

آسیب‌شناسی ابعاد اقتصاد کلان واگذاری بنگاه‌های

دولت به منظور جبران کسری بودجه

معصومه سادات سجادی^۱

چکیده

اجرای هر سیاست اقتصادی علاوه بر مزایای بسیار، می‌تواند معایبی را نیز به همراه داشته باشد. اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی نیز از جمله سیاست‌هایی بوده است که علی‌رغم وجود منافع بسیار، از جمله چابک‌سازی دولت، کاهش کسری بودجه، افزایش مشارکت عمومی، تقویت بخش خصوصی، کاهش فاصله طبقاتی و توزیع بهتر ثروت و... برخی معایب نیز با خود به همراه داشته است. در شرایط حاکم بر اقتصاد ایران که دولت اصلی‌ترین بازیگر اقتصادی است و همیشه در معرض تهدیدهای داخلی و خارجی بوده است، چنانچه اجرای یک سیاست به‌خوبی اجرا نشود و شرایط و زیرساخت‌های لازم برای اجرای آن مهیا نگردد، اجرای آن سیاست می‌تواند آثار به‌مراتب مخرب‌تری بر جای بگذارد. واگذاری بنگاه‌های دولتی نیز به دلایل عدم خصوصی‌سازی واقعی و نبود زیرساخت‌های مناسب در بازار سرمایه آسیب‌هایی همچون افت در کارایی بنگاه‌های واگذار شده، کاهش شفافیت، عدم تغییر در نحوه مدیریت و... را به همراه داشته است. این در حالی است که منابع حاصل از این واگذاری‌ها خصوصاً در سال‌های اخیر، اغلب صرف جبران کسری بودجه دولت شده است که این موضوع نه تنها آینده نسل‌های بعدی را با مخاطراتی همراه خواهد نمود بلکه امنیت اقتصادی کشور را مورد تهدید قرار می‌دهد. به نظر می‌رسد برخی راهکارها از جمله افزایش شفافیت در مراحل مختلف واگذاری، اعمال قوانین بازدارنده برای شرکت‌های نیمه‌دولتی، عدم تأمین کسری بودجه دولت از منابع خصوصی‌سازی، و افزایش انگیزه و توان بخش خصوصی برای مشارکت فعال در خصوصی‌سازی در این مسیر مؤثر واقع شود.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی، تصدی‌گری دولت، دیون دولتی، واگذاری، شبه‌دولتی.

مقدمه

به نحوی که می‌توان گفت دخالت بیش‌ازحد دولت و در نهایت افزایش تصدی‌گری‌های دولتی، این نهاد را از کارکرد اصلی خود خارج می‌کند. با عنایت به این‌که وظیفه اصلی دولت نظارت و در نتیجه حفظ امنیت همه‌جانبه در کشور است، از این‌رو، حجم بالای مالکیت‌های دولتی، دولت را از انجام وظایف اصلی خود منحرف می‌نماید. یکی

در جوامع اولیه، اصلی‌ترین وظیفه دولت‌ها حفظ نظم و امنیت اجتماعی بوده است، اما رفته‌رفته با تغییر در جوامع و پیشرفت آن‌ها، شاهد مداخلات دولت در زمینه‌های اقتصادی نیز می‌باشیم. این در حالی است که میزان دخالت دولت در اقتصاد همواره یکی از مباحث چالش‌برانگیز بوده است.



۱. نگاهی به اندازه دولت در اقتصاد ایران

تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان داده است که دستیابی به روند توسعه‌یافتگی بدون حضور دولت به‌عنوان یک نهاد مهم و اثرگذار، امری غیرقابل انکار است، اما این موضوع که دولت چگونه و به چه میزان در عرصه‌های مختلف اقتصادی دخالت نماید، دارای اهمیت بسیاری است. به همین دلیل بررسی روند میزان و تغییرات حجم دولت یکی از مؤلفه‌هایی است که می‌تواند اندازه دولت را نمایان سازد. از بُعد اقتصادی، برای اندازه دولت شاخص‌های مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد که نسبت کل مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی به‌عنوان متداول‌ترین شاخص قلمداد می‌شود. به‌طوری که هزینه‌های دولت از جمع هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری و یا بر اساس طبقه‌بندی بودجه از جمع اعتبارات هزینه‌ای جاری، اعتبارات تملیک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به‌دست می‌آید.^۱ در این گزارش با توجه به موضوع مورد بحث از نسبت بودجه کل کشور (که حاصل جمع بودجه عمومی دولت و منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در طول یک‌سال است) به تولید ناخالص داخلی و به‌منظور شاخصی برای اندازه دولت استفاده شده است. لازم به توضیح است که در محاسبه اندازه دولت به روش اول، به‌دلیل عدم ملحوظ نمودن بودجه شرکت‌های دولتی در نسبت یادشده، شاهد آن هستیم که اندازه دولت در اقتصاد ایران به‌طور متوسط حدود ۲۰ درصد می‌باشد؛ این

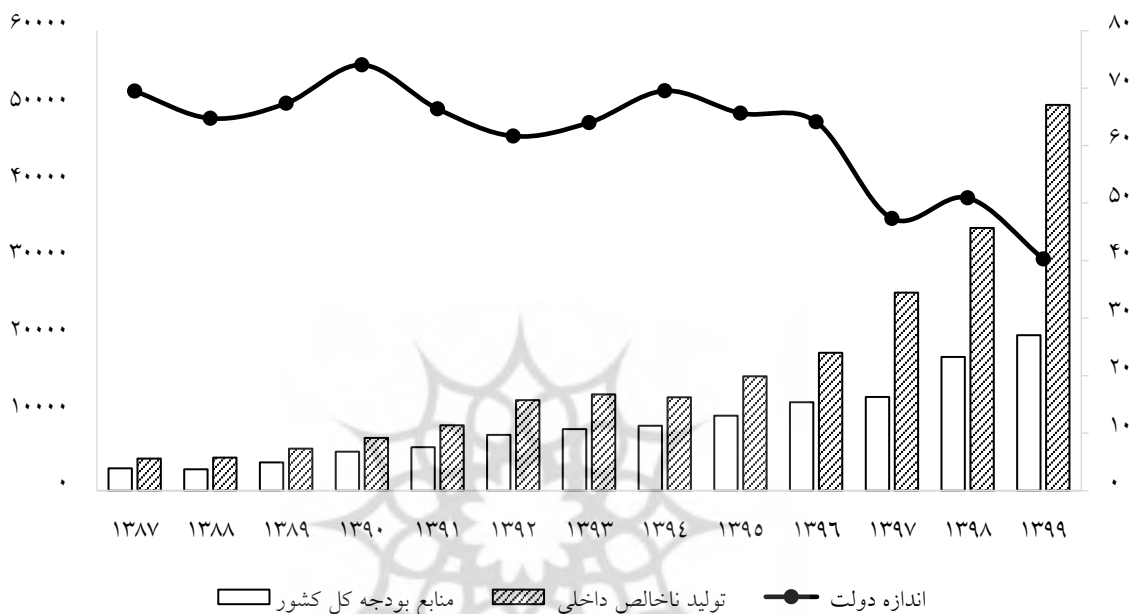
از تبعاتی که افزایش حجم تصدی‌گری دولت می‌تواند با خود به‌همراه داشته باشد افزایش بدهی‌های دولت و درنهایت کسری بودجه این نهاد، و درنتیجه مخارج نامتعارف در هر یک از بخش‌های تحت سیطره آن است. از این‌رو، کاستن از حجم دولت به روش صحیح و رفع کسری‌های احتمالی در اقتصاد و همچنین تقویت بُعد نظارتی دولت دارای اهمیت فوق‌العاده‌ای است. در این میان آنچه حائز اهمیت است، روش‌های واگذاری بنگاه‌های دولتی و نحوه صرف منابع حاصل از این واگذاری‌ها می‌باشد.

در راستای کاهش اندازه دولت، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. این سیاست‌ها که نهایتاً در خردادماه ۱۳۸۷ تصویب و به مرحله اجرا گذاشته شد، یکی از مهم‌ترین راهکارهای کاهش تصدی‌گری‌های دولت بوده است. در این میان بررسی ابعاد اقتصادی این واگذاری‌ها و آسیب‌شناسی مسیر طی‌شده می‌تواند چراغی برای ادامه راه باشد. به همین منظور و با توجه به اهمیت موضوع مطرح‌شده، در این گزارش ابتدا با نگاهی به اندازه دولت و سپس روند خصوصی‌سازی در کشور و واگذاری‌های صورت‌گرفته و عملکرد موجود بر پایه اطلاعات قابل دسترس، آسیب‌های احتمالی و یا تحقق‌یافته ناشی از آن بررسی می‌گردد و در ادامه با بیان ملاحظات امنیت اقتصادی مترتب بر آن، برخی راهکارها به‌منظور بهبود عملکرد دولت در این زمینه ارائه می‌گردد.

۱. کمیجانی، اکبر و حق‌شناس، هادی (۱۳۹۳).

در حالی است که دولت بخش عظیمی از دیدگاه‌ها و سیاست‌های خود را از مجرای بودجه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اعمال می‌نماید. از این رو، در این بخش به منظور نشان دادن اندازه واقعی دولت از نسبت بودجه کل به تولید ناخالص داخلی استفاده شده است.

نمودار ۱: اندازه دولت طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال، درصد)



منبع: مرکز آمار ایران، قوانین بودجه سالیانه.

به‌طور میانگین به ۶۷/۱ درصد رسیده است که کاهش این میانگین نیز مرهون افزایش واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۹ بوده است. بنابراین آنچه در این بخش از گزارش می‌توان به آن دست یافت، بالابودن سهم دولت در اقتصاد است که منجر به افت کارایی و عملکرد دولت در اقتصاد شده است که نتیجه‌ای جز تضعیف ابعاد دیگر وظایف دولت با خود به‌همراه نداشته است؛ هرچند در سال‌های اخیر برخی اقدامات به‌منظور کاهش سهم دولت در اقتصاد و چابک‌سازی آن صورت گرفته است، اما دارای برخی اشکالات اساسی است که در ادامه گزارش به آن‌ها پرداخته می‌شود.

همان‌طور که در نمودار شماره (۱)، نشان داده شده است، سهمی از اقتصاد کشور که تحت کنترل دولت بوده است (سهمی از بودجه کل کشور از تولید ناخالص داخلی)، طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۶، به‌طور میانگین بالغ بر ۶۶/۷ درصد بود که این رقم در حالی مطرح است که در برخی از سال‌های مورد بررسی، اندازه دولت در اقتصاد به بیش از ۷۴ درصد نیز رسیده است، اما شاید بتوان یکی از نقاط قوت سال‌های پایانی دولت دوازدهم را کاهش اندازه دولت در اقتصاد دانست زیرا همان‌گونه که در نمودار شماره (۱) مشاهده می‌شود، اندازه دولت طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹



۲. نگاهی به روند اجرای خصوصی‌سازی در

ایران

اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی در کشورها با توجه به نحوه مدیریت و اداره آن‌ها اهداف مشخصی را دنبال می‌کند. با عنایت به عملکرد نامناسب شرکت‌های دولتی، عدم بازخورد مناسب و وجود کاستی‌ها در این گونه از شرکت‌ها، می‌توان اهداف خصوصی‌سازی را تعیین نمود. یکی از اصل‌ترین نقاط ضعف سیستم دولتی، عدم وجود رقابت میان بنگاه‌های تولیدی دولتی است، بنابراین یکی از مهم‌ترین اهداف خصوصی‌سازی گسترش رقابت و درنهایت ایجاد و یا افزایش کارایی میان این قبیل بنگاه‌ها می‌باشد. شاید بتوان یکی دیگر از اهداف خصوصی‌سازی را کاهش کسری بودجه دولت دانست. به طوری که اعطای یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم نقدی و غیرنقدی دولت به شرکت‌های دولتی به دلیل جبران زیان ناشی از عدم سوددهی این واحدها (شرکت‌های دولتی غالباً کالاهای خود را با قیمتی کمتر از قیمت تمام‌شده به فروش می‌رسانند) منجر به کسری‌های بودجه متوالی برای دولت می‌شود که در نتیجه واگذاری این شرکت‌ها، کسری بودجه دولت نیز تا حدودی مرتفع می‌گردد که این موضوع را می‌توان یکی از اهداف خصوصی‌سازی برشمرد.

آحاد جامعه و برقراری عدالت در کشور را بهبود بخشد. یکی دیگر از اهداف خصوصی‌سازی تعدیل قوانین و مقررات‌زدایی است که در صورت تحقق این هدف می‌توان شاهد افزایش کارایی و پویایی اقتصادی در کشور بود. همچنین با جایگزینی نظام بازار به جای تصمیم‌گیری‌های سیاسی علاوه بر تأمین نیاز مصرف‌کنندگان شاهد تأمین منافع بخش خصوصی نیز خواهیم بود. از دیگر منافع خصوصی‌سازی را می‌توان تقویت نقش اصلی دولت، کاهش بار مالی برخی بنگاه‌های دولتی زیان‌ده، کسب درآمدهای مالیاتی از بنگاه‌های خصوصی در آینده، مقابله با برخی انحصارات ناشی از رشد بخش دولتی و کاهش فساد و رانت اقتصادی، ایجاد زمینه رقابت میان بخش خصوصی و دولتی و افزایش بهره‌وری و کارایی در تولید برشمرد.

با توجه به اهداف یادشده و اهمیت انجام خصوصی‌سازی در اقتصاد یک کشور، در اقتصاد ایران نیز از زمان شروع برنامه اول توسعه، خصوصی‌سازی وجود داشته است اما در سال‌های ۱۳۸۰ به بعد با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط مقام معظم رهبری در طی دو مرحله و در پنج بند، موانع قانونی انجام خصوصی‌سازی در کشور تسهیل گردید و انجام خصوصی‌سازی به طور جدی‌تری دنبال شد تا آنجا که اجرای خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۷ به طور رسمی به اجرا درآمد. عملکرد دولت در خصوص اجرای این قانون نشان می‌دهد که دولت تا حدود زیادی به اجرای بند «ج» این سیاست‌ها و توزیع سهام

یکی دیگر از اهداف خصوصی‌سازی را می‌توان افزایش مشارکت عمومی با اعطای سهام شرکت‌های دولتی و جمع‌آوری نقدینگی و پس‌اندازهای بخش خصوصی و درنهایت صرف آن‌ها در امور اقتصادی دانست که این موضوع می‌تواند توزیع درآمد میان



عدالت توجه داشته است و به بندهای دیگر به ویژه بند «الف»^۱ آن توجه چندانی نداشته است. با توجه به اهمیت موضوع لازم است نگاهی به روند اجرای خصوصی‌سازی در کشور طی سال‌های پس از اقدام رسمی در این حوزه داشته باشیم. به همین منظور با توجه به آمار رسمی منتشر شده توسط سازمان خصوصی‌سازی جدول زیر ارائه می‌شود.

جدول ۱: عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در دولت یازدهم و دوازدهم نسبت به دولت‌های گذشته، بر اساس ارزش واگذاری (میلیارد ریال)

| موضوع | دولت‌های یازدهم و دوازدهم | | قبل از دولت یازدهم (۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۲/۰۶/۳۱) | جمع کل |
|--|---------------------------|--------------------------------|--|---------|
| | ۱۳۹۹ | لغایت ۱۳۹۲/۰۷/۰۱ ۱۳۹۸/۱۲/۲۹ | | |
| عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان | ۴۷۱۷۷۹ | ۳۵۹۲۲۶ | ۵۸۲۷۵۹ | ۱۴۱۳۷۶۳ |
| انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت (رد دیون دولت) | ۷۵۳۵۶۰ | ۱۵۲۸۴۱ | ۱۵۶۵۶۴ | ۱۰۶۲۹۶۵ |
| انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت | - | ۶۳۹۰ | ۲۵۹۹۷۳ | ۲۶۶۳۶۳ |
| ارزش واگذاری‌ها | ۱۲۲۵۳۳۹ | ۵۱۸۴۵۶ | ۹۹۹۲۹۷ | ۲۷۴۳۰۹۱ |
| نسبت به کل | ۴۵٪ | ۱۹٪ | ۳۶٪ | ۱۰۰٪ |

منبع: سازمان خصوصی‌سازی کشور

همان‌طور که در جدول شماره (۱)، مشاهده می‌شود میزان واگذاری سهام و دارایی‌های متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی از زمان ایجاد این سازمان (۱۳۸۰) تا پایان سال ۱۳۹۹، معادل ۲۷۴۳۰۹۱ میلیارد ریال بوده است. در مقام مقایسه میان عملکرد دولت‌ها نیز بر اساس آمار قابل دسترس می‌توان گفت، ارزش کل دارایی‌ها و سهام شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت واگذار شده در دولت یازدهم از ۱۳۹۲/۰۷/۰۱ لغایت ۱۳۹۹/۱۲/۳۰ رقمی بالغ بر ۱۷۴۳۷۹۴ میلیارد ریال است. در این میان همان‌گونه که مشاهده می‌شود این میزان واگذاری معادل ۶۴ درصد ارزش کل واگذاری‌های انجام شده می‌باشد. این در حالی است که ارزش کل

۱. در بند الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است: «دولت مکلف است ضمن عدم شروع فعالیت جدید در موارد خارج از صدر اصل چهل و چهارم نسبت به واگذاری کلیه فعالیت‌هایی که مشمول عناوین صدر این اصل نباشد به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (سالیانه حداقل ۲۰ درصد) اقدام نماید. در بند «ب» دولت مکلف است تدابیری اتخاذ نماید تا سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا پایان برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۳) برسد. در بند «ج» سیاست‌ها، تحت عنوان «سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی» واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی مجاز شمرده شده است.

اهمیت فوق‌العاده‌ای است این موضوع خصوصاً در شرایط خاص اقتصاد ایران که همیشه در معرض تهدیدات داخلی و خارجی بوده و از ثبات بلندمدت در متغیرهای کلان اقتصادی همچون: تورم، نرخ ارز و... برخوردار نیست و همچنین از اقتصادی ساختاریافته بهره‌مند نمی‌باشد، از حساسیت بیشتری برخوردار است. با توجه به اهمیت موضوع در این بخش از گزارش به بررسی آسیب‌شناسی و‌گذاری بنگاه‌های دولتی بر اساس آنچه در عمل و تاکنون در کشور اتفاق افتاده است پرداخته می‌شود. انجام و‌گذاری‌ها در کشور به دو شکل و‌گذاری به عموم و دیگری و‌گذاری به افراد یا نهادهای خاص صورت گرفته است که به هر یک از این دو روش در ادامه پرداخته می‌شود.

۳-۱. و‌گذاری بنگاه‌های دولتی به عموم مردم

یکی از مباحثی که در اقتصاد کشور طی سال‌های اخیر همواره مطرح بوده است، ارتقای مشارکت مردمی و افزایش عدالت در توزیع درآمدها و منافع میان آحاد ملت است. از این رو، و‌گذاری بنگاه‌های دولتی در قالب اعطای سهام به مردم یکی از راهکارهایی بود که دولت به‌منظور انجام خصوصی‌سازی و همچنین توزیع بهتر درآمد اتخاذ کرد. کاهش تصدی‌گری دولتی از طریق عرضه سهام شرکت‌های دولتی در بورس کالا و تقارن عرضه و تقاضا در تالار اصلی بورس و تعیین قیمت هر سهم در این سیستم که توسط عرضه‌کننده و تقاضاکننده صورت می‌پذیرد، به‌نظر می‌رسد یکی از شفاف‌ترین روش‌های معامله در این زمینه باشد. با توجه به این‌که

و‌گذاری‌های انجام‌شده در سال ۱۳۹۹ رقم ۱۲۲۵۳۳۹ میلیارد ریال بوده است که معادل ۴۵ درصد ارزش کل و‌گذاری‌های انجام‌شده طی ۲۰ سال گذشته می‌باشد. بنابراین و بر اساس جدول ارائه‌شده توسط این سازمان، می‌توان گفت که عملکرد سازمان خصوصی‌سازی و درنهایت دولت یازدهم و دوازدهم خصوصاً در سال آخر تصدی این دولت از روندی مطلوب برخوردار بوده است اما این‌که روش اتخاذشده در و‌گذاری‌ها تا چه حد توانسته است اهداف مورد نظر را برآورده سازد و منافع حاصل از آن آیا به بهبود وضع اقتصادی کشور و ارتقای توان اقتصادی آحاد مردم کمک کرده است یا خیر، نکته‌ای است که در بخش آسیب‌شناسی این و‌گذاری‌ها به آن پرداخته می‌شود.

۳. آسیب‌شناسی و‌گذاری بنگاه‌های دولتی

با توجه به این‌که یکی از شرایط اجرای صحیح یک سیاست در کشور شناخت درست مشکلات و کاستی‌ها و در نتیجه ارائه راهکارهای مؤثر در راستای حل آن معضل است، بنابراین می‌توان به این نکته اشاره کرد که علی‌رغم اهداف بالای اجرای یک سیاست‌گذاری، چنانچه مسیر به‌درستی شناخته نشود و شرایط مناسب برای اجرای صحیح آن سیاست فراهم نگردد، آن سیاست نه‌تنها در راستای رشد و توسعه قرار نمی‌گیرد بلکه اثرات به‌مراتب مخرب‌تری بر روند رشد آن کشور خواهد گذاشت.

بحث کلانی همچون و‌گذاری بنگاه‌های دولتی و در اصطلاح خصوصی‌سازی در کشور نیز با توجه به حجم بالای تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد دارای

بود؛ از این رو، اتخاذ روش توزیع سهام شرکت‌ها به افراد، به‌عنوان یکی از راهکارهای اجرای عدالت در کشور مدنظر قرار گرفت. با عنایت به این‌که فروش سهام شرکت‌های واگذار شده به مردم در تالار رسمی سازمان اوراق بهادار و منطبق بر قوانین شفاف این بازار قابل خرید و فروش است و همچنین طرف‌های معامله نیز عموم مردم هستند، می‌توان گفت به‌دلیل وجود شفافیت در معاملات و طرف‌های معامله علاوه بر توزیع مناسب درآمد در میان آحاد جامعه شاهد یکی از شفاف‌ترین نحوه انتقال مالکیت در واگذاری‌ها خواهیم بود. بنابراین یکی دیگر از مزایای واگذاری بنگاه‌های دولتی به عموم مردم، وجود شفافیت در نحوه واگذاری و کاهش مفاسد اقتصادی در عمل است و از همه مهم‌تر توزیع عادلانه‌تر درآمد میان افراد جامعه خواهد بود.

۳-۱-۲. معایب واگذاری بنگاه‌های دولتی به عموم مردم

نگاهی به تجربه کشور در چگونگی اعطای سهام شرکت‌های دولتی به مردم می‌تواند نمونه عملی این اقدام در کشور باشد تا از این رهگذر به معایب احتمالی این‌گونه تصمیم‌گیری‌های اقتصادی در کشور بپردازیم. یکی از سیاست‌های دولت که به‌منظور واگذاری بنگاه‌های دولتی اتخاذ شد، اجرای اعطای سهام عدالت به مردم در سال ۱۳۸۸ بود که با ابلاغ آیین‌نامه اجرایی واگذاری سهام عدالت به مردم اجرا گردید. این طرح نیز مانند بسیاری از طرح‌های اجرایی کشور، دارای معایبی

اجرای هر طرح و برنامه در مقام عمل دارای معایب و مزایای بسیاری است؛ از این رو، به برخی معایب و مزایای واگذاری بنگاه‌های دولتی به مردم اشاره می‌شود.

۳-۱-۳. مزایای واگذاری بنگاه‌های دولتی به عموم مردم

هرچند در اجرای سیاست واگذاری بنگاه‌های دولتی در کشور، افزایش مخارج دولت و کسری بودجه‌های متوالی ناشی از نگهداری برخی از این واحدهای تولیدی نیز دخیل بوده است، اما در کل می‌توان اجرای این‌گونه سیاست‌ها را امری پسندیده از جانب نظام تصمیم‌گیری کشور دانست. زیرا اجرای این سیاست‌ها منجر به چابک‌سازی دولت و بهبود کارکرد دولت در انجام دیگر وظایف مربوط به خود و همچنین افزایش کارایی در شرکت‌های واگذار شده خواهد شد. شاید بتوان یکی از مزایای واگذاری بنگاه‌های دولتی به عموم مردم را افزایش مشارکت مردمی در حوزه سرمایه‌گذاری و تسریع در روند رشد و توسعه اقتصادی کشور دانست. زیرا با تجمیع پس‌اندازهای مردمی در عرصه این‌گونه واگذاری‌ها می‌توان علاوه بر جلوگیری از تبعات ناشی از تزریق نقدینگی به اقتصاد کشور، زمینه رفع کمبودهای مالی این‌گونه واحدهای اقتصادی را فراهم نمود و در نهایت رشد و بازدهی و کارایی آن‌ها را نظاره‌گر بود.

با توجه به این‌که یکی دیگر از اهداف واگذاری‌ها در کشور توزیع مناسب درآمد در جامعه و کمک به افراد کمتر برخوردار در کشور

علمی و منطقی و بدون درک صحیح شرایط اقتصادی آن روز، منجر به ازدست‌رفتن توازن بازارها از جمله بازار سرمایه در کشور شد که این موضوع نتیجه‌ای جز نارضایتی عمومی مردم را به همراه نداشت. بنابراین عدم وجود زیرساخت‌های مناسب برای بازار سرمایه نیز منجر می‌شود اقدامات دولت حتی در مورد واگذاری سهام به مردم، نتیجه‌ای نامطلوب در وضع اقتصادی آن‌ها داشته باشد. از این رو، باید گفت عامل اساسی موفقیت هر طرح اقتصادی روش اجرایی آن است. تجربه دیگر کشورها در واگذاری عمومی و گسترده سهام شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد هر جا از روش اجرایی درست و متناسب با وضعیت کشور استفاده شده است این واگذاری‌ها موفق بوده است.

۲-۳. واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادها و

ارگان‌ها

یکی از راه‌هایی که دولت در راستای کاهش حجم تصدی‌گری خود در اقتصاد برگزیده است، واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت خود به نهادها و دیگر ارگان‌های وابسته به دولت است. نهادهایی از جمله ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد مستضعفان و... برخی از ارگان‌های وابسته هستند. بنابراین اعطای سهام شرکت‌های دولتی به این‌گونه نهادها همانند دست‌به‌دست شدن شرکت‌ها بین واحدهای دولتی یا مدیران شرکت‌هاست. این موضوع موجب استفاده مجدد از منابع دولت و تشکیل مؤسسات شبه‌دولتی می‌شود که به برخی از معایب این‌گونه واگذاری‌ها اشاره می‌شود.

است. سابقه اجرایی کشور در حوزه اعطای سهام عدالت نشان می‌دهد، عمده‌ترین مشکل در این‌گونه واگذاری‌ها مربوط به عدم وجود برنامه‌ای مشخص و همچنین روش نادرست در اجرای آن است. نبود مرجع واحد برای تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به پرتفوی سهام عدالت از یک سو و عدم وجود یک رویه مشخص برای تعیین نماینده مضمولان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر از سوی دیگر نمایانگر نبود برنامه دقیق و حساب‌شده برای توزیع سهام عدالت در کشور بوده است تا جایی که می‌توان گفت در برخی از موارد مصوبات برخی مراجع، مصوبات دیگر مراجع را لغو یا اصلاح می‌نمود. یکی دیگر از معایب این نوع واگذاری‌ها که می‌توان به آن اشاره کرد، شبه‌دولتی‌شدن اقتصاد است. این نوع واگذاری با خصوصی‌سازی به شیوه معمول تفاوت دارد. خصوصی‌سازی به معنای واگذاری مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی است. این در حالی است که در طرح واگذاری سهام عدالت مالکیت بسیاری از شرکت‌های دولتی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به تعاونی‌های شهرستانی و مردم واگذار می‌شود. در واقع، در اینجا نیز با نوعی شبه‌دولتی‌شدن اقتصاد روبه‌رو هستیم. یکی دیگر از نمونه‌های عملی واگذاری بنگاه‌های دولتی به مردم اعطای سهام شرکت‌ها به‌طور وسیع در سال ۱۳۹۹ توسط دولت دوازدهم بود. حجم عظیمی از واگذاری‌ها در سال گذشته بدون پشتوانه

۳-۲-۱. معایب و‌گذاری بنگاه‌های دولتی به نهادها و ارگان‌ها

همان‌طور که در بخش‌های قبلی این گزارش نیز به آن اشاره شد، انجام خصوصی‌سازی در کشور با هدف کاهش نقش دولت در اقتصاد و حضور و مداخله مؤثر بخش خصوصی در این حوزه‌ها بوده است. حال در صورتی که بنگاه‌های دولتی طی فرایند زمان‌بر و پرهزینه انجام و‌گذاری‌ها، در قالبی دیگر مجدداً به بخش عمومی و‌گذار گردند، این وضعیت نه‌تنها اهداف مورد نظر خصوصی‌سازی را محقق نمی‌سازد بلکه اثرات منفی به‌مراتب شدیدتری را بر اقتصاد کشور تحمیل می‌نماید. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اغلب شامل بنیادها و نهادهای ارائه‌کننده خدمات عمومی اجتماعی هستند که از نظر نحوه ارتباط با دولت متفاوت می‌باشند. گروهی از این نهادها از دولت کاملاً مستقل هستند، برخی دیگر ضمن داشتن استقلال نسبی از دولت، اما برای انجام وظایف خود متکی به کمک‌های دولت هستند و برخی دیگر نیز نهادها و مؤسساتی هستند که تا حد زیادی تحت کنترل دولت بوده و مدیران آنها از سوی مقامات دولتی نصب و عزل می‌گردند.

در این میان، شواهد نشان می‌دهد که از ابتدای اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشور بسیاری از شرکت‌های دولتی به دیگر بخش‌های عمومی یا حتی به نهادهای خود دولت، فروخته شده‌اند. به عنوان مثال، صدرا یک شرکت بزرگ صنایع دریایی است که بخشی از آن در قالب برنامه

خصوصی‌سازی و‌گذار شد. مالکیت این شرکت در اختیار سازمان گسترش و نوسازی به‌عنوان نماینده دولت بود. ۳۵ درصد از سهام صدرا در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ فروخته شد، اما نام و ماهیت خریداران چنین بود: بانک مسکن (۵/۲ درصد)، مدیریت سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۱۰ درصد)، بیمه ایران (۵/۲ درصد) و سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۲۰ درصد). بانک مسکن یک بانک دولتی است. بیمه ایران نیز بزرگ‌ترین شرکت بیمه کشور است که کاملاً دولتی است و ۵۰ درصد از بازار بیمه را به‌تنهایی در اختیار دارد و طبق دسته‌بندی‌های انجام‌شده در ماده دو قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قرار است همچنان دولتی باقی بماند (یعنی در زمره شرکت‌های گروه سه است). «سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران» از شرکت‌های حاضر در بورس اوراق بهادار تهران است که بیش از ۶۰ درصد سهام آن به بزرگ‌ترین بانک دولتی، یعنی بانک ملی تعلق دارد. بدین ترتیب، ۳۵ درصد سهام صدرا در ظاهر خصوصی شده، ولی خریداران آن غالباً دولتی هستند.^۱

نوع دیگری از و‌گذاری‌ها به‌منظور رد دیون دولت است که به‌دلیل وجود بدهی دولت به برخی نهادهای عمومی غیردولتی صورت گرفته است. این اقدام دولت نیز که هر ساله در قوانین بودجه همان سال به تصویب می‌رسد، ممکن است موجب گردد دولت و یا سازمان خصوصی‌سازی نتواند در و‌گذاری سهام شرکت‌های دولتی، شروط لازم برای خریداران، نظیر

۱. عباسی، بیژن، ۱۳۹۵.

انتقال شرکت‌های دولتی به شبه‌دولتی نمی‌توان انگیزه و رقابت را میان این‌گونه شرکت‌ها نظاره‌گر بود. از سوی دیگر واگذاری یک بنگاه دولتی به نهادها و ارگان‌های غیردولتی که فاقد تخصص کافی برای اداره یک بنگاه تولیدی هستند، نیز مانعی دیگر برای افزایش کارایی در این‌گونه بنگاه‌ها خواهد بود.

- کاهش شفافیت

رد پای دولت در واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادهای شبه‌دولتی همواره این مطلب را به ذهن متواتر می‌سازد که وجود دولت در این نقل‌وانتقالات به دلیل ذی‌نفع بودن، مانع از کشف دقیق قیمت خواهد شد. از آنجا که یکی از اصول واگذاری و نقل‌وانتقالات شفافیت قیمت و راهنما بودن آن است، به همین دلیل شاهد عدم شفافیت در قیمت‌گذاری شرکت‌های قابل واگذاری خواهیم بود. حاکمیت این فضا در عرصه خصوصی‌سازی مانع از ورود سرمایه‌گذاران واقعی و گسترش رانت و فساد می‌گردد. این موضوع را می‌توان یکی از موانع جدی خصوصی‌سازی در کشور برشمرد.

بر اساس ماده ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که منجر به تسلط در بازار یا اختلال در رقابت شود، ممنوع است. این در حالی است که با وجود این ماده، استفاده نهادها و ارگان‌های وابسته به دولت از رانت‌های دولتی و دسترسی به اطلاعات، کاملاً مشهود است که نتیجه آن، پیروزی نهادها در مقابله با

سرمایه‌گذاری جدید در همان شرکت، ارتقای کارایی و بهره‌وری شرکت، تداوم تولید و ارتقای آن، ارتقای فناوری و افزایش و یا تثبیت سطح اشتغال در بنگاه را اعمال نمایند.^۱ از این رو، واگذاری بنگاه‌های دولتی به نهادها و ارگان‌ها می‌تواند دارای معایبی باشد که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

- افت در کارایی بنگاه‌های واگذارشده

یکی از اهدافی که انجام خصوصی‌سازی در کشور را امری اجتناب‌ناپذیر نموده و ضرورت این موضوع را تبیین می‌نماید، کارایی پایین شرکت‌های دولتی در کشور است. مفهوم کارایی در اقتصاد عبارت از کاهش هزینه‌ها همراه با افزایش تولید و کیفیت در محصولات تولیدی است. انتظار می‌رود تا با تبدیل شرکت‌های دولتی به خصوصی شاهد افزایش کارایی در پروسه تولید باشیم، اما نگاهی به عملکرد شرکت‌های واگذارشده نشان می‌دهد که واگذاری بنگاه‌های دولتی به شبه‌دولتی‌ها این انتظار را برآورده نمی‌سازد. انگیزه کسب سود و وجود فضای رقابتی در اقتصاد دو فاکتور مهم برای افزایش کارایی در یک مجموعه تولیدی است که تجربه کشور گویای آن است که برخورداری مدیران دولتی از درآمدهای ثابت، موجب می‌شود تا آن‌ها انگیزه کافی برای کسب سود در یک واحد تولیدی نداشته باشند. از سوی دیگر، حاکمیت فضای انحصاری نیز مانع از افزایش کارایی در یک بنگاه دولتی می‌گردد. این در حالی است که ایجاد فضای رقابتی میان تولیدکنندگان مشوقی برای افزایش کارایی است که در صورت

مدیریت دولتی است، این در حالی است که دولت برخی شرکت‌ها را در قالب اجرای قانون خصوصی‌سازی به این سازمان واگذار کرده است. از این رو، می‌توان انتظار داشت این شرکت‌ها مجدداً زیر نظر دولت مدیریت شوند با این تفاوت که انجام این‌گونه واگذاری‌ها موجب می‌شود تا نظارت بر عملکرد شرکت‌ها به دلیل این اقدام کم‌رنگ شود و آن‌ها از شمول نظارت‌هایی که بر دولت اعمال می‌شود خارج گردند. این موضوع زمینه ایجاد انواع تخلفات و مفاسد اقتصادی را در شرکت‌های واگذار شده پدید می‌آورد. بنابراین می‌توان یکی از معایب واگذاری شرکت‌ها به ارگان‌ها و نهادها را انتقال مالکیت بدون واگذاری مدیریتی به بخش خصوصی دانست.

با توجه به موارد مطرح شده انتقال مالکیت دولت در قالب خصوصی‌سازی به شکلی که تاکنون انجام شده است، موفقیت‌چندانی را نشان نمی‌دهد زیرا نحوه صرف درآمد حاصل از این‌گونه واگذاری‌ها، که با هدف بهبود زیرساخت‌های کشور و کاهش تصدی‌گری دولت بوده است، روند رو به بهبودی را نشان نمی‌دهد. آمارها نشان می‌دهد دولت منابع درآمدی حاصل از خصوصی‌سازی را صرف تأدیه بدهی‌های خود نموده است و به اصطلاح اغلب واگذاری‌ها به منظور رد دیون دولتی بوده است. به همین منظور جدول شماره (۲)، که توسط سازمان خصوصی‌سازی کشور به‌طور رسمی منتشر شده است در زیر آورده شده است.

بخش خصوصی در عرضه‌های بورسی است. در موارد بسیاری بخش خصوصی در مرحله مزایده توان رقابت با نهادها و ارگان‌های عمومی غیردولتی را نداشته زیرا رانت اطلاعاتی این‌گونه نهادها اصل برابری در رقابت را خدشه‌دار نموده که در نهایت باعث ایجاد شرایط انحصاری به نفع خود می‌گردند.

- عدم تغییر در نحوه مدیریت

خصوصی‌سازی عبارت از واگذاری و انتقال قسمتی از دارایی‌ها، سهام، مدیریت، امور خدماتی، فعالیت‌ها و مسئولیت‌های شرکت و یا سازمانی دولتی به بخش خصوصی است. بر طبق تعریف ارائه شده، خصوصی‌سازی تنها واگذاری مالکیت نیست و باید در کنار واگذاری مالکیت، مدیریت شرکت‌ها نیز انتقال یابد.^۱ بهبود در عملکرد اقتصادی شرکت‌ها یا سازمان‌های دولتی تنها در گرو تغییر مالکیت آن‌ها نیست بلکه زمانی شاهد پیشرفت اساسی در آن‌ها خواهیم بود که اصلاحات ساختاری لازم با تغییر در مالکیت همزمان باشد.

شواهد نشان می‌دهد در اغلب موارد دولت، شرکت‌های دولتی را به شرکت‌های شبه‌دولتی تحت سیطره خود منتقل می‌کند و تغییری در مدیریت و نحوه اداره آن ایجاد نمی‌شود. این اقدام باعث می‌شود تا همچنان موضوع مداخلات دولت در انتخاب استراتژی‌های شرکت‌های واگذار شده به چشم بخورد. به عنوان مثال، سازمان تأمین اجتماعی تحت مدیریت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اداره می‌شود، بنابراین می‌توان گفت این سازمان دارای

۱. همان

جدول ۲: عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در دولت‌های یازدهم و دوازدهم نسبت به دولت‌های گذشته، بر اساس تحقق اهداف درآمدی حاصل از واگذاری‌ها (میلیارد ریال، درصد)

| مجموع | دولت‌های یازدهم و دوازدهم | | قبل از دولت یازدهم | دوره واگذاری تکالیف و عملکرد بودجه‌ای |
|---------|---------------------------|--------------------------------|--------------------|--|
| | ۱۳۹۹ | ۱۳۹۲/۰۷/۰۱ لغایت ۱۳۹۸/۱۲/۲۹ | | |
| ۱۴۷۰۲۸۱ | ۱۱۹۸۷۱ | ۱۰۳۵۲۵۰ | ۳۱۵۷۰۰ | تکالیف پیش‌بینی‌شده در بودجه |
| ۱۳۴۸۴۲۲ | ۳۵۵۸۸۲ | ۷۶۰۶۷۰ | ۲۳۱۸۷۰ | مبالغ واریشده به خزانه از محل واگذاری‌ها و تهاتر منابع حاصل از واگذاری با بدهی دولت به اشخاص |
| ۹۲٪ | ۲۹۷٪ | ۷۳٪ | ۷۳٪ | درصد تحقق |

منبع: سازمان خصوصی‌سازی کشور.

۲۹۷ درصدی مواجه بوده‌ایم. ارقام ارائه‌شده با توجه به عدم موفقیت چشمگیر دولت در حوزه تحقق بودجه‌های عمرانی در کشور این مطلب را به ذهن متبادر می‌سازد که تسریع در روند خصوصی‌سازی خصوصاً در سال پایانی تصدی دولت به منظور جبران کسری بودجه و پرداخت و تهاتر بدهی‌های دولت بوده است.

تجربه چهار دهه اخیر نشان داده است که اغلب دولت‌ها توجه چندانی به تأمین بودجه‌های عمرانی نداشته‌اند و بیشتر تلاش خود را برای تأمین بودجه‌های جاری به کار گرفته‌اند و در مواقعی که به لحاظ درآمدی دچار کمبود می‌شوند با برداشت از منابع بودجه‌های عمرانی، هزینه‌های جاری را پوشش می‌دهند. از آنجا که شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به نوعی پس‌انداز نسل‌های قدیم بوده است، چنانچه دولت با فروش آن‌ها در قالب انجام خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولتی کسب درآمد نموده و این درآمد را صرف هزینه‌های جاری نماید، منجر به کاهش سرمایه ملی و کاهش پشتوانه نسل‌های بعدی خواهد شد.

همان‌طور که در جدول شماره (۲)، مشاهده می‌شود، تکالیف بودجه‌ای طی دوازده سال (۱۳۸۰ تا ۱۳۹۲) رقم ۳۱۵۷۰۰ میلیارد ریال بوده است که با توجه به واگذاری‌های صورت‌گرفته طی سال‌های مذکور، ۷۳ درصد از آن تحقق یافته است و به منظور رد دیون دولتی تأمین اعتبار شده است. در بررسی عملکرد دولت یازدهم و دوازدهم نیز طی هفت سال منتهی به سال ۱۳۹۸ نیز شاهد تکالیف بودجه‌ای به میزان ۱۰۳۵۲۵۰ میلیارد ریال بوده‌ایم که از این مقدار با توجه به واگذاری‌های صورت‌گرفته شاهد تحقق ۷۳ درصدی تهاتر منابع حاصل از واگذاری‌ها با بدهی دولت به اشخاص بوده‌ایم. همچنین لازم به توضیح است که در هفت سال ابتدای تصدی دولت یازدهم و دوازدهم، شاهد رشد ۲۲۸ درصدی تکالیف پیش‌بینی‌شده در بودجه در مقایسه با دوازده سال قبل از آن هستیم. این در حالی است که در سال ۱۳۹۹ نیز تکالیف پیش‌بینی‌شده در بودجه معادل ۱۱۹۸۷۱ میلیارد ریال بوده که با واریز ۳۵۵۸۸۲ میلیارد ریال به خزانه از محل واگذاری‌ها و تهاتر منابع حاصل از واگذاری با بدهی دولت به اشخاص با رشد بی‌سابقه

به‌منظور جلوگیری از رویدادهای غیرقابل جبران احتمالی، یکی از تصمیماتی که طی سال‌های اخیر به‌منظور کاهش حجم بالای تصدی‌گری دولت گرفته شده است، ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی و در نتیجه انجام خصوصی‌سازی در کشور است. هرچند کوچک‌سازی دولت به‌معنی چابک‌تر شدن دولت و در نهایت تقویت بُعد نظارتی آن است، که این موضوع نیز موجب افزایش رضایت‌مندی عموم و حفظ و تقویت امنیت اقتصادی و ملی می‌شود؛ اما چنانچه انجام خصوصی‌سازی به نحو مطلوب و حساب‌شده‌ای صورت نپذیرد، می‌تواند تبعات غیرقابل جبرانی برای امنیت اقتصادی کشور به‌همراه داشته باشد.

نگاهی به عملکرد دولت‌ها در اقتصاد ایران نشان می‌دهد یکی از اولویت‌های اساسی در کشور تأمین هزینه‌های جاری است. از این‌رو، فروش اموال بین‌نسلی با نام خصوصی‌سازی و عدم سرمایه‌گذاری منابع حاصل از فروش این‌گونه دارایی‌ها منجر به وابستگی بیشتر دولت و آسیب‌پذیری آن خواهد شد. وجود رانت و فساد در پروسه واگذاری‌ها و یا عدم انتقال کامل بخش دولتی به خصوصی و ابقای مدیریت دولتی در این‌گونه بنگاه‌های واگذارشده، منجر به عدم موفقیت در واگذاری درست شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی می‌شود که این موضوع موجب افت کارایی، افزایش فساد، اتلاف منابع، افزایش فاصله طبقاتی و افزایش بیکاری می‌گردد. همه موارد ذکرشده در سطحی بالاتر منجر به نارضایتی

که آسیب‌پذیری دولت را افزایش می‌دهد. بنابراین باید گفت اقدامات دولت در قالب فروش اموال دولتی به‌منظور کاهش حجم دولت و بهبود عملکرد آن به‌دلیل صرف منابع مالی حاصل از فروش این دارایی‌ها در بخش جبران بدهی‌های دولت نمی‌تواند کشور را در مسیر رشد و توسعه اقتصادی قرار دهد. بر اساس آمار رسمی ارائه‌شده توسط سازمان خصوصی‌سازی کشور دولت در سال ۱۳۹۹ و در جریان خصوصی‌سازی بنگاه‌های مشمول، ۶۱ درصد از ارزش کل واگذاری‌ها را به‌منظور رد دیون دولت تخصیص داده است.

حجم عظیمی از واگذاری‌ها در سال گذشته بدون پشتوانه علمی و منطقی و بدون درک صحیح شرایط اقتصادی آن روز، منجر به از دست رفتن توازن بازارها از جمله بازار سرمایه در کشور شد که این موضوع نتیجه‌ای جز نارضایتی عمومی مردم را به‌همراه نداشت.

۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

تعدد مسئولیت‌های دولت به‌منظور اداره کشور منجر به عدم انجام درست وظایف محول‌شده خواهد شد. به عبارت دیگر، حجم بالای تصدی‌گری دولتی، دولت را از اصلی‌ترین وظیفه خود که همان نظارت بر انجام دقیق امور است، غافل می‌کند که تداوم این موضوع می‌تواند تبعات به‌شدت خطرناکی برای امنیت اقتصادی و ملی کشور داشته باشد. بنابراین



چابک‌سازی دولت نمی‌شود بلکه زمینه بروز انواع مفاسد اقتصادی از جمله رانت و تبعیض، عدم اعتماد عمومی و... را فراهم می‌سازد.

از سوی دیگر، بررسی دقیق‌تر نحوه عملکرد سال‌های اخیر نشان می‌دهد دولت با استفاده از فروش دارایی نسل‌های آتی اقدام به تأدیه بدهی‌های خود کرده و با دخالت در بازار سرمایه و ارائه حجم زیادی از شرکت‌های دولتی در این بازار بدون ایجاد زیرساخت‌های مناسب منجر به عدم توازن در این بازار گردیده است. رشد قارچ‌گونه نهادهای شبه‌دولتی و دست‌به‌دست شدن شرکت‌های دولتی در این قالب و همچنین تسلط مدیریت دولتی در تصمیم‌گیری‌ها منجر به کاهش شفافیت، افت در کارایی بنگاه‌های واگذار شده، عدم پاسخ‌گویی بنگاه‌های نیمه‌دولتی به مراجع ذی‌صلاح، افزایش فساد، افزایش فاصله طبقاتی و ... از جمله آسیب‌های واگذاری بدون برنامه است که می‌تواند در بلندمدت نتایجی همچون کاهش امنیت سرمایه‌گذاری و در نهایت کاهش امنیت اقتصادی و ملی کشور را به همراه داشته باشد. از این رو، در ذیل برخی راهکارها به منظور بهبود شرایط موجود ارائه می‌گردد.

افزایش شفافیت در مراحل مختلف واگذاری:
یکی از دلایلی که می‌تواند مانع از ورود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی شود، عدم وجود شفافیت در نحوه واگذاری‌ها است. عدم کشف قیمت به صورت شفاف، از جمله مهم‌ترین مانع برای ورود

عمومی در مردم شده که در نهایت می‌تواند امنیت اقتصادی و ملی کشور را با بحرانی جدی مواجه گرداند.

اعطای سهام شرکت‌های دولتی به این‌گونه نهادها همانند دست به دست شدن شرکت‌ها بین واحدهای دولتی یا مدیران شرکت‌هاست. این موضوع موجب استفاده مجدد از منابع دولت و تشکیل مؤسسات شبه‌دولتی می‌شود.

نتیجه‌گیری و ارائه راهکار

تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، یکی از قوانینی بود که می‌توانست موجب تسریع در روند رشد و توسعه اقتصادی کشور شود. زیرا انجام این‌گونه اصلاحات ساختاری نهایتاً منجر به حاکمیت نظام بازار در اقتصاد خواهد شد که گامی مؤثر در راستای رفع هرگونه انحصار و تبعیض است. همچنین یکی دیگر از اهداف جانبی تصویب این قانون که همان توزیع عادلانه ثروت است را برآورده می‌سازد. هرچند از زمان تصویب و ابلاغ این قانون تاکنون شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی نسبتاً زیادی در پروسه واگذاری قرار گرفته‌اند، اما بررسی دقیق‌تر نحوه واگذاری‌ها نشان می‌دهد که اغلب این واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی صورت نگرفته است و بسیاری از آنها در اختیار شرکت‌های شبه‌دولتی قرار گرفته است. این موضوع نه تنها موجب



- عدم تأمین کسری بودجه دولت از منابع خصوصی‌سازی: یکی از آسیب‌های اصلی خصوصی‌سازی در کشور خصوصاً طی سال‌های اخیر و البته سال ۱۳۹۹، نوع رویکرد دولت به مسئله خصوصی‌سازی است. هدف دولت در اغلب سال‌ها کسب درآمد از محل واگذاری‌ها و جلوگیری از افزایش کسری بودجه ناشی از پرداخت‌های مکرر به شرکت‌های دولتی بوده است. همچنین صرف منابع مالی ناشی از اجرای خصوصی برای تأدیه بدهی‌های دولت موضوعی است که متأسفانه اقتصاد ایران را درگیر کرده است. این اقدام که به نوعی فروش دارایی نسل‌های آتی به منظور جبران هزینه‌های جاری کشور محسوب می‌شود، نه تنها اهداف توسعه‌ای کشور را برآورده نمی‌سازد بلکه می‌تواند امنیت اقتصادی و ملی کشور را نیز مورد حمله قرار دهد. از این رو، پیشنهاد می‌شود با اعمال قوانین سخت‌گیرانه مانع از برداشت دولت از منابع حاصل از واگذاری بنگاه‌های دولتی به منظور تأمین هزینه‌های جاری کشور شود.

- افزایش انگیزه و توان بخش خصوصی برای مشارکت فعال در خصوصی‌سازی: نهادها و سازمان‌های مرتبط با خصوصی‌سازی از جمله: سازمان خصوصی‌سازی، سازمان بورس اوراق بهادار، وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌بایست تلاش حداکثری خود را معطوف به افزایش انگیزه و توان بخش خصوصی برای مشارکت فعال در

این افراد است. از این رو، یکی از راه‌هایی که می‌توان به منظور جلوگیری از عدم شفافیت در پروسه واگذاری‌ها پیشنهاد کرد، تقویت بازار سرمایه و ایجاد زیرساخت‌های مناسب در این بازار و در نهایت ارائه شرکت‌های مورد معامله در بازار سرمایه است تا از این طریق با افزایش شفافیت در نحوه قیمت‌گذاری، زمینه ورود سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فراهم شود.

- اعمال قوانین بازدارنده برای شرکت‌های نیمه‌دولتی: عملکرد دولت طی سال‌های متوالی نشان از انجام واگذاری‌ها به شکل واگذاری شرکت‌های دولتی به شرکت‌های نیمه‌دولتی است. این اقدام که به نوعی جیب‌به‌جیب شدن دارایی‌های دولت است، موجب تحقق اهداف خصوصی‌سازی به معنی واقعی کلمه و افزایش بالندگی و کارایی این شرکت‌ها نخواهد شد. از این رو، پیشنهاد می‌شود در صورتی که دولت شرکت‌های تحت اختیار خود را با نام خصوصی‌سازی به شرکت‌های نیمه‌دولتی واگذار می‌نماید، با اعمال برخی قوانین بازدارنده برای این شرکت‌ها آن‌ها را مجبور به ارائه سهام شرکت‌های خود در بازار سهام (با یک فاصله زمانی معقول) نماید تا از این راه علاوه بر جلوگیری از افزایش اندازه دولت، بخش نیمه‌دولتی نیز رشد بیش از اندازه ننماید. انتظار می‌رود با اتخاذ این تصمیم انجام خصوصی‌سازی نیز تسهیل گردد.

۱. قوام، محمدحسین؛ هرورانی، حسین؛ موسی‌نیک، سید هادی؛ سلیمانی، محمد (۱۳۸۹).

- خصوصی‌سازی و خرید سهام شرکت‌های دولتی
واگذار شده کنند تا حضور بخش خصوصی واقعی
در کوتاه‌ترین زمان ممکن افزایش یابد. از اقدامات
لازم برای افزایش انگیزه بخش خصوصی برای
مشارکت در فرایند خصوصی‌سازی می‌توان به
ثبات قوانین ناظر برای فعالیت شرکت‌های
واگذار شده تحت مالکیت بخش خصوصی، افزایش
شفافیت و رقابتی‌شدن واگذاری شرکت‌های دولتی،
ایجاد تسهیلات بانکی لازم برای بخش خصوصی
فعال، ممانعت از دخالت دولت در مدیریت
شرکت‌های واگذار شده، کنترل و کاهش حضور
شرکت‌های شبه‌دولتی در خرید سهام شرکت‌های
دولتی و... اشاره کرد.
- پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۴۴۹،
ص ۵۶.
- نظری، مریم و توتونچی، سعید (۱۳۸۷) بررسی
عملکرد واگذاری بنگاه‌های دولتی، شماره
مسلسل ۹۰۴۷.
- مرکز آمار ایران.
- بانک مرکزی.
- سازمان خصوصی‌سازی کشور.

منابع

- عباسی، بیژن و اکبری، مینا (۱۳۹۵)، «نقش
نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی
ایران و آثار آن»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه،
شماره ۳، ص ۱۱.
- کمیجانی، اکبر و حق‌شناس، هادی (۱۳۹۳)،
«بررسی آثار اندازه دولت بر رشد اقتصادی در
ایران»، فصلنامه علوم اقتصادی، سال ۸،
شماره ۲۸، ص ۴.
- قوام، محمدحسین؛ هرورانی، حسین؛
موسی‌نیک، سید هادی؛ سلیمانی، محمد
(۱۳۸۹)، ارزیابی عملکرد و فرآیند
خصوصی‌سازی در ایران، گزارش مرکز