

بررسی اثربخشی ادغام سازمانهای امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق از دید مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

دکتر عباس منوریان*

محمد محسن اشرف‌پور**

چکیده

موضوع افزایش اثربخشی و کوچک سازی بخش دولتی در ایران، طی یک دهه اخیر با اتخاذ راهکارهایی نظیر اصلاح تشکیلات دولتی، کاهش تصدی‌گری دولت به منظور تقویت مشارکت بخش خصوصی، حذف تشکیلات موازی و تجمیع فعالیت‌ها مورد توجه قرار گرفته است.

در همین راستا ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق را شاهد بوده‌ایم که براساس مصوبه هشتاد و ششمین جلسه شورای عالی اداری در سال ۱۳۷۹ انجام و سازمان جدید تشکیل گردید.

* - عضو هیئت‌علمی دانشگاه تهران

** - کارشناس ارشد مدیریت دولتی

با عنایت به اینکه در مطالعه اثربخشی، درجه و میزان نیل یک سازمان یا واحد اداری به اهداف تعیین شده مطرح است (ابطحی، ۱۳۷۵)، در بررسی اثربخشی ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق نیز میزان تحقق تعدادی از اهداف تعیین شده برای تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از دید کارکنان این سازمان و همچنین بررسی اسناد و مدارک مورد بررسی قرار گرفته است. این اهداف عبارتند از:

الف) اهداف مندرج در مصوبه تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور شامل:

۱- اجرای مطلوبتر مأموریتها

۲- کاهش وظایف متداخل و موازی

۳- ارتقاء توانایی کارکنان

ب) اهداف مورد انتظار در کوچک سازی و ادغام تشکیلات اداری شامل:

۱- کاهش هزینه‌ها (با تأکید بر هزینه‌های جاری)

۲- کاهش تعداد کارکنان (تعدیل نیروی انسانی).

شایان ذکر است برای بررسی اهداف بند "الف" از پرسشنامه استفاده شده و در خصوص اهداف بند "ب" مراجعه به اسناد و مدارک موجود مدنظر بوده است. با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌ای، یک نمونه ۲۶۵ نفری از جامعه ۶۷۵ نفری کارشناسان و یک نمونه ۷۱ نفری از جامعه ۱۸۲ نفری مدیران حوزه ستادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انتخاب گردید و پس از توزیع پرسشنامه‌ها و جمع‌آوری داده‌ها اثربخشی سه هدف اول پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. همچنین برای بررسی دو هدف "کاهش هزینه‌ها" و "کاهش تعداد کارکنان" به اسناد و مدارک موجود در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مراجعه شد.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که میزان تحقق سه هدف اولیه پژوهش از دید مدیران و کارشناسان گروه نمونه در سطح اطمینان ۹۵٪ در حد "متوسط" و "کم" بوده و دو هدف کاهش هزینه‌ها و کاهش تعداد کارکنان نیز براساس سوابق و مدارک

ادبیات پژوهش

ضمن نقد روش و تفکر سنتی در زمینه اداره امور عمومی که از سال‌های دهه ۱۹۲۰ تا اواسط ۱۹۷۰ جریان داشت، روش و نگاه جدیدی پا به عرصه وجود گذاشت که از آن با عنوان "مدیریت دولتی نوین" یاد می‌شود. مدیریت دولتی نوین پارادایم (قابل فکری) جدیدی محسوب می‌شود که برای اصلاح اداره امور عمومی روشها و شیوه‌های خاصی را توصیه می‌کند. به طور کلی، نگاه مدیریت نوین به مسائل، چگونگی حل مشکلات و دستیابی به دولت و سازمانهای دولتی بهتر، از دو منظر قابل بررسی است: ۱) منظر خرد و ۲) منظر کلان، منظر خرد اشاره دارد به سه رویکرد: مهندسی مجدد، کوچک‌سازی و بهبود مستمر (منوریان، ۱۳۷۹). در این پژوهش، رویکرد خرد مدیریت دولتی نوین و به ویژه بحث کوچک‌سازی تشکیلات مورد توجه قرار می‌گیرد.

تغییر پارادایم در اداره امور عمومی

با فرارسیدن دهه ۱۹۸۰، تفکرات سنتی به شکلی اساسی مورد تردید قرار گرفت و در دهه ۱۹۹۰ قالب‌های فکری (پارادایم‌های) کاملاً متفاوتی مطرح شد. به عنوان نمونه، در حالی که در دهه ۱۹۷۰ بر اداره عمومی^۱ تأکید می‌شد؛ در دهه ۱۹۸۰، مدیریت دولتی^۲ دهه ۱۹۹۰ کارآفرینی مرکز ثقل توجهات قرار گرفت. نظام بوروکراتیک دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، در دهه ۱۹۸۰ جای خود را به مدیریت دولتی نوین یا NPM (هود، ۱۹۹۱- پالیلت، ۱۹۹۵) و در دهه ۱۹۹۰، جای خود را به دولت کارآفرین (اسبورن و گیبلر ۱۹۹۳) داد.

همچنین، فرهنگ اداری و بوروکراتیک که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ حاکم بود، در دهه ۱۹۸۰ جای خود را به "فرهنگ مدیریت" و دهه ۱۹۹۰ به "فرهنگ کارآفرینی و کسب و کار" داد. در حالی که در دهه ۱۹۷۰، "دولت بزرگ" طرفدار داشت، در دهه ۱۹۸۰، شعار "کوچک زیباست" مطرح شد و در دهه ۱۹۹۰، ایده "دولت کارساز"

(اسبورن و گیلبر، ۱۹۹۳) مطرح گردید. جدول شماره ۱ نشانگر تغییر قالب فکری (پارادایم) در اداره امور عمومی از دهه ۱۹۷۰ و قبل از آن تا دهه ۱۹۹۰ است.

جدول شماره ۱: تغییر پارادایم (قالب فکری) در اداره امور عمومی در دهه‌های مختلف

۱۹۹۰	۱۹۸۰	۱۹۷۰
کارآفرینی	مدیریت دولتی	اداره امور عمومی
دولت کارآفرین	مدیریت دولتی نوین	نظام اداری و بوروکراتیک
فرهنگ کسب و کار	فرهنگ مدیریت	فرهنگ اداری و بوروکراتیک
دولت کارساز	دولت کوچک	دولت بزرگ

(منبع: منوریان، ۱۳۷۹)

این دگرگونی گسترده، تجدیدنظری ساده یا تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه جانبه در نقش مدیریت جامعه و رابطه بین دولت و شهروندان است. به عبارت دیگر، پذیرش "مدیریت دولتی نوین" به معنای ظهور قالب فکری جدید در بخش دولتی است.

رویکردهای مدیریت دولتی نوین

برای دستیابی به آنچه در قالب کلی "مدیریت دولتی نوین" مطرح شده است، طرفداران این نظریه دو مجموعه از روش‌های متفاوت (ولی مرتبط) را مطرح کرده‌اند. طرفداران مجموعه روش‌های نخست، رویکرد خرد به مسائل دارند. از جمله این روش‌ها می‌توان به مهندسی مجدد، کوچک‌سازی و بهبود مستمر اشاره کرد (هامت و چامپی، ۱۹۹۳؛ گور، ۱۹۹۳ و کتل، ۱۹۹۶).

با توجه به اینکه این پژوهش به بررسی اثربخشی ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق می‌پردازد و از سوی "ادغام سازمانی" یکی از راهکارهای اجرایی در مبحث "کوچک‌سازی تشکیلات اداری" محسوب می‌شود، در ادامه بحث به تفصیل درباره کوچک‌سازی و ادغام سازمانی سخن خواهیم گفت.

کوچکسازی تشکیلات اداری

در سالهای اخیر تعداد روزافزونی از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه در جهت کوچکسازی خدمات کشوری خود تلاش کرده‌اند (پانو، ۱۹۹۶؛ بانک جهانی، ۱۹۹۷). تلاش در این زمینه به عنوان حرکتی جهانی برای کوچک کردن اندازه دولت‌ها تلقی می‌شود. کوچکسازی صرفاً به دولت‌ها محدود نمی‌شود و بسیاری از شرکت‌ها نیز در کنار تجدید سازمان و ادغام، دست به کوچک کردن اندازه خود زده‌اند. آمارها حکایت از آن دارد که در فاصله سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۹، ۸۵ درصد از ۵۰۰ شرکتی که نام آنها در مجله فورچون قید می‌شود اقدام به کوچک کردن مؤسسات خود کرده‌اند (اپلبام و همکاران، ۱۹۹۹) و همین امر منجر به کاهش پنج میلیون شغل شده است. این شرکت‌ها برای کسب موقعیت رقابتی و ارضای نیازهای مشتریان، از کوچکسازی به عنوان یک استراتژی جهت تغییر ساختارهای سازمانی خود از وضع موجود به وضع مطلوب استفاده کرده‌اند. شایان ذکر است ضرورت تغییر در ساختار به دلیل باز مهندسی فرایند تجاری، افزایش رقابت جهانی و تأثیر تکنولوژی اطلاعاتی مطرح شده است (بوروکه و نلسون، ۱۹۹۷).

عمده‌ترین دلیل مطرح شدن کوچکسازی در دولت‌ها، افزایش هزینه‌های آنها و به ویژه هزینه‌های عملیات و نگهداری است که منجر به افزایش میزان قرض‌های داخلی و خارجی جهت پوشش دادن این هزینه‌هاست.

معنا و مفهوم کوچکسازی

در مورد معنا و مفهوم کوچکسازی، اختلافات زیادی بین پژوهشگران و ویسندگان وجود ندارد. کامرون (۱۹۹۴) کوچکسازی را مجموعه فعالیت‌هایی از سوی سازمان‌ها می‌داند که: عمدی هستند؛ منجر به کاهش تعداد کارکنان می‌شوند (با استفاده از برنامه‌های بازنشستگی و انتقال کارکنان به بخش‌های غیردولتی)؛ کارآیی سازمان یا شرکت در زمینه کنترل هزینه و حفظ موقعیت رقابتی را موجب می‌شوند و نهایتاً، فرایندهای انجام کار با کارکنان کمتر را به دنبال دارند.

کیتل (۱۹۹۴: ۲) در توضیح کوچکسازی چنین می‌نویسد: کوچکسازی اقدامی

دولتی را تعقیب می‌کند و مجموعه تاکتیک‌هایی مشخص و معلوم دارد که عبارت است از انجام دادن کلیه اقدام‌های قابل قبول از نظر سیاسی، برای کاهش سازمان‌ها، سطوح هزینه‌های دولت و تعداد کارکنان دولت.

به اعتقاد وی، کوچک‌سازی به واسطه فشار شهروندان خشمگین و ناراحت بر دولت است که خواهان کاهش هزینه‌های دولتی‌اند. روش‌های این استراتژی متفاوت‌اند و عمده آنها مبتنی بر این فرض‌اند که میزان حیف و میل در سازمان‌های دولتی بسیار زیاد است و باید جلوی آنها گرفته شود. وی با اشاره به راهبردهای کوچک‌سازی از دید بانک جهانی (۱۹۹۳) به مواردی همچون بکارگیری ساز و کارهای شبه بازار، خصوصی‌سازی، تجدید سازمان شرکت‌های دولتی و قائل‌شون محدودیت برای اندازه بخش دولتی اشاره کرده است.

اپلبام و همکارانش (۱۹۹۹) نیز معتقدند که کوچک‌سازی به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که به بهبود عملکرد و کارآیی سازمانی و کاهش هزینه نیروی انسانی منجر می‌شود. از دید این افراد، نتایج مورد انتظار از کوچک‌سازی عبارت‌اند از: کاهش هزینه‌سرانه، بوروکراسی کمتر، تصمیم‌گیری سریع، ارتباطات سازمانی سهل‌تر، کارآفرینی بیشتر و بهره‌وری بهتر سازمان.

راههای مؤثر برای کوچک‌سازی

با در نظر گرفتن این نکته که هدف اصلی کوچک‌سازی، افزایش بهره‌وری از طریق کاهش تشکیلات سازمانی پیچیده و دست و پاگیر و نیز سلسه مراتب غیرضروری است، راههای مؤثر برای نیل به این هدف را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱- کاهش تقاضا برای تولید محصولات یا ارائه خدمات
در این روش کاستن از تعداد کارکنان و جلوگیری از افزایش مجدد مشاغل و تعداد کارکنان امری اجتناب‌ناپذیر است.

۲- تغییرات ساختاری ناشی از اعمال تغییرات در مالکیت یا تفویض اختیارات
تلاش برای ساده‌سازی ساختارهای سازمانی از طریق حذف لایه‌های غیرضروری اداری و سلسه مراتب زاید در این روش در دستور کار قرار داشته و موضوع

تمرکززدایی در سازمان و کاستن از تعداد کارکنان، بویژه در ستاد مرکزی سازمان مد نظر است.

۳- مدل هسته بیرونی؛ راهی برای افزایش قابلیت انعطاف

کاهش تعداد کارکنان ثابت در مورد سازمان‌هایی که از مدل "هسته بیرونی" برای افزایش انعطاف‌پذیری نسبت به شرایط محیطی استفاده می‌کنند از اهمیت بسزایی برخوردار است. این مدل معمولاً در مواقعی انتخاب می‌شود که تقاضای بازار به شدت متغیر بوده و امکان پیش‌بینی نیاز مشتریان با استفاده از روش‌های معمولی میسر نیست و لذا سازمان باید از روش‌های دیگری از جمله افزایش ساعات کار برای حفظ موقعیت خود در بازار بهره‌گیرد. در چنین شرایطی است که افزایش بازدهی کارکنان و به عبارت دیگر ارتقای اثربخشی منابع انسانی در دستور کار قرار می‌گیرد.

۴- کوچک‌سازی و کاهش تولیدات

ویژگی‌های این روش عبارتند از:

- کاستن از مواد زاید به جای کاستن از منابع انسانی و مواد اولیه
- کاستن از تعداد لیست کالاها از طریق محدود نمودن ذخیره‌سازی مواد اولیه
- اتخاذ دیدگاه "تولید بدون نقص" برای کاستن از تولیدات مرجوعی
- توجه به کار گروهی در خطوط مونتاژ
- دخالت دادن همه کارکنان بخش‌های اجرایی و اداری در فرایند مستمر بهبود تولیدات و طراحی مشاغل (کنی و همکارانش، ۱۹۹۸).

رویکردهای کوچک‌سازی

زمانی که یک سازمان تصمیم به کوچک‌سازی می‌گیرد، بیش از هر چیز باید ارزیابی دقیقی از فعالیتهای داخلی و نیز محیط و امکانات رقابتی خود داشته باشد. بر این اساس است که شناخت رویکردهای کوچک‌سازی که راهی است برای نیل به این ارزیابی اهمیت می‌یابد. مهمترین رویکردهای کوچک‌سازی عبارتند از:

الف) کوچک‌سازی به عنوان انطباق

"انطباق" در حقیقت به سازمان دریافتن پاسخ مناسب برای سئوالات اساسی خود کمک می‌نماید. "بررسی اهداف اصلی سازمان یا شرکت"، "چگونگی دستیابی به این اهداف" و "شناخت جایگاه مطلوب سازمان در محیط" از جمله این سئوالات است. هدف اولیه "انطباق" هماهنگ‌سازی سازمان با ساختار جدیدی است که بتواند با افزایش اثربخشی و کارایی سازمان، نیل به اهداف و مأموریت‌های مورد نظر را تسهیل کند.

بهره‌گیری از نظام تحلیل سیستماتیک فعالیتها، مشارکت تمامی سطوح سازمانی در تغییرات، برقراری نظام ارتباطی مؤثر و نزدیک بین تمامی سطوح و تأکید بر گسترش ارتباطات سازمان با سایر سازمانها چهار عامل حیاتی در تضمین موفقیت "انطباق" قلمداد می‌شود.

ب) کوچک‌سازی به عنوان همگرایی

تأکید این رویکرد بر بهبود مستمر به جای تغییرات گسترده است که با مشارکت تمامی کارکنان سازمان انجام خواهد شد. در این رویکرد کارکنان ترغیب می‌شوند که درباره راه‌های ارتقای بهره‌وری، کارایی و اثربخشی سازمان و نیز استمرار بهبود کیفیت تولیدات یا ارائه خدمات بیاندیشند.

رویکرد همگرایی معتقد است که در تمامی سازمانها همواره راه بهتری برای انجام امور وجود دارد و برای دستیابی به آن کافی است که قوه ابتکار و خلاقیت را در فرد کارکنان تقویت کرد و همچنین با تشکیل تیم‌های بهبود کیفیت اهداف موردنظر را پیگیری کرد. در حالیکه در رویکرد قبلی به نقش مدیریت در مقایسه با ضرورت مشارکت تمامی کارکنان تأکید بیشتری می‌شود.

دلایل شکست کوچک‌سازی

پژوهشهای که اخیراً پیرامون موضوع کوچک‌سازی انجام شده است عمدتاً بر این مسئله دلالت دارند که چون کوچک‌سازی معمولاً با تعدیل نیروی انسانی و ایجاد

تغییرات در مشاغل کارکنان باقیمانده همراه است، به دلیل بروز نارضایتی در کار ندرتاً به اهداف موردنظر خود بویژه در زمینه بهینه‌سازی تشکیلات اداری نزدیک می‌شود (کنی و همکارانش ۱۹۹۸).

از جمله این پژوهشها می‌توان به مطالعه‌ای که توسط کمپانی Wyatt در سال ۱۹۹۴ در ایالات متحده انجام شده اشاره کرد که نشان داد بسیاری از اهداف اتخاذ شده برای کوچک‌سازی در سازمانها به نتیجه قطعی که همان سوددهی و بهبود ساختار سازمانی است نرسیده‌اند و در نتیجه امکان افزایش قدرت رقابت سازمان در بازار فراهم نشده است. براساس این مطالعه، هر چند بسیاری از سازمانها در مراحل اولیه اجرای کوچک‌سازی به کاهش سریع هزینه‌ها دست یافتند اما در سایر محدوده‌ها از جمله اهداف بلندمدت بهبود کیفیت ارائه خدمات یا تولیدات و یا افزایش قدرت رقابت در بازار توفیقی نیافته‌اند.

هرچند گفته شده است اگر کوچک‌سازی با تکنیک‌های دیگر از جمله مدیریت کیفیت جامع (TQM)، تکنیک "درست به موقع" (Just in time) و نیز بهره‌گیری از کار گروهی همراه نشود به نتایج مطلوبتری نخواهد رسید و نمی‌توان به تولید کالا یا ارائه خدمات بهتر با صرف حداقل امکانات امیدوار بود، اما موارد دیگری نیز به عنوان مهمترین دلایل عدم توفیق کوچک‌سازی عنوان شده است. به عنوان مثال ایوانز (۱۹۹۶) دو دلیل عمده را برای شکست کوچک‌سازی مطرح نموده است: دلیل اول اینکه همانگونه که اشاره شد کوچک‌سازی در کنار سایر استراتژی‌های مؤثر دیگر از جمله JIT, TQM (درست به موقع) به کار گرفته نمی‌شود. دومین دلیل نیز به این موضوع دلالت دارد که برخی شرکتها یا سازمانها علیرغم علاقه زیادی که به اجرای کوچک‌سازی دارند، در شیوه بکارگیری آن دچار اشتباه می‌شوند. به عبارت ساده‌تر آنها به جای لاغرسازی تشکیلات به حذف اندامها و ماهیچه‌های اصلی مبادرت می‌ورزند (کنی و همکارانش، ۱۹۹۸).

کامرون و فریمن (۱۹۹۴) نیز معتقدند که اجرای ضعیف پروژه کوچک‌سازی یا عدم مدیریت صحیح آن موجبات شکست کوچک‌سازی را فراهم می‌سازد، کاسکیو (۱۹۹۳) نیز بر این عقیده است که عدم توفیق شرکتها و سازمانها در آینده‌نگری و

شرکت ایجاد شده و می‌تواند بهره‌وری، اثربخشی و توان رقابتی آن شرکت یا سازمان را کاهش دهد، مانع موفقیت برنامه کوچک‌سازی است.

داترو باومن (۱۹۹۵) و کاسکیو (۱۹۹۳) هم عدم آمادگی سازمان‌ها برای مواجهه با مشکلاتی که پس از کوچک‌سازی پدید می‌آیند (اعم از نارضایتی کارکنان و افت روحی آنان و در نتیجه عدم امکان بروز خلاقیت، ابتکار و نوآوری) را عامل اصلی شکست کوچک‌سازی می‌دانند (اپلبام و همکارانش، ۱۹۹۹).

همچنین در پژوهش‌ها دیگری که توسط ساستری (۱۹۹۷) انجام شده است دلایل زیر برای شکست کوچک‌سازی عنوان شده است:

۱- انطباق استراتژیک: استراتژی جدید سازمان برای انطباق با شرایط جدید و محیط بیرونی به درستی انتخاب نشده‌اند.

۲- تعصبات مدیران: گاهی تعصب بیش از حد مدیران مانع از درک شرایط جدید و به طبع آن نیازهای جدید سازمان توسط آنان می‌شود.

۳- فشارهای وارده بر متولیان در زمان اجرای برنامه: گاهی فشارهایی که از بیرون بر مجریان کوچک‌سازی وارد می‌شود مانع از توجه کافی آنان به شرایط محیطی و تدوین استراتژی مناسب برای ادامه فعالیت می‌شود.

۴- زمان: ممکن است برخی سازمان‌ها استراتژی موردنظر خود را در زمان مناسب بکار نبرند.

۵- تناسب استراتژیک: ساختار سازمانی در برخی سازمانها به گونه‌ای است که تناسبی با استراتژی اتخاذ شده ندارد. گاهی نیز ممکن است یک استراتژی موفق در یک سازمان، جوابگوی نیازهای سازمانی دیگر نباشد.

۶- دوره آماده‌سازی و برنامه‌های پیش‌برنده: برخی سازمانها به دوره آماده‌سازی (پیش از اجرای برنامه کوچک‌سازی) و نیز برنامه‌هایی که در پیشبرد اهداف کوچک‌سازی مؤثرند توجه کافی نمی‌کنند. باند و تاستین (۱۹۹۵) با تأکید بر ضرورت آماده‌سازی سازمان، توجه به نکات زیر را پیش از آغاز برنامه کوچک‌سازی استراتژیک ضروری می‌دانند:

- کانون توجه استراتژی کوچک‌سازی چیست؟

- از چه ابزاری باید استفاده کرد؟
- مسئولیت مدیریت و اجرای مراحل کوچکسازی با چه کسانی است؟
- کارکنان تعدیل شده از چه مزایایی بهره‌مند خواهند شد و این مزایا را در چه زمانی دریافت خواهند کرد؟
- چه برنامه‌های حمایتی برای کارکنان تعدیل شده در نظر گرفته شده است؟
- برنامه‌های موردنظر برای حمایت کارکنان باقیمانده پس از کوچکسازی چیست؟
- موضوع تعدیل کارکنان چگونه و در چه زمانی باید به آنان اطلاع داده شود؟
- کارکنان باقیمانده در چه زمانی و چگونه در جریان تغییرات بوجود آمده در مشاغل (به دلیل تغییر ساختارها) قرار خواهند گرفت؟
- چه آموزش‌هایی برای کارکنان پس از کوچکسازی لازم است و چه کسی متولی آن خواهد بود؟

استراتژی‌های کوچکسازی

در مورد استراتژی‌های کوچکسازی، تفاوت‌هایی در نظریات اندیشمندان و مدیران مختلف وجود دارد، ولی به نظر می‌رسد مضمون اغلب آنها یکسان است. به عنوان نمونه، اپلبام و همکارانش (۱۹۹۹) پس از مروری در ادبیات گسترده موضوع، سه استراتژی مشترک را در زمینه کوچکسازی به شرح زیر مشخص می‌کنند:

استراتژی کاهش نیروی انسانی

این استراتژی که غالباً اولین انتخاب سازمان‌هایی است که اقدام به کوچکسازی می‌کنند، راه‌حلی کوتاه‌مدت با اثر فوری و سریع تلقی می‌شود و شامل انتقال کارکنان، بازنشستگی، بازرخرد، برکناری موقت از کار و ترغیب کارکنان به خروج از سازمان است. هر یک از این روش‌ها به نوعی کاهش حمایت از کارکنان را به همراه دارد. به اعتقاد کامرون (۱۹۹۴)، این استراتژی در تمام سطوح سازمان و بدون توجه به حفظ مهارت‌های اساسی و منابع انسانی حیاتی اعمال می‌شود، که منجر به نوعی "از دست دادن شایستگی" می‌شود. منتزر (۱۹۹۶) پیشنهاد می‌کند که در عوض برخورد یکسان

سعی شود افرادی که باید از سازمان کنار گذاشته شوند، آگاهانه و با دقت انتخاب شوند.

استراتژی طراحی مجدد کار

هدف این استراتژی کاهش کار به جای کاهش تعداد کارکنان است که یک استراتژی میان مدت تلقی می‌شود و با کاهش وظایف، سطوح سلسله مراتب، واحدها و بخشهای سازمانی، تجدید طراحی وظایف، تلفیق واحدها و کاهش ساعات کار هفتگی به اجرا در می‌آید.

استراتژی نظام مند

هدف اصلی این استراتژی آن است که در کارکنان این اطمینان را به وجود آورد که در آینده کاهش نیروی انسانی به شکل مستمر، تکراری و ظاهراً بدون پایان نخواهد بود. استراتژی سیستمیک، کوچک‌سازی را به ساده‌کردن همه زمینه‌های کاری و واحدهای سازمان شامل تأمین‌کنندگان مواد اولیه، فرایندهای طراحی، بازاریابی، روشهای تولید و به طور کلی تمام سازمان مرتبط می‌سازد. این استراتژی بر تغییر وضع موجود، تأکید بر فرهنگ، تأمین زمان مناسب برای اجرا و توجه به پیامدهای بلندمدت تأکید دارد (کامرون ۱۹۹۴).

این سه استراتژی الزاماً مستقل از یکدیگر نیستند؛ با این همه، کامرون (۱۹۹۴) معتقد است اکثر شرکت‌هایی که اقدام به کوچک‌سازی می‌کنند بهتر است به جای استفاده از گزینه‌های مختلف و استراتژی‌های مختلف، از گزینه‌های مختلف یک استراتژی استفاده کنند.

کاهش نیروی انسانی منافع چند به همراه دارد که از آن جمله می‌توان به کوچک‌شدن سریع سازمان، جلب توجه همه همکاران به وضعیت نامطلوب سازمان، صرفه‌جویی در عملیات روزمره، و جلب توجه فوق‌العاده زیاد کارکنان باقی مانده نسبت به تغییرات و کاهش‌های بعدی، اشاره کرد.

با وجود این، استراتژی مذکور پیامدهای منفی چندی نیز به دنبال دارد. زمانی که استراتژی کاهش نیروی انسانی مورد توجه قرار می‌گیرد، غالباً از قبل مشخص نمی‌شود که چه افرادی از سازمان حذف می‌شوند، چه مهارت‌هایی را سازمان از دست می‌دهد و زمانی که کارکنان سازمان را ترک می‌کنند، نتایج حاصل از بعد منابع انسانی چگونه خواهد بود (بروتون و همکاران، ۱۹۹۶؛ فلدمن و لینا، ۱۹۹۴). افزون بر این، استراتژی کوچک‌سازی نشان دهنده سوء عملکرد سازمان و غیر اثربخش بودن آن است و از دست رفتن وفاداری و تعهد کارکنان را به همراه دارد. بدین ترتیب فردگرایی و دیدگاه "من" به جای "سازمان" یا "ما" بر سازمان حکمفرما خواهد شد. گرچه ممکن است سازمان در کوتاه‌مدت از کاهش نیروی انسانی بهره‌مند شود، ولی به اعتقاد بروتون و همکارانش (۱۹۹۶)، این منافع در بلندمدت به زیان سازمان تبدیل خواهد شد.

در عوض کاهش نیروی انسانی، سازمان‌ها می‌توانند گزینه‌های دیگری در چارچوب خط‌مشی‌های نیروی انسانی تعقیب کنند که کاهش هزینه نیروی انسانی، روان‌کردن عملیات، متوقف کردن استخدام‌های جدید، کاهش یا حذف مزایای کارکنان و کوتاه کردن ساعت کار هفتگی از آن جمله است.

زمانی که سازمان‌ها استراتژی تجدید طراحی کار را اتخاذ کنند، معمولاً قادر خواهند بود تا به دلیل در اختیار داشتن ساختار ساده‌تر، کارآیی خود را افزایش دهند. با این همه، استراتژی میان‌مدت صرفاً تغییراتی در بخش‌هایی از سازمان و در حدی محدود را موجب می‌شود و بنابراین، تأثیرات گسترده و فراگیری به دنبال نخواهد داشت.

به اعتقاد کاسکیو (۱۹۹۳)، از میان این سه استراتژی، فقط استراتژی سیستمیک است که می‌تواند نتایج مثبت به دنبال داشته باشد. به اعتقاد وی، برای استمرار و تداوم بهبود در کارآیی، سازمان‌ها باید در فرایندهای بهبود مستمر درگیر شوند. این امر هم شامل طرح‌ریزی مجدد سازمان و هم تغییرات منظمی است که به حذف روش‌های غیرمؤثر، از میان رفتن ریخت و پاش و عدم کارآیی منجر می‌شود.

اتخاذ سیاست صرفاً کاهش کارکنان و عدم تلاش در زمینه تغییر فرایندهای کار یا

از طریق کاستن از تعداد کارکنان بهره‌وری خود را با کم کردن هزینه سرانه، افزایش دهند. نهایتاً با کارکنانی با حجم زیاد کار، فشار روانی فوق‌العاده زیاد و ناراحت و عصبانی مواجه خواهند شد (منتزر، ۱۹۹۶؛ دی‌ریز و بالاس، ۱۹۹۷).

برای آنکه سازمان‌ها بتوانند در استراتژی کوچک‌سازی خود موفق باشند، باید به نکات چندی توجه کنند که از آنجمله به این نکات می‌توان اشاره کرد: برنامه‌ریزی دقیق در زمینه طراحی و اجرای کوچک‌سازی، توجه به نیروی انسانی و جلب مشارکت آنها، برخورد مناسب با کسانی که پس از کوچک‌سازی در سازمان باقی می‌مانند، و همچنین آشنایی با عکس‌العمل کارکنان در قبال تغییر، در ادامه، به بررسی دقیق‌تر این عوامل می‌پردازیم.

اکنون با توجه به موضوع پژوهش در ادامه، به بحث "ادغام سازمانی" به عنوان یکی از راهکارهای اساسی "کوچک‌سازی تشکیلات" خواهیم پرداخت.

ادغام سازمانی

"ادغام سازمانی یعنی به هم پیوستن عملیات چند واحد سازمانی و تمرکز عملیات آن‌ها در یک واحد جدید التأسیس (اقتداری، ۱۳۷۶). براساس این تعریف می‌توان دریافت که ادغام سازمانی صرفنظر از میانی که دارد، خود نوعی فعالیت سازماندهی و به تعبیر بهتر نوعی تجدید سازمان است.

گرچه تشریح "ادغام سازمانی" در گستره علم مدیریت تنها به تعریف فوق محدود نمی‌شود اما به نظر می‌رسد با توجه به جامعیت نسبی تعریف مذکور بتوان آن را به عنوان مبنا انتخاب کرد. در این تعریف سه عامل مهم برای "ادغام سازمانی" بیان شده است.

عامل اول: ضرورت وجود دو یا چند واحد سازمانی مجزا از یکدیگر

عامل دوم: فراهم بودن امکان بهم‌پیوستن عملیات و فعالیت‌ها در سازمانهای

مذکور

عامل سوم: امکان‌پذیری تمرکز فرایندهای انجام کار در واحدهای مذکور در قالب

یک واحد سازمانی جدید.

عوامل یاد شده ارائه دهنده یک چارچوب معین برای ادغام سازمانی می‌باشند. بدیهی است هرگونه سازماندهی خارج از چارچوب فوق نمی‌تواند "ادغام سازمانی" قلمداد شود. به عبارت دیگر، اگر فرایندی مشخص از یک واحد سازمانی معین را جدا کرده و بدون آنکه واحد فوق را از بین ببریم این فرایند را به یک واحد دیگر ملحق کنیم براساس تعریفی که علم مدیریت ارائه داده است نمی‌توان فعالیت فوق را ادغام سازمانی نامید و این کار قطعاً باید نام دیگری داشته باشد.

همچنین اگر دو یا چند واحد مجزا را تحت پوشش یک نام جدید سازماندهی کنیم، بدون آنکه تمرکز و به هم پیوستگی در فرایند انجام کار در آنها ایجاد کرده باشیم، باز هم یک "ادغام سازمانی" انجام نشده است. بنابراین تنها در صورتی می‌توان گفت که در یک سازمان "ادغام سازمانی" واقعی رخ داده است که سه عامل مذکور را بدون کم و کاست در آن شاهد باشیم.

جمع‌بندی نظرات و دیدگاه‌ها

با در نظر گرفتن موارد یاد شده به نظر می‌رسد برای حفظ ثبات در این پژوهش و پرهیز از هرگونه گسیختگی یا ابهام در مباحث، می‌توان تعریف زیر را به عنوان یک تعریف جامع از "ادغام سازمانی" ارائه داد:

"ادغام سازمانی عبارت است از تمرکز و به هم پیوستن تمامی فرایندهای انجام کار در دو یا چند سازمان مشابه در قالب یک سازمان جدید به گونه‌ای که سازمان جدید توانایی انجام وظایف سازمانهای مذکور را دارا بوده و بتواند اهدافی را که آن سازمانها دنبال می‌کردند تحقق بخشد:"

براساس این تعریف، ادغام سازمانی ممکن است نوعی تجدید سازمان یا سازماندهی جدید نیز تلقی شود و این سؤال در ذهن مطرح شود که آیا ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق براساس تعریفی که از ادغام سازمانی ارائه شده به معنای واقعی کلمه "ادغام سازمانی" است یا صرفاً نوعی سازماندهی جدید یا تجدید سازمان می‌باشد؟ بدیهی است تنها در صورتی می‌توان به حرکت پژوهش در مسیر صحیح خود امیدوار بود که آنچه در مورد دو سازمان فوق

روش پژوهش

این پژوهش درصدد است تا میزان تحقق سه هدف "اجرای مطلوبتر مأموریتها - کاهش وظایف متداخل و موازی و ارتقاء توانایی کارکنان" (مندرج در مصوبه ادغام سازمان امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق) و نیز کاهش هزینه‌های جاری و کاهش تعداد کارکنان بواسطه ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق را که از اهداف اصلی کوچک‌سازی و ادغام تشکیلات اداری است، بررسی نماید (میزان تحقق سه هدف اول از دید کارشناسان و مدیران سازمان و دو هدف آخر با بررسی اسناد و مدارک موجود در سازمان صورت می‌گیرد).
به دلیل آنکه در پژوهش حاضر سعی شده است از نمونه برای تعمیم نتایج و یافته‌ها به جامعه و استنتاج نهایی استفاده شود، می‌توان آن را یک پژوهش استنباطی دانسته و از این منظر نیز که به مطالعه آنچه که هست می‌پردازد می‌توان آن را یک پژوهش توصیفی قلمداد کرد.

جامعه آماری پژوهش

جامعه آماری به مجموعه‌ای از آحاد گفته می‌شود که حداقل در یک صفت با هم مشترک باشند. این ویژگی مشترک را صفت مشخصه^۱ جامعه آماری می‌نامند (پاشا شریفی و نجفی‌زند، ۱۳۷۳: ۱۴).

جامعه آماری در این پژوهش شامل کارشناسان (با حداقل ۵ سال سابقه فعالیت) و مدیران (رده‌های معاون مدیر کل و بالاتر) حوزه ستادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در تهران می‌باشد که در معاونت‌های ۹ گانه سازمان فعالیت دارند.

روش نمونه‌گیری و تعیین حجم نمونه

روش نمونه‌گیری در این پژوهش نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌ای متناسب است. بدین ترتیب که کارکنان سازمان به دو طبقه "کارشناسان" (مشاغل کارشناس، کارشناس

مسئول، رئیس گروه و رئیس اداره) و "مدیران" (مشاغل معاون مدیرکل، مدیرکل، مشاور و معاون سازمان) تقسیم شده و با در نظر گرفتن نسبت تعداد کارشناسان به مدیران شاغل در حوزه ستادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، حجم نمونه‌های لازم براساس فرمول تعیین حجم نمونه در روش نمونه‌گیری طبقه‌ای محاسبه شد:

جدول ۲: حجم نمونه به تفکیک جنسیت و موقعیت اداری

نمونه آماری	مرد	زن	بدون پاسخ	جمع کل
کارشناسان	۱۷۴ (%۶۵/۷)	۸۹ (%۳۳/۶)	۲ (%۰/۷)	۲۶۵ (%۱۰۰)
مدیران	۵۵ (%۷۷/۵)	۱۶ (%۲۲/۵)	-	۷۱ (%۱۰۰)

روش جمع‌آوری اطلاعات

همانطور که گفته شد با بررسی اهدافی که برای ادغام دو سازمان در مصوبه هشتاد و هشتمین جلسه شورای عالی اداری در زمینه تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ذکر شده بود، اهداف پنج‌گانه "اجرای مطلوب‌تر مأموریتها"، "کاهش وظایف متداخل و موازی"، "ارتقاء توانایی کارکنان"، "تقلیل هزینه‌ها - با تأکید بر هزینه‌های جاری -" و "کاهش تعداد کارکنان" در نظر گرفته شد.

برای بررسی میزان تحقق دو هدف "تقلیل هزینه‌های جاری" و "کاهش تعداد کارکنان به اسناد و مدارک موجود در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نیز دو سازمان سابق مراجعه شد. همچنین برای بررسی میزان تحقق سه هدف اول، پرسشنامه‌ای مشتمل بر ۲۰ سؤال تنظیم شد و طی مطالعه مقدماتی و انجام مراحل پیش‌آزمون بر روی ۲۰ نفر از کارشناسان و ۱۰ نفر از مدیران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (براساس انتخاب تصادفی) اصلاحات لازم در آن اعمال و برای پژوهش نهایی در اختیار نمونه اصلی قرار گرفت.

نتایج

یافته‌های اصلی پژوهش

هدف اول: بررسی میزان تحقق "اجرای مطلوبتر مأموریتها پس از ادغام"

نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ۴۸/۵ درصد از مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میزان تحقق هدف فوق را "بینابین" ارزیابی کرده و پس از آن گزینه "کم" با ۲۵/۹ درصد در رتبه دوم قرار دارد. به عبارت دیگر می‌توان نتیجه گرفت که ۷۴/۴ درصد از گروه نمونه، میزان تحقق این هدف را متوسط به پائین ارزیابی کرده‌اند. دیدگاهی که آن را با یک دامنه خفی ۲ در سطح اطمینان ۹۵ درصد به کل جامعه آماری می‌توان تعمیم داد.

از سویی بررسی جداگانه پاسخ‌های گروه نمونه در هر یک از دو طبقه نشان داد که بین توزیع فراوانی پاسخ‌های مدیران و کارشناسان به سئوالات هدف اول اختلاف قابل تأملی وجود دارد. برای بررسی این موضوع که آیا این اختلاف صرفاً تصادفی و ناشی از خطای نمونه‌گیری است یا خیر از آزمون دو دامنه خفی ۲ استفاده شد. چون "خفی ۲، مشاهده شده برای گروه نمونه (۱۸/۶۷) کوچکتر از خفی ۲ جدول (۱۱/۳۶) می‌باشد، در سطح اطمینان ۰/۹۵ می‌توان ادعا نمود که بین پاسخ‌های مدیران و کارکنان در این زمینه تفاوت معنی‌داری وجود دارد. همچنین ضریب همبستگی پیرسون محاسبه شده برای گروه نمونه (۰/۲۳) کوچکتر از عدد مبنای محاسبه (۰/۲۵) می‌باشد که می‌توان نتیجه گرفت بین دو گروه در خصوص میزان تحقق هدف اول توافقی دیده نشده و به عبارتی دیگر استقلال رأی و انتخاب وجود دارد (همبستگی خفی مشاهده نمی‌شود).

هدف دوم: بررسی میزان تحقق "کاهش وظایف متداخل و موازی پس از ادغام"

نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ۴۰/۸ درصد از مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میزان تحقق هدف فوق را "بینابین" ارزیابی کرده و پس از آن گزینه "کم" با ۳۸/۴ درصد در رتبه دوم قرار دارد. به عبارت دیگر می‌توان نتیجه گرفت که ۷۹/۴ درصد از گروه نمونه، میزان

تحقق این هدف را در حد متوسط به پائین ارزیابی کرده‌اند. دیدگاهی که توانستیم آن را به کمک آزمون یک دامنه خی ۲ در سطح اطمینان ۹۵ درصد به کل جامعه آماری تعمیم دهیم. از سویی بررسی جداگانه پاسخ‌های گروه نمونه در هر یک از دو طبقه نشان می‌داد که بین توزیع فراوانی پاسخ‌های مدیران و کارشناسان به سئوالات هدف دوم اختلاف قابل تأملی وجود دارد. برای بررسی این موضوع که آیا این اختلاف صرفاً تصادفی و ناشی از خطای نمونه‌گیری است یا خیر از آزمون "خی ۲" استفاده شد. چون خی ۲ مشاهده شده برای گروه نمونه (۳۸/۷) بزرگتر از خی ۲ جدول (۱۱/۳۶) می‌باشد، نتیجتاً در سطح اطمینان ۰/۹۵ می‌توان ادعا نمود که بین پاسخ‌های مدیران و کارکنان در این زمینه تفاوت معنی‌داری وجود دارد. همچنین ضریب همبستگی پیرسون محاسبه شده برای گروه نمونه (۰/۳۳) بزرگتر از عدد مبنای محاسبه (۰/۲۵) می‌باشد که می‌توان نتیجه گرفت بین دو گروه در خصوص میزان تحقق هدف دوم توافق وجود دارد (همبستگی خی مشاهده می‌شود).

هدف سوم: بررسی میزان تحقق "ارتقاء توانایی کارکنان پس از ادغام"

نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ۴۲/۹ درصد از مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میزان تحقق هدف فوق را "بینابین" ارزیابی کرده‌اند و پس از آن گزینه "کم" با ۴۲ درصد با فاصله‌ای بسیار اندک در رتبه دوم قرار دارد. به عبارت دیگر می‌توان نتیجه گرفت که ۸۴/۹ درصد از گروه نمونه، میزان تحقق این هدف را در حد متوسط به پائین ارزیابی کرده‌اند. دیدگاهی که توانستیم آن را به کمک آزمون یک دامنه خی ۲ در سطح اطمینان ۹۵ درصد به کل جامعه آماری تعمیم دهیم. از سویی، بررسی جداگانه پاسخ‌های گروه نمونه در هر یک از دو طبقه نشان می‌داد که بین توزیع فراوانی پاسخ‌های مدیران و کارشناسان به سئوالات هدف سوم اختلاف قابل تأملی وجود دارد. برای بررسی این موضوع که آیا این اختلاف صرفاً تصادفی و ناشی از خطای نمونه‌گیری است یا خیر از آزمون دو دامنه خی ۲ استفاده شد. چون خی ۲ مشاهده شده برای گروه نمونه (۳۵/۵) بزرگتر از خی دو جدول (۱۱/۳۶) می‌باشد، نتیجتاً در سطح اطمینان ۰/۹۵

وجود دارد. همچنین ضریب همبستگی پیرسون محاسبه شده برای گروه نمونه (۰/۳۲) بزرگتر از عدد مبنای محاسبه (۰/۲۵) می باشد که می توان نتیجه گرفت بین دو گروه درخصوص میزان تحقق هدف سوم توافق وجود دارد (همبستگی خفی مشاهده می شود).

هدف چهارم: "کاهش هزینه های جاری"

بررسی مجموع میانگین اعتبارات جاری سازمان های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق طی سال های ۱۳۷۷-۷۸ دو سال پیش از ادغام و مقایسه آن با اعتبارات جاری سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور طی سال های ۸۰-۱۳۷۹ (دو سال پس از ادغام) نشان دهنده رشد تقریب ۷۵/۶ درصدی میانگین اعتبارات جاری سازمان مدیریت و برنامه ریزی نسبت به مجموع میانگین اعتبارات دو سازمان سابق پیش از ادغام است.

جدول ۳: اعتبارات جاری دو سازمان سابق در سال های ۱۳۷۷-۷۸ و مقایسه آن با اعتبارات جاری

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور طی سال های ۸۰-۱۳۷۹

اعتبارات جاری سال ۱۳۸۰	اعتبارات جاری سال ۱۳۷۹	اعتبارات جاری سال ۱۳۷۸	اعتبارات جاری سال ۱۳۷۷	نام دستگاه
-	-	۲۷/۱۱۸/۰۰۰	۲۴/۴۰۰/۰۰۰	سازمان برنامه و بودجه
-	-	۱۴/۰۰۰/۰۰۰	۱۱/۵۰۰/۰۰۰	سازمان امور اداری و استخدامی کشور
۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰	۷۰/۴۰۱/۶۰۰	-	-	سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

از این رو می توان ادعا نمود که پس از ادغام دو سازمان هزینه های سازمان جدید (صرفا هزینه های جاری موردنظر این پژوهش بوده است) افزایش یافته و لذا هدف فوق تحقق پیدا نکرده است. شایان ذکر است، بخشی از این افزایش هزینه را می توان ناشی از عواملی نظیر افزایش سالانه نرخ تورم، رشد طبیعی هزینه های پرسنلی و خدماتی و نیز احاله وظایف و مأموریت های جدید به سازمان مدیریت و برنامه ریز کشور دانست، ولی با این وجود میزان افزایش هزینه ها هنوز بسیار زیاد و غیرقابل توجیه است.

هدف پنجم: کاهش تعداد کارکنان

بررسی مجموع میانگین تعداد کارکنان سازمانهای امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق طی سالهای ۷۸-۱۳۷۷ (دو سال پیش از ادغام) و مقایسه آن با میانگین تعداد کارکنان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور طی سالهای ۸۰-۱۳۷۹ (دو سال پس از ادغام) نشان دهنده رشد تقریبی ۸/۲۰ درصدی در میانگین تعداد کارکنان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به نسبت میانگین کارکنان دو سازمان سابق پیش از ادغام است (رجوع شود به جدول شماره ۴۸).

جدول ۴: وضعیت کارکنان دو سازمان سابق طی سالهای ۷۸-۱۳۷۷ و مقایسه آن با تعداد کارکنان

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور طی سالهای ۸۰-۱۳۷۹

نام دستگاه	تعداد کارکنان در سال ۱۳۷۷	تعداد کارکنان در سال ۱۳۷۸	تعداد کارکنان در سال ۱۳۷۹
سازمان برنامه و بودجه	۱۱۱۳۱	۱۱۰۸	-
سازمان امور اداری و استخدامی کشور	۵۴۱	۵۴۱	-
سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور	-	-	۲۰۷۴

از این رو می توان ادعا نمود که پس از ادغام دو سازمان، تعداد کارکنان سازمان جدید افزایش یافته و لذا هدف مذکور تحقق پیدا نکرده است. شایان ذکر است برخی دلایل عمده برای عدم تحقق این هدف که از زبان مسئولان سازمان جدید بیان گردید شرح زیر است:

عدم تصویب نهایی تشکیلات تفصیلی سازمان جدید که براساس آن تعداد کارکنان ر بخش تعیین و ابلاغ گردد.

ضرورت جلوگیری از خروج کارکنان سازمان پیش از تدوین تشکیلات نهایی برای نانت از بروز وقفه در امور و ایجاد خلاء ناشی از ریزش منابع انسانی مجرب و تخصص در سازمان جدید.

- جلوگیری از بروز شایعات، تشدید نارضایتی و به خطر افتادن امنیت شغلی کارکنان بواسطه ادغام دو سازمان که می‌تواند در روند انجام امور در سازمان جدید تشکیلاتی را بوجود آورد.

پیشنهادهای

۱- اکنون که مشخص شد میزان تحقق سه هدف "اجرای مطلوبتر مأموریتها - کاهش وظایف متداخل و موازی و ارتقاء توانایی کارکنان از دید مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در حد متوسط به پائین است و همچنین به استناد امتیازات داده شده از سوی پاسخگویان به اهداف مذکور که به ترتیب ۲/۷۱، ۲/۵۸، ۲/۵۰ است، و سرانجام با در نظر گرفتن ادبیات و محدوده موضوع پژوهش پیشنهادهای زیر به منظور افزایش اثربخشی فرایند ادغام دو سازمان در دو بخش ارائه می‌شود.

الف) پیشنهادهای مبتنی بر یافته‌های پژوهش

- ۱- در زمینه اجرای مطلوبتر مأموریتها
 - تدوین و تصویب تشکیلات تفصیلی سازمان در کوتاه‌ترین زمان ممکن
 - اصلاح و ساده‌سازی روش‌های انجام کار در اسرع وقت
 - بازنگری شرح وظایف کارکنان و تدوین وظایف جدید در صورت لزوم
- ۲- در زمینه "کاهش وظایف متداخل و موازی":
 - تفویض اختیار به واحدها و کارکنان
 - کاهش سلسله مراتب غیرضروری
 - تدوین شرح وظایف واحدها براساس مأموریتها و وظایف جدید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
- ۳- در زمینه "ارتقای توانایی کارکنان"
 - تدوین برنامه آموزشی به منظور افزایش توانایی‌های علمی - تخصصی کارکنان
 - آموزش روش‌های نوین انجام کار

- بکارگیری افراد در پست‌ها و مشاغل براساس تخصص و تجارب آنها
- غنی‌سازی مشاغل
- افزایش حدود اختیارات کارکنان
- اعطای بورس‌های تحصیلی به منظور ارتقاء سطح علمی - تخصصی کارکنان
- اجرای نظام ارتقاء شغلی کارکنان براساس ضوابط و معیارهای معین
- استفاده بیشتر از کارکنان برای مشاغل مدیریتی در راستای ارتقاء شغلی کارکنان

ب- پیشنهادهای مبتنی بر تجربه اداری پژوهشگران

- ۱- در زمینه اجرای مطلوبتر مأموریتها
 - افزایش مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها
 - اطلاع‌رسانی شفاف و بهنگام از تصمیمات، سیاستها و خط‌مشی‌های اتخاذ شده از سوی مدیران ارشد سازمان
 - تشکیل گروه‌های کاری برای بررسی میزان اثربخشی ادغام (ارزیابی عملکرد)
 - تلاش برای استقرار متمرکز واحدهای ستادی سازمان (که در حال حاضر از نظر جغرافیایی پراکنده هستند)
 - گسترش امکانات رفاهی (با توجه به اینکه امکانات فعلی براساس تعداد کارکنان سازمانهای قبلی بوده و محدودیت امکانات می‌تواند به نارضایتی کارکنان بیانجامد)
 - انجام نظرسنجی‌ها و استفاده از روشهای مشابه به منظور اخذ بازخورد عملکرد مسئولان سازمان پس از ادغام
 - مهندسی مجدد واحدها به جای حفظ ساختارهای قبلی به ویژه در دفاتر تخصصی
 - پرهیز یک جانبه‌نگری و بخشی‌نگری در انتصابات
 - استفاده از فناوری نوین رایانه‌ای برای نیل به دولت الکترونیک و اتوماسیون اداری و حذف روش‌های ناکارآمد دستی
- ۲- در زمینه "کاهش وظایف متداخل و موازی":
 - اجتناب از اخذ تصمیمات ناهماهنگ و تغییرات سریع در تصمیم‌گیریها در درون

- بررسی کارشناسی نقش و جایگاه سازمان در تعامل با شوراها، نهادها و شخصیت‌های حقوقی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر در کشور
- تشکیل کمیته‌های کارشناسی برای بررسی و اخذ بازخورد به تصمیمات به منظور کاستن از حجم تصمیمات ناهماهنگ
- بازنگری جایگاه و شرح وظایف واحدها و مهندسی مجدد تشکیلات سازمان به منظور ادغام واحدهای موازی در یکدیگر.
- ۳- در زمینه "ارتقای توانایی کارکنان"
- نهادینه کردن مشارکت کارکنان در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیریها
- تدوین برنامه‌های آموزش‌های کاربردی کوتاه‌مدت برای کارکنان
- ارزیابی عملکرد کارکنان در فواصل زمانی معین به منظور شناخت نقاط ضعف و قوت
- ۴- در زمینه "کاهش هزینه‌های جاری" و "کاهش تعداد کارکنان"
- شناسایی امور قابل واگذاری به دستگاه‌های اجرایی در راستای کاهش تصدی‌گری سازمان
- تعیین امور قابل واگذاری در بخش‌های اجرایی و پشتیبانی به بخش غیردولتی و اقدام عملی در این زمینه.
- بازنگری شرح وظایف واحدها و کارکنان به منظور بهره‌گیری از حداکثر توان کارشناسی و اجرایی آنان
- کوچک‌سازی سازمان از طریق جداسازی سازمان‌ها و مراکز وابسته و الحاق آنان به دستگاه‌های اجرایی مرتبط.
- فراهم‌سازی شرایط و مقدمات لازم برای انتقال کارکنانی که مایل به ادامه کار در سایر دستگاه‌های اجرایی هستند.

محدودیت‌ها و مشکلات پژوهش

- ۱- در اکثر پژوهش‌های که اطلاعات موردنیاز برای اثبات فرضیه‌ها یا بررسی اثربخشی اقدامات و فعالیت‌ها از طریق پرسشنامه جمع‌آوری می‌شود، مشکل برقراری

ارتباط با پاسخ‌دهندگان و ایجاد اعتماد در آنها به منظور دریافت پاسخ دقیق و صحیح به سئوالات و از بین بردن ترس و اضطراب در آنها وجود دارد. این پژوهش نیز به نوبه خود با مشکل یاد شده مواجه بود که سعی شد با تبیین اهداف موردنظر و بیان اهمیت اجرای این پژوهش، تا حد امکان این مشکل مرتفع گردد.

۲- موضوع بررسی اثربخشی تصمیمات و خط‌مشی گذاری کلان در سطح کشور، ذاتا دارای ویژگی‌هایی است که پاسخ‌دهندگان به سئوالات را در حالت روحی و روانی خاصی قرار می‌دهد. از جمله آنکه بسیاری از پاسخ‌دهندگان ارایه دیدگاه‌ها و پیشنهاد را در چنین اموری بی‌نتیجه دانسته و نسبت به آن خوشبین نبودند. این حالت ممکن است پاسخ‌ها را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

۳- هدف اصلی و بررسی اثربخشی ادغام سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق مطالعه نگرش کارکنان و مدیران نسبت به تمام سازمان جدید بود و نه واحد شغلی آنان. علیرغم تلاشی که در نحوه تنظیم سئوالات صورت گرفت و سعی شد مباحث عمده و کلان مطرح شوند نمی‌توان کاملاً مطمئن بود که در تکمیل پرسشنامه، نگرش فرد در مورد واحد شغلی محل خدمتش (بویژه در محدوده رضایت شغلی کارکنان) پاسخ‌ها را تحت تأثیر قرار نداده باشد.

۴- در نظر گرفتن ملاحظاتی نظیر احتمال انعکاس نظرات و دیدگاه‌های مطرح شده به مسئولان ارشد سازمان و عدم اطمینان از اینکه پرسشنامه‌ها صرفاً برای یک کار علمی است یا خیر، از دیگر مشکلات این پژوهش به شمار می‌رفت. ممکن بود تعدادی از کارکنان یا مدیران به دلایل مختلف نظرات دیگری نسبت به سئوالات مطرح شده داشته باشند که بدلیل رعایت ملاحظاتی که بیان شد ترجیح دادند با احتیاط بیشتری به سئوالات پاسخ دهند.

۵- صعوبت دسترسی به گروه نمونه بویژه مدیران به دلیل مشغله فراوان آنان از دیگر مشکلات پژوهش بود که تا حدی نیز موجب کندی روند اجرای پژوهش گردید.

۶- با توجه به اینکه تغییرات گسترده در مرحله ادغام تشکیلات می‌تواند نارضایتی کارکنان را تشدید نماید، به نظر می‌رسد همزمانی اجرای این پژوهش با سالهای آغازین تشکیل سازمان جدید و در نتیجه نارضایتی احتمالی کارکنان از تغییرات

بررسی دقیق‌تر میزان اثربخشی ادغام در قالب پژوهش‌های دیگری که در آینده اجرا می‌شود صحه می‌گذارد.

۷- برای بررسی متغیر "کاهش هزینه‌ها" سعی شد هزینه‌های جاری سازمان‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه سابق از واحدهای ذیربط اخذ و با هزینه‌های سازمان جدید مقایسه گردد، لکن به دلیل عدم امکان دسترسی به اسناد و مدارک، صرفاً اعتبارات جاری سازمان‌های سابق از اسناد و مدارک موجود (قانون بودجه سنواتی و استعلام از اداره کل امور مالی) استخراج و با اعتبارات جاری سازمان جدید مقایسه شد.

توصیه به پژوهشگران

۱- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود به بررسی فرهنگ سازمانی و رابطه آن با اثربخشی ادغام تشکیلات بپردازند و مشخص نمایند ناهمگونی فرهنگ و ارتباطات دو سازمان یا واحد اداری چه تأثیری بر ادغام تشکیلات دارد.

۲- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود به موضوع بهره‌وری و رابطه آن با ادغام تشکیلات پرداخته و تأثیر ادغام تشکیلات را بر میزان بهره‌وری بررسی نمایند.

۳- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود رابطه کوچک‌سازی و یا ادغام سازمانی و رضایت شغلی را بررسی کرده و مشخص نمایند کوچک‌سازی و یا ادغام سازمانی چه تأثیری بر میزان رضایت شغلی کارکنان دارد.

۴- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود، تعیین نمایند کوچک‌سازی یا ادغام تشکیلات چه تأثیری بر کارایی کارکنان دارد.

۵- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود در زمان بررسی کوچک‌سازی یا ادغام تشکیلات در سازمانها و یا وزارتخانه‌ها، مطالعات تطبیقی را نیز در دیگر کشورها مدنظر قرار داده و سازمان یا نهاد موردنظر خود را از نظر ویژگیها،

جایگاه تشکیلاتی و وظایف و مأموریتها با نهادی که در کشورهای دیگر متولی امور مشابه است مقایسه نمایند.

۶- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود با مطالعه عملکرد مسئولان اجرایی پس از ادغام تشکیلات، میزان تحقق اهداف اولیه ادغام را بررسی نموده و مشخص نمایند که چه میزان از اهداف اولیه در عمل نیازمند بازنگری و اصلاح بوده‌اند.

۷- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود تأثیر ادغام تشکیلات را بر عوامل انگیزشی کارکنان بررسی نمایند.

۸- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود به آسیب‌شناسی عملکرد مسئولان پس از اجرای کوچک‌سازی و ادغام تشکیلات پرداخته و بررسی نمایند که تصمیم‌گیریه‌های شتاب‌زده و بدون اتکاء به مبانی علمی و پژوهشی و همچنین عدم رعایت همه جانبه‌نگری و ضرورت مشارکت کارکنان در خط‌مشی‌گذاریها چه میزان در عدم موفقیت برنامه‌های کوچک‌سازی و ادغام مؤثر بوده است.

۹- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود رابطه ادغام را با هزینه‌های دستگاه‌های اداری و اجرایی بررسی نموده و مشخص نمایند ادغام تشکیلات چه تأثیری بر کاهش یا افزایش هزینه‌ها در نهادهای ادغام شده داشته است.

۱۰- به دانشجویان و پژوهشگران علاقمند پیشنهاد می‌شود بررسی نمایند ادغام تشکیلات در نظام اداری ایران تا چه حدی به هدف کاهش تعداد کارکنان (کوچک‌سازی دولت) منتج شده است.

منابع و مأخذ

منابع فارسی

- ۱- ابطحی، حسن و کاظمی، بابک. (۱۳۷۵). "بهره‌وری"، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.
- ۲- اداره کل روابط عمومی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۷۹). "گزارش عملکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور"، تهران.
- ۳- اداره کل قوانین نهاد ریاست جمهوری. (۱۳۷۲). "مجموعه وظایف و اختیارات دولت"، تهران.
- ۴- اقتداری، علی محمد. (۱۳۷۶). "سازمان و مدیریت"، تهران، انتشارات سبحان.
- ۵- چمپی، جیمز و توریا، نیتین. (۱۳۷۷). "سازمانهای متمرکز؛ بهترین نظریه‌ها درباره مدیریت دگرگونی"، ترجمه محمود طلوع مکانیک. تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- ۶- منوریان، عباس. (۱۳۷۹). "از دولت خوب تا حکومت‌داری خوب"، فصلنامه علمی - کاربردی مدیریت دولتی، شماره ۵۰ (زمستان).
- ۷- منوریان، عباس. (۱۳۷۹). "کوچک‌سازی سازمان، یکی از عوامل اساسی موفقیت"، فصلنامه علمی - کاربردی مدیریت دولتی، شماره ۴۹ و ۴۸ (تابستان و پاییز).
- ۸- هومن، حیدرعلی. (۱۳۷۰). "استنباط آماری در پژوهش رفتاری"، چاپ اول، تهران، انتشارات پیک فرهنگ.

منابع لاتین

- 1 -Appelbaum, S.H., Everard & Hung, L.T.S. (1999). "Strategic downsizing: critical success factors .MCB, **Management Decision**, Vol .37, Issue 7.
- 2 -Appelbaum, S.H., Hensom, D., Knee, K. (1999). "Downsizing Failures: an examination of convergence, reorientation and antecedents – processes – outcomes." **Management Decision**, Vol. 37. Issue 6.

- 3 -Burke, Ronald, J., Nelson, Cary, L. (2000). **"The Organization in Crisis"**. Blackwell Business.
- 4-Cameron, K. S. (1994a), **"Strategies for Successful Organizational Downsizing"**, Human Resource Management, Vol . 33 No. 2, pp. 189-211.
- 5-Cameron, K.S. (1994b), **"Downsizing – Fundamental Issues"** , Human Resource Management, Vol . 33, No. 3, pp. 183-8.
- 6-Cascio. W.F. (1993), **"Downsizing: What Do You Know?"**, Academy of Management Executive, Vol. 7, No.1, pp. 95-104.
- 7-Corpazano. Russel, Et. al. (1997). **"The Relationship of Organization Policies and support to work behaviour, attitudes and stress"**. Journal of Organizational Behaviour, Vol. 18, pp: 161-4.
- 8-Feldman, D: and Leanna, C. (1989), **"Managing Layoffs: Experiences at the Challenger Disaster Site and the Pittsburg Steel Mills"**, Organizational Dynamics, Human Resource Management , Vol . 18, No. 1,p. 64.
- 9-Kettl, F. Donald, **"The Three Faces of Management Reform"**, Symposium on Public Sector Reform, "New Ideas, Better Government" , June 23-24.1994.
- 10- Kinnie, N., Hutchinson, S. & Puncell, J.(1998). **"Downsizing: is it always Lean and mean"?** MCB Personnel Review, Vol. 27, Issue 4.
- 11- Kivimaki, M., Vahtera, J., Griffiths, A., Cox, T., & Thomson, L. (2000). **"Sickness Absence and Organizational Downsizing"**. Blackwell Business, PP: 78-81.
- 12- Mentzer, M.S. (1996), **"Corporate Downsizing and Profitability in Canada"**, Canadian Journal of Administrative Sciences, Vol . 13, No. 3 , pp. 237-50.
- 13- World Bank (1993), **Getting it Right the First Time: Research Project Cautions Approaches to Downsizing**, World Bank news, XVI (9), pp. 1-2.

