

محسن حسنوند*

حقوق عمومی اقتصادی: انحصارات دولتی در ایران

Archive of SID

* بورسیه هیئت علمی دانشگاه قم

فصلنامه راهبرد / سال هجدهم / شماره پنجاه / بهار ۱۳۸۸ / صص

Archive of SID

مقدمه

در دنیای امروز با گسترش روز افزون فناوری، روز به روز بر نیازهای زندگی بشر افزوده و در پی آن وظایف دولت هم بیشتر می‌شود. در این نوشتار حیطه فعالیت های دولت در اقتصاد و یکی از ابزارهای دخالت دولت در اقتصاد - انحصارات دولتی - بررسی می‌شود. پرسش های اساسی این است که آیا دولت اصولاً باید مؤسسات اقتصادی داشته باشد و در چه وضعیتی مالکیت دولت را باید حفظ کرد یا از میان برد؟ در حال حاضر خصوصی سازی به یک نهضت جهانی تبدیل شده است. نخست کشورهای توسعه یافته از دهه ۸۰ و سپس کشورهای در حال توسعه انواع مؤسسات عمومی را به معرض فروش گذاشتند. نهادهای بین‌المللی، مثل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، خصوصی سازی را به عنوان بخشی از هر برنامه وام و کمک‌رسانی خود ترویج و ترغیب کرده‌اند. در کشور ما هم با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سال ۱۳۸۵ سیاست خصوصی سازی در پیش گرفته شده است که این مقال به نقد وضعیت انحصارات دولتی و سیاست خصوصی سازی می پردازد. مطالب در دو بخش آمده است. در بند اول بخش نخست به طور خلاصه توجیه

دخالت دولت در اقتصاد، وظایف اقتصادی دولت و کارهایی که دولت باید در حوزه اقتصاد انجام دهد و ابزارهای دولت برای انجام وظایف خود بیان شده است. بند اول، کلیاتی برای تعیین حوزه بحث و زمینه‌ای برای ورود به بحث اصلی مؤسسات دولتی و به طور دقیق‌تر، آن گونه مؤسسات عمومی است که دولت با استفاده از اقتدار خود آنها را به گونه‌ای انحصاری در بازار مدیریت می‌کند. در بند دوم، مؤسسات دولتی به عنوان ابزاری برای اجرای خط‌مشی‌های اقتصادی دولت، دلایل وجودی و طبقه‌بندی انواع آنها مورد اشاره قرار می‌گیرد. بحث آخر بخش نخست، چالش‌های مؤسسات عمومی خواهد بود.

در بخش دوم، انحصارات دولتی در کشور بررسی می‌شود. در ابتدا دلایل ایجاد انحصارات دولتی در کشور و انواع آنها مطرح می‌شود. سپس عملکرد انحصارات دولتی و هزینه‌های اجتماعی انحصارات دولتی در کشور بررسی و راهکار نظام برای مقابله با این چالش‌ها نقد خواهد شد. پایان این نوشتار جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از بحث است و دورنمای وضعیت کشور در صورت اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه خواهد شد.

بخش نخست - دولت و اقتصاد

بند اول - کلیات

نقش دولت در اقتصاد از موضوعات اصلی امروز کشور ماست. مسلّم این است که در اقتصادهای مختلط باید میان فعالیت‌هایی که در بخش دولتی قرار می‌گیرند با فعالیت‌های بخش خصوصی مرزبندی مشخصی وجود داشته باشد. در سال‌های اخیر در تمامی کشورها این مرزبندی مشخصاً از بخش عمومی دور شده و به بخش خصوصی نزدیک‌تر شده است. اگر چند دهه پیش نگرانی عمده درباره اندازه دولت بود - که هنوز کاملاً مرتفع نشده است - در دنیای کنونی بیشتر پرسش‌ها درباره نقش دولت است. دولت‌ها نقش‌های متنوعی دارند و دامنه آنها به سادگی قابل اندازه‌گیری نیست و بخش دولتی بر همه اقتصاد و جامعه تأثیر می‌گذارد. در بحث دولت و اقتصاد نخستین پرسش این است که آیا اصولاً نیازی به بخش دولتی در اقتصاد هست؟ و اگر هست چه وظایفی را باید انجام دهد و برای انجام این وظایف چه ابزارهایی در اختیار دارد؟ در این بخش ضمن بررسی چکیده تجربه بشری در دوران کنونی در پاسخ به پرسش‌ها، به یکی از ابزارهای دولت - مؤسسات و شرکت‌های عمومی که انحصاری فعالیت می‌کنند پرداخته می‌شود.

۱ - نخست - توجیه دخالت دولت در اقتصاد

امروزه بشر دریافته که ساز و کار بازار گرچه نظامی برای تخصیص و توزیع بسیاری کالاها و خدمات تأمین می‌کند، اما در شرایطی ممکن است همه کالاها و خدمات مورد نیاز را تأمین نکند یا به نحوی تأمین کند که بر جامعه به طور کلی اثر سوء داشته باشد که اقتصاد دانان این وضعیت را کوتاهی بازار^۱ می‌نامند و برای راهنمایی، تصحیح و تکمیل ساز و کار بازار در برخی زمینه‌ها به خط‌مشی عمومی و دخالت مستقیم دولت نیاز است. برخی کالاها و خدماتی که بازار ممکن است به طور مطلوب تأمین نکند، عبارت‌اند: آموزش، بهداشت، دفاع ملی، امنیت، سلامت محیط زیست، حمل و نقل عمومی، خدمات رفاهی و مشابه آن. به طور خلاصه می‌توان شش علت برای کوتاهی بازار بیان کرد:^۲

۱. اطلاعات مربوط به مبادله ممکن است ناقص و کم باشد؛

¹ - Market Failure

² - Stokey, Edith, *A Primer for Policy Analysis*, New York, W.W.Norton, 1978, PP.5-6.

مجموعه مناسب و عملی از نقش‌های دولت را می‌توان چنین ترسیم کرد:^۳

۱. تأمین زیرساخت‌های اقتصادی : فراهم آوردن نهادهای اساسی، مقررات و ترتیبات لازم مانند تعریف و محافظت از حق مالکیت، اجرای قراردادهای، تأمین پول، تعیین استانداردها، ثبت شرکت‌ها، ورشکستگی، حق امتیاز، حق تألیف، ایجاد نظام قانونی، تعرفه و نظم برای عملکرد موفق یک نظام اقتصادی مدرن.

۲. تأمین کالاها و خدمات عمومی متنوع: دخالت دولت لازم نیست به صورت تأمین و ارائه مستقیم باشد؛ بلکه می‌توان یک نظام عملیاتی برای جمع‌آوری عوارض تعبیه کرد و ارائه خدمات را به بخش خصوصی واگذار نمود.

۳. حل و فصل تعارض‌های گروهی : در این خصوص دولت علاوه بر تأمین نظم، برای دستیابی به عدالت می‌کوشد؛ مثلاً حمایت از گروه‌های ضعیف از طریق مقررات حداقل حقوق و دستمزد، عدالت را جایگزین استثمار نماید.

۴. حفظ رقابت : اقداماتی مانند تعیین قوانین و مقررات سپرده و خرید و فروش ارز،

۲. بعضی بازارها ممکن است اصلاً به وجود نیایند؛ به علت ناکافی یا نامتقارن بودن توزیع اطلاعات یا عدم توانایی اجرای قراردادها ؛

۳. هزینه‌های معاملات ممکن است مانع مبادلات شود؛

۴. قدرت برخی خریداران یا فروشندگان می‌تواند شرایط قیمت‌گذاری در بازار را تضعیف کند؛

۵. اثرگذاری برخی معاملات خارج از کنترل است؛

۶. برخی خدمات و کالاها طبیعتاً عمومی هستند؛ به این معنی که همه بدون توجه به اینکه هزینه آن را پرداخت کرده باشند یا نه، از آن بهره می‌برند (مانند روشنایی معابر عمومی).

دوم - وظایف اقتصادی دولت

دولت‌ها کارهایی را خوب و اموری را به صورت ناکارآمد و بدون بازده انجام می‌دهند . حتی در دوران آزادی اقتصادی هم نقش‌هایی برای دولت وجود داشت و افراطی‌ترین اقتصاددانان بازار هم فایده‌هایی برای دولت می‌شناسند؛ اما مسئله اختلافی مرزی است که میان دولت و بازار کشیده می‌شود. یک

قانون شرکت‌ها، هیأت‌های قیمت‌گذاری و تجارت منصفانه، قوانین ضد انحصار و حمایت از مصرف‌کننده برای بهبود و محافظت از رقابت که نتیجه آن افزایش کیفیت کالاها و خدمات و کاهش قیمت‌هاست.

۵. حفاظت از منابع طبیعی: این اقدامات بر قدرت قهری دولت متکی هستند؛ زیرا برای جلوگیری از استفاده مسرفانه از منابع طبیعی، حفاظت در مقابل تخریب محیط زیست و حفظ منافع نسل‌های آینده نمی‌توان به نیروهای رقابتی بازار اعتماد و اتکا کرد.

۶. تأمین حداقل کالاها و خدمات برای افراد: حتی افراطی‌ترین طرفداران تعقل‌گرایی اقتصادی موافق‌اند که یکی از نقش‌های منطقی دولت، فقرزدایی است؛ اما درباره سطح کمک‌ها، جمع هزینه‌ها و برنامه‌هایی که هزینه‌های اجتماعی در بر دارد غالباً اختلاف هست.

۷. تثبیت اقتصاد: دولت می‌تواند از طریق بودجه، سیاست‌های پولی، نظارت بر دستمزدها یا قیمت‌ها، شرایط رکود اقتصادی را بهبود بخشد و افت و خیزهای چرخه‌های اقتصادی را کنترل کند.

موارد فوق مجموعه وظایف نسبتاً

استاندارد دولت است و در مورد بیشتر

کشورها مصداق دارد. اما مسئله این است که دولت در یک وضعیت خاص چگونه باید عمل کند؟ حتی زمانی که دخالت دولت توجیه پذیر است، ابزار دقیقی که باید مورد استفاده قرار گیرد و طراحی خط‌مشی‌های عمومی موضوعات ساده‌ای نیستند. در ادامه، ابزارهای دولت و سپس مؤسسات دولتی که موضوع بحث است بررسی می‌شود.

سوم - ابزارهای دخالت دولت در اقتصاد

ابزار دولت، روش اقدام دولت یا ساز و کار آن است، هنگامی که اقدام دولت به طریقی توجیه شده است. بیشتر دخالت‌های دولت از طریق چهار ابزار اقتصادی زیر صورت می‌گیرد:^۴

۱. تأمین^۵: بخش بزرگی از عملیات دولت را تأمین مستقیم از طریق بودجه تشکیل می‌دهد. بخش بودجه نیز به عنوان بخش عمومی دولت شناخته می‌شود و حوزه‌هایی از دولت را در بر می‌گیرد که از طریق مالیات تأمین می‌شود نه از طریق دریافت اجرت‌المثل. دولت از طریق بودجه سعی می‌کند میزان فعالیت عمومی در اقتصاد، توزیع معقول درآمد و ثروت و کنترل بر کل فعالیت‌های اقتصادی را تعیین کند.

⁴ - Boston, J. et al. *Public Management*, Oxford University Press, 1996, PP. 63-64.

⁵ - Government Provision

«امتیازات ویژه»^۲ است که هزینه‌هایی است در حمایت از اهداف ارزشمند برای تولید کنندگان کالاها یا خدمات مطلوب، مانند اعتبارات دولت به مدارس و دانشگاه‌های خصوصی و حمل و نقل عمومی.

از دیگر نمونه‌های مهم یارانه‌ها، معافیت‌هاست که شامل معافیت‌های مالیاتی در شکل‌های مختلف و عوارض و تعرفه‌ها است. معافیت‌های صادر کنندگان در کشور ما از این نوع است که با هدف تشویق و کمک به صادرات انجام می‌شود. اوراق کمک هزینه یا کالا برگ، یکی دیگر از شکل‌های یارانه است. این اسناد از سوی دولت به مصرف‌کنندگان کالا یا خدمات خاصی ارائه می‌شود که با آن کالا یا خدمت را ارزان‌تر دریافت کنند. این اوراق نیز مانند امتیازات ویژه برای افزایش مصرف کالاها و خدمات مورد نظر دولت طراحی شده‌اند، ولی برخلاف امتیازات که به تولیدکنندگان ارائه می‌شود و انتخاب مصرف‌کنندگان را محدود می‌کنند، نظام اوراق کمک هزینه به مصرف‌کنندگان یارانه می‌دهند و امکان انتخاب نسبتاً آزاد آنها را در بازار فراهم می‌سازند. این اوراق، رقابت میان عرضه کنندگان را افزایش می‌دهد که خود باعث بهبود کیفیت کالاها و

این کارها معمولاً به عنوان خط‌مشی‌های تخصیص، توزیع و تثبیت شناخته می‌شوند.

بحث‌های مربوط به اندازه دولت، در واقع درباره سیستم تخصیص‌اند. در حال حاضر مخارج دولت‌ها روندی کاهشی دارد و دولت در حال کوچک شدن است. خط‌مشی توزیع نشان دهنده کوشش دولت برای کاهش بی‌عدالتی درآمد و ثروت بین شهروندان است. بخش اعظم خط‌مشی توزیع، تأمین رفاه اجتماعی از جمله پرداخت‌های انتقالی به طبقاتی از شهروندان است؛ اما سایر تصمیم‌های مربوط به بودجه پیامدهای توزیعی دارند. پاسخ به پرسش عدالت، فلسفه اجتماعی و داوری ارزشی را در بر می‌گیرد. خط‌مشی تثبیت زمانی است که دولت می‌خواهد کل اقتصاد را توسط خط‌مشی بودجه‌ای بهبود بخشد. دولت‌ها مسئولیت ایجاد اشتغال کامل، تثبیت قیمت‌ها، رشد اقتصادی و یک تراز پرداخت استوار را بر عهده دارند.

۲. یارانه‌ها : در عمل دشوار می‌توان یارانه دولت را از تأمین تفکیک کرد. بخش خصوصی کالاها یا خدمات معینی را تأمین می‌کند و کمک‌های دولت باعث ارائه ارزان‌تر آنها به همه مردم یا گروه‌های هدف می‌شود. یارانه انواع مختلفی دارد؛ یکی از آنها،

خدمات می‌شود و هزینه دولت را کاهش می‌دهد.^۷

زیادی توزیع می‌شود. مجموعاً استفاده از این ابزار به شدت از سوی افراد و سازمان‌های ذینفع حمایت می‌شود و مخالفت نسبت به آن بسیار ضعیف است.

یارانه‌ها کاستی‌هایی نیز دارند. از آنجا که منافع مالی یارانه‌ها (به استثنای مشوق‌های مالیاتی) باید از منابع مالی موجود یا جدید تأمین شوند، بکارگیری آنها اغلب دشوار است. دوم، هزینه جمع‌آوری اطلاعات در مورد میزان یارانه مورد نیاز برای ترغیب رفتار مطلوب نیز بسیار زیاد است. دستیابی به میزان صحیح یارانه از طریق آزمون و خطا راهی دشوار و پرهزینه است. و سوم در مواردی که فعالیتی بدون یارانه نیز قابل اجرا باشد، پرداخت یارانه اضافی موجب می‌شود که افراد زیادی متقاضی دریافت آن شوند. از سوی دیگر حذف آنها نیز به دلیل مخالفت افراد ذینفع، بسیار دشوار است.

۳- مقررات: در این ابزار، دولت برای تأثیرگذاری بر اقتصاد بازار از قوانین استفاده می‌کند و عدم توجه به مقررات معمولاً مجازات به دنبال خواهد داشت. مقررات، لزوماً تجویز یا ممنوعیت فعالیت‌هایی را در اقتصاد در بر گرفته و کنترل می‌نماید که هدف آن غالباً اصلاح عدم تعادل‌هایی است که ممکن است در نتیجه عملکرد بازار حاصل

پرداخت وام از سوی دولت با نرخ بهره‌ای کمتر از بازار نیز یکی از شکل‌های یارانه است. یارانه مزایای متعددی دارد. اگر بین خواسته دولت از مردم و تمایل آنها سازگاری وجود داشته باشد، استفاده از این ابزار آسان‌تر است. یارانه‌ها ابزار انعطاف‌پذیری هستند، زیرا افراد ذینفع، خود تصمیم می‌گیرند که چگونه در شرایط متغیر، عکس‌العمل نشان دهند. همچنین، یارانه‌ها این امکان را فراهم می‌سازند که شرایط محلی و بخشی مورد توجه قرار می‌گیرند. در این حالت فقط افراد و شرکت‌هایی که یارانه را سودمند تلقی کنند، پذیرای آن خواهند بود. سوم، با دادن امکان به افراد و شرکت‌ها جهت تدوین راهکار مشخص، این ابزار می‌تواند به نوبه خود، ابداع و نوآوری را ارتقا بخشد. چهارم اینکه هزینه اداره و به کارگیری یارانه کمتر است. سرانجام، یارانه‌ها اغلب از نظر سیاسی مقبول‌تر هستند؛ زیرا منافع حاصل از آن به افراد معدودی تعلق می‌گیرد، در حالی که هزینه آن بین افراد

^۷ - مایکل هاوالت و ام. رامش، **مطالعه خط‌مشی**

عمومی، ترجمه عباس منوریان و دیگران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، صص ۱۵۳-۱۵۱.

اما این ابزار هم نارسایی‌هایی دارد:^۸ نخست اینکه غالباً فعالیت‌های بخش خصوصی را منحرف کرده و باعث کاهش کارایی اقتصاد می‌شود، مانند مقررات ناظر بر قیمت و تخصیص مستقیم که باعث کاهش رقابت و کیفیت محصولات می‌شود. دوم، مقررات جهت تأمین امنیت بازار برای شرکت‌های موجود و محدود ساختن فرصت برای آزمون بازار از سوی دیگر شرکتهای، مانع از نوآوری و پیشرفت‌های فنی می‌شود. سوم، انعطاف ناپذیری مقررات امکان در نظر گرفتن شرایط خاص را نمی‌دهد و چهارم اینکه ممکن است هزینه کنترل اجرای مقررات به وسیله کمیسیون‌های انتظامی زیاد باشد، زیرا هزینه‌های اطلاعات، تحقیق، رسیدگی، تعقیب و پیگرد قانونی ممکن است خط‌مشی گذاری را بی‌جهت به امری قانونی و خصمانه تبدیل کند.

۴. تولید : برعکس تأمین، تولید خارج از بودجه دولت صورت می‌گیرد و استفاده کنندگان باید قیمت آن را مانند کالاهایی که در بخش خصوصی تولید می‌شود، بپردازند. درباره نقش مؤسسات عمومی بخش دولتی بحث‌های بسیاری وجود دارد و در کشور ما به‌خصوص انحصارات دولتی بیش از همه

شود. مقررات ممکن است جنبه اجتماعی نیز داشته باشند: مانند مقررات ناظر بر ایمنی کالاهای مصرفی، خطرات شغلی، آلودگی محیط‌زیست، تبعیض جنسی یا قومی.

مقررات به عنوان یک ابزار اقتصادی برای دولت مزایایی دارد: نخست اینکه اطلاعات مورد نیاز برای تدوین مقررات، در مقایسه با سایر ابزارها کمتر است و دولت نیاز ندارد که پیشاپیش از اولویت‌های عوامل ذیربط اطلاع داشته باشد. برای مثال دولت می‌تواند استناداری را برای سطح مجاز آلاینده‌ها اعلام کند و انتظار تبعیت از سوی عوامل ذیربط داشته باشد، برخلاف انگیزاننده‌ها که نشان دادن عکس‌العمل مناسب پیش از آگاه شدن از اولویت عوامل ذیربط امکان‌پذیر نیست. دوم، زمانی که اقدام خاصی کاملاً نامطلوب تشخیص داده شود - مانند فیلم‌های مستهجن - تدوین مقرراتی در مورد ممنوعیت خرید و فروش آنها آسان‌تر از یافتن روش‌های برای ترغیب به عدم تولید و توزیع آنهاست. سوم، اثربخشی آنها بیشتر از سایر ابزارها است. چهارم، کم‌هزینه‌تر هستند. پنجم، در مواقع بحرانی و اضطراری که نیاز به اقدام سریع و مشخص از سوی حکومت باشد، مقررات ابزارهای مؤثرتری هستند.

بحث برانگیز است که در ادامه بدان می‌پردازیم.

بند دوم - مؤسسات عمومی^۹

در بیشتر کشورهای پیشرفته، مؤسسه عمومی مدتها بخش مهمی از بخش دولتی بوده است، ولی با روند خصوصی سازی اندازه و اهمیت آن رو به کاهش نهاده است. تا اوایل دهه ۱۹۸۰ مؤسسات عمومی بخش بزرگی را در بیشتر اقتصادهای غربی تشکیل می‌داد؛ اما امروز دلایل وجودی آنها مورد تردید واقع شده است. بحث مؤسسه عمومی، بر بنیادی‌ترین باورهای سیاسی چپ و راست مبتنی است. موضوعات ایدئولوژیک درباره نقش همه جانبه دولت به مالکیت مؤسسات عمومی وابسته است. مؤسسات عمومی همیشه مسائل ویژه‌ای داشته‌اند، از آن جمله پاسخگویی، مقررات، خط‌مشی‌های اجتماعی و صنعتی، خط‌مشی سرمایه‌گذاری و کنترل مالی را می‌توان نام برد. از آنجا که مؤسسات عمومی نسبتاً مستقل از کنترل مستقیم سیاسی هستند، ایجاد کنترل در سطحی مطلوب برای آنها مسئله‌ای ریشه‌دار بوده است. برای آشنایی بیشتر با این مؤسسات ابتدا دلایل به وجود آمدن و سپس انواع آنها

و در پایان، چالش‌هایی را که مؤسسات عمومی با آن مواجه هستند بررسی می‌کنیم.

نخست - دلایل وجودی مؤسسات عمومی

دولت‌ها به دلایل گوناگونی مؤسسات عمومی را به وجود آورده‌اند. به طور کلی برای وجود مؤسسات عمومی چهار دلیل می‌توان ذکر کرد:^{۱۰}

۱. تصحیح کاستی‌های بازار: دولت کالاها و خدماتی را که مورد نیاز است، ولی توسط بازار به اندازه کافی تأمین نمی‌شود، خود مستقیماً تولید می‌کند. کمبود بازار ممکن است ناشی از انحصار طبیعی، محدودیت رقابت به شیوه‌های دیگر، عوامل خارجی یا اثرات افزایش مصرف‌کنندگان یا تا حدودی مربوط به کالاهای عمومی باشد. دولتی کردن این صنایع ممکن است مزیت‌های قیمت تمام شده یک فروشنده انحصاری را ایجاد کند، اما از تخصیص بهینه منابع به علت سودگرایی انحصار جلوگیری می‌کند.

۲. تغییر ساختار درآمدها در اقتصاد: این تغییر به معنای تغییر میزان سود افراد یا گروه‌های خاصی است. ذینفعان از جمله

¹⁰ - Rees, Ray, *Public Enterprise Economics*, London, Weindenfeld and Nicolson, 1984 PP. 2-3.

⁹ - Public Enterprise

مؤسسه عمومی به ویژه بخش خدمات رفاهی نیز از این مقوله است. در برخی کشورها که تراکم جمعیت در آنها پراکنده است، خدمات رفاهی از آغاز به علت ناتوانی بازار توسط دولت ارائه شده است. این کوتاهی بازار ناشی از مسایل انحصار طبیعی نیست، بلکه جنبه توسعه نیافتگی دارد؛ یعنی بازار آزاد توان تأمین زیرساخت‌های ضروری مانند راه‌سازی، راه‌آهن، تأسیسات آب و برق و گاز را ندارد. غیر از دولت هیچ کس منابع لازم جهت ایجاد و توسعه خدمات زیربنایی را ندارد. اگر دولت این خدمات را ارائه ندهد؛ این خدمات اصلاً ارائه نمی‌شود.

۴- تغییر ماهیت اقتصاد، از سرمایه‌داری به سوسیالیستی: این عامل در برخی کشورها عامل اصلی بوده است. در انگلستان در دوران پلس از جنگ، راه‌آهن، فولاد و زغال‌سنگ ملی شد تا ستادهای فرماندهی اصلی اقتصاد در اختیار دولت قرار گیرد. مؤسسات عمومی به عنوان نوعی سوسیالیسم منعطف و تلطیف شده و شاید مرحله گذار به سمت سوسیالیسم کامل تلقی شده است. اگر صنایع مهم مانند خدمات رفاهی، در دست دولت باشد، گذار به جامعه سوسیالیستی تسهیل می‌شود. این وضعیت را می‌توان با رویکردی دیگر تفسیر کرد؛ بدین صورت که

عبارت‌اند از: کارکنان، مصرف‌کنندگان و دولت. برای مثال، یکی از راه‌های تغییر درآمدها، یارانه‌های گزاف در قیمت کالاها و خدمات مؤسسات عمومی است. در برخی کشورها مصرف‌کنندگان روستایی ممکن است بهای ناچیزی برای برق مصرفی خود بپردازند، در حالی که سایر مصرف‌کنندگان برای جبران آن، بهای بیشتری می‌پردازند. اگر خدمات روستایی توسط بخش خصوصی تأمین می‌شد، یا مصرف‌کنندگان می‌بایست قیمت بیشتری بپردازند یا شرکت تأمین کننده نمی‌توانست ادامه حیات دهد. برخی از منتقدان بر این نظرند که مالکیت دولت به «تشک‌پر» تبدیل می‌شود، زیرا برای کارکنانش شرایطی بالاتر از جاهای دیگر فراهم می‌آورد. به بیان دیگر، بازده بیشتر به جیب کارکنان مؤسسه سرازیر می‌شود.

۳. تسهیل برنامه‌ریزی اقتصادی بلند مدت متمرکز: برنامه‌ریزی متمرکز بلند مدت، انگیزه‌ای است که در برخی کشورها به کار می‌رود. به عنوان مثال، مالکیت دولت فرانسه بر برق و راه‌آهن، تأمین خدمات را بیش و پیش از تقاضا، به عنوان بخشی از فرآیند برنامه‌ریزی ملی به ویژه درباره کوشش‌های دولت در ایجاد عدم تمرکز در اقتصاد امکان‌پذیر ساخت. توسعه کلی نقش

جوامع سرمایه‌داری برای مقابله با سوسیالیسم به ناچار تا حدودی در سیاست‌های خود تجدید نظر کردند تا فشارهای مردمی برای گرایش به جامعه سوسیالیستی کاهش یابد و نظام سرمایه‌داری پابرجا بماند و از خطر سقوط برهد.

در مجموع می‌توان گفت که دولت‌ها همه یک هدف پایدار و ثابت برای استفاده از مؤسسات عمومی نداشته‌اند. اگر چه سودآوری نکته با اهمیتی است، اما برای مؤسسات عمومی مجموعه دلایل گوناگونی فراتر از سوددهی وجود داشته است. البته دولت می‌تواند در هر بخش جامعه دخالت کند که این امر ایجاد مؤسسات دولتی را نیز در بر می‌گیرد.

دوم - طبقه‌بندی مؤسسات عمومی

نظر به اینکه مؤسسات دولتی بسیار متنوع‌اند و محصولات و محیط‌های کاملاً متفاوتی دارند، طبقه‌بندی آنها ضرورت دارد که می‌توان چنین تقسیم‌بندی کرد:

۱- خدمات عام‌المنفعه^{۱۱}: خدماتی هستند که برای اقتصاد به طور کلی ضروری تلقی می‌شوند و معمولاً از یک شبکه به واحد خانوار توزیع می‌شوند، مانند آب، فاضلاب، برق، گاز، مخابرات و مانند آنها. این خدمات

دو ویژگی غیرمعمول دارند: نخست اینکه، ارائه آنها باعث ایجاد انحصار طبیعی می‌شود و دوم، از نظر سیاسی بسیار حساس هستند؛ بدین معنا که اگر در ارائه آنها نقصانی پدید آید، ناآرامی بزرگی ایجاد خواهد شد. به همین دلایل بسیاری از دولت‌ها به طور تاریخی مؤسسات خدمات عام‌المنفعه را به مالکیت خود در آورده‌اند و هیچ دولتی نمی‌تواند خود را کاملاً از آن کنار بکشد، اما می‌تواند از ابزارهای دیگری غیر از مالکیت استفاده کند. حتی اگر مؤسسات خدمات عام‌المنفعه به بخش خصوصی فروخته شود، دولت‌ها کنترل شدیدی از طریق مقررات اعمال خواهند کرد.

۲- حمل و نقل عمومی و پست: این خدمات هر دو از نظر مالی ناتوان‌اند و سابقه ضرر و زیان در حمل و نقل عمومی موجب فرسودگی سیستمها شده است. اگر قیمت‌ها افزایش یابد و یا خدمات کمتری ارائه شود، دولت‌ها باید هزینه سیاسی گزافی پرداخت کنند. به دلیل سودآور نبودن این دو، خصوصی‌سازی آنها آسان نیست؛ اما ترویج رقابت از طریق مقررات زدایی و حذف محدودیت‌هایی چون انحصار قانونی در پست می‌تواند رقابت بخش خصوصی را امکان‌پذیر

اجباری، متمایز کننده این نوع مؤسسات است؛ زیرا امکان اصلی آنها قدرت وادارگری دولت است که هدف اصلی آن تأمین منافع عمومی می‌باشد.

همه نمونه‌های بالا ارتباط محکم میان مالکیت دولت و مقررات دولتی را نشان می‌دهد. مقررات یا نظم دهی یکی از ویژگیهای مهم مؤسسات عمومی است. خدمات رفاهی عمومی ممکن است در بیشتر فعالیت‌هایشان به انحصار طبیعی گرایش داشته باشند، اما این موضوع غالباً توسط انحصار قانونی هم تقویت می‌شود.

سوم - چالش‌های مؤسسات عمومی

در این زمینه، مهم‌ترین مجادله، بحث ایدئولوژیک درباره نقش دولت است. از یک سو کسانی بر این باورند که خصوصی‌سازی نقش دولت را محدود کرده و برتری مؤسسات خصوصی را تأیید می‌کند؛ در حالی که مؤسسات عمومی پدید آورنده عدالت و برابری اجتماعی هستند که این گروه با همه انواع خصوصی‌سازی مخالف‌اند. از دیگر سو، طرفداران خصوصی‌سازی معتقدند که برای نیل به این اهداف نیازی به بنگاه‌داری دولتی نیست و دولت می‌تواند با ابزارهای دیگری به این اهداف برسد؛ منافع اقتصادی تنها از فروش مؤسسات در محیط‌های رقابتی حاصل

کند. به هر حال، در مجموع این حوزه از فعالیت، یکی از مشکلات دولتهاست.

۳- مؤسسات در محیط‌های رقابتی: این مؤسسات مستقیماً با شرکت‌های خصوصی رقابت می‌کنند که از آن جمله می‌توان بانک‌ها، شرکتهای بیمه و شرکت‌های نفتی را نام برد. در اکثر کشورها بسیاری از این مؤسسات خصوصی شده‌اند. مسئله این است که اگر این مؤسسه‌ها سودآورند و نحوه اداره آنها تفاوتی با رقبا ندارد، چرا باید در مالکیت دولت باشند؟ از سوی دیگر، اگر هدف دولت این است که سود چنین مؤسساتی را به مصارف اجتماعی برساند، لزومی ندارد که از ابزار مالکیت استفاده کند و به راحتی می‌تواند از ابزارهای دیگر برای تحقق این هدف بهره جوید.

۴- مراجع تنظیم بازار^{۱۲}: برخی محصولات و خدمات اگر به مکانیزم بازار رها شود، ممکن است نتیجه حاصل از مدیریت بازار، به زیان همه باشد؛ بنابراین دولت مؤسساتی تأسیس می‌کند که تأمین مالی آنها از طریق فروش محصولات است، مانند خرید اجباری محصولات، به‌ویژه محصولات کشاورزی برای فروش مجدد و یا بیمه اجباری حوادث اتومبیل. خرید یا فروش

12 - Regulatory Authorities

مخصوص به خود را دارند، اما همچنین نسبت به یک وزیر مسئول‌اند. مؤسسه عمومی غالباً باید علاوه بر حداکثر کردن سود مانند یک شرکت خصوصی، هدف‌های دیگری را هم دنبال کند. سابقه نامطلوب مؤسسات متعلق به دولت حاصل ساختار کنترل و فرآیندهای مدیریتی آنها، از جمله ارتباطات با دولت است.

مؤسسات عمومی معمولاً به عنوان یک نهاد قانونی با اندازه‌ای آزادی مدیریتی ایجاد می‌شوند. اما از یک سو به اندازه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی پاسخگویی ندارند و از سوی دیگر، پاسخگویی به سهامداران هم که مزیت بزرگی در بخش خصوصی تلقی می‌شود، در آنها وجود ندارد. مؤسسه عمومی تحت نفوذ سیاسی است و غالباً از آن انتظار می‌رود که به جای به حداکثر رساندن سود مانند مؤسسات خصوصی، منافع عمومی را توسعه بخشد: همه عملیات دولتی تحت کنترل وزیر است و به گونه‌ای مسئول عملکرد تجارتي در بازار و همین‌طور مسئول عملکرد سیاسی است. سازگار کردن این دو هدف در عمل بسیار دشوار و مسئله‌ساز است. وزیر مستقیماً تحت فشار گروه‌های ذینفع، رأی دهندگان، اتحادیه‌ها و کارکنان، سایر اعضای دولت و همین‌طور ارتباط متعارف با هیئت

می‌شود و برای انواع مشخصی چون خدمات عام‌المنفعه، منافع اقتصادی با تشویق رقابت از طریق مقررات‌زدایی به دست می‌آید. میزان رقابت محصول در بازار و اثر بخشی خط‌مشی‌ها و مقررات، بیش از نوع مالکیت مؤسسات (دولتی یا خصوصی بودن) بر عملکرد آنها تأثیر دارد.¹³ برای پرهیز از پراگویی، به دو عامل اصلی ضعف مؤسسات دولتی اشاره می‌شود:

۱- ضعف پاسخگویی: اصلی بودن مسئله پاسخگویی را می‌توان از سه مشخصه بارز مؤسسات عمومی نتیجه گرفت: نخست، باید متعلق به دولت باشند. دوم، باید به تولید کالاها و خدمات برای فروش اشتغال داشته باشند. و سوم، فروش و درآمد آنها باید ارتباطی با قیمت تمام شده داشته باشد. این ویژگی‌ها در پاسخگویی سردرگمی پدید می‌آورد. مؤسسات عمومی سازمانهایی هستند که به عنوان قسمتی از بخش دولتی طرح‌ریزی شده‌اند، لیکن قرار است اداره آنها جنبه تجاری هم داشته باشد. آنها به صورت تجاری عمل می‌کنند، ولی سهامدار ندارند؛ متعلق به دولت‌اند ولی تأمین مالی آنها با دولت نیست؛ مدیریت و هیأت مدیره

¹³ - Vickers, J. and Yarrow, G. *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1988. P.3.

مردم باید کنترل کند. با این حال، چارچوب کنترل صنایع دولتی نامطلوب است که چهار دلیل عمده دارد:^{۱۴}

۱. جایگزین کردن هدف‌های سیاسی به جای هدف‌های اجتماعی
۲. رجحان دادن دخالت مستقیم سیاسی در تصمیمات مدیریتی
۳. ناکارایی داخلی در دیوان‌سالاری‌ها
۴. سطوح ناکارآمد فعالیت بوروکراتیک کنترل‌های دولتی به عنوان مزاحمت‌هایی تلقی می‌شوند که پیشرفت و ابتکار و فرصت‌های تجاری را محدود می‌کند. به همین دلایل، روز به روز مؤسسات بیشتری از بخش دولتی به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

بخش دوم - انحصارات دولتی در

کشور

بند اول - انواع انحصارات دولتی در

کشور

در حال حاضر در کشور ما انحصارات اقتصادی دولتی را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: دسته اول، انحصاراتی است که مستقیماً به موجب قوانین خاص ایجاد شده‌اند؛ دسته دوم، انحصاراتی است که وجود آنها زمینه قانونی خاصی ندارد، اما در عمل

مدیره و مدیریت مؤسسه است. در این پیچیدگی پدید آمدن مسائل پاسخگویی دور از انتظار نیست.

مدیران مؤسسات عمومی غالباً به عنوان افرادی با ریسک‌پذیری اندک و با کفایتی کمتر از مدیران بخش خصوصی تلقی می‌شوند. بخشی از دلیل این طرز تلقی، ناشی از نبودن اخراج به عنوان تنبیه و همچنین کم اهمیت بودن شکست مؤسسه است. ارتباط‌های ضعیف پاسخگویی، فرصت‌شانه خالی کردن از زیر بار مسئولیت را فراهم می‌سازد. مدیران می‌توانند دولت را به دلیل هر کمبودی مورد سرزنش قرار دهند؛ دولت‌ها می‌توانند مدیران را مقصر قلمداد کنند؛ و هیئت‌های مدیره گناه را به گردن آن دو می‌اندازند.

۲- کنترل دولت و آزادی مدیریت:

دولت‌ها غالباً مؤسسات عمومی را خارج از کنترل کافی خود می‌دانند، در حالی که مدیران مؤسسات عمومی ادعا می‌کنند که دخالت‌های بسیاری در حوزه اختیارات آنها صورت می‌گیرد. مؤسسات، کنترل دولت را بسیار انعطاف‌ناپذیر و وقت‌گیر می‌دانند. از نقطه نظر دولت، کنترل سازمان‌های متعلق به دولت ضروری است، زیرا این مؤسسات متعلق به عموم مردم است و دولت به عنوان نماینده

14 - همان، ص ۳۴.

به دلایلی حالت انحصاری دارند؛ و دسته سوم، انحصاراتی است که به دلیل سرمایه و امکانات دولت در جهت حذف رقبا، قدرت انحصاری یافته‌اند که به مهم‌ترین انحصارات هر کدام از این سه دسته اشاره می‌شود:^{۱۵}

نخست - انحصارات دولتی که به موجب قوانین خاصی ایجاد شده‌اند:

۱- به موجب فراز دوم اصل ۴۴ قانون اساسی، کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه‌آهن و مانند اینها که به صورت مالکیت عمومی است، در انحصار دولت قرار گرفته است.

۲- به موجب ماده ۴ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۳۳/۱۰/۲۵ و ماده ۳ قانون نفت مصوب ۱۳۵۳/۴/۳۱، اشتغال به امور صنعت نفت در سراسر کشور و فلات قاره از هر قبیل به انحصار شرکت نفت درآمده است.

۳- به موجب ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی گاز ایران، تهیه و عمل‌آوری انواع گاز،

ایجاد تأسیسات و وسایل لازم برای نیل به این مقصود، مطالعه و تهیه و تنظیم و اجرای طرحهای احداث خطوط لوله و شبکه‌های توزیع گاز طبیعی، احداث وسایل حمل و نقل و توزیع و ذخیره سازی انواع گاز، صدور گاز و مشتقات آن و حمل و نقل و توزیع انواع گاز، جزء حقوق و اختیارات این شرکت محسوب شده است.

۴- طبق ماده ۵ قانون سازمان برق ایران مصوب آذر ماه ۱۳۴۲، هیچ شخصی اعم از حقوق یا حقیقی، نمی‌تواند بدون موافقت و کسب پروانه از وزارت آب و برق در توسعه، ایجاد و احداث بهره‌برداری تأسیسات تولید و انتقال و توزیع نیروی برق، به منظور مصرف در امور کشاورزی و صنعتی اقدام نماید.

۵- به موجب ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت توانیر مصوب ۱۳۴۷، تولید نیروی برق و انتقال و خرید فروش آن در سراسر کشور به انحصار این شرکت درآمده است.

۶- ماده ۲ قانون تأسیس شرکت مخابرات مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۹، تأسیس، توسعه و نگهداری و بهره‌برداری شبکه‌های مخابرات کشور را به انحصار این شرکت در می‌آورد.

۷- طبق ماده ۳ قانون هواپیمایی کشوری مصوب مرداد ۱۳۲۸ دولت حق

15 - مرکز پژوهشهای مجلس، «مروری بر عوامل و ریشه‌های قانونی و رویه‌ای انحصارات دولتی در ایران»، **مجله مجلس و پژوهش**، گزارش ویژه، شماره ۱۲، ۱۳۷۳، صص ۷۰-۶۳.

اساسنامه شرکت ملی انبارهای عمومی و گمرکی ایران امور مربوط به انجام کلیه عملیات تخلیه، بارگیری، انبارداری و حفاظت کالاهای وارده و عملیات لازم برای اجرای تشریفات قانون امور گمرکی به این شرکت واگذار گردید.

۱۱- به موجب ماده ۱ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷

بهره‌برداری و اداره تأسیسات توسعه منابع آب به انحصار وزارت آب و برق درآمده است.

۱۲- شرکت بیمه ایران به موجب قانون مصوب ۱۳۵۸/۴/۴ و شرکتهای بیمه آریا، امید، پارس، تهران، توانا، حافظ، ساختمان و کار و شرق به موجب قانون مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۱۲ ملی شده‌اند.

۱۳- به موجب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران مصوب ۱۳۵۰ و قانون اساسنامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و قانون اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب دی‌ماه ۱۳۵۹، کلیه امور مربوط به تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیو و تلویزیونی در انحصار این سازمان درآمده است.

۱۴- به موجب ماده ۴ قانون شیلات مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۱۶، امر صید آبیان در

حاکمیت مطلق و انحصاری در فضای بالای خاک کشور و بالای آبهای ساحلی را دارا می‌باشد. همین حکم در ماده ۵ قانون تأسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران آمده و حق بهره‌برداری هوایی به منظور حمل و نقل اشخاص و اشیاء به وسیله هواپیمایی توسط هواپیماهای سنگین منحصراً به شرکت هواپیمایی ملی ایران واگذار شده است.

۸- به موجب ماده «۱» لایحه قانونی تشکیل شرکت خدمات هوایی کشور و به منظور ارائه خدمات هواپیمایی به مؤسسات دولتی و حمل بار و مسافر، ۶ شرکت هواپیمایی «ایرتاکسی» پارس ایر، ایرسرویس، ایرآسمان، هلیکوپتر ایران و هلیکوپتر سرویس ملی اعلام شده و در یکدیگر ادغام شدند.

۹- طبق ماده واحده قانون راجع به اصلاح لایحه قانونی الغای قانون تشکیل سازمان غله و قند و شکر و چای کشور مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۱۵ انحصار تدارک و ذخیره‌سازی و سایر موارد مربوط به گندم و قند و شکر و چای کشور به شرکتهای مزبور واگذار شده است.

۱۰- به موجب لایحه قانونی ملی کردن سهام شرکت سهامی انبارهای عمومی مصوب شورای انقلاب اسلامی ایران و ماده ۳

ذی‌ربط که سهام آنها صددرصد متعلق به دولت باشد، انجام خواهد شد.

۱۹- به موجب ماده ۱۳ قانون تشکیل

شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، عرضه خدمات پستی در کشور منحصر به این شرکت شده است.

دوم - انحصارات دولتی که وجود آنها زمینه قانونی خاصی ندارد، اما در عمل به دلایلی حالت انحصاری دارند :

۱- سرمایه‌گذاری در طرحهای توسعه منابع آب و نیز بهره‌برداری از تأسیسات آبی و شبکه‌ها توزیع آب کشاورزی و شهری تا حد قریب به انحصار در اختیار بخش دولتی می‌باشد که این امر عمدتاً به لحاظ سنگین بودن سرمایه‌گذاریها و عدم اطمینان از بازگشت سرمایه بوده است. با تشکیل شرکت آب و فاضلات (۵۱ درصد خصوصی) از سال ۱۳۷۱ انحصاری بودن شکل سرمایه‌گذاری بخش آب و فاضلاب، ظاهراً محدودش گردیده، ولی مدیریت این شرکتها کماکان دولتی است. هزینه طرحهای توسعه از منابع دولتی تأمین می‌گردد و هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری از محل درآمدهای شرکتها تأمین می‌شود. از سال ۱۳۷۲ شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌های آب و کشاورزی به صورت موردی تشکیل شده که ماهیت خصوصی -

کلیه آبهای کشور به انحصار شرکت سهامی شیلات ایران و سپس وزارت جهاد سازندگی درآمده است.

۱۵- قانون کتابهای درسی و اساسنامه کتابهای درسی ایران مصوب ۱۳۴۶/۲/۷، چاپ کتابهای درسی را به انحصار وزارت آموزش و پرورش در آورده است.

۱۶- به موجب قانون اکتشاف و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۰، بهره‌برداری از جنگلها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت، به عهده سازمان جنگل‌های ایران گذاشته شده است.

۱۷- به موجب قانون انحصار دولتی دخانیات مصوب ۲۹ اسفند ۱۳۰۷ کلیه حقوق مربوط به واردات و صدور و خرید و فروش و تهیه و نگهداری و حمل و نقل اجناس دخانیه و انواع کاغذ سیگار به دولت منحصر شده است. از سال ۱۳۷۲ خدمات بازرگانی دخانیات از انحصار خارج شده و توزیع و فروش آن توسط بخش خصوصی آزاد شده است.

۱۸- طبق ماده ۲۲ قانون معادن، بهره‌برداری و استخراج از معادن بزرگ مستقیماً توسط وزارت معادن و فلزات و مؤسسات تابعه و یا یکی از مؤسسات دولتی

کشور، شرکت بازرگانی دولتی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، شرکت بازرگانی پتروشیمی - که اخیراً در زمینه توزیع محصولات پتروشیمی و صادرات آن، مسایل و مشکلات عمیقی مطرح شده است - و شرکت سرمایه‌گذاری پتروشیمی که اگر چه وظایف اصلی آنها اعمال تصدی است، ولی با توجه به سیاستهای دولت و برخورداری از امکاناتی خاص عملاً به صورت انحصاری عمل می‌نمایند. این امکانات عبارت‌اند از:

- وجود سوبسیدهای عمده
- تخصیص ارز توسط بانک مرکزی صرفاً به دستگاههای ذی‌ربط
- وجود امکانات فیزیکی قابل توجه (کامیون، انبار، سردخانه)
- سابقه فعالیت در بازار
- چنانچه امکانات مزبور کم و بیش در اختیار بخش غیر دولتی نیز گذاشته شود، خود فعالیت نیز قابل واگذاری خواهد بود.
- ۵- شرکتهایی که به موجب بند (ج) قانون حفاظت و توسعه صنایع مصادره شده و در اختیار دولت قرار گرفته‌اند، اگر چه رسماً حالت انحصاری ندارند، اما در برخی از رشته‌های صنعتی عمدتاً بازار را در اختیار گرفته و حالت انحصاری پیدا نموده‌اند. این صنایع عبارت‌اند از: روغن‌سازی، داروسازی،

دولتی دارد و نتیجه عملکرد آنها هنوز مشخص نشده است. اخیراً وزارت نیرو در مواردی که امکان برداشت آب از منابع سطحی و زیرزمینی وجود دارد، با اعلام شرایطی از بخش خصوصی دعوت به سرمایه‌گذاری نموده است.

۲- در زمینه بذر و نهال در مواردی که دولت فعال است، عملاً بازار را در اختیار دارد و به همین لحاظ دارای قدرت انحصاری است. منطق دخالت دولت در عرضه این محصولات، یکی به جهت ماهیت تحقیقاتی آن است که طبعاً به آن کالاها تا حدودی جنبه کالاهای عمومی می‌دهد و جهت دیگر ماهیت حمایتی آن است.

۳- دولت در زمینه تولید واکسن، دارای قدرت انحصاری است. منطق دخالت در این زمینه، نهادسازی، وجود پیچیدگیهای فنی (ایمنی، خلوص، پاکیزگی تولید، اثربخشی)، عوارض و اثرات خارجی است. برای فعالیت بخش خصوصی در این زمینه منع قانونی وجود ندارد، ولی قطعاً اعمال استانداردها و تنظیم فعالیت بر عهده دولت باید باشد.

۴- در زمینه تولید و تجارت شرکتهایی وجود دارند (مانند: شرکت سهامی پخش کود شیمیایی و سم، شرکت سهامی گسترش خدمات بازرگانی، شرکت سهامی گوشت

پودرهای شوینده، لاستیک و سیمان. با اقدامات اخیر در زمینه فروش و واگذاری سهام این گونه شرکتها، انتظار می‌رود حالت انحصاری فعلی تخفیف یابد، اما در بعضی موارد اکثریت سهام توسط «نهاده‌ها» و «شبه نهاده‌ها» خریداری شده است که در نتیجه موجب ایجاد انحصارهای جدید خواهد گردید. چنین به نظر می‌رسد که مدیریت سازمان صنایع ملی در این گونه واگذاریها، با منظوری خاص عمل نموده است.

۶- پاره‌ای از شرکت‌های دولتی به دلیل اینکه خریدار عمده تولیدات آنها دولت است حالت انحصاری پیدا نموده‌اند و بخش خصوصی رغبتی به سرمایه‌گذاری در این زمینه‌ها از خود نشان نمی‌دهد. این شرکتها عبارتند از: شرکت آونگان، شرکت تراکتورسازی، شرکت واگن پارس، صنایع مخابراتی، صنایع تولید سیم و کابل و صنایع دریایی.

۷- در حال حاضر حدود ۴۷ شهر بالای یکصد هزار نفر کشور دارای شرکت یا سازمان اتوبوسرانی می‌باشند. هر چند محدودیت قانونی در خصوص مشارکت بخش خصوصی در این زمینه وجود ندارد، اما عملاً این بخش به دلیل عدم صرفه اقتصادی، سرمایه‌گذاری سنگین و عدم توازن درآمد و هزینه آن، هیچ

سرمایه‌گذاری و رغبتی به مشارکت در آن نشان نداده است. در حال حاضر در صورتی که دریافت قیمت تمام شده هزینه سفر امکان‌پذیر باشد، می‌توان با توجه به تبصره ۱۳ قانون تأسیس شرکت اتوبوسرانی عمومی در شهرها، زمینه‌های مشارکت این بخش را در قالب شرکتهایی با حداقل ۵۰ اتوبوس فراهم نمود.

۸- شرکتهای آب و فاضلاب استانی غیردولتی محسوب می‌شوند، اما به علت مشکلاتی از قبیل سرمایه‌گذاری سنگین، عدم سودآوری و بازده محدود، ثابت بودن قیمت ارائه خدمات و حساسیت اجتماعی، به طور نسبی وابسته به دولت باقی مانده‌اند. در حال حاضر در صورت امکان برقراری نسبی تعادل بین درآمد و هزینه و آماده شدن زمینه برای اداره اقتصادی فعالیتهای مربوط به توزیع آب، پیشنهادهای زیر را می‌توان ارائه نمود:

- واگذاری برخی فعالیتهای جثبی، مانند کنتور خوانی و بهره‌برداری از شبکه به بخش خصوصی؛
- اعطای مجوز احداث و اداره سیستمهای توزیع آب و جمع‌آوری فاضلاب در مناطق توسعه جدید شهری؛

سالة گذشته اتفاق افتاد) در فعاليتهاي توليد پتروشيمي، امكانات عظيمي براي توليد و صادرات در خدمت اقتصاد ملي قرار خواهد گرفت.

۱۱- از ساير مصاديق مربوط به اين بند مي توان به انحصارات ضمني مربوط به شرکتهای کشت و صنعت، شرکت سهامی نکاچوب و شرکت سهامی پخش کود شیمیایی اشاره نمود.

سوم - انحصاراتی که قدرت انحصاری آنها به دلیل سرمایه و امکانات در جهت حذف رقباي بالقوه است :

۱- به موجب لايحه قانونی اساسنامه بنياد مستضعفان، سرمایه های قابل ملاحظه ای در اختیار این بنياد قرار گرفته است، بدون اینکه هزینه ای نسبی در برداشته باشد. استفاده از این امکانات عملاً امکان رقابت و فعاليت بخش خصوصي در زمينه های مشابه را سلب و يا محدود نموده است. نکته فوق در مورد شرکتهای وابسته به برخی ديگر از نهادهای عمومي غيردولتي نیز صادق می باشد.

۲- به موجب اساسنامه شرکت شهرکهای صنعتی ایران، مصوب ۱۳۶۳/۳/۲۳ هیأت وزیران، مستند به قانون تأسیس شرکت شهرکهای صنعتی ایران، مصوب

- استفاده از ظرفيتهاي بخش خصوصي در فعاليتهاي آب و فاضلاب در چارچوب کنترل و نظارت فني و مالي شرکتهای آب و فاضلاب.

۹- در حال حاضر شرکت دولتي سنجش از دور در فعاليتهاي: اخذ اطلاعات از ماهواره های سنجیده، پردازش اطلاعات دريافتي، تهيه اطلاعات کابردی از ماهواره، ايجاد آرشیو ملي و توليد فيلم و عکسهای مختلف در مقیاسهای متفاوت، حالت انحصاری دارد. از فعاليتهاي مذکور تنها محورهای اخذ اطلاعات و ايجاد آرشیو ملي می تواند در اختيار شرکت سنجش از دور باقی بماند و در بقیه موارد به سنجش غيردولتي امکان فعاليت داده شود.

۱۰- از مصاديق بارز اين بند می توان به انحصار گسترده شرکت ملي صنايع پتروشيمي اشاره نمود. اين شرکت با روشهای حساب شده خود در طول سالهای گذشته، عملاً امکان واگذاري حتی کوچک ترين بخش از فعاليتهاي توليد خود به بخش خصوصي را مسدود و در واقع بهترین زمينه بهره گیری از مزيت نسبي در اين بخش را در انحصار دولت نگه داشته است. کارشناسان آگاه صنعتی تردید ندارند که با حضور بخش خصوصي (نه از نوعی که در سازمان صنايع ملي در یک

۱۳۶۲/۱۲/۷، تسهیلات و اختیاراتی در اختیار این شرکت گذاشته شده که امکان رقابت بخش غیردولتی را سلب یا محدود نموده است.

۳- اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید مصوب سال ۱۳۶۵ هیأت وزیران نیز اختیارات و تسهیلاتی در اختیار این شرکت قرار داده و امکان رقابت بخش غیردولتی در زمینه مشابه کاملاً محدود شده است.

۴- بر اساس قانون تأسیس شرکتهای سهامی حمل و نقل (۱۳۶۱/۱۲/۹) و اساسنامه شرکت سهامی، حمل و نقل جادهای یخچالدار، امکانات مالی و غیرمالی قابل ملاحظه‌ای در اختیار آن قرار گرفته که محدودیت زیادی برای فعالیت بخش غیردولتی در این زمینه فراهم شده است.

بند دوم - عملکرد انحصارات اقتصادی دولتی

نخست - عملکرد اقتصادی انحصارات اقتصادی دولتی

از دیدگاه ارزشی که تبلور اقتصادی آن را در قانون اساسی می‌توان یافت، با توجه به تکالیفی که این قانون بر دوش دولت نهاده است، ضرورت فعالیت‌های اقتصادی دولت به طور مضاعف تأیید می‌شود. برآوردها نشان می‌دهند یک پنجم تولید ناخالص ملی توسط

بنگاههای دولتی تأمین می‌گردد و سهم سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها در کل سرمایه‌گذاری کشور بیش از ۲۳ درصد می‌باشد و از سال ۱۳۶۷ بودجه بنگاههای دولتی از بودجه عمومی فراتر رفته و گاهی به ۷۰ درصد بودجه کل کشور می‌رسد.^{۱۶} هر ساله بخش عمده‌ای از تسهیلات سیستم بانکی برای تأمین مالی فعالیت‌های جاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی مصرف می‌شود و در نتیجه سهم اصلی سرمایه‌گذاری کشور از طریق شرکت‌های دولتی صورت می‌گیرد. نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص ملی بیش از بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی است. به عبارت دیگر اثرات فعالیت شرکت‌های دولتی بر متغیرهای اقتصاد کلان کشور همواره بیش از فعالیت سایر عناصر و عوامل دولت است که این امر حاکی از اهمیت روزافزون بخش شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور می‌باشد.

از سوی دیگر ارقام اعتبارات اعطایی بانک مرکزی به دولت حاکی از این مطلب است که حدود ۲۰ درصد تسهیلات اعطایی بانک مرکزی به دولت مربوط به شرکت‌های

16 - کمیجانی، اکبر، *ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران*، معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد و امور دارایی، ۱۳۸۲، ص ۱۶۷.

هر ساله شرکت‌های دولتی مبالغی را تحت عناوین مالیات و سود سهام به دولت می‌پردازند و در مقابل تعدادی از شرکت‌های دولتی، ارقام مذکور و گاهی بیشتر از آن را تحت عنوان کمک زیان از دولت دریافت می‌دارند. علاوه بر این، دولت وجوهی را اعم از یارانه، وام و مانند آن به شرکت‌های دولتی پرداخت می‌کند. البته شرکت‌های دولتی که تحت پوشش دیگر شرکت‌های دولتی قرار دارند، سودسهام را به خزانه واریز نمی‌نمایند، بلکه سود سهام این گونه شرکت‌ها متعلق به شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذار است (شرکت‌های دولتی را که شرکت‌های دولتی ایجاد می‌کنند، شرکت‌های نسل دوم، نسل سوم و... می‌گویند). طبق اطلاعات موجود از مجموع نزدیک به ۴۰۰ شرکت دولتی و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت که بودجه آنها در قوانین بودجه کل کشور درج می‌گردد، حدود ۱۲۵ شرکت مستقیماً تحت پوشش دولت (یکی از وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دولتی) قرار دارند و بقیه از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شده‌اند و این در حالی است که طبق اعلام سازمان حسابرسی تعداد شرکت‌های دولتی شناسایی شده بیش از ۷۰۰ شرکت می‌باشد و دیوان محاسبات تعداد این گونه شرکت‌ها را

دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌باشد.^{۱۷} به عبارت دیگر شرکت‌های دولتی به میزان تعیین کننده‌ای بر سیاست‌های پولی و مالی دولت تأثیرگذار می‌باشند و این وضعیت در حالی است که مطابق با ماهیت حقوقی شرکت‌های دولتی و نحوه مدیریت و ساماندهی این گونه شرکت‌ها، امکان کنترل کامل و نظارت همه جانبه بر عملکرد شرکت‌های مزبور وجود ندارد. در اجرای پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری ثابت، شرکت‌های دولتی عوامل اجرایی دولت هستند که طرح‌های مصوب را اجرا می‌کنند. نکته حائز اهمیت در مقررات حاکم بر نحوه اجرای طرح‌های عمرانی، ضوابط مالی - عملیاتی این گونه طرح‌ها و جاری بودن مقررات عمومی دولت بر نحوه انجام هزینه‌های طرح‌های عمرانی است که شرکت دولتی آن را به انجام می‌رساند. به عبارت دیگر، شرکت دولتی با هرگونه روش و سیستم مالی و مدیریت، در اجرای طرح‌های عمرانی مکلف است مقررات عمومی دولت را مدنظر قرار دهد که این وضعیت در مدت انجام طرح عمرانی، در کیفیت تحقق اهداف آن بسیار مؤثر است.

17 - همان، ص ۱۷۲.

- بیش از ۲۰۰۰ شرکت اعلام کرده است.^{۱۸}
۲. اعمال کنترل‌های مختلف بر فعالیت شرکت‌ها
۳. مشکلات ارزی کشور
۴. دخالت‌های غیراقتصادی و غیرمنطقی در فعالیت شرکت‌ها
۵. فقدان ادبیات بنگاه‌داری دولتی در کشور
۶. فقدان نظام کنترل و ارزیابی

دوم - هزینه‌های اجتماعی انحصارات دولتی

اقتصاددانان معتقدند که انحصار در بازار هزینه‌های اجتماعی دربر دارد که نتیجه آن کاهش رفاه در جامعه خواهد بود. معیارهای آنان برای اندازه‌گیری هزینه‌های اجتماعی بر اساس کارایی، انصاف یا عدالت، پیشرفت فنی و اخلاق در تخصیص منابع است که بدون ورود به بحث‌های علم اقتصاد، نتیجه برآوردهای اقتصاددانان در مورد هزینه‌های اجتماعی انحصارات دولتی بیان می‌شود:^{۲۰}

۱. فساد اقتصادی و رانت‌خواری: بنا به تعریف بانک جهانی، فساد اقتصادی - اداری عبارت است از استفاده از امکانات و منابع

از آنجا که هیچ آمار دقیق و مطمئنی در مورد بنگاه‌های دولتی وجود ندارد، در مورد عملکرد آنها نمی‌توان فضاوت درستی داشت و به بررسی عوامل مؤثر عملکرد بنگاه‌های دولتی بسنده می‌شود. وزارت اقتصاد، اهم عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت‌های دولتی را که منجر به تصمیم‌گیری نسبت به انتقال و واگذاری این شرکت‌ها به بخش خصوصی و غیردولتی گردیده است چنین اعلام می‌کند:^{۱۹}

الف) عوامل داخلی:

۱. مدیریت نامطلوب
 ۲. فقدان سیستم‌های مالی مناسب
 ۳. فقدان برنامه‌ریزی
 ۴. کمبود نیروی متخصص.
- ب) عوامل خارجی:
۱. تعدد قوانین و مقررات حاکم بر

کارکرد شرکت‌ها

²⁰ - ر.ک: ارزیابی قدرت و حجم فعالیت‌های انحصاری در اقتصاد ایران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۰، صص ۱۲۶-۹۹.

¹⁸ - همان، ص ۱۷۵.

¹⁹ - همان، صص ۱۸۶-۱۷۷.

اجازه‌نامه‌های واردات و صادرات و سایر امتیازات اقتصادی، فعالیت‌های شبکه مالی غیررسمی بازار، فعالیت‌هایی که برای دوزدن محدودیت قانون کار، تعداد واقعی کارگران خود را اعلام نمی‌کنند، فروش کالاها و خدمات دولتی به قیمتی بالاتر از حد تعیین شده و غیره از پیامدهای انحصارات دولتی است.

طبق تخمین‌های موجود، اقتصاد زیرزمینی ناشی از انحصارات دولتی نزدیک به ۲۵ درصد اقتصاد را در بر می‌گیرد. رشد اقتصاد زیرزمینی از یک سو موجب گسترش فساد اقتصادی و اجتماعی گشته و از سوی دیگر مدیریت اقتصاد را دشوار می‌سازد. رشد اقتصاد زیرزمینی موجب کاهش درآمد مالیاتی دولت و لذا افزایش کسری بودجه، افزایش بدهی‌های دولت و روی آوردن به چاپ اسکناس برای تأمین کسری بودجه، کاهش سرمایه‌گذاری و در نهایت کاهش نرخ رشد اقتصاد می‌گردد.

۲. اخلال در تخصیص منابع : سیاست اقتصادی نادرست انحصاری‌گری دولت، اقتصاد کشور را شدیداً به دریافت یارانه‌های دولتی وابسته کرده که موجب پیدایش نابهنجاری‌های گسترده از جمله پیدایش انحصارات مصنوعی، افت کارایی و پیدایش

عمومی در جهت منافع و سود شخصی از سوی مدیران، کارگزاران و پایوران سازمانهای عمومی و مؤسسات. در این مقال فرصت پرداختن به زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مسئله نیست، اما به لحاظ اقتصادی، عرضه برخی از کالاها و خدمات در انحصار یک مؤسسه و یا سازمان و فقدان ظرفیت اداری و اجرایی دولت و توزیع نابرابر درآمد در جامعه به‌ویژه هنگامی که حقوق کارکنان با نیازها و بازده کارشان منطبق نباشد، زمینه ساز فساد اقتصادی و اداری خواهد بود. بررسی سیاست‌های اقتصادی نشان می‌دهد که دولت با استفاده از نظام بانکی، سیاست‌های صادراتی، تخصیص پروژه‌های دولتی، دادن امتیاز تأسیس مؤسسات انحصاری به گروههای خاص، توزیع کالاها، خدمات و امتیازات غیرنقدی، زمینه‌های فساد و رانت‌خواری را هر چه بیشتر دامن می‌زند.

اقتصاد زیرزمینی یا غیررسمی که به راحتی قابل اندازه‌گیری نبوده و در تولید ناخالص ملی منعکس نمی‌باشد، به واسطه انحصار دولت در اقتصاد کشور به شدت رانت‌ها را افزایش می‌دهد. فعالیت‌هایی مانند گرفتن کمیسیون، خرید و فروش کالاهای سهمیه‌بندی شده، خرید و فروش

یک سیستم یارانه دهی بسیار بغرنج شده که حجم قابل ملاحظه‌ای از منابع تولیدی کشور را به هدر می‌دهد. وضعیت یارانه‌های ضمنی یعنی یارانه‌هایی که به طور غیر مستقیم از طریق عرضه ارزان کالا و خدمات پرداخت می‌شود، بسیار وخیم‌تر است. حجم این یارانه‌ها بالغ بر ۱۵ درصد تولید ناخالص ملی است که دو سوم آن مربوط به یارانه‌های انرژی (برق و سوخت) می‌باشد. توجیهی که برای پرداخت این یارانه‌ها ارائه می‌شود، حمایت از اقشار کم درآمد و مبارزه با فقر است؛ اما در عمل حجم عمده این یارانه‌ها نصیب اقشار پردرآمد می‌شود.

بسیاری از بنگاه‌های دولتی نیز در صورت عدم استفاده از یارانه‌های دولت ورشکست خواهند شد. در حالی که زیرساخت‌های کشور مانند حمل‌ونقل و راه‌سازی، ریل‌گذاری، فرودگاه، بیمارستان، دانشگاه، مسکن و مانند آن معطل و بی‌توجه رها شده؛ اکثریت منابع کشور صرف نیازهای مصرفی می‌شود و اگر چند روزی درب چاههای نفت بسته شود، ملت ایران گرسنه خواهند ماند؛ در حالی که در صورت تخصیص بهینه منابع می‌توان از این سرمایه‌ها برای توسعه زیر ساخت‌های کشور استفاده کرد.

۳. رفاه اقتصادی : رفاه اقتصادی جامعه به عوامل متعددی بستگی دارد، به ویژه نرخ رشد تولید ناخالص ملی، نرخ رشد جمعیت، نرخ بیکاری و توزیع درآمد. مجموعه این عوامل موجب شده تا میانگین رشد اقتصادی کشور پس از انقلاب ۲/۵ درصد باشد. در چند سال گذشته به یمن چند برابر شدن قیمت نفت و به تبع آن چند برابر شدن درآمدهای کشور، رشد کشور به ۵ درصد رسیده است. نرخ رشد تولید ناخالص ملی در حد پایین همراه با افزایش سرسام آور جمعیت موجب شده که درآمد سرانه ایران حتی نسبت به کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا پایین‌تر باشد. طبق آمار بانک جهانی سطح تولید ناخالص سرانه ایران کمتر از یک سوم میانگین جهانی است و کشور ما در رتبه صدویازدهم جهان قرار دارد.

بحران بیکاری در کشوری که بیش از ۷۰ درصد آن در سنین جوانی و خردسالی هستند، بیداد می‌کند. به لحاظ توزیع درآمد نیز، ۱۰ درصد ثروتمندترین طبقات درآمدی جامعه بیش از ۳۰ درصد کل مصرف جامعه را به خود اختصاص می‌دهند، در حالی که این سهم برای ۱۰ درصد فقیرترین طبقه حدود ۱/۵ درصد است. متجاوز از ۵۰ درصد

مصرف کل جامعه به ۲۰ درصد بالای جامعه تعلق دارد.

۴- کارایی اقتصادی : پس از انقلاب در کشور ما بخش اعظم اقتصاد از یکسو تحت تأثیر بحران‌های ناشی از انقلاب و فرار سرمایه و از سوی دیگر تحت تأثیر تفکرات و فشارگروه‌های سیاسی چپ، با پیگیری سیاست ملی کردن به انحصار دولت درآمد؛ به طوری که در حال حاضر حدود ۷۰ درصد از بودجه کل کشور مربوط به شرکت‌های دولتی است. تعداد کارکنان دولت، پس از انقلاب چهار برابر شده است و این آمار شامل نیروهای نظامی و انتظامی، کارکنان وزارتخانه‌های اطلاعات و دفاع و شرکت‌های تحت پوشش شرکت‌های دولتی نمی‌شود.

این تغییر ساختاری یکی از دلایل عمده ضعف کارایی انحصارات دولتی بوده است. بر مبنای برآوردهای موجود، عدم کارایی و زیان‌دهی شرکت‌های دولتی به حدی است که بدون دریافت یارانه بیش از ۶۰ درصد آنها ورشکست خواهند شد. سودآوری بقیه نیز غالباً به سبب برخورداری از موقعیت انحصاری است که در صورت وجود رقابت مؤثر، بخش قابل ملاحظه‌ای از این شرکت‌ها ورشکست خواهند شد.

به طور خلاصه مهم‌ترین عوامل عدم کارایی انحصارات دولتی چنین است: سیستم بانکی کشور و تنظیم و اجرای سیاست‌های مالی کشور به هیچ وجه کارشناسی و نظام‌مند نیست؛ منفی بودن نرخ بهره نیز موجب کاهش سطح پس‌انداز و سرمایه‌گذاری می‌شود که نتیجه آن افزایش نقدینگی و جلب آن به فعالیت‌های دلالی و مصرفی و افزایش تورم است. وجود قوانین غیرضروری کانال‌های تصمیم‌گیری مؤثر را مسدود کرده است.

بند سوم - سیاست خصوصی سازی در کشور

چنانچه در بخش نخست اشاره شد، دنیای امروز به این نتیجه رسیده که دولت نمی‌تواند تاجر خوبی باشد و برای تحقق اهدافش باید حتی‌الامکان از تأمین مستقیم دست کشیده و سایر ابزارها را به کار گیرد. سیاست خصوصی‌سازی در همه کشورها حتی در کشورهایی چون چین که مرام دیگری دارند از دهه ۱۹۸۰ به شدت اجرا شده است، اما در کشور ما درست در همان برهه زمانی، تمامی صنایع بزرگ و مادر و هر کار بزرگ اقتصادی به انحصار دولت درآمد. اما پس از دو دهه، مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ امر فرمودند که خصوصی سازی

اجرا شود. البته این ابلاغیه در خصوص توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی که در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ ابلاغ شده است، باز هم حاکمیت بلامنازع انحصاری دولت را هیچ‌گونه تغییر نمی‌دهد؛ زیرا بانک‌های بزرگ دولتی که اکثریت سرمایه کشور را در دست دارند (بانک‌های ملی، مسکن، سپه، کشاورزی، صنعت و معدن و توسعه صادرات) همچنان دولتی خواهند ماند. همچنین است شرکت‌های بیمه دولتی (بیمه مرکزی و بیمه ایران)، و الباقی صنایع قابل واگذاری، ۲۰٪ سهام آنها در مالکیت دولت خواهد ماند و نیک می‌دانیم در شرکت‌های بزرگ سهامی عام، مالکیت ۲۰٪ سهام، بلامنازع خواهد بود. صنایعی که همچنان دولتی باقی خواهند ماند مانند بانک‌های بزرگ و شرکت‌های بیمه، بخش خصوصی را قدرت رقابت با آنها نخواهد بود چون دولت به هیچ وجه شرایط بازار رقابتی را رعایت نکرده و نخواهد کرد و هرگاه لازم بداند از بنگاه‌های دولتی حمایت‌های بی‌دریغ خواهد نمود.

از طرف دیگر، در ابلاغیه معظم له منظور از خصوصی‌سازی، واگذاری به شرکت‌های خصوصی سهام عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی آمده است. بنگاه‌های

عمومی غیردولتی در جمهوری اسلامی عبارت‌اند از نهادهایی که تحت امر مستقیم مقام رهبری قرار دارند، از جمله شرکت‌هایی که در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و مانند آن. نیک می‌دانیم که غیردولتی بودن چنین بنگاه‌هایی به معنای عدم استفاده آنها از بودجه عمومی کشور نیست و حتی بودجه آنها سرّی است و هیچ نظارتی از سوی دولت یا مجلس شورای اسلامی بر آنها وجود ندارد. پس واگذاری بنگاه‌های دولتی به چنین نهادهایی نه تنها کمکی به حل مشکل نمی‌کند، بلکه زمینه‌های فساد و رانت‌خواری و سوءاستفاده به دلیل نبود نظارت بسیار گسترده‌تر خواهد بود.

اجرای سیاست خصوصی سازی بسیار زمان بر و نیازمند تأمین زمینه‌های لازم برای خصوصی سازی است. دولت تصمیم گرفته نیمی از ۸۰ درصد قابل واگذاری را به صورت سبد نامشخصی از سهام تحت عنوان سهام عدالت به اقشار کم درآمد هدیه نماید، در این راستا دولت اقدام به تأسیس شرکت کارگزاری سهام عدالت کرده است. سهامداران این شرکت شامل دولت و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی هستند و مالکیت بخش بزرگی از سهام شرکت‌های

دولت باقی خواهد ماند، اما با ابهامات و بی‌نظمی هر چه بیشتر.

و اما ۴۰ درصد باقیمانده که به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد، اگر به بخش عمومی غیردولتی واگذار شود که در اصل قضیه هیچ تفاوتی به وجود نمی‌آید، مگر اینکه بخشی از آن به بخش خصوصی واگذار شود. نرخ سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد به بازده سرمایه‌گذاری و میزان ریسکی که با آن مواجه است، بستگی دارد. سرمایه‌گذاری به‌خصوص نوع خارجی آن دست کم با پنج نوع ریسک مواجه است: ریسک سیاسی، ریسک‌های مربوط به حقوق و قوانین سرمایه و کار، ریسک تغییر سیاست‌های دولت، ریسک ارزی و ریسک اقتصادی که در کشور ما به دلایل زیر، ریسک‌های مذکور بسیار بالاست:

۱. تکثر مراکز قدرت و تصمیم‌گیری و ابهام نقش و رابطه این مراکز با یکدیگر
۲. تداخل قوای سه‌گانه کشور و کشمکش پیوسته بین آنها
۳. شفاف نبودن قوانین و وجود برداشت‌های متفاوت و متناقض از آنها و همچنین نامناسب و دست و پاگیر مانند قوانین مالکیت و قوانین بانکی و قوانین گمرکی

دولتی به این شرکت منتقل خواهد شد. افزون بر این دولت اقدام به ایجاد ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی و ۳۳۷ شرکت تعاونی شهرستانی کرده است. در زمینه مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی با سازوکار و کار سهام عدالت ابهامات فراوانی وجود دارد که می‌تواند به گسترش فساد مالی، رانت‌جویی، سوءمدیریت، تداخل گرایش‌های سیاسی در تصمیمات اقتصادی، افزایش نقدینگی و افزایش مصرف جامعه بینجامد. ارزش سهام عدالت بر اساس برآوردهای صورت گرفته تا پایان سال ۱۳۸۶ بالغ بر رقمی معادل ۵۰ درصد کل نقدینگی کشور است. در شکل فعلی خود سهام عدالت برگه‌ای دال بر تعهد دولت است. در صورت آغاز فروش سهام عدالت در بازار ثانویه، این قدرت خرید عظیم می‌تواند ضربه تورمی بزرگ دیگری به کل اقتصاد باشد.^{۲۱}

مهم‌ترین مشکل این است که علاوه بر ۲۰ درصد مالکیت سهام شرکت‌های دولتی، مدیریت شرکت کارگزاری سهام عدالت نیز که در سازمان خصوصی‌سازی شکل گرفته و ۴۰ درصد سهام شرکت‌های دولتی را در اختیار دارد، با دولت است. بدین ترتیب مدیریت شرکت‌های دولتی همچنان در دست

21 - نامه ۵۷ اقتصاددان به رئیس‌جمهور، بند ۸.

۴. ناسازگاری با جامعه بین‌المللی و اهمیت پارامترهای ایدئولوژیک در سیاست داخلی، برای مثال تحریم اقتصادی، مسئله

اسرائیل و فلسطین، تنش‌های مذهبی و ایدئولوژیکی با کشورهای منطقه

۵. فساد اقتصادی گسترده به ویژه در دستگاه اداری و اجرایی دولت و سیاست غلط دولت مبنی بر اینکه فساد اقتصادی - اداری را امری فردی جلوه داده و آن را به عنوان جرم مورد پیگرد قضایی قرار می‌دهد.

۶. بحرانهای اقتصادی مانند تورم، بیکاری، بدهیهای خارجی، و تشدید تنگناهای ساختاری

۷. قطبی بودن خواستهای اجتماعی و اقتصادی و وجود اپوزیسیون خارج از حاکمیت که خواهان دگرگونی بنیادین ساختار سیاسی می‌باشد.

نتیجه‌گیری

دولت برای جبران کاستیهای بازار باید در اقتصاد مداخله نماید، اما اینکه کدام ابزار را به کار گیرد تا کارایی بیشتری داشته باشد، پاسخ ساده‌ای ندارد. در سال‌های اخیر دولت‌ها استفاده از ابزار تولید مستقیم را به نحو چشمگیری کاهش داده‌اند و ابزارهای دیگر را برای تشویق بخش خصوصی در

جهتی که جامعه می‌خواهد به کار می‌گیرند و به تعبیری دولتها دیگر به جای پارو زدن، هدایت می‌کنند.

در واقع همه تصمیمات اقتصادی دولت با مفهوم غیرقابل سنجش «منافع عمومی»

توجیه می‌شود و برخلاف نظام بازار تصمیم‌گیران مستقیماً درگیر و پاسخگوی اقدامات خود در خصوص هزینه‌ها نیستند؛ در نتیجه راه برای ائتلاف و اسراف منابع باز است. تصور دولت به عنوان یک «قدرت مطلق خیرخواه» تصویری ساده‌لوحانه و

غیرواقعی است که زمینه ساز راه‌حل‌های دولت مدارانه برای مسایل اقتصادی می‌باشد؛

زیرا هیچ دلیلی وجود ندارد تا بپذیریم همان انسان‌هایی که در بخش خصوصی و نظام بازار صرفاً به منافع شخصی خود می‌اندیشند؛ وقتی در مقام سیاستمداران و تصمیم‌گیران

دولتی قرار می‌گیرند، انگیزه‌های نفع فردی را به طور کامل کنار گذاشته و تنها به منافع

عمومی پایبند باشند. کسانی که به عنوان سیاستمدار انتخاب می‌شوند به انسان‌های

نیکوکاری که به خیر عمومی می‌اندیشند، تبدیل نمی‌گردند بلکه اتفاقاً در مقایسه با

رفتار افراد در بازار در معرض ارتکاب فساد اقتصادی بیشتری هستند؛ زیرا اساساً از

راهنمایی قیمتی مکانیسم بازار محروم‌اند و از

پنجم، برای آن مقدار ناچیزی که بخش خصوصی بخواهد تملک کند نیز تدابیری اندیشیده شده تا به دست افراد غیر خودی نیفتد؛ بانک توسعه تعاون نیز ایجاد شده که به آنانی که خودی باشند، برای تملک سهام شرکت‌های دولتی وام‌های کلان خواهد داد. ششم، در صورت تملک بخشی از سهام شرکت‌های دولتی توسط بخش خصوصی، حمایت دولت از بخش دولتی به اندازه‌ای خواهد بود که هیچ‌گاه زمینه رقابت سالم فراهم نگردد.

مواردی که ذکر شد در صورتی است که پس از تلاش‌های مستمر و چندین ساله در اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر خصوصی‌سازی با موفقیت کامل اجرا شود که کار دشواری است.

سوی دیگر می‌توانند خود را از کیفر تصمیمات زیان‌آورشان مصون نگه دارند. آنها درآمد دیگران را هزینه می‌کنند و پاسخگوی حساب اشتباهاتشان نیستند، چرا که هزینه‌های تصمیمات آنها معمولاً غیرقابل محاسبه است.

پس باید با تجربه مشترک بشری همراهی نموده و خصوصی‌سازی کنیم. در ارزیابی سیاست خصوصی‌سازی در کشور می‌توان گفت:

اول، انحصارات بزرگ چون صدا و سیما، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه عمده در چنته دولت باقی خواهند ماند. دوم، از صنایع قابل واگذاری، ۲۰ درصد در مالکیت دولت خواهد ماند که سلطه انحصاری دولت بر آن کالاها یا خدمات خاص محفوظ می‌ماند.

سوم، از ۸۰ درصد قابل واگذاری، ۴۰ درصد آن در قالب سهام عدالت واگذار می‌شود که مدیریت آن با دولت است و هیچ تفاوتی در نحوه اداره آنها به وجود نمی‌آید. چهارم، از ۴۰ درصد باقیمانده، مؤسسات عمومی غیردولتی، صنایع و خدمات سودآور را رها نخواهند کرد و به مالکیت خود در خواهند آورد.

فهرست منابع

۱۱. هاولت، مایکل و راش، ام، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.
۱۲. هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی السوانی و دیگران، انتشارات مروارید، ۱۳۸۴.
13. ANDERSON, JAMESE. 1984, *PUBLIC POLICY MAKING*, THIRD EDITION, NEW YORK: HOLTRINGEHART AND WINSTON.
14. BOSTON, ET AL. 1996, *PUBLIC MANAGEMENT*, OXFORD UNIVERSITY PRESS.
15. REES, RAY, 1984, *PUBLIC ENTERPRISE ECONOMICS*, SECOND EDITION, LONDON: WEIDENFELD AND NICOLSON.
16. VICKERS, J. AND YARROW, G. 1988, *PRIVATISATION: AN ECONOMIC ANALYSIS*, CAMBRIDGE: MASS: MIT PRESS.
17. SALAMON, LESTER M. 2002, *THE TOOLS OF GOVERNMENT: A GUIDE TO THE NEW GOVERNANCE*, OXFORD UNIVERSITY PRESS.
۱. دان، آلن، رانت‌خواری و هزینه‌های اجتماعی انحصار، ترجمه رضا مرادی اسپلی، اندیشه جامعه، ش ۲۴، صص ۲۰-۳۱.
۲. عبیری، غلامحسین، ریشه‌های انحصار، تازه‌های اقتصاد، ش ۶۶، صص ۲۲-۳۷.
۳. غنی‌نژاد، موسی، اساس رانت‌ها از امتیازهای انحصاری ناشی می‌شود، اندیشه جامعه، ش ۲۴، صص ۲۴-۳۷.
۴. غنی‌نژاد، موسی، مقدمه‌ای بر معرفت‌شناسی علم اقتصاد، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۶.
۵. کمیجانی، اکبر، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد و امور دارایی، ۱۳۸۲.
۶. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ارزیابی قدرت و حجم فعالیت‌های انحصاری در اقتصاد ایران، ۱۳۸۰.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس، رهیافت‌هایی پیرامون الغای انحصارات دولتی، مجلس و پژوهش، ش ۱۳، صص ۶۳-۷۰.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس، طرحی نو برای تحول در ساختار دولت، مجلس و پژوهش، ش ۲۴، صص ۲۰۴-۲۲۶.
۹. مک‌لین، ایان، فرهنگ علوم سیاسی آکسفورد، ترجمه حمید احمدی، نشر میزان، ۱۳۸۴.
۱۰. هانت، ای، ک، تکامل نهادها و ایدئولوژیهای اقتصادی، ترجمه سهراب بهداد، نشر آگه، ۱۳۸۱.