

## Investigate the importance of downsizing the government And its laws in Iran

### Abstract

GOVERNMENT DOWNSIZING MEANS A PROGRAM-ORIENTED POLITICAL WILL TO REDUCE GOVERNMENT ACTIVITIES IN MATTERS THAT THE PRIVATE SECTOR AND COOPERATIVES HAVE BEEN ABLE TO DO, WHICH BY REDUCING THE TOOLS AND MECHANISMS OF MONITORING AND GOVERNING THE PERFORMANCE OF THE PRIVATE SECTOR LEADS TO REDUCING PUBLIC GOVERNMENT SPENDING AND INCREASING PRIVATE SECTOR EFFICIENCY. IT BECOMES. IN THIS STUDY, WE TRY TO EXAMINE THE IMPORTANCE OF DOWNSIZING THE GOVERNMENT AND ITS LAWS IN IRAN. THEREFORE, THE RESEARCH SEEKS TO ANSWER THE IMPORTANCE OF DOWNSIZING POLICIES AND LAWS IN IRAN. FINDINGS SHOW THAT GOVERNMENT DOWNSIZING HAS STRENGTHENED THE PRIVATE SECTOR AND GOVERNMENT MONOPOLY IN VARIOUS ADMINISTRATIVE AND SERVICE SECTORS, AND IN IRAN, THE LEGISLATURE ADDRESSED THIS ISSUE IN THE GENERAL POLICIES OF THE ADMINISTRATIVE SYSTEM, ORDINARY LAWS, FIVE-YEAR DEVELOPMENT PLANS AND CIVIL SERVICE HAS TAKEN NOTE. FINDINGS SHOW THAT AT THE PRACTICAL LEVEL OF GOVERNMENT DOWNSIZING IN IRAN NEEDS MORE ATTENTION.

**KEYWORDS:** IRAN, DEVELOPMENT, SMALGOVERNMENT, LAW, PRIVATE SECTOR

## بررسی اهمیت کوچک‌سازی دولت

### و قوانین آن در ایران

مهدی قربانی<sup>۱</sup> - ابوالفضل رنجبری<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۱۲

### چکیده

کوچک‌سازی دولت به معنای اراده سیاسی برنامه محور برای کاهش فعالیت‌های دولت در اموراتی که بخش خصوصی و تعاونی قادر به انجام آن‌ها بوده که با گسترش ابزار و سازوکارهای نظارتی و حاکمیتی بر عملکرد بخش خصوصی منجر به کاهش هزینه‌های عمومی دولت و افزایش راندمان بخش خصوصی می‌شود. در این پژوهش سعی بر آن است که اهمیت کوچک‌سازی دولت و قوانین آن در ایران مورد بررسی قرار بگیرد؛ بنابراین پژوهش به روش تبیینی درصدد پاسخ به اهمیت سیاست‌های کوچک‌سازی دولت و قوانین آن در ایران است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که کوچک‌سازی دولت موجب تقویت بخش خصوصی و عدم انحصار دولتی در بخش‌های متعدد اداری و خدماتی شده و در ایران قانون‌گذار به این موضوع در سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین عادی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و خدمات کشوری توجه داشته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در سطح عملی کوچک‌سازی دولت در ایران نیازمند توجه بیشتر است.

**واژگان کلیدی:** ایران، توسعه، دولت کوچک، قانون، بخش خصوصی

با شکل‌گیری دولت نهادها و سازمان‌هایی در جهت تسهیل امور و تقویت کار آیی دولت‌ها شکل گرفته‌اند که در این میان هرچقدر دولتی از مساحت و جمعیت بزرگ‌تر برخوردار باشد یا با توجه به توانمندی و ظرفیت‌های داخلی و خارجی خود با مسائل و اموری بیشتری سروکار داشته باشد که نیازمند مدیریت باشد به همان نسبت بر تعداد نهادهای آن افزوده می‌شود با این به نظر می‌رسد که این عوامل به‌تنهایی بزرگی دولت را تشکیل نمی‌دهد بلکه نوع سیستم نیز در آن دخالت دارد به‌طوری که هرچقدر دولت تمرکزگرا باشد نهادهای آن نیز بیشتر خواهد بود. در این میان یکی از موضوعات مهم و اساسی که قدمتی چندین ساله در بین محافل اقتصاددانان و سیاستمداران غرب اثر دهی مطلوب مالکیت دولتی نسبت به مالکیت خصوصی است؛ اما با ورود به قرن بیستم این مبحث به قله‌ی اوج خود رسید که هدف از آن برنامه‌ها کاستن از نقش دولت در اداره‌ی بنگاه‌های اقتصادی بود. درک این نکته ضروری است که مالکیت دولتی همیشه عملی عامدانه است که مانع یا جایگزین مالکیت خصوصی می‌شود. به لحاظ تاریخی تحمیل مالکیت دولتی معمولاً با مشاجرات بسیار و اغلب با خشونت و تعارض طبقاتی همراه بوده است. باین حال مالکیت دولتی معمولاً یا به دلیل شکست‌های آشکار مالکیت خصوصی تعقیب می‌شود یا نتیجه تمایل به استفاده از قدرت دولت برای ایجاد تغییر در نحوه اختصاص هزینه‌ها و منافع اقتصادی است. حقیقت آن است که تمامی افراد با دیدگاه خود درباره خیرخواهی دولت و محدودیت‌هایی که تصور می‌کنند شایسته است بر قدرت دولت اعمال شود، به مسئله مشروعیت و کار آیی مالکیت دولتی نگاه می‌کنند و این موضوع موجب شده است تا بحث به نتیجه قطعی نرسد.

کسانی که معتقدند دولت‌های دمکراتیک «خیرخواهانه» عمل می‌کنند یا به عبارتی مطلوب‌ترین منافع جامعه را به‌عنوان یک مجموعه در نظر می‌گیرند، همچنین تمایل دارند تا بپذیرند که دولت‌ها باید فعالانه برای حل و فصل نابرابری‌های موجود به مداخله متوسل شوند. آن‌ها که به انگیزه‌های بازیگران سیاسی به دیده تردید می‌نگرند و به‌ویژه آن‌ها که به نظریه «دست قاپنده»<sup>۱</sup> دولت باور دارند، به نقش محدودتر دولت در حیات اقتصادی ملت معتقدند. مداخله‌گرایان معتقدند که تنها انگیزه شرکت‌های خصوصی کسب حداکثر سود است، درحالی که بنگاه‌های دولتی می‌توانند اهداف چندمنظوره و دارای مطلوبیت اجتماعی را تعقیب کنند. شکاکان دقیقاً به همین دلیل بنگاه‌های دولتی را ذاتاً ناکارآمد می‌دانند (هادی فرد، ۱۳۹۸، ص ۱۷)؛ بنابراین پژوهش به روش تبیینی درصدد پاسخ به این پرسش است که سیاست‌های کوچک‌سازی دولت چه اهمیتی داشته و قوانین آن در ایران چگونه وضع شده است؟ مقاله نشان می‌دهد که کوچک‌سازی دولت موجب

<sup>۱</sup>Grabbing Hand

تقویت بخش خصوصی و عدم انحصار دولتی در بخش‌های متعدد اداری و خدماتی شده و در ایران قانون‌گذار به این موضوع در سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین عادی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و خدمات کشوری توجه داشته است.

## چارچوب مفهومی: کوچک‌سازی دولت

دولت سیستمی است که جامعه به وسیله آن به‌طور رسمی تعاملات و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی افراد درون خود را تنظیم می‌کند. نقش، نفوذ و تأثیر دولت مستقیماً تحت تأثیر عوامل مختلفی است:

۱. **تراکم جمعیت:** با افزایش تعداد افراد تحت حکومت، دولت تمایل دارد بزرگ‌تر شود. هلن لاد، اقتصاددان و استاد سیاست عمومی در دانشگاه دوک، تأیید کرد که افزایش تراکم جمعیت منجر به تقاضای بالاتر برای خدمات عمومی و هزینه‌های سرانه دولت می‌شود.

۲. **اندازه و پیچیدگی اقتصاد:** اندازه اقتصاد بر درجه صنعتی شدن بر نقش و اندازه دولت در هر کشور تأثیر می‌گذارد برای مثال ایالات متحده در آغاز قرن بیستم، زمانی که کمتر صنعتی بود و بیشتر به کشاورزی وابسته بود، مجموع هزینه‌های دولت کمتر از ۷ درصد تولید ناخالص داخلی بود. با این حال، در سال ۲۰۱۳، کل مخارج دولت تقریباً برابر با ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی شد که منعکس‌کننده تغییر اساسی در ساختار جمعیتی و اقتصادی کشور است.

۳. **تعامل با سایر کشورها:** کشورها و دولت‌ها امروز مجبورند به جهانی شدن ترور، رقابت اقتصادی، مالکیت معنوی و انرژی با افزایش فعالیت دولت‌ها برای حفظ منافع خود پاسخ دهند برای مثال از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۱، هزینه‌های دفاعی ایالات متحده از ۶۲۴٫۸ میلیارد دلار به ۸۱۷٫۷ میلیارد دلار افزایش یافت. در مقابل، بودجه دفاعی چین در سال ۲۰۰۶، ۳۵٫۱ میلیارد دلار بود که در سال ۲۰۱۱ به ۹۱٫۵ میلیارد دلار افزایش یافت که نشان‌دهنده افزایش حضور چین در روابط جهانی است.

۴. **اهداف و باورهای اجتماعی:** با برآورده شدن نیازهای اولیه مانند غذا، سرپناه و پوشاک، فشار فزاینده‌ای برای اختصاص منابع بیشتر به خدماتی وجود دارد که شهروندان خصوصی به راحتی نمی‌توانند آن‌ها را به تنهایی هماهنگ کنند. این شامل بازار کار، مدارس خوب برای کودکان، بازنشستگی راحت برای سالمندان و شبکه امنیت اجتماعی قوی برای همه است (Lewis, 2022). بدین ترتیب ممکن است یک دولت بیش از اندازه بزرگ شود. تحقیقات تجربی و نظری قابل توجهی در مورد اندازه دولت و ارتباط آن با عملکرد بخش عمومی و نتایج اقتصادی وجود دارد. اقتصاددانان به دنبال درک میزانی بوده‌اند که رشد فزاینده در اندازه دولت طیف وسیعی از نتایج اجتماعی را بهبود می‌بخشد و در عین حال رشد اقتصادی و کارایی بخش عمومی را به حداکثر می‌رساند. مطالعات یک رابطه تجربی منفی بین اندازه دولت و نرخ رشد

اقتصادی را ثبت کرده‌اند. در طول دهه اول قرن بیست و یکم، پس از کنترل عواملی مانند اندازه جمعیت، سرانه تولید ناخالص داخلی، بدهی خالص به تولید ناخالص داخلی، عوامل نهادی حاکمیت و آزادی اقتصادی و تغییرات منطقه‌ای، رابطه منفی بین نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه دیده شد. به زبان ساده، وقتی دولت از اندازه معینی فراتر می‌رود، در واقع می‌تواند مانع رشد اقتصادی شود و در نتیجه استانداردهای زندگی شهروندان عادی را کاهش دهد (Matteo, 2014).

دولت کوچک مفهومی اقتصادی-سیاسی است که از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی به‌عنوان یکی از مباحث اقتصاد سیاسی مطرح شد. در این دوران، نوعی حمله ایدئولوژیک به حضور دولت در اقتصاد صورت گرفت و پس از شکل‌گیری اجماع واشنگتنی، نظریه تعدیل ساختاری به‌عنوان منشور جدید توسعه منهای دولت، تشویق و اجرا شد. در حوزه اقتصاد، اشخاصی همچون فومن میزس (۱۹۷۳-۱۸۸۱)، فردریک فون هایک (۱۸۹۹-۱۹۹۲) و ملیتون فریدمن (۲۰۰۶-۱۹۱۲)، پایه‌گذار مکتب شیکاگو و در عرصه‌ی سیاست، افرادی همچون مارگات تاجر، رونالد ریگان و راجر داگلاس به حمایت از پروژه‌ی کوچک‌سازی دولت برخاستند (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۵۴). از دلایل گرایش به کوچک‌سازی این است که دولت‌ها با تغییر ساختار خود درصددند به اولویت‌های جدید در یک جامعه دستخوش تغییر پاسخ دهند یا مدیریت ساختارهای موجود را بهبود بخشند. مگنا کارتا<sup>۱</sup> یا منشور کبیر انگلیس که در سال ۱۲۱۵ تهیه شد، یکی از اولین نمونه‌های وجود یک حکومت محدود است. این سند با اعطای حقوق اشراف کشور که می‌توانستند بر تاج و تخت اعمال کنند، قدرت پادشاه انگلیس را محدود کرد (Government, 2021) تعبیر دیگر، دولت محدود را حکومتی تعریف می‌کند که فقط اختیاراتی را اعمال می‌کند که قانون اساسی به آن اختصاص داده است. همچنین می‌توان آن را با تفکیک قوا و سیستم کنترل و تعادل مشخص کرد برای مثال، دولت ایالات متحده تنها قرار است از اختیاراتی که قانون اساسی به آن اختصاص داده است انجام مسئولیت کند. کارکردهای اصلی آن شامل حفاظت از آزادی فردی و حفاظت از مالکیت خصوصی است (پیشین).

## اهداف کوچک‌سازی دولت

کشورهای توسعه‌یافته از سال ۱۹۹۶ میلادی به این سو، اندازه دولت خود را باهدف کاهش بوروکراسی دولتی و افزایش نرخ رشد اقتصادی، کوچک‌تر نموده‌اند؛ بنابراین سیاست خصوصی‌سازی باانگیزه کاهش اندازه دولت، محدود ساختن فعالیت‌های تصدی گرایانه آن و تقویت نقش بخش خصوصی در دستور کار قرار گرفته است. از دلایلی که بحث

<sup>1</sup> Magna Carta

خصوصی سازی بین مسئولان کشور پررنگ شد، بهره‌وری پایین در شرکت‌های دولتی بود و این گونه استدلال شد که واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی منجر به بهبود بهره‌وری می‌شود.

در سطح خرد نیز برخی ادعا می‌کنند که شرکت‌های واگذار شده دارای بهره‌وری بالاتری نسبت به قبل شده‌اند، اما در مطالعات مختلفی این شاخص در بنگاه‌های واگذار شده بررسی شده و اغلب عکس این ادعا را ثابت می‌کنند و یا تفاوت معناداری بین قبل از خصوصی سازی و بعد از آن را نشان نمی‌دهند. همچنین حتی اگر کارایی در برخی از شرکت‌های خصوصی شده بهبود یافته باشد باید بررسی‌های عمیق‌تری صورت گیرد تا مشخص شود آیا به‌راستی این بهبود در راستای عملکرد مناسب‌تر بوده یا تنها در اثر افزایش قیمت‌ها و عواملی از این دست بوده است. به‌طور مثال، در مطالعه‌ای که به تحلیل خرد عملکرد سیاست خصوصی سازی بر اساس شاخص‌های مالی و عملیاتی ۳۱ شرکت واگذار شده از طریق بورس طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴ پرداخته، گسترش حجم فروش و افزایش سودآوری در این شرکت‌ها را تأیید می‌کند، اما شاخص عملکرد تولید و درصد استفاده از ظرفیت‌های تولیدی نشان از عدم استفاده از امکانات بالقوه تولید دارد که برآیند این دو مؤید آن است که افزایش حجم فروش و سود نه تنها در نتیجه افزایش تولید و آن‌هم نه به دلیل خصوصی سازی، بلکه به‌واسطه افزایش سطح قیمت‌ها و تورم موجود طی سال‌های اجرای خصوصی سازی بوده است (کمپجانی، ۱۳۸۲: ۲۵۷). در دولت‌های طبیعی تمایل به انجام هزینه و سرمایه‌گذاری‌هایی که مضمون توسعه‌ای ندارد، اما ائتلاف غالب را راضی نگه می‌دارد، بالا است و دولت‌ها در چنین جوامعی در راستای کاهش هزینه‌ها و بهبود اوضاع مالی اقدامات لازم را انجام نمی‌دهند. از این رو ممکن است خصوصی سازی با شیوه‌ای که بتواند اصلاحاتی را در وضعیت مالی دولت صورت دهد.

### چگونگی کوچک سازی

بر اساس ایده حکمرانی خوب؛ دولت، بازارها و جامعه مدنی در کنار هم می‌توانند نواقص یکدیگر را برطرف کنند و خلأها را پر کنند و نارسایی‌ها را پوشش دهند. دولت باید توانمند و چالاک باشد و آنگاه بازارها و جامعه مدنی را توانمند کند تا آن‌ها نیز بتوانند نقش‌های مورد انتظار خود را ایفا کنند. امروزه مدیریت دولتی نوین به‌صورت ویژه بر کوچک کردن حجم دولت و تمرکززدایی از ساختارهای دولت تأکید می‌نماید و شرایط را برای ورود نهادهای جدید جهت تحقق این امر فراهم می‌آورد. مسلماً اعطای اختیار به واحدهای اداری محلی نیز نقش بسزایی در برون‌سپاری وظایف دولت و کوچک سازی آن دارد. اصل آزادی اداری، مطابق نظر پروفیسور اوبی «اساس تمرکززدایی در دستگاه‌های دولتی» را تشکیل می‌دهد. اصل آزادی اداری می‌تواند به‌عنوان عامل مهم برای ممانعت از بازگشت مجدد به تمرکزگرایی به حساب

آید. دونالد روات<sup>۱</sup> از طریق یک تحلیل تطبیقی آماری نکات جالبی را در ارتباط با کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ارائه کرده است. تحلیل وی نشان می‌دهد که تعداد کارکنان بخش عمومی در کشورهای توسعه یافته به نسبت جمعیت، بسیار بیشتر از کشورهای در حال توسعه است. در کشورهای توسعه یافته، به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت، ۶/۴ نفر کارگزار عمومی وجود دارد، حال آنکه این رقم در کشورهای در حال توسعه ۲/۶ نفر است. ولی محل خدمت کارکنان اختلاف زیادی باهم دارد. وجود تعداد زیادی از این کارکنان در دولت‌های محلی کشورهای توسعه یافته از دلایل اصلی این اختلاف است. این افراد در زمینه خدمات فردی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و رفاه اجتماعی مشغول به کار هستند که غالباً در سطح محلی کشورهای در حال توسعه در حد بسیار پایینی عرضه می‌شوند. ولی کارکنان شرکت‌های دولتی کشورهای در حال توسعه درصدد بالایی از کارکنان دولت را تشکیل می‌دهند (ترنر و هیوم، ۱۳۸۴: ۱۱۲-۱۱۱).

در جوامع بانظم دسترسی باز، نهادها، پشتیبان دسترسی آزاد و رقابت هستند. رقابت سیاسی از دسترسی آزاد در اقتصاد حفاظت می‌کند و رقابت اقتصادی به دسترسی باز در عرصه سیاسی تداوم می‌بخشد (نورث و همکاران، ۱۳۹۵: ۳۸). از این رو، وجود رقابت و آزادی ورود و خروج، احتمال شکل‌گیری انحصار و توزیع رانت برای عده‌ای خاص با حرکت به سمت خصوصی‌سازی را تضعیف می‌کند؛ اما در دولت‌های بانظم دسترسی محدود در راستای حفظ قدرت، مزایای انحصاری و رانتی برای اعضای ائتلاف غالب تداوم می‌یابد. بر این اساس خصوصی‌سازی در این دولت‌ها در نهایت به تداوم منافع ائتلاف مسلط و افزایش قدرت فرادستان منتهی می‌شود. در این دولت‌ها احتمال خصوصی‌سازی همراه با فساد بسیار بالا است و بنگاه‌های خصوصی، خارج از نظارت‌های دولتی شروع به فعالیت می‌کنند که اهداف پیاده‌سازی این سیاست را مخدوش می‌سازد (زمانی، ۱۳۹۱: ۱۲۹-۱۲۸). نظم دسترسی محدود، به خلق رانت، امتیازات و تبعی بین فرادستان (ائتلاف مسلط) و غیر فرادستان می‌پردازد و مانعی برای رونق و توسعه اقتصادی در بلندمدت به شمار می‌رود. در این چارچوب، رقابت و بهره‌وری محدود می‌شود و حل معضل خشونت به مانعی برای توسعه بلندمدت اقتصادی تبدیل می‌شود (نورث و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۷). در مقابل آن دسترسی باز در جوامعی پایدار می‌ماند که در آن‌ها ورود به فعالیت‌های

<sup>۱</sup>Donald Rowat

<sup>۲</sup>دولت‌های طبیعی با وجود تفاوت‌های درونی که باهم دارند، همگی دسترسی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را محدود می‌کنند تا رانت اقتصادی برای عده‌ای ایجاد کنند و این رانت‌ها برای فرادستان تعهدی جهت نظم اجتماعی موجود ایجاد می‌کند. در چنین دولتی هر عضو از فرادستان، کنترل انحصاری بر منابع یا فعالیت‌های خاص را دارد و به دلیل محدودیت ورود و دسترسی که فرادستان برقرار می‌کنند از امتیازات خود رانت به دست می‌آورد. در چنین دولت‌هایی گسترش تخصص و تقسیم کار محدود است، زیرا چنین امری مستلزم افزایش درجه ورود، باز بودن و دسترسی در نظام اقتصادی است که منجر به کاهش رانت‌های فرادستان می‌شود و تهدیدی برای وضعیت آن‌ها به شمار می‌رود. در این دولت‌ها رقابت وجود دارد، اما محدود است (نورث و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۱۴-۱۱۱).

اقتصادی، سیاسی، مذهبی و آموزشی برای تمام شهروندان تا زمانی که استانداردهای غیرشخصی لازم را رعایت کنند، آزاد باشد (همان: ۳۹). بنابراین در نظم‌های دسترسی محدود، دولت‌ها سد راه بازارهای شکوفا و توسعه اقتصادی می‌شوند. در مقابل نظم‌های با دسترسی باز، ورود و تحرک‌پذیری را به نمایش می‌گذارند که توسعه اقتصادی را به دنبال خواهد داشت. عامل اصلی توسعه‌یافتگی گذار از جامعه دسترسی محدود به جامعه دسترسی باز است (نورث و همکاران، ۱۳۸۵: ۹۴).

باید اضافه کرد که نظام اداری هر جامعه در ادامه نظام سیاسی آن است و مدیریت اداری در مقام اجرای مدیریت سیاسی قرار می‌گیرد. کلیه سیاست‌ها و خط‌مشی‌های هر نظام از طریق دستگاه‌های اداری اعمال می‌شود. فی‌الواقع همین دستگاه‌ها هستند که به‌طور روزمره بین مردم و زمامداران ارتباط برقرار می‌کنند. بدین جهت می‌توان اذعان نمود که سلامت یا بیماری هر نظام سیاسی از طریق دستگاه‌های اداری مشخص می‌شود. اگر مدیریت سیاسی را به‌عنوان مغز و قوه متفکره نظام و مدیریت اداری را به‌عنوان اندام و قوه اجرایی آن بدانیم، این دو قوه (مغز و اندام) با یکدیگر روابط متقابل و متکامل دارند که علت و ضعف یکی موجب اختلال دیگری خواهد شد. در مجموع سه راهکار برای کوچک‌سازی در نظر گرفته شده است: (۱) کوچک‌سازی به معنای کم کردن نیروی انسانی، (۲) کوچک‌سازی به معنای کم کردن نهادهای دولتی (۳) کوچک‌سازی به معنای مقررات زدایی (آقایی طوق، ۱۳۸۶: ۷۰). همچنین باید بیان داشت که با توجه به اینکه کوچک‌سازی، نوعی راهبرد یا مقوله‌ای راهبردی است، به‌منظور تدوین، اجرا و کنترل در تمام مراحل آن، نیازمند نظارت و کنترل همه‌جانبه هستیم. کنترل باید در همه مراحل از تدوین تا نظارت پس از اجرا، وجود داشته باشد. کنترل راهبردی در فرایند کوچک‌سازی، می‌تواند به بهسازی و پویایی سازمان‌های دولتی منجر شود. اجرای کوچک‌سازی، اگر با کنترل راهبردی همراه نباشد، سرنوشت مبهمی خواهد داشت، زیرا با توجه به پیامدهایی که به‌ویژه در سرمایه انسانی سازمان‌ها دارد، در بلندمدت ممکن است آثار نامطلوبی داشته باشد. شناخت رابطه میان متغیرها با توجه به فرضیه‌ها و میزان کنترل راهبردی که تقدم و تأخر ندارد، انجام می‌شود. زیرا در کنترل راهبردی، فقط بر وجود آثار تأکید می‌شود، بنابراین کنترل راهبردی در طول کل جریان و فرایندها حضور دارد. با توجه به وضعیت سازمان‌های دولتی که چالش کنونی آن‌ها، بازمهندسی مدیریت و ورود به حوزه جدیدی است که شباهت‌های بسیاری با بخش خصوصی دارد، سازمان‌های دولتی برای بقاء و ادامه حیات، باید ساختارهای خود را دوباره سازمان‌دهی کند و با آرایش جدیدی به فعالیت بپردازد (طیبی و دادفر، ۱۳۹۱: ۱۸۳).

به نظر می‌رسد مفهوم کوچک‌سازی می‌تواند با چابک‌سازی به‌جای همدیگر بکار می‌رود. ریشه مفهوم چابکی به دهه ۱۹۹۰ میلادی در حوزه‌های نرم‌افزاری و سیستم‌های اطلاعاتی برمی‌گردد که برای بهبود و تسریع انجام امور لازم است از همین رو، برخی پیاده‌سازی سیاست‌های کوچک‌سازی را لزوماً منجر به چابک‌سواری نمی‌دانند. معاونت رصد و مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس، به تفاوت تمرکز بر کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت اشاره کرد و افزود: کاهش هزینه در کوچک‌سازی؛ در مقابل متناسب‌سازی هزینه در چابک‌سازی؛ حذف و اصلاح قوانین و مقررات اختلال‌زا در کوچک‌سازی؛ در مقابل ایجاد پایداری در نظام تصمیم‌گیری و تدوین مقررات برای شرایط آتی و ایجاد نظام بازخور کوچک‌سازی؛ در مقابل فعالیت‌های حاکمیتی دولت با ارتقای توانمندی بخش خصوصی برای مشارکت در اداره عمومی در چابک‌سازی، کاهش تعداد نیروی انسانی در کوچک‌سازی؛ در مقابل افزایش کیفیت نیروی انسانی، تربیت نیروی انسانی انعطاف‌پذیر برای تغییر و تقویت فرهنگ یادگیری در سازمان در چابک‌سازی از جمله این تفاوت‌ها هستند<sup>۱</sup> (Irna, 1400).

## کوچک‌سازی دولت در ایران

در ایران نظام جدید اداری از زمان مشروطیت شروع شده و به تدریج توسعه و تکامل یافته است. این نظام از سیستم اداری کشور فرانسه اقتباس شده و همراه با سیستم متمرکز بوده است. در ابتدا که حجم خدمات و وظایف دولتی کم بود سیستم تمرکز به خوبی عمل می‌کرد و مشکلات حاصل از آن در حد قابل توجهی نبود؛ اما پس از توسعه خدمات عمومی و گسترش آن به سطح کشور در اجرای مقاصد گوناگون، سیستم اداری متمرکز مشکلاتی ایجاد نمود و در راه توسعه

---

<sup>۱</sup> وودھویسن ۱۴ نشانه چابکی در بخش دولتی را به شرح زیر بیان می‌کند: ۱. پیش‌بینی و درک خواسته‌های متغیر شهروندان؛ ۲. طراحی مجدد عملیات به موازات تغییرات در تقاضای قوانین و شهروندان ۳. داشتن تعاملات گسترده با کارکنان و شهروندان؛ ۴. کاهش تعداد مراحل انجام یک فرآیند؛ □ ۵. تدارک کانال‌های ارتباطی بیشتر و بهینه‌تر برای شهروندان؛ ۶. همدردی با شهروندان در بحران‌های فردی، محلی و ملی؛ ۷. در دسترس قرار دادن اطلاعات مورد نیاز شهروندان؛ ۸. اندیشیدن به پیشرفت، عبرت‌آموزی از تجربیات و نهادینه‌سازی بینش‌های حاصله؛ ۹. خدمات‌رسانی بهتر به شهروندان در تمامی نقاط؛ ۱۰. پیگیری وضعیت و ارزش تمامی منابع و تبدیل هر چه بیشتر اطلاعات به دارایی؛ ۱۱. برون‌سپاری و تدارک کالا و خدمات برای افزایش آمادگی و صرفه‌جویی در مقیاس، توأم با حداقل وابستگی به تأمین‌کنندگان؛ ۱۲. حفظ شایستگی محوری، توسعه مهارت‌ها و توانایی‌ها برای استفاده در زمان‌های خاص؛ ۱۳. اخذ و اجرای تصمیم جمعی و مناسب به کمک فناوری اطلاعات و گسترش و ابلاغ اطلاعات و اخبار از طریق کانال‌های ارتباطی مناسب؛ ۱۴. ترغیب شهروندان به انجام فعالیت‌های دولتی با استفاده از کار آبی نرین شیوه‌های موجود (رجوع کنید به: [https://faghihi.sums.ac.ir/Dorsapax/Data/Sub\\_34/File/agiliti.pdf](https://faghihi.sums.ac.ir/Dorsapax/Data/Sub_34/File/agiliti.pdf)).



اقتصادی و اجتماعی موانعی به وجود آورد. ظاهراً نخستین مطالعه‌ای که در خصوص مبحث کوچک‌سازی ساختار مدیریتی بخش عمومی و تراکم زدایی در ایران صورت پذیرفته است، توسط یکی از کارشناسان «هیئت آمریکایی برای انتقال توسعه بین‌المللی در ایران» به نام تورسن بوده است. تورسن پس از ارائه تعاریف و ضرورت‌های تمرکززدایی از ساختار مدیریتی بخش عمومی، به تشریح وضعیت موجود ساختار بخش عمومی در ایران دهه ۱۳۳۰ پرداخته و آن را ساختاری متمرکز دانسته و بر ضرورت تمرکززدایی از آن تأکید کرده است (اطاعت و موسوی، ۱۳۸۹: ۹۹). پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب اولین لایحه در سال ۱۳۶۱ رگه‌های مدیریت دولتی نوین، خود را در قالب طرح تدوین و اصلاح تشکیلات کلان دولت جمهوری اسلامی ایران نشان داد. اصل سوم قانون اساسی بایان ضرورت ایجاد نظام اداری مطلوب و حذف تشکیلات غیرضروری به‌طور ضمنی به اصلاح تشکیلات به‌عنوان اصلاح نظام اداری تأکید دارد. به‌رحال کوچک‌سازی دولت در سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین عادی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته است که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود:

### ۱- کوچک‌سازی دولت در سیاست‌های کلی نظام اداری

شورای عالی اداری در مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۵ برنامه‌های هفتگانه «برنامه تحول در نظام اداری» را تصویب کرد که اولین برنامه، برنامه منطقی نمودن اندازه دولت بود که می‌توان آن را در راستای عملیاتی نمودن بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی تفسیر نمود. همچنین در سال ۱۳۸۹ نیز «ده برنامه تحول در نظام اداری» به تصویب دولت رسید. در بند سوم این برنامه به ساماندهی نیروی انسانی پرداخته شده است. همچنین برای نیل به ساماندهی نیروی انسانی راهکارهایی همچون واگذاری تصدی‌های دولت با اولویت واگذاری امور به تعاونی‌ها (موضوع ماده ۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری)، انتقال کارکنان به بخش غیردولتی (موضوع ماده ۱۸ قانون مدیریت خدمات کشوری)، بازخرید سنوات خدمت، انجام وظیفه در بخش غیردولتی به شکل مأمور و ... پیش‌بینی شده است. در بند هفتم برنامه ده‌گانه نیز به راهکارهایی همچون: ساماندهی، اصلاح و تنظیم تشکیلات دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده ۳۳ قانون مدیریت خدمات کشوری)، اصلاح ساختار تفصیلی دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) و اصلاح فرآیندها و روش‌های انجام کار با رویکرد اتوماسیون اداری (موضوع مواد ۳۶ و ۳۷ قانون مدیریت خدمات کشوری) اشاره شده است. در سال ۱۳۸۹ سیاست‌های کلی نظام اداری به تصویب رسید که به موجب ماده ۱۰ آن، چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام

<sup>۱</sup> بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در اجرای مصوبه شماره ۲۶۰۷۵/۴۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۲/۸ هیئت‌وزیران

اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز ۱۴۰۴ نه تنها بر قوه قضاییه، قوه مقننه و نیروهای مسلح نیز تکلیف شد. این امر مؤید تکلیف منطقی نمودن اندازه دولت (به مفهوم عام) آن است نه صرفاً قوه مجریه. دستیابی به کوچک‌سازی دولت و منطقی نمودن اندازه آن را می‌توان متوقف بر شرایط ذیل دانست:

- الف- اجرایی نمودن راهکارهای قانونی مصوب در زمینه کوچک‌سازی و منطقی نمودن اندازه دولت،
- ب- ایجاد حس مشارکت‌پذیری در مسئولین برای پیشبرد امور و واگذاری برخی وظایف به نهادهای غیردولتی،
- پ- عدم وابستگی به منابع نفتی و ساختار هزینه‌ای غیر منطقی و غیر حساس در مقابل درآمدها،
- ت- وجود بخش خصوصی (غیردولتی) کارا و توانمند برای پذیرش بخشی از تصدی‌های دولت،
- ث- کاهش تصدی‌های اقتصادی و اجتماعی دولت،
- ج- تفویض اختیار به مسئولان استانی و محلی،
- چ- واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی،
- ح- حذف فعالیت‌های موازی بین دستگاه‌های اجرایی.

## ۲- کوچک‌سازی دولت در قوانین عادی

علاوه بر قانون اساسی (بند ۱۰ اصل سوم) و سیاست‌های کلی نظام اداری (ماده ۱۰) که واجد مستندات قانونی در زمینه کوچک‌سازی دولت و منطقی نمودن اندازه آن می‌باشند، در همه قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه (برنامه اول تا ششم) و همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بر این مهم تأکیدات مهمی شده است. به عبارتی در زمینه کوچک‌سازی دولت نیز آنچه مورد نقد است نه خلأ قانونی بلکه ضعف اجرا در این زمینه است بنابراین نباید این نکته را از نظر دور داشت که هرگونه اصلاح و تجدیدنظر در نقش و کارکرد دولت در فرآیند توسعه، مستلزم شناخت دقیق وضع موجود و دریافت نقاط ضعف و کاستی‌ها و تهدیدهای آن و توجه عمیق به تحلیل پیامدهای ناشی از مشکلات تحول در نظام اداری است.

## ۳- کوچک‌سازی دولت در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

با تصویب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، فصل جدیدی از اقدامات وسیع خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری برای سازندگی و توسعه اقتصادی و اجتماعی آغاز شد. با اندکی تأمل در این خط‌مشی‌ها به‌ویژه در راهبرد تحول در بخش

دولتی به‌روشنی رگه‌هایی از نهضت مدیریت دولتی نوین<sup>۱</sup> در قالب خط‌مشی‌هایی همچون خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت و روی آوردن به تعدیل نیروی انسانی، تزریق اصول مدیریت بازرگانی در دولت، برون‌سپاری خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی و... به چشم می‌خورد. در برنامه‌های دوم و سوم توسعه، بحث کوچک شدن دولت مدنظر بود و راه‌حلی هم که برای آن پیش‌بینی شده بود از کشورهای توسعه‌یافته صاحب‌تجربه الگوبرداری شده بود که همانا خصوصی‌سازی و با اصطلاح «برون‌سپاری» بود. منتهی چند مسئله در این برنامه نادیده گرفته شد. مهم‌تر از همه اینکه بخش خصوصی در جامعه رشد نکرده بود و در واقع مرجعی که بخواهد این وظیفه را انجام دهد وجود نداشت. اگر کشورهای که این راه‌حل را به کار بسته‌اند، با توفیق نسبی همراه بوده‌اند، به این دلیل بوده که بخش خصوصی آن‌ها آمادگی انجام دادن آن وظیفه را داشته است؛ اما بخش خصوصی ما یک بخش خصوصی سنتی است که شاید نتواند وظایف اجرایی خود را به‌درستی انجام دهد. در برنامه سوم توسعه، بحث مدیریت دولتی نوین و ایجاد اصلاحات اساسی در نظام اداری کشور مورد توجه قرار گرفت. بسیاری از فصول این قانون به‌طور مستقیم به مباحثی نظیر تفکیک وظایف حاکمیت و تصدی‌گری دولت، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری باهدف کوچک‌سازی دولت، تعدیل و بهسازی نیروی انسانی بخش دولتی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی پرداخته‌اند. در این قانون، برای انجام اصلاحات در نظام اداری و مدیریت بخش دولتی، تکالیفی تعیین شده که اهم این تکالیف در مواد (۱، ۲، ۳، ۶۴ و ۱۵۰) مورد تأکید قرار گرفته است. جهت‌گیری‌های کلی مواد یادشده عبارت‌اند از:

الف- کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت (مواد ۱ و ۲ و ۶۴)،

ب- فراهم کردن زمینه مشارکت مردم،

پ- بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور (مواد ۱ و ۲ و ۶۴)،

ت- رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی (مواد ۱ و ۲)،

ث- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت (مواد ۲ و ۶۴)،

ج- بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی (ماده ۳)،

چ- کاهش تعداد کارکنان دولت به میزان ۵ درصد در پایان برنامه نسبت به تعداد آن در آغاز برنامه (ماده ۳).

<sup>۱</sup>NPM

آنچه در برنامه چهارم توسعه مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته و به آن پرداخته شده است، موضوع اصلاح نظام اداری در قالب کوچک‌سازی اندازه دولت باهدف کارآمد نمودن آن است. طبق قانون برنامه چهارم، دولت ملزم گردید که تعداد نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی در پایان برنامه در مقایسه با ابتدای برنامه به میزان ۵٪ کاهش یابد. با توجه به آمار موجود برای تعداد نیروی انسانی ۳۶ دستگاه اجرایی (صرفاً کادر اداری)، این موضوع مشهود است که شاخص مذکور در تحقق هدف مورد نظر، عملکرد مناسبی نداشته و رشد منفی ۲/۶۵ درصدی داشته است. چنانچه عملکرد این شاخص را طی سال‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بررسی کنیم، مشاهده می‌نماییم در سال‌های ۸۴، ۸۶ و ۸۷ دارای رشد صعودی بوده و در سنوات ۸۵، ۸۸ و ۸۹ رشد نزولی داشته است؛ اما علی‌رغم کاهش در سال‌های مورد اشاره، برآورد دستیابی به هدف تعیین شده در برنامه میسر نگردیده است.<sup>۱</sup> در قانون برنامه پنجم توسعه، اصلاح و نوسازی ساختار دولت (فصل چهارم) بر محور توسعه دولت الکترونیک، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۷ وزارتخانه (ماده ۵۳)، مدیریت منابع انسانی با رویکرد ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت قرار داده شده است (البته با تبدیل سازمان تربیت بدنی به وزارت ورزش و جوانان هم‌اکنون ۱۸ وزارتخانه در بدنه دولت وجود دارد).

همچنین تفسیر مجمع تشخیص مصلحت در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان فصل جدیدی از خصوصی‌سازی و تالش برای کوچک کردن اندازه دولت در ایران بعد از انقلاب قلمداد کرد. چراکه بر اساس اصلاحی<sup>۲</sup> مزبور، قانون اساسی و نوع نگاه این قانون به بخش خصوصی دچار یک تحول ساختاری گردید. بر مبنای این اصلاحیه، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. همچنین، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است. در سمت تعاونی نیز این قانون مقرر می‌دارد که سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور بایلاً اینکه بر مبنای سیاست‌های بند «ج» این به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم افزایش یابد. مضافاً سند که در سال ۱۳۸۵ تصویب گردید، ۸۰٪ سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ باید به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی واگذار گردد (غفاری و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۳).

<sup>۱</sup> بنگرید به: <http://laws.tehran.ir/Law/MainLawView/242>

آمار و ارقام حاکی از آن است که کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ به ۱۸ نیز نتوانست یک سیاست راهگشا برای کوچک‌سازی دولت باشد. چراکه عملاً در وزارتخانه‌های ادغام‌شده همه تشکیلات قبلی کماکان به قوت خود باقی است. از سوی دیگر در ماده ۶۵ قانون برنامه پنجم توسعه نیز سازمان‌دهی، کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت مورد لحاظ قرار گرفته است. در بند «الف» ماده فوق مقرر شده است که هرگونه انتقال به کلان‌شهرها جز در مورد مقامات و در موارد خاص ممنوع است. همچنین در بند «ج» همین ماده مقرر شده است که تعداد کل کارکنان هر دستگاه در تصدی‌های قابل‌واگذاری اعم از رسمی، پیمانی و... به‌استثنای اعضای هیئت‌علمی سالانه حداقل ۲٪ کاهش می‌یابد. البته در بند «الف» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه نیز منطقی نمودن اندازه دولت نیز از نظر قانون‌گذار دور نمانده است. در بند فوق‌الذکر ماده ۲۸ مقرر شده است که می‌بایست حداقل به میزان ۱۵٪ در طول اجرای برنامه توسعه از حجم و اندازه دولت و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی کاسته شود (البته به‌استثنای مدارس دولتی) که از این ۱۵٪، حداقل ۵٪ باید تا پایان سال دوم اجرای برنامه محقق شود. این کاهش حجم و اندازه دولت می‌بایست از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، حذف واحدهای غیرضروری، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری صورت پذیرد.

مجلس شورای اسلامی، در جریان بررسی لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ماده ۳۳ اصلاحیه شده این ماده آورده است که در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد، اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱- کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرائی به‌استثنای مدارس دولتی در طول برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش‌های غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضروری، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری به‌جز مواردی که تأسیس آن با مجوز مجلس شورای اسلامی باشد... تبصره- کلیه موارد مذکور باید در چارچوب قوانین و با رعایت آن‌ها صورت پذیرد. ۲- به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مجاز است، تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است. ۳- دولت در چارچوب قانون بودجه سالانه در حدود اعتبارات هزینه‌ای و متناسب

با تورم به تعیین ضریب حقوق کارکنان دولت اعم از مشمولان و غیرمشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام کند (Icana, 1395).

#### ۴- کوچک‌سازی دولت در قانون مدیریت خدمات کشوری

در اسناد و قوانین بالادستی همچون سند چشم‌انداز توسعه، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های تحول، قوانین برنامه، قانون سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی و به‌طور خاص قانون مدیریت خدمات کشوری که دارای نقش کلیدی در بوروکراسی و نظام اداری کشور است، نقش و مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در مدیریت جامعه و تغییر نقش دولت از یک متولی امور به یک ناظر، حامی، هادی و سیاست‌گذار موردتوجه قرار گرفته است. در این بین قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان جامع‌ترین و بااهمیت‌ترین سند قانونی مربوط به نظام اداری به تصویب رسید (نوروز پور، ۱۳۹۹: ۶۰).

قانون مدیریت خدمات کشوری با محور قرار دادن خصوصی‌سازی و کم کردن حجم کاری و کارکنانی دولت سعی در کوچک کردن دولت دارد، از طرفی کوچک شدن دولت نسبت معکوس با حوزه عمومی و مشارکت مردم دارد، یعنی هرچه دولت کوچک‌تر باشد حوزه عمومی فراتر و مشارکت مردم در اداره امور در قالب بخش خصوصی، تعاونی و ... پررنگ‌تر است. این قانون ساختار اداره حکومت را هدف قرار داده به این دلیل که کوچک‌سازی یا متناسب‌سازی نقش و اندازه دولت و بازبینی وظایف دولت و همچنین چابک سازی دولت از طریق واگذاری وظایف قابل واگذاری، از جمله عناصر و موسسه‌های اصلی نظریات مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب قلمداد می‌شود. اصول و مبانی حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه کوچک‌سازی دولت به‌قرار ذیل است:

الف- تبیین نقش و متناسب‌سازی اندازه دولت (فصول اول و دوم قانون)،

ب- اصلاح ساختار سازمانی دستگاه‌های دولتی و پویایی آن (فصل چهارم قانون)،

پ- دولت الکترونیک (فصل پنجم قانون).

بر اساس فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری و به‌خصوص ماده ۱۳ این قانون، بایستی امور تصدی‌گری دولت در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی از طریق بخش غیردولتی و تعاونی صورت گیرد. همچنین مطابق ماده ۱۵ این قانون نیز واگذاری امور تصدی‌های اقتصادی دولت را با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی مورد تأکید قرار می‌دهد.

از حیث نظری، واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی به دو بخش تعاونی و خصوصی است از سوی دیگر، چون بخش خصوصی و سرمایه‌داری نوین صنعتی در ایران به علت موانع داخلی و خارجی دارای ضعف است لذا واگذاری این حجم زیاد از سهام شرکت‌های دولتی به این بخش خود محل اشکال و تردید است (غفاری و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۵).

### آمار عملکرد واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری (به قیمت جاری)

عنوان	نوع واگذاری	جمع کل	درصد
عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان	اختصاص منابع حاصل از فروش به درآمد عمومی کشور	۱,۲۸۹,۶۱۶	۴۷.۰٪
	اختصاص منابع حاصل از فروش به ذینفعان (طلبکاران از دولت و سایر افراد)	۱۳۴,۱۴۸	۴.۵٪
	جمع	۱,۴۱۳,۷۶۳	۵۱.۵٪
واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به ذینفعان	انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت (رددیون دولت)	۱,۰۶۲,۹۶۵	۳۸.۸٪
	انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت	۲۶۶,۳۶۳	۹.۷٪
	جمع	۱,۳۲۹,۳۲۸	۴۸.۵٪
جمع کل		۲,۷۴۳,۰۹۱	۱۰۰٪

منبع: (سازمان خصوصی سازی، ۱۴۰۰)

نمودار بالا نشان می‌دهد که از سال ۸۰ تا ۱۳۹۹ عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان با ۴۷ درصد و واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال به ذینفعان با ۳۸ درصد همراه بوده است. از حیث عملی یکی از دلایل ضعف خصوصی سازی آن است که نه بخش خصوصی و نه توده مردم توان شرکت و حضور فعال در فرایند خصوصی سازی را ندارند. تجربه کشورهای موفق در اجرای خصوصی سازی، همچون انگلستان در دوران حکومت مارگارت تاچر، گویای این امر است که در این قسم از کشورها اولاً حجم واگذاری بین بخش دولتی یک بخش خصوصی قدرتمند از پیش وجود داشته است و ثانیاً و خصوصی در ابتدا اندک و به صورت تدریجی بوده است (غفاری، و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۵).

## نتیجه گیری

ضرورت ایجاد تحول در نظام اداری و انجام اصلاحات ساختاری از دیرباز مورد توجه دولت‌ها بوده است. دولت‌ها برای کارآمد شدن به دنبال اقداماتی هستند که بتوانند از سازوکارهای گوناگون برای رفع مشکلات خودیاری بگیرند. کوچک‌سازی دولت می‌تواند از اقداماتی باشد که مسائلی از جمله پیچیدگی بیش‌ازحد، نارسایی و نقص در قوانین و مقررات و اجرای آن‌ها، بی‌توجهی نسبت به قوانین و دستورات مقامات و رده‌های بالا توسط مأموران و رده‌های مراتب پائین، ضعف نیروی انسانی، سازش کارگزاران دولتی با افراد و گروه‌های بانفوذ، شالوده‌های سست و نامتناسب سازمانی، انحصار مشاغل، ضعف سیستم مدیریت و ... را بهبود ببخشد. به‌طور کلی می‌توان گفت که عامل اصلی سبب‌ساز لزوم تحول و اصلاح در مدیریت دولتی، معضلات ناشی از اندیشه‌های کلاسیک مدیریت دولتی است اما دو عامل دیگر نیز موجب تردید در مبنای فکری آغازین شد: (۱) موفقیت‌های بخش خصوصی، (۲) تغییرات شرایط جهانی. بدین ترتیب مدیریت دولتی به سمت بازاری کردن خود حرکت کرد که دو مبحث کوچک‌سازی و خصوصی‌سازی در آن بسیار جدی گرفته شد. بدین ترتیب نه تنها از تراکم مسئولیت اداری و بروکراسی دولت کاسته شد بلکه بخش خصوصی بعد از دهه ۱۹۹۰ با توجه به رقابت جهانی و سرعت مواجهه با تغییرات، اختیار را نامتمرکز کرد، سلسله‌مراتب را کاهش داد، بر عامل کیفیت تأکید کرد و به مشتریان خود نزدیک شد در نتیجه در ذهن بسیاری از مؤلفان رشته مدیریت دولتی این تصور به وجود آمد که چون بازارها شکل کارآمدتری از تخصص را فراهم می‌آورند و رقابت و حاکمیت مشتری هزینه کمتری به بار می‌آورد باید شرایطی فراهم شود که مدیریت دولتی نیز مانند مدیریت در بخش خصوصی عمل کند.

در کشور ما ساختار اداری جدید در حدود یک قرن پیش آغاز شده است. در نخستین مرحله پیدایش و توسعه آن (پیش از انقلاب مشروطیت) به دلیل آنکه ساختار اجتماعی و نظام سیاسی عقب‌مانده‌ای که در آن زمان وجود داشت مانع مهمی در راه استقرار بوروکراسی مدرن بود، سازمان اداری جدید بیشتر روی کاغذ باقی ماند و با آنچه در عمل وجود داشت تفاوت بسیار زیادی می‌کرد. توجه به کوچک‌سازی دولت پس از انقلاب اسلامی ایران مورد توجه قانون‌گذار بوده و تقویت بخش خصوصی و عدم انحصار دولتی در بخش‌های متعدد اداری و خدماتی لحاظ گردیده است. در ایران قانون‌گذار به این موضوع در سیاست‌های کلی نظام اداری، قوانین عادی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و خدمات کشوری توجه داشته است اما باید توجه داشت که این مقوله نیازمند توجه بیشتر در سطح عمل بوده تا بتواند به اهداف قانون‌گذار نزدیک شود.



## منابع

- اطاعت، جواد؛ موسوی، سیده زهرا (۱۳۸۹)، تمرکززدایی و توسعه پایدار در ایران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، بهار ۱۳۸۹، صص ۱۰۶-۸۹
- آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۶)، مفهوم و معیارهای کوچک‌سازی دولت، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، زمستان ۱۳۸۶، شماره ۱۲
- زمانی، رضا (۱۳۹۱)، مطالعه فرآیند توسعه اقتصادی ایران طی یک‌صد سال اخیر با استفاده از رهیافت نظم اجتماعی نورث، والیس و وینگاست، رساله دکتری دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده اقتصاد.
- سازمان خصوصی سازی (۱۴۰۰)، <https://ipo.ir/uploads/1/2022/Jan/29>
- طیبی، محمدرضا؛ دادفر، محمدشتا (۱۳۹۱)، بررسی و تحلیل متغیرهای کنترل راهبردی در فرایند کوچک‌سازی در سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه مدیران و کارشناسان استاندارد مازندران و سازمان‌های تابعه، فصلنامه برنامه‌بودجه، سال هفدهم، شماره ۲، صص ۲۰۷-۱۷۵
- کمیحانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- نورث، داگلاس، جان جوزف والی و باری وینگاست (۱۳۸۵)، چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری، ترجمه جعفر خیرخواهان، فصلنامه اقتصاد سیاسی، سال اول، شماره ۳
- نورث، داگلاس، جان جوزف والی، باری وینگاست و استیون بی وب (۱۳۹۵)، در سایه خشونت: سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه، ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی پور، تهران، انتشارات روزنه
- نوروز پور، حیدر علی (۱۳۹۹)، جایگاه امور حقوقی و مجلس سازمان در نظام اداری کشور، فصلنامه سازمان اداری و استخدامی کشور، پاییز ۱۳۹۹ صص ۶۱-۵۸

- Matteo, L. D. (2014, 01 14). Retrieved from Evidence suggests bigger government isn't better: [le/evidence-suggests-bigger-government-isnt-better](https://www.investopedia.com/terms/l/limited-government.asp)
- Government, L. (2021, match 31). Retrieved from ADAM HAYES: <https://www.investopedia.com/terms/l/limited-government.asp>
- Icana. (1395, 05 10). Retrieved from مصوبه مجلس برای کوچک‌سازی دولت در برنامه ششم توسعه: <https://www.icana.ir/Fa/News/317296/>
- faghihi (1400) چابک سازی [https://faghihi.sums.ac.ir/Dorsapax/Data/Sub\\_34/File/agiliti.pdf](https://faghihi.sums.ac.ir/Dorsapax/Data/Sub_34/File/agiliti.pdf)
- Irna. (1400, 08 15). Retrieved from چابک سازی دولت از منظر اصلاح نظام اداری ایران روی میز: <https://www.irna.ir/news/84567274>
- Lewis, M. (2022, jan 31). Retrieved from Big Government vs. Small Government – Which Is Ideal for the U.S.?: <https://www.moneycrashers.com/big-vs-small-government-ideal/>