فصلنامه حقوق اداری(علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۸، بهار ۱۳۹۸

سنت و تغییر در نظام‌های خدمت کشوری غربی

احمد رنجبر [۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۵/۱۵

چکیده

نظام خدمات کشوری بخش اصلی و محوری نظام «اداره عمومی» هر کشور است. نظام اداره عمومی، ذیل سنت دولت یا الگوی حکمرانی در هر کشور شکل می‌گیرد. به دلیل تفاوت‌های نهادی- تاریخی، فرهنگی و الگوی حکمرانی مخصوص، نظام‌های خدمت کشوری غربی با وجود مشابهت‌ها، دارای ویژگی‌های متمایزی هستند که مبنای دسته‌بندی آنها به دو گروه نظام‌های انگلیسی- امریکایی و نظام‌های اروپایی قاره‌ای شده است. نظام خدمت کشوری در این کشورها مجموعه‌ای است از ساختارها، قوانین و مقررات و نیروی انسانی که نسبت آنها با مقامات سیاسی، جامعه مدنی و شهروندان، دیوان سالاری ویژه‌ای را شکل می‌دهد که در چارچوب آن، مفهوم و گستره خدمت کشوری و حقوق و تکالیف مستخدمان تعیین و در بستر تحولات داخلی و بین‌المللی دچار تغییر می‌شود. این مقاله، به شیوه‌ای تحلیلی- توصیفی درپی یافتن مبانی و منابع این سنت و تغییر در نظام‌های خدمت کشوری در کشورهای غربی است.

واژگان کلیدی: خدمت کشوری، خدمات عمومی، اداره عمومی، مستخدمان کشوری، دیوان سالاری.

۱. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندر عباس؛ بندرعباس، ایران ranjbar_ahd@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

۱. مقدمه

نظام خدمت کشوری[1] لااقل در رویکردهای متأخر در غرب فراتر از استخدام کشوری است و «شامل ساختارها، قواعد و مقرراتی می‌شود که رفتار و روابط مستخدمان کشوری (غیرلشگری) را با مقامات سیاسی، عموم مردم و جامعه مدنی در یک کشور شکل می‌دهد» (Horton,2011:32). تصور جوامع امروزی بدون این نهادهای واسط دشوار است. گفته می‌شود «مستخدمان کشوری در معنی واقعی همچون گوشت بر پیکر استخوانی دولت هستند» (Raadschelders et al,2007: 5)؛ پس باید پرسید مستخدمات کشوری چه کسانی هستند و در کدام چارچوب نهادی و فرهنگی عمل می‌کنند؟ تغییر محیط نهادی، تحولات اجتماعی و ملاحظات عینی روز تا چه اندازه بر نظام خدمات کشوری تأثیر می‌نهد؟

نظام خدمت کشوری بخش اصلی و محوری در «اداره عمومی»[2] هر کشور است و ذیل مباحث این رشته از دانش اداری مطرح می‌شود. «اداره عمومی» در کشورها به دلیل تفاوت‌های نهادی- تاریخی، فرهنگی و الگوی حکمرانی متفاوتند و از این رو از وجود «سنت‌های اداره عمومی» سخن گفته می‌شود. سنت اداره عمومی یا «سنت اداری» بخشی از «سنت دولت»[3] در هر کشور یا نظام سیاسی است که در برگیرنده مجموعه نهادهای حاکم در یک نظام سیاسی است. در حالی که سنت اداری به سنت دولت وابسته است و متعلق به نظام‌های ملی شناخته می‌شود، در «فضای اداری جهانی» صحبت از کارکردهای «حکمرانی» عاملان و بازیگران مختلف بین‌المللی است و نه کارکردهای حکومت‌های ملی. در اروپا این روند خود را در قدرت گرفتن نهادهای تقنینی، اجرایی و قضایی «اروپایی» در برابر دولت‌های عضو اتحادیه اروپا نشان می‌دهد. این روندها، خودبسندگی و انحصارات ملی در اداره امور عمومی را به چالش می‌طلبد و بنابراین مطالعه آن مبحث جداگانه‌ای می‌طلبد

1. Civil service systems

اصطلاح 'civil service' در کشورهای انگلیسی زبان برای تمییز کسانی بکار می‌رود که خدمات کشوری- دولتی (و نه خدمات لشگری، قضایی و سیاسی) در سطح کشور ارائه می‌دهند. در بریتانیا «خدمات کشوری» شامل همه مأموران عمومی نمی‌شود و مستخدمان حکومت محلی و خدمات بهداشتی ملی، همین طور پلیس، معلمان و آتش‌نشانان را در بر نمی‌گیرد. این در حالی است که در بیشتر کشورهای اروپای قاره‌ای، قضات نیز مشمول تعریف خدمات کشوری هستند و اصطلاحات مختلفی برای تمییز مستخدمان کشوری بکار می‌رود. در کشوری چون فرانسه، 'fonctionnaire' پلیس و بخش آموزش را نیز در بر می‌گیرد. این تعاریف نه به کارمندان دون پایه دارای نقش‌های جزئی، بلکه به اشخاص صاحب صلاحیت نظر دارد و معمولاً اشاره به کسانی دارد که پست‌های بالای اداری را اشغال کرده‌اند. (Horton, 2011:45; Rathod, 2007:128)

2. Public administration

3. State Tradition

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

که باید در فرصت دیگری به آن پرداخت؛ اما تا جایی که به بحث ما مربوط می‌شود، شناخت اولیه از سنت‌های اداری یا اداره عمومی، برای شناخت نظام‌های خدمت کشوری و در چارچوب بحث ما، نظام‌های خدمت کشوری در دولت‌های غربی، ضرورت دارد:

۲. چندگونگی «سنت‌های اداری»

چنان که گفتیم، سنت اداره عمومی یا «سنت اداری» بخشی از «سنت دولت»[1] در هر کشور یا نظام سیاسی است که در برگیرنده مجموعه نهادهای حاکم در یک نظام سیاسی است. «سنت اداری» به معنای «ایده‌ها و ساختارهای» آن بخش از نهادهای حاکم در کشور است که «اداره عمومی» خوانده می‌شود (Yesilkagit, 2010:148) و در برگیرنده بوروکراسی یا سازوکار اداری نظام سیاسی است. وقتی از «سنت اداره عمومی» سخن می‌گوییم منظور مجموعه‌ای از ««ایده‌ها و ساختارها» است که الگوی کم و بیش پایداری را در «سبک و ماهیت اداره عمومی در یک کشور یا گروهی از کشورها» به وجود می‌آورد. در واقع، تأثیر «سنت» را می‌توان هم در الگوهای «نهادی» تثبیت شده اداره عمومی یافت، هم در «فرهنگ» اداری و سیاسی حاکم و هم در الگوی حکمرانی و رویکردها نسبت به جایگاه و کارکرد دولت. (Painter, and Peters(a), 2010 :5) عواملی چون نحوه ارتباط بدنه اداری (بوروکراسی) با اجتماع و عاملان اجتماعی، نوع ارتباط با نهادهای سیاسی، میزان نقشی که حقوق در شکل‌گیری دولت و تنظیم خدمات عمومی ایفا می‌کند و بعلاوه نوع پاسخگویی(تأکید بر سازوکارهای سیاسی یا قضایی؛ داخلی یا خارجی) از جمله متغیرهایی شناخته می‌شود که در شناسایی سنت‌های اداری از یکدیگر بکار می‌آید. بر این اساس، تقسیم‌بندی‌های مختلفی از سنت‌های اداری صورت گرفته است.
(Painter and Peters (a), 2010 :5)

نظر به موقعیت جغرافیایی و پیشینه تاریخی کشورهای تابع هر یک از الگوهای اداری تاریخی، سنت‌های اداری را می‌توان به دو دسته کلان سنت‌های غربی و غیرغربی تقسیم کرد؛ سنت‌های غربی اداره عمومی ریشه در تجربه دولت‌های اروپای غربی) و البته ایالات متحده امریکا دارد که پیشگام اصلاحات در اداره عمومی بوده و هریک بانی اصلی‌ترین الگوهای دولت[2] اروپایی (انگلیسی– امریکایی، ناپلئونی، ژرمنی و ترکیبی) شناخته می‌شوند.
(Painter and Peters(b), 2010)

1. State Tradition
2. State Styles

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

سنت انگلیسی- آمریکایی، سنت ناپلئونی، سنت ژرمنی و سنت اسکاندیناویایی در زمره سنت‌های غربی اداره امور عمومی شناخته می‌شوند.[۱]

در سنت انگلو- امریکایی، «"حرفه" اداره عمومی برخلاف نظام‌های قاره‌ای بیشتر درباره مدیریت و سیاستگذاری است تا حقوق؛ اما «این تأکید بر مدیریت به جای حقوق برای انجام امور عمومی بدین معنی نیست که غیرقانونی عمل کردن، مطلوب بوده و یا تحمل می‌شود؛ بلکه تنها متضمن این معنی است که موضوعات حقوقی در حیطه کاری متخصصان است و نه مدیران؛ مدیران در وهله اول به دنبال اجرای برنامه‌های خود هستند و تنها در صورت ضرورت مشاوره حقوقی طلب می‌کنند .... بی‌دلیل نیست که «مدیریت عمومی نوین»[۲] بیشترین موفقیت‌ها را در دموکراسی‌های انگلیسی- امریکایی داشته است.» (Peters, 2003:15)

در این نظام‌ها اصولاً خدمات عمومی دایمی از جایگاه حقوقی اساسی (Constitutional) برخوردار نیست. اما جدایی سیاست از یک اداره «متخصص» و «بی‌طرف» همواره در این سنت اداری، مورد حمایت بوده است.» در واقع سنت انگلیسی- امریکایی اداره عمومی همواره «این فرض را به چالش کشیده است که بدنه اداری حقوق‌بگیر دایمی، تجسم منافع عمومی است.».(Painter and Peters(b),2010: 20-21)

سنت ناپلئونی نه تنها در فرانسه بلکه در اسپانیا و دیگر کشورهای جنوب اروپا وجود دارد. در این سنت «حقوق ابزار دولت برای مداخله در اجتماع است تا ابزار حل اختلاف میان عاملان اجتماعی؛ یک نظام مجزای حقوق عمومی، روابط دولت و شهروندان را تنظیم می‌کند؛ اداره پیوند نزدیکی با حقوق دارد» و یک سلسله مراتب پیچیده‌ای از قواعد حقوقی، تعیین‌کننده حدود و محتوای همه اعمال اداری است؛ «هر زمان که صلاحیت گزینشی اداری اعمال می‌شود، توسط یک نظام بازنگری قضایی کنترل می‌شود که گستره آن به مراتب بیشتر از آن چیزی است که در سنت انگلو- امریکایی وجود دارد.». در اینجا «سابقه بوروکراسی بیش از دموکراسی است» و از زمان انقلاب، دیوان سالاری، رژیم‌های سیاسی مختلفی را از سر گذرانده است و همچنان به عنوان تنها مفسر «منافع عمومی»، به نام «اراده عمومی»[۳] عهده‌دار «عمل عمومی» است؛ (König,2003:451) دولت- اداره،

---

۱. مطالب آتی این مبحث با حذف و اضافاتی، برگرفته از منبع دیگری از همین نویسنده است: (رنجبر، ۱۳۹۵: ۶۲-۵۸)

2. New Public Management (NPM)
3. Volonté générale

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

دارای «کارویژه عمومی»[1] است و *'fonctionnaire'* یا «مأمور عمومی» کسی است که این «خدمت عمومی» را انجام می‌دهد.

«وجوه متمایز دولت بناپارتی یا ناپلئونی عبارتند از سازمان یکپارچه دولت، جهت‌گیری تکنوکراتیک به سمت تصمیم‌گیری و نقش ملت‌ساز برجسته برای دولت».

(Painter and Peters(b),2010: 21-22)

سنت آلمانی دولت قانونمدار یا *"Rechtsstaat"*را «اغلب به عنوان اولین نمونه یک حکمرانی دولتگرا[2] می‌شناسند» که در آن بر حاکمیت حقوق عمومی بر هر حوزه اداری تأکید می‌شود. تصور بر این است که در این سنت «مستخدمان کشوری و قضات به تنهایی از قابلیت و حق تعریف آنچه منافع عمومی خوانده می‌شود، برخوردارند.» سنت آلمانی دولت در برداشت ارگانیک نسبت به دولت، با سنت فرانسوی شریک است؛ در واقع، برخلاف برداشت قراردادی درباره شکل‌گیری دولت که در سنت انگلو- ساکسونی شایع است، در برداشت ارگانیک، با وجود درهم تنیدگی و وابستگی انداموار دولت و جامعه، دولت حیاتی از آنِ خود و مستقل از هر گونه توافقی با جامعه دارد؛ دولت عاملی مستدام و قدرتمندتر است که از اختیاراتی «ذاتی» برخوردار است که به آن حق اعمال قدرت به نام منافع عمومی می‌دهد؛ بی‌آنکه در بند قرارداد با جامعه باشد.(Painter and Peters (b),2010, 21-22)

وجه تمایز دیگر اینکه ساختار اداری در آلمان گسسته‌تر از فرانسه است که به دلیل پیچیدگی‌های فدرالیسم مشکلاتی در هماهنگی بوجود می‌آورد.

سرانجام، **سنت اسکاندیناویایی** (شامل سوئد، نروژ، دانمارک و فنلاند) ترکیبی است از میراث دولت‌گرایی و ارگانیک آلمانی با سمت و سوی دولت رفاه‌گستر. اما کشورهای عضو این دسته از جهت ساختاری با یکدیگر متفاوتند: سوئد و دانمارک دارای حکومت‌های محلی قوی‌تری هستند. سوئد «برای سنت مشارکت اجتماعی و الگوی اجماعی[3] سیاست» شایسته توجه است و همین طور برای سیستم فوق‌العاده نامتمرکز حکومت مرکزی‌اش همراه با هسته کوچک سیاستگذاری مستقر در هر وزارتخانه که بر نهادهای خودمختار، نظارت ملایمی اعمال می‌کند. «این به اصطلاح «الگوی سوئدی» سازمان اداری توسط نروژ نیز اقتباس شده است. نهادهای اداری در سوئد نه تنها بوسیله سیاستمداران منتخب و وزرا بلکه بوسیله یک نظام بازنگری اداری شامل امبودزمن نیز نظارت می‌شود؛ اعمال مستخدمان

1. La Fonction Publique
2. Statist
3. Consensual

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

دولت تابع سطح بالایی از نظارت‌های باز است و فرضی علیه محرمانگی روندها یا اسناد اداری وجود دارد.» (Painter and Peters(b),2010:23)

اکنون، تأثیر این الگوهای اداری را در نظام‌های خدمت کشوری پی می‌گیریم:

۳. چند دستگی نظام‌های خدمت کشوری غربی

می‌توان انتظار داشت که دسته‌بندی نظام‌های غربی خدمت کشوری کم و بیش از همان الگوی دسته‌بندی سنت‌های اداری پیروی کند. نظام‌های غربی خدمت کشوری را معمولاً به دو دسته تقسیم می‌کنند: گروه کشورهای انگلیسی زبان، شامل امریکا، بریتانیا، ایرلند، استرالیا، کانادا و نیوزلند و گروه کشورهای اروپای قاره‌ای. این دسته‌بندی خالص نیست؛ چرا که در درون هر دسته نیز شباهت‌ها کامل نیست (Horton,2011:31-32). وجه تمایز این دو دسته کشورها، نظام حقوقی آنها است: کشورهای دسته اول پیرو نظام حقوقی کامن‌لا و دسته دوم دارای نظام حقوقی مبتنی بر حقوق روم یا حقوق مدنی هستند. زبان، میراث استعماری مشترک و (به استثنای امریکا) داشتن نظام سیاسی پارلمانی از مهم‌ترین عوامل وحدت بخش گروه کشورهای انگلیسی زبان است؛ و میراث ناپلئون و نقش مرکزی دولت نیز عناصر مشترک گروه کشورهای اروپای قاره‌ای محسوب می‌شود. در دسته کشورهای انگلیسی زبان، سه کشور امریکا، کانادا و استرالیا، دارای نظام فدرالی هستند؛ در حالی که در اروپای قاره‌ای فقط آلمان و بلژیک بصورت فدرالی اداره می‌شوند و باقی کشورها با درجات مختلفی از عدم تمرکز، دارای سیستم اداری- سیاسی یکپارچه هستند.

شرح تفصیلی نظام‌های خدمت کشوری غربی در این مجال ممکن نیست؛ از این رو به شرح ویژگی‌های آنها و شرح اجمالی هریک اکتفا می‌کنیم:

۱-۳. ویژگی‌های خدمت کشوری در نظام‌های انگلیسی- امریکایی

دموکراسی‌های صنعتی انگلیسی زبان از نظر تحلیلی و مقایسه‌ای، خود به دو صورت قابل دسته‌بندی هستند: دسته انگلو- ساکسون یا دموکراسی‌های «وست منیستری» که دارای نظام پارلمانی هستند و دسته انگلو- امریکایی که علاوه بر این کشورها شامل امریکا نیز می‌شود. به دلیل تفاوت‌های کم و بیش قابل ملاحظه سیستم سیاسی- اداری امریکا، نظام‌های انگلو- ساکسونی جدای از امریکا بررسی می‌شود:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

۱-۱-۳. نظام‌های خدمت کشوری در کشورهای انگلو- ساکسون

در انگلستان به رغم نبود هیچ قانون موضوعه خاص، نظام خدمت کشوری[۱] مدرن از نیمه قرن نوزدهم در این کشور پی‌ریزی شد و به مستعمرات و دیگر کشورهای انگلیسی زبان از جمله امریکا راه یافت؛ اما تأسیس یک نظام خدمت کشوری متمایز و دارای ساختار سلسله مراتبی، با کارکنانی دایمی و غیرسیاسی و وفادار به دولت حاکم تا سال ۱۹۲۰ طول کشید. در این نظام سلسله مراتبی، به طور سنتی، کارکنان ناشناخته بودند؛ ولی وزیر شخصاً برای اعمال آنان نزد پارلمان مسئولیت سیاسی داشت. کارکنان در عوض از دست دادن حقوق سیاسی (فعالیت در رقابت‌های حزبی) از امنیت شخصی، امکان ارتقای سلسله مراتبی و مزایای شغلی برخوردار بوده و از امکان تأثیر و نفوذ بر سیاست‌های دولت برخوردار می‌شوند (Horton,2011:34). مزیت اخیر حاوی این نکته است که با وجود تأکید نظام‌های انگلو- ساکسونی به رهبری انگلستان بر جدایی بخش اداری از سیاسی، مدیران (ارشد) اداری به عنوان منبع اصلی مشاوره به رؤسای سیاسی‌شان، در بسیاری موارد بیش از آنکه مجری سیاست‌ها باشند، هدایت‌کننده آن هستند. (Peters,2003:17)

در بریتانیا ورود به خدمت مستلزم هیچ آموزش خاصی نیست، ولی از داوطلبان انتظار می‌رود حداقل دارای مدرک لیسانس معتبر بوده و آزمون سنجش صلاحیت عمومی را بگذرانند که از راه‌هایی چون مصاحبه و ارزیابی مهارت‌ها و توانایی حل مشکل و کار تحت فشار به عمل می‌آید. پذیرفته‌شدگان به عنوان کارآموز اداری در یک دپارتمان منصوب می‌شوند و شروع به آموختن در خصوص شغل مورد نظر می‌کنند. داوطلبان ممتاز به دپارتمان‌های اصلی برده می‌شوند و ابتدائاً در دفتر خصوصی[۲] یک وزیر بکار گرفته می‌شوند. بر خلاف فرانسه و آلمان، کارمندان ارشد در انگلستان تکنوکرات یا حقوقدان نیستند، بلکه افرادی با قابلیت‌ها و مهارت‌های عام[۳] هستند؛ هر چند امروزه بیشتر کارمندان ارشد مدیران حرفهای هستند.[۴] نقش این افراد عمدتاً مشاوره دادن به وزرا است. کارکنان پایین‌دست، هم

---

۱. چنانکه پیش‌تر اشاره شد، خدمات کشوری (Civil Service) در انگلستان شامل خدمات حکومت محلی نمی‌شود. با توجه به اشتغال نیمی از مستخدمان عمومی (Public employees) در امور محلی، این نکته خود، درجه عدم تمرکز در سیستم اداری- سیاسی «یکپارچه» بریتانیا را نشان می‌دهد. (برای مقایسه سطوح خدمات محلی، رک به: Kuhlmann and Bogumil,2007: 137-152)

2. Private office

3. Generalist

۴. گفته می‌شود نداشتن یا نگذراندن مهارت‌ها و تخصص‌های ویژه پیشینی (همانند فرانسه یا آلمان) به معنی فقدان حرفه‌ای بودن یا حرفه‌ای عمل کردن (Professionalism) در میان مدیران ارشد در بریتانیا نیست. نبود آموزش

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

شامل متخصصین هم شامل افراد دارای قابلیت های عمومی می‌شود و اداره امور روزمره بر عهده آنها است. (Horton,2011: 49)

الگوی اداری- سیاسی بریتانیا در مستعمرات سابق یعنی کانادا، استرالیا و نیوزلند که استقلال آنها از این کشور به تدریج و صلح‌آمیز بوده، ریشه دوانده است؛ تا امروز همگی آنها دارای یک سیستم پارلمانی با مجریه قوی، یک نظام خدمت کشوری مبتنی بر شایستگی و ارتقای سلسله مراتبی و اشکال و ابزارهای مشابه پاسخگویی عمومی نظیر مسئولیت وزارتی و موازین اخلاقی بخش عمومی هستند. با این حال، این کشورها بر خلاف بریتانیا از زمان استقلال دارای قانون اساسی نوشته هستند و نظام خدمت کشوری آنها ریشه در قانون موضوعه دارد (Horton,2011: 3)؛ اما همه این کشورها به خصوص دو کشور استرالیا و نیوزلند بسیار متأثر از تحولاتی بوده‌اند که از اواخر دهه ۷۰ زیر عنوان «مدیریت عمومی نوین»[1] در انگلستان با هدف کوچک‌سازی دولت و نزدیک‌سازی موازین استخدام و خدمت در بخش عمومی به بخش خصوصی رخ داد و سپس از اواخر دهه ۹۰ میلادی با رویکردی انتقادی به گذشته به شکلی تعدیل یافته، ادامه پیدا کرد. (در صفحات آینده به این موضوع برخواهیم گشت).

۲-۱-۳. نظام خدمت کشوری امریکا

چنانکه پیش‌تر اشاره شد، یک وجه متمایز نظام‌های انگلیسی- امریکایی، نبود مفهومی توسعه‌یافته و متمایز از دولت در برابر جامعه است که اثر آن را به عینه می‌توان در رویکردها نسبت به خدمات کشوری مشاهده کرد. در امریکا ارتباط دولت و جامعه قوی‌تر از سایر کشورها است. در این کشور خدمات کشوری حرفه‌ای در سایه منصوب‌شدگان سیاسی قرار دارد که می‌تواند بازتاب‌دهنده یا تقویت‌کننده این وابستگی یا نبود جدایی میان سیاست و اداره باشد (Halligan, 2003: 2-3). یک دلیل برای این پدیده این است که چارچوب سیاسی در امریکا مدت‌ها پیش از شکل‌گیری دولت فدرال یا دولت اداری در این کشور شکل گرفته بود؛ در قانون اساسی این کشور هیچ اشاره‌ای به نظام اداری نیست؛ جز اینکه به رئیس جمهور اختیار نصب مقامات سیاسی (و قضایی) را با تأیید کنگره می‌دهد. بنابراین تا مدت‌ها یعنی تا دهه ۱۹۳۰ این کنگره بود که بیشترین اختیارات را داشت و تنها از این زمان

پیش از ورود یا پس از ورود و تأکید بر یادگیری حین کار (learning by doing) در انگلستان، نشانه «بیزاری انگلیسی از هرگونه رویکرد علمی، مکانیکی یا نظری نسبت به اداره است». (Barberis, 2011:19-20)

1. New Public Management (NPM)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

به بعد با تقویت دفتر رئیس جمهور[1] نظام ریاستی مدرن امریکا شکل گرفت. به همین دلیل، خدمات دولتی اولیه فدرال در این کشور بسیار کوچک و تماماً مبتنی بر حمایت سیاسی[2] بوده است که از این جهت شباهت نزدیکی با نظام خدمات کشوری بریتانیا در آن زمان داشته است. (Horton, 2011:36-37). این همان «نظام تاراج»[3] یا سیستم غنیمت است که توزیع سمت‌ها و مناصب بر اساس حمایت حزبی صورت می‌گیرد و در سراسر قرن نوزدهم بر نظام خدمات کشوری امریکا حاکم بوده است و با وجود تصویب قوانین خاص ناظر به خدمات کشوری و پیدایش نظام شایسته‌گزینی[4]، تا هم اکنون نیز در مورد مناصب بالای ایالتی و فدرالی این کشور حاکم است.

نظام شایسته‌گزینی امریکا نیز در ابتدا با آنچه در بریتانیا بوده متفاوت بوده است: در امریکا امتحانات ورودی بیشتر عملی بوده است تا اکادمیک و انتصابات و استخدام‌ها برای پست‌های خاص در درون هریک از دپارتمان‌ها صورت می‌گرفته است و نه برای خدمت دولتی و بر خلاف آنچه در انگلستان و مستعمرات سابق وجود داشته، امنیت شغلی[5] در کار نبوده است.

فرهنگ در حال ظهور حاکم بر خدمات کشوری در امریکا نیز متفاوت بوده است و آنچه در آن بیش از همه اهمیت داشته، وفاداری به قانون اساسی با ادای سوگند وفاداری در ابتدای ورود به خدمت و وفاداری به حزب بوده است. اما از اواخر قرن نوزدهم و استدلال‌های اکادمیک برای جدایی سیاست از اداره[6] ارزش‌های دیگری نیز به ارزش‌های سنتی علاوه شد؛ از جمله وفاداری به عموم- مردم، وفاداری به دموکراسی، علاقه به خیر همگانی، استقلال فکری و ترجیح سیاست‌ها بر حزب.

---

1. Office of president
2. Political patronage
3. Spoils system
4. Merit system
5. Security of tenure

۶. مقاله تاریخی وودرو ویلسون، استاد علوم سیاسی و بعدها (بیست و هشتمین) رئیس جمهور امریکا، با عنوان 'The Study of Administration' که در سال ۱۸۸۷ در فصلنامه علم سیاسی (Political Science Quarterly) منتشر شد، در این خصوص و بطور کلی در مطالعات در حوزه اداره عمومی (Public Administration) اهمیت زیادی دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

پس از بحران اقتصادی ۱۹۳۰ و افزایش نقش مداخله جویانه دولت فدرال طی «معامله جدید»[۱]، بسیاری از افراد تحصیل کرده که مجذوب این سیاست‌ها شده بودند، وارد خدمات دولتی شدند؛ اما هنوز خبری از یک نظام منسجم خدمت عمومی نبود. این بود که قانون اصلاح قانون خدمت کشوری مصوب ۱۹۷۸ با هدف هماهنگ‌سازی کارگزاری‌ها و دپارتمان‌های حکومتی فدرال، یک خدمت کشوری ارشد[۲] ایجاد کرد؛ اما گسستگی سنتی خدمت کشوری تا امروز هم باقی است و به دلیل بی‌اعتمادی ریشه‌دار به دولت و مدیریت آن در امریکا، آنچه مهم است وفاداری به کارگزاری یا دپارتمان محل خدمت است و نه تعهد به دولت یا نظام خدمت به عموم.

نتیجه اینکه به دلیل عدم شکل‌گیری یک دیوان‌سالاری حرفه‌ای واسط، آثار «سیستم تاراج» هنوز باقی است و تغییردولت منجر به تغییر و جابجایی حدود ۳۰۰۰ پست بالا دست[۳] می‌شود. در واقع گرچه در امریکا ارتقای سلسله مراتبی[۴] وجود دارد که تداوم و استمرار خدمت را تضمین می‌کند،[۵] به دلیل فقدان مسئولیت وزارتی به سبک نظام‌های پارلمانی که بتواند سپر دفاعی بدنه حرفه‌ای بی‌نام باشد، صدها کارمند ارشد فدرال راساً نزد کمیته‌های کنگره فراخوانده می‌شوند و این همان نقش پر رنگ سیاست در اداره است که در امریکا از بین همه نظام‌های خدمت کشوری غربی، برجسته‌تر است. (Horton, 2011:36-37)

نکته آخر اینکه ابداً نباید از نقش پر رنگ قانونگرایی در روند اداره امور در امریکا غافل بود. هر چند تأکید بر قانون و حقوق در اداره امور در این کشور در قیاس با کشورهایی چون فرانسه و آلمان اندک است؛ اما از بین نظام‌های انگلیسی– امریکایی، بیشترین است؛ تصویب قانون رویه‌های اداری[۶] در سال ۱۹۴۶ و قاعده‌مند کردن شیوه عمل دیوان‌سالاری عمومی و

---

۱. اجرای مجموعه برنامه‌های اقتصادی کنگره بین سال‌های ۱۹۳۳ تا ۱۹۳۶ ، موسوم به 'New Deal'، که دردوره اول ریاست جمهوری فرانکلین روزولت و در واکنش به رکود بزرگ اقتصادی در این کشور صورت گرفت.

2. Senior civil service

3. Top post

4. Career system

۵. در نظام‌های خدمت کشوری معمولاً ارتقای (Promotion) در سلسله مراتب یا بر اساس سنوات خدمت یا ارشدیت (Seniority) است یا شایستگی (Merit) و یا هر دو و مستخدم بر اساس این موازین تا زمان بازنشستگی فرصت دارد سلسله مراتب را تا به آخر طی کند و همین امر باعث انباشت تجربه، شکل‌گیری یک نظام خدمت حرفه‌ای و استمرار آن می‌شود. پیداست که در ارتقاء بر اساس شایستگی، بر خلاف معیار طول خدمت، جا برای اعمال سلیقه و اعمال نظر شخصی مقامات منصوب کننده وجود دارد. (Rathod, 2007:177)

6. American Procedures Act (APA)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

برخورداری از یک قانون اساسی شکلی حاوی حقوق و آزادی‌های عمومی در امریکا مؤید این قانونگرایی است. (Peters,2003:16)

۲-۳. الگوهای خدمت کشوری در اروپای قاره‌ای

نظام اداری، یک وجه بادوام دولت در نظام‌های اروپای قاره‌ای در دو قرن اخیر، بوده است که با وجود طی کردن روند تکاملی، همواره پایدار بوده و هریک بازتاب میراث تاریخی، نهادی و فرهنگی خود بوده‌اند. به دلیل تفاوت‌های قابل توجه، در اینجا نیز نظام‌های ناپلئونی یا فرانسوی را از سیستم‌های آلمانی تفکیک می‌کنیم و به منظور رعایت اختصار، عمدتاً به معرفی نظام‌های شاخص این گروه یعنی فرانسه و آلمان می‌پردازیم:

۱-۲-۳. نظام‌های مبتنی بر الگوی فرانسوی خدمت کشوری

ویژگی الگوی ناپلئونی، تحت تأثیر مفهوم اراده عمومی روسو[۱]، این است که دولت، مستقل از جامعه مدنی است و در عین حال حامی و خدمتکار منافع عمومی است. یعنی در مقابل بیزاری سنت انگلیسی- امریکانی از دولت و تلاش‌ها در این سنت برای کاستن از حوزه نقش و قدرت آن، سیستم‌های ناپلئونی به دولت و اداره اعتماد می‌کنند؛ در عین حال به سیاستمداران و نهادهای سیاسی بی‌اعتمادند. از این رو است که گفته می‌شود «محوریت دولت وجه مهم سیستم اداری فرانسوی است.» و«خدمت کشوری در فرانسه بر پس زمینه‌ای از فروض‌های بسیار متفاوت درباره نقش دولت بنا شده است».

«سیستم اداری فرانسه علاوه بر اینکه بسیار متمرکز است، نخبه‌گرا نیز هست و بطور سنتی همزمان هم نیروی مهمی در مقاومت برابر تغییرات اجتماعی بوده هم ضامن تکامل و سازگاری آن.» این دیوان‌سالاری، عمدتاً زیر سیطره متخصصان و تکنوکرات‌ها است تا افراد دارای دانش عمومی (بریتانیا) و یا حقوقدانان (آلمان).

در فرانسه از زمان ناپلئون یعنی ابتدای قرن نوزدهم نظام شایسته‌گزینی بنا شد و تا پایان قرن نوزدهم، فرانسه شاهد شکل‌گیری یک خدمت کشوری حرفه‌ای بود.» و بدنه اداری به جای اینکه به دولت وقت وفادار باشد، به حکومت وفادار است که سمبل حاکمیت ملت فرانسه است. و بدین ترتیب، «اتحاد خدمت کشوری و جمهوری تثبیت شد». (Horton, 2011: 39)

---

۱. «اراده عمومی» (volonté générale) نزد روسو نماینده خیر و مصلحت عمومی است و در برابر اراده خصوصی افراد، قدر و ارج بی‌همتایی دارد و در «جمهوری» (Republique) یا هیأت حاکمه (Corps politique) یا همان دولت (Etat) متجلی می‌شود. (ر.ک به اثر خود او «قرارداد اجتماعی» به ویژه فصل ششم به بعد.)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

در فرانسه، ورود به خدمت دولتی مستلزم شرکت در رقابت آزاد است؛ همین طور ورود به مدارس عمومی خاص[۱] که آموزش حرفه‌ای می‌دهند، مستلزم شرکت در کنکور است و پذیرفته‌شدگان حسب رتبه، وارد خدمات کشوری مختلف می‌شوند. عمده مأموران رده بالا[۲] و ارشد در مناصب مختلف و وزارتخانه‌ها و برخی رؤسای جمهور و نخست وزیران از پذیرفته‌شدگان این مدارس (به طور مشخص«مدرسه ملی اداری»[۳]) هستند (Duggett,2011: 330). خدمات عمومی در سه سطح ارائه می‌شود: کشوری[۴]، منطقه‌ای و محلی[۵] و بخش بهداشت.[۶]ساختار اداری کشور به چهار سطح ملی، منطقه‌ای (استانی)، شهرستان[۷] و شهر و روستا[۸] تقسیم می‌شود؛ اما با توجه به نظام بسیار متمرکز ارائه خدمات عمومی، مستخدمان کشوری به عنوان مستخدمان دولت در همه سطوح حضور دارند.

در سیستم‌های ناپلئونی، مأموران به خدمت عمومی تابع سیاستمداران نیستند، بدین معنی که آنها هر زمان بخواهند می‌توانند وارد سیاست شوند. در واقع، تجربه نخبگان اداری آنها را شایسته تصدی مناصب سیاسی می‌کند؛ اما تصدی مناصب سیاسی مستلزم استعفاء و کسب اجازه است و پس از انجام مأموریت سیاسی می‌توانند به خدمت کشوری برگردند. با این حال، عضویت مستخدمان کشوری در احزاب سیاسی و فعالیت سیاسی (بر خلاف بریتانیا) کاملاً آزاد است؛ اما (دست‌کم در در فرانسه) نباید مستخدم کشوری بودن خود را اعلام کنند و حق استفاده از اطلاعاتی که به اعتبار سمت خود بدست آورده اند را ندارند (Rathod, 2007: 137). بلژیک، لوکزامبورگ، اسپانیا و پرتقال و تا حدی سوییس در بسیاری از شاخصه‌ها با نظام خدمت کشوری فرانسه شریک‌اند.

---

۱. مدرسه ملی اداری ((Ecole Nationale d'Administration (ENA) و مدرسه معادن (Ecole des Mines) و مدرسه پل‌ها و جاده‌ها (Ecole de Ponts et Chaussées) و به علاوه مدرسه پلی تکنینک (Ecole polytechnique) از جمله مشهورترین این مدارس هستند که grandes corps نامیده می‌شوند. این مدارس ریشه در «نظام قدیم» فرانسه پیش از انقلاب دارند.

2. Haut fonctionnaires

۳. مدرسه ملی اداری بطور مختصر 'ENA' و فارغ التحصیلان آن 'Enarque' نامیده می‌شوند.

4. Fonction publique d'état
5. Publique territorial fonction
6. Publique hospitaliere
7. Département
8. Commune

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

۲-۲-۳. نظام‌های خدمت کشوری مبتنی بر الگوی آلمانی «دولت قانونمدار»[1]

الگو یا عناصری از الگوی دولت قانونمدار را می‌توان در بسیاری از کشورهای اروپایی بویژه آلمان، اتریش، فنلاند، سوییس، هلند و جمهوری چک یافت. این عناصر مشترک عبارتند از وجود یک دیوان‌سالاری فوق‌العاده نظام‌مند تابع حقوق اداری و زیر سیطره حقوقدانان اداری. در این سیستم، تأکید زیادی بر رعایت تشریفات قانونی می‌شود و قانون حاوی قواعد توصیفی و جامع است و جایی برای اختیار گزینشی مأموران اداری نیست.

در آلمان، استخدام تابع نظام شایسته‌گزینی و رقابت آزاد است و امتحانات ورودی بسیار قانونمند است. ورود به خدمت (*Dienst*) مستلزم سوگند وفاداری به نظام دموکراتیک، قانون بنیادی (قانون اساسی) و قوانین قابل اعمال بر حکومت فدرال است. خدمات یا مشاغل به چهار دسته پایه، میانی، اجرایی و ارشد تقسیم می‌شود و ورود به خدمت در سطوح بالا مستلزم گذراندن آزمون و سپری کردن یک دوره آموزش دو و نیم تا سه ساله در دادگاه‌های مختلف پیش از تأیید حکم انتصاب است. در این سیستم (آلمان و اتریش) میان سطوح بالا و پایین خدمت عمومی صرفاً حسب وضعیت حقوقی و نه تقسیمات کشوری تفاوت وجود دارد؛ کارمندان ارشد دایمی (*Beante Dienst*) تابع حقوق عمومی بوده و قوانین خاص خود را دارند و سایر مستخدمان عمومی (*Angestellte, Arbeiter*) مشمول مقررات حقوق (قراردادی) خصوصی هستند؛ اما این کارکنان و مستخدمان (برخلاف بریتانیا) در همه سطوح تقسیمات کشوری (فدرال، لندر (ایالتی) و محلی) وجود دارند. با وجود سیستم ارتقای سلسله مراتبی، ارتقاء از پایین به بالا در آلمان به نسبت فرانسه، انگلیس یا آمریکا، کمتر شایع است و جابجایی یا نقل و انتقال افقی (از یک سازمان به سازمانی دیگر) و عمودی (ارتقای درون سازمانی) سخت‌گیرانه‌تر است؛ هر چند بنا به برخی مطالعات، از بین نخبگان اداری فدرال تنها ۲۲ درصد پیشتر در جای دیگری شاغل نبوده‌اند. (Horton, 2011: 50)

در آلمان عضویت در احزاب سیاسی و شرکت در رقابت‌های انتخاباتی مجلس فدرال (بوندستاگ) به شرط استعفای موقت برای مستخدمان کشوری مجاز است؛ انتصاب‌های سیاسی نیز البته در سطوح بالا شایع است و از منصوبین انتظار می‌رود به دولت حاکم وفادار باشند؛ اما اکثریت مستخدمان کشوری با تغییر دولت تغییر نمی‌کنند و آنها بالاتر از همه به قانون، قانون اساسی و «منافع عمومی» وفادار می‌مانند. در چارچوب رویکرد سنتی آلمان گفته می‌شود حتی وقوع انقلاب هم ضرورتاً باعث تغییر وضعیت مستخدمان کشوری

1. Rechtsstaat

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

نمی‌شود؛ چنانکه پس از دو تحول شگرف در تاریخ معاصر آلمان، یعنی سقوط رایش سوم در سال ۱۹۴۵ و اتحاد دو آلمان در سال ۱۹۹۰، وضعیت اکثر مستخدمان کشوری دچار تغییر نشد. (Battis, 2013: 155-157)

سه وجه متمایز الگوی دولت قانونمدار این است که اولاً مستخدمان کشوری در چارچوب قواعد تفصیلی حقوق عمومی و اداری عمل می‌کنند[1] و برخلاف نظام‌های انگلیسی-امریکایی از صلاحیت تشخیصی اندکی برخوردارند. دوم، وجود حفاظها و حمایت‌های قوی قانونی در برابر استفاده ابزاری مقامات سیاسی است. به عبارت دیگر، قانون از مأموران عمومی در برابر بهره‌برداری‌های سیاسی و استقلالشان حمایت می‌کند؛ و سوم اینکه شاخه مجزایی از حقوق اداری وجود دارد که به مستخدمان کشوری اختصاص دارد. (Horton,2011:41-42)

٤. منابع تثبیت و تغییر نظام‌های خدمت کشوری

٤-١. قانونگرایی چونان منبع تثبیت

در سنت حقوقی قاره‌ای، تنظیم حقوق و تکالیف کارکنان کشوری از شاخصه‌های مهم دولت قانونمدار شناخته می‌شود. تنظیم تکالیف یا وظایف کارکنان، متضمن «استانداردسازی» یا تنظیم رفتار کمابیش خودسرانه آنان توسط حکومت مرکزی با تأکید بر اصل سلسله مراتب است. همین طور، استانداردسازی، متضمن وجود و اجرای مجموعه قواعد رفتاری مبتنی بر هنجارهای اخلاقی و نیز حقوق قانونی است که از مستخدمان دولت در برابر دخالت‌ها و و رفتار خودسرانه مقامات سیاسی بالا دست حمایت کند و این مهم از راه وضع قواعد و مقررات مدون امکان پذیر می‌شود.

باید دانست که این رویکرد با آرمان وبری اداره عینی و بی طرف سازگار است. از دید ماکس وبر (۱۸۶۴-۱۹۲۰) بوروکراسی یا نظام عقلایی و قانونی اداره سازمان، یکی از بهترین شیوه‌ها در مدیریت و اداره سازمان‌ها است. بوروکراسی، به معنی یک روش سازماندهی و مدیریت است که در آن بر رعایت قوانین و مقررات، ثبت کلیه مکاتبات و جریان امور، رعایت سلسله مراتب، تخصص‌گرایی و ساختار رسمی تأکید می‌شود. وبر معتقد

---

۱. این نکته در قانون بنیادی (اساسی) آلمان نیز تصریح شده است. مطابق بند ۴ ماده ۳۳ قانون بنیادی «اعمال قدرت حاکم بر یک پایه منظم، به عنوان یک قاعده، به مستخدمان خدمت عمومی واگذار می‌شود که در رابطه خدمت و وفاداری تعریف شده بوسیله حقوق عمومی قرار دارند.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

بود اثربخش‌ترین و کاراترین سازمانها آنهایی هستند که دارای ساختار مبتنی بر سلسله مراتب هستند. در این سازمانها کارکنان در انجام کارهایشان براساس مجموعه ای از مقررات و دستورالعمل‌ها هدایت می شوند. (برای نمونه، رک به: رابینز (۱۳۷۹))

گفته می‌شود وضع قوانین خدمات کشوری در اروپا، «انقلابی بوروکراتیک، مشابه تأثیری بوده است که «مدیریت عمومی نوین» بر گوشه شمال غربی اروپا برجا نهاده است.» گرایش به تنظیم قوانین مدون ناظر به خدمات کشوری ابتدا در پروس در سال ۱۷۹۴ و در قالب قانون جداگانه‌ای در سال ۱۸۰۵ در باواریا آغاز شد و سپس با تأخیری نسبی در هلند (۱۹۲۵)، بلژیک (۱۹۳۰) و فرانسه (۱۹۴۶) ادامه یافت (Van der Meer et al, 2007:35). قواعد حاکم بر خدمت کشوری در فرانسه تا سال ۱۹۴۵ مبتنی بر تصمیمات شورای دولتی بود و تنها از این زمان بود که اولین قانون ناظر به خدمت کشوری تصویب شد. بریتانیا نیز تا سال ۲۰۱۰ فاقد قانونی در این زمینه بود؛ اما با تصویب قانون حکمرانی و اصلاح اساسی[1] در آوریل ۲۰۱۰ (اصلاح شده در مارس ۲۰۱۵) ، بخش اول این قانون به خدمات کشوری اختصاص یافت؛ اما بیشتر قواعد و مقررات مربوط به استخدام، ارتقاء و ترفیع، پرداخت و غیره همچنان در دستورات دولتی مقرر شده است.

در ایالات متحده امریکا قانون خدمت کشوری ۱۸۸۳ مشهور به قانون پندلتون[2] اولین تجربه قانونگذاری فدرال در خدمات کشوری است. این قانون در سال ۱۹۷۸ اصلاح شد و همانند قانون پیشین الگوی دولت‌های ایالتی و محلی در این کشور قرار گرفت و تا هم اکنون نیز لازم‌الاجرا است.

اکنون همه کشورهای غربی دارای قوانینی هستند که ساختار، کارویژه و رفتار مستخدمان کشوری را تنظیم می‌کند؛ به علاوه قواعد اخلاق خدمت، در همه این کشورها موازین اخلاقی رفتار اداری و انتظار شفافیت، آشکار بودگی و مسئولیت‌پذیری عمومی «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»[3] را منعکس می‌کند.

یک نکته محوری در همه این قوانین ناظر به خدمات کشوری، اصلاح نحوه مدیریت منابع انسانی (پرسنل) و اتخاذ یک نظام گزینشی و استخدامی عینی‌تر است که می‌تواند ضامن بکارگیری افراد ماهر و صلاحیتدار باشد و به تدریج زمینه را برای شکل‌گیری خدمات کشوری حرفه‌ای و حمایت شده، البته به درجات مختلف فراهم کند.

1. Constitutional Reform and Governance Act
2. Civil Service Act (Pendleton Act)
3. Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

۲-٤. زمینه‌های تغییر و رویکرد «مدیریت‌گرایی»[1]

گفته می‌شود تغییر، استمرار و چندگونگی، ویژگی توسعه نظام‌های خدمت کشوری در دهه‌های اخیر بوده است. در این نکته که از دهه ۸۰ میلادی محیط داخلی و بین‌المللی سازمان‌های حکومتی دچار تغییر گردیده، تردیدی وجود ندارد.

(Raadschelders et al, 2007:2-3). نیروهای پیش راننده تغییر، متنوع بوده‌اند؛ اما نتیجه همه آنها کوچک‌تر شدن دولت و«تهی شدن»[2] آن از نقش‌ها و نشان‌هایی بوده است که پیش‌تر با آنها همراه بوده است.[3]

واقعیت این است که از اواخر دهه ۷۰ و اوایل دهه ۸۰ میلادی رویکرد لیبرالی «مدیریت عمومی نوین» با رها کردن اهداف عمومی و رفاهی دولت از مفاهیمی چون «آزادسازی»، «خصوصی‌سازی» و «مقررات‌زدایی» حمایت می‌کرد و در همه کشورهای صنعتی کم و بیش پذیرفته شد.[4] در «مدیریت عمومی نوین»، که امواج آن تمامی دولت‌های سرمایه‌داری را درنوردید و از سوی نهادهای بین‌المللی تشویق و حمایت می‌شد، «دولت بزرگ»[5] باید جای خود را به یک دولت کوچک بسپارد و چاره کار در تنظیم روابط کاری و ترتیبات استخدامی منعطف‌تر با الگوبرداری از بخش خصوصی دیده شد؛ مذاکرات کار، ترتیبات پرداخت، تأمین اجتماعی و مزایا اغلب با ترتیبات موجود در بخش خصوصی هماهنگ می‌شد؛ میان حق بر حفظ سمت یا شغل[6] و حق بر شغل خاص تمییز داده می‌شد و همین امر، سطح بالای امنیت شغلی در بخش عمومی را کاهش می‌داد؛ اقداماتی چون اعمال محدودیت زمانی برای تصدی یک سمت خاص توسط یک مستخدم کشوری رده بالا در کشورهایی چون بلژیک، هلند و سایر کشورها صورت گرفته بود. مشاغل دایمی به مشاغل

---

1. Managerialism
2. Hollowing out

۳. گفته می‌شود این نیروهای تغییر را می‌توان در چهار مورد خلاصه کرد: خواست کنترل سیاسی موثرتر، دیوان‌سالاری کارآمدتر و امکان بهتر ارائه خدمات، روندی که اجمالا می‌توان «پست مدرنیسم» نامید، و چهارم، بین‌المللی شدن یا جهانی شدن. (Barberis, 2011:22)

۴. در ایران تصویب قانون «مدیریت خدمات کشوری» در سال ۱۳۸۶ از این نظر نقطه عطفی است؛ عنوان این قانون و به ویژه اصطلاح «مدیریت»، به وضوح، نشانه تاثیرپذیری پیشنهاد دهندگان قانون از رویکرهای متأخر نسبت به «اداره عمومی» و خدمات کشوری در غرب است. در مورد آبشخورهای نظری این قانون و تفاوتهای قانون یادشده با قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵، (ر.ک به: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی،(۱۳۹۳)، «نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری».)

5. Big government
6. Tenure

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

قراردادی حسب مورد، تمدیدپذیر تغییر یافت و ترتیبات مشترک در استخدام و پرداخت جای خود را به قراردادهای فردی می‌داد. این الگوی چندپاره استخدام و ارتقاء از انسجام و یک دستی دیوان‌سالاری دولتی می کاست.

اما سؤال اساسی به خصوص در کشورهای دارای «حقوق عمومی» در اروپای قاره‌ای این بود که آیا رویکرد «عمومی» متمایز به استخدام کشوری باید حفظ شود یا در نظام استخدامی بخش خصوصی استحاله شود؟

در واقع، در اروپای قاره‌ای هر چند در حیطه‌های مهمی، وضعیت حقوق عمومی حفظ شد، ماهیت عمومی نظام استخدام کشوری تنزل یافته بود؛ بازسازی نظام مدیریت منابع انسانی متضمن کاهش حجم استخدام دولتی و در هم شکستن انحصار بخش دولتی و عمومی در ارائه خدمات عمومی بود. با مجموعه اقدامات کوچک‌سازی، خصوصی‌سازی و واگذاری، سعی شد از راه رقابت، انحصار بخش عمومی شکسته شود؛ عدم تمرکز سرزمینی و تشکیل کارگزاری‌های مستقل (شبه خصوصی) نیز راه دیگری برای کاهش قدرت عمومی بود.

صرف نظر از تردیدها در گستره گرایش عملی کشورهای غربی و به‌ویژه در اروپای قاره‌ای به این الگوی مدیریتی، می‌توان پرسید در این شرایط نقش حقوق و قدرت عمومی (بویژه در سنت‌های اداری قاره‌ای) در سازمان‌دهی خدمات عمومی و تحقق اهداف و منافع عمومی چه خواهد شد؟ اگر «کارآمدی»[1] ،«اثربخشی»[2]و «اقتصادی»[3] بودن ارائه خدمات، ارزش‌های اداری نوین است، چه بسا ناکارآمدی یا اثر بخش نبودن ارائه خدمات، به عدم پاسخگویی، مسولیت‌گریزی و چه بسا نقض حقوق و منافع «عمومی» بینجامد؛[4] بی‌آنکه لزوماً تخلفی قانونی رخ دهد؛ خطری که در نبود یک نظام منسجم اداری تابع موازین متحدالشکل پاسخگویی و شفافیت و فقدان روح جمعی[5] و کم رنگ شدن ارزش‌های عمومی در یک نظام گسسته و چند پاره ارائه خدمات، بسیار قریب الوقوع است.

به دلیل همین نگرانی‌ها و مقاومت عناصر «سنتی» بود که بجز در برخی کشورها (همچون بریتانیا، استرالیا، نیوزلند در نظام وست منیستری و یا سوئد و سوییس در اروپای

1. Efficiently
2. Effectiveness
3. Economically

۴. در مورد پیامدهای خصوصی‌سازی از نظر حفظ ارزش‌های حقوق عمومی در فرانسه با رویکرد تطبیقی، ر.ک به این مقاله مفید:(Tirard, 2008)

۵. اصطلاح روح جمعی را معادل 'Esprit de corps' قرار داده ایم که در ادبیات نظام‌های خدمت کشوری غربی بسیار بکار می‌رود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

قاره‌ای) که تأثیرات این موج جدید بسیار گسترده بوده، در بسیاری کشورهای اروپایی (از جمله فرانسه، آلمان و اسپانیا) نظام ارتقای سلسله مراتبی و تداوم خدمت، تغییر چندانی نداشته است. البته کشورهایی هم هستند که وضعیت میانه دارند (همانند امریکا، کانادا، هلند یا بلژیک)؛ در واقع، هرچند با رویکرد جدید و اصلاحات انجام شده، از مستخدمان کشوری در قیاس با کارکنان بخش خصوصی «امتیاز زدایی» شده است، نشانی از تحول سراسری در مدیریت استخدام کشوری و شکل‌گیری یک مدیریت نوین وجود ندارد. (Van der Meer et al,2007:38; Laegreid and Wise, 2007)

علاوه بر این، از اواخر دهه ۹۰ و درپی بروز گسست و چندپارگی و عدم شفافیت در نظام خدمت کشوری در کشورهای پیرو الگوی وست منیستری به رهبری بریتانیا بعنوان پیشگام «مدیریت عمومی نوین»، موج تازه‌ای از تغییرات به منظور هماهنگی بیشتر دستگاه‌های خدمت‌رسان و اساساً «کل دولت»[1] به راه افتاد که زیر عناوین مشابهی همچون «دولت به هم پیوسته»[2] یا «دولت افقی»[3] و یا «دولت منسجم»[4] شناخته می‌شود.[5]

۵. نتیجه‌گیری

نیروی انسانی (پرسنل) به همراه ساختار (سلسله مراتب) و مقررات (قانون بمعنای اعم) سه عنصر اصلی دیوان‌سالاری (بوروکراسی) سنتی در همه نظام‌های اداره عمومی است. در واقع، بکارگیری یک نیروی انسانی متخصص و «شایسته» تابع اصل سلسله مراتب اداری و وفادار به قانون و منافع عمومی هدفی است که همه نظام‌های خدمت کشوری (غربی) از راه‌های مختلف دنبال کرده اند؛ اختلاف مسیرها از نقطه تأکیدهایی است که هریک به فراخور و یا حسب ضرورت‌های نهادی- تاریخی، فرهنگی و الگوی حکمرانی برگزیده‌اند و همین امر باعث چندگونگی نظام‌های اداره عمومی و خدمت کشوری گردیده است.

بر این اساس، مقایسه نظام‌های خدمت کشوری و در چارچوب بحث ما، نظام‌های غربی آسان نیست. شباهت‌ها و تفاوت‌های زیادی بین آنها و حتی میان نظام‌های به اصطلاح هم

---

1. Whole-of- Government
2. Joined up Government
3. Horizontal Government/Management
4. Integrated Government

۵. از آنجا که اثر این تحولات بیشتر در تسهیل ارتباط میان نهادهای عمومی خدمت‌رسان و یا میان این نهادها و شهروندان رخ می‌نماید، نه در نظام خدمت کشوری از جهاتی که در این مقاله مدنظر است، از طرح بیشتر مطالب در این خصوص صرف نظر می‌کنیم. در این مورد، ر.ک به: (Halligan et al, 2011: 74-100)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

خانواده وجود دارد. عمده تفاوتها به رویکردها نسبت به دولت و انتظارها از آن برمی‌گردد. نظام‌های انگلیسی- امریکایی ریشه در فرهنگ بیزاری از دولت و در عین حال شناسایی ضرورت وجود آن دارد؛ دولت صرفاً محصول ضرورت‌های عینی و عملی است که چه بسا هر زمان متفاوت است و بنابراین همیشه امکان یک «بده بستان» موقت بین دولت و جامعه وجود دارد؛ همیشه امکان تغییر می‌رود و «در اصل» هیچ دلیلی برای تمیز دولت و جامعه، سیاست و اداره، مستخدمان دولت و مستخدمان خصوصی وجود ندارد؛ گو اینکه این «آرمان» انگلو- ساکسونی هیچ گاه در هیچ کشوری کامل محقق نشده باشد.

برعکس، نظام‌های اروپای قاره‌ای با پیشینه سیاسی انقلابی‌شان، پشتیبان دولت به عنوان ساختاری متمایز و پایدارند و کارکردهای اجتماعی آن از پیش مفروض است؛ اساساً ماهیت دولت با کارکردهای متمایزی شناخته می‌شود که مبنای صلاحیت دولت و پایه قدرت «عمومی» است که علاوه بر حفظ نظم، قرار است منشأ انبوه «خدمات عمومی» باشد. این خدمات تنها از یک دولت بزرگ یا به نسبت بزرگ با یک دیوان‌سالاری بسیار سازمان‌یافته و چه بسا متمرکز برمی‌آید که نیروی کار آن با شرایط و صلاحیت‌های مخصوص و متمایز از بخش خصوصی به کار گرفته شود؛ این دیوان‌سالاری مستحکم چیزی نیست که با تغییر دولت‌ها متزلزل شود و یا حیثیت خود را مدیون بده بستان‌های سیاسی باشد. اگر کارکرد «دولت» ارائه خدمات متنوع در سطوح مختلف (محلی یا پایین دست، میانی یا منطقه ای و مرکزی) حکمرانی است، پس مستخدمان خدمت کشوری نیز به همین سان باید متنوع و چندگونه باشند و به تناسب تحصیلات، تخصص و سابقه و شایستگی در سطوح تقسیمات کشوری در فرایندی از پیش تعیین شده و قانونمند «برگزیده» شوند.

حاکمیت قانون اصل بنیادی حاکم بر همه نظام‌های اداره عمومی و خدمت کشوری است؛ وجه تمایز جایی است که قانون و حقوق، «تکلیف» مستخدمان کشوری را در ارائه و خرید و فروش کالاها و خدمات عمومی از پیش معلوم کند و آن را به اختیار مستخدمان (ارشد) کشوری و سیاست‌های حکومت روز واگذار نکند. این همان «قانونگرایی» (*legalism*) است که وجه تمایز نظام‌های خدمت کشوری اروپای غربی از نظام‌های مدیریت‌گرای انگلیسی- امریکایی است که بر اختیار گزینشی مدیران ارشد خدمت کشوری در اجرای سیاست‌های دولت روز تأکید دارند و سیاست و اداره همپوشانی بیشتری دارند. به دلیل همین همپوشانی پیشرفته است که در امریکا با هر بار تغییر دولت، بخش مهمی از مناصب خدمت کشوری در سطح فدرال و ایالتی جابجا می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

با این حال، در همه نظام‌های خدمت کشوری غربی اعم از انگلیسی- امریکایی و اروپایی قاره‌ای با وجود تأکید بر شایسته گزینی و رقابت آزاد برای ورود به خدمت کشوری، نشانه‌هایی از انتصابات سیاسی و مبتنی بر رفاقت وجود دارد. در سیستم‌های کلاسیک مبتنی بر سوابق حرفه‌ای و ارتقای سلسله مراتبی یعنی فرانسه و آلمان، استخدام کشوری بسیار نظام‌مند و رقابتی است. این نظام‌ها هنوز بر امتحانات ورودی تأکید می‌کنند و صرف فراوان زمان برای موفقیت در آزمون ورودی، نامعمول نیست. اما تأثیر وابستگی سیاسی در انتصاب و گزینش مدیران ارشد از بین پذیرفته‌شدگان، کم نیست. دولت‌ها برای اجرای سیاست های خود به دنبال مدیران همسو هستند و بنابراین همیشه توجیهی برای انتصابات سیاسی وجود دارد.

با وجود نقش روابط شخصی و سیاست حزبی در استخدام نیروی انسانی (بویژه در سطوح بالا) همه جا بر تأسیس و تقویت چارچوب‌های حقوقی مشخص در استخدام و نظارت بیرونی بر پرسنل بخش دولتی و عمومی تأکید می شود؛ اما سوال این است که این چارچوب حقوقی تا چه اندازه از ضوابط استخدامی بخش خصوصی متمایز است؟ و «عادی‌سازی»[1] مقررات استخدامی بخش عمومی و همتراز کردن آن با مقررات و ضوابط حقوق کار و بخش خصوصی تا چه اندازه مجاز است؟ آیا خدمات کشوری «امتیاز زدایی شده»[2] ضمن اینکه اقتصادی‌تر است، چابکی و کارایی بیشتری در مواجهه با بحران‌ها و پدیده‌های طبیعی و انسانی داخلی و بین‌المللی دارد؟ چنین دغدغه‌هایی بود که از اواخر دهه هفتاد دولت‌های غربی را به تغییر در نظام‌های سنتی خدمت کشوری خود واداشت.

اگر از این پس امکان بقای یک دیوان‌سالاری بزرگ با ساختار نهادی، نیروی انسانی و قواعد حقوقی ثابت و پایدار، به‌ویژه در تجربه انگلیسی- امریکایی، محل تردید بود، اصل ارائه خدمات عمومی موضوع تردید واقع نشد؛ بلکه دولت، مأموران (قراردادی) عمومی و اشخاص خصوصی را نیز در ارائه خدمات با خود شریک (رقیب) می‌کرد؛ از این پس، خدمات عمومی، چه از حیث دریافت‌کننده چه از حیث ارائه دهنده‌اش، حقیقتاً «عمومی» شناخته می‌شد و از انحصار دولت خارج می‌گردید. مشکل اصلی اکنون هماهنگ‌سازی این مراجع ارائه‌کننده خدمات است که با معیارها و موازین متمایز و گاه متباین، چه بسا خدمت واحدی را خارج از دایره نظارت «عمومی» عرضه می‌کنند. به نظر راه گریزی از دولت حتی در «جوامع بی دولت» نیست.

1. Normalization
2. Deprivileged

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

– دفتر مطالعات برنامه و بودجه، (خرداد۱۳۹۳)؛ نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل۱۳۷۴۱.

– رابینز، استیفن (۱۳۷۹)؛ مبانی رفتارسازمانی، ترجمه علی پارسائیان، سیدمحمد اعرابی، تهران: دفترپژوهش‌های فرهنگی.

– رنجبر، احمد (۱۳۹۵)؛ عدالت اداری: چارچوب مفهومی، سازوکارهای نهادی، روندهای قضایی، تهران: نشر میزان.

– روسو، ژان ژاک (۱۳۴۱)؛ قرارداد اجتماعی، ترجمه غلامحسین زیرک زاده، تهران: انتشارات شرکت سهامی چهر.

ب. منابع لاتین

– Barberis, Peter, The Weberian legacy, in: Andrew Massey (ed), (2011); International Handbook on Civil Service Systems, Edward Elgar Publishing Limited.

– Battis, Ultrich, Civil Servants and Politics in Germany, in: Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacker and Luc Verhey (editors), (2013); Civil Servants and Politics, A Delicate Balance, Palgrave Macmillan.

– Duggett, Michael with Manueline Desbouvries, The civil service in France: Contested Complacency? Andrew Massey(ed), (2011); International Handbook of Civil Service Systems, Edward Elgar Publishing, Inc.

– Halligan, John, Anglo-American civil service systems: an overview, in: John Halligan, (ed), (2003); Civil Service Systems in Anglo- American Countries, Edward Elgar Publishing Limited.

– Halligan, John, Fiona Buick and Janine O'Flynn, Experiments with joined- up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries, in: Andrew Massey(ed), (2011); International Handbook of Civil Service Systems, Edward Elgar Publishing, Inc.

– Horton,Sylvia, Contrasting Anglo- American and Continental European civil service systems, in: Andrew Massey(ed), (2011); International Handbook of Civil Service Systems, Edward Elgar Publishing, Inc.

– König, Klaus (2003); On the typology of public administration, International Review of Administrative Sciences, International Review of Administrative Sciences, 69; 449.

– Kuhlmann, Sabine and Jorg Bogumil, Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British–German–

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]

French Comparison, in: Jos C.N Raadschelders, Theo A,J Toonen, and Frits M Van der Meer (eds), (2007); The Civil System in 21 st Century, Palgrave Macmillan.

– Laegreid, per and Lois Recascino Wise, Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness, in: Raadschelders, Jos C.N, Toonen, Theo A,J, and Van der Meer, Frits M (eds), (2007); The Civil System in 21 st Century, Palgrave Macmillan.

– (a)Painter, Martin and B. Guy Peters, The Analysis of Administrative Traditions, in: Martin Painter and B. Guy Peters (eds), (2010); Tradition and Public Administration, Palgrave Macmilla

– (b)Painter, Martin and B. Guy Peters, Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids in: Martin Painter and B.Guy Peters (eds), (2010); Tradition and Public Administration, Palgrave Macmillan

– Peters, B.Guy, Administrative traditions and the Anglo-American democracies, in: John Halligan (ed), (2003); Civil Service Systems in Anglo- American Countries, Edward Elgar Publishing Limited.

– Raadschelders , Jos C.N, Theo A.J Toonen,. and Frits. M Van der Meer, Civil Service Systems and the Challenges of the 21st Century, in: Jos C.N Raadschelders, Theo A,J Toonen, and Frits M Van der Meer (eds), (2007); The Civil System in 21 st Century, Palgrave Macmillan.

– Rathod, P.B, (2007), Comparative Public Administration, Jaipur, ABD Publishers.

– Tirard, Manuel, (2008); Privatization and Public Law Values: A View from France, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 15, No. 1.

– Van der Meer, Frits. M ,Steen,Trui and Wille, Anchrit, Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis, in: Jos C.N Raadschelders,Theo A,J Toonen,, and Frits .M Van der Meer (eds), (2007); The Civil System in 21 st Century, Palgrave Macmillan.

– Yesilkagit, Kutsal, The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure, in: Martin Painter and B. Guy Peters (eds), (2010); Tradition and Public Administration, Palgrave Macmillan,148.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-04-19]

[DOI: 10.29252/qjal.6.18.99]