

تأثیر دولت رانتیر بر فرایند خصوصی سازی: مطالعه موردی: ایران بعد از انقلاب (۱۳۵۷-۱۳۹۷)^۱

مسعود غفاری،^۲ حسین صادقی سقدل،^۳ هادی باشدجهرمی^۴

چکیده

مقاله پیش رو درصدد است تا تأثیر دولت رانتیر بر فرایند خصوصی سازی در ایران بعد از انقلاب سال ۱۳۵۷ را بررسی کند. در این راستا، سهم بودجه‌ای شرکت‌های دولتی از کل بودجه کشور به عنوان شاخص خصوصی سازی و وابستگی چهل درصدی دولت به رانت حاصل از منابع طبیعی به عنوان شاخص دولت رانتیر در نظر گرفته شده است. بر این اساس، پرسش اصلی مقاله عبارت است از اینکه دولت رانتیر چه تأثیری بر فرایند خصوصی سازی در ایران بعد از انقلاب داشته است؟ در پاسخ به این پرسش، فرضیه مقاله حاضر بدین صورت است که دولت رانتیر در ایران پس‌انقلاب از طریق دو مؤلفه افزایش حجم بودجه عمومی دولت و افزایش مقررات گذاری، در تلفیق با اصل ۴۴ قانون اساسی، اندازه دولت را در اقتصاد بزرگ کرده است و در نتیجه، منجر به ناکامی خصوصی سازی شده است. ماهیت این مقاله کیفی، روش آن توصیفی-تحلیلی، رویکرد به کار گرفته شده اقتصاد سیاسی و ابزار گردآوری اطلاعات از نوع کتابخانه‌ای (اسنادی) است.

کلیدواژه‌ها: دولت رانتیر، خصوصی سازی، اقتصاد سیاسی.

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۳/۲۵

۲. دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)؛ رایانامه: ghaffari@modares.ac.ir

۳. دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس؛ رایانامه: sadeghih@modares.ac.ir

۴. دانشجوی دکتری علوم سیاسی، گرایش مسایل ایران، دانشگاه تربیت مدرس؛ رایانامه: hadi.bashadjahromi@modares.ac.ir

۱. مقدمه

پول نفت یا هر ثروت بادآورده دیگری وقتی وارد مناسبات اقتصاد سیاسی یک کشور می‌شود، در اقتصاد بیماری هلندی^۵ و در سیاست دولت رانتیر را به وجود می‌آورد. وابستگی به این ثروت که در واقع دارایی و نه درآمد است سبب تغییر ماهیت دولت می‌شود و آن را تبدیل به یک گونه خاص از دولت‌ها می‌کند که در هر یک از رشته‌های جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و اقتصاد در مورد ویژگی‌های آن بحث می‌شود. از مهم‌ترین این ویژگی‌ها می‌توان به استقلال از جامعه و نبود مشارکت سیاسی^۶ (Crystal, 1990: 10-11)، عدم گرایش به دموکراسی (Barro, 1999: s164؛ لوچیانی، ۱۳۷۴: ۴۲۵)، ارتباط ناچیز بین سودهای نفتی و فرایند تولید در اقتصاد داخلی دولت‌های رانتیر (Mah-davy, 1970: 429) و رابطه معکوس بین درآمد نفتی و آزادی که فریدمن از این ارتباط تحت عنوان قانون اول پتروپالیاتیک یاد می‌کند (Friedman, 2006: 28)، اشاره کرد.

از آنجا که در دولت‌های رانتیر، این ثروت (رانت)، مستقیماً و انحصاراً وارد خزانه دولت می‌شود و دولت دریافت‌کننده اصلی و توزیع‌کننده رانت خارجی است، لذا یکی از اثرات این امر گسترش اندازه دولت و بخش دولتی در اقتصاد است. به بیان دیگر، اگر در یک تقسیم‌بندی کلی

5. Dutch Disease

۶. جیل کریستال در این خصوص، با بررسی دولت‌های نفتی حوزه خلیج فارس، معتقد به معاهده نفت یعنی معامله ضمنی و تلویحی ثروت به جای قدرت در این کشورها است.



سه مؤلفه حجم بودجه عمومی دولت، میزان مقررات گذاری^۷ و نوع مالکیت (دولتی یا خصوصی) را دلیل بزرگ یا کوچک شدن اندازه دولت‌ها در اقتصاد در نظر بگیریم، دولت رانتیر با قرار دادن درآمد حاصل از رانت طبیعی در بودجه موجب تأثیرگذاری بر دو مؤلفه اول می‌شود؛ در نتیجه آن، اندازه دولت و بخش دولتی در اقتصاد افزایش و به همان میزان بخش خصوصی ضعیف می‌شود. نکته‌ای که در اینجا لازم است بدان اشاره گردد آن است که وجود منبع رانت به رغم اینکه موجب ایجاد یک وجه مشترک در دولت‌های رانتیر می‌گردد اما لزوماً سرانجام و محتوای این دولت‌ها را یکسان نمی‌سازد و این تفاوت به مؤلفه‌هایی دیگری چون جغرافیا، جمعیت، فرهنگ و... آن کشورها باز می‌گردد. لذا تأکید و هدف این مقاله بررسی تأثیر وجود رانت در خصوصی سازی است.

اهمیت موضوع مورد بحث در این مقاله، یعنی تأثیر دولت رانتیر بر فرایند خصوصی سازی، از آن جهت است که خصوصی سازی و کاستن از اندازه حجم دولت، همواره و در تمامی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مورد تأکید و توجه دولت‌های مختلف بوده است، لکن به دلایلی که در ادامه این مقاله بدان‌ها پرداخته خواهد شد با موفقیت همراه نگشته و به صورت ناقص عملیاتی گردیده است.

در خصوص موضوع مورد بررسی در این مقاله، هر چند تاکنون پژوهش‌های متعددی صورت گرفته است که به عنوان نمونه می‌توان به خضری و رنانی (۱۳۸۳)، کارشناس و حکیمیان (۱۳۸۴)، جعفری صمیمی و محنت‌فر (۱۳۸۷)، پسران و دیگران (۱۳۹۱)، دین پرست و ساعی (۱۳۹۱)، شقاقی و دیگران (۱۳۹۴) و میرترابی و دیگران (۱۳۹۵) اشاره کرد، لکن در هیچکدام از پژوهش‌های نام‌برده، از منظر اقتصاد سیاسی و بر اساس چشم‌انداز تاریخی، خصوصی سازی در ایران و کنکاش در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورد توجه قرار نگرفته است. از این رو می‌توان گفت نوآوری مقاله حاضر در آن است که از منظر اقتصاد سیاسی و در یک سیر تاریخی، سیاست‌های خصوصی سازی را بعد از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۹۷ مورد بررسی قرار می‌دهد. بر این اساس، هدف اصلی مقاله نشان دادن ارتباط بین دولت رانتیر و تأثیر آن بر فرایند خصوصی سازی است تا از این طریق بتوان سیاست‌های خصوصی سازی را متناسب با شرایط اقتصاد سیاسی ایران، بعد از انقلاب اسلامی، به پیش برد.

رویکرد مورد استفاده در این مقاله رویکرد اقتصاد سیاسی و روش آن توصیفی-تحلیلی است. رویکرد یا رهیافت عبارت از جهت‌گیری خاصی است که یک محقق در مطالعه پدیده‌های اجتماعی اتخاذ می‌کند. به عبارت دیگر، هر محقق در کاربست چارچوب‌های مفهومی و به منظور کشف انواع فرضیه‌ها و نظریه‌ها می‌تواند به اتخاذ یک بینش کلی ویژه پردازد که همان رویکرد اوست. رویکرد اقتصاد سیاسی، در واقع با این باور که سیاست و اقتصاد به هم مرتبط‌اند، به بررسی چگونگی ارتباط آن‌ها و تأثیرشان بر یکدیگر می‌پردازد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸: ۱۲). از این رو باید اقتصاد سیاسی را رویکردی دانست که دو کلیدواژه و عنصر اصلی آن دولت و بازار می‌باشد که بسته به شرایط، عناصر و بازیگران دیگری نیز می‌توانند به آن اضافه یا کاسته شوند. در واقع،

این مقاله در چارچوب رویکرد اقتصاد سیاسی به توصیف و تحلیل فرایند خصوصی سازی در بعد از انقلاب خواهد پرداخت.

با توجه به این توضیحات صورتبندی مقاله به شرح زیر خواهد بود:

۱. در ابتدا چیستی و ماهیت دولت رانتیر بررسی می شود؛ سپس با ارزیابی سه مؤلفه دخیل در بزرگ یا کوچک شدن اندازه دولت‌ها در اقتصاد، به تأثیر دولت‌های رانتیر بر این سه مؤلفه پرداخته می شود.

۲. بر اساس شاخص چهل درصدی وابستگی به رانت منابع طبیعی (Luciani, 1987: 70) نشان داده می شود که دولت در ایران، از قرارداد کنسرسیوم و حتی قبلتر از آن، به سمت رانتیر بودن در حرکت بوده است که اوج آن در قبل از انقلاب را در سال‌های آغازین دهه ۵۰ می توان مشاهده کرد. همچنین نشان خواهیم داد که دولت رانتیر در قبل از انقلاب، از طریق دو مؤلفه افزایش حجم بودجه عمومی دولت و مقررات گذاری، به گسترش اندازه دولت در اقتصاد کمک کرده است.

۳. در ادامه مقاله نشان داده خواهد شد که با پیروزی انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی جدید، نه تنها حجم و اندازه دولت در اقتصاد کاهش نیافت بلکه این روند دارای سیر افزایشی نیز بوده است. برای نشان دادن افزایش اندازه دولت در دوران پس‌انقلاب، سهم بودجه‌ای شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور به عنوان شاخص خصوصی سازی در نظر گرفته شده است.

۴. در بخش پایانی مقاله نیز با بررسی اصلاحیه اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۴، مشکلات نظری و عملی پیش روی این اصلاحیه در اجرای سیاست خصوصی سازی بررسی و راهکارها و پیشنهادات ارائه خواهد شد.

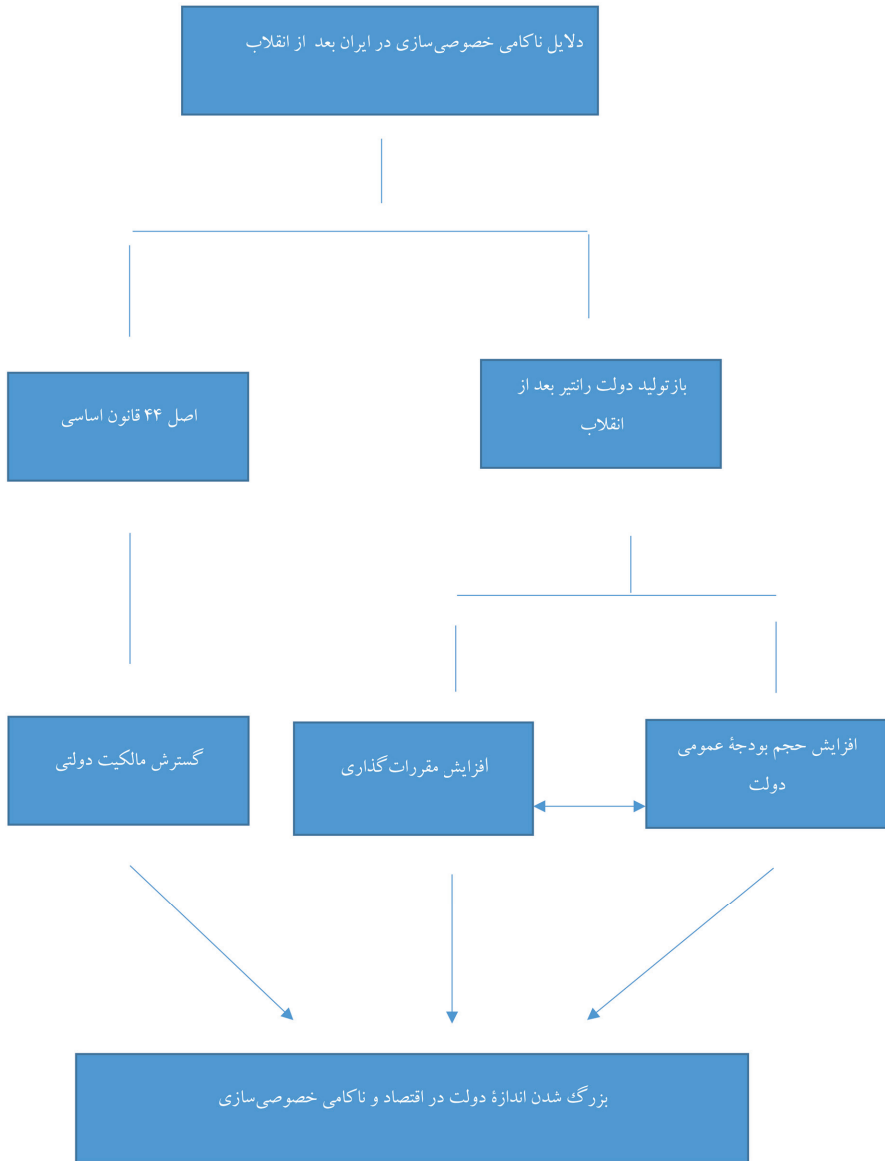
۲. دولت رانتیر و گسترش اندازه دولت در ایران قبل از انقلاب

قبل از ورود به بحث دولت رانتیر لازم است که ابتدا دو اصطلاح رانت و رانت‌جویی^۸ تعریف شود. اصطلاح رانت برای توصیف نه کاملاً دقیق درآمدهایی که بالاتر از بازدهی معمولی است به کار می رود. رانت‌جویی را نیز می توان مجموعه اقداماتی قانونی و یا حتی غیر قانونی دانست که برای حفظ و ایجاد این درآمد از سوی افراد انجام می گیرد (مشتاق، ۱۳۸۶: ۲۱-۲۲).

در تعریف دولت رانتیر، حسین مهدوی، به عنوان نخستین کسی که به این بحث پرداخته است، می گوید: دولت‌های رانتیر به عنوان کشورهایی تعریف می شوند که به طور منظم، میزان قابل توجهی رانت خارجی دریافت می کنند. حق عبور کشتی‌ها از کانال سوئز و اجازه عبور خط لوله نفت از درون قلمرو برخی کشورهای خاورمیانه نمونه‌هایی از رانت‌های خارجی‌اند (Mahdavy, 1970: 428-429).

حازم بیلاوی هم با اشاره به نظریه مهدوی، برای اقتصاد رانتیر و شکل خاص آن یعنی دولت





شکل ۱. مدل مفهومی

رانتیر به چهار ویژگی غلبه داشتن وضعیت رانت، متکی بودن بر رانت خارجی، وجود حکومت به عنوان دریافت کننده اصلی رانت خارجی و درگیر بودن عده کمی در تولید رانت (ثروت) و در عوض، توزیع کننده یا مصرف کننده بودن اکثریت اشاره می کند (Beblawi, 1987: 51-52).

علاوه بر نظریات مهدوی و بیلای، جیاکومو لوجیانی با کمی کردن معیار تشخیص این نوع

دولت‌ها می‌گویند: دولت‌هایی که بیش از ۴۰ درصد درآمدشان از راه نفت و دیگر منابع طبیعی حاصل می‌شود، رانتیر قلمداد می‌گردند (Luciani, 1987: 70). با توجه به تعاریف فوق، در این مقاله، نظریهٔ لوچیانای مبنای تشخیص و تمییز دولت‌های رانتیر قرار می‌گیرد.

موضوع دیگری که در اینجا باید بدان اشاره گردد، دلایل بزرگ شدن اندازهٔ دولت در اقتصاد و ارتباط آن با دولت‌های رانتیر است. در یک جمع‌بندی کلی، سه مؤلفهٔ اصلی را می‌توان علت بزرگ و کوچک شدن اندازهٔ یک دولت در اقتصاد قلمداد کرد که عبارت‌اند از:

الف) حجم بودجهٔ عمومی دولت: بودجهٔ عمومی دولت‌ها دارای دو بخش درآمد و هزینه است. در یک مالیهٔ عمومی سالم، دولت‌ها بخش اعظم درآمد خود را از راه مالیات‌گیری به دست می‌آورند و سپس آن را هزینه و بازتوزیع می‌کنند. در چنین شرایطی، اندازهٔ دولت و بخش دولتی به صورت طبیعی (متناسب با مالیات) بزرگ یا کوچک می‌شود. در دولت‌های رانتیر چنین قاعده‌های صادق نیست و منبع درآمدی دولت ترکیبی از مالیات اندک و رانت منابع طبیعی بسیار است. در چنین شرایطی، دولت رانتیر، با قرار دادن پول حاصل از رانت در بودجه، از یک بودجهٔ مبتنی بر مالیات تخطی می‌کند و به همان میزان قرار دادن رانت در بودجه، به صورت مصنوعی، بزرگ می‌شود. تریلین کارل در این خصوص معتقد است که:

چون درآمدهای نفتی به خزانهٔ دولت و نه بخش خصوصی واریز می‌شود، هر کشف جدیدی از ذخایر نفتی یا افزایش قیمت نقش بخش عمومی را گسترش می‌داد ... با گسترش یافتن دولت‌های نفتی، آن‌ها گول‌های ناتوان و بی‌اثری شدند که تکامل نهادی در آن‌ها بسیار آهسته و نابرابر پیش میرفت (کارل، ۱۳۹۳: ۱۰۲-۱۰۳).

ب) مقررات‌گذاری: هرچه حجم مقررات (ریگولیشن) در یک اقتصاد بیشتر باشد، اندازهٔ دولت نیز بزرگ‌تر می‌شود؛ زیرا یک دولت برای تدوین، اجرا و نظارت بر مقررات، نیاز به انواع و اقسام سازمان‌ها دارد که این امر خود سبب بزرگ‌تر شدن دولت می‌شود. در دولت‌های رانتیر با قرار دادن پول حاصل از درآمد رانت در بودجه و فربه شدن دولت، نیاز به مقررات نیز تشدید می‌گردد که خود این مقررات‌گذاری مجدداً سبب افزایش اندازهٔ دولت می‌گردد. به بیان دیگر

قراردادن رانت نفت در بودجه بزرگ شدن غیرطبیعی دولت افزایش مقررات‌گذاری بزرگ‌تر شدن اندازهٔ دولت

مضافاً اینکه در دولت‌های رانتیر، بخش دولتی و بوروکراسی که در دورهٔ رونق درآمدهای رانتی بزرگ و حجیم شده است، در دورهٔ کاهش درآمدهای نفتی دیگر تمایلی به کوچک شدن و کاستن از حجم خود ندارد که این موضوع خود نیز مزید بر علت می‌گردد.

پ) نوع مالکیت: منظور از این مؤلفه آن است که بسته به اینکه در یک دولت چه گونه‌ای از مالکیت (دولتی یا خصوصی) پذیرفته شود، اندازهٔ دولت در اقتصاد به تبع آن بزرگ یا کوچک می‌گردد. همان‌طور که مشخص است این عامل به قانون اساسی و سیاست‌های کلان دولت‌ها در هر کشوری مربوط می‌شود.

با توجه به تعریف ارائه‌شده از دولت رانتیر و نیز دلایل بزرگ و کوچک شدن اندازهٔ یک



دولت در اقتصاد، به طور خلاصه می‌توان گفت که در دولت‌های رانتیر، دولت با قرار دادن رانت منابع طبیعی در بودجه موجب افزایش حجم بودجه عمومی دولت و مقررات گذاری می‌شود و از این طریق به گسترش اندازه دولت در اقتصاد و بزرگ شدن بخش دولتی کمک می‌کند.

در خصوص دولت رانتیر در ایران نیز باید گفت که هر چند از آغاز کشف نفت و قراردادهای نفتی در ایران بیش از یک قرن می‌گذرد^۹ لکن عایدات حاصل از آن تا قبل از قرارداد کنسرسیوم^{۱۰} چندان قابل توجه نبود. بر اساس قرارداد کنسرسیوم سهم ایران در ابتدا و بر اساس اصل تصنیف ۵۰ درصد و سپس از سال ۱۹۵۷ به ۶۰ درصد رسید (Mikdashi, 1966: 221-224). علاوه بر مقداشی، افرادی چون چارلز عیسوی (۱۳۶۲: ۵۹۳)، جولیان باری (۱۹۷۱: ۷۰)، حسین مهدوی (۱۹۷۰: ۴۵۳) و تدا اسکاچپول (۱۹۸۲: ۲۶۹) نیز در بررسی‌های خود وابستگی به درآمدهای نفتی و گذار دولت به سمت رانتیر شدن در دوره پهلوی را نشان داده‌اند. مضافاً اینکه بررسی برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب نیز افزایش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و رانتیر بودن دولت را تأیید می‌کنند. برای نمونه، در طول برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷ - ۱۳۵۱)، سهم درآمدهای دولت، ناشی از فروش نفت، از کل درآمدها از ۴۸/۵ درصد به ۵۸ درصد رسیده است (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۱۹۶). در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲ - ۱۳۵۶) نیز، سهم هریک از اجزای درآمدی دولت به صورت ۷۶/۷ درصد از درآمد نفت، ۱۹/۴ درصد از درآمدهای مالیاتی و ۳/۹ درصد از سایر درآمدها بوده است (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۲۶۸). بر این اساس، می‌توان گفت که قرارداد کنسرسیوم و وابستگی به درآمدهای نفتی سبب گردید که دولت پهلوی دوم به یک دولت رانتیر تبدیل گردد.^{۱۱}

در دولت پهلوی دوم، علاوه بر افزایش حجم بودجه عمومی دولت (به عنوان اولین مؤلفه دخیل در بزرگ شدن اندازه دولت در اقتصاد) که نتیجه منطقی دولت رانتیر و قرار دادن پول نفت در بودجه است، کشور شاهد افزایش مقررات گذاری (به عنوان دومین مؤلفه دخیل در بزرگ شدن اندازه دولت) نیز بوده است. از مهم‌ترین نتایج افزایش مقررات گذاری در این دوره، که تاکنون هم در کشور به صورت یک رویه ادامه دارد، می‌توان به استفاده از برنامه‌های جامع توسعه^{۱۲} به جای برنامه‌های ارشادی و نیز در استراتژی توسعه دولت محور پهلوی دوم اشاره کرد. این استراتژی توسعه‌ای با محور قرار دادن دولت نفتی و ویژگی‌هایی چون تأکید بر رشد حداکثری، صنعتی شدن، کمک فنی خارجی (Pesaran, 1985: 18) و عدم وابستگی به بخش

۹. برای بحث راجع به نفت و قراردادهای نفتی در ایران نک به: فاتح، مصطفی. ۱۳۳۵. پنجاه سال نفت ایران. تهران: انتشارات شرکت سهامی چهر؛ علم، مصطفی. ۱۳۷۷. نفت، قدرت و اصول. ترجمه غلامحسین صالحیار. تهران: انتشارات چاپخش.

۱۰. برای دیدن متن کامل قرارداد کنسرسیوم و دیگر قراردادها و قوانین نک به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سامانه قوانین و مقررات کشور، نرم‌افزار لوح حق.

۱۱. ذکر این نکته ضروری است که بهره‌مندی از رانت منابع طبیعی لزوماً و تا زمانی که این رانت وارد بودجه دولت نگردد به معنای رانتیر بودن دولت نیست که مثال آن کشور نروژ است. مضافاً اینکه برخی از کشورهای منطقه همچون عربستان و کویت به ترتیب از سال‌های ۱۹۵۲ و ۱۹۵۳ دارای صندوق ذخیره ارزی بوده‌اند (www.swfinstitute.org).

کشاورزی (کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۳۵۳)، دخالت دولت و بزرگ شدن اندازه آن در اقتصاد را موجب گردید (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۳۵؛ فوران، ۱۳۸۰: ۲۹).

در مجموع می توان گفت که دولت رانتیر پهلوی دوم، از کنسرسیوم به بعد، واجد دو مؤلفه از سه مؤلفه بزرگ شدن اندازه دولت ها در اقتصاد بوده است. به بیان دیگر، این دولت از طریق دو مؤلفه افزایش حجم بودجه عمومی دولت و افزایش مقررات گذاری سبب افزایش اندازه دولت در اقتصاد گردید. به نحوی که مطابق جدول ۱، در دوره رونق درآمدهای نفتی (۵۷-۱۳۵۲) منابع بودجه شرکت های دولتی به GDP، ۵۵ درصد و بودجه شرکت های دولتی به بودجه کل کشور، به رقم ۸۰ درصد رسید (بانک مرکزی، ۱۳۸۵: ۴۵).

جدول ۱. منابع بودجه کل کشور به GDP (۸۴-۱۳۵۲)

(درصد)

سال	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	دوره انقلاب و جنگ ۳	دوره رونق درآمدهای نفتی	
۱۳۸۴	۱۳۷۹-۸۳	۱۳۷۳-۷۸	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۵۸-۶۷	۱۳۵۲-۵۷	
۸۹/۵	۷۱/۹	۵۹/۷	۴۲/۷	۴۲/۵	۶۷/۲	منابع بودجه کل کشور به GDP
۶۳/۱	۴۶/۴	۳۹/۰	۲۶/۰	۲۴/۳	۵۵/۰	منابع بودجه شرکت های دولتی به GDP
۷۰/۵	۶۴/۶	۶۵/۳	۶۰/۵	۵۳/۹	۸۰/۰	بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور

منبع: بانک مرکزی، ۱۳۸۵: ۴۵.

در دولت رانتیر پهلوی دوم، تنها سومین مؤلفه مؤثر در بزرگ شدن اندازه دولت در اقتصاد یعنی تمایل قانون به سمت مالکیت دولتی کم رنگ بوده است که این موضوع به سبب وابستگی نظری و ایدئولوژیک این دولت به اردوگاه راست سرمایه داری بوده است. در واقع هر چند در این دولت، اندازه دولت و دخالت آن در اقتصاد زیاد بود لکن بخش خصوصی نیز، هر چند محدود و وابسته به دربار، بر اساس قوانین کشور در عرصه اقتصاد فعالیت داشت که به عنوان مثال می توان از بانک توسعه صنعت و معدن نام برد. این بانک که اولین بانک توسعه ای خصوصی در کشور به شمار می آمد، در سال ۱۳۳۸ با سرمایه ۴۰۰ میلیون ریال، به صورت شرکت سهامی عام، تأسیس گردید. حدود ۸۷٪ سهام این بانک به افراد و مؤسسات ایرانی و ۱۳٪ متعلق به ۱۹ بانک و مؤسسه خارجی بود (www.bim.ir). با پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی جدید و متمایل به مالکیت دولتی، افزایش دخالت دولت در اقتصاد ایران تشدید و وارد مرحله جدیدی گردید که در ادامه بدان خواهیم پرداخت.



۳. قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و گسترش اندازه دولت در اقتصاد

پیروزی انقلاب اسلامی و به موازات آن تصویب قانون اساسی جدید را می توان به عنوان سومین مؤلفه دخیل در بزرگ شدن اندازه دولت و بخش دولتی قلمداد کرد. به عبارت دیگر، با پیروزی انقلاب اسلامی و بازتولید دولت رانتیر، علاوه بر دو مؤلفه افزایش حجم بودجه عمومی دولت و مقررات گذاری، مؤلفه سوم یعنی مالکیت دولتی نیز به سبب پذیرش قانون اساسی جدید افزوده گردید. در نتیجه این قانون، اندازه دولت و بخش دولتی (در هر دو جنبه مالکیت و مدیریت) به شدت بزرگ و بخش خصوصی به همان شدت ضعیف شد. مضافاً اینکه قانون اساسی جدید موجب شد کشور شاهد یک چرخش از اقتصاد وابسته به راست سرمایه داری به اقتصاد اسلامی دولتی باشد. مهم ترین شاخص های اقتصاد سیاسی این قانون در دو اصل ۴۳ و ۴۴ مشخص گردیده اند. بنا بر اصل ۴۴ که مهم ترین اصلی است که در این قانون به مالکیت پرداخته است، نظام اقتصادی کشور بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با تأکید بر بخش دولتی قدرتمند و مکمل دانستن بخش خصوصی استوار است (اصل ۴۴ قانون اساسی). این اصل با برشمردن لیستی از فعالیت های بخش دولتی، اصالت را در وهله اول به بخش دولتی و سپس به تعاونی های تولید و توزیع داده است و بخش خصوصی تنها به عنوان مکمل فعالیت های دو بخش دیگر (و نه عکس آن) به رسمیت شناخته شده است. در واقع، بر مبنای این اصل، برای مالکیت خصوصی تنها فعالیت های خرده پا و کوچک مقیاس باقی مانده است و همان طور که حسین عظیمی نیز بدان اشاره می کند: «قانون اساسی ما مالکیت خصوصی بزرگ و متمرکز در موسسات مالی و تولیدی را نپذیرفته است. به نظر من این تعارف است اگر کسی بگوید این قانون اساسی سازگار است» (عظیمی، ۱۳۸۱: ۵۵۹). بهکیش نیز در دیدگاهی مشابه معتقد است: «قانون اساسی اجازه ورود به فعالیت و امکان رقابت بخش های دیگر اقتصادی با بخش دولتی را نداده است ... لغت انحصار در متن اصل ۴۴ استفاده نشده است اما بسیاری از صنایع و سازمان های بزرگ و کلیدی کشور به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار داده شده است» (بهکیش، ۱۳۸۰: ۲۱۷-۲۱۸)

از این رو می توان گفت که مفاد قانون اساسی، همراه با دولت رانتیر به ارث برده شده از پهلوی دوم، سبب گردید اندازه دولت و بخش دولتی در اقتصاد کشور بعد از انقلاب بیش از گذشته بزرگ شود. جهانگیر آموزگار در این زمینه با بررسی قانون اساسی معتقد است که این قانون نقش دولت در اقتصاد را پراهمیتتر و مالکیت خصوصی را محدودتر کرده است (آموزگار، ۱۳۷۱: ۷۴۹-۷۵۰). آبراهامیان نیز در دیدگاهی مشابه معتقد است که قانون اساسی وعده داد یک تأمین اجتماعی دولتی فراگیر (بیشتر نزدیک به نمونه مطلوب اروپایی و نه به شکل زیان بار آمریکایی آن) به وجود آورد (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۰۷-۲۰۸). علاوه بر قانون اساسی، قانون ملی شدن تجارت خارجی، قانون حفاظت از صنایع در سال ۱۳۵۸، قانون ملی شدن بانک ها، قانون ملی شدن زمین های شهری در سال ۱۳۵۸ و سیاست های اقتصادی جنگی نیز، همگی به عنوان تابع و مصداقی از مؤلفه سوم یعنی نوع مالکیت، سبب گسترش اندازه دولت و بخش دولتی در دهه اول انقلاب گردیدند.

۴. موج اول خصوصی سازی (۱۳۶۸-۱۳۸۴)

همانگونه که پیش از این اشاره شد، تلفیق دولت رانتیر با قانون اساسی در دهه اول بعد از انقلاب موجب شد که اندازه دولت در اقتصاد بزرگ تر شود. در چنین شرایطی، کشور در سال ۱۳۶۷ با مشکلاتی مانند کاهش درآمدهای نفتی به ۹/۶ میلیارد دلار و به تبع آن کاهش شدید واردات به سطح ۸ میلیارد دلار (یعنی کمترین میزان طی ۲۵ سال گذشته)، رشد ۵/۵- درصدی اقتصادی، نرخ ۱۹/۷- درصدی تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، نرخ رشد نقدینگی ۲۳/۸ درصدی و نرخ تورم ۲۵/۱ درصدی مواجه گردید (وزارت امور اقتصاد و دارائی، ۱۳۸۳: ۱۷). بر اساس گزارش بانک جهانی نیز، تا پایان جنگ در سال ۱۹۸۸م (۱۳۶۷)، تولید ناخالص داخلی واقعی، تقریباً همانند سال ۱۹۷۵م (۱۳۵۴) بود، در حالیکه جمعیت کشور حدود ۶۰ درصد افزایش و سرانه تولید ناخالص داخلی ۴۰ درصد کاهش یافته بود (World Bank, 2003: 3). در چنین وضعیتی و با روی کار آمدن دولت جدید در سال ۱۳۶۸، تجدید نظر در خصوص اندازه دولت و بخش دولتی از طریق سیاست خصوصی سازی در دستور کار قرار گرفت.

خصوصی سازی، با اهدافی چون کاستن از اندازه دولت، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه تولید، عمدتاً با حکومت مارگارت تاچر در انگلستان و دونالد ریگان در آمریکا آغاز شد. در این دوره، به دلیل مسائل و مشکلات مزمن مؤسسات دولتی در سراسر جهان، یک تفکر لیبرالستی جدید الگوهای اقتصادی بر پایه انحصارات دولتی را رد کرد. در آخر دهه ۱۹۷۰م، برنامه خصوصی سازی در انگلستان آغاز و در اوایل دهه ۱۹۸۰م، مقررات زدایی در ایالات متحده آمریکا شروع شد و در مدت اندکی، برنامه‌های خصوصی سازی در سطح جهان فراگیر شد (تقوی، ۱۳۷۳: ۴۰). این اصلاحات، همانگونه که دایاناهانت نیز اظهار می‌دارد، مورد دفاع مکتب نئوکلاسیک بوده است و صندوق بین‌المللی پول محرک اصلی اجرای آن بوده است (هانت، ۱۳۹۵: ۳۴۳).

در ایران نیز سیاست خصوصی سازی در قالب الگوی تعدیل ساختاری از دولت هاشمی آغاز گردید. از مهم‌ترین ویژگی‌های این دوره می‌توان به استفاده از افراد تکنوکرات (فن سالار) (Ehteshami, 2002: 102)، بازسازی اقتصادی، بازگشت از سیاست‌های اقتصادی چپ اسلامی، بهبود روابط خارجی (Keddie, 2006: 263-264) و همکاری رهبری و رفسنجانی در راستای برنامه‌های اقتصادی (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۳۲۰) اشاره کرد. سهراب بهداد و فرهاد نعمانی با تقسیم دوران پساانقلابی به دو دوره درون‌تابی ساختاری (۶۸-۱۳۵۷) و برون‌تابی ساختار اقتصادی (از ۱۳۶۸ به بعد)، در خصوص دوره دوم معتقد هستند: «در گذشت آیت‌الله خمینی آغاز دوره دوم است که با سیاست حرکت به سوی بازسازی اقتصادی، مطابق نسخه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، مشخص می‌شود. هدف این سیاست اعمال لیبرالیسم اقتصادی در مجموعه فعالیت‌های بازار بود، از جمله تغییر نرخ ارز خارجی، آزادسازی قیمت‌ها، کاهش یارانه‌ها و خصوصی سازی مؤسسات دولتی» (بهداد و نعمانی، ۱۳۹۳: ۷۳-۷۴).

در این دوران بعد از جنگ، اگرچه از حیث تئوریک، خصوصی سازی و کاستن از اندازه دولت مورد توجه مسئولان قرار گرفت لکن در عمل و همانگونه که در جدول ۲ نشان داده



شده است، سیاست خصوصی سازی و کوچک کردن دولت با شکست مواجه شد.

جدول ۲. شاخص دولت رانتیر و شاخص خصوصی سازی

سال	سهم درآمدهای نفتی در بودجه (درصد)	سهم بودجه شرکت های دولتی در بودجه کل کشور (درصد)
۱۳۶۸	۴۷/۷	۵۶
۱۳۶۹	۵۹/۹	۵۹/۶
۱۳۷۰	۵۱/۲	۶۰
۱۳۷۱	۵۲/۱	۶۲/۱
۱۳۷۲	۷۲/۵	۶۴/۸
۱۳۷۳	۷۳/۴	۶۵/۱
۱۳۷۴	۷۰/۸	۶۷/۳
۱۳۷۵	۶۶/۸	۶۴/۹
۱۳۷۶	۵۸/۴	۶۲/۹
۱۳۷۷	۴۲	۶۶/۸
۱۳۷۸	۴۷/۸	۶۶/۳
۱۳۷۹	۵۶/۸	۶۶/۶
۱۳۸۰	۵۷/۳	۶۵/۹
۱۳۸۱	۶۲/۱	۶۲/۹
۱۳۸۲	۶۱/۷	۵۷/۳
۱۳۸۳	۵۹	۵۸/۲
۱۳۸۴	۴۸/۱	۶۶/۴
۱۳۸۵	۴۳/۹	۷۱/۷
۱۳۸۶	۳۶/۷	۷۲/۴
۱۳۸۷	۳۶/۲	۶۹/۱



۷۱/۲	۲۵/۲	۱۳۸۸
۶۸/۵	۵۳	۱۳۸۹
۶۹/۸	۵۱	۱۳۹۰
۷۴/۳	۴۲/۷	۱۳۹۱
۷۳/۶	۴۳/۵	۱۳۹۲
۷۴/۳	۳۵/۴	۱۳۹۳
۷۱/۱	۳۳/۷	۱۳۹۴
۶۹/۸	۲۵/۵	۱۳۹۵
۶۹/۴۶	۳۵/۸	۱۳۹۶
۶۸/۶	۲۶	۱۳۹۷

منبع: احصاء شده از بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی بانک مرکزی و قانون بودجه سال‌های مختلف.

ذکر این نکته در خصوص جدول ۲ ضروری است که در سال‌هایی که میزان وابستگی به درآمدهای حاصل از نفت زیر ۴۰ درصد بوده هم در عمل دولت در ایران رانتیر بوده است؛ زیرا همانگونه که نیلی نیز بدان اذعان دارد: «ترکیب منابع عمومی دولت در گذشته به گونه‌ای بوده است که حتی در استثنایی‌ترین وضعیت‌ها، سهم مالیات‌ها از ۴۸ درصد کل منابع عمومی دولت فراتر نرفته است. علاوه بر این، بخش مهمی از درآمدهای مالیاتی نیز به طور مستقیم و غیر مستقیم وابسته به عواید نفتی است که این امر درآمدهای مالیاتی را در مقابل نوسانهای بازار جهانی نفت آسیب‌پذیر کرده است... بدین ترتیب، در مجموع حدود ۵۰ درصد از درآمدهای مالیاتی به طور مستقیم و غیر مستقیم وابسته به عواید نفتی است که این امر حاکی از ساختار آسیب‌پذیر این درآمدهاست» (نیلی، ۱۳۹۶: ۱۰۰).

در خصوص چرایی ناکامی خصوصی‌سازی باید گفت که در این سیاست خصوصی‌سازی، به هیچیک از سه مؤلفه دخیل در بزرگ شدن اندازه دولت در ایران (بودجه عمومی دولت، مقررات‌گذاری و نوع مالکیت) به طور جدی توجه نگردید. در واقع دو مؤلفه اول، برخاسته از دولت رانتیر و قرار دادن رانت نفت در بودجه هستند که چون بعد از انقلاب دولت رانتیر باز تولید گردیده است لذا دو مؤلفه اول نیز به موازات آن باز تولید گردیده‌اند. در خصوص مؤلفه سوم یعنی نوع مالکیت نیز باید گفت که هرچند در این دوره، تغییر مالکیت و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مد نظر قرار گرفت، لکن این مؤلفه هم در عمل به اصل ۴۴ قانون اساسی برخورد کرد. از اینرو چون تغییر و اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی در بازنگری این قانون در سال ۱۳۶۸ مورد توجه



قرار نگرفته بود، لذا دولت وقت مجبور شد از طریق قوانین جاری و برنامه‌های توسعه تغییر نوع مالکیت را پیش ببرد.

بر این اساس می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که با بازتولید و عدم توقف در سه مؤلفه دخیل در بزرگ شدن اندازه دولت، سیاست خصوصی سازی در دوره پس از جنگ ناکام و عقیم ماند. برای نشان دادن این ناکامی، در این مقاله از معیار سهم بودجه شرکت‌های دولتی از کل بودجه کشور به عنوان شاخص خصوصی سازی استفاده شده است. با توجه به این شاخص و همان‌طور که در جدول ۲ آمده است، در سال ۱۳۶۸ بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور رقم ۵۶ درصد بوده است و این در حالی است که تا سال ۱۳۹۵ و علی‌رغم اجرای برنامه‌های خصوصی سازی، در هیچ دولتی نه تنها این رقم به کمتر از ۵۶ درصد نرسیده است بلکه دارای سیر صعودی نیز بوده است که این خود نشانگر ناکامی در کاستن از اندازه دولت و خصوصی سازی است.

وزارت امور اقتصاد و دارائی نیز با ارزیابی سیاست خصوصی سازی در دولت هاشمی بین سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۴ می‌گوید: «اهداف اصلی و اولیه خصوصی سازی در بسیاری موارد فراموش شده و یا تحت الشعاع دیگر مقاصد قرار گرفته است. ارتقاء کارایی فعالیت‌ها جای خود را به کسب درآمدها داده است و فروش ترجیحی سهام شرکت‌ها به افراد خاص به جای فروش در بازار رقابتی مد نظر قرار گرفته است. در این دوره، تنها ۳۲ شرکت به طور کامل واگذار شده‌اند. همچنین از کل سهام واگذار شده طی دوره مزبور توسط سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، نهادها و... حدود ۹۰ درصد مربوط به سه سازمان: صنایع ملی ایران با سهمی معادل ۵۴/۷ درصد، بانک صنعت و معدن با سهمی معادل ۱۷/۷ درصد و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با سهمی معادل ۱۵/۵ درصد است که در برخی موارد فروش سهام در حدی صورت نگرفته است که مدیریت یا مالکیت شرکت به بخش خصوصی انتقال یافته باشد. در ضمن بر اساس اطلاعات موجود، ۱۰ درصد باقی‌مانده سهام واگذار شده توسط سایر سازمان‌ها نیز متمرکز در بخش صنعت و معدن می‌باشد» (وزارت امور اقتصاد و دارائی، ۱۳۸۲: ۳۹۱-۳۹۲). مضافاً اینکه بر مبنای همین ارزیابی (صفحه ۲۰۹) و نیز ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور با افزایش مداوم از ۵۳ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۶۷/۲ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸: ۱۸).

در واقع، نتیجه سیاست خصوصی سازی و کاستن از اندازه دولت، در دولت هاشمی، آن شد که کشور به طور هم‌زمان، از یک‌سو شاهد گسترش اندازه بخش دولتی و از سوی دیگر در حال اجرای سیاست خصوصی سازی باشد. در چنین شرایطی و به دلیل ضعف بخش خصوصی واقعی، شرکت‌های واگذار شده عموماً بار دیگر به نهادها و سازمان‌های دولتی رسید و به گفته سوزان مالونی شاید بتوان گفت بنیادها تنها سازمان‌هایی بوده‌اند که توانسته‌اند دارایی‌های دولتی را که هر روز بیش از پیش به بخش خصوصی واگذار شده است را جذب کنند (مالونی، ۱۳۸۲: ۲۸). شکست سیاست خصوصی سازی و کاستن از اندازه دولت در ایران را می‌توان به طور مشابه در کشور روسیه، بعد از فروپاشی کمونیسم، نیز مشاهده کرد. استیگلیتز در این مورد معتقد است: «خصوصی سازی به تریبی که به روسیه (و بسیاری از کشورهای اردوگاه شوروی)

تحمیل شد به توفیق اقتصادی کشور کمکی نکرد بلکه باعث شد که مردم نسبت به دولت، مردم سالاری و اصلاحات بی اعتماد شوند. نتیجه بذل و بخشش منابع طبیعی غنی کشور، قبل از اینکه یک نظام مالیاتی برقرار شده باشد که از این منابع مالیات اخذ کند، این بود که چند نفری از رفقا و وابستگان یلتسین میلیاردر شوند ولی کشور نتواند مقرری ۱۵ دلار در ماه بازنشستگان را بپردازد» (استیگلیتز، ۱۳۸۷: ۱۹۷).

با روی کار آمدن دولت خاتمی، هرچند کشور از نظر سیاسی دارای تحول گردید و توسعه سیاسی در دستور کار قرار گرفت لکن از نقطه نظر سیاست‌های اقتصادی، این دولت را می‌توان ادامه‌دهنده دولت هاشمی قلمداد کرد. کاتوزیان در این خصوص می‌گوید: «هدف اول خاتمی توسعه سیاسی در تمام جنبه‌های آن بود و همین امر یکی از دلایلی بود که سبب گردید وی در زمینه اقتصاد به اهداف قابل توجهی دست نیابد... سیاست اقتصادی وی گسترش و ادامه سیاست رفسنجانی لکن با تأکید بیشتر بر خصوصی سازی و مقررات زدائی بود، با این امری که برای بخش خصوصی مشوق و امنیت بیشتری فراهم آید و بدین وسیله به رشد اقتصادی و توسعه کمک شود» (Katouzian, 2010: 378-379). حسین عظیمی با رد داشتن سیاست اقتصادی جدید برای دولت خاتمی (عظیمی، ۱۳۸۲: ۱۸۲) و محسن نوربخش با دستاندر کار خواندن اعضای اقتصادی دولت قبلی در تدوین برنامه سوم و لحاظ کردن تمام سیاست‌های تعدیل در این برنامه (احمدیامویی، ۱۳۸۲: ۱۳۹)، معتقد به ادامه پیدا کردن سیاست‌های اقتصادی دولت هاشمی در دولت خاتمی هستند. بر این اساس، می‌توان گفت اگرچه در دوران هشت ساله دولت خاتمی، کارها و اقداماتی جهت کاستن از اندازه دولت همچون تشکیل سازمان خصوصی سازی^{۱۳} انجام شد لکن چون در این دولت هم همچون دولت هاشمی، سه مؤلفه مؤثر در بزرگ شدن اندازه دولت‌ها باز تولید گردیدند لذا کاهش در اندازه دولت در اقتصاد دیده نمی‌شود.

همانگونه که پیشتر نیز اشاره شد، در کنار دولت رانتیر (به سبب تأثیر مستقیم بر دو مؤلفه بودجه عمومی و مقررات گذاری) قانون اساسی و به ویژه اصل ۴۴ آن نیز (به سبب تأثیر گذاری بر نوع مالکیت) از دلایل بزرگ شدن اندازه دولت در دهه اول انقلاب و ناکامی خصوصی سازی در دهه دوم و سوم انقلاب بوده است. در واقع، اصل ۴۴ قانون اساسی از یک سو سبب گسترش مالکیت دولتی بود و از سوی دیگر، در دوران ۱۶ ساله دو دولت هاشمی و خاتمی به سبب بالادستی بودن این اصل، مانع از اجرای سیاست خصوصی سازی از طریق قوانین جاری و برنامه‌های توسعه بود. بر این اساس بازنگری در این اصل بار دیگر مورد توجه مسئولان کشور قرار گرفت که در نهایت، منجر به اصلاحیه اصل ۴۴ و تفسیر جدید مجمع تشخیص مصلحت از این اصل در سال ۱۳۸۴ گردید که به سبب اهمیت و ارتباط با موضوع این مقاله در ادامه بدان خواهیم پرداخت.



۱۳. در طول اجرای برنامه سوم توسعه، سازمان خصوصی سازی به موجب ماده ۱۵ این برنامه و با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی تشکیل گردید (www.ir.ipo.ir).

۵. موج دوم خصوصی‌سازی: سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (سال ۱۳۸۴)

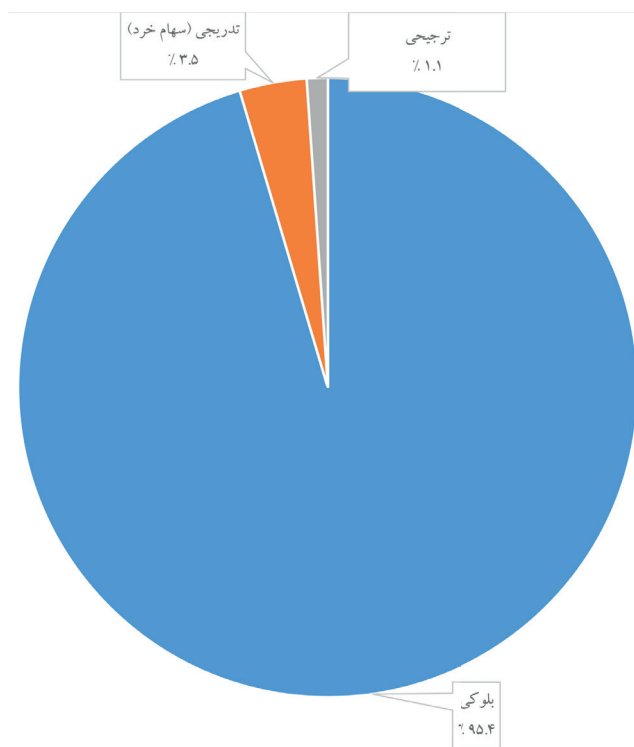
تفسیر جدید مجمع تشخیص مصلحت در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی را می‌توان فصل جدیدی از خصوصی‌سازی و تلاش برای کوچک کردن اندازه دولت در ایران بعد از انقلاب قلمداد کرد. چراکه بر اساس اصلاحیه مزبور، قانون اساسی و نوع نگاه این قانون به بخش خصوصی دچار یک تحول ساختاری گردید. بر مبنای این اصلاحیه، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عنوان صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیر دولتی واگذار کند. همچنین، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است. در سمت تعاونی نیز این قانون مقرر می‌دارد که سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور باید به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم افزایش یابد. مضافاً اینکه بر مبنای سیاست‌های بند «ج» این سند که در سال ۱۳۸۵ تصویب گردید، ۸۰٪ سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ باید به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیر دولتی واگذار گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سامانه قوانین و مقررات کشور، نرم‌افزار لوح حق).

با تصویب این سند، هرچند اصلاح نهادی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه بخش دولتی در دستور کار قرار گرفت، لکن این سند نیز همچون اسناد قبلی در واگذاری بنگاه‌های بخش دولتی به بخش خصوصی با موانع زیادی مواجه گشته است که این موانع در دو دسته نظری و عملی تقسیم‌بندی می‌شود.

از حیث نظری، واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی به دو بخش دیگر - تعاونی و خصوصی - سبب گردیده است که مجموع سهم این دو بخش در اقتصاد کشور به رقم بالایی برسد که می‌توان آن را نوعی افراط در خصوصی‌سازی قلمداد کرد. از سوی دیگر، چون بخش خصوصی و سرمایه‌داری نوین صنعتی در ایران به علت موانع داخلی و خارجی دارای ضعف است (اشرف، ۱۳۵۹: ۱۲۶)؛ لذا واگذاری این حجم زیاد از سهام شرکت‌های دولتی به این بخش خود محل اشکال و تردید می‌باشد. تجربه کشورهای موفق در اجرای خصوصی‌سازی، همچون انگلستان در دوران حکومت مارگارت تاچر، گویای این امر است که در این قسم از کشورها اولاً یک بخش خصوصی قدرتمند از پیش وجود داشته است و ثانیاً حجم واگذاری بین بخش دولتی و خصوصی در ابتدا اندک و به صورت تدریجی بوده است.

بر این اساس می‌توان گفت واگذاری ۸۰ درصد از سهام شرکت‌های دولتی، در شرایطی که بستر این امر مهیا نیست، خود باعث بدتر شدن روند خصوصی‌سازی می‌گردد. مضافاً اینکه در این قانون برای بخش تعاونی سهمی ۲۵ درصدی در نظر گرفته شده است در حالیکه مبنای تخصیص این مقدار سهم مشخص نگردیده و دارای ابهام است.

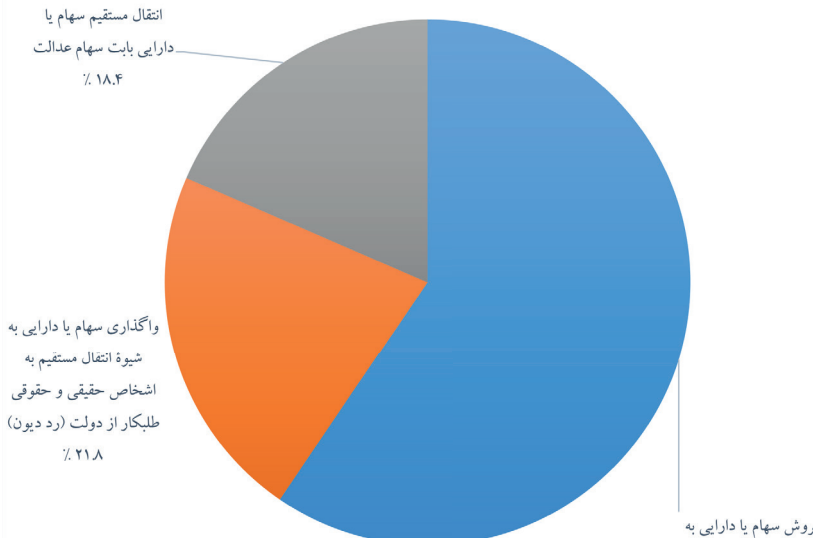
از حیث عملی (اجرایی) نیز این سند از آغاز اجرا با موانع زیادی روبه‌رو بوده است. دلیل این امر آن است که نه بخش خصوصی و نه توده مردم توان شرکت و حضور فعال در فرایند خصوصی‌سازی را ندارند. در توضیح این مسئله باید گفت که چون دولت در دهه اول بعد از انقلاب علاوه بر واگذاری مالکیت و مدیریت واحدهای اقتصادی به بخش دولتی، ساختار این شرکت‌ها هم به دولتی تغییر داده شده است لذا بخش خصوصی بیش از گذشته تضعیف و ناتوان گردیده است. از سوی دیگر چون توده مردم توان خرید سهام شرکت‌های دولتی را ندارند؛ لذا امکان مشارکت آنان هم در خصوصی‌سازی منتفی می‌گردد (به شکل‌های ۲ و ۳ نگاه کنید).



شکل ۲. آمار واگذاری به تفکیک حجم واگذاری ۱۳۸۰-۱۳۹۷/۰۲/۲۸

منبع: سازمان خصوصی‌سازی





شکل ۳. آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری ۱۳۸۰-۱۳۹۷/۰۲/۲۸

منبع: سازمان خصوصی سازی

همانگونه که در شکل ۲ مشخص است، بیش از ۹۵ درصد واگذاری‌ها به شکل بلوکی بوده است که در چنین شرایطی، توانایی خرید سهام این شرکت‌ها از سوی گروه‌های پایین درآمدی کاهش می‌یابد. همچنین، بر مبنای شکل ۳ تنها ۱۸/۴ درصد از واگذاری‌ها متعلق به سهام عدالت می‌باشد. در خصوص فروش سهام به عموم متقاضیان (شکل ۳) نیز باید گفت که هر چند این نوع واگذاری بیشترین درصد را به خود اختصاص داده است لکن بر مبنای گزارش سازمان بازرسی کل کشور، کمتر از ۱۸ درصد از واگذاری‌های اصل ۴۴ به بخش خصوصی بوده است (www.bazresi.ir). مضافاً اینکه، بنا بر گزارش سازمان خصوصی سازی، در سهام و دارایی واگذار شده به عموم متقاضیان، سهم روش بلوکی ۹۲/۳ درصد، تدریجی ۵/۸ درصد و ترجیحی ۱/۹ درصد بوده است (www.ipo.ir) که در نتیجه غالب بودن روش بلوکی، عمدتاً دستگاه‌های شبه دولتی و یا نهادهای عمومی غیر دولتی این بنگاه‌های اقتصادی را به مالکیت خود در آورده‌اند.

بر این اساس می‌توان گفت مشخصه اصلی خصوصی سازی در ایران بعد از انقلاب ناچیز بودن سهم مشارکت دو بخش خصوصی و مردمی در روند خصوصی سازی است. به بیان دیگر، خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی چند شکل عمده دارد که یک شکل آن مشارکت عامه مردم است. در ایران بعد از انقلاب، این شکل از مشارکت همانگونه که در دو شکل فوق نشان داده شده است سهم ناچیزی را در خصوصی سازی به خود اختصاص داده است. شکل دیگر خصوصی سازی که می‌توان آن را خصوصی سازی از درون نامید نیز در ایران با مشکلات جدی مواجه بوده و هست. در این مدل از خصوصی سازی، از محل منابع درونی و داخلی شرکت، بخش خصوصی بزرگ می‌شود که در این مورد هم بخش خصوصی کشور به دلایل مشکلات نهادی

پیرامونی، ورشکستگی و زیر ظرفیت کار کردن، مشارکت چندانی در خصوصی سازی نمی تواند انجام دهد.

در چنین وضعیتی، ضمن آنکه فلسفه خصوصی سازی یعنی کاهش اندازه دولت در اقتصاد، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه تولید از بین می‌رود، کشور شاهد واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش شبه‌دولتی می‌گردد که می‌توان آن را واگذاری نوعی رانت به این نهادها قلمداد کرد.

۶. نتیجه و پیشنهاد

در این مقاله تلاش شد تأثیر دولت رانتیر بر فرایند خصوصی سازی در ایران بعد از انقلاب مورد کنکاش قرار گیرد. در این راستا، ابتدا به تعریف دولت رانتیر پرداخته شد و با استفاده از نظریه لوجیانی وابستگی ۴۰ درصدی دولت به رانت منابع طبیعی، شاخص و مبنای تشخیص دولت‌های رانتیر قرار گرفت. در ادامه به بررسی دلایل بزرگ و کوچک شدن اندازه یک دولت در اقتصاد پرداخته و استدلال شد که به طور کلی سه مؤلفه حجم بودجه عمومی دولت، میزان مقررات گذاری و نوع مالکیت (دولتی یا خصوصی) در این خصوص دارای نقش مؤثرند. همچنین نشان داده شد که دولت رانتیر با قرار دادن پول حاصل از رانت منابع طبیعی در بودجه، سبب تأثیر گذاری بر دو مؤلفه بودجه عمومی دولت و مقررات گذاری می‌شود و از طریق این دو مؤلفه، به گسترش اندازه دولت در اقتصاد کمک می‌کند.

بررسی دوران پساانقلاب در ادامه این مقاله نیز نشان داد که در دهه اول انقلاب، نه تنها از حجم دولت در اقتصاد کاسته نشده بلکه این روند سیر صعودی نیز داشته است. دلیل این امر آن بوده است که علاوه بر باز تولید دولت رانتیر در بعد از انقلاب - که نتیجه منطقی آن افزایش دو مؤلفه حجم بودجه عمومی دولت و مقررات گذاری بوده است - مؤلفه سوم یعنی مالکیت دولتی نیز به سبب پذیرش قانون اساسی جدید افزایش یافته است.

با پایان جنگ و روی کار آمدن دولتمردان جدید در سال ۱۳۶۸، سیاست خصوصی سازی، در چارچوب سیاست تعدیل ساختاری، ابتدا در دولت هاشمی و سپس در دولت خاتمی از طریق قوانین جاری و برنامه‌های توسعه در دستور کار قرار گرفت؛ لکن از یک سو به دلیل باز تولید دولت رانتیر و از سوی دیگر وجود مانع نهادی اصل ۴۴ به عنوان قانون بالادستی، خصوصی سازی و کاستن از اندازه دولت در عمل با ناکامی مواجه گردید. برای نشان دادن ناکامی خصوصی سازی در این دوران از شاخص سهم بودجه‌ای شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور استفاده شد. بر مبنای این شاخص، نشان داده شد که سهم بودجه‌ای شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور در این سال‌ها، نه کاهش، بلکه افزایش یافته است. در چنین شرایطی و با تفسیر جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام از اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴، فصل جدیدی از خصوصی سازی در ایران آغاز گردید. لکن همان‌طور که در مقاله نشان داده شد، این سند نیز به دلیل موانع نظری و عملی که پیش رو دارد، نتوانسته است به نحو مطلوب خصوصی سازی را پیش ببرد و از حجم بخش دولتی بکاهد.



بر این اساس می‌توان گفت خصوصی‌سازی در ایران در یک چرخه معیوب و متناقض افتاده است؛ چراکه این سیاست به صورت همزمان و در عین بازتولید دولت رانتیر و موانع نهادی مسبب گسترش بخش دولتی، در حال اجرایی شدن است که نتیجه آن ناکامی است؛ به نحوی که در حال حاضر، اقتصاد کشور دارای ۴ بخش دولتی، تعاونی، خصوصی و شبه‌دولتی است.

بر مبنای یافته‌های این مقاله راهکار و پیشنهادی که می‌توان ارائه داد مشتمل بر دو مرحله است:

در مرحله اول می‌بایست به صورت تدریجی و طی یک برنامه بلندمدت، با جایگزین کردن درآمدهای مالیاتی به جای درآمدهای نفتی، پول حاصل از رانت منابع طبیعی به جای قرار گرفتن در بودجه دولت، وارد صندوق توسعه ملی گردد. با این اقدام، از یک سو، دولت رانتیر و دو مؤلفه نشأت گرفته از آن که به گسترش بخش دولتی دامن می‌زنند کنترل می‌شود و از سوی دیگر با وجوه ذخیره شده در صندوق توسعه ملی می‌توان به گسترش بخش خصوصی واقعی کمک رسانید.

در قدم دوم و به موازات مرحله اول، به نظر می‌رسد تجدید نظر در روش‌های خصوصی‌سازی نیز ضروری است. چراکه راه حل، نه در کوچک کردن بخش دولتی از طریق واگذاری، بلکه در نگه داشتن دولت در اندازه فعلی و در عوض، بزرگ کردن بخش خصوصی است تا نسبت این دو بخش در اقتصاد کشور به تعادل برسد.



کتابنامه

آبراهامیان، یرواند. ۱۳۹۰. *تاریخ ایران مدرن*. ترجمه محمد ابراهیم فتاحی. چاپ ۶. تهران: نشر نی.

آبراهامیان، یرواند. ۱۳۸۹. «چرا جمهوری اسلامی دوام آورده است؟». ترجمه محمد کریمی. نشریه مطالعات تاریخی. سال هفتم. شماره ۲۸. صص ۲۰۲-۲۱۱.

آموزگار، جهانگیر. ۱۳۷۱. «کارنامه اقتصاد ایران پس از انقلاب». فصلنامه ایران‌نامه. شماره ۴۰. صص ۷۴۷-۷۶۴.

احمدیامویی، بهمن. ۱۳۸۲. *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی*. تهران: گام نو.

استیگلیتز، جوزف. ۱۳۸۷. *جهانی‌سازی و مسائل آن*. ترجمه حسن گلریز. چاپ ۴. تهران: نشر نی.

اشرف، احمد. ۱۳۵۹. *موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران: دوره قاجاریه*. تهران: نشر زمینه.

بانک صنعت و معدن. *تاریخچه بانک*. قابل دسترسی در: <http://www.bim.ir/Bank-History/default.bim>

بانک مرکزی. ۱۳۸۵. *اندازه دولت در اقتصاد ایران، مجموعه پژوهش‌های اقتصادی، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی*. به کوشش حسین بازمحمدی و اکبر چشمی. قابل دسترسی در: www.cbi.ir/page/4128.aspx

بانک مرکزی. *بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی قابل دسترس در: https://tsd.cbi.ir/Display/Content.asp [۱۳۹۶/۱۱/۰۹]*

بهداد، سهراب و فرهاد نعمانی. ۱۳۹۳. *طبقه و کار در ایران*. ترجمه محمود متحد. چاپ ۲. تهران: نشر آگاه.

بهکیش، محمد مهدی. ۱۳۸۰. *اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن*. تهران: نشر نی.

پسران، محمد هاشم و دیگران. ۱۳۹۱. «صادرات نفت و اقتصاد ایران». فصلنامه پژوهش‌های پولی‌بانکی. سال چهارم. شماره ۱۲. صص ۱-۱۸.

تقوی، مهدی. ۱۳۷۳. «خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه تحقیقات مالی. شماره ۴. صص ۳۵-۷۱.

جعفری صمیمی، احمد و یوسف محتنفر. ۱۳۸۷. «بررسی خصوصی‌سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران». فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی. شماره ۴۸. صص ۸۵-۱۰۶.

حاجی یوسفی، امیرمحمد. ۱۳۷۸. *دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

خضری، محمد و محسن رنایی. ۱۳۸۳. «رانت‌جویی و هزینه‌های اجتماعی آن». *دوفصلنامه نامه مفید*. شماره ۴۵. صص ۴۵-۸۰.

دین پرست، فائز و علی ساعی. ۱۳۹۱. «دولت رانتیر و سیاست‌گذاری توسعه: تحلیل موانع توسعه اقتصاد ملی در ایران (۱۳۶۸-۱۳۸۴)». *دوفصلنامه جامعه‌شناسی تاریخی*. دوره چهارم. شماره ۲. صص ۴۷-۸۶.

رتبه‌بندی صندوق ذخیره ارزی در کشورهای مختلف، قابل دسترسی در:



/rankings-fund-wealth-sovereign/org.swfinstitute.www//:https

سازمان بازرسی کل کشور. «کمتر از ۱۸٪ از واگذاری های اصل ۴۴ به بخش خصوصی بوده است». تاریخ خبر: سه شنبه ۴ مهر ۱۳۹۶، قابل دسترس در:

<https://www.bazresi.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=616&newsview=2670>

سازمان خصوصی سازی. آمار عملکرد واگذاری سهام و دارایی بنگاه های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی سازی. قابل دسترس در:

http://www.ipo.ir/uploads_1526791601461_88_1/g4.pdf

سازمان خصوصی سازی. تاریخچه سازمان خصوصی سازی. قابل دسترس در: <http://www.ipo.ir/in-dex.jsp?fkeyid=&siteid=1&pageid=138>

شقایق، وحید و دیگران. ۱۳۹۴. «ارزیابی فرایند خصوصی سازی در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ارتقای سهم بخش خصوصی در اقتصاد ایران)». فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان. سال سوم. شماره ۱۱. ۱۴ صفحه. از صفحه ۴۹ تا ۶۲.

عظیمی (آرانی)، حسین. ۱۳۸۱. «مناسبات اقتصادی طراحی شده در قانون اساسی». در: اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ (مجموعه مقالات و سخنرانی ها). به کوشش خسرو نورمحمدی. تهران: نشر نی.

عظیمی، حسین. ۱۳۸۲. «چالش های توسعه صنعتی در ایران». فصلنامه راهبرد. شماره ۳۰. صص ۱۶۶-۱۹۰.

عیسوی، چارلز. ۱۳۶۲. تاریخ اقتصادی ایران. ترجمه یعقوب آژند. تهران: نشر گستره.

فوران، جان. ۱۳۸۰. مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران از سال ۱۵۰۰ میلادی مطابق با ۱۷۹ شمسی تا انقلاب. ترجمه احمد تدین. چاپ ۳. تهران: خدمات فرهنگی رسا.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸. تدوین: جهانگیر منصور. ۱۳۸۷. چاپ ۶۳. تهران: نشر دوران.

کاتوزیان، محمدعلی. ۱۳۷۲. اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. چاپ ۳. تهران: نشر مرکز.

کارشناس، مسعود. ۱۳۸۲. نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه یوسف حاجی عبدالوهاب و علی اصغر سعیدی. تهران: گام نو.

کارشناس، مسعود و حسن حکیمیان. ۱۳۸۴. «نفت، تنوع اقتصادی و فرایند دموکراتیک در ایران». فصلنامه گفتگو. شماره ۴۵. صص ۴۹-۷۸.

کارل، تریلین. ۱۳۹۳. معمای فراوانی: رونق های نفتی و دولت های نفتی. ترجمه جعفر خیر خواهان. چاپ ۴. تهران: نشر نی.

لوچیانی، جیا کومو. «درآمد ثابت نفتی: بحران مالی دولت و گرایش به دموکراسی». فصلنامه خاورمیانه. تابستان ۱۳۷۴. شماره ۵. صص ۴۲۳-۴۶۲.

- مالونی، سوزان. ۱۳۸۲. «بنیادهای موازی دولت و چالش توسعه در ایران». فصلنامه گفتگو. شماره ۳۹. صص ۷-۳۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۷۸. ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در برنامه‌های اول و دوم، (کد گزارش ۲۴۰۴۲۶۲). قابل دسترس در: <http://rc.majlis.ir/fa/report/down-load/729519>
- مشتاق، حسین خان. ۱۳۸۶. رانت‌ها، رانت‌جویی و توسعه اقتصادی، ترجمه محمد خضری. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- میرترابی، سعید و دیگران. ۱۳۹۵. «علل قابلیت‌های متفاوت دولت‌های توسعه‌گرا و رانتیر در کمک به روند توسعه». فصلنامه مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل. شماره ۲. صص ۹-۳۶.
- نیلی، مسعود و محسن کریمی. ۱۳۹۶. برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۱۶-۱۳۵۶: تحلیلی تاریخی؛ با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه. چاپ ۲. تهران: نشر نی.
- نیلی، مسعود و همکاران. ۱۳۹۶. اقتصاد ایران: چگونگی گذار از ابرچالش‌ها (خلاصه طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران). تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- وزارت امور اقتصاد و دارائی. ۱۳۸۲. ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در ایران. دبیرخانه کمیته تخصصی معاونت امور اقتصادی. تهران: انتشارات پایگان.
- وزارت امور اقتصاد و دارائی. ۱۳۸۳. ربع قرن نشیب و فراز: بررسی تحولات اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۸۲. گروه کارشناسان معاونت امور اقتصادی. تهران: انتشارات پایگان.
- هانت، دایانا. ۱۳۹۵. نظریه‌های اقتصادی توسعه (تحلیلی از پارادایم‌های رقیب). ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی). چاپ ۴. تهران: نشر نی.
- Barro, Robert J. 1999. "Determinants of Democracy". *Journal of Political Economy*. Vol. 107. No. S6. pp. S158-S183. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/250107>
- Beblawi, Hazem. 1987. *The Rentire State in the Arab World in The Rentire State*. Edited by Hazem Beblawi and Giacomo Luciani. London. Croom Helm.
- Bharier, Julian. 1971. *Economic Development in Iran :1900-70*. London. Oxford University Press.
- Crystal, Jill. 1990. *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*. Cambridge University Press.
- Ehteshami, Anoushiravan. 2002. *After Khomein : The Iranian Second Republic* . London. Rotledge Press.
- Friedman, Thomas L. 2006. "The First Law of Petropolitics". *Foreign Policy*. No. 154. pp. 28-36. Available at: <https://www.jstor.org/stable/25462032>
- Katouzian, Homa. 2010. *The Persians: ancient, medieval, and modern Iran* . Yale University Press Publications. Keddie, Nikki R. 2006. *Modern Iran: Roots and Results of Revolution*. Yale University Press.



- Luciani, Giacomo. 1987. *Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework, In the Rentire State*. Edited by Hazem Beblawi and Giacomo Luciani. London. Croom Helm.
- Mahdavy, Hossein. 1970. "The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran". in *Studies in the Economic History of the Middle East*. Edited by M.A. Cook. London. Oxford University Press.
- Mikdashi, Zahir. 1966. *A Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concession: 1901-65*. Frederick A.Praeger Publisher.
- Pesaran, M.H. 1985. *Economic Development and Revolutionary Upheavals in Iran, in IRAN: A Revolution in Turmoil*. Edited by Haleh Afshar. London . The Macmillan Press LTD.
- Skocpol, Theda. 1982. "Rentier State and Shi'a Islam in the Iranian Revolution". *Theory and Society*. Vol. 11. No. 3 pp. 265-283 .
- World Bank. 2003. *Iran Medium Term Framework for Transition Converting Oil Wealth to Development, Social and Economic Development Group Middle East and North Africa Region*. Report No. 25848-IRN. Available At: <http://documents.worldbank.org/curated/en/521011468771291547/pdf/multi0page.pdf>

