

بررسی تعداد وزارتخانه‌های ایران در بستر تطبیقی

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۷/۱۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۱۱/۳

مسلم آقایی طوقی^۱
مسعود فریادی^۲

چکیده

یکی از مهمترین مباحث مربوط به تحول سازمانی در بخش دولتی، فهرست و تعداد وزارتخانه‌ها بوده است و این که چگونه می‌توان فهرست مطلوبی از وزارتخانه‌ها را در بدنه دولت ایجاد کرد. با این حال تعیین تعداد و فهرست وزارتخانه‌ها آسان نبوده و از قاعده و نظریه کلی پیروی نمی‌کند بلکه این امر همواره تابعی از گستره وظایف دولت‌ها و فلسفه سیاسی حاکم بوده است. بدین معنا که هر چقدر وظایف دولت رشد یافته و یا میزان مداخله آن در امور عمومی بیشتر بوده است، بر تعداد و تنوع وزارتخانه‌ها نیز افزوده شده است. تحول سازمانی دولت و تعداد وزارتخانه‌ها در کشورها همواره دوران مختلفی را پشت سر نهاده است که بطور کلی به تدریج به تعداد وزارتخانه‌ها افزوده شده است. در دهه‌های اخیر تعدیل ساختار دولت و پرهیز از افزایش وزارتخانه‌ها، رویکرد غالب در فرایند تحول سازمانی دولت بوده و عوامل مختلفی مانند نظام سیاسی کشور، تاریخ نظام اداری، نیازهای اجتماعی و مسائل خاص کشور در این امر تأثیر داشته است. ولی به طور کلی می‌توان گفت که به طور روزافزونی به تعداد کشورهایی که حوزه‌های مختلف مدیریت امور عمومی را به مدیریت واحد یک وزارتخانه می‌سپارند، افزوده می‌شود. افزایش یا کاهش تعداد وزارتخانه‌ها یا تغییر فهرست آنها آثار سیاسی و حقوقی مختلفی دارد که در میزان کارایی و پاسخگویی دولت و ارتباط آن با پارلمان موثر است.

کلید واژگان: تعداد وزارتخانه‌ها، تحول سازمانی دولت، ادغام وزارتخانه‌ها، کوچک‌سازی دولت.

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
Email: moslemto@gmail.com

۲. دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

Email: faryadim@yahoo.com

مقدمه

از چند سده پیش در تمامی کشورهای جهان، دولت‌ها وظایف گوناگون خود را بین وزارتخانه‌های مختلف تقسیم کرده‌اند. ایجاد وزارتخانه‌های مختلف، همزاد دولت مدرن می‌باشد که یکی از مهمترین ویژگی‌های آن، تقسیم کار^۱ جهت نیل به منافع ناشی از تخصص‌گرایی است. زیرا واگذاری امور به وزارتخانه‌های مختلف، زمینه تخصصی شدن هر وزارتخانه و فعالیت آن در یک حوزه خاص را فراهم می‌کند و نظام اداری آن وزارتخانه را به سمت تخصصی شدن پیش می‌برد. تخصص نیز به نوبه خود باعث تسریع در انجام امور و افزایش کارآمدی در مدیریت امور عمومی می‌شود. با این وجود، یکی از پرسش‌هایی که همواره در بین سیاستگذاران امور اداری مطرح بوده است، تعداد مناسب وزارتخانه‌ها در بدنه دولت است. زیرا اگر قرار باشد مدیریت تمامی امور یک کشور به وزارتخانه‌های بزرگ و کوچک واگذار شود، تعداد زیادی وزارتخانه به وجود خواهد آمد که خود این امر می‌تواند ایجاد هماهنگی بین ارکان دولت را دشوار سازد و در نتیجه کارآمدی دولت را تحت تأثیر قرار دهد. به همین خاطر، در یک دوره از رشد دولت، مفهوم وزارتخانه‌های ترکیبی پدیدار شد. قبل از چنین دوره‌ای، تمامی وزارتخانه‌ها یک وظیفه خاص داشتند نه ترکیبی از وظایف مانند وزارت امور خارجه و وزارت امور داخله. ولی در دوره‌های بعد و با افزایش وظایف دولت‌ها و گذار به دوران خدمات عمومی و سپس عدالت اجتماعی، نیاز به وزارتخانه‌های ترکیبی به وجود آمد که وظایفشان در حوزه‌های مختلف ولی مرتبط بود. ایجاد وزارتخانه‌های ترکیبی مناسب با کاهش تعداد وزارتخانه‌ها به مدیریت بهتر امور کشور توسط قوه مجریه می‌انجامد.

در ایران نیز در تمامی سال‌های پس از انقلاب اسلامی، در پرتو رویکرد کلی قانون اساسی مبنی بر اصلاح نظام اداری، چینی مناسب تعداد و سازمان وزارتخانه‌ها همواره دغدغه دولت و مجلس بوده است. این دغدغه از سال ۱۳۵۹ و با ارائه «طرح ادغام وزارت آموزش و پرورش و فرهنگ و آموزش عالی» شروع شده و با پشت سر گذاشتن فراز و نشیب بسیار، تاکنون ادامه یافته است. هر چند الزامات فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) و رویکرد قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) مبنی بر کاهش اعمال تصدی‌گری دولت، تبلور سیاست کلی کشور نسبت به کاهش حجم دستگاه‌های دولتی و حذف موازی کاری‌ها از طرق مختلف از جمله ادغام دستگاه‌های اجرایی بود، ولی برنامه پنجم توسعه گام بلندتری در این زمینه

1. Division of Work

برداشته است. ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) دولت را ملزم کرده است که تا پایان سال دوم اجرای برنامه، تعداد وزارتخانه‌های موجود را به ۱۷ عدد کاهش دهد. بدین ترتیب، دولت برای ایفای تعهد قانونی خود حداقل باید ۴ وزارتخانه را در وزارتخانه‌های دیگر ادغام کند. با توجه به اینکه مجلس شورا اسامی وزارتخانه‌ها را مشخص نکرده است، دست دولت در ضرورت سنجی و امکان سنجی ادغام این چهار وزارتخانه گشوده است. بدیهی است انجام این ادغام‌ها نیازمند انجام مطالعات گسترده در خصوص قابلیت ادغام وزارتخانه‌ها و آثار آن است. زیرا یک اقدام نسنجیده می‌تواند سال‌ها تلاش و تجربه را در وزارتخانه‌های ادغام شده تحت تأثیر قرار دهد و فرایند تخصصی سازی مدیریت امور عمومی را دچار اختلال سازد. در همین راستا، در مقاله حاضر تلاش شده است وضعیت تعداد کنونی وزارتخانه‌های کشور در یک بستر تطبیقی مورد بررسی قرار بگیرد. به همین منظور، در بند اول به بررسی فرایند رشد تعداد وزارتخانه‌ها همگام با رشد وظایف دولت پرداخته خواهد شد. در بند دوم، به بحث درباره تعداد مناسب وزارتخانه‌ها با نگاهی به تعداد وزارتخانه‌ها در صد کشور جهان پرداخته می‌شود و در بند سوم، وزارتخانه‌های ایران در یک بستر تطبیقی مورد مطالعه قرار داده خواهد شد. نهایتاً تلاش خواهد شد تا نمود تحلیلی در ارتباط با آثار قبض و بسط تعداد وزارتخانه‌ها ارائه کرده و پیامدهای مختلف سیاسی و حقوقی آن مورد بررسی قرار گیرد.

بند اول: رشد تعداد وزارتخانه‌ها همگام با رشد وظایف دولت

وزارتخانه‌ها ارکان اجرایی دولت‌ها به شمار می‌روند. بدین معنا که اکثر وظایفی که دولت‌ها بر عهده دارند، از طریق وزارتخانه‌ها انجام می‌شوند. به همین خاطر، تعداد وزارتخانه‌ها همواره تابعی از گستره وظایف دولت‌ها بوده است. بدین معنا که با رشد وظایف دولت، بر تعداد و تنوع وزارتخانه‌ها نیز افزوده شده است. در این میان، سه مرحله را می‌توان شناسایی کرد که طی آن به تدریج به تعداد وزارتخانه‌ها افزوده شده است:^۱

۱. مرحله اول: نخستین لایه فعالیت دولت، ماهیت امنیتی داشته است. فلسفه سیاسی نشان می‌دهد که خود دولت چرا ایجاد شد. برای نمونه هابز به عنوان مهمترین فیلسوفی که فلسفه تشکیل دولت را بررسی کرده است، ایجاد دولت را به خاطر برقراری امنیت و نظم دانسته است. در حالت طبیعی و در غیاب دولت، زندگی مردم «فرادی، فقیرانه، ناخوشایند، حیوانی و کوتاه» خواهد بود. از نظر هابز، انسان‌ها برای حفظ زندگی، برقراری صلح و برای رسیدن به یک زندگی

۱. برای اطلاعات بیشتر در این زمینه نک. آقایی طوق، مسلم، «مفهوم و معیارهای کوچک سازی دولت»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی نهاد ریاست جمهوری، شماره ۱۲، ۱۳۸۶.

راحت، جامعه سیاسی را خلق کردند.^۱ تاریخ تشکیل دولت، این نظریه را تأیید می‌کند. برای نمونه، نخستین وزارتخانه‌های ایران تا سال ۱۲۵۷ عبارت بودند از وزارت امور خارجه، وزارت امور داخله، وزارت جنگ، وزارت مالیه و وزارت وظایف^۲ که اغلب ماهیت امنیتی داشتند.

۲. مرحله دوم: به تدریج لایه‌های دیگری به لایه نخستین فعالیت‌های دولتی اضافه شد. هر چند اصل اساسی فعالیت‌های لایه نخست اعمال حاکمیت بود، در مراحل بعد، اصول دیگری همچون تأمین منافع عمومی و یا ارشاد جامعه، راهنمای دولت‌ها در تصدی امور بوده‌اند.^۳ تأمین منافع عمومی، اصل اساسی در فعالیت‌هایی بود که دولت‌ها علاوه بر فعالیت‌های نخستین خود بر عهده گرفتند. برای نمونه، دولت با ارائه آموزش عمومی رایگان به طور مستقیم به تأمین منافع اقشار مردم می‌پرداخت. حال آنکه در مسأله دفاع از مرزهای کشور دولت‌ها چندان با یکدیگر افراد جامعه در ارتباط نیستند. ارائه خدمات عمومی ویژگی بارز فعالیت‌هایی است که آن‌ها را می‌توان در لایه دوم جا داد.

فعالیت گسترده دولت در زمینه ارائه خدمات عمومی رایگان، هزینه‌بر بوده و است. به همین خاطر برای تأمین هزینه‌های مزبور، دولت‌ها به تصدی‌گری روی آوردند و وارد امور تجاری شدند. بدین منظور، نخستین گام گسترش بخش عمومی بود. بخش عمومی شامل آن دسته از منابع و ثروت‌هایی می‌شد که تا آن زمان در مالکیت اشخاص حقوق خصوصی و عمومی قرار نداشت. برای نمونه، دولت‌ها برای گسترش دادن بخش عمومی، به ملی کردن برخی از منابع، معادن، صنایع و خدمات روی آوردند. علاوه بر این، در برخی موارد دولت‌ها به ایجاد مراکزی روی آوردند که در اصل، ماهیتی تجاری داشته و هدف دولت از ایجاد آن‌ها جلب سود بود. در ایران برای نخستین بار، از بودجه سال ۱۳۰۶، حدود ۱۳ درصد به منظور انجام طرح‌های توسعه اقتصادی منظور شد^۴ و بدین ترتیب، وزارتخانه‌های مختلفی مانند وزارت صنایع و معادن و وزارت راه و ترابری در بدنه دولت تشکیل شد. وزارتخانه‌های مزبور هر کدام هم اینک، دارای شرکت‌های متعددی هستند که فعالیت‌های تجاری دارند.

۳. مرحله سوم: در بخشی از تاریخ رشد دولت، شاهد گسترش عدالت اجتماعی هستیم. ایده اصلی عدالت اجتماعی به عنوان شعار اصلی سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی تا اواخر دهه ۱۹۷۰

۱. همپتن، جین، فلسفه سیاسی، ترجمه خشایار دیهیمی، چاپ پنجم، تهران: طرح نو، ۱۳۸۵، ص. ۸۵.

۲. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمانی، «سیر تطور وزارتخانه‌ها از صد سال گذشته تا به حال»، تحول اداری، شماره ۴ و ۵، ۱۳۷۲، ص. ۱۱.

۳. شمس، عبدالحمید، مقررات زدایی، انتشارات سمت، ۱۳۸۱، ص. ۶۴.

۴. بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، انتشارات گام نو، چاپ پنجم، ۱۳۸۴، ص. ۱۱۸.

میلادی بازتوزیع ثروت، تأمین رفاه اجتماعی و اعمال سیاست‌های حمایتی بود. در ایران، تأمین اجتماعی، امور جوانان، بهزیستی، امور مربوط به زنان، برخی نهادهای شبه عمومی همچون کمیته امداد امام خمینی و برخی بخش‌های بنیاد جانبازان از جمله سازمان‌هایی هستند که رسالت ارائه خدمات عمومی اجتماعی را بر عهده دارند.^۱ بدین ترتیب، بخشی از خدمات عمومی اجتماعی شامل سیاست‌های حمایتی دولت همچون ارائه خدمات به برخی از اقشار اجتماعی آسیب پذیر مانند معلولین، جوانان، زنان، اقلیت‌ها، بیماران، سالمندان و بیکاران و یا بیمه بیکاری و از کارافتادگی است و بخش دیگر، شامل سیاست‌های ارشادی و هدایت‌گرانه همچون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تبلیغات اسلامی در ایران و یا حمایت‌های مالی دولت از کلیساها و مراکز فرهنگی در کشورهای خارجی می‌شود.

اما نقش دولت در اداره امور عمومی در گذار زمان متحول شده است. در قرن بیستم مداخله دولت در مدیریت امور عمومی حداقل تا دهه ۷۰ میلادی به بالاترین حد خود رسید. اما با آغاز این دهه، گرایش شدیدی به کوچک‌سازی نهادهای دولتی و واگذاری تأمین خدمات عمومی به بخش‌های غیر دولتی آغاز شد.^۲ در واقع روند بی‌سابقه و افراطی مقررات‌گذاری دولتی از دهه ۸۰ میلادی در اثر عوامل مختلفی مانند انتقادهای متعدد از افزایش بی‌رویه ابعاد سازمانی دولت، گرایش به خصوصی‌سازی، جهانی شدن اقتصاد، افزایش هزینه‌های دیوانسالاری و توجه به مسأله کارایی، آزاد سازی و مقررات‌زدایی تعدیل شد و فرایند مقررات‌گذاری و مداخله دولتی رو به کاهش نهاد.^۳ بنابراین در دهه‌های اخیر تعدیل ساختار دولت و پرهیز از افزایش نهادهای دولتی، به‌ویژه وزارتخانه‌ها، رویکرد غالب در تحول سازمانی دولت بوده است.

بند دوم: تعداد مناسب وزارتخانه‌ها

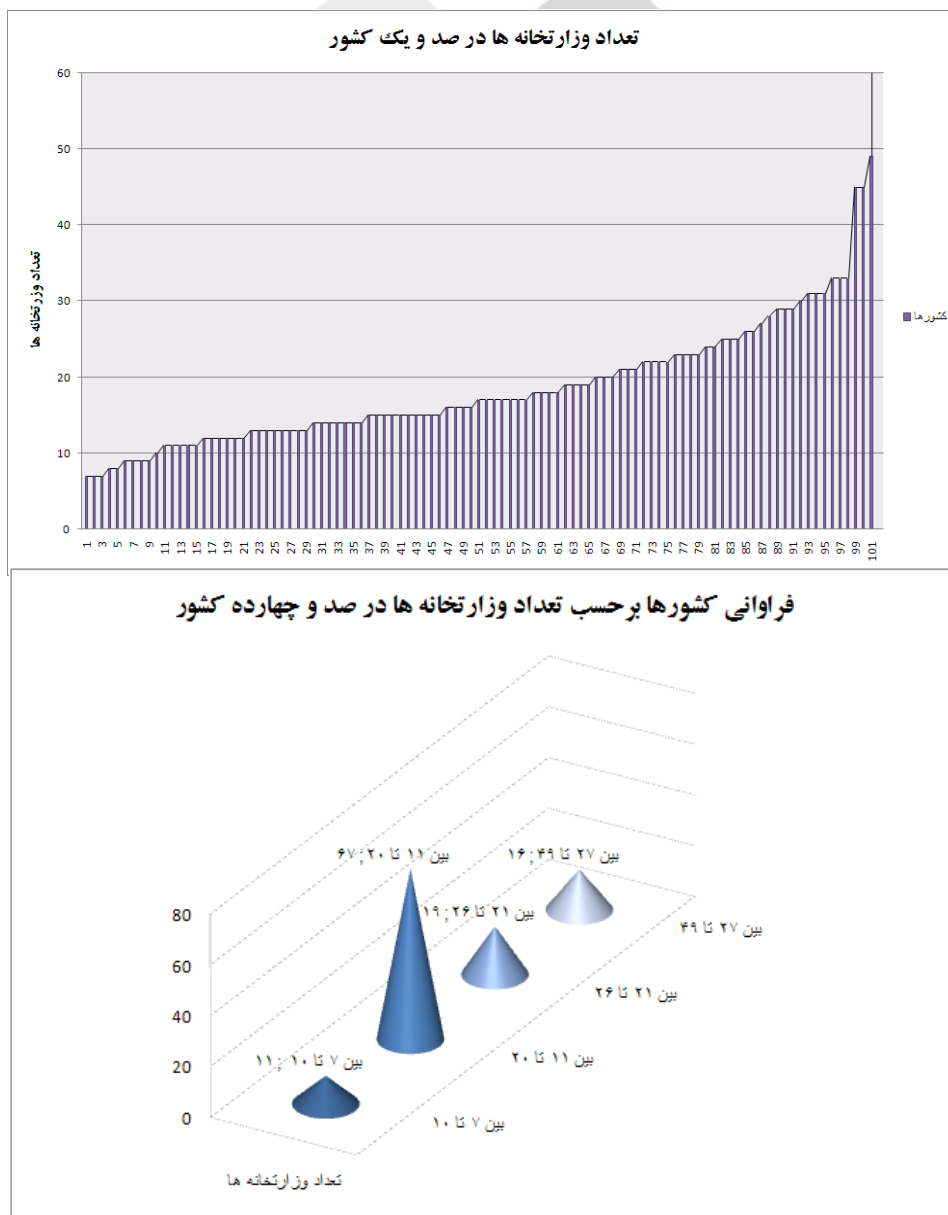
۱. وضعیت جهانی: با آنکه تعداد وزارتخانه‌ها یکی از دغدغه‌های همیشگی مهندسين نظام‌های مختلف اداری است، ولی هیچ نظریه فراگیری در خصوص تعداد مناسب وزارتخانه‌ها در بین کشورهای مختلف جهان و همچنین در بین نظریه پردازان علوم سیاسی و علوم اداری وجود ندارد. در یک سوی طیف کشورهای قرار گرفته‌اند که با تورم سازمان‌زادتی روبه‌رو هستند و در سوی دیگر، کشورهای قرار دارند که گویا دچار قحطی وزارتخانه هستند. برای مثال در بین کشورهای

۱. شمس، همان، ص. ۷۲.

2. Edwards, Geoff; "public goods", in *Encyclopedia of public administration and public policy*, Ed. by David Schultz, Facts On File Publication, US, 2004, P. 347.

3. D'Iberty, Marco; "Administrative Law and the Public Regulation of Markets in a Global Age", in *Comparative Administration Law*, Ed. By Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth, Elgar publishing, UK., 2010, P. 65.

مورد مطالعه، هند با ۴۹ وزارتخانه در یکسوی این طیف قرار می‌گیرد و کشورهایی همچون آندورا، مالت و میکرونزی هر کدام با ۷ وزارتخانه در سوی دیگر طیف. همانطور که در جدول زیر مشاهده می‌شود، در نقاط میانی این طیف نیز کشورهای مختلفی قرار گرفته‌اند.



تعیین اینکه کدام قسمت این طیف مطلوب است، چندان آسان نیست. اینکه چرا سریلانکا و آفریقای جنوبی هر کدام ۴۵ وزارتخانه دارند ولی تیمور شرقی و مقدونیه هر کدام ۹ وزارتخانه دارند، سؤالی نیست که پاسخ مشخصی داشته باشد. زیرا عوامل مختلفی در تعیین تعداد وزارتخانه‌ها دخیل هستند که به نظر می‌رسد تابع یک نظم منطقی و قابل پیش بینی نیست. برای مثال یکی از این عوامل گوناگون، عامل جغرافیایی است. معمولاً تعداد وزارتخانه‌ها در برخی کشورهای همسایه، نزدیک به هم است. مانند سه کشور همسایه هند (با ۴۹ وزارتخانه)، بنگلادش (با ۳۳ وزارتخانه) و سریلانکا (با ۴۵ وزارتخانه) که تعداد وزارتخانه‌هایشان نزدیک به هم یا یکسان است. سه کشور لیختن‌اشتاین، آلمان و بلژیک نیز که هر سه در یک منطقه قرار دارند، هر کدام ۱۵ وزارتخانه دارند. همچنین کشورهای عمان، کویت و امارات در حوزه خلیج فارس و کشورهای پاناما، بلیز و سورینام در آمریکای مرکزی هر کدام ۱۶ وزارتخانه دارند. با وجود این، در موارد متعددی، تعداد وزارتخانه‌ها در کشورهای همسایه بسیار متفاوت است و بدین ترتیب، اصل تأثیر مطلق عامل جغرافیایی خدشه می‌پذیرد. برای مثال، با آنکه چین و تایوان همسایه هستند ولی چین ۲۳ وزارتخانه و تایوان ۸ وزارتخانه دارد. همچنین با آنکه پالاو (با ۸ وزارتخانه) و فیلیپین (با ۱۹ وزارتخانه) همسایه هستند، ولی تعداد وزارتخانه‌ها در هر دو کشور متفاوت است. تمامی عوامل احتمالی دیگر مانند جمعیت، رشد اقتصادی و صنعتی، اندازه دولت و غیره همین وضعیت را دارند و تأثیر تعیین کننده بر تعداد وزارتخانه در یک کشور ندارند. همانطور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، ۱۰ درصد از صد و چهارده کشور مورد بررسی بین ۷ تا ۱۰ وزارتخانه دارند. ۱۴ درصد بین ۱۱ تا ۲۷ وزارتخانه، ۴۹ وزارتخانه، ۱۷ درصد بین ۲۱ تا ۲۶ وزارتخانه و بقیه ۵۹ درصد کشورها بین ۱۱ تا ۲۰ وزارتخانه دارند. آنگونه که در جدول زیر مشاهده می‌شود، بیشترین تعداد کشورها یعنی حدود ۱۲ کشور دارای ۱۵ وزارتخانه هستند و پس از آن ۸ کشور دارای ۱۳ وزارتخانه می‌باشند. ایران به همراه انگلستان، مجارستان، زامبیا و اوگاندا دارای ۲۲ وزارتخانه است و بدین ترتیب، جزو ۴ درصد از کشورهایی است که دارای ۲۲ وزارتخانه هستند و اگر ایران بتواند تا پایان مهلت قانونی، تعداد وزارتخانه‌های خود را به ۱۷ عدد کاهش دهد، به رتبه کشورهایی همچون نروژ، کره جنوبی و لهستان صعود خواهد کرد که جزو ۷ درصد هستند.

جدول شماره ۳- دسته بندی کشورها براساس تعداد وزارتخانه‌ها

تعداد وزیر کشورها	اسامی کشورها
۷	آندورا، مالت، میکرونزی
۸	پالائو، تایوان
۹	تیمور شرقی، جزیره مارشال، کیپ ورد، مقدونیه
۱۰	سان مارینو
۱۱	ایتالیا، ترکمنستان، ژاپن، سوئد، قبرس
۱۲	اتریش، استونی، یرمودا، سان تومیه، گواتمالا، هائیتی، قرقیزستان
۱۳	استرالیا، ساموآ، قطر، کرواسی، مراکش، مکزیک، هلند، افغانستان، افغانستان
۱۴	اسلونی، بحرین، چک، سنگاپور، فرانسه، فیجی، لیتوانی
۱۵	آرژانتین، اسپانیا، اکوادور، جامائیکا، رومانی، کاستاریکا، لیختنشتاین، آلمان، بلژیک، آمریکا، ایرلند، ترکیه
۱۶	اوکراین، پاناما، بلژ، سورینام، یونان
۱۷	ارمنستان، اریتره، امارات، کره جنوبی، کویت، لهستان، نروژ
۱۸	الجزائر، روسیه، نیجریه، ویتنام، دانمارک، پاراگوئه
۱۹	تایلند، قزاقستان، گابن، لسوتو، زلاندنو
۲۰	عمان، مالی، موزامبیک، آذربایجان، نیجر
۲۱	آذربایجان، اندونزی، لبنان
۲۲	اوگاندا، زامبیا، مجارستان، انگلستان، ایران
۲۳	اردن، سیرالئون، غنا، چین
۲۴	برزیل، کامبوج
۲۵	رواندا، مالتی، کره شمالی
۲۶	بروندی، کوبا
۲۷	کامرون
۲۸	پاکستان
۲۹	آنگولا، بنین، سنگال، عراق
۳۰	چاد
۳۱	رئیموندنگر، زیمبابوه، بنین
۳۳	بنگلادش، کنگو، کانادا
۴۵	آفریقای جنوبی، سریلانکا
۴۹	هند

۲. وضعیت در ایران: امروزه فعالیت‌های مربوط به اعمال حاکمیت و تصدی دولت در ایران بسیار وسیع است. در این گستره می‌توان انواع فعالیت‌های امنیتی، مالی-اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و غیره را مشاهده نمود. به لحاظ تاریخی، گستره فعالیت دولت در ایران این چنین وسیع نبوده است. چنانکه، در سال ۱۲۵۷ تنها ۵ وزارتخانه در ایران وجود داشت حال آنکه هم اکنون ۲۲ وزارتخانه (با احتساب وزارت ورزش و جوانان) وجود دارد و علاوه بر آن، نهادهای دیگری نیز وجود دارند که گستره وسیعی از فعالیت‌های تصدی‌گری را به واسطه بهره‌مندی از قدرت عمومی انجام می‌دهند.

تعداد وزارتخانه‌ها در بازه زمانی ۱۲۵۷ الی ۱۳۸۹^۱

ردیف	سال	تعداد وزارتخانه‌ها
۱	۱۲۵۷-۱۲۷۰	۵
۲	۱۲۷۰-۱۲۸۰	۷
۳	۱۲۸۰-۱۲۹۰	۸
۴	۱۲۹۰-۱۳۳۰	۷
۵	۱۳۰۰-۱۳۱۰	۸
۶	۱۳۱۰-۱۳۲۰	۹
۷	۱۳۲۰-۱۳۳۰	۱۱
۸	۱۳۳۰-۱۳۴۰	۱۲
۹	۱۳۴۰-۱۳۵۰	۱۹
۱۰	۱۳۵۰-۱۳۶۰	۱۷
۱۱	۱۳۶۰-۱۳۷۰	۲۲
۱۲	۱۳۷۰-۱۳۸۶	۲۱
۱۳	۱۳۸۹	۲۲

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تأسی از سایر قوانین اساسی و همچنین قانون اساسی مشروطیت، به تعداد وزرا اشاره نشده است. طبق بند اخیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی، «تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند». با این وجود، مستفاد از اصول ۱۷۶ و ۱۶۰ قانون اساسی می‌توان تعداد حداقل وزارتخانه‌ها را پنج مورد دانست. اسامی چهار مورد از این وزارتخانه‌ها در قانون اساسی مورد اشاره واقع شده است و بنابراین، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند این وزارتخانه‌ها را حذف کند: وزارت دادگستری، وزارت امور خارجه، وزارت دفاع و وزارت کشور. علاوه بر این چهار وزیر، در اصل ۱۷۶ پس از اشاره به وزرای اطلاعات، امور خارجه و کشور، عبارت «حسب مورد وزیر مربوط» نیز مورد اشاره واقع شده است که بدین ترتیب، می‌توان حداقل وزارتخانه‌ها را ۵ عدد دانست. به هر حال، هم اکنون ۲۲ وزارتخانه به نام‌های زیر وجود دارد که اکثراً بر اساس قانون به وجود آمده‌اند:

(۱) وزارت آموزش و پرورش

۱. برای دیدن سیر تاریخی وزارتخانه‌های ایران نک: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمانی (۱۳۷۲)، «سیر تطور وزارتخانه‌ها از صد سال گذشته تا به حال»، تحول اداری، شماره ۴ و ۵، صص. ۲۷-۱۱.

- ۲) وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
- ۳) وزارت اطلاعات
- ۴) وزارت امور اقتصادی و دارایی
- ۵) وزارت امور خارجه
- ۶) وزارت بازرگانی
- ۷) وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
- ۸) وزارت تعاون
- ۹) وزارت جهاد کشاورزی
- ۱۰) وزارت دادگستری
- ۱۱) وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
- ۱۲) وزارت راه و ترابری
- ۱۳) وزارت رفاه و تامین اجتماعی
- ۱۴) وزارت صنایع و معادن
- ۱۵) وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
- ۱۶) وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- ۱۷) وزارت کار و امور اجتماعی
- ۱۸) وزارت کشور
- ۱۹) وزارت مسکن و شهرسازی
- ۲۰) وزارت نفت
- ۲۱) وزارت نیرو
- ۲۲) وزارت ورزش و جوانان.

بدین ترتیب، ایران در کنار اوگاندا، زامبیا، مجارستان و انگلستان جزو ۵ درصد کشورهایی است که ۲۲ وزارتخانه دارند.

بند سوم: امکان سنجی ادغام وزارتخانه‌های ایران در بستر مطالعه تطبیقی
همانطور که اشاره شد، ماده ۵۳ برنامه پنجم توسعه دولت را الزام کرده است تا تعداد وزارتخان‌ها را به ۱۷ عدد کاهش دهد. به همین خاطر، دولت جهت ایفای تعهد خود ملزم است با ادغام حداقل هشت وزارتخانه، وظایف آنها را به ۴ وزارتخانه جدید واگذار کند. به همین خاطر، یکی از مطالعاتی که در این زمینه می‌توان انجام داد، بررسی فهرست وزارتخانه‌های ایران در یک بستر تطبیقی است.

چنین مطالعه‌ای می‌تواند رویکرد کلی کشورها نسبت به مهندسی نظام کلان اداری در سطح وزارتی را نمایش دهد.

برای همین منظور، در این بند تلاش شده است وزارتخانه‌های ایران در مقایسه با فهرست وزارتخانه‌های موجود در نود کشور جهان مورد ارزیابی قرار گیرد. به همین خاطر، وزارتخانه‌های کشور را با توجه به فراوانی آنها در این فهرست به سه دسته تقسیم کرده و موارد قابل ادغام ذکر خواهد شد.

الف) وزارتخانه‌هایی که در اکثر کشورها وجود دارند

برخی از ۲۲ وزارتخانه موجود در ایران، در اکثریت کشورها با همین عنوان یا عناوین مشابه وجود دارند. این وزارتخانه‌ها عمدتاً جزو وزارتخانه‌هایی هستند که مربوط به مرحله اول از رشد دولت مربوط می‌شوند و عبارتند از:

۱. وزارت امور خارجه

در تمامی نود کشور مورد بررسی، یکی از وزارتخانه‌ها مسئولیت روابط خارجی کشور را بر عهده دارد. چنین وزارتخانه‌هایی گاه صرفاً به تمشیت امور خارجه کشور می‌پردازند و گاه ترکیبی از وظایف را بر عهده دارند. در این میان، «وزارت امور خارجه» در تعداد بیشتری از کشورهای مورد بررسی وجود داشت. یعنی در ۶۴ کشور از نود کشور، وزارتی تحت همین عنوان وجود دارد. حال آنکه عناوین دیگری نیز در این میان وجود دارند که البته تعداد آنها بسیار اندک است. مانند «وزارت امور خارجه، بازرگانی بین‌المللی و امور دینی» در آرژانتین، «وزارت همکاری‌های بین‌المللی» در آذربایجان، «وزارت روابط خارجی» در آنگولا و «وزارت امور خارجه و اتحادیه اروپا» در برخی از کشورهای اروپایی همچون اتریش و فرانسه.

۲. وزارت کشور

وزارت کشور یکی از وزارتخانه‌هایی است که در اغلب کشورها تحت همین عنوان یا عناوین دیگر همچون وزارت امور داخله وجود دارد. تعداد معدودی از کشورها فاقد وزارتخانه‌ای تحت عنوان وزارت کشور و یا وزارت امور داخله هستند. مانند برمودا، اکوادور، ایتالیا، سوئد، مراکش و پاکستان. در برخی دیگر از کشورها نیز وزارت کشور یک وزارتخانه ترکیبی است. برای مثال «وزارت کشور و امور محلی» در سنگال، «وزارت کشور، سرزمین‌های ماوراء بحار، جماعات سرزمینی و امور مهاجرین» در فرانسه، «وزارت کشور، پلیس و اطلاعات» در کاستاریکا، «وزارت کشور، اطلاعات و امور پارلمانی» در لسوتو، «وزارت کشور و امور اداری» در لهستان، «وزارت

کشور و دادگستری» در کیپورد (دماغه سبز) و مالت، «وزارت کشور و دفاع» در هائیتی و «وزارت کشور و اطلاعات» در مالزی.

۳. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح

وزارت دفاع نیز همانند وزارت امور خارجه و وزارت کشور، یکی از وزارتخانه‌هایی است که در اکثریت قریب به اتفاق کشورها تحت همین عنوان یا عناوین مشابه وجود دارد. تنها در تعداد اندکی از کشورها وزارت دفاع یک وزارت ترکیبی است. این وزارتخانه‌ها عبارتند از: «وزارت دفاع و ورزش» در اتریش و استرالیا، «وزارت دفاع و اطلاعات» در لسوتو، «وزارت دفاع، اطلاعات و امور مهاجرین» در گابن و فیجی و «وزارت دفاع، توسعه، اطلاعات و ارتباطات» در جامائیکا.

۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی

در اغلب کشورها (حدود ۶۰ درصد در بین نود کشور) دارای وزارتتی تحت عنوان «وزارت دارایی» هستند. در این میان، در تعداد محدودی از این کشورها همچون ژاپن، عمان، پاکستان، کامرون و کاستاریکا «وزارت اقتصاد» نیز به همراه وزارت دارایی وجود دارد. ولی در اغلب این کشورها، وزارت دارایی تنها وزارت فعال در این زمینه است. در تعداد نه چندان زیادی از کشورها (کمتر از ۱۰ درصد از نود کشور تحت بررسی) «وزارت اقتصاد و دارایی» وجود دارد، مانند اسپانیا (با ۱۵ وزارتخانه)، قطر (با ۱۳ وزارتخانه)، اکوادور (با ۱۵ وزارتخانه) و پاناما (با ۱۶ وزارتخانه)، ترکمنستان (با ۱۱ وزارتخانه). در تعداد محدودتری نیز وزارتتی تحت عنوان «وزارت برنامه و دارایی» وجود دارد مانند رواندا، سائوتومه و پرنسیپ و غنا. در این کشورها، وزارت برنامه و دارایی تنها وزارتتی است که امور اقتصادی و دارایی کشور را عهده دار می‌باشد.

ب) وزارتخانه‌هایی که در تعداد اندکی از کشورها وجود دارند

برخی از وزارتخانه‌ها تنها در تعداد اندکی کشورها وجود دارد. حتی برخی از این وزارتخانه‌ها تنها در یک کشور وجود دارند. برای این مسأله دو عامل اصلی می‌توان ذکر کرد. یک عامل در ارتباط با وضعیت خاص یک کشور به لحاظ تاریخی، اجتماعی، دینی، جغرافیایی و غیره است. برای مثال وزارتخانه‌های زیر با اینگونه عوامل ارتباط دارند: وزارت اتحاد در کره جنوبی، وزارت امور کانال پاناما در پاناما، وزارت مستعمره‌ها در ایتالیا. عامل دیگر این است که در برخی از کشورها، فهرست بلندی از وزارتخانه‌ها وجود دارد و به همین خاطر، در اینگونه کشورها، برخی از امور به وزارتخانه مستقلی واگذار شده است حال آنکه در سایر کشورهایی که تعداد وزارتخانه‌ها محدود است، اینگونه امور در زیرمجموعه وزارتخانه‌های دیگر که عناوین کلی‌تری دارند، واگذار شده است.

برای مثال، در هند که ۴۹ وزارتخانه دارد، با عناوینی همچون وزارت فولاد و وزارت ذغال‌سنگ مواجه هستیم. وظایف هر سه این وزارتخانه‌ها در کشورهای دیگر، به وزارتخانه‌هایی واگذار شده است که مسئولیت صنایع کشور را بر عهده دارند. در ایران نیز چنین مواردی وجود دارد. برخی از وزارتخانه‌های ایران، در مقایسه با فهرست وزارتخانه‌های نود کشور جهان، از فراوانی بسیار کمی برخوردار است. به نظر می‌رسد در سایر کشورها که فاقد چنین وزارتخانه‌هایی هستند، امور مربوطه جزو وظایف وزارتخانه‌های دیگر محسوب می‌شود. در زیر به این وزارتخانه‌ها اشاره شده است:

۱. وزارت اطلاعات

در تعداد اندکی از کشورها (حدود ۵ درصد) وزارتتی تحت عنوان «وزارت اطلاعات» وجود دارد، مانند کامبوج، اوگاندا و کویت. در برخی دیگر همانند آذربایجان، عمان و برمودا، «وزارت امنیت» عهده دار مسائل امنیتی کشور است. به هر حال، واگذاری اینگونه امور به یک وزارت، رویکرد غالب کشورها نیست و مسئولیت‌های مربوط به وزارت اطلاعات معمولاً به سازمان‌های امنیتی واگذار می‌گردد. در رژیم اشغالگر قدس امور مربوط به سرویس اطلاعاتی و امنیتی کشور به همراه امور مربوط به انرژی اتمی به «وزارت اطلاعات و انرژی اتمی» واگذار شده است. به نظر می‌رسد در ایران پس از انقلاب اسلامی با توجه به تاریخ مبارزات انقلابی و خودسری‌ها و تجاوزکاری‌های سازمان امنیت کشور (ساواک)، سعی شد امور مربوط به مسائل اطلاعاتی کشور به یک وزارتخانه (و نه سازمان) واگذار شود و بدین ترتیب، ایجاد چنین وزارتخانه‌ای در ایران ریشه تاریخی دارد.

۲. وزارت تعاون

در فهرست وزارتخانه‌های نود کشور مورد بررسی، تنها تعداد محدودی از کشورها دارای وزارتخانه‌های مشابه بودند. اسامی این وزارتخانه‌ها عبارتند از: «وزارت تعاون و همبستگی اجتماعی» در آنگولا، «وزارت بازرگانی، صنایع، شرکت‌های تعاونی و بازاریابی» در لسوتو، «وزارت کارآفرینی و توسعه تعاونی» در مالزی، «وزارت کشاورزی و شرکت‌های تعاونی» در تایلند و زامبیا، «وزارت شرکت‌های تعاونی و بازرگانی داخلی» در سریلانکا و «وزارت امور تعاونی» در هند.

۳. وزارت نفت

در بین فهرست وزارتخانه‌های نود کشور مورد بررسی، وزارت نفت در کشورهای معدودی وجود دارد که عبارتند از آنگولا (دارای ۲۹ وزارتخانه)، عمان (با ۲۰ وزارتخانه)، کویت (با ۱۷ وزارتخانه)، قراستان (با ۱۹ وزارتخانه)، سریلانکا (با ۴۵ وزارتخانه)، بنین (با ۲۹ وزارتخانه)، چاد (با ۳۰ وزارتخانه)، هند (با ۴۹ وزارتخانه) و بحرین (با ۱۴ وزارتخانه). در برخی دیگر از کشورها (۳

کشور) نیز وزارت نفت یک وزارت ترکیبی است. در نروژ (با ۱۷ وزارتخانه) «وزارت نفت و انرژی» امور مربوط به نیرو و نفت را مدیریت می‌کند. در گابن نیز که دارای ۱۹ وزارتخانه می‌باشد، وزارتی تحت عنوان «وزارت معادن، انرژی، نفت و ذخایر آبی» وجود دارد. در یمن نیز با ۳۱ وزارتخانه، وزارتخانه‌ای تحت عنوان «وزارت نفت و معادن» وجود دارد. بنابراین در مواردی که در فهرست وزارتخانه‌های کشور وزارتی در خصوص امور نفت وجود دارد، این نهاد اغلب یک وزارت غیرترکیبی است و تنها در امور نفت و گاز فعالیت می‌کند. در هر صورت، وجود وزارتی تحت عنوان وزارت نفت و یا عناوین ترکیبی مشابه، وابسته به اهمیتی است که صنعت نفت (عمدتاً به صورت استخراج نفت خام) در اینگونه کشورها دارد. در دو کشور گابن و یمن نیز که معادن چندانی ندارند، امور معادن نیز به خاطر سنخیت فنی که می‌تواند با مسأله استخراج نفت داشته باشد، به مسأله نفت اضافه شده و تحت یک مدیریت واحد درآمده است.

ج) وزارتخانه‌های ترکیبی

در این بند وضعیت وزارتخانه‌هایی بررسی می‌شود که در طی چند سال اخیر پیشنهاد ادغام آنها صورت گرفته است.

۱. «وزارت بازرگانی»، «وزارت صنایع و معادن» و «وزارت نیرو»

مسائل مربوط به بازرگانی یکی از مواردی است که در کشورهای مختلف، به وزارتخانه‌هایی با عناوین گوناگون واگذار شده است. در نود کشور مورد بررسی حدود ۲۵ نوع وزارتخانه وجود دارد که در عنوان آنها به امر بازرگانی اشاره شده است. در زیر به عناوین دارای فراوانی بیشتر اشاره شده است:

«وزارت صنایع و بازرگانی»: در بیش از ۳۵ درصد از نود کشور مورد بررسی، وزارت صنایع و بازرگانی مدیریت امور مربوط به صنعت و بازرگانی کشور را بر عهده دارد. این کشورها عبارتند از: جمهوری چک، روسیه، سان مارینو، سیرالئون، عمان، کویت، نروژ، گابن، فیجی، زامبیا، سریلانکا، اوگاندا، اریتره، غنا، هائیتی، هند، بحرین، زیمبابوه، ویتنام، اردن، مالی، موزامبیک، پاناما، سورینام، سنگاپور، رواندا و یمن.

«وزارت بازرگانی»: در حدود ۱۰ درصد از کشورهای مورد بررسی، دارای وزارتخانه‌ای تحت همین عنوان هستند. این کشورها عبارتند از: آنگولا، الجزایر، پاکستان، سنگال، اندونزی، تایلند، بنگلادش، بنین و کامبوج.

«وزارت صنایع»: تنها در عده معدودی از نود کشور مورد بررسی وزارتخانه‌ای تحت همین عنوان وجود داشت. این کشورها عبارتند از پاکستان، اندونزی، تایلند، بنگلادش، بنین، کنگو و لبنان. در سایر کشورها، امر صنعت به وزارتخانه‌های ترکیبی واگذار شده است.

به غیر از کشورهای فوق که در آنها بازرگانی و صنایع دارای وزارتخانه‌های مستقل بوده و یا با هم ترکیب شده‌اند، در برخی کشورها نیز این دو امر به وزارتخانه‌های دیگر واگذار شده است که در زیر به آنها اشاره شده است: «وزارت صنایع، گردشگری و بازرگانی» در اسپانیا، آندورا، قبرس و برون‌دی، «وزارت اقتصاد، صنایع و بازرگانی» در برمودا، ژاپن و کاستاریکا، «وزارت امور زیربنایی، صنایع و بازرگانی» در پالاو، «وزارت صنایع و گردشگری» در آرژانتین، «وزارت زمین‌شناسی، معادن و صنایع» در آنگولا، «وزارت صنایع و نوسازی» در الجزایر و حدود ده عنوان دیگر که به خاطر رعایت اختصار از ذکر آنها خودداری می‌کنیم.

«وزارت نیرو یا انرژی»: وزارت نیرو یا انرژی یکی از وزارتخانه‌هایی است که از فراوانی مناسبی برخوردار است. در بین فهرست وزارتخانه‌های ۹۰ کشور از نقاط مختلف جهان، ۱۴ کشور دارای وزارتتی تحت همین عنوان هستند. این کشورها عبارتند از روسیه (با ۱۸ وزارتخانه)، مکزیک (با ۱۳ وزارتخانه)، تایلند (با ۱۹ وزارتخانه)، کنگو (با ۳۲ وزارتخانه)، غنا (با ۲۳ وزارتخانه)، سریلانکا (با ۴۵ وزارتخانه)، زیمبابوه (با ۲۶ وزارتخانه)، امارات (با ۱۷ وزارتخانه)، نیجریه (با ۱۸ وزارتخانه)، لیتوانی (با ۱۴ وزارتخانه)، لبنان (با ۲۱ وزارتخانه)، موزامبیک (با ۲۰ وزارتخانه)، هند (با ۴۹ وزارتخانه) و پاکستان (با ۲۸ وزارتخانه).

پس از عنوان وزارت نیرو یا انرژی، بیشترین فراوانی از آن «وزارت انرژی و معادن» است که یک وزارتخانه ترکیبی است. از بین ۹۰ کشور مورد مطالعه، ۱۱ کشور دارای وزارتخانه‌ای تحت همین عنوان هستند. این کشورها به شرح زیر هستند: الجزایر، گواتمالا، اکوادور، جامائیکا، اوگاندا، برزیل، چاد، اریتره، برون‌دی، ترکمنستان و اردن.

در رتبه سوم کشورهای ترکیبی قرار گرفته‌اند که دارای وزارتخانه ترکیبی با عنوان وزارت انرژی و منابع آب هستند که عبارتند از: سیرالئون، زامبیا، بنین، رواندا، آنگولا، پاکستان و کامرون. سایر عناوین وزارتی تنها در یک یا دو کشور مشاهده می‌شود: مانند وزارت نفت و نیرو (نروژ)، وزارت نیرو و ارتباطات (سوئد)، وزارت انرژی و صنایع (قطر)، وزارت محیط زیست و انرژی (کاستاریکا)، وزارت انرژی و منابع طبیعی (اندونزی، ارمنستان)، وزارت معادن، انرژی، نفت و منابع آب (گابن)، وزارت انرژی، فناوری سبز و آب (مالزی)، وزارت خدمات رفاهی عمومی (آب و انرژی)، امور زیربنایی و حمل و نقل عمومی (فیجی)، وزارت صنایع، معادن و انرژی (کامبوج)، وزارت انرژی و ذغال سنگ (اوکراین) و وزارت منابع طبیعی، انرژی و محیط زیست (مالی).

۲. «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» و «وزارت کار و امور اجتماعی»

«وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» و «وزارت کار و امور اجتماعی» از وزارتخانه‌هایی هستند که می‌توان آنها را ادغام کرد. در ۱۲ درصد از کشورهای مورد بررسی، وزارتخانه‌ای تحت عنوان

«وزارت کار و تأمین اجتماعی» وظایف مربوطه را بر عهده دارد. این کشورها عبارتند از سیرالئون، کامرون، کاستاریکا، جامائیکا، زامبیا، قبرس، گواتمالا، اریتره، زیمبابوه و لیتوانی. به لحاظ تطبیقی از میان نود کشور مورد بررسی تنها دو کشور دارای وزارت مستقلی تحت عنوان «وزارت تأمین اجتماعی» بودند: آذربایجان و برزیل. ولی تعداد کشورهایی که دارای وزارتخانه‌ای با عنوان «وزارت کار» هستند، بیشتر است: سان مارینو، سوئد، مکزیک، نروژ، اکوادور، تایلند، اردن، کره جنوبی، لبنان، مالی، موزامبیک، نیجریه، پاناما، امارات و سورینام. همچنین، در بین نود کشور مورد بررسی در ۱۰ درصد از کشورها وزارتی تحت عنوان «وزارت کار و امور اجتماعی» وجود دارد که این کشورها عبارتند از: جمهوری چک، قطر، کویت، ارمنستان، اوگاندا، ویتنام، هلند، یمن و زیمبابوه. در برخی دیگر از کشورها (حدود ۱۰ درصد از نود کشور) امور مربوط به کار، رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی به وزارتخانه‌ای تحت عنوان «وزارت امور اجتماعی» واگذار شده است. این کشورها عبارتند از استونی، کامرون، لیختن اشتاین، اندونزی، هائیتی، لبنان، امارات و رواندا.

علاوه بر کشورهای فوق، در سایر کشورها وظایف مربوط به کار و تأمین اجتماعی به انواع وزارتخانه‌های ترکیبی واگذار شده است که البته از فراوانی کمی در بین سایر کشورها برخوردارند. مانند «وزارت کار، محیط زیست و تأمین اجتماعی» در آرژانتین، «وزارت کار، امور اجتماعی و آموزش شغلی» در عمان، «وزارت کار، امور اجتماعی و حمایت از مصرف کننده» در اتریش و استرالیا و عناوین دیگر.

۳. «وزارت مسکن و شهرسازی» و «وزارت راه و ترابری»

«وزارت ترابری» در آذربایجان، آنگولا، اسلونی، برمودا، پاکستان، کامرون، لیختن اشتاین، اکوادور، قزاقستان، گابن، مالزی، تایلند، سریلانکا، برزیل، غنا، ویتنام، رژیم اشغالگر قدس، اردن، نیجریه و سنگاپور وجود دارد. همچنین، «وزارت مسکن و شهرسازی» نیز در الجزایر، سنگال، کامرون، اکوادور، اندونزی، اوگاندا، بنین، چاد، کنگو و مالی وجود دارد. با این وجود یکی از پیشنهادات ادغام که از مدت‌ها پیش صورت گرفته است، ادغام وزارت مسکن و راه و ترابری است. بررسی فهرست وزارتخانه‌های نود کشور جهان نشان می‌دهد که تنها در کشور عمان چنین وزارتخانه‌ای (وزارت ترابری و مسکن) وجود دارد. در کشورهایی که وزارت ترابری به صورت یک وزارتخانه ترکیبی وجود دارد، شق دیگر این ترکیب، ادغام ترابری با ارتباطات است نه مسکن. برای مثال در کشورهای زیر «وزارت ترابری و ارتباطات» وجود دارد: مکزیک، نروژ، ارمنستان، زامبیا، کنگو، اریتره، لیتوانی، جزیره مارشال، موزامبیک و تایوان. همچنین، «وزارت امور زیربنایی، ترابری و ارتباطات» در چهار کشور مالت، ساموا، هائیتی و میکرونزی وجود دارد. در برخی دیگر از کشورها،

ترابری به همراه امور زیربنایی در دست یک وزارتخانه تحت عنوان «وزارت امور زیربنایی و ترابری» است: لسوتو، ایتالیا، کیپ ورد، کرواسی، رومانی، اوگاندا، کامبوج، زیمبابوه، لبنان و مالی.

بند چهارم: آثار قبض و بسط تعداد وزارتخانه‌ها

نظام سیاسی کشور، تاریخ نظام اداری، نیازهای واقعی کشور، مسائل خاص کشور و غیره می‌تواند در تعداد وزارتخانه‌ها تأثیر داشته باشد. ولی به طور کلی می‌توان گفت که به طور روزافزونی به تعداد کشورهایی که حوزه‌های مختلف را به مدیریت واحد می‌سپارند، افزوده می‌شود. قبض و بسط تعداد وزارتخانه‌ها دارای برخی آثار و پیامدهای سیاسی و حقوقی است. در زیر به آثار قبض و بسط وزارتخانه‌ها (با فرض ثبوت سایر شرایط همچون حجم وظایف دولت)، اشاره می‌شود.

۱. اگر تعداد وزارتخانه‌ها کاهش بیابد بدون آنکه از وظایف دولت کاسته شود، تنها رده‌های مدیریتی در قوه مجریه به چند لایه تقسیم می‌شود. این مسأله می‌تواند به خصوص در نظام‌هایی که دارای رژیم پارلمانی و یا نیمه ریاستی هستند، در توازن قوا بین قوه مقننه و مجریه تأثیرگذار باشد. این تأثیرگذاری از آنجا است که در چنین نظام‌هایی دولت در مقابل پارلمان پاسخگو است. اگر تعداد اعضای دولت کاهش یابد، شانس پارلمان در الزام دولت به پاسخگویی کاهش خواهد یافت. زیرا امور قوه مجریه در نظام‌هایی که دارای وزارتخانه‌های کمتری هستند در مقایسه با سایر کشورها، چند لایه و مبهم‌تر است. باید توجه داشت که یکی از روش‌های تغییر در بخش دولتی، کوچک‌سازی بخش دولتی از طریق کاهش وابستگی مردم به بخش دولتی است^۱ و چنانچه فرایند کوچک‌سازی صورت بگیرد اما همچنان حجم فعالیت دولتی بالا دوه و از میزان نیاز مردم به خدمات بخش دولتی کاسته نشود، در واقع تحولی در حجم دولت رخ نداده است و حتی مردم در تأمین نیازهای خود از طریق دولت با مشکلات بیشتری روبه‌رو خواهند شد.

۲. کاهش وزارتخانه‌ها به افزایش اختیار و اقتدار رئیس دولت می‌انجامد. در چنین نظام‌هایی رئیس دولت با تعداد محدودی وزیر در ارتباط است و به همین خاطر می‌تواند تصمیمات مدیریتی بهتری اتخاذ کرده و نسبت به عملکرد وزرای مزبور نظارت بهتر و مؤثرتری اعمال کند. زیرا اولاً تعداد وزرا محدود است و ثانیاً معمولاً وزرا از میان اشخاص سیاسی و همفکر انتخاب می‌شود و به همین خاطر بیشتر از اشخاص خبره و کارشناس با تصمیمات رئیس دولت اظهار هماهنگی می‌کنند. هر یک از وزیران نیز در حیطه وظایف خود، با مدیران ادارات مختلفی روبه‌رو هستند که هر کدام از آنها ادارات و سازمان‌های

1. Bowornwathana, Bidhya; "Politics of Governance Reform in Thailand", in **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Ed. by Ali Farazmand, 2nd Edition, Marcel Dekker, USA, 2001, P. 430.

مستقلی را مدیریت می‌کنند و معمولاً از میان افراد غیرسیاسی، خبره و کارشناس انتخاب می‌شوند و مدیریت بهتری می‌توانند نسبت به وزرای سیاسی و غیرخبره اعمال کنند.

۳. در نظام‌هایی مثل هند، سریلانکا و یا بنگلادش که تعداد وزارتخانه‌ها بسیار زیاد است، ایجاد هماهنگی بین آرا و عقاید مختلف، دشوار است و به همین خاطر، به نظر می‌رسد در چنین نظام‌هایی احتمال بروز تنش‌های درونی در قوه مجریه بیشتر خواهد بود و چنین دولت‌هایی شکننده‌تر از دولت‌هایی هستند که تعداد وزرای کمتری دارند.

۴. با فرض ثبات گستره وظایف دولت، هر اندازه تعداد وزارتخانه‌ها کمتر شود، تأثیرگذاری وزرا در تعیین خط‌مشی کلی دولت بیشتر خواهد شد و وزرا از قدرت چانه‌زنی بیشتری برخوردار می‌شوند. به عبارت دیگر، همانطور که کاهش تعداد وزارتخانه‌ها توازن قوا را به نفع قوه مجریه تحت تأثیر قرار می‌دهد، وزرا نیز اقتدار بیشتری کسب می‌کنند. زیرا با حذف برخی وزارتخانه‌ها، حوزه صلاحیت‌های وزرای باقیمانده بیش از پیش می‌شود.

۵. هر چقدر تعداد وزرا کمتر باشد، هزینه استیضاح وزیر یا وزرا بیشتر خواهد شد و بالعکس. زیرا استیضاح و برکناری وزیری که سازمان‌های مختلف را در حوزه‌های گسترده مدیریت می‌کند، در مقایسه با استیضاح و برکناری وزیری که مدیریت سازمان‌های محدودی را برعهده دارد، دارای آثار و عواقب بیشتری برای کشور است.

نتیجه

پس از انقلاب اسلامی در راستای نیل به اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران، «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» همواره به عنوان یکی از تعهدات و آرمان‌های دولت و مجلس شناخته شده است. هر چند فراز و نشیب بسیار زیادی را می‌توان در این مسیر طولانی پس از انقلاب اسلامی تا کنون مشاهده نمود، ولی کوچک‌سازی دولت و اصلاح ساختارهای اداری، همواره مدنظر سیاست‌گذاران اداری و اجرایی کشور بوده است. آنچه در این نوشته ارائه شد، بررسی فهرست وزارتخانه‌ها در یک بستر تطبیقی بود که در چهار بند مختلف به تفصیل مورد توجه قرار گرفت. با این وجود، برخی از مسائل و نکات وجود دارد که طی چند شماره به عنوان نتیجه‌بحث ارائه می‌شود:

۱. پژوهش حاضر صرفاً می‌تواند مقدمه‌ای کوتاه بر دیگر پژوهش‌های گسترده‌تر در این زمینه باشد. انجام اصلاحات در ساختار اداری کشور در چنین سطح کلانی، نیازمند انجام بررسی‌های

۱. بند ۱۰ اصل ۲ قانون اساسی.

گسترده در زمینه‌های مختلف و توسط اشخاص و نهادهای کارشناس است. بررسی تطبیقی در فهرست وزارتخانه‌های دیگر کشورها تنها یکی از این مطالعات و بررسی‌ها است که پژوهش حاضر مقدمه‌ای بر آن به شمار می‌رود.

۲. بررسی تطبیقی وزارتخانه‌های دیگر کشورها را نمی‌توان در سطح اسامی وزارتخانه‌ها متوقف کرد. زیرا در بسیاری از موارد تکیه بر ظواهر و اسامی وزارتخانه‌ها می‌تواند گمراه‌کننده باشد. برای انجام بررسی‌های دقیق‌تر در این زمینه لازم است که شرح وظایف یکایک وزارتخانه‌های کشورهای مختلف مورد بررسی قرار گیرد تا بتوان با تکیه بر آن، منطقی‌ترین نظام‌ها را استخراج کرده و به کار بست.

۳. در ادغام وزارتخانه‌ها اگر چیزی از بار وظایف دولت کاسته نشود، کوچک‌سازی رخ نداده است. چنین ادغامی شبیه بازنویسی فهرست مطالب یک کتاب و چیدمان جدید مطالب آن است بدون آنکه چیزی از مطالب کتاب کاسته شود. کوچک‌سازی به معنای تلخیص ساختار دولت و حذف ساختارهای اضافی، تکراری و غیرضروری است نه صرفاً بازسازماندهی ساختارهای موجود دولت.

منابع

- آقایی طوق، مسلم، «مفهوم و معیارهای کوچک سازی دولت»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی نهاد ریاست جمهوری، شماره ۱۲، ۱۳۸۶.
- بشیریه، حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، انتشارات گام نو، چاپ پنجم، ۱۳۸۴.
- شمس، عبدالحمید، مقررات‌زدایی، انتشارات سمت، ۱۳۸۱.
- مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمانی، «سیر تطور وزارتخانه‌ها از صد سال گذشته تا به حال»، تحول اداری، شماره ۴ و ۵، ۱۳۷۲.
- همپتن، جین، فلسفه سیاسی، ترجمه خشایار دیهیمی، چاپ پنجم، تهران: طرح نو، ۱۳۸۵.
- Bowornwathana, Bidhya; "Politics of Governance Reform in Thailand", in **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Ed. by Ali Farazmand, 2nd Edition, Marcel Dekker, USA, 2001.
- D'lberty, Marco; "Administrative Law and the Public Regulation of Markets in a Global Age", in **Comparative Administration Law**, Ed. By Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth, Elgar Publishing, UK, 2010.
- Edwards, Geoff; "Public Goods", in **Encyclopedia of public administration and public policy**, Ed. by David Schultz, Facts On File Publication, US, 2004.



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی