



دانشگاه علامه طباطبائی
دانشکده اقتصاد

عنوان:

تبعات اقتصادی تغییر ماهیت دولت از دیدگاه نهادگرایی

(مطالعه موردی اثر انقلاب مشروطه بر مالیه عمومی در ایران)

استاد راهنما:

دکتر محمد ستاریفر

استاد مشاور:

دکتر علی عرب مازار یزدی

نگارش:

حسین تسلیمی

پایان نامه دوره کارشناسی ارشد

توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی

بهمن ۱۳۸۷

بسمه تعالی



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده اقتصاد

ارزشیابی پایان نامه تحصیلی کارشناسی ارشد

جلسه نهائی دفاعیه پایان نامه آقای حسین تسلیمی دانشجوی کارشناسی ارشد

رشته: توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی

تحت عنوان:

« تبعات اقتصادی تغییر در ماهیت دولت از دیدگاه نهادگرایی / مطالعه

موردی اثر انقلاب مشروطه بر مالیه عمومی در ایران »

در تاریخ ۸۷/۱۱/۳۰ با حضور امضاء کنندگان زیر انجام و با درجه عالی و نمره ۲۰ مورد تصویب

قرار گرفت.

اعضاء هیأت داوران:

۱- استاد راهنما و عضو هیأت داوران: آقای دکتر ستاریفر

۲- استاد مشاور و عضو هیأت داوران: آقای دکتر عرب‌مازار

۳- نماینده تحصیلات تکمیلی و عضو هیأت داوران: آقای دکتر ناظمان

۴- عضو هیأت داوران: آقای دکتر ناظمان

نام : حسین
نام خانوادگی: تسلیمی

« فرم ارزشیابی رساله های کارشناسی ارشد »

نام عنوان پایان نامه:

« تبعات اقتصادی تغییر در ماهیت دولت از دیدگاه نهادگرایی / مطالعه موردی

اثر انقلاب مشروطه بر مالیه عمومی در ایران »

عنوان ها و ملاکها	ضریب
عنوان تحقیق، مقدمه، میزان رسا بودن و نو بودن، نحوه فصل بندی، کیفیت ارتباط فصلها و تناسب آنها، تهیه و چکیده گویا و رسا، جدولها، فرمها، اشکال و نمودارها، کتابشناسی، رعایت اصول فنی بودن، شیوه نگارش انشایی، کیفیت تحریر، رعایت اصول تحریر و نداشتن غلط تایپی، ضمایم و پیوستها، کافی بودن، مرتب بودن و دقیق بودن	ساختار رساله ۲۰٪ امتیاز
میانگین این بخش حداکثر تا ۴ نمره	جمع
مطالعات نظری، نو بودن، مرتبط بودن و معتبر بودن، متدولوژی و روش شناسی تحقیق فضای داده های جمع آوری شده (بزارهای معتبر _ جمع آوری داده ها) انجام مطالب : شیوه تحلیل و استدلال _ و پیوستگی مطالب توصیه ها و پیشنهادها : عملی بودن ، حلال مشکلات، واقعی بودن و نو بودن	مسایل و فرضیات محتوای رساله ۵۰٪ امتیاز
میانگین این بخش حداکثر تا ۱۰ نمره	جمع
ارایه روشن و رسا و گویا، استفاده مطلوب از وسایل سمعی و بصری ، قدرت و توانایی پاسخگویی منطقی به سوالات مطروحه، استفاده مناسب از وقت	نحوه ارائه ۲۰٪ امتیاز
میانگین این بخش حداکثر تا ۴ نمره	جمع
استفاده مطلوب و بهینه از فرصت (طول دوره تحقیق با توجه به موضوع تحقیق) ، دامنه تحقیق (جامعه آماری) و روش تحقیق	انطباق مدت تحقیق با محتوای آن ۱۰٪ امتیاز
میانگین این بخش حداکثر تا ۲ نمره	جمع
نمرات هر قسمت به ترتیب از ۲۰ عبارت اند : از ساختار: ۴ از ۴ نمره محتوی : ۱۰ از ۱۰ نمره نحوه ارائه: ۴ از ۴ نمره انطباق مدت تحقیق با محتوای آن: ۲ از ۲ نمره از جمع ۲۰ نمره	امضاء استاد راهنما: امضاء استاد مشاور: امضاء نماینده تحصیلات تکوینی: امضاء استاد داور:
میانگین با توجه به ضرایب: نمره نهایی به عدد: ۲۰ به حروف: بیست تمام	تاریخ دفاع : ۸۷/۱/۳۰

تقدیم به نخستین معلمان زندگی

پدرم و مادرم

تشکر و قدردانی

آشنایی با مباحث نهادگرایی در سال آخر دوره کارشناسی سرآغاز پرسش‌هایی در خصوص میزان کارایی این چارچوب فکری در خصوص مسائل اقتصاد ایران بود. پس از پذیرفته شدن در رشته توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی در دوره کارشناسی ارشد این دغدغه همچنان ادامه داشت.

نگاهی گذرا به مشکلات اقتصاد ایران حکایت از ریشه‌داری آنها در ادوار معاصر دارد. مباحث کانونی در اندیشه نهادگرایی نظیر پایایی نهادهای ناکارا، اصل واگرایی اقتصادها، وابستگی به مسیر، ماتریس نهادی و علیت برهم فزاینده نشان از نگرشی فرایندی به مسئله توسعه نیافتگی دارند و از این جنبه ریشه‌های تاریخی عملکرد ضعیف اقتصادها به طور جدی مطرح می‌شوند.

از دیگر سو ورود متغیرهای تاثیرگذار بر اقتصاد که خارج از مکانیزم بازار اقتصادی جریان دارند ابزار جامع‌تری برای تحلیل مسئله غامض توسعه‌نیافتگی برخی کشورها و بازتولید آن در مسیر تاریخ اقتصادی آنها به دست می‌دهد.

در اندیشه نهادگرایی از دولت و کارکردهای آن به عنوان تاثیرگذارترین عامل در تعیین عملکرد اقتصادی یاد می‌شود؛ به گونه‌ای که دولت به عنوان عامل اصلی زوال یا توسعه اقتصادها مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این میان یکی از مهمترین کارکردهای دولت در عرصه اقتصاد، سامان مالیه عمومی است.

موارد یاد شده نگارنده را بر آن داشت با استفاده از این چارچوب فکری تلاشی کوچک در جهت بازخوانی معضلات مالیه عمومی ایران صورت دهد؛ مشکلاتی که می‌توان با نگاهی گذرا به آنها تداوم و تکرارشان از زمان تشکیل دولت مدرن در ایران را دریافت.

از آنجا که نحله فکری نهادگرایی جدید از سابقه تاریخی نسبتاً کوتاهی برخوردار است و هم‌اکنون اندیشمندان این حوزه در تلاش برای بسط و تکمیل مباحث آن هستند و در ضمن رواج آن،

چه در زادگاهش و چه در ایران با مشکلاتی روبروست، سعی اینجانب بر شناسایی نسبت این چارچوب با مباحث اقتصاد ایران در حوزه مالیه عمومی بوده است و ادعایی در خصوص ارائه نظریه‌ای بدیع ندارم.

در خصوص بررسی تاریخی صورت گرفته در این پایان نامه نیز کمبود اطلاعات آماری و محدودیت دانش تاریخی نگارنده از محدودیت‌های پژوهش حاضر به شمار می‌آیند. اما تلاش برای رواج مطالعات میان رشته‌ای در خصوص این موضوعات از دغدغه‌های اینجانب بوده است.

در اینجا بر خود لازم می‌دانم از آقای رضاقلی که تلاش بسیاری برای آشنایی دانشجویان اقتصاد با اندیشه نهادگرایی داشته و دارند، تشکر نمایم. همچنین جناب دکتر ستاریفر، به عنوان استاد راهنمای پایان‌نامه زحمات زیادی را خصوصاً از بعد روش‌شناسی متحمل شدند که در اینجا از ایشان بسیار قدردانی می‌کنم. جناب دکتر عرب‌مازار نیز در این پایان‌نامه فراتر از تعهدات استاد مشاور عمل کرده و در این رساله همراهی صمیمانه‌ای با بنده داشتند. اینجانب از مشاوره اساتید و دوستان محترم آقایان دکتر مومنی، دکتر نایب و دکتر امیری نیز در مسیر این پایان‌نامه استفاده کردم و از ایشان بسیار متشکرم.

همچنین لازم به ذکر است که کلیه اشکالات علمی و روش‌شناختی این پایان‌نامه متوجه شخص بنده بوده و امید دارم گامی کوچک در مسیر بازشناسی ریشه‌های تاریخی نافرجامی سیستم مالیات‌ستانی در ایران و معرفی بیشتر اندیشه نهادگرایی برداشته باشم.

حسین تسلیمی

بهمن ۱۳۸۷

چکیده

یکی از کارکردهای دولت که تاثیر مستقیمی بر اقتصاد کشورها بر جای می‌گذارد نحوه سامان مالیه عمومی است. در نظریه‌های سنتی مالیه عمومی، دولت به عنوان کلیتی یکپارچه، همه چیزدان و خیرخواه فرض می‌شود و بنابراین اقتصاددانان با استفاده از ابزار تحلیل هزینه-فایده سعی می‌کنند، سیاستگذاری‌های عمومی را به سمت حداکثرسازی تابع رفاه اجتماعی سوق دهند. برای نخستین بار در دایره مکتب نئوکلاسیک پیروان مکتب انتخاب عمومی بودند که این فرض را زیر سؤال بردند و اظهار داشتند که توابع مطلوبیت سیاستگذاران، گروه‌های همسود و مجریان سیاستها بر نحوه تخصیص منابع تاثیرگذار است و بنابراین دولت لزوماً به دنبال حداکثر سازی تابع رفاه اجتماعی نیست.

پیروان مکتب نهادگرایی جدید نیز تعریفی از دولت ارائه دادند که بر مبنای آن دولت سازمانی است متشکل از افرادی (گروه حاکم) که در جهت حداکثر سازی منافع جمعی گروه حاکم گرد هم آمده‌اند. از دیدگاه نهادگرایان نهادهای رسمی و غیررسمی قیودی را در مسیر حداکثرسازی منافع گروه حاکم فراهم می‌آورند. نهادها می‌توانند بستری ایجاد کنند که منافع گروه حاکم در جهت منافع کلیت جامعه قرار گیرد و این امر به حداکثر شدن تابع رفاه اجتماعی بیانجامد. با این حال تجارب اغلب کشورها نشان داده است که نهادها اغلب ناکارا بوده و بستر لازم برای توسعه اقتصادی را فراهم نیاورده‌اند.

تعاریفی که نحله‌های جدید فکری در اقتصاد بخش عمومی از دولت ارائه دادند، «ماهیت دولت» را به عنوان عاملی تاثیرگذار بر انتخابهای این سازمان اقتصادی-سیاسی مطرح ساخت و لزوم پرداختن به «ساختار حاکمیت» به عنوان عاملی که کارکرد اقتصادی دولت را تحت تاثیر قرار می‌دهد، اهمیت یافت.

نظریه‌های نوین مالیه عمومی نیز از تمرکز صرف بر ملاحظات فنی فاصله گرفته و سعی دارند تبیین صحیحی از فرایندی ارائه دهند که سیاستگذاری‌های عمومی در آن شکل می‌گیرد. در این میان مکتب نهادگرایی جدید با طرح ملاحظات ماهیتی در خصوص دولت‌ها سعی دارد با توجه به انگیزه‌های گروه حاکم و قیودی که نهادها بر فرایند انتخاب تحمیل می‌کنند به تبیین نحوه سامان مالیه عمومی بپردازد. از دیدگاه نهادگرایی جدید تعامل بازار سیاسی و بازار اقتصادی، بستر نهادی فعالیت دولت را مشخص می‌سازد.

یکی از نهادهای رسمی که از اهمیت برخوردار است، قانون می‌باشد. حاکمیت قانون می‌تواند دولت را به سمت حداکثر سازی نفع کلیت جامعه سوق دهد اما زمانی این مهم اتفاق می‌افتد که قوانین بتوانند در دو سطح «محیط نهادی» و «ترتیبات نهادی» کارساز واقع شوند.

در پژوهش حاضر ضمن بررسی نحوه تاثیرگذاری ماهیت دولت بر مالیه عمومی در پی آزمون این فرضیه هستیم که حاکمیت قانون بر اعمال گروه حاکم در بخشی از تاریخ ایران با تغییر در محیط نهادی و ترتیبات نهادی توانسته است سامان مالیه عمومی را بهبود بخشد.

کلید واژه‌ها: ماهیت دولت، دولت طبیعی، دولت رقابتی، مالیه عمومی، حاکمیت قانون، تاریخ مالیه ایران.

فهرست مطالب

۱	فصل اول – کلیات تحقیق
۲	۱.۱. بیان مسئله
۵	۱.۲. اهمیت موضوع تحقیق
۷	۱.۳. سئوالات تحقیق
۷	۱.۴. فرضیه های تحقیق
۷	۱.۵. روش شناسی
۹	۱.۶. تعریف مفاهیم و واژگان کلیدی
۱۱	۱.۷. معرفی اجمالی فصول بعد
۱۳	فصل دوم – مفهوم ماهیت دولت و مالیه عمومی در گذر اندیشه ها
۱۴	۲.۱. مقدمه
۱۵	۲.۲. مفهوم ماهیت دولت
۱۶	۲.۳. مفهوم مالیه عمومی
۱۷	۲.۴. واکاوی نحوه نگرش مکاتب اقتصادی به ماهیت دولت و مالیه عمومی
۱۷	۲.۴.۱. ماهیت دولت و مالیه عمومی در اندیشه اقتصاد کلاسیک
۱۹	۲.۴.۲. ماهیت دولت و مالیه عمومی در اندیشه مارکسیسم
۲۱	۲.۴.۳. ماهیت دولت و مالیه عمومی در اندیشه نئوکلاسیک
۲۶	۲.۴.۴. ماهیت دولت و مالیه عمومی در اندیشه نهادگرایی
۲۷	۲.۵. جمع بندی
۲۹	۲.۶. نتیجه گیری

۳۲

فصل سوم – رابطه ماهیت دولت و مالیه عمومی در اندیشه نهادگرایی

۳۳

۳.۱. مقدمه

۳۴

۳.۲. مرور کلی بر اندیشه نهادگرایی و خاستگاه آن

۳۶

۳.۳. سطوح تحلیل در پژوهش های نهادگرایی

۴۱

۳.۴. نحوه ورود دولت به تحلیل در اندیشه نهادگرایی

۴۵

۳.۵. تعامل بازار سیاسی و اقتصادی در اندیشه نهادگرایی

۴۹

۳.۶. ویژگی های دولت طبیعی و دولت رقابتی

۵۰

۳.۷. بسط نظریه توازن دوگانه در حوزه مالیه عمومی

۵۶

۳.۸. بررسی مالیه عمومی بر اساس رویکرد ماهیتی

۶۲

۳.۹. گذار از دولت طبیعی به دولت رقابتی به مثابه تغییر در ماهیت دولت

۶۸

۳.۱۰. جمع بندی و نتیجه گیری

۷۱

فصل چهارم – تاثیر تغییر در ماهیت دولت بر مالیه عمومی در اقتصاد ایران

۷۲

۴.۱. مقدمه

۷۴

۴.۲. مرور اجمالی مبانی نظری

۷۷

۴.۳. ساختار مدیریت مالیه عمومی پیش از انقلاب مشروطه در ایران

۸۵

۴.۴. ساختار مدیریت مالیه عمومی پس از انقلاب مشروطه

۹۲

۴.۵. جمع بندی و نتیجه گیری

۹۶

۴.۶. ضمیمه- نمودارها و جداول

۱۰۳

فصل پنجم – جمع بندی و ارائه دستاوردهای پژوهش حاضر

۱۰۴

۵.۱. مقدمه

۱۰۵

۵.۲. مروری بر سیر کلی پژوهش

۱۰۹

۵.۳. ارائه دستاوردهای تحقیق و برخی توصیه ها

۱۱۱

۵.۴. طرح برخی ملاحظات

۱۱۴

منابع و مأخذ

فصل اول – کلیات تحقیق

- ۱.۱. بیان مسئله
- ۱.۲. اهمیت موضوع تحقیق
- ۱.۳. سؤال های تحقیق
- ۱.۴. فرضیه های تحقیق
- ۱.۵. روش شناسی
- ۱.۶. تعریف مفاهیم و واژگان کلیدی
- ۱.۷. معرفی اجمالی فصول بعد

۱.۱. بیان مسئله

بررسی تأثیر و نقش دولت در اقتصاد را می توان از مسیرهای گوناگون رهگیری کرد. اما نقش دولت در سامان مالیه عمومی یکی از پرنگترین عرصه های حضور و مداخله دولت در اقتصاد به شمار می آید. اینکه دولت ها چگونه از ابزارهای اقتصادی برای تحقق اهداف خود در عرصه های توزیعی، تثبیتی، تخصیصی و تنظیمی استفاده می کنند و از آن مهم تر به دنبال تحقق چه اهدافی در این حوزه ها هستند از جمله سئوالات اساسی در اقتصاد بخش عمومی به شمار می آید.

گاه این سئوالات از حوزه اقتصاد بخش عمومی پا فراتر می نهد و به عنوان عاملی برای تبیین توسعه یافتگی برخی کشورها و توسعه نیافتگی سایر کشورها مورد استفاده قرار می گیرد. وجود جریان مستمری از درآمدهای مالیاتی که حدود ۱۷ تا ۱۹ درصد تولید ملی را تشکیل دهد به گونه ای که انگیزه تولید را از میان نبرده و منجر به افزایش آن در دوره های بعد شود، شاخصی برای ارزیابی قدرت مالیات ستانی دولت و میزان توسعه یافتگی کشورها بوده است.^۱

نسخه های سنتی برای تبیین توانایی دولت ها در حوزه مالیه عمومی با تاکید بر قدرت مالیات ستانی بر متغیرهایی نظیر درآمد سرانه، درجه شهرنشینی، درجه صنعتی شدن و نرخ با سوادی تاکید کردند. اگر چه متغیرهای فوق تاثیر قابل ملاحظه ای بر این امر دارند اما نتایج آنها گاه متناقض و متضاد بوده و برای کشورهای مختلف قدرت توضیح دهندگی متفاوتی را به همراه داشته است.^۲ ورود متغیرهای نهادی با تمرکز بر محاسباتی که بانک جهانی در خصوص شاخص های حکمرانی انجام داد بخشی از این تناقضات را برطرف نمود و توجه اندیشمندان اقتصادی را به تفاوت محیط های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جلب کرد.

تفاوت محیط های نهادی، راه را برای بررسی محدودیتهای نهادی مؤثر بر مالیه عمومی گشود و درک مناسب از مشکلات کشورهای مختلف در بخش عمومی و سیاستگذاری های مالی در گرو بررسی میراث نهادی این کشورها قرار گرفت.

در کنار تحول و تکوین در نظریات بخش عمومی، نظریات مربوط به دولت و نقش آن در اقتصاد نیز متحول شد. دولت در اندیشه کلاسیک وظایف محدودی بر عهده داشت و از همه مهمتر از مداخله مستقیم در بازار

^۱ برای مطالعه بیشتر می توانید به لوئیس (۱۹۶۵) مراجعه کنید.

^۲ برای مطالعه بیشتر به امیری (۱۳۸۵) مراجعه کنید.

اقتصادی منع شده بود. اما در دنیای واقع، بسته به مقتضایات زمانی نقش دولت ها در عرصه های مختلف روز به روز پررنگتر می شد و افزایش نقش دولت ها در سپهر اقتصادی نیز از این امر مستثنی نبود. ساده ترین شاخص ارزیابی این امر را می توان افزایش نسبت هزینه های دولت به تولید ملی در اکثر قریب به اتفاق کشورها دانست.

افزایش مداخلات دولت در کشورهای مختلف اثرات متناقضی بر جای گذاشت در برخی کشورها گسترش مداخلات به پویایی بیشتر اقتصاد و در برخی دیگر به اختلال در فعالیتهای اقتصادی و کاهش رشد انجامید.^۱

در پاسخ به چرایی این امر توجه اقتصاددانان به مسئله ماهیت دولت و تاثیر ساختار قدرت بر اقتصاد جلب شد. شاید این بحث زمانی به طور جدی مورد بررسی قرار گرفت که فرض خیرخواهی دولت به عنوان سازمانی یکپارچه که به دنبال حداکثر کردن تابع رفاه اجتماعی بود مورد تردید قرار گرفت و این سؤال مطرح شد که چرا کارگزاران دولتی باید نفع عموم را بر نفع شخصی خود ترجیح دهند؟

بوکانان (۱۳۸۶) پایه گذار مکتب انتخاب عمومی در پاسخ به این سؤال به نقل از ویکسل می گوید: «هیچ کدام از قوای مجریه و مقننه و حتی در سطحی پایین تر، اکثریت تصمیم گیر در قوه مقننه، در واقعیت امر آن چیزی نیستند که نظریه حاکم به ما می گوید باید باشند. آنها نهاد های خالص جامعه نیستند که هیچ اندیشه ای به غیر از ترویج رفاه و ثروت عمومی داشته باشند...اعضای مجلس نمایندگان در غالب موارد دقیقاً به همان اندازه که علاقمند به رفاه عمومی هستند، نه بیشتر و نه کمتر، علاقمند به حوزه های انتخابیه شان نیز هستند.»

بنابراین دولت به عنوان یک تشکیلات گروهی (یا سازمان) که به دنبال حداکثر کردن منافع اعضای خود می باشد مورد بررسی قرار گرفت. اما مسیر حداکثرسازی منافع توسط دولت ها به ماهیت آنها بستگی دارد. منظور از ماهیت دولت این است که ساختار قدرت (حاکمیت سیاسی) با چه انگیزه ای در بازار اقتصادی مداخله می کند و از چه ابزارهایی در این مسیر استفاده می کند. این امر از آن جهت در حوزه مباحث مالیه عمومی پررنگ شد که حداقل در قلمروی مالیه عمومی محوریت با اقدامات دولت است. هیو دالتون در مقاله خود در سال ۱۹۳۱ بیان می کند که: «در نتیجه عملیات مالیه عمومی، تغییراتی در میزان و ماهیت ثروت تولید شده صورت می گیرد و نحوه توزیع این ثروت میان افراد و طبقات جامعه دگرگون می شود. آیا می توان این تغییرات را با توجه به آثار کلی آنها و به لحاظ اجتماعی سودمند دانست؟ اگر پاسخ مثبت باشد ادامه چنین عملیاتی موجه خواهد بود و در غیر این

^۱ برای مطالعه بیشتر می توانید به نتایج مطالعات بارو (۱۹۹۱) مراجعه کنید.

صورت باید آنها را متوقف ساخت. بهترین نظام مالیه عمومی، نظامی است که حصول حداکثر منافع اجتماعی را به واسطه عملیاتی که به اجرا درمی‌آورد تضمین کند.» (جمسی و دیگران ۱۳۸۴:۱۰۶).

در مکاتب اقتصادی متاخر (از جمله مکتب انتخاب عمومی و نهادگرایی جدید) دولت، سازمانی است که در پی حداکثر کردن منافع اعضای خود به فعالیت می‌پردازد و دست به انتخاب می‌زند. اما انتخاب‌های دولت در قالب محدودیت‌های نهادی صورت می‌گیرد. محیط نهادی در جوامع مختلف، با یکدیگر متفاوت هستند بنابراین دولت‌ها در کشورهای مختلف و در طول تاریخ با محدودیت‌های نهادی متفاوتی روبرو بوده‌اند. گاه این فضای نهادی بستر رشد اقتصادی را فراهم کرده و گاه به زوال اقتصادی انجامیده است. اما به نظر می‌رسد که زمانی جامعه در مسیر رشد و توسعه قرار می‌گیرد که محدودیت‌های نهادی شامل نهادهای رسمی و غیررسمی به گونه‌ای تضاد میان منافع دولت و منافع کلیت جامعه را به حداقل برسانند. بررسی کلیه نهادهای رسمی و غیررسمی کار را بسیار پیچیده و طاقت فرسا می‌کند. در پژوهش حاضر از میان محدودیت‌های رسمی «حاکمیت قانون بر اعمال دولت»^۱ در حوزه تصمیم‌گیری و اجرا به عنوان عامل تاثیرگذار بر ماهیت دولت برای بررسی بیشتر انتخاب شده است.

اگر رابطه معنی داری میان ماهیت دولت و نحوه سامان مالیه عمومی وجود داشته باشد، انتظار می‌رود پس از تغییر ماهیت دولت، مالیه عمومی نیز دچار تغییر شود. هدف این پژوهش مشخص ساختن این رابطه از دیدگاه نهادگرایی است. پس از روشن شدن این رابطه و تبیین انتظارات نظری در خصوص تأثیر تغییر ماهیت دولت بر مالیه عمومی، این فرضیه در بخشی از تاریخ ایران مورد آزمون قرار می‌گیرد.

انقلاب مشروطه از این حیث که هدفش «حاکمیت قانون بر اعمال گروه حاکم» است می‌تواند به تغییر در ماهیت دولت بیانجامد. پیشرفتهای مالی که در پی انقلاب‌های مشروطه در کشورهای غربی از جمله فرانسه، انگلستان و ایالات متحده به وقوع پیوسته است، نشان می‌دهد که میان تحدید ساختاری قدرت و بهبود مالیه عمومی رابطه‌ای وجود دارد.^۲

^۱ Rule of law

^۲ در اغلب پژوهش‌های این حوزه انقلاب مشروطه نه تنها به عنوان یک انقلاب در حوزه سیاسی بلکه به عنوان انقلاب مالی مطرح و مورد آزمون قرار گرفته است. در این پژوهش‌ها سعی شده است به دنبال ارتباطی معنا دار میان این انقلاب‌های مالی و رشد اقتصادی آتی این کشورها جستجو شود.

با عنایت به اینکه انقلاب مشروطه در ایران نیز جنبه های مالی پرننگی داشته، می توان آن را در زمره انقلاب های مالی طبقه بندی کرد.^۱ با فرض اینکه ماهیت دولت و مالیه عمومی با یکدیگر رابطه داشته باشند در صورت تغییر مالیه عمومی^۲ می توان انتظار داشت که دولت نیز به لحاظ ماهیتی دچار تغییر شده است.

۱.۲. اهمیت موضوع تحقیق

پژوهش حاضر به دو بخش کلی تقسیم می شود: در بخش نخست سعی بر آن است که با واکاوی اندیشه نهادگرایی به یک نظریه مشخص که با برقراری پیوند میان اقتصاد و سیاست^۳ به تحلیل مالیه عمومی می پردازد، دست یابیم و در بخش دوم به دنبال ارائه تحلیلی نهادگرایانه از بخشی از تاریخ اقتصادی ایران در پی آزمون فرضیه هستیم.

ویژگی های نظام مالیاتی ایران و اهمیت مباحث نظری در حل مشکلات، انگیزه ای مناسب برای بخش اول تحقیق به شمار می آید. نسبت ناچیز مالیات به تولید ناخالص داخلی، بزرگ بودن نسبت مالیاتهای غیرمستقیم به مالیاتهای مستقیم، دخالت های گسترده دولت در بازار اقتصادی و در نتیجه خروج دولت از وظایف ارشادی و ورود به عرصه تصدیگری در فعالیتهای بازاری، گسترش روز افزون و غیربهبینه اندازه دولت^۴، کسری های بودجه فزاینده، افزایش سهم نفت در بودجه های دولت بخشی از مشکلاتی است که اقتصاد ایران، امروزه در عرصه بخش عمومی با آن ها مواجه است.

ضعف دولت در تامین منابع مالی خود از طریق مالیات، شاخص های حکمرانی از جمله پاسخگویی، شفافیت و مواردی از این دست را تحت تاثیر قرار داده است. از سوی دیگر دولت برای تامین مخارج عمومی صعودی خود مجبور به استفاده از مسیرهای تامین مالی دیگری از جمله نفت و انحصاری کردن برخی صنایع و مواردی از این دست است که به مالیه تورمی و دولت بزرگ می انجامد.

^۱ اصلاح امور مالیه کشور یکی از مواردی بود که در دوره اول مجلس از سوی نمایندگان مورد پیگیری قرار گرفت و در دور دوم مجلس نیز تنظیم سند بودجه کشور توسط مجلس صورت پذیرفت.

^۲ منظور از تغییر مالیه عمومی در قالب انتظارات نظری در فصل سوم مورد بحث قرار می گیرد.

^۳ از نظر نگارنده این پیوند ماهیت دولت را می سازد که در فصل سوم پایان نامه به آن پرداخته شده است.

^۴ با گسترش اقتصاد، سهم دولت از اقتصاد نیز افزایش می یابد اما زمانی که حضور دولت فضا را برای فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی تنگ کرده و دولت سعی دارد در حوزه های اصلی فعالیت بخش خصوصی وارد شود ناکارایی در اقتصاد افزایش می یابد و میزان دخالت دولت به مرز غیربهبینه می رسد به گونه ای که منجر به اتلاف منابع عمومی می شود.

نحوه تامین مخارج دولت از طریق مالیات‌ها، کسری بودجه، تورم و رانت هر یک تأثیرات متفاوتی بر رشد اقتصادی دارند. اما به هر شکل موانع موجود در مالیه عمومی، دولت را به سمت استفاده از روش‌هایی سوق می‌دهد که دور باطل توسعه نیافتگی ایران را تقویت می‌کند.

نکته پندآموز تکرار مشکلات مالیه عمومی از ابتدای تشکیل دولت مدرن در ایران تا به امروز است. اما هر روز بر عمق این مشکلات و میزان تاثیرگذاری آن بر رشد اقتصادی ایران افزوده می‌شود. این در حالی است که برنامه ریزان و اندیشمندان اقتصادی در قالب برنامه‌ها و رهنمودها سالیان متمادی برای حل هر یک از این مشکلات تلاش کرده‌اند. هدف این پژوهش دسترسی به تبیین و شناخت صحیحی از ماهیت دولت است زیرا از نظر نگارنده این امر بر میزان اثربخشی توصیه‌های سیاستی بسیار اثرگذار است.^۱ در این میان رویکردهای میان رشته‌ای در بخش عمومی و خصوصاً رویکردهایی که توجه بیشتری به ماهیت دو وجهی دولت^۲ دارند، می‌توانند راهگشا باشند. گسترش اندیشه نهادگرایی فرصتی تاریخی برای واکاوی دوباره این حوزه فراهم ساخته است.

در خصوص بخش دوم یعنی واکاوی تاریخ ایران، اغلب نوشتارهای مربوط به تاریخ اقتصادی ایران از مبانی نظری مارکسیستی به طور صریح یا ضمنی مدد جسته‌اند. اما بررسی تاریخ اقتصادی ایران با تمرکز بر نقش دولت و با استفاده از مبانی نظری نهادگرایی جدید می‌تواند نکاتی را آشکار سازد. زمانی می‌توان به اهمیت این امر بیشتر پی برد که مفاهیمی «نظیر وابستگی به مسیر^۳» و «علیت انباشته^۴» به عنوان عواملی تاثیرگذار در مقید شدن انتخاب‌های آینده در مبانی نظری نهادگرایی جدید مطرح می‌شوند و جنبه‌های نظری پرداختن به تاریخ به عنوان عاملی تعیین کننده در مسیر آتی توسعه مطرح می‌شود. تلاش این پایان‌نامه در بخش دوم در بردارنده بازخوانی بخشی از تاریخ اقتصادی ایران بر اساس مبانی نظری نهادگرایی و با تمرکز بر عنصر دولت و نقش آن در مالیه عمومی است.

^۱ به گفته بوکانان (۱۳۸۶): «اقتصاددانان باید ارائه توصیه سیاستی را به گونه‌ای که آنها را یک دیکتاتورخیرخواه استخدام کرده است، متوقف سازند و در عوض باید به ساختاری توجه داشته باشند به تصمیمات سیاسی درون آن گرفته می‌شود... من به دنبال معنای اقتصادی دادن به رابطه میان فرد و دولت بودم قبل از اینکه به راه حل‌های ساده‌انگارانه سیاستی پرداخته شود.»
^۲ منظور ماهیت اقتصادی سیاسی دولت است.

^۳ Path dependence

^۴ Cumulative Causation

۱.۳. سؤال های تحقیق

- آیا تغییر در ماهیت دولت بر مالیه عمومی تاثیر می گذارد؟
- آیا انقلاب مشروطه توانست با مقید ساختن دولت به قانون^۱ (حاکمیت قانون) بر مالیه عمومی ایران اثر- گذار باشد؟

۱.۴. فرضیه های تحقیق

- تغییر در ماهیت دولت بر مالیه عمومی اثر می گذارد.
- انقلاب مشروطه از طریق متعهد کردن دولت به قانون در حوزه تصمیم گیری و اجرا، مالیه عمومی را تحت تاثیر قرار داد.

۱.۵. روش تحقیق

موضوع پژوهش حاضر واکاوی در تاریخ را در پی دارد بنابراین استفاده از روش تحقیق تاریخی، هم چشم- اندازی از پژوهش را در اختیار قرار می دهد و هم مراحل و ابزارها را از شروع تا پایان پژوهش مشخص می سازد. تاریخ اقتصادی سهم بسزایی در شکل گیری نظریه های اقتصادی دارد. به عنوان مثال در نظریات اقتصاددانانی نظیر اسمیت، مالتوس، مارکس، مارشال، کینز، هیکس، ارو، فریدمن، سولو و بکر بررسی های تاریخی نقش تعیین کننده ای داشته اند. کوزنتس تاکید می کند که «غفلت از تاریخ، اغلب منجر به کج فهمی مسائل جاری اقتصادی توسط محققانی می شود که به درستی درک نکرده اند که آنچه بدان عمومیت می بخشند بر پایه رویدادهای زودگذر است» (فوگل، ۱۳۸۶).

عموماً پژوهش های تاریخی را می توان در دو دسته کلی طبقه بندی کرد:

دسته اول را «وقایع نگاری» می نامند. در اینجا پژوهشگر همان مورخ است که فارغ از هرگونه چارچوب نظری یا تحلیلی به ثبت رویدادهای تاریخی می پردازد. پژوهشگران این حوزه اعتقاد دارند که در نظر داشتن چارچوب نظری مشخص، رسالت پژوهشگر در خصوص **بی طرفی عالمانه** را تحت تاثیر قرار می دهد و ممکن است

^۱ تغییر چارچوب نهادی

به تحریف تاریخ و رویدادها بیانجامد. به عبارت دیگر پابندی محقق به چارچوب فکری مشخص ممکن است او را بر آن دارد که برخی وقایع را پررنگ تر جلوه داده و از یادآوری برخی وقایع صرف نظر کند. زیباکلام (۱۳۸۶:۴۷) در این خصوص می‌گوید: «مشکل از آنجا شروع می‌شود که با بکارگیری اسلوب و قالب‌بندی‌های از پیش تعیین شده برای شناخت اجتماعی یک جامعه، تصویری به دست می‌آوریم که معلوم نیست تا چه میزان منطبق با واقعیت آن جامعه است» یا در جای دیگر آورده است (۱۳۸۶:۶۷) که: «با پذیرش قالب‌های از پیش تعیین شده نه تنها این خطر وجود دارد که ما تصویر مسخ شده‌ای از تاریخ و سیر تحولات اجتماعی به دست آوریم، بلکه بسیاری از سئوالات بی‌پاسخ خواهند ماند؛ یا اینکه حداکثر با پاسخ‌هایی مبهم و دست و پا شکسته مواجه خواهند شد»

روش دوم این است که پژوهشگر با استفاده از یک الگوی نظری مشخص می‌کوشد با بررسی وقایع تاریخی به سئوالات تحقیق پاسخ دهد. به کارگیری الگوی نظری در پژوهش تاریخی به نظام مندی و انسجام تحقیق کمک می‌کند. بدون در نظر داشتن الگوی نظری، انباشتی از رویدادهای تاریخی بدون رابطه منطقی و گاه ناسازگار در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند و ممکن است به برداشتهای سطحی و علیتهای غلط بیانجامند.

در اینجا بررسی الگوهای رقیب و تلاش برای پی بردن به نقاط قوت و ضعف هر یک از الگوهای نظری آلترناتیو در مواجهه با موضوع پژوهش اجتناب ناپذیر است^۱.

در اغلب پژوهشهای تاریخی صورت گرفته در خصوص تاریخ اقتصادی ایران به طور صریح یا ضمنی از الگوی مارکسیستی استفاده شده است. اگر چه الگوی مارکسیستی برای تحلیل بخشی از تاریخ غرب (فارغ از انتقاداتی که به این الگو وارد است) ممکن است کارایی داشته باشد؛ اما این امر مسجل شده است که الگوی مارکسیستی تبیین صحیحی از واقعیات ایران ارائه نمی‌دهد. انتقادات زیادی در خصوص بکارگیری این الگوی نظری در پژوهش‌های تاریخی صورت گرفته است. کاتوزیان (۶۹-۴۸: ۱۳۸۲) با بررسی شیوه تولید در ایران استفاده از الگوی مارکسیستی برای تبیین تاریخ ایران را رد می‌کند. زیباکلام (۱۳۸۶) هم در کتاب خود با بررسی شیوه تولید، ایران را کشوری می‌داند که حرکت تاریخی آن با آنچه در الگوی مارکسیستی آمده متفاوت است.

^۱ در فصل اول مبانی نظری سعی شده است این مهم مورد توجه قرار گیرد.

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت در پژوهش‌های تاریخی ایران بیشتر تمرکز روی وقایع نگاری بوده و آنجا که استفاده از چارچوب نظری مد نظر قرار گرفته، غالباً از الگوی مارکسیستی استفاده شده و سعی بر این بوده که ترتیب و چینش وقایع، موید این الگو باشند.

ظهور پارادایم نهادی و پیوند آن با اقتصاد در قالب نهادگرایی جدید و تلاش‌های داگلاس نورث در دو کتاب ارزشمند «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی» و «ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی» فرصتی را فراهم می‌آورد تا با توجه به نقاط قوت اندیشه نهادگرایی جدید به سراغ تاریخ ایران برویم.

پارادایم نهادی، چارچوبی را در اختیار ما می‌گذارد که بر اساس آن به روشنی بدانیم وقتی به سراغ تاریخ می‌رویم، تحلیل دگرگونی‌ها را از کجاها و چگونه باید آغاز نمود و چگونه پیگیری کرد تا به اهداف و نتایج مطلوب دست یافت.

در دیدگاه نهادگرایی جدید تاریخ از اهمیت بسیاری برخوردار است. در این رویکرد، اهمیت تاریخ تنها از این جهت نیست که می‌توان از آن آموخت و با فرض ثبات نسبی روندها، آینده را پیش‌بینی کرد بلکه تاریخ نقشی کلیدی در انتخاب‌های فعلی و آتی دارد. نورث (۱۳۷۷:۱۳) معتقد است که: «اهمیت تاریخ صرفاً به این دلیل نیست که می‌توانیم از گذشته بیاموزیم، بلکه به دلیل آن است که حال و آینده به واسطه تداوم نهادهای یک جامعه با گذشته پیوند دارند. گذشته انتخاب‌های امروز و فردا را شکل می‌دهد و گذشته را فقط در قالب حکایت تحول نهادی می‌توان فهمید. الحاق نهادها به نظریه اقتصادی و تاریخ اقتصادی گامی اساسی برای اصلاح تاریخ و نظریه اقتصادی به شمار می‌آید.»

سراخر اینکه در پژوهش حاضر سعی می‌شود با استفاده از چارچوب نظری نهادگرایی و با بکارگیری روش تحقیق تاریخی تبیینی از بخشی از تاریخ اقتصادی ایران ارائه شود.

۱.۶. تعریف مفاهیم و واژگان کلیدی

- **ماهیت دولت:** منظور از ماهیت دولت، انگیزه‌هایی است که دستگاه حاکم را به سمت تحقق اهدافی خاص در حوزه اقتصاد سوق می‌دهد؛ انگیزه‌هایی که اقدام جمعی کارگزاران دولتی را شکل داده و مسیر کلی سیاستگذاری‌های اقتصادی را مشخص می‌سازد. از دیدگاه نهادگرایی ماهیت دولت از برخورد نظم

سیاسی و نظم اقتصادی حاکم بر جامعه حاصل می شود. بر همین اساس دولت ها در دیدگاه نهادگرایی به لحاظ ماهیتی به دو دسته دولت های طبیعی و دولت های رقابتی تقسیم می شوند.

- **مالیه عمومی:** در یک تعریف ساده عبارتست از نحوه تامین منابع مالی توسط دولت و چگونگی صرف این منابع در جهت تامین کالاها و خدمات عمومی؛ که در هر دو طرف درآمدی و هزینه ای سیاستهایی اتخاذ می شود که سیاستگذاری های مالی نامیده می شوند. مالیه عمومی متاثر از دو فرایند کلی سامان می یابد: اول- تحلیل امکان که با استفاده از عنصر تحلیل هزینه- فایده، نحوه تامین و تخصیص منابع بهینه می شود؛^۱ دوم- فرایند انتخاب که در اینجا نحوه تاثیر منافع درگیر در حوزه بخش عمومی بر نحوه تامین و تخصیص منابع عمومی مورد بررسی قرار گرفته و عملکرد به عنوان برآیندی از منافع درگیر در حوزه تصمیم گیری و اجرا مورد بررسی قرار می گیرد. در مباحث جدید، ساختار مالیه عمومی (از جمله مالیات ستانی) به عنوان یک برون داد از محیط نهادی و یک عامل تاثیرگذار بر این محیط در نظر گرفته می شود و بنابراین فرایند انتخاب به عنوان عامل تعیین کننده در سامان مالیه عمومی مورد بررسی قرار می گیرد.

- **حاکمیت قانون:** قانون به عنوان یک نهاد رسمی، اعمال گروه حاکم^۲ را در حوزه تصمیم گیری و اجرا مقید می سازد. منظور از حاکمیت قانون ساز و کاری است که **می تواند** رفتار گروه حاکم را در جهت رفاه کلیت اجتماع (به ویژه بخش تولیدی) سوق دهد و از این طریق بستر رشد و توسعه اقتصادی را فراهم آورد. ویژگی اصلی این مفهوم در پژوهش حاضر آن است که حاکمیت قانون بر اعمال گروه حاکم، همچون سایر نهادها ناطمینانی را کاهش می دهد و از این طریق می تواند هزینه های معاملاتی را تحت تاثیر قرار دهد.

^۱ منظور از بهینه یابی در اینجا حداکثر سازی تابع رفاه اجتماعی است.

^۲ منظور افرادی هستند که در ساختار حاکمیت در حوزه تصمیم گیری و اجرا نقش آفرین بوده و خود بر اساس توابع مطلوبیتشان، در این فرایند دارای منافع درگیر هستند.