

بررسی تطبیقی اثر افزایش درآمدهای نفتی بر سیاست‌گذاری‌های دولت در نهادهای اقتصاد و سیاست: دو دوره ۱۳۵۲-۱۳۵۶ و ۱۳۸۴-۱۳۸۹

وحید شالچی* ، روح‌الله قاسمی**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۱۵

چکیده

کشور ایران از دهه ۴۰ به بعد عمده درآمد خود را از نفت به دست آورده است. بر خلاف انتظار معقول، سیاست‌های اتخاذ شده دولت در زمان افزایش درآمدهای نفتی معضلات و مشکلات کشور را نسبت به گذشته بیشتر می‌سازد. در این پژوهش اثر سیاست‌های دولت بر نهادهای اجتماعی اقتصاد و سیاست در دو دوره ۱۳۵۲-۱۳۵۶ و ۱۳۸۴-۱۳۸۹ بررسی می‌شود. پرسش اصلی ما علت اصلی شباهت سیاست‌های دولت‌ها و نتایج یکسان حاصل در عرصه نهادهای اجتماعی در این دو دوره است. هدف شناخت علل مؤثر در اتخاذ تصمیمات یکسانی این دو دولت به‌رغم اختلافات ایدئولوژیکی، ساختاری و تاریخی در زمان شوک‌های قیمتی نفت است. در این پژوهش به‌منظور تبیین مسئله از نظریه دولت ضعیف «تری لین کارل» استفاده کرده و از نظریه دولت رانتیر بهره برده‌ایم. روش پژوهش، روش تطبیقی تاریخی است. از تکنیک وابستگی به مسیر در بررسی تاریخی دولت ضعیف و برای مقایسه یافته‌های تحقیق از جدول توافق میل استفاده کرده‌ایم. بر اساس یافته‌ها، در هر دو دوره سیاست‌ها و نتایج یکسانی در نهادهای اقتصاد و سیاست اتفاق می‌افتد. دولت ضعیف به‌عنوان علت اصلی و وجود دولت رانتیر و عامل چند برابر شدن قیمت‌های نفت، به‌عنوان علل لازم اما نه کافی تبیین‌کننده مسئله موردنظر هستند.

واژگان کلیدی: درآمدهای نفتی، دولت ضعیف، دولت رانتیر، نهادهای اجتماعی، چارچوب نهادی، وابستگی به مسیر

vshalchi@gmail.com

r_ghasami@yahoo.com

* دانشجویار جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی.

** دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول).

طرح مسئله

برطرف کردن شکاف توسعه‌ای میان ایران و کشورهای موفق و جبران عقب‌ماندگی‌ها همواره دغدغه مشترک دولت و نخبگان فکری بوده است. اگرچه درباره ماهیت این عقب‌ماندگی، علل و همچنین راه‌حل‌های برطرف کردن آن هیچ‌گاه توافقی شکل نگرفته است. به‌رغم اختلاف دیدگاه‌ها، دولت و چارچوب نهادی جامعه، بازیگر مهمی در این فرایند به‌حساب می‌آیند. چارچوب نهادی کشور از مجموع و نوع رابطه بین نهادهای اجتماعی حاصل می‌شود. نهادهای اجتماعی همچون: اقتصاد، سیاست، آموزش، دین، بوروکراسی و... که هرکدام علاوه بر این که نقش و کارکرد بخصوصی را در جامعه بر عهده دارند و زندگی اجتماعی را برای کنشگران خرد مهیا می‌کنند، بر یکدیگر نیز اثرگذار هستند. به‌طوری‌که نوع رابطه بین این نهادها، میزان دخالت و تأثیر و تأثر آن‌ها از یکدیگر همیشه از موضوعات اصلی و مهم در جامعه‌شناسی بوده است. دولت به‌عنوان یک فرانهاد یا ابرنهاد همیشه تأثیر بسزایی در چارچوب نهادی جامعه داشته است. به‌گونه‌ای که به‌طور مثال در بعضی مواقع عملکرد نهاد اقتصاد را بر عهده می‌گیرد و به‌طور کامل در اقتصاد دخالت می‌کند، گاهی فضا را برای کنشگران در نهاد سیاست تنگ می‌کند و در بعضی اوقات نیز با نهاد دین تعاملی پیوسته برقرار می‌کند. از این‌رو دولت و نقش آن در دنیای مدرن کنونی غیرقابل انکار است. یکی از عرصه‌های اصلی در رابطه بین دولت‌ها و جامعه که در ساخت خود دولت نیز اثرگذار است، محل درآمدهای دولت است. منشأ درآمدها و تأمین اعتبارات بودجه‌ای دولت در شکل‌گیری و نوع آن تأثیرگذار است.

درآمد نفتی به‌عنوان منبع اصلی تأمین مالی بودجه دولت، پیامدهای خاصی برای کشور و آرایش نهادی آن دارد. جدا از تقویت بی‌نیازی دولت به بخش غیردولتی و وابسته کردن بیشتر دیگر نهادها به دولت، پیامدهای دیگری نیز دارد. یکی از مهم‌ترین آن‌ها ناپایداری درآمدها و کاهش یا افزایش زیاد آن است. کاهش یا افزایشی که به‌ندرت در اختیار و در حوزه تأثیرگذاری یک دولت خاص است. نکته مهم در این زمینه این است که همچنان‌که کاهش درآمدهای نفتی مسئله‌زا است، افزایش آن نیز می‌تواند مسئله‌زا باشد. بررسی تاریخی این پدیده نشان می‌دهد که افزایش درآمدهای نفتی نیز برای کشورهای

متکی به درآمدهای نفتی گاه حتی بیش از کاهش درآمد، اثرات بحرانی داشته است. کشور ایران دو دوره افزایش قابل توجه درآمدهای نفتی را تجربه کرده است؛ یکی در دوره اول شوک نفتی در جهان در زمان حکومت پهلوی و دیگری در دوره دوم شوک نفتی بعد از انقلاب در زمان دولت نهم. موضوع پژوهش ما بررسی افزایش تأثیر درآمدهای نفتی دولت بر سیاست‌گذاری‌های آن در عرصه نهادهای اجتماعی-اقتصاد و سیاست - در دو دوره یادشده است.

یکی از مسائلی که همیشه گریبان‌گیر کشورهای نفت‌خیز بوده است، نحوه مصرف درآمدهای ناشی از منابع طبیعی است، به‌ویژه در زمان‌هایی که قیمت نفت در بازارهای جهانی افزایش یافته و به‌یکباره درآمدهای سرشاری در اختیار دولتمردان قرار گرفته است. برخلاف انتظار معقولی که در زمان افزایش درآمدهای نفتی از دولت‌ها می‌رود - این که با استفاده از این درآمدها روند توسعه و پیشرفت کشور را در همه زمینه‌ها اعم از اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تسریع ببخشند- در بسیاری از موارد این کشورها با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌شوند که در پی سیاست‌های نادرست دولت در دوره بالا بودن قیمت‌ها به وجود آمده است. از این‌رو سازوکار و روند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری این دولت‌ها در هنگام وقوع شوک‌های نفتی قابل اهمیت است. در هر دو دوره مورد بررسی این مقاله آمارهای اقتصادی نشان می‌دهد که میزان تولیدات داخلی کاهش یافته و میزان واردات به کشور و سطح بخش خدمات، افزایش یافته و در نتیجه کشور با مصرف‌گرایی روبه‌رو شده است. سیاست‌های نادرست دولت از جمله افزایش واردات، کم‌توجهی به کشاورزی و تولید داخلی، مشکلات عدیده‌ای در نهاد اقتصاد از جمله افزایش تورم و کاهش اشتغال را به بار می‌آورد. نتیجه این سیاست‌ها تغییرات منفی در نهاد اقتصاد است. از طرفی در رفتار سیاسی دولت به دلیل این که در تأمین هزینه‌های بودجه عمومی خود به مالیات ستانی از مردم وابسته نیست و عمده سهم بودجه کشور را از فروش نفت تأمین می‌کند، تغییراتی ایجاد می‌شود. همین استقلال مالی دولت از مردم باعث فاصله گرفتن آن از مردم و کاهش فضای فعالیت‌های سیاسی، کم شدن آزادی‌های سیاسی و مدنی و عدم پاسخگویی دولت می‌شود. تغییرات اشاره‌شده نتیجه سیاست‌های دولت در نهاد سیاست است.

مطالعه تطبیقی این وضعیت نشان می‌دهد که مشکل اصلی وجود نفت و حتی وابستگی بیش از حد دولت‌ها به این منبع درآمدی نیست و وجود نفت نمی‌تواند دلیل اصلی این عملکردها باشد، چرا که کشورهایی مانند نروژ نیز وجود دارند که در آن‌ها منابع طبیعی و نفت قسمت عمده‌ای از درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد، اما در هنگام افزایش و رونق‌های نفتی با این مصائب و مشکلات مواجه نشده‌اند. علت اصلی را باید در نوع دولتی که با شوک قیمتی نفت مواجه می‌شود، جست‌وجو کرد. ما در این مقاله به دنبال بررسی علت اصلی وجود شباهت در زمان افزایش درآمدهای نفتی در دو دولت یادشده (۱۳۵۲-۱۳۵۶ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴) هستیم که به‌رغم اختلافات ایدئولوژیکی و ماهوی که از نظر سیاسی با یکدیگر دارند، در مقابل دلارهای نفتی دست به اقدامات مشابهی زده‌اند که در نتیجه آن تأثیرات یکسانی نیز در عرصه نهادهای اجتماعی برجای می‌گذارند. بنابراین این پژوهش در پی پاسخ دادن به پرسش‌های زیر است:

- (۱) به چه علت دولت‌های این دو دوره به‌رغم اختلافاتی که در زمینه‌های تاریخی و اجتماعی آن‌ها وجود دارد، دست به تصمیمات مشابهی زدند؟
- (۲) چگونه افزایش درآمدهای نفتی سیاست‌گذاری‌های دولت را در عرصه نهادهای اجتماعی (اقتصاد و سیاست) تغییر می‌دهد؟
- (۳) پیامدهای تغییراتی که در عرصه سیاست‌گذاری به دلیل افزایش درآمدهای نفتی اتفاق می‌افتد در نهادهای اجتماعی (اقتصاد و سیاست) چیست؟

مبانی نظری و مروری بر مطالعات گذشته

شاید بتوان مهم‌ترین دستور کار جامعه‌شناسی را بررسی نهادهای اجتماعی دانست، البته هرکدام از جامعه‌شناسان به دلیل نظرگاه‌های تئوریک خود بر بخشی از آن تمرکز بیشتری کرده‌اند. از این‌رو مطالعه نهادهای اجتماعی و روابط این نهادها با یکدیگر از درجه اهمیت بالایی برخوردار است. تا جایی که دورکیم اذعان می‌دارد که "می‌توان جامعه‌شناسی را علم نهادها، تکوین و کارکرد آن‌ها تعریف کرد" (دورکیم، ۱۳۸۴: ۲۲).

دورکیم نهاد را مجموعه‌ای از باورها و کردارها در نظر می‌گیرد که هنجاری (الزام‌آور) شده‌اند و بر دغدغه‌ای اجتماعی متمرکزند که تکرار شونده و مداوم هستند. دورکیم در تبیین چرایی و چگونگی به وجود آمدن نهادها از تبیین‌های فایده‌گرایانه و فردی که سرآغاز تأسیس نهادها را اذهان افراد قرار می‌دهند دوری جسته و باوجود قبول سودمندی و کارکرد نهادها برای انسان، در تبیین ساخت نهادها آن‌ها را چنان مجموعه‌های پیچیده‌ای از هنجارها می‌داند که تنها برحسب روابطشان با دیگر مجموعه‌های واقعیت‌های اجتماعی، قابل تبیین هستند. البته دورکیم اذعان می‌کند که سودمندی و کارکرد به‌عنوان علت نمی‌تواند تبیین‌کننده ساخت نهادها باشد اما در حفظ و استمرار نهادها تأثیرگذار است و نهادهایی که به اصطلاح دورکیم "کارکرد" دارند احتمال ماندگاری آن‌ها بیشتر است. البته استثناهایی نیز وجود دارد و ممکن است برخی کردارهای نهادی، کارکردهای خود را از دست بدهند اما همچنان ادامه حیات دهند (تامپسن، ۱۳۸۸: ۷۸-۷۷). جامعه‌شناسان کلاسیک اکثراً نهادها را با کارکردی که برای انسان‌ها دارند تعریف می‌کنند و تعامل بین کنشگران و نهادها و نحوه رفتار کنشگران در نهادها، مورد توجه قرار نمی‌گیرد. علاوه بر این بیشتر نظریات کلاسیک بر نهادهای اصلی جامعه تأکید می‌کردند. "جامعه‌شناسان اولیه گرایش به تحدید مفهوم نهاد به وجوه کلیدی و محوری جامعه همچون سیاست، اقتصاد و خانواده داشته‌اند" (Swedberg & Nee, 2005: 12). از همین رو به‌منظور بررسی وسیع‌تر و دقیق‌تر مفهوم نهاد رویکرد نظریه‌پردازان معاصر نیز مطالعه می‌شود.

از دیگر نظریه‌پردازان معتبر، پارسونز است که تعریفی فرهنگی از نهادهای اجتماعی در نظریه ساختاری-کارکردی خود ارائه می‌دهد. پارسونز به پس‌زمینه فرهنگی نهادهای اجتماعی می‌پرداخت. از نظر پارسونز نهادهای اجتماعی چارچوب یا استخوان‌بندی جامعه را تشکیل می‌دهند. در نهایت پارسونز نهاد اجتماعی را این‌چنین توصیف می‌کند: الگوهای هنجارمندی هستند که تعیین می‌کنند در یک جامعه مفروض کدام شیوه عمل یا رابطه اجتماعی، مناسب، مشروع یا مورد انتظار محسوب می‌شوند (لوپز و اسکات، ۱۳۹۱: ۴۲). پارسونز بر ویژگی‌های بیرونی نهادهای اجتماعی متمرکز شده بود، اما آثار پدیدارشناختی برگر و لاکمن شرحی تکمیلی از سرچشمه‌های ذهنی نهادها ارائه می‌کنند. برگر و لاکمن نهاد اجتماعی را این‌گونه شرح می‌دهند: "کنشگران استنباط می‌کنند که کسانی معمولاً

به این یا آن شیوه عمل خواهند کرد و از این رو توقع حاصل می‌شود که آنان باید به همان طریق عمل کنند. این توقعات وقتی بین مشارکت‌کنندگان عمومیت می‌یابند و از این رو همچون مشخصه‌های بدیهی، آشکار و مسلم جهان واقعی به چشم می‌آیند، به نهادهای اجتماعی عینی و الزام‌آوری مبدل می‌شوند. از آن پس واقعیاتی اجتماعی‌اند که رویاروی افراد قرار می‌گیرند و با آرزو کردن از میان نمی‌روند" (برگر و لاکمن، ۱۳۸۷: ۷۷). همان‌گونه که اشاره شد، پارسونز بیشتر به نقش هنجاری و ارزشی نهادهای اجتماعی پرداخته است. در واقع، به نظر وی نهادهای اجتماعی الگوهای هنجاری و ارزشی جامعه هستند که افراد از آن تبعیت می‌کنند. برگر و لاکمن بیشتر به نقش کنشگران اجتماعی و تکرار کنش‌های فردی در ساخت نهادهای اجتماعی اشاره می‌کنند. در حقیقت این دو نظریه‌پرداز بر بُعد ذهنی نهادهای اجتماعی که از کنشگران اجتماعی نشئت گرفته تأکید می‌کنند. اما به‌منظور تعریف روشن و کامل‌تری از نهادهای اجتماعی به نظریات نهادگرایان نوین می‌پردازیم.

در اواخر قرن ۲۰ مکتب نهادگرایی و نهادگرایی جدید موردعلاقه علوم اجتماعی و انسانی به‌خصوص اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گرفت. در ادامه به نگاه اقتصاد نهادگرایی جدید، نهادگرایی نوین می‌پردازیم. مکتب نهادگرایی بر اهمیت نهادهای اجتماعی و تاریخی جوامع تأکید دارد و اقتصاد نهادی بر «مبادلات» تمرکز می‌کند. از دیدگاه نهادگرایان جدید در اقتصاد نهادها از طریق تأثیرگذاری بر هزینه‌های تولید و مبادله، وارد عملکرد اقتصادی می‌شوند و بر فعالیت‌های کنشگران اقتصادی و تحلیل‌های اقتصادی اثر می‌گذارند. این نحله به تأثیر نهادهای اجتماعی-سیاسی بر روی رشد و توسعه اقتصادی تأکید دارند و کنش و عمل اقتصادی را جدا از ساختار نهادی جامعه نمی‌دانند. از نظر آن‌ها نهادها به‌مثابه هنجارها و قواعد، کاملاً بر روی رفتارهای اقتصادی انسان‌ها تأثیرگذاراند و با انتقاد از رویکردهای سابق در اقتصاد همچون مکتب نئوکلاسیک که فرد را در کنش‌های اقتصادی همچون عاملی مختار و عقلانی در نظر می‌گرفت به تأثیر نهادها در کنش‌های انسانی به‌خصوص عمل‌های اقتصادی تأکید می‌کنند.

نورث^۱ یکی از اقتصاددانان تأثیرگذار در مکتب نهادگرایی جدید است. وی به پژوهش‌های گسترده‌ای در زمینه نهادها، عملکرد و فعالیت اقتصادی پرداخته است. به نظر وی انسان‌ها با عدم اطمینان روبرو هستند و به همین دلیل است که به تأسیس نهادها روی می‌آورند. "به نظر نورث نهادها محدودیت‌هایی را بر انسان‌ها تحمیل می‌کنند. این محدودیت‌ها شامل قواعد رسمی، شامل قانون اساسی، قوانین موضوعه، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها و محدودیت‌های غیررسمی شامل هنجارها، عرف و قوانین رفتاری می‌باشند" (آذرمند، ۱۳۸۵: ۳-۴). نورث همچنین تعریف نهاد و سازمان را از یکدیگر جدا می‌کند. به نظر وی نهادها قواعد بازی هستند و سازمان‌ها بازیکنان آن خواهند بود. به نظر وی ترتیبات و چارچوب نهادی شکل‌دهنده رفتارها و اعمال ما هستند. به نظر وی باورها نهادها را شکل می‌دهد و نهادها سیاست‌ها را سازمان‌دهی می‌کند و سیاست‌ها نتایج را به بار می‌آورند (متوسلی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۲).

علاوه بر اهمیت هنجارها و قواعد به‌عنوان بخشی از یک نهاد که کنشگران با رعایت این هنجارها دست به کنش در درون نهاد زده و این‌چنین نهادها ساخت و استمرار می‌یابند، مفهوم منفعت و پیگیری منافع در نهاد قابل اهمیت است. از این‌رو تعریفی از نهاد قابل قبول است که هم‌زمان با در نظر گرفتن مفاهیمی همچون هنجارها و قواعد، عنصر کنترلی و محدودیت‌زای نهاد و نقش کنشگر به مفهوم منفعت و قدرت در نهاد را نیز مورد توجه قرار دهد. بدین ترتیب به تعریف نهاد از منظر سوئدبرگ می‌پردازیم. سوئدبرگ تأکید می‌کند که قدرت نهادها به‌طور اکید از این واقعیت ناشی می‌شود که آن‌ها مجرای کسب منافع را مشخص می‌نمایند، یا به‌بیان‌دیگر، مدل‌های مسلط، چگونگی تحقق منافع را نشان می‌دهند. این مدل‌ها به‌صورت نمونه تحت احاطه مفهوم مشروعیت‌اند یا به‌بیان‌دیگر، طی زمان باثبات نیستند. نهادها به علت برخورداری از نقش محوری برای جامعه، اغلب از جانب قانون تنفیذ می‌گردند. در مواردی نهادها آگاهانه طراحی شده‌اند مثل قانون اساسی، اما آن‌ها به‌صورت تدریجی و به شیوه‌ای غیرعمدی نیز ظهور می‌کنند. در واقع نهادهایی که به‌مثابه مشروعیت یا اعتبار در نظر گرفته می‌شوند، از نهادهایی که به‌صورت مستقیم مبتنی بر نیروی

1. Douglass North

قهری هستند قابل تحمل‌ترند. در واقع افراد و عاملان در تعقیب منافع خود، از قواعد و تحصیل عواید دنباله‌روی خواهند کرد، در غیر این صورت بخت آن‌ها در تحقق منافعشان به شدت کاهش می‌شود (Swedberg & Nee, 2005: 13-15). با بررسی نظریات مختلف در تعریف و تفسیر نهادهای اجتماعی می‌توان نتیجه گرفت که باید مفاهیمی همچون هنجارها و عرف‌ها به‌مثابه قواعد غیررسمی و قانون به‌مثابه قواعد رسمی، ایجاد محدودیت در رفتار کنشگران، تعامل کنشگران با یکدیگر در ساخت نهاد و استمرار نسبی آن در بستر زمان و مفهوم منفعت در محوریت اصلی تعریف نهاد قرار داشته باشد. بدین ترتیب تعریف نهاد از سوئدبرگ را که جنبه‌های متفاوت نهاد را در برمی‌گیرد به‌عنوان تعریف نهاد در این مقاله می‌پذیریم.

از این‌رو "هر نهاد را می‌توان به‌مثابه سیستم مسلطی از عناصر به هم وابسته رسمی و غیررسمی (عرف، اعتقادات مشترک، هنجارها و قواعد) مفهوم‌سازی نمود که کنشگران کنش‌های خود را هنگام تعقیب منافعشان بر محور آن‌ها تنظیم می‌کنند. نهادها در این دیدگاه ساختارهای اجتماعی مسلطاند که با تسهیل و ساخت بندی منافع کنشگران و تقویت روابط کارگزار و کارفرما مجرای برای کنش جمعی و اجتماعی فراهم می‌آورند. از این تعریف مبتنی بر منافع می‌توان نتیجه گرفت که تغییر نهادی صرفاً خلق مجدد قواعد رسمی را در بر نمی‌گیرد، بلکه مستلزم منافع، هنجارها و قدرت نیز هست" (Swedberg & Nee, 2005: 13). از آنجا که در این مقاله به مطالعه آثار افزایش درآمدهای نفتی بر نهادهای سیاست و اقتصاد خواهیم پرداخت، مراد خود را از این دو نهاد در ادامه تشریح می‌کنیم.

نهاد سیاست معادل حکومت است. حکومت به‌طور کلی دستگاه سیاسی رسمی کشور، نهادها، قوانین، سیاست‌های عمومی و بازیگران اصلی آن است. گاهی اوقات حکومت و امر سیاسی برحسب تعریف برابر هم هستند. بنابراین سیاست شامل فعالیت‌ها، فرآیندها و ساختارهای حکومت می‌شود. سیاست به‌مثابه حکومت، تعریفی از سیاست برحسب سازمان، قوانین و عامل عرضه می‌کند. سازمان‌ها در این تعریف مربوط به ساختارهای به نسبت منسجم (سازمان رسمی) می‌باشند. این سازمان‌ها عبارت‌اند از: دادگاه‌ها، مجالس

قانون‌گذاری، اداره‌های دولتی و احزاب سیاسی. قوانین نیز به حقوق و تعهدات و نیز رویه‌ها و راهبردهای مجاز برای به‌کارگیری در فرآیند سیاسی مربوطه می‌شوند. در آخر نیز حکومت شامل عاملان و کارگزاران یا کارکنان است. این کارگزاران درون سازمان سیاسی قرار دارند و انجام وظیفه می‌کنند به این معنا که آن‌ها ابتکار عمل سیاسی را به عهده می‌گیرند تا مقام خود را حفظ کنند یا قدرت خود را افزایش دهند (کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۳۵-۲۰). اما نهاد اقتصاد به معنای فراهم کردن مادی زندگی است. این نوع تعریف از اقتصاد عمومیت بیشتری در تاریخ داشته و از ارسطو تا آدام اسمیت و کارل مارکس اقتصاد را بدین شیوه تفسیر می‌کرده‌اند. در این نگاه اقتصاد تولید و بازتولید کالاها و فراهم کردن مادی نیازها است. در مفهوم تأمین امر اقتصادی نه به شیوه محاسبه فرد بلکه به یک فرآیند سامانمند (سیستماتیک) ارجاع می‌دهد. در این رویکرد به‌جای مفهوم توزیع از مفهوم بازتولید و رشد استفاده می‌کنند. توزیع مربوط به توزیع منابع ثابتی بود، اما هم‌اکنون منابع ثابت نیستند و خود منابع تولید می‌شوند و به‌نوعی بازتولید تولیدها صورت می‌گیرد (کاپوراسو و لوین، ۱۳۸۷: ۵۳-۴۱).

نکته‌ای که باید به آن توجه کرد تفاوت بین نهاد سیاست و بوروکراسی است. در واقع بوروکراسی ماهیتاً شکل خاصی از اداره یا کنترل سازمانی است. بوروکراسی خود سازمان نیست، بلکه الگوی اداره در یک سازمان است، شکلی از اشکال اداره سازمانی است که برای اعمال اقتدار بر انسان‌ها ایجاد می‌شود. بوروکراسی ابزاری است که دولت به‌واسطه آن عمل می‌کند، ابزاری که دولت در اختیار می‌گیرد تا به‌واسطه آن اراده خود را اجرایی و عملیاتی کند، بدون آن‌که وحدت این اراده مخدوش شود (گل محمدی، ۱۳۹۲: ۸۵-۸۴). در حقیقت می‌توان گفت سیاست به معنای حکومت و سازمان‌ها و هنجارهای آن در امر سیاسی است و بوروکراسی به معنای ساختار اداری دولت و هنجارهای موجود در دستگاه بوروکراسی است که هرچه به معنای وبری آن از بوروکراسی نزدیک‌تر باشد، نشان از کارایی نهاد بوروکراسی است. پس از مطالعه نظری مفهوم، ابعاد و توصیف ویژگی‌های نهاد اجتماعی، به بررسی نظری نقش و آثار افزایش درآمدهای نفتی بر سیاست‌گذاری‌های دولت می‌پردازیم. نظریه‌های متفاوتی در این زمینه ارائه شده است. در اینجا به بررسی دو نظریه مهم‌تر در تبیین مسئله نفت و اثرات آن یعنی دولت رانتیر و دولت ضعیف کارل می‌پردازیم.

نظریه دولت رانتیر

به‌طور تاریخی ریشه استفاده از مفهوم رانت به اقتصاددانان کلاسیک، به‌ویژه آدام اسمیت^۱ و دیوید ریکاردو^۲ برمی‌گردد. آدام اسمیت درآمد حاصل از یک فعالیت را به سه قسمت تقسیم می‌کند: سود، دستمزد و رانت. سود به صاحبان سرمایه، به‌پاس به مخاطره انداختن سرمایه‌شان، می‌رسد؛ دستمزد نیز به نیروی کار، به‌پاس تلاشی که در تولید کالا یا عرضه خدمتی داشته‌اند، تعلق می‌گیرد؛ و آنچه بعد از پرداخت سود و دستمزد می‌ماند رانت خواهد بود (خضری و رنایی، ۱۳۸۳: ۳-۴). می‌توان رانت را مازاد و یا فعالیتی غیر تولیدی دانست که به دنبال کمیابی‌های ساختگی و یا طبیعی به وجود می‌آید. در اصل رانت درآمدی مازاد از مقدار سرمایه و سود فعالیت اقتصادی است که حتی اگر این مقدار رانت نیز دریافت نشود باز آن فعالیت توجیه اقتصادی برای ادامه داشتن را دارد.

از این‌رو، رانت درآمدی است که یک دولت از منابع خارجی، یعنی فروش مواد خام زیرزمینی و یا دریافت کمک از بیگانگان به دست می‌آورد. این فعالیت‌ها و درآمدها با فعالیت‌های تولیدی اقتصاد داخلی ارتباطی ندارند. نمونه بارز درآمد رانتی، درآمدهای ناشی از فروش نفت، گاز، اورانیوم خام، آهن، مس و مانند آن است که البته طراحان این نظریه بیشتر بر درآمدهای نفتی کشورهای خاورمیانه تأکید می‌کنند؛ یعنی محدود کردن درآمدهای رانت گونه به یک محصول (Beblawi, 1987: 5-6).

ببلاوی^۳ دولت رانتیر را دولتی می‌داند که دارای ویژگی‌های زیر باشد: (۱) رانت دریافتی‌اش دارای منشأ خارجی باشد، به این مفهوم که هیچ‌گونه ارتباطی با فرآیندهای تولیدی در اقتصاد داخلی نداشته باشد؛ (۲) رانت قسمت عمده درآمد آن را تشکیل می‌دهد؛ (۳) درصد بسیار ناچیزی از نیروی کار مشغول تولید رانت باشند و اکثرشان درگیر توزیع یا استفاده از آن باشند؛ (۴) دولت به‌تنهایی دریافت‌کننده رانت باشد. ببلاوی به‌طور مشخص دولت‌هایی که ۴۲ درصد یا بیشتر از عوایدشان از رانت باشد را دولت رانتیر می‌داند (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷: ۸).

1. Adam Smith
2. David Ricardo
3. Beblawi

پژوهشگران بسیاری در مورد روابط بین دولت رانتهی و جامعه تحقیق کرده‌اند. حسین مهدوی نخستین محقق بود که مفهوم دولت رانتیر را تبیین کرد و آن را در مورد دولت ایران به کار برد. مهدوی استدلال کرده است که بر اثر افزایش قیمت نفت در فاصله زمانی ۱۹۶۰-۱۹۵۵ م (۱۳۴۰-۱۳۴۵ ه.ش) درآمد دولت از این منبع که بین سال‌های ۱۹۴۲-۱۹۱۳ م (۱۳۲۸-۱۲۹۲ ه.ش) تنها ۳۱۶ میلیون دلار بود به رقمی معادل ۱/۶ میلیارد دلار رسید. در نظر او با توجه به این که در مقطع زمانی جدید درآمدهای نفتی چیزی در حدود ۴۲ درصد از کل درآمد دولت را تشکیل می‌داده است، از این دوره به بعد دولت پهلوی را باید یک دولت رانتیر نامید (mahdavy, 1970: 50).

به‌طور کلی دولتی که اکثر منابع مالی خود را از رانت یا همان فروش منابع طبیعی به دست می‌آورد از مردم و جامعه استقلال پیدا می‌کند و اولین گام به سمت جدایی و گسست بین دولت و ملت برداشته می‌شود. احساس عدم وابستگی و استقلال دولت تأثیرات بسیاری را بر نهادهای اجتماعی و سیاسی جامعه بر جای می‌گذارد. به‌طور مثال دولت در این زمان‌ها و به‌خصوص در هنگام افزایش درآمدهای رانتی‌اش به دخالت مستقیم در نهاد اقتصاد می‌پردازد. در بخش تولید داخلی، صادرات و واردات کالاها دولت کاملاً در اقتصاد دخالت می‌کند و ارجحیت صادرات و واردات کالا و مواد تولیدی را تعیین می‌کند. به دلیل این که هر قشر و گروه و فردی که به دولت نزدیک‌تر شود از رانت بیشتری برخوردار می‌شود، رفتار و احساس رانت جویی در این هنگام بین مردم افزایش یافته و دیگر فعالیت اقتصادی مولد در بین مردم از ارزش و جایگاهی برخوردار نیست. "دولت رانتیر برای پاسخگویی به تقاضاهای فزاینده جامعه نوکیسه اقدام به واردات فزاینده به‌ویژه واردسازی کالاهای لوکس و مواد غذایی می‌نماید و در نتیجه، وابستگی دولت به واردات فزونی می‌گیرد" (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۱-۱۰).

انتقادهای اساسی به این دیدگاه هم از نظر تجربی و هم از لحاظ نظری وارد شده است. از لحاظ نظری به رویکرد تقلیل‌گرایانه نظریه دولت رانتیر انتقادهایی وارد شده است. منتقدان، تک علتی بودن این نظریه و تأکید بر عامل اقتصاد را به‌عنوان علت اصلی عدم توسعه ناکافی می‌دانند. "بر این پایه منتقدان می‌گویند این الگوی نظری، به منابع اقتصادی و درآمدی دولت بیش از اندازه توجه می‌کند و در همین راستا نقش نیروها و عوامل

اجتماعی را در پویش‌ها و تحولات سیاسی و اجتماعی جوامع نفت‌خیز نادیده می‌گیرند" (میر ترابی، ۱۳۹۰: ۳۳). موارد دیگری که در نقد نظریه دولت رانتیر مطرح می‌شود عدم توجه نظریه‌پردازان این دیدگاه به پیشینه تاریخی کشورها است. به‌نوعی این دیدگاه نگاهی مقطعی به واقعیت اجتماعی دارد و به علت‌های شکل‌گیری شرایط دولت و نهادهای اجتماعی توجه نمی‌کند. "نظریه دولت رانتیر در بیشتر موارد به بنیان‌ها و ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی پیش از اکتشاف ذخایر زیرزمینی توجه چندانی نمی‌کند و از این‌رو صحت این نظریه در مواجهه با برخی از موارد مورد تردید قرار می‌گیرد" (شریعتی، ۱۳۸۶: ۱۰).

در مجموع با این که نظریه دولت رانتیر به عوامل و متغیرهای دیگر در تبیین علل توسعه‌نیافتگی کشورها آن‌چنان اهمیت نداده و منابع مالی دولت را که از ذخایر طبیعی به‌دست‌آمده به‌عنوان عامل اصلی در این فرآیند در نظر می‌گیرد و حتی کمتر به پیشینه تاریخی دولت در این جوامع می‌پردازد، کنار گذاشتن این نظریه منطقی به نظر نمی‌رسد و نتایج و دیدگاه‌های این نظریه ما را در تبیین و شناخت جامع‌تر مسئله نفت در کشورهای نفت‌خیز یاری می‌رساند. در بخش بعدی به دیدگاهی تاریخی‌تر نسبت به مسئله تأثیر منابع زیرزمینی در عملکرد دولت در توسعه و پیشرفت جامعه به‌خصوص هنگام افزایش درآمدهای نفتی خواهیم پرداخت. نظریه جدیدی که با انتقاد به رویکرد دولت رانتیر و به‌قصد پوشش نقاط ضعف این دیدگاه مطرح‌شده است، دولت تاریخی ضعیف و نهادهای ناکارآمد است که توسط تری لین کارل مطرح‌شده است. در بخش بعدی به‌جزئیات این نظریه می‌پردازیم.

نظریه دولت تاریخی ضعیف

در این بخش به رویکرد عمیق‌تری نسبت به نظریه دولت رانتیر می‌پردازیم. تمرکز اصلی در این قسمت بر کار نظری نهادگرایان جدید و دیدگاه آن‌ها نسبت به چگونگی تأثیر عامل نفت بر سیاست‌ها و عملکردهای دولت به‌خصوص در زمانی که رونق‌های نفتی اتفاق می‌افتد و قیمت‌ها چند برابر می‌شود، می‌باشد. در بررسی نظری این رویکرد بر کار "تری لین

کارل" و تعریف نظری وی در رابطه با این موضوع تمرکز می‌کنیم. تری لین کارل در کتاب معمای فراوانی خود به بررسی تطبیقی تاریخی گسترده‌ای بین کشورهای دارای منابع نفتی به منظور شناخت علل مشترک رفتار مشابه آن‌ها در زمان رونق‌های نفتی می‌پردازد. "کتاب کارل تحلیل درخشان تطبیقی-تاریخی و درعین حال نهادگرایانه از رابطه نهادها، بالأخص دولت، با فرآیند توسعه است" (پیرسون، ۱۳۹۳: ۱۳). نهادگرایی تاریخی، رخدادهای ساختاری نهادی را با به‌کارگیری مفاهیم اساسی وابستگی به مسیر^۱ و قفل شدن، بزنگاه^۲ و بازخورد مثبت^۳ مطالعه می‌کند. ارائه شرحی مختصر بر این مفاهیم برای درک رویکرد نهادی ضروری است.

وابستگی به مسیر و فرایند قفل شدن: مفهوم وابستگی به مسیر یکی از پیامدهای توجه به زمانمندی فرایندهاست. کارل معتقد است تأثیر تصمیماتی که در گذشته گرفته شده تا زمان حال هم دوام می‌آورد و گزینه‌های انتخابی در آینده را مشخص می‌سازد. "وابستگی به مسیر ناظر بر پیدایی مسیرهایی است که ماهیتاً بازگشتن از آن‌ها دشوار است" (کارل، ۱۳۸۸: ۳۵). هسته مرکزی مفهوم وابستگی به مسیر به مثابه موجودیتی پویا ناظر بر ایده تاریخ به مثابه فرایند شاخه‌شاخه شدن برگشت‌ناپذیر^۴ است (پیرسون، ۱۳۹۳: ۳۶). در واقع منطق روشنی را می‌توان در تعریف فرایندهای وابستگی به مسیر به کاربرد: نتایج وقوع یک بزنگاه مهم، مکانیسم‌های بازخوردی است که بازگشت یک الگوی خاص در آینده را تقویت می‌کند (7: Skocpol&Pierson, 2002). در حقیقت در طول فرایند وابستگی به مسیر، معنی‌داری و تأثیر رویدادهای تاریخی نمایان می‌شود. در این فرایند است که رویدادی که در زمان وقوع بی‌معنی و یا بی‌تأثیر قلمداد می‌شده، مسیر و فرآیندی را ایجاد می‌کند که اگر با رویدادهای خود تقویت شونده و یا همان بازخورد مثبت نیز همراه بشود، مسیری پایدار شکل می‌گیرد.

-
1. Path Dependency
 2. Critical Juncture
 3. Positive Feedback
 4. Irreversible Cranching

بزنگاه: تلن تأکید دارد نهادگرایان تاریخی غالباً بر این باورند که تغییرات نهادی عموماً متضمن نوعی پویایی «تعادل منقطع»^۱ است. یعنی لحظات کوتاهی وجود دارند که در آن‌ها فرصت‌ها برای اصلاحات نهادی مهم آشکار می‌شوند و به دنبال آن‌ها دوره‌هایی طولانی ثبات نهادی از راه می‌رسند. این بزنگاه‌ها از آن جهت مهم‌اند که آرایش‌های نهادی را بر مسیر گذرگاه‌هایی قرار می‌دهند که تغییر دادن آن‌ها بسیار دشوار است (تلن، ۲۰۰۳ به نقل از فاضلی و همکاران، ۱۳۹۲: ۸). شوک‌های بزرگ و خارجی معمولاً بزنگاه‌های مهم تلقی شده‌اند. در این ادبیات رخدادهای مهم، نظیر جنگ یا بحران اقتصادی، تسریع‌کننده تغییرات نهادی ماندگار به حساب آمده‌اند (پیرسون، ۱۳۹۳: ۲۲۸).

بازخورد مثبت: بازخورد مثبت زمانی رخ می‌دهد که با هر بار گام برداشتن در یک مسیر، احتمال افزایش گام‌های بعدی در همان مسیر افزایش یابد. آرتور، دیوید و دیگران بر این باورند که ویژگی بارز یک فرایند تاریخی مولد وابستگی به مسیر بازخورد مثبت (یا خود تقویت شونده) است. با توجه به این ویژگی، هر گام در جهتی خاص، بازگشت از آن مسیر را دشوارتر می‌سازد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۴۹). در حقیقت می‌توان گفت یکی از اصلی‌ترین مباحث نهادگرایی تاریخی، اصطلاح وابستگی به مسیر است. به اعتقاد نورث، وابستگی به مسیر اصطلاحی است که از آن برای توصیف اثر قدرتمند گذشته بر حال و آینده استفاده می‌شود (نورث، ۱۹۹۴ به نقل از متوسلی و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۱-۵۰).

در رویکرد نظری کارل در مورد دولت‌های نفتی نیز سازوکار نهادی که دولت ضعیف را شکل می‌دهد، بزنگاه‌های مهمی که در تکوین دولت ضعیف نفتی تأثیرگذار است و تعامل نیروهای اجتماعی که در شکل‌گیری دولت ضعیف فرایندی با ویژگی وابسته به مسیر را ایجاد می‌کنند- تعاملات بین ساختارهای اجتماعی و کنشگران هرکدام بازخوردی مثبت در تکوین دولت ضعیف دارند- قابل اهمیت است. به طوری که در نهایت در زمان افزایش درآمدهای نفتی دولت‌های ضعیفی بر مسند قدرت هستند که ویژگی اساسی آن‌ها وابسته بودن به سیاست‌ها و مسیر توسعه‌ای است که در گذشته پیموده‌اند. "سازوکار معین برای ایجاد این یکسانی نهادی به منشأ درآمدهای دولت بازمی‌گردد" (کارل، ۱۳۸۸: ۳۸). نظریه

1. Punctuated Equilibrium

دولت ضعیف کارل سعی دارد با بررسی منشأ درآمدهای دولت در حین شکل‌گیری و دوام آن، به بررسی تأثیر منابع درآمدهای دولت (منابع زیرزمینی، مالیات‌ستانی از بخش کشاورزی یا صنعتی).... بر روی نهادهای سیاسی جامعه و ظرفیت استخراجی و نهادی دولت بپردازد.

چارچوب مفهومی

همان‌گونه که در تعریف پایانی نهاد اجتماعی نیز به آن اشاره شد، نهادهای اجتماعی دارای یک سری هنجارها و قواعد عمل رسمی و غیررسمی‌اند که عمل کنشگران را درون نهاد با محدودیت روبه‌رو می‌سازند و کنشگران اجتماعی جهت دستیابی به منافع خود مجبور به عمل در چارچوب نهادها هستند. در زمان افزایش درآمدهای نفتی دولت همچون یک کنشگر قدرتمند و تأثیرگذار بر روی این الگوهای عمل و هنجارهای مسلط، تأثیر فراوانی دارد. به‌طوری‌که سیاست‌های دولت در این زمان بر نهادهای اجتماعی به‌شدت تأثیرگذار است.

بر اساس تعریف نهاد اقتصاد که وظیفه تولید، بازتولید کالاها و فراهم کردن مادی نیازها را بر عهده دارد و همچنین توجه به این نکته که در این پژوهش به دنبال تغییرات در عرصه نهادی بر اساس سیاست‌های دولت هستیم، شاخص‌های کلان اقتصادی چون میزان واردات و صادرات غیرنفتی، میزان تغییر رابطه بین بخش‌های خدمات، صنعت و کشاورزی در اقتصاد و میزان تورم که از سیاست‌های دولت و منابع درآمدی آن به‌طور مستقیم تأثیرپذیر هستند را به‌عنوان معیار در نهاد اقتصاد قرار داده‌ایم. همچنین، با توجه به تعریف نهاد سیاست که شامل فعالیت‌ها، فرآیندها و ساختارهای حکومت می‌شود و به‌منظور بررسی تأثیرات رونق‌های نفتی بر نهاد سیاست در اثر سیاست‌های دولت، از شاخص‌هایی همچون تضعیف ثبات سیاسی و آزادی‌های سیاسی و مدنی، سرکوب مخالفان و عدم پاسخ‌گویی دولت به مردم استفاده می‌کنیم. این شاخص‌ها تحت تأثیر سیاست‌های مستقیم دولت در عرصه سیاست هستند و از معیارهای اصلی رابطه بین مردم و دولت‌ها و قواعد و هنجارهای بین آن‌ها در نهاد سیاست هستند. از این‌رو که تمام این مؤلفه‌ها در شاخص

حکمرانی خوب^۱ جای دارند، بنابراین ما نیز به منظور سنجش اثر درآمدهای نفتی بر نهاد سیاست از این شاخص (حکمرانی خوب) استفاده می‌کنیم.

بنابراین طبق مباحث نظری مطرح‌شده، دولت‌های نفتی را نمی‌توان با ویژگی‌های دولت رانتیری توضیح داد. تبیین عملکرد دولت‌های نفتی با تعریف دولت ضعیف امکان‌پذیر است. ویژگی اصلی دولت‌های ضعیف نفتی، در چگونگی تشکیل و تکوین دولت مدرن در این کشورها قرار دارد. همان‌گونه که نظریه کارل بدان می‌پردازد، وجود فرآیندهایی همچون هم‌زمانی کشف نفت یا فرآیند دولت‌سازی مدرن در این کشورها، عدم وجود جنگ بر سر مرزها و دخالت نیروهای خارجی و استعمارگر در تعیین مرزها و نیاز اندک به مالیات‌ستانی در تشکیل و تکوین دولت‌های نفتی تأثیرگذار بوده است (کارل، ۱۳۸۸: ۱۰۸-۱۰۱). بنابراین دولت ضعیف دولتی است که ظرفیت و توانایی لازم در جهت استفاده بهینه از منابع درآمدی نفتی و همچنین استخراج منابع از جامعه را ندارد. ظرفیت دولت یعنی "حاصل جمع توانایی مادی دولت در کنترل، استخراج و تخصیص منابع و نیز توانایی نمادین یا سیاسی در ایجاد، اجرا و تنفیذ تصمیمات جمعی. بنابراین ظرفیت یک سنجه کلی از پتانسیل جمع‌آوری درآمد، ارائه خدمات، اعمال زور مشروع، اجماع‌سازی و انتخاب و پالایش سیاست‌ها است" (کارل، ۱۳۸۸: ۸۴). در نتیجه دولتی ضعیف است که از ظرفیت پایینی برخوردار باشد.

شاخص‌های زیر را برای بررسی تاریخی شکل‌گیری دولت ضعیف و نهادهای ناکارا، از نظریه دولت ضعیف کارل استخراج کرده و آن‌ها را به‌عنوان معیاری از سنجش وجود و تشکیل دولت ضعیف در طول تاریخ ایران قرار داده و ترتیبات نهادی و چارچوب تصمیم‌گیری که در نتیجه این اتفاقات شکل می‌گیرد را تعیین می‌کنیم. در طول شکل‌گیری دولت در طول تاریخ، شاخص‌های ذیل در موفقیت سیاستمداران در جهت هزینه‌کرد درآمد نفت در مسیر توسعه مؤثر بوده‌اند:

(۱) حضور (یا غیبت) طبقات و گروه‌های سازمان‌یافته‌ای که آن‌ها دولت را در جهت استقلال از نفت هدایت می‌کنند.

1. Good governance

۲) یکی دیگر از معیارهای بررسی ناکارایی ترتیبات نهادی بر اثر الگوهای پیشین مخارج دولت، تشکیل یک بخش خصوصی وابسته، طبقه متوسط وابسته و نیروی کار وابسته است که فلسفه وجودی‌شان حفظ وضع موجود است.

۳) معیار بعدی نوع صنعتی شدن کشورهای نفت‌خیز است که بیشتر به سمت صنایع سنگین سرمایه‌بر و اغلب مرتبط با صنعت نفت جهت‌گیری می‌شود.

۴) شاخص بعدی دخالت استعمارگرایی در تشکیل دولت مدرن از طریق تعیین مرزهای کشورهای جهان سوم و اکثراً نفت‌خیز و احتیاج خود آن‌ها به یک دولت و "ابرساختار" سیاسی برای تأمین امنیت و حفظ منافع کشورهای استعمارگر در داخل کشورهای مستعمره است.

۵) شاخص بعدی تضعیف بورژوازی داخلی در مسیر توسعه و گسترش دخالت دولت در هر کشوری به یک‌شکلی مثل صنعتی شدن، ایدئولوژی‌های ملی‌گرایی و دولت‌گرایی، بحران‌های اقتصادی، تقاضای فزاینده برای خدمات عمومی و کالاها و یا گسترش بوروکراسی، که نتایج آن در نهایت تضعیف بورژوازی داخلی است

۶) به هم خوردن تفکیک رسمی بین اقتدار سیاسی و فعالیت اقتصادی خصوصی (اکثر دولت‌های صنعتی پیشرفته داشتند) که رفتار مقامات دولتی را به سمت رانت جویی سوق می‌دهد.

همه این عوامل در مجموع چارچوب نهادی شکل‌گیری دولت ضعیفی را ایجاد می‌کنند که موجب می‌شود اقتدار سیاسی دولت همراه با اندازه آن گسترش نیابد و همین امر وابستگی تصمیمات دولت به سیاست‌های نادرست در زمان افزایش درآمدهای نفتی و ادامه فعالیت‌های رانت جویی را توجیه کند (کارل، ۱۳۸۸: ۹۵-۱۱۰). از نظریه کارل مبنی بر وجود دولت ضعیف به‌عنوان علت اصلی تبیین‌کننده مسئله استفاده می‌کنیم. دولت ضعیف در این دیدگاه که به رویکرد نهادگرایی تاریخی نیز نزدیک است، در طول زمان و به‌طور تاریخی شکل می‌گیرد. در واقع، دولت ضعیفی که در زمان افزایش درآمدهای نفتی قدرت را در اختیار دارد، میراث تکوین و دولت‌سازی در گذشته خود است. به‌گونه‌ای که بزنگاه‌های مهمی همچون تشکیل دولت با کشف قیمت نفت، روند تکوین دولت را در

مسیری قرار می‌دهد که در طی این مسیر رخداد‌های تاریخی و ساختار اجتماعی این مسیر و روند دولت‌سازی ضعیف را تقویت می‌کند. روندهایی مثل تشکیل گروه‌ها و طبقات وابسته به درآمدها و سیاست‌های رانتی دولت و عدم مالیات‌گیری و ساختار اداری دستگاه دیوانی دولت در تقویت این مسیر تأثیرگذار هستند.

در حقیقت، دولت‌ها در هنگام وقوع شوک‌های نفتی میراثی ضعیف را به دوش می‌کشند و سیاست‌ها و تصمیماتی که در این دوره‌ها اتخاذ می‌کنند تا حدود زیادی تحت تأثیر مسیر و سیاست‌های دولت‌های گذشته قرار دارد. به عبارت دیگر دولت‌های ضعیف مسیری را پیموده‌اند که در زمان اوج درآمدهای نفتی نیز قائل به تغییر و بازگشت از مسیر گذشته نیستند. در واقع، تغییر مسیرهای توسعه‌ای که از گذشته ادامه داشته و در طول زمان و تاریخ استمرار پیدا کرده و استوار و باثبات گشته است، به شدت هزینه‌بر و مشکل‌زا است. روند تکوین دولت ضعیف در ایران را با شروع دولت‌سازی مدرن در زمان رضاخان آغاز کرده و این سیر تشکیل دولت را تا زمان افزایش درآمدهای نفتی دنبال می‌کنیم. در حقیقت دولت ضعیف به عنوان علت اصلی و تبیین‌کننده لازم و کافی عمل می‌کند. دو عامل دیگر را می‌توانیم به عنوان علت‌های لازم اما نه کافی در تبیین مسئله موردنظر به کار ببریم. عامل دوم افزایش چند برابری قیمت نفت است که درآمد کافی را در اختیار دولت‌ها قرار می‌دهد. عامل سوم وجود دولت رانتی است به معنایی که بیلاوی آن را تعریف می‌کند (دولتی که حداقل ۴۲٪ از بودجه خود را از فروش نفت به دست بیاورد).

روش پژوهش

از آنجا که نهادهای اجتماعی پدیده‌هایی هستند که در طول زمان سازمان می‌یابند و همچنین با اتفاقات تاریخی عجین شده‌اند و تغییر و تحول‌های احتمالی در آن‌ها باگذشت زمان به وجود می‌آید، برای بررسی عمیق بر روی نهادهای اجتماعی روش تاریخی را انتخاب کرده‌ایم. برای آزمون چارچوب مفهومی خود و تدقیق آن از مقایسه و تطبیق دو دولت در زمان‌های متفاوت افزایش درآمدهای نفتی استفاده کرده‌ایم. بنابراین روش این مقاله روش تطبیقی- تاریخی است. از طرفی با توجه به مسئله موردنظر و اهمیت زمان و توجه

به‌جزئیات آن، در بین روش‌های تطبیقی-تاریخی نوع کیفی و یا مورد محور آن را انتخاب کرده‌ایم. واحد تحلیل خود را دولت-ملت در دوره تاریخی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴ قرار داده‌ایم و به‌منظور مقایسه و تطبیق بین موردها از جدول توافق میل استفاده کرده‌ایم. بعد از بررسی تأثیراتی که افزایش درآمدهای نفتی بر نهادهای اجتماعی گذاشته‌اند و تأیید این موضوع که در هر دو دوره با پیامد یکسانی بعد از افزایش قیمت نفت روبرو هستیم، از شیوه‌ها و تکمیل‌کننده‌های روش تطبیقی-تاریخی به‌خصوص شیوه وابستگی به مسیر، بزنگاه‌های مهم و روندهای تاریخی تقویت‌کننده مسیر به‌منظور بررسی چارچوب مفهومی خود استفاده می‌کنیم. سپس بعد از این که چارچوب مفهومی ما به‌صورت کیفی در موردهای موردنظر نیز تأیید شد با استفاده از جدول توافق میل به بررسی حضور/ غیاب علت‌های چندگانه موردنظر در موردها می‌پردازیم. در گردآوری اطلاعات از تحلیل ثانویه^۱ و در برخی بخش‌ها از تحلیل‌های آماری نیز سود جست‌هایم.

از این‌رو حیطة تحقیق ما دو دولت ایران در دوره‌های زمانی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴ است و با مقایسه تغییراتی که در نهادهای اجتماعی (اقتصاد و سیاست) در این زمان‌ها اتفاق افتاده است به بررسی و آزمون مفاهیم خود می‌پردازیم.

یافته‌ها و نتایج

هم‌اکنون به اثرات افزایش درآمدهای نفتی در دوره‌های انتخاب‌شده بر نهادهای اجتماعی می‌پردازیم. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد به‌منظور مقایسه و تطبیق دو دوره‌ای که درآمدهای ایران از فروش نفت به‌یک‌باره چند برابر افزایش پیدا کرده است، ابتدا به تأثیرات این جهش بر سیاست‌گذاری‌های دولت و سپس اثرات آن بر ترتیبات نهادی جامعه می‌پردازیم. به همین منظور به ترتیب به تغییرات و تحولاتی که در نهاد اقتصاد اتفاق افتاده، پرداخته و بعد از آن نهاد سیاست را نیز بررسی می‌کنیم.

تأثیر افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد اقتصاد

نهاد اقتصاد یکی از اصلی‌ترین و بنیادی‌ترین نهادهای اجتماعی در تمام دوره‌ها به‌خصوص در دنیای مدرن است. سیاست‌های دولت در زمان افزایش درآمدهای نفتی اصلی‌ترین دلیل تغییرات در نهاد اقتصاد است. جهت نشان دادن این تأثیرات، به تغییرات عمده در نهاد اقتصاد یعنی افزایش واردات، تغییر سهم بخش‌های اصلی اقتصاد و افزایش تورم پرداخته‌ایم.

واردات گسترده

با افزایش درآمدهای نفتی از سال ۱۳۵۲ به بعد واردات کشور رشد فزاینده‌ای پیدا کرد، به‌گونه‌ای که ارزش کالاهای وارداتی به کشور در سال ۱۳۵۶ نسبت به سال ۱۳۴۲، نزدیک به ۳۰ برابر و نسبت به سال ۱۳۵۱ به ۶ برابر جهش پیدا کرده بود. بر اساس آمارهای بانک مرکزی و مرکز آمار میانگین واردات در ۵ سال ۱۳۴۷-۱۳۵۱ برابر با ۱۸۴۸ میلیون دلار بوده، درحالی‌که میانگین ۵ ساله ۱۳۵۲-۱۳۵۶ برابر با ۹۸۸۷ میلیون دلار است. به هنگام افزایش درآمدهای نفتی میزان واردات نسبت به ۵ سال قبل از آن ۵۳۰ درصد رشد داشته است.

در امر واردات و تأثیرات آن بر اقتصاد، ترکیب کالاهای وارداتی نیز اهمیت دارد. واردات کالاهای مصرفی و واسطه‌ای لزوماً امر منفی نیست، اما طبق آماري که در دسترس است و همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، سهم واردات کالاهای مصرفی افزایش داشته و واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای کاهش داشته است. با توجه به افزایش چند برابری میزان مطلق واردات، این افزایش واردات کالاهای مصرفی نیز نمود بسیار بیشتری پیدا می‌کند. به‌طوری‌که میزان واردات کالاهای مصرفی از ۲۴۲ میلیون دلار در سال ۱۳۵۰ و ۳۳۲ میلیون دلار در سال ۱۳۵۱ و به ۲۲۵۰ میلیون دلار در سال ۱۳۵۵ و ۲۶۹۷ میلیون دلار در سال ۱۳۵۶ رسیده است.

جدول ۱- ترکیب واردات در طول دهه ۵۰، درصد

ترکیب واردات	۱۳۵۰	۱۳۵۱	۱۳۵۲	۱۳۵۳	۱۳۵۴	۱۳۵۵	۱۳۵۶	۱۳۵۷
سرمایه‌ای	۲۳	۲۵	۲۴	۲۰	۳۰	۳۰	۲۷	۲۸
واسطه‌ای	۶۵	۶۲	۶۱	۶۵	۵۳	۵۳	۵۴	۵۲
مصرفی	۱۲	۱۳	۱۵	۱۵	۱۷	۱۸	۱۸	۲۰

منبع: گزارش تصویری از روند واردات و صادرات به تفکیک گروه‌های اصلی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۶

واردات بی‌رویه و گسترده در نهایت منجر به تضعیف تولیدات داخلی در بخش‌های کشاورزی و صنایع می‌شود. در جدول ۲ میانگین‌های ۵ ساله در هر بخش از اقتصاد نسبت به تولید ناخالص ملی محاسبه شده و با یکدیگر مقایسه شده‌اند. همان‌گونه که پیداست از سال ۱۳۴۲ سهم گروه نفت به‌طور پیوسته در تولید ناخالص ملی افزایش و به‌طور متقابل سهم کشاورزی و صنایع کاهش داشته است. واردات بی‌رویه کالاهای مصرفی (طبق جدول ۱) به‌طور متقابل به بخش کشاورزی و صنعت ضربه زده و باعث تضعیف آن می‌شود. بدین گونه که کشاورزی و صنعت (با این که سرمایه‌گذاری‌های زیادی در آن شده) بازدهی لازم را نداشته و سهم آن‌ها از تولید ناخالص داخلی کاهش می‌یابد. همین امر معضلات اجتماعی-اقتصادی عدیده‌ای از جمله تضعیف زندگی روستایی، مهاجرت گسترده به شهرها، افزایش حاشیه‌نشینی در شهرها و بیکاری گسترده را در پی دارد. این واقعیت است که بین سال‌های ۱۳۴۲ و ۱۳۵۷ سهم کشاورزی هم در تولید ناخالص ملی غیرنفتی و هم در کل تولید ناخالص ملی کاهش یافت، نرخ مهاجرت روستاییان به شهر بسیار بالا بود و این که تولید سرانه نسبی کشاورزی بسیار پایین‌تر از صنایع و به‌ویژه خدمات بود (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۳۵۴).

جدول ۲- سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص داخلی، میانگین سال‌های مختلف، درصد

بازه زمانی	گروه نفت	کشاورزی	صنعت	خدمات	GDP
۱۳۴۶-۱۳۴۲	۱۶/۷۲	۲۰/۲۴	۱۸	۴۶/۵	۴۶۷/۳۶
۱۳۵۱-۱۳۴۷	۲۱/۴	۱۴/۴۶	۲۱/۷	۴۵	۹۱۲/۲
۱۳۵۲-۱۳۵۶	۳۷/۵۸	۸/۸۲	۲۰/۲	۳۷/۹۲	۳۸۰/۱/۲
افزایش یا کاهش ۱۳۵۶-۱۳۵۲	+ ۷۸/۶۱	- ۳۹	- ۶/۹۱	- ۱۵/۷۳	+ ۴۱۶٪

منبع: آمارهای سری زمانی بانک مرکزی، tsd.cbi.ir

اما در دوره دوم از افزایش درآمدهای نفتی یعنی در دهه ۸۰ نیز با وفور و افزایش منابع درآمدی دولت، واردات نیز گسترش می‌یابد. میانگین واردات در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۸۴ (۵۲۵۵ میلیون دلار) نزدیک به سه برابر نسبت به میانگین سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۷۶ (۱۹۶۷۹ میلیون دلار) رشد داشته است. اما در این دوره نیز با بررسی ترکیب واردات در جدول ۳ مشاهده می‌کنیم که به شدت میزان واردات کالاهای سرمایه‌ای کاهش پیدا کرده است، به طوری که میزان واردات این کالاها از ۵۰/۳ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۱۴/۷ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده است. میزان ورود کالاهای مصرفی نیز روندی افزایشی داشته است.

جدول ۳- ترکیب واردات در طول دهه ۸۰، درصد

۱۳۸۸	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	ترکیب واردات
۱۴/۷	۱۹/۳	۲۲/۵	۵۰/۳	سرمایه‌ای
۶۶/۲	۶۱/۵	۵۹/۵	۳۸/۹	واسطه‌ای
۱۹	۱۹/۲	۱۸	۱۰/۸	مصرفی

منبع: داده، های سازمان توسعه تجارت، (www.tpo.ir)

افزایش بی‌رویه واردات، در این دوره نیز یکی از عوامل مؤثر بر تضعیف تولید داخلی در صنعت و کشاورزی و تغییر الگوی مصرف مردم است. نتیجه این وضعیت در زمان کاهش درآمدهای دولت مشکل‌آفرین است. در این زمان دولت در کنترل وضعیت و پاسخگویی به نیاز واردات گسترده به کشور دچار مشکلات عدیده‌ای می‌شود که حاصل آن تورم و گرانی روزافزون است. در جدول ۴ میزان تغییر سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص داخلی آورده شده است. همان‌گونه که پیداست سهم نفت در زمان افزایش درآمدهای نفتی به میزان ۶۴٪ از دوره قبلی فزونی گرفته و به علت سیاست‌های نادرست دولت در این دوره، مثل واردات بی‌رویه سهم صنعت و کشاورزی کاهش پیدا کرده است. در نهایت شباهت دو دوره افزایش درآمدهای نفتی (۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴) را در مورد افزایش واردات بی‌رویه و تضعیف تولیدات داخلی مشاهده می‌کنیم.

جدول ۴- سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص داخلی، درصد، ۱۳۹۱-۱۳۷۶

GDP	خدمات	صنعت	کشاورزی	گروه نفت	
۸۲۹/۶۲۰	۵۱/۵۱	۲۴/۸۲	۸/۹۳	۱۳/۴۱	میانگین ۱۳۸۳-۱۳۷۶
۴/۱۷۳/۳۸۳	۵۱/۵۱	۲۲/۱۱	۶/۹۵	۲۲/۲	میانگین ۱۳۹۱-۱۳۸۴
+ %۵۰۰	صفر	- %۱۰	- %۲۲	+ %۶۴	افزایش یا کاهش میانگین ۱۳۸۴-۹۱ به ۱۳۷۶-۸۳

منبع: آمارهای سری زمانی بانک مرکزی، tsd.cbi.ir

افزایش تورم

یکی دیگر از اثرات اصلی که دلارهای نفتی و سیاست‌های پولی و مالی نادرست دولت در نهاد اقتصاد بر جای می‌گذارد، افزایش تورم در کشور است. نتیجه تورم بالا فشار فزاینده‌ای است که به قشر عظیمی از مردم در اثر بالا رفتن قیمت کالاها و اجناس وارد می‌شود. سیاست‌های مالی نابردانه دولت در خرج کردن درآمدهای سرشار نفتی یکی از دلایل اصلی این وضعیت است. در جدول ۵ به مقایسه میانگین تورم در دوره رونق نفتی و ۵ سال قبل از آن پرداخته‌ایم. همان‌طور که می‌بینیم میانگین تورم در سال‌های ۵۱-۴۷ تنها ۳/۶۸ درصد بوده که حتی در سال ۴۷ به زیر یک درصد نیز رسیده است، اما در زمان افزایش درآمدهای نفتی میانگین تورم به ۱۵/۶۶ درصد رسیده که نسبت به سال‌های قبل از آن ۳۲۶٪ افزایش داشته است.

جدول ۵- مقایسه میانگین تورم در سال‌های مختلف، درصد

تورم	سال‌های ۴۷-۵۱	سال‌های ۵۲-۵۶	نسبت افزایش سال‌های ۵۶-۵۲ به ۵۱-۴۷
	۳/۶۸	۱۵/۶۶	۳۲۶

منبع: آمارهای سری زمانی بانک مرکزی، tsd.cbi.ir

فوران در رابطه با همین موضوع متذکر می‌شود که حاصل تورم خنثی شدن افزایش دستمزدها، بالا رفتن قیمت خانه و مواد غذایی و سخت‌تر شدن زندگی کارگران و طبقه‌های متوسط در شهرهای بزرگ بوده است. اجاره‌های مسکن در سال‌های ۱۳۵۴-۱۳۴۹، ۱۵ برابر شده است و حتی آمار و ارقام بهداشتی نیز نشان می‌دهد که به‌رغم هزینه در مسائل

بهداشتی اما باز ایران در خاورمیانه بدترین نسبت پزشک-بیمار، بالاترین نرخ مرگ‌ومیر نوزادان و اطفال و پایین‌ترین نسبت تخت بیمارستان به جمعیت را دارا بوده است (فوران، ۱۳۷۷: ۴۹۲). بعد از بررسی اثر درآمدهای نفتی بر تورم در دوره اول رونق نفتی به بررسی این تأثیرات در دوره دوم رونق نفتی می‌پردازیم.

بعد از رشد تورم در دهه ۵۰ و وابستگی شدید دولت ایران به درآمدهای نفتی، حتی بعد از انقلاب، تورم کشور در محدوده دورقمی باقی‌مانده و کم شدن آن احتیاج به تغییرات ساختاری عظیمی در نهاد اقتصاد و حتی چارچوب نهادی جامعه دارد. از همین رو برای مقایسه دقیق‌تر آثار دلارهای نفتی در دوره دوم و از آنجاکه افزایش قیمت‌ها و تورم با یک فاز تأخیر در اقتصاد ایجاد می‌شود و در زمان کاهش درآمدها بیشتر نمایان می‌شود، به مقایسه دو دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۷۷ و ۱۳۹۲-۱۳۸۵ می‌پردازیم.

در جدول ۶ به مقایسه بازه‌های زمانی هشت‌ساله پرداخته‌ایم. از آنجا که در این دوره از رونق‌های نفتی، سال‌های بیشتری درآمدهای نفتی افزایش یافته، اما با شیبی کمتر از دوره اول، و توجه به این نکته که آثار تورمی نیز بعد از مدت‌زمانی خود را نشان می‌دهد شاهد تورم ۳۴/۵ درصد در سال ۱۳۹۲ یعنی زمانی که درآمدهای نفتی رو به افول رفته است هستیم. همان‌طور که مشاهده می‌کنیم میانگین تورم در سال‌هایی که درآمدهای نفتی افزایش پیدا می‌کند به ۲۰/۷ درصد رسیده که نسبت به دوره مشابه قبل از آن ۳۸ درصد افزایش داشته است، که همین امر نشان از تأثیرات منفی دلارهای نفتی بر تورم است که با افزایش درآمدهای دولت از این بخش تورم نیز افزایش می‌یابد. نکته‌ای که باید به آن دقت کرد، این مسئله است که سیاست‌های نادرست دولت توضیح‌دهنده اصلی مسئله تورم است. در واقع، درآمدهای نفتی همچون متغیری اولیه بر نوع سیاست‌های دولت اثرگذار بوده و نوع سیاست‌هایی که دولت در این شرایط در پیش می‌گیرد، همچون ورود نقدینگی به جامعه باعث افزایش تورم می‌شود. در واقع، از سال ۸۴ با افزایش بی‌سابقه قیمت نفت و درآمدهای نفتی، نقدینگی رو به افزایش گذاشت و تزریق پول به اقتصاد در قالب طرح‌هایی مثل بنگاه‌های زودبازده، هدفمندی یارانه‌ها و مسکن مهر بیش‌ازپیش بر شتاب رشد نقدینگی افزود، به طوری که طبق آمار بانک مرکزی میزان نقدینگی از حدود ۶۸ هزار

۳۱ بررسی تطبیقی اثر افزایش درآمدهای نفتی بر ...

میلیارد تومان در پایان سال ۸۴، به حدود ۳۸۷ هزار میلیارد تومان در ابتدای تابستان ۹۱ رسید. یکی از عوامل اصلی افزایش تورم در جامعه افزایش نقدینگی در جامعه بوده و همین افزایش نقدینگی نیز حاصل افزایش قیمت نفت و افزایش بودجه دولت است.

جدول ۶- مقایسه میانگین تورم در سال‌های مختلف، درصد

سال‌های ۷۷-۸۴	سال‌های ۸۵-۹۲	نسبت افزایش سال‌های ۹۲-۸۵ به ۸۴-۷۷	تورم
۱۴/۹	۲۰/۷	۳۸	

منبع: آمارهای سری زمانی بانک مرکزی، tsd.cbi.ir

با بررسی دو دوره رونق‌های شدید نفتی در تاریخ ایران و اثرات آن در درون خود نهاد اقتصاد، دیدیم که افزایش دلارهای نفتی در خدمت دولت باعث افزایش واردات بی‌رویه در هر دو دوره و همچنین افزایش سطح قیمت‌های کالاها و خدمات (تورم) شده که تمام این تغییرات نیز باعث تضعیف تولیدات داخلی در صنعت و کشاورزی شده است.

اثر افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد سیاست

در زمان اوج و رونق درآمدهای نفتی، دولت‌ها به عدم پاسخگویی، شفافیت کمتر، فساد بیشتر و محدود کردن آزادی شهروندان خود گرایش پیدا می‌کنند. منابع درآمدی مستقل از مردم به علت مالیات‌گیری اندک از جامعه و درآمدهای روزافزون نفت که راهی خزانه دولت‌ها می‌شود، آینده‌غیرواقعی را در پیش چشمان سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران ترسیم می‌کند. به‌طوری که دولت‌ها در این شرایط به دنبال رسیدن هرچه سریع‌تر و فوری‌تر به مرزهای توسعه‌یافتگی با خرج کردن هرچه بیشتر رانت‌های بادآورده نفتی هستند و ذره‌ای در عدم صحت ایده‌ای که مدعی است راهکار درست در زمان‌های رونق نفتی، ذخیره این درآمدها است تا به‌طور مناسب و در زمان مناسب هزینه شوند، شک نمی‌کنند. زمانی که درآمدهای رانتی دولت سر به فلک می‌کشد، ادعاهای دولت‌ها نیز متناسب با آن غیرواقعی‌تر و بلندپروازانه‌تر می‌شود. به‌گونه‌ای که شاه پس از افزایش درآمدهای نفتی ادعا می‌کرد، ایران در عرض یک دهه به پنج قدرت بزرگ دنیا تبدیل می‌شود (فوران، ۱۳۷۷: ۴۵۹). در دوره اخیر نیز ما شاهد ادعای مدیریت جهانی و توسعه

سریع ایران-در مصاحبه‌ها، رویکردها و سخنرانی‌های رییس جمهور- هستیم (مشرق نیوز، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۱).

تضعیف آزادی‌های سیاسی و مدنی

همان‌طور که در چارچوب مفهومی نیز بیان شد، شاخص مناسب در سنجش تأثیرات درآمدهای نفتی بر نهاد سیاست و ارزش‌های آن شاخص حکمرانی خوب است. اما از آنجاکه اطلاعات مربوط به شاخص حکمرانی در دوره ۱۳۵۶-۱۳۵۲ موجود نیست، مطالعه تأثیر افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد سیاست را با ایجاد دولت تک‌حزبی و تأسیس حزب رستاخیز در این دوره بررسی می‌کنیم. در واقع، ایجاد حزب رستاخیز به مثابه نمادی از انقباض فضای سیاسی و همچنین تشکیل دولت تک‌حزبی در این دوره، نقش قابل‌توجهی در کاهش فضای حداقلی فعالیت‌های سیاسی و مدنی که از قبل باقی‌مانده بود، بر عهده دارد.

هدف از ایجاد یک نظام تک‌حزبی این بود که جامعه در آن مشارکت جوید و تحقق اهداف انقلاب شاه و مردم را شتاب بخشد. حزب رستاخیز قرار بود به سخنگوی رسمی این اهداف تبدیل شود و به شیوه‌ای بسیار شبیه به سایر احزاب توتالیتر عمل کند. از نظر شاه کسانی که به این سازمان جدید نمی‌پیوستند، کمونیست یا تروریست بودند و در ایران نو جایی برای آن‌ها نبود: این قبیل اشخاص فقط دو راه در پیش داشتند، زندان و یا تبعید از کشور (همبلی، ۱۳۷۱: ۱۴۹-۱۴۸). با این که از سال ۱۳۴۲ که رژیم به سمت استبداد واقعی حرکت کرده بود و در پی حذف تمام منابع متکثر قدرت بود و فضا برای فعالیت‌های سیاسی کاملاً بسته بود و تعداد زیادی از مخالفین در زندان‌ها و شکنجه‌گاه‌های ساواک قرار داشتند، ولی از سال ۱۳۵۲ به بعد که درآمدهای نفتی دولت به چند برابر رسید، دولت (شخص شاه) بدین نتیجه رسید که با استفاده از این درآمدهای فراوان، بر تمام اقشار و گروه‌های جامعه مسلط شود و اندک استقلالی که در لایه‌های اجتماعی در بین بازاریان، طبقات متوسط و حتی کشاورزان نیز وجود داشت، گرفته شود و همه زیر نظر و کنترل حزب قرار بگیرد.

البته حزب با دخالت‌های فزاینده‌ای که در تمام وزارتخانه‌ها انجام می‌داد و سعی در کنترل تمام اقشار و طبقات از بازاریان، طبقات متوسط، کشاورزان، روشنفکران، روحانیون و... داشت، نتوانست به اهداف خود برسد و حتی اندک پیوندهای موجود را گسست. حزب رستاخیز به جای برقراری ثبات، رژیم را تضعیف، فاصله میان سلطنت و جامعه را بیشتر و نارضایتی گروه‌های مختلف را تشدید کرد. در حقیقت حزب، به جای ایجاد حلقه‌های ارتباطی جدید، اندک حلقه‌های موجود را از هم گسیخت و در نتیجه گروهی از دشمنان خطرناک را به جنب‌وجوش انداخت. به بیان دیگر، این حزب به جای اقدام نوسازانه ترتیبی داده بود که وضعیت نظام سیاسی توسعه‌نیافته را وخیم‌تر کرد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۴۹-۵۴۸). در حقیقت اعمال مستبدانه شدیدی که حزب در پیش گرفته بود، نتیجه عکس داد.^۱ در واقع حزب رستاخیز آن بلاهت نهایی بود که آتش خشم عمومی را شعله‌ور ساخت (همبلی، ۱۳۷۱: ۱۴۱). همان‌طور که مشاهده شد، بعد از افزایش درآمدهای نفتی، نظام شاه اعمال استبدادی خود را تشدید کرده و با انحلال همان نظام دوحزبی صوری خود و تشکیل یک حزب واحد و سراسری، در پی کنترل و دخالت در تمام شئون زندگی مردم بود. البته این اعمال افراطی شاه، به همراه مشکلات اقتصادی و نارضایتی‌ها و اعتراضات اقشار گوناگون مردم در نهایت در سال ۱۳۵۷ باعث سرنگونی خود شاه شد.

به‌منظور بررسی عملکرد دولت در عرصه نهاد سیاست در این دوره، یعنی ۱۳۸۹-۱۳۸۴ از شاخص حکمرانی خوب استفاده می‌کنیم. بدین دلیل که در این شاخص از مؤلفه‌هایی که دولت مسئول و تصدی‌گر آن‌ها در عرصه نهاد سیاست است استفاده شده است. به‌منظور بررسی و مقایسه نهاد سیاست و عملکرد دولت در این نهاد، به مقایسه این دوره و سال‌های قبل از افزایش درآمدهای نفتی می‌پردازیم. برای آن که مفهوم و ابعاد حکمرانی خوب بهتر روشن شود، مناسب است شاخص‌های آن را مرور کنیم. بانک جهانی، شش شاخص را برای حکمرانی خوب تعریف می‌کند:

(۱) پاسخ‌گویی و حق اظهار نظر^۱: مقصود از این شاخص میزان مشارکت شهروندان در انتخاب دولت و نظام سیاسی است. این شاخص همچنین بیانگر میزان آزادی بیان، آزادی احزاب و تشکل‌ها و اجتماعات و آزادی رسانه‌های جمعی است.

1. Voice and accountability

۲) ثبات سیاسی و نبود خشونت^۱: این شاخص بیانگر آن است که چه میزان احتمال دارد یک حکومت و نظام سیاسی از راه‌های غیرقانونی یا ابزارهای خشونت‌آمیز در معرض بی‌ثباتی و سرنگونی و براندازی باشد. در اینجا عواملی همچون تروریسم و خشونت‌های سیاسی مدنظر هستند.

۳) اثربخشی دولت^۲: در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی، خدمات شهروندی و میزان استقلال آن‌ها از فشارهای سیاسی مدنظر است.

۴) کیفیت تنظیم‌کنندگی^۳: منظور از این شاخص، توانمندی دولت در تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات و نظاماتی است که سبب گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوصی می‌شود.

۵) حاکمیت قانون^۴: این که تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی‌اند و می‌توان به اجرای آن‌ها اطمینان داشت با این شاخص ارزیابی می‌شود. در این شاخص به‌ویژه کیفیت اجرای قراردادها، عملکرد پلیس و محاکم قضایی، و همچنین میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه مدنظر است.

۶) مهار فساد^۵: آنچه در این شاخص مدنظر قرار می‌گیرد این است که قدرت عمومی و دولتی تا چه حد مورد سوء استفاده و در خدمت تحقق منافع شخصی و خصوصی قرار می‌گیرد. این شاخص، هم فسادهای جزئی و کوچک و هم فسادهای بزرگ و کلان را شامل می‌شود (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۵-۶).

-
1. Political stability and absence of violence
 2. Government effectiveness
 3. Regulatory quality
 4. Rule of law
 5. Control of corruption

جدول ۷- میزان شاخص‌های حکمرانی خوب. میانگین دو دوره ۷۶-۸۳ و ۸۴-۹۱

دوره زمانی		پاسخگویی و حق اظهارنظر		ثبات سیاسی و نبود خشونت	
		رتبه ۱	امتیاز ۲	رتبه	امتیاز
دوره ۷۶-۸۳		۱۷/۸۶	- ۱/۵	۲۴/۶۸	- ۰/۷۱
دوره ۸۴-۹۱		۷/۵	- ۱/۵۰	۱۳/۷۳	- ۱/۲۰
دوره زمانی		اثر بخشی دولت		کیفیت تنظیم‌کنندگی	
		رتبه	امتیاز	رتبه	امتیاز
دوره ۷۶-۸۳		۳۶	- ۰/۴۸	۷/۵۱	- ۱/۴۷۵
دوره ۸۴-۹۱		۳۵/۱۱	- ۰/۵۵	۴/۳۶	- ۱/۵۶
دوره زمانی		حاکمیت قانون		مهار فساد	
		رتبه	امتیاز	رتبه	امتیاز
دوره ۷۶-۸۳		۳۱/۴۵	- ۰/۶۴	۳۷/۸۸	- ۰/۴۸
دوره ۸۴-۹۱		۲۰/۳۵	- ۰/۹	۲۸/۹۵	- ۰/۶۹

منبع: سایت بانک جهانی (www.govindicators.org)

۱: میزان امتیاز بین ۲/۵- تا ۲/۵+ است. هر چه به ۲/۵- نزدیک باشد، نشان از عدم وجود حکمرانی خوب است.

۲: میزان رتبه بین صفر تا ۱۰۰ است. هر چه به صفر نزدیک باشد، نشان از عدم وجود حکمرانی خوب است.

همان‌طور که در جدول ۷ نیز پیداست شاخص‌های مربوط به نهاد سیاست، در زمان افزایش درآمدهای نفتی تغییر می‌کند. البته این امر به معنای تبیین تک علتی و این که تنها درآمدهای نفتی در این امر اثرگذار هستند نیست، اما سیاست‌های دولت در نهاد سیاست در کاهش فضای فعالیت‌های سیاسی هم‌زمان با افزایش درآمدهای نفتی قابل اهمیت است. در این دوره فضای سیاسی بسته‌تر شده و آزادی‌های مدنی، سیاسی و رسانه‌های جمعی، امکان فعالیت تشکلیها و احزاب به‌شدت محدود شده است. در حقیقت حق نظارت عمومی در این دوره تحت سیاست‌های انقباضی دولت کاهش قابل‌ملاحظه می‌یابد. در این بین استقلال مالی بیشتر دولت (عدم دریافت مالیات بیشتر از مردم) حتماً اثرگذار بوده است. در مجموع افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد سیاست بر اثر عملکرد دولت اثر منفی و تضعیف‌کننده داشته است.

تبیین نظری

بعد از بررسی پیامدهای مختلف سیاست‌های دولت بر نهادهای اقتصاد و سیاست در این بخش در پی تبیین علل نظری این پیامدها و اقدامات دولت‌ها در زمان رونق‌های نفتی هستیم. در چارچوب مفهومی که در مورد نتایج افزایش منابع مالی دولت آن‌هم از طریق درآمدهای رانتهی ذکر کردیم به وجود سه علت هم‌زمان برای سیاست‌ها و تصمیمات نادرست دولتمردان در این برهه‌های زمانی اشاره کردیم. افزایش درآمدهای نفتی، وجود دولت رانتیر و وجود دولت ضعیف مجموعه عواملی هستند که در صورت وجود هم‌زمان آن‌ها موجب می‌شود تصمیم‌گیران و دولتمردان سیاست‌های نامناسبی را در تمام عرصه‌های اجتماعی و در رابطه با نهادهای اجتماعی همچون اقتصاد، سیاست و بوروکراسی در پیش بگیرند.

ریشه‌های اصلی دولت ضعیف در دوره اول را باید در فرایند تاریخی که دولت در طی زمان طی کرده، جستجو کنیم. واقعیت و شکل ساختارهای دولتی که در زمان شوک قیمتی نفت قرار می‌گیرد، را باید در گذشته دولت بیابیم. از همین رو، شکل‌گیری دولت و فرآیندهای تاریخی تأثیرگذار در ساختار دولت را در زمان پهلوی اول به‌عنوان پایه‌گذار دولت مدرن در ایران بررسی می‌کنیم. بعد از آن روند تاریخی دولت‌سازی را پی گرفته و حوادث رویدادهای دوره وقفه در دولت‌سازی (۱۳۲۰-۱۳۳۲) را بررسی می‌کنیم. بعد از شناخت دوره‌های توالی این دوره و اثر آن بر دولت‌سازی به مطالعه دوره تحکیم دولت ضعیف از سال ۱۳۳۲ به بعد و ساختارهای اجتماعی-اقتصادی تأثیرگذار بر شکل‌گیری دولت ضعیف می‌پردازیم. عواملی که باعث ترویج چارچوب رانتهی و تشویق فرهنگ رانتهی در بین اقدار جامعه و دولت می‌شود را می‌توان بدین شکل دسته‌بندی کرد: تأثیر هم‌زمانی کشف نفت در ساختار دولت مدرن در ایران، نحوه تشکیل دولت جدید و نقش نیروهای استعماری در دولت‌سازی، انتخاب توسعه نفتی به‌عنوان توسعه اقتصادی و سیاست‌های متعاقب آن که منجر به تشکیل گروه‌ها و طبقات متصل و وابسته به دولت می‌شود که از سیاست‌های باز توزیعی و رانتهی دولت نهایت استفاده را می‌برند و مانع از تغییر مسیر دولت از توسعه نفتی شده و همچنین ساختار اداری ضعیف دولت که با وجود اختیارات وسیع، از اقتدار ضعیفی به‌منظور استخراج منابع درآمدی از جامعه رنج می‌برد. همه این عوامل در

نهایت چارچوب نهادی را شکل می‌دهد که در آن دولت ضعیف رشد و تحکیم می‌یابد. در دوره دوم نیز به تاریخ دولت‌سازی بعد از انقلاب اسلامی پرداخته و اثرات ساخت دولت ضعیف بر دوره مورد بررسی رونق نفتی را بررسی می‌کنیم.

بخش اول: دوره اول ۱۳۵۶-۱۳۵۲

ظهور دولت مطلقه

درآمدهای نفتی نقش کلیدی در تمرکز قدرت رضاشاه داشتند. رضاشاه به منظور تجهیز و نوسازی ارتش نوین که در به تخت پادشاهی رسیدنش و سرکوب عوامل و قدرت‌های مختلف مردمی به شدت تأثیرگذار بود، علاوه بر مالیات غیرمستقیم که از مردم می‌گرفت از درآمدهای نفتی نیز استفاده می‌کرد. بدین صورت پایه‌های حکومت مرکزی قوی با تشکیل ارتش نوین شکل گرفت. رابطه بین درآمدهای نفتی و میزان تمرکزگرایی شدیدی که در دوره پهلوی اول به وجود می‌آید حائز اهمیت است. با این که عوامل تاریخی مختلفی در قوام تمرکزگرایی انحصاری در این دوره اثرگذار هستند و درآمدهای نفتی به تنهایی در این مورد تبیین و تعیین‌کننده نیست، اما افزایش چند برابر درآمدهای دولت از این محل در حفظ و تمرکز انحصاری قدرت در دستان رضاشاه و همچنین سیاست‌های اقتصادی و سیاسی وی در زمان حکومتش بسیار تأثیرگذار است. "درآمد نفت ده برابر شد و از ۴۶۹ هزار استرلینگ در ۱۹۲۰ م/۱۲۹۹ هـ ش به ۴/۲۷۱/۰۰۰ پوند رسید" (فوران، ۱۳۷۷: ۳۳۷).

جدول ۸- درآمدهای نفتی ایران در دوره پهلوی اول

سال	مجموع ۱۲۹۹-۱۲۹۲ ش	۱۳۰۰ ش	۱۳۰۱ ش	۱۳۰۲ ش	۱۳۰۳ ش	۱۳۰۴ ش	۱۳۰۵ ش	۱۳۰۶ ش	۱۳۰۷ ش	۱۳۰۸ ش
درآمد	*۱۳۲۵	۴۶۸	۵۸۵	۶۲۴	۴۶۶	۳۲۷	۷۲۸	۱۴۱۲	۵۰۳	۱۳۴۱
سال	۱۳۰۹ ش	۱۳۱۰ ش	۱۳۱۱ ش	۱۳۱۲ ش	۱۳۱۳ ش	۱۳۱۴ ش	۱۳۱۵ ش	۱۳۱۶ ش	۱۳۱۷ ش	۱۳۱۸ ش
درآمد	۱۲۸۸	۳۱۰	۱۵۳۰	۱۷۸۵	۲۱۵۹	۲۱۹۲	۲۸۲۹	۳۴۴۵	۳۳۰۷	۳۳۱۵

*ارقام درآمد به هزار پوند استرلینگ است، منبع: کتاب پنجاه سال نفت ایران، مصطفی فاتح، ۱۳۸۴

طبق جدول ۸ و قیمت نرخ تبدیل ارز پوند استرلینگ انگلیس به ریال می‌توان وابستگی درآمدی دولت به عواید نفت را محاسبه کرد. پوند استرلینگ در سال ۱۳۰۸ و ۱۳۰۹ به‌طور میانگین ۵۵ ریال بوده است. در سال ۱۳۱۲ به دلیل سیاست‌های اقتصادی دولت و کمبود ارز قیمت پوند انگلیس به ۱۱۲ ریال می‌رسد. در سال ۱۳۱۸ نیز باز به دلیل کمبود ارز و شروع جنگ جهانی قیمت تبدیل ارز به ۱۴۰ ریال می‌رسد. بنابراین می‌توان با توجه به جداول بالا گفت که ایران به‌طور حدودی در سال ۱۳۰۸، ۱۳۰۹ و ۱۳۱۰ ریال یعنی چیزی در حدود ۲۱٪ از کل بودجه، در سال ۱۳۱۲، ۱۹۹/۹۲۰/۰۰۰ ریال یعنی ۵۱٪ از کل درآمد بودجه و در سال ۱۳۱۸ نیز ۴۶۴/۱۰۰/۰۰۰ ریال یعنی ۱۷٪ از کل درآمد دولت را از محل فروش نفت کسب کرده است. همان‌طور که مشخص است درآمد دولت از ناحیه عواید نفتی با نوسان مواجه بوده و حتی در سال‌هایی درآمد دولت از نفت به ۵۰ درصد کل درآمدها نیز رسیده است. تأثیر قابل‌توجه درآمد نفتی بر دولت و برنامه‌ها و ساخت خود دولت غیرقابل‌کتمان است.

یکی از مشکلات اصلی دولت‌های ضعیف نفتی، همین مسئله محل درآمدهای دولت است. با این که دولت رضاشاه در تعریف دولت‌های رانتی-دولتی که بیش از ۴۲٪ درآمدهایش به‌طور ثابت از منابع زیرزمینی باشد- جای نمی‌گیرد، اما همین تقارن بهره‌برداری از درآمدهای نفت -که روزه‌روز نیز گسترده‌تر می‌شود- با تشکیل دولت مطلقه در این دوره و همچنین مساعدتی که درآمدهای نفتی در ایجاد پروژه‌ها و اصلاحات اقتصادی و سیاسی مدنظر دولت انجام می‌دهد، حائز اهمیت است. به‌عبارت‌دیگر با این که دولت در این زمان در دسته دولت‌های رانتی قرار نمی‌گیرد، اما همین وابستگی درآمدی دولت در این دوره که روزه‌روز نیز درآمدش از این محل افزایش می‌یافت، در مسیر توسعه‌ای که دولت انتخاب می‌کند- استفاده از توزیع سیاسی رانت‌ها بین طبقات وابسته- و ساخت خود دولت در روند دولت‌سازی که از همین دوره آغاز گردید- دولت گسترده اما کم‌اقتدار، بوروکراسی ضعیف و رانتی- بسیار تأثیرگذار بوده است.

انحصارات و دخالت دولت در اقتصاد محدود به ایجاد صنایع دولتی نمی‌شد. در پی کسری موازنه بازرگانی خارجی و برای تأمین مخارج و هزینه‌های لازم برای احداث راه‌آهن

سراسری و راه‌های شوسه، در سال ۱۳۰۹ «قانون انحصار بازرگانی خارجی» به تصویب رسید. طبق این قانون تجارت خارجی ایران در انحصار دولت بوده و حق وارد کردن و صادر کردن کلیه محصولات طبیعی و صنعتی به دولت واگذار می‌شد. در تاریخ ۲۰ اسفند همان سال متمم قانون انحصار تجارت خارجی به تصویب رسید که دولت مجاز شد حق وارد کردن محصولاتی را که خود نمی‌خواست مستقیماً عهده‌دار شود به‌وسیله جوازهای مخصوص به افراد و مؤسسات تجاری واگذار شود. بدین ترتیب فعالیت‌های ساختمانی و صنایع جنبی آن، حمل‌ونقل، گله‌داری، قند و شکر، چای، کبریت‌سازی، نساجی، کاشت و تولید پنبه، پشم، پوست و شرکت بیمه از جمله عرصه‌هایی بود که یا به‌طور کامل به انحصار دولت درآمد و یا دولت با ایجاد شرکت‌های سهامی وابسته به دولت دخالت وسیعی در این امر نمود (خلیلی‌خو، ۱۳۷۳: ۱۸۸-۱۸۶). کدی نیز به ماهیت ایجاد این سرمایه‌گذاری‌های دولتی اشاره کرد و این که صنایع دولتی محملی تازه برای انباشت ثروت شاه و زیردستانش مهیا کرده‌اند. این تأسیسات اقتصادی که رضاشاه بنیان‌گذاری کرده از تمرکز بیش‌ازحد امور و نیز عدم کارایی و دیوان‌سالاری اداری خسارت می‌دید. شاه و بسیاری از زیردستانش از بنگاه‌های اقتصادی سودهای کلان می‌بردند. حمایت دولت از کارخانه‌ها و ارائه کمک‌های مالی به آن‌ها معمولاً باعث سقوط بازده کارخانه‌ها می‌شد. تقریباً تمام این نهادهای اقتصادی هرچه به دست می‌آوردند، به‌عنوان سود سهام تقسیم می‌کردند و سپس برای کمک و بودجه مالی سراغ دولت می‌رفتند و این روشی است که هنوز هم پابرجاست (کدی، ۱۳۸۱: ۱۸۰).

در نهایت سیاست‌های اقتصادی و امنیتی رضاشاه باعث شد طبقه‌ای جدید و نیمه‌متمرکز از صاحبان صنایع وابسته، بازرگانان سودجو، ارتشیان و نظامیانی که به‌تازگی زمین‌دار شده و یا در صنعت دخالت می‌کردند، به وجود آید. در واقع همان‌طور که در بحث نظری ارائه شد، وجود این طبقات وابسته به سیاست‌های رانتی دولت موجب ادامه روند توسعه نفتی شده و همین تعاملات بین طبقات رانت دار و وابسته همچون بازخوردی مثبت روند تکوین دولت ضعیف را تقویت کرده و در نهایت منجر به فرآیند تاریخی وابسته به مسیری می‌شود که بازگشت از آن باگذشت زمان دشوارتر و استحکام آن هر روز افزون‌تر می‌شود. رکن دیگر از حکومت رضاشاه ایجاد بوروکراسی گسترده‌تر و توانمندتر از دوره قاجار می‌باشد. گروهی از بوروکرات‌ها و روشنفکران نیز در نتیجه سیاست‌های اداری دولت

رضاشاه وضعیت بهتری به دست آورده و تا حدود زیادی طرفدار این نوع سیاست‌گذاری بودند.

اصلاح نظام اداری در سال ۱۹۲۶ (۱۳۰۶ ش) منجر به ایجاد نظام اداری جدید شد که برای ورود به آن حداقلی از تحصیلات لازم بود. دیوان‌سالاران اداری نیز همچون ارتشیان، به طرز شگفت‌آوری رشد کرده و از نیروهای حامی حکومت شدند. خدمت اداری بهترین مفر افراد تحصیل‌کرده جوان بود و همواره فشاری در مورد ازدیاد مشاغل دولتی وجود داشت که دولت نیز به آن پاسخ مثبت می‌داد (کدی، ۱۳۸۱: ۱۶۹). آبراهامیان تعداد کارمندان دولت را ۴۰/۰۰۰ نفر برمی‌شمرد و تأکید می‌کند که تقسیمات کشوری و استانی که انجام شد، باعث شد برای نخستین بار در دوران جدید دولت مرکزی به شهرهای استانی، شهرستان‌ها و حتی برخی روستاهای بزرگ دسترسی بیابد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۱۷۰). "عقیده عمومی بر این بود که در سلسله مراتب مقامات کشوری، فساد قابل ملاحظه‌ای وجود دارد و عموماً گمان بر این بود که این فساد تا بالاترین سطوح گسترش یافته است. صرف‌نظر از گسترش بی‌سابقه فعالیت دولت در دوران رضاشاه، رشد دستگاه خدمات کشوری و تشکیلات دیگری که مستقیماً در استخدام دولت بودند، ناشی از دو تحول دیگر نیز بود: تا اندازه‌ای کسب رضایت دول خارجی و تضعیف علما و پیشبرد اهداف رژیم در جدایی دین از سیاست" (همبلی، ۱۳۷۱: ۵۱).

همان‌طور که در بالا اشاره شد، مجموعه ترتیبات بین بوروکراسی و دولت در نهایت موجب تشکیل ساختار اداری ضعیف شد. در واقع دستگاه دیوان‌سالاری در این دوره از وجوه و مؤلفه‌های وبری نهاد بوروکراسی به دور بوده است. این ضعف سیستم بوروکراسی دولت در انجام کارویژه‌های اساسی خود همچون استخراج و توزیع عادلانه منابع مالی از جامعه، در طول زمان نیز استمرار پیدا کرده و نهادینه شده است. صبوری اعتقاد دارد که تأثیر نظام سیاسی و قدرت سلطنت و همچنین نبود نظارت واقعی مجلس موجب می‌شد که سیستم بوروکراسی در این دوره در برابر فشار از بالا و خواست روسای مافوق واکنش نشان دهد. در نتیجه، نبود استقلال و ابتکار در بین مدیران و نیز ظاهرسازی و تملق و چاپلوسی به‌گونه‌ای آشکار در رفتارهای اداری به چشم می‌خورد (صبوری، ۱۳۸۰: ۱۶۱).

در نهایت همان‌طور که مشاهده شد ظهور دولت مدرن در ایران آن هم در شکل دولت مطلقه با حکومت پهلوی اول آغاز شد. عدم مالیات‌گیری مستقیم و سیستم مالیات ستانی قوی، وابستگی به درآمدهای نفتی در این دوره - که موجب پاسخگو نبودن دولت و در نتیجه ناکارآمدی آن می‌شود - سیاست‌های اقتصادی نادرست و دخالت گسترده دولت در اقتصاد باعث شد که تفکیکی بین اقتدار دولت و قدرت دولت به وجود آید. با این که دولت در همه‌جا گسترده شده بود اما اقتدار واقعی را در کسب درآمد مستقل و عادلانه از تمام نقاط کشور نداشت. همین امر سبب شد که دولت در انجام کارویژه‌های اصلی‌اش - یعنی عملکرد استخراجی (مالیات‌گیری و سربازگیری)، عملکرد تنظیمی (عدم دخالت گسترده دولت در اقتصاد)، عملکرد توزیعی (توزیع عادلانه فرصت‌ها و ثروت در اقشار مختلف جامعه) و عملکرد نمادین (ایجاد روحیه و همبستگی ملی) - در تمام یا در بعضی از آن‌ها دچار مشکل شده و دولتی ضعیف شکل بگیرد. عامل دیگری که کارل نیز به آن اشاره می‌کند، عدم تعیین مرزهای ملی کشور توسط دولت‌های جهان سوم و مشخص شدن مرزها توسط قدرت‌های استعماری است. اگر دولت‌های جهان سوم مجبور می‌شدند که بر سر مرزهای خود بجنگد و برای تأمین هزینه‌های این جنگ نیز ناگزیر بر مالیات‌گیری از مردم می‌شدند، همین فرآیند جنگ بر سر مرزها، اقتدار و کارویژه‌های واقعی دولت را در کسب درآمد از مردم خود و همچنین چانه‌زنی گروه‌ها و طبقات مختلف با دولت تقویت می‌کرد. "جنگ دولت‌ها را ایجاد کرد و دولت‌ها نیز جنگی را پدید آوردند" (تیلی، ۱۹۹۰ به نقل از میرترابی، ۱۳۹۰: ۵۶).

سیاست‌هایی که دولت در این دوره در پیش می‌گیرد مثل دخالت گسترده در اقتصاد، متورم شدن بی‌رویه بوروکراسی، افزایش طبقات وابسته به این نوع سیاست‌ها که خود از سه بخش ارتشیان و امیران زمین‌دار، رده‌های بالای بوروکرات و روشنفکران وابسته و مدیران صنایع و بازرگانان وابسته به سیاست‌های دولتی تشکیل شده بود، قدم اول در مسیر توسعه نفتی و وابستگی به نفت در مسائل اقتصادی و سیاسی کلید می‌خورد. به طوری که بیشتر سیاست‌های اخذشده به جای این که کاربرد اقتصادی آن در نظر گرفته شود، صرفاً سیاسی بوده و دولت به جای این که به سمت عقلانی شدن برود، در جهت دولت سیاسی شده حرکت می‌کند. از همین رو این دوره در پایه‌گذاری و تعیین مسیر سیاست‌های توسعه‌ای

دولت و تشکیل دولت ضعیف اهمیت قابل توجه دارد. یکی دیگر از استدلالاتی که کارل در مورد تکوین دولت ضعیف مطرح می‌کند، وجود همین طبقات و گروه‌های وابسته به دولت است که سیاست‌های نادرست اقتصادی-سیاسی را تشویق کرده و از رانت موجود منفعت کاملی می‌برند. هم‌چنین عدم وجود طبقات قدرتمندی که دولت را مجبور به تغییر جهت از توسعه نفتی به مسیر دیگر کند نیز در تشکیل دولت ضعیف اثرگذار است. در ایران نیز دولت در پی تشکیل این طبقه وابسته بود و با تضعیف نیروها و قدرتهای سنتی دیگر-روحانیون، ایلات و عشایر و تا حدودی زمین‌داران- زمینه تشکیل دولت ضعیف را فراهم کرد. بنابراین مبنای شکل‌گیری دولت ضعیف در ایران در زمان پهلوی اول (در زمان پهلوی اول دولت نفتی نداشته‌ایم) پی‌ریزی شد. البته این فرایند به‌طور کامل در این دولت صورت نگرفت و با ترک سلطنت توسط رضاشاه در شهریور ۱۳۲۰، باز نیروهای قدیمی به عرصه داخلی و نزاع‌های سیاسی بازگشتند و به دنبال تأثیرگذاری در دولت و سیاست‌های آن بودند. بدین جهت ضروری است که این روند را در دوره‌های بعدی نیز پیگیری کنیم و فرآیند تشکیل دولت ضعیف در ایران را نشان دهیم.

وقفه در دولت نفتی

خروج هم‌زمان شاه مستبد و ورود نیروهای متفقین-انگلیس و شوروی- به داخل خاک ایران، وضعیت اجتماعی را به‌کلی دگرگون کرد. عزل شاه خودکامه و جانشینی پسر جوانش بر تخت، فرصت را برای نیروهای سیاسی-اجتماعی که در این دوره به‌شدت سرکوب‌شده بودند، مهیا کرد تا دوباره به سپهر عمومی سیاست ایران بازگردند و به دنبال نفوذ هرچه بیشتر خود و عقایدشان در اداره امور مملکت باشند. با این که فروش نفت به دلیل جنگ چند برابر شده بود و حق امتیاز ایران مثل قبل کمتر از مقدار واقعی پرداخت می‌شد و شرکت نفت ایران و انگلیس و دولت انگلیس چندین برابر ایران از استخراج و فروش نفت ایران بهره می‌بردند، با این‌حال درآمد ایران در این دوره افزایش یافت و از ۴ میلیون پوند استرلینگ در سال‌های ۱۳۲۲-۱۳۱۹ هـ.ش به ۵/۶۲ میلیون پوند فقط در سال ۱۳۲۴ ش رسید. این افزایش درآمد به دلیل تورم افسارگسیخته و وضعیت بد کالاهای

۴۳ بررسی تطبیقی اثر افزایش درآمدهای نفتی بر ...

وارداتی آن چنان به کمک دولت نیامد. به طوری که کسری بودجه به شدت افزایش می‌یافت و از ۳۸ میلیون دلار سال ۲۱-۱۳۲۰ به ۵۰ میلیون دلار سال ۱۳۲۲ رسید. این وضعیت با عدم دریافت مالیات که مثل همیشه مواجه بود و به خصوص در جمع‌آوری مالیات از مالکان بزرگ ادامه یافت (فوران، ۱۳۷۷: ۳۹۹).

در پاییز سال ۱۳۲۹ زمانی که شرکت‌های نفتی آمریکایی امتیاز ۵۰-۵۰ را با کشورهای عربی خاورمیانه و عربستان امضا کردند، مجلس و نیروهای سیاسی با گرایش‌های مختلف تلاش خود را برای گرفتن حق ایران از نفت جنوب چند برابر کردند و در نهایت در اسفند ۱۳۲۹ قانون ملی شدن نفت ایران به تصویب مجلس رسید. ملی شدن نفت، این عنصر کلیدی در ایران وضعیت داخلی و خارجی را به شدت دگرگون ساخت. از سال ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۲ که مصدق به نخست‌وزیری رسید، دورانی بود که ایران با توجه به فرصت پیش‌آمده می‌توانست از مسیر توسعه قبلی جدا شده و بتواند قدری دموکراسی واقعی در سیاست و توسعه بر مبنای تولید داخلی و نه توزیع رانت نفتی را اجرا کرده و تا حدود زیادی استقلال خود را نیز از دولت‌های خارجی به دست آورد. بعد از ملی شدن نفت و نخست‌وزیری مصدق، دوره‌ای دوساله از درگیری‌های داخلی (با نیروها و طرفداران شاه و محافظه‌کاران) و درگیری‌های خارجی (دولت انگلیس به‌طور مشخص و شوروی و آمریکا به‌طور ضمنی) بر سر موضوع نفت آغاز شد. دولت مصدق زمانی که بر سرکار آمد سعی کرد قانون ملی شدن نفت را به سرعت اجرا کند. پس از مذاکرات اولیه ناموفق با شرکت انگلیس سرانجام تمام کارکنان انگلیسی در پاییز ۱۳۳۰ از ایران خارج شدند و کشتی‌های جنگی انگلیسی نیز به خلیج فارس وارد شدند. نیروی دریایی انگلیس در خلیج فارس تقویت شد و پس از آن دولت انگلیس علیه ایران به شورای امنیت سازمان ملل اقامه دعوا کرد. "بدین ترتیب در اواخر پاییز ۱۳۳۰، مصدق در یک انقلاب بزرگ دیپلماتیک درگیر شده بود" (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۳۳۰).

پس از کودتای ناموفق ۲۵ مرداد ۱۳۲۸، در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ کودتا با هماهنگی کامل نیروهای اطلاعاتی انگلیس و آمریکا و همراهی دسیسه چینان و محافظه‌کاران داخلی، موفق شد دولت مصدق را سرنگون کند. این دوره دوساله از لحاظ سیاسی-اقتصادی در تاریخ ایران قابل اهمیت است. دلیل اول این که مسئله اصلی در این دوره، نفت و درآمدهای

حاصل از آن و نحوه مصرف آن است. دلیل دوم از لحاظ سیاسی اگر این دوره می‌توانست با موفقیت و استقلال از دولت‌های خارجی تمام شود، آغاز و شروعی برای تجربه دموکراسی در ایران بود. مورد بعدی این که تجربه اقتصادی در زمان دولت مصدق ثابت کرد که اگر همراهی سیاسی- اقتصادی اقشار و گروه‌های مختلف مردم با دولت باشد، می‌توان مسیر توسعه نادرستی که از پیش موجود بوده را نیز تغییر داد. به‌منظور تشریح مورد آخر قدری وضعیت اقتصادی دولت مصدق را بیشتر واکاوی می‌کنیم.

این‌گونه وضعیت نابسامان اقتصادی که به علت تحریم نفتی و مالی انگلیس، خودداری آمریکا از پرداخت وام و کمک مالی، خودداری شوروی از پرداخت بدهی‌های زمان جنگ، بی‌ثباتی سیاسی و غیره به وجود آمده بود، معمولاً هر دولتی را در مدت‌زمان کوتاهی ساقط می‌کند، اما به علل الف) واقع‌گرایی و کارایی نسبی دولت در مقابله با این وضعیت؛ ب) میزان آمادگی مردم برای تحمل سختی به خاطر دستیابی به اهداف اجتماعی والاتر موجب عملکرد مناسب اقتصادی بدون درآمدهای نفتی در این دوره شد. دولت در این دوره به‌خصوص در مورد تجارت خارجی موفق بود و توانست واردات را بدون کاهش شدید محدود کند. درعین‌حال نیز برای افزایش صادرات غیرنفتی کشور سخت تلاش می‌کرد. در نتیجه، ایران حتی توانست در حساب مبادلات غیرنفتی مازاد تجاری به دست آورد. در جدول ۹ تراز بازرگانی غیرنفتی را مشاهده می‌کنیم. می‌بینیم که در سال‌های قبل از ملی شدن صنعت نفت- که درآمدهای نفتی نقش اصلی را در اداره کشور داشت- هر ساله تراز بازرگانی کشور به‌شدت منفی بوده، اما در سال‌های ۱۳۳۱ و حتی ۱۳۳۲ که دولت مصدق نیمی از سال را بر مصدر اجرا بود، شاهد تراز تجاری مناسب و مثبتی هستیم. همه این‌ها نشان می‌دهد که در فضای اجتماعی-سیاسی مناسب، حتی با وجود کمبودهای اقتصادی و مالی فراوان، کارهای بسیاری می‌توان انجام داد. به‌طوری‌که تاریخ نشان داده و در آینده در زمان شوک‌های نفتی نیز شاهد خواهیم بود که در یک نظام نامناسب اجتماعی-سیاسی حتی باوجود فرصت‌ها و منابع اقتصادی فراوان، چه زیان‌های بزرگی می‌تواند وارد آید (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۳۰-۲۲۸).

جدول ۹- تراز بازرگانی غیرنفتی ۳۲-۱۳۲۷ (میلیون ریال)

سال	۱۳۲۷	۱۳۲۸	۱۳۲۹	۱۳۳۰	۱۳۳۱	۱۳۳۲
صادرات (به جز نفت)	۱۸۶۷	۱۷۸۵	۳۵۶۳	۴۲۹۱	۵۸۲۲	۸۴۲۶
واردات	۵۴۸۰	۹۳۲۰	۷۱۰۹	۷۴۰۵	۵۲۰۶	۵۷۵۶
تراز	- ۳۶۱۳	- ۷۵۳۵	- ۳۵۴۶	- ۳۰۱۴	+ ۶۲۶	+ ۲۶۷۰

منبع: کتاب اقتصاد سیاسی ایران، محمدعلی کاتوزیان

دولت ضعیف و وفور درآمد نفتی

از تاریخ ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ که با پیروزی انقلاب حکومت پهلوی به اتمام می‌رسد، شاه درصدد کسب قدرت در دستان خود و از بین بردن هر منبع قدرتی که به او وصل نمی‌شد، بود. "عمده‌ترین نهادهای دیکتاتوری سلطنتی پهلوی به ترتیب اهمیت عبارت بودند از: درآمدهای نفتی، ماشین سرکوب، دیوان‌سالاری و نظام حزبی" (فوران، ۱۳۷۷: ۴۶۲). بعد از سرنگونی دولت مصدق، دولت درصدد ایجاد رابطه دوباره با انگلیس و امضای قرارداد جدید نفتی به‌منظور کسب دوباره درآمدهای نفتی برآمد. سرانجام در سال ۱۹۵۴ م/ ۱۳۳۳ ش قرارداد بی‌بین دولت ایران و کنسرسیوم بین‌المللی نفت تنظیم گردید. کنسرسیوم بین‌المللی نفت مرکب از پنج شرکت آمریکایی (در مجموع ۴۰٪ سهام)، شرکت نفت بریتانیا. P.B همان شرکت سابق نفت انگلیس در ایران (۴۰٪ سهام) و شرکت هلندی رویال داچ شل (۱۴٪ سهام) و شرکت نفت فرانسه (۶٪ سهام) تشکیل شده بود. این قرارداد به‌ظاهر ملی شدن نفت در ایران را رعایت می‌کرد، اما در عمل تمام اختیارات و حوزه‌های حساس در دست کنسرسیوم قرار داشت. مدت‌زمان قرارداد ۴۰ سال و یک دوره ۱۵ ساله با حق تمدید در سه دوره پنج‌ساله بود. سود خالص بین ایران و کنسرسیوم ۵۰-۵۰ تقسیم می‌شد (ذوقی، ۱۳۷۶: ۲۹۴-۲۹۳). افزایش درآمدهای نفت به دولت و شاه کمک کرد که حوزه قدرت خود را در جامعه افزایش داده و با توسل به توزیع رانتی درآمدهای نفتی پایگاه اجتماعی در بین اشرار و طبقات جدید به دست آورده و هم‌زمان دست به تضعیف جایگاه طبقات و نیروهای پرنفوذ و قدرتمند سنتی بزند. "در نتیجه قرارداد جدید، درآمدهای نفتی

ایران که در سال ۱۳۳۳، ۳۴ میلیون دلار بود، در سال ۱۳۳۵ به ۱۸۱، در سال ۱۳۳۹ به ۳۵۸ و در ۱۳۴۱ به ۴۳۷ میلیون دلار رسید" (Fesharaki, 1976: 133).

سیاست‌های دولت بیشتر در جهت تولید خصوصی اجناس مصرفی نسبتاً گران‌قیمت بود و قسمت اعظم آن را قطعات ساخته‌شده خارجی تشکیل می‌داد که بازار مصرف آن نیز به‌طور عمده در تهران متمرکز بود. همچنین دولت، به دلیل وجود درآمد سرشار نفتی مالیات‌های صنعتی را در جهت حمایت از بعضی صنایع خاص، حذف کرده و یا خود راساً به ایجاد بعضی صنایع و یا تشکیلات صنعتی که به بعضی دیگر از صنایع کمک می‌کرد مبادرت ورزید. نتیجه این سیاست‌ها این بود که برای بالا بردن بازده کارها، یا هدایت سرمایه به سمت آن بخش از کارهای تولیدی که از قطعات و مواد اولیه داخلی استفاده می‌کرد، انگیزه آن‌چنانی وجود نداشت. سیاست‌های اعتباری دولت نیز روی حمایت از واحدهای تولیدی و بازرگانی بزرگ و سرمایه‌داران ایرانی و خارجی، اعم از مدیران یا مالکان کارخانه‌ها، متمرکز بود. برای این سرمایه‌داران، نرخ اعتباراتی که از دولت گرفتند - با سوبسید بسیار - بسیار نازل‌تر از نرخ بهره در بازار آزاد بود. درحالی‌که دارندگان بنگاه‌های تولیدی و بازرگانی و صنعتگران کوچک، حتی اعتبار بدون سوبسید هم به دست نمی‌آوردند (کدی، ۱۳۸۱: ۲۹۷-۲۹۵).

همان‌طور که در مباحث نظری نیز بیان شد، درآمدهای رانتهای نفت و وابستگی بیش‌ازحد دولت به آن، عدم مالیات‌گیری از مردم و وجود گروه و طبقه وابسته به دولت که به‌شدت طرفدار سیاست‌های رانتهای دولت بود و ساختار اداری ضعیف دولت باعث می‌شود که دولت‌های ضعیف در همان مسیر توسعه نفتی که از گذشته در مسیر آن قرار داشتند ادامه داده و هزینه بازگشت از این مسیر به‌شدت بالا برود. این روند و ادامه آن موجب تکوین و شکل‌گیری دولت ضعیف در طول تاریخ می‌شود. همان‌گونه که کارل نیز اشاره می‌کند، رانت، منابع ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دولت‌های ضعیف را به‌گونه‌ای دگرگون می‌سازد که موانع زیادی برای تغییر سیاست‌ها - هم در درون و هم در بیرون از دولت - به وجود می‌آورند. این موانع کشورها را در همان انتخاب اولیه مسیر توسعه رانتیری محبوس می‌سازد (کارل، ۱۳۸۸: ۷۹).

در مورد دولت ایران نیز مشاهده می‌کنیم که این اقتصاد دولتی و توزیع رانتهی درآمدها چگونه طبقات و گروه‌های وابسته به دولت را تشکیل می‌دهد و این طبقات چگونه از تغییر مسیر توسعه‌ای کشور جلوگیری می‌کنند. بخش دیگری که دولت‌های نفتی و به‌خصوص دولت ایران، برای جذب گروه‌های وابسته به خود و هزینه درآمدهای نفتی در جهت بذل و بخشش میان نیروهای همفکر و پشتیبان خود انجام می‌دهد، دستگاه بوروکراسی است. بوروکراسی برای حاکمان کشورهای ثروتمند نفتی، به‌عنوان شیوه‌ای مناسب و به‌ظاهر مدرن برای توزیع بخشی از درآمدهای نفتی به کار می‌آید. بوروکراسی، برخلاف کمک‌های سنتی و مستقیم، شیوه آبرومندانه‌تری از بذل و بخشش فراهم می‌آورد که در لفافه شایسته‌سالاری و اهداف ملی پوشیده شده است (حاجی یوسفی، ۱۳۸۸: ۱۸۷). بنابراین دولت نفتی ایران نیز به دنبال گسترش بوروکراسی بود. به مدد افزایش اهمیت اقتصادی به‌ویژه رشد فزاینده درآمد نفت پس از مرداد ۳۲، دستگاه دولت رو به گسترش نهاد. اصولاً در کشورهای نفت‌خیز، به‌خصوص در ایران گروه دیوان‌سالاران که به سبب وجود نفت سخت گسترده‌اند، به شکل گروهی باجگیر از خوان گسترده نفت ارتزاق می‌کنند. این گروه با افزایش صعودی قیمت نفت خام تعدادشان فزونی می‌یابد و با پیدایش و رشد شرکت‌های فراملیتی و نیاز آن‌ها به مقاطعه‌کاران و مشاوران داخلی، مدیران جدید و تکنوکرات‌ها نیز از سال‌های ۴۰ به بعد به صفوف این گروه‌ها نزدیک شدند (فیوضات، ۱۳۷۵: ۷۷-۷۴).

فقیهی و دانائی فرد ساختار اداری در زمان شاه را بسیار ناکارآمد می‌دانند. به نظر آن‌ها شاه برای حل مشکل عدم مشارکت مردم تصمیم گرفت هواداران و افراد ذی‌نفوذ را در تشکیلات دولتی جذب کند. از این‌رو بوروکراسی به ابزاری برای تأمین هدف‌های سیاسی شاه تبدیل شد. این امر هرچند در کوتاه‌مدت به تداوم و بقای رژیم کمک کرد ولی در بلندمدت به ناکارآمدی نظام اداری منجر شد (فقیهی و دانائی فرد، ۱۳۹۰: ۲۷۳-۲۷۲). در واقع می‌توان رشد و گسترش فساد اداری را در بوروکراسی دولتی در همین فشارهای اقتصادی و سیاسی یافت، به‌ویژه که با افزایش درآمدهای نفتی در دهه ۱۳۵۰ فساد اداری ابعاد گسترده‌ای یافت. برخی از مهم‌ترین مسائل بوروکراتیک افزون بر آنچه که گفته شد، در این مرحله عبارت بودند از: (۱) کمبود کارکنان کارآمد؛ (۲) عدم تفکیک صریح کارکردهای

واحدها و سازمان‌های مختلف و در بعضی موارد تداخل وظایف آن‌ها؛ ۳) تمرکز بیش‌ازحد کارها در سطح بالای سازمان بوروکراتیک و ناهماهنگی و فقدان استقلال و ابتکار در بین مدیران؛ ۴) فساد اداری (صبوری، ۱۳۸۰: ۱۸۹-۱۸۲).

اما تأثیر عمده دیگری که درآمدهای نفتی در ساختار دولت و اقتصاد کشور داشت، عدم نیاز دولت به دریافت مالیات از مردم بود. در این فرآیند هرچه دولت، میزان درآمدهایش از منبع نفت افزایش می‌یابد، میزان مالیات ستانی که از اقتصاد داخلی و طبقات و گروه‌های مختلف مردم صورت می‌گیرد، به شدت کاهش می‌یابد. "همچنین سیاست‌های توسعه اقتصادی متکی به نفت با افزایش درآمدهای حاصل از نفت به نحو فزاینده‌ای از منابع سنتی مالیه عمومی به‌ویژه مالیات‌های سنگین بی‌نیاز گردید" (مطلبی، ۱۳۸۶: ۲۳۷). همان‌گونه که مستدل گشت، افزایش درآمدهای نفتی باعث تضعیف کارویژه‌های اصلی دولت به‌خصوص عملکرد استخراجی- درآمدزایی از شهروندان از طریق مالیات ستانی- می‌شود. طبق جدول ۱۰، از سال ۱۳۴۲ به بعد که درآمدهای نفتی روزبه‌روز افزایش می‌یافت، میزان مالیات‌های دریافتی از مردم کاهش می‌یابد. در صورتی که از سال ۱۳۵۲ به بعد که قیمت نفت چند برابر می‌شود، سهم مالیات در بودجه سالانه به پایین‌ترین میزان خود می‌رسد. جالب‌تر آن‌که از همان میزان کم مالیات نیز که دریافت می‌شد، بخش بزرگ‌تر مربوط به مالیات‌های غیرمستقیم بوده که از طبقات و گروه‌های پایین جامعه گرفته می‌شد.

جدول ۱۰- منابع عمده درآمدهای دولت در سال‌های مختلف، درصد از کل

سال	۱۳۳۳	۱۳۳۹	۱۳۴۴	۱۳۴۹	۱۳۵۳	۱۳۵۴	۱۳۵۵	۱۳۵۷
نفت	۱۱	۴۲	۵۴	۴۹	۸۶	۷۸	۷۶	۶۳
مالیات	۴۰	۳۳	۳۳	۴۱	۱۱	۱۷	۱۹	۲۹
خدمات دولتی	۴۹	۲۵	۱۳	۱۰	۳	۵	۵	۸

منبع: کتاب دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، امیرمحمد حاجی یوسفی

همان‌گونه که مباحث بالا نشان می‌دهد، در مجموع دولت پهلوی دوم نیز طبق شاخص‌های دولت ضعیف، درآمدهای رانتهی نفت و وابستگی بیش‌ازحد دولت به آن، عدم مالیات‌گیری از مردم و وجود گروه و طبقه وابسته به دولت که به‌شدت طرفدار سیاست‌های رانتهی دولت است و ساختار اداری ضعیف دولت و ادامه دخالت دولت‌های استعمارگر باعث ادامه دولت ضعیف در ساختار ایران می‌شود. در واقع، هم‌زمانی کشف نفت و دولت‌سازی در دوره رضاخان و سیاست‌های توسعه نفتی دولت‌ها که ساختار و گروه‌هایی را ایجاد می‌کنند که از وضعیت و سیاست‌های توسعه نفتی بیشترین سود را برده و در برابر تغییر این سیاست‌ها بانفوذ خودشان مقاومت کرده، وجود بوروکراسی و دیوان‌سالاری ضعیف دولت باوجود اختیارات قانونی گسترده اما اقتدار کم و افزایش فرهنگ رانت‌طلبی در جامعه، چارچوب نهادی را تشکیل می‌دهد که پیامد آن ساخت دولت ضعیف است. در ادامه به بررسی دوره دوم و شکل دولت در دوره جمهوری اسلامی و نوع دولت در این دوره می‌پردازیم.

بخش دوم: دوره دوم ۱۳۸۹-۱۳۸۴

بعد از انقلاب اسلامی رژیم، دولت و حکومت جدیدی بر سرکار آمد. نکته‌ای که باید به آن توجه بشود و در مطالعه ما نیز مهم است نوع ساخت دولت در دوره جدید و شباهت آن با دوره قبلی از نظر نوع و شیوه توسعه‌ای که در پیش می‌گیرد، است. در واقع همان‌طور که کارل می‌گوید، تغییر رژیم بزنگاه سرنوشت‌سازی است؛ لحظه‌ای برای برچیدن یا مستحکم کردن قفس‌ها. رژیم‌های جدید لوح‌های نانوشته‌ای به ارث نمی‌برند، آن‌ها درون نهادهای دولتی پیشین جای گرفته‌اند. اما رژیم‌های جدید چه با تغییر دادن ویژگی‌های این نهادها و چه با تقویت روال‌های موجود سیاسی و اقتصادی و بنابراین تحکیم عمیق‌ترشان، فرصتی برای شکل‌دهی به این نهادها دارند (کارل، ۱۳۸۸: ۱۴۹).

دولت و توسعه اقتصادی

در این بخش به بررسی دولت جدید و نوع رابطه آن با اقتصاد (منابع درآمدی‌اش) و میزان اقتدار آن در کسب درآمد و نفوذ در جامعه می‌پردازیم. با توجه به معیارهای دولت

ضعیف - وابستگی به درآمد نفت، وجود طبقات و گروه‌های وابسته به دولت که توسعه نفتی را تقویت می‌کنند و دستگاه اداری گسترده اما ضعیف و رانتی - ساخت و نوع دولت در دوره جمهوری اسلامی را بررسی می‌کنیم. برای بررسی نوع و شکل دولت و سیاست توسعه اقتصادی آن در دوره جمهوری اسلامی، به سیاست‌های دولت پس از جنگ می‌پردازیم.

پس از پایان جنگ، تعدادی از تکنوکرات‌های جوان و روحانیون تحول‌خواه مرتبط با هاشمی رفسنجانی به پیشسازی حرکت اقتصاد به سمت آزادسازی، خصوصی‌سازی و مشارکت در اقتصاد جهانی تبدیل شدند. از این‌رو، برنامه اول توسعه با عنوان برنامه تعدیل اقتصادی به منظور بازسازی نواحی جنگ‌زده، توسعه زیرساخت‌های اساسی و احیای بخش خصوصی برای دوره ۱۳۷۲-۱۳۶۸ تدوین شد. هدف این برنامه افزایش درآمد واقعی، افزایش سهم سرمایه‌گذاری و کاهش نرخ بیکاری بود. از دیگر اهداف این برنامه جایگزینی واردات همراه با توسعه صادرات، توجه جدی به خوداتکایی اقتصادی و تقویت صادرات غیرنفتی بود (کرد زاده کرمانی، ۱۳۸۰: ۹۳). در جریان خصوصی‌سازی، نقایص زیادی به چشم خورد، به طوری که شرکت‌های دولتی با قیمت نازل به منسوبان قدرت واگذار شد که بیش‌تر به شخصی‌سازی شبیه بود تا خصوصی‌سازی. این واگذاری‌ها که فاقد شفافیت لازم بود رانت جویی‌های زیادی ایجاد کرد و در نهایت، نهادهای شبه‌دولتی به وجود آورد و با ورود دستگاه‌ها و نهادهای غیراقتصادی به این حوزه، ارکان قدرت کشور شکل گرفت که بعدها در برابر بخش خصوصی نیز ایستادگی کردند. به‌رغم این که خصوصی‌سازی و آزادسازی از اهداف اصلی برنامه اول بود اما در پایان برنامه بیش از نیمی از تولید ناخالص ملی توسط بخش عمومی تولید می‌شد و این به‌جز تولیدات تشکیلات شبه‌دولتی دیگر مانند بنیادها بود که جمع آن‌ها بیش از ۱۵ بنیاد بود (پرخیده، ۱۳۸۷: ۱۶۶). جزئیات روند خصوصی‌سازی را در جدول ۱۱ مشاهده می‌کنیم.

جدول ۱۱- ارزش سهام و دارایی‌های واگذارشده دولتی، میلیارد ریال

سال	۱۳۷۰-۱۳۷۶	۱۳۷۷-۱۳۸۴	۱۳۸۵-۱۳۹۲
میزان	۳۴۹۷	۲۸۶۴۰	۸۵۱۴۳۶

منبع: سازمان خصوصی‌سازی، ipo.ir

پس از بیست سال از پایان جنگ، چهار برنامه توسعه پنج‌ساله در کشور به اجرا گذاشته شده اما نتایج لازم را به بار نیاورده است. در همه این برنامه‌ها مجموعه‌ای از سیاست‌های کلان مشترک وجود داشت، سیاست‌هایی چون کاهش اتکا به درآمدهای نفتی از طریق متنوع سازی تولیدات، اصلاح نظام اداری، توسعه بخش خصوصی و خصوصی‌سازی، کنترل تورم، کاهش بیکاری و توسعه صادرات غیرنفتی از جمله سیاست‌هایی است که همواره در برنامه‌های کلان اقتصادی مطرح بوده اما هیچ‌گاه به نتیجه دلخواه نرسیده است. اتکای بیش از حد به درآمدهای نفتی مهم‌ترین ویژگی اقتصاد ایران است. از این رو به جرأت می‌توان گفت که اقتصاد ایران تحولات ساختاری لازم برای انتقال از یک اقتصاد رانتی و نفتی به یک اقتصاد صنعتی و پیشرفته و رقابت‌پذیر را پشت سر نگذاشته است (دلفروز، ۱۳۹۳: ۱۳۱).

مرور روند سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران در بیش از دو دهه اخیر، نشان دهنده غلبه یک الگوی فکری خاص بر سیاست‌گذاری اقتصادی کلان و سیاست‌های اصلی طراحی و اجرا شده برای اصلاحات اقتصادی است. این الگو در طراحی راهبردهای اصلاحی، اولویت نخست را به اصلاحات قیمتی می‌دهد و برای اصلاحات نهادی چنین تقدیمی قائل نیست. جالب‌تر این که تغییر دولت‌ها و روی کار آمدن سیاستمدارانی با دیدگاه‌های کاملاً متفاوت، که هریک برای پیروزی در انتخابات نقد سیاست‌های دولت پیشین را با توجه به عملکرد آن‌ها مبنای برنامه تبلیغاتی خود قرار داده بودند، نیز تغییر چندانی در این روند بلندمدت ایجاد نکرد. در پاسخ به این هم‌نوایی سیاست‌های اقتصادی دولت‌های مختلف از دوره جنگ تا به حال با وجود اختلاف در نگرش‌های سیاسی می‌توان به نظام سیاسی مقوم و پاداش‌دهنده چارچوب نهادی رانتی موجود اشاره کرد. در حقیقت چون ساخت نظام سیاسی، نظام انگیزشی را به وجود می‌آورد و تقویت می‌کند که به دانش برهم زننده چارچوب نهادی موجود (چارچوب رانتی) که به‌طور تاریخی شکل گرفته، پاداش نمی‌دهد و به دانشی پاداش می‌دهد که مقوم چارچوب نهادی موجود است. این به‌نوبه خود به تبدیل تدریجی دانش پاداش گیرنده به ایدئولوژی‌ای برای توجیه آن چارچوب نهادی منجر می‌شود. ایدئولوژی‌های مسلط، علاوه بر این به دلیل برخوردار بودن از بازدهی صعودی نیز تقویت شده و ماندگارتر می‌شوند. در حقیقت تداوم این چارچوب نهادی رانتی حاصل روابط بین چارچوب

نهادی، دانش، ایدئولوژی و ساخت نظام سیاسی (قدرت) است. در این بین الگویی تسلط می‌یابد که توجیه‌گر چارچوب نهادی موجود (چارچوب رانتی) موجود است و سیاست‌هایی را پیشنهاد می‌کند که استمرار و حتی تقویت آن را تسهیل می‌کند و از آن پاداش می‌گیرد (عرب، ۱۳۹۳: ۱-۷).

در ایران، چه قبل و چه پس از انقلاب، دولت به واسطه درآمدهای نفتی توانست استقلال خود از طبقات را حفظ کند و آن‌ها را به خود وابسته سازد. ویژگی بازتوزیعی دولت رانتی در ایران پس از انقلاب اول، به واسطه دولتی شدن بیش از پیش اقتصاد و دوم، به واسطه ماهیت ایدئولوژیک آن و به‌ویژه آرمان عدالت‌طلبانه‌اش تشدید شد. طی سال‌های پس از انقلاب، دولت از طریق یارانه‌های آشکار و پنهان گسترده، به حمایت از بخش تولیدی ناکارآمد و نیز توده‌های مصرف‌کننده می‌پرداخت (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۸۲). پس از انقلاب، بخش سوداگری مصون از پرداخت مالیات‌های منطقی، در معاملات زمین و بسازبفروشی و توزیع مواد اولیه و ارزاق و کالاهای موردنیاز مردم و اقتصاد، فعال بود و این در حالی بود که سهم بالایی از مالیات‌ها از محل مالیات حقوق و دستمزد و درآمد مردم عادی تأمین می‌شد. همین سلطه بخش سوداگری در کنار سرمایه‌داری دولتی مانع از رشد فعالیت‌های مولد صنعتی و کشاورزی شده است (رئیس دانا، ۱۳۸۱: ۱۰۶-۹۵).

در ساخت دولت، تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ، اقدامات رانت جویانه را تشویق نموده، به نفع شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی که دارای ارتباطات خوبی با کانون‌های قدرت هستند عمل می‌کنند و مانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شوند. در شرایط نبود نظارت و پرداخت رانت‌ها و کمک‌های نامشروط و غیره‌دفعند، دولت در ایران به عرصه رقابت گروه‌های متصل به قدرت برای دریافت امتیازات گوناگون تبدیل شده است و در این میان، بخش خصوصی مولد به‌طور مدام تضعیف گشته یا به سمت کارهای غیرمولد اما پرسودتر گرایش یافته است. در مجموع، تأثیرات منفی رانت جویی بر اقتصاد آشکار هستند، چرا که هزینه‌های اعلام‌شده پروژه‌ها بالاتر از قیمت منطقی هستند، تأخیر زیادی در انجام پروژه‌ها وجود دارد و کیفیت آن‌ها نازل است. در کشورهایی چون ایران با هر توزیع قدرتی، شاهد بازتوزیع مجدد عوامل تولید به نفع گروه‌های قوی‌تر هستیم. بنابراین توزیع منابع کمیاب بر اساس قدرت سیاسی، به‌جای بهره‌وری اقتصادی به ناکارآمدی می‌انجامد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۳۲۹).

وجود طبقه و قشر پرنفوذ در سیاست‌های دولت و در بدنه دولت که از امتیازات انحصاری و رانتی بی‌شماری برخوردار هستند و به‌شدت طرفدار سیاست توسعه نفتی هستند، خود نشانه‌ای از عدم اتکای دولت به درآمدهای مالیاتی است. از این رو به بررسی و مقایسه میزان درآمدهای مالیاتی از بودجه عمومی در بعد از انقلاب می‌پردازیم. همان‌طور که در جدول ۱۲ مشاهده می‌کنیم تقریباً در تمام دوره‌ها میزان کسب مالیات از اقتصاد و جامعه بسیار پایین بوده و بین ۲۲ درصد تا ۲۵ درصد نوسان داشته است. نکته مهم این است که در زمان رونق درآمدهای نفتی از سال ۱۳۸۴ به بعد، مالیات شرکت نفت که تا قبل از آن در ردیف درآمدهای نفتی محاسبه می‌شد، به درآمدهای مالیاتی اضافه شده است. در واقع با وجود مالیات شرکت نفت که جزء درآمدهای نفتی است، در درآمدهای مالیاتی میانگین نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی به ۲۴/۸۷۵ درصد رسیده است. اگر مالیات شرکت نفت را از درآمدهای مالیاتی کسر کنیم و دوباره این نسبت را محاسبه کنیم به رقم ۱۹/۸۲۵ درصد می‌رسیم. همان‌گونه که پیداست می‌بینیم که دولت چگونه با دستکاری بودجه و اضافه کردن مالیات شرکت نفت به درآمدهای مالیاتی در پی نشان دادن افزایش درآمدهای مالیاتی است. عدم شفافیت و قانون‌گریزی از ویژگی‌های دولت ضعیف نفتی است. با توجه به نکته‌ای که به آن اشاره شد دستکاری در سرفصل‌های مالیات نفتی - در زمان رونق‌های نفتی ما با کمترین میزان مالیات ستانی (۱۹/۸۲۵ درصد) در طول تاریخ جمهوری اسلامی مواجه هستیم.

جدول ۱۲- نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی، درصد

دوره	۶۰-۶۷	۶۸-۷۵	۷۶-۸۳	۸۴-۹۱
میانگین نسبت مالیات به بودجه عمومی	۲۲/۲۵	۲۵/۲۸	۲۲/۳۷۵	۱۹/۸۲۵

منبع: آمارهای بانک مرکزی و مرکز آمار، amar.org.ir, cbi.ir

از دیگر ویژگی‌های دولت ضعیف که در قبل از انقلاب نیز وجود داشت، نظام اداری گسترده و اختیارات قانونی زیاد اما اقتدار واقعی اندک در دولت است. دستگاه دیوان‌سالاری در دولت‌های نفتی و به‌خصوص در ایران از ویژگی‌های بوروکراسی آرمانی و برهمچون اقتدار

قانونی، غیرشخصی بودن تصدی مناصب، شایسته‌سالاری و بهره‌وری بالا بی‌بهره است. دستگاه دیوانی در ایران به محلی برای توزیع رانت نفتی بین حامیان و طرفداران دولت تبدیل شده است. به‌گونه‌ای که دولت‌ها به علت سیاست‌های حامی پرورانه که از خصوصیت‌های دولت‌های ضعیف است، دست به گسترش روزافزون و ناکارآمد دستگاه اداری می‌زنند.

یکی دیگر از خصوصیات دوره‌های رونق نفتی، گسترش شدید دیوان‌سالاری بود. در واقع، هزینه کردن درآمدهای عظیم نفتی به دیوان‌سالاری گسترده نیاز دارد. از این‌رو، دیوان‌سالاری دولت رانتی روزبه‌روز گسترده‌تر می‌شود و با فربه‌شدن بیش‌از‌حد، تحرک خود را از دست می‌دهد، به‌گونه‌ای که هزینه‌های جاری آن به‌مراتب از هزینه‌های عمرانی و صنعتی‌اش بیشتر می‌شود. در این شرایط که منابع کشور باید صرف سرمایه‌گذاری پیشرفت صنعت و کشاورزی شود خرج پرداخت حقوق به انبوه کارمندان می‌شود که کارایی چندانی ندارند و رقابت برای دستیابی به رانت‌های نفتی جای تلاش برای نوآوری و افزایش کارایی را می‌گیرد (دلفروز، ۱۳۹۳: ۳۳۶). این در حالی است که در سال ۱۳۹۳ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری طبق گزارش خبرگزاری مهر آماری را اعلام می‌کند که مجموع حقوق‌بگیران (کارمندان) از دستگاه‌های اجرایی به ۴ میلیون نفر می‌رسد و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی (یعنی بازنشستگان) نیز نزدیک به ۴/۵ میلیون نفر را حمایت می‌کنند. در حقیقت نزدیک به ۸/۵ میلیون نفر به مستقیم و غیرمستقیم از بودجه عمومی دولت ارتزاق می‌کنند (کسائی‌زاده، ۱۳۹۳). این حجم گسترده از حقوق‌بگیران دولت در دستگاه‌های اداری هم سیستم بوروکراسی را تضعیف کرده و هم یک نظام اداری ناتوان را ایجاد می‌کند که بر اساس توزیع رانت‌های نفتی و در جهت حامی‌پروری اداره می‌شود.

ساختار دولت ضعیف به‌گونه‌ای عمل می‌کند که دید و سیاست‌های تصمیم‌گیرندگان باوجود هشدارهای فراوان به سمت کوتاه‌نگری حرکت کرده و به‌جای این که منابع عظیم رانتی نفت را خارج از اقتصاد ذخیره کرده و به‌مرور وارد اقتصاد کنند، با جنون خرج کردن و اتخاذ همان سیاست‌های سابق در پی راه صدساله را یک‌شبه رفتن، هستند. در حقیقت

ساختار ضعیف دولت، که از وابستگی فزاینده‌اش به نفت، عدم اتکا به مالیات‌گیری از مردم، نفوذ و قدرت اقشار وابسته به دولت و کسانی که از سیاست‌های توسعه نفتی سود می‌برند و همچنین دستگاه اداری ضعیف، همگی در مجموع چارچوب تصمیم‌گیری دولت‌ها را تشکیل می‌دهند.

نتیجه‌گیری

چنانچه بررسی تاریخی نشان داد وجود سه عامل افزایش درآمدهای نفتی، وجود دولت رانتیر و وجود دولت ضعیف به‌طور هم‌زمان تبیین‌کننده سیاست‌های دولت‌ها در زمان افزایش درآمدهای نفتی است. البته وجود دو علت اول تأثیرگذار است اما علت اصلی تبیین‌کننده موضوع، وجود دولت ضعیف است. به عبارت دیگر دو علت اول علل لازم هستند و نه کافی اما علت آخر (وجود دولت ضعیف) علت لازم و کافی است.

همان‌طور که در بخش یافته‌ها دیدیم، وجود دولت ضعیف در زمانی که درآمدهای نفتی افزایش یکباره پیدا می‌کند علت اصلی در تبیین شباهت سیاست‌های دولت و تغییرات صورت گرفته در نهادهای اقتصاد و سیاست در دو دوره مورد بررسی است. طبق تعریف، دولتی ضعیف است که از ظرفیت پایینی برخوردار باشد. ظرفیت نیز به حاصل جمع توانایی مادی دولت در کنترل، استخراج و تخصیص منابع و نیز توانایی نمادین یا سیاسی در ایجاد، اجرا و تنفیذ تصمیمات جمعی گفته می‌شود. بنابراین ظرفیت یک سنجه کلی از پتانسیل جمع‌آوری درآمد، ارائه خدمات، اعمال زور مشروع، اجماع‌سازی و انتخاب و پالایش سیاست‌ها است. دولت‌هایی که در زمان افزایش درآمدهای نفتی در دهه ۵۰ و دهه ۸۰ شمسی بر سرکار بوده‌اند، حاصل تاریخ و سابقه دولت‌سازی در گذشته بوده‌اند. وجود عواملی چون هم‌زمانی کشف نفت با شروع دولت‌سازی در ایران - که یکی از بزرگ‌ها و اتفاقات تاریخی است که در روند توسعه ایران بسیار اثرگذار بوده -، عدم وجود جنگ بر سر مرزها، دخالت نیروهای خارجی و استعمارگر در تعیین مرزها و نیاز اندک به مالیات‌ستانی در فرایند دولت‌سازی و پس از آن - در قبل و بعد از انقلاب - از عوامل مؤثر در تثبیت دولت ضعیف در دو دوره بوده است.

در دو دوره مورد بررسی مشاهده شد علاوه بر عوامل یادشده عوامل اجتماعی و شاخص‌های حضور دولت ضعیف در زمان افزایش درآمدهای نفتی نیز حضور داشته‌اند. شاخص‌هایی چون: حضور (با غیبت) طبقات و گروه‌های سازمان‌یافته‌ای که آن‌ها دولت را در جهت استقلال از نفت هدایت می‌کنند، تشکیل یک بخش خصوصی وابسته، طبقه متوسط وابسته و نیروی کار وابسته، نوع صنعتی شدن در دو دوره (بیشتر به سمت صنایع سنگین سرمایه‌پر و اغلب مرتبط با صنعت نفت)، تضعیف بورژوازی داخلی و به هم خوردن تفکیک رسمی بین اقتدار سیاسی و فعالیت اقتصادی خصوصی، حضور مؤثر و فعال داشته‌اند. در نتیجه می‌توان گفت با توجه به شاخص‌ها و تعریفی که از دولت ضعیف ارائه شد، حضور دولت ضعیف در زمان افزایش درآمدهای نفتی اثبات پذیر بوده و علت اصلی در تبیین وضعیت مشابه در سیاست‌های اقتصادی و سیاسی نیز همین دولت ضعیف است. البته لازم به ذکر است که این تحلیل نقش عاملیت‌ها و افراد را در زمان رونق‌های نفتی زیر سؤال نبرده و قطعاً عاملینی که در زمان رونق‌های نفتی بر مسند دولت قرار داشته‌اند نیز از حدی از اختیار برخوردار بوده‌اند. در واقع، مدعای اصلی ما این است که هرچه زمان بیشتری از تشکیل و تثبیت دولت ضعیف و روند توسعه‌ای که این‌چنین دولتی در پیش‌گرفته، گذشته باشد، تغییر مسیر سیاست‌ها با توجه به چسبندگی مسیر و قدرت عوامل، گروه‌ها و طبقات ذی‌نفع دیگر به‌شدت سخت‌تر شده و عاملیت‌ها راه سخت‌تری را به‌منظور تغییر سیاست‌های تثبیت‌شده و از پیش موجود دارند.

اما، منظور از افزایش درآمدهای نفتی چند برابر شدن منابع مالی از طریق فروش نفت بدون افزایش تولید و به دلیل بالا رفتن قیمت جهانی نفت است. با توجه به آمار و منابع موجود در هر دو دوره تاریخی جهان با شوک نفتی مواجه شده و به یکباره قیمت‌های جهانی چند برابر شده است. قیمت نفت از ۲/۹۰ دلار به یکباره در مهرماه سال ۱۹۷۳ م/ ۱۳۵۲ ش به ۳ دلار و در دی‌ماه همان سال به بیش از ۹ دلار افزایش یافت. روند افزایش قیمت نفت تا ۱۳ دلار در سال ۱۳۵۶ ادامه داشت. مشابه افزایش قیمت نفت در دوره اول مورد بررسی در دوره دوم نیز به وجود آمده است. آمارهای جهانی نشان می‌دهد که در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳، قیمت هر بشکه نفت خام در بازارهای جهانی به‌طور

متوسط در حدود ۲۴ دلار بوده است. این در حالی است که در سال ۱۳۸۴، این قیمت به‌طور میانگین به ۵۰/۶۶ دلار رسید و در سال‌های بعد نیز به ترتیب با قیمت ۶۱/۰۷ دلار در سال ۱۳۸۵، قیمت ۶۹/۳ دلار برای سال ۱۳۸۶ و قیمت ۹۴/۶۶ دلار برای سال ۱۳۸۷، روندی افزایشی را طی کرد. هرچند در سال بعد یعنی ۱۳۸۸ قیمت نفت افزایش چندانی نداشت و به قیمت ۶۱/۲۵ دلار رسید، ولی در سال بعد؛ یعنی سال ۱۳۸۹، دوباره قیمت به سطح ۸۰ دلار بازگشت و در سال‌های بعد قیمت به بالاتر از ۱۰۰ دلار رسید. در این دوره نیز عامل افزایش ناگهانی و چند برابری نفت مشاهده می‌شود (گزارش پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

وجود عامل دوم یعنی دولت رانتیر در دوره‌های زمانی مورد مطالعه بنا بر تعریفی که در مبانی مفهومی شده است، مبنی بر این که دولت رانتیر دولتی است که حداقل ۴۲ درصد از منابع مالی خود را از منابع طبیعی و زیرزمینی به دست می‌آورد، مشاهده می‌شود که دولت ایران از اوایل دهه ۴۰ به بعد مشمول تعریف دولت رانتیر می‌شود و در تمام این سال‌ها میزان وابستگی بودجه دولت به نفت بالاتر از ۴۲ درصد بوده است. در جدول شماره ۱۳ میزان وابستگی مالی دولت ایران در سال‌های مختلف را مشاهده می‌کنیم.

جدول ۱۳- درصد درآمدهای نفتی به درآمد کل در سال‌های مختلف

۱۳۳۳	۱۳۳۹	۱۳۴۴	۱۳۴۹	۱۳۵۴	۱۳۵۹	۱۳۶۴	۱۳۶۹	۱۳۷۴	۱۳۷۹	۱۳۸۴	۱۳۸۷	۱۳۹۱
۱۱	۴۲	۵۴	۴۹	۷۸	۶۵/۹	۴۷/۴	۴۷/۶	۷۰	۵۹/۲	۶۸/۳	۶۹	۵۱

منبع: سری زمانی آمارهای اقتصادی اجتماعی بانک مرکزی، tsd.cbi.ir

در مجموع با استفاده از روش تطبیقی-تاریخی و جدول توافق میل به بررسی و مقایسه این دو دوره تاریخی پرداخته‌ایم. جزییات این مقایسه در جدول شماره ۱۴ بیان شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در هر دو دوره زمانی تصمیمات سیاستمداران پیامدهای یکسانی در نهاد اقتصاد، سیاست و بوروکراسی داشته است و شاهد اقدامات و پیامدهای مشابهی در این نهادها هستیم. با استفاده از نتیجه این جدول و قواعد روش توافق میل می‌توانیم نتیجه بگیریم که حضور عوامل سه‌گانه افزایش درآمدهای نفتی، دولت

رانتیر و دولت ضعیف به‌طور هم‌زمان می‌تواند به‌عنوان مجموعه علل این اقدامات دولت در نظر گرفته شود. با توجه به این که در دوره‌های زمانی مورد بررسی از منظر ایدئولوژی‌ها و یا نوع نظام سیاسی تفاوت اساسی وجود دارد حضور این مجموعه عوامل با یکدیگر تبیین‌کننده مسئله پیامدهای مشترک اقدامات دولت است.

جدول ۱۴- بررسی تطبیقی وجود عوامل مختلف و پیامدهای آن‌ها در نهادهای اجتماعی

عوامل پیامدها افزایش درآمدهای نفتی	وجود دولت رانتیر	وجود دولت ضعیف	پیامدهای آن در نهاد اقتصاد	پیامدهای آن در نهاد سیاست	ایران
حضور	حضور	حضور	۱- افزایش واردات ۲- افزایش تورم ۳- تضعیف تولید داخلی	۱- کاهش آزادی‌های مدنی و سیاسی ۲- عدم پاسخگویی و نبود حق اظهارنظر ۳- تضعیف حاکمیت قانون	سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۵۲
حضور	حضور	حضور	۱- افزایش واردات ۲- افزایش تورم ۳- تضعیف تولید داخلی	۱- کاهش آزادی‌های مدنی و سیاسی ۲- عدم پاسخگویی و نبود حق اظهارنظر ۳- تضعیف حاکمیت قانون	سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۸۴

منابع

- آبراهامیان، پرواند. (۱۳۷۷)، *ایران بین دو انقلاب*. مترجمان: احمد گل محمدی و ابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.
- آذرمند، حمید. (۱۳۸۵)، *نقش نهادهای سیاسی و حقوقی در توسعه اقتصادی*، روند شماره ۵۱ و ۵۲.
- امینی، علیرضا. (۱۳۸۱)، *تحولات سیاسی و اجتماعی ایران در دوران پهلوی*. تهران: صدای معاصر
- بازمحمدی، حسین؛ چشمی، اکبر. (۱۳۸۵)، *اندازه دولت در اقتصاد ایران*. بانک مرکزی جمهوری اسلامی، مجموعه پژوهش‌های اقتصادی

بررسی تطبیقی اثر افزایش درآمدهای نفتی بر ... ۵۹

- برگر و لاکمن. (۱۳۸۷)، *ساخت اجتماعی واقعیت*. مترجم: فریبرز مجیدی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی
- پرخیده، احمد. (۱۳۸۷)، *صنعت و تجربه سیاست‌گذاری صنعتی در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- پهلوی، محمدرضا. (۱۳۴۷)، *مأموریت برای وطنم*، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب
- پیرسون، پل. (۱۳۹۳)، *سیاست، تاریخ، نهادها و تحلیل اجتماعی در بستر زمان*. مترجم: محمد فاضلی. تهران: نشر نی
- تامپسن، کنت. (۱۳۸۸)، *امیل دورکیم*. ترجمه: شهناز مسمی پرست، تهران: نشر نی
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۷۶)، رانت و دولت رانتیر و رانتیرسم: یک بررسی مفهومی. *مجله سیاسی اقتصادی*.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۷۷)، استقلال نسبی دولت یا جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران - *فصلنامه مطالعات راهبردی*. شماره ۲.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۸۸)، *دولت نفت و توسعه اقتصادی ایران*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- خضری، محمد، زانی، محسن. (۱۳۸۳)، رانت جویی و هزینه‌های اجتماعی آن. *نامه سفید*، شماره ۴۵
- خلیلی خو، محمدرضا. (۱۳۷۷)، *توسعه و نوسازی ایران در دوره رضاشاه*. تهران: جهاد دانشگاهی
- دلفروز، محمدتقی. (۱۳۹۳)، *دولت و توسعه اقتصادی*. تهران: نشر آگاه.
- دورکیم، امیل. (۱۳۸۴)، *قواعد روش جامعه‌شناسی*. مترجم: محمدعلی کاردان. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ذوقی، ایرج. (۱۳۷۶)، *نفت ایران*. تهران: انتشارات پازنگ
- رئیس دانا، منوچهر. (۱۳۸۱)، *اقتصاد سیاسی توسعه*. تهران: انتشارات آگاه.
- شاهدی، مظفر. (۱۳۸۶)، *مجله خواندنی‌ها*. سال ۱۱. شماره ۴۴.
- شریعتی، شهروز. (۱۳۸۶)، چیستی و کاستی نظریه دولت رانتیر. *مجله راهبرد*، شماره ۱۱.
- شریفزاده، فتاح؛ قلی‌پور، رحمت‌الله. (۱۳۸۲)، حکمرانی خوب و نقش دولت، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم.
- صبوری، منوچهر. (۱۳۸۰)، *جامعه‌شناسی سازمان، بوروکراسی مدرن ایران*. تهران: نشر سخن.
- عرب مازار یزدی، علی. (۱۳۹۳)، دانش، ایدئولوژی و قدرت: تبیین نهادی چرایی شکل‌گیری و تداوم الگوهای مسلط در سیاست‌گذاری اقتصادی ایران، *فصلنامه نسیم بیداری*.
- فاتح، مصطفی. (۱۳۸۴)، *۵۰ سال نفت ایران*. تهران: نشر علم.
- فاضلی، محمد؛ اشتیاقی، معصومه. (۱۳۹۲)، رویکرد ساختاری-نهادی به بن‌بست مجالس مشروطه در ایران. *پژوهشنامه علوم سیاسی*، سال هشتم، شماره سوم.
- فقیهی، ابوالحسن؛ دانائی‌فرد، حسن. (۱۳۹۰)، *بوروکراسی و توسعه در ایران: نگاهی تاریخی-تطبیقی*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.

- فوران، جان. (۱۳۷۷)، *مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی*. مترجم: احمد تدین. تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- فیوضات، ابراهیم. (۱۳۷۵)، *دولت در عصر پهلوی*. تهران: آگه.
- کاپوراسو، جیمز ای؛ لوین، دیوید پی. (۱۳۸۷)، *نظریه‌های اقتصاد سیاسی*. مترجم: محمود عبدالله‌زاده. تهران: نشر ثالث.
- کاتوزیان، محمدعلی.. (۱۳۷۲)، *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان پهلوی*. مترجمان: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز.
- کاتوزیان، محمدعلی.. (۱۳۷۷)، *نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران*. ترجمه: علیرضا طیب. تهران: نشر مرکز.
- کارل، تری لین. (۱۳۸۸)، *معمای فراوانی: رونق‌های نفتی دولت‌های نفتی*. مترجم: جعفر خیرخواهان. تهران: نشر نی.
- کدی، نیکی. (۱۳۸۱)، *ریشه‌های انقلاب ایران*. مترجم: عبدالرحیم گواهی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- کرد زاده کرمانی، محمد. (۱۳۸۰)، *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- کسائی‌زاده، هادی. (۱۳۹۳)، *۸٫۵ میلیون کارمند حقوق‌بگیر دولت*، برگرفته از خبرگزاری مهر ۱۳۹۳/۱۱/۰۷، وب سایت:
- <http://www.mehrnews.com/news/2474706>
- گل محمدی، احمد. (۱۳۹۲)، *چیستی، تحول و چشم‌انداز دولت*. تهران: نشر نی.
- لویز، خوزه و اسکات، جان. (۱۳۹۱)، *ساختار اجتماعی*. مترجم: یوسف صفاری. تهران: آشتیان.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۷۶)، گزارش: تصویری از روند واردات و صادرات به تفکیک گروه‌های اصلی.
- متوسلی، محمود و محمدباقر نجفی. (۱۳۸۷)، ابزارهای تحلیل و تبیین مسائل اقتصادی از دیدگاه داگلاس نورث، *فصلنامه اقتصاد و جامعه*، سال ششم، شماره ۲۰-۱۹.
- متوسلی، محمود و همکاران. (۱۳۹۱)، باورها و عملکرد اقتصادی: بررسی تطبیقی آرای نورث و وبر. *فصلنامه علمی-پژوهشی*، ۸۱-۹۸.
- مجیدی، عبدالمجید. (۱۳۸۰)، *خاطرات عبدالمجید مجیدی*. تهران: گام نو.
- مطلبی، مسعود. (۱۳۸۶)، مقاله تکوین دولت مطلقه مدرن در ایران در کتاب دولت مدرن در ایران. *مجموعه مقالات*. تهران: انتشارات دانشگاه مفید.
- مشرق نیوز. (۱۳۸۹)، اظهارات احمدی نژاد در مورد "اسلام ایرانی":
<http://www.mashreghnews.ir/news/11644>
- مشرق نیوز. (۱۳۹۱)، پیام احمدی‌نژاد برای اصلاح مدیریت جهانی:
<http://www.mashreghnews.ir/news/156456>
- میرترابی، سعید. (۱۳۹۰)، *نفت، سیاست و دموکراسی*. تهران: نشر قومس.

- وبر، ماکس. (۱۳۸۴)، *اقتصاد و جامعه*. مترجم: عباس منوچهری و مهرداد ترابی نژاد و مصطفی عماد زاده. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها. (سمت).
- همبلی، گاوین. (۱۳۷۱)، *سلسله پهلوی و نیروهای مذهبی به روایت تاریخ کمبریج*. مترجم: عباس مخبر. تهران: طرح نو.
- بانک جهانی، شاخص‌ها دسترسی در: <http://data.worldbank.org/indicator>
- بانک مرکزی ایران، بانک اطلاعاتی سری‌های زمانی اقتصادی، دسترسی در: <http://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>
- سازمان توسعه تجارت ایران، دسترسی در: www.tpo.ir
- سازمان خصوصی‌سازی، دسترسی در: www.ipo.ir
- مرکز آمار ایران، دسترسی در: <http://www.amar.org.ir>
- Beblawi, H. (Fall 1987). *The Rentier State in the Arab World Arab Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 4, pp. 383-398
- Fesharaki, F. (1976). *Development of the Iranian oil industry: international and domestic aspects*.
- Mahdavy, H. (1970). *The patterns and problems of economic development in rentier states: the case of Iran*. life, 1000 (1).
- Nee, Victor & Swedberg, Richard. (2005). “*Economic Sociology and New Institutional Economic*”, Handbook for new institutional Economics, Springer.
- Skocpol T, Pierson P. (2002). *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Katznelson I, Milner HV Political Science: State of the Discipline*. Political Science: State of the Discipline. New York: W.W. Norton. pp. 693-721.