

# راختیر جسم

رستنگاه ناکارآمدی و فساد

دکتر سعید شیرکوند

عضو هیأت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران





## فهرست مطالب

ج	مقدمه.....
۱	فصل اول - تأملی در اقتصاد ایران.....
۱۳	فصل دوم - مبانی و اصول رانتیریسیم.....
۱۳	تعریف رانت.....
۱۹	گونه‌های رانت.....
۲۵	علل و زمینه‌های پیدایش رانت.....
۲۶	الف) ماهیت و ذات منابع اقتصادی.....
۲۶	ب) ساختار و کارکردهای نظام حاکم بر کشور.....
۳۱	اثرات رانت بر حکمرانی (دولت رانتیر).....
۳۸	اثرات رانت بر اقتصاد (اقتصاد رانت‌محور).....
۴۲	اثرات رانت بر اجتماع (ملت رانت‌جو).....
۴۹	اثرات رانت بر مدیریت (مدیریت رانتی).....
۵۷	فصل سوم - رانتیریسیم در ایران.....
۵۷	پیشینه رانت در ایران.....
۶۳	دولت رانتیر در ایران.....
۶۹	ملت رانت‌جو در ایران.....
۷۵	اقتصاد رانت‌محور در ایران.....
۸۲	مدیریت رانتی در ایران.....
۹۳	فصل چهارم - رانت رستنگاه فساد.....
۹۳	مقدمه.....
۹۵	تعریف فساد.....

۹۶.....	پیشینه فساد اقتصادی در ایران
۱۰۰.....	زمینه‌های بروز و رشد فساد
۱۰۲.....	انواع فساد
۱۰۵.....	پیامدهای فساد
۱۱۱.....	سنجش و اندازه‌گیری فساد
۱۱۵.....	شاخص درک فساد
۱۱۷.....	تجارب مبارزه با فساد
۱۲۵.....	فساد و رانت در بودجه‌ریزی ایران
<b>۱۳۳.....</b>	<b>فصل پنجم - راهکارهای مقابله با رانت و فساد</b>
۱۳۳.....	مقدمه
۱۳۵.....	۱- حکمرانی خوب یا دموکراسی
۱۳۸.....	۲- اقتصاد آزاد یا رقابتی
۱۴۳.....	۳- شفافیت
۱۴۶.....	تجربه ایران در مبارزه با فساد
۱۵۵.....	منابع و مآخذ

## مقدمه

استقرار یک نظام اقتصادی کارآمد و روبه‌رشد از دیرباز دغدغه دولت‌مردان، صاحب‌نظران و آحاد مردم در همه کشورهای بوده است. پس از پایان جنگ جهانی دوم، خصوصاً در دهه‌های پایانی قرن بیستم، تلاش‌های عملی و علمی فراوانی در کشورهای در حال توسعه صورت پذیرفته تا فرایند مناسب برای نیل به توسعه همه‌جانبه طراحی و به‌کارگرفته شود. ارائه مدل‌های گوناگون نظری و تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه‌ای در کشورهای مختلف بیان‌گر تلاش‌هایی است که در این زمینه در کشورهای مختلف صورت پذیرفته است. در ایران نیز همواره بر این نکته تأکید شده است که باید با بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها و تکیه بر منابع مادی و معنوی داخلی، شرایط لازم برای قرار گرفتن در مسیر توسعه همه‌جانبه را فراهم کرد. تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی، در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و همچنین تدوین و اجرای شش برنامه توسعه در دوران جمهوری اسلامی گویای آن است که دستیابی به توسعه همه‌جانبه و رشد و شکوفایی اقتصادی همواره دغدغه اصلی صاحب‌نظران، دولت‌مردان و مردم ایران در دهه‌های گذشته بوده است.

تأملی در وضعیت کنونی اقتصاد کشور و بررسی دستاوردهای حاصل از برنامه‌های اجراشده نشان‌دهنده آن است که اگرچه برنامه‌های بلندمدت (سند چشم‌انداز) و میان‌مدت پنج‌ساله با بهره‌گیری از توان کارشناسی داخلی تدوین و به‌اجرا گذارده شده است، به دلایل گوناگون، در دستیابی به اهداف مطرح‌شده در برنامه‌های توسعه موفق نبوده و در نتیجه، انتظارات مردم برآورده نشده است.

اظهارات رسمی و غیررسمی مسئولان کشور، نظرات کارشناسان مختلف و همچنین نگرانی‌های آحاد مردم از وضعیت اقتصادی کشور، صرف‌نظر از تعلق و وابستگی آنها به تفکرات سیاسی و همکار بودن در دولت‌های گذشته و حال، نشان‌دهنده آن است که اقتصاد کشور طی دهه‌های گذشته در مسیر شکوفایی و پیشرفت مورد انتظار نبوده است و به‌رغم تمامی تلاش‌های دولت‌مردان، شاخص‌های اقتصادی نه‌تنها در وضعیت مطلوب و آرمانی قرار ندارد، بلکه در وضعیت نگران‌کننده‌ای است.

بررسی مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی مانند تراز مالی بازار پول و سرمایه، نرخ تورم، نرخ بیکاری، وضعیت صندوق‌های بازنشستگی، شرایط آب، انرژی و محیط زیست و بسیاری شاخص‌های دیگر، که طی سنوات گذشته با مشکل مواجه بوده است، نیازمند کالبدشکافی دقیق و عمیق است که علاوه بر یافتن دلایل و عوامل ناکارکردی آن، بتوان راهکارهای مناسبی را برای ساماندهی‌اش جست‌وجو کرد.

از منظر علائم حیاتی اقتصاد، که به‌عنوان اساسی‌ترین شاخص قضاوت درخصوص کارآمدی اقتصادی کشورها مورد توجه و تأکید صاحب‌نظران است، اقتصاد ایران وضعیت مطلوبی ندارد. درنتیجه، نیازمند تبیین دقیق و همه‌جانبه برای شناسایی عوامل ناکارآمدی و یافتن روش‌های بهبود آنهاست. نرخ تورم دورقمی، که بیش از پنج دهه در اقتصاد ایران دیده می‌شود، در کنار توزیع ناعادلانه درآمد و نرخ بیکاری دورقمی، موجب شده است رشد اقتصادی طی چند دهه گذشته وضعیت مطلوبی نداشته باشد، به گونه‌ای که معیشت روزانه مردم را با مشکل مواجه کرده است.

بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهشگران کوشیده‌اند در مطالعات خویش به بررسی این ناکارکردی و ناکارآمدی بپردازند و با بررسی کلیه ابعاد سیاسی و اجتماعی و اقتصادی کشور، ریشه مشکلات و عوامل مؤثر در این ناکارآمدی را شناسایی کنند و برای از میان بردن و یا به‌حداقل رساندن اثرات منفی این عوامل راهکارهایی ارائه دهند.

نگارنده، که بیش از سی سال در حوزه نظری به مطالعه اقتصاد ایران مشغول بوده و در دانشگاه تهران به تدریس دروس اقتصادی پرداخته و در مناصب اجرایی حوزه اقتصاد، مسئولیت‌هایی داشته است، از منظری متفاوت، درصدد ریشه‌یابی این ناکارآمدی‌ها و تبیین مهم‌ترین عوامل این عدم موفقیت‌ها بوده و برای کاستن اثرات منفی آن در اقتصاد ایران، به ارائه برخی راه‌حل‌ها پرداخته است. ناگفته پیداست آنچه را نگارنده مطرح می‌کند پیش‌تر بسیاری دیگر از صاحب‌نظران، به زبان و گونه دیگر، مطرح و بررسی کرده‌اند و بسیاری از دولت‌مردان و پژوهشگران درخصوص آن اظهارنظر کرده و حتی راهکارهایی را پیشنهاد کرده‌اند؛ اما آنچه در این مختصر مورد توجه قرار گرفته است تمرکز بر این عامل و ارائه راهکارهایی برای مقابله با آن است.

پیش از آنکه به معرفی و تبیین این عوامل پرداخته شود، لاجرم بر این نکته تأکید می‌شود که این عامل یعنی «نحوه بهره‌گیری درآمدهای نفتی»، ابعاد و زوایای مختلفی دارد که درباره

## مقدمه □ خ

پیامدهای آن در حوزه‌های مختلف بحث شده است و بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهشگران از زوایای دیگری نیز به این عامل پرداخته‌اند. براین اساس، آنچه در این مختصر آورده می‌شود به مفهوم نفی سایر دیدگاه‌ها نیست؛ بلکه هدف تمرکز یافتن بر این عامل و یافتن راهکارهای عملیاتی برای کاهش اثرات منفی این عامل بر اقتصاد کشور است.

نگارنده معتقد است مهم‌ترین و اصلی‌ترین عامل عدم موفقیت در تحقق برنامه‌های توسعه‌ای کشور و دست نیافتن به اهداف تعیین شده در سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله و همچنین بودجه‌های سنواتی، نحوه به‌کارگیری درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور است. اهمیت این موضوع تا اندازه‌ای بوده است که رساله دکتری خود را نیز به این موضوع اختصاص داده است. طی چند دهه گذشته، خصوصاً از دهه پنجاه به بعد، نیز که حجم این درآمدها بیشتر شده و سهم آن در درآمدهای کشور افزایش یافته است، بر ناکارکردی‌ها و عدم موفقیت‌ها افزوده شده است.

بررسی و ارزیابی روند تغییر شاخص‌های اقتصادی کشور، طی دهه‌های گذشته، نشان‌دهنده میزان اثربخشی درآمدهای نفتی در موفقیت‌ها یا عدم موفقیت‌های حاصل است. چون دولت همواره درآمدهای نفتی را، بیش از آنکه فروش ثروت ملی تلقی کند، درآمد تلقی کرده است و در نتیجه، به خزانه خود واریز و برای هزینه‌کرد آن در یک فرایند تعریف‌شده اقدام کرده است، این درآمدها با درآمدهای معمول و رایج در ادبیات اقتصادی بسیار متفاوت است؛ زیرا متکی بر فعالیت‌های اقتصادی معمول نیست، بلکه حاصل فروش مواهب خدادادی است که باید «رانت» محسوب شود و در نتیجه آن، بررسی پیامدهای رانت در اقتصاد ایران قابل فهم و بررسی خواهد بود. اگر تلقی دولت‌ها از درآمدهای حاصل از فروش نفت، به‌جای درآمد، از همان ابتدا فروش ثروت ملی می‌بود، در چنین حالتی، دولت‌ها درصد برمی‌آمدند با تکیه بر این تعریف و مفهوم، ثروت ملی را، که یک سرمایه بین‌نسلی است، صیانت کنند و علاوه بر مصرف جاری، برای آیندگان نیز سهمی قائل باشند.

وجود درآمدهای حاصل از فروش نفت در تمام این سال‌ها موجب شده است دولت‌ها از یک درآمد بدون زحمت و سهل‌الوصول برخوردار شوند که با سایر بخش‌های اقتصادی کشور نیز پیوستگی ندارد. در نتیجه، همه نیازهای هزینه‌ای خود را از این محل تأمین می‌کنند و به سایر درآمدها و سایر بخش‌های اقتصادی کمتر توجه دارند.

براساس اجماع صاحب‌نظرانی که در این حوزه تحقیق کرده‌اند، اگر سهم درآمدهای حاصل از فروش ثروت ملی در اقتصاد کشوری بیشتر از ۴۲ درصد شود، دولت و اقتصاد و اجتماع و در نتیجه، همه بخش‌های اداری و اجرایی کشور از این درآمد رانتی متأثر می‌شود. در نتیجه، فضای کلی حاکم بر همه سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها تحت تأثیر رانت است و این کشور در موقعیت کاملاً متفاوتی با سایر کشورها قرار می‌گیرد. حاصل چنین وضعیتی برخوردار بودن همه بخش‌های اداری و اجرایی از روابط و مناسبات خاص مربوط به رانت است.

از نظر صاحب‌نظران و پژوهشگران، چنین درآمدهایی، که فقط با تکیه بر مواهب خدادادی و منابع طبیعی نصیب یک کشور می‌شود، رانت تلقی می‌شود و در نتیجه، نه تنها اقتصاد کشور متکی بر رانت دارای کارکردها و ساختارهای متناسب با رانت خواهد شد، بلکه سایر بخش‌ها نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرند. بنابراین، در این شرایط، می‌توان این کشور را تحت سیطره رانتیریسیم تلقی کرد و پیامدهای رانتیریسیم را در حوزه‌های مختلف تجزیه و تحلیل و بررسی کرد.

وجود درآمدهای حاصل از فروش نفت، در پنج دهه گذشته، که همواره در بودجه دولت مستقیم و غیرمستقیم بیش از ۴۲ درصد بوده، موجب شده است همه ساختارهای اداری و اجرایی کشور تحت تأثیر این درآمدها قرار گیرد. در نتیجه، پیامدهای آن در عرصه سیاسی، اجتماعی، مدیریتی، اقتصادی و سایر بخش‌ها مشهود و قابل بررسی باشد.

وجود پدیده رانت در پنج دهه گذشته موجب شده است همه سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کشور به شدت متأثر از این پدیده باشد و متناسب با آن شکل گیرد و به حیات خود ادامه دهد. از آنجاکه این درآمدها صرفاً با تکیه بر فروش نفت حاصل شده است، سایر بخش‌های اقتصادی کشور کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در نتیجه، تکیه بر درآمدهای نفتی به تدریج افزایش یافته و همه ارکان اداره کشور را دربر گرفته است.

ناکارکردی‌های موجود در اقتصاد کشور در بسیاری از شاخص‌های اقتصادی همانند نرخ تورم، نرخ بیکاری، نرخ سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، نظام مالیاتی، سهم و جایگاه بخش خصوصی و همچنین در بسیاری دیگر از شاخص‌های حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی قابل شناسایی است. هرچند ممکن است این ناکارکردی‌ها ناشی از برخی عوامل دیگر باشد، با تعمق بیشتر، روشن می‌شود که عامل تعیین‌کننده در شکل‌گیری آن وابستگی بیش از حد دولت و اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی و نحوه هزینه‌کرد این درآمدها از سوی دولت است.



نگارنده، در این پژوهش، درصدد آن است که در یک بررسی جامع، اثر درآمدهای نفتی بر حوزه‌های مختلف و پیامدهای آن در عدم موفقیت‌ها را نشان دهد و در ادامه، به تجزیه و تحلیل روش‌هایی بپردازد که نحوهٔ مقابله با این عدم موفقیت‌ها را نشان می‌دهد.

فصل اول به تبیین وضعیت کنونی اقتصاد ایران اختصاص یافته است. در این فصل، تلاش شده است وضعیت حاکم بر اقتصاد ایران و روند تغییرات آن، در چند دههٔ گذشته، توضیح داده شود. از نظر نگارنده، اقتصاد ایران در پنج دههٔ گذشته، به‌رغم برخی موفقیت‌های محدود در برخی سال‌ها، به‌دلیل تأثیرپذیری از درآمدهای نفتی، همواره در مسیر عدم موفقیت بوده و نتایج حاصل از تمام سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی که دولت‌های مختلف طی این سال‌ها تدوین و اجرا کرده‌اند تفاوت معنی‌داری با یکدیگر نداشته است.

در این فصل، حداکثر تلاش صورت گرفته است تا با تکیه بر کارکردهای اقتصادی دولت‌ها در زمینه‌های مختلف، نشان داده شود که درآمدهای نفتی چگونه همهٔ شاخص‌ها و کارکردهای اقتصادی را تحت تأثیر خود قرار داده و در سازماندهی و اجرای برنامه‌های اقتصادی نقش تعیین‌کننده داشته است.

در فصل دوم، تعریف و تبیین مفهوم رانت و رانتیریسیم مورد توجه قرار گرفته و کوشش شده است، با توجه به مفهوم رانت و بررسی تاریخچهٔ رانت در تئوری‌های اقتصادی، به تجزیه و تحلیل مفهوم رانتیریسیم پرداخته شود. براساس تئوری‌های موجود، می‌توان رانتیریسیم را، با تسامح و اغماض، مکتبی اقتصادی تلقی کرد و اصول اساسی آن را مورد توجه و بررسی قرار داد؛ زیرا هنگامی که در کشوری اصول و قواعد رانتیریسیم حاکم باشد، همهٔ نظام اجرایی و اداری تحت تأثیر قرار می‌گیرد و به اقتضای رانت، ساختارها و در نتیجه، کارکردها شکل می‌گیرد. رانتیریسیم موجب می‌شود نظام مدیریتی کشور، در همهٔ ابعاد و ارکانش، متأثر از رانت باشد و نظام مدیریتی کشور از «مدیریت علمی» به «مدیریت رانتی» تبدیل شود.

مدیریت رانتی موجب می‌شود «فرایند مدیریت» در مراحل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، اجرا و نظارت در سطوح فرد و کلان متأثر از رانت موجود و چارچوب‌های رانتیریسیم باشد و پدیدهٔ رانت، به‌طور اجتناب‌ناپذیری، بر همهٔ امور مدیریتی کشور حاکم شود. در تداوم این فرایند، اقتصاد کشور نیز، تحت تأثیر پدیدهٔ رانت، از یک اقتصاد «تولیدمحور» و «سودمحور» به یک اقتصاد رانت‌محور تبدیل می‌شود. در نتیجه، تمام امور اقتصادی کشور

ر □ رانتیریسیم (رستنگاه ناکارآمدی و فساد)

تحت تأثیر رانت قرار می‌گیرد و ناکارآمدی در دستیابی به اهداف و شاخص‌های مطلوب مورد نظر اقتصادی ناممکن می‌شود.

همچنین، پدیده رانتیریسیم موجب می‌شود دولت نیز با برخورداری از رانت موجود به یک «دولت رانتیر» تبدیل شود که ساختارها و کارکردهای آن براساس اقتضائات رانت تنظیم می‌شود. درنهایت، جامعه نیز متأثر از رانت موجود و رانتیریسیم به طرف رانت‌جویی سوق داده می‌شود.

در فصل دوم، ابعاد این مسئله، به‌صورت نظری و با بهره‌گیری از دیدگاه‌های برخی صاحب‌نظران، تجزیه و تحلیل می‌شود و تأثیر رانتیریسیم در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و مدیریتی نشان داده می‌شود.

در فصل سوم، درباره پدیده رانت و رانتیریسیم در ایران بحث می‌شود و با بهره‌گیری از پژوهش‌های پیشین، نشان داده می‌شود که کشور ایران، طی دهه‌های گذشته، چگونه گرفتار رانت و رانتیریسیم شده است. در این فصل، اثر رانت بر حوزه سیاسی، با عنوان دولت رانتیر، بر حوزه اقتصادی، با عنوان اقتصاد رانت‌محور؛ بر حوزه مدیریت، با عنوان مدیریت رانتی و بر حوزه اجتماعی، با عنوان جامعه رانت‌جو بررسی می‌شود و نشان داده می‌شود که رانتیریسیم، طی پنج دهه گذشته، چگونه حوزه‌های مختلف کشور را در چنبره خود قرار داده و ناکارکردی‌های گوناگون را نصیب کشور کرده است.

باتوجه به آنکه مهم‌ترین و مؤثرترین پیامد رانتیریسیم در نظام اجرایی و اداری هر کشور شکل‌گیری و گسترش فساد است، فصل چهارم به پدیده فساد اختصاص یافته است. در این فصل، تلاش شده است، ضمن تعریف فساد و بیان نظری ابعاد و گونه‌های فساد، به وجود پدیده فساد، در ایران، طی چند دهه گذشته، پرداخته شود. بررسی زمینه‌ها و رستنگاه فساد، در اقتصاد ایران، طی دهه‌های گذشته و ارتباط آن با پدیده رانتیریسیم، که از ضروری‌ترین محورهای بحث فساد است و باید ریشه‌یابی شود، در این فصل، بررسی و تجزیه و تحلیل شده است.

محققان بسیاری در زمینه فساد، ابعاد و پیامدهای آن در اقتصاد ایران پژوهش کرده‌اند که سعی شده است با بهره‌گیری از مطالعات آنان و همچنین بررسی واقعیت حاکم بر اقتصاد کشور، ابعاد مختلف فساد در این فصل مورد بررسی و کنکاش قرار گیرد و در ادامه، برای سنجش

## مقدمه □ ز

میزان فساد و ارزیابی پیامدهای منفی آن در اقتصاد کشور، به برخی شاخص‌های بین‌المللی همچون «شاخص درک فساد» نیز پرداخته شود.

در انتهای فصل چهارم، تلاش شده است به یکی از مقوله‌های مهم متأثر از فساد در کشور ایران، که در قالب بودجه‌های سنواتی، همواره مورد بحث است نیز توجه شود و ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی کشور طی دهه‌های گذشته و رابطه آن با فساد و رانت بررسی و تجزیه و تحلیل شود.

فصل پنجم و پایانی این کتاب به راهکارهای مقابله با فساد اختصاص یافته است که تلاش شده است با بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی و تئوری‌های موجود درخصوص مقابله با پدیده فساد به ارائه برخی راهکارهای مهم برای کاستن از عمق فساد و مبارزه همه‌جانبه با آن پرداخته شود.

سه روش مهم و مؤثر، که هر یک جداگانه و در ترکیب با هم، در بسیاری از کشورهای جهان، موجب دستیابی به موفقیت‌های زیادی در مقابله با فساد شده است، در این فصل، مورد بحث و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

«حکمرانی خوب»، که بسیاری از صاحب‌نظران و دولت‌مردان آن را یکی از راهکارهای مقابله با فساد مطرح کرده‌اند، در این فصل، بررسی و تجزیه و تحلیل شده و ابعاد مختلف آن برای به‌کارگیری در کشور پیشنهاد شده است. همچنین، فراهم کردن شرایط مناسب و لازم برای شکل‌گیری یک اقتصاد رقابتی و آزاد، به‌عنوان یکی دیگر از روش‌های مؤثر برای مقابله با فساد، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. درنهایت، با بهره‌گیری از تئوری «شفافیت» که برخی سازمان‌های بین‌المللی و همچنین صاحب‌نظران مطرح کرده‌اند و در بسیاری از کشورها نیز دستاورد مطلوبی داشته است، سه روش و راه‌حل برای مقابله با پدیده فساد، در این فصل، تجزیه و تحلیل شده و راهکارهای عملیاتی مربوط به آنها نیز پیشنهاد شده است.

نگارنده، در فصول پنج‌گانه کتاب، در صدد است که علاوه بر کالبدشکافی ناکارآمدی اقتصاد ایران و ضمن بررسی همه‌جانبه پدیده رانت و رانتیریسیم در اقتصاد ایران، به مسئله فساد نیز بپردازد و راهکارهای مناسب و عملیاتی برای مبارزه با این پدیده را نشان دهد.

گسترده‌گی و گوناگونی مباحث موجب شده است که مطالب به صورت موجز و مختصر بیان شود و گاه نارسا و احتمالاً ناقص. بر این اساس از همه خوانندگان انتظار می‌رود در انتقال این

س □ رانتیریسیم (رستنگاه ناکارآمدی و فساد)

اشکالات به منظور رفع آنها، نویسنده را یاری کنند. در پایان از مسئولان محترم انتشارات دانشگاه تهران و همکاران ساعی و پرتلاش آنان نیز صمیمانه سپاسگزارم.