

ساختار دولت و نظام اداری انگلستان
(رویکرد مستخدمین عمومی)

دفتر مطالعات مدیریت

کد موضوعی: ۲۹۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۷۲
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۶.....	۱. مفهوم «مستخدمین عمومی».....
۷.....	۲. نوع و ماهیت نظام سیاسی انگلستان.....
۷.....	۲-۱. ارکان حکومت.....
۱۰.....	۲-۲. جایگاه دولت‌های محلی.....
۱۱.....	۲-۳. احزاب سیاسی فعلی.....
۱۱.....	۳. ساختار فعلی دولت انگلستان.....
۱۲.....	۳-۱. وزارتخانه‌های با وزیر.....
۱۴.....	۳-۲. وزارتخانه‌های بی‌وزیر.....
۱۵.....	۳-۳. مستخدمین عمومی و کارکنان دولت در انگلستان.....
۱۸.....	۴. نقش‌ها و سمت‌های فعلی در ساختار حکمرانی مستخدمین عمومی.....
۱۹.....	۵. تاریخ توسعه و شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی مدرن.....
۲۰.....	الهام گرفتن از نظام مستخدمین عمومی چینی.....
۲۰.....	۵-۱. گزارش نورث کوت - تریولیان.....
۲۰.....	۵-۱-۱. تاریخچه و محتوای اصلاحات.....
۲۲.....	۵-۱-۲. زمینه‌های شکل‌گیری و اجرای گزارش ۱۸۵۴.....
۲۴.....	۵-۱-۳. میراث گزارش ۱۸۵۴.....
۲۵.....	۵-۲. گزارش کمیته لرد فالتون.....
۲۶.....	۵-۳. دولت مارگارت تاچر.....
۲۷.....	۵-۳-۱. محتوای اصلاحات.....
۳۲.....	۵-۳-۲. انقلاب بی‌صدای تاچر یا کوبیدن بر طبل خالی.....
۳۴.....	۵-۴. پس از تاچریسم، تغییرات متناوب مستخدمین عمومی.....
۳۵.....	۵-۴-۱. بحران مالی ۲۰۰۸ و پس از آن.....
۳۶.....	۵-۴-۲. وضعیت فعلی.....
۳۷.....	جمع‌بندی.....
۳۹.....	منابع و مآخذ.....



ساختار دولت و نظام اداری انگلستان (رویکرد مستخدمین عمومی)

چکیده

«مستخدمین عمومی»^۱ به افرادی از بخش عمومی و کارمندان دولت اطلاق می‌شود که از راهی غیر از انتخابات یا انتصاب به استخدام دولت درآمده‌اند. ادبیات نظام مستخدمین عمومی به بررسی روندها و چگونگی شکل‌گیری «نظام مستخدمین عمومی»^۲ در هر کشور و عوامل مؤثر بر آن می‌پردازد. ایجاد نظام مستخدمین عمومی مدرن در بریتانیا به سال ۱۸۵۰ برمی‌گردد. در این کشور متناسب و تحت تأثیر شرایط مختلف تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نظام مستخدمین عمومی به‌صورت متناوب و مداوم، در حال تغییر بوده است. عمده تغییرات اعمال شده، با رویکرد بالا به پایین (و دستوری) صورت گرفته‌اند. کابینه نخست‌وزیری و وزارت خزانه‌داری بازیگران به‌شدت مهم تغییر صحنه‌ها بوده‌اند. دپارتمان‌های سلامت، آموزش، امور اجتماعی و دولت‌های محلی بیشترین ساختارهای در معرض تغییر و مناقشه بوده‌اند.

عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری و تغییرات نظام اداری را می‌توان به دو دسته عوامل محیطی و زمینه‌ای و عوامل درونی دولت تقسیم کرد. از جمله عوامل زمینه‌ای و محیطی تغییر در انگلستان عبارتند از: دوره تاریخی و شرایط اقتصادی و نیاز و انتظارات جامعه و دولت در آن مقطع تاریخی (برای مثال افزایش وظایف دولت پس از انقلاب صنعتی و رشد دولت)، فراگفتمان‌های غالب سیاسی و اقتصادی، جنگ (مانند کریمه، بوئر، جنگ جهانی دوم)، رقابت اقتصادی جهانی، بحران سال ۲۰۰۸، برگزیت. عوامل درون دولتی مؤثر بر تغییر نظام اداری را می‌توان چنین برشمرد: الگو گرفتن از مدل چین، ساختار سیاسی پارلمانی حامی نخست‌وزیر و کابینه، شخصیت‌های کلیدی در برخی دولت‌ها (گلاستون، تاچر، بلیر)، گزارش‌های ارزیابی مهم از نظام مستخدمین عمومی (گزارش نورث کوت - تریولیان ۱۸۵۴، گزارش فالتون ۱۹۶۸، گزارش «گام‌های بعدی» ۱۹۸۸).

مهم‌ترین تغییرات دوره اول (از دهه ۱۸۵۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰) برای ایجاد ساختار مدرن و نظام‌مند مستخدمین عمومی عبارت بودند از: ایجاد آزمون‌های استخدامی با اعلان عمومی به‌جای رابطه سالاری، ارتقا و استخدام براساس شایستگی، نقش جدی دانشگاه‌های کمبریج و آکسفورد در تربیت نیروهای بخش عمومی به ویژه مستخدمین عمومی ارشد، نظام رتبه‌بندی و تقسیم مشخص کاری، تأکید جدی بر مهارت‌های عمومی کارکنان و گردش شغلی و سازمانی آنها.

1. Civil Servant
2. Civil Service System

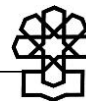
مهم‌ترین تغییرات در دوره دوم (اواخر دهه ۱۹۷۰ تا کنون) کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت بود و سیاست‌هایی همانند نظام مدیریت و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و کارکنان، حساس کردن برنامه‌های بخش عمومی به ارزش پول، برنامه‌های خصوصی‌سازی، ایجاد طرح کسب‌وکار برای هر سازمان و واگذاری وظایف اجرایی دیپارتمان‌ها و وزارتخانه‌ها به آژانس‌های اجرایی (سازمان‌های اجرایی نیمه‌مستقل) اجرا شد. مهم‌ترین تغییرات دوره دوم برای اصلاح نظام مستخدمین عمومی عبارت بودند از: خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ ملی (برق، راه‌آهن، مخابرات و ...) و انتقال کارکنان بخش عمومی به بخش خصوصی، تدوین منشور شهروندی برای حمایت از حقوق شهروندان در برابر خدمات عمومی دولتی، حمایت از سوت‌زنان فساد، پرداخت حقوق متناسب با عملکرد، تنوع در قراردادهای کاری دولت (پاره‌وقت و تمام‌وقت)، استفاده از مشاوران بخش خصوصی و همچنین اندیشکده‌های خارج از دولت جهت مشاوره‌ها و توصیه‌های سیاستی به جای مستخدمین عمومی ارشد، تلاش برای ارتقای مهارت‌های مدیریتی مستخدمین عمومی ارشد.

به نظر می‌رسد برخی از این ایده‌ها مانند مدل خصوصی‌سازی یا کوچک‌سازی و شایسته‌سالاری (از طریق آزمون)، یا به‌طور ناقص به ایران رسیده است و یا فهم دقیقی از وضعیت تاریخی، سیاسی و اجتماعی کشور انگلستان و اساساً نیاز جامعه‌ای که به دنبال این پاسخ بوده، حاصل نشده است. این بی‌توجهی به زمینه‌ها و غفلت از مکانیسم‌ها و نیازهای پشت هر کدام و همچنین عدم توجه کافی به عیوب و نقایص این برنامه‌ها سبب گرت‌برداری غلط سیاستی شده است و در حوزه نظام مستخدمین عمومی هم مشکلاتی را ایجاد کرده است که بررسی آنها موضوع گزارش‌های آتی مرکز خواهد بود.

مقدمه

اصلاح نظام اداری و روابط بخش عمومی سال‌هاست که از مهم‌ترین مسائل مورد توجه در ایران و تقریباً همه کشورهای جهان است. فقدان کارآمدی و کارایی لازم، فرایندهای پیچیده و نابهینه، رفتارهای غلط کارمندان و فساد اداری از جمله دغدغه‌ها و مسائل مردم بوده است. از این رو، برای اصلاح نظام اداری و به اصطلاح رایج «بوروکراسی»، روش‌ها و رویکردهای مختلفی با تمرکز بر ابعاد متنوعی همچون ساختارها و روابط سازمانی، حذف پست‌ها و جایگاه‌های شغلی، تقسیم وظایف، شیوه‌های انگیزشی و روابط درون دولتی و مانند آن به کار گرفته شده است. علی‌رغم تنوع ظاهری این مباحث، همه این رویکردها مبتنی بر درک و تلاش برای اصلاح نظام اداری از درون و به‌عنوان یک سیستم بسته است. به عبارت دیگر، نقش عوامل و نهادهای بیرونی مؤثر بر شکل‌گیری نظام اداری و مسائل مزمن آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

به‌طور مشخص، این سؤال کمتر پرسیده شده است که چه زمینه‌های تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در پیدایش نظامات و روابط اداری نقش داشته، در موفقیت یا شکست برنامه‌های اصلاح نظام



اداری تأثیرگذار بوده و نهایتاً رفتار کارکنان را شکل داده است. این درک از آن‌رو حائز اهمیت است که اولاً نیروها و نهادهای تاریخی شکل‌دهنده نظام اداری همچنان در جهت‌دهی به مسیر کنونی تحولات نظام اداری نقش ایفا می‌کنند و شناخت اثر آنها می‌تواند علل ناکامی برخی برنامه‌های اداری را روشن نماید. ثانیاً این دید کمک می‌کند برنامه‌های اصلاح نظام اداری با دید جامع‌تری نوشته شوند. ثالثاً در یک رویکرد تطبیقی، این دیدگاه کمک می‌کند علل اختلافات ریشه‌دار بین الگوهای حکمرانی نظام اداری در کشورهای مختلف مشخص شود.

برای رسیدن به این سطح از شناخت و فهم از مسئله، نیاز به یک چارچوب تحلیلی است که در آن به نقش زمینه‌های تاریخی و محیطی مختلف (و خصوصاً نهادها) در شکل‌گیری محیط کار، روابط کاری و رفتار کارکنان در نظام اداری و برنامه‌های اصلاح نظام اداری که به تناوب در دوره‌های مختلف مطرح شده‌اند پرداخته شود. چارچوب تحلیلی که تحت عنوان نظام مستخدمین عمومی^۱ در ادبیات علوم اداری، دولت و حکمرانی توسط اندیشمندان این حوزه شکل گرفته است، تا حد زیادی به چارچوب مطلوب ما نزدیک است و راه را برای چنین تحلیلی هموار می‌کند.

در این گزارش، با تکیه بر این ادبیات به بررسی سیر شکل‌گیری و تطور نظام مستخدمین عمومی (نظام اداری و کارکنان) کشور انگلستان^۲ پرداخته می‌شود. علت این انتخاب آن است که اولاً انگلستان دارای یکی از قدیمی‌ترین و باسابقه‌ترین نظام‌های اداری جهان است و الگو و منشأ تحولات در بسیاری از کشورهای دیگر بوده است. ثانیاً با توجه به اینکه چارچوب کلان نظام اداری کشور ما برگرفته و متأثر از الگوی فرانسوی است، تفاوت چشمگیر نظام اداری انگلستان با این الگو می‌تواند ما را نسبت به بسیاری از پیش‌فرض‌هایی که در ایران درباره ماهیت و ساختار نظام اداری بدیهی انگاشته شده آگاه کند. ثالثاً با شناخت نهادهای تأثیرگذار و روابط شکل‌دهنده رفتارهای کارکنان در نظام اداری انگلستان یک چارچوب تحلیلی اولیه درباره انواع و چگونگی تأثیرگذاری نهادهای گوناگون بر شکل‌گیری نظام اداری به دست می‌آید که می‌تواند کمک‌کننده خوبی برای شکل‌دادن به چارچوب تحلیلی شکل‌گیری نظام اداری ایران باشد. پرواضح است که علاوه بر انگلستان، لازم است شکل‌گیری نظام اداری در کشورهای دیگر نیز از این زاویه مورد توجه قرار گیرد که این مهم ان‌شاء... در گزارش‌های آتی صورت خواهد پذیرفت. مجموعه این گزارش‌های تطبیقی قدم اول در مسیر رسیدن به یک خودآگاهی تاریخی و جامع درباره وضعیتی است که در آن قرار گرفته‌ایم و مقدمه‌ای برای شناخت و آسیب‌شناسی تاریخی-محیطی نظام مستخدمین عمومی در ایران خواهد بود.

در این گزارش، ابتدا مفهوم «مستخدمین عمومی» به‌طور اجمالی معرفی شده است و برخی ابهام‌ها

1. Civil Service System

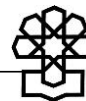
۲. در سرتاسر این گزارش انگلستان به‌عنوان معادل United Kingdom به‌کار می‌رود و از «انگلیس» برای ارجاع به بخشی از این کشور که در زبان انگلیسی با نام England شناخته می‌شود استفاده می‌شود. «بریتانیا» موجودیت تاریخی است که در گذشته شامل مستعمرات هم می‌شده، ولی امروزه به انگلستان محدود شده است.

درباره معنای آن (که خصوصاً در بافت زمینه‌ای انگلستان می‌تواند پرسش‌برانگیز باشد) توضیح داده می‌شوند.^۱ سپس نظام سیاسی، ساختار دولت و حکمرانی انگلستان توضیح داده شده و علاوه بر ارائه یک تقسیم‌بندی از دیپارتمان‌ها یا وزارتخانه‌های این کشور، شیوه عمومی اداره آنها توصیف شده‌اند. بخش اصلی این پژوهش به بررسی تاریخ تطور و شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی مدرن در طول دوره‌های مختلف - از ۱۷۰ سال پیش تاکنون - اختصاص داده شده است که هدف از آن ارائه بینش دقیقی درباره ویژگی‌های این نظام است. از این‌رو، در خلال این بحث‌ها به مواردی مانند نحوه استخدام در نظام اداری، روابط و فرایندهای کاری و تقسیم‌بندی‌های اداری، دیدگاه غالب درباره کارمندان و ارزش‌های آنان در دوره‌های مختلف، علل شکل‌گیری ایده‌های مختلف اصلاح و پیاده‌سازی تدریجی یا ناگهانی آنها در قالب قوانین و برنامه‌های مختلف اصلاح نظام اداری (مانند منشور شهروندی، افشاگران و سوت‌زنان، مدیریت عملکرد و ...) پرداخته شده است. هدف از این گزارش آن است که با ارائه تصویری چندوجهی از اجزای این نظام در قالب کلیتی واحد و یکپارچه، درک بهتری از چگونگی اثرگذاری متقابل نهادها و نیروهای اجتماعی و دولت انگلستان در طول تاریخ به دست آید و از این رهگذر، درس‌هایی برای درک بهتر زمینه‌های شکل‌گیری نظام اداری ایران و چگونگی جهت‌دهی به تغییرات آینده آن گرفته شود.

قبل از شروع بحث، مفید خواهد بود تا دولت انگلستان را در یک نگاه کلان با دیگر دولت‌ها از نظر برخی ویژگی‌های زمینه‌ای مهم و تأثیرگذار در نقش، ساخت و اندازه دولت مقایسه کنیم. در یک نگاه کلی کشورها از دو منظر قابل تقسیم‌بندی هستند: اولاً آیا دولت بسیط در آنها حاکم است یا حکومتی فدرال دارند و یا از وضعیتی میانه برخوردارند؟ ثانیاً چقدر دولت مرکزی در اداره کشور به صورت متمرکز (یا غیر متمرکز) عمل می‌کند. از نظر معیار اول، انگلستان در میان کشورهای دارای دولت بسیط است، هرچند که ۳ منطقه اسکاتلند، ایرلند شمالی و ولز استقلال بسیاری دارند. از نظر میزان تمرکزگرایی، دولت انگلستان در سال‌های اخیر بسیار به سمت تمرکززدایی از لندن حرکت کرده و اختیارات متعددی را در زمینه‌های مختلف تصمیم‌گیری و خدمت‌رسانی به دولت‌های محلی سپرده است و از این‌رو دولتی غیرمتمرکز به‌شمار می‌رود.^۲

۱. شرح مبسوط‌تر این مفهوم و دیدگاهی که بر مبنای آن شکل گرفته است در این گزارش نمی‌گنجد و موضوع گزارش دیگری خواهد بود.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: (Raadschelders, 2015).



جدول ۱. طبقه‌بندی کشورهای مختلف از نظر شکل حکومت

یکپارچگی			
فدرال	میان‌ه	بسیط*	
مالزی، استرالیا، اسپانیا، آفریقای جنوبی، آمریکا	برزیل، مکزیک، ژاپن، اتریش، روسیه، هند،	فرانسه، ایتالیا، چین	متمرکز
بلژیک، کانادا، سوئیس، آلمان	سوئد، نروژ، فنلاند،	هلند، انگلستان	غیرمتمرکز

Source: Raadschelders et al., 2015, pp: 103-104.

* Unitary

در نهایت، از نظر میزان دخالت دولت در اقتصاد، خدمت‌رسانی و سیاست‌های رفاه و تأمین اجتماعی، علی‌رغم اختلاف نظر میان پژوهشگران مختلف، می‌توان گفت انگلستان در شمار کشورهای لیبرال^۱ قرار می‌گیرد (Ebbinghaus, 2012). این دسته‌بندی از آن روست که اگرچه دولت نقش محوری در ارائه خدمات آموزش عمومی و بهداشت ایفا می‌کند، عمدتاً تمایل دارد در اقتصاد دخالت کمتری داشته باشد، رفاه اجتماعی را از طریق مکانیسم بازار و بخش خصوصی تأمین کند و تاجای ممکن از مکانیسم‌های بازتوزیعی (نظیر مالیات) فاصله گیرد (Esping-Andersen, 1990, pp. 26-29; Isakjee, 2017). در مقابل دولت‌های لیبرال، دولت‌های سوسیال دمکرات^۲ دارای دخالت بیشتر در اقتصاد هستند، سیاست‌های تأمین اجتماعی فراگیر^۳ را دنبال می‌کنند و نقش بسیاری در خدمات‌رسانی برعهده دارند. در دسته دیگری از کشورها دولت دخالت زیادی در اقتصاد دارد، اما سیاست‌های رفاهی یکپارچه و فراگیری را دنبال نمی‌کند و در مقابل به گروه‌ها و تشکلهای مختلف امتیازات و خدمات متفاوتی را ارائه می‌کند. در این کشورها نقش بخش خصوصی در تأمین رفاه اجتماعی کم‌رنگ است، با وجود این خدمات تأمین اجتماعی به صورت یکسان بین گروه‌های مختلف توزیع نشده است. شایان ذکر است که الگوی لیبرال دولت رفاه بیشتر در کشورهای انگلیسی‌زبان، الگوی سوسیال دمکرات در کشورهای اسکاندیناوی و الگوی سوم - که گاه محافظه‌کار تشکل‌گرا^۴ نامیده می‌شود- در اروپای قاره‌ای (یعنی کشورهای بدنه اصلی قاره اروپا) رایج است (جدول ۲).

1. Liberal
2. Social-democratic
3. Universal
4. Conservative-corporatist

جدول ۲. طبقه‌بندی دولت‌ها از نظر میزان دخالت در اقتصاد و خدمت‌رسانی

سوسیال دموکرات	محافظة کار - تشکل‌گرا	لیبرال
نروژ	ایتالیا	ایالات متحده آمریکا
دانمارک	فرانسه	انگلستان
سوئد	آلمان	ایرلند
فنلاند	اسپانیا	کانادا
هلند	اتریش	استرالیا
	ژاپن*	نیوزلند

Source: Ebbinghaus, 2012, p. 16; Esping-Andersen, 1990

* درباره جایابی دقیق ژاپن بین محققان این حوزه اختلاف وجود دارد و گروهی معتقدند که این کشور در هیچ‌یک از این دسته‌بندی‌ها جای نمی‌گیرد.

۱. مفهوم «مستخدمین عمومی»

عبارت مستخدمین عمومی یا مستخدمین مدنی^۱ - که در ادبیات عامه و حتی تخصصی به‌جای یکدیگر به‌کار برده می‌شوند- عمدتاً به افرادی از بخش عمومی و کارمندان دولت اطلاق می‌گردد که از راهی غیر از انتخابات یا انتصاب به استخدام دولت درآمده‌اند و انتخاب شده^۲ (از طریق انتخابات) یا منصوب شده^۳ نیستند. از نظر تاریخی، این مفهوم تفکیک‌کننده کارکنان غیرنظامی دربار یا دولت مرکزی از نظامیان بوده است.^۴ یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این گروه این است که با تغییر دولت‌ها و گاه حتی حکومت‌ها، ثابت می‌مانند. نکته مهم دیگری که باید در بررسی این واژه مد نظر قرار گیرد، آن است که اصطلاح مستخدمین مدنی به‌نوعی میراث دوران قرون وسطی و دوران قبل از جدایی دولت و کلیساست و مفهوم آن کارمندان خدمتگزار دربار به‌عنوان نهاد حاکم و مشروع (و عموماً مقدس) بوده است. کارکنان دولت یا دربار نخست و یا صرفاً باید به حاکم (پادشاه، رئیس دولت یا معادل آن) پاسخگو باشند. اما با شروع عصر جدایی دولت از کلیسا، شکل‌گیری دولت مدرن و تثبیت مکانیسم‌های مشارکت مردم‌سالارانه، به تدریج واژه کارگزاران یا مستخدمین عمومی^۵ جایگزین و نهادینه شد (Raadschelders, 2003). این مفهوم متضمن آن است که این کارمندان، کارمندان دولت مدرن هستند و باید به عموم مردم (منبع مشروعیت) پاسخگو باشند.

با توجه به آنچه گفته شد، قابل اشاره است که در بریتانیا به‌دلیل حفظ ارکان و میراث سنتی نظام پادشاهی، واژه رایج در توصیف کارکنان نهاد مرکزی دولت یعنی دربار (Crown) و برخی وزارتخانه‌های

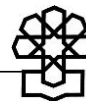
1. Civil Servant

2. Elected

3. Appointed

۴. خواجه نظام الملک طوسی در سیرالملوک تفکیک مشابهی بین دستاردار و کلاه‌دار قائل است (نگاه کنید به طوسی، ۱۳۹۸: ۴۵۰).

5. Public Servants



دیگر، واژه مستخدمین مدنی (CS) است. کارکنان نظامی و مابقی وزارتخانه‌ها، خصوصاً آنهایی که بیشتر وظایف و تکالیف دولت‌های مدرن^۱ (از جمله بهداشت و آموزش) را برعهده دارند، با عنوان مستخدمین عمومی (PS) شناخته می‌شوند (Raadschelders, 2003). همچنین کارکنان خدمات عمومی بین‌المللی نیز از کارمندان نهادهای بین‌المللی و فراملی هستند که تحت قوانین ملی نیستند و عمدتاً مصونیت قضایی دارند و به‌وسیله مقررات داخلی این سازمان‌ها و دادگاه اداری خود آنها (مانند سازمان ملل) مورد پیگرد قرار می‌گیرند.

از آنجایی که هدف این گزارش، بررسی و تحلیل وضعیت همه کارکنان غیرانتصابی و غیرانتخابی بخش دولتی است، بنابراین واژه مستخدمین عمومی به‌عنوان واژه عمومی‌تر انتخاب شده است که شامل مستخدمین مدنی نیز می‌شود.^۲

۲. نوع و ماهیت نظام سیاسی انگلستان

نظام سیاسی انگلستان، سلطنت مشروطه همراه با نظام پارلمانی^۳ و حکومت بسیط^۴ (در مقابل فدرال) است که البته در آن مناطق اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی دارای استقلال نسبی هستند. به‌طور سنتی در میان زمامداران و کارمندان این کشور این اعتقاد وجود داشته است که پادشاه (ملکه) نماد منزلت و مقدس، و کابینه، نماد کارایی و کارآمدی حکومت است (Bagehot, 1867). در این کشور، برخلاف سایر کشورها، یک سند مشخص به‌عنوان قانون اساسی وجود ندارد و مجموعه‌ای از قوانین که به‌صورت عرفی شناخته شده‌اند مبنای قانون اساسی را تشکیل می‌دهند. با وجود این برخی از ارکان حکومتی این کشور (نظیر نخست‌وزیری) براساس هیچ قانونی شکل نگرفته‌اند و نتیجه یک فرایند تاریخی تدریجی بوده‌اند که به‌صورت یک سنت^۵ تثبیت شده‌اند.

۲-۱. ارکان حکومت

ارکان شکل‌دهنده حکومت انگلستان را می‌توان چنین برشمرد:

۱. **فرمانروا یا رئیس حکومت:** ملکه یا پادشاه کشور است و قدرت برتر را در دست دارد؛ اگرچه به‌طور سنتی بدون مشاوره با نخست‌وزیر یا پارلمان تصمیمی اتخاذ نمی‌کند. به این ترتیب، اگرچه

۱. و یا دولت‌های رفاه، در ادبیات دولت و تاریخ دولت، نه اقتصاد.
۲. این کاربرد، این عبارت را قابل مقایسه با مفهوم مستخدمین عمومی در حقوق اداری کشور می‌نماید (نگاه کنید به طباطبایی موثمنی، ۱۳۹۳).
۳. در مقابل این سیستم، سیستم ریاست‌جمهوری است که ریشه در آمریکا دارد، همچنین سیستم دیگر، شبه‌ریاست‌جمهوری است که پایه آن دولت فرانسه است.

4. Unitary State

5. Convention

6. Sovereign or Head of State

اختیاراتی مثل نصب نخست‌وزیر، تنفیذ وزرا و دیپلمات‌ها، تنفیذ مصوبات پارلمان، اعلام جنگ و امضای معاهدات و برخی اختیارات فوق‌العاده^۱ دیگر به او تعلق دارد، بخش بزرگی از وظایف وی را اجرای تشریفات تشکیل می‌دهد.

۲. قوه مقننه: مجلس عوام^۲ و اشراف^۳ دورکنی هستند که پارلمان انگلستان را تشکیل می‌دهند. مجلس عوام وظایف قانونگذاری، پذیرش یا رد بودجه و تأیید یا رد صلاحیت وزرا را برعهده دارد. نمایندگان مجلس عوام از مصونیت قضایی برخوردارند تا بتوانند بدون ترس مباحث خود را ارائه کنند. آنها مستقیماً به وسیله مردم و به صورت ناحیه‌ای انتخاب می‌شوند. معیار رأی‌آوری و انتخاب نیز، اکثریت نسبی یا صاحب بیشترین رأی^۴ است. در مقابل، مجلس اشراف در طول تاریخ تغییرات زیادی داشته و در دوران معاصر ترکیبی از اشراف موروثی^۵، اسقف‌ها^۶ و افرادی است که به پیشنهاد نخست‌وزیر و تأیید ملکه به‌عنوان اشراف غیرموروثی^۷ عضو آن می‌شوند. این مجلس عمدتاً نقش مشورتی در قانونگذاری دارد و نمی‌تواند مانع تصویب قوانین در مجلس عوام شود، اما می‌تواند با پیشنهاد بازبینی حداقل در تصویب قوانین وقفه زمانی ایجاد کند.

۳. رئیس دولت^۸ یا نخست‌وزیر: پس از پیروزی در انتخابات پارلمان، رئیس حزب حائز اکثریت اعضای پارلمان توسط رئیس حکومت به سمت نخست‌وزیری منصوب می‌شود. در مواقعی که مجلس به او و کابینه‌اش اعتماد نمی‌کند یا سند مهمی مانند بودجه دولت او را تصویب نمی‌کند، باید استعفا دهد و انتخابات زودهنگام برگزار شود. رئیس دولت یا نخست‌وزیر باید رئیس حکومت را از سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی خود آگاه کند. در موارد مهمی مانند اعلان جنگ یا انحلال مجلس نیز حتماً باید اجازه او را دریافت کند. رئیس دولت و رئیس حکومت با یکدیگر جلساتی دارند که در آن منحرف نشدن از سیاست‌های کلان، مشاوره و هشدار به وزرا در دستور کار قرار دارد. در حال حاضر، نخست‌وزیر نشست هفتگی با ملکه دارد تا نظرات او را جویا شود و از توصیه‌های او بهره‌مند گردد.

۴. قوه مجریه یا کابینه: به‌وسیله رئیس دولت تشکیل و اداره می‌شود و نخست‌وزیر اعضای آن را، بجز در موارد خاص، از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌کند (که البته باید به تنفیذ رئیس حکومت برسند). برخلاف نظام ریاستی که در آن رئیس‌جمهور تنها منتخب مردم در کابینه و دارای جایگاه بسیار بالاتری نسبت به دیگران است، نخست‌وزیر در کابینه «اولین در میان همتایان»^۹ است و منزلت چندان

1. Reserve Power

2. House of Commons

3. House of Lords

۴. براساس مدل first-past-the-post که مقابل مدل نسبیتی است.

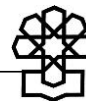
5. Hereditary Aristocracy

6. Bishops

7. Appointed 'Life Peers'

8. Head of Government (or Head of the Executive)

۹. معادل First Among Equals یا Primus Inter Pares، به زبان لاتین.



متفاوتی با دیگران ندارد، اگرچه در سالیان اخیر اختیارات بسیار بیشتری نسبت به بقیه پیدا کرده است. از این رو، اعضای کابینه در برابر تصمیمات کابینه مسئولیت جمعی^۱ دارند؛ یعنی باید تصمیمات را حمایت کنند حتی اگر شخصاً مخالف باشند. در انگلستان، اکثر خط‌مشی‌ها خارج از کابینه، در دپارتمان‌ها یا کمیته‌های ذیل کابینه تدوین می‌شوند. اگرچه امکان شکل گرفتن دولت اقلیت یا ائتلافی وجود دارد، در اغلب موارد، قوه مجریه به دلیل همگرایی با مجلس عوام قانونگذاری به شدت قدرتمند است، زیرا می‌تواند تقریباً همه قوانین مورد نیاز خود را تصویب کند.

۵. گروه مخالفان^۲ یا اقلیت پارلمان: حزبی که بیشترین کرسی را کسب کرده ولی در کابینه نیست (که معمولاً حزبی است که پس از حزب پیروز حائز بیشترین کرسی بوده است) گروه مخالفان را تشکیل می‌دهد. رهبر آن حزب، طبق سنت، رهبر مخالفان^۳ به‌شمار رفته و در فرایندهای پارلمان جایگاهی رسمی دارد. از جمله، او مسئول تشکیل کابینه سایه^۴ است که معمولاً متشکل از اعضای برجسته گروه مخالفان است.^۵ هر یک از اعضای کابینه سایه، دپارتمانی از دولت را به‌دقت زیر نظر دارند و اقدام‌های آن را مذاقه و موشکافی می‌کند و در صورت نیاز اعضای کابینه را وادار به پاسخگویی می‌کند. همچنین در صورت لزوم سیاست‌های جایگزین و گزینه‌های بدیل طراحی و پیشنهاد می‌کنند.

۶. قوه قضائیه: متشکل از سه نظام دادگاهی مجزا و مستقل (به تفکیک، در انگلیس و ولز، اسکاتلند، و ایرلند شمالی) است و هر کدام (عمدتاً) بر مبنای حقوق عرفی^۶ و رویه‌های قضایی گذشته خود عمل می‌کنند. از سال ۲۰۰۹، دادگاه عالی پادشاهی متحد^۷ تأسیس شده است که عالی‌ترین مرجع تجدیدنظر در تقریباً همه احکام سه نظام دادگاهی مذکور است و در موارد خاصی حق غیرقانونی اعلام کردن تصمیمات دولت را دارد.

1. Collective Responsibility

2. Opposition

3. Leader of Opposition

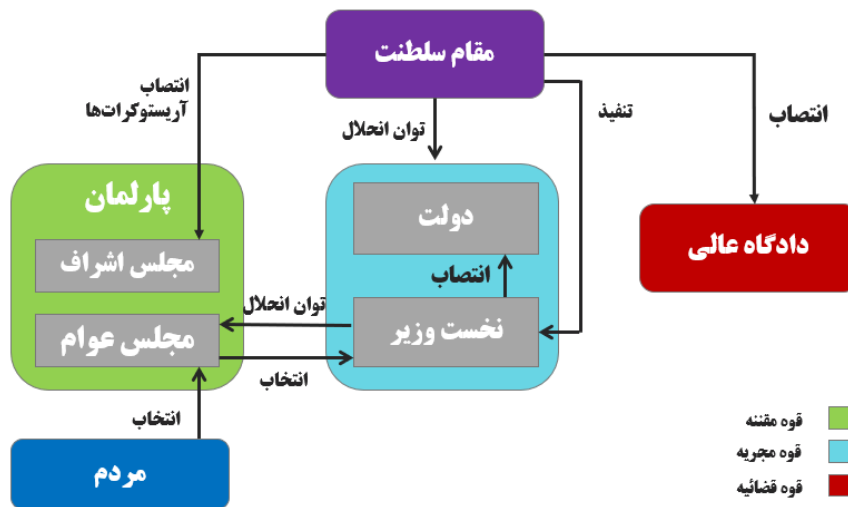
4. Shadow Cabinet

۵. ریاست کابینه سایه که عموماً رهبر حزب مخالف است، به همراه دو تن از جانشینان وی حق الزحمه‌ای رسمی علاوه بر حق الزحمه نمایندگی در پارلمان دریافت می‌کنند.

6. Common Law

7. Supreme Court of the United Kingdom

شکل ۱. شمای کلی از ساختار سیاسی و روابط قوا در انگلستان



شاید بتوان گفت مهم‌ترین ویژگی این نوع از نظام سیاسی تفکیک نسبی قوا^۱ است؛ به این معنا که قوه مجریه و مقننه تفکیک چندانی ندارند و قوه قضائیه هم به‌طور سنتی نقش محدودی در تصمیمات نظام سیاسی داشته است. این موضوع تا حدی است که برخی تحلیلگران مدل انگلستان را فاقد تفکیک قوا و جایگزینی برای آن دانسته‌اند. این مدل پارلمانی - که در طول تاریخ در بریتانیا توسعه یافته و مشهور به مدل وست‌مینستر^۲ است - در برخی کشورهای دیگر (از جمله نیوزلند، کانادا و استرالیا) هم مبنای قرار گرفته است.

۲-۲. جایگاه دولت‌های محلی

هرچند که پارلمان و دولت مرکزی در تمامی منطقه انگلیس مستقیماً حکمرانی می‌کنند و اختیار و نفوذ آنها بر سراسر انگلستان نیز حاکم است، اسکاتلند، ایرلند شمالی و ولز دولت‌های محلی جداگانه‌ای دارند که (براساس مدل پارلمانی) از سال ۱۹۹۹ تأسیس شده‌اند. دولت مرکزی وظایف و اختیارات و در نتیجه پاسخگویی و مسئولیت خود را در خصوص امور محلی این مناطق که محدوده جغرافیایی مشخصی دارند، به دولت محلی واگذار^۳ کرده است. به این ترتیب، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و اجرا در موضوعاتی همچون آموزش، سلامت، مسکن، کشاورزی، برنامه توسعه محلی، گردشگری، فرهنگ، ورزش، آب و مدیریت بحران به دولت‌های محلی واگذار شده است و اختیار مواردی مانند سیاست‌ها و روابط بین‌الملل، مهاجرت، انرژی، اقتصاد کلان، سیاست‌های رقابت، مالکیت معنوی، ارتباطات و قوانین کاری نزد پارلمان انگلستان

۱. تفکیک قوا اصلی مدرن متعلق به دوره تاریخی پس از جدایی دولت از کلیساست و به‌طور خاص توسعه یافته و شکل گرفته از تاریخ سیاسی ایالات متحده آمریکا است (Raadschelders, 2003).

2. Westminster System

3. Devolved Government



محفوظ است (Introduction to Devolution, 2020). با وجود این، میزان استقلال این دولت‌ها یکسان نیست. در میان آنها اسکاتلند قوی‌ترین دولت و بیشترین اختیارات پارلمانی و ولز کمترین قدرت و اختیارات پارلمانی را دارد.

علاوه بر سه منطقه جغرافیایی فوق، در سال ۲۰۱۶ با هدف کاهش تمرکز دولت و انتقال تصمیم‌گیری‌ها به بیرون از لندن، قانون واگذاری اختیارات دولت محلی و شهرها^۱ تصویب شد که قدرت قانونی بیشتری برای شوراهای محلی^۲ اعطا کرده است. طبق این قانون، شوراهای محلی اختیار تصمیم‌گیری و هزینه‌کرد مستقل‌تری^۳ نسبت به دولت مرکزی در رابطه با خدمات محلی بخش عمومی از قبیل حمل‌ونقل، قواعد بخش خصوصی، صنعت و دیگر موارد دارند. با این حال این شوراها در تلاش هستند تا از لحاظ مالی نیز استقلال بیشتری کسب کنند (Local Government Association, 2020).

۳-۲. احزاب سیاسی فعلی

در صد سال اخیر، دو حزب اصلی تشکیل‌دهنده نظام سیاسی انگلستان حزب محافظه‌کار و کارگر بوده‌اند. احزاب سیاسی دیگری که وجود داشته‌اند همواره در مقایسه با دو حزب اصلی در اقلیت بوده‌اند که مهم‌ترین آنها حزب لیبرال دمکرات است. به همین دلیل، تمامی دولت‌های پس از جنگ جهانی دوم تا سال ۲۰۱۰ یا محافظه‌کار یا کارگر بوده‌اند. در سال ۲۰۱۰ و پس از مشخص شدن نتایج انتخابات برای نخستین بار دولت ائتلافی محافظه‌کار - لیبرال دمکرات شکل گرفت و تا سال ۲۰۱۵ تداوم یافت. پس از آن نیز اکثریت با حزب محافظه‌کار بوده است.

۳. ساختار فعلی دولت انگلستان

دولت انگلستان قدرت خود را از طریق طیف متنوعی از سازمان‌ها اعمال می‌کند که در یک نگاه کلان می‌توان آنها را به دو دسته تقسیم کرد. بخش عمده‌ای از آنها، دپارتمان‌هایی هستند که به لحاظ سیاسی یک وزیر مسئولیت و پاسخگویی آن را برعهده دارد و از این نظر معادل تقریبی وزارتخانه در کشور ما به‌شمار می‌روند. بخش دیگری هم، دپارتمان‌های بی‌وزیر هستند که کاملاً تحت نظر یکی از کارمندان ارشد نظام مستخدمین عمومی^۴ انگلستان اداره می‌شوند و از وزرا مستقل هستند. این دپارتمان‌ها معمولاً به‌نوعی به یکی از وزارتخانه‌های باوزیر متصلند، اما پاسخگویی مستقیم به پارلمان ندارند. ساختار قدرت در دولت به‌شدت متمرکز^۵ است و وزارتخانه‌های باوزیر باید تابع تصمیمات کابینه و به‌طور خاص دفتر

1. Cities and Local Government Devolution Act 2016.

2. Local Councils

4. Civil Servants

5. Highly Centralized

۳. تحت عنوان Combined Authority.

نخست‌وزیر باشند - که گه‌گاه مجازاً به نام ساختمان محل اقامتش (پلاک ۱۰، خیابان داویننگ لندن) «شماره ۱۰»^۱ خوانده می‌شود - و خط‌مشی‌های دولت را اجرا کنند. اما دپارتمان‌های بی‌وزیر استقلال نسبی داشته و می‌توانند سیاست‌های خود را تعقیب کنند. در کنار این دپارتمان‌ها، ۱۲ شرکت عمومی^۲ و ۹۰ گروه برجسته دیگر^۳ (اعم از سازمان‌های خاص، کمیته‌ها، شوراها و هیئت‌ها) هم وجود دارند که در ادامه روابط آنها با وزارتخانه‌ها توصیف می‌شود.

۱-۳. وزارتخانه‌های باوزیر

نوع اول یعنی وزارتخانه‌های باوزیر^۴ در سطح سیاسی، به‌وسیله وزرای دولت و کابینه هدایت می‌شوند و در حال حاضر تعداد آنها ۲۵ عدد است و اسامی و تاریخ تأسیس آنها در جدول ۳ آمده است. این وزارتخانه‌ها نیاز به نظارت سیاسی مستقیم دارند. در بیشتر این وزارتخانه‌ها وزیر^۵ را اصطلاحاً دبیر دولت^۶ می‌نامند. هرکدام از این وزرا عموماً تعدادی معاون وزیر یا اصطلاحاً «وزیر جزء»^۷ برای انجام امور و پشتیبانی کارهای خود دارند. این افراد تقریباً در سطح معاونان وزیر هستند و از آن جهت که می‌توانند در برخی جلسات کابینه با توجه به موضوع خاص جلسه شرکت کنند و دبیری برخی کمیته‌های کابینه را برعهده گیرند، به آنها عنوان «وزیر» اطلاق می‌شود. بنابراین دبیر دولت در انگلستان همان وزرای کابینه دولت هستند، اگرچه به برخی نظیر رئیس امور مالیه^۸ که معادل وزیر خزانه‌داری است، عنوان وزیر اطلاق نمی‌شود.

در ذیل وزارتخانه‌ها دفاتر (یا آژانس‌های) اجرایی^۹ وجود دارند که درجه اختیار و استقلال بیشتری در انجام وظایف خود دارند و به یک یا چند وزارتخانه‌ای که خط‌مشی‌ها و بودجه آنها را تنظیم می‌کنند، پاسخگو هستند. این آژانس‌های اجرایی به تدریج از سال ۱۹۷۹ به بعد و براساس ایده‌های دولت تاجر شکل گرفتند و در حال حاضر تعداد آنها براساس گزارش دولت انگلستان ۴۰۸ عدد است. در کنار اینها، تعدادی بازوی اجرایی دیگر نیز وجود دارد که سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای^{۱۰} هستند که اصطلاحاً تحت عنوان «سازمان‌های غیردولتی شبه‌مستقل» (کوانگو)^{۱۱} شناخته می‌شوند. این سازمان‌ها مستقیماً توسط قانون پارلمان تشکیل می‌شوند و به‌جای دولت به پارلمان پاسخگو هستند و از لحاظ مالی استقلال

1. No 10

۲. از جمله می‌توان به BBC یا کانال ۴ اشاره کرد.

3. High Profile Groups

4. Ministerial Department

5. Minister

6. Secretary of State (SofS)

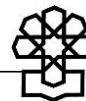
7. Junior Ministers

8. Chancellor of the Exchequer

9. Executive Agency

10. Non-departmental Public Bodies (NDPB)

11. Quasi-autonomous non-governmental Organizations (QUANGOs)



بیشتری دارند؛ درحالی که دولت موظف است طبق قانون تشکیل آنها، بودجه لازم را تأمین کند. این سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای (NDPB) نیز چهار نوع هستند که البته شامل شرکت‌های عمومی نمی‌شوند. این چهار نوع عبارتند از: ۱. مشاوره‌ای، ۲. محاکمه‌ای^۳ و هیئت‌های نظارتی مستقل. ۴. سازمان‌های غیروزارتخانه‌ای مشاوره‌ای، وظیفه مشاوره سیاستی به وزرا را برعهده دارند که عموماً توسط مسئولی از دپارتمان مادر - یعنی دپارتمانی که ذیل آن فعالیت می‌کنند - مدیریت می‌شوند. سازمان‌های غیروزارتخانه‌ای اجرایی معمولاً برای رساندن خدمتی خاص تأسیس شده‌اند که به جای یک وزیر، توسط یک هیئت‌مدیره رهبری می‌شوند. سازمان‌های محاکمه‌ای در حوزه قانون و حقوق فعالیت می‌کنند و سازمان اصلی مادر آن، وزارتخانه عدالت انگلستان است. هیئت‌های نظارتی مستقل نیز مسئولیت بازرسی از نحوه اداره و کیفیت زندان‌ها را برعهده دارند.

جدول ۳. وزارتخانه‌های باوزیر انگلستان به ترتیب تاریخ تأسیس

ردیف	نام انگلیسی	نام یا معادل فارسی	تاریخ تأسیس
۱	Her Majesty's Treasury (HMT)	وزارت خزانه‌داری	1126
۲	Office of the Leader of the House of Lords	اداره رهبر مجلس اشراف	4 April 1721
۳	Office of the Leader of the House of Commons	اداره رهبر مجلس عوام	4 April 1721
۴	Home Office (HO)	وزارت امور امنیت داخلی (پلیس، گذرنامه، امور مهاجرت)	2 March 1782
۵	Cabinet Office (CO)	اداره یا دبیرخانه کابینه	December 1916
۶	UK Export Finance (EF)	دپارتمان صادرات	1919
۷	Ministry of Defense (MOD)	وزارت دفاع	1 April 1964
۸	Foreign and Commonwealth Office (FCO)	اداره امور خارجه و کشورهای مشترک‌المنافع	17 October 1968
۹	Northern Ireland Office (NIO)	اداره ایرلند شمالی	24 March 1972
۱۰	Department for Health and Social Care (DHSC)	دپارتمان سلامت و مراقبت‌های اجتماعی	25 July 1988
۱۱	Department for Digital, Culture, Media and Sport (DCMS)	دپارتمان دیجیتال، فرهنگ، رسانه و ورزش	3 May 1997
۱۲	Department for International Development (DFID)	دپارتمان توسعه بین‌المللی	3 May 1997

1. Executive
2. Advisory
3. Tribunal
4. Independent Monitoring Boards

تاریخ تأسیس	نام یا معادل فارسی	نام انگلیسی	ردیف
19 May 1999	اداره امور اسکاتلند (۲) و ازرتخانه	Office of the Advocate General for Scotland & Office of the Secretary of State for Scotland	۱۳
1 July 1999	اداره ولز	Wales Office	۱۴
8 June 2001	دپارتمان محیط زیست، غذا و امور روستایی	Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)	۱۵
8 June 2001	دپارتمان کار و بازنشستگی	Department for Work and Pensions (DWP)	۱۶
29 May 2002	دپارتمان حمل و نقل	Department for Transport (DfT)	۱۷
6 May 2006	وزارت مسکن، جوامع و دولت‌های محلی	Ministry of Housing, Communities and Local Government (MHCLG)	۱۸
9 May 2007	وزارت عدالت	Ministry of Justice (MoJ)	۱۹
13 May 2010	دپارتمان آموزش	Department for Education (DfE)	۲۰
14 July 2016	دپارتمان خروج از اتحادیه اروپا	Department for Exiting the European Union (DExEU)	۲۱
14 July 2016	دپارتمان تجارت بین‌المللی	Department for International Trade (DIT)	۲۲
14 July 2016	دپارتمان امور کسب و کار، انرژی و صنعت	Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS)	۲۳
	اداره حفاظت، بازرسی و امور حقوقی دولت	Attorney General's Office (AGO)	۲۴

Source: Ewing, 2019. GOV.UK, 2019.

۳-۲. وزارتخانه‌های بی‌وزیر

وزارتخانه‌های بی‌وزیر^۱ (از جمله مرجع رقابت و بازار، ثبت اسناد و زمین، مرکز آمار، سازمان‌های تنظیم‌گر نظیر OFGEM^۲ در حوزه انرژی، OFSTED^۳ در حوزه آموزش و کودکان، OFQUAL^۴ در حوزه آزمون‌های سراسری، اداره مفاسد ویژه، دادگاه عالی انگلستان) دسته دیگری از دپارتمان‌های انگلستان هستند که به دلیل داشتن وظیفه نظارتی و بازرسی یا تنظیم‌گری، نظارت و دخالت سیاسی بر آنها یا غیرضروری یا نامناسب دانسته می‌شود (Rutter, 2013). تعداد این دپارتمان‌ها تا انتهای سال ۲۰۱۹، ۲۰ مورد است. عمده این

1. Non-ministerial Departments

2. Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)

3. Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (OFSTED)

4. Office of Qualifications and Examinations Regulation (OFQUAL)



سازمان‌ها توسط دبیران دائم^۱ یا دبیر دائم دوم^۲ هدایت می‌شوند^۳ (GOV.UK, 2019).
گفتنی است که مدیریت اجرایی و اداره امور روزمره هر دو نوع وزارتخانه فوق برعهده یک دبیر دائم یا مستخدم عمومی ارشد^۴ است که معمولاً سابقه کار طولانی در آن وزارتخانه دارد و نسبت به وزیر از استقلال نسبی برخوردار است. دبیر دائم یا همان مستخدم عمومی ارشد یک دپارتمان، به‌نوعی حسابرس پارلمان است؛ بدین معنا که به پارلمان گزارش می‌دهد که آیا بودجه‌ای که برای دپارتمان در نظر گرفته شده بود، به‌درستی هزینه شده است؛ همچنین به‌کرات در کمیته‌های حسابرسی عمومی و انتخاب مجلس عوام حضور می‌یابند. نحوه انتخاب و انتصاب این افراد بدین‌گونه است که ابتدا در آزمونی همه‌کسانی که بالقوه از درون دولت یا بیرون آن توانایی لازم را دارند، شرکت می‌کنند. پس از بررسی یک کمیسیون با اعضای حقوقی مشخص، فهرستی از افراد واجد صلاحیت دارای حداقل استانداردها برای هر پست به نخست‌وزیر معرفی می‌شود. در این مرحله نخست‌وزیر از میان افراد معرفی شده، فردی را انتخاب می‌کند. به‌طور استثنا درمواقع فوریت و اضطرار یا وجود فردی با صلاحیت بسیار بالا برای یک منصب حساس، به‌صورت کنترل شده‌ای این رویه نقض می‌شود. همچنین کمیته‌ای نظارتی مسئولیت نظارت بر انتخاب‌ها را برعهده دارد تا عدم دخالت نگاه‌های سیاسی و حزبی را تأیید کند (Institute For Government (IFG), 2020).

یکی از دلایل این نحوه به‌کارگیری این افراد، انتقال تجربیات و تداوم برنامه‌های درحال اجرای سازمان‌هاست. این افراد، نقشی اجرایی دارند و برای سال‌های طولانی این پست را در اختیار دارند و به وزرا مشاوره می‌دهند. به‌طور سنتی عالی‌ترین مقام دبیران دائم، دبیر کابینه^۵ بوده است که مشاور ارشد سیاستگذاری نخست‌وزیر به‌شمار می‌رود.^۶ نحوه انتخاب، ورودی و آزمون‌های آنها نیز با دیگر کارکنان و مستخدمین عمومی متفاوت است که در بخش‌های بعدی توضیح داده خواهد شد.

۳-۳. مستخدمین عمومی و کارکنان دولت در انگلستان

ویژگی تاریخی و اساسی مورد انتظار کارکنان دولت انگلستان شامل دوران خدمت دائمی (تا بازنشستگی)، تابعیت از دولت وقت (فارغ از نگاه‌های سیاسی و حزبی) و در مرتبه بالاتر وفاداری به پادشاه یا ملکه و پاسخگویی در برابر اوست. البته آنها در برابر وزرا و در برخی موارد، پارلمان هم باید پاسخگو باشند، اما این پاسخگویی عمدتاً از جنس گزارش‌دهی و بدون مداخله در تصمیمات سیاسی است. به همین سبب، این افراد گمنامی و عدم اظهارنظر درباره مسائل سیاسی (خصوصاً مسائل روز) را به‌عنوان یک هنجار

1. Permanent Secretaries

2. Second Permanent Secretaries

۳. وزارتخانه‌های بزرگ، منشیان دائم دومی نیز دارند که درواقع قائم‌مقام و جانشین نقرات اصلی هستند.

4. Senior Civil Servant

5. Cabinet Secretary

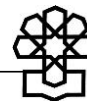
۶. در ذیل او دبیر دائم دفتر نخست‌وزیری Cabinet Office Permanent Secretary است که جایگاه دبیر دائم دوم کابینه را دارد و مسئول اداره دفتر کابینه است.

کاری پذیرفته‌اند تا حدی که از برخی دبیران دائم وزارتخانه‌ها حتی یک تصویر در حوزه عمومی وجود ندارد. در مقابل، این افراد رازدار و معتمد وزرا در دولت‌های مختلف قرار می‌گیرند و می‌توانند آزادانه به آنها (به‌طور خصوصی) مشاوره دهند. این افراد، بخش جدایی‌ناپذیر دولت انگلستان هستند و در واقع مجریان تصمیمات و خط‌مشی‌های مصوب دولت هستند.

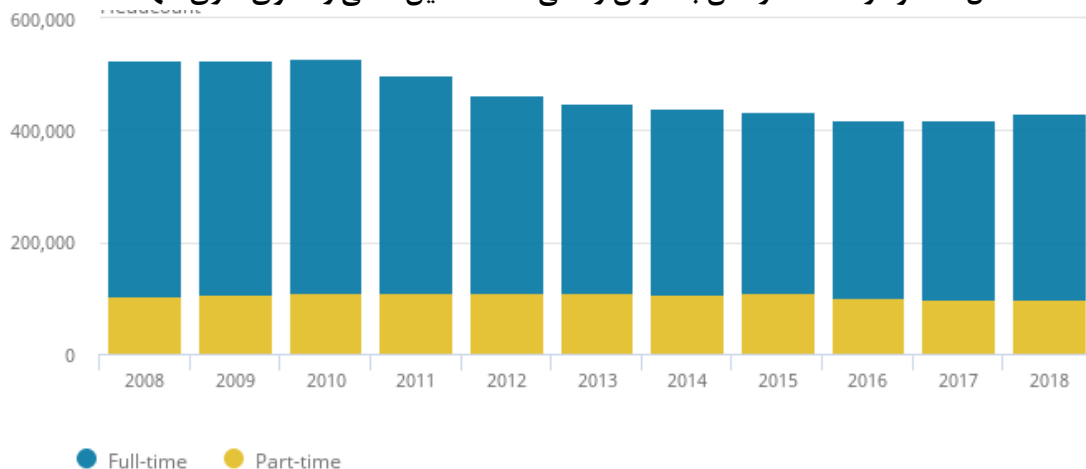
این چارچوب کلی رفتاری نظام مستخدمین انگلستان را نه فقط قوانین مکتوب و مصوب، بلکه مهم‌تر از آن عرف، سنت‌ها و رویه‌های گذشته ساخته است. مستخدمین عمومی، جایگاه و منزلتی ویژه نزد مردم انگلستان دارند و از آنها انتظار می‌رود که به‌خوبی نشان‌دهنده و حافظ ارزش‌های عمومی اعتماد، صداقت، امانت، روحیه تیمی و احترام متقابل کارمندان و سیاسیون باشند. تا دهه ۱۹۸۰ تصور از کسانی که به بخش عمومی وارد می‌شدند آن بود که برای خدمت‌رسانی در راستای خیر عمومی آمده‌اند. در آن زمان اعتماد بسیار زیادی میان دولت، کارکنان و شهروندان وجود داشت و ارزش‌های بی‌طرفی، انصاف و عدالت به‌شدت مورد انتظار جامعه از مستخدمین عمومی بوده است، تصویری که در سال‌ها و دهه‌های اخیر، بر اثر رخداد‌های مختلف تا حدودی خدشه‌دار شده است.

قبلاً گفته شد که در بریتانیا به‌دلیل حفظ ارکان و میراث سنتی نظام پادشاهی، واژه رایج در توصیف کارکنان برخی وزارتخانه‌ها به‌طور خاص و خصوصاً کارکنان نهاد مرکزی دولت یعنی دربار، واژه مستخدمین مدنی (CS) است. در دوران حاضر از نظر اطلاق عنوان، مستخدمین مدنی (CS) شامل تمامی کارکنان بخش عمومی نمی‌شود، البته تعریف مشخص و دقیق قانونی حصرکننده‌ای نیز در این باره در اسناد مکتوب و قانونی وجود ندارد. با این حال، تعریف کلی این افراد چنین است: افرادی که از نظر سیاسی، غیرحزبی هستند و مستقل از دولت وقت و حزب حاکم فعالیت می‌کنند. این بخش به‌طور کلی شامل کارکنان دربار، وزارتخانه‌های با وزیر (بجز دپارتمان سلامت)، آژانس‌های اجرایی و سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای می‌شود. به کارکنان ادارات مرتبط با پارلمان (امور سیاسی)، ادارات قضایی، همچنین وزرا و کسانی که انتصابی هستند، مستخدم مدنی عنوان نمی‌شود هرچند که کارکنان دولت هستند (Institute for Government, 2019). به این فهرست، نظامیان یا کارکنان ارتش، کارکنان کوانگوه‌های پارلمان، دپارتمان بهداشت و سلامت (NHS)، پلیس، کارکنان وزارت امور خارجه و ادارات امور ایرلند شمالی را باید افزود.

در سال ۲۰۱۸ تعداد کارمندان با عنوان رسمی مستخدم مدنی در دولت بالغ بر ۴۳۰ هزار نفر بوده است که بیش از ۳۳۱ هزار نفر آنان تمام‌وقت و بیش از ۹۸ هزار نفر پاره‌وقت هستند (ONS, 2019).



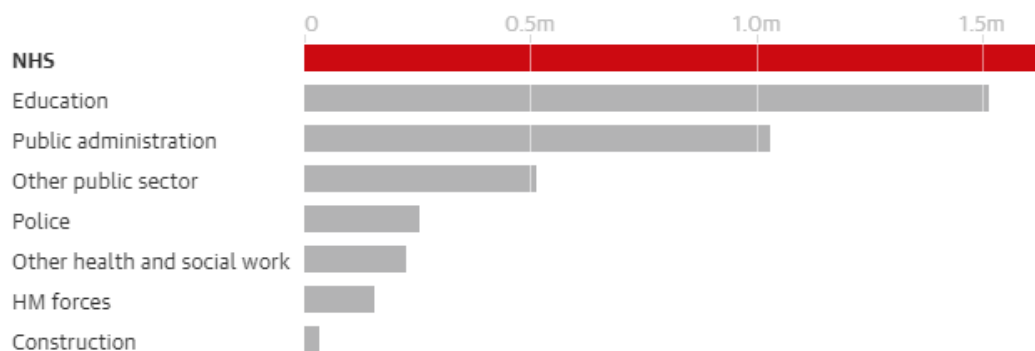
شکل ۲. نمودار تعداد کارکنان با عنوان رسمی مستخدمین مدنی و الگوی کاری آنها



Source: ONS, 2019.

تعداد کل کارکنان دولت در سال ۲۰۱۸، ۵/۳۶ میلیون نفر اعلام شده است که از این میان دو بخش سلامت (NHS) با ۱/۶۴ میلیون نفر و آموزش با ۱/۵ میلیون نفر بیشترین میزان کارکنان بخش عمومی را به خود اختصاص داده‌اند (شکل ۴) (The Guardian, 2018). بیش از ۲۷ میلیون نفر نیز در بخش خصوصی مشغول به فعالیت هستند (ONS, 2018).

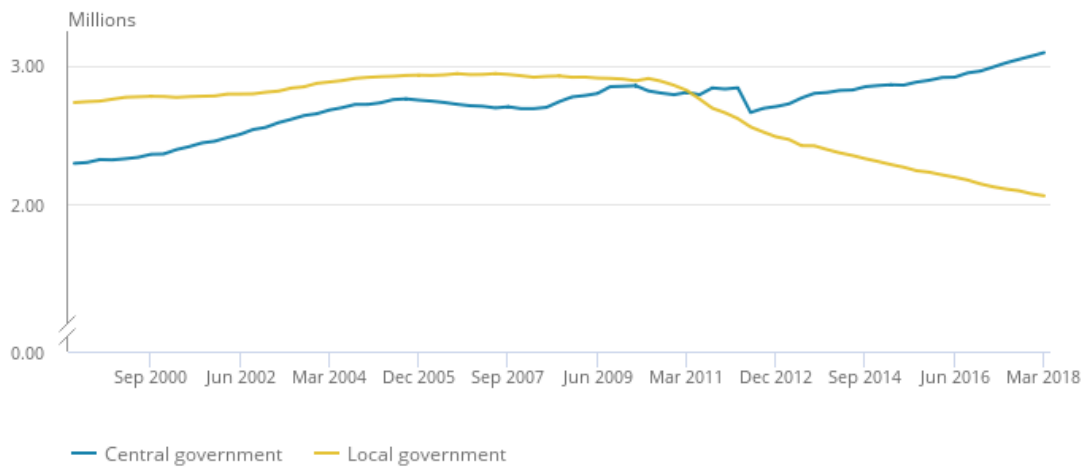
شکل ۳. تعداد کل کارکنان بخش عمومی، به تفکیک بخش



Source: The Guardian, 2018.

تعداد کارکنان دولت مرکزی و نسبت آنان در مقایسه با تعداد کارکنان دولت‌های محلی به‌طور مداوم در حال افزایش بوده است و نهایتاً در سال ۲۰۱۱، اکثریت با کارکنان دولت مرکزی شده است.

شکل ۴. روند تغییرات کارکنان در دولت مرکزی و دولت‌های محلی



Source: ONS, 2018.

۴. نقش‌ها و سمت‌های فعلی در ساختار حکمرانی مستخدمین عمومی

در حال حاضر سازمان مخصوصی که مسئول رسیدگی و سازماندهی امور مستخدمین عمومی و کارکنان دولت است، سازمان خدمات مدنی کشور^۱ است. از حیث جغرافیایی، این سازمان شامل دو بخش اسکاتلند و ولز نیز می‌شود، ولی ایرلند شمالی را دربر نمی‌گیرد. مسئولیت سیاسی این سازمان برعهده رئیس خدمات مدنی است که از زمان تأسیس (در سال ۱۹۶۸) همواره نخست‌وزیر انگلستان بوده است. در ذیل نخست‌وزیر، رئیس سازمان خدمات مدنی کشور^۲ قرار دارد که مشاور ارشد و مسئول و مدیر اجرای سیاست‌ها و قوانین مرتبط با مستخدمین عمومی است. رئیس سازمان خدمات مدنی باید اطمینان یابد مستخدمین مدنی و کارکنان دولت، مهارت‌ها و توانمندی‌های مورد نیاز برای رویارویی با چالش‌های روزانه را دارند و همچنین آنها به صورت منصفانه و نجیبانه (از جهت کارایی، احترام متقابل و پاک‌دستی) در کار خود عمل می‌کنند.

برای کمک به ریاست سازمان، دو کمیته موسوم به هیئت هدایت مستخدمین عمومی^۳ و گروه مدیریتی دبیران دائمی^۴ نیز وجود دارد. این گروه مدیریتی برای طراحی و تهیه راهبردها به ریاست سازمان کمک می‌کند و متشکل از همه دبیران دائمی و مدیران ارشد اجرایی وزارتخانه‌هاست. هیئت نظارت بر مستخدمین عمومی نیز در سال ۲۰۰۷ تشکیل شد و به صورت ماهیانه تشکیل جلسه می‌دهد. نقش این هیئت ارتقای اهمیت، شهرت و اعتبار مستخدمین عمومی با توجه به وظایف خاصی است که

1. Her Majesty's Home Civil Service or Her Majesty's Civil Service

2. Head of the Home Civil Service

3. Civil Service Steering Board (CSSB)

4. Permanent Secretaries Management Group (PSMG)



گروه مدیریت دبیران دائمی تهیه کرده است و بازوی نظارتی ریاست سازمان است. هر دو این گروه‌ها ذیل ریاست سازمان خدمات مدنی یعنی نخست‌وزیر مشغول به فعالیت هستند.

علاوه بر سازمانی که ذکر شد، کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون خدمات مدنی،^۱ متشکل از مأموران و ناظران مستخدمین عمومی^۲ نیز وجود دارد. این افراد مستقل از وزرا هستند و وظیفه آنها گزارش‌دهی مستقیم به ملکه بوده است که نقش اصلی آنها بررسی و نظارت بر حسن اجرای کدها و قوانین استخدامی و پاسداری از اصل انتخاب براساس شایستگی در محیطی منصفانه و رقابتی هستند. از سال ۱۸۵۵ تا سال ۲۰۱۰ این کمیسیون براساس اختیارات ویژه سلطنتی شکل گرفته و تداوم یافته بود و اعضای آن هم منصوب ملکه بودند. از زمان تصویب قانون اصلاحات اساسی و حکمرانی سال ۲۰۱۰، این کمیسیون منزلتی قانونی یافت و وظایف تنظیم‌گری و تعدیل سیاست‌های استخدامی نیز به آن محول شد. اعضای آن هم می‌توانند از بخش عمومی، خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد باشند و بر مبنای رقابت عمومی باز و آشکار نصب می‌شوند. این کمیسیون از نوع سازمان‌های عمومی غیروزارتخانه‌ای است و بودجه خود را از اداره کابینه دریافت می‌کند. همچنین از وظایف این کمیسیون دریافت نظرات و تعامل با کارکنان دولت است تا مسائلی که از طریق سازوکارهای رسمی حل نمی‌شود را به آنان انتقال دهند و نقطه نظرات آنها را دریافت کنند. (civil service commission, 2019, 2008).

۵. تاریخ توسعه و شکل‌گیری نظام مستخدمین عمومی مدرن

از میانه قرن ۱۸ میلادی پس از تغییرات اقتصادی ناشی از انقلاب صنعتی و توسعه امپراتوری بریتانیا، بوروکراسی (اندازه کارکنان و وظایف بخش دولتی) نهادهای دولتی مانند اداره کار و ارتش به شدت بزرگ و حجیم شد. در این دوران، قدرت دولت مرکزی به شدت افزایش یافت و نفوذ و کنترل آن بر ماشین دولت به قدری شد که برای بسیاری از کارها از پارلمان هم تأیید نمی‌گرفت.

در آن زمان هر کدام از سازمان‌ها و دپارتمان‌ها، به صورت مستقل روش جذب و استخدام خودشان را داشتند، ولی به طور کلی مبتنی بر انتصاب برحسب نفوذ، پاتریمونیاالیسم^۳ یا رابطه سالاری^۴ بود. در قرن نوزدهم، تحت تأثیر عوامل مختلف و به تدریج، ناکارآمدی این سیستم آشکار شد. در این زمان، نویسندگان مختلف به تحسین مدل آزمون ورودی چینی‌ها پرداختند و توصیه کردند مدل مشابهی در انگلستان ایجاد شود. توماس تیلور میدوس، کنسول بریتانیا در گوانگژو از فواید نظام اداری چین و درس‌های آن برای انگلستان در کتاب خود مفصل بحث کرده است. وی سیستم جذب و استخدام و نظام رتبه‌بندی

1. Civil Service Commission
2. Civil Service Commissioners
3. Patrimonialism
4. Patronage

کارکنان (سیستم ۹ رتبه‌ای) چین را برای رفع مشکلات نظام اداری انگلستان، مفید می‌دانست و کارهای او سبب شکل‌گیری نظام اداری و نظام مستخدمین عمومی جدید در انگلستان شد. اولین قدم در این راستا را کمپانی هند شرقی برداشت. این کمپانی در سال ۱۸۰۶ کالج کمپانی هند شرقی را در نزدیکی لندن برای آموزش مدیرانی برای مدیریت نواحی مختلف این کمپانی در هند ایجاد کرد. دانشجویان این کالج براساس آزمون‌های شایستگی انتخاب می‌شدند.

الهام گرفتن از نظام مستخدمین عمومی چینی

ریشه نظام مستخدمین عمومی مبتنی بر شایستگی به آزمون‌های امپراطوری چین بازمی‌گردد. انجام آزمون‌هایی برای تشخیص شایستگی در نظام مستخدمین عمومی امپراطوری چین اثر عمیقی بر جامعه و فرهنگ چینی‌ها گذاشت به گونه‌ای که طبقه‌ای متفاوت یعنی بوروکرات-پژوهشگران صرفنظر از ریشه خانوادگی آنها شکل گرفت. از قرن ۱۸ به بعد، الگوی چینی مورد پسند اروپاییان و خاصه انگلیس قرار گرفت. تا قبل از آن، نظام استخدامی به صورت رسمی براساس نفوذ و توصیه مقامات بالا بود. پس از آزمون‌های شدن، بخش نظامی مهم‌ترین قسمتی بود که قاعده‌مند شد. مفاد این آزمون اصول کنفوسیوس و مهارت‌های نویسندگی و ادبیات بود. این نظام البته در طول سالیان مختلف و امپراطوری‌های گوناگون تغییر کرد و در برهه‌هایی ترکیبی از سفارش و آزمون بود. همچنین در چین یک سیستم ۹ رتبه‌ای، که شامل ۹ طبقه از کارکنان بود وجود داشت، درجه و میزان حقوق هر کدام از این طبقات متفاوت بود. از قرن ۱۹ به بعد این سیستم مورد انتقاد شدید قرار گرفت که توانمندی واقعی افراد در حکمرانی را نمی‌سنجد و بیشتر به ظاهر اهمیت می‌دهد تا محتوا و اصالت فکری.

۱-۵. گزارش نورث کوت - تریولیان^۱

۱-۱-۵. تاریخچه و محتوای اصلاحات

در سال ۱۸۵۳ وزیر خزانه‌داری، ویلیام گلاستون،^۲ سر استافور نورث کوت و چارلز تریولیان را مأمور رسیدگی و پایش اوضاع عملکردی و سازمانی مستخدمین عمومی کرد. گزارش کوتاه، صریح و تند نورث کوت - تریولیان ۱۸۵۴ نقطه عطفی در تاریخ نظام اداری انگلستان و تاریخ شکل‌گیری نظام اداری و روابط کاری مدرن است. این گزارش پس از زیر سؤال بردن رویه‌های رابطه سالاری موجود و شکایت از ناکارایی و ناتوانی و تنبلی کارکنان، ۴ توصیه اساسی برای دولت داشت:

۱. استخدام باید بر مبنای تشخیص شایستگی از طریق فرایند آزمون رقابتی باشد،

۲. نامزدها باید تحصیلات و آموزش‌های جامعی دیده باشند تا امکان انتقال بین سازمانی آنها

فراهم باشد،

1. Northcote-trevelyan Report

2. William Ewart Gladstone



۳. استخدام و ورود باید در یک نظام درجه‌بندی سلسله‌مراتبی و یکپارچه باشد و ارتقا بر مبنای صلاحیت باشد (نه بر مبنای ترجیح، نفوذ و خرید)،

۴. میان کارکنانی که مسئول انجام کارهای روتین و سطح پایین هستند (کارهای مکانیکی^۱) و آنهایی که مسئولیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها یا کارهای ذهنی‌تر را به عهده‌دارند (کارهای اداری و ذهنی)^۲ تفاوت وجود داشته باشد. بر همین اساس آزمون برای سطوح پایین، برای سنین ۱۷ تا ۲۱ سال و آزمون برای سطوح بالا برای سنین ۱۹ تا ۲۵ سال پیشنهاد شد.

گزارش یاد شده، بهترین مسیر برای اصلاح وضعیت موجود نظام اداری را، وارد کردن افراد شایسته و توانمند جوان می‌دانست، در قدم بعدی تلاش برای ارتقا بر اساس اصول شایستگی و توانمندی، تقویت انگیزه‌های افراد و آموزش را نسخه شفابخش مسئله می‌دانست. بر اساس گفته نویسندگان، وضعیت به‌گونه‌ای است که «اگر افراد زمان و منابع را هدر دهند و کیفیت لازم را نداشته باشند، امکان ندارد که اخراج یا تنبیه شوند، اگر هم به‌خوبی کار کنند، مبنای ارتقا نخواهد بود، پس هیچ‌کسی انگیزه‌ای برای خدمت کردن ندارد».

این گزارش که نظام استخدامی کارکنان را کاریکاتوری نشان داده بود، در زمان مناسب و بهنگام ارائه شد؛ زیرا چالش‌ها و هرج‌ومرج بوروکراسی در طول جنگ کریمه (۱۸۵۳-۱۸۵۶) سبب نارضایتی عمومی شده بود. این گزارش در فاصله نسبتاً کوتاهی مورد توجه قرار گرفت و مقدمات اجرای آن فراهم شد و سبب شد نظام مستخدمین عمومی با ویژگی‌های نام‌آشنای مادام‌العمر بودن، یکپارچگی و بی‌طرفی سیاسی ایجاد شود و سازمان مشخصی تحت عنوان اداره مستخدمین عمومی (مدنی)^۳ شکل گرفت. کمیسیون خدمات مدنی نیز در ۱۸۵۵ برای سرپرستی و نظارت بر استخدام باز (بر مبنای آگاهی عمومی و رقابت) و پایان نفوذ و رابطه‌سالاری و اجرای اصول گزارش نورث کوت - تری و لیان تشکیل شد. زمانی که شخص گلاستون در ۱۸۷۰ به نخست‌وزیری رسید، اجرا و برقراری اصول گزارش ۱۸۵۴ شدت بیشتری یافت و این تاریخ به نقطه عطفی در تاریخ انگلستان تبدیل شد.

بر این اساس از سال ۱۸۷۰ به بعد، نظام مستخدمین عمومی انگلستان به دو طبقه متفاوت بالا و پایین که هرکدام آزمون ورودی جداگانه دارند، تقسیم شد. این تقسیم‌بندی و آزمون‌های جداگانه بر اساس همان توصیه چهارم در گزارش نورث کوت - تریولیان بود در سال ۱۸۸۴ تصویب شد تا کارکنان دولت برای نمایندگی پارلمان باید استعفا دهند و بوروکراسی باید از هرگونه فعالیت سیاسی جدا باشد. همچنین مسئولیت اقدام‌ها و فعالیت‌های انجام شده در یک وزارتخانه و پاسخگویی مطلقاً بر عهده وزیر است و کارکنان باید گمنام و ناشناس بمانند. گمنامی را ضرورتی برای تحقق دائمی بودن، بی‌طرفی

1. Mechanical Tasks
2. Administrative & Intellectual Tasks
3. Her Majesty's Civil Service

سیاسی و وفاداری به دولت می‌دانستند. این پیش‌فرض وجود داشت که در صورت گمنامی و ناشناسی، کارکنان حاضر هستند آزادانه و صراحتاً نظرات خود را به مقامات بگویند، چه با هدف انتقاد و مشاوره، چه با هدف افشاگری و جلوگیری از فساد.

در انتهای قرن نوزدهم کارکنان ارشد نظام مستخدمین عمومی این اجازه را یافتند که به‌عنوان مشاوران سیاستی^۱ مقام وزارت نیز فعالیت کنند و در تصمیم‌گیری و تدوین خط‌مشی مشاوره دهند. قدرت این گروه از نخبگان (مشهور به جنرال‌لیست‌ها)^۲ وابسته به خزانه‌داری بود. خزانه‌داری، مخارج خدمات عمومی را بر عهده داشت و فرایند استخدام و انتخاب را نیز زیر نظر و بر آن نفوذ داشت. پس از سال ۱۸۷۰ خزانه‌داری همراه با کمیسیون مستخدمین عمومی و در همکاری با دانشگاه‌های آکسفورد و کمبریج نظام جدید خدمات مدنی و برنامه‌های درسی دانشگاهی مرتبطی برای آن را طرح‌ریزی کرد. در این دوران طبقه جدیدی از نخبگان شکل گرفت که توانمندی علمی و ذهنی بالایی داشتند. در دانشگاه‌های آکسبریج^۳ درس خوانده بودند و از آنجایی که تحصیل در این دانشگاه‌ها هزینه بالایی داشت، عمدتاً از طبقه ثروتمند جامعه بودند.

۲-۱-۵. زمینه‌های شکل‌گیری و اجرای گزارش ۱۸۵۴

گزارش نورث کوت - تری ولیان را باید ریشه خدمات مدنی مدرن دانست. این گزارش پس از آماده شدن مورد خشم بسیاری از مجریان و اعضای پارلمان قرار گرفت، زیرا بیم از دست‌دادن قدرت و نفوذشان می‌رفت. علاوه بر ضعف‌های نظام اداری و کارکنان بخش عمومی که صراحتاً در گزارش به آن اشاره شد، زمینه‌های کلان و خرد دیگری سبب شکل‌گیری این گزارش شد. در سطح کلان، بریتانیا پس از انقلاب صنعتی با افزایش تقاضا برای اقتصادی بزرگ‌تر و خدمات مختلف روبه‌رو شد که نتیجه آن رشد سریع اندازه دولت از نظر کارکنان و وظایف دولت بود. بریتانیا در واقع اولین کشوری بود که با مدرنیزاسیون، صنعتی شدن و شهری شدن مواجه‌های اساسی پیدا کرد. دولت بزرگ، با خدمات گسترده و همه‌جانبه جز با تغییر ساختار نظام اداری و کارکنان میسر نبود (Lowe, 2011). از همین‌رو، گزارش ۱۸۵۴ در خزانه‌داری کلید خورد و در آن تلاش شد تا مکانیسمی برای ارتقای نظام اداری طراحی شود که مهم‌ترین مؤلفه آن آزمون‌های رقابتی بود. مواد آزمون مورد نظر برای شغل‌های سطح بالا، موضوعاتی نظیر تاریخ، حقوق، اقتصاد سیاسی و جغرافیا بود که لازمه موفقیت در آن، دانش عمیقی بود که در دانشگاه یا به‌عبارت دقیق‌تر در آکسبریج ارائه می‌شد. از دیگر سو، یکی از اهداف مهم نویسندگان گزارش از طریق طراحی این مکانیسم، تحول در نظام دانشگاهی و آموزشی کشور و علوم مرتبط با اداره کشور بود. ورود

1. Policy advisor

2. Generalists

این رویه برخلاف سنت معمول طبقه ارشد مستخدمین عمومی در دیگر کشورهای اروپایی بود که نخبگان، به‌طور سنتی کارشناس و متخصص (Specialist) از جمله در حقوق بودند.

3. Oxbridge



افراد دانشگاهی به نظام اداری، این نوید را به همراه داشت که افراد به جای توجه صرف به مسیر شغلی و کارراهه محور بودن،^۱ مسئله محور باشند (Lowe, 2011).

در جنگ کریمه که همراه شده بود با پخش گسترده اخبار و تصاویر آن، ناکارآمدی دولت در مدیریت اوضاع کشور که ناشی از ناکارآمدی نظام مبتنی بر نفوذ و رابطه سالاری بود، بیش از پیش آشکار شد. علاوه بر همه این موارد، فسادهای مختلف اداری اذهان مردم را به شدت متأثر کرده بود. این همان زمانی بود که موقعیتی بحرانی برای از بین رفتن یک ساختار نهادینه رقم خورد. نظام مبتنی بر رابطه سالاری و نفوذ، سیر نزولی خود را آغاز کرد و به تدریج جای خود را به نظامی یکپارچه، مادام العمر و حرفه ای داد. مهم ترین قدم در این نظام مبتنی بر شایسته سالاری، قواعدی بودند که براساس آنها پرداختها و مزایا، باید مبتنی بر تصدیق و گواهی کمیسیون خدمات مدنی (CSC) می بود.

به قدرت رسیدن شخص گلاستون سبب سرعت گرفتن اجرای اصول این گزارش شد. همزمان مشروعیت نظام قبل به تدریج کاسته شد تا جایی که نمایندگان پارلمان، در مقابل فشارهای مختلف خواستار تغییر، نتوانستند مقاومت کنند و سرانجام به طور کلی در سال ۱۹۰۰ مشروعیت نظام سابق از بین رفت. تا آن زمان، نمایندگان توانسته بودند، از طریق معافیت گرفتن برای برخی رده های شغلی خصوصاً در مراتب بالای ادارات نفوذ نسبی خود را حفظ کنند.^۲

تغییر رادیکال دیگر در این فضا و نهادهای موجود، مربوط به دوران جنگ بوئر (۱۹۰۵) است. بازهم جنگ نقشی اساسی داشت. این جنگ که همزمان شده بود با فضای نامناسب اقتصادی و صنعتی، رویکردهای «نگاه حداقلی به دولت» به شدت منزوی شد^۳ و در عوض رویکردهای «دولت خدمتگزار و خدمت رسان»^۴ جایگزین آن شد و قدرت دولت افزایش یافت، بر اثر این تغییر رویکرد اندازه مستخدمین عمومی نیز حدوداً ۷ برابر شد.^۵ کارکنان ارشد، در مقابل توصیه های خود ملزم به پاسخگویی شدند و وظایف جدیدی به مستخدمین عمومی سپرده شد. تا سال ۱۹۱۴ بر تعداد قوانین و اسناد مرتبط با مستخدمین عمومی و نحوه اداره و فعالیت آنان افزوده شد و مرتباً بر قدرت، نفوذ و دایره اختیارات این طبقه نخبگان جدید افزوده می شد.

در همین راستا انتخاب یک دولت کارگر رادیکال در سال ۱۹۵۴، تغییر عمده ای در نقش دولت

1. 'career' orientated

۲. یکی از عوامل مهم مقاومت در برابر این گزارش را باید، ریشه های تاریخی عمیق نظام رابطه سالاری انگلیس دانست. سیستم رابطه سالاری در طول سالیان متمادی جزئی از ساختار سیاسی و اجتماعی نظام حکمرانی انگلستان شده و با روابط مختلف گره خورده و درهم تنیده شده بود. در ساختار کشور آزمون رقابتی برای مشخص کردن کارکنان بخش عمومی، به مثابه جمهوری کردن، پادشاهی ملکه ویکتوریا بود؛ زیرا تا قبل از آن قدرت و روابط قدرت صرفاً توسط پادشاهی و نظام آریستوکراسی تعیین می شد (Lowe, 2011, p. 22).

۳. برخی جنبه های شکست بازار خصوصاً در حوزه شرایط کار در کارخانه ها، سلامت عمومی و حوزه آموزش نمایان شد و اجباراً به سمت مداخله بیشتر دولت پیش رفتند. نکته دیگر در فضای تشدید شده رقابت نظامی و اقتصادی جهانی، این بینش ایجاد شد که صرفاً اقتصاد آزاد برای رسیدن به کارایی مد نظر، کافی نیست و دخالت نیاز است (Lowe, 2011, p. 32).

4. Social Service State

۵. از سال ۱۸۵۰ تا ۱۹۱۴ تعداد مستخدمین عمومی از ۴۰ هزار به بیش از ۲۸۱ هزار رسید.

ایجاد کرد. در این دوران، رویکرد «دولت رفاه»^۱ معرفی شد که صنایع عمده را ملی اعلام کرد و مسئولیت مدیریت و بازسازی اقتصاد را برعهده گرفت و مجدداً بر وظایف مستخدمین عمومی افزود و نیاز به مهارت‌ها و توانایی‌های بیشتر و متنوع‌تری برای کارکنان را طرح کرد.

۳-۱-۵. میراث گزارش ۱۸۵۴

اصول گزارش ۱۸۵۴، بیش از ۱۰۰ سال پابرجا ماند و عصر طلایی انگلستان و اداره آن را پدید آورد. موفقیت گزارش نورث کوت-تری ولیان را باید مرهون حذف فساد، خدمات‌رسانی (انجام درست وظایف دولت) و انجام خدمات به‌صورت کارا و مناسب (حتی در میان تنش‌های دو جنگ) و همچنین برقراری رابطه مناسب با تغییرات سیاسی (رفت‌وآمد دولت‌ها از احزاب مختلف) بدانیم. این گزارش در مقایسه با نظامات اداری کشورهای دیگر، رهنمودها و معیارهایی عملی برای ارزیابی عملکرد ارائه کرد. کم‌رنگ شدن نقش جهت‌گیری‌های سیاسی در اداره، یکپارچگی نظامات اداری و سیستم‌های استخدام و رتبه‌بندی و دستمزد، جلوگیری از رقابت بین دپارتمان‌ها از پیامدهای بسیار مثبت گزارش بود. یکی از ابتکاراتی که در این دوران گسترش یافت، شوراهای حل اختلافی بود که برای احقاق حقوق مختلف کارگران و کارمندان (از جمله حقوق شرایط کاری و مالی) توسط دولت‌های محلی ایجاد شده بودند و از آن با عنوان نظام ویتلی یاد می‌شود.^۲ این اتفاق قدمی مهم برای دمکراتیک کردن نظام اداری خصوصاً در برابر فشارهای بیرونی و شرکت‌های بزرگ اقتصادی بود.

این موفقیت، سبب شد تا مدل بریتانیا اثر اشاعه‌ای^۳ بسیاری داشته باشد. به‌طور خاص در ایجاد نظام‌های عمومی کشورهای مشترک‌المنافع و آمریکا (که سبب شکل‌گیری قانون مشهور اصلاحات پندلتون^۴ شد)^۵ بسیار اثرگذار بود. در قرن بیستم نیز تقریباً همه کشورهای غربی دست به اصلاحات مشابهی در نظام اداری خود زدند. پیامد این امر، افزایش قدرت دولت‌های مرکزی و تمرکزگرایی بیش از حد بود. روندی که در همه کشورهای غربی رخ داد. وجود چنین سیستم یا به‌عبارت‌دیگر تکنولوژی اداری کارا و قابل‌کنترلی سبب شد تا دولت‌ها بتوانند بزرگ‌تر شوند و خصوصاً در میانه جنگ جهانی هم اوضاع اداری و خدمات‌رسانی را کنترل کنند. این پارادایم تا حدود دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ که از گزارش ۱۸۵۴ شروع شده بود، ادامه یافت. در این دهه مهم‌ترین چالش بعد از این دوران با نگرانی از دخالت سیاسیون در امور اداری شروع شد.

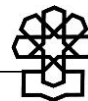
1. Welfare State

2. Whytley System or Whitleyism

3. Diffusion Effect

4. Pendleton Act

۵. قانون مشهور پندلتون ۱۸۸۳ در کشور آمریکا برای حذف رابطه‌سالاری و جایگزینی روابط استخدام و ارتقا مبتنی بر شایسته‌سالاری تصویب شد.



۵-۲. گزارش کمیته لرد فالتون

چه شد که عصر طلایی نورث کوت - تریولیان به پایان خود نزدیک شد؟ بزرگ‌تر شدن دولت و تداوم اجرای گزارش ۱۸۵۴، خصوصاً بدون هیچ‌گونه بازنگری از سال ۱۹۱۶ سبب شد که ابتدا کسانی که مخالف رشد دولت بودند، به انتقاد از نظام اداری و دولت بپردازند و پس از مدتی حامیان دولت رفاه نیز بدان اضافه شدند. از بعد سیاسی در این دوران، خصوصاً از سال ۱۹۱۶ به بعد، پارلمان تضعیف شده و علی‌رغم هشدارهای مختلف برای تقویت نقش و ساختار آن، اقدامی نشده بود. همچنین عدم توازن سیاسی، سبب شده بود که قدرت عمدتاً در دست یک حزب و گروه خاص قرار گیرد و عملاً نگاه‌های سیاسی در بدنه اداری نفوذ پیدا کند. از بعد اداری، طبقات بالا و مسئولان مستخدمین عمومی، پس از جنگ جهانی دوم و رشد بسیار سریع دولت، ظرفیت لازم برای تغییر را به‌وجود نیاوردند. این گزاره بر سر زبان‌ها بود که «مردان نجیب دولت بهترین راه انجام کارها را می‌دانند [بهتر از هرکس دیگر از جمله مردم]»^۱.

برخی پیامدهای اجرای بلندمدت گزارش نورث کوت - تریولیان نیز در این بازه زمانی هویدا شد. انحصارگرایی نهفته در گزارش، سبب شد که عمده افراد طبقه بالادست اداری، از حیث اجتماعی و آموزشی از طبقات مرفه و بالای جامعه باشند. تأکید ضمنی بر آموزش‌های اداری پس از استخدام و مهم‌تر از آن تأکید بر توان و دانش عمومی در برابر دانش تخصصی و حرفه‌ای سبب شده بود که از بعد اداری حرفه‌ای و متخصص نباشند (Lowe, 2011). در همین مدت، از سال ۱۸۵۴ به تدریج حضور متخصصان تکنیکی و علوم تجربی و مهندسی در دولت افزایش یافته بود و از دیگر رشته‌ها و به‌طور خاص علوم انسانی افراد کمی در بدنه مستخدمین عمومی وجود داشت؛ به‌طوری‌که در سال ۱۹۶۳ فقط ۱۹ نفر تحصیلکرده اقتصاد در وزارت خزانه‌داری وجود داشت. این شرایط در زمانی بود که اوج احترام برای تکنوکراسی و حرفه‌ای‌گرایی وجود داشت و برنامه‌های اداری و اقتصادی دولت فرانسه که بر حرفه‌ای‌گرایی و تخصص‌گرایی تأکید داشتند، موفقیت‌آمیز ظاهر شده بودند.

بنا بر آنچه گفته شد، تقاضا برای اصلاح نظام مستخدمین عمومی پس از جنگ جهانی دوم به تدریج افزایش پیدا کرد. مسئله دیگر آن بود که اصلاحات رادیکال اجتماعی سال ۱۹۴۵ دولت کارگر، یعنی نظام ماندارین (رتبه‌بندی مقامات و کارکنان اداری) سبب شده بود که کارکنان ارشد مستخدمین عمومی به‌شدت از مردم فاصله بگیرند. در بین سال‌های ۱۹۴۸ تا ۱۹۶۳ تنها ۳ درصد از استخدام‌ها از طبقه کارگر بود و در سال ۱۹۶۶ بیش از نیمی از مقامات بالا تحصیلکرده در مدارس خصوصی و دانشگاه‌های آکسفورد و کمبریج (آکسبریج) بودند.

در این شرایط دومین گزارش تاریخ‌ساز بریتانیا، ازسوی کمیته لرد فالتون در ۱۹۶۸ منتشر شد. در این گزارش توصیه‌های ۱۵۸ گانه‌ای برای نیل به یک سیستم رتبه‌بندی یکپارچه برای همه انواع کارکنان

پیشنهاد شده بود و بیان شد که کارکنان اجرایی و اداری به اندازه کافی حرفه‌ای نیستند و مهارت‌های مدیریتی نیز ندارند و جایگاه متخصصان تکنیکی و مهندسی (علمی تجربی) باید متناسب شود و بهبود یابد. همچنین برای نظارت و کنترل مستخدمین عمومی و رتبه‌بندی افراد، پیشنهاد ایجاد اداره یا دپارتمان جدیدی به‌غیر از وزارت خزانه‌داری داده شد. یکی از توصیه‌های اکید این گزارش آن بود که مسیر رسیدن به موقعیت‌های ارشد و بالا، باید منعطف شوند به گونه‌ای که از طبقات پایین‌تر هم بتوانند وارد عرصه مدیریت و تصمیم‌سازی شوند. دپارتمان جدیدی در سال ۱۹۶۸ به نام دپارتمان مستخدمین عمومی^۱ (CSD) در زمان نخست‌وزیری هارولد ویلسون (دولت کارگر) ایجاد شد و اولین وزیر آن لرد شکلتون (رهبر سابق مجلس اعیان) بود.

هرچند به دلایل مختلفی مانند فقدان تمایل سیاسی و مقاومت کارکنان ارشد توصیه‌های فالتون شکست خورد، ولی سبب شد تا اصول گزارش نورث کوت - تریولیان علی‌رغم همه نقاط قوتی که داشت، کنار گذاشته شود و زمینه‌ای اساسی برای تحولات آتی خصوصاً پس از روی کار آمدن مارگارت تاچر را فراهم کند. اتفاقی که به عقیده برخی پژوهشگران، از اقدام‌های کورکورانه در تاریخ بریتانیا می‌تواند به‌شمار رود (Lowe, 2011). روند جذب و رسیدن به موقعیت‌های بالا نیز تا حدود زیادی منحصر به تحصیلکردگان دانشگاه آکسفورد و کمبریج (آکسبریج) باقی ماند. از پیامدهای مهم تاریخی و فرهنگی این تداوم، تغییر اخلاق اداری و نگاه‌ها در کارکنان بخش عمومی بود. تا قبل از این، از خود گذشتن به نفع منافع عمومی و کشور، روح و انتظار حاکم بر رفتار کارکنان بود؛ نگاه حاکمی که به تدریج جای خود را به در نظر گرفتن منافع شخصی و ملاحظات فردی می‌داد.

۳-۵. دولت مارگارت تاچر

بزرگ شدن دولت، پس از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۷۰ تداوم داشت. روندهای متعددی که در طول سالیان متمادی ادامه داشت، سبب شد تا در این برهه روزبه‌روز به نقش‌های دولت، انتظارات از دولت برای ورود به عرصه‌های مختلف برای تأمین رفاه و نیاز به تهیه زیرساخت‌های متنوع از جمله نیروی انسانی^۲ افزایش یابد (Raadschelders, 2003).

در دهه ۱۹۷۰، تورم در انگلستان افزایش چشمگیری داشت^۳ و شرایط اقتصادی آن در مقایسه با دیگر رقبا، در عرصه اقتصاد جهانی دچار تزلزل شده بود. در این شرایط مارگارت تاچر در سال ۱۹۷۹ به نخست‌وزیری رسید درحالی که عمیقاً به بازار آزاد به‌عنوان بهترین مکانیسم اجتماعی برای رسیدن به

1. Civil Service Department

۲. بیش از ۷/۶ میلیون نفر کارمند بخش عمومی تا سال ۱۹۷۱ (همه کارمندان بخش عمومی شامل سازمان‌ها و دپارتمان‌های مختلف و شرکت‌های دولتی).

۳. در حدود ۲۵ درصد (Pettinger, 2016).



اهداف دولت اعتقاد داشت. به عقیده او دولت باید کوچک ولی فعال باشد. او و بسیاری از وزرایش این عقیده را داشتند که کارکنان بخش عمومی نه تنها به دنبال افزایش بودجه و قدرت خود هستند،^۱ بلکه دستگاه‌های عمومی با کارکنانش جایی برای اتلاف هزینه هستند و ارزش زیادی برای پول^۲ قائل نیستند. فشار اقتصادی و نوع نگاه به بخش عمومی همراه با بروز برخی ناکارایی‌های آن، سبب شد تا کاهش میزان هزینه‌های نظام اداری و دستگاه‌های دولتی از GDP از جمله اهداف مهم بیان شده و سیاست‌های اقتصادی این دوران باشد. هرچند در عمل میزان بودجه مستخدمین عمومی که در سال ۱۹۷۹ حدود ۵ درصد GDP بود، تا سال ۱۹۸۸ تنها ۰/۵ درصد کاهش یافت^۳ و موفقیت چشمگیری به دست نیامد.

۱-۳-۵. محتوای اصلاحات

تفکر شکل گرفته مارگارت تاچر و همراهان او، طرد رویکردهای کینزینی یعنی دخالت دولت بود. ایشان راه رسیدن به خواسته‌های خود را ایده‌های بازار آزاد و استفاده از رویکردهای مدیریت‌گرایی^۴ و بخش خصوصی در بخش عمومی می‌دانستند. این تصور غالب وجود داشت که کارایی و بهره‌وری به‌طور ویژه در بخش خصوصی وجود دارد؛ بنابراین باید ایده‌های حاکم در بخش خصوصی در بخش دولتی نیز به کار گرفته شوند. در طول ۱۸ سال صدارت محافظه‌کاران که از سال ۱۹۷۹ شروع شد، می‌توان گفت برنامه‌های اصلی خویش را در ۳ گام اساسی پیش بردند.

در گام اول، ابتکاراتی برای افزایش کارایی به کار گرفتند که عبارت بودند از: کاهش هزینه عمومی و تعداد کارکنان، حساس کردن خدمات عمومی به ارزش پول، تزریق ایده‌های مدیریتی و ایجاد زیرساخت‌هایی برای تسهیل مدیریت‌گرایی. در گام دوم با معرفی رویکرد «مدیریت دولتی نوین»^۵ ابتکاراتی برای بازطراحی نظام مستخدمین عمومی به کار گرفته شد تا انعطاف‌پذیری و مدیریت عملکرد تسهیل شود. در گام سوم، از سال ۱۹۹۱ و در دوران مدیریت دولتی نوین سیستمی طراحی شد تا به ارباب‌رجوع یا به عقیده آنها به «مشتریان» پاسخگو باشد. در این سیستم، استانداردهایی برای کنترل کیفیت طراحی شد تا پاسخگویی عمومی افزایش یابد. از آنجایی که عمده تمرکز در این گام‌ها پیاده کردن قواعد بازار بود، در نتیجه قراردادگرایی به شدت رشد یافت تا پاسخگویی، شفافیت و دقت افزایش یابد.

تاچر اصلاحات را در سال ۱۹۷۹ با منصوب کردن درک راینر،^۶ مدیر یک شرکت خصوصی به‌عنوان مشاور کارایی خود آغاز کرد. استفاده از مدیران بخش خصوصی در بخش عمومی به‌عنوان مشاور دستگاه‌های دولتی افزایش و حتی پس از دوران نومحافظه‌کارها نیز تداوم یافت به‌نحوی که بودجه و

۱. دیدگاهی برآمده از نظریه انتخاب عمومی.

2. Value for Money

۲. البته در مقایسه با سال ۱۹۳۴ که این میزان ۷/۵ درصد بوده است. قابل توجه است.

4. Managerialism

5. New Public Management

6. Derek Rayner

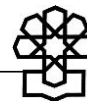
هزینه استفاده از مشاوران خارجی سالیانه افزایش پیدا می‌کرد^۱ (Pollitt & Bouckaert, 2017). هدف تاجر در این دوران تغییر فرهنگ اداری کشور به سمت اهمیت قائل شدن برای کارایی و پول بود. از هر اداره‌ای خواسته شد تا محیط کاری خود را بررسی کند؛ اهدافی را مشخص کرده و طی ۹۰ روز گزارشی تهیه کند. در این دوران بسیار تلاش شد تا تعداد کارکنان و مستخدمین عمومی کاهش یابد به طوری که در ۷ سال اول تعداد مستخدمین عمومی از ۷۳۲ هزار نفر، به ۵۹۴ هزار نفر رسید.^۲ درک رایزنر، چندین بار تکرار کرده بود که حدود ۳ میلیون از ۸ میلیون پوند در نظام خدمات عمومی فقط صرف انجام خدمات ضروری اولیه می‌شود.

پس از تلاش برای کاهش هدررفت منابع و تعداد کارکنان در سال‌های اول، از اوایل دهه ۱۹۸۰ بر روی بهبود سیستم‌های مدیریت مالی و مدیریتی برای افزایش کارایی تمرکز شد. در سال ۱۹۸۲ این رویکرد با ایجاد برنامه ابتکار مدیریت مالی^۳ (FMI) قوت بیشتری گرفت. مدیران در همه سطوح باید اهداف خود را مشخص می‌کردند، نسبت به هزینه‌کرد بودجه و افزایش عملکرد پاسخگو می‌بودند و در برنامه خود هر خدمتی را باید با ارزش پولی و هزینه‌ای آن بیان می‌کردند تا سنجش‌پذیر باشند. رویکرد ایجاد طرح‌های تجاری^۴ و برنامه‌ریزی کسب‌وکار و شرکتی، به‌عنوان یک سیستم جامع برگرفته از بخش خصوصی برای پیاده‌سازی در بخش عمومی فراگیر شد که هدف اصلی آن رسیدن به کارایی بود و هر سازمانی در صورت داشتن چنین اسنادی می‌توانست بودجه دریافت کند. این ابتکارات شروعی برای تمرکززدایی از مدیریت، بودجه‌ریزی، هدفگذاری همراه با حرفه‌ای‌گرایی^۵ بود.

در این مدت، زیرساخت‌هایی نیز برای نظارت و کنترل هزینه‌های عمومی شکل گرفت تا اطمینان حاصل شود که اهداف اعلام شده در همه سازمان‌ها در حال تحقق است و مشخص شود که منابع دقیقاً صرف چه هزینه‌ها و اموری می‌شوند. اداره ملی حسابرسی^۶ و کمیسیون حسابرسی^۷ با شعار ('3Es')^۸ تشکیل شدند. این اقدام با پیاده‌سازی گفتمان مدیریت عملکرد^۹ (PM) همراه شد که با رویکرد عقلانیت ابزاری به مدیریت باید برای هر واحد اهداف و چشم‌اندازهایی مشخص شود و در سند استراتژی مشخصی مکتوب شود. در این راستا تا سال ۱۹۸۷ حدود ۱۸۰۰ شاخص اندازه‌گیری عملکرد برای خدمات مختلف تهیه شد و در امتداد آن، از سال ۱۹۸۴ تاکنون سیستم پرداخت در ازای عملکرد^{۱۰}

۱. این روند در سال ۲۰۱۰ و دولت ائتلافی محافظه کار-لیبرال، به دلیل پیامدهای بحران مالی سال ۲۰۰۸، متوقف شد.
۲. حدود ۲۰ درصد کاهش.

3. Financial Management Initiative
4. Business Plan
5. Professionalism
6. National Audit Office (NAO)
7. Audit Commission
8. the '3Es'—Economy, Efficiency, and Effectiveness
9. Performance Management
10. Performance Related Pay

**(PRP) مبنای حقوق‌دهی و پرداخت دستمزدهای عمومی شده است.^۱**

از میانه دهه ۱۹۸۰، برنامه‌های خصوصی‌سازی، با فروش شرکت‌های مخابرات (۱۹۸۴)، گاز (۱۹۸۶)، هواپیمایی (۱۹۸۷) آب و فاضلاب (۱۹۸۹)^۲ شتاب گرفت. بین سال‌های ۱۹۷۹ و ۱۹۹۰، بیش از ۱/۶ میلیون نفر از تعداد کارکنان بخش عمومی کاسته شد. نکته جالب اینجاست که تنها حدود یک‌صد هزار نفر از آنان در بخش خدمات عمومی و مستخدمین عمومی بودند و مابقی عمدتاً کارکنان شرکت‌های دولتی بودند که همزمان با خصوصی‌سازی شرکت، به بخش خصوصی منتقل شدند و بدین ترتیب تعداد کارکنان دولت به‌طور قابل‌توجهی کاهش یافت.

شکل ۵. تعداد کارکنان دولت از سال ۱۹۵۱ تا ۲۰۰۹

افزایش چشمگیر تا قبل از دهه ۷۰ و کاهش چشمگیر در دهه ۱۹۸۰

	Civil service 000s	Other central 000s	Health Service 000s	Local govt 000s	Trading enter- prises 000s	Total public 000s	As % of employees 000s
1951	760	900	492	1469	2663	6284	26.6
1961	657	541	627	1870	2245	5940	24.3
1971	721	509	839	2651	2101	6821	27.9
1981	690	471	1318	2899	2254	7632	31.4
1991	593	523	1220	3073	571	5979	23.1 (1992)
1996	538	412	1197	2734	387	5268	20.2
2001	522	423	1285	2773	373	5376	19.4
2006	558	453	1546	2940	342	5839	20.2
2009	528	459	1578	2926	579	6093	21.1

Source: Parry, 2011.

۱-۳-۵. گزارش «گام‌های بعدی ۱۹۸۸»

فاز دوم اصلاحات تاچر بسیار جدی‌تر و رادیکال بود. بعد از پیروزی مجدد در انتخابات سال ۱۹۸۷، برنامه‌هایی برای بازطراحی ساختارهای موجود در سطح کلان، خصوصاً در بخش‌های سلامت، تأمین اجتماعی و آموزش به اجرا درآمد. رویکرد تولیدکننده (فروشنده) - خریدار^۴ به‌عنوان مدل اساسی ارائه کالاهای عمومی خصوصاً در خدمات محلی به‌شدت رواج یافت و هر خدمتی به مردم، به مثابه کالایی

۱. البته موفقیت این سیستم انگیزشی تقریباً در تمامی زمان‌ها مورد سؤال و ابهام بوده است.

2. British Telecom (1984), British Gas (1986), the British Airports Authority (1987), Water Supply and Sewerage (1989).

3. Next Steps Report 1988.

4. Purchaser/Provider

بود که به مشتری فروخته می‌شد. برنامه‌های ارزیابی عملکرد سخت‌گیرانه‌تر شد و انتشار گزارش‌های سالیانه ملی از عملکرد مدارس و بیمارستان‌ها تحت عنوان لیگ ملی^۱ مهم‌ترین رویداد رسانه‌ای دولت بود. برنامه‌های خصوصی‌سازی نیز با فروش شرکت‌های برق (۱۹۹۰) و راه‌آهن (۱۹۹۴) انگلستان تداوم یافت و به اوج خود رسید (Pollitt & Bouckaert, 2017).

تاچر تصمیم گرفت مستخدمین عمومی ارشد، به‌جای مشاوره سیاستی، بر کارایی و مدیریت تمرکز کنند. او همچنین دپارتمان خدمات مدنی را حذف کرد و قدرت آن را به کابینه و اداره نخست‌وزیری انتقال داد و پس از سال‌ها مجدداً قدرت خزانه‌داری برای نظارت و کنترل منابع مستخدمین عمومی و خدمات مدنی تشدید شد.

گزارش‌های داخلی واحد کارایی و سومین گزارش مهم تاریخ‌ساز نظام اداری انگلستان یعنی گزارش «گام‌های بعدی ۱۹۸۸»، به کابینه نخست‌وزیری نشان داد که ادامه تغییرات، جز با جدایی «مسئولیت‌پذیری و سیاستگذاری» از «انجام وظایف و خدمات» ممکن نیست.^۲ از این رو تعداد دپارتمان‌های اصلی کاهش یافت و به تدریج بخش‌های وظیفه‌ای و امور اداری آنها به «سازمان‌های گام‌های بعدی»^۳ یا «آژانس‌های اجرایی» منتقل شد و در رأس هر یک نیز یک مدیر اجرایی قرار گرفت. هر یک از این سازمان‌ها باید خط‌مشی تعیین شده توسط دپارتمان مادر یا خزانه‌داری را دریافت و آن را پیاده می‌کرد. روش انجام کار هم به صورت کنترل از راه دور بود، بدین معنا که به مدیران اختیار و آزادی عمل داده می‌شد تا اهداف تعیین شده را محقق کنند.

تا سال ۱۹۸۸ حدود ۱۵۰ آژانس اجرایی ایجاد شد که بیش از ۸۰ درصد کارکنان مستخدمین عمومی (غیرصنعتی)^۴ نیز در آنها مشغول به کار بودند^۵ (Parry, 2011). این ساختارها سازمان‌های متناسب با دوران مدیریت دولتی نوین (NPM) بودند. همان‌طور که ذکر شد، در این برهه تلاش شد تا عمده وظایف اجرایی و عملیاتی دپارتمان‌های مادر به آژانس‌های اجرایی محول شود و برای ایجاد یا حفظ یک سازمان اجرایی دولتی، در این دوران باید یک آزمون صلاحیتی برگزار می‌شد و تنها در صورتی که پاسخ به سؤال‌های «آیا امکان واگذاری امور به بخش خصوصی نیز هست؟» و «آیا امکان برون‌سپاری از طریق قرارداد^۶ هست؟» منفی بود، مجوز ایجاد یا تداوم سازمان داده می‌شد؛ علاوه بر این هر ۳ یا ۵ سال یک‌بار نیز در ادامه فعالیت آن سازمان و همچنین اهداف آن بازنگری می‌شد. رسیدن به مقام مدیریت اجرایی این سازمان‌ها عمدتاً به صورت انتصابی و از درون سازمان صورت

1. National League Tables

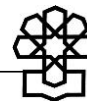
۲. آنچه که در ادبیات به جدایی اداره از سیاست مشهور است.

3. Next Step Organizations

4. non-industrial Civil Servant

۵. هرچند که بعداً ادعا شد، بسیاری از این سازمان‌ها و آژانس‌ها اختیار لازم را پیدا نکردند.

6. Contracting Out



می‌گرفت، اما در دیگر سطوح، استخدام به‌وسیله رقابت همراه با آگهی عمومی انجام می‌شد. در سال‌های بعد مقام مدیر اجرایی هم در برخی موارد، رقابتی شد و مدیرانی از بخش خصوصی مستقیماً به بخش دولتی می‌آمدند؛ اتفاقی که انتقادهای تحلیلگران مختلف را به‌دنبال داشت.

۲-۱-۳-۵. برنامه «تداوم و تغییر»^۱

در میانه دهه ۱۹۹۰ همزمان با نخست‌وزیری جان میجر،^۲ دولت انگلستان برای تداوم یافتن تغییرات انجام شده، برنامه تداوم و تغییر را ابداع کرد که در آن تصریح شده بود، همچنان تا رسیدن به کارایی و کیفیت برتر، فاصله وجود دارد. برای تداوم این مسیر ابتکاراتی از جمله برنامه «برترین معیار» یا «بنچمارک»^۳ تدوین شد. در این برنامه از سازمان‌ها خواسته شد تا خودشان را با استانداردهای بهترین سازمان در «بازار» خود یا کل بخش عمومی به‌عنوان سنگ محک بسنجند و براساس آن استانداردها و رویه‌های کاری و شغلی خود را تطبیق دهند (Parry, 2011).

از سال ۱۹۹۰، ایده منشور شهروندی^۴ شکل گرفت که هدف آن ایجاد تعهد برای پاسخگویی بیشتر، کیفیت بیشتر خدمات، رسیدن به آرمان‌های خصوصی‌سازی و رقابت بود. این ابتکار شروعی برای گام سوم پیشرفت بود. این باور وجود داشت که با اصلاحات تاجر کارایی بهبود یافت، ولی همزمان تصور عمومی آن بود که بی‌مبالاتی و عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی نیز افزایش یافته است. دولت جان میجر برای این مسئله، منشور شهروندی را ابداع کرد تا ارباب‌رجوع یا «مشتریان» را با وضع حقوق و استانداردهایی برای هر خدمت عمومی و دولتی، توانمند سازند و روش‌هایی برای جبران خدمات و ضرر و زیان آنها به‌کار گیرند. برای پیگیری سریع‌تر و بهتر این هدف و نظارت بر اجرای منشور شهروندی، اداره خدمات عمومی در سال ۱۹۹۲ تأسیس شد و تا سال ۱۹۹۸، ۴۲ منشور برای خدمات مختلف ایجاد شد. تعدد منشورهای شهروندی هرچند در اجرا با دشواری و گاه‌گاه با تمسخرهایی روبه‌رو شد، ولی بر فرهنگ نظام اداری بسیار تأثیرگذار بود.

در این دوران به‌تدریج، به سازمان‌ها این اختیار داده شد تا خط‌مشی‌های مرتبط با نیروی انسانی اعم از استخدام، رتبه‌بندی و پرداخت دستمزد را خود تعیین کنند و از این طریق، انعطاف‌پذیری افزایش یابد. یکی از آثار این سیاست، چندپارگی در بازار کار داخلی دولت بود که میزان مقایسه‌پذیری مزایا و حقوق بخش‌های مختلف را بسیار کاهش داد. همچنین هر سازمانی باید اهداف و استانداردهای ارزیابی عملکرد خود را به‌صورت عمومی منتشر می‌کرد تا مورد قضاوت قرار گیرد. افزون‌بر این موارد، هر سازمان باید برنامه کارایی خود را سالیانه به‌روزرسانی و استراتژی‌های خود

1. Continuity and Change
2. John Major
3. Benchmark
4. Citizen's Charter

را برای رسیدن به نقطه مطلوب و رقابت در بازار خود طراحی می‌کرد. از سال ۱۹۹۲ اقدامات لازم برای تسهیل مشارکت بیشتر بخش خصوصی در انجام امور عمومی شدت یافت. از بخش خصوصی درخواست می‌شد تا در خدمات بخش دولتی مانند بیمارستان‌ها، راه‌ها و ... سرمایه‌گذاری کند و پس از دوره زمانی مشخصی کار را به خود دولت و سازمان‌های عمومی مرتبط بسپارند.^۱ همچنین برای کارکنان ارشد و مدیران اجرایی که از طریق آزمون‌های رقابتی باز به استخدام در می‌آمدند این امکان ایجاد شد تا به صورت قراردادی مشغول به کار شوند (Pollitt & Bouckaert, 2017).

۲-۳-۵. انقلاب بی‌صدای تاجر یا کوبیدن بر طبل خالی

حقیقت آن است که قضاوت نهایی واحدی از عملکرد تاجر و محافظه‌کاران در این برهه وجود ندارد. در متون و ادبیات هم به شدت دودستگی وجود دارد. عده‌ای معتقدند تاجر، انقلابی در نظام اداری و مستخدمین عمومی و حتی حکمرانی انگلستان ایجاد کرد و عده‌ای دیگر در جهت کاملاً مخالف، معتقدند او نه تنها نتوانست کاری اساسی انجام دهد، بلکه صرفاً ساختار اداری و حکمرانی را پیچیده‌تر کرد و نقش عمده او لفاظی و جنجال بوده است.

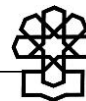
با این حال، می‌توان با چشم‌پوشی از برخی گزاره‌ها این چنین خلاصه کرد که با انتخاب دولت محافظه‌کار تاجر در سال ۱۹۷۹ رویه‌های متعددی دگرگون شد - فارغ از مثبت یا منفی بودن پیامدهای این دگرگونی - او ادعا می‌کرد که مشکلات پیش‌آمده اعم از «کاهش اعتماد و اطمینان به دولت»، «سو استفاده از قدرت» و «عدم پاسخگویی بوروکراسی» به ساختار قبلی و مدل دولت رفاه و میراث نورث کوت - تریولیان^۲ باز می‌گردد.

در طول ۱۸ سال رهبری دولت محافظه‌کار، ساختارها بازطراحی شدند، پارادایم غالب، فرهنگ و وظایف دولت و نظام اداری و مستخدمین عمومی تغییر کرد. از آنجاکه تاجر، تصور می‌کرد نظام مستخدمین عمومی و بوروکراسی در برابر تغییرات او مقاومت خواهند کرد، رابطه‌های موجود را به کلی برهم زد. نظام استخدامی به صورت قراردادهای کوتاه‌مدت درآمد و به جای مشورت‌گیری و توصیه‌گیری از کارکنان ارشد از اندیشکده‌های خارج از دولت کمک گرفته شد. در ابتدای کار و در موارد متعددی مقامات «مستخدم عمومی ارشد» را بدون برگزاری آزمون، نصب کرد و در طول این مدت، هر جا که تفکری مخالف با مستخدمین عمومی یافت را تغییر داد تا همه از یک تفکر پیروی کنند.

«جدایی سیاست از اداره» به عنوان اصل اساسی نظام مستخدمین عمومی مدرن و میراث گزارش

۱. این اقدامات تحت عنوان راهبردهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی (Public Private Partnership (PPP)) برای کاهش ریسک‌های سرمایه‌گذاری و اعتماد مردم بود.

۲. گزارش کمیته فالتون با تمسخر گزارش نورث کوت-تریولیان ۱۸۵۴ شروع شده بود.



نورث کوت - تریولیان، تا حدودی در هم شکسته شد و نگاه سیاسی در این دوران با اجرا درآمیخته شد. ارزش‌های بی‌طرفی و امانت و مهم‌تر از همه گمنامی تغییر یافت؛ به‌طوری‌که کارکنان ارشد و مدیران اجرایی باید در مقابل عملکردشان پاسخگو می‌بودند و در رسانه‌ها از آنها نام برده می‌شد.

سیاست‌های مختلف خصوصی‌سازی، قراردادگرایی، بازارگرایی، واگذاری به آژانس‌ها و مدیریت‌گرایی به‌طور کلی تعداد، نقش و فرهنگ نظام مستخدمین عمومی را تغییر داد. بسیاری از مسئولیت‌ها از عهده دولت برداشته شد و به بخش خصوصی واگذار شد. بسیاری از وظایف عمومی از طریق قرارداد به سازمان‌های اجرایی پویا (آژانس‌ها) سپرده شد و هرچند که انگیزه اصلی آنها سود بود، از آنها خواسته می‌شد تا منافع عمومی را محقق کنند. در این دوران، اکثر سازمان‌ها، جز در مورد مستخدمین عمومی ارشد، خودشان قوانین و روابط منابع انسانی را تعیین می‌کردند.

واگذاری کارها به آژانس‌های اجرایی، مزایایی برای وزرا و کارکنان ارشد نیز داشت. پاسخگویی از آنها و دپارتمان‌ها به مدیران بخش‌ها منتقل شد و دیگر نیاز نبود، وزرا برای هر اتفاقی پاسخگو باشند.^۱ از طریق مدیریت‌گرایی نیز ایده‌ها و فرهنگ بخش خصوصی به بخش‌های عمومی راه یافت و هر سازمان باید کسب‌وکار خود را می‌شناخت و بیانیه مأموریت و طرح تجاری‌اش را مکتوب می‌کرد.

برخی محققان معتقدند، در این دوران به‌دلیل تأکید بسیار بر «نتیجه‌گرایی و فردگرایی»، توجه به رقابت به‌جای کارگروهی و توجه به منافع شخصی به‌جای منافع عمومی پررنگ شد. یکی از پیامدهای این دوران نگاه به مردم به مثابه مصرف‌کننده و مشتری بود (Horton, 2006). منشور شهروندی حاصل این نگاه بود که برای احقاق حقوق مشتریان و مردم، استانداردهایی تهیه شود تا بتوان با استناد به آنها شکایت و حقوق مشتری را محقق کرد.

در این دوران وضعیت نخبگان اداری نیز تغییر کرد. هرچند هنوز غلبه آکسبریج وجود داشت، اما درصد اقلیت‌ها، زنان و به‌طور کلی نمایندگی اقشار مختلف جامعه در دولت بیشتر شد. تا سال ۱۹۹۷، برای اکثر پست‌های سازمانی از طریق رقابت آزاد نیرو جذب می‌شد و بیگانگی از بخش خصوصی نیز به‌طور فزاینده وارد بخش عمومی شدند.

به‌طور کلی می‌توان گفت این تغییرات تأثیر عمیقی بر کارکنان و مستخدمین عمومی داشت. مهم‌ترین رخداد، کاهش شدید در بخش کارکنان صنعتی و شرکت‌های دولتی بود. همچنین محیط کاری منعطف شد، به‌طوری‌که تعداد کارکنان موقت و همچنین پاره‌وقت افزایش یافت. خط‌مشی‌های منابع انسانی به‌گونه‌ای وضع شد تا با سیستم تشویقی مناسب، عملکرد را ارتقا دهند. در سال ۱۹۸۶ ابتدا، پرداخت در ازای عملکرد برای کارکنان ارشد و مدیران تصویب شد و سپس در سال ۱۹۹۲ برای همه کارکنان تعمیم یافت. عملکرد ضعیف سبب می‌شد، تا کارکنان تحت نظارت بیشتر یا انتقال قرار گیرند

۱. وزیر آموزش به‌دلیل اتفاقی در یک مدرسه در گوشه‌ای از انگلستان، متهم نمی‌شد.

و حتی در صورت تداوم عملکرد ضعیف، اخراج می‌شدند. در این دوران، بسترهایی برای مدیران ارشد ایجاد شد تا ایده‌ها و تجربیات خود را به اشتراک بگذارند. همچنین برای عملکرد بهتر آنان مشاورانی از بخش خصوصی معرفی می‌شد (horton, 1999).

۴-۵. پس از تاچریسم، تغییرات متناوب مستخدمین عمومی

پس از ۱۸ سال از قدرت محافظه‌کارانی که عمیقاً سیاست‌های انگلستان را تغییر داده بودند، در سال ۱۹۹۷ دولت کارگر نو^۱ بر سرکار آمد که عملاً سیاست‌ها و رویکردهای کلان دوران تاچر و جان میجر را ادامه داد؛ بنابراین می‌توان گفت، انگلستان با این توافق نانوشته میان دو حزب، از سیاست کلی دولت رفاه و ایده‌های کینزین فاصله گرفت. با این حال در سال ۱۹۹۹، دولت تونی بلیر طی بیانیه «مدرنیزاسیون دولت»^۲ براساس تفکر سابق خود تا حدودی از افزایش خدمات عمومی و دولتی حمایت کرد و صرفاً برخی رویکردهای دولت قبل تعدیل شد.^۳ از جمله به‌جای سیاست‌های خصوصی‌سازی افراطی و مکانیسم‌های بازار، از ابتکارات مشارکت بخش خصوصی و عمومی^۴ و رویکردهای ائتلافی و مشارکتی موسوم به «دولت یکپارچه»^۵ و مشاوره‌ای^۶ استفاده کردند.^۷

در حوزه سیاست‌ها و اصلاحات نظام اداری، در چند سال اول، همان برنامه‌ها و ایده‌های قبلی تداوم یافت^۸ و گزارش‌های جامعی از میزان هزینه‌کرد دستگاه‌های مختلف به‌صورت دوره‌ای منتشر می‌شد. دولت از مشاوران بخش خصوصی استفاده می‌کرد و هزینه کمیسیون‌های مشورتی مرتباً افزایش داشت و تا سال ۲۰۰۸ نیز تداوم یافت. یکی از نوآوری‌های این دوران، برنامه توافقات خدمات عمومی^۹ (PSA) بود. در این برنامه هر دپارتمان، براساس توافقی که با خزانه‌داری انجام می‌داد، براساس میزان بودجه و سرمایه‌ای که دریافت می‌کرد باید به تعداد مشخصی از اهداف تعیین شده، دست پیدا می‌کرد و براساس موفقیت دپارتمان مورد نظر، این بودجه به‌مرور زمان افزایش پیدا می‌کرد و تأثیر مثبتی هم در رشد اقتصادی انگلستان داشت که این روند با شروع بحران مالی ۲۰۰۸ متوقف شد.

در دولت بلیر هم تلاش شد تا به‌جای مستخدمین عمومی ارشد، از اندیشکده‌ها و همچنین مشاوران

1. New Labour

2. Modernizing Government

۲. خصوصاً در بخش سلامت و آموزش میزان بودجه عمومی را افزایش دادند.

4. Public-private Partnership

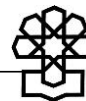
5. joined-up Government

۶. این رویکرد در اجرای برنامه‌ها، مقابل رویکرد دوران محافظه‌کارها (تاچر و میجر) بود که کاملاً سیاست‌های کلان خود در بخش دولتی و عمومی را بالا به پایین (Top-Down) و دستوری اجرا می‌کردند. البته این روند در عمل با روی کار آمدن برون در سال ۲۰۰۸ تغییر کرد (Pollitt & Bouckaert, 2017).

۷. در دوران تونی بلیر برخی پیامدهای خصوصی‌سازی دوران تاچر در صنایع مختلف (مانند حوادث فاجعه‌بار در حمل‌ونقل ریلی) سبب راه‌اندازی و تقویت نهادهای تنظیم‌گری شد.

۸. از جمله ارزیابی عملکرد، گزارش‌های دوره‌ای، طرح‌های ۵ ساله، نگاه مشتری‌مدارانه به ارباب رجوع، لیگ رتبه‌بندی مؤسسات، منشور شهروندی (Pollitt & Bouckaert, 2017).

9. Public Service Agreements (PSAs)



سیاستی^۱ وزرا برای مشاوره، طراحی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها استفاده شود. آنها موقعیت‌هایی را از جمله در اداره نخست‌وزیری و دیگر سازمان‌ها به‌عهده می‌گرفتند که قبلاً در اختیار مستخدمین عمومی ارشد بود؛ بنابراین حضور افراد «سیاسی» در سطوح مستخدمین عمومی ارشد و رأس امور اداری و اجرایی، افزایش یافت.

در گام دوم تلاش کردند تا در برنامه مدرن‌سازی دولت، و براساس گزارش ویلسون (۱۹۹۹) با ساختاردهی مجدد، مهارت‌ها و شایستگی‌های مورد نیاز برای اجرای فرمان‌ها و خط‌مشی‌های دولت را در کارکنان ارتقا دهند. در این دوران همچنین تلاش‌ها برای بازخوانی ارزش‌های اخلاقی انگلستان بیشتر شد و اقدامات و قوانینی نیز در این راستا وضع شد.

نقش مستخدمین عمومی ارشد در مشاوره سیاستی کمتر شد و به اجرای خط‌مشی‌ها و امور مدیریتی و خدمات‌رسانی معطوف شد. از همین‌رو در استخدام و آزمون رقابتی این افراد چارچوب رقابتی و تأیید صلاحیت جدیدی که بیشتر بر پایه مهارت‌های مدیریتی بود، شکل گرفت.

۱-۴-۵. بحران مالی ۲۰۰۸ و پس از آن

در زمان بحران مالی سال ۲۰۰۸، کشور انگلستان - که بعد از آلمان دومین اقتصاد اتحادیه اروپا بود، به‌شدت متضرر شد، زیرا دو صنعتی که به‌شدت تحت تأثیر قرار گرفتند - معاملات مالی و مسکن - در انگلستان نیز سهم زیادی در اقتصاد دارند. از آنجا که دولت باید از ورشکستگی بانک‌ها جلوگیری می‌کرد، هزینه‌های عمومی دولت به‌شدت افزایش پیدا کرد. از طرف دیگر این افزایش هزینه، سبب شد تا در بخش خدمات عمومی، دولت با کسری بودجه مواجه شود؛ بنابراین دولت ائتلافی محافظه‌کار - لیبرال دمکراتی^۲ که در سال ۲۰۱۰ بر سرکار آمد، مهم‌ترین هدفش کاهش شدید مخارج و هزینه‌های عمومی بود. از جمله مهم‌ترین شعارهای دیوید کامرون آن بود که به‌جای «دولت بزرگ» باید «جامعه بزرگ»^۳ داشته باشیم؛ هدف او از این رویکرد تمرکززدایی از ارائه خدمات و تسهیم بسیاری از امور با بخش خصوصی و همین‌طور نهادهای مدنی بود.^۴ به همین دلیل بسیاری از برنامه‌های دولت‌های کارگر پیشین را نابخردانه می‌دانست و از جمله برنامه توافق خدمات عمومی (PSA) را لغو کرد.

در این سال‌ها بحران اقتصادی ۲۰۰۸، مهم‌ترین اتفاق بیرونی بوده است که کاملاً مستقیم بر نظام مستخدمین عمومی تأثیر گذاشته است (Pollitt & Bouckaert, 2017). هزینه‌های بخش عمومی، حدود ۲۵ درصد کاهش یافت،^۵ بیش از ۴۹۰ هزار نفر از کارکنان بخش عمومی تعدیل شدند و حقوق‌های

1. Special Adviser

۲. انتخاب این دولت، نیز از پیامدهای بحران ۲۰۰۸ بود.

3. Big Society

۴. مهم‌ترین بیانیه اعلام سیاستی (Open public services) که دولت ائتلافی منتشر کرده است، با حمله شدید به کارکنان و مستخدمین عمومی شروع شده است و بیان می‌کند قدرت باید به مردم بازگردد.

۵. کاهش هزینه در بخش‌های سلامت و آموزش در اولویت بود.

کارکنان برای مدت ۲ سال ثابت باقی ماند. برنامه‌هایی نیز برای اصلاح مستمری بازنشستگی در نظر گرفته شد. تعداد قابل توجهی از سازمان‌های پشتیبان دولتی^۱ نیز منحل شدند.

با توجه به باقی ماندن بدهی‌های دولتی، و رشد کم اقتصادی، دولت محافظه‌کاری هم که در سال ۲۰۱۵ بر روی کار آمد، کاهش مخارج و هزینه‌های برنامه‌های دولتی را از جمله اهداف خود بیان کرد. نااطمینانی و پیش‌بینی‌ناپذیری اقتصادی و سیاسی^۲ که انگلستان به‌نوعی از سال ۲۰۰۸ با آن درگیر شده بود، با نتیجه غیرقابل‌پیش‌بینی رفراندوم سال ۲۰۱۶، یعنی جدایی انگلستان از اتحادیه اروپا (برگزیت) به شدت افزایش یافت. از سال ۲۰۱۵، تغییر اساسی جدیدی در نظام مستخدمین عمومی انگلستان رخ نداد؛ زیرا عمده تمرکز دولت بر برگزیت و مسائل مرتبط با آن بود. مهم‌ترین اتفاق اداری در دوران خانم ترزا می، تأسیس سریع ۳ وزارتخانه برای مذاکرات و پیشبرد امور جدایی از اتحادیه اروپا بود:^۳ دپارتمان خروج از اتحادیه اروپا،^۴ دپارتمان تجارت بین‌المللی،^۵ دپارتمان کسب‌وکار، انرژی و استراتژی صنعتی.^۶

۲-۴-۵. وضعیت فعلی

آنچه که اکنون به‌عنوان رویه‌ها و فرهنگ کارکنان دولت و نظام مستخدمین عمومی باقی است، میراثی از ادوار گذشته است. در حال حاضر می‌توان گفت علی‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته پس از تاجر، مستخدمین عمومی ارشد و دائمی، کماکان منبع اصلی مشاوره و حمایت از وزرا برای اجرای امور هستند؛ هرچند که قدرت آنان نسبت به ۴۰ سال گذشته تضعیف شده است و افرادی سیاسی از احزاب مستقیماً در حال مشاوره دادن به وزرا هستند. در این سطح کماکان افراد با توانمندی‌ها و دانش‌های عمومی و غیر تخصصی و حرفه‌ای یا به‌عبارت‌دیگر به‌صورت «جنرال‌یست»^۷ مشغول به‌کار هستند.^۸ مهم‌ترین دکترین اساسی در سطح بالای مستخدمین عمومی «پاسخگویی وزرا» است، بدان معنی که این وزرا هستند که باید نسبت به آنچه در دپارتمان خود صورت می‌گیرد به مجلس عوام پاسخگو باشند و مستخدمین عمومی باید ناشناس و گمنام بمانند و وظیفه نخست و اصلی آنان حمایت و پشتیبانی از وزرایشان است. بدنه مستخدمین عمومی نیز کماکان باید بی‌طرفی سیاسی داشته باشند^۹ (Pollitt & Bouckaert, 2017).

1. Arm's Length Government Bodies

۲. نابرابری درآمدی و ثروت در انگلیس از دهه ۱۹۸۰ مرتباً در حال افزایش است و ضمناً از سال ۲۰۱۰ انگلیس با مهاجرت بسیار زیاد افراد از کشورهای دیگر روبه‌رو شده است (Pollitt & Bouckaert, 2017).

۳. این انتقاد از جانب مفسران بسیاری مطرح می‌شد که این دپارتمان‌های جدید همپوشانی بسیاری با ساختارهای سابق دارند (Pollitt & Bouckaert, 2017).

4. Department for Exiting the European Union (DEEU)

5. Department for International Trade (DIT)

6. Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS)

7. generalist (and non-legalist)

۸. در مقابل سیستم فرانسوی که تخصص‌گرا و حرفه‌ای (specialist) است و در گزارش بعدی ان‌شاء... منتشر خواهد شد.

۹. در بخش ابتدایی گزارش تحت عنوان «مستخدمین عمومی و کارکنان دولت در انگلیس»، ساختار و آمار فعلی وضعیت نظام اداری و مستخدمین عمومی ارائه شد.



در کشور بریتانیا متناسب و با تأثیر از شرایط مختلف تاریخی و اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نظام مستخدمین عمومی به صورت متناوب و مداوم، در حال تغییر بوده است که برخی از آنها نسبت به دیگر اصلاحات به شدت عمیق و انقلابی بوده است. به عقیده برخی محققین، کارمندان بخش عمومی در انگلستان به تغییرات متناوب، بازطراحی ساختارها و ابتکارات جدید عادت کرده‌اند در این اصلاحات کابینه نخست‌وزیری و وزارت خزانه‌داری بازیگران مهم تغییر و عموماً آغازگر آن بوده‌اند و دپارتمان‌های سلامت، آموزش، تأمین اجتماعی و دولت‌های محلی عمدتاً مرکز مناقشه و معارضة برای تغییرات در نظام مستخدمین عمومی بوده‌اند.

عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری و تغییرات نظام اداری و به‌طور خاص، نظام مستخدمین عمومی را می‌توان به دو دسته عوامل محیطی و زمینه‌ای و عوامل درونی دولت تقسیم کرد.

۱. از جمله عوامل زمینه‌ای و محیطی تغییر در انگلستان عبارتند از: دوره تاریخی و شرایط اقتصادی، نیاز و انتظارات جامعه و دولت در آن مقطع تاریخی (برای مثال افزایش وظایف دولت پس از انقلاب صنعتی و رشد دولت)، فراگفتمان‌های غالب سیاسی و اقتصادی، جنگ (کریمه، بوئر، جنگ جهانی دوم)، رقابت اقتصادی جهانی، بحران ۲۰۰۸ و برگزیت.

۲. عوامل درون دولتی مؤثر بر تغییر نظام اداری را می‌توان چنین برشمرد: الگو گرفتن از مدل چین، ساختار سیاسی پارلمانی حامی نخست‌وزیر و کابینه، شخصیت‌های کلیدی در برخی دولت‌ها (گلاستون، تاچر، بلیر)، گزارش‌های ارزیابی مهم از نظام مستخدمین عمومی (گزارش نورث کوت - تریولیان ۱۸۵۴، گزارش فالتون ۱۹۶۸، گزارش «گام‌های بعدی» ۱۹۸۸).

در نگاهی کلان می‌توان تغییرات نظام مستخدمین عمومی در انگلستان را به دو دوره اصلی تقسیم کرد. مهم‌ترین تغییرات دوره اول (از ۱۸۵۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰) برای ایجاد ساختار مدرن و نظام‌مند مستخدمین عمومی عبارت بود از: ایجاد آزمون‌های استخدامی با اعلان عمومی به‌جای رابطه‌سالاری، ارتقا و استخدام براساس شایستگی، نقش جدی دانشگاه‌های کمبریج و آکسفورد در تربیت نیروهای بخش عمومی خصوصاً مستخدمین عمومی ارشد، نظام رتبه‌بندی و تقسیم مشخص کاری، تأکید جدی بر مهارت‌های عمومی کارکنان و گردش شغلی و سازمانی آنها.

در دوره دوم (اواخر دهه ۱۹۷۰ تا کنون) به صورت غالبی اهداف دولت‌ها کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت بود و سیاست‌هایی همانند نظام مدیریت و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و کارکنان، حساس کردن برنامه‌های بخش عمومی به ارزش پول، برنامه‌های خصوصی‌سازی، ایجاد طرح کسب‌وکار برای هر سازمان و واگذاری وظایف اجرایی دپارتمان‌ها و وزارتخانه‌ها به آژانس‌های اجرایی (سازمان‌های اجرایی نیمه‌مستقل) اجرا شد. مهم‌ترین تغییرات دوره دوم برای اصلاح نظام مستخدمین عمومی عبارت بود از:

خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ ملی (برق، راه‌آهن، مخابرات و ...) و انتقال کارکنان بخش عمومی به بخش خصوصی، تدوین منشور شهروندی برای حمایت از حقوق شهروندان در برابر خدمات عمومی دولتی، حمایت از سوت‌زنان فساد، پرداخت حقوق متناسب با عملکرد، تنوع در قراردادهای کاری دولت (پاره‌وقت و تمام‌وقت)، استفاده از مشاوران بخش خصوصی و همچنین اندیشکده‌های خارج از دولت جهت مشاوره‌ها و توصیه‌های سیاستی به‌جای مستخدمین عمومی ارشد، تلاش برای ارتقای مهارت‌های مدیریتی مستخدمین عمومی ارشد.

آنچه از روندهای مداوم تغییر و اصلاح در انگلستان می‌توان فهمید، آن است که این کشور مسائل خودش را در هر دوره پس از بروز نارسایی‌هایی در کارکرد و عملکرد نظام مستخدمین عمومی یا نظام اداری، به‌صورت عمیقی فهم کرده است و تلاش کرده تا پس از آن اصلاحات متناسبی را اعمال کند. نهادینه‌سازی فرایند و روند مذکور از طریق تشکیل یک کمیته آسیب‌شناسی از سمت وزارت خزانه‌داری یا اداره نخست‌وزیری بوده است؛ کمیته‌ای که به‌صورت دقیق مسائل را بررسی و فهم کرده و بی‌پرده و صریح از مشکلات صحبت کرده و راه‌حلی متناسب پیشنهاد داده است و حاصل فعالیت آنها در هر دوره گزارش‌هایی بوده است که منتشر شده و سرآغاز تحول و بحث در انگلستان می‌شده است. عموماً این گزارش‌ها و توصیه‌های آنها نیز تبدیل به برنامه اصلی دولت بعد برای پیاده‌سازی می‌شده است.

در این میان برخی از این سیاست‌های کلان مانند مدل خصوصی‌سازی یا کوچک‌سازی دولت و همچنین سیاست‌های نظام مستخدمین عمومی مانند استخدام و ورود به خدمت براساس شایسته‌سالاری (از طریق آزمون)، ارتقا، نظام هماهنگ پرداخت، ارزیابی عملکرد و مواردی دیگر یا به‌طور ناقص به ایران رسیده است و یا فهم دقیقی از وضعیت تاریخی، سیاسی، اجتماعی و نیازهای کشور انگلستان و تفاوت‌های آن با ساختار جامعه و دولت ایران حاصل نشده است. این بی‌توجهی به زمینه‌ها و غفلت از مکانیسم‌ها و نیازهای پشت هر کدام و همچنین عدم توجه کافی به عیوب و نقایص این برنامه‌ها سبب گرته‌برداری غلط، ناقص و ناکارآمد سیاستی شده و نسبت آنها با مسئله ایران به‌طور خاص بررسی و سنجیده نشده است، ضمن آنکه در موارد متعددی همان راه‌حل گرته‌برداری شده نیز درست اجرا نشده است.^۱ از همین رو آسیب‌های نظام مستخدمین عمومی و نظام اداری ایران پیچیده‌تر شده است و راهکارهای مختلفی هم که پیاده شده عموماً پاسخگوی نیازها و آسیب‌های نهادینه شده نبوده‌اند. آسیب‌شناسی نظام مستخدمین عمومی در ایران، موضوع گزارش‌های آتی مرکز پژوهش‌ها خواهد بود.

۱. به‌عنوان نمونه در ایران ایده آزمون رقابتی برای ورود به دستگاه‌های عمومی الگوگیری شده است، بدون توجه به اینکه فلسفه زیربنایی این ایده و ابتکار سیاستی که برای حذف رابطه‌سالاری و جایگزینی روابط مبتنی بر شایسته‌سالاری بوده است و دقیقاً به همین دلیل برای سطوح ارشد، این نوع از آزمون را به دانشگاه‌های برتری همچون آکسفورد و کمبریج گره زده‌اند. بنابراین در انگلستان مسئله خوب فهم شده است و پس از آن یک بسته سیاستی طراحی شده است نه فقط یک ایده به نام آزمون رقابتی. بنابراین وقتی در ایران شناسایی نشده است که چه نوع رابطه‌سالاری وجود دارد و چه نوع بسته پیشنهادی و سیاستی می‌تواند منتج به شایسته‌سالاری شود، پس از برگزاری آزمون‌های رقابتی رابطه‌سالاری کماکان خصوصاً در سطوح عالی وجود دارد. همزمان ورود و اجرای این ایده به‌صورت ناقص سبب ناکارایی مجدد آن شده است، بدین معنا که برگزاری آزمون با امتیاز ۷۰ درصد و پس از آن فرایند گزینش عموماً غیرشفاف و غیردقیق با ضریب امتیاز ۳۰ درصد، نتوانسته است مشکل ورود افراد شایسته به سازمان‌ها را حل کند.



1. Bagehot, Walter (1867). *The English Constitution* (1st ed.). London: Chapman & Hall.
2. civil service commission. (2019, 12 6). About The Commission. Retrieved from civil. service commission: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-the-commission/>
3. civil service commissioners. (2008, 9 14). About us. Retrieved from civil service commissioners: https://web.archive.org/web/20080914173227/http://www.civilservicecommissioners.org/About_us/
4. "Civil Service Order in Council 1995". Published by the UK Civil Service Commissioners. 17 May 2008. Retrieved 16 September 2009.
5. "Civil Service statistics: 2018".ons.gov.uk. UK Government. 3 August 2018. Retrieved 9 January 2019.
6. "Civil Service governance". UK Government. Archived from the original on 21 September 2008.
7. Diamond, Patrick (2013). *Governing Britain: Power, Politics and the Prime Minister*. I.B. Tauris.
8. Ewing, K. (2019, 12 6). UK government departments. Retrieved from London School of Economics and Political Science (LSE): <https://info.lse.ac.uk/current-students/careers/resources/employment-sectors/articles/uk-government-departments>
9. Ebbinghaus, B. (2012). Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy? *European Social Policy Analysis Network*, 20.
10. Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
11. GOV.UK. (2019, December 6). Departments, agencies and public bodies. Retrieved from GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/organisations>
12. Greenwood, J., Pyper, R., & Wilson, D. (2002). *New Public Administration in Britain*. Routledge.
13. Halligan, J. (2015). Anglophone Systems: Diffusion and Policy Transfer within an Administrative Tradition. In F. van der Meer, J. Raadschelders, & T. Toonen, *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. Palgrave Macmillan.
14. horton, s. (1999). *The Civil Service*. In s. horton, & D. Farnham, *Public manadment in britain*. McMillan.
15. Horton, S. (2006). "New public management: its impact on public servant's identity. *International Journal of Public Sector Management*.
16. Horton, S. (2006). *The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis*. Public Policy and Administration.
17. Institute for Government (IFG). (2019, june). Civil service staff numbers. Institute for Government . Retrieved from Institute for Government.
18. Introduction to Devolution (2020). Home Civil Service.
19. Isakjee, A. (2017). Welfare State Regimes: A Literature Review. *IRIS WORKING PAPER SERIES*, 16.
20. Local Government Association. (2020). *What is devolution?* Retrieved from Local Government Association: <http://www.local.gov.uk/topics/devolution>
21. Lowe, R. (2011). *THE OFFICIAL HISTORY OF THE BRITISH CIVIL*

- SERVICE (Vols. Reforming the Civil Service, Volume 1: The Fulton years, 1966–81). London: Taylor & Francis.
22. ONS. (2018). Public sector employment, UK: March 2018. Retrieved from office for national statistics (ONS):
 23. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/march2018>.
 24. ONS. (2019, 12 6). Civil Service statistics, UK: 2018. Retrieved from Office for National Statistics (ONS): <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2018>
 25. Marsh, D., Richards, D., & Smith, M. (2001). Changing Patterns of Governance in the United Kingdom. PALGRAVE.
 26. O'Toole, B. (2006). The Ideal of Public Service Reflections on the higher civil. Routledge.
 27. Parry, R. (2011). The United Kingdom civil service: a devolving system. In A. Massey, International Handbook on Civil Service Systems. Edward Elgar Publishing, Inc.
 28. Patricia Greer, 1994, Transforming Central Government: The Next Steps, preface.
 29. PYPHER, R. (1995). THE BRITISH CIVIL SERVICE. PRENTICE HALL HARVESTER WHEATSHEAF.
 30. Pettinger, T. (2016). History of Inflation in UK. Retrieved from economics help: <https://www.economicshelp.org/blog/2647/economics/history-of-inflation-in-uk>
 31. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform. Oxford University Press.
 32. Raadschelders, J. (2003). GOVERNMENT A Public Administration Perspective. Routledge.
 33. Raadschelders, J. C. N., Vigoda-Gadot, E., & Kisner, M. (2015). Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage.
 34. Rhodes, R. (2000). Transforming British Government Volume 2: Changing Roles and Relationships. MACMILLAN PRESS LTD.
 35. Richards, D. (2008). New Labour and the Civil Service Reconstituting the Westminster Model. PALGRAVE MACMILLAN.
 36. Rutter, J. (2013). The Strange Case of Non-Ministerial Departments. London: Institute for Government.
 37. The Guardian. (2018). Who works where in the UK public sector? Retrieved from The Guardian: <https://www.theguardian.com/society/2018/sep/03/who-works-where-uk-public-sector>
 38. <https://www.gov.uk/government/how-government-works>. gov.uk. British Government. Retrieved 12 January 2016.
 39. https://web.archive.org/web/20111011170940/http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf (PDF). Cabinet Office. Archived from the original on 11 October 2011. Retrieved 10 September 2009.
 40. www.gov.uk/government/organisations. Gov.UK. Retrieved 13 June 2018.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۸۷۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ساختار دولت و نظام اداری انگلستان (رویکرد مستخدمین عمومی)

نام دفتر: مطالعات مدیریت (گروه توسعه مدیریت)

تهیه و تدوین: محمدمهدی جعفریان

مدیر مطالعه: سیدمحمدحسین قریشی

اظهار نظر کنندگان: علی صنّاعی، فاطمه سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، محمد

برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: روح... هنرور، داریوش ابوحمزه، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام اداری

۲. ساختار دولت

۳. مستخدمین عمومی

۴. انگلستان



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۸