

## دولت در آینه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

اسماعیل صفرزاده\*

### چکیده:

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقتصاد ایران را بر اساس سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تعریف کرده است. مهمترین مسئله در این اصل تعیین اهمیت نسبی هر یک از این بخش‌ها است. آنچه مسلم است با توجه به شرایط خاص اقتصاد سیاسی دنیا در دهه ۱۹۷۰ و بالاخص شرایط خاص ایران در آن دوره این اصل یک اقتصاد مختلط با مالکیت و اختیار گسترده دولتی را شکل داده است. در راستای کاهش حجم تصدی‌گری‌های دولتی و افزایش توان رقابتی و توسعه‌ی بخش خصوصی، سیاست‌های کلی این اصل در دو مرحله در خرداد ماه ۱۳۸۴ و تیر ماه ۱۳۸۵ از طرف مقام رهبری جهت تصمیم‌گیری و اجرا ابلاغ شده است. در این مقاله سعی بر آن است تا جایگاه و نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی از منظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تبیین شود.

واژگان کلیدی: اصل ۴۴ قانون اساسی، سند چشم‌انداز، برنامه چهارم توسعه، دولت، اندازه دولت، توسعه بخش خصوصی

### ۱- مقدمه

با پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، یکی از مهمترین مناقشه‌های اقتصادی یعنی حوزه‌ی فعالیت دولت و بخش خصوصی تعیین تکلیف شد. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی ایران بر پایه‌ی سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار شد که مفهوم ضمنی آن پذیرش یک نظام اقتصادی مختلط بود. آنچه در این اصل اساسی مهم می‌نماید اهمیت نسبی هر یک از این سه بخش می‌باشد. به هر حال اصل ۴۴ یک اقتصاد مختلط با مالکیت و اختیار گسترده دولتی را در نگاه اول به دست می‌دهد، که البته این نگاه برای اقتصاد سیاسی دنیا در دهه ۱۹۷۰ و بالاخص شرایط خاص اقتصاد ایران در آن دوره چیز دور از انتظاری نبود.

\* دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

نقش دولت در اقتصاد ایران و گستره دخالت آن در امور اقتصادی بعد از انقلاب و به تبع بروز جنگ گسترده‌تر شد. اما با پایان یافتن جنگ و تثبیت نظام جمهوری اسلامی ایران در عین حال تحول در نظام‌های مدیریت اقتصاد و گرایش بیشتر به ساز و کار بازار و توسعه بخش خصوصی در دنیا، نگاه اولیه به اصل ۴۴ را به چالش کشید. به ویژه آنکه مالکیت سه بخش یاد شده در اصل ۴۴ قانون اساسی مشروط و مقید به شرایطی چون انطباق با موجبات رشد و توسعه اقتصادی کشور و یا عدم زیان جامعه (رفاه اجتماعی کارایی) شد.

چرخ‌های اقتصاد مورد نظر برنامه‌ی چهارم توسعه نیز بر محوریت توسعه‌ی بخش خصوصی می‌چرخد. اما در همین برنامه به احیا و تعریف جدید از وظایف دولت نیز پرداخته شده است. به عنوان مثال در ماده ۹۸ قانون این برنامه، دولت مکلف به اجرای وظایفی در جهت حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی و در ماده ۳۸ دولت موظف به تنظیم لایحه رقابت برای رعایت حقوق شهروندان شده است. فصل دوازدهم به نوسازی دولت و ارتقای اثر بخشی حاکمیت اختصاص یافته است که اگر با احکام فصل اول مانند مواد ۶ و ۱۰ (که بر خصوصی‌سازی تأکید دارد) و یا فصل دوم که بر تعامل فعال با اقتصاد جهانی تأکید دارد مقایسه شود، مشخص می‌شود که ضمن پذیرفتن محوریت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، وظایف نهادی و تنظیمی و تکمیلی دولت در اقتصاد پذیرفته است. در واقع در ادبیات جدید توسعه در رابطه با ترکیب عالمانه و خردمندانه دولت بازار از دولت مکمل یا دولت توسعه مدار یاد می‌شود. در این چارچوب بخش خصوصی در حالی محور فعالیت‌های اقتصادی شناخته می‌شود که از طریق ابزارهای تنظیمی دولت تحت کنترل و نظارت قرار گیرد. در این زمینه سؤال این است که چنین ترکیب بهینه‌ای از نهادهای اجتماعی اقتصادی چگونه باید ایجاد گردد تا موجبات توسعه ملی را فراهم آورد؟

در این مقاله سعی می‌شود در چارچوب الگوهای توسعه و سیاست‌های کلی سند چشم‌انداز، برنامه چهارم و اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این سؤال پاسخ داده شود. مقاله حاضر به صورت زیر سازماندهی شده است: در بخش دوم ادبیات نظری و پیشینه نقش دولت در اقتصاد بحث شده است، با عنایت به اهمیت ویژه شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران بحث نظری در زمینه نقش و جایگاه آن‌ها در اقتصاد کشورها به

طور مجزا در بخش سوم مقاله گنجانده شده است. جایگاه دولت در سیاست‌های کلی سند چشم‌انداز، برنامه چهارم و اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع بحث قسمت بعدی است. در بخش پنجم با استفاده از شاخص‌های مرسوم، حجم فعالیت‌های دولت و شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران مطرح شده است و در نهایت مقاله با سخن پایانی جمع‌بندی شده است.

## ۲- ادبیات نظری و پیشینه نقش دولت در اقتصاد

با پیدایش تفکر اقتصادی در جوامع، تعاریف جدیدی از رشد و ترقی اقتصادی مطرح شد و در فرایند تغییر و تحول این تعاریف و اندیشه‌ها مکاتب مختلف اقتصادی به وجود آمدند که هر کدام رشد و توسعه‌ی اقتصادی را به گونه‌ای خاص تعریف کردند. برخی از این مکاتب بر آزادی کامل انسان تأکید داشتند و فرضشان این بود که انسان خود به منافع خویش آگاه بوده و در صورت آزادی همواره در راستای منافع خود رفتار خواهد کرد. چون جامعه چیزی جز مجموعه‌ی افراد نمی‌باشد در صورت حداکثرسازی منافع فردی، منافع جامعه نیز تأمین خواهد شد. گذشت زمان و پیدایش تجارب مختلف، انسان را به این حقیقت رهنمون کرد که گروه‌های بزرگ همانند گروه‌های کوچک نمی‌توانند از طریق اقدامات فردی داوطلبانه به اهداف جمعی و رفاه اقتصادی و اجتماعی برسند.

به عبارت دیگر نظریه‌پردازان به این نتیجه رسیدند که رفاه جامعه عبارت از مجموع رفاه تک‌تک افراد جامعه نمی‌تواند باشد (خطای ترکیب)<sup>۱</sup> و جامعه بزرگ نمی‌تواند از طریق موافقتنامه میان افراد آن جامعه به یک نظم مسالمت‌آمیز و آرام و یا سایر کالاهای عمومی دست یابد. به دلیل عدم دستیابی جوامع بزرگ به اهداف آرمانی متصور، کم‌کم نظریه‌پردازان به این نتیجه رسیدند که برای تضمین و کارایی موافقتنامه میان افراد و نیز گسترش فضای لازم جهت کارآمدی آنها در زمینه‌های مختلف، حضور دولت امری ضروری است و این ضرورت در راستای منافع معقول کل جامعه می‌باشد.

ماهیت دولت نه تنها در طول تاریخ دستخوش تحول و دگرگونی شده است، بلکه این تحول در سده اخیر به تنوع گسترده‌ای در طیف دولت‌های ملی نیز انجامیده است. به گونه‌ای که جهان معاصر هم‌زمان شاهد حضور دولت‌هایی بوده است که از نظر نقش آنها در اقتصاد، در دو قطب متضاد هم قرار گرفته‌اند. از این گذشته جهان معاصر شاهد رشد

کمی حجم دولت‌ها (با هر هدف و ماهیتی) بوده است. یعنی نقش (و سهم هزینه‌های) دولت‌های معتقد و متعهد به اقتصاد بازار نیز افزایش یافته و به سهم دولت‌های تمرکزگرا نزدیک شده است. (رنانی، ۱۳۷۸)

تاریخ و سیر تحولات توسعه شاهد سه مرحله مختلف از جهت‌گیری نسبت به مداخله دولت‌هاست: مرحله اول که دولت را عامل اصلی و نیروی غالب توسعه قلمداد می‌کرد بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم شروع شده و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی ادامه می‌یابد. مرحله دوم که مترادف با ظهور مجدد اندیشه‌های نئوکلاسیکی در اقتصاد توسعه است فاصله زمانی ۱۹۷۸ تا ۱۹۹۷ را در بر می‌گیرد. مرحله سوم با انتشار کتاب «نقش دولت در جهان در حال تحول» به وسیله بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ شروع شده و هنوز ادامه دارد. بعد از جنگ جهانی دوم ظهور کشورهای تازه استقلال یافته از یک سو و نیز خارج شدن از فضای نیمه استعماری که برخی دیگر از کشورها علی‌رغم دچار شدن به وضعیت استعماری در آن گرفتار بودند، بحث توسعه این کشورها را در عرصه نظریه پردازی جهان وارد فاز جدیدی کرد. کوشش برای سرعت بخشیدن به جبران عقب ماندگی‌ها تلاش برای ایجاد رفاه، کوشش برای افزایش قدرت و توان اقتصاد ملی و برخورد فعال با واقعیت که محصول دوران به نسبت طولانی استعمارزدگی و شبه استعماری بود، از طریق معین کردن آن دسته از فعالیت‌هایی که خصلت استعماری یا آسیب زنده دارند و باید متوقف شوند، آن دسته از فعالیت‌هایی که برای دستیابی به هدف‌ها و آرمان‌ها می‌باید استمرار یابند و آن دسته از فعالیت‌هایی که به اعتبار مسائل و نیازهای جدید می‌بایست ایجاد شود، باعث مواجهه متفاوت این کشورها با نحوه دستیابی به توسعه گردید. همچنین نوع نگرش رهبران و نظریه پردازان این کشورها به فرایندها و روندهای جهانی (و میزان شیفتگی و اعتماد به روندهای موجود) و نحوه نگرش آن‌ها به توسعه و ترقی و نیز سابقه و پشتوانه‌ی تاریخی و فرهنگی و ... آن‌ها باعث شد که هر کدام از این کشورها به شکلی با روندهای غالب و مرسوم برخورد کنند و نحوه دستیابی به توسعه و ترقی و نقش عوامل مختلف در این راستا را تعریف و تعیین کنند. به اعتقاد نظریه پردازان توسعه شرایط خاص اینگونه کشورها و نیز جایگاه و نقش دولت در اقتصاد آن‌ها، دولت را به عنوان یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین عوامل مؤثر در توسعه این کشورها مطرح ساخت. بنابراین در این مرحله از فرآیند توسعه دولت به عنوان محرک اصلی<sup>۲</sup> توسعه (پیش‌ران) ایفای نقش می‌کرد.

علاوه بر ظهور کشورهای تازه استقلال یافته و خارج شده از یوغ استعمار، عوامل و شرایط زیر نیز در شکل‌گیری این دیدگاه نسبت به حضور دولت در اقتصاد تأثیر گذاشته است:

الف) اتمام جنگ جهانی دوم و بروز و ایجاد ویرانی‌های ناشی از جنگ و ضرورت بازسازی مناطق آسیب دیده و پیدایش مباحثی پیرامون شیوه رفع معضلات و دستیابی به وضعیت مطلوب

ب) شروع جنگ سرد و آغاز رقابت سیاسی، اقتصادی، علمی، نظامی و... دو بلوک شرق و غرب و تلاش هر کدام از آن‌ها برای جذب این کشورها به سمت خود و تبعیت از الگوهای ارائه شده توسط خود.

این عوامل باعث پیدایش تفکر ضرورت دخالت دولت در این کشورها گردیدند به طوری که در اغلب این کشورها مسئله برنامه‌ریزی به عنوان یک ضرورت مسلم و یک امر بدیهی جلوه‌گر شد. علی‌رغم تفاوت‌های موجود بین این کشورها، دخالت دولت به عنوان یک ضرورت مطرح و برنامه‌ریزی توسعه یک فرصت استثنایی و یک امکان خارق‌العاده و جادویی در نظر گرفته شد و چنین تصور گردید که برنامه‌ریزی دارای همه خوبی‌ها، آن هم به صورت ذاتی است و اگر کشوری برای توسعه خود برنامه بریزد تکیه کردن به یک برنامه توسعه (و لذا دخالت دولت) به راحتی و به سرعت قادر خواهد بود که همه‌ی دشواری‌ها را از سر راه خود بردارد و آثار نامطلوب گذشته را به نحو احسن از جامعه بزداید. در این شرایط علاوه بر فضای ذهنی حاکم بر رهبران کشورهای جهان سوم (در زمینه توسعه و نقش دولت در آن) دو یا سه عامل در رشد بخش عمومی و مداخله‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت در اقتصاد کشورهای در حال توسعه مؤثر بودند:

- کمبودهای ارزی و امکانات محدود وام‌گیری از خارج و شرایط نامناسب آن، همراه با گرایش استقلال طلبانه و لذا اتخاذ استراتژی توسعه مبتنی بر جایگزینی واردات.

- ضعف ظرفیت‌های فنی، سرمایه‌ای، مدیریتی و کارایی در بخش خصوصی و از سوی دیگر اندازه محدود بازار در این کشورها.

- تکیه بر تأمین نیازهای اساسی، ایجاد رفاه، تحقق آرمان‌های استقلال طلبانه رهبران و روشنفکران و نگرانی از بحران‌های شدید در شرایط عدم ایجاد انگیزه و حمایت‌های لازم، همچون یارانه‌ی مواد غذایی و دارو و...



اما آنچه از چشم نظریه‌پردازان توسعه آن دوره دور ماند این بود که، جایگزینی «برنامه‌ریزی» به جای «نظام بازار» همیشه حلال مشکلات عدم توسعه یافتگی کشورها نمی‌تواند باشد. نکته این است که «برنامه‌ریزی دارای محتوای فکری و اندیشه‌ای علمی است که می‌تواند حلال مشکلات باشد و نه هر برنامه‌ریزی. این کج فهمی دهه‌های متمادی است که حتی برای پاره‌ای از متفکران کمونیستی نیز که طرفدار صد در صد نظام برنامه‌ریزی بوده‌اند شناخته شده است. به عنوان مثال، تروتسکی که یکی از فیلسوفان فعال در جریان انقلاب کمونیستی شوروی است، در یکی از نوشته‌های خود اشاره می‌کند که «برنامه‌ریزی جامع و کامل آنگونه که مورد نظر برنامه‌ریزان کمونیستی است فقط توسط خدایی که احاطه و دانش کامل بر گذشته و حال و آینده دارد امکان‌پذیر است. مشکل ما این نیست که چنین برنامه‌ریزی نداریم، مشکل این است که برنامه‌ریزان ما، به محض تصاحب مقامات برنامه‌ریزی چنان عمل می‌کنند که گویا دارای چنین مقام و موقعیت الهی هستند.» (عظیمی، ۱۳۸۰)

گسترش حضور و دخالت دولت تا دهه ۱۹۷۰ در این کشورها همچنان ادامه داشت تا این که اندک اندک هزینه‌های اتخاذ این استراتژی در قالب بحران بدهی، کسری بودجه شدید دولت‌ها، وابستگی فزاینده اقتصاد به بخش عمومی و ... نمایان شد. بروز این مشکلات در کنار فروپاشی شوروی آغازگر دیدمان جدیدی در توسعه و سیاست‌گذاری توسعه در این کشورها گردید (دهه‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۸۰) و به تدریج روی دیگر سکه افراطی‌گری و بناکردن انتظارات غیرواقع بینانه از دخالت دولت در این شرایط نمایان شد. در این شرایط همان کسانی که از برنامه‌ریزی و دخالت فراگیر دولت سخن به میان می‌آورند، چنان با یأس از برنامه‌ریزی صحبت کردند که گویی برای برنامه‌ریزی و دخالت دولت، قبح ذاتی وجود دارد و گمان چنین رفت که رها کردن کلیه امور و واگذاری آنها مشکل‌گشایی خواهد کرد (مؤمنی، ۱۳۷۴: ۶).

در چنین فضایی بود که نظریه «دولت شر<sup>۳</sup>» طرح و ضرورت اتخاذ سیاست‌های تعدیل ساختاری مطرح گردید. فضای غالب در این دوران نفی دخالت دولت، انجام آزادسازی، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی، ثبات اقتصاد کلان با تأکید بر کنترل تورم و کسری بودجه و واقعی کردن قیمت‌ها و اتکای صرف به مکانیسم قیمت‌ها بود.<sup>۴</sup> طبق این نظریه هرگاه دولت به طور اساسی از سر راه کنار برود، بازارها منابع را به طور کارا تخصیص

خواهند داد و رشد پایدار ایجاد خواهد شد. براین اساس، در سال‌های زیادی از سراسر دهه ۱۹۸۰ بر اهمیت تصحیح سیاست‌ها به نفع «آزادسازی قیمت‌ها» و «آزادسازی تجارت» برای رسیدن به رشد پایدار اقتصادی، تأکید می‌شد. پیروی کشورهای در حال توسعه از این فضای غالب و اتخاذ سیاست‌های آزادسازی باعث اولاً: اجبار این کشورها جهت کاهش هزینه‌های دولت و کوچک‌سازی آن؛ ثانیاً: آزادسازی تجارت و مبادلات ثالثاً: مقررات‌زدایی در زمینه‌های مختلف گردید.

اما در عمل اتخاذ سیاست‌های مذکور منجر به افزایش تورم، بحران بدهی‌ها، کاهش شدید ارزش پول ملی، فرار سرمایه، کاهش شدید استانداردهای زندگی، افزایش نابرابری و افزایش عمده در فقر شهری و روستایی و ... در اغلب کشورهای اجراکننده این سیاست‌ها گردید. این معضلات با شوک نفتی ایجاد شده در آن زمان تشدید و منجر به ایجاد رکود عمومی در این کشورها شد (آدلمن، ۵، ۱۹۹۹). دهه ۸۰ - ۱۹۷۰ که دهه اجرای برنامه‌های مزبور بود با القابی چون دهه‌ی از دست رفته، دهه‌ی ظهور فاجعه انسانی مورد خطاب قرار گرفت و یکبار دیگر مشخص گردید که واگذاری امور به نیروی بازار (بدون توجه به شرایط لازم) و اتکا به دست‌نمائی اقتصاد در تمام زمینه‌ها، جز ناکامی و خسارت‌های جبران‌ناپذیر ثمری نخواهد داشت (مؤمنی، ۱۳۷۴: ۸).

البته در این زمان کوشش‌هایی که در کشورهای در حال توسعه برای برقراری توازن مجدد در ساختار بودجه‌ای همراه با بازآرایی بخش عمومی به عمل آمد در همه موارد هماهنگ و یکسان نبود و نحوه عملکرد و نتایج حاصل نیز در این کشورها متفاوت بود. در کشورهایی که با بحران دیون خارجی رویارو بودند از هزینه‌های آموزش، بهداشت و امور زیربنایی کاسته شد و غفلت از انجام پاره‌ای از وظایف اصلی و امور حاکمیتی که دولت باید برعهده می‌گرفت، به جریان شکل‌گیری و تقویت تأسیساتی که مبانی اصلی توسعه بازارها را تشکیل می‌دهد خدشه وارد ساخت.

پس از تجربه‌های مذکور به تدریج برخی سیاست‌گذاران و اقتصاددانان به این نتیجه رسیدند که سیاست‌های گذشته برای بهبود فرایند توسعه و رفاه اقتصادی بسیار ضعیف‌اند و جبران این کسری بستگی به انواع نهادهایی دارد که فعالیت‌های مختلف اقتصادی، به خصوص معاملات، تحت تأثیر آنها قرار می‌گیرد. معجزه آسیای شرقی بر نقش و اهمیت نهادهای دولتی در هموار کردن مسیر توسعه صحه گذاشت. تجربیات کشورهای پسا

کمونستی از راهی بسیار متفاوت به این دیدگاه نیرویی محرک بخشید؛ این کشورها دامنه‌ی وسیعی از سیاست‌های معطوف به بازار را در غیاب نهادهای رسمی و غیررسمی مربوط به اداره‌ی فعالیت‌ها و معاملات بازار اتخاذ کردند و نهایتاً نتایجی مغایر با آنچه پیش‌بینی می‌شد، به دست آمد (مریلی، ۱۳۸۲: ۴۱۷).

در این شرایط، افکار تجدید نظر طلبانه‌ای در ادبیات توسعه اقتصادی با عنوان «اجماع پساواشنگتنی»<sup>۶</sup> شکل گرفت. بانک جهانی که تا این زمان به عنوان یکی از طراحان اصلی سیاست‌های تعدیل اقتصادی شناخته می‌شد، از اوایل دهه ۱۹۹۰ به بعد بر عدم کارایی سیاست‌های تعدیل و لزوم انتخاب چارچوب تازه سیاست‌گذاری پا فشاری کرد. ژوزف استیگلیتز معاون وقت بانک جهانی سیاست‌های اجماع واشنگتنی را مورد نقد قرار داد و ضرورت اتخاذ اجماع پساواشنگتنی به عنوان یک راهبرد جدید سیاست‌گذاری را مطرح ساخت. بر این اساس وی از ترکیب پویای کنش‌های متقابل دولت بازار حمایت می‌کند که در این کنش‌های متقابل، دولت‌های توسعه‌گرا نقش مهمی در سرمایه‌گذاری و تأمین بودجه‌ی آن، شکل‌گیری سرمایه‌ی انسانی، کسب فناوری، تأسیس نهادها و پیش‌برد اصلاحات سیاستی و نهادی دارند (آدلمن، ۱۹۹۹).

از نگاه استیگلیتز<sup>۷</sup> هدف توسعه چیزی فراتر از برداشت متعارف از آن، یعنی رشد تولید ناخالص داخلی است. این اهداف شامل افزایش سطح بهداشت و درمان و آموزش حفظ و بهبود محیط زیست، افزایش و حمایت از ایجاد فرصت‌ها برای تمامی شهروندان جهت مشارکت در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی می‌باشد. تمرکز بر هدف رشد اقتصادی نه تنها ابزارها را با اهداف اشتباه می‌گیرد، بلکه جای علت و معلول را نیز اشتباه فرض می‌کند. برای اینکه رشد بالاتر به خودی خود هدف نیست، بلکه ابزاری است برای بهبود استانداردهای زندگی و رسیدن به یک جامعه‌ی بهتر با کمترین میزان فقر بهداشت و سلامت بهتر و بهبود آموزش. در این فرایند تحول اجتماعی و ارتقای سطح زندگی می‌تواند سبب افزایش تولید و رشد اقتصادی گردد. (استیگلیتز، ۶-۵: ۱۹۹۸a)

بنابراین، گسترش اهداف توسعه از یک طرف و شکست‌های بازار از طرف دیگر بازنگری در نقش و میزان دخالت دولت در اقتصاد را لازم و ضروری ساخت. لذا استیگلیتز تمرکز دولت بر سیاست‌گذاری‌های اساسی را جزء اصلی‌ترین وظایف دولت معرفی کرد. «این‌که دولت‌ها اغلب به صورت نامتمرکز عهده‌دار امور فراوانی هستند، درست است



اما این فقدان تمرکز، کارآمدی دولت را کاهش می دهد. بنابراین تلاش برای تمرکز دولت بر اصول اساسی مانند سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، آموزش‌های پایه، بهداشت و سلامت نظم و قانون حفاظت از محیط زیست اقدامات حیاتی به شمار می‌روند» (استیگلیتز، ۲۴: ۱۹۹۸a). البته در این زمینه باید دقت نمود که هدف استیگلیتز از محدود کردن فعالیت دولت به سیاست‌گذاری‌های اساسی هرگز به مفهوم حداقل‌سازی نقش دولت در اقتصاد نمی‌باشد چرا که در جای دیگر اشاره می‌کند که: «... اما تمرکز بر اصول اساسی روش کار دولت حداقلی نیست، دولت‌ها نقش مهمی در اجرا و تنظیم صحیح سیاست‌ها، حمایت اجتماعی و رفاه دارند. لذا سؤال اصلی نباید به این صورت مطرح شود که آیا دولت باید دخالت بکند یا نه، بلکه چگونگی دخالت آن مهم است. مسئله اساسی نباید اندازه دولت باشد، بلکه فعالیت و روش‌های دخالت دولت است که از اهمیت بیشتری برخوردار است. کشورهای فعالیت موفق دارند از دولت‌هایی برخوردارند که در گستره‌ی وسیعی مشغول کار و فعالیت هستند.» (استیگلیتز، ۲۶-۲۴: ۱۹۹۸a)

در ادبیات جدید توسعه اعتقاد بر این است که دولت در طول فعالیت‌های بخش خصوصی قرار دارد؛ به عبارت بهتر دولت در فعالیت‌های اقتصادی نقش مکمل بخش خصوصی را ایفا می‌کند. البته دولت در این شرایط صرفاً تا جایی مجاز به فعالیت است که فرایند توسعه را تسریع کند. در این زمینه نیز استیگلیتز معتقد است که: «اخیراً شناخت فرایندهای از این مسئله که دولت و بخش خصوصی عمیقاً در هم تنیده‌اند حاصل شده است. دولت باید به عنوان مکمل بازار عمل کند و فعالیت‌هایی را عهده‌دار شود که باعث بهبود عملکرد بازار و تصحیح نارسایی‌های بازار می‌شود. دولت ثابت کرده است که در بعضی مواقع کاتالیزوری مؤثر است. اما هرگاه دولت نقش کاتالیزوری اش را انجام داد لازم است که عقب نشینی کند.» (استیگلیتز، ۲۷-۲۴: ۱۹۹۸a)

البته در این دوره در کنار استیگلیتز اندیشمندان دیگری نیز وجود دارند که به شدت از ترکیب عالمانه دولت و بازار و نقش مکملی دولت در این فرایند سخن می‌گویند. به عنوان مثال نیکولاس استم<sup>۱</sup> معتقد است: «توسعه موفق مستلزم آن است که دولت بازار را تکمیل کند، نه این‌که جانشین آن بشود. به عبارت دیگر دولت نه جانشین، بلکه مکمل حیاتی بازار است. بازار بدون مداخله مؤثر و هدایت دولت نمی‌تواند به درستی کار کند و دولتی که نتواند با بازار کار کند قطعاً غیر مؤثر و ناکارآمد خواهد بود.» (استم، ۲۰۰۱)

یکی از مهمترین مواردی که هر دولت توسعه‌گرایی می‌بایست در کنار فعالیت‌های بخش خصوصی عهده‌دار آن شود تأمین اجتماعی است. چرا که بدون چتر ایمنی در مقابل تغییراتی که برای پیشرفت و توسعه ضروری است، مقاومت به وجود خواهد آمد. از جمله مهمترین آن می‌توان به بیمه‌های بیکاری و تأمین اجتماعی به عنوان یک تور ایمنی مهم در فرایند اصلاحات و گذار اقتصادی اشاره کرد. (استیگلیتز، ۱۹۹۸: ۳۱۹)

سطوح زندگی پایین و به ویژه درآمد سرانه‌اندک که مشخصه‌ی بارز کشورهای در حال توسعه است، اغلب به این دلیل است که کارگزاران اقتصادی (دولتی یا خصوصی) فاقد آموزش، سرمایه، مهارت و کارایی لازم برای توسعه کشورهایشان هستند. از طرف دیگر با توجه به پایین بودن سطح مهارت موجود سرمایه و فناوری به صورت غیرکارا مورد استفاده قرار می‌گیرد. لذا تأکید بر اجرای سیاست‌های گسترده اصلاحی در حوزه دولت در این کشورها قبل از هر گونه اقدام عجولانه نسبت به خصوصی سازی لازم و ضروری است.

### ۳- نقش و جایگاه شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشورها

شرکت‌های دولتی نقش مهمی را در توسعه اقتصادی کشورهای مختلف بازی می‌کنند. این شرکت‌ها در کشورهای مختلف (به خصوص در کشورهای در حال توسعه به دلیل کاستی‌های خاص این کشورها در زیرساخت‌ها و توان بخش خصوصی و کمبود نهادهای مدنی و ...) به دلایل متعددی تشکیل می‌شوند از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

کنترل عدم توانایی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و کسب بازده مطلوب در آن رشته، جلوگیری از کسب قدرت اقتصادی توسط گروهی خاص (انحصارات) تسهیل فرایند توسعه و برنامه‌ریزی، کسب ارز، ایجاد اشتغال، ارائه خدمات عام‌المنفعه، توسعه مناطق محروم، توزیع عادلانه درآمد در جامعه، تحقق سایر اهداف و سیاست‌های اجتماعی یا به دلایل سیاسی اقتصادی خاص.

این شرکت‌ها برخلاف شرکت‌های خصوصی که تنها به حداکثر کردن سود می‌اندیشند ترکیبی از اهداف تجاری و غیرتجاری را پیگیری می‌کنند. اهداف تجاری این شرکت‌ها همانند اهداف تجاری شرکت‌های خصوصی، یعنی افزایش فروش، سود و کاهش هزینه تولید هر واحد است. اهداف غیرتجاری آن‌ها شامل اهداف اجتماعی (مانند توزیع درآمد

ایجاد اشتغال، توسعه منطقه‌ای) اهداف اقتصادی (مانند قیمت‌گذاری در شرایط تورمی سوبسید قیمت‌ها و تثبیت قیمت‌ها) و اهداف فیزیکی (شامل به حداکثر رساندن تولید کالاها و خدمات خاص، سرمایه‌گذاری در کالاهای غیرتجاری و صنایع دفاعی) هستند. البته در برخی از موارد اهداف این شرکت‌ها با یکدیگر در تضاد هستند که این امر متناسب با آرمان طراحی شده برای این شرکت‌ها صورت می‌گیرد.

این شرکت‌ها علاوه بر اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اهداف دیگری نظیر اهداف فرهنگی<sup>۹</sup> (حمایت از ورزش قهرمانی و ...) را نیز بر دوش داشته و نقش مهمی را نیز در این امور ایفا می‌کند.

#### ۴- دولت در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در قالب ۵ بند از طرف مقام رهبری جهت طی مراحل قانونی و اجرا ابلاغ شده است. در این بندها محدودیت‌ها و مسئولیت‌های جدیدی به شرح زیر برای دولت تعیین شده است:

**بند الف - ۱- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. .... اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.**

**بند ب - ۱- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم.**

**بند ج - تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت.**

**- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی.**

**- جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی.**

- واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیر دولتی.

بند د-۱- الزامات واگذاری

۱-۱- توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ.

۱-۲- نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

۱-۳- استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات

واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام.

بند د-۲- مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری

۲-۱- ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

۲-۲- اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر

ملی به منظور فقرزدایی.

۲-۳- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۴- اعطای تسهیلات (وجه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی

بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۵- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به

منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۲-۶- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این

سیاست‌ها.

## ۵- حجم فعالیت‌های دولت در اقتصاد ایران

از اوایل سال‌های ۱۳۰۰ و به خصوص از دهه ۱۳۴۰ به بعد به دلیل ضعف بخش خصوصی برای ایجاد حرکت اساسی در مسیر رشد و توسعه اقتصادی، دیدگاه تقویت دولت برای هدایت نظام اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. در مسیر تحقق این هدف در بسیاری از زمینه‌ها دولت با ایجاد انحصارات گوناگون جایگزین و رقیب بخش خصوصی

شده و به عنوان یک انحصارگر بزرگ در عرصه اقتصاد ایران فعالیت نموده است. پس از انقلاب نیز این روند نه تنها متوقف نشد، بلکه با انتقال بعضی از انحصارات موجود در بخش خصوصی به بخش عمومی و دولتی تشدید گردید. در قانون برنامه اول توسعه کاهش نقش دولت مورد توجه قرار گرفت و در برخی از موارد به کاهش انحصارات دولت نیز اشاره شد. لیکن در این برنامه در مورد رفع انحصار و مسائل مربوط به آن به شکل همه جانبه اقدام مهم به عمل نیامد. در برنامه دوم توسعه، پس از بهبود نسبی شرایط اقتصادی و مهیا شدن امکانات زیربنایی برای توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی، کاهش انحصارات دولتی بیشتر مورد توجه قرار گرفت و در این خصوص در مفاد قانون برنامه دوم توسعه تبصره «۳۹» با مضمون ذیل گنجانده شد:

«به منظور مشارکت عمومی، بهسازی نظام اداری و اجرایی کشور و تقلیل حجم تصدی دولت در طول برنامه، آن دسته از انحصاراتی که در قوانین و مقررات موضوعه وجود دارد و رفع آنها منافی اعمال حاکمیت دولت نمی‌باشد، به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و همکاری دستگاه ذیربط، حسب مورد با تصویب مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران لغو می‌گردد.»

در این راستا لایحه‌ای در سازمان مزبور تهیه شد، لیکن تقدیم مجلس شورای اسلامی نگردید و از آن تنها در تدوین برنامه سوم توسعه استفاده شد.<sup>۱۰</sup>

به منظور تفکیک وظایف حاکمیتی از اعمال تصدی‌گری دولت و ایجاد شرایط مناسب برای واگذاری شرکت‌هایی که ضرورتی به ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی وجود ندارد و اعمال مدیریت مطلوب در شرکت‌هایی که باید در بخش دولتی باقی بمانند، در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ساماندهی شرکت‌های دولتی در چارچوب شرکت‌های مادر تخصصی در بخش دولت مورد توجه قرار گرفت. بر اساس آمارهای سری زمانی دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصاد ایران بالاترین نرخ رشد را در دوره ۵۷-۱۳۳۸ تجربه کرده است. متوسط نرخ رشد اقتصادی طی این دوره ۹/۵۱ درصد بوده است. طی برنامه اول توسعه رشد اقتصادی منفی و برابر با ۱/۷۲ درصد بوده است. شاید بتوان گفت اصلی‌ترین عامل آن کاهش شدید رشد هزینه‌های دولت به ازای نیروی کار شاغل است که علاوه بر تأثیرگذاری از کانال مستقیم، به طور غیرمستقیم نیز از طریق کاهش ذخیره سرمایه در دوره پنج ساله‌ی یاد شده



رشد اقتصادی را کاهش داده است. در برنامه دوم افزایش چشم‌گیری در مخارج دولت صورت پذیرفت و خود به عنوان محرک رشد عمل کرد<sup>۱</sup> و در نتیجه نرخ رشد اقتصادی افزایش یافت (خلعتبری، ۱۳۷۱). برنامه سوم توسعه برای افزایش مخارج دولت به قیمت‌های ثابت محدودیت وضع کرد و به همین دلیل هزینه‌های دولت محدود شد. حجم بزرگ فعالیت‌های اقتصادی دولت در ایران از عوامل متعددی ناشی می‌شود که اهم آن‌ها به شرح زیر است:

- نگرش منفی نسبت به توسعه بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری صنعتی  
 - قرینه پنداشتن مفاهیم اقتدار دولت و حاکمیت آن به اندازه و بزرگی دولت  
 - تفکر ناظر بر گسترش تصدی‌گری‌های دولت، به منزله شرط لازم برای حل و فصل مشکلات اقتصادی کشور و تأمین نیازهای اساسی مردم  
 - برتری دادن به امر توزیع درآمد و عدالت اجتماعی، بدون تکیه بر افزایش تولید، رشد اقتصادی، ارتقای کارایی و بهره‌وری، به منزله عامل اصلی بالا بردن سطح زندگی و تأمین رفاه و عدالت اجتماعی

- غلبه باورهای درونگرایی متکی به اقتصاد بسته، و خودکفایی در حوزه‌های مهمی چون کشاورزی، صنعت، علوم و تکنولوژی در شرایط ناگزیر ادغام غیر متقارن اقتصاد ایران با اقتصاد جهانی، از طریق نفت  
 - تلقی بازار به منزله ایدئولوژی اقتصادی، و نه ابزاری برای تخصیص منابع و توسعه و پیشرفت

- باور به گسترش کنترل و دخالت‌های دولت در حوزه‌های اقتصادی چون سهمیه‌بندی قیمت‌گذاری، مقررات ناظر بر عملکرد بازار کار، اعتبارات کنترل شده بانکی و ... بدون توجه به اثرات آن در ایجاد اختلال و اعوجاج در بازارها و عملکردهای اقتصادی.  
 کاهش اندازه دولت یکی از مهمترین اهداف سند چشم‌انداز و برنامه چهارم و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. برای اندازه‌گیری حجم فعالیت‌های دولت از شاخص‌های مختلفی مانند نسبت بودجه‌ی عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی نسبت بودجه‌ی دولت به تولید ناخالص داخلی، نسبت مازاد (یا کسری) بودجه‌ی دولت به تولید ناخالص داخلی و نسبت کل هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی استفاده می‌گردد. بر اساس این شاخص‌ها حجم دولت در جدول (۱) منعکس شده است.

## جدول ۱- شاخص‌های اندازه دولت در اقتصاد ایران

میلیارد ریال

سال	تولید ناخالص داخلی	بودجه عمومی دولت	بودجه کل کشور	دولت به تولید ناخالص داخلی (درصد)	نسبت بودجه عمومی کشور به تولید ناخالص داخلی (درصد)	هزینه‌های دولت	نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی (درصد)
۱۳۸۰	۶۶۶۶۲۰	۱۶۴۲۶۷	۴۵۵۹۷۸	۲۴/۷	۶۸/۶	۱۵۲۶۰۱۶	۲۲/۹۶
۱۳۸۱	۹۱۷۰۳۵	۳۰۹۳۸۸	۷۳۹۶۴۲	۳۳/۷	۷۹/۵	۲۱۷۵۴۲	۲۳/۷۲
۱۳۸۲	۱۰۹۵۳۰۳	۳۶۶۴۴۸	۸۷۸۶۸۶	۳۱/۶۳	۸۰/۲	۲۵۳۹۰۸	۲۳/۱۸
۱۳۸۳	۱۳۸۴۸۱۹	۴۳۳۳۴۹	۱۰۹۷۸۶۱	۳۱/۲	۷۹/۳	۲۹۴۸۳۳	۲۱/۲۹
۱۳۸۴	۱۶۹۱۸۱۴	۶۳۳۳۳۶	۱۶۵۳۵۸۸	۳۷/۴	۹۷/۷	۶۷۳۶۹۹	۳۹/۸۲

لازم به ذکر است که ارقام مربوط به سهم‌های بودجه در سال ۱۳۸۴ تماماً نتوانسته‌اند از آن مثال جذب کرده و رقمی در حدود ۱۸۰۰۰ میلیارد ریال از ارقام بودجه عمومی دولت و بودجه کل کشور (با احتساب سهم‌های بودجه) کسر شده است.

بودجه کل کشور و بودجه عمومی دولت شامل سهم‌های بودجه و بدون احتساب شفاف‌سازی حلال‌های انرژی معاشیه شده است.

منبع: مطالعاتی بر روی روند کاهش تصدیی‌گری دولت و خصوصی‌سازی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، فروردین ۱۳۸۶

بر اساس اطلاعات این جدول اندازه دولت در این سال‌ها بر حسب هر سه شاخص روند فزاینده داشته است. ستون ششم جدول نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۴ نسبت بودجه‌ی کل کشور به تولید ناخالص داخلی به رقم نگران‌کننده ۹۷/۷ درصد رسیده است. همچنین بر اساس ستون پنجم جدول نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی از ۳۱/۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۳۷/۴ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. آخرین ستون جدول نیز افزایش ۸۷ درصدی در نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۴ نسبت به ۱۳۸۳ را نشان می‌دهد. با توجه به این اطلاعات به نظر می‌رسد دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مانند توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی و کاهش حجم فعالیت‌های دولت بدون تغییر قابل ملاحظه این شاخص‌ها مشکل خواهد بود. علاوه بر شاخص‌های ارائه شده در بالا، بودجه اختصاص یافته به شرکت‌های وابسته به دولت نیز می‌توانند به عنوان معیار میزان دخالت دولت در اقتصاد مورد توجه قرار گیرند. در حال حاضر شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها سهم عمده‌ای از تولید جامعه را در اختیار دارند، سرمایه‌گذاری‌های وسیعی در زمینه‌های تولیدی زیربنایی انجام می‌دهند و علی‌رغم گذشت بیش از یک دهه از اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، هنوز هم در اقتصاد کشور از بالاترین سهم در تولید و سرمایه‌گذاری برخوردارند. بودجه این گونه شرکت‌ها طی سال‌های اخیر بر خلاف انتظار رو به رشد بوده است. به طوری که بر اساس جدول (۲) ارقام اسمی و واقعی<sup>۱۲</sup> آن‌ها در طول این سال‌ها

جدول ۲- بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها

(هزار میلیارد ریال)

سال	ارقام جاری	ارقام واقعی (سال پایه = ۱۳۸۰)
۱۳۸۰	۳۰۰/۴	۳۰۰/۴
۱۳۸۱	۴۳۵/۹	۳۷۶/۵
۱۳۸۲	۵۵۴/۳	۴۱۴/۰
۱۳۸۳	۶۸۸/۹	۴۴۶/۶
۱۳۸۴	۱۰۵۶/۰	۶۱۰/۸
۱۳۸۵	۱۳۷۲/۸	۷۰۵/۳
۱۳۸۶	۱۶۷۷/۱	۷۵۵/۹

در محاسبه ارقام واقعی نرخ تورم برای سال ۱۳۸۵، ۱۳/۵ درصد و برای سال ۱۳۸۶، ۱۴ درصد برآورد شده است.  
منبع: ملیطیایی یزدی، رویا، بررسی روند کاهش تصدی‌گری دولت و خصوصی‌سازی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، فروردین ۱۳۸۶

روند فزاینده از خود نشان می‌دهند. نکته قابل توجه در این زمینه این است که از سال ۱۳۸۴ و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بودجه این نوع شرکت‌ها روند رو به رشدتری نیز به خود گرفته‌اند که جای بسیار تأمل دارد.

#### ۶- پیش شرط‌های لازم برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

هر قانون یا سیاست اقتصادی جهت موفقیت در اجرا نیازمند تمهید یک سری بسترها و زیرساختارهای اقتصادی و اجتماعی و... است که سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی هم از این قاعده مستثنی نیست. در ادامه به اهم این الزامات و پیش شرط‌ها اشاره شده است.

#### ۶-۱- تضمین و تأمین فضای کسب و کار مناسب

به طور کلی بخش خصوصی جهت ورود به فعالیت‌های اقتصادی نیازمند محیط کسب و کار مناسب است. هر چه محیط کسب و کار مناسب‌تر باشد ریسک‌های تجاری و غیرتجاری سرمایه‌گذاری و ریسک توسعه فعالیت‌های تولیدی کمتر و از این رو هزینه‌های مبادله در اقتصاد پایین‌تر خواهد بود. ارقام جدول (۳) فضای کسب و کار ایران را در

جدول ۳- رتبه بندی ریسک سرمایه گذاری ایران در سال ۲۰۰۶

رتبه	شاخص	ریسک سرمایه گذاری
۱	۳۱	ریسک امنیتی
۲	۵۸	ریسک ثبات سیاسی
۳	۵۴	ریسک کارایی دولت
۴	۵۹	ریسک نظام حقوقی و قوانین و مقررات
۵	۳۶	ریسک اقتصاد ایران
۶	۶۰	ریسک مربوط به تجارت و پرداخت‌های خارجی
۷	۵۵	ریسک سیاست مالیاتی
۸	۳۹	ریسک بازار کار
۹	۵۶	ریسک مالی
۱۰	۴۷	ریسک ساختارهای زیربنایی

Source: Economist intelligence unit, 2006

سال ۱۳۸۵ نشان می‌دهد. فضای کسب و کار عمدتاً بوسیله شاخص‌های مختلفی از ریسک ارزیابی می‌شود که ریسک امنیتی، سیاسی، قوانین و مقررات، اقتصاد کلان و ... از آن جمله هستند. بر اساس اطلاعات این جدول رتبه ریسک کشور در شاخص‌های مختلف در میان کشورهای جهان بالاست. به عبارت بهتر فضای پر مخاطره‌ای برای سرمایه‌گذاری در کشور مشاهده می‌شود.

برای افزایش مشارکت سرمایه‌گذاران و افزایش انگیزه‌ی آن‌ها باید فضای رقابت را برای فعالیت بخش خصوصی فراهم کرد. بدیهی است که ریسک و نااطمینانی هزینه‌های زیادی به بنگاه‌ها تحمیل می‌کند و خیلی از سرمایه‌گذاری‌های بالقوه را غیر سودمند می‌کند. در شرایط کنونی علیرغم این‌که بیش از دو سال از اولین ابلاغیه‌ی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سپری شده است ولی متأسفانه دولت در زمینه بهبود فضای کسب و کار بسیار ضعیف عمل کرده است؛ به نحوی که بر اساس آخرین اطلاعات موجود مخاطرات فضای کسب و کار در سال ۸۶ بدتر از سال قبل بوده است. با این شرایط نباید به موفقیت دولت در زمینه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ امیدوار بود.

ایران در سال ۲۰۰۶ با کسب رتبه‌ی ۱۰۲ از ۱۶۳ کشور مورد بررسی نسبت به سال ۲۰۰۵

در زمینه شاخص ادراک فساد تنزل نموده است. بدین معنی که وضعیت ایران نسبت به سال ۲۰۰۵ بدتر شده و گسترش فساد در آن بیشتر شده است.<sup>۳۱</sup> بدیهی است که برای افزایش اعتماد مردم به دولت و رشد سرمایه‌گذاری خصوصی، بهبود این شاخص ضروری است. بر اساس مطالعه‌ی صورت گرفته در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میزان استفاده از رانت اقتصادی دستگاه‌های دولتی در سال ۱۳۸۳، ۶۹ درصد، میزان استفاده از رانت قضایی حقوقی دستگاه‌های دولتی ۵۰ درصد و میزان تبانی در انجام معاملات دولتی ۴۲ درصد بوده است.<sup>۳۱</sup> بدیهی است که در چنین شرایطی آزادسازی اقتصادی و رقابت‌پذیری مفهومی نخواهد داشت. بنابراین در گام اول ایجاد زمینه‌های عدالت اجتماعی و مبارزه با فساد برای افزایش اعتماد عمومی ضروری می‌نماید.

## ۶-۲- شفاف‌سازی اطلاعات

عقلانیت افراد جامعه، موجب تصمیم‌گیری و پیش‌بینی آن‌ها از وقایع جامعه و سیاست‌های دولت می‌گردد و به واسطه‌ی نوع پیش‌بینی بدست آمده کنش و واکنش‌های متفاوتی از مردم دیده می‌شود. آنچه در این میان به تصحیح پیش‌بینی‌ها و انتظارات کمک می‌کند وجود اطلاعات شفاف و به موقع از وقایع جامعه است. بدین ترتیب مشخص است که در ایجاد اعتماد میان مردم و دولت و داشتن انتظارات مثبت از سیاست‌ها، وجود شفافیت و سلامت نظام حاکم مهم است. ولی متأسفانه در این زمینه نیز دولت عملکرد قابل قبولی از خود ارائه نداده است. بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی عدم پایداری خود دولت به قوانین مصوب، آرمان‌گرایی‌ها و وعده‌های شعارگونه که هرگز تحقق نیافته‌اند، غلبه تفکرات و دیدمان‌های کوتاه مدت بر بلند مدت و ... مسائلی هستند که به بی‌اعتمادی مردم نسبت به سیاست‌گذاری‌های دولت دامن زده‌اند. در چنین شرایطی انتظار موفقیت هرگونه برنامه اقتصادی دولت و در رأس آن‌ها سیاست‌های اصل ۴۴ بسیار خوش‌بینانه است.

## ۶-۳- الزامات ساختاری

توسعه بخش خصوصی و اصلاح و نوسازی دولت زمانی موفق خواهد بود که نهادسازی لازم برای آن به نحو بهتری صورت گیرد. طبق قوانین مصوب سند چشم‌انداز و برنامه



چهارم توسعه این امر خطیر بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بود که متأسفانه دولت با یک تصمیم عجولانه حکم انحلال آن را صادر کرد! در لایحه اصل ۴۴ هم وظایف متعددی بر عهده این سازمان گذاشته شده است که معلوم نیست در غیاب آن چه نهادی متولی آن خواهد بود. سؤال جالب توجه در این زمینه این است که وقتی در اجرای کلیدی ترین اصل اقتصادی کشور وظایف بر عهده سازمانی گذاشته می شود که امروزه وجود خارجی ندارد، چگونه می توان به اجرای موفق آن و رهایی از شرایط موجود امیدوار بود؟!

#### ۴-۶- جلوگیری از شکل گیری انحصارات جدید در بخش خصوصی

در واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ باید به این نکته توجه داشت که از آنجا که اکثر این منابع جزء انحصارات طبیعی هستند، ممکن است این واگذاری ها به انتقال انحصار از بخش دولتی به بخش غیر دولتی منجر شود. لذا باید تمهیداتی اندیشیده شود که جلوی هر گونه انحصار فعالیت های اقتصادی در دست افراد یا نهادهای خصوصی خاص گرفته شود.

#### ۵-۶- تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی و حمایت از افرادی که در اثر اجرای این گونه سیاست ها از کار بی کار می شوند می بایست در اولویت کاری دولت قرار گیرد. همانطور که در بخش های قبلی هم اشاره شد عدم توجه به این مهم منجر به اصطکاک هایی در رابطه بین دولت و شهروندان شده و پیش برد امر خطیر توسعه را با مشکل مواجه خواهد کرد. در اصول دیگر قانون اساسی مسئولیت تأمین شغل مناسب، مسکن، ابزار کار، شرایط ازدواج و ... بر عهده دولت گذاشته شده است ولی تا کنون هیچ دولتی نتوانسته است در این زمینه ها موفق عمل کند. بنابراین در کنار اجرای اصل ۴۴ دولت موظف است نیم نگاهی هم به این اصول بیندازد.

#### ۷- سخن پایانی

در فرآیند برنامه ریزی ها و سیاست گذاری های اقتصادی ایران بدون تردید سیاست های کلی برنامه چهارم و اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه تحولات ساختاری یک گام جدی تلقی می شود. اینکه اجرا و عمل به مفاد آن ها امکان یک جهش ساختاری در اقتصاد ایران

را فراهم خواهد کرد شکی وجود ندارد ولی این اصول از دو جنبه مورد تهدید قرار گرفته‌اند. از یک طرف انتظار از این سیاست‌ها بسیار بالا رفته است و طراحان آن این طور در اذهان عمومی تداعی می‌کنند که علت‌العلل عقب‌ماندگی مادر عدم توجه به این سیاست‌ها بوده است، و با اجرای آن‌ها تمام مشکلات اقتصادی کشور حل خواهد شد. این نگرش تک‌علتی افراطی ممکن است باعث غفلت ما از سایر معضلات و مسائل مبتلابه جامعه گردد. از طرف دیگر در اجرای این سیاست‌ها که با کلی تأخیر و درنگ زمانی هم همراه بوده است، به خیلی از پیش‌نیازها و ملزومات توسعه بخش خصوصی توجه نمی‌شود و این سیاست‌ها و اصول به فروش شرکت‌های دولتی تنزل پیدا کرده است. در ادامه برخی تردیدها و نارسایی‌های موجود در این زمینه مشخص شده و مواردی که توجه جدی دست‌اندرکاران این اصل را می‌طلبد گوشزد می‌شود.

۱- کارل پولانی معتقد است که راه بازار آزاد نه به صورت خود به خودی گشوده می‌شود و نه اگر چنین شد به صورت خود به خودی همچنان باز نگه داشته خواهد شد. این ادعا با صراحت گویای این نکته است که تعامل و ترکیب خردمندانه دولت و بازار به معنای هم‌طرزی و هم سطحی این دو نهاد نیست و راه درست این است که دولت باید قواعدی را تعیین کند و بازارها را بسازد و با اعمال همه دقت‌ها و نظارت‌های بروکراتیک از نظم بازاری محافظت نماید (مؤمنی، ۱۳۸۴).

۲- بخش خصوصی در ایران همواره دچار یک ترس تاریخی و ریسک‌گریزی مفرط در زمینه سرمایه‌گذاری بوده است. این واقعیت‌ها ایجاب می‌کرد که این بخش به واسطه آن بدآموزی‌های تاریخی که بخشی از آن بدآموزی‌ها دلایل و توجیه‌های خاص سیاسی و اجتماعی هم داشته می‌بایست حتماً یک دوره اصلاحات نهادی رفتاری را طی کند و تا زمانی که آن اصلاحات طی نشوند بر اساس برداشت تدوین‌کنندگان قانون اساسی نمی‌شد مسئولیت‌های سنگین بر عهده آنان گذاشت (مؤمنی، ۱۳۸۴). بالطبع مفهوم ضمنی عبارات بالا این است که در صورت افزایش و ارتقای توانمندی بخش خصوصی، از نظر قانونی هیچ منعی برای ورود آن به فعالیت‌های اقتصادی وجود ندارد. آنچه در این زمینه حایز اهمیت می‌باشد این است که بدون اثبات رفع تنگناهای فوق‌الذکر در بخش خصوصی و گذاری زمام امور اقتصاد به این بخش هیچ توجیه منطقی ندارد؛ اثبات این ادعا هم منوط به مطالعات و بررسی‌های دقیق علمی و کارشناسی است که انجام آن از طرف متولیان

اصل ۴۴ جای تردید دارد.

۳- پیشبرد اصول اقتصادی قانون اساسی بدون عنایت و توجه جدی به ابعاد فرهنگی سیاسی و اجتماعی مطرح در این قانون میسر نخواهد بود. به عبارت دیگر نمی توان انتظار رشد و بالندگی روحیه کارآفرینی در بخش خصوصی اقتصاد داشت ولی به آزادی های مشروع و قانونی و حقوق شهروندی شهروندان اعتنایی نکرد.

۴- برخی از مقامات و کارشناسان اقتصادی از سیاست های کلی اصل ۴۴ با عنوان شخم زدن اقتصاد ایران یا انقلاب اقتصادی یاد می کنند. در این زمینه باید توجه نمود که برنامه ریزی از صفر، در اجرا هیچ مفهومی ندارد به عبارت دیگر برنامه ریزی توسعه یک نوع تغییرات است و این ویژگی برنامه ریزی نباید مورد غفلت قرار گیرد.

۵- برنامه ریزی ها و سیاست گذاری های اقتصادی پیش گویی و غیب گویی نیستند، بلکه مجموعه ای از سناریوها و گزینه های ممکن هستند که احتمال انحراف چند درصدی از اهداف آن وجود دارد.

۶- سیاست های کلی سند چشم انداز و اصل ۴۴ قانون اساسی باید به مثابه یک کل دیده شود که خصوصی سازی فقط جزئی از این کل است و نه همه آن. به عبارت دیگر این سیاست ها مثل یک پازل می مانند که حل جزئی آن کاری از پیش نخواهد برد. اگر به سیاست های فوق دقت کنیم متوجه می شویم که تأکید اصلی آن بر نهادسازی و توانمندسازی نهادهای موجود است و نه آنها. این قوانین بیشتر روی افزایش کارایی و توانمندی بخش دولتی تأکید دارند تا کوچک سازی آن. ادبیات موجود در این زمینه نیز که به اختصار در بخش مبانی نظری مرور شد نشان می دهد که امروزه دیگر در محافل دانشگاهی هم تأکید بر کوچک سازی نیست بلکه همه از اصل کارا نمودن و توانمندسازی دولت حمایت می کنند. اما آنچه اخیراً در ایران در راستای اصل ۴۴ به آن عمل می شود خصوصی سازی و فروش شرکت های دولتی است و از مسئولیت اصلی دولت که همانا توانمندسازی خود دولت و توسعه بخش خصوصی است اغفال شده است. در این زمینه اضافه می شود که دولت در راستای توسعه بخش خصوصی و افزایش فضای رقابتی باید به موارد زیر توجه جدی نماید:

- در مرحله اول دولت موظف است شرایط مناسب برای ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت های اقتصادی را فراهم کند. البته باید دقت نمود که این کار صرفاً به معنی

فروش شرکت‌ها به بخش خصوصی نیست. این مرحله بیشتر بر بسترسازی‌ها و نهادسازی‌ها تأکید دارد. در این مرحله از توسعه بخش خصوصی دولت باید به عنوان جاده صاف کن این بخش استفاده شود.

- در مرحله دوم از این فرآیند است که فعالیت‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌گردد. البته واگذاری‌ها نیز باید بر اساس اصل افزایش کارایی و فضای رقابتی صورت گیرد و نه بر اساس ایجاد یک منبع درآمدی برای دولت.

- توسعه بخش خصوصی با واگذاری فعالیت‌ها به این بخش کامل نمی‌شود بلکه در مرحله سوم از این فرآیند دولت باید چتر حمایتی خود را بر سر مردم و بخش خصوصی بگستراند تا از زیان‌های احتمالی رفاهی جامعه جلوگیری شود.

۷- از سال ۱۹۸۳ بانک جهانی در سند رسمی گزارش توسعه جهانی تصریح کرده است که عملکرد بنگاه‌ها ارتباطی با مالکیت آن‌ها ندارد. بنابراین تمرکز غیرمتعارف بر مسئله جابجایی مالکیت حتی از سوی بانک جهانی نیز مردود است و موضع اصلی اصلاحات می‌بایست اصلاحات نهادی باشد و اصرار غیرعادی به جابجایی مالکیت از اصلاحات نهادی ارتباطی با حوزه علم نداشته و فقط از منظر اقتصاد سیاسی قابل درک است (مؤمنی، ۱۳۸۴).

۸- دولت در اعمال سیاست‌های خود به نحوی عمل کند که مردم اعتماد لازم را نسبت به اجرای وعده‌های مسئولین پیدا کنند. به این ترتیب است که فضای لازم برای اجرای سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ ایجاد می‌شود.

۹- درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها باید در راستای افزایش رفاه عمومی و توسعه خود بخش واگذاری شده مصرف شوند و از ورود آن به بودجه عمومی دولت جلوگیری شود.

۱۰- مواهب توسعه باید توزیع شود تا این امکان فراهم گردد که یک فرهنگ حرکت و مشارکت عمومی ایجاد شود، چرا که نمی‌توان از یک جامعه و بخش خصوصی مستأصل انتظار کار توسعه‌ای داشت.

۱۱- و نهایتاً اینکه توسعه بخش خصوصی و افزایش تعاملات سازنده بین دولت و این بخش نیازمند تبادل اطلاعات شفاف بین آن‌هاست که این امر نیز با توسعه نسخه دولت الکترونیک مقدور خواهد بود.

۱- Fallacy Of Composition-

۲- Government as a Prime Mover

۳- Evil Government

۴- این بسته سیاستی در ادبیات اقتصاد توسعه به اجماع واشنگتنی معروف گشته است.

۵- Adelman

۶- Post Washington consensus

۷- Stiglitz

۸- Nicolas Stem

۹- به عنوان نمونه در ایران این شرکت‌ها وظیفه گسترش و تبلیغ ارزش‌های انقلاب و دفاع مقدس و... را نیز برعهده دارند.

۱۰- در این زمینه به مستندات برنامه چهارم منتشر شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مراجعه نمایید.

۱۱- البته این نکته باید یادآوری شود که بر اساس دیدگاه پرو افزایش هزینه‌های دولت تا نقطه‌ی بهینه، موجب تقویت رشد اقتصادی و بیش از آن موجب تضعیف رشد اقتصادی خواهد شد.

۱۲- ارقام واقعی بر اساس سال ۱۳۸۰ محاسبه شده است.

۱۳- در این زمینه مراجعه کنید به: ۲۰۰۶ Transparency International Corruption Perceptions index

۱۴- در این زمینه مراجعه کنید به: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد، طرح مطالعاتی تدوین مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، ۱۳۸۴، ص ۲۰۴.

## منابع فارسی:

- استیگلitz جوزف، نقش دولت در اقتصاد کشورهای در حال توسعه، در راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار، نوشته‌ی ادمون مالنو و همکاران، ترجمه تیمور محمدی و مهدی پازوکی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹.

- استیگلitz جوزف، نقش دولت در جهان معاصر، در دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، ترجمه حسین راغفر؛ انتشارات نقش و نگار، ۱۳۸۲.

- استیگلitz جوزف و نیکلاس اشترن، چارچوبی برای راهبرد و توسعه‌ی اقتصاد بازار، در راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار، نوشته‌ی ادمون مالینو و همکاران، ترجمه تیمور محمدی و مهدی پازوکی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹.

- ایکاف راسل، برنامه‌ریزی تعاملی، مدیریت هماهنگ با تحول برای ساختن آینده سازمان، سهراب خلیلی شورینی، نشر ماد، ۱۳۷۹.

- بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.

- حجازی نصرا...، دخالت دولت در اقتصاد و منازعه اجتماعی در ایران ۱۳۶۰-۱۳۵۷، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.

- خلعتبری فیروزه، بررسی علل بزرگ شدن دولت‌ها، اقتصاد و مدیریت، بهار ۱۳۷۱.

- راغفر حسین، دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، تهران، نقش و نگار، ۱۳۸۲.

- رنانی محسن، پوشش‌های درونی در ترکیب دولت و بازار (نظریه و تجزیه)، مجموعه مقالات همایش پنجاه‌ساله برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸

- طباطبایی یزدی، رویا (۱۳۸۶)، بررسی روند کاهش تصدی‌گری دولت و خصوصی‌سازی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، گزارش شماره ۲۱-۸۶-۲-۰۴.

- عظیمی حسین، دولت در علم اقتصاد و توسعه اقتصادی، فصلنامه فرهنگ اندیشه، شماره‌ی دوم، تابستان ۱۳۸۰



- مریلی اس، گریندل، در جستجوی امور سیاسی: اقتصاد سیاسی سیاست‌گذاری توسعه، از پیشگامان اقتصاد توسعه: آینده در چشم‌انداز، نوشته جerald میر و جوزف استیگلتز، ترجمه غلامرضا آزاد، نشر نی، ۱۳۸۲.  
- مومنی، فرشاد، کالبد شناسی یک برنامه توسعه، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.  
- مومنی، فرشاد، ترکیب خردمندانه‌ی دولت و بازار در اصول اقتصادی قانون اساسی، اقتصاد و جامعه، شماره‌ی ۳، بهار ۱۳۸۴.

### منابع انگلیسی:

- Adelman, Irma; (1999), "**The Role of Government in Economic Development**"; California Agricultural Experiment Station Giannini Foundation of Agricultural Economics.
- Stem, Nicolas (2001), "**A strategy for development**" ABCD, Keynote Address, Washington D.C
- Stiglitz, Joseph (1998a), "**Toward a new paradigm for development: Strategies, policies, and processes**", given as the Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva.
- Stiglitz, Joseph (1998b), "**More Instrument and boarder goals: moving toward the post- Washington consensus**", WIDER Annual Lecture.
- Williamson, John (1990), "**What Washington means by policy reform?**" Washington DC: institute for international economics.
- Wolf, Martin (1979), "**Adjustment Policies and Problems in Development Countries**", Staff Working Papers; World Bank.