

موردکاوی

اندازه دولت در ایران

دکتر رحمت... قلی پور

ماده ۱۴۵ قانون برنامه چهارم توسعه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران دولت را مکلف به «طراحی و تدوین سازوکارهایی برای کاهش حجم تصدیها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک سازی دولت» کرده است.

تکلیف قانونی پیشگفته، جهت‌گیری نظام جمهوری اسلامی ایران را به سمت نقش حداقلی دولت و کاهش حجم تصدیگری آن، سوق می‌دهد که متأثر از اندیشه‌های جدید مدیریت دولتی است که به سبب آن بر کارایی و بهره‌وری دولت به جای اثربخشی و پاسخگویی آن تأکید می‌شود. در این نوشتار با اشاره به ریشه‌های نظری موضوع اندازه دولت و نقش و وظایف آن، به تحلیل و بررسی جهت‌گیری قانونی پیشگفته خواهیم پرداخت و با طرح سؤالات متفاوت به امکان سنجی این رویکرد در نظام جمهوری اسلامی ایران اشاره خواهیم کرد.

مقدمه

بحث درباره حجم و اندازه دولت، سابقه‌ای طولانی دارد و اختصاص به زمان حاضر یا ویژه دولت در ایران نیست. ریشه نظری این بحث در نظریه‌های دولت و مدیریت دولتی است که آون هیوز آن را در سه اندیشه قدیم، سنتی و نوین تقسیم‌بندی می‌کند.

بر اساس اندیشه سنتی که ریشه در زمان پیدایش دولتها دارد، مدیریت دولتی نظام و اندیشه علمی خاصی نداشت و روابط شخصی و نفوذ افراد و وفاداری به اشخاص، ملاک تعیین کننده بود (آون هیوز، ۳۸-۳۶).

نتیجه این رویکرد، پیدایی نظام تاراج اداره بود که پیامد طبیعی آن هرج و مرج متناوب، وابستگی متداول اداره امور دولتی با سیاست و ناشایستگی و مانند آن بوده است. پیامدهای

پیشگفته سبب شد تا سیاستمداران، مدیران و نظریه‌پردازان در نظام اداری امور عمومی بازننگری جدی کنند. نتیجه این بازننگری شکل‌گیری نظریاتی مانند نظریه دیوان‌سالاری ماکس وبر و نظریه جدایی سیاست از اداره و یلسون شده است که در آنها بر غیرشخصی، عقلانی و تخصصی بودن سازمانها تأکید می‌شود و جایگاههای سازمانی به منزله منصبهای حرفه‌ای تلقی شده است. بدین ترتیب، دوره جدیدی از مدیریت دولتی با عنوان دوره سنتی شکل می‌گیرد که بر اساس آن رفتار سازمانهای دولتی به شیوه‌ای علمی، نهادینه شده است. این دوره به تعبیر هود دوره مدیریت دولتی است که به سان یک علم قلمداد می‌شود (Hood 2005).

اندیشه و نظریه‌های پیشگفته اگر چه در زمان خود منشأ تحولات بسیاری در بخش دولتی بوده است، در گذر زمان و با طرح نیازها و انتظارات جدید، ناکارآمدیهای به همراه داشته است که بازننگری در نظریه‌های یادشده را فراهم کرده است و به سبب آن اندیشه‌های جدید در مدیریت دولتی مطرح شده است که از جمله آن اندیشه مدیریت دولتی نوین، دولت خوب و دولت کارآفرین است.

بر اساس اندیشه‌های نظری پیشگفته، اندازه و ساختار دولت نیز متفاوت است. هر یک از اندیشه‌های پیشگفته در بسترهای محیطی و شرایط زمانی کارکرد خاص خود را دارند. اینکه کدام یک از اندیشه‌ها در کدام بستر محیطی مناسب است، گفتار مفصلی می‌طلبد که در این اجمال فرصت آن فراهم نیست.

اما آنچه مورد توجه است، اندازه دولت در ایران با توجه به اندیشه‌های یاد شده و با در نظرگیری شرایط محیطی و زمانی کشور است. در این جهت دیده می‌شود که در گذرهای زمانی مختلف موضوع ساختار، تشکیلات و اندازه دولت در دستور کار قرار گرفته است. با مروری تاریخی حداقل در سه دهه گذشته می‌توان به این واقعیت پی برد. برای تحقق اصل سوم قانون اساسی که بر ضرورت «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» تأکید و به صورت ضمنی به اصلاح تشکیلات به سان پایه اصلاح نظام اداری اشاره می‌شود، مطالعاتی در موضوع تحول نظام اداری و طراحی ساختار مناسب دولت صورت گرفته است که نتیجه آن، تدوین لوایح پنج‌گانه طی دوره‌های مختلف بوده است.

۲. لایحه دوم در سال ۱۳۶۲

۳. لایحه سوم در سال ۱۳۷۲

۴. لایحه چهارم در سال ۱۳۷۶

۵. لایحه پنجم در سال ۱۳۷۸

لوائح اول و دوم در اجرای قانون مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی مبنی بر الزام دولت به تدوین «طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی ایران» تنظیم شد و لایحه سوم افزون بر تکلیف فوق، برای اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ تدوین شده است.

لایحه چهارم نیز در اجرای تکلیف مقرر برای دولت در تبصره (۳۲) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، تهیه شد.

لایحه پنجم نیز پیش از تدوین برنامه چهارم توسعه ارائه شد که قسمتهایی از آن در ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه آمده است.

در اقدامی دیگر و با توجه به سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران و برای دستیابی به هدفهای تعیین شده در سند یاد شده و در جهت تکلیف قانون برنامه چهارم توسعه، لایحه‌ای با نام لایحه تشکیلات کلان دولت تهیه شده است که در آن، با توجه به نقش و وظایف جدید دولت، ساختار دولت و اندازه آن بازمهندسی شده است.

صرفنظر از اقدامات یاد شده سؤال آغازین این نوشتار آن است که اندازه دولت در جمهوری اسلامی ایران با چه شاخص و معیاری تعیین می‌شود. پاسخ نخستین به سؤال پیشگفته این است که اندازه دولت با توجه به نقش و مأموریت آن طراحی می‌شود. سؤال بعدی این است که نقش و مأموریت دولت در ایران با چه معیاری سنجیده می‌شود. به طور قطع نقش و مأموریت دولت با توجه به هدفها و انتظاراتی که جامعه دنبال می‌کند تعیین می‌شود. بی‌تردید در بررسی اولیه می‌توان گفت که هدفها و انتظارات در سیاستهای کلان و چشم‌انداز مشخص می‌شود که خود متأثر از ایدئولوژیها، ارزشها و بسترهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. از این‌رو، می‌توان زنجیره‌ای از پرسشها را به شرح در پی آمد تعریف کرد.

۱. بسترهای فرهنگی و ارزشی جامعه ایران چیست؟

۲. هدفها و چشم انداز تعریف شده برای دولت در ایران امروز چیست؟

۳. مأموریت و نقش دولت در جامعه ایران چیست؟

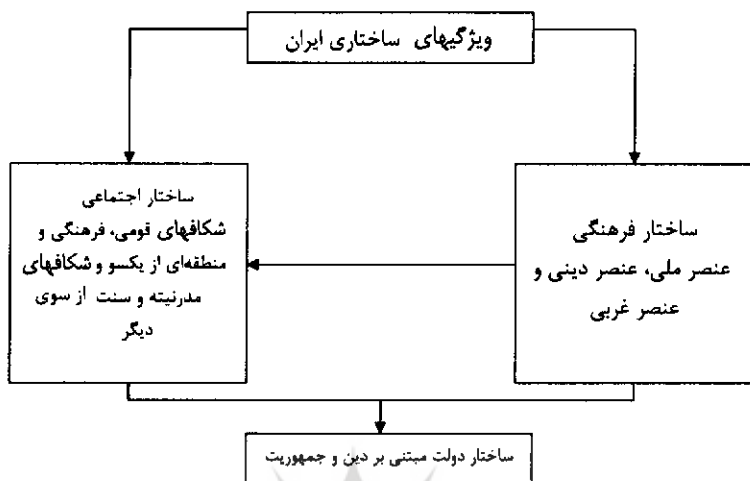
۴. اندازه و ساختار مناسب دولت با توجه به مأموریت و نقش آن چیست؟

همان‌طور که دیده می‌شود سلسله مراتبی از پرسشها مطرح است که بدون پاسخ به سطح اولی، سطوح دیگری بی‌پاسخ می‌ماند. یا هرگونه پاسخ به سطوح دیگر بدون یافتن پاسخ مناسب برای سطح پیش از آن، پاسخی نامناسب است. از این‌رو، باید با مطالعاتی گسترده، پاسخهایی مناسب و دقیق برای هر یک از سطوح سلسله مراتب پرسشهای پیشگفته یافت. در این گفتار توضیحاتی به اجمال درباره هر یک از سؤالاتی پیشگفته ارائه می‌شود.

پرسش یکم: بسترهای فرهنگی و ارزشی جامعه ایران

اندازه و تشکیلات دولتها در کشورهای مختلف متأثر از شرایط فرهنگی، ارزشی و ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و سیاسی حقوقی حاکم بر آن کشورهاست. بسترهای فرهنگی و ارزشی جامعه ایران متأثر از نظامهای ارزشی^۱ است که در سالیان متمادی شکل گرفته و نهادینه شده است. این نظامهای ارزشی متأثر از سه عنصر فرهنگ ملی، فرهنگ دینی، فرهنگ غربی و زمینه اجتماعی ویژه‌ای است که شکافهای قومی، فرهنگی و منطقه‌ای از یک سو و شکافهای تجددگرایی و سنت از سوی دیگر، را به دنبال داشته است. مجموعه این ویژگیها، ساختاری از دولت را پیشنهاد می‌کند که متأثر از دو عامل دین و جمهوریت است. (نمودار ۱)

بر اساس نمودار ۱، در صورتی که بخواهیم به مدل مناسب ساختاری در دولت دست یابیم، باید ساختاری تعریف کنیم که مبتنی بر بسترهای فرهنگی و اجتماعی ایران باشد. ساختارهای فرهنگی و اجتماعی پیشگفته سبب شده است تا شرایط در ایران متفاوت با کشورهای دیگر باشد. از این‌رو، با وارد کردن مدلی خاص از کشورهای دیگر و بدون بومی‌سازی آن، و طراحی مدل ساختاری بر اساس مدل وارداتی، پاسخگویی به نیازها و انتظارات جامعه، با مشکل مواجه خواهد شد.



منبع: قلی پور، ۱۳۸۳، ص ۱۸۸

نمودار ۱: ساختار فرهنگی و اجتماعی ایران و تأثیر آن در ساختار دولت

پرسش دوّم: هدفها و چشم انداز تعریف شده برای دولت در ایران امروز چیست؟ بر اساس سند چشم انداز، ایران در افق ۲۰ ساله باید کشوری توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، باشد. برای دستیابی به این مهم نقش دولت ممتاز خواهد بود. در این جهت بند الف ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه، جهت گیری دولتی را به سمتی هدایت می‌کند که ضمن حداقل کردن نقش تصدیگری و بنگاهداری، با نگاه مدیریت‌گرایی، سازوکارهای اجرایی و ساختاری را به گونه‌ای طراحی کند تا از اثربخشی، کارایی و بهره‌وری لازم برخوردار باشد. بر اساس این قانون، دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاههای اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاستها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، برای بر طرف کردن اثر بخشی ناقص، تعارضهای دستگاهی و ناکارآمدی و نبود جامعیت، نبود کفایت، تمرکز امور، موازی کاریها و همچنین بهره‌گیری همه جانبه از فناوریهای نوین و روشهای کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد فراگیر و با کفایت، اثربخش و نامتمرکز طراحی کند.

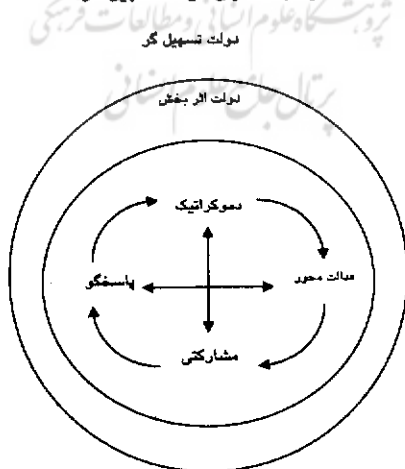
پرسش سوم: مأموریت و نقش دولت در جامعه ایران امروز چیست؟
با توجه به هدفها و چشم‌انداز تعریف شده برای دولت در ایران، می‌توان به مأموریت و نقش دولت نیز پی برد.

در اندیشه جدید که در چشم‌انداز و هدفهای کلان کشور تبلور یافته است، مأموریت دولت به کارگیری همه توان و ظرفیتهای جامعه برای قرار گرفتن در موقعیت و جایگاه اول در منطقه است.

بی‌تردید با توجه به مأموریت یاد شده نقش دولت نیز رهبری و فرماندهی فعالیتها و عملیات مجموعه بخشهای عمومی و خصوصی در جهت هدف تعیین شده است. دولت باید سکان‌دار حرکت کشتیهای شناور در جامعه و هدایت‌کننده آنها باشد. همچنین دولت در این مسیر باید نقش تسهیل‌کننده و تنظیم‌کننده را بر عهده گیرد و با فراهم آوردن امکانات و بسترهای لازم برای فعالیت سایر بخشها، از همه ظرفیتهای جامعه در مسیر توسعه سود جوید.

بر اساس نقش یاد شده دولت به‌جای فعالیتهای اقتصادی و بنگاهداری، شرایط و بسترهای لازم را برای ورود سایر بخشها فراهم می‌سازد و خود به تنظیم امور و نظارت بر فعالیت سایر بخشها می‌پردازد. مدل دولت در این نگاه، مدل تسهیل‌گر و روان‌سازی فعالیت و اقدامات است. (نمودار ۲)

نمودار ۲: الگوی دولت تسهیل‌گر



پرسش چهارم: اندازه و ساختار مناسب دولت؟

پس می‌بینیم که مأموریت و نقش دولت جمهوری اسلامی ایران در افق چشم انداز ۲۰ ساله، ممتاز خواهد بود. دولت باید رهبری فعالیتهای جامعه را بر عهده گیرد تا بتواند، ظرفیتهای جامعه را در مسیر تعیین شده سوق دهد. اما سؤال اساسی این است که قرار گرفتن در نقش جدید، به معنای دخالت دولت و به دست گرفتن امور تصدی فعالیتها در تمام حوزه‌هاست یا اینکه دولت بدون دخالت در اجرا و فرایندها، نقش متفاوتی را ایفا کند که ضمن دستیابی به هدف، حداقل حضور را در فعالیتهای تصدیگری داشته باشد.

در لایحه پنجم تشکیلات کلان دولت که در سال ۱۳۷۸ ارائه شد و حاصل مطالعه در زمینه مبانی نظری نقش و وظایف دولت، مطالعه تطبیقی ساختار تشکیلات کلان دیگر کشورها و با رویکرد تمرکز زدایی، تقویت مدیریت منطقه‌ای، تقویت اعمال حاکمیت و امور راهبردی در حوزه‌ستادی وزارتخانه‌ها و ایجاد انسجام در مدیریت کشور است توجه و جهت‌گیری به سمت حداقل کردن نقش و وظایف دولت است و تعیین وظایف و نقش دولت از تصدیگری و بنگاه‌داری به حاکمیتی و راهبرد گذاری است. جهت‌گیری پیشگفته در قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایران عملیاتی شده است و قانون‌گذار دولت را مکلف به اتخاذ سیاستها و راهکارهای مناسب برای اجرایی کردن جهت‌گیری یاد شده، کرده است.

برای نمونه به برخی از احکام و مواد قانون برنامه چهارم توسعه اشاره می‌شود.

۱. تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیر دولتی در توسعه کشور با استفاده از روشهای مقررات زدایی، واگذاری مدیریت و مالکیت و ساماندهی شرکتهای خارجی (مواد ۶، ۷ و ۸ قانون برنامه چهارم).

۲. اصلاح ساختار شرکتهای بیمه تجاری (ماده ۱۶ قانون برنامه چهارم).

۳. اصلاح ساختار تشکیلاتی و جایگاه سازمان سرمایه‌گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران برای افزایش کارایی... (بند ۲ ماده ۲۴ قانون برنامه چهارم).

۴. اصلاح ساختار مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی دانشگاهها و مؤسسه‌های

آموزشی مالی و پژوهشی دولت... (ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم).

۵. تهیه و تدوین لایحه جامع ارتباطات (ماده ۵۷ قانون برنامه چهارم).

۶. گسترش مشارکت شوراهای روستایی و بسیج محلی در حفاظت از جنگلها و مراتع

(بند ط ماه ۶۹ قانون برنامه چهارم).

۷. تفویض اختیار و عدم تمرکز (مواد ۷۵، ۷۶، ۷۷، ۷۹، ۸۰، ۸۱، ۸۲ قانون برنامه چهارم).

۸. نقش و وظایف دولت (ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم).

۹. نحوه اجرای وظایف دولت (ماده ۱۳۶ قانون برنامه چهارم).

۱۰. اصلاح نظام بودجه ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات (ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه).


۱۱. دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل ۲۰ درصد از تعداد سازمانها و نهادها، مؤسسه‌ها و شرکتها و نظایر آن را به سایر بخشها و ادغام و انحلال دستگاههای غیر ضروری را برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند (بند الف ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم).

۱۲. سازوکارهای پیش‌بینی شده برای کاهش حجم تصدیها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک سازی دولت (ماده ۱۴۵ قانون برنامه چهارم).

جمع‌بندی

گفتار را با طرح سؤالی مبنی بر اندازه و ساختار مناسب دولت در ایران آغاز کرده‌ایم. برای تعیین اندازه و ساختار مناسب در جست‌وجوی معیار و شاخصهایی بوده‌ایم. معیار اصلی تعیین ساختار نقش و مأموریت تعریف شده، در قانون برای دولت، منظور کرده‌ایم که این دو خود ناشی از اهداف و انتظارات تعریف شده برای دولت بوده است. اهداف و انتظارات براساس چشم‌انداز تعیین شد. در چشم‌انداز ایران در افق ۲۰ ساله هدفهای برجسته‌ای تعریف شده که دستیابی به آن نیازمند دولت با نقش و مأموریت ممتاز است. مأموریت دولت دست‌یابی به موقعیت اول در منطقه با نقش هدایت‌گری و تسهیل‌گری دولت است. ساختار و اندازه دولت در نقش جدید، دولت کوچک با انجام دادن وظایف حاکمیتی و واگذاری وظایف تصدیگری است، موضوعی که در قوانین مختلف به‌ویژه قانون برنامه سوم و چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران تعریف شده است و در پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت، عملیاتی شده است.

اکنون می‌رسیم به سؤال پایانی که آیا نقش، مأموریت، اندازه و ساختار تعریف شده

متناسب با بسترهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی پیشگفته (موضوع پرسش یکم) و شرایط موجود جامعه ایران است یا نه؟ که البته پاسخ به پرسش فوق خوانندگان مورد کاوی را به هم‌اندیشی فرا می‌خواند تا نشریه فرصت دیگری را برای جمع‌بندی دیدگاهها در یکی از شماره‌های آتی در اختیار علاقه‌مندان قرار دهد. 

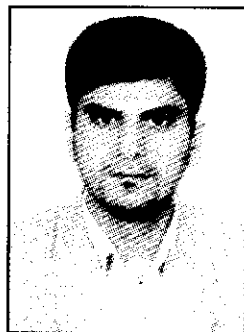
منابع و مأخذ

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۴)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳)، پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت جمهوری اسلامی ایران، دفتر ساختارهای سازمانی.
- قلی‌پور رحمت‌الله... (۱۳۸۳)، نقش دولت در حاکمیت خوب، تحلیل و امکان‌سنجی در ایران، پایان‌نامه دکتری، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی
- قلی‌پور رحمت‌الله... (۱۳۸۲)، حاکمیت خوب و نقش دولت، فصلنامه فرهنگ مدیریت، مجتمع آموزشی عالی قم
- هیوز آون (۱۳۸۱)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سید مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، تهران، انتشارات مروارید.
- Hood Christopher (2005), "Public Management", present at the oxford handbook of public management, US, Oxford University Press.

پرتال جامع علوم انسانی

رحمت‌الله قلی‌پور

دکترای مدیریت دولتی از دانشگاه علامه طباطبائی، عضو هیأت علمی دانشگاه تهران، مدرس دانشگاه تهران و مشاور علمی مراکز علمی، پژوهشی و سیاستگذاری، دارای مقاله‌های متعدد علمی-پژوهشی در نشریه‌های مختلف علمی و تألیف دو عنوان کتاب.





پڙو، شڪاھ علوم انسانی و مطالعات فریبگی
پرتال جامع علوم انسانی