

دکتر مجید وحید\*

## نگرشی بر سازمان و «منطق» حاکم بر آن؛ سه سال با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (بخش پژوهش)

چکیده:

کوشش ما در این نوشته به ارائه تصویری واقعی از «دولت در عمل» معطوف شده است. سه سال حضور در بخش پژوهش وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عنوان همکار فرصتی را فراهم ساخته است تا سازوکار سازمان میزبان از نزدیک مورد مشاهده واقع شود و به یاری نگرش‌ها و مدل‌های سیاستگذاری عمومی مورد تحلیل قرار گیرد.

واژگان کلیدی:

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات، منطق سازمان، سیاستگذاری عمومی، آمارشی سازماندهی شده، بریکلاژ نهادی شده.

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:

«درآمدی بر سیاست‌گذاری عمومی»، سال ۸۰، شماره ۵۲؛ «خردگرایی و تصمیم، حدود آزادی سیاست‌گذار در تصمیم‌گیری»، سال ۸۰، شماره ۵۴؛ «بررسی فرایند شکل‌گیری و قرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستورکار سیاست‌گذار»، سال ۸۱، شماره ۵۷؛ «سیاست‌های اشتغال دولت فرانسه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰: منطق و جهت‌های اساسی»، سال ۸۲، شماره ۵۹؛ «گردش در سیاست‌گذاری خارجی بر اساس منافع ملی، بررسی سیاست‌های اروپایی ژنرال دوگل»، سال ۸۲، شماره ۶۱؛ «کنوانسیون جهانی تنوع فرهنگی، بررسی زمینه‌های فکری-تاریخی، موضوع و چشم‌انداز تصویب و تبعات در سیاست‌گذاری فرهنگی»، سال ۸۳، شماره ۶۳.

## مقدمه

آنچه در پی می‌آید، به تصور نویسندگان، در هماهنگی با مقالاتی است که پیاپی در همین مجله به چاپ رسیده است. کوشش ما معطوف به توسعه ادبیات رشته جدید سیاست‌گذاری عمومی است و روح حاکم بر مجموعه نوشته‌ها، روح معرفی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل کنش‌های دولتی براساس رویکردهای این شاخه نو از علم سیاست است.

با وجود این، نوشته حاضر در بعدی اساسی از نوشته‌های قبلی متمایز می‌شود. در آنچه تاکنون عرضه شده است، اساس سنتز و تحلیل بر تکنیک جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای استوار بوده است. بی‌تردید فن‌آوری‌های جدید اطلاعاتی بر غنای این تکنیک بسیار افزوده‌اند. اما در اینجا، اطلاعاتی که مبنای تحلیل را فراهم آورده‌اند در اساس از حضور در محیط مورد مطالعه در هیئت عضو سازمان حاصل شده‌اند. جامعه‌سنج‌های<sup>(۱)</sup> ما به تبعیت از جامعه‌شناسان غربی این سبک مطالعه را با عنوان روش تحقیق میدانی معرفی می‌کنند و البته برای آن در کنار روش پیمایشی اعتبار بالایی قائل می‌شوند.

دوره زمانی مورد بحث از آبان ۱۳۷۹ شروع و در آبان ۱۳۸۲ خاتمه می‌یابد. تقریباً در تمام این دوره تصدی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به عهده یک وزیر بوده است. سازمان<sup>(۲)</sup> موردنظر، پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات است که قاعدتاً فعالیت‌های پژوهشی وزارتخانه زیرنظر و یا در هماهنگی با این سازمان باید صورت پذیرد.

ما در این نوشته با اجتناب از تاریخ‌نگاری و خاطره‌نویسی خصوصیات عمده سازمان را ذیل چند محور پیش‌رو می‌گذاریم و تحلیلی بر آن می‌افزاییم تا چشم‌انداز برخی پرسش‌ها و یا پاسخ‌ها برای سیاست‌پژوهان فرهنگی کشورمان فراهم آید.

## وزیر و سازمان

حضور عمومی وزیر در سازمان در طول سه سال مذکور دوبار صورت پذیرفته است. در هر دو مورد وزیر شرکت‌کننده در جلسه تودیع یک مدیر و جلسه معارفه مدیر دیگر بوده است.

## 1- Sociographes

۲- مقصود از سازمان، در موافقت با جامعه‌شناسی سازمان‌ها (Crozier, Friedberg)، ساختی اجتماعی

است که به منظور کنش جمعی شکل گرفته است.

وزیر برای جمع کارکنان سازمان برنامه ارتباط و یا پرسش و پاسخ را تنظیم نکرده است و در سازمان نیز تشکلی به نمایندگی از این گروه برای ارتباط نظام‌مند با وی ایجاد نشده است. رابط وزیر با سازمان، مدیر سازمان است. رابطه وزیر با کارمندان و کارشناسان سازمان، در واقع، رابطه یک سویه‌ای است که از صدر به واسطه مدیر به ذیل ختم می‌شود. مدیر بیانگر سیاست‌ها و ترجیحات وزیر در سازمان است و ارتباط انحصاری وی با وزیر و منصوبان وی، بر اختیار او در نحوه بیان خواسته‌های وزیر و یا انتساب برخی انتظارات به وزیر می‌افزاید.

وزیر سؤال‌کننده است و سازمان پاسخگو. این مدل در درون سازمان نیز تسری یافته است و جریان پاسخ‌گویی در سازمان را از پایین به بالا تنظیم کرده است. مدیران میانی سازمان کسب رضایت مافوق خود را وجهه همت قرار می‌دهند نه مجموعه‌ای که مدیریت آن برعهده آنان گذارده شده است.

### ساختار سازمان

سازمان از ساختار ثابت و پایداری برخوردار نیست و نمودار سازمانی آن به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نرسیده است. در ابتدای دوره زمانی مورد بحث ما، سازمان عنوان «موسسه پژوهشی فرهنگ، هنر و ارتباطات» را داشته است و این موسسه خود حاصل ادغام دو مرکز «آمار و برنامه‌ریزی» و «پژوهش‌های بنیادی» بوده است. با تشکیل موسسه و حذف دو مرکز مذکور که تشکیلات اصلی معاونت پژوهشی وزارتخانه بوده‌اند، عملاً معاونت پژوهشی در وزارتخانه حذف شده است.

موسسه پژوهشی فرهنگ، هنر و ارتباطات در دوره دومین مدیر سازمان در مقطع مورد بحث به پژوهشگاه تبدیل شده است. البته این تغییر وضعیت جنبه اسمی داشته است و در عمل خصوصیات پژوهشگاه شامل پژوهشکده‌های فعال، پژوهشگران مقیم و مدعو و بدنه آموزشی در پژوهشگاه وجود ندارد.

همان‌گونه که گفته شد ساختار سازمان و ترکیب پرسنل آن به تأیید سازمان مدیریت برنامه‌ریزی نرسیده است و چنین وضعی سازمانی سیال در ساختار را پدید آورده است که مدیر آن در یک برهه دارای قائم‌مقام و در یک زمان دارای مشاور به عنوان همکار اصلی و مستقیم

وضعیت سیال سازمان همچنین عرصه را بر به کارگیری تعداد زیادی همکار موقت باز می‌کند که به یکباره در کنار کارمندان و کارشناسان رسمی سازمان قرار می‌گیرند و به همان صورت جمع آنها را ترک می‌کنند.

نتیجه طبیعی ناپایداری ساختار سازمان، بی‌دوامی بسیاری از اهداف و برنامه‌های آن بوده است.

### مدیریت

مدیر سازمان حکم خود را مستقیماً از سوی وزیر دریافت می‌کند. وی هم ردیف معاونان و رؤسای سازمان‌های وابسته به وزارتخانه است و به عنوان عضو در جلسات شورای معاونان وزارتخانه شرکت می‌کند.

البته دوره مدیریت در سازمان عموماً کوتاه است؛ و این خود قاعداً از نفوذ و اعتبار مدیر سازمان در وزارتخانه می‌کاهد. در دوره سه ساله مورد بحث ما، سازمان شاهد انتصاب سه مدیر بوده است؛ یعنی به‌طور متوسط هر سال یک مدیر در رأس سازمان قرار گرفته است.

مدیر تصمیم‌گیر اصلی در سازمان است و از اختیارات فراگیری در سازمان برخوردار است. معمولاً نصب هر مدیر باعث جابه‌جایی و تعریف مجدد وظایف و مسئولیت‌های کارکنان در سطوح وسیع و ورود همکاران جدید و خروج یا اخراج همکاران مدیر قبلی است.

هر مدیر نگرش مربوط به خود را در خصوص برنامه‌ها و اهداف سازمان داشته و یا تعریف می‌کند و شروع مدیریت جدید همواره با گردشی عمیق در سیاست‌گذاری‌ها و ترجیحات تصمیم‌گیری همراه است.

نگرش‌های متفاوت مدیران، باز تدوین اولویت‌های پژوهشی سازمان را سبب می‌شود و تاریخ سازمان، تاریخ بازنگری‌های متعدد در این اولویت‌هاست.

حضور کوتاه‌مدت مدیر در سازمان عموماً مانع تدوین و یا قبول برنامه‌های بلندمدت از سوی او می‌شود. عمر کوتاه مدیریت را می‌توان نتیجه عدم وابستگی استخدامی مدیر به سازمان یا وزارتخانه دانست. در دوره زمانی مورد ذکر، مدیران جملگی فاقد رابطه استخدامی با وزارتخانه بوده‌اند.

## جایگاه کارکنان

کارکنان سازمان را می‌توان در دو گروه کارمندان و کارشناسان از یک سو و همکاران از سوی دیگر جای داد. دسته اول از رابطه استخدامی تمام وقت (قراردادی، رسمی) با سازمان برخوردار هستند و دسته دوم در قالب قراردادهای کوتاه‌مدت کارشناسی و پژوهشی به همکاری با سازمان مبادرت می‌ورزند.

کارمندان و کارشناسان سازمان عموماً دارای حوزه کاری و وظیفه‌ای معین و ثابتی نیستند و به تبع تغییر در مدیریت سازمان نقش آنها نیز در سازمان تغییر می‌یابد. تغییر نقش‌ها هم به صورت افقی صورت می‌پذیرد و هم به صورت عمودی. به عبارت دیگر، جابه‌جایی‌ها هم در درون یک سطح اداری اتفاق می‌افتد و هم بین سطوح مختلف اداری. شروع مدیریت جدید معمولاً با به زیر آمدن برخی و ارتقاء سریع بعضی دیگر همراه می‌شود.

جدای از موضوع فوق، نوع برداشت مدیر از کارآمدی بوروکراسی سازمان، تأثیر به‌سزایی در تعیین جایگاه آن دارد. مدیرانی که کارمندان و کارشناسان ثابت سازمان را جمعی ناکارآمد و بی‌انگیزه می‌دانند، مسئولیت‌های اصلی را به همکاران واگذار می‌کنند. برعکس، مدیری که معتقد به لزوم و امکان بهره‌گیری از اعضاء ثابت سازمان است، اینان را در سطوح مختلف مدیریتی سازمان جای می‌دهد.

محوریت مدیر در تعیین جایگاه و نقش نیروی کار ثابت که البته از منطقی باثبات و نظام‌مند برخوردار نیست، نگاه کارمند و یا کارشناس را معطوف به بالا می‌کند و همزمان این نگاه نسبت به هم رده‌ها، نگاهی مظنون و نامطمئن است.

عدم انسجام این دسته از کارکنان از عوامل اساسی انفعال و قدرت محدود آنها در درون و بیرون سازمان است.

همکاران سازمان که عموماً دانشگاهیان و کارشناسان را شامل می‌شوند، از طریق رابطه شخصی با مدیر سازمان و یا کارگزاران نزدیک و مورد اعتماد وی وارد سازمان می‌شوند.

مشخصه همکاری با سازمان ناپایداری آن است. تاریخ سازمان در سه سال مورد ذکر، تاریخ رفت و آمدهای متعدد همکاران است. تغییر و تحولات سریع و عمیق در مدیریت سازمان عرصه را بر برنامه‌ریزی پژوهشی میان‌مدت و بلندمدت دانشگاهیان همکار تنگ می‌کند. برای یک مدیر تازه منصوب، شکستن و به فراموشی سپردن حاصل فعالیت‌های چند ماهه یک پژوهشگر دانشگاهی و سوق دادن وی به سوی عرصه‌های جدید کاری، امری سهل و آسان است. چنین

تغییراتی اگر با هدف زمینه‌سازی ترک سازمان از سوی همکار مدیر قبلی صورت نپذیرد، در عمل، به هر حال، منجر به اتخاذ چنین تصمیمی می‌شود.

### تاریخ سازمان

سازمان تاریخ خود را تدوین نمی‌کند. تاریخ سازمان شفاهی است و موضوع تفسیرهای متفاوت. سازمان دارای آرشیو برای طبقه‌بندی و حفظ اسناد و مدارک خود و عرضه مناسب آن به پژوهشگران نیست.

رفت و آمدها به سازمان، فعالیت‌های ثبت نشده زیادی را سبب می‌شود. هنگام انتقال یک نیروی ثابت سازمان به بخش دیگری از وزارتخانه یا ترک سازمان از سوی یک همکار، اسناد و مدارک بسیاری قابل انتقال به خارج از سازمان هستند که البته جستجویی هم برای بازگرداندن آن صورت نمی‌پذیرد.

همکارهایی که به سازمان می‌پیوندند، جستجوی سوابق مدون و نسبتاً کاملی از کارهای انجام شده در حوزه کاری خود را مشکل و معمولاً عبث می‌یابند؛ از این رو عموماً مجموعه فعالیت‌ها از نو آغاز می‌شوند.

نویسنده در بررسی‌های خود در خصوص روابط سازمان با کمیسیون ملی یونسکو در ایران به این نتیجه رسیده است که علی‌رغم ارتباط چند ساله سازمان با کمیسیون مذکور و به دلیل نبود سوابق مدون و منظم، هر دوره جدید مدیریتی (البته در صورت قرار داشتن یونسکو در دستور کار سازمان) به منزله آغاز دوباره فعالیت‌های انجام شده و پرسش‌های مطرح شده است که به اذعان یکی از مسئولان کمیسیون ملی یونسکو تکراری طاقت‌فرسا را سبب می‌شود. گذشته تعریف نشده و نامعلوم سازمان، آینده آن را نیز نامعلوم و تعریف نشده می‌کند. سازمان از برنامه‌های منظم و زمان‌بندی شده برای میان‌مدت و بلندمدت برخوردار نیست.

### ارتباط سازمان با دیگر مراکز پژوهشی وزارتخانه

تقریباً تمام معاونت‌ها و سازمان‌های وابسته به وزارتخانه دارای مرکز پژوهشی وابسته به خود هستند. علاوه بر این مراکز، دفتر طرح‌های ملی وزارتخانه که به سبب ماهیت کار و رابطه شخصی نزدیک مدیر آن با وزیر از قدرت و امکانات وسیعی برخوردار است به کار پژوهشی در وزارتخانه مشغول است.

در یک نگرش سیستمیک، سازمان باید حلقه ارتباط این نهادها و هماهنگ‌کننده فعالیت آنها باشد. سازمان از پتانسیل‌های بالای حمایت از مراکز فوق‌الذکر برخوردار است و نیز از توان برنامه‌ریزی و حمایت از مطالعاتی که به تحلیل ثانوی نتایج بررسی‌های جامعه‌سنجی دفتر طرح‌های ملی بپردازد بهره‌مند است.

با این حال، مراکز پژوهشی وابسته به معاونت‌ها و سازمان‌های وزارتخانه احتمالاً با دغدغه حفظ استقلال خود، به دلیل مدیریت و ساختار ناپایدار سازمان و نیز عدم وجود اراده قوی وزارتی در این خصوص، رغبت چندانی به همکاری با سازمان نشان نمی‌دهند. دفتر طرح‌های ملی نسبت به سازمان و قابلیت‌های آن در دوره زمانی موردنظر همواره بی‌اعتنا بوده است. ناهماهنگی مجموعه‌های پژوهشی وابسته به وزارتخانه بی‌تردید اسراف در منابع و دوباره‌کاری را گریز و گزیرناپذیر می‌کند.

### ارزیابی سازمان

در تحلیل سیاست‌گذاری‌های عمومی، بحث ارزیابی دارای جایگاهی بنیادی است. ارزیابی‌های آینده‌نگر و گذشته‌نگر وسیله‌ای هستند برای بررسی ماهیت سیاست‌ها و اهداف آنها و نیز شیوه‌های دسترسی به این اهداف.

دولت پاسخگو، به اعتقاد ما، دولتی است که ارزیابی عملکرد نهادها و سازمان‌های آن به صورت نظام‌مند و پایدار از سوی مجموعه‌های بی‌طرف انجام پذیرد.

در سه سال مورد بحث، کوششی از سوی وزارتخانه و یا دیگر نهادهای عمومی یا خصوصی برای ارزیابی فعالیت‌های سازمان صورت نپذیرفته است.

تحلیل هزینه - فایده، هزینه - کارایی، بررسی دموکراتیک برنامه‌ها و اهداف سازمان و سنجش شیوه‌های اجرا طبق آن (از سوی پارلمان)، یا نگرش کثرت‌گرایانه نسبت به سازمان و عملکرد آن (با ورود نهادهای وابسته به جامعه مدنی) که هر یک رویکردی خاص از ارزیابی هستند و برای تفحص در فعالیت‌های «دولت در عمل» به کار می‌روند، در محیط سازمان مشاهده نشده است.

در کنار موارد کلی فوق، ارزیابی تکنیکی و معطوف به امور خاص، نظیر موضوعات زیر نیز در سازمان روی نمی‌دهد:

نظام تنظیم قراردادهای کارشناسی و پژوهشی، نحوه تخصیص اعتبار به قراردادهای و شیوه

محاسبه هزینه‌ها و دستمزدها.

- میزان سرمایه‌گذاری برای همکاران وزارتخانه که بعضاً با هزینه وزارتخانه به خارج از کشور اعزام می‌شوند و سازمان را ترک می‌کنند. همچنین سرمایه‌گذاری‌های انجام شده برای متخصصانی که از خارج از کشور مدعو سازمان هستند و پس از ترک کشور فراموش می‌شوند. در مورد اخیر باید به بی‌ارتباطی سازمان با مدعوهای همایش بین‌المللی «اطلاع‌رسانی و فرهنگ» که در پاییز ۱۳۷۹ و با هزینه کامل وزارتخانه به ایران آمده‌اند اشاره کرد.

- هزینه‌های تکرار و باز انجام فعالیت‌ها هم در بخش پژوهش و هم در بخش‌های تکنیکی مانند بخش اطلاع‌رسانی.

- کلیاتالیسم در تنظیم قراردادهای بزرگ پژوهشی و انحصار تخصیص آن به افرادی خاص. - کاربست نتایج به‌دست آمده از طرح‌های مصوب پژوهشی که بودجه‌های دولت را به خود اختصاص می‌دهند.

- جایگاه رشته‌های مختلف علوم انسانی در پژوهش و تحلیل مسائل فرهنگی کشور با توجه به تسلط جامعه‌سنجی بر طرح‌های پژوهشی سازمان.

## تحلیل

ما هنگام انتخاب عنوان برای این نوشته، واژه منطق را در حدود گیومه قرار دادیم تا از آغاز بر خواننده روشن شود که نویسنده در خصوص حاکم بودن منطقی خاص بر سازمان، البته اگر روزمره‌گی و روش سعی و خطا را منطق ننامیم، ملاحظاتی دارد که به تدوین آن خواهد پرداخت.

خواننده آشنا با مباحث سیاست‌گذاری عمومی ناگزیر دیدگاه‌های تأثیرگذار چارلز لیندبلوم در زمینه تصمیم‌گیری و روش سیاست‌گذاری را می‌شناسد. نزد لیندبلوم (Braybrooke, Lindblom) عرصه سیاست‌گذاری، عرصه اعمال اینکرمانتالیسم<sup>(۱)</sup> یا تغییرات تدریجی است. وی به دلایلی چند رادیکالیسم را در سیاست‌گذاری دور از خرد سازمانی می‌داند، از جمله:

- سیاست‌گذار از زمان، قابلیت هوشی و اطلاعات کامل برای ایجاد تغییر ناگهانی در سازمان



برخوردار نیست. تغییر ناگهانی مستلزم برگزیدن بهترین گزینه است که خود نیازمند اطلاعات کامل و طبعاً هزینه‌آفرین، پیچیدگی هوشی در تحلیل هزینه - فایده یا هزینه - کارایی تمام گزینه‌ها و همچنین زمان لازم برای اعمال انتخاب است. نظر به نبود چنین شرایطی در محیط سیاست‌گذاری، تغییرات موفق، تغییرات تدریجی هستند؛ یعنی طرح‌ها و برنامه‌های پیشین به‌عنوان مبنا پذیرفته می‌شوند و با اصلاحات آرام متحول می‌شوند.

- مدیر یا تصمیم‌گیر مبنا را برنامه‌های سابق قرار می‌دهد زیرا نسبت به نتایج سیاست‌های کاملاً جدید در شرایط عدم اطمینان قرار دارد. در شرایطی که نتایج برنامه‌های جدید قابل پیش‌بینی نیستند، حرکت از برنامه‌های پیشین به احتیاط نزدیک‌تر است.

- سرمایه‌گذاری‌های انجام شده بر روی برنامه‌های موجود، تغییرات رادیکال را با مشکل مواجه می‌کند. این سرمایه‌گذاری‌ها یا مادی هستند (ساختمان، تجهیزات و...) یا با شرایط روحی نیروهای کار، شیوه‌های عمل اداری یا ساختار سازمانی در ارتباط هستند. تاریخ سازمان، نظامی از شیوه‌های کار را پدید می‌آورد که نسبت به تغییرات ناگهانی مقاوم است. در چنین شرایطی، انتخاب معقول، انتخابی است که کمترین اغتشاش را در محیط فیزیکی، اداری و سازمانی سبب شود.

- انتخاب‌های رادیکال ستیزه و کشمکش‌آفرین هستند. هنگامی که تصمیم‌گیر به جای اصلاح آرام، به دنبال سیاست‌هایی است که در یک طرف هیچ و در طرف دیگر همه است، از نزاع‌گریزی نیست. در نگاه لیندبلوم پرهیز از رادیکالیسم، تأثیری اساسی در فرونشستن تعارضات، حفظ ثبات و حتی محافظت از سیستم در کلیت آن دارد.

نویسنده بر این اعتقاد است که اگر مدیران سازمان مورد بررسی وی از آموزه‌های اینکرمانتالیسم بهره‌نگرفته‌اند، علت در نگاه انتقادی آنان به این رویکرد نیست بلکه در ناآشنایی و عدم شناخت نسبت به رویکردهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در عرصه عمومی است.

در جامعه‌شناسی سازمان‌ها (Crozier, Friedberg) که مبنای جامعه‌شناسی و حتی اپیستمولوژیک مباحث سیاست‌گذاری عمومی است، قدرت نه به منزله یک خصیصه که به‌عنوان یک رابطه در نظر گرفته می‌شود. رابطه‌ای که در آن یک طرف از توان بیشتری برای اعمال اراده خود برخوردار است ولی طرف دیگر هم از منابع قدرتی برخوردار است که مانع تقلیل وی به موجودی محروم و تابع محض می‌شود.

SID.ir در سازمان مورد مطالعه، مقاومت منفی کارمندان و کارشناسان از کم‌کاری، عدم انجام

درست یا به موقع وظیفه محوله شروع شده و حتی تا رودررویی مستقیم با مدیر مستقیم پیش می‌رود. رابطه قدرت نامشروع از دید پرسنل، راه را بر کاهش شدید بهره‌دهی نیروی کار و نیز تلاش وی در ایجاد انسداد در فعالیت‌ها می‌گشاید. در چنین حالتی، مدیر یا سازمان را باید ترک کند و یا به موازات نیروهای کار رسمی سازمان همکاری را از بیرون سازمان به کار فواخواند. البته برخلاف روش بوروکراسی‌های مدرن و به‌رغم افزایش هزینه‌های دولتی، مورد اخیر امکان‌پذیر است.

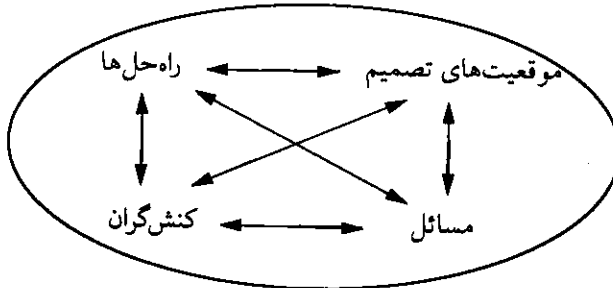
در نگرش مدرن نسبت به اجرای سیاست‌های عمومی (McLaughlin, Rein, Rabinovitz) اجرای موفق برنامه‌ها و سیاست‌ها منوط به وجود تفاهم و توافق میان تصمیم‌گیر و مجری در زمینه اهداف و نیز وجود رابطه‌ای دوری و افقی میان مجری و تصمیم‌گیر در گزینش انتخاب‌ها و اهداف دانسته شده است. چنین نگرشی در سازمان مورد مشاهده ما نگرش غالب نبوده است. نویسنده همچنین نسبت به آشنایی مدیران سازمان با رویکردهای کلاسیک و مدرن اجرا در عرصه سیاست‌گذاری عمومی تردیدهای جدی دارد.

اگرچه مدل غالب تصمیم‌گیری در سازمان‌های مدرن، مدل تصمیم‌گیری براساس خردگرایی محدود است (Crozier, Friedberg) ولی به نظر می‌رسد ایضاً تصمیم در سازمان مورد مشاهده ما بیشتر در قالب مدل آنارشی سازماندهی شده (March) امکان‌پذیر باشد.

مدل خردگرایی محدود ترسیم‌گر تعامل سازمان و کنش‌گر برای دسترسی به اهداف گروهی است. سازمان دارای منطق سیستمیک است و کنش‌گر بهره‌مند از رفتار استراتژیک. در چنین محیطی کنش‌گران از یک‌سو عوامل سازمان برای دسترسی به اهداف آن هستند و از سوی دیگر با برخورداری کم و بیش از منابع قدرت (تخصص، دسترسی به اطلاعات، توانایی برقراری ارتباط سازمان با محیط پیرامون و...) در درون سازمان، سعی در حفظ بیشتر آزادی عمل خویش و تأمین منافع خود دارند. معیار انتخاب در سازمان نیل به رضایت‌مندی است زیرا عرصه سیاست‌های عمومی پیچیده‌تر از آن است که بتوان معیار مطلوبیت کامل در تصمیم‌ها به گونه‌ای که مورد نظر نظریه پردازان کلاسیک تصمیم‌گیری نظیر فردریک تایلر بوده است (Ballé) مبنای قرار داد. خرد، البته از نوع محدود آن، استراتژی‌ها و اهداف کنش‌گران و تصمیم‌گیران را سامان می‌دهد و کنش‌گر در جستجوی منافع خود در کنار منافع سازمان است و نه به‌رغم آن.

مشخصه آنارشی سازماندهی شده پیچیدگی و ابهام است. پیچیدگی و ابهام در زمینه تاریخ سازمان، ترجیحات سازمان، شیوه ورود و خروج کنش‌گران به سازمان و منطق حاکم بر رفتار

آنان (تأثیرپذیری از نمادها، سنت‌ها، ارزش‌ها و...) در چنین وضعیتی نمی‌توان از حکومت خرد حتی در نوع محدود آن سخن گفت. اینجا محیط تصادف و برخورد میان مجموعه‌ای از مسائل، راه‌حل‌ها، موقعیت‌های تصمیم و کنش‌گران است که برآیند آن تصمیم و سیاست است.<sup>(۱)</sup>



شکل‌گیری تصمیم در آنارشی سازماندهی شده

مدل آنارشی سازماندهی شده را می‌توان با مدل بریکلاژ نهادی شده (Garraud) که ما در اینجا آن را مدل «سرمه‌بندی‌سازی نهادی شده» ترجمه می‌کنیم مرتبط کرد. غلبه این دو مدل بر تصمیم‌سازی، سازمان را درگیر چرخه فاسدی می‌کند که در ذیل مورد اشاره قرار خواهد گرفت. بریکلاژ دربرگیرنده مجموعه‌ای از فعالیت‌ها است که برای حل مسائل عمومی بر پایه یک برنامه نسبتاً تصادفی و نیز دانش، امکانات و تکنولوژی‌های در دسترس که کم و بیش برای حل مسائل مناسب و در برخی مواقع نامطمئن هستند، به کار می‌روند. بریکلاژ از یک سو مربوط به عرصه آمار می‌شود. به این معنی که اقدامات سازمان به گونه‌ای تنظیم می‌شود که در پایان دوره‌ای مشخص بتوان ارقام کمی چشمگیری را (که اغلب در بعد محتوای کیفی فقیر هستند) در اختیار تصمیم‌گیر یا سیاست‌گذار قرار داد. بریکلاژ از سوی دیگر مربوط به عرصه سازمان می‌شود. تغییرات گوناگون در ساختار سازمان، در مأموریت آن و در تقسیم‌بندی نقش‌های کنش‌گران حاصل بریکلاژ در سازمان است. بدین ترتیب بریکلاژ را می‌توان به عنوان منطق سازگاری پراگماتیک و کوتاه‌مدت با شرایط زمان و محدودیت‌های محیط کنش در نظر گرفت. بریکلاژ را که در محیط سازمان مدرن می‌توان «خرده‌کاری» معنی کرد و ما ترجیحاً در محیط

خاص سازمانی خود برای آن تعبیر «سره‌م‌بندی‌سازی» را به کار برده‌ایم دارای تالی فاسدی است و آن افزودن بر پیچیدگی و ابهام در درون سازمان است. پیچیدگی و ابهام که در بالا به عنوان ویژگی‌های آنارشی‌های سازماندهی شده معرفی شده است.

تمایز آشکار میان آنارشی سازماندهی شده یا بریکلاژ نهادی شده در سازمان‌های مدرن و سازمان موردنظر ما در این نکته است که در محیط سازمان مدرن منافع فردی بر منافع سازمانی نمی‌تواند مقدم باشد ولی در محیط سازمان مورد بحث ما، چنین فرضی هرگز دور از واقعیت نیست.

برخی شهروندان کشورهای دیگر که در ایران اقامت داشته‌اند، ایرانی را به مخفی‌کاری، برخورداری از ذوق توطئه و تملق متصف کرده‌اند و او را فاقد استعداد کار جمعی دانسته‌اند. (نراقی، ص ۲۷. آبراهامیان، ص ۲۰۷) نویسنده اگرچه گوینده را در جایگاه مناسبی برای برخی از این اظهارات نمی‌بیند ولی بر این اعتقاد است که منطق حاکم بر برخی سازمان‌ها و ترجیح منافع شخصی که نتیجه منطقی آن است، کنشگر را ناگزیر از اتخاذ روش‌هایی در زندگی اجتماعی می‌کند که در پیشگاه زندگی و اخلاق فردی او ناپسند جلوه می‌کند. به عبارت دیگر، چنین خصیصه‌هایی نه حاصل طبیعت ایرانی است، که سخنی نسنجیده است، که نتیجه منطقی «منطق» سازمان است.

### کتابنامه:

#### الف - فارسی

- ۱- آبراهامیان، پرواند، (۱۳۸۱)، ایران بین دو انقلاب، نشر نی.
- ۲- نراقی، حسن، (۱۳۸۱)، جامعه‌شناسی خودمانی، اختران.

#### ب - لاتین

- 1- Ballé, Catherine, (1994), *Sociologie des Organisations*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Puf.
- 2- Braybrooke, David, Lindblom, Charles E., (1963), *A Strategy of Decision*, NewYork, Free Press.
- 3- Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- 4- Crozier, Michel, (2000), *Qu'est-ce que la sociologie des organisations?*, 2

Tomes, Paris.

- 5- Friedberg, Erhard, (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- 6- Garraud, Philippe, (2000), *Le chômage et l'action publique. Le "bricolage institutionnalisé"*, Paris, L'Harmattan.
- 7- Lindblom, Charles E., (1968), *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- 8- March, James G., (1988), *Décisions et Organisations*, Trad. Marie Waquet, Paris, Les Editions d'Organisation.
- 9- McLaughlin, Milbrey, (1976), *Implementation as Mutual Adaptation*, in Williams, Walter, Elmore, Richard, eds., *Social Program Implementation*, New York, Academic Press.
- 10- Rein, Martin, Rabinovitz, Francise, (1978), *Implementation: a Theoretical Perspective*, in Burnham, Walter D., Weinberg, Martha W., eds., *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press.