

کارهای پیمانکاری دولت ایالات متحده:

مدلهای سازمانی و قانونی^۱

دان گاتمن

ترجمه دکتر مجید پسران قادر

مهندس اتحاد شهیدی

چکیده

بسیاری از کارهای اساسی دولت فدرال ایالات متحده را پیمانکاران خصوصی انجام می‌دهند و این اتکا و اطمینان به پیمانکاران پدیده جدیدی نیست. این قضیه محصول اصلاحات دو حزبی اواسط سده بیستم است. اصلاحات، دو حزبی موفقیت‌های عمده‌ای در پی داشت اما مشکلات حل نشده بسیاری باقی ماندند، مشکلاتی از جمله تعیین توانایی نیروی کار اداری برای پاسخ گفتن به کارهای دولت. در این جستار به تاریخچه و سابقه اصلاحات جاری دو دیدگاه می‌پردازیم. در دیدگاه نخست، مدل‌های سازمانی مرور می‌شود که به واقع زیر بنای ارتباطات بین سازمانها و پیمانکاران‌اند. در دیدگاه دوم، به مدل‌های قانونی که مدل‌های سازمانی در محدوده آنها فعالیت دارند می‌پردازیم. بحث در پی آمده به ما می‌گوید که اصلاحگران اولیه سؤالاتی درباره اهمیت‌های موارد قانونی داشتند که همچنان در پی پاسخ به آنها هستیم و سرانجام سه مدل برای راه‌حلهای احتمالی آنها ارائه می‌شود.

واژه‌های کلیدی: پیمانکاری دولت، پاسخگویی پیمانکار، بیرون‌سپاری، حقوق عمومی.

۱. این مقاله برگردانی است از:

Dan Guttman (2003), "Contracting United States Government Work: Organizational and Constitutional Models", *Public Organization Review: A Global Journal*, Kluwer Academic Publishers; 3, pp. 281-299.

سراغاز

در سال ۱۹۹۹، انستیتوی بروکینگز^۱ گزارش داد که نیروی کار «رسمی» دولت فدرال ایالات متحده که حدوداً ۲ میلیون کارمند را شامل می‌شود، فقط بخشی از «دولت سایه‌ای» است که در حدود ۸ میلیون نفر کارمند را (که بر پایه قراردادهای پیمانی یا به صورت داوطلبانه و خیرخواهانه برای دولت فدرال کار می‌کنند) در بر می‌گیرد (Light 1991: 1). در این آمار، نکته درخور توجهی نهفته است که در این مقاله شرح می‌دهیم تا اهمیت و حجم نیروی کار پیمانی را که در فعالیتهای اساسی دولت نقش روزمره و همیشگی بازی می‌کنند، مشخص شود.

اعتقاد و اعتماد به کارکنان پیمانی در واگذاری کارهای اساسی دولتی تصادف یا رخداد جدید نیست. این اعتماد، زاده و محصول اصلاحات دهه‌های میانی قرن بیستم است. در دوره یاد شده و به خصوص در سالهای آغازین، آن دسته از پیمانکارانی توسعه فعالیت یافتند که در وقوع اصلاحات دخیل بودند. اصلاحات موفقیت‌های بزرگی داشت، اما بسیاری از سؤالاتی که در ابتدای اصلاحات مطرح بود، باقی ماند تا کنگره و مجریان به آنها پاسخ گویند. در اصل همان‌طور که پرایس (1965) در نشریه ساینتیفیک استیت بحث کرد، «ائتلاف اقتدار اقتصادی و سیاسی با توزیع حاکمیت همراه شده است.»

در اینجا تاریخ اصلاحات جاری از دو دیدگاه بازگو می‌شود، در دیدگاه نخست آن را از منظر مدل‌های سازمانی که زیر بنای روابط بین سازمانها و پیمانکارانند بررسی می‌شود. دیدگاه دوم بر مدل‌های قانونی که مدل‌های سازمانی در درون آنها کار می‌کنند تمرکز دارد. بحث در پی آمده، پرسشهای مربوط به اهمیت قانونی موضوع را که اصلاحگران نخستین مطرح کرده‌اند و نیز نیازمند پاسخ است، در بر می‌گیرد و این که دست‌کم هم اکنون، سه مدل راه‌حل ممکن را به دست می‌دهد.

دورنمای مدل‌های سازمانی و قانونی

متغیرهای کلیدی در مورد مدل‌های سازمانی می‌تواند به صورت مجموعه‌ای از سؤالات و جوابها تشریح شود. در نگاه نخست هویت سازمانهای غیردولتی چیست و میزان وابستگی

آنها به دولت برای فعالیتهایشان چقدر است؟ امروزه پیمانکاران شرکت‌های مشاوره هم شامل بحث ما می‌شود که آنها فعالیت خود را در ابتدا برای خدمات به شرکتها آغاز کردند و سپس این خدمات را به دولت فدرال نیز ارائه می‌کنند.

دوم، آیا پیمانکارانی که برای کار استخدام می‌شوند، می‌توانند از مراکز سیاسی و فعالیتهای قانون‌ساز جدا بمانند؟ تحت مدل «کنترل پروژه»، که پیمانکاران سلاحهای هسته‌ای و سلاحهای جنگ سرد به‌کار گرفته‌اند، دولت به پیمانکاران خود برای مدیریت پروژه‌های فناوری - پایه تفویض اختیار کرد.

سوم، آیا پیمانکاران دعوت شده برای تقویت نیروی کار رسمی به‌طور روزمره این کار را انجام می‌دهند؟ تحت مدل «خدمات حمایتی» پیمانکاران نیروی کار را بر پایه قرارداد تأمین نیروی انسانی برای انجام امور برنامه‌ریزی، نقش آفرینی، برقراری ارتباط با شهروندان یا کارهای اداری و پشتیبانی، فراهم می‌کنند.

چهارم، آیا سازمانها (یا اجزای آنها) پیمانکاران را به‌صورت موقت به‌کار می‌گیرند یا این‌که پیمانکاران یک ملازم ثابت برای نیروی کار دولتی‌اند؟ چنان‌که در مورد سازمان فضایی امریکا دیده شده، سازمانهایی که از حدود پنجاه سال پیش تشکیل شده‌اند، در کنار آنها نیز نیروی کار پیمانکاری ثابتی متولد شده است.

پنجم، آیا پیمانکاران به این دانش رسیده‌اند که نقش سیاسی آنان برابر با نقش فنی آنهاست؟ در اینجا نقش «سیاسی» معانی مختلفی ایفا می‌کند. از جمله، بهره‌جویی پیمانکاران در خلق هواداران سیاسی برای یک سازمان قبل از کنگره و برای بسترسازی حمایتی سیاسی.

ششم، آیا یک قرارداد پیمانکاری برای انجام دادن فعالیت عمومی با پیروی از شرایط بازار به‌خلاف جهت دستورات و قوانین حکومتی بسته خواهد شد. تحت مدل «نیروهای بازار» در دهه ۱۹۹۰، دولت فدرال اعلام کرد که فعالیتهای پاکسازی محیط مربوط به غنی‌سازی اورانیوم را در مجموعه‌های سلاحهای هسته‌ای به‌بخش پیمانکاری واگذار می‌کند، اما مسؤولیت نهایی با سازمانهای مسؤول امنیت ملی، امنیت انرژی و محیط خواهد بود. تاکنون این فعالیتهای همواره با قراردادهای پیمانی از طریق نیروی کار غیردولتی انجام می‌گرفته‌اند.

هفتم، آیا خدمات کشوری یا پیمانکارهای عمرانی به‌صورت شاخص و مجزا و با

کیفیت مجزا در نظر گرفته شده‌اند؟ در سازمان مدیریتی بوش مدل رقابتی «برون‌سپاری» که معادل مدل «نیروهای بازار» تعریف شده است، در رقابت با پیمانکاران برای عملکرد سنتی مربوط به خدمات کشوری به کار گرفته شده‌اند. توانایی دولت و همه مردم برای پاسخگویی و کنترل کارهای همه این مدلها، به نوبت مستخدمان کشوری به شرایط قانونی وفاق هر مدل بستگی دارد. در حال حاضر سه مدل قانونی با هم و در کنار هم وجود دارند.

نخستین مدل، مدل «قانون استنباط/نظم عمومی»^۱ است. این مدل در خط‌مشی و قوانین دولتی نمایانگر است. در این مدل فرض می‌شود که کارکنان دولت (منصوبان سیاسی به‌سان مستخدمان ثابت کشوری) باید برای نظارت دولت که پیمانکاران را نیز شامل می‌شود قابلیت داشته باشند. در این مدل فقط کارمندان دولت باید بتوانند در قوانین تأثیرگذار بوده و تعریف و تعیین محدوده اختیار آنها برای جلوگیری از سوء استفاده بر عهده آنها است. پیمانکاران ملزم به رعایت این قوانین نیستند، زیرا در مقابل کارکنان رسمی مجری این قوانین پاسخگو هستند و اعمال آنها سبب بروز رفتار اجباری در پیمانکاران شده که در نتیجه آنها را از بستن قرارداد با دولت باز خواهد داشت.

دوم، مدل «قانون نابسامانی مشترک»^۲ (Lindblom 1959). در غیاب نظارت کنگره و مجریان دولتی، این مدل اولین وسیله برای اجرای قوانین جدیدالوضع برای مدیریت پیمانکاران و دیگر احزاب ثالث برای انجام دادن کارهای اساسی دولت است که در آن فرض اعمال مقررات خاص، حقوق عمومی در مورد آنانی که وظایف عمومی را انجام می‌دهند، امری پذیرفته است - و به مثابه یک نتیجه، به این مقررات برای پیمانکارانی که برای دولت کار می‌کنند، عمل می‌شود. از آن‌جا که منافع این پیمانکاران را پیمانکاران بعدی مورد چالش قرار می‌دهند، لذا به‌طور متعارف خود را موظف به رعایت مقررات پیشگفته می‌دانند.

سوم، مدل «حاکمیت / پاسخگویی» است. هواداران این مدل بر کفایت نظارت دولتی یا وضع قوانینی که کار دولت را تشکیل می‌دهند تمرکز ندارند، بلکه، آنها بیشتر به‌طور مستقیم بر افزایش پاسخگویی و به‌کارگیری پیمانکاران و دیگر احزاب ثالثی که به مثابه ابزاری برای هدفی که بخشی از حکومت پاسخگو است، تمرکز دارند. برای

1. "presumption of regularity/public law" model

2. "muddling through/common law" model

پاسخگویی، هواداران با بحث درباره به کارگیری مدیریت جدید و فنون علوم اجتماعی متقاعد به بستن پیمانهای می‌شوند که پیمانکاران را به داشتن مشوقهای مناسب اجرا مطمئن می‌سازد. آنان همچنین با بحث در مورد شفافیت بیشتر و استفاده از ذی‌نفعان سیاسی و رقیبان تجاری پیمانکاران برای جایگزینی نیروهای رسمی تعدیل شده از طریق توافقات پیمانکاری تدابیر لازم را اتخاذ می‌کنند. این مدل اتفاق نظر دو حزب را درباره پیشفرض قانونی اصلاحات جاری نشان می‌دهد.

دهه‌های پیمانکاری: پیدایش مدل‌های سازمانی

(بسیج زمان جنگ و شکل‌گیری دولت نوین به وسیله پیمانکاری)

استفاده دولت فدرال از پیمانکاران، سابقه‌ای برابر با استقرار جمهوری دارد. قوانین ایالات متحده اجازه می‌دهد که کنگره اوراق اعتباری مارک و رپرزال^۱ اعطا کند. اما رشد انفجاری دولت فدرال از طریق اعتماد به پیمانکاران برای انجام دادن امور زیربنایی، پدیدۀ قرن بیستم است.

توسعه دولت از رهگذر احزاب ثالث در نیمه قرن بیستم را نمی‌توان تصادف قلمداد کرد، اما یک طرح دو حزبی را از سوی اصلاحگران برای رشد دولت فدرال در عین دوری از خطر درک شده بزرگ شدن دیوان سالاری دولتی نشان داد، شبکه امروزی روابط پیمانکار بر یک مدل که در اوایل قرن بیستم بنا نهاده شده پایه‌گذاری شده است؛ زمانی که نیکوکاران خصوصی مثل خانواده رابرت بروکین و خانواده راکفلر بنیادهای پژوهشی خصوصی (از قبیل مؤسسه پژوهشی دولت، پیشرو بروکینگز) را بنا نهادند تا هرمی برای اصلاحات دولت فدرال، شامل تصویب قانون بودجه‌ریزی و حسابرسی ششوند که دیوان بودجه نوین و دفاتر حسابرسی کنگره را به وجود آورد، (Guttman and Willner 1976, part III; Roberts 1994, part 3). طی جنگ جهانی دوم، شبکه غیررسمی ارتباطات مربوط به اوایل قرن بیستم، بستری را برای ایجاد روابط پیمانکاری رسمی میان دولت و کارشناسان خصوصی فراهم آورد.

تحقیق و توسعه لازم برای ساماندهی تدارکات جنگ بسیار پرهزینه بود و نیکوکاران

1. Marque and Reprisal

خصوصی از پرداخت همه آن عاجز بودند. در آن زمان شبکه‌ای بدو مثل مجموعه‌ای غیررسمی از روابطی که پول را از بخش خصوصی به محققان خصوصی هدایت می‌کرد به وجود آمد. این روابط به سرعت به مجموعه‌ای از روابط رسمی دولتی تبدیل شد که تعریف رسمی پیمانکارهای دولتی، مسیر جریان پول از دولت فدرال به سوی پیمانکاران و نهادهای غیرفدرال را معین کرد.

تحت رهبری وانوار بوش، مشاور علمی رئیس جمهور فرانکلین روزولت، OSRD¹، بیشتر برنامه‌هایش را به دانشگاهها و گذار کرد. آزمایشگاههای فدرال از اهمیت پیشین افتادند، پیمانکار مسئول نتایج و تاریخهای اعتبار بود، اما دولت، بخشی از اختیارات را برای مدیریت عمومی باقی گذارد.

برنامه منتهن به منزله پیش‌درآمد دپارتمان انرژی امروز، در مقام مدیر مجتمع سلاحهای هسته‌ای، مدلی اعتماد بر پیمانکاران را به مثابه سنگ بنای نیروی کار دولتی ارائه داد. شرکتهای صنعتی و دانشگاهها، شهرهای مخفی اتمی را در لوس آلاموس (نیومکزیکو) و ارک ریج (تنسی) و هانفورد (واشنگتن) مدیریت کردند. این شهرها شبانه ساخته شده و هسته برنامه بمب گردیدند.

بخشنامه A-49 اداره بودجه مصوب دهه ۱۹۵۰ نخستین تلاش برای تشریح مشکلات حاصل از حذف «پیمانکاران عملیات و مدیریت بود». در این بخشنامه یادآوری می‌شد که فعالیتهای حکومت دولتی باید در دست کارکنان دولت بماند. با وجود این، بنا به گفته‌های هکر (۱۹۹۷)، مدیر آزمایشگاه ملی لوس آلاموس، «توسعه»، تأسیس و پشتیبانی چرخه حیات سلاحهای هسته‌ای در دوران جنگ سرد جزء فعالیتهای جدا نشدنی دولت بودند. اندک اندک دولت تشخیص داد که قادر به استفاده از کارکنان دولتی در بخش فعالیتهای عمرانی نیست. از این رو از پیمانکار برای کار روی زمینها و تأسیساتش از طریق چرخه تدارک خصوصی پیمان مدیریت و عملیات بهره گرفت. این مدل مدیریت پروژه، در تمام دوران جنگ سرد ادامه یافت و با توسعه مدل «خدمات پشتیبانی» کاملتر شد.

سالهای اولیه جنگ سرد: بهره‌گیری از تجربه بسیج

قراردادهای پیمانکاری بخش دفاعی در مورد تحقیق و توسعه تسلیحات از لحاظ قانونی

1. Office Of Scientific Research and development

تأیید نشده بود. در واقع متون قراردادهای پیمانکاری بعد از جنگ توضیح داده بود که «حق تقدم برای قرارداد توسعه و ساخت تسلیحات ایالات متحده با پیمانکاران، قانونی نانوشته است و... قوانین بعدی شاید آن را باطل کند.» (Peckand Scherer, 1962: 27) با این وجود، با توجه به موفقیت‌های برنامه‌مهندسی و سایر برنامه‌های تحقیق و توسعه زمان جنگ، مروجان ادامه روابط بعد از جنگ شرح دادند که موفقیت زمان جنگ، نه فقط در ذهن دانشمندان امریکا باقی است بلکه همچنین در نوبغ ذاتی مدیریت شریک‌های دولتی/ خصوصی که انتزاعات علمی را به واقعیت بر می‌گرداند، پابرجاست. وانوار بوش (1970: 56-64) یادآور می‌شود که: «جمع شدن کمیته‌ها گرد هم برای مردانی که توانستند همچنان به همکاری با یکدیگر ادامه دهند خیلی زود میسر شد.» در نتیجه «وقتی محققان مرخص شده دولتی به بخش خصوصی منتقل شدند، آنها در قالب قرارداد به کار ادامه دادند.»

قراردادهای جنگی سالهای اول جنگ سرد، سه نوآوری را به همراه داشتند. این نوآوریها عبارت بودند از: سپردن برنامه‌های پیچیده فناوری به پیمانکاران مدیریت سیستمهای خصوصی که، به نوبه خود، تیمهایی از پیمانکاران دیگر را سازماندهی و مدیریت می‌کردند. راه‌اندازی رند و دیگر سازمانهای پژوهشی یا مدیریتی پیمانی غیرانتفاعی خصوصی (موسوم به «کانونهای تفکر» که به طور رسمی به مراکز پژوهشی و توسعه‌ای با سرمایه‌گذاری دولت فدرال مصطلح شده است)؛ و در واقع کارگزاری پیمانکاران به‌مثابه دستکاران سیاسی در پیش روی کنگره و میان قوه مجریه بود (همان‌طور که رئیس جمهور آیزنهاور در سال ۱۹۶۱ اصطلاح مجتمع «نظامی - صنعتی» را برای آن به کار برد).

وزارت دفاع توسعه دوگونه از سه نوع سلاح اتمی - سیستم موشک بالستیک قاره‌پیما و سیستم رایانه‌ای دفاع هوایی - خود را تحت مدیریت یک سیستم غیردولتی، از طریق پیمانکاری به بخش خصوصی (در مورد موشک به شرکت هوافضا و در مورد دفاع هوایی به شرکت میتز: Nieburg 1966) واگذار کرد. موشک هسته‌ای زیر دریایی پولاریس^۱ تحت مدیریت خود نیروی دریایی ماند. اما این استثنایی ترجیحی در مدیریت پیمانکاری بود. اگرچه از سیستم APERT که برای سیستم اطلاعات مدیریت رایانه‌ای سود

1. Polaris

می‌جستند که پیمانکار خصوصی فراهم کرده بود اما رهبری افسانه‌ای تیم نیروی دریایی با دریاسالار هایمن ریکوور^۱ بود که قدردانی کنگره و مردم را به‌رغم هزینه در پی داشت (Sapolsky 1972: 94-130).

برنامه رند^۲ در ابتدا قراردادی بین ارتش و نیروی هوایی و متخصصان ساخت هواپیما بود. با کمک بنیاد فورد و سرمایه نقدی نیروی هوایی، قرارداد به نهادی غیردولتی مستقل واگذار شد. جایگاه رند در خارج از دولت، و وضعیت مستقل آن در مقام یک نهاد مستقل دولتی، به آن اجازه داد تا برنامه کاری نیروی هوایی را با دستیابی به ادارات و سازمانهایی که اصولاً خارج از دسترس ارتش هستند توسعه دهد (Smith 1966).

همچنین در آغاز جنگ سرد، پیمانکاران برای ارائه کمکهای فنی برای پایه‌ریزی صندوق ارائه کمکهای خارجی (پس از جنگ) به خدمت گرفته شدند. اگرچه ارائه کمکهای فنی، همراه با استقرار مدیریت سیستمها و سازمانهای غیرانتفاعی مستقل به‌زودی مشخصه برنامه‌های بومی کشوری شد. ساختارهای جنگ سرد ادامه یافتند تا پایه‌ای برای تدارکات فدرال باشند. آژانس بین‌المللی توسعه (AID)^۳ قصد دارد همچنان برای تهیه و تدارک نیروی کار خود به قصد اداره کمکهای خارجی به پیمانکاران وابسته بماند (USAID 2003).

برنامه فضا: ورود به آژانس پیمانکاری

اعلام عمومی مدل اداره «حکومت با پیمانکاران» و پرتاب موشک اسپوتنیک از سوی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۵۷ سبب به وجود آمدن سازمان ناسا^۴ شد. ناسا به دلیل خلق یک آژانس کاملاً جدید که در همه امور خود متکی به نیروی کار پیمانکاران بود توجه قرار گرفت. ناسا به سرعت، به کارگماری و استقرار مدیران سیستمها، اعتماد به خدمات پشتیبانی و استفاده از مراکز تحقیقاتی پیمانکاری را به هم آمیخت. هم اکنون شواهد گویای خوب بودن مدل خدمات پشتیبانی، یعنی تکمیل کار با پیمانکاران مدیریت پروژه است.

از همان آغاز، ناسا سازندگان تجهیزات هوافضا (از قبیل راکت و بونینگ) را برای

1. Admiral Hyman Rickover

2. RAND

3. AID: Agency for international Development

4. NASA: National Aeronautics and Space Administrations

مدیریت ساخت راکت که در مراکز تحقیقاتی پیمانکاری تعریف شده بود استخدام کرد و اعضای خود را با کادری که خدمات پیمانکاران را پشتیبانی می‌کردند تکمیل ساخت. در اوایل سال ۲۰۰۳ پس از فاجعه انفجار شاتل کلمبیا، واشنگتن پست نوشت: اگرچه ناسا فضانوردان را استخدام می‌کند در مرکز فضایی جانسون، پیمانکاران مشغول آموزش افراد و کشیدن طرحهای پروازند. همچنین پیمانکاران کنترل عملیات را تحت الشعاع قرار می‌دهند، اگرچه مدیران پرواز و capcom (کسانی که با افراد پرتاب شونده به فضا گفتگو می‌کنند) کارمند ناسا هستند (Cha 2003).

تجربه‌های تدارکات جنگ به کار رفته در برنامه‌های کشوری

قبل از این که جنگ ویتنام و واترگیت هزینه‌های اضافی خود را برگرداند دولت تحمیل کند، دولتهای کندی، جانسون و نیکسون مدیریت سیستمها و خدمات پشتیبانی نوآوریهای کمک فنی را در سازمانهای کشوری و برنامه‌هایی که برای مقابله با فقر و حل مسائل مربوط به مسکن، آموزش و خدمات شهری و حمل و نقل عمومی مردم خلق شده بودند به کار گرفتند. البته پیمانکاری در زمان پس از جنگ بجز در موارد مربوط به جنگ، انرژی هسته‌ای و پروژه‌های فضایی به ندرت سری و مخفی بودند. رشد دیوانسالاریهای احزاب ثالث به محاذات سازمانهای کشوری جدید (از قبیل وزارت حمل و نقل، وزارت مسکن و توسعه شهری، اداره فرصتهای اقتصادی و بنگاه حفاظت محیط زیست) کمتر به چشم می‌خورد، اما کاملاً اجتناب‌ناپذیر نبود. با اعمال فشار و محدودیتهای هر دو حزب در مورد حداکثر تعداد کارکنان دولت فدرال، که سازمانها و برنامه‌های جدید چاره‌ای جز رعایت آن نداشتند اما از احزاب ثالث (پیمانکاران) برای انجام دادن کار دولت دعوت به عمل می‌آمد (Light 1999).

در مورد سازمانهای دوران جنگ سرد، ترویج‌کنندگان دولت حزب ثالث، پیمانکاران را به سان تأمین‌کنندگان روشهای مدیریت نوین می‌انگاشتند. اصلاحگران مدعی بودند که مسائل اجتماعی در صورتی که «موانع بنیادی» تغییر برطرف شود، می‌تواند حل شود. آنها امیدوار بودند که پیمانکاران ضربه مورد نیاز برای این کار را وارد خواهند کرد. برای نمونه، می‌توان به اتحادیه‌های معلمان و ناظران محلی اشاره کرد (Guttman and Willner 1976; 156-271).

رند، میترا^۱ و سازمانهای پیمانکاری دیگری که مخلوق فعالیتهای نظامی اند به کارهای عمرانی تغییر شکل دادند. سازمانهای عمرانی، به خلق مراکز تحقیقات پیمانکاری با آرزوی به دست آوردن موفقیتهایی به اندازه موفقیتهای برنامه‌های جنگی و تسلیحاتی شتافتند. وزارت مسکن و توسعه شهری (HUD)^۲ یک انستیتوی شهری مدل بعد از رند و دفتری برای پایه‌گذاری آموزشی تحت عنوان «آزمایشگاههای پژوهشی آموزش» به وجود آورد. HUD همچنین شرکتهای هواپیماسازی مثل بوئینگ را برای انتقال تجربه‌های مدیریت سیستمهایش برای نوسازی صنایع مسکن فرا خواند. همچنین تجربه‌های پیمانکاری بخشهای آموزشی شرکت وستینگ هاوس و سایر پیمانکاران جنگی را در بهبود عملکرد مدارس ملی به کار گرفت. وقتی برنامه‌های «جامعه بزرگ» رئیس جمهور جانسون آغاز به فراهم‌آوری پول برای سازمانهای محلی برای استفاده در آموزش، حمل و نقل و مسکن کرد، پیمانکاران، نیروی کار را برای دولت تأمین کردند. آنان در سطح فدرال برای تدوین قوانین هزینه، و کمکهای فنی برای سازمانهای کشوری و محلی در امر برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی استفاده از صندوقهای دولت فدرال کار کردند.

دوران دولت کوچک و خصوصی‌سازی

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ اندیشه دولت کوچکتر، طرفداران بسیاری در سراسر جهان یافت. در عین این که شهروندان نقصان و کاستی در وظایف دولتی رانمی‌خواستند. برای تأمین این دو خواسته ضد هم، راهبردهای جدیدی برای تحول و اصلاحات در ایالات متحده و سایر نقاط جهان تحت عناوین مختلفی از جمله «بازآفرینی دولت»، «شرکتهای خصوصی - عمومی»، «واگذاری»، «خصوصی‌سازی» و «مقررات زدایی» تدوین شد، این راهبردها برای پاسخگوتر و کارا تر کردن دولت، با درگیر کردن بازیگران غیردولتی در کارکردهای آن، مدنظر بودند و بدین ترتیب «مدلهای نیروهای بازار» ظهور کرد.

افزون بر آن، در دولت فدرال، اتخاذ این راهبردهای جدید با کمترین توجه به این واقعیت درازمدت، مورد استفاده قرار گرفت. بعد از مشخص کردن روشهای «جدید» برای استفاده از بخش غیردولتی برای ارائه خدمات اجتماعی، اسپرن^۳ و گابلر^۴ (30: 1992)

1. Mitre

2. Housing and Urban Development

3. Osborne

مؤلفان کتاب بسیار پرتأثیر «بازآفرینی دولت» خاطر نشان شدند شگفت‌انگیز این جاست که بسیاری از این نوآوریها را خود دولت فدرال بسط و توسعه می‌دهد.

دولت کلیتون نیز بازآفرینی دولت را قول داد. او در ابتدا کاهش نیروی کار خدمات کشوری را تا ۳۰۰۰۰۰ نفر از هدفهای اولیه‌اش معرفی کرد. بازآفرینان ادعا کردند، و حتی لاف زدند، که برنامه‌های کاری آنها مرزهای بین دولت و بخش خصوصی را از بین خواهد برد. آنان تأکید می‌کردند که باید دولت هدایت‌کننده (سکاندار) و بخش غیردولتی اطاعت‌کننده (پاروزن) باشد. اسپرن و گابلر (35: 1992) تأکید کردند که نوآوری نباید با «طرز فکرهای قدیمی» متوقف شود. آنان از هارلان کلیولند^۵ نقل قول می‌کردند، از کسی که این جمله را گفته بود که: «ما نمی‌توانیم به خرابی خط بین عمومی و خصوصی را محو کنیم اما نمی‌توانیم به کشیدن خط نامرئی در داخل آب ادامه دهیم.» بازآفرینان قصد داشتند تا دولت را از رهگذر «به پیمانکاری دادن فعالیتها» متحول کنند، فعالیتهایی را که اغلب از چندین دهه پیش به صورت پیمانکاری انجام می‌گرفتند. در دهه ۱۹۸۰، تاچریزم^۶ به «خصوصی‌سازی» شکل جهانی داد. البته معنایی که یک نابرابری بین معانی جدید جهانی و واقعیت‌های جاری امریکا بود. در بریتانیا و سایر نقاط، خصوصی‌سازی به معنای فروش آن دسته از صنایع دولتی است که در ایالات متحده آن صنایع هیچ‌گاه متعلق به دولت نبوده و نیستند به وارون، چنانچه تحقیقات سال ۱۹۹۷ دفتر حسابداری عمومی امریکا نشان داد، خصوصی‌سازی امریکایی در عمل به معنای سپردن کارها به پیمانکاری است؛ رویه‌ای که در آن امریکا پیشرو است. در واقع، در ۷۸٪ از موارد بررسی شده «پیمانکاری» به معنای خصوصی‌سازی بوده است. نکته درخور توجه، نه شگفت‌انگیز، این‌که فروش داراییها فقط ۱۷ صدم درصد موارد را شامل می‌شد (GAO 1997). در امریکا، خصوصی‌سازی اغلب به معنای تغییر در مضمون و شکل پیمانکاری است.

موردی که در آن می‌توان تشابه عمده‌ای بین خصوصی‌سازی صنعتی امریکایی و خصوصی‌سازی سایر نقاط جهان یافت، خصوصی‌سازی دهه ۱۹۹۰ مجتمعهای ساخت تسلیحات اتمی است. حدود خصوصی‌سازی از طریق «خصوصی‌سازی» شرکت

4. Gaebler

5. Harlan Cleveland

6. Thatcherism

غنی‌سازی ایالات متحده^۱ مورد آزمون قرار گرفت. در سال ۱۹۹۲، کنگره برای انتقال تجهیزات فدرال مورد استفاده برای غنی‌سازی اورانیوم مورد استفاده در نیروگاه‌های اتمی، از وزارت انرژی آمریکا به «شرکت دولتی ایالات متحده»^۲ موافقت کرد (مؤسسه‌ای که تحت پوشش قانون فدرال، وضعیت دولتی داشته اما در شکل شرکتی فعالیت می‌کند). شرکت جدید همچنین وظیفه دولت آمریکا را برای اجرای موافقتنامه بین آمریکا و روسیه مبنی بر خرید اورانیوم قابل تبدیل به سلاح اتمی روسیه از سوی آمریکا، بر عهده گرفت. در سال ۱۹۹۶، کنگره تصویب کرد که شرکت دولتی ایالات متحده می‌تواند به بخش خصوصی واگذار شود و در ژوئیه ۱۹۹۸، خصوصی‌سازی این بخش به مناقصه انجام شد (Auster 2000; Guttman 2001; Hamilton 2000; Weinstock 2001).

به واقع، کنگره، خصوصی‌سازی این بخش را به ادامه رعایت قوانین ایمنی ملی و هدفهای ایمنی انرژی ضمن ادامه عملیات غنی‌سازی با تجهیزات وزارت انرژی و همچنین ادامه اجرای موافقتنامه بین روسیه و آمریکا مقید کرد.

دولت بوش در میدان باقی می‌ماند

دولت بوش که پس از دولت کلینتون به اصلاحات دو حزبی از طریق لویح «دستورالعمل مدیریت»^۳ و «ابتکارا بر پایه اعتقاد»^۴ ادامه داد، اعلام کرد که از سازمانهای مذهبی دعوت می‌کند تا در خدمات رفاهی اجتماعی محلی از طریق قراردادهای پیمانکاری با دولت فدرال یا از محل پولهای اهدایی شرکت کند. لایحه «ابتکار بر پایه اعتقاد» به سرعت مخالفتهای بسیاری را باعث شد چرا که سنت رایج جدایی کلیسا از دولت را زیر پا می‌گذاشت. به واقع در فراخوانی سازمانهای مذهبی برای توسعه فعالیتهای دولت، کاخ سفید به این نکته اشاره دارد که میلیاردها دلار خرج می‌شود و نتایج بسیار کوچکی حاصل می‌شود. دولت مدعی بود که سازمانهای مذهبی می‌توانند بسیار پاسخگوتر از پیمانکارانی باشند که هم اکنون در مقام شخص ثالث مشغول خدمت‌رسانی هستند (White House 2001).

1. United States Enrichment Corporation (USEC)

2. U.S Government Corporation

3. Management agenda

4. Faith-Based Initiative

«دستورالعمل مدیریت» که اداره مدیریت و بودجه OMB^۱ آن را راهبری می‌کرد، بخش عمده‌ای از تشریح دولت در مورد تغییر و تحول بود (OMB (White House 2003). به طور سالانه، سازمانها را بر اساس عملکرد آنها در دستیابی به هدفهای مدیریتی درجه‌بندی می‌کند. این هدفها، نیازمندیهایی را شامل می‌شود که درگیر «برون‌سپاری رقابتی» آن دسته کارهای خدمات کشوری‌اند که در «ماهیت صرفاً دولتی»^۲ طراحی نشده‌اند. مثلاً در نوامبر ۲۰۰۲ کاخ سفید تمایلش را برای واگذاری ۸۵۰۰۰۰ شغل خدمات کشوری (از میان دو میلیون شغل) به مناقصه اعلام کرد (Stevenson 2002). طرفداران برون‌سپاری رقابتی تشریح می‌کنند که تمایل دارند خدمات کشوری را به مناقصه و رقابت بگذارند تا این که آنها را حذف کنند. روش دولت به صورت جوازهای رسمی صورت حقیقت به خود نگرفت. قابلیت سرپرستی خدمات کشوری اغلب برای نظارت بر نیروی کار پیمانکاری کافی نیست.

جزئیات برون‌سپاری رقابتی مبین آن است که منظور از این نوع برون‌سپاری در معرض رقابت‌گذاری خدمات کشوری و نه حذف آن است. حتی در این صورت، تشکیلات اداری با این واقعیت مواجه است که تواناییهای نادیده انگاشته شده خدمات کشوری اغلب در سرپرستی نیروهای کار حزب ثالث نیز کفایت نمی‌کند. این خود مسئله مژمنی است که نمونه کاملاً روشنی از آن در وزارت انرژی وجود دارد که فقدان نیروی کار داخلی لازم برای سرپرستی و نظارت بر پیمانکاران مربوط، که بیشتر در مجتمع تسلیحات هسته‌ای مدیریت و کار می‌کردند، بروز کرد. برای مثال، در سال ۱۹۸۰، سناتور پرایور^۳ کشف کرد که ۲۰۰۰۰ کارمند وزارت انرژی فقط بخش کوچکی از ۱۰۰ الی ۲۰۰ هزار کارمند پیمانی این بخش است (Senate 1980; 303). در نتیجه او دریافت که وزارتخانه می‌دانست که مالیات‌دهندگان سالانه در حدود ۲۵۰۰۰ دلار به ازای هر نفر برای حمایت از پیمانکاران خدماتی برای اجرای کارهای دولتی، بیشتر از هزینه‌های کارکنان رسمی پرداخت می‌کنند، اما دولت به دلیل محدودیتهای تعداد در مورد کارمندان دولتی، راه چاره دیگری ندارد. او همچنین دریافت که از قوانین بررسی تعارض منافع کارکنان به گونه‌ای نظام‌مند تخلف شده است و استفاده پنهان از پیمانکار تا اندازه‌ای در وزارت صورت گرفته است که اداره تأمین و

1. Office of Management and Budget

2. inherently governmental

3. Senator Pryor

حتی وزیر انرژی نمی‌دانند که پیمانکاران برای نوشتن اظهاریه‌های مربوط به کنگره نیز به اشتغال در آمده‌اند (Senate 1989).

تحت دستورالعمل مدیریتی بوش، ۹۸۸۹ شغل اداری برای تصدی از طریق برون‌سپاری رقابتی گزینش شدند. به طور خلاصه، وزارت انرژی که نمی‌توانست تعداد ۱۰۰۰۰۰ نفر یا بیشتر کارمند پیمانکاری را از سوی ۱۵۰۰۰ نفر کارمند رسمی خود مدیریت کند، در این حالت باید تعداد نیروهای پیمانکاری را که سالانه بیشتر و بیشتر می‌شوند با کارمندانی که سالانه کمتر و کمتر می‌شوند مدیریت کند.

در اکتبر سال ۲۰۰۲ وزارت دفاع اعلام کرد که ارتش به پیمانکاران خصوصی برای رقابت در مشاغل «غیرمرکزی» اجازه خواهد داد. بخشی که در زمان حاضر ۱۵۴۹۱۰ شهروند (که بیش از نیمی از نیروهای مردمی ارتش را شامل می‌شود) و ۵۸۷۲۷ نفر کارکنان ارتش جزو آن هستند (Peckenpaugh 2002). این برون‌سپاری، اندک زمانی پس از آن که ارتش به کنگره گفت که فاقد اطلاعات پایه درباره‌ی اندازه درست نیروی کار خدمات پشتیبانی پیمانکاری است، با تخمین یک صد هزار نفر تا ۶۰۰ هزار، در صدر سالیهای کوچک‌سازی و برون‌سپاری رسمی قرار گرفت.

سرانجام، ۱۱ سپتامبر، امنیت داخلی جدید و فعالیتهای جنگی ملزوم آن، مشوق قوی برای به پیمانکاران سپردن بخش باقیمانده‌ی کارها بوده است. در فوریه ۲۰۰۳، برای کنگره ثابت شد که آژانس جدید امنیت حمل‌ونقل (TSA)^۱ یک پیمانکار را برای تأمین نیروی انسانی توانمند مورد نیاز برای به کارگیری در ایستگاههای کنترل بار و محموله‌های فرودگاهها به استخدام گرفته است که در نتیجه آن هزینه‌های پیمانکاری از ۱۰۴ میلیون دلار به ۷۰۰ میلیون دلار افزایش یافت. بازرسی کل وزارت حمل‌ونقل برآورد کرد که TSA نیازمند ایجاد ساختاری برای کنترل هزینه‌هاست، «به ویژه هزینه‌هایی که برای مدیریت قراردادهای متعدد می‌پردازد» (Senate 2003). در مارس ۲۰۰۳، واشنگتن پست گزارش داد که «هزاران پیمانکار خصوصی» در عملیات امریکا در خلیج فارس شرکت داشتند (Bredemeier 2003). در مجموع، ابتکارات دوره بوش، نظیر اصلاحات دوران کلیتون، تنش بین دو حزب را پررنگتر کرده و سبب بزرگتر شدن دولت از طریق پیمانکاریها شده‌اند

1. Transportation Security Agency

و این در حالی است که قابلیت سرپرستی نیروی کار دولتی بیش از پیش کاهش یافته است. این مشکلات و مسائلی دیگر، سؤالهای بسیاری را در مورد قوانین اصلی پیش می‌آورند که باید بدانها پاسخ داد.

مدلهای قانونی و قراردادی: رقیبان موجود

مدل «فرض حقوق عمومی / انتظام»^۱

مدل فرض انتظام هنوز یکی از قوانین جاری و سیاستهای اجرایی است و دلیلش این است که کارکنان رسمی باید برای کارهای پایه‌ای دولت از قبیل قوانین خاصی که تعریف می‌شود و حدود و اختیارات آنها را محدود می‌کند مسؤل‌اند. اما تصور این که دولتیها در واقع تحت کنترل‌اند چگونه می‌تواند صحیح باشد؟ در عمل، دولتیها و پیمانکاران از رهگذر دو مجموعه از قوانین متفاوت اداره می‌شوند که یکی از آنها مسؤولیتهای دولتیها را مشخص و دومی مسؤولیتهای پیمانکاران را کنترل می‌کند (Guttman 2001).

تحت قوانین و سیاستهای کنونی، فقط کارکنان رسمی عملی (وظیفه تفکیک‌ناپذیر دولتی) مستقل انجام می‌دهند. عبارت «وظیفه تفکیک‌ناپذیر دولتی» در قانون دیده نمی‌شود. به نظر می‌آید این عبارت نخستین بار با موافقت دولت فدرال همزمان با رشد پیمانکاری در نیمه سده بیستم استفاده شده و در دهه ۱۹۵۰ اداره بودجه این اصل را، در بخشنامه A-49 که بیان کرد پیمانکاران مدیریت و عملیات در مجتمعهای ساخت سلاحهای اتمی نمی‌توانند چنین فعالیتهایی داشته باشند، اعلام کرد. دیگر بخشنامه A-76 مقرر کرد که پیمانکاران می‌توانند برای انجام دادن کارهایی که ماهیت «تجاری» دارد و مورد نیاز دولت‌اند، استخدام شوند اما نمی‌توانند کارهایی را که ماهیت «صرفاً دولتی» دارند انجام دهند. بخشنامه قبلی چندین سال قبل برچیده و ناپدید شد. بخشنامه بعدی در هسته مرکز سیاستهای تدارکاتی فدرال باقی مانده است و دستورالعمل «برون‌سپاری رقابتی» دولت بوش متأثر از آن اعمال می‌شود.

در ۱۹۹۲، گزارش مجلس سنا، حمایت مجدد از قرار گرفتن سیاست «در ماهیت صرفاً دولتی» اشتغال از سوی قوه مجریه مطرح شد. در ۱۹۹۸، کنگره قانونی را در جهت تحول

1. "presumption of regularity/ public law" model

فعالیت‌های دولت فدرال تصویب کرد که در آن تهیه و ایجاد فهرستی از نیروهای کاری اداری اجباری شده بود تا مشخص شود که کدام کارها ماهیت کاملاً دولتی ندارند و از این رو می‌توانند به پیمانکاری واگذار شوند.

بنابراین، واضح است که اصل «کارهای صرفاً دولتی» محدود به تعریف خاص و روشنی نمی‌شوند. در ۱۹۹۲، رئیس سازمان حسابرسی گزارش داد که حتی پس از مطالعه تمامی قوانین، دستورالعملها و پرونده‌ها و سوابق گذشته، تعریف «کارهای صرفاً دولتی دشوار است» (GAO 1991: 4). در کاربرد عملی این اصل، این سؤال مطرح است که آیا آزمون در مورد مسؤلیت تصمیم‌گیری امری شکلی یا جدی است؟ برای نمونه، اگر یک مقام دولتی، سندی را بدون خواندن، امضا کند، آیا در این که پیش‌نویس سند را کارمندی رسمی یا فردی از حزب ثالث تهیه کرده است، تفاوتی موجود است؟ اگر رعایت اصل در کل شرایط موجود واجب است پس رعایت این نکته میان دستیار و تصمیم‌گیرنده بالفعل باید امری جدی و نه ظاهری باشد. اما به همین دلیل، جایی که حاکمیت به عمد توزیع می‌شود، این عدم احتمال وجود دارد که چنین آزمونی بیشتر یک مخفی‌کاری باشد و نه پایمال کردن حق کسی.

به صورت یک سنت رو به رشد، در تمامی سطوح دولت امریکایی سالهای گذشته قوانین و مقرراتی وضع شده‌اند تا از سوء استفاده دولت از قدرت حکومتی جلوگیری کنند. این قوانین شامل ساختارهایی است که رفتار و عملکرد دولت را محدود و تعریف می‌کنند. تمامی قوانین (که در اولین دهه اصلاحیه تشریح شده‌اند) از شهروندان در مقابل سوء استفاده دولت حمایت می‌کنند اما در مقابل بخش خصوصی چنین خاصیتی ندارند. برای مثال میزان و حد و مرز مزاحمت ایجاد شده در یک ایستگاه کنترل بازرسی محموله‌ها در فرودگاهها منوط به این است که کنترل‌کننده کارمند دولت باشد یا کارمند یک پیمانکار.

کار کارمندان دولتی به آزادی گردش اطلاعات (FOIA)^۱ محدود می‌شود. FOIA به ثبت و سوابق سازمانها اطلاق می‌شود. پیمانکاران از دیدگاه حقوقی، سازمان اداری تلقی نمی‌شوند هر چند که نقش تصمیم‌گیرنده نیز داشته باشند. مثلاً در گروه تحقیق سلامت عمومی شهروندان^۲ قاضی دادگاه توضیح داد که اطلاق سازمان اداری به پیمانکاران

1. Freedom of Information Act
2. Public Citizen Health Group

مجله کارکنان - تابستان ۱۳۸۲ - شماره ۴۵
۸۶

خصوصی، کیفیت فوق‌العاده کاری استقلال در تصمیم‌گیری متخصصان را محدود خواهد کرد.

فعالیت کارکنان رسمی به مجموعه‌ای از تضادهای شدید بین سود و قیود اخلاقی محدود است اما این قیود پیمانکاران را کنترل نمی‌کنند. همچنین زمینه‌های بسیاری وجود دارد که بخش دولتی را محدود می‌کنند اما پیمانکاران از آنها آزادند. برای مثال، کارکنان دولتی فدرال یا محلی (و نه پیمانکاران) محدودیتهایی از جمله محدودیت فعالیت‌های سیاسی، محدودیتهای حقوق کارگری همچون حق اعتصاب را دارند.

پیمانکاری، چه برای خدمات تجاری و محصولات یا برای خدمات کاملاً مرتبط با فعالیت‌های اساسی دولت باشند، تحت قانون تدارکات مدیریت می‌شوند. قانون تدارکات مجموعه‌ای از قوانین است که متفاوت از قوانین دولتی خدمات کشوری است. به طور کلی، این قانون شامل قوانین متعددی در مورد قراردادهای تجاری است. با وجود این، توجه به خط‌مشی عمومی تفاوتی را سبب می‌شود. برای نمونه، دولت ممکن است پیمانهای فدرال را بدون اجبار برای پرداخت خسارات ناشی از منافع از دست رفته برای تسهیل کار لغو کند. به هر حال، قانون تدارکات (چنانچه گفته شد) می‌پذیرد که کارکنان رسمی، نه پیمانکاران، کارهای پایه‌ای دولت را انجام می‌دهند و نیروی کار دولتی مهارتها و تجربه‌های لازم را برای سرپرستی نیروی کار غیردولتی داراست. بنابراین، قانون مذکور به سؤالات دشواری که در زمان معتبر نبودن این مفروضات مطرح می‌شود، اشاره‌ای ندارد.

مدل قانون آشفته‌گی عمومی

در غیاب سرپرستی بررسی شده از سوی کنگره و قوه مجریه، قوانین اداره‌کننده عملکرد پیمانکاران بر پایه حالتی که در آنها پیمانکاران قوای محرکه بوده‌اند ساخته شده‌اند. قوانین به دست آمده همگی مهم‌اند، اما، به دلیل علاقه محدود پیمانکاران مجری آنها، رضایت عمومی را جلب نمی‌کند. فرایند قانون‌سازی مداومت تضاد سود و آزادی قوانین اطلاعاتی برای پیمانکاران را نشان داده است.

تضاد سازمانی قوانین سود، به کار رفته در مورد پیمانکاران در اواسط سده ۲۰ نمایان شدند. زمانی که ارتش برنامه‌رند را به واسطه قرارداد طی مناقصه‌ای که از سوی شرکت‌کنندگان در آن ناعادلانه ارزیابی شد به شرکت داگلاس واگذار کرد. ترس این بود که

رند ممکن است پروژه‌های تسلیحاتی را توصیه کند که از داخل سازمان داگلاس مورد توجه‌اند. برای حل این تعارض، رند از طریق داگلاس به سازمانی غیرانتفاعی واگذار شد (Smith 1966). در پی رویدادی مشابه در مدیریت برنامه موشکی ICBM (که منجر به تأسیس سازمان غیرانتفاعی «هوا - فضایی» دیگری برای مدیریت برنامه شد)، تعارض سازمانی مفهوم سود در انگاره «منع سخت‌افزار» متبلور شد که طی آن پیمانکاران «فکور» نمی‌توانستند به تأمین‌کنندگان سخت‌افزاری که ممکن بود برای طی جریان سفارشاتشان با آنها رقابت کنند، وابسته شوند (Nieburg 1966).

چنانچه پیش‌بینی می‌شد، مسئله اصلی با تعارض سازمانی از مفهوم سود این بود که آنها بیشتر از سود پیمانکاران حفاظت می‌کردند تا سود عموم جامعه. در واقع گزارش بل^۱ در دهه ۱۹۶۰ اشاره کرد که هیئتهای اداره‌کننده سازمانهای غیرانتفاعی جدید، آنها را در مجموع نسبت به مؤسسه‌های پیمانکاری به شرکتهای هوشمند مادر^۲ تبدیل کرده است. این تصور که «سودوری عمومی» مستقل نیازمند پشتیبانی است، امر دیرآمدتری برای تعارض سازمانی مربوط به سیاست سودوری بود (برای نمونه سود بالا و افزون پیمانکاران یا بنگاههای مستقل). این انگاره تا آخر دهه ۱۹۷۰ که «سودوری عمومی» (در مجموع به منزله سودوری مستقل از سود متصدیان پیمانکاری) معیاری برای ارزیابی تعارضهای پیمانکاری در سودوری باشد، مطرح نبود.

مهمترین تصمیم دادگاه این بود که کنگره نمی‌تواند یک سازمان را از رعایت حقوق اجتماعی به وسیله اعلام رویگردانی معاف کند. یک سازمان خصوصی که برای یک فعالیت اجتماعی بر کارگماشته شده است نمی‌تواند به واسطه داشتن حقوق اجتماعی یا تغییر ماهیت دادن از تعهدات قانونی به سادگی شانه خالی کند تا آن حدی که هدف یک هدف عمومی است، ممکن است قانون تصریح کند که سازمان همچنان در دست دولت بماند.

مدل «حاکمیت / پاسخگویی»

از نظر حاکمیتی، هویت آنانی که کارهای دولتی را انجام می‌دهند منزلت کمی نسبت به

1. Bell Report

2. intellectual holding companies

پاسخگویی شان دارند. در زمانی که در آن حمایت سیاسی اندکی برای افزایش حجم نیروی کار خدمات کشوری فدرال وجود دارد، مدل پاسخگویی، بر مدل قانونی دو حزبی غلبه دارد. طرفداران این مدل بر کفایت نیروی کار دولتی برای سرپرستی دولت تأکید ندارند. آنان بیشتر بر «انگیزش همکاری» برای مطمئن شدن از مدل‌های سازمانی برای انجام قرارداد کارهای واقعی و تشویق پیمانکاران دیگر برای حفظ درستی فرایندها تأکید دارند. روشهای انتخابی که در کنار تعدادی فنون جدید مدیریت‌اند، ریشه در دیدگاههای سیاسی قدیمی دارند، ارزش اثبات شده‌ای دارند اما همچنین دارای محدودیتهای خاص خود هستند.

استفاده از رقیبان و سهامداران (که گاهی گروههای ذی‌نفع یا ذی‌نفعان ویژه نامیده می‌شوند) و حافظ سلامت نظام‌اند، آلت دست دولت امریکا هستند. این مطلب را به روشنی جیمز مدیسون در سند شماره ۱۰ فدرال توضیح و ساختار دولتی را برای تعادل «عوامل» رقابت مدنظر قرار داده است. همساز با این سنت، دستورالعمل مدیریتی بوش رقابت را (میان کارکنان رسمی و پیمانکاران، همچنین میان پیمانکاران) به منزله ابزار اصلی انجام کار دولت مفروض می‌دارد.

نقش احزاب ثالث در مقام دیده‌بان به گونه فزاینده‌ای کارکرد مجری قانون حزب ثالث را در بر می‌گیرد. قانون دعاوی کاذب فدرال (قانون گزارش برضد کسی) به شهروندان اجازه می‌دهد تا به نام دولت علیه پیمانکاران به قصد جبران کلاهبرداری علیه دولت اقامه دعوا کنند.

خلاصه: میراث تغییرات بنیادی

بعد از ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده توجه شدید تازه شکل گرفته‌ای را نسبت به اهمیت عملیات دولت فدرال با تأسیس وزارت امنیت کشور و کارفرماییهای مربوط، و توجه حیاتی به ساختار سازمانهای دولتی تجربه می‌کند. درخواستهای کمی که در آن پیمانکاران برای بر عهده گرفتن نقشهای مرکزی در سازمانهای نوین دعوت شده‌اند وجود دارد. پیش و پس دستورالعمل مدیریتی ریاست جمهوری که برای برون‌سپاری صدها و هزاران شغل اعلان داده است، بخش خصوصی منبع عمده‌ای برای فناوریهای جدیدی است که در امنیت داخلی امریکا و جنگ بر ضد تروریسم به کار گرفته می‌شود. یک سؤال باز این است که آیا کنگره و قوه مجریه گامی به عقب برداشته و نیروهای

کاری خود را مورد آزمون قرار خواهند داد؟ دلیل این موضوع این است که تلاش بر روی مدل‌های قانونی مختلف برای انجام دادن تغییرات بنیادی در دستور کار است.

سه مدل جاری عملیات کنونی هر یک مزایای خود را دارند اما هر کدام سؤالات اساسی را برمی‌انگیزند. مدل «فرض حقوق عمومی / انتظام» ممکن است مدلی آرمانی باقی بماند. در واقع می‌رود که در قانون و سیاست بدان تصریح شود. در همین زمان، این تصریح در کنار علامتهای فزاینده‌ای از ناتوانی مدیریت کارکنان رسمی بر سرپرستی و ارزیابی پیمانکاران قرار دارد.

مدل «قانون آشفتگی عمومی» برای پر کردن حفره‌ای که در این بین میان شکست کنگره و قوه مجریه دربار تدوین و مدل قانون فرض عمومی / انتظام باقی می‌ماند عمل می‌کند. در این میان خطا و اشتباه کنگره و قوه مجریه برای تنظیم مدل آشفتگی عمومی در پرتو شرایط تغییر یافته عواملی هستند که سود عمومی را بهینه نمی‌کنند.

در نهایت، مدل «دولت / پاسخگویی» قدرت بزرگی در شکل‌دهی حمایت دو حزبی به همراه کاربرد نظریه علوم اجتماعی / مدیریتی نوین و فنون تحلیل روابط سازمانی دارد با وجود این، به نظر می‌آید که فرض شود که سرپرستی اداری برای پاسخگویی سازوکارها برای کنترل کار کافی خواهد بود. از این‌رو، این مدل هنوز چارچوبی قابل پیش‌بینی و واقعی برای ساختار و عملیات دولتی در جاهایی که نیروی کار پیمانکاری وجود دارد فراهم می‌کند و ادامه خواهد یافت تا نقش بزرگتری ایفا کند.

مدلها در خط‌مشی خود، سؤالهای مهم بسیاری را بدون پاسخ می‌گذارند. این سؤالها موارد در پی آمده را شامل می‌شوند.

کدام بندهایی از قانون به آنهایی که کار دولتی انجام می‌دهند مربوط است؟ آیا آنها به شکل دو مجموعه از قوانین در خواهند آمد که مجموعه‌ای مربوط به کارکنان رسمی و مجموعه دیگر مربوط به بازیگران غیردولتی است؟ آیا بازیگران غیردولتی نیز به تمامی حدودی که کارکنان دولتی محدود هستند محدود خواهند بود؟ آیا اصول جدید قانون مورد نیاز است تا پیمانکاران غیردولتی را که در فعالیتهای دولتی فعالیت دارند هدایت کنند؟

سازوکارهای پاسخگویی مربوط کدامند و تا چه حدی خوب خواهند بود؟ آیا این قانون تصریح می‌کند که کارکنان رسمی باید دارای مهارتها و منابعی باشند تا تمامی کسانی را که در کارهای دولتی درگیرند نظارت و بازخواست کنند؟ یا آیا این نظام در نظر

خواهد داشت که سازوکارهای پاسخگویی جایگزین (از جمله سنجش‌های عملکردی یا حراست از رقیبان و سهامداران یا گروه‌های ذی‌نفع) برای انجام کار در صورت بی‌توجهی کارکنان رسمی کارآمد کافی‌اند یا نه؟ تا چه حد می‌توان به این جایگزینها اعتماد کرد؟ اگر حدود میان نیروهای کار دولتی و خصوصی هر چه بیشتر محدود و کم‌رنگ شود، آیا خطر از دست رفتن کیفیت کاری با ارزش در هر دو زمینه وجود دارد؟ چگونه کارگزاران غیردولتی (شرکتها، دانشگاهها یا دیگر موجودیتها) می‌توانند به‌طور مؤثری محدود شوند، در حالی که ویژگیهای با ارزششان در خود مختاری و استقلال تضعیف نشود؟ متقابلاً، زمانی که دولت در پی تقویت دوباره خدمات کشوری کارآفرینانه و انگیزه‌مندتر است، آیا خدمات کشوری ویژگیهای اولیه بسیار پرارزش خود را از دست خواهد داد؟

منابع و مأخذ

- Auster, Bruce. (2000). "The Art of the Raw Deal." U. S. News and World Report, April 24.
- Bowsher, Charles A. (Comptroller General). (1989). Letter to the Hon. David Pryor, Chairman, Federal Services Post Office and Civil Service Subcommittee, December 29.
- Bredemeier, Kenneth. (2003). "Thousands of Private Contractors Support U. S. Forces in Persian Gulf." Washington Post, March 4.
- Brown, Reginald (Assistant Secretary of the Army (Manpower and Reserve Affairs)). (2002). Letter to the Hon. Ted Stevens, Ranking Member, Committee on Appropriations, Subcommittee on Defence, U. S. Senate, April 12.
- Bush, Vannevar. (1970). Pieces of the Action. New York: Morrow.
- Cha, Ariana. (2003). "At NASA: Concerns on Contractors," Washington Post, February 17.
- Corson, John. (1971). Business in the Humane Society. New York: Mc Graw-Hill.
- DOE (Department of Energy). (2001). "Workforce Analysis, July 2001." <http://www.ma.mbe.doe.gov/pol/WFAnal.pdf>.
- Donahue, John, and Joseph Nye. (2002). Market Based Governance. Washington, D. C.: Brookings.
- Eisenhower, Dwight D. (1961). "Farewell Radio and Television Address to the

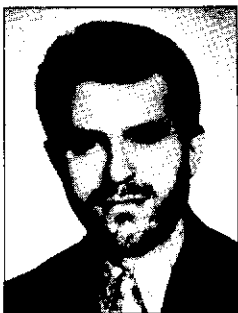
American People." In Published Papers. Washington, D. C.: Government Printing Office, para 421.

- Energy Daily.(1990). "Contractors Lied on Conflict of Interest, Says DOE." March 27.
- GAO (General Accounting Office). (1991). "Are Service Contractors Performing Inherently Governmental Functions?" Washington, D. C.: General Accounting Office.
- GAO. (1997). "Privatization: Learned by State and Local Governments." Washington, D. C.: General Accounting Office.
- GAO. (2002). Commercial Activities Panel: Final Report. Washington, D. C.: General Accounting Office. Government Executive On-line. (2002). "Top 200 Government Contractors." <http://www.govexec.com/02top/s2chart1.htm>.
- Guttman, Daniel. (1978). "Organizational Conflict of Interest and the Growth of Big Government." Harvard Journal of Legislation 15(2), 297-317.
- Guttman, Daniel. (2000). "Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty." Administrative Law Review 52(3), 859-926.
- Guttman, Daniel. (2001), "The United States Enrichment Corporation: A Failing Privatization." Asian Journal of Public Administration 23(2), 247-272.
- Guttman, Daniel, and Barry Willner. (1976). The Shadow Government. New York: Pantheon Books.
- Hamilton, Martha. (2000). "Approaching Critical Mass." Washington Post, January 31.
- Hecker, Sigfried. (1997). "Nuclear Weapons Stewardship in the Post-Cold War Era: Governance and Contractual Relationship." <http://www.lanl.gov/pa/News/goco3.html>: April 15.
- House of Representatives. (1962). Report to the President on Government Contracting for Research and Development ("Bell Report"). Washington: Executive Office of the President, Bureau of the Budget. (Appears in Appendix 1 to Part 1, "Systems Development and Management," Hearings before the Committee on Government Operations, 87th Congress.)
- House of Representatives. (1993). Testimony of the Hon. Hazel O'Leary, "DOE Management." Hearings before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the House Committee on Energy and Commerce. 103rd Congress.
- Light, Paul. (1999). The True Size of Government. Washington: Brookings.

مجله استادی - دوره ۱۹ - شماره ۱ - تابستان ۱۳۸۲

- Lindblom, Charles. (1959). "The Science of Muddling Through." Public Administration Review 19(2), 79-88.
- McDougall, Walter A. (1985). The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age. New York: Basic Books.
- Nieburg, H. L. (1966). In the name of Science. Chicago: Quadrangle Books.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Peck, Merton, and Frederick Scherer. (1962). The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Peckenpaugh, Jason. (2002). "Army Secretary Announces Massive Outsourcing Plan." Government Executive Online, October 10. <http://27.3.29/dailyfed/1002/101002p.1.htm>.
- Price, Don. (1965). The Scientific Estate. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Roberts, Alasdair. (1994). "The Rhetorical Problems of the Management Expert." Ph. D. Thesis, Harvard University <http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/thesis.pdf>.
- Sapolsky, Harvey. (1972). The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government. Cambridge: Harvard University Press.
- Senate. (1974). "Federal Political Personnel Manual." In Presidential Campaign Activities of 1972, Senate Resolution 60: Executive Session Hearings before the Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities, 93rd Congress.
- Senate. (1980). Oversight of the Structure and Management of the Department of Energy. Report by Staff of Senate Committee on Governmental Affairs, 96th Congress.
- Senate. (1989). "Report to the Chairman of the Federal Services Subcommittee by the Majority Staff." In Use of Consultants and Contractors by the Environmental Protection Agency and the Department of Energy. Hearing before the Subcommittee on Federal Services, Post Office and the Civil Service of the Senate Committee on Governmental Affairs, 101st Congress.
- Senate. (2003). Statement of the Hon. Kenneth Mead, Inspector General, Department of Transportation, before the Committee on Science, Commerce and Transportation, Subcommittee on Aviation, February 5.

- Smith, Bruce L. R. (1966). The RAND Corporation: A Case Study of a Nonprofit Corporation. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stevenson, Richard. (2002). "A Government Plan May Make Up to 850,000 Jobs Private." New York Times, November 15.
- USAID (U.S. Agency for International Development). (2003). <http://www.usaid.gov/procurement-bus-opp/procurement/>
- Weinstock, Matthew. (2001). "Meltdown." Government Executive, February. <http://www.govexec.com/features/0201/0201s2.htm>.
- White House. (2001), "Barriers: A Federal System Inhospitable to Faith-Based and Community Organizations." <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/08/unlevelfield3.html>.
- White House. (2003). "The President's Management Agenda." <http://www.Whitehouse.gov.omb.budget/2002/mgmt/pdf>.
- White, Thomas E. (Secretary of the Army). (2002). "Accounting for the Total Force: Contractor Workforce." Memorandum for Under Secretary of Defence (Acquisition, Technology and Logistics) and others, March 8.



مجید پسران قادر
رتبه اول پژوهشگر نمونه
سال ۱۳۸۵ سازمان مدیریت
و برنامه ریزی کشور.



اتحاد شهیدی
فوق لیسانس مدیریت اجرایی،
مدیر مهندسی صنایع شرکت
تراکتورسازی و نماینده
مدیریت در سیستم کیفیت،
مدرس مباحث کیفیتی، ممیزی
و بهیوئی مستمر و نیز ارائه
چندین مقاله در همایشهای
علمی - فنی.

