



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۵، زمستان ۹۶

بازتولید ساختار رانتی در ایران^۱

نسرین قنوتی^۲، مجید وحید^۳، احمد ساعی^۴، علیرضا ازغندی^۵

چکیده

مجموعه‌ای از ناکارآمدی‌های نهادی مانند مانعی بر سر راه حکومت‌های محلی در ایران قرار گرفته که یکی از آن‌ها ساختار رانتی حاکم بر کشور است. این نوشتار نشان می‌دهد ساختار رانتی در جوامع توسعه‌نیافته یا در حال توسعه وابسته به درآمدهای نفتی، به طور مستمر، در حال تکثیر خود است. تأثیر تاریخ، باورها و ایدئولوژی‌های ایجادشده در طول زمان بر این امر اهمیت فراوانی دارد. در نتیجه، حتی در شرایط کاهش درآمدهای نفتی و حرکت به سوی ایجاد نهادهای دموکراتیک و حضور پرشور مردم در پای صندوق‌های رای، شاهد خواهیم بود که نهادهای مذکور به ابزاری برای تکثیر رانت مبدل خواهند شد. برای فهم و بسط این موضوع از ادبیات نهادگرایی جدید بهره خواهیم برد.

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۰۷
۲. دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، نویسنده مسئول؛ رایانامه: nasrin.zeitun@gmail.com
۳. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ رایانامه: mvahid@ut.ac.ir
۴. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات؛ رایانامه: a-saei@srbiau.ac.ir
۵. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات؛ رایانامه: a-azghandi@srbiau.ac.ir



پیشنهاد نهایی نویسنده ارجاع به دو الگوی رانت مولد و رانت غیرمولد برای توسعه در شرایط ساختار رانتی است.

کلیدواژه‌ها: حکومت محلی، رانت، نهادگرایی

۱. مقدمه

توسعه اقتصادی و اجتماعی همواره یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران بوده است. ساختار و سازمان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تصمیم‌گیری در هر کشور از جمله عوامل مهم مؤثر بر کیفیت حکمرانی است. شیوه همکاری و مشارکت مردم و دولت در این ارتباط مورد توجه بسیاری از پژوهشگران قرار گرفته است. در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، کنترل دولت‌های مرکزی بر اقتصاد ملی کشورها به طرز چشم‌گیری افزایش یافت. بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز به محض کسب استقلال یک نظام متمرکز را برگزیدند. در دهه ۱۹۵۰ م، در بیشتر کشورهای در حال توسعه به منظور رشد سریع تولیدات صنعتی و بسیج سرمایه‌ها برای سرمایه‌گذاری بیشتر و ایجاد اشتغال و تسریع تغییرات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، نوعی برنامه‌ریزی متمرکز شروع شد. اما شواهد و مدارک نشان می‌دهد تعداد انگشت‌شماری از کشورهای دارای برنامه‌ریزی متمرکز به رشد بالای اقتصادی دست یافتند. در طول دهه ۱۹۷۰ م، جهت و اولویت سیاست‌های توسعه تغییر یافت و برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران دریافتند دگرگونی در ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی امری ضروری برای توسعه اقتصادی اجتماعی است. از این زمان، ساختارهای جدیدی در سطوح ملی و منطقه‌ای به منظور اجرای طرح‌های تمرکززدایی به وجود آمدند که موجب شد برداشت سنتی از حاکمیت را متحول شود. هدف از این تحول نزدیکی هرچه بیشتر دولت‌ها و مردم در سیاست‌گذاری و بهبود کیفیت حکمرانی و در نهایت افزایش پایداری و بقای نظام‌های سیاسی بوده است.

در ایران تجربه حکومت‌های محلی بیش از همه در قالب انتخابات شوراهای شهر و روستا بازتاب یافته است. با این حال، بررسی‌های مختلف حاکی از عدم موفقیت این نهادهای محلی در دستیابی به هدف یادشده است. نگاهی به وضعیت شهرها و روستاها نشان می‌دهد سیاست کلی حاکم بر مدیریت شهری در سال‌های پس از انقلاب در بُعد اقتصادی بر فروش زمین و تراکم استوار بوده است. شهرداری‌ها در اغلب شهرهای کشور به عنوان نهادی فاسد و مبتنی بر رانت شناخته می‌شوند که بدهی‌های انباشته و بی‌قاعده‌های دارند و در بسیاری از نظرسنجی‌های صورت گرفته درباره وضعیت فساد دستگاه‌ها، شهرداری‌ها در صدر فهرست فاسدترین نهادها قرار گرفته‌اند. این وضعیت در سال‌های پیش و پس از تشکیل شوراها ادامه یافته است. بنابراین،



سؤال مهم این است: چرا با وجود گذشت نزدیک به دو دهه از آغاز به فعالیت شوراها، تغییری در کارآمدی و کاهش فساد شهرداری‌ها ایجاد نشده است و شهرفروشی همچنان ادامه دارد؟ به نظر می‌رسد بخشی از این مقوله را باید در ساختارهای رانتهی حاکم بر کشور جستجو کرد. بر مبنای نفت، ساختارهایی در ایران شکل گرفته که تأثیرات عمیق و دیرپایی بر نظام سیاسی ایران و ماهیت دولت بر جای گذاشته است. نفت به عنوان یک متغیر سیاسی و اقتصادی دولت‌ها را مجهز به قدرت بی‌بدیلی ساخته که آنها را در جایگاهی فراتر از گروه‌ها، احزاب، جریان‌ها و طبقات قرار داده است. در واقع، باور به معجزه آفرینی دلارهای نفتی و در بستری از اقدامات زیربنایی آمرانه و از بالا به پایین و غیرمشارکتی و به عبارت بهتر نوع خاصی از توزیع قدرت و اختیارات، موجب شکلی از توسعه ناپایدار و نامتوازن در مناطق شده است. گرچه قانون اساسی به صراحت از اهمیت شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا و نقش آفرینی مردم از طریق آنها سخن گفته است، اما نوع توزیع قدرت در ساختار رانتهی مانع اثرگذاری واقعی مردم شده است.

۲. رویکرد نظری

امروزه، نهادگرایی به الگویی غالب در حوزه‌های مختلف توسعه تبدیل شده است. داگلاس نورث^۶ درباره اهمیت نهادها در تحولات جامعه بشری می‌گوید:

نهادها قوانین بازی در جامعه‌اند یا به عبارتی سنجیده‌تر، فی‌وقتی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمندتر شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و چه اجتماعی. تغییرات نهادی مسیر تحول جوامع بشری در طول تاریخ را مشخص می‌کنند و بنابراین کلید فهم تغییرات تاریخی محسوب می‌شوند. نهادها چارچوب‌هایی هستند که کنش متقابل انسان‌ها در درون آنها تحقق می‌یابد. نهادها با در اختیار گذاشتن ساختارهایی برای زندگی روزمره عدم اطمینان را کاهش می‌دهند (نورث و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۹-۲۳).

آنچه امروز در مطالعات توسعه به عنوان نهادگرایی از آن یاد می‌شود عمدتاً در قالب نهادگرایی جدید صورت گرفته است. نهادگرایی جدید در حوزه‌هایی همچون اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، برنامه‌ریزی و به ویژه در حوزه‌های مرتبط با حکمرانی و سازمان‌های قابل‌ردیابی است. تکامل تئوری‌های نهادگرایی در درون تئوری‌های برنامه‌ریزی، تحلیل فرایندهای اجراء، اقتصاد سیاسی و تئوری‌های برنامه‌ریزی ارتباطی صورت گرفته است (Verna, 2007: 64). مطالعات مختلف نشان داده‌اند نهادهای کارآمد موجب توسعه کشورها می‌شوند. مطالعه بانک

6. North, Douglass Cecil



جهانی قبل از بحران اقتصادی آسیا نشان می‌دهد از حدود سه دهه پیش از ۱۹۹۴ م، کشورهای با سیاست‌های درست و نهادهای حکومتی کارآمد هر سال، ۳ درصد رشد داشته‌اند، در حالی که کشورهایی با سیاست‌های درست اما نهادهای ضعیف و ناکارآمد سالانه، فقط ۱٫۴ درصد رشد داشته‌اند (World Bank, 1998: 89). به علاوه مطالعات بعدی نشان داد ناتوانی نهادهای بخش عمومی و حکمرانی ضعیف در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از عوامل اصلی محدود کردن توسعه عادلانه هستند (World Bank, 2000, xi). با توجه به اهمیت نهادها در توسعه، نقطه تمرکز این مقاله بر ساخت رانتی در کشور خواهد بود و تلاش خواهیم کرد نشان دهیم چگونه این ساخت حتی دموکراتیک‌ترین نهادها و فرایندها در کشور رانتی تحت الشعاع خود قرار داده و موجب ناکارآمدی آنها و باز تولید توسعه نامتوازن و ناپایدار در مناطق مختلف شده است. ذکر این نکته ضروری است که عوامل نهادی متعددی بر کاهش سهم جامعه محلی در توسعه مناطق و ناکارآمدی نهادها و فرایندهای محلی مؤثر بوده است، اما نویسندگان این مقاله تنها نسبت ساختار رانتی و تداوم این ناکارآمدی‌ها را بررسی خواهند کرد.

۳. نفت و ساخت رانتی

ریکاردو در بیانی کلاسیک، رانت را بازدهی یک دارایی یا فعالیت تعریف می‌کرد که بیشتر از بازدهی بهترین فرصت ممکن بعد از آن باشد (نورث، والیس، وب و وینگاست ۱۳۹۴: ۲۲). اما در اصطلاح اقتصاد سیاسی، به درآمدهایی گفته می‌شود که یک دولت از منابع خارجی معینی یا فروش منابع زیرزمینی و دریافت کمک‌ها از بیگانگان به دست می‌آورد. بدین ترتیب، هرگونه درآمدی که حاصل کار و تلاش تولیدی نباشد، زیر عنوان رانت نام گذاری می‌شود. برخی از اقتصاددانان رانت را این‌گونه تعریف می‌کنند: پرداختن به یک عامل که عرضه آن نسبت به اندازه پرداخت لازم برای استفاده از آن بدون کوشش باشد (شکاری، ۱۳۷۹: ۳۱). بنابراین، رانت را می‌توان دریافتی حاصل از فعالیت‌های غیر مولد دانست. به تعبیر اسمیت^۷، رانت به شیوه‌های متفاوت از سود و دستمزد، در ترکیب قیمت کالاها داخل می‌شود. دستمزدها و سودهای زیاد یا کم سبب افزایش یا کاهش یافتن قیمت می‌شود، اما رانت بالا سبب قیمت زیاد یا کم نمی‌شود، بلکه نتیجه آن است (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۵۲). امروزه به هرگونه امکان کسب درآمد که ناشی از امتیازات انحصاری، مجوزها و سهمیه‌ها باشد رانت اقتصادی می‌گویند (ابریشمی و هادیان، ۱۳۸۳: ۵).

کارل^۸ معتقد است وابستگی به درآمدهای نفتی نوع متمایزی از محیط نهادی، یعنی دولت

7. A. Smith

8. Terry Lynn Karl



نفتی را به وجود می آورد که مشوق توزیع سیاسی رانت‌ها است. وابستگی مالی به دلارهای نفتی از ویژگی‌های چنین دولتی است که حوزه اختیارات دولت را توسعه می دهد و اقتدارش را تضعیف می کند تا، برای کشورداری، متکی به جایگزینی بیشتر مخارج عمومی باشند و از اینرو ظرفیت دولت را ضعیف تر می کنند (کارل، ۱۳۸۸: ۴۳-۴۲). به طور خلاصه، می توان گفت هر دولتی که قسمت عمده‌ی درآمد خود را از منابع خارجی و به شکل رانت دریافت کند، «دولت رانتیر» نامیده می شود (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۵۳). اما دقیق ترین و کامل ترین تعریف دولت رانتیر در کتاب دولت رانتیر نوشته حازم بیلاوی مطرح شده است. بر اساس این تعریف، دولت رانتیر دولتی است که مقادیر قابل توجهی از رانت‌های خارجی را به شکل منظم دریافت می دارد. در این کتاب، آستانه ۴۲ درصدی برای درآمدهای دولت رانتیر در نظر گرفته شده است. بدین معنا که هر دولتی که ۴۲ درصد یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد، دولت رانتیر قلمداد می شود (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷: ۹۲).

در ادبیات مربوط به دولت رانتیر، معمولاً چنین دولتی را دارای شیوه خاصی از سیاست و حکومت می دانند. این شیوه خاص سیاست و حکومت که ما آن را «رانتیریسیم» می نامیم، دارای دو مشخصه عمده است: نخست این که رانت در کنترل نخبگان حاکم است و دوم اینکه نخبگان حاکم از این رانت برای جلب همکاری و کنترل جامعه استفاده می کنند تا در نتیجه، ثبات سیاسی دولت را حفظ کنند (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۵۳). تأثیر عمده کسب مقادیر عظیم رانت بر دولت زمانی قابل رؤیت است که دولت دریافت کننده مستقیم و تنها دریافت کننده رانت باشد. الگوی رانتیریسیم زمانی امکان تحقق کامل دارد که رانت صرفاً تحت کنترل نخبگان حاکم باشد؛ نخبگانی که بر اینکه قدرت تکیه زده و از قدرت انحصاری در تصمیم گیری برای هزینه کردن آن برخوردار باشند. این قدرت انحصاری به دو علت وجود می آید. نخست اینکه دسترسی دولت رانتیر به مقادیر عظیم رانت موجب تقویت استقلال آن از جامعه می شود. این استقلال باعث می شود دولت قدرت انحصاری به دست آورد و در اتخاذ و اجرای سیاست‌های خود مجبور به در نظر گرفتن منافع جامعه نباشد. دوم اینکه نخبگانی که رانت را در اختیار دارند، می توانند از آن برای جلب همکاری دیگر گروه‌ها و نخبگان در جامعه استفاده کنند و معمولاً چنین می کنند. بنابراین، نخستین تأثیر عمده رانت بر دولت این است که استقلال آن را در برابر جامعه افزایش می دهد و دولت به علت دارا بودن قدرت انحصاری در استفاده از رانت، از آن برای حفظ و تداوم قدرت انحصاری خویش استفاده می کند (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۵۳). دولت رانتیر برای کسب و حفظ مشروعیت می تواند با مصرف رانت در راستای رفاه مردم و جانب همکاری نخبگان گروه‌های غیر حاکم، اغلب شکل پاتریمونیالیستی یا نئوپاتریمونیالیستی به خود بگیرد. به عبارت دیگر،



از ارتباطات خانوادگی و خویشاوندی آشکارا استفاده می‌شود تا از افراد مورد نظر دولت رانتیر حمایت شود. این حمایت می‌تواند به شکل اعطای مشاغل عالی رتبه، وام‌های بدون بهره و دیگر مواهب و مزایا باشد. در واقع، استفاده از رانت در این راستا می‌تواند حمایت اکثر نخبگان غیر حاکم و گروه‌های جامعه از دولت رانتیر را تضمین و در نتیجه از بروز هرگونه چالش نسبت به قدرت دولت رانتیر جلوگیری کند (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸: ۴۰-۳۹).

فریدمن، لوسیانی و هانتینگتون قائل به یک رابطه معنادار بین رانتی بودن دولت و ماهیت غیردموکراتیک آن شده‌اند. لوسیانی (۱۹۸۶) در مقاله «درآمد ثابت نفتی: بحران مالی دولت و گرایش به دموکراسی» استدلال می‌کند، هرگاه دولتی در وضعیتی باشد که بتواند با توزیع کالا و خدمات و درآمد، رضایت مردم را جلب کند احتیاجی به مشروعیت دموکراتیک نخواهد داشت. به عقیده او، در جوامعی که دولت به منابعی مانند نفت دسترسی دارد، ممکن است آن دولت کشمکش‌های قدرت و گروه‌گرایی را تجربه کند، اما نامحتمل است که با تقاضاهای مردمی برای ایجاد دموکراسی مواجه شود. توماس فریدمن (۲۰۰۶) نیز در مقاله‌ای با عنوان «اولین قانون پتروپالیتیک»^۹ معتقد است بالا رفتن درآمدهای نفتی در کشورهای صادرکننده نفت میزان آزادی‌های سیاسی را به شدت کاهش داده، در نتیجه میان درآمدهای نفتی و آزادی‌های سیاسی در این کشورها رابطه معکوس وجود دارد. وی از این نظریه به عنوان قانون اول پتروپالیتیک نام می‌برد. وانچکن (۲۰۰۲) در مقاله‌ای^{۱۰} این نظریه را مطرح می‌کند که میزان بالای تصلب در ساختار سیاسی کشورهای جهان سوم ناشی از وابستگی اقتصادی آن‌ها به منابع طبیعی و نفت است. وی همچنین در مقاله‌ای مشترک با ناثان جنسن^{۱۱} با مطالعه کشورهای آفریقایی به نتایج مشابهی دست یافت. به اعتقاد آنها چنانچه دولت‌ها و قوای مجریه کشورهای وابسته به درآمدهای طبیعی اجازه دخل و تصرف و توزیع منابع رانتی را در اختیار داشته باشند تأثیر به سزایی در نوع رژیم سیاسی کشور متبوع خود خواهند گذاشت. لوسیانی از نقش درآمد ثابت نفتی به عنوان عامل تداوم بخش حکومت خودکامه و استبدادی و نیز بحران مالی دولت به عنوان عامل افزایش تقاضا و نیاز به دموکراسی سخن می‌گوید. بنابراین، دولت رانتیر در شرایطی که به تنهایی قادر به پاسخگویی به نیازهای جامعه است، یعنی مادامی که با بحران مالی مواجه نشده باشد، علاقه چندانی به کاهش وابستگی جامعه مدنی به خود و در نتیجه افزایش استقلال آن نشان نمی‌دهد.

9. Friedman, Thomas, 2006. "The First Law of Petropolitics".

10. Leonard Wantchekon. 2002. "Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?"

11. Nathan Jensen and Leonard Wantchekon. 2004. "Resource Wealth and Political Regimes in Africa".



۴. تکثیر ساخت رانتی در ایران: نگاهی به تجربه شوراهای شهر و روستا

شاکله حکومت در ایران به علت‌های فرهنگی و نهادی دارای ساختار پیچیده‌ای از انواع رانت است. زیستگاه ایران از ابتدا عبارت از سرزمینی بیابانی بوده است که مردمانش برای زندگی ناچار به انتقال آب به وسیله حفر کیلومترها قنات به محیط زندگیشان بوده‌اند؛ به این معنا که طبیعت سخت سرزمین ایران برای اینکه مناسب زیستن انسان مناسب شود، نیاز به پرستاری^{۱۱} داشته است. تا قبل از کشف نفت، بیشترین تلاش ایرانیان برای داشتن زندگی حداقلی با صنعت و تولید ابتدایی بوده است. کشف نفت و رونق درآمدهای ایرانیان و پیدایش رانت نهفته در دل زمین، ایرانیان پرستار سرزمینشان را تبدیل به بهره‌برداران بزرگ از زمین کشورشان کرد. آنچه نفت به ما عطا کرد گذار از یک جامعه پرستار محیط به یک جامعه بهره‌بردار از سرزمین بود. بهره‌گیری از رانت خدادادی نفت، تمام آنچه را ایرانیان قرن‌ها از زندگی در سرزمینی سخت آموخته بودند، دستخوش تغییرات بسیار گسترده کرد. کاتوزیان در توصیف وضعیت اقتصادی ایران پیش از تولید صنعتی نفت در قرن سیزدهم هجری (نوزدهم میلادی) از عبارت «خودبسندگی سنتی»^{۱۲} استفاده کرده است که نشان می‌دهد دستگاه دیوانی و دولتی گسترده‌ای در جامعه وجود نداشته و دلیل گسترش نیافتن دیوان‌سالاری نیز محدودیت توانایی‌های مالی دولت بوده است که عمدتاً برآمده از مالیات‌های ارضی، سرانه، مالیات بر درآمد پیشه‌وران و تعرفه‌های گمرکی بود. پس از نفت، خودبسندگی سنتی به استفاده حداکثری از منابع طبیعی گذار کرد. گسترش دیوان‌سالاری دولتی و ایجاد نهادهای متعدد موجب ایجاد تمرکز قدرت و ثروت (درآمد زیاد نفتی) در مرکز حاکمیت شد (کاتوزیان، ۱۳۶۶: ۵۳). نفت و برخی عوامل تاریخی و فرهنگی، ساختاری رانتیری را در ایران بنا نهادند که تأثیر زیادی بر ماهیت دولت، رابطه دولت و جامعه و همچنین اقتصاد ایران گذاشت؛ به گونه‌ای که بسیاری محققان از دولت رانتیر به عنوان یکی از موانع اصلی توسعه در ایران یاد می‌کنند. کارل در این زمینه می‌گوید ساختارهایی که طی زمان ایجاد شدند، هر چند تعیین نمی‌کنند که سیاست‌گذاران از مجموعه محدود بدیل‌ها کدام یک را انتخاب کنند، نوع مسائل مطرح شده را مرزبندی می‌کنند، راه‌حل‌های بدیل را مشخص می‌سازند و در نتیجه انتخاب‌های در دسترس را قبض یا بسط می‌دهند. مفهوم‌سازی ارائه شده در اینجا مفهوم «وابسته به مسیر» است یا، به گفته دیوید (دیوید، ۱۹۸۹، به نقل از کارل، ۱۳۸۸: ۳۶)، چگونه «یک چیز لعتتی به دنبال چیز دیگری می‌آید» (کارل، ۱۳۸۸: ۳۵-۳۴). مشخصاً اگر دامنه‌گزینه‌های در دسترس تصمیم‌گیران در یک نقطه معین زمانی تابعی از نهادهای مستقر در دوره گذشته باشد، زمانی که کشوری مسیر

۱۲. با اقتباس از مفهوم جامعه پرستار و جامعه شکارگر به کار گرفته شده، رک: سخنرانی محمد بهشتی شیرازی در نشست «قنات برای فردا» (یزد، خرداد ۱۳۹۵)

13. Traditional autarky



توسعه‌ای خاصی را نشان می‌کند یک نوع «گیر افتادن و محبوس شدن» اتفاق می‌افتد (دیوید، ۱۹۸۹، به نقل از کارل، ۱۳۸۸: ۳۶). تاریخ مهم است. اهمیت تاریخ صرفاً به این دلیل نیست که می‌توانیم از گذشته بیاموزیم بلکه به دلیل آن است که حال و آینده به واسطهٔ تداوم نهادهای یک جامعه با گذشته پیوند دارد. گذشته انتخاب‌های امروز و فردا را شکل می‌دهد (نورث، ۱۳۷۷: ۱۳). نهادگرایی جدید توسعه و آیندهٔ اقتصادی را با مفاهیمی مانند وابستگی به مسیر نشان می‌دهد که حکایت از اهمیت تاریخ در توسعه دارد. وابستگی به مسیر به معنای اهمیت تاریخ در متمرکز شدن دولت در ایران است. میراث نظام پیشین و عناصری که به واسطهٔ تجربهٔ تاریخی به ساختارهای دولت و جامعه وارد شده‌اند، یکباره متحول نمی‌شوند و مانع مهمی در برابر تمرکززدایی در ایران خواهند بود. تحلیل وابسته به مسیر نشان می‌دهد که بر مبنای نفت ساختارهایی در ایران شکل گرفته و تأثیرات عمیق و دیرپایی بر نظام سیاسی ایران و ماهیت دولت برجای گذاشته است.

یکی از ویژگی‌های دولت ایران از اواسط دههٔ ۱۹۵۰ م تا کنون، رانتیر^{۱۴} بودن آن به علت دسترسی به میزان فراوانی درآمدهای نفتی است. از اوایل این دهه، سهم درآمدهای نفتی در کل درآمد دولت به‌طور چشمگیری افزایش یافت و در فاصلهٔ ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۰ م به رقمی بالغ بر ۱٫۱۶ میلیارد دلار رسید. دسترسی به مقادیر عظیم رانت نفت باعث تقویت استقلال دولت از جامعه و کسب قدرت انحصاری شد. در نتیجه، دولت برای اتخاذ و اجرای سیاست‌ها خود را از جلب همکاری مردم بی‌نیاز می‌دید. دولت نه تنها از جامعهٔ مدنی استقلال داشت، بلکه تلاش می‌کرد با کاهش آزادی‌های سیاسی و مشارکت جامعهٔ مدنی، آن را هرچه بیشتر به خود وابسته کند. بنابراین، عملاً فضایی برای افزایش مشارکت مردم در تعیین سرنوشتشان وجود نداشت. شهرهای ایران تا پیش از دورهٔ معاصر هیچگاه از سوی نهادهای منتخب مردم یا انجمن‌های شهر اداره نشده بودند. در سال‌های پس از انقلاب، به مقولهٔ مشارکت مردم در قالب تشکیل شوراهای توجه شد و فصل هفتم قانون اساسی به شوراهای اسلامی اختصاص یافت. با این حال، بررسی‌های متعدد پژوهشگران و همچنین نگاهی به عملکرد شوراهای شهر و روستا نشان می‌دهد آن‌ها در تأمین نیازهای مردم و حرکت به سوی خواست عمومی کارنامهٔ موفقیتی نداشته‌اند. در بیشتر شهرها و روستاهای ایران، شوراهای تبدیل به فضایی برای کسب منافع فردی بیشتر و صدور مجوز زمین فروشی یا تراکم فروشی شده‌اند بدون اینکه قادر به افزایش نقش مردم در ادارهٔ شهرها و روستاها باشند و به کاهش نابرابری میان مناطق منجر شوند. این موضوع را می‌توان در قالب مجموعه‌ای از عوامل بررسی کرد که یکی از آن‌ها ساخت رانتی موجود در کشور است. در این کشور، دولت همواره تلاش کرده است برای کسب و

14. Rentier



حفظ مشروعیت، قسمتی از ثروت حاصل از رانت را میان جامعه توزیع و، در مقابل، حمایت جامعه را کسب کند. در این جامعه، گروهی از نخبگان وجود داشتند که به رانت دسترسی داشتند و از آن برای جلب همکاری دیگران استفاده می کردند. نورث و همکارانش در این زمینه به طیفی از کشورهای با دسترسی محدود تا دسترسی باز اشاره می کنند و می گویند در یک جامعه مبتنی بر دسترسی محدود که به درستی کار می کند، اعضای ائتلاف مسلط شامل رهبران (نخبگان) اقتصادی، سیاسی، مذهبی و آموزشی هستند. جایگاه‌های انحصاری این افراد رانت‌هایی می آفرینند که ضامن همکاری آنان با ائتلاف مسلط است و سازمان‌هایی به وجود می آورد تا بتوان از طریق آن‌ها کالاها و خدمات تولید شده توسط مردم را گرد آورد و باز توزیع کرد (نورث، والیس، وب و وینگاست، ۱۳۹۴: ۲۲). آنها معتقدند نظام دسترسی محدود، خشونت را از طریق ایجاد و توزیع رانت در میان افراد و گروه‌های قدرتمند مهار می کند (نورث، والیس، وب و وینگاست، ۱۳۹۴: ۴۴۶). به عبارت دیگر، می توان به سازمان‌ها به عنوان ابزاری برای ایجاد رانت توجه کرد. به این تعبیر و با توجه و وضعیت آزادی‌های سیاسی پیش و پس از انقلاب ایران، شاید بتوان از انجمن‌ها و شوراهای محلی و منطقه‌ای به عنوان نهادهایی یاد کرد که برای مهار خشونت شکل گرفته‌اند. بر این اساس، دولت تلاش کرده است با تکیه بر توزیع رانت در جامعه، از طریق این نهادها به برقراری نظم در جامعه بپردازد. در واقع، شوراها در شرایط فعلی و با توجه به محدودیت‌های فراوانی که در عمل با آن روبرو هستند، دو کارکرد مهم دارند. از یکسو دولت‌ها با اشاره به وجود آن‌ها می توانند مدعی فراهم کردن فرصت‌های برابر برای مردم در حق تعیین سرنوشت و مشارکت در اداره امور محلی باشند؛ و از سوی دیگر به دلیل محدودیت‌های جدی ساختاری و ضعف نهادی که با آن مواجه‌اند، تنها به توزیع رانت در میان گروه کوچک قدرتمندی در جامعه قادر خواهند بود. این مقوله با اغماض اندکی قابل تعمیم به موضوع واگذاری اختیارات به استان‌ها و افزایش اختیارات استانداران منتخب مرکز نیز هست. شورای برنامه‌ریزی و مدیریت استان، در حال حاضر، به فضایی برای ایجاد یا تخصیص رانت به عنوان بخشی از یک سیاست توسعه‌ای تبدیل شده است. به نظر می‌رسد شوراهای شهر و روستا در ایران نه تنها با چالش‌های قانونی مهمی مواجه‌اند، بلکه در بستری از مناسبات رانتی شکل می‌گیرند. آن‌ها بیش از اینکه بازنمایی‌کننده خواست مردم باشند، بازنمایی‌کننده تلاش افراد صاحب رانت و حاضر در عرصه قدرت برای بازتولید رانت آن افراد یا گروه‌ها هستند. هانتینگتون^{۱۵} به برخی دموکراسی‌های ناقص و محدود اشاره می‌کند که در آن‌ها هدف دخالت دادن مردم نیست، بلکه سازش میان نخبگان است تا سیاست در جهات مطلوب آن‌ها حرکت کند و ترتیبات قانونی به نحوی ساماندهی شود که منافع آن‌ها بعد از گذار تامین

15. Samuel P. Huntington



گردد. در این دموکراسی‌ها، انتخابات برگزار می‌شود بدون اینکه مردم قادر باشند تأثیر واقعی بر جریان سیاست‌گذاری بگذارند یا از منافع خود در مقابل نخبگانی که قدرت را در اختیار دارند دفاع کنند. بنابراین، سؤال مهم این است که چرا علیرغم اینکه انتخابات شوراها یکی از دموکراتیک‌ترین انتخابات در کشور است، سطح ناکارآمدی‌اش از سایر انتخابات بیشتر است؟ نورث در این زمینه به نقش باورها و ایدئولوژی‌ها اشاره می‌کند و معتقد است باورها و ایدئولوژی‌های افراد، به طور انباشتی، انتخاب‌های آن‌ها را تعیین می‌کند. بنابراین، سازه‌های ذهنی نقش مهمی در این زمینه ایفا می‌کنند.

در چهارچوب نهادگرایی جدید، سازه‌های ذهنی همان مفهوم ویژگی‌های نهاد را دارند؛ به عبارت دیگر، ماهیت تاریخی دارند و به همین دلیل تغییرات آن‌ها بطیء و تدریجی است (نایب، ۱۳۸۸: ۲۶۳). برای درک سازه‌های ذهنی، باید در مورد دو جنبه خاص از رفتار انسان مذاقه کنیم: (۱) انگیزش، (۲) رمزگشایی از محیط. به نظر می‌رسد رفتار انسان‌ها در بسیاری موارد رفتار پیشینه‌ساز ثروت نیست، بلکه رفتاری است بر مبنای نوع دوستی و قیده‌های خودخواسته که نتایج انتخاب‌های مردم در عمل را از بیخ و بن دگرگون می‌کند. به همین شکل، در می‌بایم که انسان‌ها محیط را رمزگشایی می‌کنند. این کار از طریق پردازش اطلاعات و به کمک سازه‌های ذهنی صورت می‌گیرد که از پیش نزد فرد موجودند و انسان‌ها به وسیله آن محیط خود را درک و مسایلی را که با آن مواجه‌اند، حل می‌کنند (نورث، ۱۳۷۷: ۴۵). اخلاق و ایدئولوژی، در پی پاسخ به دو جنبه فوق، در یک جامعه مفهوم می‌یابد و این امر ماهیت سازه‌های ذهنی را شکل می‌دهد. از این رو، سازه‌های ذهنی افراد یک جامعه همچون نهادها به‌عنوان قواعد بازی شکل می‌گیرد. در واقع، سازه‌های ذهنی همان هنجارها، عرف و ارزش‌های درون یک جامعه هستند که ماهیت تاریخی پیدا کرده‌اند؛ و درست از ایدئولوژی و اخلاق، نقطه عزیمت تأثیر سازه‌های ذهنی بر حقوق مالکیت شکل می‌گیرد (مومنی و نایب، ۱۳۹۳: ۱۸۱). ایدئولوژی وسیله‌ای اقتصادی در دست افراد برای سازگار شدن با محیط است و از یک جهان‌بینی به دست می‌آید تا، به وسیله آن، فرایند تصمیم‌گیری ساده شود. ایدئولوژی به نحوی اجتناب‌ناپذیر با قضاوت‌های هنجاری و اخلاقی درباره عادلانه بودن جهانی که فرد آن را ادراک می‌کند، پیوند خورده است (نورث ۱۳۷۹: ۶۴). افراد زمانی که تجربه با ایدئولوژی آن‌ها ناسازگار باشد، دیدگاه‌های ایدئولوژیک خود را تغییر می‌دهند و در عمل به توسعه‌دادن مجموعه‌ای از عقلانیت‌ها می‌پردازند که تناسب بهتری با تجربه‌شان داشته باشد (نورث، ۱۳۷۹: ۶۵). ایدئولوژی دیدگاه افراد یک جامعه را در مورد عادلانه بودن محیط به تصویر می‌کشد. عادلانه بودن زمینه‌ساز مشروعیت نهادی را فراهم می‌سازد و این امر تعیین‌کننده سواری مجانی خواهد بود. سواری مجانی به معنی کسب مطلوبیت به هزینه دیگران است و هر قدر میزان سواری



مجانی در یک جامعه بالاتر باشد، هزینه‌های نگهداری دارایی‌ها اعم از هزینه اندازه‌گیری، هزینه مبادله و هزینه حفظ قدرت انحصاری قبل از مبادله بیشتر و از این رو حقوق مالکیت ناکارآمدتر خواهد بود. در شرایط وجود اطلاعات نامتقارن، یک جامعه اخلاقی می‌تواند زمینه‌ساز کاهش هزینه‌های حقوق مالکیت شود و برعکس (نایب، ۱۳۸۸: ۲۶۴). بهره‌گیری بیشتر یک جامعه از یک نهاد یا مجموعه نهادی موجب می‌شود مهارت‌های آن جامعه در حوزه مورد نظر افزایش یابد که این امر ناشی از اثرات یادگیری است؛ در نتیجه، آن جامعه در حوزه مورد نظر عملکرد کیفی بالاتری خواهد داشت و این امر با تقبل هزینه‌های کمتر امکان‌پذیر خواهد بود. بدین ترتیب، جامعه اینرسی خاصی به وضع مورد نظر خواهد داشت که از آن با عنوان «بازدهی فزاینده نهادی» یاد می‌شود. توانمندی افراد یک جامعه در سواری مجانی یا خلق رانت، مهارت‌های یک جامعه در برگزاری مراسم جدید مذهبی که تا قبل از این مرسوم نبوده، یا مهارت‌های جامعه در فعالیت‌های توزیع مجدد درآمد یا سواری مجانی، از جمله این موارد است. بدیهی است که هرگونه تغییر در این مهارت‌ها نیازمند صرف هزینه است و این در واقع بر ماهیت انباشتی نهادها دلالت دارد (مومنی و نایب، ۱۳۹۳: ۱۸۴). بنابراین، در ساختاری که رانت و فساد نهادینه شده است، رابطه شهروندان و نمایندگان هم یک رابطه مبتنی بر توزیع رانت است. نهادهای ناکارآمد در اقتصاد باقی می‌مانند، چون از یک سو افراد بر مبنای آن‌ها یک مدل ذهنی بدست آورده‌اند که به واسطه باورها و ایدئولوژی‌ها به آن پایبندند و از سوی دیگر کنشگرانی در بستر قواعد این بازی شکل گرفته‌اند که از ادامه وضع موجود حمایت می‌کنند و حتی اگر نهادهای رسمی تغییر کنند این حمایت‌ها از بین نمی‌رود و همین موضوع منشأ وابستگی به مسیر شده است. در نتیجه، این ساختار رانتی است که تعیین‌کننده نهایی وضعیت شوراها می‌شود. عجم اوغلو در این زمینه ضمن برجسته کردن عوامل اقتصادی، به مثالی از جی. آر. استفنز^{۱۶} از جنبش چارتیست‌ها در ۱۸۳۹ م اشاره می‌کند که معتقد بود «قضیه حق رأی همگانی ... قضیه کارد و چنگال است، قضیه نان و پنیر است ... به نظر من، مقصود از حق رأی همگانی این است که هر کارگر عادی در این سرزمین این حق را خواهد داشت که کتی مناسب بر دوش، کلاهی مناسب بر سر، سقفی مناسب بر بالای خانه و شامی مناسب روی میز داشته باشد» (عجم اوغلو و راینسون، ۱۳۹۰: ۵۴). بدین ترتیب، منافع اقتصادی در تعیین ترجیحات افراد نقش مهمی دارند. این نهادها به وجود می‌آیند چون به تعبیر عجم اوغلو تخصیص قدرت سیاسی در آینده را تضمین می‌کنند (عجم اوغلو و راینسون، ۱۳۹۰: ۶۱). به عبارت دیگر، صاحبان قدرت و رانت از شکل‌گیری این نهادها حمایت می‌کنند نه به این علت که حامی منافع مردم و مشارکت آن‌ها در اداره امور محلی هستند، بلکه به این دلیل که در پی تدوام منافع و قدرت خود و جلوگیری

16. J.R.Stephens



از بروز کنش‌هایی هستند که می‌تواند این منافع را به خطر بیناندازد.

در مجموع، برقراری دموکراسی و حکومت محلی در کشورهای مختلف از مسیرهای متفاوتی عبور کرده و نتایج مختلفی در پی داشته است. در کشورهای توسعه‌یافته، حرکت در این مسیر به صورت تدریجی اما قطعی انجام گرفته است؛ در نتیجه، خروجی آن افزایش مشارکت و کارآمدی بوده است. در برخی دیگر کشورها مانند آرژانتین دموکراسی از مسیری نامستحکم عبور می‌کند و مرتب در حال ایجادشدن و فروپاشی است. به همین صورت، کره جنوبی، آفریقای جنوبی و ترکیه مسیرهای متفاوتی پیموده و نتایج متفاوتی کسب کرده‌اند. در ایران، دموکراسی و حکومت محلی در ناقص‌ترین و ضعیف‌ترین حالت ممکن برقرار شده است. در ایران، همچنان قدرت در دست گروه‌های خاص سیاسی و نظامی است، همچنان رانت حکمرانی می‌کند و مردم کمترین اثرگذاری ممکن را دارند. در واقع، اثرگذاری آن‌ها تنها به زمان انتخابات محدود است و پس از آن مطالبه‌خواسته‌ها و وعده‌ها چندان میسر نیست. شاید بتوانیم بگوییم مردم صرفاً دارای اثرگذاری سیاسی هستند و تأثیرات سیاسی ندارند. بنابراین، صرف وجود دموکراسی - در هر شکل و هر سطحی - و صندوق رأی تضمین‌کننده افزایش نقش و تأثیر مردم، حرکت به سوی توسعه، انجام اصلاحات و بهبود وضعیت‌های موجود نخواهد شد. به همین دلیل است که معتقدیم دموکراسی و حکومت‌های محلی باید در قالب نهادی بررسی شوند. در واقع، صندوق رأی فقط یک روبنا است که بدون توجه به زیربنا، یعنی ساختار رانتی موجود، نمی‌توان به فهم درستی از کارکرد آن دست یافت. فهم نهادی از دموکراسی باعث می‌شود دموکراسی را فراتر از صندوق رأی و انتخابات ببینیم و بر آن اساس، به تأثیرگذاری مردم توجه کنیم.

۵. چه باید کرد؟

بسیاری از نویسندگان از جمله لوسیانی و هانتینگتون از نقش نظام مالیاتی در بهبود این وضعیت سخن گفته‌اند. آن‌ها معتقدند در شرایطی که دولت‌ها درآمد کافی از فروش نفت بدست می‌آورند مالیات کمی از مردم دریافت می‌کنند یا اصلاً مالیاتی نمی‌گیرند و به این طریق یکی از ارکان نظام دموکراتیک را از بین می‌برند. این نویسندگان راه برنرفرت از این وضعیت را بروز بحران مالی برای دولت‌ها و در نتیجه حرکت به سوی دریافت مالیات بیشتر یعنی وابستگی بیشتر به جامعه می‌دانند. این راهکار گرچه منطقی به نظر می‌رسد با این حال بسیار زمان‌بر خواهد بود و مستلزم توجه به شرایط نهادی این کشورهاست. به عبارت دیگر رانت در ساختار این کشورها و باورهای مردم آنها نهادینه شده است و انجام این راهکار لزوماً منتج به بهبود وضعیت توسعه و افزایش نقش مردم نخواهد شد. بنابراین سؤال از چگونگی برنرفرت از این وضعیت



همچنان پیشروی این کشورها باقی خواهد ماند. تجربه کشورهای مانند کره جنوبی نشان می‌دهد از درون ساختار رانتی نیز می‌توان به سوی توسعه راهی گشود. بیاید برای درک بهتر موضوع یک بار دیگر به ادبیات رانت مراجعه کنیم.

در چند دهه اخیر، معنای نسبتاً خاص تری از اصطلاح «رانت» هم بر مباحث دانشگاهی و هم خط مشی توسعه غالب شده است. کروگر (۱۹۷۴) و باگواک (۱۹۸۲) اندیشه‌های اقتصاددانان متمرکز بر مبحث انتخاب عمومی، همچون بوکانان، تولیسون و تولاک (۱۹۸۰) بسط دادند. در این اندیشه‌ها گفته می‌شود افراد تنها رانت را بیشینه نمی‌کنند، بلکه در پیروی از اصول رفتار عقلایی مایل‌اند منابع را به نحوی تخصیص دهند که رانت‌ها را اختصاصاً نصیب خود کنند؛ یعنی عملی که آن را «رانت جویی» می‌نامند (نورث، والیس، وب و وینگاست، ۱۳۹۴: ۲۲).

به رغم پیچیدگی روبه‌رشد تجزیه و تحلیل رانت جویی، بحث متداول رانت جویی اغلب مبتنی بر ابتدایی‌ترین و ساده‌ترین الگوها است. این الگوهای اولیه فرض می‌کنند رانت جویی از جهات ایجاد یا حفظ رانت‌های ارزش‌کام منابع زیادی هدر می‌دهند. آن‌ها پیش‌بینی می‌کنند که وجود رانت‌ها به ناکارایی و رشد پایین می‌انجامد. این اجماع سیاستی به وسیله مجموعه‌ای از مشاهدات قاطع اما ناکامی از اقتصادهای دارای رشد پایین در آسیا و آفریقا تأیید می‌شود. این شواهد از کشورهایی به دست آمده که از مقادیر زیادی رانت جویی دچار مشکل شده‌اند و عملکرد ضعیفی دارند. در نتیجه، براساس این شواهد رانت جویی یک علت اصلی عملکرد ضعیف است. با این حال، تجربه کشورهای آسیای شرقی و آسیای جنوب شرقی حاکی از داستان پیچیده‌تری درباره کارایی و رشد محوری رانت‌ها و رانت جویی است. آن‌ها نشان می‌دهند که این فرض ساده‌انگارانه که رانت همیشه بد است، جای سؤال دارد. در دنیایی که لازم است برای فراگیری و نوآوری پاداش داده شود، به مناقشات توزیعی پرداخته شود، برای رسیدگی به اطلاعات نامتقارن انگیزه ایجاد شود و منابع طبیعی کمیاب حفظ شوند، بسیاری از رانت‌ها از لحاظ اجتماعی خواستنی خواهد بود (خان، ۱۳۸۶: ۲۵-۲۶). بنابراین، تمایز قائل شدن بین رانت‌ها یک پیش شرط اساسی برای هر گونه تجزیه و تحلیل رانت‌ها و رانت جویی است.

از نقطه نظر جامعه، مشکل از آنجا آغاز می‌شود که افراد منابع را برای کسب رانت‌هایی اختصاص می‌دهند که غایت اجتماعی سودمندی ندارند. برای مثال، فرض کنیم دولت می‌خواهد تصمیم بگیرد که آیا بر واردات تعرفه‌ای وضع کند یا خیر؛ امری که برندگان و بازندگان را پدید خواهد آورد. هر دو طرف [حامیان و مخالفان وضع تعرفه] منابع تحت اختیارشان را در جهت دستیابی به هدف مدنظر خود به کار خواهند بست و به میزان ارزش مورد انتظارشان از برد در این کشاکش هزینه می‌کنند. صرف این منابع توسط برندگان و بازندگان، فعالیت‌های رانت جویانه «مستقیماً غیر مولد» به حساب می‌آید؛ زیرا هزینه کرد این منابع ارزشی



برای کلیت جامعه نمی‌آفریند. هرگاه رانت جویی به نتایجی بین‌جامد که وضعیت جامعه را بدتر از پیش سازد، رانت‌های «مستقیماً غیر مولد» ایجاد کرده است. عرف رایج قید «مستقیماً غیر مولد» را از کنار این نوع رانت انداخته است، گویی همه‌ی رانت‌ها از نوع مستقیماً غیر مولدند. یکی از عناصر پرطرفدار توسعه از جمله دستور کارهای مربوط به حکمرانی و مقابله با فساد، ریشه‌کن کردن رانت‌جویی «مستقیماً نامولد» است. متأسفانه غالباً از این هدف صرفاً با عنوان ریشه‌کن کردن رانت‌جویی یاد می‌شود. با این حال، اگر رانت‌جویی در معنای کلاسیک تعریف شده باشد ویژگی همیشگی رفتار آدمی است. آدام اسمیت نشان داد که چگونه رانت‌جویی افراد می‌تواند به حال جامعه مفید باشد (نورث، والیس، وب و وینگاست، ۱۳۹۴: ۲۲). پیشرفت‌های به‌دست آمده در نظریه‌نو کلاسیک در خصوص نقش رانت‌ها در ایجاد نوآوری یا تحریک نظارت بیشتر، گویای آن است که برخی رانت‌ها می‌توانند ارتقادهنده ارزش اجتماعی باشند (استیگلیتز، ۱۹۹۶، به نقل از خان، ۱۳۸۶: ۱۳۱-۱۳۰). این دیدگاه‌ها الگوی دولت‌های توسعه‌ای تحلیل رانت‌جویی را به کار می‌گیرند و بر مبنای آن نهادهای موجود این کشورها هزینه رانت‌جویی را پایین نگه می‌دارند (خان، ۱۳۸۶: ۱۳۰-۱۳۱).

در حقیقت، در عین حال که برخی رانت‌ها ناکارآمد و بازدارنده رشد هستند، بعضی از آن‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در رشد و توسعه دارند. تجربه کشورهای مانند کره جنوبی تأییدی بر این اصل مهم است. در این زمینه، مشتاق حسین خان (۲۰۰۰) با ارائه شواهدی از برخی کشورهای آسیایی نشان می‌دهد شماری از رانت‌ها و رانت‌جویی‌ها نقش اساسی در توسعه اقتصادی این کشورها داشته است. به عبارت دیگر، رشد اقتصادی در کشورهای آسیایی مستلزم رانت‌های رانت‌افزا و نه از بین بردن آن‌ها بوده است.

تجربه کشورهای آسیایی در دوره رشد اقتصادی بالایشان حاکی از این است که فساد، پیروگرایی و اشکال دیگر رانت‌جویی در آن کشورها گسترده بوده است. بنابراین، سؤال مهم این است که چگونه کشورهای آسیایی توانستند در دهه ۱۹۸۰ م، به رغم آنکه با رانت‌جویی گسترده‌ای دست به‌گیریان بودند، به سرعت رشد کنند؟ (خان، ۱۳۸۶: ۱۶) فساد کره جنوبی در سراسر دوره رشد اقتصادی این کشور پس از کودتای پارک چونگ‌هی در ۱۹۶۱، بالا بوده است. هرچند این تمایل در میان تحلیل‌گران رانت‌جویی وجود داشته است که دولت کره جنوبی را به‌عنوان دولتی نسبتاً پاک تصویر کنند، ولی ناظران سیاست‌صنعتی کره جنوبی همزیستی کارایی و فساد در این کشور را خاطر نشان کرده‌اند (Amsden, 1989: 15). کارایی سیاست‌صنعتی کره جنوبی گویای این است که در ادبیات رانت‌جویی توجه کمی به هزینه لابی‌گری شده است. اما می‌دانیم انجمن‌های صنعتی این کشور مجبور بودند زمان زیادی صرف رایزنی با دولت کنند. بدیهی است این زمان یک نهاده رانت‌جویی است اما



نتیجه آن در کل مولد بود. در ساختار سیاست صنعتی کره جنوبی رانت‌های فراگیری با استفاده از یارانه‌های دولتی ایجاد شدند. اما نظارت مؤثر بر عملکرد یارانه‌ها در کره جنوبی تضمین می‌کرد دریافت کنندگان آن‌ها از نردبان فناوری بالا بروند و در واقع این رانت‌ها به طور قابل ملاحظه‌ای ارزش افزا بودند (خان، ۱۳۸۶: ۱۴۶-۱۵۰). مهم‌ترین نتیجه رانت‌جویی طی این دوره انتقال منابع از دستگاه‌های دیوان‌سالاری دولتی به سرمایه‌داران در حال ظهور بود. این انتقالات می‌توانستند منجر به رشد شوند؛ زیرا رهبری مرکزی دولت می‌توانست استراتژی تشویق و تنبیه (چماق و هویج) را جهت تحریک فراگیری به کار گیرد (خان، ۱۳۸۶: ۱۶۴-۱۶۲).

چنین تغییرپذیری پیامدهای مهمی دارد. «کارآمد» دانستن برخی رانت‌ها این قاعده کلی الگو بازار لیبرال را به چالش می‌کشد که از میان برداشتن نهادها و حقوقی که از رانت‌ها حفاظت می‌کند همواره مطلوب است و به کارایی بیشتر و عملکرد اقتصادی بهتر می‌انجامد. هر چند که این الگو از مزیت سادگی جذابی برخوردار است، ولی اغلب ما را به اشتباه می‌اندازد. اگر برخی رانت‌ها برای کارایی و رشد اقتصادی، اساسی و برخی، زیان آور باشد، ممکن است اصلاحات نهادی و بازاری پیچیده‌تری مورد نیاز باشد. در واقع، برای مدیریت توسعه شاید لازم باشد که سیاست‌گذاران و تحلیل‌گران بین رانت‌های کارآمد و ناکارآمد تفاوت قائل شوند (خان، ۱۳۸۶: ۳۸). بنابراین آنچه در این مبحث از اهمیت فراوانی برخوردار است تفکیک میان رانت‌های کارآمد و ناکارآمد است. همان‌گونه که موفقیت کشورهای صنعتی آسیای شرقی در دوران رشد بالایشان نه به دلیل سطح پایین غیرمعمول رانت‌ها در آنها بلکه به دلیل ایجاد رانت‌های ارزش‌افزا از طریق رانت‌جویی‌شان بوده است. سؤال مهم و اساسی در اینجا آن است که اگر بپذیریم شوراهای محلی و منطقه‌ای با هدف توزیع رانت به منظور ایجاد نظم در جامعه پدید آمده‌اند، در این صورت رانت حاصل از آنها در کدام دسته جای می‌گیرد؟ بخشی از پاسخ به این سؤال را باید در نسبت رانت و فساد جستجو کنیم. فساد معمولاً تخطی مقامات دولتی از قواعد رسمی ناظر بر تخصیص منابع دولتی در واکنش به پیشنهادهایی چون منفعت مالی یا حمایت سیاسی تعریف می‌شود. ادبیات جدید اقتصاد فساد شامل یک ادبیات موازی نیز می‌شود که در آن به این مقوله می‌پردازد که چگونه ساختارهای نهادی و انگیزشی می‌توانند مقدار و آثار فساد را تعیین کنند (باردهان، ۱۹۹۷؛ شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۳؛ رزاکرمن ۱۹۷۸، به نقل از: خان، ۱۳۸۶: ۲۸-۳۲). در این زمینه توجه به سازمان انتخابات در ایران می‌تواند بخشی از صورت مسئله را برایمان روشن سازد. در سازمان انتخابات در ایران رانت از طریق برخی سازوکارهای سیاسی و اقتصادی بازتولید و بازتوزیع می‌شود. تقریباً در هیچ دورهای از تاریخ انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران نیست که خبر خرید و فروش رأی منتشر نشود. در این ساختار رانتی، توزیع رانت به شکل‌های مختلفی خود را نمایان می‌کند.



در این ساختار، کسب یا حفظ رانت برای دارندگان آن از اهمیت فراوانی برخوردار است. در نتیجه از طرق قانونی و غیرقانونی مانند لابیگری، رشوه‌دهی، خرید و فروش رأی و قرار گرفتن در فهرست احزاب در این راستا استفاده خواهد شد. به علاوه، بخش زیادی از افراد تلاش می‌کنند بر مبنای الگوی طایفه‌محوری و براساس وابستگی‌های قومی اقدام به توزیع رانت و کسب رأی کنند. لذا ساختار رانتی و سازوکار حاصل از آن بر شایستگی‌ها و توانمندی‌های افراد ارجحیت می‌یابد و دامنه رقابت از طریق انتخابات را محدود می‌سازد. نتیجه این توزیع رانت ممکن است حفظ و احیای حقوق اقتصادی و اجتماعی برای گروه بزرگی از جامعه و یا بالعکس تخریب حقوق تعداد زیادی از افراد و اعطای حقوق انحصاری به تعداد اندکی از افراد باشد. بر این مبنا است که می‌توانیم از مولد یا نامولد بودن رانت‌ها سخن بگوییم. مشتاق حسین خان با اشاره به اهمیت فرایند رانت‌جویی در کشورها می‌گوید:

اگر کسی بخواهد شواهدی در تأیید فرایند رانت‌جویی در کشورهای توسعه‌یافته پیدا کند، باید به گذشته‌های دور تاریخ آن‌ها مراجعه کند. انتقالی که امروزه در کشورهای در حال توسعه به صورت تخصیص زمین‌های تحت کنترل دولت یا به صورت وام‌های آسان و بدون دسر از بانک‌های دولتی است، خیلی شبیه به زمین‌های عمومی است که از دوران تئودور تا شروع انقلاب صنعتی با تباری دولت به نفع یک سری افراد مصادره و فرقی می‌شد و به ظهور یک طبقه سرمایه‌دار انجامید. تفاوت عمده در این است که در اغلب کشورهای در حال توسعه این فرایندها با سرعت بیشتر و آگاهی عمومی بالاتری راجع به بی‌عدالتی‌های همراه آن اتفاق می‌افتد. هم‌زمان با وقوع این فرایندها این احتمال وجود دارد که جامعه درگیر آشوب سیاسی شود. همچنین احتمال دارد بخش‌های سنتی همچون اقتصاد روستایی یا صنایع کارخانه‌ای غیررسمی کوچک در نتیجه این انتقالات، به دلیل کاهش انگیزه‌های فعالیت در این بخش‌ها، متحمل زیان شوند. در بعضی کشورها، این فرایندها کاملاً شکست می‌خورند و تنها به ایجاد یک طبقه سرمایه‌دار غیرمولد می‌انجامند. در بعضی کشورها یک طبقه سرمایه‌دار مولد ایجاد می‌شود، اما دزدی و فساد نیز همراه انباشت اولیه در نظام اجتماعی به وجود می‌آید که متوقف کردن آن مشکل است (خان، ۱۳۸۶: ۶۵).

بنابراین، هرچند رانت‌جویان تنها به فکر رانت‌هایی هستند که می‌توانند برای خود دست‌وپا کنند، ولی ارزش اجتماعی این رانت‌ها می‌تواند کاملاً متفاوت باشد (خان، ۱۳۸۶: ۱۲۶). نگاهی به عملکرد شوراهای شهر و روستا نشان می‌دهد این نهادها به نهادهای تقسیم یا تخصیص زمین تبدیل شده‌اند و از ماهیت ذاتی خود فاصله گرفته‌اند. رانتی که هم‌اکنون از طریق این نهادها توزیع می‌شود، از جنس غیرمولد است و منجر به توسعه نمی‌شود. بنابراین، سؤال مهم‌تر این است که چگونه می‌توان رانت غیرمولد را در این نهادها به رانت مولد توسعه تبدیل کرد؟ بررسی این موضوع به عنوان یکی از عوامل بهبود وضعیت سیاست‌گذاری و متعاقب آن بهبود



وضعیت توسعه ملی و منطقه‌ای باید در دستور کار سیاست‌گذاران قرار بگیرد.

پاسخ‌های مؤثر باید ترکیبی از راه‌حل‌های سیاسی را دربرگیرد که رانت‌جویی را سازگار با رشد اقتصادی و نه مانعی برای آن می‌سازد. با این حال، بعید به نظر می‌رسد پاسخ‌های ساده‌ای برای رانت‌جویی وجود داشته باشد. رانت‌ها در همه جا حضور دارند و اقتصادها باید یاد بگیرند با آن‌ها کنار بیایند. برخی رانت‌ها خوب هستند و نهادهایی که آن‌ها را ایجاد می‌کنند توسعه را در حضور رانت‌جویی به پیش می‌برند. هیچ جامعه‌ای، در حال توسعه یا توسعه‌یافته، وجود ندارد که مسئله رانت‌جویی را از طریق از بین بردن رانت‌ها از بین برده باشد (حسین‌خان، ۱۳۸۶: ۳۵).

در نظام‌های دسترسی محدود خلق رانت تا آن اندازه که ابزاری برای برقراری ثبات باشد، نشانگانی از مشکل توسعه به حساب می‌آید و نه علت این مشکل. تلاش‌ها در جهت حذف نهادها و سیاست‌هایی که به لحاظ اقتصادی از ایجاد رانت نامولد فساد پشتیبانی می‌کنند، باید از مسیرهایی انجام گیرد که مانع وقوع مجدد بی‌ثباتی و خشونت شود؛ خشونتی که در یک نظام دسترسی محدود توسعه را از خط خارج می‌سازد (نورث، والیس، وب و وینگاست، ۱۳۹۴: ۲۵). اینجا، همان‌گونه که نورث اشاره می‌کند، به جای توجه صرف به موضوعات مرتبط با فساد، که جریان اصلی دستور کار حکمرانی خوب بر آن تمرکز دارد، ماهیت دسترسی محدود از اهمیتی درجه اول برخوردار است (نورث، والیس، وب و وینگاست، ۱۳۹۴: ۱۱۳). بنابراین مهم است که اصلاحات صورت گرفته بر مبنای منطق نظام دسترسی محدود باشد و گرنه به شکست منجر می‌شود.

ذکر این نکته ضروری است که ادبیات رانت‌جویی هنوز در ابتدای راه است. بخش عمده این ادبیات روی هزینه اجتماعی منابعی متمرکز است که در رانت‌جویی به کار گرفته می‌شود و کمتر بر انواع رانت‌های رشدافزا متمرکز شده است. در نتیجه، ادبیات سیاستی در این حوزه همچنان نوپا و سطحی است. به همین دلیل، گهگاه برای سیاست‌گذاران گمراه‌کننده است. پس، اولین نکته مهم در سیاست‌گذاری درباره رانت‌جویی، تفکیک انواع رانت‌ها در عرصه مورد بررسی، شناسایی عوامل مؤثر بر آن‌ها، شناخت جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آنها و نتایج حاصل از آن‌ها است. با این اوصاف، رانت‌ها، مورد به مورد، باید یکدیگر متفاوت اند و سیاست‌های متفاوتی را طلب می‌کنند. اما در مجموع، رانت‌ها در همه جا وجود دارند و هیچ کشور توسعه‌یافته یا در حال توسعه‌ای وجود ندارد که مسئله رانت‌جویی را با از بین بردن آن حل کرده باشد. بنابراین، جوامع باید یاد بگیرند چگونه با حضور آن‌ها توسعه را پیش ببرند.

هنوز الگوی تحلیلی جامعی برای ارائه راهکارهای رانت غیرمولد به مولد وجود ندارد، اما



درباره ضرورت اصلاحات نهادی سیاسی و اقتصادی میان همه صاحب نظران اتفاق نظر وجود دارد. ساخت سیاسی و توازن میان نیروهای سیاسی هم در این زمینه حائز اهمیت فراوانی است. ساختارهای نهادی ای باید ایجاد شود که بتوانند رانت‌ها را مدیریت و آن‌ها را هر چه بیشتر به سوی منفعت اجتماعی بیشتر هدایت کنند. یکی از بهترین راهکارها برای تبدیل رانت غیر مولد به مولد برقراری نظام شفاف و فراهم ساختن امکان گفتگوی آزاد درباره مسائل است و یکی از بهترین شیوه‌های گفتگوی آزادانه حمایت از توسعه رسانه‌های محلی است تا به مثابه گروه‌های فشار، رانت جویان را ناچار کنند رانت موجود را در مسیری هم‌راست‌تر با خیر عمومی و اجتماعی به کار گیرند. فراهم ساختن دسترسی آزاد همگان به اطلاعات در مقابل دسترسی ناقص، محدود یا نامتقارن به اطلاعات و، در مجموع، ایجاد سازو کارهای برقراری شفافیت بیشتر در این زمینه بسیار مؤثر خواهد بود. از سوی دیگر، توانایی مدیریتی دولت در شناسایی بخش‌های استراتژیک و نظارت بر عملکرد آنها و همچنین توانایی سیاسی دولت در اعطا و قطع رانت‌ها در مواقع ضروری واجد اهمیت فراوانی است.

کتابنامه

- ابریشمی، حمید و محمد هادیان. ۱۳۸۳. «رانت جویی و رشد اقتصادی (شواهدی تجربی از ایران)». مجله تحقیقات اقتصادی. سال ۳۰. شماره ۶۷. صص ۲۸۱.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. ۱۳۷۶. «دولت رانتیر یک بررسی مفهومی». اطلاعات سیاسی اقتصادی. سال ۱۲. شماره ۱۲۵ و ۱۲۶ (بهمن و اسفند). صص ۱۵۲-۱۵۵.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. ۱۳۷۷. «استقلال نسبی دولت یا جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران». مطالعات راهبردی. سال ۱۴. شماره ۲ (زمستان). صص ۶۹-۹۴.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. ۱۳۷۸. دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- خان، مشتاق حسین. ۱۳۸۶. رانت‌ها، رانت جویی و توسعه اقتصادی. ترجمه محمد خضری. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- شکاری، عبدالقیوم. ۱۳۷۹. نظریه دولت تحصیلدار و انقلاب اسلامی. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- عجم اوغلو، دارون و جیمز رابینسون. ۱۳۹۰. ریشه‌های اقتصادی دیکتاتوری و دموکراسی. ترجمه جعفر خیرخواهان و علی سرزعی. تهران: کویر.
- کاتوزیان، محمدعلی (همايون). ۱۳۶۶. اقتصاد سیاسی ایران. ترجمه محمدرضا نفیسی. جلد ۱. تهران: پایپروس.
- کارل، ترلین. ۱۳۸۸. معمای فراوانی: رونق نفتی و دولت‌های نفتی. ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران: نشر نی.



لوسیانی، جیا کومو. ۱۳۷۴. «درآمد ثابت نفتی: بحران مالی دولت و گرایش به دموکراسی». فصلنامه مطالعات خاورمیانه. سال ۲. شماره دوم (پیاپی ۵). صص ۴۲۳-۴۶۱.

مومنی، فرشاد و سعید نایب. ۱۳۹۳. «تبیین آینده اقتصاد ایران: تطبیق چارچوب نظری نهادگرایی جدید با الگوی مبتنی بر سناریو». دوفصلنامه علمی-تخصصی اقتصاد تطبیقی. سال ۱. شماره ۱ (بهار و تابستان). صص ۱۷۳-۲۱۰.

نایب، سعید. ۱۳۸۸. «یک ارزیابی تاریخی از وضعیت حقوق مالکیت در ایران با رویکرد نهادگرایی جدید». فصلنامه جامعه و اقتصاد. سال ۶. شماره ۲۱ و ۲۲. (پاییز و زمستان). صص ۲۵۳-۲۷۴.

ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی پور. تهران: روزنه.

نورث، داگلاس. ۱۳۷۷. نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

نورث، داگلاس. ۱۳۷۹. ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی. ترجمه غلامرضا آزادارمکی. تهران: نشرنی.

نورث، داگلاس و دیگران. ۱۳۸۵. «چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری». اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه. سال ۱. شماره ۳ (زمستان). صص ۹۲-۱۵۱.

نورث، داگلاس، جان ژوزف والیس، استیون بی. وب و باری آر. وینگاست. ۱۳۹۴. سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه در سایه خشونت. ترجمه میردامادی، محسن و محمدحسین نعیمی‌پور، تهران: انتشارات روزنه.

- Amsden, A. 1989. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: oxford university press.
- Dollar, David. Pritchett, Lant. 1998. Assessing aid – what works, what doesn't, and why. Word bank policy research report. Washington D.C. The World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/612481468764422935/Assessing-aid-what-works-what-doesnt-and-why>.
- Friedman, Thomas, 2006. "The First Law of Petropolitics". *Foreign Policy*. No 154. pp 28-39.
- Leonard Wantchekon. 2002. "Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?". *Journal of African Development*. Vol 5. No 2. pp 145-176
- Nathan Jensen and Leonard Wantchekon. 2004. "Resource Wealth and Political Regimes in Africa". *Comparative Political Studies*. Vol 3. No 7. pp 816-841.
- Verna, N. 2007. *Institutions and Planning*, Emerald.
- World bank. 2000. Reforming public institutions and strengthening governance. World Bank. Washington D.C. available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/994411468766776323/Reforming-public-institutions-and-strengthening-governance-a-World-Bank-strategy>