

درآمدهای نفتی و تاثیر آن بر دولت

محمدهادی سلطان العلمایی

با توجه به آمار و ارقام موجود در مورد بحران اول نفتی در سال ۱۹۷۳ و درآمدهای آن، در کشورهای صادرکننده نفت روند توسعه شروع نشد و در برخی موارد از قبیل هم‌وخیم‌تر شد. درآمدهای نفتی در طول این دهه نه تنها از رشد اقتصادی و تک محصولی بودن این کشورها جلوگیری نکرد، بلکه در مواردی حتی بخش کشاورزی که دارای مزیت اندکی برای صادرات نیز بود را از دور خارج کرد. با توجه به این سرگذشت و در نظر گرفتن قیمت بالای نفت در زمان حاضر، این ضرورت احساس می‌شود که با بررسی تجربه‌های قبلی در مسیری بهینه برای استفاده از این ثروت ملی که جزو انقال بوده و ودیعه‌ای از نسل‌های آینده نزد ما است، به سوی توسعه پایدار قدم برداریم.

در این مقاله بر آنیم تا از طریق بررسی اثر درآمدهای نفتی بر ساختار و ساز و کارهای اداره امور توسط دولت به این پرسش اصلی پاسخ دهیم که چرا درآمدهای نفتی باعث توسعه در کشورهای نفت خیز و بخصوص ایران نشده است؟



۱۹۶۰ از رقمی حدود ۷/۵ میلیارد دلار با مازاد تجاری ۴۷۹ میلیون دلار به ۱۷۷/۵ میلیارد دلار با مازاد تجاری ۱۱۹ میلیارد دلار رسید که افزایش ۲۴ برابری واردات را در پی داشت. این واردات شامل:

- (الف) ورود مواد غذایی به میزان بسیار زیاد
- (ب) کالاهای لوکس مانند اتومبیل‌های بزرگ خارجی و موتناژ داخلی که باعث مشکلات عدیده شهری از جمله ترافیک و آلودگی گردید.
- (ج) خریدهای تسلیحات که در دهه ۷۰ ایران و عربستان ۱۱/۷ میلیارد دلار در این زمینه هزینه کردند. این در حالی است که کل واردات تسلیحات کشورهای جهان سوم در این دوره ۳۹/۵ میلیارد دلار بوده است که سهم این دو کشور حدود ۵۰ درصد این مقدار است.
- (د) ورود ماشین‌آلات و قطعات یدکی و مواد اولیه

به نحوه سرمایه‌گذاری‌ها در کشورهای صادرکننده نفت می‌پردازیم:

واردات کشورهای صادرکننده نفت خام

تا پیش از افزایش سریع بهای نفت در دهه ۷۰، اکثر کشورهای صادرکننده نفت با مشکلات اقتصادی فراوانی روبه‌رو بودند به همین دلیل با توجه به امکانات اندک و منابع داخلی خود اقدام به تامین نیازهای ضروری خود می‌کردند. آنها غالباً از لحاظ تامین کالاهای اساسی خودکفا بوده و کشاورزی سنتی آنها پاسخگوی تامین ضروری‌ترین کالاهای اساسی آنها بود. با افزایش درآمد، قدرت خرید آنان و همچنین تقاضای کالای مصرفی از جانب آنها به شدت افزایش یافت، به طوری که مجموع واردات کالا و خدمات از سوی کشورهای عضو اوپک در سال

بر همگان واضح است که دستیابی به مدار توسعه در قرن اخیر میسر نیست مگر با اصلاح دولت، با استفاده از تجربه متاخرین توسعه نظیر آلمان، ژاپن و کشورهای در حال توسعه آسیای جنوب شرقی می‌توان به نقش غیر قابل انکار دولت در دستیابی به این مدار پی برد. در شوک اول نفتی افزایش سریع بهای نفت خام موجب رشد غیرمنتظره درآمدهای ارزی کشورهای صادرکننده در مدت زمان کوتاهی گردید به طوری که مثلاً در ایران این میزان در سال ۱۹۷۲ از ۲/۴ میلیارد دلار به ۲۶/۴ میلیارد دلار در سال ۱۹۷۴ (حدود ۹ برابر) رسید. این نکته از آن جهت مهم به نظر می‌رسد که چگونگی مصرف این عایدات تا اندازه زیادی می‌تواند به روشن شدن پاسخ سوال اصلی مامنجر گردد. از این رو به منظور بررسی این موضوع ابتدا به حجم و الگوی واردات و سپس

بدون انتقال دانش مورد نیاز برای تداوم و خودکفایی این مسایل علاوه بر ایجاد وابستگی شدید به صدور، باعث افزایش سریع سهم درآمدهای نفتی در تولید ناخالص ملی و ایجاد رکورد در بخش های سنتی اقتصاد بدون ایجاد بخش جدید و درآمدزا شد.

روند سرمایه گذاری در کشورهای صادرکننده نفت

پس از افزایش قیمت نفت خام، کشورهای صادرکننده با داشتن مازاد سرمایه در سرمایه گذاری های کشورهای صنعتی بی نیاز شدند و همچنین با توجه به نحوه مصرف که در قسمت قبل تشریح شد، مازاد قابل توجهی برای سرمایه گذاری باقی ماند. آمارها نشان می دهد که کشورهای عضو اوپک خصوصا عربستان فقط در سال ۱۹۷۴ نزدیک به ۱۳ میلیارد دلار در آمریکا و ۹ میلیارد دلار در انگستان و تقریبا ۳/۵ میلیارد دلار در کشورهای اروپای غربی به عنوان وام و سرمایه گذاری های درازمدت پرداخت نموده اند.

ایران نیز از این امر مستثنی نبوده همان طور که از قول مقامات رسمی در روزنامه اطلاعات مورخ ۲۲ آذر ۵۲ می خوانیم: "درآمدهای اضافی نفت در ایران هزینه نخواهد شد. بخشی از درآمد اضافی نفت که به علت افزایش قیمت ها نصیب دولت ایران شده است در خارج از کشور سرمایه گذاری خواهد شد و قسمت دیگری به مصرف کالاهای اساسی و ذخیره ای اختصاص خواهد یافت."

این امر دو نتیجه در پی داشت، ابتدا اینکه کشورهای صادرکننده نفت اهرم فشار دیگری در اختیار کشورهای صنعتی قرار دادند و باعث رونق اقتصادی این کشورها شدند. نتیجه دیگر این بود چون کشورهای نفتی بیشتر به حفظ سرمایه ها به صورت دارایی های نقدی تمایل داشتند، سقوط ارزش اولیه نقدینگی، ضایعات هنگفتی به کشورهای نفت خیز وارد ساخت.

علاوه بر سرمایه گذاری در صنعت نفت، بخشی

از سرمایه گذاری های کشورهای عضو اوپک راهی بخش صنعت شد که علی رغم آن با توجه به اینکه نیازهای داخلی بیش از تولیدات این صنایع بود، افزایش قیمت ها را به رغم واردات کالا در پی داشت. ویژگی این صنایع علاوه بر مصرفی بودن، وابستگی ۸۶ درصدی به قطعات و ماشین آلات و همچنین سهم ناچیز ۸/۹ درصدی صنعت در درآمد ملی ایران بود.

تنوع سیاست های اتخاذ شده

به طور کلی اثرات نامطلوب افزایش درآمد نفتی در دهه ۷۰ را می توان به صورت زیر بیان نمود:

- ۱- رکود و ورشکستگی بخش کشاورزی
- ۲- رواج مصرف گرایی
- ۳- ایجاد صنایع وابسته
- ۴- افزایش فاصله طبقاتی و دگرگونی های اجتماعی نامناسب
- ۵- ناتوانی بیش از پیش دولت و دستگاه های بوروکراسی برای تخصیص مناسب درآمدهای حاصل از فروش نفت

تاثیر نفت بر ساز و کار و ساختار دولت

با توجه به قسمت دوم و نگاهی به تجربه بحران اول نفتی در دهه ۷۰، اکنون به دنبال چرایی عدم توسعه در کشورهای صادرکننده نفت و خصوصا ایران هستیم. همان طور که مطرح شد افزایش به یکباره درآمدهای نفتی نه تنها باعث پیشرفت نشد، بلکه منجر به ایجاد موانعی در مقابل روند توسعه کشورها گردید. این عدم توفیق دارای علل و متغیرهای گوناگون است. اما در این قسمت برآنیم تا ارتباط میان عدم توسعه یافتگی و وجود یک دولت ناکار و رانت جو را بررسی نماییم. در حقیقت می خواهیم اثبات کنیم که از تاثیرات مخرب درآمدهای نفتی تبدیل دولت به یک دولت ضد توسعه ای می باشد. فرضیه اصلی در این قسمت آن است که وجود منابع عظیم نفتی باعث ایجاد دولتی رانتیر و جامعه ای

رانت جو با ماهیتی ضد توسعه ای می شود. وجود چنین روحیه ای در جامعه مانع استفاده بهینه از منابع سرشار طبیعی خواهد شد.

عدم توجه پارادایم های وابستگی و مدرنیزاسیون که بعد از جنگ جهانی دوم در مورد توسعه جهان سوم به نقش مستقل دولت مطرح شده بود، باعث شد تا معتقدان به نقش و اهمیت دولت که نهادگرایان جدید نام گرفتند دولت را به عنوان مهمترین عامل یا مانع توسعه در کشورهای جهان سوم مطرح کنند. این امر بخصوص با نگاه به کشورهای تازه صنعتی شده جنوب شرق آسیا بارزتر می شود. به عقیده این گروه، عامل اصلی توسعه در این کشورها در دولت و ساختار آن است. پیتر ایوانز دولت های جهان سوم را به دو گروه دولت های غارتگر یا چوپانی و دولت های توسعه گرا تقسیم بندی می کند. منظور از دولت غارتگر آن است: آنچه که دولت از جامعه استخراج می کند تبدیل به کالای عمومی نمی کند. اما دولت های توسعه گرا در پی تبدیل آنچه که از جامعه به دست می آورند به کالاهای عمومی هستند. این دولت ها سه ویژگی ساختاری عوامل بوروکراتیک، عوامل غیر بوروکراتیک و عوامل استقلال نسبی دارند. ویژگی های بوروکراسی حاکم بر این کشورها عبارتند از:

- ۱- وجود مناصب بوروکراسی غیر شخصی دارای شرح وظایف و حقوق مشخص
 - ۲- وجود اقتدار سلسله مراتبی
 - ۳- مشخص بودن حوزه صلاحیت خاص مناصب
 - ۴- انتخاب رقابتی افراد برای پر کردن مناصب
 - ۵- انتخاب افراد براساس ویژگی های تکنیکی، فنی و غیر شخصی
 - ۶- حقوق ثابت ماهیانه برای مقامات
 - ۷- امکان ترقی شغلی در هر منصب
 - ۸- وجود انسجام صنفی (کورپورات) به منظور مقابله با دست نامربی افراد زیاده خواه
- عوامل غیر بوروکراتیک شامل شبکه های غیررسمی عمیق و تاریخی که باعث انسجام و افزایش کارایی شبکه رسمی می شود. دولت توسعه گرا با توجه به توانایی خود در پیوند زدن این دو دسته از عوامل می تواند با میزانی از استقلال عمل نماید.

پس برای ارزیابی نقش دولت در توسعه و توانایی مداخله موثر برای اصلاح امور به بررسی ماهیت دولت در برهه زمانی مطرح شده در ابتدای مقاله

۱۹۷۵	۱۹۷۰	۱۹۶۵	۱۹۶۰	۱۹۵۴
٪۷۸	٪۴۹	٪۵۴	٪۴۲	٪۱۱
۲۰۰۰	۱۹۹۵	۱۹۹۰	۱۹۸۵	۱۹۸۰
۵۹/۷	٪۷۰	٪۴۷/۶	٪۴۷/۴	٪۶۵/۹

* گزارش اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سال ۸۰

می پردازیم.

همان طور که ذکر شد، دولت رانتیر دولتی است که درآمد خود را به طور مداوم از رانت خارجی کسب نمایند. بدین مفهوم که درآمد کسب شده توسط دولت، هیچگونه ارتباطی با فرآیندهای اقتصاد داخلی نداشته باشد و تعداد اندکی نیروی کار به امر تولید این درآمد اشتغال داشته باشند. شروع این امر در دولت ایران را می توان در فاصله سال های ۶۰-۱۹۵۵ دانست. همان طور که در جدول زیر آمده است، سهم درآمدهای نفتی در بودجه از ۴۰ درصد افزایش می یابد.

با عنایت به اینکه دولت ها برای تامین نیازهای خود دو راه پیش رو دارند که عبارتند از تامین درآمد با توجه به کارکرد اقتصاد داخلی یا تامین درآمد از طریق رانت، استفاده از روش دوم منجر به این خواهد شد که دولت می تواند در اتخاذ و اعمال سیاست های خود مستقل از منافع گروه های اجتماعی و بازیگران اصلی عرصه اقتصاد داخلی تصمیم گیری کند. از این رو تلاش برای بهبود اقتصاد کشور امری اختیاری بوده و هیچ ضرورت و اضطراری در آن احساس نخواهد شد. تاثیر دیگر این واقعه در رفتار اقتصادی افراد جامعه پدیدار می شود. بدین صورت که افراد، کسب درآمد و ثروت را معلول تلاش و فعالیت و ریسک پذیری نمی دانند، بلکه آن را نتیجه شانس یا رابطه و موقعیت خاص می دانند. در چنین حالتی افراد به دنبال رانت توزیع شده از طرف دولت خواهند بود. بدین ترتیب دولت نیز برای کنترل و توزیع این رانت، سازمان اداری و بوروکراسی خود را گسترش می دهد و منبع گسترده ای برای اشتغال گروه های مختلف جامعه پدید می آید. با توجه به عدم مولد بودن این گروه، وابستگی دولت به درآمدهای نفتی افزایش یافته مدار فوق به صورت یک مدار عقب برنده تشدید خواهد شد.

به طور خلاصه تبعات ورود چنین درآمدهایی به دولت را می توان چنین برشمرد:

۱- اولین تاثیر تمرکز بخشی، نفت می باشد. بدین معنی که چون نفت باعث تقویت استقلال دولت می شود، الزامی برای اخذ تصمیمات در جهت منافع گروه های اجتماعی در طول زمان وجود ندارد، که اتخاذ چنین تصمیماتی عواقب سختی در پیشرفت یک کشور به سمت توسعه خواهد داشت.

۲- با توجه به این منبع درآمد دولت که در شعارهای خود خواهان کاهش وابستگی به نفت و رهایی از اقتصاد تک محصولی است، چون ضرورتی برای تنوع بخشی به اقتصاد کشور و بسترسازی به



منظور افزایش تولید غیر نفتی احساس نکرده است، این وظیفه را به تاخیر می اندازد.

۳- با توجه به نکات قبلی شکل گیری و تاسیس یک نظام مالیاتی که براساس فعالیت های اقتصادی داخلی تدوین و اجرا شود، میسر نخواهد بود.

۴- در نهایت عدم سیاست گذاری در به دست آوردن مزیت به منظور صادرات کالا و خدمات و تولیدات داخلی متاثر از میزان بالای درآمدهای نفتی است.

از این رو ضرورت احساس می شود که در نحوه جهت گیری های کلی و تخصیص درآمدهای حاصل از نفت، این نکته را در نظر داشت که هزینه کردن این نوع درآمد در امور جاری و روزمره، تاخیر در رسیدن به توسعه را در پی خواهد داشت.

جمع بندی و نتیجه گیری

با ورود دلارهای نفتی به ستون درآمد بودجه دولت ایران و افزایش سهم آن در بحران اول نفتی آثار و تبعات مختلفی در جامعه کشورهای صادرکننده نفت که ایران نیز از جمله آنها است، مشاهده گردید که به طور خلاصه مطرح شد. با توجه به اینکه نفت

یک منبع پایان پذیر بوده و اکثر مخازن کشور ما دوره دوم عمر خود را طی می کند، این ضرورت احساس می شود که با بازنگری در نحوه تخصیص درآمد حاصل از نفت، گامی در روند توسعه این مرز و بوم برداشت. همان طور که ذکر شد تخصیص درآمدهای نفتی به امور جاری و مصرفی باعث بروز اشکالات در نظام اقتصادی، ساختار تولیدی و مناسبات فردی و اجتماعی در یک جامعه خواهد شد.

پس با کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی می توان از معضلات بعدی جلوگیری کرد که این امر میسر نمی گردد مگر در طول یک فرایند زمانی. اقداماتی نیز در این زمینه صورت گرفته مانند تاسیس حساب ذخیره ارزی. اما به نظر می رسد قدم بعدی تفکیک بودجه از لحاظ منابع درآمد باشد به عنوان مثال درآمدهای مالیاتی صرف امور جاری گردد و درآمدهای حاصل از نفت در ایجاد تاسیسات زیربنایی و گسترش فضای کسب و کار هزینه شود.

در پایان با عنایت به مطالب گفته شده جا دارد برای استفاده از فرصت های موجود، همه ی توان علمی و قدرت برنامه ریزی کشور برای دسترسی به توسعه به کار گرفته شود.