

توسعه و تحول سازمان در بخش دولتی

نویسنده دکتر عباس محمدزاده

چکیده

به طور سنتی، موضوعهای منتشر شده در مورد تحول سازمان بر کاربرد آن در سازمانهای بازرگانی متمرکز شده است. این مقاله کاربرد وسیع توسعه و تحول سازمان را در سازمانهای دولتی مطرح می‌کند. نتایج این برنامه‌های تحول تا به امروز نمایانگر آن است که کاربرد توسعه و تحول سازمان در سازمانهای دولتی احتیاج به تنوع بیشتری در روشهای تشخیص، فراگردها، ارزشها دارد.

مارک مک کونکی می‌گوید که بخش عمومی بیشتر دیوان سالار و شدیدتر به هنجارهای بوروکراتیک چسبیده است تا بخش خصوصی. بنابراین، اختلاف بین این دو بخش، خصوصی و عمومی، به طور عمده از تفاوت در زیربنای ساختار ارزشی که افراد را تشویق به رفتارهای متفاوت می‌کند، ناشی می‌شود. وی خاطر نشان می‌سازد که بیشتر تفاوتها بین بخش خصوصی و دولتی می‌تواند تفاوت رتبه‌ای باشد تا نوعی. مزید بر آن، بخش دولتی دارای دسترس‌های متعدد توسط تصمیم‌گیرندگان متعدد است، که گاهی دانستن این موضوع را مشکل می‌کند که واقعاً چه کسی در رأس سازمان قرار دارد. در موارد دیگر به دلایل سیاسی، ممکن است «سران» مایل نباشند که در برنامه وارد شوند. بنابراین، مداخلات توسعه سازمان ممکن است نیازمند آن باشد که تمرکز کمتری بر روشهای فرایندی، مثل گروه‌سازی داشته باشد و بر جنبه‌های ساختی سازمان از قبیل سیاستها، روابط گزارش دهی، و مذاکرات نقش تمرکز بیشتری داشته باشد.

مقدمه

دستاوردهای توسعه و تحول سازمان (OD) تا چه حد در بخش دولتی قابل استفاده است. نظریات متعدد و شواهد مستندی وجود دارد دال بر اینکه اگر کاربردهای سنتی توسعه سازمان بخواهد فراتر از محدوده بازرگانی، صنعتی گسترش یابد به تغییر آتی تطبیقی نیاز دارد. این مقاله به کاربرد توسعه و تحول سازمان در بخش دولتی می‌پردازد و نکاتی را که باید در فرایند توسعه و بهبود در این بخش مورد توجه قرار گیرد به بحث می‌گذارد.

توسعه و تحول سازمان در شماری از سازمانهای بخش خصوصی و دولتی مورد استفاده قرار گرفته است. در سالهای اخیر کاربرد روزافزون توسعه سازمان در بخش خدمات نیز مشاهده شده است، اما به طور نسبی مطالب منتشر شده در مورد توسعه سازمان بیشتر بر کاربرد آن در سازمانهای بازرگانی و صنعتی (بخش خصوصی) تکیه دارد. این امر موجب طرح این سؤال شده است که آیا

توسعه سازمان در بخش دولتی

هدف، نوع فعالیت را تعریف می‌کند. هدف، همچنین رفتارها را تعیین کرده محیط سازمانی را به نحو گسترده‌ای شکل می‌دهد. از آنجایی که بسیاری از هدفهای اصلی دولت به حل تعارض معطوف است، در حالی که بیشتر مؤسسات خصوصی به حل مشکل تأکید دارند، جای تعجب نیست که هویت و مسائل هر بخش اغلب به طور قابل توجهی با هویت و مسائل دیگر تفاوت داشته باشد و این مسئله‌ای است که کارگزاران بخش دولتی در مدت زمانی طولانی آن را تجربه کرده‌اند. یکی از نظریه‌پردازان مدیریت دولتی پس از جنگ، در بحث از کارکنان هر دو بخش نتیجه می‌گیرد که «به طور کلی، هر چه بخش خصوصی در زمینه‌های غیردولتی موفقیت کسب می‌کند، بیش از پیش علائق و طرز فکری به دست می‌آورد که آنها را برای بخش دولتی نامتناسب می‌کند»^۱. برخی تفاوت‌هایی که وی از آنها صحبت می‌کند واقعاً مهم نیستند، ولی بعضی دیگر در حقیقت زمینه‌ای واقعی دارند و در استفاده از فنون توسعه و تحول سازمان در الگوهای رفتاری و یا فرهنگهای سازمانی به ماکمک می‌کنند؛ الگوهای رفتاری و فرهنگی که ارزشهای نسبت به مفروضات و ارزشهای توسعه سازمان بیگانه و حتی گاهی متخاصم است و با ایجاد مسائلی امکان شکست بالقوه برنامه‌های تحول را فراهم می‌آورد.

در کاربردهای توسعه سازمان در بخش دولتی مسائلی بیشتر و عمیقتری نهفته است. بخش دولتی به طور عمده در مقایسه با بخش خصوصی بیشتر در چنبره الگوهای رفتاری و ارزشهای الگوی دیوان سالاری قرار دارد. از آنجایی که ارزشها و مفروضات توسعه سازمان بسیار متفاوت و گاهی بسیار متناقض با مفروضات و ارزشهای الگوی بوروکراتیک می‌باشد، کوشش در اجرای توسعه و تحول سازمان در بخشهای دولتی واقعاً مشکل است. شاید به همین دلیل هم باشد که کوششهای به عمل آمده در راه

تحول اداری، به خصوص بعد از انقلاب، موفقیت چندانی نداشته است.

در جهت درک این تفاوتها و کارهایی که می‌توان برای غلبه بر آنها و یا جبران آنها انجام داد، سه نقطه اساسی را مرور می‌کنیم. اول) بررسی ارزشها و مفروضات الگوی بوروکراتیک که ماکس وبر آنها را مطرح کرده است، دوم) بررسی ارزشها و مفروضات توسعه و تحول سازمان، و سوم) ملاحظه دلالت ضمنی این تفاوتها در کاربرد توسعه و تحول سازمان در بخش دولتی.

الگوی بوروکراتیک

وبر در جست و جوی ترکیبات مجردی از حقایق که بر روند رویدادهای اجتماعی تأثیر علت و معلولی دارند^۲، یک سری از «ایده‌آل‌ها» یا «انواع خالص» (یعنی الگوها و دسته‌های طبقه‌بندی شده) را مجزا کرد. براساس طبقه‌بندی توصیفی مذکور که کارش جمع‌آوری آن پدیده‌های سازمانی است، که سازمان را قادر می‌سازد تا «از لحاظ فنی بالاتر از انواع دیگر ادارات» قرار گیرد، وبر اطمینان می‌داد که به هر درجه‌ای که سازمانها بتوانند از اجزای مدل بوروکراتیک او در عملیات خود استفاده کنند، با بازدهی بیشتری می‌توانند کار کنند. بنابراین بر طبق نظریه وبر آنچه که ما نیاز داریم «بوروکراسی» بیشتر است. به طور خلاصه مشخصه‌های نظریه وبر به شرح زیر است:

۱. تنظیم سلسله مراتب اداری با قرار گرفتن هر اداره پایینتر تحت اداره‌ای بالاتر.
۲. تقسیم نیروی کار، با حدود فعالیت‌های مشخص از صلاحیت قانونی به عنوان وظایف رسمی و لذا برقراری یک «ساختار شغلی منطقی».
۳. وضع قوانینی برای انجام کار، که به طور یکسان برای همه موارد به کار برده شود.
۴. عدم وابستگی به شخص در اداره. کادر رسمی تابع

هر دو را مورد توجه قرار دهد.

۷. افزایش این احساس که هدفهای سازمان متعلق به همه نیروی کار است.

۸. کمک به مدیران در اعمال مدیریت منطبق با هدفهای کنونی، نه براساس تجارب یا هدفهای گذشته‌ای که به حوزه مسئولیت فعلی ربطی ندارد.

۹. افزایش «خود - کنترلی» و «خود - هدایتی» افراد در درون سازمان.

۱۰. پذیرش تعارض به عنوان یک بخش ذاتی از عملیات سازمان و برخورد باز با آنها و سامان دادن آنها.

۱۱. ارزش دادن به مشارکت فزاینده در تصمیم‌گیری، طراحی و تبادل اطلاعات.

۱۲. تجدید نظر در مفاهیم قدرت و اختیار.

۱۳. ارزش دادن به رشد کارکنان به عنوان افراد انسانی، تشویق درجات بالاتری از تعهد، مسئولیت و آگاهی فردی.

۱۴. تأکید بر اجرای اصلاحات ۳.

چند رهنمود ضمنی

تفاوت‌های فلسفی مبنایی بین ارزشها و مفروضات توسعه و تحول سازمان با مفروضات و ارزشهای الگوی بوروکراسی، چشمگیر است. سازمانهای بخش دولتی که به نوعی منعکس‌کننده تبعیت بدون چون و چرای الگوهای هنجاری و رفتاری بوروکراتیک هستند الگوهای رفتاری و آشکالی بیگانه با توسعه و تحول سازمان دارند و لذا به کار بردن توسعه سازمان را مشکل و حساس می‌سازند اما غیر ممکن نمی‌کنند. اختلاف بین این دو الگوی سازمان و رفتار در جدول شماره ۱ نشان داده شده است. در یک سمت جدول «سیستم آمرانه قانونی» و بر - که خود او آن را چنین نامیده است - و در سمت دیگر تمایل خود - خواسته و خود - انگیزه به یادگیری، روان‌شناسی انسانی و «حاکمیت اخلاقی» توسعه سازمان قرار دارد.

هنجارها و قواعد غیرشخصی برای رهبری بوده در تمام روابط بین افراد چه در داخل و چه خارج سازمان به صورت مستقل از اشخاص عمل کند.

۵. انتخاب کادر رسمی براساس صلاحیت و شایستگی و نه براساس ملاحظات بی‌ربط.

۶. رسمی کردن تصویب نامه‌ها، تصمیمها، قوانین و مقررات فرموله شده و مکتوب کردن آنها.

۷. جدایی مدیریت از مالکیت، صاحبان اصلی، گروه متخصص مدیریتی را به استخدام درآورده تا بر سازمان مدیریت کنند و لذا «یک تقسیم‌بندی بین خط‌مشی و اداره» ایجاد گردد یعنی سیاست‌گذاران و مجریان مجزا می‌باشند.

طرح پایه‌ای توسعه و تحول سازمان

در عین حالی که اساس توسعه و تحول سازمان به طور محکمی بر علوم رفتاری قرار دارد، بدنه آن شامل فرضیه و عمل در جهت بسیار متفاوت‌تری از جهت‌الگوی بوروکراتیک رشد کرده است. برخی از تفاوتها فقط «تفاوت در درجات» است، ولی همان طور که در فهرست زیر آمده است بعضی دیگر از تفاوتها به «تفاوت در انواع» کشیده می‌شود. به طور کلی توسعه و تحول سازمان در پی ایجاد موارد زیر است:

۱. خلق یک فضای باز حل مشکل در داخل سازمان.

۲. تکمیل اختیارات ناشی از نقش و موقعیت با اختیارات ناشی از دانش و شایستگی.

۳. قرار دادن مسئولیتهای تصمیم‌گیری و حل مسئله در نزدیکترین محل ممکن به منبع اطلاعات.

۴. ایجاد رقابتهای مرتبط‌تر با هدفهای کار و به حداکثر رسانیدن فعالیتهای دسته جمعی.

۵. برقراری اعتماد متقابل بین افراد و گروههای داخل سازمان.

۶. توسعه سیستم پاداش که دستیابی به مأموریت سازمان (سود و یا خدمت) و توسعه سازمان (رشد افراد)

جدول شماره ۱. مقایسه فرضیات و ارزشهای بوروکراسی ویر و توسعه سازمان

فرضیات و ارزشهای توسعه سازمان	فرضیات و ارزشهای ویری
۱. نظام سلسله مراتبی ممکن است به دلیل عدم تساوی ذاتی بین سطوح مختلف سازمانی، مانع ارتباطات و همکاری شود و به عبارت دیگر می‌تواند سد راه ارتباطات و همکاری شود. سازمان دهی براساس شرح وظایف همیشه بهترین راه نیست، و شکل‌های دیگر نظیر شکل ماتریسی یا شکل متوازی ممکن است ارجح باشند.	۱. نظام سلسله مراتبی ادارات باعث سادگی ارتباطات و همکاری بین سطوح مختلف سازمانی می‌شود. به طور کلی فرض بر این است که سازمان دهی با توجه به وظایف، به بهترین وجهی صورت گرفته است.
۲. تأکید بر اختیارات ناشی از دانش و شایستگی و همچنین تأکید بر اهمیت قرار دادن مرجع تصمیم‌گیری در نزدیکترین محل به منبع اطلاعات.	۲. شایسته‌ترین افراد به مقامات بالای سازمان می‌رسند. بنابراین دانش، قدرت، موقعیت، شخصیت و ... در رأس سازمان متمرکز می‌شود. به علاوه فرض بر این است که شکل‌های تمرکزگرایی سازمان بهترین شکل است زیرا شایسته‌ترین افراد در آن دخیل هستند.
۳. تأکید بر نتایج مرتبط با موضوع و نه کاغذبازی. بنابراین در هر جا که امکان داشته باشد کاغذبازی کاهش می‌یابد.	۳. رسمیت «برچسب قرمز» ^(۱) بر تصویب نامه‌ها، تصمیمات و ... که به شکل نوشتاری هستند، سازمان را در مقابل افت یا دست خوردگی اطلاعات حفاظت کرده کمک می‌کند که پایداری، تداوم، و بقای سازمانی تضمین شود.
۴. بخشی از مؤثر بودن سازمان نتیجه اهمیت دادن به عواطف و احساسات است که مشروع بوده و به عنوان ابعادی از وجود انسانی مورد قبول قرار گرفته است و در هماهنگی اهداف افراد با اهداف سازمانی است. - تأکید بر رشد افراد دارد. - انسانها ماشینهایی بی‌حس و انفعالی نیستند.	۴. قبول ضمنی تقسیم‌بندی دو حالتی خط‌مشی و اداره، برخورد غیرمغرضانه و غیرشخصی با ارباب رجوع، بی‌طرفی و بهره‌وری.
۵. مدیریت بر پایه هدفهای مرتبط با موضوع و نه براساس تجربه‌های گذشته یا سنتها.	۵. برقراری قوانین، روشهای کار، مقررات، خط‌مشی‌ها و ... برخورد منطقی برای اجرای کار را تشویق می‌کند.
۶. هدفها به طور مشخص منطبق با شرایط محیطی افراد طرح‌ریزی شده‌اند و ممکن است حتی در یک گروه هم دارای تغییرات باشد.	۶. کاربرد یکسان قوانین و طبقه‌بندی افراد بر طبق انجام وظیفه، منجر به بالاترین بهره‌وری می‌شود.
۷. احترام گذاشتن و به رسمیت شناختن اهمیت اختیار اما در عین حال تأکید بر اطمینان و اعتماد.	۷. روابط مبتنی بر قدرت، اطاعت.
۸. در عین تأکید بر اهمیت افراد، پذیرش و تأکید بر روابط درونی و بین‌گروهی.	۸. تأکید بر انجام تکالیف، تواناییها و مهارتهای فردی.

قانونی و مشروع دارند، متداول است.

این گونه پاسخگویی برای کاربردهای توسعه سازمان معانی چندی دارد. اول اینکه به خاطر این تصمیم‌گیران مقتدر چندگانه، اغلب یک جوابگوی چند سطحی و باب مرادده گزارش دهی باز می‌شود که شامل ناظران گوناگونی نظیر افکار عمومی، شاخه‌ها، سطوح و نمایندگیهای دیگر دولتی، گروههای ذی‌نفع و رسانه‌ها خواهد شد. لذا به دلیل وجود افراد زیادی که «در سر راه قرار می‌گیرند»، هدایت طرحهای توسعه سازمان در رسیدن به نتیجه‌گیری بسیار مشکل خواهد بود. این عوامل، استفاده از طرحهای بلندمدت را بسیار پیچیده و گاهی غیرممکن می‌سازد و لذا داشتن فعالیتهای مداخله‌موفق و کوتاه مدت، به طور روزافزونی اهمیت پیدا می‌کند. طرحهای بلند مدت نظیر کاربرد جامع سمینارهای شبکه‌مدیریت^۱ و حتی بسیاری از طرحهای گروه‌سازی تقریباً غیرممکن هستند و آموزش مهارتها و فعالیتهای مشاوره تربیتی موفقیت بیشتری را تجربه می‌کنند.

دوم اینکه عموماً جمع‌آوری حامیان و گرفتن تأییدیه لازم برای ورود به فعالیتهای توسعه سازمان مشکلتر است. «آرای» بیشتری از گروه وسیعتری از افراد و گاهی حتی از افرادی که قویاً به جهت متفاوت‌تری تمایل دارند، نظیر اتحادیه و معلمان دولتی و هیئت رئیسه آموزشگاهها مورد نیاز است. در نتیجه، فعالان توسعه سازمان در مقایسه با مورد مشابه در بخش خصوصی برای ایجاد گروه حامی، تلاش در جلب موافقت عمومی و «کوشش برای جمع‌آوری آرای»^(۲) موافق وقت بیشتری را تلف خواهند کرد و از آنجایی که این مداخلات توسعه سازمان گسترده‌تر از مداخلات بخش خصوصی است، استفاده از فعالیتهای ایجاد گروه حامی ضرورت دارد.

سوم اینکه برای کار توسعه سازمان در بخش دولتی فراهم کردن پشتوانه مالی اغلب مشکلتر است^۷، نه تنها به دلیل اینکه منابع مالی فقط اخیراً شروع به حمایت از

به طور مشخصتر، برخی از پژوهشگران در اختلافات بین کاربردهای توسعه سازمان در بخش خصوصی و دولتی عقیده دارند که بسیاری از قوانین اساسی، خط‌مشی‌ها، تصویب نامه‌ها و مقررات حاکم بر بخش دولتی بر طرز تفکر تئوری X پایه‌ریزی شده است، در حالی که توسعه سازمان ریشه در تئوری Y مک‌گرگور دارد.

با وجود این، به نظر می‌رسد که بسیاری از این تفاوتها، تفاوت در درجه است نه تفاوت در نوع. رابرت گلمبیوسکی یکی از فعالان و محققان پیشرو در توسعه سازمان برای بخش دولتی که در این تجزیه و تحلیل کوتاه بر کار او به شدت تکیه شده است، خاطر نشان می‌کند که چگونه این «تفاوت در درجه» گاهی به «تفاوت در نوع» کشیده می‌شود^۴. او اشاره می‌کند که ماهیت محیط نهادهای دولتی، به طور آشکار محدودیتهایی در رسیدن به اهداف توسعه سازمان پیش روی می‌گذارد. بخش دولتی در تاروپودی گرفتار آمده که به وسیله دسترسی چندگانه به تصمیم‌گیران مقتدر چندگانه تنیده شده است، پدیده‌ای که برای اطمینان از آن طراحی شده که فعالیت دولتی از ابعاد گوناگونی مورد توجه قرار گیرد. در عین حال این پدیده برای کارگزاران توسعه سازمان چالشی را پیش روی می‌گذارد. برای مثال، مشاوران مداخله در یک سازمان دولتی، طبق قرارداد موظف بودند موضوعهای متفاوت را در زمانهای متفاوت به هیئت مدیره، به مدیر کل، به معاون اداری و مالی مدیرکل، به واحد بررسی کنترل برنامه، به نیروی کاری ویژه‌ای برای بهره‌وری (نماینده‌گی) و به کمیته‌هایی که یکی شامل افراد منتخب هیئت مدیره و دیگری شامل منتخبی از کارمندان ارشد بود، گزارش دهند^۵. این نوع جوابگویی چندگانه در بخش خصوصی معمول نیست. اما در بخش دولتی که نمایندگان شاخه‌های اجرایی و قانونگذاری و همچنین نمایندگان گروههای ذی‌نفع و رسانه‌ها به آنچه که فعالان توسعه سازمان ممکن است در سازمان ویژه‌ای انجام دهند، به طور همزمان دسترسی

کوششهای توسعه سازمان کرده‌اند، بلکه به خاطر آن است که بخش دولتی غالباً توانایی بخش خصوصی در پرداخت را ندارد. به علاوه از آنجایی که مقررات دولتی محدودیتهایی بر میزان درآمد شرکت‌های مشاوره‌ای می‌گذارند کیفیت کمک خارجی نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد. یک نمایندگی دولتی که به پرداخت دستمزدهای مکفی به مشاوران خارجی تمایل دارد، واقعاً نمی‌تواند چنین کاری را بکند، حال آنکه یک شرکت خصوصی برای انجام مذاکره در مورد تفاوتها در موقعیت بهتری قرار دارد. به علاوه در بخش دولتی سرمایه‌گذاری پیچیده‌تر است زیرا به طور مکرر نیاز به این می‌باشد که پول تخصیص داده شده برای یک شاخه دولتی توسط یک شاخه دیگر دولتی تقسیم شود. لذا در بخش خصوصی که در آن یک شخص می‌تواند هم اختیار محل پرداخت هزینه‌ها و هم اختیار محل خرج را داشته باشد، دستیابی به یک سیستم نظارت برنامه و کنترل ساده‌تر است.

چهارم اینکه تباین بین فرهنگ سازمان دولتی و فرهنگ افراد باعث می‌شود که دستیابی به یگانگی هدف که توسعه سازمان برای رسیدن به آن کوشش می‌کند، مشکلتر شود. چنان که ادی و ساندرز مشاهده کرده‌اند، نظامهای سیاسی طبیعتاً توزیعی^(۳) هستند، حال آنکه توسعه سازمان در جست و جوی جایگزینی روش تلفیقی^(۴) برای مدیریت است. بنابراین ممکن است مداخلات توسعه سازمان به جای تأکید بر کل نظام یا نظامهای متعامل مجبور به تمرکز بر گروههای کار کوچکتر شوند. دلایل چنین تغییری در ساختار طرح جدی است، به خصوص از نظر اصول و این گرایش عام که توسعه سازمان کوششی اصلاحی در عرض کل نظام است. گلمبیوسکی خاطر نشان می‌کند که «تمام برنامه‌های توسعه سازمان» بخش دولتی در بر دارنده «افراد و گروههای گوناگون با مجموعه‌ای از علایق، ساختارهای پاداش و ارزشهای متفاوت و گاه متناقض است». در نتیجه ما درمی‌یابیم که در بخش دولتی

تعارضات ذاتی بین کمیته‌هایی وجود دارد که مثلاً یکی در پی کاهش هزینه‌ها و دیگری در پی تأمین بهداشت عمومی یا آمادگی ملی است و برای انجام آن به پول بیشتری احتیاج دارد. این گونه تفاوتها در بخش خصوصی هم وجود دارد اما کمتر از آن صحبت می‌شود. تأثیر این تعارضات چنان است که جمع‌آوری این طیف وسیع علایق و انتظارات را در پشت هدفهای مشترکی بسیار مشکل می‌کند. چرا که بنابه گفته گلمبیوسکی احتمال اینکه «خط فرماندهی در بخش دولتی توسط پیوندها و نشانه‌های رقابتی» مشخص شود و احتمال اینکه زیردستان به وسیله تبعیتهای گوناگون و تبعیتهای سیاسی دچار تعارض شوند، اهمیت پیدا می‌کند. برای مثال و البته خیلی کمتر از این، کارمندان بخش خصوصی ممکن است در مورد انتخابات آینده دچار این نگرانی شوند که اگر افراد «ناشایستی» انتخاب شوند، برنامه‌هایی که آنها در آن کار می‌کنند ممکن است به شدت تغییر کند و یا حتی منحل شود. به علاوه، از آنجایی که پیوند بین منصوبان سیاسی در رأس ساختار اداری و افرادی که در پایین دست آنها در موقعیت سطوح اجرایی هستند به طور کلی ضعیف است، متخصصان توسعه سازمان دچار تناقض عجیبی می‌شوند. اول آنکه مناسبات قدرتی متفاوت هستند. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که طبق قاعده کلی سازمان مداخلات پراکنده شده و منصوبان رده بالا دستخوش جابه‌جایی مکرر هستند. ممکن است همواره شروع مداخله‌ها در رأس معنای چندانی نداشته باشد و گاهی حتی مشکل در توافق بر سر این است که رأس دقیقاً در کجاست. مسئله‌ای که توسط نیروهای سیاسی، تاریخی و ساختاری که تمایل در جداسازی سطوح اجرایی از سیاستگذارانها دارند، پیچیده‌تر می‌شود. نتیجه این می‌شود که بسیاری از کوششهای توسعه سازمان در بخش دولتی دارای ویژگیهای انتزاعی‌تری است و گاهی «رأس» را به نحو متفاوتی تعریف کرده حتی گاهی آن را در طرح وارد نمی‌کنند. بدیهی است در این حالت که «رأس سازمان»

جنبه برمی‌شمارد: ۱) الگوهای دولتی نمایندگی، ۲) رفتار قانونی، ۳) نیاز به امنیت، ۴) احتیاط و نظم و ترتیب رویه‌ای و ۵) تصویری از «مدیر حرفه‌ای» که به‌کندی شکل می‌گیرد. او خاطر نشان می‌کند که «صاحب منصبان دولتی» تمایل به طرفداری از الگوهایی از نمایندگی دارند که منابع اطلاعات آنها را به حداکثر و کنترلی را که از طرف زیردستان اعمال می‌شود به حداقل رسانند. به‌طور مشخص هدف آنها این است که تصمیمات به سطح عمل و بررسی آنها آورده شود. درست در مقابل آن، توسعه سازمان در جست و جوی آن است که تصمیم‌گیرها توسط نزدیکترین افراد به منبع اطلاعات صورت پذیرد حتی اگر آنها در فاصله‌ای دور از رأس سازمان قرار داشته باشند. به علاوه توسعه سازمان در پی خود - کنترلی و خود - هدایتی افراد است و اگر تصمیم‌گیرها به مدیران رده بالا محول شود، این امر دچار مشکل خواهد شد. تأثیر این جریان رو به بالای تصمیم‌گیری می‌تواند فلج‌کننده باشد. برای مثال قبل از اجرای یک طرح توسعه سازمان در وزارت کشور برای اینکه یک مسئله مهم به اطلاع قائم مقام معاونت وزارتخانه برسد، «در تقلاي عبور از هفت خوان بازمینی، ممکن بود تا شش ماه طول بکشد». بعد از انجام توسعه سازمان «این زمان به متوسط دو روز رسید»^۹. در حالی که کوششهای توسعه سازمان خرسند از رسیدن به موفقیت‌های چندی بود، غلبه بر پیشینه رفتاری مشکل بود و شواهدی وجود دارد که یک بار دیگر هنجارهای پیشینه رفتاری به دولت برگشته، قدرت فراگیر خود را به نمایش می‌گذارد.

الگوهای نمایندگی اداری^(۶) در مصوبه‌های مشروحي طرح‌ریزی می‌شوند و غالباً این امر امکان اشتباه و از قلم افتادگی را به‌قوة مقننه می‌دهد. در چنین زمانی تأکید و طرفداری از ارزشهای توسعه سازمان در تکمیل کردن اختیارات ناشی از موقعیت، نقش و مقام نسبتاً سخت می‌باشند. مدیران بخش خصوصی در ارتباط با نظام پاداش به‌طور کلی دارای کنترل و انعطاف بیشتری هستند و این

چنین گنگ تعریف شده است، جلب موافقت و حمایت سطوح بالا نیز مشکلتر می‌شود. دوّم به دلایل سیاسی ممکن است «رأس سازمان» نخواهد درگیر مسئله شود. گزارشی از یک پروژه توسعه سازمان محلی خاطر نشان می‌کند که «دولت نمی‌خواست درگیر شود. اگر می‌خواستیم کار را ادامه دهیم باید به قلاب خودمان گیر می‌کرد. مجاز نبودیم از نظر هدایت به دولت نگاه کنیم»^۸.

به دلایل این گوناگونی در ارزشها و علايق، عموماً استقرار ارزشهای پایه توسعه سازمان نظیر اعتماد و اطمینان در بخش دولتی مشکلتر است. از جهت فنی، باید بین صاحب منصبان سیاسی، بوروکراسی دایمی، کمیته‌های مجلس و کارکنان آنها و غیره، رویارویی دایمی ایجاد شود. در عمل این روشی اغراق‌آمیز است، خصوصاً به این دلیل که افکار عمومی انتقادکننده گرایش به داشتن سیستمهای پاداش، ارزش و منافع مانعة‌الجمع دارد. در واقع مجلس علاقه خاصی به ترویج سطح معینی از عدم اعتماد در داخل و مابین سازمانهای دولتی دارد و از این طریق جریان یافتن اطلاعات را تشویق می‌کند.

وجود تعارض بین حق مردم در دانستن اینکه کارگزاران حکومتی چه می‌کنند و نیاز طرحهای توسعه سازمان در حفظ ناشناخته ماندن افراد شرکت‌کننده در طرح، ایجاد اعتماد را نظیر بسیاری از موارد دیگر بسیار پیچیده می‌کند. توانایی آموزشهای کارگاهی می‌تواند از طریق رسانه‌ها یا احضار به یک دادگاه بدوی به سرعت نابود شود. تأثیرات منفی چنین تجربه‌ای تا مدت‌ها باقی می‌ماند.

برخورد بین ارزشهای الگوی بوروکراتیک و ارزشهای توسعه سازمان شاید در هیچ جایی بیش از آزمون الگوهای رفتاری رشد یافته از «بوروکراسی» بیان نشده باشد. برای این «پیشینه رفتاری»^(۵) بخش دولتی، که آن را میزبانی نامهربان برای توسعه سازمان می‌کند، گلمبیوسکی، پنج

باشند، چرا که بیشتر عوامل منحط کننده در عرصه بخش دولتی ریشه در خط‌مشی و ساختار دارد».

تکیه بر نظم و ترتیب رویه‌ای^(۷) کنترل روزافزون مدیریتی یا کنترل خارجی (مثلاً قوه قانونگذاری) را فعال می‌کند. «ما همیشه کار را به این روش انجام داده‌ایم» به این معنی است که آنهایی که مسئولیتهای مراقبت و توجه بر عهده آنها گذاشته شده «انجام کار از این روش خاص را» تأیید کرده‌اند. اما این طرز تفکر «ما همیشه کار را به این روش انجام داده‌ایم» مشکلاتی را بر توسعه سازمان دیکته می‌کند که در پی آن است که مدیریت بر طبق هدفهای مرتبط با موضوع و نه تجربه‌های گذشته انجام گیرد. وجود «انجام دادن همیشگی کارها از یک روش خاص» وضعیت فعلی را تقویت می‌کند و باعث می‌شود افراد با آسودگی بیشتر به مقابله با اصلاحات برخیزند و این مقابله را توجیه می‌کند. یک بار دیگر توسعه سازمان تبدیل به مهمان ناخوانده‌ای در خانه بوروکراسی می‌شود.

علاوه بر آن «مفهوم مدیر حرفه‌ای»^(۸) در صحنه دولتی، کمتر از عرصه بازرگانی و خصوصی رشد یافته است. از نظامهای شایستگی نوعاً برای استخدام در شغل‌های مشخص استفاده می‌شود و نه آن طور که پیروان توسعه سازمان برای تواناییهای بالقوه طولانی مدت دست به چنین کاری می‌زنند. مجدداً، خط‌مشی دولتی و الگوهای رفتاری کاربردهای توسعه سازمان را با مشکل مواجه می‌کنند.

برای مثال برای اندکی ساده سازی، نظریه قانونگذاری پیرو حرکات مارپیچی باعث تأخیر طولانی در توجه عظیم دولت به امر آموزش شد. چرا که ادارات دولت مرکزی دست به استخدام افرادی زدند که برای شغل ویژه‌ای که استخدام می‌شدند قبلاً تواناییهای انجام آن را داشته باشند، تا نیاز کمتری برای هزینه آموزش آنها وجود داشته باشد.

طبیعت بسیار سیاسی بخش عمومی کارهای توسعه سازمان را بسیار پیچیده‌تر می‌کند. اپل‌بای^(۹) تأکید می‌کند

بدان معنی است که فراگردهای توسعه سازمان در بخش خصوصی در مقایسه با طرحهای بخش دولتی آزادترند و تقویت ارزشهای مورد نظر را از نظام پاداش درخواست کنند.

نیاز به امنیت به روشهای چندی خود را نشان می‌دهد: امکان طرح موضوعهای امنیت ملی، نیاز به «ساکت ماندن» در باره بعضی از تصمیمات، نتایجی که ممکن است تا مدتهای طولانی به اطلاع عموم نرسد، همچنین است ظواهر کارهای دولت، نظیر نیاز به محافظت از بعضی فعالیتها و کارها از فرایندهای سیاسی. بنابراین کارکنان بخش دولتی گاهی در اظهار بعضی چیزهایی محدود می‌شوند که احساس می‌کنند می‌توانند به راحتی از آنها سخن بگویند و این منجر به رفتاری طفره رونده و ساکت‌تر می‌شود که به طور آشکاری با تأکید توسعه سازمان بر رفتارهای خطرپذیری، باز بودن و احساس خودی کردن به عنوان عناصر اولیه اعتماد در تضاد است. به‌طور مشخصتر، حتی اگر صحبت درباره چیزهای نظیر بالا بردن اعتماد و اطمینان به نظر خوب بیاید، اگر کارمندان آن را نقص قانون یا مغایر با عقل سلیم ببینند، در برخورد با اصرار یک متخصص توسعه سازمان آرامش چندانی نخواهند داشت و دلیل خوبی هم برای این کار دارند. به این دلیل و دلایل دیگر (که در جای دیگر طرح شده) ممکن است طرحهای مبتنی بر روابط متقابل محل مناسبی برای شروع توسعه سازمان در بسیاری از دواير دولتی نباشد^{۱۰}. ممکن است بهتر باشد که توجه خود را به جنبه‌های ساختاری سازمان معطوف کنیم. تمرکز بر روابط سرپرستی و گزارش دهی، خلق مقررات، قوانین و خط‌مشی‌های جدید، برقراری جدولهای گزارش‌دهی مختلف، جهت‌دهی دوباره جریانهای ارتباطات یا سازمان دهی دوباره جریان کار در داخل بخش یا بین بخشها «مداخلات توسعه سازمان در بخش دولتی باید تأکیدی بسیار بیشتر از آنچه که به ساختار و خط‌مشی هست، داشته

دولتی در مقایسه با همتایان خویش در بخش خصوصی نیاز به ریسک‌پذیری بیشتر دارند. چرا؟ به دلیل اینکه هنجارهای سیاسی با ریسک‌پذیری و مخاطره برای افرادی نظیر صاحب منصبان سیاسی که در راه انتخابات هستند یا کارگزاران اجرایی که باید پیشرو و فعال باشند، مخالف است. «اینها گاهی آن قدر بد است که حتی آگاهی عمومی از مسئله فقط کار را خراب‌تر می‌کند.» گلمبوسکی خاطرنشان می‌کند که طرح‌های گروهی در وضعیتهای بوروکراتیک دولتی کمتر مفید فایده‌اند و کوششهای تک به تک بیشتر ضامن موفقیت بوده فعالان توسعه سازمان به عنوان رابط، مشاوره شخص ثالث، مذاکره‌کننده در مورد نقشها و یا دیگر طرحهای «خصوصی شده» عمل می‌کنند.

نتیجه

از بحث کاربردهای توسعه سازمان در بخش دولتی این نتیجه به دست می‌آید که هر طرح مورد استفاده باید مطابق با مورد، اندازه‌گیری و طراحی شود. این طرحها باید مشخصاً برای سازمان مورد نظر تهیه شود و به تغییر شرایط، حساس باشند. خصوصیات بخش دولتی نیاز را تعیین می‌کند. اگرچه این راهنمایی خوبی برای هر مداخله توسعه سازمان است، اختلافهای بخش دولتی و خصوصی به طور عمده ریشه در تفاوت‌های بین ساختارهای ارزشی‌ای دارد که هر یک تحت یک سری از آنها قرار می‌گیرد و این افراد را به انجام دادن رفتارهایی به روشهای کاملاً متفاوت تشویق می‌کند. بنابراین در حالی که خصوصیات منحصر به فرد بخش دولتی استفاده از توسعه سازمان را چالش‌انگیز می‌کند، کاربرد روزافزون و موفقیت‌آمیز آن شاهدی بی‌سر و صدا بر این مدعا است «که این کار عملی است.» □

که «نهادهای دیگر از سیاست آزاد نیستند اما دولت خود سیاست است». طبیعت سیاسی کار دولت کشمکش‌های خاصی را برای توسعه سازمان به وجود می‌آورد. برای مثال وقتی که صاحب منصبان سیاسی رده بالا با خوش‌شانسی یا بدشانسی صندوق رأی تغییر می‌کنند، بیشتر ساختار اهداف هم به طور همزمان تغییر می‌کند. هدایت کوششهای توسعه سازمان در دراز مدت در شرایط تغییر ساختارهای هدفها حداقل مشکل و گاهی غیرممکن است. همچنان که هدفهای سازمانی تغییر می‌کند هدفهای توسعه سازمان هم باید تغییر کند و لذا تعریف موفقیت هم باید تغییر کند.

«مداخله‌ای از یک ترکیب نامحتمل به صورت انجمنی از پلیس محلی، مبارزان سیاه‌پوست و شهروندان سفیدپوست را در نظر بگیرید. از لحاظ فنی این طرح در بر دارنده اندکی از آثار و هدفهایی است که معمولاً در نظر گرفته می‌شود. این سه گروه به هیچ طریقی به یکدیگر نزدیک نیستند، تأیید چندانی از یکدیگر نمی‌کنند، هنجارهای همکاری جمعی را بهبود نمی‌بخشند و غیره.

با وجود این، برای هدفهای سیاسی محدود مورد نظر این طرح کاملاً درست است: برای داشتن طرفهایی که متقابلاً همدیگر را از آمادگی و تصمیم خود دایر بر برپایی جنگ داخلی متقاعد کنند؛ برای برآورد دقیق هزینه‌ها و عایدیهای هر گروه از نتیجه درگیری و برای بحث در مورد شرایطی که می‌تواند یا باید منجر به این نتایج شود. امید این بود که هر یک از این سه گروه خصلت مسالمت‌جویی پیشه کرده نیز حتی این معیار را رعایت کنند که برای روشن کردن ابهامات تن به مجمع عمومی موقتی بدهند.»

همچنین طبیعت سیاسی و بوروکراتیک بخش دولتی این فکر را تلقین می‌کند که فعالان توسعه سازمان در بخش

پی‌نوشتها:

(۱) "Red Tape" منظور مقررات دست و پاگیر اداری است.

- (2). Lobbying.
- (3). Distributive.
- (4). Integrative.
- (5). Habit Background.
- (6). Administrative Delegation.
- (7). Procedural Regularity.
- (8). Professional Manager.
- (9). Appleby.

منابع

1. Appleby, P., "Government is Different," *Public Administration*. ed., J. Shafritz & A. Hyde, Oak Park, Ill, Moore, 1986.
2. Bendix, R., *Max Weber: An Intellectual Portrait*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1992.
3. Golembiewski, R., "O.D. in Public Agencies: Perspective on Theory & Practice", *Public Administration Review*, July 1980.
4. McConkie, M., "Management by Objective in Public Agency: Difining Concept & Testing its' Application", Ph. D, Diss., University of Georgia, 1987.
5. Blake, R. & Mouton, J. *The Management Grid*, Houston, Gulf, 1964.
6. Beckhard, R. "ABS in Health Care Systems: Who Needs it?", *Journal of Applied Behavioral Science*, 1994.
7. Partain, J., *Current Perspective in Organization Development*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1993.
8. Marrow, A. *Making Waves in Foggy Bottom*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1994.
9. Golembiewski, R. "Guide for Intervening at the Interface Managing the Tension Between O.D. Principles & Political Power, Paper Delivered at the *American Society for Public Administation*, Baltimore, U.S.A, 1987.