



قاسمی، روح‌الله و شالچی، وحید (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی اثر افزایش درآمدهای نفتی بر سیاست‌گذاری‌های دولت در نهاد بوروکراسی: دو دوره‌ی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴. *جامعه‌شناسی نهادهای اجتماعی*، ۱۱(۵)، ۱۹۷-۲۲۵.

بررسی تطبیقی اثر افزایش درآمدهای نفتی بر سیاست‌گذاری‌های دولت در نهاد بوروکراسی: دو دوره‌ی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴

روح‌الله قاسمی^۱ و وحید شالچی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۸/۱۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۲/۱۷

چکیده

کشور ایران از دهه‌ی ۴۰ به بعد عمده‌ی درآمد خود را از نفت به دست آورده است. در این پژوهش اثر سیاست‌های دولت بر نهاد بوروکراسی را در دو دوره ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴ بررسی می‌کنیم. هدف ما شناخت عللی است که باعث می‌شود، در این دو دوره به رغم اختلافات ایدئولوژیکی، ساختاری و تاریخی در زمان شوک‌های قیمتی نفت تصمیمات یکسانی اتخاذ کرده و این سیاست‌ها نیز نتایج یکسانی در نهاد بوروکراسی به بار می‌آورند. در این پژوهش از نظریه دولت ضعیف کشورهای نفتی تری لین کارل مبنی بر وجود چارچوب نهادی ضعیف دولت‌ها که به طور تاریخی شکل گرفته، به منظور تبیین مسئله استفاده کرده و از نظریه دولت رانتیر به عنوان علت لازم و نه کافی بهره برده‌ایم. روش این 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. یافته‌ها نشان می‌دهد که در هر دو دوره سیاست‌ها و نتایج یکسانی در نهاد بوروکراسی اتفاق می‌افتد. با بررسی تاریخی مسئله دولت ضعیف، به عنوان علت اصلی، و وجود دولت رانتیر و عامل چند برابر شدن قیمت‌های نفت، به عنوان علل لازم اما نه کافی، تبیین‌کننده مسئله مورد نظر هستند.

کلید واژه‌ها: درآمدهای نفتی؛ دولت ضعیف؛ دولت رانتیر؛ نهادهای اجتماعی؛ چارچوب نهادی.

۱ - دانشجوی دکتری، جامعه‌شناسی سیاسی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)،

r_ghasami@yahoo.com

۲ - دانشیار، جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی، vshalchi@gmail.com

۱- مقدمه و بیان مسأله

برطرف کردن شکاف توسعه‌ای میان ایران و کشورهای موفق همواره دغدغه مشترک دولت و نخبگان فکری بوده است. اگر چه درباره ماهیت، علل و راهکارهای رفع عقب‌ماندگی هیچ‌گاه توافقی شکل نگرفته است. به رغم اختلاف دیدگاه‌ها، دولت^۱ و چارچوب نهادی جامعه، بازیگر مهمی در این فرایند به حساب می‌آیند. چارچوب نهادی کشور از مجموع و نوع رابطه‌ی بین نهادهای اجتماعی حاصل می‌شود. نهادهای اجتماعی همچون: اقتصاد، سیاست، آموزش، دین، بوروکراسی و... که هر کدام علاوه بر این که کارکرد به خصوصی را در جامعه بر عهده دارند و زندگی اجتماعی را برای کنشگران خرد مهیا می‌کنند، بر یکدیگر نیز اثرگذار هستند. دولت و نقش آن در دنیای مدرن کنونی غیرقابل انکار است. یکی از عرصه‌های اصلی در رابطه‌ی بین دولت‌ها و جامعه که در ساخت خود دولت نیز اثرگذار است، محل درآمدهای دولت است.

درآمد نفتی به عنوان منبع اصلی تأمین مالی بودجه دولت، پیامدهای خاصی برای کشور و آرایش نهادی آن دارد. یکی از مهم‌ترین آن‌ها ناپایداری درآمدها و کاهش یا افزایش زیاد آن است. نکته مهم این است که همچنان که 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 دنیا در زمان حکومت پهلوی و دیگری در دوره دوم شوک نفتی بعد از انقلاب در زمان دولت نهم است. موضوع پژوهش ما بررسی افزایش تأثیر درآمدهای نفتی دولت بر سیاست‌گذاری‌های آن در نهاد بوروکراسی در دو دوره‌ی مذکور است.

در هر دو دوره مورد بررسی این مقاله مشاهده می‌کنیم که برنامه‌های دولت بر میزان اقتدار دولت نیز اثرگذار است. به طوری که با وجود افزایش دستگاه دیوانی دولت و اختیارات آن، اقتدار واقعی آن برای نفوذ در جامعه کاهش پیدا می‌کند و هم‌زمان شاهد افزایش فساد اداری نیز هستیم. همان‌طور که پیداست، نوع منبع درآمدی دولت و همچنین تغییر در میزان درآمدهایش بر سیاست‌های اقتصادی آن به شدت اثرگذار است. شناخت علت اصلی و تبیین مناسبی از اتخاذ چنین سیاست‌ها که باعث تغییرات زیانباری در نهادهای اجتماعی می‌شود، مسئله‌ی اصلی است. مطالعه تطبیقی این وضعیت نشان می‌دهد که مشکل اصلی وجود نفت و حتی وابستگی بیش از حد دولت‌ها به این منبع درآمدی نیست. وجود نفت نمی‌تواند دلیل اصلی این عملکردها باشد.

۱- دولت به معنای جامعه‌شناختی آن (state) و نه قوه مجریه.

چرا که که کشورهایمانند نروژ نیز وجود دارند که در آن‌ها 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 مذکور (۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴) هستیم که به رغم اختلافات ایدئولوژیکی و ماهوی که از نظر سیاسی با یکدیگر دارند، در مقابل دلارهای نفتی دست به اقدامات مشابهی زده و تأثیرات یکسانی نیز بر نهاد بوروکراسی برجای می‌گذارد. بنابراین این مقاله در پی پاسخ دادن به پرسش‌های زیر است:

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

۲- پیشینه پژوهش

موضوع نهادهای اجتماعی از زمان شکل‌گیری علم جامعه‌شناسی توسط کنت^۱ و همین‌طور دیگر بنیان‌گذاران جامعه‌شناسی همچون دورکیم^۲، وبر^۳، مارکس^۴ و اسپنسر^۵ دارای اهمیت زیادی بوده است. شاید بتوان مهم‌ترین دستور کار جامعه‌شناسی را بررسی نهادهای اجتماعی دانست، تا جایی که دورکیم اذعان دارد که "می‌توان جامعه‌شناسی را علم نهادها، تکوین و کارکرد آن‌ها تعریف کرد" (دورکیم، ۱۳۸۴: ۲۲).

در اواخر قرن ۲۰ مکتب نهادگرایی و نهادگرایی جدید مورد علاقه رشته‌های گوناگون به خصوص اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گرفت. مکتب نهادگرایی بر اهمیت نهادهای اجتماعی و تاریخی جوامع تأکید دارد و اقتصاد نهادی بر «مبادلات» تمرکز می‌کند. به نظر آن‌ها و با انتقاد از رویکردهای سابق در اقتصاد همچون مکتب نئوکلاسیک که فرد را در کنش‌های

1- Auguste Comte
2- Emile Durkheim
3- Max Weber
4- Karl Marx
5- Herbert Spencer

اقتصادی همچون عاملی مختار و عقلانی در نظر می‌گرفت، نهادها به مثابه هنجارها و قواعد بر روی رفتارهای اقتصادی انسان‌ها تأثیرگذارند.

نورث^۱ یکی از اقتصاددانان تأثیرگذار در مکتب نهادگرایی جدید است. به نظر وی انسان‌ها با عدم اطمینان روبرو هستند و به همین دلیل است که به تأسیس نهادها روی می‌آورند. "به نظر نورث نهاد محدودیت‌هایی را بر انسان‌ها تحمیل می‌کند. این محدودیت‌ها شامل قواعد رسمی شامل قانون اساسی، قوانین موضوعه، قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها؛ و همچنین محدودیت‌های غیررسمی شامل هنجارها، عرف و قوانین رفتاری است" (آذرمنده، ۱۳۸۵: ۱۲۳-۱۲۲). 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 باورها نهادها را شکل می‌دهد و نهادها سیاست‌ها را سازمان‌دهی می‌کند و سیاست‌ها نتایج را به بار می‌آورد (متوسلی و دیگران، ۱۳۹۱: ۹۳).

علاوه بر اهمیت هنجارها و قواعد به عنوان بخشی از یک نهاد که کنشگران با رعایت آن‌ها دست به کنش در نهاد زده و این چنین نهادها ساخت و استمرار می‌یابند، مفهوم منفعت و پیگیری منافع در نهاد نیز قابل اهمیت است. نی و سوئدبرگ تأکید می‌کنند که نهادها مدل‌های مسلط چگونگی تحقق منافع را نشان می‌دهند. این مدل‌ها به صورت نمونه تحت احاطه مفهوم مشروعیت‌اند یا به عبارت دیگر، طی زمان با ثبات نیستند. نهادها به علت برخورداری از نقش محوری برای جامعه، اغلب از جانب قانون تنفیذ می‌گردند. در مواردی نهادها آگاهانه طراحی شده اند مثل قانون اساسی، اما آن‌ها به صورت تدریجی و به شیوه‌ای غیرعمدی نیز ظهور می‌کنند. در واقع نهادهایی که به مثابه مشروعیت یا اعتبار در نظر گرفته می‌شوند، از نهادهایی که به صورت مستقیم مبتنی بر نیروی 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 (نی و سوئدبرگ، ۲۰۰۵: ۸۰۴-۸۰۲).

با بررسی نظریات مختلف در تعریف و تفسیر نهادهای اجتماعی می‌توان نتیجه گرفت که باید مفاهیمی همچون هنجارها و عرف‌ها به مثابه قواعد غیررسمی و قانون به مثابه 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 بر می‌گیرد به عنوان تعریف نهاد در این مقاله می‌پذیریم. طبق تعریف نی و سوئدبرگ (۲۰۰۵):

1- Douglass North

2- Victor Nee & Richard Swedberg

هر نهاد را می‌توان به مثابه 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 ساخت‌بندی 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 (نی و سوئدبرگ، ۲۰۰۵: ۸۰۲).

یکی از نهادهای مهمی که در جامعه مدرن شکل‌گرفته و بر اساس تفکیک ساختی جامعه بنا نهاده شده، نهاد بوروکراسی است. وبر در راستای تقسیم‌بندی که از انواع اقتدار ارائه می‌دهد از اقتدار عقلایی یا قانونی-دیوان‌سالارانه نام می‌برد. به نظر وبر اقتدار و یا سیادت عقلایی مبتنی است بر اعتقاد به قانونی بودن مقررات موجود و حق اعمال سیادت کسانی که این مقررات آنان را برای اعمال سیادت فراخوانده است. تأکید وی بیانگر آن است که بوروکراسی الگوی تأثیرات یک فرآیند کیفی در روابط ساختاری است که از آن به عنوان عقلانی شدن نام می‌برد. وبر ویژگی‌های مختلفی را برای نهاد بوروکراسی نام می‌برد که این مشخصات به عنوان هنجارها و ارزش‌ها در نهاد بوروکراسی باید حضور داشته باشد:

(۱) وجود سلسله مراتب اقتدار: کارمندان بر اساس سلسله مراتب اداری محکمی سازمان‌یافته اند؛ (۲) انتصاب برحسب شایستگی و تخصص: نامزدهای مقام اداری بر اساس توانمندی‌های فنی انتخاب می‌شوند؛ (۳) ضوابط و مقررات مکتوب و از پیش تعیین‌شده؛ (۴) غیرشخصی بودن: بی طرفانه، بدون دخالت احساسات شخصی؛ (۵) اجرای وظایف به‌طور مستمر، ثابت و دائمی؛ (۶) تقسیم کار گسترده؛ (۷) جدایی اموال سازمان و اموال شخصی؛ (۸) جدایی محل سکونت و محل کار؛ (۹) انحصاری نبودن مقامات و پست‌های رسمی؛ (۱۰) وجود یک نظام بایگانی منظم؛ (۱۱) وجود یک نظام انضباط و نظارت یکنواخت (وبر، ۱۳۸۴: ۳۳۰-۳۲۰).

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. بوروکراسی ابزاری است که دولت به واسطه آن عمل می‌کند، ابزاری که دولت در اختیار می‌گیرد تا به واسطه آن اراده خود را اجرایی و عملیاتی کند، بدون آن که وحدت این اراده مخدوش شود (گل محمدی، ۱۳۹۲: ۸۵-۸۴). در حقیقت می‌توان گفت سیاست به معنای حکومت 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. هم‌اکنون به بررسی نظری آثار افزایش درآمدهای نفتی بر سیاست‌گذاری‌های دولت می‌پردازیم.

۲-۱- دولت رانتیر

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 ندارد. نمونه بارز درآمد رانتی، درآمدهای ناشی از فروش نفت، گاز، اورانیوم خام، آهن، مس و مانند آن است (ببلاوی^۱، ۱۹۸۷: ۳۸۸-۳۸۹).

ببلاوی دولت رانتیر را دولتی می‌داند که دارای ویژگی‌های زیر باشد: (۱) رانت دریافتی‌اش دارای منشا خارجی باشد، یعنی 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 به تنهایی دریافت‌کننده رانت باشد. ببلاوی به طور مشخص دولت‌هایی که ۴۲ درصد یا بیشتر از عوایدشان از رانت باشد را دولت رانتیر می‌داند (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷: ۷۷).

انتقادهای اساسی به این دیدگاه هم از نظر تجربی و هم نظری وارد شده است. از لحاظ نظری رویکرد تقلیل‌گرایانه نظریه دولت رانتیر زیر سوال رفته است. منتقدان، تک‌علتی بودن این نظریه و تأکید بر عامل اقتصاد را علت ناکافی بودن آن می‌دانند. "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 پویاها و تحولات سیاسی و اجتماعی جوامع نفت‌خیز نادیده می‌گیرند" (میرترابی، ۱۳۹۰: ۳۳). انتقاد دیگر، عدم توجه نظریه‌پردازان این دیدگاه به پیشینه تاریخی کشورها است. به نوعی 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 این رو صحت این نظریه در مواجهه با برخی از موارد مورد تردید قرار می‌گیرد" (شریعتی، ۱۳۸۶: ۱۱۴).

در مجموع با این که نظریه دولت رانتیر به عوامل دیگر در تبیین علل توسعه‌نیافتگی کشورها آن‌چنان اهمیت نداده و منابع مالی دولت را که از ذخایر طبیعی به دست آمده به عنوان 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. نتایج و دیدگاه‌های این نظریه به ما 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 به خصوص هنگام افزایش درآمدهای نفتی خواهیم پرداخت.

۲-۲- دولت ضعیف

تمرکز اصلی در این قسمت بر کار نهادگرایان جدید و دیدگاه آن‌ها نسبت به چگونگی تأثیر عامل نفت بر سیاست‌ها و عملکردهای دولت است، به خصوص در زمانی که رونق‌های نفتی اتفاق می‌افتد و قیمت‌ها چند برابر می‌شود. کارل^۱ و به طور کلی نهادگرایان تاریخی رخدادهای ساختاری نهادی را با به کارگیری مفاهیم وابستگی به مسیر^۲ و قفل شدن، بزنگاه (مقاطع حساس)^۳ و بازخورد مثبت^۴ مطالعه می‌کنند.

وابستگی به مسیر و فرایند قفل شدن: مفهوم وابستگی به مسیر یکی از پیامدهای توجه به زمانندی 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). درواقع یک 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 (پیرسون و اسکاچپل^۵، ۲۰۰۲: ۷۰۰).

بزنگاه: تلمن تأکید دارد نهادگرایان تاریخی غالباً بر این باورند که تغییرات نهادی عموماً متضمن نوعی پویایی «تعادل منقطع»^۶ است. یعنی لحظات کوتاهی وجود دارد که در آنها فرصت

1- Terry Lynn Karl

2- Path Dependency

3- Critical Juncture

4- Positive Feedback

5- Paul Pierson and Theda Skocpol

6- Punctuated Equilibrium

ها برای اصلاحات نهادی مهم آشکار می‌شوند و به دنبال آنها دوره‌هایی طولانی ثبات نهادی از راه می‌رسند (فاضلی و اشتیاقی، ۱۳۹۲: ۴۵).

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. ویژگی بارز یک فرایند تاریخی مولد وابستگی به مسیر بازخورد مثبت (یا خود تقویت شوندگی) است. با توجه به این ویژگی، هر گام در جهتی خاص، بازگشت از آن مسیر را دشوارتر می‌سازد (پیرسون، ۱۳۹۳: ۴۹).

به منظور بررسی تاریخی شکل‌گیری دولت ضعیف و نهادهای ناکارا شاخص‌های زیر را از نظریه‌ی دولت ضعیف کارل استخراج کرده‌ایم. از این شاخص‌ها به عنوان معیاری از سنجش وجود و تشکیل دولت ضعیف در طول تاریخ ایران بهره برده‌ایم.

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

۲) تشکیل یک بخش خصوصی وابسته، طبقه متوسط و نیروی کار وابسته که فلسفه وجودی‌شان حفظ وضع موجود است.

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

۴) دخالت استعمارگرایی در تشکیل دولت مدرن

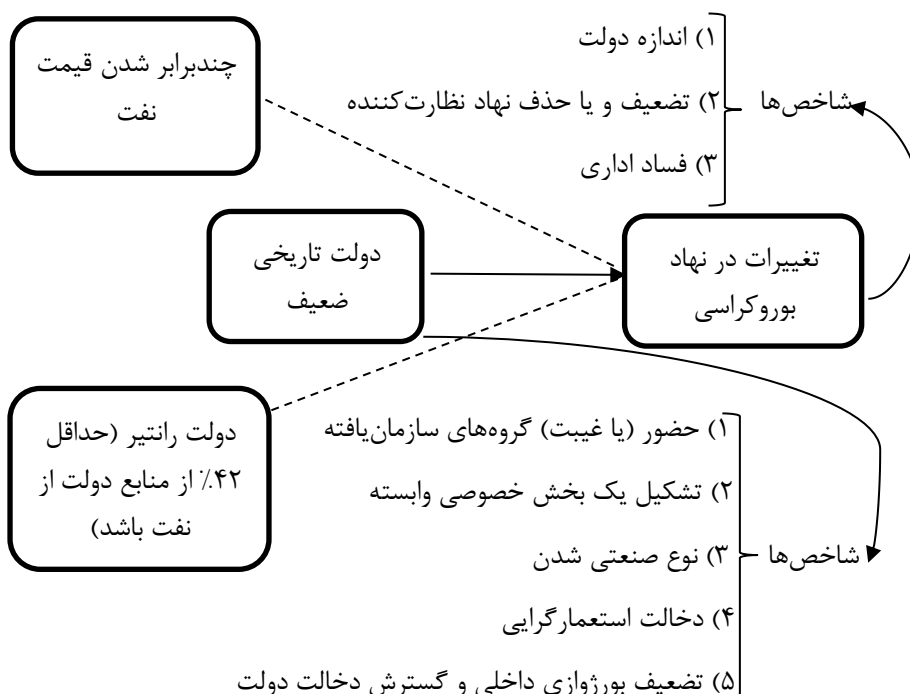
۵) تضعیف بورژوازی داخلی و گسترش دخالت دولت در اقتصاد

۲-۳- چارچوب مفهومی

خلاصه‌ی چارچوب مفهومی در نمودار ۱ ارائه شده است. همان‌گونه که در تعریف پایانی نهاد اجتماعی نیز اشاره شد، نهادهای اجتماعی 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 (نهادها) اثرگذار است.

به منظور سنجش نظام اداری دولت از نظر ویژگی‌های بوروکراتیک همچون "دقت"، "صحت"، "سرعت" و "حسابگری" سه شاخص را انتخاب کرده‌ایم. اندازه و حجم دولت یکی از شاخص‌های اصلی در سرعت، صحت و میزان شفافیت نظام دیوانسالاری است، به طوری که هرچه

اندازه‌ی دولت بزرگ‌تر شود احتمال کارایی نهاد بوروکراسی کمتر می‌شود. معیار دوم میزان فساد اداری مالی در بدنه دیوانسالاری کشور است. هرچه میزان فساد کمتر باشد نشان دهنده کارایی نهاد بوروکراسی است. معیار سوم، وجود نهادهای نظارت‌کننده بر عملکرد و شفافیت دولت است. از نظریه کارل مبنی بر وجود دولت ضعیف به عنوان علت اصلی تبیین‌کننده مسئله استفاده می‌کنیم. روند تکوین دولت ضعیف در ایران را با شروع دولت‌سازی مدرن در زمان پهلوی اول بررسی 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 یعنی افزایش چند برابری قیمت نفت و دولت رانتیر (دولتی که حداقل ۴۲٪ از بودجه خود را از فروش نفت به دست بیاورد) به عنوان علت‌های لازم اما نه کافی در تبیین مسئله مورد نظر عمل می‌کنند.



نمودار ۱: خلاصه‌ی چارچوب مفهومی

۳- روش تحقیق

از آنجا که نهادهای اجتماعی پدیده‌هایی هستند که در طول زمان سازمان می‌یابند و همچنین با اتفاقات تاریخی عجین شده‌اند، روش تاریخی را انتخاب کرده‌ایم. برای آزمون چارچوب مفهومی خود از تطبیق دو دولت در زمان افزایش درآمدهای نفتی استفاده کرده‌ایم. بنابراین روش این مقاله روش تطبیقی-تاریخی است. از طرفی با توجه به مسئله مورد نظر و اهمیت زمان، در بین روش‌های تطبیقی-تاریخی نوع کیفی و یا مورد محور آن را برگزیده‌ایم. واحد تحلیل، دولت-ملت در دوره‌ی تاریخی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴ است و به منظور تطبیق بین موردها از جدول توافق میل^۱ استفاده کرده‌ایم. از شیوه‌ها و تکمیل‌کننده‌های روش تطبیقی-تاریخی به خصوص شیوه وابستگی به مسیر، بزنگاه‌های مهم و روندهای تاریخی تقویت‌کننده مسیر به منظور بررسی چارچوب مفهومی خود و تبیین مسئله استفاده می‌کنیم. در نهایت با استفاده از جدول توافق میل به بررسی حضور/غیاب علت‌های چندگانه‌ی مورد نظر در موردها می‌پردازیم. در گردآوری اطلاعات از تحلیل ثانویه^۲ و در برخی بخش‌ها از تحلیل‌های آماری نیز سود جست‌هایم. از این رو حیطه تحقیق ما دو دولت ایران در دوره‌های زمانی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ و ۱۳۸۹-۱۳۸۴ است و با مقایسه تغییراتی که در نهاد بوروکراسی در این زمان‌ها اتفاق افتاده است به بررسی و آزمون مفاهیم خود می‌پردازیم.

۴- یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش به دو بخش کلی تقسیم می‌شود. در بخش اول و یا توصیفی پژوهش پیامدهای افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد بوروکراسی در دو دوره مذکور را بررسی کرده و در بخش دوم یعنی بخش تبیینی به بررسی علل این پیامدهای یکسان پرداخته‌ایم.

۴-۱- پیامدهای افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد بوروکراسی

در این قسمت به اثرات افزایش درآمدهای نفتی در دوره‌های انتخاب شده بر نهاد بوروکراسی می‌پردازیم. اندازه دولت، میزان فساد و سیاست دولت در قبال نهاد نظارت‌کننده و برنامه‌ریز سه شاخص اصلی در سنجش این اثرات هستند.

1- Mill Agreement table

2- Secondary analysis

۴-۱-۱- اندازه دولت

اولین تأثیر مستقیم افزایش حجم دولت و دخالت‌های گسترده در امور اجتماعی-اقتصادی است. در این پژوهش "نسبت مجموع هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی (جی‌دی‌پی) به عنوان شاخص اندازه‌ی دولت در نظر گرفته می‌شود" (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵: ۷۵).

هزینه‌های دولت به دو بخش کلی تقسیم می‌شود، هزینه‌های بودجه‌ای که در بخش عمومی صرف می‌شود و بخش دیگر هزینه‌های تصدی‌گری دولت. بخش عمومی شامل وزارتخانه‌ها و نهادهای مرتبط با آن و هزینه‌های مرتبط با مصرف عمومی جامعه همچون بهداشت، آموزش، رفاه و یارانه‌ها می‌شود. بخش دیگر مربوط به مصارف دولت در امور شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی است. هزینه کرد دولت در بخش عمومی در امر توسعه اثربخش است و از وظایف اصلی دولت است که در توسعه‌ی متوازن کشور نقش بسزایی دارد. اما مصارف دولت در امور شرکت‌های دولتی و بخش تصدی‌گری آن در اقتصاد مشکل‌آفرین بوده و در روند توسعه اختلال ایجاد می‌کند. هرچه هزینه‌های دولت در این حوزه بیشتر باشد نشان از گستردگی حجم و اندازه‌ی دولت است. از همین رو، اندازه‌ی دولت را در هر دو بخش مصارف عمومی و مصارف شرکت‌ها جداگانه محاسبه کرده و سپس اندازه‌ی کلی دولت را به دست می‌آوریم.

در دوره‌ی اول یعنی سال‌های ۵۶-۵۲ به دلیل این که مصرف عمومی دولت در این سال‌ها با پیش از آن تفاوت چندانی ندارد و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی در حدود ۳٪ باقی می‌ماند، به یک‌باره مجموع مصارف دولت^۲ به تولید ناخالص داخلی (جی‌دی‌پی) راجع محاسبه کرده‌ایم. همان‌گونه که در جدول ۱ می‌بینیم میانگین دوره‌ی ۱۳۵۱-۱۳۴۷ برابر با ۴۱٪ بوده، در صورتی که در دوره‌ی رونق نفتی یعنی ۵ سال بعد از آن برابر با ۵۳/۲۵٪ است. با مقایسه‌ی این دو دوره نشان می‌دهد که در زمان اولین شوک نفتی میانگین آن نسبت به میانگین ۵ سال قبل از آن ۳۰ درصد افزایش یافته است.

1 - GDP

۲- مجموع مصارف دولتی یعنی مجموع مصارف بودجه عمومی و مصارف در بخش شرکت‌های دولتی. در بودجه کل کشور که منتشر می‌شود، منابع و مصارف دولتی به دو بخش کلی مصارف بودجه عمومی دولتی و مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت تفکیک می‌شود. تفکیک محاسبه اندازه دولت به اندازه دولت در بخش بودجه عمومی و اندازه دولت در تصدیگری دولت به جهت این مورد است اگر اندازه دولت در مصارف عمومی افزایش پیدا کند، کارکرد غیرتوسعه‌ای ندارد. در صورتی که افزایش در اندازه تصدیگری نشان از کارکرد غیرتوسعه‌ای دارد.

جدول ۱: مقایسه میانگین اندازه دولت در دوره‌ی اول افزایش درآمدهای نفت

بازه‌ی زمانی ۱۳۴۷-۱۳۵۱	بازه‌ی زمانی ۱۳۵۶-۱۳۵۲	درصد تغییر
%۴۱	%۵۳/۳۲	%۳۰

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

اما در دوره‌ی دوم رونق‌های نفتی اندازه‌ی دولت را به تفکیک هزینه‌های بخش عمومی و بخش تصدی‌گری دولتی محاسبه می‌کنیم. در دوره‌ی دوم در سال ۱۳۸۸ قیمت جهانی نفت اندکی کاهش یافته و دوباره پس از آن تا سال ۱۳۹۱ به اوج قیمت خود می‌رسد. به همین دلیل به مقایسه‌ی هشت سال قبل از آن یعنی ۱۳۸۳-۱۳۷۶ با هشت سال دوره‌ی رونق نفتی ۱۳۹۱-۱۳۸۴ می‌پردازیم. همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌کنیم، میانگین اندازه‌ی دولت در قسمت مصارف عمومی در هشت سال قبل از افزایش قیمت نفت ۲۸٪ بوده که در دوره‌ی رونق نفتی نیز این نسبت به ۲۵٪ می‌رسد. به‌رغم این که درآمدهای دولت به شدت افزایش یافته اما هزینه کرد آن در بخش عمومی حتی کاهش نیز داشته است.

جدول ۲: مقایسه میانگین اندازه‌ی دولت در بخش مصارف عمومی

بازه‌ی زمانی ۱۳۷۶-۱۳۸۳	بازه‌ی زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۱	درصد تغییر
%۲۸	%۲۵	-%۱۱

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

همان‌گونه که در جدول ۳ شاهد هستیم میانگین این دوره در کل مصارف دولتی ۵۵٪ است که نسبت به میانگین هشت سال قبل از آن به میزان ۳۴ درصد افزایش داشته است. یافته‌های ما اثبات می‌کند که درآمدهای نفتی دولت در دوره‌های رونق برخلاف این که در مصارف عمومی هزینه شود و در تجهیز زیرساخت‌های عمومی برای جامعه به کار گرفته شود در شرکت‌های دولتی و تصدی‌گری دولت در اقتصاد هزینه می‌شود.

جدول ۳: مقایسه میانگین اندازه دولت در دوره‌ی دوم افزایش درآمدهای نفت

بازه‌ی زمانی ۷۶-۸۳	بازه‌ی زمانی ۸۴-۹۱	درصد تغییر
%۴۱	%۵۵	%۳۴

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

۴-۱-۲- میزان فساد

یکی دیگر از اثرات افزایش درآمدهای نفت در دولت رانتی بر نهاد بوروکراسی، افزایش فساد اداری-مالی است. به دلیل عدم وجود آمارهایی همچون آمار سازمان شفافیت بین‌المللی در دوره اول رونق نفتی به پژوهش‌های گسترده و عمیقی که در خصوص ویژگی‌های جامعه قبل از انقلاب ایران صورت گرفته استناد می‌کنیم.

ساختار حکومت پهلوی و قدرت شاه وقت بر سه پایه نیروهای مسلح، دربار و دیوان‌سالاری گسترده قرار داشت. همان‌طور که آبراهامیان تأکید می‌کند قدرت محمدرضا شاه به مانند پدرش بر این سه‌گانه استوار بود. "قدرتش را همانند پدرش بر روی سه ستون نیروهای مسلح، شبکه حمایتی دربار و دیوان‌سالاری گسترده دولتی قرار داد" (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۳۵). آمارهای متفاوتی از تعداد کارمندان دستگاه دیوانی حکومت پهلوی ارائه می‌شود. فوران آمار کارمندان دولت را ۸۰۰ هزار نفر و ۴۰۰ هزار نظامی اعلام می‌کند. یعنی تعداد کارمندان در سال ۱۳۵۷ حدود ۱۲ درصد از جمعیت فعال اقتصادی را تشکیل می‌دادند. رده‌های میانی و بالای دولت از این که بخشی از دولت هستند، سود مالی زیادی می‌بردند (فوران، ۱۳۷۷: ۴۶۸).

جان فوران به وجود فساد در تمام سطوح نظام اذعان داشته و به نظر وی سلسله مراتب آن عبارت بودند از شاه، خواهرش، سپس دربار و بعد از آن نوبت به ارتش و امیران و در مرحله بعد کارمندان و مدیران سطح پایین‌تر بوروکراتیک می‌رسید. "بنا به خوش‌بینانه‌ترین برآوردها، در فاصله سال‌های ۱۹۷۶-۱۹۷۳م/ ۱۳۵۶-۱۳۵۲ش مقام‌های دولتی حداقل یک میلیارد دلار کمیسیون گرفته‌اند" (فوران، ۱۳۷۷: ۴۷۴). آبراهامیان باز به میزان فساد گسترده در ساختار اداری دولت تأکید می‌کند. "در سال ۱۳۵۵ میزان فساد مالی به ارقام حیرت‌آوری رسیده بود حتی آمارهای محافظه‌کارانه نیز نشان می‌دهد که از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۵ میزان چنین فسادهای مالی و رشوه‌خواری‌ها دست کم بیش از یک میلیارد دلار بود" (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۷۷). مجموع شواهد و مدارک بالا نشان می‌دهد که به رغم وجود فساد مالی در زمان قبل از افزایش قیمت نفت، در زمان افزایش درآمدهای نفت میزان این فساد به خصوص در دستگاه گسترده و متورم دیوان‌سالاری افزایش چشمگیری پیدا می‌کند. همین فساد باعث تضعیف نهاد بوروکراسی در نظام اداری می‌شود. با توجه به اسناد بالا می‌توان افزایش فساد اداری را در زمان افزایش درآمدهای نفتی در دوره‌ی ۱۳۵۶-۱۳۵۲ تأیید کرد.

برای بررسی میزان فساد در بخش اداری در دوره‌ی دوم افزایش‌ها (۱۳۸۴-۱۳۸۹) از آمارهای سازمان شفافیت بین‌المللی استفاده کرده‌ایم. شاخص ادراک فساد (سی‌پی‌آی)^۱ بر اساس میزان فساد اداری در دولت شکل گرفته است. همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود از سال‌هایی که درآمدهای رانتهی دولت از فروش نفت افزایش پیدا کرد (یعنی سال ۲۰۰۴ به بعد)، میزان فساد اداری نیز گسترش پیدا می‌کند. با توجه به افزایش میزان فساد در دوره‌ای که دولت با افزایش چند برابری قیمت نفت مواجه شده، می‌توان یکی از اثرات این تغییر در تأمین بودجه‌ی دولت را در نهاد بوروکراسی به شکل بیمارگونه آن یعنی افزایش رانتهای و فسادهای اداری مالی دید. در نتیجه، افزایش فسادهای اداری در دوره‌ی دوم افزایش درآمدهای نفتی نیز تأیید می‌شود.

جدول ۴: شاخص فساد (cpi) در دوره دوم رونق نفتی، ۲۰۱۱-۲۰۰۲/۱۳۹۱-۱۳۸۲

سال	امتیاز	رتبه	سال	امتیاز	رتبه
۲۰۰۲	-۰/۲	۷۰	۲۰۰۷	-۰/۵	۱۳۱
۲۰۰۳	-۰/۳	۷۸	۲۰۰۸	-۰/۷	۱۴۱
۲۰۰۴	-۰/۴	۸۷	۲۰۰۹	-۰/۹	۱۶۸
۲۰۰۵	-۰/۴	۸۸	۲۰۱۰	-۱	۱۷۱
۲۰۰۶	-۰/۵	۱۰۵	۲۰۱۱	-۰/۹	۱۴۶

توضیح جدول: مقیاس فساد از ۲/۵ - (بیشترین فساد) و ۲/۵ (کمترین فساد) رتبه‌بندی شده است. (source: www.data.worldbank.org/topic/govindicators/)

۴-۱-۳- تضعیف و یا حذف نهاد نظارت‌کننده و برنامه‌ریز

تأثیر سوم افزایش درآمدهای نفتی بر نهاد بوروکراسی به تضعیف و حذف نهادهای نظارت‌کننده که در درون خود دولت بر چگونگی توزیع و هزینه‌کرد درآمدها در دستگاه‌های دیوانی دولت نظارت می‌کردند، مربوط است. مهم‌ترین نهادی که هم‌قیل از انقلاب اسلامی و هم بعد از آن وظیفه‌ی برنامه‌ریزی بودجه نظام اجرایی دولت و توزیع درآمدها بین دستگاه‌های مختلف بر عهده داشت، سازمان برنامه و بودجه است.

برای بررسی وضعیت سازمان برنامه و بودجه در دوره‌ی اول افزایش درآمدهای نفتی به خاطرات عبدالمجید مجیدی ریاست این سازمان در سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶ می‌پردازیم. مجیدی در خاطرات خود به‌کرار از وضعیتی که در این دوره در پی افزایش درآمدهای دولت از طریق فروش نفت به وجود آمده اظهار گلایه می‌کند و به مشکلاتی که در این دوره سازمان تحت

مدیریتش با دستگاه اداری و حتی شخص شاه در نحوه‌ی توزیع و هزینه‌ی درآمدهای نفتی دارد اشاره می‌کند. مجیدی از اعتبارات و امتیازات بسیاری که دستگاه‌های اجرایی در زمان افزایش درآمد دولت طلب می‌کردند که ممکن بوده تا چند سال دیگر حتی فروش نفت هم پاسخگوی مطالبات آن‌ها نباشد سخن می‌گوید. وی به جاه‌طلبی‌های گسترده‌ای که در دستگاه اداری به وجود آمده بود اشاره می‌کند و این که مدیران وزارتخانه‌ها به برنامه سازمان اهمیتی نداده و از هر طریقی شده بودجه مورد نظر خود را دریافت می‌کردند. "مجریان طرح‌ها اصلاً گوششان بدهکار نبود. بعضی از وزرای دیگر هم که در واقع مجری طرح نبودند و در قسمت، به حساب، ستادی نخست‌وزیر بودند، آن‌ها هم متأسفانه آن طوری که باید و شاید ما را تأیید نمی‌کردند" (مجیدی، ۱۳۸۰: ۵۴).

در نهایت مجیدی بی‌اعتمادی شخص شاه به سازمان برنامه و بودجه را نیز مزید بر عدم کارایی سازمان و تضعیف این نهاد به خصوص در زمان افزایش درآمدهای نفتی می‌داند. کدی نیز به اختلافات بین سازمان و وزارتخانه‌ها و همچنین نادیده‌گیری سازمان برنامه در برنامه‌های اقتصادی تأکید می‌کند. همواره بین سازمان برنامه و بودجه که «مستقل» بود و وزارتخانه‌هایی که باید آن برنامه‌ها و پروژه‌ها را به اجرا در می‌آوردند، اختلاف نظر و کشمکش وجود داشت، به این دلیل که وزارتخانه‌ها می‌خواستند، به عوض سازمان برنامه، خود کنترل پروژه‌هایشان را در دست داشته باشند (کدی، ۱۳۸۱: ۲۹۳). در مجموع می‌توان گفت که نقش سازمان برنامه و بودجه در دوران رونق‌های نفتی از یک نهاد نظارت‌کننده تا حدودی نیمه مستقل به یک کارفرمای وابسته دولت برای تنظیم امور بودجه تبدیل شد.

سازمان برنامه و بودجه بعد از انقلاب با این که چند سالی به ورطه تعطیلی کشیده شد اما باز در اواسط دهه‌ی ۶۰ دوباره به کار خود ادامه داد. سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۸ با سازمان امور اداری و استخدامی کشور ادغام شد و با نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به کار خود ادامه داد. اما سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در زمان افزایش درآمدهای نفتی و در سال ۱۳۸۶ به یک‌باره توسط دولت وقت منحل شد. با تصویب شورای عالی اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با ادغام در نهاد ریاست‌جمهوری، به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهوری تغییر نام یافت.

یکی از دلایل انحلال سازمان مذکور را صرفه‌جویی در منابع اعلام کردند، اما انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آن هم در زمان افزایش درآمدهای نفتی موجب شد دولت به راحتی سیاست‌های خود را اجرا کند و نهاد نظارت‌کننده‌ای بر نحوه‌ی توزیع منابع رانتهی دولت وجود نداشته باشد. انحلال سازمان برنامه و بودجه که سابقه‌ای ۶۰ ساله داشته و از تجربیات مختلفی در طول

این دوران بهره‌گرفته، برخلاف اصول کارشناسی و موجب هرج و مرج در هزینه منابع مالی دولت شد. یک نقش مهم سازمان برنامه و بودجه حسابداری سیاسی است. به این معنی که در ازای هر وعده یا خواسته سیاستمدار از او سوال کند که منبع مالی آن کجاست، که نیازمند حداقلی از بلوغ یا پاسخگویی است. اگر فشار پاسخگویی وجود نداشته باشد، ایفای نقش حسابداری سیاسی هم بی معنی خواهد بود. نقش مهم دیگر سازمان برنامه از آنجا ناشی می‌شود که این سازمان به طور منحصر به فرد، محل تلاقی اطلاعات مهم اقتصادی، مالی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و بعضاً امنیتی بوده است. بنابراین، از این نظر سازمان برنامه و بودجه از نظر محتوایی (و البته نه ابزاری)، به رقیبی توانمند برای مقامات مافوق خود تبدیل می‌شود (نیلی، ۱۳۹۱). افزایش حجم دولت و گسترش فساد در سیستم اداری می‌تواند به دلیل عدم وجود نهاد نظارت‌کننده‌ای همچون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باشد.

۴-۲- تبیین تاریخی

سه علت افزایش درآمدهای نفتی، وجود دولت رانتیر و وجود دولت ضعیف مجموعه عواملی هستند که در صورت وجود همزمان، موجب می‌شود تصمیم‌گیران و دولت‌مردان سیاست‌های نامناسبی را در رابطه با نهادهای اجتماعی در پیش بگیرند.

ریشه‌های اصلی دولت ضعیف در دوره اول را باید در فرایند تاریخی که دولت در طی زمان طی کرده، جستجو کنیم. عواملی که باعث ترویج چارچوب رانتی و تشویق فرهنگ رانتی در بین اقدار جامعه و دولت می‌شود را می‌توان بدین شکل دسته‌بندی کرد: نحوه‌ی تشکیل دولت جدید و نقش نیروهای استعماری در دولت‌سازی، انتخاب توسعه‌نفتی به عنوان توسعه اقتصادی و سیاست‌های متعاقب آن که منجر به تشکیل گروه‌ها و طبقات وابسته به دولت می‌شود که از سیاست‌های باز توزیعی و رانتی دولت نهایت استفاده را می‌برند و مانع از تغییر مسیر دولت از توسعه نفتی می‌شوند. همچنین ساختار اداری ضعیف دولت که با وجود اختیارات وسیع، از اقتدار ضعیفی به منظور استخراج منابع درآمدی از جامعه رنج می‌برد. همه‌ی این عوامل در نهایت چارچوب نهادی را شکل می‌دهد که در آن دولت ضعیف رشد و تحکیم می‌یابد.

۴-۲-۱- دوره‌ی اول رونق نفتی: ۱۳۵۶-۱۳۵۲

ظهور دولت مطلقه

درآمدهای نفتی نقش کلیدی در تمرکز قدرت رضاشاه داشتند. رضاشاه به منظور تجهیز و نوسازی ارتش نوین، علاوه بر مالیات غیرمستقیم که از مردم می‌گرفت از درآمدهای نفتی نیز

بسیار استفاده کرد. 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 برابری 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. در دوره پهلوی اول "درآمد نفت ده برابر شد و از ۴۶۹ هزار استرلینگ در ۱۹۲۰م/۱۲۹۹ه.ش به ۴/۲۷۱/۰۰۰ پوند رسید" (فوران، ۱۳۷۷: ۳۳۷).

با توجه به اطلاعات موجود به طور حدودی در سال ۱۳۰۸، ۷۳/۷۵۰/۰۰۰ 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 (فاتح، ۱۳۸۴: ۵۳-۵۲). همان طور که مشخص است درآمد دولت از ناحیه‌ی عواید نفتی با نوسان مواجه بوده و حتی در سال‌هایی درآمد دولت از نفت به ۵۰ درصد کل درآمدها نیز رسیده 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 به طور ثابت از منابع زیرزمینی باشد- جای نمی‌گیرد، اما همین تقارن بهره‌برداری از درآمدهای نفت با تشکیل دولت مطلقه در این دوره و همچنین مساعدتی که درآمدهای نفتی در ایجاد پروژه‌ها و اصلاحات اقتصادی، سیاسی مد نظر دولت انجام می‌دهد، حائز اهمیت است. 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 اثرگذار 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 شد. بدین ترتیب فعالیت‌های ساختمانی و صنایع جنبی آن، حمل و نقل، گله‌داری، قند و شکر، چای، کبریت‌سازی، نساجی، کاشت و تولید پنبه، پشم، پوست و شرکت بیمه از جمله عرصه‌هایی بود که یا به طور کامل به انحصار دولت درآمد و یا دولت با ایجاد شرکت‌های سهامی وابسته به دولت دخالت وسیعی در این امر نمود (خلیلی خو، ۱۳۷۳: ۱۸۸-۱۸۶).

در نهایت سیاست‌های اقتصادی و امنیتی رضاشاه باعث شد طبقه‌ای جدید نیمه متمرکز از صاحبان صنایع وابسته، بازرگانان سودجو، ارتشیان و نظامیانی که به تازگی زمین‌دار شده و یا در صنعت دخالت می‌کردند به وجود آید. در واقع همان طور که در بحث نظری ارائه شد، وجود این طبقات وابسته به سیاست‌های رانتی دولت موجب ادامه‌ی روند توسعه‌ی نفتی شده و همین تعاملات بین طبقات رانت‌دار و وابسته همچون بازخوردی مثبت روند تکوین دولت ضعیف را تقویت کرده است. رکن دیگر از حکومت رضاشاه ایجاد بوروکراسی گسترده‌تر و توانمندتر از دوره‌ی قاجار هست.

اصلاح نظام اداری در سال ۱۳۰۶ ش منجر به ایجاد نظام اداری جدید شد که برای ورود به آن حداقلی از تحصیلات لازم بود. خدمت اداری بهترین مفر افراد تحصیل کرده 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 هزار 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).

مجموعه ترتیبات بین بوروکراسی و دولت در نهایت موجب تشکیل ساختار اداری ضعیف می‌شود. 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 شد 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 به گونه‌ای آشکار در رفتارهای اداری به چشم می‌خورد (صبوری، ۱۳۸۰: ۱۶۱). سیاست‌هایی که دولت در این دوره در پیش می‌گیرد مثل دخالت گسترده در اقتصاد، متورم شدن بی‌رویه بوروکراسی، افزایش طبقات وابسته 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 می‌شد، قدم اول در مسیر توسعه‌ی نفتی و وابستگی به نفت در مسائل اقتصادی و سیاسی برداشته شد. در ایران دولت در پی تشکیل این طبقه وابسته بود و با تضعیف نیروها و قدرت‌های سنتی دیگر - روحانیون، ایلات و عشایر و تا حدودی زمین‌داران - زمینه‌ی تشکیل دولت ضعیف را فراهم کرد.

وقفه در دولت نفتی

خروج همزمان رضا شاه و ورود نیروهای متفقین به داخل خاک ایران وضعیت اجتماعی را به کلی دگرگون کرد. عزل شاه خودکامه و جانشینی پسر جوانش بر تخت، فرصت را برای نیروهای سیاسی-اجتماعی که در این دوره به شدت سرکوب شده بودند، مهیا کرد تا دوباره به سپهر عمومی سیاست ایران بازگردند. فروش نفت به دلیل جنگ چند برابر شده بود، اما حق امتیاز ایران مثل قبل کمتر از مقدار واقعی پرداخت می‌شد و دولت انگلیس چندین برابر ایران از استخراج و فروش نفت بهره می‌برد، با این حال درآمد ایران در این دوره افزایش یافت و از ۴ میلیون پوند استرلینگ در مجموع سال‌های ۱۳۲۲-۱۳۱۹ به ۵/۶۲ میلیون پوند فقط در سال ۱۳۲۴ رسید. این افزایش درآمد به دلیل تورم افسارگسیخته و وضعیت بد کالاهای وارداتی آن‌چنان به کمک دولت نیامد. به طوری که کسری بودجه به شدت افزایش یافت و از ۳۸ میلیون دلار سال ۲۱-۱۳۲۰ به ۵۰ میلیون دلار سال ۱۳۲۲ رسید. (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 وضعیت داخلی و خارجی را به شدت دگرگون ساخت. پس از ملی شدن نفت، دوران نخست‌وزیری مصدق (۱۳۳۲-۱۳۳۰) همچون بزنگاهی بود که دولت ایران با توجه به فرصت پیش آمده می‌توانست از مسیر توسعه‌ی قبلی جدا شود. فرصتی بود که قدری دموکراسی واقعی در سیاست و توسعه اقتصادی بر مبنای تولید داخلی (نه توزیع رانت نفتی) اجرا شود و تا حدود زیادی استقلال ایران نیز از دولت‌های خارجی حفظ شود.

وضعیت نابسامان اقتصادی که به عللی چون 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 مدت زمان کوتاهی ساقط می‌کند، اما با واقع‌گرایی و کارایی نسبی دولت در مقابله با این وضعیت و همچنین میزان آمادگی مردم برای تحمل سختی به خاطر دستیابی به اهداف اجتماعی والاتر شاهد عملکرد مناسب اقتصادی بدون درآمدهای نفتی در این دوره هستیم. دولت در این دوره به خصوص در مورد تجارت خارجی موفق بود و توانست واردات را بدون کاهش شدید محدود کند. در جدول ۵ تراز بازرگانی غیرنفتی را مشاهده می‌کنیم. می‌بینیم که در سال‌های قبل از ملی شدن صنعت نفت - که درآمدهای نفتی نقش اصلی را در اداره‌ی کشور داشت - هرساله تراز بازرگانی کشور به شدت 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. این آمارها نشان می‌دهد که دوره‌ی نخست وزیری مصدق بزنگاه اساسی در تاریخ ایران بود که می‌توانست مسیر تکوین دولت ضعیف را تغییر دهد.. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۳۰-۲۲۸).

جدول ۵: تراز بازرگانی غیرنفتی ۳۲-۱۳۲۷ (میلیون ریال)

سال	۱۳۲۷	۱۳۲۸	۱۳۲۹	۱۳۳۰	۱۳۳۱	۱۳۳۲
صادرات (به جز نفت)	۱۸۶۷	۱۷۸۵	۳۵۶۳	۴۲۹۱	۵۸۳۲	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 شاه درصدد کسب قدرت در دستان خود و از بین بردن هر منبع قدرتی مستقل از خود بود. "عمده‌ترین نهادهای دیکتاتوری سلطنتی پهلوی به ترتیب اهمیت عبارت بودند از: درآمدهای نفتی، ماشین سرکوب، دیوان‌سالاری و نظام حزبی" (فوران، ۱۳۷۷: ۴۶۲). در سال ۱۳۳۳ قراردادی بین دولت ایران و کنسرسیوم بین‌المللی نفت تنظیم گردید. کنسرسیوم بین‌المللی نفت مرکب از پنج شرکت آمریکایی (در مجموع ۴۰٪)، شرکت نفت بریتانیا B.P همان شرکت سابق نفت انگلیس در ایران (۴۰٪) و شرکت هلندی رویال داچ شل (۱۴٪) و شرکت نفت فرانسه (۶٪) تشکیل شده بود. این قرارداد به ظاهر ملی شدن نفت در ایران را رعایت می‌کرد، اما در عمل تمام اختیارات و حوزه‌های حساس در دست کنسرسیوم قرار داشت. سود خالص بین ایران و کنسرسیوم ۵۰-۵۰ تقسیم می‌شد (ذوقی، ۱۳۷۶: ۲۹۴-۲۹۳). افزایش درآمدهای نفت به دولت و شاه کمک کرد که حوزه‌ی قدرت خود را در جامعه افزایش داده و با توسل به توزیع درآمدهای نفتی پایگاه اجتماعی در بین اقلشار 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" (فشارکی، ۱۹۷۶: ۱۳۳).

یکی دیگر از شاخص‌های دولت ضعیف دخالت دولت در اقتصاد و نوع صنعتی شدن آن است. سیاست‌های دولت بیشتر در جهت تولید اجناس مصرفی نسبتاً گران قیمت بود و قسمت اعظم آن را قطعات ساخته شده خارجی تشکیل می‌داد که بازار مصرف آن نیز به طور عمده در تهران متمرکز بود. همچنین دولت، به خاطر وجود درآمد سرشار نفتی می‌توانست 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 ورزد. سیاست‌های اعتباری دولت نیز روی حمایت از واحدهای تولیدی و بازرگانی بزرگ و سرمایه‌داران ایرانی و خارجی، اعم از مدیران و یا مالکان کارخانه‌ها متمرکز بود. برای این سرمایه‌داران، نرخ اعتباراتی که از دولت گرفتند - با سوبسید بالا - بسیار نازلتر از نرخ بهره در بازار آزاد بود. در حالی که دارندگان بنگاه‌های تولیدی و بازرگانی و صنعتگران کوچک، حتی اعتبار بدون سوبسید هم به دست نمی‌آوردند (کدی، ۱۳۸۱: ۲۹۷-۲۹۵). در واقع توسعه صنعتی در فاصله سال‌های ۱۹۷۸-۱۹۵۳/م ۱۳۵۷-۱۳۳۲ تا حد زیادی مرهون نقش مسلط دولت - که آن هم تحت تأثیر شدید درآمدهای نفتی بود - بوده است (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۴۷).

درآمدهای رانتهی نفت و وابستگی بیش از حد دولت به آن، عدم مالیات‌گیری از مردم، وجود گروه و طبقه‌ی وابسته به دولت که به شدت طرفدار سیاست‌های رانتهی دولت است و ساختار اداری ضعیف دولت باعث می‌شود که دولت‌های ضعیف در همان مسیر توسعه نفتی به سیاست‌گذاری ادامه داده، به گونه‌ای که هزینه‌ی بازگشت از این مسیر به شدت بالا می‌رود. همان گونه که کارل نیز اشاره می‌کند، رانت منابع، ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دولت‌های ضعیف را به گونه‌ای 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 رانتهی 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 توسعه‌ی کشور جلوگیری می‌کنند.

بوروکراسی برای حاکمان کشورهای ثروتمند نفتی، شیوه‌ای مناسب و به ظاهر مدرن برای توزیع بخشی از درآمدهای نفتی است. بوروکراسی، برخلاف کمک‌های سنتی و مستقیم، شیوه‌ی آبرومندانانه‌تری از بذل و بخشش فراهم می‌آورد که در لفافه‌ی 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 به ویژه رشد فزاینده درآمد نفت پس از مرداد ۳۲، دستگاه دولت رو به گسترش نهاد. اصولاً در کشورهای نفت‌خیز، به خصوص در ایران گروه

دیوان سالاران که به سبب وجود نفت سخت گسترده‌اند، به شکل گروهی باجگیر از خوان گسترده نفت ارتزاق می‌کنند. این گروه با افزایش صعودی 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).

اما تأثیر عمده‌ی دیگری که درآمدهای نفتی در ساختار دولت و اقتصاد کشور داشت، عدم نیاز دولت به دریافت مالیات از مردم است. 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. "هم چنین سیاست‌های توسعه اقتصادی متکی به نفت با افزایش درآمدهای حاصل از نفت به نحو فزاینده‌ای از منابع سنتی مالیه عمومی به ویژه مالیات های سنگین بی‌نیاز گردید" (مطلبی، ۱۳۸۶: ۲۳۷). افزایش درآمدهای نفتی باعث تضعیف کارویژه‌های اصلی دولت به خصوص عملکرد استخراجی می‌شود. از سال ۱۳۴۲ به بعد که درآمدهای نفتی روز به روز افزایش یافت، میزان مالیات‌های دریافتی از مردم کاهش یافت. در صورتی که از سال ۱۳۵۲ به بعد که قیمت نفت چند برابر می‌شود، سهم مالیات در بودجه‌ی سالانه به پایین‌ترین میزان خود می‌رسد. همان‌طور که در جدول ۶ مشاهده می‌شود 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 ۶: 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
مستقیم	۵	۸	۱۰	۱۵	۵	۹/۵	۱۰	۱۷
غیرمستقیم	۳۵	۲۵	۲۳	۲۶	۶	۷/۵	۹	۱۲
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 دولتی ضعیف بود. عواملی چون همزمانی تقریبی کشف و اثرگذاری نفت و دولت‌سازی در دوره‌ی رضا خان، سیاست‌های توسعه نفتی دولت‌ها که گروه‌هایی را ایجاد می‌کنند که از وضعیت و سیاست‌های توسعه نفتی

بیشترین سود را برده و در برابر تغییر این سیاست‌ها با نفوذ خودشان مقاومت کرده، وجود بوروکراسی و دیوان‌سالاری ضعیف دولت با وجود اختیارات قانونی گسترده اما اقتدار کم و افزایش فرهنگ رانت طلبی در مجموع چارچوب نهادی را تشکیل می‌دهد که پیامد آن ساخت دولت ضعیف است.

۴-۲-۲- دوره دوم رونق نفتی: ۱۳۸۹-۱۳۸۴

بعد از انقلاب اسلامی در ایران رژیم، دولت و حکومت جدیدی بر سر کار آمد. نکته‌ای که باید به آن توجه بشود و در مطالعه ما نیز قابل اهمیت است نوع ساخت دولت در دوره جدید و شباهت آن با دوره قبلی از منظر نوع و شیوه توسعه‌ای که در پیش می‌گیرد است. همان طور که کارل ادعان دارد:

تغییر رژیم بزنگاه سرنوشت‌سازی است. لحظه‌ای برای برچیدن یا مستحکم کردن قفس ها. رژیم‌های جدید لوح‌های نانوخته‌ای 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 عمیق ترشان، فرصتی برای شکل‌دهی به این نهادها دارند (کارل، ۱۳۸۸: ۱۴۹).

دولت و توسعه اقتصادی

در این بخش به بررسی دولت جدید و نوع رابطه‌ی آن با اقتصاد (منابع درآمدی‌اش) و میزان اقتدار آن در کسب درآمد و نفوذ در جامعه می‌پردازیم. برای بررسی فرم تکوین دولت و سیاست توسعه‌ی 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 خواهان حرکت اقتصاد به سمت آزادسازی، خصوصی‌سازی و مشارکت در اقتصاد جهانی شدند. از این رو، برنامه اول توسعه تحت 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، جایگزینی واردات همراه با توسعه صادرات، توجه جدی به خوداتکایی اقتصادی و تقویت صادرات غیرنفتی بود (کردزاده کرمانی، ۱۳۸۰: ۹۳).

در جریان خصوصی‌سازی، نقایص زیادی به چشم خورد، به طوری که شرکت‌های دولتی با قیمت نازل به منسوبات قدرت واگذار شدند که بیش‌تر به شخصی‌سازی شبیه بود تا خصوصی

سازی. به رغم این که خصوصی سازی 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 به جز تولیدات تشکیلات شبه دولتی دیگر مانند بنیادها بود (پر خیده، ۱۳۸۷: ۱۶۶).

پس از انقلاب، بخش سوداگری مصون از پرداخت مالیات‌های منطقی، در معاملات زمین و توزیع مواد اولیه و ارزاق و کالاهای مورد نیاز 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 ایران، چه قبل و چه پس از انقلاب، دولت به واسطه درآمدهای نفتی توانست استقلال خود را از طبقات حفظ کند و آن‌ها را با خود وابسته سازد. ویژگی باز توزیعی دولت رانتهی در ایران پس از انقلاب اول، به واسطه دولتی شدن بیش از پیش اقتصاد و دوم، به واسطه ماهیت ایدئولوژیک آن و به ویژه آرمان عدالت‌طلبانه‌اش تشدید شد. (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۸۲).

وجود طبقه و قشر پرنفوذ در سیاست‌های دولت و در بدنه دولت که از امتیازات انحصاری و رانتهی بی‌شماری برخوردار هستند و به شدت طرفدار سیاست توسعه نفتی هستند، خود نشانه‌ای از عدم اتکای دولت به درآمدهای مالیاتی است. 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، 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. نکته قابل توجه این است که در زمان رونق‌های نفتی ما با کمترین میزان مالیات ستانی در طول تاریخ جمهوری اسلامی مواجه هستیم.

جدول ۷: 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	۸۲۵/۱۹

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

از دیگر ویژگی‌های دولت ضعیف نظام اداری گسترده با اختیارات قانونی زیاد اما اقتدار واقعی اندک در دولت است. دستگاه دیوان‌سالاری در دولت‌های نفتی از ویژگی‌های بوروکراسی و برهمچون اقتدار قانونی، غیرشخصی بودن تصدی مناصب و شایسته‌سالاری بی‌بهره است.

در سال ۱۳۹۳ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری مجموع حقوق بگیران از دستگاه‌های اجرایی را ۴ میلیون نفر و حقوق‌بگیران و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی را نزدیک به ۴/۵ میلیون نفر اعلام می‌کند. در حقیقت نزدیک به ۸/۵ میلیون نفر به صورت مستقیم و غیر مستقیم 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 حامی پروری اداره می‌شود.

ساختار ضعیف دولت که از وابستگی فزاینده‌اش به نفت، عدم اتکا مالیات‌گیری از مردم، نفوذ و قدرت اقشار قدرتمند وابسته به دولت و هم‌چنین دستگاه اداری گسترده شکل گرفته همگی در مجموع چارچوب نهادی را شکل می‌دهد که دولت در زمان رونق نفتی در درون آن چارچوب تصمیم‌گیری می‌کند.

۵- بحث و نتیجه‌گیری

سه عامل افزایش درآمدهای نفتی، وجود دولت رانتیر و وجود دولت ضعیف به طور همزمان تبیین‌کننده سیاست‌های دولت‌ها در زمان افزایش درآمدهای نفتی است. البته وجود دو علت اول تأثیرگذار بوده اما علت اصلی تبیین‌کننده موضوع وجود دولت ضعیف است. در واقع، دو علت اول علل لازم هستند و نه کافی اما علت آخر (وجود دولت ضعیف) علت لازم و کافی است. وجود دولت تاریخی ضعیف در تبیین تاریخی مسئله اثبات شد، هم اکنون به اثبات وجود دو علت دیگر می‌پردازیم.

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. در هر دو دوره تاریخی مذکور جهان با شوک نفتی مواجه شده‌است. قیمت نفت از ۲/۹۰ دلار به یکباره در مهرماه سال ۱۳۵۲ به ۳ دلار و در دی ماه 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 در دوره دوم نیز اتفاق افتاده است. آمارهای جهانی نشان می‌دهد در فاصله سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳، قیمت هر بشکه نفت خام در بازارهای جهانی به طور متوسط در حدود ۲۴ دلار بوده، در سال ۱۳۸۴، به میانگین ۵۰/۶۶ دلار رسیده 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 کرده است. در سال ۱۳۸۸ قیمت نفت افزایش چندانی نداشت و به قیمت ۶۱/۲۵ دلار رسید، ولی در

سال ۱۳۸۹، دوباره قیمت به سطح ۸۰ دلار بازگشت و در سال های بعد قیمت به بالاتر از ۱۰۰ دلار رسید (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰: ۲).

وجود عامل دوم یعنی دولت رانتیر (دولتی که حداقل ۴۲٪ از منابع مالی خود را از منابع طبیعی به دست آورد) نیز در دوره های زمانی مورد مطالعه مشاهده می شود. دولت ایران از اوایل دهه ی ۴۰ به بعد در تعریف دولت رانتیر جای می گیرد. در جدول شماره ۸ میزان وابستگی مالی دولت ایران را در سال های مختلف مشاهده می کنیم.

جدول ۸: درصد درآمدهای نفتی به درآمد کل در سال های مختلف

سال	درآمد نفتی به درآمد کل	سال	درآمد نفتی به درآمد کل
۱۳۳۳	۱۱	۱۳۶۴	۴۷/۴
۱۳۳۹	۴۲	۱۳۶۹	۴۷/۶
۱۳۴۴	۵۴	۱۳۷۴	۷۰
۱۳۴۹	۴۹	۱۳۷۹	۵۹/۲
۱۳۵۴	۷۸	۱۳۸۴	۶۸/۳
۱۳۵۵	۶۷/۸	۱۳۸۷	۶۹
۱۳۵۹	۶۵/۹	۱۳۹۱	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 ی این دو دوره ی تاریخی پرداخته ایم. همان طور که در جدول شماره ۹ پیداست، در هر دو دوره تصمیمات سیاستمداران پیامدهای یکسانی در نهاد بوروکراسی داشته و شاهد اقدامات و پیامدهای مشابهی در این نهادها هستیم. با استفاده از نتیجه ی این جدول و قواعد روش توافق میل می توانیم نتیجه بگیریم که حضور عوامل سه گانه افزایش درآمدهای نفتی، وجود دولت رانتیر و وجود دولت ضعیف به طور همزمان می تواند به عنوان مجموعه علل اقدامات مشابه دولت در نهاد بوروکراسی در نظر گرفته شود.

جدول ۹: بررسی تطبیقی وجود عوامل مختلف و پیامدهای آن‌ها در نهاد بوروکراسی

دوره دوم ۱۳۸۹-۱۳۸۴	دوره اول ۱۳۵۶-۱۳۵۲	دوره رونق نفتی	عوامل و پیامدها
حضور	حضور	افزایش درآمدهای نفتی	
حضور	حضور	وجود دولت رانتیر	
حضور	حضور	وجود دولت ضعیف	
(۱) افزایش حجم دولت (۲) افزایش فساد اداری مالی (۳) تضعیف نهاد نظارت‌کننده (سازمان برنامه و بودجه)	(۱) افزایش حجم دولت (۲) افزایش فساد اداری مالی (۳) تضعیف نهاد نظارت‌کننده (سازمان برنامه و بودجه)		پیامدها در نهاد بوروکراسی

منابع

- آبراهامیان، پرواند (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*. ترجمه‌ی احمد گل محمدی و ابراهیم فتاحی. تهران: نشر نی.
- آذرمند، حمید (۱۳۸۵). نقش نهادهای سیاسی و حقوقی در توسعه اقتصادی. *مجله روند*، ۳ و ۴ (۵۱ و ۵۲)، ۱۷۰-۱۱۹.
- بازمحمدی، حسین و چشمی، اکبر (۱۳۸۵). اندازه دولت در اقتصاد ایران. *نشریه بانک مرکزی جمهوری اسلامی*، ۳ (۲۹)، ۱۳۳-۷۳.
- پرخیده، احمد (۱۳۸۷). *صنعت و تجربه سیاست‌گذاری صنعتی در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- پیرسون، پل (۱۳۹۳). *سیاست، تاریخ، نهادها و تحلیل اجتماعی در بستر زمان*. ترجمه محمد فاضلی. تهران: نشر نی.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۷۷). استقلال نسبی دولت یا جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۴ (۲)، ۹۴-۶۹.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۸). *دولت نفت و توسعه اقتصادی ایران*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- خلیلی‌خو، محمدرضا (۱۳۷۷). *توسعه و نوسازی ایران در دوره رضا شاه*. تهران: جهاد دانشگاهی.
- دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳). *دولت و توسعه اقتصادی*. تهران: نشر آگاه.

- دورکیم، امیل (۱۳۸۴). *قواعد روش جامعه‌شناسی*. ترجمه: محمد علی کاردان. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ذوقی، ایرج (۱۳۷۶). *نفت ایران*. تهران: انتشارات پاژنگ.
- رئیس دانا، منوچهر (۱۳۸۱). *اقتصاد سیاسی توسعه*. تهران: انتشارات آگاه.
- شریعتی، شهروز (۱۳۸۶). *چیستی و کاستی نظریه دولت رانتیر*. مجله راهبرد، ۳ (۱۱)، ۱۲۲-۱۰۴.
- صبوری، منوچهر (۱۳۸۰). *جامعه‌شناسی سازمان، بوروکراسی مدرن ایران*. تهران: نشر سخن.
- فاتح، مصطفی (۱۳۸۴). *۵۰ سال نفت ایران*. تهران: نشر علم.
- فاضلی، محمد؛ اشتیاقی، معصومه (۱۳۹۲). *رویکرد ساختاری-نهادی به بن بست مجالس مشروطه در ایران*. پژوهشنامه علوم سیاسی، ۲ (۳)، ۶۸-۳۷.
- فوران، جان (۱۳۷۷). *مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سالهای پس از انقلاب اسلامی*. ترجمه احمد تدین. تهران: موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- فیوضات، ابراهیم (۱۳۷۵). *دولت در عصر پهلوی*. تهران: آگه.
- کاتوزیان، محمد علی (۱۳۷۷). *نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران*. ترجمه علیرضا طیب. تهران: نشر مرکز.
- کارل، تری لین (۱۳۸۸). *معمای فراوانی: رونق‌های نفتی دولت‌های نفتی*. ترجمه جعفر خیرخواهان. تهران: نشر نی.
- کدی، نیکی (۱۳۸۱). *ریشه‌های انقلاب ایران*. ترجمه عبدالرحیم گواهی. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- کردزاده کرمانی، محمد (۱۳۸۰). *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- کسائی‌زاده، هادی (۱۳۹۳، ۱۱ مهر). *۸،۵ میلیون کارمند حقوق بگیر دولت*. برگرفته از <http://www.mehrnews.com/news/2474706/>
- گل محمدی، احمد (۱۳۹۲). *چیستی، تحول و چشم‌انداز دولت*. تهران: نشر نی.
- متوسلی، محمود؛ توحیدلو، سمیه و نیکونسبتی، علی (۱۳۹۱). *باورها و عملکرد اقتصادی: بررسی تطبیقی آرای نورث و وبر*. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۲ (۲)، ۹۸-۸۱.
- مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۰). *خاطرات عبدالمجید مجیدی*. تهران: گام نو.

- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰). *تصویری از منابع حاصل از صادرات نفت پس از انقلاب اسلامی*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مطلبی، مسعود (۱۳۸۶). *تکوین دولت مطلقه مدرن در ایران*. در مجموعه مقالات دولت مدرن در ایران (۱۹۱-۲۴۶). تهران: انتشارات دانشگاه مفید.
- میرترابی، سعید (۱۳۹۰). *نفت، سیاست و دموکراسی*. تهران: نشر قومس.
- نیلی، مسعود. (۱۳۹۱، ۴ آبان). *۶۰ سال تجربه را تعطیل کردند*. برگرفته از <http://www.ireconomy.ir/fa/page/۴۸۴/>.
- وبر، ماکس (۱۳۸۴). *اقتصاد و جامعه*. مترجمان عباس منوچهری و مهرداد ترابی نژاد و مصطفی عمادزاده. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- هالیدی، فرد (۱۳۵۸). *دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران*. ترجمه فضل‌الله نیک‌آیین. تهران: انتشارات امیرکبیر.

- Beblawi, H. (1987). The rentier state in the Arab world. *Arab Studies Quarterly*, 3 (4), 383-398.
- Fesharaki, F. (1976). *Development of the Iranian oil industry: International and domestic aspects*. New York: Praeger Publishers.
- Nee, V. & Swedberg, R. (2005). Economic sociology and new institutional economics. In C. Menard & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of new institutional economics* (pp. 789-818). Dordrecht: Springer.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political Science: The State of the Discipline*, 3, 693-721.