

نگاهی به اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

محمد علیقلی

اعمال گردیده است. در اغلب بنگاه‌های مورد نظر، به اعتبار تاکید مدیران بنگاه‌ها بر افزایش بهره‌وری و افزایش میزان تولید و یا حفظ سطح تولید قبلی (با نیروی کار کمتر) اقدام به تعدیل نیروی کار خویش کرده‌اند. این مساله در دنیا مسبوق به سابقه بوده و تبعات اقتصادی و سیاسی خاص خود را در کشورهایمانند شیلی و آرژانتین نیز نهاده است. جالب است که پیش فرض اجرای سیاست خصوصی سازی در اقتصاد ایران در دوره‌های مختلف، بالاتر بودن بهره‌وری عامل سرمایه نسبت به بهره‌وری نیروی کار بوده است. به همین واسطه تصور سیاست‌گذاران اقتصادی آن است که در صورتی که بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی (و یا شبه دولتی) منتقل شوند، بهره‌وری در اقتصاد افزایش خواهد یافت؛ این در حالی است که آمارهای موجود عکس این مساله را نشان می‌دهد.

در عین حال مطابق اطلاعات در دست، بهره‌وری سرمایه در سال ۱۳۸۰، کمتر از ۸۱ درصد بهره‌وری در سال ۱۳۷۶ است. (با اطلاعاتی که در دست داریم طی سال‌های برنامه دوم نیز رشد متوسط بهره‌وری سرمایه ۲/۲- و در سال ۱۳۸۲ نیز ۱/۸- بوده است).

ملاحظه می‌شود که در عین حال که در سال‌های پس از جنگ تحمیلی برنامه خصوصی سازی در اقتصاد ایران در دستور کار سیاست‌گذاران بوده، نتیجه‌ی به دست آمده کاملاً برعکس بوده و در سال‌های پس از انقلاب روند بهره‌وری نیروی کار و سرمایه نزولی بوده است. این مساله در شرایطی که دولت‌ها (خصوصاً) به بهانه سازندگی (به عنوان شعار اصلی) و نیز کاهش تصدی‌گری دولت و حاکم نمودن شرایط اقتصاد بازار اقدام به اجرای برنامه خصوصی سازی نموده‌اند بیش از پیش قابل تأمل می‌باشد و می‌تواند به عنوان تجربه‌ای مهم تلقی گردد.



ابلاغ و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، یکی از مهمترین رویدادهای دو سال اخیر در اقتصاد ایران بوده است. اتفاقی که به اعتقاد گروهی از کارشناسان به مثابه نقطه عطفی در مجموعه نظام اقتصادی ایران بوده و باعث تقویت فضای کسب و کار در کشورمان خواهد شد. به تعبیر عده‌ای از کارشناسان، اجرای سیاست‌های مذکور نه تنها باعث حذف موانع قانونی موجود بر سر راه خصوصی سازی در کشور خواهد شد، بلکه به دلیل ابلاغ آن توسط بالاترین مقام نظام باعث انسجام هر چه بیشتر و عزم مسوولان نظام برای تحقق آرمان‌های اجرای این سیاست خواهد شد.

از سوی دیگر با توجه به مواجهه اقتصاد ایران با مساله جهانی شدن اقتصاد، عده‌ای اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی را در راستای این پدیده دانسته، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی را باعث افزایش رشد اقتصادی و کاهش تصدی‌گری دولت در اقتصاد کشور قلمداد می‌نمایند. یکی دیگر از مواردی که همواره مورد تاکید می‌باشد آن است که اجرای سیاست‌های کلی

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 بهره‌وری منابع مادی و انسانی، افزایش رقابت‌پذیری و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی و منطقی کردن اندازه دولت و کاستن از بار مالی و مدیریتی آن در تصدی فعالیت‌های 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 با بیکاری‌های گسترده مواجه بوده است به نحوی که باعث ایجاد خیل عظیم کارگران و نیروی کار بی‌کار در اقتصادهایی شده که فرایند خصوصی سازی در آنها

اصل ۴۴ قانون اساسی باعث افزایش و رشد بهره‌وری نیروی کار و سرمایه شده نتایج مثبتی را برای اقتصاد کشور به همراه خواهد داشت. در این نوشته بر آن هستیم با بررسی برخی از اجزاء، به بررسی خصوصی سازی در اقتصاد ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بپردازیم.

تجربه خصوصی سازی در دو دوره سازندگی (با شدت بیشتر) و اصلاحات (با شدت کمتر) باعث خواهد شد تا بتوانیم به اعتبار مساله توالی‌های تاریخی به بررسی دقیق‌تر وضعیت فعلی اقتصاد ایران در زمینه خصوصی سازی بپردازیم.

۱- بهره‌وری و خصوصی سازی:

می‌دانیم که یکی از اهداف خصوصی سازی در هر کشوری افزایش بهره‌وری است. در گزارش خلاصه عملکرد

در جدول ۱ روند شاخص های بهره‌وری نیروی کار و سرمایه برای سال های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۴ آورده شده است.

ملاحظه می شود که در تمامی این سال ها شاخص بهره‌وری نیروی کار بزرگتر از شاخص بهره‌وری عامل سرمایه بوده است. این در حالی است که شاخص بهره‌وری عامل نیروی کار در این سال ها کاملاً صعودی بوده است. به تعبیری شاید بتوان چنین تبیین نمود که عامل نیروی کار خود به عنوان پرنکننده خلا بهره‌وری عامل سرمایه در این سال ها مطرح بوده است. (جدول ۱)

با اطلاعات موجود می توان چنین استنباط نمود که اجرای سیاست خصوصی سازی در راستای سیاست های ابلاغی در زمینه اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران با وضعیت فعلی، نه تنها باعث تحقق اهداف ترسیم شده در خصوص خصوصی سازی نخواهد شد، بلکه در میان مدت و بلندمدت باعث انحراف بیشتر منابع تولیدی در اقتصاد ایران خواهد گردید.

روشن است که تعدیل نیروی کار در اثر اجرای سیاست خصوصی سازی باعث کاهش بیشتر بهره‌وری در اقتصاد ایران خواهد گردید. از سویی از طرف دولت در دو سال اخیر عزم جدی به منظور ارتقای شاخص های بهره‌وری به چشم نمی خورد؛ این در حالی است که افزایش سطح قیمت نفت نیز مطابق نظر برخی از کارشناسان به عنوان متغیری که می تواند در کاهش بهره‌وری اقتصاد ایران نقش داشته باشد مطرح است.

شاید یکی از دلایل عدم توفیق اجرای سیاست خصوصی سازی در سال های گذشته کم توجهی به واقعیت های اقتصادی ایران از قبیل محاسبات صورت گرفته در خصوص شاخص های 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 می باشد.

در شرایط فعلی به نظر نمی رسد که بخش خصوصی (ونه بخش شبه دولتی) توانایی نوسازی صنایع را داشته باشد. آن جا که اندیشمندانی مانند استیگلیتز و کارل پولانی از بخش دولتی به عنوان مقوم و حمایت کننده از بخش خصوصی یاد می کنند، در مواردی مشابه مورد ذکر شده مصداق خارجی پیدا می نماید. به تعبیر دیگر تا زمانی که دولت عزمی بر تامین مالی بخش خصوصی به منظور پر نمودن دست بخش خصوصی جهت نوسازی بخش سرمایه بر نداشته باشد، افزایش بهره‌وری به جایی نخواهد رسید. بررسی دقیق تر و از نزدیک صنایع داخلی ایران بر این مساله صحت می گذارد که در صنایع و یا کارخانه های بزرگ، دستگاه های تولیدی اغلب متوسط سنی بالای ۴۰ سال داشته عمر اقتصادی و در مواردی حتی عمر فیزیکی آنها نیز به پایان رسیده است. این مساله در افت شاخص بهره‌وری اثرات زیادی را خواهد داشت. از طرفی بخش خصوصی برای ترمیم این بافت فرسوده توانایی ندارد.

۴- اندازه دولت:

اندازه دولت، یکی از شاخص های مهم برای سنجش میزان موفقیت برای خصوصی سازی در کشورهای مختلف محسوب می شود. اطلاعات موجود نشان می دهد که در سال های گذشته، علاوه بر تاکید نظام سیاسی، اندازه دولت در اقتصاد ایران افزایش پیدا نموده است.

این افزایش ناشی از بی انضباطی های مالی دولت بوده و با افزایش عملکردی بودجه شرکت های دولتی، شاهد گسترش ابعاد دولت هستیم.

به نظر می رسد که دولت در ۱۸ سال گذشته در مورد خصوصی سازی سیاستی متناقض را در پیش گرفته است؛ چرا که از یک سو با واگذاری شرکت های تحت پوشش خود اقدام به کاهش حجم خود نموده و از سوی دیگر با ثبت شرکت های جدید دولتی (و یا شبه دولتی) باعث گسترش ابعاد خود شده است. این سیاست متناقض دولت وجه سومی هم پیدا کرده است؛ چرا که مطابق نظر برخی از کارشناسان، در برخی از موارد

با وجود واگذاری شرکت های دولتی و عدم ثبت شرکت های جدید، شاهد گسترش فعالیت شرکت های قدیمی تر همراه با افزایش سرمایه بوده ایم. این مساله نیز در جای خود باعث از بین رفتن نتایج اجرای سیاست خصوصی سازی مبتنی بر اصل ۴۴ قانون اساسی خواهد بود.

۳- میزان توان بخش خصوصی

مطابق برخی از گزارشات موجود و به استناد برخی از گزارش های منتشر شده در سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق، علی رغم تلاش دولت به منظور کاهش تصدی گری امور اقتصادی و تلاش برای واگذاری، متأسفانه بخش خصوصی توان خرید سهام عرضه شده ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی را نداشته است. ارزیابی مرکز پژوهش های مجلس در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی نیز بر این نکته تاکید دارد که با وجود اشتیاق نظام اقتصادی و سیاسی کشور، به دلیل نقدينگی اندک در اختیار بخش خصوصی است. بخش توان خرید سهام واگذار شده بخش دولتی را نداشته است و همین مساله به چالشی بزرگ در راه خصوصی سازی اقتصاد ایران تبدیل شده است.

۴- آرایه‌ی راه حل برای افزایش کیفیت واگذاری سهام شرکت های دولتی:

هر چند که در این نوشتار بر ۳ محور کلی در خصوص موانع پیش روی خصوصی سازی شرکت های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی در سال های گذشته تاکید شد، اما به نظر می رسد که رفع موانع ذکر شده و سایر موانع موجود (که در این جا بیان نشده است) می تواند به فرایند خصوصی سازی کمک شایانی نماید.

۱-۴- با توجه به لزوم توجه دولت به مساله بهره‌وری نیروی کار و سرمایه، به نظر می رسد که راه حل مناسب برای افزایش بهره‌وری نیروی کار، آموزش هر چه بیشتر منابع انسانی باشد که می تواند به صورت به کارگیری نیروهای تحصیل کرده، به کارگیری نیروی انسانی و آموزش حین خدمت آنها، توزیع کتب و جزوات آموزشی باشد. نوسازی تدریجی صنایع نیز متغیری است که می تواند برای بهبود وضعیت بهره‌وری عامل سرمایه در کنار افزایش بهره‌وری عامل کار موثر باشد.

۲-۴- کاهش اندازه دولت، جز با افزایش انضباط مالی این نهاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی امکان پذیر نیست. در سال های گذشته علی رغم تاکید نظام سیاسی و اقتصادی کشور، به دلیل وجود منافع و نیز انضباط پایین دولت به کوچک سازی اندازه خود شاهد توفیق چندانی در کاهش اندازه دولت نبوده ایم.

۳-۴- حضور فعال سرمایه گذاران خارجی، و مشارکت هر چه بیشتر در خرید سهام شرکت های داخلی (به قیمت های واقعی) یکی از بهترین راه حل ها به منظور جبران توان نقدی پایین بخش خصوصی به منظور خرید سهام بخش دولتی است که با وجود اصلاح قانون سرمایه گذاری خارجی کشور در مجلس ششم، نیازمند رفع موانع قانونی دیگر موجود در کشور است.

جدول ۱: روند شاخص های بهره‌وری اقتصاد ایران

| سال | شاخص بهره‌وری نیروی کار | | شاخص بهره‌وری نیروی سرمایه | |
|------|-------------------------|----------|----------------------------|----------|
| | عدد شاخص | درصد رشد | عدد شاخص | درصد رشد |
| ۱۳۸۰ | ۱۵۲٫۹ | ۰٫۸۱- | ۱۸۷٫۵ | ۲٫۵۹ |
| ۱۳۸۱ | ۱۵۵٫۵ | ۲٫۵۸ | ۱۹۲٫۵ | ۲٫۶۹ |
| ۱۳۸۲ | ۱۵۷٫۲ | ۱٫۷۰ | ۱۹۵٫۵ | ۲٫۵۷ |
| ۱۳۸۳ | ۱۵۷٫۱ | ۰٫۰۱- | ۲۰۱٫۵ | ۳٫۱۵ |
| ۱۳۸۴ | ۱۵۹٫۵ | ۱٫۴۳ | ۲۰۴٫۳ | ۱٫۳۲ |

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