

صلى الله عليه وسلم



دانشگاه علامه طباطبائی
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

عنوان:

موانع سیاسی اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب

استاد راهنما: دکتر ابوالقاسم طاهری

استاد مشاور: دکتر محمد باقر خرمشاد

دانشجو: فرید قادری

زمستان ۱۳۸۸

تقدیم به پدر و مادر مهر بانم؛

که افق را بلندنظرانه فراروی من نهادند

و

همسر و همراه عزیزم؛

که رفتن را رسیدن نمی داند.

تقدیر و تشکر:

اکنون که با یاری خداوند بزرگ و همراهی و همکاری بزرگوارانی که در نبود آنها انگیزه‌ای برای به پایان رساندن این نوشتار نبود لازم می‌دانم از اساتید گرانقدر گروه علوم سیاسی در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی برای آنچه که در این مدت به من آموختند از صمیم قلب سپاسگذاری کنم. در عین حال بابت آنچه که آموختند و من فرا نگرفتم احساس زیان میکنم، ای کاش را امکان بازگرداندن زمان وجود داشت تا دیررسیدن‌ها و شب امتحان خواندن‌ها و ... را جبران کرد اما در این روزگار که به اجبار " هر کس را چندین شغل " است نه میتوان دانشجوی خوبی بود، نه کارمند خوبی و نه همسر خوبی.

از زحمات اساتید محترم راهنما، مشاور و داور، جناب آقایان طاهری، خرمشاد و کواکبیان برای راهنمایی‌های ارزشمندشان قدردانی نموده و امید است که در آینده نیز بتوانم از تجربیات و رهنمودهای ایشان بهره بگیرم.

همچنین از مدیران و کارکنان محترم دانشگاه و دانشکده برای زحمات و تلاش های بی وقفه‌شان سپاسگزاری می‌کنم.

در پایان از اساتید محترم دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، جناب آقایان نائیبیان و حریری اکبری که مسیر مطالعه در حوزه علوم سیاسی را به من نشان دادند و از آنها بسیار فرا گرفتم تشکر می‌کنم.

فهرست مطالب.....	صفحه
فصل اول: کلیات.....	۱
۱-۱- تعریف موضوع.....	۲
۲-۱- اهمیت تحقیق.....	۳
۳-۱- اهداف تحقیق.....	۳
۴-۱- سوالات تحقیق.....	۳
۵-۱- فرضیه‌های تحقیق.....	۴
۶-۱- سوابق مربوط به تحقیق.....	۴
۷-۱- روش شناسی.....	۵
فصل دوم: دیدگاه‌های نظری.....	۶
۱-۲- مقدمه.....	۷
۲-۲- دیدگاه‌های نظری درباره خصوصی‌سازی.....	۷
۱-۲-۲- مبانی نظری دخالت یا عدم دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی.....	۸
۲-۱-۲-۲- نظام بازار و کارایی عوامل تولید (اقتصادی).....	۸
۲-۱-۲-۲- بعد تاریخی دخالت دولت در اقتصاد.....	۱۳
۳-۱-۲-۲- دیدگاه‌هایی درباره نقش‌های و مسئولیت‌های جدید دولت.....	۱۵
۴-۱-۲-۲- انواع نقش دولت در تحول صنعتی.....	۱۸
۵-۱-۲-۲- علل طرح پدیده خصوصی‌سازی.....	۲۲
۶-۱-۲-۲- خصوصی‌سازی از نگاه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی.....	۲۴
۷-۱-۲-۲- اهداف صندوق و بانک برای آینده.....	۲۸
۸-۱-۲-۲- تعاریف و مفاهیم خصوصی‌سازی.....	۳۰
۹-۱-۲-۲- فلسفه ایجاد شرکت‌های دولتی و عملکرد آنها.....	۳۳
۱۰-۱-۲-۲- اهداف خصوصی‌سازی.....	۳۴
۱۱-۱-۲-۲- روش‌های خصوصی‌سازی.....	۳۹
۲-۲-۲- دیدگاه‌های نظری درباره رانت و دولت رانتیر.....	۴۲
۱-۲-۲-۲- دولت رانتیر.....	۴۳
۲-۲-۲-۲- رانت‌خواری یا رانت‌جویی (Rent-Seeking).....	۴۴
۳-۲-۲-۲- رانتیرسم.....	۴۴
۴-۲-۲-۲- تاثیر بر دولت.....	۴۵
۵-۲-۲-۲- تاثیر بر روابط دولت و جامعه.....	۴۷
۶-۲-۲-۲- تاثیر بر اقتصاد.....	۵۳

۵۷	۳-۲-۲- بهبود فضای کسب و کار برای فعالیت بخش خصوصی
۶۱	۳-۲-۲-۱- پیدایش نظریه بهبود محیط کسب و کار
۶۲	۳-۲-۲-۲- مزیت‌های راهبرد بهبود فضای کسب و کار
۶۸	۳-۲- جمع بندی:
۷۱	فصل سوم: اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در دوره جمهوری اسلامی ایران
۷۲	۳-۱- مقدمه
۷۳	۳-۲- تشکیل شرکت‌های دولتی و عملکرد آن‌ها در اقتصاد ایران
۷۸	۳-۳- عملکرد شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور
۷۹	۳-۴- اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی از انقلاب اسلامی تا تدوین برنامه اول توسعه
۸۵	۳-۵- اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)
۸۸	۳-۵-۱- عملکرد ناشی از اجرای سیاست خصوصی‌سازی در برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی
۸۸	۳-۵-۱-۱- الزامات قانونی
۸۹	۳-۵-۱-۲- بررسی روند فروش سهام شرکت‌های دولتی بر حسب روش‌های واگذاری
۹۲	۳-۶- اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)
۹۶	۳-۶-۱- عملکرد ناشی از اجرای سیاست خصوصی‌سازی در برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی
۹۶	۳-۶-۱-۲- الزامات قانونی
۹۸	۳-۶-۱-۳- بررسی روند فروش سهام شرکت‌های دولتی بر حسب روش واگذاری
۹۹	۳-۷- اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در برنامه سوم (۸۳-۱۳۷۹)
۱۰۳	۳-۷-۱- عملکرد خصوصی‌سازی در برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی
۱۰۳	۳-۷-۲- الزامات قانونی
۱۰۵	۳-۷-۳- بررسی روند فروش سهام شرکت‌های دولتی براساس روش واگذاری
۱۰۵	۳-۸- اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴)
۱۰۹	۳-۸-۱- عملکرد خصوصی‌سازی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی
۱۰۹	۳-۸-۲- الزامات قانونی
۱۱۰	۳-۸-۳- بررسی روند فروش سهام شرکت‌های دولتی براساس روش واگذاری
۱۱۵	۳-۹- محیط کسب و کار برای فعالیت بهینه بخش خصوصی در ایران
۱۱۷	۳-۱۰- جمع بندی
۱۲۰	فصل چهارم: نتیجه‌گیری
۱۲۷	منابع و ماخذ
۱۲۷	منابع فارسی
۱۳۱	منابع لاتین

فهرست جداول.....	صفحه
جدول ۱: روند واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی بر حسب روشهای واگذاری در برنامه اول توسعه ۹۰	
جدول ۲: روند فروش سهام شرکتهای دولتی به بخش خصوصی بر حسب روشهای واگذاری برنامه دوم توسعه ۹۹	
جدول ۳: روند تغییرات عملکرد برخی از نسبت‌های مهم بودجه عمومی دولت در برنامه سوم.....	۱۰۳
جدول ۴: روش و میزان فروش سهام شرکت های دولتی به بخش خصوصی در برنامه سوم توسعه.....	۱۰۵
جدول ۵: تفاوت الزامات قانونی و برداشت دولت‌ها از درآمدهای نفتی و حساب ذخیره ارزی.....	۱۰۸
جدول ۶: ترکیب منابع و مصارف بودجه از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۷ بر اساس ارقام مصوب.....	۱۰۹
جدول ۷: روند تغییر برخی از شاخص های کلان شرکتهای دولتی(۱۳۷۰-۱۳۸۷).....	۱۱۵
جدول ۸: وضعیت ایران در رده بندی جهانی سهولت فضای کسب و کار.....	۱۱۶
جدول ۹: سهم درآمدهای مالیاتی و نفتی مصوب در ترکیب منابع درآمدی دولت.....	۱۲۳

فصل اول: کلیات

تعریف موضوع

پس از بحران اقتصادی اروپا در دهه ۱۹۳۰، بسیاری از دولت‌ها در سراسر جهان با هدف از میان برداشتن نارسایی‌های اقتصاد بازار، ایجاد زیرساختها، تامین کالاها و خدمات اساسی، دستیابی به برخی اهداف سیاسی اجتماعی و شتاب بخشیدن به روند پیشرفت کشور خود، عهده‌دار فعالیت‌های اقتصادی متعددی شدند و سیاستگذاران محدودیت‌هایی متعددی برای اجرایی شدن اندیشه‌های مبتنی بر اقتصاد بازار به وجود آوردند. در پایان دهه ۱۹۷۰ برای بسیاری از آنها مشخص شد که پیامدهای منفی تسلط دولت بر اقتصاد چون بروکراسی شدید، ضعف نظام ارزیابی و حسابرسی، کم شدن انگیزه کاری، شکل‌گیری انحصارات و بهره‌گیری نادرست از آنها بر فعالیت‌های اقتصادی سایه افکنده است. این موضوع سبب گرایش کشورها به سوی برنامه اقتصاد بازار و همچنین اجرای سیاست خصوصی سازی به عنوان جزیی از آن برنامه شد. چنانچه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ برنامه آزاد سازی اقتصاد در دستور کار بسیاری از اقتصادهای دولتی قرار گرفت.

در ایران پس از انقلاب اسلامی نیز با توجه به اوضاع نابسامان واحدهای بزرگ صنعتی، مالی و کشاورزی و فرار بسیاری از آنها، تصویب اصل ۴۴ در چارچوب قانون اساسی در فروردین ۱۳۵۸، تصویب قانون "حفاظت و توسعه صنایع ایران" در تیر همان سال و آغاز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در سال ۱۳۵۹ زمینه تسلط کامل دولت بر بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی و رشد فزاینده آن در یک دهه پس از انقلاب را فراهم آورد. پس از پایان جنگ سیاست خصوصی سازی (به صورت تلویحی) به عنوان یکی از راه‌های کاستن از تمرکز فعالیت‌های اقتصادی در بدنه دولت، افزایش کارایی واحدهای موجود، کاستن از هزینه‌های عمرانی و جاری مربوط به شرکت‌های دولتی و افزایش سهم بخش‌های غیردولتی در اقتصاد، در قالب برنامه اول توسعه در بهمن ۱۳۶۸ تصویب شد که مصوبه اردیبهشت ۱۳۷۰ هیات وزیران به آن جنبه عملی بخشید. از آن زمان تاکنون، در برنامه‌های دوم تا چهارم و همچنین قوانین سالانه بودجه نیز اقدامات جدی‌تری برای پی‌گیری این سیاست پیش‌بینی شد اما تجربه سه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی به مسئولان نظام آموخت که رهایی از یک اقتصاد دولتی ناکارآمد و بزرگ به سادگی امکان‌پذیر نیست. با آن که در اسناد چشم‌انداز درازمدت جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی نظام و برنامه چهارم نظام اقتصادی کشور به شکلی ترسیم شده بود که در آن اقتصاد بازار نقش بیشتری را باید ایفا می‌کرد و کلیه سیاست‌های اقتصادی دولت و مجموعه نظام در اسناد فوق در جهت برپایی اقتصاد بازار تدوین شده بود، اما یک مانع بزرگ قانونی در این راه وجود داشت و آن روشن نبودن حدود و قلمرو بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی در اقتصاد کشور به دلیل گستردگی دامنه نفوذ اصل ۴۴ قانون

اساسی در اقتصاد بود. موضوعی که مطابق قانون اساسی باید بر اساس قوانین عادی تعیین می شد ولی با سپری شدن نزدیک به ۳ دهه از انقلاب تحقق نیافته بود.

به نظر می رسد وقوف به مسائل فوق مجمع تشخیص مصلحت نظام را بر آن داشت که تفسیر جدیدی از اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه دهد که با مقتضیات جهانی و ملی سازگارتر باشد و ضمن روشن ساختن قلمرو فعالیت دولت و بخش خصوصی حوزه عمل اولی را محدود و حوزه عمل دومی را گسترش دهد. نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره اصل ۴۴ قانون اساسی پس از تایید مقام معظم رهبری در دو مقطع زمانی ابلاغ شد. با این حال روند پیشرفت کار از منظر مدیران و سیاستگذاران طراز اول کشور پس از ابلاغ سیاستها نیز راضی کننده نیست. به عنوان مثال مقام معظم رهبری در بهمن سال ۱۳۸۵ با ابراز نارضایتی از روند اجرای سیاستهای ابلاغ شده، آن را ناشی از بی توجهی به نقش سیاستهای اصل ۴۴ در ایجاد تحول عظیم اقتصادی در کشور ناشی شده و یا به علت برداشتهای مختلف و نرسیدن به یک درک مشترک در بخشها و دستگاههای مختلف دانستند.

۱-۲- اهمیت تحقیق

تجربه کشورهای مختلف نشان دهنده آن است که پیامدهای واگذاری اموال و مدیریت بنگاههای دولتی _ فارغ از شیوههای واگذاری _ تنها به آن بنگاه محدود نخواهد شد، بلکه آثار ملی و حتی فراملی بر جای خواهد گذاشت. چرا که از یک سو دولت مسلط به بخشهای مختلف اقتصادی در حال تجربه شیوه جدیدی از حکومتمداری است که میبایست پیوندهای اقتصادی خود با جامعه را روز به روز کمتر کند و از سوی دیگر بخشهای اقتصادی غیردولتی باید در فضایی با حضور کمتر دولت به ادامه فعالیت و رقابت در بازار بپردازند. با در نظر گرفتن موارد فوق، همزمان با اجرای سیاستهای خصوصی سازی باید شاهد ایجاد زمینههای تغییرات بنیادین در ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بود.

۱-۳- اهداف تحقیق

هدف اصلی تحقیق بررسی موانع سیاسی اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب با تمرکز بر نقش دولت است.

۱-۴- سوالات تحقیق

سوال اصلی: موانع سیاسی اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب کدامند؟
سوال اول: آیا ساخت دولت رانتهی از موانع اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب است؟
سوال دوم: آیا دولت بسترهای لازم برای رفع موانع اجرایی خصوصی سازی را فراهم کرده است؟

۱-۵- فرضیه‌های تحقیق

فرضیه اول: ساخت دولت رانتهی از موانع اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب است.
فرضیه دوم: دولت بسترهای لازم برای رفع موانع اجرایی خصوصی سازی را فراهم نکرده است.

۱-۶- سوابق مربوط به تحقیق

در مورد مفهوم، دلایل، آثار و نتایج خصوصی سازی در کشورهای مختلف جهان، پژوهش‌های متعددی درباره مزایا و معایب شیوه‌ها و روش‌ها و همچنین پیامدهای سیاسی - اقتصادی و اجتماعی آن صورت گرفته است. موسسات مالی بین‌المللی نیز ضمن بررسی نقاط قوت و ضعف در فرایند خصوصی سازی، مشوق این امر بوده‌اند. در ایران نیز محققان، قانون‌گذاران و مجریان نظرات خود را در قالب کتاب، مقاله و مصاحبه مطبوعاتی بیان کرده‌اند. میتوان گفت که تقریباً "مخالفی در مورد پذیرش ضرورت خصوصی سازی وجود ندارد و عمده اختلاف در شیوه اجرای خصوصی سازی و ابعاد کمی و کیفی آن است. یکی از معدود مطالعات جامع صورت گرفته کتاب "ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران" نوشته اکبر کمیجانی و همکاران است که بیشتر به آثار و نتایج خرد و کلان اقتصادی خصوصی سازی در کشور پرداخته است. ضعف عمده کتاب تدوین و گردآوری اطلاعات در سال ۱۳۷۵ و انتشار آن در سال ۱۳۸۳ است بدون آنکه اطلاعات آن به روز شده باشد.

کتاب «خصوصی سازی مردمی، کارآیی همراه با عدالت» نیز با نظارت احمد توکلی و توسط احمد کابلی‌زاده نوشته شده که در بخش اول سیاست خصوصی سازی را از ابعاد مختلف با تاکید بر برنامه توزیع کوپن سهام مورد بررسی قرار داده است. خصوصی سازی در ایران، عنوان بخش دوم این کتاب است که به روند اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران و نقاط ضعف این سیاست پرداخته است.

در بررسی موانع اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران نیز مشاهده شد که موضوعات به صورت کلی مطرح شده و مواردی نظیر دولت رانتهی یا وجود بسترهای لازم برای اجرای سیاست‌ها به صورت دقیق مورد توجه قرار نگرفته است.

بنابراین بررسی نقش و ماهیت دولت در فرایند تدوین و اجرای سیاست خصوصی سازی در چارچوب اقتصاد سیاسی ایران جای بحث دارد.

۱-۷- روش شناسی

الف : نوع روش تحقیق

با توجه به ماهیت موضوع، از روش توصیفی- تحلیلی برای انجام تحقیق استفاده شده است.

ب : روش گردآوری اطلاعات و داده‌ها:

اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و از منابع مختلف در گزارش‌های رسمی دستگاه‌های ذیربط در قوای مجریه و مقننه گردآوری شده است.

۱-۸- سازماندهی تحقیق:

به منظور شناسایی موانع سیاسی اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران پس از انقلاب، علاوه بر بررسی دیدگاه‌های نظری درباره خصوصی سازی در جهان و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باره این موضوع، دولت رانتیر و بسترهای لازم برای اجرای سیاست خصوصی سازی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در فصل سوم اقتصاد سیاسی خصوصی سازی در ایران با توجه به ماهیت دولت رانتیر که بر درآمدهای نفتی متکی است و همزمان با عدم اخذ مالیات از شرکت‌های دولتی برای توزیع رانت بهره می‌گیرد تحلیل خواهد شد.

فصل دوم: دیدگاه‌های نظری

۲-۱- مقدمه

این فصل در قالب سه بخش ارائه خواهد شد. در فصل اول دیدگاههای نظری درباره میزان دخالت دولت در اقتصاد و همچنین خصوصی سازی به عنوان روند معکوس دخالت دولت در اقتصاد مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در بخش دوم دیدگاههای نظری درباره دولت رانتیر و عملکرد آن طرح موضوع خواهد شد و در بخش سوم دیدگاههای نظری درباره شیوههای فراهم کردن بسترهای لازم برای فعالیت بهینه بخش خصوصی با تاکید بر بهبود فضای کسب و کار ارائه خواهد شد.

در بخش دوم دولت رانتیر معرفی خواهد شد تا در ادامه بتوان رابطه این نوع دولت با اجرای سیاستهای خصوصی سازی را بررسی کرد و اینکه آیا چنین دولتی- با توجه به ماهیت آن- اصولاً تمایل جدی برای انجام خصوصی سازی واقعی دارد؟

در بخش سوم دیدگاههای نظری درباره فراهم نمودن بسترهای لازم برای فعالیت بهینه بخش خصوصی با هدف بررسی فضای کسب و کار در کشور ارائه خواهد شد. نکته کلیدی در انجام یک خصوصی سازی موفق وجود فضای مساعد کسب و کار برای بخش خصوصی است و یافتن پاسخ برای این پرسش که در صورت واگذاری اموال دولتی آیا بخش خصوصی به عنوان خریدار آن اموال چشم انداز روشنی در کوتاه مدت و بلند مدت فعالیت خود با توجه به شرایط فعلی کسب و کار در کشور خواهد داشت؟ به عبارت دیگر آیا دولت خواهان اجرای سیاست خصوصی سازی، پیش از اجرای سیاست و با همزمان با آن بسترهای لازم برای فعالیت بخش خصوصی را فراهم آورده است؟

۲-۲- دیدگاههای نظری درباره خصوصی سازی

در این بخش مبانی نظری سیاست خصوصی سازی بررسی خواهد شد. به همین منظور ابتدا به بررسی تئوریه‌ها و دیدگاههای مهم اقتصادی-سیاسی در مورد دخالت یا عدم دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی می‌پردازیم. سپس روند تاریخی افزایش و کاهش دخالت دولت و علل اصلی گرایش به سمت پدیده خصوصی سازی در جهان را مورد بررسی قرار می‌دهیم تا با دلایل طراحی، اجرا و تاکید بر سیاست خصوصی سازی پی ببریم. سپس اهداف و روشهای متداول خصوصی سازی را مطرح می‌کنیم.

در مجموع می‌توان گفت هدف در این فصل بررسی اجمالی مبانی نظری میزان و چگونگی دخالت دولت در اقتصادی به منظور یافتن پشتوانه‌های نظری برای مباحث مطرح شده در فصل‌های بعدی است.

۲-۲-۱- مبانی نظری دخالت یا عدم دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی^۱

۲-۲-۱-۱- نظام بازار و کارایی عوامل تولید (اقتصادی)^۲

نظام بازار آزاد مکانیزمی است وسیع با ابزارهایی خودسامان بخش^۳ که در صورت احیا پیش شرطهای آن می تواند مناسب ترین ساختار نهادی برای ایجاد هماهنگی بین رجحانهای عاملین اقتصادی (تولیدکنندگان و مصرف کنندگان)، تخصیص بهینه منابع، فراهم نمودن شرایط حداکثر رفاه و فضای مناسب جهت ظهور و شکوفایی استعدادها، خلاقیتها، مهارتها، ابتکارات و اختراعات باشد.

ناگفته نماند که قوام و پایداری مکانیزم بازار آزاد، پویایی، قدرت پاسخگویی و شرط اصلی کارکرد سالم آن منوط به وجود شرایطی است که اهم آنها عبارتند از: آزادی فردی، اطلاعات کامل، آزادی ورود و خروج، قوانین و مقررات تقویت کننده، عدم تباری و سازش و تلاش برای ایجاد رقابت است.

با احراز چنین شرایطی است که قیمت های اقتصادی ناشی از عملکرد نیروهای بازار حاصل می شود و تخصیص منابع را به کاراترین وجه ممکن شکل می دهد و سطح مطلوبیت و سود عاملین اقتصادی را بیشینه می کند. اما با وجود عواملی مانند: انحصارها، الزامهای صنفی، شرکت های چند ملیتی، کالاها و خدمات عام المنفعه، اثرات خارجی، اطلاعات ناقص، عدم وجود فضای رقابت سالم و ... به سختی می توان به دستاوردهای مکانیزم بازار امیدوار بود و وظیفه خطیر تخصیص بهینه منابع را به آن سپرد. پس در اینجا این سؤال مطرح میگردد که آیا مکانیزم بازار آزاد قادر است تحت این شرایط به وظیفه اصلی خود یعنی تخصیص بهینه منابع و ایجاد حداکثر کارایی جامه عمل بپوشاند یا فقط تحت شرایط خاصی قادر به انجام این وظیفه است؟

برای پاسخگویی به سؤال فوق و شناخت کارایی نظام بازار آزاد باید ابتدا نظریات مکاتب و اندیشه های اقتصادی را راجع به جایگاه، نقش و کارایی مکانیزم بازار آزاد و همچنین نظریات مکاتب را در مورد حدود وظایف دولت در اقتصاد مورد بررسی قرار دهیم.

مکتب کلاسیک ها

۱- دیدگاه های نظری درباره میزان دخالت دولت در اقتصاد با توجه به ماهیت و مفهوم خصوصی سازی به طور مفصل و جامع در " محمود متوسلی، خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۳۷۳" آمده است. به دلیل رعایت اختصار و همچنین پوشش تمام مطالب مورد نیاز از کتاب " ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران" استفاده گردید.

۲- اکبر کمیجانی، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۲، صص ۳۳-۴۴

۳- Self-Regulating

اقتصاددانان مکتب کلاسیک و از جمله بینانگذار این مکتب آدام اسمیت (پدر علم اقتصاد) از جمله کسانی هستند که برای اولین بار در یک چارچوب علمی منظم راجع به علم اقتصاد و از جمله کارایی نظام بازار در تخصیص بهینه منابع ابراز عقیده نمودند.

براساس نظریه این مکتب مکانیزم بازار آزاد قادر است از طریق سیستم‌های خودسامان بخش خویش بهترین تخصیص منابع و حداکثر رفاه را برای جامعه ایجاد نماید. آدام اسمیت معتقد است که مکانیزم بازار اگر مانعی را در سر راه خود نداشته باشد به بالاترین سطح درآمد ملی منجر می‌شود و هرگونه سیاست اقتصادی به منظور تأثیرگذاری بر میزان و ترکیب سرمایه گذاری هدف حداکثر نمودن درآمد ملی را مختل خواهد کرد. آدام اسمیت نفع شخصی را مهمترین عامل در رفتار انسان و اساسی ترین انگیزش در امور اقتصادی می‌دانست و معتقد بود که باید افراد را آزاد گذاشت تا منافع شخصی خود را حداکثر نمایند، در نتیجه این حداکثرسازی نفع فردی، تخصیص بهینه منابع صورت گرفته و منافع اجتماعی نیز حداکثر می‌گردد.

کلاسیک‌ها آزادی فردی و وجود شرایط رقابت کامل را بهترین زمینه برای کارکرد سالم مکانیزم بازار و تخصیص بهینه منابع می‌دانستند و معتقد بودند که تحت این شرایط هیچ انحصار خصوصی قادر نیست مدت زیادی ادامه یابد، چرا که با پیدایش منافع انحصاری بلافاصله رقابت پدیدار گشته و انحصارات را نابود می‌کند. هرگونه تاثیر خارج از بازار بر متغیرهای اقتصادی باعث می‌شود که حداکثرسازی درآمد ملی و اشتغال کامل تحت تأثیر قرار گیرند و شکست بازار را فراهم می‌کنند. در این مکانیزم نباید هیچ‌گونه سیاست محدود کننده و امتیازات ویژه برای بنگاه‌های اقتصادی قائل شد.

آدام اسمیت مخالف هرگونه دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی بود و اصولاً دولت خوب را دولتی می‌دانست که کمترین دخالت با کمترین خرج را داشته و تنها یکسری وظایف حاشیه‌ای برای دولت قایل بود. وی مهمترین مشکلات اقتصادی مانند بیکاری، تورم، فقر و محرومیت، اتلاف منابع و ... را ناشی از دخالت بی مورد و بیش از حد دولت می‌داند. به اعتقاد وی دولت‌ها معمولاً در هزینه‌ها گشاده دست بوده و منابعی را که خود برای آنها تلاش نکرده‌اند هزینه می‌کنند، دولت نه مدیر خوبی است و نه تاجر خوبی. آدام اسمیت دولت‌ها را فاسد، مسرف و ضعیف معرفی نموده و می‌گوید: ملل بزرگ هرگز از ولخرجی و خلاف کاری بخش خصوصی به دریوزگی نمی‌افتند، ولی با اسراف و ریخت و پاش بخش عمومی اغلب جوامع به گدایی و فقر دچار می‌شوند.

مکتب اتریش

این مکتب مانند کلاسیک‌ها شرایط و اصول اولیه بازار را می‌پذیرند و نظام بازار آزاد و عملکرد بدون مانع نیروهای آن را مورد تایید قرار داده و بر این باورند که یک نظام حقوقی صحیح با رقابت آزاد و تصمیم‌گیری فردی برای کارآفرینان اقتصادی، حافظ و ضامن کارکرد سالم مکانیزم بازار خواهد بود. آزادی فردی و فرآیند بازار لازم و ملزوم یکدیگرند، آزادی فردی لازمه اجتناب ناپذیر کارکرد سالم نظام بازار است و از طرف دیگر آزادی فردی تنها در سیستمی می‌تواند تحقق یابد که فرصت‌های لازم برای افراد فراهم شود تا از هوشیاری، شعور و امکانات خود بهره‌گیرند. مکانیزم بازار چنین فرصت‌هایی را برای افراد تدارک می‌بیند. هایک، تئورسین مشهور این مکتب می‌گوید که مکانیزم بازار الگوی کاملی از یک نظام غیرشخصی خود سامان بوده و مناسب‌ترین راه حل برای مسئله اقتصادی جامعه است.

بنابراین می‌توان گفت که این مکتب معتقد است: نظام بازار رقابتی مبتنی بر تصمیم‌گیری آزادانه کارآفرینان اقتصادی، توانایی کافی برای تخصیص بهینه منابع را داشته و از طریق جمع‌آوری و کانالیزه کردن اطلاعات و سرمایه و انرژی‌های پراکنده، سرمایه‌گذاری‌های مولد و خلاقیت‌های جدید و در نتیجه شکوفایی اقتصادی و افزایش رفاه ملی را سبب می‌شود.

از نظر هایک دو کارکرد بسیار مهم و در عین حال به هم پیوسته دارد. یکی نظام اطلاع‌رسانی و ایجاد وحدت و انسجام در میان فعالیت‌های پراکنده اقتصادی و دیگری اسلوب اکتشاف یعنی نظامی برای پیدا کردن بهترین گزینه‌ها. هر دو کارکرد بازار تنها از طریق فرایند رقابت امکان‌پذیر است؛ بنابراین هر اقدامی در جهت محدود کردن یا از بین بردن رقابت به معنی کاهش یا محو کارایی نظام بازار است.^۱

همچنین نگاه مکتب اتریش به مسئله حدود دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی یک نگاه کیفی است. حجم فعالیت دولت در اقتصاد اهمیت چندانی ندارد، بلکه موضوع حائز اهمیت روش‌هایی است که دولت برای انجام وظایف خود بر می‌گزیند. به منظور حفاظت و ضمانت کارکرد سالم مکانیزم نظام بازار و تنظیم رابطه مناسب بین دولت و جامعه مدنی باید فعالیت‌های دولت پیشاپیش از طریق قوانین کلی توسط نمایندگان مردم تعیین گردیده و دولت ملزم به رعایت اصل حاکمیت قانون باشد. آنها مخالف تعیین وظایف دولت به صلاحدید بوروکرات‌ها و سیاستمداران بوده و آن را به معنای سیاسی شدن تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، بسط بی‌حد و حصر بوروکراسی و در نهایت حذف آزادی‌های فردی و اختلال در مکانیزم نظام بازار به حساب می‌آورند و در نهایت به دولت در خدمت رقابت با حفظ آزادی‌های فردی و کمترین دخالت در فعالیت‌های اقتصادی معتقداند.

^۱ - موسی غنی‌نژاد، *درباره هایک*، تهران، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۱، ص ۶۵

مکتب نئوکلاسیک

نئوکلاسیک‌ها نقش فعال‌تری را برای دولت در فعالیت‌های اقتصادی نسبت به کلاسیک‌ها قائل هستند. آنها مهمترین و اساسی‌ترین ابزار برای کارکرد سالم مکانیزم خودسامان‌بخش بازار را بعد از شرایط رقابت کامل، وجود حقوق مالکیت و ضمانت اجرای حقوق مالکیت می‌دانند و معتقدند که این دو پارامتر باعث می‌گردند که کارآفرینان اقتصادی نسبت به تلاش‌هایشان مطمئن گردند و در نتیجه استعدادهای نوآوری‌ها و اختراعات و ابتکارانشان ظهور نموده و به فعالیت‌های اقتصادی پویایی و کارایی می‌بخشند.

آنها بر این باورند که دولت باید عمدتاً به فعالیت‌هایی چون: وضع قوانین و مقررات، ضمانت اجرای قوانین، ایجاد و نگهداری نهادهای عمومی، اجرای فعالیت‌های عام‌المنفعه، فراهم نمودن زمینه‌های رقابت کامل و حفظ آزادی‌های فردی بپردازد. از نظر این مکتب تنها زمانی به دولت اجازه فعالیت‌های اقتصادی داده می‌شود که تخصیص بهینه منابع از طریق مکانیزم بازار آزاد امکان‌پذیر نبوده و اطمینان از مولد بودن دولت^۱ حاصل گردیده باشد.

پس می‌توان گفت: پیروان مکتب نئوکلاسیک وظیفه دولت را ایجاد شرایط رقابت، حفظ آزادی‌های فردی، احیای حقوق مالکیت، ضمانت اجرای قوانین و به طور کلی فراهم نمودن فضای امن و مناسب برای فعالیت مکانیزم بازار و شرکت در فعالیت‌های اقتصادی تنها هنگامی که مکانیزم بازار نمی‌تواند به صورت بهینه عمل نماید می‌دانند.

مکتب کینز

کینز دانشمند بزرگ اقتصاد سیاسی اعتقادی به خصایص مکانیزم نظام بازار آزاد نداشت و یک نخبه‌گرا بود که به تدابیر نخبگان در ایجاد ثبات اقتصادی تأکید خاص داشت. وی معتقد بود توصیه‌های صحیح و دانش مقتضی قادر هستند دولت را در هدایت ماشین اقتصادی جامعه به وضعیت مطلوب کمک کنند.

در شرایطی که رکود اقتصادی سال‌های ۱۹۳۲-۱۹۳۹ دنیای سرمایه‌داری را فراگرفته بود، کینز پس از تحلیل وضعیت گفت: هیچ‌امیدی به مکانیزم خودسامان‌بخش بازار آزاد جهت مقابله با این مشکل نیست و مکانیزم بازار به خودی خود نمی‌تواند تعادل را در بازار ایجاد کند.

با توجه به همین نظریات بود که دخالت دولت در اقتصاد و انجام سرمایه‌گذاریهی گوناگون اجتماعی، زیربنایی، نظامی و ... توسط دولت‌ها در آن زمان به امری متداول برای جلوگیری از رکود اقتصادی تبدیل شد و

^۱ - Productive State

بودجه‌های سالیانه دولت‌ها با توجه به وضع اقتصادی و احتمال کساد، ارقام بیش از پیش قابل توجهی را به خود اختصاص دادند.

توصیه‌های ارشادی کینز به میزان زیادی در خط مشی و اندیشه اقتصادی کشورهای غربی موثر افتاده و اقتباس شیوه او توسط حکومت‌های غربی یکی از عوامل مهمی بوده است که پس از جنگ جهانی دوم ثبات زیادی به اقتصاد این کشورها بخشید.

مکتب ساختارگرایان

ساختارگرایی جهان را به صورت یک مجموعه منسجم و مرتبط با هم می‌بیند و علت و ریشه مسائل و مشکلات اقتصادی، تنگناها و عدم تعادل‌ها را مجموعه‌ای از پدیده‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ... معرفی می‌نماید.

آنها دنیا را انعطاف ناپذیر می‌دانند و معتقدند که تنگناها و عدم تعادل‌ها، ناهماهنگی‌ها، انعطاف ناپذیرهای ساختاری و موانع و محدودیت‌های مختلف دیگر، تحولات و رشد اقتصادی را ناممکن می‌سازند. اعتقاد چندانی به کارکرد سالم نظام بازار آزاد ندارد و معتقدند شرایط و زمینه‌هایی که کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها مانند آزادی فردی، شرایط رقابت، انعطاف‌پذیری کامل قیمت‌ها و دستمزدها و وجود اطلاعات کامل و عدم وجود تباری و سازش برای کارکرد سالم نظام بازار پیشنهاد می‌کنند، در دنیای واقع به سختی قابل دستیابی بوده و در عمل با موانع و مشکلات متعددی مواجه‌اند. این مسائل و مشکلات و تنگناها در کشورهای در حال توسعه و جهان سوم از تعدد و شدت بیشتری برخوردارند. بنابراین ساختارگرایان معتقدند که برای تغییر این وضعیت و دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی، تخصیص بهینه منابع و کسب حداکثر رفاه باید ساختار جامعه به ویژه نظام بازار اصلاح شود و در نتیجه دخالت برنامه ریزی شده دولت در امور اقتصادی را پذیرفته و آن را توصیه می‌کنند.¹ از پیروان این مکتب معتقد است که مسائل رشد و توسعه نمی‌تواند به نیروهای بازار سپرده شود، بلکه بایستی از طریق برنامه ریزی انجام گیرد.

براساس توصیه‌های اقتصاددانان ساختارگرا، دولت‌ها در اکثر کشورها دامنه فعالیت‌های خود را گسترش دادند و حرکت و هدایت ماشین اقتصادی جامعه را در اختیار گرفتند. در کشورهای در حال توسعه و جهان سوم علاوه بر موارد شکست بازار عواملی چون ناهماهنگی، رفع نیازهای اساسی جامعه، نیاز به ایجاد زیرساخت اقتصادی - اجتماعی، مسائل سیاسی - امنیتی و ... ضرورت دخالت دولت‌ها را دو چندان می‌کرد. در نتیجه دولت‌ها در این

¹ - Arndt, H.W.

کشورها با دامنه گسترده‌تری وارد فعالیت‌های اقتصادی شدند و مسئولیت کشف و استخراج معادن، تولید مصنوعات، انجام فعالیت‌های بانکی و تعیین نرخ ارز و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و حق انحصار در واردات اکثر کالاها و ... را بر عهده گرفتند.

۲-۲-۱-۲- بعد تاریخی دخالت دولت در اقتصاد

بعد از بیان کلی مکاتبات و دیدگاه‌های مختلف اقتصادی در مورد دخالت دولت در اقتصاد حال به صورت کلی و اجمالی نگاهی به بعد تاریخی آن خواهیم داشت:

فعالیت‌های اقتصادی دولت تا اوایل قرن بیستم بسیار محدود و تنها در بخش‌های خاصی مانند ضرب سکه و انتشار اسکناس، تدوین قوانین و مقررات، اخذ مالیات و استفاده از آن برای تامین نیازهای اساسی، اجرای عدالت اجتماعی و حفظ امنیت و دفاع در مقابل بیگانگان خلاصه می‌شد.

پس از جنگ جهانی اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴) و هزینه‌های کلان آن، دولت‌های درگیر را بر آن داشت تا حوزه فعالیت‌های خود را گسترش دهند و به ناچار امکانات بخش خصوصی را جهت تامین هزینه‌ها و مقابله با دشمن به کار گیرند. بنابراین کمبود امکانات شغلی و بیکاری گسترده پس از جنگ جهانی اول و نگرانی از آشوب‌های اجتماعی و همچنین برپایی نظام سوسیالیستی (۱۹۱۷) در کشورهای اروپای شرقی موجب تشویق و ترغیب دولت‌ها در گسترش دامنه فعالیت خود در سطح جامعه و دخالت‌هرچه بیشتر در امور اقتصادی شد. علاوه بر ضرورت‌های مذکور نیاز به اداره صنایع استراتژیک جهت ایجاد زیر ساخت‌های اقتصادی و تامین نیازهای اولیه و اساسی، سرمایه‌گذاری‌های کلان و زیربنایی به خاطر رقابتی که بین کشورهای درگیر جنگ برای رشد و توسعه هر چه بیشتر اقتصادهای خود ایجاد شده بود، دولت‌ها را بر آن داشت تا اقتصاد را در مسیر موردنظر خود هدایت نمایند.

بحران بزرگ اقتصادی ۱۹۳۰ میلادی، سقوط بازارهای سهام، رکود، ورشکستگی و بیکاری ناشی از آن و توصیه‌ها و ارشادات کینز، دولت‌ها را مجبور نمود تا از طریق طرح‌های عمومی و عام‌المنفعه برای دستیابی به اشتغال و رفع بحران اقدام به حضور بیشتر و دخالت بیشتر در فعالیت‌های اقتصادی نمایند. جنگ جهانی دوم (۱۹۳۹-۱۹۴۵) مهمترین عاملی بود که روند فوق را شدت بخشید. تامین نیازها و هزینه‌های جنگ بار دیگر باعث شد تا دولت‌ها دامنه فعالیت‌های اقتصادی خود را گسترش دهند. آنچه که مزید بر علت شد این بود که اقتصاددانان معاصر با پدیده‌های قرن بیستم به طور گسترده‌ای از مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی و سیاست‌گذاری‌های آن حمایت می‌کردند.