

# خصوصی سازی در ایران؛ مروری بر مبانی نظری، مطالعات تجربی و عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

دکتر محمدباقر نوبخت\*

تاریخ دریافت ۸۸/۹/۲۴ تاریخ پذیرش ۸۸/۱۱/۶

مسئله اساسی این مقاله چگونگی عملکرد سه متغیر مستقل و اثرگذار در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی یعنی انجام واگذاری دولت، توان سرمایه‌گذاری مردم و آزادی اقتصادی و شرایط فضای کسب‌وکار در محیط اقتصادی کشور است.

با توجه به محدودیت دوره اجرای این سیاست‌ها، به منظور روایی و پایداری استدلال بیش از آنچه بر نتایج عملکرد آن تأکید شود، بر مبانی نظری و نتایج مطالعات تجربی تمرکز شده است. در این مقاله جمع‌آوری اطلاعات به روش کتابخانه‌ای و تحلیل آنها به روش فراتحلیل<sup>۱</sup> صورت گرفته است. از این رو پس از مرور مبانی نظری مالکیت و مدیریت و بازیابی مطالعات تجربی، با بررسی گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال‌های گذشته مشخص می‌شود که عمدتاً خصوصی سازی و واگذاری سهام دولتی، تحت الشعاع اجرای طرح واگذاری سهام عدالت (واسع) بوده است. همچنین با قبول توانایی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اجرای سیاست‌های مذکور، به کمک شاخص‌های ذی‌ربط نشان داده می‌شود که هنوز محیط کشور آزادی اقتصادی و فضای کسب‌وکار لازم و مناسب را برای مشارکت بخش خصوصی ندارد. در جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، پیشنهاد شده تا دولت در جهت گسترش دامنه خصوصی سازی از اجرای بند «ج» و آن هم تمرکز بر طرح «واسع» به اجرای بندهای «الف» و

\* عضو هیئت علمی پژوهشکده و معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

E-mail: nobakht@csr.ir

1. Meta Analytical Method (MAM)

«ب» از این سیاست‌ها خصوصاً در موارد صدر و ذیل اصل (۴۴) و همچنین بسط آزادی اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار و نهادسازی‌های لازم اقدام نماید.

کلیدواژه‌ها: خصوصی‌سازی؛ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی؛ سهام عدالت

طبقه‌بندی JEL: D<sub>30</sub>, D<sub>40</sub>



## مقدمه

خصوصی سازی، برنامه‌ای است که در بسیاری از کشورهای جهان به منظور کاهش فعالیت دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی به ویژه در بخش اقتصادی اجرا شده است. موج اول خصوصی سازی در برخی از کشورهای صنعتی و سرمایه‌داری، از اواسط دهه ۱۹۷۰ آغاز شد. در این کشورها هدف خصوصی سازی، کاهش نقش دولت در حوزه‌هایی بود که طی چند دهه و به دلایلی همچون، ناتوانی دست نامرئی در تعادل‌آفرینی اقتصادهای لیبرالیستی، وضعیت ناشی از جنگ‌های جهانی و نهایتاً دستیابی به رشد اقتصادی و اهداف توسعه در دولت‌های رفاه، به طور چشمگیری افزایش یافته بود. موج دوم خصوصی سازی در دهه ۱۹۹۰ و پس از فروپاشی دولت‌های کمونیستی، هم‌زمان با گسترش پدیده جهانی شدن و به منظور تمرکززدایی دولتی و آزادسازی اقتصادی، این بار در بلوک شرق و اقتصادهای در حال گذار شکل گرفت، که با فراز و فرودهای اجرایی تاکنون استمرار یافته است.

در ایران نیز خصوصی سازی در دو مرحله پیگیری شد. در مرحله نخست خصوصی سازی در دهه ۱۳۴۰ با واگذاری سهام به کارگران و سهام شدن آنها در سود کارخانجات و برای تغییر رویکرد دولت به صنعتی شدن، در عرصه‌های مختلف کشور و در چارچوب یک اصلاح اجتماعی به اجرا گذاشته شد. در این مرحله فعالیت‌های اقتصادی دولت که در سایه برنامه‌های دولت سازی از دوره پهلوی اول گسترش یافته بود، به شدت کاهش یافت و بخش خصوصی در اقتصاد از سهم چشمگیری برخوردار شد.

اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل برداشت‌های متفاوت از اصل (۴۴) قانون اساسی، به ویژه ضرورت‌های ناشی از اوضاع جنگی در کشور، مجدداً شرکت‌های متعدد دولتی فعال شدند و دولت، نقش فزاینده‌ای در اقتصاد کسب کرد. از این رو پس از جنگ تحمیلی و اجرای برنامه‌های توسعه، با انگیزه برخورداری از مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد، مجدداً خصوصی سازی از سال ۱۳۶۸ در قالب احکام برنامه و قوانین بودجه در دستور کار قرار گرفت.

در این مرحله، با وجود تصریح قانون به خصوصی سازی و الزام دولت به کاهش تصدیگری اجتماعی خود، به دلیل استمرار تعارض دیدگاه‌ها و برداشت‌های متفاوت از صدر و ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی، خصوصی سازی پیشرفت مناسبی نداشت. با چنین پیشینه‌ای و به منظور فراهم شدن منابع کافی در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و نیل به جایگاه اول اقتصادی در منطقه، مجدداً خصوصی سازی در بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه چهارم و متعاقب آن در تیر ۱۳۸۵، به صورت ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از سوی رهبری نظام تأیید شد و در چارچوب یک منشور اقتصادی در دستور کار ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت.

### ۱ بیان مسئله

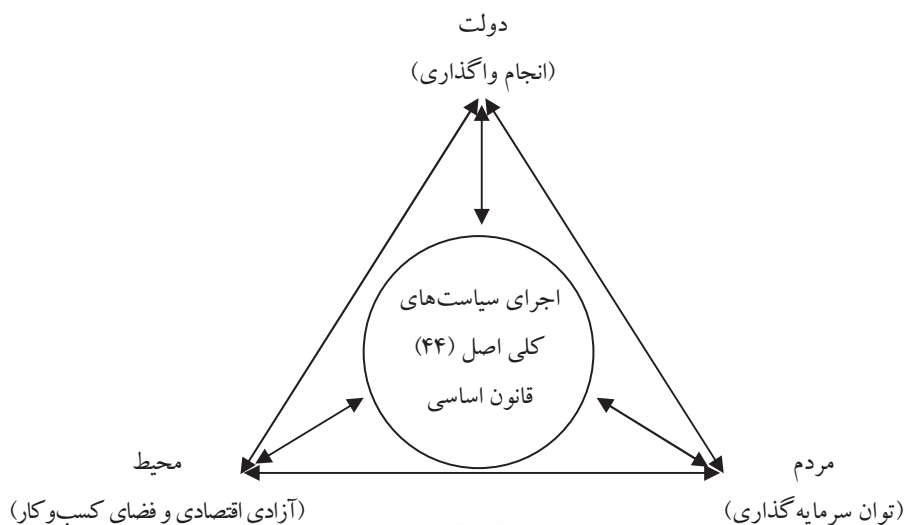
سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مشتمل بر بندهای «الف، ب، ج، د، ه» به منظور تحقق هشت هدف: شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم و تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود در آمد خانوارها مطابق بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.

مستند به بند «الف» آن و برای جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی ضمن ممنوعیت هرگونه فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل (۴۴)، از سوی دولت سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی نیز به دست بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی، مجاز اعلام شده است.

همچنین در بند «ج» این سیاست‌ها و به منظور توسعه بخش‌های غیردولتی با واگذاری فعالیت‌های دولتی، صراحتاً به تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن به منظور رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی، آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی برای مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرایند تدریجی و هدفمند، توسعه سرمایه انسانی دانش پایه و متخصص، توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی و جهت‌گیری خصوصی سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی تأکید شده است. اما با گذشت چند سال از اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با وجود جهت‌گیری‌های دولت و اهداف مترقی این سیاست‌ها که بنا به مبانی نظری و بهره‌گیری از تجارب جهانی تهیه و تدوین شده است و از آن به مثابه انقلاب اقتصادی یاد می‌شود، تفاوت معنی‌داری بین اهداف و عملکرد این سیاست‌ها وجود دارد.

برای تحلیل عدم موفقیت متناسب با انتظارات، عده‌ای از صاحب‌نظران تحت‌الشعاع بودن این سیاست‌ها نسبت به واگذاری سهام عدالت را یکی از موانع اجرایی آن می‌دانند. از آنجاکه اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از یک سو به الزام دولت مبنی بر فراهم کردن زمینه واگذاری مالکیت و مدیریت به بخش‌های غیردولتی تأکید دارد و از سوی دیگر بر قبول مشارکت مردم و اعلام آمادگی بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی وابسته خواهد بود، از این رو می‌توان الزام دولت به واگذاری را شرط لازم، قبول بخش خصوصی و مردم برای جایگزینی را شرط کافی و آماده بودن محیط و فضای کسب و کار و آزادی اقتصادی را از فروض این قضیه دانست.

بنابراین مسائل اساسی در این موضوع را باید در سه حوزه: دولت، مردم (بخش‌های خصوصی و تعاونی) و محیط تبیین کرد.



شکل ۱ سه جنبه اساسی خصوصی سازی

در حوزه دولت، این سؤال مطرح می‌شود که از زمان اجرای سیاست‌های مذکور، آیا واگذاری‌ها با رویکرد تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت، با توجه به توزیع سهام عدالت عملاً به منظور تحقق اهداف آن به درستی انجام یافته است؟ در حوزه مردم سؤال محوری این است که آیا اصولاً منابع و توانایی لازم در بخش‌های خصوصی و تعاونی برای قبول سرمایه‌گذاری در عرصه‌های اعلام شده در سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی وجود دارد؟ در مورد آزادی اقتصادی و فضای کسب و کار نیز این سؤال اساسی مطرح می‌شود که تا چه حد فضای کسب و کار و آزادی اقتصادی در ایران برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی مهیاست؟ بنابراین مسائل اصلی در خصوص اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و موانع فراروی آن با توجه به حوزه‌های نقش آفرین و سه‌گانه دولت، مردم و محیط مطرح خواهد بود.

## ۲ روش‌شناسی مطالعه

با توجه به کوتاه بودن دوره عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی که بیش از چند سال از اجرای آن نمی‌گذرد، هرگونه اظهارنظر و ارزیابی نسبت به امکان‌سنجی تحقق اهداف آن در بلندمدت، صرفاً با تکیه بر چگونگی کارکرد چندساله آن کافی نخواهد بود، بنابراین به‌منظور روایی و پایایی استدلال ضروری است از مبانی نظری موضوع و نتایج مطالعات تجربی مرتبط بهره گرفته شود.

از این رو تلاش می‌شود برای پاسخ‌گویی به سؤالات مطرح شده و آگاهی از موانع اجرایی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، اطلاعات مورد نیاز به روش کتابخانه‌ای و با مروری بر ادبیات موضوع و مبانی نظری چگونگی نقش دولت در مالکیت و مدیریت و نیز بررسی نتایج از مطالعات انجام شده درباره خصوصی‌سازی در کشورهای دیگر و بهره‌گیری از تجارب آنها و همچنین آگاهی از گزارش عملکرد این سیاست‌ها، جمع‌آوری و سپس به روش فراتحلیل نسبت به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و نهایتاً ارائه پیشنهادها برای اقدام شود.

## ۳ مروری بر مبانی نظری و سیر تطور نقش دولت در مالکیت و مدیریت

مالکیت و چگونگی گسترش محدوده آن همواره یکی از موضوع‌های پرچالش اجتماعی است که از اواخر قرن هجدهم با شکل‌گیری مکتب‌های اقتصادی در چارچوب مفاهیم نظری تئوریزه شده و به‌عنوان یکی از وجوه تفاوت مکتب‌ها به نوع دیگری توجه شده است.

اسمیت<sup>۱</sup> (۱۷۷۶) پایه‌گذار علم جدید اقتصاد که تفکرات وی و پیروانش در قالب مکتب کلاسیک ارائه می‌شود، نه تنها بر آزادی مالکیت‌های فردی تأکید می‌کند، بلکه گسترش آن را موجب رشد اقتصادی دانسته و بر آن است که در صورت شفافیت بازار و وجود شرایط رقابتی، با هدایت یک دست نامرئی هرگونه گسترش مالکیت، حتی با پی‌جویی منافع شخصی، به تأمین اجتماعی منجر خواهد شد.

1. Adam Smith

این دیدگاه و تلقی آن از عملکرد دست نامرئی، پس از چند دهه از درون این مکتب با بدبینی مواجه شد و از سوی اقتصاددانانی همچون مالتوس<sup>۱</sup> (۱۷۹۸) و ریکاردو<sup>۲</sup> (۱۸۲۰) با تأکید بر تأثیر منفی جمعیت و افزایش هزینه‌های تولید بر رشد اقتصادی مورد تردید قرار گرفت، اما با گسترش مالکیت و پیدایش نوعی انحصار، ناتوانی دست نامرئی در ایجاد اشتغال کامل آشکار شد. به طوری که طرح نظریه‌های اصلاحی و شکل‌گیری مکتب نئو کلاسیک‌ها<sup>۳</sup> از سوی اقتصاددانان لیبرال همچون استوارت میل<sup>۴</sup> (۱۸۴۸) و ارائه مفاهیم جدید همچون اصل فایده و مطلوبیت استنلی جونز<sup>۵</sup> (۱۸۷۰) و پشتیبانی اقتصاددانانی همچون منگر<sup>۶</sup> (۱۸۷۱) و والراس<sup>۷</sup> (۱۸۷۴) از نظریه‌های مطرح شده نیز مانع نفوذ نگاهی متفاوت درباره مالکیت و شکل‌گیری مکتبی رادیکالیستی با نام مارکسیسم<sup>۸</sup> نشد. مارکس<sup>۹</sup> (۱۸۶۷)، برخلاف اقتصاددانان لیبرال از مکاتب کلاسیک و نئو کلاسیک، بر آن بود که رشد اقتصادی و توزیع عادلانه ثروت فقط با نفی مالکیت‌های فردی و اعمال مدیریت دولتی در اقتصاد تأمین خواهد شد.

نظریه‌های مارکس در مورد نفی مالکیت خصوصی و طرح نظریات ماتریالیسم تاریخی و ماتریالیسم دیالکتیک که با استقبال کارگران به عنوان طبقه نوین اجتماعی همراه بود تا حدی توجه شد که دیدگاه جدید اقتصاددانان بزرگی چون آلفرد مارشال<sup>۱۰</sup> (۱۸۹۰) و انتشار کتاب اصول علم اقتصاد و پذیرش «اقتصاد دستوری»<sup>۱۱</sup> به جای «اقتصاد اثباتی»<sup>۱۲</sup> که

1. Thomas Robert Malthus
2. David Ricardo
3. Neo-classic School
4. John Stuart Mill
5. William Stanley Jones
6. Karl Menger
7. Leon Walras
8. Marxism
9. Marx
10. Alfred Marshall
11. Normative Economics
12. Positive Economics



مورد توجه کلاسیک‌ها بود، نتوانست در پایان قرن نوزدهم برتری مکاتب لیبرالیستی را تثبیت کند؛ به طوری که در آغاز قرن بیستم نظریه‌های غالب درباره مالکیت یا همچون مارکسیسم بر نفی آن و یا چون مکتب جدیدالتأسیس نهادی<sup>۱</sup> به محدودیت آن تأکید داشتند؛ زیرا مکتب نهادی که در سال ۱۹۰۰ تورستین ویبلن<sup>۲</sup> آن را پایه گذاری کرد، با نگاهی متفاوت درباره اقتصادهای لیبرالیستی و سوسیالیستی که به مالکیت‌های فردی و دولتی تأکید داشتند، مالکیت‌های سهامی را مناسب‌ترین شکل مالکیت برای شرکت‌های بزرگ تولیدی در اقتصاد آزاد مطرح کرد.

ویبلن پیش‌بینی کرده بود که با ارائه عملکرد اقتصاد پیشنهادی کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها یکی از انقلاب‌های زیر به وقوع خواهد پیوست:

۱. انقلاب مدیران (جدایی مالکیت و مدیریت): این انقلاب با تحمیل نظرهای مدیران صنایع بزرگ شکل گرفته است و موجب سهامی شدن شرکت‌های تولیدی و جدایی مالکیت از مدیریت می‌شود.

۲. انقلاب فروشندگان (افزایش بازدهی و کیفیت تولید): این انقلاب که با افزایش انتظارات مؤسسه‌های تجاری و فروشندگان نسبت به بهبود کیفیت و کاهش قیمت محصولات تولیدی رخ می‌دهد، موجب تلاش بیشتر تولیدکنندگان در افزایش بازدهی و مطلوبیت کالاها می‌شود و نهایتاً جلب مشتری را برای فروشندگان و بازرگانان آسان‌تر می‌کند.

۳. انقلاب مهندسان (افزایش رفاه اجتماعی): مهندسان برای بهبود تولید و برخورداری توده‌های مردم از فعالیت‌های اقتصادی همراه با نفی گسترش بی‌حد و حصر مالکیت خصوصی و همچنین مخالفت با درآمدهای بادآورده این انقلاب شکل می‌گیرد. به نظر ویبلن مهندسان بهترین نمایندگان مردم خواهند بود.

از اوایل قرن بیستم با گسترده‌گی واحدهای تولیدی و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ

اقتصادی و مشکل مدیریت آنها، دانشمندان علوم اداری نظریه‌های جدید علمی را در این رشته از علوم اجتماعی مطرح کردند. به طوری که نخستین نظریه «مدیریت علمی»<sup>۱</sup> را تیلور<sup>۲</sup> (۱۹۱۱) ارائه کرد. همچنین در این قرن تقابل سه نظریه متفاوت مالکیت از سوی مکاتب لیبرالیستی، مارکسیستی و نهادیون در خصوص چگونگی مالکیت استمرار می‌یافت، برحسب اقتضا، نظریه‌های جدید مدیریت سیر تطور و تکامل خود را می‌پیمود، به طوری که نظریه مدیریت علمی طی سال‌های ۱۹۲۵-۱۹۱۰ و نظریه روابط انسانی<sup>۳</sup> در دوره ۱۹۵۰-۱۹۲۵ و دیدگاه‌های مدرن مدیریتی در نیمه دوم قرن بیستم یکی پس از دیگری مطرح شد. نتیجه چنین حالتی پذیرش محدودیت را در مالکیت و تفکیک آن از مدیریت به‌عنوان یکی از رشته‌های تخصصی علوم اجتماعی الزام‌آور کرد. تا جایی که حتی برای اقتصاددانان لیبرال مثلاً جان مینارد کینز (۱۹۳۶)، بنیان‌گذار مکتب کینزی،<sup>۴</sup> تجدیدنظر در اصول اولیه آزاد مبنی بر دخالت نکردن دولت و پذیرش اقتصاد مختلط و تأیید نقش دولت در اقتصاد اجتناب‌ناپذیر شد.

از این رو از اواسط قرن بیستم و پس از جنگ جهانی دوم و تسری اختلافات اقتصادی بلوک غرب و شرق در خصوص مالکیت با اختلافات سیاسی و آغاز دوره جنگ سرد نظریه معتدل نهادیون در مورد مالکیت و مدیریت از دو نگاه متضاد لیبرالیست‌ها و سوسیالیست‌ها، مبنی بر آزادی مطلق مالکیت و یا نفی مطلق مالکیت، از اقبال بیشتری برخوردار شد.

جان کنت گالبرایت<sup>۵</sup> (۱۹۵۲) یکی از مروجین مکتب نهادی با انتشار کتاب سرمایه‌داری در آمریکا و طرح نظریه «قدرت همسنگ»<sup>۶</sup>، ضمن زیر سؤال بردن تفکرات

1. Scientific Management Theory
2. F. W. Taylor
3. Human Relations Theory
4. Keynesian School
5. John Kenneth Galbraith
6. Countervailing Power

کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها درباره ضرورت رقابت کامل، موفقیت شرایط انحصاری در آمریکا را نتیجه تفکیک مالکیت از مدیریت دانست و استدلال کرد که قدرت شرکت‌های بزرگ سهامی تولید با قدرت شرکت‌های بزرگ عرضه کننده، همچون فروشگاه‌های بزرگ زنجیره‌ای، مهار شده و این موجب افزایش کیفیت کالاها و کاهش قیمت آنها برای مصرف کننده شده است و در این میان دولت‌ها با اخذ مالیات، منابع مالی لازم را برای تأمین اجتماعی و پرداخت به فقرا فراهم، و اتحادیه‌های کارگری نیز از حقوق کارگران دفاع می‌کنند. از این رو به نظر نهادیونی چون گالبرایت، این «قدرت همسنگ» جایگزین «دست نامرئی»<sup>۱</sup> برای ایجاد تعادل و رفاه در جامعه می‌شود.

همچنین گالبرایت در سال ۱۹۶۷ با انتشار کتاب *جامعه صنعتی جدید* و طرح مسائلی تازه نشان داد که استفاده از تکنولوژی‌های نوین موجب پیدایش شرکت‌های بزرگ سهامی در فرایند تولید می‌شود، که با رشد این شرکت‌ها مدیریت از مالکیت جدا می‌گردد. وی با معرفی نهاد فنی<sup>۲</sup> به عنوان مهم‌ترین خصایص نظام صنعتی بر آن است که امروز گروهی متخصص با نام تکنوکرات<sup>۳</sup> جای سرمایه‌داران را گرفته‌اند. او سازمان جمعی مدیران، مهندسان، دانشمندان، طراحان تولید و محققان بررسی بازار، مدیران فروش و ... را که در جهت ارائه اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری گروهی فعالیت می‌کنند، تکنوکرات معرفی می‌کند.

گالبرایت با توجه به تفاوت نظام صنعتی جدید با اقتصاد بازاری در شیوه فنی، برنامه‌ریزی نهاد فنی و نفوذ تولیدکنندگان به مصرف‌کنندگان از طریق تبلیغات، بر ضرورت محدودیت مالکیت و تفکیک آن از مدیریت تأکید می‌کند و نوع نگاه لیبرالیسم و کمونیسم را نسبت به مالکیت و مدیریت مردود می‌داند.

در خصوص نظریه‌های مختلف درباره مالکیت و مدیریت شاید با استناد به دیدگاه

---

۱. «دست نامرئی» اصطلاحاتی است که آدام اسمیت برای تبیین نقش کارگزاران اقتصادی در به تعادل رساندن اقتصاد در شرایط آزادی اقتصادی استفاده کرده است.

2. Techno Structure  
3. Technocrats

لیست<sup>۱</sup> (۱۸۴۰)، مؤسس مکتب تاریخی، نمی‌توان بدون توجه به اوضاع مختلف هر کشور از اجرای موفقیت‌آمیز نظریه‌های اقتصادی در آن خوش‌بین بود؛ زیرا به‌نظر پیروان مکتب تاریخی، همواره ملیت، فرهنگ و تاریخ هر کشور مبنای هر گونه نظریه‌پردازی سیاسی و اقتصادی آن کشور خواهد بود (تفضلی، ۱۳۸۳).

در هر صورت امروز قبول ضرورت گسترش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد به‌هیچ‌وجه به معنی حذف دولت از بازار تلقی نمی‌شود؛ زیرا بازار بدون وجود دولتی فعال که متناسب با اوضاع، ایفای نقش نماید، نمی‌تواند در تأمین آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی مردم اقدام کند (Stern and Stiglitz, 1997: 110).

بر اساس دیدگاه بانک جهانی (۱۹۹۷) به‌دلیل ناتوانی بازار و نهادهای خصوصی در پنج نقش حیاتی، مرتبط با بنیادهای قانونی، چارچوب‌های سیاست اقتصاد کلان، سیاست‌گذاری در خدمات اساسی اجتماعی، سرمایه‌انسانی و زیرساخت‌ها همچون امنیت و حفاظت از محیط زیست، مسئولیت دولت در اقتصاد انکار نشدنی است. هرچند در این خصوص همچنان نسبت به اندازه دولت و چگونگی ایفای نقش آن اختلاف نظرهای جدی وجود دارد. به‌طوری‌که گفته می‌شود اثبات موفق‌تر بودن دولت‌های کوچک در ارائه خدمات عمومی اساساً ناممکن است (Economist, 1997: 82). همچنین مطالعاتی که مؤسسه جهانی توسعه تحقیقات اقتصادی<sup>۲</sup> در یکصد و بیست و چهار کشور در حال توسعه انجام داده، نشان‌دهنده این است که تلاش‌هایی برای کاهش اندازه دولت و به‌منظور ایجاد ثبات اقتصادی در برخی از کشورها صورت گرفته که در عمل به بی‌ثباتی بیشتر منجر شده است (Nafziger 1998: 22). اما بانک جهانی مطالعاتی انجام داده است که نشان می‌دهد چنانچه دولت کوچک با نهادهای مناسب همراه شود، امکان افزایش دوبرابری تولید ناخالص داخلی طی دو دهه کاملاً وجود خواهد داشت (Commander, Davoodi and Lee, 1996).

1. Friedrich List

2. World Development Institution of Economic Research (WDIER)

به هر حال آنچه ملاک مناسبی برای اندازه دولت می باشد، اندازه ای است اقتضایی به طوری که دولت با آن اندازه به ایجاد رشد همه جانبه اقتصادی، توزیع عادلانه درآمدها و تأمین اجتماعی قادر باشد (Alesina, 1997).

در مجموع می توان این طور نتیجه گرفت که با بسط و یا محدودسازی نقش دولت در اقتصاد که صورت گرفته است، این نقش کاملاً متناسب با اوضاع متفاوت کشورها در مقاطع زمانی و سیکل های اقتصادی امری اقتضایی و انکار نشدنی است، به طوری که دخالت دولت های لیبرال غربی در آمریکا و اروپا و تزریق بیش از ۱۰۰۰ میلیارد دلار در اقتصاد که به منظور مهار بحران در بازارهای مالی و پولی انجام می شود، نمونه های روشنی از ضرورت و اهمیت نقش دولت ها در اقتصاد است. ولی نکته مهم در این استنتاج عمومی، آگاهی از میزان و چگونگی اعمال این نقش متناسب با شرایط متفاوت است.

#### ۴ بررسی نتایج برخی از مطالعات تجربی

##### ۴-۱ کولودکو

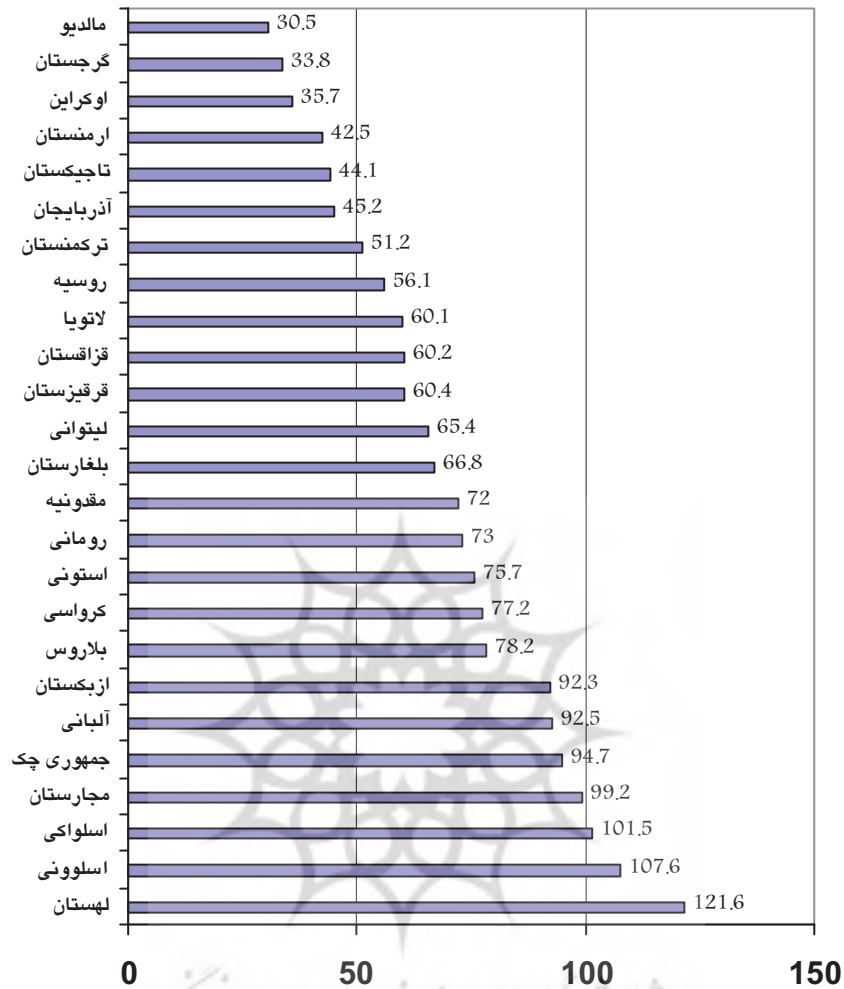
در بررسی تحولات اقتصادی پس از خصوصی سازی در ۲۵ کشور اروپای شرقی<sup>۱</sup> و کشورهای مستقل مشترک المنافع<sup>۲</sup> مشخص شد که طی دهه (۱۹۹۰-۱۹۹۹) شاخص تولید ناخالص داخلی<sup>۳</sup> به طور متوسط در این کشورها به ترتیب ۶۵ و ۴۵ درصد قبل از آغاز تحول و خصوصی سازی بود. این در حالی است که در برخی از این کشورها همچون چکسلواکی و رومانی طی چهار دهه قبل از تحولات و خصوصی سازی دهه ۱۹۹۰، رشد اقتصاد به ترتیب ۴/۸ و ۸/۲ درصد بود و در چکسلواکی طی ۱۶ سال و در رومانی طی کمتر از ۹ سال به سبب تمرکز دولتی، رشد در آمد ملی دو برابر شده بود (Kolodko, 2001: 13).

---

1. Easten Europe

2. Commonwealth of Independent States (CIS)

3. Groos Domestic Product (GDP)



نمودار ۱ رشد تولید ناخالص داخلی واقعی در ۲۵ کشور اروپای شرقی در سال ۱۹۹۹ نسبت به سال پایه ۱۹۸۹

علت وجود رشد اقتصادی در کشورهای بلوک شرق در قبل از تحولات خصوصی سازی عمدتاً دخالت دولت‌ها در تخصیص بوروکراتیک منابع بود (Bauer)

(15: 1997; Kolodkøand Nuti , 40: 1978) و دلیل اصلی رکود پس از خصوصی سازی و آزادسازی در کشورهای اروپای شرقی ناهماهنگی میان فرایند خصوصی سازی و فرایند نهادسازی بود (Kolodko and Nuti, 1997: 18). در پایان این مطالعه، موارد زیر نتیجه گیری و پیشنهاد شده است:

۱. فراهم ساختن نهادها مهم ترین عامل دستیابی به رشد سریع و پایدار است. نهادها باید از طریق فرایندی ساخته شوند که از سوی دولت هدایت شوند و نه شانس.
۲. اندازه دولت از کیفیت سیاست های دولتی و روش اجرای تغییرات اهمیت کمتری دارد.
۳. اگر فراهم سازی نهادها مورد غفلت قرار گیرد و یا به عهده نیروهای بازار گذاشته شود، نهادهای غیررسمی تشکیل می گردد که این پدیده به گسترش فساد و جنایت های سازمان یافته منجر خواهد شد.
۴. در اقتصادهای دوران گذار، سیاست ها باید نظام حقوقی را تغییر شکل داده و منظم سازند، تدوین و توسعه قوانین جدید، قوانین تجارت و مالیات، مقررات بازار سرمایه، حمایت از حقوق مالکیت، مقررات ضدتبانی گری، نظارت بر بانک ها، حمایت از مصرف کننده و محافظت از محیط زیست جزء مسائل بسیار مهمی است که باید قبل از خصوصی سازی دارایی های دولتی توجه شود.
۵. در اقتصادهای پس از سوسیالیسم لازم است که وظایف از دولت مرکزی به دولت های محلی منتقل شود، تا مقررات زدایی به نحو بهتری انجام گیرد. به این معنا که در نظام بودجه عمومی باید تمرکززدایی شود و دولت های محلی از خودمختاری بیشتری در امور مالی برخوردار شوند.
۶. توسعه سازمان های غیردولتی<sup>۱</sup> باید شتاب گیرد؛ زیرا پس از بخش خصوصی و دولت این سازمان ها رکن سوم اقتصاد بازار و جامعه مدنی محسوب می شود. خلأهایی از زندگی مردم در جامعه است که دولت و بخش خصوصی نمی تواند آنها را پر کند، بلکه فقط سازمان های غیردولتی از عهده آن برمی آید.

۷. سیاست‌های درآمدی و رشد عادلانه برای پایداری رشد و در نتیجه موفقیت نهایی فرایند از گذار اهمیت زیادی دارد (Tanzi, Chu and Gupta, 1999: 20).
- از آنجا که در سال‌های اولیه دوران گذار، گسترش بی‌عدالتی اجتناب‌ناپذیر است، دولت باید از طریق سیاست‌های مالی و اجتماعی نقش فعالی در مدیریت توزیع درآمدها داشته باشد؛ زیرا اگر توزیع درآمدها از حد خاصی ناعادلانه‌تر شود، گسترش فعالیت‌های اقتصادی نیز با مشکل مواجه و رشد اقتصادی کند می‌شود. باید همواره توجه داشت که بی‌عدالتی باعث توقف اصلاحات ساختاری و نهادی می‌شود.
۸. حرکت به سمت اقتصاد بازار در محیط جهانی صورت می‌گیرد، بنابراین تلفیق و هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی، بخش جدایی‌ناپذیر فرایند خصوصی‌سازی خواهد بود.
۹. سازمان‌های بین‌المللی نه تنها باید از جهانی‌سازی حمایت کنند، بلکه باید از همکاری‌های منطقه‌ای نیز پشتیبانی نمایند. رشد سریع و پایدار مستلزم توسعه صادرات است که این پدیده با تقویت ارتباطات و همکاری‌های منطقه‌ای شکل می‌گیرد.
۱۰. نهادهای برتون وودز<sup>۱</sup> باید روش‌های سیاستی خود را در قبال اقتصادهای در حال گذار بازنگری کنند. به طوری که صندوق بین‌المللی پول باید بر نقدشوندگی مالی، قابلیت تبدیل ارزها و ثبات مالی و پولی تأکید کند و بانک جهانی باید عمدتاً از رشد عادلانه و توسعه پایدار حمایت نماید.
- در پایان این مطالعه تصریح شده است، همان‌طور که شرایط مرتباً در حال تغییر است و چالش‌هایی در فراروی خصوصی‌سازی قرار می‌گیرد، سیاست‌ها نیز باید اقتضایی و متناسب با شرایط و چالش‌های ایجاد شده تغییر یابد.
- ۲-۴ مگینسون و نتر و مطالعات مرتبط
- در پژوهش مگینسون و نتر<sup>۲</sup> بر عملکرد عملیاتی و مالی تعدادی از شرکت‌های خصوصی

---

1. Bretton Woods

2. William L. Megginson and Jeffrey M. Netter.



شده در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته که سهام آنها از طریق عرضه عمومی واگذار شده‌اند، نشان داده است، که سودآوری به صورت درآمد خالص تقسیم بر فروش از میزان متوسط ۸/۶ درصد پیش از خصوصی سازی به ۱۲/۶ درصد پس از آن افزایش یافته است. همچنین کارایی به شکل فروش واقعی (تورم تعدیل شده) به ازای هر کارمند از ۹۶/۹ درصد در اولین سال اجرای خصوصی سازی به ۱۲۳/۳ درصد در دوره پس از آن رسیده است. بازده سرانه کارکنان این شرکت‌ها نیز بین ۷۹ تا ۸۶ درصد افزایش یافته است (Meggison and Netter, 2001: 9).

در مطالعه کاست که در آن عملکرد ۷۹ شرکت خصوصی شده در ۲۱ کشور در حال توسعه بررسی شده، نشان داده که طی سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۲ افزایش چشمگیری در میزان سودآوری این شرکت‌ها به دست آمده است (Boubakri and Cosset, 1998: 12).

مطالعه لاپورتا و لوپز دیلانز، که در آن ۲۱۸ شرکت غیرمالی خصوصی در مکزیک بررسی شده است، همچنین نشان می‌دهد که شرکت‌های دولتی در بخش‌های رقابتی و غیررقابتی از زیان‌دهی پیش از خصوصی سازی به سودآوری رسیده‌اند، به طوری که تولید واقعی در این شرکت‌ها ۲۵/۳ درصد افزایش یافته است (Laporta and Lopez, 1997).

در این راستا مطالعات ماسه‌دو<sup>۱</sup> (۲۰۰۰)، پین هرو<sup>۲</sup> (۱۹۹۶)، بهاتیا و کمپل وایت<sup>۳</sup> (۱۹۹۸)، بوبکری و کاست<sup>۴</sup> (۱۹۹۹) و جلال و دیگران<sup>۵</sup> (۱۹۹۴) در مورد نتایج خصوصی سازی نیز مؤید بهبود کارایی شرکت‌های دولتی پس از خصوصی شدن است.

۳-۴ گوپال جاشی<sup>۶</sup> پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
در پژوهشی درباره علل خصوصی سازی و پیامدهای آن در پنج کشور بنگلادش، هند،

- 
1. Roberto Macedo
  2. Armando Castelar Pinheiro
  3. Oliver Campbell White and Anita Bhatia
  4. Narjess Boubakri and Jean-Claude Cosset
  5. Jalal and et. al.
  6. Gopal Joshi

نیپال، پاکستان و سریلانکا از منطقه جنوب آسیا مشخص شد خصوصی سازی در این منطقه به سه دلیل پیگیری شده است:

۱. دستیابی به دمکراسی اقتصادی با افزایش مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی،
۲. شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی و افزایش اشتغال،
۳. کاهش کسری بودجه.

در این مطالعه نشان داده شده است که در اکثر کشورهای جنوب آسیا، خصوصی سازی عملاً با هدف کاهش کسری بودجه صورت گرفته، ولی در آمد حاصل از خصوصی سازی به جبران کسری بودجه در این کشورها قادر نبوده است (جدول ۱).

جدول ۱ چگونگی کسری بودجه و خصوصی سازی در پنج کشور منطقه جنوب آسیا

ردیف	کشور	کسری بودجه (برصدی از تولید ناخالص داخلی)*	درآمدهای خصوصی سازی	تعداد واحدهای خصوصی شده
۱	بنگلادش	۵/۴	۲ میلیون دلار آمریکا**	۱۰۸۳
۲	هند	۶/۵	۱۲۶/۳۸ میلیارد روپیه	۳۹
۳	نیپال	۶/۴	۷۹۷ میلیون روپیه	۱۰
۴	پاکستان	۵/۴***	۵۹/۶ میلیارد روپیه	۱۰۶
۵	سریلانکا	۷/۷	۷/۵ میلیون دلار آمریکا	۷۵

مأخذ: جاشی گوپال، ۱۳۸۵. خصوصی سازی در جنوب آسیا، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

\* بانک توسعه آسیایی، چشم انداز توسعه آسیایی ۱۹۹۹، چاپ دانشگاه آکسفورد، هنگ کنگ.

\*\* سه - چهار کارخانه کوچک در طول سه سال گذشته.

\*\*\* با بدهی انباشته شده ۲۵۰۰ میلیارد روپیه‌ای در دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۰.

همچنین مستند به نتایج این مطالعه مشخص شده است که اجرای برنامه خصوصی سازی در کشورهای جنوب آسیا نه تنها به افزایش سطح اشتغال در این کشورها منجر نشده است، بلکه به دلیل مازاد نیروی انسانی موجب اخراج گسترده کارگران شده است (جدول ۲).

جدول ۲. مازاد نیرو ناشی از خصوصی سازی در جنوب آسیا

ردیف	کشور	اشتغال در بخش دولتی (نفر)	مازاد نیرو (درصد)	هزینه های تعدیل نیرو
۱	بنگلادش	۲۴۰۰۰۰	۲۵	۷ میلیارد تاکا
۲	هند	۹۸۰۰۰۰۰	۲۳ <sup>۱</sup>	۴۸,۰۹۲ میلیارد روپیه
۳	نیپال	۴۶۷۰۰	۶۰	۹,۹۱۴ میلیون روپیه <sup>۲</sup>
۴	پاکستان	۳۴۶۰۰	۶۳ <sup>۳</sup>	۳,۵۵۹ میلیون روپیه
۵	سريلانكا	۱۲۰۰۰۰	۵۳	تا ۵۳ ماه حقوق

مأخذ: همان.

\* بازنشستگی داوطلبانه.

\*\* برآورد سازمان بین المللی کار در سال ۱۹۹۲ برای سناریویی با ۵۰ درصد مازاد نیروی کار.

\*\*\* بازنشستگی داوطلبانه.

در پایان این مطالعه، نتیجه گیری می شود چنانچه قبل از انجام خصوصی سازی ابتدا با اصلاح قوانین و مقررات و تبیین نقش دولت، کارگران و کارفرمایان نهادسازی مناسب صورت گیرد، اعتماد کارگران از عادلانه بودن خصوصی سازی تقویت می شود که این پدیده به تسهیل در فرایند خصوصی سازی منجر خواهد شد. همچنین در این مطالعه تصریح شده است که گفتمان مؤثر اجتماعی در مذاکرات حل مناقشات در فرایند خصوصی سازی اهمیت زیادی دارد. لذا کشورهای منطقه جنوب آسیا به منظور دستیابی به اهداف خصوصی سازی باید سازوکار گفتمان اجتماعی را تشویق و تقویت کنند (Joshi, 2000).

#### ۴-۴ ساچز، زینس و آیلات<sup>۱</sup>

در مطالعاتی که این محققان درباره ۲۴ کشور با اقتصاد در حال گذار انجام داده اند، مشخص شد که فقط تغییر مالکیت برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست.

1. Jeffrey Sache, Clifford Zinnes and Yair Eilat.

هنگامی که تغییر مالکیت با اصلاحات نهادی، با هدف رفع موانع ورود و خروج به بازار، اصلاح قوانین و مقررات اداره شرکت‌ها، تشدید محدودیت‌های بودجه‌ای و توسعه بازارهای سرمایه همراه شود، پیشرفت گسترده و چشمگیری در عملکرد آنها حاصل خواهد شد؛ به طوری که هرچه رقابت‌پذیری بازار تشدید و محدودیت‌های بودجه و چارچوب‌های آن بهبود یابد و قوانین مربوط با برنامه خصوصی‌سازی همراه شود، آنگاه تغییر مالکیت تأثیر بیشتری خواهد داشت. هر اندازه سطح اصلاحات نهادی بالاتر باشد، تأثیر عملکرد اقتصادی حاصل از انتقال مالکیت بهتر خواهد بود.

این محققان تأکید می‌کنند که اقتصاد برای پیشرفت باید اولاً، دارای مالکیت خصوصی باشد و ثانیاً، سیاست‌های پس از رقابت که مکمل یکدیگرند، داشته باشد. همچنین آنها تصریح می‌کنند که سیاست‌ها و نهادها به اندازه خود «مالکیت» اهمیت دارد (Sachs, Zinnes and Eilat, 2000).

#### ۴-۵ ششینسکی و لویز کالوا

در مطالعات این دو محقق بر چگونگی آثار خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نشان داده شده که سهم شرکت‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی کشورها با سطوح درآمدی آنها متفاوت بوده است. همان‌طور که در جدول ۳ نشان داده می‌شود طی سال‌های ۱۹۸۰ الی ۱۹۹۷، این سهم در کشورهای با درآمد پایین از ۳ تا ۱۵ درصد و در کشورهای با درآمد پایین‌تر از متوسط از ۵ تا ۱۱ درصد و در کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط ۵ تا ۱۰/۵ درصد و در کشورهای با درآمد بالا از ۵ تا ۶ درصد کاهش یافته است (Sheshinski and Lopes-Calva, 2003).

همچنین در این مطالعه نتیجه‌گیری شده است که سودآوری شرکت‌های خصوصی شده مستقل از ساختار بازار بهبود می‌یابد و شرکت‌های رقابتی در مقایسه با شرکت‌های موجود در بازارهای غیررقابتی، افزایش بیشتری را در میزان بهره‌وری نشان می‌دهد. در این باره تصریح شده

است که عملکرد شرکت‌های کاملاً خصوصی سازی شده به مراتب بهتر از شرکت‌هایی است که تنها بخشی از آنها خصوصی شده است. این نتیجه گیری در مطالعات بردمان و وینینگ (۱۹۸۹) که طی آن عملکرد پانصد شرکت صنعتی بزرگ غیر آمریکایی را بررسی کرده‌اند، نیز حاصل شده بود. بر اساس این مطالعه عملکرد شرکت‌های کاملاً خصوصی شده به مراتب بهتر از شرکت‌هایی بوده که تحت مالکیت دولت و یا با مالکیت عمومی اداره می‌شوند (جدول ۳).

جدول ۳ تغییر در فعالیت شرکت‌های دولتی به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی

ردیف	سال			کشورها (به ترتیب گروه‌های درآمد)
	۱۹۹۷	۱۹۸۰	درصد تغییر	
۱	۳	۱۵	-۱۲	کشورهای با درآمد پایین
۲	۵	۱۱	-۶	کشورهای با درآمد متوسط پایین
۳	۵	۱۰/۵	-۵/۵	کشورهای با درآمد متوسط بالا
۴	۵	۶	-۱	کشورهای با درآمد بالا

Source: Sheshinski and Calva, 1998.

#### ۴-۶ دیک ولش و الیویر فرموند

این محققان با استفاده از مطالعات متعددی که بانک جهانی در مورد چگونگی و آثار خصوصی سازی در کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup> و برخی از کشورهای در حال توسعه و اروپای شرقی داشته است، خصوصی سازی به روش مرحله به مرحله را مناسب‌ترین و مطمئن‌ترین شیوه خصوصی سازی می‌دانند.

آنان موارد زیر را به منظور درس جهانی از خصوصی سازی نتیجه گیری کرده‌اند:

۱. رویکرد واحدی برای خصوصی سازی وجود ندارد، بلکه باید روش خصوصی سازی

متناسب و هماهنگ با اوضاع کشور و شرکت مورد نظر باشد.

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

۲. اجرای برنامه خصوصی سازی باید از حمایت شدید سیاسی و راهبردی بالاترین مقام‌های دولتی برخوردار باشد.
۳. در خصوصی سازی‌ها باید قیمت گذاری براساس ارزش بازار محاسبه شود نه ارزش‌های دفتری آنها.
۴. همواره در خصوصی سازی‌ها؛ شفافیت، بی طرفی و ایجاد فرصت‌های مساوی برای همه از شرایط کاملاً ضروری محسوب می شود.
۵. در خصوصی سازی‌ها باید از مهارت و تخصص خارجی نیز استفاده شود.
۶. همگام با اجرای برنامه‌های خصوصی سازی باید اصلاحات ساختاری در بخش‌های مالی و قانونی صورت پذیرد.
۷. اصلاحات پیش از خصوصی سازی باید به اصلاح ترازنامه و تغییرات سازمانی همچون تعطیلی، کاهش نیروی کار و انتقال ارائه خدمات اجتماعی به کارکنان محدود شود.
۸. برنامه خصوصی سازی باید بستر ساز سیاست‌گذاری‌های خارجی گردد.
۹. خصوصی سازی باید بخش به بخش یا به شیوه فروش ترکیبی صورت گیرد تا به افزایش درآمد دولت منجر شود.
۱۰. دولت‌ها باید شروط مرتبط با اجرای برنامه خصوصی سازی را به حداقل رسانند.
۱۱. دولت‌ها در اجرای برنامه خصوصی سازی به جای محدود شدن به یک برنامه زمان بندی تصنعی باید متناسب با واقعیت‌ها و اوضاع اجتماعی اقدام کنند.
۱۲. ستادهای اطلاع رسانی همگانی و شفاف سازی اطلاعات برای همه در اجرای برنامه خصوصی سازی بسیار پراهمیت است.
۱۳. در خصوصی سازی باید مراقب بود تا انحصارات خصوصی ایجاد نشود؛ زیرا انحصارات خصوصی به مراتب از انحصارات دولتی زیان بخش تر خواهد بود.
۱۴. در خصوصی سازی‌ها همواره باید بین به حداکثر رساندن درآمد حاصل از فروش شرکت‌های دولتی با اولویت‌هایی همچون گسترش مالکیت سهام، افزایش بازار سرمایه داخلی و گسترش رقابت، هماهنگی لازم وجود داشته باشد.

۱۵. قوانین خصوصی سازی باید انعطاف لازم را داشته باشد، تا بتواند همواره پاسخ گوی شرایط متغیر بازار باشد.

۱۶. قبل از اجرای برنامه خصوصی سازی باید لیست شرکت های قابل واگذاری و لیست شرکت های غیر قابل واگذاری به منظور شفاف سازی در امر خصوصی سازی تهیه و اعلام شود (Welch and Fremond, 1998).

#### ۴-۷ کاماندر، داودی و لی<sup>۱</sup>

در این تحقیق نشان داده شده است اگر در کشوری ترکیب دولت کوچک و نهادهای خوب شکل گیرد، تولید ناخالص داخلی رشد خواهد کرد، به طوری که طی دو دهه می تواند به دو برابر افزایش یابد و این در حالی است که اگر ترکیب نامناسبی از دولت بزرگ و نهادهای ضعیف وجود داشته باشد حداقل به دوونیم قرن (۲۵۰ سال) برای چنین رشدی نیاز خواهد بود. در این تحقیق نتیجه گیری شده است که اگر نهادسازی مناسب پس از اجرای برنامه خصوصی سازی و آزادسازی اقتصادی در کشورهای با اقتصاد در حال گذار انجام شود، این کشورها می توانند حتی در یک دهه و با وجود دولتی بزرگ تر از دولت کشورهای پیشرفته از افزایش دو برابری تولید ناخالص داخلی خود امیدوار باشند. آنچه در این تحقیق به درستی به آن اشاره شده است رابطه قوی بین سرعت رشد، اندازه دولت و مناسب بودن نهاد است (Commander, Davoodi and Lee, 1996).

#### ۴-۸ تانزی و شوک نت<sup>۲</sup>

در این مطالعه ها برای مقایسه عملکرد «دولت بزرگ» و «دولت کوچک» با این فرض که منظور از «دولت بزرگ»، دولتی است که هزینه آن بیش از نیمی از تولید ناخالص داخلی را دربرمی گیرد (مثل: بلژیک، ایتالیا، هلند، نروژ و سوئد) و «دولت کوچک» دولتی است که کمتر

---

1. Simon Commander, Hamid R. Davoodi, and Une J. Lee

2. Vito Tanzi and Ludger Schuknecht

از یک سوم تولید ناخالص داخلی را هزینه می کند (مثل: استرالیا، ژاپن، سوئیس و آمریکا) نشان داده شده است که هر دو ویژگی مشابهی داشته اند به طوری که در سال ۱۹۹۷ برون داد سرانه (برحسب قدرت خرید) در پنج کشور اول ۲۱۰۰۰ دلار و در چهار کشور دیگر ۲۳۰۰۰ دلار بود. میانگین میزان رشد سالیانه در سال‌های (۱۹۹۵-۱۹۶۰) برای هر یک از دو گروه تقریباً یکسان و معادل ۲/۵ درصد بود، میزان تشکیل سرمایه‌های ثابت نیز برای هر دو گروه به ترتیب ۲۰/۵ و ۲۰/۷ درصد از تولید ناخالص داخلی بود که تقریباً یکسان است. نرخ تورم از سال ۱۹۸۶ تا سال ۱۹۹۴ در هر دو گروه از کشورها، تفاوت چندانی نداشت و به ترتیب ۳/۹ درصد در گروه اول و ۳/۷ درصد در گروه دوم بوده است. امید به زندگی در گروه اول ۷۸ سال و در گروه دوم ۷۷/۸ سال بود. مرگ و میر نوزادان در گروه اول ۶/۷ و در گروه دوم ۶/۴ در هزار تولد بود. میزان ثبت نام در دبیرستان‌ها در کشورهای گروه اول (دولت بزرگ) ۹۲/۸ و در کشورهای گروه دوم (دولت کوچک) ۸۹ درصد بود. طبق ضریب محاسبه شده طرح توسعه سازمان ملل<sup>۱</sup> میزان حضور کودکان در سنین مختلف در مدارس در گروه اول ۸۵ و در گروه دوم ۸۲ درصد بود و میزان بی سوادی به طور مشابهی در هر دو کشور پایین بود.

از جنبه کیفیت سرمایه انسانی و استاندارد زندگی تفاوت اندکی بین دو گروه از کشورهای مورد بحث وجود داشت که وضعیت کشورهای با «دولت بزرگ» بهتر بود. با وجود این مشابهت، آنچه این دو گروه را از یکدیگر متمایز می کند، نحوه توزیع درآمدهاست نه تولید درآمدها، به طوری که در کشورهای با «دولت بزرگ» توزیع درآمدها عادلانه تر است، ولی در کشورهای با «دولت کوچک» بخش بزرگی از درآمدها به سمت طبقه ثروتمند اختصاص دارد.

در این مطالعه نتیجه گیری شده است که شعار «دولت کوچک تر بهتر می تواند نیازهای اجتماعی را برآورده و رفاه اجتماعی را ایجاد کند» شعار غلط و نادرستی می باشد. همچنین در این خصوص جمع بندی شده است که دولت های کوچک نیازهای اجتماعی را برآورده

1. United Nations Development Programme (UNDP)



و به رفاه اقتصادی کمک می کنند اما اغلب این نیازها و رفاه اقتصادی متعلق به گروه خاصی از جامعه است.

دهک اول فقیر جامعه در کشورهای دارای «دولت بزرگ» ۲۴/۱ درصد از توزیع درآمدها را دریافت می کنند در حالی که این سهم در کشورهای با «دولت کوچک» متفاوت است، به طوری که یک پنجم از جمعیت ثروتمندند و تقریباً ۴۴ درصد درآمد را دریافت می کنند، در حالی که به یک پنجم فقیر تقریباً ۵ درصد توزیع درآمدها اختصاص می یابد؛ یعنی یک پنجم از جمعیت که ثروتمندند تقریباً ۹ برابر درآمد یک پنجم جمعیت که فقیرند را در اختیار خواهند داشت.

در این مطالعه نهایتاً نتیجه گیری شده است، برای کشورهایی که استراتژی عدالت همراه با رشد را در پیش دارند ترکیب «دولت بزرگ» با نهادهای خوب به مراتب بهتر از «دولت کوچک» با نهادهای خوب خواهد بود (Tanzi and Keyoung, 1999: 23).

## ۵ تحلیل مسئله

با عنایت به سؤالات مطرح شده در بیان مسئله، این تحلیل معطوف به چگونگی عملکرد دولت در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با توجه به توزیع سهام عدالت و همچنین ارزیابی از توانایی بخش های خصوصی و تعاونی برای قبول سرمایه گذاری و پذیرش مالکیت و مدیریت از بخش دولتی و نهایتاً بررسی چگونگی آزادی اقتصادی و فضای کسب و کار کشور خواهد بود.

۱. در خصوص عملکرد دولت در توزیع سهام عدالت باید به رویکرد قوه مجریه از آغاز اجرایی شدن این سیاست ها توجه نمود؛ زیرا هم زمان با ابلاغ بند «ج» سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در ۱۳۸۵/۴/۱۲ از سوی مقام معظم رهبری، درخواستی از سوی رئیس جمهور مبنی بر واگذاری ۴۰ درصد سهام از طریق سهام عدالت مطرح و با موافقت رهبری اجرایی گردید. این درخواست در راستای اجرایی شدن طرح واگذاری

سهام عدالت (واسع) مصوبه ۲۳ آبان سال ۱۳۸۴ هیئت وزیران مطرح شد و بنا به اعلام سازمان خصوصی سازی اهدافی همچون توزیع عادلانه ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانوارهای ایرانی، توسعه مشارکت مردم و شکوفایی اقتصادی از طریق گسترش بخش تعاون و تفکیک مناسب تر وظایف حاکمیتی و بنگاهداری، سازمان دهی کاراتر بنگاه های واگذار شده و کارآمدتر کردن دولت در عرصه وظایف حاکمیتی برای آن در نظر گرفته شده است. لیکن، با توجه به نوع کارکرد این سهام با اجرای آن فقط بخشی از مالکیت دولتی هدفمندانه بین برخی از اقشار جامعه منتقل می شود و مدیریت این بنگاه ها همچنان دولتی باقی خواهد ماند.

به هر حال هم راستایی توزیع سهام عدالت با طرح گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی را، که یکی از اهداف هشت گانه سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی اعلام شده است، می توان پذیرفت ولی با توجه به انتقال ندادن مدیریت در اجرای چنین طرحی می توان از مؤثر بودن آن در سایر اهداف سیاست های مذکور همچون شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، ارتقای کارایی بنگاه ها و بهره وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولتی در تصدی فعالیت های اقتصادی تردید داشت. به ویژه آنکه توزیع سهام عدالت، کلیت واگذاری ها در طرح خصوصی سازی را تحت الشعاع قرار داده است. برای ارزیابی در این مورد گزارش عملکرد واگذاری سهام شرکت های دولتی قابل تأمل خواهد بود. مستند به گزارش های منتشره در خصوص واگذاری سهام شرکت های دولتی (ماهنامه اقتصاد/یران، ۱۳۸۷) طی سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۴ از مجموع روش های ارائه سهام شرکت های دولتی از طریق بورس، مذاکره و مزایده، حدود ۲۲ هزار و ۳۰۹ میلیارد ریال سهام واگذار شده است. در حالی که این رقم فقط در سال ۱۳۸۶ به حدود ۳۰ هزار و ۶۰۰ میلیارد ریال رسیده است. تفکیک اقسام و نوع واگذاری ها مبین این واقعیت است که مهم ترین دلایل جهش شدید واگذاری های صورت گرفته در خصوص شرکت های است که در قالب سهام عدالت بوده است.

درعین حال از ۲۹۸ هزار و ۱۷۷ میلیارد ریال سهامی که سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۸۶ از ۱۷۶ شرکت دولتی به بخش خصوصی واگذار کرده، سهام ۳۴ شرکت از طریق بورس و با ارزشی معادل ۳۰ هزار و ۶۰۰ میلیارد ریال واگذار شده است که از این مبلغ، ۲۳ هزار و ۸۹۹ میلیارد ریال معادل ۷۸ درصد به صورت یکجا و بلوکی عرضه شده است. همچنین سهام ۵۸ شرکت نیز با مزایده و ارزش معادل ۷ هزار و ۴۵۱ میلیارد ریال واگذار گردیده و ۹۹/۴ درصد آن نیز به صورت یکجا و بلوکی بوده است.

سازمان خصوصی سازی به طور خاص در سال ۱۳۸۶، تعداد ۹۲ شرکت دولتی شامل ۱۷ شرکت زیرمجموعه آن سازمان و ۷۵ شرکت زیرمجموعه سایر شرکت های مادر تخصصی، چون ساتکاب، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع ایران، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای، خدمات کشاورزی، توانیر و شرکت ملی صنایع پتروشیمی را به روش های بورس و مزایده به بخش خصوصی واگذار کرده که در روش بورس ۱۵ درصد واگذاری ها به شیوه تدریجی و ۷ درصد به روش ترجیحی به کارکنان و مدیران شرکت های تحت واگذاری صورت گرفته است و بقیه سهام که ۷۸ درصد می باشد، به صورت بلوکی و به روش مزایده عمومی در بورس واگذار شده است. به علاوه از مجموع ۵۸ شرکت به میزان ۳۵ درصد تعداد سهام و ۲۰ درصد ارزش واگذاری ها به روش مزایده بوده و ۹۹/۴ درصد ارزش این روش واگذاری ها به شیوه بلوکی و ۰/۶ درصد به صورت تدریجی (کارکنان و مدیریت شرکت های مورد واگذاری) انجام یافته است.

در مجموع با عنایت به اینکه در سال ۱۳۸۵ از ۲۷ هزار و ۸ میلیارد ریال سهام واگذار شده حدود ۲۳ هزار و ۵۷۹ میلیارد ریال و در سال ۱۳۸۶ نیز از ۲۹۸ هزار و ۱۷۷ میلیارد ریال مبلغ ۲۳۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال سهام عدالت بوده است، می توان در مورد تحت الشعاع بودن واگذاری ها در خصوصی سازی نسبت به واگذاری سهام عدالت نتیجه گیری کرد.

هر چند آثار ناشی از چنین اقدامی در کوتاه مدت قابل مشاهده نخواهد بود، ولی با

توجه به نتایج کشورهای بلوک شرق در اجرای خصوصی سازی کوپنی<sup>۱</sup> که از طریق انتقال مالکیت سهام دولتی به اقشاری از مردم صورت گرفته است، باید در گسترش آن نسبت به عرضه عمومی سهام از طریق بورس احتیاط کرد.

۲. در مورد توانایی و منابع بخش های خصوصی و تعاونی در پذیرش مالکیت و مدیریت از بخش دولتی و مشارکت در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، باید توجه داشت که هرچند این بخش در اقتصاد ایران سهم محدودی دارد و اساساً کشور از حضور شرکت های بزرگ خصوصی بهره مند نیست، ولی با عنایت به پایین بودن بهره وری مدیریت دولتی از یک سو و وجود نیروی انسانی تحصیل کرده که خارج از ساختار سازمان ها و نهادهای دولتی آماده مشارکت در فعالیت های اجتماعی و اقتصادی باشند و خصوصاً وجود بیش از ۱۶۰ هزار میلیارد ریال نقدینگی بخش خصوصی و انواع دارایی های با ارزش این بخش که به مثابه منابع بالقوه سرمایه گذاری حساب شدنی است، می توان نسبت به توانایی بخش خصوصی و وجود منابع مالی این بخش حداقل در پذیرش قسمتی از مالکیت و مدیریت از بخش دولتی خوش بین بود.

۳. از آنجا که مشارکت بخش خصوصی و سرمایه گذاری این بخش در موارد صدر و ذیل اصل (۴۴) قانون اساسی و در محدوده سیاست های کلی این اصل تعیین شده، مستلزم اولاً آزادی اقتصادی، ثانیاً مناسب بودن فضای کسب و کار است، بنابراین هرگونه موفقیت در اجرای گسترده و واقعی خصوصی سازی در کشور منوط به وجود آزادی اقتصادی و مهیا بودن فضای کسب و کار ایران خواهد بود.

براساس گزارش های منتشره (پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷) و مستند به شاخص سازی های اعلامی (World Bank, 2008; Heritage Foundation, 2008 and EIU, 2008) که در جدول های ۴ و ۵ و ۶ نشان داده می شود، ایران از نظر شاخص محیط کسب و کار در سال ۲۰۰۷ در بین ۸۲ کشور رتبه هشتماد و در بین سیزده کشوری که

اطلاعات آنها موجود است، رتبه سیزدهم را دارد. همچنین شاخص سهولت کسب و کار ایران در این سال در بین ۱۷۸ کشور رتبه ۱۳۵ بوده است.

در مورد شاخص آزادی اقتصادی که خود از ترکیب ۱۰ شاخص: آزادی کسب و کار، آزادی تجارت، آزادی مالی دولت، اندازه دولت، آزادی پولی، آزادی سرمایه گذاری، آزادی مالی، حقوق مالکیت، عاری بودن از فساد و آزادی کار به دست می آید، رتبه منطقه ای ایران در سال ۲۰۰۸ در بین ۲۲ کشوری که اطلاعات آنها موجود بوده عدد ۲۱ و رتبه جهانی ایران در بین ۱۶۲ کشور ۱۵۱ اعلام شده است. بررسی روند و تغییرات شاخص آزادی اقتصادی که مبین چگونگی وضعیت اقتصادی برای مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری و فعالیت های اقتصادی است، در مورد ایران نشان می دهد که در خلال سال های اجرای سند چشم انداز و سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۲۰۰۴ یعنی سال قبل از اجرای سند چشم انداز و ابلاغ سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی رتبه ایران در بین ۲۲ کشور عدد بیست است و در سال ۲۰۰۷ این رتبه با یک پله تنزل به عدد ۲۱ می رسد.

این شاخص ها حاکی است که محیط اقتصادی ایران چه از منظر آزادی اقتصادی و چه از دیدگاه فضای کسب و کار نه تنها از سایر کشورها برای اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و خصوصی سازی آماده نیست، بلکه در خلال سال های ابلاغ و اجرای این سیاست ها به مراتب نامساعدتر شده است.

جدول ۴ شاخص محیط کسب و کار و شاخص سهولت کسب و کار در سال ۲۰۰۷

رتبه جهانی شاخص سهولت کسب و کار در سال ۲۰۰۷ <sup>۲</sup>	رتبه منطقه‌ای در سال ۲۰۰۷	رتبه جهانی <sup>۱</sup>	شاخص محیط کسب و کار <sup>۱</sup>	کشور	ردیف
۹۶	۱۲	۷۲	۵/۳۱	آذربایجان	۱
۳۹	---	---	---	ارمنستان	۲
۱۳۸	---	---	---	ازبکستان	۳
۱۵۹	---	---	---	افغانستان	۴
۶۸	۲	۲۴	۷/۶۲	امارات متحده عربی	۵
---	۴	۲۹	۷/۴۲	بحرین	۶
۷۶	۱۱	۷۱	۵/۳۷	پاکستان	۷
۱۵۳	---	---	---	تاجیکستان	۸
---	---	---	---	ترکمنستان	۹
۵۷	۷	۵۲	۶/۵۳	ترکیه	۱۰
۱۳۷	---	---	---	سوریه	۱۱
۲۳	۶	۴۸	۶/۵۷	عربستان سعودی	۱۲
۴۹	---	---	---	عمان	۱۳
۲۹	۱	۲۳	۷/۷۲	فلسطین اشغالی	۱۴
---	۵	۳۷	۷/۱	قبرس	۱۵
۹۴	---	---	---	قرقیزستان	۱۶
۷۱	۱۰	۶۹	۵/۶	قزاقستان	۱۷
---	۳	۲۶	۷/۵۶	قطر	۱۸
۴۰	۸	۵۴	۶/۳۵	کویت	۱۹
۱۸	---	---	---	گرجستان	۲۰
۱۲۶	۹	۶۱	۶/۲۶	مصر	۲۱
۱۱۳	---	---	---	یمن	۲۲
۱۳۵	۱۳	۸۰	۴/۴۴	ایران	۲۳
۱۴۱	---	---	---	عراق	۲۴

مأخذ: ستون اول، دوم و سوم و سوم (Economist Intelligence Unit), Views Wire, May 2008 و ستون

آخر The World Bank Group, Doing Business, 2008 Report

۱. حداکثر این شاخص ۱۰ است.

۲. از بین ۸۲ کشور.

۳. از بین ۱۷۸ کشور.

جدول ۵ شاخص آزادی اقتصادی در سال ۲۰۰۸

ردیف	کشور	رتبه جهانی <sup>۱</sup>	رتبه منطقه‌ای <sup>۲</sup>	شاخص آزادی اقتصادی <sup>۳</sup>	شاخص آزادی کسب و کار	شاخص آزادی تجاری	شاخص آزادی مالی دولت	شاخص اندازه دولت	شاخص آزادی پولی	شاخص آزادی سرمایه‌گذاری	شاخص آزادی مالی	شاخص حقوق مالکیت	شاخص جاری بودن از سهام	شاخص آزادی کار
۱	آذربایجان	۱۰۷	۱۴	۵۵٫۳	۶۱٫۴	۷۸٫۶	۸۰٫۳	۸۲٫۹	۷۷٫۴	۳۰	۳۰	۳۰	۲۴	۵۹٫۳
۲	ارمنستان	۹۸	۴	۷۰٫۳	۸۱٫۳	۸۵	۸۴	۸۵٫۴	۸۲٫۴	۷۶	۷۰	۲۵	۲۹	۷۲٫۱
۳	ازبکستان	۱۳۰	۱۹	۵۲٫۳	۶۷٫۸	۶۸٫۴	۸۸	۶۸٫۳	۵۷٫۵	۳۰	۲۰	۳۰	۱۱	۷۲٫۱
۴	افغانستان	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
۵	امارات متحده امارات	۴۴	۸	۶۲٫۸	۶۷٫۴	۸۰٫۴	۹۹٫۹	۸۰٫۳	۷۱٫۴	۴۰	۴۰	۴۰	۶۲	۷۶٫۳
۶	بحرین	۱۹	۱	۷۲٫۳	۸۰	۸۰٫۸	۹۹٫۷	۸۰٫۳	۷۲٫۳	۴۰	۹۰	۴۰	۵۷	۲۰
۷	پاکستان	۹۴	۵	۵۴٫۸	۷۰٫۸	۶۵٫۲	۷۹٫۱	۹۰٫۱	۷۲٫۳	۴۰	۴۰	۴۰	۲۲	۶۹٫۱
۸	تایوان	۱۱۴	۱۷	۵۲٫۵	۴۳٫۴	۶۷٫۸	۸۹٫۳	۸۲٫۴	۶۵٫۸	۴۰	۴۰	۴۰	۲۲	۶۲٫۱
۹	ترکیه	۱۵۱	۱۳	۴۳٫۴	۳۰	۷۸٫۲	۹۰٫۴	۸۵٫۳	۶۶٫۴	۱۰	۱۰	۱۰	۲۲	۳۰
۱۰	ترکیه	۷۶	۱۲	۴۰٫۸	۶۷٫۵	۸۶٫۸	۶۷٫۷	۶۸٫۳	۷۰٫۸	۵۰	۵۰	۵۰	۳۸	۴۸
۱۱	موزامبیک	۱۴۹	۱۰	۴۶٫۴	۵۲٫۹	۵۶	۸۵٫۳	۶۰٫۳	۶۶٫۴	۴۰	۱۰	۴۰	۲۹	۶۷٫۱
۱۲	موزامبیک	۴۰	۸	۶۲٫۸	۷۲٫۵	۷۶٫۸	۹۹٫۷	۶۹٫۱	۷۶٫۷	۳۰	۴۰	۴۰	۳۳	۸۰٫۴
۱۳	سنگاپور	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
۱۴	سنگاپور	۲۴	۴	۶۷٫۴	۵۵٫۸	۸۴٫۴	۹۸٫۵	۶۰٫۷	۷۸٫۷	۶۰	۶۰	۵۱	۳۴	۷۷٫۴

جدول ۵ شاخص آزادی اقتصادی در سال ۲۰۰۸

شاخص آزادی کار	شاخص آزادی عاری بودن از فشار	شاخص حقوق مالکیت	شاخص آزادی مالی	شاخص آزادی سرمایه‌گذاری	شاخص آزادی پولی	شاخص اندازه دولت	شاخص آزادی مالی دولت	شاخص آزادی تجاری	شاخص آزادی کسب و کار	شاخص آزادی اقتصادی <sup>۱</sup>	رتبه منطقه‌ای	رتبه جهانی <sup>۱</sup>	کشور	رتبه
۶۴	۵۹	۷۰	۶۰	۸۰	۸۱٫۸	۳۵٫۱	۵۵٫۹	۸۵٫۶	۶۸٫۲	۶۶٫۱	۷	۶۶	اسپانیا	۱۴
۷۰	۵۶	۹۰	۷۰	۷۰	۸۵	۳۳	۷۸٫۳	۸۱	۷۰	۷۱٫۳	۲	۲۱	ایرمن	۱۵
۷۳	۱۲	۳۰	۵۰	۵۰	۷۵٫۶	۷۳٫۱	۹۳٫۹	۹۱٫۳	۶۰٫۳	۶۱٫۱	۱۱	۷۰	ترکیه	۱۶
۸۰	۱۶	۴۰	۶۰	۴۰	۷۱٫۹	۸۲٫۷	۸۰٫۱	۸۵٫۲	۵۶٫۵	۴۰٫۵	۴۳	۹۶	برازیل	۱۷
۶۰	۶۰	۵۰	۵۰	۴۰	۶۹٫۲	۷۲٫۱	۹۹٫۹	۷۰٫۹	۶۰	۶۲٫۲	۹۰	۶۶	اینگل	۱۸
۸۲٫۱	۶۸	۵۵	۵۰	۵۰	۷۳٫۸	۷۳٫۶	۹۹٫۹	۸۱	۶۸٫۵	۶۸٫۳	۵	۳۹	ترکیه	۱۹
۹۹٫۹	۱۸	۳۵	۶۰	۷۰	۷۱٫۲	۸۱٫۳	۹۰٫۷	۷۱	۸۵	۹۱٫۲	۴	۳۲	گرجستان	۲۰
۹۹٫۱	۳۳	۶۰	۶۰	۵۰	۶۹٫۹	۷۳	۹۰٫۵	۶۶	۵۹٫۷	۵۹٫۲	۱۴	۸۵	مصر	۲۱
۶۷٫۷	۱۴	۳۰	۳۰	۵۰	۶۲٫۹	۵۸٫۵	۸۳٫۲	۶۹٫۳	۵۳٫۷	۵۳٫۸	۱۸	۱۱۵	بنین	۲۲
۲۳٫۸	۲۷	۱۰	۱۰	۱۰	۶۱٫۳	۸۳٫۵	۸۱٫۱	۵۷٫۶	۵۵	۴۴	۲۱	۱۵۲	ایران	۲۳

Source: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, 2008.

۱. از بین ۱۶۲ کشور.

۲. حداکثر این شاخص ۱۰۰ است.



جدول ۶ شاخص آزادی اقتصادی در سال های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۷

ردیف	کشور	شاخص آزادی اقتصادی <sup>۱</sup>	رتبه جهانی <sup>۲</sup>	رتبه منطقه ای	شاخص آزادی اقتصادی <sup>۱</sup>	رتبه جهانی <sup>۲</sup>	رتبه منطقه ای
در سال ۲۰۰۴				در سال ۲۰۰۷			
۱	آذربایجان	۵۳/۴	۱۱۶	۱۴	۵۴/۸۲	۱۱۱	۱۶
۲	ارمنستان	۷۰/۳۵	۲۳	۳	۶۹/۳۶	۳۰	۳
۳	ازبکستان	۳۹/۰۹	۱۵۱	۲۲	۵۲/۰۳	۱۳۳	۱۹
۴	افغانستان	—	—	—	—	—	—
۵	امارات متحده عربی	۶۷/۱۷	۳۴	۴	۶۲/۸۳	۵۹	۹
۶	بحرین	۷۵/۰۵	۱۳	۱	۷۱/۲۴	۲۴	۲
۷	پاکستان	۵۴/۹۴	۱۰۶	۱۳	۵۸/۵۴	۸۵	۱۳
۸	تاجیکستان	۴۸/۷	۱۳۷	۱۹	۵۳/۷۶	۱۲۵	۱۷
۹	ترکمنستان	۵۰/۶۹	۱۳۰	۱۶	۴۳/۰۱	۱۵۲	۲۲
۱۰	ترکیه	۵۲/۷۷	۱۲۳	۱۵	۵۸/۲۴	۸۷	۱۴
۱۱	سوریه	۴۰/۵۹	۱۵۰	۲۱	۴۸/۱۱	۱۴۲	۲۰
۱۲	عربستان سعودی	۶۰/۴۲	۶۹	۹	۶۱/۶۱	۶۶	۱۰
۱۳	عمان	۶۶/۸۹	۳۶	۵	۶۶/۰۷	۴۴	۶
۱۴	فلسطین اشغالی	۶۱/۳۸	۶۳	۸	۶۴/۶۳	۴۷	۷
۱۵	قبرس	۷۴/۰۶	۱۵	۲	۷۱/۷۴	۲۰	۱
۱۶	قرقیزستان	۵۸/۰۵	۸۶	۱۱	۶۰/۳۱	۷۵	۱۱
۱۷	قزاقستان	۴۹/۷	۱۳۵	۱۸	۵۹/۱۴	۸۳	۱۲
۱۸	قطر	۶۶/۵۳	۳۹	۶	۶۲/۹	۵۸	۸
۱۹	کویت	۶۳/۶	۵۵	۷	۶۶/۶۵	۴۱	۵
۲۰	گرجستان	۵۸/۹۳	۷۸	۱۰	۶۹/۳	۳۱	۴
۲۱	مصر	۵۵/۴۶	۱۰۳	۱۲	۵۵/۱۱	۱۰۶	۱۵
۲۲	یمن	۵۰/۵۳	۱۳۱	۱۷	۵۳/۲۲	۱۲۸	۱۸
۲۳	ایران	۴۲/۷۶	۱۴۷	۲۰	۴۴/۰۹	۱۵۱	۲۱

Source: Ibid.

۱. از بین ۱۶۲ کشور.

۲. حداکثر این شاخص ۱۰۰ است.

### بحث و نتیجه‌گیری

علاوه بر نتایجی که در پایان هر بخش از مطالعات ارائه شده است، می‌توان در خصوص امکان‌سنجی میزان موفقیت اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بر چگونگی ایفای نقش دولت، آمادگی و توانایی مردم و نهایتاً مناسب بودن محیط اقتصادی و اجتماعی تمرکز کرد.

در مورد مؤلفه ایفای نقش دولت به‌عنوان مجری سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با توجه به واگذاری بیش از ۲۳ هزار میلیارد ریال از ۲۷ هزار میلیارد ریال سهام واگذار شده در سال ۱۳۸۵ و مبلغ ۲۳۲ هزار میلیارد ریال از ۲۹۸ هزار میلیارد ریال عرضه سهام در سال ۱۳۸۶ به‌صورت سهام عدالت، می‌توان به تأکید دولت بر اجرای طرح «واسع» و اولویت آن نسبت به طرح خصوصی‌سازی نتیجه‌گیری کرد. به‌رحال، ضمن تأیید آثار مثبت اجتماعی این اقدام، از آنجا که با واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به‌صورت سهام عدالت، صاحبان این سهام که اکثراً از اقشار شریف و کم‌درآمد جامعه هستند و عملاً فقط صاحب برگه‌های سهام و بهره‌مند از سود تقسیمی خواهند بود، در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی، مشارکتی نخواهند داشت و نهایتاً این شرکت‌ها همچنان تحت مدیریت دولت باقی خواهند ماند.

بدین ترتیب به‌دلیل عدم انتقال مدیریت در کنار انتقال مالکیت، ارتقای بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری در آنها که از اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است، تحقق نخواهد یافت.

بنابراین پیشنهاد می‌شود تا دولت با گسترش دامنه خصوصی‌سازی از اجرای بند «ج» و آن هم با تمرکز بر طرح «واسع» به اجرای بندهای «الف و ب» از این سیاست‌ها، خصوصاً موارد صدر و ذیل اصل (۴۴)، در راستای تحقق اهداف بالنده این سیاست‌ها نسبت به افزایش رشد اقتصادی و مشارکت بخش خصوصی اقدام کند. همچنین از آنجا که بسط آزادی اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار نه فقط به‌منظور مهیا کردن محیط الزامی است،

بلکه می توان آن را به مثابه ترغیب بخش خصوصی در اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و پذیرش مالکیت و مدیریت از سوی دولت دانست، از این رو دولت باید ضمن نهادسازی های لازم نسبت به بهبود هر یک از زیرشاخص های دهگانه آزادی اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار به طور مؤثر اقدام کند.



## منابع و مأخذ

- پایگاه اطلاع‌رسانی طرح «واسع» (واگذاری سهام عدالت): <http://www.vase.ir>
- پژوهشکده تحقیقات استراتژیک (۱۳۸۷). «وضعیت اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با کلیه کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی»، گروه پژوهشی اقتصاد، تهران.
- تفضلی، فریدون (۱۳۸۳). *تاریخ عقاید اقتصادی*، تهران، نشر نی.
- جاشی، گوپال (۱۳۸۵). *خصوصی‌سازی در جنوب آسیا*، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- سونیتا، کیکری و جان نلیس (۱۳۸۵). «خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی» (گزارشی از وضعیت کنونی)، تهران، معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغیه مقام معظم رهبری، ۱۳۸۴/۳/۱ و ۱۳۸۵/۴/۱۲.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- کازمایر، لئونارد (۱۳۶۸). «اصول مدیریت»، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهره‌وزان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم.
- کولودکو، ژگوش (۱۳۸۶). «جهانی شدن و هم‌سطح شدن با دیگران در اقتصاد گذار»، ترجمه حسینعلی تقی‌تهرانی و جواد طهماسبی، پژوهشنامه، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره ۵.
- ماهنامه اقتصاد ایران (مهر ۱۳۸۷). *رتال جامع علوم انسانی*.
- Alesina, Alberto (1997). "The Political Economy of High and Low Growth", In Annual Bank Conference on Development Economics 1996. edited by Boris Plaskovic and Joseph E. Stiglitz, Washington, D.C.
- Bauer, Tamas (1978). "Investment Cycles in Planned Economies", *Acta Economica* 21.

- Bhatia, Anita and Campbell White Oliver (1998). "Privatization in Africa", World Bank, Washington D.C.
- Boubakri, Narjess and Cosset Jean-Claude (1998). "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries", *The Journal of Finance*.
- Commander, S., H. Davoodi and V. Lee (1996). "The Causes and Consequences of Government for Growth and Well-Being". Washington D.C.
- Economist (20 September 1997). "The Future of the State: A Survey of the World Economy".
- EIU (2008).
- Galbraith, John Kenneth (1956). *American Capitalism*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- \_\_\_\_\_ (1967). *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Heritage Foundation (2008).
- Jevons, William Stanley (1911). *The Theory of Political Economy*, New York, Kelly and Macmillan.
- Joshi, Gopal (2000). "Overview of Privatization in South Asia", Report on the Subregional Meeting on Privatization in South Asia, Kathmandu.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York, Harcourt, Brace and Company.
- Kolodko, Grzegorz W. (2001). "Globalization and Catching-up in Transition Economies" ... .
- Kolodko, Grzegorz W. and Domenico M. Nuti (1997). "The Polish Alternative: Old Myths, Hard Facts, and New Strategies in the Successful Transformation of the Polish Economy", Research for Action 33. Helsinki: UNU/WIDER.
- LaPorta, Rafael and Florencia Lopez-de-Silanes (1997). "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", Summary of their Longer Article Appears in Viewpoint, No. 117 (Washington, DC: World Bank).
- List, Friedrich (1904). *National System of Political Economy*, New York, Longmans, Green.
- Macedo, Roberto (2000). "Privatization and the Distribution of Assets in Brazil", *Working Paper*, No. 14, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

- Malthus, Thomas Robert (1951). *Principles of Political Economy*, New York, Augustus Kelly Company.
- Marshall, Alfred (1960). *Principles of Economics*, ed. C.W. Guillebaud, 9<sup>th</sup> ed. London, Macmillan and co.
- Marx, Karl (1909). "Capital", Trans. Samuel Moore, Edward Aveling and Ernest Utermann, 3 Vols, Chicago: Karr.
- Megginson L. William and Netter M. Jeffrey (2001). "From State to Market": A Survey of Empirical Studies on Privatization, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2.
- Menger, Carl (1950). *Principles of Economy*, Trans. and ed. James Dingwall and Bert F. Hoselitz, Glencoe, Illinois, The Free Press.
- Mill, John Stuart (1929). *Principles of Political Economics*, CD W.J. Ashly, London, Longmans, Green, and Company, Inc.
- Nafziger, E. Wayne (21 January 1998). "Root of Human Suffering", *Financial Times*.
- Ricardo, David (1981). *Principle of Political Economy and Taxation*, ed. Gonner, London, George Bell.
- Sheshinski, Eytan and Luis F. Lopez Calva (2003). "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *Cesifo Economic Studies*, Vol. 49, No. 3.
- Smith, Adam (1965). *Wealth of Nations*, ed. Edwin Canon, New York, the Modern Library.
- Stern, Nicholas and Joseph E. Stiglitz (1997). "A Framework for a Development Strategy in a Market Economy; Objectives, Scope, Institutions, and Instruments". *EBRD Working Papers*.
- Tanzi, Vito, Ke-Young Chu and Sanjeev Gupta, eds. (1999). *Economic Policy and Equity*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- World Bank Group (2008). *Doing Business*.