

مالکیت دولتی

State Ownership

مفاهیم کلی

«مالکیت دولتی» حقوق مسلم و قانونی دولت بر دارایی‌ها است (مرکز پژوهش‌های اسلامی صدا و سیما، ۱۳۹۰). مالکیت دولتی ممکن است مربوط به مالکیت و کنترل بر هر دارایی در هر سطح اعم از ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای باشد. فرایند به تملک دولت در آوردن دارایی‌ها را «ملی‌سازی» می‌گویند.

مالکیت عمومی و دولتی، نقطه مقابل مالکیت خصوصی هستند که مدیر و صاحب اختیار در مالکیت دولتی و مالکیت عمومی، دولت است. البته یک سری قوانین و قواعد، آنها را از یکدیگر جدا می‌کند:

الف) در مالکیت عمومی، دولت حق تصرف دارد، ولی صاحب اصلی آن دارایی به حساب نمی‌آید، بلکه به‌عنوان نماینده مالک که مردم هستند، در آن دخل و تصرف می‌کند. در نتیجه، دولت حق خرید و فروش دارایی را ندارد، چون متعلق به او نیست. بر اساس فقه اسلامی، در زمانی که دولت اسلامی وجود نداشته باشد، مالکیت عمومی بیشتر در اختیار حکام شرع (مراجع تقلید) است و آنها می‌توانند در آن تصرف کنند.

ب) تفاوت دیگری که میان مالکیت دولتی و مالکیت عمومی وجود دارد، این است که دولت می‌تواند اموال خود را در هر جا که مصلحت می‌داند خرج کند و در هر منطقه‌ای آن را برای قشری خاص از جامعه که لازم دید، به مصرف برساند. این در حالی است که اموال عمومی باید صرف کارهای عام المنفعه شود و همگان از آن استفاده کنند. به بیان دیگر دولت نمی‌تواند آن را به مصرف بخش خاصی از مردم برساند.

دولت در بسیاری از کشورها (به‌ویژه کشورهایی که از منابع طبیعی بهره‌مند هستند)، بخش‌های مالی و غیرمالی

متعددی را در اختیار دارد. مالکیت‌ها و تصدی‌های دولتی ساختار اقتصادی را از جهت منابع تحت اختیار و همچنین حوزه فعالیت‌های بخش خصوصی تعیین می‌کند. بخشی از تصدی‌های دولتی با توجه بهره‌گیری از اقتصاد مقیاس شکل می‌گیرد. برای مثال می‌توان به مواردی نظیر راه آهن، آب، برق و... اشاره کرد (نیلی، مسعود و دیگران، ۱۳۸۹).

حجم منابع مورد نیاز برای تأسیس بنگاه‌های اقتصادی در این حوزه‌ها باعث می‌شود بخش خصوصی به‌ندرت توان ورود به چنین فعالیت‌هایی را داشته باشد. در مقابل، توسعه زیرساخت‌ها در این زمینه‌ها می‌تواند سازوکار فعالیت‌های بخش خصوصی را رونق بخشد و هزینه‌های تولید را کاهش دهد. از سوی دیگر هرچه دولت بزرگ‌تر شود، حضور بخش خصوصی در عرصه اقتصادی کم‌رنگ‌تر می‌شود. این نکته به دلیل کارایی کم فعالیت‌های دولتی و گسترش فعالیت‌های رانت‌جویانه در فعالیت‌های دولتی، کاهش رقابت‌پذیری و رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت.

بازار از فعالیت‌های دولتی و سیاسی بسیار پویاتر است. در سازوکار بازار مجموعه‌ای که نتواند کارا عمل کند، از چرخه فعالیت‌های اقتصادی خارج می‌شود. اما بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی بسیار آهسته تعدیل می‌شود. برای مثال خارج کردن سرمایه‌گذاری‌های ناکار، تعدیل در تغییر شرایط، کسب اطلاعات جدید و بهبود فناوری در فرایندهای دولتی دیرتر اتفاق می‌افتد. اما در تعامل کارآفرینان در بازار رقابتی همواره برای کسب فناوری جدید و گسترش آن تلاش می‌کنند. این امر سبب می‌شود که ترکیب منابع در بخش خصوصی کارآمدتر باشد. و ارزش افزوده بیشتری ایجاد کند. همچنین در بخش خصوصی اثر هرگونه تغییر، در سودهای آتی قابل مشاهده است. این نکته در بهبود کارایی تولیدات بخش خصوصی بسیار مؤثر است. پروژه‌های دولتی به‌طور معمول از طریق میزان هزینه‌ها ارزیابی می‌شوند و عملکرد آن توسط قوانین اجرایی محاسبه می‌شود. لذا از سیستم کارآمدی در جهت افزایش

کارآیی برخوردار نیست. یکی از دلایل این امر این است که بسیاری از فعالیت‌های بخش دولتی (برخلاف فعالیت‌های بخش خصوصی) در قالب مقیاس و اندازه قابل تعریف نیستند. بنابراین محاسبه بازده عملکرد بخش عمومی مشکل است.

نکته مهم دیگر اینکه ارتباط میان مصرف‌کننده و تولیدکننده در بخش عمومی همانند بخش خصوصی به صورت واضح و آشکار، از طریق سازوکار قیمت برقرار نیست. ترکیب عوامل عنوان شده آثاری نظیر کارآیی اندک، محدود بودن رقابت و نبود انگیزه‌های سوددهی را به دنبال خواهد داشت و سبب می‌شود بنگاه‌های دولتی انگیزه حداکثر کردن کارآیی را نداشته باشند (نیلی، مسعود و دیگران، ۱۳۸۹).

سیر تحول مالکیت دولتی در جهان

دخالت دولت‌ها در اقتصاد از دهه ۱۹۵۰، به‌طور گسترده‌ای ساختار اقتصاد اکثر کشورها را دچار تغییر ماهوی کرد. این روند رو به گسترش با وجود دوره اولیه موفقیت، در اواخر دهه ۱۹۷۰ و طی دهه ۱۹۸۰، عدم کارآیی خود را در اداره اقتصاد نشان داد و دولت‌ها را نه تنها در اجرا و بهره برداری از امور زیربنایی، بلکه در اداره صنایع کارخانه‌ای نیز با مشکل مواجه کرد. مهم ترین عوامل این عدم کارآیی عبارت بودند از (Shleifer 2013):

۱. وجود انحصار دولتی در انجام امور زیربنایی؛
 ۲. وابستگی مالی، مدیریتی امور زیربنایی به دلیل حساسیت‌های سیاسی - اجتماعی؛
 ۳. تعدد در اهداف؛
 ۴. جبران عدم کارآیی آنها از طریق بودجه دولت.
- مهم ترین نتایج حاصل از عدم کارآیی یاد شده نیز به شرح زیر بود:

۱. اشتغال اضافی و مازاد بر نیاز؛

۲. دستمزدهای بالا؛

۳. محصولات با کیفیت پایین؛

۴. نوآوری در سطح پایین؛

۵. زیان‌های اقتصادی قابل ملاحظه.

با توجه به کارآیی ضعیف اقتصاد دولتی، کشورها به تدریج خصوصی سازی را مبنایی برای اصلاح ساختار اقتصاد قرار دادند. برنامه خصوصی سازی در این کشورها دارای طیف گسترده‌ای است و علاوه بر صنایع کوچک و غیرضرور، صنایع بزرگ و عام‌المنفعه و بسیاری از امور زیربنایی را نیز در بر می‌گیرد. در اینجا لازم است توجه شود که براساس بحث‌های نظری، انتقال مالکیت و افزایش رقابت دو شرط لازم و کافی جهت دستیابی به اساسی ترین هدف خصوصی سازی یعنی افزایش کارآیی است. در واقع انتقال مالکیت به بخش خصوصی باعث افزایش میزان رقابت در اقتصاد نیز می‌شود. و برنامه‌ریزان اقتصادی جامعه را به هدف موردنظر نزدیک می‌کنند.

سیر تحول مالکیت عمومی در ایران

برای بررسی دقیق ابعاد و آثار مالکیت دولتی در اقتصاد ایران آمار کامل و شفافی در دست نیست. با این وجود اطلاعات مربوط به وضعیت کلی بخش صنعت کارخانه‌ای در ایران براساس نتایج آمارگیری کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن در سال ۱۳۷۸ یعنی قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، که انقلابی در این زمینه به شمار می‌رود، حاکی از نکات زیر است (نیلی، مسعود و دیگران، ۱۳۸۹):

- از ۱۰۴۳۳ بنگاه سرشماری شده در سال ۱۳۷۸ تعداد ۹۱۴ بنگاه صنعتی (۹ درصد) با مالکیت عمومی و ۹۵۱۹ بنگاه صنعتی با مالکیت بخش خصوصی به تولید مشغول بوده اند. بخش عمومی صنعت کشور با وجود در اختیار داشتن مالکیت ۹ درصد بنگاه‌ها از نظر تعداد (عمدتاً شامل بنگاه‌های بزرگ و صنایع ملی کشور) در حدود ۳۹ درصد

است.

بنابراین مشاهده می‌شود که بنگاه‌های دولتی در ترکیب ساختار تولید، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری و صادرات صنعتی و بنگاه‌های خصوصی در ترکیب ساختار فعالیت (تعداد بنگاه) و اشتغال مسلط می‌باشند. بالا بودن بهره‌وری بنگاه‌های صنعتی دولتی نسبت به بنگاه‌های خصوصی جای تأمل دارد. بهره‌وری تحت تأثیر عوامل متعددی چون مدیریت، فناوری، کیفیت و ترکیب نیروی کار، مقیاس تولید و دستمزدها است. به‌منظور تسریع در امر خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در اول خردادماه سال ۱۳۸۴ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. این سیاست‌ها در واقع انقلابی در این زمینه به شمار می‌رود. همان‌طور که در مقدمه ابلاغیه مقام معظم رهبری تأکید شده است اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است و لازم است دولت و مجلس در این زمینه با یکدیگر همکاری کنند. متعاقب ابلاغیه، قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» در هشتم بهمن‌ماه ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق مصلحت نظام تشخیص داده شد.

کتابشناسی

نیلی، مسعود (و دیگران). دولت و رشد اقتصادی در ایران. نشر نی، ۱۳۸۹.

Andrei Shleifer. "State Ownership", Harvard Business School, March, 13, 2013.

محمد کردیچ

مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

کارکنان، ۵۹ درصد ارزش افزوده، ۴۱ درصد سرمایه‌گذاری انجام شده، ۶۵ درصد هزینه انرژی پرداخت شده و ۷۱ درصد صادرات انجام گرفته بخش صنعت کشور را در اختیار دارد که این مقادیر نشان‌دهنده سهم بالای بخش عمومی در تولیدات صنعتی کشور است.

- از نکات قابل توجه دیگر، توجه به تعداد بنگاه‌های بخش عمومی در گروه‌های برحسب اندازه بنگاه است. مشاهده می‌شود که با افزایش تعداد کارکنان سهم بنگاه‌های عمومی، افزایش می‌یابد به گونه‌ای که از ۱۱۸ بنگاه صنعتی با تعداد کارکنان بیش از ۱۰۰۰ نفر، ۷۹ بنگاه (۶۷ درصد) با مالکیت بخش عمومی اداره می‌شود و این در حالی است که ۹۶ درصد بنگاه‌های بین ۱۰ تا ۵۰ نفر در مالکیت بخش خصوصی است. به عبارت دیگر، مشارکت بخش خصوصی در مالکیت بنگاه‌های بزرگ به مراتب کمتر از بخش عمومی بوده است.

- بهره‌وری نیروی کار بنگاه‌های دولتی بیش از دو برابر بنگاه‌های خصوصی است. روندهای بهره‌وری به قیمت ثابت نشان می‌دهد که بهره‌وری بنگاه‌های خصوصی دولتی به ترتیب با رشد سالانه ۱/۴- و ۶/۷ درصد مواجه بوده اند به طوری که بهره‌وری بنگاه‌های خصوصی از متوسط بهره‌وری کل بنگاه‌های صنعتی کمتر و بهره‌وری بنگاه‌های دولتی بیش از متوسط بهره‌وری کل است.

- با توجه به متغیر بودن سهم سرمایه‌گذاری کارگاه‌های خصوصی در کل سرمایه‌گذاری کارگاه‌های صنعتی، در سال‌های مورد مطالعه متوسط سهم مزبور معادل ۵۰ درصد است. روند سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی در سال‌های مختلف نشان‌دهنده دو واقعیت است. اولاً سرمایه‌گذاری بنگاه‌های دولتی به درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت وابسته است. ثانیاً یک هم‌حرکتی بین روند دو متغیر همراه با یک وقفه قابل تشخیص است که نشان‌دهنده وابستگی بنگاه‌های خصوصی به بنگاه‌های دولتی