

اللَّهُ أَحْمَدُ



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی هرمزگان

واحد پژوهش‌های اتاق هرمزگان

عنوان پژوهش: بررسی خصوصی‌سازی دولت (اصل ۴۴ قانون اساسی)

تهیه کننده: سید امید جعفریان

ناظر علمی: دکتر پیام رضایی

طبقه بندی موضوعی: علوم اقتصادی

واژه‌های کلیدی: دولت، خصوصی‌سازی، اصل قانون ۴۴، ایران

فهرست :

- ❖ چکیده..... ۱
- ❖ مقدمه..... ۲
- ❖ تفکیک عمومی و خصوصی و مفهوم خصوصی سازی..... ۴
- ❖ بررسی نظریه‌های نظریه پردازان هنجارگرا..... ۹
- ❖ (۱) نظریه‌ی اقتصادی خصوصی سازی..... ۹
- ❖ مدل اقتصادی اول : خصوصی سازی به معنای واگذاری مجدد حقوق مالکیت..... ۹
- ❖ مدل اقتصادی دوم : خصوصی سازی به عنوان تغییر مکان وظایف اقتصادی..... ۹
- ❖ (۲) خصوصی سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات محلی..... ۱۰
- ❖ (۳) خصوصی سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت..... ۱۱
- ❖ چالش‌ها و مشکلات خصوصی سازی..... ۱۱
- ❖ اهداف و سئوالات اصلی پژوهش..... ۱۳
- ❖ آیا استوار کردن اقتصاد دولتی بر پایه‌های اقتصاد بازار فرضیه درستی است و آیا نفت در این رابطه تعیین کننده است؟..... ۱۴
- ❖ آیا رفتن به سمت نظام بازار و یا به عبارت دیگر خصوصی سازی در کشور یک الزام اجتناب ناپذیر است؟..... ۱۷
- ❖ مزایای خصوصی سازی..... ۱۹
- ❖ معایب خصوصی سازی..... ۲۰
- ❖ جمع بندی و نتایج..... ۲۱
- ❖ منابع ۲۸



❖ چکیده

سیاست خصوصی‌سازی از دهه ۱۹۸۰ به بعد به عنوان راهی در جهت کاهش فشار مالی شرکت‌های دولتی بر بودجه دولت، بالا بردن کارایی آنها و توانمندسازی بخش خصوصی است. رشد قابل توجه بازارهای سرمایه در سرتاسر دنیا در طول دو دهه اخیر و یکپارچگی روز افزون آنها این ضرورت را برای دولت‌ها ایجاد کرده‌است تا توسعه بازارهای سهام داخلی را در اولویت کارهای خود قرار دهند. سیاست‌گذاران و سازمان‌های نظارتی و بین‌المللی، (یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) نیز امروز اهمیتی خاص برای سیاست‌هایی شامل خصوصی‌سازی قائل هستند. بازار سرمایه و به طور مشخص‌تر، بازار سهام اگرچه خود سازوکار مؤثری در انجام برنامه‌های گسترده خصوصی‌سازی است و کارآمدی عملکرد آن با توجه به ساختار تنظیمی و نظارتی مدون، زیرساخت‌های فنی و نیروی انسانی آموزش دیده، احتمال موفقیت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی را به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش می‌دهد، در مقابل، خود تحت تأثیر این برنامه‌ها می‌باشد و از اجرای آن منتفع می‌شود. در واقع خصوصی‌سازی منجر به توسعه بیشتر بازار سهام می‌شود. فلسفه اصلی خصوصی‌سازی عبارت است از تعیین نقش دولت در اقتصاد در حوزه‌هایی چون بهداشت، آموزش پایه، تامین اجتماعی، دفاع ملی، سرمایه‌گذاری کلان در زیر بناهای اقتصادی، فراهم کردن محیط حقوقی و ساختاری برای شرکت‌های خصوصی جهت عملکرد آزاد و از این رو افزایش بهره‌وری و ارزش افزوده بر اقتصاد از طریق سازماندهی و مدیریت کارآمد شرکت‌هایی که جهت رقابت در بازار بایستی تجاری عمل کنند. نظریه پردازان هنجارگرا خصوصی‌سازی را به مثابه جهتی برای خط مشی عمومی توصیه می‌کنند که ابهام‌های آنها از نگرش‌های مختلف و متعدد از یک جامعه خوب به دست می‌دهد. این نظریه‌ها در سه دسته جای می‌گیرند: (۱) نظریه اقتصادی خصوصی‌سازی (۲) نظریه خصوصی‌سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات محلی (۳) نظریه خصوصی‌سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت. باید گفت که تئوری‌های مربوط به خصوصی‌سازی هنوز به موفقیت کامل دست نیافته است زیرا در عرصه اقتصاد محرک‌های مختلفی تاثیرگذار می‌باشد که می‌توان گفت خصوصی ساختن یک نهاد در اقتصاد تاثیرات کلی در نظام اقتصادی کشور می‌گذارد از این رو هر کدام از نظریات



خصوصی سازی به مثابه یک ایده و شعار عنوان می شود و تطبیق آن ها با واقعیت از جمله وظایف مهم حقوق و اقتصاد به شمار می رود. اگر خصوصی سازی در بخش خدمات عمومی منجر به آزادسازی قیمت در این بخش شود، زیان مرده از بین می رود و در نتیجه کارایی اقتصادی و درآمد دولت افزایش می یابد. ضمناً در صورتی که خصوصی سازی موجب افزایش بهره وری در بخش خدمات عمومی گردد، میزان افزایش درآمد دولت و کارایی اقتصادی بیشتر خواهد بود. واژه های کلیدی : دولت، خصوصی سازی، اصل قانون ۴۴، ایران.

❖ مقدمه

تلاش برای گسترش مالکیت دولتی در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ با حرکتی اساسی در حدود سال های ۱۹۸۰ مواجه و دولت ها به طور گسترده ای نظارتشان را با افزایش فعالیت بخش خصوصی، به خصوص به منظور تامین خدمات کاهش دادند. خصوصی سازی در کشورهایی مانند شیلی، انگلستان و نیوزیلند در بعد جهانی انجام گرفت. دولت ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به سوی خصوصی سازی روی آورده اند. واژه خصوصی سازی وسیله ای برای افزایش کارایی عملیات یک موسسه اقتصادی است، زیرا چنین به نظر می رسد که مکانیسم عرضه و تقاضا و بازار در شرایط رقابتی باعث بکارگیری بیشتر عوامل تولید، افزایش کارایی عوامل و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع تر کالاها و خدمات و کاهش قیمت ها خواهد گردید. در دو دهه گذشته خصوصی سازی بعنوان یک سیاست مهم اقتصادی برای دستیابی به توسعه اقتصادی مطلوب، کاهش هزینه های گزاف تولید و رهایی از عملکرد ناکارای شرکت های دولتی مورد پذیرش کشورهای مختلف از جمله ایران (از سال ۱۳۶۸) بوده است، لیکن این امر از سال ۱۳۹۷ با تشکیل سازمان خصوصی سازی و پیش بینی احکام مربوط در قوانین برنامه سوم و چهارم و ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی بصورت جدی مورد توجه قرار گرفت.



خصوصی سازی واقعی فرایند انتقال مالکیت امر تجاری از بخش عمومی (دولت) به بخش خصوصی (تاجران) است. در یک مفهوم کلی، خصوصی سازی به انتقال هر وظیفه یا کارکرد دولت از جمله وظایف حکومتی مثل وصول درآمد و اجرای قانون اشاره دارد.

خصوصی سازی در شکل ظاهری عبارت است از فرایندی که طی آن وظایف و تاسیسات بخش دولتی در هر سطحی به بخش خصوصی انتقال داده می شود. اما خصوصی سازی در مفهوم حقیقی به اشاعه ی فرهنگی در کلیه ی سطوح جامعه، اطلاق می شود که دستگاه قانون گذاری، قوای قضاییه و مجریه و تمامی آحاد یک کشور باور کنند که کار مردم را باید به مردم واگذاشت، یعنی مردم بدون دخالت دولت ملزم به انجام وظایف و مسئولیت های مربوط به جامعه خود هستند و هیچ نهاد و قدرتی نمی تواند آنها را از آن جام مسئولیت هایشان باز دارد. خصوصی سازی تنها به معنای انتقال ظاهری و اعتباری مایملک دولتی به بخش غیردولتی نیست که البته این فرایند همیشه و در هر شرایط از طرف دولت می تواند برگشت پذیر باشد. چنانچه کلیت نظام اقتصادی جامعه مبتنی بر اراده و شعور مردم باشد که به موجب آن برای مردم حق تصرف و مالکیت در عوامل تولید، دارایی، محصول و مواردی نظیر آن ایجاد کند، خصوصی سازی موفق و واقعی محقق شده است. هر چند مفهوم نظری خصوصی سازی به اندازه کافی شفاف نیست، اما در پژوهش های تجربی، خصوصی سازی تلاشی عمومی است برای کاستن عدم انگیزه هایی که در کارایی ارگان های دولتی وجود دارد و این کار به وسیله ی قرار دادن آنها در انگیزه های بازار خصوصی انجام میشود. تعریف جامع تر آن به محدود کردن نقش دولت و ارایه ی سیاست ها و روش هایی برای تقویت اقتصاد بازار آزاد مربوط می شود. تعبیر جدید موسسات بین المللی که در فرایند خصوصی سازی کشورها فعالیت می کنند، عبارت است از این که مردم را در فعالیت های اقتصادی مسئول کنیم. فلسفه ی اصلی خصوصی سازی عبارت است از تعیین نقش دولت در اقتصاد در حوزه هایی چون بهداشت، آموزش پایه، تامین اجتماعی، دفاع ملی، سرمایه گذاری کلان در زیر بناهای اقتصادی، فراهم کردن محیط حقوقی و ساختاری برای شرکت های خصوصی جهت عملکرد آزاد و از این رو افزایش بهره وری و ارزش افزوده بر اقتصاد از طریق سازماندهی و مدیریت کارآمد شرکت هایی که جهت رقابت در بازار بایستی تجاری عمل کنند.



❖ تفکیک عمومی و خصوصی و مفهوم خصوصی‌سازی

واژه‌های عمومی و خصوصی در هر جامعه با فرهنگ و زبانی متفاوت می‌تواند دارای معنای ویژه و منحصر به فردی باشد. با وجود اختلافات معانی در فرهنگ‌های گوناگون، هنوز تمیز میان این دو بخش در جوامع مختلف دارای بیشترین منازعات نظری و عملی است. موارد متعددی می‌توانند همزمان در سطوح مختلف یا به روش‌های مختلف در حوزه عمومی و خصوصی جای گیرند. از این جهت، گاهی اوقات تمایز واقعی میان برخی فعالیت‌ها و نهادها که آیا در حوزه خصوصی قرار دارند یا باید در قلمرو بخش عمومی (دولتی) طبقه‌بندی شوند، امری اختلافی و مناقشه‌انگیز است. گاهی اوقات ادعا می‌شود که این گروه نیمه‌خصوصی و آن گروه شبه‌دولتی است. چنین ادعاهایی به طور قطع نمی‌تواند از پایه‌های نظریه علمی برخوردار باشند و گرایش‌های ایدئولوژیکی و منافع گروهی و سیاسی در آن نقش زیادی دارند. تبیین واژه‌های ذکر شده تنها از راه نگارش‌های ادبی که جذابیت فراوانی برای طبقات خاصی از جامعه دارد، صورت می‌گیرد.

البته در بسیاری از اوقات تبیین این که چه امری خصوصی و یا عمومی است، ریشه در رشته تحصیلی و آموزشی افکار و عقاید و فرهنگ و تربیت افراد دارد. بنابراین تمایز میان آنها به حالات فکری افراد متفاوت باز می‌گردد. فعالیت‌ها و کارهای زندگی خصوصی چه زمانی جنبه عمومی پیدا می‌کنند و بالعکس؟ آیا بهره‌برداری خصوصی از آن دسته از منابع عمومی که برای عموم آماده شده است حکم مالکیت خصوصی موقت را دارد؟

آیا میان دو واژه عمومی و دولتی تفاوتی وجود دارد؟ برای مثال وقتی گفته می‌شود بهداشت عمومی، منافع عمومی، افکار عمومی، فرهنگ عمومی آیا منظور همان دولتی است؟ بدیهی است که واژه عمومی در این جا به معنای مشترک است و نه ضرورتاً دولتی. از طرفی مشاهده می‌شود که در ادبیات جدید به ویژه ادبیات اقتصادی، دو واژه عمومی و دولتی بارها به جای یکدیگر به کار برده می‌شوند، به گونه‌ای که شاید بتوان وجه تمایزی میان آن دو قائل شد. بعضی وقت‌ها عمومی به معنای رسمی است. برای مثال وقتی گفته می‌شود اقدام عمومی منظور همان اقدام رسمی کارگزاران دولتی است که حتی اگر محرمانه هم نباشد، جنبه‌ی عمومی و یا همگانی پیدا نمی‌کند. از طرفی گفته می‌شود که خصوصی به حالتی اطلاق می‌شود که شغل عمومی یا منصب



رسمی را احاطه نکرده باشد. می‌توان گفت که خصوصی به گونه‌ای در مقابل عمومی قرار می‌گیرد و نشان دهنده‌ی آن است که عمومی ورای مرزهای جغرافیایی کشور و با عواملی همچون بازار و خانواده مشخص می‌شود.

تفاوت میان عمومی و خصوصی منازعاتی را در خصوص این که هر کرانه با چه عواملی تبیین می‌شود به وجود می‌آورد. یکی از مباحث قابل بحث، به موقعیت بازار بر می‌گردد. از نظر اقتصاددانان محل بازار از لحاظ جوهری خصوصی است؛ اما از دیدگاه جامعه‌شناس و یا انسان‌شناس، که با فرهنگ و آداب و رسوم جوامع سر و کار دارند محل بازار از لحاظ جوهری عمومی است. در حالی که اقتصاددانان از تفاوت میان عمومی و خصوصی برای تمایز میان دولت و بازار استفاده می‌کنند، تحلیل‌گرانی که با فرهنگ و قوانین و روابط میان زن و مرد و به طور کلی انسان‌ها سر و کار دارند، حوزه عمومی را برای در بر گرفتن بازار و سیاست و در تقابل قرار دادن آن با قلمرو خصوصی خانواده مورد استفاده قرار می‌دهند. بنابراین ملاحظه می‌شود که تفاوت میان عمومی و خصوصی به حوزه‌ی مرزهای مجادله‌خیز معرفت بشری که در بر گیرنده اقلام متعددی است بر می‌گردد.

از طرفی دیگر برخی اوقات، عمومی به کالاها و خدماتی اطلاق می‌شود که از طرف دولت در اختیار مردم قرار می‌گیرد و به طور همگانی می‌توانند از آن‌ها بهره‌مند شوند. پارک عمومی، وسایل نقلیه عمومی، معابر عمومی، کتابخانه‌های عمومی و... از آن دسته‌اند. گاهی اوقات هم از عمومی دولت استنباط می‌شود. یعنی آن دسته از فعالیت‌هایی که مستقیم از طرف دولت انجام می‌گیرد، کلیه‌ی بخش‌های اقتصادی می‌توانند مشمول آن شوند. در ادبیات اقتصادی، مترادف بودن عمومی و دولتی در این بخش مشاهده می‌شود. بنابراین وقتی گفته می‌شود بخش عمومی اقتصاد، یعنی بخشی که کلیه‌ی فعالیت‌های درآمدزا و هزینه بر دولت در آن تحقق می‌یابد.

با توجه به تعاریفی که از بخش عمومی و دولتی ارائه شده در یک تعریف، خصوصی‌سازی را می‌توان کناره‌گیری از تمامی انواع قلمروهای عمومی که قابل تصور باشد، دانست. مورخان و جامعه‌شناسان پیرامون کناره‌گیری از منافع و دخالت‌های موثر از حوزه فعالیت عمومی بحث‌اند. برای مثال در بحث‌های مربوط به توسعه خانواده مدرن، پیتر ویل موت و میکائیل یونگ استدلال



می‌کنند که به موازات اینکه خانواده‌ی مدرن مجهز به خانه‌های بزرگ، ماشین‌های خصوصی، تلویزیون‌ها و سایر منابع شدند، زمان و سرمایه‌ها بیشتر در حریم خصوصی خانواده و کمتر در میدان‌ها، خیابان‌ها و مکان‌های عمومی صرف گردید.

به همین شکل ریچارد سی منت اظهار می‌دارد که از قرن هجدهم جامعه مدرن کاهش فرهنگ عمومی و جامعه‌پذیری، بی‌روح کردن زندگی عمومی و فضای عمومی و خصوصی‌سازی عواطف را تجربه کرده است.

چنین استدلال‌هایی معنای دوم خصوصی را برجسته می‌سازد: چرخش از دخالت‌ها و درگیری‌های فردی از کلبه جزء یعنی از فعالیت عمومی به دغدغه‌های خصوصی. در این نوع از عمومی به خصوصی، حرکت از دغدغه مدنی به تعقیب نفع فردی است.

خصوصی‌سازی هم چنین می‌تواند نوع دیگری از کناره‌گیری از کل به جزء را برجسته سازد: مالک شدن غیرقانونی برخی کالاهایی که قبلاً در دسترس عامه مردم یا جامعه بود توسط یک فرد یا گروه خاص. مثل مشارکت ندادن مردم، خصوصی‌سازی در مفهوم اختصاصی کردن اموال عمومی پیامدهای آشکاری برای توزیع رفاه دارد.

از نقطه نظر این معانی، این امر یک مرحله ناقص از خصوصی‌سازی در معنای خارج کردن دارایی‌ها، وظایف و همه‌ی سازمان‌ها از حیطه دخالت دولت و نه از حیطه‌ی دخالت‌های فردی است. خط‌مشی‌گذاری عمومی مرتبط با خصوصی‌سازی در این سطح است. اما دو شکل خصوصی‌سازی دخالت‌های فردی و خصوصی‌سازی وظایف اجتماعی و دارایی‌ها حداقل از جهت ایدئولوژیکی با هم مرتبط هستند. اطمینان از تعقیب منافع خصوصی به نظم بیشتر اجتماعی می‌انجامد که پیامد آن تاییدی برای رفتار شخصی و بنگاه‌های خصوصی خواهد بود. ظهور دولت لیبرال مخصوصاً تفکیک عمومی-خصوصی را حادث کرد اما تقویت ویژگی عمومی بودن دولت در تفکر لیبرالی از نمودهای کلاسیک به معاصر استمرار دارد. در تفکر دموکراتیک-لیبرال، عمومی و خصوصی بودن، واژگان کلیدی در زبان مطالبات است. مخصوصاً آنها واژگان عمیقاً تاثیر گذار را برای مطالبات علیه دولت فراهم می‌سازند که به دو دسته تقسیم می‌شوند:



اول آن که، مفهوم دولت عمومی نشان دهنده یک ساختار توسعه یافته قوانین است که قدرت دولت را محدود می کند. کسانی که گردانندگان قدرت هستند، در مقابل عموم و شهروندان راجع به عملکردشان پاسخگو خواهند بود. تصمیمات و مشورت های دولت باید به مردم گزارش شود و نسبت به مشارکت عموم از هر لحاظ آمادگی کامل داشته باشند. به طور خلاصه شهروندان جامعه آزاد از حقوق خود مبنی بر این که دولت آن ها هم در اهداف و هم در فرایندهایش نسبت به آنها مسئول و متعهد است. اطلاع کامل دارند.

و دوم، زمانی که اعضای جامعه آزاد در مورد محل سکونت، محل کار، محل عبادت و موارد متنابهی از انواع دیگری از قلمروهای عمومی می اندیشند، در عمل دامنه قدرت دولت مردم سالار را محدود می کنند. البته محدودیت ها مطلق نیستند (برای مثال حقوق مالکیت خصوصی، مانع شکست ناپذیری در مقابل کنترل عمومی یا قوانین نیست) بلکه وقتی که دولت از محدوده عمومی به قلمرو خصوصی تجاوز کند، استنباط از دولت تغییر جهت می دهد. بنابراین هر دخالت دولت باید با منافع عمومی مطابقت کند.

براساس نظریه ی مالکیت، خصوصی سازی از ایده های فطری مردم برای تلاش هایی که برای مالکیت خصوصی خود انجام می دهند استفاده می کند و از این روش می تواند بر اقتصاد تاثیر گذارد که در عمل این نظریه با مخالفت هایی روبرو شد.

در نظریه تغییر مکان اقتصادی، برخی از وظایف دولت که، نهاد دولت در آن ها ناکارآمد می باشد به بخش کارای جامعه انتقال می یابد و در این نظریه از بخش فعال اقتصاد که همان بخش خصوصی است نهایت استفاده انجام می شود.

در نظریه اجتماعات محلی دیگر بحث اصلی روی بخش کارآمد و ناکارآمد اجتماع نیست بلکه در این نظریه دولت به اجتماعات کوچک از جمله انجمن ها، موسسات و سازمان های محلی اختیار عمل می دهد که بر این اساس آن ها به عنوان فعالان عرصه خصوصی فعالیت می کنند.

برداشت بالا از خصوصی سازی دارای عناصر مختلف و متداخل زیر میباشد از جمله :

از این دیدگاه خصوصی سازی شرکت های دولتی همانا خصوصی سازی روابط اشتغال است. طرفداران خصوصی سازی امیدوارند که دستمزدها از خزانه ی عمومی به کارفرمایان خصوصی



انتقال یابند. به علاوه، در این نظریه، انتظار بر این است که قدرت مدیریت و تصمیم‌گیری از مدیران جدید شرکتها به کارگران شرکت هم اعطا گردد. به همین دلیل، طرف داران خصوصی‌سازی فروش شرکت‌های دولتی را به صورت یکجا یا بخشی از سهام آنها را به قیمت‌های جذاب به کارگران توصیه می‌کند.

طرفداران خصوصی‌سازی هم چنین امیدوارند که بتوانند مطالبات مدعیان را خصوصی‌سازی کنند، یعنی به جای آن که وقتی بنگاه دولتی با مشکل روبرو می‌شوند با ترفندهای مختلف بر آن سرپوش بگذارند، آن را به کارگزاران خدماتی واگذار کنند، به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی به معنای تغییر جهت یکجاست.

خصوصی‌سازی دارایی‌ها و بنگاه‌های عمومی به منزله‌ی خصوصی‌سازی ثروت است. برخی از سیاست‌مداران معتقدند که از راه خصوصی‌سازی میتوان نسبت افرادی را که دارای سهم هستند، افزایش داد و بنابراین دید مثبتی از سوددهی به جامعه ارایه داد. واژه‌ی سرمایه‌داری مردمی ایده‌ای قدیمی است، اما خصوصی‌سازی دارایی‌های عمومی به تقریب ایده جدیدی است. طرفداران خصوصی‌سازی امیدوارند با مردمی کردن سرمایه‌ها و حتی خصوصی‌سازی صندوق‌های بازنشستگی که بازنشستگان، مستمری ماهانه خود را به جای دریافت از دولت، از آن دریافت و نگرش آحاد جامعه را نسبت به اقتصاد آزاد، متحول و باز کنند. بدیهی است در چنین صورتی تاثیرات مثبتی از جهات متفاوت در دولت خواهد داشت و دولت در اداره‌ی جامعه و اعمال وظایف خود با هم کمتری، مواجه خواهد بود که در مجموع سبب بهبود و ارتقای کیفی خدمات میگردد. کشورهای مختلف معمولاً چندین هدف کلی از اجرا و پیگیری برنامه‌های خصوصی‌سازی دارند. این اهداف عبارتند از :

- (۱) افزایش درآمدهای دولت
- (۲) ارتقای کارآیی اقتصادی
- (۳) کاهش مداخله دولت در اقتصاد
- (۴) گسترش مالکیت سهام (یا مالکیت شرکتی)
- (۵) افزایش رقابت



❖ بررسی نظریه‌های نظریه پردازان هنجارگرا

(۱) نظریه‌ی اقتصادی خصوصی سازی

در درون این نظریه نیز دو نوع نگرش یا مدل را می‌توان از هم متمایز ساخت :

مدل اقتصادی اول : خصوصی سازی به معنای واگذاری مجدد حقوق مالکیت

به طور معمول در ادبیات اقتصادی فرض می‌شود که مالکیت خصوصی و بازارهای رقابتی به موازات هم حرکت می‌کنند. سوال و اختلاف نظری که ممکن است برای اقتصاددانان مطرح شود این است که به کدامین هدف باید بیشترین توجه را مبذول کرد، مالکیت خصوصی یا رقابت. برخی اعتقاد دارند که عملکرد کارای اقتصادی به مالکیت خصوصی و خصوصی سازی آن بستگی دارد. برخی دیگر معتقدند که رقابت سرچشمه حیاتی کارایی است و به طور معمول بر سیاست‌های دیگر هم چون مقررات زدایی تاکید دارند. برای مثال در خصوص بخش ارتباطات دولتی که در انحصار دولت قرار دارد کسانی که بر مالکیت پافشاری می‌کنند بر خصوصی سازی نیز اصرار می‌ورزند و در مقابل کسانی که دخالت را پاس می‌دارند ترجیح می‌دهند که این بخش قبل از فروش، به چندین حوزه مختلف تقسیم شود و یا در مالکیت عمومی باقی بماند اما در عوض اجازه داده شود تا بخش خصوصی تحت شرایط یکسان با آن رقابت کند. این ایده که به صورت صریح و روشن به خصوصی سازی به مثابه‌ی خط مشی مطلوب اشاره می‌کند گویای آن است که مالکیت دارای نقطه اتکای اقتصاد سیاسی است.

مدل اقتصادی دوم : خصوصی سازی به عنوان تغییر مکان وظایف اقتصادی

در مقایسه با مکاتب راست گراها اعتقاد دارند بخش عمومی به طور جبران ناپذیر ناکارآمد است آن دسته از تحلیل گران سیاسی که در مکتب اقتصاد خرد سنتی آموزش دیده‌اند، نظر راسخ تری در خصوص نهادهای عمومی دارند. البته اجماع عمومی اقتصاددانان بر این است که مالکیت خصوصی در فراهم سازی کالاهای خصوصی در بازارهای رقابتی کارایی بیشتری دارد. بنابراین در ادبیات اقتصادی هیچ استدلال قابل اعتنایی مبنی بر دفاع از مالکیت دولتی بنگاه‌های تولیدی به چشم نمی‌خورد. اما باید توجه داشت که آرای متداول اقتصادی درباره نقش صحیح نهادهای عمومی در تولید کالاهای عمومی و مدیریت انحصارهای طبیعی متفاوت اند.



برخی از پژوهش‌های اخیر، احتیاطات بیشتری را درباره‌ی مداخله عمومی مطرح می‌کنند. به اعتقاد آن‌ها، نخست آن که بازارها برای نشان دادن کارایی، نیازی به رقابت کامل ندارند. آن‌ها نیازمند این هستند که قابل رقابت باشند و الزامات دست‌یافتن به قابل رقابت بودن به سادگی به دست خواهد آمد.

دوم، تئوری انتخاب عمومی با موفقیت توانسته است نشان دهد که بازار یا دولت چه زمانی با کمبود روبرو می‌شوند یا این که آیا عملکرد دولت از وضعیت نامطلوبی برخوردار است. برخی از اقتصاد دانان به بررسی مجموعه‌ای از وضعیت‌ها برای کمبود غیر به بازار پرداخته‌اند. مجموعه نظریه‌های کمبود بازار و غیر بازار نقش بخش غیرانتفاعی را به گونه‌ای معلوم می‌سازد که در آن ضعف دولت و یا بازار مشخص می‌شود. از این منظر، خصوصی‌سازی به مثابه روشی برای انتقال وظایف و فعالیت‌ها از بخش ناکارا به یک بخش کارا تعریف می‌شود. این تعریف ابزاری برای تعدیل اقتصادی به جای بازسازی رادیکالی اقتصاد محسوب می‌شود.

۲) خصوصی‌سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات محلی

مفهوم خصوصی‌سازی را می‌توان از منظر دیگری نگریست. لازم نیست تمرکز روی کارایی باشد، بلکه نظریه خصوصی‌سازی از منظر جامعه‌شناسی مورد مذاقه قرار می‌گیرد که بر اجتماعات محلی تاکید می‌ورزد. در این فرایند برخی از تحلیل‌گران از جمله پیتر برگر و ریچارد نوهاس پیشنهاد می‌کنند که دولت باید به انجمن‌های داوطلبانه، سازمان‌های غیردولتی، مراکز مذهبی، گروه‌های خود اشتغال و دیگر نهادهای واسطه‌ای غیررسمی که میان اشخاص و "فرا ساختارهای بیگانه" جامعه قرار می‌گیرند، اختیار عمل دهد. در این رابطه آن‌ها معتقدند که چنین نهادهایی توسط دولت‌های مدرن با ایجاد دیوان‌سالاری‌های خدماتی نادیده گرفته می‌شود.

خصوصی‌سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات در مقابل مفهوم خصوصی‌سازی به مثابه حقوق مالکیت قرار می‌گیرد. نظریه جامعه‌شناسانه، ایده فردگرایانه سطحی‌نگر از انگیزه انسان‌ها را طرد می‌کند. این نظریه، به نقد لیبرالیسم از آن جهت می‌نشیند که معتقد است حقوق فردی را به حقوق گروه‌های اجتماعی ترجیح می‌دهد و برای تمامی ظرفیت‌های فکری، ارزش پولی تعیین



می‌کند. این نظریه سعی دارد صورتی انسانی از خصوصی‌سازی ترسیم کند و البته آرای گروه‌های چپ را در اذهان زنده می‌کند.

۳) خصوصی‌سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت

نظریه دیگر توجیه‌کننده خصوصی‌سازی بیان می‌دارد که خصوصی‌سازی به دلیل تاثیر سیاسی در کاهش و تعدیل تقاضاهای دولت یا به عبارت دیگر کاهش بار اضافی دولت، مورد توجه قرار می‌گیرد. در دهه، ۱۹۷۰ برخی از منتقدان پیشنهاد کردند که حکومت‌های دموکراسی غربی از فشار بار اضافی که بر دوش دارند کمر خم کرده‌اند که این امر موجب شده است تا آنها با هزینه‌های گزاف و مصارف زیاد، عملکرد اقتصادی ضعیفی از خود نشان دهند.

در این چارچوب، خصوصی‌سازی نشان دهنده سیاست‌های متعددی است که به مقابله با نابسامانی‌های مالی-اقتصادی می‌پردازد. «باتلر» نیز در این رابطه اضافه می‌کند که خصوصی‌سازی می‌تواند مشکل کسری‌های بودجه را که به وسیله نظریه انتخاب عمومی توضیح داده می‌شود، درمان کند. از این دیدگاه، خصوصی‌کردن شرکت‌های دولتی و خدمات عمومی، حرکت به سمت منطق بازار بوده و اقتصاد مبتنی بر فعالیت‌های کارآفرینی تشویق و توصیه می‌شود.

❖ چالش‌ها و مشکلات خصوصی‌سازی

میزان موفقیت و تحقق اهداف غیر بودجه‌ای یا کیفی خصوصی‌سازی‌ها متفاوت از میزان تحقق اهداف بودجه‌ای است. در واقع، در این مورد صحبت از بالا رفتن بهره‌وری و کمک بنگاه‌های خصوصی شده به رشد اقتصادی کشور و در نتیجه افزایش اشتغال و کاهش بیکاری در میان است. از این نظر تجربه بنگاه‌هایی که خصوصی شده‌اند نشان می‌دهد که اهداف کیفی مورد نظر آنگونه که باید تحقق پیدا نکرده و خصوصی‌سازی به طور کل با چالش‌ها و مشکلاتی رو به رو بوده است.

برای مثال، مرکز پژوهش‌های مجلس در یکی از گزارش‌های خود اعلام کرده است که با توجه به وضعیت موجود واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در صنایع فولاد، چالش‌های متعددی در دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم از جانب صنعت فولاد وجود دارد. در



این مورد اشاره شده است که یکی از این چالش‌ها، نبود بازار سرمایه منسجم و متناسب در کشور برای تجمیع سرمایه‌های بخش خصوصی جهت سرمایه‌گذاری در صنایع بزرگ و سرمایه‌بر از جمله فولاد است. از طرفی بخش خصوصی که به صورت خاص توانایی سرمایه‌گذاری در این صنعت را داشته باشد، انگشت شمار است که آن‌ها هم به دلایلی از جمله عدم اطمینان به سیاست‌های اقتصادی دولت و ریسک سرمایه‌گذاری در کشور، تمایلی به سرمایه‌گذاری در این صنایع را ندارند.

همچنین، در این گزارش آمده است: مداخله دولت در مدیریت شرکت‌های واگذار شده فولاد، یکی دیگر از معضلات اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در صنایع مذکور است. به عبارت دیگر، دولت با واگذاری بخشی از سهام شرکت‌های مذکور به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شبه دولتی‌ها و نیز واگذاری بخشی از این سهام به این مؤسسات و نهادها بابت رد دیون، عملاً به نوعی مدیریت خود را بر شرکت‌های واگذار شده پابرجا نگه می‌دارد که این امر به نوبه خود باعث عدم تمایل بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این شرکت‌ها می‌شود.

بنابراین یکی از چالش‌های اصلی خصوصی‌سازی مرتبط با نقش پررنگ شرکت‌های عمومی غیر دولتی در خرید سهام واگذار شده و شکل‌گیری بیش از پیش قدرت‌های اقتصادی شبه دولتی در کنار دولت نیز است. طبق دیدگاه کارشناسان، شرکت‌های عمدتاً شبه دولتی مانند «شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی»، «شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان» و «صندوق‌های بازنشستگی»، بخش عمده‌ای از ارزش کل سهام بلوکی واگذار شده را خریداری کرده‌اند.

در این مورد متخصصان و فعالان اقتصادی و سیاسی بر این باورند در صورتی که همچنان حضور پررنگ و حداکثری شرکت‌های شبه‌دولتی و عدم حضور جدی بخش خصوصی در خرید سهام شرکت‌های دولتی تداوم یابد؛ نمی‌تواند به اهداف اصلی خود یعنی افزایش کارایی و تسریع توسعه اقتصادی منتهی شود و علت اصلی این امر نیز متأثر بودن مدیریت شرکت‌های شبه‌دولتی از دولت و حاکمیت است. به عبارت دیگر جریان غالب مدیریتی در شرکت‌های شبه‌دولتی، همان مدیریت دولتی است که نمی‌توان افزایش کارایی اقتصادی و عملکردی را از آن انتظار داشت.



به علاوه، بخش قابل توجهی از واگذاری‌ها در قالب سهام عدالت بوده است. این نوع واگذاری با خصوصی سازی به شیوه معمول تفاوت دارد. خصوصی سازی به معنای واگذاری مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی است. این در حالی است که در طرح واگذاری سهام عدالت مالکیت بسیاری از شرکت‌های دولتی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به تعاونی‌های شهرستانی و مردم واگذار می‌شود. در واقع، در اینجا نیز با نوعی شبه دولتی شدن اقتصاد روبه‌رو هستیم.

در کنار موارد فوق و طبق گفته‌های کارشناسان می‌توان گفت که اگر به دلیل انحصارات طبیعی، کمبود اطلاعات، محدودیت‌های ارزی یا محدودیت‌های تکنولوژیک و... درجه رقابت فعالیت‌ها در یک اقتصاد اندک باشد، تغییر مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی موجب افزایش قیمت‌ها و عدم کارایی بیشتر می‌شود. زیرا مالکیت خصوصی انگیزه کمتری در تأمین منافع اجتماعی داشته و تمایل دارد از تنگناهای اقتصادی، رانت بیشتری را کسب کند.

❖ اهداف و سئوالات اصلی پژوهش

خصوصی کردن شرکت‌های دولتی به خودی خود یک هدف تلقی نمی‌شود، بلکه ابزاری است برای تحقق سایر اهداف اقتصادی و از آنجا که ادعا شده خصوصی سازی اثر عمده‌ای بر بهبود اساسی کارایی شرکت‌های خصوصی شده دارد، از طرفی تصمیمات و سیاست‌های اقتصادی در خلاء به اجراء گذاشته نمی‌شوند حال با توجه به نتایج تحقیق تجربی حاضر در پی پاسخ به این سوال هستیم که براساس اطلاعات صورت‌های مالی شرکت‌های واگذار شده و معیارهای نوین مالی تعریف شده. آیا خصوصی سازی در دوره مورد مطالعه بر بهبود عملکرد واقعی اقتصادی شرکت‌ها اثر مثبت داشته و آیا اینکه واگذاری شرکت‌ها در ایران به منظور خصوصی سازی موفقیت قابل ملاحظه‌ای داشته است یا خیر؟ چنانچه موفق نبوده، دلایل آن کدامند؟ و در پایان یک راهکار مناسب برای موفق شدن شرکت‌ها در امر خصوصی سازی ارائه نماید.



آیا استوار کردن اقتصاد دولتی بر پایه‌های اقتصاد بازار فرضیه درستی است و آیا نفت در این رابطه تعیین کننده است؟

در ادبیات اقتصاد در مورد دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی از دیرباز تاکنون نظریات متفاوتی وجود داشته است. به طور کلی این دیدگاه‌ها را می‌توان به دو گروه کلی تقسیم کرد: در دیدگاه نخست، رشد و توسعه اقتصادی در درجه اول اهمیت قرار دارد و تصور عمده بر این است که با پیگیری همه جانبه و دسترسی به رشد و توسعه اقتصادی، می‌توان رفاه جامعه را به حداکثر مقدار ممکن رسانید. هرچند در این فرایند توزیع عادلانه‌ای درآمد مورد توجه قرار نمی‌گیرد، از طریق آن رفاه قشرهای پایین جامعه نیز بهبود می‌یابد. در این دیدگاه فرض بر این است که بهره‌وری فعالیت‌های اقتصادی دولت نسبت به بخش خصوصی به مراتب پایین‌تر است و مقررات و مداخلات دولت، به خصوص در بازارهای سرمایه و کار و کالاهای قابل تجارت مانع از آن می‌شود که افراد و بنگاه‌های خصوصی، سودبخش‌ترین راه‌های سرمایه‌گذاری را به راحتی انتخاب کنند. پس از دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی در واقع منجر به تخصیص نامطلوب منابع می‌گردد و بنابراین، در این دیدگاه رشد سریع اقتصادی تنها از طریق واگذاری تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بر عهده‌های افراد یا نهادهای خصوصی که با دیگران در رقابت‌اند، امکان‌پذیر است.

در دیدگاه دوم، معتقد به نقش اساسی دولت در توسعه‌ای اقتصادی بوده و بر این پایه حجم وسیع‌تر وظایف اقتصادی دولت را به منزله موتور قدرتمندی برای توسعه اقتصادی می‌انگارد. چرا که دولت توانایی هماهنگ کردن سلیقه‌های فردی و اجتماعی را داراست و می‌تواند با ایجاد امنیت و افزایش سرمایه‌گذاری‌های مؤثر و فراهم آوردن زیرساخت‌های مطلوب اجتماعی برای رشد و توسعه‌ای اقتصادی، در این فرآیند نقش کلیدی و تعیین کننده‌ای را بر عهده بگیرد.

اقتصاد آزاد در نقطه مقابل اقتصاد دولتی یا اقتصاد سیاسی قرار دارد. در اقتصاد دولتی، دولت بر بخش‌های مختلف اقتصاد کنترل دارد و تولید، توزیع و فروش همگی با کنترل کامل دولت انجام می‌شود. در چنین اقتصادی قیمت‌ها نه تنها توسط دست اندرکاران بازار تعیین نمی‌شود بلکه دولت با توجه به سیاست‌های خود قیمت‌ها و اقتصاد را مدیریت می‌کند.



مقصود از آزادی اقتصادی، آزاد بودن در مقابل دولت و دخالت‌های آن است. به طوری که در عبارتی ساده، منظور از «آزادی» در ادبیات اقتصادی، نفی هر نوع دخالت دولت در امور اقتصادی است. در حالیکه آزادی حقوقی، آزاد بودن نسبت به افراد دیگر است، به این معنا که شخص از جهت حقوقی و قانونی نمی‌تواند مانع دیگری شود و آزادی او را محدود کند. پس از آزادی اقتصادی، چون یک امر حقیقی و تکوینی مثل آزادی فلسفی (اختیار انسان در مقابل جبر او) نیست، نوعی از آزادی حقوقی و اعتباری تلقی می‌شود ولی دو ویژگی دارد: اول، قلمرو آن امور و فعالیت‌های اقتصادی است و دوم، آزاد بودن در مقابل دولت است نه افراد. در مجموع هفت مشخصه اصلی اقتصاد به صورت زیر قابل تعریف است:

- (۱) **سیستم قانونی**: اساس فرآیند پیشرفت اقتصادی، یک سیستم قانونی است که از مالکیت خصوصی دارائی فعلیت و یافتن قراردادها حمایت می‌کند. سیستم قانونی پایه‌ای برای حمایت از حق مالکیت و اجرای معاهدات فراهم می‌کند. تجارت، کالاها را به سمت کسانی هدایت می‌کند که برای آن‌ها ارزش بیشتری قائل هستند و به وسیله بازده حاصل از خصوصی‌سازی و روش‌های تولید در مقیاس بزرگ، محصولات بیشتری بدست می‌آورند. برای کاهش نااطمینانی‌های همراه با تجارت، یک سیستم قانونی باید شرایط اجرای توافقات یا معاهدات را فراهم کند. این امر تجارت را افزایش خواهد داد و به پیشرفت جریان اقتصادی کمک می‌کند. مطلب مهم در مورد مالکیت خصوصی، انگیزه‌هایی است که از آن ناشی می‌شود.
- (۲) **بازارهای رقابتی**: رقابت مشوق استفاده مؤثر است و باعث تحریک و تشویق انگیزه‌ها می‌شود. رقابت باعث پیشرفت مداوم در صنعت است. این امر تولیدکنندگان را وادار به حذف زائدات و کاهش هزینه‌ها سوق می‌دهد، به طوری که آنان ممکن است به دیگران ارزان بفروشند. رقابت، کسانی که هزینه‌ها را بالا نگه می‌دارند را حذف می‌کند و تولیدات را به سمت کسانی سوق می‌دهد که هزینه‌هایشان پایین است. رقابت بجای کسب و کار نیست گرچه نرخ‌های سود را پایین نگه می‌دارد.
- (۳) **محدودیت در مقررات دولتی**: سیاست‌های تعدیل‌کننده که تجارت را کاهش می‌دهد، پیشرفت اقتصادی را نیز کند می‌کند. دولت‌ها تجارت‌ها را به راه‌های گوناگون متوقف می‌کند.



۴) بازار سرمایه کار آمد: برای شناسایی پتانسیل بازار، یک جامعه باید مکانیسمی داشته باشد که سرمایه‌ها را به سمت پروژه‌های ثروت‌زا هدایت کند. مصرف هدف تولید است. بکار انداختن سرمایه، منبع بالقوه‌ای از رشد اقتصادی است. اگر ما تمامی آنچه را تولید می‌کنیم، مصرف کنیم، هیچ منبعی برای سرمایه‌گذاری در دسترس نخواهد بود. بنابراین این ما نیازمند پس‌انداز خواهیم بود.

۵) ثبات پولی: سیاست‌های پولی تورمی، علائم قیمتی را منحرف کرده و اقتصاد بازار را تضعیف می‌کند. اولین و بهترین تعریف از پول آن است که پول وسیله مبادله است و سبب کاهش هزینه‌های مبادله می‌شود. زیرا باعث می‌شود که تمامی کالا و خدمات به هم تبدیل شوند. پول همچنین این امکان را برای مردم فراهم می‌سازد تا از مبادلات پیچیده که درگیر درآمدها و پرداخت‌ها می‌باشد، سود بدست آورند و وسیله‌ای فراهم سازد تا قدرت خرید خود را برای آینده حفظ کنیم. پول همچنین یک وسیله حسابرسی است که توانایی ما را در جهت نگهداری مسیر سود و هزینه‌ها حفظ می‌کند و این شامل تمام مراحل است که در طول زمان اتفاق می‌افتد.

۶) نرخ‌های پایین مالیات: تولیدات زمانی افزایش خواهد یافت که مردم بتوانند هرچه بیشتر درآمدی را که بدست می‌آورند در اختیار خود داشته باشند. هنگامی که نرخ مالیات‌ها بالا است، دولت سهم بیشتری از درآمد را به خود اختصاص می‌دهد و انگیزه کار کردن و استفاده کار آمد از منابع پائین می‌آید. نرخ نهائی مالیات اهمیت ویژه‌ای دارد، مالیات قسمتی از اضافه در آمد است که در هر سطح از درآمد گرفته می‌شود. دو دلیل وجود دارد که چرا وقتی نرخ نهائی مالیات‌ها بالا است تولیدات و درآمد کاهش می‌یابد.

۷) تجارت آزاد: یک جامعه بوسیله فروش کالاها و خدماتی پیشرفت می‌کند که می‌تواند آنها را با هزینه نسبتاً پائین تولید کند و آنچه که برایش هزینه بر است را وارد کند. تجارت آزاد مفهومی ساده است که به مردم اجازه می‌دهد به هر اندازه‌ای که می‌خواهند خرید و فروش کنند. تعرفه‌های حمایتی و محدودیت‌های تجاری هر دو تجارت را محدود می‌کنند. تفاوت آن‌ها در این است که محدود کردن وسیله‌ای است که با آن دولت‌ها، دشمنانشان را از تجارت



باز می‌دارند. ولی تعرفه‌های حمایتی وسیله‌ای هستند که دولت‌ها ملت خود را از تجارت باز می‌دارند. یک اصل لازم در تجارت بین‌الملل آن است که هر مبادله‌ای اختیاری است. به عنوان موردی در مقایسه با تجارت داخلی، تجارت بین‌المللی برای هر یک از طرفین تجاری این امکان را بوجود می‌آورد که بیشتر تولید کنند و کالاها و خدمات را نسبت به روش‌های ممکن دیگری بیشتر مصرف کنند.

آیا رفتن به سمت نظام بازار و یا به عبارت دیگر خصوصی‌سازی در کشور یک الزام اجتناب‌ناپذیر است؟

در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم تا آخر سال‌های دهه ۱۹۶۰ میلادی تفکر غالب و سیاست بیشتر دولتمردان مبنی بر دخالت دولت در اقتصاد بود که ناشی از تفکرات کینز و موفقیت‌های بعدی آن در عرصه اقتصاد است. پس از بروز پدیده رکود تورمی در سال‌های پس از دهه ۱۹۷۰ و بحران‌های جدی ایجاد شده در کشورهای مختلف دنیا، گرایش به سوی بازار آزاد و خصوصی‌سازی واحدها و موسسات دولتی شتاب بیشتری به خود گرفت و دستاوردهای مثبت اقتصادی این گرایش‌های موجب شد تا سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در سال‌های بعد از دهه ۱۹۸۰ میلادی در بیشتر کشورهای جهان با سرعت پیگیری شود. خصوصی‌سازی را می‌توان تلاشی در جهت پررنگ کردن بازار در مقابل تصمیم‌های دولت به عنوان کارگزار اقتصادی دانست. اینطور استدلال می‌شود که بخش خصوصی برای بقا و استمرار فعالیت خود در شرایط رقابتی مجبور به ارتقای سطح و کیفیت فعالیت و کاهش هزینه برده و بدین ترتیب حضور پررنگ‌تر بخش خصوصی به نفع اقتصاد ملی است.

خصوصی‌سازی به مجموعه‌ای از اقدامات گفته می‌شود گفته می‌شود که در قالب آن، در سطوح و زمینه‌های گوناگون، کنترل یا مالکیت و مدیریت از دست بخش دولتی خارج و به دست بخش خصوصی سپرده می‌شود. به این ترتیب در نهایت دامنه نفوذ مستقیم دولت بر فعالیت‌های اقتصادی محدود می‌شود و تمرکز فعالیت‌ها در بخش خصوصی افزایش می‌یابد. خصوصی‌سازی با فراهم کردن فضای رقابتی، واحدهای خصوصی را وادار می‌نماید تا عملکرد کارتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. تدابیر در مورد خصوصی‌سازی به عواملی مانند متوسط درآمد سرانه



و الگوی توزیع درآمد کشور، وضعیت توسعه صنعتی، ماهیت و کارایی بخش خصوصی در اقتصاد، وضعیت کسری بودجه داخلی و بدهی‌های خارجی، اندازه بازار داخلی و شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور بستگی دارد.

عوامل مهمی که روند گرایش به سوی نظام بازار و خصوصی‌سازی را در برخی کشورها تقویت نموده است، عبارتند از عملکرد ضعیف شرکت‌های وابسته به دولت در کشورهای مختلف جهان تحولات اروپای شرقی و شکست الگوی برنامه‌ریزی متمرکز دولتی در کشورهای سوسیالیستی و چرخش آن‌ها به سوی مکانیزم بازار آزاد و تغییر استراتژی‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول؛ تا حدی که امروزه واگذاری واحدها و موسسات اقتصادی دولتی به بخش خصوصی به عنوان نظر اصلی کارشناسان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول است؛ تا جایی که امتیازات و تسهیلات مالی خود را به بسیاری از کشورها، منوط به اجرای سیاست آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی نموده‌اند.

در ایران نیز با توجه به تمامی مباحث عنوان شده در طول گزارش می‌توان نتیجه گرفت مهمترین و ریشه‌ای‌ترین عامل مشکلات اقتصادی در طی دهه‌های گذشته، درآمدهای نفتی استفاده غیرصحیح از این درآمدها به تبع آن دخالت دولت در اقتصاد است. از یک طرف نشان داده شده که علیرغم تاثیر مثبت درآمدهای نفتی بر رشد سرمایه‌گذاری کل نوسانات ناشی از این درآمدها باعث کاهش سرمایه‌گذاری در کشور شده است. همچنین با وجود تاثیر مثبت و مستقیم درآمدهای نفتی بر تولید ناخالص داخلی این درآمدها به طور غیرمستقیم باعث کاهش تولید ناخالص داخلی می‌شود. بدین گونه که درآمدهای نفتی باعث کاهش شاخص حکمرانی خوب می‌شود این کاهش با تاثیر منفی بر روی سه معیار پاسخگوی مردم سالارانه، کیفیت دیوان‌سالاری و حضور نظامیان در سیاست باعث کاهش رشد اقتصادی شده است.

از طرف دیگر با کم شدن قدرت نفت در سال ۸۴ به بعد و شور دوران سوم اقتصادی را حاکمیت دولت و اقتصاد کاهش می‌یابد. بدین مفهوم که دولت تنها توانست اقتصاد را کنترل نماید، بلکه اقتصاد و شرایط بازار دولت را مجبور به انجام رفتارهای کرده است که خود منجر به مشکلات بیشتری در اقتصاد از جمله تورم شدید و بی ثباتی در بازار شده است.



❖ مزایای خصوصی سازی:

- ۱) **ارتقای بهره‌وری:** دلیل اصلی خصوصی سازی این است که شرکت‌های خصوصی انگیزه مضاعفی برای کاهش هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری دارند. اگر برای یک سازمان دولتی کار می‌کنید، به زودی متوجه می‌شوید که مدیران صنعتی در بخش دولتی معمولاً در افزایش سود نقش بسزایی ایفا نمی‌کنند. با این وجود، یک بنگاه خصوصی علاقه‌مند به افزایش سودآوری است، بنابراین کاهش هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری اهمیت بسیار زیادی دارد.
- ۲) **عدم دخالت سیاسی:** معمولاً دولت‌ها مدیران اقتصادی ضعیفی دارند. دولت‌ها به جای درک مسائل اقتصادی و تجاری، بیشتر تحت‌تاثیر انگیزه‌ها و فشارهای سیاسی هستند. به‌عنوان مثال، یک شرکت دولتی ممکن است کارگران مازاد استخدام کند که چندان کارآمد نیستند. دولت ممکن است تمایلی به تعدیل کارگران ناکارآمد به دلیل تبلیغات منفی و تاثیر آن بر زیان‌های اقتصادی احتمالی نداشته باشد. بنابراین، شرکت‌های دولتی غالباً تعداد کارگران را افزایش می‌دهند که این امر موجب کاهش بهره‌وری می‌شود.
- ۳) **چشم‌انداز کوتاه‌مدت:** بسیاری از مدیران دولتی فقط به انتخابات بعدی فکر می‌کنند. بنابراین، ممکن است آنها تمایلی به سرمایه‌گذاری در زمینه ارتقای زیرساخت‌ها نداشته باشند که در دراز مدت منجر به افزایش بهره‌وری اقتصادی می‌شود، زیرا آنها بیشتر نگران پروژه‌هایی هستند که قبل از برگزاری انتخابات از توجیه اقتصادی برخوردارند. کاهش سرمایه‌گذاری در بخش دولتی آسان‌تر از خدمات ضروری مانند مراقبت‌های بهداشتی است.
- ۴) **سهامداران:** یک بنگاه خصوصی همواره از طرف سهام‌داران برای اجرای کارآمد سیاست‌های خود، تحت فشار قرار می‌گیرد. اگر شرکت ناکارآمد باشد، ممکن است در معرض تملیک خصمانه (takeover) توسط سهام‌داران قرار گیرد. شرکت‌های دولتی از این فشار مبرا بوده، بنابراین ناکارآمدی در آنها بسیار چشمگیر است.
- ۵) **افزایش رقابت:** غالباً خصوصی سازی منابع دولتی با هنجارشکنی در حوزه سیاست‌های انحصاری همراه است؛ یعنی سیاست‌هایی که اجازه می‌دهد شرکت‌های بیشتری برای ورود به صنعت و افزایش رقابت در بازار اقدام کنند. این افزایش رقابت است که می‌تواند بیشترین



انگیزه را برای بهبود کارآیی به همراه داشته باشد. به‌عنوان مثال، اکنون رقابت بیشتری در حوزه مخابرات و توزیع برق وجود دارد. با این حال، خصوصی‌سازی لزوماً باعث افزایش رقابت نمی‌شود و این موضوع به ماهیت بازار بستگی دارد. به‌عنوان مثال در حوزه آب شیرین رقابتی وجود ندارد، زیرا این حوزه قاعدتاً انحصاری است. همچنین در صنعت ریلی رقابت بسیار کمی وجود دارد.

❖ معایب خصوصی‌سازی :

(۱) **انحصار طبیعی:** یک انحصار طبیعی زمانی اتفاق می‌افتد که تنها یک بنگاه در صنعت مورد نظر کاملاً کارآمد باشد. بنابراین هیچ زمینه‌ای برای رقابت بین چند بنگاه وجود ندارد. در این حالت، خصوصی‌سازی فقط یک انحصار خصوصی را ایجاد می‌کند که ممکن است به دنبال تعیین قیمت‌های بالاتر برای سوءاستفاده از مصرف‌کنندگان باشد. بنابراین بهتر است یک انحصار عمومی داشته باشیم تا یک انحصار خصوصی که با افزایش قیمت از مصرف‌کننده سوءاستفاده کند.

(۲) **منافع عمومی:** صنایع بسیاری وجود دارند که خدمات عمومی ضروری، مانند مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و حمل و نقل عمومی را اجرا می‌کنند. در این صنایع، انگیزه سود نباید هدف اصلی بنگاه‌ها و صنعت باشد. به‌عنوان مثال، در مورد مراقبت‌های بهداشتی، ترس از خصوصی‌سازی مراقبت‌های بهداشتی و درمانی به معنای اولویت بیشتر مراقبت از بیمار نسبت به سود است. همچنین، در صنعتی مانند مراقبت‌های بهداشتی، مطمئناً نیازی به انگیزه افزایش سود برای بهبود استانداردها نداریم. هنگامی که پزشکان بیماران را معالجه می‌کنند بعید به نظر می‌رسد در صورت دریافت پاداش، سخت‌تر تلاش کنند.

(۳) **چالش مقررات انحصارهای خصوصی:** خصوصی‌سازی باعث ایجاد انحصارهای خصوصی مانند شرکت‌های آب و شرکت‌های ریلی می‌شود. این موارد برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت انحصاری به مقررات نیاز دارند. بنابراین، همچنان نیاز به مقررات دولتی، مشابه شرایط تحت مالکیت دولت است.



۴) **تقسیم صنایع:** در انگلیس، خصوصی‌سازی ریلی منجر به تقسیم وظایف شبکه ریلی و زیرساخت‌ها به شرکت‌های متعدد بهره‌بردار شد. این امر به شرایطی منجر شد که مشخص نیست مسوولیت نهایی بر عهده چه کسی خواهد بود. به‌عنوان مثال در سقوط ریل هاتفیلد در انگلیس، هیچ‌کس مسوولیت ایمنی را بر عهده نگرفت. شرکت‌های مختلف ریلی تنها پیچیدگی‌های مربوط به ورود و خروج را افزایش داده بودند.

۵) **شرکت‌های کوتاه‌مدت:** بنگاه‌های خصوصی نیز ممکن است همانند دولتی‌ها از فشارهای کوتاه‌مدت انگیزه بگیرند. آنها ممکن است برای رضایت سهامداران، به دنبال افزایش سود کوتاه‌مدت و جلوگیری از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های بلندمدت باشند. به‌عنوان مثال، انگلیس دچار عدم سرمایه‌گذاری در منابع جدید انرژی است، با این حال شرکت‌های خصوصی به جای سرمایه‌گذاری در واحدهای جدید سعی در استفاده از امکانات موجود دارند.

❖ جمع بندی و نتایج

براساس نکات حاصل از بررسی تجربه کشورهای مختلف از جمله انگلستان، چک، شیلی، هند، مصر و... در امر خصوصی‌سازی می‌توان اظهار داشت که اجرای برنامه خصوصی‌سازی تنها در فضایی که زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و عملیاتی لازم و متناسب با آن فراهم باشد فرآیند موفق است در غیر اینصورت قبل از اینکه مساله را حل کند مشکل خواهد آفرید. با توجه به ماهیت شاخص‌های مذکور که بیشتر بر جنبه‌های اقتصادی و مالی تاکید دارند و با توجه به نتایج حاصل از تحقیق که با استفاده از شاخص‌های فوق بدست آمده است می‌توان دلایل عدم حصول نتایج مطلوب را در بطن بازار سرمایه و شرایط و بسترهای اقتصادی که واگذاری‌ها در آن اتفاق افتاده است کنکاش نمود. سطح معنی داری بالای برای هر یک از شاخص‌ها، گویای این مطلب می‌باشد که بین میانگین نسبت‌ها بعد و قبل از سال تعیین شده تفاوت وجود ندارد و با اطمینان زیادی می‌توان این را بیان نمود که تغییرات قابل توجهی در هر یک از شاخص‌ها رخ نداده است. نتایج حاصل نشان می‌دهد که تفاوت معنی داری بین عملکرد قبل و بعد از واگذاری وجود ندارد. همچنین بین عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و شرکت‌هایی که دولتی و یا در اختیار بخش عمومی باقی مانده‌اند تفاوت معنی داری وجود ندارد.



تا پیش از سال ۱۳۵۳ بدلیل وجود قراردادهای نفتی با شرکتها و دول خارجی، درآمد نفتی کمی حاصل دولت ایران می شده است. در سال ۱۳۵۳ و با انقضای این قراردادها، درآمد سرشار نفتی وارد بودجه کشور شد. تا این سال به دلیل سهم کوچک دولت از اقتصاد، کشور اقتصادی بر مبنای بازار داشته است. با ورود درآمدهای نفتی، دولت قدرتمند شده و سهم بیشتری از اقتصاد را به خود اختصاص می دهد و در طول زمان بخش خصوصی ضعیف تر می شود. همزمان با این اتفاق بررسی های انجام شده حاکی از کاهش مطلوبیت دولت و در نتیجه سطح رفاه جامعه است. و این در حالی است که تا قبل از سال ۱۳۵۳ مطلوبیت دولت بیشتر از سال های بعدی است و در این زمان کاهش چشمگیری نیز ندارد، بدین مفهوم که اقتصادی بر مبنای بازار توانسته مطلوبیت بیشتری نسبت به یک اقتصاد دولتی وابسته به درآمدهای نفتی ایجاد کند. از طرفی محاسبه مطلوبیت دولت بدون لحاظ درآمدهای نفتی نیز نشان دهنده آن است که در صورت فقدان درآمدهای نفتی در طول دوره مورد بررسی، دولت از مطلوبیت بیشتری برخوردار بوده است، به این معنی که، دولتی بدون درآمد نفتی و یا قدرت کمتر از لحاظ اقتصادی می توانسته است مطلوبیت بیشتری فراهم کند. سیاست های خصوصی سازی در طول سالیان آیا به نوع خود دولتی کردن سرمایه های خصوصی نبوده است؟

از عقاید اقتصاددانان کلاسیک از یک سو تا اقتصاد غیر متمرکز و از سوی دیگر، طیفی از انواع دولت وجود دارد که بسته به درجه سیاست گذاری، برنامه ریزی و قانون گذاریشان اندازه های متفاوتی به خود می گیرد. امروزه تقریباً تمام دولت ها و اقتصاددانان به ترکیب بهینه بخش دولتی و خصوصی سازی معتقدند. اما در عمل، نحوه این ترکیب بهینه با هم متفاوت است. علم اقتصاد ایجاد ساختارها و زیر ساختارها، حفظ نظم و ثبات و ارائه خدمات اساسی چون تأمین اجتماعی را بر عهده دولت ها قرار داده و سایر موارد را به دست پرتوان و کارای بخش خصوصی برده است. دخالت حداقلی دولت تنها زمانی که تخصیص بهینه به هر دلیل مثل انحصار با آثار خارجی به مشکل بر می خورد، از آرزوهای دیرینه هر اقتصادی است، اما معمولاً تمایلات سیاسی و سایر ابعاد، مانع تحقق این آرزو می گردد.



فضای اقتصاد ایران همواره دولت زده بوده و سطح دخالت دولت در حال حاضر از تعیین قیمت محصولات مصرفی تا تعیین نرخ بهره است. دولت تنظیم کننده کلیه مناببات بازار کار، ارتباط با سرمایه گذاران خارجی، دسترسی به تکنولوژی: دریافت تسهیلات بانکی و ... می باشد. در حالی که از جمله ملزومات اساسی اجرای موثر خصوصی سازی رفع این گونه مداخلات است. لذا هم اکنون و در شرایط فعلی در اقتصاد ما یک توافق جمعی مبنی بر اجرای خصوصی سازی در فضایی سالم و شفاف و بدون از هرگونه رانت اطلاعاتی و بر اساس عقلانیت و با ارائه برنامه های جدید و با کنار گذاشتن از و کارهای قبلی حاکم است؛ چراکه سیطره نگرش دولت گرا و استیلای دیرینه دولت بر اقتصاد دیگر الگوی زمینه از توسعه نخواهد بود.

با ابلاغ سیاست های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴، خصوصی سازی در ایران وارد فاز جدید شد که از نظر ماهیت و دامنه اجرا با فعالیت های صورت گرفته پیش از آن، تفاوت اساسی دارد. بر اساس سیاست های ابلاغ شده: مقررات دولت همه فعالیت های خود را در خارج از موارد اصل چهل و چهار قانون اساسی به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی واگذار کند.

با توجه به گستره وسیع خصوصی سازی در کشور ما، مسائل و مشکلات زیادی در این خصوص مطرح است که یکی از اساسی ترین این چالش ها، واگذاری بخش عمده ای از سهام شرکت های دولتی به بخش شبه دولتی است. از سوی دیگر به واگذاری سهام شرکت های دولتی در قالب سهام عدالت، ترس از تبدیل شرکت های سرمایه گذاری استانی و شرکت های تعاونی عدالت شهرستانی به نهادهای شبه دولتی جدید احساس می گردد. این گونه شرکت ها نه دولتی هستند که نظارت پذیری دولت، مجلس و سایر نهادهای نظارتی را پذیرا باشد و نه خصوصی که قواعد حاکم بر رقابت پذیری را رعایت نمایند. مهمترین پیامد عملکرد فعلی خصوصی سازی در ایران ایجاد اساسی بخصوص برای این بخش از اقتصاد، اشاعه فساد و در نهایت نداشتن یک اقتصاد رقابتی بازار محور است.

* از جمله اساسی ترین مباحث در زمینه خصوصی سازی آن است که سیاست گزاران ابتدا به اجماع رسیده باشند که اقتصاد بر اساسی ساز و کار بازار عمل کند. در صورتی که این اصل



نهادینه شده باشد، می‌بایست تمامی ملزومات آن رعایت گردد؛ در حالی که شرایط فعلی اقتصاد کشور ما علامت‌های متناقضی را به اذهان عاملین اقتصادی متبادر می‌نماید. لذا به سختی می‌توان هویت تفکر قالب حاکم بر عرصه سیاست‌گذاری کشور را شناسایی و درک نمود. مثلاً در شرایطی که خصوصی‌سازی در کانون توجه همگان است، تحمیل سهام شرکت‌های دولتی به بخش‌های مختلف از جمله بانک‌ها بابت رد دیون دولت آن هم با قیمت‌های غیرواقعی تحمیلی از سوی دولت صرفاً جهت تامین منابع درآمدی مورد انتظار دولت از محل فروش سهام شرکت‌های وابسته به آن امری متناقض با اصول و مبانی اقتصاد بازار محور است.

امروزه بخش قابل توجه‌ای از واگذاری‌ها تنها با هدف تامین کسری بودجه سالانه دولت از محل اعتبارات حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی انجام می‌شود. به عنوان مثال در چارچوب برنامه سوم توسعه، مهمترین هدفی که برای سیاست‌های خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده است، کسب درآمد برای دولت است این دیدگاه هر چند منجر به کوچک شدن دولت می‌شود، اما به دلیل عدم ایجاد ثروت جدید و توزیع نامناسب است درآمد با اهداف متعالی خصوصی‌سازی که افزایش کارایی و رشد اقتصادی است، در تعارض می‌باشد.

نگاهی به عمده‌ترین واگذاری‌های شرکت‌های دولتی طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد اصلی‌ترین برنده این واگذاری‌ها شبه دولتی‌ها بوده‌اند. از واگذاری سهام بانک‌ها و بیمه‌ها تا فروش بخشی از سهام مخابرات، فولاد و غیره، برنده اصلی این واگذاری‌ها شبه دولتی‌ها بوده‌اند. در این میان به نظر می‌رسد توجه به بخشی از سیاست‌های ابلاغی رهبر انقلاب با عنوان «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» که به موضوع سرمایه ایرانی اختصاص دارد در ادامه مسیر خصوصی‌سازی ضروری است. در بخش‌هایی از این سیاست‌ها، تسریع در اجرای کامل اصل ۴۴، رفع تبعیض بین بخش دولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، اعمال سیستم‌های تشویقی برای حضور عموم مردم و سرمایه‌گذاران داخلی و بین‌المللی به ویژه منطقه‌ای در بازار سرمایه و به ویژه بند ۱۰ این سیاست‌ها که به تنظیم نقش نهادهای عمومی غیردولتی اقتصادی در جهت تولید ملی اشاره دارد، مسیر برون رفت از انحصار شبه دولتی‌ها در خرید سهام شرکت‌های دولتی را رفع می‌کند. نگاهی به عملکرد اجرای سیستم‌های کلی اصل ۴۴ نشان می‌دهد تمرکز بیش از هر چیز بر



واگذاری شرکت‌های دولتی به هر نحو بوده است. در حالی که سیستم‌های اصل ۴۴ بر توانمندسازی بخش خصوصی نیز تاکید داشته است. هرچند توان مالی بخش خصوصی در حد شرکت‌های شبه‌دولتی نیست اما انتظار می‌رود بخش خصوصی نیز اقدامات عملی از جمله ساماندهی و تجمیع بخش خصوصی در قلب کنسرسیوم‌هایی که توان رقابت با غول‌های اقتصادی شبه‌دولتی را داشته باشند انجام دهد، همچنین مجلس و کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اصل ۴۴ باید تدابیری جامع برای تعریف دقیق و تنظیم جایگاه بخش خصوصی پیش‌بینی کند تا بیش از این خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران به شبه‌دولتی خصوصی‌سازی تبدیل شود.

بر اساس عملکرد فعلی سازمان خصوصی‌سازی، بنگاه‌های اقتصادی با تضاد منافع مالکین مختلف مواجه هستند. چرا که بخشی از سهام بنگاه اقتصادی به شکل سهام عدالت به دهک‌های پائین جامعه با دغدغه رفع نیازهای معیشتی، بخشی بصورت سهام عرضه شده در بورس به سهام‌دارانی که به فکر سرمایه‌گذاری هستند و بخش دیگر بابت رفع دیون به نهادهای شبه‌دولتی فروخته شده است. از آنجائی که مالکیت بنگاه‌های اقتصادی به طیف‌های متعدد با اهداف ناهمگن تعلق گرفته است، اعمال بهینه سیاست‌گذاری در این گونه بنگاه‌های اقتصادی با لحاظ کردن اهداف کلیه مالکین بس دشوار و بعضاً غیرممکن می‌نماید. بنا به اعتقاد برخی از کارشناسان واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نمادهای شبه دولت در مرحله اول بدلیل عدم کفایت سرمایه بخش خصوصی و سپس واگذاری تدریجی آن به خریداران حقیقی و حقوقی بخش خصوصی می‌تواند به عنوان یک راه حل میانی مورد استفاده قرار بگیرد. چنانچه بر اساس یک سیاست از پیش طراحی شده با عنوان Post Privatization در کشور چین ابتدا بنگاه‌های دولتی را به نمادهای واسطی که امکان خرید بنگاه‌های بزرگ دولتی را دارند، فروخته و در مراحل بعدی با خرد کردن سهام عمده واگذار شده به بخش خصوصی امکان تحقق کامل اهداف خصوصی‌سازی را فراهم آورده‌اند. در کشور ما ناخودآگاه و بدون برنامه‌ریزی قبلی و این مرحله میانی در حال اجرا است. در صورتی اجرای این طرح می‌توانست منجر به موفقیت گردد که منابع تامین مالی خرید سهام شرکت‌های دولتی توسط بخش شبه دولتی از محل منابع بخش خصوصی نباشد؛ در



حالی که در کشور ما بخش شبه دولتی با توجه به قدرت اعمال فشار از محل منابع خصوصی تسهیلات لازم برای خرید این سهام را تامین نموده و در واقع به شکلی سرمایه‌های خصوصی را دولتی نموده چراکه مسئولیت مدیریت این نهاده‌ها همچنان با مدیران دولتی است.

یکی دیگر از دلایل واگذاری سهام شرکت‌ها بصورت بلوکی زمان بود چرا که در صورتی که قرار بود سهام قابل واگذاری تنها بصورت خرد عرضه شود، شاید نیاز به چندین سال برنامه‌ریزی برای این منظور بود؛ در حالی که مقرر شده است هر ساله بخشی از درآمدهای دولت از محل عرضه سهام بنگاه‌های دولتی تامین می‌گردد، لذا دولت ناگزیر از واگذاری یا عرضه بلوکی سهام شرکت‌ها بوده است.

یکی دیگر از دلایل واگذاری سهام بلوکی شرکت‌ها این است که قیمت سهام بلوکی بالاتر از عرضه است چرا که افراد برای در اختیار داشتن سهام مدیریتی مایل به پرداخت بیشتری هستند. سهام اندک واگذاری تدریجی حکایت از آن دارد که خصوصی‌سازی به معنای فروشی به بنگاه‌ها دولتی به بخش خصوصی در ایران محقق نشده است.

از جمله مباحث بسیار ضروری در حوزه خصوصی‌سازی، بحث واگذاری مدیریت واحدهای اقتصادی دولتی واگذار شده است.

خصوصی‌سازی یکی از مولفه‌های انتقال وضعیت از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد مبتنی بر ساز و کار بازار است. در واقع خصوصی‌سازی یک جزء مهم از یک کل بسیار مهمتر است که همان پذیرش پارادایم بازار به عنوان مبنای کارکرد نظام اقتصادی کشور است. به نظر می‌رسد، ضروری است چهارچوبی فراتر از موضوع تغییر مالکیت، به منظور ترسیم شفاف تفکر حاکم بر عرصه سیاست‌گذاری با محوریت اصالت مالکیت و مدیریت بخش خصوصی و حفظ حریم این حقوق تنظیم و ابلاغ شود.

این موضوع که شرکت‌های فعال در اقتصاد تحت مالکیت و مدیریت چه کسی هستند و چه اهدافی را دنبال می‌کنند، در اولویت قرار ندارد، بلکه آنچه مهم است، آزادسازی اقتصاد کشور از بند اقتصاد دستوری و حاکم شدن مکانیزم قیمت‌ها تحت نظارت بازار و گسترش رقابت است. همچنین حصول موفقیت در امر خصوصی‌سازی پس از اجرای مرحله اول (آزادسازی) در گرو



انتقال مدیریت همراه با مالکیت است. خصوصی سازی بدون انتقال مدیریت در ادبیات اقتصادی مفهومی ندارد. پس در صورتی می توان به رسیدن به اهداف خصوصی سازی در کشور امیدوار بود که کانون توجه در این فرآیند از تغییر مالکیت به تغییر مدیریت باشد. از آنجایی که بخش خصوصی دارای کفایت سرمایه گذاری برای خرید مواد اولیه، تکنولوژی نیروی انسانی و ... نیست، حمایت های همه جانبه دولت را جهت توسعه و تعالی هر چه بیشتر می طلبد.

از سوی دیگر، در حالی که مالکیت بنگاه های اقتصادی از آن طیف های گسترده اعم از دهک های پائین جامعه از طریق واگذاری سهام شرکت های دولتی به شکل سهام عدالت، نهادهای شبه دولتی و سرمایه گذاران خصوصی است، همچنان زحمت اداره واحدهای اقتصادی با دولت و مدیران قبلی است. حتی بخش قابل توجهی از سهام واگذاری که به شکل سهام عدالت واگذار گردیده، به شرکت های تعاونی استانی و پس از آن به شرکت های تعاونی مرکزی انتقال یافته که همگی با مدیریت دولتی اداره می گردد. در این صورت، واحدهای اقتصادی از قید مقررات دست و پاگیر دولتی رها شده، اما همچنان از امتیازات دولتی به جهت مدیریت دولتی برخوردار است. در این صورت نیازی به پاسگوئی به سازمان های مرتبط نیست و بدین ترتیب شخصیت حقوقی ای خلق شده که علاوه بر برخورداری از مزایای دولتی، از قیود قانونی بخش دولتی رها شده و افسار گسیخته به فعالیت می پردازد. قطعاً فساد اداری و مالی گسترده پیامد بلامانع این شرایط خواهد بود. سوالی که همچنان مطرح است آن است که از آنجایی که مالکیت بنگاه های دولتی از آن طیف های گسترده نامبرده است، چه کسی و از کدام طیف می تواند به بهترین شکل این بنگاه ها را مدیریت کند؟

پس در جریان واگذاری بنگاه های دولتی همچنان نمایندگان دولت بر بنگاه های واگذار شده اعمال مدیریت می کنند، لذا می توان اذعان داشت که سرمایه های خصوصی توسط دولت مدیریت می شوند. بنابراین به نوعی اجرای این چنینی فرآیند خصوصی سازی، دولتی کردن سرمایه های خصوصی بوده است.



❖ منابع

فارسی

- ۱) آذر، عادل. "آمار و کاربرد آن در مدیریت"، تهران، انتشارات سمت.
- ۲) اسکندری سیدزراع، داوود و سعید عیسی زاده؛ خصوصی سازی بانک ها و تأثیر آن بر کارایی نظام بانکی (مجموعه مقالات)؛ پژوهشکده پولی و بانکی.
- ۳) باقری، محمود، نقش حقوق شرکت ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی سازی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- ۴) بهکیش، محمدمهدی. "اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن"، فصلنامه پژوهشی.
- ۵) پاکدامن، رضا؛ رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی سازی؛ چاپ اول؛ انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- ۶) تهرانی، رضا و علی اصغر انواری. "همبستگی میان ارزش ارزش افزوده اقتصادی، سود قبل از مالیات، جریان های نقدی حاصل از فعالیت های عملیاتی با ارزش بازار سهام شرکت های پذیرفته شده در بورس". فصلنامه بررسی های حسابداری و حسابرسی.
- ۷) توکلی، احمد، بازار - دولت، کامیابی ها و ناکامی ها، انتشارات سمت.
- ۸) جعفری صمیمی، احمد؛ آدام اسمیت به مسکو می رود؛ چاپ دوم؛ حوزه معاونت پژوهشی دانشگاه مازندران.
- ۹) چراغی، داود؛ تجلیلی بر خصوصی سازی اصل 44 قانون اساسی و بخش بازرگانی؛ چاپ اول؛ موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی.
- ۱۰) چگینی، مهرداد؛ اثرات خصوصی سازی بر کارایی (شرکت سهامی مخابرات استان گیلان).
- ۱۱) حیدری کردزنگنه، غلامرضا؛ راهکارهای ارتقاء خصوصی سازی در ایران؛ چاپ اول؛ انتشارات پندار پارس.
- ۱۲) رحیمی بروجردی، علیرضا. خصوصی سازی"، تهران: انتشارات شابک.



- (۱۳) رفیعی، محمدمهدی. بررسی مقایسه ای عملکرد شرکتهای واگذار شده به بخش خصوصی، قبل و بعد از واگذاری در روند خصوصی سازی در جمهوری اسلامی ایران".
- (۱۴) رنجبر، فائزه. "بررسی اثر نوع مالکیت بر عملکرد شرکت‌ها".
- (۱۵) ژرالد؛ رولند، ترجمه: بزرگ‌منش، غلامحسین "سرعت و مرحله بندی در خصوصی سازی و تجدید ساختار" مجله سرمایه. نشریه بررسی‌های مالی.
- (۱۶) سگری، محمدرضا و مرادیان، هاجر؛ ارزیابی عملکرد بانکهای خصوصی قدیم و جدید، "مرکز خبری بانک و بیمه".
- (۱۷) کمیجانی، اکبر "ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران"، تهران، انتشارات وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- (۱۸) مجتهد، احمد؛ خصوصیسازی بانکها و تأثیر آن بر عملکرد نظام بانکی، چاپ اول؛ پژوهشکده پولی و بانکی.
- (۱۹) نمازی، محمد و محمد رضا الماسی. "بررسی تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت‌های پذیرفته شده در بورس.
- (۲۰) نورث، داگلاس سی، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم، محمدرضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- (۲۱) هادی‌فر، داود، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی، عترتنو.
- (۲۲) هداوند، مهدی، درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی، فصلنامه مجلس و راهبرد.
- (۲۳) وکیلی، مقدم، محمدحسین، توافقات ضد رقابت تجاریف تهران، نشر میزان.
- (۲۴) یآوری، اسدالله، درآمدی بر مفهوم تنظیمگری حقوقی، مطالعات حقوق تطبیقی.
- (۲۵) یوسفی، محمدقلی، بررسی علل شکست سیاستهای تعدیل در فرایند توسعه اقتصادی.



- 1) Black, B., "The Legal and Institutional Preconditions for Strong Securities Markets", *UCLA Law Review* , Vol. 48, P.P. 781-858, 2001.
- 2) Bortolotti Bernardo; Frank De Jong; Giovanna Nicodano and Ibolya Schindele, "Privatization and Stock Market Liquidity", *Journal of Banking & Finance* , Vol.31, P.P. 297-316 , 2006.
- 3) Boubakri Narjess; Olfa Hamza, "The Dynamics of Privatization, the Legal Environment and Stock Market Development", *International Review of Financial Analysis* , Vol.16, P.P. 304-331, 2007.
- 4) Boutchkova Maria K. and William L. Megginson, "Privatization and the Rise of Global Capital Markets", *Financial Management*, P.P. 31-76, 2002.
- 5) Cajueiro Daniel O.; Periklis Gogas and Benjamin M. Tabak, "Does Financial Market Liberalization Increase the Degree of Market Efficiency? The Case of the Athens Stock Exchange", *International Review of Financial Analysis* , 2009.
- 6) Charles Amo Yartey, "The Determinants of Stock Market Development in Emerging Economies: Is South Africa Different?", *International Monetary Fund, IMF Working Paper* , 2008.
- 7) Desai Mihir A.; C. Fritz Foley; James R. Hines Jr., "Capital Structure With Risky Foreign Investment", *Journal of Financial Economics* , Vol. 88, P.P. 534-553 ,2008.
- 8) Elul Ronel, "Liquidity Crisis", *Business Review* , P.P. 13-22, 2008. Available at: <http://www.philadelphiafed.org/econ/br/>.
- 9) Henry Peter B., "Do Stock Market Liberalization Cause Investment Booms?", *Journal of Financial Economics* , Vol. 58, P.P. 301-334, 2000.
- 10) Kerr Jarrod; Mei Qiu and Lawrence C. Rose, "Privatization in New Zealand and Australia: An Empirical Analysis", *Managerial Finance* , Vol.34, P.P. 41-52, 2008.
- 11) Liu Weimin, "A Liquidity-Augmented Capital Asset Pricing Model", *Journal of Financial Economics* , Vol. 82, P.P. 631-671 , 2006.
- 12) Loc Truong D., "Equitisation and Stock – Market Development", *University of Groningen (Rijksuniversiteit Groningen)*, 2006.
- 13) Marshall Ben R., "Liquidity and Stock Return: Evidence From a Pure Order-Driven Market Using a New Liquidity Proxy", *International Review Of Financial Analysis* , Vol. 15, P.P. 21-38 , 2005.
- 14) Miller Robert M., "The Impact of Privatization on Stock Market Development", *University Of Illinois at Urbana-Champaign* , 2002.
- 15) Mistai Roseline Nyakerario, "Liberalization, Stock Market Development and Investment Efficiency in Africa", *International Review of Business Research Papers* , Vol.3 , P.P. 183-191, 2007,
- 16) Naceur Samy B.; Samir Ghazouani and Mohamed Omran, "The Determinants of Stock Market Development in the Middle Eastern and North African Region", *Managerial Finance* , Vol. 33, P.P. 477-489.
- 17) Perotti Enrico C. and Pieter van Oijen, "Privatization, Political Risk, and Stock Market Development in Emerging Economies", *Tinbergen Institute, Amsterdam* , 1999.
- 18) Smole Nejc, "Liberalization of the Capital Market in Russia", *The Faculty of Social Sciences, University of Denver* , 2008.
- 19) Torre Augusto D.L.; Juan Carlos Gozzi and Sergio L. Schmukler, "Stock Market Development Under Globalization: Whither the Gains from Reforms?", 2006. World Bank, "World Development Report: A Better Investment Climate for Everyone", *New York: Oxford University*, 2005.