

رویکرد های اثربخش در تدوین برنامه استراتژیک سازمان های عمومی

هانیه موسوی^۱

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی
چکیده

با مروری بر ادبیات مدیریت استراتژیک می توان به وجود فرآیندها یا رویکردهای فراوان جهت تدوین استراتژی در سازمان ها پی برد [۸]. نکته قابل توجه این است که هیچ روش درستی به طور مطلق وجود نداشته و آنچه که برای یک سازمان بخوبی جواب میدهد، لزوماً برای سازمان دیگر مناسب نیست. به خصوص تنوع رویکردها به برنامه ریزی استراتژیک در بخش دولتی و بخش خصوصی، موضوعی قابل انتظار بوده و کاربرد موفق برنامه ریزی استراتژیک در هر سازمانی وابسته به ایجاد سازگاری دقیق با ویژگی های خاص آنها دارد. در این مقاله به معرفی و تشریح چهار رویکرد در پیاده سازی فرآیند کلی تدوین برنامه ریزی استراتژیک در سازمان های عمومی پرداخته می شود.

واژگان کلیدی:

رویکرد سیستم و روش
چشم انداز موفقیت، رویکرد
اهداف، روش غیر مستقیم

ویژه نامه



تابستان ۱۳۸۶
شماره ۲

مقدمه

مدیریت اجرایی عمومی در طی ربع قرن گذشته شاهد روند تکاملی در طرح‌های نوآورانه مدیریتی در دولت‌های شهرداری بوده و برنامه ریزی استراتژیک در طی دو دهه گذشته در شهرهای زیادی مورد استفاده قرار گرفته است. امروزه توجه و علاقمندی سطوح مدیریت ارشد سازمان‌های عمومی مانند شهرداری‌ها جهت سرمایه‌گذاری و استفاده از روش برنامه ریزی استراتژیک را می‌توان مورد تحسین قرار داد. با این حال باید توجه نمود که بکارگیری صحیح و اثربخش برنامه ریزی استراتژیک، مستلزم فاکتورهایی همچون سازماندهی و برنامه ریزی صحیح فرآیند انجام پروژه، تدارک و تخصیص منابع مالی و غیرمالی مورد نیاز و یا مشارکت و حضور فعال مدیریت در انجام مراحل فرآیند می‌باشد. روش تدوین برنامه استراتژیک به عنوان یکی از فاکتورهای کلیدی موفقیت در بکارگیری برنامه ریزی استراتژیک قلمداد می‌شود؛ به طوری که برای انتخاب روش تدوین برنامه استراتژیک، از یک طرف باید به تأمل و تدبیر در ادبیات حوزه مدیریت استراتژیک پرداخت و از طرف دیگر باید ویژگی‌های خاص سازمان مورد نظر را مد نظر داشت. کم توجهی به این موضوع، آثار و نتایج مثبت کار را کم کرده و بعضی مواقع کار را به جایی می‌رساند که مدیران و مشاوران به جای تردید در تصمیمات خود در چگونگی استفاده از ابزار برنامه ریزی به ابزار اشکال گرفته و آن را زیر سؤال می‌برند. این مسئله منجر به شکل‌گیری عقائدی همچون سودمند نبودن برنامه استراتژیک می‌شود. در این مقاله سعی شده است تا رویکردهای مختلف در تدوین برنامه استراتژیک سازمان‌های عمومی توضیح داده شوند.

تفاوت‌های موجود در دو بخش عمومی و خصوصی و تاثیر آنها در فرآیند برنامه ریزی استراتژیک

توسعه تکنیک برنامه ریزی استراتژیک، ریشه در سازمان‌های خصوصی و اقتصادی داشته و پیاده نمودن اثر بخش آن در سازمان‌های دولتی نیازمند تغییراتی می‌باشد که باید با لحاظ نمودن تفاوت‌های بین سازمان‌های دولتی و غیر دولتی از طرفی و شرایط و محدودیت‌های خاص سازمان‌های دولتی از طرف دیگر انجام پذیرد؛ در غیر این صورت سرنوشته‌هایی مانند بسیاری از ابزارها و نوآوری‌های مدیریتی خواهد داشت که با در نظر نگرفتن این نکات تبدیل به یک مد زودگذر می‌شوند.

افراد بسیاری در باب تفاوت بین سازمان‌های عمومی و خصوصی مطالبی ارائه نموده‌اند. به عنوان مثال [۱۵] پنج تفاوت عمده زیر را ذکر نموده‌اند:

- مبهم بودن اهداف و سیاست‌ها؛
 - محدودیت حاصل از در معرض ارزیابی قرار داشتن^۲ تصمیم‌گیری‌ها مخصوصاً از جانب رسانه‌ها؛
 - تحت تاثیر مستقیم و ثابت تعداد بیشتر ذی‌نفع؛
 - وجود محدودیت‌های زمانی
 - وجود ائتلاف‌های شکننده در بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی.
- به طور کلی استفاده بخش عمومی از تکنیک‌های مدیریتی ریشه دار در بخش خصوصی مدیران آنها را با دو چالش روبرو می‌کند:

الف- سیاست‌های بلندمدتی که توسط این تکنیک‌ها تبلیغ می‌شود، مستلزم برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی تغییرات در بلندمدت بوده و در سازمان‌های بخش عمومی، به ندرت مورد توجه قرار می‌گیرند. این به دلیل وجود فرآیندهای پرنرنگ سیاسی در سازمان‌های عمومی است که تفکر کوتاه‌نگری را ارجح می‌نهد.

ب- مدل جوابگویی^۳ سازمان‌های بخش عمومی بر خلاف سازمان‌های خصوصی می‌باشد. به این صورت که مسوولیت طرح‌ریزی و پیاده‌سازی استراتژی‌ها در سازمان‌های خصوصی بر عهده تیم ارشد مدیریت می‌باشد؛ اما در بخش دولتی نوعاً یک رهبری سیاسی^۴ مسوول طرح‌ریزی استراتژی‌ها (در قالب اهداف و سیاست‌ها) می‌باشد و یک رهبری اجرایی^۵ مسوولیت پیاده‌سازی سیاست‌ها و اولویت‌های استراتژیک را بر عهده دارند.

این نوع مدل تقسیم مسوولیت منجر به تضاد و انکار در مسوولیت خواهد شد [۳]. به بیانی دیگر مدیران بخش دولتی تمایل در فعالیت در ساختاری دارند که به آن مسوولیت و اختیاراتی به مراتب کمتر از بخش خصوصی داشته باشند. در واقع این قانون گذاران و سیاست مداران هستند که قدرت و کنترل بیشتری بر روی تصمیمات و منابع مهم دارند [۵].

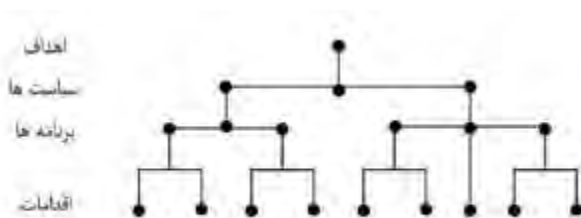
در میان تفاوت هایی که بین سازمان های عمومی و غیر عمومی وجود دارند، ملاحظاتی سیاسی یکی از موارد مهم و قابل توجه است. بسیاری از فنون مدیریت، به دلایل آنکه ماهیت سیاسی حیات سازمان های خصوصی، دولتی و غیرانتفاعی را نادیده گرفته، یا کوشیده اند با زیرکی از آن درگذرند، یا حتی درصدد تقابل با آن بوده اند، با شکست مواجه شده اند. شاهد این مدعا بسیاری از نوآوری های جدید مدیریتی می باشند که درصدد بوده اند تا تصمیم گیری و اقدام های دولت را از طریق تحمیل عقلانیت گرای رسمی بر نظام هایی که روح منطق گرای بر آنها حاکم نیست، بهبود بخشند. باید این نکته را تصدیق نمود که سازمان های دولتی، غیرانتفاعی و جوامع^۷، دارای هوش سیاسی و عقل گرای اند و هر تکنیک اثر بخشی باید طبیعت سیاسی آنها را قبول کرده و بر آن استوار باشد [۴].

در یک جامعه دموکراتیک بین خواسته ها و نیازهای مردم و فعالیت های خدماتی و قانونی، سازمان های دولتی واسطه بوده و آنها هستند که حق قانونی برای تصمیم گیری دارند نه مدیرانی که برای کار در سازمان های دولتی گماشته می شوند. بنابر این مدیران ارشد بخش دولتی باید همواره اهداف سازمانی را هم راستا و هماهنگ با اهداف سیاست مداران تدوین کنند و این به معنای تعدیل و تطبیق سازمان های دولتی با فشارهای سیاسی است [۷]. یکی از چالش های مهم شوراها (و دولت های محلی)، این است که باید در پی روش هایی باشند تا بدون جدایی مدیریت از سیاست و مدیران^۸ از اعضا^۹، رویکردی استراتژیک در پیش گرفته و از فرآیند استراتژیک به عنوان وسیله ای برای تقویت حضور و مشارکت اعضای انتخابی در مدیریت کلی ادارات محلی استفاده کنند [۱۹]. در همین راستا فرآیند اثر بخش مدیریت استراتژیک باید به مدیریت و اداره صحیح رابطه بین رهبری سیاسی و رهبری اجرایی بپردازد [۱۴]. عدم دستیابی به این مطلوب، به معنای اندیشه غیر واقعی بودن مدیریت عمومی خواهد بود [۴]. اعتقاد دارد که فرآیند برنامه ریزی استراتژیک می تواند با لحاظ نمودن روح سیاسی^{۱۰}، منطق^{۱۱} و تصمیم گیری، فرآیندی ماندگار و قابل اتکا بوده [۴]. و بر این اساس، فرآیند مورد نظر خویش را ارائه نموده است. پیش از توضیح این فرآیند لازم است تا به تشریح دو روش برنامه ریزی و تصمیمی گیری بپردازیم که سهم بسیاری در درک بهتر جایگاه و قدم های فرآیند ایشان دارند.

بر اساس یکی از دسته بندی های عمومی، روش های تصمیم گیری به دو نوع زیر تقسیم می شوند:

- مدل برنامه ریزی عقلایی^{۱۲}؛
- مدل تصمیم گیری سیاسی^{۱۳} [۴]؛
- مدل ذی نفعان^{۱۴} [۶]؛

مدل برنامه ریزی عقلایی یا رویکرد عقلایی - قیاسی با تصمیم گیری (شکل شماره ۱)، در راستای اهداف سیاست ها و برنامه ها آغاز می شود و در ادامه اقدام های لازم برای دستیابی به اهداف استنتاج می شود.



شکل شماره (۱) مدل برنامه ریزی عقلایی

مدل مذکور در سازمان ها و جوامعی کاربرد اثربخش دارد که بر چشم انداز، ماموریت یا اهداف سازمان توافق^{۱۵} وجود داشته و یا این که فردی با قدرت و اختیار کافی وجود دارد که نیاز مند توافق نیست. این فرض در بسیاری از شرایط قابل انتظار نبوده و تنها در سازمان های کاملاً^{۱۶} متمرکز، دیوانسالار و نیمه نظامی معنا دار خواهد بود.

مدل تصمیم گیری سیاسی یا رویکرد تصمیم گیری استقرایی (شکل شماره ۲)، با بیان موضوعاتی آغاز می شود که متضمن تعارض^{۱۷} و نه اجماع هستند. تعارض ها می تواند بر سر اهداف، ابزار، زمان بندی، جا و مکان، برتری سیاسی، دلائل تغییر، فلسفه و ارزش ها بوده و ممکن است که بسیار شدید باشند. حین تلاش برای رفع تضادها، سیاست ها و برنامه هایی شکل می گیرند که در صدد پرداختن و رسیدگی به موضوعات بوده و از جنبه ملاحظات سیاسی نیز منطقی می باشند. در ادامه و با گذشت زمان، سیاست های عمومی بیشتری برای شکل دهی، هدایت و تفسیر سیاست ها و برنامه ها به دست می آیند.



دو مدل مذکور، علی رغم تمایز آشکاری که در ظاهر با یکدیگر دارند، ذاتاً متناقض نبوده و صرفاً بکارگیری مناسب^{۱۸} و موثر آنها مد نظر می باشد. مدل تصمیم گیری سیاسی برای شکل گیری توافق روی برنامه ها و سیاست هایی است که به بهترین شکل به حل موضوعات استراتژیک به کار می آیند. در ادامه مدل تصمیم گیری عقلایی، توافق بوجود آمده را در ساختاری متشکل از اهداف، سیاست ها، برنامه ها و اقدامات در شکلی جدید می دهد و به عبارتی شکلی کاملاً منطقی به خود می گیرد. در این مرحله می توان ناسازگارهای کوچک و بزرگ موجود در تصمیم گیری سیاسی را شناسایی و اصلاح نمود و در نهایت اهداف واضحی را ارائه کرد تا بتوانند با پشتوانه توافقات و مرجعیت^{۱۹} سیاسی به پرورش و هدایت نوآوری و اثربخشی سازمانی کمک نمایند [۴].

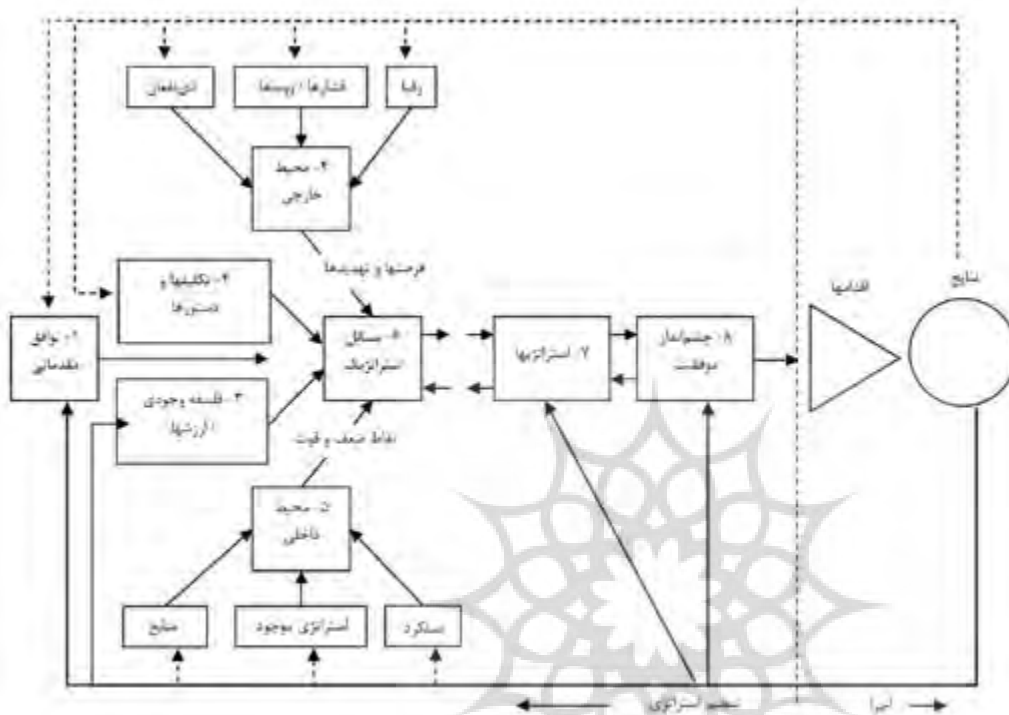
ج) فرآیند کلی تدوین برنامه ریزی استراتژیک در سازمان های عمومی

نویسندگان مختلفی نیز در قالب کتب و مقالاتی به بررسی و نقد مدل های بکار رفته در سازمان های دولتی و خصوصی پرداخته و سعی نموده اند که فرآیند مناسبی را برای تدوین استراتژی ها در سازمان های عمومی و غیرانتفاعی ارائه دهند^{۲۰}.

با مرور کتب و مقالات مذکور می توان این نتیجه را اعلام نمود که همگی این کتب و مقاله ها با تکیه بر روش تصمیم گیری سیاسی یا ذی نفعان و البته با کمی تفاوت در انجام قدم ها، الگوی کلی مشابهی را پیشنهاد نموده اند، که مدیریت موضوعات استراتژیک خوانده می شوند. فرآیندهای موجود نوعاً شامل قدم هایی همچون واضح نمودن ماموریت و ارزش ها، تدوین چشم اندازی برای آینده، تحلیل فرصت ها و چالش های خارجی، ارزیابی نقاط قوت و ضعف، تدوین اهداف کلان و خرد استراتژیک، شناسایی موضوعات استراتژیک، تدوین و ارزیابی استراتژی ها و تدوین برنامه های عملیاتی می باشد [۱۴].

اگرچه تحقیقی درباره فرآیندهای مبتنی بر مدیریت موضوع استراتژیک در ادبیات مدیریت استراتژیک ذکر نشده است، اما اجرای آن توسط تعداد زیادی از سازمان های دولتی و غیرانتفاعی [۱، ۴] می تواند نشانه ای از

کارایی و اثربخشی بالایی فرآیندهای مذکور باشد. چارچوب ارائه شده توسط [۴] که خود آن را چرخه تغییر استراتژی^{۲۱} می نامد، در ده فعالیت تعریف شده است. این چارچوب، جهت کمک به سازمان‌ها، به ویژه سازمان‌های عمومی و غیر انتفاعی است تا بتوانند در چارچوب الزامات و مطابق با مأموریت خود به ایجاد ارزش برای خدمات گیرندگان بپردازند. در ادامه هر یک از این ده فعالیت به اختصار توضیح داده می‌شوند.



شکل شماره (۳)، چرخه تحول [۴]

فعالیت اول: آغاز نمودن فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک و توافق بر روی آن

هدف از انجام این فعالیت، انجام مذاکره بین تصمیم‌گیران سازمان و خبرگان بر روی فرآیند کلی برنامه‌ریزی استراتژیک، برنامه زمانی، فعالیت‌های کلیدی، مسؤولیت‌ها و منابع مورد نیاز است. در نتیجه لازم است تا یک ارزیابی آمادگی^{۲۲} با هدف تعیین مقدار توانمندی سازمان برای انجام برنامه‌ریزی استراتژیک انجام پذیرد.

فعالیت دوم: واضح نمودن قوانین و الزامات حاکم بر سازمان

هدف از انجام این فعالیت، روشن نمودن الزاماتی است که در مسیر حرکت و فعالیت‌های سازمان گذارده شده است. به عبارتی دیگر الزامات عبارت‌اند از قوانین و مقرراتی که مراجع قانون‌گذار دولتی آنها را تعیین می‌کنند و سازمان باید در راستای آن قوانین و مقررات حرکت نموده و از آنها تخطی ننماید.

فعالیت سوم: شناسایی ذی‌نفعان و تدوین یا تبیین مأموریت و ارزش‌های سازمان

در ابتدای این فعالیت باید ذی‌نفعان داخلی و خارجی سازمان شناسایی شده و نحوه تعامل با ذی‌نفعان کلیدی داخلی و خارجی تا انتهای فرآیند تعیین شود. سپس می‌توان با استفاده از نظرات و انتظارات ذی‌نفعان به تبیین مأموریت سازمان پرداخت. مأموریت سازمان، بیانیه‌ای است که مواردی مانند فلسفه وجودی سازمان، حوزه جغرافیایی فعالیت، محصولات و خدمات ارائه شده و خدمت‌گیرندگان در آن مطرح می‌گردد. بیانیه ارزش‌ها نیز

بیانیه‌ای است که ارزش‌ها و باورهای مدیران سازمان در آن طرح شده و راهنمای کارکنان سازمان جهت انجام فعالیت‌های آنهاست.

فعالیت چهارم: ارزیابی درونی و محیطی جهت شناسایی نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و چالش‌ها / تهدیدات در این فعالیت، محیط درونی و بیرونی سازمان به منظور شناسایی پیامدهای^{۲۲} استراتژیک، نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و چالش‌های سازمان مورد بررسی قرار می‌گیرد. بررسی محیطی بیرونی می‌تواند شامل بررسی عوامل قانونی، عوامل اقتصادی، عوامل اجتماعی، عوامل تکنولوژیکی، عوامل فرهنگی و غیره باشد. همچنین بررسی محیط درونی می‌تواند شامل بررسی عواملی مانند فرهنگ سازمانی، تکنولوژی‌های در اختیار سازمان، توانمندی مدیریت و پرسنل و غیره باشد.

فعالیت پنجم: شناسایی موضوعات استراتژیک

نتیجه حاصل از انجام چهار فعالیت ابتدایی، منجر به شناسایی موضوعات استراتژیک سازمان می‌شود. تعیین موضوعات استراتژیک، مهم‌ترین بخش و اصطلاحاً قلب فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک است. این موضوعات، چالش‌هایی بنیادی هستند که الزامات، مأموریت و ترکیب و سطح محصول یا خدمت، هزینه‌ها، تامین مالی، ساختار، فرآیندها و مدیریت سازمان ناشی می‌شوند.

فعالیت ششم: طرح‌ریزی استراتژی‌ها جهت مدیریت و کنترل موضوعات استراتژیک

هدف از انجام این فعالیت، تدوین و طرح‌ریزی استراتژی‌ها برای مقابله یا استفاده از موضوعات استراتژیک بدست آمده از فعالیت پنج است. استراتژی‌های بدست آمده می‌توانند ظرف یا شرایط را برای دیگر برنامه‌های تغییر مانند بازآفرینی سازمان، مهندسی مجدد، بهبود فرآیندها و یا برنامه‌های رقابت و همکاری فراهم کنند.

فعالیت هفتم: مرور برنامه استراتژیک و بکارگیری آن

فعالیت هفتم، قدم ابتدایی برای پیاده‌سازی برنامه استراتژیک بوده و هدف از انجام این فعالیت، مرور و بازبینی مراحل قبل فرآیند و رفع ناسازگاری بین نتایج بدست آمده می‌باشد. فعالیت هفتم، قدم ابتدایی برای پیاده‌سازی برنامه استراتژیک بوده و هدف از انجام این فعالیت کسب تعهد رسمی برای بکارگیری برنامه‌های تدوین شده می‌باشد.

فعالیت هشتم: تدارک یک چشم‌انداز اثر بخش سازمانی برای آینده

هدف از انجام این فعالیت، تدارک چشم‌اندازی است که وضعیت سازمان را پس از پیاده‌سازی استراتژی‌های تدوین شده به تصویر بکشد. این چشم‌انداز می‌تواند در ایجاد توافق و تعهد بیشتر بین ذی‌نفعان برای پیاده‌سازی برنامه استراتژیک کمک شایانی باشد. بعلاوه به مدیران و کارکنان نیز کمک می‌کند تا از آن بعنوان راهنمایی جهت انجام فعالیت‌های خویش استفاده کنند. بسیاری از سازمان‌ها توانایی آن را ندارند که قبل از انجام حداقل یکبار فرآیند تدوین استراتژی، چشم‌اندازی اثر بخش تدوین کنند، بنابراین چشم‌انداز آنها بیش از آنکه نقش راهنمای تدوین استراتژی داشته باشد، نقش راهنمای اجرای استراتژی را بر عهده دارد.

فعالیت نهم: ایجاد فرآیند اثر بخش پیاده‌سازی

هدف از انجام این فعالیت آن است که نظام‌هایی مناسب جهت پیاده‌سازی استراتژی‌های تدوین شده بکار گرفته شوند. اضافه بر این هر چقدر که استراتژی‌ها در مرحله تدوین با ملاحظات اجرایی طرح‌ریزی شده و

افراد مسئول پیاده سازی استراتژی در فرآیند مدیریت استراتژیک درگیر باشند؛ احتمال موفقیت حاصل از پیاده سازی استراتژی ها بیشتر می شود.

فعالیت دهم: ارزیابی مجدد فرآیند برنامه ریزی استراتژیک و استراتژی ها

فعالیت آخر، مرور و ارزیابی استراتژی های اجرا شده و فرآیند برنامه ریزی استراتژیک می باشد. هدف از انجام این فعالیت، کشف و دانستن مواردی است که انجام شده و به نتیجه مطلوب رسیده اند. در این مرحله شناسایی مواردی که انجام نشده و به نتیجه مطلوب نرسیده باشند و هم چنین شناسایی دلایل انجام نشدن آنها صورت گرفته و بطور خلاصه اطلاعات لازم جهت انجام فرآیند برنامه ریزی استراتژیک جمع آوری و ارزیابی می شود.

رویکردهای مختلف در پیاده سازی فرآیند

همانطور که در تشریح فرآیند ذکر شد، این فرآیند بر شناسایی موضوعات استراتژیک و تدوین استراتژی برای حل و فصل آن موضوعات استوار گردیده و می توان این قدم را به قلب فرآیند تدوین استراتژیک تشبیه نمود. در این بخش با معرفی و تشریح، در صدد هستیم تا چهار رویکرد مختلف برای اجرای فرآیند را ارائه نماییم. ولی قبل از پرداختن به آنها در ابتدا به تعریف موضوعات استراتژیک می پردازیم.

مدیران و کارشناسان سازمان در پاسخ به این سؤال که سازمان ها با چه موضوعات یا مسائلی روبرو هستند؛ به موارد مختلفی اشاره می کنند که می توان آنها را در یکی از گروه های زیر طبق بندی نمود:

الف- موضوعات عملیاتی^{۲۴}: دوره زمانی این موضوعات، کوتاه (کمتر از یک سال) بوده و دارای مبنایی اجرایی هستند. این گروه شامل موضوعاتی است که در قبال آنها لازم نیست اقدامی صورت پذیرد و فقط باید بطور مرتب آنها را مونیتور نمود و تغییرات آنها را مد نظر داشت.

ب- موضوعات مربوط به موقعیتهای بحرانی^{۲۵}: این موضوعات، هم استراتژیک و عملیاتی بوده و هم در زمان بحران برای خارج شدن سازمان از آن شرایط، مورد استفاده قرار می گیرد. این گروه شامل موضوعاتی است که سازمان باید فوراً در قبال آنها اقدامی را انجام دهد. بنابر این نمی توان در طی یک فرآیند رسمی مانند فرآیند برنامه ریزی استراتژیک برای آنها تصمیم گیری نمود.

ج- موضوعات استراتژیک^{۲۶}: این موضوعات دارای دوره زمانی طولانی (۳ تا ۵ سال) بوده و به سازمان مرتبط هستند. این موضوعات، دسته دوم یا موضوعات استراتژیک و غیرفوری بوده و معمولاً دو پیامد جدی از پرداختن به آنها حاصل می شود:

- یکی مواجهه شدن سازمان با تهدیدات جدی؛
- ناکامی سازمان در بهره برداری از فرصت های محیطی پیش رو.

اینها موضوعاتی هستند که در فرآیند برنامه ریزی استراتژیک مورد توجه و بررسی قرار می گیرند و راهکارهایی (استراتژی هایی) برای حل آنها پیشنهاد می شود. این موضوعات استراتژیک، ریشه در چالش های اساسی پیش روی سازمان داشته و از دستورها و تکالیف حاکم بر سازمان، مأموریت و ارزش های سازمان، محصولات و خدمات ارائه شده توسط سازمان، ذی نفعان / مخاطبان سازمان، هزینه های سازمان، امور مالی سازمان، ساختار سازمان، فرآیندهای سازمان و مدیریت سازمان و ... ناشی می شوند.

برای شناسایی موضوعات استراتژیک می توان از معیارهای زیر استفاده نمود:

- برای دوره زمانی طولانی (۳ تا ۵ سال) مطرح هستند.
- به گستره بیشتری از سازمان مربوط هستند.
- عمق اثر بیشتری را دارا هستند.
- در سطح بالاتر سازمانی درباره آنها تصمیم گیری می شود.
- در صورتی که به آنها پرداخته نشود، عواقب جدی تری گریبان گیر سازمان می شود.
- پرداختن به آنها نیاز به تغییرات قابل توجهی در منابع و قابلیت های سازمان دارد.

رویکرد های شناسایی مسائل استراتژیک

برای شناسایی مسائل استراتژیک، چند رویکرد یا روش وجود دارد که مناسب ترین روش باید با توجه به ویژگی های محیط درون بیرون سازمان و جامعه^{۲۷} از میان یکی یا ترکیبی از روش ها انتخاب شود. چهار روش

مورد بررسی عبارتند از:

□ روش مستقیم^{۲۸}؛

□ روش اهداف^{۲۹}؛

□ روش چشم انداز موفقیت^{۳۰}؛

□ روش غیر مستقیم^{۳۱}.

در ادامه، درباره هر یک از روش ها و موقعیت هایی که دارای بهترین کارکرد هستند، توضیحاتی ارائه می گردد.

روش یک (رویکرد مستقیم^{۳۲})

در روش مستقیم (که احتمالاً سودمندترین روش برای اکثر سازمان های دولتی و غیرانتفاعی است) برنامه ریزان مستقیماً از بررسی قوانین، الزامات، مأموریت سازمان، فرصت ها، تهدیدها و نقاط قوت و ضعف به شناسایی مسائل استراتژیک می پردازند. روش مستقیم در شرایطی مناسب است که:

۱. بر سر اهداف هیچ توافقی وجود نداشته باشد، یا اهدافی که در مورد آنها توافق وجود دارد، به دلیل انتزاعی و نظری بودن، سودمند نباشد؛

۲. هیچ گونه چشم انداز موفقیتی وجود نداشته و تدوین چشم انداز بر پایه توافق و اجماع همگانی امکان پذیر نباشد؛

۳. در سلسله مراتب سازمانی، قدرت و اختیاری که بتواند اهداف را بر دیگر ذی نفعان تحمیل کند، وجود نداشته باشد؛

۴. محیط آنچنان آشفته باشد که تدوین اهداف یا چشم انداز، غیرعقلانه به نظر رسیده، و اقدام عاجل در پاسخ به مسائل فوری و مهم، مناسب ترین راهکار باشد.

به سخن دیگر، روش مستقیم می تواند در محیط های چندگانه، تعصب گرایانه، سیاسی و نسبتاً از هم گسیخته بسیاری از سازمان های عمومی کمابیش کارساز باشد. به شرط اینکه «ائتلاف حاکم» به اندازه کافی قدرتمند و علاقه مند به استفاده از این روش باشد. باید یک ائتلافی وجود داشته باشد که حتی اگر در مورد تدوین مجموعه فراگیری از اهداف یا یک چشم انداز موفقیت هم متعهد نباشند، نسبت به شناسایی و حل حداقل برخی از مسائل استراتژیک متعهد باشند.

بعد از مرور و بررسی مأموریت، قوانین و الزامات، نقاط قوت و ضعف و فرصت ها و تهدیدات سازمان، از تیم برنامه ریزی استراتژیک خواسته می شود تا موضوعات (استراتژیک) خود را شناسایی کنند. این قدم می تواند توسط پرسشنامه یا جلسه عمومی (و با استفاده از ابزاری همچون کارت سفید^{۳۳}) انجام پذیرد. در ادامه تیم برنامه ریزی استراتژیک می باید بر اساس معیارهای تعیین کننده موضوعات استراتژیک طی یک یا چند مرحله

موارد مورد نظر خود را انتخاب نمایند. مناسب ترین روش برای اینکار انجام بحث ابتدایی بر روی موضوعات بوده و در نهایت توسط رأی گیری یا اجماع دسته جمعی جهت انتخاب موضوعات استراتژیک می باشد. در مرحله بعد به بحث بر روی تدوین استراتژی های مناسب پرداخته می شود.



شکل شماره (۴)، رویکرد مستقیم

روش دو) رویکرد اهداف^{۳۴}

در روش اهداف (که سنخیت بیشتری با نظریه برنامه ریزی سنتی دارد)، سازمان ابتدا اهداف و مقاصدی برای خود مشخص می کند، سپس برای دستیابی به آنها موضوعات استراتژیک را شناسایی و در ادامه برای اداره موضوعات استراتژی هایی را تدوین می کند. برای آنکه کاربرد این روش اثربخش باشد، باید امکان دستیابی به توافق به صورت نسبتاً فراگیر و عمیق در مورد اهداف و مقاصد سازمان وجود داشته باشد. بعلاوه خود اهداف و مقاصد نیز باید به قدر کافی مشخص و مشروح باشند تا بتوانند رهنمودهای سودمندی در مورد تدوین استراتژی ها عرضه دارند. این روش در موارد زیر کاربرد بیشتری دارد: سازمان هایی که دارای ساختار سلسله مراتبی بوده و تصمیم گیرندگان می توانند اهداف مورد نظر را بر افرادی که برنامه ریزی در کار آنها تاثیر دارد، تحمیل نمایند. تضادی میان اهداف رسمی و اعلان شده و اهداف در اجرای سازمان نباشد.

سازمان هایی که مأموریت های دقیق و مشخصی را تعقیب می کنند.

سازمان هایی که دارای شمار اندکی ذی نفعان قدرتمند می باشند.

در مقابل سازمان هایی با دستور کار وسیع و ذی نفعان متعدد و قدرتمند، امکان اینکه بتوانند برای به کارگیری روش هدف به شکلی کارساز به اجماع (اعم از اجباری یا نوع دیگر) دست یابند، بسیار کم است. اگر چه از طریق مواردی همچون انتخابات و فراندوم اهداف و الزاماتی را می توان به سازمان یا جامعه تحمیل نمود. این روش در سازمان هایی که تجربه های قبلی در تدوین اهداف داشته اند، موفق تر است. تجربیاتی مانند تدوین برنامه های استراتژیک سابق، برنامه های وظیفه ای، شاخص های بهره وری، ارزیابی متوازن و یا نتایج ناشی از دستورها.

این رویکرد با گردآوری، مرور و به روز نمودن اهداف و نتایج جاری یا اهداف مطلوب آغاز می شود. این اهداف ممکن است در جاهای مختلفی مانند برنامه های استراتژیک گذشته، برنامه های حوزه های عملیاتی، معیارهای کلیدی عملکرد، کارت های امتیازی متوازن یا اهداف تحمیل شده از طریق قوانین و الزامات حاکم

بر سازمان باشد. در صورتی که سازمان، مجموعه آماده و معتبری از اهداف را نداشته باشد، تیم برنامه ریزی استراتژیک در قدم اول باید به مرور و بررسی الزامات، مأموریت و نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدات بپردازد و سپس اعضای یک یا چند جلسه‌های راهبردی را پیشنهاد و بعد از ارزیابی و اولویت بندی، بر روی مجموعه‌ای از آنها به توافق برسند. نکته مهم در اینجا این است که بعد از تدوین اهداف لازم نیست که به تدوین موضوعات استراتژیک به گستردگی روش‌های دیگر پرداخت؛ چراکه اهداف سازمان مشخص شده‌اند و در قدم آخر باید به تدوین استراتژی‌ها برای دستیابی به اهداف مورد توافق پرداخت. اگرچه باید موضوعات استراتژیک مرتبط با ایجاد توافق در میان تصمیم‌گیران بر روی مجموعه اهداف و اولویت بین آنها تدوین و برای آنها نیز استراتژی‌ها و برنامه‌هایی در نظر گرفته شود.



شکل شماره (۵)، رویکرد اهداف

رویکرد سه‌روش چشم‌انداز موفقیت^{۳۵} پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

در روش چشم‌انداز موفقیت، از سازمان خواسته می‌شود که تصویر «بهترین» وضع خود را در آینده به صورتی که مأموریت سازمان را تحقق بخشیده، در راستای الزامات و قوانین تعیین شده حرکت کرده و ارزش آفرینی می‌نماید، ترسیم کند. در این صورت، موضوعات استراتژیک مواردی خواهند بود که اگر سازمان از حالت کنونی خود به حالت مطلوب تعریف شده در چشم‌انداز موفقیت پیش رود، با آنها روبرو می‌شود. بکارگیری رویکرد چشم‌انداز موفقیت، زمانی بسیار مهم است که وجود نگرشی جامع نسبت به سازمان و استراتژی‌ها و بعلاوه وجود یکپارچگی بین سطوح و کارکردهای سازمان ضروری باشد.

این روش در صورتی سودمند خواهد بود که شناسایی مستقیم مسائل استراتژیک دشوار باشد، یا هیچ هدف و منظوری پیشاپیش موجود نباشد و یا تدوین چنین اهداف و مقاصد دشوار باشد. چون تصور مقدم بر ادراک است، حصول چشم‌انداز موفقیت می‌تواند ادراک مورد نیاز را در زمان تغییرات عمده فراهم سازد تا اعضای سازمان را جهت درک تغییراتی لازم‌قادر و توانمند سازد.

احتمالاً در سازمان‌های غیرانتفاعی که مأموریت شفاف و دقیقی دارند، تدوین چشم‌انداز موفقیت آسان‌تر از انجام دادن آن از سوی سازمان‌های عمومی است. چون تدوین یک چشم‌انداز موفقیت ممکن است، متضمن اختلاف نظر غیر ضروری شود، آن را می‌توان به تعویق انداخت تا از انبوه تصمیم‌ها و اقدام‌های تصمیم‌گیرندگان کلیدی که هدفشان گزینش خط‌مشی‌های بنیادی فراروی سازمان است، بپوشاند. در واقع اگر ثابت

1. Ackerman, F., and C. Eden. 2005. The Practice of Making Strategy. SAGE Publication
2. Allison, M., and K. Jude. 1997. Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook. John Wiley & Sons, Inc.
3. Andersen, H., and G. Lawrie. 2002. Examining Opportunities for Improving Public Sector Governance Through Better Strategic Management. Presented in PMA 2002. Boston MA, USA
4. Bryson, J. 2004. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Third Edition. John Wiley & Sons
5. David, F.R. 1995. Strategic Management. The 5th Edition. New Jersey: Prentice Hall
6. Hutchinson, J. 2001. The Meaning of "Strategy" for Area Regeneration: A Review. The International Journal of Public Sector Management 14(3):265-276
7. Joyce, P., and A. Woods. 2001. Strategic Management: A Fresh Approach to Developing Skills, Knowledge and Creativity. Kogan Page Limited
8. Mintzbege, H., B. Ahlstrand, and J. Lampel. 1998. Strategy Safari: A Guided Tour Thorough The Wilds of Strategic Management. Prentice Hall Publishing
9. Montanari, J; Bracker, J. 1986. The strategic management process at the public planning unit level. Strategic Management Journal 7(3):251-265



شود تدوین یک چشم انداز موفقیت ناممکن بوده یا اقدامی به غایت پریشان کننده است، امکان دارد تصمیم گیرندگان کلیدی مصمم شوند که اصولاً به چنین اقدامی مبادرت نورزند. به این دلیل که این سازمان ها معمولاً توسط الزامات و قوانین حاکم سخت در محدودیت بوده و از طرفی با مجموعه ای از انتظارات مختلف ذی نفعان روبرو هستند. اگرچه در مواردی که مدیران جدیدی (انتخاب و استخدام شده اند) کار خود را شروع می کنند درصدد هستند تا چشم انداز مورد نظر خود را تحقق بخشند. این رویکرد در جوامعی که ارزش های مشترک دارند و علاقمندند تا زمانی را صرف دستیابی به توافق نمایند بکار می آید.

هیأت مدیره جدید یا مسؤولین منتخب یا بکارگماشته شده معمولاً چشم اندازی را در زمان شروع به کار خود در نظر دارند و تنها باید به تفهیم آن و ایجاد اصطلاحاتی در آن بپردازند. سازمان های دیگری که خواستار استفاده از این رویکرد هستند، می باید بعد از مرور و بررسی الزامات، مأموریت و نقاط قوت، ضعف، فرصت ها و تهدیدات، اعضای تیم برنامه ریزی استراتژیک، تصاویر مطلوب خود از سازمان را در زمانی که در چارچوب الزامات و قوانین فعالیت نموده، مأموریت خود را انجام داده، به ایجاد ارزش برای خدمات گیرندگان پرداخته و به طور کلی پتانسیل بالقوه خود را بالفعل نموده، طرح ریزی نمایند. در ادامه سعی می شود تا چشم اندازها در قالب سناریوی های مختلف ارائه و بر روی شباهت ها، تفاوت ها بحث و بررسی شود و در نهایت مناسب ترین آنها به عنوان چشم انداز مشترک توسط تیم برنامه ریزی استراتژیک انتخاب یا تدوین شود. در ادامه، اهداف و استراتژی های دستیابی به اهداف تدوین می شوند. البته در آن رویکرد نیز همانند رویکرد اهداف، به تدوین موضوعات استراتژیکی پرداخته می شود که مرتبط با چگونگی دستیابی به قبول گسترده چشم انداز و چگونگی پر نمودن فاصله بین وضعیت موجود و چشم انداز می باشد.



شکل شماره (۵). رویکرد چشم انداز موفقیت

10. Nutt, P., and R. Backoff. 1995. Strategy for Public and Third Sector Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 189-211

11. Nutt, P. 1984. A Strategic Planning Network for Non-profit Organizations. *Strategic Management Journal* 5(1): 57-73

12. Nutt, P., and R. Backoff. 1987. A Strategic Management Process for Public and Third Sector Organizations. *53(1): 44-57*

13. Nutt, P.C. 2002. *Why Decisions Fail*. Berrett-Koehler Publishers. 1st edition

14. Poister, T., and G. Streib. 2005. *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status After Two Decades*. *Public Administration Review* 65(1): 45-56

15. Ring, P., and J. Perry. 1985. *Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*. *The Academy of Management Review* 10(2): 276-286

16. Stewart, J. 1995. Is Public Management Possible. *Canberra Bulletin of Public Administration*. 78: 1:6. In: (Andersen and Lawrie. 2002)

17. Stone, D.A. 2002. *Policy Paradox and Political Reason: The Art of Political Decision Making*.

18. Wechsler, B., and R.W. Backoff. 1987. *The Dynamics of Strategy in Public Organizations*. *Journal of the American Planning Association*. 53(1): 34-43

19. Worrall, L.; Collinge, C.; Bill, T. 1998. *Managing strategy in Local Government*. *The International Journal of Public Sector Management*. 100(6): 472

رویکرد چهار) روش غیرمستقیم^{۳۶}

رویکرد فوق رویکردی غیرمستقیم تر برای شناسایی موضوعات استراتژیک نسبت به رویکرد مستقیم است. علاوه بر این که شرایط استفاده از این رویکرد مشابه روش مستقیم است و زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که جهت‌گیری مجدد استراتژیک^{۳۷} ضروری است، ولی بیشتر اعضای تیم برنامه‌ریزی و سازمان، نیاز به آن را درک نکرده یا نسبت به نقطه‌ای که تغییرات ممکن است به آنجا رهنمون شوند، حسی ندارند.

برای استفاده از این رویکرد، مشاور یا گروه برنامه‌ریزی سازمان، می‌باید در ابتدا به گردآوری ایده‌ها و نظرات مشارکت‌کنندگان درباره وضعیت موجود سازمان و اقدامات لازم برای بهبود و تغییر در وضعیت آن پرداخته و در ادامه موارد مطرح شده را در قالب ترکیبی نو سازماندهی کند. در نهایت نیز تصویری جدید را شکل دهد که به افراد کمک کند تا واقعیت و چیزها را به گونه‌ای متفاوت ببینند و در نهایت برای انجام تحول مجاب و راغب بوده و برای ایجاد تحول و دنبال نمودن جهت‌های جدید متعهد شوند.

در این رویکرد، تیم برنامه‌ریزی به گونه‌ای نظام‌مند به مرور مأموریت کنونی سازمان، الزامات و قوانین حاکم، نتایج حاصل از تحلیل ذی‌نفعان و فرصت‌ها، تهدیدات، نقاط قوت و ضعف و متون مربوط به اهداف و استراتژی‌های کنونی و سایر مطالعات و بحث‌های صورت گرفته مرتبط می‌پردازند و در ادامه به انجام طوفان فکری برای پیشنهاد مجموعه‌ای از گزینه‌های ممکن برای انجام اقدامات و برنامه‌های سازمانی می‌پردازند:

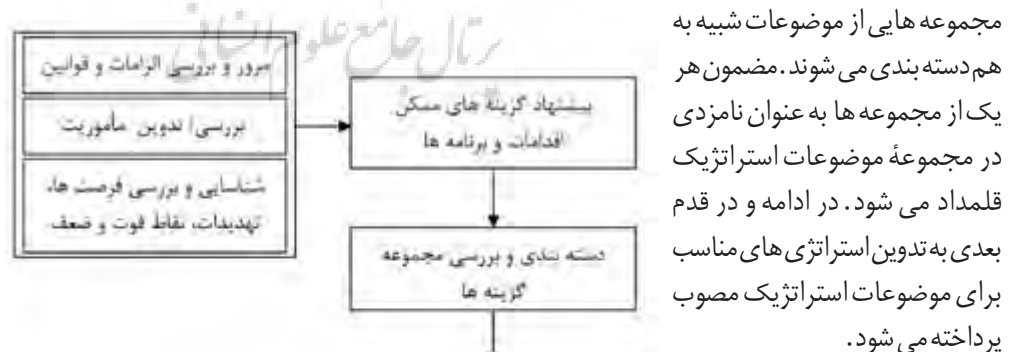
- گزینه‌هایی برای راضی نگه داشتن ذی‌نفعان راضی و یا راضی نمودن ذی‌نفعان ناراضی.
- گزینه‌هایی برای تقویت نقاط قوت، استفاده از فرصت‌ها و حداقل نمودن یا غلبه بر نقاط ضعف و چالش‌های پیش روی سازمان.

- گزینه‌هایی که به صورت مستقیم با تحقق و پیاده‌سازی مأموریت، انطباق با الزامات و تولید ارزش برای خدمات‌گیرندگان مرتبط هستند.

- گزینه‌هایی که اهداف، معنای اصلی و نتایج کلیدی استراتژی‌های کنونی سازمان را به گونه‌ای واضح بیان یا تفهیم می‌کنند.

- گزینه‌هایی که توسط مطالعات و بحث‌های مرتبط شناسایی و پیشنهاد می‌شوند.

بعد از تدوین، گزینه‌ها توسط تیم برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار گرفته، با یکدیگر ترکیب شده و به صورت



ابزاری به نام بیضی‌نگاری می‌تواند با نشان دادن روابط بین مجموعه‌ها در فهم و ساختاردهی بهتر مورد استفاده قرار بگیرد.

شکل شماره (۶)، رویکرد غیرمستقیم

2. Openness
3. Accountability
4. Political Leadership
5. Executive Leadership
6. Formal Rationality
7. Communities
8. Officers
9. Members
10. Political Intelligence
11. Rationality
12. Rational Planning Model
13. Political Decision Making
14. Stakeholder Model
15. Consensus
16. Fairly
17. Conflicts
18. Sequence
19. Authority
20. Bryson (2004); Allison; Kaye; Jude (1997), Nutt and Backoff (1992, 1987), Nutt (1984), Montanari and Bracker (1986) Nutt (1984), Wechsler and Backoff (1987), Ackermann (2005)
21. Strategy Change Cycle
22. Readiness Assessment
23. Implications
24. Operational Issues
25. Crisis Issues
26. Strategic Issues
27. Community
28. Direct Approach
29. Goals Approach
30. Vision of Success Approach
31. Indirect Approach
32. Direct Approach
33. Snow Card
34. Goals Approach
35. Vision of Success Approach
36. Indirect Approach
37. Strategic Redirection
38. Strategic Options Development and Analysis
39. System Dynamics



نتیجه گیری

بعد از معرفی اجمالی فرآیند رایج تدوین استراتژی در سازمان های عمومی، موضوعی، این مقاله سعی کرد تا روشن نماید که چهار رویکرد مختلف برای بکارگیری فرآیند عمومی تدوین استراتژی وجود دارد. مدیران و برنامه ریزان سازمان ها باید بعد از شناسایی ویژگی های خاص سازمان و شرایط حاکم بر آن ترتیب یا شکل انجام فرآیند خود را از طریق ترکیب مناسبی از یک یا چند روش گفته شده طرح ریزی نمایند. به عنوان نمونه، یک سازمان می تواند مستقیماً مسائل استراتژیک را تدوین کرده و سپس در مرحله بعد اهداف و مقاصد خود را مبتنی بر استراتژی هایی تعیین نماید که جهت مقابله با مسائل، تدوین شده است. در ادامه ماموریت سازمان، استراتژی ها، اهداف و مقاصد می توانند برای تدوین یک چشم انداز موفقیت در آخرین مرحله از فرآیند استفاده شوند. یا ممکن است سازمان، چرخه های متعدد برنامه ریزی استراتژیک را به پایان رسانده و پیش از تصمیم گیری درباره تدوین چشم انداز موفقیت، از روش های مستقیم یا روش های اهداف استفاده کند. حتی ممکن است سازمان با روش سناریو، ایده آل کار خود را آغاز کرده و پس از تکمیل تدوین استراتژی، سناریو را بسط داده و به چشم انداز موفقیت دست یابد.

یکی از نکات قابل توجه این است که هر یک از رویکردهای شناسایی موضوعات استراتژیک را می توان با عمق های متفاوتی بکار گرفت. در ساده ترین یا کم عمق ترین آنها از ابزاری همچون کارت سفید استفاده می شود. اما در مواردی که مدیران و برنامه ریزان سازمان در صدد شناسایی عمیق تا موضوعات و درک و ترسیم ارتباطات بین آنها هستند،

از ابزارهای دیگری همچون SODA^{۳۸} یا ابزارهای تحلیل سیستم ها (که متکی بر ابزار مدل سازی پویایی های سیستمی^{۳۹} هستند) استفاده می شوند. روش SODA جهت ساختاردهی و تحلیل ایده ها و روابط بین آنها بکار گرفته می شود. این روش کاملاً کیفی بوده و می تواند به صورت فردی و جمعی انجام شود و در شکل جمعی، وسیله ای جهت کنترل بحث ها و ایجاد یادگیری مشترک از مسئله، موضوع یا هدف مورد نظر می باشد. نقشه ذهنی، مهم ترین مؤلفه SODA قلمداد می شود و ابزاری را برای «طوفان فکری ساختاریافته» ارائه می دهد که به گروه ها و افراد کمک می کند تا به صورت عمیق تر موضوعات پیچیده ایده ها و پیشامدهای مربوطه را بفهمند. به این صورت که فضای مسئله از طریق مجموعه ای از نقشه های علی مرتبط نمایش داده شده و شبکه سلسله مراتبی از ایده ها ایجاد می شود که از طریق آن اهداف، واقعیت ها و ادعاهای پشتیبان آنها معلوم و سازماندهی گردیده و روابط بین آنها جستجو و آشکار می شود. و موارد اختلاف نظر و یا دشوار هم در صورت وجود، معلوم شده و مورد بحث قرار می گیرند. از طرف دیگر روش تحلیل سیستمی یکی از بهترین روش های تعیین چارچوب موضوعات در زمانی است که فضا و محدوده موضوعات را بتوان بعنوان یک سیستم فرض نمود و اثرات باز خوردی موضوعات با یکدیگر را مورد توجه قرار داد.

بی شک هر چقدر که سطح عمق تحلیل ها بیشتر شود، ابزارهای مورد استفاده تخصصی تر شده و زمان بیشتری را به خود اختصاص می دهد. با اینحال در برابر هزینه های صورت گرفته، موضوعات استراتژیک با دقت بیشتری شناسایی و تحلیل می شوند و بر روی نتایج بدست آمده بین مدیران و برنامه ریزان توافق بیشتری وجود خواهد داشت.