

Confrontation of Privatization With Corruption in Iran's Economy; Evaluating the Effectiveness of Preventive Surveillance

Abbas Naghipour Nasirabady¹

Ph.D. student in Criminal Law and Criminology, Islamic Azad University, South Tehran Branch

Hassan Alipour²

Assistant Professor Farabi Campus, University of Tehran

Received 2021/12/22

Accepted 2022/03/16

ABSTRACT

Although privatization is one of the most important strategies for good governance and reducing corruption, the amount of transferable financial resources in this process has always made it an opportunity to commit a crime. In Iran, a number of companies have been taken out of government ownership under the guise of privatization, but these measures not only did not reduce corruption, but also turned into a corrupt process and the ineffectiveness of preventive surveillance became apparent. The fundamental issue of this article is related to explaining the reasons for the defeat of monitoring plans to prevent the influence of corruption in the privatization process. This paper has concluded that policies based on privatization are basically inconsistent with the characteristics of the Iranian economic system using library resources and descriptive analytical method. This incompatibility has led to the failure of the economic goals of privatization on the one hand, and on the other hand, it is not possible to apply effective surveillance to prevent the penetration of corruption in this process. Therefore, the effectiveness of policies based on the transfer of the

1- abbasnaghipour.64@gmail.com

2- hassan.alipour@ut.ac.ir

economy to the private sector, as well as the exercise of preventive surveillance over its process, depends on changing the fundamental approach of the government toward the nature of the economic system.

Keywords: Privatization, Corruption, Economic system, Preventive Surveillance

JEL Classification: K14

INTRODUCTION

The governmental nature of the corruption and attributing the commitment to the public sector is the main description to recognize the corruption. Hence, the government can be regarded as the origin of economic rent and avoiding competition in the market. Thus, the government can be considered the main context for corruption. It could be the, therefore, found out that the freer the economy, the less corruption there will be. Thus, privatization is one of the most underlying solutions for good governance and the reduction of corruption. It seems that the necessity of moving toward a free economy through privatization can be explained by restricted public resources to provide services, lack of economic motivation of the government staff, and the interference of political considerations to appoint noneconomic goals. Hence, it could be mentioned that privatization is not only in harmony with the basics of economics, but also it can be considered a necessity to reduce corruption and promote sustainable development. However, this method has left opposite consequences in some countries like Argentina. Although the failure of privatization in Argentina never means inefficiency of this method generally, comparing the way of implementing this tactic and the consequences in Germany as a successful example of privatization with the implementation way in Argentina shows that the economic structure and the political system approach towards economics can significantly affect the outcomes of privatizations.

Privatization has also gained attention in Iranian economic policies, and some firms have experienced a transfer of ownership. According to the reports of official authorities, there were no favorable conditions ruling the

industrial units after an assignment in terms of financial and economic components. In Iran, privatization has been changed into a context for corruption, and the existing regulatory measures have been unable to fight against the process. Because of a large volume of financial resource displacement in privatization, the process has been changed into an attractive crime aim. The conditions should be provided to inform potential offenders about the maximum support for this process, and this can finally guarantee the health of the economic transition. From this perspective, the criminal policy can have effective surveillance of the proper implementation of privatization and prevention of corruption in this process. However, the main issue is that the type of economic structure and the approach of ruling the economy can affect the efficiency of preventive measures, and taking such measures due to special economic conditions can be impossible regardless of this issue.

PURPOSE

This research aims to analyze the pathology of the regulatory system in the field of privatization and to explain the reason for the failure of privatization as a preventive measure against corruption. It is also hoped that this research can finally provide solutions to avoid the deviation of privatization.

METHODOLOGY

This study has determined the characteristics of the Iranian economic system, and its adjustment with the privatization, as well as the effect of these characteristics on the efficiency of preventive supervision in this process. This study has collected the data using the library method and has used the descriptive instruments for the data analysis.

FINDINGS

The relationship between corruption and privatization can be the most important issue in this field in Iran. With a structuralist view of the economic system of Iran, and based on criminal policy teachings, two approaches can be considered in this field. On one hand, it could be

mentioned that the corruption resulting from privatization returns to the nature of the measure. It means that privatization is not adjusted to the nature of Iran's economics. The economics of Iranian society should be carefully controlled by the executive power so that the economic cycles can be moved, and the inequalities and unemployment are reduced under the responsibility of the government. However, privatization reduces the responsibility of the government in addition to making quasi-governmental institutions and government-affiliated oligarchs involved in this field conduct the privatization toward corruption. On the other hand, it could be mentioned that privatization cannot create corruption naturally, and can be adaptable to all systems and societies. The factor causing corruption in this process is lack of monitoring and inaccurate implementation of that. It is hoped that the approach can empower the regulatory approaches and control measures to make privatization fight against corruption.

CONCLUSION

The results obtained from this study showed that privatization is not naturally adjusted to Iran's economics. The economics of Iran with unique features mostly relies on cultural, social, and more importantly climatic and geographic supports. Privatization can't be accepted as a method to fight against corruption until the time that required conditions are provided to pass the obstacles of these supports for the economic system. On the contrary, privatization has paved the way for the formation of multiple economic governments, the presence of quasi-governmental institutions in economics, the formation of economic rent, discrimination, and weakening the of private-sector economics (which was living at the time of governmental economics). Based on continuing the privatization process in Iran, the latter approach seems to be the preferred approach. It means that the corruption caused by privatization can be attributed to regulatory institutions. This approach can at least provide effective strategies for the economics known as a public-private economic system. This is because; if the public economy has not tolerated the private economy in Iran, the public-private economics should be just made by the weakness of regulatory

institutions. Such a form of economics is neither the product of the direct presence of the government in the economic system nor the activity of the private sector in this field. This domain has been created illegally because of a lack of supervision and responsibility. Lack of approach to privatization goals and influence of corruption in a process created to eradicate the corruption can result from a lack of adjustment of the measure with the characteristics of the economic system. In other words, as the reduction of interference of the public sector in economics is not accepted as a value in Iran, the private sector was not supported as it was deserved. Supportive and preventive measures such as regulation and supervision can't be used effectively and purposefully under such conditions.

Therefore, the first solution to such a lack of adjustment between economic structure and open economic requirements can be to stop the privatization process in Iran urgently. Then, if the government accepts reducing responsibility in economics and moves towards open economics (which is unavoidable because of the globalization of economics), it has to amend the economic system components based on maximum participation of the private sector in economics, and reduction of public sector interference in economic activities in the highest level, which is The Constitution. Amendment of economic structure inserted in the Constitution, along with creating an independent regulatory institution, increasing the capacity of participation of NGOs in the field of controlling state management, and increasing transparency can pave the way to transfer the economy to the private sector with the least loss and the most benefit.

REFERENCES

- [1] Abedi Tehrani, Tahereh .(2011). The Victimology of Economic Crimes in Iran and Measures to Protect Its Victims, Ph.D. Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran. [In Persian]
- [2] Ahmadi, Seyed Ali Akbar, Homayouni, Gholam Hossein, Asgari Dehabadi .(2015). Administrative and Financial Corruption in Today's Organizations, Tehran, Fuzhan. [In Persian]
- [3] Alaei, S. F., & Andersson, A. (2014). Privatization: What we learn

from failure: A case study of Iran Air.

- [4] Amiri, Hadi, Rouhollah, Shahnazi and Dehghan Shaabani, Zahra. (2012). Economics of the Public sector, Book I, Tehran, Research Institute of HAWZAH & UNIVERSITY. [In Persian]
- [5] Ardashiri, Mansour. (2007). Privatization in Higher Education: Objectives, Methods, Financing and Cost Analysis, Journal of Majlis and Rahbord, No. 55, pp. 349-378. [In Persian]
- [6] Asad Alizadeh, Akbar. (2007). Glossary: Socialism, Moballeghan, No. 92, PP. 46-51. [In Persian]
- [7] Bakhtiarzadeh, Mohammad Javad (2007), Monitoring and control and its management stages, Management Quarterly in Islam, No. 9, pp. 5-8. [In Persian]
- [8] Burke, R. H. (2018). An introduction to criminological theory. Routledge.
- [9] Dadkhodaei, Leila. (2011). Financial-Administrative Corruption and Criminal Policy Against It, First Edition, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [10] Faizpour, Mohammad Ali, Ramezani, Fariba. (2017). The Size of Government and the Corruption Perceptions Index: Lessons for Iran from Other Countries, Quarterly Journal of Fiscal and Economic Policies, No. 20, pp. 97-128. [In Persian]
- [11] Filipovic, A. (2005). Impact of privatization on economic growth. Undergraduate Economic Review, Vol. 2, No. 1, p.7.
- [12] Forouzandeh, Lotfollah. (2006). Monitoring and Control in Islamic Management, Quarterly Journal of Parliament and Research, No. 53, pp. 55-86 [In Persian]
- [13] Gassin, Raymond. (2014). Criminology of Economic Crime (General Theory of Hypocrisy), Research and Translation: Shahram Ebrahimi, Tehran, Mizan.
- [14] Khandan, Abbas. (2015). Privatization: A Historical Look at the Iranian Experience, Political-Economic Information, No 302, pp. 190-201. [In Persian]
- [15] Khezri, Mohammad, Torbati Moghadam, Farhad and Nazari, Mohammad Reza. (2017). Identifying the grounds of corruption in

- government tenders, *Journal of Comparative Economics*, Fourth Year, No. 2, pp. 1-24. [In Persian]
- [16] Kozinski, A., & Bentz, A. (2013). Privatization and its Discontents. *Emory LJ*, 63, 263.
- [17] Mir Jalili, Seyed Hossein. (2007). Teachings of the Historical School for the Analysis of Iranian Economy, *Economic Research Journal (Allameh Tabatabai University)*, No. 26, pp. 43-76. [In Persian]
- [18] Moazeni, Ruhollah. (2017). *General Economic Law - A Comparative Study of Iran and France*, Tehran, Majd. [In Persian]
- [19] Mohaghegh, Mohammad Javad. (2010). The Economic System from the Perspective of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, *Journal of Marifat*, No. 89, pp. 90-104. [In Persian]
- [20] Mohammad Nassel, Gholam Reza. (2013). *The bases of Crime Prevention*, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [21] Pak Nahad, Amir. (2015). *Risk-oriented criminal policy*, Tehran, Mizan.
- [22] Philp, M. (2006). Corruption definition and measurement. *Measuring corruption*, pp. 45-56.
- [23] Rabiee, Ali. (2004). *Long Live Corruption, Political Sociology of Corruption in Third World Governments*, Tehran, Ministry of Culture and Guidance. [In Persian]
- [24] Rahiminejad, Ismail. (2016). A Look at the Limitations, Barriers, Legal Deficiencies of Controlling Economic Crimes in Iran, *Encyclopedia of Criminal Sciences*, Book II, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [25] Ravasani, Shapoor. (2001). Privatization, Aghazadehs and inauspicious connection with cartels, *Journal Ghozaresh*, No. 123, pp. 30-38. [In Persian]
- [26] Rose-Ackerman, S. (1997). *Corruption and development* (pp. 35-57). Washington, DC: World Bank.
- [27] Sadeghnejad Naeini, Majid. (2017). Analysis of Corporate Crimes in the Light of Economic Systems, *Legal Journal of Justice*, No. 99, pp. 201-228. [In Persian]
- [28] Salimi, Sadegh. (2016). *A Comparative Study of the Position of*

- Transparency in the Fight against Corruption in Iranian Criminal Policy and UN Documents, Encyclopedia of Criminal Science, Book II, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [29] Schmidt, K. D. (1995). Requirements for successful privatization: Lessons from the Treuhandanstalt's approach (No. 696). Kiel Working Paper.
- [30] Shafiei Sardast, Jafar, Gorji Azandariani, Ali Akbar, Fazelinejad, Javad. (2018). Conceptual distortion of Supervision in the Iranian legal system, Quarterly Journal of Administrative Law, No. 16, pp. 63-88. [In Persian]
- [31] Shahbazi, Azizallah, Golshani, Alireza. (2017). The Relationship between the State Economy and the Business-Political cycle; Case study of Iran, Journal of the Islamic Revolution Approach, No. 39, pp. 79-100. [In Persian]
- [32] Tavassolizadeh, Turan. (2010). Prevention of Economic Crimes in Iranian Criminal Policy and UN Documents, Ph.D. Thesis, University of Tehran. [In Persian]
- [33] Vold, G. B, Bernard, T. J, and Snipes, J. B. (2009). Theoretical Criminology (A Transition to Criminological Theories), Translated by: Ali Shojaei, Tehran, SAMT.

رویارویی خصوصی سازی با فساد در اقتصاد ایران؛ ارزیابی کارآمدی نظارت پیشگیرانه

عباس نقی پور نصیرآبادی^۱

دانشجوی دکتری رشته حقوق جزا و جرم-
شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

حسن عالی پور^۲

استادیار پردیس فارابی دانشگاه تهران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۵

تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۱۰/۰۱

چکیده

خصوصی سازی یکی از مهم ترین راهکارها در راستای حکمرانی مطلوب و کاهش فساد است؛ اما به دلیل حجم عظیم گردش پول و جا به جایی امتیاز، همواره به عنوان یک فرصت ارتکاب جرم نیز شناخته می شود. در ایران تعداد قابل توجهی از بنگاه های اقتصادی تحت عنوان خصوصی سازی از مالکیت دولت خارج شده است؛ ولی این اقدامات نه تنها منجر به کاهش فساد نگردید بلکه خود به فرآیندی فسادزا مبدل شد و ناکارآمدی نظارت پیشگیرانه در این زمینه نمایان گردید. مسئله بنیادین این نوشتار نیز مرتبط با چرایی شکست تدابیر نظارتی در حوزه پیشگیری از رسوخ فساد در فرآیند خصوصی سازی است. این پژوهش با بهره گیری از منابع کتابخانه ای و با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی به این نتیجه رسیده است که اساساً سیاست های مبتنی بر خصوصی سازی با ماهیت نظام اقتصادی ایران تطابق ندارد. این ناسازگاری موجب شده تا از یک طرف اهداف اقتصادی خصوصی سازی محقق نشود و از طرف دیگر اعمال تدابیر مؤثر پیشگیری از فساد مانند نظارت نیز کارآمد نباشد. به همین دلیل اثرگذاری سیاست های مبتنی بر انتقال اقتصاد در مواجهه با فساد در گرو تغییر رویکرد حاکمیت نسبت به ماهیت نظام اقتصادی است.

۱- نویسنده مسئول (abbasnaghipour.64@gmail.com)

۲- hassan.alipour@ut.ac.ir

کلیدواژه‌ها: خصوصی‌سازی، فساد، نظام اقتصادی، نظارت پیشگیرانه.

طبقه‌بندی JEL: K14

مقدمه

فساد سوءاستفاده از اختیارات قانونی با انگیزه‌های مالی است. با این شناسه، عموماً فساد در حوزه اداری و در روابط دولتی مطرح می‌شود. در واقع فساد زمانی تحقق یافته که شخص دولتی یا منتسب به دولت با سوءاستفاده از موقعیت و شغل خود و در راستای منافع شخصی و یا رساندن منفعتی به ثالث هنجارهای عمومی را نقض نماید (Philp, 2006: 45). وصف دولتی بودن حوزه فساد و تعلق مرتکب به بخش دولتی، وصف غالب برای شناخت فساد است. هرچند که فساد در بخش خصوصی نیز مطرح می‌شود ولی عموماً دولت به‌عنوان منشأ رانت و دوری از رقابت در بازار تلقی می‌شود و بستر و زادگاه اصلی فساد به شمار می‌رود؛ از این رو انگاره اصلی این است که به هر میزان اقتصاد آزادتر، فساد کمتر.^۱ از این منظر کشورهایایی که مؤلفه‌های اقتصاد آزاد در آن‌ها تقویت شده و دولت مداخله کمتری در اقتصاد دارد، نرخ تحقق فساد پایین‌تری را در مناسبات مالی و اقتصادی تجربه می‌کنند (Faizpour & Ramezani, 2017: 118). بر اساس نسبت تساوی بین میزان و گستره دولتی اقتصاد و نرخ فساد، به هر اندازه که این میزان و گستره بیشتر شود، به همان میزان نیز فساد بیشتر خواهد بود؛ بنابراین فرآیند خصوصی‌سازی، بر هم زننده این نسبت و ایجاد رابطه معکوس است؛ یعنی به هر میزان اقتصاد، خصوصی شود؛ فساد کمتر خواهد شد.

خصوصی‌سازی در سیاست‌های ایران مورد توجه قرار گرفته و تعدادی از بنگاه‌ها نیز تغییر مالکیت را تجربه کرده‌اند اما بنا بر گزارش دیوان محاسبات در جریان ارائه تفریغ بودجه، مشخص گردید که نه تنها شرایط حاکم بر واحدهای صنعتی پس از واگذاری به لحاظ مؤلفه‌های مالی و اقتصادی مطلوب نیست بلکه با مداقه در نحوه واگذاری‌ها آشکار شد که خصوصی‌سازی در ایران

۱- بر اساس گزارش سال ۲۰۲۰ سازمان بین‌المللی شفافیت (Transparency international) کشور سنگاپور از حیث شاخص ادراک فساد در رتبه چهارم و در زمره کشورهای با فساد بسیار پایین قرار گرفته است و این در حالی است که به گزارش بنیاد هریتیج (Heritage) نیز این کشور در سال ۲۰۲۰ دارای آزادترین اقتصاد جهان بوده است.

خود به یک بستر فسادزا مبدل شده است.^۱ با توجه به شرایط حاکم بر خصوصی سازی در ایران به نظر می رسد نهادهای متولی نظارت در کشور علیرغم تعدد و حضور گسترده در ساختار اداری و اقتصادی، عملکرد قابل قبولی در این زمینه نداشته اند. در بسیاری از آثار علمی در حوزه سیاست-جنایی به موضوع نظارت و تأثیر آن بر پیشگیری از فساد در خصوصی سازی اشاره شده اما علل ساختاری عدم موفقیت تدابیر پیشگیرانه نظارتی در حراست از سلامت این فرآیند چندان مورد توجه نبوده است.^۲ البته مواردی از قبیل تعدد، تنوع و ناهماهنگی نهادهای نظارتی، نظارت گزینشی یا امکانات ناکافی به عنوان موانع کارکرد تدابیر نظارتی بر خصوصی سازی معرفی شده است؛ اما روشن است که علل فوق عمومیت داشته و در خصوص نظارت جهت پیشگیری از کلیه جرائم صادق است در حالی که این موضوع در رابطه با خصوصی سازی، به طور اختصاصی و از منظر سیاست های کلان اقتصادی نیز قابل بررسی است. خصوصی سازی یک تحول ساختاری در راستای تبدیل نظام اقتصادی بسته به نظام اقتصادی باز یا آزاد محسوب می شود و پذیرش ابعاد چنین تحولی وابستگی بسیار به نوع رویکرد حاکمیت نسبت به ماهیت نظام اقتصادی دارد. در واقع کارکرد خصوصی سازی در راستای تسهیل مبارزه با فساد، مستلزم هماهنگی این سیاست با مؤلفه های نظام سیاسی و اقتصادی کشور است.

مسئله قابل توجه در این نوشتار نسبت میان فساد و خصوصی سازی در ایران است. از یک سو، فساد ناشی از خصوصی سازی به ماهیت اقدام برمی گردد؛ یعنی خصوصی سازی با ماهیت اقتصاد

۱- دیوان محاسبات در بند «ب» از بخش سوم گزارش تفریح بودجه سال ۹۶ موضوع واگذاری شرکت های دولتی اعلام نموده و واگذاری برخی شرکت های دولتی به بهایی پایین تر از ارزش کارشناسی صورت گرفته و عدم رعایت روش انتخاب مشتریان و عدم پایش اهلیت خریداران شرکت ها و واگذاری به افرادی که تخصص کافی و اهلیت اقتصادی نداشته اند موجب ورود ضرر قابل توجهی به بیت المال گردیده است.

۲- (Dadkhodaei, 2011): خصوصی سازی به عنوان یک سیاست در راستای مبارزه با فساد پیشنهاد شده است و جهت جلوگیری از جریان فساد در خصوصی سازی راهکارهایی ارائه گردیده که یکی از آنها مدیریت و نظارت بر فرآیند خصوصی سازی از سوی اشخاص و نهادهای مستقل است. همچنین نگارنده در این کتاب به نقش نهادهای کنترل و نظارت نیز می پردازد. (Ahmadi et al, 2015) و همچنین (Tavassolizadeh, 2010) در آثار خود به تأثیر حجم دولت در افزایش نرخ فساد پرداخته و بدین ترتیب از خصوصی سازی به عنوان یک راهکار قابل قبول برای پیشگیری از فساد یاد نموده و همچنین به نقش نظارت در حراست از این فرآیند توجه داشته اند.

ایران ناسازگاری دارد و متناسب با آن نیست. اقتصاد جامعه ایرانی، باید تحت کنترل دقیق و مداوم قوه مجریه باشد تا چرخه های اقتصادی به حرکت درآیند و تبعیض و نابرابری و نیز بیکاری به مسئولیت دولت کاهش یابد؛ درحالی که خصوصی سازی ضمن کاهش مسئولیت دولت، پای نهادهای شبه دولتی و الیگارش های مرتبط با دولت را به میان می آورد و عملاً خصوصی سازی را به سمت فسادزایی گسترده سوق می دهد. از سوی دیگر ولی می توان گفت، خصوصی سازی فی نفسه فسادزا نیست و در همه نظام ها و جوامع قابلیت انطباق دارد؛ آنچه این فرآیند را فسادزا می کند، عدم نظارت و اجرای نادرست آن است. در این رویکرد، همچنان امید است که با تقویت رویکردهای نظارتی و تدابیر کنترلی، خصوصی سازی به خدمت فساد ستیزی درآید.

پژوهش حاضر ضمن بهره گیری از آثار علمی پیشین و به منظور ارائه پاسخ به پرسش های پیش گفته، ابتدا ماهیت و رسالت خصوصی سازی و نسبت آن با سیاست های مقابله ای با فساد را مورد نظر قرار خواهد داد، سپس به سنجش تناسب آن با ماهیت نظام اقتصادی خواهد پرداخت و در نهایت چالش های تدابیر نظارتی پیشگیرانه بر فرآیند خصوصی سازی را مورد توجه قرار می دهد.

۱- خصوصی سازی در رویارویی با فساد؛ الگوی جهانی یا تدبیر ملی؟

هرچند خصوصی سازی به عنوان یک الگوی جهانی پذیرفته شده است اما این امر نباید به موجی برای بدیهی انگاشتن ماهیت و آثار ذکر شده برای آن تبدیل شود. بدون توجه به فلسفه خصوصی سازی، انتظار نیل به یک هدف مشخص از رهگذر اعمال سیاست انتقال اقتصاد به بخش خصوصی معقول نیست؛ بنابراین چه هدف از خصوصی سازی رشد و توسعه باشد و چه مبارزه با فساد، باید توضیح داد که آیا خصوصی سازی به صورت ذاتی امکان و ظرفیت لازم را برای تحقق چنین اهدافی دارد؟ و در صورت وجود چنین ظرفیتی ملزومات و موانع آن چیست؟ خصوصی سازی از منظر اقتصادی ضرورتی برای حرکت به سوی توسعه و از نگاه سیاست جنایی نیز تدبیری برای مبارزه با فساد است، بنابراین اتخاذ چنین سیاستی مستلزم توجه به مبانی و مقتضیات اهداف مورد اشاره، به صورت هم زمان است. از این جهت و در راستای اهداف این پژوهش، تبیین مبانی اقتصادی و جرم شناختی خصوصی سازی ضروری است.

۱-۱- قرائت اقتصادی از خصوصی سازی؛ الگوی جهانی

خصوصی سازی از این جهت مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته که در فرآیند آن حقوق مالکیت به عنوان یکی از مهم ترین مؤلفه های رشد و توسعه به رسمیت شناخته می شود و از این طریق با تشویق مردم به مشارکت گسترده در اقتصاد، مبادلات تجاری افزایش و هزینه آن کاهش پیدا می کند و در نهایت این امر به رشد اقتصادی می انجامد. از منظر اقتصادی این اقدام پاسخی به تغییرات ایدئولوژیک است که توسط دولت های لیبرال در دهه ۸۰ قرن ۱۹ میلادی اعمال گردیده و علت آن کاستی های فراوانی است که در نتیجه فعالیت های اقتصادی شرکت های دولتی حادث گردید و به طور کلی عملیاتی است که طی آن انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی اتفاق می افتد (Moazeni, 2017: 193-196). به تعبیر جدید مؤسسات بین المللی نیز خصوصی سازی عبارت است از سلب مسئولیت از دولت و تحویل مسئولیت فعالیت های اقتصادی به مردم (Ardeshiri, 2007, 352). رعایت حقوق رقابت و تخصصی شدن خدمات از مهم ترین مزایای خصوصی سازی است که به بازدهی مطلوب فعالیت های اقتصادی می انجامد. اثر گذاری انگیزه کسب سود در بخش خصوصی نیز یکی از مزایای دیگر خصوصی سازی است. چنین انگیزه ای خود به خود واحد اقتصادی را در مسیر توسعه قرار می دهد که در ساختار دولتی چنین انگیزه ای وجود ندارد (Kozinski & Bentz, 2013: 264).

خصوصی سازی در کشورهای متعددی به عنوان یک سیاست مورد استفاده قرار گرفته است. در این بین کشورهایی بوده اند که خصوصی سازی در آنها منجر به افزایش بهره وری گردیده و در مقابل در برخی کشورها نیز در نیل به اهداف خود با شکست مواجه شده است. در تاریخ اقتصاد جهان ویژگی های خصوصی سازی در آلمان شرقی توسط «آژانس اعتماد» معروف به (THA)^۱ بسیار قابل توجه است. این نهاد برای موفقیت در خصوصی سازی ضمن تأکید بر سرعت در انجام فرآیند، دقت در انعقاد قراردادها و نظارت بر آنها به صورت دائمی را در دستور کار خود قرار داد (Schmidt, 1995: 12-13). در این تجربه دنیا آموخت که اولاً هدف در خصوصی سازی توزیع در آمد نیست بلکه تخصیص منابع است بنابراین دولت نباید به عنوان یک وسیله کسب

1- Treuhandanstalt (THA)

درآمد به خصوصی سازی بنگرد. ثانیاً استقلال متولی خصوصی سازی از دولت و جناح‌های سیاسی نیز برای موفقیت در خصوصی سازی کاملاً ضروری است (Ibid: 18-19).

در مقابل این تجربه موفق، خصوصی سازی در آرژانتین به عنوان یک تجربه ناموفق شناخته می‌شود. در این کشور خصوصی سازی با هدف توسعه خدمات عمومی در سراسر کشور صورت پذیرفت که به نظر نقطه انحراف این تدبیر در آرژانتین همین امر بود؛ چراکه هدف بنگاه خصوصی در درجه اول کسب سود است و صرف ارائه خدمات بدون سودآوری نمی‌تواند توجیه مناسبی برای فعالیت بخش خصوصی باشد؛ بنابراین تعیین اهداف غیراقتصادی و بی‌توجهی به قواعد بهره‌وری موجب شد تا خصوصی سازی در آرژانتین موفق نباشد (Baer & Montes-Rojas, 2008: 22-23). عدم توفیق خصوصی سازی در آرژانتین به مفهوم ناکارآمدی این روش به صورت کلی نیست بلکه مقایسه نحوه اجرای این تدبیر و نتایج حاصل از آن در آلمان و آرژانتین نشان داد که ساختار اقتصادی و رویکرد نظام سیاسی نسبت به اقتصاد تا چه میزان بر نتایج خصوصی سازی اثرگذار است. می‌توان گفت این سیاست نمی‌تواند به تنهایی یک راه‌حل جادویی برای اقتصاد محسوب شود اما با اصلاح ساختار اقتصاد به موازات آن می‌توان اهداف موردنظر را تحقق بخشید (Rose-Ackerman, 2005: 27).

به طور کلی به نظر می‌رسد منابع محدود دولت برای ارائه خدمات، فقدان انگیزه اقتصادی در کارمندان دولتی و مداخله ملاحظات سیاسی در تعیین اهداف غیراقتصادی، ضرورت حرکت به سوی اقتصاد آزاد از طریق خصوصی سازی را توجیه می‌کند. خصوصی سازی یک هدف نیست بلکه تدبیری است در راستای حرکت به سوی اقتصاد باز که جامعه جهانی به صورت غیرقابل انکاری آن را به اقتصاد بسته ترجیح داده است. از این روی نه تنها می‌توان گفت خصوصی سازی با مبانی علم اقتصاد هماهنگی دارد بلکه یک ضرورت مهم در راستای رشد و توسعه پایدار محسوب می‌شود.

۲-۱- فرائد جرم شناختی از خصوصی سازی؛ الگوی ملی

در جرم‌شناسی پدیده مجرمانه یا انحراف در همه ابعاد مورد مطالعه قرار می‌گیرد؛ بنابراین در آموزه‌های جرم‌شناسی صرف نظر از خصوصیات فردی یا اجتماعی بزه‌کار و بزه دیده، حذف عوامل جرم‌زا در محیط، نقش مهمی در پیشگیری از جرم ایفا می‌کند. پیشگیری از جرم شامل

راهبردها و تدابیری است که در صدد کاهش خطر وقوع جرم و کاهش مضرات بالقوه آنها بر اشخاص و جامعه با اثرگذاری بر عوامل مختلف مؤثر در تحقق آنها است که با رویکردهای مختلفی مانند توسعه اجتماعی یا پیشگیری اجتماعی، پیشگیری محلی، پیشگیری وضعی و برنامه‌های بازسازی با پدیده مجرمانه مواجه می‌شود (MohammadNasl, 2013: 22-23). در پیشگیری از فساد اقتصادی همان اندازه که توجه به خصایص بزهکار (هنجارمندی ظاهری، نفوذ و قدرت و حسابگری مجرمانه) مهم است توجه به ویژگی‌های بستر ارتکاب جرم نیز ضروری است. در واقع در راستای پیشگیری از جرم به خصوص در رابطه با فساد می‌بایست عوامل فردی و محیطی به صورت هم‌زمان مورد بررسی قرار گیرد. جرم‌شناسان در حال حاضر دریافته‌اند که در کنار تمایلات مجرمانه اشخاص، فرصت‌ها نیز نقش اساسی در تحقق جرم دارند و بر این اساس رویکردهای جرم‌شناختی قابل توجهی ارائه گردیده که ملهم از آموزه‌های نظریه فرصت می‌باشند^۱ (Pak Nahad, 2015: 245). بر اساس نسخه نخست این نظریه وجود سه مؤلفه برای تحقق یک جرم ضروری است. نخست فردی که مصمم به ارتکاب جرم باشد، سپس وجود یک آماج جرم جذاب و در نهایت ضعف در مراقبت و حراست از آماج جرم. تغییرات جامعه‌شناختی، تحولات اقتصادی و رشد و توسعه فناوری و صنعت منجر به تنوع فعالیت بشر و در نتیجه زمینه‌ساز اجتماع سه شرط فوق گردیده است (Gassin, 2014: 108).

همان‌گونه که گفته شد کشورهای دارای اقتصاد باز یا آزاد نسبت به کشورهای دارای اقتصاد بسته از نرخ فساد پایین‌تری برخوردارند بنابراین مداخله دولت در اقتصاد و در واقع اقتصاد دولتی می‌تواند به عنوان یک عامل جرم‌زا معرفی شود که پژوهش‌های متعددی این موضوع را تأیید نموده است^۲. خاستگاه فساد، یک سیستم سیاسی-اقتصادی ابهام‌آلود است که فاقد نهادهای مدنی

۱- از مهمترین دیدگاه‌های مبتنی بر نظریه فرصت (crime opportunity theory) که توجه به موقعیت ارتکاب جرم را در تبیین چرایی تحقق جرم و چگونگی پیشگیری از آن مؤثر می‌دانند می‌توان به دیدگاه فعالیت روزمره (The routine activity approach)، دیدگاه الگوی جرم (The crime pattern theory) و رویکرد انتخاب معقول (The rational choice perspective) اشاره کرد.

۲- به عقیده اندیشمندان یکی از عمده عوامل فساد، مداخله حداکثری دولت و نیروی انسانی متناسب به او در سیستم اقتصادی کشورها است (Ahmadi et al, 2015:53). اقتصاد وابسته به نظام سیاسی، موجبات نفوذ افراد غیرمرتبط در ساختارهای

تأثیرگذار، قوانین روشن و مأموران کارآمد است (Salimi, 2016: 1539). بر این اساس عدم شفافیت یکی از دلایل عمده افزایش نرخ فساد است و نظر به این که اقتصاد دولتی به صورت گسترده تابعی از تمایلات سیاسی حاکمیت است بدیهی است نمی تواند از شفافیت لازم برخوردار باشد. در واقع اعتقاد برخی بر این است که به هر میزان اقتصاد یک کشور دولتی تر باشد احتمال بروز مفاسد مالی و اقتصادی در آن بیشتر خواهد بود (Tavassolizadeh, 2010: 188). از این روی خصوصی سازی به عنوان عاملی که با عدم شفافیت مقابله می کند می تواند به عنوان یک تدبیر پیشگیرانه در مواجهه با فساد معرفی شود. در سیستم اقتصاد باز یا آزاد جایگاه دولت جایگاهی نظارتی خواهد بود لذا علاوه بر شکوفایی اقتصادی، پیشگیری از فساد اقتصادی نیز از پیامدهای مثبت اقتصاد خصوصی محسوب می شود. در واقع خارج نمودن دارایی های خاص از کنترل دولت و تبدیل اقدامات صلاح دینی مقامات به انتخاب های مبتنی بر محرکه های بازار توسط بخش خصوصی منجر به افزایش شفافیت و پیشگیری از وقوع فساد می شود (Rabiee, 2004: 42).

صرف نظر از نظریه های مبتنی بر فرصت ارتکاب جرم، نظریه کنترل اجتماعی نیز می تواند کارآمدی خصوصی سازی در مقابله با فساد را توجیه نماید. بنا بر نظریه کنترل اجتماعی اگر اشخاص به حال خود رها شوند به طور طبیعی مرتکب جرم می شوند. وفق این نظریه فرد به علت عدم ممانعت از ارتکاب جرم و نه به خاطر قدرت نیروهای سوق دهنده به ارتکاب آن، مرتکب جرم می شود (Vold et al, 2003: 273). به بیان دیگر جرم وقتی ارتکاب می یابد که کنترل کننده های اجتماعی و فردی از قدرت کافی برخوردار نباشند (Burke, 2018: 246). مداخله حداکثری دولت در اقتصاد به دلایل پیش گفته فسادزا است و کنترل دولت بدون افزایش نظارت اجتماعی ممکن نیست. از این نظر یکی از راه های کنترل فساد در بخش دولتی، کاهش مداخله دولت در اقتصاد و افزایش نظارت اجتماعی از طریق انتقال اقتصاد به جامعه (بخش خصوصی) است.

اقتصادی را برای تحقق و شیوع جرائم اقتصادی فراهم می سازد. این وابستگی به ضعف نظام اقتصادی می انجامد و ضعف نظام اقتصادی نیز باعث فراهم شدن بستر ارتکاب جرم برای صاحبان قدرت و نفوذ خواهد شد (Abedi Tehrani, 2011: 89). برخی نیز معتقدند فساد محصول فرعی دخالت دولت در اقتصاد است که در پی تنظیم اقتصاد از سوی دولت و سیاسی شدن تخصیص منابع رخ می دهد (Khezri et al, 2017: 9).

شاخه‌های جرم‌شناسی انتقادی رویکردی متفاوت از آنچه گفته شد ارائه می‌دهند؛ به‌عنوان مثال جرم‌شناسان مارکسیست بر این باورند که اقتصاد آزاد و بازار رقابتی موجب می‌شود تا سرمایه در اختیار طبقه‌ای خاص قرار گیرد و این طبقه ضمن نفوذ در روند سیاست‌گذاری‌های کلان جامعه هنجارها را به نفع خود تغییر دهند. بر اساس رویکرد رادیکالیسم جدید نیز نظام اقتصادی آزاد تسهیل‌کننده ارتکاب جرم است (Sadeghnejad Naeini, 2017: 207-209). جرم‌شناسی انتقادی ملهم از رویکردهای سوسیالیستی به‌طور کلی بنا را بر نفی نظام سرمایه‌داری قرار داده و با مظاهر آن همچون اقتصاد بازار و رقابت مخالف است؛ اما به این نکته باید توجه داشت که نوع و ماهیت جرائم و انحرافات عامل تعیین‌کننده‌ای برای ورود نظریات جرم‌شناسی به موضوع است. در مورد فساد که گستره اقتصاد دولتی نقش اساسی در افزایش یا کاهش آن دارد نمی‌توان نقش اقتصاد آزاد را در از بین بردن رانت و فرصت‌های ارتکاب جرم نادیده گرفت، ضمن این که آمار و ارقامی که در ابتدا به آن اشاره شد نقش اقتصاد آزاد را در کاهش فساد تأیید نموده است.

بنابراین انتظار این است که با کوچک‌سازی دولت علاوه بر افزایش بهره‌وری، نرخ فساد کاهش پیدا کند اما این انتظار همیشه برآورده نمی‌شود. به همان میزان که خصوصی‌سازی در راستای کاهش فساد در سیستم اقتصادی مؤثر است به همان میزان می‌تواند محل مناسبی برای انجام فعالیت‌های مجرمانه اقتصادی و ارتکاب فساد باشد؛ بنابراین بسیار مهم است که این تدبیر چگونه و تحت چه شرایطی اجرا می‌شود. هدف اختصاصی از کوچک‌سازی دولت در عرصه اقتصاد افزایش بهره‌وری است و کاهش فساد نیز از نتایج فرعی خصوصی‌سازی محسوب می‌شود؛ بنابراین هدف‌گذاری صحیح در خصوصی‌سازی، اجرای دقیق و علمی آن بر پایه مؤلفه‌های اقتصادی و تضمین سلامت آن از طریق تدابیر پیشگیرانه مؤثر، ضمن افزایش بهره‌وری می‌تواند در نهایت کاهش فساد را در پی داشته باشد.

۲- رویکرد ماهیتی به ناکارآمدی خصوصی‌سازی در مبارزه با فساد

نحوه‌ی اجرای خصوصی‌سازی به‌صورت گسترده‌ای متأثر از مؤلفه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورها است؛ بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که این سیاست در همه‌جا نتایج یکسان داشته باشد. از این روی ضروری است تا هنگام اجرای چنین سیاستی همه ابعاد مرتبط با آن از جمله

ویژگی‌های نظام اقتصادی و رویکرد حاکمیت به اقتصاد مورد توجه قرار گیرد. اقتصاد ایران از نوع نظام‌های اقتصادی بسته و دولتی محسوب می‌شود.^۱ اقتصاد دولتی در ایران سابقه دیرینه‌ای دارد. در قرون پانزدهم تا هجدهم میلادی در ایران، نقش اصلی در اقتصاد، متعلق به دولت و در رأس آن شاه بود. در دوره صفویه اقتصاد ایران مبتنی بر کشاورزی بوده و بیشتر اراضی نیز در مالکیت و تحت تصرف حاکمیت قرار داشته و تنها بخش اندکی از اراضی در اختیار عموم مردم بوده است. در دوره حکومت قاجار نیز دولت عمدتاً از طریق فروش امتیاز به مؤسسات خارجی به منظور تشویق بهره‌برداری از منابع طبیعی در اقتصاد مداخله داشته است. با مذاقه در سیر تاریخی امر مشاهده می‌شود که در تمام دوران پیش از مشروطیت شیوه حضور دولت ایران در اقتصاد، حضوری حاکمیتی بوده و آنچه که در این دوران اهمیت داشته اعمال قدرت حاکمیت در اقتصاد بوده است. در سال‌های پس از مشروطیت به‌ویژه از زمان افزایش درآمدهای نفتی، دولت در بسیاری از موارد شکل کارفرما به خود گرفت و در کنار اعمال حاکمیت، تصدی بسیاری از فعالیت‌های حوزه خصوصی را نیز خود عهده‌دار شد. در دوره حکومت پهلوی دوم نیز دولت محوری در اقتصاد ایران همچنان تداوم یافت (MirJalili, 2007: 60). پس از انقلاب اسلامی و هنگام تصویب اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی در اختیار دولت قرار گرفت و بدین وسیله در حاکمیت جمهوری اسلامی، دولت با حمایت قانون اساسی به‌عنوان بزرگ‌ترین متصدی فعالیت‌های اقتصادی در کشور شناخته شد. هرچند در این اصل، فعالیت بخش خصوصی نیز به رسمیت شناخته شده اما حوزه فعالیت این بخش در قیاس با میزان مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی بسیار محدود است به نحوی که بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته حدود ۸۰ درصد از فعالیت‌های اقتصادی در ایران تحت مدیریت و کنترل دولت است (Shahbazi & Golshani, 2017: 88-91).

در سال‌های پس از دفاع مقدس و با توجه به ناکارآمدی دولت در مدیریت اقتصاد طی برنامه‌های اول و دوم توسعه حدود ۸۱۰ شرکت دولتی از طریق مزایده یا مذاکره واگذار گردید اما این

۱- بر اساس گزارش سال ۲۰۲۰ بنیاد هریتیج (Heritage)، ایران با رتبه ۱۶۴ به عنوان کشوری با اقتصادی کاملاً بسته و دولتی معرفی شده است (Heritage /index, 2020).

واگذاری‌ها به دلایل متعددی از جمله عدم شفافیت، عدم نظارت، ذینفع بودن مجریان خصوصی - سازی در فرآیند واگذاری، فقدان قوانین و مقررات روشن برای نحوه واگذاری‌ها و تعیین خریدار از سوی مجریان موجب تقویت حضور بخش خصوصی در اقتصاد نشد و در نهایت اقدام موفق‌تری در راستای خصوصی سازی تلقی نگردید (Khandan, 2015, 195-197). به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام رهبری و تأکید بر کاهش تصدی‌گری دولت به نظر می‌رسد اصلاحات در نظام اقتصادی با سرعت بیشتری اتفاق بیفتد اما همچنان عمده فعالیت‌های اقتصادی در تسخیر بنگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی است.

در بسیاری از کشورها اجرای نامطلوب سیاست‌های خصوصی سازی، فساد اداری دستگاه‌های دولتی و واگذاری شرکت‌ها به نهادهای شبه عمومی منجر به بزرگ شدن حجم بودجه و در نتیجه بزرگ شدن دولت شده است. این اتفاق در ایران به صورت مشهود رخ داده است. ایران در طی بیست سال و در طول پنج برنامه توسعه به ظاهر در حال خصوصی سازی بوده ولی همچنان اندازه دولت بزرگ‌تر از بیست سال قبل است (Amiri et al, 2012: 175). کوچک سازی دولت به صورت نظری در سیاست‌های کلان اقتصادی ایران مورد توجه بوده اما در عمل نتیجه دیگری حاصل شده که به نظر می‌رسد مهم‌ترین دلیل آن عدم توجه به ویژگی‌ها و ماهیت نظام اقتصادی است. قبل از اجرای چنین سیاستی می‌بایست بررسی نمود که آیا اساساً اقتصاد ایران قابلیت انتقال به بخش خصوصی را دارد یا خیر؟

برخی معتقدند با توجه به این که در اصل ۴۴ موارد زیادی از فعالیت‌های اقتصادی، پیشاپیش به مالکیت عمومی درآمده و در اختیار دولت قرار گرفته‌اند و این به معنای ایجاد محدودیت برای دیگر انواع مالکیت و توسعه بیش از حد مالکیت عمومی است؛ بنابراین نظام اقتصادی ایران بیشتر با مؤلفه‌های نظام اقتصاد سوسیالیستی سازگار است (Mohaghegh, 2010: 100-104). سوسیالیسم^۱ یکی از مکاتب معتقد به اقتصاد متمرکز است. سوسیالیسم در مخالفت با کاپیتالیسم^۲ قائل به لغو مالکیت خصوصی و خواهان برقراری مالکیت اجتماعی است. این ایدئولوژی در صدد است تا به تحقق مالکیت اجتماعی کمک کند که به طور غیرمستقیم توسط دولت (پاسدار همه منافع مردم) و

1 - Socialism

2 - Capitalism

نه گروه‌های خاص اجرا شود؛ بنابراین دخالت دولت در اقتصاد یک مداخله حداکثری است که با حذف بخش خصوصی مالکیت همه بخش‌های نظام اقتصادی را در دست می‌گیرد (Asad Alizadeh, 2007: 47-49). وجود رگه‌های ایدئولوژی سوسیالیستی در اعمال حاکمیتی موجب می‌شود تا با پذیرش سیاست‌های مبتنی بر مالکیت عمومی اساساً انتقال اقتصاد به بخش خصوصی فاقد موضوعیت باشد. در این زمینه برخی دیگر نیز معتقدند چون ساختار نظام سیاسی کشور دارای رویکردی اسلامی است و نگرش کلی در دولت اسلامی مبتنی بر تسلط اقتصادی دولت بر بازار است؛ بنابراین پذیرش سیاستی که قانون‌گذار در آن مقید به قواعد رقابت و اعتقاد به دخالت حداقلی دولت باشد بعید به نظر می‌رسد (Moazeni, 2017: 263). در دو نگرش فوق این نکته قابل توجه است که در سیاست‌گذاری کلان اقتصادی کشور که متأثر از نوع و شیوه حکم‌رانی است، اصل بر مالکیت عمومی و همچنین اقتصاد دولتی است؛ بنابراین مادامی که دخالت بخش خصوصی در اقتصاد به عنوان یک امر استثنایی، نیازمند تجویز از سوی حاکمیت باشد گذار از اقتصاد دولتی و تحقق اقتصاد باز ممکن نخواهد بود.

سابقه خصوصی‌سازی و نحوه عملکرد متولیان این امر در ایران نشان می‌دهد که دولت تمایل جدی برای واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی ندارد به همین سبب بخش‌های مهم اقتصادی کشور همچنان تحت مدیریت دولت باقی مانده است. یکی از مهم‌ترین عناصر لازم برای خصوصی‌سازی، مقررات زدایی است که این امر به میزان قابل توجهی متأثر از معادلات سیاسی حاکم بر کشور است. همچنین گرایش و تمایل حاکمیت به حفظ کنترل بر منابع مالی امکان خصوصی‌سازی در ایران را بسیار کاهش داده است (Alaei & Andersson, 2014: 40). رویکردهای تمرکز محور، امنیتی شدن اقتصاد، وابستگی شدید دولت به درآمد حاصل از فعالیت‌های اقتصادی از باب تأمین هزینه‌های جاری و درنهایت عدم اعتقاد به مقتضیات اقتصاد بازار از عوامل ساختاری ایجاد وضعیت موجود است. از این جهت خصوصی‌سازی نمی‌تواند به عنوان یک سیاست مستمر و فراگیر در اقتصاد ایران شناخته شود؛ به عبارت دیگر خصوصی‌سازی به عنوان یک تدبیر با نوع رویکرد سیاسی غالب در ایران نسبت به اقتصاد و به تبع آن نسبت به نظام اقتصادی سازگار نیست. این ناسازگاری موجب شده تا دولت بدون توجه به قواعد بهره‌وری، به این تدبیر صرفاً به عنوان یک ابزار تأمین مالی بنگرد و از طرف دیگر با ورود نهادهای حاکمیتی و شبه‌دولتی به اقتصاد، دولت همچنان در صدر فهرست فعالان اقتصادی قرار گیرد. بدیهی است در چنین

شرایطی نه تنها نمی‌توان انتظار داشت اهداف اقتصادی خصوصی‌سازی محقق شود بلکه به لحاظ ایجاد یک فرآیند غیر شفاف عملاً شرایط برای افزایش نرخ فساد فراهم می‌شود. در حال حاضر یکی از بسترهای تحقق فساد در ایران را می‌توان این شیوه از خصوصی‌سازی معرفی نمود.

با توجه به فضای حاکم بر اقتصاد جهانی، مداخله دولت در اقتصاد یک رفتار ناهنجار محسوب می‌شود. کشوری چون ایران نیز برای همسویی ظاهری با اقتصاد جهانی، بدون ایجاد هماهنگی بین بخشی در نظام اداری، سیاسی و اقتصادی در حال واگذاری بنگاه‌های دولتی است که پیشتر به نتایج حاصل از آن اشاره شد. تغییر رویکرد حاکمیت نسبت به اقتصاد در کوتاه‌مدت بسیار بعید است و البته تلاش برای تغییر این رویکرد بیشتر بر عهده اقتصاددانان است تا جرم‌شناسان. آنچه که از سیاست جنایی می‌توان انتظار داشت ارائه طریق برای تضمین سلامت فرآیند خصوصی‌سازی است با این هدف که خود به یک بستر مولد فساد مبدل نشود. در شرایط حاضر فرآیند خصوصی‌سازی خود به یک آماج جرم تبدیل شده و باید چاره‌ای اندیشید تا مرتکبین بالقوه از وجود حمایت و حراست حداکثری از این فرآیند اطمینان حاصل نمایند. از این منظر سیاست جنایی ابزاری جز اعمال نظارت مؤثر جهت اجرای صحیح خصوصی‌سازی و پیشگیری از رسوخ فساد در این فرآیند در اختیار ندارد اما مسئله مهم این است که آیا در چنین فضای اقتصادی و سیاسی ناهماهنگی اساساً می‌توان با اعمال تدابیر نظارتی پیشگیرانه ضمن بهره‌مندی از آثار مثبت خصوصی‌سازی، از انحراف اقدامات مرتبط با آن و یا رسوخ فساد در این فرآیند پیشگیری نمود؟ پاسخ به این پرسش مستلزم بررسی و تبیین چالش‌های نظارت در این رابطه است.

۳- رویکرد نظارتی به ناکارآمدی خصوصی‌سازی در مبارزه با فساد

نظارت یکی از مهم‌ترین تدابیر پیشگیرانه است که ضرورت آن در رابطه با جرائم موقعیت مدار بیشتر احساس می‌شود. به‌طور کلی نظارت و کنترل به «فرآیند پایش فعالیت‌ها به‌منظور حصول اطمینان از به ثمر رسیدن اقدامات مطابق با برنامه» اطلاق می‌شود (Bakhtiarzadeh, 2007: 6). در تعریف دیگری آمده است که نظارت «ارزیابی تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ها از زمان اجرای آن‌ها و اقدامات لازم برای جلوگیری از انحراف عملیات نسبت به اهداف برنامه و اصلاح آن‌ها است» (Forouzandeh, 2006: 56). هرچند این تعاریف بیشتر بر پایه علوم مدیریت ارائه گردیده

اما در محتوای خود مفهوم نظارت پیشگیرانه در آموزه‌های جرم شناختی را نیز ارائه می‌دهد. بر این اساس می‌توان گفت نظارت پیشگیرانه پایش فعالیت‌ها بر اساس نوع و ماهیت آن‌ها به وسیله تکنولوژی و منابع انسانی با هدف جلوگیری از انحراف یا ارتکاب جرم است.

برای تبیین چالش‌های نظارت پیشگیرانه بر خصوصی سازی در ایران ابتدا باید منابع مرتبط با نظارت بر فرآیند انتقال اقتصاد را بررسی نمود. این منابع را عمدتاً می‌توان در قوانین بالادستی از جمله برنامه‌های توسعه پنج‌ساله مشاهده نمود. در برنامه دوم توسعه خصوصی سازی مورد توجه قرار گرفته اما هیچ سازوکار مشخصی در رابطه با نظارت بر فرآیند آن تدوین نشده است. مقنن در قانون برنامه سوم توسعه سیاست خصوصی سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آن‌ها دنبال نمود و به موجب ماده ۱۵ این قانون^۱ سازمان خصوصی سازی تشکیل گردید. سازمان خصوصی سازی مجری واگذاری شرکت‌هایی است که ضرورت خصوصی سازی آن‌ها به تصویب هیئت عالی واگذاری (موضوع ماده ۱۲ قانون برنامه سوم توسعه) رسیده است. یکی از مهم‌ترین وظایف هیئت عالی واگذاری نظارت بر فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی است؛ بنابراین یکی از نقایص اساسی در این زمینه یعنی عدم وجود یک نهاد نظارتی اختصاصی در برنامه دوم توسعه رفع و یک هیئت عالی و البته دولتی به عنوان متولی امر نظارت بر خصوصی سازی معرفی گردید.

شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز نهاد دیگری است که به موجب ماده ۴۱ و ۴۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وظیفه نظارت بر فرآیند اجرای مفاد این قانون را بر عهده دارد.^۲ بر این اساس اجرای خصوصی سازی بر عهده سازمان خصوصی سازی است و نظارت بر این فرآیند بر عهده هیئت عالی واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است. هرچند به صورت کلی برای نهادهای متعددی از جمله سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، بانک مرکزی، سازمان حسابرسی، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه

۱- ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: دولت موظف است با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی نسبت به تشکیل یک سازمان خصوصی سازی اقدام نماید.

۲- ماده ۴۲. وظایف و اختیارات شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به شرح زیر است: بند دوم: نظارت بر فرآیند اجراء قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.

پاسداران انقلاب اسلامی نیز وظایف نظارتی تعریف شده است؛ اما هیئت و شورای مورد اشاره دو نهاد تخصصی هستند که مسئولیت مستقیم نظارت بر فرآیند خصوصی سازی را بر عهده دارند. همان طور که اشاره شد خصوصی سازی در ایران خود به بستری برای تحقق فساد و جرائم اقتصادی تبدیل شده است و این امر به مفهوم عدم وجود تدابیر نظارتی کارآمد در این حوزه است. به بیان دیگر نهادهای تخصصی و عمومی نظارتی در کشور توان اعمال نظارت پیشگیرانه در فرآیند خصوصی سازی را نداشته‌اند. به عنوان نمونه می توان به خصوصی سازی شرکت کشت و صنعت هفت تپه اشاره نمود. در سال ۱۳۹۴ شرکت مذکور با دارایی قابل توجهی در روند خصوصی سازی به فردی واگذار گردید که در زمان انعقاد قرارداد تنها ۲۸ سال داشته و بدون هرگونه سابقه فعالیت اقتصادی قابل توجه، برای شرکت در مزایده نیز از سیستم بانکی تسهیلات دریافت نموده است. روشن است که هنگام واگذاری شرکت و در خلأ تدابیر نظارتی پیشگیرانه، اهلیت فنی و تمکن مالی خریدار مورد توجه نبوده است^۱. صرف نظر از انحراف فرآیند خصوصی سازی، نکته قابل تأمل رسوخ فساد به نظام نظارتی در این رابطه است. به عنوان مثال رئیس سازمان خصوصی سازی که خود نیز نقش نظارتی در سازمان بر عهده داشت به سبب تخلفات گسترده تحت تعقیب قرار گرفت^۲؛ بنابراین مشاهده می شود که نه تنها تدابیر نظارتی مؤثری هنگام انتقال اقتصاد اعمال نمی شود بلکه به لحاظ چالش های متعدد ساختار نظارتی نیز اساساً احتمال اثرگذاری تدابیر نظارتی نیز تا حد بسیاری تضعیف شده است.

۱- عدم احراز اهلیت توسط مراجع قانونی و عدم نظارت صحیح در نهایت موجب گردید تا فرد مذکور با سوءاستفاده از امتیازات یک شرکت صنعتی خصوصی سازی شده، نسبت به دریافت تسهیلات ارزی کلان از سیستم بانکی اقدام و مقادیر قابل توجهی ارز را از کشور خارج و نظام ارزی کشور را دچار اختلال نماید مدیرعامل شرکت کشت و صنعت هفت تپه با حکم دادگاه به اتهام اختلال در نظام ارزی کشور از طریق مشارکت و مباشرت در قاچاق ارز در نهایت به بیست سال تحمل حبس محکوم گردید (<https://www.iribnews.ir/fa/news/3246691>).

۲- میرعلی اشرف عبدالله پوری حسینی در فواصل سال های ۹۲ تا ۹۸ رئیس سازمان خصوصی سازی بود و بنا بر گزارش رسانه رسمی قوه قضائیه نامبرده در طول دوران تصدی خود در فرآیند خصوصی سازی مرتکب جرائم و تخلفات گسترده ای گردیده که در نهایت برای رسیدگی به جرائم ارتكابی به محاکمه دعوت شد (www.mizan.news/fa/news/679189).

۳-۱- چالش استقلال نهاد نظارت

در اقتصاد دولتی، همه ابعاد اقتصاد در قالب اعمال حاکمیت و یا اعمال تصدی در اختیار دولت قرار می‌گیرد. نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی نیز از این موضوع مستثنی نیست. امر نظارت در ایران یک امر حاکمیتی است؛^۱ به عبارت دیگر نظارت قابل قبول از نظر حاکمیت نظارتی است که از طریق مراجع رسمی و دولتی اعمال شود؛ بنابراین هرگونه تدبیر نظارتی بر فرآیند خصوصی‌سازی از سوی دولت تعیین و اجرا می‌شود. بنا بر مطالب پیش گفته دولت از طریق دو نهاد هیئت عالی واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر فرآیند خصوصی‌سازی نظارت می‌کند. هرچند دولت از بخش‌ها و ساختارهای مختلفی تشکیل شده است؛ با این حال در عین تکرار بخش‌ها به عنوان یک سیستم واحد شناخته می‌شود و از این منظر نظارت دولت بر اجزایش یک نظارت درون‌سازمانی تلقی می‌گردد. میزان دقت اطلاعات حاصل از تدابیر نظارتی تا حد زیادی به بی‌طرفی نهاد ناظر بستگی دارد و از این جهت عدم تعلق خاطر نهاد ناظر به بستر تحت نظارت عامل مهمی در افزایش دقت تدابیر نظارتی محسوب می‌شود. نظارت بر رفتارهای اقتصادی و کنشگری در این زمینه دو مقوله کاملاً مجزا است. دخالت ناظر در اجرا و یا دخالت مجری در نظارت منجر به فروپاشی فرآیند نظارت خواهد شد (Shafiei Sardast et al, 2018: 67).

بر همین اساس تجمیع نقش ناظر و نقش فعال اقتصادی در یک شخص با اهداف و مبانی نظارت در تضاد است و این موضوع به وضوح در نظام نظارتی ایران مشاهده می‌شود. ساختار سازمان خصوصی‌سازی به نحوی است که اساساً امکان اعمال تدابیر نظارتی برون‌سازمانی بر اقدامات این نهاد وجود ندارد. وزارت امور اقتصاد و دارایی امکان اعمال بیشترین نظارت بر اقدامات سازمان خصوصی‌سازی را دارد و از این منظر نحوه عملکرد نظارتی این نهاد بسیار حائز اهمیت است اما موضوع قابل تأمل این است که وزارت خانه مذکور به موجب بخشنامه‌ای کلیه

۱- ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدیهای اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدیهای اقتصادی» تعریف و به شرح ذیل تنظیم گردید: الف- امور حاکمیتی: امور حاکمیتی دولت که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌گردد عبارتند از: ۱- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخشهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

اختیارات خود را به رئیس سازمان خصوصی سازی تفویض نموده است؛ بنابراین نه تنها امکان نظارت مستقل بیرونی بر فرآیند خصوصی سازی وجود ندارد بلکه اقدامات سیاست گذاران در این مقوله همواره به تضعیف ساختار نظام نظارتی منجر گردیده است. در واقع دولت به جای این که ایراد تداخل وظایف مجری و ناظر را با گسترده تر کردن دایره نظارت بیرونی و مستقل تا حدی جبران کند وظایف نظارتی را همراه سایر اختیارات به مجری تفویض می کند که در حقیقت نوعی کاهش حلقه های نظارت است.

۳-۲- چالش دولتی زدایی از اقتصاد و دولتی سازی نظارت

اجرای هر برنامه ای بدون وجود انگیزه و اعتقاد متولیان نسبت به درستی روش اجرا و مشروعیت اهداف آن بی تردید با شکست مواجه خواهد شد بنابراین بسیار مهم است که قبل از اجرای سیاست ها توافق واقعی و عمومی در این خصوص وجود داشته باشد. این توافق و اجماع می تواند در اصلاح ساختارها برای اجرای یک تدبیر ظهور پیدا کند؛ بنابراین اگر تدبیری اتخاذ شود در حالی که زیرساخت و هماهنگی لازم برای اجرای آن فراهم نشود عملاً به مفهوم عدم وجود میل جدی برای اجرای آن سیاست است. موفقیت در خصوصی سازی نیز تا حد زیادی بستگی به تعهد دولت نسبت به اصلاح ساختارهای اقتصادی و نظارتی دارد. مادامی که دولت در اصلاح ساختارهای مورد نیاز موفق عمل نکند، فرآیند خصوصی سازی به هر میزان و با هر کیفیتی به توسعه و رشد اقتصادی منجر نمی شود (Filipovic, 2005: 27).

بنابراین نخستین گام در راستای اجرای صحیح و عاری از فساد خصوصی سازی، التزام دولت به رعایت قواعد آن است. در برنامه سوم توسعه و به موجب ماده (۱۰) از فصل سوم آن شروط

۱- به موجب ابلاغیه شماره ۱۰۳۸۲۵ مورخ ۱۳۸۷/۷/۸ وزارت اقتصاد و امور دارایی خطاب به معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل سازمان خصوصی سازی، کلیه اختیارات وزیر از جمله نظارت به رئیس این سازمان واگذار شد. این رویه در سازمان خصوصی سازی به وضوح مخالف با اصول و قواعد نظارت تلقی می شود که تبعات آن در نحوه عملکرد متولیان خصوصی سازی نیز نمایان شد. میر علی اشرف عبدالله پوری حسینی در فواصل سالهای ۹۲ تا ۹۸ رئیس سازمان خصوصی سازی بوده و بنا بر گزارش رسانه رسمی قوه قضائیه نامبرده در طول دوران تصدی خود در فرآیند خصوصی سازی مرتکب جرائم و تخلفات گسترده ای گردیده که در نهایت برای رسیدگی به جرائم ارتكبابی به محاکمه دعوت شد (www.mizan.news/fa/news/679189).

واگذاری بنگاه‌های دولتی تعیین گردید^۱. یکی از این شروط عدم تزلزل حاکمیت نظام و عدم ورود هرگونه خدشه به امنیت ملی است. شرطی با قابلیت تفسیر موسع که می‌تواند امکان خصوصی سازی را به صفر برساند چراکه هر نوع خصوصی سازی به این بهانه می‌تواند متوقف شود. تصویب قانون با تبصره سازی و استثناء کردن شرایط خاص، نشان‌دهنده عدم تمایل حاکمیت به کاهش واقعی مداخله در فعالیت‌های اقتصادی است. صرف نظر از رویکرد سیاسی حاکمیت نسبت به نظام اقتصادی، ذینفع بودن دولت در فعالیت‌های اقتصادی و وابستگی آن به درآمدهای حاصل از تصدی‌گری دلیل دیگری است که می‌تواند عدم تمایل دولت به خصوصی سازی را توجیه نماید. این عدم تمایل باعث شده دولت از واگذاری شرکت‌های سود ده خودداری نماید و صرفاً به واگذاری شرکت‌های زیان ده بدون اصلاح آن‌ها اقدام نماید (Khandan, 2015: 200). روشن است که عدم تمایل دولت به خصوصی سازی باعث می‌شود توجه چندانی به نحوه واگذاری‌ها نداشته باشد. در واقع در جریان خصوصی سازی در ایران، شرکت‌هایی واگذار می‌شوند که برای دولت از اهمیت چندانی برخوردار نبوده و یا دولت توان مدیریت آن را نداشته باشد و از این منظر خود را بی‌نیاز از اتخاذ سیاست‌های نظارتی مؤثر می‌بیند. همان‌گونه که گفته شد با فراهم بودن فضای مناسب و ساختاری هماهنگ، خصوصی سازی می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری و در نهایت شکوفایی اقتصاد گردد اما ظاهر امر در ایران این است که دولت در سایه عدم اعتقاد به مقتضیات اقتصاد بازار، خصوصی سازی را صرفاً به مفهوم منفک کردن فعالیت‌های اقتصادی زیان ده از خود مورد پذیرش قرار می‌دهد و با این رویکرد بدیهی است که اعمال تدابیر نظارتی مؤثر از سوی دولت بر فرآیند خصوصی سازی که خود مستلزم هزینه است توجیهی نخواهد داشت.

۱- ماده ۱۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: در واگذاری سهام موضوع این فصل رعایت موارد ذیل الزامی است: الف- امر واگذاری در جهت تحقق اهداف برنامه باشد و خود هدف قرار نگیرد. ب- در چارچوب قانون اساسی صورت پذیرد. ج- موجب تهدید امنیت ملی و یا تزلزل حاکمیت ارزشهای اسلامی و انقلابی نگردد. د- به خدشه دار شدن حاکمیت نظام یا تضعیف حق مردم و یا ایجاد انحصار نیانجامد. ه- به استفاده از مدیریت سالم منجر شده و اداره امور را بهبود بخشد؛ و - حتی المقدور به توسعه مشارکت عمومی منجر شود.

۳-۳- چالش نظارت بر تشریفات خصوصی سازی از حیث احراز اهلیت متقاضیان

اعتقاد به اقتصاد باز و آثار خصوصی سازی حاکمیت را مجاب می کند تا در نیل به اهداف آن جدیت لازم را به کار ببندد و بدیهی است این جدیت به جز با انتقال واحدهای دولتی به فعالان اقتصادی واقعی بخش خصوصی با ظرفیت های لازم و کافی نشان داده نمی شود. در ایران نظارت مؤثری بر نحوه احراز اهلیت اشخاصی که واحدهای صنعتی را در جریان خصوصی سازی تملک می کنند صورت نگرفته و نتیجه آن بروز مشکلات متعدد اقتصادی برای شرکت ها پس از واگذاری است. عدم توجه به سوابق اقتصادی اشخاص شرکت کننده در فرآیند خصوصی سازی و عدم نظارت مؤثر در این باره مشکلات متعددی را به وجود آورده است^۱. بسیاری از شرکت های واگذار شده از طریق خصوصی سازی یا به تعطیلی کشیده شده اند و یا به محلی برای ارتکاب رفتارهای مجرمانه از جمله قاچاق ارز تبدیل شده اند. هیئت واگذاری در سال ۱۳۹۸ دستورالعملی تحت عنوان روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری ها تصویب نمود که وفق آن مؤلفه هایی همچون عدم سوء پیشینه، عدم بدهی معوقه به نظام بانکی، ممنوع معامله نبودن، عدم بدهی به سازمان خصوصی، مجوز فعالیت، سابقه حرفه ای، تمکن مالی و ارائه طرح توجیهی به عنوان معیار سنجش و تشخیص اهلیت در نظر گرفته شده است. هر چند تصویب این دستورالعمل اقدام مثبتی است اما موضوع این است که اجرای صحیح این دستورالعمل نیز خود نیاز به اعمال نظارت دارد و بر همین مبنا چالش های اعمال نظارت پیشگیرانه در این موضوع نیز صدق می کند.

در نظام حقوقی ایران یکی از ساده ترین اقدامات، تأسیس و ثبت شرکت تجاری است به نحوی که هر فردی با هر سابقه فعالیت و با هر میزان درآمدی می تواند یک شرکت تجاری تأسیس و با استفاده از منابع مالی نامشخص به سادگی همه شرایط مورد نظر هیئت واگذاری را فراهم کند. هدف در خصوصی سازی افزایش بهره وری است و این بدان معنی است که متقاضی تملک واحد صنعتی دولتی می بایست امکانات و برنامه مدونی برای افزایش بهره وری داشته باشد.

۱- شرکت هایی همچون پالایش نفت کرمانشاه، هپکو اراک، ماشین سازی و ریخته گری تبریز از جمله شرکت هایی هستند که بنا بر گزارش دیوان محاسبات در تفریح بودجه سال ۹۶ به علت عدم اهلیت خریداران با مشکلات متعددی مواجه شده اند.

ارائه طرح توجیهی برای مدیریت یک بنگاه به مفهوم امکان اجرای آن طرح توسط پیشنهاد دهنده نیست. لذا امکانات نرم افزاری و سخت افزاری افراد برای اجرای برنامه و سیاست‌های مورد نظر در این زمینه از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ بنابراین هر شرکت تجاری لزوماً اهلیت اقتصادی برای بهینه‌سازی شرکت‌های دولتی را ندارد. عدم توجه به این موضوع نشان می‌دهد که هدف دولت از خصوصی‌سازی به جای توسعه و شکوفایی اقتصاد، تأمین مالی بوده است.

در خصوصی‌سازی بنابراین است که بنگاه دولتی برای بهینه‌سازی و ایجاد فضای رقابتی در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد تا از یک طرف دولت بر وظایف ذاتی خود متمرکز شود و از طرف دیگر با ایجاد فضای رقابتی، اقتصادی پویا و فعال شکل گرفته و نهایتاً این امر منجر به رشد و توسعه اقتصادی کشور شود. این هدف جز با واگذاری شرکت‌ها به افراد دارای اهلیت که همان فعالان واقعی عرصه اقتصاد هستند میسر نمی‌شود (Ravasani, 2001: 32). شناسایی دقیق و فنی فعالان اقتصادی و سنجش ظرفیت و صلاحیت آن‌ها یکی از تدابیری است که می‌تواند منجر به تسهیل امر نظارت در زمینه احراز اهلیت متقاضیان گردد. بدیهی است هیچ شخصی را نباید از فعالیت اقتصادی محروم نمود و همچنین هر تصمیمی بر خلاف قواعد حقوق رقابت محکوم به رد است لیکن نمی‌توان اجازه داد اشخاصی که ظرفیت علمی و اقتصادی کافی ندارند با کوچک‌ترین هزینه، آسیب‌های غیر قابل جبرانی بر پیکر امنیت اقتصادی وارد نمایند.

۳-۴- چالش نظارت از حیث هویت اشخاص حقوقی شرکت‌کننده در مزایده

فعالان اقتصادی می‌بایست از فرصت‌های برابر در عرصه فعالیت‌های اقتصادی برخوردار باشند. عدم برابری فرصت‌ها امکان رقابت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی را سلب می‌کند و عدم وجود فضای رقابتی به معنی انحصار و متعاقب آن افزایش نرخ فساد است. برابری فرصت‌ها از حیث تحت نظارت بودن نیز قابل بررسی است. برخی شرکت‌هایی که در اجرای خصوصی‌سازی مالک شرکت‌های دولتی شده‌اند وابسته به نهادهای حاکمیتی بوده و ماهیتاً بخش خصوصی محسوب نمی‌شوند و این امر به مفهوم عدم امکان نظارت دولت و یا نظارت بازار بر فعالیت‌های اقتصادی این دسته از شرکت‌ها است. در سال ۸۸ شرکت مخابرات ایران در فرآیند خصوصی‌سازی قرار گرفت و با سلب صلاحیت امنیتی تنها شخص حقوقی از بخش خصوصی در اجرای مزایده، نهایتاً شرکت مخابرات به کنسرسیوم اعتماد مبین متعلق به بنیاد تعاون سپاه و ستاد اجرایی فرمان امام

واگذار شد. صرف انتقال اموال و امتیازات دولت به اشخاص دیگر نمی تواند مصداق خصوصی سازی باشد. اموال درید دولت متعلق به ملت است و می بایست در انتقال و جابجایی آن ها مسئولانه عمل نمود. خصوصی سازی باید از طریق واگذاری واحدهای صنعتی به بخش کاملاً خصوصی صورت پذیرد؛ به نحوی که امکان نظارت بر فعالیت های آن ها نیز وجود داشته باشد. دولت به لحاظ سابقه تاریخی و شرایط اقتصادی کشور همواره میل به مداخله حداکثری در اقتصاد دارد بنابراین حتی اگر موافق واگذاری شرکت ها و واحدهای اقتصادی با اهمیت باشد سعی می نماید به هر طریق ممکن کنترل مؤثر بر آن شرکت را به انحاء مختلف در اختیار داشته باشد. ورود خصلتی ها به عرصه اقتصاد نیز ناشی از همین رویکرد می باشد.

۳-۵- چالش نظارت بر نحوه تعیین ارزش واقعی و بهای شرکت های دولتی

یکی از مؤلفه های سنجش صحت معاملات به صورت کلی، توجه به نسبت ارزش معاملاتی اموال با ارزش ذاتی آن ها می باشد. ارزش گذاری یک واحد اقتصادی بر مبنای دارایی های مشهود و نامشهود و بر اساس صورت های مالی و گزارش های کارشناسان رسمی دادگستری صورت می گیرد. در برخی موارد واگذاری شرکت های دولتی در مزایده به قیمتی پایین تر از ارزش کارشناسی صورت گرفته است. دیوان محاسبات در بند «ب» از بخش سوم گزارش تفریغ بودجه سال ۹۶ موضوع واگذاری شرکت های دولتی اعلام نموده که ارزش کارشناسی شرکت پالایش نفت کرمانشاه حدود ششصد و هفده میلیارد تومان بوده که با تصویب هیئت واگذاری با هفتاد درصد پایین تر از این قیمت واگذار شده است. در همین گزارش به تخلف در ارزیابی و تعیین قیمت کارشناسی شرکت های آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال، مجتمع کشت، صنعت و دامپروری مغان، ماشین سازی تبریز و شرکت توسعه گردشگری اشاره شده است. مکانیزم قیمت گذاری چه از منظر دولت و چه از منظر شرکت کنندگان در مزایده از دو بعد قابل بررسی است. نخست این که قیمت گذاری باید به نحوی باشد که برای بخش خصوصی دارای صرفه اقتصادی باشد؛ بنابراین طبیعی است که بهای تمام شده برای متقاضی می بایست مقداری پایین تر از ارزش ذاتی تعیین شود. دوم این که اموال دولتی در واقع اموال عمومی و متعلق به مردم می باشد بنابراین واگذاری آن با قیمت نامتناسب به مفهوم تضییع حقوق مردم است.

برای حل این مسئله راه حل قابل قبولی در نظام کارشناسی کشور وجود دارد و آن توسل به

قیمت عادلانه است. قیمت عادلانه قیمتی است که ضمن حفظ ارزش اموال، جذابیت لازم برای متقاضیان را نیز فراهم می‌کند. این قیمت هر چند پایین‌تر از ارزش ذاتی اموال است؛ اما این فاصله به میزانی نیست که به حقوق طرفین خللی وارد کند. مشکل از جایی آغاز می‌شود که در فرآیند ارزیابی مداخله می‌شود و فرآیند کارشناسی را از مسیر عادی خارج می‌سازد. این مداخلات می‌تواند از طریق ایجاد صوری دیون، عدم ارزیابی اموال نامشهود آنها، ایجاد فرآیند توقف صوری فعالیت، اخراج کارگران در سال‌های منتهی به خصوصی‌سازی و ... صورت پذیرد. این امر نیز حکایت از فقدان و جاهت خصوصی‌سازی در سیاست‌های اقتصادی کشور دارد.

۳-۶- چالش نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی پس از فرآیند خصوصی‌سازی

این امر که نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های خصوصی‌سازی شده تا چه زمانی و توسط چه مرجعی باید صورت پذیرد محل تأمل است. بنگاه‌های دولتی قبل از واگذاری تحت نظارت نهادهایی همچون سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و نهادهای اطلاعاتی و امنیتی می‌باشند که برآیند این اعمال نظارت قابل قبول نبوده است. نهادهای نظارتی مانند سازمان‌های مذکور به دلیل کثرت و تنوع از یک سو و عدم برخورداری از امکانات کافی از سوی دیگر، امکان اعمال نظارت مؤثر بر فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی را ندارند (Rahiminejad, 2016: 220). با این حال و هر چند ضعیف، یک نظارت رسمی فرا قوه‌ای بر بنگاه‌های اقتصادی تحت تصدی دولت وجود دارد اما این بنگاه‌ها پس از انتقال مالکیت به طور کلی از دایره فعالان اقتصادی تحت نظارت مذکور خارج گردیده و نظارت بر آنها بر عهده سازمان خصوصی‌سازی قرار می‌گیرد که پیشتر به تبعات آن اشاره شد. عدم نظارت بر بنگاه‌های اقتصادی پس از واگذاری منجر به شرایطی گردیده که مالکین جدید از آنها به عنوان یک منبع مالی برای سایر فعالیت‌هایشان استفاده کنند که این وضعیت نیز به تعطیلی واحد اقتصادی منتج گردیده است^۱. عدم نظارت دولت بر

۱- «مهرداد لاهوتی» نماینده لنگرود در مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۹۸/۷/۲۱ در گفت و گو با روزنامه همشهری می‌گوید تعطیلی شرکت‌های بزرگ تولیدی و بیکاری هزاران کارگر آن از ۲ دهه گذشته یکی از معضلات بزرگ به دنبال خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در گیلان بوده است. اکنون شرکت‌های پوشش، الکتریک گیلان، فرش گیلان، نیکنوش،

شرایط اقتصادی بنگاه‌های اقتصادی پس از واگذاری نشان می‌دهد که بهینه‌سازی واحدهای اقتصادی برای دولت از اهمیت چندانی برخوردار نبوده است و این موضوع نیز ناشی از عدم التزام دولت به قواعد انتقال اقتصاد به بخش خصوصی است. اخیراً و با ورود قوه قضائیه به موضوع واگذاری شرکت‌هایی همچون کشت و صنعت مغان و نیشکر هفت‌تپه و اثبات تحقق فساد در فرآیند واگذاری‌ها، قراردادهای واگذاری مرتبط به آن‌ها فسخ گردید؛ اما از قبل چنین وقایعی خسارات غیر قابل جبرانی به اعتماد عمومی وارد شده است و صرف فسخ قرارداد نمی‌تواند اعتماد عمومی مخدوش شده را به آسانی ترمیم نماید بلکه لازم است به طریق مطمئنی از وقوع مجدد این انحرافات پیشگیری نمود.

نتیجه

کوچک‌سازی دولت و انتقال اقتصاد به بخش خصوصی موجب می‌شود تا منابع مالی دولت محدود به منابعی همچون مالیات شود که این امر تحول قابل توجهی در سیاست‌های اقتصادی ایجاد می‌کند. در کشوری که شفافیت لازم در مراودات مالی و اقتصادی بخش خصوصی و دولتی وجود نداشته باشد، دولت امکان مدیریت هزینه‌های جاری و عمومی خود به وسیله درآمدهای مالیاتی را نخواهد داشت. از طرف دیگر رویکرد امنیتی به اقتصاد در کشورهای دارای اقتصاد بسته همچون ایران موجب شده تا تمرکزگرایی به یک اصل در نظام اقتصادی مبدل شود و بر این اساس دلیل مقاومت در برابر کاهش مداخله دولت در اقتصاد روشن است؛ بنابراین انتقال اقتصاد در چنین شرایطی یا اتفاق نمی‌افتد و یا اگر بنگاه اقتصادی تحت این شرایط واگذار شود به لحاظ هدف‌گذاری غیراقتصادی منجر به بهینه‌سازی و افزایش بهره‌وری نمی‌گردد. عدم تحقق این اهداف و همچنین نفوذ فساد به فرآیندی که بنا بود خود زمینه‌ساز ریشه‌کنی فساد باشد، هر دو ناشی از ناسازگاری این تدبیر با ویژگی‌های نظام اقتصادی کشور است؛ به عبارت دیگر به سبب این که کاهش مداخله دولت در اقتصاد به عنوان یک ارزش در کشور پذیرفته نشده است؛ بنابراین

جوراب گیلان، کنف کار، ایران کنف، پیله ابریشم شمال، چینی گیلان، کفش گنجه، آلومینیوم خزر، کاشی گیلان و... تعطیل شده‌اند. شرکت‌های خاور، فومنات، ایران برک، ایران پوپلین و صنایع چوب اسالم نیز در حالت نیمه‌تعطیل قرار دارند.

آنچنان که باید مورد حمایت قرار نمی‌گیرد و بدیهی است در چنین شرایطی تدابیر حمایتی و پیشگیرانه‌ای مانند نظارت به صورت هدفمند و مؤثر به کار گرفته نمی‌شوند. هر چند تکثر نهادهای نظارتی و نظارت‌گزینی نیز از جمله دلایل عدم کارآمدی نظام نظارت بر فرآیند خصوصی‌سازی است اما این عوامل نیز خود ناشی از عدم توجه به ویژگی‌ها و ماهیت نظام اقتصادی کشور در اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه می‌باشد.

قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سند قانونی و حقوقی کشور جایگاه قابل‌توجهی برای بخش خصوصی قائل نیست و به‌تبع آن تمایل به اقتصاد دولتی و بسته در ساختار نظام سیاسی ایران نهادینه شده است. از این جهت اجرای هر سیاستی که منجر به کاهش مداخله ارکان رسمی حاکمیت در امور اقتصادی شود بدون اصلاح بنیادین نظام اقتصادی میسر نیست. از این منظر، خصوصی‌سازی ماهیتاً با اقتصاد ایران همخوانی ندارد. اقتصاد جامعه ایرانی که ویژگی‌های منحصر به فرد (برای نمونه دلال محور، دستوری بودن و گریزان از رقابت در تولید و صنعت) دارد؛ بیش از هر چیز متکی به پشتوانه‌های فرهنگی، جامعی و از همه مهم‌تر اقلیمی و جغرافیایی است و تا زمانی که بسترهای لازم برای گذر از موانع این پشتوانه‌ها برای اقتصاد فراهم نباشد، نمی‌توان خصوصی‌سازی را به‌عنوان روشی برای ضدیت با فساد پذیرفت؛ برعکس خصوصی‌سازی به بستری برای شکل‌گیری دولت‌های اقتصادی متعدد، حضور نهادهای شبه‌دولتی در اقتصاد، شکل‌گیری رانت-های گسترده، تبعیض و نیز تضعیف اقتصاد بخش خصوصی (که در زمان اقتصاد دولتی حیات داشت) می‌شود. با این حال با انجام فرآیند خصوصی‌سازی در ایران، به نظر باید به رویکرد دوم توسل جست؛ یعنی فساد ناشی از خصوصی‌سازی را بر گردن نهادهای نظارتی دانست. این رویکرد دست کم می‌تواند راهبردهایی مسکن وار برای اقتصاد مشهور به خصولتی شده، ارائه دهد؛ چرا که اگر اقتصاد دولتی در ایران تاب اقتصاد خصوصی را نداشته است؛ اقتصاد خصولتی را باید فقط و فقط محصول ضعف نهادهای نظارتی دانست. این گونه از اقتصاد نه محصول حضور مستقیم دولت در اقتصاد است و نه محصول فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد. حوزه‌ای است که به جهت عدم نظارت به‌طور ناروا و نامشروع ایجاد شده است.

بنابراین نخستین راهکار در شرایط حاضر توقف فوری خصوصی‌سازی در ایران است. سپس اگر حاکمیت به‌صورت واقعی تمایل به حرکت به سوی اقتصاد باز داشته باشد _ که به دلیل جهانی‌شدن اقتصاد در نهایت ناگزیر از حرکت در این مسیر خواهد بود _ می‌بایست مؤلفه‌های نظام

اقتصادی را بر پایه مشارکت حداکثری بخش خصوصی در اقتصاد و منع مداخله دولت در فعالیت- های اقتصادی در قانون اساسی اصلاح نماید. اصلاح ساختار اقتصادی مندرج در قانون اساسی به همراه ایجاد یک نهاد مستقل نظارتی، افزایش ظرفیت های مشارکت جامعه از سازمان های مردم نهاد در اعمال نظارت بر نحوه مدیریت کشور و به تبع آن افزایش شفافیت می تواند منجر به ایجاد شرایطی شود که در آن انتقال اقتصاد به بخش خصوصی با کمترین آسیب و بیشترین منفعت صورت پذیرد.

References

- [1] Abedi Tehrani, Tahereh .(2011). The Victimology of Economic Crimes in Iran and Measures to Protect Its Victims, Ph.D. Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran. [In Persian]
- [2] Ahmadi, Seyed Ali Akbar, Homayouni, Gholam Hossein, Asgari Dehabadi .(2015). Administrative and Financial Corruption in Today's Organizations, Tehran, Fuzhan. [In Persian]
- [3] Alaei, S. F., & Andersson, A. (2014). Privatization: What we learn from failure: A case study of Iran Air.
- [4] Amiri, Hadi, Rouhollah, Shahnazi and Dehghan Shaabani, Zahra. (2012). Economics of the Public sector, Book I, Tehran, Research Institute of HAWZAH & UNIVERSITY. [In Persian]
- [5] Ardashiri, Mansour . (2007). Privatization in Higher Education: Objectives, Methods, Financing and Cost Analysis, Journal of Majlis & Rahbord, No. 55, pp. 349-378. [In Persian]
- [6] Asad Alizadeh, Akbar . (2007). Glossary: Socialism, Moballeghan, No. 92, PP. 46-51. [In Persian]
- [7] Bakhtiarzadeh, Mohammad Javad. (2007). Monitoring and control and its management stages, Management Quarterly in Islam, No. 9, pp. 5-8. [In Persian]
- [8] Burke, R. H. (2018). An introduction to criminological theory. Routledge.
- [9] Dadkhodaei, Leila. (2011). Financial-Administrative Corruption and Criminal Policy Against It, First Edition, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [10] Faizpour, Mohammad Ali, Ramezani, Fariba . (2017). The Size of Government and the Corruption Perceptions Index: Lessons for Iran from Other Countries, Quarterly Journal of Fiscal and Economic Policies, No. 20, pp. 97-128. [In Persian]
- [11] Filipovic, A. (2005). Impact of privatization on economic growth. Undergraduate Economic Review, Vol. 2, No. 1, p.7.
- [12] Forouzandeh, Lotfollah . (2006). Monitoring and Control in Islamic

- Management, Quarterly Journal of Parliament and Research, No. 53, pp. 55-86 [In Persian]
- [13] Gassin, Raymond. (2014). Criminology of Economic Crime (General Theory of Hypocrisy), Research and Translation: Shahram Ebrahimi, Tehran, Mizan.
- [14] Khandan, Abbas. (2015). Privatization: A Historical Look at the Iranian Experience, Political-Economic Information, No 302, pp. 190-201. [In Persian]
- [15] Khezri, Mohammad, Torbati Moghadam, Farhad and Nazari, Mohammad Reza. (2017). Identifying the grounds of corruption in government tenders, Journal of Comparative Economics, Fourth Year, No. 2, pp. 1-24. [In Persian]
- [16] Kozinski, A., & Bentz, A. (2013). Privatization and its Discontents. Emory LJ, 63, 263.
- [17] Mir Jalili, Seyed Hossein. (2007). Teachings of the Historical School for the Analysis of Iranian Economy, Economic Research Journal (Allameh Tabatabai University), No. 26, pp. 43-76. [In Persian]
- [18] Moazeni, Ruhollah. (2017). General Economic Law - A Comparative Study of Iran and France, Tehran, Majd. [In Persian]
- [19] Mohaghegh, Mohammad Javad. (2010). The Economic System from the Perspective of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, Journal of Marifat, No. 89, pp. 90-104. [In Persian]
- [20] Mohammad Nassel, Gholam Reza. (2013). The bases of Crime Prevention, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [21] Pak Nahad, Amir. (2015). Risk-oriented criminal policy, Tehran, Mizan.
- [22] Philp, M. (2006). Corruption definition and measurement. Measuring corruption, pp. 45-56.
- [23] Rabiee, Ali. (2004). Long Live Corruption, Political Sociology of Corruption in Third World Governments, Tehran, Ministry of Culture and Guidance. [In Persian]
- [24] Rahiminejad, Ismail. (2016). A Look at the Limitations, Barriers, Legal Deficiencies of Controlling Economic Crimes in Iran, Encyclopedia of Criminal Sciences, Book II, Tehran, Mizan. [In Persian]
- [25] Ravasani, Shapoor. (2001). Privatization, Aghazadehs and inauspicious connection with cartels, Journal Ghosharesh, No. 123, pp. 30-38. [In Persian]
- [26] Rose-Ackerman, S. (1997). Corruption and development (pp. 35-57). Washington, DC: World Bank.
- [27] Sadeghnejad Naeini, Majid. (2017). Analysis of Corporate Crimes in the Light of Economic Systems, Legal Journal of Justice, No. 99, pp. 201-228. [In Persian]
- [28] Salimi, Sadegh. (2016). A Comparative Study of the Position of Transparency in the Fight against Corruption in Iranian Criminal Policy and UN Documents, Encyclopedia of Criminal Science, Book II, Tehran, Mizan. [In Persian]

- Persian]
- [29] Schmidt, K. D. (1995). Requirements for successful privatization: Lessons from the Treuhandanstalt's approach (No. 696). Kiel Working Paper.
- [30] Shafiei Sardast, Jafar, Gorji Azandariani, Ali Akbar, Fazelinejad, Javad. (2018). Conceptual distortion of Supervision in the Iranian legal system, Quarterly Journal of Administrative Law, No. 16, pp. 63-88. [In Persian]
- [31] Shahbazi, Azizallah, Golshani, Alireza. (2017). The Relationship between the State Economy and the Business-Political cycle; Case study of Iran, Journal of the Islamic Revolution Approach, No. 39, pp. 79-100.[In Persian]
- [32] Tavassolizadeh, Turan. (2010). Prevention of Economic Crimes in Iranian Criminal Policy and UN Documents, Ph.D. Thesis, University of Tehran. [In Persian]
- [33] Vold, G. B, Bernard, T. J, and Snipes, J. B. (2009). Theoretical Criminology (A Transition to Criminological Theories), Translated by: Ali Shojaei, Tehran, SAMT.