

Political Barriers to Privatization in the Islamic Republic of Iran

Rahman Parvaresh¹, Hamid Salehi²

¹ Ph.D. Student, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran (**Corresponding Author**). parvaresh_rahman97@atu.ac.ir

² Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran. hsalehi84@yahoo.com

Abstract

The primary goal of this study was to examine the political barriers that have hindered the efficiency of privatization in the Islamic Republic of Iran. Utilizing the conceptual framework of North, Wallis, and Weingast's theory of social orders, the study demonstrated that privatization, within the context of a limited access order with widespread rent-seeking tendencies and the creation of a rentier form of capitalism, has not led to the promised goals of the neoclassicists (as envisioned by the Washington Consensus). These goals included promoting a productive private sector, increasing efficiency, and improving the financial condition of the government. An analysis of Iran's privatization process in recent years reveals that the actual outcomes have fallen far short of expectations. The Islamic Republic's reliance on a natural state model, characterized by rent-seeking behaviors, has obstructed the achievement of privatization objectives. The findings indicate that the reduction in government size and the strengthening of private sector participation in economic activities have remained largely rhetorical, as the share of state-owned companies, banks, and profit-seeking institutions dependent on the government in the national budget has continued to increase over the years. Moreover, the Total Factor Productivity (TFP) index has shown no significant improvement as a result of privatization efforts. Regarding the improvement of fiscal health and the resolution of the budget deficit problem through privatization policies, the study also concludes that privatization in Iran has not led to stronger government finances. In fact, during the accelerated implementation of privatization policies under the ninth and tenth administrations, the budget deficit continued to rise consecutively.

Keywords: Privatization, State-Owned Economy, Rent-Seeking, Financial Corruption.

Received: 2023-12-04 ; Received in revised form: 2024-01-11 ; Accepted: 2024-02-16 ; Published online: 2024-03-24
<https://doi.org/10.22034/SM.2024.556065.1901>

© the authors

<http://sm.psas.ir>

Article type: Research Article

Publisher: Political Studies Association of the Seminary



موانع سیاسی خصوصی سازی جمهوری اسلامی ایران

رحمان پرورش^۱، حمید صالحی^۲

^۱ دانشجوی دکتری، دپارتمان علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول). parvaresh_rahman97@atu.ac.ir

^۲ دانشیار، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. hsalehi84@yahoo.com

چکیده

هدف اصلی پژوهش حاضر بررسی موانع سیاسی ناکارآمدی خصوصی سازی در جمهوری اسلامی ایران بود. این پژوهش در چهارچوب مفهومی نظم اجتماعی نورث والیس و وینگاست، نشان داد که خصوصی سازی با نظم دسترسی محدود و با تمایلات رانتی گسترده و ایجاد سرمایه داری از نوع تحصیلداری (رانتیر) به انحای گوناگون، منتج به اهداف وعده داده شده توسط نئوکلاسیکها (در اجماع واشینگتن) شامل ارتقاء نقش بخش خصوصی زایا، افزایش راندمان و بهبود وضع مالی دولت نمی شود. مطالعه وضعیت جمهوری اسلامی ایران و نتایج حاصل از خصوصی سازی در خلال سالهای اخیر نیز گویای آن است که خصوصی سازی در کشور با آنچه توقع می رفت، فاصله زیادی دارد. نظام جمهوری اسلامی ایران با کارکردهای دولت طبیعی و رفتارهای مبتنی بر پرداخت رانت، مانع دستیابی به اهداف خصوصی سازی شده است. بنابراین، بررسی نتایج حاصل از خصوصی سازی در جمهوری اسلامی ایران نشان داد، که کوچک سازی دولت و تقویت مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی شعاری بیش نبوده؛ زیرا نسبت بودجه شرکت های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به بودجه کل، روند افزایشی را در این سالها طی کرده است. شاخص بهره وری کل عوامل تولید نیز هم حاکی از آن است که خصوصی سازی موفقیت درخور، جهت بهبود این شاخص نداشته است. در خصوص بهبود سلامت مالی و حل و فصل مشکل کسری بودجه به واسطه اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور هم باید خاطر نشان کرد، که پیاده سازی خصوصی سازی در جمهوری اسلامی ایران به توانمندی اوضاع مالی دولت منجر نشده است و حتی در سالهای شتاب در اجرای این سیاست (دولت های نهم و دهم)، کسری بودجه فزاینده به شکل پی درپی مشاهده می شود.

واژه های کلیدی: خصوصی سازی، اقتصاد دولتی، رانت خواری، فساد مالی.

پژوهش حاضر برگرفته از: رساله دکتری با عنوان: الزامات سیاسی خصوصی سازی جمهوری اسلامی ایران است.

استناد به این مقاله: پرورش، رحمان؛ صالحی، حمید (۱۴۰۳). موانع سیاسی خصوصی سازی جمهوری اسلامی ایران. *سیاست متعالیه*، ۱۲(۱): ۱۶۷-۱۸۲.

<https://doi.org/10.22034/SM.2024.556065.1901>

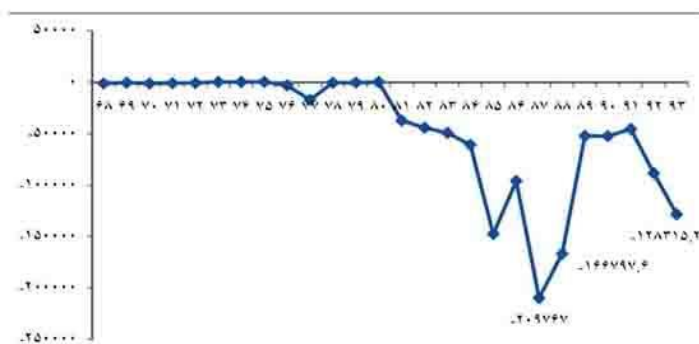
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۱۳؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۲/۱۰/۲۱؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۲۷؛ تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۱/۰۵



۱. مقدمه

امروزه پژوهش در حوزه علوم انسانی با رویکرد سیاسی یکی از نیازهای پژوهشگران است؛ بنابراین، پس از گذشت چهار دهه از انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۷)، ارزیابی یکی از مهم‌ترین اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۴۴) با دیدگاه اقتصاد سیاسی ضروری می‌نماید. از این رو نگارندگان در این پژوهش با تحلیلی متفاوت بر مقوله خصوصی‌سازی به عنوان یکی از وجوه معرفه در این اصل متمرکز شده‌اند. به راستی چرا فرایند خصوصی‌سازی در ایران ناموفق بوده است؟ همانطور که می‌دانیم بخش قابل‌ملاحظه‌ای از اقتصاددانان ایران، موافق فرایند خصوصی‌سازی هستند و حاکمیت هم از شروع رسمی فراگرد آن در سال ۱۳۸۴ موافق آن بود؛ اما روند خصوصی‌سازی مخصوصاً در دولت‌های نهم و دهم، آن چیزی نبود که انتظار می‌رفت. با آن شکل از خصوصی‌سازی نه تنها بخش خصوصی بزرگ‌تر نشد؛ بلکه بخش دیگری با عنوان خصولتی به اقتصاد اضافه شد. این بدین مفهوم است که اگر قرار باشد بنگاه‌ها و شرکت‌ها از دست دولتی خارج شود و دست نهادهای شبه‌دولتی و شبه نظامی قرار گیرد، نتیجه همین وضع نامطلوب اقتصاد و عدم سرمایه‌گذاری کافی در بخش‌های اقتصادی می‌شود. از شروع خصوصی‌سازی در ایران (۱۳۶۸)، حدود سه دهه می‌گذرد. اگرچه در این مدت، روش و مفهوم خصوصی‌سازی در کشور نسبتاً ارتقا یافته، ولی لازمه موفقیت خصوصی‌سازی عزم جدی در حل مسائل سیاسی بنیادین برای حمایت از آن است که تاکنون به‌طور واقعی وجود نداشته است. هرچند مرحله اول اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۸۴ نقطه عطفی برای پذیرش مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به حساب آمد؛ اما امروزه و بعد از هجده سال، این فراگرد به سرانجام خوبی نرسیده است. به طوری که به جای تقویت بخش خصوصی، بخش دیگری ایجاد شده است که هویت مشخصی در قانون ندارد و مشکلات زیادی بر دوش اقتصاد کشور گذاشته است. خصوصی‌سازی، پیش‌نیازهایی لازم داشت که هیچگاه به آن توجه نشد و محصول امروز خصوصی‌سازی کشور، معلول همین بی‌توجهی‌هاست؛ زیرا «هدف از پیاده‌سازی سیاست‌های خصوصی‌سازی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت است» (سالونر و همکاران، ۲۰۰۵م: ص ۵۴)؛ پس باید انتظارات از خصوصی‌سازی روشن شود. این پژوهش به پدیده فساد حاصل از رانت (ویژه خواری) در دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یک دولت طبیعی و موانع سیاسی موفقیت برنامه خصوصی‌سازی اقتصاد پرداخته و با رویکردی توصیفی-تحلیل علمی، موانع رشد صحیح خصوصی‌سازی را بیان نموده است. «دولت‌های طبیعی با تمایلات ویژه خواری از مسیر بغرنج نمودن محیط کسب‌وکار و انحراف در واگذاری‌ها، مانع حضور و تقویت بخش خصوصی زایا و حقیقی می‌شوند» (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۸۵: ص ۴۲)؛ اما واگذاری

بنگاه‌های دولتی به بخش خصولتی و آزاد شدن منابع ناشی از آن، تحت لوا و نام «خصوصی‌سازی»، فرصتی پیش روی نظام جمهوری اسلامی ایران قرار داد که بهره‌مندی ائتلاف فرادستان را از منابع آزاد شده بیشتر از گذشته فراهم نماید. از این‌رو، بهبود سلامت مالی دولت‌ها در شرایطی که ساختار نهادی بر ویژه خواری و فساد استوار است، امکان‌پذیر نخواهد بود (حبیبی، ۱۳۹۸: ص ۳۹). بررسی تجربه جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان کشوری با دولت طبیعی و سطوح گسترده فساد، تأییدی بر بحث‌های نظری- تحلیلی این پژوهش است. این بررسی نشان می‌دهد که هیچ‌یک از اهداف اصلی موردنظر در خلال اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور و جذب سرمایه‌گذاری خارجی محقق نشده است. طی سال‌های اجرای این برنامه، نه تنها نقش بخش خصوصی در اقتصاد تقویت نشده؛ بلکه سهم تصدی‌های نزدیکان به هرم قدرت، مخصوصاً شبه نظامیان افزایش چشمگیری داشته است. همچنین شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، تغییر محسوسی نکرده است و کسری بودجه دولت هم با شتاب و آگذاری‌ها، هر ساله بیش‌ازپیش می‌شود.



نمودار ۱- کسری بودجه دولت (میلیارد ریال - به قیمت‌های جاری)^۱

در نهایت این پژوهش در تلاش است تا نشان دهد، که گرایش به سمت دولتی با دسترسی باز (محیط رقابتی در اقتصاد) و با ایجاد الزامات سیاسی مناسب، اثر منفی و معنادار بر میزان آسیب‌پذیری اقتصاد جمهوری اسلامی ایران دارد؛ در صورتی که، کشوری که دارای دولتی با نظام دسترسی باز و رقابتی است، بهتر می‌تواند با اتکاء به مکانیزم‌ها، فرایندها و نهادهای کارا، درجه آسیب‌پذیری اقتصاد خود را با عنایت ویژه به بخش خصوصی کاهش دهد.

۱. سری‌های زمانی بانک مرکزی و نماگرهای اقتصادی

۲. خصوصی سازی

بدیهی است که خصوصی سازی هیچگاه پروژه ای نیست که در مدت کوتاهی به بهره برداری برسد، بلکه یک فرایند است. خصوصی سازی به فراگردی اطلاق می شود که در آن مالکیت یا مدیریت، یا هر دو بخش دولتی، به مردم (بخش خصوصی) واگذار می شود. در طی این فرایند، اندازه دولت یا حجم فعالیت های دولت در حوزه اقتصادی کاهش می یابد و اندازه بخش خصوصی یا حجم فعالیت های آن افزایش پیدا می کند. به طور کلی هدف اصلی خصوصی سازی در اکثر کشورها افزایش کارایی بنگاه ها و تخصیص بهینه منابع است (محمودی، ۱۳۹۸: ص ۲۵-۲۶). مهم ترین نکته برای افزایش کارایی از گذرگاه خصوصی سازی این است که صرفاً انتقال مالکیت^۱ نمی تواند سطح کارایی را افزایش دهد. با این حال، داشتن اهلیت در انتقال مدیریت به بخش خصوصی در کنار فضای رقابتی^۲، نقش بسزایی در این فرایند خواهد داشت. به بیان ساده، «منطق خصوصی سازی این است که فعالیت های اقتصادی دولت با هزینه های بالا و کیفیت و بازدهی پایین برای درک انتقال انحصار به رقابت در نظر گرفته می شود» (سالونر و همکاران^۳، ۲۰۰۵: ص ۱۳).

از این رو، بخش خصوصی همان فعالیت ها را با هزینه کم تر، کیفیت و کارایی بالاتر در فضای رقابتی انجام خواهد داد. خصوصی سازی همچنین منجر به کاهش هزینه های دولت می شود، و از سوی دیگر درآمدهای مالیاتی دولت را در صورت تحقق اهداف آن افزایش می دهد. همچنین خصوصی سازی می تواند به افزایش بودجه دولت نیز منجر گردد و اثرات مخرب کسری بودجه بر اقتصاد کشور را کاهش دهد. «نکته اساسی دیگر در فرایند خصوصی سازی این است که موفقیت آن منوط به وجود رویه ها و نهادهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است، که در تحقق اهداف آن مؤثر باشند» (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۷۷: ص ۱۶): به عنوان مثال، حاکمیت قانون بر فرادستان، تسلط بروکراتیک نخبگان غیرنظامی بر نظامیان، ایجاد نهادها و سازمان های با عمر طولانی، تعریف روشن حقوق مالکیت توسط مجلس، اجرای دقیق آن توسط دولت و تضمین حقوق مالکیت توسط قوه قضاییه، پیش نیازهای موفقیت فرایند خصوصی سازی است (نادمی، ۱۳۹۲: ص ۱۰۷).

به طور خلاصه، برای دستیابی به خصوصی سازی ایده آل، تقویت حقوق مالکیت آن به شکل قانونمند و صحیح ضروری است و باید به طور همزمان در جهت تغییر ساختار شرکت ها، آزادسازی و رفع مقررات

1. Possession Transition
2. Property Rights
3. Saloner

دست و پا گیر یا اصلاح مقررات موجود، اصلاح ساختار مالی (به‌ویژه بازار سرمایه) و بازار کار، تشویق و هدایت توسعه بخش خصوصی به منظور تحریک رقابت و ورود تولیدکنندگان به بازار و انتقال نهادهای دولتی به بخش خصوصی (تغییر مالکیت) انجام پذیرد؛ تا در نهایت حرکت به سمت اقتصاد بازار، موجد اقتصاد پویا و زمینه‌ساز پیاده‌سازی فرهنگ لیبرالیسم اقتصادی بگردد (هاب هآوس، ۱۹۹۴م: ص ۲۱).

۳. فرصت‌ها و چالش‌های خصوصی‌سازی

اگرچه شواهد تاریخی و «تجربیات ممالک توسعه‌یافته نشان می‌دهد، اجرای صحیح فراگرد خصوصی‌سازی، موجبات شکوفایی نظام اقتصادی و هموار نمودن مسیر توسعه‌یافتگی آنها را فراهم نمود» (ولف، ۲۰۱۰م: ص ۷۶)؛ اما اجرای غیرعلمی، غیراصولی و انتقال گسترده اموال ملی به بخشی موسوم به «شبه دولتی»، بعضاً در کشورهای در حال توسعه و همچنین سیاست خصوصی‌سازی کشور جمهوری اسلامی ایران، بخش زیادی از دهک‌های کم درآمد جامعه را متأثر و موجبات افزایش بیکاری، تورم و کاهش قدرت خرید آحاد جامعه را فراهم نمود. فراتر از آن، خصوصی‌سازی غیرعلمی، متغیرهای کلان نظام اقتصادی را نیز متأثر ساخت. پس در ابتدای اجرای سیاست خصوصی‌سازی می‌بایست، همزمان و مقارن با حاکمیت قانون بر آحاد جامعه و به‌ویژه فرادستان، اموال عمومی از ید قدرت نیروهای نظامی و شبه نظامی خارج گردد و عدم واگذاری مجدد به آنها و همچنین نهادمندی به محاذات اجرای دیگر بخش‌های سیاست تعدیل ساختاری انجام گیرد؛ دوم، بر ایجاد یک چتر حمایتی جهت اقشار ضعیف و کم درآمد جامعه اکیداً سفارش می‌گردد. در هر صورت، خصوصی‌سازی دو پیامد مهم دارد که بی‌واسطه و مستقیماً تولید ملی را متأثر می‌سازد:

الف) وجوه مالی را از بخش خصوصی به سمت بخش دولتی می‌کشاند؛

ب) مالکیت بنگاه‌ها را از بخش دولتی به بخش خصوصی سوق می‌دهد.

اگر وجوه پرداختی از جانب بخش خصوصی به دولت بابت بنگاه‌های دولتی واگذار شده از محل سرمایه‌گذاری داخلی یا از محل مصرف داخلی بنگاه‌های بخش خصوصی صورت بگیرد، این امر اثرات رکودی بر تولیدات بخش خصوصی به‌جای خواهد گذاشت. از سوی دیگر، اگر وجوه مورد اشاره از منابع خارجی تأمین شود، یا قسمتی از یک سرمایه را کد باشد؛ در این صورت، در کوتاه‌مدت، این اقدام از طریق افزایش عرضه پول و کاهش نرخ سود، اثری انبساطی بر تولید می‌گذارد و به افزایش سرمایه‌گذاری و تولید منجر می‌شود. نحوه مصرف این وجوه مالی توسط دولت نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. اگر دولت مبالغ دریافتی را جهت کاهش دیون و بدهی‌های خود کند، یا امکانات زیرساختی ایجاد نماید، یا در حمایت

از افراد بی‌بضاعت و کم‌بضاعت درآید، درنهایت، هر مورد از این‌ها اثرات گوناگونی بر میزان تولید ملی خواهند داشت. بهره‌گیری از وجوه مالی برای کاهش دیون دولت، اثر انقباضی ناشی از ازدحام سرمایه‌گذاری را خنثی می‌نماید، در صورتی که سرمایه‌گذاری جهت بهینه نمودن امکانات زیرساختی، احتمالاً تنگنانهایی را که در گذشته سبب کاهش میزان تولید شده بود را مرتفع می‌کند (کمیحانی، ۱۳۸۲: ص ۱۲۱-۱۱۸).

دولت‌های کشورهای در حال توسعه و پیش‌قراول اجرای سیاست خصوصی‌سازی، به افزایش چشم‌گیر درآمدها یا کاهش هزینه‌ها در کوتاه‌مدت، بیشتر از تأمین کارایی و افزایش راندمان نظام اقتصادی توجه نموده‌اند. بنابراین، میرهن است که انتقال و واگذاری مؤسسات دولتی به بخش خصوصی، هزینه‌های دولت را کم می‌نماید و مرحمی بر زخم کسری بودجه در کوتاه‌مدت خواهد بود. همین موضوع سبب می‌گردد که دولت‌ها، علاوه بر کاستن از میزان فعالیت خود در امر اقتصاد، به اولویت‌بندی فعالیت‌های اقتصادی بیاندیشند و از دخالت در اموری که جنبه اساسی ندارند، اجتناب نمایند. به دیگر سخن، کنش‌های اقتصادی کم‌ولی‌پربازده برای دولت به‌مراتب بهتر از حجم وسیع فعالیت‌هایی است که به شکل ناکارا انجام می‌پذیرند. بر همین اساس، اثرات خصوصی‌سازی بر بودجه دولت را می‌توان از دو مؤلفه مختلف مورد واکاوی قرار داد:

الف) فروش مایملک وابسته به دولت و واریز آن در حساب‌های بودجه‌ای؛ که فروش مؤسسات دولتی به بخش خصوصی از منظر علم حسابداری، سبب می‌شود تا میزان کسری بودجه دولت به میزانی برابر دریافتی‌های حاصل از فروش چنین دارایی‌ها کاهش پیدا کند؛ هرچند که در این شیوه فروش دارایی‌ها و واریز آن به حساب‌های بودجه‌ای، فقط می‌توان میزان کسری بودجه دولت را یک بار کاهش داد.

ب) فروش مایملک دولت و شرایط مالی آن؛ که منابع حاصل از فروش مایملک دولت به هر نحوی می‌تواند مورد استفاده واقع شود؛ برای نمونه جهت تأمین مالی افزایش هزینه‌های جاری و جبران کاهش موقتی درآمدهای مالیاتی، یا جبران کاهش درآمد حاصل از سود شرکت‌ها و ... به هر جهت، تغییرات نمایان شده در کسری بودجه دولت، منعکس‌کننده نتایج اثرات اقتصاد کلان بر وضعیت و شرایط مالی دولت خواهد بود (بروجردی، ۱۳۸۹: ص ۸۲-۷۸).

۴. چالش‌های سیاسی خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران

موضوع مهمی که در سال‌های گذشته مطمح نظر کارشناسان سیاسی و اقتصادی قرار گرفته است، مسئله عدم موفقیت خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران و عدم تحقق واگذاری اموال دولتی به بخش خصوصی واقعی و همچنین انتقال گسترده اموال ملی به بخش موسوم به «شبه دولتی» است. نگاهی به روند

خصوصی سازی در ایران پس از گذشت سی سال، نشان می دهد، پس از چند سال کشمکش بر سر کوتاه کردن دست دولت از اقتصاد، نه تنها مردم (بخش خصوصی واقعی) مالکیت شرکت های بزرگ اقتصادی کشور را برعهده ندارند؛ بلکه اداره آن ها از دست دولت نیز خارج شده و در کنار بخش دولتی و خصوصی، بخش قدرتمندی به نام شبه دولتی شکل گرفته است. بنابراین، نظر به توزیع آگاهانه رانت در میان فرادستان در نظم دسترسی محدود، می توان به این سؤال پاسخ داد که علت انحراف خصوصی سازی و واگذاری اموال دولتی که سرمایه ملی محسوب می گردند به بخش شبه دولتی (نهادهای عمومی غیر دولتی و نظامی)، به چه علت بوده است؟ بر این اساس می توان گفت: «در نظام های با نظم های دسترسی محدود، ائتلاف غالب برای کنترل نظم اجتماعی و جلوگیری از نارضایتی اعضای خود (کنترل خشونت) مجبور به اعطای امتیازات سیاسی و اقتصادی (رانت) به فرادستان هستند» (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۶: ص ۷۲). در نظریه نورث^۱ و همکاران، رانت به معنای منفی آن مدنظر نبوده است؛ بلکه آن ها معتقدند در نظم دسترسی محدود، اعطای رانت و کنترل خشونت می تواند زمینه ساز توسعه و رشد اقتصادی گردد. بر این اساس، در جمهوری اسلامی ایران نیز واگذاری اموال به بخش هایی که نه دولتی محسوب می شوند و نه خصوصی، در چارچوب نظم دسترسی محدود رخ داد (کابلی، ۱۳۸۴: ص ۳۲-۲۸)؛ ولی مسیر واگذاری ها نوعاً مصادره به مطلوب شد.

بهره گیری از رهیافت نظم اجتماعی داگلاس نورث، والیس و وینگاست، جهت بررسی بهتر چالش های خصوصی سازی جمهوری اسلامی ایران کمک زیادی نمود. با بررسی این رهیافت به این نتیجه می توان رسید که دولت های طبیعی با نظم دسترسی محدود، همانند جمهوری اسلامی ایران و تمایل فرادستان به ویژه خواری، چگونه مانع تحقق اهداف سیاست خصوصی سازی شده است؟!

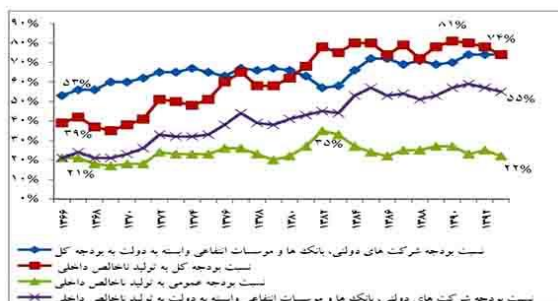
همانطور که در مقدمه ذکر شد «دولت های طبیعی با تمایلات ویژه خواری از مسیر بغرنج نمودن محیط کسب و کار و انحراف در واگذاری ها، مانع حضور و تقویت بخش خصوصی زایا و حقیقی می شوند» (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۸۵: ص ۴۲). درحقیقت، واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی و آزاد شدن منابع ناشی از آن تحت لوا و نام «خصوصی سازی»، فرصتی پیش روی دولت جمهوری اسلامی ایران قرار داد تا بهره مندی ائتلاف فرادستان را از منابع آزاد شده بیشتر از گذشته فراهم نماید. ائتلاف غالب در جمهوری اسلامی برای کنترل نظم اجتماعی و جلوگیری از نارضایتی اعضای خودی خویش (کنترل خشونت)، مجبور به اعطای امتیازات سیاسی و اقتصادی (رانت) به این اعضا می گردد. از این رو، بهبود سلامت مالی دولت در

شرایطی که ساختار نهادی بر ویژه‌خواری و فساد استوار است، امکان‌پذیر نخواهد بود. بررسی تجربه جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان کشوری با دولت طبیعی و سطوح گسترده فساد، تاییدی بر بحث‌های نظری-تحلیلی عدم کارایی پیاده‌سازی خصوصی سازی به طریق ناصواب بود؛ که نشان داد، هیچ‌یک از اهداف اصلی موردنظر در خلال اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور و جذب سرمایه‌گذاری خارجی محقق نشده است. طی سال‌های اجرای این برنامه، نه تنها نقش بخش خصوصی در اقتصاد تقویت نشد، بلکه سهم تصدی‌های نزدیکان به هرم قدرت، مخصوصاً شبه نظامیان افزایش چشمگیری داشته است. همچنین شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید، تغییر محسوسی نکرده و کسری بودجه دولت هم با شتاب واگذاری‌ها، هر ساله بیش از پیش شده است. فراتر از آن، راهکار گرایش به سمت دولتی با دسترسی باز و اجرای صحیح الزامات سیاسی، اثر منفی و معنادار بر میزان آسیب‌پذیری اقتصاد جمهوری اسلامی ایران گذاشته است. در این خصوص، تجربه کشورهای پیشرو و توسعه‌یافته بیانگر آن است؛ کشورهایی که دارای دولتی با دسترسی باز و ملتزم به اجرای الزامات سیاسی (حاکمیت قانون بر فرادستان، کنترل نظامیان و نهادمند کردن نظام اقتصادی) با پیش نیاز خصوصی سازی بوده‌اند، توانسته‌اند با اتکاء به مکانیزم‌ها، فرایندها و نهادهای کارا، درجه آسیب‌پذیری اقتصاد خود را با عنایت ویژه به بخش خصوصی کاهش دهند.

۴-۱. بررسی عملکرد خصوصی سازی در ایران

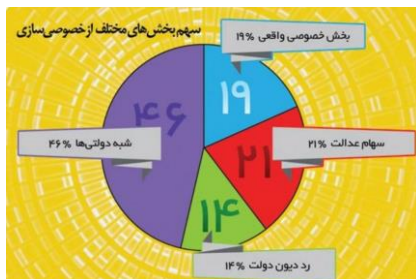
یکی از موضوعات مهمی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران براساس اصل ۴۴ قانون اساسی در حوزه اقتصاد مطرح شد، بحث خصوصی سازی است که با شروع برنامه اول، روند آن در این قسمت بررسی می‌شود. از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، برنامه اصلاحات اقتصادی ایران، از جمله خصوصی سازی واحدهای اقتصادی دولتی، در برنامه سیاستی دولت قرار گرفت. در واقع، براساس اصول ۴۴، ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و براساس بندهای ۴-۳۷، ۸-۲ و ۸-۳ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، خصوصی سازی و به طور خاص انتقال شرکت‌های دولتی به طور رسمی مورد بررسی و مطالعه قرار گرفت. در نهایت خصوصی سازی در ایران پس از ابلاغ اصول کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی رهبری جمهوری اسلامی ایران وارد مرحله جدیدی شد (اسلامی‌نژاد، ۱۳۹۳: ص ۸۱). در آن زمان بسیاری از اقتصاددانان، تفسیر جدید اصل ۴۴ قانون اساسی را انقلابی اقتصادی در کشور معرفی کردند که می‌توانست به تقویت تولید ملی، کار و سرمایه و در نهایت توسعه اقتصادی کشور منجر شود (نظریور، ۱۳۸۰: ص ۴۳). ولی نگاهی به عملکرد چند سال اخیر خصوصی سازی در کشور نشان می‌دهد که روند مورد انتظار و مثبت برای اجرای این سیاست محقق نشده

است؛ به عنوان مثال، نسبت بودجه عمومی و کل کشور به تولید ناخالص داخلی (GDP)^۱ افزایش یافت و به ترتیب از ۲۴٪ و ۸۰٪ در سال ۱۳۸۶ به ۲۹٪ و ۸۵٪ در سال ۱۳۸۹ افزایش پیدا کرد.



نمودار ۲- نسبت‌های بودجه و اجزای آن به تولید ناخالص داخلی (درصد)^۲

تولید ناخالص داخلی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ از نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی استخراج شده است. افزایش این نسبت‌ها بدون شک نشان‌دهنده عملکرد ضعیف و غیر رقابتی در سیاست خصوصی‌سازی است. در حالی که براساس ماده ۱۴۵ برنامه چهارم توسعه، دولت موظف بود، در طول برنامه سالانه نسبت‌ها را حداقل ۲ درصد کاهش دهد. همچنین براساس آمار منتشر شده از سوی سازمان خصوصی‌سازی، میزان واگذاری به بخش شبه دولتی طی سال‌های ۸۹-۱۳۸۰ در نمودار شماره (۳) ترسیم شده است (چشمی، ۱۳۸۹: ص ۹۳-۵۶).



نمودار ۳- سهم واگذاری‌ها به بخش‌های مختلف طی دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۵^۳

1. GDP: Gross Domestic Product

۲. قوانین بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس و سری‌های زمانی بانک مرکزی

۳. گزارش عملکرد خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۵، پرتال سازمان خصوصی‌سازی

همانطور که در نمودار شماره (۳) نشان داده شده است، میزان بالای روند واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش شبه دولتی (فراستان)، نشان‌دهنده نداشتن استراتژی لازم و برنامه‌ریزی صحیح و منسجم برای واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی واقعی است. براساس آمار سازمان خصوصی‌سازی، از کل واگذاری‌ها، ۲۱٪ متعلق به «طرح توزیع سهام عدالت»^۱ برای اقشار کم‌درآمد با هدف ایجاد عدالت اجتماعی بوده است؛ ۱۴٪ جهت رد دیون دولتی، ۱۹٪ به بخش خصوصی واقعی واگذار شد و ۴۶٪ با هدف جلوگیری و پرهیز از خشونت‌های اجتماعی به شبه دولتی‌ها (فراستان) و سایر سازمان‌های هوادار حاکمیت تعلق گرفت. در مورد «طرح توزیع سهام عدالت یا به اختصار سهام عدالت» هم باید گفت، که در واقع مدیریت این نوع سهام در دست دولت باقی ماند. همچنین برای رد دیون و پرداخت بدهی‌های دولت نیز، اکثر شرکت‌های دولتی به مقامات دولتی و گروه‌های ذینفع^۲ واگذار شدند. در واقع این آمار نشان می‌دهد که نهادهای شبه دولتی و نظامی نقش بسزایی در خرید بنگاه‌های دولتی داشتند و در مجموع حدود ۶۰٪ از سهام را از آن خود کردند که خود نشان از عدم زاینده‌گی و مولدسازی به دلیل انحصار منابع در دست ناهلان نظام اقتصاد و بازار دارد (مختاری دولت‌آبادی، ۱۳۹۶: ص ۴۱).

۴-۲. تأثیر ادراک فساد در ایجاد بخش خصوصی غیرزایا

فراگرد خصوصی‌سازی در برهه‌ای از تاریخ حیات جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴/۲۰۰۵) سرعت گرفت که شاخص ادراک فساد^۳ (CPI)، مبنی بر تفکر (ظن) در میزان فساد یک ساختار حکومتی ۲/۲ از ۱۰ بود و این شاخص به ۲۹ از ۱۰۰^۴ در سال ۲۰۱۶ ارتقا یافت. قابل ذکر است، که ادراک فساد با فعلیت و قطعیت یافتن آن دو چیز متفاوت‌اند. ادراک فساد مشمول ظنّ جامعه به مقامات حکومتی می‌شود، چه بسا نرخ فساد واقعی کم‌تر، یا حتی بیشتر هم باشد. به هر تقدیر، همین ظنّ آحاد جامعه به مقامات مملکتی سبب شد که محیط کسب‌وکار، کارایی و اثر بخشی لازم جهت پیشبرد اهداف توسعه‌ای سیاست خصوصی‌سازی را از دست بدهد. هرچند که گزارش‌های ثانوی مبنی بر فساد فراستان سبب شد، تا ظنّ بد جامعه ایرانی به فساد آنها که مبتنی بر حافظه تاریخی به جا مانده از زمان قاجار و پهلوی بود، به یقین بدل شود و حدسیات آنها به نوعی درست از آب درآمد. در ادامه این جریانات، موجبات بی‌اعتمادی در محیط کسب‌وکار بیش

1. Equity Distribution Program
2. Interest Groups
3. Corruption Perceptions Index

۴. از سال ۲۰۱۲ معیار سنجش از ۱۰۰ به ۱۰۰ تغییر یافت.

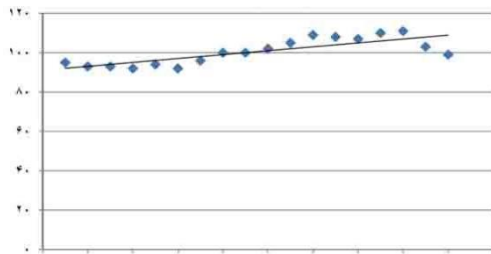
از پیش فراهم گشت و راه فرار سرمایه از کشور یا سوق سرمایه به بخش‌های دلالی و غیرزایا را به شدت هموار کرد.

۴-۳. تأثیر فساد بر محیط کسب‌وکار حقیقی

پیدایی فساد دیوان‌سالاری (اداری)، شاخص مؤثری در کاهش انگیزه و ذائقه بخش خصوصی سازی واقعی در سرمایه‌گذاری است. به دیگر سخن، فساد بوروکراتیک بیشتر سبب رشد کم‌تر سرمایه‌گذاری و نتیجتاً کاهش رشد اقتصادی می‌شود. در نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران نیز، همانند سایر اجتماعات با نظم دسترسی محدود، فساد به شکل فراگیری رواج پیدا کرده است. با تولید و بازتولید موقعیت‌های انحصاری برای خودی‌ها و نزدیکان به هرم قدرت (فرادستان) و تحدید حدود ورود فرودستان و طبقه متوسط به محیط کسب‌وکار واقعی، موجبات مخدوش شدن محیط واقعی کار و عدم امکان فعالیت در یک فضای رقابتی فراهم شده است. در یک چنین محیطی، ورود بخش خصوصی واقعی امکان‌پذیر نخواهد بود. از دیگر مشخصه‌های دولتی با سطوح بالای فساد، نبود شفافیت است که به نوبه خود ضریب اطمینان سرمایه‌گذار واقعی را جهت ورود منطقی به بازار کاهش می‌دهد. در این میدان مه آلوده و غیر شفاف، دسترسی فرادستان به رانت‌های اطلاعاتی و بعضاً امنیتی نیز، موجبات آلوده شدن اطلاعات شفاف به مسائل و مواردی شده است که تنها در جهت تمایلات خودی‌ها مصادره به مطلوب می‌شود.

۴-۴. کاهش بهره‌وری

همانطور که اشاره شد، خصوصی سازی در نظم طبیعی به علل گوناگون، منجر به بهبود بهره‌وری مطلوب نمی‌شود. با عنایت به اینکه انتقال نگاه‌های عمومی در نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران غالباً با انگیزه‌های رانتی و کسب درآمد و بیشتر به شبه دولتی‌ها صورت گرفت؛ بنابراین، تضمین‌ها و نظارت‌های ضروری بر بنگاه‌های واگذار شده اعمال نشد. همچنین، از آنجا که در یک فضای رانتی تمایلی به نوآوری و متعاقباً ارتقای کارایی وجود ندارد و بدون انجام این قبیل اقدامات هم کسب سود ممکن خواهد بود، پس دستیابی به هدف بهبود بهره‌وری به عنوان یکی از اهداف اصلی این سیاست، چندان محقق نمی‌شود؛ البته در برخی سال‌ها، تنها بهبودهای جزئی مشاهده شد؛ ولی در اکثر سنوات، افت این شاخص به عینه دیده می‌شود. به عبارت دیگر، همانطور که در نمودار (۴) خواهد آمد، نه تنها رشد معنا دار در شاخص بهره‌وری کل عوامل با اجرای سیاست خصوصی سازی محقق نشد، بلکه کاهش معنادار این فاکتور کمک‌کننده در توسعه یافتگی مشاهده می‌گردد.

نمودار ۴- شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (سال پایه: ۱۳۸۳)^۱

۴-۵. کاهش سلامت مالی (افزایش کسری بودجه)

معمولاً دولت‌های طبیعی با نظم اجتماعی، دسترسی محدود اشتیاقی به صرف هزینه جهت انجام سرمایه‌گذاری‌هایی که مضمون توسعه‌ای داشته باشند را ندارند؛ زیرا هدف اصلی، ارضای تمایلات ائتلاف غالب بر جامعه است. بنابراین، در چنین جوامعی هم در راستای کاهش هزینه‌ها و بهبود اوضاع مالی اقدامات ضروری صورت نمی‌پذیرد؛ و هم در چنین محیطی، منابع آزادشده ناشی از خصوصی‌سازی در مسیر اقتناع فرادستان قرار می‌گیرد. جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و حتی در بازه‌های زمانی متفاوت که کشور با فراوانی عایدات نفتی روبرو بوده است؛ چنگ اندازی نامعمول و غیرمتعارف به منابع ارزی بیشتر شده و خزانه کل با کسری‌های بودجه‌ای بزرگ‌تر همراه شده است (نمودار (۱): کسری بودجه دولت). از این رو نمی‌توان انتظار داشت که انجام خصوصی‌سازی با استراتژی فعلی، قادر به انجام اصلاحاتی در وضعیت مالی دولت باشد.

۵. مقایسه تطبیقی سیاست خصوصی‌سازی ایران و کره جنوبی

در اینجا جهت پشتیبانی از فرضیه پژوهش، به مقایسه تطبیقی صنعت خودروسازی در ایران و کره جنوبی پرداخته می‌شود و ضمن آسیب‌شناسی اقتصادی سیاسی در دو کشور، مراحل و علل شکوفایی این صنعت در کره جنوبی بررسی خواهد شد و افول همزاد آن در ایران‌ریال مورد مذاقه قرار می‌گیرد. صنعت خودروسازی در ایران و کره جنوبی هم‌زمان در برهه خاصی آغاز شد، اما دستاوردهای دو کشور در این عرصه قابل قیاس نیست. کره توانست به پنجمین خودروساز جهان تبدیل شود؛ اما ایران در این عرصه کاملاً ناکام ماند. ایران از آغاز راه صنعتی شدن به‌ویژه در عرصه خودروسازی، همواره یک نظام دسترسی محدود (منطبق با نظریه

۱. گزارش شاخص‌های بهره‌وری سازمان ملی بهره‌وری (بهمن ۱۳۹۳)

داگلاس نورث و همکاران) داشته و به ندرت بستر برای ورود بخش خصوصی واقعی به فعالیت اقتصادی و شکل‌گیری رقابت را فراهم نموده است؛ «اما کره جنوبی هر چند در ابتدا یک نظام دسترسی محدود داشته است؛ ولی به تدریج از دسترسی محدود شکننده به پایه و پس از آن بالغ گذر کرد و سرانجام در محیط نظام سیاسی دسترسی باز قرار گرفت» (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۵: ص ۴۱۲). دولت کره با سیاست‌گذاری‌های مناسب و به‌جا، پیاده‌سازی الزامات سیاسی (حاکمیت قانون بر فرادستان، کنترل نظامیان و نهادمند کردن نظام اقتصادی) که شرط لازم و کافی در اجرای سیاست خصوصی‌سازی است، توانست فضای لازم را برای شکل‌گیری بخش خصوصی قوی در این عرصه و رقابت با دیگران را فراهم نماید. این روند بر مبنای چنین تصویری است که نظام‌های سیاسی و اقتصادی کاملاً به یکدیگر وابسته‌اند. این سخن از آنجا نشأت می‌گیرد که در نظام دسترسی محدود، ورود افراد زبده غیر وابسته به هرم قدرت در فعالیت‌های اقتصادی دشوار است و دولت عمده فعالیت‌های اقتصادی را در انحصار و کنترل خود و حامیانش دارد (نظام حامی‌پروری). در مقابل، در نظام سیاسی باز، افراد به‌راحتی می‌توانند وارد فعالیت‌های اقتصادی شوند، رقابت کنند و دولت به‌عنوان یک ناظر مقتدر عمل می‌کند. بنابراین، بر مبنای چارچوب مفهومی داگلاس نورث و همکارانش، به این نتیجه می‌توان رسید، که مهم‌ترین علت موفقیت کره جنوبی، گذار از نظم دسترسی محدود با عنایت به پروسه خصوصی‌سازی و نگاه به بازارهای بین‌المللی به سمت نظم دسترسی باز است و مهم‌ترین علت عدم موفقیت ایران در این زمینه، وجود و استمرار نظم دسترسی محدود قبل و بعد از انقلاب است (بروجردی، ۱۳۸۹: ص ۴۴-۵۷).

۶. نتیجه‌گیری

این پژوهش در چهارچوب مفهومی نظم اجتماعی نورث والیس و وینگاست، نشان داد که خصوصی‌سازی با نظم دسترسی محدود و با تمایلات رانتی گسترده و ایجاد سرمایه‌داری از نوع تحصیلداری (رانتیر) به انحصار گوناگون، منتج به اهداف وعده داده شده توسط نئوکلاسیک‌ها (در اجماع واشینگتن) شامل ارتقا نقش بخش خصوصی زایا، افزایش راندمان و بهبود وضع مالی دولت نمی‌شود. مطالعه وضعیت جمهوری اسلامی ایران و نتایج حاصل از خصوصی‌سازی در خلال سال‌های اخیر نیز گویای آن است که خصوصی‌سازی در کشور با آنچه توقع می‌رفت، فاصله زیادی دارد. نظام جمهوری اسلامی ایران با کارکردهای دولت طبیعی و رفتارهای مبتنی بر پرداخت رانت، مانع دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی شده است. بنابراین، بررسی نتایج حاصل از خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران نشان داد، که کوچک‌سازی دولت و تقویت مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی شعاری بیش نبوده؛ زیرا نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و

مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به بودجه کل، روند افزایشی را در این سالها طی کرده است. شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید نیز هم حاکی از آن است که خصوصی سازی موفقیت درخور، جهت بهبود این شاخص نداشته است. در خصوص بهبود سلامت مالی و حل و فصل مشکل کسری بودجه به واسطه اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور هم باید خاطر نشان کرد، که پیاده سازی خصوصی سازی در جمهوری اسلامی ایران به توانمندی اوضاع مالی دولت منجر نشده است و حتی در سالهای شتاب در اجرای این سیاست (دولت‌های نهم و دهم)، کسری بودجه فزاینده به شکل پی‌درپی مشاهده می‌شود. در پایان، سیاست و استراتژی‌های پیشنهادی برای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در جهت پیاده سازی موفق خصوصی سازی، ارائه می‌شود:

- مبارزه جدی و همه جانبه با فساد سیستمیک به موازات جلب پشتیبانی آحاد جامعه از طریق حاکمیت قانون بر فرادستان، تحدید حدود نظامیان و شبه نظامیان در فعالیت‌های اقتصادی، شفاف سازی و ایجاد الزامات نهادی در جهت جلوگیری از رفتارهای فسادزا و ویژه خواری فرادستان حاکمیتی.
- برنامه ریزی همه جانبه و اصولی در جهت توانمندسازی دولت و بخش خصوصی زایا برای حضور اثربخش در نظام اقتصادی.
- بازآرایی ساختار نهادی در جهت ارتقا منافع بخش‌های زایا و افزایش هزینه فرصت فعالیت‌های غیر زایا و مفت خواری برای فرادستان، فرزندان و اذنان آنها.
- اولویت و بها دادن به ارتقا محیط کسب و کار واقعی و ایجاد فضای رقابتی قبل از ادامه فراگرد واگذاری‌ها.

منابع

- اسلامی نژاد، سید علی (۱۳۹۳). *خصوصی سازی در ایران*. تهران: نشر فرهنگ دهخدا.
- بروجردی، علیرضا (۱۳۸۹). *خصوصی سازی*. تهران: نشر دانشگاه تهران.
- چشمی، علی (۱۳۸۹). *الزامات و نتایج خصوصی سازی*. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- حبیبی، علی (۱۳۹۸). *خصوصی سازی*. تهران: برنامه و بودجه.
- کابلی زاده، احمد (۱۳۸۴). *خصوصی سازی مردمی*. تهران: نشر عدالت.
- کمپجانی، اکبر (۱۳۸۲). *ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران*. تهران: نشر وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- محمودی، علی اکبر (۱۳۹۸). *خصوصی سازی: راهبرد نجات از اقتصاد دولتی*. تهران: نشر حریم دانش.
- مختاری دولت آبادی، اسمعیل (۱۳۹۶). *سهام عدالت*. تهران: نشر عزیزستان.
- نادمی، یونس (۱۳۹۲). *خصوصی سازی، موانع و راهکارها*. تهران: نشر وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- نظری پور، مهدی (۱۳۸۰). *آشنایی با نظام جمهوری اسلامی*. تهران: نشر نخستین.
- نورث، داگلاس؛ والیس، جان جوزف؛ وینگاست، باری آر. (۱۳۷۷). *نهادها و ثمره اقتصادی آنها*. ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی پور. تهران: پژوهشنامه بازرگانی.
- نورث، داگلاس؛ والیس، جان جوزف؛ وینگاست، باری آر. (۱۳۸۵). *چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت شده بشر*. ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی پور. تهران: نشر روزنه.
- نورث، داگلاس؛ والیس، جان جوزف؛ وینگاست، باری آر. (۱۳۹۵). *سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه در سایه خشونت*. ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی پور. تهران: نشر روزنه.
- نورث، داگلاس؛ والیس، جان جوزف؛ وینگاست، باری آر. (۱۳۹۶). *خشونت و نظم های اجتماعی*. ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی پور. تهران: نشر روزنه.

Hobhouse, L.T. (1994). *Liberalism and other writing*. London: Cambridge University Press.

Saloner, G. & Andrea Shepard, J.P. (2005). *Strategic Management*. London: Axford University Press.

Wolf, A. (2010). *The future of liberalism*. New York: Vintage Press.