

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: ۷۸۸۶۴ Article Cod: ۲۰۱۹S۳D۱۲SH۲۰M ISSN-P: ۲۵۳۸-۳۷۰۱

تحلیل تنظیم گری، خصوصی سازی در ایران

(تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۰۵/۲۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۸/۰۹/۱۵)

حسین ولی زاده

دوره دکتری تخصصی حقوق خصوصی

چکیده

در این بخش در راستای معرفی بازارهای رقابت پذیر، ابتدا به نقش حقوق خصوصی و سپس کاستی های آن پرداخته می شود. سپس نقش حقوق عمومی رقابت به عنوان ابزار تنظیم گری در این نوع از بازارها مورد بررسی قرار می گیرد. در جریان غالب اقتصاد، این بحث مطرح می شود که بازار محلی است که در آن مبادله صورت می گیرد و منظور از مکانیسم بازار هم، عموماً نحوه تخصیص کالا و خدمات بر اساس عرضه و تقاضا به جای برنامه ریزی است. از آنجایی که تلاش خصوصی برای اجرای حقوق مالکیت می تواند پرهزینه و غیر موثر باشد، افراد دولت-ها را تشکیل می دهد تا هزینه ها را کاهش دهند و از حقوق مالکیت به نحو موثرتری حمایت و حفاظت کنند و از مشکل سواری مجانی بکاهند. برای انجام این کار، شهروندان دولت را قدرتمند می سازند تا از قدرت و اختیار خود برای اجرای حقوق مالکیت استفاده کند. هر یک در این باره می نویسد: «اولین نظریه عمومی این است که ما باید بدانیم که رقابت از طریق فعالیت های معین دولت در مقایسه یا نبود آنها می تواند بیشتر مفید باشد. در ارتباط با بعضی از این فعالیت ها این مسئله هرگز کتمان نشده است. اگرچه مردم به نوعی صحبت می کنند که گویا فراموش کرده اند پیش شرط یک بازار کارآمد، نه تنها جلوگیری از هرگونه تجاوز و فریب است بلکه حمایت از حقوق معینی نظیر حقوق مالکیت و اجرای قراردادهاست که همیشه تضمین شده تلقی می شود. جایی که بحث های سنتی رضایت بخش نیست آنجاست که گفته می شود صرف تشخیص اصل مالکیت خصوصی و آزادی قرارداد، که در حقیقت هر

۲۵۵



لیبرالی باید بر آن همواره تأکید کند، موضوع تمام شده است؛ گویا قانون مالکیت و قراردادها یک بار و برای همیشه و به صورت نهایی و به بهترین شکل وضع دشده و اقتصاد بازاری را به گونه‌ای سامان می‌دهد که به بهترین نحو کار کند.



بخش اول: تحلیل تنظیم‌گری

در جریان غالب اقتصاد به این توضیح اکتفا می‌شود و اصولاً دیگر مباحث، فرض شده در نظر گرفته می‌شود، اما تجربه‌های بی‌شمار نشان می‌دهد چنین طرز برخوردی بسیار گمراه‌کننده می‌باشد. استروم، برنده جایز نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۹، در این زمینه می‌نویسد: «وقتی که یک پژوهش‌گر این گزاره را بیان می‌کند که اجازه دهید فرض کنیم یک بازار رقابتی وجود دارد، قواعد شکل‌دهنده یک بازار را در نظر نمی‌گیرد» (Ostrom, ۲۰۰۸, p. ۸۳۵). در دوران معاصر این بحث که بازار و سازوکار آن، فراتر از یک فرض ساده توسط کوز^۱، برنده جایزه نوبل در سال ۱۹۹۱، بررسی شد. وی در این زمینه می‌نویسد: «آنچه در بازار دادوستد می‌شود برخلاف آنچه که اغلب اقتصاددانان تصور می‌کنند، اقلام فیزیکی نیست بلکه مبادله بسته‌های حقوقی است که توسط نظام قانونی استقرار می‌یابد.» (Coase, ۱۹۹۲, p. ۷۱۷). یکی از مهم‌ترین زمینه‌های اصلی پیوند مباحث اقتصاد با حقوق، بروز اندیشه‌های نهادگرایی در اقتصاد می‌باشد. با ورود و رشد این مکتب در اقتصاد متعارف، اهمیت پیوند نهادهای حقوقی و امثال آن با اقتصاد مورد تأکید بیشتری قرار گرفت و کارهای کوز و نورث در این رابطه به تکامل بیشتر سنتزهای بین رشته‌ای مانند «حقوق و اقتصاد» کمک کرد (Coase, ۱۹۹۴, Norh; ۱۹۹۲). بنابراین جامعه‌ای که به دنبال تحقق رقابت در چارچوب اقتصاد مبتنی بر بازار باشد، به تبع آن یک برنامه حقوقی را انتخاب خواهد کرد که بتواند به وسیله آن به اهداف آزادی‌طلبانه خود دست یابد. یکی از ابزارهای مهم اقتصاد آزاد، یک ساختار حقوقی است که فعالیت‌های اقتصادی را حمایت و تسهیل می‌کند (Renner, ۱۹۴۹, pp. ۴۹, ۵۲-۳). اگرچه حقوق به کنترل رفتارها می‌پردازد، ولی چون این نوع حقوق جنبه خصوصی دارد و برای افراد است، افراد با اراده خود تعهداتی را به عهده می‌گیرند؛ با این نیت که بتوانند در صورت ضرورت، آن‌ها را از طریق توافق تغییر دهند. به همین دلیل بر اساس این نگرش، از حقوق به شکل وسیعی تمرکززدایی می‌شود. اقتصاد آزاد، حقوق خصوصی را نظامی می‌داند که تعیین و اجرای حقوق را در حوزه‌های خودگردان فردی به دور از اقتدار و استبداد جمعی

^۱ - coase





تأمین می‌کند (Alexander, ۱۹۸۲). نتیجه نهایی این دیدگاه نسبت به حقوق خصوصی این است که بازار را به شکل گسترده‌ای خود مختار ترسیم می‌کند و نقش دولت این است که این جلوه‌های اقتدار فردی را حمایت کند و لازم‌الاجرا بداند (Singer, ۱۹۸۸). بنابراین نقش حقوق خصوصی این است که یک سری سازوکارهای قاعده‌مند ارائه دهد که از طریق آن افراد بتوانند ذروابط و اعمال خود را شکل دهند. این سازوکارها در بردارنده حقوق و تعهدات دوطرفه‌ای است که در صورت لزوم از طریق دادگاه به اجرا گذاشته می‌شود. در این زمینه، قواعد حقوق خصوصی به دنبال تقویت یک نظم خودجوش مورد نیاز اقتصاد مبتنی بر بازار است. حتی هایک، که به‌طور کلی حدود کنترل بازار را مورد تردید قرار داده است، تصدیق می‌کند که این نظم خودجوش می‌تواند از طریق قواعدی که تماماً نتیجه برنامه‌های از پیش تعیین شده است، باقی بماند (باقری ۱۳۸۵: ۴۹). از مهم‌ترین نهادهای حقوق خصوصی که اقتصاد مبتنی بر بازار از طریق آن عمل می‌کند حقوق مالکیت خصوصی می‌باشد، بدین معنا که آن‌ها محدودیت‌های اجتماعی تأییدشده را تعریف می‌کنند. یعنی این که مالک یک دارایی با دارایی خود حق انجام چه کاری دارد و چه نوع استفاده‌هایی از آن دارایی برای آن که منافع سایرین در بازی کاتالاکسی^۱ تأمین یا حفظ شود، منع شده است (یوسفی، ۱۳۹۲: ۶۱). البته بدون وجود دولتی که حقوق مالکانه را تعریف و حمایت و قراردادها را لازم‌الاجرا کند، هیچ بازار واقعی نمی‌تواند به حیات خویش ادامه دهد (Hutchinson, ۱۹۹۷, p. ۲۴). در حقیقت تنها پس از توافق ما در مورد این اصول است که مشکلات واقعی تازه شروع می‌شود.

(Hayek, ۱۹۴۸, p. ۳۴). در واقع، نهادهای حقوق خصوصی با پشتیبانی نهاد دولت، از طریق کاهش هزینه‌های اساسی، انجام معاملات و ارائه اطلاعات به بازیگران این عرصه، بازار را کارآمدتر می‌کنند (Frankel, ۱۹۹۳). بنابراین با فرض کارکرد درست حقوق خصوصی که

^۱ - کاتالاکسی (Catallaxy) کلمه‌ای یونانی و به معنای «دشمن را دوست ساختن» است. بازار از نظر هایک، دشمن را به دوست تبدیل می‌کند چرا که با بسط معاملات بر اساس سود دوطرفه و بدون در نظر گرفتن رنگ و نژاد و مذهب و... سبب گسترش صلح و دوستی در میان مردمان می‌شود (Hayek, ۱۹۷۶, pp. ۱۰۸-۱۰۹).

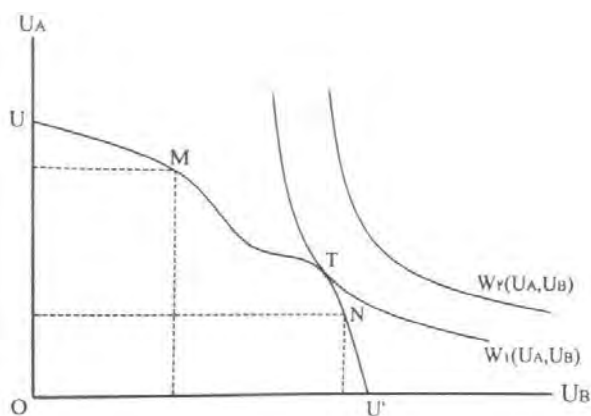
البته این فرض در ادامه مورد نقد قرار می‌گیرد، باز نیاز به دولت برای حمایت از اجرای حقوق خصوصی در راستای عملکرد صحیح بازار حیاتی می‌باشد.

بخش دوم: کاستی‌های حقوق خصوصی در تنظیم بازارهای رقابت‌پذیر

در اقتصاد مبتنی بر بازار، حقوق شخصی افراد و جلوه‌های ظاهری آن‌ها می‌تواند با منفعت عمومی در تعارض باشد. دست نامرئی و انگیزه انتفاع، همواره منجر به این نمی‌شود که منفعت عمومی توسط افراد تأمین شود (Johanson, 1991, pp. 1-3). این حوزه، مفهومی از «منفعت عمومی» را معرفی می‌کند که ممکن است در عملکرد آزادانه عوامل بازار نادیده گرفته شود (Winch, 1971, pp. 13-15). به عبارت دیگر، هدف در اقتصاد مبتنی بر بازار، تخصیص منابع به نحوی است که با امکانات موجود بیشترین مطلوبیت فراهم آید.

اما این که این مطلوبیت حداکثر شده، چگونه میان افراد جامعه توزیع شود، به هنجارهای مقبول جامعه بستگی دارد. بنابراین با توجه به نمودار ۱-۲ در مدل بهینه پارتو، تمام تلاش، یافتن منحنی مرزی امکانات-مطلوبیت است که مکان هندسی نقاطی است که بهترین تخصیص منابع بین دو صنعت X, Y و بهترین توزیع X, Y بین دو (گروه) مصرف‌کننده A, B را نشان می‌دهد. مقصود از بهترین توزیع، آن نوع توزیعی نیست که جامعه عادلانه می‌داند، بلکه بدون ارزش‌گذاری عدالت‌خواهانه، تنها آن نوع توزیعی را در نظر دارد که جمع مطلوبیت دو فرد یا دو گروه را بیشینه می‌سازد. یعنی اگر u, u' در نمودار ۱-۲ منحنی سرحدی امکانات-مطلوبیت جامعه باشد، توزیع درآمد (مطلوبیت) ناشی از نقطه M بین A, B همان قدر بهینه است که نتایج توزیعی نقطه N . حتی در حالت حدی، نقطه U هم که تمامی مطلوبیت به دست آمده را نصیب A می‌سازد و B را کاملاً بی‌بهره می‌گذارد، می‌تواند بهترین توزیع باشد. همین‌طور نقطه U' که توزیع درآمدی صددرصد مقابل حالت قبل را ارائه می‌کند (توکلی، ۱۳۸۰: ۱۹۷). لذا در این نمودار، آنچه موجب می‌گردد تا درآمد (مطلوبیت) به شکل خاصی توزیع شود وابسته به هنجارهای مورد قبول جامعه می‌باشد که آن هم در تابع رفاه اجتماعی منعکس می‌گردد.





نمودار ۱-۲: منحنی امکانات- مطلوبیت و توزیع درآمد، مأخذ: Johanson, ۱۹۹۱

در اقتصاد هنجاری، سنگینی بیشتر به سمت عدالت توزیعی است که الگوهای هنجاری را ترسیم می‌کند و شکست بازار در برابر این الگوها مشخص می‌شود (Breyer, ۱۹۷۹, p. ۵۲-۵۴). بنابراین، با این که بازار ممکن است در رسیدن به اهداف دیگر هم باز بماند، عموماً این عدالت توزیعی است که شکست بازار را آشکار می‌سازد (Ogus, ۱۹۹۴, pp. ۴۶-۷). عدالت توزیعی، تعیین‌کننده چگونگی تقسیم منافع حاصله از مشارکت اجتماعی میان گروه‌های مختلف اجتماع است. این فرایند، وظیفه چالش‌برانگیز برقراری تعادل میان حقوق شخصی افراد و رفاه اجتماعی را به عهده دارد (باقری، ۱۳۸۵: ۵۲). علاوه بر این برخی دگرگونی‌های وسیع اجتماعی، سبب شده تا اداره روابط اجتماعی از طریق ابزارهای متداول حقوق خصوصی دیگر قابل دفاع به نظر نرسد. این موضوع ثابت شده است که قواعد کلی، خشک و غیرقابل انعطاف در تأمین عدالت و رفاه کارآمد نیست. نظر به پیچیدگی، فراوانی و همبستگی متقابل بسیاری از تعاملات اجتماعی، تغییر موضوع به سمت قواعد خاصی که بر اساس عدالت توزیعی قابل توجیه باشد، لازم و ضروری است. در واقع، یک تغییر مسیر از قواعد ساده و کلی به سمت قواعد تخصصی‌تری که هدف رفاه اجتماعی را در برداشته، وجود داشته است. حقوق قالب مدار قدیم که اقتصاد مبتنی بر بازار را همراهی می‌کند، به وضوح به قلمرو و اعتباری اعمال خصوصی و خودمختار اشخاص محدود شده است (Kennedy, ۱۹۷۳, p. ۳۵۸). البته رویکردهای متفاوت میان حقوق و اقتصاد در تحلیل ساختار بازار نیز، نقش موثری در تبیین

کاستی‌های حقوق خصوصی داشته‌اند. هر چند حقوق و اقتصاد نیز مانند هر گرایش، رشته و معرفت دیگر، مجموعه‌ای تکثری است و لذا اصرار بر وجود یک قرائت کاملاً جهان‌شمول از آن چالش‌برانگیز خواهد بود، اما رویکرد مشهور در رابطه با «حقوق و اقتصاد» رویکرد شیکاگو می‌باشد که می‌توان آن را مبتنی بر رویکرد انتخاب عقلانی مرتبط با اندیشه گروهی از نئوکلاسیک‌ها دانست. بر اساس این رویکرد، انتخاب عقلانی به عقلانیت ابزاری تحلیل می‌رود که حداکثر کردن منافع شخصی را در فرایند بازار نشان می‌دهد (Baird, ۱۹۹۷). این رویکرد عمدتاً جنبه فردگرایانه را در بر می‌گیرد که در آن تنها فرد و انگیزه‌های فردی محور تحلیل می‌باشد. برخلاف رویکرد شیکاگو، در رویکرد حقوق و اقتصاد نهادگرایانه و نهادگرایانه جدید، اهمیت نهادها مورد توجه قرار می‌گیرد. لذا تأثیر و اهمیت نقش بازار، خانواده، بنگاه و امثال آن (به‌عنوان نهاد) در نظام اقتصادی مورد توجه واقع می‌شوند. به عبارت بهتر، در این رویکرد، علاوه بر انگیزه‌های نفع‌طلبانه شخصی، نقش نهادها نیز در پیشرفت و کارکرد رشته مورد نظر واقع می‌شوند و شرایط اجتماعی، فرهنگی و تاریخی و ملاحظات گروهی در امور اقتصادی و حقوقی تأثیرگذار می‌باشد و همین باعث پرننگ‌تر شدن وجوه عمومی حقوق می‌گردد. زیرا یک دشواری در مورد حقوق و اقتصاد در رویکرد نئوکلاسیک، وجود نوعی تناقض نظریه با جهان واقعی است؛ زیرا در این رویکرد، کارکرد اقتصاد در قالب انتخاب عقلانی به نوعی دستگاه حداکثرسازی نفع شخصی تقلیل می‌رود ولی در جهان واقعی با رفتارهایی از نوع دوستی و انگیزه‌های گروهی و خدمت به جامعه سروکار داریم. علاوه بر این تحلیل‌هایی که مبتنی بر نظریه بازی‌ها صورت گرفته نیز تأثیر مقوله نوع دوستی و رفتار همکارانه را بیشتر مشخص می‌نماید. در قالب نظریه بازی‌ها، افراد رقیب با توجه به درکشان از رفتار دیگران در تلاش هستند که منافع مورد نظر خود را حفظ نمایند. جالب توجه این است که یک پیام اصلی این نظریه آن است که اگر افراد با توجه به تمامی روابط و تعامل‌های فردی و اجتماعی مبادرت به همکاری نمایند، بیشترین منافع را برای اجتماع خواهند آورد و از جمله خود آن‌ها نیز از یک منفعت بلندمدت و قابل اعتماد برخوردار خواهند شد (Kerkmeester, ۱۹۹۵). بنابراین رویکرد انتخاب عقلانی نئوکلاسیک با توجه به فرض‌های



محدودکننده‌اش از جمله بازار کامل، اطلاعات کامل، ناکارآمدی مداخله دولت و موارد مشابه، نسبت به دیگر قرائت‌ها واقع‌گرایی کمتری دارد. تکیه برخی از مطالعات حقوق و اقتصاد بر عقلانیت محدودشده (به جای عقلانیت ابزاری مربوط به جریان مسلط نئوکلاسیک، واقع‌گرایی عقلانیت ابزاری را زیر سوال برده‌اند (Cook, ۱۹۹۰; Green, ۱۹۹۴; Booth, ۱۹۹۳). لذا توجه به حقوق عمومی و ضرورت مداخله دولت از منظر قرائت‌های دیگر حقوق و اقتصاد به ویژه روکید نهادگرایی، دلیلی بر شکنندگی رویکرد نئوکلاسیکی تلقی می‌گردد. رویکرد مداخله‌گرایانه از حقوق و اقتصاد بر دخالت و نظارت دولت در بازار تأکید دارد و رهاسازی بازار را مخدوش‌کننده کارایی می‌داند (Ogus, ۱۹۹۴).

بخش سوم: ظهور حقوق عمومی رقابت در پاسخ به کاستی‌های حقوق

به خاطر کاستی‌های حقوق خصوصی در بازارهای رقابت‌پذیر که در بخش‌های قبلی به آن پرداخته شد، نمی‌توان همواره رقابت را به ارمغان آورد و لذا رفتارهای ضدرقابته نظیر انحصار، سوءاستفاده از وضعیت مسلط منجر به تخریب رقابت در اقتصادهای مبتنی بر بازار می‌شوند که نیاز به اجرای حقوق عمومی رقابت از سوی دولت را ضروری می‌سازد. در واقع حقوق رقابت ابزاری در دست دولت می‌باشد تا به وسیله آن، نظام بازار را تقویت نماید (Ogus, ۱۹۹۴, p.۳۰). بنابراین، در راستای کاستی‌های حقوق خصوصی در تحقق رقابت بازارهای رقابت‌پذیر، حقوق رقابت به عنوان مهم‌ترین ابزار حقوق عمومی از سوی دولت پا به عرصه وجود گذاشت. زیرا یکی از اساسی‌ترین مشکل بازار این است که قادر نیست از تثبیت رفتارهای ضد رقابته فعالان عرصه اقتصاد آزاد جلوگیری کند. رفتارهای ضدرقابته موسسات تجاری می‌تواند به تمرکز بیش از حد ثروت اقتصادی در شرکت‌های اندکی منجر گردد که تأثیرات زیان‌باری بر رفاه کل جامعه به همراه دارد. از آنجا که وجود رقابت فرض تعیین‌کننده‌ای در بازار است، در صورتی که از بین رود، منجر به شکست بازار می‌شود و بنابراین به یک سری اقدامات خارج از نظام بازار نیاز است تا مانع تخریب رقابت شود (Fox and Sullivan, ۱۹۸۹). پس از معرفی حقوق رقابت، در ادامه به تبیین مهم‌ترین رسالت‌های آن پرداخته خواهد شد.

بند اول: تنظیم‌گری بخشی به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌پذیر

تنظیم‌گری بخشی می‌تواند بر اساس انگیزه‌ها و اهداف گوناگونی مانند محدود کردن قدرت اقتصادی یک بنگاه خاص به ویژه در حیطه انحصار طبیعی، در راستای حمایت از سرمایه-گذاران و مصرف‌کنندگان از سوی دولت صورت گیرد. این انگیزه‌ها، اغلب توسط صاحب-نظران و کارشناسان علم حقوق، علوم سیاسی و اقتصاد، از دیدگاه‌ها و زوایای گوناگون مورد توجه و تحلیل قرار می‌گیرند. بر این مبنا، تعریف متداول از تنظیم‌گری عبارت است از محدودیت اعمال شده توسط دولت، بر ترجیحات افراد یا سازمان‌ها که با پشتوانه اعمال ضمانت اجرایی مشخص و تنبیهات از پیش تعیین شده به کار گرفته می‌شود. قدرت اعمال زور، منبع اصلی دولت است و تنظیم‌گری، خود ابزار به کارگیری این قدرت به منظور محدودسازی تصمیمات عوامل اقتصادی است. لذا، تنظیم‌گری به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت بر تصمیم‌های شرکت‌ها درباره قیمت‌گذاری، مقدار، ورود به بازار و خروج از، استانداردگذاری در بازار و... اعمال می‌نماید (Baldwin and Cave, 1999). اقتصاددانان تنظیم‌گری بخشی را به انواع «اجتماعی» و «اقتصادی» تقسیم می‌نمایند. تنظیم‌گری اجتماعی، شامل قواعدی است که به منظور رفاه و سلامت افراد جامعه اعمال می‌شوند و به مقوله کنترل در مسائلی مانند محیط‌زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و پدیده‌های اجتماعی از جمله انواع تبعیض‌های اشاره دارد که صورت می‌گیرد، می‌پردازد. این مقررات بیشتر با رفاه فیزیکی و روانی به منظور جلوگیری از ورود صدمه و آسیب به شهروندان سروکار دارند. تنظیم‌گری اقتصادی شامل قواعدی است که از طرف دولت تحمیل می‌شوند تا رفتار اقتصادی افراد و بنگاه‌های اقتصادی را اصلاح کنند. تنظیم‌گری با هدف اقتصادی، فرایندی دیوان‌سالارانه و تخصصی است که با ترکیبی از هر دو جهت تقنینی و قضایی، قیمت، تولید، ورود و خروج بنگاه‌های اقتصادی یک صنعت را کنترل می‌نماید (هداوند، ۱۳۸۷: ۵۶).

بند دوم: تمایز ابزارهای تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر

با توجه به مطالبی که قبلاً بیان گردید، این نتیجه به دست آمد که کاستی‌های قواعد حقوق خصوصی در بازار، موجب پدیدار شدن قواعد هدفمند حقوق عمومی با ماهیت اقتصادی شد تا





اهداف و منافع اجتماعی نظیر کارآمدی اقتصادی و تضمین رقابت آزاد تأمین گردد (باقری و فلاح‌زاده، ۱۳۸۸: ۷۰). از این رو باید به قواعد موجود در شاخه‌های دیگر حقوقی از جمله حقوق اقتصادی و حقوق عمومی روی آورد. بازارهای رقابت‌پذیر به‌عنوان محل حضور فعالان اقتصادی و تجاری، بیش از هر چیز نیازمند ضوابط و مقرراتی است تا از این طریق تجارت آزاد، برقرار و رقابت، تسهیل و بازار، حفظ گردد. بنابراین، وجود قواعد و مقررات تسهیل‌کننده رقابت و مقابله‌کننده با انحصار از شروطی اساسی یک اقتصاد منسجم و مبتنی بر بازار می‌باشد و بدیهی است که تدوین و قاعده‌مند کردن این فرایند رسالت اصلی حقوق رقابت می‌باشد. در مقابل بازارهای رقابت‌پذیر، گاهی عوامل بسیاری نظیر انحصار طبیعی، کالای عمومی و دیگر موارد شکست بازار دست به دست یکدیگر می‌دهند تا رقابت صورت نگیرد و یا این که، با مشکلات زیادی روبرو شود. در بازارهای رقابت‌ناپذیر، ابزار تنظیم‌گر بازارهای رقابت‌پذیر نمی‌توانند نقش مناسبی را ایفا نمایند. زیرا ماهیت و زیرساخت‌های این دو مفهوم - رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر - در مقابل یکدیگر قرار دارند. بنابراین همان‌گونه که بازارهای رقابت‌پذیر در رویارویی با حقوق خصوصی کاستی‌های قابل توجهی دارد، قطعاً قابلیت تعامل با بازارهای رقابت‌ناپذیر را نیز نخواهند داشت. در نتیجه برای دستیابی به رفاه و منافع عمومی جامعه، لازم است قواعد اقتصاد مبتنی بر بازارهای رقابت‌پذیر در قالب حقوق رقابت تنظیم شود و برای تنظیم قواعد بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌بایست در تکاپوی قواعد منحصر به فردی بود که مصداق بارز آن، تنظیم‌گری بخشی است. مهم‌ترین تفاوت‌های حقوق رقابت مورد استفاده در بازارهای رقابت‌پذیر با تنظیم‌گری بخشی در بازارهای رقابت‌ناپذیر عبارتند از:

۱- در بخش‌هایی که رقابت‌پذیر می‌باشند، اگرچه دولت اقدامات مهمی را انجام می‌دهد، اما ضرورتاً در حاشیه بازار به فعالیت پرداخته و در این راستا به تقویت و ایجاد نهادهایی می‌پردازد که به وسیله آنها بتواند شکست بازار^۱ را رفع نماید. لذا دولت به هیچ‌وجه خواستار جایگزین شدن با چنین بازارهایی را ندارد (Kahn, ۱۹۸۸, p. ۳۲۰). به دیگر سخن در بازارهایی که رقابت به‌عنوان یک قاعده به حساب می‌آید، رفتار و عملکرد بنگاه تحت فشار فرایند رقابتی

^۱ - Market failure

هدایت می‌شود و دولت نیز از طریق سازوکار حقوق رقابت که اعمال غیررقابتی را ممنوع می‌سازد، به تقویت نهاد بازار می‌پردازد (Kahn, ۱۹۸۸, p. ۱۱۵).

اما در تنظیم‌گری بخشی، علت کنترل‌های مذکور این است که وظیفه اصلی تنظیم‌گری، فراهم آوردن جانشین و جایگزینی برای رقابت در انحصارهای طبیعی است (Ogus, ۱۹۹۴, p. ۵). از آنجایی که رفتار انحصارهای طبیعی با اهداف کلان اقتصادی نظیر کارایی، رفاه مصرف‌کننده و آزادی فعالیت اقتصادی هم‌سو نیست، دولت با استفاده از تنظیم‌گری در جهت تغییر رفتار بنگاه‌ها (با استفاده از شیوه‌های نظیر قیمت‌گذاری، سطح تولید و...) مداخله می‌کند.

در نتیجه، تنظیم‌گری بخشی از مداخلات دولت است که برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت بازاری انحصارگر صورت می‌گیرد (لایحه قانون رقابت، ۱۳۸۴).

۲- حقوق رقابت در بازارهای رقابتی معمولاً به صورت پیشینی مداخله می‌کند که برای حمایت از مصرف‌کننده است و باعث می‌شود بهترین فعالان بازار با بهترین قیمت و کیفیت باقی بمانند در حالی که تنظیم‌گری بخشی، بیشتر حالت پسینی دارد. این امر نشان می‌دهد که ابزار تنظیم‌گری بخشی در قالب نظارت پیشینی کافی نیست و لازم است تا این ابزار در قالب نظارت پسینی با توجه به قواعد از پیش تعیین شده نیز به فعالیت بپردازد (Harker, ۲۰۰۶, p. ۲).

جدول ۱-۲: تفاوت‌های حقوق رقابت و تنظیم‌گری بخشی

| ابزار تنظیم‌گری / ویژگی‌ها | بازارهای رقابت‌پذیر: حقوق رقابت | بازارهای رقابت‌ناپذیر: تنظیم‌گری بخشی |
|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| کارکرد | تسهیل رقابت | جایگزین رقابت |
| نوع مداخله | پیشینی | پسینی |
| مدت زمان | موردی و کوتاه‌مدت | مستمر و بلندمدت |

مأخذ: یافته‌های پژوهش



۳- علاوه بر این موارد، حقوق رقابت به صورت موردی و در کوتاه‌مدت در بازارهای رقابتی مداخله می‌نماید، در حالی که تنظیم‌گری بخشی در یک صنعت به صورت مستمر و در بازه زمانی بلندمدت می‌باشد (Dunne, ۲۰۱۵, p.۴۱).

در جدول ۲-۱ تفاوت‌های حقوق رقابت به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و تنظیم‌گری بخشی به‌عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر به صورت خلاصه آمده است.

بخش چهارم: شکست دولت

مطالبی که تا به حال از منظر دخالت دولت در راستای تصحیح شکست بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر مطرح شد، در صورتی قابلیت اتکاء دارند که دولت با شکسته مواجه نشود. به عبارت بهتر، ورود دولت به صحنه اقتصاد، برای جبران شکست‌های بازار بوده و هنوز نیز همواره چنین ادعا می‌شود. این ادعا بر فرض خیرخواه و قادر بودن دولت استوار است، در حالی که دولت‌ها، تافته‌های جدا بافته نیستند. وقتی بنا به فرض اقتصاد بازار، افراد در صحنه بازار، خودمحو‌رانه و برای بیشینه‌سازی سود خویش تصمیم می‌گیرند، چرا باید پذیرفت که این‌ها در نقش سیاست‌مدار، کارمند، یا رأی‌دهنده (یعنی در صحنه سیاست) موجوداتی شوند که صرفاً تحت تأثیر منافع عمومی تصمیم می‌گیرند. وقتی نفع شخصی انگیزه اصلی در فرایند سیاسی باشد و خیرخواهی متزلزل یا نفی شود، باید منتظر شکست فرایند سیاسی یا به عبارتی شکست دولت بود (توکلی، ۱۳۸۰: ۳۳۰). بر اساس همین الگوی تحلیلی، خیرخواهی عامه و رفتار معطوف به نفع جمعی از سوی زمامداران با موازین عقلانیت متعارف نئوکلاسیکی ناسازگار است. منطق تبیین نئوکلاسیکی در این زمینه چنین است که زمامداران ناگزیر می‌باید برای کارگزاران خود انگیزه ایجاد کنند و آن هم جز از طریق توزیع منابع به صورت‌های غیرمستقیم یا مستقیم در میان آن‌ها امکان‌پذیر نیست. بنابراین در قالب شغل، یارانه، وام، قرارداد یا امکاناتی از این قبیل به صورت مستقیم و یا با استفاده از قدرت قانون‌گذاری و محدودسازی عملکرد آزادانه نیروهای بازار برای آن‌ها رانت ایجاد می‌نمایند و سهمیه‌بندی ارز، اعمال محدودیت تعرفه‌ای یا مقداری بر واردات و محدود کردن تعداد تولیدکنندگان



دارای امتیاز، بخشی از سازوکارهای ایجاد رانت است. از همین زاویه است که اقتصاد سیاسی نئوکلاسیکی تلاش برای دستیابی به قدرت سیاسی را فقط در چارچوب دستیابی به این رانت‌ها قابل توجه می‌داند و به اعتقاد گروگر، رقابت برای ورود به دولت تا حدود زیادی همان رقابت برای دست یافتن به رانت‌هاست (Krueger, 1974, p. 293). با همین رویکرد است که نظریه پردازان نئوکلاسیک در سال‌های اولیه دهه ۱۹۵۰ به موازات ظهور اقتصاد توسعه و گرایش عمومی در زمینه ضرورت اعمال مداخلات گسترده در اقتصاد از سوی دولت، نگرانی خود را در زمینه دانش محدود دولت‌های مرکزی، فقدان تخصص فنی لازم در نزد ایشان، امکان فساد مسئولان دولتی، وقفه‌های طولانی در کارهای اداری و فقدان هرگونه اجبار یا انگیزه کارایی در بخش عمومی را به وضوح مطرح می‌ساختند (Viner, 1953, pp. 112-114). ادعای اقتصاددانان نئوکلاسیک این است که توصیه‌های آنان در زمینه قائل شدن نقش حداقل برای دولت و جایگزین کردن اقتصاد بازار و نظام قیمت‌ها به جای کنترل بوروکراتیک، برای گریز از این کاستی‌ها و ناهنجاری‌ها و پیامدهای زیان‌بار ناشی از اقدامات دولت است. برخی از این نظریه پردازان از مدت‌ها قبل، در این زمینه تا آنجا پیش رفته‌اند که واگذاری بخشی از مسئولیت‌های امنیتی و حتی دفاعی دولت به بخش خصوصی را نیز قابل توصیه دانسته‌اند (Auster & Silver, 1972, p. 102).

بند اول: شکست تنظیم‌گری

ارائه «نظریه تصرف» از سوی پازنر و استیگلر، «شکست تنظیم‌گری» دولت را نیز مطرح ساخت. پازنر در مقاله خود، از رویکرد تنظیم‌گری دولت با عنوان نظریه تصرف یاد کرد. نظریه تصرف بیان می‌کند دولتی که قرار است از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی، صنعتی را تنظیم کند، خواه به صورت طراحی شده، خواه به صورت طراحی نشده، توسط آن صنعت «تصرف» می‌شود. یعنی تنظیم‌گری، سود صنعت را به جای رفاه اجتماعی افزایش می‌دهد (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۲). نظریه تصرف با مبانی عمومی اقتصاد یعنی جست‌وجوی منافع شخصی و رفتار عقلایی نیز همخوانی دارد (Stigler, 1971, p. 1). نخستین بیان دقیق از نظریه تنظیم‌گری را استیگلر، برنده جایزه نوبل در سال ۱۹۷۱ در مقاله معروف با عنوان «نظریه تنظیم‌گری





اقتصادی» ارائه داد که توانست نقطه عطفی در نظریه تنظیم‌گری به وجود آورد. ارزش این مقاله ناشی از رویکرد آن به پرسش «چرا تنظیم‌گری انجام می‌شود؟» بود. استیگلر مجموعه فرض‌هایی را مطرح کرد و بر اساس آن‌ها پیش‌بینی کرد که چه صنایعی و به چه صورت باید تحت تنظیم‌گری قرار گیرند. نخستین فرض در تحلیل استیگلر این است که قدرت سرکوب، منبع اصلی دولت است. گروه ذینفعی که بتواند دولت را به عدم استفاده از قدرت سرکوب، در راستای منافع خود متقاعد کند به افزایش سود، دست می‌یابد. فرض بعدی این است که عوامل به‌طور منطقی کنش‌هایی را بر می‌گزینند که میزان سود را بیشتر نمایند. نتیجه این دو فرض این است که تنظیم‌گری در واکنش به تقاضای گروه‌های ذینفعی است که در پی بیشینه‌سازی درآمد خود هستند. یعنی گروه ذینفعی با توسل به مقررات و به دست دولت، ثروت را از سایر بخش‌های جامعه به سوی خود باز توزیع می‌نماید (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۱). استیگلر خود به خوبی این نکته را شرح می‌دهد: «فرض بر این است که نظام‌های سیاسی به صورت عقلانی طراحی شده‌اند و به صورت عقلانی به کار گرفته می‌شوند یعنی ابزارهای مناسبی برای تحقق خواست‌های اعضای جامعه هستند.» (Stigler, ۱۹۷۱, p.۱۲). پس از انتشار مقاله استیگلر در سال ۱۹۷۱، سام پلترمن^۱ در سال ۱۹۷۶ با انتشار مقاله‌ای با عنوان «به سوی یک نظریه عمومی‌تر از تنظیم‌گری»^۲ تحلیل استیگلر را صورت‌بندی کرد. صورت‌بندی ارائه شده توسط وی دارای سه عنصر بسیار مهم است. نخست آن که تنظیم‌گری باعث باز توزیع ثروت می‌شود. به نظر پلترمن روش انتقال ثروت میان اعضاء جامعه، نقش اساسی در شکل‌دهی تنظیم‌گری دارد. دوم آن که، میل به حفظ قدرت و ماندن در آن، محرک اصلی رفتار قانون‌گذار است و در نتیجه قانون برای حداکثرسازی پشتوانه سیاسی طراحی می‌شود. سوم آن که گروه‌های ذینفع برای ارائه پشتیبانی سیاسی در ازای برخورداری از مقررات دلخواه خود، با همدیگر رقابت می‌کنند. در نتیجه امکان این که تنظیم‌گری به نفع گروه‌هایی باشد که سازمان‌دهی بهتری دارند و از مقررات دلخواه خود سود زیادی ببرند، بیشتر است. به عبارت دیگر از آنجایی که گروه‌های ذینفع کوچک، ترجیحات خود را به خوبی بروز می‌دهند لذا تنظیم‌گری به منفعت آن‌ها و به

^۱ - Peltzman

^۲ - Toward a more general theory of regulation

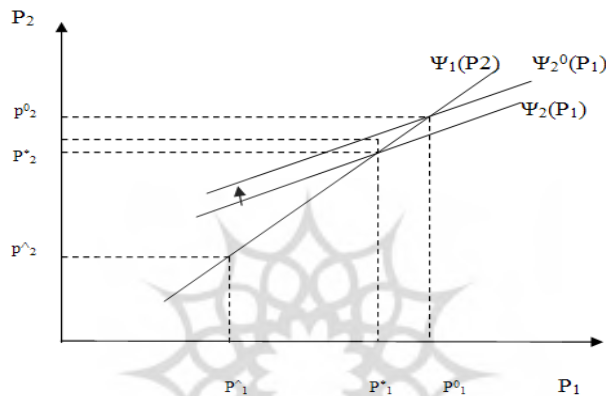
زیان گروه‌های ذینفع بزرگ تمام می‌شود. زیرا در این جا گروه‌های بزرگ دچار معضل بهره- برداری بدون هزینه کردن (سواری مجانی)^۱ می‌شوند. در این صورت، فردی که از سوی گروه ذینفع خود، کمک مالی می‌کند به نفع تمام اعضای گروه عمل می‌کند ولی هزینه فقط روی دوش خودش قرار دارد. فرض نمایم عضو اتحادیه‌ای که ۵۰ دلار کمک مالی می‌کند کل هزینه را متحمل می‌شود ولی افزایش قدرت سیاسی حاصل از این کمک، نصیب تمام اعضای اتحادیه می‌شود. این گرایش به کم‌تر از حد کمک کردن در گروه‌های بزرگ، قوی‌تر است. زیرا اثر نهایی کمک یک نفر کم است اما هزینه‌ای که متحمل می‌شود مستقل از اندازه گروه است. روشن است که اگر تمام اعضا، چنین رویه‌ای در پیش بگیرند میزان کمک خیلی کم خواهد بود. اما در گروه‌های ذینفع کوچک، بهره‌وری بدون هزینه (سواری مجانی) ضعیف‌تر است زیرا کمک هر عضو سهم به نسبت بزرگ‌تری در اثرگذاری نهایی گروه دارد. بنابراین گروه‌های کوچک هم از لحاظ شناخت ضرورت تنظیم‌گری و هم از لحاظ اجرای مقررات، مزیت بیشتری دارند. با توجه به این استدلال بدیهی است که بیشتر تنظیم‌گری به نفع تولیدکنندگان است. گروه‌های تولیدکنندگان به طور معمول اندک شمارند و هر شرکت سود زیادی از مقررات می‌برد. اما شمار مصرف‌کنندگان به طور معمول به میلیون‌ها نفر بالغ می‌شود. فرض اصلی مدل استیگلر- پلتزمن^۲ این است که افراد کنترل‌کننده مرجع تنظیم‌گری، خط- مشی‌ها را طوری انتخاب می‌کنند که پشتوانه سیاسی‌شان به حداکثر برسد. زیرا تنظیم‌گران دوست دارند دوباره انتخاب شوند و این هدف با حداکثرسازی پشتوانه سیاسی که به بهترین وجه محقق می‌شود (Peltzman, ۱۹۷۶, p.۲۴). پس از پلتزمن، گری بکر در سال ۱۹۸۳ در مقاله‌ای با عنوان «نظریه رقابت در میان گروه‌های فشار برای نفوذ سیاسی» به رقابت گروه‌های ذینفع می‌پردازد و با این فرض که سیاست‌مداران، احزاب سیاسی و رأی‌دهندگان، فشار گروه- های فعال را انتقال می‌دهند، نقش تنظیم‌گری برای افزایش سود گروه‌های ذینفع با نفوذتر را بیان و مکانیسم انتقال آن را مطرح می‌نماید (Becker, ۱۹۸۳, pp. ۱-۱۶). برای تبیین مدل بکر، فرض نمایم که دو گروه ذینفع ۱ و ۲ وجود دارند. بر اساس نمودار ۲-۴ هر گروه ذینفع

^۱ - Free Rider

^۲ - Stigler- Peltzman Model



می‌تواند با اثرگذاری بر خط‌مشی مرجع تنظیم‌گری، سود خود را افزایش دهد. ثروتی که به گروه ۱ انتقال می‌یابد به فشاری که به تنظیم‌گران وارد می‌کند (P_1) و فشار اعمال شده توسط گروه ۲ (به نام P_2) بستگی دارد. مقدار فشار با تعداد اعضای گروه و مقدار منابع به کار گرفته شده تعیین می‌شود. اگر فشار گروه ۱ بیش‌تر از گروه ۲ باشد به معنای آن است که گروه ۱ در فرایند سیاسی تأثیر بیش‌تری می‌گذارد و بنابراین ثروت بیش‌تری به آن انتقال می‌یابد.



نمودار ۲-۴: سازوکار تنظیم‌گری در راستای حداکثرسازی سود گروه‌های ذینفع: مدل بکر

یک ویژگی مدل بکر ثابت بودن سر جمع تأثیرات است یعنی در تعیین میزان کنش مرجع تنظیم‌گری (که با انتقال ثروت اندازه‌گیری می‌شود) تأثیر یک گروه در مقایسه با گروه دیگر اهمیت دارد. هر گروه با توجه به میزان اعمال فشاری که گروه دیگر انتخاب کرده است، برای حداکثرسازی ثروت خود، میزان اعمال فشار خود را بر می‌گزیند. گروه‌ها برای آن که فشار خود را افزایش دهند باید منابع بیش‌تری را صرف کنند، بنابراین دوست ندارند فشار بیش از حد وارد کنند. از طرف دیگر اگر گروهی فشار کم‌تری وارد کند، اثرگذاری گروه دیگر افزایش می‌یابد. بنابراین با کاهش یافتن P_1 ؛ اثرگذاری نسبی گروه ۱ کاهش می‌یابد و ثروت کم‌تری نصیب این گروه می‌شود. با در نظر گرفتن سود و هزینه فشار می‌توان مقدار بهینه P_1 برای تمام مقدارهای P_2 را به دست آورد. این مقدار بهینه فشار که توسط گروه ۱ اعمال می‌شد با $\Psi_1(P_2)$ نشان داده می‌شود و در نمودار ۲-۴ ترسیم شده است.

$\Psi_1 (P_2)$ را «تابع بهترین پاسخ»^۱ گروه ۱ می‌نامند، زیرا بیانگر آن است که بهترین میزان فشار گروه ۱ (بر حسب سود این گروه) در پاسخ به میزان فشار گروه ۲ چیست. اگر گروه ۲ فشاری برابر با P_2 اعمال کند میزان فشار بهینه گروه ۱ برابر $\Psi_1 (P_2)$ است که در نمودار ۲-۵ ترسیم شده است. چون هر چه گروه ۲ فشار بیشتری وارد کند اثرگذاری گروه ۱ کم‌تر می‌شود حالت بهینه برای گروه ۱ این است که فشار بیشتری وارد کند تا افزایش فشار گروه ۲ را جبران کند، یعنی با افزایش P_2 مقدار $\Psi_1 (P_2)$ افزایش می‌یابد. تعادل سیاسی در جفت فشاری پدید می‌آید که هیچ کدام از گروه‌ها برای تغییر دادن فشار خود انگیزه‌ای گذاشته باشند. به عبارت دیگر جفت فشار (P_1^*, P_2^*) در صورتی تعادل سیاسی پدید می‌آورد که در صورت اعمال فشار P_2^* توسط گروه ۲، فشاری که سود گروه ۱ را به حداکثر می‌رساند فشار P_1^* باشد و برعکس یعنی در صورت اعمال فشار P_1^* توسط گروه ۱، فشاری که سود گروه ۲ را به حداکثر می‌رساند فشار P_2^* باشد. بنابراین تعادل سیاسی در تقاطع دو تابع بهترین پاسخ (P_2) و $\Psi_1(P_1)$ رخ می‌دهد زیرا گروه‌های ذینفع به طور همزمان فشار بهینه‌ای وارد می‌کنند. بنابراین در نمودار ۲-۴ زوج (P_1^*, P_2^*) معرف تعادل سیاسی است (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۷).

بخش پنجم: جایگاه نقش تنظیم‌گری با توجه به نظریه شکست دولت و شکست تنظیم‌گری

در صورت وجود شکست دولت و هم‌چنین شکست تنظیم‌گری، چگونه ابزارهای حقوق عمومی رقابت و تنظیم‌گری بخشی در راستای تصحیح شکست بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت-ناپذیر، از کارآمدی لازم برخوردار خواهند بود؟ از دیدگاه نهاد‌گرایان، به منظور رفتار فرصت-طلبانه کارگزاران دولت لازم است محدودیت‌های رسمی و غیررسمی به دقت تصریح شوند و امکان جابه‌جایی کارگزاران سطوح مختلف از طریق سازوکارهای مسالمت‌آمیز وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، به درصد بیشتری از توده مردم امکان مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری داده شود و محدودیت‌های رسمی و غیررسمی همراه با نظارت عمومی به گونه‌ای صراحت داشته باشد که ظرفیت ضبط و توقیف ثروت‌ها از سوی هیأت حاکمه به صورت

¹ - Best Reaction Function



غیرقانونی از بین برود یا به حداقل برسد و یک قوه قضائیه مستقل و کارآمد به شکلی بی طرفانه به اختلاف‌ها رسیدگی کند (نورث، ۱۳۸۵: ۹۰). نهاد گرایان علاوه بر قائل شدن به نقش تعیین‌کننده برای محدودیت‌های رسمی و غیررسمی، بر کارآمدی بازار سیاسی - به گونه‌ای که امکان جایگزینی مسالمت‌آمیز رقیب سیاسی با یکدیگر وجود داشته باشد - هم تأکید ویژه‌ای دارند. از این جهت، فقدان رقابت مسالمت‌آمیز سیاسی و بی‌اعتنایی دولت به انتقادات و خواسته‌های جامعه مدنی به مثابه مهم‌ترین عوامل انحطاط و عملکرد اقتصادی در نظر گرفته می‌شود (De Vries, ۱۹۷۶, p. ۲۸). نهاد گرایان با تکیه بر مطالعات تاریخی بر این نکته آگاهی دارند که تحقق شرایط مزبور بسیار دشوار و پیچیده است. از همین روست که بخش مهمی از ادبیات نهادگرایی به ویژه آنجا که رابطه نهادها و دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد، به مسأله اجرا مربوط می‌شود. وریس در تبیین ریشه‌های نئوکلاسیکی، غفلت از هزینه‌های اجرا و نظارت، تصریح می‌کند که در نگرش والرایی تنها به واسطه پذیرش این نکته که کالاها تک بعدی‌اند و به صورت لحظه‌ای مورد مبادله قرار می‌گیرند، مسأله نظارت و اجرا بی‌اهمیت دانسته شده است. در حالی که اگر هزینه‌های کسب اطلاعات و به ویژه هزینه‌های اندازه‌گیری را به جمع هزینه‌های خود بیافزاییم، ملاحظه خواهیم کرد که مسأله اجرا تا چه میزان جدی است. هنگامی که ما از صفات کالا یا خدمات یا از همه ویژگی‌های عملکرد کارگزاران آگاهی نداریم و متوجه می‌شویم که اندازه‌گیری این ویژگی‌ها و نظارت بر آنها مستلزم تخصیص منابع بسیار عظیمی است، به روشنی در می‌یابیم که قطعی نبودن اجرا همواره مانعی جدی در راه افزایش تخصصی شدن و تقسیم کار عقلانی بوده و هست. اجرا فقط زمانی مسئله‌ساز نیست که منافع دیگری ایجاب کند که بر طبق موارد مورد توافق عمل کند. اما می‌دانیم که بدون محدودیت‌های نهادی، رفتار خودخواهانه، مبادله پیچیده را ناممکن می‌سازد، چرا که طرف دیگر یقین ندارد آیا پابندی به قرارداد با منافع او سازگار است یا خیر. هزینه مبادله به انضمام هزینه تضمین مخاطرات، این عدم یقین را منعکس می‌سازد. مبلغ حق بیمه به درجه احتمال پیمان‌شکنی طرف دیگر و هزینه‌های تحمیل شده به طرف اول از این جهت بستگی دارد. مطالعات موجود نشان می‌دهد که در طول تاریخ، میزان این هزینه تضمین تا حد



زیادی مانع از شکل‌گیری مبادلات پیچیده بوده است و به این ترتیب، فرصت‌های رشد اقتصادی را محدود کرده است (نورث، ۱۳۸۵: ۶۴-۶۲). بنابراین پیچیدگی‌های بسیار جدی موجود در عرصه اجرا و چالش‌های معطوف به کارآمدسازی آن به ویژه دشواری‌هایی از قبیل مهار آزمندی مدیران، سختی سنجش، مسأله مطلوبیت کارگزاران و بالاخره پیچیدگی ترویج روحیه کارآفرینی در میان مدیران موجب شده است که نهادگرایان مسأله اجرا را به مثابه یکی از شروط لازم توسعه در نظر گیرند و به این باور برسند که اگر نهادهای تخصصی و مدنی به اندازه کافی رشد نکرده باشند، شاید حتی از منسجم‌ترین نظام‌های دیوان‌سالاری نیز چندان کاری ساخته نباشد. به عبارت دیگر، اتصال به جامعه به همان اندازه انسجام و یکپارچگی دولت در فرایند توسعه اهمیت دارد. در عین حال، باید از این تجربه تاریخی نیز غافل ماند که رابطه دیوان‌سالاری دولت و نهادهای مدنی رابطه‌ای دوسویه است. شواهد تاریخی حکایت از آن دارد که انحطاط دیوان‌سالاری دولت معمولاً ملازم بی‌سامانی جامعه مدنی بوده است. بنابراین، تثبیت یا احیای انسجام نهادی نظام دیوان‌سالاری دولت سبب می‌شود که امکان شکل‌گیری برنامه‌های تحول اجتماعی تقویت شود (همان). در راستای تصحیح شکست تنظیم‌گری، نیز موضوع مشارکت جامعه مدنی در قالب نهادهای تنظیم‌گر تخصصی و مستقل از سیاست‌های فرصت‌طلبانه کارگزاران دولتی توصیه شده است و در نتیجه دامنه افراد موثر در امر تنظیم‌گری گسترش یافته است. تنظیم‌گری در این مفهوم جدید تفاوت عمده و بنیادین نسبت به تنظیم‌گری قبل از وجود مفهوم شکست تنظیم‌گری دارد. به عبارت دیگر، با ورود بازیگران جدید به این عرصه - مانند حضور بخش خصوصی و نیز نهادهای غیردولتی صنفی - حضور دولت و اجزای آن در امر تنظیم‌گری با ایجاد نهادهای عمومی و اداره مستقل از قوه مجریه دستخوش تحول جدی شده است (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۵).

بند اول: معیارهای «تنظیم‌گری خوب»^۱

امروزه از معیارهایی با عنوان «تنظیم‌گری خوب» برای ارزیابی کیفیت تنظیم‌گری استفاده می‌شود که در جدول ۲-۲ آورده شده است.

^۱ - Good Regulation



جدول شماره ۲-۲: معیارهای تنظیم‌گری خوب

| شاخص | سال | نویسنده |
|---|------|-------------------------------|
| استقلال، پاسخگویی | ۲۰۰۸ | سازمان همکاری اقتصادی و توسعه |
| شفافیت، تناسب، انعطاف‌پذیری، ضرورت، اثربخشی | ۲۰۰۷ | توماداکیس |
| پاسخگویی، استقلال، فرایند تصمیم‌گیری، ابزارهای تصمیم‌گیری | ۲۰۰۶ | کری و دیگران |
| استقلال، پاسخگویی، شفافیت و مشارکت عمومی، قابلیت پیش‌بینی، شفافیت وظایف، تمامیت و شفافیت قوانین، تناسب، اقتدار لازم، ویژگی‌های نهادی مناسب، امانت | ۲۰۰۶ | براون و دیگران |
| شفافیت، انسجام، تناسب، هدفمندی، پاسخگویی | ۲۰۰۶ | پتر |
| پاسخگویی، شفافیت | ۲۰۰۴ | لج |
| استقلال، خودمختاری در تعرفه و قیمت‌گذاری، خودمختاری بر بازار عمده‌فروشی، کیفیت خدمات | ۲۰۰۴ | مسکوت |
| تناسب، هدفمندی، شفافیت، انسجام، پاسخگویی | ۲۰۰۴ | نورتون |
| فرایند تصمیم‌گیری، شفافیت، قابلیت پیش‌بینی، ابزارهای تصمیم‌گیری و پرسنل، مشارکت، پاسخگویی | ۲۰۰۳ | استرن و کوین |
| ظرفیت، شفافیت، مشارکت عمومی، پاسخگویی | ۲۰۰۳ | استین |
| الزام قانونی، پاسخگویی، رعایت تشریفات قانونی، کارآمدی | ۲۰۰۳ | کوتر و آلن |
| تناسب، پاسخگویی، سازگاری، شفافیت، هدف‌گذاری | ۲۰۰۳ | گروه کاری تنظیم‌گری بهتر |
| استقلال، پاسخگویی، شفافیت، مشارکت عمومی | ۲۰۰۲ | گروه انرژی |



| | | |
|---|------|--------------|
| | | پرایاس |
| منابع مالی و انسانی، پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، تمرکززدایی | ۲۰۰۲ | براونو پالا |
| استقلال (وضعیت رئیس نهاد تنظیم گر، نحوه آرایش هیئت مدیره، ارتباط با دولت و مجلس، خودمختاری مالی و سازمانی) | ۲۰۰۱ | گیلاردی |
| پاسخگویی، ظرفیت، پیوستگی، استقلال قابلیت پیش بینی، شفافیت | ۲۰۰۱ | نول |
| سازگاری، مشاوره، انعطاف پذیری، قابلیت پیش بینی، اثربخشی و کارایی، پاسخگویی، ارتباطات، شفافیت، استقلال | ۲۰۰۱ | برگ و دیگران |
| تخصیص مسئولیت های تنظیم گری، صلاح دید نهاد تنظیم - گر، مشارکت عمومی، شفافیت، پاسخگویی، چارچوب تنظیم گری قابل قبول | ۱۹۹۷ | پلیت |

مأخذ: یافته های پژوهش

این معیارها برای صنایع گوناگونی در کشورهای مختلفی از سوی نویسندگان مطرح شده است. در این پژوهش تلاش خواهد شد معیارهایی انتخاب شوند که ضمن هم خوانی با چارچوب نظری پژوهش، با ویژگی های صنعت گاز ایران نیز سازگاری داشته باشند که در، روش دستیابی به این معیارها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بخش ششم: خصوصی سازی در ایران و مفهوم کلی خصوصی سازی

خصوصی سازی در سه حوزه مالی، اقتصادی و اجتماعی- سیاسی شامل افزایش کارائی بنگاه ها، توزیع مناسب درآمد، کوچک سازی دولت، توانمندسازی بخش خصوصی، گسترش بازار سرمایه، افزایش رقابت، تأمین منافع مصرف کنندگان و... از طریق واگذاری مالکیت و



مدیریت بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش غیردولتی است (عسگری و مرادیان، ۱۳۹۲: ۸۲). خصوصی‌سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی است. به بیان دیگر خصوصی‌سازی روندی است که دولت امکان انتقال وظایف و تسهیلات و تأسیسات خود را از بخش خصوصی بررسی کرده و در صورت تشخیص و اقتضاء نسبت به چنین انتقالی اقدام می‌کند (چگینی، ۱۳۸۸: ۹۶) خصوصی‌سازی را می‌توان تلاش در جهت پررنگ کردن نقش بازار در مقابل تصمیم‌های دولت، به‌عنوان کارگزار اقتصادی دانست. در واقع مفهوم خصوصی‌سازی گسترده‌تر از تغییر صرف مالکیت بنگاه‌های تولیدی است. اندیشه اصلی در تفکر خصوصی‌سازی، حاکم کردن مکانیسم بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است، که نتیجه آن، ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های خصوصی بوده و از این طریق کارایی بنگاه‌ها نسبت به بخش عمومی ارتقاء پیدا می‌کند (مجتهد، ۱۳۸۷: ۲۲). به‌طور کلی می‌توان، خط مشی اقتصادی و سیاسی خصوصی‌سازی را (فروش برنامه‌ریزی شده بنگاه‌ها یا اموال دولت به کارگزاری‌های خصوصی) بیان کرد. این خط‌مشی یکی از مهم‌ترین و مشهورترین جنبه‌های گرایش جهانی به سوی تکیه بیشتر بر بازار برای تخصیص منابع است (Chang, c.v. ۱۹۴۱). با نگاهی به تعاریف متعدد خصوصی‌سازی می‌توان مفاهیمی چون بهبود عملکرد، انتقال مالکیت و مدیریت، آزادسازی و بازارگرا کردن بنگاه‌ها و اقتصاد، ایجاد شرایط رقابت کامل و حذف مقررات دست و پاگیر دولتی را نیز از جمله مفاهیم خصوصی‌سازی دانست. با در نظر گرفتن این مفاهیم می‌توان یک تعریف مشترک و کلی از واژه خصوصی‌سازی ارائه کرد: "خصوصی‌سازی فرایندی است که طی آن کارایی مکانیزم بازار، حیات دوباره پیدا می‌کند و عملکرد فعالیت اقتصادی دولت و بخش عمومی در محک آزمون قرار می‌گیرد و طی این فرایند می‌تواند منجر به محدود شدن مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک دولت و واگذاری آن به مکانیزم بازار شود (Magginson, W.L. ۱۹۹۶). یکی از مهم‌ترین بخش‌هایی که باید به بخش خصوصی واگذار شود سیستم پولی و مالی کشورها، از جمله بانک‌ها می‌باشد. خصوصی‌سازی بانک‌ها از جمله بزرگ‌ترین چالش‌های پیش روی

بسیاری از دولت‌ها در سراسر جهان است. عدم تمایل دولت‌ها برای کنار کشیدن از نظام بانکی و اعتباری آشکار است و مالکیت نظام بانکی، تقریباً در هر کشوری که مالکیت دولتی بانک‌ها شایع بوده، با پیامدهای مصیبت‌باری همراه بوده است. اما اگر کشوری هدف بنیان‌گذاری اقتصادی کارآمد و بازار محور را تعقیب می‌کند، کاهش اعمال نفوذ دولت بر تصمیمات مربوط به تخصیص اعتبار بی‌نهایت ضروری است (Magginsin, W.L. ۱۹۹۶). خصوصی - سازی بانک‌ها به دلیل این که موجب می‌شود تا اعتبارات به طور فزاینده‌ای به فعالیت‌های مولد و سودمند تخصیص یابد، سبب افزایش رقابت خواهد شد. همانند سایر بخش‌ها، تشویق رقابت در نظام مالی برای کاهش هزینه‌ها و تشویق نوآوری بسیار مهم است. در این بین لزوم تعیین تکلیف مطالبات سررسید گذشته، قیمت‌گذاری دقیق طلاها و ذخایر قدیم بانک‌ها، تسهیلات تضمین شده توسط دولت، تجدید ارزیابی دارایی‌های منقول و غیرمنقول بانک‌ها و... برای خصوصی‌سازی بانک‌ها یک اصل مهم تلقی می‌شود (اسکندری و عیسی‌زاده، ۱۳۸۵: ۵۵) آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی بانکی در حقیقت، شناخت ویژگی‌ها و اصول و مشکلات و کلیه امور مربوط به خصوصی‌سازی بانکی از جمله روش‌ها و شیوه‌های واگذاری و... می‌باشد. مطالعات آسیب‌شناسی می‌تواند جنبه درمانی (مربوط به یافتن مشکلات و راه‌حل‌های آن) یا جنبه‌های توسعه‌ای (مربوط به این که چه کارهایی باید انجام شود تا به موفقیت و اقتدار دست یابیم)، داشته باشد. به‌طور کلی می‌توان از طریق آسیب‌شناسی، مشکلات و مسائل را شناسایی و راه‌کارهایی در جهت رفع این موانع اندیشیده شود. در بحث آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی، نتایج عملکرد خصوصی‌سازی از حوزه‌های گوناگون قابل بررسی است که در این رساله به بررسی نتایج حاصل از دو حوزه خصوصی‌سازی، کارایی و سودآوری پس از خصوصی‌سازی بانک ملت، پرداخته شده است.

بند اول: تاریخچه خصوصی‌سازی در جهان و ایران.

دولت‌ها در نیمه اول قرن بیستم با این توجیه که مکانیزم بازار و سیستم قیمت‌ها در تخصیص بهینه منابع و ایجاد حداکثر رفاه دچار مشکل و ناتوانی است و قادر نیست به نیازهای اساسی جامعه (تولید و عرضه کالا و خدمات عمومی، ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، توزیع مناسب

درآمدها، تأمین امکانات آموزشی و بهداشتی، سرمایه‌گذاری‌های کلان در صنایع استراتژیک و... پاسخ مثبت دهد، وارد اقتصاد شدند و تصدی شمار کثیری از فعالیت‌های اقتصادی را عهده‌دار شدند. بنابراین در اکثر کشورها مسئولیت‌هایی چون رفع نواقص بازار، تخصیص بهینه منابع، ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، تولید و عرضه کالا و خدمات عمومی، توزیع عادلانه درآمدها، حفظ آزادی‌های فردی، ایجاد عدالت اجتماعی، تثبیت اقتصادی، ایجاد شغل و رفع محرومیت و فقر، تأمین امکانات آموزشی و بهداشتی جامعه و فراهم کردن شرایط مساعد برای شکوفایی استعدادها و خلاقیت‌ها به عهده دولت قرار گرفت. در یک جمع‌بندی کلی، حاصل دخالت‌های گسترده دولت در فعالیت‌های اقتصادی در مراحل اولیه رضایت‌بخش بوده و در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به رشد اقتصادی شتاب بخشیده و باعث کاهش بسیاری از موانع و مشکلات در عرصه اقتصادی گردیده است. با این وجود و به تدریج با گسترش دامنه فعالیت‌های اقتصادی دولت در اواخر دهه ۱۹۷۰ کارایی و راندمان فعالیت‌های اقتصادی موسسات و بنگاه‌های دولتی تنزل یافت و عواملی چون فقدان انگیزه کاری، تعدد در اهداف، اولویت اهداف سیاسی بر اهداف اقتصادی و... باعث شکست دولت شد و این تفکر غالب شد که اقتصادی که توسط دولت برنامه‌ریزی و هدایت می‌شود، عاقبت به رکود و کساد می‌انجامد. و به طور گسترده و جهانی طلسم ضرورت دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی شکسته شد. با آغاز برنامه‌های خصوصی‌سازی سهم بنگاه‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی رو به کاهش نهاد به طوری که سهم بنگاه‌های دولتی از مجموع GDP از سال ۱۹۹۷ تاکنون در حال کاهش است (مداف، ۲۰۰۳).

پس از سال ۱۹۷۹ تلاش‌ها برای کاهش مالکیت دولتی و افزایش مالکیت خصوصی صورت گرفت که اولین اقدام توسط دولت کونراد آدنور در جمهوری فئودال آلمان صورت گرفته است. البته اگرچه بسیاری از افراد برنامه‌های مدرن خصوصی‌سازی را به دولت محافظه کار مارگارت تاچر که در سال ۱۹۷۹ در برتانیا کبیر به قدرت رسیده نسبت می‌دهند اما این آدنور بود که اولین برنامه ملی زدایی، که انگیزه‌های ایدئولوژیک و ابعاد گسترده‌ای داشت را در دوران پس از جنگ آغاز کرد. در سال ۱۹۶۱ دولت آلمان اکثریت سهام خود را در شرکت

فولکس واگن که با هدف جلب سرمایه‌گذاران کوچک طراحی شده بود را به صورت عمومی عرضه کرد (Magginson, W.L. ۱۹۹۶). اهدافی که دولت آدنور برای برنامه خصوصی - سازی آلمان تعیین کرده بود در واقع همان‌هایی هستند که بیست سال بعد دولت محافظه کار مارگارت تاچر در بریتانیا عنوان کرده تقریباً تمامی دولت‌ها از آن زمان تاکنون همین اهداف را بر می‌شمردند.

- افزایش درآمد دولت

- ارتقای کارایی اقتصادی

- گسترش پایه‌های مالکیت سهام

- فراهم آوردن شرایط مناسب برای شکل‌گیری رقابت

- مدیریت بنگاه‌های دولتی بر اساس نظم بازار

توسعه بازار ملی سرمایه و گسترش مالکیت سهام در بین شهروندان از دیگر اهداف عمده‌ای است که توسط تاچر و دولت‌های بعدی عنوان شد (پیراس و اتر هوس، ۱۹۹۶). مارگارت تاچر در سال ۱۹۷۹ با به قدرت رسیدن برنامه‌های خصوصی سازی را آغاز کرد و او لفظ خصوصی - سازی را که اولین بار توسط پیتر دراگر آن را به‌عنوان جایگزین لفظ ملی‌زدایی برگزید. فروش‌های اولیه اگرچه با مخالفت شدید حزب کارگر روبرو شد. اما علی‌رغم مخالفت‌های سیاسی دولت تاچر به کار خود ادامه داد و در اولین موارد عرضه سهام با استقبال فراوان مواجه شد و بسیاری مشاهده نمودند که شرکت‌های خصوصی شده بسیار کارآمدتر عمل می‌کنند. عرضه عمومی سهام بریتیش تله کام (BT) در نوامبر ۱۹۸۴ موجب گردید که برنامه خصوصی - سازی در سطح جهانی تعقیب گردد. موفقیت آشکار برنامه خصوصی سازی در بریتانیا بسیاری از کشورهای صنعتی را متقاعد ساخت تا واگذاری بنگاه‌های دولتی را از طریق عرضه عمومی سهام آغاز نمایند. دومین کشوری که خصوصی سازی را در مقیاس وسیع تعقیب کرد فرانسه بود. ژاک شیراک در سال ۱۹۸۶ بیان کرد که نه تنها گروه‌های صنعتی و مالی بلکه بانک‌های بزرگی که توسط شارل دوگل در سال ۱۹۴۵ ملی شده بودند را نیز به بخش خصوصی واگذار



می‌کند. علاوه بر فرانسه، اتریش، بلژیک، کانادا، دانمارک، هلند، ایتالیا، جامائیکا، ژاپن، مالزی، سنگاپور، اسپانیا، سوئد و ایالت متحده نیز خصوصی‌سازی‌های مهمی را از طریق عرضه عمومی سهام در اواسط دهه ۱۹۸۰ به انجام رسانیدند. از سال ۱۹۸۷ به این سو برنامه خصوصی‌سازی به سرعت در سراسر جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه امریکای لاتین، آفریقا و جنوب آسیا گسترش یافت و رشد خصوصی‌سازی پس از سال ۱۹۹۵ سرسام‌آور گردید. دو کشور آسیایی به دلیل آغاز برنامه خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۹۰ شایسته توجهی خاص هستند. جمهوری خلق چین که برای اجرای برنامه اصلاحات اقتصادی دست به آزادی گسترده‌ای در اواخر دهه زد که شیوه تولید در این کشور را متحول ساخت و دیگری هند که پس از ۴۴ سال عقد اخوت با توسعه اقتصادی تحت هدایت دولت از زمان کسب استقلال در سال ۱۹۹۱، برنامه اصلاحاتی گسترده‌ای را با هدف خصوصی‌سازی و آزادسازی آغاز نمود.

از طرف دیگر کشورهای امریکای لاتین نیز در دو دهه ۱۹۹۰ از خصوصی‌سازی استقبال کردند. که مهم‌ترین آن‌ها خصوصی‌سازی در شیلی می‌باشد.
۱. اولین مورد در امریکای لاتین بود.

۲. برای اولین بار به کشورهای در حال توسعه نشان داد که می‌تواند مستقیماً به بازارهای سرمایه غرب متوسل شود. (Magginson, W.L. ۱۹۹۶).

پیشینه خصوصی‌سازی به لحاظ مکاتب اقتصادی:

در طیف وسیعی از نظریات مختلف اقتصادی در خصوصی‌سازی دولت در اقتصاد، از یک سو نظر پیروان مکتب کلاسیک را با عدم دخالت دولت داریم و در سوی دیگر، پیروان مکتب کیتز را که حضور دولت و دخالت‌های آن را در برخی از فرایندهای اقتصادی توجیه می‌کنند.

نخستین گام در خصوص پایه‌ریزی تفکر اقتصاد مبتنی بر بازار توسط شخصی به نام کورنای اقتصاددان مکتب فیزیوکرات برداشته شد او معتقد بود که می‌بایست اقتصاد را آزاد گذاشت و اجازه داد تا خود تعدیلات مورد نیاز را اعمال کند (جعفری صمیمی، ۱۳۸۷: ۵۶).



تا اوایل قرن اخیر، با توجه به برتری نظریه‌های اقتصادی کلاسیک‌ها، حدود فعالیت‌های دولت در اقتصاد بسیار محدود بود. کلاسیک‌ها به ویژه آدام اسمیت، مخالف هرگونه دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی بودند و دولت خوب را دولتی می‌دانستند که کمترین دخالت با کمترین خرج را داشته باشد. آن‌ها تنها وظیفه دولت‌ها را دفاع از کشور در مقابل بیگانگان، تدوین قوانین و مقررات، و اخذ مالیات و تخصیص آن به فعالیت‌هایی چون تأمین نیاز اساسی، اجرای عدالت و حفظ امنیت می‌دانستند. آدام اسمیت طالب لغو تدابیری بود که تحرک کار را محدود می‌ساخت. او از آزادی کامل تجارت زمین جانبداری می‌کرد ولی با نگهداری و تصاحب املاک بزرگ مخالف بود و طرحی برای لغو قانون ارشدیت پیشنهاد کرد که بر اساس این قانون تقسیم زمین‌های موروثی ممنوع بود. او خواهان از میان برداشتن بقایای تنظیم صنعت و تجارت داخلی توسط دولت بود (رضایی، ۱۳۸۸: ۷۷) اما به موجب بحران و رکود اقتصادی در سال‌های ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۲، مکاتب اقتصادی جدید شکل گرفت که تقریباً در جبهه مقابل کلاسیک‌ها قرار می‌گیرد. کینز علت اساسی بحران و رکود را کمبود تقاضای موثر معرفی می‌نماید، و بیان می‌کند که هیچ‌امیدی به مکانیزم خود سامان بخش بازار آزاد جهت مقابله با این مشکل نیست. وی معتقد بود دولت باید در فعالیت‌های اقتصادی دخالت نموده، و با استفاده از اهرم‌های مالی و پولی، تنظیم و ارشاد فضای اقتصادی را بر عهده گیرد تا نظام بازار تمام توان خود را ظاهر گرداند. اندیشه اساسی نظریه عمومی کینز این است که اقتصاد آزاد ذاتاً بی‌ثبات است زیرا فاقد مکانیزمی است که تضمین کند که کالای تولید شده در سطح اشتغال کامل به فروش می‌رسند (رضایی، ۱۳۸۸: ۶۶) نئوکلاسیک‌ها که پیرو راه کلاسیک‌ها می‌باشند، ضمن این که به مکانیزم خود سامان بخش بازار اعتقاد کامل دارند، نسبت به کلاسیک‌ها، به نقش فعال‌تر دولت در فعالیت‌های اقتصادی معتقد هستند (چراغی، ۱۳۸۶: ۱۱) بدین ترتیب با تحولات فوق، نقش جدیدی برای دولت‌ها پیشنهاد شد. البته لازم به توضیح است که خصوصی‌سازی به منزله خارج کردن کامل دولت از اقتصاد نیست بلکه نقش دولت از حالت دخالت مستقیم به نظارت و کنترل نامحسوس تبدیل می‌شود (صمیمی، ۱۳۸۷: ۹۸). بر این اساس، برای جلوگیری از کساد اقتصادی، دخالت دولت در اقتصاد و انجام سرمایه‌گذاری‌های



گوناگون اجتماعی، زیربنایی، نظامی و... توسط دولت، به امری متداول تبدیل شد. توصیه‌های ارشادی کینز، به میزان زیادی در خط مشی و اندیشه اقتصادی کشورهای غربی موثر افتاد و اقتباس شیوه او توسط دولت‌های غربی، یکی از عوامل مهم بازسازی اقتصادی این گونه کشورها بعد از جنگ جهانی دوم بوده است. بعد از مکتب کینز، ساختارگرایی مهم‌ترین مکتب اقتصادی است که در این زمینه دارای نقطه نظراتی است. ساختارگرایان معتقد بودند که با توجه به مشکلات ساختاری اقتصاد برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی، توزیع مناسب درآمدها، تخصیص بهینه منابع و کسب حداکثر رفاه در کشورهای در حال توسعه، باید ساختار جامعه و به ویژه نظام بازار اصلاح شود و در نتیجه، دخالت دولت در امور اقتصادی را می‌پذیرند و توصیه می‌کنند (چراغی، ۱۳۸۶: ۲۱۰). بنابراین، ارائه نقطه نظرات کینز و حمایت اقتصاددانان ساختارگرا از دخالت دولت، ضعف‌های نظام بازار در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ جنگ جهانی دوم (۱۹۳۹-۱۹۴۵) و عواقب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از آن، اداره صنایع استراتژیک جهت ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و تأمین نیازهای اولیه و اساسی سرمایه‌گذاری کلان و زیربنایی (به خاطر رقابتی که بین کشورها برای رشد و توسعه هر چه بیشتر اقتصادی ایجاد شده بود) دولت‌ها را بر آن داشت تا اقتصاد را در مسیر موردنظر خود هدایت نمایند؛ و به این ترتیب موج گسترده و همه‌گیر دولتی کردن که در دهه ۱۹۳۰ شروع شده بود، برتری خود را تا اواخر دهه ۱۹۷۰ حفظ نمود. نتایج مطالعات و شواهد تجربی، حاکی از این واقعیت است که اقتصاد برنامه‌ای با مشارکت فعال دولت‌ها، تنها در مرحله اولیه و به ویژه طی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دارای عملکرد رضایت‌بخشی بوده است. به طوری که در اواخر دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، عدم کارایی بر آن حاکم گردید. امروزه با توجه به تنوع، تعدد پیچیدگی در نیازها، پدیده‌ها و مسئولیت‌های اقتصادی و اجتماعی؛ و همچنین مشارکت و موانع که بر سر راه عملکردهای بازار ایجاد گردیده، شاید بتوان گفت که نه نظام بازار و نه اقتصاد برنامه‌ای با مشارکت فعال دولت، به تنهایی قادر به پاسخ‌گویی به کلیه خواسته‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه نیستند (چراغی، ۱۳۸۶: ۸۸).

بند دوم: زمینه‌های اجرای خصوصی‌سازی در ایران

در کشور ما، بخش دولتی سهم بزرگی از اقتصاد را به خود اختصاص داده است. با اتکا به درآمدهای هنگفت حاصل از صدور نفت، طی چندین دهه گذشته روند گسترش فعالیت‌های اقتصادی دولت همواره سیر صعودی را طی کرده است. صرف نظر از این عامل اقتصادی، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، عواید قانونی و اجتماعی نیز موجب تشدید گسترش بخش اقتصاد دولتی گردیده است. از طرف دیگر با توجه به اوضاع سیاسی و اجتماعی سال‌های اول انقلاب اسلامی، بخش گسترده‌ای از شرکت‌ها و املاک و مستغلات که مالکین آن‌ها به خارج از کشور رفته بودند، تحت سرپرستی نهادها و سازمان‌های دولتی قرار گرفت. مدیریت صدها شرکت کوچک و بزرگ که جدیداً به خانواده از قبل بزرگ اقتصاد بخش دولتی وارد شده بودند، معضل بزرگی برای دولت و کشورها گردید. انتصاب مدیران جدید برای این مجموعه پراکنده و گسترده که اکثراً از اقشار جوان و فاقد تجربه و تخصص کافی بودند، نتوانست فعالیت اقتصادی این گروه از شرکت‌ها را به سطح معمولی برساند. عزل و نصب‌های پیاپی و گسترده در سطح مدیریت‌های شرکت‌های مزبور نیز مزیدی بر علت رکود فعالیت‌های اقتصادی آن‌ها گردید. فقدان نظام نظارتی بر عملکرد شرکت‌های فعال در بخش دولتی و رویکردهای متفاوت در قبال آن‌ها، عامل دیگری بر عدم کارایی شرکت‌های مزبور گردید. بعد از خاتمه جنگ تحمیلی، با استقرار از وضعیت عادی بر کشور، شرایط برای بازنگری در بخش اقتصاد دولتی مهیا گردید. لذا بحث کاهش تصدی دولت و خصوصی‌سازی به طور جدی توسط محافل عمومی و کارشناسی مطرح گردید. بر اساس این دیدگاه‌ها، نهادهای رسمی کشور (دولت و مجلس شورای اسلامی) به وضع قوانین و مقررات مختلفی در این راستا مبادرت ورزیدند (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۹۹).

بند سوم: تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران

در ایران پس از جنگ تحمیلی ایران-عراق (۱۳۶۸) مقامات سیاسی-اقتصادی کشور دریافتند که دیگر ضرورتی به دخالت بسیار فعال دولت در زمینه‌های تولید و توزیع نیست و یا این که به نظر آن‌ها وقت آن رسیده که به بخش خصوصی برای فعالیت، میدان وسیع‌تری داده



شود و از حجم و اندازه دولت بدلیل داشتن هزینه‌های بالا کاسته شود. در این راستا، سازمان-های مختلف ایجاد و فعال گردیدند و در نهایت طبق مصوبه ۷۰/۲/۴، هیأت وزیران، سیاست واگذاری سهام متعلق به سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی بر اساس اصول ۱۳۴ و ۳۸ قانون اساسی و اجرای بندهای ۴/۳۷ و ۸/۱ تا ۸/۳ خط‌مشی‌های برنامه اول توسعه به اجرا درآمد. اما خصوصی‌سازی بطور سازماندهی شده و بر اساس قوانین و مقررات مشخص و شفاف با محوریت متمرکز سازمان خصوصی‌سازی به عنوان سازمان اجرایی موردنظر عملاً از سال ۱۳۸۰ با اجرایی شدن فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه آغاز شد.

بند چهارم: تعدیل و اصلاح ساختار اقتصادی در برنامه سوم توسعه

- تصویب قانون مالیات‌های غیرمستقیم
- تصویب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاران خارجی
- عدم اجازه تأسیس شرکت‌های دولتی جدید و اجازه انحلال شرکت‌های غیرضروری دولتی
- سازمان‌دهی شرکت‌های دولتی
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
- اجازه شروع فعالیت بخش غیردولتی در حوزه انحصارات
- رد دیون دولتی بر نمادهای طلبکار
- فعالیت سرمایه‌ای مشترک که دولت و بخش خصوصی در حوزه انرژی، امور زیربنایی و خدمات عام‌المنفعه
- توسعه کمی و کیفی بورس و جذب سرمایه از این طریق
- تثبیت نرخ ارز، تجمیع عوارض، تنظیم نظام تعرفه .

همواره خصوصی سازی دارای اصولی می باشد که کشورهایی که دست به خصوصی سازی می زنند باید این اصول را رعایت کنند تا به اهداف و نتایج مثبت، حاصل از خصوصی سازی دست یابند (حیدری کرد زنگنه، ۱۳۸۸: ۱۱).

اصل اول: خصوصی سازی باید به صورت یک اصل استراتژیک تلقی شود اما به خودی خود هدف نیست به عبارت دیگر خصوصی سازی ابزار است.

اصل دوم: معاملات خصوصی سازی باید برای بهره رساندن به پرداخت کنندگان مالیات ایجاد تعادل بین ریسک ها و پاداش ها سازمان دهی شود یعنی باید به نفع تمام طرفین معامله تعدیل شود تا تضمین کننده یک جو کسب و کار باشد.

اصل سوم: رقابت به تضمین سرمایه گذاری خصوصی موفق کمک می کند اما وقتی اهداف دیگر نظیر گذر اجتماعی نیز مهم باشد سازمان باید به منافع عمومی در تحقق آن اهداف در مقابل مزایای رقابت بها دهد.

اصل چهارم: دخالت دادن سهام داران در خصوصی سازی، ارزش افزوده ایجاد می کند و به بهبود نتایج منتهی می شود و همچنین منبع کلیدی برای ایده های نوعی است که می تواند موفقیت یک برنامه خصوصی سازی را افزایش دهد.

اصل پنجم: کمک کردن به کارگران و اجتماع برای گذر به خصوصی سازی امری ضروری است. به همین منظور باید بستر سازی های لازم ابتدا فراهم گردد.

اصل ششم: مسئولیت مربوط به محیط، ایمنی و سلامتی باید مورد توجه قرار گیرد.

اصل هفتم: خصوصی سازی مستلزم روش های جدید انجام کسب و کار است به طوری که باید روش های سنتی کسب و کار را به چالش بکشد.

اصل هشتم: رعایت شفافیت در زمان اجرای خصوصی سازی ضروری است. نبود شفافیت باعث بروز فساد می شود و بهانه ای به دست مخالفان سیاسی و دیگران می دهد (اسکندری، ۱۳۸۵: ۸۹).



بند هفتم: اهداف خصوصی سازی

به طور کلی، اهداف خصوصی سازی با توجه به ویژگی های خاص هر کشور تعریف می گردند، بنابراین این اهداف در یک کشور نسبت به کشور دیگر تا حدودی متفاوت می باشند. از جمله مهم ترین اهداف خصوصی سازی که در بسیاری از کشورها دنبال شده است می توان به افزایش درآمد دولت، ارتقاء کارایی اقتصادی، کاهش دخالت دولت در اقتصاد، گسترش پایه های مالکیت سهام، فراهم آوردن شرایط مناسب برای شکل گیری رقابت و مدیریت بنگاه های دولتی بر اساس نظم بازار اشاره نمود. علاوه بر اهداف فوق، در کشور ما اهداف خصوصی سازی بیشتر همان اهداف مطرح شده در سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری می باشد. این اهداف شامل شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها می باشد. در کنار اهداف مذکور، خصوصی سازی می تواند منجر به توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد کشور و حمایت از آنان جهت رقابت در بازارهای بین المللی گردد. علاوه بر این موارد آماده سازی بنگاه های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی و همچنین توسعه و ارتقاء استانداردهای ملی و انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی می تواند از دیگر نتایج مهم خصوصی سازی عنوان گردد (احمدوند، ۱۳۹۲: ۳۲).

-مهم ترین هدف بهبود بخشیدن به اوضاع و شرایط اقتصادی

- افزایش بهره وری و تولید ملی

- دستیابی دولت به منابع مالی بخش خصوصی

- تشویق رقابت، افزایش رفاه ملی و افزایش کارایی فعالیت های اقتصادی

- صرفه جویی در هزینه های دولت

- ایجاد رونق در بازار سرمایه و گسترش فرهنگ مشارکت در کشور

- جلوگیری از انحصارات آشکار

- جمع‌آوری نقدینگی و ایجاد نظام متعادل توزیع درآمد بین اقشار مختلف مردم (حیدری کرد زنگنه، ۱۳۸۸).

در فرایند برنامه‌ریزی، بعد از تعیین اهداف، طراحی استراتژی دومین مرحله اصلی را تشکیل می‌دهد. طبق بعضی از تعاریف استراتژی عبارت است از (طرز برخورد کلی به منظور نیل به اهداف مقرر).

یا به تعبیر ساده‌تر، اهداف، مقصدی را که مایلیم به آن برسیم را تعیین می‌کند و استراتژی چگونگی رسیدن به آن مقصد را. در برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی نیز طراحی استراتژی از اهمیت زیادی برخوردار است. در طراحی استراتژی خصوصی‌سازی باید استراتژی کلان اقتصادی کشور در نظر گرفته شود و با این استراتژی هماهنگ گردد.

استراتژی خصوصی‌سازی باید با دیدی وسیع و در نظر گرفتن کلیه ابعاد و جنبه‌ها طراحی شود. موضوعات اصلی که در استراتژی خصوصی‌سازی باید مطرح شود عبارت است از:

- تعریف روشن از مفهوم خصوصی‌سازی

- بیان صریح اهداف اقتصادی و اجتماعی که از خصوصی‌سازی دنبال می‌شود.

- تعیین معیارهای روشن برای ارزش‌گذاری، اموال، انتخاب مؤسسات دولتی برای واگذاری و انتخاب خریداران

- انتخاب شیوه‌های مناسب و در صورت لزوم، تعیین سلسله مراتب اهداف و نیازهای مؤسسات دولتی برای خصوصی‌شدن.

- تضمین شفافیت و قابلیت محاسبه‌گری عملیات خصوصی‌سازی، استفاده از شیوه مزایده عمومی تا حد امکان.



- طراحی برنامه‌ای جهت ارتقای فرهنگ عمومی در خصوص مزایای خصوصی‌سازی برای اقتصاد کشور.

- ایجاد زمینه‌های لازم جهت بازاریابی قوی برای هر مورد واگذاری، به منظور جلب بیشترین ظرفیت ممکن از سرمایه‌گذاری بالقوه و از این طریق افزایش ارزش سهام واگذار شده.

- ارتقای سطح مشارکت عمومی در فرایند خصوصی‌سازی از طریق اختصاص سهمی از سهام شرکت به سرمایه‌گذاران کوچک یا از طریق خصوصی‌سازی گسترده.

- توجه به کارکنان شرکت‌ها و موسساتی که در معرض واگذاری قرار دارند، از طریق در نظر گرفتن حقوق کسب شده آن‌ها، تدبیرهای جبرانی برای کارکنان برکنار شده، حمایت شغلی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی.

- ترغیب کارکنان برای مشارکت در برنامه‌های واگذاری از طریق اختصاص بخش از سهام به آن‌ها، به صورت‌های مختلف رایگان یا تخفیف یا به اقساط.

- در نظر گرفتن علایق مصرف‌کنندگان از طریق تصویب مقررات برای مقابله با انحصارات و طراحی مکانیزمی موثر برای رسیدگی قضایی به شکایت مصرف‌کنندگان.

- پیش‌بینی شروطی در قراردادهای واگذاری برای جلوگیری از سواستفاده‌های احتمالی، از جمله اجتناب از واگذاری، به اشخاص ثالث بلافاصله بعد از انجام معامله.

- تعریف نقش مشارکت خارجی در کل برنامه‌های خصوصی‌سازی، بویژه در خصوص موسسات اقتصادی عظیم و یا استراتژیک.

- تضمین وجود آیینی رفتار برابر با کلیه سرمایه‌گذاران بالقوه در برنامه‌های واگذاری.

- برقراری مکانیزمی برای نظارت بر پیشرفت برنامه‌ها و نتایج بدست آمده، به ویژه در خصوص انجام تعهدات خریداران (پاکدامن، ۱۳۸۸).

به طور کلی خصوصی‌سازی می‌تواند باعث:

الف) بهبود عملکرد: تأثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت‌ها بر اساس شاخص‌هایی نظیر سودآوری، کیفیت بهره‌وری، سرمایه‌گذاری‌ها، برون‌داد، سود سهام، صادرات، و اهرم مالی سنجیده می‌شود که شواهد تجربی حاکی از افزایش این نسبت‌ها می‌باشد.

ب) تعدیل مالی: دولت‌ها اغلب خصوصی سازی را بدلیل فشارهای شدید مالی اجرا کرده‌اند که یا بار شرکت‌های زیان دیده را از منابع عمومی کاهش دهند یا درآمد اضافی برای پر کردن شکاف‌های مالی ایجاد نمایند. در صورتی که می‌توان از درآمدهای خصوصی سازی برای کاهش بدهی‌های عمومی نیز کمک گرفت.

ج) جذب سرمایه‌گذاران خارجی: خصوصی سازی یکی از موثرترین سیاست‌ها برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی است خصوصی سازی و سرمایه‌گذاری خارجی از سه طریق با هم در ارتباط هستند:

۱. تأثیر مستقیم: خصوصی سازی بویژه هنگامی که با اقداماتی برای آزادسازی بازار و گشودن بازار رقابت همراه شود سرمایه‌گذاران خارجی را جذب می‌کند.

۲. تأثیر غیرمستقیم: خصوصی سازی منجر به توسعه بازارهای سرمایه می‌شود که با یک چارچوب، قانون‌گذاری صحیح، سرمایه‌گذاران خارجی را جذب می‌کند.

۳. تأثیر کاتالیستی: تأثیر نمایش یک خصوصی سازی موفق می‌تواند سرمایه‌گذاران خارجی را متقاعد سازد که قضیه را دنبال کنند و در تراکنش‌های خصوصی سازی پس از آن مشارکت نمایند.

بطور کلی برای جذب سرمایه‌گذاران خارجی باید دولت‌ها، محدودیت‌ها را برداشته و با ساده‌سازی رویه‌ها و روال‌های اداری و به روز کردن محیط قانون و قضایی انجام تجارت، زمینه را برای بخش خصوصی فراهم نمایند (Chang, C.V. ۱۹۴۱).

خصوصی سازی در همه کشورها نتایج یکسانی به جای نخواهد گذاشت زیرا خصوصی سازی به عواملی وابسته است که این عوامل در کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد پس نمی‌

توان انتظار نتایج یکسانی از اجرای برنامه خصوصی‌سازی در همه کشورها داشت. که این عوامل عبارتند از:

- ۱- تاریخ کشور در ارتباط با مالکیت دارایی‌ها
- ۲- شرایط مالی و رقابت بنگاه‌های دولتی
- ۳- نگرش ایدئولوژیک دولت نسبت به بازار و مقررات
- ۴- ساختار مقرراتی گذشته، حال و آینده کشور
- ۵- ضرورت جبران گروه‌های ذینفع مهم در خصوصی‌سازی
- ۶- توانایی دولت برای تعهد معتبر در برابر حقوق مالکیت سرمایه‌گذاران پس از خصوصی‌سازی

- ۷- شرایط بازار سرمایه و چارچوب نهادی موجود برای راهبری بنگاه در کشور
- ۸- تخصص و مهارت سرمایه‌گذاران بالقوه
- ۹- تمایل دولت به جلب سرمایه‌گذاران خارجی (اسکندری و عیسی‌زاده، ۱۳۸۵).

ارزیابی محدودیت‌های خصوصی‌سازی:

خصوصی‌سازی در شرایطی به نتایج مثبت و در شرایطی دیگر به بروز پیامدهای منفی منتهی شده است. نمونه‌های خصوصی‌سازی به سه دسته کلی تقسیم می‌شوند:

- ۱- نمونه‌های موفق که مشخصه آن‌ها بهبود عملکرد اقتصادی، عرضه بهتر خدمات و پیگیری فرایندهای سامان‌مند، شفاف و غالباً دموکراتیک در خصوصی‌سازی است. این نمونه‌ها خصوصی‌سازی صنایع دولتی در کشورهای کمونیست سابق، مخابرات در اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و خدمات پست، راه‌آهن، خدمات شهری و تأمین آب در شماری از کشورها در سراسر جهان را در بر می‌گیرد (Savas, E.S. ۲۰۰۰).



۲- نتایج پیچیده در جایی که مبنای حتما درست بوده اما اجرای برنامه به بروز نتایج بی‌نهایت منفی منتهی شده است. برای مثال فرایند مناقصه بخوبی سازمان‌دهی نشده و یا قرارداد ناقص بوده است، و امکان بازنگری‌های نامطلوب و از این رهگذر اعمال فشار بر آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه فراهم آمده است.

۳- شکست‌های آشکار. در بسیاری از موارد هزینه‌ها بر منافع چربیده‌اند. مواردی که در آن‌ها مزایای بدست آمده خیلی کمتر از پیش‌بینی‌ها بوده است یا انحصار دولتی خصوصی جایگزین شده است، انحصاری که کمتر از نهاد دولتی پذیرای کنترل مشتریان بوده و از تحمل مجازات به دلیل قیمت‌گذاری غیرمنصفانه فرار می‌کند.

در برخی موارد تقلب و فساد نیز در فرایند خصوصی‌سازی وارد گشته‌اند. به علاوه شاهد مواردی از خصوصی‌سازی (ناآگاهانه) بودیم که مجریان آن‌ها به اجبار آن را اجرا کرده و از این وضعیت اظهار تأسف می‌کردند، مواردی که به دلیل فقدان مشارکت بخشی از ذینفعان به نتایج غیرقابل قبول منتهی می‌شوند.

همچنین شکست‌های نظام‌مندی را مشاهده کردیم (خصوصی‌سازی بانکی در مکزیک) که در نتیجه نادیده گرفتن ارزش کالاهای عمومی بودند. این موارد در حوزه‌هایی ظاهر می‌شوند که خصوصی‌سازی کالاهای عمومی را تخریب می‌کند و مسئولیت همچنان به صورت کامل بر عهده دولت است (Ulrich, E.V. Young, O.R, Finger, M.A. ۲۰۰۵).

در این بخش، مفهوم کلی خصوصی‌سازی، تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران و جهان، اصول و اهداف و مزایا و معایب خصوصی‌سازی بررسی گردید و پیشینه خصوصی‌سازی از منظر مکاتب و ساختارهای اقتصادی مورد توجه قرار گرفت و همچنین محدودیت‌ها، موانع و مشکلات خصوصی‌سازی به ویژه در حوزه خصوصی‌سازی بانک‌ها تشریح گردید.

نتیجه‌گیری

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با توجه به شرایط ناپایدار ابتدایی در حوزه اقتصاد و... با توجه به وجود بی‌اعتمادی که سرمایه‌گذاران نسبت به موسسات مالی و بانک‌ها داشتند، دولت



ناگزیر به ملی کردن بانک‌ها شد تا بتواند این اعتماد را برای مردم ایجاد کند که تعهدات بانک‌ها و موسسات مالی، از سوی دولت تضمین شده است. به همین دلیل، سیستم بانکداری دولتی در ایران با ادغام بانک‌های خصوصی کوچک شکل گرفت، ولی عدم وجود فضای رقابتی، باعث شد تا کارایی سیستم بانکی و نحوه ارائه خدمات به این شیوه، مقبول جامعه و دولتمردان نباشد. تغییرات جهانی اقتصاد، گسترش تجارت جهانی، حضور بانک‌های خارجی در یک قدمی مرزهای ایران و همچنین گسترش اینترنت، رسانه‌های گروهی و انجام سفرهای برون‌مرزی، باعث شد تا بانک‌ها و شهروندان ایرانی آشنایی بیشتری با فعالیت سایر بانک‌های جهان و خدمات آنان پیدا کنند. زمانی که بحث مقایسه و رقابت با بانک‌های خصوصی و خارجی پیدا آمد، فاصله آشکار سطح خدمات بانک‌های دولتی ایرانی با بانک‌های خارجی و در بعضی موارد با بانک‌های خصوصی داخل کشور، به شدت محسوس بود. از سوی دیگر، در سال‌های پس از جنگ، تفکر خصوصی‌سازی در کشور شکل گرفت. چرا که کشور به سطحی از ثبات و پایداری رسیده و زمان آن بود که تصدی‌گری دولت در بخش‌های مختلف کاهش یابد. هر چند که این روند تا سال‌ها، بسیار کند، مقطعی و انتخابی پیش رفت، با این حال، در همین فضا شاهد ظهور و گسترش بانک‌های خصوصی و موسساتی بودیم که تحت عناوین مختلف در جامعه ایرانی سربرآورد تا رفته رفته بانک‌های دولتی با رقبایی هر چند در ابتدا کوچک ولی در عین حال دارای پتانسیل قوی، رو به رو شوند. از سوی دیگر، این بانک‌ها با بسیاری از محدودیت‌ها و موانع بانکداری دولتی رو به رو نبودند و همین امر، امکان رقابت را در برخی ابعاد از بانک‌های دولتی گرفته بود. ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی و تأکید مقام معظم رهبری بر اجرای آن باعث شد تا روند خصوصی‌سازی در ایران شدت بیشتری بگیرد و این بار، دامنه خصوصی‌سازی به نهادهای مالی چون بانک‌ها و بیمه‌ها برسد. در این بین، بانک ملت اولین بانک دولتی بود که با فراهم‌سازی شرایط پذیرش در بورس و خصوصی‌سازی، در تابلوی تالار بورس و اوراق بهادار قرار گرفت و چندماه پس از آن نیز بانک‌های تجارت و صادرات، به عنوان دومین و سومین بانک دولتی در عرصه خصوصی حاضر شدند. البته نباید نادیده انگاشت که تلاش و تجربه بانک ملت برای خصوصی شدن، راهگشای خوبی برای



مسئولان بورس، سازمان خصوصی سازی و همچنین سایر بانک‌ها برای تداوم روند خصوصی - سازی بانک‌ها بود. همچنین سهامداران و سرمایه‌گذاران بورس، شاهد حضور موفق بانکی با جسارت در عرصه خصوصی شدن بودند که سابقه بیش از ۳۰ سال فعالیت در عرصه بانکداری دولتی را در پی خود یدک می‌کشید. به علاوه، آن دسته از کارشناسان حوزه اقتصاد که پیش از این به موضوع خصوصی شدن بانک ملت و سایر بانک‌های بزرگ دولتی، با دیده تردید می‌نگریستند، با انجام موفقیت‌آمیز این مهم از سوی بانک ملت، پاسخ بسیاری از ابهامات خود را دریافت کردند. بانک ملت با توجه به اجرای برنامه عملیاتی و طرح‌هایی چون طرح طبقه بندی، از نظر آمادگی و شفافیت سرفصل‌های حسابداری، در موقعیت مناسبی برای خصوصی شدن قرار داشت. همین موقعیت استثنایی در شفافیت صورت‌های مالی سبب شد، بانک ملت سریع‌تر از سایر بانک‌های دولتی که تهیه مقدمات خصوصی سازی را همزمان آغاز کرده بودند، از سوی سازمان بورس پذیرفته شود و بار دیگر، پیشرو بودن بانک ملت در عرصه بانکداری کشور، اثبات شود. به این ترتیب، اهتمام مدیران و کارکنان این بانک پس از ماه‌ها باعث شد تا این بانک، یک گام بلند از سایر بانک‌های دولتی در راه خصوصی شدن، پیش باشد. هر چند اولین تجربه، همواره با مشکلات و ناهمواری‌هایی همراه است، ولی این جلو بودن از نظر زمانی، در آینده می‌تواند کمک شایانی به پیشرفت بانک در عرصه خصوصی کند. البته چرایی خصوصی شدن بانک را نیز باید در ابتدا در سیاست‌های کلان کشور و چشم - انداز آینده آن، ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی، تغییر شرایط جهانی اقتصاد و تحول اقتصاد در ایران و جهان دانست. در سطح اقتصاد داخلی، بی‌شک با افزایش بانک‌های خصوصی، ظرفیت کشور برای رقابت در این حوزه بیشتر شده است و با رشد بانک‌های خصوصی و قدرتمند شدن آنان، عرصه رقابت بین بانک‌ها تنگ‌تر شده و امکان فعالیت در شرایط دولتی، روز به روز سخت‌تر و دشوارتر می‌شود. گسترش فرهنگ مشارکت عمومی و جذابیت‌های بخش خصوصی نیز دولت را ناگزیر به کاهش تصدی‌گری در بخش‌های مختلف اقتصادی کرده است. همچنین با خصوصی شدن بانک‌ها و سایر بخش‌ها، جذابیت‌های ویژه‌ای برای جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی ایجاد خواهد شد. ایجاد فضای رقابتی، افزایش کارایی سیستم



بانکی، کاهش فاصله با بانکداری روز جهانی، ایجاد رضایتمندی مشتریان، افزایش زمینه جذب سپرده‌ها و به خصوص نقدینگی سرگردان در جامعه و انتقال آن از بخش سوداگری به بخش مولد، تحول رفتاری در کارکنان، ایجاد فضای مناسب شعب، اصلاح ساختار مالی و اداری و حذف و کاهش قوانین و مقررات دست‌وپاگیر دولتی و... از دیگر دلایل خصوصی شدن بانک‌ها است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



منابع و مآخذ

- اسکندری سیدزارع، داوود و سعید عیسی‌زاده؛ خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر آن بر کارایی نظام بانکی (مجموعه مقالات)؛ پژوهشکده پولی و بانکی؛ چاپ اول. ۱۳۸۵.
- پاکدامن، رضا؛ رویکردهای اجرایی و مبانی قانونی خصوصی‌سازی؛ چاپ اول؛ انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران. ۱۳۸۸.
- جعفری صمیمی، احمد؛ آدام اسمیت به مسکو می‌رود؛ چاپ دوم؛ حوزه معاونت پژوهشی دانشگاه مازندران. ۱۳۸۷.
- چراغی، داود؛ تجلی‌ی بر خصوصی‌سازی اصل ۴۴ قانون اساسی و بخش بازرگانی؛ چاپ اول؛ موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. ۱۳۸۶.
- چگینی، مهرداد؛ اثرات خصوصی‌سازی بر کارایی (شرکت سهامی مخابرات استان گیلان)؛ ۱۳۸۸.
- حیدری کردزنگنه، غلامرضا؛ راهکارهای ارتقاء خصوصی‌سازی در ایران؛ چاپ اول؛ انتشارات پندار پارس. ۱۳۸۸.
- عسگری، محمدرضا و مرادیان، هاجر؛ ارزیابی عملکرد بانک‌های خصوصی قدیم و جدید" ، مرکز خبری بانک و بیمه، ایران. ۱۳۹۲. *پژوهش‌های علمی و مطالعات فرسنگی*
- مجتهد، احمد؛ خصوصی‌سازی بانک‌ها و تأثیر آن بر عملکرد نظام بانکی، چاپ اول؛ پژوهشکده پولی و بانکی. ۱۳۸۷.
- باقری، محمود، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- توکلی، احمد، بازار- دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها، انتشارات سمت، ۱۳۸۰.



نورث، داگلاس سی، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم، محمدرضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.

وکیلی، مقدم، محمدحسین، توافقات ضد رقابت تجاریف تهران، نشر میزان، پاییز ۱۳۸۹.
هادی‌فر، داود، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی، عترت‌نو، ۱۳۸۹.
هداوند، مهدی، درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۵۶، تابستان ۱۳۸۶.

یاوری، اسدالله، درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۲، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۳.

یوسفی، محمدقلی، بررسی علل شکست سیاست‌های تعدیل در فرایند توسعه اقتصادی، ماهنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۳۱، ۱۳۸۵.

منابع انگلیسی

Alexander, G.S (1982), the Concept of Property in Private and Constitutional Law: the Ideology of the Scientific Turn in Legal Analysis, Columbia Law Review.

Berg, S., A. Memon, and R. Skelton, 2001. "Designing an Independent Regulatory Commission." Public Utility Research Center, University of Florida.

Baird, D.G. (1997), the Future of Law and Economics, University of Chicago Law Review

Breyer, S. (1979), Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform, Harvard Law Review.

Coase, R.H. (1992). The institutional structure of production. American Economic Review, 82(4), pp. 713 -719

Frankel, T. (1993), the Legal Infrastructure of markets: the Role of Contract and Property Law, Boston University Law Review.

Kerkmeester, H. (1995), Game Theory as A Method in Law and Economics, Antwerpen, Maklu.

Ogus, A.I (1994), Regulation: Legal Forms and Economic Theory, Oxford University Press.

Viner, J. (1953), International Trade And Economic Development, Oxford, Clarendon Press. Winch, D.M (1971), Analytical Welfare Economics, Middlesex (England).



پښتونستان د علومو او مطالعاتو د کونفرانس
په نومبر ۲۰۱۸ کال کې د اسلام اباد کې

۲۹۷





پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی