

## دولت و سیاست‌گذاری سرمایه انسانی در ایران (۱۳۹۲-۱۳۸۴)

علی‌رضا حیدری<sup>۱</sup>

استادیار گروه مطالعات اجتماعی دانشگاه فرهنگیان

(تاریخ دریافت: ۹۴/۸/۱۰ - تاریخ تصویب: ۹۴/۱۰/۳)

### چکیده

انباشت و بهسازی سرمایه انسانی نیازمند سیاست‌گذاری دولت است، اما هر دولتی این قدرت و توانایی را ندارد. نوع دولت و چگونگی شکل‌گیری آن متغیری تعیین‌کننده در کارایی و اثربخشی سیاست‌گذاری توسعه سرمایه انسانی است. در الگوی دولت توسعه‌گرا، توانمندی استخراجی و پاسخگویی بوروکراتیک شایسته‌سالار و عقلانی‌سازی روابط با جامعه، ظرفیت و استقلال نهاد دولت را افزایش می‌دهد. این در حالی است که عملکرد ضعیف و مشکلات تشدیدشده در حوزه سرمایه انسانی در دولت نهم و دهم، متأثر از برخی عوامل نهادی چون استمرار و تقویت سیاست‌های پوپولیستی و عامه‌پسند، قانون‌گریزی و عدم التزام به قوانین، سیاست‌های بازتوزیمی و انبساطی، بوروکراسی ضعیف و غیرحرفه‌ای، نداشتن تعامل سازنده با ارکان دیگر نظام، تصمیمات شتاب‌زده و غیرکارشناسی، ناتوانی در بهره‌گیری از ظرفیت‌های بین‌المللی و ساخت ناکارآمد رانتیری بوده است.

### واژگان کلیدی

سرمایه انسانی، ساخت و ماهیت دولت، سیاست‌گذاری توسعه، دولت نهم و دهم، دولت توسعه‌گرا.

## مقدمه

در جهان امروز، «سرمایه انسانی» به عنوان ضرورتی اجتناب ناپذیر و مرتبط با سرمایه های مالی، فیزیکی، طبیعی و اجتماعی، هرچه بیشتر شکل و مضمونی «درهم تنیده، چندبُعدی و میان رشته ای» پیدا کرده است. کامیابی کشورهای توسعه یافته ای مانند سوئیس، فنلاند، هلند، سوئد و دولت های توسعه گرایی چون سنگاپور، مالزی، کره جنوبی در سیاست گذاری سرمایه انسانی، با برخورداری از ظرفیت های نهادی و بوروکراتیک و در پرتو آگاهی سیاست گزاران و اهتمام و اجماع نخبگان و همچنین در سایه درک شرایط متحول و پویای بین المللی، امکان پذیر شد. با این حال و در نهایت تأسف، وجود مشکلات حاد نهادی و ساختی حکایت از این واقعیت ناگوار دارد که دولت های پس از انقلاب در تدوین و اجرای سیاست های عقلانی و منطقی در این حوزه بسیار مهم، توفیق لازم را نداشته اند. نگاهی اجمالی به آمارهای ارائه شده از سوی نهادها و مراکز مسئول در زمینه برخی از شاخص های اصلی تعیین کننده میزان انباشت و توسعه سرمایه انسانی، شواهد گویایی برای تأیید و اثبات این ادعاست. آمار بالای دانش آموز بازمانده از تحصیل (بر مبنای سالنامه آماری وزارت آموزش و پرورش)، کیفیت پایین آموزش ریاضیات و علوم در مدارس (بر مبنای نتایج حاصل از آزمون های تیمز و پرلز)، تعداد بالای دانش آموزان دانشگاهی جویای کار (بر مبنای سالنامه های آماری مرکز آمار ایران)، درصد بالای بیماری های مختلف به خصوص اختلالات و بیماری های روانی مانند افسردگی و اضطراب و هزینه های بالای مراقبت های سلامت و بهداشت (بر مبنای نتایج تحقیقات و آمار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) و... تنها بخشی از معضلات کشور ایران در حوزه سرمایه انسانی است. رتبه بندی های سازمان های معتبر بین المللی نیز حکایت از ناکارآمدی سیاست گذاری های توسعه سرمایه انسانی در کشور ما دارد. در «گزارش سرمایه انسانی» مجمع جهانی اقتصاد (۲۰۱۳) ایران در میان ۱۲۲ کشور مورد مطالعه، رتبه «نود و چهارم» را به خود اختصاص داد (www.Weforum.org, TheHuman Capital Index: 2013).

## ۱. ارکان و مؤلفه های اساسی «سرمایه انسانی»

«آموزش»، «سلامت و تندرستی»، «نیروی کار و اشتغال» و «محیط های توانمندساز»، چهار رکن یا پایه اصلی تشکیل دهنده نمایه سرمایه انسانی اند. هر کدام از این ارکان، چند مؤلفه دارند و در چارچوب هر مؤلفه، نماگرها یا شاخص هایی برای سنجش و ارزیابی در نظر گرفته شده است. در مجموع، سرمایه انسانی هر کشوری، با پنجاه و یک «نماگر» یا شاخص مورد سنجش و ارزیابی شده است. داده ها و اطلاعات مربوط به هر معیار، از آمار منتشر شده توسط سازمان های

بین‌المللی معتبر مانند سازمان بهداشت جهانی، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو)، سازمان بین‌المللی کار، بانک جهانی و نهادهای تحقیقاتی مجمع جهانی اقتصاد و مؤسسات نظرسنجی مانند گالوپ، استخراج شده است.

### ۱.۱. آموزش

یکی از مهم‌ترین وظایف و کارکردهای نظام آموزشی در جوامع امروزی، «تربیت سرمایه‌انسانی باکفایت و کارآمد» است. در حقیقت، سازوکار نهادی اصلی برای توسعه مهارت‌ها و دانش انسانی، **نظام رسمی آموزشی** است (تودارو، ۱۳۶۷:۴۷۳)، زیرا چنین نظامی، استعدادهای بالقوه و نهفته در افراد را **کشف** و آنها را **شکوفای** می‌سازد. همچنین، نظام آموزشی قابلیت نیروی کار را در جهت تطبیق با تغییر فرصت‌های اشتغال فراهم می‌کند. رکن یا ستون آموزش شامل نماگرهای مرتبط با جنبه‌های کمی و کیفی آموزش در سطوح ابتدایی، متوسطه و عالی می‌شود. از این رو، این رکن هم به نیروی کار فعلی و هم به نیروی کار آینده توجه دارد. مؤلفه‌ها و شاخص‌های ستون آموزش عبارت‌اند از: دسترسی به آموزش (نرخ ثبت‌نام در دوره‌های ابتدایی، متوسطه، عالی و نابرابری جنسیتی)؛ کیفیت آموزش (دسترسی به اینترنت در مدارس، کیفیت نظام آموزشی، کیفیت مدارس ابتدایی، کیفیت آموزش ریاضیات و علوم و کیفیت مدیریت مدارس)؛ بهره‌مندی آموزشی (جمعیت بالای ۲۵ سال دارای تحصیلات ابتدایی، متوسطه و عالی).

### ۱.۲. سلامت و تندرستی

سرمایه‌انسانی تنها با ارتقای توان فکری و مهارت‌های عملی نیروی کار بهبود و توسعه نمی‌یابد. از این رو، کیفیت سلامت و تندرستی جسمانی و ذهنی شهروندان و نیروی کار یک کشور، یکی از ارکان و جنبه‌های اصلی سرمایه‌انسانی را نشان می‌دهد. بر این اساس، «**بهبود شاخص‌های سلامت**» از دوران کودکی تا بزرگسالی در یک جامعه، عرصه دیگری برای سیاست‌گذاری و مداخله اثرگذار دولت با هدف ارتقا و توسعه سرمایه‌انسانی و افزایش رشد و بازدهی اقتصادی است. شاخص‌ها یا نماگرهای ستون «سلامت و تندرستی» عبارت‌اند از: بقا و پایداری (مرگ‌ومیر نوزادان، امید به زندگی و نابرابری جنسیتی)؛ سلامتی (اختلالات رشدی کودکان زیر پنج سال، سال‌های توأم با ناتوانی، مرگ‌ومیرهای زیر شصت سال در اثر بیماری‌های غیرواگیر، چاقی، خدمات و هزینه‌های بیماری‌های واگیر و غیرواگیر)؛ تندرستی (استرس یا اضطراب و افسردگی)؛ خدمات (آب آشامیدنی، بهداشت و پاکیزگی، کیفیت مراقبت‌های پزشکی و درمانی و دسترسی به مراقبت‌های سلامت).

### ۳.۱. نیروی کار و اشتغال

دارا بودن «شغل مناسب» موجب «درآمد کافی» می‌شود و «قدرت خرید افراد» و به تبع آن «استانداردهای زندگی» را افزایش می‌دهد. مؤلفه «مشارکت»، تعداد و درصد افرادی را که به‌عنوان نیروی کار در بخش‌های مختلف جامعه به‌طور فعالانه شرکت دارند، می‌سنجد. البته در این مؤلفه، گروه‌های ویژه جمعیتی مانند زنان، جوانان و افراد بالای ۶۵ سال نیز مورد توجه هستند. در بررسی مشارکت نیروی کار ۱۵ تا ۶۵ سال در فعالیت‌های اقتصادی، متغیر «نابرابری‌های جنسیتی» نیز لحاظ شده است. شاخص دیگری که در این رکن سنجد می‌شود، نرخ بیکاری در میان جوانان و بزرگسالان است. با توجه به وخامت روزافزون وضعیت بیکاری جوانان در سطح جهان و نیز بیکاری سه برابری جوانان نسبت به بزرگسالان، شاخص مجزایی برای سنجش «بیکاری جوانان» در نظر گرفته شده است. سازمان بین‌المللی کار نسبت به آنچه «نسل نگران یا هراسان»<sup>۱</sup> می‌خواند، هشدار داده است و اعلام می‌کند: «بیکاری جوانان یا اشتغال ناقص آنان، هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی سنگینی بر کشورها تحمیل می‌نماید که برآیند آن، از بین رفتن فرصت‌های رشد اقتصادی و به هدر رفتن یا بی‌ثمر شدن سرمایه‌گذاری‌های انجام‌گرفته در حوزه تعلیم و تربیت و آموزش است». امروزه دسترسی به اشتغال پایدار یکی از نیازهای اساسی جوانان است و فراهم ساختن بستر مناسب برای دسترسی به آن یکی از مسئولیت‌ها و وظایف اساسی دولت‌ها محسوب می‌شود. شاخص‌های این رکن عبارت‌اند از: مشارکت (نرخ مشارکت نیروی کار، ۱۵ تا ۶۴ سال، نرخ مشارکت نیروی کار افراد بالای ۶۵ سال، نابرابری جنسیتی در مشارکت اقتصادی، نرخ بیکاری و نرخ بیکاری جوانان)؛ استعداد (توانمندی دولت در جذب استعداد، توانمندی دولت در حفظ و نگهداشت استعداد، سهولت در یافتن کارکنان ماهر، دستمزد متناسب با بهره‌وری، توانمندی برای نوآوری، شاخص پیچیدگی اقتصادی، توانایی بالا در جذب فناوری، مقالات منتشره در مجلات علمی و سن میانگین جمعیت شاغل)؛ آموزش نیروی انسانی (آموزش بدو استخدام و خدمات آموزشی).

### ۴.۱. محیط توانمندساز

محیط توانمندساز شامل چارچوب قانونی، زیرساخت‌های فیزیکی و اجتماعی و عوامل دیگری است که موجب ارتقای سرمایه انسانی در یک جامعه می‌شود. توسعه زیرساخت‌ها از الزامات مهم توسعه همه‌جانبه به‌شمار می‌رود. سرمایه‌گذاری مستقیم روی زیرساخت‌ها موجب فراهم شدن امکانات تولیدی شده، فعالیت‌های متنوع اقتصادی را تحریک کرده و با کاهش هزینه‌های تجارت و انتقالات، موجب بهبود رقابت‌پذیری می‌شود و در نهایت به رشد

اقتصادی کمک می‌کند. کیفیت مطلوب شبکه حمل‌ونقل داخلی یک کشور به‌عنوان تسهیل‌کننده دسترسی به محل کار، جهت ارتباط میان صنعت و اجتماعات ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. استفاده از «فناوری اطلاعات و ارتباطات» (فاوا) مانند تلفن‌های همراه و اینترنت، موجب سرعت بخشیدن به فرایند ارتباطات و تبادل اطلاعات میان شبکه‌های پیچیده و تقویت توسعه سرمایه‌انسانی می‌شود. مهم‌ترین مؤلفه‌ها و شاخص‌های این رکن عبارت‌اند از: زیرساخت (کاربران تلفن همراه، کاربران اینترنت و کیفیت حمل‌ونقل داخلی)؛ تشریک مساعی (وضعیت توسعه خوشه‌ای و همکاری دانشگاه و محیط کسب‌وکار در تحقیق و توسعه)؛ چارچوب قانونی (شاخص انجام کسب‌وکار، شبکه ایمنی اجتماعی، حقوق مالکیت و حمایت از مالکیت فکری)؛ تحرک اجتماعی (شاخص تحرک اجتماعی).

## ۲. چارچوب نظری

با توجه به عملکرد متفاوت کشورها در توسعه سرمایه‌انسانی، این سؤال مطرح است که علت این مسئله چیست؟ در پاسخ، برخی صاحب‌نظران بحث درباره «انواع دولت‌ها» و مطالعه درباره ساخت و ماهیت دولت را در کانون تحلیل خود قرار داده‌اند. اندیشمندانی مانند «پیتر اوانز»<sup>۱</sup> و «آدریان لفت‌ویچ»<sup>۲</sup> در «چارچوب رهیافت نهادی-تطبیقی توسعه» با بسط نظری مدل دولت توسعه‌گرا به چنین تلاشی مبادرت ورزیده‌اند. براساس رهیافت نهادی، سیاست‌گذاری‌ها و تصمیمات دولت متکی به «بستر نهادی» است و این بستر مرکب از الگوی پیچیده‌ای از کنشگری است که در ساختارهای اجتماعی تجسم می‌یابد. سیاست‌گذاری‌ها و اقدام‌های توسعه‌ای دولت و پیامدهای آن در بستر نهادی امکان‌پذیر است که دولت در آن غوطه‌ور است. «چالمرز جانسون»<sup>۳</sup> دولت توسعه‌گرای مبتنی بر «برنامه‌ریزی عقلانی» را از دولت مبتنی بر «برنامه‌ریزی ایدئولوژیک» و نیز از دولت‌های لیبرال‌دموکراتیک - که تمایل به نظارت حداقلی دارند- جدا و متمایز کرد.

### ۲.۱. تعریف دولت توسعه‌گرا

«مانوئل کاستلز» با وام‌گیری از جانسون معتقد است که «دولت وقتی توسعه‌گراست که اصل مشروعیت خود را بر پایه‌ی ایجاد و حفظ توسعه بنیان نهد. منظور از توسعه، ترکیبی از نرخ بالا و مستمر رشد اقتصادی و تغییر ساختاری در سیستم تولید، از نظر داخلی و هم از نظر ارتباطش با اقتصاد بین‌المللی است» (کاستلز، ۱۳۸۵:۳۲۲). همچنین دولت توسعه‌گرا را دولتی

1. Peter Evans  
2. Adrian Leftwich  
3. Chalmers Johnson

می‌دانند که «از نگرش، رهبری و توانایی ایجاد تحول مثبت طی یک دوره کوتاه زمانی برخوردار است، اما این تحول به هر تحولی اطلاق نمی‌شود، بلکه دولت توسعه‌گرا با فرایندهای سریع صنعتی شدن و با بهره‌گیری از تکنولوژی‌های جدید و حرکت به سمت فعالیت‌های دارای ارزش افزوده بالا مرتبط است. این حرکت نوعاً با حرکت از کشاورزی معیشتی به کشاورزی تجاری‌تر، کشاورزی صادرات‌محورتر، توسعه صنعت نساجی، توریسم یا مجموعه‌ای از این همراه بوده است» (Fritz and Rocha, 2007:533). دولت‌های توسعه‌گرا «مجموعه‌های سازمانی دانسته شده‌اند که در آنها مؤسسات دیوان‌سالاری متخصص و منسجم برای ایجاد تحول اقتصادی با بخش‌های خصوصی سازمان‌یافته همکاری می‌کنند» (Doner, Ritchie and Slater, 2005:538). به عبارت دیگر، «دولت توسعه‌گرا» بر خلاف «دولت‌های ضعیف و غارتگر» است که یا از توانایی سیاست‌گذاری و هدایت توسعه برخوردار نیستند یا رهبرانشان اساساً چنین رویکردی ندارند.

## ۲.۲. ویژگی‌های دولت توسعه‌گرا

اندیشمندان نظریه دولت توسعه‌گرا در توصیف این مدل از دولت، تعدادی از مؤلفه‌های مهم را برشمرده‌اند. این مشخصه‌ها را می‌توان ویژگی‌های عمومی در دولت‌های توسعه‌گرا محسوب کرد. مهم‌ترین ویژگی‌های دولت توسعه‌گرا عبارت‌اند از:

### الف) نخبگان توسعه‌گرا<sup>۱</sup>

نخستین ویژگی دولت‌های توسعه‌گرا این است که همگی از سوی نخبگان توسعه‌گرای مصممی هدایت شده‌اند که حداقل در مقایسه با فساد فراگیر در دولت‌های ناتوسعه‌گرا، نسبتاً غیرفاسد بوده‌اند. این نخبگان اغلب وابسته به شخصیت‌های پیشرو همچون لی کان یو در سنگاپور، ژنرال پارک چانگ‌های در کره جنوبی و رئیس‌جمهور سوهارتو در اندونزی بوده‌اند (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵: ۲۵۲). به علاوه، هیچ دولت توسعه‌گرایی «سلطانیسم» تک‌نفره (Weber, 1964: 346) را برپا نساخته است (Sandbrook, 1986). دولت‌های توسعه‌گرا اغلب به وسیله ائتلاف‌های در حال تغییری از منافع گوناگون اداره شده‌اند. از نظر چالمرز جانسون دولت‌های توسعه‌گرا بیش و پیش از همه بر حسب «اولویت‌هایشان» تعریف می‌شوند، یعنی «تعهد خلل‌ناپذیر نخبگان سیاست‌گذار به هدف اصلی که همانا توسعه اقتصادی است» (جانسون، ۱۹۸۲: ۳۰۶-۳۰۵). ویژگی نخبگان توسعه‌گرا، عزم راسخ برای پیشبرد توسعه، پایبندی به رشد و تحول اقتصادی و توانایی آنان برای پیشبرد اهداف خویش است. از همین رو، این نخبگان برای دستیابی به

اهداف خود به «**نهادسازی مناسب**» دست می‌زنند. در کل چنین نخبگانی بسیار ملی‌گرا هستند و توجه زیادی به تهدیدات خارجی و داخلی از خود نشان می‌دهند، از این‌رو، از انگیزه بالایی برای رساندن کشورهايشان به توسعه اقتصادی به‌عنوان ابزار مقابله با این تهدیدها برخوردارند (دلفروز، ۱۳۹۳: ۶۲).

### ب) استقلال نسبی دولت<sup>۱</sup>

وجه مشترک دیگر دولت‌های توسعه‌گرا، استقلال نسبی نخبگان و سازمان‌های دولتی تحت فرمان آنهاست. منظور از «استقلال»<sup>۲</sup> این است که دولت بتواند در برابر درخواست‌های گروه‌های هم‌سود (طبقات یا گروه‌های منطقه‌ای و ناحیه‌ای) آزادی عملی نسبی داشته باشد و تحت تأثیر این درخواست‌ها قرار نگیرد (Nordlinger, 1987: 371). البته در نظریه دولت توسعه‌گرا منظور از استقلال، جدایی از جامعه نیست. دولت توسعه‌گرا از یک طرف چه با کنشگران داخلی، مانند بخش خصوصی، و چه با کنشگران خارجی، مانند سرمایه‌گذاران خارجی، در جهت اهداف توسعه‌ای ارتباط تنگاتنگ دارد، اما در عین حال از این توان برخوردار است که نوعی فاصله ظریف را با آنان حفظ کند تا با حفظ استقلال نسبی خود سیاست‌های توسعه‌ای‌اش را به‌اجرا درآورد. به لحاظ نظری، دولت و بازار در یک جهت حرکت می‌کنند، اما به قول وید، این دولت است که شریک اصلی محسوب می‌شود و در «اداره بازار» نقش فعالی دارد (Wade, 1990). دولت توسعه‌گرا باید با گروه‌های اجتماعی روابط فشرده‌ای داشته باشد تا بتواند با همکاری آنها پروژه‌های توسعه‌ای را به‌اجرا درآورد. بدون چنین روابطی دولت از اطلاعات لازم در مورد برنامه‌های قابل اجرا محروم می‌شوند، توان انجام وظایف گسترده معطوف به توسعه را نیز نخواهد داشت. در عین حال، بدون استقلال از همین گروه‌های بیرونی نیز دولت به کارگزار آنها تبدیل می‌شود، منافع این گروه‌ها به‌جای اهداف بلندمدت ملی خواهد نشست. از این‌رو، «**حفظ تعادل میان خودگردانی و اتکا به جامعه**» کلید موفقیت دولت و تقویت تحولات اقتصادی است (اوانز، ۱۳۸۲: ۴۰۲). اوانز این ترکیب به ظاهر متعارض را «**خودگردانی متکی به اجتماع**»<sup>۳</sup> می‌نامد.

### پ) قدرت دیوان‌سالارانه

هم‌عزم راسخ نخبگان برای توسعه و هم استقلال نسبی دولت، به ایجاد بوروکراسی‌های بسیار قدرتمند، حرفه‌ای، دارای صلاحیت و مستقل که با اقتدار، به هدایت و کنترل توسعه اقتصادی و اجتماعی به شکلی گسترده اقدام می‌کنند، کمک کرده است. در همه دولت‌های توسعه‌گرا

1. Relative Autonomy
2. Autonomy
3. Embedded Autonomy

نهادهایی به‌عنوان مراکز عالی فرماندهی اقتصادی، امر توسعه را هدایت کرده‌اند. وجه ممیزه این نهادها از نهادهای مشابه در بسیاری از کشورهای غیرتوسعه‌یافته، قدرت واقعی، اقتدار فنی و استقلال آنها در شکل‌دهی به حرکت‌های اساسی جهت تدوین سیاست‌های توسعه است (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵: ۲۵۶). نهادهای سیاست‌گذار تا حدود زیادی تجلی دیوان‌سالاری‌های مدرن و عقلانی وبری هستند که در فرایند سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ای تحت تأثیر جریان‌های سیاسی قرار نمی‌گیرند و با استقلال از عرصه سیاست از آفت‌های ضدتوسعه‌ای این عرصه برکنار می‌مانند. این در حالی است که دیوان‌سالاری‌ها در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته تحت فشار گروه‌ها و طبقات مختلف، از استقلال کافی برای تدوین و اجرای سیاست‌های درست برخوردار نیستند. در دیوان‌سالاری‌های توسعه‌گرا که مبتنی بر اصل شایسته‌سالاری هستند، ثبات شغلی تا حد زیادی وجود دارد و بر خلاف بسیاری از کشورهای کم‌تر توسعه‌یافته با هر تغییر دولتی، دستخوش تغییرات و عزل و نصب‌های گسترده نمی‌شوند. در این دیوان‌سالاری‌ها، استخدام و ارتقای شغلی براساس «شایستگی» انجام می‌گیرد و ضابطه و قانونمندی بر رابطه غلبه دارد (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵: ۲۵۸-۲۵۶؛ راج و اوانز، ۲۰۰۰: ۱۸). قدرت دیوان‌سالارانه منشأ ظرفیت و توانمندی دولت است.

#### ت) جامعه مدنی ضعیف

منظور از جامعه مدنی، شبکه همه گروه‌ها و صاحبان منافع خصوصی سازمان‌یافته است که از سطح خانواده بالاتر و از سطح دولت پایین‌ترند. در همه دولت‌های توسعه‌گرا، جامعه مدنی یا از ابتدا قدرت چندانی نداشته یا توسط دولت تضعیف، درهم شکسته یا کنترل شده است. بدین ترتیب، دولت توسعه‌گرا بسان دولتی قوی در این کشورها توانسته است فارغ از فشارها و مطالبات و بی‌ثباتی‌های احتمالی ناشی از فعالیت‌های نهادهای جامعه مدنی، توسعه اقتصادی کشور را به پیش برد. این دولت‌ها با برخورداری از توانایی‌های زیرساختی فراوان توانسته‌اند در جامعه مدنی نفوذ کنند و فعالیت‌های آنها را تحت هدایت قرار دهند. از این نظر دولت‌های توسعه‌گرا با بسیاری از دولت‌های کشورهای کمتر توسعه‌یافته که اقتدارشان آماج حملات انواع گروه‌های جامعه مدنی قرار گرفته بسیار متفاوت‌اند (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵: ۲۸۵). ضعف جامعه مدنی در این کشورها نه به‌عنوان عاملی یگانه بلکه در کنار دیگر عوامل و در ارتباطی ارگانیک با آنها به توسعه اقتصادی کمک کرده است، در غیر این صورت، نبود یا ضعف جامعه مدنی در کنار نخبگان غیرتوسعه‌گرا و بوروکراسی‌های فاسد و ناکارآمد می‌تواند به این مسئله بینجامد که دولتی رها از هر گونه نظارت درونی (نهادهای نظارتی درونی دیوان‌سالاری) و بیرونی



(نهادهای مدنی و اجتماعی) در هر دو جنبه توسعه اقتصادی و رعایت حقوق مدنی، سیاسی و اجتماعی مردم، عملکرد بسیار بدی از خود به‌جای بگذارد. در نهایت اینکه به‌گونه‌ای متناقض‌نما، در دولت‌های توسعه‌گرا نیز پیشرفت روند توسعه کشور به‌تدریج موجب تقویت جامعه مدنی شد و مراحل بعد مطالبات دموکراسی خواهانه را به‌دنبال آورد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۶۷).

### ث) بستر بین‌المللی

عامل دیگری که در ظهور دولت‌های توسعه‌گرای جنوب شرقی آسیا باید مورد توجه قرار گیرد، بستر بین‌المللی خاصی است که این دولت‌ها در آن ظهور یافتند. بیشتر مطالعات تطبیقی صورت‌گرفته به‌منظور بررسی امکان به‌کارگیری مدل توسعه جنوب شرقی آسیا در مناطق دیگر، به این نتیجه رسیده‌اند که دولت‌های توسعه‌گرای جنوب شرق آسیا در شرایط منحصربه‌فرد پس از جنگ جهانی دوم ظهور یافتند که فرصت‌های مناسبی را برای توسعه اقتصادی‌شان فراهم می‌کرد. به‌طور فهرست‌وار، مهم‌ترین عوامل خارجی تأثیرگذار بر توسعه این دولت‌ها عبارت‌اند از: میراث استعماری، پوشش‌های توسعه منطقه‌ای، خطر گسترش کمونیسم در شرایط جنگ سرد و بنابراین حمایت آمریکا از این کشورها، وجود ظرفیت‌ها و فضاهای فراوان توسعه اقتصادی و نفوذ در بازارها، فقدان فشارهای نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای آزادسازی مالی و تجاری در کشورهای در حال توسعه، عدم سیطره گفتمان حقوق بشر و دموکراسی در آن مقطع خاص که به‌طور بالقوه می‌توانست اختلالی در روند توسعه این کشورها ایجاد کند (Sindzinger, 2004; Leftwich, 2008; Deans, 1999).

### ۳.۲. «سرمایه انسانی» در دولت‌های توسعه‌گرا

دولت‌های توسعه‌گرا در نخستین گام توسعه خود با فراهم کردن مجموعه‌ای از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نهادی، به تدوین و اجرای سیاست‌های گسترش فراگیر آموزش و همزمان توسعه نظام سلامت و مراقب‌های بهداشتی و ارتقای نیروی کار و اشتغال مبادرت ورزیدند. در واقع، توانایی‌های نهادی ایجادشده در دولت‌های توسعه‌گرا، به کشورهای آنان این امکان را داد تا منابع مالی را برای انباشت اولیه سرمایه انسانی - به‌عنوان موتور محرکه فرایند توسعه - بسیج کنند. بر این اساس، دولت‌های توسعه‌گرا در بسیاری از موارد به توسعه سرمایه انسانی حتی پیش از آنکه موانع موجود در مسیر فقر عمومی را برطرف کنند، اولویت بخشیدند. برای نمونه، سنگاپور در نخستین سند برنامه پیشرفت خود، «توسعه سرمایه انسانی» را در اولویت قرار داد و به سیاستگذاری برای آن اقدام کرد. از این‌رو، یکی از مهم‌ترین عوامل دخیل در توسعه اقتصادی سنگاپور طی چهل سال اخیر نظام آموزش همگانی و کارآمد این کشور است.

دسترسی همگانی به آموزش علاوه بر تلاش برای ایجاد جامعه‌ای برابر به‌ویژه از طریق ایجاد فرصت‌های یکسان برای قشر جوان، مولد نیروی کار متخصص یک جامعه نیز است. در این دوره زمانی، نظام آموزشی سنگاپور از سطحی معادل سایر کشورهای در حال توسعه به سطح کشورهای توسعه‌یافته ارتقا یافت. در کشور کره جنوبی نیز که فاقد منابع طبیعی مؤثر است، نیروی آموزش‌دیده، سالم و فعال، محور توسعه بوده است.

### ۳. مؤلفه‌های اساسی ساخت و ماهیت دولت نهم و دهم

دولت نهم و دهم در انتقاد به آنچه آن را «فقر، فساد و تبعیض» می‌نامید و در تأکید بر ارزش‌های انقلاب و لزوم بسط عدالت اجتماعی قدرت را در دست گرفت. پایگاه اجتماعی این دولت ترکیبی بود از طبقات پایین شهری و روستایی و البته انقلابیونی که احساس می‌کردند در دوره اصلاحات ارزش‌های انقلابی کمرنگ شده و مناصب کشور در اختیار لیبرال‌ها و روشنفکران قرار گرفته است. در بررسی ساخت و ماهیت دولت نهم و دهم، اغلب بر ویژگی‌های نهادی ضعیف آن به‌ویژه ساخت رانتبری و ماهیت پوپولیستی آن تأکید می‌شود. مهم‌ترین ویژگی‌های این دولت را می‌توان این‌گونه برشمرد:

#### ۳.۱. نبود نخبگان توسعه‌گرا و مخالفت با گفتمان توسعه

نخبگان سیاسی دولت نهم و دهم، نه تنها اراده، باور و تعهدی نسبت به پیشبرد فرایند توسعه نداشتند و مسئولیتی در این زمینه نمی‌پذیرفتند، بلکه اساساً با آن در ستیز و منازعه نیز بودند. آنچه نقطه کانونی توجه این نخبگان را تشکیل می‌داد، رشد و توسعه ملی نبود، بلکه توزیع و تدابیر رفاه‌گسترانه بود. تغییر گفتمان دولت احمدی‌نژاد در ابتدای شروع به کار دولت نهم به‌خوبی در عنوان همایشی که در مردادماه ۱۳۸۵ توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی برگزار شد، هویداست. این همایش با عنوان «اقتصاد ایران در گام نهم: با تأکید بر اقشار کم‌درآمد و مناطق محروم» برگزار شد. روی جلد کتاب مجموعه مقالات این همایش چهار شعار اصلی دولت درج شده است که به‌خوبی تغییر فضای گفتمانی را نشان می‌دهد. این چهار عنوان که بارها در سخنرانی‌های احمدی‌نژاد و سایر مسئولان دولت او تکرار می‌شدند عبارت‌اند از: **مهرورزی، عدالت‌گستری، خدمت به بندگان خدا و پیشرفت و تعالی مادی و معنوی کشور** (برنامه دولت نهم، دبیرخانه شورای اطلاع‌رسانی دولت: مرداد ۱۳۸۴). در این دوره واژه «توسعه» نیز یک واژه غربی و مادی تلقی شد و به‌جای آن از واژه «تعالی» که بار معنوی داشت، استفاده شد. احمدی‌نژاد در سخنرانی‌های مختلف، تمایز رویکرد دولت جدید با دولت‌های پیشین را بیان می‌کرد. برای مثال در سخنرانی در جمع روحانیان و طلاب حوزه علمیه قم در ۲۵ خرداد

۱۳۸۶ چنین گفت: «برخی از مبانی که این دوستان قبول دارند ما قبول نداریم. مثلاً اینها می‌گویند اول ما باید سه برنامه توسعه اقتصادی بدهیم، بعد عدالت را اجرا کنیم. ما می‌گوییم چنین چیزی محال است و این اندیشه غلط است. عدالت روح حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی است» (مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری).

### ۲.۳. استمرار و تقویت سیاست‌های پوپولیستی

پوپولیسم مجموعه‌ای از سیاست‌گذاری‌ها یا وعده‌های اقتصادی دانسته شده است که برای جلب حمایت توده‌ها صورت می‌گیرد. در ایران پس از انقلاب، علاوه بر گرایش بازتوزیعی ساخت دولت، برگزاری انتخابات منظم نیز انگیزه مضاعفی به رقبای انتخاباتی برای طرح شعارهای پوپولیستی برای جلب آرای اقشار محروم شهری و روستایی داده است. در واقع، اگر دولت‌های توسعه‌گرا طبقه سرمایه‌دار را متحد اصلی خود قرار دادند و دیگر طبقات را در خدمت ایجاد محیط مناسب برای فعالیت آن بسیج کردند، در ایران دولت انقلابی در راستای ایدئولوژی عدالت‌طلبانه‌اش طبقات پایین شهری و روستایی را پایگاه اجتماعی اصلی خود تلقی کرده و دیگر مناسبات سیاسی-اقتصادی را بر این مبنا تنظیم کرده است. یکی از دلایل پیروزی احمدی‌نژاد در انتخابات ریاست جمهوری این بود که توانست طبقات سنتی پایین و متوسط را با شعارهای جذاب و عامه‌پسند جذب کند. به علاوه احمدی‌نژاد نهایت استفاده را از فقری که طی سالیان متمادی در مردم به سبب وجود فساد در بین برخی دولتمردان ایجاد شده بود، برد. از منظری دیگر، پیروزی احمدی‌نژاد بازگشتی به سیاست‌های پوپولیستی دهه اول انقلاب نیز محسوب می‌شد. احمدی‌نژاد که سیاست بازتوزیعی پوپولیستی خود را از همان تصدی پست شهرداری تهران با اقدام‌هایی مانند اعطای وام یک‌میلیونی ازدواج، دیدارهای مردمی مکرر و اعلام شماره تلفن همراه خود شروع کرده بود، به سرعت محبوبیت گسترده‌ای بین اقشار محروم به دست آورد و به نامزد تمام‌عیار برای رهبری جنبش پوپولیستی تبدیل شد. از جمله شعارها و وعده‌های عامه‌پسند انتخاباتی احمدی‌نژاد در انتخابات نهمین دوره ریاست جمهوری، تقسیم عادلانه درآمد نفت و آوردن آن بر سر سفره مردم بود. او در راستای استمرار و تقویت سیاست‌های پوپولیستی، اقدام‌های زیادی انجام داد. نمود بارز اعمال سیاست‌ها و برنامه‌های عامه‌پسند و پوپولیستی در دولت نهم و دهم، به‌طور مشخص در «پرداخت یارانه نقدی» تجلی پیدا کرده است (سلطانی، ۱۳۹۲: ۸). علاوه بر این، از افتخارهای دولت او طراحی سفرهای استانی بود و در این زمینه به بسیاری از شهرها و روستاهای دورافتاده سفر کرد و جلسات هیأت دولت را در خارج از تهران تشکیل داد. وی در این سفرها وعده انجام

پروژه‌های متعدد توسعه‌ای و ایجاد امکانات ورزشی را می‌داد و هزاران درخواست کتبی از مردم دریافت می‌کرد.

#### الف) در پیش گرفتن سیاست‌ها و اقدام‌های بازتوزیعی و انبساطی

اگرچه اقدام‌های بازتوزیعی یکی از توانایی‌های دولت‌های مدرن و نیز دولت‌های توسعه‌گرا محسوب می‌شود، در این کشورها، این‌گونه اقدام‌ها به دلیل توانایی‌های استخراجی و تولیدی رشدمحور کارایی لازم را ندارد. علاوه بر این سیاست‌های بازتوزیعی به هدفمند تدوین و اجرا می‌شود. در ایران بر خلاف دولت‌های توسعه‌گرا، یارانه نه به صورت هدفمند و در ازای عملکرد و بهره‌وری مناسب، بلکه اغلب برای جبران عملکرد نامناسب واحدهای تولیدی و جلوگیری از ورشکستگی آنها به کار گرفته شده است. در ایران رویکردهای توزیعی بر رویکردهای تولیدی غلبه داشته است. با توجه به در پیش گرفتن سیاست‌های پوپولیستی از یک سو و درآمدهای هنگفت نفتی از سوی دیگر، احمدی‌نژاد به محض رسیدن به قدرت، سیاست‌های بازتوزیعی و انبساطی خود را در پیش گرفت. از جمله این‌گونه سیاست‌ها و اقدام‌ها می‌توان به مواردی مانند تداوم تخصیص یارانه‌ها و پرداخت نقدی آن، تأسیس صندوق مهرضا، توزیع سهام عدالت، ساخت مسکن مهر و بودجه‌ریزی و بودجه‌های انبساطی دولت نهم و دهم اشاره کرد. احمدی‌نژاد حتی خصوصی‌سازی را نیز به شیوه‌ای بازتوزیعی و در راستای گفتمان عدالت خود انجام داد تا حمایت اقشار محروم را بیش از پیش جلب کند و این اقدام بیش از آنکه خصوصی شدن باشد، نوعی غیرملی شدن شرکت‌ها بود (Amir Arjomand, 2009: 160-161). در دوران احمدی‌نژاد بزرگ‌ترین طرح احداث مسکن در کشور با عنوان مسکن مهر با هدف تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد به اجرا درآمد و طی این مدت هزاران واحد مسکونی ارزان‌قیمت احداث شد. بنابراین، سیاست‌های بازتوزیعی که در ادبیات توسعه نقطه مقابل سیاست‌های رشدمحور است، در دستور کار قرار گرفت و در کنار تشدید فشارهای خارجی به تدریج به کاهش شدید نرخ رشد اقتصادی کشور طی این سال‌ها منجر شد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۶۸). علاوه بر این، بودجه‌ریزی و بودجه‌های انبساطی از ویژگی‌های دولت نهم و دهم است. بودجه‌ها از ابتدای دولت نهم «نفت‌گرا» بوده‌اند و افزایش سالانه بودجه کل کشور را می‌توان تمام ذیل افزایش قیمت نفت دانست.

#### ب) تصمیمات شتاب‌زده و نسنجیده

نحوه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در دولت نهم و دهم یکی از مهم‌ترین انتقادات و ایرادات وارده بر این دولت است. انتقادی که به این دولت از همان سال ۱۳۸۴ وارد شد، این بود که عملکرد و نوع تصمیم‌گیری‌های این دولت از منظر چندانی برخوردار نیست و کشور را به سمت پیشرفت رهنمون نمی‌سازد. بسیاری از کارشناسان، استادان دانشگاه و مسئولان از نحوه

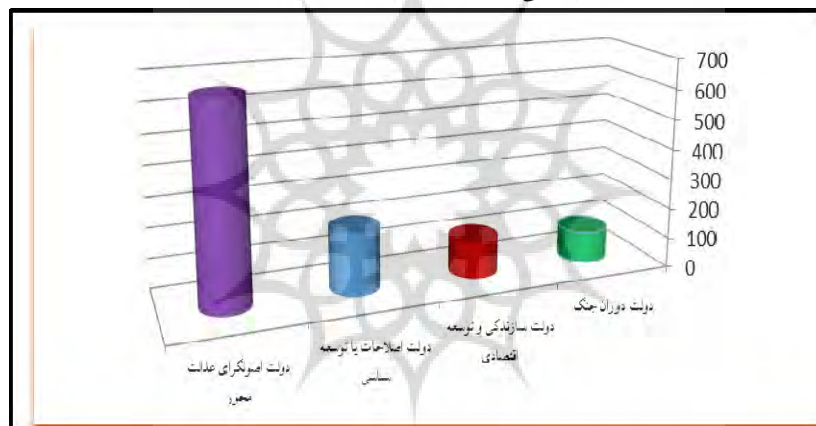
تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری این دولت انتقاد کردند. این‌گونه اظهار نظرها چندی بعد از شروع دولت نهم آغاز شد. برخی از این انتقادهای به دولت نهم و دهم عبارت‌اند از: عوام‌گرایی به‌جای مردم‌محوری، پیش‌بینی‌ناپذیر بودن، بی‌توجهی به تجارب گذشته، بی‌اعتنایی به اصول علمی، نبود بحث‌های کارشناسی، بی‌توجهی به مشکلات اصلی جامعه، عدم آینده‌نگری در تصمیمات، بی‌توجهی به نظرهای ذی‌نفعان، پایبند نبودن به برنامه‌ها و قوانین، اتخاذ تصمیمات ناپایدار در مسائل مهم، تصمیم‌گیری لحظه‌ای، عدم تلاش برای اصلاح وضعیت بغرنج، نداشتن تئوری جامع در سطح کلان تصمیم‌گیری، مسلوب‌الاختیار بودن وزرا، بی‌توجهی به خرد جمعی، ساده‌انگاری و سطحی‌نگری به مسائل و بی‌توجهی به متقاعدسازی. شیوه تصمیم‌گیری دولت در دیگر حوزه‌ها غیر از اقتصاد نیز کم‌وبیش بر همین اساس بوده است. جمع شدن این عوامل و سیاست‌گذاری براساس آنها، به نابسامانی در اداره کشور منجر شد. به همین دلایل در طول دولت نهم و دهم شاهد افزایش نرخ ارز، تورم، بیکاری و گسترده شدن شکاف طبقاتی بودیم. اصولاً با این نوع رویکرد هرگز نمی‌توان به توسعه سرمایه‌انسانی مبادرت ورزید. یکی از سیاست‌ها و اقدام‌های شتاب‌زده و غیرکارشناسی در دولت نهم و دهم، «**انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی**» بود. احمدی‌نژاد، این سازمان را محدودکننده اختیارات خود در زمینه اختصاص بودجه و اجرای برنامه‌های دولت می‌دانست. در نهایت در مهرماه ۱۳۸۵ با دستاویز قرار دادن بهانه‌های مختلف از جمله آمریکایی بودن این سازمان تصمیم گرفت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را منحل کند تا با قدرت بیشتر و محدودیت کمتری بتواند سیاست‌های مدنظر خود را به اجرا گذارد. با این تصمیم و در اقدامی فراقانونی، سازمانی که به موجب مصوبه قوه مقننه تأسیس شده بود، منحل شد؛ سازمانی که نبود آن و نظرهای کارشناسانه تحلیل‌گران آن، اقتصاد ایران را به ورطه نابودی کشاند.

### ۳.۳. غلبه ساخت رانتی و تضعیف قابلیت‌های نهادی

نوسان درآمدهای نفتی براساس تجربه تاریخی، به مقوله سیاست‌گذاری توسعه‌ای آسیب می‌رساند. شتاب سیاستمداران در خرج کردن درآمدها در مواقع وفور آنها در کشورهای پرجمعیت نفت‌خیز امری شایع است که کارشناسان آن را **شیفتگی نفتی** می‌خوانند. این امر پدیده **شومی منابع** را در پی دارد و سبب بروز معضلی به نام **بیماری هلندی** می‌شود که به‌شدت به برنامه‌های دولت برای کاهش وابستگی به نفت از راه توسعه بخش‌های مولد آسیب می‌زند و ممکن است در عمل نتیجه‌ای وارونه به‌بار آورد. شاید اگر درآمدهای هر دولتی در سطح جهان ۲۴۶ درصد نسبت به دوره قبلی افزایش داشت، وضع مردم آن کشور خیلی بهتر می‌شد. در بازخوانی میزان تولید و صادرات و درآمدهای نفتی کشور از سال ۱۳۶۰ به این سو،

با دولتی روبه‌رو هستیم که درآمدهای نفتی آن به‌تنهایی برابر ۵۷ درصد درآمدهای نفتی کل تاریخ جمهوری اسلامی ایران است و اتفاقاً مردم هم در همین دوره دچار مشکلاتی شدند که قبلاً کمتر تجربه کرده بودند. در دولت نهم و دهم درست موقعی که قیمت نفت افزایش یافت، تولید کشور کاهش داشت. کل درآمدهای سه دولت قبلی روی هم برابر ۴۳۲/۵۹ میلیارد دلار بوده، یعنی شش دولت پیشین روی هم تنها نزدیک به ۷۵ درصد دو دولت احمدی‌نژاد، درآمدهای نفتی داشتند. برخی با استدلال افزایش تورم، این موضوع را توجیه می‌کنند، این در حالی است که تورم در حوزه یورو طی این سال‌ها به بیش از ۲ درصد رسیده است؛ یعنی خود دلار می‌تواند در این مقایسه معیار مناسبی باشد. درآمدهای عظیم نفتی طی این هشت سال نه‌تنها به بهتر شدن معیشت مردم کمکی نکرد، بلکه اوضاع را به وضعیتی وخیم تبدیل کرد (روزنامه شرق، کد خبر: ۱۵۰۱۷۱، ۹۲/۲/۲۹).

درآمدهای نفتی در دولت‌های مختلف (به میلیارد دلار)



### ۳. ۴. عملکرد ضعیف و ناکارآمدی دستگاه بوروکراسی

در دولت نهم و دهم به‌دلیل غلبه ساخت رانتیری و در پیش گرفتن سیاست‌های شتابزده و اقدام‌های پوپولیستی و بازتوزیعی، ضعف‌های کارکردی دیوان‌سالاری عمیق‌تر شد. یکی از بارزترین حوزه‌هایی که انتقادهای زیادی را متوجه این دولت گرداند، عرصه اقتصادی بود. در دوره احمدی‌نژاد ریاست بانک مرکزی چندین بار تغییر کرد که حاکی از عدم استقلال و بی‌ثباتی مدیریتی در این نهاد حساس است (خبرگزاری مهر، ۱۳۸۹/۴/۱۱). احمدی‌نژاد برنامه‌های اقتصادی خود را براساس آنچه اقتصاد اسلامی و اقتصاد عدالت‌محور خوانده بود، پایه‌ریزی کرد و اجرای طرح‌های تحول اقتصادی، احداث بنگاه‌های زودبازده، طرح مسکن مهر، طرح هدفمندسازی یارانه‌ها و صندوق مهر امام رضا را در اولویت کاری در این هشت سال قرار داد،

اما بر خلاف شعارها در عمل در مدت هشت سال زمامداری محمود احمدی‌نژاد، بیشتر شاخص‌های کلان اقتصادی ایران تنزل یافتند. یکی از دلایل اساسی این امر، نبود بوروکراسی قدرتمند، حرفه‌ای، مستقل و دارای صلاحیت بود که با اقتدار، به هدایت و کنترل توسعه اقتصادی و اجتماعی مبادرت ورزد.

#### الف) نداشتن تعامل سازنده با دیگر ارکان نظام

پیروزی احمدی‌نژاد از بسیاری جهات بیانگر تحول منازعه سیاسی در ایران از منازعه میان محافظه‌کاران و اصلاح‌طلبان به منازعه‌ای میان خود محافظه‌کاران بود. موضوع شکاف درون جناح راست هنگامی تشدید شد که احمدی‌نژاد اعلام کرد که دولت بنگاه سهامی نیست که هر بخشی از آن به یک گروه داده شود. از این رو، وی کابینه‌ای به مجلس معرفی کرد که اغلب افراد ناشناخته و جدید بودند. بنابراین عجیب نمی‌نمود که مجلس اصول‌گرایی که انتظار می‌رفت تنش‌های کمتری با دولت اصول‌گرا داشته باشد، به‌زودی به تقابل با دولت کشیده شود. اولین عرصه این تقابل، رأی عدم اعتماد مجلس هفتم به چهار وزیر پیشنهادی احمدی‌نژاد بود. مجلس هفتم همواره با دولت بر سر بودجه‌های سالیانه اختلاف داشت. از دیگر موضوعات مورد اختلاف مجلس هفتم و دولت احمدی‌نژاد نحوه اجرای طرح سهمیه‌بندی بنزین بود که به واکنش‌های شدید دو طرف علیه یکدیگر انجامید. سیاست خارجی دولت در مسائل هسته‌ای، برکناری علی لاریجانی از دبیری شورای امنیت ملی، امتناع دولت از اجرای مصوبه مجلس در تغییر ساعت رسمی کشور و افکار خاص اسفندیار رحیم‌مشایی معاون رئیس‌جمهور، همگی به تنش شدید در روابط دولت و مجلس تبدیل شدند. در این موارد احمدی‌نژاد مدام مجلس را به دخالت در امور اجرایی به‌ویژه امور بودجه‌ای و مجلس نیز احمدی‌نژاد را به عدم تمکین در برابر مصوبات مجلس متهم می‌کرد. از دیگر مواردی که موجب اختلاف شدید مجلس و دولت شد، اختلاف بر سر قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بود. احمدی‌نژاد در آن زمان از مجلس خواست تا لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها موسوم به «طرح تحول اقتصادی» را تصویب کند و در غیر این صورت، مجلس لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها را به دولت بازگرداند. در تیرماه ۱۳۸۸ احمدی‌نژاد، رحیم‌مشایی را به سمت معاون اول خود منصوب کرد، اما رهبری طی نامه‌ای وی را از این کار برحذر داشت. تأخیر شش‌روزه احمدی‌نژاد در اجرای حکم رهبری موجب تنش و مشاجره زیاد در جبهه اصول‌گرایان شد. همچنین، در پی استعفای حیدر مصلحی، وزیر اطلاعات وقت در ۲۸ فروردین ۱۳۹۰، رئیس‌جمهور استعفای وی را پذیرفت، اما با مخالفت رهبری او در سمت خود باقی ماند.

#### ب) قانون‌گریزی و عدم التزام به قانون

کارشناسان، یکی از ویژگی‌های اساسی دولت نهم و دهم را قانون‌گریزی و عدم التزام به

رعایت قانون می‌دانند. آشکارترین تخلف احمدی‌نژاد که بارزترین مصداق قانون‌گریزی دولت وی بود، ارائه دیر هنگام بودجه به مجلس است. گزارش دیوان محاسبات از تفریح بودجه سال ۹۰ یکی دیگر از مواردی است که در بررسی تخلفات این دولت، نمی‌توان از کنار آن گذشت. این گزارش نشان از آن دارد که بانک مرکزی در نوسان بازار ارز تأثیرگذار بوده و رقم دلالی بانک مرکزی در بازار ارز و تخلف آن حدود ۱۸ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. این گزارش همچنین تخلفات بودجه در اختصاص بیش از هفت هزار میلیارد از منابع بودجه به افراد خاص و رشد ۲۰۰ درصدی کمک به برخی نهادهای خاص را برملا ساخت. این همه ماجرا نبود و تخلفات دولت در درآمدها و هزینه‌های اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها و حساب ذخیره ارزی از دیگر ناگفته‌های گزارش دیوان محاسبات به حساب آمد. براساس گزارش دیوان محاسبات، دولت محمود احمدی‌نژاد در هزینه کردن مازاد درآمد ارزی کشور در سال ۱۳۹۰، بیش از ۹ میلیارد دلار تخلف کرده است. گزارش دیوان محاسبات همچنین دولت محمود احمدی‌نژاد را متهم کرده که در هزینه کردن ۱۱ میلیارد و ۶۰۰ میلیون دلار مازاد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی، بی‌انضباطی مالی کرده است. براساس این گزارش، با وجود تأکید در قانون بودجه برای هزینه ۳ میلیارد دلاری در تقویت بنیه دفاعی ایران، ۱۵۰ میلیارد تومان از این مبلغ هزینه نشده است. همچنین ۸۰۰ میلیارد تومان از سهم بخش سلامت، خرج اجرای طرح‌های مسکن «مهر ماندگار» در وزارت راه و شهرسازی شده است.

### ج) فساد مالی و اقتصادی

از شعارهای مهم انتخاباتی احمدی‌نژاد، ایجاد حکومت پاک و تأکید شدید بر مبارزه با فساد اقتصادی بود. با وجود این، بررسی آمار مختلف حاکی از این است که به لحاظ شاخص فساد، دولت نهم و دهم در وضعیت اسفناکی قرار دارد. کارشناسان یکی از مهم‌ترین عوامل فساد در این دولت را بی‌انضباطی مالی و بودجه‌ای می‌دانند. در شهریور ۱۳۹۰ مقامات قضایی از کشف اختلاس ۳۰۰۰ میلیارد تومانی در بانک‌های کشور خبر دادند که توسط فردی به نام امیرمنصور خسروی، مدیر شرکتی موسوم به آریا، صورت گرفت. از مجموع معاونان دولت دهم نیز، تاکنون چهار معاون پرونده قضایی دارند. پس از حکم زندان محمدرضا رحیمی معاون اول رئیس دولت سابق، حمیدرضا بقایی معاون اجرایی آن دولت نیز راهی بازداشتگاه شد، این در حالی است که معاون دیگر احمدی‌نژاد، یعنی مسعود زریبافان به دلیل پرونده در بنیاد شهید نیز در خطری مشابه قرار گرفته است. محمد ملک‌زاده معاون دیگری است که پرونده قضایی مربوط به سال‌های گذشته دارد (پایگاه خبری-تحلیلی آفتاب یزد، ۱۳۹۴/۳/۱۱). البته بذل و بخشش‌های



دولت دهم به ماجرای ۱۶ میلیارد تومان به دانشگاه ایرانیان و بخشش زمین‌های نمایشگاه و تقدیر از مدیران با سکه بهار آزادی ختم نمی‌شد. در فساد در حوزه اراضی کشور و محیط زیست نیز قباد افشار، رئیس سازمان امور اراضی کشور گفت: «در دولت نهم و دهم، فرایند حفاظت و صیانت از اراضی در مرحله انحلال قرار گرفته بود. در این دولت‌ها به دلیل نبود امکانات و همچنین تخصیص ندادن بودجه جهت این امر مهم زمینه سوء استفاده‌های فراوان از اراضی ملی و همچنین حقوق مردم فراهم شده بود که خسارت غیرقابل جبرانی را در این بخش به بار آورد». استان‌های مازندران، تهران، گیلان، گلستان و قزوین بیشترین حجم «زمین‌خواری» را در سطح کشور به خود اختصاص داده‌اند.

### ۳.۵. سیاست خارجی تقابلی و غیرتعاملی

سیاست خارجی توسعه‌گرا، جوهری تعاملی داشته و الگوی بده و بستان‌ها در آن از نوع رقابت - همکاری است و کمتر به سمت ستیز و رویارویی گرایش دارد. دیگر ویژگی آن، برون‌گرایی کنش‌گرایانه است. همزیستی مسالمت‌آمیز، «تنش‌زدایی»، «اعتمادسازی»<sup>۱</sup> و چندجانبه‌گرایی از اصول سیاست خارجی توسعه‌گرایانه است (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۷: ۳۶۶). با انتخاب احمدی‌نژاد به ریاست جمهوری برخورد ایران با غرب وارد مرحله جدیدی شد. وی نقطه عزیمت دولت خود را بازتأکید و بازتکرار آرمان‌های انقلاب اسلامی قرار داد. در گام دوم، دولت جدید رویکردهای دولت‌های سازندگی و اصلاحات به سیاست خارجی را مورد نقد و انتقاد قرار داد. از نظر احمدی‌نژاد این رویکردها موجب انفعال در سیاست خارجی ایران شده بود. احمدی‌نژاد یکی از الزامات دیپلماسی فعالانه را اتخاذ رویکرد تهاجمی در مقابل قدرت‌های بزرگ می‌دانست. راه‌حل دولت‌های پیشین برای حل منازعه فلسطینیان و اسرائیل را رد کرد؛ جمله امام خمینی (ره) مبنی بر اینکه «اسرائیل باید از صفحه روزگار محو شود» را دوباره مطرح کرد. همچنین وی به شدت بر حق ایرانیان برای دستیابی به انرژی هسته‌ای صلح‌آمیز تأکید کرد. بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ شورای امنیت سازمان ملل پنج قطعنامه علیه ایران صادر کرد. اتحادیه اروپا نیز طی سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ سه بار اقدام به مسدود کردن دارایی‌های برخی بانک‌های کشور کرد. همچنین، در دور جدید تحریم‌ها که با محوریت وزارت خزانه‌داری آمریکا صورت گرفت، تحریم‌های هوشمند در دستور کار قرار گرفت تا از این طریق به اختلال در نظام مبادلات پولی و مالی کشور بپردازند. در این زمینه، بسیاری از بانک‌های ایرانی تحریم شدند و بسیاری از مؤسسات مهم مالی و بانکی جهان مبادلات با ایران

1. Detant

2. Confidence Building

را قطع کردند یا کاهش دادند. حتی بانک‌های چینی و اماراتی نیز محدودیت‌هایی در معامله با ایران برقرار کردند. به واسطه این تحریم‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بنیادین در بخش انرژی ایران نیز کاهش یافت. اوج تحریم‌ها علیه ایران تحریم‌های نفتی بود. کشورهای عضو اتحادیه اروپا در ۲۳ ژانویه ۲۰۱۰ تصمیم گرفتند واردات نفت ایران را تحریم کنند و سپس این اقدام را عملی کردند. با کاهش درآمدهای نفتی ایران از اواخر سال ۹۱ ارزش ریال ایران در مقابل دلار آمریکا به شدت سقوط کرد. در مجموع، در دولت‌های نهم و دهم، شش قطعنامه مخاطره‌انگیز برای کشور رقم خورد.

#### ۴. وضعیت سرمایه انسانی در دولت نهم و دهم

دولت نهم و دهم در محاسبه شاخص کل سرمایه انسانی با کسب امتیاز ۰/۴۸۷- در میان ۱۲۲ کشور مورد مطالعه جایگاه نود و چهارم را به خود اختصاص داده است. این در حالی است که براساس آمار وزارت آموزش و پرورش در این دوره هشت ساله جمعیت دانش‌آموزی کشور رو به کاهش گذارد. این کاهش جمعیت دانش‌آموزی از حدود چهارده میلیون و پانصد هزار نفر در سال تحصیلی ۱۳۸۵-۱۳۸۴ به حدود دوازده میلیون و هفتصد هزار نفر در سال ۱۳۹۲-، فرصت بسیار مغتنم و خوبی را برای ارتقای کیفیت خدمات آموزشی فراهم ساخته بود، اما دولت نهم و دهم نتوانست از این فرصت پیش‌آمده به نحو مناسب و شایسته‌ای بهره‌برداری کند. در این دوره، تیمز ۲۰۱۱ پس از گذشت چهار سال از تیمز ۲۰۰۷ و پرلز ۲۰۱۱ پس از گذشت پنج سال از پرلز ۲۰۰۶، همزمان به اجرا درآمد. براساس نتایج حاصله، میانگین نمره دانش‌آموزان ایران به طور معنادار پایین‌تر از میانگین مقیاس این آزمون‌ها بود (نتایج تیمز و پرلز ۲۰۱۱، پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش: مرکز مطالعات ملی تیمز و پرلز). ایران در حوزه سلامت و تندرستی با امتیاز ۰/۲۷۴- رتبه هشتاد و هفتم را به خود اختصاص داد. نگاهی به آمار و ارقام حوزه سلامت در دولت نهم و دهم گویای این امر است که در این دوران، پیشرفت محسوس و شایان توجهی در عرصه‌های کمی و کیفی پدید نیامد. به لحاظ رکن اشتغال و نیروی کار، ایران با امتیاز ۱/۰۵۹- رتبه صد و نوزدهم را کسب کرد. این امتیاز و رتبه در بین ارکان چهارگانه سرمایه انسانی پایین‌ترین رقم بوده است و تقریباً همه ناگرهای حوزه اشتغال و نیروی کار منفی‌اند. براساس سالنامه‌های مرکز آمار ایران، «نرخ مشارکت اقتصادی» از ۴۱ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۳۷/۴ درصد در سال ۱۳۹۱ کاهش یافت. نرخ بیکاری از ۱۱/۵ درصد به ۱۲/۱ درصد افزایش یافت. «نرخ بیکاری جمعیت ۱۵-۲۴ ساله کشور از ۲۰/۶ درصد به رقم ۲۶/۸ درصد افزایش یافت. براساس برخی آمار ارائه‌شده از سوی کارشناسان اقتصادی، در خلال سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ به طور میانگین سالانه تنها ۱۴,۰۰۰ شغل جدید در کشور ایجاد شده است، اما

براساس اطلاعات ارائه‌شده از جانب مرکز آمار ایران که در واپسین روزهای حضور دولت دهم منتشر شده بود، سالانه ۵۷,۰۰۰ شغل جدید به ثبت رسیده است. در شاخص‌های رکن محیط توانمندساز، ایران با امتیاز ۰/۵۶۴- رتبه هشتادوهشتم را کسب کرد.

### نتیجه

در مجموع، ساخت رانتیری و ماهیت پوپولیستی و بازتوزیعی دولت نهم و دهم با ضعف‌های نهادی عمده، مانعی جدی در مسیر تدوین و اجرای سیاست‌گذاری توسعه سرمایه‌انسانی در ایران به وجود آورد. این نوع دولت رانتیری پوپولیستی توزیع‌محور بر خلاف الگوی دولت‌های توسعه‌گرا، توانایی‌های نهادی لازم جهت سیاست‌گذاری مؤثر و بهینه در حوزه انباشت سرمایه انسانی را نداشت.

### منابع و مأخذ

#### الف) فارسی

۱. اسمیت، بنیامین (۱۳۸۹). نفت، توسعه دیرنگام و انقلاب، ترجمه سعید میرترابی، تهران: دانشگاه امام صادق(ع).
۲. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۶). سیاست‌گذاری عمومی، تهران: میزان.
۳. افضل‌ی، رسول و دیگران (۱۳۸۶). دولت مدرن در ایران، قم: دانشگاه علوم انسانی مفید.
۴. اوانز، پیتر (۱۳۸۲). توسعه یا چپاول، ترجمه عباس زندیاف و عباس منخیر، تهران: طرح نو.
۵. اونیل، پاتریک (۱۳۸۶). مبانی سیاست تطبیقی، ترجمه سعید میرترابی، تهران: قومس.
۶. بشیریه، حسین (۱۳۸۷). دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی ایران در دوره جمهوری اسلامی، تهران: نگاه معاصر.
۷. تاکارت، پل (۱۳۹۱). پوپولیسم، ترجمه حسن مرتضوی، تهران: آشیان.
۸. حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۸). دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۹. دراج، منوچهر (۱۳۸۷). در: «فرهنگ سیاسی در جمهوری اسلامی ایران»، ترجمه معصومه خالقی، تهران: مرکز بازشناسی.
۱۰. دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳). دولت و توسعه اقتصادی، تهران: آگاه.
۱۱. دهقانی فیروزآبادی، جلال (۱۳۸۸). سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تهران: سمت.
۱۲. سلطانی، علیرضا (۱۳۹۱). «نفت و فرایند دولت - ملت‌سازی در ایران»، فصلنامه سیاست، ش ۲، ۹۵ تا ۱۱۲.
۱۳. لغت و بیج، آدریان (۱۳۸۵). دولت‌های توسعه‌گرا، ترجمه جواد افشار کهن، مشهد: مرندیز و نی نگار.
۱۴. مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۸۴). دولت و توسعه اقتصادی، تهران: قومس.
۱۵. میرترابی، سعید (۱۳۹۱). درآمدی بر اقتصاد سیاسی نفت و مسائل نفت ایران، تهران: قومس.
۱۶. موثقی، سید احمد (۱۳۹۲). اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه‌نیافتگی، تهران: دانشگاه تهران.
۱۷. نیلی، مسعود و دیگران (۱۳۹۳). دولت و رشد اقتصادی در ایران، تهران: نشر نی.
۱۸. وحید، مجید (۱۳۸۸). سیاست‌گذاری عمومی، تهران: میزان.
۱۹. وزارت آموزش و پرورش، سالنامه آماری ۹۳-۱۳۹۲.
۲۰. گزارش‌های آمار از مهم‌ترین نتایج تیمز و پرلز ۲۰۱۱، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی.
۲۱. سالنامه‌های آماری مرکز آمار ایران.
۲۲. داده‌های آماری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲۳. دبیرخانه شورای اطلاع‌رسانی دولت.

## ب) خارجی

24. Amirahmadi, Hooshang (1990), Revolution and Economic Transition: The Iranian Experience, Albany: State University of New York Press.
25. Beblawi, Hazem (1987), The Rentier State in the Arab World, in Hazem Beblawi and Giacomo Luciani: New York: Groom Helm.
26. Johnson, Chalmers (1982), MITI and the Japanese Miracle. Stanford, CA: Stanford University Press.
27. Joseph Wong. (2004), The adaptive developmental state in East Asia. Journal of East Asian Studies. 4: 345-362.
28. Gary S. Becker (1964, 1993, 3rd ed) Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago, University of Chicago Press.
29. John Minns. (2001), Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea. Third World Quarterly. 22(6): 1025-1043.
30. Johnson, Chalmers (1982), MITI and the Japanese Miracle. Stanford, CA: Stanford University Press.
31. Joseph Wong. (2004), The adaptive developmental state in East Asia. Journal of East Asian Studies. 4: 345-362.
32. Kulick, Elliot; Dick Wilson (1996), Time for Thailand: Profile of a New Success. Bangkok: White Lotus Press
33. Keely, Brian (2007), Human capital: the Power of knowledge, Organization for Economic Cooperation and Development.
34. Leftwich, Adrian. (2000), States of Development: On the Primacy of Politics In Development, Polity Press.
35. Linda Weiss. (2000), Developmental States in Transition: adapting, dismantling, innovating, not 'normalising'. Pacific Review. 13(1): 21-55.
36. Mahdavy, Hussein (1970), The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier State: The Case of Iran, in M.A Cook, Studies in Economic History of the Middle East, London: Oxford University Press.
37. Meredith Woo-Cumings. (1999), The Developmental State. Cornell University Press.
38. Moren, M, Rein, M & Gooden, R (2006), The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford, Oxford University Press.
39. Peter Evans. (1995), Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.
40. Robert Wade. (2003), What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. Review of International Political Economy.
41. Ziya Onis. (1991), The Logic of the Developmental State. Comparative Politics. 24. no.
42. www.aftabeyazd.ir
43. www.behdasht.gov.ir
44. www.donya-e-eqtasad.com
45. www.fararu.com
46. www.hamshahrionline.ir
47. www.jamejamonline.ir
48. www.medu.ir
49. www.mcls.gov.ir
50. www.mehrnews.com
51. www.rc.majlis.ir
52. www.msrt.ir
53. www.un.org
54. www.worldbank.org
55. www.weforum.org, The HumanCapital Index:2013