

# بوروکراسی دولتی و خروج برخی نیروهای متخصص از ایران: درآمدی مقایسه‌ای

مسعود غفاری<sup>۱</sup>

فریبا ترجمان<sup>۲</sup>

(تاریخ دریافت: ۹۴/۲/۲۷ - تاریخ تصویب: ۹۴/۶/۱۵)

## چکیده

در زمینه‌ی نقش دولت در توسعه دیدگاه‌های مطرح شده به‌طور کلی به دو دسته قابل تقسیم‌اند. کسانی که برای دولت قائل به نقش حداقلی هستند و تأکید بر جامعه و نقش آن دارند و کسانی که برای دولت نقش حداکثری قائل هستند و دولت را کارگزار اصلی توسعه می‌دانند. «پیتر اونز» در دسته دوم قرار می‌گیرد و مفهوم دولت ناکارآمد را در مقابل دولت کارآمد معرفی می‌کند. از زمان شکل‌گیری دولت مدرن در ایران و توسعه‌ی بوروکراسی شاهد ناکارآمدی آن بوده‌ایم؛ تداوم این مسئله به ناکارآمدی دولت، خروج نیروهای متخصص از کشور و تعمیق توسعه نیافتگی کشور انجامیده است. پژوهش حاضر تلاش دارد تا رابطه‌ی بوروکراسی ناکارآمد و خروج نیروهای متخصص از ایران در دولت نهم و دهم در قالب این فرضیه که ناکارآمدی بوروکراتیک در ایران از عوامل تأثیرگذار بر خروج نیروهای متخصص است؛ مورد بررسی قرار دهد. در این راستا تأکید بر بوروکراسی کارآمد و انطباق آن با بوروکراسی وبری سبب می‌شود تا در کنار نظریه‌ی اونز، نظریه‌ی بوروکراسی وبری نیز به‌کار گرفته شود. در نهایت بررسی عناصر کلیدی بوروکراسی مبتنی بر اقتدار عقلانی- قانونی در

---

۱ - استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس (ghaffari@modares.ac.ir)

۲ - دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس - مرفی گروه علوم سیاسی دانشگاه پیام نور  
ایلام (k\_kabok@yahoo.com)

ترکیب با ویژگی‌های دولت‌های کارآمد و ناکارآمد و نظریه‌ی جاذبه و دافعه می‌تواند معیار مناسبی باشد، تا نشان دهد چگونه دولت می‌تواند با کاستن از نقش‌های خود و جذب نیروهای متخصص و توانمند، خود را از جرگه‌ی دولت ناکارآمد خارج و به دولت کارآمد نزدیک و به این شیوه زمینه را برای کاهش روند خروج نیروهای متخصص از کشور و در نهایت تحقق توسعه فراهم آورد. **کلیدواژه‌ها:** بوروکراسی ناکارآمد، دولت ناکارآمد، خروج نیروهای متخصص.



دوران مدرن، دوران گذار از دولت‌های پیشامدرن، نهادها و شیوه‌های سنتی اداری امور جامعه به دولت مدرن و اداری امور جامعه به‌وسیله نهادهای مدرن است که به‌شکل بوروکراسی ظهور می‌کند. نفوذ فراگیر و روز افزون دولت در قالب بوروکراسی پدیده‌ای است که در تمامی کشورها شاهد آن هستیم؛ نفوذی که قابل حذف شدن نیست؛ اما قابلیت محدود شدن دارد (اوانز، ۱۳۸۰: ۳۴-۳۵) آموزه‌های تجربی دولت‌هایی که در پاسخ‌گویی به مطالبات مردم، انجام مسؤولیت‌های خود و پیشبرد فرآیند توسعه اقتصادی کارآمدتر و موفق بوده‌اند؛ در خلق تفکری نوین درباره‌ی دولت و وظایف آن موثر بوده است (خوش‌چهره، ۱۳۸۴: ۱۵). با بررسی نقش مفهومی- تاریخی دولت و به استناد شواهد تجربی ناشی از عملکرد و اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت و اثر آن بر توسعه فرهنگی - اقتصادی جوامع، می‌توان گفت که توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی بادوام، بدون وجود دولت مؤثر و کارآمد، محال است. اما چنین دولتی باید نقش خود را بیشتر به‌عنوان شریک و فراهم آورنده‌ی تسهیلات ایفا نماید؛ تا مدیر و رهبر (برادران شرکاء، ۱۳۷۸: ۴۴). این مسئله به نقش بوروکراسی در ایجاد یک دولت کارآمد و توسعه‌گرا باز می‌گردد. واژه‌ی بوروکراسی نخستین بار توسط «وینست دوگونی» مطرح شد؛ اما در سال ۱۹۱۰ ماکس وبر، بوروکراسی را تشریح نمود (استیفت، ۱۳۷۹: ۵۸). بسیاری از جامعه‌شناسان به بوروکراسی به‌گونه‌ای متفاوت نگرسته‌اند؛ از نظر آنان کارآمدترین شکل سازمانی است که انسان‌ها ابداع کرده‌اند، زیرا همه‌ی وظایف با قواعد و روش‌های دقیق تنظیم شده و در واقع بدون بوروکراسی اداری جوامع امروزی محال و گسترش آن اجتناب‌ناپذیر است (Weber, 1987). امروزه نقش دولت در حصول به اهداف کلاسیک، یعنی بقای نظامی و نظم داخلی مطرح نیست؛ بلکه حوزه‌ی اقتصاد نیز در اولویت توجه دولت است (اوانز، ۱۳۸۰: ۳۵-۳۶). بر این اساس می‌توان استنتاج



نمود که دولت‌ها در راستای افزایش کارآمدی و مشروعیت و تحقق اهداف خود در ارتباط با توسعه، نیازمند بهره‌مندی از توان و تخصص نیروهای انسانی متخصص و توانمند هستند؛ تا کارآمدی، مشروعیت و توانایی لازم برای تحقق توسعه را فراهم آورد؛ این امر به‌نوبه خود به رابطه دولت با جامعه و شکل‌گیری نوع خاصی از دولت در قالب نظریه‌ی پیترو اوانز و بوروکراسی وبری قابل توضیح و تحلیل است.

### چارچوب نظری

در چارچوب نظری به تلفیقی از نظریات در حوزه‌ی خروج نیروهای متخصص و بوروکراسی نیازمندیم، در زمینه‌ی خروج نیروهای متخصص، تأکید بر نظریه‌ی جاذبه و دافعه «اورت لی» است. در این نظریه، فرض بر این است که مناطق مبدا و مقصد، دارای عوامل مثبت و منفی مختلف در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی هستند؛ که در جذب افراد به‌سوی کشور مقصد و دفع آنها از کشور مبدا تأثیر گذارند (شریفی، ۱۳۷۵: ۵۶-۵۷). احتمال تصمیم به مهاجرت آنگاه بیشتر است که عوامل دفع در مبدا بیشتر از عوامل جذب در مقصد باشند (شعبانلو، ۱۳۸۰: ۶۰). عوامل رانشی و کششی در ارتباط با خروج نیروهای متخصص به چند دسته تقسیم می‌شوند:

الف) عوامل رانشی یا دافعه: عدم توسعه‌ی اقتصادی، بیکاری و نبود فرصت‌های شغلی، شکاف میان دستمزدها و پرداخت‌های اندک، اعمال گزینش عقیدتی- سیاسی جهت جذب، فقدان سیاست‌های راهبردی-تخصصی در توسعه‌ی منابع انسانی، محدودیت فضای پژوهشی، عدم پاسخگویی به انتظارات شغلی و تحصیلی، فشار عوامل فرهنگی و فکری، فقدان رضایت شغلی و آینده‌ی مطلوب، احساس تبعیض اجتماعی و....

ب) عوامل کششی: سطح زندگی بهتر، نظام آموزشی مدرن، درآمد بالاتر، دسترسی به فرصت‌های شغلی و آموزشی بهتر با شأن اجتماعی بالاتر، فضای



کاربردی مورد انتظار، محتوای شغلی سودمند و خشنود کننده و تناسب بیشتر آموزش‌های نظری و عملی با محتوای شغلی (طایفی، ۱۳۷۸: ۲۱-۲۲)؛ همه این عوامل دافعه و جاذبه به‌نحوی می‌توانند مرتبط با دولت و بوروکراسی کارآمد یا ناکارآمد آن باشند.

در ارتباط با بوروکراسی از لحاظ نظری کمتر می‌توان نظریه‌ی جامعه‌شناختی واحدی را بر بوروکراسی نوین ایران تطبیق داد؛ اما هنوز نظریه‌ی بوروکراسی ماکس وبر، بیش از دیگر نظریه‌ها می‌تواند راهگشا باشد (صبوری، ۱۳۷۴: ۴۰). وبر نخستین‌بار بوروکراسی را به‌عنوان یک پدیده اجتماعی و به‌صورت پلی میان رهبران یک جامعه و مردم مورد بررسی قرار داد (اسکات، ۱۳۷۴: ۵۳-۵۷). وجود بوروکراسی برای هدایت جوامع پیچیده‌ی امروزی، امری اجتناب‌ناپذیر است (بشارت و دیگران، ۱۳۷۵: ۱۴-۱۵). دولت مدرن از طریق مجموعه‌ی پیچیده‌ای از ترتیبات نهادی در قالب بوروکراسی، اداره‌ی امور جامعه را به‌خود اختصاص می‌دهد و از طریق قانون و تا حد ممکن، تمامی تسهیلات و تأسیسات موجود در حوزه‌ی بوروکراسی را، به انحصار خود در می‌آورد. به این طریق است که دیوان‌سالاری با ترکیب و ویژگی‌های خاص خود «دست یافتن به بالاترین حد کارایی را ممکن می‌سازد (وبر و دیگران، ۱۳۷۹: ۱۰۲)؛ وبر دولت عقلانی را با نهادهای تخصصی و قانون اساسی مکتوبش که فعالیت سیاسی را به قاعده در می‌آورد مشخص می‌سازد و خصلت ممتاز تمدن غربی را رخنه‌ی عقلانیت در همه ابعاد زندگی و برخوردارگی از پویایی بی‌پایان و پیوسته گسترش‌یابنده می‌داند (فروند، ۱۳۶۲: ۱۵۲-۱۵۸). اهمیت دیوان‌سالاری در اندیشه‌ی وبر در تبیین انواع جامعه تا آنجاست که وی در گونه‌شناسی خود درباره جوامع، جامعه جدید را «جامعه دیوان‌سالاری» معرفی می‌نماید و آن‌را از دو گونه‌ی دیگر یعنی «جامعه سنتی» و «جامعه‌ی کارزماتیک» متمایز می‌سازد (دوبلن، ۱۳۷۵: ۱۱۹). وبر در بوروکراسی بر کنش‌های عقلانی معطوف به هدف، تأکید می‌کند و عقیده دارد که در جوامع مدرن رفتار انسان‌ها تحت تأثیر عقلانیتی است که مناسب‌ترین و



کارآمدترین ابزارها را برای نیل به اهداف عقلانی به کار می‌گیرد (ژولین، ۱۳۷۵: ۱۵۰-۱۵۸). ماکس وبر سازمان بوروکراسی ایده‌آل را سازمانی می‌داند که از پنج اصل اساسی زیر برخوردار باشد.

۱. رعایت تطابق اصل تخصص با تقسیم کار در استخدام کارکنان: سازمان‌های گسترده و توسعه‌یافته جهت نیل به اهداف و انجام کلیه امور سازمانی خود نیازمند داشتن تقسیم کار و شناختن نقش‌های سازمانی، شرح وظایف و شرایط احراز پست می‌باشند؛ که تأکید بر تخصص را ضروری می‌سازد.

۲. ایجاد سلسله مراتب اداری: بر اساس اصل نظارت و کنترل هر عضو، تحت مسئولیت و کنترل عضو دیگری قرار می‌گیرد و هر عضو در برابر مقام مافوق، اعمال کارکنان زیر دست، تصمیم و اقدام‌های خویش مسئول خواهد بود.

۳. تدوین مجموعه‌هایی از مقررات و آیین‌نامه‌ها: ملاک عمل و رفتار اعضا در انجام فعالیت‌های سازمانی باید بر اساس مجموعه‌ای از قوانین کلی و عمومی که بر پایه عقل و منطق تدوین شده‌اند باشد.

۴. رعایت اصول و روابط رسمی در امور اداری: وظائف محوله با بی‌طرفی و کاملاً به صورت رسمی انجام می‌شود.

۵. استخدام کارکنان بنابر اصل شایستگی، کردانی، تخصص و صلاحیت فنی است (موزلیس، ۱۳۸۴: ۶۵).

بر اساس دیدگاه وبر، فقط روابط مبتنی بر قدرت عقلانی- قانونی، دارای ثبات کافی بوده و مبنایی جهت شکل بخشیدن به ساختار اداری دائمی را ارائه می‌دهند. بر این اساس دیوان‌سالاری کشورهای توسعه‌یافته به‌طور مداوم به‌گونه‌ی آرمانی وبر نزدیک‌تر می‌شود و با شیوه‌های نوین، همانند ایجاد زمینه‌ی رقابت، مشارکت و نظارت مردم و حاکمیت بیشتر قوانین و مقررات به کارآیی خود می‌افزایند. در ارتباط با مبحث دولت و نظریات پیتر اوانز در تقسیم‌بندی دولت‌ها به بیگ‌گر (ناکارآمد) و توسعه‌گرا (کارآمد)، لازم است به این مهم اشاره شود که دولت مدرن پدیده‌ی جدید است که مقدمات نظری و عملی آن در



قرن هفدهم، ابتدا در قالب دولت‌های مطلقه و سپس در اشکال دموکراتیک‌تر خود تکامل یافت؛ معاهده وستفالی ۱۶۴۸ آغاز ظهور دولت مدرن در اروپا به‌شمار می‌آید. تمرکز منابع قدرت سیاسی و اداری، پیدایش مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی مانند نهادهای قانون‌گذاری، اجرایی، قضایی و نظامی، حاکمیت قانون و پایان پاتریمونالیسم و حاکمیت شخصی و قومی، استقلال نظام اجتماعی، دولت مبتنی بر قرارداد اجتماعی، پاسنکو و انفکاک ساختاری از اساسی‌ترین ویژگی‌های دولت‌های مدرن محسوب می‌شوند (میراحمدی، ۱۳۸۹: ۱۷۳-۱۷۶). دولت مدرن در غرب از بستر نظام فئودالیت به‌راست؛ در حالی‌که در جوامع غیر غربی چنین بستری وجود نداشت و نظام سیاسی در یک‌سیر طبیعی مدرن نشد؛ بنابراین جامعه و لایه‌های سنتی آن بی‌آنکه با نظم سنتی پیشین وداع گویند، پذیرای نظم جدید شدند؛ به‌گونه‌ای که زمینه‌های ناقص تاریخی و بستر اجتماعی ضعیف در این دسته از کشورها مانعی جهت شکل‌گیری دولت مدرن با ویژگی‌های خاص آن و بوروکراسی اداری کارآمد شد (افضلی، ۱۳۸۶: ۳۹). بنابراین به‌جای شکل‌گیری دولت‌های کارآمد، مانند آنچه در غرب وجود دارد، شاهد شکل‌گیری دولت‌های ناکارآمد بوده‌ایم. از نگاه اوانز، مهم‌ترین ویژگی‌های ساختاری دولت ناکارآمد، تلاش برای به حداکثر رساندن منافع فردی است؛ نه پیگیری اهداف جمعی. ارتباط بین دولت و اجتماع، به‌گونه‌ای است که سازمان یا سازوکارهای مناسبی برای ایجاد ارتباط بین آنها وجود ندارد. اما در دولت‌های کارآمد، علاوه بر نظارت بر فرآیندها و سازوکارهای بازار و فراهم آوردن بستر مناسب برای فعالیت بخش خصوصی و ارتباط نزدیک و مستمر با آن، با جدیت در بازار دخالت کرده و فعالیت‌های آنها را با استفاده از مکانیسم‌های خاصی در راستای پیشبرد اهداف بلندمدت خود قرار می‌دهد (لفت و وچ، ۱۳۸۵: ۷۶).

در ساختارهای اداری دولت ناکارآمد، روابط شخصی منبع همبستگی است؛ اما در دولت کارآمد، ویژگی‌های وبری ساختار بوروکراتیک از جمله شایسته‌سالاری قوی، در کنار پادشاه‌ها و چشم‌اندازهای شغلی طولانی مدت، سبب ایجاد



حس مسئولیت و همبستگی سازمانی می‌شود؛ به صورتی که به جای منافع کوتاه مدت، گروه‌های سیاسی که در قدرت قرار دارند، بر اهداف و اولویت‌های تعیین شده در مسیر سیاست‌گذاری‌های بلند مدت تأکید می‌کنند. این نوع از دولت‌ها مخلوق یا نماینده‌ی منافع هیچ گروه یا طبقه خاصی نیستند؛ بلکه در دوره‌های اصلی تکوین خود، دولت‌هایی بسیج‌کننده‌اند؛ از این روی از مهم‌ترین ویژگی‌های ساختاری آنها این است که از تداوم جدال‌ها بین نخبه‌های سیاسی بر سر موضوعات اقتصادی پرهیز می‌کنند و ویژگی عمده اقتصادی در آنها اجماع نظر بر سر یک سیاست مشخص و توافق هم‌مونیک درباره‌ی الگوی توسعه است؛ که در کنار وجود یک ساختار اداری کارآمد از کوتاه شدن عمر سیاست‌گذاری‌ها به دلیل عزل و نصب مسئولان و مدیران جلوگیری می‌کند. اوانز تأکید می‌کند که «جدایی از جامعه» یعنی وجود و حفظ استقلال بورکراتیک دولت، پیش‌شرط لازم برای کارآمدی دیوان‌سالاری در جامعه است. خلاصه آنکه تحقق بورکراسی ایده‌آل ویر برای ایجاد یک دولت کارآمد، مستلزم درجه‌ی معینی از استقلال است (لفت و پچ، ۱۳۸۵: ۳۷۶-۴۰۱).

سازمان درونی دولت‌های کارآمد به دیوان‌سالاری وبری نزدیک است؛ چنین دولت‌هایی درون مناسبات اجتماعی نیرومندی قرار می‌گیرند که آنها را به جامعه پیوند می‌زند و مجراهایی نهادینه برای مذاکره مستمر و مجدد درباره‌ی اهداف و خط‌مشی‌ها را همیا می‌سازند. دولتی را می‌توان کارآمد (توسعه‌گرا) نامید که خودگردانی و اتکا به اجتماع را در کنار هم داشته باشد. دولت توسعه‌گرا توانایی دارد تا پروژه‌های مشترکی را با کارآفرینان بخش خصوصی و سرمایه‌های فراملی تعریف، هدایت و اجرا کند. وجود ساختار اداری کارآمد سبب می‌شود، تا دولت در این پروژه‌های مشترک، بتواند با تکیه بر انسجام ساختارهای سازمانی و نهادی خود، هم اهداف خود را پیگیری کند و هم با ایجاد اعتماد به ثبات فضای کسب‌وکار، امکان ترسیم چشم‌اندازهای بلند مدت را که از الزامات اولیه‌ی جذب و جلب سرمایه‌گذاران و کارآفرینان و متخصصان است فراهم آورد. دولت‌های کارآمد دارای یک گروه از نخبگان توسعه‌گرای متعهد،





استقلال نسبی تشکیلات، بوروکراسی با کفایت و مجزا از منابع اقتصادی خاص، جامعه مدنی مطیع، ظرفیت کنترل منافع اقتصادی محلی و خارجی به نحو موثر، تعادل میان سرکوب، مشروعیت و موفقیت و در نهایت بار آوردن پیشرفت‌های منظم هستند (اوانز، ۱۳۸۰: ۷۸). بر این اساس کشورهای در حال توسعه ناچارند برای سرعت بخشیدن به فرآیند توسعه‌یافتگی، با استفاده از سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های گوناگون، ظرفیت‌ها و منابع لازم در سطوح ملی و بین‌المللی و با ایجاد زیرساخت‌های لازم از جمله ساختار اداری کارآمد، مستقل و حرفه‌ای و ایجاد مکانیسم‌هایی لازم برای دریافت اطلاعات و بازخورد سیاست‌گذاری‌ها از جامعه و دستیابی به منابع و آگاهی لازم، زمینه را برای وارد شدن به جرگه‌ی دولت‌های توسعه‌گرا فراهم آورند. از آنجا که رویکرد نهادگرایانه در این پژوهش به‌کارگرفته شده است که تأکیدش، دقت و موشکافی در تحرکات دولت است؛ دولتی که نهادهای خاص خود را دارد و از اجزا متفاوتی شکل گرفته، که هر کدام از آنها می‌توانند نقش خود را در امر توسعه داشته باشند؛ می‌بینیم که در واقع، سازمان عقلانی‌کار، در قالب دیوانی خود به‌عنوان ساختار درونی دولت باید موتور محرک کارایی دولت و توسعه جامعه باشد؛ در حالی که در کشورهای در حال توسعه به دلیل ضعف‌های ساختاری و نهادی نه تنها عامل توسعه نبوده؛ بلکه خود از موانع توسعه قلمداد می‌شود. بر این اساس در ترکیب نظریات اوانز و وبر می‌توان گفت، عدم پابندی به قوانین و مقررات، حاکمیت روابط گروهی، قومی و جناحی به‌جای ضوابط سازمانی، بی‌توجهی به شایسته‌سالاری، عدم شفافیت در تقسیم کار، ایجاد سازمان‌های موازی و حاکمیت دوگانه متأثر از نهادهای سنتی و جدید، تداخل نقش‌ها، عدم پاسخگویی، نظارت و کنترل موجبات ناتوانی و ناکارآمدی بوروکراسی دولت را فراهم ساخته است که خود عامل عمده‌ای در افزایش خروج نیروهای متخصص از کشور است.

ویژگی‌های دولت کارآمد (توسعه‌گرا) و ناکارآمد (بیگرا) در قالب جدول زیر قابل تفکیک و مقایسه است.



ویژگی‌های دولت کارآمد (نوسعه‌گرا)	ویژگی‌های دولت ناکارآمد (بغاگر)
<p>۱- خودگردانی و اتکالی به جامعه</p> <p>۲- بوروکراسی با کفایت، مسئولیت‌پذیر، مبتنی بر شایسته‌سالاری، پاداش‌های شغلی بلند مدت و مجزای از منابع اقتصادی خاص و به‌طور کلی منطبق با ویژگی‌های دیوان‌سالاری وبری</p> <p>۳- ارتباط نزدیک و مستمر با کارآفرینان بخش خصوصی و ایجاد بسترهای مناسب برای فعالیت و تقویت آنها</p> <p>۴- حاکمیت قانون</p> <p>۵- وجود دولت تولید محور، به‌جای دولت رانت‌محور و شرایط آرام و مبتنی بر اعتماد در حوزه اقتصادی</p> <p>۶- وجود مناسبات اجتماعی قوی که دولت را به جامعه پیوند می‌زند و نظارت بر فرآیندها و سازوکارهای بازار و هدایت آن با مکانیسم‌های خاص در راستای پیشبرد اهداف بلند مدت دولت</p> <p>۷- پیگیری منافع ملی به‌جای به حداکثر رساندن منافع فردی</p> <p>۸- ایفای نقش قابله‌گری و پرورش‌گری توسط دولت به‌جای نقش تصدی‌گری و متولی‌گری</p> <p>۹- وجود سازمان‌ها و سازوکارهایی جهت نظارت و کنترل دولت</p> <p>۱۰- تأکید بر منافع بلند مدت در مسیر سیاستگذاری‌ها و امکان ترسیم چشم‌اندازهای بلند مدت که از الزامات اولیه جذب و جلب سرمایه‌گذاران و کارآفرینان محسوب می‌شود از ویژگی‌های برجسته دولت کارآمد هستند.</p>	<p>۱- استقلال دولت و عدم اتکالی به جامعه</p> <p>۲- بوروکراسی بی‌کفایت و بی‌توجه به شایسته‌سالاری، نبود پاداش‌های شغلی بلند مدت و به‌طور کلی دور از ویژگی‌های دیوان‌سالاری وبری</p> <p>۳- فقدان ارتباط نزدیک و مستمر با کارآفرینان بخش خصوصی و بسترهای مناسب برای فعالیت و تقویت آنها</p> <p>۴- فقدان حاکمیت قانون و جایگزینی روابط به‌جای ضوابط، شکاف زیاد بین قدرت سیاسی و اقتصادی</p> <p>۵- وجود دولت رانت‌محور به‌جای دولت تولیدمحور و شرایط ناآرام و بی‌اعتمادی در حوزه اقتصادی</p> <p>۶- فقدان مناسبات اجتماعی قوی پیوند دهنده دولت و جامعه و بی‌توجهی به نظارت بر سازوکارهای بازار</p> <p>۷- پیگیری منافع فردی به‌جای به حداکثر رساندن منافع عمومی</p> <p>۸- ایفای نقش تصدی‌گری و متولی‌گری به‌جای نقش قابله‌گری و پرورش‌گری توسط دولت</p> <p>۹- وجود نداشتن سازمان‌ها و سازوکارهای لازم جهت نظارت و کنترل دولت</p> <p>۱۰- تأکید بر منافع کوتاه مدت در مسیر سیاستگذاری‌ها و ناتوانی در ترسیم چشم‌اندازهای بلند مدت که از الزامات اولیه جذب و جلب سرمایه‌گذاران و کارآفرینان محسوب می‌شود.</p>

## انطباق ویژگی‌های دولت کارآمد و ناکارآمد بر دولت در ایران

اگر ویژگی‌های ساختاری دولت کارآمد را معیاری برای تبیین چرایی تفاوت در سطح موفقیت دولت‌ها بدانیم؛ باید به دو ویژگی ساختاری دولت نهم و دهم توجه کنیم؛ یکی میزان خودگردانی و استقلال ساختارهای اداری با تأکید بر سطح شایسته‌سالاری و پاداش‌های شغلی بلند مدت و دیگری توانایی دولت

در برقراری ارتباط با جامعه و انجام پروژه‌های مشترک با متخصصان و کارآفرینان بخش خصوصی، که در واقع این دو قابلیت، به افزایش ظرفیت دولت جهت مداخله موفقیت‌آمیز در جامعه می‌انجامد. دولت‌های نهم و دهم با ساختارهای اداری ناکارآمد توان پیگیری اهداف بلند مدت در راستای عملیاتی کردن برنامه‌های توسعه را نداشته و نتوانسته است فراتر از منافع کوتاه مدت گروه‌های سیاسی که در قدرت قرار دارند، عمل کند؛ هم‌چنین قادر نبوده تا جهت جلب و جذب متخصصان و کارآفرینان جدید یا قرار دادن آنها در راستای اهداف تعیین شده، ثبات لازم را در فضای اقتصادی و اجتماعی ایجاد کند. از آنجاکه رسیدن به فایده‌مندی مهم‌ترین انگیزه متخصصان و کارآفرینان بخش خصوصی و مجموعه‌ی بازیگران اقتصادی خارج از دولت برای مشارکت در پروژه توسعه است؛ مشاهده می‌شود که دولت‌های نهم و دهم به دلیل افزایش نقش‌های خود در قالب بوروکراسی تبدیل به بزرگ‌ترین رقیب بخش خصوصی شده؛ به گونه‌ای که از ظرفیت دولت برای استفاده حداکثری از توان و تخصص کارآفرینان و نیروهای انسانی توانمند جهت پیشبرد برنامه‌های توسعه کاسته شده است. این مسئله در نهایت منجر به مخدوش شدن مشروعیت و کارآمدی دولت نزد گروه‌های متخصص و کارآفرین شده است. این تنها یکی از هزینه‌هایی است که به دلیل ناکارآمدی ساختارهای اداری، به اقتصاد و جامعه تحمیل می‌شود؛ مسئله‌ای که در کشور ما بخشی از آن با خروج بی‌رویه نیروهای متخصص و کارآمد آشکار می‌شود. الگوی روابط دولت و جامعه در این دولت، از نوع خاصی است. از ویژگی‌های اقتصادی این دوره اتکای شدید به درآمدهای نفتی و ضعف رابطه‌ی دولت با نخبگان اقتصادی بخش خصوصی است؛ به گونه‌ای که پروژه‌های مشترک در زمینه توسعه شکل نمی‌گیرد. در این دوره به دلیل افزایش تورم و بی‌ثباتی در حوزه‌ی اقتصادی این رابطه بیشتر از گذشته تضعیف شده و به نظر می‌رسد بیشتر برنامه‌های دولت نهم و دهم با تأکید بر طبقه و اقشار خاصی در جامعه تدوین و اجرا شده و به برخی از طبقات مانند طبقه متوسطه، توجه کمتری شده است. دستگاه دولت



با نهادهای خاصی رابطه تنگاتنگی دارد که در سرتاسر جامعه از قدرت و ارتباطاتی برخوردارند؛ در نتیجه نوع منحصر به فردی از رابطه با جامعه ایجاد می‌شود. باید توجه داشت که بدون حقوق خوب و حیثیت اجتماعی انگیزه‌ی اصلی برای رفتن به سراغ شغل‌های دولتی بیشتر انگیزه‌ی امنیت شغلی است؛ این امر برای جذب افرادی که قادر به طرح و اجرای پروژه‌ی کلی ایجاد تحول هستند، انگیزه خوبی نیست و شغل دولتی به جای آنکه شغلی جذاب برای بهترین‌ها و با استعدادترین‌ها باشد، در جایگاه گزینه‌ای ثانوی برای مخاطره‌گیزان یا بستر کسب تجربه جهت دستیابی به شغل‌های بخش خصوصی می‌شود. با کاهش حقوق دولتی و تغییر ساختار تشویقی، امتناع نیروی انسانی کارآمد از استخدام در ادارات شتاب خواهد گرفت و نگرانی در مورد بروز فساد در ادارات دولتی، افزایش ناکارآمدی بوروکراسی و دور شدن آن از ویژگی‌های وبری واقعیت بیشتری پیدا خواهد کرد (اوانز، ۱۳۸۰: ۴۰۲-۱۱۳). آمارهای ارایه شده در بخش عوامل تشدید کننده‌ی روند مهاجرت در دولت نهم و دهم دلیلی بر اثبات این مدعا است.

در تقسیم‌بندی اوانز، ایران در گذشته جز کشورهای با دولت میانه، تعریف شده است و از بوروکراسی به معنای وبری که شاخصه‌ی دولت کارآمد است فاصله دارد و در ایجاد تعادل بین خودگردانی و اتکا به جامعه، به سمت خودگردانی تمایل بیشتری دارد (اوانز، ۳۷۶: ۱۳۸۰). به نظر می‌رسد این تقسیم‌بندی اوانز با دوره مورد بررسی (دولت نهم و دهم) مطابقت نمی‌کند؛ در این دوره دولت بیشتر به سمت دولت ناکارآمد تمایل داشته است تا به سمت دولت میانه، گرچه در هر دو وضعیت یعنی دولت میانه که تقریباً با دو دوره قبل انطباق دارد و دولت ناکارآمد در دوره جدید به نسبت بیشتری، از ویژگی‌های بوروکراسی وبری و انطباق با ویژگی‌های دولت کارآمد اوانز دور بوده است (مجله اقتصاد ایران، ۱۳۷۸: ۲۶). در جامعه ایران مانند هر جامعه‌ای متناسب با ساختار اجتماعی و تاریخی آن گروه‌های کارآفرین به‌طور طبیعی و سنتی وجود دارند؛ اما هباهنگی و تعامل در رابطه دولت و جامعه



است که گروه‌های موجود را تقویت می‌کند و به مشارکت بر محور تحول و توسعه بر می‌انگیزد؛ در این دوره به دلیل بی‌ثباتی‌های اقتصادی، تورم و عوامل متعدد دیگر، گروه‌های کارآفرین و بخش خصوصی بیشتر از گذشته تضعیف و ناامید شدند. در حالی که به نظر اوانز، نظام دیوان‌سالاری دولت می‌تواند بستر ابتکارهای سازنده و کارآفرین باشد و منابع جدیدی از انرژی و استعداد را در جامعه به جریان اندازد. این بی‌توجهی در به‌کارگیری نیروهای متخصص و کردن در بوروکراسی اداری و تقویت بخش خصوصی و کارآفرین به عامل مهمی جهت ناکارآمدی دولت و بوروکراسی اداری آن، افزایش بیکاری و بلا استفاده ماندن توان و تخصص نیروهای توانا و در نهایت افزایش روند مهاجرت این نیروها از کشور منجر شده است؛ که بر اساس نظریه‌ی جاذبه - دافعه اورت لی، نقش نیروی دافعه را بازی می‌کند.

### شکل‌گیری بوروکراسی مبتنی بر اقتدار عقلایی - قانونی در ایران

بوروکراسی ابزار دولت مدرن است و دولت مشهورترین حامل و توسعه‌ی دهنده‌ی آن است (دلیرپور، ۱۳۸۶: ۴۵). بنابراین بوروکراسی در همه جا مستلزم یک نظام هماهنگ حقوقی و سیاسی، کارمندان و مجریان متخصص و سلسله مراتب روشنی در دستگاه اجرایی است؛ که به پیدایش یک ساختار اداری متمرکز و گسترده می‌انجامد. این فرآیند مدرن در ایران به سه دوره تقسیم می‌شود:

۱- دوره اول از سال ۱۲۵۰ تا ۱۳۰۰: در مجموع فقدان دستگاه‌های سیاسی، اداری و نظامی و توانا از سوی باعث شد تا جامعه قرن نوزدهمی ایران با ناامنی شدید، بحران‌های اقتصادی، خشک‌سالی، قحطی و شیوع بیماری‌های همه‌گیر و خطرناک روبرو شود و از سوی دیگر شاهد نفوذ و دخالت روزافزون قدرت‌های خارجی در مسائل و موضوعات داخلی کشور باشد؛ این وضعیت آشفته منشا خیزش‌های عقلانی مدرن در ایران است (ادیب‌زاده، ۱۳۹۲: ۲۱).



در ساختار دربار قاجار همه چیز در شخص شاه خلاصه شده بود؛ با اصلاحات عباس میرزا، امیرکبیر و میرزا حسین خان سپهسالار در جامعه ایران نظامنامه و قانون به وجود آمد و در کنار مدارس قدیم مدارس جدید تأسیس شد. به این ترتیب جامعه به تدریج گام‌های آهسته‌ای به سوی مدرن شدن برداشت. پیدایش بوروکراسی دولتی مدرن با اصلاحات سپهسالار آغاز می‌شود؛ بوروکراسی ابتدایی، سنتی و عقب مانده‌ای که با تداوم ساختار سنتی و عقب مانده‌ی جامعه ایران شکل می‌گیرد. هیچ قانونی جز میل حاکم وجود ندارد؛ مقامات اداری به مفهوم واقعی امروزی یک بوروکراسی را تشکیل نمی‌دادند؛ حکومت نظام‌مند و پاسخگو نیست و القاب و مناصب هم‌چنان خرید و فروش می‌شوند (صبوری، ۱۳۸۰: ۲۸).

۲- دوره‌ی دوم از سال ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰: رضاشاه پهلوی تلاش بی‌سابقه و همه‌جانبه‌ای را در راستای تمرکز و انحصار منابع و ابزارهای قدرت با گسترش ارتش مدرن و دیوان‌سالاری از خود نشان داد. وی تلاش داشت تا در کنار ارتش و پشتیبانی دربار از بوروکراسی دولتی در جهت تثبیت قدرت خود بهره‌ی لازم را ببرد؛ در این دوره دولت به دلیل تمایزش با قدرت شاهانه‌ی گذشته و شباهت‌های اندکی که به دوران شکل‌گیری دولت‌های مطلقه در اروپای قرن ۱۷ و ۱۸ دارد زمینه‌ی لازم برای ایجاد دولت شبه مدرن فراهم شد (امیراحمدی، ۱۳۸۹: ۱۷-۱۸). ویژگی‌های بوروکراسی در این دوره، درهم آمیختگی عناصر سنتی و مدرن و قدرتمند بودن آن و اهمیت یافتن تحصیلات است؛ که زمینه‌ی ورود طبقات متوسط و پایین جامعه به حوزه بوروکراسی را فراهم آورد؛ اعمال قدرت نظام سیاسی بر بوروکراسی، برخورداری کارمندان از تأمین شغلی، بازنشستگی و حقوق ثابت، بالاتر بودن حقوق و اهمیت و اعتبار اجتماعی کارمندان بوروکراسی نظامی (صبوری، ۱۳۸۰: ۷۹-۸۷) وابستگی کارمندان دولتی به لحاظ مالی به دولت، کاهش انتقاد و پرسشگری، تأثیرپذیری بوروکراسی از افراد متنفذ و حساسیت شدید مقامات ارشد بوروکراسی، نسبت به قدرت رسیدن قشرهای پایین به دلیل حفظ سلسله



مراتب از آن جمله هستند (امیراحمدی، ۱۳۸۹: ۱۷-۱۸).

۳- دوره سوم از ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷: در این دوره با توجه به تحولات سیاسی پس از جنگ دوم جهانی و همچنین کودتای ۲۸ مرداد ویژگی‌هایی چون نامساعد شدن محیط کاری و گسترش بی‌اعتمادی به دلیل گسترش شاخص‌های امنیتی، فقدان سیستم پاسخگویی و ارزشیابی عملکرد واحدهای اداری، تاثیر منفی عوامل سیاسی بر بوروکراسی و تبدیل آن به یکی از ابزارهای عمده ایجاد کننده دگرگونی‌های اجتماعی و ابزار تنظیم رفتار سیاسی، تبدیل شدن قشر بالایی از بوروکرات‌ها به یک گروه ذی‌نفع، اتکالی دولت به اقتدار بوروکراتیک به‌جای اقتدار عقلانی-قانونی و تبدیل آن به ابزاری برای مقابله با مشکلات سیاسی و اجتماعی، بخشی‌نگری و درون‌گرایی، تحول‌گریزی، خودمحموری، افزون‌طلبی و شفاف نشدن عملکردها وجود دارند (جاهد، ۱۳۸۴: ۵).

۴- دوره چهارم از ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۴: از ویژگی‌های این دوره می‌توان به یکپارچگی و عدم تفکیک پست‌های سیاسی و اجرایی، ایجاد سازمان‌های موازی و افزایش هزینه‌ها، کاهش کارایی بوروکراسی و حقوق و مزایا و بی‌میلی متخصصان فرهیخته به کار در بوروکراسی، گزینش و استخدام بر اساس معیارهای غیر بوروکراتیک، بی‌میلی سیستم در پاسخگویی و ارزشیابی عملکرد واحدهای اداری، استخدام‌های حزبی، حمایت‌گری و حاکمیت روابط شخصی، ملاک‌های خاص‌گرایانه به‌جای حاکمیت قانون، نقش مسلط و مقتدرانه دولت در برنامه‌ریزی توسعه‌ی اقتصادی و مسائل مرتبط با آن، محدود شدن فضای فعالیت بخش خصوصی که منجر به بی‌اعتمادی و بیگانگی مردم نسبت به بوروکراسی شده و گسترش فساد اداری و مالی را بر شارد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۳۳۴-۳۴۳).

ضعف‌های ساختاری ذکر شده، زمینه‌ساز دور شدن بوروکراسی از مدل عقلایی-قانونی و نزدیک شدن به ویژگی‌های دیوان‌سالاری ناکارآمد هستند که دافع‌ی لازم را برای مهاجرت نیروهای متخصص و توانمند از کشور فراهم می‌آورند. باید توجه داشت جامعه‌ای که خواستار فن‌آوری نوین است، باید



بتواند نظام تقسیم‌کار دقیق یا حداقل رضایت‌بخشی را فراهم آورد (لفت و پچ، ۱۳۸۵: ۲۷۶). این مهم با تأکید بر شایسته‌سالاری می‌تواند در کاهش بیکاری متخصصان و خروج آنها از کشور و جذب آنها در بوروکراسی موثر باشد. دیوان‌سالاری ایزاری است که دولت به وسیله آن از خود دفاع می‌کند و ادعای افراد تحصیل‌کرده‌ی جامعه را تأمین می‌کند (لوتانز، ۱۳۷۲: ۲۹۴).

به نظر می‌رسد در ایران بوروکراسی بیشتر در جهت تأمین امنیت دولت و گروه‌های خاص وابسته به آن باشد؛ تا در جهت جذب نیروهای صرفاً متخصص، این مسئله با ویژگی دولت رانتیر در ارتباط است. مطالب فوق نشان دهنده‌ی اهمیت بوروکراسی در دنیای مدرن و نقش سرمایه انسانی متخصص در کارآمدی دولت‌ها جهت تحقق اهداف و وظایفشان است بر اساس نظریه‌های دولت کارآمد و ناکارآمد اوزن، بوروکراسی ویر و جاذبه‌دافعه اورت لی ویژگی‌های دولت و بوروکراسی کارآمد و ناکارآمد و عوامل جاذبه و دافعه مرتبط با آنها، که بر خروج نیروهای متخصص از کشور تأثیرگذار هستند مشخص می‌شود.

### تاریخچه‌ی خروج نیروهای متخصص از ایران

پس از بررسی مباحث مرتبط با ویژگی‌های دولت کارآمد و ناکارآمد و بوروکراسی به تاریخچه‌ی خروج نیروهای متخصص از ایران می‌پردازیم. ایرانیان فقط در دو مورد به‌گونه‌ای گسترده اقدام به مهاجرت از وطن کرده‌اند؛ در سده هفتم میلادی پس از حمله اعراب و یورش مغول‌ها (روزنبرگ و دیگران، ۱۳۸۷: ۳۸۷). اما سابقه مهاجرت‌های هدفمند بین‌المللی در ایران به سده نوزدهم میلادی می‌رسد؛ مهم‌ترین رویداد در این زمان، آغاز تحصیل در خارج از کشور بود. نخستین بار عباس میرزا نایب السلطنه به فرستادن محصل به خارج اقدام کرد. این روند در دوره محمدرضا پهلوی سرعت بیشتری به خود گرفت. (روزنبرگ و دیگران، ۱۳۸۷: ۳۸۷). انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ باعث تغییر و تحولات ویژه‌ای در حجم و الگوی مهاجرت ایرانیان به





خارج از کشور گردید (هایش شناخت مسائل و مشکلات ایرانیان مقیم خارج از کشور، ۱۳۷۹: ۸۴-۸۵).

به‌طور کلی روند مهاجرت از کشور به دو دسته قبل از انقلاب و بعد از انقلاب قابل تقسیم است؛ همچنین روند مهاجرت بعد از انقلاب نیز به طور کلی به دو دوره قابل تقسیم است:

۱- قبل از انقلاب، از ۱۳۰۰ تا انقلاب ۱۳۵۷: مهاجرت بزرگ ایرانیان که مفهوم تبعید را به‌خود گرفت، بیشتر پس از شکست فرقه‌ی دمکرات آذربایجان بود؛ سپس در کودتای مرداد ۱۳۳۲ شاهد موج گسترده‌ای از مهاجرت هستیم. در عین حال در دوران رونق نظام پهلوی هم شاهد موجی از مهاجرت دانشجویان بودیم که به‌قصد تحصیل، در کشورهای اروپای غربی و آمریکا صورت گرفت. مهاجرت این گروه در ابتدا بیشتر مهاجرتی تحصیلی به‌شمار می‌رفت؛ ولی تحت‌تأثیر فضای سیاسی آن زمان، بخش زیادی از این دانشجویان به فعالیت‌های سیاسی روی می‌آوردند. در نهایت با پیروزی انقلاب بسیاری از تحصیلکرده‌های مقیم خارج از کشور که به‌دلیل خفقان سیاسی دوران پهلوی از ایران مهاجرت کرده بودند؛ به کشور مراجعت کردند (هایش شناخت مسائل و مشکلات ایرانیان مقیم خارج از کشور، ۱۳۷۹: ۸۴-۸۵).

۲- بعد از انقلاب، این دوره به سه بخش قابل تقسیم است:

الف) از انقلاب تا جنگ: سال‌های ۵۷ تا ۶۸ را در بر می‌گیرد؛ در آستانه انقلاب شاهد آغاز موج جدیدی از مهاجرت هستیم. نخستین گروه‌هایی که مهاجرت می‌کنند وابستگان به خاندان و یا به حکومت گذشته بودند. اما با شکل‌گیری بی‌ثباتی‌های سیاسی پس از انقلاب و آغاز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و مشکلات ناشی از آن، مهاجرت سرمایه‌ی انسانی از کشور، با شدت بیشتری ادامه پیدا می‌کند. پس از پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوران سازندگی در کشور خروج نیروهای متخصص از کشور اندکی کاهش یافت (Vatanch, 2013: 7).



ب) دوران از پایان جنگ تا سال ۱۳۸۴: در این دوران روند مهاجرت نیروهای متخصص از کشور روند میانه‌ای دارد؛ با روی کار آمدن دولت اصلاحات، پس از سال ۱۳۷۷ و وقوع اتفاقات کوی دانشگاه تهران که منجر به شکسته شدن حرمت دانشگاه و دانشجو و تنزل منزلت اجتماعی دانشگاهیان و تا حدودی بی‌ثباتی فضای سیاسی کشور شد؛ خروج نیروهای متخصص شتاب نسبی می‌گیرد. از سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۷ از ۲۸ دانشگاه کشور و موسسه آموزش عالی ۱۵۱ عضو هیئت علمی با عناوین ماموریت تحصیلی (۶۳ درصد) فرصت مطالعاتی (۸ درصد) و مرخصی بدون حقوق (۲۹ درصد) خارج شده و بازنگشته‌اند (طایفی، ۱۳۷۹: ۵۷).

ج) دوران دولت‌های نهم و دهم: در این دوران شاهد تشدید روند مهاجرت نیروهای متخصص از کشور هستیم؛ به نظر می‌رسد بی‌توجهی و انزوای معترضین در اعتراض‌هایی که در این سال‌ها صورت گرفت و ناکارآمدی دولت و بوروکراسی آن همراه با تحریم‌های گسترده، نقش بسزایی در شکل‌گیری و تشدید این موج جدید از مهاجرت داشته است. به‌عنوان مثال میزان درخواست‌های پناهندگی از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۸۹ به کشور آلمان حدود ۸۰ درصد افزایش داشته است (طایفی، ۱۳۷۹: ۲۹). در زمینه‌ی خروج نیروهای متخصص از کشور در دوره‌ی زمانی مورد بررسی (۸۴-۹۲) آمارهای متعددی ارائه شده است؛ که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۲۰۰۹ خود اعلام کرد ایران در میان ۹۱ کشور توسعه یافته و توسعه نیافته، بیشترین میزان خروج نیروهای متخصص را به‌خود اختصاص داده است. به‌طوری‌که در حال حاضر ۲۵۰ هزار مهندس و فیزیکدان ایرانی و بیش از ۱۷۰ هزار ایرانی با مدارک علمی بالا در ایالات متحده آمریکا زندگی می‌کنند؛ در سال ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ هم در حدود ۸،۴۸ درصد از کل دانشجویان فارغ‌التحصیل لیسانس، ایران را ترک کرده‌اند و آمار دانشجویان ایرانی در دانشگاه‌های کانادا نسبت به سال ۱۹۸۵ جهش ۲۴۰ درصدی داشته است. چندی پیش رضا فرجی دانا، وزیر وقت وزارت علوم



نیز اعلام کرد: هر سال ۱۵۰ هزار نفر از نخبگان ایران، کشور را ترک می‌کنند؛ این یعنی ماهی ۱۲ هزار و ۵۰۰ نفر یا روزی ۴۱۰ نفر از نخبگان کشور بدون قصد بازگشت، به خارج سفر می‌کنند. از هر ۱۲۵ دانش‌آموز المپیادی ایران، ۹۰ نفر در دانشگاه‌های آمریکا تحصیل می‌کنند و از هر ۹۶ دانشجوی اعزامی به خارج، تنها ۳۰ نفر به ایران بازگشته‌اند. طبق آمار رسمی اداره گذرنامه، در سال ۸۷ روزانه ۲/۳ دکترا، ۱۵ کارشناس ارشد و در مجموع ۵۴۷۵ نفر لیسانس از کشور مهاجرت کرده‌اند (عناقی، ۱۳۹۲). بنیاد ملی نخبگان اعلام کرده در فاصله سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲ یعنی ظرف ۱۲ سال، تعداد دو هزار نفر از نخبگان به خارج از کشور مهاجرت کرده‌اند. این در حالی است که منابع دیگری بر این باورند که دو هزار نخبه مورد اشاره بنیاد ملی نخبگان تنها شامل رتبه‌های زیر ۵۰۰ کنکور سراسری و دارندگان مدال طلای المپیادهای علمی است و لذا تعداد واقعی نخبگانی که در این فاصله زمانی کشور را ترک کرده‌اند، با احتساب رتبه‌های سه رقی بالای ۵۰۰ کنکور و دارندگان مدال‌های نقره و برنز المپیادها و نخبگان هنری بسیار بیشتر از رقم مذکور می‌باشد (اسلامی، ۱۳۹۳). همچنین به‌قول از «مرکز بین‌المللی وضعیت مهاجرت در جهان»، هر سال ۱۵۰ تا ۱۸۰ هزار ایرانی با تحصیلات دانشگاهی از ایران خارج می‌شوند و به این ترتیب این کشور همراه ۳ کشور کره جنوبی، فیلیپین و چین تأییه، در ردیف نخستین کشورهای دنیا از نظر خروج نیروهای متخصص و تحصیل‌کرده قرار گرفته است (سهراب‌نیا، ۱۳۸۶). در سال ۱۳۸۸ در میان ۹۱ کشور توسعه یافته و در حال توسعه، ایران رتبه اول خروج نیروهای متخصص را به‌خود اختصاص داده است؛ این گزارش تخمین می‌زند که حدود ۱۸۰ هزار تحصیل‌کرده ایرانی سالانه از کشور خارج می‌شوند (Vatanchi, 2013: 11).

از سوی دیگر نتایج بررسی سالانه نام‌نویسی‌های بین‌المللی دانشگاه‌های آمریکا نشان می‌دهد، در سال تحصیلی ۲۰۱۱-۲۰۱۰، تعداد ۵ هزار و ۶۲۶ ایرانی در حال تحصیل در این کشور هستند؛ که این رقم افزایش ۱۹ درصدی نسبت



به سال قبل را نشان می‌دهد. بر اساس آمار مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۹، تعداد ۶۰ هزار نخبه ایرانی از ایران مهاجرت کرده‌اند؛ که اغلب از المپیادهای علمی و یا جزو نقرات برتر کنکور و یا دانشگاه‌ها بودند (افشار، ۱۳۹۳). آمارهای موجود، ضرورت توجه هرچه بیشتر، جهت ایجاد سازوکارهای لازم برای جلوگیری از خروج این حجم بالای از دانش و ثروت، توسط نیروی متخصص را نشان می‌دهد (طایفی، ۱۳۷۸: ۲۷). یکی از سرمایه‌هایی که با مهاجرت این متخصصان از دست می‌رود، هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم آموزش آنها است؛ که شامل هزینه‌های مستقیم آموزش و درآمدهایی است که طی مدت تحصیل به‌صورت هزینه‌ی فرصت از دست می‌رود؛ هزینه آموزش از مقطع ابتدایی تا کارشناسی در کشورهای های مختلف متفاوت است؛ اما به‌طور متوسط در حدود ۳۰۰-۱۰۰ میلیون ریال به ازای هر فرد است؛ اگر این هزینه را برای حجم بالای از خروج نیروهای متخصص از ایران محاسبه نمایم، سرمایه از دست رفته رقم قابل توجهی خواهد بود (خاوری‌نژاد و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۴۱-۱۴۲). اگر این هزینه را تنها برای گزارش سال ۱۳۸۸ که حدود ۱۸۰ هزار تحصیل‌کرده‌ی ایرانی از کشور خارج شده‌اند محاسبه کنیم، صرفاً با احتساب داشتن لیسانس، هزینه هر نفر به‌طور متوسط ۱۰۰ میلیون ریال برآورد می‌شود؛ که سالانه معادل ۱۸۰۰۰ میلیارد ریال و با احتساب ۳۰۰ میلیون ریال، ۵۴۰۰۰ میلیارد ریال رقم سرمایه پولی می‌شود؛ این رقم جدای از سرمایه معنوی و ارزش افزوده این نیروی عظیم متخصص از دست‌رفته می‌باشد.

### عوامل تشدیدکننده‌ی روند مهاجرت در دولت نهم و دهم

بر اساس چارچوب نظری این پژوهش، ویژگی‌های دولت و بوروکراسی کارآمد مشخص شد. اکنون در این قسمت، به بخشی از آمار و ارقام مرتبط با این ویژگی‌ها در دولت نهم و دهم می‌پردازیم؛ که در مجموع بر فاصله‌ی زیاد این دولت از این ویژگی‌ها و نزدیک بودن آن به ویژگی‌های دولت ناکارآمد، تأکید



دارند. بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران در فاصله‌ی سال‌های ۸۴ تا ۹۲ بیکاری در بین قشر بی‌سواد و کم‌سواد، کاهش یافته و در مقابل، بیکاری افراد تحصیل‌کرده افزایش یافته است. بر این اساس در سال ۸۴ آمار بیکاری افراد با تحصیلات ابتدایی و پایین‌تر ۵/۷ درصد و افراد با تحصیلات راهنمایی ۷/۱۲ درصد بوده، که در سال ۹۲ با ۴ درصد کاهش به ۸/۸ درصد و با حدود ۲ درصد کاهش در سال ۹۲ به ۴/۵ درصد رسیده است. بیکاری در میان افراد دارای تحصیلات متوسطه و فوق‌دیپلم هم کاهش داشته و به ترتیب از ۱۴ به ۱۰/۶ درصد و از ۱۷/۶ به ۱۴/۹ درصد رسیده است. اما نرخ بیکاری در بین افراد دارای مدرک لیسانس افزایش ۵/۵ درصدی داشته است؛ که از ۱۴/۶ به ۲۰/۱ درصد رسیده است. که این روند، تغییر در محتوای بیکاری و افزایش بیکاران افراد تحصیل‌کرده و متخصص را نشان می‌دهد (سهرابی و دیگران: ۱۳۸۶). آمار بیکاران تحصیل‌کرده و متخصصان را، زمانی که در کنار جمعیت ۴/۵ میلیونی دانشجویان در حال فارغ‌التحصیلی قرار دهیم اوضاع نگران‌کننده‌تر می‌شود. رئیس مرکز آمار ایران، اعلام کرد برای کاهش هر یک درصد نرخ بیکاری باید ۲۷۰ هزار شغل ایجاد شود. بر این اساس طی این مدت باید یک میلیون و چهارصد و هشتاد و پنج هزار شغل از بین رفته باشد؛ تا نرخ بیکاری افراد دارای مدرک لیسانس از ۱۴/۶ به ۲۰/۱ درصد رسیده باشد. آمار رسمی نشان می‌دهد سرعت رشد فارغ‌التحصیلانی که بین سال‌های ۸۴ و ۸۵ کشور را ترک کرده‌اند بیشتر از سال‌های ۸۳ و ۸۴ است (Vatanchi, 2013: 7). تعداد مدارک تایید و ترجمه شده در هر سال یکی از روش‌های دستیابی به آمار خروج متخصصان از کشور است؛ بر اساس گفته‌ی معاون وزیر علوم -سازماندانشجویان- در سال ۹۲ تعداد ۳۱ هزار و ۳۳۷ تایید مدرک در سازمان دانشجویان صورت گرفته است؛ که البته این تعداد تنها مربوط به رشته‌های غیر پزشکی است؛ به گفته این مقام مسئول، از میان کسانی که از طریق سامانه ثبت‌نام کرده‌اند، فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌های تهران با ۱۴۶۵ درخواست، امیرکبیر با ۹۵۲ متقاضی و صنعتی شریف با



۶۵۰ متقاضی بیشترین درخواست‌ها را برای تأیید و ترجمه مدارک داشته‌اند. آمارها نشان می‌دهد این سه دانشگاه برتر کشور، بیشترین آمار خروجی را به‌خود اختصاص داده‌اند. (خندان، ۲۰۱۳). گزارش سازمان همیاری اشتغال جهاد دانشگاهی نیز تعداد کل دانش‌آموختگان بیکار در سال ۹۱ را در کشور در حدود ۷۶۸ هزار نفر اعلام کرده؛ که به‌تفکیک هر مقطع، بیکاران مقطع کاردانی ۲۰۷۳۱۰ نفر، بیکاران مقطع کارشناسی ۵۰۵۰۱۰ نفر، بیکاران مقطع کارشناسی‌ارشد و دکتری حرفه‌ای ۵۲۱۶۹ نفر و تعداد بیکاران مقطع دکتری تخصصی ۳۸۸۳ نفر است. در همین زمینه، قائم‌مقام وزیر کار هم درباره وضع بیکاری می‌گوید، جدیدترین برآورد انجام شده نشان می‌دهد تا ۷ سال آینده ۵ میلیون جویای کار جدید وارد بازار کار خواهند شد. عبدالرضا رحمانی فضلی وزیر کشور، با اعلام اینکه نرخ بیکاری فعلی ۱۴ درصد است؛ می‌گوید: در صورت ادامه مدل‌های اقتصادی دهه‌های قبل، در سال ۱۴۰۰ کشور با حدود ۱۱ میلیون بیکار تحصیل‌کرده مواجه خواهد شد.

معاون اشتغال وزیر کار نیز، در این باره گفته است که اگر آمار افراد با درآمد ناکافی، مایوس شدگان از اشتغال و افراد در آستانه‌ی بیکاری را هم به این گروه بیافزاییم، تعداد بیکاران کشور هم اکنون ۶ میلیون نفر است. مسعود نیلی مشاور اقتصادی رئیس جمهوری، تعداد افراد شاغل شده در فاصله‌ی سال‌های ۸۵ تا ۹۰ را تنها ۷۱ هزار نفر (سالانه ۱۴۲۰۰ نفر) اعلام کرده است. این در حالی است که محمدرضا نعمت‌زاده وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌گوید: در سال ۹۱ حدود ۳۶ درصد رشد منفی اشتغال در کشور وجود داشت؛ در حالی که دولت وقت ادعا می‌گوید در همان سال برای ۲/۵ میلیون نفر ایجاد اشتغال کرده است. با فرض تداوم سطح پایین اشتغال‌زایی و رشد اقتصادی در سال‌های گذشته، در سال ۱۴۰۰ بیش از ۵ میلیون بیکار در ایران وجود خواهد داشت (طایفی، ۱۳۷۸: ۲۷) نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان نامتناسب بودن سامانه‌ی برنامه‌ریزی در نظام آموزش عالی با نیازهای بازار کار و مشکلات عدیده در بوروکراسی و ناکارآمدی دولت، کشور را با پدیده‌ی تورم



فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بیکار مواجه ساخته است. در دولت نهم و دهم راه‌حل مشکل بیکاری با طرح‌های فراوانی از جمله پرداخت وام‌های خوداشتغالی، اجرای طرح بنگاه‌های کوچک زودبازده، مشاغل خانگی و مباحثی از این قبیل مورد بررسی قرار گرفت. طبق آمار بانک مرکزی در سال‌های گذشته ۲۸ هزار میلیارد تومان منابع بانکی به صدها هزار طرح و متقاضی اشتغال‌زایی کوچک به صورت تسهیلات پرداخت شده است (کشاورز، ۱۳۹۳)؛ اما آمارهای سال‌های اخیر حاکی از افزایش بیکاران تحصیل‌کرده و ناکارآمد بودن برنامه‌های به‌کار گرفته شده است. در ابتدای دهه‌ی ۱۳۸۰ نرخ بیکاری به نزدیک ۱۲ درصد رسید؛ با آغاز به‌کار دولت هشتم شاهد کاهش این نرخ بودیم؛ اما این روند با دولت نهم و افزایش تحریم‌ها و فشارهای بین‌المللی و ناموفق بودن سیاست‌های اقتصادی دولت، رشد چشم‌گیری یافت و در سال ۱۳۸۹، یک‌سال پس از استقرار دولت جدید به ۱۳/۵ درصد رسید؛ این نرخ در سال ۱۳۹۰ اگرچه کاهش یافت اما به ۱۲/۵ رسید (خاوری‌نژاد و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۶۷۳).

اعلام‌هشدار و نگرانی مسئولان کشور از ورود حدود ۱۳ میلیون متقاضی کار به بازار کار طی ۱۰ سال آینده، نشان می‌دهد که بیکاری معضل اول اقتصاد کشور است؛ عاملی که در تشدید مهاجرت نیروهای متخصص در این دوره‌ی زمانی نقش اساسی ایفا کرده است. اما دولت نهم و دهم با وجود افزایش قیمت نفت و درآمدهای بیش از ۸۰۰ میلیارد دلاری از فروش نفت، در سال‌های گذشته نتوانست از سد مشکل بیکاری عبور کند (آفریده، ۱۳۹۴). هم‌چنین با وجود پتانسیل‌های مختلف کشور از نظر ذخایر طبیعی و نیروی انسانی جوان می‌توانست در این زمینه گام بزرگی بردارد؛ که این امر نیز، در این دوره به دلیل اتکای شدید به درآمدهای نفتی منتفی می‌شود. این در حالی است که نرخ تورم در کشور در همین سال‌ها چند برابر شده است؛ به‌شکلی که از ۱۴ درصد در سال ۸۴ به حدود ۳۱ درصد، در پایان سال ۹۱ رسید؛ این افزایش نرخ تورم در ۳۰ سال گذشته بی‌سابقه بوده است. در کنار نرخ



بیکاری و تورم باید اشاره داشت که در زمینه‌ی فساد مالی و اداری ایران با ۱۳ رتبه تنزل نسبت به سال ۹۰ در سال ۹۱ از بین ۱۷۴ کشور جهان در رتبه ۱۳۳ قرار گرفت (آفریده، ۱۳۹۴). همچنین ایران از نظر فضای کسب‌وکار نیز در بین ۱۵ کشور منطقه‌ی خاورمیانه بعد از کشورهای جنگ‌زده افغانستان و عراق در جایگاه ۱۳ قرار دارد؛ ضمن اینکه ساعت کار مفید در ایران ۲۰ دقیقه در روز است. در نگاهی دیگر بانک جهانی نیز طی آخرین گزارش خود از وضعیت کارآمدی دولت‌ها، به ایران نمره ۳۸/۹ را داده است؛ این عدد هر میزان به ۱۰۰ نزدیک‌تر باشد، دلالت بر کارآمدی بیشتر دولت دارد. بانک جهانی نسبت به داده‌های سال ۲۰۱۱ شاخص کارآمدی در کشورها را تهیه کرده و طبق این برآورد، ایران در میان کشورهای خاورمیانه بعد از عراق و یمن در انتهای جدول قرار دارد. در این دوره شاهد افزایش تحریم‌های اقتصادی هستیم که تاثیر بسیار مخرب و فلج‌کننده‌ای بر اقتصاد ایران داشته است (افشار، ۱۳۹۳). اما بزرگ‌ترین تاثیر تحریم‌ها به اقتصاد کشور را می‌توان در کاهش شدید درآمدهای نفتی دید؛ میزان فروش و صادرات نفت ایران به یک میلیون بشکه کاهش یافته و نصف شد در همین دوره زمانی وصول درآمدهای نفتی ایران ۴۳ درصد کاهش یافته است (البته قیمت‌ها هم کاهش یافت). کاهش شدید درآمدهای نفتی در سال ۹۱ باعث شد تا دولت با کسری بودجه ۵۳ هزار میلیارد تومانی مواجه شود. در زمینه پویایی اقتصادی نیز حجم تخلفات، پرونده‌ها و جرائم اقتصادی در کشورها یکی از معیارهایی است که نشان دهنده‌ی میزان پویایی اقتصادی در یک کشور است. هر اندازه تعداد آنها در یک کشور بالاتر باشد، بیانگر پایین بودن میزان اعتماد اقتصادی و جدی نبودن اخلاق کسب‌وکار در آن کشور است؛ موضوعی که افزایش تعداد پرونده‌های جرائم اقتصادی و تعداد چک‌های برگشتی در ایران به‌خوبی آنرا نشان می‌دهد. سال ۸۴ آمار تعداد چک‌های برگشتی سالانه ۳/۵ میلیون عدد بود که ۵ سال بعد در سال ۸۹ به ۵/۵ میلیون افزایش یافت و در سال ۹۱ تعداد این چک‌های برگشتی به بیش از ۶/۵





میلیون رسید (افشار، ۱۳۹۳).

در طول ۸ سال گذشته شاخص اخلاق کسب و کار و اعتبار اقتصادی به شدت آسیب دیده؛ ثبات و اعتمادی در فضای کسب و کار وجود ندارد و جو بی‌اعتمادی در بازار اقتصادی، جای آن را گرفته است. در حوزه تولید و حمایت از تولیدکنندگان شاهد هستیم که دولت هم‌زمان با پرداخت یارانه نقدی باید ۳۰ درصد یارانه تولید را هم پرداخت می‌کرد؛ اما عدم پرداخت این یارانه به تولید باعث بالا رفتن شدید هزینه‌های جاری واحدهای صنعتی و چند برابر شدن قیمت انرژی و سوخت در این واحدها شده، که در نهایت تعطیلی و کاهش شدید تولید را به دنبال داشته است؛ به شکلی که در نیمی دوم سال ۹۰، بعد از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها ۱۷/۷ درصد بنگاه‌های اقتصادی نیمه فعال، ۲۳ درصد غیرفعال، ۴۲/۶ درصد فعال و ۴ درصد هم وضعیتی نامعلوم دارند و کمی بیش از ۴۰ درصد شهرک‌های صنعتی و بنگاه‌ها فعال هستند. در این دوره، امکان ترسیم چشم‌اندازهای بلند مدت که از الزامات اولیه‌ی جذب و جلب سرمایه‌گذاران، کارآفرینان و متخصصان است، وجود ندارد. به‌عنوان مثال در این دوره، عدم اجرای درست قانون هدفمندی یارانه‌ها و سلیقه‌ای عمل کردن دولت در اجرای این قانون باعث شده است تا هدفمندی یارانه‌ها با خود چالش‌های بسیاری را به دنبال داشته باشد؛ از جمله آنها افزایش بدهی‌های بخش دولتی به بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی کشور بوده است؛ این روند حاکی از این است که در بازه زمانی از اسفند ۸۴ تا آذر ۹۱، به‌میزان ۴۱ هزار و ۶۷ میلیارد تومان بر حجم بدهی بخش دولتی به بانک‌های کشور افزوده شده است؛ این بدهی‌ها در دوره‌ای بر اقتصاد کشور تحمیل شده که دولت بیشترین درآمدهای نفتی را نسبت به دولت‌های گذشته داشته است. از سوی دیگر میزان مطالبات معوق و بدهی دولت به بخش‌های خصوصی، پیمانکاران خصوصی، شهرداری‌ها و حتی سازمان‌های نیمه دولتی، مانند تامین اجتماعی و سازمان بازنشستگی هم به شدت در ۸ سال گذشته افزایش یافته است. افزایش بدهی‌های دولتی باعث شده است،



بسیاری از پیمانکاران بخش خصوصی مجبور به تعطیلی پروژه‌های خود شوند و همچنین بسیاری از فعالان بخش خصوصی به دلیل نبود سرمایه در گردش با چالش در بخش تولید و پرداخت وام‌های خود مواجه شده‌اند؛ به گونه‌ای که آمارهای رسمی نشان می‌دهد از سال ۸۹ تا ۹۱ حدود ۴ هزار واحد تولیدی و کارخانه صنعتی کوچک و بزرگ در کشور تعطیل شده است. آمارهای ارائه شده از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، نیز بیانگر آن است که در سال ۱۳۹۱ حدود ۱۷۵۰ واحد صنعتی دچار اختلال در تولید شده‌اند و ناگزیر شدند نیروی کار خود را تعدیل کنند (افشار، ۱۳۹۳). در اینجا ناتوانی دولت در تعریف، هدایت و اجرای پروژه‌های مشترک با کارآفرینان بخش خصوصی و سرمایه‌های فراملی نیز به بحران بیکاری دامن زده است. امروزه یکی از اصلی‌ترین شاخص‌ها در اقتصاد برای سنجش میزان رونق و توسعه اقتصادی در هر کشوری شرایط تولید است که در دوره‌ی مورد بررسی میزان رونق اقتصادی به هم‌چون اجرای ناقص قانون هدف‌بندی یارانه‌ها، افزایش هزینه‌های تولید، تحریم‌ها و نوسانات قیمت ارز به شدت روندی نزولی داشته است؛ تا حدی که میزان تولید کاهش یافته و بسیاری از مراکز تولیدی تعطیل شده‌اند و یا با حداقل ظرفیت کار می‌کنند؛ همین موضوع باعث شده که میزان رشد اقتصادی هم در کشور منفی شود.

### نتیجه‌گیری

در ایران و دیگر کشورهای در حال توسعه، دیوان‌سالاری به دلیل ضعف ساختاری و فقدان قابلیت نهادی به جای افزایش کارایی بر ناکارآمدی نهاد دولت افزوده است؛ در این نوع از بوروکراسی‌ها انگیزه‌ی با استعدادترین‌ها و بهترین‌ها برای انتخاب شغل دولتی از بین رفته است. در حالی که بدون بوروکراسی کارآمد، تلاش دولت‌های توسعه‌گرا برای جلب همکاری در پروژه‌های مشترک و کارهای بزرگ ناکام خواهد ماند (Torbaat, 2002: 208). ایران کشوری توسعه‌گرا یا یغماگر نیست؛ بوروکراسی در این کشور



## بوروکراسی دولتی و خروج برخی... ۱۹۳

به‌ویژه در دوره‌ی مورد بررسی، دارای ویژگی‌های بوروکراسی وبری یا دولت‌های کارآمد (توسعه‌گرا) نیست؛ تا قادر به تقویت چشم‌اندازهای کارآفرینی در بخش خصوصی، تسهیل اقدام جمعی، سرمایه‌گذاری بنیادی در زمینه‌ی آموزش و پرورش و زیرساخت‌ها باشد؛ بنابراین نخبگانی که زمام دولت را در دست دارند، در برابر بهره‌گیری از افزوده‌های جامعه‌ی در راستای منافع شخصی خود مصون نبوده، منافع عمومی نادیده گرفته می‌شود و فساد اداری در این سیستم تداوم می‌یابد. علاوه بر این دولت در ایران به‌ویژه دولت نهم و دهم همانند دولت‌های توسعه‌گرا، قادر نبود با گروه‌های اجتماعی خارج از خود در زمینه انجام پروژه‌های توسعه همکاری داشته باشد. در عین حال در صورت برقراری این روابط نیز استقلال خود را تا حدود زیادی از دست داده و قادر به حفظ تعادل میان خودگردانی و اتکا به جامعه نیست؛ همین مسئله باعث بدبینی دولت و بخش خصوصی نسبت به یکدیگر شده است (Unher, 2002-2004: 48). این نوع از استقلال، مانع اصلی ظهور طبقات و رشد گروه‌های کارآفرین در ایران بوده است که قضیه‌ی اتکا به مردم را منتفی می‌کند؛ واقعیت کم بودن مدیران قابل و لایق در بخش‌های اقتصادی و اداری کشور که قادر به ارائه راهکارهای مناسب جهت استفاده و بهره‌گیری بهینه از تخصص‌ها و توانمندی‌های علمی و فنی منابع انسانی باشند، نیز نقش موثری در خروج بخشی از نیروهای متخصص از کشور داشته است. با آنکه شایسته‌سالاری یکی از چالش‌های مهم نظام اداری در کشورهای در حال توسعه است؛ اما در بسیاری از کشورها در حال توسعه، اثری از شایسته‌سالاری دیده نمی‌شود؛ کوتاه سخن آن که عدم پایبندی به اصول دیوان‌سالاری وبری یا به قول اوآنز کمبود دیوان‌سالاری (کارآمد) مانع توسعه بوده است؛ نه ازدیاد آن (وقوفی، ۱۳۸۰: ۹۵).

در جوامعی که بوروکراسی، ناکارآمد است؛ افراد باید تمامی آموخته‌های خود را عملاً به‌کناری گذاشته و مسائل مدنظر افراد بالادست را نهادینه سازند؛ این امر زمینه‌ی حضور افراد مقلق و انزوای صاحبان اندیشه و دانش،



نظریه‌پردازان و منتقدین راستین را فراهم می‌سازد (Uuher, 2002-2004).

(48) استقلال و ساختار درونی منسجم، نشانه قابلیت و توانمندی دولت است. دولت باید ضمن رعایت استقلال خویش، به جامعه متکی باشد (اوانز، ۱۳۸۰: ۱۱۴-۲۳۰)؛ زیرا خودگردانی متکی به اجتماع، پایه‌های اصلی و ساختاری لازم برای دخالت موفقیت‌آمیز دولت در تحول صنعتی را فراهم می‌سازد. در ایران به‌ویژه در دوره‌ی مورد بررسی، اتکالی مالی دولت به رانت به‌جای مالیات به استقلال بیشتر دولت از جامعه منجر شده و خودگردانی متکی بر جامعه در حد ضعیفی قرار گرفت؛ باید توجه داشت که دیوان‌سالاری کارآمد موجب تقویت زمینه‌ی تبدیل صنعت‌کاران بالقوه به گروه‌های اجتماعی و سازمان‌یابی «جامعه مدنی» می‌گردد (اوانز، ۱۳۸۰: ۲۳۰-۲۳۹). بنابراین باید با توسعه نهادهای سیاسی بهتر، بوروکراسی حاکم را متوازن و متعادل نمود (نیلی، ۱۳۸۵: ۵۸). در ایران بی‌توجهی به این موضوع موجب افزایش قدرت بوروکراسی و اسباب عدم تعادل نظام حکومتی شده است. نیروهای متخصص و توانمند در محیط‌هایی که فاقد انضباط حرفه‌ای و یا دارای ضوابط دست‌وپاگیر اداری باشند، رنج می‌برند؛ در نتیجه با ترجیح محیط‌های غیررسمی از خدمت در دستگاه‌های اداری یا همکاری با آنها ممانعت می‌کنند؛ این امر در افزایش ناکارآمدی بوروکراسی، دلسردی این سرمایه‌های ارزشمند و در نهایت تصمیم به مهاجرت آنها موثر است (باقری، ۱۳۸۵: ۵۸). مشکل مهم دیگری که دامن‌گیر بوروکراسی و اقتصاد کشور است، اتکالی دولت به رانت است. همان‌طور که حسین مهدوی، اولین بار در تعریف از اصطلاح رانت اشاره به وضعیت کشورهای داشت که مبالغ قابل توجهی از درآمد به‌طور مرتب که منشاء مستقل از اقتصاد داخلی داشت دریافت می‌نمود (Ghaffari, 2000: 467)، دولت‌های رانتیر با این درآمدها به گفته کاتوزیان از استقلال خاصی برخوردار می‌شوند و اتکا آنها به مردم به‌شدت کاهش می‌یابد؛ لذا طیف‌های اجتماعی، وابسته به اقدامات دولت می‌شوند و دولت‌های رانتیر برای تثبیت حکومت خود با توزیع رانت بین طیف‌ها و



گروه‌های خاص بانفوذ، حامی‌پروری را بر کشور حاکم می‌کنند و رقابت بیشتر برای دریافت صورت می‌گیرد (Katouzian, 1979: 349). اینجا دیگر کار، تلاش، تخصص و توانمندی جایی برای بروز و ظهور ندارد. بودجه و فرآیند اختصاص آن نیز تحت تاثیر روابط و رفتارهای فردی و گروهی خواهد بود؛ وجود دولت رانتیر در ایران و استقلال مضاعف دولت، مناسبات دولت و جامعه را فراتر از آنچه مورد نظر اوانز در نظریه‌ی استقلال متکی به جامعه است؛ تحت الشعاع قرار می‌دهد. این نوع از استقلال مانع اصلی ظهور طبقات و رشد گروه‌های کارآفرین در جامعه است و قضیه‌ی اتکا به مردم را منتفی می‌کند. بنابراین به‌نظر می‌رسد در راستای رسیدن به یک نظام کارآمد و توسعه یافته که در آن منافع تمامی آحاد جامعه تامین گردد، راهی جز تغییر و اصلاح بوروکراسی اداری و نزدیک شدن به ویژگی‌های بوروکراسی وبری وجود ندارد. (شیری، ۱۳۸۱: ۷۴). کشور ما به‌لحاظ حفظ و نگهداشت نخبگان علمی ناتوان بوده است؛ با مزمن شدن بیماری جامعه‌ی علمی ایران و نیز افزایش نرخ بیکاری دانش‌آموختگان آموزش عالی، طبیعی‌ترین واکنش به این بیماری مزمن، جستجوی کار در آن‌سوی مرزها است؛ نیروهایی که سرمایه‌ی اصلی ایجاد بوروکراسی کارآمد و بازوی اجرایی دولت جهت انجام کارویژه‌هایش و رسیدن به توسعه و تامین منافع ملی است. بنابراین دولت‌های آینده باید بتوانند با تدوین سیاست‌گذاری‌های خاص در راستای ایجاد انگیزه‌های لازم جهت جذب و به‌کارگیری نیروهای متخصص و توانمند جهت ایجاد یک بوروکراسی کارآمد، به‌منظور تحقق برنامه‌های توسعه و خروج از چرخه‌ی توسعه نیافتگی اقدام نمایند.



- ادیب‌زاده، حمید. (۱۳۹۲). خیزش‌های عقلانی شدن در طلوع ایران مدرن. نشر ققنوس.
- اسلامی، زهرا. (۱۳۹۳/۸/۶). [تأملی بر تراژدی مهاجرت نجبگان]. <http://armon-m.ir>
- اسکات، ریچارد. (۱۳۷۴). سازمان‌ها: سیستم‌های عقلایی، طبیعی و باز. ترجمه حسن میرزایی اهرنجانی. تهران: انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- آفریده، حسین. (۱۳۹۴/۲/۲۷). [مجلس باید پاسخ دهد پول نفت کجا رفت؟]. <http://www.ghatareh.com>
- افشار، مینا. (۱۳۹۳/۷/۲۲). [آخرین آمار مهاجرت نجبگان ایرانی ۶۰ هزار نفر/ دختران، ۴۰ درصد فرار مغزها را تشکیل می‌دهند]. <http://www.khabaronline.ir>
- افضلی، رسول. (۱۳۸۶). دولت مدرن در ایران. قم: موسسه انتشارات دانشگاه مفید.
- اوانز، پیتر (۱۳۸۰). توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی. ترجمه پری‌چهر معتمد گرجی و عباس زندیاب. نشر فیروزه.
- استیفن، رایینز. (۱۳۷۹). مبانی رفتار سازمانی. ترجمه علی پارسائیان و محمد اعرابی. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- امیراحمدی، منصور/ جباری نصر، حسن. (۱۳۸۹). «الگوی نظری دولت مطلقه و پیدایی دولت مطلقه شبه مدرن در ایران». پژوهشنامه علوم سیاسی. سال ششم. شماره ۲۱.
- باقری، آیت. (۱۳۸۷/۷/۶). [لزوم تغییر ساختار اداری به منظور مبارزه با فساد اداری]. سایت سازمان بازرسی کل کشور. [www.gio.ir](http://www.gio.ir)
- بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول. (۱۳۷۸). ترجمه حمیدرضا برادران شرکا و دیگران. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بشارت، علیرضا/ صادقیور، ابوالفضل. (۱۳۷۵). نظریه‌های درباره بوروکراسی: سازمان‌های بزرگ اداری. ناشر تهران.
- جاهد، حسینعلی. (۱۳۸۴). «سلامت سازمانی». ماهنامه تدبیر. شماره ۱۵۹.
- خاوری‌نژاد، سعید. (۱۳۹۳). اقتصاد سیاسی مهاجرت نجبگان از ایران (بررسی جنبه‌های نظری و عملی مهاجرت نجبگان ایرانی در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۷۰). تهران: نشر دنیای اقتصاد.
- خندان، ابراهیم. (20/ 7/2013). [ فرار مغزها از ایران؛ حکایت هم‌چنان باقی است]. <http://www.bbc.co.uk/persian/iran>
- خوش‌چهره، محمد. (۱۳۸۴). «بررسی قلمرو مداخلات دولت در فرآیند توسعه». فرهنگ عمومی.
- دوبلن، لویی مورو. (۱۳۷۵). جامعه‌شناسی اقتدار. ترجمه علی سیلانیان طوسی. مشهد:

## بوروکراسی دولتی و خروج برخی... ۱۹۷

دانشگاه فردوسی.

دلیریور، پرویز. (۱۳۸۶). «ریشه‌ها و زمینه‌های شکل‌گیری ساخت دولت مدرن در ایران». دولت مدرن در ایران. قم: انتشارات دانشگاه مفید.

روز نبرگ، برنارد، لوئیس، کوزر. (۱۳۸۷). نظریه‌های بنیادی جامعه‌شناختی. ترجمه فرهنگ ارشاد. نشر نی.

ژولین، فروند. (۱۳۶۲). جامعه‌شناسی مارکس وبر. ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر. چاپ اول. تهران: نشر نیکان، تهران.

سهراب‌نیا، امیر و روشنی. (۱۳۸۶/۱۱/۱۸). [ پدیده ای به نام فرار مغزها آمار و ارقایی وحشتناک]. <http://statisticslu.blogfa.com>

شیرینی، علی‌اکبر. (۱۳۸۱). مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی. تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، بودجه‌ریزی در ایران مسائل و چالش‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

شریفی، منصور. (۱۳۷۵). بررسی گرایش اعضاء هیئت علمی دانشگاه‌های تهران به مهاجرت از کشور، کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

شعبانلو، رحیم. (۱۳۸۰). بررسی گرایش دانشجویان به مهاجرت از کشور. کارشناسی ارشد. دانشگاه تربیت مدرس.

صبوری کاشانی، منوچهر. (۱۳۸۰). جامعه‌شناسی سازمان‌ها: بوروکراسی مدرن ایران. نشر سخن.

صبوری، منوچهر. (۱۳۷۴). جامعه‌شناسی سازمان‌ها. تهران: نشر شب تاب.

طایفی، علی. (۱۳۷۹). بررسی اجالی وضعیت سرمایه انسانی. دبیرخانه کمیسیون مهاجرت سرمایه انسانی. تهران: معاونت پژوهش و فناوری محمد دانشگاهی.

طایفی، علی. (۱۳۷۸). «نگرش نظام‌مند در بررسی عوامل مؤثر بر خروج نیروهای تحصیل‌کرده از کشور». خلاصه مقالات همایش بررسی مسائل و مشکلات و چشم‌انداز اشتغال آموختگان آموزش عالی. پژوهش‌کنده علوم انسانی و اجتماعی.

عنایتی، فریده. (۱۳۹۲/۱۲/۲۱). [فرار مغزها چقدر برای ایران هزینه دارد؟]. <http://khabaronline.ir>

«فراری دادن مغزها». (۱۳۷۸). مجله اقتصاد ایران. سال اول. شماره ۱۸. مرداد.

کشاورز، احمد. (۱۳۹۳/۳/۲۰). [مقایسه ۸ سال دولت احمدی نژاد و یک سال دولت روحانی /چه بودیم چه شدیم]. <http://khabaronline.ir/detail/359399/Economy/macroeconomics>

کشاورز، احمد. (۱۳۹۳/۳/۲۰). [مقایسه ۸ سال دولت احمدی نژاد و دولت روحانی]. <http://www.ehtesadonline.com/fa/content>



## ۱۹۸ فصلنامه دولت پژوهی

- لوتانز، فرد. (۱۳۷۲). رفتار سازمانی (جلد دوم). ترجمه غلامعلی سرمد. تهران: موسسه بانکداری ایران.
- لفت وچ، آدریان. (۱۳۸۵). دولت‌های توسعه‌گرا. ترجمه جواد افشار کهن. تهران: نشر مرندیز و نی نگار.
- موزلیس، نیکوس. (۱۳۸۵). سازمان و بوروکراسی: تجزیه و تحلیل از تئوری‌های نوین. ترجمه حسن میرزایی اهرنجانی و احمد تدینی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- نیلی، مسعود. (۱۳۸۵). «عبور از توسعه صادرات». مجله ماهنامه تخصصی توسعه و صنعت. سال اول شماره سوم.
- وقوفی، حسن. (۱۳۸۰). بررسی مهاجرت از زوایای گوناگون. تهران: نشر زهد.
- وبر، ماکس و دیگران. (۱۳۷۹). عقلانیت و آزادی. ترجمه یدالله موفق و احمد تدین. تهران: هرمس.
- هایش شناخت مسائل و مشکلات ایرانیان مقیم خارج از کشور، اداره کل امور فرهنگی ایرانیان خارج از کشور. (۱۳۷۹). سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی. تهران: کیل.

## ب) انگلیسی

- Akbar. Torbaat. (Spring, 2002). "The Brain Drain from Iran to the United States". The Middle East Journal 56, No. 2.
- Ghaffari. Masoud. (2000). Political Economy of Oil in Iran.
- Katouzian, H. (1979). "Oil versus Agriculture: A Case of Dual Resource Depletion in Iran". The Journal of Peasants Studies. Vol. 5.
- Unhr. C. (2004). Asylum and Refugee Status Determination. Statistical Yearbook 2002. Geneva: Chapter III.
- Vatanchi, Siavash. (2013). "Fleeing Brains an Essay on the Iranian Brain Drain", To: Vojo Vokic, Course: POLS 3260 War & Peace in the Middle East Date: April 4.
- Weber, Max. (1987). Economy and Society: An Outline of Interpretive sociology (2 Vols). Berkley University of California Press.