

بسمه تعالی

بسترهای مورد نیاز برای اجرا و نظارت در فرآیند خصوصی سازی
با تأکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی

(از منظر رویکرد پسا واشنگتنی و با تأکید بر نظرات ژوزف استیگلیتز)

تهیه کننده:

ندا آریان مهر

کارشناس مطالعات اقتصادی دیوان محاسبات کشور

تیرماه ۱۳۸۷

بی شک ابلاغیه اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توسط رهبر معظم انقلاب یکی از مهمترین فرامین صادره از سوی معظم له است که عمل به آن میتواند منشا شکوفایی اقتصادی ایران بوده به عنوان نیروی محرکی در راه رسیدن به اهداف ذکر شده در سند چشم انداز ۲۰ ساله تلقی گردد. روح حاکم بر ابلاغیه مذکور به نحوی است که مطابق اهداف تعیین شده، وظایف نظارتی به دولت و وظایف تصدی گری به بخش خصوصی و تعاونی واگذار خواهد شد. این مساله باعث گردیده تا موج جدید واگذاری شرکت های دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی به راه افتاده شاهد اوج گیری فرایند کاهش تصدی گری بخش دولتی در نظام اقتصادی ایران باشیم. در این مقاله تلاش خواهد شد تا مطالب مورد نظر در سه بخش اجماع و اشنگتگی و پسا و اشنگتگی، مروری بر برخی از نتایج خصوصی سازی در سال های گذشته در اقتصاد ایران و در نهایت ارایه راهبردهای سیاستی در زمینه خصوصی سازی با توجه به آموزه های رویکرد اجماع پسا و اشنگتگی ارایه شود.

۱- اجماع و اشنگتگی و حرکت به سوی اجماع پسا و اشنگتگی (مروری بر تجربیات جهانی)

۱-۱- سه مرحله تحول در اندیشه توسعه

تاریخ و سیر تحولات توسعه شاهد سه مرحله مختلف از جهت گیری نسبت به مداخله دولت هاست: مرحله اول که دولت را عامل اصلی و نیروی غالب توسعه قلمداد می کرد، بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم شروع شده و تا اواخر دهه ی ۱۹۷۰ میلادی ادامه می یابد. مرحله دوم که مترادف با ظهور مجدد اندیشه های نئوکلاسیکی در اقتصاد توسعه است، فاصله زمانی ۱۹۷۸ تا ۱۹۹۷ را در بر می گیرد و مرحله سوم که با انتشار کتاب «نقش دولت در جهان در حال تحول» بوسیله ی بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ شروع شده و هنوز ادامه دارد.

در مرحله اول که با رشد و شکوفایی برخی از مکاتب اقتصادی از قبیل مکاتب نئومارکسیستی همراه بود، دولت را عامل اصلی و موتور توسعه تلقی مینمود. این رویکرد اقتصادی رشد محور معتقد بود که برای دست یافتن به هدف اصلی اقتصاد یعنی رشد اقتصادی، تخصیص منابع لازم بایستی با کمک دولت ها صورت پذیرد. این جریان اقتصادی در سال های بعد و با تقویت اندیشه نئوکلاسیکی اقتصاد به چالش کشیده شد که نتیجه آن شکل گیری اجماع و اشنگتگی و بکار گیری دستورات آن در برخی از کشورهای جهان بود که با حمایت های سه نهاد معروف و شناخته شده بین المللی یعنی صندوق بین

المللی پول، بانک جهانی^۱ و خزانه داری آمریکا بکار گرفته میشد.

بکارگیری دستورات سیاستی اجماع واشنگتنی در کشورهای مختلف جهان آثار و پیامدهایی را به همراه داشت. در این زمان کوشش‌هایی که در کشورهای در حال توسعه برای برقراری توازن در ساختار بودجه‌ای همراه با بازآرایی بخش عمومی به عمل آمد. در کشورهایی که با بحران دیون خارجی روبرو بودند از هزینه‌های آموزش، بهداشت و امور زیربنایی کاسته شد و غفلت از انجام پاره‌ای از وظایف اصلی و امور حاکمیتی که دولت باید برعهده می‌گرفت، به جریان شکل‌گیری و تقویت تأسیساتی که مبانی اصلی توسعه بازارها را تشکیل می‌دهد خدشه وارد ساخت. در عمل اتخاذ سیاست‌های مذکور منجر به افزایش تورم، بحران بدهی‌ها، کاهش شدید ارزش پول ملی، فرار سرمایه، کاهش شدید استانداردهای زندگی، افزایش نابرابری و افزایش عمده در فقر شهری و روستایی و ... در اغلب کشورهای اجراکننده این سیاست‌ها گردید. این معضلات با شوک نفتی ایجاد شده در آن زمان تشدید و منجر به ایجاد رکود عمومی در این کشورها شد.^۲ دهه‌ی ۸۰ - ۱۹۷۰ که دهه‌ی اجرای برنامه‌های مزبور بود با القابی چون دهه‌ی از دست رفته، دهه‌ی ظهور فاجعه انسانی مورد خطاب قرار گرفت و یکبار دیگر مشخص گردید که واگذاری امور به نیروی بازار (بدون توجه به شرایط لازم) و اتکا به دست نامرئی اقتصاد در تمام زمینه‌ها، جز ناکامی و خسارت‌های جبران ناپذیر ثمری نخواهد داشت.^۳

در مرحله سوم تحولات رویکرد نظری علم اقتصاد توسعه و پس از تجربه‌های مذکور به تدریج برخی سیاستگذاران و اقتصاددانان به این نتیجه رسیدند که سیاست‌های گذشته برای بهبود فرایند توسعه و رفاه اقتصادی بسیار ضعیف اند و جبران این کسری بستگی به انواع نهادهایی دارد که فعالیت‌های مختلف اقتصادی، به خصوص معاملات، تحت تاثیر آنها قرار می‌گیرد. معجزه آسیای شرقی بر نقش و اهمیت نهادهای دولتی در هموار کردن مسیر توسعه صحه گذارد. تجربیات کشورهای پسا کمونیستی از راهی بسیار متفاوت به این دیدگاه نیرویی محرک بخشید؛ این کشورها دامنه‌ی وسیعی از سیاست‌های معطوف به بازار را در غیاب نهادهای رسمی و غیررسمی مربوط به اداره‌ی فعالیت‌ها و معاملات بازار اتخاذ کردند و نهایتاً نتایجی مغایر با آنچه پیش‌بینی می‌شد به دست آمد.^۴

^۱ هرچند که بانک جهانی در سال‌های بعد تغییر رویه داد

2. Adelman, Irma; 1999; "The Role of Government in Economic Development"; California Agricultural Experiment Station Giannini Foundation of Agricultural Economics.

^۳ فرشاد مومنی، کالبد شناسی یک برنامه توسعه، موسسه تحقیقات اقتصادی، دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴، صفحه‌ی ۸.

^۴ مریلی اس، گریندل، در جستجوی امور سیاسی: اقتصاد سیاسی سیاست‌گذاری توسعه، از پیشگامان اقتصاد توسعه: آینده در چشم‌انداز، نوشته جرالدمیر و جوزف استیگلیتز، ترجمه غلامرضا آزاد، نشر نی، ۱۳۸۲، صفحه‌ی ۴۱۷.

در این شرایط، افکار تجدید نظر طلبانه ای در ادبیات توسعه اقتصادی با عنوان «اجماع پساواشنگتنی»^۵ شکل گرفت. بانک جهانی که تا این زمان به عنوان یکی از طراحان اصلی سیاستهای تعدیل اقتصادی شناخته می شد، از اوایل دهه ۱۹۹۰ به بعد بر عدم کارایی سیاست های تعدیل و لزوم انتخاب چارچوب تازه سیاست گذاری پا فشاری کرد به نحوی که ژوزف استیگلیتز معاون وقت بانک جهانی (و برنده جایزه نوبل اقتصاد) سیاست های اجماع واشنگتنی را مورد نقد قرار داد و ضرورت اتخاذ اجماع پسا واشنگتنی به عنوان یک راهبرد جدید سیاست گذاری را مطرح نمود.

۱-۲- اجماع واشنگتنی، سازمان ها و رویکردهای نظری منتقد:

در دوران پس از جنگ جهانی دوم و تا اواخر دهه ۱۹۷۰، دیدگاه مسلط در رابطه با نقش دولت در اقتصاد آن بود که دولت باید برای جبران شکست ها و ضعف های مختلف در اقتصاد، به خصوص در زمینه سرمایه گذاری های ساختاری، از طریق تامین مالی واعطای سوبسید به سرمایه گذاری ها، فعالیت های همزمان سرمایه گذاری در تمامی بخش های اقتصاد و سرمایه گذاری مستقیم خود دولت از بودجه عمومی _علی رغم تحمیل فشارهای تورمی متوسط- نقش مهمی در اقتصاد ایفا نماید. بنابراین، دولت در غیاب بنگاه های خصوصی باید وظیفه انجام سرمایه گذاری و ایجاد زمینه های اشتغال در کشور را بر عهده بگیرد، البته تا زمانی که مجموعه ای از بخش خصوصی مولد به وجود آید که هم تمایل و هم توانایی انجام این کار را داشته باشد. همچنین دولت ها توانایی پرورش و توسعه بنگاه های خصوصی و افزایش نرخ بازگشت سرمایه گذاری های بخش خصوصی را از طریق اعطای سوبسید مستقیم به این بخش و به کارگیری مشارکت بخش خصوصی و دولتی در پذیرش ریسک ناشی از سرمایه گذاری ها را دارند.^۶ مشکلات ناشی از مداخله دولت در اقتصاد و عدم توفیق برنامه های تدوین شده و بعضاً از نوع برنامه ریزی دستوری و نیز بروز بحران بدهی ها در اکثر کشورهای در حال توسعه همراه با بحران جهانی در دهه ۱۹۷۰، مؤسسات وام دهنده بین المللی از قبیل بانک جهانی و صندوق بین المللی پول را متقاعد کرده بود که اصلاحات ساختاری و کاهش مداخله دولت در اقتصاد این کشورها امری ضروری است. به نظر می رسد که تمامی شواهد و تجربیات به نفع کاهش مداخله دولت در اقتصاد وارد عمل شده است و تمامی شرایط داخلی و خارجی به نفع آزادسازی قوانین و مقررات و خصوصی کردن مؤسسات تحت مالکیت دولت شکل می گرفت که پیرو

5 . Post Washington consensus
1. Adelman, Irma; 1999; ibid; P.2.

این مسائل، برخلاف جریان‌های چند دهه گذشته، موج دیگری در کشورهای در حال توسعه شروع شد. از این رو فرایند آزادسازی عمدتاً در اوایل دهه ۱۹۸۰ و در بعضی کشورها، قبل از آن شروع به رشد کرد. سپردن روند تخصیص منابع به مکانیسم قیمت‌ها و نظام بازار، که ویژگی اساسی فرایند آزادسازی است، با سیاست‌هایی چون تکیه بیشتر به بخش خصوصی به عنوان عامل رشد و توسعه، باز کردن اقتصاد به روی نظام تجارت بین‌المللی و اصلاح ساختار نظام تصمیم‌گیری دولتی همراه شد. عامل دیگری که در شکل‌گیری سیاست‌های تعدیل اجماع واشنگتنی نقش مهمی ایفا می‌کرد همانا تأثیر بدهی‌های انباشته خارجی کشورهای در حال توسعه بود. کل بدهی خارجی کشورهای توسعه‌نیافته طی سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم تا اولین سال‌های دهه ۱۹۷۰، اغلب از طریق بانک‌های خصوصی تجاری بین‌المللی تأمین مالی می‌شد. حرکتی که از اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز شده بود و در نهایت در سال ۱۹۸۲ به اوج خود رسید، منجر به یک سلسله تحولاتی گردید که از جمله مهم‌ترین آن‌ها تحمیل سازمان‌یافته برنامه تعدیل ساختاری از سوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به کشورهای توسعه‌نیافته بدهکار بود. به نحوی که از مقطع بحران بدهی‌ها به این سو دیگر هیچ دولت یا بانک خصوصی بین‌المللی حق اعطای وام به یک کشور توسعه‌نیافته را نداشت، مگر این‌که روندهای اقتصادی در کشور وام‌گیرنده بر طبق نظر کارشناسان صندوق سازماندهی شده باشد.

اولین واکنش‌ها علیه دیدگاه مذکور قبل از دهه ۱۹۷۰ آغاز شد؛ زمانی که هیات‌های مختلفی از سازمان بین‌المللی کار (ILO)^۶ مأمور بررسی وضعیت اشتغال در کشورهای در حال توسعه شدند. این گزارش حاکی از این بود که، علی‌رغم وجود نرخ‌های رشد و صنعتی شدن بالا در این کشورها، بیکاری و اشتغال ناقص در سطح بالایی قرار دارد (چیزی بیش از ۲۰ درصد نیروی کار شهری). به علاوه، بیکاری با رشد فرایند صنعتی شدن افزایش بیشتری می‌یافت. همچنین، نرخ بالای بیکاری روند نابرابر رشد اقتصادی را بر جوامع مذکور تحمیل می‌کرد. توسعه سرمایه‌بر، صاحبان سرمایه (ثروتمندان) و مهارت‌های بالا را بیش از صاحبان نیروی کار غیر ماهر منتفع می‌ساخت.

بانک جهانی نیز در سال‌های اخیر علی‌رغم اینکه همچنان سیاست‌های خصوصی‌سازی و مداخله کمتر دولت را توصیه می‌کند، اما موفقیت خصوصی‌سازی و آزادسازی را منوط به تحقق شرایطی همچون شفافیت و نظم مالی می‌سازد و بیش از هر سیاستی بر دولتی تأکید می‌کند که زمینه‌ساز رقابت اقتصادی و تسهیل‌گر نظام بازار باشد. این بانک ظهور دولتی که حافظ مالکیت خصوصی باشد، امنیت را برقرار کند، شکست‌های بازار را جبران کند، بازارساز باشد، نقش توزیعی خود را فراموش نکند و

2. International Labor Organization.

دسترسی به بازارهای مالی و اعتبارات را تسهیل کند، را کلید توسعه می‌داند.^۸

۱-۳- اجماع پسا واشنگتنی و الزامات تنظیمی دولت در فرایند خصوصی سازی از نظر طرفداران

در کنار اعمال سیاست های رقابتی، اصل مهمی که اقتصاددانان بزرگ طرفدار اجماع پسا واشنگتنی (مانند استیگلیتز) در فرآیند خصوصی سازی مد نظر قرار می دهند، وجود یک ساختار تنظیمی مطلوب (قبل از هر گونه اقدام به مقررات زدایی) است. از نظر این اقتصاددانان، ایجاد یک ساختار تنظیمی مناسب، می تواند به اهداف بلند مدت اصلاحات در انحصارات دولتی از جمله قیمت های پایین، افزایش کارایی، پیشرفت سریع خدمات و دسترسی همگانی در کنار تنوع بخشی بیشتر به آنها نائل شود. برخی از اجزای اساسی این ساختارها عبارتند از:

الف) با وجود اینکه، کارایی برخی از اجزای هر صنعت (یا انحصاری) که تحت مالکیت دولت فعالیت می کند، را می توان از طریق ایجاد شرایط رقابتی بهبود بخشید، ولی احتمال دارد، اجزای بسیار مهمی از یک انحصار وجود داشته باشد که فراهم آوردن شرایط رقابتی در آن یا مشکل باشد یا امکان پذیر نباشد. در این حالت، بهره گیری از یک ساختار تنظیمی مناسب که هم از مصرف کنندگان حمایت نماید؛ اطمینان یافتن از اینکه بنگاه های مذکور از قدرت انحصاری شان در جهت افزایش سطح قیمت ها استفاده نمی کنند و از سوی دیگر اطمینان یابد که قدرت انحصاری موجود در یک بخش در جهت تسری این قدرت به سایر بخش ها، تلاش نمی کند.

ب) از آنجا که نظارت و جلوگیری از اعمال غیر قانونی و سوء استفاده از قدرت انحصاری در کل مجموعه بسیار سخت است، لذا اعمال سیاست های تنظیم در بسیاری از موارد مستلزم تفکیک ساختاری بین بخش ها است.

ج) به علاوه، تنظیمات باید پایدار باشند. مسلماً بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیازمند افزایش قابل توجهی در سرمایه گذاری در زیر ساخت ها هستند. همچنین، این کشورها باید در جستجوی بخش خصوصی و نیز شرایطی باشند که قادر و مایل به سرمایه گذاری در این حوزه ها می باشند. پیش شرط قطعی چنین سرمایه گذاری های بزرگ مقیاسی، ایجاد ظرفیت های نهادی مناسب در این کشورها می باشد. بنابراین، برای جلوگیری از اجرای خودسرانه برخی سیاست ها، تعهد و الزام دولت به ایجاد یک فرایند باثبات تنظیمی بسیار ضروری است. بدون الزام دولت به پایداری سیاست های تنظیمی و تغییرات مداوم در ساختار چنین سیاست هایی، تاثیرات عمیقی در جهت تحلیل سرمایه

گذاری های اساسی و زیرساختی، خواهد داشت.

د) اما نه تنها ساختارهای تنظیمی باید پایدار و باثبات باشند، همچنین، باید کاملاً موثر و عادلانه باشند. این مهم مستلزم حضور یک سیستم قضایی کارآمد در کشور است. در کشورهایی که سیستم قضایی کارآمد و بی طرف نیست، جلب و جذب سرمایه بسیار مشکل خواهد بود. در نتیجه لازم است، تمامی کشورهای در حال توسعه در جهت حفظ حاکمیت قانون در جامعه تلاش کنند.^۹ پس، تنظیم امور بازار از جانب دولت به نفع کارایی، برابری و رقابت از وظایف عمده دولت است. به تبع آن، خصوصی سازی موفق نیازمند توسعه چارچوب های تنظیمی و نهادهایی است که مستقل و پاسخگو هستند و تحت تسلط و نفوذ هیچ کدام از بخش های دولتی یا خصوصی، نمی باشند. چنین چارچوب هایی برای حمایت از مصرف کنندگان در برابر سوء استفاده قدرت های انحصاری، و نیز اطمینان سرمایه گذاران خصوصی از اینکه با آنها کاملاً منصفانه و عادلانه برخورد می شود و همه از تساوی حقوق برخوردارند، ضروری است.^{۱۰}

۲- مروری بر نتایج خصوصی سازی در سال های گذشته در اقتصاد ایران

۲-۱- خصوصی سازی و اندازه دولت در سال های اخیر:

یکی از شاخص های مورد توافق میان اقتصاد دانان در زمینه اندازه گیری حجم دولت، نسبت شاخص بودجه سالانه دولت (G) نسبت به تولید ناخالص ملی (GDP) میباشد. متداول است که در برخی از موارد و در کشورهایی که تعداد شرکت های دولتی زیاد میباشد، به بودجه سالانه دولت، بودجه شرکت های دولتی را نیز اضافه نموده آن را بر تولید ناخالص ملی (GDP) تقسیم می نمایند. بررسی شاخص های متداول اقتصادی در زمینه اندازه دولت بیانگر آن است که علی رغم اینکه در همه برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بر کوچک نمودن و یا متناسب نمودن ابعاد بخش دولتی تاکید شده است، اما عملاً نتیجه بدست آمده چیز دیگری بوده است. ارزیابی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی بیانگر آن است که در سال های اخیر اندازه دولت نه تنها کاهش نداشته؛ بلکه افزایش نیز یافته است.

1. Stiglitz, Joseph; 1999a; *ibid*; P.20-22.

2. Kiker, Sunita and John Nellis; 2004; "An Assessment of Privatization"; The World Bank Research Observer; vol. 19, no. 1; P. 106.

شاخص های محاسبه شده بیانگر آن است که در فاصله سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶، نسبت بودجه عمومی GDP دولت از رقم ۲۵,۸ به ۲۸,۳ رسیده است این در حالی است که این شاخص در سال های مانند ۱۳۸۴ رشد شدیدی داشته و به رقم ۳۶,۱ درصد رسیده است.

آمار و ارقام موجود بیانگر آن است که علی رغم تاکید بالایی که از سوی مدیران ارشد کشور در خصوص واگذاری شرکت های دولتی وجود داشته، نسبت بودجه شرکت های دولتی به GDP در فاصله سال های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶ رشدی صعودی داشته و از رقم ۵۰,۴ درصد در سال ۱۳۸۲ به رقم ۶۶,۱ در سال ۱۳۸۶ رسیده است.

بررسی شاخص نسبت بودجه کل کشور به GDP (G/GDP) بیانگر رشد اندازه دولت در سال های اخیر میباشد بطوری که این شاخص از رقم ۷۶,۲ در سال ۱۳۸۲ به رقم ۹۴,۴ در سال ۱۳۸۶ رسیده که بیانگر افزایش اندازه دولت است.

به نظر میرسد که علی رغم وجود الزامات قانونی در زمینه واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی، دولت چندان توفیقی در این زمینه نداشته است. در این شرایط دو سناریو محتمل میباشد: ۱- واگذاری اندکی در خصوص شرکت های دولتی به بخش خصوصی انجام شده است ۲- علی رغم واگذاری شرکت های دولتی، تعداد بیشتری شرکت جدید در بخش دولتی تاسیس گردیده است. که در هر دو حالت نشانگر توان پایین دولت در کوچک و یا متناسب نمودن اندازه خود میباشد.

در جدول زیر روند تغییرات نسبت بودجه عمومی دولت به GDP، نسبت بودجه شرکت های دولتی به GDP و نسبت بودجه کل کشور به GDP در سال های گذشته آورده شده است.

شاخص های حجم و اندازه دولت (درصد)

سال	نسبت بودجه عمومی دولت به GDP	نسبت بودجه شرکت های دولتی به GDP	نسبت بودجه کل کشور به GDP
۱۳۸۲	۲۵,۸	۵۰,۴	۷۶,۲
۱۳۸۳	۲۸,۰	۵۲,۰	۸۰
۱۳۸۴	۳۶,۱	۵۶,۵	۹۲,۶
۱۳۸۵	۲۹,۴	۶۳,۷	۹۳,۱
۱۳۸۶	۲۸,۳	۶۶,۱	۹۴,۴

ماخذ: بررسی حجم دولت و واگذاری به بخش های غیر دولتی (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کشور) - مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

۲-۲ - خصوصی سازی و وضعیت بهره وری نیروی کار و سرمایه :

میدانیم که یکی از اهداف خصوصی سازی در هر کشوری افزایش بهره وری میباشد . در گزارش خلاصه عملکرد سال ۱۳۸۳ سازمان خصوصی سازی ، در مورد اهداف خصوصی سازی در ایران چنین آمده است : "به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ارتقای کارایی اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی ، افزایش رقابت پذیری و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی و منطقی کردن اندازه دولت و کاستن از بار مالی و مدیریتی آن در تصدی فعالیت های اقتصادی خصوصی سازی در چارچوب این قانون و مقررات مربوط اجرا خواهد شد "

از سویی میدانیم که جریان خصوصی سازی نه تنها در ایران بلکه در تمام دنیا حداقل در کوتاه مدت با بیکاری های گسترده مواجه بوده است^{۱۱} به نحوی که باعث ایجاد خیل کارگران و نیروی کار بیکار در اقتصاد هایی شده که فرایند خصوصی سازی در آنها اعمال گردیده است . در اغلب بنگاههای مورد نظر ، به واسطه تاکید مدیران بنگاهها بر افزایش بهره وری و افزایش میزان تولید و یا حفظ سطح تولید قبلی (با نیروی کار کمتر) اقدام به تعدیل نیروی کار خویش کرده اند . این مساله در دنیا مسبق به سابقه بوده تبعات اقتصادی و سیاسی خاص خود را در کشورهایی مانند شیلی و آرژانتین نیز نهاده است .

پیش فرض اجرای سیاست خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه ، بالاتر بودن بهره وری عامل سرمایه نسبت به بهره وری نیروی کار بوده است. به همین واسطه تصور سیاستگذاران اقتصادی آن است که در صورتی که بنگاههای دولتی به بخش خصوصی (و یا در ایران، شبه دولتی) منتقل شوند ، بهره وری در اقتصاد افزایش خواهد یافت ؛ این در حالی است که آمارهای موجود در اقتصاد ایران عکس این مساله را نشان میدهد .

اطلاعات موجود بیانگر آن است که در دوران پس از انقلاب اسلامی ، شاخص بهره وری نیروی کار روند نزولی به خود گرفته و در سال های پایانی جنگ تحمیلی به حداقل مقدار خود رسیده است به نحوی که از رقم ۲۵۰٫۲ در سال ۱۳۵۶ به رقم ۱۴۸٫۹ در سال ۱۳۶۷ رسیده است ؛ این روند بدلیل توجه بیشتر دولت به مسایلی مانند آموزش نیروی انسانی و موارد مشابه در سال های پس از جنگ تحمیلی روندی صعودی گرفته و در سال ۱۳۸۴ به حداکثر مقدار خود (یعنی ۲۰۴٫۳) در سال های پس از انقلاب رسیده است.

John S.Earle, Employment and Wage Effects Of Privatization, Evidence From Transition Economies, Employment Research , January 2006 p.6¹¹

بررسی روند شاخص بهره‌وری سرمایه در سال‌های پس از انقلاب نشان می‌دهد که هرچند این شاخص نیز در سال‌های پس از انقلاب روند کاهشی داشته است اما روند نسبتاً با ثبات تری را نسبت به بهره‌وری نیروی کار نشان می‌دهد. این مساله بدان معناست که در سال‌های پس از انقلاب، در بسیاری از موارد رشد بهره‌وری کل عوامل تولید تابعی از رشد بهره‌وری نیروی کار بوده است. با اطلاعات موجود میتوان چنین استنباط نمود که اجرای سیاست خصوصی سازی در راستای سیاست‌های ابلاغی رهبری در زمینه اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران با وضعیت فعلی، نه تنها باعث تحقق اهداف ترسیم شده در زمینه خصوصی سازی (یعنی افزایش بهره‌وری) نخواهد شد بلکه میتواند باعث انحراف بیشتر منابع تولیدی در اقتصاد ایران گردد. روشن است که تعدیل نیروی کار در اثر اجرای سیاست خصوصی سازی باعث کاهش بیشتر بهره‌وری در اقتصاد ایران خواهد شد. شاید یکی از دلایل عدم توفیق اجرای سیاست خصوصی سازی در سالهای گذشته کم توجهی به واقعیت‌های اقتصادی ایران از قبیل محاسبات صورت گرفته در خصوص شاخص‌های مذکور بوده باشد. متأسفانه توفیق اندک نظام اقتصادی در زمینه بهسازی و یا نوسازی بخش سرمایه بر اقتصاد ایران از عوامل مهم موثر در عدم بهبود خصوصی سازی در اقتصاد ایران میباشد. در شرایط فعلی به نظر نمیرسد که بخش خصوصی (ونه بخش شبه دولتی) توانایی نوسازی صنایع را داشته باشد. در این شرایط به نظر میرسد که استراتژی مناسب، رفع موانع قانونی موجود به منظور حضور فعالان خارجی به منظور تامین نقدینگی برای خرید و نیز نوسازی صنایع باشد؛ چرا که در صورت دخالت دولت و تامین مالی بخش خصوصی به منظور نوسازی صنایع و افزایش بهره‌وری، نقض غرض بوده باعث افزایش هزینه‌های دولتی خواهد شد که با روح خصوصی سازی در تناقض میباشد. در جدول زیر تصویر کلی برآورد شاخص‌های بهره‌وری جزیی و کلی طی سال‌های گذشته (۱۳۸۴-۱۳۵۶) آورده شده است.

تصویر کلی برآورد شاخص های بهره وری جزیی و کلی طی سال های ۱۳۵۶-۱۳۸۴

شاخص بهره وری سرمایه		شاخص بهره وری نیروی کار		شاخص بهره وری کل عوامل تولید		سال
درصد رشد سالانه	عدد شاخص	درصد رشد سالانه	عدد شاخص	درصد رشد سالانه	عدد شاخص	
-۱۴,۷۷	۶۳,۸	-۵,۰۹	۲۵۰,۲	-۱۳,۱۶	۱۲۲,۱	۱۳۵۶
-۱۵,۳۴	۵۴,۰	-۹,۲۲	۲۲۷,۱	-۱۴,۱۷	۱۰۴,۸	۱۳۵۷
-۸,۳۹	۴۹,۵	-۷,۳۴	۲۱۰,۴	-۸,۳۰	۹۶,۱	۱۳۵۸
-۱۶,۸۵	۴۱,۱	-۱۶,۶۴	۱۷۵,۴	-۱۷,۱۷	۷۹,۶	۱۳۵۹
-۵,۷۳	۳۸,۸	-۶,۳۰	۱۶۴,۴	-۶,۱۶	۷۴,۷	۱۳۶۰
۱۴,۹۵	۴۴,۶	۹,۴۳	۱۷۹,۹	۱۲,۱۸	۸۳,۸	۱۳۶۱
۱۰,۵۷	۴۹,۳	۷,۳۴	۱۹۳,۱	۸,۸۳	۹۱,۲	۱۶۲
-۶,۲۵	۴۶,۲	-۳,۰۵	۱۸۷,۲	-۴,۲۸	۸۷,۳	۱۳۶۳
۱,۹۶	۴۷,۱	-۰,۵۲	۱۸۶,۲	۰,۳۴	۸۷,۶	۱۳۶۴
-۳,۸۵	۴۵,۳	-۱۰,۱۶	۱۶۷,۳	-۷,۵۳	۸۱	۱۳۶۵
-۱,۲۰	۴۴,۷	-۳,۶۳	۱۶۱,۲	-۲,۹۶	۷۸,۶	۱۳۶۶
-۴,۸۶	۴۲,۶	-۷,۶۰	۱۴۸,۹	-۷,۰	۷۳,۱	۱۳۶۷
۳,۴۰	۴۴,۰	-۳,۱۶	۱۵۳,۷	۳,۲۸	۷۵,۵	۱۳۶۸
۱۰,۷۰	۴۸,۷	۸,۴۸	۱۶۶,۷	۹,۶۷	۸۲,۸	۱۳۶۹
۵,۲۰	۵۱,۳	۷,۴۳	۱۷۹,۱	۶,۷۶	۸۸,۴	۱۳۷۰
-۱,۰۶	۵۰,۷	-۲,۳۲	۱۸۳,۲	۰,۳۴	۸۸,۷	۱۳۷۱
-۲,۵۰	۴۹,۵	-۰,۳۸	۱۸۲,۵	-۱,۵۸	۸۷,۳	۱۳۷۲
-۱,۸۳	۴۸,۶	-۲,۰۶	۱۷۸,۸	-۲,۰۶	۸۵,۵	۱۳۷۳
۰,۷۵	۴۸,۹	-۰,۲۱	۱۷۸,۴	۰,۴۷	۸۵,۹	۱۳۷۴
۲,۵۹	۵۰,۲	۲,۱۳	۱۸۲,۲	۲,۴۴	۸۸,۰	۱۳۷۵
-۱,۴۴	۴۹,۵	۱,۵۸	۱۸۵,۱	-۰,۲۳	۸۷,۸	۱۳۷۶
-۱,۱۰	۴۸,۹	۰,۲۳	۱۸۵,۵	-۰,۵۷	۸۷,۳	۱۳۷۷

۱۳۷۸	۸۵,۴	-۲,۱۸	۱۸۲,۳	-۱,۷۰	۴۷,۶	-۲,۵۹
۱۳۷۹	۸۶,۶	۱,۴۱	۱۸۶,۳	۲,۱۶	۴۸,۰	۰,۷۶
۱۳۸۰	۸۵,۹	-۰,۸۱	۱۸۷,۴	۰,۵۹	۴۷,۳	-۱,۵۱
۱۳۸۱	۸۸,۲	۲,۶۸	۱۹۳,۴	۳,۲۱	۴۸,۲	۱,۹۲
۱۳۸۲	۸۹,۷	۱,۷۰	۱۹۸,۸	۲,۷۹	۴۸,۶	۰,۷۵
۱۳۸۳	۸۹,۶	-۰,۱۱	۲۰۱,۵	۱,۳۷	۴۸,۰	-۱,۱۲
۱۳۸۴	۸۹,۹	۰,۳۳	۲۰۴,۳	۱,۴۰	۴۷,۶	-۰,۷۵

ماخذ: دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۵

تذکر: در محاسبه شاخص های بهره وری ستون های ۲، ۴ و ۶ سال ۱۳۴۴ به عنوان سال پایه (۱۰۰=۱۳۴۴) در نظر گرفته شده است.

۲-۳- تضمین و تامین فضای کسب و کار مناسب

به طور کلی بخش خصوصی جهت ورود به فعالیت های اقتصادی نیازمند محیط کسب و کار مناسب است. هر چه محیط کسب و کار مناسب تر باشد ریسک های تجاری و غیرتجاری سرمایه گذاری و ریسک توسعه ای فعالیت های تولیدی کمتر و از این رو هزینه های مبادله در اقتصاد پایین تر خواهد بود. ارقام جدول (۳) فضای کسب و کار ایران را در سال ۱۳۸۵ نشان می دهد. فضای کسب و کار عمدتاً بوسیله شاخص های مختلفی از ریسک ارزیابی می شود که ریسک امنیتی، سیاسی، قوانین و مقررات، اقتصاد کلان و ... از آن جمله هستند. بر اساس اطلاعات این جدول رتبه ای ریسک کشور در شاخص های مختلف در میان کشورهای جهان بالاست. به عبارت بهتر فضای پر مخاطره ای برای سرمایه گذاری در کشور مشاهده می شود.

جدول ۳- رتبه بندی ریسک سرمایه گذاری ایران در سال ۲۰۰۶

ردیف	ریسک سرمایه گذاری	رتبه	شاخص
۱	ریسک امنیتی	۳۱	۳۱
۲	ریسک ثبات سیاسی	۵۸	۸۰
۳	ریسک کارایی دولت	۵۴	۸۶
۴	ریسک نظام حقوقی و قوانین و مقررات	۵۹	۸۸
۵	ریسک اقتصاد ایران	۳۶	۴۰
۶	ریسک مربوط به تجارت و پرداخت های خارجی	۶۰	۷۹
۷	ریسک سیاست مالیاتی	۵۵	۶۹
۸	ریسک بازار کار	۳۹	۵۴
۹	ریسک مالی	۵۶	۷۱
۱۰	ریسک ساختارهای زیربنایی	۴۷	۶۹

Source: Economist intelligence unvt. 2006

برای افزایش مشارکت سرمایه‌گذاران و افزایش انگیزه‌ی آن‌ها باید فضای رقابت را برای فعالیت بخش خصوصی فراهم کرد. بدیهی است که ریسک و نااطمینانی هزینه‌های زیادی به بنگاه‌ها تحمیل می‌کند و خیلی از سرمایه‌گذاری‌های بالقوه را غیر سودمند می‌کند. در شرایط کنونی علیرغم این‌که بیش از دو سال از اولین ابلاغیه‌ی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سپری شده است ولی متأسفانه دولت در زمینه بهبود فضای کسب و کار بسیار ضعیف عمل کرده است؛ به نحوی که بر اساس آخرین اطلاعات موجود مخاطرات فضای کسب و کار در سال ۸۶ بدتر از سال قبل بوده است. با این شرایط نباید به موفقیت دولت در زمینه‌ی اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ امیدوار بود.

ایران در سال ۲۰۰۶ با کسب رتبه‌ی ۱۰۲ از ۱۶۳ کشور مورد بررسی نسبت به سال ۲۰۰۵ در زمینه‌ی شاخص ادراک فساد تنزل نموده است. بدین معنی که وضعیت ایران نسبت به سال ۲۰۰۵ بدتر شده و گسترش فساد در آن بیشتر شده است.^{۱۲} بدیهی است که برای افزایش اعتماد مردم به دولت و رشد سرمایه‌گذاری خصوصی، بهبود این شاخص ضروری است.

¹². Transparency International Corruption Perceptions index 2006.

بر اساس مطالعه‌ی صورت گرفته در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میزان استفاده از رانت اقتصادی دستگاه‌های دولتی در سال ۱۳۸۳، ۶۹٪، میزان استفاده از رانت قضایی - حقوقی دستگاه‌های دولتی ۵۰٪ و میزان تبانی در انجام معاملات دولتی ۴۲٪ بوده است.^{۱۳} بدیهی است که در چنین شرایطی آزادسازی اقتصادی و رقابت‌پذیری مفهومی نخواهد داشت. بنابراین در گام اول ایجاد زمینه‌های عدالت اجتماعی و مبارزه با فساد برای افزایش اعتماد عمومی ضروری می‌نماید.

۲-۴- شفاف‌سازی اطلاعات

عقلانیت افراد جامعه، موجب تصمیم‌گیری و پیش‌بینی آن‌ها از وقایع جامعه و سیاست‌های دولت می‌گردد و به واسطه‌ی نوع پیش‌بینی بدست آمده کشش و واکنش‌های متفاوتی از مردم دیده می‌شود. آنچه در این میان به تصحیح پیش‌بینی‌ها و انتظارات کمک می‌کند وجود اطلاعات شفاف و به موقع از وقایع جامعه است. بدین ترتیب مشخص است که در ایجاد اعتماد میان مردم و دولت و داشتن انتظارات مثبت از سیاست‌ها، وجود شفافیت و سلامت نظام حاکم مهم است. ولی متأسفانه در این زمینه نیز دولت عملکرد قابل قبولی از خود ارائه نداده است. بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی، عدم پایبندی خود دولت به قوانین مصوب، آرمان‌گرایی‌ها و وعده‌های شعارگونه که هرگز تحقق نیافته‌اند، غلبه‌ی تفکرات و دیدمان‌های کوتاه مدت بر بلند مدت و .. مسائلی هستند که به بی‌اعتمادی مردم نسبت به سیاست‌گذاری‌های دولت دامن زده‌اند. در چنین شرایطی انتظار موفقیت هرگونه برنامه‌ی اقتصادی دولت و در راس آن‌ها سیاست‌های اصل ۴۴ بسیار خوش‌بینانه است.

۳- برخی از راهکارهای بهبود وضعیت خصوصی سازی در اقتصاد ایران

۳-۱- قرار دادن بنگاه‌های دولتی در محیطی رقابتی

یکی از مهمترین نکاتی که در مورد خصوصی سازی وجود دارد، آنکه دولت بهای کامل دارایی‌های خود را دریافت کند. اما اگر تعداد پیشنهاددهندگان در مزایده شرکت‌های دولتی (خرید دارایی‌های دولتی) اندک باشد یا اطلاعات پیشنهاددهندگان با یکدیگر همخوانی نداشته باشد، دولت سهم کوچکی از بهای کامل دارایی‌های قابل فروش را به دست خواهد آورد. هرگاه این منافع را نتوان در کوتاه مدت با مقررات تامین کرد، دولت ابزار دیگری در اختیار دارد: شرکتی کردن. شرکتی کردن در واقع به معنای ایجاد ساختاری شبیه ساختار یک بنگاه یا شرکت خصوصی در بخش عمومی است. در این حالت،

^{۱۳}. معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد، طرح مطالعاتی تدوین مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در

نظام اداری، ۱۳۸۴، ص ۲۰۴.

شرکت با محدودیت بودجه ای سخت روبرو خواهد بود- یعنی باید برای تأمین هزینه‌های خود به منابع درآمدی داخلی متکی باشد.^{۱۴}

به عبارتی، مهیا ساختن شرایط رقابت خصوصی در بنگاه‌های دولتی از جمله فشارهای بیرونی، تأمین مالی داخلی و سوق دادن آنها به سمت محدودیت‌های بودجه‌ای. لذا، اگر مالکیت دولت حفظ شود اما شرکت‌ها به سمت محدودیت‌های سخت بودجه‌ای و تأمین مالی داخلی سوق داده شوند و سازمان‌های دولتی عملکردگرا از سنجش عملکرد براساس ستانده به عنوان نظام انگیزشی استفاده کنند آنگاه حتی تفاوت عملکرد بین بنگاه‌های خصوصی و دولتی کاهش خواهد یافت.

تمرکززدایی و رقابت خارجی بنگاه‌های دولتی در فرایند گذار و قبل از قرار دادن بنگاه‌های دولتی در مسیر خصوصی‌سازی، مواجه ساختن آنها با فشارهای رقابتی اصل اساسی دیگری در این زمینه است. اگر واقعاً از یک بنگاه دولتی تمرکززدایی شود، آنگاه بنگاه می‌تواند محصولات خود را خارج از بنگاه عرضه کرده و بفروشد، در صورتی که پیش از آن، این بنگاه‌ها به یک عرضه‌کننده یا خریدار انحصاری محدود شده بودند. در واقع تمرکززدایی به معنای آن است که واحدهای جدید باید هزینه‌های شکست خود را متحمل شوند، درست همان‌طور که باید ثمره موفقیت خویش را نصیب خود کنند.^{۱۵}

بنابراین همان‌طور که به تشریح بیان شد، ایجاد فضای رقابتی، زیرساخت‌های نهادی و ثبات اقتصاد کلان از جمله مهم‌ترین الزامات مورد تأکید استیگلیتز در مواجهه با موضوع خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی می‌باشد.

۳-۲- تقویت و حمایت از بخش خصوصی

حمایت از ایجاد و تشکیل بنگاه‌های خصوصی جدید در کنار وجود یک فضای رقابتی سالم که از جانب دولت فراهم شده است (چه در بعد تأمین مالی بنگاه‌های جدید و چه در بعد فضای رقابت سالم بین بنگاه‌های دولتی و خصوصی) بر خصوصی‌سازی و تجدید ساختار بنگاه‌های موجود دولتی، ارجحیت دارد.

استیگلیتز در توجیه مسأله فوق به موفقیت کشورهای آسیای جنوب شرقی علی‌الخصوص چین استناد می‌کند که: "چین در تلاش برای دست یافتن به ثبات اقتصادی، رقابت و ایجاد بنگاه‌ها و مشاغل جدید را بر خصوصی‌سازی و تجدید ساختار بنگاه‌های موجود اولویت داد. [...] با سیاست‌های پولی و

114-115.

¹⁵. Stiglitz, Joseph; 1998a; ibid; P. 19.

نهادهای مالی مناسب به ایجاد بنگاه‌ها و مشاغل جدید خصوصی کمک کرد. البته پول‌هایی هم همچنان صرف بنگاه‌های دولتی غیرکارا می‌شد. اما چین فکر می‌کرد که نه فقط از نظر اقتصادی بلکه از لحاظ ثبات سیاسی، مهم است که ثبات اجتماعی، که بیکاری می‌توانست آن را به خطر بیندازد، حفظ شود. اگرچه چین بنگاه‌های دولتی را به سرعت خصوصی نکرد، ولی همراه با ایجاد بنگاه‌های جدید، بنگاه‌های دولتی به طور نسبی، اهمیت کمتری پیدا کردند. لذا هدف اساسی باید ایجاد و حفظ بخش خصوصی نیرومند، رقابت‌پذیر، پایدار و کارآمد باشد. وی اجزای اصلی استراتژی‌هایی که می‌توانند چنین هدفی را به پیش ببرند در موارد ذیل خلاصه می‌کند:

الف) زیرساخت قانونی که موجب ایجاد و اجرای قوانین رقابت شود.

ب) سیستم مالکیت که تولید دارایی‌های ملموس و غیرملموس و نیز تولید ثروت از این دارایی‌ها را ممکن سازد.

ج) چارچوب مقرراتی که مشوق تمهیدات خصوصی در مورد زیرساخت‌ها در هر جایی که ممکن باشد و بتواند ابعاد رقابت سودمند را به حداکثر برساند و این اطمینان را به وجود آورد که اگر در جایی رقابت امکان‌پذیر یا مطلوب نیست، از نیروی بازار سوءاستفاده نخواهد شد.

د) تمهیدات دولتی برای ایجاد زیرساخت‌ها در جایی که تمهیدات بخش خصوصی در آن از لحاظ اقتصادی مقرون به صرفه نباشد.

ه) چارچوب باثبات برای اقتصاد کلان.

و) سیستم باثبات و کارآمد مالی، که مستلزم چارچوب مقرراتی (تنظیمی) مناسب که علاوه بر سلامت آن، سبب ساز دسترسی آسان سرمایه‌گذاران خصوصی، ایجاد اطمینان و اعتماد به این که میدانی عادلانه در بازار اوراق بهادار برای استفاده همگان وجود دارد.

ز) استراتژی تعدیل برای حذف کجروی‌های اقتصادی که در زمینه کاربرد مؤثر منابع در اقتصاد اختلال ایجاد می‌کنند.^{۱۶}

بنابراین اگر قرار است بخش خصوصی شکوفا شود، فضا باید برای توسعه بخش خصوصی مساعد باشد.

۳-۳- خصوصی سازی و لزوم تسریع در تاسیس قانون رقابت :

یکی از اقدامات مثبت دولت اصلاحات در سال‌های گذشته، تهیه پیش‌نویس لایحه رقابت توسط وزارت بازرگانی، با استفاده از کارشناسان خبره اقتصادی بوده است. دولت اصلاحات با عنایت به

2. Stiglitz, Joseph; 1998d; ibid; P. 24-25.

تجربیات گذشته اقتصاد ایران اقدام به تهیه این لایحه نمود که متأسفانه در دولت جدید به بوته فراموشی سپرده شد .

همانطور که در بخش های قبلی نیز بیان شد ، یکی از مهمترین فاکتورهایی که بایستی در امر خصوصی سازی مدنظر سیاستگذاران قرار گیرد ، ایجاد نهادهای قانونی مستحکم به منظور ایجاد امکان شرایط رقابت و اجتناب از شکل گیری انحصارات در اقتصاد میباشد . تجربیات موفق جهانی در زمینه خصوصی سازی نشان میدهد که کشورهای موفق در این زمینه اقدامات مناسبی را در خصوص ایجاد نهادهای قانونی کارآمد انجام داده اند. به عبارتی تاسیس قوانین مرتبط در این کشور ها بر خصوصی سازی و یا آزاد سازی ارجحیت داشته است .

متأسفانه علی رغم اینکه سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی ، با عنوان " کلی " ابلاغ گردیده است ، مدیران کشور چندان به مکانیزم های مهمی که قبل از اجرایی شدن این ابلاغیه بایستی مدنظر قرار گیرد چندان توجهی نداشته اند . به نظر میرسد که تاسیس قانون رقابت متناسب با شرایط اقتصاد ایران در ایجاد فضای رقابتی (که لزوماً با واگذاری صرف محقق نميگردد) کمک زیادی نماید. متأسفانه با وجود اینکه در مرداد ماه سال ۱۳۸۵ لایحه رقابت به امضای آقای خاتمی، رئیس جمهور وقت، به مجلس رفته ولی تا امروز مورد بررسی قرار نگرفته و در آن موقع موجی راه افتاد اما کاملاً کنار گذاشته شد. این نشان می دهد که چنین موضوع حیاتی در سیستم اقتصادی کشور در نظر سیاستگذاران کم اهمیت جلوه می نماید.

۳-۴- آماده سازی شرکت های دولتی به منظور واگذاری

یکی از مشکلات خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای جهان و خصوصاً ایران آن است که این فرایند با سرعت بالایی صورت میگیرد . تجربیات گذشته اقتصاد ایران به خوبی بیانگر آن است که بخش خصوصی رد ایران با تنگناهای ساختاری مواجه است که فعالیت آن را سخت میکند . یکی از این تنگناها مشکل تامین نقدینگی به منظور ایجاد امکان برای بخش خصوصی به منظور خرید سهام بخش دولتی است .

بر اساس برآوردهای اولیه ، حجم ریالی واگذاری های مشمول بند "ج" اصل ۴۴ قانون اساسی رقمی در حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان است ؛ این در حالی است که بر اساس آمارهای رسمی موجود ، نقدینگی موجود در جامعه رقمی کمتر از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان میباشد . بنابراین تناسبی میان نقدینگی موجود در جامعه و حجم واگذاری ها وجود ندارد . این مشکل در سال های گذشته نیز

وجود داشته است به نحوی که در گزارشی تحت عنوان «ساماندهی شرکت‌های دولتی» در آبان ماه ۱۳۷۷ منتشر شده تصریح گردیده که " مطالعات کنونی حکایت از این دارد که بخش خصوصی ایران هنوز انگیزه و توانایی‌های مالی و فنی و نیز قدرت نقدینگی کافی برای مشارکت در فعالیت‌های جدی تولیدی را ندارد".

با وجود تجربیات گذشته و با وجود اینکه در روزهای اخیر نیز بلوک سهام شرکت‌های در حال واگذاری در بازار سهام با مشکل عدم تقاضا(بدلیل مشکلات نقدینگی ، مشکلات درونی شرکت‌های در حال واگذاری، بالابودن حجم واگذاری بلوکی، قیمت گذاری نا مناسب و موارد مشابه) برای خرید مواجه هستند ، هنوز هم دولت اصرار زیادی مبنی بر واگذاری سهام با سبک و رویه قبلی را دارد . به نظر می‌رسد که روی آوردن دولت به سمت واگذاری‌های آرام و تدریجی ، آماده سازی ساختار درونی شرکت‌ها به منظور ورود به بخش خصوصی ، قیمت گذاری مناسب (بجای کشف قیمت)، و موارد مشابه همگی به عنوان راه حل مناسبی در زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی باشند .

۳-۵- حل مشکل تامین نقدینگی برای خرید شرکت‌ها توسط بخش خصوصی

همانطور که بیان گردید ، مشکل تامین نقدینگی از مسایل اساسی در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی می‌باشد . آمار و ارقام موجود بیانگر آن است که ارزش ریالی شرکت‌های در حال واگذاری بیش از کل نقدینگی موجود در جامعه می‌باشد . به همین واسطه وجود مشکل تامین نقدینگی برای خرید سهام شرکت‌های در حال واگذاری و نیز انگیزه اندک بخش خصوصی برای خرید سهام‌های در حال واگذاری امری عجیب نمی باشد .

از سویی در صورتی که دولت اقدام به تامین مالی بخش خصوصی(در قالب وام و تسهیلات و موارد مشابه) نماید ، این عمل خود نوعی نقض غرض خصوصی سازی خواهد بود چراکه بدلیل آثار تورمی باعث کاهش رفاه جامعه شده (با عنایت به تجربه‌های گذشته اقتصاد ایران) اندازه دولت را نیز افزایش خواهد داد .

با توجه به اقدام مثبت دولت اصلاحات در زمینه اصلاح قانون سرمایه گذاری خارجی در ایران ، به نظر می‌رسد که فرصت مناسبی برای حضور سرمایه گذاران خارجی برای ورود به کشور ایجاد شده است . هر چند که خرید بلوک بزرگ از سهام شرکت‌ها برای سرمایه گذاران خارجی محدودیت‌هایی دارد اما به نظر می‌رسد که یکی از بهترین راه‌های حل مشکل تامین نقدینگی بخش خصوصی ورود سرمایه گذاران خارجی به کشور باشد .

۳-۶- وظیفه مهم دولت در زمینه ایجاد ثبات اقتصادی تضمین نکات زیر است:

الف) عدم وضع قواعد و مقررات غلط، که به صورت عواملی ضدانگیزه است و می‌تواند سبب عدم انباشت ثروت گردد.

ب) حتی اگر قواعد فی‌نفسه خوب و مساعد باشند. جلوگیری از اجرای نادرست این قوانین از جانب سازمان‌های دولتی و کارکنان این سازمان‌ها، از جمله دریافت رشوه و کاغذبازی و مقررات دست و پاگیر.

ج) مهم‌تر اینکه قواعد به صورت مستمر اجرا می‌گردند. بدین صورت که در بازیگران خصوصی و غیردولتی (نظیر بنگاه‌های تجاری، کارگران و اتحادیه‌های کارگری) اطمینان و اعتماد درباره عدم تغییر یک شبه قواعد و مقررات به وجود آید. کشورهایی که پی در پی و به طور غیرقابل پیش‌بینی به تغییر قواعد و مقررات اقدام می‌نمایند و یا انجام تغییرات را اعلام ولی آنها را اجرا نمی‌کنند و یا قواعد را خودسرانه اجرا می‌کنند، اعتبار دولت از بین می‌رود و بازارها متحمل زیان‌های فراوانی می‌شوند.^{۱۷}

۴- جمع بندی :

۴-۱- بخش خصوصی در ایران همواره دچار یک ترس تاریخی و ریسک‌گریزی مفرط در زمینه سرمایه‌گذاری بوده است. این واقعیت‌ها ایجاب می‌کند که این بخش به واسطه‌ی آن بدآموزی‌های تاریخی که بخشی از آن بدآموزی‌ها دلایل و توجیه‌های خاص سیاسی و اجتماعی هم داشته می‌بایست حتماً یک دوره اصلاحات نهادی- رفتاری را طی کند و تا زمانی که آن اصلاحات طی نمی‌شود مسئولیت‌های سنگین بر عهده‌ی آنان گذاشت^{۱۸}. بالطبع مفهوم ضمنی عبارات بالا این است که در صورت افزایش و ارتقای توانمندی بخش خصوصی، از نظر قانونی هیچ منعی برای ورود آن به فعالیت‌های اقتصادی وجود ندارد. آنچه در این زمینه حایز اهمیت می‌باشد این است که بدون اثبات رفع تنگناهای ساختاری موجود در ایران (و بسیاری از کشورهای در حال توسعه که مورد تاکید اجماع پسا و اشنگگنی نیز می‌باشد) در بخش خصوصی واگذاری زمام امور اقتصاد به این بخش هیچ توجیه منطقی ندارد.

۴-۲- تجربیات سال‌های گذشته اقتصاد ایران نشان می‌دهد که با توجه به اینکه صنایع داخلی عمدتاً با مشکلاتی از قبیل قدمت بالا و نیز فرسودگی مواجه می‌باشند، با مشکلاتی مانند عدم رشد و

^{۱۸} استیگلیتز، جوزف؛ جهانی‌سازی و مسائل آن؛ همان؛ صص ۸۴-۸۳.
^{۱۷} مومنی، فرشاد، همان.

حتی افت بهره وری سرمایه در اقتصاد ایران مواجه هستیم . این در حالی است که بهره وری نیروی کار در سال های گذشته و بدلیل توجه بالای دولت به مسایلی مانند آموزش نیروی انسانی افزایش داشته است . با توجه به اینکه خصوصی سازی در کشورهای مختلف دنیا عمدتاً با تعدیل نیرو همراه بوده است ، کاهش نیروی انسانی در شرکت های واگذار شده باعث کاهش بهره وری کل عوامل تولید خواهد شد . این مساله در واقع نقض غرض خصوصی سازی خواهد بود چرا که بهره وری عوامل تولید افزایش نخواهد داشت .

۳-۴- با توجه به اینکه در حال حاضر شرکت های در حال واگذاری در بسیاری از موارد نیاز به نوسازی دارند ، به نظر می رسد که دخالت بیشتر دولت به منظور اعطای تسهیلات به منظور نوسازی ، باعث افزایش اندازه دولت ، افزایش حجم نقدینگی ، و تورم خواهد شد. این رویه با هدف خصوصی سازی در تناقض بوده ابزاری با کارامدی پایین به منظور نوسازی صنایع داخلی خواهد بود . به نظر می رسد که اعطای اجازه حضور به فعالان اقتصادی خارجی در کشور و رفع موانع قانونی به همراه خوش بینی بیشتر به فعالیت آنها (در اقتصادی که در حال پیوستن به سازمان تجارت جهانی و جهانی شدن است) میتواند مشکل تامین نقدینگی برای نوسازی این صنایع را حل کند . از سوی دیگر با توجه به اینکه بخش خصوصی نقدینگی کافی برای خرید شرکت های در حال واگذاری را ندارد ، حضور فعالان و سرمایه گذاران خارجی میتواند به نوعی راه حل این مساله باشد .

۴-۴- خصوصی سازی علاوه بر الزامات نهادی مورد تاکید اجماع پسا واشنگتنی ، نیازمند ابزارهای توانمند نیز هست . به عنوان مثال ، هرچند که بخشی از واگذاری شرکت های دولتی از طریق بازار بورس صورت میگیرد ، ولی روند نامناسب بورس از یکسو و عمق اندک بازار سرمایه (در مجموع) از سوی دیگر باعث شده است تا ابزارهای اندکی به منظور رفع برخی از مشکلات و تنگناهای واگذاری در اقتصاد ایران وجود داشته باشد . به عنوان مثال تشکیل بانک سرمایه گذاری میتواند به عنوان یکی از این ابزارها به منظور تامین مالی بخش خصوصی باشد .

۵-۴- شاخص های موجود در زمینه امنیت اقتصادی ، میزان شفافیت اقتصادی و نیز میزان توان دولت به منظور نظارت مناسب بر روی نظام اقتصادی (و نه تصدی گری) چندان موافق رویه های مورد نیاز برای فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد ایران نمی باشد . واضح است که در شرایط فعلی که میزان ریسک اقتصادی (در ابعاد متفاوت) بالاست و در شرایطی که میزان شفافیت

اقتصادی همه ساله وضعیت نامساعد تری را در اقتصاد ایران نشان میدهد به نظر نمیرسد که سرمایه گذاران (داخلی و یا خارجی) تمایلی به حضور در اقتصاد ایران نخواهد داشت.

۴-۶- تا زمانی که زیر ساخت های لازم برای فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد ایران مهیا نگردد و موانع و مشکلات موجود در اقتصاد ایران بر سر راه خصوصی سازی از قبیل نبود قانون رقابت مناسب ، کاهش ریسک و نامنی ناشی از مسایل سیاسی ، اقتصاد کلان و موارد مشابه حل نشود ، واگذاری سهام دولتی نه تنها باعث شکل گیری بخش خصوصی مقتدر نخواهد شد بلکه احتمال شکل گیری انحصارات جدید نیز در اقتصاد وجود دارد .

10. Economist Intelligence unvt.2006
11. John S.Earle,Employment and Wage Effects Of Privitization, Evidence From Transition Economies, Employment Research , January 2006
12. Kaufman,D.,Kraay A, and Mastruzzi, Governance matters, World Bank, May 2005
13. Qian, Yingyi; 1999; "The Institutional Foundations of China's Market Transition"; World Bank's Annual Conference on Development Economics, Washington D.C.
14. Stiglitz, Joseph; 1998 b; "Redefining the Role of the State: What should it do? How Should Do it? And How should these decisions be made?"; Presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute (Japan).
15. Transparency International Corruption Perceptions Index 2006