

فصلنامه علمی- پژوهشی **رهیافت**

سال یازدهم، شماره ۴۱، زمستان ۱۳۹۶
صفحه ۹۷ تا ۱۱۴

**بررسی تطبیقی سیاست دولت‌های پس از جنگ تحمیلی در
شاخصه‌های خصوصی سازی و ادغام در اقتصاد جهانی (مطالعه
موردی دولت‌های خاتمی و احمدی نژاد)**

محمدحسین حاجیلو / استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه پیام نور m.hajiloo@pnu.ac.ir

چکیده

این مقاله به بررسی روند خصوصی سازی و ادغام در اقتصاد جهانی، در دولت‌های اصلاحات و عدالت محور می پردازد. هدف اصلی این مقاله این است که این دو شاخصه اقتصاد سیاسی را در دولت‌های مذکور مورد بررسی و مقایسه قرار دهد. نتایج داده‌های پژوهش نشان داد که هر دو دولت مطابق روند در پیش گرفته شده در مسئله خصوصی سازی برطبق فرمایشات مقام معظم رهبری حرکت کردند با این حال دولت اصلاحات تلاش کرد تا خصوصی سازی را از طریق سازمانی موسوم به همین نام انجام دهد اما دولت محمود احمدی نژاد اقدام به حذف آن کرده بود. در خصوص ادغام در اقتصاد جهانی، نیز دولت اصلاحات با پیروی از رژیم‌های بین المللی، اقتصادی در راستای ارزش‌های مورد نظر آنها حرکت کرده و به همین دلیل در مقایسه با دولت محمود احمدی نژاد شاخص‌های گوناگون از جمله مبارزه با فساد و آزادسازی تجاری رتبه‌های بهتری را ثبت کرده است. روش تحقیق در این مقاله نیز توصیفی-تحلیلی است و روش گردآوری داده‌ها، به شیوه کتابخانه‌ای و ترجمه بوده است.

کلیدواژه: خصوصی سازی، اقتصاد جهانی، ادغام در اقتصاد جهانی، آزاد سازی اقتصادی، احمدی نژاد، خاتمی.

تاریخ تأیید ۱۳۹۶/۰۹/۲۷

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۰۷/۳۰

مقدمه

اگرچه تئوری کلاسیک پیوسته در جهت محدود بودن مداخله دولت در امور اقتصادی تاکید داشته است ولی طی دهه‌های بعد از جنگ جهانی دوم دخالت در اقتصاد به حدی افزایش یافت که دولت در اغلب اقتصادهای آزاد و مختلط مشابه اقتصادهای برنامه‌ای، از طریق اهرم‌های اجرایی خود (بنگاه‌های دولتی) نقش فعالی را ایفا کرد (مهدی، ۱۳۸۷).

کشورهای صنعتی با اجرای سیاست‌های کلان و خرد اقتصادی در خلال دهه‌های ۵۰ و ۶۰ موفقیت‌های نسبی بدست آوردند به همین دلیل به انتقادات محدود در آن مقطع زمانی نسبت به مداخله دولت در اقتصاد اهمیت چندانی داده نشد. در اواخر دهه ۷۰، با ظهور مشکلات عدیده اقتصادی و تردید در دخالت دولت، ایده بازنگری در سهم و اندازه دخالت دولت، جدی تر شد (منوریان، ۱۳۸۰). نتیجه این امر، جدی شدن موضوع اتخاذ سیاست خصوصی سازی و کاهش حجم دخالت دولت در اواخر دهه ۷۰ و آغاز دهه ۸۰ در کشور انگلستان و به دنبال آن در سایر کشورهای صنعتی بوده است. در ایران پس از انقلاب نیز بعد از اتمام جنگ تحمیلی و آغاز اولین برنامه توسعه، سیاست خصوصی سازی به عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های اقتصادی کشور مطرح شد و اولین مجوز قانونی نسبت به محدود شدن اندازه دخالت دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید (احمدی، ۱۳۹۰). سئوالی که اکنون مطرح می شود این است که سیاست خصوصی سازی و ادغام در اقتصاد جهانی در برنامه‌های دولت‌های پس از جنگ تحمیلی دارای چه ویژگی‌هایی بوده است؟ با هدف ارتقا کارایی فعالیت‌ها، تخصیص منابع، گسترش مشارکت‌های مردمی در بخش‌های مختلف تولیدی و تجاری از جمله سیاست‌های برنامه‌های توسعه است. خصوصی سازی رویکرد مجددی به سیستم بازار جهت جبران پیامدهای ناشی از شکست دولت در فعالیت‌های اقتصادی است. بنابراین هدف این مقاله بررسی روند خصوصی سازی و شناخت جایگاه ایران در فرایند جهانی شدن و میزان ادغام در اقتصاد جهانی است. با توجه به اینکه پس از فروپاشی شوروی فرآیند توسعه در کشورهای مختلف حاکی از برتری رویکرد اقتصاد توسعه مبتنی بر نقش حداقلی دولت و نقش حداکثری بخش خصوصی و سیطره مکانیزم‌های بازار می باشد بی تردید، سیطره هر کدام از رویکردهای اقتصاد سیاسی فوق الذکر، جایگاه متفاوتی را برای بخش خصوصی قایل خواهد بود. در این مقاله از این زاویه به بررسی جایگاه

خصوصی سازی و ادغام در اقتصاد جهانی در دولت‌های پس از جنگ تحمیلی پرداخته می‌شود.

۲- چارچوب نظری: اقتصاد سیاسی بین الملل

تحلیل دولت و بازار به عنوان نهادهای سیاسی و اقتصادی نشان می‌دهد که هیچ یک از آن‌ها به تنهایی قادر نیستند تا جامعه را برای تحقق پیشرفت فردی و عدالت جمعی سازماندهی نمایند. از آنجا که هر دو نهاد به اندازه کافی ناقص هستند بنابراین بهتر است تا توافقی از فرآیندهای سیاسی و اقتصادی را برای تداوم یک جامعه سالم ایجاد نماییم. در این دید هر یک از این نهادها می‌توانند ضعف و کاستی‌های نهاد دیگر را کامل نماید. با این حال، بازار و دولت همچنین می‌توانند نیروهای قدرتمندی را به وجود آورند که علیه یکدیگر عمل نموده و بنابراین پیامدهای مخرب بالقوه‌ای را ایجاد نمایند. از آن جا که بازار و دولت با یکدیگر تعامل دارند، تلاش برای تحلیل جداگانه آن‌ها فهم ناقص و نادرستی از نظام اجتماعی ارائه می‌کند. اقتصاد و سیاست تنها دو روی فرآیندی هستند که از آن طریق جامعه سازماندهی می‌شود تا هم اهداف فردی و هم اهداف جمعی قابل تحقق باشند. برای مطالعه این فرآیند رهیافت بین رشته‌ای که اقتصاد سیاسی فراهم می‌کند ضروری است (آلن درازن، ۱۳۹۰: ۴۰-۳۵).

واژه «اقتصاد سیاسی» تا اواسط سده ۱۹ میلادی، به موضوعات طرح شده در اقتصاد ملی اطلاق می‌شد که در کتاب اقتصاددان انگلیسی، جان استوارت میل به نام «نظریه‌های اقتصاد سیاسی» در سال ۱۸۴۸ مطرح شده بود. از این روی، تا اواسط سده ۱۹ میلادی واژه اقتصاد سیاسی و واژه اقتصاد ملی در مفهومی مترادف مورد استفاده قرار می‌گرفت. اما امروزه اقتصاد سیاسی، تفسیرها، تعبیرها و معانی گوناگون دیگری دارد. به جز تفسیرها و کاربردهای آن در باورهای مارکسیستی کلاسیک و بویژه در مارکسیسم نوین در انتقاد از کاپیتالیسم که در دهه ۱۹۷۰ رواج فراوانی داشت، این واژه دو مفهوم بارز و نسبتاً متفاوت دیگر دارد که عبارتند از:

(۱) تاثیر متقابل بین سیاست و اقتصاد، به این معنا که فعالیت و تصمیم‌گیری‌های سیاسی، تاثیر مستقیم و غیرمستقیم بر فعالیت‌های اقتصادی و برعکس دارد. از این تاثیرات متقابل فرایند اندرکنش می‌توان برای مثال از تصمیم‌گیری‌های سیاسی که نقش بسزایی در ایجاد یا کنترل رشد اقتصادی یا بحران‌های اقتصادی دارند همچنین تاثیری که در نحوه تنظیم بودجه دولتی (که ارتباط مستقیمی با چگونگی تقسیم داده‌های اقتصادی بین بخش‌ها و

طبقات اجتماعی همچون افزایش بودجه نظامی و کاهش بودجه آموزش و پرورش)، دارد و نحوه ایجاد تعادل یا تعارض بین سطح درآمد و میزان مصرف واردات و صادرات، نحوه اتخاذ شیوه‌ای در اقتصاد ملی و اقتصاد بین‌المللی و روابط آن با سیاست ملی و سیاست بین‌المللی و غیره را نام برد.

۲) در مفهوم گسترده، این واژه در رابطه با تئوری انتخاب معقول قرار دارد که به مفهوم پژوهش و تفکر در رابطه نظری و عملی بین شیوه اجرا و تصمیم‌گیری‌های سیاسی جمعی و نهادها و سازمان‌های موجود است (رحیق‌اعضان، ۱۳۸۴: ۲۵). در مجموع، این فرضیه در برگرفته این نکته است که پژوهشگران در تجزیه و تحلیل خود معمولاً به دنبال این هستند که توضیح دهند، رابطه تنگاتنگی بین انتخاب یک استراتژی سیاسی و تمایل واحدها (افراد، اشخاص و بنگاه‌های اقتصادی) در به حداکثر رساندن منافع آن‌ها در آن انتخاب ویژه وجود دارد. دو نگاه فوق‌منجر به دو رویکرد کلی اقتصاد سیاسی توسعه می‌گردد که هر یک از این رویکردها، نقش مولفه‌های دیگر در فرآیند توسعه را معنادار یا بی‌معنی می‌سازند. یکی رویکرد اقتصاد سیاسی مارکسیستی که تنها به تأثیر گذاری تصمیمات و برنامه‌های اقتصادی دولت (هم به عنوان یک هویت مستقل از جامعه و هم به عنوان نماینده جامعه) در اقتصاد توسعه توجه می‌کند و دیگری رویکرد غیرمارکسیستی که بنا به تفسیر خود از نقش و جایگاه حداقلی دولت در فرآیند توسعه با توجه به سیطره ماهیت فردگرایی خود به بررسی تعامل سه بخش تصمیمات و راهبردهای دولتی (چه اجرایی و چه تنظیمی)، سازوکارهای بازار و اقتصاد و نهایتاً کنشگری جامعه و مردم (چه خصوصی و تعاونی) می‌پردازد.

۳- خصوصی سازی در ایران

شروع برنامه‌های خصوصی‌سازی در ایران به دوران سازندگی بر می‌گردد. پس از انقلاب (که منجر به دولتی شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شد) به تدریج اندازه دولت بزرگ‌تر شد. در دوران سازندگی به منظور کاسته شدن از نقش دولت در اقتصاد سیاست‌های خصوصی سازی به اجرا گذاشته شد. برای یک خصوصی‌سازی موفق حداقل نباید توان و کارآیی بخش خصوصی از دولت کمتر باشد؛ چرا که در غیر این صورت هدف اصلی از خصوصی‌سازی که همان افزایش کارآیی است، محقق نمی‌شود. در بخش ذیل به سیاست‌های خصوصی‌سازی در ایران در دوره سازندگی، اصلاحات، و دوره ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد پرداخته می‌شود. آقای هاشمی رفسنجانی در راستای

حل مشکلات و بحران‌های اقتصادی که بیشتر آنها در نتیجه جنگ ۸ ساله اتفاق افتاده بود توسعه در زمینه اقتصادی را در اولویت قرار داده و در این راستا خصوصی را براساس اصل ۴۴ در بالاترین مرتبه برنامه خود قرار داد. در دوران سازندگی و با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی و پیاده سازی الگوی خصوصی سازی طرح شده از سوی سازمان‌های بین المللی برای برون رفت از بحران‌ها و دستیابی به رشد اقتصادی مناسب نخستین گام‌ها در جهت کاسته شدن از نقش دولت در بازار و اقتصاد برداشته شد. در همین راستا مهم‌ترین اقدامات دولت آقای هاشمی رفسنجانی در راستای خصوصی سازی عبارت بودند از: (۱) آزادسازی اقتصادی؛ (۲) اصلاح ساختار اقتصاد دولتی: یعنی خصوصی سازی شرکت‌های مصرف کننده سرمایه دولت که دارای حجم زیاد نیروی انسانی و مدیریت ضعیف یا بازدهی ناچیز بودند؛ و در نهایت (۳) خصوصی سازی صنایع سنگین نظیر خودروسازی، تولید فولاد، آلومینیوم و مس، کشتیرانی، تولید برق و نیرو، پتروشیمی، راه آهن، پالایشگاه، فرودگاه‌ها و بندر، هواپیمایی، شیلات و آسان کردن صدور موافقت نامه‌های اصولی (انارکی، ۱۳۹۲).

سیاست‌های خصوصی سازی در دولت اصلاحات

زمانی که سید محمد خاتمی طرح تحول اقتصادی خود را در سال ۱۳۷۷ به مجلس پیشنهاد داد از برنامه خود برای خصوصی سازی تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی از جمله بانکداری، بیمه و مخابرات و حتی بخش‌های گاز طبیعی و نفتی سخن گفت. از این طرح تحت عنوان طرح ۵ ساله سوم تحول اقتصادی نام برده می شود. به عنوان بخشی از این طرح، بیش از ۵۰۰ شرکت دولتی می بایست خصوصی می شدند. (Namazi, 2000). در این سال به عنوان یکی از ابتکارات اقتصادی دولت، به بانک‌های خصوصی و خارجی اجازه حضور در مناطق آزاد تجاری داده شد (Molavi, 2009). این طرح مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی را در برنامه‌های خصوصی سازی تصویب کرد. همچنین سازمان خصوصی سازی ایرانی در ۲۰۰۱ تاسیس شد. دولت اصلاحات به خصوصی سازی و آزاد سازی اقتصادی، به مثابه دو رکن عمده سیاست تعدیل، روی آورد. دولت کوشید با اجرای سیاست خصوصی سازی و واگذاری واحدهای تولیدی و فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی و اصلاح چارچوبهای قانونی و ترتیبات سیاسی، موجبات مدرن کردن زیربنای اقتصادی و صنعتی کشور و جذب سرمایه گذاری خارجی را فراهم آورد. این سیاستها، که از زمان آقای هاشمی رفسنجانی شروع شده بود، در سال ۱۳۷۷ با تبصره

مجلس اسلامی تقویت شد و در برنامه سوم توسعه اقتصادی کشور بر خصوصی سازی شرکتهای دولتی تأکید گردید و همچنین به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی به منظور کاهش حجم تصدی و تقویت اعمال و نظارت دولت و فراهم شدن امکانات و زمینه‌های بیشتر مشارکت مردم در امور حکومتی، دولت موظف گردید در اولین سال برنامه سوم اصلاحات ساختاری ضروری را در تشکیلات اداری کشور اجرا سازد. در برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی تمهیداتی به منظور خصوصی سازی به کار گرفته شد که تأثیر بسزایی در این مسأله داشته است که به طور خلاصه عبارتند از:

- شرکتهای دولتی با تصویب هیأت وزیران مشمول واگذاری از طریق مزایده یا بورس به بخش غیردولتی می شوند از تاریخ تصویب، مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی در مورد آنها اجرا نمی گردد در چارچوب قانون تجارت اداره می شوند؛
- طبق ماده ۱۵ برنامه سوم، سازمانی به نام خصوصی سازی ایجاد می گردد که این سازمان وکالت واگذاری شرکتهای مورد نظر را برعهده دارد؛
- دولت موظف شده است که ظرف یک سال از آغاز برنامه سوم، اقدامات قانونی برای لغو انحصارات و جلوگیری از فعالیت‌های انحصارگرانه را انجام دهد.

اطلاعات ارائه شده برای این دوره حاکی از آن است که ۳۱ درصد کل واگذاری‌های ۱۳۶۹-۱۳۸۱، در این دوره انجام گشته که نود درصد آن از طریق بورس، و ده درصد باقی مانده از طریق مزایده واگذار شده است. به علاوه در این دوره هفتاد درصد واگذاری‌ها را سازمان خصوصی سازی انجام داده است.

در مجموع برنامه خصوصی سازی در ایران با موفقیت‌ها و نیز موانعی روبرو بوده است. این موانع در قالب مشکلات عمومی قانونی، و تشکیلاتی ظاهر گشته است. در عین حال سیاست خصوصی سازی دولت اصلاحات تاحدود زیادی ناموفق بود اما این امر ریشه در مسائلی غیردولتی داشته است و از محیط سیاسی-اقتصادی نامناسب شامل فقدان توافق سیاستگذاران در این باره، عدم وجود یک سیستم بانکداری مناسب و بازار رقابتی و یک چارچوب تنظیمی کارا ناشی می شد. همچنین مدیران میانی و بوروکرات‌های شرکتهای دولتی با طرح خصوصی سازی که منافع و موقعیت آنها را به خطر می انداخت مخالف بودند (Rakel, 2006). در میان موانع اصلی خصوصی سازی در دولت اصلاحات، می توان سوء برداشت و عدم توافق، فقدان نگرش واحد در میان مقامات سطوح بالا، رقابت میان شرکتهای مختلف دولتی و نهادهای انقلابی و بخش خصوصی، نرخ مبادله خارجی

بی ثبات، نوسان قیمت‌های سهم و نبود سرمایه گذاری داخلی کافی را نام برد (سالار و علیان نژادی، ۱۳۹۰). بنابراین برنامه سوم توسعه، در دستیابی به اهداف خود چندان موفق نبوده و خصوصی سازی نیز تحت تاثیر هزینه‌های جدید حکومت قرار گرفت. بر همین اساس نیز در رتبه بندی اقتصاد جهانی در میان ۶۰ کشور مورد تحقیق، ایران حائز مقام ۵۹ شد (Amuzegar, 2003).

۲-۳- خصوصی سازی به مثابه اولویت ملی در دوره آقای احمدی نژاد

اولین دوره ریاست جمهوری آقای احمدی نژاد با برنامه چهارم توسعه همزمان شد که می‌بایست به تحول اقتصادی و اجتماعی منجر شود. در سال‌های اولیه دوره ریاست جمهوری وی، خصوصی سازی بسیار کند بود. بطور مثال در سال ۲۰۰۶، فقط ۶۴۰ میلیون دلار از دارایی‌های دولتی - تقریباً ۹ درصد از طرح‌های خصوصی سازی واگذار گردید، این در حالی است که از سال ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۵ میانگین انتقال شرکت‌های دولتی به خصوصی سالانه ۱٫۸ میلیارد دلار بوده است. از ژوئن ۲۰۰۸ فقط حدود ۳۰ درصد شرکت‌های دولتی خصوصی شدند. بجای آن وی تلاش کرد تا دو مسئله مرتبط با خصوصی سازی یعنی قانون کار و سوبسیدهای دولتی که دو رئیس جمهور پیشین در حل آن ناتوان بودند را برطرف نماید. در اواخر ژوئن ۲۰۰۷ احمدی نژاد سهمیه بندی بنزین را به اجرا گذاشت. (نوری اصل و خانی، ۱۳۹۰). احمدی نژاد همچنین تلاش کرد تا موانع ۱۹۹۰ قانون کار از جمله حداقل دستمزد و ... را برطرف کند. حذف تدریجی سوبسیدهای متعدد دولتی و بازنگرایی قانون کار می‌توانست نقش سیستم رفاهی را کاهش، بخش خصوصی را تشویق و مردم را وادار نماید تا بیش از هر زمان دیگری واقعیت‌های بازار را بپذیرند. در سال ۲۰۱۰ دولت احمدی نژاد برنامه خصوصی سازی را سرعت بخشید که شامل فروش ۵۰ شرکت به ارزش ۱۱۰ میلیارد دلار می‌شد. سازمان خصوصی سازی دوره میانی ۲۰۰۹-۲۰۱۰ را سال طلایی خصوصی سازی نامید و این امر به واسطه فروش بخش‌های استراتژیکی همچون مخابرات، حمل و نقل، برق، سوخت، بانکداری و فولاد بود.

بعد از شروع دوره دوم ریاست جمهوری، دولت احمدی نژاد تعهد خود را به سیاست خصوصی سازی که او اولویت ملی می‌خواند نشان داد. دولت او درصدد بود تا ۸۰ درصد صنایع دولتی را تا سال ۲۰۱۰ یعنی پایان برنامه چهارم توسعه خصوصی کند. این طرح، انتقال مالکیت دو شرکت بزرگ اتومبیل سازی یعنی ایران خودرو و سایپا را شامل می‌شد. شرکت ملی نفت ایران همچنین از قصد دولت برای واگذاری و خصوصی سازی ۴۷

شرکت در بخش انرژی به ارزش ۹۰ میلیارد دلار تا سال ۲۰۱۴ خبر داد. در طول دوره ریاست جمهوری آقای خاتمی و هاشمی رفسنجانی شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی، سازمان‌های امنیتی اجتماعی، سازمان بازنشستگی و برخی نهادهای انقلابی ذینفعان اصلی طرح خصوصی سازی بودند. در دوره احمدی نژاد سازمان‌های امنیتی و نظامی و دیگر نهادها و شرکت‌های همپوند با آنها برندگان اصلی طرح خصوصی سازی بودند (Masha'1,2008). در این دوره سهام ۲۶۴ شرکت به ارزش بیشتر از ۵۴ هزار میلیارد تومان واگذار شده است که بخشی از آن از طریق سهام عدالت، بخشی به صورت رد دیون دولت به سازمانهایی نظیر تامین اجتماعی، و بخشی نیز در بورس به صورت مزایده و دولتی فروخته شده است. بیشتر از هشتاد درصد سهامی که در بورس عرضه شده از سوی شبه دولتی‌ها خریداری شده است. عمده سهامی نیز که نظیر شرکت مخابرات به صورت بلوک واگذار شده نصیب شرکتهایی نظیر سرمایه گذاری تامین اجتماعی (شستا)، شرکت سرمایه گذاری مهر اقتصاد ایرانیان و صندوق‌های بازنشستگی شده است. قدرت‌گیری نهادهای شبه دولتی و نفوذ آنها در اقتصاد کشور در این دوره، محیط نهادی ضعیف و اقتصاد توسعه نیافته کشور منجر به ظهور الیگارشی غیرحکومتی و آسیب‌های جدی به بخش خصوصی اقتصادی کشور شده است (الیاسی، ۱۳۹۰).

۳- ادغام در اقتصاد جهانی در ایران

ادغام در اقتصاد جهانی به معنی میزان تعامل، اثرگذاری و یا اثرپذیری یک کشور در تعامل اقتصادی خود با دیگر کشورها است. هر چه سطح درهم تنیدگی اقتصادی کشوری با دیگر کشورها بیشتر باشد به معنی فراهم بودن شرایط اولیه لازم برای ادغام بیشتر در اقتصاد جهانی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تعاملات اقتصادی است. حجم سرمایه گذاری خارجی در یک کشور نیز می‌تواند نشان‌دهنده پذیرفتن استانداردهای بین‌المللی برای رفتار با خارجی‌ها و وجود قوانین و مقررات تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری باشد (رضایی، ۱۳۹۰). به منظور شناخت جایگاه اقتصاد ایران در فرایند جهانی شدن و اندازه‌گیری میزان ادغام اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی به بررسی شاخص آزادی اقتصادی و متغیرهای مربوط به آن به منظور ارزیابی جایگاه ایران در اقتصاد جهانی می‌پردازیم.

۳-۱- شاخص آزادی اقتصادی

بنیاد هریتیج و موسسه فریزر هر کدام با استفاده از معیارهای جداگانه‌ای، برای اندازه‌گیری تجربی سطح آزادی اقتصادی در کشورهای سراسر دنیا، اقدام به معرفی

شاخص آزادی اقتصادی کردند. شاخص آزادی اقتصاد بنیاد هریتج، بر اساس مقادیر ۵۰ متغیر مستقل اقتصادی که به ۱۰ طبقه اصلی تقسیم شده‌اند؛ محاسبه می‌شود (شاه آبادی و همکاران، ۱۳۹۲). گزارش آزادی اقتصادی نشان می‌دهد هر چقدر اقتصادها بازتر هستند، از تولید ناخالص سرانه بالاتری نیز برخوردارند. جدول‌های زیر شاخص آزادی اقتصادی ایران را در دوره ریاست جمهوری سید محمدخاتمی و محمود احمدی نژاد نشان می‌دهد.

جدول ۱: شاخص آزادی اقتصادی در دوره ریاست جمهوری سید محمد خاتمی (۲۰۰۲-۲۰۰۵)

شاخص	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵
امتیاز کل	۳۶/۴	۴۳/۲	۴۲/۸	۴۸/۶
آزادی کسب و کار	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰
آزادی تجاری	۴۷/۲	۷۲/۸	۷۸/۸	۷۸/۸
آزادی مالی-بودجه ای	۴۰/۹	۶۴/۲	۶۴/۲	۸۱/۲
هزینه دولت	۷۹/۷	۸۹/۶	۸۰/۲	۸۸
آزادی پولی	۹۵/۵	۶۲/۳	۶۱/۷	۶۰/۱
آزادی سرمایه گذاری	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰
آزادی مالی سرمایه گذاری	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
حقوق مالکیت	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
آزادی از فساد	۱۰	۱۰	۱۰	۳۰
آزادی نیروی کار				۵۸/۱

همان طور که جدول فوق نشان می‌دهد شاخص امتیاز کل ایران طی دوره ریاست جمهوری سید محمد خاتمی دارای اقتصاد بسته بوده و تغییر خاصی در ساختار اقتصاد ایران اتفاق نیفتاده است و ایران دارای فضای اقتصادی بسته بوده است. همچنین در دو شاخص حق مالکیت و آزادی از فساد وضعیت ایران تغییری نداشته است. در دو شاخص آزادی مالی-بودجه‌ای و هزینه‌های دولت و وضعیت ایران بهبود داشته است. همچنین در شاخص آزادی کسب و کار تغییری در وضعیت ایران طی این دوره دیده نمی‌شود. در شاخص آزادی تجاری طی این دوره وضعیت ایران بهبود یافته است (جوادی، ۱۳۸۵).

جدول ۲: شاخص آزادی اقتصادی در دوره ریاست جمهوری احمدی نژاد (۲۰۰۶-۲۰۱۳)

شاخص	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
امتیاز کل	۴۴/۱	۴۳/۱	۴۴	۴۴/۶	۴۳/۴	۴۲/۱	۴۲/۳	۴۳/۲
آزادی کسب و کار	۵۶/۱	۵۴/۹	۵۵	۶۰/۶	۶۹/۹	۶۹/۴	۶۴/۸	۶۵/۳
آزادی تجاری	۵۵/۴	۵۰/۴	۵۷/۴	۵۷/۴	۵۰/۲	۴۴/۸	۴۵/۷	۴۵/۷
آزادی مالی-بودجه ای	۸۱/۲	۸۴/۸	۸۱/۱	۸۱	۸۱/۱	۸۱/۱	۸۰/۶	۸۰/۸
هزینه دولت	۸۵/۱	۵۹/۸	۸۴/۵	۷۹/۷	۷۹/۶	۷۶	۷۶/۹	۸۰/۵
آزادی پولی	۶۰/۱	۶۱/۳	۶۰/۳	۶۰/۱	۵۴/۷	۶۰/۷	۶۲	۵۸
آزادی سرمایه گذاری	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۰	۰	۰	۰
آزادی مالی سرمایه گذاری	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
حقوق مالکیت	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
آزادی از فساد	۲۹	۲۹	۲۷	۲۵	۲۳	۱۸	۲۲	۲۷
آزادی نیروی کار	۴۳/۷	۶۱/۲	۴۳/۸	۵۲/۴	۵۵/۱	۵۰/۷	۵۱/۵	۵۵

شاخص کل امتیاز ایران در این دوره نشان می‌دهد که تغییر خاصی در ساختار اقتصاد ایران اتفاق نیفتاده است و همچنان ایران دارای فضای بسته اقتصادی می‌باشد. در ارتباط با شاخص حق مالکیت وضع ایران در این دوره نسبت به دوره قبل تغییری نکرده است و ثابت است. در دو شاخص آزادی مالی - بودجه‌ای و هزینه‌های دولت وضعیت ایران بهبود را نشان می‌دهد. اما در دو شاخص آزادی نیروی کار و آزادی پولی وضعیت ایران تنزل داشته است (تقی زاده، ۲۰۱۴).

۳-۱-۱- اندازه دولت

دولت اصلاحات در برنامه سوم که اولین سند راهبردی تدوین شده از سوی این دولت است، همسو با خط مشی دو برنامه پیشین، به تدوین سیاست‌هایی جهت انتقال بخشی از وظایف خود به بخش غیردولتی اقدام ورزید و در همین چارچوب اقدام به تدوین سیاست‌هایی در جهت روان سازی بوروکراسی و دستگاه اداری دولت کرد؛ از جمله مهم‌ترین برنامه‌ها و اقدامات عملیاتی دولت اصلاحات در این خصوص «طرح منطقی کردن اندازه دولت»، «برنامه تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت» و «ایجاد مرکز نوسازی و تحول اداری» است (ناظر زاده و سلطانی، ۲۰۱۰). رونق اقتصادی در دوره برنامه سوم توسعه که همزمان با ریاست جمهوری سید محمد خاتمی بود. به‌رغم رشد بالای

مخارج دولت موجب کاهش اندازه دولت گردید (بانک مرکزی، ۱۳۸۳). در سال ۱۳۸۴ مخارج جاری و عمرانی دولت در همه سطوح رشد چشمگیری نسبت به سال ۱۳۸۳ داشت و منجر به بزرگتر شدن اندازه دولت گردید. در دوره سید محمد خاتمی نسبت بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه کل کشور کاهش یافت که نشانگر پابندی نسبی دولت به کاهش تصدی‌گری‌های دولت در این دوره می‌باشد. اما نسبت‌های مذکور در سال ۱۳۸۴ رشد داشته که آغاز نامطلوبی برای دستیابی به اهداف برنامه چهارم توسعه بود. در سال‌های برنامه دوم و سوم توسعه نسبت اندازه دولت به ترتیب ۲۲/۱ و ۲۰/۶ درصد بوده است. اندازه دولت در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ حدود ۵ واحد درصد بزرگتر شده است. این افزایش هم به سبب رشد سریع‌تر مخارج دولت و هم به سبب رشد ضعیف‌تر تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۴ بوده است. در دولت عدالت، انحلال سازمان برنامه و بودجه و منضم کردن آن به نهاد ریاست جمهوری، انحلال شورای اقتصاد و کوچک کردن حجم ظاهری بودجه و افزودن به اعتبارات متفرقه، همه و همه موجب گردید تا نظارت مجلس و مردم و سازمان‌های حسابرسی و بازرسی با مشکل مواجه گردد. علاوه بر آن در دولت نهم و دهم بوروکراسی به شدت فربه‌تر شد. دولت از طریق حجم وسیع استخدام‌های بدون ضابطه و غیرقانونی و گسترش عریض و طویل بوروکراسی، بیش از پیش بزرگ و حداکثری شد (عصر ایران، ۲۵ تیر ۱۳۹۳).

۳-۱-۲- سیستم‌های قانونی و حق مالکیت

دو شاخص حق مالکیت و آزادی از فساد به عنوان دو شاخص مهم در آزادی اقتصادی کشورها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در شاخص حق مالکیت طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۰۲ وضعیت ایران تغییری نداشته و در شاخص آزادی از فساد وضعیت ایران نوسان داشته است. به عبارت دیگر حمایت از حق مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی دامنه وسیعی دارد. ایران دارای امتیاز ۱۰ از ۱۰۰ برای این شاخص است. قوانین کمی از مالکیت‌های فکری حمایت می‌کنند. قانون کپی‌رایت و به‌خصوص استفاده وسیع و رایگان از نرم‌افزارها، نقض مالکیت‌های طراحی‌های صنعتی و نشان‌های تجاری و حق مولف از عوامل مرتبط با کاهش امتیاز ایران در این شاخص است (heritage, 2013). در شاخص فساد بویژه نوع اداری در حالیکه در دولت عدالت محور، بالاترین رتبه فساد را تجربه کرده است در دوره اصلاحات بهترین رتبه پس از انقلاب را دارا بوده است. به عبارت دقیق‌تر با در نظر گرفتن شاخص فساد اداری در دولت اصلاحات که رتبه ۷۸ را در رتبه بندی سازمان بین‌المللی شفافیت که