

دانشگاه علامه طباطبائی

دانشکده اقتصاد

عنوان

ارزیابی اثر توزیعی خصوصی سازی؛ بررسی موردی طرح سهام عدالت

استاد راهنما

جناب آقای دکتر علی عرب مازاریندی

استاد مشاور

جناب آقای دکتر فرشاد مومنی

نگارش

زهرا معافی

دی ماه ۱۳۸۸

چکیده

بیش از دو دهه است که خصوصی‌سازی به عنوان سیاستی که ارتقای کارایی را تعقیب می‌نماید مورد توجه دولتها در غالب کشورهای جهان قرار گرفته است. اما به طور هم‌زمان - خصوصی‌سازی از سوی طرفداران گسترش برابری به عنوان سیاستی که به تمرکز بیشتر ابزار تولید نزد گروه محدودی از جامعه منجر می‌شود مورد انتقاد قرار گرفته است.

در این مطالعه به بحث و بررسی پیرامون آثار توزیعی خصوصی‌سازی و پیش‌بینی آثار توزیعی برنامه سهام عدالت در ایران پرداختیم و با استفاده از الگوی نظری بردسال ونلیس (۲۰۰۳) آثار توزیعی مورد انتظار خصوصی‌سازی را بیان نمودیم. برای این منظور در ابتدا مفاهیم خصوصی‌سازی، عدالت و کارایی را مورد بررسی قرار داده و اثراتی که خصوصی‌سازی روی کارایی و عدالت می‌تواند داشته باشد را مطالعه نمودیم. پس از آن، تجربه برخی کشورها - آرژانتین اوکراین بولیوی پرو، نیکاراگوآ و روسیه - در زمینه خصوصی‌سازی و آثار توزیعی آن را ارائه نمودیم.

در قسمت آخر به بررسی برنامه سهام عدالت در ایران پرداختیم. در ابتدا سابقه تاریخی این برنامه را مورد مطالعه قرار داده و به بررسی آثار توزیعی این برنامه پرداختیم. سپس با استفاده از اطلاعات بودجه خانوارهای شهری و روستایی ارائه شده از سوی مرکز آمار ایران برای سال ۱۳۸۶ آثار توزیعی این برنامه را پیش‌بینی نمودیم و تغییرات ایجاد شده در ضریب جینی را به عنوان آثار توزیعی مورد انتظار در نظر گرفتیم. بر این اساس، دیدیم که پرداخت سود سهام عدالت تاثیر اندکی روی ضریب جینی هزینه های دهک های شهری و روستایی جامعه به صورت کل دارد.

در ادامه با استفاده از چارچوب نظری بردسال ونلیس به پیش‌بینی آثار توزیعی این برنامه در بازه زمانی طولانی‌تر پرداختیم و با توجه به تجربه کشورهای روسیه و اوکراین عنوان نمودیم که در صورت عدم وجود چارچوب قانونی و نظارتی مناسب، آزاد شدن خرید و فروش سهام عدالت می‌تواند علاوه بر ایجاد تورم در اقتصاد، باعث افزایش نابرابری گردد.

کلمات کلیدی: خصوصی‌سازی، سهام عدالت، آثار توزیعی، اقتصاد ایران

فهرست مطالب

۱	..... فصل اول کلیات تحقیق.....
۲	..... ۱-۱- بیان مسئله.....
۵	..... ۲-۱- سوابق مربوطه.....
۸	..... ۳-۱- مطالعات تجربی انجام گرفته.....
۱۱	..... ۴-۱- سؤالات تحقیق.....
۱۲	..... ۵-۱- اهداف تحقیق.....
۱۲	..... ۶-۱- روش‌شناسی تحقیق.....
۱۳	..... ۷-۱- تعریف مفاهیم و واژگان اختصاصی طرح.....
۱۳	..... ۸-۱- مشکلات و تنگناهای احتمالی تحقیق.....
۱۴	..... ۹-۱- منابع تحقیق.....
۱۵	..... فصل دوم خصوصی سازی، کارایی و عدالت.....
۱۶	..... ۱-۲- مقدمه.....
۱۶	..... ۲-۲- بررسی خصوصی سازی.....
۱۶	..... ۱-۲-۲- تاریخچه خصوصی سازی.....
۱۸	..... ۲-۲-۲- تعریف خصوصی سازی.....
۱۸	..... ۳-۲-۲- دلایل و ضرورت‌های انجام خصوصی سازی.....
۱۹	..... ۴-۲-۲- اهداف خصوصی سازی.....
۱۹	..... ۱-۴-۲-۲- بهبود کارایی.....
۲۰	..... ۲-۴-۲-۲- کاهش اندازه بخش دولتی.....
۲۱	..... ۳-۴-۲-۲- کاهش کسر بودجه.....
۲۱	..... ۴-۴-۲-۲- تعدیل یارانه‌ها و اختلال قیمت.....
۲۱	..... ۳-۲- بررسی کارایی و عدالت و رابطه بین آنها.....
۲۲	..... ۱-۳-۲- کارایی.....
۲۲	..... ۲-۳-۲- معیار بهینگی پرتو.....
۲۳	..... ۳-۳-۲- عدالت.....
۲۳	..... ۱-۳-۳-۲- عدالت در ادبیات اقتصادی.....
۲۴	..... ۲-۳-۳-۲- مهمترین تفسیرهای عدالت.....
۲۶	..... ۴-۳-۲- بررسی دقیقتر موضوع برابری.....
۲۷	..... ۱-۴-۳-۲- معیارهای سنجش برابری.....
۲۹	..... ۵-۳-۲- بده - بستان بین کارایی و برابری.....
۲۹	..... ۱-۵-۳-۲- بررسی بده‌بستان در ادبیات اقتصادی.....

۳۱	.....۲-۳-۵-۲- نمایش نموداری بده-بستان.....
۳۲	.....۲-۴-۱- ارتباط خصوصی سازی با کارایی و عدالت.....
۳۲	.....۲-۴-۱- اثر خصوصی سازی روی کارایی.....
۳۲	.....۲-۴-۱-۱- اثر تخصیص مجدد منابع.....
۳۳	.....۲-۴-۱-۲- اثر سازمان دهی مجدد:.....
۳۵	.....۲-۴-۲- خصوصی سازی و اثرات توزیعی آن.....
۳۶	.....۲-۴-۲-۱- بررسی اثرات توزیعی خصوصی سازی در چارچوب تحلیلی بردسال و نلیس.....
۳۸	.....۲-۴-۲-۲- بررسی اثرات توزیعی خصوصی سازی در چارچوب تحلیلی نیکسون و والترز.....
۴۰	.....۲-۴-۳- تاثیر خصوصی سازی به طور همزمان روی کارایی و عدالت.....
۴۱	.....۲-۵- خلاصه و نتیجه گیری:.....
۴۳	..... فصل سوم آثار توزیعی خصوصی سازی؛ تجربه سایر کشورها.....
۴۴	.....۳-۱- مقدمه.....
۴۴	.....۳-۲- نیکاراگوآ.....
۴۵	.....۳-۲-۱- اثرات خصوصی سازی در نیکاراگوآ بر روی اشتغال و نابرابری دستمزد.....
۴۷	.....۳-۲-۲- اثرات رفاهی خصوصی سازی در نتیجه تغییر در قیمت و دسترسی به کالاها و خدمات.....
۵۰	.....۳-۳- بولیوی.....
۵۱	.....۳-۳-۱- تغییرات در دسترسی به خدمات عمومی و قیمت آنها و تأثیرگذاری روی رفاه مصرف کنندگان.....
۵۲	.....۳-۳-۲- تغییر در قیمت.....
۵۴	.....۳-۳-۳- اثرات رفاهی تغییر در قیمت و دسترسی به خدمات.....
۵۵	.....۳-۴- آرژانتین.....
۵۶	.....۳-۴-۱- اثرات خصوصی سازی آرژانتین روی مصرف خانوارها.....
۵۸	.....۳-۴-۲- اثرات خصوصی سازی در آرژانتین بر روی اشتغال.....
۵۹	.....۳-۵- خصوصی سازی مخابرات در پرو.....
۶۱	.....۳-۵-۱- محاسبه تغییرات رفاهی ناشی از خصوصی سازی مخابرات پرو.....
۶۲	.....۳-۷- روسیه.....
۶۳	.....۳-۷-۱- اثرات خصوصی سازی بر روی تغییر ساختار اشتغال در روسیه.....
۶۶	.....۳-۷-۲- خصوصی سازی در روسیه؛ نابرابری درآمد و ثروت.....
۶۷	.....۳-۸- اوکراین.....
۶۹	.....۳-۸-۱- اثرات توزیعی خصوصی سازی در اوکراین.....
۶۹	.....۳-۹- تجربه کوپن سهام در جمهوری چک.....
۷۱	.....۳-۱۰- تجربه کوپن سهام در لهستان.....
۷۳	.....۳-۱۱- نتیجه گیری.....
۷۶	..... فصل چهارم بررسی طرح سهام عدالت و پیش بینی آثار توزیعی آن.....

۷۷	..... ۱-۴ مقدمه
۷۷	..... ۲-۴-۱ ارزیابی عملکرد برنامه سهام عدالت تا مهرماه ۱۳۸۸
۷۸	..... ۴-۲-۱-۱ روش اجرای طرح
۷۸	..... ۴-۲-۲-۱ اقدامات انجام یافته در راستای شناسایی مشمولان طرح توزیع سهام عدالت
۷۸	..... ۴-۲-۲-۱-۱ شناسایی مشمولان مرحله اول طرح توزیع سهام عدالت
۷۸	..... ۴-۲-۲-۲-۱ شناسایی مشمولان مرحله دوم طرح توزیع سهام عدالت
۷۹	..... ۴-۲-۲-۳-۱ شناسایی مشمولان مرحله سوم طرح توزیع سهام عدالت
۸۰	..... ۴-۲-۲-۴-۱ شناسایی مشمولان مرحله چهارم طرح توزیع سهام عدالت
۸۰	..... ۴-۲-۲-۵-۱ شناسایی مشمولان مراحل پنجم تا سیزدهم
۸۱	..... ۴-۲-۳-۱ اقدامات انجام یافته در خصوص آماده‌سازی و واگذاری سهام به مشمولان طرح توزیع سهام عدالت
۸۲	..... ۴-۲-۳-۱-۱ واگذاری سهام به مشمولان مرحله اول
۸۲	..... ۴-۲-۳-۲-۱ واگذاری سهام به مشمولان مراحل دوم تا سیزدهم
۸۳	..... ۲-۲-۴-۱ شرکت های مشمول واگذاری سهام عدالت
۸۵	..... ۴-۲-۵-۱ توزیع سود سهام میان مشمولان طرح توزیع سهام عدالت
۹۰	..... ۴-۳-۳-۱ پیش‌بینی آثار توزیع برنامه سهام عدالت
۹۰	..... ۴-۳-۱-۱ الگوی تحقیق
۹۱	..... ۴-۳-۲-۱ تحلیل اطلاعات بودجه خانوار شهری و روستایی بین سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۶
۹۵	..... ۴-۳-۳-۳-۱ پیش‌بینی آثار توزیعی برنامه سهام عدالت
۹۵	..... ۴-۳-۳-۱-۱ پیش‌بینی آثار توزیعی پرداخت سهام عدالت
۹۸	..... ۴-۳-۳-۲-۱ پیش‌بینی آثار توزیعی آزاد شدن خرید و فروش سهام عدالت
۱۰۱	..... ۴-۴-۱ خلاصه و نتیجه‌گیری
۱۰۳	..... فصل پنجم خلاصه و نتیجه‌گیری نهایی
۱۰۴	..... ۵-۱-۱ خلاصه مطالعه
۱۰۶	..... ۵-۲-۱ پیشنهاداتی برای مطالعات آتی
۱۰۷	..... ۵-۳-۱ توصیه‌های سیاستی

فصل اول

کلیات تحقیق

بیش از دو دهه است که خصوصی سازی به عنوان سیاستی که ارتقای کارایی را تعقیب می نماید مورد توجه دولتها در غالب کشورهای جهان قرار گرفته است. اما به طور همزمان- خصوصی سازی از سوی طرفداران گسترش عدالت به عنوان سیاستی که به تمرکز بیشتر ابزار تولید نزد گروه محدودی از جامعه منجر می شود مورد انتقاد قرار گرفته است. تجربه بین المللی اجرای سیاستهای خصوصی سازی نیز شواهدی را ارائه می نمایند که می تواند مؤید ادعای منتقدان تلقی شود.

یادآوری این نکته خالی از فایده نیست که سوسیالیستها و مارکسیستها در قرن ۱۹ در واکنش به رشد اقتصادی توأم با نابرابریهای گسترده، راه حل را در اشتراکی کردن و برخی به طور مشخص دولتی کردن ابزار تولید جستجو کردند. به عبارت روشن تر آنان دولتی نمودن مالکیت را راهی برای محو نابرابریها می دانستند و به عنوان خواسته ای محوری بر آن تأکید داشتند.

برای نمونه، عنوان می شود در روشهای متداول خصوصی سازی "معمولا دارایی شرکت های دولتی تنها به بخش محدودی از مردم منتقل می شود که معمولا از اقشار توانمند جامعه هستند و توانایی خرید سهام و مشارکت در طرح های سرمایه ای دولت را دارند. بنابراین در اغلب جوامع معمولا با اجرای سیاست خصوصی سازی توزیع ثروت و درآمد به دلیل انباشت درآمد حاصل از نگهداری سهام در دست عده ای خاص ناعادلانه تر شده است." (کابلی زاده، ۱۳۸۴:۱۳)

یا اینکه در باره پی آمدهای خصوصی سازی اظهار می شود: "خصوصی سازی می تواند حجم عظیمی از افراد را از کار اخراج نماید و یا آنها را مجبور به پذیرش شغل های با درآمد پایین و بیمه کمتر نماید. قیمت کالاها و خدمات را به سرعت افزایش دهد، فرصت های رشوه خواری را افزایش دهد و عموما ثروتمندان را ثروتمندتر و فقرا را فقیرتر کند." (Birdsall&Nellis, 2003:1)

چنین پی آمدهایی موجب شده تا اقبال عمومی مردم در جوامع مختلف به سیاست خصوصی سازی کاهش یابد. نظرسنجی های صورت گرفته در ۱۷ کشور آمریکای لاتین حاکی از افزایش قابل ملاحظه مخالفت مردم با ایده سودمندی خصوصی سازی در این کشورها در فاصله سالهای ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۱ بوده است (Birdsall&Nellis, 2003, :2)

جدای از این دیدگاه عمومی، ادبیات توسعه اقتصادی نیز بر هدفگذاری جهت کاهش نابرابریها و افزایش عدالت اجتماعی تأکید می‌نمایند. از جمله عنوان می‌شود "در کشورهایی که فاصله درآمد متوسط سرانه و درآمد فقیرترین افراد زیاد باشد (مانند ایران) و تصور همگانی جامعه بدین گونه باشد که ۱۰ الی ۲۰ درصد از اغنیا درآمدی برابر با ۵۰ درصد از کل درآمد مردم را در اختیار دارند، اصل عدالت اجتماعی در مراحل اولیه رشد از اولویت برخوردار شده و توزیع ثروت بین آحاد مردم فقیر می‌تواند به قابلیت های بیشتر تولید منجر شود، تا تجمع ثروت در بین عده ای قلیل و ثروتمند." (ستاری فر، ۱۳۷۴: ۲۳۲)

وجود چنین دیدگاهها، انتقادات و نارضایتی‌هایی موجب شده است اجرای خصوصی‌سازی با روشهای متفاوت و یا به همراه سیاستهای کاهش دهنده هزینه‌های اجتماعی آن در دستور کار قرار گیرد. طرحهای توزیع عمومی (کوپنی) سهام از جمله این کوششها طبقه‌بندی می‌شوند.

برنامه توزیع کوپن سهام اولین بار در کشورهایی همچون جمهوری چک، مغولستان، لهستان و روسیه اجرا گردید. گرچه در مورد جزئیات این روش (مثلا معیارهای واجد شرایط بودن و کمیت سهام اختصاص یافته) بین کشورهای مختلف تا حدودی تفاوت وجود داشت اما ایده همه آنها- یعنی توزیع آزادانه سهام شرکت های دولتی- یکسان بود. این روش عمدتاً در شرایطی که سرعت اجرای برنامه خصوصی سازی مورد توجه بوده و سیاست گذاران به دلایل اجتماعی و سیاسی تمایل داشته باشند که مالکیت به طور گسترده تر توزیع و منافع خصوصی سازی به بخش های محروم جامعه نیز اختصاص یابد اتخاذ می گردید. خصوصی سازی بر مبنای کوپن سهام به وسیله توزیع گواهیها و یا کوپنهائی بین مشارکت کنندگان اجرا می گردد. گواهیهای مذکور، قابل مبادله با سهام بنگاه های دولتی و یا سهام واسطه های مالی است. نقش اصلی واسطه های مالی ایجاد حوزه عملیات (پرتفوی) از سهام شرکتها و پائین آوردن خطرات سرمایه گذاری برای سهامداران آنها است. انتظار می رفت تا مؤسسات مذکور نقش عمده‌ای را در بازسازی و نظارت بر بنگاه های دولتی خصوصی شده ایفا نمایند. تجربه کشورهای مختلف نشان دهنده آن است که اجرای موفقیت آمیز برنامه مذکور در گرو دسترسی آسان به مراکز توزیع و مبادله کوپنهای سهام و وجود یک سیستم اجرایی قوی و کارآمد و مدیریت فرایند توزیع و ثبت کوپنها است. (کابلی زاده، ۱۳۸۴: ۵۸)

طرح سهام عدالت در ایران نیز تا حدی مشابه طرح کوپن سهام در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی به اجرا درآمده است. این طرح با هدف جلوگیری از ایجاد شکاف درآمدی میان اقشار مختلف جامعه و کمک به توزیع عادلانه تر مالکیت و به تبع آن درآمد در کشور، توسط دولت نهم و در راستای خصوصی سازی و مردمی سازی اقتصاد پیشنهاد گردید. هیأت وزیران در تاریخ ۸۴/۱۱/۹ بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصاد و دارایی و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۹ قانون برنامه چهارم توسعه آئین نامه اجرای توزیع سهام عدالت را در ۱۳ ماده تصویب کرد.

مطابق این آئین نامه دولت درصدد است طی چند مرحله سهام شرکتهای دولتی را به دهکهای پائین درآمدی جامعه با ۵۰ درصد تخفیف واگذار و بهای آن را به صورت اقساط و از محل سود این سهام در طول ۱۰ سال دریافت کند. این کار توسط شرکتهای سرمایه گذاری (سهامی خاص) که در مرکز هر استان و شرکتهای تعاونی سهام عدالت که در هر شهرستان تشکیل می شود و تحت مدیریت و نظارت سازمان خصوصی سازی انجام می گیرد. (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۵: ۲۴)

بر اساس اطلاعات موجود، تا کنون به ۳۵ میلیون نفر طرح سهام عدالت واگذار شده است و طبق پیش بینی ها در مجموع ۴۶ میلیون نفر در کشور مشمول دریافت سهام عدالت خواهند شد و بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان سهم تا پایان طرح سهام عدالت در شرکت های سرمایه گذاری سهام عدالت استانهای کشور توزیع می شود (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۷)

با توجه به این که یکی از اهداف سند چشم انداز توسعه، برقراری عدالت اجتماعی است و همچنین در طرح سهام عدالت حجم عظیمی از منابع ملی قرار است به این امر اختصاص یابد، مشخص کردن این که آیا با این میزان صرف منابع، اهداف دولت در برقراری عدالت اجتماعی محقق خواهد شد یا خیر از اهمیت بالایی برخوردار است.

با توجه به مطالب گفته شده، در این تحقیق بر آنیم تا با تمرکز بر آثار توزیعی خصوصی سازی به پاسخگویی به این پرسش بپردازیم که با توجه به نظریات علم اقتصاد و تجربیات جهانی، آیا اجرای طرح سهام عدالت، صرف نظر از هدف کارایی، می تواند به گسترش عدالت در ایران منجر شود؟

معمولاً ارزیابی آثار سیاستهای اقتصادی از منظر دو معیار کارایی و عدالت صورت می‌گیرد. در حالیکه در کشورهای پیشرفته، هدف های خصوصی کردن معمولاً به افزایش کارایی، کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت محدود می‌شود، در کشورهای در حال توسعه هدفها گستره وسیع تری را در برمی‌گیرند، بالابردن کارایی تخصیص منابع، گسترده کردن اساس مالکیت و نتیجتاً توسعه بازار سرمایه، کاهش مداخله دولت در تخصیص منابع جامعه و سپردن آن به مکانیزم بازار و بالاخره هدفهای توزیع درآمدی از مهمترین هدفهایی هستند که در خصوصی سازی به مفهوم عام دنبال می‌شوند. (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۶: ۱۴)

علیرغم این امر، خصوصی سازی معمولاً از سوی طرفداران گسترش عدالت به عنوان سیاستی که به تمرکز ابزار تولید نزد گروه محدودی از جامعه منجر می‌شود، مورد انتقاد قرار گرفته است.

نگاه به چگونگی توزیع مالکیت عوامل تولید در جامعه و اثر آن بر برابری در اندیشه اقتصادی پیشینه‌ای طولانی دارد. در پی بحرانهای اجتماعی اوایل قرن نوزدهم میلادی سوسیالیستها و مارکسیستها علت آن را در توزیع نابرابر ابزار تولید دیدند و در پی چاره‌جویی برآمدند. سوسیالیسم، عمومی کردن مالکیت و قرار گرفتن آن در دست دولت است. این مکتب عقیده دارد ریشه نابرابری های اقتصادی در درآمد بدون ارتباط با کار نهفته است که از ابزار تولید به دست می‌آید، به همین دلیل دولتی شدن ابزار تولید پیشنهاد می‌شود (نمازی، ۱۳۸۲: ۶۹).

در مقابل چنین دیدگاهی، نئوکلاسیکها تلاش نمودند با طرح سیاست های توزیع مجدد درآمد و نه اشتراکی کردن مالکیت، به توزیع برابرتر منافع اقتصادی جامعه نزدیک بشوند.

با وجود این بین اقتصاددانان مکتب نئوکلاسیک در مورد مطلوب بودن توزیع درآمد و شکل مناسب اقدام سیاستی برای تحقق آن اختلاف نظر وجود دارد. برخی از آنان همچون بائر و لعل چنین استدلال می‌کنند که دولتها نباید به منظور توزیع مجدد درآمد دخالت کنند زیرا هزینه های اختلال ناشی از این کار (که منجر به کاهش محصول از طریق کاهش انگیزه سرمایه گذاری و پس انداز می‌شود) از منافع افزایش رفاه تجاوز می‌کند. در عوض دولتها باید تلاش خود را صرف تامین شرایط لازم برای تخصیص کارا تر منابع و شتاب بخشیدن به رشد بخش خصوصی کنند. این امر به نحو اجتناب ناپذیری موجب گسترش فرصت های شغلی و افزایش رفاه می‌شود. دیگران از جمله نظریه پردازان تحلیل هزینه-فایده (همچون لیتل و میرلس) هوادار توزیع مجدد

درآمد به نفع فقیران هستند. آنها عقیده دارند دولتهای کشورهای در حال توسعه باید طرحهای سرمایه گذاری معین بخش عمومی (و نیز طرحهایی از بخش خصوصی که تحت تاثیر بخش عمومی قرار دارند) را با در نظر گرفتن اثر آنها بر توزیع درآمد ارزیابی و انتخاب کنند. (هانت ۱۳۸۶: ۳۵۱)

با بیان این پیشینه نظری و علیرغم بدبینی های موجود در مورد آثار توزیعی خصوصی سازی در حال حاضر، بردسال و نلیس الگوی نظری را ارائه می کنند که در آن خصوصی سازی به ویژه در کشورهای غیر صنعتی که روی مرز امکانات تولید قرار ندارند ممکن است به برابری بیشتر نیز منجر شود. آنها با ارائه برخی شواهد تجربی نتیجه می گیرند که آثار توزیعی خصوصی سازی را نمی توان به آسانی پیش بینی کرد.

به نظر آنها اثر خصوصی سازی روی برابری حداقل به سه عامل بستگی دارد:

(۱) شرایط اولیه

(۲) چگونگی شرایط فروش و پیامد آن

(۳) محیط اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی پس از خصوصی سازی

بردسال و نلیس عقیده دارند شرایط اولیه کشورها پیش از انجام خصوصی سازی، تاثیر بسیار زیادی بر روی چگونگی آثار توزیعی خصوصی سازی در این کشورها خواهد داشت. منظور از این شرایط، طبیعت چارچوبهای نهادی در کشورها (ساختارهای هویتی، ظرفیت های قانونی، حقوق مالکیت و نظام های نظارتی) درجه رقابت و ساختار بازار، تمرکز تاریخی ثروت در کشورها و... می باشد. آنها اهمیت این شرایط را از آن جهت می دادند که نتایج برآمده از خصوصی سازی در بسیاری از کشورها مانند اقتصادهای شوروی سابق و کشورهای آسیایی، عمدتاً ناشی از وضعیت سیاسی و نهادی کشورها در دوره زمانی مقارن با خصوصی سازی است.

به عقیده آنها اکثر اقتصادهای در حال توسعه در درون مرز امکانات تولید قرار داشته و نسبت به کشورهای صنعتی کارایی کمتری دارند. درآمد پایین آنها علاوه بر منابع محدودشان، ناشی از عدم استفاده مناسب از منابع به خاطر نبود قانون مالکیت قابل اجرا، رشوه خواری ها و انحصارهایی است که معمولاً از اقدامات دولت ناشی

می شود. بنابراین در این کشورها اقتصاد می تواند به طور بالقوه به سمت هم کارایی بالاتر و هم برابری بالاتر حرکت کند و سیاستهای خصوصی سازی می توانند در به فعل درآمدن آن کمک کننده باشند.

علاوه بر این آنها معتقدند که این موضوع که انتقال مالکیت، برابری کل در یک جامعه را کاهش داده یا افزایش می دهد، تا حدودی بستگی به میزان قیمت دریافتی حاصل از فروش دارد. به عنوان مثال اگر فروشنده دارایی را برای اطمینان از فروش سریع، پایتتر از حد، قیمت گذاری کند، احتمالاً برابری حداقل در کوتاه مدت کاهش خواهد یافت.

به علاوه، یکی از پیامدهای فروش و خصوصی سازی زیر ساختها، افزایش قیمت محصولات آنهاست (مثل افزایش قیمت آب و برق) که ممکن است به نابرابری دامن بزند. اما نتایج در کشورهای مختلف متفاوت است. به عنوان مثال در بیشتر موارد در آمریکای لاتین، اثرات تقویت کننده برابری (افزایش دسترسی به خدمات) اثرات افزایش قیمت را کاهش داده و اثرات توزیعی تا حدودی مثبت را ثبت می کنند. در حالیکه در روسیه اثرات توزیعی خصوصی سازی، منفی گزارش شده است. (Birdsall & Nellis 2003, 3)

بنابراین از نظر بردسال و نلیس فهم آثار توزیعی خصوصی سازی نیازمند ارزیابی موارد واقعی و بیان آن موارد در زمینه بزرگتر محیطی (اقتصادی سیاسی و تاریخی) آن است. بردسال و نلیس موضوع چگونگی آثار توزیعی خصوصی سازی را بسیار مهم می دانند. زیرا طبق مطالعات بارو نابرابری، آثار منفی بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه که دارای نهادها و بازارهای ضعیف بوده اند داشته است.

ادبیات توسعه اقتصادی نیز به اهمیت توزیع عادلانه درآمد در کشورهای در حال توسعه اشاره دارد. یکی از مهمترین شاخص های توسعه، توزیع عادلانه درآمدها بین افراد جامعه میباشد. به عبارت دیگر کاهش فقر و تقلیل نابرابری اقتصادی همواره یکی از اهداف برنامه های توسعه ای بوده است. در واقع توسعه اقتصادی و توزیع عادلانه درآمدها لازم و ملزوم یکدیگرند زیرا توجه به رشد و توسعه اقتصادی بدون لحاظ کردن توزیع عادلانه تر درآمدها تنها منجر به عمیق تر شدن شکاف طبقاتی و گسترش فقر و در نهایت به چالش کشیده شدن فرایند رشد اقتصادی در بلندمدت می گردد.

در بعضی از کشورهای توسعه نیافته مشکل اصلی، فقر بهره وری نظام تولید است و مشکل ریشه ای عدالت اجتماعی را از طریق بالا بردن سریع قابلیت تولید می توان حل و فصل کرد. زیرا اگر تمام درآمد ثروتمندان هم

توزیع شود وضع چندان بهتر نخواهد شد. به عبارت بهتر در بعضی از کشورهای جهان سوم که شکاف بین درآمد متوسط سرانه و درآمد فقیرترین افراد نسبتاً کم است، امید اساسی به افزایش سهم فقیرترین و محروم ترین افراد جامعه، به افزایش میزان تولید و اندازه کیک آن بستگی دارد نه تغییر شیوه بریدن کیک. به بیان دیگر رعایت عدالت اجتماعی بدون توجه به قابلیت تولید یا در تعارض با آن آنهم در مراحل اولیه رشد و توسعه، با ویژگی های تولیداندک، به احتمال زیاد موجبات شکست اصل عدالت اجتماعی را فراهم می سازد.

اما در کشورهایی که فاصله درآمد متوسط سرانه و درآمد فقیرترین افراد زیاد باشد (مانند ایران) و تصور همگانی جامعه بدین گونه باشد که ۱۰ الی ۲۰ درصد از اغنیا درآمدی برابر با ۵۰ درصد از کل درآمد مردم را در اختیار دارند، اصل عدالت اجتماعی در مراحل اولیه رشد از اولویت برخوردار شده و توزیع ثروت بین آحاد مردم فقیر می تواند به قابلیت های بیشتر تولید منجر شود، تا تجمع ثروت در بین عده ای قلیل و ثروتمند. (ستاری فر، محمد، ۱۳۷۸: ۲۳۲)

در این پژوهش با توجه به تمرکز سؤال اصلی تحقیق بر آثار توزیعی خصوصی سازی و مطالعه موردی طرح سهام عدالت، با استفاده از مبانی مطرح شده در مطالعه بردسال و نلیس، تلاش خواهیم نمود تا این سیاست را به عنوان تغییری در "چگونگی شرایط فروش" مورد توجه قرار داده و اثر توزیعی آن را با اتکا بر این مبانی و نیز تجربیات سایر کشورها بررسی نماییم.

۳-۱- مطالعات تجربی انجام گرفته

- سازمان بین المللی زنان، حقوق و توسعه با همراهی شرکای محلی خود (بنیاد تحقیق جنسیتی بلغارستان، مرکز حقوق زنان در لهستان، موسسه مطالعات اقتصاد شهری و زنان در روسیه) با استفاده از روش های کیفی مانند مصاحبه های فردی و گروهی که شواهد دقیق و دسته بندی شده تحقیقات کمی را تکمیل می کرد، تلاش تحقیقی گسترده ای را بین سال های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ صورت داد تا به بررسی تاثیر خصوصی سازی بر حقوق اقتصادی و کار زنان بپردازد. آنها نتیجه گیری خود را اینطور مطرح کردند: زنان بلغار، روس و لهستانی به دلیل ساختاری و فرهنگی با اقدامات تبعیضی فراوانی در دوران خصوصی سازی مواجه بودند، این تحقیق نشان می دهد که زنان نسبت به مردان به چه میزان بیشتر با احتمال از دست دادن شغل، تبعیض در استخدام و پرداخت و

نیز به دلیل وضعیت استخدامی اسفناک خود با نقض قوانین کار مانند کار غیر قراردادی، آزار جنسی و عدم پرداخت بیمه اجتماعی مواجه بودند. (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۶: ۴۴۴)

- کالاتی و هونیا (۲۰۰۰): تحقیقی را در مورد چگونگی خصوصی سازی های انجام گرفته در اروپای شرقی و مرکزی انجام داده اند. آنها اجرای خصوصی سازی کوپنی در این کشورها را بیشتر دارای انگیزه های سیاسی برای به دست آوردن حمایت اجتماعی از تغییرات اجتماعی بازار محور و همچنین برقراری عدالت اجتماعی می دانند. به اعتقاد آنها در اروپای شرقی و مرکزی چارچوبها و شرایط اجتماعی برای انجام گرفتن خصوصی سازی کوپنی، چندان تعریف شده نیستند (مانند عدم وجود قوانین و نهادهای ناظر، عدم وجود بازارهای سرمایه و فقدان تقاضا برای خرید). بنابراین آنها نتیجه می گیرند که خصوصی سازی کوپنی عموماً به مالکیت موثر و حاکمیت بهتر شرکت منتهی نشده و همچنین دستیابی به سرمایه و شیوه های جدید مدیریت تامین نمی گردد. همچنین با توجه به این که حجم عظیمی از سهام بین مردم، به کاهش ارزش آنها منتهی می شود و این سهام نیز معمولاً در دست تجارت پیشگان جمع می شود ملاحظاتی عدالت طلبانه نیز چندان به اهداف خود نمی رسند.

- چانگ، لویز و سیلانس (۲۰۰۱): به بررسی تاثیرات خصوصی سازی بر اشتغال پرداختند و ضمن بررسی ۳۰۸ شرکت نشان دادند که خصوصی سازی در ۷۸ درصد موارد به از دست رفتن مشاغل و در ۲۲ درصد موارد بدون تغییر یا با افزایش فرصت های شغلی همراه بوده است.

- باریتوس، لویز و شرلوک (۲۰۰۲): هدف از تحقیق خود را بررسی پیامدهای توزیعی و عدالت اجتماعی در خصوصی سازی بخشی خدمات درمانی در شیلی می دانند. خصوصی سازی در شیلی در بخش خدمات درمانی، شامل نظام بیمه درمانی دولتی و معرفی موسساتی به عنوان بیمه گران خصوصی است. باریتوس، لویز و شرلوک از تحقیق خود نتیجه می گیرند که بیمه گران خصوصی بر بیمه خدمات پر بسامد و کم هزینه برای گروه های پردرآمد و دارای کمترین ریسک بهداشتی متمرکز شدند. همچنین به دلیل پرداخت های جانبی بالا تنها افراد ثروتمندی توانند حق بیمه یک بیمه گر خصوصی را پردازند. بنابراین شکست بخش خصوصی در بیمه کردن گروه های کم درآمد و مسن و نیز بیماری های خطرناک موجب گردید تا گروه هایی که دارای

بالاترین ریسک بهداشتی بودند در بیمه های دولتی متمرکز شوند و فشارها از سوی متقاضیان خدمات بر بخشی که بودجه آن توسط دولت تامین می شد افزایش یابد.

- یورگن شفران (۲۰۰۲): تحقیقی را در مورد خصوصی سازی آب در تانزانیا انجام می دهد: خصوصی سازی آب مسئله ای کلیدی است. حامیان خصوصی سازی اعتقاد دارند که این سیاست کارایی را به دنبال دارد اما مخالفان معتقدند که نابرابری را تشدید و به فقرا لطمه می زند، هدف تحقیق بررسی این دیدگاه در تانزانیا است. دولت تانزانیا به دلیل نیاز مالی و نیز گره گشایی از بدهی های خود با تقاضای صندوق بین المللی پول برای خصوصی کردن شرکت آب و فاضلاب موافقت کرده است. اهداف پروژه دسترسی، کیفیت، اعتبار و امکان خرید خدمات آب توسط افراد و مشارکت در کاهش فقر و بهبود رفاه اقتصادی و اجتماعی مردم تانزانیا بوده است. اما به عنوان نتیجه، هدف خصوصی کردن آب در تانزانیا نه کاهش فقر، بلکه یافتن خریداری برای شرکت آب و فاضلاب تانزانیا با افزایش چشمگیر ارزش آن از طریق سرمایه گذاری دولت در زیر ساخت ها و افزایش هزینه قبض های مصرف کنندگان بوده است.

- میدری، احمد (۱۳۸۴): با توجه به تجارب کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق که روش خصوصی سازی کوپنی را انتخاب کرده اند به ارزیابی طرح سهام عدالت در ایران پرداخته است. این مقاله با بیان اینکه خصوصی سازی کوپنی از عوامل اصلی افت تولید و کاهش کارایی در کشورهای در حال گذار بوده است، به دو دلیل نتیجه می گیرد که استفاده از این روش، نه تنها مغری برای برون رفت از مشکلات کنونی اقتصاد ایران نیست، بلکه بر خلاف تصور هواداران، این طرح به عدالت اجتماعی و گذار از اقتصاد دولتی نمی انجامد. اولین دلیل تشدید انحصار و کاهش رقابت است. زیرا پس از واگذاری سهام با تمسک به بهانه جدید و عامه پسند مانند کاهش سود و قیمت سهام چند میلیون ایرانی، مانع از رقابت شده و این انحصار خصوصی در دولت های ضعیف به مراتب زیان بارتر است. دیگر دلیل، ناسازگاری مالکیت خرد و کوچک با شرایط نهادی در ایران است. تنها در پرتو نهادهای پیچیده حقوقی، قضایی، اطلاعاتی و اداری این شکل از مالکیت در کشورهای سرمایه داری به وجود آمده است. در آمریکا و انگلستان نهادهای مذکور و دولتی توانمند به نمایندگی از مردم، امکان فرصت طلبی مدیران را محدود ساخته است. اما در ایران که نه آن دولت توانمند وجود دارد و نه آن نهادها حافظ سهامداران و مالکان خرد، برنامه کوپن سهام می تواند تنها زمینه را برای فرصت طلبی و سوء استفاده مهیا ساخته و فرصت های نابرابری را افزایش دهد.

- حسینی، مینا (۱۳۸۶): موانع اجرا و آثار سوء اجرای برنامه سهام عدالت بر نظام اقتصادی و روند خصوصی سازی را بررسی کرده است. نتایج حاصل از این مقاله نشان می دهد که نامشخص بودن اهداف دولت در جریان خصوصی سازی، تأکید بیش از اندازه دولت بر روی خصوصی سازی از طریق واگذاری مالکیت به مردم و بی توجهی به انتقال مدیریت و سایر روشهای خصوصی سازی مورد استفاده در کشورهای موفق، عدم وجود قاطعیت و عزم راسخ نسبت به اجرای سیاست، استفاده از برنامه سهام عدالت به عنوان حلال مشکلات اقتصادی اقشار پایین جامعه، امکان ایجاد تورم در جامعه در کوتاه مدت، عدم آشنایی مردم با بازار بورس و فرهنگ سهامداری و در نظر نگرفتن ابعاد چندجانبه اقتصادی-اجتماعی این برنامه و شتابزدگی زیاد در اجرای آن، می تواند این برنامه را نه به آرمانهای عدالت طلبانه که به شکست پروژه پراهمیت خصوصی سازی بکشاند. تصور نویسنده مقاله آن است که اگر برنامه سهام عدالت به همین شیوه اجرا شود جز به تاخیر انداختن روند خصوصی سازی و نوعی شبه خصوصی شدن همراه با کنترل دولتی نتیجه ای به همراه نخواهد داشت. او معتقد است که این برنامه در وهله اول باید به صورت قانون به تصویب نمایندگان مردم برسد علاوه بر آن باید به بسترسازی به منظور خصوصی سازی توجه وافر بشود. تقویت حقوق مالکیت خصوصی حمایت از مالکیت های فکری به نحو منسجم و کامل، بوروکراسی زدائی، گسترش و تقویت قوانین مربوط به رقابت آزاد، مبارزه با انحصار و گسترش نهاد تأمین اجتماعی برای حمایت از اقشار ضعیف جامعه به جای بالابردن انتظارات و اغراق در اهداف و نیز تلاش برای گسترش و احترام به آزادی های سیاسی از جمله عواملی است که کشورهای موفق به موازات آزادسازی بخش اقتصادی به آنها توجه کافی داشته اند.

۱-۴- سؤالات تحقیق

- ۱) نظریه های اقتصادی چه آثار توزیعی ای بر اجرای سیاست خصوصی سازی پیش بینی می کنند؟
- ۲) مقایسه تجربه کشورهای اجرا کننده طرح توزیع عمومی سهام با طرح سهام عدالت در ایران با توجه به شاخصهای توزیع درآمد (از قبیل ضریب جینی، نسبت حجم دهک بالا به دهک پایین و ...) چه پیش بینی در زمینه اثر اجرای این طرح بر عدالت اجتماعی در ایران ارائه می نماید؟

۱-۵- اهداف تحقیق

در این تحقیق برآنیم به بررسی اثرات توزیعی خصوصی سازی در کشورهایی که طرحهای توزیع عمومی سهام را اجرا نموده اند پردازیم. سپس با مقایسه تطبیقی روند شاخصهای توزیع درآمدی در کشورهای یاد شده با قبل و بعد از اجرای طرحهای مذکور، به پیش بینی اثرات توزیعی طرح سهام عدالت در ایران پردازیم. ضرورت های تحقیق:

حجم بالای جمعیت تحت پوشش طرح در حال حاضر و در برنامه های آتی
ارزش بالای سهام واگذار شده و در حال واگذاری در قالب این طرح

۱-۶- روش شناسی تحقیق

الف - نوع روش تحقیق :

توصیفی - تطبیقی همبستگی تجربی تاریخی علی
قیاسی

ب- روش گردآوری اطلاعات و داده ها: با استفاده از اسناد و مدارک و آمارهای رسمی به روش کتابخانه ای
ج- جامعه آماری ، روش نمونه گیری و حجم جامعه آماری: کشور ایران است و از روش نمونه گیری استفاده می شود.

د- روش شناسی تحقیق

روش استفاده شده در این تحقیق، توصیفی- تطبیقی است. هدف این روش توصیف عینی، واقعی و منظم خصوصیات موضوع مورد نظر و گزارش شرایط موجود واقعی و توصیف آن همراه با جمع آوری اطلاعات واقعی و مفصل از موضوع و شناسایی و بررسی مسایل و شرایط جاری است. هم چنین باید پس از تدوین مسئله و تعیین دامنه تحقیق و تدوین فرضیه به برشماری موارد شباهت و تفاوت و سپس توصیف و تبیین این موارد پرداخت. در این روش، تعیین ملاک تطبیق پذیری، مهم ترین بخش کار است. مطالعه تطبیقی بر گزینش مبتنی است، کدام امر را با کدام امر می توان به نحو اثر بخش مقایسه کرد. در این تحقیق برآنیم با مراجعه به اسناد کتابخانه ای و کتب مختلف در دسترس، به استخراج نظریات اقتصادی پیرامون رابطه بین خصوصی سازی و برابری پرداخته در مرحله بعد شاخص یا شاخص هایی را برای نشان دادن عدالت اجتماعی انتخاب می نماییم و سپس با توجه به نبود آمار و اطلاعات کافی طرح سهام عدالت در زمینه اثرات توزیعی آن ، به انتخاب

کشور یا کشورهایی که مشابه این طرح را در کشور خود در سالهای گذشته انجام داده اند می پردازیم و در مرحله بعد به استخراج آمار سری زمانی شاخصهای تعیین شده این کشورها در طول سالهای اجرای طرح پرداخته با ملاک قرار دادن اثرات توزیعی در این کشورها، به پیش بینی اثرات توزیعی اجرای طرح سهام عدالت در ایران می پردازیم.

۱-۷- تعریف مفاهیم و واژگان اختصاصی طرح

برابری: اشاره به حدی دارد که تولید حاصله در بین جمعیت توزیع می شود یا در توزیع آن فرصت برابری وجود دارد(مثلا در بین خانوارها مستقل از درآمد قومیت و ترکیب جنسیتی آنها) بنابراین برابری به توزیع درآمد به عنوان یک نتیجه اشاره ندارد بلکه به توزیع فرصت اشاره دارد. یعنی باید به تفاوت در انگیزه ها، عادات کار، و سایر ویژگی ها در بین افرادی که در اصل مستقل از جایگاه اقتصادی و اجتماعی در جامعه و همچنین نژاد، جنس و قومیت می باشند، توجه کرد. (بردسال و نلیس، ۲۰۰۳: ۳)

خصوصی سازی: خصوصی سازی روش های گوناگون برای تغییر رابطه دولت و بخش خصوصی را در برمیگیرد. از جمله فروش دارایی های دولت ها (در معنای مخالف ملی کردن)، مقررات زدایی یا زدودن ظوابط تنگ کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی و پیمانکاری یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که از سوی دولت اداره و تامین مالی می شوند به بخش خصوصی. (کی و تامسون)

خصوصی سازی کوپنی: در این روش به هریک از شهروندان بر حسب فرمول خاص، تعدادی سهام تعلق می گیرد که معمولا با ترتیبات پرداختی آسان انجام می شود. این روش علاوه بر تبدیل اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار مزیت های دیگری هم دارد، از جمله مقبولیت سیاسی، توزیع مجدد ثروت و توسعه بازار سرمایه. (بردسال و نلیس، ۲۰۰۳: ۲۰)

۱-۸- مشکلات و تنگناهای احتمالی تحقیق

مشکلات احتمالی این تحقیق در بررسی و جمع آوری داده های مورد نیاز می باشد. عدم اجرای کامل طرح سهام عدالت ممکن است برخی از مشکلات را ایجاد کند.

۹-۱- منابع تحقیق

- حسینی، مینا (۱۳۸۶). آسیب شناسی برنامه سهام عدالت در روند خصوصی سازی. ماهنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی شماره ۲۴۲-۲۴۱، ۱۳۸۶.
- سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۶). محدودیتهای خصوصی سازی. تهران: رسانش: سازمان خصوصی سازی.
- سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۵). معرفی طرح توزیع سهام عدالت. تهران: سازمان خصوصی سازی، مدیریت مطالعات و برنامه ریزی.
- سازمان خصوصی سازی (۱۳۸۶). بررسی تئوری های اقتصادی در زمینه خصوصی سازی، تهران: انتشارات سازمان خصوصی سازی.
- ستاری فر، محمد (۱۳۷۴). درآمدی بر سرمایه و توسعه. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی
- کابلی زاده، احمد (۱۳۸۴). خصوصی سازی مردمی کارایی همراه با عدالت. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- نمازی، حسین (۱۳۸۲). نظام های اقتصادی. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- هانت، دایانا (۱۳۸۶). نظریه های اقتصادی توسعه. ترجمه غلام رضا آزاد (ارمکی). تهران: نشر نی.
- Birdsall, N, and Nellis, J. 2003, "Winners and losers: Assessing the distributional impact of privatization", world development, vol, 31, No. 10
- Barrientos, A. and Lloyd-Sherlock, P. (2000), "Reforming health insurance in Argentina and Chile", Health policy and planning", Vol. 15, No. 4, pp 417-423, Oxford university press.
- Chong, A. and Lopez-de-silanes, E. (2002), "privatization and labor force restructuring around the world", World Bank policy Research working paper No. 2884, september
- Kalotay, K. and Hunya, G. (2000), "privatization and FDI in central and Eastern Europe, Transnational corporations", Vol. 9, No. 1, April, pp 39-66

فصل دوم

خصوصی سازی، کارایی و عدالت