را نیز به این مجموعه اضافه می‌نماید از نظر وی پنجمین عامل، همان چیزی است که نوآوری در پی آن است. نوآوری در پی چیزهای «نو» است. از نظر وی یک امر «مدرن» نیز می‌تواند انگیزاننده قوی در مدیران برای نیل به نوآوری بوجود آورد.

پری در تحقیقات خود به این نتیجه رسید که نوگرایی و حرفه گرایی در به کارگیری نوآوری کمتر مورد توجه مدیران است. در عوض آنان به تجارب شخصی مرتبط با فناوری اشاره می‌نمایند از نظر وی انگیزاننده اصلی در نوآوری در سازمانهای دولتی ناشی از سه عامل اصلی محیط، تجربه و شخصیت است.



نگاره ۲-۳: عوامل انگیزاننده نوآوری (Feller, 198, P8)

بر این اساس در مجموع ۵ انگیزاننده: ۱- بهره‌وری ۲- افزایش خدمات ۳- کنترل و نوسازی ۴- حرفه گرایی و ۵- نوگرایی را می‌توان از مهمترین عوامل انگیزشی در بخش دولت بر شمرد.

^{۱۴} - Mohr

^{۱۵} - Professionals status

۲-۲-۵- الگوهای نوآوری در بخش دولتی

الیویا گلدن^{۱۶} (۱۹۹۰) با مطالعه‌ای که در مورد برندگان جوایز فورد انجام داد دو مدل برای نوآوری ارائه نمود در مدل برنامه‌ریزی خط مشی وی معتقد است که نوآوری وظیفه تحلیل‌گر خط مشی است که آنرا علیرغم مخالفت بورکراتهای سازمانی به سازمان دیکته می‌نماید. در مدل جستجو در تاریکی^{۱۷} وی بر این اعتقاد است که نوآوری در سازمانها به دلیل پیچیدگی بیش از حد شرایط، همچون جستجو در تاریکی است که هر آن امکان اصلاح عملیات، اهداف و سیاستها در آن وجود دارد.

کلینگلد و رز^{۱۸} (۲۰۰۰) با ارائه نقشه جای نگار^{۱۹} نوآوریها در بخش دولتی دو الگوی انقلابی (در مقابل تدریجی) و نوآوری فنی (در برابر نوآوری در روشهای اداره) را مورد بررسی قرار می‌دهند.

خانم گلور^{۲۰} (۲۰۰۱) با ملاحظات انگیزش، فرهنگ و میزان چالش مدل سه بعدی در زمینه الگوهای نوآوری ارائه می‌نماید. از نظر وی انگیزش می‌تواند درونی^{۲۱} یا بیرونی^{۲۲} و فرهنگ سازمانی نیز فرهنگ دستوری (بالا به پایین) و یا مشارکتی (پایین به بالا) و میزان چالش نیز زیاد یا کم باشد. بر این اساس وی ۸ الگوی نوآوری را با توجه به هر یک از مؤلفه‌های فوق توصیف می‌نماید:

۱- نوآوری واکنشی (Reactive) در حالتی اتفاق می‌افتد که انگیزش بیرونی فرهنگ سازمانی دستوری و چالش کم باشد.

^{۱۶} - Olivia golden

^{۱۷} - The groping along model

^{۱۸} - Kleingeld & ross

^{۱۹} - Topographical

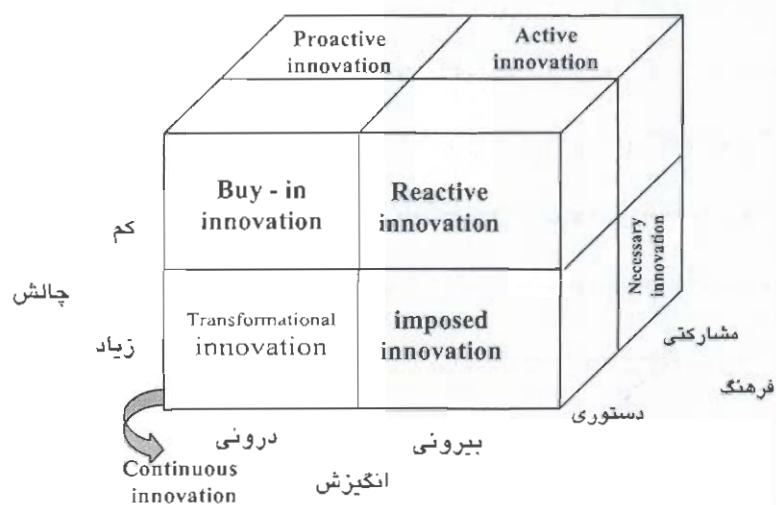
^{۲۰} - Glor, E.

^{۲۱} - Intrinsic

^{۲۲} - Extrinsic

- ۲- نوآوری فعال (active) در موقعیتی که انگیزشها بیرونی فرهنگ سازمانی مشارکتی و چالش کم باشد نوآوری‌ها از الگوی فعال پیروی می‌نمایند.
- ۳- نوآوری غیر قابل اجتناب (Necessary) در الگوی فوق چنانچه چالش زیاد باشد نوآوری غیر قابل اجتناب است.
- ۴- نوآوری بالاجبار (Imposed) چنانچه چالش زیاد و فرهنگ سازمانی دستوری باشد الگوی نوآوری اجباری خواهد بود.
- ۵- نوآوری پیش فعال (Proactive) این نوع در موقعیتی بوجود می‌آید که میزان چالش کم فرهنگ سازمانی مشارکتی و عوامل انگیزشی درونی باشد.
- ۶- نوآوری مدام چنانچه در موقعیت قبلی میزان چالش افزایش یابد و عوامل دیگر (فرهنگ و عوامل انگیزشی) ثابت باقی بماند نوآوری تداوم خواهد یافت.
- ۷- در حالتی که عوامل انگیزشی درونی ولی میزان کم چالش محیطی با فرهنگ دستوری سازمان توأم گردد نوآوری به صورت خویش کارفرما^{۲۳} در خواهد آمد.
- ۸- نوآوری تغییر شکل، این نوع نوآوری در حالتی اتفاق می‌افتد که عوامل انگیزشی درونی همراه با چالش وسیع محیطی، فرهنگ دستوری در سازمان را تحت تأثیر قرار دهد.

²³- Buy-in innovation



نگاره ۲-۴: الگوهای ۸ گانه نوآوری

۲-۲-۲-۶- چالشها و موانع نوآوری در بخش دولتی

بخش دولتی به طور سنتی در ایجاد و به کارگیری نوآوری دارای زمینه‌های مناسبی نیست. برخلاف بخش خصوصی که از طریق ساز و کارهای متفاوت، نوآوری را تشویق می‌نماید، پس زمینه‌های عملکردی در بخش دولتی به گونه‌ای طراحی شده است که نوآوری را با چالشهای متعدد مواجه می‌سازد. (Borins, 2001) از جمله:

۱- تملک دستاوردهای نوآوری: در بخش دولتی نوآوریهای ایجاد شده توسط کارکنان، به عنوان نوآوری اداره مربوطه تلقی می‌شود از اینرو فرد پی‌آمدهای مثبت ایجاد نوآوری، نظیر حق مالکیت معنوی، حق کپی رایت، امتیاز مربوطه و یا ثبت آدرس اینترنتی را به طور کامل به اداره متبوع واگذار می‌نماید.

۲- عدم وجود سرمایه مخاطره‌پذیر^{۲۴}: بخش دولتی (مخصوصاً بخشهای حاکمیتی) دارای بودجه مشخصی هستند که پس از تصویب در مجاس نمایندگان از طریق ساز و کار

²⁴ - Venture capital

تخصیص اعتبار به دستگاهها ابلاغ می‌شود. از اینرو عدم تلاش در زمینه بهبود عملکرد و یافتن روشهای نو در اجرای خدمات، می‌تواند ناشی از عدم حضور سرمایه مخاطره‌ای باشد.

۳- پاداشهای مالی ارائه نوآوری: کارکنان دولت علاوه بر آنکه شریک دستاوردهای نوآورانه خود در بخش دولت نیستند و آنرا به طور کامل در اختیار دستگاه متبوع خود قرار می‌دهند، بابت ایجاد افکار خلاق که به نوآوری منجر شده باشد نیز پاداشهای ناچیزی دریافت می‌دارند که قابل مقایسه با پاداشهای سازمانهای خصوصی نیست.

۴- مخاطره نوآوری در بخش دولتی: عدم موفقیت یک عمل نوآورانه در بخش دولتی بعضاً آنچنان بزرگ است که می‌تواند منجر به سقوط دولت شود. وسایل ارتباط جمعی و احزاب مخالف آماده بزرگنمایی شکستهای کوچک ناشی از نوآوری هستند.

۵- مراکز متعدد کنترل: وجود مراکز متعدد بازرسی‌های عملکردی و مالی نظیر دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و دفاتر نظارتی متعدد درون سازمانی، کارکنان و مدیران را به احتیاط هرچه بیشتر رهنمون می‌شوند. کوچکترین اشتباه در محاسبات نتایج حاصل از نوآوری موجب پی‌آمدهای اجتناب‌ناپذیر برای مدیران و کارکنان می‌شود.

۶- ساختار سلسله مراتبی مبتنی بر سن و سال: بخش دولتی عموماً دارای یک ساختار سلسله مراتبی سنی است افراد جدید استخدام کمتر به مناصب بالای سازمانی منصوب می‌شوند (هرچند موارد استثنا وجود دارد) از اینرو چنین ساختار سلسله مراتبی شرایط لازم را برای خلاقیت که اقتضای سن جوانی است فراهم نمی‌سازد.

۷- عدم ساخت یافتن مواضع انتقادی: در برخی از کشورهای جهان سوم انتقاد از بخش دولتی به انتقاد از مجموعه نظام تفسیر می‌شود. از اینرو انطباق با شرایط موجود به عنوان یک امر پذیرفته شده در مجموعه کارکنان دولت شیوع می‌یابد.

۲-۲-۲- نوآوری در بخش دولتی

۲-۲-۲-۱- تفاوت‌های نوآوری در بخش خصوصی و دولتی

ماکفرسون (Macpherson, 2001) در مباحث مربوط به «اصول اجرای برتر» در سازمانهای دولتی چهار تفاوت عمده در زمینه نوآوری در بخش خصوصی و دولتی را بیان داشته است. این چهار تفاوت عبارتند از:

۱- مشتری و بازار:

تقاضای بازار و مشتریان در بخش خصوصی مستقیماً سازمانها را به سمت نوآوری رهنمون می‌شود. در حالی که این دو عامل الزاماً در بخش دولتی مستقیماً منجر به نوآوری نمی‌شوند بلکه عواملی نظیر مشکلات، تأثیر عوامل سیاسی و رهبران جدید تأثیر بالاتری را در این زمینه ایفاء می‌نمایند.

۲- مخاطره:

سازمانهای دولتی به طور طبیعی خود را کمتر در معرض مخاطره قرار می‌دهند. زیرا موفقیت در شرایط مخاطره ای صرفاً پاداشتهای (اعم از مالی یا سیاسی) ناچیزی را در بردارد. در حالی که شکست در اجرای برنامه نوآوری منجر به شرایط بسیار دشواری بر سازمانهای دولتی می‌گردد.

۳- محدودیتهای فرایندی:

از آنجا که سازمانهای دولتی عموماً بوسیله قدرت متمرکز دولت و آئین نامه‌های مختلف تحت نظارت دقیق قرار دارند لذا برای بازمهندسی و تجربه اندوزی در محیط کار امکان تحرک کمتری فراهم است.

۴- پاسخگویی:

در هر پروژه دولتی گروههای ذینفع متعددی دخالت و منافع خاص خود را دنبال می‌نمایند. نیازهای متفاوت و بعضاً متضاد موجب فقدان پاسخگویی مؤثر در پروژه‌ها می‌شود.

برنز (Borins, 2001) در مقاله خود تحت عنوان «تشویق نوآوری در بخش دولتی» به موارد دیگری اشاره می‌نماید. وی معتقد است نبود سرمایه مخاطره ای^۱ در بخش دولتی موجب عدم وجود انگیزه کافی در سازمانها برای نوآوری است. در بخش خصوصی وجود سرمایه مخاطره ای موجب جستجوی مجموعه سازمان برای یافتن راه‌حلهای نوین برای مشکلات می‌شود. در حالی که منابع مالی در سازمانهای دولتی از طریق ساز و کار بودجه سالانه و با توجه به تخصیصهای نوبه‌ای پرداخت می‌شود.

از طرف دیگر افراد نوآور در بخش خصوصی از منافع حاصل از نوآوری خود کمال بهره‌برداری را می‌نمایند. در حالی که ایده‌های نوینی که از طرف افراد و کارکنان در بخش دولتی ارائه می‌شود و به مرحله بهره‌برداری می‌انجامد، از طریق ساز و کار دولتی، به تملک دولت در می‌آید و آنچه نصیب فرد خلاق می‌شود در حد پاداشهای متعارف و چند ساعت اضافه کار بسنده می‌شود.

^۱ - Venture capital

۲-۲-۲-۲- روشهای اعمال نوآوری در بخش دولتی

یک تقسیم بندی، نوآوریهای را به دو دسته انقلابی و اصلاحی تقسیم می کند. در حالت اول تحولات عمیق و یکباره هستند ولی در حالت بعدی نوآوریها اصلاح وضع جاری را هدف قرار می دهند.

رابین فورد و جیم آرمسترانگ، نوآوریهای بخش دولتی را به صورت عملیاتی در ۹ طبقه به شرح زیر تقسیم نموده است:

۱- ایجاد نمایندگی^۲:

سازمانهای دولتی بخشی از خدمات خط مشی گذاری خود را از طریق واگذاری امور به مؤسسات و مراکز خاص بانجام می رسانند. این سازمانها که به مؤسسات عملیاتی اختصاصی (SOAs) مشهور هستند، به صورت زیر تعریف شده اند:

«سازمانهای عملیاتی که در ساختار سازمانی بخشهای موجود بوجود آمده و خدماتی را ارائه و به عنوان یک بخش جدا خط مشی های مشاوره ای را به وزارتخانه ارائه می نماید.»
این سازمانها نوعاً مباحث خط مشی گذاری را از اجرا جدا می سازند. (مثل مرکز مطالعات استراتژیک در وزارت خارجه)

۲- مشارکت با سایر بخشها^۳:

شراکت بخش دولتی سه حالت دارد:

^۲ - Agencies

^۳ - Partnerships

۱- شراکت سنتی شبیه پیمانکار

۲- شراکت درون سازمانی شامل مشارکت در برخی هزینه هاست مثل بیمه پزشکی سالمندان

۳- شراکت گروهی در این نوع مشارکت پیمانکار در قدرت و تصمیم گیری سهم است و در عین حال می بایستی استاندارد را رعایت نماید.

۳- یکپارچه سازی افقی^۴:

یکی از مشکلات اصلی بخش دولتی آنست که یک بخش دولت (بعضاً در داخل خود بخش هم این اتفاق می افتد) اطلاعی از خدمات سایر بخشها ندارد. بر این اساس یکپارچه سازی افقی در اصل ارتباطات درونی سازمان را توسعه می دهد. در این حالت یک واحد سازمانی خود به صورت یکپارچه کلیه فعالیتهای مرتبط با امور یک شهروند را بانجام می رساند.

۴- مدیریت مالی مناسب^۵:

بسیاری از فعالیتهای دولت نظیر کوچک سازی، کاهش هزینه، بازمهندسی سازمانی، ادغام و یکپارچه سازی و ... بخاطر کاهش هزینه ها و نیل به یک مدیریت مالی پسندیده است.

۵- احیاء خدمات دولتی^۶:

^۴- Horizontal integration

^۵- Good fiscal management

^۶- Public service revitalization

برای بسیاری از مقامات دولت، سیستمهای دولتی موقعیتی برای «اداره امور سیاسی» است. آنان بر این نکته تأکید می‌نمایند که «اداره امور» مهمترین «خدمات رسانی» است. به نظر می‌رسد، احیاء اصطلاح «شهروند محوری» در بخشهای عمده‌ای از دولت نشان از احیاء خدمات دولتی دارد. (سازمان مدیریت سال ۸۲ را سال خدمات به ارباب رجوع نامیده است.)

۶- تفویض و عدم تمرکز^۷:

در این روش دولت و مؤسسات دولتی بسیاری از امور را به زیرمجموعه‌های خود تفویض می‌نمایند. ایجاد سازمانهای نماینده در هر استان به جای اداره کل در سالهای اخیر بیانگر حرکت به سمت عدم تمرکز و تفویض اختیار واحدهای مستقر در پایتخت به استانهاست. به نظر می‌رسد بدون واگذاری تصمیمات سازمانی به واحدهای استانی و صرفاً ایجاد سازمان به جای اداره کل در استانها مشکل اصلی حل نخواهد شد.

۷- بهبود خدمات^۸:

در سالهای اخیر هرچند اعتماد نسبت به خدمات دولت کاهش یافته است ولی تقاضا برای خدمات افزایش داشته است (جیم آرمسترانگ، ۲۰۰۱) از اینرو بسیاری از سازمانهای دولتی درصدد ایجاد استانداردهای مشخص برای خدمات رسانی خود برآمده‌اند. تلاش در جهت نیل به استانداردهای ایزو در برخی از سازمانهای دولتی در همین راستا صورت می‌گیرد.

^۷ - Devolution and decentralization

^۸ - Service improvements

۸- بهبود در سیستمها و روشها^۹:

به کارگیری فناوری اطلاعات در دهه‌های اخیر در سازمانهای دولتی، نظیر عابر بانک، وب سایت موجب بهبود در روشهای انجام کار و افزایش قابلیت دسترسی به خدمات مؤسسات دولتی است. از این طریق دولت، خدمات خود را براساس تقاضاهای شهروند، یکپارچه می‌سازد. بنابراین به افزایش اعتماد بین شهروند و دولت منجر خواهد شد.

۹- تغییر و کاهش مقررات^{۱۰}:

یکی دیگر از نکات موردتوجه در اقدامات دولت بازنگری مجدد مقررات و قوانین مربوط به ارائه خدمات می‌باشد. مقررات دست و پاگیر در بخش دولتی، نوآوری را نیز با مشکل روبرو می‌سازد. محدودیتهای بیش از حد فراهم آمده از طرف قوانین و مقررات (که عموماً مبتنی بر فرضیه «انسان شرور» استوار است) موجب می‌شود که انسانهای سالم نیز مجبور شوند آنها را زیر پا بگذارند.

۲-۲-۳- طبقه‌بندی انواع نوآوری در بخش دولتی

به منظور اندازه‌گیری نوآوری و نیز برای آنکه اهمیت آن شناخته شود لازم است که بتوان آنرا طبقه‌بندی نمود دامنه و محدوده انواع گوناگون نوآوریها و تحقیقات نوآوری به طور بالقوه فرد را به خصوصیات متفاوت متعددی رهنمون می‌شود (Slappendel , 1996; Wolfe, 1994) و همین امر اندازه‌گیری آنرا با مشکل مواجه می‌سازد.

^۹- Systems and process improvements

^{۱۰}- Regulatory change

بر همین اساس ولف (P419,1994) معتقد است که تعیین مشخصه‌های نوآوری به عنوان نقطه شروع فهم نوآوری بسیار با اهمیت است. وی در تحقیقات خود شش خصوصیت را که می‌توان در طبقه‌بندی و شناخت نوآوری‌ها به کار گرفت، معین ساخته است.

این شش خصوصیت عبارتند از:

- | | | |
|------------------|----------------|--------------------|
| ۱- قابلیت انعطاف | ۲- تمرکز گرایی | ۳- تنظیمات سازمانی |
| ۴- فراگیر نمودن | ۵- بنیاد گرایی | ۶- عدم قطعیت |

طبقه‌بندی سایر محققان بر ابعاد دوگانه و بعضاً یک جانبه‌ای تأکید دارد. (دامن پور و اوانز، ۱۹۸۴ : کینگ و آندرسون، ۱۹۹۵). در مقابل کوبز و همکاران (۱۹۹۶) در ادبیات تحقق خود بر نوآوری‌های تولیدی مخصوصاً در مطالعات بخش خصوصی تأکید می‌نهند. تأکید بر نوآوری‌های تولیدی در بخش دولتی که نوآوری‌های زیادی مبتنی بر خدمات روی می‌دهد چندان مفید فایده نخواهد بود. (Norman, 1991)

با توجه به شرایط خدمات بخش دولتی اوزبرن (۱۹۹۸) در برابر طبقه‌بندی دو گانه تولیدی و فرایندی، طبقه‌بندی دو بعدی دیگری را ارائه نمود. جداسازی دو گانه نوآوری‌ها به نوآوری‌های تولیدی و فرایندی در ادبیات تحقیق بستگی تام به چرخه حیات سازمانها دارد. بدین معنی که سازمانهای جدید عموماً درصدد کسب نوآوری‌های تولیدی و سازمانهای با عمر طولانی‌تر در پی بدست آوردن نوآوری‌های فرایندی هستند تا از این طریق کارآیی فنی مربوط به نوآوری‌های قبلی خود را افزایش دهند. اوزبرن با عطف توجه به خدمات ارائه شده در بخش دولتی و نیز کاربران آن مدلی دو بعدی مبتنی بر پیوستگی یا عدم پیوستگی نوآوری‌ها ارائه نمود. یکی از ابعاد مدل، خدمات ارائه شده را به دو دسته خدمات موجود و خدمات جدید تقسیم می‌نماید. بعد دیگر مدل کاربران سیستم را در دو

طبقه کاربران موجود و کاربران جدید تقسیم و بدین ترتیب مدلی با چهار وجه جداگانه ایجاد می‌نماید، که هر وجه نشانگر نوع خاصی از نوآوری است.

		کاربر	
		جدید	موجود
خدمات	جدید	Total Innovation نوآوری همه جانبه	Evolutionary نوآوری تکاملی
	موجود	Expansionary نوآوری گسترشی	Developmental نوآوری توسعه‌ای

جدول (۲-۲): طبقه‌بندی انواع نوآوری در بخش خدمات

در نوآوری همه جانبه که خود نوعی تغییر ناپیوسته است سازمان خدمات جدیدی را برای کاربران جدید بوجود می‌آورد. در نوآوری گسترشی سازمان درصدد است برای خدمات موجودی که ارائه می‌نماید، کاربران جدیدی را جذب نماید. در نوآوری تکاملی سازمان به کاربران موجود خود، خدمات جدیدی را ارائه می‌نماید و در نهایت در قسمت چهارم مدل با عنوان نوآوری توسعه‌ای یا نوآوری تدریجی، سازمان خدمات موجود را برای کاربران موجود، اصلاح می‌نماید.

این روش طبقه‌بندی نوآوری ساز و کار مفیدی را ایجاد می‌نماید که از آن طریق می‌توان تغییر و توسعه سازمانی را از نوآوری سازمان که در سه بخش نوآوری گسترشی، نوآوری تکاملی و نوآوری همه جانبه طبقه بندی می‌شود، جدا نمود.

۲-۲-۲-۴- انگیزه‌های نوآوری در بخش دولتی

این قسمت از بحث به موضوع مهم انگیزه‌های نوآوری در بخش دولتی می‌پردازد. نلسون و ویتتر (۱۹۷۱) بر این اعتقادند که انگیزش در نوآوری یکی از اجزاء مهم فرایند نوآوری است. آنان نوآوری را یک فرایند هدفمند ولی در عین حال توأم با شانس می‌دانند.

فلر^{۱۱} (۱۹۸۱) دو انگیزاننده بالقوه را برای نوآوری تشخیص داد. یکی افزایش کارایی در تولیدات که از کاهش هزینه‌های سطح خاصی از تولید بوجود می‌آید. این انگیزاننده در بخش دولتی می‌تواند به افزایش در کارایی خدمات تعبیر شود. در اینحال تلاش می‌شود، خدمات ارائه شده بدون افزایش هزینه‌ها، افزایش یابد. با این حال فلر بر این نکته تأکید می‌نماید که بوروکراتهای دولتی که عمدتاً مخالف مخاطره هستند ترجیح می‌دهند، نوآوری را از طریق افزایش در خدمات بانجام رسانند و کمتر به جنبه‌های کارایی موضوع توجه داشته باشند.

کرامر و کلینگ^{۱۲} (۱۹۸۵) در تحقیقی در زمینه کامپیوتری کردن امور در بخش دولتی به خدمات بیشتر و منصفانه بودن آن تأکید نمودند. در عین حال این امر وسیله‌ای برای منافع و قدرت بیشتر نیز محسوب می‌شود از نظر آنان به کمک رایانه ای نمودن امور به افزایش کنترل و بهینه‌سازی در تصمیم‌گیری در مقامات عالی سازمانی منجر می‌شود. کرامر و کلینگ نیز همچون فلر بر این اعتقادند که مدیران دولتی قبل از آنکه به کارایی در خدمات توجه کنند، تقویت مناسبات قدرت را در نوآوریهای خود مدنظر قرار می‌دهند.

خانم هناوی^{۱۳} (۱۹۸۷) نیز در تحقیق خود به این نکته تأکید نموده است که رشد سازمانی بیش از افزایش سودآوری مورد توجه مدیران دولتی است.

^{۱۱} - Feller

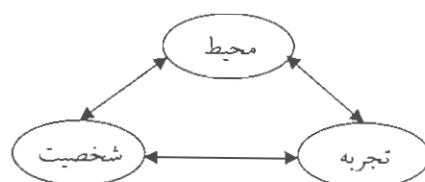
^{۱۲} - Kraemer & Kling

^{۱۳} - Hannaway

مهر^{۱۴} (۱۹۶۹) نیز در تحقیق خود به وضعیت حرفه‌ای^{۱۵} عطف توجه دارد وی در تحقیقی در سازمانهای بهداشتی اعلام نمود که بخشهای متفاوت سازمانی به برنامه‌های بزرگ بیش از برنامه‌های کوچک توجه می‌نمایند این امر به دلیل تمایل آنها به شهرت و اعتبار و نیز موقعیت حرفه‌ای آنان حاصل می‌شود.

جیمز پری و همکاران (۱۹۹۲) عامل دیگری را نیز به این مجموعه اضافه می‌نمایند از نظر وی پنجمین عامل، همان چیزی است که نوآوری در پی آن است. نوآوری در پی چیزهای «نو» است. از نظر وی یک امر «مدرن» نیز می‌تواند انگیزاننده قوی در مدیران برای نیل به نوآوری بوجود آورد.

پری در تحقیقات خود به این نتیجه رسید که نوگرایی و حرفه گرایی در به کارگیری نوآوری کمتر مورد توجه مدیران است. در عوض آنان به تجارب شخصی مرتبط با فنآوری اشاره می‌نمایند از نظر وی انگیزاننده اصلی در نوآوری در سازمانهای دولتی ناشی از سه عامل اصلی محیط، تجربه و شخصیت است.



نگاره ۲-۳: عوامل انگیزاننده نوآوری (Feller, 198, P8)

بر این اساس در مجموع ۵ انگیزاننده: ۱- بهره‌وری ۲- افزایش خدمات ۳- کنترل و نوسازی ۴- حرفه گرایی و ۵- نوگرایی را می‌توان از مهمترین عوامل انگیزشی در بخش دولت بر شمرد.

^{۱۴} - Mohr

^{۱۵} - Professionals status

۲-۲-۵- الگوهای نوآوری در بخش دولتی

الیویا گلدن^{۱۶} (۱۹۹۰) با مطالعه‌ای که در مورد برندگان جوایز فورد انجام داد دو مدل برای نوآوری ارائه نمود در مدل برنامه‌ریزی خط مشی وی معتقد است که نوآوری وظیفه تحلیل‌گر خط مشی است که آنرا علیرغم مخالفت بورکراتهای سازمانی به سازمان دیکته می‌نماید. در مدل جستجو در تاریکی^{۱۷} وی بر این اعتقاد است که نوآوری در سازمانها به دلیل پیچیدگی بیش از حد شرایط، همچون جستجو در تاریکی است که هر آن امکان اصلاح عملیات، اهداف و سیاستها در آن وجود دارد.

کلینگلد و رز^{۱۸} (۲۰۰۰) با ارائه نقشه جای نگار^{۱۹} نوآوریها در بخش دولتی دو الگوی انقلابی (در مقابل تدریجی) و نوآوری فنی (در برابر نوآوری در روشهای اداره) را مورد بررسی قرار می‌دهند.

خانم گلور^{۲۰} (۲۰۰۱) با ملاحظات انگیزش، فرهنگ و میزان چالش مدل سه بعدی در زمینه الگوهای نوآوری ارائه می‌نماید. از نظر وی انگیزش می‌تواند درونی^{۲۱} یا بیرونی^{۲۲} و فرهنگ سازمانی نیز فرهنگ دستوری (بالا به پایین) و یا مشارکتی (پایین به بالا) و میزان چالش نیز زیاد یا کم باشد. بر این اساس وی ۸ الگوی نوآوری را با توجه به هر یک از مؤلفه‌های فوق توصیف می‌نماید:

۱- نوآوری واکنشی (Reactive) در حالتی اتفاق می‌افتد که انگیزش بیرونی فرهنگ سازمانی دستوری و چالش کم باشد.

¹⁶- Olivia golden

¹⁷- The groping along model

¹⁸- Kleingeld & ross

¹⁹- Topographical

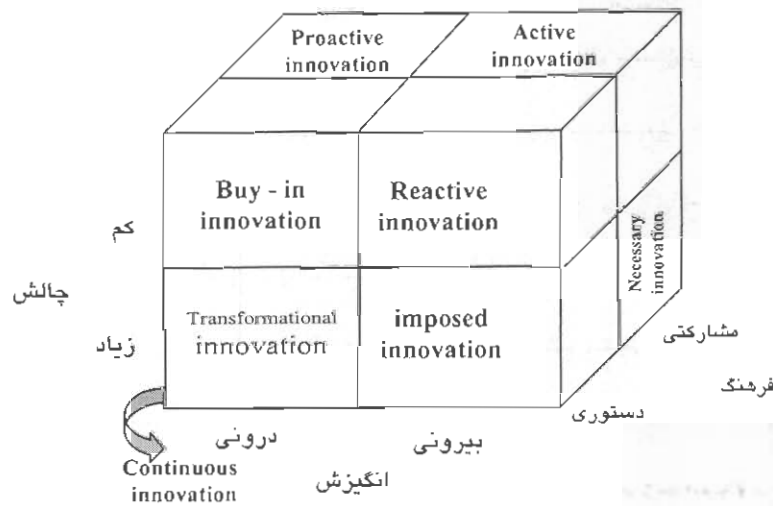
²⁰- Glor, E.

²¹- Intrinsic

²²- Extrinsic

- ۲- نوآوری فعال (active) در موقعیتی که انگیزشها بیرونی فرهنگ سازمانی مشارکتی و چالش کم باشد نوآوری‌ها از الگوی فعال پیروی می‌نمایند.
- ۳- نوآوری غیر قابل اجتناب (Necessary) در الگوی فوق چنانچه چالش زیاد باشد نوآوری غیر قابل اجتناب است.
- ۴- نوآوری بالاجبار (Imposed) چنانچه چالش زیاد و فرهنگ سازمانی دستوری باشد الگوی نوآوری اجباری خواهد بود.
- ۵- نوآوری پیش فعال (Proactive) این نوع در موقعیتی بوجود می‌آید که میزان چالش کم فرهنگ سازمانی مشارکتی و عوامل انگیزشی درونی باشد.
- ۶- نوآوری مدام چنانچه در موقعیت قبلی میزان چالش افزایش یابد و عوامل دیگر (فرهنگ و عوامل انگیزشی) ثابت باقی بمانند نوآوری تداوم خواهد یافت.
- ۷- در حالتی که عوامل انگیزشی درونی ولی میزان کم چالش محیطی با فرهنگ دستوری سازمان توأم گردد نوآوری به صورت خویش کارفرما^{۲۳} در خواهد آمد.
- ۸- نوآوری تغییر شکل، این نوع نوآوری در حالتی اتفاق می‌افتد که عوامل انگیزشی درونی همراه با چالش وسیع محیطی، فرهنگ دستوری در سازمان را تحت تأثیر قرار دهد.

²³ - Buy-in innovation



نگاره ۲-۴: الگوهای ۸ گانه نوآوری

۲-۲-۲-۶- چالشها و موانع نوآوری در بخش دولتی

بخش دولتی به طور سنتی در ایجاد و به کارگیری نوآوری دارای زمینه‌های مناسبی نیست. برخلاف بخش خصوصی که از طریق ساز و کارهای متفاوت، نوآوری را تشویق می‌نماید، پس زمینه‌های عملکردی در بخش دولتی به گونه‌ای طراحی شده است که نوآوری را با چالشهای متعدد مواجه می‌سازد. (Borins, 2001) از جمله:

۱- تملک دستاوردهای نوآوری: در بخش دولتی نوآوریهای ایجاد شده توسط کارکنان، به عنوان نوآوری اداره مربوطه تلقی می‌شود از اینرو فرد پی‌آمدهای مثبت ایجاد نوآوری، نظیر حق مالکیت معنوی، حق کپی رایت، امتیاز مربوطه و یا ثبت آدرس اینترنتی را به طور کامل به اداره متبوع واگذار می‌نماید.

۲- عدم وجود سرمایه مخاطره‌پذیر^{۲۴}: بخش دولتی (مخصوصاً بخشهای حاکمیتی) ذاتیاً بودجه مشخصی هستند که پس از تصویب در مجاس نمایندگان از طریق ساز و کار

²⁴ - Venture capital

تخصیص اعتبار به دستگاهها ابلاغ می‌شود. از اینرو عدم تلاش در زمینه بهبود عملکرد و یافتن روشهای نو در اجرای خدمات، می‌تواند ناشی از عدم حضور سرمایه مخاطره‌ای باشد.

۳- پاداشهای مالی ارائه نوآوری: کارکنان دولت علاوه بر آنکه شریک دستاوردهای نوآورانه خود در بخش دولت نیستند و آنرا به طور کامل در اختیار دستگاه متبوع خود قرار می‌دهند، بابت ایجاد افکار خلاق که به نوآوری منجر شده باشد نیز پاداشهای ناچیزی دریافت می‌دارند که قابل مقایسه با پاداشهای سازمانهای خصوصی نیست.

۴- مخاطره نوآوری در بخش دولتی: عدم موفقیت یک عمل نوآورانه در بخش دولتی بعضاً آنچنان بزرگ است که می‌تواند منجر به سقوط دولت شود. وسایل ارتباط جمعی و احزاب مخالف آماده بزرگنمایی شکستهای کوچک ناشی از نوآوری هستند.

۵- مراکز متعدد کنترل: وجود مراکز متعدد بازرسی‌های عملکردی و مالی نظیر دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و دفاتر نظارتی متعدد درون سازمانی، کارکنان و مدیران را به احتیاط هرچه بیشتر رهنمون می‌شوند. کوچکترین اشتباه در محاسبات نتایج حاصل از نوآوری موجب پیآمدهای اجتناب‌ناپذیر برای مدیران و کارکنان می‌شود.

۶- ساختار سلسله مراتبی مبتنی بر سن و سال: بخش دولتی عموماً دارای یک ساختار سلسله مراتبی سنی است افراد جدید الاستخدام کمتر به مناصب بالای سازمانی منصوب می‌شوند (هرچند موارد استثنا وجود دارد) از اینرو چنین ساختار سلسله مراتبی شرایط لازم را برای خلاقیت که اقتضای سن جوانی است فراهم نمی‌سازد.

۷- عدم ساخت یافتن مواضع انتقادی: در برخی از کشورهای جهان سوم انتقاد از بخش دولتی به انتقاد از مجموعه نظام تفسیر می‌شود. از اینرو انطباق با شرایط موجود به عنوان یک امر پذیرفته شده در مجموعه کارکنان دولت شیوع می‌یابد.