

تصدیگری‌های دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی و واگذاری مدیریت‌ها به مردم

الهه رحیم‌دوست^۱

چکیده

کاهش تصدیگری دولت و واگذاری مدیریت به بخش خصوصی و مردم به‌عنوان راهبردی برای بهبود کارایی و بهره‌وری اقتصادی دارای اهمیت ویژه است. این سیاست که با افزایش رقابت، نوآوری و سرمایه‌گذاری و نیز کاهش بار مالی بر دوش دولت به رشد و توسعه پایدار اقتصادی منجر می‌شود، به‌رغم ابلاغ برخی قوانین در سال‌های پیش تاکنون، همچنان از پیشرفت پذیرفتنی در اقتصاد ایران برخوردار نبوده است؛ به‌گونه‌ای که بعد از حدود دو دهه از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، همچنان شاهد برخی واگذاری‌ها بدون ایجاد شرایط رقابتی درست و نیز واگذاری مالکیت شرکت‌ها پیش از واگذاری مدیریت‌ها در کشور هستیم که نتیجه آن، ایجاد برخی شرکت‌های شبه‌دولتی و اعطای رانت و فساد در این حوزه بوده است. عملکرد واگذاری‌ها به شکل طی‌شده از طریق نفوذ فساد اقتصادی، افزایش زمان اجرای برنامه‌ها و در نتیجه، سوءاستفاده برخی ذی‌نفعان از این موقعیت و نیز کاهش توان مقابله دولت با هجوم‌های بیرونی به دلیل بزرگ شدن بیش از حد بدنه آن و... امنیت ملی و اقتصادی کشور را با مشکلاتی همراه می‌سازد. از این‌رو به‌منظور بهبود شرایط موجود، برخی راهکارها از جمله رعایت اصل شفافیت در کاهش تصدیگری دولت، در اولویت قرار دادن انتقال مدیریت دولتی به خصوصی در شرکت‌ها، ایجاد مشوق‌های لازم برای حضور بخش خصوصی، توسعه زیرساخت‌های کشور، راه‌اندازی طرح‌های آزمایشی، ایجاد نهادهای مستقل و... پیشنهاد می‌شود.

واژگان کلیدی: تصدی‌گری، خصوصی‌سازی، دولت، واگذاری، اصل ۴۴، مدیریت.

مقدمه

با گذشت بیش از دو دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر کاهش تصدیگری‌های دولت، همچنان صحبت از سهم بالای دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی است. روند توسعه‌یافتگی کشورها نشان می‌دهد به‌رغم نقش بالای دولت‌ها در ابتدای مسیر توسعه، همواره شاهد کاهش سهم آن‌ها در اقتصاد و واگذاری

مسئولیت‌ها به بخش‌های خصوصی بوده‌ایم. در مقابل، آنچه در روند توسعه کشورها رو به ازدیاد بوده، افزایش نقش نظارتی دولت‌ها و ورود در بخش‌های عمومی بوده است. بنابراین، می‌توان گفت انتخاب درست چگونگی مدیریت اقتصادی کشور یکی از گام‌های اولیه و مهم در پیمودن مسیر توسعه است؛ زیرا هرگونه کارکرد نادرست در مدیریت اقتصادی کشور منجر به عدم استفاده بهینه

حاکمیتی آن است. با توجه به اهمیت موضوع، در این گزارش ابتدا با تبیین سهم دولت در اقتصاد ایران به بررسی روند واگذاری مدیریت‌ها به مردم خواهیم پرداخت و در ادامه، با بیان ملاحظات امنیت اقتصادی در این عرصه، برخی راهکارهای پیشنهادی به‌منظور بهبود شرایط موجود ارائه می‌شود.

۱- سهم دولت در اقتصاد ایران

تعیین اندازه مطلوب دولت در اقتصاد، ناشی از نوع نگرش نسبت به نقش‌های در نظر گرفته‌شده برای دولت است. با عنایت به اینکه در سال‌های متمادی دلایل وجود دولت و نقش‌های داده‌شده به آن، همواره مورد بازبینی قرار گرفته است، از این‌رو شاهد تغییر وظایف و مسئولیت‌های محول‌شده به دولت بوده‌ایم. این در حالی است که تغییر در وظایف محول‌شده به دولت می‌تواند مخارج انجام‌گرفته توسط این بخش را دچار تغییر کند. به همین دلیل انتظار می‌رود اندازه دولت و حجم تصدیگری آن نیز از این طریق تأثیر پذیرد.

با عنایت به اینکه تعیین مرز اعمال حاکمیت و تصدی دولت، نظریه‌های مختلفی را در این حوزه به خود اختصاص داده است، می‌توان گفت اگر حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی بر اساس برنامه‌ریزی دقیق و مدون نباشد، به روند توسعه کشورها کمک زیادی نمی‌کند. بنابراین، ورود دولت در مسائل مربوط به تصدیگری موجب می‌شود دولت از اموری مانند اعمال قانون و نظارت بر بخش‌های دیگر بازماند که راه‌حل برون‌رفت از آن، تقویت و حمایت سازمان‌های غیردولتی، واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم و

از منابع، نیروی کار و نیز تولید هر بنگاه اقتصادی خواهد شد.

نگاه به سابقه عملکردی اداره کشور نشان می‌دهد نوع مدیریت اقتصادی در ایران دولتی است و از آنجاکه اداره کشور بر مبنای حاکمیت مدیریت دولتی، این امکان را برای مدیر مجموعه فراهم می‌آورد که بدون نگرانی برای منابع مالی و از طریق بودجه عمومی کشور، کسری احتمالی منابع سازمان را تأمین کند و از سوی دیگر، امکان رسیدگی‌های دقیق و تعریف شاخص‌های مناسب برای اندازه‌گیری میزان کارایی و اثربخشی با توجه به حجم بودن بوروکراسی اداری میسر نیست، این نوع مدیریت اغلب به مدیریت مبتنی بر هزینه و روزمرگی تبدیل خواهد شد. می‌توان گفت در این‌گونه مدیریت‌ها به دلیل پایین بودن بهره‌وری، نسبت هزینه به فایده به‌جای روند نزولی، همواره از روندی صعودی برخوردار بوده و موجب افزایش هزینه‌های دولت شده است.

این در حالی است که اقتصاد ایران، اقتصادی متکی بر فروش منابع نفتی است. بنابراین، افزایش هزینه‌های دولت وابستگی کشور را به فروش نفت بیشتر می‌کند. از این‌رو هرگونه محدودیت در این عرصه ازجمله کاهش طرف‌های تجاری و اعمال تحریم‌ها در مبادلات ارزی و کالایی، منجر به آسیب‌پذیری بیشتر اقتصاد کشور خواهد شد که این عامل دخالت هرچه بیشتر دولت در اداره امور را به همراه خواهد داشت. به همین دلیل می‌توان گفت اقتصاد تک‌محصولی یکی از دلایل افزایش تصدیگری دولت در اقتصاد و کاهش نقش نظارتی و

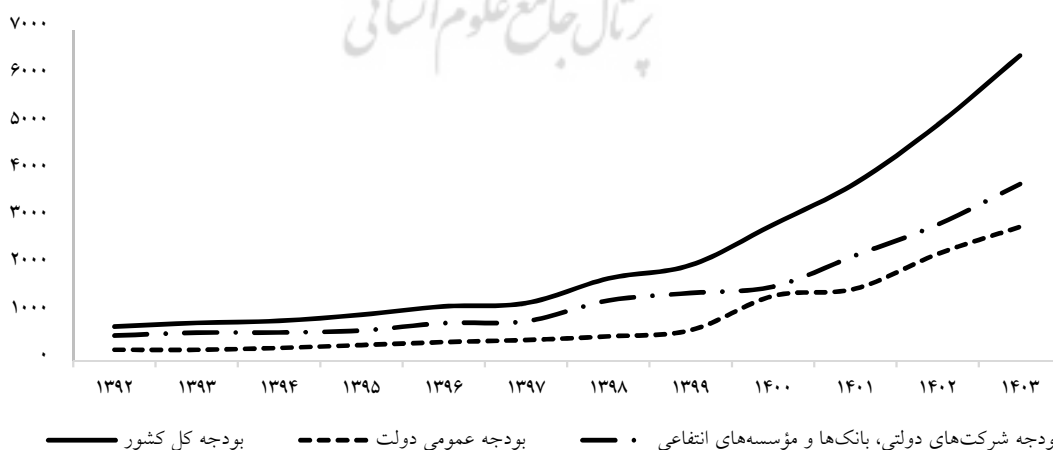
مواردی که جزو وظایف دولت به شمار می‌آید، اموری است که به صیانت عمومی جامعه و جلوگیری از ضربه زدن به ارزش‌های حاکم بر جامعه مربوط می‌شود. فعالیت‌های تبلیغاتی و فرهنگی و امور دینی از جمله این امور است. لازم به توضیح است که اعمال حاکمیت در خصوص تأمین امنیت در روابط داخلی و خارجی، امور بودجه‌ریزی و درآمدها نیز از جمله امور مداخله‌ای دولت است.

با توجه به اهمیت اندازه دولت در اقتصاد، لازم است در این بخش به تبیین سهم بخش دولتی در اقتصاد کشور بپردازیم؛ زیرا هرگونه زیاده‌روی در اندازه دولت و افزایش تصدیگری دولت، هزینه‌های زیادی را به کشور تحمیل می‌کند. یکی از معیارهایی که برای سنجش اندازه دولت در نظر گرفته می‌شود، حجم بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی در مقایسه با حجم بودجه کل کشور است. در نمودار شماره ۱، حجم بالای تصدیگری دولت در نظام اقتصادی از چگونگی اختصاص بودجه کل کشور قابل درک است.

اتکا به دیگر بخش‌ها در زمینه تصدیگری است. در مقابل، حضور پررنگ دولت در زمینه‌هایی مانند هدایت عمومی جامعه، هماهنگی فعالیت‌ها و نظارت بر حسن انجام دادن کارها و به انجام رساندن کارهایی که با منافع عموم مردم در ارتباط است (از جمله تأمین بهداشت، آموزش، تأمین اجتماعی، اشتغال و مبارزه با انحصارات) ضروری است. بخشی از تصدی‌هایی که دولت ناگزیر به ورود در آن‌ها می‌شود، مواردی است که اگر دولت در آن‌ها مداخله نکند، موجب بروز بحران‌های اجتماعی می‌شود و کشور را از نیل به عدالت اجتماعی و توزیع درست درآمدها محروم می‌کند. اقدام‌هایی مانند تأمین اجتماعی، حمایت‌های غیربیمه‌ای و پرداخت یارانه‌ها در زمره این‌گونه مسئولیت‌ها قرار دارند.

دولت در برخی دیگر از امور که اغلب توسط مردم و بخش خصوصی انجام می‌گیرد، نقش سامان‌دهی و آماده‌سازی را بر عهده دارد که در این زمینه می‌توان به اتحادیه‌ها، گروه‌ها و تشکلات اشاره کرد. یکی دیگر از

نمودار ۱- بودجه کل کشور، بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های انتفاعی
(هزار میلیارد تومان)



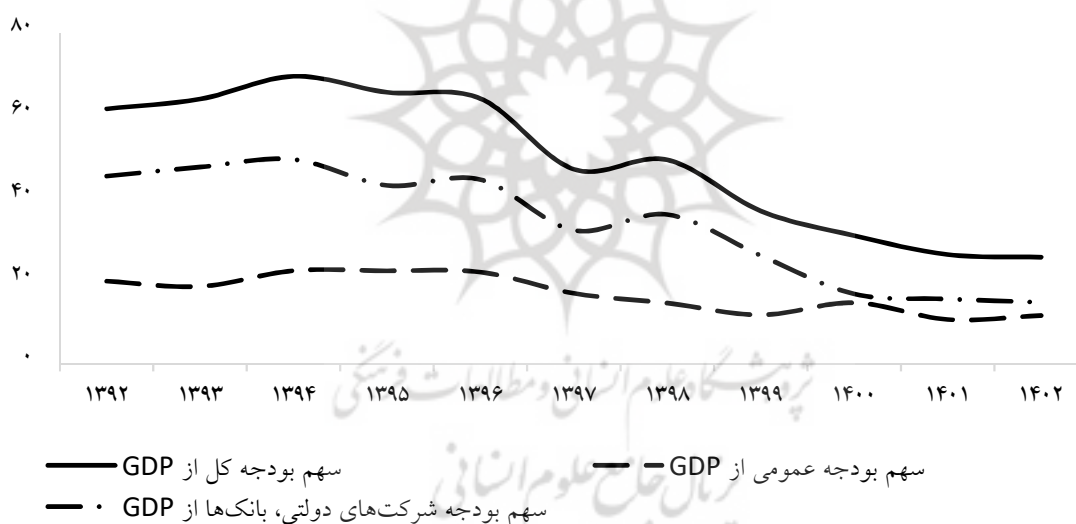
مآخذ: قوانین بودجه مجلس شورای اسلامی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۳.

حاکمیتی و نیز مالکیت بنگاه‌های اقتصادی و مؤسسات وابسته به خود بر حجم تصدی‌گری خود می‌افزاید. آهنگ این افزایش در سال‌های اخیر کندتر شده، اما روند پیموده‌شده همچنان صعودی است.

یکی دیگر از شاخص‌هایی که به‌منظور تعیین اندازه دولت در اقتصاد ملاک سنجش قرار می‌گیرد، سهم بودجه کل، بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی کشور است. به همین منظور در نمودار شماره ۲، به بررسی این موضوع پرداخته‌ایم.

همان‌طور که نمودار شماره ۱ نشان می‌دهد، در بررسی روند بودجه کل کشور و نیز تخصیص آن به هریک از بخش‌های بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات، شاهد سهم حدود ۴۳ درصدی بودجه عمومی کشور و نیز سهم حدود ۵۷ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی از بودجه کل کشور هستیم. این آمار به‌نوعی نمایان‌کننده حجم بالای تصدی‌گری دولت در اقتصاد ایران است؛ تا جایی که می‌توان گفت دولت از طریق اعمال سیاست‌های اقتصادی و

نمودار ۲- سهم بودجه کل، بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲؛ مرکز آمار ایران.

است. یکی از نکات حائز اهمیت در عرصه میزان مداخلات دولت در اقتصاد و در نتیجه، افزایش اندازه دولت را باید در مداخلات غیربودجه‌ای این نهاد دانست. دولت‌ها از مجرای سیاست‌ها، قوانین، مقررات و تنظیمات مختلفی که اجرا یا اعمال می‌کنند، بر ابعاد خرد و کلان اقتصاد تأثیر می‌گذارند.

همان‌طور که نمودار شماره ۲ نشان می‌دهد، به‌رغم روند صعودی هریک از منابع و مصارف در بودجه سالانه کشور، شاهد روند نزولی سهم هریک از مصارف و منابع بودجه‌ای از تولید ناخالص داخلی هستیم. این موضوع به‌نوعی بیان‌کننده مداخلات غیربودجه‌ای دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی

بخش‌های حمایتی و نظارتی باشیم. همچنین، در مواردی ورود دولت به عرصه فعالیت‌های اقتصادی ضروری است که بخش خصوصی از ورود به آن‌ها امتناع کند. بنابراین، باید گفت آنچه موجب توسعه و پیشرفت هر کشور می‌شود، سهم بودن بخش خصوصی در اغلب فعالیت‌های اقتصادی کشور است. یکی از سیاست‌هایی که همواره تا پیش از دهه ۱۳۸۰، در کشور به عنوان مانعی بزرگ بر سر راه کاهش دخالت‌های دولت در حوزه تولید مطرح بود و باعث حضور کم‌رنگ بخش خصوصی در این عرصه می‌شد، حاکمیت بخش دولتی بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی بود. به همین دلیل، مرحله نخست سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تیر ۱۳۸۴ توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی ابلاغ و با صدور بند «ج» آن در خرداد سال ۱۳۸۵ تکمیل شد.

از آنجاکه ترکیب و نقش نهادهای دولتی و خصوصی مهم‌ترین شاخص تعیین‌کننده هر نظام اقتصادی است، بدون تردید این رویکرد سنگ بنای تحول در نظام اقتصادی ایران به شمار می‌رود. این سیاست‌ها در ۵ بند تدوین شد؛ به طوری که مطابق بند الف، حوزه فعالیت دولت تشریح و دولت از هرگونه فعالیت در حوزه خارج از آن منع شد. بند ب به بخش تعاون اختصاص دارد. از آنجاکه این دو بند برای تحقق اهداف ناظر بر احیای دولت ناکافی بود، بند ج در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد. در این بند، دولت موظف به توسعه خصوصی‌سازی شد. در دو بند د و هـ به ترتیب سیاست‌های کلی واگذاری و

برای مثال، می‌توان به مداخلات دولت در بازارهایی از قبیل اعتبارات بانکی، ارز و انرژی اشاره کرد.

یکی از مؤسسات بین‌المللی (هریتیج) هرساله با انتشار آمار مربوط به شاخص آزادی اقتصادی، به بُعد غیربودجه‌ای مداخلات دولت در زمینه‌های سیاست پولی، مقررات و تنظیمات دولتی، بازار کار، تجارت خارجی، حقوق مالکیت و... می‌پردازد. آزادی اقتصادی به عنوان عدم اعمال فشار یا محدودیت فراتر از حد لازم توسط دولت روی تولید، توزیع یا مصرف کالاها و خدمات شهروندان در مورد حفظ و تقویت آزادی خود تعریف می‌شود. بر اساس آمار منتشرشده این مؤسسه در سال ۲۰۲۴، مشاهده می‌شود که ایران در میان ۱۷۶ کشور رتبه‌بندی‌شده در این شاخص، رتبه ۱۶۹ را به دست آورده است که آن را در میان ۱۰ کشور با «کمترین آزادی اقتصادی» قرار می‌دهد. بر اساس این گزارش، «شاخص آزادی اقتصادی ایران» با یک امتیاز کاهش نسبت به سال گذشته (۲۰۲۳)، به ۴۱/۲ (از ۱۰۰) رسیده است؛ به طوری که به امتیاز کشورهایی مانند جمهوری آفریقای مرکزی و اریتره نزدیک است^۱. با تکیه بر آمار ارائه شده می‌توان گفت به رغم وجود برخی اسناد بالادستی مبنی بر کاهش حجم تصدیگری‌های دولت، همچنان شاهد نقش پررنگ دولت در اقتصاد، در ابعاد بودجه‌ای و غیربودجه‌ای هستیم.

۲- بررسی روند واگذاری مدیریت‌ها به مردم

وجود دولت در عرصه اقتصاد کشور هنگامی دارای توجیه اقتصادی است که شاهد حضور آن در

1. <https://ecoiran.com/fa/tiny/news-58771>

صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به جز موارد یادشده در گروه ۳ ماده ۲) برای دولت منع شده است؛ ضمن اینکه دولت مکلف شد ۸۰ درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه ۲ موضوع ماده ۲ این قانون را به بخش‌های غیردولتی واگذار کند. در ارتباط با گروه ۳ (فعالیت‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های مشمول شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد، شبکه‌های اصلی، تجزیه، مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، تولیدات محرمانه و...) نیز فعالیت‌ها منحصرأ در اختیار دولت قرار گرفت (حسینی، شفیعی و خانی، ۱۳۹۲، ص. ۷۱).^۱ با توجه به اهمیت موضوع، در این بخش از گزارش بر اساس آخرین آمار در دسترس که سازمان خصوصی‌سازی منتشر کرده است، به روند واگذاری‌ها در کشور اشاره می‌کنیم.

در بررسی روند بودجه کل کشور و نیز تخصیص آن به هریک از بخش‌های بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات، شاهد سهم حدود ۴۳ درصدی بودجه عمومی کشور و نیز سهم حدود ۵۷ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی از بودجه کل کشور هستیم.

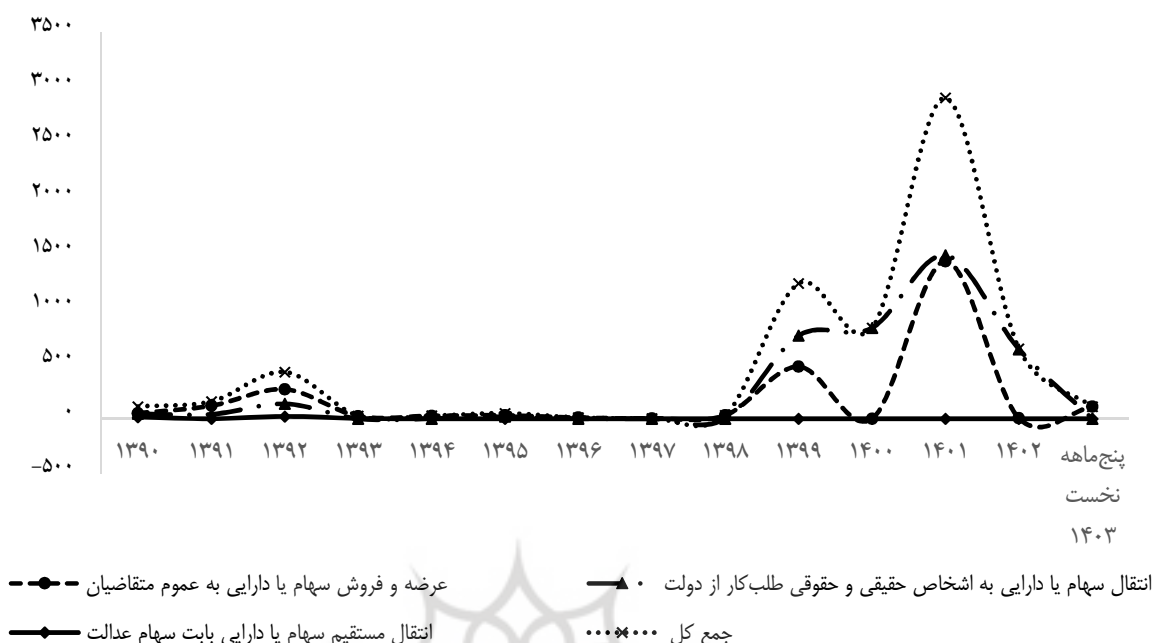
سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار ابلاغ و بر آن‌ها تأکید شد. به این ترتیب، با تصویب سیاست‌های کلی اصل ۴۴، حرکت به سمت اقتصاد بازار با ملاحظات رقابت و عدالت تقویت شد.

با ابلاغ این سیاست‌ها، ضمن توجه به موضوع احیای دولت و تعامل مؤثر با بخش غیردولتی، نقش تنظیمی دولت تداوم یافت. در سال ۱۳۸۷، قانون اجرایی این سیاست‌ها مشتمل بر ۱۰ فصل به تصویب رسید. برخی از مهم‌ترین موارد پیش‌بینی شده در آن عبارت‌اند از قلمروی فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی، سیاست‌های توسعه بخش تعاون، سامان‌دهی شرکت‌های دولتی و فرایند واگذاری بنگاه‌های دولتی، توزیع سهام عدالت، هیئت واگذاری و ترکیب و اختیارات آن، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و وظایف آن، تسهیل رقابت و منع انحصار، شورای رقابت، مرکز ملی رقابت و وظایف، اختیارات و ترکیب آن، جرائم و مجازات اشخاص حقیقی و حقوقی و...

در ارتباط با قلمروی فعالیت‌های اقتصادی بر اساس این قانون، دولت از سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در حوزه فعالیت‌های گروه ۱ (تمام فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد بیان شده در گروه‌های ۲ و ۳ ماده ۲) منع شده است. در ارتباط با فعالیت‌های گروه ۲، گسترش مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در فعالیت‌های گروه ۲ (فعالیت‌های اقتصادی بیان شده در

۱. حسینی، سید شمس‌الدین؛ شفیعی، افسانه؛ و خانی، داود. ۱۳۹۲. نقش و جایگاه دولت در اقتصاد از نظریه تا عمل با تأکید بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. ایران، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.

نمودار ۳- عملکرد سازمان خصوصی سازی به تفکیک نوع واگذاری (برحسب هزار میلیارد ریال)



مأخذ: سازمان خصوصی سازی، شهریور ۱۴۰۳

ایران در میان ۱۷۶ کشور
رتبه بندی شده در این شاخص، رتبه
۱۶۹ را به دست آورده است که آن را
در میان ۱۰ کشور با «کمترین آزادی
اقتصادی» قرار می دهد.

همان طور که نمودار شماره ۳ نشان می دهد، در سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸، شاهد عملکرد ضعیف سازمان خصوصی سازی در حوزه واگذاری سهام به متقاضیان و کاهش تصدیگری دولت بوده ایم. در سال های ۱۳۹۸ تا پنج ماهه نخست سال جاری با تکیه بر آمار قابل دسترس می توان گفت شاهد افزایش واگذاری ها هرچند با افت و خیزهای شدید بوده ایم که در این میان اغلب واگذاری ها در قالب انتقال سهام به اشخاص حقیقی یا حقوقی طلب کار از دولت بوده است؛ به گونه ای که بر اساس عملکرد سالانه سازمان خصوصی سازی کشور در سال ۱۴۰۱، از ۲۹۰۶۸۲۱ میلیارد ریال سهام واگذار شده، شاهد سهم ۵۱ درصدی انتقال مستقیم سهام یا دارایی به اشخاص حقوقی طلب کار از دولت و سهم ۴۹ درصدی انتقال سهام یا دارایی به صورت رقابتی به عموم متقاضیان بوده ایم.

در بررسی دقیق تر انتقال گیرندگان سهام، نام سازمان هایی مانند سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، صندوق بازنشستگی کشوری و... دیده می شود که همگی سازمان های شبه دولتی شمرده می شوند. این در حالی است که در سال های ۱۴۰۲ و پنج ماهه نخست سال ۱۴۰۳، شاهد افت شدید واگذاری ها در کشور بوده ایم؛ به گونه ای که در سال

حاکم بر خصوصی سازی است که هیچ گونه انطباقی با ادبیات رایج اقتصادی در این عرصه ندارد.

در بررسی دقیق تر انتقال گیرندگان سهام، نام سازمان هایی مانند سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، صندوق بازنشستگی کشوری و... دیده می شود که همگی سازمان های شبه دولتی شمرده می شوند. این در حالی است که در سال های ۱۴۰۲ و پنج ماهه نخست سال ۱۴۰۳، شاهد افت شدید واگذاری ها در کشور بوده ایم؛ به گونه ای که در سال ۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۴۰۱، رشد واگذاری ها معادل منفی ۷۸ درصد بوده است.

۳- ملاحظات امنیت اقتصادی

با عنایت به اینکه در تمام جهان بخش دولتی در استفاده از منابع هیچ گونه محدودیتی برای خود قائل نیست و در مقابل، بخش خصوصی با هدف حداقل کردن هزینه ها در تولید و حداکثر کردن درآمد و سود به فعالیت می پردازد، به تبع، بخش خصوصی توان بالایی در توسعه سرمایه گذاری و بهسازی و نوسازی واحدهای تولیدی خود خواهد داشت. از این رو افزایش نقش دولت در بخش های مختلف اقتصادی اتلاف منابع را به همراه دارد که این اتلاف منابع خود را در افزایش کسری بودجه و عدم موفقیت زیاد در حوزه خصوصی سازی نمایان می سازد.

نگاه به حاکمیت دولت در بخش های مختلف اقتصادی بیان می کند که حجم زیادی از فعالیت های

۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۴۰۱، رشد واگذاری ها معادل منفی ۷۸ درصد بوده است. با توجه به اینکه خصوصی سازی شرکت های دولتی در صورتی از کارایی لازم برخوردار است که در فضایی رقابتی و بر اساس قابلیت ها و توانایی های خاص بخش خصوصی صورت گیرد، از این رو انتظار می رود که این موضوع در واگذاری ها رعایت شود، اما همان طور که اشاره شد، سهام برخی شرکت های دولتی برای رفع بدهی دولت به برخی سازمان های طلبکار تخصیص داده شد. بنابراین، می توان ادعا کرد که در عمل، بخش زیادی از این واگذاری ها به شکل رقابتی صورت نگرفته است.

با وجود ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر خصوصی سازی در کشور، انتظار بر این است که نقش تصدیگری دولت در اقتصاد کاهش یابد و زمینه لازم برای ورود سرمایه گذاران بخش خصوصی مهیا شود، اما آنچه در عمل شاهد هستیم، وجود بنگاه های انحصاری شبه دولتی و دولتی و استفاده از منابع ارزان است که قدرت رقابت را از بنگاه های خصوصی گرفته است. به همین دلیل، بخش خصوصی تمایلی به ورود در این عرصه ندارد. شاید بتوان یکی از دلایل عدم موفقیت شرکت های واگذار شده را ناشی از انتقال مالکیت بدون انتقال مدیریت در آن ها دانست. آنچه بر اساس تجارب دیگر کشورها می توان به آن دست یافت، انتقال مدیریت و در کنار آن، انتقال تدریجی مالکیت است که متأسفانه در ایران این روند برعکس بوده است. به عبارت دیگر، یکی دیگر از علل عدم موفقیت خصوصی سازی در کشور مربوط به نگاه

بودن بوروکراسی اداری در کشور منجر به طولانی شدن اجرای امور می‌شود که این موضوع با عملکرد ضعیف سیستم اداری نارضایتی مردم را به همراه خواهد داشت. از سوی دیگر، مسئولیت‌پذیری دولت در عرصه‌های گوناگون اقتصادی موجب افزایش مخارج دولت و درنهایت، کسری بودجه‌های سالانه و تکرارشونده می‌شود و درنهایت، از قدرت مقابله دولت با موضوعات بااهمیت‌تر از جمله شوک‌های اقتصادی و... می‌کاهد که تهدیدی برای امنیت اقتصادی خواهد بود. این در حالی است که ایران به دلیل موقعیت سیاسی خود همواره شاهد اعمال تحریم‌های اقتصادی از سوی کشورهای خارجی است. با توجه به کارایی کمتر بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی، باید گفت اثرپذیری بخش دولتی از شوک‌های خارجی بیشتر است که این موضوع به‌طور زنجیروار به دیگر بخش‌های اقتصادی سرایت می‌کند و آسیب‌پذیری اقتصادی کشور را افزایش می‌دهد.

بر اساس عملکرد سالانه سازمان خصوصی‌سازی کشور در سال ۱۴۰۱، از ۲۹۰۶۸۲۱ میلیارد ریال سهام واگذار شده، شاهد سهم ۵۱ درصدی انتقال مستقیم سهام یا دارایی به اشخاص حقوقی طلب‌کار از دولت و سهم ۴۹ درصدی انتقال سهام یا دارایی به‌صورت رقابتی به عموم متقاضیان بوده‌ایم.

اقتصادی در کشور توسط شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی در حال انجام شدن است. بنابراین، وجود بخش خصوصی قدرتمند در کنار دولت و سپردن امور تولیدی و... به این بخش، منجر به تقویت بعد نظارتی دولت می‌شود و از تأثیرپذیری اقتصاد کشور از عواملی که دولت را با کج‌کارکردی مواجه می‌کند، مصون می‌دارد. یکی از مواردی که با افزایش تصدیگری دولت در اقتصاد، ضربه مهلکی بر بدنه اقتصادی آن وارد می‌کند، بروز و گسترش فساد در نظام اداری و مدیریتی است. با توجه به اینکه در مراکز دولتی دسترسی به منابع مالی راحت‌تر و مهیاتر است، به همین دلیل ایجاد رانت و فساد محتمل‌تر خواهد بود. این موضوع در حالی مطرح است که در اسناد بالادستی کشور کاهش تصدیگری دولت و فراهم آوردن زمینه ورود سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مورد توجه بوده است، اما متأسفانه شاهد نقش پررنگ دولت در عرصه‌های اقتصادی هستیم. این موضوع افزون‌براینکه زمینه ایجاد و گسترش فساد را در کشور مهیا می‌کند، با تخریب فضای کسب‌وکار باعث می‌شود تمایل بخش خصوصی برای ورود به فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری کاهش یابد. از این‌رو با توجه به پیامدهایی که می‌تواند داشته باشد، در سطحی بالاتر، با از بین بردن امنیت اقتصادی در کشور، زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی را از بین می‌برد.

یکی دیگر از پیامدهای امنیت اقتصادی که نقش پررنگ دولت در اقتصاد ایران به همراه دارد، کاهش بهره‌وری و زمان‌بر شدن اجرای سیاست‌هاست. بالا

خصوصی تنگ شده است و در نتیجه، شاهد تحمیل هزینه‌های بسیار زیاد به دولت در اجرای برخی از طرح‌های تولیدی هستیم.

در این راستا، با تصویب و ابلاغ اصل ۴۴ قانون اساسی امید بر این بود تا با اجرای دقیق و درست خصوصی‌سازی، گام مؤثری در راستای کاهش مداخلات دولتی برداشته شود که متأسفانه بعد از حدود دو دهه از ابلاغ این قانون، همچنان شاهد برخی واگذاری‌ها بدون ایجاد شرایط رقابتی درست و نیز واگذاری مالکیت شرکت‌ها پیش از واگذاری مدیریت‌ها در کشور هستیم که نتیجه آن، ایجاد برخی شرکت‌های شبه‌دولتی و اعطای رانت و فساد در این حوزه بوده است. به‌منظور بهبود عملکرد دولت در حوزه کاهش تصدیگری و افزایش نقش بخش خصوصی در این حوزه، برخی راهکارها به شرح زیر پیشنهاد می‌شود.

به‌رغم روند صعودی هریک از منابع و مصارف در بودجه سالانه کشور، شاهد روند نزولی سهم هریک از مصارف و منابع بودجه‌ای از تولید ناخالص داخلی هستیم. این موضوع به‌نوعی بیان‌کننده مداخلات غیربودجه‌ای دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی است. یکی از نکات حائز اهمیت در عرصه میزان مداخلات دولت در اقتصاد و در نتیجه، افزایش اندازه دولت را باید در مداخلات غیربودجه‌ای این نهاد دانست.

بنابراین، افزایش حجم تصدی‌های دولت از طریق نفوذ فساد اقتصادی، افزایش زمان اجرای برنامه‌ها و در نتیجه، سوءاستفاده برخی ذی‌نفعان از این موقعیت و نیز کاهش توان مقابله دولت با هجوم‌های بیرونی به دلیل بزرگ شدن بیش از حد بدنه آن و... امنیت ملی و اقتصادی را با مشکلات جدی همراه می‌سازد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

افراط و تفریط در سپردن بخش‌های مختلف اقتصادی به دولت و بخش خصوصی نمی‌تواند در پیشبرد روند توسعه کشورها مفید واقع شود؛ زیرا از سویی حجم بالای تصدیگری دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی با ایجاد ناکارآمدی مانع پیشرفت می‌شود و از سوی دیگر، سهم بالای بخش خصوصی نیز با جایگزینی نهاد بازار به جای دولت و خلق مشکل بی‌ثباتی موجب توقف کشور در پیمودن روند توسعه می‌شود. بنابراین، لازمه برقراری اقتصاد فعال و رو به پیشرفت، تقویت بعد نظارتی دولت و نیز افزایش حمایتگری دولت از حضور بخش خصوصی است. لازم به توضیح است ورود دولت و سرمایه‌گذاری آن در بخش‌های مختلف اقتصادی موجب می‌شود بخش خصوصی که از نظر توان مالی قدرت مقابله با دولت را ندارد، از سرمایه‌گذاری در آن بخش‌ها منصرف شود. این در حالی است که در بسیاری از این موارد، بهره‌وری بخش خصوصی بالاتر است، اما به دلیل حضور بخش دولتی، عرصه فعالیت بر بخش

- در اولویت قرار دادن انتقال مدیریت دولتی به

خصوصی در شرکت‌ها: با توجه به اینکه مالکیت بخش دولتی در اقتصاد و وجود حجم بالای تصدی آن به ایجاد و توسعه فساد در اقتصاد منجر می‌شود، لازم است دولت با انتقال مالکیت خود به بخش خصوصی از تصدیگری خود کم کند و بر نقش نظارتی خود بیفزاید، اما آنچه در این میان از اهمیت بالاتری برخوردار است، انتقال مدیریت پیش از انتقال مالکیت است. با عنایت به اینکه در شرکت‌های دولتی به دلیل وفور منابع در دسترس شاهد کاهش کارایی و بهره‌وری هستیم و در مقابل، بخش خصوصی با استفاده بهینه از منابع، بازدهی واحد تولیدی را ارتقا می‌دهد، پیشنهاد می‌شود پیش از انتقال مالکیت به انتقال مدیریت در مجموعه مبادرت شود و سپس در کنار آن، به انتقال تدریجی مالکیت نیز پردازیم.

- ایجاد مشوق‌های لازم برای حضور بخش

خصوصی: با توجه به اینکه تعدد فرایندهای اداری و بوروکراتیک منجر به انصراف سرمایه‌گذاران و شرکت‌ها از ورود به عرصه سرمایه‌گذاری می‌شود، از این‌رو کاهش موانع اداری، تضمین حقوق مالکیت فردی و تجاری و نیز ایجاد مشوق‌هایی که انگیزه‌های بیشتری برای ورود سرمایه‌گذاران به حوزه‌هایی مانند بورس و مزایده‌ها و مناقصه‌ها فراهم آورد، پیشنهاد می‌شود. این مشوق‌ها می‌تواند در قالب معافیت‌های مالیاتی، تسهیلات ویژه برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، مشوق‌های مالی و... ارائه شود. همچنین، می‌توان با ایجاد مراکز

ورود دولت در مسائل مربوط به تصدیگری موجب می‌شود دولت از اموری مانند اعمال قانون و نظارت بر بخش‌های دیگر بازماند که راه‌حل برون‌رفت از آن، تقویت و حمایت سازمان‌های غیردولتی، واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم و اتکا به دیگر بخش‌ها در زمینه تصدیگری است.

- رعایت اصل شفافیت در کاهش تصدیگری

دولت: با توجه به اینکه در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ایجاد و تجهیز زیرساخت‌های واگذاری مالکیت دولتی یکی از الزامات در این حوزه است، پیشنهاد می‌شود با رعایت کامل اصل شفافیت در اجرای این واگذاری‌ها، مانع رشد هرگونه رانت و فساد اقتصادی در کشور شد. وجود شفافیت در اجرای هرچه بهتر اصل ۴۴ قانون اساسی با ایجاد فضای باز رقابتی، دولت را در هرچه بهتر انجام دادن واگذاری‌ها یاری می‌کند. یکی از حوزه‌هایی که تقویت و نظارت درست بر آن می‌تواند تسهیلگر اجرای قانون خصوصی‌سازی باشد، تقویت ابزارهای تأمین مالی در بورس است. پیشنهاد می‌شود با رعایت اصل شفافیت در کاهش تصدیگری دولت و با برنامه‌ریزی میان‌مدت و ایجاد بسترسازی حقوقی و نهادی به توسعه بازارهای تأمین مالی، اجرای مناقصه‌ها و مزایده‌ها به دور از هرگونه تبانی، فساد و... پردازیم.

تأسیس نهادهای مستقل برای نظارت و ارزیابی فرایندهای خصوصی سازی که تضمین کننده شفافیت در واگذاری های باشد، ضروری به نظر می رسد.

منابع

- قوانین بودجه سال های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲
- مرکز آمار ایران
- حسینی، سید شمس الدین؛ شغیعی، افسانه؛ و خانی، داود. ۱۳۹۲. نقش و جایگاه دولت در اقتصاد از نظریه تا عمل با تأکید بر سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. ایران، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- سازمان خصوصی سازی، شهریور ۱۴۰۳
- <https://ecoiran.com/fa/tiny/news-58771>

تحقیق و توسعه و برنامه های حمایتی برای نوآوری و فناوری بخش خصوصی به بهبود رقابت پذیری و رشد این بخش کمک کرد.

- توسعه زیرساخت های کشور: کاهش تصدیگری دولت افزون بر آنکه نیازمند افزایش نظارت بر چگونگی واگذاری هاست، مستلزم ایجاد زمینه های لازم برای ورود بخش خصوصی در این حوزه نیز هست. از این رو دولت باید با نقش پررنگ تر خود در حوزه هایی مانند توسعه حمل و نقل، تجهیز انرژی و ارتباطات و مدیریت بهینه منابع طبیعی (با ایجاد چهارچوب های مدیریتی برای بهره برداری بهینه از منابع طبیعی)، زمینه جذب سرمایه گذاران را در مسیر جایگزین کردن بخش خصوصی با بخش دولتی فراهم آورد. لازم به توضیح است این موضوع موجب افزایش کارایی بخش خصوصی می شود.

- راه اندازی طرح های آزمایشی کوچک: یکی از راه هایی که منجر به ورود بهتر و قوی تر بخش خصوصی در عرصه فعالیت های اقتصادی و واگذاری ها به این بخش می شود، واگذاری اجرای طرح های آزمایشی کوچک به بخش خصوصی است تا با استفاده از بازخورد عملکرد آن و نیز جمع آوری داده ها و همچنین، کسب تجربه توسط بخش خصوصی، بتوان طرح های بزرگ تر بخش دولتی را به بخش خصوصی واگذار کرد.

- ایجاد نهادهای مستقل: یکی از ارکان مهم در موفقیت واگذاری بخش دولتی به بخش خصوصی، وجود نظارت بر چگونگی واگذاری هاست. از این رو