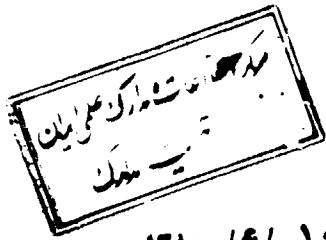


۲۵۸۴



۱۳۸۰ / ۴ / ۱۰

دانشگاه تهران

دانشکده مدیریت

پایان نامه

جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی

بررسی و مطالعه نظام مدیریت مشارکتی در وزارت کشور

(دفتر مرکزی) و ارائه الگوی مناسب

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر محمد سعید تسلیمی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر علی اکبر فرهنگی

استاد ناظر:

جناب آقای دکتر غلامرضا طالقانی

پژوهش و نگارش:

شاپور شرافت

شهریور ماه ۱۳۷۸

013421

۳۴۸۴۳

این رساله در جلسه مورخ ۲۸/۶/۸۰
پیش از این در کمیته بازرسی و نظارت عالی
دوره ۱۹ تصویب گردید

تقدیر و تشکر

سپاس خدای را که بر من منت نهاد تا بتوانم قطره کوچکی از دریای بیکران دانش را بنوشم.

ورود به عرصه تحقیق و پژوهش شرط رعایت ادب و اخلاق را بیش از پیش به همراه خود دارد. هر فردی در زندگی خود باید جایگاهی خاص را برای کسانی که در میزان توفیقش در هدفی مؤثر بودند، ایجاد نماید.

ضمن سپاس و امتنان از تمامی معلمینی که در مقاطع مختلف تحصیلی از آموختن و یاد دادن دریغ ننموده و دوستان و عزیزانی که همواره مشوقم بوده‌اند، انجام این تحقیق با عنایت و همراهی بزرگوارانی میسر شد که شایسته است از آنها نام برده و مراتب سپاسگذاری خود را نسبت به آنها اعلام دارم.

۱- استاد محترم راهنما جناب آقای دکتر محمد سعید تسلیمی که در طول دوره دانشجویی و انجام این تحقیق همواره از «راهنمایی» هایشان بهره‌مند بوده‌ام.

۲- استاد محترم مشاور جناب آقای دکتر علی اکبر فرهنگی که از هیچ کمکی دریغ ننموده‌اند.

۳- استاد محترم ناظر جناب آقای دکتر غلامرضا طالقانی که با نظرات اصلاحی‌شان به غنای تحقیق افزوده‌اند.

- از تشویق، همراهی و مساعدت خانم مژگان روشن‌نژاد که در ادامه تحصیل در مقطع کارشناسی ارشد و نیز مراحل مختلف پایان‌نامه برخوردار بوده‌ام.

- سرکار خانم نرگس ارجمند از کارکنان پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی که زحمت تایپ این تحقیق را تقبل نموده‌اند.

تقدیم به

مردان و زنان آزاده و وطن دوستی که در راه
آزادی، استقلال و ترقی کشور عزیزشان ایران
اسلامی از هیچ کوششی دریغ ننموده‌اند.

تقدیم به

پدر و مادرم

و به

همسرم

و به

شیرینی زندگی مشترکمان «شهرزاد»

صفحه	فهرست	عنوان
۱		فصل اول: کلیات
		مقدمه
۴		تشریح و بیان موضوع
۶		اهمیت تحقیق
۸		سابقه تحقیقات انجام گرفته
۹		اهداف تحقیق
۹		فرضیات تحقیق
۱۱		محدودیت‌های تحقیق
۱۱		واژه‌های عملیاتی
۱۲		یادداشت‌های فصل اول
۱۳		فصل دوم: مبانی نظری (ادبیات تحقیق)
۱۳		بخش اول: تصمیم‌گیری
۱۴		تصمیم‌گیری
۱۵		ماهیت تصمیم‌گیری
۱۵		شرایط تصمیم‌گیری
۱۶		مدلهای مختلف تصمیم‌گیری
۲۱		عوامل مؤثر در فرایند تصمیم‌گیری
۲۲		تصمیمات فردی
۲۴		عوامل تضاد در سازمان
۲۵		عوامل کلی تصمیم‌گیری
۲۶		الگوی عقلانی (بخردانه) در تصمیم‌گیری
۲۶		الف- مدل تصمیم‌گیری کارانگی
۲۷		ب- مدل تصمیم‌گیری مرحله‌ای
۲۸		ج- مدل تصمیم‌گیری گاریبیج‌کن
۲۸		الگوهای کاربردی تصمیم‌گیری
۲۹		۱- الگوی تصمیم‌گیری بر مبنای «نیل به سطح رضایت‌بخش»
۳۲		۲- تصمیم‌گیری بر مبنای وابستگی اجتماعی

۳۶	۳- تصمیم‌گیری بر مبنای روش حل مسأله
۳۸	بخش دوم: مشارکت
۳۹	تعریف مشارکت
۴۲	فلسفه مشارکت
۴۴	پیش نیازهای مشارکت
۴۵	۱- بحران هویت
۴۵	۲- بحران مشروعیت
۴۵	۳- بحران یکپارچگی
۴۶	۴- بحران توزیع
۴۶	۵- بحران مشارکت
۴۹	چارچوب جریان مشارکت
۵۲	موانع مشارکت صحیح
۵۴	سطح مشارکت
۵۹	زنجیره رفتار رهبری تنن بام - اشمیت و سطح مشارکت
۶۰	برنامه‌های مشارکت
۶۴	مدلهای مشارکت
۶۸	ابعاد مشارکت جامع
۶۹	الف) اظهار نظر یا دادن پیشنهاد و رأی
۶۹	ب) درجه مشارکت
۷۰	ج) میدان مشارکت
۷۰	د) عمق مشارکت
۷۰	ه) سطوح مشارکت
۷۱	مشارکت و نظم
۷۳	منافع و مزایای حاصل از مشارکت
۷۳	۱- افزایش بهره‌وری سازمانی و کاهش مقاومت در برابر تغییرات سازمانی
۷۳	۲- نوسازی اجتماعی
۷۴	۳- نشر اطلاعات به عنوان عامل تمرکززدایی
۷۴	۴- ایجاد گروهها و سازمانهای حزبی مستقل
۷۵	۵- نفی فرهنگ ترس و تسلیم و تملق
۷۵	۶- کثرت گرایی و مصالحه / متقاعد سازی و مصالحه
۷۶	۷- مشارکت آزادی بیان و دموکراسی سالم را تضمین می‌کند
۷۶	۸- تقویت نظارت سیاسی
۷۷	۹- افزایش ظرفیت اداری

۷۸	بخش سوم: مدل تحقیق
۷۹	عوامل مؤثر بر مشارکت سازمانی
۸۰	الف) ویژگیهای فردی
۸۲	ب) ویژگیهای سازمانی
۸۳	تأثیر فرهنگ اجتماعی بر فرهنگ سازمانی
۸۷	پیوست فصل دوم: مشارکت و مردم در اندیشه امام خمینی (س)
۹۰	یادداشتهای فصل دوم:
۹۶	فصل سوم: روش تحقیق
۹۷	روشهای جمع آوری اطلاعات
۹۷	جامعه آماری
۹۸	نمونه آماری
۹۸	تعیین اعتبار پرسشنامه
۹۹	روشهای آماری مورد استفاده
۱۰۰	۱- آزمون دو جمله‌ای
۱۰۲	۲- آزمون فریدمن
۱۰۴	قلمرو مکانی تحقیق
۱۰۹	یادداشتهای فصل سوم:
۱۱۰	فصل چهارم: تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات آماری
۱۱۱	تجزیه و تحلیل داده‌ها با توجه به آمار توصیفی
۱۱۷	فرضیات
۱۱۹	آزمون فرضیات
۱۳۲	بررسی و اولویت‌بندی هر یک از عوامل (آزمون فریدمن)
۱۳۴	فصل پنجم: نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۱۳۵	نتایج تحقیق
۱۳۷	پیشنهادات
۱۴۰	منابع و مأخذ

فصل اول

کلیات

مقدمه

از موضوعات مهم و مورد تحقیق در دوران معاصر، بویژه در دهه‌های اخیر مشارکت مردم در امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فعالیتهای شغلی و کاری است که معنایی تازه یافته است. این اهمیت در درجه اول ناشی از رشد و پیچیدگی جوامع روزگار ماست. زیرا به نظر می‌رسد در شرایط کنونی جوامع بشری، مدیریت گروههای بزرگ، به طور فزاینده‌ای به کار تخصصی مهمی در قلمرو قدرت نخبگان و مدیران عالی تعلیم دیده و حتی رهبران سیاسی تبدیل شده است.

اهمیت مشارکت انسانها در امور جامعه بیش از هر چیز حاصل تجربه‌ای است که شکست استراتژیهای مبتنی بر رشد (به جای توسعه) در پی داشته است. به نحوی که منتقدان اینگونه استراتژیها اغلب از عدم کارایی آنها در تحقق تحول و پیشرفت همه جانبه انتقاد نموده و از فراموشی نقش عوامل غیراقتصادی و بویژه نقش انسان در برنامه‌ها و خط مشی‌های پیش‌بینی شده برای توسعه شکوه کرده‌اند. این خرده‌گیری‌ها با استناد به ناکامی عملی سیاستهای غیرمشارکت جویانه، به تدریج زمینه لازم را برای تأکید بر سیاستها و برنامه‌هایی که انسان را در کانون توجه سیاستگذاران و معماران توسعه قرار دهد، فراهم آورد. بنابراین رویکرد جدید مستلزم دخالت دادن متغیرها و شاخصهای دیگر

و بیشتری در میزان توسعه یافتگی، رفاه و بهره‌وری جوامع و سازمانهای مختلف است. مشارکت انسان در تصمیمات مربوط به امور سیاسی که تحت عنوان «دموکراسی» سیاسی از آن یاد می‌شود و تصمیمات مربوط به فعالیتهای شغلی و محیط کاری تحت عنوان «مدیریت شورایی» و یا «مدیریت مشارکتی» صورت گرفته است،^۱ پدیده‌ای جدید و نو نیست.

از آغاز پیدایش زندگی بشر و آغاز پیدایی زیست مشترک یک زن و یک مرد با هم، مشارکت در جهان پدیدار شد و اندک اندک در دیگر زمینه‌های کاری انسان راه‌بخود را گشود. با آنکه آهنگ رشد مشارکت در زمینه‌های کاری انسان چون سیاست و اقتصاد تنها در سده بیستم فزونی یافته است، همواره در درازای تاریخ به نمونه‌هایی برمی‌خوریم که مشارکت مردم در کارهای سیاسی و اقتصادی را به گونه‌ای نمایان کرده است.^۲ از منظر سازمانی آن دسته از سازمانهایی که به اهمیت نقش منابع انسانی در افزایش کارایی و بهبود سازمانی پی برده‌اند، ارزش قدرت نیروی کار متعهد را می‌دانند، لذا منابع مهم و انرژیهای فراوانی را صرف ایجاد محیطی می‌نمایند که کارکنان بتوانند با حداکثر توان خود در جهت اهداف سازمان تلاش نمایند و در این تلاش نیز سهیم باشند. در مقابل، وقتی که در برنامه‌ها و روشهای انجام کار در یک سازمان به نقش عظیم و بالقوه نیروی انسانی توجه اندکی می‌شود و در عوض برای رسیدن به اهداف سازمان بیشتر بر کارکنان تکیه می‌گردد «لذا از آنجائیکه در این برنامه کارکنان و حتی بعضاً مدیران سازمان حداقل نقش و جایگاه را دارند، نتایج قابل پیش‌بینی است: بی‌تفاوتی، بی‌اعتمادی و مقاومت».^۳

هنگامیکه به کارکنان و کلاً مجموعه نیروی انسانی فرصت دخالت و اعمال نفوذ در تصمیم‌گیریهایی که در شغل و کار آنها مؤثر است داده می‌شود، احساس می‌کنند بر سرنوشت خود کنترل بیشتری دارند. دخالت دادن زیردستان در تصمیم‌گیریه‌ها به معنای واگذاری حق قانونی و امتیاز ویژه مدیریت نیست، چرا که تصمیم‌گیری به عنوان

مسئولیت مدیر باقی می‌ماند «این امر به معنای توجه دقیق و ارزیابی درست این دخالت‌هاست».^۴ در حقیقت «مشارکت دادن شکل انضباط یافته‌تری از اعمال مدیریت است».^۵

از منظر دیگر، انسان موجودی اجتماعی است و احساس تعلق آن به گروه بیشتر متأثر از نیاز «امنیت» اوست، بعلاوه انسان در گروه متولد می‌شود و در گروه زندگی می‌کند و لذا بی‌نیاز از مشارکت دادن و مشارکت کردن نیست. به مدد مشارکت دادن و مشارکت کردن است که می‌توان به طریق صواب در انجام امور دست یافت و از میان راه‌های مختلف گزینه‌ای اصلح را برگزید که ضمن آن بتوان مخاطرات تصمیم را کاهش داده، ضمانت اجرای آن را افزایش داده، دامنه بصیرت و آگاهی افراد را گسترده‌تر و روحیه کاری و همکاری گروهی را تقویت و موانع تغییر و عوامل مقاومت را در سازمان از راه برداشته و یا حداقل کاهش داد.

تشریح و بیان موضوع

نیروهای انسانی سرمایه‌های اصلی هر مجموعه‌ای بوده و باید بیاموزند که تک تک آنها در شکل‌گیری ویژگی‌های محصول و یا خدمتی که ارائه می‌شود شریک و سهیمند. به تعبیری دیگر «محصول یا خدمتی که توسط هر سازمان تولیدی یا خدماتی ارائه می‌گردد به عنوان هویت آن سازمان و مظهر عملکرد یکایک اعضاء آن است».^۶ با بیان این مطلب چگونه می‌توان تصور کرد که تضمین کیفیت^۷ آن محصول یا خدمت بدون مشارکت آگاهانه و مسئولانه تمامی آحاد آن مجموعه عملی خواهد بود. شاید درک این ضرورت در جوامع انسانی به طول عمر بشر امتداد یابد. این گفته اغراق‌آمیز نیست زیرا هر خانواده‌ای برای حل مسائل و مشکلاتی که پیش روی داشته راهی جز مشارکت و همکاری نداشته و ندارد. روی دیگر این سکه آن است که انسانها اساساً نیازمند آن هستند تا آنها را به مشارکت بطلبند. زیرا هر انسانی علاقه دارد که توسط دیگران مورد احترام واقع شود،

نظریات او را مورد توجه قرار دهند، قابلیت‌ها و توانایی‌های او را تشخیص داده و ارج بگذارند و نسبت به نیازمندی‌هایش توجه داشته باشند به عبارتی دیگر او را در مجموعه سازمان مفید دانسته و به حساب آورند.

نیروی انسانی شایسته و کارآمد بزرگترین سرمایه هر کشور است و قادر است اعتلاء و سربلندی را با خود به ارمغان بیاورد. نقش چنین عاملی در بهره‌وری سازمانی کاملاً محسوس و قابل توجه است. از اینرو بهره‌وری را «ترکیبی دقیق و استفاده‌ای بهینه از منابع انسانی و مادی یک کشور»^۸ نامیده‌اند. بدیهی است نیروی انسانی به عنوان اصلی‌ترین و مهمترین عامل تولید و موتور متحرک توسعه یک کشور، نقش بسزایی در ایجاد بهره‌وری و کارایی سازمانی و نهایتاً توسعه همه جانبه دارد. زیرا تنها اوست که با آموزش و مهارت و انگیزه قوی و توجه به خواسته‌های مختلف و متعدد او به خصوص نقش مؤثر اجتماعی او «می‌تواند، با ترکیب مطلوب منابع مادی و استفاده بهینه از آنها، معجزه‌ها بیافریند».^۹ و در چنین شرایطی است که نقش مؤثر نیروی انسانی، این منبع سرشار الهی - که استفاده مطلوب از سایر منابع هم بسته به آن است - به خصوص به جهت فکری و نظری و به عبارتی دیگر «مشارکت»^{۱۰} او در سازمان برجسته‌تر می‌گردد.

در فرهنگ معین «مشارکت» به معنای شرکت کردن و شرکت‌انبازی آمده است.^{۱۱} از نظر سازمانی افزایش توان اطلاعاتی تصمیم‌گیران با دعوت و اجازه‌دادن به دیگران و اتخاذ تصمیمات مؤثر و مفیدی که به تحقق اهداف سازمانی نزدیک است، منظور است.

«مدیریت مشارکتی ممکن است درگیر کردن کارکنان در کارشان تعریف شود. کارکنان ممکن است در هر سطحی از تصمیم‌گیری، در انواع تصمیمات، شکلهای گوناگون از سهم‌کردن اطلاعات، نتایج تصمیمات، ادغام و یکی کردن تصمیمات، اقدام به مشارکت نمایند».^{۱۲}

در مشارکت به فرایند سهم شدن مدیران و کارکنان در کارها توجه می‌شود، مدیران مشارکت جو، کار خود را نمی‌سازند و همه چیز را به کارکنان واگذار نمی‌کنند بلکه با

دخالت دادن، دیگران را نیز در کار سهیم می‌کنند تا همکاری و همیاری برای همه ممکن شود.

«مشارکت فرایندی است که در آن شرکت‌کنندگان در تنظیم برنامه‌ها، تعیین سیاستها و خط مشی‌ها و تصمیمات مختلفی که دارای منشأ اثر بر تصمیم‌گیرندگان و یا موکلین آنها باشد، همدیگر را تحت نفوذ و تحت تأثیر قرار می‌دهند».^{۱۳}

البته باید در نظر داشت که مشارکت تنها درگیری جسمی و فیزیکی با کار و موضوع نیست، بلکه قبل از هرچیز درگیری ذهنی و عاطفی جهت مشارکت لازم است.^{۱۴} از منظر دیگر مشارکت و مشاوره در همه فرهنگها جایگاهی بسیار والا دارد، و با توجه به این واقعیت که امروزه نظامهای مشارکت در بسیاری از کشورهای صنعتی پیشرفته به دلیل نتایج چشمگیر آن در حال گسترش است، لذا ضرورت دارد نسبت به شناخت مسائل سازمانی و ارائه راه‌حلهای مناسب برای این مشکلات و اجرای آنها از طریق نظام مشارکت اقدام شود. بدین منظور و در راستای نیل به هدف «نظام مدیریت مشارکتی»، در این بررسی کوشش می‌شود تا با تلفیق مبانی نظری و واقعیات عینی، «نظام مدیریت مشارکتی در وزارت کشور، حوزه دفتر مرکزی»، مورد مطالعه قرار گیرد، باشد که از این رهگذر به سؤالات زیر پاسخ داده شود:

۱- نظام مدیریت مشارکتی در حوزه دفتر مرکزی وزارت کشور چگونه است؟

۲- نظام مدیریت مشارکتی در قلمرو مورد بررسی، از وضعیتی مطلوب برخوردار

است؟

۳- الگوی مطلوب نظام مدیریت مشارکتی با توجه به ویژگیهای حوزه مورد بررسی

کدام است؟

اهمیت تحقیق

پیتر دراگر صاحب نظر مدیریت اثربخشی^{۱۵} را «انجام کارهای درست»^{۱۶} و کارایی^{۱۷}

را «درست انجام دادن کارها»^{۱۸} تعریف کرده است.^{۱۹} در تعریفی، بهره‌وری را «ترکیب بهینه اثربخشی و کارایی»^{۲۰} دانسته‌اند. کارایی بیان کمی نسبت بین تعداد ستاده حاصل از یک مقدار معین داده در یک زمان خاص است. هرچه این نسبت بزرگتر باشد، کارایی بیشتر است. اما اثربخشی بر میزان تحقق اهداف و رضایت خاطر افراد دلالت دارد. بهره‌وری نیز که هدف نهایی هر سازمانی است عبارت است از ترکیب بهینه کارایی و اثربخشی. این مفاهیم به عنوان اساسی‌ترین و بارزترین شاخصهای رشد و توسعه ملتها، شناخته شده‌اند و هر جامعه‌ای در تلاش است تا با ایجاد زمینه لازم، موجبات رشد این شاخصها را فراهم آورد.^{۲۱}

اتوماسیون، افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری، تغییرات ساختاری در شرکت یا سازمان، پیاده سازی تکنیکهای مهندسی صنایع و روشهای جدید مدیریتی از جمله این وسایل هستند. از روشهای مدیریتی که برای افزایش بهره‌وری در ایران بر روی آن تأکید بسیار می‌شود، تکنیکهای مختلف [جهت اعمال] مدیریت مشارکتی است.^{۲۲}

هر انسانی از تفکر و حل مسائل لذت می‌برد. آدمی دوست داد تا دیگران تواناییهای او را ببینند و از سوی مدیران بلندپایه مورد تشویق قرار گیرد. اینها نیازهای عمیق هر انسانی با هر فرهنگی است و پاسخگویی به این نیازها موجبات سلامت روحی و روانی کارکنان را فراهم می‌سازد. انسان در هر سن، با معلومات متفاوت، در هر رده سازمانی و با هر نظام فرهنگی لازم است به اندیشیدن و تفکر تشویق شود. نظام مشارکت بر پایه عمیق‌ترین نیازهای فطری، طبیعی و عاطفی انسان قرار دارد.

روشهای مختلف مشارکت، درگیری فکری و ذهنی کارکنان را برای حل مسائل و مشکلات حوزه کار خود سازمان می‌دهند. هدف اصلی نظامهای مشارکت، توسعه کیفی منابع انسانی است. مشارکت می‌تواند حس مسئولیت، وظیفه‌شناسی و وابستگی به محیط کار را در کارکنان رشد دهد. مشارکت می‌تواند احترام به انسان و اندیشه او را به نمایش گذارد. مشارکت باعث می‌شود که ما به کارکنان اجازه دهیم به جای آنکه به طور مداوم