

قابلیت‌ها و کاستی‌های "نظریه دولت رانتیر" در تحلیل و معرفی عملکرد نفت

نداف شریفی^(۱)

چکیده

۴۱

نزدیک به نیم قرن است که نظریه دولت رانتیر، وارد اقتصاد سیاسی شده است.^۱ براساس این نظریه، رانت حاصل از فروش مواد اولیه مانند قهوه، گاز، نفت، پنبه و نیز عایدات حاصل از موقعیت استراتژیک یک کشور، دولت رانتیر را قادر می‌سازد بیش از آنکه دغدغه تحولات داخلی را داشته باشد به مشتریان پولداری بیندیشد که حاضرند در ازای دریافت مواد خام مطمئن، سرمایه‌گذاری کنند و پول نقد در اختیار دولت رانتیر قرار دهند. به عقیده طرفداران نظریه دولت رانتیر، اتکای دولت به رانت خارجی یا بهره حاصل از فروش مواد خام به مشتریان خارجی، سبب گسست جامعه از دولت می‌شود و جامعه گسیخته از دولت در انتظار زوال تصادفی یا اتفاقی دولت می‌نشینند. اما مخالفان نظریه دولت رانتیر معتقدند که شواهد تجربی نظریه دولت رانتیر بسیار محدود است و اتفاقاً دولت‌های متکی بر عایدات نفت و گاز، ثبات و رفاه بیشتری به ارمغان آورده‌اند؛ ثبات و رفاهی که معلوم نبود در غیاب عایدات به اصطلاح رانتی چه سرنوشتی پیدا می‌کرد. مقاله حاضر بر اساس این مناقشه نظری به شناسایی عملکرد نفت در ساختار دولت می‌پردازد. دامنه عینی یا شواهد مثالی مقاله جمیع کشورهای متکی بر عایدات نفتی هستند. اهمیت این مبحث از آن رو است که در تحولات دولت‌های خاورمیانه طی سال ۲۰۱۱، گویا دولت‌های فاقد درآمد نفتی، موفق نشده‌اند معترضین را توجیه یا اقناع نمایند. این تغییرات و نتایج حاصله از آنها، دوباره نظریه دولت رانتیر را موضوع بحث‌های آکادمیک و سیاستگذاری ساخته است. این مقاله بدون ورود به مناقشه‌های عینی، به امکان سنجی تئوریک نظریه دولت رانتیر در شرح ثبات و بی‌ثباتی می‌پردازد.

کلید واژه‌ها: رانت، پارادکس فراوانی، دولت رانتیر، اقتصادی سیاسی، حامی پروری

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد انرژی و محقق در حوزه ابعاد امنیتی انرژی

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، سال دوازدهم، شماره ۳، تابستان ۱۳۹۰، صص ۵۷-۴۱

رانت (Rent) به معنای در آمد یا پاداش و عایداتی که محصول کار و زحمت مولد نیست، اصطلاح و سقف رانت نخستین بار از سوی یک اقتصاددان ایرانی بنام حسین مهدوی و در دهه ۱۹۷۰ بیان شد.^۲ این واژه هر چند پیش از دهه ۱۹۷۰ در آثار نویسندگانی چون آدام اسمیت، دیوید ریکاردو و لنین بیان شده بود، اما طرح نظریه دولت رانتیر و کارکرد آن در اقتصاد سیاسی ابتدا از سوی مهدوی و سپس توسط اقتصاددانان دیگری چون حازم بیلاری (Hazem Beblarri) و جیاکومو لوسیانی (Giacomo Luciani) به کار گرفته شد و ایده مهدوی در قالب یک نظریه مرجع در عرصه اقتصاد سیاسی، پدیدار شد. یکی دیگر از بنیان و شارحان نظریه دولت رانتیر در خاورمیانه، متفکر ایرانی بنام محمدعلی (همایون) کاتوزیان است که ابتدا در کتاب "اقتصاد سیاسی ایران مدرن: استبداد و شبه مدرنیسم: ۱۹۷۹-۱۹۲۶"^۳ و بعد در کتاب "تضاد دولت و ملت در ایران"^۴ از کارکرد دولت رانتیر سخن گفت و نظریه مزبور را در مورد ایران عهد پهلوی دوم به کار بست. بطور کلی بر اساس نظریه دولت رانتیر بین درآمدهای حاصله از نفت از یکسو و ناتوانی دولت در باز توزیع عادلانه عایدات و تمکین به قواعد دموکراتیک از سوی دیگر، پیوندی علی وجود دارد. پیوند علی بدین معنا است که علت یک عارضه، یک عامل و یا ورودی مشخص است به طوری که اگر آن عامل یا ورودی نباشد، جامعه یا فرآیندهای مشارکت و رقابت در آن، فرمول دیگری می یابد. این نظریه در تحلیل شرایط و ثبات و نابسامانی های کشورهای نفت خیز (به ویژه کشورهای عربی) به آثار رانت های خارجی بر ساختار دولت و شکل دهی به مناسبات دولت با طبقات و یا ساختار طبقاتی جامعه تمرکز می نماید. به گفته لوسیانی منطق عمل سیاسی دولت های متکی بر عایدات نفتی کاملاً متفاوت از منطق عمل سیاسی دولت های متکی بر عایدات مالیاتی است. بدین مضمون که دولت متکی به نفت یا گاز یا هر عایدی دیگری که به خارجی ها فروخته می شود، به عنوان دارنده منابع تأثیرگذار در جامعه (از قبیل پول، مناصب، دستور کار و مدیریت اجتماعی) رفته رفته به ارباب جامعه مبدل می شود و جامعه را آنگونه که می پسندد مهندسی می کند، همچنین دولت برخوردار

از ثروت بی‌زحمت نفت، ناخواسته بین‌المللی می‌شود و خریداران نفت یا گاز که عمدتاً قدرت‌ها و شرکت‌های قوی بین‌المللی هستند ثبات (هر چند غیردموکراتیک) را به پویایی و تحول (هرچند به سمت دموکراسی) ترجیح می‌دهند و همین معادله سبب شراکت (partnership) دولت با نیروهای خارجی و به همین اندازه فاصله‌گیری از نیروهای داخلی می‌شود. این در حالی است که دولت غیر برخوردار از عایدات رانت ناگزیر است مخارج حکومتی و هزینه‌های حکمرانی را از طریق مالیات تامین کند. نفس پرداخت مالیات از سوی مردم سبب حساسیت دولت و نیز مسئولیت‌پذیری جامعه می‌شود و جامعه به‌سان چشمانی تیزبین دخل و خرج دولت را رصد می‌کند. بطور کلی با متکی شدن دولت به مالیات‌های تهیه شده از سوی مردم، کل حکمرانی سیاسی به سمت مسئولیت‌شناسی دولت و توجه اجتماعی جامعه پیش می‌رود که حاصل آن عبارت است از عدالت‌ورزی دولت و حساسیت کیفی جامعه به تصمیمات سیاسی، به عنوان دو رکن حکمرانی با ثبات و دموکراتیک.

گزاره‌های کلیدی نظریه دولت رانتیر

براساس توضیحات مقدمه، می‌توان گزاره‌های کلیدی یا مشخصه‌های اساسی دولتهای رانتیر را به شرح زیر برشمرده:

۱. پارادوکس فراوانی (plenty of paradox)

ایده پارادوکس فراوانی در سال ۱۹۹۷ از سوی تری لین کارل (Terry Lynn Karl) مطرح شد و مقصود از آن این است که کشورهای برخوردار از عایدات رانتی، معمولاً ویژگی‌های قوی و ضعیف مشترکی دارند و مجموعه آسیب‌پذیری‌های داخلی و تهدیدات خارجی و نیز فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی پیش روی آنها با یکدیگر بسیار مشابه است. از نگاه کارل، انتظار اولیه از فراوانی این است که دولت و جامعه از چنگ فقر و استیصال و تنگدستی‌های یافته به سمت برنامه‌ریزی و آسایش و حل و فصل مقتدرانه دشواری‌ها

پیش بروند و رقابت‌های ناشی از کمیابی را به رفاقت و پیوند استراتژیک تبدیل نمایند.^۵ وی با مطالعه و مقایسه ظرفیت‌ها و دشواری‌های کشورهای نفتی تشریح می‌کند که وفور نفت عملکرد تناقض‌آمیزی داشته است و عایدات و ثروت‌های نفتی به جای حل منازعه، سبب رقابت‌های فرساینده بر سر قدرت شده است؛ به طوری که نفت و عایدات آن بلای بین‌المللی و داخلی کشورها شده است.

نظریه "بلای منابع" با مرور عملکرد دولت‌های نفتی طی چهل سال اخیر بر این نکته تاکید می‌ورزد که صادرات انبوه نفت و منابع خام گران، موجب شکوفایی اقتصادی کشور نمی‌شود. به طوری که امروزه نمی‌توان یک کشور نفت خیز و متکی به عایدات رانته را به عنوان یک ابر قدرت یا قدرت بسیار مهم معرفی نمود. در عوض می‌توان کشورهای متعددی را نام برد که به واسطه اتکای بیش از حد بر رانته‌ها، به شدت آسیب‌پذیر، فاسد و بدنام هستند. ضمن اینکه بسیاری از کشمکش‌های داخلی و جنگ‌های منطقه‌ای، بین کشورهای متکی بر عایدات نفتی رخ نموده است. شاید این جمله وزیر نفت اسبق (پابلو پرز آلفونسو) ونزوئلا و پایه‌گذار سازمان اپک در اوایل دهه ۱۹۷۰ را بتوان عصاره نظریه بلای منابع تلقی کرد، وی در یک سخنرانی هیجانی تاکید می‌کند "ده سال بعد بیست سال بعد شما خواهید دید که نفت ما را به فلاکت و بیچارگی انداخته، این نجاستی شیطنانی است، ما داریم در نجاست شیطان غرق می‌شویم".^۶ بر این اساس، نفت فراوان موجب رنج فراوان می‌شود.

۲. رقابت پرمنازعه بر سر قدرت سیاسی

قدرت سیاسی و حکمرانی بر کشور برخوردار از نفت و گاز، حاوی امتیازات و رفاه گسترده است. در این کشورها، سالیانه عایدات قابل توجهی از سوی خریداران نیازمند به نفت به خزانه کشور سرازیر می‌شود. برخورداران اتوماتیک از سود سرشار و منزلت بین‌المللی، مخالفان حکومت (اعم از داخلی و خارجی) را وسوسه می‌کند تا براندازی کنند و آن جایگاه ممتاز را تصاحب نمایند. احتمال چنین اقدامی از سوی نیروهای داخلی

و خارجی، دولت رانتیر را به سمت تأسیس استحکامات نظامی و سازماندهی نیروهای وفادار سوق می‌دهد. خریدهای تسلیحاتی کشورهای نفت‌خیز یکی از شواهد عینی مویید این گزاره است. موضوع شگفت‌آور این است که مخالفان بعضاً حاضر می‌شوند هزینه قابل توجهی را متحمل شوند تا به تصاحب حکومت نائل آیند. به همین دلیل است که دولت‌های رانتیر، ذاتاً نمی‌توانند منزوی باشند. ضرورت جذب سرمایه‌های خارجی و هراس از مخالفین داخلی آنها را وادار می‌کند دیپلماسی فعالی را در پیش بگیرند. در نتیجه، قدرت سیاسی در کشورهای برخوردار از منابع رانتی، کانون رقابت است؛ در یکسو حکام حاکم قرار دارند که حاضر به مصالحه با مخالفین نیستند و در سوی دیگر مخالفین هستند که حاضرند با نیروهای خارجی و داخلی ائتلاف نموده، مناصب پرسود حکومتی را به چنگ آورند. در میانه این منازعات آنچه مفقود می‌شود رفتار معتدل و اقدام دموکراتیک است.

۳. حامی پروری

طبق نظریه جان انتلیس (John Entelis) حکومت عربستان سعودی درآمد‌های نفتی را به گونه‌ای هزینه می‌کند که منجر به بروز و تعمیق مطالبات دموکراتیک نشود و این کار میسر نیست مگر اینکه حکومت سعودی شبکه حامیان سیاسی خود را در مناطق مختلف و در حوزه‌های متعدد اقتصاد، تجارت و سیاست تقویت کند.^۷ از دید عبدالکریم الدخایل، دولت کویت نیز کار مشابهی می‌کند.^۸ این دولت از مشروعیت کارکردی (functional legitimacy) برخوردار است یعنی حکومت با اتکای به هزینه‌های نفت، خدمات پنهان و پیدایی را انجام می‌دهد که منجر به تعویق مطالبات دموکراتیک می‌شود. در سال ۲۰۱۱ و در پی رونق موج تغییر در کشورهای عربی خاورمیانه امیر کویت به بهانه پنجاهمین سال استقلال کویت، اعلام کرد که به هر شهروند کویتی یک هزار دلار هدیه و یکسال غذای رایگان با کیفیت عالی می‌دهد. علاوه بر این، مجموعه‌ای از تسهیلات خدماتی در حوزه‌های درمان، آموزش، تجارت و اعطای وام و بیمه به شهروندان کویتی فراهم شده است که همگی به یمن عایدات نفتی است، عایداتی که بخش اعظم آن نصیب

هواداران وضع موجود می‌شود. حکومت با تزریق منابع مالی و نیز با تمهید فرصت‌های اجتماعی برای حامیان، مخالفان خود را به لحاظ اجتماعی و خاستگاه طبقاتی خلع سلاح می‌کند. به عبارت دیگر به محض اعتراض مخالفان حکومت، حامیان و هواداران نیز قیام می‌کنند و به جای اینکه معترضین در مقابل حکومت صف‌آرایی کنند دو قشر یا دو طیف از جامعه در مقابل هم قرار می‌گیرند. مهمترین عنصر در پدیدآوری طبقه حامی، رانت حاصل از نفت است که به طور مستقیم و بی‌حساب و کتاب در اختیار دولت قرار می‌گیرد.

۴. طرد گروه‌های جدید

به عقیده برینگتون مور، پیدایش دموکراسی در انگلستان و فرانسه طی قرون ۱۷ و ۱۸ معلول شکل‌گیری بورژوازی مستقلی بود که خواهان کسب و کار آزاد و مخالف قدرت بی‌حد و حصر پادشاه و نیز کلیسا بودند.^۹ مور در قالب رهیافت "جامعه‌شناسی تاریخی" به تحلیل "ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی" می‌پردازد و دیکتاتوری و دموکراسی را پیش از هر چیز حاصل یک فرآیند اجتماعی و نه پروژه سیاسی می‌شمارد.^{۱۰} بر مبنای دیدگاه مور، گروهی از محققان مسائل خاورمیانه با بررسی موارد الجزایر و لیبی بدین نتیجه رسیده‌اند که این کشورها با بذل و بخشش پول نفت از شکل‌گیری گروه‌های اجتماعی مستقل که می‌توانستند به تحدید سیطره حکومت کمک کنند، جلوگیری کرده‌اند.^{۱۱} در پی انهدام زمینه‌های برآمدن گروه‌های جدید، گروه‌های قدیمی، دامنه و عمق فعالیت‌های خود را بسط داده‌اند و نسل جدید را به یک شرط مهم (اجتناب از طرح دعاوی تجدیدنظرطلبانه) جذب کرده‌اند. در نتیجه در حفاصل دولت و جامعه، گروه‌های مدنی و به تعبیر رابرت پانتنام (Robert Puntnam) سرمایه اجتماعی استوارای شکل نگرفته است که مطالبات اجتماعی را تنظیم و فشارهای سیاسی حکومت را تعدیل کند.^{۱۲} در غیاب سرمایه اجتماعی و گروه‌های مستقل، حکومت و هواداران آن به سرعت و سهولت به جامعه دسترسی داشته و نسبت به تطمیع یا حذف سیاسی (politycide) آنها مبادرت ورزیده‌اند.

۵. پیوند راهبردی با قدرتهای اقتصادی بزرگ جهان

به استثنای انگلستان، نروژ و تا حدی روسیه هیچ یک از ۱۳ کشور عمده صادرکننده نفت، صنعتی نیستند و عایدات حاصل از صدور نفت و گاز بیش از ۹۰ درصد درآمد ارزی آنها را تشکیل می‌دهد.^{۱۳} از سوی دیگر مهمترین صادرکنندگان کالا به بازارهای جهان از قبیل ایالات متحده، چین، ژاپن، آلمان و فرانسه از نظر منابع انرژی فقیر هستند. ایالات متحده آمریکا روزانه ۲۳ میلیون بشکه یعنی حدود ۸۰ درصد صادرات نفتی کشورهای عضو اپک را مصرف می‌کند و مجبور است بیش از نیمی از این میزان را از کشورهای صادرکننده خریداری کند. ژاپن بیش از ۹۰ درصد نفت مصرفی خود را از کشورهای خلیج فارس خریداری می‌کند، چین هم به عنوان دومین اقتصاد برتر دنیا پس از ایالات متحده آمریکا، رفته رفته وابستگی بیشتری به نفت و گاز پیدا می‌کند.

بدیهی است که به محض وقوع ناآرامی در کانون‌های تولید و صدور انرژی، امنیت مصرف‌کنندگان آن متزلزل می‌شود. به زبان اقتصادی با افزایش یک دلار در هر بشکه وارداتی، هزینه تولید در کشورهای مصرف‌کننده افزایش و در نتیجه قیمت صادراتی آن کالا بیشتر می‌شود. بنابراین نفع استراتژیک کشورهای صنعتی جهان، خرید ارزان و مطمئن نفت از کشورهای صادرکننده است. به همین دلیل است که طی نیم قرن اخیر شاهد پیوند استراتژیک بین کشورهای صنعتی و کشورهای صادرکننده هستیم. حمایت از رژیم‌های استبدادی و اقتدارگرا که در قالب قوانین و سلیقه‌های کاملاً غیرانسانی به حکومت خود ادامه می‌دهند، تا حد زیادی معلول وابستگی به نفتی است که در اختیار رژیم‌های همسو با قدرتهای صنعتی قرار دارد. پیوند درازمدت آمریکا با حکومت سعودی و ایران در عصر پهلوی دوم، اغماض از جنایات سیاسی حکومت لیبی طی چهل سال اخیر، تعامل دوستانه و بسیار مسالمت‌آمیز با حکومت‌های رانتیر حاشیه جنوب خلیج فارس همه و همه، حاصل وابستگی راهبردی به فرآورده استراتژیکی به نام نفت یا گاز است.^{۱۴} شیوه فروش با تخفیف به مشتریان، شیوه هزینه کرد عایدات (مانند خرید تسلیحات) و جذب سرمایه معمولاً در حکومت‌های توتالیتر، ساده‌تر و آسان‌تر است تا حکومت‌های

دموکراتیک که هرگونه خرید و فروش را مورد تفحص قرار می‌دهند و علی‌الاصول موجب دردسر خریداران و نیز فروشندگان نفت می‌شوند.

۶. خرید انبوه و تقویت فوق‌العاده نظامی

کشورهای غنی (به لحاظ منابع مواد خام) هم در معرض کشمکش داخلی قرار دارند (مثلاً اگر منابع استراتژیک از لحاظ جغرافیایی در منطقه‌ای اقلیت‌نشین واقع شده باشد) مورد طمع همسایگان و احياناً قدرت‌های فرامنطقه‌ای هستند. چنین حکومتی از ناحیه داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی احساس تهدید می‌کند و درصدد تمهیدات دفاعی و بازدارنده درجه یک است. اگر بین حکومت مرکزی و گروه‌های فروملی تنش وجود داشته باشد ممکن است استخراج منابع، این تنش‌ها را افزایش دهد. اگر منابع استراتژیک در جدار مرزی باشد، ممکن است استخراج منابع سبب بروز اختلاف و درگیری مرزی شود و اگر حکومت غنی (به لحاظ منابع نفت و گاز) از دید قدرت‌های مسلط جهان سرکش باشد ممکن است برنامه‌هایی برای تغییر رفتار یا ساختار رژیم مورد نظر طراحی شود. حکومت یا دولت نفتی می‌کوشد این آسیب را به فرصت تبدیل کند. چنین حکومتی دو مسئله اساسی را در دستور کار خود قرار می‌دهد: از یکسو با تقویت نیروهای نظامی - امنیتی داخلی، تحرکات مخالفین را کنترل می‌کند و از سوی دیگر درصدد خرید تسلیحات مدرن و پیشرفته برمی‌آید تا ضمن بازدارندگی در مقابل رقبای منطقه‌ای، قدرت‌های بزرگ را وسوسه می‌کند تا به قدرت نفتی به عنوان یک حوزه درآمدزا نگاه کرده و از تشدید تنش اجتناب نمایند.

درنگ و تامل در شش نکته فوق، تا حدی روشن می‌کند که حکومت‌های رانتیر تا حد قابل توجهی در قالب نظریه دولت رانتیر قابل درک و توضیح هستند. اما این نظریه با بن‌بست‌ها و تنگناهای مهمی مواجه است. پرسش‌های مهمی مطرح‌اند که نظریه مزبور از پاسخ به آنها عاجز است؛ اولین پرسش این است که چرا فاصله داشتن از دموکراسی، همواره به عنوان ضعف این قبیل دولت‌ها قلمداد می‌شود؟ مخرج مشترک و نکته اصلی در

عقب افتاده نامیدن دولت‌های رانتیر این مفروض است که دموکراسی، حکومتی ایده‌آل و مطلوب است. دومین پرسش این است که آیا دولت‌های فاقد نفت و گاز لزوماً دموکراتیک و پیشرفته هستند، رفتار استبدادی و خشن بسیاری از حکومت‌های فاقد رانت را چگونه می‌توان توجیه نمود؟

پرسش سوم این است که آیا حکومت‌های رانتیر، با برنامه‌های رفاهی خود مسیر و مقدمات لازم برای آزادی شهروندان و نهایتاً دموکراسی را فراهم کرده‌اند؟ تدارک خدمات عمومی، ارتقای سطح زندگی در حوزه‌های فرهنگی و امنیت از رهاوردهای منابع نفتی است که معمولاً از دید طرفداران هیجانی نظریه دولت رانتیر مغفول می‌ماند. با این توضیح در ادامه این مقاله به کاستی‌های نظریه رانتیر در درک و تخمین تحولات فعلی و آتی دولت‌های رانتیر می‌پردازیم و در نهایت درصد دآوری بین آورده‌ها و کاستی‌های نظریه مزبور برمی‌آییم.

کاستی‌های نظریه‌های اولیه دولت رانتیر

مطابق تحلیل و تخمین‌هایی که در موج اول نظریه‌های دولت رانتیر ارائه می‌شد، دولت‌های متکی بر ثروت بی‌زحمت نفت اولاً غیر دموکراتیک هستند ثانیاً با کاهش درآمدهای نفتی دچار بی‌ثباتی می‌شوند و ثالثاً اقتصاد و تحولات بخش اقتصادی، حوزه سیاست را شکل می‌دهد. طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ با نوسان شدید در قیمت جهانی نفت، تردیدهایی در اعتبار نظریه دولت رانتیر رخ نمود چرا که عمده کشورهای نفت‌خیز، بی‌ثبات و متزلزل نشدند، علاوه بر آن بر خلاف پیش‌بینی (امثال لوسیانی)‌های اولیه پس از بروز بحران مالی در دولت‌های رانتیر تمایل جدی به سمت دموکراسی و پذیرش مرجعیت مردم پیش نیامد. در چنین فضایی، مبحث کاستی‌های نظریه دولت رانتیر مجال طرح یافت و از جذابیت اولیه آن نظریه تا حد زیادی کاسته شد. دشواری‌های عمده موج اول نظریه‌های دولت رانتیر عبارتند از:

۱. محوریت اقتصاد و بی توجهی به نظامات اجتماعی

مایه اصلی نظریه دولت رانتیر، عایدات اقتصادی و سیاست‌های دولت برای سرمایه‌گذاری اقتصادی و بطور کلی ساختاری و مستقل دانستن اقتصاد است. این در حالی است که علاوه بر موضوعات اقتصادی، پاره‌ای متغیرها و بازیگران دیگر نظیر فرهنگ سیاسی، باورهای مذهبی، نظامات اجتماعی، نهادهای سنتی و نخبگان فرهنگی و سیاسی نیز وجود دارند که موجودیت و فعالیت‌شان پیوند عمیقی با اقتصاد ندارد. یکی از پرسش‌هایی که می‌تواند نقص نظریه‌های اولیه در باب دولت رانتیر را تشریح کند این است که آیا دلیل اصلی حکومت دولت و اطاعت مردم، فقط کارکرد توزیعی (distributive) دولت است؟ آیا مردم صرفاً با پرداخت مالیات، مسئولیت‌پذیر و فعال می‌شوند؟ آیا دلیل اصلی مسئولیت‌گریزی دولت، عایدات نفتی آن است؟

تجربه نیمه دوم قرن سده بیستم نشان می‌دهد که برخلاف پیش‌بینی لوسیانی، به محض سقوط قیمت نفت، دولت‌های رانتیر، مشروط نشده‌اند و حتی وضع مالیات برای مردم به جای درگیر کردن (Engagement) آنان در عرصه سیاسی، شورش‌ها و نارضایتی‌ها را دامن زده است. فرض نظریه‌پردازان دور اول این است که بوروکراسی عظیم و عمدتاً ناکارآمد دولتی از یکسو و پتانسیل‌های بی‌ثباتی سیاسی - اجتماعی از سوی دیگر زمینه را برای تزلزل سامان سیاسی حاکم مهیا می‌سازند. دلیل چنین روند محتومی این است که از یکسو نخبگان و بازیگران اقتصادی و تجاری به دلیل وابستگی عمیق به تسهیلات دولتی قادر به تدبیر در شرایط سقوط قیمت نفت نیستند از سوی دیگر ساختار دولت به قدری متصلب است که کوچکترین انعطاف و نرمشی را برنمی‌تابد.

واقعیات جاری فرض فوق را مخدوش ساخته‌اند. در اغلب کشورهای نفتی (از قبیل عربستان سعودی، قطر، کویت و بحرین) طی دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ که قیمت نفت کاهش شدیدی داشت، بی‌ثباتی سیاسی حادی بروز نکرد. به تعبیر کایرین چادری (Kiren Chaudhry) بخش تجاری دولت‌های رانتیر در طول تاریخ حیات خود، تکامل سازمانی ویژه‌ای داشته‌اند و تقلیل آن به تشکیلاتی رانت‌جو که در غیاب حمایت دولت از بین

می‌رود، تحلیل جامعی نیست.^{۱۵} از نگاه چادری، نفت و دولت نفتی فقط دولت را تنومندتر کرده است و دولت تنومند برای حفظ حیات و سلطه خود فقط تسهیلاتی را در اختیار بخش تجاری قرار داده است. در واقع دولت رانتیر به بخش تجاری جامعه کمک کرده است بدون آنکه آن را بوجود آورده باشد. علاوه بر این، در بسیاری از جوامع جهان سوم، ساختارهای تجاری و اقتصادی کارکرد اجتماعی - سیاسی هم دارند و بخش تجاری را باید بازیگری فراتر از یک تشکیلات رانت‌جو و رانت بنیاد لحاظ نمود.

۲. کلیت و عام‌نگری (universality)

یکی از انتقادهای اساسی (به‌ویژه در آثار گوون اُکرولیک - Gwenn okruhlik) بر نظریه دولت رانتیر تعمیم بی‌حد و مرز آن بر جمیع دولت‌هایی است که در زمان‌ها و نقاط مختلف دنیا فروشنده مواد خام - به‌ویژه نفت - بوده‌اند. پرسش این است که آیا دولت‌های برخوردار از موقعیت ویژه ژئوپلیتیک هم مشمول این نظریه هستند؟ دولت در کشورهای نظیر سوریه، مصر و اسرائیل به‌واسطه موقعیت ویژه سرزمینی و ترانزیتی مورد عنایت و حمایت قدرت‌های ذینفع خارجی است و سالیانه مبالغ نقدی و تخفیف‌های ویژه‌ای را از دول حامی دریافت می‌کند. گویا این دولت‌ها در قالب رانت استراتژیک بررسی می‌شوند. اگر این‌گونه است آنگاه هم دایره شمول نظریه مزبور به شدت افزایش می‌یابد و هم تفاوت کیفی بین دولت‌های رانتیر نفتی به شدت افزایش می‌یابد. کمک‌های خارجی در خوش‌بینانه‌ترین شرایط به رقمی حدود سه میلیارد دلار می‌رسد، این در حالی است که رانت استراتژیک به شدت در معرض نوسان است.

علاوه بر این در مجموعه دولت‌های فروشنده نفت، همه را نمی‌توان به یک اندازه رانتیر نامید. ثبات در بخش قابل توجهی از این دولت‌ها، علاوه بر رانت حاصل از فروش نفت، محصول عوامل سیاسی، فرهنگی و مذهبی نیز هست و تمرکز روی رانت نفتی به معنای غفلت و نادیده‌انگاشتن آن عوامل مهم است. از این‌رو به نظر می‌رسد دولت‌های متکی بر ثروت بی‌زحمت نفت را می‌توان به سه دسته رانتی، شدیداً رانتی و فرا رانتی

تقسیم‌بندی کرد. دولت‌های رانتی یا رانتیر آنهایی هستند که به تعبیر ببلای عایدات حاصله از فروش نفت یا هر ماده خام دیگر، حداقل ۴۰ درصد از درآمدی ارزی آنها را تشکیل می‌دهد. دولت‌های شدیداً رانتیر آنهایی هستند که درآمدهای غیرنفتی آنها اولاً بسیار محدود و ثانیاً وابسته به نرخ جهانی نفت است، یعنی با وقوع نوسان در نرخ جهانی نفت، قیمت فرآورده‌های غیرنفتی هم شدیداً متاثر می‌شود. بالاخره دولت‌های فرارانتی دولتهایی هستند که یکی از ارکان اساسی ثبات سیاسی آنها، رانت‌های حاصل از نفت است یعنی علاوه بر عایدات حاصل از فروش نفت، عوامل دیگری نظیر فرهنگ سیاسی، باورهای مذهبی و علایق ناسیونالیستی به دوام و قوام ثبات موجود کمک می‌نماید. متأسفانه در نظریه‌های اولیه و متأخر دولت‌های رانتیر، هیچ تمایزی لحاظ نمی‌شود و همه کشورهای فروشنده نفت و گاز، رانتیر تلقی می‌شوند و قواعد ثبات و بی‌ثباتی در یکی از آنها به بقیه موارد متعدد تعمیم داده می‌شوند.^{۱۶}

۳. نهادهای نیرومند دموکراتیک در سال‌های پیش از پیدایش نفت

در نظریه‌های اولیه دولت رانتیر، تأثیرات عایدات نفتی به گونه‌ای نکوهش می‌شوند که گویی این کشورها در سال‌های پیش از پیدایش نفت، دموکراتیک بودند و نفت باعث تضعیف و تخریب نهادهای دموکراتیک شده است. مطالعه و مقایسه وضعیت نهادهای دموکراتیک در کشورهای خاورمیانه‌ای (نظیر نروژ، کانادا و انگلستان) نشان می‌دهد که شرایط اجتماعی و سیاسی و برخورداری کشور از نهادهای نیرومند دموکراتیک در سال‌های پیش از کشف و صدور نفت، اهمیت بسیار زیادی دارد. اما این وضعیت عمدتاً در آن نظریه‌ها مورد توجه جدی قرار نمی‌گیرد. در کشورهای خارج از خاورمیانه حتی قبل از پیدایش نفت، زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی و حتی دینی مساعدی برای پاسخگو ساختن دولت و مشروطیت حکومت به قانون ایجاد شده است. کوین نیوهازر (K. neuhouser) ساموئل شوبرت (Samuel Schubert) و ویلیام تامسون (William Tamson) با بررسی وضعیت ونزوئلا، کانادا، انگلستان و نروژ تصریح می‌کنند که وجود سه عنصر نظام مالیاتی

پیشرفته، نهادهای اقتصادی و تجاری قدرتمند و سابقه حاکمیت قانون می‌تواند رانتهای نفتی را به سمت سازش بین گروه‌های کار و سرمایه و حتی جامعه و حکومت هدایت کند.^{۱۷} مقایسه آثار درآمدهای نفتی در دو کشور نروژ و چاد در این زمینه روشنگر است. کشور نروژ از سال‌های دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به یکی از صادرکنندگان عمده نفت بدل شد اما نهادهای اقتصادی قدرتمند و نظام مالیاتی پیشرفته، از سال‌ها پیش در این کشور ریشه دوانده بود. اما در کشور چاد و اخیراً غنا، وضعیت به کلی متفاوت است. کشور چاد پیش از کشف نفت، بی‌ثبات بود و کشمکش‌های قومی، کودتاهای مکرر و نبردهای قبیله‌ای، این کشور را آستن بی‌ثباتی می‌کرد. در این چارچوب کشف نفت، سبب تشدید نزاع‌های پیشین و قبضه بیشتر قدرت در دستان گروه مسلط گردیده است.

۴. وفور نفت یا اتکای به نفت

مقصود از وفور یا فراوانی نفت این است که کشور کم‌جمعیتی مانند قطر و کویت درآمد هنگفتی از محل صدور نفت کسب می‌کند، این کشورها موفق شده‌اند مزاد مخارج روزمره را در پروژه‌های سودآور سرمایه‌گذاری کنند بطوری که در سال ۲۰۱۰، میزان ذخایر ارزی کویت به بیش از ۸۰۰ میلیارد دلار رسید. اما اتکای به نفت این است که سهم صادرات نفت در تولید ناخالص داخلی (GDP) کشور مورد نظر لحاظ شود. در کشورهای متکی به نفت، ممکن است میزان ثروت رانتهی بسیار اندک باشد اما همین میزان اندک بخش بزرگی از درآمدهای حکومت را تشکیل می‌دهد. به عنوان مثال کشور نیجریه را می‌توان یک کشور متکی به نفت قلمداد کرد، هرچند میزان صادرات نفتی این کشور حداکثر ۱۶ میلیارد دلار در سال است. بنابراین کشورهای دارای منابع نفتی به دو دسته غنی و نیازمند (فقیر) تقسیم می‌شوند: در دسته نخست درآمد سرانه حداقل ۱۰۰۰ دلار است و این کشورها عمدتاً از ثبات مناسبی برخوردارند چرا که مردم و گروه‌ها انگیزه چندانی برای تغییر وضع موجود ندارند. اما کشورهای دسته دوم متکی به صادرات نفت و مواد نفتی هستند. مسئول مستقیم و اصلی تقسیم‌بندی‌ها عایدات نفت در

بین جمعیت پرتعداد، دولت است. این دسته از کشورها استعداد زیادتری برای بی‌ثباتی دارند چرا که انگیزه جامعه برای مقابله با دستگاه فاسد دولتی و افزایش سهم تک‌به‌تک افراد بسیار بالاتر است.

گفتنی است در نظریه‌های اولیه دولت رانتیر، هیچ توجهی به تفاوت دولت‌های نفتی نمی‌شد و کشورهای متفاوت (مثلاً نیجریه با ۱۶۰ دلار درآمد سرانه با قطری‌هایی که درآمد سرانه‌شان بیش از ۴۵/۰۰۰ دلار است) به لحاظ عایدات نفتی همگی رانتیر و غیردموکراتیک معرفی می‌شدند.

با توجه به چهار دشواری مذکور بود که در دهه ۱۹۹۰ موج جدیدی از مطالعات در مورد اقتصاد سیاسی کشورهای نفت‌خیز آغاز شد. این موج جدید ضمن برخورد انتقادی با موج اول در صدد برآمد به جای نگرش کلان و کیفی، به مطالعات موردی و کمی تمرکز نماید و ضمن توجه به آثار مخرب رانت بر دموکراسی، به شرایط اجتماعی سیاسی یا میزان درآمد سرانه در دولت‌های رانتی و به‌ویژه به زمان ورود عایدات نفت به چرخه اقتصاد کشورها بپردازد.

بازگشت مجدد نظریه‌های رانتیر در دهه دوم قرن ۲۱

در سال ۲۰۱۱ و به منظور درک منطق تحولات در کشورهای عرب خاورمیانه و تخمین ماهیت و دامنه سرایت آن، دوباره نظریه دولت رانتیر مورد توجه قرار گرفت. در ابتدای سال ۲۰۱۱ دولت زین العابدین بن علی پس از ۲۳ سال حکومت سرنگون شد و مردم تونس پس از ۲۸ روز اعتراض و تظاهرات خیابانی و با تلفات نسبتاً اندک (۲۱۹ کشته و ۹۴ زخمی) در ۱۵ ژانویه ۲۰۱۱، رژیم حاکم را عوض کردند. در پی آن مردم مصر در میدان التحرير قاهره تجمع و پس از ۱۸ روز، حسنی مبارک را وادار به کناره‌گیری کرده و به حکومت ۳۲ ساله او خاتمه دادند، در یمن نیز اتفاق مشابهی رخ داد. پس از آن در کشورهای بحرین، اردن، لیبی، عربستان سعودی و سوریه نیز اعتراضات کم و بیش پرخروشی صورت پذیرفته است که در تابستان سال ۲۰۱۱ هنوز ادامه دارد.^{۱۸}

واژگونی کم‌هزینه و سریع حکومت‌های غیررانتی (در تونس و مصر) و حرف‌شنوی قابل‌توجه حکام یمن، سوریه و اردن در مقابل معترضین، موید مدعیات نظریه دولت رانتیر است. از سوی دیگر سخت‌جانی حکومت معمر قذافی در لیبی و آرامش نسبی در کشورهای کویت، قطر، امارات متحده و عربستان سعودی از سوی دیگر باز هم موید گزاره‌هایی است که در موج اول نظریه‌پردازی پیرامون دولت‌های رانتیر طرح شده بود. مهمترین گزاره‌ها در این خصوص عبارتند از:

۱. تعداد معترضین و شدت اعتراض علیه حکومت، در دولت‌های رانتی و غیررانتی قابل توجه است اما توانایی و انگیزه دولت‌های رانتیر برای سرکوب مردم بسیار بیشتر از دولت‌های غیررانتیر است. صفا‌آرایی نیروهای امنیتی و هواداران حکومت در مقابل معترضین در دو کشور لیبی و بحرین، مصداق این ادعاست.

۲. دولت‌های رانتیر به خاطر تامین منبع استراتژیک نفت برای قدرت‌های صنعتی، اهمیت بین‌المللی بیشتری دارند و عمده دغدغه دولت‌های صنعتی غربی نه تغییر ساختار دولت رانتیر که تغییر رفتار آن است.

۳. دولت‌های رانتیر با استفاده از عایدات نفت هواداران مصمم و پرشور قابل توجهی تربیت کرده‌اند، این هواداران در مقابل تغییر، از تداوم وضع موجود دفاع می‌کنند، حتی اگر تداوم وضع موجود بسیار تبعیض‌آمیز باشد. در این قبیل دولت‌ها، وفاداری ملاک شایستگی است. این در حالی است که دولت‌های غیررانتیر منابع لازم را برای سازماندهی و بسیج هواداران در اختیار نداشتند و خیابان‌ها به سرعت و سهولت در اختیار معترضین قرار گرفت.^{۱۹}

۴. در دولت‌های رانتیر، منازعه برای تصاحب حکومت بسیار خونین است و دلیل آن این است که حکمرانی متضمن امتیازات شایانی است. در کشور دو لیبی و بحرین، معترضین کاملاً واقف‌اند که پس از چندماه منازعه برای یک عمر به امتیازات شگرفی می‌رسند. این در حالی است که مخاطره کردن در حکومت‌های غیر رانتیر قابل توجه نیست و عموماً به اعتراضات آرام بسنده می‌شود و سعی بر آن است که حکومت حاکم قانع

شود که صلاحیت حکمرانی ندارند. اما معترضین دولت‌های رانتیر حاضرند هزینه بدهند، دست به اسلحه ببرند، با نیروهای بین‌المللی ائتلاف کنند و بطور کلی دستگاه حاکم را نه قانع که مجبور به ترک حکومت کنند.

نتیجه‌گیری

در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ سه نظریه وابستگی، نوسازی و استعمار، چارچوب تئوریک تغییر در کشورهای جهان سوم بودند. از میان این سه نظریه، طرفداران نظریه وابستگی به سیاست‌های کشورهای صنعتی (مرکز) در تصاحب منابع کشورهای پیرامون (جهان سوم) متمرکز شده بودند، نظریه نوسازی در پی طی مسیر غرب توسعه یافته از سوی کشورهای جهان سوم بود و برای طی این مسیر بر مولفه‌هایی چون شهر نشینی، سرمایه‌گذاری خارجی، آموزشی، ارتباطات و به‌طور کلی دوری جستن از مناسبات و نهادهای سنتی تاکید می‌رفت، نظریه استعمار نیز ریشه عقب‌ماندگی را در استعمار طولانی مدت و همه جانبه جهان سوم از سوی کشورهای استعمارگر عمدتاً غربی جستجو می‌کرد و راه‌هایی را در استقلال‌طلبی (مبتنی بر ناسیونالیسم قومی و دینی) متهورانه و اجتناب از بلوک بندی‌های شرق و غرب می‌دید. سه دهه پس از جنگ جهانی دوم، رفته رفته ناکامی این سه نظریه آشکار شد. نظریه وابستگی به دلیل ایدئولوژیک کردن سیاست، توسعه نظریه نوسازی به دلیل یکسان بینی روندهای مختلف توسعه‌ای و نظریه استعمارستیزی به دلیل خارجی‌هراسی بی‌مهابا و استقلال‌خواهی جنون‌آمیز همگی به بن‌بست رسیدند. در این میان، نظریه دولت رانتیر مجال ظهور یافت. این نظریه بنا به دلایل زیر از اقبال و قابلیت زیادی برای درک تحولات کشورهای جهان سوم مفید واقع شده است.

اولاً این نظریه بیش از حد کلی و عام‌نگر نیست و قصد ندارد همه دشواری‌های کشورهای جهان سوم را واری و درمان کند. این نظریه صرفاً درصدد تحلیل ثبات و بی‌ثباتی در کشورهای متکی به درآمدهای نفتی است. ثانیاً نظریه دولت رانتیر نظریه‌ای است میان رشته‌ای که در آن رشد یک کشور گزینه‌ای صرفاً اقتصادی یا سیاسی تلقی

نمی‌شود. این نظریه مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، سیاسی و جامعه‌شناختی و مدیریتی را در درک وضع کنونی و آتی کشورها دخیل می‌داند. ثالثاً نظریه دولت رانتیر به دلیل خاستگاه و بافتار غیرایدئولوژیک خود طی سه دهه حیات توانسته است گزاره‌های قابل آزمون را واریسی نموده و به لحاظ روایی نیز تایید شود. هنوز هم (۲۰۱۱) نظریه دولت رانتیر بسیار بیشتر از سه نظریه کلان اخیر، برای درک وضع فعلی و تخمین وضع آتی جهان عرب از قابلیت توضیح‌دهندگی برخوردار است.

1. Luciani, Giacomo, "Oil and Political Economy in the International Relations of the Middle East, pub in: Louise, Fawcett(ed) *International Relations of the Middle East*, Oxford: Oxford university press, 2005.
2. Mahdavi, H. "*The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier State: The case of Iran*", pub in M.A.cook,(ed) *Studies in Economic History of the middle East*, London: Oxford University Press, 1970, Chap.3.
۳. کاتوزیان، محمدعلی (همایون)، اقتصاد سیاسی ایران به از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: مرکز، ۱۳۷۲، ص ۴.
۴. کاتوزیان محمدعلی (همایون)، تضاد دولت و ملت، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی، ۱۳۸۳.
5. Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*, Berkeley, the University of California, 1997, p.53.
۶. میرترابی، سعید، نفت، سیاست و دموکراسی، تهران: قومس، ۱۳۸۷، ص ۱۳۱.
7. Entetis, John, "Oil Wealth and Prospects for Democratization in the Arabian Peninsula: The Case of Saudi Arabia" pub in Naiem A Sherbing et al (ed) *Arab Oil: Impact on The Arab Countries and Global Implications*, New York, Praeger, 1976, chap.7.
8. Ibid.
۹. مور، برینگتون، ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر دانشگاهی، ۱۳۷۲، مقدمه.
۱۰. همان.
۱۱. ابراهیم، سعدالدین، "مشروعیت و امنیت در کشورهای عربی"، منتشر شده در: لنور، جی مارتین، چهره جدید امنیت خاورمیانه، تهران: انتشارات پژوهشکده راهبردی، ۱۳۸۳، ص ۶۹.
۱۲. پیتر، زتومکا، اعتماد: رویکردی جامعه شناختی، ترجمه غلامرضا غفاری، تهران: شیراز، ۱۳۸۶، ص ۱۲۶.
13. Opec Bulletin, Statistics of countries, Available at: www.opecnews.com/Reports.
14. Augustus, Richard. Norton, *Civil Society in the Middle East*, New York: T.L Brill, 1995, p.92.
15. Chaudary, Kiren Aziz, "Economic Liberalization and the lineages of the Rentier state", *Comparative politics*, No.27, October 1994,p55.
۱۶. میرترابی، سعید، پیشین، ص ۱۵.
۱۷. میرترابی، سعید، "بررسی مقایسه‌ای چارچوب‌های تحلیلی و روش‌شناختی مطالعات نفت و سیاست"، فصلنامه پژوهش سیاست نظری، شماره ششم، تابستان و پاییز ۱۳۸۸، ص ۱۷۵.