

نقش دولت در فرایند توسعه سالهای ۱۳۵۷-۱۳۲۰

تاریخ دریافت: ۸۲/۳/۲۷

تاریخ تأیید: ۸۲/۳/۳۰

عبدالعلی منصف^۱

چکیده

مقاله حاضر بر این فرض روش شناختی فردگرایانه _ یکی از فروض پایه‌ای برنامه‌ای برنامه پژوهشی اقتصاددانان نهادگرا _ استوار است که افراد دنبال حداکثر کردن منافع خود هستند، با تأکید بر این نکته، که افراد صرفاً بر اساس نفع طلبی ساده شخصی واکنش نشان نمی‌دهند، بلکه هنگام مواجه شدن با وقایع بر اساس آنچه که نفع خود می‌پندارند _ انتظارات، عقاید و باورهای خود _ عکس‌العمل نشان خواهند داد، این باورها ابتدا در خانواده و سپس در مراکز آموزشی و در نهایت توسط نهادهای اجتماعی مختلف شکل می‌گیرد.

بنابراین شکل و نوع رفتار دستگاه‌های حکومتی به عنوان تعدادی از نهادهای اجتماعی، موجب به‌وجود آمدن انتظارات، عقاید و باورهای مختلف در کارآفرینان آن اجتماع خواهد شد، از این رو افراد و سازمانها بر اساس نوع رفتار حکومت‌ها و سایر نهادهای اجتماعی فعالیت‌های متفاوتی را ارزشمند خواهند یافت و بر همین اساس بازارهای کارا و یا غیرکارآ شکل خواهد گرفت. دولت در فرایند توسعه به عنوان یک عامل درون‌زا تلقی می‌شود. به همین دلیل ویژگیهای آن به عنوان یکی از عوامل توسعه در شکل‌گیری بازارهای کارا یا غیرکارا نقش بازی می‌کند. شواهد نشان می‌دهد که خصوصیات دولت ایران به عنوان یکی از عوامل بازدارنده پیدایش بازارهای کارآمد از طریق افزایش هزینه‌های معاملاتی بوده است.

واژگان کلیدی: هزینه‌های معاملاتی، انتخاب عقلانی، بازارهای کارآمد و غیر کارآمد، دولت، توسعه

مقدمه

امروزه در سراسر جهان دولت‌ها در کانون توجه قرار گرفته‌اند. توسعه‌ای که امروزه تحقق یافته‌است، ما را بر آن می‌دارد که پرسشهای اصولی خود دربارهٔ دولت را تغییر دهیم. نقش دولت چگونه می‌تواند باشد؟ چه می‌تواند انجام دهد؟ از انجام چه کاری باید پرهیز نماید؟ و بهترین راه انجام آن چیست؟

امروزه موضوع کارآمدی دولت‌ها مطرح شده است، یعنی نقش و نفوذ دولت‌ها در تأمین نیازهای مردم تغییر یافته است و آن، افزایش قابلیت‌های دولت از طریق بازدمیدن نیرویی تازه در نهادهای عمومی است و این به معنای پی‌ریزی مقررات و قواعد محدود کننده کارآمد است که به منظور نظارت بر رفتارهای حداکثرسازی کارگزاران عمومی و مبارزه با فساد وضع می‌شوند. به بیان دیگر هدف از قراردادن نهادهای دولتی در معرض رقابت بیشتر، افزایش کارآئی آنهاست، یعنی افزایش کارکرد نهادهای دولتی، بهبود انگیزه‌ها و سرانجام وادار کردن دولت به پاسخگویی بیشتر در برابر نیازهای مردم و نزدیک‌تر کردن دولت و مردم از طریق مشارکت‌های گسترده‌تر و تمرکززدایی. (بانک جهانی، ۱۹۹۷، ص ۷)

نتایج بررسی‌های انجام شده درباره بنگاه‌های داخلی ۶۹ کشور توسط بانک جهانی (گزارش ۱۹۹۷) نشان می‌دهد که نهادهای دولتی ضعیف و خودسر بیشتر اوقات با رفتارهای غیر قابل پیش‌بینی و ناسازگار بر مشکل می‌افزایند. چنین رفتاری بدون این که کمکی در رشد بازارها داشته باشند، بر اعتبار دولت خدشه وارد می‌کنند و مانع توسعه بازارها می‌شوند. زیرا سرمایه‌گذاران به دولت‌هایی که در تضمین قانون و نظم، حقوق مالکیت و به کار بردن قواعد و سیاست‌ها شکست خورده‌اند، اعتماد ندارند. همهٔ کشورها علاقمند به ایجاد بخش کارآمد عمومی هستند؛ اما یکی از دلایلی که انجام این مهم را دشوار می‌کند، این است که کارگزاران عمومی نیز مانند دیگران دنبال منافع خود هستند و چگونگی مقید کردن این منافع جزء مباحث سیاسی است. برای مثال ممکن است منافع عده‌ای اقتضا کند تا وضع ناکارآمد و غیر منصفانه فعلی دولت به همین ترتیب حفظ شود. «به همین دلیل توسعه اصولاً جدا از شکل نظام سیاسی، اجتماعی و نوع دولتی که بتواند چنین نظامی را ایجاد و بقای آن را تضمین کند، توهمی بیش نیست.» (Adriam, 1994, pp.363-386)

حکومت و نظام اداری خوب در فرایند توسعه اولین بار در گزارش سال ۱۹۸۹ بانک

جهانی درباره آفریقا مطرح شد. (worldBank, 1989)
از دید آن گزارش و همچنین گزارش سال ۱۹۹۷ بانک جهانی، چنین حکومتی دارای خصوصیات زیر است:

«مشروعیت و قدرت حکومت، از قراردادی دموکراتیک منشأ گرفته باشد و بر پایه تفکیک کامل قوای قانون‌گذاری، اجرائی و قضائی استوار باشد و سرانجام حکومتی که کارآمد، مستقل، باز و بی‌پرده و مسئولیت‌پذیر و پاسخگو باشد» (worldBank, 1992). بر همین اساس بانک جهانی توجه خود را به چهار زمینه زیر معطوف می‌کند:

۱- پاسخگویی، به معنای مسؤول بودن مقامات دولتی در برابر رفتارهای خود؛
۲- چارچوب قانونی توسعه، به معنای مجموعه‌ای منسجم از قوانین و مقررات که بخش غیر دولتی بر پایه آن تکلیف خود را به روشنی بدانند. آینده را پیش‌بینی کند و ثباتی را پیش روی خود ببینند. این بنیاد قانون و مقررات باید بی‌طرفانه باشد، یعنی درباره همه به‌طور یکسان اعمال شود، نظام قضائی مستقلی وجود داشته باشد که اجرای صحیح و دقیق آن را تضمین کند.

۳- روباز بازی کردن، که ابزاری است برای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به مسؤولان، تحدید فساد، تشویق فرایند تبادل نظر بین دولت و سازمان‌های غیردولتی در سیاست‌گذاری برنامه‌ریزی.

۴- اطلاعات قابل اعتماد و در دسترس برای همگان،
چنانچه ملاحظه می‌شود، این اصول الهام گرفته از نظریات وبر است، (weber, 1964) اما این نسخه، آن قسمت از بحث وبر را که نظام اداری و حکومتی خوب به فرهنگ جامعه نیز وابسته است، در نظر نگرفته است.

با وجود این که فرهنگ و اعتقادات جامعه یکی از عواملی است که در تأثیر متقابل با رفتار دولتمردان و قواعد رسمی، ساختارهای انگیزشی اجتماع را تشکیل می‌دهند، در این مقاله برون‌زا فرض می‌کنیم و صرفاً به بررسی قوانین و رفتار دستگاه‌های دولتی و اثرات اقتصادی آن در مقایسه با یک دولت خوب خواهیم پرداخت. از این رو ابتدا به اختصار به تحولات اقتصاد توسعه اشاره‌ای خواهیم کرد، سپس رفتار دستگاه‌های حکومتی را بررسی خواهیم کرد (با تأکید بر این که تأثیر فرهنگ در سیستم حکومتی و تأثیر متقابل نهاد حکومت در فرهنگ و نتیجه آن‌ها در ساختارهای انگیزشی اقتصاد،

مفروض در نظر گرفته شده است).

تطور تفکر توسعه

برای مدتی، دسترسی به منابع طبیعی (زمین و منابع معدنی) پیش شرط توسعه به حساب می‌آمد. بسیاری از سرزمین‌های واقع در آفریقا، آسیا و آمریکا، به خاطر این منابع، زیر سلطه استعمار قرار گرفتند و جنگ‌های بسیاری برای به‌دست آوردن این منابع بین کشورها درگرفت، با این همه این طرز تفکر به تدریج تغییر کرد و از سرمایه‌های فیزیکی (ماشین‌آلات و تجهیزات) به عنوان کلید توسعه اقتصادی سخن به میان آمد و «صنعتی شده» مترادف با «توسعه یافته» قلمداد شد، ولی در حدود نیمه قرن بیستم نظریه‌پردازان اقتصادی به این نتیجه رسیدند که این رابطه، رابطه ساده اندیشانه‌ای پیش نیست، هرچند فناوری یا به بیان دیگر دانش و ایده، محتوای ماشین و تجهیزات به شمار می‌آید، با این وجود هیچ کس نمی‌توانست به این پرسش پاسخ دهد. که چرا تکنولوژی در برخی نواحی جهان بهتر و سریع‌تر از سایر نقاط رشد و توسعه پیدا کرده است؟

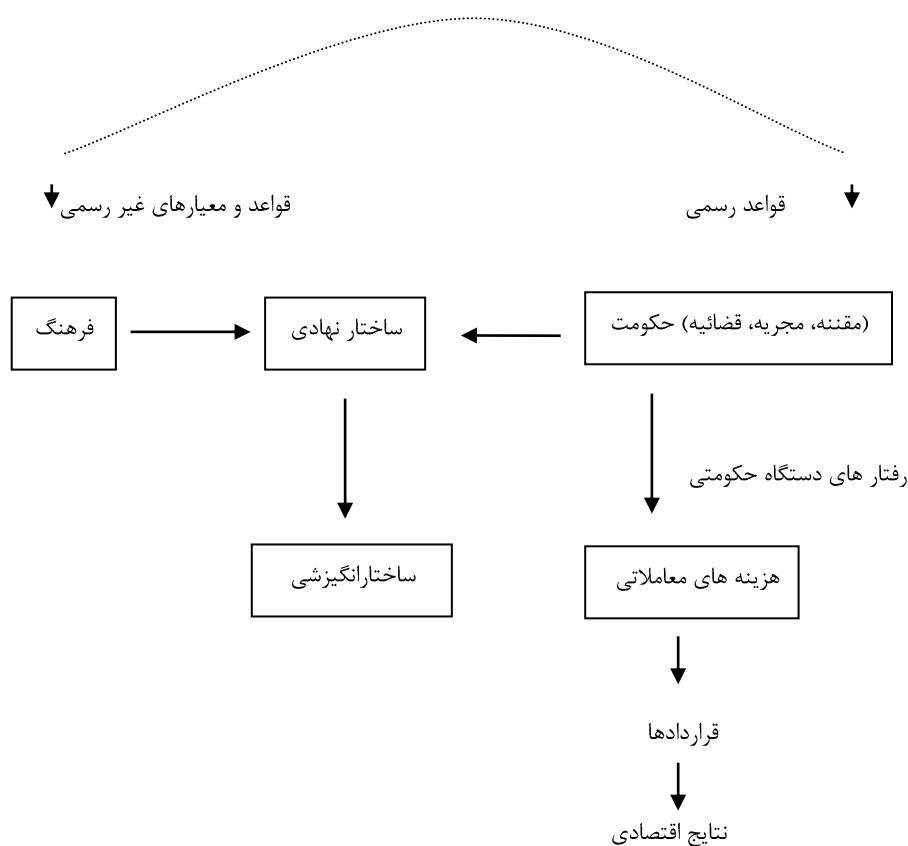
سایر عوامل، مانند سرمایه‌های انسانی نیز از همان زمان به عنوان راه حل احتمالی برای این معضل، نظرها را به خود جلب کرده بود. از دهه ۱۹۸۰ توجه به نقش سیاست‌های سالم _ به عنوان علت انباشت بیشتر سرمایه‌های انسانی و فیزیکی و تفاوت آن از کشوری نسبت به کشوری دیگر _ معطوف شده است. همین امر به نوبه خود ذهن‌ها را متوجه کیفیت نهادها و سازمان‌های کشورهای مختلف نموده است. در این زمینه مسائل و پرسش‌های جدید و در عین حال پیچیده‌تری سربرآورده‌اند؛ مانند این - که کدام ترتیبات نهادی می‌تواند باعث شکوفایی بازار شود؟

نقش دولت، _ چه به عنوان کارگزار و چه به عنوان فراهم آورنده شالوده‌ای که در آن بخش خصوصی عمل می‌نماید _ چیست؟

دولت‌ها نه تنها واضع قواعد و مجری قانون هستند، بلکه از طریق فعالیت‌های خود، فضای فعالیت در بخش تجارت و بخش‌های دیگر اقتصاد را شکل می‌دهند. خوب یا بد، به هر حال این دولت است که رهبری اقتصاد را به عهده دارد.

قواعد رسمی توأم با قواعد غیر رسمی نهادهایی هستند که رفتار بشری را هدایت

می‌کنند، ولی باید توجه داشت که دولت یک داور ساده نیست که صرفاً به کار وضع و اجرای قوانین پردازد و در حاشیه باشد، بلکه او بازیگر و در واقع بازیگر اصلی در صحنه اقتصادی است. عملیات دولتی از راه مقید کردن رفتار حداکثرسازی کارگزاران و در نتیجه هدایت رفتار، تأثیرهای عمیقی بر هزینه‌های معاملاتی و عملکرد اقتصادی دارد. اگر دولت نقش خود را خوب ایفا کند، فعالیت‌های آن می‌تواند توسعه اقتصادی را تسریع کند، ولی اگر عکس این امر مصداق داشته باشد، فعالیت‌های او موجب رکود می‌شود. توضیحات یاد شده را می‌توان با نمودار زیر نشان داد. (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ص ۷۸)



با توجه به درس‌هایی که تاریخ به ما آموخته، به این نتیجه می‌رسیم که یکی از شرایط رشد و توسعه، تضمین حقوق مالکیت است که فرد را نسبت به پاداش تلاش‌هایش امیدوار می‌سازد و نوآوری‌ها ظهور می‌کند، اما حقوق مالکیت در یک

اجتماع به وسیله دولت و ایدئولوژی آن اجتماع تدوین و تضمین می‌شود که در این رابطه دولت رسماً این وسیله را از راه وضع و اجرای قوانین به عهده می‌گیرد و عقاید و باورهای افراد، تحت عنوان معیارهای غیررسمی بیانگر ادراکات و واکنش‌های مختلف افراد در برابر تغییرات مشابه در شرایط عینی متفاوت است. (North, 1990)

به بیان دیگر رفتار حداکثر سازی که یکی از فروض پایه‌ای نهاد گرایان جدید است. (Furubotn, 2001, pp. 2-6) براساس قوانین و قواعد رسمی (ناشی از دولت) و قواعد و هنجارهای غیررسمی (ایدئولوژی افراد) تنظیم و تحدید می‌گردد؛ یعنی تابع مطلوبیت فرد بسیار گسترده‌تر از فرضهای ساده خودخواهی فردی است، زیرا فرد در شرایط متفاوت بر اساس آنچه نفع خود می‌پندارد و در چارچوب ادراکات و اعتقادات و قواعد رسمی به از خود واکنش نشان می‌دهد؛ اما اعتقادات و باورها که منشأ رفتار فرد هستند چگونه شکل می‌گیرند؟

می‌توان گفت، عقاید فرد ابتدا در خانواده و سپس در مراکز آموزشی و در نهایت توسط نهادهای اجتماعی مختلف شکل می‌گیرد، تغییر در رفتار فردی نیز باید به وسیله همین نهادها صورت گیرد. یک فرد در درون جامعه، عقاید آگاهانه خود را که در رفتارش منعکس است به تجربه می‌آموزد و تغییر نگرش و عقیده او زمانی تحقق می‌یابد که به طور مستمر با تجاربی مخالف بینش خود مواجه گردد.

این عقاید نقش مقید سازی رفتار حداکثرسازی افراد را به عهده دارند، به همین دلیل در محیطی که قوانین و مقررات بدون اعمال زور مورد اطاعت قرار می‌گیرد، مسأله «سواری مجانی» که فرض بسیار اساسی در نظریه‌های انتخاب عمومی است تعدیل می‌شود. همچنین اعتقادات افراد در شکل‌گیری حکومت و سپس در تدوین و تنظیم قواعد و در رفتار دستگاه‌های حکومتی نقش مهمی دارند. (North, 1984)

اما عقاید و رفتار افراد با توجه به رفتار دستگاه‌های حکومتی تثبیت یا تغییر می‌کند، مثلاً در صورتی که احترام به قانون و رعایت احترام و دوری از فرصت‌طلبی و نقض قرارداد جزء عقاید بازیگران عرصه اقتصاد باشد، تثبیت آنها به اعتماد افراد به قانونمندی و عدالت نهادها بستگی دارد. این قانونمندی و عدالت در ابتدای امر در رفتار مجریان قانون و عوامل دولتی و تصمیم‌گیرندگان سیاسی تجلی می‌یابد و به مرور به تمامی افراد جامعه هویت ایدئولوژیکی، فرهنگی و ملی می‌دهد. در نتیجه راه برای

اجرای سیاست‌های توسعه اقتصادی هموار می‌گردد. عدم وجود این باورها موجب می‌شود که دولت و عوامل دولتی برای کسب درآمد یا امتیازهای خاص از گروه‌های با نفوذ، خدمات مربوط به حمایت و عدالت را مورد معامله قرار دهند.^۱ از آنجا که این خدمات، ویژگی کالاهای عمومی را دارند و افراد به صورت فردی قادر به فراهم آوردن آن نیستند، دولت نیز مانند یک نهاد انحصاری تبعیض‌آمیز عمل می‌کند و در تدوین و تنظیم قوانین مربوط به حقوق مالکیت و اجرای آنها جانب عدالت را نخواهد گرفت و در جهت حداکثرسازی منافع کارگزاران عمومی بدون توجه به منافع جامعه عمل می‌کند. البته دولت در اعمال تبعیض محدودیت دارد و تا جایی که رفتار پیش گفته ادامه می‌دهد که جایگزینی برای خود نیابد. یعنی تا زمانی که رقیبی برای خود در جامعه نداشته باشد، آزادی عمل خواهد داشت. به محض این‌که گروه رقیبی بتواند ایدئولوژی متقابل موفق را عرضه کند و مردم را متقاعد کند که بی‌عدالتی‌های مشاهده شده جزء جدایی‌ناپذیر نظام موجودند و ایجاد یک نظام عادلانه فقط با مشارکت افراد میسر خواهد شد، مجبور به تجدید و تغییر رفتار خود خواهد شد. بنابراین ذخیره، دانش و تکنولوژی مدرن حد و مرز توانایی انسان را بالا برده است؛ اما به خودی‌خود تعیین‌کننده و تضمین‌کننده عملکرد اقتصادی موفق در این محدوده نیستند، بلکه ساختار اقتصادی و سیاسی تعیین‌کننده عملکرد اقتصادی و نرخ رشد دانش و تکنولوژی در هر کشور است. (نورث، ۱۳۷۹، فصل ۵)

شکل همکاری که مردم یک کشور تدوین و تنظیم می‌کنند و نظامی که عهده دار سازماندهی فعالیت‌های انسانی و تضمین‌کننده اجرای قوانین و مقررات مربوط به آنهاست، اساسی‌ترین عوامل در توسعه و تأمین رفاه در تاریخ اقتصادی محسوب می‌شوند. این قواعد و قوانین نه تنها تعیین‌کننده نوع انگیزه‌ها هستند، بلکه هدایت‌کننده و شکل‌دهنده فعالیت‌های اقتصادی نیز هستند. همچنین آنها تعیین‌کننده چگونگی توزیع ثروت و درآمد یک جامعه محسوب می‌شوند. (متوسلی، ۱۳۷۳، ص ۸۱) این تحلیل که مفهوم اقتصاد سیاسی نئوکلاسیک را بازگو می‌کند، چنانچه کولندر مطرح می‌کند (Colander, 1989) دولت را حداقل به صورت بخشی، نیروی درون‌زا می‌داند، در

۱- به مقاله حقوق مالکیت و نظم بازارهای کارآمد، اثرنگارنده، نامه مفید، شماره ۳۸ مراجعه نمائید.

این الگو که نورث آنرا توسعه داده است، دولت‌مردان حداکثر کننده مطلوبیت فرض می‌شوند و خدماتی را که ارائه می‌کنند در راستای دو هدف هستند.

اول: تنظیم و تدوین قواعد و قوانین «رقابت» و همکاری که ساختار مالکیت را شکل می‌دهد و رانت دولت را به حداکثر می‌رساند.

دوم: در چارچوب هدف اول که باید هزینه‌های معاملاتی را کاهش دهد و از آن راه میزان درآمد مالیاتی خود را به حداکثر برساند. برای رسیدن به هدف دوم دولت باید مجموعه‌ای از کالاها و خدماتی را ارائه نماید که هزینه‌های معاملاتی را کاهش دهد، این کالاها به وسیله نظام قانون‌گذاری، قضاوت و دفاع ارائه می‌شود که پیش شرط توسعه اقتصادی است. (North, 1981)

بنابراین قوانین و عملکرد دولت در تغییر و تثبیت قواعد هدایت کننده رفتار حداکثر سازی کارگزاران بخش خصوصی مؤثرند. در صورتی که این قواعد و عملکردها در جهت کاهش هزینه‌های معاملاتی و مقید سازی این رفتار باشد باعث افزایش همکاری و رونق مبادلات می‌شود و برعکس. اما در صورتی عملکرد دولت‌ها در جهت کاهش هزینه‌های معاملاتی و مقید سازی رفتار حداکثر سازی سوق پیدا می‌کند که سازوکارهایی وجود داشته است تا هدف اول دولت‌ها (حداکثر سازی منافع کارگزاران) را محدود و مقید به منافع جامعه نماید. یعنی کارگزاران عمومی حداکثر سازی منافع خود را پیگیری هدف دوم دولت‌ها (کاهش هزینه‌های معاملاتی) ارزیابی کنند. از این‌رو، در ادامه بررسی خواهیم کرد که آیا عملکرد دولت در جهت تثبیت و ایجاد قواعد و نهادهایی بوده است که دولت‌مردان حداکثر سازی منافع خود را کاهش هزینه‌های معاملاتی ارزیابی کنند؟ یا در جهت حذف ساز و کارهایی بودند که آنها بتوانند هدف اول دولت‌ها _ رانت کارگزاران عمومی _ را بدون توجه به هدف دوم دولت‌ها پی‌گیری نمایند.

رفتار دستگاه‌های حکومتی ایران

۱_ اوضاع اجتماعی اقتصادی سالهای ۱۳۳۲ - ۱۳۲۰

در شهریور ۱۳۲۰ محمد رضا پهلوی جانشین پدر شد و بار دیگر ایران عملاً از طرف روس و انگلیس به سه منطقه نفوذ تقسیم شد. با تشویق نیروهای متفقین باردیگر

حکومتی مبتنی بر مجلس احیاء شد، البته در سال اول اشغال، مجلس همان ترکیب زمان رضا شاه را داشت.

در سال دوم جنگ، فعالیتهای صنعتی و تجاری دولت بازده اندکی داشت. دولتمردان سرمایه‌دار و زمین‌داران بزرگی که منافع تجاری داشتند در مجلس باعث شدند تا دولت به سیاست خود در زمینه کمک‌های مالی زیاد به شرکت‌ها و مؤسسات تجاری انحصاری که زیر نظرش اداره می‌شد، ادامه دهد. (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۰۳) تقویت سازمان‌های مخالف دولت، اعتراضات متعددی را در فاصله سال‌های ۲۳-۱۳۲۰ موجب شد. احیای آزادی مطبوعات موجب شد روزنامه‌های جدیدی ظاهر شوند که بیشتر آنها طرفدار تغییرات اقتصادی و سیاسی بودند.

جنگ باعث شد، بعضی افراد طبقات بالا و متوسط جامعه که با کالاها و اعتبارات سروکار داشتند، فرصت‌های مناسب جدیدی برای سود بردن به‌دست آورند. در سال ۱۳۲۴ سرمایه‌گذاری دولت به رقم هفت درصد کل مخارج دولت تنزل پیدا کرد. (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۰۷) در خلال سال‌های ۲۴-۱۳۲۲ بیشتر مالیات‌ها به‌صورت غیرمستقیم بود و شرکت‌های انحصاری دولت که کنترل شکر، چای، تنباکو، و سایر اقلام مورد مصرف همگانی را در اختیار داشت هنوز به تنهایی بالاترین منبع ریالی دولت را تشکیل می‌دادند.

علاوه بر مالیات‌ها، دولت انحصار خرید و فروش گندم را نیز که محصول اصلی ایران بود در دست داشت، قیمتی که دولت می‌پرداخت کمتر از قیمت بازار بود. در سال ۱۳۲۷ دولت گندم را به یک سوم قیمت آن در بازار آزاد می‌خرید (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۱۸) که طبعاً منجر به کاهش تولید گندم می‌شد، به طوری که ایران مجبور شد، در سال‌های پس از جنگ، مقداری گندم از خارج وارد کند. در چنین شرایطی در نظر کشاورزان ماموران دولت تنها به معنای کارگزارانی که گندم را می‌خریدند، مالیات‌ها را جمع می‌کردند و افراد را برای خدمت در ارتش می‌بردند، شناخته شده بودند.

نظام آموزشی ایران نیز نوسازی و یا توسعه اندکی پیدا کرد. تعداد تحصیل کنندگان در دانشگاه در هر هزار نفر بسیار کمتر از مصر، ترکیه و یا سایر کشورهای آسیایی بود. ولی به هر حال آزادی‌های به وجودآمده باعث شد که روشنفکران و دانشجویان در صف مقدم بسیاری از حرکت‌های اعتراض‌آمیز اجتماعی قرارگیرند که غالباً در مورد استقلال

و انجام اصلاحات عمیق اجتماعی سخن می‌گفتند.

در بهمن ۱۳۲۷ طرح برنامه عمرانی که توسط شرکت مشاورین ماورای بحار تهیه شده بود تصویب شد. در این برنامه، بهبود وضع کشاورزی از طریق آموزش فنی توصیه شده بود و توصیه‌هایی نیز در جهت بهبود سیستم حمل و نقل و ارتباطات شده بود. در گزارش شرکت آمده بود که: اگر بخواهیم کارایی کارخانه‌ها و کیفیت مدیریت آنها را بالا ببریم اساساً چاره‌ای جز گسترش مالکیت خصوصی و ایجاد انگیزه سودبری نداریم. (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۲۹) اما در زمان اجرا، هیچ یک از پروژه‌ها به طور منظم تعقیب نمی‌شد و سرمایه روی پروژه‌هایی که جزء برنامه نبود، خرج می‌شد. زیرا توصیه‌های برنامه بر این فرض استوار بود که همان گروه‌هایی که منافعشان در گرو حفظ ساختار موجود است می‌توانند عامل اصلاح و توسعه اقتصادی شوند. تنها چیزی که گزارش شده این است که در پرتو این برنامه بعضی از کارخانه‌های متعلق به دولت به بخش خصوصی فروخته شده است.

آزادیهای نوپا، باعث سازمان یافتن کارگران و دخالت آنان در فعالیت‌های صنفی و سیاسی شد و به دلیل آزادیهای موجود با وجود تمهیدات سیستم استبدادی، قانون ملی کردن صنعت نفت مورد تصویب قرار گرفت و مصدق به نخست وزیر رسید. در همین دوره (سال ۱۳۲۸) مجلس مؤسسان که انتخابات آن با دخالت‌های دولت همراه بود تشکیل شد و تغییراتی را در قانون اساسی به وجود آورد، که طبق آن شاه می‌توانست یک یا هر دو مجلس را در طول عمر خود منحل کند. در ضمن با گذراندن قانونی از مجلس زمین‌هایی که رضا شاه به طور غیر قانونی غصب کرده بود به بنیادی تحت سرپرستی وی انتقال یافت و این عملاً باعث شد که:

اولاً، درآمد شخصی شاه افزایش یافت. ثانیاً، منبعی برای او پیدا شد تا در مواقع لزوم بتواند هزینه‌های مالی دخالت‌های سیاسی او را تأمین کند.

ملاحظه می‌شود که این قوانین، عملکردها در جهت حداکثر سازی رانت کارگزاران عمومی است. به همین دلیل آنها می‌توانستند بدون توجه به هدف دوم دولت‌ها (کاهش هزینه‌های معاملاتی) به حداکثر سازی منافع خود بپردازند و از این رو، وظیفه اصلی دولت به‌عنوان عامل کاهنده این هزینه‌ها و در نتیجه گسترش بخش خصوصی در اولویت‌های ثانوی قرار می‌گیرد.

۲- دوران نخست وزیری مصدق

در سال ۱۳۳۲ اقداماتی در جهت جمع‌آوری الزامی مالیات‌ها و کاهش سهم محصول ملاکین صورت گرفت. اجرای چندین پروژه در زمینه احداث سدهای آبیاری نیز آغاز شد. برنامه ریزیهای دولت، توسعه چشم‌گیر صنعت را در دوران پس‌از جنگ موجب شد، تولید کارخانه‌های شکر تصفیه شده، پارچه بافی و مواد معدنی افزایش یافت. همچنین دولت به ایجاد چهار کارخانه بزرگ نساجی، چندین کارخانه تولید و عرضه خشکبار، یک کارخانه سیمان و چندین کارخانه تصفیه شکر اقدام کرد. (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۲۷) به طوری که آمار سال ۱۳۵۵ نشان می‌دهد در فاصله سال‌های ۲۹ تا ۳۲ در صنعت ۲۹/۳ درصد و در معدن ۳۱/۲ درصد، بازرگانی ۳۴/۶ در صد آب و برق ۱۳/۹ درصد و خدمات خصوصی و دولتی ۱۰۲ درصد و حمل و نقل ۴/۸ درصد رشد داشته است. در زمینه ساختمانی سهم بخش خصوصی طی سه سال ۳۰، ۳۱، ۳۲ به ترتیب ۷/۴ درصد، ۱۳ درصد و ۳۸/۹ درصد بوده است و سهم دولتی کاهش داشته است. همچنین وام‌های پرداختی از نظر کل مبلغ و تعداد، افزایش چشم‌گیری داشته است. به طوری که طی سه سال، ۱۵۷ هزار واحد مسکونی جدید ساخته شده است. (انورخامه‌ای، ۱۳۶۹، صص ۵۶-۱۵۴)

در این دوره بدون کاهش شدید واردات تراز بازرگانی غیرنفتی مثبت شد. جهت مقابله با وخامت اوضاع ۲ میلیارد ریال اوراق قرضه ملی با سررسید دوساله _ که جوایزی نیز به آنها تعلق می‌گرفت _ منتشر شد. و علی‌رغم تحریم حزب توده و مخالفان محافظه‌کار دولت، بازاریان، تحصیلکردگان آگاه و اقشار کم درآمد شهرها با شور و شوق چشمگیری این اوراق را خریداری کردند. (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ص ۲۱۹) در تابستان ۱۳۳۱ مصدق فرمانی را امضا کرد که به موجب آن کلیه مالکان بزرگ باید از دو درصد سهم محصول خود صرف نظر کنند که از این رقم نیمی به کشاورزان تعلق می‌گرفت و نیم دیگر نیز در اختیار بانک جدیدالتأسیس روستایی قرار داده می‌شد تا به منظور پرداخت وام به کشاورزان مصرف شود. (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۳۶) ملاحظه می‌شود که سیاست مزبور ضمن این- که منجر به بهبود اوضاع کشاورزان می‌شد، مالکیت خصوصی را محترم می‌شمرد و ضمناً با تشکیل بانک و تأمین سرمایه آن از مالکان به شکل‌گیری نهاد ضروری دیگر توسعه یعنی بانک کمک می‌کرد.

از طرف دیگر سعی در نهادینه کردن آزادی و کمک به مشارکت مردم _ که یکی

از عوامل اولیه و بنیانی امنیت و ثبات سیاسی و تضمین کننده حقوق مالکیت است _ به عنوان مقید کننده رانت طلبی کارگزاران عمومی نمود. جهت مقید کردن رفتار حداکثر سازی حاکمان، اقداماتی برای این که نیروی انتظامی را از دست شاه خارج کند و در اختیار نمایندگان قانونی مردم قرار دهند انجام داد. (طرح انجام وظیفه فرماندهی کل قوا زیر نظر وزیر جنگ). زیرا گرفتن فرماندهی کل قوا از شاه باعث می شد ابزاری که شاه توسط آن می توانست به صورت غیر مقید و خارج از قانون به حداکثرسازی منافعش بپردازد، از دستش خارج شود. ولی در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ از طریق کودتا حکومت مصدق سرنگون شد و عملیات در جهت نهادسازی ناتمام، ماند.

۳- نهادهای سیاسی _ اجتماعی بعد از کودتا

بعد از کودتا، انتخابات مجلس آزاد نبود. سیاسیون مردم گرا از انتخاب شدن محروم بودند. پس از برکناری زاهدی در اول فروردین ۱۳۳۴ به تدریج قدرت در دست شخص شاه متمرکز و تا سال ۱۳۳۹ به حکومت فردی مبدل شد. پس از چندی شاه ضمن ظاهرسازی در مقابل خارجیان دست به تشکیل نظام سیاسی دو حزبی _ حزب ملیون به رهبری دکتر اقبال نخست وزیر حزب مردم به رهبری وزیر دربار اسدالله اعلم _ زد. این احزاب که جز عده ای متملق و فرصت طلب کس دیگری را جذب نکرد و به ابزاری تبدیل شد تا بدین وسیله شاه بتواند به حداکثرسازی منافعش بدون عوامل مقید کننده ادامه دهد، بعد از چندی با تشکیل حزب واحد رستاخیز این فرآیند را تکمیل کرد.

اصولاً می توان گفت، پهلوی اکثر نهادهای حیاتی و مهم قانون اساسی که جزء نهادهای ضروری توسعه است. مانند آزادی مطبوعات، استقلال قوه قضائیه و انتخابات آزاد را از محتوا تهی کرد. احزاب سیاسی که می توانند به عنوان یکی از نهادهای مهار کننده اعمال دولت ها و وسیله ای جهت اعمال ترجیحات مردم بر تصمیمات دولتی عمل کنند، اداره آنها به دست سیاستمداران سرسپرده به شاه که بر اساس رهنمودهای او می بایست مردم را بسیج کنند، سپرده شده بود. در حالی که تمام تصمیمات توسط شاه دیکته می شد.

انتشار روزنامه، سخنرانی و غیره در چارچوب تعیین شده آزاد بود، اما هرگونه انتقادی از شخص شاه و تصمیمات او گناه نا بخشودنی شمرده می شد و به این ترتیب

کاهش هزینه‌های معاملاتی در الویت ثانوی قرار گرفت. و خود در سال ۱۹۷۵ در جریان یک مصاحبه گفت: «من با دادن آزادی بیان به خرابکاران کمونیست که در زندان به سرمایه‌برند خرده‌گیران را خشنود نخواهم کرد، انتقاد از سلطنت، قانون اساسی و اصول انقلاب سفید نه در حال حاضر و نه در آینده قابل پیش‌بینی و قابل تحمل نخواهد بود» (آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۲۷۸)

شاه بارها هواداران مصدق و سایر منتقدان را تحت این عنوان که آنها بدتر از توده‌ای‌ها هستند، مورد حمله قرار می‌داد که این خود نشان‌دهنده حرکت در جهت حذف نهاد آزادی و آزادیخواهی و روباز، بازی کردن دولت است. پیامی که سرمایه‌گذاران از چنین شرایطی دریافت می‌کنند، بی‌ثباتی است. بنابراین، آنها در جایی که بازیافت سرمایه به زمان نیاز دارد مشارکت نخواهند کرد و بر اساس رفتار حداکثرسازی سود به فعالیت‌هایی مانند دلالی خواهند پرداخت که بازیافت سرمایه نیاز به زمان زیادی نداشته باشد. از این رو جامعه به جای تبدیل شدن به جامعه تولیدی به جامعه‌ای سوداگرایانه تبدیل می‌شود و فرار سرمایه نیز قابل توجیه خواهد بود.

کودتای ۲۸ مرداد و سپس سرکوب آزادیها و انحلال احزاب و به وجود آوردن احزاب سرسپرده و سپس مجلس‌های تشریفاتی و در نهایت تصویب قانون اجازه انحلال مجلسین به شاه و تسلط بر قوای نظامی و اصولاً حذف سازوکارهایی که از طریق آنها مردم می‌توانند هم اعمال دولت‌ها را مقید نموده و هم ترجیحات خود را در سیاست گذارینها ملحوظ کنند، منجر به این می‌شود که عمده سیاست‌های کشور بیانگر اولویت‌های ویژه شاه باشد. به‌جای این‌که تصمیم‌های اقتصادی متأثر از ملاحظات اقتصادی باشد، مبتنی بر حداکثر سازی منافع شخصی شاه خواهد بود و در نهایت، چون این سیاستها با اهداف و اولویت‌های جامعه بیگانه است مردم انگیزه مشارکت در امور را نخواهند داشت. بنابراین سیستم به جای اقتصاد بازار و حداکثرسازی عقلانی سود بنگاه‌ها به سیستم حداکثر سازی رأس قدرت یا دولتیان تبدیل می‌گردد، زیرا مشخصات یک دولت کارآمد از بین رفته است.

۴- دادگستری

در حالی‌که چارچوب ظاهری امور با قانون انطباق داشت، ولی قدرت در ماورای

قانون اعمال می‌شد. نهادهای دموکراتیک از قبیل مجلس قانون‌گذاری، اتحادیه‌های کارگری، احزاب سیاسی، نظارت نمایندگان و آزادی‌های فردی و دادگستری به صورت رسمی وجود داشتند، اما قدرت غالباً از مجاری غیر رسمی اعمال می‌گردید. «قوه قضائیه که می‌بایست ضامن اجرای قانون اساسی باشد، ضعیف، ناکارآمد، رام و دست‌آموز رهبری سیاسی بود». (آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۲۷۴)

قوه قضائیه در عین حالی که به صورت رسمی وجود داشت و قوانین مدونی نیز با تصویب مجلس موجود بود اما به عنوان مسؤول تنظیم و حفظ حقوق شهروندان در برابر قدرتمندان کمترین اختیاری نداشت. هیچ‌گونه حمایتی از افراد صاحب رأی و نظر به عمل نمی‌آورد و به ابزاری تبدیل شده بود که در صورت تضاد بین رأی حکومت با اندیشمندان با ظاهر قانونی آنها را محکوم کند. وجود و تشکیل دادگاه‌های اختصاصی برای جرائم عقیدتی مبین این مسأله است، افرادی که در چارچوب قانون خواستار مقید شدن رفتار حداکثرسازی دولتمردان بودند با اتهام فساد _ از طریق دادگستری _ مورد آزار و اذیت قرار می‌گرفتند. به عنوان مثال ابتهاج در ارتباط با زندانی شدن خود معتقد است، شریف‌امامی (نخست وزیر) به وزیر دادگستری، دستور می‌دهد پرونده سازمان برنامه را مطالعه کند و راه قانونی تعقیب ابتهاج را پیدا کنند. یا از قول احمد آرامش می‌نویسد: «ابتدا به من دستور داده شد یادداشتی راجع به کارهای غیر قانونی شما تهیه کنم. وقتی گزارش را به شاه دادم او گفت با این حرف‌ها نمی‌شود او را تعقیب کرد، به شاه گفتم به جز این مطلب دیگری ندارم. آن وقت شاه با خط‌خودش تغییراتی در گزارش داد». (ابتهاج، ۱۳۷۵، ص ۵۱۲)

نراقی در ملاقات با شاه، علت اعتراض قضات را چنین توصیف می‌کند: «قضات می‌گویند طی سال‌های متمادی، دولت صرفاً عدالت را نسبت به محکومین بیچاره که خرده‌پا بودند، اعمال کرده و با مجرمان اصلی کاری نداشته است. ۰۰۰ قضات از این که رژیم در امور مربوط به ایشان دخالت می‌ورزید، هیچ‌گاه آن را نمی‌بخشند. به‌طور مثال، تشکیل بازرسی شاهنشاهی که از نظر آنها نقض آشکار قوانین مربوط به بازپرسی و دادرسی شناخته می‌شود. هرگز مورد پذیرش آنها واقع نشده است.» (نراقی، ۱۳۷۲، ص ۱۸۷)

در چنین شرایطی نهاد قضا که به عنوان یکی از نهادهای ضروری برای امنیت و تضمین حقوق مالکیت و در نهایت تضمین انباشت سرمایه است به ابزاری برای اعمال

قدرت خودسرانه تبدیل می‌شود و به عنوان ابزار نااطمینانی ظاهر می‌شود. اما در شرایط عدم امنیت، رفتار عقلانی ایجاب می‌کند که سرمایه به محلی امن - مثلاً خارج از کشور - جهت سودآوری بیشتر روان شود و یا در داخل کشور به کارهای زودبازده از جمله دلالی و سرمایه‌گذاری در مستغلات اختصاص یابد. چنان‌که ابتهاج با وجود نرخ بهره ۱۱ درصد در ایران و ۵ درصد در اروپا، سرمایه خود را به اروپا منتقل می‌کند. (ابتهاج، ۱۳۷۵، صص ۵ و ۵۵۴)

۵- نقش دولت در اقتصاد

دولت نه تنها برای پیشبرد اقتصاد بلکه در یک ارتباط هماهنگ با سایر نهادهای آن جهت تضمین حداکثرسازی منافع کارگزاران عمومی از امکانات برای یارگیری و کنترل گروه‌های مختلف جامعه بهره می‌گرفت.

دولت از سه طریق عمده بر اقتصاد مسلط بود: ۱- مقادیر عمده‌ای از درآمد خود را به شکل سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی مستقیماً در اقتصاد وارد کرد که منجر به کنترل گسترده بر اقتصاد شد. ۲- دولت مقادیر عظیمی سرمایه برای بانک‌های تخصصی توسعه فراهم می‌کرد که آن را قادر می‌ساخت این بانک‌ها را کنترل کند و وسیله‌ای برای یارگیری از بین مردم شده بود. ۳- مصرف بخش دولتی را در سطح بالائی نگه داشته بود. در حالی‌که در اکثر برنامه‌های عمرانی به بخش خصوصی توجه شده بود، اما ارقام گویای این است که بیشتر سرمایه‌گذاری اقتصاد را بخش دولتی انجام می‌داده است. به طوری‌که سرمایه‌گذاری دولت از ۳۶/۳ درصد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص ملی در آخرین چهار سال برنامه عمرانی دوم (۶۲-۱۹۵۹) به ۴۴/۱ درصد در آخرین چهار سال برنامه سوم (۶۷-۱۹۶۳) و ۵۵/۸ درصد در برنامه چهارم (۷۲-۱۹۶۸) و ۵۸/۵ درصد در برنامه پنجم (۷۷-۱۹۷۲) رشد پیدا کرد. (گازبوریوسکی، ۱۳۷۱، صص ۲۳۲)

درضمن ۵۵ درصد از سرمایه‌گذاری ملی ایران طی برنامه سوم از بانک‌های تخصصی توسعه حاصل شده است و چون ۸۱ درصد از بدهی‌های قابل تخصیص این بانک‌ها را در این دوره دولت تأمین کرده است، آمارها حاکی از این است که ۴۶ درصد از سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی از طریق دولت حاصل شده است و ۵۴ درصد بقیه این سرمایه‌ها، از پس‌اندازهای سرمایه‌گذاران و از وام‌های بانک‌های تجاری و بانک‌های

خارجی به دست آمده است. از آنجا که سهم کوچکی از بدهی‌های بانک‌های تجاری نیز از منابع دولتی و خارجی می‌آمد، به همین دلیل ارقام نشانگر این است که ۶۶ درصد سرمایه‌گذاری ناخالص ایران طی برنامه سوم عملاً از دولت ناشی می‌شد و کمتر از ۲۶/۵ درصد آن از سرمایه‌گذاران خصوصی داخلی بود. محاسباتی مشابه نشان می‌دهد که بیش از ۷۴/۶ و ۷۴/۲ درصد سرمایه‌گذاری ناخالص طی برنامه چهارم و پنجم از دولت و سهم کمتری از آن متعلق به سرمایه‌گذاران خصوصی داخلی بود. (گازپوروسکی، ۱۳۷۱، صص ۲۳۸-۲۳۳، جدولهای ۱۰، ۱۱)

یکی دیگر از راههای دخالت دولت در اقتصاد، فعالیت‌های گسترده خانواده سلطنتی بود و یکی از مکانیزم‌های آن بنیاد پهلوی بود. نراقی می‌نویسد: پوشش انسانی و فرهنگی بنیاد بخش بسیار کوچکی از فعالیت‌هایش را تشکیل می‌داد و در واقع سه هدف اصلی را پی‌گیری می‌کرد: (نراقی، ۱۳۷۲، ص ۹۴)

— یافتن منابع مالی، برای شرکت‌های تجاری متعلق به شاه؛

— کنترل اقتصاد، از طریق سرمایه‌گذاری در زمینه‌های مختلف؛

— حمایت مالی از افراد وفادار به سلطنت یا به بیانی دقیق‌تر، افراد وفادار به شخص شاه؛

گازپوروسکی می‌نویسد: «دارائی بنیاد در اواخر دهه ۱۹۷۰ دست کم ۲۱۸ بلیون دلار گزارش می‌شد که بیشتر آن ظاهراً در داخل ایران در دارائیهای غیرمنقول بزرگ، فعالیت‌های وابسته به کشاورزی، بانکداری، نشر و صنایع اتومبیل و لاستیک سرمایه‌گذاری شده بود. اگر فرض کنیم که فقط سالانه دست کم ۱۵۰-۱۰۰ میلیون دلار در ایران سرمایه‌گذاری می‌کردند، حداقل ۵ درصد از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص ملی طی برنامه پنجم مربوط به بخش خصوصی متعلق به خانواده سلطنتی بوده است.» (گازپوروسکی، ۱۳۷۱، ص ۲۳۶، جدولهای ۱۰، ۱۱)

با کنترل مستقیم حیاتی‌ترین بخش و با کنترل غیرمستقیم بقیه اقتصاد از طریق بانک‌های تخصصی توسعه، سرمایه‌گذاری خانواده سلطنتی و مکانیزم‌های گوناگون تنظیمی، شاه می‌توانست سیاست‌های اقتصادی خود را با استقلال از گروه‌های اجتماعی اجرا کند و با کاهش نقش گروه‌های اجتماعی و احزاب در مهار و تأثیرگذاری روی تصمیمات دولت، باعث عدم کارائی شود. از این‌رو، تسلط دولت بر اقتصاد منجر به کاهش رقابت در اقتصاد انجامید، امکان ظهور مؤسسات اقتصادی خصوصی واقعی فراهم نشد و نقش بخش خصوصی در اقتصاد ناچیز گردید.

کمک‌های اعطائی آمریکا (گازبورو، ۱۳۷۱، ص ۱۸۲) منبع مهمی برای دولت ایران بود تا بتواند خدمات اجتماعی، برنامه‌های رفاهی و نیروهای امنیتی داخلی را تأمین کند و به این ترتیب خود به عاملی برای افزایش توانائی دولتمردان جهت سرکوب گروه‌های داخلی جامعه و تعقیب اهداف شخصی تبدیل شده بود. یا شاید اصولاً به همین منظور این کمک‌ها پرداخت می‌شد. از این‌رو، نقش مسلط دولت در اقتصاد بیشتر به نقش مسلط دولتمردان در اقتصاد تبدیل شد. حال چون دولت نقش مسلطی در اقتصاد داشت و از طرفی ابزار اجرای سیاست‌ها و تصمیمات دستگاه اداری بود، سؤال این است که دستگاه اداری چه وضعیتی داشت؟

۶- دستگاه اداری

دستگاه اداری ایران علاوه بر بی‌ثباتی سازمانی و تمرکز بیش از اندازه امور با کمبود کادر صاحب صلاحیت و کاردان روبه‌رو بود و دارای طبیعتی تجربی و آزمایشی بود. به طوری که به تدریج، انحصارات دولتی، مؤسسات عمومی و حتی وزارتخانه‌های امور اقتصادی در هم ادغام می‌شدند و اندکی بعد به منظور بهبود بخشیدن کارائی، باز آنها را از هم جدا می‌کردند.

مشکل دیگر، فقدان تداوم سازمانی و اداری بود. دولت به‌طور روزافزون مسؤولیت‌های بیشتری در زمینه‌های سیاسی و اجتماعی به عهده می‌گرفت، بدون آن که دستگاه‌های اداری را به همان نسبت آماده و مجهز کند. نبود شرایط روشن در شرح وظایف مسؤولیت‌ها و اختیارات متصدیان، غالباً باعث سوء استفاده‌های فاحش از قدرت برای منافع شخصی، کاربرد نادرست اختیارات و یا فرار آشکار از مسؤولیت از طریق حواله آن به دیگران می‌شد.

«کارکنان دولت از فساد و سوء استفاده یک مشت بند و بست‌چی که به اعتقاد آنها طرح‌های عمده عمرانی را در انحصار خود گرفته بودند، صحبت می‌کردند. خصومت این گروه از کارمندان متوجه کسانی بود که به اعتقاد ایشان سهم شیر را از مقاطعه‌های دولتی به خود اختصاص داده بودند... مسأله دیگر این‌که شاه آزاده از انتقاد خارجی‌ان از ولخرجی، فساد و نگران از شکایت داخلی درباره کمیابی‌های فصلی کالا و نارسائی خدمات به ایجاد یک کمیسیون ویژه شاهنشاهی پرداخت؛ این کمیسیون پس از یک

سال تحقیق در ماه می ۱۹۷۸ اعلام داشت که از ۱۴۹۰ طرح مورد بازرسی، ۴۱۲ طرح در مهلت مقرر به اتمام نرسیده است و علت اصلی هم سوء مدیریت و دشواری‌های مربوط به نیروی انسانی و فقدان هماهنگی کلی بوده است. «آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۵۷۴»

«دستگیری امیرعباس هویدا در ۸ نوامبر ۱۹۷۸ به همراه ۱۴ تن از مقام‌های ارشد دولت او از جمله یک رئیس سابق ساواک و یکی از وزیران پیشین علاوه بر این که چه هدفی را دنبال می‌کرد، مؤید فساد گسترده در دستگاه اداری است؛ از نظرهای مشورتی وقتی استقبال می‌شد که به پیشبرد هدف‌های شاهانه کمک می‌کرد و اگر این نظرات مانعی در راه آن هدف‌ها پدید می‌آورد، مورد بی‌اعتنایی قرار می‌گرفت.» (آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۶۰۷)

به هرحال اعلام اصول نوزده‌گانه انقلاب شاه و مردم که در اواخر دهه ۱۹۷۰ از طرف شاه به منظور حفظ جامعه در برابر فساد، اعمال نفوذ، سوء استفاده از موقعیت قوم و خویش بازی توصیف شد. در واقع خود نوعی اعتراف ضمنی به شیوع گسترده عملیات خلاف قانون برای انجام معاملات و پیشبرد مقاصد کسب و کار در آن دوران است. استیونز سفیر انگلیس در حدود سال‌های ۱۳۳۷ گزارشی به لندن ارسال می‌دارد و می‌نویسد:

«تعداد روایت‌های رشوه‌گیری‌های مستقیم و غیرمستقیم اعلیحضرت یا مقربین و فامیل او به حدی زیاد است که دیگر نادیده گرفتن آنها غیر ممکن است ۰۰۰. سرمشق شاهانه شیوع نامطلوبی پیدا کرده است و طبیعتاً در کلیه سطوح اشخاصی که مصدر قدرت هستند به او تاسی می‌کنند.» (ابتهاج، ۱۳۷۵، صص ۴۳۵-۴۳۴)

ملاحظه می‌شود، فساد سیستم اداری یکی از عللش، مصداق حدیث، الناس علی دین ملوکهم (یعنی مردم بر روش حاکمانشان عمل می‌کنند) می‌باشد. بنابراین، سیستم اداری فاسد و ناکارآمد جدای از کلیت سیستم نمی‌تواند تحلیل شود و درضمن خود نشانگر نقش مسلط دولت در اقتصاد است، یعنی نشانگر نقش مسلط دولتمردان در فرایند تصمیم‌گیری و انتخاب طرح‌های مختلف است.

۷- سیستم آموزشی

هزینه‌های آموزشی دولت همگام با افزایش درآمد نفت افزایش یافت. اما با وجود تمام هزینه‌ها تا سال ۱۳۵۷ تنها ۶/۶ درصد گروه سنی شش تا بیست و نه ساله

توانستند بخوانند و بنویسند و احتمالاً در حدود ۶۵ درصد از کل جمعیت و ۸۰ درصد از جمعیت روستایی هنوز بی‌سواد بودند. (کاتوزیان، ۱۳۷۲، صص ۶-۳۳۵)

با توجه به میزان نسبتاً بالای تحرک اجتماعی از طریق خدمت در دولت، تحصیل راهی برای ترقی دنیوی افراد محسوب می‌شده است و به همین دلیل حتی افراد بالای چهل سال به دنبال اخذ مدرکی بالاتر می‌رفتند تا موقعیتشان در جامعه و به ویژه از طریق گرفتن یک پست مهم دولتی بهتر شود. با وجود این که اکثر مدارک دانشجویان معتبر بود، اما به خاطر این که شرایط به گونه‌ای بود که برای تشخیص اجتماعی و ثروت بیکران راهی جز استخدام نداشتند، از این رو تقریباً از کیفیت آنها کاسته و روی هم رفته به سربار جامعه بدل می‌شدند. (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ص ۱۹)

نارسائی‌های موجود در زمینه فلسفه آموزشی، شیوه‌های تعلیم، نحوه تدارک کتابهای درسی و کادرهای آموزشی مانع بزرگ دیگری بود که در راه توسعه کشور گردن برافراشته بود. یکی از دلایل احترام عمیق به آموزش، امتیازاتی بود که همواره به طبقه درس‌خوانده ارزانی شده بود و به طور سنتی کلیدی برای دستیابی به حیثیت اجتماعی و قدرت سیاسی بود.

به دلیل این که راه ثروتمند شدن، دستیابی به مقامات دولتی بود و آن هم مدرک را ایجاد می‌کرد، تقاضا برای تحصیلات عالی به طور وقفه ناپذیری رو به افزایش نهاده بود و امکانات نیز پاسخگوی آن نبود.

در آستانه پنجمین برنامه عمرانی، گروهی از مستشاران آمریکائی در بررسیهای خود به این نتیجه رسیدند که رشد اقتصادی ایران، به نیروی کار ماهرتر و تربیت شده‌تر نیاز مبرم دارد. بر اساس ارزیابی آنان یک فلسفه آموزشی که بر رهبری تربیت یافته و مسؤولانه تأکید بورزد، زمینه را برای تحقیقات اصلی و آزادانه فراهم آورد و رشد قشر آگاه، صاحب مهارت و متکی به خویش را در جامعه تشویق کند، در میانه غایب بود. (آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۳۴۶)

در ضمن ورود به خدمات دولتی در سطح تخصصی بر دو معیار اساسی استوار بود:
۱- داشتن مدرک تحصیلی رسمی ۲- یا برخورداری از حمایت یک مقام متنفذ در غیبت هرگونه معیار قابل اتکاء استخدامی. چنانکه افراد در شرایط مساوی قرار می‌گرفتند کسی که مدرک تحصیلی بالاتری داشت در اولویت قرار می‌گرفت. به همین سبب هدف اکثریت دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها دانش و مهارت فنی نبود، آنها فقط

مدرکی به دست می‌آوردند که راه استخدام دولتی را به رویشان بگشاید. مقام و حقوق با مدرک رابطه مستقیم داشت، نظام آموزشی در تمام سطوح به جای کیفیت بر کمیت تکیه می‌کرد، مثلاً در سال ۱۳۵۰ وزارت آموزش و پرورش با مباحثات تمام گشایش روزانه یک مدرسه جدید را در نقطه‌ای از خاک کشور اعلام می‌داشت؛ اما هیچ صحبت از دانش‌آموختگان این مدارس و درجه سودمندی آنها به حال خود و کشور یا تطبیق برنامه‌های درسی با دگرگونی‌های اقتصادی در میان نبود. (آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۳۴۶)

شاید بتوان گفت، مشکل اساسی، تضاد درونی سیستم آموزشی بود. از یک طرف دانشگاه باعث ارتقاء سطح فرهنگ و توانایی افراد می‌شد و از طرف دیگر، در صورتی این افراد (تحصیل کرده) برای رشد و توسعه کشور مفید بودند که بتوانند توانایی‌های خود را در جهت بهبود اوضاع به منصفه ظهور برسانند. به عبارتی از نظرات آنان در مورد بهبود استفاده شود. اما به خاطر حذف مکانیزم‌های مقید کننده رفتار حداکثرسازی منافع شخصی کارگزاران عمومی، نظریات دانش‌آموخته‌ها تا زمانی مورد توجه قرار می‌گرفت که با تعقیب اهداف شخصی این کارگزاران (حداکثر سازی نفع شخصی) سازگار باشد به همین دلیل عملکرد سیستم آموزشی کشور در جهت بهبود، به پی‌گیری و حداکثر سازی منافع شخصی کارگزاران عمومی مقید شده بود.

تأکید بر حفظ مطالب با سیستم حکومتی ارتباطی تنگاتنگ دارد، زیرا، تأکید بر شناخت ماهیت نظریات، مسأله تجربه‌پذیری علوم و بالطبع نقدپذیری و به دنبال آن آزادی‌خواهی را در پی دارد که با فلسفه وجودی سیستم استبدادی در تضاد است، به همین دلیل تحصیلکردگان نتوانستند تحولات اجتماعی مورد نیاز را تحقق بخشند و حتی رابطه ارگانیک مورد نیاز بین صنعت و دانشگاه برقرار نشد.

۸- بانک و بانکداری

بانک‌های تجاری از نظر تئوری اقتصادی شبیه بنگاه‌های اقتصادی است، از این رو جهت هرگونه انتخابی به تحلیل هزینه و فایده خواهند پرداخت و از این طریق به هدایت منابع مالی جهت ایجاد واحدهای تولیدی (موجد ابتکارات و اختراعات) کمک می‌کنند. ایجاد بانک‌های تجاری فی‌نفسه می‌تواند به روند توسعه اقتصادی کمک کند، به شرط آن‌که بر اساس توانایی و کارآیی افراد و با در نظر گرفتن سوددهی به تزریق

اعتبار پردازند. سؤال این است که آیا بانک‌های به وجود آمده از چنین موقعیتی برخوردار بودند؟ مالکیت این بانک‌ها چگونه بود؟

بیشتر بانک‌ها با مشارکت دولت و یا سرمایه دولتی به وجود آمده بود. بانک‌هایی که خصوصی بود نیز اکثراً متعلق به دولتیان یا دولتمردان بود. (رواسانی، ۱۳۶۷، صص ۴-۲۶۳) از بررسی سیاست‌های اعتباری دولت، به این نتیجه می‌رسیم که به طور کلی این سیاستها بر حمایت از واحدهای تولیدی بزرگ متمرکز بوده است. از بررسی سهامداران این واحدها به این نتیجه می‌رسیم که واحدها متعلق به دولتمردان بوده و با مشارکت خود بانک‌ها تأسیس شده است. بنابراین اعتبارات بیشتر بین دولتمردان توزیع می‌شده است. در حالی که دارندگان بنگاه‌های تولیدی و بازرگانی و صنعتگرانی که به مناصب دولتی دسترسی نداشتند، حتی اعتبار بدون سوبسید هم به دست نمی‌آوردند.

ابتهاج می‌نویسد: «پس از این که در سال ۱۳۳۶ مسأله تشکیل یک بانک توسعه صنعتی با مشارکت یک بانک آمریکایی مطرح شد. ابتدا موافقت هیأت دولت اعلام شد ولی ناگهان تحت این عنوان که تشکیل بانک مزبور با اصل حاکمیت ملی مغایرت دارد مخالفت کردند. . . . اما پس از دیدار رسمی شاه از آمریکا (در تابستان سال ۱۳۳۷) و ملاقات با مایر (مسئول راه‌اندازی بانک) و اتمام قسمت اعظم آن هفت میلیارد ریال سودی که قرار بود از طریق این بانک وام داده شود، مجدداً همان هیأت دولت به اتفاق آراء پیشنهاد تأسیس بانک را تصویب کرد.» (ابتهاج، ۱۳۷۵، ص ۴۲۸)

همچنین در مورد وضعیت بانک عمران، نراقی می‌نویسد: (اموال و دارائی‌های بنیاد، در وهله اول از طریق بانک عمران کسب می‌شد. . . خود این بانک کارگزار تعداد زیادی از بانک‌های دیگر و شرکت‌های بیمه ایرانی به شمار می‌رفت. ۸۰ درصد شرکت بیمه ملی به این بانک تعلق داشت که انحصار بیمه‌های شرکت ایران ایر را که درآمد سالانه خالص آن به ۳۰ میلیون فرانک بالغ می‌شد، در بر می‌گرفت در مورد روابط بنیاد، بانک و صنایع می‌نویسد، بنیاد همچنین سهامدار شرکت‌های تولیدی قند، سیمان، اتومبیل و مؤسسات بزرگ ساختمانی فعال بود، مالک زنجیره وسیعی از هتل‌ها و کازینوها بود. ساختمانی به نام دپینا در خیابان پنجم مانهاتان خرید که پنجاه طبقه بود، اشرف پهلوی سهامدار یک شرکت ساختمانی با عنوان مهستان بود. . . . که از طریق شاه اعتبارات خاصی را از بانک‌های مختلف دریافت می‌کرد.) (۱۳۷۲، صص ۱۰۱-۱۰۰)

ملاحظه می‌شود که پیدایش و تداوم سیاست‌های اعتباری تماماً به روابط با صاحب منصبان و نزدیکان آنها وابسته و در چنین شرایطی ترجیحات آنان حاکم بر تصمیم‌گیری‌های سیستم اعتباری کشور بود. در واقع به خاطر حذف ساز و کارهایی که رفتار حداکثر سازی دولتمردان را مقید می‌کند، در فرایند تصمیم‌گیری هدف، حداکثر سازی منافع تصمیم‌گیران و کارگزاران عمومی بود. و هدف دوم دولت‌ها یعنی کاهش هزینه‌های معاملاتی و فراهم آوردن شرایط گسترش بخش خصوصی تا زمانی مورد توجه بود که با هدف اول دولت‌ها (رانت طلبی آنان) ناسازگار نباشد. از این‌رو، بانک به مفهومی که در نظریات اقتصادی مطرح است شکل نگرفت و اگر معتقد باشیم که بازار سرمایه نیز در صورتی کاراً عمل می‌کند که رقابتی باشد چون مکانیسم و فعالیت بانک‌ها هیچ شباهتی به بازار رقابتی ندارد، بنابراین طبیعی است که سیستم بانکی نه‌تنها به فرایند رشد سرمایه گذاری کمک نمی‌کند، بلکه به اخلال در روند تشکیل خود جوش بازارها کمک خواهد کرد.

۹- سیاست‌های صنعتی

دولت به خاطر وجود درآمد سرشار نفتی می‌توانست مالیات‌های صنعتی را در جهت حمایت بعضی از صنایع خاص حذف کند و خود اساساً به ایجاد بعضی صنایع بپردازد. اکثر منابع مالی دولت که ناشی از درآمد نفت بود، صرف صنایع نظامی می‌شد «چنانچه ارزش قراردادهای خرید نظامی که در فاصله بین سالهای ۵۱ تا ۵۷ با آمریکا امضا شد، مجموعاً به ۲۰ میلیارد دلار می‌رسید که ۹ میلیارد دلار آن تماماً پرداخت شده بود. تنها در دو ساله قبل از وقوع انقلاب اسلامی بودجه دفاعی ایران بر اساس ارقام منتشر شده به ۸ میلیارد دلار رسید که ۳۰ درصد از بودجه ملی را تشکیل می‌داد.» (آموزگار، ۱۳۷۶، ص ۳۰۵)

وجود نفت به صنایع داخلی این امکان را داد که غذا و سوخت با نرخهایی که سوبسید دولتی آنها را پایین نگه می‌داشت، برای زندگی طبقه متوسط فراهم آورد. از جنبه منفی، صنعت نفت باعث به دست آوردن بی‌دردسر مقادیر زیادی ارز می‌شد که باعث شد نرخ تسعیر ریال عملاً بالا بماند یعنی افزایش درآمد ارزی از طریق فروش نفت و تقویت نرخ ارز سه اثر زیر را به دنبال داشت (بیماری هلندی):

۱- افزایش واردات که باعث تضعیف فعالیت‌های رقیب واردات در داخل می‌شود؛

۲_ کاهش جاذبه صادرات غیرنفتی؛ ۳_ خروج عوامل تولید از سایر بخشهای اقتصاد و جذب آن در بخش‌های غیر قابل مبادله با خارج .

در زمینه سایر صنایع، استراتژی اقتصادی دولت از سال ۱۳۴۰ شامل گسترش سریع صناعی بود که بتواند جایگزین اقلام مشابه وارداتی شوند به خصوص مؤسسات از تکنولوژی بسیار مدرنی استفاده می‌کردند که به کارگران کمی نیاز داشت.

مسابقه رژیم در بزرگتر شدن قدرت نظامی که با بیکاری، اتلاف، فساد و فقر همراه بود، بر کشاورزی و صنعت هردو تأثیر می‌گذاشت. سیاست‌های دولت در هر دو زمینه در جهت سرمایه‌گذاری سنگین، پرسنل و واردات انبوه خارجی بود.

در بخش صنعت، حداقل از ابتدای دهه ۱۳۴۰، سیاست‌های دولت در جهت حمایت از تولید خصوصی اجناس مصرفی نسبتاً گران‌قیمت بود که قسمت اعظم آن را قطعات ساخته شده خارجی تشکیل می‌داد.

کارخانه‌ها برای انجام امور عادی خود قانوناً احتیاج به پروانه نداشتند. اما چنانچه می‌خواستند چیزی را صادر یا وارد کنند و یا این‌که با دولت معامله کنند، صدور پروانه لازم بود. برای کسب و نگهداری امتیاز کارخانه لازم بود که افراد بالای یک شرکت، بخش بسیار زیادی از وقت خود را صرف ایجاد روابط با یک یا چند مدیر دولتی سرشناس کنند که می‌توانستند دریافت پروانه یا سایر حمایت‌های دولتی لازم را تضمین کنند. کدی می‌نویسد: «بعضی از ایرانیانی که در بالاترین سطوح حکومتی و یا دیوانسالاری بودند (نظیر اشرف پهلوی و پسرش شهرام) ده درصد از سهام کارخانه‌ها را برای خود می‌گرفتند تا امکان دریافت پروانه را فراهم آورند، این کارها، به همراه سایر کارهایی که در بخش صنعت می‌شد و سایر اشکال فساد مالی، قیمت فروش اجناس ایرانی را به طور قابل ملاحظه‌ای بالا برد و در نتیجه بازار فروش داخلی و بالمآل - خارجی آنها را محدود ساخت.» (کدی، ۱۳۷۵، ص ۲۹۷)

نراقی می‌نویسد: «از اعتماد، رئیس سازمان انرژی اتمی سؤال کردم چرا موفق نمی‌شوید در قراردادهایتان با شرکت‌های خارجی، شرایط محدود کننده‌ای بگنجانید؟ او پاسخ داد که وجه‌المصالحه‌های مالی بسیار زیاد و منافع اشخاص پر نفوذ، از آزادی مذاکرات می‌کاهد. موقعی که مورد خرید مرکز اتمی پیش آمد، ما خود را تحت فشار دائمی والا حضرت اشرف احساس کردیم که می‌خواست پیشنهاد یک گروه آلمانی را

بپذیریم. درحالی که مبلغ این پیشنهاد یک میلیارد فرانک بیشتر از سایر مؤسسات خارجی بود و از این گونه مثال‌ها، موارد بسیاری می‌توان یافت مثل ذوب‌آهن، سد لتیان و غیره...» (۱۳۷۲، ص ۱۰۶)

در ارتباط با صنایع خصوصی بررسی‌های به عمل آمده حاکی از این است که در این دوره از طریق روابط قدرت، طبقه جدیدی از صاحبان صنایع به وجود آمد؛ که به طور عمده برای تأمین اعتبارات و فروش قسمتی از فرآورده‌های کالائی و خدماتی خود و حمایت در برابر هر نوع مزاحمت خارجی یا داخلی به دولت اتکا داشتند. این طبقه جای طبقه پیشرو که متکی به خود و صاحب توانائی رقابت بود را گرفت.

مداخله دولت در بخش صنعت به ایجاد محوطه محصور و حمایت شده‌ای از صنایع نوین انجامید که پیوندهای پیشین و پسین با بقیه اقتصاد حتی در داخل بخش صنعت را نداشت، همان‌طور که آموزگار می‌نویسد: «دخالت دولت به دو طریق انجام می‌گرفت: اول، خرید مستقیم تکنولوژی از خارج توسط دولت (نیروگاه‌های برق) که غالباً تحت تأثیر ملاحظات سیاسی بود. دوم، جریان نوسازی صنایع و درآمد نفتی منجر به خرید دانسته‌های فنی آماده در ابعاد وسیع به جای تشویق جریان‌های دانش و فنی که منجر به پیدا کردن ریشه‌های بومی آن می‌شود، گردید» (آموزگار، ۱۳۷۲، ص ۳۰۷)

از نظر مدیریت و مالکیت نگاهی به اسامی هیأت مدیره و مسؤولین مؤسسات و سازمان‌های اقتصادی و لیست وزراء، وکلا، شاهزادگان و نخست‌وزیران و توجه به فعالیت‌های تجاری، بانکی، کشاورزی صنعتی محمدرضا شاه و خاندانش نشان‌دهنده یگانگی بخش خصوصی و بخش دولتی است، سیاست‌های اتخاذ شده سبب شد که از نفوذ بخش خصوصی به معنای مستقل از دولت کاسته شود.

از طرف دیگر اتخاذ سیاست توزیع سهام، دقیقاً بر ملاحظات سیاسی استوار بود. اما کاملاً اثرات اقتصادی داشت. به طوری که در یک حوزه بسیار حیاتی به احساس عدم امنیت دامن زد، همان‌طور که اصلاحات ارضی در حوزه مالکیت عمل کرد. نتیجه این سیاست این بود که از میان ۳۶۰ مؤسسه و شرکتی که برای این منظور برگزیده شده بودند، تنها ۱۶۷ مؤسسه موفق به فروش ۴۹ درصد سهام خود شدند و در بخش خصوصی از طرف دیگر برخی از صاحبان صنایع که سرمایه‌اندکی از خود به کار انداخته بودند و بخش اعظم هزینه ایجاد مؤسسات را از بانک‌ها گرفته بودند، فرصتی طلائی به

دست آوردند تا سهام خود را به قیمت‌های خوب بفروشند و پول آن‌را نقداً بگیرند و به خارج منتقل کنند. (آموزگار، ۱۳۷۲، ص ۵۶۶)

شواهد فوق‌گویی این امر است که تصمیم‌گیری‌ها به گونه‌ای بوده است که به گسترش تسلط کارگزاران عمومی بر منافع بیانجامد، نه به گسترش بخش خصوصی مستقل و خود اتکا. در واقع عملکردها در این زمینه نیز در جهت پی‌گیری هدف اول دولت‌ها (رانت‌طلبی) صورت گرفته است و هدف دوم دولت‌ها (کاهش هزینه‌های معاملاتی و ایجاد زمینه‌های گسترش بخش خصوصی) تازمانی تعقیب می‌شده است که با حداکثر سازی منافع شخصی تصمیم‌گیران سازگار باشد.

خلاصه و نتیجه‌گیری

اولین تحول ساختاری که نقش اساسی در فرایند توسعه داشت، کودتای ۲۸ مرداد بود، زیرا نهادهائی که در حال شکل‌گیری بودند و می‌توانستند رفتار حداکثر سازی منافع کارگزاران عمومی را مقید کنند و باعث شوند آنان حداکثرسازی منافع خود را در پی‌گیری کاهش هزینه‌های معاملاتی ارزیابی کنند، از بین رفتند یا به ابزار اعمال تصمیمات غیر مقید دولتمردان تبدیل شدند، از جمله این نهادها، احزاب و مجلس بود که وابسته به قدرت سیاسی شدند. اما، آزادی سیاسی و آزادی اقتصادی، لازم و ملزوم یکدیگرند، زیرا فردی که آزاد نباشد تا ترجیحات اقتصادی و اجتماعی خود را ابراز نماید مطمئناً آزادی اقتصادی او نیز محدود به منافع دولتمردان خواهد شد که این منافع مقید به هیچ قید و بندی از طرف مردم نیست. اکثر فعالیت‌های اقتصادی در چارچوب تصمیمات و اعمال حداکثر سازی نفع شخصی فاقد قید و بند قانونی دولتمردان انجام می‌گرفت.

تحدید آزادی و آزادی‌خواهی و حاکمیت حداکثر سازی نفع شخصی دولتمردان بر تصمیمات اقتصادی (به جای حاکمیت مصرف‌کننده) به پیدایش سازمان اداری فاسد و فاقد کارائی، بانک‌های ناکارآمد و صنایع با مدیریت و یا مالکیت دولتمردان منجر شد. دیدیم یکی از ساز و کارهای محدود کننده حرکات ضد مولد دولت‌ها، آزادی عقیده و بیان است، لازمه آزادی عقیده، پیدایش روحیه یا نگرش علمی در جامعه است و بزرگ‌ترین متولی تغییر و تحول فرهنگ و نگرش‌ها، سیستم آموزشی کشور است. اما سیستم

بیشتر بر محفوظات تکیه داشت و دانش آموختگان این سیستم که تنها راه کسب درآمد و تشخیص اجتماعی را استخدام در دستگاه‌های اداری می‌دانستند، وقتی به استخدام این سیستم در می‌آمدند، علاوه بر این که در سیستمی وارد می‌شدند که آسان‌ترین راه ثروتمند شدن فساد و اجرای امور بر اساس روابط بود، خود نیز در صورتی که به دلایل ایدئولوژیک ممکن بود کمتر به فساد گرایش پیدا کنند، به خاطر نداشتن نگرش علمی در فرایند تصمیم‌گیری، به محفوظات خود مراجعه می‌کردند و چون توانایی تحلیل تئوریه‌ها را در تطبیق با واقعیات نداشتند و یا نادیده می‌گرفتند، بدون توجه به آموزه‌های خود اقدام می‌کردند و صرفاً به آلت فعل فرامین تبدیل می‌شدند.

در شرایطی که دولت نقش مسلطی در اقتصاد دارد و در واقع اکثر بازارهای اقتصاد، انحصاراً در اختیار دولتمردان است، اکثریت تصمیمات اقتصادی، توسط دستگاه اداری اتخاذ می‌شود که فاقد نگرش علمی است. در شرایطی که آزادی سیاسی محدود شده و منافع دولتمردان در عمل عامل محدود کننده و هدایت کننده فعالیت‌های اقتصادی است و این دولتمردان اکثراً دارای دو خصیصه فرهنگی ضد توسعه‌ای یعنی، فقدان نگرش علمی و عدم امنیت شغلی هستند، تصمیمات اتخاذ شده آنان نیز برای صاحبان کسب و کار اطمینان آور نیست. در شرایط نا اطمینانی انتظارات از آینده، ریسک بالا را خبر می‌دهد. از این‌رو صاحب سرمایه به جای این که به فعالیت‌های کارآفرینی بپردازد که در یک فرایند بلندمدت به بازدهی می‌رسد، چون نمی‌تواند نحوه برخورد دولتمردان فاقد قید و بند را در آن تاریخ پیش‌بینی کند، به فعالیت‌هایی می‌پردازد که سریعاً بازدهی داشته باشد. در این شرایط انگیزه پس‌انداز نیز کاهش می‌یابد، زیرا فرد به قصد مصرف بیشتر در آینده، مصرف امروزش را کاهش می‌دهد. اما در شرایطی که فرد مطمئن نیست که در آینده مالک اموال خود باشد، از این‌رو، اولاً، مصرف بیشتر یک رفتار عقلانی است و انباشت سرمایه بخش خصوصی نیز بسیار اندک خواهد بود. ثانیاً، به این نتیجه می‌رسد که مصرف بیشتر در آینده، نیازمند کاستن از مصرف فعلی نیست، بلکه داشتن ارتباط با مراکز قدرت است که ثروت را افزون می‌کند. بنابراین او بر اساس یک تحلیل عقلانی حداکثر کننده منافع، به دنبال روش‌هایی می‌گردد که بتواند به مناصب دولتی دست یابد، حتی مصرف کمتر را در چنین شرایطی کاهش مطلوبیت کل خود در طول زمان می‌داند. از این‌رو افراد مصرف بیشتر و تجمل‌گرایی را پیشه خود

می‌سازند. در چنین شرایطی دیگر این نرخ بهره نیست که درآمد را به مصرف حال و آینده تخصیص می‌دهد، در حالت نااطمینانی و همچنین نرخ بالای بازدهی فساد اداری، تخصیص درآمد بین حال و آینده و به تبع آن ترجیحات زمانی مصرف فرد به نرخ بهره بستگی ندارد، در واقع جابجائی منحنی‌های ترجیحات زمانی و بودجه بین زمانی نقش تخصیص‌دهندگی پیدا می‌کنند. زیرا در این وضعیت مصرف بیشتر در آینده به مصرف کمتر در حال و پس‌انداز نیز به کسب بازده بستگی ندارد بلکه مصرف بیشتر حال و آینده به روابط با قدرت سیاسی حاکم وابسته است. دولتمردان اکثراً عضو و سهامدار کارخانجات هستند.

اصولاً مدیران و صاحبان سهام بانک‌ها و صنایع، دولتیان فعلی یا سابق هستند. این الگوهای رفتاری به سرمایه‌گذار و کلاً افراد اجتماع القا می‌کند که بهترین نوع سرمایه‌گذاری و کم‌خطرترین آن ورود به سیستم دولتی است. عدم نگرش علمی باعث می‌شود که توسعه را با واردات بیشتر و تأسیس بعضی از کارخانه‌ها به هر قیمتی و با هر هزینه و بدون توجه به محدودیت منابع یکسان بدانند. وضعیت اقتصادی به جایی می‌رسد که شاه در مصاحبه ۸ آبان ۱۳۵۵ مجبور می‌شود، بیان کند که «از این به بعد هر خرجی با توجه به محدودیت‌ها و امکانات واقعی خواهد شد. (هویدا، ۱۳۶۵، ص ۸۰)

اصولاً نهاد دولت دارای هیچ‌کدام از خصایص یک دولت خوب که بتواند، باعث کاهش هزینه‌های معاملاتی شود و به دنبال آن ساختارهای انگیزشی را به گونه‌ای شکل دهد که فعالیت‌های اقتصادی مولد را تشویق کند، نبود. بنابراین افراد حداکثر کننده منافع در یک حرکت عقلانی بجای فعالیت‌های مولد، فعالیت‌های باز توزیع را ارزشمندتر می‌یافتند.

به نظر می‌رسد، همان طور که الگوی حداکثر کننده مطلوبیت دولتمردان مطرح می‌کند، به دلیل عدم مکانیسم‌های مهار کننده رفتار خودسرانه دولت و پاسخگو کننده آن، هردو هدف، یعنی ارائه ساختار حقوق مالکیت غیرکارا جهت حداکثر سازی ثروت دولتیان و تمایل به ارائه قوانین و قواعدی که کاهنده هزینه‌های معاملاتی باشد، هم‌چنان در تضاد با هم عمل می‌کردند، البته هدف اول در اعمال و رفتار دولتیان نقش مسلط داشت، بنابراین هم‌چنان هزینه‌های معاملاتی که کاهش آن نقش اساسی در پیدایش بازارهای کارآمد دارد، بالا بود.

منابع

الف (فارسی

- ۱- آموزگار، جهانگیر، فراز و فرود سلسله پهلوی، ترجمه: اردشیر لطفعلیان، تهران، مرکز ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۷۶
- ۲- آبراهامیان، پرواندا، ایران بین دو انقلاب؛ از مشروطه تا انقلاب اسلامی، ترجمه: کاظم فیروزمند، حسن شمس آوری و محسن مدیر شانه‌چی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۷
- ۳- ابتهاج، ابولحسن، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، تهران، انتشارات علمی، ۱۳۷۵
- ۴- انور خامه‌ای، اقتصاد بدون نفت، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۶۹
- ۵- بانک جهانی، گزارش سال ۱۹۹۷- (۱۳۷۸) نقش دولت در جهات در حال تحول، گروه مترجمین، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی
- ۶- رواسانی، شاپور، دولت و حکومت در ایران، تهران، شمع بی‌تا، ۱۳۶۷
- ۷- گازپوروسکی، مارک ج، سیاست خارجی آمریکا و شاه، ترجمه: فریدون ناظمی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۱
- ۸- کاتوزیان، محمدعلی، اقتصاد سیاسی، ترجمه: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۲
- ۹- کدی، نیکی‌آر، ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه: عبدالرحیم گواهی، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۵
- ۱۰- مک لئود تاساچ، سرپرست گروه مشاوران هاروارد برنامه‌ریزی در ایران بر اساس تجارب گروه مشاورهای هاروارد در ایران، در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه: علی اعظم محمد بیگی، تهران، نشر نی، ۱۹۶۴
- ۱۱- متوسلی، محمود، خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت یا بازار، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۳
- ۱۲- نراقی، احسان، از کاخ شاه تا زندان اوین، ترجمه: سعید آذری، تهران، مؤسسه و خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۲
- ۱۳- نورث، داگلاس سی، ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی، ترجمه: غلامرضا آزاد مکی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹
- ۱۴- هویدا، فریدون، سقوط شاه، ترجمه: ح ۱۰، مهران، تهران، انتشارات اطلاعات، ۱۳۶۵

ب) انگلیسی

- 15_ Adriam, L. (1994). "Governance, the state and politics of Development and chang" vol, 25, 1994.
- 16_ Buchaman, T and Tollock (edi) (1980) "Toward a Theory of the Rent – seeking society" Texas A & M university press
- 17_ Colander, D. (1984) "Neoclassical political Economy, The analysis of Rent – seeking and Dup Activities" Ballinger publishing Copmany combridge
- 18_ Furubotn, E, G. and Richter, R. (2001). "Institution and Economic theory" the contribution of the new institutional economics" the university of michigan press.
- 19_ North, D. C. (1984). "Three Approaches to the study of institutions" in D.C colander
- 20_ North, D. C.(1981). "Structure and chang in Economic History" Nortom and company
- 21_ North, D.C. (1990). "Institutions, Institutinal change and Economic, Performace." Cambridge. Cambridge uniuersity press
- 22_ World Bank. (1989). sub -saharan Africa: Feom crisis to saastaimable growth. washington, D. C: The world Bank
- 23_ World Bank.(1992). "Governance and Development." Washington DC: The World Bank.
- 24_ Weber, M. (1964). "The theory of social and Economic organization" edited by T. parsons. New york The Free press