

نگاهی به وضعیت دولت‌ها در کشورهای OECD و ایران

بعد از بروز بحران های مالی، کشورهای جهان پاسخ های متفاوتی به تقاضاهای جدید دادند. بسیاری از آنها مخارج مربوط به خدمات اجتماعی را افزایش داده، بعضی هزینه های مربوط به شاغلان دولتی را کاهش و برخی هم هزینه های جاری را در کمترین سطح خود حفظ کرده اند.

در گزارش دولت در یک نگاه ۲۰۱۷ سازمان OECD ضمن ارائه تصویری از اهمیت دولتها در اقتصاد کشورها، ساختاری برای ارزیابی عملکرد دولتها معرفی و سپس با استفاده از داده‌های آماری مربوط به ۳۵ کشور عضو این سازمان، به همراه برخی کشورهای منتخب، وضعیت دولتهای آنها بررسی و تجزیه و تحلیل شده است.

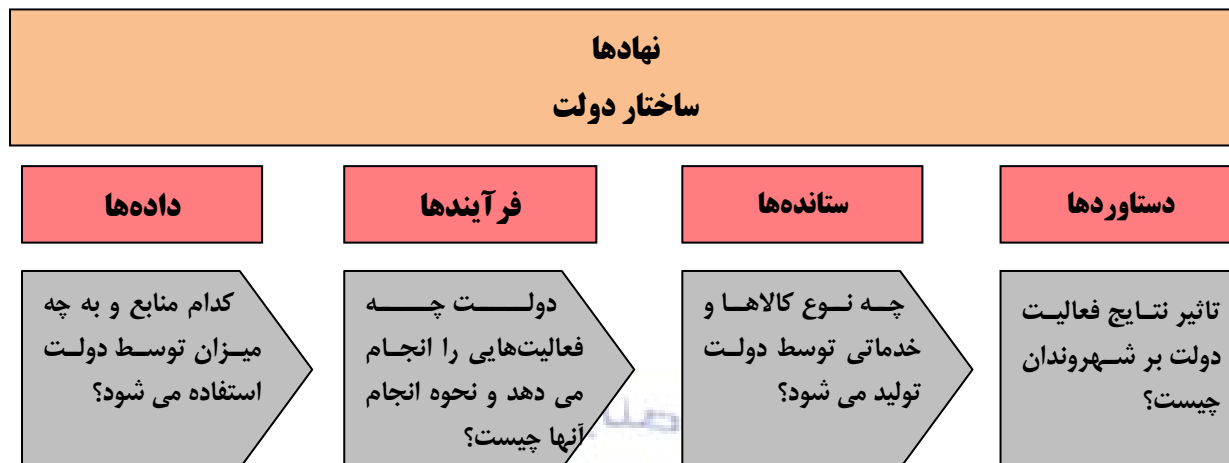


بخش عمومی یکی از حوزه های مهم اقتصادی اثر گذار در جامعه مدرن است که در رشداقتصادی، عرضه کالاها و خدمات، تنظیم رفتارها و بازتوزیع درآمد بین شهروندان نقش مهمی ایفا می کند. سوابق نشان می دهد که به کرات دولت‌ها، اقدام به اجرای برنامه‌های اصلاحی با هدف ارتقاء کارایی، اثر بخشی و شفافیت می نمایند تا از این طریق خدمات کیفی تر و با هزینه کمتر به شهروندان و فعالان اقتصادی ارائه نمایند. اگرچه فقدان اطلاعات کیفی مناسب، ارزیابی تاثیر این اصلاحات را دشوار می کند.



ساختار بررسی فعالیت های دولت ها در گزارش سازمان OECD بر پایه مدل شکل (۱) استوار است که در آن به تفکیک چهار بعد؛ داده ها، فرآیند، استانداردها و دستاوردها، اقدامات و فعالیت های دولت ها ارزیابی شده است.

شکل ۱- مدل ارزیابی دولت



نتایج بررسی عملکرد دولتها در برخی از شاخص های منتخب به تفکیک حوزه های درآمدها/مصارف، شاغلان و سطح اعتماد شهروندان، ذیلاً ارائه شده است.

درآمدها و مصارف دولتها

به طور میانگین ۷۲ درصد از درآمد کشورهای OECD در سال ۲۰۱۵ از محل درآمدهای مالیاتی (از ۴۷.۶ درصد در نروژ تا ۹۱ درصد در بلژیک)، ۱۶.۱ درصد از محل سهم تامین اجتماعی (بالاترین مربوط به آمریکا با رقم ۳۳.۷ درصد) و مابقی از محل فروش دارایی ها، امتیازات و سایر درآمدها، تامین شده است.

نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمدهای دولت ایران در سال ۱۳۹۵ حدود ۳۵.۸ درصد بوده که علی رغم افزایش ۲۸ درصدی درآمدهای مالیاتی در این سال نسبت به سال ۱۳۹۴، سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای دولتی در سال ۱۳۹۵ در مقایسه با سال ۱۳۹۴، معادل ۳.۴ واحد درصد کاهش یافته است. بنظر می رسد همچنان سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدها در کشور ایران در مقایسه با میانگین های جهانی فاصله زیادی دارد.

بازنگری در مصارف دولتها بعد از بحران های مالی در بین کشورهای OECD افزایش یافته و از ۱۶ کشور در سال ۲۰۱۱ به ۲۳ کشور در سال ۲۰۱۶ رسیده است. ده کشور (کانادا، یونان، ایرلند، ایتالیا، لاتویا، لوکزامبورگ، سوئد، سوئیس، مکزیک و انگلیس) اظهار کرده اند که بازنگری در مخارج به آنها در تحقق ۹۰ درصد یا بیشتر اهداف مالی کمک کرده است در حالی که ۹ کشور دیگر قادر به ارزیابی اثرات بازنگری، نشده اند.

میانگین مخارج دولتها در بین کشورهای عضو این سازمان در سال ۲۰۱۵ برابر با ۴۰.۹ درصد تولید ناخالص داخلی اعلام شده که از ۳۸.۸ درصد رقم مشابه مربوط به سال ۲۰۰۷ بالاتر است. بیشترین مخارج دولتها در قالب نسبتی از



تولید ناخالص داخلی در بین کشورهای OECD مربوط به کشور فرانسه با رقم ۵۶.۵ درصد در سال ۲۰۱۶، فنلاند ۵۶.۱ درصد و دانمارک ۵۳.۶ درصد بوده و کمترین مصارف دولتها هم در سال ۲۰۱۵ مربوط به کشور مکزیک ۲۴.۵ درصد، ایرلند ۲۹.۵ درصد و جمهوری کره ۳۲.۴ درصد بوده است.

بر اساس داده های صندوق بین المللی پول، نسبت مخارج عمومی دولت ایران به تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۶ برابر با ۱۷.۹ درصد بوده که بمراتب از میانگین کشورهای OECD (۴۱ درصد) و همچنین ترکیه (۳۳ درصد) کمتر است. نمودار (۱) مقایسه تغییر مخارج دولتها بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی را برای مقاطع زمانی منتخب قبل و بعد از بحران را نشان می دهد.

میانگین تراز مالی یا تفاضل مصارف از درآمدهای دولت در کشورهای OECD در سال ۲۰۰۷ منفی ۱.۶ درصد تولید ناخالص داخلی بوده که بعد از بروز بحران های مالی به بالاترین کسری مالی یعنی ۸.۴ درصد تولید ناخالص داخلی می رسد. بعد از تخلیه پیامدهای بحران مالی و اعمال برخی اصلاحات مالی، کسری تراز مالی بهبود یافته و در سال ۲۰۱۵ به منفی ۲.۸ درصد تولید ناخالص داخلی نزدیک می شود.

نمودار (۲) وضعیت تراز مالی را در کشورهای OECD و کشور ایران نشان داده است. همان طور که در این نمودار مشخص شده است این نسبت برای کشور ایران که در سالهای ۲۰۰۷ و ۲۰۰۹ بدلیل وضعیت مناسب درآمدهای نفتی، مثبت بوده بعد از کاهش جهانی قیمت نفت، منفی شده و در سالهای ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ به ترتیب برابر با منفی ۱.۸ و منفی ۲.۸ تولید ناخالص داخلی می شود.

بررسی عملکرد بخش عمومی در اقتصادهای اصلی عضو سازمان OECD نشان می دهد که حدود یک سوم از کل مصارف دولتها به هزینه های سرمایه گذاری عمومی در زمینه هایی مانند حمل و نقل و انرژی اختصاص دارد. حوزه بعدی مخارج دولتی مربوط به هزینه های دفاعی است که سهم ۱۵ درصدی از کل هزینه های عمومی دارد. بررسی ها موید اثرات مثبت سرمایه گذاری عمومی در حوزه های زیر ساخت، فناوری، انرژی سبز و تحصیلات، بر وضعیت آینده اشتغال و مراقبت های سلامت، است.

ترکیب هزینه های عمومی دولتهای عضو سازمان OECD در سال ۲۰۱۵ و کشور ایران در سال ۱۳۹۴ در جدول (۱) ارائه شده است. همان طور که مشاهده می شود سهم هزینه های سلامت، رفاه اجتماعی و خدمات عمومی در ایران کمتر از میانگین OECD و در مقابل سهم هزینه های دفاعی بمراتب بالاتر از میانگین است.

انجام اقداماتی برای ارتقاء کارایی و بهره وری از طرقی از جمله بازنگری ساختار و ترکیب مصارف، ارزیابی عملکرد و شناخت رفتارها، و تمرکز بر موارد کلیدی مانند تدارکات دولتی در بخش سلامت، امکان پس انداز بیشتری را برای دولتها برای انجام سرمایه گذاری های عمومی مورد نیاز تامین می نماید.



شاغلان بخش دولتی

متوسط سهم شاغلان دولتی از کل اشتغال در سال ۲۰۱۵ تقریباً در مقایسه با رقم ۱۷.۹ درصد سال ۲۰۰۷، بدون تغییر و در حد ۱۸.۱ درصد باقی ماند. در حالی که پیر شدن جمعیت و بیکاری بالا باعث افزایش سطح هزینه های اجتماعی دولتها تا ۴۱ درصد کل هزینه های عمومی نسبت به ۳۷ درصد سال ۲۰۱۵ شده است، دولتها اقدام به کاهش توام هزینه ها و افزایش کارایی برای ساماندهی هزینه های رو به فزونی کرده اند. در همین حال صرف نظر از نرخ پایین بهره، سرمایه گذاری عمومی از رقم ۹.۳ درصد از کل مصارف؛ پیک سال ۲۰۰۹، به ۷.۷ درصد در سال ۲۰۱۵ تنزل یافت.

به طور میانگین، اشتغال دولتی در سالهای ۱۲-۲۰۱۱ کاهش و سپس طی سالهای ۱۵-۲۰۱۴ افزایش یافت. سهم شاغلان دولتی از تعداد کل شاغلان در امریکا و اسرائیل طی بازه زمانی ۱۵-۲۰۰۷ کاهش و در مقابل در کشورهای چک، استونی، مجارستان، اسلونی و اسپانیا افزایش یافت. کشورهای دانمارک، نروژ و سوئد بالاترین سطوح شاغلان دولتی یعنی نزدیک به ۳۰ درصد از کل اشتغال را دارا هستند. کشورهای آسیایی عضو سازمان OECD اتکا کمتری به کارکنان بخش عمومی دارند و فقط ۶ درصد از کل اشتغال در ژاپن و ۷.۶ درصد در جمهوری کره مربوط به کارکنان این بخش است.

۵۳ درصد از قضات در کشورهای OECD را زنان تشکیل می دهد در حالی که فقط ۲۹ درصد از نمایندگان مجلس و ۲۸ درصد از وزراء به زنان اختصاص یافته است. کشورهای کانادا، فرانسه، اسلونی و سوئد از بالاترین مشارکت زنان در پست های کابینه دولتها برخوردارند در حالی که در ترکیه فقط یک پست کابینه به زنان تعلق دارد و در مجارستان این رقم صفر است.

بررسی آمار وضعیت نیروی کار سال ۱۳۹۴ کشور ایران نشان می دهد که ۱۶.۶ درصد از کل ۲۱.۹ میلیون نفر شاغلان این سال مربوط به کارکنان بخش عمومی بوده است.

از حدود ۳.۴۶ میلیون نفر زن شاغل در ایران در سال ۱۳۹۴، حدود ۸۹۴ هزار نفر (معادل ۲۵.۸ درصد) در بخش عمومی کار می کنند که تقریباً ۷ درصد از آنها در پست های قانون گذاری، مقامات عالی رتبه و مدیران بخش عمومی را تصاحب کرده اند. این در حالی است که سهم شاغلان مرد در بخش عمومی حدود ۱۵ درصد بوده که ۱۳.۶ درصد از ۲.۷ میلیون نفر مرد شاغل در این بخش مناصب قانون گذاری، مقامات عالی رتبه و مدیریتی را اختیار کرده اند که از حیث نسبت، دو برابر زنان شاغل در بخش عمومی است.

بیشترین تمرکز زدایی در بین کشورهای OECD در کشور سوئیس اتفاق افتاده است که بیش از ۹۰ درصد از کارکنان دولتی در ادارات غیر مرکزی فعالیت می کنند و کشورهای کانادا و ژاپن در رده های بعدی قرار دارند. متمرکزترین دولتها، کشورهای ترکیه و ایرلند با سهم اشتغال حدود ۹۰ درصد از کارکنان دولتی در بخش مرکزی، هستند.

داده های سال ۲۰۱۶ نشان از وجود گرایش در پرداخت های دولتهای مرکزی در رابطه با پاداش دهی بیشتر به مسئولیت پذیری مدیران نسبت به تخصص های فنی است. به طور میانگین، مدیران سطح بالا ۲۷ درصد بیشتر از



مدیران ارشد، ۷۲ درصد بیشتر از مدیران میانی و ۲۶ برابر متخصصان ارشد و چهار برابر بیشتر از کارکنان پشتیبانی دریافتی دارند. بر اساس سرانه تولید ناخالص داخلی تعدیل شده، مدیران سطح بالا و میانی در کشورهای مکزیک و کلمبیا، بیشترین عایدی و کشورهای ایسلند و نروژ کمترین عایدی را دارند. تفاوت پرداخت بین مدیران سطح بالا و مدیران میانی در استرالیا، شیلی، کانادا و انگلیس بیشتر از سایر کشورهاست.

در گزارش سازمان OECD به موضوع پرداخت در نهادهای دولتی مانند پلیس، ادارات مهاجرتی و بازرسان مالیاتی نیز پرداخته شده است. طبق این گزارش میانگین پرداختی سالانه به کارکنان ادارات پلیس در حوزه مرکزی دولتها، ۶۴.۷ هزار دلار بر اساس برابری قدرت خرید است در حالی که بازرسان پلیس ۸۱.۹ هزار دلار دریافت می کنند. بررسی ارقام تعدیل شده پرداختها بر حسب سرانه تولید ناخالص داخلی نشان می دهد که بیشترین پرداختی به ادارات پلیس مربوط به کشورهای یونان، اسپانیا و پرتغال است.

سطح اعتماد شهروندان

بر اساس نتایج نظرسنجی گالوپ، میزان اعتماد شهروندان OECD به دولتهایشان از ۴۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به ۴۲ درصد در سال ۲۰۱۶ تنزل داشته است. بیشترین افت اعتماد مربوط به کشورهای شیلی، فنلاند، یونان و اسلونی بوده است. بیش از دو سوم از شهروندان OECD از نظام های سلامت و آموزش رضایت دارند اما فقط ۵۵ درصد از آنها به سیستم قضایی و دادگاهها اطمینان دارند.

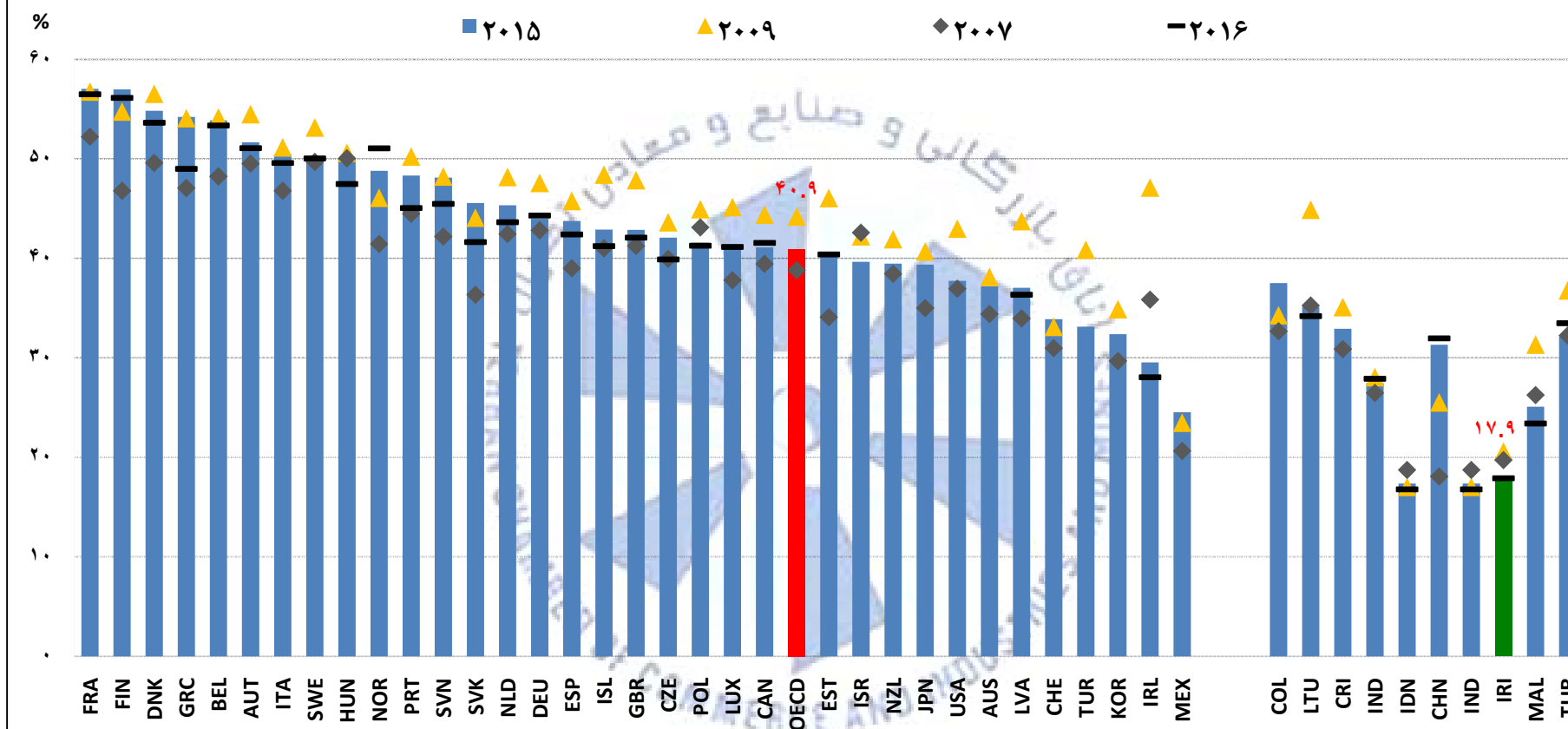
بهرهبرداری از خدمات دیجیتال دولتی در کشورهای OECD در سال ۲۰۱۶ در مقایسه با سال ۲۰۰۶، سه برابر شده است به صورتی که در سال ۲۰۱۶ حدود ۳۶ درصد از شهروندان این منطقه اقتصادی امور خود را از طریق تکمیل و ارسال فرم های الکترونیکی در سایت های دولتی، انجام داده اند.

منابع:

- Government at a Glance ۲۰۱۷, OECD
- World Economic Outlook, April ۲۰۱۷, IMF
- نتایج آمارگیری نیروی کار ۱۳۹۴، مرکز آمار ایران
- حساب های ملی ایران، بانک مرکزی
- آمارهای بودجه عمومی دولت، بانک مرکزی



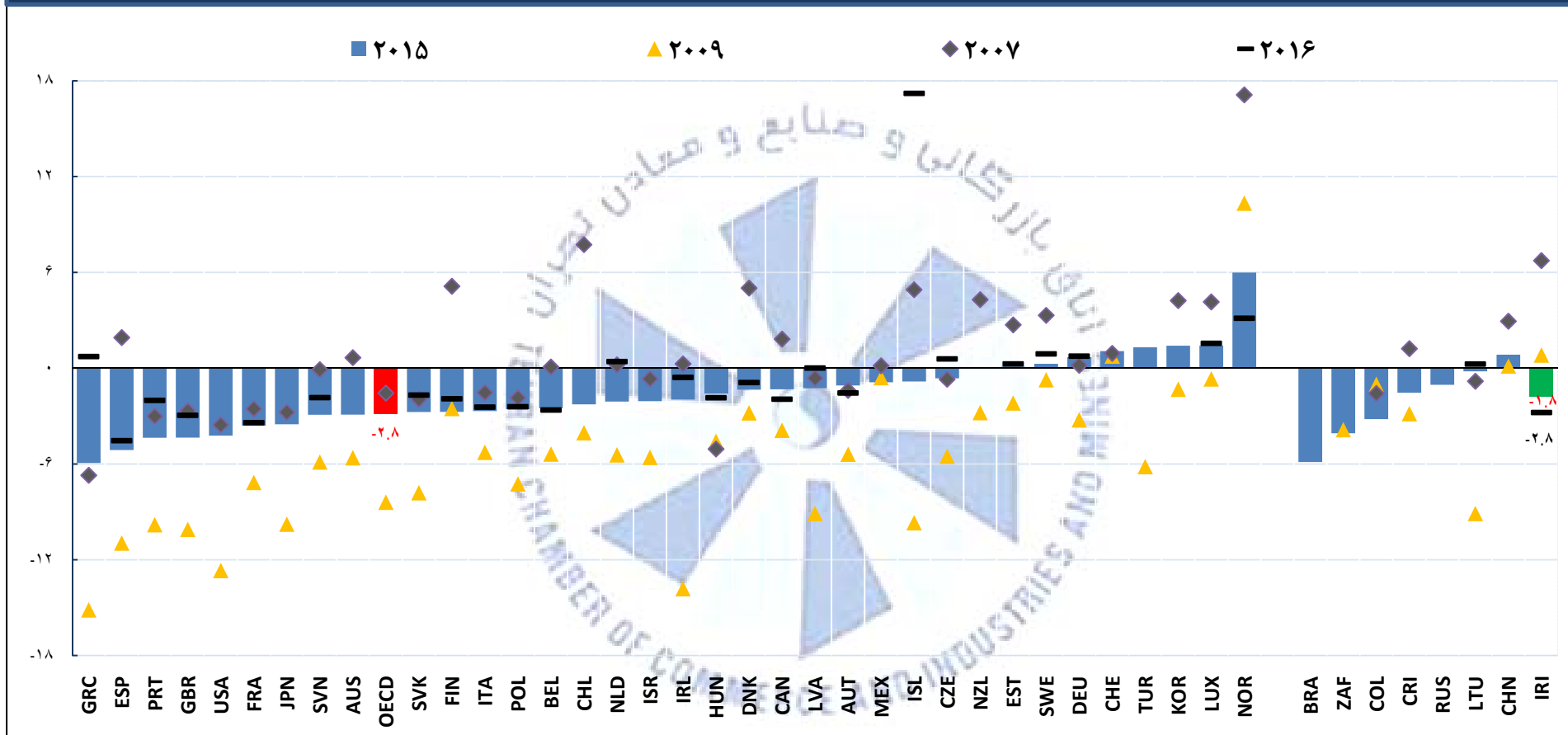
نمودار ۱- هزینه های عمومی دولت های OECD و ایران بر حسب درصدی از GDP در سالهای ۲۰۰۷، ۲۰۰۹، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶



منبع: داده های IMF و OECD



نمودار ۲- تراز مالی دولتهای OECD و ایران بر حسب درصدی از GDP در سالهای ۲۰۰۷، ۲۰۰۹، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶



منبع: داده های IMF و OECD



جدول ۱- ترکیب هزینه های عمومی دولتها در بین کشورهای سازمان OECD در سال ۲۰۱۵ و ایران ۱۳۹۴

هزینه خدمات عمومی	دفاعی	امنیت و نظم عمومی	امور اقتصادی	حفاظت از محیط زیست و سایر	مسکن و امکانات عمومی	سلامت	فرهنگی و تفریحی	آموزش	رفاه اجتماعی	
۱۲.۵	۴.۴	۴.۹	۱۰.۰	۲.۴	۱.۶	۱۹.۴	۲.۰	۱۴.۶	۲۸.۲	استرالیا
۱۳.۳	۱.۱	۲.۷	۱۱.۹	۰.۹	۰.۷	۱۵.۵	۲.۴	۹.۶	۴۲.۰	اتریش
۱۵.۱	۱.۶	۳.۳	۱۲.۰	۱.۶	۰.۶	۱۴.۲	۲.۲	۱۱.۹	۳۷.۵	بلژیک
۱۰.۳	۲.۲	۴.۴	۱۵.۶	۲.۶	۱.۶	۱۸.۲	۳.۲	۱۱.۸	۳۰.۱	چک
۱۳.۵	۲.۰	۱.۸	۶.۷	۰.۸	۰.۴	۱۵.۶	۳.۲	۱۲.۸	۴۳.۰	دانمارک
۱۰.۶	۴.۷	۴.۵	۱۱.۸	۱.۷	۰.۹	۱۳.۷	۴.۹	۱۵.۱	۳۲.۱	استونی
۱۴.۹	۲.۴	۲.۲	۸.۳	۰.۴	۰.۷	۱۲.۶	۲.۶	۱۱.۰	۴۴.۹	فنلاند
۱۱.۰	۳.۱	۲.۹	۱۰.۰	۱.۸	۱.۹	۱۴.۳	۲.۳	۹.۶	۴۳.۱	فرانسه
۱۳.۵	۲.۳	۳.۶	۷.۱	۱.۴	۰.۹	۱۶.۳	۲.۳	۹.۶	۴۳.۱	آلمان
۱۷.۸	۴.۹	۳.۸	۱۶.۰	۲.۷	۰.۴	۸.۲	۱.۳	۷.۸	۳۷.۰	یونان
۱۷.۸	۱.۱	۴.۱	۱۷.۳	۲.۵	۲.۲	۱۰.۶	۴.۳	۱۰.۳	۲۹.۹	مجارستان
۱۸.۰	۰.۰	۳.۶	۱۱.۶	۱.۳	۱.۱	۱۷.۴	۷.۵	۱۷.۴	۲۲.۱	ایسلند
۱۳.۹	۱.۲	۳.۷	۱۱.۵	۱.۴	۲.۰	۱۹.۳	۲.۰	۱۲.۴	۳۲.۷	ایرلند
۱۳.۶	۱۴.۹	۳.۹	۵.۹	۱.۲	۰.۱	۱۲.۷	۳.۵	۱۷.۱	۲۷.۰	اسرائیل
۱۶.۶	۲.۴	۳.۷	۸.۱	۱.۹	۱.۲	۱۴.۱	۱.۵	۷.۹	۴۲.۶	ایتالیا
۱۰.۴	۲.۳	۳.۲	۹.۵	۲.۹	۱.۷	۱۹.۴	۰.۹	۸.۷	۴۰.۷	ژاپن
۱۶.۶	۷.۸	۴.۰	۱۶.۱	۲.۵	۲.۶	۱۲.۵	۲.۱	۱۶.۳	۱۹.۴	کره
۱۴.۰	۲.۷	۵.۴	۱۱.۵	۱.۹	۲.۶	۱۰.۳	۴.۴	۱۶.۲	۳۱.۰	لاتویا
۱۰.۵	۰.۷	۲.۴	۱۱.۹	۲.۶	۱.۲	۱۰.۹	۲.۸	۱۲.۴	۴۴.۸	لوکزامبورگ
۱۱.۱	۲.۵	۴.۰	۸.۸	۳.۲	۰.۷	۱۷.۷	۳.۱	۱۲.۰	۳۶.۸	هلند
۹.۶	۳.۱	۲.۲	۱۰.۵	۱.۸	۱.۵	۱۷.۲	۳.۰	۱۱.۲	۳۹.۸	نروژ
۱۱.۸	۳.۸	۵.۳	۱۱.۱	۱.۵	۱.۷	۱۱.۲	۲.۷	۱۲.۶	۳۸.۳	لهستان
۱۶.۸	۲.۲	۴.۳	۱۰.۵	۰.۸	۱.۰	۱۲.۷	۱.۶	۱۲.۴	۳۷.۸	پرتغال
۱۴.۲	۲.۳	۵.۲	۱۳.۹	۲.۳	۱.۹	۱۵.۷	۲.۳	۹.۳	۳۳.۰	اسلوواک
۱۴.۲	۱.۸	۳.۲	۱۲.۴	۲.۱	۱.۳	۱۴.۰	۳.۴	۱۱.۶	۳۶.۱	اسلونی
۱۴.۹	۲.۲	۴.۶	۱۰.۰	۲.۰	۱.۱	۱۴.۲	۲.۶	۹.۳	۳۹.۱	اسپانیا
۱۴.۱	۲.۳	۲.۶	۸.۴	۰.۶	۱.۵	۱۳.۸	۲.۲	۱۳.۰	۴۱.۶	سوئد
۱۲.۶	۲.۸	۵.۰	۱۱.۰	۲.۱	۰.۶	۶.۵	۲.۴	۱۷.۲	۳۹.۹	سوئیس
۱۰.۶	۵.۰	۴.۷	۷.۱	۱.۸	۱.۱	۱۷.۸	۱.۵	۱۲.۰	۳۸.۴	انگلیس
۱۳.۸	۸.۸	۵.۴	۸.۷	۰.۰	۱.۴	۲۴.۲	۰.۷	۱۶.۲	۲۰.۸	امریکا
۱۳.۲	۵.۱	۴.۳	۹.۳	۱.۳	۱.۴	۱۸.۷	۱.۵	۱۲.۶	۳۲.۶	OECD
۱۴.۱	۵.۰	۶.۸	۱۱.۹	۱.۴	۱.۷	۱۵.۲	۲.۳	۱۴.۳	۲۷.۲	کلمبیا
۱۰.۴	۰.۰	۸.۰	۸.۸	۱.۴	۲.۶	۱۹.۳	۰.۸	۲۳.۳	۲۵.۴	کاستاریکا
۱۲.۵	۳.۸	۴.۵	۱۰.۴	۱.۵	۰.۹	۱۶.۵	۲.۷	۱۵.۴	۳۱.۷	لیتوانیا
۹.۶	۱۶.۰	۵.۰	۱۹.۲	۰.۳	۱.۷	۱۲.۵	۲.۲	۱۴.۶	۱۸.۵	ایران