

# سازمان موقت\*

## اندیشه‌های نو برای آینده سازمانهای بخش دولتی

اقتباس و نگارش سید امین الله علوی

نظرات منفی مردم نسبت به نظام اداری و متصدیان آن، گرایش روز افزون به کارهای قراردادی و استفاده از خدمات بخش خصوصی و افزایش حس حرفه‌گرایی در میان کارکنان بخش دولتی، شکل آینده سازمانهای کشوری را از نظر ساخت دگرگون خواهد کرد. نیاز به استفاده از متخصصان در زمینه‌های گوناگون علمی و فنی برای اجرای وظایفی که هر روز پیچیده‌تر می‌شود، نیازمند سازماندهی با شکل و آرایش تازه است. به نظر «آلویس تافلر» دانشمند معاصر اندیشه «ادھوکراسی»<sup>۲</sup> یا سازمانهای موقت می‌تواند پسیایه چنین دگرگونی تشکیلاتی را فراهم سازد.

\* مقاله ادھوکراسی یا سازمان موقت از نوشته زیر اقتباس و به نگارش درآمده است:

Ad - Hocracy and the future of the civil service by arie Halachmi Tennessee state university, int'l. J. of Pub.

Administration, 12(4) 1984

1 - Alvin Toffler

۲ - واژه ادھوکراسی که در مقابل بوروکراسی برگزیده شده است به گروه‌های کاری کوچک غیر متمرکز با مسئولیت‌های شناور و غیر ثابتی اطلاق می‌شود که تا حدودی فارغ از قوانین و مقررات پیچیده و تشکیلات ثابت سازمانی که لازمه بوروکراسی است، می‌توانند برای انجام دادن وظایف موقت و حل مشکلات سازمانی به کار بپردازند. برای اطلاع بیشتر به منبع زیر مراجعه شود:

David R. Hampton, Contemporary Management 2nd. Ed. McGraw-Hill 1981 p.p. 529 - 531.

## سیر آغاز

مردم‌شناسی، جامعه‌شناسی، اقتصاد، آموزش و پرورش و فن‌شناسی است. این پدیده زائیده پیچیدگی روز افزون زندگی اجتماعی از یک سو و واکنش به نظریاتی که نسبت به دولت و کار سازمانهای دولتی وجود دارد از سوی دیگر است. این نیرو به صورت افزایش و رشد حس حرفه‌گرایی در میان کارمندان بخش دولتی در رشته‌های گوناگون آشکار می‌گردد.

این نوشته مفهوم «ادھو کراسی» یا سازمانهای موقت و وظیفه‌ای را که توسط «آلویس تافلر» در کتاب ضربه آینده مطرح شده است، به عنوان یک اندیشه زنده و پویا مورد بررسی قرار می‌دهد و پیشنهاد می‌کند که «ادھو کراسی» می‌تواند یکی از راه‌حلهای ناشی از مسایل مربوط به خصوصی کردن خدمات دولتی، تعهد و وفاداری سیاسی و استفاده از داوری حرفه‌ای در طرح ریزی و اجرای برنامه‌ها مورد نظر قرار گیرد. چنین سازمانهایی نیروی انعطاف‌پذیری بخش دولتی را در پاسخگویی به تغییر اوضاع و دگرگونی اولویتها، بالقوه افزایش می‌دهد. با وجود این باید دانست که «ادھو کراسی» نمی‌تواند جانسین تمام سازمانهای ثابت و همیشگی شود، به سخن دیگر «ادھو کراسی» برای همه سازمانها و در هر شرایطی مناسب نیست، بلکه سازمانی است موقت که می‌تواند بر پایه وظیفه‌ای موقت و گذرا انتخاب و بکار گرفته شود.

**دید منفی نسبت به کارکنان و دستگاههای دولتی**

نگرش منفی به سازمانها و کارکنان دولت در همه کشورها سابقه‌ای دیرینه دارد. در اوایل دهه ۱۹۸۰

آینده بخش دولتی چگونه است؟ گرایشهای موجود و آینده در دولت به کدام سمت خواهد بود؟ چه عواملی نقش و شکل نیروی کار را تعیین خواهد کرد و اجرا و بازبینی برنامه‌های دولتی در دهه آینده و پس از آن بستگی به چه عواملی خواهد داشت؟ آیا تغییرات سیاسی و انتصابها در رده‌های بالای سازمانهای دولتی سبب تحول و تکامل در خصوصیات و آرایش تشکیلاتی بخش دولتی خواهد شد؟

با آنکه دادن پاسخ همه جانبه به این پرسشها در یک مقاله اندکی دشوار می‌نماید کوشش خواهد شد با طرح سه نیرویی که شکل آینده تشکیلات دولتی و خدمات عمومی را می‌سازد، راه برای پژوهشهای بیشتری در این زمینه گشوده شود چه این نیروها مستقل و جدا از یکدیگر نیستند و تأثیر همه جانبه آنها می‌تواند به صورت نیرویی چند برابر و همسو در خدمات دولتی آشکار شود.

نخستین نیرو و عامل مؤثر در آینده نظام اداری بخش عمومی، نگرش منفی جامعه نسبت به دستگاههای اداری و متصدیان مشاغل عمومی است. مبارزه با حجم بزرگ تشکیلات دولتی راه به کارگیری بخش خصوصی و استفاده از خدمات قراردادی را برای افزایش بهره‌وری و کارایی و صرفه‌جویی در کار فراهم کرده و سبب کاهش نیروی کار در دولت شده است. کوشش کنونی برای کاهش تعداد کارمندان در همه سطوح خدمات دولتی نیروی دیگری است که به تشکیلات آینده سازمانهای دولتی شکل تازه‌ای خواهد داد. سومین نیرو، حرفه‌گرایی است که محصول تغییرات اجتماعی از نظر

در انگلستان مشاهده شده است که پشتیبانی از انگیزه عقیدتی (ایدئولوژیکی) گرایش به بخش خصوصی نتیجه ناتیوانی عملی سیاستگذاران در طرح ریزی و بر اثر آن نگاهداری یک چهار چوب زنده و پویای کنترل اقتصادی و مسالی در زمینه شرکتیهای دولتی بوده است. با این وجود پاره ای از نویسندگان بر این عقیده اند که انگیزه واقعی در پی فشار به سوی خصوصی شدن دستگاهها و خدمات در نظام اداری ایالات متحده و انگلستان به مسایل ساده کارایی اقتصادی محدود نمی شود.

یکی از ادعاهایی که بارها تکرار شده، این است که گرایش به بخش خصوصی پوششی است برای کوشش دقیق و ظریف در جهت پیاده کردن وظایف و مسئولیتهای دولت و درگیری دستگاههای دولتی در تهیه و تأمین خدمات. به دیگر سخن، خصوصی شدن، وسیله ای است برای بازنگری نقش دولت در زمینه های رفاهی. نظریه «جفرسون» رئیس جمهوری پیشین امریکا مبنی بر اینکه «هر چه تشکیلات دولت کوچکتر و نقش دولت در کارها کمتر باشد، بهتر است» بار دیگر در زمان حکومت ریگان نیز از سوی وی عنوان شد. نخست وزیر انگلستان نیز در سال ۱۹۷۷ چنین نظری را ابراز کرد. در کشورهای چند حزبی اندیشه سپردن کارها به بخش خصوصی که نیازمند تهیه و تأمین خدمات و کالاهای عمومی است، خالی از ملاحظاتی سیاسی نیست زیرا حزب حاکم می تواند با راندن سرمایه ها و توزیع خدمات به بخش خصوصی عملاً طرفداران خود را در این بخش

یکی از نویسندگان امریکایی<sup>۳</sup> در کتاب مدیریت دولتی و بخش عمومی می نویسد: تا کنون هیچگاه در تاریخ امریکا کارگزاران بخش دولتی تا این اندازه ناپسندترین و در عین حال قدرتمندترین افراد نبوده اند. وی یادآور می شود که آراء عمومی مردم و سیاستمداران و مسالیات دهندگان نه تنها از بوروکراتهای بخش دولتی که از خود دولت نیز سیر شده است.

ریشه این نارضایتی عمومی مردم امریکا از خدمات دولتی را می توان در رفتار مستعمراتی پیشین حکام انگلستان که بر آن کشور حکومت داشته اند و رفتار ناپسند آنان با مهاجران و شهروندان امریکایی جستجو کرد. هنوز آثار بد رفتاری کارکنان دولتی و اثر منفی آن در روحیه افراد امریکایی آنان را نسبت به سازمان و تشکیلات دولت بدین نگاه داشته است.

### گرایش به بخش خصوصی و خدمات قراردادی

در برابر مشکلات بخش دولتی که از یک طرف با هزینه ها و تقاضاهای فراوان و رو به افزایش برای خدمات مواجه است و از سوی دیگر بودجه آن در حال کاهش می باشد، استفاده از بخش خصوصی و خدمات قراردادی در اغلب کشورها راه تازه ای را می گشاید. پیشروان چنین اندیشه ای را نیز شاید در ایالات متحده بتوان یافت تا جایی که گفته می شود استفاده از بخش خصوصی، دیگر یک نظریه عقیدتی نیست بلکه پایه و مبنای آن کارایی و عوامل اقتصادی است.

3 - Henry Nicolas

4 - Jefferson

تقویت و مخالفان را تضعیف کند.

بنابراین بحث درباره‌ی مزایا و برتریهای خصوصی شدن کارها تا آنجا که مربوط به مسایل اثر بخشی، کارایی و برابری در تأمین خدمات می‌شود، بستگی به ملاحظات و نظریات سیاسی نیز دارد.

در سالهای اخیر بسیاری از انتصابها و دگرگونیها در سازمانهای دولتی - در کشورهای چون ایالات متحده امریکا و انگلستان با جنبه‌های سیاسی رابطه مستقیم داشته است. زیرا هنوز بحث درباره جدا کردن سیاستگذاری از اجرای سیاست پایان نیافته است. و مسئله اساسی این است که سیاست واقعی خدمات دولتی با آنچه در برنامه‌ها عنوان می‌شود یا به وسیله سیاستگذاران بیان می‌شود، متفاوت است، زیرا سیاست واقعی منجر به نتایج عملی و واقعی می‌شود. به همین دلیل در چند سال گذشته سطوح پایین مدیریت ایالات متحده نیز بدون توجه به مسایل مربوط به تجربه‌های شغلی از افراد معتقد و وفادار به حکومت پر شده است. در حقیقت تابع قرار گرفتن ملاحظات فنی - اداری (تکنوکراتیک) در قبال ملاحظات عقیدتی-سیاسی آینده خدمات دولتی و سازمانهای اداری امریکا را شکل می‌دهد. از سوی دیگر مدیران ارشد دولتی هرگاه از خدمت کناره می‌روند یا بازنشسته می‌شوند، مشارکت خود را در امور عمومی و دولتی از طریق قراردادهای مشاوره‌ای یا استخدام در مؤسسات غیر دولتی ولی وابسته به دولت حفظ می‌کنند.

بحث دیگری که مطرح شده این است که مسئله

انتصابهای دولتی نمی‌تواند از بحث ایدئولوژیکی مربوط به نقش دولت به عنوان تأمین کننده کالاها و خدمات جدا باشد. این نکته نیاز به توضیح بیشتری دارد. در یک سازمان دولتی از پایگاه «حرفه‌ای» یا «تخصصی» بسیار کم ممکن است که نظریات عقیدتی و سیاسی در اجرای وظایف کارمندان مؤثر قرار گیرد. محدودیت قدرت سازمانی سبب می‌شود که نتیجه و فراگرد عملیات سازمان از نظر سیاستگذاری تسلیم قدرت بوروکراسی شود. چیزی که هیچ مدیر قدرتمندی به آن رضایت نمی‌دهد. در سالهای اخیر دستگاه اداری امریکا کوشش کرد تا این مشارکت در قدرت را با انتصاب افراد سیاسی بیشتری در سطوح اجرایی کاهش دهد. در مقاله‌ای تحقیقی که به سال ۱۹۸۶ توسط «ایننگراهام» و «بن»<sup>۵</sup> زیر عنوان الگوهای مدیریت دولتی در نشریه مدیریت دولتی امریکا انتشار یافت، نویسندگان مقاله نتیجه‌گیری کردند که مناسبات میان کارکنان تخصصی و حرفه‌ای دولت با متصدیان پستهای سیاسی در نظام اداری امریکا تغییر کرده است. دلایل این تغییر یکی آن است که نظام اداری امریکا در زمان حکومت ریگان سخت زیر نفوذ ایدئولوژی بوده و برای نظریات مدیریت دولتی سنتی نه ارزشی قائل می‌شده و نه آن را تحمل می‌کرده است و دیگر آنکه منصوب شدگان سیاسی در بسیاری از سازمانها بطور مؤثر دست مدیران حرفه‌ای را از کار کوتاه کرده‌اند.

نکته‌ای که باید یادآور شد اینکه دخالت نسبی کارکنان دولت در فراگرد سیاستگذاری به طور

«سایمن» تنها کسی نیست که می‌اندیشد کارآیی اگرچه همراه با بهره‌وری نباشد در زمینه تأمین خدمات مستقیماً مربوط می‌شود به اینکه بتوان قدرت گروه‌های بهم پیوسته‌ای را که بودجه کشور را به سوی خرج کردن می‌برند، تضعیف کرد و در این پیوند کارکنان بخش اداری یا دیوانسالاران بالاترین نقش را دارند. طرفداران استفاده از قراردادهای خدماتی می‌گویند دولت باید تنها در زمینه تأمین خدمات قرارداد ببندد و تنها جنبه «تولیدی» قرارداد باید پیمانی باشد. این اندیشه معتقد به نقش مهم دولت در شکل دادن به سیاستهای عمومی است، ولی مطالعه دیگری که در انگلستان در زمینه گرایش خصوصی کردن انجام گرفته منطبق دیگری را که اساسی تر و ریشه‌ای تر از برداشت امریکاییهاست، آشکار می‌کند. این اندیشه توسط «دیوید هلد»<sup>۷</sup> بیان می‌شود که می‌گوید: شرکتهای دولتی ابزار نفوذپذیر سیاست دولت است و در این زمینه ارزش اهداف سیاسی به مراتب کمتر از ضوابط داد و ستد بازار است. خط استدلال «هلد» کارآیی اقتصادی را بالاترین عامل سپردن کار تهیه کالاها و خدمات به بخش خصوصی قلمداد می‌کند.

از نظر دیگر نویسندگان و محققان گرایش به بخش خصوصی یکی از راههای افزایش بهره‌وری با استفاده از نیروهایی است که در بازار مؤثرند یعنی رقابت، در دسترس بودن راهکارها و گزینه‌های گوناگون و حق انتخاب مستقل از سوی مصرف کنندگان و تولید کنندگان خدمات و کالاها.

مستقیم با اندازه و نوع وظایف دستگاهها بستگی دارد. به سخن دیگر، کوشش برای جدا کردن دیوانسالاران (متصدیان نظام اداری) از فراگرد سیاستگذاری نمی‌تواند جدا از اندازه و نوع مأموریت سازمانها باشد «ویلیام سایمن»<sup>۸</sup> در این زمینه می‌نویسد: «یک راه آشکار به حداقل رساندن مشکلات در نظام حاضر کاستن از اندازه، وسعت و فعالیت دستگاههای اداری است».

«سایمن» به این مطلب اشاره نمی‌کند که درآمد به استخدام دائمی دولت به منزله داشتن یک جای محکم و دائمی در نظام حکومتی است زیرا شخص می‌تواند از طریق جایگاه شغلی خود در انتصابهای سیاسی اثر گذارد و از تأثیر متقابل آن برخوردار شود، ولی هر چه نقش یک سازمان در یک زمینه محدودتر باشد، کارمندان آن قدرت کمتری در تماسهای پارلمانی، گروههای پشتیبان منافع و انحصاری کردن اطلاعات دارند.

«سایمن» موضوع را بیشتر از جنبه امنیت شغلی می‌بیند تا تأثیر نسبی در سیاستگذاری. وی ادعا می‌کند که «برخلاف آنچه بعضی می‌پندارند، خدمات دولت برای رهایی از بیکاری و عدم اشتغال طرح ریزی نشده است»: اما وی در ادامه بحث به مسئله کنترل کارها اشاره می‌کند و می‌گوید: «این مسئله سبب تأثیر چاره‌ناپذیر یک اقلیت کوچک ولی پرسرو صداست.» منظور وی از اقلیت کوچک بوروکراتهایی است که با استفاده از خدمات قراردادی بخش خصوصی مخالفت می‌کنند.

چنین اندیشه‌هایی سبب می‌شود که گرایش به بستن قرارداد با بخش خصوصی در زمینه تهیه کالاها و خدمات طرفدارانی پیدا کند و این اندیشه را تقویت نماید که سپردن کار به دست بخش خصوصی امید افزایش بهره‌وری بیشتر، کاهش نیروی کار، بخش دولتی و در کنترل نگاهداشتن - اگر نتوان کاهش داد - تشکیلات دولت و میزان و سطح مالیاتی است که باید برای نگهداری و پشتیبانی آنان به مصرف برسد.

### حرفه‌گرایی

«فردریک مورس»<sup>۸</sup> بیست و دو سال پیش نوشت: «صرف نظر از انتصابهای سیاسی در رده‌های بالای موسسات دولتی و مقامات قانونی، رهبری اداری دستگاه دولت به طور روزافزونی از نظر تحقیقی و پیشینه تجربی به سوی حرفه‌ای شدن پیش می‌رود.»

اکنون پس از گذشت سالها پیش بینی می‌شود که روند روبه رشد چنین گرایشی در سالهای آینده بیش از گذشته باشد. دلایل زیادی برای این موضوع وجود دارد که به پاره‌ای از آنها اشاره می‌شود:

یکی از دلایل حرفه‌ای شدن بیشتر کارکنان بخش دولتی مربوط به نظام شایستگی است. برقراری ضوابط ورود به خدمت، پیشرفت خدمتی، ارتقاء و جدایی از خدمت بر پایه قوانین تازه در شکل کلی ترکیب کارکنان بخش عمومی اثر گذاشته و چهره آساری آن را تغییر داده است. از جمله در اصلاحیه قانون استخدام کشوری آمریکا که در سال ۱۹۷۸ به

تصویب رسید، تشکیل یک کادر مدیران اجرایی ارشد و تشکیلات حفاظت شایستگی و هیئت تجدیدنظر به پیشرفت آنچه سالها مورد بحث بوده، کمک کرد. یعنی انگیزه‌های خودشناسی و احترام کارمندان کشوری دولت به عنوان افراد حرفه‌ای در زمینه‌های مهارت، تواناییها، نقشها، وظایف، مسئولیتها و امتیازات مورد نظر قرار گرفته است. فراگرد ورود کارکنان به گونه‌ای است که افراد حرفه‌ای و مستخدمین را از منصوب شدگان سیاسی و ایدئولوژیستها جدا می‌کند. این احترام و خودشناسی بازتاب بر نامه‌های آموزشی ویژه‌ای است که برای کارکنان بخش دولتی تدارک دیده شده و گذراندن این دوره‌ها و برنامه‌ها بر اساس مقررات قانونی الزامی شده است. رشد تعداد و اندازه انجمنهای کارمندان دولت به صورت مستقل یا شاخه‌های انجمنهای دیگر، نشانه دیگری در زمینه رشد حرفه‌ای و آگاهی کارکنان دولت بشمار می‌آید.

دلیل دیگر رشد حرفه‌گرایی و آگاهی حرفه‌ای در میان کارمندان دولت با افزایش اختلاط و پیچیدگی و شرایط تصدی مشاغل دولتی ارتباط دارد. به سبب این الزامات و شرایط تعداد کارکنان با تحصیلات پیشرفته‌تر در زمینه‌های گوناگون تخصصی که پیش از این نیز در آن زمینه‌ها حس حرفه‌گرایی قوی وجود داشته، افزایش یافته است. برای نمونه در بیست سال گذشته تعداد مهندسان حقوق‌بگیر دولت آمریکا با افزایش بیش از پنجاه درصد به صد هزار نفر بالغ می‌شود. چنین افزایشی در تعداد حقوق‌دانان، حسابداران، بازرسان، کارکنان اجتماعی،

سوی دیگر است. رشد حس مسئولیت و جوابگویی کارمندان دولت را در حالت هوشیاری دائمی در برابر حمله‌های ناخواسته از سوی سیاستمداران و گروه‌های رقیب قرار می‌دهد. این حس سبب پیوند محکم آنان با دیگر کارکنان دولت صرف نظر از سطح یا موسسه دولتی می‌شود.

دلیل پنجم رشد حرفه‌گرایی میان کارمندان دولت، پی‌آمد تقاضا برای جوابگویی و نیاز به پاسخ دادن به انتقادات است. در اینجا حرفه‌گرایی از دوراه خود را نشان می‌دهد:

نخست آنکه با احساسی که همه کارکنان اداری در آن شریک هستند، نمایش داده می‌شود و کارکنان دولت باید همیشه آماده‌ی مقابله با دوربعدی انتقاد باشند، دوم آنکه انگیزه‌ای برای برانگیختن قدرت کارشناسی برای مقابله با درخواستهای پاسخگویی در برابر مسئولیتها پدید می‌آورد. چنین قدرت قانونی دلایل مربوط به اقدامات اداری را به صورت داوری حرفه‌ای مشروعیت می‌بخشد.

افزایش تعداد کارکنان دولت لزوم یک زبان مشترک برای ارتباط حرفه‌ای میان کارکنان نظام اداری را آشکار می‌سازد.

دلیل ششم افزایش حس حرفه‌گرایی میان کارکنان دولت آن است که کارکنان تخصصی اداری میل دارند مانند سایر افراد حرفه‌ای چون پزشکان، حقوقدانان، حسابداران و مهندسان از طریق داشتن یک انجمن حرفه‌ای احساس کنند که به جایی تعلق دارند. استفاده از این حس در ارتباط متقابل با سایر افراد گروه اجازه می‌دهد که خود بوروکرات با دیگر کارکنان همانند خود که عضو یک گروه هستند، ارتباط داشته

برنامه‌نویسان کامپیوتر و دیگر مشاغل احساس نیرومندی از مسئولیت حرفه‌ای را در بخش اجرایی سیاستهای دولت با خود آورده است. این کارمندان خود را متعهد به پیروی از استانداردهای تعیین شده و آرمانهایی که از سوی انجمنهای حرفه‌ای آنان وضع شده است، می‌دانند و این به نوبه خود سبب می‌شود که متخصصان خود را کارمندان حرفه‌ای دولت بشناسند و از طریق رعایت استانداردهای حرفه‌ای و دفاع از آن احترام خود را نگاه دارند. بیقین حرفه‌گرایی در اینجا محدود به خط باریک کارکنان حرفه‌ای دولت نمی‌شود، بلکه افزایش حس حرفه‌ای در دولت نقشی می‌آفریند که کارکنان اداری تخصصی نیز خود را صاحب یک حرفه در بخش دولتی ببینند. این نوع حرفه‌ای شدن هر چند با موضوع کارمند حرفه‌ای دولت ارتباط دارد، ولی با آن متفاوت است.

دلیل سوم برای رشد حس حرفه‌گرایی میان کارکنان دولت با ستیز همگانی کارمندان برای شناخت عمومی از آنان و ارزش شخصی و احترام فردی بستگی دارد. افزایش تعداد اتحادیه‌ها و انجمنهای حرفه‌ای نشان دهنده این ستیز است. این توسعه اجتماعی که پس از پایان جنگ جهانی دوم روی داد، خود محصول تغییرات دیگر اجتماعی، مردم شناسی و اقتصادی است که در این دوران اتفاق افتاد. کارکنان اداری تخصصی (بوروکراتها) ثابت کردند که در کشمکش و ستیز خود برای شناخت حرفه‌ای با دیگر گروههای اجتماعی تفاوتی ندارند.

دلیل چهارم افزایش حس حرفه‌گرایی رشد احساس مسئولیت و جوابگویی از یک سو و حمله مداوم در زمینه کارایی و شایستگی کارمندان دولت از

باشد و آنان را بشناسد. در این حال کارکنان نظام اداری نیز مانند دیگران به حرفه خود وابسته‌اند.

دلیل هفتم که در رشد حرفه‌گرایی در بخش دولتی تأثیر گذاشته، کوششهای گوناگونی است که بهره‌وری را از طریق رشد شخصی افراد بالا می‌برد. در این مورد ادعا می‌شود که حرفه‌گرایی نتیجه‌ای مستقیم دارد. آموزشهای تخصصی مربوط به یک مؤسسه و حس وفاداری نسبت به آن همراه با احساس اجرای وظیفه‌ای که در عین حال می‌توان آن را امری جهانی دانست، حس احترام فردی کارکنان را افزایش می‌دهد. چنین آموزشهایی حس خودیابی و رشد شخصی فرد را از طریق تشریحات، اخبار و سایر منابعی که در اختیار وی قرار می‌گیرد، پرورش می‌دهد. عضویت در انجمنهای حرفه‌ای کارکنان دولت مانند انجمن حسابداران دولتی یا تماس با مقامات و مسافرت برای شرکت در کنفرانسهایی که توسط کارمندان دولت برگزار می‌شود، راههای دیگری هستند که حس حرفه‌گرایی از طریق آنها نمایانده می‌شود.

هشتمین دلیل رشد تمایل به حرفه‌گرایی در میان کارمندان دولت اثر چند جانبه‌ای است که در نتیجه تأثیر نیروهای پیش گفته شده پدید می‌آید. این عامل مربوط به کوششهایی می‌شود که در جهت حرفه‌گرایی اداری از طریق دانشکده‌های علوم اداری در رشته‌های فوق لیسانس و دکترای مدیریت دولتی انجام می‌شود.

حرفه‌گرایی مدیران و کارکنان اداری سبب انتظاراتی در زمینه نقشی که کارکنان حرفه‌ای دولت

باید انجام دهند، شده است. از میان آنها تکنوکراسی یا تکنولوژی بوروکراتیک را می‌توان نام برد که به دانستن برنامه‌ریزی، اجرا و بازبینی برنامه‌های دولتی مربوط می‌شود. این حس نقش کارکنان دولت را در صورت نیاز در تصمیم‌گیریها افزایش داده است که همه اینها سبب تغییر چهره سازمان اداری و نظام مدیریت دولتی آینده خواهد شد.

در سالهای آینده نقش و شکل سازمانهای دولتی به گونه‌ای خواهد بود که بتواند پاسخگوی خواستهای اجتماعی باشد و با بصیرت سیاسی کار خود را انجام دهد.

به نظر می‌رسد یکی از راههای وصول به این هدف توسط «آلویین تافلر» در کتاب «تurbulence آینده»<sup>9</sup> با مفهوم ادھوکراسی یا سازمانهای موقت نشان داده شده است.

در ادامه این مقاله کوشش خواهد شد که نظریه ادھوکراسی و کاربرد احتمالی آن در بخش دولتی و نظام اداری آینده با توجه به نیروهای موجود یعنی نظرات منفی نسبت به دستگاه اداری، تمایل به تغییر نقش دولت به عنوان تهیه کننده و تأمین کننده کالاها و خدمات به طور مستقیم از طریق خصوصی کردن و استفاده از خدمات قراردادی و افزایش حرفه‌گرایی از نیروی کار، بخش دولتی مورد بررسی قرار گیرد.

ادھوکراسی: اندیشه‌ای که زمان آن رسیده است

ادھوکراسی به نظر «آلویین تافلر» سازمانی است



که تخصصهای آنان با وظایف سازمانهای خصوصی ارتباط نزدیک داشته است.

با وجود این در هر مورد آن افراد و سازمانهای خصوصی مهارتهای فنی را بوجود می آورند و ظرفیت سازمان را با تشکیل یک گروه موقت برای انجام دادن وظیفه ای خاص افزایش می بخشند.

یادآوری این نکته مهم است که در زمینه افراد تحصیلکرده متخصص و دارای تجربه خوب و عرضه کم این تخصصها، نخستین انگیزه افراد برای امتحان توانایی خود جهت بدست آوردن جایزه پیشرفت در بازار آزاد است. این موضوع بخصوص در مورد متخصصان فنی (تکنوکراتها) که زمینه آنان هم در بازار آزاد و هم در بخش دولتی خریدار دارد، درست است.

نکته شایان یادآوری این است که هر گاه سازمانی خواه در بخش عمومی یا خصوصی نیاز خود را به نوعی تخصص اعلام کند و شروع به استخدام افراد دارای آن تخصص نماید، طرف دیگر نیز بدون درنگ از وی پیروی می کند. این پدیده در تشکیلات دولتی به علت وضع قوانین و مقررات و در سازمانهای خصوصی برای برآورده کردن نیاز مشتریان صورت می گیرد.

سیاست پیمانکاری و خصوصی کردن کارها سبب کسب ظرفیت لازم برای پاسخگویی به محیط متغیر از طریق ترکیب مهارتها به صورت سازمان موقت خواهد شد. دست کم چنین وضعی به سازمانها اجازه خواهد داد که پیش بینیهای دقیقتری در زمینه هزینهها بعمل آورند و بدین ترتیب مدیریت مسئولانه تری در امور دولتی مشغول کار خواهد بود. در همین حال سازمانها

موقت که وابسته به گروههای غیر ثابت برای ایفای وظایف از پیش تعیین شده است. چنین گروههای کاری توسط یک مدیر طرح هدایت و از یک طرح به طرح دیگر جابجا می شوند و هیچگاه برای انجام دادن کارهای درازمدت معمولی در یک جا ثابت نمی مانند. گروههای ادوکرکات لزوماً جانشین تشکیلات دائمی یک سازمان - که براساس وظایف سازماندهی شده است، نخواهند شد و افراد به جای پر کردن شکافهای باریک و ثابت موجود در سازمانهای تخصصی، با شتاب بسیار زیاد به تحرک و کوشش خود ادامه می دهند. «تافلر» در نظریه خود نتیجه می گیرد که:

به طور آشکار چیز تازه ای در اینکه یک گروه را برای حل یک مسئله ویژه تشکیل دهند و سپس هنگامیکه وظیفه به پایان رسید آن را به حال اول برگردانند وجود ندارد. آنچه تازه است تعداد دفعات و تکراری است که سازمان باید خود را به این سازمانهای موقت مجهز کند. ساخت بظاهر دائمی بسیاری از سازمانهای بزرگ اغلب به علت مقاومت در برابر تغییر اکنون زیر نفوذ این هسته های موقت قرار گرفته اند:

براستی در سازمانهای دولتی چه کسانی این هسته های موقت را تشکیل می دهند؟ اینان مشاوران و پیمانکارانی هستند که وظیفه تشکیل یک سازمان را با خدماتی معین و برای زمانی از پیش تعیین شده برعهده می گیرند. در حقیقت بسیاری از این مشاوران و پیمانکاران کارمندان پیشین همان سازمانها هستند. پاره ای به طور داوطلب برای یافتن زمینه حرفه ای در بیرون از بخش دولتی ترک خدمت دولت را کرده اند ولی تعدادی نیز هیچگاه کارمند دولت نبوده اند هر چند

می‌شود و نیز استانداردهای ارزشیابی عملکرد نیز بر پایه‌ای محکمتر قرار می‌گیرد. شرایط کار از این نظر همان راهی را دنبال خواهد کرد که در مورد حرفه‌هایی چون پزشکی و حقوق پیش آمده است. دستورالعملهای سختی که اخیراً در زمینه برنامه‌های دانشگاهی و شرایط فارغ‌التحصیلی رشته‌های مدیریت دولتی از جانب انجمن ملی دانشکده‌های مدیریت دولتی تصویب شده، نمونه‌ای از این موارد است.

تأثیر اقتصادی داشتن پروانه از سوی یک انجمن حرفه‌ای این فایده را دارد که استخدام در یک مؤسسه و میزان حقوق و دستمزد بستگی به امتیازهایی خواهد داشت. چنین امتیازهایی بر پایه گذراندن تست‌ها و آزمونهای حرفه‌ای دوره کارآموزی و سابقه خدمت موفقیت‌آمیز قبلی استوار است و گواهینامه‌ای که داده می‌شود، حد توانایی یک فرد را برای انجام دادن کار در سطحی معین نشان می‌دهد بدون آنکه صلاحیت او را در مورد استخدام شدن، ارتقا و یا موقعیت سازمانی بیان کند. البته حفظ استانداردهای حرفه‌ای کارکرد نیز لازم است و هرگاه حفظ استانداردهای شغلی بسختی از سوی انجمنهای حرفه‌ای رعایت شود کیفیت خدمات دولتی که از این حرفه‌ها استفاده می‌کنند، بناچار در حد استانداردهای تعیین شده خواهد بود. چنین راه و روشی استفاده از ملاحظات کوتاه مدت سیاسی و حرکات نمایشی اجرای برنامه‌هایی را که بدون سطح بسنده بودجه و امکانات به اجرا در می‌آید، کاهش خواهد داد.

گرفتن اجازه کار و گواهینامه توسط پاره‌ای متخصصان از انجمنهای حرفه‌ای و یا اتحادیه‌ها شاید

انعطاف بیشتری در تصمیم‌گیری در زمینه دادن یا پایان بخشیدن به یک برنامه را پس از گذشت زمان معینی بدون نگرانی در باره کارمندان اضافه خواهد داشت. قراردادهای مقطعه‌ای به پیمانکار اجازه می‌دهد که بر اساس عرضه و تقاضا به مهارت‌ها و استعدادهای افراد پرداخت مناسب داشته باشد.

پیش از این اشاره شد که افزایش تقاضا در مورد کارمندان تحصیلکرده‌تر در بخش عمومی به درک فردی حرفه‌گرایی کمک می‌کند. برای پاره‌ای افراد این به معنی تعلق داشتن به یک گروه حرفه‌ای است که شامل همه کارکنان دولت می‌شود. برای افراد دیگری این حس حرفه‌گرایی به مفهوم حرفه‌ای بودن در خدمت دولتی است. در مورد بسیاری دیوانسالاران (بوروکراتهای) کارآموده دارای تحصیلات بالا، حرفه‌گرایی در خارج از چهارچوب بخش دولتی است. برای نمونه نخستین تعلق بسیاری از دانشگاهیان، پزشکان و دانشمندان متخصصان تأمین اجتماعی، مهندسان، پرستاران و دیگران به گروههای برون سازمانی است. بنابراین مشکلی در باره ارائه خدمات آنان به دولت بر پایه کار قراردادی وجود ندارد. بسیاری از حرفه‌ایهای این گروه حتی چنین ترتیبی را که به آنان اجازه می‌دهد در سطحی که استحقاق خود می‌دانند، دریافتی داشته باشند. ترجیح می‌دهند در حالی که مجبور نیستند به علت ملاحظات اداری بر سر استانداردهای حرفه‌ای خود سازش نمایند.

با افزایش استفاده از کارشناسان (تکنوکراتها) بر پایه قرارداد، شرایط صدور پروانه و اجازه کار در بسیاری زمینه‌های حرفه‌ای پیش از پیش سخت‌تر

تنها شرط صلاحیت برای بستن یک قرارداد دولتی باشد در اینجا ملاحظات مختلفی که برای خدمت دولت وجود دارد، جای خود را به صلاحیت در حرفه خاصی می‌دهد و بهترین افراد به کار گرفته می‌شوند به سخنی دیگر ادوکراسی بر اساس نظام شایستگی بخش دولتی بنا نمی‌شود، بلکه ادوکراسی راه امیدبخش یک دوران خدمت تضمین شده را که یکی از راههای آن کار در بخش دولتی است فراهم می‌کند. آنان که دارای صلاحیت بیشتر باشند، می‌توانند در تمام دوران کساری خود در بخش دولتی بمانند و قراردادها شوند و سازمانهای موقت به افراد متخصص و دارای صلاحیت در فهرست پیمانکاران واجد شرایط دستگاههای دولتی قرار گیرند.

### نکته پایانی

پرسشی که ممکن است توسط خوانندگان مطرح شود مربوط به میزان اعتماد، پای بندی، و پاسخگویی و احساس مسئولیت پیمانکاران خصوصی است. پاسخ به این پرسش شامل دو بخش است بخش

نخست با این حقیقت پیوند دارد که تجربه اینکه واحدهای بخش خصوصی مجوز و گواهینامه صادر نمایند و صلاحیت افراد را برای بخش دولتی تعیین نمایند، موضوع تازهای نیست. وضع پزشکان، دندانپزشکان و افراد مشابه در بسیاری از کشورها چنین است. بسیاری از صاحب نظران این حرفه‌ها به سبب رعایت نکردن استانداردهای شفلی و حرفه‌ای مشربها و گاهی شغل خود را در بخش دولتی و یا بخش خصوصی از دست می‌دهند. بخش دوم پاسخ، مربوط به استفاده از این نوع سازمانهای حرفه‌ای در شکل موقت است به گونه‌ای که هنگام حسابرسی و بررسی کیفیت، حیل و تقلب و سوء استفاده‌ای در کار دیده نشود. در این مورد بررسی کیفیت کار قبلی و کیفیت کار فعلی به طور منظم و مقایسه آنها بر اساس یک استاندارد تعیین شده و خواستن مسؤلیت و پاسخگویی سبب خواهد شد که خدمت شایسته و پای بندی به ضوابط و استانداردها در حد مطلوب تأمین گردد.

### References

1. Henry, Nicolas. **Public Administration and Public Affairs**, 2nd Ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1980: xi
2. Karl, Barry D. "The American Bureaucrat: A History of a Sheep in Wolves' Clothing" **Public Administration Review** 47 No. 1 (January/February 1987): 26. The same observation is shared by Levine, Charles H. "The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years". **Public Administration Review** 46 (May / June 1986): 202
3. Mosher, Frederick C. **Democracy and Public Service**. Oxford University Press, N.Y. 1968:62
4. Simon, William, E. "An Orwellian Bureaucracy?" **Management** 5(1) 1984:7
5. Newland, Chester A. "Public Executives: Imperium.

- Sacerdotium, Collegium?" **Public Administration Review**, 47 No. 1 (January – February 1987): 45-56
6. Ingraham, Patricia W. and Ban, Carolyn R. "Models of Public Management: Are they Useful Federal Managers in the 1980s?" **Public Administration Review** 46 No. 2 (March / April 1986): 152 - 160.
- Abramovitz, Mimi. "The Privatization of the Welfare State: A Review." **Social Work** 31 (July – August 1986): 257
7. Nathan, Richard, P. "Political Administration is Legitimate." in Lester M. Salamon and Michel S. Lund (eds) **The Reagan Presidency and the Governing of America**, The Urban Institute, Washington D.C. 1985: 375-379
8. Seader, David. "Privatization and the Cities" **Public Management** 68 (December 1986): 6 – 9
9. Heald, David. "Will the Privatization of Public Enterprises Solve the Problem of Control?" **Public Administration** 63 No. 2 (April 1985): 7 – 22
10. Vettenranta, Jeri. "Restructuring Welfare Policy by Means of Privatization" **Acta Sociologica** 29 No.3 (1986): 255 – 264
11. Taylor – Gooby, Peter. "Privatization Power and the Welfare State" **Sociology** 20 No. 2 (May 1986): 228 - 246
12. Abramovitz, Mimi. "The Privatization of the Welfare State: A Review." **Social Work** 31 (July – August 1986): 257 – 264
13. Baldwin, Marc. "'Privatization': Thatcherite Panacea." **Dissent** 33 (Summer 1986): 283 – 285
14. Levine, Charles H. "The Federal Government in the Year 2000: Administrative Legacies of the Reagan Years". **Public Administration Review** 46 No. 3 (May / June 1986): 195 – 206
15. Carroll, James D. "Public Administration in the Third Century of the Constitution: Supply Side Management, Privatization or Public Investment?" **Public Administration Review** 47 No.1 (January / February 1987): 108
16. Newland, **op. cit.**, p.50
17. Levine, **op. cit.**, p. 201  
Newland, **op. cit.**, p. 50
18. Ingraham and Ban, **op. cit.**, p. 158
19. Simon, **op. cit.**, p.10
20. **ibid.**
21. **ibid.**
22. Carroll, **op. cit.**, p. 109
23. Heald, **op. cit.**, p. 8
24. Gunderson, Gerald. "The Private Road to Improvement" **The wall Street Journal** June 5, 1987, p.18
25. Mosher, Frederick c., **Democracy and the Public Service**, N. Y., Oxford University Press, 1968, p.103
26. Levine, **op. cit.**, p.198
27. Blau, Peter M. and W. Richard Scott, **Formal Organizations**, Chandler Publishing Co., San Francisco, 1962, pp. 64 – 70
28. Ingraham and Ban, **op. cit.**, p. 158
29. Quoted by Mosher, **op. cit.**, p. 62
30. Mosher, **op. cit.**, p. 67
31. Toffler, Alvin, **Future Shock**, Random House, N. Y, 1970, pp. 112 – 135
32. Toffler, **ibid.**, p.121

33. Halachmi, Arie, "Dealing with the Conflict of Loyalties" **Journal of Health and Human Resources Administration** 2 No.4 (May 1980): 505 – 531
34. Newland, **op. cit.**, p. 49
35. Pfiffner, James P. "Political Appointees and Career Executives: The Democracy – Bureaucracy Nexus in the Third Century" **Public Administration Review** 47 No 1 (January / February 1987): 58