


The Inefficiency of the Government and its Effect on the Structure of the Private Sector in Iran (Case Study: 1979 - 2005 Time Period)

Ehsan Alini * 

PhD Candidate of political science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Shoja Ahmadvand 

Associate Professor, Department of Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

1. Introduction

Knowing the dimensions of the government's capacity in Iran is very important because after the victory of the Islamic Revolution, the economic activity of the government has expanded for many reasons and this problem has caused inefficiency in various political and economic sectors of the country. The purpose of this research is to investigate the causes of government inefficiency. Iran is in the formation and support of a powerful and independent private sector in the period from 1978 to 2005.

2. Literature Review

Various researches have been conducted inside the country about why the independent private sector is not formed; some of these researches are: Aqbaei Jazni et al. (2016), Karim ET al. Most of the proposed researches have dealt with the issue only from the point of view of economic issues; Meanwhile, in the deep examination of the issue, attention should be paid to the existence of political, social and cultural macro and micro contexts and the privatization tools related to them.

* Corresponding Author: ehsan.ellini@gmail.com

How to Cite: E, Alini; S, Ahmadvand. (2024). The Inefficiency of the Government and its Effect on the Structure of the Private sector in Iran (Case Study: 1979 - 2005 time period), *Journal of Social Development and Welfare Planning*, 15(58), 193-244.

3. Methodology

The approach of the current research is qualitative from the macro dimension. In this approach, from the documentary technique of investigating the background and literature of the research and collecting data, and from the causal analysis method (process tracing technique) in order to determine the effects of the research variables on each other and analyze them. It should be noted that the reasons mentioned in relation to the inefficiency of the government's legal capacity in the formation and support of the private sector are examined from a historical perspective during the period of the Islamic Republic.

4. Conclusions

The results of the research show that the political structure that emerged after the victory of the 1979 revolution, with the unequal distribution of wealth and the creation of rent among groups close to their own intellectual space, removed other social and political groups from the competition, and this elimination process gradually turned into political obstruction. The result of such a process will be the government's tools in the hands of certain social groups in order to maintain and expand their interests.

The political blockage created in the economic arena through tools such as creating ambiguity in laws and regulations and distorting the result of such a process will be a tool for the government to become in the hands of certain social groups in order to maintain and expand their interests. The political blockage created in the economic arena through tools such as creating ambiguity in laws and regulations and distorting transparency in competitive mechanisms followed and led to the formation of government monopoly and inefficiency; the continuation of such a process has made the formation of the independent private sector in the country face serious problems.

Keywords: The Government of the I.R.I, Private Sector, Article 44 of the Constitution, Legal capacity of the Government.



فصلنامه علمی برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی
دوره پانزدهم، شماره ۵۸، بهار ۱۴۰۳، ۲۴۴-۱۹۳
qjssd.atu.ac.ir
DOI: doi.org/10.22054/qjssd.2023.73969.2490

ناکارآمدی دولت و تأثیر آن بر ساختار بخش خصوصی ایران (مطالعه موردی: دوره زمانی ۱۳۸۴ - ۱۳۵۸)

دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.



احسان علینی*

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.



شجاع احمدوند

چکیده

شناخت ابعاد ظرفیت دولت در ایران واجد اهمیت فراوانی است چراکه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حوزه فعالیت اقتصادی دولت به دلایل متعدد گسترش و این مسئله باعث ناکارآمدی در بخش‌های مختلف سیاسی و اقتصادی کشور شده است. هدف از انجام پژوهش حاضر، بررسی علل ناکارآمدی دولت ج.ا.ایران در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۴ است. در این تحقیق از تکنیک اسنادی به منظور گردآوری داده‌ها و از روش تحلیل علی (تکنیک ردیابی فرآیند) به منظور تعیین تأثیرات متغیرهای تحقیق استفاده شده است.

نتایج پژوهش نشان می‌دهد ساختار سیاسی به وجود آمده پس از پیروزی انقلاب ۵۷، با توزیع نابرابر ثروت و ایجاد رانت بین گروه‌های نزدیک به فضای فکری خود، دیگر گروه‌های اجتماعی و سیاسی را از گردونه رقابت خارج کرد و این روند حذفی به مرور به انسداد سیاسی ختم گردید. نتیجه چنین روندی، ابزار گونه شدن دولت در دستان گروه‌های اجتماعی خاص به منظور حفظ و گسترش منافع خود خواهد بود. انسداد سیاسی به وجود آمده در عرصه اقتصادی از طریق ابزارهایی چون ایجاد ابهام در قوانین و مقررات و مخدوش سازی شفافیت در سازوکارهای رقابتی دنبال و منجر به شکل‌گیری انحصار و ناکارآمدی دولت شد؛ تداوم چنین روندی، شکل‌گیری بخش خصوصی مستقل در کشور را با مشکلات جدی روبه‌رو ساخته است.

واژه‌های کلیدی: دولت جمهوری اسلامی ایران، بخش خصوصی، اصل ۴۴ قانون اساسی، ظرفیت قانونی دولت.

* نویسنده مسئول. ehsan.ellini@gmail.com

مقدمه

طی دهه‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰، دولت‌ها با هدف رفع نواقص بازار، ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و تخصیص منابع، تأمین کالا و خدمات اساسی و دستیابی به بعضی اهداف سیاسی - اجتماعی شمار زیادی از فعالیت‌های اقتصادی را بر عهده گرفتند. افزایش فعالیت‌های دولت در مسائلی نظیر بوروکراسی شدید اداری، ضعف سیستم‌های ارزیابی، تعدد در اهداف و نبود انگیزه کاری، حمایت‌های غیرمعقول را در اقتصاد پدید آورد و به ناکارایی اقتصادی در اغلب کشورها منتهی شد.

همین امر موجب گرایش کشورها به سوی نظام بازار و اجرای سیاست خصوصی‌سازی شد، به طوری که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی سیاست آزادسازی به عنوان الگویی برای رویارویی با مسائل و مشکلات اقتصادی در سطح جهان پیشنهاد و مورد حمایت قرار گرفت. این موضوع در کشور ما نیز به‌طور هم‌زمان و با پایان جنگ ۸ ساله مطرح شد. این در حالی بود که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اوضاع نابسامان واحدهای بزرگ صنعتی، کشاورزی و مالی کشور، دولت را بر آن داشت تا بر اساس قانون «حفاظت و توسعه صنایع ایران» شرکت‌های زیادی را تحت پوشش قرار داده و ملی کند (محنت فر و صمیمی، ۱۳۸۷: ۸۶).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و متعاقب آن، شروع جنگ تحمیلی، تمرکز دولت بر بسیاری از صنایع و فعالیت‌های اقتصادی کشور اجتناب‌ناپذیر بود؛ به گونه‌ای که در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، بسیاری از فعالیت‌های مهم و پایه‌ای شامل بانکداری، تأمین نیرو، صنایع مادر و پایه و... تحت مالکیت دولت قرار گرفت. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است.

بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ؛ صنایع مادر؛ بازرگانی خارجی؛ معادن بزرگ؛ بانکداری؛ بیمه؛ تأمین نیرو؛ سدها و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی؛ رادیو، تلویزیون، پست، تلگراف و تلفن؛ هواپیمایی؛ کشتی‌رانی؛ جاده‌ها؛ راه‌آهن و مانند این‌هاست. بخش تعاونی

شامل مؤسسه‌های مردم محور است که در شهر و روستا، طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی نیز شامل قسمتی از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات بوده که مکمل فعالیت‌های بخش دولتی و تعاونی است. درعین حال در ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح شده که مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابقت داشته باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشده و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد.

علی‌رغم تلاش کارگزاران و نخبگان سیاسی و اقتصادی جهت اعتبار بخشی هرچه بیشتر به بخش خصوصی در روند تدوین برنامه‌های شش‌گانه توسعه، در عمل بدنه اقتصادی دولت در سال‌های گذشته بسیار فربه شد؛ به گونه‌ای که دولت هزینه مالی و مدیریتی هنگفتی را برای اداره این بنگاه‌ها صرف کرد؛ در نتیجه، دولت مستقیماً به امور تصدی‌گری روی آورد و به انحصارگری بزرگ و البته ناکارآمد در صحنه اقتصادی کشور تبدیل شد (عقبایی جزنی و همکاران، ۱۳۹۷).

شناخت ابعاد و مختصات ظرفیت دولت در ایران واجد اهمیت فراوانی است چراکه پس از پیروزی انقلاب اسلامی حوزه فعالیت اقتصادی دولت به دلایل متعدد گسترش یافت؛ اما این گسترده‌گی فعالیت نه تنها موجب ارتقای ظرفیت دولت نشد بلکه در اواخر دهه ۱۳۶۰، ناکارآمدی بخش‌های مختلف اقتصادی دولت بیش از هر زمان دیگری عیان شد (محنت فر و جعفری صمیمی، ۱۳۸۷: ۸۹). در واکنش به این شرایط نگران‌کننده، تحدید حوزه فعالیت اقتصادی دولت در دستور کار قرار گرفت و راهکار اصلی این محدودسازی نیز در اعمال سیاست موسوم به خصوصی‌سازی تدبیر شد.

برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) نقطه آغاز طرح و برنامه سیاست خصوصی‌سازی در ایران بود نخستین برنامه خصوصی‌سازی پس از جنگ مقارن با ترویج برنامه‌های تعدیل ساختاری نهادهای مالی بین‌المللی و بخشی از برنامه کلی دولت سازندگی درزمینه تعدیل اقتصادی پس از سال ۱۳۶۸ (سال آغاز برنامه اول توسعه) بود. با بررسی آمار مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی منتشرشده از سوی سازمان خصوصی‌سازی، سهم ارزش سهام

واگذار شده به بخش خصوصی از طریق بورس، مزایده و مذاکره طی این دوره (به مبلغ ۱۷۱۷ میلیارد ریال) از مجموع ارزش سهام واگذار شده به همان بخش، در طول برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه (به مبلغ ۲۹۳۶۹۴ میلیارد ریال) در مجموع معادل ۰/۵۸ درصد بوده است (کمیجانی و احمدوند، ۱۳۷۷: ۳۹).

این آمار نشان می‌دهد اگرچه هدف طراحان برنامه، توجه بیشتر به بخش خصوصی بود، اما در عمل واگذاری‌های چندان قابل توجهی صورت نگرفت و در این دوره همچنان سیطره بخش دولتی بر بنگاه‌های کلان اقتصادی حفظ شده است. این طرح در واقع بخشی از برنامه کلی دولت در زمینه آزادسازی و بهبود بخشیدن به محیط اقتصادی پس از جنگ بود و جهت تجدید حیات بخش خصوصی کشور، فروش و واگذاری صدها مؤسسه ملی شده یا مصادره شده در سال‌های پس از انقلاب اسلامی تصویب شد.

از آن تاریخ به بعد هر چند در اصل ۴۴ قانون اساسی از سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی اقتصاد ایران، حوزه فعالیت بخش خصوصی بسیار نحیف‌تر از دو بخش دیگر است ولی در اسناد و ادبیات مربوطه همواره اصل ۴۴ به عنوان نقشه راه خصوصی‌سازی مورد توجه سیاست‌گذاران و منتقدان بوده است. چنانچه در سال ۱۳۸۲ که سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور ابلاغ شد، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی نیز در جهت افزایش ظرفیت اقتصاد ملی با استفاده از رویکرد بخش خصوصی ابلاغ و تلاش برای تحقق این سیاست‌ها از سوی رهبری بسیار مهم ارزیابی شد. هدف این تفسیر جدید از اصل ۴۴ و گنجاندن آن در رده سیاست‌های کلی نظام، پایان دادن به سیطره ۸۰ ساله دولت بر اقتصاد و بازتعریف وظیفه ساختارهای اقتصادی کشور بود (محنت فر و صمیمی، ۱۳۸۷: ۹۳).

به رغم تمامی این اسناد، تفاسیر و تأکیدات فراوان، خصوصی‌سازی در کشور همچنان فاصله بسیاری با آنچه مدنظر بوده دارد (آل‌عمران و آل‌عمران، ۱۳۹۰: ۷۵). باید توجه داشت اهداف خصوصی‌سازی با توجه به سیاست‌های اقتصادی، فرهنگی و راهبردهای کلان هر جامعه اتخاذ می‌گردد؛ لذا هر کشور برنامه خصوصی‌سازی و توسعه‌ای را با اهداف ملی و بومی خاص خود اجرا می‌کند. به طور مثال، اولویت فرآیند

خصوصی‌سازی در کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت و افزایش کارایی است. از طرف دیگر در کشورهای درحال توسعه، اهداف خصوصی‌سازی را می‌توان بهینه کردن کارایی تخصیص منابع، کاهش تصدی‌گری دولت در اقتصاد، مقابله با نقدینگی فراوان و سرگردان، ایجاد فضای رقابتی سالم و بسترسازی جلب سرمایه‌گذاری خارجی دانست.

اقدام به خصوصی‌سازی نیازمند ایجاد زمینه‌ها و ارکانی است. مباحث نظری و تجارب عملی کشورها نشان می‌دهند که انجام این فرآیند در نبودن زمینه‌های لازم آن هرگز قرین موفقیت نبوده است. تحقیقات مختلفی در داخل کشور در باب چرایی عدم شکل‌گیری بخش خصوصی مستقل صورت گرفته است؛ برخی از این پژوهش‌ها عبارت‌اند از: عقابایی جزنی و همکاران (۱۳۹۷)، کریم و همکاران (۱۳۹۴)، آل‌عمران (۱۳۹۰) و سعیدی (۱۳۸۷).

عمده پژوهش‌های مطرح‌شده صرفاً از زاویه دید مسائل اقتصادی به موضوع پرداخته‌اند؛ این در حالی است که در بررسی عمیق مسئله باید به وجود زمینه‌های کلان و خرد سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و ابزارهای خصوصی‌سازی مرتبط با آن‌ها نیز دقت شود. طبعاً سیاست‌گذاران، مفسران و محققان علل مختلفی را برای عدم شکل‌گیری بخش خصوصی برشمرده‌اند. برخی از این علل عبارت‌اند از: بزرگ بودن بخش دولتی در اقتصاد کشور، ناتوانی بخش خصوصی، فرهنگ ضد خصوصی‌سازی، وجود سازمان‌های شبه‌دولتی، ضعیف بودن بخش تعاونی، کافی نبودن ظرفیت بورس و آماده نبودن بدنه دولت برای اجرای این سیاست‌ها (سعیدی، ۱۳۸۷: ۲۱۱ - ۲۰۸).

انتخاب بازه زمانی (۱۳۸۴ - ۱۳۵۸) از دو منظر قابل توجه است: (۱) روندهای اصلی خصوصی‌سازی در این ایام تدوین و پی‌ریزی شدند. (۲) تفسیر جدید از اصل ۴۴ قانون اساسی که تأثیر مهمی بر بحث شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی داشته در این دوره صورت گرفته است. لازم به ذکر است دوره‌های زمانی بعدی در مقالات جداگانه به‌طور دقیق و کامل بررسی و ارزیابی می‌شوند. با توجه به موارد مطرح‌شده، به نظر می‌رسد

یکی از عوامل مهمی که در بحث خصوصی‌سازی در کشور مغفول مانده، جایگاه دولت و تأثیر سیاست‌گذاری‌های آن در این حوزه است.

اتخاذ رویه‌های گوناگون به وسیله دولت (به ویژه بعد قانون‌گذاری آن) می‌تواند در موارد مختلف از جمله بحث خصوصی‌سازی تفاوت‌های مهمی ایجاد کند؛ چراکه اساساً نوع نگاه و رویکرد دولت متمرکز بر پدیده‌هاست که نحوه سیاست‌گذاری در آن حوزه‌ها را شکل می‌دهد. بنابراین در بررسی و تحلیل موضوعات، توجه به جایگاه و نوع نگاه دولت نسبت به آن موضوع از اهمیت فراوانی برخوردار است. در پژوهش کنونی از این زاویه (نقش و جایگاه دولت) به مسئله عدم شکل‌گیری بخش خصوصی مستقل و قدرتمند در کشور پرداخته می‌شود.

ادبیات و پیشینه تحقیق

زیگا ودونیک^۱ (۲۰۲۱) در مقاله «بازاندیشی در مورد دولت در قرن بیست و یکم»^۲، استدلال می‌کند که علوم اجتماعی به‌طور کلی و علوم سیاسی به‌طور خاص با یک چالش معرفت‌شناختی عجیب و غریب در حین تحقیق در مورد دولت در قرن بیست و یکم مواجه هستند؛ به عبارت دیگر، دولت اغلب یا طبیعی و به عنوان یک موجودیت ایستا و غیر تاریخی مقاوم در برابر تغییرات محیطی دیده می‌شود یا به عنوان شکلی از سازمان سیاسی که با جهانی‌شدن نئولیبرالی در حال از بین رفتن است.

در هر دو مورد فرآیندهای بازتعریف و توزیع مجدد دولت و ازاین‌رو، قلمرو زدایی و تغییر مقیاس آن، عمده‌تاً مورد توجه قرار نگرفته است. نویسنده در تلاش است تا تحلیل‌های غالب مرتبط با نظریه‌های دولت را مورد ارزیابی مجدد قرار داده و نشان دهد که در جریان اصلی تحقیقات علوم سیاسی در مورد دولت همچنان به مفروضاتی که دولت و اعمال قدرت آن را به یک قلمرو جغرافیایی مشخص و ثابت محدود می‌کند، تأکید صرف

1. Ziga Vodovnik
2. Rethinking the State in the 21st Century

می‌شود؛ از این رو محقق در مقاله مذکور با تکیه بر مفهوم ظرفیت دولت به بررسی ابعاد مختلف دولت در قرن بیست و یکم می‌پردازد.

لوچانا چینگولانی^۱ (۲۰۱۳) در مقاله «وضعیت ظرفیت دولت: مروری بر مفاهیم، شواهد و اقدامات^۲»، معتقد است مفهوم ظرفیت دولت در اواخر دهه ۷۰ و ۸۰، با حمایت مجموعه نسبتاً فشرده‌ای از آثار علمی، مرکزیت پیدا کرد. او در این مقاله تصویری کلی از ادبیات ظرفیت دولت ارائه می‌دهد. از نگاه محقق اولین نکته‌ای که در ادبیات این حوزه به چشم می‌آید، تعریف ظرفیت دولت به مثابه یک مفهوم و مسئله کلی است.

این مفهوم جنبه‌های متعددی دارد و تحلیل ساده انگارانه از آن ممکن است تضادهای نظری مهمی را نادیده بگیرد؛ نکته مهم بعدی از نظر چینگولانی، تعیین گستردگی تعریف نظری از مفهوم ظرفیت دولت است؛ در ادبیات مربوط به این حوزه، تعاریف گسترده و محدودی وجود دارد که در آن‌ها به تفکیک حوزه‌های مختلف از یکدیگر توجه نمی‌شود (انواع ظرفیت‌های دولت و ویژگی‌های خاص هر کدام)؛ مفاهیمی مانند حاکمیت قانون، حکمرانی یا کیفیت دولت، از این دست تعاریف هستند (Cingolani, 2013).

امین اله صمدی و همکاران (۱۳۹۹) در مقاله «بررسی ارزشی - حقوقی رویکرد حاکمیت ایران به خصوصی‌سازی»، به این نکته اشاره می‌کنند که در قوانین ما واژه خصوصی‌سازی تعریف نشده است. خصوصی‌سازی یک مفهوم پیچیده و مبهم و دارای ابعاد و آثار مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی است. به زعم نویسندگان قبل و بعد از انقلاب رویکرد قانون‌گذار ما به سمت غلبه دادن مالکیت عمومی و دولتی بر مالکیت خصوصی بوده است اما رفته‌رفته به دلایل متعدد از جمله داخلی و خارجی و به جهت جلوگیری از انحصار بخش عمومی و دولتی، رکود جامعه، کوچک نمودن دولت، بها دادن به بخش خصوصی و راه‌یابی به بازار اقتصاد جهانی به خصوصی‌سازی توجه بیشتری گردید.

1. Luciana Cingolani

2. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures

محققین با بررسی وضع موجود نتیجه می‌گیرند عملکرد دولت در خصوصی‌سازی ناموفق بوده است. افزایش اندازه دولت، کاهش روند ارزش سهام واگذار شده به بخش خصوصی در سال‌های اخیر و عدم واگذاری مدیریت به بخش خصوصی درست در جهت عکس فرآیند خصوصی‌سازی و از نقاط ضعف اجرای قانون اصل ۴۴ قانون اساسی است.

محمد عقبایی جزنی و همکاران (۱۳۹۷) در مقاله «طراحی الگوی حکمرانی اقتضایی برای اجرای اثربخش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، جهت اجرای اثربخش سیاست‌های کلی اصل مزبور، الگوی «حکمرانی اقتضایی»^۱ را پیشنهاد می‌دهند. از نگاه نویسندگان طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۴، همواره مواد مهمی برای یا فراهم کردن زمینه حضور بخش‌های غیردولتی در اقتصاد مورد تصریح و تصویب قرار گرفت، اما حضور این بخش در حوزه‌های عمده‌ای از اقتصاد منع شده بود و هیچ‌گونه تأثیر شایان توجهی در کاهش میزان و ضریب نفوذ یا حضور دولت در اقتصاد به چشم نمی‌آمد.

در پارادایم جدید حکمرانی، از ایده حکمرانی اقتضایی برای زمان، مکان و رشته‌های خاص هر خط‌مشی استفاده می‌شود. این نوع از حکمرانی ابعاد دیگری را برای اجرای اثربخش خط‌مشی نیاز دارد که شامل مشروعیت و ظرفیت‌های مترتب بر آن در خط‌مشی‌گذاری و اعمال حاکمیت می‌شود (جزنی و همکاران، ۱۳۹۷).

عمده این پژوهش‌ها عدم موفقیت دولت در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی را ناشی از ضعف بخش خصوصی و بزرگ بودن بخش دولتی می‌دانند. در این پژوهش‌ها، عمدتاً نگاه اقتصادی غلبه داشته و تلاشی برای ریشه‌یابی عوامل حقوقی و سیاسی صورت نگرفته است. پژوهش حاضر اما در برابر تحقیقات پیشین بر آن است که در پس نهادهای اقتصادی، نهاد سیاست (دولت) به عنوان اصلی‌ترین تصمیم‌گیرنده حضور دارد و با استفاده از ابزارها و ظرفیت‌هایی چون ظرفیت قانونی، تأثیر ویژه‌ای بر کارآمدی حوزه اقتصاد می‌گذارد.

در همین رابطه سه شاخص اصلی که به عنوان موانع اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفت یعنی تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی، ابهام در قوانین و مقررات و فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی، نقاط اصلی تمایز پژوهش کنونی با تحقیقات پیشین است. ظرفیت قانونی دولت که ارتباط مستقیمی با نوع نظام سیاسی و همچنین چگونگی عملکرد ساختاری حاکمیت دارد، می‌تواند موانع خصوصی‌سازی در کشور را به صورت ساختاری مورد بررسی قرار دهد و از این منظر، تحقیق کنونی مسیر جدیدی برای مطالعات آتی در این زمینه باز خواهد کرد.

چارچوب مفهومی و الگوی تحلیلی

برای تدوین چهارچوب مفهومی پژوهش، از نظریه‌های مختلفی استفاده می‌شود. باید در بستر نظری نشان داد که مفاهیم اساسی این پژوهش یعنی دولت، تضاد منافع گروه‌های اجتماعی و ظرفیت قانونی دولت، از چه منظری مورد توجه هستند؛ ترکیب عناصر مهم این نظریات، چهارچوب مفهومی و الگوی تحلیلی این پژوهش را به دست خواهد داد.

نظریه دولت کارل مارکس^۱ برای توضیح مفهوم تضاد منافع مناسب است؛ در پژوهش حاضر، جنبه ابزاری شدن دولت در دست گروه‌های خاص اجتماعی که مارکس بر آن تأکید می‌کند، اهمیت ویژه‌ای دارد. علاوه بر این نظریه دولت «نیکوس پولانتزاس»^۲ از دو جهت برای این پژوهش مؤثر است؛ از سویی بحث او درباره عملکرد دولت و تأثیر رقابت‌ها و تضادهای نیروهای مسلط بر ساختاری آن و از سوی دیگر، دولت‌گرایی اقتدارگرا و ایجاد بحران در جامعه به وسیله دولت او می‌تواند برای ما کارآمد باشد.

نظریه «قدرت زیرساختی»^۳ مایکلمان^۴ نیز در تبیین جایگاه دولت به ویژه در ارتباط با بحث ظرفیت دولت، نظریه مهم و مؤثری است. از نظرمان لازمه وجود تعادل در

1. Karl Marx
2. Nicos Poulantzas
3. Infrastructural power
4. Michael Mann

فعالیت‌های مختلف اجتماعی (از جمله فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی)، وجود قوانین عمومی است که ضمانت اجرایی از طرف دولت داشته باشد. برای بررسی مفهوم تضاد منافع گروه‌های اجتماعی، از نظریات «رالف دارندورف»^۱ استفاده می‌شود. دارندورف هوادار عمده این موضع است که جامعه دو رو دارد (تضاد و توافق) و بنابراین هر نظریه جامعه‌شناختی باید به دو بخش نظریه تضاد و نظریه توافق تقسیم شود.

نظریه دوم در این بخش، «نظریه تقابلی»^۲ «لوئیس کوزر»^۳ است. گرچه کوزر در نتیجه‌گیری بحث‌هایش بر جنبه‌های مثبت تقابل و ستیز در روند تحولات جامعه اشاره می‌کند، اما تحلیل وی از روند شکل‌گیری تضاد منافع میان نیروهای مختلف اجتماعی، مدنظر محقق است. برای بررسی مفهوم ظرفیت قانونی دولت، نظریاتی چون عجم اوغلو و رایبسون (۲۰۱۲)، هایک (۱۹۶۰)، نورث^۴ (۲۰۰۹) و عجم اوغلو و وردیر (۱۹۹۸) بررسی شده‌اند.

به‌طور کلی یا توجه به این نظریات می‌توان شاخص‌های کلان و خرد ظرفیت قانونی دولت را بدین شکل صورت‌بندی کرد؛ شاخص‌های کلان: «حاکمیت قانون»، «وجود نهادهای فراگیر سیاسی» و «ایجاد محدودیت‌ها بر اعمال قدرت» و شاخص‌های خرد: «تدوین قوانین شفاف و دقیق حامی مالکیت و بخش خصوصی توسط قوه مقننه و اجرای صحیح آن توسط قوه مجریه»، «وجود سطحی متمرکز از رویه‌های سیاسی و قانونی (مانند بوروکراسی قانونمند و قوه قضائیه مستقل)»، «ایجاد سازوکارهای نظارت همگانی بر عملکرد قوه مجریه و تعدیل فعالیت‌های مخرب آن در اقتصاد» و «محدودسازی وجوه رانتی دولت».

بنابراین، از منظر ظرفیت قانونی سه عامل اصلی ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی عبارت‌اند از: تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی، ابهام در

-
1. Ralf Dahrendorf
 2. Conflict theory
 3. Lewis A. Coser
 4. Douglass North

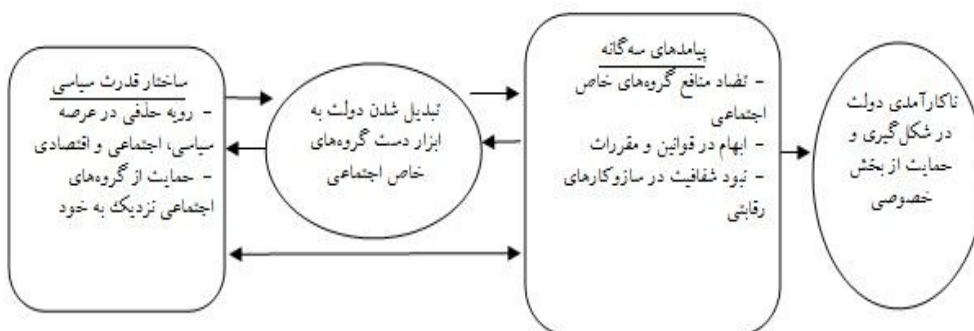
قوانین و مقررات و فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی. با توجه به عناصر مطرح شده در نظریه‌های فوق، نظریه ترکیبی به دست آمده بدین شکل صورت‌بندی می‌گردد: نظام‌های سیاسی دسترسی محدود با توزیع نابرابر ثروت و ایجاد رانت بین گروه‌های نزدیک به فضای فکری خود، دیگر گروه‌های اجتماعی و سیاسی را از گردونه رقابت خارج می‌کنند و این روند حذفی به مرور به انسداد سیاسی ختم می‌شود.

با ادامه این روند، منافع مادی و معنوی مختلفی برای گروه‌های اجتماعی خاص حامی حکومت، به وجود می‌آید. حکومت از طرفی با ایجاد شبکه‌های حامی پروری، نیروهای وفادار به خود را تقویت و از طرف دیگر این نیروها به مرور قدرت بیشتری یافته و در بخش‌های مهمی از دولت نفوذ می‌کنند. نتیجه چنین روندی، ابزار گونه شدن دولت در دستان گروه‌های اجتماعی خاص به منظور حفظ و گسترش منافع خود خواهد بود. انسداد سیاسی به وجود آمده در عرصه اقتصادی منجر به شکل‌گیری انحصار و ناکارآمدی می‌گردد؛ بروز عواملی مانند تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی، ابهام در قوانین و مقررات و فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی را می‌توان به عنوان پیامدهای چنین وضعی در نظر گرفت.

این عوامل در یک چرخه معیوب، خود برافزایش تضاد منافع در جامعه و ناکارآمدی ساختار سیاسی تأثیر می‌گذارند. هم‌افزایی منفی عوامل یادشده بر یکدیگر باعث می‌شود تا دولت در انجام وظایف اصلی (ظرفیت‌های سه‌گانه) خود با مشکل روبه‌رو و به همین دلیل، برآیند ظرفیت قانونی دولت در حمایت از بخش خصوصی نامطلوب می‌شود. به گونه‌ای که در این حوزه شاهد ناکارآمدی بسیاری خواهیم بود.

«الگوی تحلیلی ناکارآمدی دولت ایران در شکل‌گیری و حمایت از بخش

خصوصی»



سوالات و فرضیه‌های زیر با توجه به چهارچوب مفهومی و الگوی تحلیلی مطرح

می‌شوند:

سؤال اصلی

چه عواملی بر ناکارآمدی دولت ایران در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی

قدرتمند و مستقل اثرگذار است؟

سوالات فرعی

چگونه تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی بر ناکارآمدی دولت ایران در

شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل تأثیر می‌گذارد؟

ابهام در قوانین و مقررات چه تأثیری بر ناکارآمدی دولت ایران در شکل‌گیری و

حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل دارد؟

فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی چگونه بر ناکارآمدی دولت ایران در

شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل تأثیر می‌گذارد؟

فرضیه اصلی

کاهش و مدیریت تضاد و تعارض میان گروه‌های خاص اجتماعی، بهبود وضع قوانین و صراحت بخشیدن به آن‌ها و شفاف کردن هرچه بیشتر سازوکارهای رقابتی، بر شکل‌گیری بخش خصوصی قدرتمند و مستقل در کشور اثرگذار است.

فرضیات فرعی

تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی از طریق ایجاد محدودیت در مشارکت و نقش‌آفرینی دیگر نیروهای اجتماعی در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی و همچنین تضعیف ساختار و عملکرد دولت، بر ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل اثرگذار است.

ابهام در قوانین و مقررات از طریق زمینه‌سازی سوءاستفاده از قوانین، امکان تفسیرهای غیرواقعی و پیچیده سازی روندهای حقوقی، بر ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل اثرگذار است.

فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی از طریق ایجاد ابهام در واگذاری‌ها، افزایش مخاطرات فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد رانت اطلاعاتی برای گروه‌های خاص اجتماعی، بر ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل اثرگذار است.

روش تحقیق

رویکرد پژوهش حاضر از بعد کلان، کیفی است. در این رویکرد از تکنیک اسنادی^۱ برای بررسی پیشینه و ادبیات پژوهش و گردآوری داده‌ها و از روش تحلیل علی^۲ (تکنیک ردیابی فرآیند)^۳ به منظور تعیین تأثیرات متغیرهای تحقیق بر یکدیگر و تجزیه و تحلیل آن‌ها.

-
1. Documentary research method
 2. Causal analysis
 3. Process tracing

لازم به ذکر است علل یادشده در رابطه با ناکارآمدی ظرفیت قانونی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی، از بعد تاریخی در دوره جمهوری اسلامی مورد بررسی قرار می‌گیرند. در نهایت نتایج حاصل از تحقیق به صورت کیفی و تفسیری ارزیابی می‌شوند. در پژوهش حاضر کتاب‌ها، گزارش‌ها، مقالات، منابع آماری و... مانند گزارش‌های واگذاری‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی در سال‌های مختلف، آمار و ارقام به‌دست آمده از گزارش‌های بانک مرکزی، آمار مربوط به برنامه‌های توسعه، گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانونی اساسی جمع‌آوری، طبقه‌بندی، اولویت‌بندی و انتخاب گردیدند سپس فیش‌برداری از منابع انتخابی صورت گرفت و در نهایت فیش‌ها، منظم و مطالب مورد نظر بر اساس اهداف پژوهش استفاده شدند.

تأکید این شیوه بر مطالعه مدارک دست اول است زیرا این منابع عمدتاً از اعتبار بیش‌تری برخوردارند؛ اما در برخی از زمینه‌ها به ناگزیر از اسناد و مدارک دست دوم (با واسطه) جهت تکمیل اطلاعات بهره‌گیری شده است. منابع مورد استفاده زیاد و کثیر هستند و دامنه وسیعی را دربرمی‌گیرند، بنابراین با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند^۱ و بر اساس معیارهایی نظیر دست اول یا دست دوم بودن، تعلق آن‌ها به صاحب‌نظران و اندیشمندان درجه اول و نیز رابطه منابع با موضوع تحقیق و آثار انتخاب و اولویت‌بندی شده، مورد بررسی واقع می‌شوند. کوشش شده تا بخش عمده‌ای از منابع، اسناد و مدارک مهم و در دسترس مورد ارجاع قرار گیرند.

بدیهی است با توجه به این‌که حوزه تحلیل کیفی است، بنابراین اسناد و مدارک مورد بررسی باید واجد شرایط بررسی باشند، لذا مبنای انتخاب و گزینش منابع مکتوب و نیز صاحب‌نظران، قضاوت پژوهشگر است. در پژوهش حاضر با توجه به این‌که عمدتاً از روش‌های تحلیل کیفی استفاده می‌شود، از این‌رو تجزیه و تحلیل‌های مورد استفاده نیز حالت کیفی دارند. در این نوع بررسی عمدتاً تحلیل وضعیت و تفسیر از داده‌ها مورد نظر قرار می‌گیرد.

روش تحلیل علی

مکانیسم علی عبارت است از رشته‌ای از حوادث که خود محکوم نظمی قانون وارند و از مبین شروع می‌شوند و به مبین ختم می‌شوند. در اینجا نکته مهمی در باب استدلال‌های علی ناظر به پدیده‌های اجتماعی قابل توجه است؛ مکانیسم‌های پیونددهنده علت و معلول، نوعاً در رفتار معنی‌دار و آگاهانه افراد ریشه دارند و متضمن این عوامل اند: اختیار عاقلانه امور و تأثیر هنجارها و ارزش‌ها در تصمیم‌گیری و داوری فاعلان، تأثیر ساختارهای نمادین^۱ بر رفتار افراد، نحوه‌های اعمال محدودیت از سوی ساختارهای اجتماعی و اقتصادی بر گزینش‌گری افراد و امثال آن. حال باید پرسید کدام عوامل اند که خاصیت تأثیرگذاری بر پدیده‌های اجتماعی را دارند؟

مطالعه تبیین‌های اجتماعی بالفعل نشان می‌دهد که این عوامل بسیار متنوع اند؛ از اعمال افراد و گروه‌ها گرفته تا خصلت‌های فردی و ساختارهای انگیزه‌ای^۲ و خواص ساختارها و نهادها و سازمان‌های اجتماعی و اوصاف اخلاقی و عقیدتی گروه‌ها و طایفه‌های مختلف و موقعیت‌های تکنولوژیکی تازه و تحولات فرهنگی جدید و مشخصات محیط ریست طبیعی و دیگر عوامل؛ همانطور که مشاهده می‌شود، هیچ فرآیند علیت اجتماعی وجود ندارد که از نظم حاکم بر رفتار افراد مستقل باشد (لیتل، ۱۳۷۳: ۲۸ - ۲۴).

در پژوهش حاضر از روش تحلیل علی به منظور بررسی علی - تاریخی عدم شکل‌گیری بخش خصوصی مستقل و قدرتمند در دوره مورد بحث مقاله (۱۳۸۴ - ۱۳۵۸) استفاده شده است. علل سه‌گانه ناکارآمدی دولت ایران از منظر ظرفیت قانونی در این حوزه، روابط بین این علل و تفاوت‌های آن‌ها در دوره‌های مختلف پس از انقلاب اسلامی از این منظر ارزیابی و تجزیه و تحلیل شده‌اند.

-
1. Symbolic Structures
 2. Motive Structures

تکنیک ردیابی فرآیند

در این تکنیک شخص محقق تاریخ حادثه را چندان می‌کاود تا به یک دسته از فرضیات علی در باب حادثه برسد، یعنی هدف محقق آن است که در تاریخ آن حادثه، عوامل و احوالی را کشف کند که در حدوث آن حادثه مدخلیت دارند و تأثیر خردپسندی بر زمان وقوع و ماهیت آن می‌گذارند. نکته قابل توجه این است که شخص محقق با یک رشته از حوادث بی‌سابقه و بی‌نظیر روبه‌رو می‌شود که همه نسبت به حوادث تاریخی بعدی مقدم‌اند؛ لکن چنین تحلیلی را باید مجهز به پشتوانه‌های خردپسند کرد. کوشش برای استنباط علیت از طریق مشخص کردن و تعیین مکانیسم‌های علی را «ردیابی فرآیند» می‌نامند. این تکنیک در بردارنده تحلیل یک مورد بر اساس توالی وقایع یا حوادث (توالی‌های زنجیره‌ای یا چندین توالی متصل به هم) است (Goldstone, 2003: 47).

ردیابی فرآیند در مطالعه موردی در علوم اجتماعی و سیاسی غالباً مبتنی بر این پیش‌فرض است که مطالعه تبیینی یک پدیده خاص و منفرد (مثلاً شکل‌گیری بخش خصوصی قدرتمند و مستقل) مستلزم فهم فرآیند وقوع یا ردیابی توالی علی حوادثی است که متعاقب هم آمده‌اند. از این‌رو، برای تبیین یک واقعه خاص باید آن را در یک پیوستار علی قرارداد و مراحل مختلف وقوع آن پدیده را روشن ساخت. تفاوت این تکنیک با «روایت پردازی تاریخی» این است که در اینجا فقط به توالی و ترتیب زمانی وقایع و رخدادها اکتفا نمی‌شود، بلکه بر سرشت علی یا تکوینی آن نیز تأکید می‌شود. از این تکنیک جهت ردیابی فرآیندهای منجر به وجود آمدن علل سه‌گانه ناکارآمدی دولت ایران در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی از منظر ظرفیت قانونی در دوره مذکور استفاده شده است.

روایی و پایایی

مقصود از روایی آن است که مطمئن شویم وسیله اندازه‌گیری به کار گرفته شده می‌تواند صفت موردبررسی را به درستی اندازه‌گیری کند. در بررسی‌های اجتماعی،

پدیده‌ها به وسیله معرف‌ها تعریف می‌شوند. در این پژوهش نیز شاخص‌های «تدوین قوانین شفاف و دقیق حامی مالکیت و بخش خصوصی توسط قوه مقننه و اجرای صحیح آن توسط قوه مجریه»، «وجود سطحی متمرکز از رویه‌های سیاسی و قانونی» ایجاد سازوکارهای نظارت همگانی بر عملکرد قوه مجریه و تعدیل فعالیت‌های مخرب آن در اقتصاد» و «محدودسازی وجوه رانتی دولت» از طریق اعتبار صوری و مراجعه به داوران، اعتبار آن‌ها مورد تأیید قرار گرفته است، برای بررسی استفاده شده‌اند.

همچنین شاخص‌های فوق مبتنی بر مفاهیم نظری هستند و از دل ادبیات تحقیق و نظریه‌های مرتبط با موضوع پژوهش استخراج شده‌اند. بدین ترتیب، شاخص‌ها را می‌توان دارای اعتبار سازه‌ای که به معنای رابطه میان ابزار تحقیق با مفاهیم و پیش‌فرض‌های نظری است، دانست. در تحقیقات پیمایشی که دارای یافته‌های کمی هستند، پایایی به معنی عینی‌گرایی در پژوهش است؛ به عبارت دیگر پایایی سنجش مبین میزان همسانی نتایج در صورت تکرار سنجش است. در رویکرد مورد استفاده تحقیق که در زمره رویکردهای کیفی قرار دارد، تلاش می‌شود تا با استفاده از روش‌های کیفی، عینی‌گرایی موردنیاز برای پایایی پژوهش حاصل شود. در تحقیق حاضر، استفاده از فرم استخراج اطلاعات برای متن‌های موردبررسی، امکان تکرار نتایج به‌دست آمده توسط محقق را فراهم کرده است.

یافته‌های تحقیق

ناکارآمدی دولت ج.ا.ا و تأثیر آن بر ساختار بخش خصوصی از منظر ظرفیت قانونی دولت

الف. از پیروزی انقلاب ۵۷ تا پایان جنگ

اگرچه یکی از مهم‌ترین آرمان‌های انقلاب، اقتصاد بدون نفت و کاهش بودجه دولتی به درآمدهای حاصل از صادرات نفتی بود؛ عواملی مانند ماهیت مردم‌گرایانه و تعهدات ایدئولوژیک انقلاب، آرمان‌گرایی انقلابی، قانون اساسی دولت‌محور و همچنین

وقوع جنگ طولانی با عراق، تداوم ایده «دولت‌گرایی»^۱ و سلطه دولت بر اقتصاد و وابستگی آن به درآمدهای نفتی را تشدید کرد. در سال‌های آغازین انقلاب، جهت‌گیری‌های سوسیالیستی بر ساختار اقتصاد غالب و دولت ابزار اصلی برای تأمین عدالت اجتماعی به شمار می‌آمد. در حقیقت در دوره تصدی مهندس موسوی، اقتصاد به‌طور عمده با گرایش چپ در کشور حاکم شد؛ در نتیجه اقتصاد دولتی مبتنی بر برنامه‌ریزی و تمرکز گسترده، ساماندهی شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، ضرورت تحقق آرمان‌ها و اهداف انقلاب، به ویژه در زمینه عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌های درآمدی و منطقه‌ای، همچنین دستیابی به خودکفایی و خوداتکایی موجب شد نظام حقوقی - اقتصادی خاصی در قانون اساسی طراحی شود که نتیجه آن پایه‌گذاری اقتصاد دولتی بود؛ ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در همین راستا بود. بدین ترتیب برپایی یک جامعه آرمانی اسلامی توأم با عدالت توزیعی در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت؛ با این نگرش بود که پایه‌های حقوقی یک دولت رفاه بر بستر یک اقتصاد عقب‌مانده متکی به درآمدهای نفتی با یک نظام مالیاتی ناکارآمد در ایران گذاشته شد.

افزون بر این، مسئله جنگ نیز به تقویت ایده دولت‌گرایی دامن زد؛ بدون تردید اداره امور جنگ خود در گرو برپایی یک نظام اقتصاد برنامه‌ریزی شده^۲ دولتی بود. جنگ ایجاد می‌کرد؛ بخشی از مایحتاج مردم از طریق کوپن توزیع شود. این مسائل باعث ایجاد نوعی بوروکراسی شد که توزیع ارزاق را از طریق کوپن تأمین می‌کرد و به نوبه خود موجب گرایش بیشتر به سمت اقتصاد دولتی شد. دولت مجبور بود هر روز به وسعت دخالت خود در اقتصاد بيفزاید.

درحالی که سرمایه‌داران صنعتی از کشور فرار کرده بودند و یا اموال آنها به خاطر وابستگی به رژیم سابق مصادره شده بود، سرمایه‌داران تجاری غیر تولیدی که چه به

1. Statism
2. Planned economy

صورت عمده و یا خرده‌پا در تصمیمات هیئت حاکمه مشارکت داشتند، موفق گردیدند که در چارچوب واردات کالا بخش عظیمی از رانت نفتی کشور را به خود اختصاص دهند؛ به طوری که واردات کالاهای مصرفی در سال ۱۳۶۹ به میزان ۲۵ درصد نسبت به سال ۱۳۶۵ افزایش داشت (سپهدارنیا و سمیعی اصفهانی، ۱۳۹۹: ۱۲۵). این مسئله نشان‌دهنده حاکمیت بازاریان غیر مولد بر منابع ارزی کشور و تخصیص رانت ارزی و نفتی به خود بود.

بنابراین از منظر نهادگرایی تاریخی می‌توان گفت پس از انقلاب سال ۱۳۵۷، محیط نهادی ویژه ساختار اقتصاد رانتی که در دوران رژیم پیشین بر کشور حاکم شده بود؛ تداوم یافت. دخالت وسیع دولت در کلیه امور اقتصادی در دوران جنگ اگرچه باعث شد مردم زیر فشار کمتری قرار بگیرند، اما مشکلات فراوانی در سال‌های پایانی جنگ رقم زده شد و معضلاتی هم چون کسری بودجه دولت، کاهش درآمدهای ارزی، افزایش حجم نقدینگی، رشد نرخ تورم، افت پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و شیوع فعالیت‌های غیرتولیدی و دلالی را به ارمغان آورد.

فعالیت‌های تولیدی و رشد محور در این دوره رشد بسیار اندکی داشت. در مجموع پس از پیروزی انقلاب تا سال ۱۳۶۵، درآمدهای نفتی بیش از ۴۲ درصد بودجه دولت را تشکیل می‌داد که این ویژگی دولت جدید، منطبق با خصلت رانتی دولت در ایران معاصر است. جداول شماره ۱ و ۲ حجم صادرات نفت، میزان درآمدهای نفتی و سهم بودجه نفتی در سیاست‌گذاری‌های دولت در دهه نخست پس از انقلاب را نشان می‌دهند.

جدول ۱- سهم دلارهای نفتی در بودجه دولت در سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۵

منبع: بانک مرکزی ج.ا.

سال	۱۳۵۸	۱۳۵۹	۱۳۶۰	۱۳۶۱	۱۳۶۲	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵
صادرات نفت و گاز (میلیون دلار)	۲۴۱۵۸	۱۱۶۴۸	۱۰۶۱۹	۲۱۷۹۸	۲۱۱۵۰	۱۶۷۲۶	۱۳۷۱۰	۶۲۵۵
قیمت نفت (دلار)	۷۱ / ۸	۶۷ / ۰	۵۹ / ۷	۶۷ / ۵	۶۴ / ۲	۵۱ / ۹	۴۵ / ۳	۲۵ / ۵

جدول ۲- جایگاه صادرات نفت و گاز در طی سال‌های ۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

سال	۱۳۵۶	۱۳۵۷	۱۳۵۸	۱۳۵۹	۱۳۶۰	۱۳۶۱
صادرات نفت و گاز (میلیون دلار)	۲۳۴۵۱	۱۵۶۶۰	۲۴۱۵۸	۱۱۶۴۸	۱۰۶۱۹	۲۱۷۹۸
قیمت نفت (دلار)	۱۳/۹۲	۱۴/۰۲	۳۱/۶۱	۳۶/۸۳	۳۵/۹۳	۳۲/۹۷

وضعیت عوامل سه‌گانه

تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی

در دهه اول پس از انقلاب روند حذف نیروهای منتقد و مخالف حاکمیت تازه تأسیس بیشتر معطوف به نیروهای بیرون از هیئت حاکمه معطوف بوده است. در واقع عمده حذف جریانات را نیروهای ضدانقلاب که از اساس با مؤلفه‌های حاکمیت استقرار یافته مشکل داشتند، شکل می‌دهند. در این دوران نیروهای طیف انقلاب هنوز از انسجام نسبتاً جامعی برخوردارند و اختلاف نظرهای اندکی بین سطوح مختلف آن‌ها دیده می‌شود. به دلیل غیبت بخش خصوصی در این دوران، تنش‌های سیاسی، جنگ و عوامل پرنرنگ ایدئولوژیک، تضاد منافع چندانی میان دولت و بخش خصوصی دیده نمی‌شود؛ همچنین این تضاد منافع در درون دستگاه سیاسی و بین نیروهای مختلف آن نیز به چشم نمی‌آید؛ بنابراین عامل تضاد منافع هنوز در این دوران بروز چندانی پیدا نکرده است.

ابهام در قوانین و مقررات

در این دوران خط‌مشی اصلی حاکمیت در حوزه اقتصاد، دولتی کردن کامل این حوزه بود. تمامی صنایع و بخش‌های عمده اقتصادی کشور طی این دوره زیر نظر مدیریت دولتی قرار می‌گیرند و به همین دلیل قوانین وضع شده نیز در راستای بسط چنین روندی است. اگرچه در اصل ۴۴ بخشی تحت عنوان بخش خصوصی تعریف می‌شود اما در عمل این بخش بسیار کوچک و ناچیز بوده و مجال چندانی برای فعالین این حوزه وجود ندارد؛

در واقع قوانین چندانی جهت مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد کشور در این دوره وضع نگردیده است. همچنین به دلیل آن که تضاد منافع به عنوان عامل اصلی در این دوران کم‌رنگ ظهور می‌کند، ابهام در قوانین و مقررات نیز چندان محلی از اعراب ندارد.

فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی

در این دوران اساساً مفهوم رقابت و به ویژه در حوزه‌های اقتصادی به دلیل غلبه یافتن کامل دیدگاه مدیریت دولتی و عدم نیاز به بخش خصوصی مستقل چندان مطرح نیست. به همین دلیل، سازوکارهای رقابتی چه به لحاظ عملیاتی و چه به لحاظ قانونی محلی از اعراب ندارند. در این دوره عمده فعالیت‌های کلان اقتصادی در انحصار کامل دولت است و بخش مستقل از دولت فعالیت قابل توجهی ندارد. همچنین به دلیل آن که تضاد منافع به عنوان عامل اصلی در این دوران کم‌رنگ ظهور می‌کند، فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی نیز چندان محلی از اعراب ندارد؛ بنابراین شاخص‌های این عامل در دوره مذکور قابل توجه نیستند.

جمع‌بندی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۵۷، به دلیل شرایط خاص کشور و حضور سنگین عوامل ایدئولوژیک و سیاسی و همچنین اقتضات امنیتی در حوزه‌های اصلی سیاست‌گذاری، ایده دولت‌گرایی بسیار مورد توجه هیئت حاکمه جدید و جریان‌های اصلی حامی آن بود. این عوامل به‌طور کلی عبارت‌اند از: ماهیت مردم‌گرایانه و تعهدات ایدئولوژیک انقلاب، آرمان‌گرایی انقلابی، قانون اساسی دولت‌محور، وقوع جنگ طولانی با عراق، اتخاذ جهت‌گیری‌های اقتصادی سوسیالیستی، ادامه یافتن اقتصاد متکی به درآمدهای نفتی، درگیری‌های سیاسی داخلی و حذف جریان‌های مخالف و غلبه یافتن نگاه ایدئولوژیک انقلاب به تمامی ساحت‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشور.

با توجه به این عوامل می‌توان گفت اساساً در دهه اول شکل‌گیری ج.ا.ا، نهاد دولت اصلی‌ترین و مهم‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف کشور بود. در این دوران، به دلیل ماهیت ایدئولوژیک انقلاب و آرمان‌های تعهدگرایانه آن، کلید حل تمامی مسائل کشور در دولت تجسم می‌یافت و همین امر باعث می‌شد تا مجال چندانی برای عرض‌اندام نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی غیردولتی در کشور وجود نداشته باشد.

همچنین بافت فرهنگی به‌شدت سنتی و متأثر از ایده‌های رادیکالیزه شده طیف‌های مذهبی و چپ جامعه، از دیگر عوامل تأثیرگذار بر قداست و ارجحیت پیدا کردن نقش دولت در جامعه به شمار می‌رود. مجموع این موارد عملاً باعث شد تا در ساخت یابی حکومت جدید، شاخص‌های کلان ظرفیت قانونی دولت یعنی «حاکمیت قانون»، «وجود نهادهای سیاسی فراگیر» و «سازوکارهای اعمال محدودیت بر اعمال قدرت» نقش چندانی نداشته باشند.

به همین ترتیب وضعیت شاخص‌های خرد ظرفیت قانونی دولت در این دوره نیز از وضعیت مطلوبی برخوردار نیستند. عدم وجود سطح متمرکزی از رویه‌های قانونی و سیاسی، فقدان سازوکارهای نظارت همگانی بر عملکرد قوه مجریه، تصدی‌گری گسترده دولت در اقتصاد و وضع قوانین به نفع سیطره دولتی بر اقتصاد (دولتی کردن بانک‌ها، بیمه‌ها و... و مصادره اموال سرمایه‌داران بزرگ کشور) از ویژگی‌های اصلی این دوره هستند.

اگرچه در قانون اساسی و اصل ۴۴، بخش خصوصی یکی از بخش‌های سه‌گانه به رسمیت شناخته شده اقتصاد در کشور بود، اما عملاً رویه‌های قانونی به سمت و سوی پیش رفت که حجم بسیار اندکی از فضای اقتصادی در اختیار این بخش قرار گرفت و دو بخش تعاونی و به ویژه دولتی سیطره تام و تمامی بر حوزه فعالیت اقتصادی در دهه اول ج.ا.ا داشتند. باید در اینجا به این نکته مهم اشاره کرد که ویژگی‌های برشمرده در این دوره، فضای مناسبی برای ادامه روند رانتی به‌جامانده از رژیم سابق ایجاد کرد و در واقع در ذات حکومت جدید، همان منطق دولت رانتیر با تفاوت‌های اندکی نهفته بود.

با توجه به شرایط ویژه دهه اول پس از انقلاب و عدم وجود بخش خصوصی ملموس در کشور، عوامل سه گانه در این دوره چندان بروز پیدا نمی کنند. اگرچه نظام سیاسی تازه تأسیس در تلاش برای تثبیت خود به حذف نیروهای رقیب روی آورده بود و این امر خود به شکل گیری گروه های ذی نفع جدیدی منجر می شد، اما هنوز در آن مقطع تضاد منافع اقتصادی و سیاسی چندانانی در درون نیروهای همسو شکل نگرفته بود. همچنین به دلیل نبود بخش خصوصی واقعی و حتی وابسته در این ایام، دو عامل دیگر نیز ظهور قابل توجهی نداشتند.

ب. دولت های پنجم و ششم (۱۳۷۶ - ۱۳۶۸)

پایان جنگ در ایران مصادف بود با سقوط دیوار برلین در ۱۳۶۸ (۱۹۸۹) و به دنبال آن فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در ۱۳۷۰ (۱۹۹۱)؛ از بعد بین المللی جنگ سرد به پایان رسید و جهان تک قطبی به رهبری آمریکا آغاز گردید. این حوادث مستقیماً بر سیاست گذاری کلان اقتصادی در ایران تأثیر گذاشت. در داخل کشور نیز در پی درگذشت رهبر و بنیان گذار انقلاب اسلامی و روی کار آمدن طیف محافظه کار، تغییرات عمده ای در جهت گیری های کلان فرهنگی، سیاسی و اقتصادی رخ نمود. با درگذشت آیت الله خمینی، جریان چپ اسلامی اصلی ترین حامی سیاسی و معنوی خود را از دست داد و به سرعت در عرصه سیاسی کشور حاشیه نشین شد.

با حذف سمت نخست وزیری و انتقال قدرت از موسوی به هاشمی رفسنجانی، تکنوکرات های مسلمان، متأثر از فضای جهانی و دستورالعمل های بانک جهانی^۱ و صندوق بین المللی پول^۲، اجرای برنامه اصلاحات اقتصادی که با عنوان «تعدیل ساختاری»^۳ شناخته می شد را در دستور کار خود قرار دادند. در این دوران برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی تصویب شد؛ برنامه ای که به برنامه اول تعدیل

1. World Bank
2. International Monetary Fund
3. Structural Adjustment

اقتصادی مشهور گشت. این برنامه در یک ماده واحده و ۵۲ تبصره جهت اجرا به مدت ۵ سال (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸) طراحی و به هیئت دولت ارائه گردید.

موضوع خصوصی‌سازی از سال ۶۸ در سیاست‌گذاری‌های کلان برنامه اول ج.ا. مطرح شد و زمینه طرح و اجرا شدن آن نیز طی تصویب‌نامه‌ای در تاریخ ۲۹ خرداد ۱۳۷۰، با حضور هیأت دولت و اعلام اسامی حدود ۴۰۰ شرکت دولتی و یا وابسته به دولت، جهت دستیابی به ارتقای کارایی و کاهش حجم دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی غیرضروری و همچنین ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از منابع و امکانات کشور، مهیا گردید.

در چنین فضایی دومین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور نیز با جهت‌گیری‌های جهانی برنامه تعدیل ساختاری تدوین شد و خصوصی‌سازی در آن مورد تأکید قرار گرفت. اگرچه به واسطه اعتراضات مردمی سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۴ حاکمیت مجبور شد به طور موقت از اجرای این سیاست‌ها عقب‌نشینی کند. برنامه دوم با تأخیر دوساله تهیه و به اجرا گذاشته شد؛ این برنامه نیز که در راستای برنامه اول توسعه و در جهت آزادسازی اقتصاد ایران تهیه شده به برنامه دوم تعدیل اقتصادی شهرت یافت. برنامه جدید در واقع نسخه اصلاح‌شده برنامه پیشین بود و جهتی درون‌نگرانه داشت. همین سیاست بعدها با تفاوت‌های اندکی در دوره اصلاحات نیز تداوم یافت.

دولت هاشمی، توسعه اقتصادی، اقتصاد آزاد^۱ و کاهش مداخله دولت در اقتصاد و تعامل بین‌المللی به نفع توسعه اقتصادی را در دستور کار خود قرار داد. آزادسازی اقتصادی و کاهش نقش دولت در اقتصاد کلید برنامه احیای اقتصادی محسوب می‌شد و هدف اصلاحات اقتصادی بالا بردن نقش بخش خصوصی در اقتصاد کشور بود، محورهای اصلی برنامه تعدیل ساختاری که در کانون سیاست‌گذاری اقتصادی قرار داشت، عبارت بودند از:

تعدیل نیروی انسانی، تضعیف ارزش پول ملی فعال کردن صرافی‌ها، آزادسازی تجاری، نرخ‌های بهره بالا به منظور دستیابی به نرخ بهره مثبت، خصوصی‌سازی، بازپرداخت سریع بدهی‌های خارجی، حذف یارانه‌ها، سمت‌گیری‌های انقباضی بودجه‌ای و اعتباری، کاهش نقش دولت در اقتصاد و اصلاحات نهادی مورد نیاز برنامه تعدیل به ویژه در زمینه مالیاتی و تعرفه‌ای. در اثر اقدامات برنامه اول، میانگین سالانه رشد تولید ناخالص داخلی در مدت برنامه اول به قیمت ثابت ۷/۳ درصد رسید.

اما با توجه به رشد حجم نقدینگی و افزایش تورم از یک سو و حذف یارانه‌ها و افزایش قیمت و سیاست تک‌نرخی کردن ارز از سوی دیگر، جمعیت زیر خط فقر از ۸/۱۷ درصد در سال ۱۳۶۸، به ۱۹ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش پیدا کرد. عدم تحقق سیاست‌های خصوصی و آزادسازی در برنامه اول و عوارض اجتماعی ناشی از افزایش قیمت‌ها، کاهش ذخایر خارجی و افزایش بدهی‌های خارجی که ناشی از عملکرد انبساطی بیش از حد برنامه اول بودند، باعث شدند که فضای اجتماعی - سیاسی، علی‌رغم اهداف سیاست‌های اعلام شده در راستای برنامه دوم، و در عمل سیاست‌های تثبیت اقتصادی را به ویژه در زمینه‌های نرخ ارز، سیاست‌های پولی، کنترل واردات و تثبیت قیمت‌ها به مرحله اجرا بگذارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸).

این چرخش استراتژی به ویژه در مرحله اجرا، باعث کاهش رشد اقتصادی در چهار سال اولیه برنامه دوم گردید به گونه‌ای که متوسط رشد سالانه محصول ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۳۷۴ تا ۷۷، ۸/۳ درصد بود. سایر خدمات حقیقی اقتصادی به قیمت‌های ثابت نشان می‌دهد که در طول برنامه دوم، درآمدهای دولت علی‌رغم هدف رشد سالانه ۱۵/۲ درصد در عمل به‌طور متوسط سالانه ۲/۹ درصد افزایش پیدا کرد و هزینه‌های دولت به جای کاهش ۹ درصد در سال عملاً سالانه ۱/۸ درصد افزایش یافت. از سوی دیگر، ترکیب هزینه‌های دولت علی‌رغم نسبت مصوب ۵۶ درصد جاری و ۴۴ درصد عمرانی در عمل به ۷۰ درصد جاری و ۳۰ درصد عمرانی تبدیل شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸).

خصوصی‌سازی یکی از اهداف عمده و اساسی برنامه اول بود؛ با تصویب برنامه اول توسعه اقتصادی مبانی حقوقی سیاست خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران پایه‌گذاری شد و با تصویب قوانین و مصوبات بعدی به اجرا درآمد. با این حال، اقدامات دولت هاشمی برای کاستن از هزینه‌ها و بار مالی دولت با مخالفت گروه‌ها و نهادهای وابسته به رانت حاکمیت روبه‌رو شد و دولت نتوانست برنامه‌های مدنظر خود را پیاده کند. برخی افراد و گروه‌های سیاسی با سیاست پراگماتیستی^۱ هاشمی در آزادسازی اقتصادی مخالفت داشتند. اگرچه محافظه‌کاران از برنامه اقتصادی دولت هاشمی حمایت به عمل می‌آوردند؛ با اینحال، به مخالفت خود با آزادسازی تجاری در ایران ادامه دادند.

چپ‌های اسلامی نیز معتقد بودند که سیاست‌های جدید اقتصادی به نفع ثروتمندان و به ضرر تهیدستان است؛ بنابراین با سیاست‌های اصلاحی دولت رفسنجانی مخالفت کردند. بنابراین مشکلاتی از جمله رقابت‌های جناحی و اختلاف‌های ایدئولوژیک باعث دست کشیدن از این سیاست‌ها یا تغییر اساسی آنها شد. مجلس، اولین برنامه خصوصی‌سازی را در تابستان ۱۳۷۳ به اتهام فساد و فروش به صورت غیر مزایده‌ای متوقف کرد و بار دوم نیز به دلیل اختصاص خصوصی‌سازی به کارگران در سال ۱۳۷۶ متوقف شد و بار سوم نیز در زمان ریاست جمهوری خاتمی در طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۸ متوقف گردید.

جدول شماره ۳، نسبت میان نرخ رشد تسهیلات اعطایی و صادرات نفت و گاز در این دوران را نشان می‌دهد؛ می‌توان دید همچنان سهم اصلی در تأمین درآمد در اقتصاد کشور، بخش نفت و گاز بود. در واقع، سیاست کلان اقتصادی کشور بر مبنای بخش غیر مولد و دولتی یا شبه‌دولتی تنظیم و بخش خصوصی مستقل عملاً جایگاه چندانی نداشت.

جدول ۳- نسبت میان نرخ رشد تسهیلات اعطایی و صادرات نفت و گاز

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا؛ حساب‌های ملی

صادرات نفت و گاز	کل	صنعت و معدن	بازرگانی و خدمات	ساختمان	کشاورزی	سال/ نرخ رشد
۱۴/۹	۳۷/۴	۴۹/۱	۴۹/۸	۲۸/۵	۳۱/۵	۱۳۶۸ - ۷۱
- ۳/۶	۱۸/۲	۲۳/۲	۱۹/۱	۱۹/۰	۲۵/۸	۱۳۷۲ - ۷۴
۳/۱	۲۹/۲	۲۳/۴	۲۵/۲	۲۹/۴	۳۲/۷	۱۳۷۴ - ۷۸
۱۶/۳	۳۶/۷	۴۱/۷	۵۰/۲	۲۹/۸	۲۹/۶	۱۳۷۸ - ۸۳

از قوانین مهمی که در این دوران برای جهت‌دهی به روند خصوصی‌سازی در کشور تصویب شدند می‌توان به این موارد اشاره کرد: تبصره ۳۲ قانون اول برنامه توسعه و همچنین تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران در سال‌های ۷۰ و ۷۱ متعاقباً قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و نیز سهام متعلق به دولت مانند ایثارگران و کارگران؛ قانون مصوب مرداد سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، تبصره ۳۵ قانون بودجه سال‌های ۷۷ و ۷۸ کل کشور و در انتها بند «ف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور. این موارد مجموعه‌ای را تشکیل می‌دهد که بعضاً با جهت‌گیری‌های متفاوت از هم، مبنای قانونی و مقرراتی برنامه واگذاری سهام را در سال‌های قبل از اجرای برنامه سوم توسعه پدید آورده است.

وضعیت عوامل سه‌گانه

تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی

در دوران هاشمی، اولین تبلور تضاد منافع میان بخش‌های دولتی و یا شبه‌دولتی با بخش خصوصی بروز پیدا کرد. در واقع در این ایام آنچه اتفاق افتاد شکل‌گیری بخش خصوصی وابسته به دولت بود که برای فتح بازارها و مهار رقبای مستقل خود از مواهب نزدیک بودن به دستگاه سیاسی کشور استفاده می‌کرد. این امر از طریق دو عامل دیگر یعنی ابهام‌آفرینی در قوانین و مقررات و مخدوش‌سازی سازوکارهای رقابتی امکان‌پذیر

شد. نتیجه چنین روندی شکل‌گیری طبقه‌ای از مدیران و طیف‌های حامی حکومت متصل به رانت شد که منافع شخصی و گروهی خود را ارجح بر منافع سازمانی و کشور در نظر می‌گرفتند؛ بنابراین، تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی در این دوران ظهور گسترده‌ای یافت.

ابهام در قوانین و مقررات

گروه‌های خاص ظهور یافته در این دوران (در ابتدای شکل‌گیری چنین فرآیندی عمدتاً نیروهای محافظه‌کار و سنتی بازار) که به دلیل نفوذ در ارکان مهم سیاسی کشور توان تنظیم سازی قوانین به نفع خود را داشتند، تلاش کردند تا از طریق تسلط بر نهادهایی چون اتاق بازرگانی و ارگان‌هایی مانند مجلس و شورای نگهبان روند تدوین قوانین را به نفع خود تغییر دهند و در طول همه این سال‌ها، منافع و انحصار خود در عرصه اقتصادی را حفظ کنند. یکی از شیوه‌هایی که این جریان جهت رسیدن به منویات خود انجام داد، مبهم سازی قوانین و مقررات بود؛ در واقع با ایجاد ابهام در قوانین و امکان تفاسیر مختلف از آن، این نیروها می‌توانستند حضور خود در حوزه‌های مختلف اقتصادی را بسط دهند و عملاً بخش خصوصی مستقل را تا حدود بسیاری محدود سازند.

فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی

در کنار ابهام سازی در قوانین و مقررات، شیوه دیگری که نیروهای انحصارگر جهت مهار بخش خصوصی مستقل استفاده کردند، مخدوش نمودن سازوکارهای رقابتی بود. این روند هم در بعد سیاسی (از طریق حذف طیف‌های مستقل و منتقد درون حاکمیت) و هم در بعد اقتصادی (عدم وجود شفافیت در مناقصات و واگذاری بنگاه‌ها به سازمان‌های شبه‌دولتی) دنبال می‌شد. مجموع موارد مطرح‌شده باعث شدند تا بخش خصوصی مستقل نتواند در یک فضای شفاف و قانون‌مند به رقابت بپردازد.

جمع‌بندی

از سال ۶۸ به بعد، با تغییرات عمده‌ای که در ساختار سیاسی کشور به وقوع پیوست و همچنین تحولات بین‌المللی مهم، بخشی از طیف محافظه‌کار نظام سیاسی به رهبری هاشمی رفسنجانی به فکر پیشبرد برنامه‌های توسعه اقتصادی منهای توسعه سیاسی و اجتماعی افتادند. از نگاه این طیف، توسعه اقتصادی شامل اقتصاد آزاد و کاهش مداخله دولت در اقتصاد و تعامل بین‌المللی به نفع توسعه در کشور بود. برنامه اصلی این طیف، آزادسازی اقتصادی و کاهش نقش دولت در اقتصاد محسوب می‌شد و هدف اصلاحات اقتصادی بالا بردن نقش بخش خصوصی در اقتصاد کشور بود. نفس احیای برنامه‌های توسعه و شکل‌گیری ایده «تعدیل ساختاری» در اقتصاد از همین رویکرد ناشی شد. هاشمی موضوع تعدیل را یکی از مهم‌ترین و درعین حال مشکل‌ترین مسئله اقتصادی کشور می‌دانست. از آنجایی که در خط‌مشی کارگزاران تکنوکرات بر سر کار آمده در آن دوران اساساً توسعه سیاسی جایگاهی نداشت، می‌توان گفت وضعیت شاخص‌های کلان و خرد ظرفیت قانونی دولت در این دوره نیز از وضعیت قابل قبولی برخوردار نبودند. دولت هاشمی رفسنجانی به لحاظ برخورد با منتقدین و مخالفین چه در حوزه اقتصادی و چه در دیگر حوزه‌ها، کارنامه موفق‌تری از خود برجای نگذاشت. در این دوران به دلیل آنکه مجموعه هیئت حاکمه بر سر اتخاذ سیاست‌های نئولیبرالیستی و آزادسازی گسترده اقتصاد اتفاق نظر وجود داشت، عملاً فضای چندانی جهت نقد این سیاست‌ها باقی نمی‌ماند.

طیف چپ ج.ا.ا با درگذشت آیت‌الله خمینی و روی کار آمدن آیت‌الله خامنه‌ای به عنوان رهبر جدید نظام به حاشیه رفت و اکثر منتقدین این جریان به فعالیت‌های غیردولتی روی آوردند. یک‌دست‌سازی حاکمیت در این دوره عملاً فضایی برای حضور نهادهای فراگیر سیاسی و حاکمیت قانون باقی نگذاشت و به همین دلیل سازوکارهای نظارتی همگانی و قانونی (از جمله قوه مقننه) نتوانستند کارویژه‌های خود را به درستی انجام دهند. اقدامات دولت هاشمی برای کاستن از هزینه‌ها و بار مالی دولت با مخالفت گروه‌ها و نهادهای خاص روبرو شد و دولت نتوانست برنامه‌های مدنظر خود را پیاده کند.

برخی افراد و گروه‌های سیاسی با سیاست پراگماتیستی هاشمی در آزادسازی اقتصادی مخالفت کردند. اگرچه محافظه‌کاران از برنامه اقتصادی دولت هاشمی حمایت به عمل می‌آوردند؛ بااینحال، به مخالفت خود با آزادسازی تجاری در ایران ادامه دادند. مجلس، اولین برنامه خصوصی‌سازی را در تابستان ۱۳۷۳ به اتهام فساد و فروش به صورت غیر مزایده‌ای متوقف کرد و بار دوم نیز به دلیل اختصاص خصوصی‌سازی به کارگران در سال ۱۳۷۶-۱۳۷۴ متوقف شد.

همچنین در این دوران بود که اولین جرقه‌های حضور نیروهای نظامی در فعالیت‌های عمرانی و اقتصادی کشور زده شد و به بهانه ناکارآمد بودن بخش خصوصی در این حوزه‌ها، سیل گسترده انعقاد قراردادهای مهم در بخش‌هایی چون سدسازی و راه و شهرسازی بین دولت و نیروهای مسلح (به‌طور مشخص سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) گسیل شد. در حوزه خصوصی‌سازی نیز با انتقال بنگاه‌های بزرگ به این ارگان‌ها، پایه‌های آن چیزی که بعدها به عنوان «خصوصی‌سازی اقتصاد» مطرح شد، پی‌ریزی شد.

به‌طور کلی می‌توان گفت اگرچه گرایش خصوصی‌سازی اقتصاد در دل دولت نهفته بود، اما در عمل آنچه رخ داد انتقال بخش بزرگی از اقتصاد رسمی کشور به بخش‌های کمتر رسمی بود. در واقع اتفاقی که افتاد، این بود که به بهانه خصوصی‌سازی، دولت به ایجاد حیطه‌خلوت‌های مختلفی برای خود در قالب بنگاه‌ها و نهادهای شبه خصوصی پرداخت تا در مواقع مورد نیاز، بتواند بدون رعایت تشریفات قانونی و رسمی کشور، اهداف خود را پیش ببرد. حول محور چنین فضاها، غیررسمی و غیرقابل نظارتی بود که اولین ریشه‌های شکل‌گیری فساد گسترده در دستگاه دولتی دوانیده شد و گروه‌های ذی‌نفع پر قدرتی که مستقیماً به رانت دولت وصل بودند، ظهور یافتند.

با توجه به این مسئله، باید گفت یکی از شاخص‌های خرد ظرفیت قانونی دولت که تشکیل بوروکراسی قدرتمند و عقلانی است، در این دوره علی‌رغم شعارها تحقق نیافت؛ بلکه نتیجه آن شکل‌گیری طبقه‌ای از مدیران متصل به رانت شد که منافع شخصی و گروهی خود را ارجح بر منافع سازمانی و کشور در نظر می‌گرفتند. این گروه‌های خاص

(در ابتدای شکل‌گیری چنین فرآیندی عمدتاً نیروهای محافظه‌کار و سنتی بازار) که به دلیل نفوذ در ارکان مهم سیاسی کشور، توان تنظیم‌سازی قوانین به نفع خود را داشتند. در وهله نخست تلاش کردند تا از طریق تسلط بر نهادهایی چون اتاق بازرگانی و گشوده نگاه‌داشتن راه‌های تجاری با کشورهایمانند چین و برخی دیگر کشورها در طول همه این سال‌ها، منافع و انحصار خود در عرصه تجارت را حفظ کنند؛ در این راه، بخش خصوصی صنعتی کشور که به دلیل وضعیت مصادره‌های پس از انقلاب شرایط مناسبی نداشت، عملاً به ورطه نابودی کشیده شد. در مرحله بعدی، این گروه‌ها تلاش کردند تا با استفاده از منابع سرشار اقتصادی که در دست داشتند، روند سیاست خارجی کشور و همچنین حذف نیروهای منتقد داخلی خود را سرعت بخشند تا از این طریق تسلط کامل خود بر منابع کشور را تضمین کنند.

وضعیت اصل ۴۴ در این دوران قابل توجه است. از طرفی دولت به دلیل اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری و آزادسازی به دنبال تسریع روند خصوصی‌سازی بود اما در این بین، میان نهادهای مختلف حاکمیتی تفسیر واحدی از این اصل وجود نداشت. به‌عنوان مثال شورای نگهبان در مورد برخی از نهادهای عمومی، نظر متفاوتی با دولت و مجلس داشت. نیروهای انحصارگر در این دوران تلاش داشتند تا نفوذ خود در این ارگان‌ها (همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام) را افزایش دهند.

دولت از طرفی سعی داشت تا دایره نهادهای عمومی و دولتی را ذیل اصل ۴۴ قرار دهد تا از این طریق بتواند فرآیند انتقال به بخش خصوصی را فراهم سازد اما تفاسیر قانونی نهادهای بالادستی، گاه این روند را با مشکل روبه‌رو می‌کرد. اتفاقی که در این دوران افتاد این بود که نهادهای مورد مناقشه در ظاهر به بخش خصوصی مستقل منتقل شدند، اما به دلیل تفاسیر خاص قانونی، عملاً به بخش‌های غیررسمی‌تر اقتصاد واگذار گردیدند. این تحلیل از منظر ظرفیت قانونی دولت، قابل توجه است.

در مجموع در سطح شاخص‌های کلان بین سال‌های ۶۸ تا ۷۵، وضعیت «نهادهای فراگیر سیاسی»، «حاکمیت قانون» و «محدودیت بر اعمال قدرت» به‌هیچ‌عنوان دلگرم‌کننده

نبود. حاکمیت یکدست محافظه‌کاران بر ارکان اصلی حکومت، عملاً مجال چندانی برای نظارت و نقد باقی نمی‌گذاشت؛ به ویژه که برخورد دولت هاشمی با منتقدین نیز عموماً تند و بی‌محابا بود. در سطح شاخص‌های خرد نیز، اگرچه در راستای شکل‌گیری بوروکراسی قدرتمند تلاش‌هایی صورت گرفت، اما به دلیل وابستگی زیاد آن به دولت و عدم کارآمدی لازم، بهبودی در این حوزه شاهد نیستیم.

به همین نسبت قوه قضائیه و مقننه نیز چندان استقلال نظر در این سال‌ها نداشتند. اگرچه مجلس بر سر برخی موضوعات از جمله سیاست‌های ارزی دولت و... گاه در چالش با دولت برمی‌آمد، اما به دلیل حمایت رأس هرم سیاسی از فعالیت‌های دولت، این انتقادات ره به جایی نمی‌برد. وجوه رانتهی دولت در این دوره به دلیل مسائل مطرح‌شده در سطور فوق تشدید گردید و زیربنای شکل‌گیری گروه‌های ذی‌نفع اقتصادی تشکل یافته در این دوره بنا نهاده شد. در حوزه قانون‌گذاری نیز اتفاقی که افتاد این بود که دولت تفسیر خود از قوانین مجلس را اجرا می‌کرد؛ در واقع قوانین وضع‌شده توسط دولت به نحوی که خود مطلوب می‌دانست اجرا می‌شد و گاه در این زمینه حتی خلاف کلیت آن قانون عمل می‌شد.

بنابراین، می‌توان دید وضعیت شاخص‌های خرد ظرفیت قانونی دولت در این دوران چندان تعریفی ندارند. در این دوره، تضاد منافع میان بخش‌های دولتی و یا شبه‌دولتی با بخش خصوصی بروز پیدا کرد. در واقع در این ایام آنچه اتفاق افتاد شکل‌گیری بخش خصوصی وابسته به دولت بود که برای فتح بازارها و مهار رقبای مستقل خود از مواهب نزدیک بودن به دستگاه سیاسی کشور استفاده می‌کرد. این امر از طریق دو عامل دیگر یعنی ابهام‌آفرینی در قوانین و مقررات و مخدوش‌سازی سازوکارهای رقابتی امکان‌پذیر شد. بنابراین در این دوران عوامل سه‌گانه مطرح‌شده کاملاً صدق می‌کنند.

ج. دولت‌های هفتم و هشتم (۱۳۸۴ - ۱۳۷۶)

زمانی که سید محمد خاتمی طرح تحول اقتصادی خود را در سال ۱۳۷۷ به مجلس پیشنهاد داد از برنامه خود برای خصوصی‌سازی تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی از جمله

بانکداری، بیمه و مخابرات و حتی بخش‌های گاز طبیعی و نفتی سخن گفت. از این طرح، تحت عنوان طرح ۵ ساله سوم تحول اقتصادی نام برده می‌شود. به عنوان بخشی از این طرح، بیش از ۵۰۰ شرکت دولتی می‌بایست خصوصی می‌شدند. در این سال به عنوان یکی از ابتکارات اقتصادی دولت، به بانک‌های خصوصی و خارجی اجازه حضور در مناطق آزاد تجاری داده شد. این طرح مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی را در برنامه‌های خصوصی‌سازی تصویب کرد.

دولت اصلاحات به خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی، به مثابه دو رکن عمده سیاست تعدیل روی آورد. دولت تلاش داشت با اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری واحدهای تولیدی و فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی مستقل و اصلاح چارچوب‌های قانونی و ترتیبات سیاسی، موجبات بهینه‌سازی زیربنای اقتصادی و صنعتی کشور و جذب سرمایه‌گذاری خارجی را فراهم آورد. این سیاست‌ها که از زمان هاشمی شروع شده بود، در سال ۱۳۷۷ با تبصره مجلس تقویت شد.

در برنامه سوم توسعه کشور بر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی تأکید گردید و همچنین به موجب مصوبه مجلس، به منظور کاهش حجم تصدی و تقویت اعمال و نظارت دولت و فراهم شدن امکانات و زمینه‌های بیشتر مشارکت مردم در امور حکومتی، دولت موظف شد در اولین سال برنامه سوم اصلاحات ساختاری ضروری را در تشکیلات اداری کشور اجرا سازد. میزان واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت در فاصله سال‌های ۱۳۷۰ لغایت ۸۰، رقمی بالغ بر ۸۳۲۹ میلیارد ریال ثبت گردیده است.

این در حالی است که مسئله واگذاری بخش دولتی به بخش خصوصی تنها از سال ۱۳۷۹ روند آهسته‌ای را آغاز کرده و قبل از این سال حرکت آن بسیار کند و محتاطانه بود. از عوامل کند بودن روند خصوصی‌سازی در سال‌های فوق می‌توان به فقدان شفافیت در قیمت‌گذاری و واگذاری دستگاه‌های دولتی اشاره کرد. روش‌های خصوصی‌سازی در فاصله سال‌های فوق شامل روش فروش سهام مؤسسات دولتی در بورس اوراق بهادار

تهران، فروش سهام شرکت به کارکنان و مدیریت بود که عمدتاً از طریق سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق انجام می‌گرفت (سازمان خصوصی‌سازی، سال‌های مختلف). از رقم کل واگذاری تا سال ۱۳۸۰ که معادل ۸۳۲۹ میلیارد ریال است، مبلغ ۶۵۲۴/۵ میلیارد ریال معادل ۳/۷۸ درصد از طریق بورس، مبلغ ۱/۷۲۹ میلیارد ریال، معادل ۸/۷۹ درصد از طریق مزایده و مبلغ ۴/۱۰۷۵ میلیارد ریال، معادل ۱۲/۹۲ درصد از طریق مذاکره مستقیم اقدام به فروش سهام شرکت‌های دولتی انجام شده است. البته از سال ۱۳۷۷ روش مذاکره به دلایل مختلف از جمله عدم شفافیت در قیمت‌گذاری و بعضاً تقلب‌هایی که در این روش انجام می‌شد، حذف گردید و تنها دو روش خصوصی‌سازی از طریق بورس و مزایده موردقبول سازمان خصوصی‌سازی قرار گرفت.

از عمده دستگاه‌های واگذارکننده سهام در فاصله سال‌های فوق سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با فروش ۴/۵۲۷۵ میلیارد ریال، معادل ۳ درصد، سازمان صنایع ملی ایران با ۵/۲۲۰۶ میلیارد ریال، معادل ۵/۲۶ درصد و سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی با ۲/۷۲۳ میلیارد ریال، معادل ۸/۸ درصد را به خود اختصاص داده‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵). در فاصله سال‌های ۱۳۷۰ تا ۸۰، سازمان خصوصی‌سازی اقدام به واگذاری ۷ میلیون سهم از سهام واحدهای تولیدی به ارزش ۲/۷۲۳ میلیارد ریال به کارگران و عمدتاً از طریق بورس اوراق بهادار کرده است.

همچنین بر اساس احکام مندرج در تبصره ۱۰ قوانین بودجه کل کشور مقرر گردید تا سهام شرکت‌های دولتی از طریق دستگاه‌های دارنده سهام، بابت بازپرداخت بدهی دولت به سازمان بازنشستگی منتقل گردد و همچنین از این بابت نیز سهام تعدادی از واحدهای دولتی، به سازمان بازنشستگی واگذار گردید. در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۱۲۰۰ میلیارد ریال درآمد پیش‌بینی شده بود که از این رقم، حدود ۷ درصد آن و به میزان ۲۰۱ میلیارد ریال، صرفاً از محل فروش سهام متعلق به سازمان خصوصی‌سازی وصول شد. در سال مذکور به علت عدم تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی، سهام دولتی متعلق به سایر دستگاه‌ها برای فروش عرضه شد.

در سال ۱۳۸۱ از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۶۰۰۰ میلیارد ریال درآمد در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی شده بود که با توجه به مفاد ماده ۱۹ قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر واریز ۵۰ درصد درآمد حاصل از فروش سهام به حساب شرکت مادر تخصصی، این امر به مفهوم واگذاری ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال سهام شرکت‌های دولتی بود که می‌بایست در چارچوب مقررات قانون برنامه سوم توسعه و با ارائه وکالت از سوی شرکت‌های مادر تخصصی به سازمان خصوصی‌سازی به حیطة وصول درمی‌آمد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹).

اطلاعات ارائه‌شده حاکی از آن است که ۳۱ درصد کل واگذاری‌های ۱۳۸۱ - ۱۳۶۹، در دوره اصلاحات انجام گشته که نود درصد آن از طریق بورس و ده درصد باقی‌مانده از طریق مزایده واگذار شده است؛ به علاوه در این دوره هفتاد درصد واگذاری‌ها را سازمان خصوصی‌سازی انجام داده است (حاجیلو، ۱۳۹۶: ۱۰۲).

جدول ۴- ارزش واگذاری‌های انجام‌شده طی سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۹ (ارزش به میلیارد ریال)

منبع: سازمان خصوصی‌سازی، سال‌های مختلف

سال	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹
ارزش واگذاری	۲۶۶	۲۳۹	۲۸۸	۹۲۴	۵۱۶	۱۰۹۱	۱۷۳	۷۶۲	۲۳۴۸	۱۷۲۲

جدول ۵- ارزش واگذاری‌های انجام‌شده طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ (ارزش به میلیارد ریال)

منبع: سازمان خصوصی‌سازی، سال‌های مختلف

نوع واگذاری	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴
اختصاص منابع به درآمد عمومی	۲۰۱	۳۱۳۸	۱۰۱۴۴	۷۰۹۳	۸۲۶
اختصاص منابع بابت رد دیون	۰	۰	۰	۰	۰
اختصاص سهام بابت رد دیون	۰	۷۷	۲۱۴۶	۸۴	۰
سهام عدالت	۰	۰	۰	۰	۰
جمع	۲۰۱	۳۲۱۵	۱۲۲۹۰	۷۱۷۷	۸۲۶

علی‌رغم تمهیدات اندیشیده شده، سیاست خصوصی‌سازی دولت اصلاحات تا حدود زیادی نتیجه نداد و ریشه این امر، مسائل غیردولتی بود و از محیط سیاسی - اقتصادی نامناسب شامل فقدان توافق سیاست‌گذاران، عدم وجود یک نظام بانک داری مناسب و بازار رقابتی و یک چارچوب تنظیمی کارا ناشی می‌شد؛ همچنین مدیران میانی و بوروکرات‌های شرکت‌های دولتی با طرح خصوصی‌سازی که منافع و موقعیت آن‌ها را به خطر می‌انداخت مخالف بودند.

از دیگر موانع اصلی خصوصی‌سازی در دولت اصلاحات، می‌توان به سوءبرداشت و عدم توافق، فقدان نگرش واحد در میان مقامات سطوح بالا، رقابت میان شرکت‌های مختلف دولتی و نهادهای انقلابی و بخش خصوصی، نرخ مبادله خارجی بی‌ثبات، نوسان قیمت‌های سهم و نبود سرمایه‌گذاری داخلی کافی، اشاره کرد. با توجه به این موارد، برنامه سوم توسعه در دستیابی به اهداف خود چندان موفق نبود در رتبه‌بندی اقتصاد جهانی در میان ۶۰ کشور موردتحقیق، ایران حائز مقام ۵۹ شد.

با توجه به روند مطرح شده در سطور فوق، خصوصی‌سازی نتوانست به اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های اول و دوم دست یابد. نظام اقتصادی ایران در عمل زیر سلطه مؤسساتی مانده بود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به دولت تعلق داشتند، ولی توسط دایره بسیار محدودی از افراد نزدیک به دولت هدایت می‌شدند. نخبگان سیاسی رقیب، همگی از دولتی بودن اقتصاد و وجود انحصارات، رانت‌ها و امتیازات بهره‌مند می‌شدند و یک نوع الیگارشی بر نظام سیاسی و اقتصادی - اجتماعی ایران حاکم گردید.

بنابراین مقامات یا بورژوازی دولتی و بورژوازی تجاری یا صاحبان نقدینگی عظیم هر دو از دولتی بودن منافع، رانت‌ها و امتیازات استفاده می‌کردند و خصوصی‌سازی اندک هم نوعی حراج و یا جابجایی‌های غیر مولد کارخانه‌های سودآور بود. بدین ترتیب پایداری ذهنیت و رویه‌های نهادی رانتی نشان داد که اگرچه بخش بزرگی از سرمایه‌داران وابسته در اثر انقلاب کشور را ترک کردند، ولی نسل جدید و جدا از آن طبقه، با برخورداری از امکانات عظیم و خلأ پدید آمده ناشی از شکست سیاست‌های

اقتصاد دولتی، در چارچوب سیاست خصوصی سازی اقتصاد به طور تدریجی خود را توان بخشیدند و همچنان به درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت چشم دوخته بودند.

اجماع بر ضرورت خصوصی سازی در میان همه گرایش های سیاسی کشور تا حدی قوی بود که در سال ۱۳۸۴، خصوصی سازی با عنوان «سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» توسط رهبر نظام تصویب، ابلاغ و مطالبه شده و به دنبال آن همین سیاست ها در دولت های احمدی نژاد و روحانی نیز پیگیری شد. به موجب این سند در چشم انداز بیست ساله، ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت انقلابی، الهام بخش در دنیای اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل. از سوی دیگر یکی از ویژگی های مهم در تحقق اهداف آرمانی چشم انداز، اجماع بین مسئولین و مردم است.

رهبری در راستای افزایش ظرفیت اقتصاد ملی با استفاده از رویکرد بخش خصوصی در اقتصاد در کنار بهبود شاخص های عدالت اجتماعی، سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی را ابلاغ کردند و در همین راستا تلاش برای تحقق سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی را به دلیل تقابل با خواست دشمنان در ضعیف نگه داشتن اقتصاد و در دست داشتن اهرم فشار اقتصادی نوعی جهاد خواندند و موفقیت در دستیابی به آن سیاست ها را انقلاب اقتصادی نام گذاری نمودند.

سیاست های کلی اصل ۴۴ پنج بند را در برمی گیرد که در دو مرحله در تاریخ ۱۳/۱/۸۴ و بند ج آن در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ ابلاغ شد. بند «الف» دو بخش دارد؛ بخش اول ناظر بر فعالیت های اقتصادی خارج از موارد اصل ۴۴ است که طبق آن دولت حق فعالیت جدید را ندارد (به جز موارد استثنا با تصویب مجلس شورای اسلامی در مدتی معین) و از ابتدای برنامه چهارم توسعه نیز لازم است سالانه ۲۰ درصد از این فعالیت ها را واگذار کند. در بخش دوم، آگاه سازی بخش بزرگی از فعالیت های اقتصادی دولتی و صدر اصل ۴۴ مورد توجه قرار گرفته و به بنگاه ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش های تعاونی و خصوصی اجازه داده شده است که در آن موارد سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت داشته باشند.

بند «ب» به نحوه توسعه مفهومی تعاونی‌ها و ارتقای سطح آنها در فعالیت‌های اقتصادی اشاره دارد. بخشی از اهداف عدالتخواهانه نظام نظیر فقرزدایی در سه دهک پایین جامعه از طریق تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی، توانمندسازی تعاونی‌ها و حمایت‌های مالی و مالیاتی در این بند مورد تأکید قرار گرفته است. بند «ج» به واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌ها به ویژه بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های غیردولتی اختصاص دارد و در این بند، باز تعریفی از نقش دولت و بخش‌های غیردولتی آمده است و به استثناء موارد معدودی نظیر صنایع بالادستی نفت، بانک مرکزی ملی، بیمه مرکزی و ایران و تولیدات دفاعی و امنیتی، اجازه واگذاری ۸۰ درصد از تمامی فعالیت‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ داده شده است.

بند «د» به الزام واگذاری‌ها و نحوه مصارف درآمدهای حاصل از فروش شرکت‌های وابسته به دولت و چگونگی تداوم حاکمیت دولت و پرهیز از انحصارات بخش غیردولتی اشاره دارد. توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اداره بنگاه‌های بزرگ اقتصادی، استفاده از روش‌های سالم و شفاف در واگذاری‌ها و تکیه بر تدریجی بودن آن، ذینفع نبودن دست‌اندرکاران در واگذاری و تأکید بر توجه به ویژه به خانواده‌های مستضعف و محروم، مناطق کمتر توسعه‌یافته و تعاونی‌های فراگیر ملی از نکات مهم این بندها است. تأکید می‌شود که در این بند به «سیاست‌های کلی واگذاری» و «سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار»، توجه جدی شده است (سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ج.۱، ۱۳۸۴).

وضعیت عوامل سه‌گانه

تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی

روند شکل گرفته در دوره هاشمی در دولت اصلاحات اندکی متوقف گردید اما به دلیل نزاع میان هسته اصلی قدرت و دولت منتخب و همچنین نفوذ بیشتر جریان‌های انحصارگر در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی کشور، تداوم خود را حفظ کرد. بنابراین

می‌توان گفت عامل تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی تأثیر مستقیم و مضاعفی بر شدت یافتن دو عامل دیگر داشته است. در این دوران دولت تلاش‌هایی مبنی بر کنترل و مدیریت تضاد منافع بخش‌های مختلف حاکمیتی با بخش‌های مستقل انجام داد اما به دلیل نفوذ نیروهای انحصارگر در دستگاه‌های تصمیم‌گیری و تقابل میان هسته اصلی قدرت و دولت منتخب، چندان توفیقی حاصل نشد؛ با این وجود، باید اذعان کرد با توجه به شواهد و بهبود کلی رویه‌های کلان اقتصادی در دولت اصلاحات، این عامل در دوره مذکور تا حدودی تعدیل گشت.

ابهام در قوانین و مقررات

در این دوره تلاش‌های فراوانی هم در مجلس (دوره ششم) و هم در خود دولت جهت ابهام‌زدایی از قوانین یا تغییر آن‌ها در جهت رقابتی‌تر شدن فضای اقتصادی کشور صورت گرفت اما مقاومت طیف انحصارگر که در درون نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا شورای نگهبان نفوذ پیدا کرده بودند، این فعالیت‌ها را با چالش روبه‌رو نمودند. این طیف همچنین از تقابل میان دولت و هسته اصلی قدرت به نفع خود نهایت استفاده را کرد و به‌نوعی توانست در رقابت با دولت، حمایت هیئت حاکمه را به دست آورد. با وجود چنین شرایطی، بسیاری از قوانین دست‌وپا گیر فعالیت‌های اقتصادی در این دوران اصلاح و همچنین قوانین عملیاتی‌تری در حوزه بخش خصوصی توسط نهادهای منتخب تدوین و اجرا شدند.

فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی

به مانند قسمت ابهام در قوانین و مقررات، در این دوره تلاش‌های فراوانی در نهادهای انتخابی نظام سیاسی جهت رقابتی‌تر شدن فضای سیاسی و اقتصادی کشور صورت گرفت اما مقاومت طیف انحصارگر که همراهی هسته اصلی قدرت را نیز داشت، این تلاش‌ها را تا حدودی با ناکامی روبه‌رو ساخت. نیروهای خاص اجتماعی با بهره بردن از تقابل میان

دولت و هیئت حاکمه، حوزه نفوذ خود در بخش‌های مختلف اقتصادی را بسط دادند و به همین دلیل فضای رقابت و مشارکت برای بخش خصوصی مستقل تنگ‌تر گشت. با وجود وضعیت به وجود آمده، بسیاری از سازوکارهای دست‌وپا گیر فعالیت‌های اقتصادی در این دوران اصلاح و همچنین قوانین عملیاتی‌تری در این حوزه تدوین و اجرا شدند.

جمع‌بندی

با روی کار آمدن محمد خاتمی در سال ۷۶، فضای سیاست داخلی کشور با تحولات چشم‌گیری روبه‌رو شد. تأکید دولت جدید بر توسعه سیاسی و پرداختن به آن بخش از وعده‌های انقلاب ۵۷ بود که در طول ۱۹ سال گذشته، عملاً مغفول مانده بودند. به همین دلیل در ادبیات دولت‌مردان این دوره بحث‌هایی مانند حاکمیت قانون، مردم‌سالاری، تعامل سازنده با دنیا، توسعه متوازن سیاسی و اقتصادی و... به‌وفور یافت می‌شود. با توجه به این تحولات، در عرصه اقتصادی نیز دولت جدید سعی داشت تغییراتی را اعمال کند تا از سطح انحصارات حکومت و نیروهای وابسته به آن بکاهد.

اگرچه دولت خاتمی به مانند دولت پیشین خود به بازار آزاد و توسعه بخش خصوصی و به‌طور کلی گرایش لیبرالیستی اقتصاد باور داشت، اما درعین حال به این نکته توجه داشت که اعمال بی‌رویه‌ای سیاست‌ها تبعات گسترده‌ای در حوزه سیاسی و اجتماعی جامعه خواهد داشت. در واقع خط‌مشی اقتصادی دولت خاتمی به نحوی، تعدیل‌سازی سیاست تعدیل ساختاری بود. دولت اصلاحات به خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی، به‌مثابه دو رکن عمده سیاست تعدیل، روی آورد.

دولت کوشید با اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری واحدهای تولیدی و فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی و اصلاح چارچوب‌های قانونی و ترتیبات سیاسی، موجبات مدرن کردن زیربنای اقتصادی و صنعتی کشور و جذب سرمایه‌گذاری خارجی را فراهم آورد. در عمل اما علی‌رغم توفیقات قابل‌توجه دولت در مدیریت کلان اقتصادی کشور، روند خصوصی‌سازی در این دوران نیز چندان موفقیت‌آمیز نبود. دلیل اصلی این امر

را می‌توان در تضاد منافع گروه‌های خاص مطرح‌شده دید. در این دوره میان سطوح بالای تصمیم‌گیری کشور بر سر چگونگی توسعه سیاسی اختلافاتی به وجود آمد. نیروهای محافظه‌کار گشایش‌های سیاسی دولت و همچنین تنش‌زدایی در عرصه بین‌المللی خاتمی را بر نمی‌تافتند و تلاش نمودند تا با ایجاد دوقطبی‌های ایدئولوژیک و مذهبی در این روند اختلال ایجاد کنند. تنش‌های سیاسی این دوره از جمله وقوع قتل‌های زنجیره‌ای، وقایع کوی دانشگاه در سال ۷۸، برخوردها با مطبوعات جریان اصلاحات و... از جمله این تلاش‌ها بودند. از سوی دیگر گروه‌های خاص اجتماعی که حالا تبدیل به وزنه‌ای در عرصه اقتصادی کشور شده بودند، سیاست‌های دولت را علیه منافع خود می‌دیدند.

این گروه‌ها از طریق نفوذی که در ارکان حاکمیت داشتند سعی کردند تا با برجسته‌سازی بحران‌های مطرح‌شده دولت را در عرصه سیاسی و اقتصادی ناکارآمد و در نهایت زمین‌گیر کنند. از دیگر موانع اصلی خصوصی‌سازی در دولت اصلاحات، می‌توان سوءبرداشت و عدم توافق، فقدان نگرش واحد در میان مقامات سطوح بالا، رقابت میان شرکت‌های مختلف دولتی و نهادهای انقلابی و بخش خصوصی، نرخ مبادله خارجی بی‌ثبات، نوسان قیمت‌های سهم و نبود سرمایه‌گذاری داخلی کافی را نام برد. مجموع عوامل یاد شده باعث شد تا علی‌رغم تلاش‌های دولت و همچنین اصلاحات یا وضع قوانین مطلوب حمایت از بخش خصوصی توسط مجلس ششم، روند خصوصی‌سازی در کشور همچنان با ناکارآمدی روبه‌رو باشد.

وضعیت شاخص‌های خرد و کلان ظرفیت قانونی دولت در دوره خاتمی از دو جهت قابل بررسی هستند. از سویی تلاش‌های دولت در جهت گسترش توسعه سیاسی در کشور باعث شد تا حاکمیت قانون بعد از سال‌ها جدی گرفته شود و همچنین در سطح قوه‌های مقننه و مجریه، نهادهای فراگیر سیاسی هرچند برای مدت کوتاهی تثبیت شوند. همچنین دولت خاتمی بنا داشت تا با محدودسازی مداخلات دولت در زندگی مردم، اعمال قدرت حاکمیت را منطقی و کاربردی‌تر سازد. در سطح شاخص‌های خرد نیز دولت با همراهی

مجلس به عنوان اصلی‌ترین نهاد قانون‌گذار کشور، تلاش داشت تا با ابهام‌زدایی از قوانین، شفاف‌سازی سازوکارهای رقابتی، همگام‌سازی قوه قضائیه با اصلاحات مدنظر و همچنین محدودسازی تصدی دولت راه را برای قوی‌تر شدن بخش خصوصی مستقل هموار سازد. در کنار حوزه اقتصادی، گسترش سمن‌ها و نهادهای مردمی، افزایش چشم‌گیر مطبوعات، شکل‌گیری احزاب متنوع سیاسی و گشایش‌های فرهنگی نیز باعث می‌شدند تا بخش خصوصی و به‌طور کلی زیست اجتماعی بتواند بیش از پیش خود را از زیر سایه سنگین دولت رها سازد. همچنین در این دوران شاهد هستیم دولت در جهت کادر سازی و ایجاد یک بوروکراسی قدرتمند و عقلانی گام برمی‌دارد که این موضوع خود را در تدوین برنامه سوم توسعه به خوبی نشان می‌دهد.

از سوی دیگر اما مقاومت نیروهای محافظه‌کار در برابر اقدامات دولت و همچنین کوتاه آمدن دولت‌مردان از بسیاری از شعارها و آرمان‌های خود، وضعیت شاخص‌ها در پایان این دوره را دستخوش تغییرات منفی کرد. همچنین تقابل جدی قوه قضائیه با دو قوه دیگر و جهت‌گیری آن به نفع گروه‌های خاص قدرت باعث شد تا استقلال دستگاه قضایی که یکی از مهم‌ترین شاخص‌های خرد ظرفیت قانونی دولت است، به‌طور جدی مخدوش گردد. تقابل فزاینده میان نیروهای مترقی حاضر در دولت و مجلس با گروه‌های مختلف مخالف وضع موجود، عملاً باعث شد تا سرخوردگی شدیدی در طیف‌های گوناگون جامعه به ویژه کارآفرینان و شاغلین بخش خصوصی رخ دهد و در میان سال‌های ۸۱ تا ۸۴ شاهد فرار سرمایه گسترده‌ای باشیم.

ناامیدی طیف‌های حامی دولت که خود را در انتخابات سال ۸۴ به‌وضوح نشان داد و چنددستگی در درون احزاب و نیروهای سیاسی حامی دولت عملاً باعث شد تا دولت چابکی اوایل دوره خود را از دست دهد و ابتکار عمل به دست نیروهای انحصارگر بی‌افتد. مجموع عوامل یاد شده نشان می‌دهد که در دولت اول خاتمی وضعیت شاخص‌های خرد و کلان ظرفیت قانونی دولت مثبت و این روند رو به گسترش بود. اما از اواخر دور اول و در ادامه در فاصله میان سال‌های ۸۱ تا ۸۴ و با افزایش اصطکاک و تنش هم میان

دولت و سطوح دیگر حاکمیتی و هم میان جامعه و حکومت، این روند معکوس گشت و نتوانست به نتایج مورد نظر خود دست یابد.

روی هم رفته باید اذعان کرد روند خصوصی سازی در سال‌های میان ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۴، نتوانست به اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه (اول تا سوم) دست یابد. نظام اقتصادی ایران در عمل زیر سلطه مؤسساتی مانده بود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به دولت تعلق داشتند؛ ولی توسط دایره بسیار محدودی از افراد نزدیک به دولت هدایت می‌شدند. نخبگان سیاسی رقیب، همگی از دولتی بودن اقتصاد و وجود انحصارت، رانت‌ها، امتیازات بهره‌مند می‌شدند و یک نوع الیگارشسی بر نظام سیاسی و اقتصادی - اجتماعی ایران حاکم گردید.

بنابراین مقامات یا بورژوازی دولتی و بورژوازی تجاری یا صاحبان نقدینگی عظیم هر دو از دولتی بودن منافع، رانت‌ها و امتیازات استفاده می‌کردند و خصوصی سازی اندک هم نوعی حراج و یا جابجایی‌های غیر مولد کارخانه‌های سودآور بود. بدین ترتیب پایداری ذهنیت و رویه‌های نهادی رانتی نشان داد که اگرچه بخش بزرگی از سرمایه‌داران وابسته در اثر انقلاب کشور را ترک کردند؛ ولی نسل جدید و جدا از آن طبقه با برخورداری از امکانات عظیم و خلأ پدید آمده ناشی از شکست سیاست‌های اقتصاد دولتی، در چارچوب سیاست خصوصی سازی اقتصاد به‌طور تدریجی شکل گرفت که همچنان به درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت چشم دوخته بودند.

در دوران هاشمی، اولین تبلور تضاد منافع میان بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی با بخش خصوصی بروز پیدا کرد. در واقع در این ایام آنچه اتفاق افتاد شکل‌گیری بخش خصوصی وابسته به دولت بود که برای فتح بازارها و مهار رقبای مستقل خود از مواهب نزدیک بودن به دستگاه سیاسی کشور استفاده می‌کرد. این امر از طریق دو عامل دیگر یعنی ابهام‌آفرینی در قوانین و مقررات و مخدوش سازی سازوکارهای رقابتی امکان‌پذیر شد؛ این روند در دولت اصلاحات اندکی متوقف گردید اما به دلیل نزاع میان هسته اصلی قدرت و دولت منتخب و همچنین نفوذ بیشتر جریان‌ات انحصارگر در حوزه‌های اقتصادی و

سیاسی کشور، تداوم خود را حفظ کرد. بنابراین می‌توان گفت عامل تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی تأثیر مستقیم و مضاعفی بر شدت یافتن دو عامل دیگر داشته است.

نتیجه‌گیری

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ضرورت تحقق آرمان‌ها و اهداف انقلاب به ویژه در زمینه عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌های درآمدی و منطقه‌ای، همچنین دستیابی به خودکفایی و خوداتکایی موجب شد نظام حقوقی - اقتصادی خاصی در قانون اساسی طراحی شود که نتیجه آن پایه‌گذاری اقتصاد دولتی بود؛ ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در همین راستا بود. بدین ترتیب برپایی یک جامعه آرمانی اسلامی توأم با عدالت توزیعی در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت. از منظر نهادگرایی تاریخی می‌توان گفت پس از انقلاب سال ۱۳۵۷، محیط نهادی ویژه ساختار اقتصاد رانتی که در دوران رژیم پیشین بر کشور حاکم شده بود، تداوم یافت.

دخالت وسیع دولت در کلیه امور اقتصادی در دوران جنگ اگرچه باعث شد مردم تحت فشار کمتری قرار بگیرند، اما مشکلات فراوانی در سال‌های پایانی جنگ رغم زده شد و معضلاتی هم چون کسری بودجه دولت، کاهش درآمدهای ارزی، افزایش حجم نقدینگی، رشد نرخ تورم، افت پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و شیوع فعالیت‌های غیرتولیدی و دلالتی را به ارمغان آورد. اساساً در دهه اول شکل‌گیری ج.ا.ا، نهاد دولت اصلی‌ترین و مهم‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه‌های مختلف کشور بود.

در این دوران، به دلیل ماهیت ایدئولوژیک انقلاب و آرمان‌های تعهدگرایانه آن، کلید حل تمامی مسائل کشور در دولت تجسم می‌یافت و همین امر باعث می‌شد تا مجال چندانی برای عرض‌اندام نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی غیردولتی در کشور وجود نداشته باشد. مجموع این موارد عملاً باعث شد تا در ساخت یابی حکومت جدید، شاخص‌های کلان ظرفیت قانونی دولت نقش چندانی نداشته باشند. به همین ترتیب

وضعیت شاخص‌های خرد ظرفیت قانونی دولت در این دوره نیز از وضعیت مطلوبی برخوردار نیستند.

عدم وجود سطح متمرکزی از رویه‌های قانونی و سیاسی، فقدان سازوکارهای نظارت همگانی بر عملکرد قوه مجریه، تصدی‌گری گسترده دولت در اقتصاد و وضع قوانین به نفع سیطره دولتی بر اقتصاد (دولتی کردن بانک‌ها، بیمه‌ها و... و مصادره اموال سرمایه‌داران بزرگ کشور) از ویژگی‌های اصلی این دوره هستند. باید به این نکته مهم اشاره کرد که ویژگی‌های برشمرده در این دوره، فضای مناسبی برای ادامه روند رانتی به‌جامانده از رژیم سابق ایجاد کرد و در واقع در ذات حکومت جدید، همان منطبق دولت رانتیر با تفاوت‌های اندکی نهفته بود.

نظام سیاسی تأسیس شده پس از پیروزی انقلاب ۵۷، با توزیع نابرابر ثروت و ایجاد رانت بین گروه‌های نزدیک به فضای فکری خود، دیگر گروه‌های اجتماعی و سیاسی را از گردونه رقابت خارج کرد و این روند حذفی به مرور به انسداد سیاسی ختم شد. با ادامه این روند، منافع مادی و معنوی مختلفی برای گروه‌های اجتماعی خاص حامی حکومت، به وجود آمد. حکومت از طرفی با ایجاد شبکه‌های حامی پروری، نیروهای وفادار به خود را تقویت کرد؛ از طرف دیگر این نیروها به مرور قدرت بیشتری یافتند و در بخش‌های مهمی از دولت نفوذ کردند. نتیجه چنین روندی، ابزار گونه شدن دولت در دستان گروه‌های اجتماعی خاص به منظور حفظ و گسترش منافع خود بود.

انسداد سیاسی به وجود آمده در عرصه اقتصادی از طریق ابزارهایی چون ایجاد ابهام در قوانین و مقررات و مخدوش سازی شفافیت در سازوکارهای رقابتی دنبال و منجر به شکل‌گیری انحصار و ناکارآمدی شد. این انحصار از طرفی باعث به وجود آمدن بخش شبه خصوصی وابسته به حاکمیت شد و از طرف دیگر عرصه را جهت فعالیت بخش خصوصی مستقل محدود ساخت. این مسئله نشان می‌دهد سه عامل مطرح شده در مقاله از منظر ظرفیت قانونی دولت، تأثیر منفی قابل توجهی بر ناکارآمدی دولت ایران در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی مستقل داشته است.

از سال ۶۸ به بعد اگرچه گرایش خصوصی‌سازی اقتصاد در دل دولت نهفته بود، اما در عمل آنچه رخ داد انتقال بخش بزرگی از اقتصاد رسمی کشور به بخش‌های کمتر رسمی بود. در واقع اتفاقی که افتاد، این بود که به بهانه خصوصی‌سازی، دولت به ایجاد حیاط خلوت‌های مختلفی برای خود در قالب بنگاه‌ها و نهادهای شبه خصوصی پرداخت تا در مواقع مورد نیاز، بتواند بدون رعایت تشریفات قانونی و رسمی کشور، اهداف خود را پیش ببرد. حول محور چنین فضاهاى غیررسمی و غیرقابل نظارتی بود که اولین ریشه‌های شکل‌گیری فساد گسترده در دستگاه دولتی دوانیده شد و گروه‌های ذی‌نفع پر قدرتی که مستقیماً به رانت دولت وصل بودند، ظهور یافتند.

نتیجه چنین روندی، شکل‌گیری طبقه‌ای از مدیران متصل به رانت شد که منافع شخصی و گروهی خود را ارجح بر منافع سازمانی و کشور در نظر می‌گرفتند. روند خصوصی‌سازی در سال‌های میان ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۴، نتوانست به اهداف پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه (اول تا سوم) دست یابد. نظام اقتصادی ایران در عمل زیر سلطه مؤسساتی مانده بود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به دولت تعلق داشتند؛ ولی توسط دایره بسیار محدودی از افراد نزدیک به دولت هدایت می‌شدند.

نخبگان سیاسی رقیب، همگی از دولتی بودن اقتصاد و وجود انحصارت، رانت‌ها، امتیازات بهره‌مند می‌شدند و یک نوع الیگارشی بر نظام سیاسی و اقتصادی - اجتماعی ایران حاکم گردید، بنابراین مقامات یا بورژوازی دولتی و بورژوازی تجاری یا صاحبان نقدینگی عظیم هر دو از دولتی بودن منافع، رانت‌ها و امتیازات استفاده می‌کردند و خصوصی‌سازی اندک هم نوعی حراج و یا جابجایی‌های غیر مولد کارخانه‌های سودآور بود. عوامل سه‌گانه مورد بحث بر ناکارآمدی دولت ایران همانطور که در بخش یافته‌ها بررسی شد، در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی اثرگذار هستند.

تضاد منافع گروه‌های خاص اجتماعی از طریق ایجاد محدودیت در مشارکت و نقش‌آفرینی دیگر نیروهای اجتماعی در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی و همچنین تضعیف ساختار و عملکرد دولت، بر ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش

خصوصی قدرتمند و مستقل تأثیر می‌گذارد. ابهام در قوانین و مقررات نیز از طریق زمینه‌سازی سوءاستفاده از قوانین، امکان تفسیرهای غیرواقعی و پیچیده سازی روندهای حقوقی، بر ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل اثرگذار است.

همچنین فقدان شفافیت در سازوکارهای رقابتی از طریق ایجاد ابهام در واگذاری‌ها، افزایش مخاطرات فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد رانت اطلاعاتی برای گروه‌های خاص اجتماعی، بر ناکارآمدی دولت در شکل‌گیری و حمایت از بخش خصوصی قدرتمند و مستقل تأثیر دارد. بنابراین با توجه به این موارد، کاهش و مدیریت تضاد و تعارض میان گروه‌های خاص اجتماعی، بهبود وضع قوانین و صراحت بخشیدن به آن‌ها و شفاف کردن هرچه بیشتر سازوکارهای رقابتی، می‌تواند بر شکل‌گیری بخش خصوصی قدرتمند و مستقل در کشور تأثیر مثبت داشته باشد.

ORCID

Ehsan Alini



<http://orcid.org/0000-0002-9786-6657>

Shoja Ahmadvand



<http://orcid.org/0000-0001-9446-7987>

منابع

- آل‌عمران، رؤیا و آل‌عمران، سید علی. (۱۳۹۰)، «خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۱۲: ۷۳-۸۸.
- احتشامی، انوشیروان. (۱۳۷۸)، سیاست خارجی ایران در دوران سازندگی: اقتصاد، دفاع و امنیت، ترجمه: ابراهیم متقی و زهره پوستین‌چی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ - ۱۳۵۸).
- حاجیلو، محمدحسین. (۱۳۹۶)، «بررسی تطبیقی سیاست دولت‌های پس از جنگ تحمیلی در شاخصه‌های خصوصی‌سازی و ادغام در اقتصاد جهانی (مطالعه موردی دولت‌های خاتمی و احمدی‌نژاد)»، فصلنامه رهیافت، سال یازدهم، شماره ۴۱: ۹۷-۱۱۴.
- ذاکری، علیرضا. (۱۴۰۰)، «خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت در ایران (۱۳۹۹ - ۱۳۶۸) (مطالعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)»، دو فصلنامه جامعه‌شناسی تاریخی، دوره ۱۳، شماره ۲: ۱۷۷ - ۱۴۱.
- سازمان خصوصی‌سازی. (۱۴۰۱)، «آمار واگذاری به تفکیک نوع واگذاری (۱۴۰۱ - ۱۳۸۰)».
- سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی قابل دسترس در www.cbi.ir.
- سپهدارنیا، سیروس و سمیعی اصفهانی، علیرضا. (۱۳۹۹)، «راز بقای دولت رانتیر در تاریخ ایران معاصر (۱۳۸۴ - ۱۳۶۸)»، دو فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی جهان اسلام، دوره ۸، شماره ۲: ۱۱۴ - ۱۴۲.
- سعیدی، پرویز. (۱۳۸۷)، «بررسی موانع و الزامات اجرایی پیش روی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه راهبرد توسعه، شماره ۱۶: ۲۱۷ - ۱۹۷.
- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴).
- صمدی، امین اله؛ جعفرقلیخانی، ابوالفضل و یوسفی، محمدرضا. (۱۳۹۹)، «بررسی ارزشی - حقوقی رویکرد حاکمیت ایران به خصوصی‌سازی»، فصلنامه پژوهش‌های اخلاقی، سال دهم، شماره ۴: ۲۰۶ - ۱۸۹.
- عقابایی جزنی، محمد؛ اعتباریان، اکبر و هادی پیکانی، مهربان. (۱۳۹۷)، «طراحی الگوی حکمرانی اقتضایی برای اجرای اثربخش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۰، شماره ۱: ۵۹ - ۸۸.

ناکارآمدی دولت و تأثیر آن بر ساختار بخش...، علینی و احمدوند | ۲۴۳

- کمیجانی، اکبر و احمدوند، محمدرحیم. (۱۳۷۷)، «ارزیابی عملکرد واگذاری سهام در سازمان‌های عمده واگذارکننده»، فصلنامه تحقیقات اقتصادی، شماره ۵۳: ۲۷ - ۵۶.

- محنت‌فر، یوسف و جعفری صمیمی، احمد. (۱۳۸۷)، «بررسی خصوصی‌سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال شانزدهم، شماره

۴۸: ۱۰۵ - ۸۵

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۸)، «ارزیابی فرآیند در برنامه اول و دوم».

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۵)، «ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۴ - ۱۳۸۰)».

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹)، «ارزیابی عملکرد و فرآیند خصوصی‌سازی در ایران».

- لیتل، دانیل. (۱۳۷۳)، تبیین در علوم اجتماعی؛ درآمدی به فلسفه علم‌الاجتماع، ترجمه: عبدالکریم سروش، تهران: مؤسسه فرهنگی صراط، چاپ اول.

- Acemoglu, Daron and Verdier, Thierry. (1998). "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach". *The Economic Journal*, Vol. 108 (450), 1381 –1403.
- Acemoglu, Daron and Robinson, James A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, 1st edition. New York: Crown, 529.
- Acemoglu, Daron, Garcia Jimeno, Camilo & Robinson, James A. (2015). "State Capacity and Economic Development: A Network Approach". *The American Economic Review*, Vol. 105 (8), 2364 – 2409.
- Besley, T. and Persson, T. (2007). "The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics". *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 13028.
- Cingolani, Luciana. (2013). "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". *UNU-MERIT Working Paper Series*, No. 53, 1 – 52.
- Goldstone, Jack (2003). "Comparative Historical Analysis and Accumulation in the Study of Revolutions". In Mahoney & Ruschemeyer (Eds), *Comparative Historical Analysis in the Study of Social Sciences*. Cambridge Press, pp. 41 – 91.
- Hayek, Friedrich A. (1960). *The Constitution of Liberty*, 1st edition. Chicago: University of Chicago Press.

- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, 1st edition. New York and London: W. W. Norton & Co.
- North, Douglass C. and Weingast, Barry R. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *The Journal of Economic History*, Vol. 49 (4), 803 – 832.
- North, Douglass C. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, 1st edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vodovnik, Ziga. (2021). "Rethinking the State in the 21st Century". *Theorija in Praksa*, Vol. 58(2), 249 – 267.
- Weingast, Barry R. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11 (1), 1 – 31.

استناد به این مقاله: علینی، احسان و احمدوند، شجاع. (۱۴۰۳). ناکارآمدی دولت و تأثیر آن بر ساختار بخش خصوصی ایران (مطالعه موردی: دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۵۸). فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۵(۵۸)، ۱۹۳-۲۴۴.



Social Development and Welfare Planning Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.