

# تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۴/۱۱

شماره مسلسل: ۱۹۸۶۶

کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (نظام اداری، ساختار و فرایند دولت)

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

مدیر مطالعه:

فهیمة غفرانی

تهیه و تدوین کنندگان:

حسن کاویانی، فهیمة غفرانی

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده، (رضا واعظی، غلامرضا معمارزاده تهران)

اظهار نظر کننده:

مرتضی کیانی (دفتر مطالعات بخش عمومی)، علی صابری دمنه (دفتر مطالعات حقوقی)،

علی جمالی (دفتر مطالعات مدیریت)، مسعود بنافی (دفتر مطالعات مدیریت)، بیژن ساعدی (اظهار نظر کننده خارج مرکز)،

مسعود شکراللهی (دفتر مطالعات مدیریت)، سیروس کشاورز

ویراستار ادبی:

ناهید عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

معصومه گریوانی

واژگان کلیدی:

۱. دولت

۲. نظام اداری صحیح

۳. نقش دولت

۴. اندازه دولت

۵. چابک‌سازی دولت



## فهرست مطالب

|    |   |
|----|---|
| ۶  | چکیده.....  |
| ۷  | خلاصه مدیریتی.....  |
| ۸  | ۱. مقدمه.....   |
| ۹  | ۲. پیشینه پژوهش.....  |
| ۱۰ | ۳. مفاهیم و رویکردها.....   |
| ۱۳ | ۴. نقش دولت در ایران بر اساس قانون اساسی و احکام قوانین مدیریت خدمات کشوری..... |
| ۱۴ | ۵. بررسی اندازه دولت در ایران.....  |
| ۲۴ | ۶. جمع بندی و توصیه های سیاستی.....   |
| ۲۵ | منابع و مأخذ.....   |

## فهرست جداول

|    |   |
|----|---|
| ۱۲ | جدول ۱. ابزارها و معیارهای بازسازی مانده های نیروی کار دولتی.....                       |
| ۱۶ | جدول ۲. سازمان های مستقل و نیمه مستقل به تفکیک وزارتخانه ها در سال های منتخب.....       |
| ۱۹ | جدول ۳. وضعیت سطوح تقسیمات کشوری طی سال های ۱۴۰۰-۱۳۵۷.....                              |
| ۲۰ | جدول ۴. تعداد مؤسسات و شرکت های دولتی.....  |
| ۲۲ | جدول ۵. وضعیت استخدام و اشتغال در بخش عمومی در کشورهای منتخب.....                       |
| ۲۳ | جدول ۶. نسبت کل جمعیت به کارکنان بخش عمومی و درصد کارکنان دولت مرکزی از کل کارکنان..... |

## فهرست اشکال

|    |   |
|----|---|
| ۱۵ | نمودار ۱. روند تغییرات مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی در حداصل ۱۳۵۷-۱۳۳۸..... |
| ۱۶ | نمودار ۲. تعداد کارکنان استخدام شده در دولت بین سال های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۵.....       |
| ۱۷ | نمودار ۳. درصد مخارج بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی.....                       |
| ۱۸ | نمودار ۴. آمار کارکنان بخش دولتی در فاصله سال های ۱۴۰۰-۱۳۵۷.....                |
| ۲۱ | نمودار ۵. درصد هزینه های عمومی از تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب.....      |



## تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران

### چکیده



اندازه دولت یکی از مهم‌ترین مباحث محافل علمی و سیاسی است که خود معلول نقش و میزان مداخله دولت می‌باشد. در دهه‌های اخیر، با ظهور نظریات دولت حداقلی و نظریه مدیریت دولتی نوین، همگام با بسیاری از کشورها، در ایران موضوع کاهش حجم و اندازه دولت مورد توجه قرار گرفته است. رویکردی که در فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه نیز احکامی در این خصوص پیش‌بینی شده است. این درحالی است که اتفاق نظری در خصوص بزرگ بودن اندازه دولت در ایران وجود ندارد. از این رو تجویز احکام متعدد و عمدتاً مشابه در خصوص کاهش اندازه دولت، غالباً با مخالفت‌هایی از سوی خط‌مشی‌گذاران و دستگاه‌های اجرایی روبه‌رو بوده است. از این رو باتوجه به خلأ پژوهشی موجود، در گزارش حاضر اندازه دولت در ایران قبل و پس از انقلاب اسلامی و نیز در مقایسه با برخی کشورها در قالب شاخص‌های نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی، تعداد کارکنان بخش دولتی و گسترش ساختار و تشکیلات دولتی مورد بررسی قرار گرفته است.

### خلاصه مدیریتی



وجود ندارد. در این گزارش با تلفیق اطلاعات اندازه دولت در بازه‌های زمانی پیش و پس از انقلاب اسلامی و نیز اطلاعات سایر کشورها، سیمایی از اندازه دولت در ایران ارائه شده است. اطلاعاتی که می‌تواند در تدوین و اصلاح خط‌مشی‌های حوزه نظام اداری مثمر‌تر باشد.

### بیان/شرح مسئله

پس از پایان جنگ تحمیلی، موضوع کوچک‌سازی اندازه دولت در برنامه‌های توسعه، برنامه‌های تحول اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است. این درحالی است که اتفاق نظری در خصوص بزرگ بودن اندازه دولت در ایران

عمومی و بازطراحی ساختار و تشکیلات کلان دولت و حذف واحدهای غیرضرور از جمله اقدامات قابل توجه سایر کشورها در حوزه اداره عمومی و متناسب سازی اندازه دولت است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

● اندازه بهینه دولت معلول نظریه دولت و اداره عمومی متناسب با آن است. از این رو با توجه به تفاوت ماهیت و کارویژه‌های دولت در کشورهای مختلف، منطقاً تجویز و یا تقلید از سازوکارها و رویکردهای دیگر کشورها فاقد توجیه می‌باشد؛ موضوعی که باید مدنظر خط‌مشی‌گذاران و متولیان امر قرار گیرد.

● به‌منظور منطقی‌سازی اندازه دولت، ضروری است که در افق میان‌مدت و جوه مختلف نظریه دولت جمهوری اسلامی مبتنی بر قانون اساسی تبیین و اندازه بهینه دولت در بخش‌های مختلف با مشارکت سایر ذی‌نفعان تهیه و تدوین شود. در افق زمانی کوتاه‌مدت نیز برگزاری نشست‌های تخصصی با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، اساتید دانشگاه و صاحب‌نظران مثرمتر خواهد بود. خروجی چنین نشست‌های نخبگانی می‌تواند ضوابطی در جهت اصلاح فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری، پیش‌بینی احکامی در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ... باشد.

● در افق بلندمدت پس از تبیین و تشریح نظریه و نقش دولت نیاز است که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص بازسازماندهی سیاست‌های کلی نظام اداری نقش فعال‌تری ایفا کند.

● بررسی شواهد تاریخی، وضعیت موجود نظام اداری و مطالعات و تحقیقات صورت گرفته مؤید آن است که بخش عمده‌ای از عدم اجرای ضوابط و احکام مربوط به اندازه دولت و عدم واگذاری برخی تصدی‌های قابل واگذاری معلول سیاست‌زدگی منفی نظام اداری است. موضوعی که در قوانین و برنامه‌های نظام اداری مورد توجه لازم قرار نگرفته است. از این رو پیشنهاد می‌شود تعیین ضوابط و قواعدی در جهت کنترل سیاست‌زدگی منفی متناسب با زیست‌بوم کشور در قالب قانون مدیریت خدمات کشوری، برنامه‌های توسعه و یا قوانین مجزا در دستور کار قرار گیرد.

### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

● در ایران بسیاری از امور، دولت‌محور و تمرکزگرا هستند. به‌عبارت‌دیگر بخش عمده‌ای از تصدی‌گری‌های دولت، تکلیفی هستند. در چنین حالتی دولت به‌منظور تأمین رفاه همگانی ملزم به ارائه بسیاری از امور عمومی به‌صورت خدمات دولتی است.

● با مقایسه اندازه دولت براساس شاخص‌های تعداد کارکنان بخش دولتی و گسترش ساختار و تشکیلات دولتی **به‌نظر می‌رسد** برخلاف پیش‌فرض‌ها و گزاره‌های قطعی موجود، بزرگ بودن اندازه دولت در ایران قابل اثبات نیست. با توجه به تفاوت رویکردی و محاسباتی درخصوص شاخص درصد هزینه عمومی به تولید ناخالص داخلی این موضوع نیازمند تأمل و بررسی جامع‌تر است.

● در سال ۱۴۰۱ بودجه کل کشور معادل ۳۶ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. نکته حائز اهمیت در این خصوص روند کاهشی محسوس این نسبت در سالیان اخیر می‌باشد.

● با توجه به اندازه دولت در ایران، به‌نظر می‌رسد احکام و گزاره‌های قطعی پرتکرار کاهش اندازه دولت، فاقد مبنای علمی مناسب می‌باشند. موضوعی که می‌توان عدم حاکمیت قانون و نیز تحقق نیافتن بخشی از احکام اندازه دولت را به آن نسبت داد.

● با توجه به شرایط سیاسی و اقتصادی کشور، ضرورت کاهش هزینه‌های عمومی انکارناپذیر است درعین حال این نکته حائز اهمیت است که تأکید بیش از حد بر کارایی، کاهش هزینه‌ها و تعداد کارکنان بخش دولتی ممکن است آثار زیان‌بار سیاسی و اجتماعی در برداشته باشد. به‌عبارت دقیق‌تر، در بخش دولتی دستیابی به اهداف و اثربخشی - صرف‌نظر از میزان هزینه آن - از ضروریات اجتماعی است. از این رو هرچند بهتر است که مأموریت‌های سازمان‌های دولتی با هزینه و صرف منابع کمتر انجام شود، اما به‌طورقطع اثربخشی آنها بر کارایی‌شان اولویت دارد.

● کاهش تعداد کارکنان ستادی و افزایش کارکنان خط مقدم و بوروکرات‌های سطح خیابان، افزایش کیفیت کارکنان بخش



## ۱. مقدمه

دولت را می‌توان به‌عنوان مجموعه نهادهایی قلمداد کرد که عهده‌دار انجام اموری هستند که اعضای جامعه نمی‌توانند و یا نمی‌خواهند انجام آنها را برعهده گیرند. دولت‌ها غالباً مجموعه‌ای از خدمات اجتناب‌ناپذیر را ارائه می‌دهند که مشاهده آنها دشوار است [۱]. با این حال همگام با امواج تحول، مفهوم و کارویژه‌های دولت دچار تغییرات بنیادین شده است.<sup>۱</sup> تغییراتی که با توجه به رابطه تنگاتنگ نظریه دولت و نظریه اداره عمومی، حوزه‌هایی همچون اندازه، فناوری‌های انجام وظایف، ساختار و تشکیلات دولت و نظام‌های مدیریت کارکنان را تحت تأثیر قرار می‌دهد.<sup>۲</sup> در میان این عرصه‌ها، موضوع اندازه دولت یکی از مهم‌ترین مباحث محافل علمی و سیاسی است که خود معلول نقش و وظایف دولت می‌باشد. در دهه‌های اخیر، با ظهور نظریات دولت حداقلی و نظریه مدیریت دولتی نوین، همگام با بسیاری از کشورها، در ایران موضوع کاهش حجم و اندازه دولت مورد توجه قرار گرفته است.<sup>۳</sup> رویکردی که در فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه نیز احکامی در این خصوص پیش‌بینی شده است. این در حالی است که با توجه به ابهام در بزرگ بودن اندازه دولت در ایران چنین رویکردی محل بحث و اختلاف نظر می‌باشد. موضوعی که با توجه به ضرورت بهره‌مندی از اطلاعات صحیح در خط‌مشی‌گذاری و مدیریت بهینه منابع نیازمند توجه ویژه است؛ لذا با توجه به اهمیت این موضوع، در گزارش حاضر به بررسی اندازه دولت در ایران و مقایسه با برخی کشورها مبادرت کرده‌ایم. این گزارش در قالب پنج بخش به شرح ذیل سازماندهی شده است:

۱. پیشینه پژوهش،

۲. مفاهیم و رویکردها،

۳. نقش دولت در ایران براساس قانون اساسی و احکام قوانین مدیریت خدمات کشوری،

۴. بررسی حجم و اندازه دولت در ایران،

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.

ذکر این نکته ضروری است که لزوماً صحبت در مورد گستره دولت محدود به شاخص‌هایی همچون میزان هزینه‌کرد دولت یا تعداد کارکنان آن نیست؛ بلکه محدوده تصمیم‌گیری دولت و میزان مداخله آن نیز حائز اهمیت است. با این حال هدف گزارش حاضر صرفاً ناظر به اندازه دولت بوده و میزان مداخله دولت مدنظر نگارندگان نیست.

۱. برای اطلاع بیشتر به منابع ذیل مراجعه شود:

آلویس تافلر (۱۳۶۶)، موج سوم، ترجمه شهین‌دخت خوارزمی، نشر نو، چاپ سوم.

Peters, B. Guy, and John Pierre, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART, Vol. 8, No. 2, 1998, pp. 223-43.

۲. برای اطلاع بیشتر به منابع ذیل مراجعه شود:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، «ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)» (در دست انتشار).

نوری روح‌اله (۱۳۹۲)، مبانی مدیریت دولتی (نظریه‌های دولت و اداره عمومی در ایران)، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول.

۳. برای اطلاع بیشتر به منبع ذیل مراجعه کنید:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲)، «تحلیلی بر احکام ساختار دولت در لایحه برنامه هفتم توسعه»، شماره مسلسل ۱۹۲۳۲.



### ۲-۱. پیشینه مطالعات پژوهشی مرتبط

آنتونیو و همکاران وی (۲۰۲۰) در گزارشی به بررسی نقش و اندازه دولت‌ها در برخی کشورهای منتخب مبادرت کرده‌اند. در این تحقیق از شاخص نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی به منظور ارزیابی و تطبیق اندازه دولت استفاده شده است. براساس نتایج، در کشورهای پیشرفته غالباً نگاه‌ها از اندازه دولت به سمت دولت خوب و کارآمد و ارائه خدمات مناسب تغییر کرده است. در این کشورها تأمین خدمات اصلی با تأمین مالی مناسب و کیفیت بالا در دستور کار قرار گرفته است. براساس یافته‌ها در اقتصادهای نوظهور چالش پیری جمعیت و امور رفاهی، عوامل مؤثر بر افزایش اندازه دولت می‌باشند. کشورهای در حال توسعه نیز کماکان با چالش ارائه خدمات با عملکرد مناسب، اداره قدرتمند امور مالیاتی و شبکه زیرساخت‌های ایمن مواجه هستند [۲].

کریگر (۲۰۱۹) در پژوهشی به بررسی تأثیر اندازه جمعیت بر اندازه دولت در ۱۳۰ کشور در بازه زمانی ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۴ پرداخته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اندازه جمعیت اثر بلندمدت مثبتی بر اندازه دولت دارد. همچنین نتایج نشان می‌دهد که تأثیرگذاری عواملی که اندازه دولت را افزایش می‌دهند (تعارض‌ها و جرائم، تراکم و شلوغی و...) بیش از عوامل مؤثر بر کاهش اندازه دولت (از قبیل صرفه‌جویی در مقیاس) است [۳].

کتل در کتاب سیاست در فریوند/داری (۲۰۱۸) پس از بررسی نقش و اندازه دولت‌های فدرال، ایالتی و محلی در آمریکا اذعان داشته است ریشه بحران بی‌اعتمادی موجود، لزوماً دولت بزرگ نیست. رشد دولت ناشی از گسترش خدمات مورد تقاضا و انتظارات شهروندان است. درحقیقت موضوع اندازه دولت بازتابی از پیچیدگی رو به رشد انتظارات و نقش دولت است [۱].

محنت‌فر (۱۳۸۳) در پژوهشی عوامل مؤثر بر هزینه‌های جاری دولت در ایران را در فاصله سال‌های ۱۳۳۸-۱۳۸۰ بررسی کرده است. براساس نتایج، اثر متغیرهای تورم، بیکاری، جمعیت کشور، تعداد دانش‌آموزان، تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری، تولید ناخالص داخلی به قیمت واقعی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای نفتی، ارزش ارز، تعداد کارکنان در این دوره

بر افزایش مخارج دولت مثبت و معنادار بوده است. در این تحقیق براساس اطلاعات سری زمانی مشخص شده است که در دوره مورد بررسی سهم کل مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی به‌طور متوسط ۳۳ درصد بوده است [۴].

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۵۸۳۱) در شماره ۹۲ مجموعه پژوهش‌های اقتصادی اعلام نموده است که اندازه دولت در اقتصاد ایران برحسب تعاریف گوناگون بسیار متفاوت است. دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی سه تعریف و اندازه متفاوت از نقش و جایگاه دولت در اقتصاد ایران به دست می‌دهند. بر اساس نتایج این گزارش در ایران اندازه دولت عمومی که علاوه بر نهادهای دولت مرکزی مشتمل بر شهرداری‌ها و سازمان‌های بیمه و تأمین اجتماعی است به دلیل ناتوانی نظام درآمد و هزینه استان‌ها، سیاست‌های تمرکزگرایی، مشکلات گزارش دهی و ضعف آماری اختلاف چندانی با اندازه دولت مرکزی ندارد؛ لیکن به دلیل گستردگی حجم فعالیت‌های تصدی‌گری دولت از طریق شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی تفاوت فاحشی با اندازه دولت مرکزی و دولت عمومی دارد. بر اساس یافته‌های این گزارش اندازه دولت مرکزی در دوره‌های رونق نفتی (۲۵۳۱-۷۵۳۱) بیش از ۵۴ درصد بوده است. که هم‌زمان با رکود اقتصادی در دوره انقلاب و جنگ (۸۵۳۱-۷۶۳۱) کاهش چشمگیری داشته است. در دوره برنامه اول توسعه (۸۶۳۱-۲۷۳۱) این نسبت به حداقل میزان خود یعنی ۷۱/۴ درصد تقلیل یافته است. کاهش رشد اقتصادی در سال‌های برنامه دوم توسعه (۴۷۳۱-۸۷۳۱) موجب افزایش نسبت مخارج دولت مرکزی به تولید ناخالص داخلی و رونق اقتصادی در طی سال‌های برنامه سوم توسعه (۹۷۳۱-۳۸۳۱) موجب کاهش این نسبت گردیده است. رشد بالای مخارج دولت در سال ۴۸۳۱ در سال ۴۸۳۱ به‌ویژه در بخش مخارج عمرانی، موجب افزایش اندازه دولت به ۶۲/۴ درصد گردید. بر اساس اطلاعات این گزارش نسبت منابع بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی در طی دوره‌های بعد از انقلاب روند صعودی داشته و در سال ۴۸۳۱ به حداکثر مقدار خود یعنی ۹۸/۵ درصد رسیده است. این نسبت برای منابع شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص



۲۵، ۴۰ و ۶۵ درصد بوده است. متوسط این کمیته‌ها در برنامه سوم توسعه نیز به ترتیب ۲۵،۷، ۴۳،۷ و ۶۹،۶ بوده است. در این گزارش اذعان شده است که سهم بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه کل کشور نسبت به تولید ناخالص داخلی همه‌ساله رشدی فزاینده داشته و این موضوع نیز اثبات شده که خصوصی‌سازی هم در سطحی که صورت پذیرفته چاره‌ساز نبوده و تصور نمی‌رود روند پرشتایی به خود گیرد [۵].

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲) در گزارش «بررسی کارشناسی فصل ۲۳ لایحه برنامه هفتم توسعه: احکام ارتقای نظام اداری» در ارزیابی ماده (۱۰۴) لایحه مذکور مبنی بر تعیین سنجه‌هایی به منشور کاهش اندازه دولت اذعان داشته است که موضوع نقش و اندازه دولت دیرزمانی است که به بخش اصلی اصلاحات اداری در ایران مبدل شده است. درعین حال با توجه به فقدان نظریه خدمات عمومی متناسب با نظریه دولت، عدم اطلاعات موثق در خصوص میزان تحقق راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت، مغفول بودن الگوی بهینه اندازه دولت براساس مقدرات و مقتضیات کشور اظهار نظر قطعی در خصوص بزرگ بودن اندازه دولت امکان‌پذیر نمی‌باشد. باین‌وجود برخی اطلاعات مؤید آن است که تعداد کارکنان بخش عمومی (دولتی) در ایران در مقایسه با برخی کشورهای با نظام سیاسی و اداری مشابه قابل قبول است [۶].

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲) در بخشی از گزارش «نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه» وضعیت اندازه دولت براساس شاخص‌های تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه عمومی، رشد کمی کارکنان دولت و گسترش تشکیلات دولت را بررسی کرده است. با توجه به اطلاعات حاصل از بررسی تغییرات در اعتبارات هزینه‌ای نسبت به بودجه عمومی، رشد کمی کارکنان دولت، تعداد دستگاه‌های اجرایی، تأسیس شهرستان، بخش و شهرهای جدید و با لحاظ کردن شرایط کشور به نظر می‌رسد از منظر آمار رسمی ارائه شده، اندازه دولت در طول برنامه ششم تغییرات محسوسی نداشته است [۷].

داخلی در سال ۴۸۳۱ بیش از ۳۶ درصد بوده است. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۴۸۳۱) در گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت در خصوص اندازه دولت اطلاعاتی به شرح ذیل را ارائه نموده است:

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی به لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به تدریج گسترش یافته است. به طوری که تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۷۵۳۱ تا بیش از ۳ برابر افزایش یافت. تعداد کارکنان دولت از سال ۷۵۳۱ تا ۲۸۳۱ نشان‌دهنده آن است که در طی این مدت، تعداد کارکنان چهار برابر شده و به ۰۷۷۶۷۲۲ نفر (بدون احتساب کارکنان نظامی و انتظامی و شرکت‌های دولتی نسل دوم و سوم) رسیده است. این در حالی است که در همین فاصله جمعیت کشور ۲ برابر شده است. در حواصل سال‌های ۲۷۳۱ تا ۲۸۳۱ نسبت اعتبارات هزینه‌ای به بودجه‌ای از ۰/۵۵ به ۰/۵۶ افزایش یافته است.

لازم به ذکر است علیرغم بررسی‌های جامع صورت گرفته متأسفانه موضوع بررسی اندازه دولت توسط مراکز سیاست گذاری چندان مورد توجه قرار نگرفته است. در محدود پژوهش‌های صورت گرفته توسط چنین نهادهایی غالباً ابعاد اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است. از این رو برای رفع خلا مذکور پس از هم اندیشی با برخی اساتید و صاحب نظران حوزه اداره عمومی کشور تدوین گزارشی با توجه به سایر ابعاد پژوهشی در دستور کار دفتر مطالعات مدیریت قرار گرفته است

## ۲-۲. سوابق تقنینی / گزارش‌های مرکز پژوهش‌های

### مجلس شورای اسلامی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۱۳): اندازه و حجم دولت» با توجه به اهداف مشخص شده در برنامه چهارم توسعه، وضعیت شاخص نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی را طی برنامه دوم و سوم بررسی کرده است. براساس یافته‌ها در برنامه دوم توسعه، متوسط نسبت بودجه عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی به ترتیب



حداکثری و جامع‌گرایانه برای دولت تأکید می‌شود. باین‌حال در فضای ناتوانی دولت‌های سوسیالیستی در پاسخ‌گویی به خواسته‌ها و تقاضاهای مصرفی افراد جامعه و ناتوانی دولت رفاه در ارائه مناسب خدمات عمومی، نظریه‌پردازان اقتصادی نئولیبرالیسم بر آزادسازی اقتصادی و احیای ارزش‌های بخش خصوصی در اداره عمومی تأکید کردند [۹]. در این نظریات و به‌طور ویژه، مکتب اتریشی، دولت‌ها به‌عنوان زاده فتوحات، وظیفه یغماگری و استثمار بازار آزاد و مالکیت خصوصی را برعهده دارند؛ دولت به‌عنوان سازمان ابزار سیاسی<sup>۱</sup> و سیستمی یغماگر در یک قلمرو معین است؛ از این‌رو بر دولت حداقلی و محدود تأکید می‌شود [۱۰]. نظریه مدیریت دولتی نوین، نظریه اداره عمومی متناسب با این‌گونه نظریه‌ها است. در نظریه مدیریت دولتی نوین بر برتری فنون مدیریتی بخش خصوصی بر اداره عمومی تأکید می‌شود. این نظریه بر این فرض استوار است که استفاده از اصول بخش خصوصی منجر به بهبود اثربخشی و کارایی خدمات می‌گردد.

**بررسی مفاهیم و رویکردهای کشورهای مختلف مؤید آن است که با توجه به نقش محوری نظریه دولت در تعیین نظریه اداره امور عمومی<sup>۱</sup> و تفاوت ماهوی نظریات دولت حاکم بر کشورهای مختلف تجویز رویکرد واحد در خصوص حجم و اندازه دولت امری غیرمعمول است.** باین‌حال از آغاز دهه ۸۰ میلادی تاکنون کاهش حجم و اندازه دولت و کوچک‌سازی به‌عنوان یکی از اصول اساسی برنامه‌های اصلاح و توسعه نظام اداری مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. به‌منظور کوچک‌سازی در بخش دولتی شیوه‌های مختلفی مورد استفاده قرار گرفته است. در یک تقسیم‌بندی این شیوه‌ها به‌شرح ذیل هستند [۱۱]:

۱. **طرح‌های خروج داوطلبانه:** در این‌گونه طرح‌ها برای کارکنان بسته‌های تشویقی جهت بازنشستگی و خروج از خدمت در نظر گرفته می‌شود،

سال‌های پایانی سده بیستم، دوران حملات تقریباً شدید به‌اندازه و قابلیت‌های بخش دولتی بود. این حملات از سه بخش تشکیل شده بود: اول، مقیاس بخش دولتی با این عقیده که دولت‌ها خیلی بزرگ هستند و منابع کمیاب را مصرف می‌کنند؛ دوم، دولت‌ها خود را درگیر فعالیت‌های زیادی کرده‌اند درحالی‌که ابزارهای جایگزین برای بسیاری از این اقدامات وجود دارد. سوم شیوه‌های مورد استفاده دولت و به‌ویژه بوروکراسی که آن را تبدیل به یک سازمان اجتماعی غیرمردمی کرده است [۸]؛ مجادله‌ای که باعث رشد فزاینده مباحث مرتبط با اندازه و حجم دولت در حوزه نظری و اجرایی اداره امور عمومی شد. باین‌حال نکته اصلی در این خصوص آن است که **حجم و اندازه دولت‌ها معلول نظریه دولت و نقش دولت در جامعه می‌باشد.** در اندیشه سیاسی دولت، اندیشمندان لیبرال - کلاسیک بودند که دولت را به‌عنوان شر لازم در نظر گرفته و وظایف آن را حداقلی می‌دانستند؛ از این‌رو از دولت به‌عنوان دولت نگهبان شب یاد می‌کردند، رسالت عمده دولت، تأمین نظم و امنیت عمومی و مسئله مالیات بود تا اینکه با رشد فناوری و صنعتی‌تر شدن جوامع، به‌تدریج وظایف و تکالیف دولت‌ها افزایش پیدا کرد. در دهه ۱۹۳۰ و دلیل اعتقاد به توانایی نیروهای چپ و کینزین‌ها در ارائه راه‌حل برای مقابله با مصائب که در اثر بحران اقتصادی دامن‌گیر مردم در جوامع صنعتی شده بود و نیز فقر گسترده، گرسنگی و بیمارهای همه‌گیر که میلیون‌ها انسان را به ورطه ناامیدی کشانده بود، ایده تأمین رفاه همگانی در کشورهای صنعتی پدید آمد، همین امر منجر به شکل‌گیری دولت حداکثری یا دولت رفاه با سازوکارهای گسترده و پیچیده شد. شکل‌گیری چنین ساختاری به‌دلیل افزایش وظایف دولت بود، یعنی علاوه بر نظم عمومی، دولت ایفاکننده خدمت عمومی نیز گردید. در این نظریات، نقش دولت به‌مثابه قایقرانی است. به‌عبارت دقیق‌تر تأمین تمامی نیازهای اجتماعی و اقتصادی شهروندان از گهواره تا گور برعهده دولت است. از این‌رو بر ساختار

۱. فرانتس اوپنهایم: اساساً دو ابزار متضاد وجود دارند که انسان‌های نیازمند رزق و روزی، جهت برآورده ساختن خواسته‌هایشان آنها را به‌کار می‌گیرند. این دو ابزار، کار و سرعت هستند، کار خود و تصاحب قهری کار دیگران؛ من در بحث زیر پیشنهاد می‌کنم که کار خود و معادل آن را مبادله کار خود با کار دیگران را ابزار اقتصادی ارضای نیازها و تصاحب ناخواسته کار دیگران را - بدون تلافی و عمل متقابل - نیز ابزار سیاسی بنامیم. دولت سازمان ابزار سیاسی است. بنابراین هیچ دولتی نمی‌تواند به‌وجود بیاید مگر اینکه ابزار اقتصادی تعداد معینی از اشیا را برای ارضای نیازها ایجاد کند، ممکن است دولت با دزدی جنگی این اشیا را از بین ببرد یا تصاحب کند.



در صورت اقتضا، نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می‌کند. داده‌های پیمایشی که در سال ۱۹۹۹ در خصوص شیوه‌های کوچک‌سازی در ۳۷ کشور صورت پذیرفت نشان داد که طرح‌های تعدیل نیروی غیرارادی و به‌ویژه رویکرد سخت (اخراج کارکنان با کمیّت ۴۷ درصد) روش غالب در کوچک‌سازی در بخش دولتی بوده است [۱۱].

در بخشی دیگر از نظریات کوچک‌سازی در بخش دولتی، اعتقاد بر آن است که دستیابی به اندازه بهینه دولت مستلزم بازسازماندهی کارکنان بخش دولتی است. از این رو متناسب با این استدلال مطابق جدول ۱ ابزارها و معیارهای متفاوتی در این خصوص ارائه شده است [۱۲].

۲. طرح‌های تعدیل نیروی غیرارادی: این طرح‌ها شامل دو دسته رویکرد نرم (از قبیل اجرای دقیق قانون بازنشستگی اجباری، حذف کارکنان فاقد بازدهی/ اشباح) و رویکرد سخت (اخراج کارکنان) است.

۳. طرح انعقاد قرارداد: در این طرح برخی فعالیت‌های قابل واگذاری در قالب انعقاد قرارداد به کارکنان سابق همان مجموعه واگذار می‌شود.

۴. مالکیت کارکنان: برای حمایت از خصوصی‌سازی برخی از دولت‌ها، سهامی را برای کارکنان شرکت‌های دولتی پیش‌بینی می‌کنند.

۵. خصوصی‌سازی: شیوه‌ای که طی آن دولت در هر سطحی امکان انتقال وظایف و امکانات را به بخش خصوصی بررسی و

جدول ۱. ابزارها و معیارهای بازسازماندهی نیروی کار دولتی

| معیارها   | ابزارها               |
|---|-----------------------|
| خصوصی‌سازی، برون‌سپاری، واگذاری وظایف به سازمان‌ها، عدم تمرکز، کاهش سلسله‌مراتب، ادغام سازمان‌ها، ارزیابی وظایف، کار تیمی، بهبود کارایی از طریق فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات | اصلاحات ساختاری       |
| حذف مشاغل موقت و قراردادی، تخصیص مجدد کارکنان، کاهش مشاغل براساس ارزیابی عملکرد، کاهش مشاغل براساس سن و جنسیت   | ابزارهای بودجه‌ای     |
| برنامه‌ریزی منابع انسانی، بازنشستگی پیش از موعد، تعلیق استخدام، تعلیق ارتقا، عدم جایگزینی افراد بازنشسته  | ابزارهای منابع انسانی |

## 1. Public Administration

۲. به‌طور مثال در کشورهای با نظام رفاهی نوردیک مخارج عمومی بخش اعظمی از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد. در حالی که این کمیّت در کشورهای مجری نظریه مدیریت دولتی توین بسیار کمتر می‌باشد.

## ۴. نقش دولت در ایران بر اساس قانون اساسی و احکام قوانین مدیریت خدمات کشوری

آموزش، تأمین اجتماعی، مسکن، انرژی و آب و غذا (تصدی‌های تکلیفی)،

● تأمین آزادی‌های سیاسی، اجتماعی و حقوق فردی آحاد جامعه و تشکل‌های قانونی،

● تأمین مشارکت مردم در امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در حدود مقرر در قانون اساسی،

● برنامه‌ریزی برای تأمین استقلال سیاسی و اقتصادی کشور،

● ایجاد نظام اداری صحیح و کارآمد و تنظیم سازمان‌های اداری به‌منظور تأمین اجرای قوانین و مقررات،

● زمینه‌سازی برای رشد فضایل اخلاقی و تحکیم مبانی اعتقادی مردم،

● اداره و اجرای سیاست خارجی کشور،

● براساس این چارچوب، و در مواد (۸، ۹، ۱۰ و ۱۱)<sup>۱</sup> قانون مدیریت خدمات کشوری،<sup>۲</sup> چهار دسته امور ۱. حاکمیتی،

۲. اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، ۳. امور زیربنایی، ۴. امور اقتصادی تعیین و سپس در مواد (۱۳، ۱۴ و ۱۵) قانون مذکور<sup>۳</sup>

اهم وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دولت که در قانون اساسی (عمدتاً اصول سوم، بیست‌ویکم، بیست‌وهشتم، سی‌ام، سی‌ویکم، چهل‌وسوم، چهل‌وچهارم، چهل‌ونهم، شصتم، یک‌صد و سیزدهم، یک‌صد و بیست‌ودوم، یک‌صد و بیست‌وششم، یک‌صد و سی‌وچهارم و یک‌صد و سی‌وهشتم) پیش‌بینی شده است، عبارتند از [۱۳]:

● اعمال حاکمیت و زمینه‌سازی لازم برای انجام فعالیت‌های جامعه از طریق تأمین امنیت ملی، تخصیص منابع و استقرار ساختارهای موردنیاز،

● تعیین خط‌مشی‌ها (کلان و خرد) و برنامه‌های اجرایی فعالیت‌های مختلف کشور و نظارت بر تحقق آن،

● هدایت و هماهنگی فعالیت‌های جامعه (مردم، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی، بخش تعاونی و نهادهای مدنی) و حمایت لازم از تحقق برنامه‌های توسعه کشور،

● تأمین منافع عمومی و زمینه‌سازی برای تأمین حداقل‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی در زمینه بهداشت، اشتغال،

۱ ماده (۸) - امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل:

الف) سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی،

ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد،

ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم،

د) فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری،

ه) قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی،

و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی،

ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی،

ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی،

ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی،

ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور،

ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی،

ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت‌وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد،

م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

ماده (۹) - امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی: آن دسته از وظایفی است که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد می‌شود، از قبیل: آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، علوم و تحقیقات، درمان، توان‌بخشی، تربیت بدنی و ورزش، اطلاعات و ارتباطات عمومی و امور فرهنگی، هنری و تبلیغات اسلامی.

ماده (۱۰) - امور زیربنایی: آن دسته از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که موجب تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی کشور می‌شود، از قبیل: طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

ماده (۱۱) - امور اقتصادی: آن دسته از اموری است که دولت، متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل: تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل‌ونقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های مندرج در ماده (۱۰) این قانون.

۲. گفتنی است که پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، این دسته‌بندی به‌طور ویژه در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه استفاده شده است.

۳. ماده (۱۳) - امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت و با استفاده از شیوه‌های ذیل انجام می‌شود:

الف) اعمال حمایت‌های لازم از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجری این وظایف،

ب) خرید خدمات از بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی،



خدمات کشوری و قوانین برنامه توسعه، طیف وسیعی از ابزارهای اصلاحات ساختاری، بودجه‌ای و منابع انسانی در جهت کوچک‌سازی و کاهش حجم و اندازه دولت پیش‌بینی شده است.

نحوه اجرای امور مذکور تعیین شده است. براساس این دسته‌بندی به‌جز در حالات خاص و استثنا، امور زیربنایی، اقتصادی و امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق بخش غیردولتی صورت می‌پذیرد [۱۴]. براساس این تقسیم‌بندی، در قانون مدیریت

## ۵. بررسی اندازه دولت در ایران



موضوع نقش و اندازه دولت دیرزمانی است که به بخش اصلی اصلاحات اداری در ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه مبدل شده است. به‌منظور بررسی حجم دولت سه رویکرد به‌شرح ذیل قابل تصور است:

۱. بررسی کمیّت دولت براساس الگوی بهینه اندازه دولت،
۲. مقایسه حجم و اندازه دولت در دوره‌های زمانی مختلف،
۳. مقایسه حجم و اندازه دولت در سایر کشورها.

با توجه به فقدان نظریه خدمات عمومی متناسب با نظریه دولت<sup>۱</sup>، عدم اطلاعات موثق در خصوص میزان تحقق راهبردها و فناوری‌های انجام وظایف دولت (فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری)، مغفول بودن الگوی بهینه اندازه دولت براساس مقدرات و مقتضیات کشور و ... در این گزارش حجم و اندازه دولت براساس رویکرد دوم و سوم و براساس برخی شاخص‌های اصلی مورد بررسی قرار گرفته است.<sup>۲</sup>

### ۵-۱. مقایسه اندازه دولت در دوره‌های زمانی مختلف

#### ۵-۱-۱. اندازه دولت در قبل از انقلاب اسلامی

در زمان پهلوی دوم، نظام سیاسی از بوروکراسی به‌عنوان سازوکار مشروعیت رژیم بهره برده است. رویکردی که باعث رشد فزاینده حجم و اندازه دولت به‌ویژه در بازه زمانی ۱۳۲۰ الی ۱۳۵۷ شد [۱۵]. شواهد این افزایش را می‌توان در قالب شاخص‌هایی همچون گسترش تشکیلات دولت، شاخص‌های اقتصادی و استخدام در بخش دولتی مشاهده کرد.

#### ۵-۱-۱-۱. شاخص اقتصادی

در نمودار ۱ روند تغییرات مخارج دولت (جاری و عمرانی) به تولید ناخالص داخلی در بازه زمانی ۱۳۳۸-۱۳۵۷ شده است.

ج) مشارکت با بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از طریق اجاره، واگذاری امکانات و تجهیزات و منابع فیزیکی،

د) واگذاری مدیریت واحدهای دولتی به بخش تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با پرداخت تمام و یا بخشی از هزینه سرانه خدمات،

ه) ایجاد و اداره واحدهای دولتی موضوع این ماده توسط دستگاه‌های اجرایی.

تبصره «۱»- اگر انجام امور موضوع این ماده به یکی از طرق چهارگانه فوق‌الذکر (۱ لغایت ۴) مقدور نباشد؛ ایجاد و اداره واحدهای دولتی وظیفه دولت است.

تبصره «۲»- تأیید صلاحیت علمی و اخلاقی کلیه افراد موضوع این قانون که به‌موجب این ماده در بخش‌های آموزشی، بهداشتی و فرهنگی اشتغال خواهند داشت؛ مطابق ضوابط فصل ششم این قانون و تأیید استانداردهای مربوط و کیفیت و قیمت خدمات نیز مطابق قوانین و مقررات مربوط است.

ماده (۴) - امور زیربنایی با مدیریت، حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی توسط بخش غیردولتی، (تعاونی و خصوصی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی) انجام خواهد شد و در موارد استثنایی با تصویب هیئت‌وزیران توسط بخش دولتی انجام خواهد شد.

ماده (۱۵) - امور تصدی‌های اقتصادی با رعایت اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد.

دولت مکلف است با رعایت قوانین و مقررات مربوط از ایجاد انحصار، تضییع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان جلوگیری و فضای رقابت سالم و رشد و توسعه و امنیت سرمایه‌گذاری و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد و فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت لازم و رفع بیکاری را فراهم کند.

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

نوری، روح‌اله و همکاران (۱۳۹۱)، «ارتباط دولت و مدیریت عمومی در ایران؛ با نگاهی تاریخی- تطبیقی»، مدیریت دولتی، (۹)۱۴.

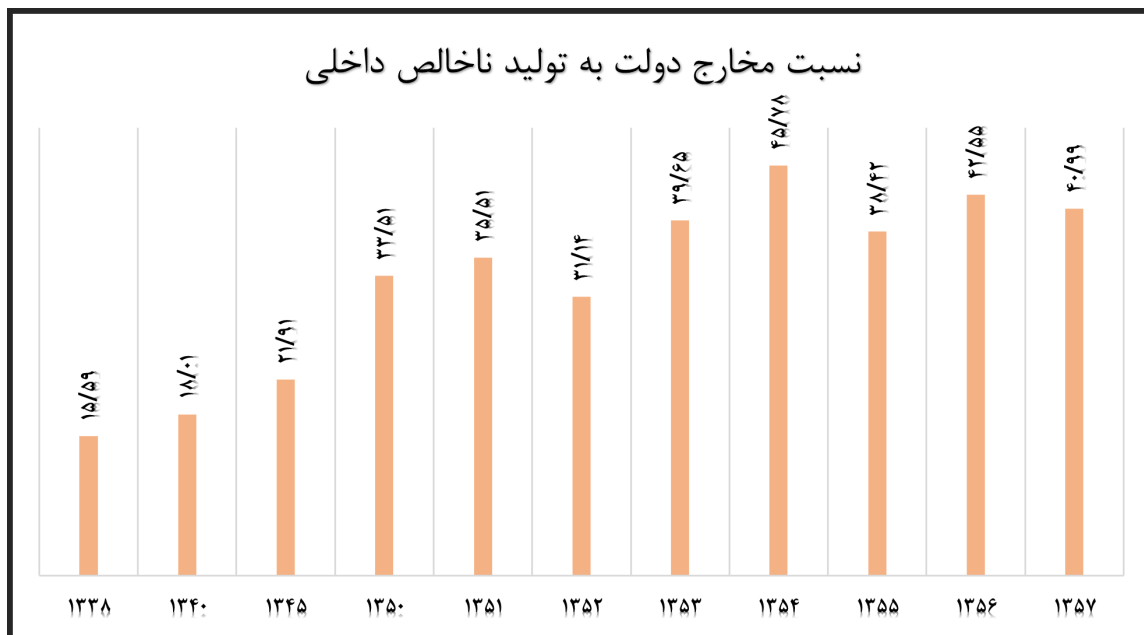
در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)»، این موضوع را مورد بررسی قرار داده است که به‌زودی منتشر خواهد شد.

۲. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به:

نوری، روح‌اله و همکاران (۱۳۹۱)، «ارتباط دولت و مدیریت عمومی در ایران؛ با نگاهی تاریخی- تطبیقی»، مدیریت دولتی، (۹)۱۴.

در این خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی: مفاهیم و چارچوب‌ها (مطالعه موردی قانون مدیریت خدمات کشوری)»، این موضوع را مورد بررسی قرار داده است که به‌زودی منتشر خواهد شد.

نمودار ۱. روند تغییرات مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی در حداث ۱۳۳۸-۱۳۵۷



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

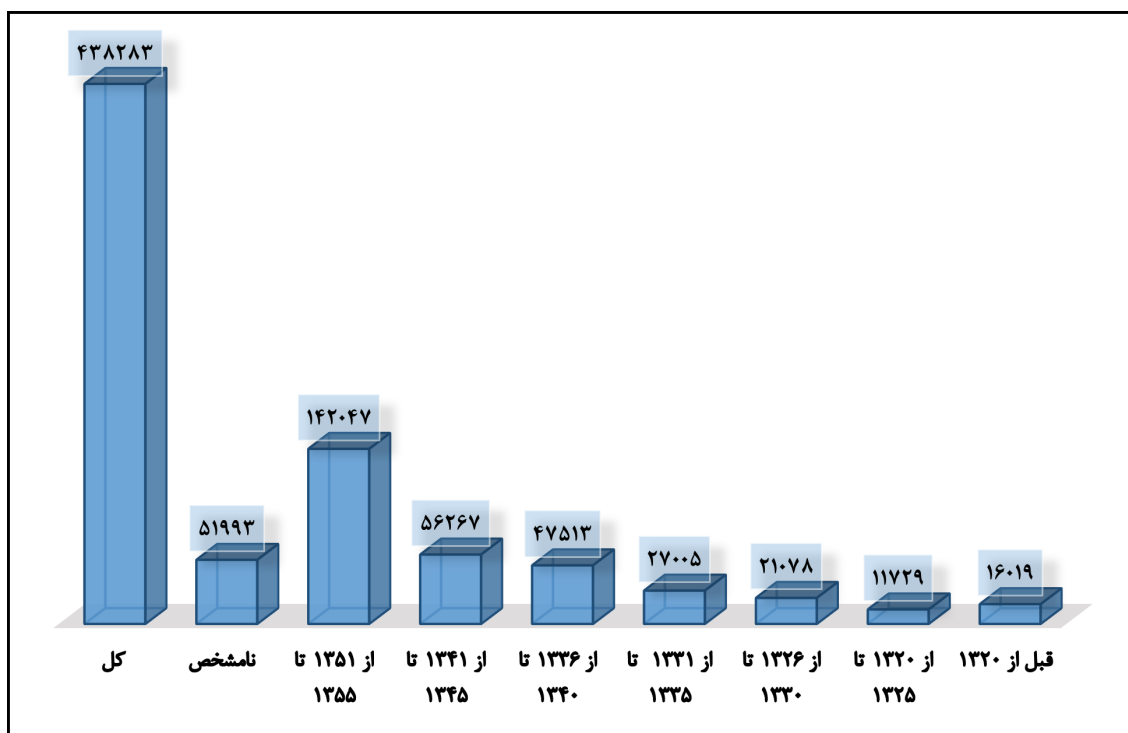
در سال ۱۳۵۵ برابر ۴۳۸,۲۸۳ نفر بوده است. در دوره بین سال‌های ۱۳۴۵ تا ۱۳۵۰، دولت ۴۱۲۰۴ نفر را به صورت دائمی استخدام کرد. علاوه بر این دولت حدود ۱۹۹۷۱ نفر را به صورت قراردادی به خدمت گرفت، در حالی که تعداد کل کارکنان دولت که در همان دوره بازنشسته شدند حدود ۱۵۲۱۶ تن بودند. توزیع جغرافیایی کارکنان دولتی در دوره مورد گزارش، به سستی از نرخ بالای استخدام برای اهداف توسعه‌ای پشتیبانی می‌کند. در سال ۱۳۵۵ تعداد ۱۳۵۰۲۲ نفر از ۴۳۸۲۸۳ نفر شاغلین دولت در استان تهران کار می‌کردند؛ به بیانی دیگر، ۳۰/۸۱ درصد از کارکنان دولت در پایتخت و چند شهر دیگر استان تهران شاغل بودند. در نمودار ۲ تعداد کارکنان استخدام شده در دولت مابین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۵ ارائه شده است [۱۵].

بررسی روند تغییرات مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی در رژیم پهلوی مؤید افزایش شدید اندازه دولت به ویژه با افزایش درآمدهای نفتی است.

۲-۱-۱-۵. استخدام در بخش دولتی

یکی از ویژگی‌های کارکردی بوروکراسی ایران در دوران پهلوی، تبدیل شدن به منبع اصلی استخدام بود. این سیاست همواره دنبال می‌شد تا فشار و درخواست‌های فزاینده ناشی از تغییرات اجتماعی-اقتصادی وارده بر نظام را کاهش دهد. در طول یک دوره سی ساله از ۱۳۲۵ تا ۱۳۵۵، با افزایش ۱۵۰۰ درصدی تعداد استخدام سالیانه کارکنان در دولت از ۲۷۷۴۸ نفر در سال ۱۳۲۵ به ۱۴۲۰۴۷ نفر در سال ۱۳۵۵ رسید. گفتنی است که تعداد کل کارکنان دولت

نمودار ۲. تعداد کارکنان استخدام شده در دولت بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۵



مأخذ: فقیهی (۱۴۰۰).

گسترش سازمانی رویکردی مستمر در بوروکراسی دولتی ایران در دوران رژیم گذشته بوده است. جدول ۲ روند رو به رشد گسترش تشکیلاتی دولت را در بازه‌ای پنج‌ساله نشان می‌دهد.

۳-۱-۱-۵. گسترش ساختار و تشکیلات

بررسی اطلاعات و داده‌های موجود نشانگر آن است که همگام با رشد و توسعه شهرنشینی و صنعتی شدن،

جدول ۲. سازمان‌های مستقل و نیمه‌مستقل به تفکیک وزارتخانه‌ها در سال‌های منتخب

| تعداد سازمان‌ها در سال ۱۳۵۷ | تعداد سازمان‌ها در سال ۱۳۵۴ | تعداد سازمان‌ها در سال ۱۳۵۲ |
|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| ۳۱۶                         | ۲۷۹                         | ۲۴۰                         |

مأخذ: فقیهی (۱۴۰۰).

تداخل مأموریتی منتهی شده است که این امر به نوبه خود به ناکارآمدی، ابهام و بی‌تصمیمی دامن می‌زد. برای مثال در سال ۱۳۵۵، سه سازمان خودمختار وابسته به وزارت بازرگانی وجود داشت که مسئول تثبیت قیمت‌ها بودند:

باین حال نکته حائز اهمیت در این خصوص آن است که ایجاد سازمان‌ها و دفاتر جدید برای رفع نیازهای اهداف توسعه اقتصادی - اجتماعی صورت نپذیرفته است. به گونه‌ای که این اقدامات گاهی به ایجاد سازمان‌هایی مشابه و دارای

یافت. پیامدهای این گسترش تشکیلاتی<sup>۱</sup> منجر به آن شد که به‌طور ویژه پس از جنگ تحمیلی و آغاز برنامه اول توسعه، منطقی‌سازی اندازه دولت مورد توجه ویژه قرار گیرد.

مرکز اطلاعات قیمت، مرکز تنظیم قیمت و سازمان حمایت از مصرف‌کننده [۱۵].

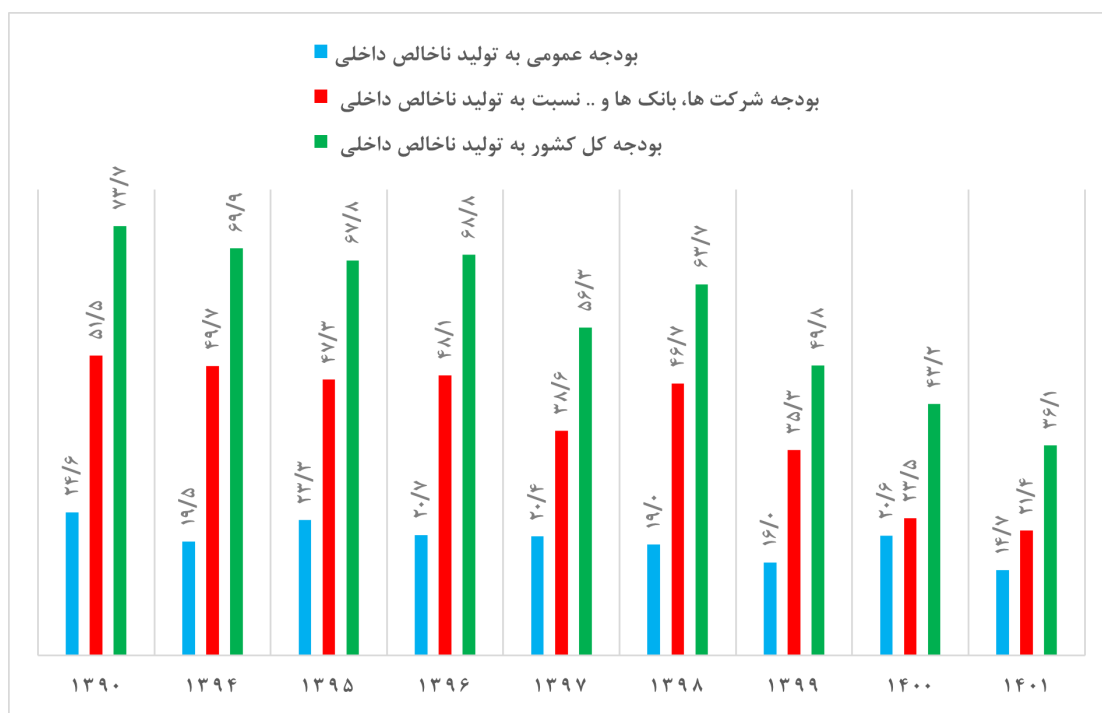
## ۲-۱-۵. اندازه دولت بعد از انقلاب اسلامی

در سال‌های پس از انقلاب، به‌لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به‌تدریج رو به گسترش نهاد. تغییر نقش و افزایش تصدی‌گری دولت منجر به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت شد؛ به‌طوری‌که تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور در مقایسه با سال ۱۳۵۷ تا بیش از سه برابر افزایش

### ۱-۲-۱-۵. شاخص اقتصادی

در نمودار ۳ درصد مخارج بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی کشور (به قیمت بازار) در بازه زمانی ۱۴۰۱ - ۱۳۹۰ براساس اطلاعات بانک مرکزی [۱۶] و قوانین بودجه سنواتی [۱۷] ارائه شده است.

نمودار ۳. درصد مخارج بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی



۱. برخی پیامدهای این گسترش تشکیلاتی به‌شرح ذیل است:

- کاهش نقش و مشارکت مردم در توسعه کشور،
- افت کیفیت ارائه خدمات به‌دلیل عدم وجود رقیب برای بخش دولتی،
- نامشخص بودن قیمت تمام شده خدمات ارائه شده توسط دولت،
- تغییر نسبت اعتبارات هزینه‌ای و بودجه عمرانی و کاهش اعتبارات لازم برای تکمیل پروژه‌های عمرانی،
- افزایش سهم دولت در حجم اشتغال کشور،
- تجمیع امور سیاستگذاری و تصدی‌گری در وزارتخانه‌ها،
- تمرکز بیش از حد اختیارات در مرکز اداری کشور که موجب توزیع نابرابر منابع در استان‌ها شده است،
- سازماندهی برخی از اهداف دولت در وزارتخانه‌های متعدد که موجب ناهماهنگی اجرایی و تداخل در امور شده است،
- مدیریت غیرمنسجم در استان‌ها به‌نحوی که گاهی مدیریت عالی استان (استاندار) با بیش از صد مدیر مستقل استانی ارتباط مستقیم دارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴).



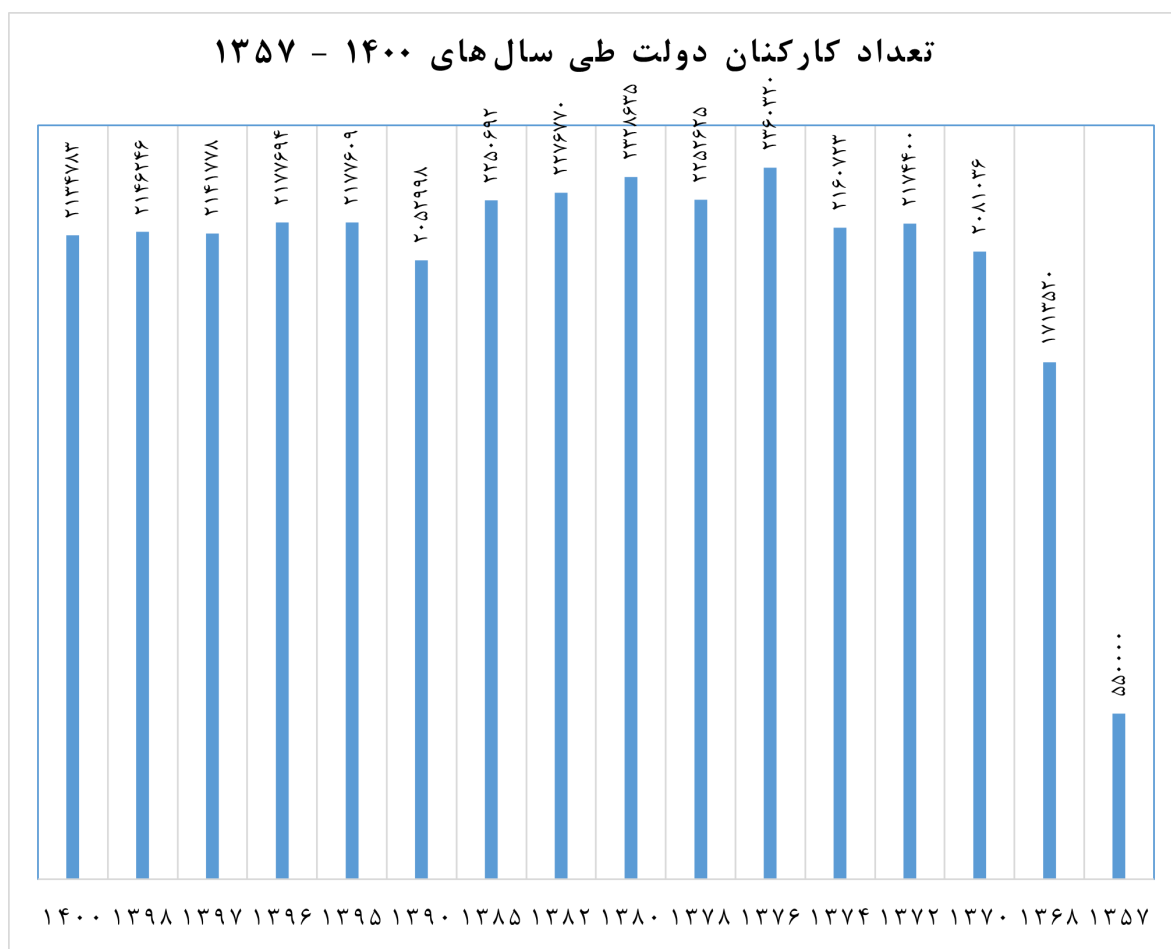
باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از بودجه شرکت‌های دولتی لزوماً به معنی مخارج بخش دولتی نیست. در مقابل، بسیاری از مخارج دولتی مانند یارانه‌های مختلف، خارج از سقف بودجه کل کشور و در قالب موارد فرابودجه‌ای به حساب می‌آید و با اینکه از مهم‌ترین مخارج دولت است، اما در رقم بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود.

#### ۲-۲-۱-۵. استخدام در بخش دولتی

با تلفیق اطلاعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [۱۳]، داده‌های سالنامه آماری کشور [۱۸] تعداد کارکنان دولت در بازه زمانی ۱۴۰۰-۱۳۵۷ مطابق نمودار ۴ است.

به استناد اطلاعات نمودار ۳ اندازه دولت در سالیان اخیر کاهش یافته است. گفتنی است که تحلیل و ارزیابی دلایل و نقد رویکرد دولت در این کاهش از اهداف تحقیق حاضر نمی‌باشد. همچنین باید توجه داشت بودجه شرکت‌های دولتی صرفاً برآوردی از درآمدها و هزینه‌های این مجموعه‌ها بوده و به معنی دریافت منابع از دولت نیست. حیطة فعالیت برخی از شرکت‌های دولتی به نحوی است که درآمد و هزینه‌های آنها را می‌توان در زمره مخارج عمومی قلمداد کرد؛ بدین صورت که آنها بخشی از منابع و مصارف عمومی باشند. اما حیطة فعالیت برخی از مجموعه‌ها مانند بانک‌ها بدین صورت نیست. بنابراین هنگام لحاظ کردن بودجه کل کشور به عنوان مخارج دولتی،

نمودار ۴. آمار کارکنان بخش دولتی در فاصله سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۵۷



۱. داده‌های سالنامه آماری کشوری با آمار ارائه شده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور (سالنامه آماری دستگاه‌های اجرایی) دارای تعارضات فراوان است. به عنوان نمونه در سالنامه آماری کشور تعداد کارکنان دولت ۲۱۳۴۷۸۳ نفر درج شده است؛ در حالی که در سالنامه آماری دستگاه‌های اجرایی این کمیّت ۲۲۱۶۹۱۳ نفر درج شده است. در این گزارش به منظور وحدت رویه و استفاده از داده‌های سنوات پیشین از اطلاعات مندرج در سالنامه‌های آماری کشور استفاده شده است.

و هدفمند در راستای تعدیل ساختاری و تشکیلاتی بود. در این بخش با توجه به در دسترس نبودن اطلاعات جامع و موثق در خصوص آثار و نتایج این سیاست‌ها صرفاً براساس وضعیت (گسترش) تقسیمات کشوری و تعداد دستگاه‌های اجرایی، میزان گسترش تشکیلات دولتی در پس از انقلاب بررسی شده است.

### الف) تقسیمات کشوری

بهموجب قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲، تشکیلات دستگاه‌های اجرایی از عناصر تقسیمات کشوری (استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان) تبعیت می‌کند [۱۹] از این رو مبرهن است که **با تأسیس شهرستان، بخش و شهرهای جدید، بوروکراسی دولت از منظر تعداد کارکنان، منابع مالی مورد نیاز و ... با افزایش روبه‌رو خواهد شد.** از این رو در بند «و» ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم<sup>۱</sup> [۲۰] و در قالب بخشی از احکام اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی مورد توجه قرار گرفته است.

براساس اطلاعات نمودار ۴، صرف‌نظر از صحت مبانی علمی و نظری حاکم بر قوانین برنامه توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری به‌منظور کاهش تعداد کارکنان، روند تغییرات تعداد کارکنان دولت در ۲۰ سال اخیر معنادار نیست.

### ۳-۲-۱-۵. گسترش ساختار و تشکیلات

در سال‌های پس از انقلاب، به‌لحاظ گرایش به دولتی کردن امور، بخش دولتی به‌تدریج رو به گسترش نهاد. تغییر نقش و افزایش تصدی‌گری دولت منجر به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت شد. با این وجود، ضرورت تغییر در نقش و اندازه دولت به‌زودی احساس و اقداماتی همچون تدوین لایحه اول (۱۳۶۱) و لایحه دوم ساختار و تشکیلات کلان دولت (۱۳۶۲) و نیز تصویب قانون تعدیل نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی (۱۳۶۶) در جهت اصلاحات ساختاری و کوچک‌سازی دولت در دستور کار قرار گرفت. اقداماتی که با توجه به شرایط کشور، ابتر مانده و یا نتوانستند آثار مثبت چندانی در نظام اداری ایجاد کنند. پایان جنگ تحمیلی و آغاز برنامه‌های توسعه زمینه‌ساز حرکت عملی

جدول ۳. وضعیت سطوح تقسیمات کشوری طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۵۷

| دهستان | شهر  | بخش | شهرستان | بازه زمانی |
|--------|------|-----|---------|------------|
| ۱۰۹۳   | ۴۵۶  | ۳۹۰ | ۱۳۹     | ۱۳۵۷       |
| ۱۸۸۳   | ۵۱۰  | ۵۶۷ | ۲۱۵     | ۱۳۶۸       |
| ۲۱۶۰   | ۵۹۹  | ۶۶۲ | ۲۴۷     | ۱۳۷۴       |
| ۲۲۹۳   | ۸۸۵  | ۷۷۷ | ۲۹۳     | ۱۳۷۹       |
| ۲۴۰۱   | ۱۰۱۵ | ۸۸۹ | ۳۳۶     | ۱۳۸۴       |
| ۲۴۰۱   | ۱۰۱۷ | ۹۱۸ | ۳۶۸     | ۱۳۸۸       |

۱. ماده (۱۳۹) -

به‌منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌شود:

- الف) دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تعداد سازمان‌ها و نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.
- ب) ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثنا با تأیید هیئت‌وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی.
- ج) ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به‌استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و ... در یک واحد سازمانی، به‌طوری‌که واحدهای مربوطه در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثنا با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد. تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به‌موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.
- د) بازنگری و تجدید ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی، براساس ضوابطی که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. در صورتی که با اصلاح تشکیلات، پست‌های دارای شاغلین رسمی حذف گردند، این‌گونه پست‌ها صرفاً تا خروج طبیعی مستخدمین ذی‌ربط پایدار خواهد بود.
- ه) کلیه واحدهای استانی، شهرستانی و ... دستگاه‌های اجرایی موظفند ضمن اقدام لازم در خصوص بازنگری و تجدید ساختار سازمانی خود، پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصلاحات لازم را به مورد اجرا گذارند و نیروهای مازاد را به سایر واحدهای مستقر در همان محل منتقل نمایند.
- و) نصاب جمعیت برای تشکیل شهرستان، شهر و بخش با رویکرد عدم توسعه سطوح تقسیمات کشوری در سال اول برنامه چهارم توسط هیئت‌وزیران تعیین خواهد شد.



| بازه زمانی | شهرستان | بخش  | شهر  | دهستان |
|------------|---------|------|------|--------|
| ۱۳۹۳       | ۴۲۸     | ۱۵۳۵ | ۱۲۲۶ | ۲۵۵۰   |
| ۱۳۹۷       | ۴۳۴     | ۱۵۷۱ | ۱۳۱۹ | ۲۶۵۱   |
| ۱۴۰۰       | ۴۶۹     | ۱۱۵۰ | ۱۴۲۳ | ۲۷۱۷   |

و تصویب هیئت‌وزیران ایجاد شده است که صرفاً ۲ شهر حائز حدنصاب جمعیتی لازم (۱۰ هزار نفر) برای ایجاد شهر بوده‌اند. در همین بازه نیز ۴۰ شهرستان ایجاد شده‌اند که ۱۵ درصد آنها نیز فاقد شرایط لازم بوده‌اند [۲۱].

### ب) تعداد دستگاه‌های اجرایی

بخش عمده‌ای از احکام و ضوابط مرتبط با اصلاحات ساختاری مرتبط با نقش و اندازه دولت، بر کاهش و یا کنترل تعداد دستگاه‌های اجرایی و واگذاری شرکت‌های دولتی متمرکز بوده است.<sup>۱</sup> در جدول ۴ تعداد دستگاه‌های اجرایی در سال‌های ۱۳۵۷، ۱۳۸۱ و ۱۴۰۰ مقایسه شده‌اند.

براساس اطلاعات جدول ۳ حجم و اندازه دولت براساس سطوح تقسیمات کشوری در سال‌های پس از انقلاب با افزایش روبه‌رو بوده است. در عین حال با توجه به افزایش جمعیت، رشد مدنیت، وضعیت پراکندگی و اقلیمی کشور و ... در چارچوب ضوابط قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، افزایش سطوح تقسیمات کشوری امری پذیرفته شده است، اما پدیده‌هایی همچون فشار بر وزارت کشور در جهت تشکیل و یا ارتقای واحدهای سیاسی فاقد شرایط، رویکرد سیاسی دولت‌ها و ... چالش اصلی و مسئله تأمل برانگیز در این حوزه می‌باشند که با کنترل اندازه دولت از طریق سطوح تقسیمات کشوری در تعارض است. به‌عنوان مثال از تاریخ ۱۳۹۶/۶/۱۳ الی ۱۴۰۰/۵/۵ در مجموع ۱۷۹ شهر با پیشنهاد وزارت کشور

### جدول ۴. تعداد مؤسسات و شرکت‌های دولتی

| تعداد    | سال     |
|----------|---------|
| ۳۵۰      | *۱۳۵۷   |
| **۱۱۳۰   | ۱۳۸۱    |
| ****۴۸۵۴ | ***۱۴۰۱ |

\* گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۴) [۱۴].

\*\* علاوه بر تعداد فوق حدود ۲۰۰۰ شرکت نسل دوم ایجاد شده است.

\*\*\* گزارش سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۱) [۲۲].

\*\*\*\* شامل دستگاه اجرایی وزارتخانه‌ای، شرکت دولتی، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی.

کشور در محاسبه آمار شرکت‌های دولتی، آمار سایر شرکت‌های زیرمجموعه بخش عمومی را نیز محاسبه کرده است.

### ۲-۵. اندازه دولت در سایر کشورها

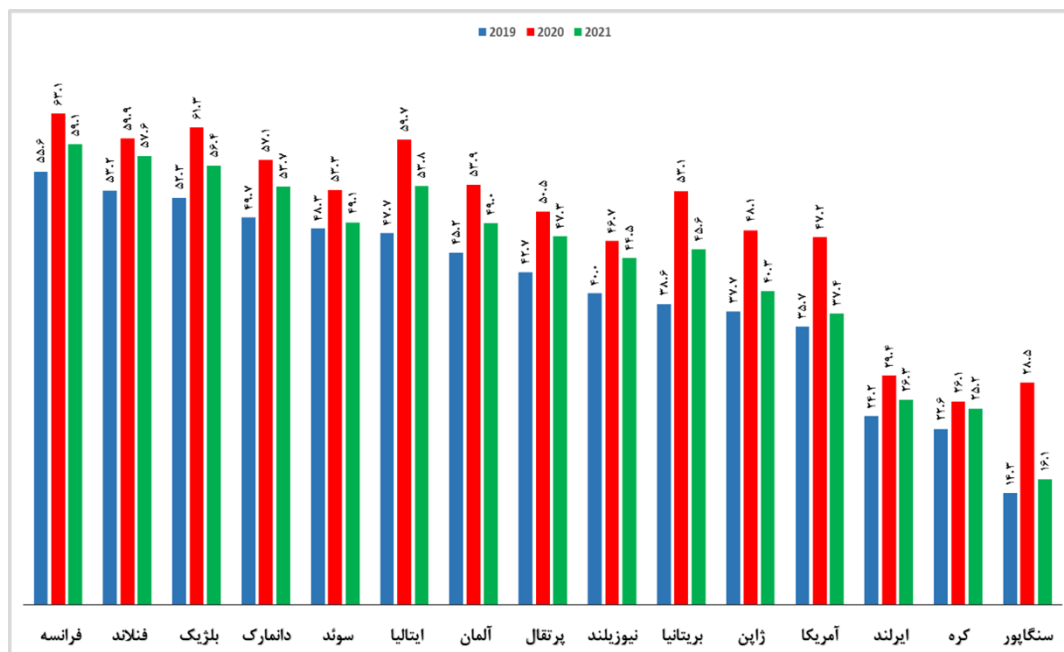
حجم و اندازه دولت در هر کشوری تابعی از نظریه مبنایی دولت و اداره امور عمومی آن می‌باشد. در ادامه براساس اطلاعات موجود حجم و اندازه دولت در برخی کشورها بررسی شده است.

گفتنی است در خصوص اطلاعات ارائه شده در سالنامه آماری سازمان اداری و استخدامی کشور، تعارضات فراوانی وجود دارد به‌گونه‌ای که در حالی که در پیوست ۳ بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور تعداد شرکت‌های دولتی حدوداً ۳۸۰ ذکر شده است و در سالنامه آماری سال ۱۴۰۱ دستگاه‌های اجرایی، تعداد این شرکت‌ها ۱۱۶۱ مورد ثبت شده است. با توجه به اختلاف فاحش آماری چنین به نظر می‌رسد سازمان اداری و استخدامی

۱.. برای نمونه در خصوص برنامه‌های توسعه می‌توان به تبصره «۳۹» قانون برنامه دوم، ماده (۲) قانون برنامه سوم، مواد (۱۳۶ و ۱۳۹) قانون برنامه چهارم، ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم و ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد.

۲-۵. درصد هزینه‌های عمومی از تولید ناخالص داخلی برخی کشورهای منتخب<sup>۱</sup> در حدفصل سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۱۹ در نمودار ۵ درصد هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی در ارائه شده است [۲].

نمودار ۵. درصد هزینه‌های عمومی از تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب



اختصاص داده‌اند.

**با توجه به تفاوت رویکردها و شیوه‌های محاسباتی مخارج دولت در ایران با کشورهای مورد بررسی از مقایسه این کمیته‌ها خودداری شده است.**

#### ۲-۵. استخدام و اشتغال در بخش عمومی

در جدول ۵ وضعیت استخدامی و اشتغال در بخش عمومی کشورهای آمریکا، بریتانیا، فرانسه و آلمان در دو بازه مورد بررسی قرار گرفته است.

مطابق نمودار ۵ نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب در سال ۲۰۲۰ با رشد چشمگیر مواجه بوده است که علت اصلی آن هزینه‌های تحمیلی مقابله با کرونا می‌باشد. مطابق این اطلاعات و با مبنا قراردادن سال ۲۰۱۹ (پیش از بحران) کشورهای فرانسه، بلژیک و کشورهای دارای نظام رفاهی نوردیک (فنلاند، دانمارک و سوئد) بیشترین میزان اختصاص تولید ناخالص داخلی به هزینه‌های عمومی را دارا می‌باشند. در این بین کشورهای مقید به اصول مدیریت دولتی نوین (از قبیل سنگاپور، ایرلند و ...) نیز غالباً بخش کمتری از تولید ناخالص داخلی خود را به هزینه‌های عمومی

۱. در انتخاب کشورها در دسترس بودن اطلاعات درست و نیز تنوع نظام‌های سیاسی مدنظر بوده است.



جدول ۵. وضعیت استخدام و اشتغال در بخش عمومی در کشورهای منتخب

| کشور     | بازه (۱)  | بازه (۲)   |
|----------|---|--|
| آمریکا   | ۲۰۰۵  | ۲۰۲۳   |
|          | تعداد کارکنان دولت فدرال: ۲,۶۴۰,۰۰۰                                   | تعداد کارکنان دولت فدرال: ۲,۸۶۱,۰۰۰                    |
|          | تعداد کارکنان دولت ایالتی: ۵,۰۷۰,۰۰۰                                  | تعداد کارکنان دولت ایالتی: ۵,۲۸۰,۰۰۰                   |
|          | تعداد کارکنان دولت‌های محلی: ۱۳,۲۸۰,۰۰۰                               | تعداد کارکنان دولت‌های محلی: ۱۴,۳۲۴,۰۰۰                |
|          | جمع کل کارکنان: ۲۱,۰۰۰,۰۰۰  | جمع کل کارکنان: ۲۲,۳۹۳,۰۰۰                             |
| آلمان    | ۲۰۰۷  | ۲۰۱۸   |
|          | تعداد کارکنان دولت فدرال: ۳۰۰,۰۰۰                                     | تعداد کارکنان دولت فدرال: ۳۰۸,۸۰۰                      |
|          | تعداد کارکنان دولت‌های ایالتی و شهرداری‌ها و سایر ارگان‌ها: ۴,۲۰۰,۰۰۰ | تعداد کارکنان دولت‌های ایالتی و ...: ۳,۷۰۴,۸۰۰         |
|          | جمع کل کارکنان: ۴,۵۰۰,۰۰۰   | جمع کل کارکنان: ۴,۰۱۳,۵۰۰                              |
| فرانسه   | ۲۰۰۳  | ۲۰۱۹   |
|          | تعداد کارکنان دولت ملی: ۱,۹۹۰,۰۰۰                                     | تعداد کارکنان دولت ملی: ۲,۴۹۱,۴۸۷                      |
|          | تعداد کارکنان دولت‌های محلی: ۱,۵۲۰,۰۰۰                                | تعداد کارکنان دولت‌های محلی: ۱,۹۳۵,۴۳۵                 |
|          | تعداد کارکنان بیمارستان‌های عمومی: ۹۷۰,۰۰۰                            | کارکنان بیمارستان‌های عمومی: ۱,۱۸۴,۳۳۸                 |
|          | جمع کل کارکنان: ۴,۵۰۰,۰۰۰   | جمع کل کارکنان: ۵,۶۱۱,۲۶۰                              |
| بریتانیا | ۲۰۰۵  | ۲۰۲۲   |
|          | تعداد کارکنان دولت مرکزی: ۲,۳۶۰,۰۰۰                                   | تعداد کارکنان دولت مرکزی و خدمات ملی بهداشت: ۳,۶۰۸,۰۰۰ |
|          | تعداد کارکنان دولت‌های محلی: ۲,۹۴۰,۰۰۰                                | تعداد کارکنان دولت‌های محلی: ۱,۹۹۷,۰۰۰                 |
|          | تعداد کارکنان شرکت‌های دولتی: ۳۴۰,۰۰۰                                 | تعداد کارکنان شرکت‌های دولتی: ۱۹۸,۰۰۰                  |
|          | جمع کل کارکنان: ۵,۶۰۰,۰۰۰   | جمع کل کارکنان: ۵,۸۰۳,۰۰۰                              |

مأخذ:

[۲۳]. (۲۰۲۳). The U.S. Bureau of Labor Statistics. The Employment situation

[۲۴]. (۲۰۲۰). European Commission. Public Administration and Governance: France

[۲۵]. (۲۰۲۳). Office for National Statistics. Public Sector Employment, UK

[۲۶]. (۲۰۲۱). Reichard, C., Schröter, J. Civil Service and Public Employment. In: Kuhlmann, S., Proeller, I

[۲۷]. Schimanke, D., Ziekow, J. (eds) Public Administration in Germany. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham

۱. از این تعداد ۴,۶۵۰,۰۰۰ نفر در انگلیس شاغل بوده‌اند.

است. موضوعی که با پذیرش خطای آماری و تفاوت روش‌های محاسباتی در مورد ایران نیز صادق است. بررسی میزان تناسب جمعیت کل کشور و کارکنان بخش دولتی و نیز درصد افراد شاغل در دولت مرکزی از کل کارکنان بخش دولتی از جمله معیارهایی است که در بررسی اندازه دولت مورد توجه قرار می‌گیرد. در جدول ۶ این معیارها به تفکیک ارائه شده است.

اطلاعات جدول ۵ حاوی این نکته مهم است که در مقایسه تعداد کارکنان بخش عمومی سایر کشورها با ایران، باید ساختار سیاسی و اداری این کشورها مورد توجه ویژه قرار گیرد. موضوعی که در بسیاری از مطالعات و اظهارنظرهای مسئولین چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. براساس این اطلاعات، به نظر می‌رسد به جز در مورد کشور آلمان، در سایر موارد تعداد کارکنان بخش عمومی با افزایش محدود روبه‌رو بوده

جدول ۶. نسبت کل جمعیت به کارکنان بخش عمومی و درصد کارکنان دولت مرکزی از کل کارکنان

| کشور                                     | آمریکا      | بریتانیا   | فرانسه     | آلمان      | ایران       |
|--|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| جمعیت کل                                 | ۳۳۲,۰۰۰,۰۰۰ | ۶۷,۳۰۰,۰۰۰ | ۶۷,۷۵۰,۰۰۰ | ۸۳,۲۰۰,۰۰۰ | ۸۴,۰۰۰,۰۰۰  |
| کارکنان بخش دولتی                        | ۲۲,۳۹۳,۰۰۰  | ۵,۸۰۳,۰۰۰  | ۵,۶۱۱,۲۶۰  | ۴,۰۱۳,۵۰۰  | ۲,۲۴۶,۳۹۷** |
| کارکنان دولت مرکزی / فدرال / ملی         | ۲,۸۶۱,۰۰۰   | ۱,۶۸۸,۰۰۰* | ۲,۴۹۱,۴۸۷  | ۳۰۸,۸۰۰    | نامشخص      |
| نسبت کل جمعیت به تعداد کارکنان بخش دولتی | ۱۴,۸        | ۱۱,۶       | ۱۲,۱       | ۲۰,۷       | ۳۷,۳        |
| درصد کارکنان دولت مرکزی از کل کارکنان    | ۱۲,۳        | ۲۹         | ۴۴,۴       | ۷,۷        | نامشخص      |

\* به جز کارکنان خدمات ملی بهداشت (تعداد کارکنان این سرویس در بازه مورد بررسی ۱,۹۲۰,۰۰۰ نفر بوده است).  
\*\* آمار کارکنان، براساس اطلاعات سالنامه آماری نظام اداری سازمان اداری و استخدامی کشور (۱۴۰۱) است که در این آمار کارکنان شرکتی، شهرداری‌ها و نیروهای مسلح منظور نشده‌اند.

لیتوانی نیز برخی سطوح و رده‌های اداری حذف و صلاحیت‌های آن دوباره توزیع شده است. در سال ۲۰۱۹ کشور کرواسی ۴۵۴ سازمان و شرکت دولتی را ادغام، خصوصی‌سازی و یا منحل کرده است. این گونه اصلاحات عموماً به‌عنوان شیوه‌هایی برای منطقی کردن هزینه‌های عمومی، شفاف‌سازی و بازطراحی و تقویت مسئولیت‌ها و صلاحیت‌ها بین سطوح اداری مطرح است [۲۹].

با این وجود مطابق جدول ۴ طی بیست سال اخیر (۱۳۸۰-۱۴۰۰) تعداد مؤسسات و شرکت‌های دولتی در ایران ظاهراً ثابت بوده است. گفتنی است با توجه به تبعیت تشکیلات دستگاه‌های اجرایی از سطوح تقسیمات کشوری مطابق جدول ۳ روند افزایش اندازه دولت در این شاخص در مقایسه با سایر کشورها متفاوت است.

بررسی میزان تناسب تعداد کارکنان بخش عمومی (این آمار شامل نیروهای مسلح نیز می‌باشد) با جمعیت کشورهای آمریکا، بریتانیا، فرانسه، آلمان و ایران حاوی اطلاعات مهمی است. اطلاعات مقایسه‌ای درخصوص درصد کارکنان دولت مرکزی از کل کارکنان بخش دولتی (عمومی) نیز مؤید آن است که به جز فرانسه در سایر کشورهای مورد بررسی بخش اعظم کارکنان در دولت‌های ایالتی و محلی انجام وظیفه می‌کنند. موضوعی که پیش از این محققانی همچون هدی و روات به آن اشاره کرده‌اند [۲۸] [۹].

### ۳-۲-۵. ساختار و تشکیلات در بخش دولتی

در دهه‌های اخیر در برخی از کشورهای اتحادیه اروپا از جمله هلند، فرانسه، بلژیک و آلمان تعداد حکومت‌های محلی، منطقه‌ای و شهرداری‌ها کاهش یافته است. در کشورهایی همچون ایتالیا و



## ۶. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی



بزرگ بودن اندازه دولت در ایران قابل اثبات نیست. در این خصوص این نکته حائز اهمیت است که با توجه به تفاوت رویکردی و محاسباتی در خصوص شاخص درصد هزینه عمومی به تولید ناخالص داخلی این موضوع نیازمند تأمل و بررسی جامع‌تر است.

● در سال ۱۴۰۱ بودجه کل کشور معادل ۳۶ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است. نکته حائز اهمیت در این خصوص روند کاهشی محسوس این نسبت در سالیان اخیر می‌باشد.

● با توجه به اندازه دولت در ایران، به نظر می‌رسد، احکام و گزاره‌های قطعی پرتکرار **کاهش اندازه دولت** فاقد مبنای علمی مناسب می‌باشند. موضوعی که می‌توان عدم مشروعیت قانون و نیز تحقق نیافتن بخشی از احکام اندازه دولت را به آن نسبت داد. این درحالی است که در سیاست‌های کلی نظام اداری به‌عنوان سند بالادستی قوانین حوزه اداری و استخدامی صرفاً بر چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری تأکید شده است.

● با توجه به شرایط سیاسی و اقتصادی کشور ضرورت کاهش هزینه‌های عمومی انکارناپذیر است؛ لذا این نکته حائز اهمیت است که تأکید بیش از حد بر کارایی، کاهش هزینه‌ها و تعداد کارکنان بخش دولتی ممکن است آثار زیان‌بار سیاسی و اجتماعی در برداشته باشد. به‌عبارت دقیق‌تر، در بخش دولتی دستیابی به اهداف و اثربخشی - صرف‌نظر از میزان هزینه آن - از ضروریات اجتماعی است. از این رو هرچند بهتر است که **مأموریت‌های سازمان‌های دولتی با هزینه و صرف منابع کمتر انجام شود، اما به‌طور قطع اثربخشی آنها بر کارایی‌شان اولویت دارد.**

● کاهش تعداد کارکنان ستادی و افزایش کارکنان خط مقدم بوروکرات‌های سطح خیابان، **افزایش کیفیت کارکنان بخش عمومی و بازطراحی ساختار و تشکیلات کلان دولت و حذف واحدهای غیر ضرور** از جمله اقدامات قابل توجه سایر کشورها در حوزه اداره عمومی است.

● در برخی موارد به‌دلایل غالباً سیاسی، ساختارهایی موازی در تشکیلات دولت ایجاد شده است که ضروری است موضوع حذف آنها در دستور کار مجلس شورای اسلامی و شورای عالی اداری قرار گیرد.

پس از پایان جنگ تحمیلی، موضوع کوچک‌سازی اندازه دولت در برنامه‌های توسعه، برنامه‌های تحول اداری و قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه ویژه قرار گرفته است. این درحالی است که اتفاق نظری در خصوص بزرگ بودن اندازه دولت در ایران وجود ندارد. در این گزارش با تلفیق اطلاعات اندازه دولت در بازه‌های زمانی پیش‌و پس از انقلاب و نیز اطلاعات سایر کشورها، سیمایی از اندازه دولت در ایران ارائه شده است. اطلاعاتی که می‌تواند در تدوین و اصلاح خط‌مشی‌های حوزه نظام اداری مثمر‌تر باشد. مهم‌ترین یافته‌ها و توصیه‌های پژوهش حاضر به شرح زیر است:

● اندازه بهینه دولت معلول نظریه دولت و اداره عمومی متناسب با آن است. از این رو با توجه به تفاوت ماهیت و کارویژه‌های دولت در کشورهای مختلف منطقاً تجویز و یا تقلید از سازوکارها و رویکردهای دیگر کشورها فاقد توجیه می‌باشد.

● به‌منظور منطقی‌سازی اندازه دولت، ضروری است که در افق میان‌مدت وجوه مختلف نظریه دولت جمهوری اسلامی مبتنی بر قانون اساسی تبیین و اندازه بهینه دولت در بخش‌های مختلف با مشارکت سایر ذی‌نفعان تهیه و تدوین شود. در افق زمانی کوتاه‌مدت نیز برگزاری نشست‌های تخصصی با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، اساتید دانشگاه و صاحب‌نظران مثمر‌تر خواهد بود. خروجی چنین نشست‌های نخبگانی می‌تواند ضوابطی در جهت اصلاح فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری، پیش‌بینی احکامی در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ... باشد.

● در افق بلندمدت پس از تبیین و تشریح نظریه و نقش دولت نیاز است که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص بازسازماندهی سیاست‌های کلی نظام اداری نقش فعال‌تری ایفا کند.

● در ایران بسیاری از امور دولت محور و تمرکزگرا می‌باشند. به‌عبارت دیگر بخش عمده‌ای از تصدی‌گری‌های دولت تکلیفی هستند. در چنین حالتی دولت به‌منظور تأمین رفاه همگانی ملزم به ارائه بسیاری از امور عمومی به‌صورت خدمات دولتی است.

● مقایسه اندازه دولت براساس شاخص‌های مورد بررسی مؤید آن است که برخلاف پیش‌فرض‌ها و گزاره‌های قطعی موجود،

قوانین و برنامه‌های نظام اداری مورد توجه لازم قرار نگرفته است. از این رو پیشنهاد می‌شود تعیین ضوابط و قواعدی در جهت کنترل سیاست‌زدگی منفی متناسب با زیست‌بوم کشور در قالب قانون مدیریت خدمات کشوری، برنامه‌های توسعه و یا قوانین مجزا در دستور کار قرار گیرد.

● بررسی شواهد تاریخی، وضعیت موجود نظام اداری و مطالعات و تحقیقات صورت گرفته مؤید آن است که بخش عمده‌ای از عدم اجرای ضوابط و احکام مربوط به اندازه دولت و عدم واگذاری برخی تصدی‌های قابل واگذاری معلول سیاست‌زدگی منفی نظام اداری می‌باشد. موضوعی که در

## منابع و مآخذ

1. Donald F. Kettl, Politics of the Administrative Process, SAGE Publications. Seventh Edition. (2018).
2. António, Afonso and Schuknecht, Ludger and Tanzi, Vito, The Size of Government. REM Working Paper (2020).
3. Krieger, T., Meierrieks, D., Population Size and the Size of Government, European Journal of Political Economy (2019).
۴. محنت‌فر، یوسف، «عوامل مؤثر بر هزینه‌های جاری دولت در ایران (۱۳۳۸-۱۳۸۰)». پژوهش‌نامه اقتصاد کلان، ۴(۱۵)، (۱۳۸۳).
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. «درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۱۳) اندازه و حجم دولت». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۳ (۱۰)، (۱۳۸۴).
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۴): فصل ۲۳؛ احکام ارتقای نظام اداری»، ۳۱ (۴)، (۱۴۰۲).
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. «نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه»، ۳۱ (۴)، (۱۴۰۲).
۸. هیوز اون، مدیریت دولتی نوین، مترجمان: سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، نشر مروارید، چاپ یازدهم، (۱۳۸۹).
۹. رستمی ولی و زرشگی محمد، «کوچک‌سازی دولت: راهبردی مؤثر برای تراکم‌زدایی حقوقی- اداری از تهران». پژوهش حقوق عمومی، ۲۱ (۶۵)، (۱۳۹۸).
10. Rothbard Murray. Anatomy of state, Mises Institute (1974).
11. Juan Jose Diaz. Public Sector Downsizing. Analyzing the Distributional Impact of Reforms, Volume Two (2006).
12. Dogaru, Tatiana – Camelia. Less for Better: Effects of Restructuring Public Administration on Organizational Effectiveness. Munich Personal RePEc Archive (2015).
۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۴. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶).
۱۵. فقیهی، ابوالحسن، اداره و سیاست در ایران: مطالعه بوروکراسی در بستر سیاست (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، ترجمه مریم حیدری، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، چاپ اول، ۱۴۰۰.
۱۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «فهرست جداول حساب‌های ملی طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۰»، ۱۴۰۲.
۱۷. قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۱.
۱۸. مرکز آمار ایران. سالنامه‌های آماری ۱۴۰۰-۱۳۵۷.



۱۹. شکراللهی، مسعود، سازماندهی و تشکیلات در مدیریت دولتی ایران، سازمان معین ادارات، چاپ اول، ۱۳۹۴.
۲۰. برنامه چهارم توسعه، ۱۳۸۴.
۲۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ارزیابی عملکرد دولت دوازدهم در خصوص تأسیس شهرستان، بخش، دهستان و شهر از منظر مطابقت با قوانین موجود»، شماره مسلسل ۱۸۳۰۲، ۱۴۰۱.
۲۲. سازمان اداری و استخدامی کشور. سالنامه آماری کارکنان دستگاه‌های اجرایی، ۱۴۰۱.
23. The U.S. Bureau of Labor Statistics, The Employment Situation, (2023).
- .Public Administration and Governance: France (2020). 24. European Commission
25. Office for National Statistics. Public sector employment, UK. (2023).
26. Reichard, C., Schröter, E Civil Service and Public Employment. In: Kuhlmann, S., Proeller, I., (2021).
27. Schimanke, D., Ziekow, J. (eds) Public Administration in Germany. Governance and Public Management, Palgrave Macmillan, Cham.
۲۸. هدی فرل، اداره امور عمومی تطبیقی (مدیریت تطبیقی)، مترجمان سیدمهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده تهران، انتشارات اندیشه گوهربار، چاپ هشتم، ۱۳۹۴.
- .(European Public Administration Network, The Civil Service System at European Level (2020 .29



## گزیده سیاستی

به منظور منطقی سازی اندازه دولت ضروری است که در افقی میان مدت و جوه مختلف نظریه دولت جمهوری اسلامی تبیین و اندازه بهینه دولت در بخش های مختلف با مشارکت سایر ذی نفعان تهیه و تدوین شود. در گزارش حاضر اندازه دولت در ایران قبل و پس از انقلاب اسلامی در قالب شاخص های تخصصی مورد بررسی قرار گرفته است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir