



اتاق بازرگانی
صنایع، معادن و کشاورزی
اصفهان
ISFAHAN CHAMBER OF COMMERCE
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

خروج دولت از اقتصاد

مجری:

مرکز پژوهش و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی اصفهان

شهریور ماه ۱۴۰۴

فهرست مطالب

۱. مقدمه	۱
۲. مرور تاریخچه اصلاحات چین در راستای خروج دولت از اقتصاد	۲
۲.۱. اصلاحات سال های ۱۹۷۶-۱۹۸۱	۲
۲.۲. اصلاحات سال ۱۹۸۲	۲
۲.۳. اصلاحات سال ۱۹۸۳	۳
۲.۴. اصلاحات سال ۱۹۸۸	۴
۲.۵. اصلاحات سال ۱۹۹۳	۴
۲.۶. اصلاحات گسترده سال ۱۹۹۸: سان دینگ	۵
۳. درس آموزه های دولت های چین، آرژانتین، نیوزلند، و شوروی، در خروج دولت از اقتصاد	۱۸
۳.۱. درس آموزه های دولت آرژانتین در خروج دولت از اقتصاد	۱۹
۳.۲. درس آموزه های دولت نیوزلند در خروج دولت از اقتصاد	۲۰
۳.۳. درس آموزه های شوروی در خروج دولت از اقتصاد	۲۳
۴. وضعیت کنونی ایران	۲۶
۵. ترک فعل بر اساس قوانین مغفول مانده کشور در حوزه خروج دولت از اقتصاد	۲۸
۶. اجماع نظر اقتصاد دانان و کارشناسان، پیرامون روند مردمی سازی	۳۰
۷. نظر خبرگان و کارشناسان برجسته اقتصادی	۳۲
۸. پیشنهاد سلبی طرح: خروج دولت از اقتصاد (دولت، فقط تماشاگر باشد)	۳۳
۹. پیشنهاد ایجابی طرح: بازآفرینی بازار	۳۴
۱۰. طرح های پایلوت پیشنهادی	۳۴
۱۰.۱. طرح پایلوت پیشنهادی اول: طرح سکه اتاق بازرگانی	۳۴
۱۰.۲. طرح پایلوت پیشنهادی دوم: بازار ثانویه بنزین؛ راهکاری برای مدیریت مصرف، افزایش صادرات و کاهش تلفات تصادفات	۳۵

۱. مقدمه

خروج دولت از اقتصاد به معنای کاهش تصدی‌گری و دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی و واگذاری (نه فروش) نقش‌های اجرایی و بنگاه داری به بخش مردمی (انبوه مردم) است؛ در این وضعیت دولت هیچ نقشی در قیمت گذاری و میزان عرضه ندارد و فقط به‌عنوان تنظیم‌گر شرایط رقابت بازار عمل می‌کند تا از بروز تبانی، دخالت در قیمت‌ها و انحصار جلوگیری شود. این فرآیند باید به شکل مرحله‌ای و همراه با کاهش تدریجی اختیارات، حجم دارایی، نیروی انسانی و بودجه دولت اجرا گردد. ضمن این‌که دولت‌ها ذاتاً سیاسی‌اند و شأن آن‌ها دخالت در اقتصاد نیست. **بخش دولتی (انحصاری)** بخشی است که بر اساس اصول بازار کار نمی‌کند. **بخش مردمی (غیر انحصاری)** منظور، بازاری مبتنی بر انبوه عرضه‌کننده و انبوه مصرف‌کننده است، به طوری‌که قیمت‌پذیر باشند، هیچ یک به تنهایی نتوانند بر قیمت گذاری تأثیر بگذارند، و نتوانند تبانی کنند. **مردمی‌سازی (انحصارزدایی)** یعنی واگذاری بخش دولتی انحصاری به بخش غیر انحصاری (نماینده انبوه مردم)؛ به بیان دیگر، مردمی‌سازی به هرگونه انتقال فعالیت، دارایی، خدمات، و در نهایت مدیریت و تصدی‌گری از حوزه مالکیت دولتی به مالکیت انبوه مردم اطلاق می‌شود. ایده اصلی در تفکر مردمی‌سازی این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار را به سمت عملکرد کارآتر نسبت به بخش دولتی سوق دهد. **مهم‌ترین اهداف مردمی‌سازی** شامل خروج دولت از اقتصاد و ایجاد بازار کارآمد برای استفاده بهینه از منابع است، به گونه‌ای که تولید ملی افزایش یافته و از هر گونه انحصار دولتی جلوگیری شود. این فرآیند موجب صرفه جویی در هزینه‌های دولت و فراهم شدن شرایط حضور مؤثر در بازار رقابت جهانی می‌گردد. همچنین با رونق بازار سرمایه و گسترش سرمایه‌گذاری خارجی و غیر دولتی، فرصت‌های اشتغال افزایش یافته و بیکاری کاهش می‌یابد. کنترل نقدینگی و مهار تورم، توزیع عادلانه‌تر ثروت، اصلاح ضریب جینی و ارتقاء دسترسی به فرصت‌های اقتصادی، و به حداقل رساندن سیاست‌زدگی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، از دیگر نتایج مردمی‌سازی محسوب می‌شوند.^۱

^۱ <https://www.aran-papers.ir/%D%A%AF%D%A%AV%D%9%A6%D%9%A4%D%9%AA%D%A%AF/15896/%D%A%AA%D%AD%D%9%A2%DB%A%D%9%A2-%D%9%A0%D%9%A2%D%A%AV%D%9%A4%D%9%A2-%D%A%B1%D%A%AV%DB%A%D%A%AF%D%A%AV%D%9%A1-%D%A%AE%D%A%B0%D%9%AA%D%A%B0%DB%A%D%A%B3%D%A%AV%D%A%B2%DB%A%D%A%AF%D%A%AF%D%A%B1%DB%A%D%A%AF%D%9%AA%D%9%A4%D%A%AA>

۲. مرور تاریخچه اصلاحات چین در راستای خروج دولت از اقتصاد

تاریخ اداری چین از سال ۱۹۴۹ شاهد دست کم هفت انقلاب اداری بوده است. این تحولات به صورت چرخه کاهش و گسترش نهادها و سازمان‌های دولتی اتفاق افتاده است. در اولین تلاش اصلاحات نهادی پس از دوران مائو، تمرکز اصلی بر کاهش عددی سازمان‌های اداری قرار داشت، در حالی که در اصلاحات سال‌های ۱۹۸۸، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۸ تأکید بر تغییر کیفی وظایف دولت بود.

۲.۱. اصلاحات سال‌های ۱۹۷۶-۱۹۸۱

در دوره گذار هوا گوفنگ و نخستین سال‌های اصلاحات (۱۹۷۶-۱۹۸۱)، با بازگرداندن تعداد زیادی از کادرهای اداری، بوروکراسی چین به طور قابل توجهی گسترش یافت. بخشی از اختیاراتی که در انقلاب فرهنگی به سطوح محلی واگذار شده بود، دوباره به مرکزیت دولت برگردانده شد و وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌ها و اداره‌های جدیدی، مانند کمیسیون اقتصاد دولتی، کمیسیون علوم و فناوری، وزارت امور مدنی و اداره آمار دولتی تأسیس شدند. تا سال ۱۹۸۱، دولت مرکزی چین صاحب ۱۰۰ واحد کاری در سطح وزارتخانه بود که ۶۵ مورد آن به مدیریت اقتصادی اختصاص داشت. در این ساختار ۵۲ وزارتخانه و کمیسیون، پنج دفتر و ۴۳ نهاد وابسته مستقیم وجود داشت و مجموع کارکنان این نهادهای مرکزی به ۵۱ هزار نفر می‌رسید.

۲.۲. اصلاحات سال ۱۹۸۲

در سال ۱۹۸۲، در همه سطوح بوروکراسی چین، یک روند اساسی برای کوچک سازی اداری انجام شد که نخستین «انقلاب» اداری دوره پسامائو محسوب می‌شود. تعداد نهادهای دولتی مرکزی از ۱۰۰ به ۶۱ کاهش یافت و استان‌ها و مناطق خود مختار نیز شمار واحدهای کاری خود را از ۵۰-۶۰ به حدود ۳۰-۴۰ رساندند. در سطح پایین‌تر، دولت‌های شهری تعداد نهادهای اداری‌شان را از ۵۰-۶۰ به ۴۵ و دولت‌های شهرستانی از ۴۰ به ۲۵ کاهش دادند. از لحاظ نیروی انسانی، دولت مرکزی تعداد کارکنانش را از ۵۱ هزار به ۳۰ هزار نفر تقلیل داد و در استان‌ها، مناطق خود مختار و شهرهای تابع مرکز، تعداد نیروها از ۱۸۰ هزار به ۱۲۰ هزار نفر رسید؛ هم‌چنین کاهش نیروی انسانی در سطح شهر و شهرستان حدود ۲۰ درصد بود. بخشی از برنامه اصلاحی نیز شامل کاهش میانگین سن مدیران در سطوح وزارتخانه (از ۶۴ به ۶۰ سال) و اداره (از ۵۸ به ۵۴ سال) بود.

۲.۳. اصلاحات سال ۱۹۸۳

با این حال، روند کوچک‌سازی اداری در **سال ۱۹۸۳ معکوس شد** و نهادهای جدیدی مانند وزارت امنیت دولتی و دفتر مناطق ویژه اقتصادی شورای دولتی در سطح مرکزی ایجاد شدند. در سال‌های ۱۹۸۵-۸۶ نیز ارگان‌های جدیدی از جمله دفتر اصلاحات اقتصادی شورای دولتی تشکیل گردید. تا پایان سال ۱۹۸۶ تعداد نهادهای دولتی مرکزی به ۷۲ مورد افزایش یافت. بنابراین، با وجود شعارهای مبنی بر کاهش نهادها و نیروی انسانی دولتی، در واقع ساختارهای اداری دوباره متورم شدند. در این مرحله، پیرو ناموفق بودن اصلاحات قبلی، دولت، با استفاده از دو برنامه سیستم مسئولیت قراردادی (CRS)^۲ و **پروژه اشتغال مجدد**، زمینه لازم برای اصلاحات گسترده ۱۹۸۸، ۱۹۹۳، و ۱۹۹۸ را فراهم کرد.^۳

✓ **سیستم CRS:** ابزار اصلی افزایش خود مختاری، سیستم CRS بود که از سال ۱۹۸۵، اختیار بیشتری در زمینه برنامه ریزی تولید، فروش، قیمت گذاری و سیاست‌های حقوق و پاداش به مدیران اعطا کرد. مدیران در قالب قراردادهایی با دولت، مبلغ ثابتی مالیات و سود پرداخت می‌کردند و مابقی سود را آزادانه برای امور بنگاه مصرف می‌کردند؛ این حق نگهداری سود، انگیزه‌ای قوی برای بهبود عملکرد مالی شرکت‌های دولتی فراهم کرده بود. سیستم مسئولیت قراردادی به کارگران این امکان را می‌داد تا از سودهای باقی مانده به عنوان پاداش یا منابع رفاهی بهره‌مند شوند و امنیت شغلی‌شان حفظ شود، چون کاهش نیروی کار در قراردادهای الزام آور نبود. با این حال، سیستم CRS به شرکت‌های دولتی انگیزه داد تا از استخدام نیروی جدید خودداری کنند، زیرا کارگران موجود تمایل داشتند جلوی ورود افراد جدید را بگیرند.

✓ **پروژه اشتغال مجدد:** در سطح هر واحد تولیدی، طرح بهینه سازی نیروی کار با هدف تعیین تعداد کارکنان مورد نیاز انجام شد. وزارت کار چین سه تعریف مختلف برای نیروی کار مازاد با توجه به ظرفیت فناوری پذیرفت: (۱) اشتغال بیش از سطح سودآوری حداکثر، (۲) اشتغال بیش از حداکثر بهره‌وری نیروی کار، و (۳) اشتغال بیش از حداکثر ظرفیت تولید. انتخاب هر معیار منجر به برآورد متفاوتی از نیروی مازاد می‌شد؛ معیار سوم (حداکثر ظرفیت تولید) که معمولاً توسط مدیران انتخاب می‌شد، کمترین میزان کارگران مازاد را نشان می‌داد. برآورد میزان نیروی کار مازاد دشوار بود اما طبق منابع مختلف، در اوایل دهه ۹۰، این رقم از ۱۰ تا ۳۰ درصد کل کارکنان شرکت‌های دولتی متغیر بود. برای کمک به سامان‌دهی نیروی کار مازاد، شورای ایالتی در آوریل ۱۹۹۵ پروژه "اشتغال مجدد" را که به صورت آزمایشی توسط وزارت کار آغاز شده بود، به صورت رسمی تأیید کرد تا کارگران مازاد شرکت‌های دولتی را در مسیر یافتن شغل جدید یاری کند.

^۲ Contract Responsibility System (CRS)

^۳ <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/۱۳۸۲۵۴۰۱.pdf>

۲.۴. اصلاحات سال ۱۹۸۸

در **اواخر دسامبر ۱۹۸۷**، لی پنگ دور دوم کوچک سازی و اصلاحات اداری را اعلام کرد که در سال ۱۹۸۸ اجرا شد. در این راستا، تعداد وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌ها از ۴۵ به ۴۱، نهادهای وابسته مستقیم از ۲۲ به ۱۸ و دفاتر به ۸ رسیده و مجموع بوروکراسی‌های دولتی از ۷۲ به ۶۸ کاهش یافت. از نظر نیروی انسانی، تعداد پست‌های رسمی، در سطح دولت مرکزی از ۵۲,۸۰۰ نفر به ۴۴,۸۰۰ نفر کاهش یافت. سه وزارتخانه (زغال‌سنگ، نفت و صنایع الکترونیک) با یکدیگر ادغام شدند و وزارت انرژی را تشکیل دادند؛ همچنین وزارت مواد، تأسیس و کمیسیون برنامه‌ریزی دولتی با ادغام کمیسیون اقتصاد دولتی و نیروهای آن توسعه یافت. فشارهای سیاسی برای جدایی دولت از بنگاه‌ها و حزب از دولت، زمینه ساز این اصلاحات بودند. برنامه‌های ژائو زیانگ برای تشکیل خدمات کشوری حرفه‌ای، که قرار بود خارج از کنترل حزب باشد و در کنگره سیزدهم حزب در اکتبر ۱۹۸۷ اعلام شد، با این اصلاحات پیوند خوردند. اما پس از وقایع میدان تیان‌آن‌من^۴ و برکناری ژائو و بازگشت تمرکز سیاسی، این اصلاحات ناتمام ماندند. لازم به ذکر است که **قانون ورشکستگی شرکت‌های دولتی**^۵ در سال ۱۹۸۸ تصویب شد؛ به موجب آن بانک‌ها اغلب ترجیح می‌دادند بدهی شرکت‌ها را به جای حذف، تمدید کنند تا به عنوان وام جدید ثبت شود. در مقررات سال ۱۹۹۴، دولت تأکید کرد اولویت اول در ورشکستگی باید **سامان‌دهی نیروی کار** باشد؛ از نتایج اعمال این قانون می‌توان به آمار تعداد ورشکستگی شرکت‌های دولتی در سال ۱۹۹۷ اشاره کرده که نسبت به سال قبل (اوج تعداد شرکت‌های ورشکسته که ۶۲۲۲ مورد بود) کاهش یافت؛

۲.۵. اصلاحات سال ۱۹۹۳

در **سال ۱۹۹۳**، سیاست‌های اصلاحی جدیدی تصویب شد که شامل **تبدیل شرکت‌های دولتی به سیستم‌های بنگاهداری مدرن**^۶ بود. **تبدیل شرکت‌ها به "کورپوریشن" (شرکت سهامی)** به عنوان روش اصلی اصلاحات مطرح شد: مالکیت دولتی در صنایع کلیدی حفظ می‌شود اما اغلب شرکت‌ها به شرکت سهامی با حقوق مالکیت شفاف تبدیل می‌شوند و امکان انتقال مالکیت فراهم می‌شود ("دولت، بزرگ‌ها را نگه می‌دارد و کوچک‌ها را رها می‌کند"^۸). در سیاستگذاری‌های جدید، تنوع بخشی مالکیت و ایجاد رقابت تشویق شد. این اصول در کنگره پانزدهم حزب کمونیست چین (۱۹۹۷) مجدداً تأیید گردید و رئیس جمهور جیانگ زمین تأکید کرد **دولت**

^۴ Tiananmen Square

^۵ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.egfi.ir/portal/file/?۲۵۴۵۸۵/chin.pdf

^۶ Economist Intelligence Unit (EIU) (۱۹۹۸), Country Report: China, 1st Quarter, London.

^۷ با تعریف مجدد حقوق مالکیت و توزیع اختیارات، تنوع بخشی به ساختار مالکیت با جذب سهامداران غیردولتی، ایجاد بازار رقابتی بین

شرکت‌های دولتی و غیردولتی، و تسریع اصلاحات نظام تأمین اجتماعی از طریق جداسازی وظایف رفاهی شرکت‌ها

^۸ Grasping the Large and Letting Go the Small

سوسیالیستی الزامی ندارد که بخش دولتی را بازیگر عمده بداند. سیاست جدید دولت چین، مطرح شده در کنگره پانزدهم، هدفش جذابتر ساختن سرمایه گذاری خارجی و خرید دارایی‌های شرکت‌های دولتی بود. بانک‌های دولتی گاه با حذف بدهی‌های معوق برای تجهیزات، امکان فروش ماشین آلات با قیمت‌های رقابتی را فراهم می‌کردند.

پس از خصوصی سازی، سهم قابل توجهی از شرکت‌های کوچک به این مدل تغییر یافته‌اند؛ به عنوان مثال، در برخی استان‌ها تا ۸۰ درصد شرکت‌های کوچک دولتی به تعاونی سهامی کارکنان تبدیل شدند. سیاست دولت عمدتاً فروش یا ادغام شرکت‌های کوچک و متوسط و همچنین ادغام شرکت‌های بزرگ زیان‌ده با شرکت‌های سودده بود. شرکت‌های سودده مکلف شدند شرکت زیان‌ده را بهبود دهند، هرچند این امر گاهی باعث وخامت وضعیت مالی شرکت‌های سودده می‌شد، با این حال، به تخصیص مجدد نیروی کار و جلوگیری از بیکاری آشکار کمک کرد. دور اصلاحات ساختاری سال ۱۹۹۳ تأثیر قابل توجهی بر تعداد کارکنان اداری استان‌ها داشت و در اکثر استان‌ها تعداد پست‌های تخصیص یافته، حدود یک سوم کاهش یافت. در استان شاندونگ این کاهش تقریباً به نصف کارکنان اداری رسید، در حالی که در شانگهای این کاهش بسیار اندک بود. از نظر کوچک‌سازی نیروی انسانی دولت‌های استانی، میزان کاهش بین ۱۵.۴ تا ۳۳.۷ درصد بود. تعداد وزارتخانه‌های دولتی در سطح استان‌ها نیز به ۵۸ تا ۳۲ واحد کاهش یافت.

۲.۶. اصلاحات گسترده سال ۱۹۹۸: سان دینگ^۹

دولت چین در مارس ۱۹۹۸ اصلاحات گسترده‌ای را برای تغییر ساختار اداری کشور آغاز کرد که قرار بود در سطح مرکزی، استانی و سپس محلی اجرا شود. برخلاف اصلاحات قبلی، این طرح بر تعریف وظایف اصلی دولت و نهادهای حکومتی تمرکز داشت تا وظایف غیرضروری حذف شوند و به جامعه واگذار گردند. هدف این اصلاحات، کارآمدتر کردن دولت و کوچک سازی بخش دولتی است، بدون این که کنترل پایه‌ای دولت و حزب از بین برود. مفهوم کلیدی اصلاحات نهادی سال ۱۹۹۸ در چین، "سان دینگ" (سه تثبیت) است که شامل سه جنبه می‌شود. جنبه اول، تثبیت وظایف بخش عمومی است و هدف آن تعیین کارکردهای ضروری دولت و نهادهای وابسته، در سطوح مختلف حکومتی می‌باشد. اهداف کلی این بخش، تغییر نقش‌های دولت و جدایی دولت از بنگاه‌ها است تا وزارتخانه‌ها تنها نقش تنظیم و کنترل کلان اقتصادی را داشته باشند و مدیریت مستقیم به خود بنگاه‌ها واگذار

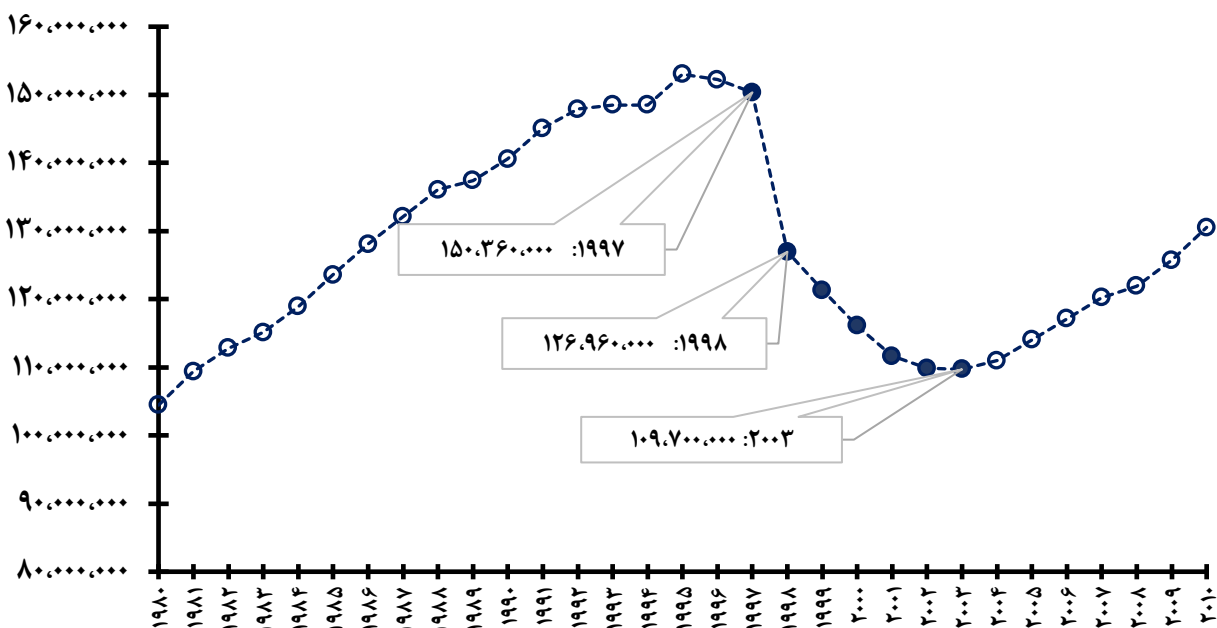
^۹ San ding (three fixes)

شود. همچنین بر این اصل استوار است که بسیاری از وظایفی که دولت قبلاً برعهده داشته‌اند، باید به جامعه و نهادهای بازار یا سازمان‌های واسطه‌ای جدید سپرده شوند.

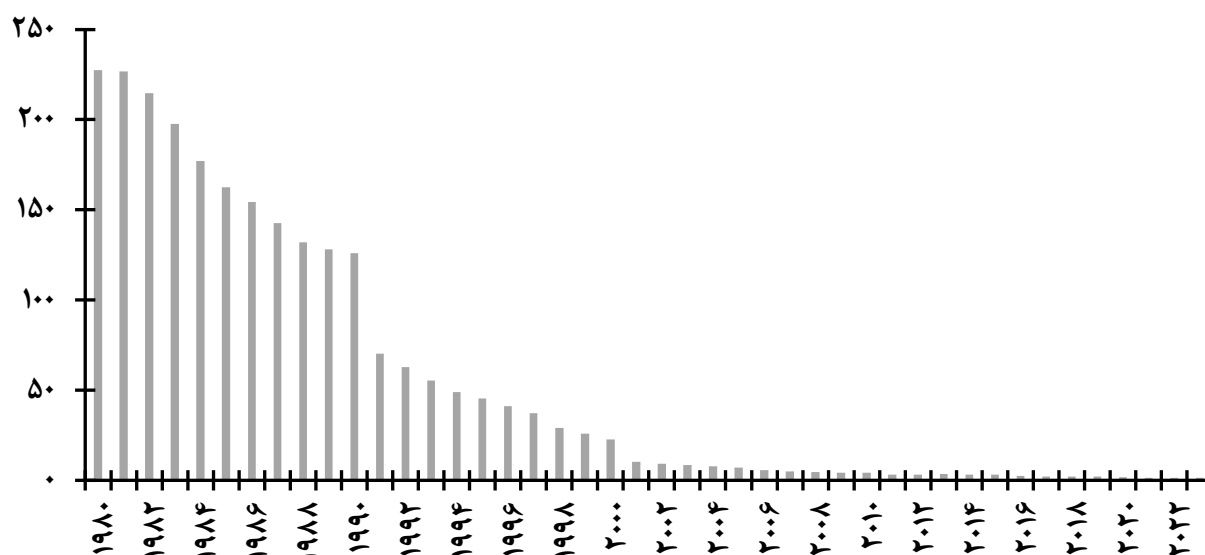
جنبه دوم اصلاحات نهادی، **تثبیت نهادهای اداری** است که هدف آن کاهش تعداد نهادهای دولتی و حزبی در سطوح مرکزی و محلی می‌باشد. این بخش براساس تعیین وظایفی انجام می‌شود که باید تحت مسئولیت دولت باقی بمانند و آن دسته از وظایفی که می‌توانند به جامعه واگذار شوند. وظایفی که قرار است به جامعه منتقل شوند، نمایندگی نهادی خود را در ساختار اداری دولت کاهش داده یا به طور کامل حذف خواهند کرد.

جنبه سوم اصلاحات، **تثبیت منابع انسانی** است که شامل تعیین نوع و تعداد پست‌های مورد نیاز برای انجام وظایف و اداره نهادهای ضروری دولت می‌شود. هدف کلی این بخش، کاهش حدود ۴۰ درصدی کارکنان اداری و ایجاد بخشی عمومی کارآمدتر و توانمندتر است. همچنین با این اقدام می‌خواهند از هزینه‌های بودجه اداری دولت که از ۵.۵ میلیارد یوان در ۱۹۷۹ به ۲۷۶.۸ میلیارد یوان در ۲۰۰۰ افزایش یافته صرفه‌جویی کنند.

مطابق شکل (۱)، تعداد شاغلان دولتی چین تا سال ۱۹۹۷ روندی صعودی و پیوسته داشته و در این سال به اوج ۱۵۰ میلیون نفر رسیده است. پس از آغاز اصلاحات اداری بزرگ سال ۱۹۹۸، شاهد افت قابل ملاحظه‌ای در تعداد شاغلان دولتی تا حدود ۱۰۹ میلیون نفر در سال ۲۰۰۳ (کاهش ۴۰ میلیون نفری) هستیم که منعکس کننده اجرای موفق برنامه‌های کوچک سازی و اصلاح ساختار است. روند سال‌های بعد دوباره صعودی می‌شود که نشان دهنده رشد تدریجی جذب نیروی جدید در بخش دولتی پس از تثبیت دوره اصلاحات است.



شکل ۱- تعداد شاغلان دولتی چین (نفر)^{۱۰}



شکل ۲- نسبت شاغلان دولتی چین (نفر) به تولید ناخالص ملی (میلیون یوان)

شکل (۲) نشان می‌دهد که سرانه شاغلان دولتی به شدت کاهش یافته است که بیانگر خروج تدریجی دولت از اقتصاد، کوچک سازی نقش دولت و افزایش سهم بخش مردمی از فعالیت‌های اقتصادی کشور است.

^{۱۰} <https://www.stats.gov.cn/sj/nds/j/۲۰۲۴/indexeh.htm>

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، اصلاحات نهادی سال ۱۹۹۸ به صورت یک فرایند سه مرحله‌ای طراحی شده بود که از اصلاحات سطح **مرکزی** آغاز و تا سال ۲۰۰۰ با اصلاحات **محلی** پایان می‌یافت. اصلاحات سطح مرکزی به طور نسبتاً روان انجام شد و تعداد واحدهای کاری در سطح وزارت شورای دولتی از ۴۱ به ۲۹ کاهش یافت و کارکنان سطح مرکزی شورا از ۳۲ هزار نفر به ۱۶ هزار نفر تقلیل پیدا کرد. چندین وزارتخانه قدیمی مرتبط با مدل اداری شوروی، مانند وزارت صنعت زغال‌سنگ، ماشین‌سازی، صنایع فلزی، نیروی برق، صنایع شیمیایی و تجارت داخلی، به اداره‌های تحت مدیریت کمیسیون اقتصادی و تجاری ایالتی، تبدیل شدند و این امر قدرت هماهنگی سیاست‌های اقتصادی در کمیسیون اقتصادی و تجاری ایالتی را افزایش داد. با این تحول، کمیسیون برنامه‌ریزی دولتی تضعیف شده و نام آن به "کمیسیون توسعه و برنامه‌ریزی دولتی" تغییر یافت. همچنین وزارت برق، وزارت پست و ارتباطات، و وزارت رادیو، فیلم و تلویزیون با هم ادغام شدند و وظایف خود را به وزارت جدید صنایع اطلاعاتی منتقل کردند. در سال ۱۹۹۹ کمیته تنظیم مقررات اوراق بهادار چین نیز به مجموعه اضافه شد و ۵۴ وزارتخانه، کمیسیون، دفتر و ارگان زیرمجموعه شورای دولتی فعالیت داشتند.

جدول (۱) نشان می‌دهد پس از اصلاحات اداری ۱۹۹۸، تعداد پست‌های اداری استان‌های چین بین ۱۰ تا ۵۰ درصد کاهش یافته است؛ برای مثال استان شاندونگ ۴۵٪ کاهش را تجربه کرده است. این کاهش‌ها بیانگر اجرای گسترده اصلاحات «سان دینگ» در سراسر کشور است که به ویژه حذف پست‌های غیر ضروری و افزایش کارآمدی مجموعه اداری را هدف گذاری کرده بود. همچنین تفاوت میزان کاهش بین استان‌ها به عواملی مانند اندازه و ساختار اولیه بوروکراسی هر استان بستگی داشته است.

جدول ۱- تعداد پست‌های اداری رسمی تأیید شده چین، پس از اصلاحات اداری ۱۹۹۵-۱۹۹۳^{۱۱}

استان	قبل از اصلاحات	بعد از اصلاحات	درصد کاهش
Beijing	۸۲۰۴۸	۵۶۶۴۰	۳۱/۰
Tianjin	۶۹۰۰۸	۵۰۱۵۵	۲۷/۳
Shanghai	۳۸۵۲۲	۳۷۰۰۰	۳/۹
Hainan	۴۴۵۱۸	۲۷۹۸۵	۳۷/۱
Hebei	۳۱۳۷۴۷	۲۲۶۶۳۳	۲۷/۸
Shanxi	۲۲۹۹۷۰	۱۳۴۲۵۰	۴۱/۶
Inner Mongolia	۱۸۲۹۹۵	۱۱۹۹۱۵	۳۴/۵
Liaoning	۲۳۱۰۵۰	۱۴۶۸۵۵	۳۶/۴
Jilin	۱۱۳۲۳۴	۹۲۴۱۰	۱۸/۴
Heilongjiang	۲۱۶۰۴۳	۱۴۶۲۴۰	۳۲/۳
Jiangsu	۲۶۳۶۰۲	۱۹۲۶۰۵	۲۶/۹
Zhejiang	۲۰۸۲۷۵	۱۴۴۷۵۵	۳۰/۵
Anhui	۲۲۸۵۳۸	۱۵۰۸۵۵	۳۳/۹
Fujian	۱۵۱۵۶۳	۱۰۱۰۷۰	۳۳/۳
Jiangxi	۲۰۷۸۵۳	۱۳۵۳۹۰	۴۳/۹
Shandong	۴۱۹۲۷۴	۲۱۳۸۵۰	۴۴/۷
Hunan	۳۳۰۷۴۰	۲۰۲۳۸۰	۳۸/۸
Hubei	۲۵۴۹۶۲	۱۶۱۲۵۰	۳۶/۸
Henan	۳۸۲۲۸۵	۲۳۲۸۰۰	۳۹/۱
Guangdong	۳۱۴۱۴۲	۲۲۶۹۰۰	۲۷/۸
Guangxi	۲۱۲۷۱۳	۱۳۲۶۷۳	۳۷/۵
Sichuan	۵۴۵۲۳۵	۳۸۲۷۷۹	۲۹/۸
Guizhou	۱۶۹۹۶۵	۱۱۹۰۸۵	۲۹/۹
Yunnan	۲۵۱۳۸۱	۱۷۷۰۴۰	۲۹/۶
Shaanxi	۲۴۵۳۷۹	۱۳۸۵۰۰	۴۳/۶
Gansu	۱۱۷۶۳۶	۹۱۷۹۸	۲۲/۰

^{۱۱} chrome-extension://efaidnbmnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/۱۳۸۲۵۴۰۱.pdf

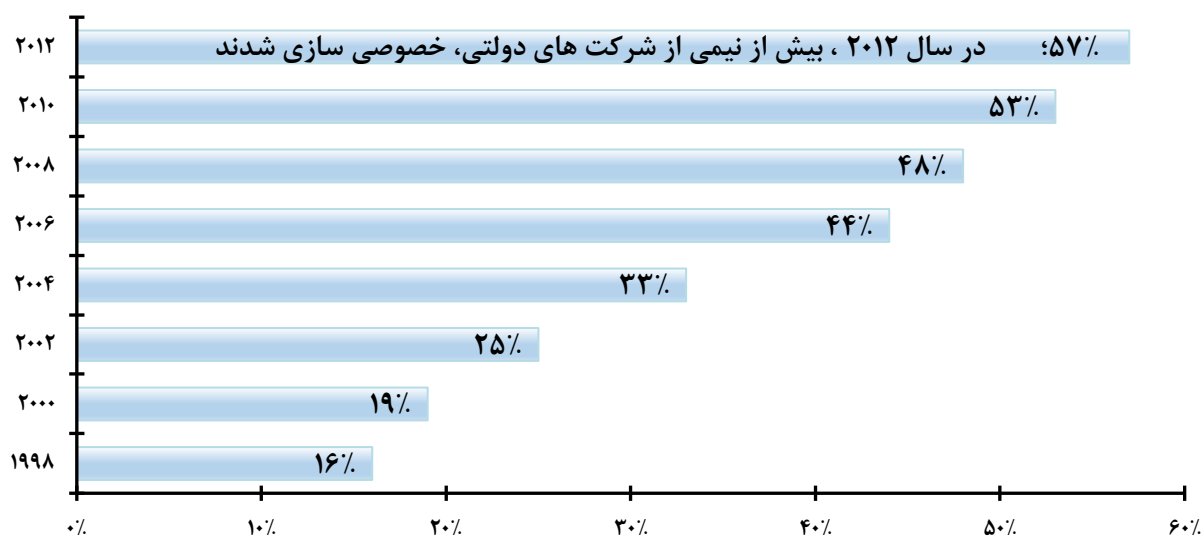
جدول (۲) نشان می‌دهد طی اصلاحات اداری ۱۹۹۸ در دولت مرکزی چین، تعداد پست‌های بسیاری از ارگان‌ها با کاهش زیادی روبه‌رو شده است؛ به طور نمونه، تعداد پست‌های وزارت کار و تأمین اجتماعی ۴۲ درصد، وزارت کشاورزی ۴۸ درصد، و وزارت فرهنگ ۴۷ درصد کاهش یافته است. این کاهش‌ها، منطبق بر اهداف اصلاحات ۱۹۹۸ است که بر کوچک سازی ساختار، حذف پست‌های غیر ضروری و افزایش کارآمدی تأکید داشت.

جدول ۲- تعداد پست‌های ارگان‌های متفاوت دولت مرکزی چین، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۸^{۱۲}

ارگان دولتی	بعد از اصلاحات ۱۹۹۳	بعد از اصلاحات ۱۹۹۸	درصد تغییرات
General Office of the State Council	۴۳۵	۲۱۷	۵۰/۱۱
State Devl. & Planning Commission	۹۱۹	۵۹۰	۳۵/۸۰
State Economic and Trade Commission	۶۵۰	۴۵۰	۳۰/۷۷
Ministry of Education	۷۴۸	۴۷۰	۳۷/۱۷
Ministry of Science and Technology	۳۹۷	۲۳۰	۴۲/۰۷
Commission for Nationality Affairs	۲۳۰	۱۵۰	۳۴/۷۸
Ministry of Civil Affairs	۴۰۰	۲۱۵	۴۶/۲۵
Ministry of Justice	۴۱۷	۲۲۰	۴۷/۲۴
Ministry of Finance	۹۵۰	۶۱۰	۳۵/۷۹
Ministry of Personnel	۴۵۵	۲۵۸	۴۳/۳۰
Ministry of Labor and Social Security	۴۲۰	۲۴۵	۴۱/۶۷
Ministry of Land and Natural Resources	۴۴۰	۳۰۰	۳۱/۸۲
Ministry of Construction	۵۱۰	۲۷۵	۴۶/۰۸
Ministry of Railways	۸۰۰	۴۰۰	۵۰/۰۰
Ministry of Transportation	۵۸۵	۳۰۰	۴۸/۷۲
Ministry of Information Industry	۴۵۰	۳۲۰	۲۸/۸۹
Ministry of Water Resources	۳۶۵	۲۲۰	۳۹/۷۳
Ministry of Agriculture	۹۲۵	۴۸۳	۴۷/۷۸
Ministry of Foreign Trade	۸۰۰	۴۵۷	۴۲/۸۸
Ministry of Culture	۵۲۰	۲۷۵	۴۷/۱۲
Ministry of Health	۴۰۴	۲۲۵	۴۴/۳۱
Commission for State Family Planning	۱۵۰	۱۲۰	۲۰/۰۰
People's Bank of China	۹۱۰	۵۰۰	۴۵/۰۵
Auditing Administration	۴۷۵	۴۵۰	۵/۲۶

^{۱۲} chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/۱۳۸۲۰۴۰۱.pdf

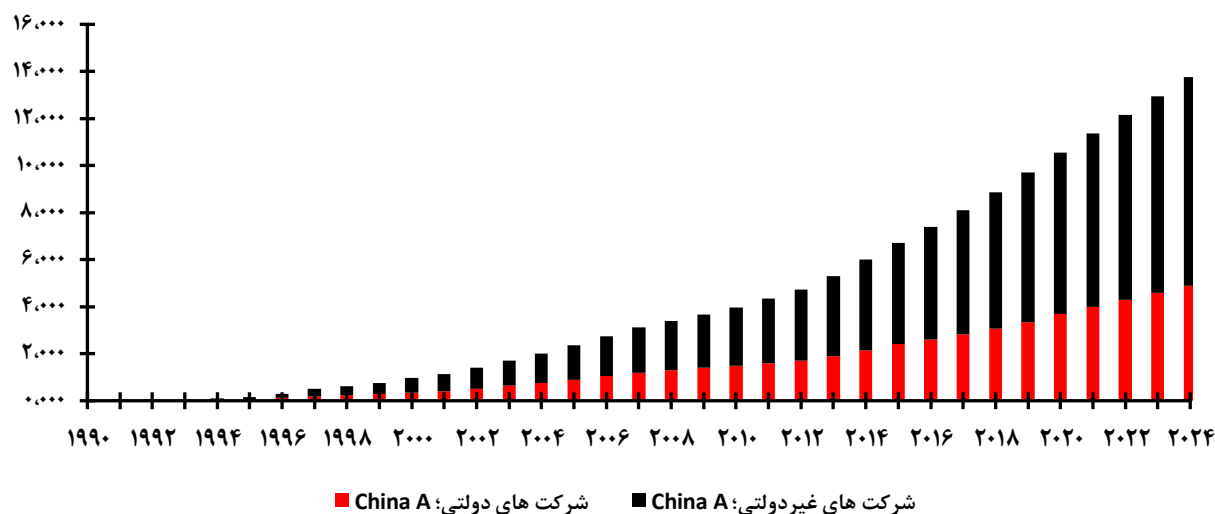
شکل (۳) نشان می‌دهد که روند مردمی سازی شرکت‌های دولتی چین از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۲ به طور پیوسته سرعت گرفته است، به طوری که سهم شرکت‌های دولتی^{۱۲} مردمی سازی شده از ۱۶ درصد در ۱۹۹۸ به ۵۷ درصد در سال ۲۰۱۲ رسید. این تحول منعکس کننده سیاست‌های اصلاحی دولت، مخصوصاً از اواخر دهه ۹۰ به بعد است که با تاکید بر «ریزه سازی» و واگذاری بنگاه‌های کوچک و متوسط به بخش مردمی همراه بود. افزایش سریع این سهم، کارآمد سازی اقتصاد و جذب سرمایه گذاری بخش غیردولتی را به دنبال داشته است.



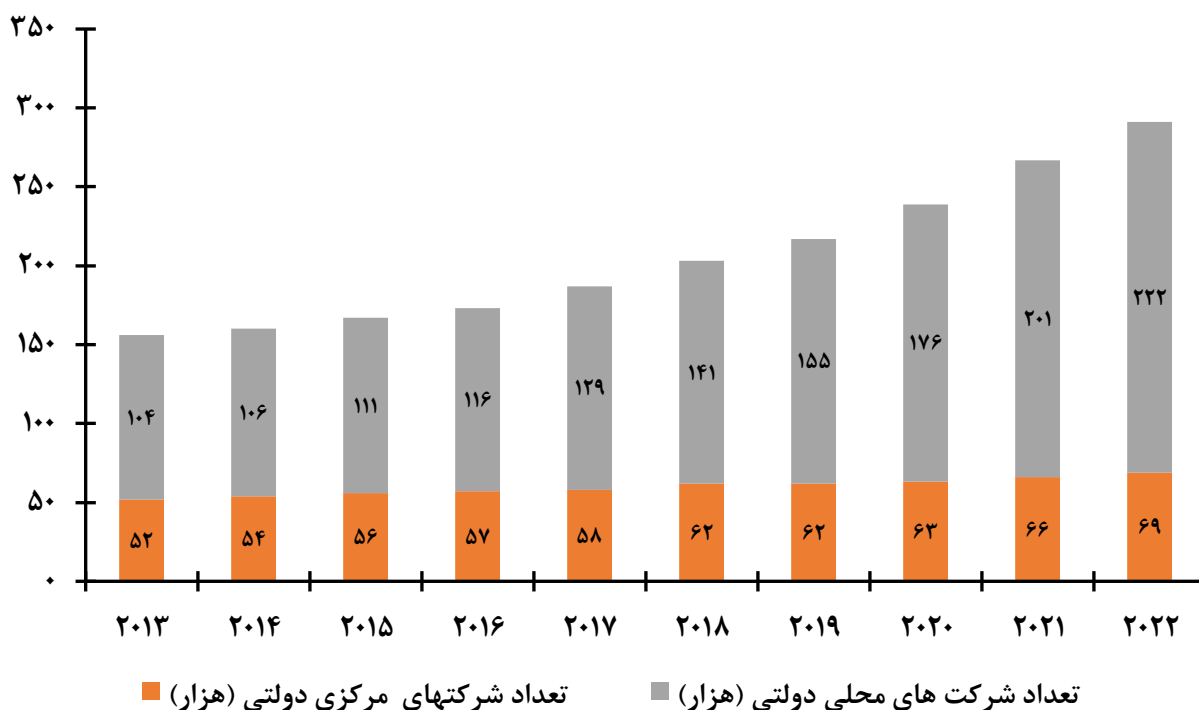
شکل ۳- سهم شرکت‌های دولتی خصوصی سازی شده^{۱۳}

شکل (۴) رشد فهرست شدن شرکت‌ها در بازار سهام داخلی چین را نشان می‌دهد. از نمودار، مشخص است که هم تعداد شرکت‌های دولتی و هم غیر دولتی در بورس طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۴ به طور چشمگیر افزایش یافته است. روند صعودی و غالب بودن شرکت‌های غیر دولتی نسبت به دولتی، بیانگر موفقیت سیاست‌های اصلاحی چین در گسترش بخش مردمی و ایجاد رقابت بیشتر در اقتصاد کشور است. این موضوع نشان می‌دهد که واگذاری‌های گسترده بنگاه‌های دولتی و ورود شرکت‌های غیر دولتی به بازار سهام توانسته نقش بخش خصوصی را به طور قابل ملاحظه‌ای تقویت کند.

^{۱۲} <https://www.nber.org/digest>



شکل ۴- تعداد شرکت های فهرست شده در بازارهای سهام داخلی چین^{۱۴}
شرکت های دولتی (China A): تعداد شرکت های دولتی که در بورس داخلی چین، پذیرفته شده اند؛
شرکت های غیردولتی (China A): تعداد شرکت های غیردولتی که در بورس داخلی چین، پذیرفته شده اند.



شکل ۵- روند تمرکز زدایی از اقتصاد چین^{۱۵}

^{۱۴} <https://www.allianzgi.com/en/insights/outlook-and-commentary/investing-in-china-state-owned-enterprises>

^{۱۵} <https://rhg.com/research/fire-sale-prospects-for-soe-privatization-in-china/>

شکل (۵) بیانگر رشد تعداد شرکت‌های دولتی محلی در چین از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۲ است که از ۱۰۴ هزار به ۲۲۲ هزار افزایش یافته، در حالی که شرکت‌های دولتی مرکزی تنها از ۵۲ هزار به ۶۹ هزار رسیده‌اند. این روند نشان دهنده تمرکز سیاست‌های اصلاحی دولت بر «غیر متمرکز سازی» و واگذاری اختیارات اجرایی و اقتصادی به سطح محلی است که به دولت‌های استانی و شهری قدرت بیشتری در اداره امور، سرمایه‌گذاری و خلق کسب‌وکار داده است. با افزایش نقش دولت‌های محلی در اقتصاد، سهم آن‌ها در توسعه منطقه‌ای و مدیریت بنگاه‌ها رشد چشمگیری داشته و ساختار مدیریتی چین را متناسب با تحول بازار و عملکرد بهتر بنگاه‌ها اصلاح کرده است.

جدول ۳ - اثر مزاحمتی شرکت‌های دولتی برای شرکت‌های مردمی^{۱۶} (سهم از کل، درصد)^{۱۷}

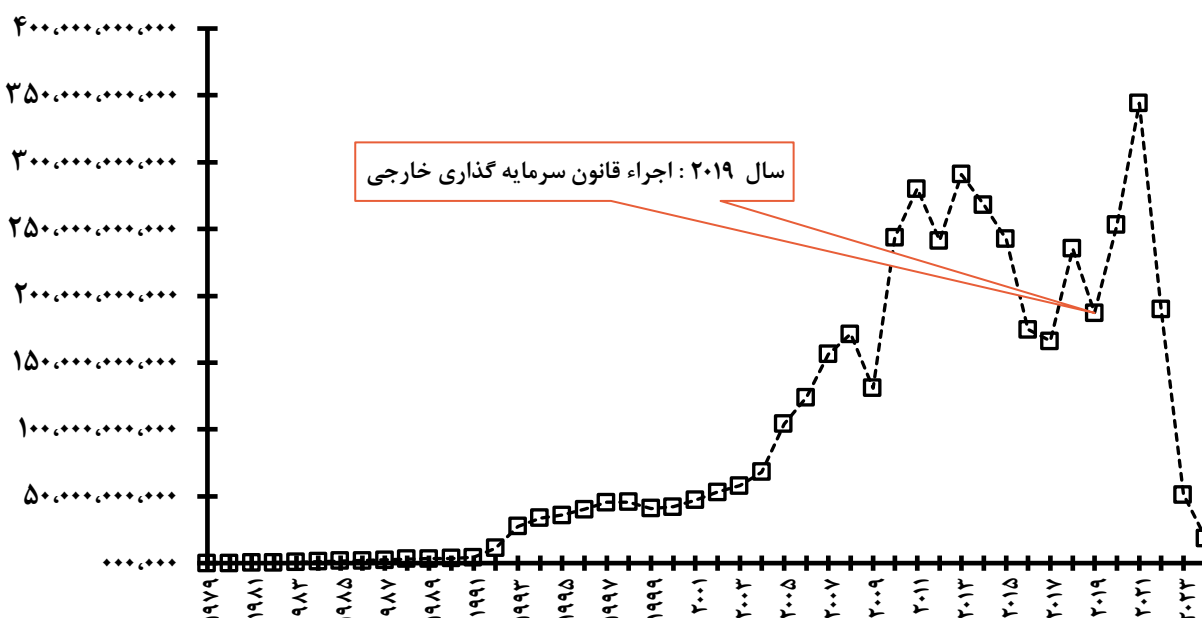
بخش صنعتی	شرکت‌های دولتی			شرکت‌های خصوصی		
	جهت	۲۰۱۳-۲۰۱۵	۲۰۰۰-۲۰۰۷	جهت	۲۰۱۳-۲۰۱۵	۲۰۰۰-۲۰۰۷
دارایی کل	Down	۳۸	۵۴	Up	۶۲	۴۶
استخدام شهری	Down	۱۶	۳۵	Up	۸۴	۶۵
تولید ناخالص صنعتی	Down	۲۲	۳۷	Up	۷۸	۶۳
تعداد شرکت‌های زیان ده	Up	۵۲	۴۶	Down	۴۸	۵۴
سرمایه گذاری دارایی ثابت	Down	۳۳	۵۱	Up	۶۷	۴۹
اعتبار بانکی	Down	۵۱	۶۲	Up	۴۹	۳۸
اهرم مالی (درصد از حقوق صاحبان سهام)	Up	۱۹۲	۱۲۵	Down	۱۰۱	۱۴۴
بازده صاحبان سهام (درصد)	Weaken	۶.۶	۸.۴	Improve	۱۲.۷	۱۰.۳
کارایی نسبت به شرکت‌های خصوصی (اندازه‌گیری شده با تولید ناخالص به ازای هر واحد اعتبار)	Weaken	۴۳	۵۴			۴.۵
فاکتور بهره وری (/.)			۱.۶			
بهره وری نسبت به شرکت‌های خصوصی			۳۵.۶			

^{۱۶} Crowding-Out Effect

^{۱۷} <https://www.elibrary.imf.org/abstract/book/۹۷۸۱۰۱۳۰۳۹۹۴۲/ch۱۱.xml>

جدول (۳) نشان دهنده جهت گیری اصلاحات چین به سوی تقویت بخش مردمی و افزایش بهره وری اقتصاد از طریق کاهش نقش ینگاه‌های ناکارآمد دولتی است. این جدول مقایسه‌ای نشان می‌دهد در بازه سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۰ و ۲۰۱۵-۲۰۱۳، شرکت‌های مردمی در شاخص‌هایی نظیر کارایی، بازده حقوق صاحبان سهام و نرخ بهره وری نسبت به شرکت‌های دولتی عملکرد بهتری داشته‌اند و وضعیت مالی آن‌ها نیز بیشتر ارتقاء یافته است. در مقابل، بسیاری از شاخص‌های شرکت‌های دولتی مثل سودآوری، دارایی کل و سرمایه گذاری، با کاهش یا تضعیف روبه‌رو بوده که بازتاب کننده چالش‌های ساختاری این بنگاه‌ها در رقابت با بخش مردمی است.

شکل (۶) جریان ورودی سرمایه گذاری خارجی^{۱۸} چین را از سال ۱۹۷۸ تا ۲۰۲۳ نمایش داده و نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۹ و با اجرای قانون سرمایه گذاری خارجی^{۱۹}، سیاست خروج تدریجی دولت از اقتصاد و گسترش فضای رقابتی در چین به اوج جدیدی رسید. داده‌های نمودار نشان می‌دهد پس از اجرای این قانون، ورود سرمایه خارجی به چین با جهشی چشمگیر همراه شد که حاصل اعتماد سرمایه گذاران به کاهش انحصار طلبی دولت و مقررات حمایتی جدید بود. این تحول منعکس کننده عزم دولت برای واگذاری امور اقتصادی به بخش غیر دولتی، تسهیل حضور سرمایه گذاران خارجی و بهبود فضای کسب و کار است؛ هرچند نوسانات پس از سال ۲۰۱۹ ناشی از سرمایه گذاری چین در خارج کشور و تلاش برای فتح بازارهای سایر کشورها است.

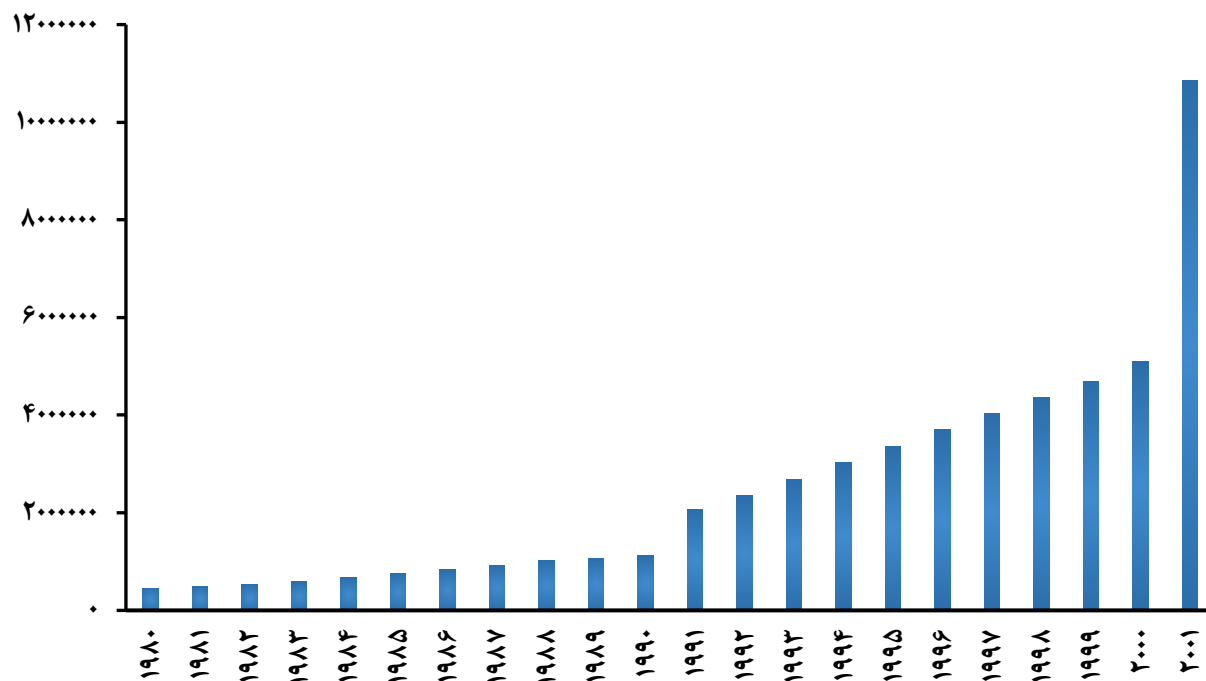


شکل ۶- جریان ورودی سرمایه گذاری خارجی (دلار)^{۲۰}

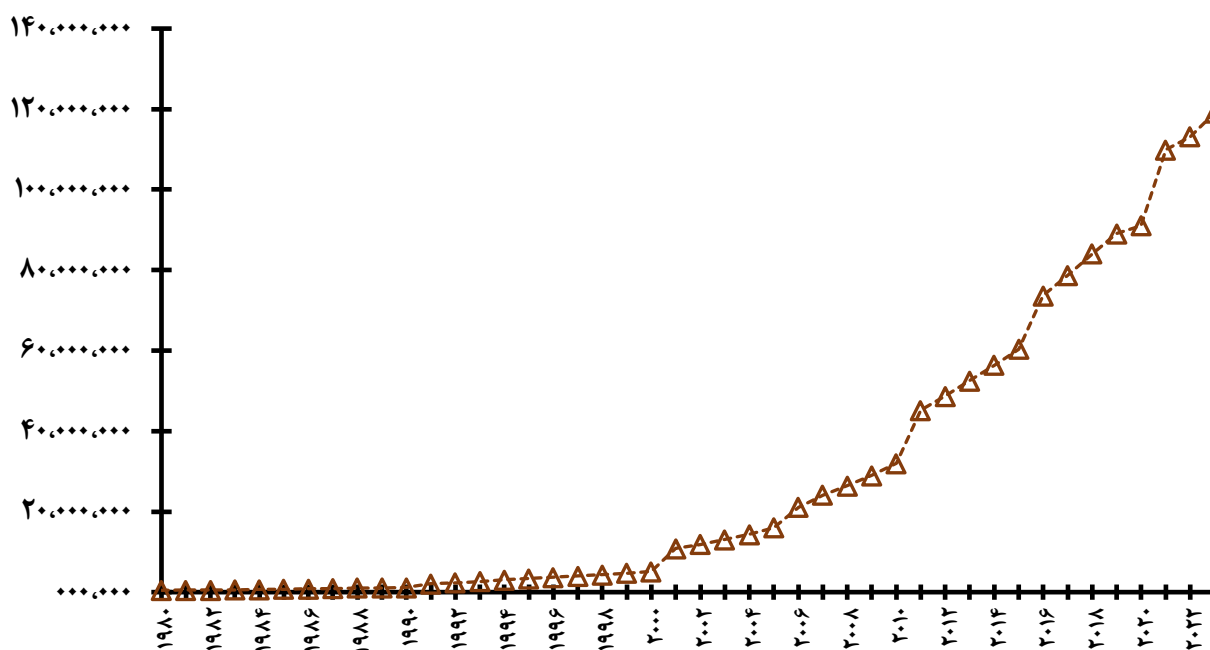
^{۱۸} Foreign Direct Investment

^{۱۹} https://www.lindapatent.com/en/law_other/911.html

^{۲۰} <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=CN>



شکل ۷- تولید ناخالص ملی کشور چین به قیمت پایه (میلیون یوان)^{۲۱}



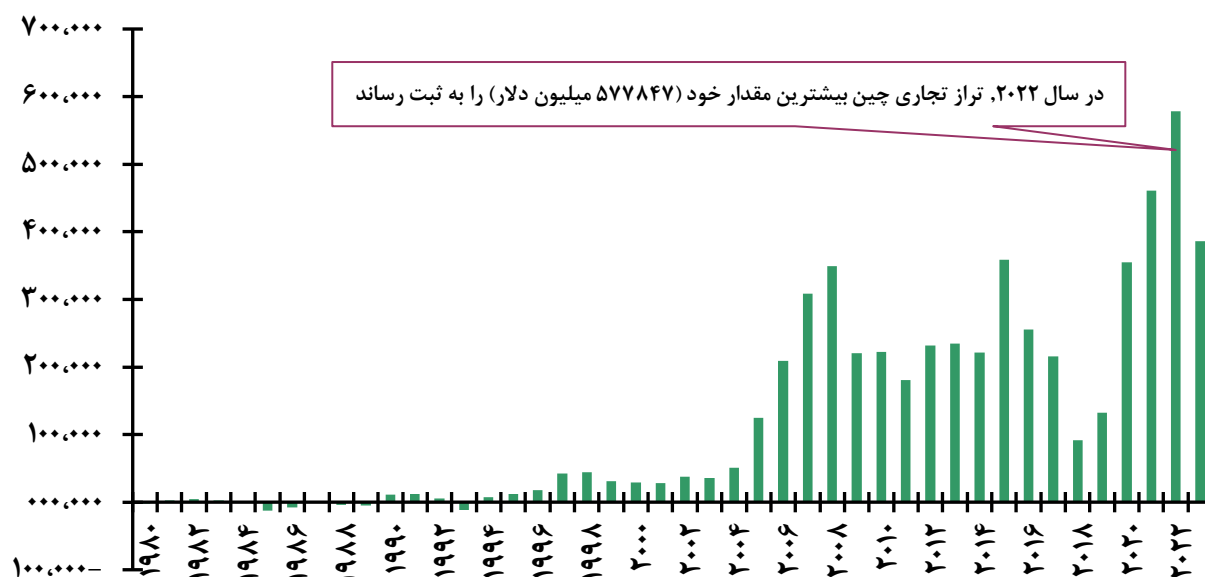
شکل ۸- تولید ناخالص ملی کشور چین به قیمت پایه (میلیون یوان)^{۲۲}

^{۲۱} <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/۲۰۲۴/indexeh.htm>

^{۲۲} همان منبع قبلی

اشکال (۷) و (۸) منعکس کننده پیشتازی اقتصاد چین به دلیل مردمی سازی و خروج دولت از آن، هستند. این نمودارها نشان دهنده اثرات خروج دولت، از جمله تقویت بخش مردمی، و تغییر کیفی وظایف دولت است که منجر به کارآمدی بیشتر و رشد سریع تر اقتصاد شده‌اند. بهبود فضای کسب و کار، و گسترش مردمی سازی مهم‌ترین عوامل پشت این روند صعودی بوده‌اند که منعکس کننده موفقیت اصلاحات ساختاری چین هستند.

ذکر این نکته ضروری است که تولید ناخالص داخلی چین و ایالات متحده به ترتیب حدود ۱۹ و ۳۱ تریلیون دلار است، اما اگر اقتصادها را بر اساس شاخص برابری قدرت خرید^{۲۳} مقایسه کنیم، نتایج متفاوتی حاصل می‌شود؛ به گونه‌ای که تولید ناخالص داخلی چین بر مبنای برابری قدرت خرید به حدود ۳۷ تریلیون دلار بوده و از تولید ناخالص داخلی ایالات متحده با حدود ۲۹ تریلیون دلار بر همین مبنا، پیشی می‌گیرد.

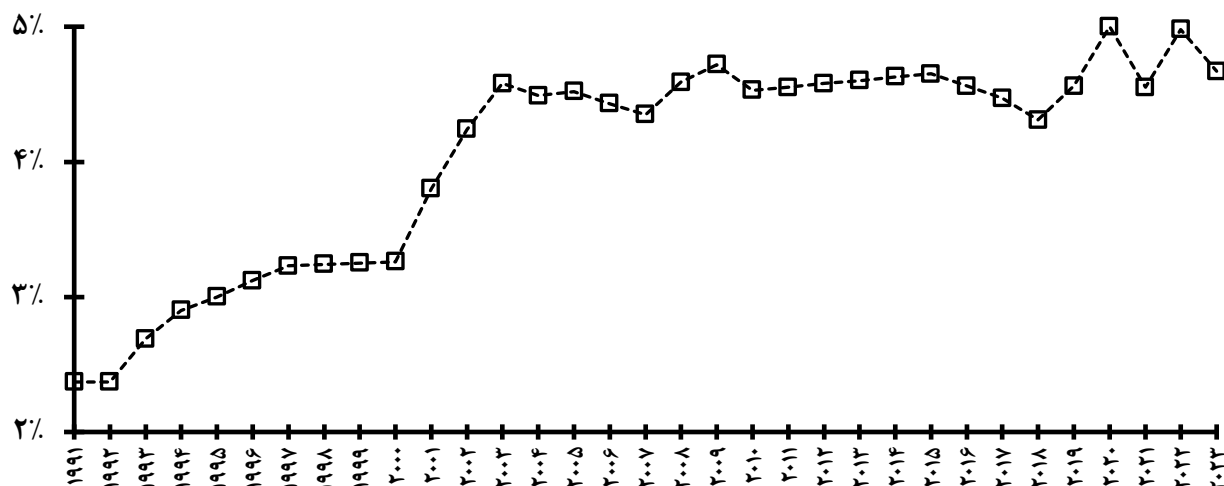


شکل ۹- تراز تجاری چین (میلیون دلار)^{۲۴}

نمودار (۱۰) روند خیره کننده تراز تجاری چین را نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر، مخصوصاً پس از اصلاحات اداری و اقتصادی دهه ۸۰ و ۹۰ و مردمی سازی گسترده، شتاب گرفته است. افزایش حجم تجارت خارجی، بهبود فضای کسب و کار و سیاست‌های صادرات محور دولت چین موجب شده تراز تجاری کشور در سال ۲۰۲۲ به رکورد بی سابقه ۵۷۷ میلیارد دلار برسد. این دستاورد نتیجه تغییر کیفی نقش دولت، کوچک سازی نهادهای اداری و تقویت بخش مردمی و تقویت صادرات در ساختار اقتصادی چین است.

^{۲۳} Purchasing Power Parity (PPP)

^{۲۴} <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/chn/china/trade-balance-deficit>

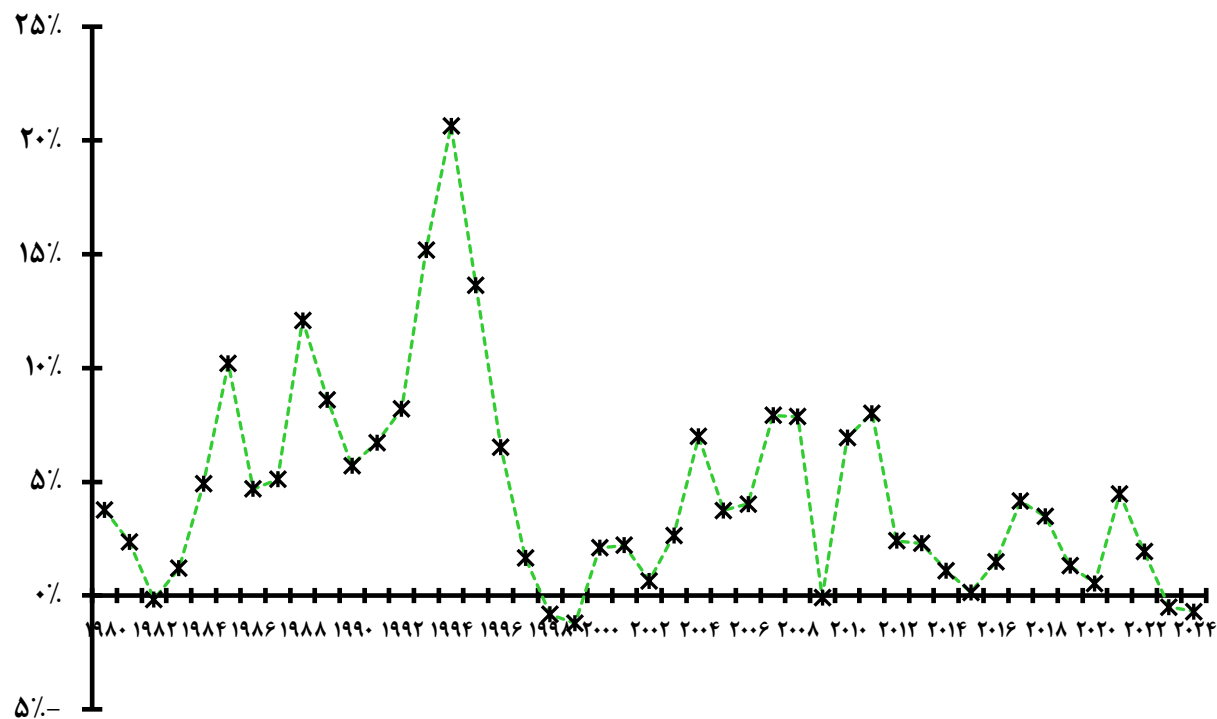


شکل ۱۰- نرخ بیکاری چین (%)^{۲۵}

داده های نمودار (۱۱) بر اساس قانون کار چین (۴۰ ساعت در هفته) تدوین شده است؛ نمودار نشان می دهد که علیرغم موج وسیع بیکاری پس از اصلاحات اداری گسترده سال ۱۹۹۸، نرخ بیکاری در چین در طول دو دهه بعد نسبتاً کنترل شده باقی مانده است و از افزایش بی رویه آن جلوگیری شده است. دلیل اصلی این کنترل، اجرای پروژه "اشتغال مجدد" توسط دولت بود که کارگران مازاد شرکت های دولتی را در مسیر پیدا کردن شغل جدید یاری کرد و همچنین سیاست های انعطاف پذیر مثل سیستم مسئولیت قراردادی، که منافع اقتصادی کارمندان دولتی را به عدم استخدام کارکنان جدید گره زده بود. این تدابیر باعث شد نرخ بیکاری بعد از کوچک سازی دولت و مردمی سازی، افزایش محسوسی نداشته باشد.

نمودار نرخ تورم چین، شکل (۱۲)، نشان می دهد که با شروع اصلاحات اقتصادی در دهه ۸۰ و ۹۰، تورم کشور نوسان های شدیدی داشته و در سال های ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶ به اوج خود (بالای ۲۰ درصد) رسیده است. پس از اصلاحات ساختاری و تثبیت نقش دولت و بازار، نرخ تورم به تدریج کنترل شده و از سال ۲۰۰۰ به بعد معمولاً در محدوده زیر ۵ تا ۶ درصد باقی مانده است. این ثبات نسبی تورم نشان دهنده موفقیت دولت در مدیریت اقتصاد، سیاست گذاری پولی و مهار پیامدهای نوسان آفرین اصلاحات است.

^{۲۵} <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/chn/china/unemployment-rate>



شکل ۱۱- نرخ تورم چین؛ ضریب تعدیل تولید ناخالص داخلی (درصد)^{۲۶}

۳. درس آموزه های دولت های چین، آرژانتین، نیوزلند، و شوروی، در خروج دولت از اقتصاد

بررسی تجارب کشورهایمانند چین، آرژانتین، نیوزیلند و شوروی نشان می‌دهد که خروج دولت از اقتصاد با چالش‌هایی همچون مقاومت مدیران میانی دولت و ساختارهای بروکراتیک همراه بوده است. چین از سال ۱۹۷۸ اصلاحات اقتصادی خود را آرام و بی‌سر و صدا، بدون جنجال‌های تبلیغاتی و با حداقل تنش اجرا کرد و به تدریج نقش دولت در اقتصاد را کاهش داد. در آرژانتین، گذار از اقتصاد ناکارآمد دولتی به اقتصاد بازار آزاد با شوک‌های ناگهانی و جدی، همراه بود و با اقداماتی نظیر حذف وزارت خانه‌های غیر ضروری، کاهش حقوق کارمندان دولت تا ۲۰ درصد و حذف بوروکراسی (توسط خاویر میلی (۲۰۲۳)) انجام گرفت و تبعات، کاهش تورم به حدود ۵ درصد و کاهش مالیات به ۱.۵ درصد را به دنبال داشت. در نیوزیلند، با حرکت جسورانه حزب سوسیالیست کارگر، دولت با اجرای اصلاحات اساسی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تورم سالانه را از بیش از ۲۰ درصد به زیر ۴ درصد کاهش داد. در اتحاد جماهیر شوروی نیز شرکت‌های بزرگ دولتی مانند لوک اویل و گازپروم به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی واگذار شدند و در نتیجه با رشد درصد سالانه تولید ناخالص داخلی و کاهش بیکاری از ۸.۲ درصد به ۶ درصد، اقتصاد از اقتدار دولتی فاصله گرفت.

^{۲۶} <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=CN>

۳.۱. درس آموزه های دولت آرژانتین در خروج دولت از اقتصاد^{۲۷}

(۱) کوچک سازی دولت و کاهش هزینه های دولتی

- سازمان بزرگ مالیاتی (AFIP) منحل شد و حدود ۳۱۰۰ کارمند دولتی حذف شدند، که صرفه جویی حدود ۶.۴ میلیارد پزو (≈ ۶.۵ میلیون دلار) برای مالیات دهندگان ایجاد کرد.
- ۱۳ وزارتخانه بسته شده و بیش از ۳۰,۰۰۰ کارمند دولتی (حدود ۱۰٪ کارکنان فدرال) اخراج شدند.

(۲) نتایج مالی دولت

- اولین سود بودجه ای (بودجه مازاد) از ۱۲ سال گذشته ثبت شد.
- ریسک کشور (spread نرخ بهره بین اوراق قرضه آمریکا و آرژانتین) حدود ۱۰.۴٪ کاهش یافته است.

(۳) تورم و قیمت ها

- تورم ماهانه از حدود ۲۶٪ در دسامبر ۲۰۲۳ به حدود ۳.۵٪ در سپتامبر کاهش یافته است.

(۴) بازار کار و دستمزدها

- دستمزدهای حقیقی (Real wages) افزایش یافته اند، اگرچه مقاله آمار دقیق درصدی ارائه نمی دهد.

(۵) عوامل کلان قبل از اصلاحات

پیش از شوک درمانی، اقتصاد آرژانتین با مشکلات زیر مواجه بود:

- نسبت بدهی به GDP بیش از ۶۰٪
- اختلاف نرخ ارز رسمی و غیررسمی حدود ۲۰۰٪
- تورم اساسی تا ۲۳۰٪ در حال افزایش بود.

(۶) چالش های اجتماعی و اقتصادی موجود

چالش های جدی اقتصادی و اجتماعی باقی است

- بیش از ۵۰٪ جمعیت زیر خط فقر هستند

^{۲۷} <https://thedailyeconomy.org/article/javier-mileis-shock-therapy-is-working/>

- بیکاری حدود ۷.۷٪
- تقریباً ۱.۵ میلیون کودک ممکن است حداقل یک وعده غذا را از دست دهند (آمارهای رسمی برآوردی)

(۷) جمع‌بندی تحلیلی: جمع‌بندی تحلیلی این داده‌ها نمایانگر یک برنامه شوک‌درمانی با محور کاهش نقش دولت، کاهش شدید هزینه‌ها، و حذف مقررات و نهادهای دولتی است، که در کوتاه‌مدت به بهبود متغیرهای کلان مانند تورم و بودجه کمک کرده اما همچنین هزینه‌های اجتماعی سنگینی دارد که در سایر گزارش‌های مستقل نیز به آن اشاره شده (مثلاً افزایش فقر و فشار بر دستمزدها و اشتغال).

۳.۲. درس آموزه‌های دولت نیوزلند در خروج دولت از اقتصاد^{۲۸}

برنامه «خروج دولت از اقتصاد» در نیوزلند عمدتاً به مجموعه اصلاحاتی بازمی‌گردد که از اواسط دهه ۱۹۸۰ آغاز شد و در ادبیات اقتصاد سیاسی با عنوان Rogernomics (به نام وزیر دارایی وقت، راجر داگلاس) شناخته می‌شود. این تجربه یکی از شفاف‌ترین و مستندترین نمونه‌های عقب‌نشینی دولت از مداخله مستقیم اقتصادی در کشورهای دموکراتیک است.

(۱) وضعیت اولیه: دولت بزرگ، اقتصاد بسته

تا اوایل دهه ۱۹۸۰:

- دولت حدود ۴۰٪ از GDP را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم کنترل می‌کرد.
- یارانه‌های گسترده در کشاورزی، انرژی و صنعت وجود داشت.
- نرخ ارز کنترل شده بود و کنترل قیمت و دستمزد رایج.
- تعرفه‌ها و محدودیت‌های تجاری شدید
- بهره‌وری پایین و رشد اقتصادی ضعیف؛ میانگین رشد GDP سرانه (۱۹۷۰-۱۹۸۴): حدود ۱٪ در سال.

(۲) محورهای اصلی خروج دولت از اقتصاد

^{۲۸} <https://en.wikipedia.org/wiki/Rogernomics>
<https://teara.govt.nz/en/economic-history/page-۱۱>
<https://ag.purdue.edu/commercialag/home/paer-article/getting-the-government-out-of-agriculture-lessons-from-new-zealand>
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/۲۰۰۹/cr۰۹۲۴۵.pdf>
<https://www.hoover.org/research/market-reform-lessons-new-zealand>
https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-۲۰۲۵-country-notes_da۳۳۶۱e۱-en/new-zealand_c۹d۴۵۶۲a-en.html
https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-new-zealand-۲۰۲۴_۶۰۳۸۰۹f۲-en.html

الف) آزادسازی کلان اقتصادی

- شناورسازی نرخ ارز (۱۹۸۵)
- استقلال بانک مرکزی و هدف‌گذاری تورم (اولین کشور جهان در ۱۹۸۹)
- حذف کنترل قیمت‌ها و دستمزدها
- نتیجه: تورم از بیش از ۱۵٪ در ۱۹۸۵ به کمتر از ۲٪ در اوایل دهه ۱۹۹۰ رسید.

ب) اصلاحات مالی و کوچک‌سازی دولت:

- کاهش شدید هزینه‌های جاری دولت
- حذف یا ادغام وزارتخانه‌ها
- اصلاح نظام مالیاتی (پایه وسیع، نرخ پایین)
- داده کلیدی: * مخارج دولت از حدود ۴۴٪ (۱۹۸۴) از GDP به حدود ۳۳٪ (اوایل دهه ۱۹۹۰) از GDP کاهش یافت. * کسری مزمن بودجه به مازاد بودجه پایدار تبدیل شد.

ج) خصوصی‌سازی و تجاری‌سازی دولت

- خصوصی‌سازی گسترده در مخابرات، حمل‌ونقل، بانک‌ها، انرژی
- تبدیل بسیاری از نهادهای دولتی به State-Owned Enterprises (SOEs) با منطق سودآوری و حسابداری شفاف
- بهره‌وری شرکت‌های دولتی سابق در دهه ۹۰ به‌طور متوسط ۲۰ تا ۳۰ درصد افزایش یافت.

د) حذف یارانه‌ها (به‌ویژه کشاورزی)

- نیوزلند تقریباً تمام یارانه‌های کشاورزی را حذف کرد (اواسط دهه ۸۰).
- امروز سهم یارانه‌ها از درآمد کشاورزان کمتر از ۱٪ (در مقایسه با میانگین ۱۵-۲۰٪ در OECD) است.
- نتیجه ساختاری: کشاورزی نیوزلند به یکی از رقابتی‌ترین و صادرات‌محورترین بخش‌های جهان تبدیل شد.

۳) هزینه‌های کوتاه‌مدت (نکته‌ای که معمولاً حذف می‌شود)

خروج دولت بدون هزینه نبود.

- افزایش بیکاری تا حدود ۱۱٪ در اوایل دهه ۹۰
- افزایش نابرابری درآمدی
- فشار اجتماعی در مناطق صنعتی و روستایی

اما تفاوت کلیدی: هم‌زمان با خروج دولت از اقتصاد، نهادهای سیاسی، حقوق مالکیت و نظام رفاهی حداقلی حفظ شدند.

(۴) نتایج بلندمدت از اواسط دهه ۹۰ به بعد:

- رشد پایدار GDP سرانه
- بهره‌وری بالاتر از میانگین OECD
- ثبات مالی و پولی پایدار
- نیوزلند در شاخص‌های سهولت کسب‌وکار، شفافیت، حکمرانی اقتصادی، همواره در ۱۰ کشور اول جهان قرار گرفت.

(۵) جمع‌بندی تحلیلی تجربه نیوزلند نشان می‌دهد **خروج دولت از اقتصاد** نه یک سیاست تکنیکی، بلکه یک پروژه نهادی-سیاسی است. موفقیت آن به دولت قانون‌مند و پاسخگو، نظام اطلاعات شفاف، اجماع سیاسی نسبی، تفکیک روشن «دولت تنظیم‌گر» از «دولت بنگاه‌دار» وابسته است.

بدون این پیش‌شرط‌ها، همان سیاست‌ها می‌توانند در کشوری دیگر به رانت، الیگارش و فروپاشی سرمایه اجتماعی منجر شوند؛ نکته‌ای که به‌خوبی با چارچوب تحلیلی خود شما درباره تقدم نهادهای سیاسی بر اصلاحات اقتصادی هم‌خوان است.

۳.۳. درس آموزه های شوروی در خروج دولت از اقتصاد^{۲۹}

در تجربه «خروج دولت از اقتصاد» در روسیه (خصوصاً روند انتقال از اقتصاد متمرکز شوروی به اقتصاد بازار در دهه های ۱۹۹۰ و پس از آن)، یک برنامه سیستماتیک و داده محور از سیاست های خصوصی سازی، آزادسازی قیمت ها و کاهش نقش دولت در اقتصاد اجرا شد اما این تجربه هم با آمار مهم واقعی و هم با پیامدهای ناخواسته و نامتقارن همراه بوده است.

(۱) زمینه و مبانی تاریخی برنامه خروج دولت از اقتصاد

بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی (۱۹۹۱)، روسیه از یک اقتصاد برنامه ریزی شده متمرکز به یک اقتصاد بازار محور گذار کرد. این گذار شامل موارد زیر بود:

- آزادسازی قیمت ها و حذف کنترل دولتی (قیمت ها در سال ۱۹۹۲ حدود ۱۰,۰۰۰ برابر افزایش یافت).
- آزادسازی تجارت خارجی و سیستم مالیاتی جدید
- خصوصی سازی گسترده دارایی های دولتی؛

اینها بخش هایی از مجموعه اصلاحاتی بودند که به سرعت در اوایل دهه ۹۰ اجرا شد تا اقتصاد بازار شکل بگیرد.

(۲) خصوصی سازی: کاهش تصدی دولت در اقتصاد

مقیاس برنامه خصوصی سازی

- در اولین موج خصوصی سازی (اوایل دهه ۹۰)، حدود یک سوم شرکت های خدمات و تجارت روسیه خصوصی شد.

^{۲۹} <https://www.zalli.org/post/economic-transition-in-post-soviet-states-challenges-successes-and-failures>
<https://www.businessinsider.com/russia-economy-asset-seizure-expropriation-nationalization-wartime-budget-sanctions-pressure-۲۰۲۰-۷>
<https://www.businessinsider.com/russia-economy-wartime-consumer-spending-slows-۲۰۲۰-۱۲>
<https://www.ft.com/content/۷c۶۲e۲۱۲-a۴e۷-۴۰c-bfed-a۲b۳۹۴۹۸۴۳۶۵>
<https://www.iran-emrooz.net/index.php/politic/more/۱۲۴۱۱۴/>
<https://www.britannica.com/place/Russia/Post-Soviet-Russia>
<https://www.reuters.com/business/energy/gazproms-grandeur-fades-europe-abandons-russian-gas-۲۰۲۰-۰۳-۱۲/>
https://en.wikipedia.org/wiki/Yeltsin%E۲٪۸۰٪۹۳Gaidar_government_reforms?utm_source=chatgpt.com
<https://www.tasnimnews.com/fa/news/۱۴۰۳/۱۲/۰۷/۳۲۶۴۸۴۹/%D۸٪AD%D۸٪B۰٪D۹٪۸۱-%D۸٪B۳٪D۹٪۸۷-%D۸٪B۰٪D۹٪۸۱%D۸٪B۱-%D۸٪A۷%D۸٪B۲-%D۹٪BE%D۹٪۸۸%D۹٪۸۴-%D۹٪۸۵%D۹٪۸۴٪DB%۸C-%D۸٪B۱٪D۹٪۸۸٪D۸٪B۳٪DB%۸C%D۹٪۸۷-%D۸٪AF%D۸٪B۱٪D۸٪B۲-%D۹٪۸۷٪D۸٪A۷٪DB%۸C%DB%۸C-%D۸٪A۸٪D۸٪B۱٪D۸٪A۷٪DB%۸C-%D۸٪A۷٪DB%۸C%D۸٪B۱٪D۸٪A۷٪D۹٪۸۶>

- در ادامه، در دهه ۹۰ و اوایل ۲۰۰۰، مجموعاً حدود ۷۷٪ شرکت‌های بزرگ و متوسط و ۸۲٪ شرکت‌های کوچک دولتی به بخش خصوصی منتقل شدند.
- تقریباً ۱۵۰۰۰ کارخانه/شرکت بزرگ تحت فرآیند خصوصی‌سازی قرار گرفت که دو سوم تولید صنعتی کشور و ۶۰٪ نیروی کار صنعتی را در بر گرفت.

پیامد: این بزرگ‌ترین برنامه خصوصی‌سازی در تاریخ اقتصاد مدرن بوده است، اما در عمل بخش عظیمی از دارایی‌ها به کارآفرینان نزدیک به قدرت سیاسی («الیگارش‌ها») منتقل شد، نه به پراکندگی گسترده در مالکیت عمومی یا خرد.

۳) نتایج اقتصادی خرد و کلان

رشد و عقب‌نشینی دولت

- تا اواخر دهه ۹۰، بخش بزرگی از ساختار اقتصادی دولتی فرو ریخت و بخش خصوصی جایگزین شد، اما نهادهای بازار قوی و چارچوب حقوقی مناسب (برای رقابت سالم، حقوق مالکیت و حکمرانی شرکتی) به‌صورت کامل شکل نگرفت.

پیامدهای اجتماعی و اقتصادی

- افزایش نابرابری و تمرکز ثروت: بر خلاف هدف تئوریک توزیع مالکیت، بخش بزرگی از اقتصاد در دست چند ده نفر «الیگارش» متمرکز شد.
- کاهش استاندارد زندگی گسترده: بخش مهمی از جامعه تجربه سقوط واقعی درآمد و کاهش خدمات اجتماعی را داشتند، خصوصاً در اوایل دهه ۹۰.
- نرخ تورم شدید در اوایل دهه ۹۰ که تا صدها درصد می‌رسید، به‌ویژه ۱۹۹۳-۱۹۹۵ (مثلاً ۸۷۴٪ یکی از سال‌های اوج تورم)؛ این امر نشان از شوک قیمتی عظیم و تخریب قدرت خرید دارد.

۴) نقش دولت پس از دهه ۱۹۹۰

- برخلاف انتظار «خروج کامل»، واقعیت اقتصادی روسیه پس از خصوصی‌سازی این بود که دولت به‌طور رسمی کمتر در مالکیت مستقیم مشارکت داشت، اما نقش تنظیمی، مالیاتی و مدیریتی همچنان قوی باقی ماند.

- در امور منابع طبیعی و انرژی، شرکت‌های بزرگی مثل گازپروم (Gazprom) نماد قدرت اقتصادی دولت بودند که حتی تحت مالکیت خصوصی تا حد زیادی وابسته به دولت باقی ماندند.
- دولت همچنان نقش کلیدی در بخش‌های راهبردی (نفت، گاز، انرژی) دارد و در مواقع بحران و تحریم‌ها، وارد عمل و حتی گاه مجدداً مداخله‌گر شده است (مثلاً مصادره دارایی‌ها، سیاست‌های حمایتی).

(۵) داده‌های اقتصادی کلان درباره اثرات خروج دولت

هرچند برنامه خروج دولت از اقتصاد به شکل کاملاً «بازاری خالص» نیست، اما آمارهای کلی نشان‌دهنده چند واقعیت مهم هستند:

سهم بخش خصوصی در اقتصاد

- حدود ۷۷٪ شرکت‌های بزرگ و متوسط و ۸۲٪ شرکت‌های کوچک خصوصی شدند.

اثرات تورمی در دوره انتقال

- تورم به سطوح بسیار بالا (صدها درصد در دهه ۹۰) رسید؛ یکی از نشانه‌های شوک حذف کنترل قیمت بود.

ساختار اقتصادی معاصر

- با وجود خصوصی‌سازی، بخش‌های کلیدی همچنان در ارتباط تنگاتنگ با دولت عمل می‌کنند (مثلاً انرژی)، و سیاست‌های اقتصاد جنگی و تحریم‌ها طی سال‌های اخیر نقشی قوی در شکل‌دهی به اقتصاد دارند.

(۶) تحلیل جمع‌بندی

تجربه روسیه در خروج دولت از مالکیت و تصدی‌گری اقتصادی یکی از پرآموزترین و پیچیده‌ترین نمونه‌ها در تاریخ اقتصاد معاصر است:

آماري روشن از خصوصي‌سازي گسترده و تحول ساختاري در مالکیت شرکت‌ها.

اما عدم شکل‌گیری نهادهای کارا و چارچوب حقوقی مناسب باعث شد واگذاری‌ها به «الیگارش‌ها» منجر به تمرکز قدرت اقتصادی و کاهش اعتماد عمومی شود.

خروج کامل دولت از اقتصاد (از منظر کلاسیک لیبرال) در روسیه رخ نداد؛ حتی پس از خصوصی‌سازی، دولت در بخش‌های کلیدی و در دوره‌های بحران تبدیل به بازیگر قوی‌تری شد.

(۷) نکته متمایز تجربه روسیه تجربه روسیه نشان می‌دهد:

خروج دولت از مالکیت به خودی خود به یک اقتصاد بازار مؤثر منجر نمی‌شود؛ اگر نهادهای بازار (حقوق مالکیت، قانون، رقابت سالم) شکل نگیرد، خروج رسمی دولت از مالکیت می‌تواند تنها باعث تمرکز ثروت و نابرابری ساختاری شود. این درس تاریخی به‌خصوص زمانی اهمیت دارد که برنامه‌های «خصوصی‌سازی» صرفاً بر انتقال دارایی تمرکز کنند، بدون تقویت نهادهای حمایتی بازار و حقوق مالکیت.

۴. وضعیت کنونی ایران

ارزیابی‌ها نشان می‌دهد که ارزش دارایی‌های راکد دولت ایران تا ۹ برابر حجم نقدینگی فعلی کشور برآورد شده است^{۳۰}؛ این موضوع به روشنی بیانگر ظرفیت بسیار عظیم و استفاده نشده‌ای است که می‌تواند با سیاست خروج دولت از حوزه تصدی‌گری، برای تأمین مالی و حمایت اثربخش از بخش مردمی به کار گرفته شود. اگر دولت اقدام به واگذاری، مولد سازی و بهره برداری از این دارایی‌ها به فعالان بخش مردمی کند، نه تنها منابع مالی لازم برای رشد اقتصادی و سرمایه گذاری جدید فراهم خواهد شد، بلکه تمرکز دولت بر مدیریت کلان و سیاست گذاری، به جای اداره مستقیم بنگاه‌ها و املاک، افزایش می‌یابد.

هم‌چنین، حضور پر تعداد نیروهای مازاد در دستگاه‌های اجرایی، توان دولت برای سرمایه گذاری و ارتقاء زیرساخت‌های مهم کشور را به شدت کاهش داده است. شواهد رسمی حکایت از آن دارد که حدود ۹۰ درصد بودجه جاری کشور صرف پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان می‌شود، و فضای عملیاتی دولت برای حمایت از پروژه‌های توسعه‌ای، خدمات عمومی و سرمایه گذاری محدود شده است. برای نمونه، مطابق اعلام وزارت نیرو، بیش از ۲۵ هزار و ۷۰۰ نیروی غیر ضروری فقط در این وزارتخانه فعال هستند^{۳۱}.

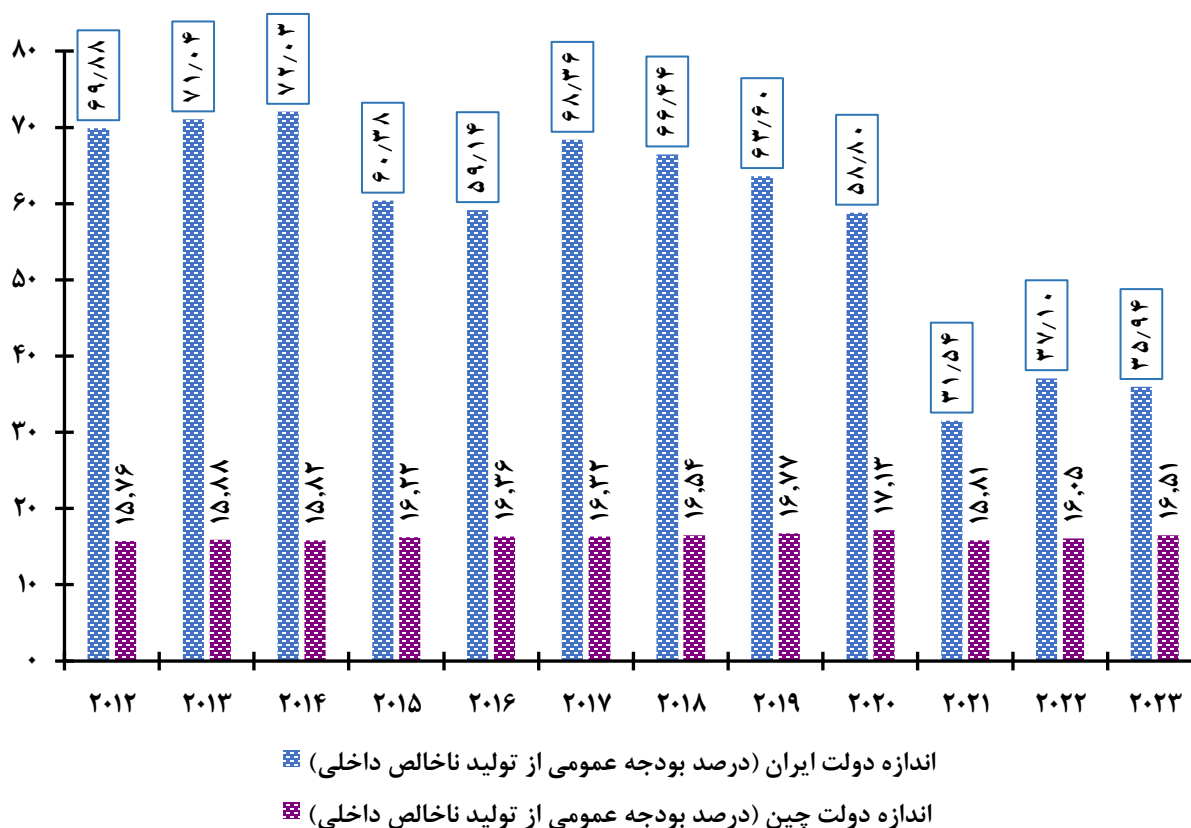
^{۳۰} <https://farhikhtegandaily.com/page/۱۷۲۴۳۷/>

^{۳۱} www.mokhbernews.ir/otherpages/Page۱

جدول ۴- آمار مقایسه‌ای تعداد مؤسسات و شرکت‌های دولتی^{۳۲}

تعداد مؤسسات و شرکت‌های دولتی	
۳۵۰	سال ۱۳۵۷
۱۱۳۰	سال ۱۳۸۱
۴۸۰۴	سال ۱۴۰۱

جدول (۴) روند چشمگیر افزایش تعداد مؤسسات و شرکت‌های دولتی ایران را در بازه زمانی ۱۳۵۷ تا ۱۴۰۱ نمایش می‌دهد که از ۳۵۰ شرکت در سال ۱۳۵۷ به ۴۸۰۴ شرکت در سال ۱۴۰۱ رسیده است. این رشد قابل توجه، بیانگر گسترش پیوسته حوزه تصدی‌گری و مداخله مستقیم دولت در اقتصاد، طی چهار دهه اخیر است.



شکل ۱۲- آمار مقایسه‌ای اندازه دولت‌های ایران و چین^{۳۳}

^{۳۲} chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://report.mrc.ir/article_۱۰۲۳۰_c۰cبا^ea۹c۶b۷۹d۴۴۷fe۶d۴۷۰fef۶f۷.pdf

^{۳۳} <https://www.imf.org/>

با توجه به آمار ارائه شده در شکل (۱۳)، روند کاهش اندازه دولت ایران طی سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۳ عمدتاً تحت تأثیر تحریم‌ها بوده و نه حاصل اصلاحات بنیادی یا راهبردهای سیاستی دولت. در ابتدای دوره (۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵)، نسبت بودجه عمومی دولت ایران به تولید ناخالص داخلی در سطح بسیار بالایی قرار داشته (بین ۶۶ تا ۷۸ درصد)، اما از سال ۲۰۱۷ به بعد با تشدید محدودیت‌های تحریمی به طور محسوس کاهش یافته و تا سال ۲۰۲۳ به حدود ۳۶ درصد رسیده است. این کاهش بیانگر اثر اجبارآمیز فشارهای خارجی است، در حالی که به محض رفع تحریم‌ها، زمینه و تمایل برای بازگشت به سطوح قبلی هزینه‌های عمومی (حتی نزدیک به ۷۰ درصد) همچنان برای دولت ایران وجود دارد؛ زیرا ساختار مداخله گر دولت و رویکرد نقش آفرینی‌اش در اقتصاد تغییر نکرده است. در مقابل، اندازه دولت چین، طی همین دوره با ثبات قابل توجهی در بازه ۱۵ تا ۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی قرار داشته و هیچ افت یا جهش چشمگیری مشاهده نمی‌گردد. این ثبات، نشانه‌ای از وجود ساختار مالی منظم و دارای چهارچوب و دامنه محدود مداخلات دولت چین در اقتصاد آن کشور است که حتی در شرایط فشارهای بیرونی، قادر به حفظ توازن خود است.

۵. ترک فعل بر اساس قوانین مغفول مانده کشور در حوزه خروج دولت از اقتصاد

اصل ۴۴ قانون اساسی ایران در سال ۱۳۵۸ با هدف تقسیم اقتصاد به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تصویب شد و طی دهه‌های بعد به ویژه پس از جنگ، سیاست اقتصادی کشور به سوی کاهش تصدی‌گری دولت و افزایش مشارکت مردمی سوق گرفت. نقطه عطف این تحول از سال ۱۳۸۴ و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط مقام معظم رهبری رقم خورد؛ هدف این سیاست‌ها اصلاح ساختار اقتصاد، تقویت بخش مردمی و تعاونی، و سبک کردن بار مالی دولت بود. تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۶ نیز زمینه واگذاری شرکت‌های بزرگ دولتی را فراهم نمود، اما در فرآیند اجرا به دلیل مشکلاتی مانند نبود شفافیت در واگذاری‌ها، ضعف نظارت‌های تخصصی، قیمت گذاری نادرست و گزینش نامناسب خریداران، شاهد سوءمدیریت و بحران‌هایی همچون افت تولید بودیم. بخش بزرگی از کارشناسان معتقدند تحقق اهداف واگذاری و مردمی سازی منوط به اصلاح فرآیندها، تقویت نظارت و رفع نواقص قانونی است.

در کنار اصل ۴۴، **قوانین برنامه توسعه** همواره بر تحکیم اقتصاد مردمی و کاهش اندازه دولت تأکید داشته‌اند، اما بررسی آمار تحقق احکام برنامه‌ها نشان می‌دهد بالاترین نرخ تحقق برنامه‌های توسعه کمتر از ۴۰ درصد بوده است و در بسیاری از موارد این مقدار حتی به زیر ۳۰ درصد می‌رسد. این آمار بیانگر آن است که با وجود طراحی برنامه‌های توسعه به عنوان نقشه راه سیاست گذاری و اجراء، در عمل سیاست‌ها و تصمیمات با رویکرد اجرایی این برنامه‌ها پیش نمی‌روند و اغلب به ضعف‌های نهادی، مانع تراشی‌های ساختاری و نبود اراده کافی در اصلاحات بر

براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «شکست در مولد سازی»^{۳۸}، طی دو سال اجرای این مصوبه تنها ۲۷ درصد املاک مزاد دولتی به فرآیند مزایده وارد شده‌اند و سهم فروش، معاوضه یا تهاتر املاک کمتر از ۳ درصد ارزش بالقوه بوده است. در نتیجه این مصوبه تاکنون به معنای واقعی اجرا نشده و با توجه به تداوم تصدی گری دولت، فاصله چشمگیری میان اهداف مصوبه و نتایج عملی به چشم می‌خورد.

۶. اجماع نظر اقتصاد دانان و کارشناسان، پیرامون روند مردمی سازی

[illegible][illegible]

جنبه‌های سازمانی، فردی و نهادی امکان پذیر خواهد بود. این چالش زمانی مضاعف می‌شود که شرکت‌ها در قالب ساختار اقتصاد سیاسی و تحت نفوذ نهادهای قدرتمندی چون دولت یا مؤسسات وابسته فعالیت می‌کنند؛ شرکتی که تحت مدیریت یک وزارتخانه یا نهاد رسمی قرار دارد، با پشتوانه قدرت سیاسی، نه تنها در تصمیم‌گیری‌های کلان، بلکه حتی در الگوهای مدیریتی و خلق ارزش‌های سازمانی، تحت تأثیر سیاست‌های دولتی و دستورات مقام مرکزی قرار می‌گیرد، بنابراین واگذاری و انتقال مالکیت این بنگاه‌ها بیشتر به معنای جابجایی مدیریتی درون ساختار قدرت است تا تحقق واقعی مردمی‌سازی و تحول در بهره‌وری شرکت‌ها^{۴۴}.

✓ یکی از چالش‌های اساسی در فرآیند مردمی‌سازی شرکت‌های دولتی، ضعف ساختاری دولت در اجرای کامل واگذاری‌ها است؛ تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد حتی در مواردی که مراحل قانونی فروش انجام شده، موانع اجرایی و استمرار نفوذ برخی مدیران و مقام‌های دولتی، واگذاری را با مشکلات جدی روبه‌رو ساخته و مالکیت و مدیریت به صورت واقعی به خریدار جدید منتقل نشده است؛ برای نمونه می‌توان به پرونده شرکت ایران ایرتور اشاره کرد که پس از واگذاری، به دلیل چالش‌های مدیریتی و نه ضعف سازمان خصوصی‌سازی، فرآیند تحویل کامل به بخش خصوصی با مشکل مواجه شد^{۴۵}.

✓ مکانیزم‌های حل اختلاف پیش‌بینی شده در قوانین مرتبط با مردمی‌سازی شرکت‌های دولتی، در عمل اثربخشی و کارایی مورد انتظار را ندارند؛ به گونه‌ای که حتی برخی از افرادی که خود، فرآیند واگذاری را انجام داده‌اند، در مواجهه با مشکلات، درخواست فسخ قرارداد داده‌اند و این امر نشان‌دهنده تأثیر فشارهای سیاسی بر تصمیم‌گیری در حوزه مردمی‌سازی و آسیب به کارآمدی این مسیر است. در وضعیت فعلی، نبود یک مرجع رسمی و مستقل برای رسیدگی شفاف و دقیق به اختلافات، کاملاً محسوس است؛ اما با توجه به رویه معمول این هیئت‌ها در رد درخواست فسخ یا اصلاح قراردادهای واگذاری، بسیاری از بنگاه‌ها ناچار به ورود به فرآیندهای قضایی و طولانی می‌شوند که نه تنها هزینه‌ها را افزایش می‌دهد، بلکه روند حل اختلافات را به شدت کند و فرسایشی می‌سازد^{۴۶}.

۷. نظر خبرگان و کارشناسان برجسته اقتصادی

✓ برای رفع مقاومت ساختاری نهادهای دولتی و مدیران در مسیر مردمی‌سازی، ضروری است بسترهای فرهنگی، حقوقی و فنی لازم فراهم گردد و اصلاحات جدی در شفاف‌سازی و پاسخگویی مدیران دولتی اجرا شود؛ تقویت فرهنگ رقابت و ضدیت با اقتصاد رانتی باید همزمان با آموزش کارشناسان و تبیین

^{۴۴} همان منبع قبلی

^{۴۵} همان منبع قبلی

^{۴۶} همان منبع قبل

اهمیت مردمی سازی صورت گیرد تا نگرش مدیران نسبت به واگذاری واقعی تغییر کند و راه ورود فعالان بخش خصوصی هموار شود.

✓ برای جلوگیری از گسترش مؤسسات شبه دولتی و ایجاد زمینه مشارکت واقعی مردم، بازنگری و اصلاح قوانین لازم است تا فعالیت این گونه بنگاه‌ها محدود گردد و شرایط رقابت سالم و حضور مؤثر فعالان مردمی مهیا شود. طراحی سازوکارهای دقیق برای تشخیص اهلیت خریداران و تعیین معیارهای شفاف برای واگذاری، الزامی است و باید از هرگونه انتقال مالکیت به نهادهای وابسته به دولت پرهیز گردد تا اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به صورت عملی تحقق یابد.

✓ در فرآیند واگذاری، مالکیت باید همزمان با مدیریت شرکت‌ها به بخش مردمی منتقل شود و دولت نقش خود را به نظارت تقلیل دهد؛ لازم است روند انتخاب و انتصاب مدیران پس از واگذاری، مبتنی بر شایسته سالاری و شفافیت باشد تا انگیزه تحول و بهره‌وری در ساختار شرکت‌ها تقویت گردد. ای

۸. پیشنهاد سلبی طرح: خروج دولت از اقتصاد (دولت، فقط تماشاگر باشد)

پیشنهاد اساسی برای خروج دولت از اقتصاد، تمرکز بر نقش حداقلی دولت و ایفای نقش مشاهده گری است تا دولت از تصدیگری دور بماند. در این چهارچوب، چهار محور مهم باید به صورت هدفمند و قابل سنجش در مسیر کاهش مستمر سالانه ملموس قرار گیرند:

(۱) **حجم بودجه عمومی:** لازم است هر ساله بخش قابل توجه و واقعی از بودجه عمومی دولت به صورت شفاف و ملموس کاهش یابد تا اثرگذاری مالی دولت بر بازار و تصمیمات اقتصادی محدود و قابل کنترل شود.

(۲) **تعداد کارکنان:** باید روند استخدام و ابقاء کارکنان دولتی به طور نظام مند تعدیل شود و بدنه دولت کوچک گردد، به نحوی که بخش مردمی بتوانند سهم بیشتری در اشتغال و مدیریت اقتصادی ایفا کنند.

(۳) **میزان دارایی‌ها، املاک و امکانات دولتی:** دارایی‌های غیر مولد یا مازاد دولتی باید سالانه تحت واگذاری هدفمند قرار گیرند تا دولت از بنگاه داری و مالکیت مستقیم فاصله بگیرد و منابع به بخش مردمی و خصوصی منتقل شوند.

(۴) **سطح اختیارات اجرایی:** اختیارات اجرایی دولت می‌بایست با اصلاح ساختارها به تدریج کاهش یابد تا تصمیم گیری‌های کلان اقتصاد از تصدی‌گری دولتی دور شود و فضای رقابتی و شفاف فراهم گردد.

اجرای تدریجی، مستمر و قابل سنجش این اقدامات در هر چهار شاخص، بهترین مسیر عملی برای خروج دولت از اقتصاد، دستیابی به اقتصاد رقابتی و پیشگیری از بازگشت دولت به عرصه بنگاه داری است؛ این رویکرد همچنین سبب ارتقاء شفافیت، پویایی و رقابت سالم اقتصادی خواهد شد.

۹. پیشنهاد ایجابی طرح: بازآفرینی بازار

مؤثرترین راه خروج دولت از اقتصاد، بازآفرینی بازار برای شکل گیری رقابت پذیری، حداکثر کردن کیفیت، و حداقل سازی قیمت است. مدیران دولتی اغلب به ابزارهایی چون بخشنامه، تعیین قیمت دستوری و دستگاه‌های نظارتی متوسل می‌شوند- رویکردهایی پرهزینه و کم بازده - در حالی که اقتصاد، خود، ظرفیتی درونی برای تحقق این اهداف دارد. در بازار:

۱) هیچ بازیگری قدرت انحصاری ندارد. فراوانی خریداران و عرضه کنندگان سبب می‌شود ویژه خواری تقریباً ناممکن شود.

۲) ورود و خروج، باز است. فعالان اقتصادی برای ورود، با هیچ گونه مانع مقرراتی، مجوزهای پیچیده یا بروکراسی اداری مواجه نمی‌شوند و برای خروج نیز نیازی به پرداخت هزینه به دولت ندارند.

۳) اطلاعات بازار شفاف و در دسترس همه است؛ در نتیجه مصرف کننده انتخاب آگاهانه می‌کند و تولید کننده بر اساس کارآمدی پاداش می‌گیرد. رانت اطلاعاتی وجود ندارد.

۴) کالاها و خدمات، استاندارد و همگن هستند و تمایز ناعادلانه میان عرضه کنندگان وجود ندارد. تصمیم گیری بر اساس قیمت و کیفیت عینی انجام می‌گیرد.

۵) دولت از مداخله در بازار اجتناب می‌کند و منابع خود را به مأموریت‌های زیربنایی چون امنیت اختصاص می‌دهد.

۶) بر اساس اصول پدافند غیر عامل، واگذاری اختیارات متمرکز دولتی به بازار غیر متمرکز توصیه می‌شود.

۱۰. طرح های پایلوت پیشنهادی

۱۰.۱. طرح پایلوت پیشنهادی اول: طرح سکه اتاق بازرگانی

این طرح آزمایشی (پایلوت) در راستای دستیابی به مبادلات پایدار و مقابله با تورم میان اعضای اتاق، پیشنهاد می‌شود. در قالب این طرح، اتاق بازرگانی اقدام به ضرب و استفاده از سکه‌های اختصاصی نقره با نشان اتاق می‌کند تا یک واحد پولی واقعی و جایگزین برای مبادلات داخلی اعضا ایجاد شود. این سکه‌ها، با واحدهای مختلف (یک، نیم و ربع) تهیه و در مبادلات و خدمات اتاق به کار گرفته می‌شوند. ارزش ذاتی این پول کمتر از ارزش اعتباری آن نیست. هدف اصلی این اقدام، فراهم کردن بستری امن برای مبادلات اقتصادی داخلی اعضا و جلوگیری از اثرات تورمی ناشی از تحولات پول ملی و سیاست‌های دولت است. بدین ترتیب، نرخ مبادله میان اعضا تثبیت می‌شود، ثبات قیمتی حفظ می‌شود و تورم صفر یا بسیار پایین در این مراودات تحقق پیدا خواهد کرد.

۱۰.۲. طرح پایلوت پیشنهادی دوم: بازار ثانویه بنزین؛ راهکاری برای مدیریت مصرف، افزایش صادرات و کاهش تلفات تصادفات

در این طرح، امکان معامله و خرید و فروش سهمیه‌های بنزین به صورت قانونی و آزاد وجود دارد و بازار ثانویه‌ای شفاف و کارآمد برای ساماندهی مازاد بنزین افراد ایجاد می‌شود. این ساختار، انگیزه‌ای برای بهینه سازی مصرف فراهم می‌کند و نرخ بنزین را با توجه به واقعیات بازار و رقابت تعیین خواهد کرد. با اجرای این طرح، ظرفیت صادرات بنزین افزایش می‌یابد، زیرا مازاد تولید داخلی پس از تأمین تقاضای واقعی، به بازارهای خارجی عرضه خواهد شد و موجب رشد درآمد ارزی کشور می‌شود. اصلاح ساختار قیمت گذاری بنزین، مانع اصلی استفاده ناکارآمد از یارانه‌ها و تخصیص منابع پنهان و غیر هدفمند خواهد بود. در نتیجه، درآمد ناشی از صادرات، فرصت توسعه بیشتری را فراهم می‌سازد و دامنه منافع آن از سطح ملی فراتر می‌رود. هم‌چنین، اجرای این طرح، تلفات جرحی و فوتی ناشی از تصادفات را نیز کاهش خواهد داد؛ زیرا بسیاری از سفرهای غیرضروری کاهش یافته و مدیریت مصرف سوخت منظم‌تر و هدفمندتر صورت می‌گیرد.



اتاق بازرگانی
صنایع، معادن و کشاورزی
اصفهان
ISFAHAN CHAMBER OF COMMERCE
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

پرونده "خروج قهرمانانه‌ی دولت از اقتصاد"

به شماره: ۱۴۰۴/۱

بررسی موردی سازمان گمرکات کشور

تهیه و تنظیم: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان

۱. نتایج بررسی میدانی و اظهارات بخش خصوصی

۱/۱. طرح نصب دستگاه‌های اسکن کامیونی در مبادی ورودی و خروجی با سرمایه گذاری بخش خصوصی

در این طرح ۱۳ دستگاه اسکن کامیونی با سرمایه‌گذاری شرکت دانش بنیان پرتوسازان سلامت سپاهان نصب و تصویربرداری با پرتونگاری انجام می‌شود. مأمور گمرک با بررسی تصاویر در کوتاه‌ترین زمان ممکن از وضعیت محتویات محموله مطلع و هزینه‌ی این خدمت توسط صاحب بار بصورت مستقیم به شرکت سرمایه‌گذار منتقل می‌شود.

۱/۲. نتایج مثبت طرح: بیش از ۱ میلیون تصویربرداری موفق، کاهش مدت توقف بار ۹۰ درصد، افزایش کشف ۱۰۰ درصد

۱،۳. چالش‌های ایجاد شده و روش‌های برون رفت:

۱-۳-۱ عدم تحویل زمین مناسب در زمان مقرر:

به‌عنوان نمونه، در یکی از قراردادهای مربوط به سال ۱۳۹۹ بوده است، تاکنون هیچ زمینی جهت ساخت سوله در اختیار شرکت قرار نگرفته است. همچنین در یکی از گمرکات اجرایی، سامانه ایکس‌ری خارج از محوطه گمرکی نصب شده که این موضوع دارای خلأهای جدی امنیتی است.

۲-۳-۱ عدم تحویل‌گیری رسمی سامانه‌ها از سوی گمرک:

سامانه‌های بازرسی کانتینری این شرکت دارای گواهی انطباق استاندارد محصول از پژوهشکده سیستم‌های پیشرفته (مورد تأیید سازمان انرژی اتمی) هستند و مطابق ماده ۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی داخلی، محصولات دارای گواهی انطباق باید مورد تأیید و پذیرش سازمان‌های دولتی قرار گیرند. با این حال، این امر از سوی گمرک محقق نشده است.

۳-۳-۱ عدم هدایت کامل ناوگان به فرایند اسکن:

در برخی گمرکات عملیاتی، کمتر از نیمی از تردد ناوگان جهت اسکن به سامانه هدایت می‌شوند که موجب کاهش بهره‌وری و اثربخشی سیستم می‌گردد.

۴-۳-۱ نبود ضمانت اجرایی برای تعهدات گمرک در قراردادها:

در حالی که گمرک متعهد شده است روزانه حداقل ۲۰۰ کامیون را به فرایند اسکن هدایت کند، آمار اسکن ثبت شده در برخی گمرکات اجرایی تقریباً نصف این مقدار بوده است.

۵-۳-۱ عدم شفافیت در مناقصات بهره‌برداری از سامانه‌های ایکس‌ری کانتینری در گمرکات اجرایی

۶-۳-۱ تمایل به تصدی‌گری کامل دولتی و خرید خارجی:

گمرک در تلاش است سامانه‌های بازرسی کانتینری را از کشور چین خریداری کند؛ در حالی که بر اساس ارزیابی‌های انجام شده، کیفیت نمونه داخلی بالاتر از نمونه چینی بوده و خرید خارجی برخلاف سیاست‌های حمایت از تولید داخلی است.

۷-۳-۱ تعرفه‌گذاری تکلیفی هزینه اسکن:

طبق جزء (الف) ماده ۲۰ قانون برنامه هفتم توسعه که هم‌ارز قانون اساسی تلقی می‌شود، در پروژه‌های مشارکت عمومی- خصوصی، تعرفه‌گذاری تکلیفی ممنوع بوده و در حکم تصرف غیرقانونی اموال سرمایه‌گذار محسوب می‌شود. با وجود این، تعرفه‌گذاری تکلیفی اعمال شده و موجب زیان سرمایه‌گذار گردیده است.

۱/۴. پیشنهادات

۱-۴-۱ تحویل زمین در موعد مقرر انجام شود و زیرساخت‌های گمرکی شامل محوطه‌سازی و تعریض محوطه گمرک به‌طور کامل فراهم گردد.

۲-۴-۱ سامانه‌های این شرکت توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران به‌صورت رسمی و نهایی تحویل‌گیری شوند.

۳-۴-۱ کلیه ناوگان حمل‌ونقل به‌طور کامل به فرایند اسکن هدایت شوند.

۴-۴-۱ مناقصات بهره‌برداری از سامانه‌ها در بستری شفاف و رقابتی برگزار گردد.

۵-۴-۱ تعرفه‌گذاری خدمات اسکن مطابق با جزء (الف) ماده ۲۰ قانون برنامه هفتم توسعه و در چارچوب مشارکت عمومی- خصوصی به‌صورت قانونی و منصفانه تعیین شود.

۲. اظهارات سازمان گمرکات کشور:

۱-۲ طرح نصب سامانه‌های تصویربرداری از محموله‌های ورودی و خروجی از مهمترین طرح‌های عملیاتی سازمان گمرکات کشور است و طراحی مدل مشارکتی با بخش خصوصی از سال‌ها پیش انجام و پیگیری می‌شود.

۲-۲ در مورد تحویل زمین غالب اماکن محل استقرار گمرکات کشور، ملکی گمرک نیست و می‌بایست با همکاری سازمان راهداری، بنادر و پایانه‌ها، نسبت به اخذ زمین مناسب با مشخصات فنی مدنظر اقدام تا برابر قراردادهای

منعده با بخش خصوصی این زمین به سرمایه گذار تحویل گردد. در این راستا با تلاش‌های بی‌وقفه تمامی موانع تحویل زمین با همکاری سازمان‌های همجوار (بنادر، راهداری، مناطق آزاد و ویژه) و معاضدت استانداران محترم از میان برداشته می‌شود. در حال حاضر هیچ مانع دولتی برای نصب و استقرار پروژه‌هایی که قرارداد منعقد شده وجود ندارد.

۲-۳- در مورد عدم تحویل‌گیری رسمی سامانه‌ها از سوی گمرک، شرکت سازنده پرتوسازان سلامت سپاهان به‌جای استانداردهای بین‌المللی، درخواست جایگزین نمودن گواهی انطباق محصول را دارد؛ این درحالی است که گواهی انطباق محصول صرفاً در غیاب استانداردهای بین‌المللی مورد استناد قرار می‌گیرد و مهم‌تر اینکه این گواهی بیانگر استاندارد محصول به صورت عام می‌باشد.

بدیهی است به وضوح شرایط فنی موردنظر براساس استانداردهای بین‌المللی و متناسب با نیاز کاربردی دستگاه، تنظیم و به عنوان پیوست فنی قرارداد منعقد، به آن الحاق و به اطلاع شرکت موردنظر می‌رسد و طرفین با امضای قرارداد متعهد به ایفای تعهدات مربوط به خود می‌باشند؛ براین اساس محصول منصوبه باید منطبق با شرایط مورد نظر بهره‌بردار باشد؛ اینک به منظور راستی‌آزمایی و انطباق عملکرد دستگاه با شرایط فنی قرارداد، تست متد مختص تحویل‌گیری دستگاه‌های ایکس‌ری کامیونی تدوین گردید.

گمرک در هدایت کامیون به اسکن (طبق مفاد قرارداد که مبنای محاسبه، میانگین ۲۰۰ حامل از سبد واگذاری است) به تعهد خود عمل نموده و این مهم بر اساس مدیریت ریسک صورت می‌پذیرد.

۲-۴ ضمانت اجرایی برای تعهدات گمرک علاوه بر تعهدات متقابل در قراردادها، عملکردی است که در زمانی نسبتاً کوتاه منجر به انعقاد و عملیاتی شدن دهها سامانه ی کنترل با سرمایه گذاران غیر دولتی شده است.

۲-۵- در مورد عدم شفافیت در فراخوان‌های بهره‌برداری از سامانه‌های ایکس‌ری کانتینری گمرکات کشور، در بهره‌برداری از سامانه‌ها اصل شفافیت رعایت شده که انتخاب سرمایه گذاران طی فراخوان‌های شماره ۹۵/۵۶۵۹۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۲۹، شماره ۹۸/۱۵۵۸۳۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰، شماره ۹۸/۱۴۳۸۱۰۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۶، شماره ۹۹/۳۶۴۸۷۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۸، شماره ۱۴۰۱/۵۴۴۸۸۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۱، شماره ۱۴۰۱/۱۶۸۷۳۲۴ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۷ صورت پذیرفته است.

۶-۲ در مورد تمایل به تصدی گری کامل دولتی و خرید خارجی

مجوز خرید خارجی طبق بند ۲-۳ مصوبات جلسه اقتصادی دولت مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۲۷ با موضوع برنامه نهایی نوسازی گمرک ج.ا.ا. که طی نامه شماره ۱۲۴۴۷۵ مورخ ۱۴۰۴/۰۷/۳۰ رئیس دفتر محترم ریاست جمهوری ابلاغ شده و گمرک را مکلف نموده با همکاری وزارت صمت و سازمان برنامه و بودجه نسبت به خرید ۲۰ دستگاه ایکس ری (۱۰ دستگاه تولید داخل و ۱۰ دستگاه خارجی پیشرفته و هوشمند با تکنولوژی روز دنیا) تا پایان برنامه هفتم اقدام نماید.

در این مصوبه خرید خارجی از طریق بخش خصوصی هم دیده شده کما اینکه دولت با مشارکت بخش خصوصی می تواند نسبت به تأمین دستگاهها اقدام نماید و دلیل اشاره به استفاده از دستگاههای خارجی پیشرفته و هوشمند مبتنی بر تکنولوژی روز دنیا، موضوعات مهمی دیگری از جمله امنیت مرزها بوده که در مقایسه با تأمین منافع بخش خصوصی و حمایت از تولید داخل قطعاً ارجحیت بالاتر و حساسیت بیشتری داشته است.

۷-۲ در مورد تعرفه گذاری تکلیفی هزینه اسکن، گمرک در بحث تعرفه و نرخ اسکن (علیرغم اینکه وظیفه اش کاهش هزینه تجارت و قیمت تمام شده کالاهاست) حمایت خود را از بخش خصوصی از ابتدا تاکنون بصورت مستمر داشته است و نرخ ۲۰۰ هزار تومان سال ۱۳۹۸ به ۱ میلیون و ۴۵۰ هزار تومان در سال ۱۴۰۴ رسید. لیکن با عنایت به جدول ۱۶ قانون بودجه سال ۱۴۰۴ ارایه شده توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، نرخ هزینه اسکن هر کامیون با استفاده از دستگاههای نظارتی (کنترلی) پرتونگاری توسط ارائه دهندگان خدمات (دولتی، غیر دولتی و خصوصی) با مبلغ ۹.۵۰۰.۰۰۰ ریال (مبلغ سال گذشته ۶.۰۰۰.۰۰۰) تعیین شده است. همچنین رئیس مرکز امور اصناف و بازرگانان و دبیر هیأت عالی نظارت بر سازمانهای صنفی کشور وزارت صمت نیز طی نامه شماره ۶۵۱۰۴۳۳ مورخ ۱۴۰۴/۰۸/۱۹ نرخ اسکن سازمان برنامه و بودجه را تأیید نموده است.

۳ - اعلام نظر و امتیاز:

شاخص سرعت که به توانمندی سازمان در اجرایی کردن مصوبات تعلق می گیرد از ۰ تا ۹ عدد ۵

۱-۳ شاخص تسهیل، همراهی و آماده سازی از ۰ تا ۹ عدد ۴

۲-۳ شاخص تنقیح قوانین و اصلاح مقررات از ۰ تا ۹ عدد ۵

۳-۳ شاخص پشتیبانی مدیریت عالی از ۰ تا ۹ عدد ۸

۴-۳ شاخص شفافیت و چرخش اطلاعات از ۰ تا ۹ عدد ۴

بر اساس پنج شاخص به این پرونده امتیاز ۲/۵ تعلق می گیرد.

سازمان گمرکات کشور در این بررسی از نظر خروج "قابل قبول" ارزیابی می شود.

یادآوری:

امتیاز صفر تا سه ضعیف، از ۳/۱ تا پنج قابل بهبود، از ۵/۱ تا شش قابل قبول، از ۶/۱ تا هفت نسبتاً خوب، از ۷/۱ تا ۸ خوب و از ۸/۱ تا ۹ عالی ارزش گذاری می شود.