

# برنامه‌ریزی استراتژیک مؤثر در بخش دولتی<sup>۱</sup> (نکته‌های آموختنی)

فهرشته: سی. آر. بانینگ  
ترجمه دکتر فتاح شریف زاده

## مقدمه

در عرض پنج تا ده سال گذشته تعداد قابل توجهی از مؤسسات دولتی فرآیند منظمی را جهت برنامه‌ریزی استراتژیک آغاز کرده‌اند. در بسیاری از موارد، قبلاً طرحی کامل برای تمام سازمان پی‌ریزی نمی‌شد و به استثناء پروژه‌های مخصوصی، نوعاً هیچ برنامه‌ای از محدوده برنامه‌ریزی عادی سالانه فراتر نمی‌رفت.

بعضی از مسئولان ادارات وابسته به دولت، برنامه‌ریزی استراتژیک را شروع کردند، زیرا این نوع برنامه‌ریزی در بسیاری از جاها جانشین مشخص برنامه‌ریزی رسمی گشت و نشان داد که می‌توان بالقوه پیشرفت عملکرد سازمان را در مدت زمان متوسط نوید داد. با این وجود، برای اکثر مؤسسات دولتی، مخصوصاً بخشهای اصلی دولت انگیزه اصلی‌تر آنها جهت یک برنامه استراتژیک، دولت مرکزی آنها یا طرف سرمایه‌گذار در مورد کشورهای در حال توسعه بود.

۱. این نوشته از مقاله زیر برگردانده شده است.

C.R. Bunning, "Effective, Strategic Planning in the Public Sector: Some Learnings," International Journal of Public Sector Management vol. 5 No. 4, 1992. PP. 54-59

جدال<sup>۲</sup> با فرهنگ سازمانی

برنامه‌ریزی استراتژیک معارضی با بسیاری از اندیشه‌های سنتی و فرضیه‌های اساسی جا افتاده در فرهنگ سازمانی موسسات متعدد دولتی است. رویهمرفته، براساس این نظریات برنامه‌های از قبل طرح‌ریزی شده پیش از آنچه ضروری باشد غیر ممکن، خطرناک و موجب اتلاف وقت است، زیرا:

❖ برنامه‌ریزی استراتژیک مقرر می‌دارد که گروه‌های خارج (از سازمان) مانند مشتریان، حداقل در مرحله بررسی محیط<sup>۳</sup> در امور سازمان مشارکت داده شوند و این می‌تواند آنها را تحریک کند و ضمن ازدیاد نفوذشان، سطح انتظارات آنها را بالا برد.

❖ تأمین بودجه و امور مالی عموماً سالانه یک بار انجام می‌گیرد، بنابراین مسئله چیست؟  
❖ داشتن یک طرح رسمی بلند مدت<sup>۴</sup> مانعی برای شما شمرده می‌شود و نتیجتاً ناراحت‌کننده و مشکل‌تر خواهد بود که به اقتضای شرایط مسیر عمل (جهت‌گیری) را در آینده تغییر دهید.

❖ قبل از تکمیل محدوده برنامه‌ریزی

استراتژیک پنج ساله، دولت‌ها می‌توانند آسان تسخیر کنند (جابجائی کابینه)، پس برنامه می‌تواند موجب اتلاف وقت باشد.

❖ برنامه‌ریزی کلی سازمان مشکلات تخصیص منابع و اولویتهای داخلی را علنی می‌کند که بهتر است به طور مداوم و محرمانه به عنوان قسمتی از فرایند سالیانه تشکیل بودجه انجام بگیرد.

❖ اگر شما آنچه را که طرح‌ریزی می‌کنید برای دیگران شناسایی شود، فاش شدن آن می‌تواند انتقاد مشتریان و گروه‌های فشاری را که از طرح و برنامه متأثر خواهند شد برانگیزد.

اگرچه تغییر ممکن است در زمان بروز مقاومت برانگیز باشد، چند سال بعد وسعت تحول به فراموشی سپرده می‌شود به طوری که مردم بتدریج نظرهای تازه‌ای به ذهن می‌آورند. در خصوص برنامه‌ریزی استراتژیک ممکن است برای بعضی‌ها مشکل باشد که بیاد بیاورند که نظرات فوق‌الذکر در اوایل دهه ۱۹۸۰ چقدر شایع و همگانی بود. هر چند که کاربرد کنونی برنامه‌ریزی استراتژیک در بخش دولتی ناکافی بوده و حداقل در بعضی از موسسات دولتی

2. Challenge.

3. Environmental Scanning.

4. A formal long - term plan.

موجب تغییر الگویی<sup>۵</sup> عمده‌ای شده است.

### مشکلات برنامه‌ریزی استراتژیک

یک دهه قبل تقریباً تمام روش‌شناسی برنامه‌ریزی استراتژیک شامل بررسی محیط، تحلیل نقاط قوت - ضعفها، فرصتها و تهدیدها (SWOT) و تکوین بینش، ارزشها، عوامل موفقیت‌آمیز انتقادی و نیروی نسبتاً ناشناخته بود، پس تمامی مدیران رده‌های بالا و میانی مجبور بودند که آن را بیاموزند. اما این مسئله عملاً بنظر رسید که خیلی مشکل نباشد. در حالی که تلاش سال اول غالباً با توجه به تجربه کمک‌کننده کافی نبود، تکرار سالیانه (برنامه) قاعده‌منظمی را جهت یادگیری بهتر انجام آن فراهم می‌ساخت.

برای بسیاری از مدیران، نظر مشکلتر این بود که چه چیزی استراتژیک است و چه چیزی نیست. مدیران، که از لحاظ شخصیت، متفکرین و «پیچ و مهره»<sup>۶</sup> هستند مشکل زیادی در ادراک آنچه معنی «استراتژیک» می‌دهد دارند. آنها همچنین عاجزند از اینکه مبتکرانه در مورد انتخابهای دیگر بجز آنچه که حال انجام می‌گیرد فکر کنند. آنها با دیدن اینکه چگونه برنامه

استراتژیک شکل می‌گیرد نفع می‌برند، اما موقعی که نظرها مورد انتقاد واقع می‌شود و عملیات طرح‌ریزی می‌گردد به نحو چشمگیری کمک می‌کنند. تقریباً غیر ممکن است که یک برنامه استراتژیک واقعی از گروهی مدیران که طبعاً استراتژیک فکر نمی‌کنند انتظار داشت.

### روشهای اساسی برنامه‌ریزی استراتژیک

با ایجاد یک نظام برنامه‌ریزی استراتژیک موثر، به هر حال جدی‌ترین مسئله بنظر می‌رسد انتخاب آن قسمت از روش اساسی یا دسته‌ای از فرضها است که در تمامی فرآیند می‌توان از آن نتیجه گرفت. برنامه‌ریزی استراتژیک اغلب به صورت یک الزام در بخش دولتی مطرح شده است. برنامه‌ریزی استراتژیک متکی بر یک دسته از فرضهای مختلف است که در هنگام شروع به وسیله بسیاری از سازمانهای دولتی استفاده می‌شده است و نوعاً هیچ تجربه ماهرانه‌ای که برنامه را براساس آن برنامه‌ریزی کنند، وجود نداشت. نتیجتاً نباید زیاد تعجب‌آور باشد که روش پذیرفته شده اغلب کمتر از مورد مطلوب بوده است.

بالاخص، با تکیه بر تجربه‌ام در کمک به

5. Paradigm shift.

6. "Nuts and bolts".

سازمانهای متعدد دولتی در برقراری برنامه ریزی استراتژیک و مشاهده دیگر سازمانهای دولتی و نظام برنامه ریزی شان، سه روش مختلف کاملاً معمولی بنظر می رسد. برنامه های استراتژیک به قرار زیر می باشند:

(۱) تشریفاتی<sup>۷</sup> که اساساً جهت برآوردن انتظارات یا نیازهای دیگران انجام بگیرد - مخصوصاً خط مشی دولت مرکزی یا مؤسسات مالی. موضوع اصلی و توجه زیاد بر چیزی که نهایتاً باید به آن دست یافت نیست، بلکه بر طرح برنامه ای است بر روی کاغذ تا حدودی که قادر به کسب منابع مورد لزوم داده ها (پول، پرسنل، تجهیزات و غیره) باشد. محرکه اصلی انطباق و یا ایرادگیری است. موقعی که برنامه طرح ریزی شد و تصمیمات منابع اخذ گردید جهت گیری آن از لحاظ تخصیص منابع و عنایت به مسئله ثابت نمی ماند.

(۲) یک فرایند تصمیم گیری<sup>۸</sup>، که هدفش معلوم کردن آن چیزی است که باید انجام بگیرد. موضوع اصلی و توجه نوعاً بر انتخابهای مختلف پیشنهادی است که از لحاظ فنی عملی باشد تا اینکه موقعیت به عنوان یک نظام فنی - اجتماعی

- سیاسی مؤثر بر یکدیگر تلقی شود. اجراء (تصمیم) به عنوان جزء عملی - اساسی تلقی می شود و محرکه اصلی تصمیم گیری و تعیین هدف غیر مشخص و عقلانی<sup>۹</sup> است. مشکلات بعدی در دستیابی به هدف عادی بنظر نمی رسد. این مشکلات طبعاً به اشتباهات کسانی که درگیر اجرای (تصمیم) هستند یا به نوبه تقصیر گروههای فشاری است که با آنها مشورت نشده و نهایتاً نظرات خود را مشخص می کند. دلیل واقعی، توجه ناکافی به تمام جهات نفوذ، بندرت در نگاه اول مشخص می گردد.

(۳) یک فرایند موافقت جو<sup>۱۰</sup> که هدفش شناسایی یک استراتژیست که مورد اعتراض هیچکدام از قدرتمندان که از آن متأثر شدند، نیست. برای استراتژی حمایت جلب می شود یا در صورت عدم توفیق، حداقل توافق می شود که با آن مخالفت بعمل نیاید. در این فرآیند، احتیاجات مشتریان و عموم مردم به تابعی از نیازها و حساسیتهای قدرتمندان مبدل خواهد شد. محرکه اصلی بر فرض وجود علائق مختلف ناسازگار، مذاکره سیاسی و قرارداد<sup>۱۱</sup> است.

7. Ritual.

8. Decision - making process.

9. Rational, impersonal goal setting and decision making.

10. Consensus - building process.

11. Political bargaining and contracting.

## اجرای برنامه استراتژیک

نباشند.

(۳) در روش موافقت جو<sup>۱۴</sup> اینکه نیروهای غیر مترقبه طرح اصلی را مختل می‌سازند، مشکل زیادی نیست بلکه سازشهایی است که برای رسیدن به توافق طرفهای مختلف، تأثیرات برنامه را که بر مشکلات واقعی اثر داشته باشند به نحو چشمگیری کاهش می‌دهد. علائق محوله و وضعیت کنونی به بهای انجام ندادن کاری که تأثیرات زیادی در مورد مشکلات داشته باشد، حفظ می‌شوند.

### روش یادگیری برنامه‌ریزی استراتژیک

متقابلاً فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک می‌تواند به عنوان یک فرآیند یادگیری مشاهده شود که هدفش ایجاد فرصتهایی برای نمایندگان طرفهای درگیر برای اشتراک مساعی با همدیگر است. غرض این است که فهم هرکسی از پویایی موقعیت کنونی و طبیعت یک موقعیت مطلوبتر رشد کند و بیشتر همگرا شود. در این شیوه برنامه‌ریزی استراتژیک روشی است جهت انتقال تجربه به دانش و به عنوان مبنای عمل آینده تلقی می‌شود. نتیجه جستجو شده، جواب

در مرحله اجرا عملیات ممکن است با هر روش، مشکلات مهم زیر همراه باشد:

(۱) در روش تشریفاتی<sup>۱۲</sup> هدف اساساً کسب منابع مالی یا موافقت (با برآوردن) نیازهای خارجی است، پس طبعاً فشار بعدی اتفاقات روزمره، تمایل به مختل کردن تعهدات خیلی ضعیف یک رشته از عملیات ویژه دارد. پس نتیجه، یک برنامه استراتژیک است که به آرامی موانع سطحی را از میان برمی‌دارد یا در مواردی که عملی لازم بوده اجرا شود در جهت منافع قدرتمندان اصلی سازمان به مورد اجرا در می‌آید.

(۲) ملاحظات اصلی انسانی و اجتماعی در روش تصمیم‌گیری فنی<sup>۱۳</sup> که در مرحله برنامه‌ریزی در نظر گرفته نشده و یا کم اهمیت تلقی گردیده ظاهر شده و برنامه‌های اصلی را که در حقیقت در شکل اصلی شان احتمال موفقیت کمی داشت مختل می‌سازند. جوابهای کوتاه در مورد مسائل پیچیده فنی - اجتماعی که به طور علمی یا از طریق تکنولوژی بدست آمده ثابت شده که در موقع شروع عملیات اجرائی بسنده

12. Ritual approach.

14. Consensus-Seeking Approach.

13. Technical decision - making approach.

برنامه‌ریزی، بلکه به عنوان قاعده منظم که در سراسر برنامه تکرار شود. این یک مکانیزم خود اصلاح کن<sup>۱۷</sup> خیلی قوی و نظامی هدایتگر جهت هر برنامه‌ای است.

### دستیابی بینش<sup>۱۸</sup>

باید اذعان داشت که برنامه‌ریزی استراتژیک در بسیاری از مؤسسات دولتی به درجه مهم و امیدوارکننده از توسعه و تحول نرسیده است. مؤسسات دولتی بیشتر (به مسائل) عکس‌العمل نشان می‌دهند تا اینکه خود فعالانه ابتکار عمل بدست گیرند. به عوامل تغییر و توسعه زیاد اهمیت داده نمی‌شود، در حقیقت فرهنگ سازمانی و خط مشی جا افتاد اغلب به عنوان موانعی قوی بر سر راه هر توسعه و تحول اصلی هستند. پس اگرچه ممکن است صحبت زیادی از مشکلات جامعه که نیازمند بحث است مطرح باشد، استراتژی‌هایی که نیازمند هر تغییر در موقعیت، قدرت یا عملیات هر یک از واحدهای سازمانی است مشکل خواهد بود که حمایت کافی را جلب کنند زیرا آنها علائق محوله را تهدید می‌کنند.

مؤثر به زمینه محیط است و محرکه اصلی یادگیری سازمانی و شخصی می‌باشد نه دفاع از علائق و عقاید فردی.

موقعی که مشکلات عمده بوده و حل آنها بمعنای کامل نامشخص و شاید غیر قابل دسترسی باشد، این روش اخیر (روش یادگیری) بندرت دیده می‌شود. احتمالاً به خاطر آن است که یک روش نامحدود<sup>۱۵</sup> جهت یادگیری سازمان ممکن است رعب‌آور باشد. زمانی که شما درگیر یک موقعیت برنامه‌ریزی با فکر نامحدود و واقعی هستید، کنترل و قابلیت پیش‌بینی ممکن نیست. آن هم نیازمند درجه‌ای از تواضع است در تصدیق اینکه جوابها برایتان شناخته نیست و این برای کسانی که خود را متخصص می‌دانند خوشایند نیست. بالاخره شناسایی همراه با تشریک مساعی درست نیازمند تمایل به ترک علائق محوله به خاطر یافتن جوابهایی است که مطابق نیازها و موقعیتهای واقعی هستند. همه مایل به انجام این نیستند.

در روش یادگیری قصد این است که دسته‌ای از هنجارها<sup>۱۶</sup> را که مشوق تشخیص و یادگیری است بوجود آورد نه فقط در مرحله

15. An open approach.

17. Self - correcting Mechanism.

16. Norms.

18. Achieving the Vision.

در پذیرش یک روش برنامه ریزی استراتژیک که بر ایجاد فرصتهای یادگیری تأکید می کند، در خلال فعالیتهای برنامه ریزی واقعی و نشستهای بازخورد<sup>۲۰</sup> و مرور (برنامه)، می توان اقدامی بیشتر از تشویق کردن موقعیت یادگیری بعمل آورد، اگرچه هر دو این استراتژیها مهم هستند. مردمی که اگر مصلحت باشد شامل اشخاص خارج از سازمان مشغول گسترش برنامه های جزئی تر و اجرای آنها هستند می توانند با گروههای کوچکی ارتباط برقرار کنند و در فواصل مدت معین در یک اجتماع بزرگتر قادر به یادگیری از همدیگر باشند. از این روش به عنوان یادگیری عملی یاد می شود<sup>۲۱</sup> و به عنوان یک وسیله کمکی مدیران و دیگران مورد استفاده قرار می گیرد که از فعالیتهای کار واقعی شان بیاموزند. چنین روشی شبکه اجتماعی خیلی قوی را ایجاد کرده است که می تواند انگیزش و حل مسائل را در مرحله پیچیده عملیات زیاد کند و همچنین حدود یادگیری افراد مربوط را افزایش دهد.

موقعی که مخالفت عمیق نسبت به طرق جدید برخورد به تلاشهای خارجی سازمان<sup>۱۹</sup> هست پس مشکل خواهد بود که روش یادگیری مشارکت در امر برنامه ریزی استراتژیک مقبولیت زیاد داشته باشد. عموماً اشخاصی که تمایل به فراگیری ندارند کمتر می آموزند. بنابراین (وجود) مدیران ارشد یک پیشنهاد برای توسعه و تحول موفقیت آمیز است که برای آن (مدیران) آمادگی دارند. قبل از اینکه سازمانها به یادگیری سازمانی تمایل و تعهد داشته باشند، تغییر در رده بالای کارکنان بخوبی می تواند قدم اول اساسی بحساب آید. طریق دیگر در مورد مخالفین معترض این است که ساختار را دگرگون کرد به طوری که افراد صلاحیت دار را در شغل های کلیدی منصوب نمود. به جای تقویت و دفاع کردن از قلمرو (عمل)، سنت، یا بعضی از ارزشها که برای یادگیری مفید نیستند، انطباق فرهنگ سازمانی و برنامه استراتژیک قسمت مهمی از فرآیندی است که در مرحله نخست با یافتن رهبرانی که یادگیری را ضمانت و تقویت می کنند ایجاد می شود.

19. Organization's External challenges.

20. Feedback Session.

۲۱. نقل بانویس از متن اصلی مقاله:

Bunning, C.R., "Turning Experience into learning.: The strategic challenge for Individuals and Organizations, "Training &amp; Development in Australia, Vol.18, No. 4, PP. 5-9.

برنامه‌ریزی استراتژیک برای گسترش و تحول سازمانی، بسط طرحی مداوم نیست - گرچه آن یک تلاش است - بلکه از تمامی مدیران رده‌های بالا و میانی خواسته شود که واقعاً به طور استراتژیک، مطابق روح و مفاد برنامه، مدیریت نمایند.

در طول مدت برنامه، مشکلات غیر مترقبه زیادی برخاسته و جهت توجه به مسایل دیگر همیشه فشارهای قوی هست که بناچار توجه برانگیز است. بدین سبب مرحله بررسی پیشرفت فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک نه تنها طولانی‌ترین مقطع است بلکه همچنین درجه توفیق بدست آمده را هم بدون شک تعیین خواهد کرد.

### راهنمایی‌هایی<sup>۲۲</sup> جهت توفیق در برنامه‌ریزی استراتژیک

روش اساسی که باید در مورد هر برنامه طرح استراتژیک بکار رود قبلاً بخوبی در این مقاله به آن اشاره شد، در مورد آنچه احتمال فعالیت یک برنامه‌ریزی استراتژیک را افزایش می‌دهد و واقعاً به سطح گسترش و تحول مورد نظر منتهی می‌شود چند پیشنهاد زیر ارائه

می‌گردد:

(۱) به جای کارمندان متخصص، برنامه‌ریزی استراتژیک را (در حیطه) مسئولیت مدیران ارشد خط قرار دهید که رئیس مؤسسه مدافع و تداوم بخش اصلی آن باشد.

(۲) اساس و نیاز برنامه‌ریزی استراتژیک را با دیگران در میان بگذارید و مدیران را با گسترش دانش، مهارت و رفتارهای آن آماده کنید.

(۳) به جای اهدافی که مبهم هستند و بحث‌انگیز نمی‌باشند به اهداف اجرایی و نیروهای استراتژیک مشخص روی بیاورید.

(۴) برنامه استراتژیک را با انبوهی از طرحهای عملی یا مسائل استراتژیک که مبهم خواهد بود، پر نکنید.

(۵) در مرحله دوم مراقبت نمایید که طرحهای عملی جزئی به وسیله رده‌های پایین سازمان گسترش یابند.

(۶) مراقب باشید که تمامی طرحها به طور نزدیک با نظام بودجه در ارتباطند تا اینکه پول به فعالیت مورد نظر داده شود.

(۷) تضمین نمایید که به فرهنگ سازمانی صریحاً به مثابه یک متغیر مهم عنایت شده و

22. Tips.



است. اگر سازمان از قبل مطابق نظر شما عمل  
میکرده بنابراین شما لازم است فقط نسبت به  
آنچه انجام می‌گیرد احساس رضایت کنید.

(۳) اگر تحولاتی که لازم می‌دانید در  
عرض ۱۲ ماه انجام پذیر باشد، پس آنها  
استراتژیک نیستند، آنها ممکن است این ارزش را  
داشته باشند که اجرا شوند ولی تحول  
استراتژیک نیستند، زیرا برنامه استراتژیک به  
خاطر حدود عملش نوعاً دو تا پنج سال جهت  
اجرای کامل و موفقیت آمیز آن طول می‌کشد.

(۴) اگر شما واقماً می‌خواهید مقام و  
موقعیت سازمان را در حد وسیعی تغییر دهید،  
بهتر است که تنها تعداد کمی از پروژه‌های تغییر  
استراتژیک داشته باشید، زیرا شما می‌توانید  
وقت و انرژی لازم را داشته باشید.

(۵) پروژه‌های استراتژیک به قدر کافی  
پیچیده و مهم هستند که باید با استفاده از فنون  
مدیریت پروژه<sup>۲۶</sup> به نحو مناسب رهبری شوند.

(۶) هدف از مرور سالیانه،<sup>۲۷</sup> تشویق به  
یادگیری سازمانی و بررسی اینکه پروژه‌های  
استراتژیک کنونی جهت ایجاد آینده سازمانی  
مورد پسند شما کافی است می‌باشد.

اینکه بین فرهنگ سازمانی و استراتژیهای  
پیشنهادی هماهنگی بعمل آمده و توجه اصلی  
مبذول می‌شود.

(۸) نظام تشویقی<sup>۲۳</sup> سازمان را مرور کنید و  
اطمینان دهید که تا آنجا که مقدور باشد  
رفتارهای جدید که لازمه برنامه استراتژیک  
هستند مورد تصدیق و تشویق قرار می‌گیرند.

(۹) مطمئن باشید که در صورت لزوم  
جهت ازدیاد دانش، مهارتها و رفتارهای ضروری  
در سطوح مختلف اجرای موفقیت آمیز برنامه  
استراتژیک، یک برنامه توسعه کارکنان<sup>۲۴</sup> (در  
سازمان) وجود دارد.

(۱۰) جهت نظارت بر نتایج پیش‌رونده  
برنامه، سیستم قابل اعتمادی ایجاد کنید و آن را  
جهت افزایش یادگیری مداوم تمام طرفهای  
مربوط بکار ببرید.

### چند اصل اساسی برنامه ریزی استراتژیک

(۱) هدف ایجاد یک برنامه استراتژیک  
نیست، بلکه چگونه مدیریت اولویتهای  
استراتژیک<sup>۲۵</sup> سازمان را هوشیارانه ۵۲ هفته در  
سال بانجام رسانید.

(۲) بینش سازمانی بیانگر تحول مورد نظر

23. Reward systems.

25. Strategic priorities.

27. Annual Reivew.

24. A Staff development programme.

26. project Management Techniques.