

اقتصاد سیاسی خصوصی سازی همراه با فساد

فرشاد مومنی* و شیما حاجی نوروژی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۲۰

چکیده

مقاله حاضر با بهره گیری از رهیافت نظم اجتماعی نورث، والیس و وینگاست نشان می دهد که دولت های طبیعی با نظم دسترسی محدود و گرایشات مبتنی بر رانت، چگونه مانع تحقق اهداف سیاست خصوصی سازی می شوند. این مطالعه به پدیده فساد در دولت های طبیعی به عنوان یکی از موانع اصلی موفقیت برنامه خصوصی سازی می پردازد و با رویکردی توصیفی-تحلیلی، اثر فساد را بر تحقق سه هدف از مهم ترین اهداف این سیاست شامل تقویت نقش بخش خصوصی مولد در اقتصاد، ارتقای بهره وری و بهبود سلامت مالی دولت واکاوی می کند. دولت های طبیعی با تمایلات مبتنی بر رانت از کانال نامساعد ساختن محیط کسب و کار و انحراف در واگذاری ها، مانع حضور و تقویت بخش خصوصی مولد می شوند. به علاوه، این پدیده از طریق تحریف انگیزه های سرمایه گذاری مولد و کاهش منابع مالی در دسترس بخش خصوصی مولد برای بهبود بهره وری، دستیابی به هدف ارتقای بهره وری را مشکل می سازد. واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی و آزاد شدن منابع ناشی از آن، فرصتی پیش روی دولت های طبیعی قرار می دهد که بهره مندی ائتلاف فرادستان را از منابع آزاد شده بیش از پیش می سازد. از این رو، بهبود سلامت مالی دولت در شرایطی که ساختار نهادی بر رانت و فساد استوار است، امکان پذیر نیست. بررسی تجربه ایران به عنوان کشوری با دولت طبیعی و سطوح گسترده فساد تائیدی بر بحث های نظری-تحلیلی این مقاله است و نشان می دهد که هیچ یک از اهداف اصلی مورد نظر از اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور محقق نشده است. طی سال های اجرای این برنامه نه تنها نقش بخش خصوصی در اقتصاد تقویت نشده که سهم تصدی های دولت افزایش نیز داشته است. همچنین شاخص بهره وری کل عوامل تولید تغییر محسوس نکرده و کسری بودجه دولت هم با شتاب واگذاری ها، بیش از پیش شده است.

طبقه بندی: JEL: D23, D24, D72, D73, E69, H62, P16

کلید واژه ها: نظم دسترسی محدود و باز، دولت های طبیعی، فساد، رانت و خصوصی سازی.

* دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، farshad.momeni@gmail.com

** کارشناس ارشد اقتصاد، گرایش برنامه ریزی و توسعه اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه الزهراء (س) - نویسنده

مستول، shima.noroozi1980@gmail.com

۱- مقدمه

بررسی روند سه دهه اول قرن بیستم حاکی از دخالت بالای دولت‌ها در اقتصاد است. جنگ‌های جهانی و مشکلات اقتصادی، دولت‌ها را به سوی برنامه‌های اقتصادی مداخله‌گرانه سوق داد که نتیجه آن مالکیت و مدیریت دولتی بیشتر بود. با آغاز دهه ۱۹۷۰، اجرای سیاست‌های پیشین توفیق کمتری را در کشورهای دنیا به همراه داشت و با نزدیک شدن به پایان دهه ۱۹۷۰، کشورهای غربی با مشکلات اقتصادی عدیده‌ای روبه‌رو شدند که باعث شد با شروع دهه ۱۹۸۰ انتقاداتی به حضور پررنگ دولت‌ها و عملکرد آن‌ها وارد آید و ایده تغییر مالکیت از طریق خصوصی‌سازی مطرح شود (نلیس^۱، ۲۰۰۶، ص ۵).

با تبلیغات گسترده مبنی بر شکست و عدم کارایی دولت و پررنگ کردن کارایی اقتصاد بازار، سرانجام در پایان دهه ۷۰ و آغاز دهه ۸۰ میلادی، سیاست خصوصی‌سازی در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت (چنگ^۲، ۱۳۹۲، ص ۱۶۳). در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز خصوصی‌سازی در پی اجرای برنامه تعدیل ساختاری و به عنوان یکی از اجزای این برنامه، دنبال شد.

نگاهی به تجربه جهانی خصوصی‌سازی گویای آن است که در بسیاری از کشورهای پیشرفته، دستاوردهای مثبت و موفقیت‌آمیزی داشته، اما در اکثر کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم وجود بسترهای نهادی لازم، نتایج اجرای این سیاست با اهدافی که برای آن برشمرده شد، فاصله زیادی داشته است.^۳ تجارب متعدد پیاده‌سازی این سیاست در سراسر جهان حاکی از آن است که چنانچه سیاست‌گذاران درک درستی از مفهوم، ضرورت و الزامات خصوصی‌سازی نداشته باشند، پیاده‌سازی آن می‌تواند شرایط را ناگوارتر از قبل سازد.

در این مطالعه تلاش می‌شود با رویکردی توصیفی-تحلیلی و در چارچوب نظری نظم اجتماعی نورث، والیس و وینگاست به طور خاص به پدیده فساد و رفتارهای رانت‌جویانه در دولت‌های طبیعی به عنوان یکی از عوامل تاثیرگذار بر فرآیند خصوصی‌سازی پرداخته شود و کانال‌های اثرگذاری فساد بر خصوصی‌سازی، بررسی شود. در انتها نیز برای درک

1- Nellis

2 - Chang

۳- جوزف استیگلیتز در کتاب جهانی‌سازی و مسائل آن و چنگ در کتاب نیکوکاران نابه‌کار به مصادیق این کشورها اشاره داشته‌اند.

بهرتر مساله به بررسی نتایج سیاست خصوصی سازی در کشورمان پرداخته و نشان داده می شود که چگونه نگاه تک سبب‌بینانه به مسائل، دسترسی به اهداف سیاست‌ها را امکان‌ناپذیر می‌سازد.

۲- مساله و پرسش تحقیق

مبلغان و طرفداران خصوصی سازی در حمایت از آن، اهداف گوناگونی را برشمردند که در صورت اجرای این سیاست، کشورها به آن‌ها دست خواهند یافت. این اهداف در بسیاری از منابع، متنوع بیان شده، اما شاید بتوان سه هدف اصلی برای اقدام به خصوصی سازی که اکثر صاحب‌نظران روی آن توافق دارند، معرفی کرد:

۱- تقویت نقش و سهم بخش خصوصی مولد در اقتصاد

۲- ارتقای بهره‌وری (کل)

۳- بهبود سلامت مالی دولت (کاهش کسری بودجه کل) (ششینسکی و کالوا، ۲۰۰۳، ص ۴۳۰).
نئوکلاسیک‌ها و حامیان برنامه خصوصی سازی، با انگیزه دستیابی به اهداف فوق حرکت به سمت اقتصاد بازار را تبلیغ می‌کردند.

پرسشی که در این مطالعه مطرح می‌شود، این است که آیا دستیابی به این اهداف در شرایطی که نظم اجتماعی حاکم بر جامعه نظم دسترسی محدود و دولت‌ها، دولت‌هایی طبیعی با سطوح گسترده فساد هستند، امکان‌پذیر است و آیا حرکت به سمت خصوصی سازی در چنین محیطی منجر به تقویت نقش و سهم بخش خصوصی مولد، ارتقای بهره‌وری و بهبود اوضاع مالی دولت‌ها می‌شود؟ در این مقاله تلاش می‌شود ضمن پاسخگویی به این پرسش، نشان داده شود که چگونه بی‌توجهی به پدیده فساد به عنوان یکی از موانع جدی پیشبرد سیاست خصوصی سازی، منجر به شکست آن می‌شود.

۳- مفاهیم

۳-۱- خصوصی سازی

تعاریف متعددی از خصوصی سازی ارائه شده است که هر یک به جنبه‌ای خاص از آن اشاره دارد. در تعریفی کلی، خصوصی سازی، یعنی کاهش نقش دولت به عنوان عامل اقتصادی به نحوی که منجر به فعالیت جایگزینی بخش خصوصی برای دولت شود. خصوصی سازی به چند طریق صورت می‌گیرد که در کشورهای در حال توسعه معمولاً تمرکز بر تضعیف نقش تصدی گری دولت از طریق واگذاری فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی است^۱ (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۹، ص ۱۴).

۳-۲- فساد

شایع‌ترین و ساده‌ترین تعریف از فساد به سوءاستفاده از قدرت عمومی^۲ برای دستیابی به منافع خصوصی^۳ تعبیر می‌شود (لمدورف^۴، ۲۰۰۷، ص ۱۶؛ تانزی^۵، ۱۹۹۸، ص ۵۶۴؛ بانک جهانی، ۲۰۱۴ و شفافیت بین‌الملل^۶، ۲۰۱۵). یکی از نمونه‌های رایج فساد، فساد سیاسی یا فساد بزرگ^۷ است که در سطوح بالای سیستم سیاسی کشورها رخ می‌دهد؛ زمانی که تصمیم‌سازان سیاسی از موقعیت خود برای ماندگاری قدرت، ثروت و موقعیتشان، استفاده می‌کنند و قوانین و مقررات را به طور سیستماتیک مورد سوء استفاده قرار می‌دهند. در مقابل فساد بزرگ، فساد کوچک هم وجود دارد که به فساد اداری^۸ در سیستم دولتی برمی‌گردد (آموندسن^۹، ۱۹۹۹، صص ۱-۳).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱- در این مطالعه تمرکز بر این نوع خصوصی سازی است.

- 2- Public Power
- 3- Private Benefit
- 4- Lamsdorff
- 5- Tanzi
- 6- Transparency International
- 7- Political or Grand Corruption
- 8- Bureaucratic Corruption
- 9- Amundsen

۳-۳- رانت و رانت جویی

منظور از رانت در این مطالعه درآمدی است که بدون تلاش حاصل شود (مومنی و فطرس، ۱۳۸۹، ص ۱۵۰). در سطحی وسیع تر می توان رانت را به درآمدهایی اطلاق کرد که خارج از فعالیت های مولد اقتصادی و با بهره گیری از قدرت و نفوذ سیاسی یا اقتصادی به دست می آیند (میلانی و حبیبی، ۱۳۹۵، ص ۶۷). رانت جویی به مثابه فعالیت هایی تعبیر می شود که در صدد ایجاد، حفظ یا تغییر حقوق اقتصادی و نهادهایی هستند که مبنای ایجاد رانت هستند (مومنی و فطرس، ۱۳۸۹، ص ۱۵۱). تمایلات رانت جویانه، رفتارهای اقتصادی را تغییر می دهند و تصمیم گیری ها و انتخاب های اقتصادی را منحرف می کنند (مومنی و صمدیان، ۱۳۹۲، ص ۲۷).

۴- چارچوب نظری

در این بخش براساس چارچوب نظری ارائه شده توسط اقتصاددانان نهادگرای جدید نورث^۱، والیس^۲ و وینگاست^۳ نشان داده می شود که چگونه دولت ها با گرایش رانتی و با دستکاری سیاسی نظام اقتصادی، مانع دستیابی به اهداف سیاست های اقتصادی و مخدوش کردن فرآیند رشد و توسعه می شوند.

۴-۱- نظم اجتماعی دسترسی محدود و دسترسی باز

چارچوب نظری ارائه شده توسط نورث، والیس و وینگاست، یک نظریه منسجم از سیاست و اقتصاد را ارائه می دهد. این سه اقتصاددان برجسته بحثشان را از نظم اجتماعی و سازمان ها آغاز می کنند. آن ها معتقدند که نهادها رفتار انسانی را شکل می دهند، اما تعاملات اجتماعی پیچیده از طریق سازمان ها صورت می گیرد^۴. آن ها دولت را به عنوان قدرتمندترین و بنیادی ترین سازمان در هر جامعه معرفی می کنند و ایجاد نظم اجتماعی را

1- North

2- Wallis

3- Weingast

۴- نهادها قواعد بازی هستند که بر روابط افراد حاکم بوده و آن ها را مقید می کنند، اما سازمان ها گروهی معین از

افراد هستند که ترکیبی از اهداف مشترک و فردی را از طریق رفتارهای نسبتاً هماهنگ دنبال می کنند.

بدیهی‌ترین وظیفه یک دولت برمی‌شمارند. از نگاه این سه اقتصاددان، لازمه حفظ نظم اجتماعی، توسعه سازمان دولت به شکلی است که خشونت را محدود کند که این خود مستلزم نظام‌های سیاسی و اقتصادی است که هماهنگ عمل کنند. در این رویکرد نشان داده می‌شود که چگونه نظام‌های سیاسی برای حفظ ثبات سیاسی و محدود کردن خشونت، اقتصاد را دستکاری می‌کنند (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۸۵، ص ۹۳).

نورث و همکارانش معتقدند جوامع از نگاه تاریخی به سه طریق نظم یافته‌اند؛ نخستین نظم اجتماعی مربوط است به قبل از تاریخ مکتوب بشری، زمانی که جوامع مبتنی بر شکار بودند که به آن نظم اجتماعی نخستین گفته می‌شود. نظم اجتماعی دوم مربوط به ۱۰ هزار سال پیش به این طرف است که به آن نظم دسترسی محدود گفته می‌شود (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۹۴). جوامع با نظم دسترسی محدود، خشونت را از طریق دخل و تصرف نظام سیاسی در منافع اقتصادی از طریق خلق رانت مهار می‌کنند به طوری که گروه‌ها و افراد قدرتمند، پرهیز از توسل به خشونت را به نفع خود می‌یابند. محدودیت در دسترسی به فرصت‌ها، خصوصیت بارز نظام‌های دسترسی محدود است. خلق و ساختاردهی به رانت‌ها، جوهره منطق نظم دسترسی محدود است (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۹۵، ص ۲۰-۱۹). براساس این منطق، وجود رانت برای همکاری میان اعضای قدرتمند فرادستان (ائتلاف مسلط) ضروری است، زیرا رفتار آن‌ها را پیش‌بینی‌پذیر می‌سازد و بروز خشونت را کنترل می‌کند (نورث و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۲۴). از آنجا که خشونت در جامعه، رانت‌ها و امتیازات ایجاد شده را تهدید می‌کند، افراد دارای رانت، انگیزه دارند تا خشونت را سرکوب و از حکومت حمایت کنند. مهار خشونت با دستکاری سیاسی نظام اقتصادی صورت می‌گیرد (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۹۴). نظم دسترسی محدود، به خلق رانت، امتیازات و تبعیض بین فرادستان (ائتلاف مسلط) و غیرفرادستان می‌پردازد و مانعی برای رونق و توسعه اقتصادی در بلندمدت به شمار می‌رود. در این چارچوب، رقابت و بهره‌وری محدود می‌شود و حل معضل خشونت به مانعی برای توسعه بلندمدت اقتصادی تبدیل می‌شود (نورث و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۲۷).

نظم‌های دسترسی محدود، گزینه اصلی برای جوامع بشری طی ۱۰ هزار سال پیش بوده‌اند. ساختار سیاسی و اقتصادی نظم دسترسی محدود، دولت طبیعی نام نهاده شده چون

شکل طبیعی جامعه بشری است و واکنش طبیعی جوامع به تهدید ناشی از خشونت، همین نوع دولت بوده است^۱ (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۹۴).

نوع سوم نظم که حدود سه قرن است پدید آمده، نظم دسترسی باز است که از طریق رقابت سیاسی و اقتصادی (به جای خلق رانت از نوعی که در دولت طبیعی وجود دارد)، نظم اجتماعی را حفظ می کند (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۹۴). در این نوع نظم، دولت انحصار خشونت بالقوه و بالفعل را در اختیار دارد و سایر سازمان‌ها اجازه استفاده از خشونت را ندارند. دسترسی باز در جوامعی پایدار می ماند که در آن‌ها ورود به فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، مذهبی و آموزشی برای تمام شهروندان (تا زمانی که استانداردهای غیرشخصی لازم را رعایت کنند)، آزاد باشد (نورث و همکاران، ۱۳۹۵، صص ۳۹-۳۸). این نوع نظم، تنها در بین تعداد معدودی از کشورهای جهان وجود دارد که همگی توسعه یافته‌اند. در نظم‌های دسترسی محدود، دولت‌ها سد راه بازارهای شکوفا و توسعه اقتصادی می شوند. در مقابل نظم‌های با دسترسی باز، ورود و تحرک پذیری را به نمایش می گذارند که توسعه اقتصادی را به دنبال خواهد داشت. عامل اصلی توسعه یافتگی گذار از جامعه دسترسی محدود به جامعه دسترسی باز است (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۹۴).

در دولت‌های طبیعی، سیاست و اقتصاد عمیقاً در هم تنیده‌اند. دولت‌های طبیعی با وجود تفاوت‌های درونی که با هم دارند، همگی دسترسی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را محدود می کنند تا رانت اقتصادی برای عده‌ای ایجاد کنند و این رانت‌ها برای فرادستان تعهدی جهت نظم اجتماعی موجود ایجاد می کند. این رانت‌ها هرچقدر با ارزش تر باشند، جامعه باثبات تر است. از این رو، فرادستان دولت را حمایت می کنند و اگر حقوقشان نقض شود با تهدید دولت به خروج از ائتلاف، دولت را مجبور به رعایت حقوقشان می کنند. دولت نیز برای حفظ بقا مجبور به احترام گذاشتن به حقوق فرادستان است. در چنین دولتی هر عضو از فرادستان، کنترل انحصاری بر منابع یا فعالیت‌های خاص را دارد و به دلیل محدودیت ورود و دسترسی

۱- به عقیده نورث و همکارانش «امروزه تمامی کشورهای با درآمد پایین و متوسط دارای نظم دسترسی محدود هستند، اما سطوح درآمد سرانه به واسطه عوامل متعددی که تفاوت در کیفیت نهادها را نشان می دهد از هم متمایزند. از این رو، طیفی از نظم دسترسی محدود شامل: شکننده، پایه و بالغ وجود دارد. این سه، مراحل مجزایی نیستند بلکه نطای بر روی یک طیف پیوسته از جوامع‌اند که به واسطه ساختار سازمان‌هایشان از هم متمایزند. چنانچه نخبگان قدرت، تدبیری در پیش گیرند تا در عین حفظ قدرت، از یک نظام دسترسی محدود شکننده به سمت بالغ حرکت کنند، می توانند وضعیت خود را بهبود بخشند.» (نورث و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۳۰)

که فرادستان برقرار می‌کنند از امتیازات خود رانت به دست می‌آورد. در چنین دولت‌هایی گسترش تخصص و تقسیم کار محدود است، زیرا چنین امری مستلزم افزایش درجه ورود، باز بودن و دسترسی در نظام اقتصادی است که منجر به کاهش رانت‌های فرادستان می‌شود و تهدیدی برای وضعیت آن‌ها به‌شمار می‌رود. در این دولت‌ها رقابت وجود دارد، اما محدود است (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، صص ۱۱۴-۱۱۱).

از مشخصه‌های اصلی نظم دسترسی محدود، حمایت نسبتاً قوی از حقوق مالکیت فرادستان و حمایت نسبتاً ضعیف از حقوق مالکیت فرودستان است. در واقع در نظم دسترسی محدود، حقوق مالکیت کاملاً تعریف شده فقط برای فرادستان برقرار است. از آنجا که غیرفرادستان نمی‌توانند تهدیدی برای دولت باشند و بقای دولت به حمایت آن‌ها بستگی ندارد، از این رو، غیرفرادستان نمی‌توانند وعده‌های دولت مبنی بر حمایت از حقوقشان را با اعتماد بپذیرند. بنابراین، غیرفرادستان، سرمایه‌گذاری‌های بسیار کمتری صورت می‌دهند که این مساله خود بر رشد اقتصادی اثرگذار است (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۱۱۵). علاوه بر این، دولت‌های طبیعی، دسترسی به قالب‌های سازمانی را محدود می‌سازند و توانایی ایجاد سازمان‌ها به فرادستان محدود می‌شود.

محدودیت مبادله به روابط شخصی، باعث ایجاد محدودیت‌های جدی بر بهره‌وری و عملکرد دولت می‌شود. دولت طبیعی برای دستیابی به ثبات مجبور به ایجاد رانت برای عده‌ای است و رانت مانع ایجاد فضای رقابتی می‌شود. از دیگر ضعف‌های اصلی دولت طبیعی، این است که دولت سازوکار قیمت را فلج می‌کند و اجازه نمی‌دهد وسیله‌ای برای انتقال اطلاعات باشد. در واقع برخلاف اعتقاد نئو کلاسیک‌ها مبنی بر اینکه قیمت‌ها همیشه کار می‌کنند تا منابع را تخصیص دهند تا زمانی که نظم دسترسی باز با بازارهای رقابتی گسترش نیابد، این تحلیل جوابگو نیست (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۹۴).

نکته حائز اهمیت آن است که هر دو نظم اجتماعی محدود و باز در تعادل هستند. به همین دلیل با اینکه کشورهای در حال توسعه می‌خواهند از تعادل دسترسی محدود به تعادل دسترسی باز حرکت کنند و مسیر توسعه را طی کنند، اما به دلیل نیروهای متعادل کننده با مشکل روبه‌رو هستند. از این رو، نظم مسلط تاریخ بشر نظم دسترسی محدود است و کشورهای اندکی توانسته‌اند به نظم دسترسی باز حرکت کنند. مبنای تعادل در هر کدام از این دو نظم، توازن دو گانه است. به این معنا که یا دسترسی به هر دو سیستم باز است و یا

محدود. دسترسی باز به یکی و دسترسی محدود به دیگری، نشان از عدم توازن دوگانه و خروج از تعادل است (نورث و همکاران، ۱۳۸۵، ص ۱۱۳).

۴-۲- خصوصی سازی در نظم دسترسی محدود و باز

خصوصی سازی در نظم دسترسی محدود متفاوت از دسترسی باز است. در دسترسی باز، خصوصی سازی کمتر به قدرت انحصاری و توزیع رانت برای گروهی خاص می انجامد. در جوامع با نظم دسترسی باز، نهادها، پشتیبان دسترسی آزاد و رقابت هستند. رقابت سیاسی از دسترسی آزاد در اقتصاد حفاظت می کند و رقابت اقتصادی به دسترسی باز در عرصه سیاسی تداوم می بخشد (نورث و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۳۸). از این رو، وجود رقابت و آزادی ورود و خروج، احتمال شکل گیری انحصار و توزیع رانت برای عده ای خاص با حرکت به سمت خصوصی سازی را تضعیف می کند. اما در دولت های با نظم دسترسی محدود در راستای حفظ قدرت، مزایای انحصاری و رانتی برای اعضای ائتلاف غالب تداوم می یابد. بر این اساس خصوصی سازی در این دولت ها در نهایت به تداوم منافع ائتلاف مسلط و افزایش قدرت فرادستان منتهی می شود. در این دولت ها احتمال خصوصی سازی همراه با فساد بسیار بالا است و بنگاه های خصوصی، خارج از نظارت های دولتی شروع به فعالیت می کنند که اهداف پیاده سازی این سیاست را مخدوش می سازد (زمانی، ۱۳۹۱، صص ۱۲۹-۱۲۸). به این ترتیب خصوصی سازی الزاما به اهداف یادشده از این سیاست منتج نمی شود و اهداف دیگری را دنبال می کند.

۴-۳- کانال های تاثیر گذاری فساد بر خصوصی سازی در دولت های طبیعی

فساد و رفتارهای مبتنی بر رانت از کانال های مختلفی مانع موفقیت برنامه خصوصی سازی و دستیابی به اهداف و دستاوردهای مثبت آن می شود.

۴-۳-۱- اثرگذاری فساد بر تقویت نقش و سهم بخش خصوصی مولد در اقتصاد دولت‌های طبیعی از دو کانال می‌تواند مانع تحقق هدف تقویت نقش بخش خصوصی مولد شوند. فساد ناشی از عملکرد این دولت‌ها با نامساعد ساختن محیط کسب و کار^۱ و همچنین اثرگذاری بر نحوه واگذاری‌های دولت در فرآیند خصوصی‌سازی، مانع حضور پررنگ بخش خصوصی مولد در اقتصاد می‌شود.

الف- اثر فساد بر محیط کسب و کار

محیط مساعد کسب و کار به عنوان یکی از پیش شرط‌های اصلی برای ورود بخش خصوصی واقعی به عرصه فعالیت‌های اقتصادی به‌شمار می‌رود. محیط کسب و کار به آن دسته عواملی برمی‌گردد که بر رفتار سرمایه‌گذار تاثیرگذار است، اما خارج از کنترل بنگاه‌ها است.

محیط کسب و کار نامناسب با بالا بردن هزینه مبادله^۲، مانع حضور پررنگ بخش خصوصی واقعی^۳ و انجام سرمایه‌گذاری در اقتصاد می‌شود. یکی از عوامل تاثیرگذار بر محیط کسب و کار، پدیده فساد است که از کانال‌های متعددی، فضای کسب و کار را نامساعد و سرمایه‌گذاری را با موانع زیادی روبه‌رو می‌سازد.

در دولت‌های طبیعی که فساد به صورت گسترده رواج دارد با ایجاد موقعیت‌های انحصاری برای خودی‌ها، محدودیت ورود غیرفراستان و اعطای امتیازات انحصاری به فراستان، فضای رقابتی را مخدوش می‌سازند و امکان فعالیت اقتصادی در فضایی رقابتی را از فعالان اقتصادی دریغ می‌کنند. خصوصی‌سازی در چنین فضایی، مانع ورود بخش خصوصی واقعی خواهد شد.

همچنین یکی از مشخصه‌های دولت‌های طبیعی، حمایت ضعیف از حقوق مالکیت غیرخودی‌ها است. لمدورف معتقد است در شرایطی که دولت‌ها گرایش فسادآلود

۱- علاقه‌مندان می‌توانند به آثار هرناندوسوتو در خصوص اهمیت محیط کسب و کار رجوع کنند.

۲- Transaction Cost: هزینه مبادله طبق آنچه رونالد کوز در سال ۱۹۳۷ به آن اشاره کرد شامل مواردی نظیر هزینه‌های ناشی از اطلاعات نامتقارن و ناقص، زمان صرف شده برای یافتن شریک مناسب برای قرارداد، زمان صرف شده برای جمع‌آوری اطلاعات کافی در خصوص شرایط بازار، عدم اعتماد دو طرف قرارداد نسبت به یکدیگر و... است که به علت وجود چنین هزینه‌هایی، اطلاعات مردم برای ارزیابی فرصت‌های بازار محدود است.

۳- منظور از بخش خصوصی واقعی، بخشی است که از طریق قابلیت‌ها و توانمندی‌های خود و نه صرف اتکا به روابط و دسترسی به رانت، وارد فعالیت‌های اقتصادی شود.

دارند، قدرت سرمایه گذاران در حفظ حقوق مالکیتشان نسبت به دست درازی دولت و رقبای دارای رانت، محدود است. در چنین شرایطی، تعرض به حقوق مالکیت بخش خصوصی به سهولت اتفاق می افتد (لمدورف، ۲۰۰۷، ص ۹۷). در شرایطی که حقوق مالکیت ناامن است، اقدام به خصوصی سازی، منجر به حضور پرننگ فعالان بخش خصوصی مولد برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی نخواهد شد، بلکه بیشتر، سرمایه گذارانی وارد میدان می شوند که متکی به روابط و بهره گیری از رانت های موجود هستند تا منافع و موقعیت خود را در بین فرادستان حداکثر سازند.

از دیگر مشخصه های دولت های با سطوح بالای فساد، عدم شفافیت است که باعث بالا رفتن هزینه های مبادله می شود (تانزی، ۱۹۹۸، ص ۵۷۵). عدم شفافیت در دولت های طبیعی، راهکاری برای محدودیت ورود غیرفردستان است. عدم شفافیت، نااطمینانی ها را افزایش می دهد و با بالا بردن هزینه مبادله برای فعالان اقتصادی، مانعی جدی برای تصمیم گیری بخش خصوصی جهت سرمایه گذاری بلندمدت است به طوری که تصمیم گیری سرمایه گذاران خصوصی را که قصد مشارکت در فرآیند خصوصی سازی دارند، مخدوش می سازد و به علت وجود اطلاعات نامتقارن، عده ای از گردونه رقابت خارج می شوند. از این رو، بنگاه هایی که به قصد تصدی بنگاه های قابل واگذاری وارد میدان می شوند، کارآمدترین ها نیستند، بلکه آن هایی هستند که بیشترین ارتباطات و نفوذ را دارند.

کانال دیگری که فساد می تواند بر محیط کسب و کار تاثیر گذارد و انگیزه های ورود سرمایه گذاران به عرصه های اقتصادی را تحریف کند، نحوه قانون گذاری و وجود برخی قوانین و مقررات جانبدارانه به نفع فرادستان است. در چنین دولت هایی، قوانین و مقررات، قدرت انحصاری به مقامات مسئول می دهد و این امکان را برای صاحبان قدرت فراهم می کند که از قدرت خود در جهت دریافت رشوه و اعمال رفتارهای مبتنی بر فساد استفاده کنند (تانزی، ۱۹۹۸، ص ۵۶۶).

فساد بوروکراتیک یا فساد اداری عامل تاثیر گذار دیگر در کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه گذاری است. فساد اداری بالاتر با رشد کمتر سرمایه گذاری و کاهش رشد اقتصادی همراه است (زوراسکاس^۱، ۲۰۱۵، ص ۲۸). سرمایه گذار در محیطی با فساد اداری بالا ناچار است برای عملیاتی کردن و ادامه فعالیت خود به طور همزمان به

نهادهای مختلف در بدنه دولت رشوه و حق حساب پردازد تا بتواند ادامه مسیر دهد. همه این هزینه‌ها به فرد سرمایه‌گذار تحمیل می‌شود و هزینه‌های مبادله را افزایش می‌دهد که بر عملکرد آن تاثیرگذار خواهد بود (لمدورف، ۲۰۰۷، ص ۶۱). در شرایطی که قوانین یک کشور بیشتر به نفع فرادستان وضع می‌شود و مقررات اداری، خود منشا ایجاد فساد و هزینه است، نمی‌توان انتظار داشت که سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مولد وارد میدان رقابت شوند و در جریان خصوصی‌سازی، نقشی موثر ایفا کنند یا بتواند عملکرد درخور توجهی نسبت به بنگاه‌های دولتی داشته باشد.

نکته دیگری که در خصوص عدم تمایل مشارکت بخش خصوصی واقعی در محیط فاسد باید به آن اشاره داشت، مساله اجرای قراردادها است. فساد نقش دولت را در خصوص اجرای قراردادها و حمایت از حقوق مالکیت تضعیف می‌کند (تانزی، ۱۹۹۸، ص ۵۸۳). در دولت‌های با نظم دسترسی محدود، اجرای قراردادها با عدم اطمینان رو به رو است و غیرفرادستان نمی‌توانند به وعده‌های دولت اعتماد چندانی داشته باشند، از این رو، میزان سرمایه‌گذاری بسیار کمتری نسبت به فرادستان انجام می‌دهند.

از دیگر مصادیق فساد که بر محیط کسب و کار اثر منفی می‌گذارد، این است که بنگاه‌های خصوصی دارای رانت، می‌توانند بر تصمیمات دولت در جهت منافعشان، تاثیرگذاری داشته باشند. در واقع توانایی بنگاه‌ها برای استفاده از مداخلات دولت به نفع اهدافشان، یکی دیگر از ابعاد فساد است که رقابت را خدشه‌دار می‌سازد (لمدورف، ۲۰۰۷، ص ۱۱۲).

علاوه بر بحث‌های تئوریک در خصوص اثرات منفی فساد بر محیط کسب و کار و سرمایه‌گذاری، مطالعات متعددی وجود دارد که با بررسی شواهد تجربی، بحث‌های تئوریک را تائید می‌کند. در بسیاری از مطالعات انجام شده، رابطه بین میزان فساد و نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی بررسی شده است. مائورو^۱ در سال ۱۹۹۵ با استفاده از شاخص فساد^۲ که توسط کسب و کار بین الملل^۳ تهیه می‌شود، برای ۶۷ کشور مورد مطالعه، رابطه فساد و سرمایه‌گذاری را بررسی کرد. نتیجه تحقیقات وی حاکی از آن است که فساد بر نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی اثر منفی دارد. نتایج مشابهی توسط ناک^۳ و کیفر^۱ در سال ۱۹۹۵ به دست آمده است. برونٹی^۲ و ودر^۳ هم در سال ۱۹۹۷

1- Mauro

2- Business International

3- Knack

برای ۴۱ کشور با استفاده از شاخص فساد بانک جهانی، ادعای مائورو را تأیید کردند. مائورو مجدد در سال ۱۹۹۷ تحقیق خود را برای نمونه‌های بیشتری امتحان کرد. این بار روی ۹۴ کشور تحقیق کرد و نتایج مشابهی به دست آورد (لمدورف، ۱۹۹۹، ص ۷). کمپس^۴ و همکاران در سال ۱۹۹۹ و راک^۵ و بونت^۶ در سال ۲۰۰۴ نیز با مطالعاتشان بر وجود چنین رابطه‌ای صحنه گذاشتند. بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ با بررسی نمونه‌ای از ۳۹ کشور صنعتی و در حال توسعه نشان داد که در سطح مشخصی از فساد، کشورهای که فساد قابلیت پیش‌بینی‌پذیری بیشتری داشته و کمتر فرصت‌طلبانه باشد، نرخ سرمایه‌گذاری بالاتر است (لمدورف، ۲۰۰۷، ص ۱۰۰).

با توجه به ساختار ضد انگیزشی دولت‌های طبیعی و تاثیر آن بر محیط کسب‌وکار، تقویت نقش بخش خصوصی مولد با سیاست خصوصی سازی، چندان قابل انتظار نیست.

ب- اثر فساد بر واگذاری‌های دولت

دولت‌ها در فرآیند خصوصی سازی نقش مهمی دارند و در خصوص تعیین بنگاه مناسب برای واگذاری، تعیین قیمت مناسب برای بنگاه و انتخاب بهترین سرمایه‌گذار باید تصمیمات حیاتی اتخاذ کنند. چنگ^۱ به حساسیت این نقش اشاره می‌کند و اذعان دارد که دولت‌ها در انتخاب بنگاه با وضعیت پیچیده‌ای روبه‌رو است (چنگ^۱، ۱۳۹۲، ص: ۱۸۰). اهمیت این موضوع زمانی بیشتر می‌شود که دولت واگذارکننده از سلامت کافی برخوردار نباشد. در دولت‌های طبیعی، واگذاری‌ها در راستای افزایش نقش بخش خصوصی مولد صورت نخواهد گرفت. در چنین حکومت‌هایی، انتقال مالکیت راهی برای غارت اموال عمومی و تقویت حلقه فرادستان است و فرآیند واگذاری دارایی‌های دولت به بخش خصوصی مملو از فرصت‌های فسادآمیز است.

دولت‌های فاسد تمایل دارند اساس تصمیم‌گیری‌هایشان را بر مبنای درآمد انتظاری حاصل از فساد و نه منافع بالقوه برای جامعه قرار دهند. در چنین شرایطی معمولاً پروژه‌های

1- Keefer
2- Brunetti
3- Weder
4- Campos
5- Rock
6- Bonnett

نامناسی برای واگذاری در دستور کار قرار می‌گیرند و احتمال اینکه دولت بدون در نظر گرفتن منافع جامعه، بنگاه‌ها و شرکت‌هایی را برای واگذاری انتخاب کند که بیشترین عایدی را نصیب گروه‌های ذی‌نفوذ کند، بالا است (لمدورف، ۲۰۰۷، ص ۶۱)

نحوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها هم در دولت‌های نظم دسترسی محدود، مساله‌ساز است. تعیین قیمت مناسب برای بنگاه‌های دولتی به نحوی که منافع جامعه آسیب نیند، بسیار حیاتی است. همانطور که چنگ هم اشاره می‌کند، حکومت‌های فاسد به دنبال دستیابی هرچه سریع‌تر به درآمدهای حاصل از فروش بنگاه‌های دولتی هستند و توجهی به ارزش واقعی بنگاه‌های قابل واگذاری نمی‌کنند. از این‌رو، این احتمال وجود دارد که قیمت‌گذاری بنگاه‌های دولتی که اموال عمومی محسوب می‌شوند، کمتر از ارزش واقعی آن صورت گیرد و خریداران دارای رانت با نرخ‌ی پایین‌تر، صاحب بنگاه شوند (چنگ، ۱۳۹۲، ص ۱۸۱).

علاوه بر انتخاب بنگاه قابل واگذاری و قیمت‌گذاری، انتخاب سرمایه‌گذار یا خریدار هم حائز اهمیت است. چنگ مساله انتخاب خریدار مناسب را از وظایف اصلی دولت‌ها برمی‌شمارد و بر این باور است که بنگاه‌های دولتی باید به کسانی فروخته شوند که از توان ارتقای بهره‌وری آن بنگاه‌ها در دراز مدت برخوردار باشند (چنگ، ۱۳۹۲، ص ۱۸۲).

این در حالی است که از نگاه رز-آکرمن^۱ در یک رژیم فاسد، بازیگران اقتصادی با گرایش اخلاقی ناچیز، نسبت به سایرین دارای مزیت هستند. وی معتقد است دولت‌هایی که مسئولیت تخصیص منافع کمیاب به افراد و بنگاه‌ها را دارند، ممکن است به جای طی کردن ضوابط قانونی، پرداخت رشوه را معیاری برای بهره‌مندی افراد از منافع قرار دهند. رشوه، رانت انحصاری برای سرمایه‌گذاران ایجاد می‌کند و خصوصی‌سازی را در معرض آسیب‌های ناشی از معاملات فسادآلود با مقامات قرار می‌دهد. رشوه‌دهندگان با ارائه پیشنهاد رشوه به مسئولان خصوصی‌سازی یا مقامات بلندپایه دولتی می‌توانند نام خریداران فاقد کیفیت را در فهرست متقاضیان قرار دهند. همچنین ممکن است پرداخت رشوه در راستای محدود ساختن تعداد متقاضیان خرید باشد. وی این مساله را مطرح می‌کند که در برخی موارد، مقامات فاسد اطلاعاتی اشتباه از بنگاهی که قرار است واگذار شود به عموم ارائه می‌کنند، نظیر اینکه بنگاه دولتی عملکرد بسیار ضعیفی دارد در حالی که

خودی‌های علاقه‌مند به خریداری بنگاه می‌دانند که بنگاه عملکرد مناسبی دارد. در این صورت کارآمدترین پیشنهاددهندگان، مغلوب متقاضیان فاسد درون مجموعه می‌شوند. ارائه اطلاعاتی که در اختیار عموم قرار ندارد یا دسترسی به اطلاعات زود هنگام در مقابل پرداخت رشوه، خصوصی سازی را از مسیر اصلی خود منحرف می‌سازد. به علاوه، این احتمال وجود دارد که فرآیندهای ارزیابی بنگاه‌های قابل واگذاری آلوده به فساد باشد. حتی در مواردی نه ارزیابی صورت می‌گیرد و نه مزایده برگزار می‌شود، بلکه بنگاه به کسانی واگذار می‌شود که بهترین ارتباطات سیاسی را دارا باشند. در این صورت فروش‌ها اغلب به خریدارانی همچون سیاستمداران حاکم و کسانی که فاقد تجربه فعالیت‌های اقتصادی هستند صورت می‌گیرد. همچنین ممکن است بنگاه واگذار شده بتواند موقعیت انحصاری خود را همانند زمانی که در اختیار دولت بود، حفظ کند (رز-آکرمن، ۱۹۹۹، صص ۳۶-۳۷). در این حالت بنگاه‌ها تمایل بیشتری برای پرداخت بالاتر جهت کسب دارایی‌های دولت و یافتن موقعیت انحصاری خواهند داشت (بی‌اروات^۱ و سُرید^۲، ۲۰۰۵، ص ۹۰۴).

حفظ رانت‌های انحصاری، فرآیند خصوصی سازی را خدشه‌دار می‌سازد. یافتن موقعیت انحصاری از میزان رقابت کاسته و هدف دستیابی به کارایی بیشتر در اثر خصوصی سازی را نیز مخدوش می‌سازد.

در فرآیند خصوصی سازی بسیار حائز اهمیت است که دولت از خریداران تضمین‌های لازم را در خصوص قیمت، بهره‌وری و سرمایه‌گذاری بگیرد تا بعد از فروش بنگاه از عملکرد مناسب آن‌ها اطمینان حاصل کند، اما مقامات دولتی فاسد از آنجا که تمایل دارند با بنگاه‌هایی که توانایی بیشتری در پرداخت‌های فسادآلود دارند در ارتباط باشند برای انتخاب خریدار کمتر به دنبال گرفتن تضمین‌های مورد نیاز هستند و مساله مهم از نگاه تصمیم‌گیران و مجریان خصوصی سازی، دستیابی به منافع بالقوه خود در جریان واگذاری‌ها است.

بنگاه‌های دولتی اغلب با زدوبند و توافقات پشت پرده به افرادی واگذار می‌شوند که شایستگی اداره کارآمد آن را ندارند و بخش قابل توجهی از درآمد حاصل از فروش به

1- Bjorvatn

2 -Soreide

جای خزانه دولت به جیب تعدادی خودی می‌رود. مثال بارز در این خصوص روسیه است (بیردزال^۱ و نیلس، ۱۳۸۹، ص ۳۵۴).

مطالب طرح شده، تائیدی است بر این نکته که شیوه واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در دولت‌های طبیعی با تمایلات آلوده به فساد، مانع شکل‌گیری بخش خصوصی توانمند می‌شود و سرمایه‌گذاران در عرصه رقابت با رقبای دارای رانت، حتی اگر دارای صلاحیت بیشتری باشند از گردونه رقابت حذف می‌شوند. از این رو، دستیابی به هدف تقویت نقش بخش خصوصی در این شرایط دور از انتظار خواهد بود.

۴-۳-۲- دستیابی به هدف ارتقای بهره‌وری (کل)

یکی از اهداف اصلی خصوصی‌سازی در کشورها، دستیابی به کارایی بالاتر اقتصادی است. طرفداران برنامه خصوصی‌سازی با این استدلال که دولت‌ها بنگاهداران خوبی نیستند به مساله پایین بودن کارایی و بهره‌وری در بنگاه‌های دولتی تاکید می‌کنند و در نسخه پیشنهادی خود به خصوصی‌سازی به عنوان راه‌حل این ناکارآمدی اشاره دارند. اما آیا در دولت‌های طبیعی با سطوح بالای فساد می‌توان انتظار بهبود بهره‌وری به عنوان دستاورد خصوصی‌سازی را داشت؟

لمدورف (۲۰۰۳) بر این باور است که در شرایطی که فساد گسترده در کشوری رواج داشته باشد، سرمایه‌گذاری از بهره‌وری کمتری برخوردار است. فساد از کانال‌های متعددی بهره‌وری سرمایه را کاهش می‌دهد و تخصیص سرمایه به شکل بهینه صورت نمی‌گیرد. یکی از راه‌های تاثیرگذاری فساد بر بهره‌وری از دیدگاه وی، کاهش کیفیت سرمایه‌گذاری در شرایط فسادآلود است. با توجه به اینکه در چنین اقتصادهایی مکانیسم‌های کنترلی تضمین‌کننده کیفیت، دور زده می‌شود، کیفیت سرمایه‌گذاری و بهره‌وری لطمه می‌خورد (لمدورف، ۲۰۰۳، ص ۴۵۷).

کانال دیگری که فساد می‌تواند بهره‌وری بنگاه‌ها را متاثر سازد، اثرگذاری بر نوآوری است. آنوخین^۲ و شولز^۳ در سال ۲۰۰۹ رابطه بین فساد و نوآوری را مورد بررسی

¹ - Birdsall

²- Anokhin

³- Shulze

قرار دادند و با بررسی ۶۴ کشور، مشاهده کردند که کشورهایی که در کنترل فساد موفق ترند از سطوح بالاتر نوآوری برخوردارند. بنگاه‌هایی که قادر به نوآوری بیشتر هستند، قابلیت افزایش بهره‌وری و افزایش سودآوری را نیز بیشتر دارند (پوچیو^۱، ۲۰۱۳، ص ۴). اما در شرایطی که فساد گسترده وجود دارد، بنگاه‌ها کمتر به دنبال نوآوری برای افزایش بهره‌وری هستند. بنگاه‌ها معمولاً در چنین شرایطی به جای اینکه درصد بهبود بهره‌وری باشند در تلاش برای دستیابی به مجوزهای خاص و دسترسی به موقعیت‌های انحصاری هستند. از این رو، پیشرفت‌های تکنولوژیک و سرمایه‌گذاری به عنوان سرچشمه اصلی تقویت بهره‌وری، تحت تاثیر مستقیم قرار می‌گیرند. دمستز^۲ و آلچیان^۳ (۱۹۷۳) تعرض به حقوق مالکیت بخش خصوصی توسط صاحبان قدرت را دلیلی بر افزایش ریسک سرمایه‌گذاران معرفی می‌کنند و از این رو تمایل بخش خصوصی به نوآوری کاهش می‌یابد (دروزا و همکاران^۴، ۲۰۱۰، ص ۷). چنانچه بنگاه‌ها از طریق اتصال به کانون‌های رانت بدون اینکه سختی‌های ناشی از فعالیت سالم را تجربه کنند، قادر به کسب سودهای سرشار باشند، انگیزه‌ای برای ارتقای بهره‌وری نخواهند داشت. با این منطبق اگر خصوصی سازی در شرایط فساد صورت گیرد، نمی‌توان انتظار داشت کارایی به عنوان یکی از اهداف اصلی سیاست خصوصی سازی، بهبود یابد.

بوکانان^۵ (۱۹۸۰) این ایده را مطرح ساخت که در شرایطی که دولت‌ها تمایلات فسادآلود داشته باشند، سرمایه‌گذاری‌ها به هدف افزایش سهم رانت تولیدکننده یا سرمایه‌گذار صورت می‌پذیرد. چنین سرمایه‌گذاری‌هایی با انگیزه افزایش تولید یا کاهش هزینه‌ها که انگیزه‌های اصلی سرمایه‌گذاری به صورت طبیعی هستند، انجام نمی‌شود. در چنین شرایطی هدف، بهبود بهره‌وری، حداکثرسازی سود یا رضایت مشتریان نیست، بلکه سرمایه‌گذار معمولاً برای به دست آوردن رانت بیشتر اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند. از این رو، رفتار سرمایه‌گذار، رفتاری رانت‌جویانه و نه به هدف کسب سود ناشی از فعالیت است (لمدورف، ۲۰۰۷، ص ۱۱۲).

1- Puccio

2- Demsetz

3- Alchian

4- De Rosa and *et. al*

5- Buchanan

همچنین در برخی موارد دولت‌ها در پروسه خصوصی‌سازی به شرکت خریدار، موقعیت انحصاری می‌دهند و منجر به از بین بردن فضای رقابت می‌شوند. زمانی که بنگاه خصوصی شده به دلیل برخورداری از رانت دارای موقعیت انحصاری باشد، دلیل و انگیزه‌ای برای ارتقای بهره‌وری نخواهد داشت و با توجه به اینکه رقابتی شکل نمی‌گیرد، انحصارگر بدون توجه به بهبود رویه‌ها، کاهش هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری مجدد در ماشین‌آلات و تجهیزات به سودهای کلان دست می‌یابد. در چنین حالتی انحصار دولتی به انحصار خصوصی تبدیل می‌شود که می‌تواند تأثیرات منفی بیشتری برای جامعه ایجاد کند، زیرا ملاحظات اجتماعی در انحصارهای خصوصی کمتر لحاظ می‌شود.

یکی از وظایف دولت‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی، اخذ تضمین‌های لازم از قبیل تضمین در خصوص قیمت و سرمایه‌گذاری مجدد از خریداران بنگاه‌های واگذار شده است تا سوءاستفاده‌ای بعد از واگذاری صورت نگیرد. در واقع تضمین‌ها باید به گونه‌ای باشد که خریداران بنگاه‌های واگذار شده از طریق افزایش بهره‌وری و نه با افزایش قیمت‌ها یا کاهش کیفیت به سودآوری دست یابند. اما در دولت‌های طبیعی که فساد سیستمی وجود دارد، دولت کمتر دغدغه گرفتن تضمین‌های لازم و نظارت‌های بعد از خصوصی‌سازی را دارد و فروش بنگاه‌ها به فرادستان و توزیع رانت در محور برنامه خصوصی‌سازی برای چنین دولتی قرار دارد و به این ترتیب بنگاه‌های واگذار شده خود را ملزم به ارتقای بهره‌وری نخواهند دید.

رز-آکرم (۱۹۹۶) معتقد است زمانی که خریداران بنگاه‌های واگذار شده، نه براساس توانایی، بلکه بر مبنای روابط مبتنی بر فساد انتخاب می‌شوند، همچنان این احتمال وجود دارد که مبلغی را برای ایجاد فرصت جهت بالا بردن قیمت‌ها و یا کاهش کیفیت به مقامات مسئول پردازند و از این طریق هم منفی کسب کنند (رز-آکرم، ۱۹۹۶، ص ۳۸).

علاوه بر همه موارد فوق چنانچه غیر فرادستان موفق به خرید بنگاه‌های واگذار شده شوند و مدیران جدید در صدد انجام فعالیت سالم باشند، هزینه‌هایی که بابت پرداخت رشوه و از این قبیل در محیطی ناسالم به آن‌ها وارد می‌شود، باعث کاهش منابع در دسترس برای سرمایه‌گذاری و بهبود کارایی می‌شود (دِروزا و همکاران، ۲۰۱۰، ص ۱۱). نامساعد بودن فضای کسب و کار ناشی از شیوع فساد و هزینه‌هایی که بنگاه‌ها در چنین سیستمی ملزم به

پرداخت هستند، شرایط را برای آن‌ها دشوار می‌سازد و منابع در دسترس برای ارتقای کارایی و بهبود بهره‌وری را کاهش می‌دهد.^۱ با توجه به نکاتی که اشاره شد، تضمینی وجود ندارد که خصوصی سازی در محیطی که فساد در بدنه حاکمیت وجود دارد، منتج به عملکرد بهتر و کارآمدتر بنگاه‌های خصوصی شده، شود، زیرا فساد به اشکال مختلف انگیزه‌های ارتقای بهره‌وری را منحرف می‌کند.

۳-۳-۴- دستیابی به هدف بهبود سلامت مالی دولت

یکی از دلایلی که حامیان برنامه خصوصی سازی آن را توصیه می‌کنند، حل مساله کسری بودجه دولت است و گفته می‌شود چنانچه خصوصی سازی هر چه سریع‌تر صورت گیرد، کسری بودجه کمتر خواهد شد. خصوصی سازی این امکان را به دولت می‌دهد که بسیاری از هزینه‌هایی را که در گذشته برعهده داشته است، حذف شود. همچنین منابعی که از طریق فروش بنگاه‌ها آزاد شده است در اختیارش قرار گیرد. همچنین در اثر بالا رفتن کارایی بنگاه‌های واگذار شده، امکان دریافت مالیات افزایش می‌یابد. در نتیجه اوضاع مالی دولت بهبود خواهد یافت (ششینسکی و کالوا، ۲۰۰۳، صص ۴۳۹-۴۳۸).

منطق ارائه شده در خصوص بهبود اوضاع مالی دولت در اثر اجرای برنامه خصوصی سازی زمانی محقق خواهد شد که فساد سیاسی، از مشخصه‌های اصلی دولت‌ها نباشد. کسری بودجه بزرگ و مزمن از ویژگی‌های دولت‌های فاسد است. فساد سیاسی تاثیرات قابل توجهی بر درآمد و مخارج دولت‌ها بر جای می‌گذارد و انتظار بهبود اوضاع مالی دولتی با گرایش رانتی از طریق خصوصی سازی، انتظار چندانی قابل قبولی نیست. دولت‌ها در چنین شرایطی، تمایل به ولخرجی‌های غیرمتعارف بدون الزام به پاسخگویی دارند. از این‌رو خصوصی سازی، روشی قانونی برای زدوبندهای فسادآمیز برای این دولت‌ها به شمار می‌رود.

پیشتر گفته شد که خصوصی سازی مفاهیم گوناگونی دارد و انتقال مالکیت از طریق واگذاری تنها یکی از مصادیق آن است که اغلب دولت‌های با گرایش رانتی تمایل به این نوع خصوصی سازی دارند، زیرا فرصت‌های بیشتری برای غارت در اختیار

۱- با توجه به اینکه دولت‌های طبیعی به یک اندازه فاسد نیستند، اثر فساد بر بهره‌وری درجات متفاوتی دارد، اما نکته حائز اهمیت آن است که عملکرد خصوصی سازی در دولت‌های طبیعی با دولت‌های با نظم دسترسی باز متفاوت است.

آن‌ها قرار می‌دهد. دولت‌های طبیعی خود را ملزم به اطلاع‌رسانی و پاسخگویی در خصوص نحوه هزینه کردن منابع آزاد شده ناشی از واگذاری‌ها نمی‌دانند و مسئولیتی در برابر شهروندان احساس نمی‌کنند. به همین دلیل احتمال زیادی وجود دارد که منابع آزاد شده در بخش‌هایی صرف شوند که توجیه اقتصادی ندارند و یا منافع اجتماعی شهروندان در آن دیده نشده است.

در بسیاری از مواقع معیار انتخاب پروژه‌هایی که برای سرمایه‌گذاری از طرف دولت انتخاب می‌شوند، تحلیل‌های هزینه-فایده نیست. هزینه‌های سرمایه‌گذاری با محوریت رشد اقتصادی و بهبود بهره‌وری صورت نمی‌گیرد. معیار دولت‌های فاسد برای انتخاب پیمانکاران، مبتنی بر روابط فساد آلود و میزان رشوه پرداختی است. به عبارت دیگر، فساد سیاسی منجر به انحراف در تصمیم‌گیری برای انتخاب پروژه‌ها و پیمانکاران می‌شود که خود بر بودجه دولت و مخارج آن تاثیرگذار است (تانزی و داوودی^۱، ۱۹۹۷، صص ۸-۹).

مائورو (۱۹۹۸)، آموندسن (۱۹۹۹) و ابریو^۲ (۲۰۱۴) در مطالعات جداگانه به این مساله تاکید کردند که فساد سیاسی منجر به بالا رفتن مخارج دولت می‌شود. کافمن^۳ (۲۰۱۰)، تانزی (۱۹۹۸)، آموندسن (۱۹۹۹) و ابریو (۲۰۱۴) اینگونه اعا می‌کنند که فساد سیاسی شایع، منجر به انحراف سرمایه‌گذاری‌های عمومی از بخش‌هایی چون بهداشت و آموزش به سمت بخش‌هایی که فرصت بیشتری برای زدو بند و غارت دارند، می‌شود (زوراسکاس، ۲۰۱۵، ص ۲۹).

تانزی و داوودی (۱۹۹۷) در مطالعه‌ای نشان دادند که در شرایطی که سطوح فساد بالا است، تمایل به بزرگ شدن مخارج عمومی از طریق سرمایه‌گذاری‌ها و قراردادهای غیرشفاف، وجود دارد. آن‌ها با استفاده از مطالعات بین‌کشوری نشان دادند هرچقدر فساد بیشتر باشد، میزان سرمایه‌گذاری‌های دولتی به ویژه در پروژه‌های بزرگ بیشتر می‌شود، در حالی که بسیاری از آن‌ها ضرورتی برای انجام ندارند و برخی از این پروژه‌ها هیچگاه مورد

1- Davoodi

2- Oberio

3- Kaufman

استفاده قرار نمی گیرند. معیار انتخاب پروژه‌ها در چنین شرایطی، ظرفیت ایجاد رانت است (تانزی و داوودی، ۱۹۹۷، ص ۳).

پیکر^۱ و بلکائویی^۲ (۲۰۰۶) در مطالعه‌ای که روی ۳۰ کشور توسعه یافته و در حال توسعه انجام دادند، نشان دادند که سطوح بالای فساد سیاسی منجر به افزایش ولخرجی‌های مالی دولت‌ها می شود. در مطالعه دیگری که به بررسی اثر فساد سیاسی بر کسری بودجه در ۳۱ کشور OECD در طول دوره ۲۰۱۳-۱۹۹۶ پرداخته شد، نشان داده شد که فساد سیاسی در سطوح بالاتر، منجر به کسری بودجه سالانه بزرگ‌تر می شود (زوراسکاس، ۲۰۱۵، ص ۳۰).

با توجه به اینکه کسری بودجه از خصیصه‌های اصلی دولت‌های فاسد است، واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی و آزاد شدن منابع ناشی از آن، نه تنها منجر به بهبود اوضاع مالی دولت نمی شود، بلکه فرصتی پیش روی آن‌ها قرار می دهد که منابع و درآمدهای ناشی از واگذاری را در بخش‌ها و پروژه‌هایی صرف کنند که نه لزوماً منافع جامعه و اقتصاد، بلکه اهداف فرصت طلبانه و رانت جویانه را پوشش دهد. بنابراین، خصوصی سازی به هدف بهبود سلامت مالی دولت، دور از انتظار است.

۵- بررسی عملکرد خصوصی سازی در ایران

دولت‌ها در ایران همواره طی یک قرن اخیر، دولتی طبیعی با دسترسی محدود بوده‌اند.^۳ بررسی مشخصه‌های دولت‌های طبیعی با نظم دسترسی محدود با وضعیتی که در کشور کمابیش حکمفرما بوده، گویای این مطلب است. حاکمیت ضعیف قانون، محدود کردن ورود غیرفراستان به قالب‌های سازمانی از طریق اعطای رانت، امتیازات و مجوزها به خودی‌ها، تاثیر ائتلاف غالب بر بازارها، حمایت از حقوق مالکیت فراستان و عدم امنیت حقوق غیرفراستان، دستکاری قیمت‌ها و مخدوش کردن فضای رقابت به نفع گروهی

1- Picur

2- Riahi-Belkaoui

۳- در صورت تمایل به دریافت توضیحات مبسوط در خصوص اینکه ایران کشوری با دولت طبیعی و نظم دسترسی محدود است به رساله دکتری با موضوع «مطالعه فرآیند توسعه اقتصادی ایران طی یکصد سال اخیر با استفاده از رهیافت نظم اجتماعی نورث، والیس و وینگاست»، رضا زمانی مراجعه شود..

خاص، درجه بالای انحصار در اقتصاد و... از جمله مواردی است که در ساخت سیاسی- اقتصادی دولت‌ها در ایران همواره دیده شده است. کارکردهای دولت طبیعی در کشور باعث شد تا برنامه خصوصی‌سازی به نتایج مورد انتظار منتهی نشود. دلایلی نظیر عدم وجود چارچوب حقوقی کارآمد در حمایت از حقوق مالکیت، تاثیرگذاری رفتارهای فسادآلود بر محیط کسب‌وکار و ایجاد ناامنی برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، نحوه واگذاری‌های صورت گرفته در دولت‌های طبیعی و... همگی از ورود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی واقعی به حیطه فعالیت‌های اقتصادی جلوگیری کرده، امنیت سرمایه‌گذار را متاثر ساخته و فرآیند خصوصی‌سازی را با توزیع رانت بین خودی‌ها همراه کرده است.

۵-۱- تقویت سهم و نقش بخش خصوصی مولد

۵-۱-۱- اثرگذاری فساد بر محیط کسب‌وکار

فرآیند خصوصی‌سازی در حالی در کشور شتاب گرفت که فساد در کشور دارای سطوح گسترده‌ای بود. شاخص ادراک فساد^۱ (CPI) که درجه فساد موجود در میان مقامات اداری و سیاستمداران را نشان می‌دهد، همواره نمره ایران را بد ارزیابی کرده است. در سال ۱۳۸۴ (۲۰۰۵) که این سیاست به صورت جدی در دستور کار دولت قرار گرفت، نمره ایران در این شاخص ۲/۹ از ۱۰ (بهترین وضعیت) بود. اوضاع کشور در این شاخص در سال‌های بعد، بدتر شد. در سال ۲۰۱۶ نمره ایران ۲۹ از ۱۰۰ (بهترین وضعیت^۲) بوده است.^۳ شاخص حقوق مالکیت بین‌المللی^۴ که توسط اتحادیه حقوق مالکیت^۵ تهیه می‌شود و با تمرکز بر محیط حقوقی و سیاسی، حقوق مالکیت فیزیکی و حقوق مالکیت فکری، میزان حمایت کشورها را از حقوق مالکیت بررسی می‌کند، وضعیت ایران را در حمایت از حقوق مالکیت رضایتبخش اعلام نمی‌کند. ایران در گزارش سال ۲۰۱۶ از نمره صفر

1- Corruption Perceptions Index

۲- از سال ۲۰۱۲ معیار اندازه‌گیری از ۱۰ به ۱۰۰ تغییر کرده است.

3- www.transparency.org

4- International Property Rights Index (IPRI)

5- Property Rights Alliance

(بدترین وضعیت) تا ۱۰ (بهترین وضعیت)، نمره ۴/۲ را به دست آورده که حاکی از عدم امنیت حقوق مالکیت در کشورمان است.^۱

گزارش سالیانه رقابت پذیری^۲ (۱۷-۲۰۱۶) مجمع جهانی اقتصاد نیز با بررسی شاخص هایی نظیر حقوق مالکیت، انحراف در منابع عمومی^۳، پرداخت های غیرمعارف و رشوه، استقلال قوه قضائیه، هدر رفتن منابع توسط دولت^۴ و نقش روابط در تصمیم گیری های مقامات دولتی^۵، نشانی دهد که وضعیت نهادی ایران نابسامان است. ارزیابی فعالان اقتصادی در گزارش سال ۲۰۱۶-۲۰۱۷ از وضعیت حقوق مالکیت در ایران، نمره ۳/۹ از ۷ (بهترین وضعیت) است. پاسخ دهندگان، وضعیت انحراف در منابع عمومی دولت را ۳/۳، پرداخت های غیرمعمول و رشوه را ۳/۵، استقلال قوه قضائیه را ۳/۵ و نقش روابط در تصمیم گیری های مقامات دولتی را ۳/۴ از ۷ ارزیابی کرده اند. براساس این گزارش، فساد پنجمین مشکل از بین ۱۶ مشکل اصلی برای انجام کسب و کار از نگاه فعالان اقتصادی ایران ارزیابی شده است.^۶

بررسی شاخص های حکمرانی^۷ بانک جهانی در سال ۲۰۱۶ نیز گویای وضعیت نامساعد کشور در این شاخص است. زیرشاخص های آن شامل حق اظهار نظر (شهروندان) و پاسخگویی^۸ (دولت)، ثبات سیاسی و فقدان خشونت، اثرگذاری دولت^۹، کیفیت مقررات^{۱۰}، حاکمیت قانون^{۱۱} و کنترل فساد است. براساس این گزارش، نمره ایران در هر یک از این زیرشاخص ها که در محدوده ۲/۵- (بدترین وضعیت) تا ۲/۵ (بهترین وضعیت) ارزش گذاری می شوند به ترتیب معادل ۱/۵۴، ۰/۹۱، ۰/۲۰، ۱/۲۸، ۰/۹۵-

1- www.internationalpropertyrightsindex.org

2- Competitiveness Report

3- Diversion of Public Funds

4- Wastefulness of Government Spending

5- Favoritism in Decisions of Government Officials

6- www.weforum.org

7- Governance Indicators

8- Voice and Accountability

۹- Government Effectiveness: این شاخص منعکس کننده درک از کیفیت خدمات عمومی دولت، درجه

استقلال از فشارهای سیاسی، کیفیت پیاده سازی سیاست ها و اعتبار تعهدات دولت به چنین سیاست هایی است.

10- Regulatory Quality

11- Rule of Law

و ۰/۶۱- برآورد شده‌اند. مروری بر این شاخص‌ها از اولین سال محاسبه تاکنون، نشان از وضعیت نامناسب کشور در طول این سال‌ها دارد.^۱

شرایط مملو از فساد در کشور که برخی از مصادیق آن برشمرده شد، محیط کسب و کار را متاثر ساخته است. بررسی محیط کسب و کار کشور طی سال‌های گذشته حاکی از عدم وجود شرایط مناسب برای ورود بخش خصوصی واقعی به فعالیت‌های اقتصادی بوده است به طوری که براساس گزارش انجام کسب و کار^۲ بانک جهانی در سال ۲۰۱۷ که به ارزیابی محیط کسب و کار کشورها می‌پردازد، ایران جایگاه مناسبی در بین کشورهای مورد بررسی ندارد و در ارزیابی‌ها از ۱۰۰ نمره (بهترین وضعیت) تنها ۵۷/۲۶ نمره کسب کرده که رتبه ۱۲۰ را در بین ۱۹۰ به خود اختصاص داده است.^۳

گزارش پایش محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس نیز که با نگاهی بومی به مشکلات کسب و کار کشور نگاه می‌کند در بهار ۱۳۹۵ از ۲۶۴ تشکل اقتصادی در خصوص وضعیت محیط کسب و کار نظرسنجی کرده است. طبق این نظرسنجی، فعالان اقتصادی نمره ۵/۹۷ را از ۱۰ (بدترین ارزیابی) به محیط کسب و کار کشور داده‌اند. طبق این گزارش، وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی به عنوان سومین مشکل فعالان اقتصادی ارزیابی شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵، ص ۸ و ۱).

فضای مملو از فساد با اثرگذاری بر محیط کسب و کار، امنیت حقوق مالکیت و بالا بردن هزینه‌های مبادله، مانع حضور بخش خصوصی واقعی در کشور طی این سال‌ها شده است که در ادامه شواهد آن ارائه خواهد شد.

الف- نحوه و گذاری‌ها

نحوه واگذاری‌ها طی اجرای برنامه خصوصی‌سازی، خود مانعی جدی برای ورود بخش خصوصی مولد در اقتصاد بوده است. دولت در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به دلایلی نظیر واگذاری در جهت کسب درآمد، واگذاری در راستای رد دیون بدون لحاظ توانمندی‌های خریداران، واگذاری به شبه دولتی‌ها با اسم خصوصی‌سازی و... از مسیر اصلی خصوصی‌سازی که مشارکت بخش خصوصی مولد است، منحرف شده است.

1-www.worldbank.org

2- Doing Business

3-www.doingbusiness.org

گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۹۴ از جمله ایرادات وارد بر عملکرد خصوصی سازی در کشور را ماهیت خریداران سهام واگذار شده و سهم پایین بخش خصوصی واقعی عنوان می کند. این سهم از سال ۱۳۸۰ تا پایان ۱۳۹۴، تنها ۱۸ درصد بوده است در حالی که سهم نهادهای نظامی، نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و... از کل واگذاری ها در دوره ۱۳۸۰ تا پایان ۱۳۹۴، ۴۶ درصد اعلام شده است (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۵، ص ۲۲).

همچنین همانطور که در نحوه واگذاری دولت های طبیعی اشاره شد، یکی از انگیزه های دولت در ایران نیز کسب درآمد ناشی از واگذاری ها بوده است در حالی که نکته ای که در فرآیند خصوصی سازی باید به آن توجه کرد، پرهیز از رویکرد کسب درآمد صرف است، زیرا در این حالت واگذاری ها تنها ابزاری برای آزاد شدن منابع برای دولت خواهد بود و توجهی به فاکتورهای اساسی دیگر برای انتخاب خریدار نمی شود.

گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۳، مسئولان و مجریان برنامه خصوصی سازی را از اجرای این سیاست به هدف اصلی کسب درآمد بر حذر داشته (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۷۹)، اما در کشور همواره کسب درآمد و تسویه بدهی ها از رویکردهای اصلی بوده است.

بر اساس گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی از سال ۱۳۸۰ تا آذر سال ۱۳۹۵، ۲۱ درصد از واگذاری ها در قالب رد دیون به اشخاص حقیقی یا حقوقی طلبکار از دولت اختصاص یافته است^۱. با وجود این که شرایط ویژه ای برای واگذاری بابت رد دیون در قانون دیده شده است اما بی توجه به قانون و توانمندی های طلبکاران از دولت در این نوع واگذاری، هدف اصلی حل و فصل بدهی های دولت است و هر ساله در بودجه های سنواتی، مشاهده می شود که بخشی از واگذاری ها به هدف تسویه بدهی های دولت صورت می گیرد. این نوع واگذاری ارتباط معناداری با اهداف اصلی خصوصی سازی ندارد و دولت برای تسویه بدهی های خود، اقدام به واگذاری هایی می کند که لزوماً منجر به مشارکت بخش خصوصی واقعی و ارتقای بهره وری نمی شود.

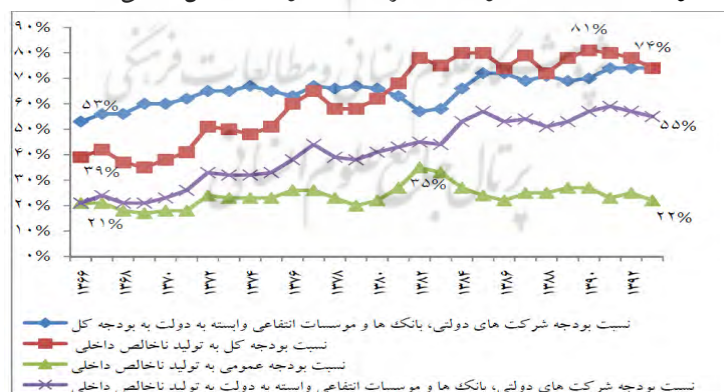
دو عامل وضعیت محیط کسب و کار در کشور و نحوه واگذاری های دولت منجر به شکست در دستیابی به هدف تقویت نقش و سهم بخش خصوصی مولد و واقعی شده است. سیاست خصوصی سازی با انگیزه کاهش اندازه دولت، محدود ساختن فعالیت های

تصدی گرانه آن و تقویت نقش بخش خصوصی در دستور کار قرار گرفت، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد با آنچه موردانتظار بود فاصله زیادی داشت.

بررسی بودجه‌های سنواتی از چند سال قبل از اجرای برنامه خصوصی‌سازی تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که سال‌هایی که واگذاری‌ها شدت گرفته، سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت به بودجه کل افزایش داشته است. این شاخص در سال ۱۳۶۶ و قبل از جدی شدن برنامه خصوصی‌سازی در کشور، ۵۳ درصد بوده که در سال ۱۳۶۸ که اولین سال برنامه اول توسعه است به ۵۶ درصد و در سال ۱۳۸۴ که قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغ شد به ۶۶ درصد افزایش داشته است. در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳ نیز این نسبت ۷۴ درصد را نشان می‌دهد. با اجرای سیاست خصوصی‌سازی انتظار کاهش سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت وجود داشت، اما ارتباطی بین تغییرات سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل با فرآیند خصوصی‌سازی دیده نمی‌شود.

همچنین نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت به تولید ناخالص داخلی طی دوره مورد بررسی روند صعودی داشته است. این نسبت در سال ۱۳۶۸ و با پایان جنگ، ۲۱ درصد بوده که در سال ۱۳۸۴ که خصوصی‌سازی شتاب گرفت به ۵۳ درصد و در سال ۱۳۹۳ به ۵۵ درصد رسیده است. علاوه بر این، بررسی نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی طی این دوره نیز علامتی مبنی بر دستیابی به هدف کاهش اندازه دولت و تقویت سهم بخش خصوصی در اقتصاد را نشان نمی‌دهد.

نمودار (۱): نسبت‌های بودجه و اجزای آن به تولید ناخالص داخلی (درصد)



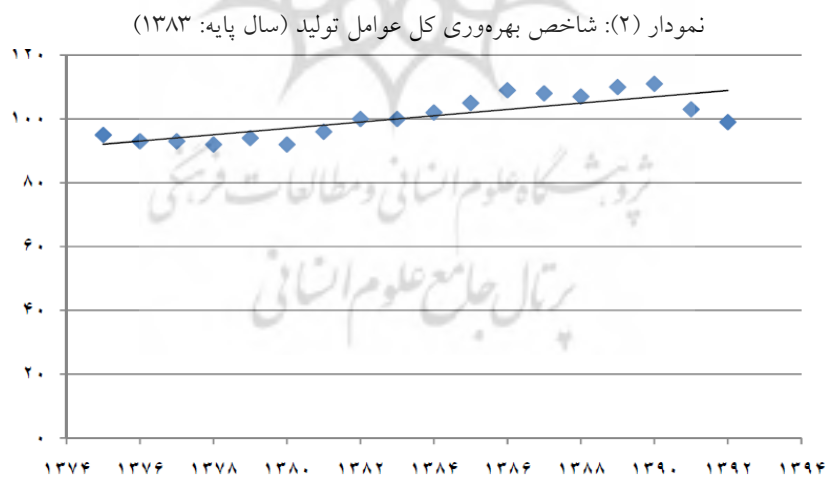
* تولید ناخالص داخلی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ از نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی استخراج شده است.

منبع: قوانین بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس و سری‌های زمانی بانک مرکزی

۵-۱-۲- ارتقای بهره‌وری

از دیگر اهدافی که با اتکا به آن بحث خصوصی سازی بین مسئولان کشور پررنگ شد، بهره‌وری پایین در شرکت‌های دولتی بود و این گونه استدلال شد که واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی منجر به بهبود بهره‌وری می‌شود. بررسی شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید حاکی از آن است که در سطح کلان، خصوصی سازی موفقیت قابل توجهی در بهبود این شاخص نداشته است.

همانطور که اشاره شد، خصوصی سازی در دولت‌های طبیعی به دلایل عدیده منتج به بهبود بهره‌وری در حد مورد انتظار نمی‌شود. با توجه به اینکه واگذاری‌ها در کشور اغلب با انگیزه‌های رانتی و کسب درآمد و بیشتر به شبه‌دولتی‌ها صورت گرفته و تضمین‌ها و نظارت‌های لازم بر شرکت‌های واگذار شده اعمال نشده است، همچنین از آنجا که در یک فضای رانتی تمایلی به نوآوری و متعاقباً ارتقای کارایی وجود ندارد و بدون این اقدامات نیز کسب سود امکان‌پذیر است، دستیابی به هدف بهبود بهره‌وری به عنوان یکی از اهداف اصلی این سیاست چندان محقق نشده و تنها شاهد بهبودهای جزئی در برخی سال‌ها بوده‌ایم و حتی در بعضی سال‌ها افت این شاخص را هم داشته‌ایم. به عبارت دیگر، رشد معنادار در شاخص بهره‌وری کل عوامل با اجرای سیاست خصوصی سازی محقق نشده است.



منبع: گزارش شاخص‌های بهره‌وری سازمان ملی بهره‌وری (بهمن ۱۳۹۳)

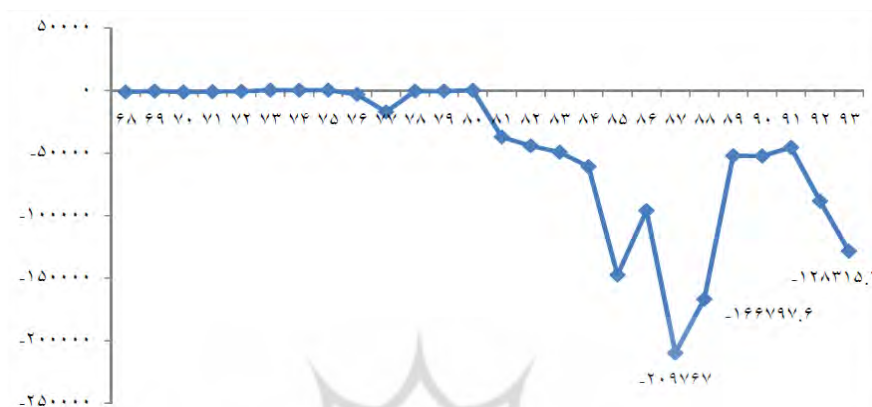
در سطح خرد نیز برخی ادعا می‌کنند که شرکت‌های واگذار شده دارای بهره‌وری بالاتری نسبت به قبل شده‌اند، اما در مطالعات مختلفی این شاخص در بنگاه‌های واگذار شده بررسی شده و اغلب عکس این ادعا را ثابت می‌کنند و یا تفاوت معناداری بین قبل از خصوصی‌سازی و بعد از آن را نشان نمی‌دهند. همچنین حتی اگر کارایی در برخی از شرکت‌های خصوصی شده بهبود یافته باشد باید بررسی‌های عمیق‌تری صورت گیرد تا مشخص شود آیا به راستی این بهبود در راستای عملکرد مناسب‌تر بوده یا تنها در اثر افزایش قیمت‌ها و عواملی از این دست بوده است. به طور مثال، در مطالعه‌ای که به تحلیل خرد عملکرد سیاست خصوصی‌سازی براساس شاخص‌های مالی و عملیاتی ۳۱ شرکت واگذار شده از طریق بورس طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴ پرداخته، گسترش حجم فروش و افزایش سودآوری در این شرکت‌ها را تأیید می‌کند، اما شاخص عملکرد تولید و درصد استفاده از ظرفیت‌های تولیدی نشان از عدم استفاده از امکانات بالقوه تولید دارد که برآیند این دو موید آن است که افزایش حجم فروش و سود نه تنها در نتیجه افزایش تولید و آن هم نه به دلیل خصوصی‌سازی، بلکه به واسطه افزایش سطح قیمت‌ها و تورم موجود طی سال‌های اجرای خصوصی‌سازی بوده است (کميجانی، ۱۳۸۲، ص ۲۵۷).

۵-۱-۳- بهبود سلامت مالی دولت (کاهش کسری بودجه)

هدف سوم مورد بررسی در این مطالعه، بهبود سلامت مالی و حل و فصل مشکل کسری بودجه به واسطه اجرای سیاست خصوصی‌سازی است. همانطور که توضیح داده شد، آنچه در عمل در کشورهای با نظم دسترسی محدود اتفاق می‌افتد، متفاوت است. در دولت‌های طبیعی تمایل به انجام هزینه و سرمایه‌گذاری‌هایی که مضمون توسعه‌ای ندارد، اما ائتلاف غالب را راضی نگه می‌دارد، بالا است و دولت‌ها در چنین جوامعی در راستای کاهش هزینه‌ها و بهبود اوضاع مالی اقدامات لازم را انجام نمی‌دهند. در چنین شرایطی منابع آزادشده ناشی از خصوصی‌سازی در همین مسیر قرار می‌گیرد. ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست و حتی در دوران‌هایی که کشور با وفور درآمدهای نفتی همراه بوده، دست‌اندازی غیرمتعارف به منابع درآمدی نیز بیشتر و کشور با کسری‌های بودجه بزرگ‌تر همراه شده است. از این رو نمی‌توان انتظار داشت

که خصوصی سازی با شیوه‌ای که در کشور صورت می‌گیرد، بتواند اصلاحاتی را در وضعیت مالی دولت صورت دهد.

نمودار (۳): کسری بودجه دولت (میلیارد ریال - به قیمت‌های جاری)



منبع: سری‌های زمانی بانک مرکزی و نماگرهای اقتصادی

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

در این مطالعه در چارچوب نظم اجتماعی نورث، والیس و وینگاست، نشان داده شد که خصوصی سازی در کشورهای با نظم دسترسی محدود و با تمایلات رانتی گسترده به طرق مختلف منتج به اهداف وعده داده شده توسط نئوکلاسیک‌ها، شامل تقویت نقش بخش خصوصی مولد، افزایش بهره‌وری و بهبود اوضاع مالی دولت نمی‌شود.

مطالعه موردی ایران و نتایج حاصل از خصوصی سازی طی سال‌های اخیر نیز گویای آن است که خصوصی سازی در کشور با آنچه انتظار می‌رفت فاصله زیادی داشته است. دولت ایران با کارکردهای دولت طبیعی و رفتارهای مبتنی بر رانت، مانع دستیابی به اهداف مورد مطالعه این تحقیق شده است.

بررسی نتایج حاصل از خصوصی سازی در کشور نشان می‌دهد که با شعار کوچک-سازي دولت و تقویت مشارکت بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی، نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت به بودجه کل، روندی افزایشی را طی این سال‌ها داشته است.

شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید نیز نشان از آن دارد که خصوصی‌سازی موفقیت قابل توجهی در بهبود این شاخص نداشته است. در خصوص بهبود سلامت مالی و حل و فصل مشکل کسری بودجه به واسطه اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور باید گفت پیاده‌سازی خصوصی‌سازی در کشور ایران به بهبود اوضاع مالی دولت منجر نشده و حتی در سال‌های شتاب در اجرای خصوصی‌سازی، شاهد کسری‌های بودجه فزاینده در دولت هستیم. در انتها راهکارهای پیشنهادی برای کشورمان در راستای پیاده‌سازی موفق خصوصی‌سازی، تقویت بخش خصوصی کارآمد و کاهش تصدی‌های دولت به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- مبارزه جدی با فساد سیستمی در کشور از طریق شفاف‌سازی و ایجاد ترتیبات نهادی در راستای پیشگیری از رفتارهای فسادآلود و رانت‌جویانه
- برنامه‌ریزی در راستای توانمندسازی دولت و بخش خصوصی مولد جهت حضور اثربخش در اقتصاد
- بازآرایی ساختار نهادی در جهت منافع بخش‌های مولد و افزایش هزینه فرصت فعالیت‌های غیرمولد و مفت‌خوارگی
- اولویت دادن به بهبود محیط کسب و کار و ایجاد فضای رقابتی پیش از ادامه فرآیند واگذاری‌ها.

منابع

الف) فارسی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: www.cbi.ir

بیردزال، ناسی و نلیس، جان (۱۳۸۹)، بررسی واقعیت آثار توزیعی خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، مترجم: فرهاد مشتاق صفت، تهران: انتشارات فرهنگ دهخدا.

چنگ، هاجون (۱۳۹۲)، نیکوکاران نابه‌کار، ترجمه: میرمحمود نبوی و مهرداد شهابی، تهران: انتشارات کتاب آمه.

دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۷۹)، خصوصی‌سازی، مفاهیم و کارکردها، مرکز پژوهش‌های مجلس.

دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، پایش محیط کسب و کار ایران در بهار ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس.

زمانی، رضا (۱۳۹۱)، مطالعه فرآیند توسعه اقتصادی ایران طی یکصد سال اخیر با استفاده از رهیافت نظم اجتماعی نورث، والیس و وینگاست، رساله دکتری دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده اقتصاد.

سازمان ملی بهره‌وری ایران: www.nipo.gov.ir

سازمان خصوصی سازی: www.ipo.ir

سازمان خصوصی سازی (۱۳۹۵)، گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۹۴. کمیجانی، اکبر، (۱۳۸۲)، *ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران*، تهران: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.

مومنی، فرشاد (۱۳۸۶)، *اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری*، تهران: انتشارات نقش‌ونگار.

مومنی، فرشاد و مستوره فطرس (۱۳۸۹)، «اقتصاد سیاسی فساد: رانت منابع، دموکراسی و فساد»، *فصلنامه جامعه و اقتصاد*، ۷ (۲۵ و ۲۶): ۱۶۳-۱۴۷.

مومنی، فرشاد و فرزانه صمدیان (۱۳۹۲)، «تاثیر کیفیت نهادی بر سازوکارهای تبدیل موهبت به نفرین منابع نفتی (مطالعه موردی ایران)»، *فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی*، ۱۳ (۵۰): ۶۱-۱۷.

میلانی، علیرضا و اصغر حبیبی (۱۳۹۵)، «بررسی رانت در اقتصاد ایران»، *فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی*، ۲ (۱): ۷۳-۶۶.

نورث، داگلاس، جان جوزف والیس و باری وینگاست (۱۳۸۵)، «چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری»، مترجم: جعفر خیرخواهان، *فصلنامه اقتصاد سیاسی*، ۱ (۳): ۱۵۱-۹۲.

نورث، داگلاس، جان جوزف والیس، باری وینگاست و استیون بی‌وب (۱۳۹۵)، *در سایه خشونت: سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه*، مترجمان: محسن میردامادی و محمد حسین نعیمی پور، تهران: نشر روزنه.

ب- انگلیسی

Amundsen, I (1999), "Political Corruption: An Introduction to the Issues", Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, pp:1-39.

- Bjorvatn, K and T. Soreide (2005), "Corruption and Privatization", *European Journal of Political Economy*, Vol.21, pp: 903-914.
- De Rosa, D, N. Gooroochurn and H. Görg (2010), "Corruption and Productivity: Firm-level Evidence from the BEEPS Survey", Kiel Institute for the World Economy, No.1632.
- F.Forgues-Puccio, G. (2013), "Corruption and the Private Sector: A Review of Issues", *Oxford Policy Management*, EPS PEAKS.
- Lambsdorff, J.G. (1999), Corruption in Empirical Research – A Review, International Anti-Corruption Conference, South Africa
- Lambsdorff, J.G. (2003), "How Corruption Affects Productivity", *KYKLOS*, Vol.56, p:457-474
- Lambsdorff, J. G. (2007), "The institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy", Cambridge University Press.
- Nellis, J. (2006), Privatization: A Summary Assessment, Center for Global Development.
- Rose_Ackerman, S. (1996), "The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences", Public Policy for Private Sector, World Bank Note,74.
- Rose_Ackerman, S (1999), Corruption and Government: Causes,Consequences and Reform, Cambridge University Press.
- Sheshinski,E and F. López-Calva,L. (2003), "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *CESifo Economic Studies*,Vol,49, pp: 4229-459.
- Tanzi, V and H. Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment and Growth", IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department.
- Tanzi,V. (1998), "Corruption Sround the World: Causes,Consequences", Scope and Cures, IMF Staff Papers,Vol.45, No. 4, pp:559-594.
- Žurauskas, I. (2015), The Impact of Political Corruption on Budget Deficit in OECD Countries, A Thesis presented to the Faculty of Economics and Politics Programme at ISM University of Management and Economics.
- www.transparency.org: Corruption Perceptions Index 2015.
- www.internationalpropertyrightsindex.org: International Property Rights Index 2016.
- www.Weforum.org: Competitiveness Report 2016-2017.
- www.worldbank.org: Doing Business Report 2017 & Worldwide Governance Indicator 2016.