



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

الزامات تحقق مشارکت مردم در جهش تولید



تیر ۱۴۰۳

شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

الزامات تحقق مشارکت مردم در جهش تولید

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه کننده: حسین رجب‌پور

ناظران: محمد قاسمی، منیره امیرخانلو و شیما حاجی نوری

تاریخ انتشار: تیر ۱۴۰۳

واژه‌های کلیدی: شعار سال، تولید، مشارکت مردم، توانمندسازی، خصوصی‌سازی، محیط کسب و کار

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	چکیده
۷	مقدمه
۸	۱- جایگاه تولید در شعارهای سالهای گذشته
۱۲	۲- وضع موجود تولید و مشارکت بخش خصوصی
۲۳	۳- رویکردهای افزایش جایگاه بخش خصوصی
۲۹	۴- الزامات تقویت بخش خصوصی از طریق خصوصی سازی
۳۹	۵- الزامات تقویت بخش خصوصی از طریق بهبود محیط کسب و کار
۴۵	۶- الزامات تقویت بخش خصوصی از طریق بهبود حکمرانی مشارکتی
۴۸	۷- الزامات تقویت مردمی سازی اقتصاد ایران؛ پیشنهاد های بخش خصوصی
۵۵	۸- جمع بندی
۵۹	منابع و مأخذ

چکیده

شعار «جهش تولید با مشارکت مردم» از آنجا که همزمان با هدف‌گذاری، تاکید ویژه بر فرایند تحقق اهداف داشته و مشارکت مردمی و به‌عبارت دیگر، نقش آفرینی بخش خصوصی در تحقق اهداف را خواستار است، رویکرد نو و امیدبخش نسبت به توجه ویژه به جایگاه بخش خصوصی در اقتصاد کشور را در بر دارد. در این راستا، گزارش حاضر بر ابعاد این مشارکت و الزامات تحقق آن تاکید دارد. بصورت مشخص تحقق مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد نیازمند فرایندهایی نظیر خصوصی‌سازی، بهبود محیط کسب و کار و توانمندسازی دولت است که توجه به مولفه‌های هر کدام از این‌ها در نتیجه نهایی موثر خواهد بود. بصورت مشخص، انجام خصوصی‌سازی بدون رعایت الزامات آن و بدون بهبود محیط کسب و کار و توانمندسازی دولت و اصلاح رویه‌های حکمرانی به اهداف مورد انتظار یعنی کارایی و رقابت‌پذیری شرکت‌های خصوصی‌سازی شده دست نخواهد یافت. از این نظر، دولت هم باید، فضا را برای فعالیت بخش خصوصی تسهیل و هم ظرفیت‌های تنظیم‌گری و رگولاتوری خود را تقویت کند و هم اینکه با اصلاح روندهای حکمرانی، ظرفیت انتقال دیدگاه‌ها و نظرات ذی‌نفعان و نخبگان و اصلاح و پالایش مستمر سیاست‌ها را مورد توجه قرار دهد. بر این اساس، می‌توان انتظارات بخش خصوصی نسبت به سیاست‌گذاری دولت در سال جدید را در سه حوزه مشخص کرد که عبارتند از سیاست‌های اصلاحی در زمینه بهبود خصوصی‌سازی، سیاست‌های اصلاحی در زمینه بهبود محیط کسب و کار و سیاست‌های اصلاحی در زمینه بهبود حکمرانی. توصیه‌های مرتبط با هر کدام از ابعاد بالا در ادامه ذکر می‌شود. برای بهبود خصوصی‌سازی توصیه‌های زیر قابل ذکر است:

- ۱) فرایند خصوصی‌سازی با اولویت‌دهی به شرکت‌های کوچک و بازارهای غیرانحصاری همراه باشد.
- ۲) باتوجه به اهمیت ظرفیت دولت، ساختار بازار و ویژگی‌های شرکت‌ها در خصوصی‌سازی، تقویت رقابت و بهبود ساختار بازار پیش از خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گیرد.
- ۳) خصوصی‌سازی با هدف رد دیون و تامین مالی کسری بودجه کنار گذاشته شود زیرا این اهداف، مانع خصوصی‌سازی موثر است.
- ۴) باتوجه به اهمیت اهلیت شرکت و تمرکز بر واگذاری شرکت به بخش خصوصی واقعی و انجام خصوصی‌سازی به‌جای خصولتی‌سازی، اهلیت سنجی خریداران پیش از واگذاری شرکت و سپس تنظیم واگذاری با اهلیت سنجی پیش گفته مورد توجه قرار گیرد.
- ۵) باتوجه به حضور نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان نهادهایی با ماهیت دولتی اما بیرون از دولت و

مداخله کننده در فرایند خصوصی سازی که واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی واقعی را مختل می‌کند، محدودیت‌ها و قیود صریح برای حضور نهادهای عمومی غیردولتی در فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی سازی وضع شود.

۶) از آنجا که خصوصی سازی هنگامی موثر است که دولت بتواند نقش‌های تنظیم‌گری خود را بدرستی ایفا کند، تمهید سازوکارهای تنظیم‌گری مناسب برای وضعیت بعد از خصوصی سازی مورد توجه قرار گیرد.

بهبود محیط کسب و کار نیازمند اتخاذ راهکارهایی در زمینه کاهش بی‌ثباتی اقتصادی، کاهش مداخلات فرابخشی و کاهش مداخلات بخشی و در نهایت، بهبود مداخلات راهبردی دولت است. در این زمینه نکات زیر قابل ذکر است:

۱) کنترل کسری بودجه و پرهیز از کسری بودجه غیرفعال (غیربرنامه‌ای) از جمله مهمترین اولویت‌ها برای بهبود محیط کسب و کار است. علاوه بر آن مدیریت بدهی‌های سالیان گذشته نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۲) ایجاد چشم‌انداز مثبت نسبت به تعاملات مالی از طریق حل و فصل منازعات بین‌المللی و همچنین پیوستن به معاهداتی مانند گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و کنوانسیون پالمو، دنبال شود. پیشنهاد می‌شود، دولت قواعد مربوط به فعالیت‌های مالی و پولی در ایران با استانداردهای مربوط به پولشویی و تأمین مالی تروریسم را ظرف شش ماه روزآمد کند؛ به طوری که ایران به‌عنوان عضو همکار گروه ویژه اقدام مالی شناخته شود.

۳) دولت باید تلاش کند تا سیاستگذاری ارزی را نه براساس تصمیمات خلق الساعه بلکه با مشاوره ذی‌نفعان و در راستای اهداف بلندمدت سامان دهد. جلوگیری از تصمیمات جزیره‌ای، جزئی‌نگر و خلق الساعه، به صورت روزانه و بدون مشورت با بخش خصوصی یکی از نکات و توصیه‌های مهم برای تقویت مشارکت بخش خصوصی در جهش تولید است.

۴) نظام بانکی باید با توجه به هدف تقویت تأمین مالی تولید و جلوگیری از انحراف منابع به سمت سوداگری و سفته‌بازی بازآرایی شود.

۵) در حوزه‌های بخشی، با توجه به اینکه برخی از کالاها در مرحله تولید محصول از نهادهای یارانه‌ای استفاده می‌کنند، دولت مجبور به قیمت‌گذاری در طول زنجیره تا محصول نهایی می‌شود. بر این

اساس، پیشنهاد می‌شود تا قیمت‌گذاری محصولات نهایی به همین کالاهای اساسی و بازارهای محدود شده و دولت در سایر بازارها و بویژه در مورد قیمت نهاده‌هایی نظیر انرژی، آب، خوراک صنایع و غیره بر اساس ملاحظات و اولویت‌های تدوین شده در سند راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی اقدام کند.

۶) در یکسال اخیر شاهد تلاش‌هایی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی از سوی دولت بوده‌ایم. تدوین استراتژی توسعه صنعتی متناسب با مقتضیات کشور و با پایبندی به اصل اولویت‌بندی در انتخاب رشته‌های صنعتی مهم و بهره‌گیری از مشاوره‌های بخش خصوصی در این زمینه از ضروریات است.

مقدمه

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در یک دهه گذشته، مسئله تولید و از آن فراتر، مسائل اقتصادی، اولویت رهبر انقلاب در تعیین شعار سال بوده است. بر این مبنای، در سه سال اخیر، مسئله تولید، همواره در کانون شعار سال قرار داشته و از این نظر، رهبر انقلاب بر لزوم توجه به این موضوع تاکید داشته‌اند. با این وجود، یک موضوع مهم در شعار سال اخیر، توجه رهبر به شکل مناسب توجه به تولید و آن «مشارکت مردم» است. با توجه به اینکه اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، یکی از کانون‌های تجمع فعالان اقتصادی غیردولتی یا مردمی است، این ملاحظه می‌تواند نقش‌آفرینی بیشتر این نهاد را در تعریف و تصریح مشارکت مردم و الزامات آن طلب کند.

مشارکت مردمی در فعالیتهای تولیدی و انتفاعی را در چند قالب می‌توان مورد توجه قرار داد، یکی در قالب خوداشتغالی، دیگری در قالب ایجاد و هدایت شرکت‌های خصوصی، سومی در قالب ایجاد نهادهای تخصصی پشتیبان تولید (مانند اتاق‌های بازرگانی) و چهارم از طریق جذب و استخدام در شرکت‌های خصوصی و دولتی. همه این چهار شکل می‌تواند نوعی از مشارکت مردم در فعالیتهای تولیدی را در پی داشته باشد اما مهم‌ترین و موثرترین شکل مشارکت مردم را می‌توان در قالب ایجاد و هدایت سازمان‌های اقتصادی خصوصی یا به صورت خلاصه مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد عنوان کرد.

باتوجه به اینکه عنوان شعار سال جاری، «جهش اقتصادی با مشارکت مردم» است، تبیین نحوه مشارکت مردم در این جهش یا به عبارت بهتر تبیین نقش بخش خصوصی در این فرایند می‌تواند تبیین بهتر شعار سال و الزامات آن را در پی داشته و سیاست‌های ویژه‌ای که لازمه تحقق این شعار هستند را نشان دهد. در اقتصاد ایران که اقتصادی، پیشتر با بخش دولتی گسترده و امروز با نهادهای عمومی (دولتی و غیردولتی) گسترده و بخش خصوصی کوچک همراه است، تحقق جهش تولید با مشارکت مردمی، تقویت این بخش و تسهیل فعالیت آن را طلب می‌کند. بر همین اساس، تبیین نقش و دامنه مناسب فعالیتهای بخش خصوصی و نیز

سازوکارهای تقویت بخش خصوصی مانند خصوصی‌سازی در بهبود مشارکت مردم در اقتصاد اهمیت می‌یابد. گزارش حاضر، در درجه اول، تصریح مفهومی مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد را دنبال کرده و می‌کوشد تا از برخی ابهامات که ممکن است در این زمینه ایجاد شود جلوگیری کند. سپس الزامات تحقق موضوع و نیز پیش‌نیازهای آن را با تصریح انتظارات و اولویت‌های بخش خصوصی مورد توجه قرار می‌دهد. دست آخر، پیشنهادها و سیاستی برای تحقق موضوع ارائه می‌شود.

۱. جایگاه تولید در شعارهای سال‌های گذشته

سنت تعیین شعار سال که از بیش از دو دهه گذشته، هر ساله در ابتدای سال توسط رهبر انقلاب اعلام و ابلاغ می‌شود، فرصتی برای پرداختن دستگاه‌های اجرایی به مهم‌ترین و مبرم‌ترین مسائل کشور و تنظیم و هماهنگی فعالیت‌ها برای اولویت‌بخشی و تسریع در دستیابی به اهداف در آن حوزه است. بر همین اساس، توجه به موضوع تولید و بویژه مشارکت مردم در آن در شعار سال جاری، فرصتی مهم برای تبیین اهمیت مشارکت مردم در تولید و نیز اهمیت توجه به آن در حل مشکلات اقتصاد ایران محسوب می‌شود.

بررسی شعار سال در ۸ سال گذشته نشان می‌دهد که موضوع تولید همواره مورد تاکید رهبر انقلاب بوده است و بویژه با بازگشت تحریم‌ها از میانه سال ۱۳۹۷، موضوع تولید در شعارهای سالیانه در ۵ سال گذشته مداوماً تکرار شده است. با این وجود، یک تفاوت عمده شعار سال اخیر، تاکید بر نقش مشارکت مردمی در این زمینه است و گزارش حاضر نیز از همین زمینه به مسئله می‌پردازد. در جدول (۱) عناوین شعار سال‌های اخیر آمده است.

جدول ۱- عناوین شعار سال (۱۳۹۶-۱۴۰۳)

عنوان شعار سال	سال
اقتصاد مقاومتی، تولید- اشتغال	۱۳۹۶
حمایت از کالای ایرانی	۱۳۹۷
رونق تولید	۱۳۹۸
جهش تولید	۱۳۹۹
تولید؛ پشتیبانی‌ها، مانع‌زدایی‌ها	۱۴۰۰
تولید؛ دانش بنیان، اشتغال آفرین	۱۴۰۱
مهار تورم، رشد تولید	۱۴۰۲
جهش تولید با مشارکت مردم	۱۴۰۳

۱.۱. اهمیت تولید و مشارکت مردم در دیدگاه رهبری

همچنان که در بخش قبل گفته شد، عنوان شعار سال جاری «جهش تولید با مشارکت مردم» انتخاب شده است. در این شعار، دو نکته مهم وجود دارد، اولی «جهش تولید» و دومی «مشارکت مردم» است. نگاهی به سخنرانی‌های رهبری در ۵ سال گذشته که طی آن عنوان «تولید» همواره در انتخاب شعار سال حضور داشته است، اهمیت تولید را نشان می‌دهد. به بیان ایشان: «مسئله‌ی اصلی و اساسی، رونق تولید است. اگر تولید شد، آن وقت در بخش‌های مختلفی تحوّل ایجاد خواهد شد؛ اگر رونق تولید وجود داشته باشد، هم تأثیر می‌گذارد در اشتغال، هم تأثیر می‌گذارد در کم کردن تورّم، هم حتّی تأثیر می‌گذارد در وضع توازن بودجه، هم تأثیر می‌گذارد در بالا رفتن ارزش پول ملی. ببینید، اینها همه مشکلات مهمّ اقتصادی ما است.»^۱

• جهش تولید؛ فراتر از رونق تولید

اگرچه تولید و رونق بخشی به آن مهم است، تعبیر «جهش تولید» برای تأکید بر موضوعی فراتر از آن است: «رونق تولید یعنی در تولید یک حرکتی به وجود بیاید که این انجام گرفته است اما این کافی نیست. ما احتیاج به خیلی بیش از این داریم؛ جهش تولید...»^۲ به عبارت دیگر، جهش تولید که معادل رشد سریع و مستمر همراه با تحوّل ساختاری است، نه فقط نیاز به توجه به تولید دارد، بلکه نیازمند توجه دستگاه‌های دولتی به مجموعه اقدامات مورد نیاز برای تسریع توسعه صنعتی است.

• نیاز همه دولت‌ها به مشارکت مردم برای تحقق جهش تولید

علاوه بر این، یک بعد دیگر نامگذاری سال جاری، «مشارکت مردم» است. به موازات تأکید بر تولید در چند سال گذشته، مشارکت مردمی هم در تعابیر ایشان نقش داشته است، بر این اساس ایشان تأکید دارند: «این را بدانیم که قوی‌ترین دولت‌ها هم قادر نیست بدون مشارکت مردم موتور اقتصاد جامعه را به راه بیندازد؛ ... بدون مشارکت مردم هیچ دولتی نخواهد توانست اقتصاد کشور را سامان بدهد و موتور اقتصاد را [راه بیندازد]. بنابراین یکی از مسائل مهمّ ما باید این باشد که استعدادهای مردم، ابتکارهای مردم، ظرفیت‌های گوناگون مردم را وارد میدان اقتصاد کشور بکنیم.»^۳

۱. بیانات در اجتماع زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی، ۱ فروردین ۱۳۹۸

۲. سخنرانی نوروزی خطاب به ملت ایران، ۳ فروردین ۱۳۹۹

۳. بیانات در ارتباط تصویری با مجموعه‌های تولیدی، ۱۷ اردیبهشت ۱۳۹۹

۲.۱. نکات راهبردی مورد توجه رهبری در دیدار با فعالان اقتصادی در سه سال اخیر

علاوه بر نکات بالا، رهبری در سه سال اخیر (۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲) در بازدید از نمایشگاه دستاوردهای تولیدکنندگان داخل و دیدار با فعالین اقتصادی، نکاتی را درباره تقویت تولید و مشارکت بخش خصوصی در این زمینه مورد تاکید قرار دادند که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌شود.

• مشکلات اقتصادی در دهه ۱۳۹۰

در دیداری که رهبری در بهمن ۱۴۰۰ با فعالان اقتصادی داشتند، ایشان به چند نکته مهم اشاره کردند که یکی از مهم‌ترین آنها، افول عملکرد اقتصادی در یک دهه گذشته و ضرورت بازیابی آن بود: «اما گفتم آسیب‌ها. آمارهای اقتصادی دهی ۹۰- آمارهای اقتصاد کلان کشور- حَقاً و انصافاً خرسندکننده نیست: آمار مربوط به رشد تولید ناخالص داخلی، آمار مربوط به تشکیل سرمایه در کشور، آمار مربوط به تورم، آمار مربوط به رشد نقدینگی؛ اینها خرسندکننده نیست. ... اگر مسئولین می‌توانستند وضعیت را در جهت این آمارها به شکل بهتری هدایت کنند، یقیناً وضع اقتصاد کشور امروز خیلی بهتر بود.»

• نیاز به تدوین استراتژی توسعه صنعتی

در همین جلسه، ایشان خواهان تصریح نقش دولت در فعالیت‌های تولیدی و کارآمد سازی آن شدند. «در واقع دو کار اصلی بر عهده مسئولین است ... یکی مسئله‌ی ایجاد یک نقشه‌ی راهبردی برای مجموع صنعت کشور و بخصوص بعضی از صنایع است، یکی هم مدیریت متمرکز و هدایت. ... نقشه‌ی کلان راهبردی صنعت، خیلی چیز مهمی است؛ این را دنبال کنید. ما نیاز داریم به این که سندی تهیه بشود؛ در این زمینه باید سند نقشه‌ی راهبردی صنعتی کشور را تهیه کنید و این را تصویب کنید. یکی از دوستان اشاره کردند که با رفت و آمد دولتها و تغییر دولت‌ها، [برنامه] نباید تغییر پیدا کند. اینها اگر چنانچه به صورت یک سند مصوب قانونی مستمری در دسترس باشد، از آن در طول سال‌های متمادی استفاده می‌شود.»^۱ بنابراین، یکی از اصلی‌ترین وظایف بر زمین مانده دولت در جهش تولید مبتنی بر مشارکت مردم، تدوین استراتژی توسعه صنعتی است.

• نقش دولت؛ تسهیل، تنظیم و حمایت از تولید

استراتژی توسعه صنعتی باید هم سیاست‌های تسهیل تولید، هم تنظیم تولید و هم حمایت از تولید را در بر

۱. بیانات در دیدار تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی، ۱۰ بهمن ۱۴۰۰

داشته باشد. در زمینه تسهیل تولید: «ثبات قوانین، قابل پیش‌بینی کردن اقتصاد» و ایجاد «امنیت سرمایه» اهمیت دارد. در زمینه تنظیم تولید «مسئله کیفیت» و در زمینه حمایت از تولید موضوع «تاکید بر سیاست تشویقی برای فعالیت‌های مولد» و تشویق تولید اشتغال‌زا. زیرا «همین صنایع مهم هم در حول و حوش خودشان می‌توانند یک زنجیره‌ای از صنایع اشتغال‌آفرین، صنایع پایین‌دستی که غالباً هم اشتغال‌آفرین است به وجود بیاورند.»^۱

• اهمیت تلاش برای دستیابی به جهش تولید

در دیدار رهبری با کارآفرینان و فعالان اقتصادی در سال ۱۴۰۱، علاوه بر موضوعات مورد تاکید ایشان در سال گذشته، صورتبندی دقیق‌تری از ابعاد جهش اقتصادی و نقش دولت ارائه شده است. در این تبیین، چهار علت اهمیت جستجوی رشد اقتصادی سریع برای اقتصاد ایران، اول رفع مشکلات معیشتی و رفاه خانوار، دوم ارتقای جایگاه ایران در اقتصاد منطقه و جهان، سوم فراوانی نیروی انسانی متخصص و چهارم، وجود جمعیت گسترده جوان (نیروی کار گسترده) است. همچنین ایشان رشد و جهش تولید را از منظر اقتصادی در گرو افزایش سرمایه‌گذاری و ارتقای بهره‌وری عنوان می‌کنند که بخش خصوصی در هر دو دارای نقش اساسی است. ایشان در این سخنرانی تاکید دارند که: «دستگاه‌های اجرایی باید از توسعه‌ی بنگاه‌های خصوصی حمایت کنند؛ کشور بدون فعالیت بنگاه‌های خصوصی اداره نخواهد شد»^۲.

• الزامات حمایت دولت از تولید

رهبری در این سخنرانی، ۹ محور را به‌عنوان الزامات دستگاه‌های دولتی برای حمایت از تولید عنوان می‌کنند که عبارتند از: لزوم برخورداری دستگاه‌های دولتی از چشم‌انداز راهبردی، لزوم حمایت دستگاه‌های دولتی از توسعه بنگاه‌های خصوصی، افزایش دانش و فناوری، افزایش بهره‌وری (مسئله آب، انرژی، نیروی انسانی)، رقابت‌پذیر کردن کالاها، بهبود فضای کسب و کار (علاج تصمیم‌گیری‌های متناقض، تغییرات مکرر قوانین و مقررات، حذف فرایندهای اداری پر پیچ و خم، رفع مداخله‌های سلیقه‌ای از سوی نهادهای نظارتی و غیرنظارتی، تامین مالی فعالیت‌های بخش خصوصی)، انضباط مالی در بودجه، رفع مداخلات دولتی در مالکیت و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی و دست‌آورد عدم رقابت دولت با بخش خصوصی. در مورد آخر، تاکید ایشان بر واگذاری هر دو مدیریت و مالکیت به بخش خصوصی است: «یکی [دیگر از الزامات] هم رفع مداخلات دولتی در مالکیت و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی است... یک مسئله‌ی مهم دیگر این است که

۱. همان

۲. بیانات در دیدار کارآفرینان، تولیدکنندگان و دانش‌بنیان‌ها، ۱۰ بهمن ۱۴۰۱

دستگاه‌های دولتی با بخش خصوصی رقابت نکنند»

• معنای مشارکت مردم

در آخرین سخنرانی (بهمن ۱۴۰۲) ایشان بر دو محور گستردگی بخش خصوصی و معنای مشارکت مردم و نیز نقش دولت در تنظیم محیط اقتصادی تاکید کردند. از نظر رهبری، زمینه‌های مشارکت اقتصادی مردم بسیار گسترده است و با مشارکت آنها «اشتغال» زیاده شده و «فقر» کم خواهد شد. همچنین می‌توان مدیریت شرکت‌های دولتی را به مردم واگذار کرده و دولت نظارت شفاف خود را افزایش دهد. در مقابل بخش خصوصی هم باید وظایف خود را بدرستی انجام دهد: «بخش خصوصی هم همان‌طور که اشاره کردم، بایستی واقعاً مسئولیت‌های خودش را بشناسد. انضباط، مراعات ضوابط لازم، مراعات قانون و سلامت کار، جزو وظایف اصلی است؛ بخش خصوصی حتماً بایستی اینها را رعایت کند، دولت هم باید نظارت کند»^۱.

در مجموع این بررسی کوتاه نشان می‌دهد که از نظر رهبری، تحقق مشارکت مردم در گرو افزایش نقش و فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد ایران و محور شدن این بخش در اقتصاد است و بخش دولتی باید وظایف نظارت و حمایت و پشتیبانی را به جای مشارکت مستقیم در تولید برعهده بگیرد.

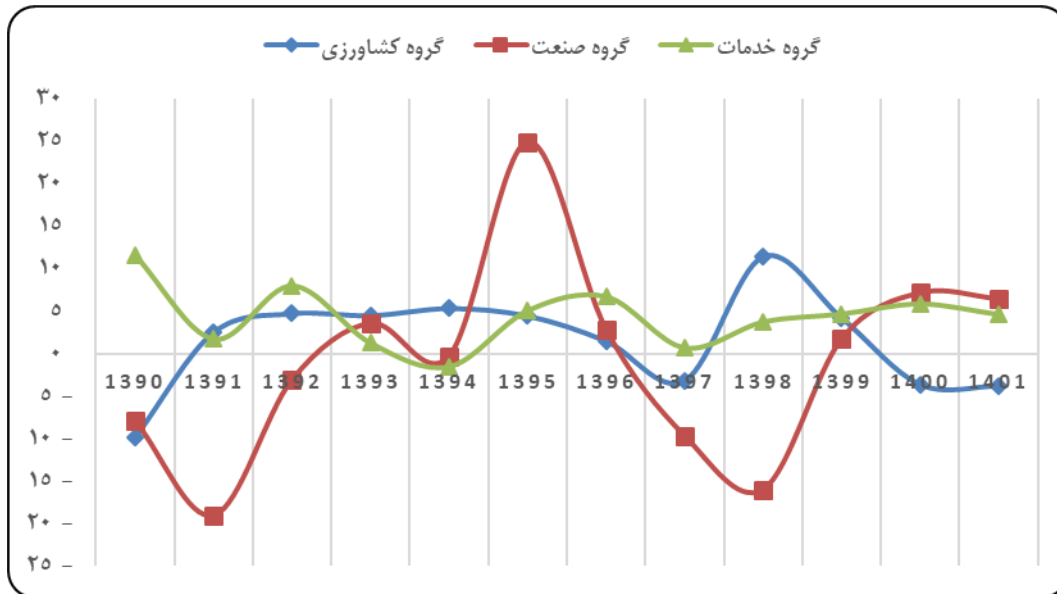
۲. وضع موجود تولید و مشارکت بخش خصوصی

اقتصاد ایران در یک دهه اخیر، با تورم بسیار بالا، رکود اقتصادی، اشتغال‌زایی اندک و گسترش فقر و نابرابری مواجه بوده است. گرچه تلاش‌های گوناگونی برای مواجهه با این روندها در یک دهه و بویژه دو ساله اخیر صورت گرفته است اما همچنان ویژگی‌هایی نظیر کم‌رشدی و تورم و در نتیجه کاهش درآمد سرانه خانوارها، کاهش سهم از اقتصاد جهانی، کسری بودجه مزمین دولت، برداشت بی‌رویه از منابع آبی زیرزمینی و تخریب محیط زیست، بیکاری روزافزون فارغ‌التحصیلان دانشگاهی، خروج بدون بازگشت نخبگان از کشور و مشکلات صندوق‌های بازنشستگی جزو مشکلات اساسی کشور محسوب می‌شوند [۱].

۱. همان

۲. بیانات در دیدار تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی، ۱۰ بهمن ۱۴۰۲

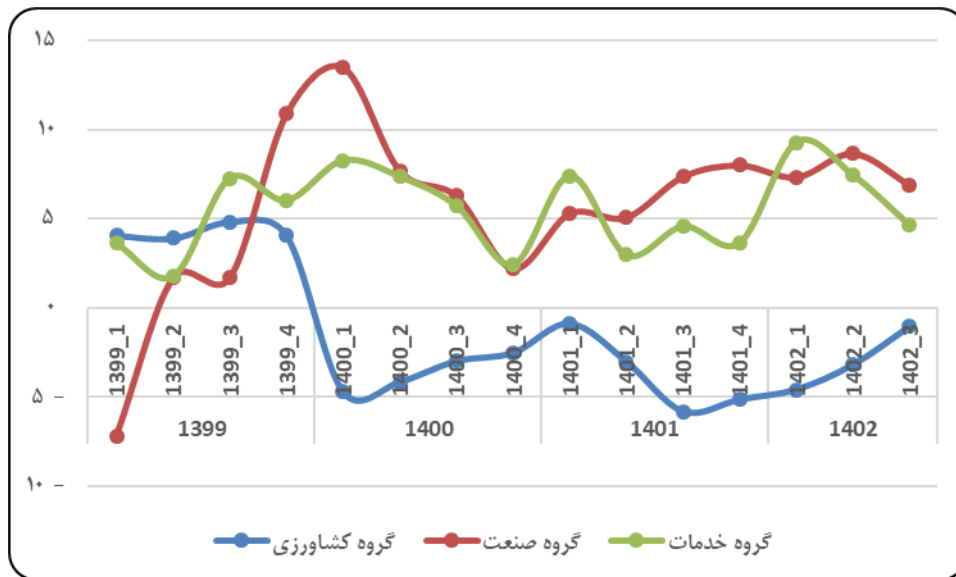
نمودار ۱- رشد سالانه بخش‌های اقتصاد ایران (۱۳۹۰-۱۴۰۱)



ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

نمودار (۱) وضعیت رشد بخش‌های اقتصاد ایران در یک دهه اخیر را نشان می‌دهد. همچنان که در این نمودار مشخص است، عملکرد بخش‌های اقتصاد ایران در یک دهه اخیر با روندی نوسانی روبرو بوده است که این نوسان برای بخش‌های تولیدی (صنعت) بیش از دیگران بوده است. در واقع بخش صنعت در این دهه رونق‌های مقطعی و رکودهای جدی‌ای را تجربه کرده است که در برخی سال‌ها تا ۲۰ درصد از ظرفیت تولید این بخش کاسته است. اگرچه در دو سال اخیر، روند تا حدودی مثبت بوده است اما رکودهای شدید نشان می‌دهد حتی با وقوع جهش تولید در سال جاری، دستیابی به موقعیتی که اقتصاد ایران در ابتدای این دهه داشته و فراتر رفتن از آن به سختی ممکن خواهد بود.

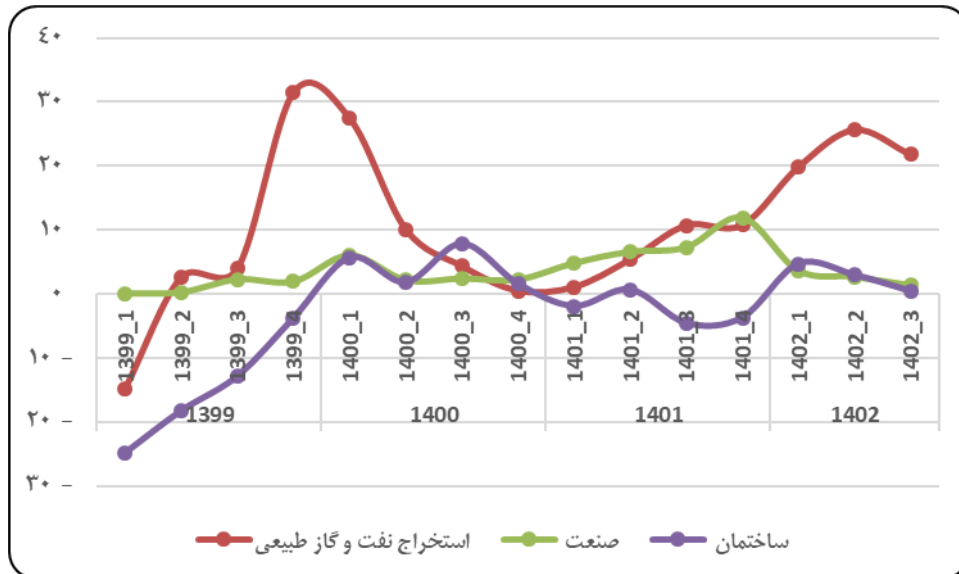
نمودار ۲- رشد فصلی بخش‌های اقتصاد ایران (۱۳۹۹-۱۴۰۲)



ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

نمودار (۲) روند رشد فصلی بخش‌های اقتصاد ایران از سال ۱۳۹۹ (وقوع شوک کرونا) تا آخرین آمارهای موجود (انتهای پاییز ۱۴۰۲) را نشان می‌دهد. رشد اقتصادی گزارش شده در این فصول، تغییرات رخ داده در یک ساله منتهی به یک فصل می‌باشد و تغییرات روندها را به صورت فصلی نشان می‌دهد. که به عنوان شاخصی از روند تغییرات درون سال است و قابلیت پیش‌بینی کوتاه‌مدت را فراهم می‌کند. همچنان که در این نمودار مشخص است، بخش کشاورزی با پایان ترسالی و وقوع خشکسالی در دو سال اخیر، رشدهای منفی را تجربه کرده است. در مقابل، بخش صنعت و خدمات با پشت سر گذاشتن رکود حاصل از کرونا، رشدهای نسبتاً خوبی را تجربه کرده‌اند. البته این روند در نیمه دوم سال گذشته مقداری افول داشته است. همچنین در این روند، رشد بخش صنعت، چشمگیرتر بوده است.

نمودار ۳- رشد فصلی زیربخش‌های مهم صنعت (۱۳۹۹-۱۴۰۲)

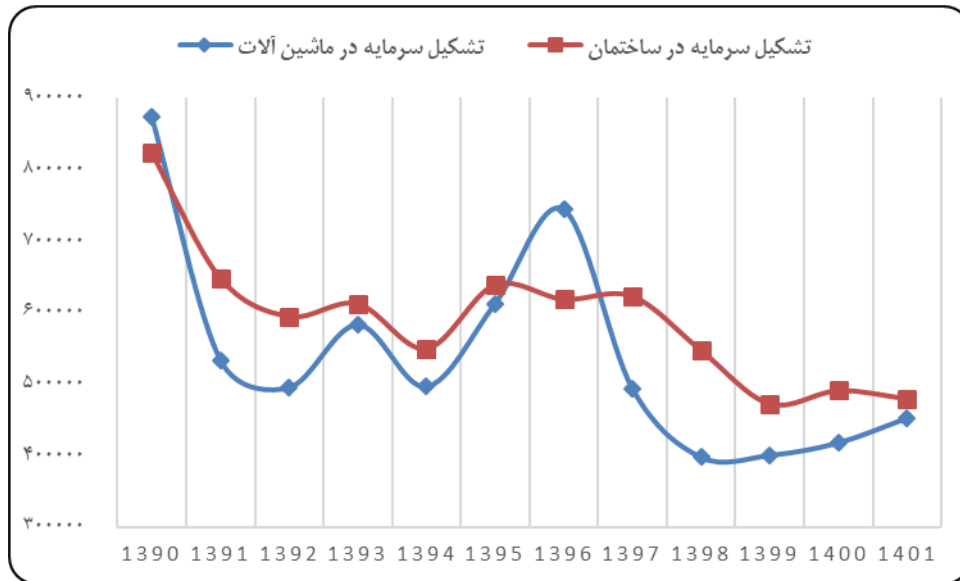


ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

همچنان که نمودار (۳) نشان می‌دهد، اگر به زیربخش‌های گروه صنایع و معادن نگاه کنیم و بویژه سه زیربخش ساختمان، صنعت و استخراج نفت و گاز را در این بخش مورد توجه قرار دهیم، تحولات رخ داده سه سال اخیر متفاوت می‌شود. بر اساس این نمودار می‌توان گفت که بخش نفت و گاز در پی انتخابات ایالات متحده، روی کار آمدن دموکرات‌ها و کاهش محدودیت‌های فروش نفت ایران، با جهش تولید مواجه شده و در مقابل بخش ساختمان اگرچه در سال ۱۴۰۰ رشد کمی را تجربه کرده اما در دوره بعدی پس از رونقی کوتاه مدت دوباره در حال بازگشت به رکود است. همچنین بخش صنعت هم بجز فصل انتهایی سال ۱۴۰۱، با رشد‌های اندک مواجه بوده است. بنابراین با نگاه به زیربخش‌های گروه صنایع و معادن می‌توان ملاحظه کرد که رشد اقتصادی اخیر کاملاً تابعی از نوسانات بازار نفت و نیز تحریم‌ها بوده و بخش تولید و اقتصاد غیرنفتی با تغییر جدی مواجه نشده است.

در بخش بعدی با بررسی تحولات متغیر سرمایه‌گذاری، روند رشد بدست آمده از زاویه تغییر ظرفیت‌های درونی اقتصاد برای رشد مورد توجه قرار می‌گیرد. رشد اقتصادی میان‌مدت تابعی از رشد سرمایه‌گذاری است، همچنین مشارکت بخش خصوصی در این رشد، تابعی از نرخ سرمایه‌گذاری است. علاوه بر این، در ترکیب سرمایه‌گذاری، هر چقدر سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات بیشتر باشد، احتمالاً افزایش بهره‌وری و جهش ظرفیت‌های رشد در دوره بعدی را در پی خواهد داشت.

نمودار ۴- میزان تشکیل سرمایه در ایران (۱۳۹۹-۱۴۰۱)

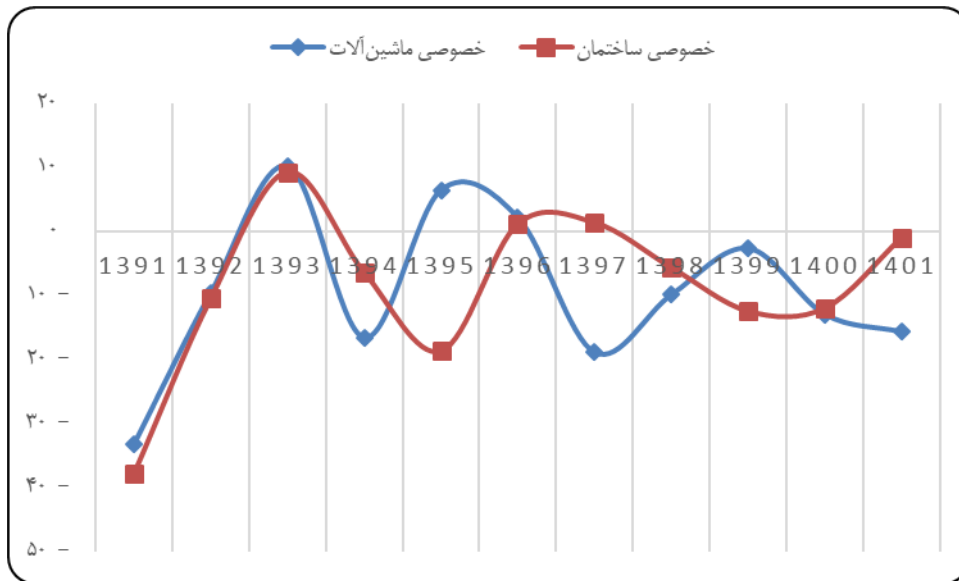


ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

نمودار (۴) با بررسی روند تشکیل سرمایه روند ظرفیت‌سازی اقتصاد ایران برای جهش اقتصادی در سال‌های آینده را می‌توان ملاحظه کرد. این روند نشان می‌دهد که وضعیت تشکیل سرمایه در یک دهه گذشته (به قیمت ثابت ۱۳۹۰) به شدت کاهش یافته و بنابراین می‌توان از کاهش ظرفیت اقتصاد ایران برای جهش تولید در میان‌مدت بحث کرد. باید توجه داشت که رشد سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر در مقابل کاهش چشمگیر سطح سرمایه‌گذاری در طول این دهه، اصلاً معنادار و اثرگذار نیست.

همچنین می‌توان به تغییرات روند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان و ماشین‌آلات به‌عنوان یک متغیر نشان‌دهنده ظرفیت‌سازی اقتصاد ایران برای جهش اقتصادی و نیز مشارکت بخش خصوصی در آن اشاره کرد، این موضوع در نمودار (۵) مورد بررسی قرار گرفته است.

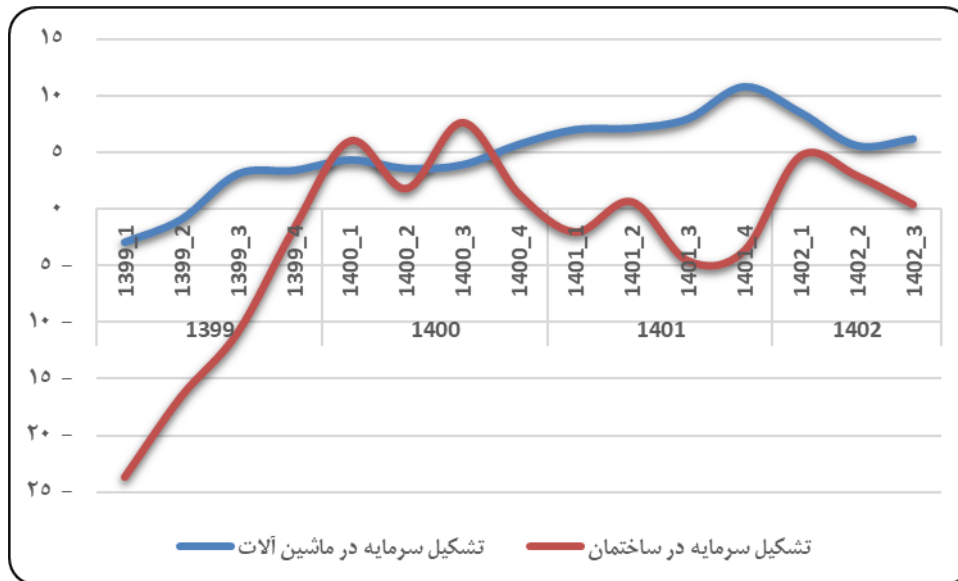
نمودار ۵- نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران (۱۳۹۱-۱۴۰۱)



ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

همچنان که نمودار (۵) نشان می‌دهد نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طول دهه ۱۳۹۰ در هر دو بخش سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و ساختمان، در بیشتر سال‌ها منفی بوده است. یعنی به جز سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ سرمایه‌گذاری در ساختمان در سایر سال‌ها منفی بوده است. همچنین سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات هم به جز سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ منفی بوده است. بنابراین با کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به جای افزایش آن در این دهه روبرو بوده‌ایم. همچنین باید توجه کرد که در سال‌های پس از ۱۳۹۷، بصورت مستمر نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی منفی است و تنها شدت کاهش نرخ رشد در این سال‌ها متفاوت بوده است، بگونه‌ای که در سال ۱۳۹۷ و با بازگشت تحریم‌ها نرخ سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات به شدت منفی شده اما نرخ سرمایه‌گذاری در ساختمان با یک وقفه کاهش یافته است، در مقابل در حالی که تا سال ۱۳۹۹، مقداری از شدت رشد منفی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ماشین‌آلات کاسته شده، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساختمان به شدت منفی بوده است. این نکته را می‌توان به اثر سریع‌تر جهش‌های ارزی بر توان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ماشین‌آلات (که شامل خرید و واردات تجهیزات می‌شود) نسبت داد. علاوه بر این، رشد منفی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بجز تاثیرپذیری از جهش‌های ارزی و رکود تورمی، از بالا رفتن نرخ استهلاک در نتیجه منسوخ شدن تجهیزات تولید و تاثیر منفی آن بر مقدار منابع در دسترس برای سرمایه‌گذاری جدید اشاره کرد.

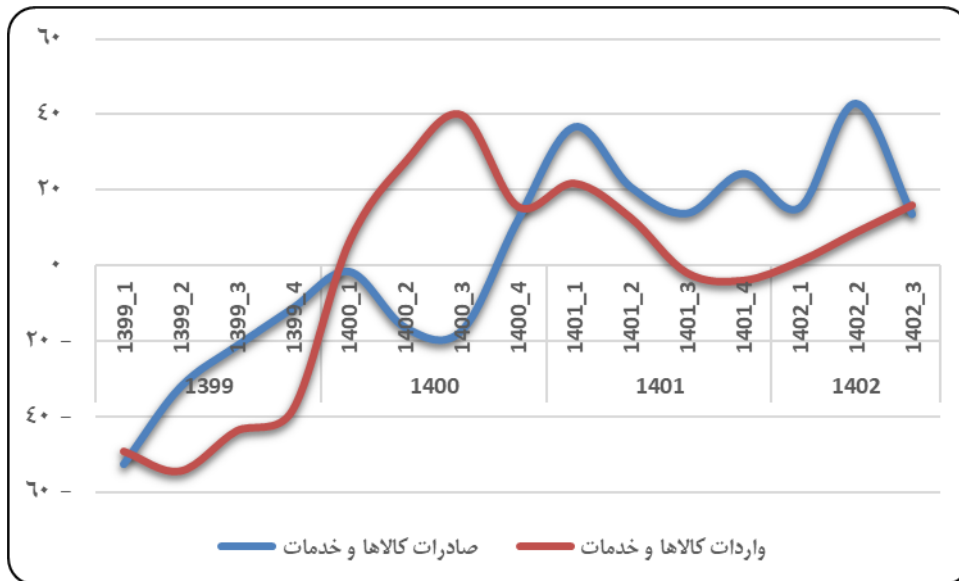
نمودار ۶- نرخ رشد فصلی تشکیل سرمایه در ایران (۱۳۹۹-۱۴۰۲)



ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

نمودار (۶) نرخ رشد فصلی تشکیل سرمایه در سه سال گذشته را نشان می‌دهد. همچنان که در این نمودار مشخص است تشکیل سرمایه بویژه در بخش ساختمان در ابتدای سال ۱۳۹۹ و در نتیجه وقوع شوک کرونا و تعطیلی موقت بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، رشد منفی را تجربه می‌کند. پس از پایان شوک کرونا و همچنین انتخاب بایدن و کاهش فشار تحریم‌ها و چشم‌انداز مثبت نسبت به آینده، نرخ تشکیل سرمایه در ساختمان و ماشین‌آلات در سال ۱۴۰۰ مثبت بوده، اما در سال ۱۴۰۱، تشکیل سرمایه در ساختمان منفی شده است در حالی که تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات که در ابتدای تحریم‌ها رشد منفی بیشتری را تجربه کرده بود در این مدت به رشد مثبت خود ادامه داده است. در مجموع، در سال ۱۴۰۲ نرخ رشد تشکیل سرمایه مثبت بوده، اما این رشد تا حدودی نسبت به فصل اول ۱۴۰۲ با کاهش مواجه شده است.

نمودار ۷- روند فصلی تراز تجاری ایران (۱۳۹۹-۱۴۰۲)

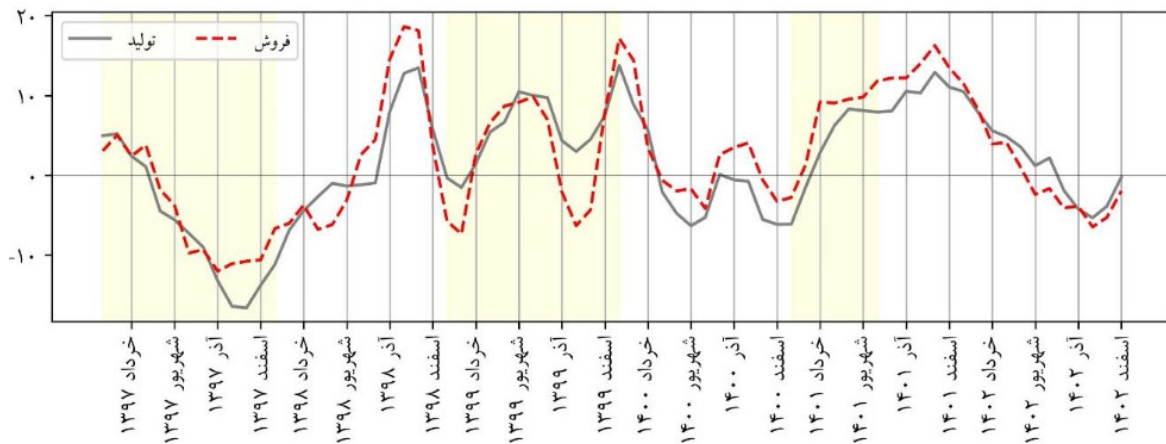


ماخذ: داده‌های مرکز آمار ایران

نمودار (۷) روند نرخ رشد فصلی واردات و صادرات را نشان می‌دهد. باید تاکید کرد که در داده‌های مرکز آمار در کل این دوره، میزان صادرات برتری مطلق نسبت به واردات داشته و نسبت صادرات به واردات در فصول اخیر افزایش یافته است، با این وجود نمودار بالا نشان می‌دهد که با کاهش شدت موج منفی کرونا و تحریم‌ها و افزایش منابع ارزی، واردات با نرخ بالایی رشد داشته و سپس در فصول انتهایی سال ۱۴۰۱ با افزایش نرخ ارز، میزان واردات کاهش یافته است. در کل به نظر می‌رسد افزایش صادرات (در نتیجه افزایش صادرات نفتی و غیرنفتی) در دو سال اخیر نسبتاً رشد خوبی داشته است اما از میانه سال گذشته، این نرخ رشد کاهش یافته است در حالی که دستیابی به جهش تولید نیازمند حفظ این نرخ رشد است.

در ادامه، برای ترسیم بهتری از وضعیت تولید در سال‌های اخیر از اطلاعات جمع‌آوری شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس و مرکز پژوهش‌های اتاق ایران استفاده شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس در سال‌های اخیر با تجزیه و تحلیل داده‌های عملکردی شرکت‌های بورسی که در سامانه کدال به صورت ماهانه منتشر می‌شود، شاخصی به روز از تغییرات تولید کارگاه‌های بزرگ صنعتی در کشور ارائه می‌دهد. همچنین مرکز پژوهش‌های اتاق ایران با انتشار فصلی شاخص مدیران خرید (شامخ) و نیز شاخص محیط کسب و کار، ارزیابی فعالان اقتصادی از وضعیت اقتصاد را پوشش می‌دهد.

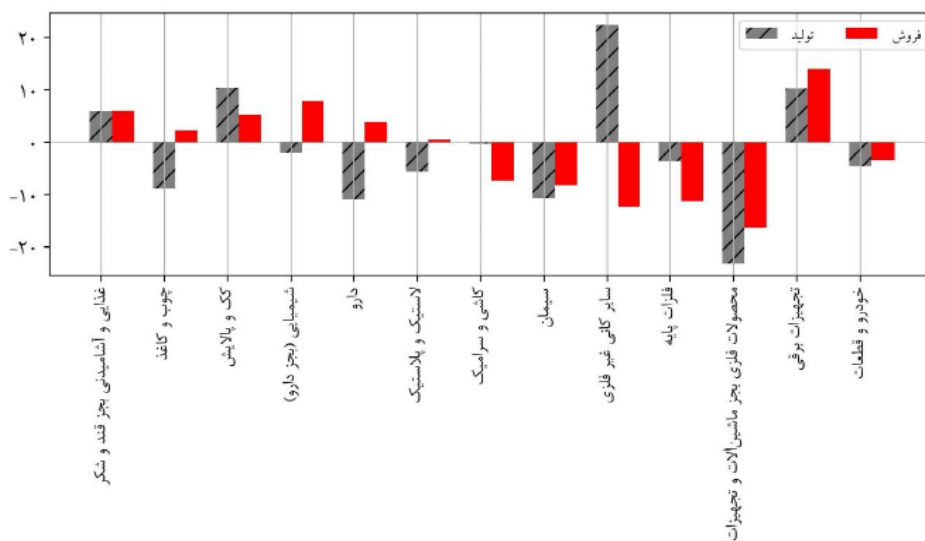
نمودار ۸- روند شاخص تولید و فروش صنایع بورسی (۱۳۹۷-۱۴۰۲)



ماخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس

در نمودار (۸) وضعیت رشد میانگین متحرک سه ماهه شاخص‌های تولید و فروش فعالیت‌های صنعتی نسبت به دوره مشابه سال قبل (درصد) آمده است. در این نمودار که نسبت به گزارش‌های مرکز آمار، از اطلاعات به روزتری استفاده شده است، روند رشد تولید و فروش شرکت‌ها در نیمه دوم سال گذشته نزولی بوده و به نوعی از سرعت رشد شرکت‌ها کاسته شده است. در مجموع رشد شاخص تولید فعالیت‌های صنعتی نزدیک به صفر (۰.۴) و رشد شاخص فروش این شرکت‌ها منفی (۱.۲-) بوده است، بنابراین علی‌رغم دستیابی به رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۲، صنعت کشور در رکود بوده است.

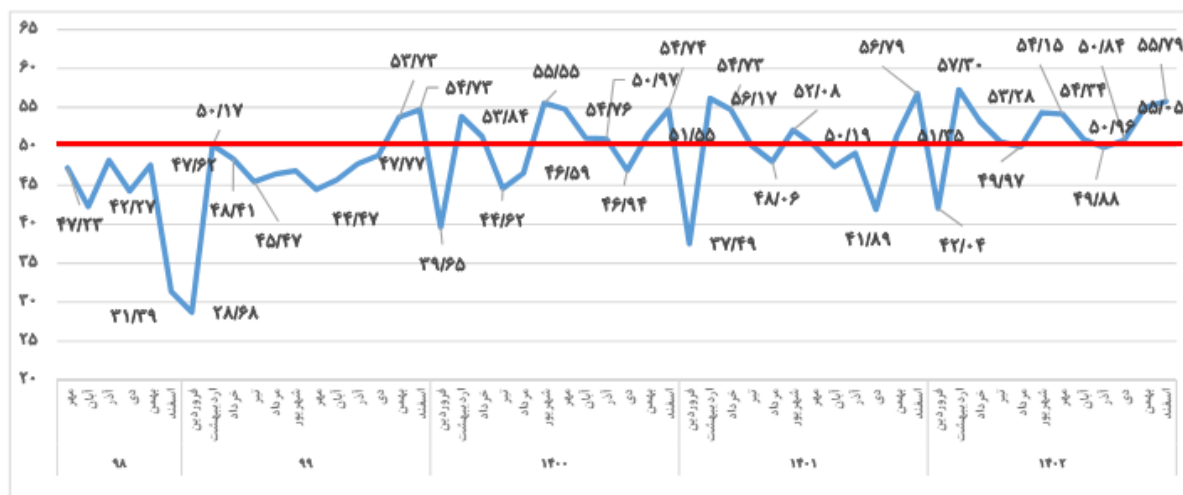
نمودار ۹- وضعیت تولید و فروش صنایع بورسی در سال ۱۴۰۲



ماخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس

نمودار (۹) نشان می‌دهد که در دوره یاد شده از میان صنایع، شاخص تولید مواد غذایی، منسوجات، چوب و کاغذ، شیمیایی (به جز دارو)، محصولات فلزی (به جز ماشین‌آلات و تجهیزات) و خودرو و قطعات منفی بوده و همچنین شاخص فروش صنایع منسوجات، چوب و کاغذ، شیمیایی (به جز دارو)، فلزات پایه، محصولات فلزی (به جز ماشین‌آلات و تجهیزات) و خودرو و قطعات منفی است. بنابراین علی‌رغم دستیابی به رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۲، برخی صنایع و کارگاه‌های بزرگ صنعتی کشور در رکود بوده‌اند. مسائلی از قبیل نااطمینانی در سرمایه‌گذاری با توجه به تداوم بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان و مسئله تامین انرژی صنایع (برق در تابستان و گاز در زمستان)، تداوم سیاست‌های دولت با هدف مهار تورم و مشکل تامین مالی به خصوص برای سرمایه در گردش و دشوارتر شدن تامین و تخصیص ارز با توجه به افزایش اختلاف ارز نیما و بازار و افزایش سخت‌گیری‌های بانک مرکزی از جمله عوامل این رکود در برخی صنایع ذکر شده است.

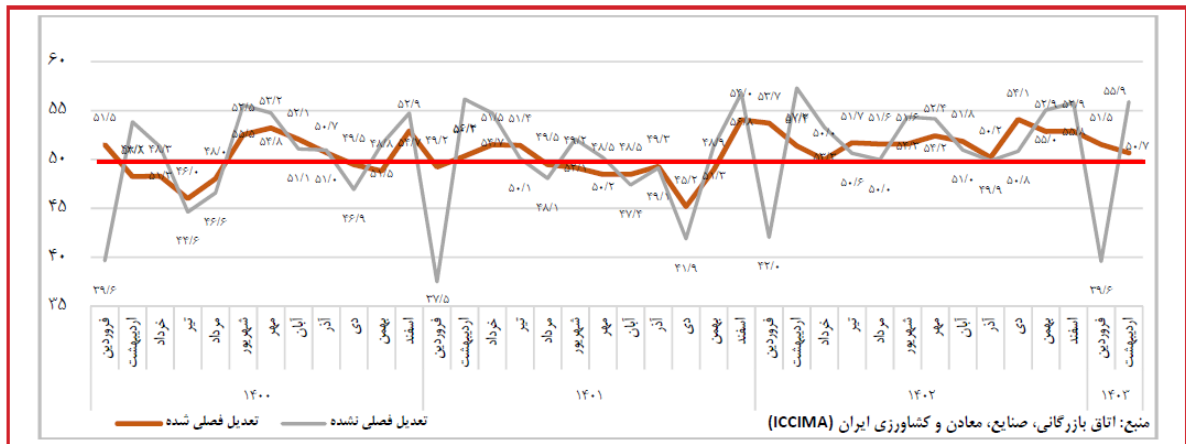
نمودار ۱۰ - روند شاخص مدیران خرید (شامخ) اقتصاد ایران (۱۳۹۸-۱۴۰۲)



ماخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس

نمودار (۱۰) شاخص مدیران خرید (شامخ) را نشان می‌دهد. این شاخص که بر مجموعه متفاوتی از فعالان اقتصادی نسبت به بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها تکیه دارد براساس پرسش از مدیران شرکتها درباره مولفه‌هایی نظیر موجودی انبار، سفارش‌ها و ... ارزیابی از وضعیت موجود فروش و تولید ارائه می‌دهد که هم بیانگر وضع موجود و هم شاخصی پیش‌نگر از تحولات آینده فروش باشد. بر اساس این شاخص، ارزیابی مثبت‌تری از تحولات پایانی سال توسط فعالان اقتصادی وجود دارد.

نمودار ۱۱- شامخ تعدیل شده (۱۴۰۰-۱۴۰۲)



ماخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس

علاوه بر این در سال جاری، اتاق برای جلوگیری از نوسان‌های ناشی از تفاوت‌های فصلی، (تعدیل تفاوت‌های فصلی مانند تعطیلات نوروزی) شاخص شامخ تعدیل شده را نیز منتشر می‌کند که روند آن نیز می‌تواند وضعیت کسب و کار را نشان دهد. همچنان که نمودار (۱۱) نشان می‌دهد، روند شامخ تعدیل شده نشان می‌دهد که بهبود صورت گرفته کمتر از شامخ تعدیل نشده بوده و در ماه‌های منتهی به اردیبهشت سال جاری، میزان بهبود کاهش یافته است.

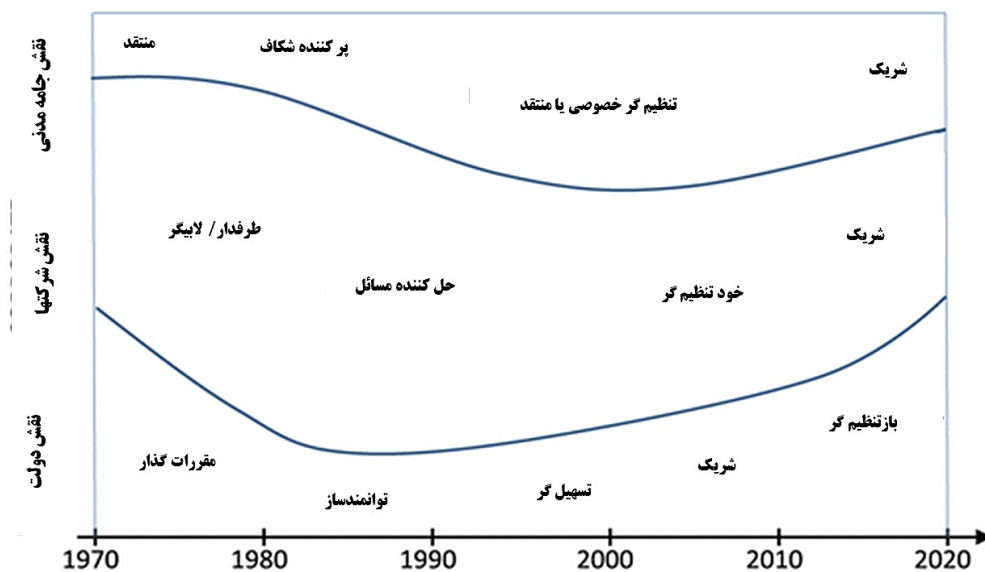
در انتها می‌توان گفت که ارزیابی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که با توجه به تداوم نااطمینانی‌های حاکم بر اقتصاد ایران در چند سال اخیر، تداوم جهش اقتصادی در سال جدید چندان قابل انتظار نیست. برآوردهای صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی هم نشان می‌دهد که رشد اقتصادی یاد شده در حدود ۳ تا ۴ درصد برآورد می‌شود که به معنی رونق اقتصادی و نه جهش خواهد بود. همچنین نکته مهم دیگر این است که رشد دو سال گذشته بدون مشارکت جدی بخش خصوصی یا جهش اقتصاد غیرنفتی صورت گرفته و تا حد زیادی تابع بازپس‌گیری ظرفیت تولید نفت و نیز فعال شدن بخشی از ظرفیت‌های خالی مانده اقتصاد در نتیجه بازگشت تحریم‌ها و شوک کرونا بوده است. بنابراین دست‌یافتن به جهش تولید با مشارکت مردم، نیازمند توجه جدی به اقتضائات جهش تولید و نیز لوازم تقویت مشارکت مردم در تولید است، ناگفته پیداست که اگر زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی در تولید فراهم شود، تقویت سرمایه‌گذاری خصوصی، رشد سریع‌تر اقتصادی و دستیابی به جهش اقتصادی را محقق خواهد ساخت.

۳. رویکردهای افزایش جایگاه بخش خصوصی

مسئله مشارکت مردمی در اقتصاد در چند دهه گذشته فراز و فرودهای متنوعی را تجربه کرده است. در دوره‌ای، مشارکت مردمی به حضور شرکت‌های بخش خصوصی در اقتصاد تقلیل داده می‌شد و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی مورد توجه بود در حالی که در دوره‌های اخیر، مشارکت مردمی فراتر از حضور شرکت‌های خصوصی، نقش آفرینی تشکلهای مردمی (مانند انجمن‌ها و نهادهای مدنی، نهادهای کارفرمایی و کارگری و حتی تشکلهای تعاونی) در سیاست‌گذاری و فعالیت اقتصادی را در بر می‌گیرد.

به عبارت دیگر، مشارکت مردمی هم در قالب فعالیتهای انتفاعی شرکت‌ها در اقتصاد و هم در قالب فعالیت غیرانتفاعی نهادها و انجمن‌های مدنی در این حوزه قابل تحقق است. اولی می‌تواند کارایی و بهره‌وری را از طریق ابداع و نوآوری دنبال کرده و جهش اقتصادی را با بهره‌برداری بهتر از منابع دنبال کند، در حالی که دومی یعنی نهادها و انجمن‌های مدنی با رساندن نظرات شهروندان نسبت به عملکرد دولت و شرکت‌ها به آنها و هم‌اندیشی و کمک در راستای اجرای بهتر سیاست‌ها، دولت و بخش خصوصی را در راستای اتخاذ سیاست‌ها و حوزه‌های درست فعالیت راهنمایی می‌کنند. شاید بتوان گفت که افزایش مشارکت مردمی در قالب افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد به انجام درست کار، و افزایش مشارکت مردمی در قالب افزایش نقش نهادها و انجمن‌های مدنی به انجام کار درست منجر شده و هر دو می‌تواند به جهش اقتصادی منجر شود. در نمودار (۱۱) این تحول نقش دولت و مردم در اقتصاد نشان داده شده است.

نمودار ۱۲. تحول نقش دولت و مردم در اقتصاد (۱۹۷۰-۲۰۲۰)



همچنانکه نمودار (۱۱) نشان می‌دهد، ترکیب نقش دولت و مردم و یا به عبارت بهتر ترکیب نقش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در ۵ دهه گذشته دستخوش تحول بوده است و ترکیب‌های مختلفی از همکاری را در بر می‌گیرد. تا دهه ۱۹۷۰ که رویکردهای توسعه دولت محور نقش داشتند، دولت بیشتر مقررات‌گذار بوده و بخش خصوصی هم در تلاش برای سهم‌بری از این مقررات در شکل حامی یا لابی‌گر ظاهر می‌شد. در این وضعیت، جامعه مدنی در نقش منتقد ایفای نقش می‌کرد. در دهه ۱۹۸۰ و با مطرح شدن بحث‌های خصوصی‌سازی، نقش دولت در اقتصاد کاهش یافته و ابتدا دولت توانمندسازی و سپس دولت تسهیل‌گر (از طریق بهبود محیط کسب و کار) مورد توجه قرار گرفت، در اینجا ایفای نقش بیشتر بخش خصوصی، ابزاری برای حل همه‌تحقق همه اهداف رفاهی محسوب می‌شد. در اینجا جامعه مدنی نقش پرکننده فاصله دولت و بخش خصوصی را در قالب طرف سوم گفتگوها برعهده داشت. در ادامه از دهه ۲۰۰۰ به این سو، بخشی از نقش تنظیم‌گری به نهادهای مدنی سپرده شده و سپس این نهادها نقش شریک را در توسعه پیدا کرده‌اند، همچنین دولت هم از یک نهاد تسهیل‌گر به یک نهاد شریک تبدیل شده است. به عبارت دیگر، در یک دهه گذشته مجدداً این نکته مورد توجه قرار گرفته است که دولت‌ها باید مسئولیت رشد را بپذیرند و هم بخش خصوصی و هم جامعه مدنی را به‌عنوان شریک در این فرایند مورد توجه قرار داده و با آن همکاری کنند. به عبارت دیگر مشارکت گسترده‌تر با بخش خصوصی و پیش‌بردن مسیرهای رشد با همکاری این بخش‌ها، همزمان با نقش تنظیم‌گری دولت و تطبیق اهداف فردی شرکت‌ها با اهداف عمومی و ملی، وظیفه دولت در این دوره اخیر سیاستگذاری است. با تمرکز بر نقش بخش خصوصی در اقتصاد، بصورت خلاصه تحولات چند دهه اخیر را می‌توان در سه بخش دسته‌بندی کرد:

۱- تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد با آزادسازی و خصوصی‌سازی (دهه ۱۹۸۰)

۲- تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد با بهبود محیط کسب و کار (دهه ۱۹۹۰)

۳- تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد با توانمندسازی بخش خصوصی (دهه ۲۰۱۰)

این سه تحول در ادامه گزارش حاضر تحلیل شده‌اند.

۳.۱. تقویت نقش بخش خصوصی با آزادسازی و خصوصی‌سازی

مسئله مشارکت مردمی با تمرکز بر افزایش نقش آفرینی بخش خصوصی در اقتصاد از جمله مباحثی است که از دهه ۱۹۸۰ و با مفهوم دیدگاه دولت حداقل در ادبیات توسعه به صورت‌های مختلف مورد توجه قرار گرفت. در سه دهه پیش از آن (۱۹۸۰-۱۹۵۰) کشورهای در حال توسعه تحت تاثیر نظریه‌هایی که مشکل

عدم توسعه کشورهای عقب‌مانده را عدم شکل‌گیری بخش صنعت و عدم شکل‌گیری این بخش را ناشی از مشکلات ساختاری این اقتصادها (کمبود پس‌انداز و نیز کوچکی بازارها) عنوان می‌کردند، راهبرد نقش‌آفرینی گسترده دولت در اقتصاد یا دولت حداکثر (تعیین قیمت‌های اساسی نظیر نرخ بهره و ارز و تعرفه‌ها و ارائه تسهیلات ترجیحی و ایجاد شرکت‌های دولتی) را برگزیده بودند. در این دیدگاه، دولت با هدف کاهش هزینه معاملات، کنترل بازار، حفظ حقوق مالکیت، برقراری امنیت و ثبات اقتصادی، ایجاد دستگاه قضائی، تعریف استانداردها و توزیع متقارن اطلاعات در اقتصاد نقش دارد. مسائل مربوط به دستمزدها، اشتغال کامل، تخصیص بهینه منابع، توزیع درآمد، کاستی‌ها و عدم تعادل‌های ایجاد شده در زندگی اقتصادی و تعارض‌های منافع فرد و جمع مبنایی برای نقش‌آفرینی دولت محسوب می‌شد. نظریه‌های مبتنی بر ناتوانی یا ضعف بخش خصوصی برای پیشبرد اهداف توسعه، حضور فعال دولت در اقتصاد را برای رفع این نقیصه توصیه می‌کرد [۳].

این الگو البته در خود کشورهای صنعتی هم به نوعی دیگر مروج نقش‌آفرینی گسترده دولت بود. به عبارت دیگر، با توجه به ضرورت بازسازی اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم، دولت در اقتصادهای صنعتی نیز در نقش نوعی قهرمان ملی تصویر شد که وظیفه بازسازی ویرانی‌های پس از جنگ را برعهده داشت. در چارچوب اقتصاد کینزی و اهمیت‌یابی نقش دولت در مدیریت اقتصاد ملی و نیز تلاش دولت‌ها برای کاهش قدرت شرکت‌های بزرگ خصوصی (انحصارهای طبیعی) و افزایش خدمات دولتی و برابری، پس از پایان جنگ جهانی دوم بسیاری از شرکت‌های بزرگ خصوصی، ملی شدند. بنابراین می‌توان گفت که نقش گسترده دولت در اقتصاد در دهه‌های آغازین پس از جنگ جهانی دوم به یک پارادایم یا سرمشق غالب در سیاستگذاری اقتصادی همه جوامع بدل شد [۴].

در دهه ۱۹۸۰ راهبردهای دولت‌مدار مورد نقد قرار گرفت و مشکل تورم رکودی دهه ۱۹۷۰ و مشکل بدهی‌های انباشته کشورهای در حال توسعه و نیز کم‌رشدی و افزایش نابرابری در این جوامع به غفلت از عوامل بنیادین اقتصادی نسبت داده شد. در چارچوب این تحلیل نقش‌آفرینی گسترده دولت در اقتصاد و ایجاد شرکت‌های دولتی حداقل سه پیامد منفی را برای عملکرد اقتصادی در پی داشت:

(۱) محدودیت بودجه نرم: اولین نقد مهم به نقش‌آفرینی گسترده دولت در اقتصاد، عدم برقراری آزمون بازار بر روی شرکت‌های دولتی عنوان شد. شرکت‌های خصوصی در صورت ناکارایی در مدیریت هزینه‌ها و عدم توان فروش محصولات به قیمت دلخواه، با کسری منابع روبرو شده و حتی اگر ورشکست نشوند، مجبور به انطباق و تغییر هزینه‌ها یا نوع محصولات تولیدی با علایق مصرف‌کنندگان می‌شوند. این درحالی است که شرکت‌های دولتی می‌توانند با دریافت تسهیلات

از سیستم بانکی (به پشتوانه دولت) یا دریافت کمک مستقیم از بودجه دولت، به فعالیت خود ادامه داده و اصطلاحاً محدودیت بودجه قید مهمی برای رفتار اقتصادی آنها نبوده و آزمون بازار برای آنها برقرار نباشد.

(۲) تحمیل ناکارایی به مصرف‌کننده: فراتر از نقد قبلی، در صورتی که شرکت دولتی در شرایط شبه انحصاری عمل کند و با حمایت دولت، از محیط گلخانه‌ای و عدم امکان رقابت سایر شرکت‌ها برخوردار شود، می‌تواند ناکارایی‌های خود را به‌صورت افزایش قیمت محصولات و خدمات به مصرف‌کننده منتقل کرده و مصرف‌کننده به‌جای آنکه با شرکت دولتی از سودجویی شرکت‌های خصوصی ایمن شود، هزینه ناکارایی این شرکت‌ها را به‌صورت قیمت بالاتر خدمات و محصولات می‌پردازد.

(۳) حامی پروری: نکته آخر و از همه مهم‌تر اینکه انتصاب مدیران و بعضاً نیروی کار در شرکت‌های دولتی با رویه‌های سیاسی انجام شده و به آن گره می‌خورد، در این چارچوب انتصاب‌ها بعضاً به نوعی تقسیم غنایم میان بازیگران سیاسی یا نوعی حامی پروری در سطح نیروی کار این شرکت‌ها تبدیل می‌شود در نتیجه این شرکت‌ها از نیروی انسانی مورد نیاز و متخصص برای انجام فعالیت‌های خود بی‌بهره مانده و با ناکارایی فراوان روبرو می‌شود [۵].

در نتیجه این استدلال‌ها عنوان شد که مشکلات سطح کلان اقتصادهای در حال توسعه نظیر کسری بودجه، تورم و کم‌رشدی برآمده از چارچوب غلط سیاست‌گذاری‌ها بوده و در نتیجه بسته‌سیاستی مبتنی بر آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی مورد توجه نهادهای جهانی قرار گرفته و به کشورهای در حال توسعه توصیه شد. یکی از مهم‌ترین ابعاد این بسته، خصوصی‌سازی بود که در آن دولت مالکیت و مدیریت شرکت‌های زیرمجموعه خود را به بخش خصوصی واگذار کرده و اجازه می‌داد تا شرکت‌ها بر اساس قواعد بازار و نه تحولات سیاسی عمل کنند [۶].

از خصوصی‌سازی تعابیر مختلفی وجود دارد. برای مثال، بکر (۲۰۰۱) خصوصی‌سازی را انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی می‌داند و از آن، به عنوان راهی برای کاهش نقش بخش دولتی در اقتصاد، حمایت می‌کند [۷]. طبق تعریف بانک جهانی نیز خصوصی‌سازی عبارت است از انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی [۸]. بنابراین تلاش برای افزایش نقش بخش خصوصی با واگذاری مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی به این بخش و کوچک کردن نقش دولت در اقتصاد از جمله محورهای این دوره سیاست‌گذاری بود.

۳.۲. تقویت نقش بخش خصوصی با بهبود محیط کسب و کار

در دهه ۱۹۹۰ مشخص شد که آزادسازی و خصوصی‌سازی به تنهایی توانایی حل مشکلات جوامع در حال توسعه را ندارد زیرا حتی در صورت آزادسازی قیمت‌ها و واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی، با فرض عدم بروز شوک‌های قیمتی یا مدیریت آن هم این اقتصادها توان لازم برای تحقق کارایی و بهره‌وری مورد انتظار از افزایش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد را نداشتند. در اینجا تاکید بر اهمیت نهادها در اقتصاد به تولد رویکرد بهبود محیط کسب و کار انجامید.

در تحلیل‌های دهه قبل، محیط رقابتی یک شرط لازم برای عملکرد مناسب شرکت‌ها تلقی می‌شد. بر همین اساس استدلال می‌شد که واگذاری مالکیت شرکت‌ها به بخش خصوصی آنها را با قیمت‌های بازاری روبرو می‌کند. اگر قیمت‌های بازار براساس محیط رقابتی و کمیابی‌های موجود در اقتصاد شکل نگرفته باشند، نمی‌توانند ترجیحات مصرف‌کننده یا هزینه تولید را به درستی به شرکت‌ها منتقل کنند و در صورت قیمت‌گذاری، وجود جیره‌بندی‌ها و بازارهای دو نرخ به نفع اعضا نااطمینانی‌ها و مشکلات بسیار برای شرکت‌های خصوصی شده به بار آورده و مانع کارایی آنها خواهد بود. بنابراین در این تحلیل، آزادسازی قیمت‌ها شرط لازم توفیق خصوصی‌سازی محسوب می‌شد و معمولاً همزمان با خصوصی‌سازی، حذف کنترل‌های قیمتی هم مورد توجه قرار داشت [۹].

صرفنظر از تبعات کوتاه‌مدت حذف کنترل‌های قیمتی (وقوع شوک‌های قیمتی)، به تدریج این نکته آشکار شد که آنچه بنگاه‌ها به آن پاسخ می‌دهند نه فقط قیمت‌های بازار بلکه مجموعه‌ای از عوامل است که قیمت‌های بازار یکی از عناصر آن محسوب می‌شوند و در کل می‌توان به آن، محیط کسب و کار اطلاق کرد. به عبارت دیگر، در پرتو مطالعات نهادی این موضوع مورد توجه قرار گرفت که بازارها از مجموعه‌ای از قواعد و قیمت‌ها تشکیل شده‌اند که این قواعد در قالب حقوق و مقررات و حتی بعضاً عرف و فرهنگ، بر رفتار سرمایه‌گذاری و تصمیمات تولیدی شرکت‌ها و صاحبان بنگاه‌های تجاری تاثیر دارد. بطور مثال هرناندو دستوتو که از او به عنوان پیشگام بحث‌های محیط کسب و کار یاد می‌کنند استدلال کرد که در شهر لیما، پایتخت پرو، ساخت منزل بصورت قانونی با بیش از ۱۰۰ مجوز و زمانی نزدیک به ۵۰۰ روز مواجه است در حالی که ساخت و ساز غیرقانونی در حاشیه شهرها که کمتر تحت کنترل دولت است، با هیچ کدام از این موانع روبرو نیست. به عبارت دیگر وی نشان داد که آنچه می‌توان به آن «قوانین دست و پاگیر» لقب داد، نقش مهمی در منصرف کردن بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری و تولید، حتی در صورت امکان سودآوری در قیمت‌های بازار دارد. بر این اساس، از دهه ۱۹۹۰ به تدریج تلاش برای تسهیل محیط کسب و کار توسط دولت، مکمل تقویت بخش خصوصی در نظر گرفته شد [۱۰].

می‌توان گفت که چین به‌عنوان یکی از موفق‌ترین کشورها در زمینه خصوصی‌سازی با توجه به همین نکته، نوعی از توالی سیاستگذاری را دنبال کرد که ابتدا بهبود محیط کسب و کار و افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد، از طریق تولد و رشد بنگاه‌های کوچک خصوصی را دنبال کرد و سپس خصوصی‌سازی شرکت‌های کوچکتر را ابزار تقویت بیشتر بخش خصوصی قرار داد. این کشور البته خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ را چندان در دستور کار قرار نداد و تلاش کرد تا این شرکت‌ها را که به آن قله‌های فرماندهی می‌نامید بیشتر با تغییر اختیارات مدیران و ذینفع کردن آنها در عملکرد شرکت کارآمد کند. این روند البته در تاریخ چند دهه اخیر چین، با نوساناتی همراه بوده است، در مرحله اول خصوصی‌سازی‌ها در چین (دهه ۱۹۸۰)، رویکردهای مشابه دیدگاه‌های مرحله قبل دنبال شد اما در دهه ۱۹۹۰، رویکرد تدریج‌گرا جایگزین شد و از دهه ۲۰۱۰، تلاش چین بیشتر بر تقویت شرکت‌های بزرگ دولتی و ایجاد شبکه روابط آنها با شرکت‌های پیمانکار و مرتبط خصوصی، در قالب زنجیره‌ها و شبکه‌های تولیدی (یا گروه‌های تولیدی) متمرکز بوده است [۱۱].

در مجموع، این رویکرد هم افزایش مشارکت بخش خصوصی را با افزایش نقش بخش خصوصی در اقتصاد دنبال می‌کند و تلاش دارد تا فضایی فراهم سازد تا فراتر از تغییر سهم بخش خصوصی از اقتصاد در نتیجه واگذاری شرکت‌های دولتی، سهم بخش خصوصی با تولد شرکت‌های خصوصی تازه و رونق هر چه بیشتر شرکت‌های خصوصی دنبال شود. در این رویکرد دولت، نقشی تسهیل‌گر دارد و کارآمدی آن در گرو ایفای کارآمد نقش‌های تسهیل‌گری خود است.

۳.۳. تقویت نقش بخش خصوصی با توانمندسازی بخش خصوصی

در نهایت در یک دهه اخیر، این نکته بیشتر مورد توجه قرار گرفته است که هم محصولات و هم شرکت‌های خصوصی به مانند انسان، برای عملکرد مناسب نیازمند طی کردن دوره رشد و بلوغ هستند و دستیابی به محصولات پرسود و شرکت‌های کارآمد و بهره‌ور خصوصی نیازمند تقویت محیط مساعد برای نوآوری و ابداع و خلاقیت از یکسو و تولد و بلوغ شرکت‌ها از سوی دیگر است. به عبارت دیگر، تحولات صنعتی موجب می‌شود تا مهارت‌ها و توانمندی‌های بخش خصوصی به‌سرعت ناکارآمد شود. همچنین اقتضائات تولید در سطح بین‌المللی (که لازمه جهش تولید است) به توانمندی‌هایی نیاز دارد که ممکن است شرکت‌های سودآور در بازارهای داخلی ناتوان از تحقق آن باشند. البته تحلیل اقتصادی پیش‌بینی می‌کند که انگیزه دستیابی به سود، مشوق ورود کارآفرینان به این حوزه‌های تازه و تحقق نوآوری توسط پیشگامان خواهد بود. اما تحلیل‌های مبتنی بر سیاست صنعتی بر این نکته تاکید دارند که نااطمینانی‌های زیاد و ریسک‌های بزرگ نهفته در شکست پروژه‌ها آنقدر هست که کارآفرینان و شرکت‌های خصوصی را از انجام فعالیت‌های نوآورانه منصرف کند، در نتیجه دولت نه تنها به‌عنوان تسهیل‌گر بلکه به‌عنوان حامی هم می‌تواند به این شرکت‌ها

کمک کند. برخی نظریه‌پردازان توسعه صنعتی بر این نکته تاکید کرده‌اند که توسعه صنعتی با تسهیل بازار توسط دولت و ایجاد یک فضای برابر می‌تواند به رشد اقتصادی با دنده سنگین (با سرعت متوسط) بیانجامد در حالی که جهش اقتصادی و کاهش فاصله با کشورهای پیشرفته به رشد با سرعت زیاد یا حرکت با دنده سبک نیاز دارد که تابعی از توان نوآوری و نفوذ در بازارها است. دستیابی به این مهم هم به حمایت دولت از نوآوری و سیاست‌گذاری فعالانه آن در این زمینه که با سیاست‌های صنعتی عمودی (گزینشی) همراه است نیاز دارد [۱۲].

فراتر از این، در زمینه تحلیل کلی رابطه دولت و مردم در اقتصاد، تحلیل اخیر عجم اوغلو و رابینسون از «دالان باریک» که در آن، رشد و توسعه پایدار معلول ایجاد توازنی ظریف میان دولت و جامعه است که طی آن، دولتی کارآمد و مقتدر، ظرفیت‌سازی برای بازارها را انجام دهد و در مقابل، از یکسوی بخش خصوصی به فعالیت اقتصادی نوآورانه پرداخته و از سوی دیگر نهادهای مدنی شامل نهادهای صنفی به تنظیم و تصحیح جهت‌گیری‌های دولت و کمک به بهبود سیاست‌گذاری‌ها بپردازند، چارچوب نظری تازه‌ای برای ترکیب نقش دولت و مردم در تولید ایجاد می‌کند [۱۳]. به عبارت دیگر، اقتصاد متکی به بخش خصوصی، نه به دولتی حداقل، و نه فقط به دولتی تسهیل‌گر بلکه به دولتی تنظیم‌گر و حمایت‌گر نیاز دارد که سطح تنظیمات و حمایت‌های آن باید با نظارت متقابل جامعه و وجود سازوکارهای صدا و پاسخگویی کنترل شده و به سمت سیاست‌های بهینه حرکت کند. از همین منظر، می‌توان گزارش حاضر را نیز تلاشی برای ارائه نظرات بخش خصوصی و نهادهای صنفی به دولت و تلاش برای تصحیح و تقویت سیاست‌گذاری‌ها ارزیابی کرد.

۴. الزامات تقویت بخش خصوصی از طریق خصوصی‌سازی

افزایش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد ایران که اقتصادی با سهم بالای بخش عمومی محسوب شده و حدود ۸۰ درصد اقتصاد کشور را دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به خود اختصاص می‌دهند، با مسائل مربوط به خصوصی‌سازی و انتقال مالکیت و مدیریت شرکت‌ها به بخش خصوصی و شکل‌گیری بخش خصوصی واقعی گره خورده است. خصوصی‌سازی در ایران از برنامه اول توسعه آغاز شد و پس از تصویب قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی به صورت جدی دنبال شد، با این وجود با گذشت قریب به سه دهه از آغاز سیاست‌های خصوصی‌سازی و با وجود گذشت قریب به دو دهه از اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی کارایی این سیاست‌ها همچنان محل سوال است. با وجود آنکه بسیاری از شرکت‌های دولتی در این دوره واگذار شده‌اند، اما واگذاری تحت عناوینی از جمله ایجاد سهام عدالت و رد دیون دولت منجر به جابجایی مالکیت شرکت‌ها از دولت به سایر نهادهای عمومی و شبه دولتی شده و سیاست‌های خصوصی

همچنان محل سوال است.

برای شناسایی مهم‌ترین الزامات خصوصی‌سازی می‌توان از مطالعه آرارال^۱ (۲۰۰۹) استفاده کرد که در آن ظرفیت نهادهای سیاسی، ساختار صنعت و بازار، شرایط بنگاه مورد واگذاری و ویژگی بازیگران از جمله مهم‌ترین مولفه‌های تاثیرگذار بر سازوکارهای خصوصی‌سازی در کشورها بوده است [۱۴].

۴.۱. تقویت ظرفیت و توانمندی دولت برای خصوصی‌سازی

مسئله مهم در مورد خصوصی‌سازی نه چرایی انجام این مسئله بلکه چگونگی انجام آن است. به عبارت دیگر، گذار به اقتصادی با نقش بیشتر بازار در عملکرد شرکت‌ها و نیز ارتقاء کارایی و بهره‌وری نیازمند انجام اقداماتی است که کیفیت انجام این اقدامات تعیین‌کننده موفقیت یا عدم موفقیت خصوصی‌سازی است.

۴.۱.۱. تصریح هدف ارتقاء کارایی و پرهیز از خصوصی‌سازی در راستای سایر اهداف

هدف خصوصی‌سازی ارتقاء کارایی شرکت‌های دولتی است، با این وجود دولت‌ها عمدتاً با دو هدف افزایش کارایی و کاهش کسری بودجه دولت اقدام به خصوصی‌سازی می‌کنند [۱۵]. آنها کاهش کسری بودجه را از طریق حذف بار مالی این شرکت‌ها و دسترسی به درآمدهای جدید مالیاتی از طریق توسعه بخش خصوصی دنبال می‌کنند. اما لزوماً این دو هدف در راستای یکدیگر عمل نمی‌کنند.

هدف کاهش کسری بودجه لزوماً باید واگذاری شرکت‌های زیان‌ده را در اولویت قرار دهد، اما بخش خصوصی معمولاً مشتاق تصاحب شرکت‌های سودآور است و حاضر است مبالغ بالایی برای تصاحب گروه دوم بپردازد. در اینجا اگر دولت همچنان هدف کسری بودجه را داشته باشد، ممکن است ابتدا اقدام به فروش شرکت‌های سودآور کند، این انحراف در اولویت‌بندی، موجب می‌شود تا دولت به جای تلاش برای دستیابی به حداکثر کارایی اقتصادی، به دنبال حداکثر درآمد و کسب اعتبار نزد شهروندان باشد و عملاً خصوصی‌سازی بیشتر بر درآمدهای دولت موثر باشد تا آنکه هدف ارتقاء کارایی را مدنظر قرار دهد [۱۶]. این موضوع هنگامی که دولت شرکتی با قدرت قیمت‌گذاری انحصاری را واگذار می‌کند، به شکلی از تبدیل انحصار دولتی به انحصار خصوصی تبدیل می‌شود و دولت برای تضمین سودآوری شرکت و جذابیت آن برای بخش خصوصی، می‌تواند با تداوم انحصار، زیان عملکردی را به مصرف‌کننده منتقل کند.

علاوه بر این، براساس تحقیقات بوبکری و همکاران^۲ [۱۷]، اولویت‌یابی در مان کسری بودجه و واگذاری

1. Araral

2. Boubakri & et.al.

شرکت‌ها برای کاهش بدهی دولت، موجب می‌شود تا مقدمات لازم برای واگذاری مناسب شرکت‌ها انجام نشود. بنابراین توصیه می‌کنند که هدف حداکثرسازی درآمد از محل فروش شرکت‌ها در کنار سایر اولویت‌ها، همچون گسترش مالکیت سهام، گسترش رقابت و جلوگیری از ایجاد انحصارات مورد توجه قرار گیرد.

۴.۱.۲. تغییر نقش دولت به جای کوچک‌سازی دولت

از جمله دیگر نکاتی که برای تحقق اهداف خصوصی‌سازی مطرح شده است، نیازمندی خصوصی‌سازی به ایفای نقش موثر دولت در مقام یک تسهیل‌گر و تنظیم‌گر است. مسائلی نظیر ثبات اقتصاد کلان، تقویت سیستم مالی، آزادسازی و بهبود حاکمیت به‌عنوان عوامل محیطی خصوصی‌سازی موفق عمل می‌کنند. این پیش‌شرط‌ها، محیطی تسهیل‌کننده ایجاد می‌کنند تا بخش خصوصی به‌صورت کارآمد کار کند. ازاین‌رو، وجود دولتی توانمند که بتواند این پیش‌شرط‌ها را ایجاد کند، حائز اهمیت است. در چارچوب همین دیدگاه، بانک جهانی امروزه معتقد است که مسئله، دیگر ابعاد دولت یا کوچک‌سازی آن نیست بلکه توانمندسازی دولت به‌عنوان نهادی سیاسی که تنظیم‌گر روابط اقتصادی و اجتماعی باشد، اهمیت یافته است [۱۸].

توجه به همین نقش تنظیمی دولت (در کنار نقش تسهیل‌کننده) است که یکی از تمایزات نظریه‌های جدید را می‌سازد. بطور مثال اگر واگذاری انحصارات دولتی یا انحصارات طبیعی به بخش خصوصی موجب شود تا فضای انحصاری بازار به این مالکان خصوصی اجازه دهد تا با تعیین قیمت‌های بالاتر، کاستن کیفیت محصولات و یا تحمیل شروط ناعادلانه، از موقعیت خود به زیان مصرف‌کننده بهره‌برداری کنند، نقش تنظیمی دولت اهمیت می‌یابد. این موضوع بویژه زمانی که انحصار طبیعی وجود دارد، مهم است [۱۹].

۴.۱.۳. تقویت ظرفیت نظارت و توانمندی دولت پیش از واگذاری

مطالعات مربوط به خصوصی‌سازی همچنان که در بالا آمد، اهمیت توانمندی دولت برای سیاست‌گذاری و بویژه خصوصی‌سازی را نشان می‌دهد. اینکه چه چیزی، چگونه و به چه کسی واگذار شود، در محصول و پیامد خصوصی‌سازی تاثیرگذار است. بنابراین این فرایند نیازمند نظارت است و نظارت موثر تابعی از توانمندی دولت است.

ساختارهای ضعیف نظارتی می‌تواند موجب اجرای ناکارآمد یا ضعف‌انگیزه برای اجرای درست خصوصی‌سازی شود. تفکر مکتب حکمرانی با طرح ایده «دولت تنظیمی»، به‌عنوان دولتی که تنها به‌عنوان یک داور و ناظر در این میدان عمل می‌کنند، اهمیت زیادی به این نقش دولت می‌دهد. خصوصی‌سازی باید با دولت تنظیمی همراه باشد تا واگذاری شرکت‌ها به کارایی منجر شده و تحمیل هزینه‌های ناکارآمدی به

شهروندان را به دنبال نداشته باشد [۲۰]. در تفکر دولت تنظیمی، تنظیم بازار، امری مهم‌تر از توزیع مجدد درآمد و ثبات اقتصاد کلان است. در تجربه تاریخی، کشورهایی نظیر انگلستان برای اطمینان از ادامه فعالیت و پیشرفت شرکت‌های خصوصی پس از واگذاری یک سهام مدیریت برای خود در نظر می‌گرفتند که به موجب آن، اختیاراتی از قبیل جلوگیری از تغییر اساسنامه، فروش کلی شرکت به خارجی‌ها و انحلال شرکت را محدود می‌کردند.

۴.۲. توجه به ساختار صنعت و بازار در فرایند خصوصی سازی

نحوه خصوصی سازی و نقش دولت و شرکت‌های خصوصی شده در بازارهای مختلف، پیش و پس از خصوصی سازی با ماهیت بازارها گره خورده است. از منظر تنظیم‌گری بازارها به دو دسته تقسیم می‌شوند، بازارهای رقابت‌پذیر و بازارهای رقابت‌ناپذیر. در بازارهای رقابت‌پذیر تنظیم‌گری در قالب تنظیم حقوق رقابت انجام می‌شود. در واقع رفتار بنگاه‌های اقتصادی براساس فرآیند رقابتی هدایت می‌شود و دولت با ایجاد محدودیت و اعمال ممنوعیت برای رفتارهای غیررقابتی موجبات تقویت نهاد بازار را فراهم می‌سازد [۲۱].

در مقابل در بازارهای رقابت‌ناپذیر، تنظیم‌گری بخشی انجام می‌شود. در اینجا دولت تلاش دارد تا با محدود کردن قدرت اقتصادی یک بنگاه خاص، بویژه در حیطه انحصار طبیعی، عملکرد بنگاه را با منافع عمومی تطبیق دهد. از جمله این محدودیت‌ها می‌توان به قیود ایجاد شده توسط دولت بر تصمیم‌های شرکت‌ها درباره قیمت‌گذاری، مقدار ورود به بازار و خروج از آن، استانداردگذاری در بازار و... اشاره کرد [۲۲]. درحالی که تنظیم‌گری بازارهای رقابتی حالت پیشینی داشته و در قالب تدوین حقوق مالکیت ظاهر می‌شود، تنظیم‌گری بازارهای غیررقابتی حالت پسینی داشته و با تعیین محدودیت‌هایی برای فروش و قیمت‌گذاری و... بنگاه‌ها همراه است.

۴.۲.۱. تصریح اهداف خصوصی سازی و طراحی فرایند با توجه به آن

فراتر از موارد بالا وجود هدف و راهبردی مشخص برای خصوصی سازی در دستیابی آن به نتیجه بسیار مهم است. کشورهای مختلف با توجه به تفاوت‌هایی که از حیث شرایط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی با هم دارند، مطمئناً نمی‌توانند براساس برنامه‌ای واحد اقدام به اجرای خصوصی سازی نمایند، بلکه قبل از اجرای این فرایند لازم است برنامه‌ای مختص آن کشور، با توجه به شرایط حاکم بر آن تدوین و خصوصی سازی براساس آن اجرایی شود. علاوه بر این نیاز دیگر خصوصی سازی وجود ثبات سیاسی و اقتصادی است. می‌توان گفت عدم ثبات سیاسی و اقتصادی، خود عاملی برای شکست خصوصی سازی به‌شمار می‌آیند [۲۳].

۴.۲.۲. بازتنظیم محیط مقرراتی

موفقیت خصوصی‌سازی در گرو پیاده‌سازی آن به‌عنوان جزئی از یک برنامه اصلاح جامع کلان اقتصادی و همراه با سیاست‌های مکمل آن است. بعضی منابع از لزوم مقررات‌زدایی پیش از خصوصی‌سازی بحث کرده‌اند. استدلال شده که مقررات‌زدایی ناکافی موجب می‌شود تا رقابت به حد کافی نباشد و تولیدکنندگان نتوانند منافع خصوصی‌سازی را بدون هیچ سهمی برای مصرف‌کنندگان حفظ کنند [۲۱]. بهترین نتایج خصوصی‌سازی مستلزم همراهی تغییر مالکیت با اقداماتی نظیر مقررات‌زدایی، ایجاد شرایط رقابت و دیگر اصلاحات در محیط عملیاتی در چهارچوب یک برنامه جامع و منسجم است. به همین دلیل، در بیان تجربه کشورها برای استخراج شرایط موفقیت، بین کشورهای در حال توسعه و جهان سوم با کشورهای توسعه‌یافته و پیشرفته سرمایه‌داری تمایز قائل می‌شوند؛ چراکه خصوصی‌سازی مستلزم یک سری بسترسازی‌ها و وجود نهادهای سازمان‌یافته بازار آزاد است که در کشورهای توسعه‌یافته و پیشرفته، به‌صورت گسترده و با سابقه طولانی وجود دارد و دولت نقش تکمیلی را برای رفع نواقص بازار ایفاء می‌کند؛ در حالی که در کشورهای برخوردار از برنامه‌ریزی متمرکز، خصوصی‌سازی آغازی برای فعالیت بازار و حاکمیت مکانیزم قیمت به‌شمار می‌رود و اولین تلاش‌ها، در جهت شکل‌دهی یک نظام سیاسی-اقتصادی براساس حقوق مالکیت خصوصی و آزادی فردی است [۲۴].

در تجربه بسیاری از کشورهای در حال توسعه، خصوصی‌سازی بخشی از بسته تعدیل ساختاری بود که توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به کشورها توصیه شد، منتهی در بیشتر کشورها نظیر روسیه، پاکستان، بنگلادش، شیلی و ... بدلیل عدم طی مراحل لازم برای اجرای خصوصی‌سازی یا عدم توجه به اقتضائات اجرا، نتایج مورد انتظار محقق نشد و فاجعه‌های اقتصادی و اجتماعی را در برخی از این کشورها رقم زد. بنابراین، در کشورهایی که خصوصی‌سازی مستلزم سایر اصلاحات و اقدامات است، مرحله بندی اقدامات و اجرای مرحله‌ای آنها، برای تضمین موفقیت خصوصی‌سازی حائز اهمیت است.

۴.۲.۳. ظرفیت‌سازی نهادی و توسعه رویه‌های سازمانی مناسب

وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل و ساختار بازار، دو مؤلفه حائز اهمیت در سطح بازار هستند که می‌تواند فرایند واگذاری را تحت تأثیر قرار دهند. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های سیاست خصوصی‌سازی و گام اصلی در بسیاری از خصوصی‌سازی‌های شخصی، ایجاد یک چارچوب رگولاتوری و رگولاتور مستقل برای صنعت مربوطه است. برای دستیابی به این مهم به ظرفیت‌سازی نهادی است.

۴.۲.۴. توجه به صلاحیت حرفه‌ای نامزدها (اهلیت) برای واگذاری

در سطح خرد، موفقیت یا شکست خصوصی سازی تابع آن است که آیا شرکت‌های موردنظر براساس معیارهای تدوین و تصویب شده، واجد شرایط واگذاری هستند یا خیر؟ چنانچه لزوم واگذاری تأیید شود، آنگاه بررسی فعالیت شرکت براساس ساختار حاکمیت شرکتی حائز اهمیت است تا در غیر این صورت استقرار حاکمیت شرکتی قبل از واگذاری در سطح شرکت، در دستور کار قرار گیرد. در مرحله بعد، ساختار بازار از حیث انحصاری و رقابت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا بعد از اتخاذ سیاست ایجاد رقابت یا اصلاح درونی ساختار شرکت، نهاد تنظیم‌گر در صورت وجود، به ارزیابی دارایی، قیمت‌گذاری و فراهم‌سازی مقدمات واگذاری اقدام نماید.

۴.۲.۵. توجه به الزامات نهادی فرایند واگذاری (شکل قرارداد)

برای اینکه خصوصی سازی بتواند به‌درستی اجرا شود نیاز به تحقق برخی الزامات نهادی است که از جمله آنها موارد زیر است [۲۱]:

(۱) زیست‌پذیری پروژه و طرح خصوصی سازی: مهمترین پیش شرط نهادی، تعیین این نکته است که آیا بنگاه یا پروژه به‌لحاظ مالی سودآور و از نظر تجاری در صورت انجام خصوصی سازی، بدون اتکاء به حمایت‌های دولتی قابل دوام و سودآور است؟ زیست‌پذیری پروژه جدای از مسأله‌گزینش نامزد است، زیرا عرضه برخی از کالاهای عمومی به‌لحاظ تجاری زیست‌پذیر نیست و در نتیجه به‌طور سنتی و به‌ویژه به‌دلایل رفاهی، دولت برای آنها یارانه پرداخت کرده است.

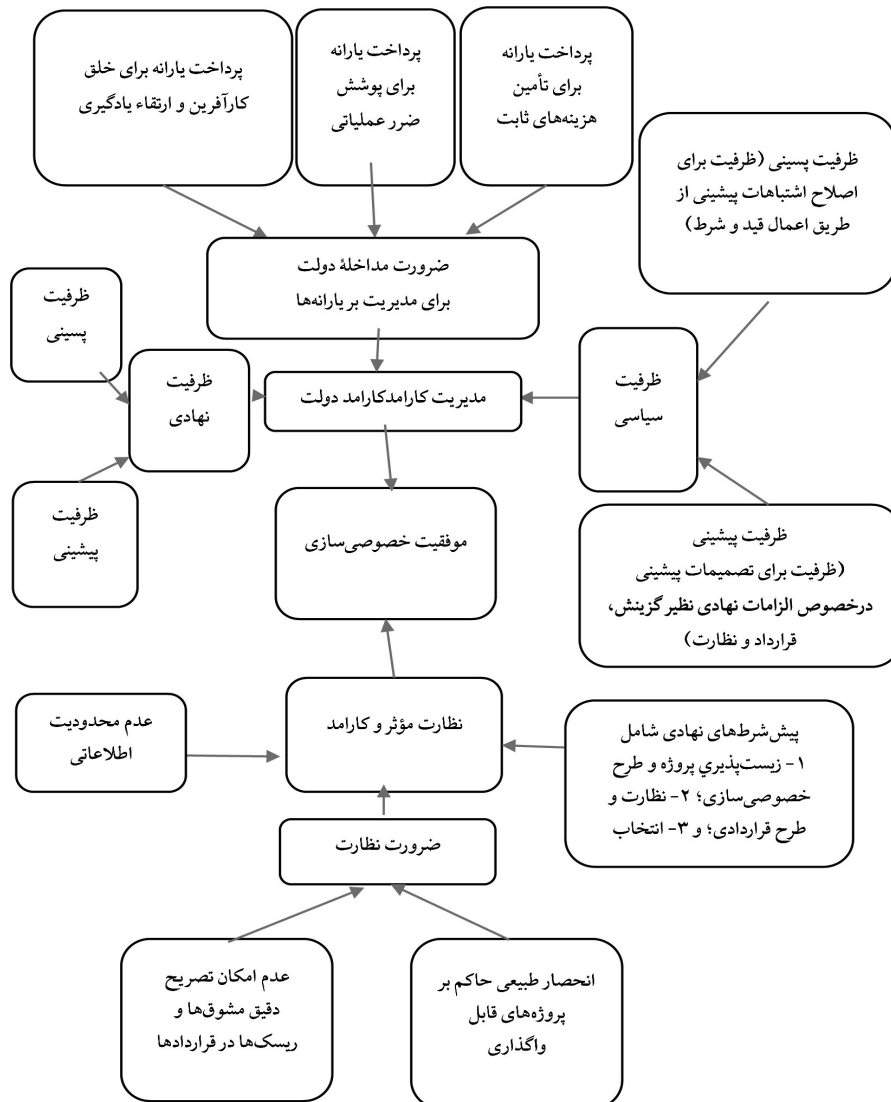
(۲) نظارت و استفاده از قراردادهای با پتانسیل ایجاد بالاترین انگیزه برای مدیران جهت تجدید ساختار: یکی از عوامل محیطی که بعضاً به‌عنوان سیاست تکمیلی نیز از آن نام برده می‌شود، کیفیت و مناسب بودن قراردادهای نوشته شده است که نتیجه فرایند خصوصی سازی به‌ویژه در هنگام واگذاری خدمات عمومی یا سرمایه‌گذاری‌های با مشارکت خصوصی-دولتی، به آن وابسته است [۲۴]. ساده‌ترین قراردادها فروش مستقیم دارایی است، بیشترین آسیب‌پذیری هم می‌تواند در همین نوع قرارداد ایجاد شود.

(۳) انتخاب: کم‌اهمیت‌ترین پیش شرط نهادی در خصوصی سازی کشورهای در حال توسعه، فرایند شفاف‌گزینش است، زیرا اطلاعات نامناسب و نامتقارن و نیز اغلب هزینه‌های سنگین همراه با مزایده باز آن را محدود می‌کند. باید حداقلی از استانداردهای مربوط به صلاحیت شرکت‌کنندگان در مزایده وجود داشته باشد تا اطمینان حاصل کنیم که برنده بالقوه از ظرفیت‌های فنی و مالی لازم و سابقه اجرایی

در حوزه‌های مشابه برخوردار است و شرکت‌های نامناسب از گردونه خارج شوند اما از آنجا که در کشورهای در حال توسعه ظرفیت کارآفرینی محدود است، شرکت‌کنندگان در مزایده معمولاً فاقد تجربه یا ظرفیت فنی یا حتی مالی هستند که به نوبه خود نوعی همکار فنی خارجی یا حمایت دولتی به شکل تأمین مالی و رانت‌های یادگیری یا هر دو را می‌طلبد.

۴) تغییر مالکیت به همراه واگذاری مدیریت‌های دولتی به بخش خصوصی: از عمده مباحث درباره سیاست خصوصی‌سازی تقریباً در تمامی کشورها کارایی است که ارتباط تنگاتنگی با مدیریت شرکت‌ها دارد. واگذاری صرف شرکت‌ها بدون انتقال مدیریت و حتی مالکیت تغییر چندانی در ارتقا کارایی و بهره‌وری نخواهد داشت. تجربه کشورها نشان داده است در حکومت‌هایی که تجدید ساختار و عدالت اجتماعی هدف‌های اصلی در مراحل اولیه خصوصی‌سازی بوده است، واگذاری انبوه مورد توجه قرار گرفته و با تعمیق و گسترش خصوصی‌سازی موضوع مدیریت در مقایسه با مالکیت از اهمیت بیشتری برخوردار شد.

نمودار ۱۳- عوامل سطح شرکت و بازار مؤثر بر موفقیت فرایند خصوصی سازی



مأخذ: خاندوزی، ۱۳۹۷

۴.۳. شرایط بنگاه مورد واگذاری

شرکت‌های مشمول واگذاری از یک سنخ نیستند و برحسب مؤلفه‌هایی چون اندازه، ساختار مالکیت، موقعیت سودآوری، نوع فعالیت یا ماهیت کالاها و خدمات مورد عرضه، فناوری تولید، ساختار بازار و صنعت و متفاوت هستند. شرکت‌ها قبل از واگذاری بایستی براساس معیارهای مشخص شده شرایط لازم را داشته باشند و در غیر این صورت دولت به‌عنوان مالک این شرکت‌ها لازم است اقداماتی را جهت برقراری این شرایط و در نتیجه موفقیت‌آمیز شدن فرایند واگذاری آنها انجام دهد. در ادامه، براساس تجربه کشورها به برخی از این موارد اشاره شده است [۲۱].

✓ اندازه شرکت (حرکت از خصوصی سازی شرکت‌های کوچک به شرکت‌های بزرگ)

نکته حائز اهمیت برای موفقیت خصوصی سازی آن است که این فرایند از شرکت‌های کوچک آغاز شود، چرا که اثرهای اجتماعی اقتصادی و سیاسی خصوصی سازی شرکت‌های کوچک‌تر، نظیر مشکلاتی چون بیکاری‌های موقت، جابه‌جایی و توزیع مجدد ثروت و دارایی، اختلال در سطح عمومی قیمت و تولید کالاهای شرکت‌هایی که خصوصی شده‌اند، جابه‌جایی و انتقال مدیران دولتی شرکت‌های خصوصی شده به بخش‌های دیگر به مراتب کمتر است.

✓ مقیاس شرکت (تجزیه بنگاه‌های بزرگ به بنگاه‌های کوچک‌تر قبل از خصوصی سازی)

یکی دیگر از راه‌های ایجاد فضای رقابتی و مقابله با ایجاد انحصار بخش خصوصی، تجزیه بنگاه‌های بزرگ مورد هدف برای واگذاری به بنگاه‌های کوچک‌تر و سپس خصوصی کردن بنگاه‌های کوچک است، زیرا این کار ورود به صنعت را برای رقبا ساده‌تر کرده و منجر به رقابت بین بخشی می‌شود. البته این موضوع می‌تواند به قدرت رقابت‌پذیری شرکت ضربات جدی وارد کند و بنابراین در انجام این نوع خصوصی سازی باید ابتدا شرایط رقابتی صنعت در محیط ملی و جهانی مورد توجه قرار گیرد.

✓ مالکیت شرکت (حلّ مسائل و مشکلات شرکت‌های مصادره‌ای در اختیار دولت قبل از واگذاری)

نحوه مالکیت و ساختار بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری یکی از فاکتورهای حائز اهمیت است که عدم توجه به آن می‌تواند منتج به خصوصی سازی ناموفق شود برای مثال، یکی از مسائل در مورد واگذاری شرکت‌ها در مرحله اول خصوصی سازی در شیلی، بحث مصادره‌ای بودن شرکت‌های واگذار شده و برگرداندن به صاحبان آنها بود.

✓ فناوری تولید (مشارکت دولت با بخش خصوصی در پروژه‌های سرمایه‌بر و ارائه خدمات عمومی برای پوشش ریسک درآمد)

بخش خصوصی قادر نیست منابع مالی جدیدی برای پروژه‌های سرمایه‌بر فراهم کند، بلکه این پروژه‌های بزرگ نیازمند نوعی تأمین مالی دولتی هستند؛ زیرا مشخصه توسعه زیرساخت‌ها قراردادهای بلندمدت است که شامل دارایی‌های بادوام با هزینه‌های اضافی بالا، انباشت دارایی‌ها، دوره‌های بلندمدت توسعه و نااطمینانی سرمایه‌گذاری است.

✓ موقعیت سودآوری (اولویت دادن به خصوصی سازی شرکت‌های سودآور و توجه به پیامدهای اجتماعی واگذاری شرکت‌های زیانده)

دولت‌ها فقط با واگذاری و فروش شرکت‌های سودآور می‌توانند به درآمد دست یابند و بدهی‌های خود را کاهش دهند. ضمن اینکه فروش بنگاه‌های دولتی حس مشارکت و شوق به مشارکت در فرایند خصوصی سازی را در جامعه ایجاد خواهد کرد.

۴.۴. ویژگی بازیگران (ویژگی‌های مورد نیاز بخش خصوصی)

همان طور که بیان شد، در فرایند خصوصی سازی دولت به‌عنوان فروشنده، بخش خصوصی به‌عنوان خریدار و مقام ناظر یا تنظیم کننده قوانین و مقررات، به‌عنوان تنظیم کننده فرایند واگذاری سه گروه از بازیگران فرایند خصوصی سازی به‌شمار می‌روند. در این میان بخش خصوصی شامل همه بازیگرانی می‌شود که به‌عنوان سرمایه‌گذار وارد خرید شرکت می‌شوند، بنابراین لازمه یک واگذاری موفق، وجود بخش خصوصی با انگیزه و توانمند است.

۴.۴.۱. تناسب واگذاری‌ها با توان مالی بخش خصوصی

بررسی مصادیق واگذاری‌ها در کشورهایی که تجربه موفق‌تری از خصوصی سازی نداشتند نشان می‌دهد، اغلب بنگاه‌های بسیار بزرگ و همچنین پروژه‌های زیرساختی سرمایه‌بر مشمول واگذاری شدند که موفقیت در این امر، مستلزم وجود بخش خصوصی و نهادهای سرمایه‌گذاری با توان مالی بالا بود اما چنین بخش خصوصی فعال و قدرتمندی در آن کشورها محدود بوده و یا اصلاً وجود نداشت و دولت قبل از واگذاری نیاز بود تا به خلق این سرمایه‌گذاران مبادرت ورزد. بنابراین، در واگذاری شرکت‌های دولتی می‌بایست به تناسب بین توان مالی بخش خصوصی و اندازه شرکت‌ها یا پروژه‌های مشمول واگذاری توجه شود و قبل از واگذاری این اطمینان ایجاد شود که خریداران در یک فضای رقابتی سالم، مایل و قادر به خرید و قبول ریسک هستند.

۴.۴.۲. اهمیت تصریح حقوق مالکیت

مزایای خصوصی سازی منوط به تصریح دقیق حقوق مالکیت است که مالک خصوصی انگیزه کافی برای ارتقا کارامدی را داشته‌باشد و این مستلزم آن است که بخش خصوصی برای پذیرش ریسک، درآمد را نیز تحت کنترل داشته‌باشد. بنابراین، زمانی که بین واگذاری‌ها و توان مالی بخش خصوصی تناسب وجود نداشته‌باشد و یا اینکه بخش خصوصی به دلیل عدم قطعیت درآمد، ریسک بالایی را شناسایی کند، بخش خصوصی اغلب نمی‌تواند یا نخواهد هزینه بالای سرمایه‌گذاری ثابت را به‌تنهایی تأمین مالی کند. بنابراین دولت باید یا

سهم بخش خصوصی از هزینه‌ها را از طریق پرداخت یارانه کاهش دهد و یا بخشی از ریسک آن را بپذیرد تا تضمین کند که پروژه برای مشارکت بخش خصوصی مناسب است.

۵. الزامات تقویت بخش خصوصی از طریق بهبود محیط کسب و کار

همچنان که پیش‌تر گفته شد راهبرد خصوصی‌سازی یا گذار سریع به اقتصاد آزاد از طریق سه‌گانه «آزادسازی، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی» در دهه ۱۹۸۰ به عنوان راهکاری بازار محور و مردم‌گرا برای توسعه اقتصادهای در حال توسعه مطرح شد. در این چارچوب، بسته‌سیاستی «اجماع واشنگتنی» به‌عنوان راهکار مشترک برای همه جوامع در حال توسعه در زمینه گذار به اقتصاد بازار مطرح شد، راهکاری که خصوصی‌سازی و تغییر مالکیت شرکت‌های دولتی یکی از مهم‌ترین مولفه‌های آن بود. به‌عبارت دیگر محور اصلی این رویکرد عبارت بود از سپردن اقتصاد به نیروهای بازار آزاد، بازبودن به روی جهان، کاهش حجم دولت، خصوصی‌سازی و انضباط اقتصاد کلان. بویژه این نکته مهم است موفقیت خصوصی‌سازی همچنان که در بخش قبل آمد، در گرو اجرای آن تحت یک بسته جامع‌تر اصلاحات اقتصادی دیده می‌شود و این رویکرد ادعا داشت که اصلاحات آن، هماهنگی و همگرایی لازم برای موفقیت خصوصی‌سازی را فراهم می‌کند. با این وجود، تجربه تاریخی نشان داد که این تصورات چندان درست نبوده است و سیاست‌های اتخاذ شده به گذار سریع به اقتصاد بازار یا جهش رشد اقتصادی منجر نشد.

۵.۱. دو رویکرد جایگزین خصوصی‌سازی گسترده برای تقویت بخش خصوصی

در حالی که در اجماع واشنگتنی و تعدیل ساختاری، گذار به اقتصاد بازار مورد توجه قرار گرفت و تصور می‌شد با فرایندهایی نظیر خصوصی‌سازی گسترده شرکت‌های دولتی و با تغییر بازیگر و محیط نهادی به صورت سریع فضایی برای رشد مستمر و سریع ایجاد خواهد شد، تجربه بعدی نشان داد که این رویکرد در بسیاری از کشورهایی که دست به این اصلاحات زدند بحران‌زا از کار درآمد، بطور مثال در مکزیک (۱۹۹۵)، در آرژانتین و روسیه (۲۰۰۰) و سایر کشورها، همچنین همین تجربه نشان داد کشورهایی که اصلاحات اقتصادی و تقویت بخش خصوصی را با رویکردهای متفاوت دنبال کردند، موفقیت بیشتری بدست آوردند. در پاسخ به این ناکامی عملی، دو رویکرد جایگزین برای گذار به اقتصاد بازار و توسعه اقتصادی مردم‌محور پیشنهاد شد. اولین نقد اینکه خصوصی‌سازی که در کانون این رویکرد قرار داشت دارای الزاماتی است که به صورت سریع امکان‌پذیر نیست و دومین نقد اینکه افزایش مشارکت مردمی به عوامل محیطی نیازمند است که در خصوصی‌سازی و آزادسازی یا شوک‌های قیمتی به درستی دیده نشده است [۲۵].

به تعبیری که استیگلیتز در زمینه تجربه خصوصی‌سازی بر آن تاکید کرده است، خصوصی‌سازی باید

کارایی را افزایش داده و از این طریق بتواند قیمت محصولات را برای مصرف‌کننده کاهش دهد، با این وجود خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه در عمل کمتر به این اهداف دست پیدا کرده است. از نظر وی تاکید نهادهای جهانی از جمله صندوق بین‌المللی پول بر سرعت انجام اصلاحات و عدم رعایت ترتیب و توالی مناسب در انجام اصلاحات از جمله دلایل اصلی عدم توفیق خصوصی‌سازی در رسیدن به اهداف خود بوده است. به تعبیر این اقتصاددان برجسته، صندوق بین‌المللی پول بر تسریع خصوصی‌سازی تاکید کرده و بقیه مسائل را در درجه دوم اهمیت قرار می‌داد، فرض آنها بر این بود که بازار فوراً هرگونه نیازی را مرتفع می‌کند این در حالی است که بنگاه‌های دولتی حتی با ورود بخش خصوصی، خلاء بزرگی ایجاد کرده و زیان ناشی از آن در این دوره به مردم تحمیل شد. علاوه بر این، تصور می‌شد که امور مربوط به رقابت و مقررات را بعداً می‌توان مورد توجه قرار داد، حال آنکه این خطر همواره وجود دارد که برندگان خصوصی‌سازی با ایجاد گروه‌های بانفوذ، انگیزه و پول لازم برای اثرگذاری بر «مقررات و رقابت» را فراهم کرده و فرایند سیاسی را در جهت حفظ موقعیت انحصاری خود مختل کنند. سومین نکته نیز اینکه خصوصی‌سازی باید با یک برنامه جامع اشتغال همراه باشد تا جبران اشتغالی که به‌وسیله خصوصی‌سازی از میان رفته است را بکند، این در حالی است که تصور بر این بود که بازارها خوب کار می‌کنند و بسرعت اشتغال از دست رفته را با ایجاد کسب و کارهای جدید و استخدام مجدد پر خواهند کرد. در نتیجه این نادیده انگاری‌ها و فروغ غلط، استیگلیتز معتقد بود که خصوصی‌سازی در چارچوب برنامه تعدیل ساختاری، به نتایج وعده داده شده دست نخواهد یافت، تجربه تاریخی هم موید ادعای استیگلیتز است [۲۶].

۵.۱.۱. خصوصی‌سازی از پایین

در چهارچوب اولین نقد نسبت به رویکرد خصوصی‌سازی گسترده ایده خصوصی‌سازی از پایین توسط استیگلیتز و بعدها به نوعی دیگر توسط رودریک مطرح شد. همچنان که در بخش قبل توضیح داده شد خصوصی‌سازی نیازمند کیفیت دولت و ملاحظات گسترده‌ای است که در صورت فقدان تحقق این ملاحظات به شکست خصوصی‌سازی منجر می‌شود، نه کیفیت دولت و نه محیط بازاری (شامل قواعد و رویه‌های حاکم بر فعالیت شرکت‌های خصوصی که برای آنها هم جاافتاده و قابل فهم باشد) یک شبه ایجاد نخواهند شد. بنابراین، این استدلال مطرح شد که باز کردن تدریجی اقتصاد برای ایجاد شرکت‌های خصوصی جدید و فعالیت این شرکت‌ها و دستیابی آنها به بلوغ؛ و افزایش تدریجی سهم بخش خصوصی در اقتصاد با اجازه به تولد و رشد بنگاه‌های خصوصی راهکاری مطمئن‌تر از خصوصی‌سازی گسترده و یک شبه برای ایجاد رشد و توسعه مستمر و افزایش مشارکت مردمی در اقتصاد است.

بصورت مشخص تجربیات متفاوت اصلاحات اقتصادی دو اقتصاد بزرگ آسیایی یعنی چین و روسیه، مبدأ این

بازنگری‌ها بود. تجربه روسی حضور بخش خصوصی در اقتصاد واگذاری سریع بنگاه‌های دولتی به ارث رسیده از شوروی سابق به داوطلبان خریداری این بنگاه‌ها بود. این روند که پس از فروپاشی شوروی از سال ۱۹۹۱ آغاز شد سهم بخش خصوصی را به ۸۰ درصد رساند اما در همین مدت تعداد فقرا نیز ۵ برابر شد و به بحران اقتصادی سال ۲۰۰۰ انجامید. در مقابل جمهوری خلق چین به جای واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، راهبرد زمینه‌سازی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تولد بنگاه‌های جدید را برگزید و نتیجه آنکه طی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۴ سهم بخش خصوصی از اقتصاد چین به ۷۰ درصد رسید و ۵۰۰ میلیون چینی از زیر خط فقر نجات یافتند.

در این الگو مسئله مهم توانمندسازی بخش خصوصی و ایجاد محیط بازاری برای عمل شرکت‌های خصوصی پیش از واگذاری شرکت‌های دولتی است. به عبارت دیگر در کشورهایی که دست به خصوصی‌سازی می‌زنند معمولاً بخش خصوصی توانایی مالی و سازمانی لازم برای اداره شرکت‌های بزرگ را ندارد. همچنین بازارها در این کشورها از نظر نهادی توسعه نیافته‌اند و رویه‌های عمل بازیگران خصوصی در آن چندان مشخص نیست، این بازارها، عمدتاً بازارهایی انحصاری با حقوق مالکیت ضعیف هستند که در نتیجه آنها معمولاً خصوصی‌سازی شرکت‌های بزرگ اصطلاحاً سپردن فرمان اقتصاد به دست بازیگران خصوصی در جاده‌ای است که فاقد تابلوهای راهنما بوده و رانندگان جدید از پیچ و خم‌ها و دست‌اندازهای این جاده چندان اطلاعی ندارند. در نقد این الگو و اهمیت توسعه بخش خصوصی یا توسعه رقابت پیش از خصوصی‌سازی به حداقل چهار دلیل اشاره شده است [۲۷]:

۱) خصوصی‌سازی سیاستی تنش‌آمیز است در حالی که توسعه بخش خصوصی فایده‌تنش است. به عبارت دیگر در عموم کشورها وقتی قرار است تغییر مالکیت صورت گیرد، کارکنان شرکت‌های دولتی از اینکه این تغییر مالکیت چه بر سر آنها خواهد آورد واهمه دارند و این باعث نارضایتی، اعتراض یا لابی‌گری برای تضمین خود در برابر زیان احتمالی است. این موضوع، احتمال تورش خصوصی‌سازی از اهداف خود را فراهم می‌کند. حال آنکه توسعه بخش خصوصی و اجازه به شکل‌گیری واحدهای خصوصی فاقد چنین پیامدی است.

۲) خصوصی‌سازی جلوی رقابت را می‌گیرد و مانعی برای رقابت است. مالکیت خصوصی برابر با رقابت نیست و آنچه می‌خواهد انحصار است. دلیل ندارد یک فعال بخش خصوصی دنبال افزایش رقبای خود باشد، اتفاقاً یک مالک خصوصی برخلاف مدیران دولتی انگیزه زیادی برای ایجاد انحصار دارد زیرا سودآوری شرکت را افزایش می‌دهد و علاوه بر انگیزه او می‌تواند از منافع شرکت و منابع خود برای رشوه و تضمین انحصار استفاده کند.

۳) بیماری شرکت‌های دولتی یا زیان‌ده بودن آنها به راحتی با خصوصی سازی قابل برطرف کردن نیست. بطور مثال برخی ملاحظات سیاسی که به شکل گیری شرکت‌های دولتی می‌انجامد، مثلاً ملاحظاتی که مکان‌یابی نامناسب شرکت را به دنبال دارد، ساختار هزینه‌ها را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که تغییر مالکیت توانایی چندانی برای برطرف کردن آن نخواهد داشت. در چارچوب مدیریت دولتی، این نوع شرکت‌ها پاسخ به برخی تقاضای اجتماعی (مانند ایجاد اشتغال محلی) و یا تنگنایهای سیاسی هستند اما در خصوصی سازی این کارکردها زایل می‌شود بدون اینکه بتوان خیلی کارایی و عملکرد رقابت‌پذیر را شاهد بود.

۴) آخرین نکته هم اینکه خصوصی سازی نوعی راهبرد مهندسی اجتماعی از بالا است. یعنی ایجاد اقتصاد بازار با دستور و بصورتی یک‌شبه. چنین راهبردی که استیگلیتز به آن، «اقتصاد بازار به سبک استالینی» می‌گوید، کاملاً تابع نظر رهبران دولت است و با تغییر دولت‌ها سرعت از ریل خارج می‌شود، این درحالی است که توسعه مخلوق فرایند زمان‌بر یادگیری است و برای جا افتادن رویه‌های جدید یا دستیابی شرکت‌های خصوصی شده به عملکرد مناسب، نیازمند گذر زمان و تعاملات مکرر هستیم.

بنابر دلایل بالا، در چنین شرایطی اجازه تولد بنگاه‌های کوچک و ایجاد محیط کارآفرینی مناسب برای شرکت‌های کوچک و سپس شروع خصوصی سازی از شرکت‌های کوچک مطابق توان مالی و سازمانی این شرکت‌ها راهکاری مطمئن‌تر برای دستیابی به رشد محسوب می‌شود. بنابراین این رویکرد به «خصوصی سازی از پایین» (در مقابل خصوصی سازی از بالا) مشهور شده است.

۵.۱.۲. بهبود محیط کسب و کار

دیدگاه دوم، دیدگاهی است که به «بهبود محیط کسب و کار» موسوم شده است و ابتدا توسط هرناندو دسوتو، اقتصاددان پرویی مطرح شد. در این رویکرد به این نکته توجه می‌شود که مسئله رشد اقتصادی و رشد با مشارکت مردمی نه الزاماً جایگزینی بخش خصوصی به جای بخش عمومی با واگذاری شرکت‌های دولتی به فعالان اقتصادی خصوصی است، بلکه در درجه اول تابعی از تمایل بخش خصوصی به رشد و گسترش فعالیت‌های اقتصادی خود و ایجاد فرایند سرمایه‌گذاری مستمر است. دسوتو معتقد بود که مشکل عدم توسعه کشورهای در حال توسعه نه ناکافی بودن مقدار پس انداز و نه فقدان انگیزه سودجویی و سرمایه‌گذاری در شهروندان این کشورها است. در مقابل، چیزی که مانع توسعه این کشورهاست، فقدان تضمین‌های حقوق مالکیت است. به عبارت دیگر دسوتو در کتاب‌های «راه دیگر» و «راز سرمایه» نشان داد که در فقدان

تضمین‌های کارآمد حقوق مالکیت یا محیط کسب و کار مساعد، فعالیت در بخش رسمی اقتصاد یعنی انجام مبادلات اقتصادی مطابق آیین نامه‌ها و مقررات رسمی، شرکت‌ها به خصوص بخش خصوصی را با انواع قیود و محدودیت‌ها روبرو می‌کند که در نتیجه این شرکت‌ها ترجیح می‌دهند تا در بخش غیر رسمی اقتصاد فعالیت کنند. این انتخاب اگرچه این شرکت‌ها را از دردسر مواجه شدن با مقررات دست و پاگیر و رویه‌های مخرب دولت، آسوده می‌کند اما فعالیت در بخش غیررسمی اقتصاد بسیاری از صرفه‌های اقتصادی را از این بنگاه‌ها سلب کرده و آنها را محکوم به فعالیت کوچک و بدون دستیابی به صرفه‌های مقیاس و نیز محکوم به تداوم فعالیت جنینی و عدم بلوغ می‌سازد. بهبود محیط کسب و کار و اصلاح مقررات در راستای افزایش تضمین‌های حقوق مالکیت، موجب می‌شود تا این شرکت‌ها از بخش غیررسمی به بخش رسمی اقتصاد انتقال یابند و در آنجا دینامیزم مناسب برای توسعه کسب و کارها و اکوسیستم مساعد کارآفرینی بخش خصوصی فراهم شود. بنابراین در این الگوی دوم تحقق مشارکت مردمی در اقتصاد بیش از هر چیز تابع ارائه تضمین‌های لازم برای تسهیل فعالیت‌های بخش خصوصی و حضور آنها در بخش رسمی است. ایجاد مقررات مساعد کسب و کار و ایجاد شفافیت و سهولت در ایجاد بنگاه‌های جدید و فعالیت کسب و کارها در این رویکرد مهم است.

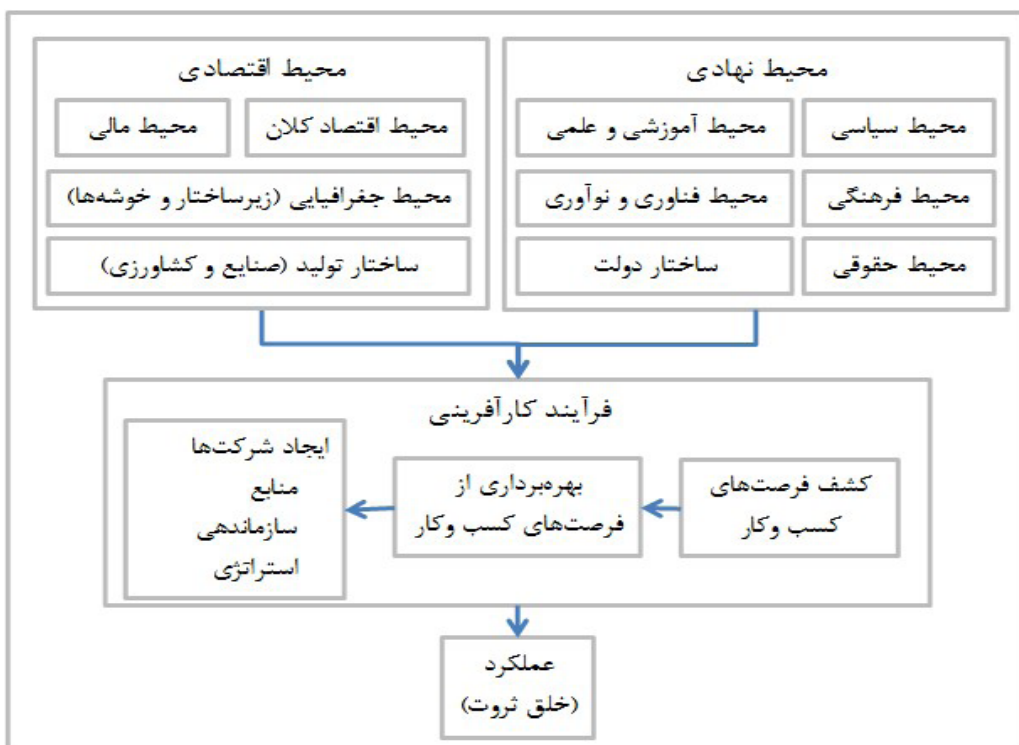
۵.۲. عوامل موثر بر بهبود محیط کسب و کار

یکی از نکات مهم در شناخت اهمیت محیط کسب و کار و لزوم بهبود آن برای تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد، توجه به هزینه‌های مبادله است. هزینه مبادله برطبق تعریف همه هزینه‌هایی است که یک طرف مبادله در صورت پایبند نبودن طرف دیگر مبادله به تعهداتش مجبور به پرداخت آن است. در این چارچوب، محیط کسب و کار نامساعد، هزینه‌های مبادلاتی بالایی برای بخش خصوصی در بر دارد که موجب کاهش رغبت این بخش برای فعالیت اقتصادی می‌شود. به عبارت دیگر، محیط کسب و کار، به عواملی محیطی اشاره دارند که بر سهولت یا سختی راه اندازی و اداره یک کسب و کار تاثیر دارند اما خارج از توان اداره فعال اقتصادی هستند. بطور مثال، قوانین و مقرراتی که موانع زیادی برای فعالیت اقتصادی ایجاد می‌کنند یا قابلیت اجرایی پایینی داشته و تضمین آن با هزینه‌های بالایی همراه است، مانع فعالیت بخش خصوصی محسوب می‌شوند [۲۸].

در این بخش، با توجه به نظریه کارآفرینی شین (۲۰۰۳)، عوامل موثر بر رغبت یا عدم رغبت بخش خصوصی به توسعه فعالیت‌های اقتصادی خود یا اصطلاحاً ترویج یا عدم ترویج کارآفرینی توضیح داده می‌شود. براساس نظریه عمومی «شین»، می‌توان دو مجموعه عوامل محیطی معین: محیط اقتصادی و محیط نهادی را تفکیک کرد. عوامل محیط اقتصادی شامل محیط اقتصاد کلان، محیط مالی، محیط جغرافیایی (زیرساختار و

خوشه‌های صنعتی) و ساختار تولید (صنایع و کشاورزی) و عوامل محیط نهادی شامل محیط سیاسی، محیط حقوقی، محیط فرهنگی، محیط آموزشی و علمی، محیط فناوری و نوآوری و ساختار دولت می‌شود. هر چه محیط کسب‌وکار (محیط نهادی و اقتصادی) شرایط بهتری داشته باشد، زمینه برای بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی بیشتر است و هر چه بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در جامعه‌ای بیشتر باشد، عملکرد اقتصاد آن کشور و خلق ارزش و ثروت در آن جامعه بیشتر می‌شود [۲۹].

نمودار ۱۴ - مدل مفهومی بسط یافته محیط کسب و کار براساس نظریه عمومی کارآفرینی شین



مأخذ: شین (۲۰۰۳)

محیط نهادی

محیط نهادی شامل محیط سیاسی، محیط حقوقی، محیط فرهنگی، محیط آموزشی و علمی، محیط فناوری و نوآوری و ساختار دولت می‌شود. محیط سیاسی می‌تواند توسعه شرکتها را تحت تأثیر قرار دهد. ایده‌های حمایت‌گرایانه^۱ و بازارهای در معرض هوسرانی سیاسی^۲، تعداد رانجویان و تصاحب ثروت به هزینه کارآفرینان مولد را افزایش می‌دهد. محیط حقوقی متناظر با نظام حقوقی لازم‌الاجرا در هر کشور است. وجود و رعایت حقوق مالکیت معنوی، یکی از مهمترین عوامل برای توسعه کسب‌وکارها محسوب می‌شود. محیط فرهنگی

1 . Protectionist

2 . Political Whim

برحسب ارزش‌ها و عقاید و مشروعیت فعالیت کارآفرینانه، انگیزه‌هایی برای بهره‌برداری از فرصت‌ها ایجاد می‌کند. ارزش‌هایی وجود دارند که تمجید موفقیت و پذیرش شکست، تغییر و خلاقیت را پشتیبانی می‌کنند. محیط آموزشی و علمی مناسب عاملی کلیدی در خلق سرمایه انسانی است که از توسعه شرکت‌ها و کارآفرینان پشتیبانی می‌کنند. ایجاد و توسعه کسب‌وکارها به دلایل مختلف به دانشگاه‌ها بستگی دارد؛ از جمله به دلیل آموزشی که ارائه می‌کنند و تحقیق و نوآوری که ایجاد می‌کنند. محیط فناوری و نوآوری کشور می‌تواند بر سطح دسترسی کسب‌وکارها به فناوری‌های پیشرفته‌تر تأثیرگذار باشد. ساختار دولت نیز می‌تواند بر جغرافیای اقتصادی و توسعه کسب‌وکارها تأثیر ویژه‌ای داشته باشد. صرف‌نظر از آنکه ساختار متمرکز دولتی، کارایی دولت را کاهش می‌دهد می‌تواند بر جغرافیای اقتصادی شرکت‌ها نیز تأثیرگذار باشد.

۵.۲.۱. محیط اقتصادی

محیط اقتصادی شامل محیط اقتصاد کلان، محیط مالی، محیط جغرافیایی (زیرساختار و خوشه‌های صنعتی) و ساختار تولید (صنایع و کشاورزی) می‌شود. محیط اقتصاد کلان، توسعه شرکت‌ها را از طریق متغیرهایی مانند اندازه و رشد اقتصاد، ثبات اقتصادی (تورم، تعادل بودجه) تحت تأثیر قرار می‌دهد و سیاست‌های اقتصاد کلان از جمله سیاست‌های پولی و مالی و ارزی در این زمینه اهمیت دارند. محیط مالی توسعه شرکت‌های جدید را به دو شکل تحت تأثیر قرار می‌دهد: اول، از طریق هزینه سرمایه که تصمیمات سرمایه‌گذاری را به‌طور کلی تحت تأثیر قرار می‌دهد و دوم، از طریق ویژگی‌های تأمین مالی شرکت‌های جدید یا ایده‌های کسب‌وکار جدید [۳۰]. ساختار تولید (صنایع و کشاورزی) و شرایط صنعتی رایج در ناحیه، منطقه یا کشورها می‌تواند تفاوت‌ها در میزان بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینانه و خلق شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. محیط جغرافیایی، میزان ایجاد شرکت‌های جدید را تحت تأثیر قرار می‌دهد. فرصت‌های کارآفرینانه در یک حوزه جغرافیایی از طریق افرادی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد که در شرکت‌های آن منطقه آموزش دیده یا کار می‌کنند. فراهم بودن زیرساختار یک منطقه یا کشور، می‌تواند هزینه تولید و توزیع شرکت‌ها را کاهش دهد. در مجموع، بهبود محیط کسب و کار، یکی از الزامات مهم تقویت مشارکت مردمی در اقتصاد محسوب می‌شود و ایجاد رویه‌های مخرب و مخمل کسب و کار، در عین اعلام شعار تقویت بخش خصوصی نوعی تعارض است و موجب می‌شود تا تقویت مشارکت مردمی در عمل صورت نگیرد.

۶. الزامات تقویت بخش خصوصی از طریق بهبود حکمرانی مشارکتی

وقتی بحث از مردمی شدن مطرح می‌شود، در بخش اقتصادی، بیشتر مخاطبان تصور می‌کنند که بحث واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی که در کلام عامیانه خصوصی سازی خوانده شده است،



مطرح شده است. در حوزه اجتماعی هم مردمی شدن معادل برقراری نظام مردم‌سالاری دیده شده است. امر واقع این است که هیچ یک از این دو برداشت درست نیست و مردمی شدن نه معادل واگذاری به بخش خصوصی است و نه معادل مردم‌سالاری با هر تعریف و برداشت از دو مجموعه اخیر. واژه مردمی شدن^۱ به معنی برقراری وضعیتی است که در آن همه مردم، اعم از همه ذی‌نفعان بالقوه و بالفعل، حضور خود را با اعلام دیدگاه و مشارکت و ساماندهی به انواع هویت‌های جمعی و به ویژه مردم نهادها، در تصمیم‌سازی، رسیدن به تصمیم نهایی، اجراء، نظارت و ارزیابی، به شکلی شفاف و اثرگذار، مشخص می‌کنند.

از اواخر ۱۹۹۰ به بعد، بتدریج این نکته مورد توجه قرار گرفت که تقویت بخش خصوصی، لزوماً با رویکردهای از بالا به پایین و آمرانه به نتیجه نخواهد رسید. در واقع در این دیدگاه، بخش خصوصی و نهادهای مردمی نقش منفعل در سیاستگذاری داشته و صرفاً تابع انتخاب‌های دولت و سیاستگذاران هستند. بر همین اساس، در چارچوب رویکرد قابلیت‌سازی^۲ یا توانمندسازی دولت این موضوع مورد توجه قرار گرفت که نقش موثر دولت در توسعه نیازمند اصلاح روندهای حکمرانی است.

حکمرانی^۳ به مثابه «عمل یا شیوه حکومت کردن یا کارکرد حکومت» تلقی می‌شود. حکمرانی انعکاسی از عملکرد اجتماعی است که مدیریت ترکیب پیچیده‌ای از عواملی چون سازمان‌های اجتماعی، دولت‌های محلی، مردم و گروه‌های ذینفع با وابستگی متقابل را بر عهده دارد. جنبه اصلی حکمرانی شامل واگذاری اختیارات به یک سطح نظارتی برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و دستیابی به نتایج مطلوب است. به‌طورکلی حکمرانی مفهوم بسیار گسترده‌ای را در بر می‌گیرد که محصول مشارکت سه نهاد دولت، گروه‌های اجتماعی و بخش خصوصی است. دولت محیط سیاسی و حقوقی باروری به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و گروه‌های اجتماعی، تعامل سیاسی و حقوقی گروه‌های فعال را برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تسهیل می‌کند. حکمرانی معانی متعددی دارد اما استفاده از این عبارت برای توضیح نوعی کارکرد شبکه‌ای اعمال قدرت دولتی و نیاز به مفاهیم و گفتگو در فرایند اعمال سیاست است.

در چارچوب نظریه‌های حکمرانی، حکمرانی می‌تواند بصورت‌های مختلف اعمال شود که از جمله آن حکمرانی شبکه‌ای؛ حکمرانی همکارانه؛ حکمرانی تنظیم‌گرایانه؛ حکمرانی دیجیتال؛ حکمرانی رفتاری؛ حکمرانی

1. People-oriented
2. Capability Approach
3. Governance

داده محور؛ حکمرانی مشارکتی؛ حکمرانی روان‌شناختی و است. در این بخش، درباره مفهوم حکمرانی مشارکتی توضیحاتی داده خواهد شد.

۶.۱. حکمرانی مشارکتی

مشارکت^۱ فرصتی است که می‌توان از قابلیت‌ها و ابتکارات فردی برای دستیابی به اهداف جمعی استفاده کرد. مشارکت حقی است که شهروندان بتوانند شرایط اجتماعی حاکم بر سرنوشت خود را خود انتخاب کرده و تأثیرگذاری مستقیمی داشته باشند. در واقع مشارکت بدان معنا است که تصمیم‌گیرندگانی که بر زندگی مردم تأثیرگذار هستند قبل از اتخاذ تصمیم، با مردم گفتگو داشته باشند. از مزیت‌های مشارکت عمومی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: مشارکت عمومی موجب بهبود کیفیت تصمیم‌ها می‌شود؛ فرآیند مشورت با مردم اغلب به شفافیت اهداف عملیاتی و نیازهای یک پروژه یا سیاست کمک می‌کند، چرا که مردم غالباً درباره شرایط موجود یا نحوه اجرای یک تصمیم، اطلاعات مهمی را دارند که بر موفقیت یا شکست یک برنامه تأثیر به‌سزایی دارد. مشارکت عمومی می‌تواند به یک توافق و پیمان طولانی‌مدت و منسجم میان گروه‌های مختلف و بعضاً مخالف منجر شود. این امر سبب ایجاد ادراکی مشترک میان گروه‌ها و کاهش مجادلات سیاسی می‌شود و به تصمیمات حکومت مشروعیت و اعتبار می‌بخشد. مشارکت در یک تصمیم به مردم احساس مالکیت آن تصمیم را می‌دهد، بدین ترتیب مردم علاوه بر حمایت سیاسی از اجرای تصمیمات نیز به‌صورت مشتاقانه حمایت می‌نمایند. مشارکت عمومی برای گروه‌ها فرصت ابراز خواست‌ها و نگرانی‌هایشان را بدون بروز خصومت فراهم می‌آورد، لذا مشارکت عمومی به هنگام می‌تواند تعارضات و برخوردهای اجتماعی را کاهش دهد.

۶.۲. گذار به حکمرانی مشارکتی

اعمال سیاست توسط دولت می‌تواند به صورت‌های گوناگونی صورت گیرد که در پرتو رویکرد حکمرانی، می‌توان این اعمال قدرت را در قالب انواع مختلف حکمرانی توضیح داد. به‌عبارت دیگر، حکمرانی آمرانه، حکمرانی مشارکتی و خودحاکمیتی، سه نوع از حکمرانی محسوب می‌شوند که در این میان، حکمرانی مشارکتی به معنای توجه بیشتر به نقش بخش‌های خصوصی و نهادهای مدنی در تصمیم‌گیری‌ها و اعمال قدرت پس از گفتگو و مفاهمه با این بخش‌ها است. یکی از اشکال حکمرانی مشارکتی را می‌توان تمرکززدایی دانست که در آن اختیارات به دولت‌های محلی تفویض می‌شود. شکل دیگری از آن را می‌توان در قالب توانمندسازی دید که در آن با دعوت از ذی‌نفعان و نخبگان برای ارزیابی سیاست‌ها و ارائه دیدگاه‌ها

تلاش می‌شود تا کیفیت سیاست‌گذاری و امکان اجرای آن بهبود یابد.

از منظر مشارکت مردمی در جهش تولید، این نکته مهم است که در پرتو دیدگاه‌های نسل سوم، توانمندسازی دولت نقش مهمی در جهش تولید دارد و در اینجا، توانمندسازی دولت از طریق تحقق حکمرانی مشارکتی می‌تواند مشارکت مردم در فرایند توانمندسازی دولت را موجب شود. این مشارکت می‌تواند در قالب اشتراک‌گذاری اطلاعات، مشاوره، مشورت/توصیه، مشارکت، تصمیم‌گیری مشترک و تفویض اختیار متنوع باشد. آنچه اهمیت دارد این است که این شکل‌های مشارکت به اصلاح و پالایش سیاست‌ها منجر شده و سیاست‌های بهینه و بیشتر مورد پذیرش عموم اعمال شود یا اینکه پیش از اعمال سیاست، ذی‌نفعان درباره اهمیت اجرای آن نسبتاً قانع شده باشند.

به تعبیر اندروز، پریچت و ولکاک^۱ (۲۰۱۷) فرایند ظرفیت‌سازی یا توانمندسازی دولت برای اعمال مناسب سیاست یک فرایند زمان‌بر، تابع آزمون و خطا و متأثر از مسیر می‌باشد. در این فرایند، اخذ مشارکت مردمی می‌تواند نتایج بهتری به بار آورده و مکمل دیگر شکل‌های مشارکت مردم در فرایند تولید شود. اخذ نظر از نهادهای تخصصی و صنفی مانند اتاق‌ها در فرایند رشد و توسعه با همین دیدگاه قابل توجیه است [۳۱].

۷. الزامات تقویت مردمی‌سازی اقتصاد ایران؛ پیشنهادهاى بخش خصوصی

در این بخش، با توجه به ملاحظات بخش‌های قبلی، پیشنهادهاى بخش خصوصی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران) برای تقویت مشارکت مردم در جهش تولید ارائه می‌شود. جهت‌گیری و ملاحظات بخش خصوصی برای رشد اقتصادی و جهش تولید به صورت خلاصه در سه راهبرد زیر بیان شده است:

(۱) ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی؛

(۲) درمان کم‌رشدی تولید به‌عنوان یکی از عوامل کوچک شدن سفره مردم و سهم ایران از اقتصاد جهانی؛

(۳) بهبود تقاضای مؤثر در اقتصاد با گسترش تأمین اجتماعی و هدفمندسازی برنامه‌های حمایتی.

از منظر گزارش حاضر، جنس دوراهبرد اول بیشتر مرتبط با بهبود فضای کسب و کار و جنس راهبرد سوم بیشتر مرتبط با توانمندسازی دولت (و جامعه) است، با این وجود از آنجا که خصوصی‌سازی نیز به‌عنوان یکی از محورهای مهم تقویت بخش خصوصی محسوب می‌شود، با افزودن ملاحظات مربوط به خصوصی‌سازی،

توصیه‌های این بخش ارائه شده است.

۷.۱. پیشنهادها برای بهبود خصوصی سازی

مهم‌ترین پیشنهاد بخش خصوصی، تمرکز دولت بر نقش‌های اصلی خود و پرهیز از تصدی‌گری است. در این چارچوب، دولت با تمرکز بر تولید کالاهای عمومی و رفع نقائص بازار (پیامدهای جانبی، انحصارها و نقص اطلاعات) به جای برعهده گرفتن نقش تولیدکننده، بهتر می‌تواند در راستای وظایف ذاتی خود عمل کند. در نتیجه توصیه می‌شود تا دولت، بازنگری در فعالیت‌های اقتصادی خود را با این دیدگاه در دستور کار قرار داده و جهت‌گیری سیاست‌های خصوصی‌سازی خود را هم با این موضوع وفق دهد. البته با توجه به اینکه توسعه ظرفیت‌ها و توانمندسازی‌های لازم برای مدیریت کارآمد شرکت‌های خصوصی‌سازی شده توسط بخش خصوصی نیازمند صرف زمان است، توصیه می‌شود که این فرایند به صورت تدریجی و با اولویت‌دهی به شرکت‌های کوچک و بازارهای غیرانحصاری مورد توجه دولت قرار گیرد.

سال‌هاست که خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته است اما با توجه به اینکه الزامات و بسترهای اولیه این سیاست فراهم نگردید و دولت‌ها خود را مقید به اجرای دقیق قانون نکردند، عملاً آنچه امروز اتفاق افتاده با آنچه انتظار می‌رفت، فاصله معناداری دارد و خصوصی‌سازی به خصولتی‌سازی در کشور منتهی گشته است. همچنین در بسیاری از موارد دولت‌ها به دلیل بدهی‌های انباشت شده، خصوصی‌سازی را در قالب رد دیون انجام داده‌اند. لذا عملکرد و کارایی بنگاه‌های واگذار شده در این قالب بهبود نیافته چون بر اساس شایستگی و توانمندی خریدار نبوده است. توصیه دوم این است که خصوصی‌سازی با هدف رد دیون و تامین مالی کسری بودجه کنار گذاشته شود زیرا این اهداف، مانع خصوصی‌سازی موثر است.

موفقیت خصوصی‌سازی در گرو توجه به ظرفیت دولت، ساختار صنعت و بازار، ویژگی‌های شرکت و توانمندی‌های بخش خصوصی است و بدون توجه به این ملاحظات، خصوصی‌سازی می‌تواند به سرعت به ضد اهداف اولیه خود تبدیل شود. همچنان که گفته شد در صدر ملاحظات پیش‌گفته موضوع هدف‌گذاری مناسب خصوصی‌سازی (در راستای ارتقاء کارایی و بهره‌وری و نه رد دیون دولت) اهمیت دارد. علاوه بر این، توجه به ساختار بازارها در ایران، یعنی انحصاری بودن اکثر بازارها نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در این ساختار به تبدیل انحصار دولتی به انحصار خصوصی می‌انجامد و در نتیجه خصوصی‌سازی را معطوف به بهبود کارایی نمی‌سازد. بنابراین تقویت رقابت و بهبود ساختار بازار پیش از خصوصی‌سازی سومین توصیه گزارش حاضر است.

توجه به اهلیت شرکت و تمرکز بر واگذاری شرکت به بخش خصوصی واقعی و انجام خصوصی سازی به جای خصلتی سازی دیگر ملاحظه مهم در این فرایند است. خصوصی سازی باید یک فرایند دیده شود که تحقق اهداف مورد انتظار از آن برآمده از تحقق ملاحظات متناسب در فرایند است. بنابراین توصیه چهارم، اهلیت سنجی خریداران پیش از واگذاری شرکت و سپس تنظیم واگذاری با اهلیت سنجی پیش گفته است.

همچنین با توجه به ملاحظات بالا به نظر می‌رسد باید پیش از خصوصی سازی ابتدا حوزه‌های مجاز فعالیت موسسات عمومی غیردولتی به مانند حوزه دولت مشخص شود. به عبارت دیگر باید تصریح شود که حوزه‌های مجاز برای فعالیت اقتصادی کلیه مؤسسات، شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و سایر نهادهایی که به هر نحو، عهده‌دار وظایف و خدماتی بوده که جنبه عمومی دارد، منحصر به حوزه‌هایی است که بخش خصوصی و تعاونی به هر دلیلی، توان یا تمایلی به فعالیت در آنها ندارند. حضور این نهادها در صنایع و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، مادر، با فناوری بالا و خطرپذیر در قالب مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی و یا به صورت شرکت‌های سهامی عام، مجاز است. بنابراین توصیه پنجم، وضع محدودیت‌ها و قیود صریح برای حضور نهادهای عمومی غیردولتی در فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی سازی است.

علاوه بر این، از آنجا که خصوصی سازی هنگامی موثر است که دولت بتواند نقش‌های تنظیم‌گری خود را بدرستی ایفا کند، تنظیم رابطه بخش‌های خصوصی، عمومی و تعاونی باید مورد توجه دولت قرار گیرد. یکی از اجزاء این تنظیم‌گری می‌تواند مشارکت بیشتر بخش خصوصی باشد، بر این اساس پیشنهاد می‌شود دولت بر طبق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سیاستی اتخاذ کند که طی آن سهم بخش خصوصی از تولید ناخالص داخلی به ۵۰ درصد برسد. این تنظیم‌گری همچنین باید شامل تنظیم فعالیت نهادها و موسسات عمومی غیردولتی (شبه دولتی) هم بشود. این نهادها از انواع مختلف رانت‌های اطلاعاتی، دسترسی به منابع تولید (از جمله سرمایه و نهادهای تولید)، حضور و نفوذ در کرسی‌های تصمیم‌گیری و سیاستگذاری برخوردارند، اما تابع هدف آنها مشخص نبوده و ماموریت توسعه‌ای نیز ندارند در نتیجه امتیازدهی به این نهادها در فعالیت‌های اقتصادی، اگرچه سود این نهادها را افزایش می‌دهد اما دستاوردی برای کل اقتصاد در پی ندارد و بهتر است این بخش‌ها از رقابت با بخش خصوصی منع شوند. بنابراین ششمین و آخرین توصیه گزارش حاضر، تمهید سازوکارهای تنظیم‌گری مناسب برای وضعیت بعد از خصوصی سازی است.

۷.۲. پیشنهادها برای بهبود محیط کسب و کار

در این بخش، راهکارهای بهبود محیط کسب و کار در سه بخش، کاهش بی‌ثباتی اقتصادی، کاهش مداخلات

فرابخشی و کاهش مداخلات بخشی و در نهایت، بهبود مداخلات راهبردی در دستور کار دولت قرار گیرد.

۷.۲.۱. کاهش بی‌ثباتی اقتصادی

در محیط کسب و کار، پیش و بیش از هر چیز، نقش دولت در زمینه ایجاد ثبات کلان اقتصادی اهمیت دارد. از آنجا که در طی دهه‌های گذشته علی‌رغم فراز و فرودها معمولاً سیاست مالی بر سیاست پولی سلطه داشته و صرفنظر از قدرت خلق پول بانک‌ها در سال‌های اخیر همواره کسری بودجه یکی از عوامل اصلی بی‌ثباتی متغیرهای پولی بوده است، کنترل کسری بودجه دولت و پرهیز از کسری بودجه غیرفعال (غیربرنامه‌ای)، از جمله توصیه‌های مهم برای بهبود محیط کسب و کار است.

علاوه بر این، مدیریت بدهی‌های سالیان گذشته نیز اهمیت دارد. روندی که دولت‌ها در ایجاد بدهی طی سنوات گذشته پیش گرفته‌اند، از بازپرداخت بدهی‌ها از طریق خلق بدهی‌های جدید یا «بازی پونزی» حکایت می‌کند که این امر نیز موجب شکل‌گیری دومینوی بدهی در پرتفوی مالی دولت‌ها شده است. به صورتی که این اقدام منجر به انباشت بیشتر بدهی دولت‌ها و تشدید بیشتر بی‌انضباطی‌های مالی در طی سال‌ها شده است و این اقدام دولت که برای تسویه اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید اقدام کرده است، بدهی دولت را با سرعت بسیار بالایی افزایش داده است و خطر بحران بدهی برای دولت محتمل ساخته است. از سوی دیگر، انتشار اوراق برای پوشش اصل و سود بدهی و هزینه بالای تنزیل این اوراق، مشکل کمبود نقدینگی بنگاه‌های اقتصاد را تشدید کرده است. در نتیجه پیشنهاد می‌شود که دولت تا پایان سال از ایجاد بدهی‌های تازه خودداری کرده و همچنین هر نوع بدهی که در چارچوب قراردادهای موجود و فعال ایجاد می‌شود، به صورت نقدی و تا پایان سال مالی تسویه شود. علاوه بر این، هر نوع بدهی جدید دولت با افق زمانی بیشتر از یک سال صرفاً در چارچوب انتشار اوراق بدهی صورت پذیرد و ایجاد بدهی به صورت تعهدی ممنوع گردد.

علاوه بر این، یک مولفه دیگر موثر بر ثبات اقتصاد کلان، ایجاد چشم‌انداز مثبت نسبت به تعاملات مالی است. باید تاکید کرد که برقراری ثبات اقتصادی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، دسترسی به فناوری‌های روز و همچنین توسعه صادرات، بدون حل و فصل منازعات بین‌المللی و همچنین بدون پیوستن به معاهداتی مانند گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و کنوانسیون پالمو، بسیار دشوار و در مواردی ناممکن است.

از آنجایی که یک مولفه تاثیرگذار در جهش‌های تورمی در کشور، بی‌ثباتی‌ها و نوسانات بازار ارز است باید تاکید کرده که مسائل سیاسی در عرصه بین‌المللی به شدت بر بازار ارز تأثیرگذار است. سایه سنگین تحریم‌ها، وجود اختلال‌های قابل توجه و هزینه‌های سنگین در دریافت‌ها و پرداخت‌های خارجی به دلیل

عدم پذیرش قواعد گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، فقدان چشم‌انداز روشن درباره احیای برجام و حل و فصل معضلات خارجی، اثرات غیرقابل انکاری بر نوسانات نرخ ارز در کشور دارد. پدیده‌های پیش‌گفته، انتظارات تورمی و نااطمینانی‌ها را تشدید می‌کند و به‌مثابه عواملی برای فشار بر تقاضای ارز از ناحیه خروج سرمایه و نگهداری ارز به عنوان دارایی در سبد دارایی بنگاه‌های اقتصادی و خانوارها، محسوب می‌شود. بعلاوه نگرانی جامعه از عدم توافق و عادی شدن روابط با دنیا، به انتظارات تورمی دامن می‌زند که اثرات آن روی نرخ ارز سرریز می‌شود. بدین ترتیب، حتی اگر دولت تمام تلاش خود را برای کنترل تورم از طریق کاهش کسری بودجه و قاعده‌مند شدن سیاست‌های پولی، مالی و ارزی به‌کار گیرد، اما درباره روابط خارجی و تعامل با دنیا به صورت مؤثر و با قید فوریت تصمیم‌گیری و اقدام نکند، تنظیم بازار ارز با هدف بهبود رقابت‌پذیری کشور، قابل دسترس نخواهد بود.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود که وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شود با همکاری بانک مرکزی به منظور کاهش هزینه و ریسک ارتباطات بین‌المللی نظام بانکی، قوانین و مقررات لازم را به منظور انطباق قواعد مربوط به فعالیت‌های مالی و پولی در ایران با استانداردهای مربوط به پولشویی و تأمین مالی تروریسم، ظرف شش ماه روزآمد کند؛ به طوری که تعهدات ایران به گروه ویژه اقدام مالی (FATF) به انجام رسیده و ایران به‌عنوان عضو همکار این نهاد شناخته شود.

۷.۲.۲. بهبود مداخلات فرابخشی

یک مولفه مهم برای بهبود نقش آفرینی دولت، تنظیم‌گری مؤثر دولت در حوزه‌های فرابخشی است. این موضوع در حال حاضر در کشور بیشتر به صورت قیمت‌گذاری در بازار ارزی و سود بانکی ظاهر می‌شود. دولت باید تلاش کند تا سیاست‌گذاری ارزی را نه براساس تصمیمات خلق الساعه بلکه با مشاوره ذی‌نفعان و در راستای اهداف بلندمدت سامان دهد. همچنین نظام بانکی را نیز با توجه به هدف تقویت تأمین مالی تولید و جلوگیری از انحراف منابع به سمت سوداگری و سفته‌بازی بازآرایی کند.

در مورد نرخ ارز بویژه این نکته مهم است که نرخ ارز یک متغیر کلیدی در محورهای پیش‌گفته است؛ به این معنا که تغییرات آن کل اقتصاد از تولیدکنندگان، صادرکنندگان، واردکنندگان، خانوارها تا دولت را متأثر می‌سازد. لذا تصمیم‌گیری در خصوص این متغیر حیاتی باید بر اساس مبانی علمی و تجارب و نظرات فعالان اقتصادی درگیر با آن صورت گیرد. به دفعات مشاهده شده که تصمیمات درباره مدیریت بازار ارز به صورت جزیره‌ای و با نگاهی جزئی‌نگر و خلق الساعه، به صورت روزانه و بدون مشورت با بخش خصوصی اتخاذ می‌شود. سیاستگذاران حوزه ارز باید به این نکته توجه داشته باشند که نرخ ارز، متغیر اقتصاد کلان

است و از سیاست‌های مالی، پولی و ارزی کشور متأثر می‌شود و با تصمیمات یک‌شبه و صدور بخشنامه‌ها و ابلاغیه‌های متعدد و بعضاً متناقض، قابل مدیریت نیست و ادامه تصمیم‌گیری‌ها و روبه‌های معیوب و نادرست پیشین و فعلی، بیش از آنکه به آرامش بازار ارز منتج شود، به فضای نااطمینانی و بی‌ثباتی دامن خواهد زد. نکته مهم اینجاست که بازی با نرخ ارز در کوتاه‌مدت و نوسان آن، اگرچه شاید مشکل دولت را در کوتاه‌مدت حل کند اما موجب تشدید بی‌ثباتی شده و چالش‌های کلان را تشدید می‌کند.

۷.۲.۳. بهبود مداخلات بخشی

یکی دیگر از حوزه‌هایی که دولت‌ها در آن حضور دارند، قیمت‌گذاری برای محصولات نهایی است. این موضوع که با هدف کنترل تورم صورت می‌گیرد، بعضاً پیامدهای ناخواسته زیادی به همراه دارد. با توجه به اینکه برخی از کالاها در مرحله تولید محصول از نهاده‌های یارانه‌ای استفاده می‌کنند، دولت مجبور به قیمت‌گذاری در طول زنجیره تا محصول نهایی می‌شود. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود تا قیمت‌گذاری محصولات نهایی به همین کالاهای اساسی و بازارهای محدود شده و دولت در سایر بازارها و بویژه در مورد قیمت نهاده‌هایی نظیر انرژی، آب، خوراک صنایع و غیره بر اساس ملاحظات و اولویت‌های تدوین شده در سند راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی اقدام کند.

۷.۲.۴. بهبود مداخلات راهبردی

دستیابی به نقش آفرینی موثرتر در گرو تدوین استراتژی توسعه صنعتی و تعیین اولویت‌ها و تنظیم سیاست‌ها بر اساس آن است. نکته مهمی که در اینجا اهمیت دارد آن است که تدوین استراتژی توسعه صنعتی زمانی قابل انجام است که حداقلی از ثبات اقتصاد کلان ایجاد شده باشد، این در حالی است که تداوم تحریم‌ها منجر به کاهش پیش‌بینی پذیری متغیرهای کلان اقتصادی شده و کارآمدی استراتژی و سیاست‌های صنعتی اتخاذ شده ذیل آن را تحت تاثیر قرار می‌دهد. بنابراین بدون تمهید مقدماتی که در بالا ذکر شد، بویژه کاهش تنش‌ها و تحریم‌ها، راهگشا واقع شدن استراتژی حتی در صورت تدوین، چندان مورد انتظار نخواهد بود. بنابراین توصیه اول بخش خصوصی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی، تمهید مقدمات اقتصاد کلان و بهبود مولفه‌های حکمرانی اقتصادی است.

در یکسال اخیر شاهد تلاش‌هایی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی از سوی دولت بوده‌ایم. نکته مهم اینجاست که سند مذکور فاقد ویژگی‌های مناسب یک استراتژی توسعه صنعتی است. با توجه به بررسی‌هایی که اتاق بر روی این سند انجام داده است، حداقل ده ایراد اساسی را بر این سند می‌توان وارد کرد، از جمله بی‌توجهی به وضع موجود کشور، عدم ارائه سناریو برای شرایط متغیر حاکم بر کشور، ابهام در جایگاه و

نقش هر یک از ذی‌نفعان سند، تاکید بر بهره‌گیری از زنجیره ارزش جهانی بدون اشاره به مساله تحریم، مسکوت ماندن سند در مورد بهبود حکمرانی و مدیریت بخش عمومی، عدم پابندی به اصل اولویت‌بندی در انتخاب رشته‌های صنعتی، ابهام در رشته‌ها و گرایش‌های برگزیده و حائز اولویت، عدم اخذ نظر و اجماع با بخش خصوصی در تعیین رشته فعالیت‌های برگزیده، طرح راهبردهای متناقض و متنافر با اصول و رویکردهای سند و ابهام در سازوکارهای سیاستی ارائه شده از مهم‌ترین کاستی‌های این سند است.

فراتر از نکات بالا، در صورت تحقق پیش‌شرط‌های کلان و در صورت تنظیم استراتژی متناسب با شرایط کشور و متناسب با نیازمندی‌های توسعه صنعتی، دولت در این استراتژی باید توجه بیشتری به صادرات معطوف کرده و تقویت صادرات را مورد توجه قرار دهد. صادرات، نه تنها یکی از مهمترین کانال‌های کسب درآمد و توسعه اقتصادی کشورها به شمار می‌رود، بلکه از حیث نقش‌آفرینی در زنجیره‌های ارزش جهانی، نقشی کلیدی در امنیت اقتصادی و سیاسی کشور ایفا می‌کند. صادرات در ذات خود یک فعالیت اقتصادی است، به این معنا که فعالان اقتصادی بخش خصوصی با توجه به میزان سوددهی و ریسک موجود، نسبت به سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های صادراتی تصمیم‌گیری می‌کنند؛ لذا برای توسعه صادرات غیرنفتی کشور، باید موانع برطرف شده و هزینه‌های تحمیلی به فعالان اقتصادی کاهش یابد.

علاوه بر نکته بالا، شرط لازم برای توسعه صادرات غیرنفتی، تولید کالاها و خدمات با کیفیت مطلوب و با فناوری مناسب و مکفی است که از جمله مهمترین وظایف بخش خصوصی محسوب می‌شود. شرط کافی برای تحقق این امر، حفظ انگیزه‌های اقتصادی صادرکنندگان و همچنین تأمین زیرساخت‌های کافی و مناسب از قبیل راه، راه‌آهن و بندر و دسترسی به خدمات مالی، ترانزیتی و بیمه‌ای بین‌المللی است که عمده‌تاً وظیفه دولت است. دولت بابد این موضوعات را در سیاستگذاری خود مورد توجه قرار دهد.

۷.۳. پیشنهادها برای بهبود سیاستگذاری

همچنان که در بخش حکمرانی عنوان شد، اعمال سیاست هنگامی موثرتر است که نوعی انسجام و همگرایی سیاستی بین دولت و بازیگران غیردولتی بوجود آمده باشد. در این زمینه، در حوزه اجتماعی، باید توجه داشت که فقر در کشور در یک دهه اخیر به دلیل توقف رشد اقتصادی و جهش‌های تورمی، گسترش یافته است. لذا لازم است به همان اندازه که به رشد اقتصادی توجه می‌شود، به موضوع توزیع مواهب رشد و همچنین ایجاد نظام تأمین اجتماعی چندلایه هم توجه کرد.

همچنین یک وجه دیگر سیاستگذاری در کشور، تمرکز بسیار بالای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و عدم توجه به تفویض اختیار و نیز توزیع منابع در پهنه کشوری است. بر این اساس، باتوجه به اینکه سال ۱۴۰۳ اولین

سال از اجرای برنامه هفتم توسعه محسوب می‌شود، باید تاکید کرد که در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار بین مناطق تاکنون چندان مورد توجه قرار نگرفته است. انتظار می‌رود دولت، مبنای تصمیم‌سازی‌ها و سیاستگذاری‌های خود را طی برنامه هفتم بر اساس سند آمایش سرزمین تنظیم نماید.

دست آخر اینکه یکی دیگر از ذی‌نفعان برنامه‌ها، اتاق‌های بازرگانی و نهادهای صنفی و کارفرمایی هستند. توجه به نقطه نظرات این نهادها، هم می‌تواند در ارتقاء کیفیت سیاست‌ها و هم در بهبود تعامل میان دولت و بخش خصوصی و بهبود عملکرد سیاستگذاری دولت موثر باشد.

۸. جمع بندی

در این گزارش باتوجه به شعار سال مسئله مورد از دیدگاه رهبری، ادبیات نظری و بخش خصوصی مورد بررسی قرار گرفت. در دیدگاه رهبری، مشارکت مردمی به معنی ظرفیت‌سازی و هدایت بخش خصوصی برای ایفای نقش جدی‌تر و موثرتر در تولید است و دستگاه‌های اداری وظیفه دارند تا لوازم و مقدمات این موضوع را فراهم سازند.

همچنین بررسی وضع موجود نشان می‌دهد که جهش تولید در دو سال اخیر بیشتر تحت تاثیر افزایش تولید نفت است و غلبه بر معضلات دهه از دست رفته توسعه (۱۳۹۰) بدون توجه جدی به بخش غیرنفتی و ظرفیت‌های بیرون از دولت (بخش خصوصی) برای ایفای نقش در توسعه و جهش تولید، ممکن نخواهد بود. به عبارت دیگر، بدون تغییر رویکرد نسبت به استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی، کم‌رشدی بجای جهش تولید احتمالاً گریبانگیر اقتصاد ایران در سال جدید خواهد بود.

در چارچوب بررسی ادبیات نظری این نکته مورد توجه قرار گرفت که امروزه اهمیت بخش خصوصی در تحقق رشد اقتصادی و جهش تولید در دنیا مورد پذیرش قرار گرفته است و تلاش سیاستگذاران بر این است که این بخش، نقش محوری را در رشد و تولید ایفا کند. مفاهیمی نظیر خصوصی‌سازی، بهبود محیط کسب و کار و توانمندسازی دولت در همین راستا مطرح شده و از جمله لوازم تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد محسوب شده است. نکته مهم اینجاست که تحقق رشد، بجای تاکید صرف بر تقویت سهم کمی بخش خصوصی در مقابل کاهش سهم دولت، بر تغییر تقسیم کار و تغییر نقش‌های این دو بخش و بویژه بازسازی دولت برای برعهده گرفتن نقش‌های تازه و تکمیل بازار تاکید دارند. از این نظر، دولت هم باید، فضا را برای فعالیت بخش خصوصی تسهیل کند، هم ظرفیت‌های تنظیم‌گری و رگولاتوری خود را تقویت کند و هم اینکه با اصلاح روندهای حکمرانی، ظرفیت انتقال دیدگاه‌ها و نظرات ذی‌نفعان و نخبگان و اصلاح و پالایش مستمر

سیاست‌ها را مورد توجه قرار دهد.

بر این اساس، می‌توان انتظارات بخش خصوصی نسبت به سیاست‌گذاری دولت در سال جدید را در سه حوزه مشخص کرد که عبارتند از سیاست‌های اصلاحی در زمینه بهبود خصوصی‌سازی، سیاست‌های اصلاحی در زمینه بهبود محیط کسب و کار و سیاست‌های اصلاحی در زمینه بهبود حکمرانی.

همچنان که در متن گفته شد، تحقق جهش اقتصادی با مشارکت مردم در گرو تحقق حکمرانی بهتر فضای کلان است که «ثبات بخشی به اقتصاد و ارتقای سطح اعتماد فعالان بخش خصوصی» به مدیریت اقتصادی کشور در کانون آن قرار دارد. باتوجه به اهمیت و اولویت این مهم، برای تحقق مشارکت مردمی، نکات زیر قابل ذکر است:

- ۱) فرایند خصوصی‌سازی با اولویت‌دهی به شرکت‌های کوچک و بازارهای غیرانحصاری همراه باشد.
- ۲) باتوجه به اهمیت ظرفیت دولت، ساختار بازار و ویژگی‌های شرکت‌ها در خصوصی‌سازی، تقویت رقابت و بهبود ساختار بازار پیش از خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گیرد.
- ۳) خصوصی‌سازی با هدف رد دیون و تامین مالی کسری بودجه کنار گذاشته شود زیرا این اهداف، مانع خصوصی‌سازی موثر است.
- ۴) باتوجه به اهمیت اهلیت شرکت و تمرکز بر واگذاری شرکت به بخش خصوصی واقعی و انجام خصوصی‌سازی به جای خصولتی‌سازی، اهلیت سنجی خریداران پیش از واگذاری شرکت و سپس تنظیم واگذاری با اهلیت سنجی پیش گفته مورد توجه قرار گیرد.
- ۵) باتوجه به حضور نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان نهادهایی با ماهیت دولتی اما بیرون از دولت و مداخله‌کننده در فرایند خصوصی‌سازی که واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی واقعی را مختل می‌کند، محدودیت‌ها و قیود صریح برای حضور نهادهای عمومی غیردولتی در فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی وضع شود.
- ۶) از آنجا که خصوصی‌سازی هنگامی موثر است که دولت بتواند نقش‌های تنظیم‌گری خود را بدرستی ایفا کند، تمهید سازوکارهای تنظیم‌گری مناسب برای وضعیت بعد از خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گیرد.

بهبود محیط کسب و کار نیازمند اتخاذ راهکارهایی در زمینه کاهش بی‌ثباتی اقتصادی، کاهش مداخلات

فرابخشی و کاهش مداخلات بخشی و در نهایت، بهبود مداخلات راهبردی دولت است. در این زمینه نکات زیر قابل ذکر است:

۱) کنترل کسری بودجه و پرهیز از کسری بودجه غیرفعال (غیربرنامه‌ای) از جمله مهمترین اولویت‌ها برای بهبود محیط کسب و کار است. علاوه بر آن مدیریت بدهی‌های سالیان گذشته نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۲) ایجاد چشم‌انداز مثبت نسبت به تعاملات مالی از طریق حل و فصل منازعات بین‌المللی و همچنین پیوستن به معاهداتی مانند گروه ویژه اقدام مالی (FATF) و کنوانسیون پالمو، دنبال شود. پیشنهاد می‌شود، دولت قواعد مربوط به فعالیت‌های مالی و پولی در ایران با استانداردهای مربوط به پولشویی و تأمین مالی تروریسم را ظرف شش ماه روزآمد کند؛ به طوری که ایران به‌عنوان عضو همکار گروه ویژه اقدام مالی شناخته شود.

۳) دولت باید تلاش کند تا سیاستگذاری ارزی را نه براساس تصمیمات خلق‌الساعه بلکه با مشاوره ذی‌نفعان و در راستای اهداف بلندمدت سامان دهد. جلوگیری از تصمیمات جزیره‌ای، جزئی‌نگر و خلق‌الساعه، به صورت روزانه و بدون مشورت با بخش خصوصی یکی از نکات و توصیه‌های مهم برای تقویت مشارکت بخش خصوصی در جهش تولید است.

۴) همچنین توصیه می‌شود نظام بانکی نیز با توجه به هدف تقویت تأمین مالی تولید و جلوگیری از انحراف منابع به سمت سوداگری و سفته‌بازی بازآرایی شود.

۵) در حوزه‌های بخشی، با توجه به اینکه برخی از کالاها در مرحله تولید محصول از نهاده‌های یارانه‌ای استفاده می‌کنند، دولت مجبور به قیمت‌گذاری در طول زنجیره تا محصول نهایی می‌شود. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود تا قیمت‌گذاری محصولات نهایی به همین کالاهای اساسی و بازارهای محدود شده و دولت در سایر بازارها و بویژه در مورد قیمت نهاده‌هایی نظیر انرژی، آب، خوراک صنایع و غیره بر اساس ملاحظات و اولویت‌های تدوین شده در سند راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی اقدام کند.

۶) در یکسال اخیر شاهد تلاش‌هایی برای تدوین استراتژی توسعه صنعتی از سوی دولت بوده‌ایم. تدوین استراتژی توسعه صنعتی متناسب با مقتضیات کشور و با پایبندی به اصل اولویت‌بندی در انتخاب رسته‌های صنعتی مهم و بهره‌گیری از مشاوره‌های بخش خصوصی در این زمینه توصیه

می‌شود.

۷) توجه بیشتر به صادرات در استراتژی توسعه صنعتی و تقویت آن، دیگر توصیه بخش خصوصی است. برای توسعه صادرات غیرنفتی کشور، باید موانع برطرف شده و هزینه‌های تحمیلی به فعالان اقتصادی کاهش یابد.

دست آخر، اعمال سیاست‌های موثرتر است که نوعی انسجام و همگرایی سیاستی بین دولت و بازیگران غیردولتی بوجود آمده باشد. در این زمینه، اصلاح سیاست‌های اجتماعی و تحقق نظام تامین اجتماعی چند لایه توصیه می‌شود. علاوه بر آن تمرکز زدایی از تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و توجه به تفویض اختیار و نیز توزیع منابع در پهنه کشوری مطابق با نیازمندی‌های آمایش سرزمین توصیه می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. عبدالمهی، م. (و همکاران) بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۳. تصویر کلان اقتصاد ایران و چشم انداز آن. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۲۲.
2. Kourula, A. and e. al, New roles of government in the governance of business conduct: Implications for management and organizational research.. Organization Studies, 2019: p. 1101-1123.
۳. هیونیت، ت. و دیگران، صنعتی شدن و توسعه، دیدگاه‌های نظری. ۱۳۷۷، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۴. هانت، د.، نظریه‌های اقتصادی توسعه. ۱۳۹۳، تهران: نشر نی.
۵. کروگر، آ.، اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل). ۱۳۷۴، تهران: موسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
۶. گرینین، ک.، راهبردهای توسعه اقتصادی. ۱۳۸۲، تهران: نشر نی.
7. Bakr, M.A., A model in privatization: Successful change management in the Ports of Saudi Arabia. (No Title), 2001.
۸. کمیجانی، (و همکاران)، ارزیابی اثرات کلان سیاست خصوصی سازی بر وضعیت مالی دولت و شرکت‌های دولتی ایران. آینده پژوهی مدیریت، ۱۹۹۹.
۹. رودریک، د.، راهبردهای رشد، استراتژی‌های رشد و توسعه اقتصادی. ۱۳۸۷، نشر نی: تهران.
10. De Soto, H. and H.P. Diaz, The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies, 2002. 27(53): p. 172.
۱۱. کروبر، آ.، آن سوی دیوار؛ اقتصاد چین؛ آنچه هر کس باید بداند. ۱۳۹۸، تهران: امین‌الضرب.
12. Cherif, R. and F. Hasanov, The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. 2019: International Monetary Fund.
13. Acemoglu, D. and J.A. Robinson, The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty. 2020: Penguin.
14. Araral, E., Privatization and regulation of public services: A framework for institutional analysis.

2009, Taylor & Francis. p. 175-180.

15. Ugorji, E.C., Privatization/commercialization of state-owned enterprises in Nigeria: Strategies for improving the performance of the economy. *Comparative Political Studies*, 1995. 27(4): p. 537-560.

16. Megginson, W.L., The economics of bank privatization. *Journal of Banking & Finance*, 2005. 29(8-9): p. 1931-1980.

17. Boubakri, N., J.-C. Cosset, and O. Guedhami, From state to private ownership: Issues from strategic industries. *Journal of Banking & Finance*, 2009. 33(2): p. 367-379.

۱۸. تفضلی، از یونان و روم باستان تا انقلاب صنعتی: تکامل آهسته اندیشه‌ها و شیوه تفکر اقتصادی. تحقیقات اقتصادی، ۲۰۰۲.

19. Parker, D., The UK's privatisation experiment: The passage of time permits a sober assessment. Available at SSRN 514224, 2004.

۲۰. پتفت، آ. و مومنی راد، سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴.

۲۱. نصیری اقدام، ع. و همکاران، درس‌های خصوصی سازی شرکت‌های دولتی در ایران. ۱۴۰۲، تهران: نشر سبزان.

۲۲. حسین، و. ز. و تحلیل تنظیم‌گری، خصوصی سازی در ایران. ۲۰۱۹.

۲۳. کیانی، م.، خصوصی سازی: شرایط - تجربیات. ۱۳۷۳، تهران: سازمان صنایع ملی.

24. Chong, A. and F. López-de-Silanes, Privatization in Mexico. 2004.

۲۵. سیاح، س.، با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۳۲. محیط کسب و کار مفاهیم و ارزیابی آن در ایران. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۱۱.

26. Stiglitz, J. and R.M. Pike, Globalization and its Discontents. 2004.

۲۷. احمد، م.، خصوصی سازی یا رشد ارگانیک بخش خصوصی. ۲۰۰۶.

۲۸. جوادی، ش.، الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱. محیط کسب و کار. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۱۶.



29. Shane, S.A., A general theory of entrepreneurship: The individual–opportunity nexus. 2003: Edward Elgar Publishing.
30. Cuervo, A., Individual and environmental determinants of entrepreneurship. The International Entrepreneurship and Management Journal, 2005. 1: p. 293–311.
31. Andrews, M., L. Pritchett, and M. Woolcock, Building state capability: Evidence, analysis, action. 2017: Oxford University Press.