



مخدوش شدن سیاست، اقتصاد و توسعه با پول نفت

به دنبال یک تکه

رانت

هزینه تولید آنها به طور مستقیم درآمد دریافت می‌کند. ویژگی‌های عمده دولت رانتی به شرح زیر است:
۱- هر دولتی که ۴۲ درصد یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد.

۲- این رانتها از خارج کشور تامین می‌شود. به عبارتی، رانت هیچگونه ارتباطی با فرآیندهای تولیدی در اقتصاد داخلی کشور ندارد.

۳- در یک دولت رانتی فقط درصد بسیار کمی از نیروی کار درگیر تولید رانت است و بنابراین اکثریت جامعه دریافت‌کننده رانت هستند.

۴- دولت رانتی دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی است و نقش اساسی در هزینه نمودن آن ایفا می‌کند. اکنون به تطبیق ویژگی‌های دولت رانتی با اوضاع اقتصادی ایران می‌پردازیم: اگر به منابع درآمدی دولت ایران نگاه کنیم در می‌یابیم که از حدود سال ۱۹۶۰ تاکنون بالای ۴۲ درصد درآمد دولت ایران از راه فروش

گوناگون این توسعه‌نیافتگی را نشان می‌دهد. حال این دولت توسعه‌نیافته چگونه در راستای توسعه موفق می‌شود؟ در پاسخ به این سوال که چرا دولت مانع توسعه‌یافتگی ایران شده است. به دو محور اشاره می‌شود، نخست آن که دولت در ایران تبدیل به دولتی رانتی شده است. دوم آن که نبود رقابت سیاسی نهادینه شده باعث شده، عملکرد دولت در ایران ضد توسعه باشد.

الف - دولت رانتی

برای توضیح مطلب باید مشخص کنیم منظور از دولت رانتی چیست؟ در کتاب دولت، نفت و توسعه اقتصادی، دولت رانتی اینگونه تعریف شده است: «هر دولتی که قسمت عمده درآمد خود را از منابع خارجی و به شکل رانت یعنی درآمد بدون تلاش دریافت کند، دولت رانتی نامیده می‌شود». به عبارت دیگر، دولت رانتی به دلایل خاص دارای این ویژگی است که از فروش کالاها و خدمات، با قیمت‌هایی بسیار بالاتر از

این سوال در ذهن یکایک ما بارها نقش بسته است که چرا کشور ایران هنوز کشوری توسعه‌نیافته محسوب می‌شود؟ آیا منابع مادی و انسانی کافی برای توسعه در اختیار نبوده است؟ آیا برنامه‌ریزی مناسب و حساب شده نداشته‌ایم؟ آیا دشمنان خارجی ایرانی نگذاشته‌اند ما به اهداف خود دست بیابیم و یا ... در این یادداشت نقش دولت در توسعه‌نیافتگی ایران، مورد بررسی قرار گرفته است. در واقع ادعای اصلی این یادداشت این است که نباید از نقش دولت در توسعه‌نیافتگی ایران غافل شد.

این دیدگاه حتی اگر کاستی‌هایی در نحوه تحلیل مسایل ایران داشته باشد، دست کم این مزیت را دارد، که ما را به واقع‌بینی در واگذاری رهبری روند توسعه، به دولت دعوت می‌کند. این واقع‌بینی زمانی حاصل می‌شود که در جوامع توسعه‌نیافته، دولت را جزئی تفکیک‌ناپذیر از جامعه تلقی کنیم. در این حالت رفتار دولت جنبه‌های

نفت به دست آمده است.

بر اساس سالنامه آماری سال ۱۳۸۲ مرکز آمار ایران، در تمام سالهای بعد از ۱۹۶۰، درآمد نفت سهم عمدهای در درآمدهای دولت دارد و در واقع شرط اول دولت رانتیر در ایران برقرار است. این رانت یعنی؛ بازده نفت خام وابستگی ناچیزی به ابزارهای داخلی تولید دارد و به ویژه سهم نیروی کار بخش نفت از کل نیروی کار کشور بسیار ناچیز است. بر این اساس درآمد نفت به عنوان نتیجه نیروی کار و سرمایه داخلی نیست بلکه نوعی عایدی بادآورده محسوب میشود. (شرط دوم و سوم) برقراری در ایران نیز مانند اکثر کشورهای نفتی دولت درآمدهای نفتی را دریافت و خرج میکند. (شرط چهارم وجود دارد.) این حجم عظیم منابع تاثیرزایی بر دولت، روابط دولت و جامعه و بر اقتصاد ایران داشته است به گونه‌ای که دولت رانتیر خود به مانعی برای توسعه ایران تبدیل شده است.

الف - ۱. تاثیر درآمدهای نفتی (رانت) بر دولت و روابط دولت و جامعه
تاثیر رانت نفتی بر دولت این بوده است که دولت در تصمیم‌گیری‌های خود در تخصیص منابع، مستقل از مردم عمل می‌کند و در واقع دسترسی دولت به مقادیر عظیم رانت موجب تقویت استقلال آن از جامعه می‌شود. این استقلال به نوبه خود باعث می‌شود تا دولت در اتخاذ و اجرای سیاست‌های خود منافع جامعه را در نظر نگیرد.

دیگر تاثیر بسیار مهم این درآمدهای هنگفت این بوده است که وظیفه بسیار مهم توزیع مجدد درآمد که با اخذ مالیات و برگرداندن آن به جامعه صورت می‌گیرد در این دولتها به شدت تضعیف گردد.

دیگر آن که حکمرانانی که رانت را در اختیار دارند، میتوانند از آن برای جلب همکاری دیگر گروهها و نخبگان خارج از دولت استفاده کنند و روابط تحت حمایتی و وابستگی میان مقامات دولت و افراد خارج دولت را پدید آورند.

در این کشورها دولت به تنها سرچشمه قدرت اقتصادی و اجتماعی مبدل میشود، قدرتی که از تلاشهای تولیدی جامعه نیز مستقل است و بر همین اساس به تدریج تمام حقوق و وظایف را در چنگ خود میگیرد. در مقابل دریافت نشدن مالیات از جامعه، دولت رانتیر از مردم میخواهد انتظار نداشته باشد دولتی منتخب و نماینده جامعه داشته باشند. «عدم دریافت مالیات در مقابل عدم وجود نمایندگی مردم»

این رانت در ارتباطات خانوادگی و فامیلی به طور آشکار مورد استفاده قرار میگیرد تا افراد مورد نظر دولت رانتیر مورد حمایت واقع شوند، این حمایت؛ اعطاء مشاغل

عالی رتبه، قراردادهای نان و آبدار، وامهای کمبهره و ... است. فرصتهای عظیمی برای مقامات دولتی به وجود میآید تا سرمایههای شخصی خود را افزایش دهند. رشد حجم بروکراسی و سازمان اداری دولت را میتوان به عنوان یک تاثیر مهم دیگر رانت نفتی دانست.

الف - ۲. تاثیر درآمدهای بادآورده نفتی بر اقتصاد ایران

رانت باعث میشود یک نوع روحیه فرصتطلبی در کشور حاکم شود، در واقع گزاره‌ی «کار و کوشش علت ثروتمند شدن است» زیر سوال میرود. رفتار اقتصادی افراد و شرکتها در راستای رقابت برای کسب هر چه بیشتر رانت در حال چرخش شکل میگیرد. بدین علت فعالیتهای تولیدی از کارایی لازم برخوردار نمیشود. به عبارتی بدست آوردن پاداش و ثروت ارتباطی با کار و تلاش و خطر کردن ندارد بلکه به شانس یا رابطه و موقعیت خاص، ارتباط پیدا میکند. در واقع افرادی ثروتمند میشوند که رانتجویان موفقی هستند و افرادی فقیر هستند که یا نتوانستند رانتجویی کنند و یا در رانتجویی موفق نبوده‌اند. در این حالت مکانیسم بازار محکوم به شکست است.

تمایل دولتهای رانتیر برای گسترش تولیدات داخلی و در نتیجه کاهش وابستگی در اغلب موارد به ایجاد صنایعی منجر شده که کارایی لازم را نداشته و به هیچوجه در سطح جهانی رقابتی نبوده‌اند. در واقع وجود نفت و دسترسی به مقادیر زیاد ارزی باعث میشود تا تولید داخلی، جهتگیری داخلی پیدا کرده و هرگز به فکر صادرات به خارج از کشور نباشد.

این درآمدهای عظیم باعث به وجود آمدن نوعی وضع منحصر به فرد - تقریباً بی‌هیچ مشابهتی در طول تاریخ - میشود که در آن شکوفایی و پیشرفت اقتصادی تا حد زیادی مستقل از مزاد اقتصادی تولید شده در داخل و حجم آن است. به عبارت دیگر درآمدهای دولت نه ناشی از دریافتهای مالیاتی مرسوم از بخشهای داخلی است و نه مانند کشورهای سوسیالیستی حاصل درآمدهای بنگاههای عمومی است. یعنی، هر چند دولت مصرف کننده، سرمایه‌گذار و کارفرمای اصلی است ولی برای حفظ سطح بالای هزینهها، به ابزارهای داخلی تولید وابسته نیست. در واقع جایگاه تاریخی دولت معکوس شده است و این بخشهای اقتصادی داخلی از جمله بخش خصوصی است که به لحاظ دریافتیهای مستقیم و غیر مستقیم از طریق هزینه‌شدن درآمدهای نفتی توسط دولت، وابسته به دولت است.

به طور خلاصه، یکی از دلایل که در ایران یک دولت کارا و توسعه‌گرا شکل نگرفت، وجود درآمدهای نفتی بود که به تمامی در اختیار دولت قرار گرفته است، نفت باعث به وجود آمدن دولتی رانتیر و جامعه‌ای رانت‌جو

گشت و این وضعیت تا زمانی که نفت بخش عمدهای درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد، ادامه خواهد داشت و راه‌حل اساسی و ریشه‌ای این مشکل جدا کردن درآمدهای دولت از عایدات بدست آمده از فروش نفت و گاز است.

ب) نبود رقابت‌های سیاسی نهادینه شده یا نبود استقلال جامعه مدنی از دولت

دلیل دیگری که باعث شده دولت در ایران تبدیل به دولتی ضد توسعه شود، نبود رقابت سیاسی نهادینه شده و در چهارچوب قواعد پذیرفته شده میباشد. برای توضیح این مساله به خاطرات گروه مشاوره دانشگاه هاروارد که برای تهیه برنامه عمرانی سوم قبل از انقلاب به ایران سفر کرده بودند اشاره میکنیم، این گروه هر چند مدت کوتاهی در ایران اقامت داشتند اما در خاطرات خود به نکاتی اشاره کرده‌اند که ریشه بسیاری از مشکلات ما را نشان میدهد:

«در ایران نوعی اخلاق عمومی حاکم نیست که سیاستمدار را به جدا دانستن رفاه عمومی و رفاه شخصی از یکدیگر وادارد. زندگی سیاسی در ایران مثل اکثر کشورهای توسعه یافته به صحنه مبارزه علنی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود؛ علاوه بر این به دلیل نبود عرصه مناسبی برای این مبارزه سیاسی، مبارزه فوق به حریم ادارات و وزارتخانه‌ها کشانده میشود». در این حالت ایجاد هر گونه تمایز مفهومی،

تمایل دولتهای نفتی برای گسترش تولیدات داخلی و در نتیجه کاهش وابستگی در اغلب موارد به ایجاد صنایعی منجر شده که کارایی لازم را نداشته و به هیچوجه در صحنه جهانی رقابتی نبوده‌اند

بین سیاست و مدیریت دولتی ناممکن می‌شود. بقای هر صاحب منصبی، دیگر نه به صلاحیت مدیریتی وی بلکه به توانایی و مهارت او به عنوان یک سیاستمدار بستگی پیدا می‌کند. اگر در چنین جامعه‌ای دیوانسالاری نیز وجود داشته باشد و در حال عمل باشد، معرف مجموعه‌ای از قراردادهای و توافقات سیاسی است نه یک ساختار سازمانی، همان‌طور که انتظار می‌رود این

قرارومدارها اغلب نه از وجود فکری مستدل در دل خود ساختار دیوانسالاری بلکه از نگرانی اجتنابناپذیر افراد برای حفظ منافع شخصی ناشی می‌شود. در چنین محیطی چون سازش و مصالحه بر اساس چگونگی موازنه قوا صورت می‌گیرد، نه نیروی برهان و استدلال و چون بلوک‌های قدرت به طور مصلحتی و نه از روی ایمان و اعتقاد به همبستگی می‌رسند، قرار و مدارها و تفاهات مربوطه ناپایدار و زودگذرند. جریان‌های نامعلوم سیاسی در ایران، همه امور را تحت شعاع خود قرار می‌دهد.

الگوی پیچیده و همواره ناپایدار اتحادیه‌هایی که در درون سازمان‌های دولتی شکل می‌گیرد و منافع گروهی یا حتی شخصی آن را تدوام می‌بخشد سبب می‌شود القای اندیشه وفاداری و تعلق خاطر به هر پدیده مجردی چون سازمان یا یک اندیشه، عملاً ناممکن شود و جای آن را تعلق خاطر به یک حزب و جناح و طبقه خاص بگیرد. دیوان سالار ایرانی معمولاً فقط شغل را تصاحب نمی‌کند بلکه در واقع، آن شغل را مالک می‌شود. این مالکیت، معرف دارایی‌ای است که وی بدون زحمت چندانی آن را حفظ می‌کند. اگر زحمتی باشد قریب به تعیین بابت پرداخت دین وی نسبت به کسی است که این شغل را به وی ارزانی داشته است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود ناظران خارجی نیز به این حقیقت پی برده‌اند که نبود توافقات ملی که بر اساس آن احزاب و گروه‌ها به رقابت سالم پرداخته و در نهایت بر اساس برتری‌های فکری و عملی قدرت را به دست گیرند یکی از موانع اصلی در تصمیم‌گیری‌های دراز مدت و با ثبات اقتصادی بوده است. ریشه این مطلب نیز در مستقل نبودن جامعه مدنی از دولت است. در ۷۰-۶۰ سال اخیر درآمدهای عظیم نفتی به حساب دولت واریز شده است. و در نتیجه دولت به اتکای آن در تمام ابعاد و شؤون زندگی مردم مداخله می‌کرده است. دولت مالکیت بخش‌های بزرگی از زمین‌ها را بنا به مصالح حکومت به افراد و گاه به طوایف و عشایر می‌بخشید و هر زمان می‌خواست از آن‌ها پس می‌گرفت. نشانی از حقوق مالکیت ارضی در اکثر دوران تاریخ ایران وجود ندارد. هر چند مالکیت انحصاری دولت به طور رسمی ناظر به زمین بود ولی قدرت خودکامه حاصل از این مالکیت، مالکیت سرمایه تجاری را نیز چه در زمان حیات مالک و چه پس از آن ناامن و شکننده می‌ساخت. واضح

است در چنین شرایطی، پیدایش یک طبقه زمیندار که مبتنی بر انحصار مالکیت زمین در دست خود و وراثت خود، آن هم به عنوان یک حق مستقل ممکن نبوده و در عمل نیز چنین طبقه‌ای در ایران شکل نگرفت. در ایران اربابان زمیندار فاقد حق مالکیت مستقل از حکومت بودند و نمی‌توانستند مطمئن باشند در طول حیاتشان از نتایج امتیازی که در اختیار دارند بهره‌مند خواهند شد یا نه؟ و نمی‌توانستند آن امتیاز را به نسل‌های بعدی خود منتقل سازند. از این رو طبقه اشراف مستقل از دولت مانند اروپا در ایران شکل نگرفت، شکل‌گیری این طبقه می‌توانست منجر به تقویت استقلال جامعه مدنی و جلوگیری از تجاوز دولت به حقوق مردم شود.

نکته بعد این که درست است که ایران همواره یک کشور تجارت پیشه بوده است اما برخلاف اروپا در ایران انباشت سرمایه تجاری که می‌توانست به انباشت سرمایه فیزیکی منتهی شود و زمینه را برای انقلاب صنعتی در ایران فراهم کند صورت نگرفت. زیرا انباشت سرمایه تجاری نیازمند چشم‌پوشی از مصرف حال - یعنی پس‌انداز - و پس‌انداز طولانی نیازمند وجود حداقلی از امنیت در یک فاصله زمانی معقول است، دارایی مالک در طول حیات وی و پس از آن نباید در معرض خطر دست‌درآزی خودسرانه باشد و پس‌اندازکننده باید انتظار حداقلی از آرامش و ثبات را در آینده داشته باشد.

بورژوازی اروپا در شهرها و در پرتو حمایت دولت‌های ملی شکل گرفت، اما طبقات تاجر ایران نمی‌توانستند برای دریافت چنین حمایت و امنیتی از جانب هیچ یک از گروه‌های اجتماعی نیرومند حساب کنند. در نتیجه شاهد این هستیم که طبقه بورژوازی مستقل از دولت که در صورت شکل‌گیری می‌توانست به تقویت جامعه مدنی مستقل از دولت کمک کند، در ایران شکل نگرفت.

خلاصه و نتیجه‌گیری

دولت در ایران دولتی رانتیر است با سابقه‌های از خودکامگی و تجاوز همه جانبه به حقوق رعایای خود، این دولت رانتیر علاوه بر دیگر عواملی که باید برای توسعه فراهم سازد نیاز دارد تا مشروعیت داخلی بدست آورد یا مشروعیت خود را نیرومند سازد. نبود مشروعیت کافی در هر دولتی باعث می‌شود تا آن دولت از ظرفیت لازم و کافی برای تحقیق یک توسعه همه جانبه بهره

رانت اقتصادی روحیه فرصتطلبی را بر کشور حاکم کرده است، در واقع گزاره «کار و کوشش علت ثروتمند شدن است» زیر سؤال رفته است. رفتار اقتصادی افراد و شرکتها در راستای رقابت برای کسب هر چه بیشتر رانت در حال چرخش شکل می‌گیرد. بدین علت فعالیت‌های تولیدی از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشد.

مند نباشد. اما دولت رانتیر علاقه چندانی به کسب مشروعیت از طریق دموکراتیزه کردن نظام سیاسی و افزایش استقلال جامعه مدنی ندارد بلکه تلاش می‌کند از طریق توزیع رانت به کسب مشروعیت بپردازد. تا وقتی بحران مالی وجود ندارد و درآمدهای نفتی به خوبی می‌رسد دولت رانتیر به کار خود ادامه می‌دهد اما اگر درآمدهای نفت کاهش یافته و جواب هزینه‌های سرسام‌آور دولت رانتیر را ندهد، دولت مجبور است نیم‌نگاهی به اخذ مالیات و جدی گرفتن آن داشته باشد. اما اخذ مالیات تبعاتی دارد. لوسیانی می‌گوید: «هر چند ممکن است ارتباط آنی میان اخذ مالیات و دموکراسی بر اساس نمایندگی جامعه وجود نداشته باشد، اما این یک واقعیت مسلم است که هر کجا که دولت به اخذ مالیات وابسته است، مساله دموکراسی به منزله یک مساله اجتناب ناپذیر درآمده و جریان عظیمی به طرفداری از دموکراسی پدیدار می‌شود». البته لازم نیست منتظر باشیم تا بحران مالی به وجود آید و یا آرزو کنیم چاه‌های نفت خشک شود. بلکه اگر خواهان توسعه هستیم باید با جدیت درآمدهای نفتی را از بودجه دولت حذف نماییم. مطمئن باشیم تا دولت وابسته به نفت است توسعه در ایران غیر ممکن است. دولت و جامعه‌ای که رانتیر هستند، برای ایجاد توسعه چند جانبه غیر متکی به نفت، نیاز ضروری احساس نمی‌کنند و تا چنین احساسی به وجود نیاید دولت با جدیت به دنبال توسعه نمی‌رود. علاوه بر این همان‌طور که ذکر شد رسیدن به توسعه به حداقلی از دموکراسی و وجود آزادی‌های سیاسی نیازمند است.

منابع در دفتر نشریه موجود است.

جدول (۱) سهم درآمدهای نفتی از کل درآمد دولت

۱۳۵۳	۱۳۵۰	۱۳۴۷	۱۳۴۴	۱۳۴۱	۱۳۳۸	۱۳۳۵
۲۰۰	۲۰۰	۲۰۰	۲۰۰	۲۰۰	۲۰۰	۲۰۰

منبع: سری زمانی آمارهای اقتصادی اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۶)