

رانت نفت و درد سرهای پیش

ابوالفضل عمونی - مهدی مذهبی

زمانی که درآمدهای نفتی کشورهایی چون ایران از دهه ۱۳۳۰ به بعد رو به افزایش گذاشت و نفت به عنوان یک «متغیر مستقل» در تحولات سیاسی و اجتماعی ایران قد علم کرد، صفت «رانتینر» نیز به سایر ویژگی‌های دولت‌های جهان سوم اضافه شد.

نظریه پردازان عرصه سیاست و دولت دریافتند که برای توصیف و تحلیل ویژگی‌های دولت در کشورهای شرقی و آسیایی باید به رانت‌داری نفتی نیز در تحلیل نظام‌های سیاسی این کشورها دقت کنند. در مقاله زیر خصوصیت، زمینه‌ها و پیامدهای رانت‌داری نفتی در دوران پهلوی اول و دوم بررسی شده است تا میزان حسن یا سوءاستفاده آنها از درآمدهای نفتی سنجیده شود.

مدخل

اولین چاه نفت ایران در سال ۱۲۸۷ ش/۱۹۰۸ م. در مسجد سلیمان بهره‌برداری شد^۱ با این حال تأثیرهای سیاسی و اجتماعی استخراج طلای سیاه تا سال‌ها در ایران هویدا نشد و سلسله قاجار سال‌های پایانی خود را با درآمد حاصل از مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم، خالصجات و فروش آنها و همچنین معادن گذراند.^۲ اقتصاد ایران در عهد قاجار، که در پی شکست‌های نظامی از خارجی‌ها و ناامنی‌های قومی رو به از هم پاشیدگی داشت، بیشتر به تولیدات کشاورزی و تجارت خارجی وابسته بود و تمرکز اصلی دولت برای کسب درآمد بر بخش‌های حمل و نقل، مالیات‌ها، تعرفه‌های تجارت خارجی و واگذاری امتیازات به خارجی‌ها بود.^۳

از سال ۱۲۹۱ ش/۱۹۱۲ م. تا سال ۱۳۱۲ ش/

۱۹۳۳ م. که هشت سال از حکمرانی رضاخان بر ایران گذشته بود، بر اساس امتیاز داری درآمد بسیار کمی بابت حق‌الامتیاز سالانه برداشت از منابع نفتی ایران به دولت مرکزی پرداخته می‌شد.^۴ این درآمد در دوره قاجار، برای تأمین مخارج خصوصی و مسافرت‌های شاه به اروپا هزینه می‌شد، اما پس از این دوره در بودجه عمومی کشور منظور شد.^۵

کاتوزیان در توصیف وضعیت اقتصادی ایران پیش از تولید صنعتی نفت در قرن سیزدهم هجری (نوزدهم میلادی) از عبارت «خودبسندگی سنتی» (Traditional autarky) استفاده کرده است که نشان می‌دهد دستگاه دیوانی و دولتی گسترده‌ای در جامعه وجود نداشته و دلیل گسترش نیافتن دیوان‌سالاری نیز محدودیت توانایی‌های مالی دولت بوده است که عمدتاً برآمده از مالیات‌های ارضی، سرانه، مالیات بر درآمد پیشه‌وران و تعرفه‌های گمرکی بود. در این میان، با توجه به ساختار کشاورزی اقتصاد ایران، مالیات ارضی بیشترین سهم را داشت. البته در اواخر این قرن، به روش‌های دیگر کسب درآمد برای دولت مانند واگذاری امتیازات تجاری به خارجی‌ها، وام‌های مستقیم خارجی و فروش مناصب دولتی نیز توجه شد که البته این به معنای کاهش فشار مالیاتی بر بخش کشاورزی نبود، بلکه نشان‌دهنده رشد مخارج دربار بود.^۶

آمار و ارقام موجود در مورد دریافت‌های دولت قاجار، بابت حق‌الامتیاز برداشت نفت ایران چندان دقیق و قطعی نیست و گاه کمی هم ناهمخوانی دارد، ولی باین حال می‌توان دانست با گذشت چند سال از اولین برداشت نفت ایران، در سال ۱۲۹۱ ش. فروش نفت در کشور به تجارتی جدی تبدیل شد که در نخستین سال آن هشتصد هزار تن نفت به خارج صادر گشت.^۷



خاکری چاه نفت

درآمدهای نفتی ایران طی دوره ۱۲۹۱ تا ۱۳۳۲ ش. به ساخت قدرت بر اساس الگوی دولت رانتیر در ایران منجر نشد، ولی جایگاه برتری در درآمدهای دولت به‌دست آورد.

تولید نفت ایران در این دوره از ۳۴ هزار تن در سال آغاز شد و به ۳۱۷۵۰ هزار تن رسید و درآمد حاصل از آن نیز از سالی ۲۵۰ هزار میلیون لیره رسید

امتیاز برداشت نفت ایران در آن دوران در اختیار ویلیام ناکس داریسی (William. Knox d'Arcy) بود که آن را در سال ۱۲۸۰ ش./۱۹۰۱ م. از خاندان قاجار اخذ کرده بود. به موجب این قرارداد، صاحب آن به مدت شصت سال از امتیاز انحصاری اکتشاف، استخراج و تصفیه نفت در سراسر خاک ایران، به جز پنج ایالت شمالی آذربایجان، مازندران، استرآباد، گیلان و خراسان (که در حیطه نفوذ روسیه بودند) در ازای پرداخت بیست هزار لیره استرلینگ به صورت نقد و بیست هزار لیره استرلینگ از سهام شرکت بهره‌برداری و نیز ۱۶ درصد از منافع خالص سالیانه تمامی شرکت‌هایی که بر اساس این امتیاز تأسیس می‌شدند برخوردار می‌شد.

امتیاز داریسی در واقع سومین امتیاز واگذار شده‌ای بود که استخراج نفت ایران را شامل می‌شد. پیش از آن، در امتیاز دالکی (۱۲۶۲ ش./۱۸۸۳ م.) و امتیاز رویتر (۱۲۵۱ ش./۱۸۷۲ م.) نیز حق برداشت نفت ایران واگذار شده بود، اما این دو قرارداد به دلیل توفیق نیافتن در برداشت نفت باطل شد، ولی سرانجام داریسی توانست پس از شش سال حفاری، به منبع عظیم نفت ایران دست پیدا کند^۱ و چهار سال پس از آن بود که درآمدهای حاصل از صادرات نفت در ایران به عنوان یک منبع جدید درآمد از نظر دولتمردان ارزیابی شد.

باین‌حال درآمد دولت ایران از این بخش، چه در عصر قاجار و چه دوران پهلوی اول، در حدی نبود که مهم‌ترین منبع درآمدی دولت باشد و سال ۱۳۱۰ ش./۱۹۳۱ م. به‌ندرت دریافتی سالانه ایران فراتر از یک میلیون لیره استرلینگ در سال بود؛ در واقع طی گذشت سی سال از انعقاد قرارداد داریسی، درحالی‌که تولید نفت ایران از ۴۳ هزار تن در سال به نزدیک شش میلیون تن رسیده بود، فقط طی چهار سال درآمد ایران بیش از یک میلیون لیره استرلینگ بود و طی یک دوره بیست‌ساله از ۱۲۹۱ ش. تا ۱۳۱۰ متوسط دریافتی ایران سالانه نزدیک به هشتصد هزار لیره استرلینگ بود.^۲ همین موضوع باعث شد که در سال ۱۳۱۱ ش./۱۹۳۱ م. ایران الغای امتیاز نفت داریسی را به مدیر شرکت نفت ایران و انگلیس اعلام کند. در پی این اعتراض اختلافی بین ایران و انگلستان به وجود آمد که سرانجام به انعقاد قرارداد جدیدی بین ایران و انگلستان در سال ۱۳۱۲ ش./۱۹۳۳ م. منجر شد که با قرارداد داریسی تفاوت ماهوی نداشت.

در این قرارداد که به «قرارداد ۱۹۳۳» مشهور شد در ازای افزایش عایدی سالانه ایران از ۱۶ درصد سابق به ۲۰ درصد، سی سال مدت بهره‌برداری (تا سال ۱۹۹۲ م.) افزایش یافت.^۳ به این ترتیب طی سال‌های پس از ۱۳۱۲، درآمد نفتی ایران کمی افزایش یافت، ولی باز هم موقعیت اول را در منابع درآمدی دولت کسب نکرد.

فروش نفت ایران بر اساس قرارداد ۱۹۳۳ تا زمان

ملی شدن صنعت نفت در اسفند ۱۳۲۹ ش./۱۹۵۰ م. ادامه داشت. پس از این دوران تا پایان دولت دکتر مصدق در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲/۱۹۵۲ م. درآمد نفت ایران به دلیل تحریم‌ها کاهش یافته بود. اما پانزده ماه پس از کودتای ۲۸ مرداد، دوباره طرح واگذاری استخراج نفت ایران به خارجی‌ها مطرح گردید و سرانجام طی توافق بین ایران، انگلستان و آمریکا، استخراج نفت ایران به مدت ۲۵ سال به کنسرسیومی بین‌المللی متشکل از شرکت نفت بریتانیا، پنج شرکت آمریکایی، شرکت هلندی رویال داچ‌شل و شرکت نفت فرانسه واگذار شد.^۴

با آغاز فعالیت کنسرسیوم، درآمد نفتی ایران سیری ثابت و رو به رشد یافت. این مسئله سرانجام سبب شد در سال‌های پایانی دهه ۱۳۳۰ و ابتدای دهه ۱۳۴۰ درآمدهای نفتی در جایگاه اصلی‌ترین منبع درآمد دولت قرار گیرد که در پی آن دولت رانتیر در ایران شکل گرفت.

دلیل عمده افزایش درآمد نفتی ایران در این سال‌ها تا شوک نفتی اول در سال ۱۹۷۳/۱۳۵۲ را می‌توان به تلاش‌های ملی برای افزایش حقوق ایران و نیز وابستگی بیشتر جهانی به سوخت پاکیزه نفت در مقابل زغال‌سنگ مربوط دانست.

در نوشتار حاضر درآمدهای نفتی ایران در دو مقطع بررسی شده است: مقطع اول از ۱۲۹۱ تا ۱۳۳۲ که زمان شکل‌گیری تجارت نفت در ایران بود تا دوران ملی شدن صنعت نفت، مقطع دوم از ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ که سال‌های وابستگی رژیم پهلوی به درآمدهای نفتی و شکل‌گیری دولت رانتیر در ایران بود.

در بعضی از سال‌ها، به‌ویژه در زمان پیوند این مقاطع یا در سال‌های دور یا بسیار نزدیک، آمارهای اقتصادی دقیقی وجود ندارد. در این تحقیق تلاش شده است در این موارد یا از آمارهای تقریبی استفاده گردد یا اینکه بعضی از سال‌ها نادیده گرفته شود و به اطلاعات موجود اکتفا گردد.

درآمدهای نفتی ایران در مقطع ۱۲۹۱ تا ۱۳۳۲

دولت رانتیر دولتی است که بخش اعظم درآمد خود را از راه صدور یک یا چند ماده خام به مؤسسات یا کشورهای خارجی به‌دست آورد. حازم بیلای در این زمینه از سهم حداقل ۴۲ درصدی این درآمد در مجموعه درآمدهای دولت سخن گفته است. چنین تعریفی برای توضیح دولت ایران در مقطع زمانی ۱۲۹۱ تا ۱۳۳۰ ش. یعنی اواخر دوره قاجار و حتی دوران پهلوی اول صادق نیست؛ در واقع از دهه ۱۳۴۰ بود که درآمد نفت به این جایگاه در اقتصاد ایران دست یافت.

به گفته چارلز عیسوی، نویسنده کتاب تاریخ اقتصادی ایران در ۱۹۱۴ — ۱۸۰۰ «در اواخر سال ۱۳۱۶، درآمدهای نفتی فقط ۱۳ درصد از دریافتی‌های دولت را تشکیل می‌داد که آن هم صرف تجهیز ارتش

می‌شد». کل درآمد نفتی ایران از سال ۱۲۹۲ تا ۱۳۲۸ ش. نزدیک به ۳۱۶ میلیون دلار بود. این درآمد پس از سال‌های ۱۳۳۲ افزایش یافت، به طوری که حسین مهدوی، اقتصاددان ایرانی، با ارزیابی اقتصادی آن دوران، دولت ایران را رانتیر خوانده است.^{۱۲} جولیان باربر نیز در ارزیابی خود از درآمدهای دولت ایران نوشته است: از سال ۱۲۹۱ به بعد «درآمد نفتی دولت به تدریج افزایش یافت و در اواخر دهه ۱۳۱۰ به تنهایی ۲۵ درصد کل درآمد دولت را تشکیل می‌داد. لکن در دهه ۱۳۲۰ به ۱۶ درصد کاهش یافت، اما دوباره افزایش یافت و در دهه ۱۳۴۰ به ۵۰ درصد کل درآمد رسید».^{۱۳}

در تفکیک بازه‌های مختلف زمانی مقطع مورد بررسی می‌توان دریافت که از سال ۱۲۹۱ تا ۱۲۹۸ ش. (اواخر دوره قاجار تا آغاز صدارت رضا پهلوی) درآمدهای نفتی هم به‌طور مطلق و هم به‌طور نسبی ناچیز بوده است. طی این سال‌ها نزدیک به ۲/۹ میلیون تن نفت از ایران استخراج شد و شرکت نفت ایران و انگلیس به‌طور متوسط سالانه در حدود ۲۵۰ هزار لیتر به ایران پرداخت کرد.^{۱۴} از این مسئله مشخص می‌گردد که «عملاً ایران از درآمد حاصل از فروش نفت طی این سال‌ها محروم بوده است».^{۱۵} در دوره ۱۲۹۸ - ۱۳۰۵ (پایان حکومت قاجار و آغاز سلطنت پهلوی) صادرات نفتی ایران از ۱۱۰۶ تن در سال به ۴۵۵۶ تن رسید، ولی به‌رغم این افزایش، درآمد دولت نهایتاً از ۴۷۰ هزار لیتر در سال به ۱/۴ میلیون لیتر در سال رسید.^{۱۶} بنابراین نفت در حکومت قاجاریه تعیین‌کننده نبود.^{۱۷} در دوره اول حکومت رضاشاه، یعنی ۱۳۰۵ تا

۱۳۱۲ ش. به‌رغم اینکه تولید نفتی ایران با رشدی بیش از ۵۰ درصد به ۷۰۸۷ هزار تن در سال رسیده بود، عایدات دولت - با وجود مباحثات فراوان با شرکت نفت ایران و انگلیس - در همان حد ۱/۴ تا ۱/۸ میلیون لیتر ثابت ماند. با این حال در همین دوره، درآمد نفت به یکی از منابع اصلی درآمدی دولت در کنار درآمدهای گمرکی و مالیات تبدیل شد و ثبات نسبی این درآمد و وابستگی زیاد دولت برای بهره‌برداری از آن، سبب شد حدود یک‌سوم کل هزینه‌های دولتی از راه آن تأمین شود.^{۱۸} باین‌همه، نوسانات هر ساله درآمد نفت سبب اضطراب و آزرده‌گی شد و سرانجام به فسخ امتیاز داری و عقد قرارداد ۱۹۳۳ انجامید.

قرارداد ۱۹۳۳ و آغاز بهبود اقتصاد جهانی در دوره ۱۳۱۲ - ۱۳۲۰، ابتدا سبب تثبیت درآمدهای نفتی ایران و سپس رشد آن شد. در طی این دوره، عایدی سالیانه ایران از فروش نفت به چهار میلیون لیتر در سال رسید که این درآمد بیش از ۲۰ درصد کل بودجه دولت را پوشش می‌داد.^{۱۹}

در سال ۱۳۲۰، نیروهای متفقین رضاشاه را از ایران اخراج و سلطنت را به محمدرضا پهلوی واگذار کردند. سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ دورانی است که نفت نه تنها جایگاه ویژه‌ای در منابع درآمدی کشور یافت، بلکه تأثیرهای سیاسی و اجتماعی خود را آشکار کرد و به موضوع اول مباحثات سیاسی جامعه تبدیل شد و سرانجام در اعتراض به امتیازات واگذار شده به شرکت‌ها و دولت‌های خارجی در اسفند ۱۳۳۹ صنعت نفت ایران ملی می‌گردید.

مصدق در همان دوره نخست‌وزیر شد و در سال

۱۳۳۰ گزارشی از عملکرد شرکت نفت ایران و انگلیس در دوره پانزده ساله ۱۳۱۳ - ۱۳۲۸، که به ملی شدن صنعت نفت انجامید، منتشر کرد. او در «پیمای برای مردم ایران»، با ارائه آمار اعلام کرد که طی این دوره، درآمد خالص شرکت نفت ایران و انگلیس ۸۹۵ میلیون لیتر بوده که فقط ۱۰۵ میلیون لیتر آن به دولت ایران رسیده است. این مبلغ، ۱۱/۹ درصد درآمد کل شرکت بود، درحالی‌که طی همین دوره، فقط شرکت ۱۷۵ میلیون لیتر به دولت انگلستان پرداخت کرد که ۱۹/۵ درصد از درآمد آن را شامل می‌شد.^{۲۰}

از زمان خروج رضاشاه تا ملی شدن صنعت نفت، تولید نفت سالانه ایران از ۶/۶۰۵ میلیون تن به ۳۱/۷۵۰ میلیون تن رسید؛ یعنی حدود پنج برابر شد، درحالی‌که عایدی آن از چهار میلیون لیتر به شانزده میلیون لیتر رسید.

با ملی شدن صنعت نفت، ارتش نیروهای خارجی این صنعت را بیرون کرد و انگلستان نیز، در جایگاه قدرتی بین‌المللی، جنجال بین‌المللی دو ساله‌ای علیه ایران آغاز کرد که بخش بسیار مؤثر آن، یعنی تحریم نفتی ایران، توانست اقتصاد کشور را تا حدود زیادی فلج کند. ماجرای ملی شدن صنعت نفت سرانجام با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، که با همکاری محمدرضاشاه، انگلستان و امریکا روی داد، پایان یافت و درآمدهای نفتی ایران با قرارداد کنسرسیوم دوباره احیا شد.

در جمع‌بندی از وضعیت درآمدهای نفتی ایران طی دوره ۱۲۹۱ تا ۱۳۳۲ ش. می‌توان گفت که در این دوره درآمد نفتی به ساخت قدرت بر اساس الگوی دولت رانتیر در ایران منجر نشد، ولی جایگاه برتری در درآمدهای دولت به‌دست آورد. تولید نفت ایران در این



حمل نفت خام توسط چهارپایان

با افزایش درآمدهای نفتی در دورهٔ محمدرضا پهلوی، استقلال رژیم پهلوی از جامعهٔ داخلی به درجه‌ای رسید که در دولت‌های قبل از آن وجود نداشت.

بر این اساس حتی دولت به تغییر در ساخت اجتماعی دست زد و کوشید برای خود گروه‌های حامی ایجاد کند و گروه‌های اجتماعی معارض را تضعیف نماید

دوره از ۴۳ هزار تن در سال آغاز شد و به ۳۱۷۵۰ هزار تن رسید و درآمد حاصل از آن نیز از سالی ۲۵۰ هزار لیبره آغاز شد و به شانزده میلیون لیبره رسید. در این دوره، درآمد نفتی تا سطح یک‌سوم از درآمدهای دولت رسید که در واقع در آن زمان نیز نسبت به سایر درآمدهای دولت دست بالا را داشت؛ هرچند سبب شکل‌گیری دولت رانتیر در ایران نشد. نباید فراموش کرد که عوارض ساخت دولت رانتیر بر دولت‌های این دوره وارد نشد و رضاشاه بیشتر وظایف سنتی مربوط به دولت‌ها (کارویژه‌های حداقلی دولت) را انجام می‌داد.^{۲۱}

درآمدهای نفتی ایران در مقطع ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷ با کودتای ۲۸ مرداد و پس از آن ورود کنسرسیوم به صنعت نفت ایران عملاً بسیاری از اهداف نهضت ملی شدن صنعت نفت از بین رفت، ولی تولید و عرضهٔ نفت ایران به کنسرسیومی واگذار شد که ۵۰ درصد از خالص دریافتی‌های خود را به دولت ایران می‌پرداخت. این مسئله و نیز ارتقای جایگاه نفت در میان انرژی‌ها و نیز رشد تقاضاهای بین‌المللی برای خرید آن سبب شد از آن تاریخ تا امروز درآمدهای ملی ایران تثبیت شود.

تثبیت درآمد نفت به قدری بود که گروهی از کارگزاران حکومت را به فکر بهره‌برداری از آن در زمینهٔ توسعهٔ کشور و سرمایه‌گذاری‌های صنعتی انداخت. اولین بار در سال ۱۳۲۸ نهادی برای تدوین یک برنامهٔ توسعه در ایران تشکیل شد. برنامهٔ اول تهیه‌شده توسط این نهاد به دلیل قطع درآمدهای نفتی در سال‌های نهضت ملی ناکام ماند، ولی با بازگشت این درآمدها، دومین برنامهٔ این نهاد — که به نهادی دائمی با عنوان «سازمان برنامه» تبدیل شده بود — برای اجرا در سال‌های ۱۳۳۴ — ۱۳۴۱ ارائه شد که ۶۴/۵ درصد از منابع اجرای آن سهم درآمدهای نفتی بود.

در واقع سازمان برنامه نهادی بود که در دوران محمدرضا پهلوی به‌وجود آمد تا برای استفاده از درآمدهای نفتی در توسعهٔ کشور برنامه ارائه دهد. در برنامهٔ سوم توسعهٔ دولت پهلوی، که در مقطع ۱۳۴۲ — ۱۳۴۷ اجرا شد، سهم درآمدهای نفتی ۶۶ و در برنامهٔ چهارم (۱۳۴۸ — ۱۳۵۲) ۶۳ درصد بود. طی برنامهٔ چهارم ۳۰ درصد تولید ناخالص ملی سهم بخش نفت بود. در سال ۱۳۴۷، نخستین سال اجرای این برنامه، ۵۷ درصد دریافت‌های ارزی کشور و ۵۰ درصد درآمدهای دولت از درآمد نفت تأمین می‌شد. افزایش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۵۲ / ۱۹۷۳ به حدی بود که نه‌فقط برنامهٔ چهارم توسعه را دچار تغییراتی کرد، بلکه برنامهٔ پنجم توسعه نیز بازنویسی شد.^{۲۲}

در دوران نخست‌وزیری زاهدی، یعنی سال‌های ۱۳۳۳ — ۱۳۳۴، درآمد نفت صرف افزایش تقاضا و

مصرف در جامعه شد تا اقتصاد از رکود ایجادشده در پی ملی شدن صنعت نفت خارج شود.^{۲۳} با این حال عواید نفت ایران از ۸۸ میلیون دلار در سال ۱۳۳۴ به ۱۴۶ میلیون دلار در سال بعد رسید که توانست رکورد صادرات غیرنفتی کشور را بشکند. از سال ۱۳۳۵ تا سال ۱۳۳۶ همچنان درآمد صادرات نفت ایران بیش از صادرات غیرنفتی است.

درآمد نفتی ایران در سیر صعودی خود در سال ۱۳۴۲ به ۴۴۳ میلیون دلار رسید^{۲۴} و در هر سال این درآمد حداقل رشدی ۱۰ درصدی داشت. از این مقطع به بعد، درآمد نفت ایران چنان بالا رفت و تثبیت شد که کاتوزیان عامل نفت را به صورت متغیر مستقلی در تحولات اجتماعی — سیاسی ایران در نظر می‌گیرد.

دکتر حسین مهدوی با ارزیابی درآمد نفت ایران در همین دوره نظریهٔ دولت رانتیر را ارائه داده و ایران را مصداق بارز آن معرفی کرده و چنین آورده است: «سهم درآمدهای نفتی در مجموعه درآمدهای دولت از ۱۱ درصد در سال ۱۹۵۴ میلادی (تقریباً ۱۳۳۳ شمسی) به ۵۰ درصد در سال ۱۹۶۵ میلادی (تقریباً ۱۳۴۲ شمسی) افزایش یافته است».^{۲۵}

آمارها نشان می‌دهد از سال ۱۹۵۷/۱۳۳۶ درآمد نفتی ایران همواره بیش از ۴۰ درصد درآمدهای دولتی را تأمین کرده است. این سیر در دههٔ ۱۳۴۰ در حدی بالاتر تثبیت شد که بنابر ارزیابی‌های جولیان باربر، درآمد نفت ۵۰ درصد کل درآمد دولت را شامل می‌شد. به طور نمونه، در سال ۱۹۶۸/۱۳۴۷ درآمد نفت ۷۵ درصد دریافت‌های ارزی دولت، ۲۰ درصد تولید ناخالص ملی و ۵۰ درصد کل درآمدهای دولت بود. ۸۰ درصد از این درآمد برای تأمین هزینه‌های عمرانی برنامهٔ توسعه به کار می‌رفت، درحالی‌که این نسبت در اواسط دههٔ ۱۳۳۰، نزدیک به ۵۰ درصد بود. تقریباً ۱۰ درصد از سرمایهٔ ثابت ناخالص داخلی از این بخش تأمین شد.^{۲۶} در سال ۱۹۷۰/۱۳۴۹ نیز رقم ۴۹ درصد برای وابستگی دولت به درآمدهای نفتی ثبت شده است.^{۲۷}

سیر وابستگی ایران به درآمد نفتی در دههٔ ۱۳۵۰ ادامه یافت. در مهرماه ۱۹۷۳/۱۳۵۲ شوک اول نفتی واقع شد و قیمت جهانی نفت بیش از چهار برابر افزایش یافت. البته طی سال‌های ۱۳۴۲ — ۱۳۵۲ درآمد نفت ایران رو به افزایش بود. این افزایش ابتدا به دلیل رشد سریع حجم نفت صادراتی، و سپس به دلیل افزایش نسبتاً معتدل قیمت‌ها رخ داد.^{۲۸}

این افزایش به صورتی بود که عواید نفت ایران در سال ۱۳۴۲ برابر چهل میلیارد ریال و کمی بیش از ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی بود. این سهم در سال ۱۳۵۱ به یک‌چهارم تولید ناخالص ملی (GNP) رسید. با انفجار قیمت‌های نفت در سال ۱۳۵۲، سهم درآمد نفتی در تولید ناخالص ملی به ۵۰ درصد رسید، اما پس از آنکه فرصت کافی برای جذب آن در اقتصاد فراهم شد، این سهم در سال ۱۳۵۷ به ۳۴ درصد کاهش یافت.^{۲۹}

طی سال‌های پس از استقرار کنسرسیوم، میزان تولید نفت ایران دائم افزایش یافته بود. در سال ۱۳۳۹/۱۹۶۰ ایران از مرز تولید یک میلیون بشکه نفت در روز گذشت. این میزان در سال ۱۳۵۱/۱۹۷۲ به پنج میلیون بشکه در روز و در سال ۱۳۵۳/۱۹۷۴ به اوج شش میلیون بشکه در روز رسید. این میزان تولید تقریباً اوج میزان تولید در همه سال‌های تولید نفت بود. از این تاریخ به بعد این میزان تولید یا ثابت بود یا کمی کاهش می‌یافت، با این حال به دلیل افزایش قیمت نفت، درآمدهای نفتی ایران بالا رفت.^{۲۰}

طی سال‌های دهه ۱۳۵۰، قیمت هر بشکه نفت در بازارهای بین‌المللی از سه دلار به بیست دلار رسید. اوج این افزایش مربوط به شوک اول نفتی در ۱۹۷۳ بود که قیمت نفت را به نزدیک دوازده دلار، یعنی چهار برابر قیمت پیشین، رساند.

عوااید نفت ایران در سال ۱۳۴۹/۱۹۷۰ به بیش از یک میلیارد دلار و در سال ۱۳۵۱/۱۹۷۲ به ۵/۶ میلیارد دلار رسید، ولی با شوک نفتی اول، این درآمد در سال ۱۳۵۲ با یک جهش به ۱۸/۵ میلیارد دلار افزایش یافت و تقریباً در پیش از اعتصاب صنعت نفت در آستانه انقلاب اسلامی به مرز ۲۱ میلیارد دلار در سال نزدیک شد.^{۲۱}

طی سال‌های دهه ۱۳۵۰ تا زمان پیروزی انقلاب اسلامی، هیچ‌گاه وابستگی دولت به درآمدهای نفتی زیر ۵۴ درصد نبود.

در سال ۱۳۵۷، به دلیل اعتصاب کارکنان صنعت نفت، تولید نفت ایران کاهش یافت و درآمد نفتی کشور به پانزده میلیارد دلار تقلیل یافت.

نگاه کلی به میزان درآمدهای نفتی دولت در دوره ۱۳۳۲-۱۳۵۷ نشان می‌دهد که تقریباً از سال ۱۳۳۲، این درآمد بیش از ۴۰ درصد منابع درآمدی دولت را تأمین کرده است. اگر تعریف بیلاوی، در مورد میزان لازم درآمد رانتی برای ساخت دولت رانتیر را بپذیریم (۴۲ درصد درآمد دولت)، باید گفت که از سال ۱۳۳۹/۱۹۶۰ ساخت دولت در ایران رانتیر بوده است.

ابعاد و پیامدهای دولت رانتیر در دوران پهلوی

تأثیر نفت و درآمدهای آن بر ساختار سیاسی و اجتماعی ایران انکارناپذیر است و شاید بتوان گفت که تأثیر این متغیر در ایران حتی بیشتر از دیگر کشورهایی است که وضعی مشابه ایران داشته‌اند. از این لحاظ شاید ایران اولین و بالاترین کشوری باشد که نفت در آن چنین جایگاهی داشته است.

ایران اولین اعطاکنده امتیاز نفت به بیگانگان بود (۱۹۰۱ م). اولین استخراج صنعتی نفت در خاورمیانه در ایران انجام شد (۱۹۰۸ م) و البته ایران اولین کشوری بود که صنعت نفت در آن ملی گردید (۱۹۵۱ م).

دولت پهلوی دولتی رانتیر بود؛ زیرا «به طور منظم مقادیر عظیمی از رانت خارجی را دریافت می‌کرد».

سه عامل میراث تاریخی یعنی نظام سیاسی پاتریمونیال (Patrimonial) در ایران، اوضاع داخلی ایران یعنی ناکامی جبهه ملی در اداره موفق کشور، و وضعیت بین‌المللی یعنی شرایطی که امریکا می‌کوشید دولت دست‌نشانده خود در ایران را حفظ کند تا به دام کمونیسم نیفتد، زمینه‌ساز شکل‌گیری و تثبیت دولت رانتیر در ایران شد.^{۲۲}

پس از آن بسیاری از نظریه‌پردازان از نظریه دولت رانتیر در کنار نظریات دیگری چون استبداد شرقی، شیوه تولید آسیایی، دولت بنیادری، نئوپاتریمونیالیسم (Neo-Patrimonialism)، دولت مطلقه و ناسیونالیسم مدرن برای توصیف دولت در ایران معاصر بهره برده‌اند.^{۲۳}

حسین مهدوی در این باره گفته است: «دولت محمدرضاشاه، به‌ویژه در دو دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ شمسی از بسیاری جهات با دولت‌های قبل از خود تفاوت چشمگیری داشته است. بسیاری از این اختلافات عمدتاً به خاطر متکی بودن به درآمدهای نفتی بوده است. درحالی‌که دولت‌های قبل از محمدرضاشاه، در تأمین هزینه و بودجه لازم دولت، به جامعه داخلی شدیداً نیازمند بودند».^{۲۴}

افسانه نجم‌آبادی نیز در مقاله‌ای در کتاب «دولت رانتیر» بر رانتیر بودن دولت پهلوی تأکید ورزیده و ماهیت غیردموکراتیک آن را به ماهیت تحصیل‌دار دولت ربط داده است: «دولت رانتیر پهلوی نه تنها به دنبال تقویت استقلال خود از جامعه بوده، بلکه با تغییر مصرف‌الگوی فرهنگی - آموزشی و باج‌دهی به عوامل خودی، سعی در سیاست‌زدایی اجتماعی به نحوی وسیع داشت و نتیجه این وضع موجب کاهش شدید سطح درک سیاسی و فرهنگ سیاسی در کشور شد».^{۲۵}

پروفیسور تدا اسکاچپل (Teda Skocpol) نیز در تبیین خود از انقلاب اسلامی - که به اصلاح نظریه انقلاب او منجر شد - معتقد است که دولت پهلوی دولت رانتیر غرق در دلارهای نفتی و پیوندخورده با سیر اقتصاد سرمایه‌داری جهانی بود.^{۲۶}

دکتر حاجی یوسفی نیز، با تأیید رانتیر بودن دولت پهلوی، از این نظریه برای توضیح علل توسعه اقتصادی نیافتن ایران استفاده کرده است.^{۲۷}

اما پس از گذر از نظر تحلیل‌گران مبتنی بر منطق بودن نظریه دولت رانتیر بر ساخت قدرت در ایران دوره پهلوی، در تطبیق این نظر بر اساس میانی مطرح‌شده در بخش دوم با اوضاع ایران در دوره پهلوی دوم می‌توان گفت: ۱- منابع نفتی ایران همواره در مالکیت دولت بوده و عایدی آن به دولت پرداخت شده است؛ ۲- درآمد نفتی همواره از ابتدای دهه ۱۳۴۰ سهم بالایی در درآمدهای دولت داشته و از سال ۱۳۳۹/۱۹۶۰ این سهم همواره بیش از ۴۲ درصد درآمد دولت بوده است؛ ۳- درآمدهای نفتی ایران پیوند کمی با اقتصاد داخلی و نیروی کار داخلی

داشته است. در سال ۱۳۴۱، ۵ درصد نیروی کار کشور در صنعت نفت مشغول بوده‌اند. این سهم در سال‌های ۱۳۴۶، ۱۳۵۱ و ۱۳۵۶ بر عدد ۶ درصد ثابت مانده است، درحالی‌که بخش‌های صنعت، کشاورزی و خدمات هر کدام طی این سال‌ها حداقل ۲۰ درصد نیروی کار کشور را به اشتغال درآورده بودند؛^{۲۸} ۴- درآمد نفتی ایران از منابع خارجی تأمین می‌شده و به‌رغم اینکه مصرف داخلی نفت و مشتقاتش طی آن سال‌ها افزایش یافت، درآمدی را نصیب دولت نکرد و درآمد رانتی دولت حاصل از فروش نفت به خارج بود.

ساخت رانتیر قدرت در ایران پیامدهای خود را نیز بر سیاست، اقتصاد و شرایط اجتماعی کشور تحمیل کرد. دولت، که طی تاریخ ایران، به دلیل نظام پادشاهی، از استقلالی نسبی برخوردار بود، به استقلال مطلق از جامعه دست یافت، به‌طوری‌که تحلیل‌گران در این دوره رژیم پهلوی را دولتی می‌دانند که به صورت بازیگری مستقل از گروه‌های جامعه، منافع خاص خود را دنبال می‌کرد.^{۲۹}

در واقع با افزایش درآمدهای نفتی در دوره محمدرضا پهلوی، استقلال رژیم پهلوی از جامعه داخلی به درجه‌ای رسید که در دولت‌های قبل از آن وجود نداشت. بر این اساس حتی دولت به تغییر در ساخت اجتماعی دست زد و کوشید برای خود گروه‌های حامی ایجاد کند و گروه‌های اجتماعی معارض (مانند بازاریان و روحانیون) را تضعیف نماید.^{۳۰}

دموکراسی نیم‌بندی که بر اساس قانون اساسی مشروطه پس از خروج رضاشاه از ایران در کشور اجرا می‌شد با کودتای ۲۸ مرداد از بین رفت و درست از زمانی که درآمدهای نفتی تثبیت شد (سال ۱۳۴۲)، انتخابات مجلس شورای ملی کاملاً کنترل گردید، به گونه‌ای که نمایندگان ترکیبی از نامزدهای دستچین‌شده شاه و دربار بودند.^{۳۱}

وابستگی دولت به نوسانات بین‌المللی قیمت نفت آشکارا دیده می‌شد؛ به طور نمونه با افزایش درآمد نفتی، برنامه پنجم توسعه کشور دچار بازنویسی اساسی شد.

دیوان‌سالاری دولتی در این سال‌ها گسترش بسیاری یافت که نتیجه مستقیم افزایش درآمدهای دولت و نیاز دولت به ایجاد طبقه‌ای وابسته به خود برای حفظ مشروعیت نظام سلطنتی بود. تعداد حقوق‌بگیران دولتی در این دوره از ۳۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ به ۶۳۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ (بیش از دو برابر) رسید.^{۳۲}

در این سال‌ها دولت پهلوی می‌کوشید به شیوه‌های مختلف اقتدار ملی و بین‌المللی را نمایش دهد. جشن‌های بزرگ بین‌المللی در کشور برگزار می‌گردید، جدیدترین نوع تسلیحات نظامی خریداری و به نمایش گذاشته می‌شد و حتی به «ظفار»

لشکرکشی می‌شد تا اقتدار رژیم پهلوی به نمایش گذاشته شود، ولی باطن این رژیم کاملاً بی‌ثبات بود و سرانجام انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ همه نمایش‌های اقتدار رژیم پهلوی را بر باد داد.

عملکرد اقتصادی دولت پهلوی نیز پیامدهای ساختار رانتیر را به وضوح نشان می‌دهد. واردات کالا از ۵۶۱ میلیون دلار در سال ۱۳۴۱ به ۱۸/۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۶ (نزدیک به پانزده برابر) رسید، در حالی که صادرات غیرنفتی ایران فقط ۵۲۰ میلیون دلار بود؛ یعنی اگر ایران فقط بر تولید و صدور کالاهای خود، یعنی بدون بهره‌گیری از درآمد نفت، متکی بود، جامعه فقط می‌توانست کمتر از ۳ درصد کالاهایی را که می‌خرید به‌دست آورد.^{۲۳}

طی سال‌های ۱۳۵۷ - ۱۳۴۲ مدام بر سهم اشتغال بخش خدمات افزوده و از سهم بخش کشاورزی کاسته می‌شد. بوروکراسی، ارتش، ساواک، شهربانی و ژاندارمری در این توسعه شگفت‌انگیز بیش از همه گسترش یافتند و بر آنها به جای سایر خدماتی که دولت باید ارائه کند، تأکید می‌شد. سهم بخش خدمات طی این سال‌ها از ۲۳/۸ درصد نیروی کار به ۳۴ درصد رسید (افزایش جمعیت فعال کشور در نظر گرفته شده است)، در حالی که سهم بخش کشاورزی از ۵۵/۱ به ۳۲/۲ کاهش یافت.^{۲۴}

هویت، نخست‌وزیر وقت، از کسب جایگاه پنجم ایران در صنعت جهان طی پانزده سال آینده خبر می‌داد، ولی آنچه در کشور به وجود آمده بود عمدتاً صنایع مونتاژ و وارداتی واگذار شده به خانواده‌های وابسته به دربار بود که طبقه بورژوازی وابسته به پهلوی را شکل می‌دادند. این بورژوازی مرکب از حدود ۱۵۰ خانواده (به روایت شورای انقلاب ۵۱ خانواده) بود که ۶۷ درصد صنایع و مؤسسات مالی را مالک بودند. از میان ۴۷۳ صنعت بزرگ خصوصی، ۲۷۰ مورد از آنها در مالکیت ده خانواده بود^{۲۵} که خانواده‌های فرمانفرمایان، رضایی، خیامی، ثابت، لاجوردی شناخته‌شده‌ترین آنها بودند.^{۲۶}

در حوزه اجتماعی نیز پیامدهای دولت رانتیر کاملاً هویدا بود. پیش از دهه ۱۳۴۰، بیش از دوسوم جمعیت کشور در روستا زندگی می‌کردند، ولی پس از آن، برای بهره‌برداری از مواهب اقتصاد رانتی روستاها خالی شد و شهرها پر گشت. طی سال‌های ۱۳۴۵-۱۳۵۵ جمعیت روستایی از ۶۲ درصد به ۵۳ درصد جمعیت کل کشور کاهش یافت و جمعیت شهری از ۲۸ درصد به ۴۷ درصد رسید^{۲۷} و این سیر در آستانه انقلاب اسلامی سبب دگرگون شدن ساختار اجتماعی ایران از روستائین به شهرنشین شد.

افزایش نقدینگی شهرنشینان، که حاصل درآمدهای دولتی بود و با کاهش تولید روستاییان همراه شد، در ابتدای دهه ۱۳۵۰ سبب تورم در جامعه شد و مردم با ذهنیت بورجوداری دولت از درآمدهای نفتی به دولت اعتراض کردند که به افزایش واردات

منجر شد.

بادکنک ادعای پهلوی‌ها در مورد قرار گرفتن در جایگاه تمدنی بزرگ، که از ۱۹ دی ۱۳۵۶ سوراخ شد، در ۱۴ آبان ۱۳۵۷ از بین رفت. هرچند در ۱۰ دی ۱۳۵۶، جیمی کارتر شاه را حکمران جزیره ثبات در دریای متلاطم خاورمیانه خوانده بود، پس از انتشار مقاله احمد رشیدی مطلق علیه امام خمینی در ۱۷ دی ۱۳۵۶ و قیام ۱۹ دی ۱۳۵۶ مردم قم، تظاهرات چهلیم به چهلیم در سراسر ایران آغاز شد. در شهریور ۱۳۵۷ شاه دستور داد تقویم شاهنشاهی به تقویم شمسی بازگردانده شود. قیام ۱۷ شهریور تهران نقطه پایان سرکوب بود. در ۱۴ آبان ۱۳۵۷ شاه اعلام کرد پیام انقلاب مردم ایران را شنیده است و در ۲۶ دی‌ماه ایران را ترک کرد. در بهمن ۱۳۵۷ نیروی هوایی مورد علاقه شاه به نهضت امام پیوست و ارتش شاهنشاهی هم در نهایت اعلام بی‌طرفی کرد و این پایانی بر رویای نفتی «تمدن بزرگ» طاغوت بود.

پی‌نوشت‌ها

- ۱- منصور قطبی، نفت از آغاز تا امروز، تهران: اداره کل روابط عمومی وزارت نفت، ۱۳۸۲، ص ۲۸
- ۲- عبدالقیوم شکاری، نظریه دولت تحصیل‌دار و انقلاب اسلامی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۹، ص ۵۵
- ۳- حمیدرضا ملک‌محمدی، از توسعه لرزان تا سقوط ستابان، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۲۹ - ۲۸، به نقل از: چارلز عیسوی، تاریخ اقتصادی ایران ۱۹۱۴ - ۱۸۰۰
- ۴- قدیر نصری، نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۱۸۹
- ۵- میرطیب موسوی، مسائل سیاسی اقتصادی جهانی نفت، تهران: مردمسالاری، ۱۳۸۴، ص ۱۸۹
- ۶- محمدعلی (همایون) کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران، ج ۱، ترجمه محمدرضا نفیسی، تهران: پایبروس، ۱۳۶۶، ص ۵۴ - ۵۳
- ۷- جولیان باربر، اقتصاد ایران از ۱۲۷۹ تا ۱۳۴۹، تهران: مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی، ۱۳۶۳، ص ۲۳۳
- ۸- عبدالقیوم شکاری، همان، ص ۵۳
- ۹- جولیان باربر، همان، صص ۲۳۲ و ۲۳۱
- ۱۰- همان، ص ۸۷
- ۱۱- همان، ص ۹۷
- ۱۲- همان، ص ۱۸۵
- ۱۳- جولیان باربر، همان، ص ۱۰۱
- ۱۴- محمدعلی کاتوزیان، همان، ص ۱۰۰
- ۱۵- عبدالقیوم شکاری، همان، ص ۵۵
- ۱۶- محمدعلی کاتوزیان، همان، ص ۱۳۲
- ۱۷- عبدالقیوم شکاری، همان، ص ۵۶
- ۱۸- محمدعلی کاتوزیان، همان، ص ۱۵۹
- ۱۹- همان، ص ۱۸۰
- ۲۰- همان، ج ۲، ص ۶۵

۲۱- ابراهیم عباسی، دولت پهلوی و توسعه اقتصادی،

تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۱۶۲

۲۲- مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، طرح درهم‌آمیزی صنعت نفت و اقتصاد ملی، تهران: مؤسسه مطالعات انرژی،

۶۷۳۱ صص ۲۵۳ - ۲۵۰

۲۳- محمدعلی کاتوزیان، همان، ج ۲، ص ۸۸

۲۴- همان، ص ۹۵

25 - H. Mahdavy, Patterns and Problems of Economic Development in Rentier State: The Case of Iran, in M.A.Cook. 1970, p. 453

۲۶- جولیان باربر، همان، ص ۲۴۹

۲۷- امیرمحمد حاجی‌یوسفی، دولت، نفت و توسعه اقتصادی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، ص

۱۰۱

۲۸- محمدعلی کاتوزیان، همان، ج ۲، ص ۱۳۳

۲۹- همان، ص ۱۵۹

۳۰- فرد هالیدی، دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران، ترجمه فضل‌الله نیک‌آیین، تهران: امیرکبیر، ۱۳۵۸،

ص ۱۵۳

۳۱- همان، ص ۱۵۴

۳۲- امیرمحمد حاجی‌یوسفی، «ظهور و تثبیت دولت رانتیر در ایران»، ره‌یافته‌های سیاسی و بین‌المللی، ش ۴، (بهار و تابستان ۱۳۸۲)، صص ۹۹ - ۷۱

۳۳- رک: محمدرضا عیوضی، تئوری‌های ساخت قدرت و رژیم پهلوی دوم، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲

34 - H.Mahdavy. OP.cit.

35- H.Beblawi and G.Luciani (ed), The Rentier State, London, Croomhelm, 1987, pp.40-50.

۳۶- تدا اسکاچ‌پل، «دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب ایران»، ترجمه محمدتقی دلفروز، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال ششم، ش ۱، (بهار ۱۳۸۲)، صص ۱۴۲ -

۱۱۹

۳۷- امیرمحمد حاجی‌یوسفی، دولت، نفت و توسعه اقتصادی، همان، فصل چهارم.

۳۸- محمدعلی کاتوزیان، همان، ص ۱۶۴

۳۹- امیرمحمد حاجی‌یوسفی، دولت، نفت و توسعه اقتصادی، همان، ص ۶۹

۴۰- عبدالقیوم شکاری، همان، ص ۷۸

۴۱- محمدعلی کاتوزیان، همان، ص ۱۳۲

۴۲- عبدالقیوم شکاری، همان، ص ۷۳

۴۳- محمدعلی کاتوزیان، همان، صص ۲۵۶ - ۲۵۵

۴۴- همان، صص ۲۰۱ و ۱۶۴

۴۵- ابراهیم عباسی، همان، ص ۱۹۶

۴۶- رک:

Hossein Bashiriyeh, The State and Revolution in Iran (1962-1982), London, Croomtfeim St. Mortin's Press, 1984, pp 40-42.

۴۷- مسعود نیلی، اقتصاد ایران و معمای توسعه‌نیافتگی، تهران: انتشارات دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۳، بانک

اطلاعات همراه.