



شماره‌های آمار



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران



مرکز آمار ایران

محاسبه سهم ارزش افزوده بخش خصوصی در اقتصاد کشور برای سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۳

مجری

ایوب فرامرزی

همکاران

جواد حسین زاده

محمدصادق علیپور

سپیده صالحی

لیلا ابوالفتحی

نادر حکیمی پور

فرشاد روشن سنگاچین

فاطمه طالبی

فرشته بهرامی اسفرجانی

پیش‌گفتار

محاسبه سهم و اندازه بخش خصوصی در اقتصاد، اطلاعات مهم و ارزشمندی را در راستای پایش و قضاوت برنامه‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی دولتمردان به دست می‌دهد. با توجه به مزیت‌های بخش خصوصی، در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب به حرکت در راستای گسترش سهم بخش خصوصی در اقتصاد تأکید شده و تلاش‌هایی هم در این راستا انجام شده است. اما خلأ اطلاعات رسمی و قابل اتکا در ارتباط با تغییرات و تحولات سهم بخش خصوصی همواره امکان ارزیابی دقیق و مطمئن در ارتباط با اثرگذاری برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی را از بین برده است. در این مطالعه تلاش شده است تا این خلأ آماری با اتکا به استانداردها و دستورالعمل‌های بین‌المللی (NSA 2008) از میان برداشته شود.

با توجه به اهمیت این موضوع، محاسبه سهم بخش خصوصی در اقتصاد ایران بر حسب نیاز و درخواست اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران، توسط مرکز آمار ایران با همکاری پژوهشکده آمار در قالب این طرح پژوهشی انجام شده است.

پژوهشکده آمار بر خود واجب می‌داند تا از تلاش‌ها و زحمات همه کارشناسان و صاحب‌نظرانی که در انجام این طرح به شکل مستقیم و یا غیرمستقیم همکاری داشته‌اند کمال تشکر و قدردانی را داشته باشد. امید است نتایج این طرح بتواند تصویری گویاتر از سهم بخش خصوصی در اقتصاد ایران را ارائه داده باشد.

محمدصادق علیپور

رییس پژوهشکده آمار

فهرست مطالب

۱	۱- کلیات پژوهش
۱-۱-۱	مقدمه.....
۱-۲-۱	شرح مسئله (اهداف، ضرورت، متدولوژی تحقیق ...)
۱-۲-۱-۱	اهداف.....
۱-۲-۱-۲	ضرورت مسئله.....
۱-۳-۱	متدولوژی تحقیق (ماهیت تحقیق، متغیرهای اصلی، ارقام آماری، روش گردآوری اطلاعات و...)
۱-۳-۱-۱	دست‌آوردهای کاربردی طرح.....
۱-۳-۱-۲	نتایج طرح تا چه اندازه در جهت تجهیز و تقویت نظام تصمیم‌گیری کشور موثر خواهد بود؟.....
۱-۳-۱-۳	نتایج طرح، چه ایده جدید، نکات و ویژگی‌هایی را برای نظام سیاست‌گذاری کشور در بر خواهد داشت؟.....
۱-۳-۱-۴	دستاوردهای طرح چه مشکل و یا معضل اقتصادی کشور را برطرف خواهد نمود؟.....
۱-۴-۱	سابقه‌ی علمی موضوع.....
۵	۲- تعاریف و مفاهیم
۵-۱-۲	مقدمه.....
۵-۲-۲	تعاریف و مفاهیم.....
۵-۳-۲	ادبیات موضوع.....
۵-۳-۲-۱	خصوصی‌سازی و اهمیت آن.....
۵-۳-۲-۲	تعریف بخش خصوصی و تمایز آن با بخش عمومی.....
۵-۳-۲-۳	دیدگاه‌های موجود در زمینه سهم بخش خصوصی در اقتصاد.....
۵-۳-۲-۴	ارتباط متقابل بین بخش خصوصی و دولت.....
۵-۳-۲-۵	معیارهای ارزیابی عملکرد بخش خصوصی و تعیین سهم آن در اقتصاد.....
۵-۳-۲-۶	تأثیرگذاری اندازه سهم دولت.....
۵-۳-۲-۷	روش‌های انجام خصوصی‌سازی.....
۵-۳-۲-۸	فعالیت دولت و روند خصوصی‌سازی در ایران.....
۵-۳-۲-۹	روش‌های اجرای خصوصی‌سازی در ایران.....
۵-۴-۲	پیشینه تحقیق.....
۲۵	۳- روش تحقیق
۲۵-۱-۳	مقدمه.....
۲۵-۲-۳	داده‌های آماری مورد نیاز.....
۲۵-۲-۳-۱	منابع تامین داده‌های مورد نیاز.....
۲۵-۳-۳	روش محاسبه.....

۲۷.....	۳-۳-۱- روش تولید (ارزش افزوده) در محاسبه تولید ناخالص داخلی.....
۲۸.....	۳-۳-۴- فرآیند محاسبه
۳۰.....	۳-۳-۵- سهم ارزش افزوده بخش خصوصی در کل اقتصاد
۳۱	۴- یافته‌های پژوهش
۳۱.....	۴-۱- مقدمه.....
۳۱.....	۴-۲- محاسبات.....
۳۹	۵- جمع بندی
۳۹.....	۵-۱- جمع بندی.....
۴۱	پیوست‌ها
۹۵	مرجع‌ها

فهرست جداول

- جدول ۱-۲- بخش عمومی و ارتباط آن با بخش‌های نهادی ۱۲
- جدول ۱-۴- ارزش ستانده، مصرف واسطه و ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی بر اساس دیدگاه درصد مالکیت
(میلیارد ریال) ۳۲
- جدول ۲-۴- سهم ارزش ستانده، مصرف واسطه و ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی از ارزش افزوده کل اقتصاد
بر اساس دیدگاه درصد مالکیت (میلیارد ریال) ۳۳
- جدول ۳-۴- درصد تغییر ارزش ستانده، مصرف واسطه و ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی از سال ۱۳۹۲ به
۱۳۹۳ بر اساس دیدگاه درصد مالکیت (میلیارد ریال) ۳۴
- جدول ۴-۴- ارزش ستانده، مصرف واسطه و ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی بر اساس دیدگاه تعیین مدیریت
(میلیارد ریال) ۳۵
- جدول ۵-۴- سهم ارزش ستانده، مصرف واسطه و ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی از ارزش افزوده کل اقتصاد
بر اساس دیدگاه تعیین مدیریت (میلیارد ریال) ۳۵
- جدول ۶-۴- درصد تغییر ارزش ستانده، مصرف واسطه و ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی از سال ۱۳۹۲ به
۱۳۹۳ بر اساس دیدگاه تعیین مدیریت (میلیارد ریال) ۳۷
- جدول ۷-۴- مقایسه‌ی سهم بخش عمومی و خصوصی از اقتصاد ایران با استفاده از دو رویکرد مالکیت و مدیریت برای
سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ ۳۷

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱-۲- راهنمای تخصیص واحدها به بخش‌های نهادی ۱۱
- شکل ۱-۴- مقایسه ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی در سال ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ بر اساس دیدگاه درصد مالکیت (میلیارد ریال) ۳۲
- شکل ۲-۴- مقایسه سهم ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی از ارزش افزوده کل اقتصاد در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ بر اساس درصد مالکیت (میلیارد ریال) ۳۳
- شکل ۳-۴- مقایسه ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ بر اساس دیدگاه تعیین مالکیت (میلیارد ریال) ۳۵
- شکل ۴-۴- مقایسه سهم ارزش افزوده بخش عمومی و خصوصی از ارزش افزوده کل اقتصاد در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ بر اساس دیدگاه تعیین مدیریت (میلیارد ریال) ۳۶

کلیات پژوهش

۱-۱- مقدمه

کاهش تصدی‌گری دولت، ممانعت از مداخله در معادلات بازار و تسهیل در ایجاد شرایط رقابتی در فضای کسب و کار، راهبرد اتخاذ شده از سوی اکثر کشورهای جهان در دهه‌های اخیر بوده است. این حرکت در کشور ما نیز در برنامه‌های توسعه و سپس در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورد توجه بوده است. به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین تصویب و ابلاغ قوانین و مقررات متعدد از ابتدای دهه نود از جمله قانون بهبود مستمر کسب‌وکار، قانون رفع موانع تولید و ...، نقش مهمی بر عهده بخش خصوصی گذاشته شد و مقرر گردید زمینه‌های لازم برای توسعه این بخش در اقتصاد کشور فراهم شود. شناسایی ابعاد کمی این بخش و تعیین جایگاه آن در اقتصاد ملی، هدف اصلی این گزارش برای تأمین بخشی از این زمینه‌ها است.

۱-۲- شرح مسئله (اهداف، ضرورت، متدولوژی تحقیق ...)

۱-۲-۱- اهداف

هدف کلی:

تعیین سهم بخش خصوصی از ارزش‌افزوده اقتصاد ایران.

۱-۲-۲- ضرورت مسئله

فضای جدید، پیچیده و به هم‌پیوسته در اقتصاد، کشور را ناگزیر از رصد و پایش، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و به‌کارگیری مجموعه اقدامات منسجم و پیشگیرانه جهت حفظ و ارتقای پویایی نظام اقتصادی کرده است. تحولات،

اختلالات و تکان‌های خارجی (مانند تغییرات قیمت جهانی نفت، بحران‌های مالی، تغییر قیمت محصولات در بازارهای جهانی و...) و تحولات داخلی همگی نمونه موضوعاتی است که نیازمند آسیب‌شناسی و تحلیل آثار آن بر اقتصاد کلان و زیربخش‌های اقتصادی است. گفتنی است تحلیل و ارزیابی موضوعات مورد اشاره در خصوص زیر بخش‌های اقتصادی از جمله بخش خصوصی از اهمیت بالاتری برخوردار است.

اقتصاد جهان متأثر از دوره‌های پرفراز و نشیب بوده و در هر دوره، قدرت‌های اقتصادی تجربه تلخ و شیرینی از نوع نگاه به بخش خصوصی را در کارنامه خود داشته‌اند و سرانجام به این نتیجه رسیدند که یکی از بهترین راه‌های برون‌رفت از معضلات به وجود آمده توانمند شدن بخش خصوصی است. در طی سالیان گذشته، اقتصاد ایران عمدتاً در اختیار دولت و بخش عمومی اقتصاد قرار داشته و فرصت قابل توجه و مناسبی به بخش خصوصی در راستای نقش‌آفرینی و انجام فعالیت داده نشده است.

بخش خصوصی یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد کشور است که از ظرفیت‌ها و پتانسیل بالقوه بالایی در راستای توسعه و تعالی اقتصاد کشور برخوردار است. رشد و توسعه هدفمند، سیستمی و مستمر هر کشور ضمن آنکه نیازمند سرمایه‌گذاری‌های جدید در حوزه‌های عمران و زیربنایی از یک‌سو و توسعه سرمایه‌های انسانی از سوی دیگر است، نیازمند تهیه و تدوین و استقرار نظام آماری پویا و هدفمند و بر اساس آن، تهیه و تدوین حساب‌های اقتصادی است تا بر اساس خروجی‌های نظام آماری و نظام حساب‌های اقتصادی، مدیران و کارشناسان اقتصادی بتوانند ضمن تحلیل علمی و واقعی عملکردهای گذشته و شناسایی نقاط قوت و ضعف آن، با اتخاذ تصمیمات صحیح، دقیق و بهنگام، برنامه‌ریزی فعالیت‌های آتی کشور را در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مستغنی نمایند.

در این راستا بررسی روند و تحلیل شاخص‌های کلیدی به منظور استخراج چالش‌ها و ارائه راهکارهای متناسب، پیش‌بینی و ارائه تحلیل‌های آینده‌نگر کمک شایانی (به سیاست‌گذاران اقتصادی و تصمیم‌گیران حوزه بخش خصوصی که مایل‌اند تا با شناخت تحولات آتی اقتصاد و متغیرهای مؤثر بر آن تفسیر واقع‌بینانه‌ای از روند کلی اقتصاد در آینده داشته باشند) خواهد کرد. چنین شناختی آن‌ها را قادر خواهد ساخت که بتوانند سیاست‌های آتی را به نحو مطلوب‌تر در راستای بهبود و تثبیت وضعیت اقتصادی و کاهش انحراف از مسیر صحیح به‌کارگیرند. نکته اساسی آن است که شناسایی و احصای دقیق چالش‌ها و تحلیل تحولات، نیازمند ارتباط تنگاتنگ با فعالان اقتصادی بخش خصوصی است. در این راستا مهم‌ترین مسئله برای اجرای این هدف را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- نبود نگاهی فراگیرتر به بخش خصوصی و مشخصه‌های آن از دیدگاه تعاریف و مفاهیم و انطباق آن با سیستم حساب‌های ملی برای محاسبه ابعاد کمی این بخش
- فقدان فرایند مستمر اندازه‌گیری کمی بخش خصوصی و به دست آوردن سهم بخش خصوصی در اقتصاد ایران به منظور ارزیابی اثربخشی سیاست‌های اتخاذ شده در کشور برای کاهش سهم بخش دولت در اقتصاد

۱-۲-۳- متدولوژی تحقیق (ماهیت تحقیق، متغیرهای اصلی، ارقام آماری، روش گردآوری اطلاعات و ...)

روش و متدولوژی مطالعات ترکیبی از روش‌های اسنادی، کتابخانه‌ای و پیمایشی (برای جمع‌آوری اطلاعات آماری) است که همه آن‌ها بر اساس مبانی و روش‌های پیش‌بینی‌شده در نظام آماری و نظام حساب‌های ملی و منطقه‌ای کشور (مرکز آمار ایران) و سیستم حساب‌های ملی ۲۰۰۸ انجام می‌گیرد. مراحل انجام طرح بدین ترتیب می‌باشد:

۱- مطالعه کامل و گسترده در ارتباط با تجربه و نحوه عملکرد سایر کشورها در ارتباط با روش‌های اندازه‌گیری سهم بخش خصوصی

۲- پس از بررسی وضعیت اطلاعات اقتصادی حاصل از منابع آماری مختلف، محاسبه سهم بخش خصوصی در اقتصاد با دو روش زیر:

الف) در این روش سهم بخش خصوصی در اقتصاد با کسر سهم بخش عمومی از کل محصول ناخالص داخلی به دست می‌آید. محصول ناخالص داخلی همه‌ساله توسط مرکز آمار ایران و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محاسبه می‌شود. برای محاسبه سهم بخش عمومی نیز از گردآوری آمار و اطلاعات بخش عمومی از طریق دریافت قانون بودجه برای دستگاه‌های دولتی، دریافت بیلان شهرداری‌ها، جمع‌آوری صورت‌های مالی نهادهای عمومی اجتماعی و بیمه خدمات کشوری و بازنشستگی کشوری، صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی، صورت‌های مالی نهادهای عمومی دولتی برای سال موردنظر انجام می‌گیرد.

ب) در این روش پس از محاسبه اندازه و سهم بخش خصوصی از روش اول، آن دسته از بنگاه‌ها و نهادهای اقتصادی که مالکیتشان توسط دولت تعیین می‌شود، حتی اگر بیش از نیمی از سهام آن متعلق به بخش خصوصی باشد، را بر اساس لیست درخواستی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران مشخص نموده و سهم آن‌ها از اقتصاد را به دلیل مالکیت دولتی‌شان از بخش خصوصی کم و به بخش دولتی اضافه می‌شود.

۱-۳- دست‌آوردهای کاربردی طرح

۱-۳-۱- نتایج طرح تا چه اندازه در جهت تجهیز و تقویت نظام تصمیم‌گیری کشور موثر خواهد بود؟

پس از پیروزی انقلاب اسلامی بنا به علل متعدد، حوزه فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی با روند فزاینده‌ای گسترش یافت. نتیجه این گسترش در اواخر دهه ۱۳۶۰ موجب ناکارایی فعالیت‌های اقتصادی شده و لذا محدودکردن حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت و خصوصی‌سازی، جزو یکی از ارکان اصلی برنامه اول توسعه قرار گرفت. برنامه مذکور به‌عنوان نقطه آغاز سیاست‌های متعددی در جهت گسترش خصوصی‌سازی در ایران تهیه و ابلاغ شده است. در طول این سال‌ها همواره این سؤال مطرح بوده که آیا چنین سیاست‌هایی هم از منظر «جلب مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی» و هم از منظر «تبدیل مدیریت دولتی و انتقال آن به بخش خصوصی» موفقیت‌آمیز بوده‌اند یا خیر. تعیین نقش بخش خصوصی و محاسبه سهم آن در اقتصاد از مواردی است که در بررسی‌های مربوط به فرآیند

خصوصی‌سازی و تجزیه و تحلیل آثار سیاست‌های مختلف اتخاذ شده توسط سیاست‌گذاران، ابزاری کلیدی محسوب می‌شود.

۱-۳-۲- نتایج طرح، چه ایده جدید، نکات و ویژگی‌هایی را برای نظام سیاست‌گذاری کشور در بر خواهد داشت؟

با توجه به اهمیت و نقش اساسی بخش خصوصی در هر اقتصاد، اطلاع از سهم بخش خصوصی از کل اقتصاد و روند تحولات آن از مهم‌ترین اطلاعاتی است که می‌تواند به‌عنوان سنج‌ای برای ارزیابی عملکرد سیاست‌های خرد و کلان اتخاذ شده توسط سیاست‌گذاران، مورد استفاده و بهره‌برداری قرار گیرد. تاکنون تلاش‌ها و اقداماتی در راستای اندازه‌گیری سهم بخش خصوصی از کل اقتصاد ایران صورت گرفته است که عمدتاً جنبه برآوردی و تخمینی داشته‌اند ولی در این مطالعه با استفاده از آمارها و اطلاعات ثبتی و رسمی اعلام شده توسط کارگزاران مختلف اقتصادی (اعم از بخش عمومی، بخش خصوصی و تعاونی‌ها) به محاسبه سهم بخش خصوصی از اقتصاد ایران پرداخته خواهد شد که این روش از دقت بسیار بالایی نسبت به سایر روش‌ها برخوردار است.

۱-۳-۳- دستاوردهای طرح چه مشکل و یا معضل اقتصادی کشور را برطرف خواهد نمود؟

بر اساس اطلاعات به دست آمده از این مطالعه می‌توان نتایج واقعی سیاست‌های اتخاذ شده در حوزه خصوصی‌سازی و یا اثر سایر سیاست‌ها را در ارتباط با برون‌رانی و یا فضا سازی برای فعالیت و حضور بخش خصوصی در اقتصاد را به دقت مورد ارزیابی و بررسی قرار داد.

۱-۴- سابقه علمی موضوع

بر اساس اطلاع محققین این مطالعه، در زمینه محاسبه و تعیین اندازه بخش خصوصی کشور با استفاده از روش‌های مستقیم و یا غیرمستقیم مبتنی بر داده‌های آماری تاکنون کاری انجام نشده است و صرفاً برآوردهایی در سطح کلی و بر اساس مدل‌های اقتصادسنجی انجام شده است. با این حال در سال ۱۳۹۱ سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور توسط پژوهشکده آمار انجام شده که بر اساس روش مستقیم ترکیبی با استفاده از صورت‌های مالی (ثبتی) و روش پیمایشی بوده است.

در این پژوهش نیز تلاش شده است که با استخراج داده‌های مورد نیاز از نتایج طرح‌های حساب‌های ملی و بررسی صورت‌های مالی، ارزش افزوده بخش خصوصی و سهم آن در اقتصاد ایران، محاسبه شود.

تعاریف و مفاهیم

۲-۱- مقدمه

دانش و اطلاعات مبنا و پایه اساسی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. در راستای انجام سیاست‌گذاری موفق و منتج به هدف موردنظر، کمیت مناسب و کیفیت بالای اطلاعات و آمار در اختیار از واجبات و الزامات کار است. مسئله‌ای نه‌چندان به‌روز در عرصه مسائل جهانی، اما باقی‌مانده و گریبان‌گیر اقتصاد ایران، مسئله تعیین جایگاه و نقش دولت در اقتصاد و جامعه است. این مسئله در بسیاری از کشورهای پیشرو در عرصه‌های اقتصادی، سال‌ها است که مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و تکلیف جامعه و کشور در ارتباط با پاسخ این سؤال بنیادین و اساسی روشن شده است. اما متأسفانه در اقتصاد ایران کماکان این مسئله بدون پاسخ مانده است و سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان تکلیف خود را در مواجهه با این پرسش نمی‌دانند. از جمله مهم‌ترین نکاتی که در ارتباط با پاسخ این سؤال اساسی کماکان در اقتصاد ایران مغفول مانده است این است که هر یک از بخش‌های خصوصی و دولتی چه سهمی از فعالیت‌های اقتصادی کشور را به خود اختصاص داده‌اند؟ در اقتصاد ایران تا کنون به شکل نظام‌مند و ریشه‌ای پاسخی به این سؤال داده نشده است. لذا این مطالعه در صدد است تا با استفاده از منابع و امکانات موجود به این پرسش اساسی پاسخی مناسب ارائه دهد.

در این مطالعه هدف برآورد سهم بخش خصوصی از مجموعه فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران است. اما نکته مهم قبل از ورود به مبحث محاسبات، رسیدن به دانش و اطلاعات کافی در ارتباط با تعاریف و مفاهیم مرتبط با نظام حسابداری استاندارد و بین‌المللی محاسبات ملی است. لذا در این راستا در گام نخست به شکل کامل و دقیق به بررسی تعاریف و مفاهیم مرتبط با حسابداری ملی و در گام بعدی به مطالعه و بررسی مطالعات مرتبط با موضوع مورد بررسی پرداخته خواهد شد.

۲-۲- تعاریف و مفاهیم:

- سیستم حساب‌های ملی:

مجموعه‌ای منسجم، سازگار و یکپارچه حساب‌ها، ترازنامه‌ها و جداول مبتنی بر تعاریف و مفاهیم طبقه‌بندی‌ها و قواعد حسابداری توافق شده در سطح بین‌المللی است. این حساب‌ها اطلاعات جامع و مفصلی از فعالیت‌های مختلف اقتصادی انجام شده در کل اقتصاد یک کشور و مبادلات صورت گرفته بین بنگاه‌های اقتصادی در بازار یا محل دیگر را فراهم می‌کند.

حساب‌های ملی برای یک دوره زمانی معین تنظیم می‌شود و بنابراین عملکرد اقتصاد یک کشور از طریق داده‌های حاصل از آن به تصویر کشیده شده و مورد تجزیه و تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرد. این پژوهش با استناد به آخرین نسخه سیستم حساب‌های ملی (۲۰۰۸) انجام شده است.

- محصول ناخالص داخلی:

محصول ناخالص داخلی معیاری برای اندازه‌گیری تولید است. محصول ناخالص داخلی یک کشور برابر است با حاصل جمع ارزش افزوده ناخالص کلیه تولیدکنندگان مقیم آن کشور (به‌علاوه هر نوع مالیات منهای هر نوع یارانه بر محصول که در ارزش ستانده آن‌ها وجود ندارد). بنابراین اگر جمع ستانده و جمع مصرف واسطه فعالیت‌های اقتصادی را داشته باشیم، محصول ناخالص داخلی برابر با ارزش همه کالاها و خدمات تولید شده در یک دوره منهای کالاها و خدمات مصرف شده در فرآیند تولید طی همان دوره بعلاوه مالیات منهای یارانه است.

- ستانده:

ارزش کالاها و خدماتی است که به‌وسیله یک کارگاه در اقتصاد کشور تولید می‌شود و برای استفاده در خارج از کارگاه در دسترس قرار می‌گیرد که به قیمت بازار یا معادل قیمت بازار ارزش‌گذاری می‌شود و به دو زیر گروه ستانده بازاری و غیر بازاری تقسیم می‌شود.

- ستانده بازاری:

ستانده‌ای است که در بازار به قیمت‌هایی که از نظر اقتصادی معنی‌دار است عرضه و فروخته شده یا تولیدکننده قصد عرضه و فروش آن را داشته باشد. قیمت‌ها وقتی از نظر اقتصادی معنی‌دار است که بر میزان کالاها و خدماتی که تولیدکننده مایل به عرضه آن و خریدار نیز حاضر به خرید آن است، تأثیر معنی‌داری داشته باشد.

- ستانده غیر بازاری:

این نوع ستانده عبارت از کالاها و خدمات فردی یا جمعی است که توسط مؤسسات غیرانتفاعی در خدمت خانوارها یا دولت تولید می‌شود و به‌طور رایگان یا به قیمتی که از نظر اقتصادی معنی‌دار نیست، به سایر واحدهای نهادی یا به کل جامعه عرضه می‌شود. این نوع ستانده به دو دلیل زیر تولید می‌شود:

الف- امکان تشخیص و کنترل میزان مصرف خدمات جمعی توسط مصرف‌کنندگان وجود ندارد، بنابراین نمی‌توان آن‌ها را وادار به پرداخت مبلغ معینی در مقابل ارائه این نوع خدمات کرد. همچنین زمانی که هزینه مبادلات بسیار زیاد است، سازوکار قیمت‌های بازار را نمی‌توان به‌کاربرد. بنابراین تولید چنین خدماتی باید به‌طور جمعی توسط دولت سازمان‌دهی شود و از منابعی غیر از فروش خدمات، نظیر مالیات یا سایر درآمدهای دولت تأمین مالی شود.

ب- واحدهای دولتی و مؤسسات غیرانتفاعی در خدمت خانوارها، ممکن است کالاها یا خدماتی را تولید و به خانوارها عرضه کنند که امکان دریافت بهای خدمات از مصرف‌کنندگان وجود دارد لیکن به دلیل برخی ملاحظات اقتصادی یا اجتماعی، آن‌ها را به‌طور رایگان یا به کمتر از قیمتی که از نظر اقتصادی معنی‌دار است، ارائه می‌کنند. مثال بارز این نوع خدمات، ارائه خدمات آموزشی یا بهداشتی دولت به خانوارها است.

- مصرف واسطه:

مصرف واسطه عبارت از ارزش کالاها و خدماتی است که به‌صورت نهاده‌های واسطه‌ای در یک فرایند تولید استفاده می‌شوند، به استثنای مصرف دارایی‌های ثابت که به عنوان مصرف سرمایه ثابت می‌شود. همچنین کالاها و خدمات ممکن است در فرایند تولید تغییر شکل داده یا کاملاً مصرف شوند.

بعضی از نهاده‌ها بعد از تغییر شکل و تشکیل ستانده، مجدداً وارد یک فرایند تولید دیگر می‌شوند و بعضی دیگر نظیر برق و اکثر خدمات، به‌طور کامل در فرایند تولید مصرف می‌شوند.

مصرف کالاها و خدماتی نظیر مواد اولیه، برق، آب، سوخت، لوازم‌التحریر، ارتباطات، حمل‌ونقل، تعمیرات جزئی ساختمان و ماشین‌آلات و امثال آن‌ها مصارف واسطه محسوب می‌شوند.

- مصرف سرمایه ثابت:

مصرف سرمایه ثابت به عنوان بخشی از هزینه تولید، عبارت از کاهش ارزش جاری موجودی دارایی‌های ثابت است که در اثر از بین رفتن فیزیکی، از مد افتادگی عادی و حوادث معمولی در دارایی‌های تحت مالکیت و مورد استفاده یک تولیدکننده در طول یک دوره حسابداری پدید می‌آید. ارزش دارایی‌های ثابت از بین رفته در اثر جنگ یا وقایع استثنایی نظیر فجایع طبیعی که به‌ندرت اتفاق می‌افتد مصرف سرمایه‌ی ثابت محسوب نمی‌شود.

- ارزش افزوده:

محاسبه ارزش افزوده به منظور پرهیز از احتساب مضاعف صورت می‌گیرد. به این معنی که ارزش کالاها و خدماتی که به‌عنوان داده‌های واسطه یک فعالیت به کار گرفته می‌شود به‌نوبه خود ستانده یک فرایند تولید بوده و لازم است از ستانده این فعالیت کسر شود تا ارزش افزوده آن به دست آید.

ارزش افزوده می‌تواند به صورت خالص و ناخالص اندازه‌گیری شود. بدین معنی که می‌توان مصرف سرمایه ثابت را از آن کسر کرد یا نه. ارزش افزوده ناخالص به‌صورت ارزش ستانده منهای ارزش مصرف واسطه تعریف می‌شود و ارزش افزوده خالص به‌صورت ارزش ستانده منهای ارزش مصرف واسطه‌ای و مصرف سرمایه ثابت تعریف می‌شود.

- واحد نهادی:

کل اقتصاد یک کشور را می‌توان به بخش‌هایی تقسیم کرد که هر بخش شامل تعدادی واحد نهادی مقیم آن کشور است. واحدهای نهادی واحدهایی هستند که دارای استقلال تصمیم‌گیری و عملکرد هستند. واحدهای نهادی در سری مبادلات به‌طور کامل وارد می‌شوند و تصمیم‌گیری می‌کنند. این واحدها مسئولیت دارند و مرکز تصمیم‌گیری برای تمامی جنبه‌های زندگی اقتصادی‌شان هستند. بنابراین این واحدها می‌توانند مالک دارایی شوند، بدهی ایجاد کنند، فعالیت اقتصادی کنند و با سایر موجودیت‌های اقتصادی مبادله کنند. واحدهای نهادی که به‌صورت گروه کنار هم جمع می‌شوند، بر اساس وظایف اصلی، رفتار، عملکرد و اهدافشان، بخش نهادی را تشکیل می‌دهند که شامل ۵ زیر بخش است:

- ۱- شرکت‌های غیرمالی
- ۲- شرکت‌های مالی
- ۳- دولت
- ۴- نهادهای غیرانتفاعی در خدمت خانوار
- ۵- خانوار

پیش از تعریف هر یک از زیر بخش‌های نهادی، تعریفی اجمالی از شرکت و شبه شرکت داده می‌شود.

- شرکت:

در سیستم حساب‌های ملی از شرکت به گونه‌ای گسترده‌تر از مفهوم قانونی آن استفاده شده است. به طور کلی تمام موجودیت‌هایی که:

- ۱- قابلیت ایجاد منفعت یا عایدی مالی برای صاحبانشان دارند.
- ۲- در قانون به عنوان موجودیت قانونی جدا از صاحبان آن‌ها که مسئولیت محدودی دارند، شناخته شده‌اند.
- ۳- به منظور اشتغال به تولید بازاری ایجاد شده‌اند.

به هر صورتی که خودشان را توصیف کنند یا هرچه که نامیده شوند، در سیستم حساب‌های ملی شرکت تلقی می‌شوند. اصطلاح شرکت همان‌گونه که به شرکت‌های تأسیس شده بر اساس قانون اطلاق می‌شود، تعاونی‌ها، شرکت‌های با مسئولیت محدود، واحدهای مقیم فرضی و شبه شرکت‌ها را نیز در برمی‌گیرد. هر وقت که از اصطلاح شرکت استفاده می‌شود، منظور از آن پوشش وسیع‌تری از تعریف محدود قانونی آن است مگر این‌که به صراحت گفته شود.

- شبه شرکت:

کارکرد برخی از بنگاه‌های غیرشرکتی از همه (یا تقریباً همه) جهات به گونه‌ای است که گویی شرکت هستند. این‌ها در سیستم حساب‌های ملی اصطلاحاً شبه شرکت گفته می‌شوند و همراه با شرکت‌ها در بخش‌های شرکت‌های غیرمالی و شرکت‌های مالی قرار می‌گیرند.

یک شبه شرکت می‌تواند به یکی از اشکال زیر وجود داشته باشد:

۱. یک بنگاه غیرشرکتی متعلق به یک واحد نهادی مقیم که اطلاعات کافی برای تهیه مجموعه کامل حساب‌ها را در اختیار دارد و به گونه‌ای گردانده می‌شود که گویی یک شرکت جدا است و رابطه مجازی آن با مالکش مشابه رابطه یک شرکت با سهامداران است.
۲. یک بنگاه غیرشرکتی که مالک آن یک واحد نهادی غیرمقیم بوده و به دلیل این‌که طی مدت زمان طولانی یا نامحدود در سرزمین اقتصادی به میزان قابل ملاحظه‌ای تولید اشتغال داشته است، این گونه پنداشته می‌شود که یک واحد نهادی مقیم است.

شبه شرکت‌ها بنگاه‌های غیرشرکتی هستند که به اندازه‌ای خودگردان و مستقل‌اند که به شیوه شرکت‌ها رفتار می‌کنند و می‌توانند از مالکانشان جدا شوند. وقتی با این شبه شرکت‌ها همانند شرکت‌ها برخورد می‌شود باید مجموعه کامل حساب‌های خود را داشته باشند. در حقیقت برای اینکه یک بنگاه شبه شرکت تلقی شود، وجود مجموعه کامل حساب‌ها از جمله ترازنامه‌ها شرط لازم است. در غیر این صورت از نظر حسابداری امکان متمایز کردن شبه شرکت از مالک آن وجود ندارد.

پس از تعاریف و مفاهیم اولیه، به پنج زیربخش نهادی اشاره می‌شود:

الف- شرکت‌های غیرمالی

شرکت‌های غیرمالی شرکت‌هایی هستند که فعالیت اصلی آن‌ها تولید کالاها یا خدمات غیرمالی بازاری است. اصطلاح شرکت به تعاونی‌ها، شراکت‌های با مسئولیت محدود، واحدهای مقیم فرضی و شبه‌شرکت‌ها و نیز شرکت‌هایی که به طور قانونی تأسیس می‌شوند اطلاق می‌شود. همه شرکت‌های غیرمالی مقیم، در بخش شرکت‌های غیرمالی قرار می‌گیرند و در عمل قسمت عمده این بخش را تشکیل می‌دهند. علاوه بر این نهادهای غیرانتفاعی که به تولید بازاری کالاها و خدمات غیرمالی اشتغال دارند نیز در این بخش قرار می‌گیرند. برای مثال بیمارستان‌ها یا مدارس که بهای خدماتشان را دریافت می‌کنند تا قادر به تأمین هزینه‌های جاری تولیدشان باشند، یا اتحادیه‌های صنفی که از طریق حق عضویت‌های دریافتی از اعضای تأمین مالی می‌شوند. اعضای این اتحادیه‌ها از شرکت‌های غیرمالی یا بنگاه‌های غیرشرکتی تشکیل می‌شوند که ارتقاء و حفظ منافع آن‌ها به عهده این اتحادیه‌ها است.

ب- شرکت‌های مالی

بخش شرکت‌های مالی شامل همه شرکت‌های مقیمی است که فعالیت اصلی آن‌ها ارائه خدمات مالی است شامل واسطه‌گری‌های مالی، خدمات بیمه و صندوق‌های بازنشستگی، و واحدهایی که فعالیت آسان‌سازی واسطه‌گری مالی انجام می‌دهند. این بخش همچنین شامل نهادهای غیرانتفاعی است که به تولید بازاری با ماهیت مالی اشتغال دارند، نظیر نهادهای غیرانتفاعی که از طریق حق عضویت‌های دریافتی از بنگاه‌های مالی که ارتقاء و حفظ منافع آن‌ها را به عهده دارند، تأمین مالی می‌شوند.

ج- دولت

بخش دولت شامل کلیه واحدهای دولتی و مؤسسات غیرانتفاعی غیر بازاری است که تأمین مالی و کنترل آن عمدتاً از طرف واحدهای دولتی صورت می‌گیرد. واحدهای دولتی واحدهای نهادی هستند که انجام وظایف دولت و وظیفه آن‌ها است. دولت یک کشور شامل دستگاه‌های عمومی و حوزه‌های مربوطه است که به عنوان موجودیت‌هایی هستند که طی فرایندهای سیاسی پدید آمده و دارای اختیارات قانون‌گذاری، قضایی و اجرایی در یک محدوده جغرافیایی معین می‌باشند.

بخش دولت عمدتاً از واحدهای مرکزی، ایالتی و محلی دولت همراه با صندوق‌های تأمین اجتماعی توسط آن واحدها ایجاد یا کنترل می‌شوند، تشکیل شده است.

• دولت مرکزی

دولت مرکزی از واحد نهادی یا واحدهای تشکیل دهنده دولت مرکزی به اضافه نهادهای غیرانتفاعی غیربازاری که توسط دولت مرکزی کنترل می‌شوند، تشکیل یافته است. اقتدار سیاسی دولت مرکزی در کل سرزمین یک کشور گسترده است.

• دولت ایالتی

دولت‌های ایالتی واحدهای نهادی هستند که سهمی از وظایف دولت را در سطحی پایین‌تر از دولت مرکزی و بالاتر از دولت محلی انجام می‌دهند. آن‌ها واحدهای نهادی هستند که قدرت مالی، قانون‌گذاری و اجرایی در مورد ایالت‌های انفرادی که جزو محدوده نظارت آن‌هاست را دارا می‌باشند.

• دولت محلی

دولت‌های محلی، واحدهای نهادی هستند که قدرت تأمین مالی، قانون‌گذاری و اجرایی آن‌ها، یک منطقه جغرافیایی را که در تقسیم‌بندی‌ها کوچک‌ترین منطقه است، پوشش می‌دهد و امور مدیریتی و سیاست‌گذاری را انجام می‌دهند. محدوده عمل قدرت آن‌ها بسیار پایین‌تر از سطح دولت مرکزی و همچنین دولت‌های ایالتی است و ممکن است برای آن‌ها مالیات‌هایی تعیین شده یا نشده باشد که از واحدهای نهادی مقیم در مناطقی که در ریافت کنند. اغلب آن‌ها به شدت به دریافت‌های انتقالی از سطوح بالاتر دولت وابسته هستند.

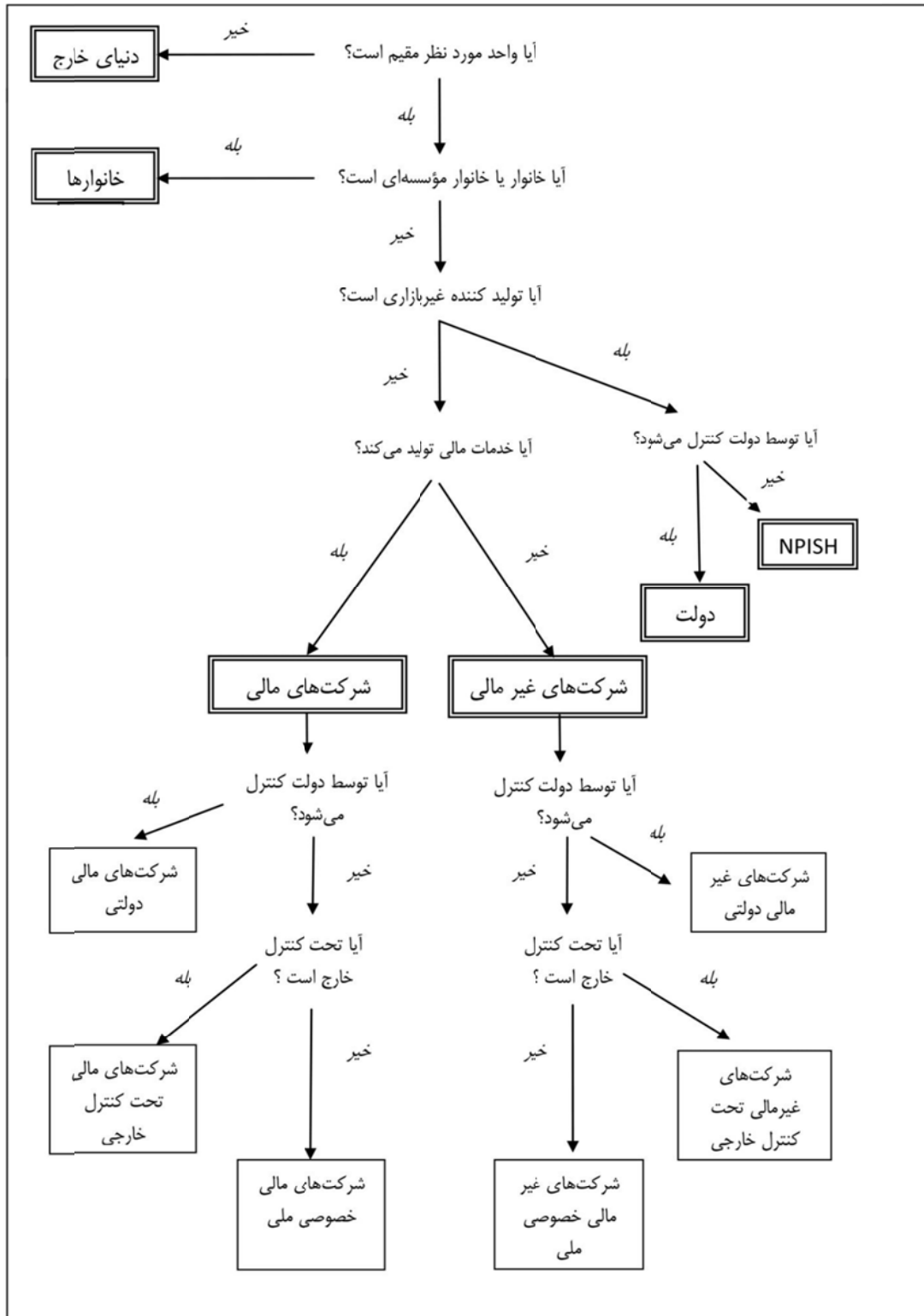
د- نهادهای غیرانتفاعی در خدمت خانوار

پیش از تعریف نهادهای غیرانتفاعی در خدمت خانوار لازم است توضیحی در رابطه با نهادهای غیرانتفاعی داده شود. نهادهای غیرانتفاعی، واحدهای نهادی هستند که به منظور تولید یا توزیع کالاها یا خدمات ایجاد می‌شوند ولی نه به منظور ایجاد هر نوع درآمد یا منفعتی برای واحدهایی که آن‌ها را کنترل یا تأمین مالی می‌کنند. با این حال برخی از نهادهای غیرانتفاعی، کالاها و خدماتی را به قیمت‌های قابل ملاحظه اقتصادی برای مشتریان فراهم می‌کنند که با آن‌ها به همان شیوه شرکت برخورد می‌شود. نهادهای غیرانتفاعی دیگر که توسط دولت کنترل می‌شوند به عنوان واحدهای دولتی تلقی می‌شوند و بقیه نهادهای غیرانتفاعی که کالاها و خدمات تولید می‌کنند ولی آن‌ها را به قیمت‌های فراوان از نظر اقتصادی نمی‌فروشند و توسط دولت کنترل نمی‌شوند، به عنوان گروه خاصی از واحدها تلقی می‌شوند که نهادهای غیرانتفاعی در خدمت خانوارها نامیده می‌شوند.

ه- خانوار

خانوار به عنوان گروهی از اشخاص تعریف می‌شود که محل اقامت زندگی خود را به اشتراک می‌گذارند، در قسمتی از درآمد و ثروتشان یا تمام آن شریک هستند و انواع مشخصی از کالاها و خدمات را که عمدتاً خوراک و مسکن هستند به طور جمعی مصرف می‌کنند.

بخش خانوارها شامل همه خانوارهای مقیم است. این بخش، خانوارهای مؤسسه‌ای را که از اشخاصی تشکیل می‌شوند که در بیمارستان‌ها، خانه‌های سالمندان، زندان‌ها و غیره برای مدت طولانی اقامت دارند را نیز در برمی‌گیرد. شکل صفحه بعد نوع بررسی‌هایی را که برای تخصیص واحدها به بخش‌های نهادی مناسب و در نتیجه شناسایی آن‌ها از نظر نوع فعالیت، لازم است را نشان می‌دهد.



شکل ۱-۲ - راهنمای تخصیص واحدها به بخش‌های نهادی

و- بخش عمومی:

مهم‌ترین مفهوم بین‌المللی در خصوص بخش عمومی در سیستم حساب‌های ملی نهفته است. در سیستم حساب‌های ملی ۲۰۰۸ برای زیر بخشی کردن بخش عمومی دو روش در نظر گرفته شده است. در روش اول، بخش عمومی شامل دولت و تمامی شرکت‌های مالی دولتی (غیر از بانک مرکزی) و شرکت‌های غیرمالی دولتی است. در روش دوم، بخش عمومی را می‌توان بر حسب سطوح دولت به همان شیوه بخش دولت گروه‌بندی کرد. در این حالت، زیر بخش‌ها عبارت از بخش عمومی دولت مرکزی، بخش عمومی دولت ایالتی و بخش عمومی دولت محلی خواهند بود. هر یک از این زیر بخش‌ها متشکل از زیر بخش متناظر بخش دولت بعلاوه تمامی شرکت‌های دولتی تحت کنترل واحدی از همان سطح دولت خواهد بود. اگر واحدی توسط واحدهای دو سطح از دولت کنترل شود، باید با توجه به عواملی نظیر درجه کنترل اعمال شده توسط هر یک از واحدهای کنترل کننده، به یکی از سطوح دولت تخصیص یابد. صندوق‌های تأمین اجتماعی می‌توانند زیر بخش جداگانه‌ای را تشکیل دهند یا می‌توانند با هر یک از سطوح دولت ترکیب شوند.

جدول ۱-۲- بخش عمومی و ارتباط آن با بخش‌های نهادی

خانوارها	مؤسسات غیرانتفاعی در خدمت خانوارها	دولت	شرکت‌های مالی	شرکت‌های غیرمالی
خصوصی	خصوصی	عمومی	عمومی	عمومی
			خصوصی	خصوصی

در این فصل سعی بر آن شده است که به ارائه تعاریف و مفاهیم مورداستفاده پرداخته شود. لازم به ذکر است با توجه به آنکه شیوه محاسبه متمرکز بر بخش عمومی است؛ لذا به تعریف اجمالی از آن نیز اشاره گردیده است. شایان ذکر است در محاسبه سهم بخش خصوصی در این پروژه ملاک تصمیم‌گیری مالکیت دولتی است که منظور در اختیار داشتن بیش از ۵۰ درصد سهام آن واحد توسط دولت است. در فاز دوم این پروژه بنا به تصمیم کارفرما واحدهایی که مدیریتشان توسط دولت تعیین شود علیرغم اینکه سهم مالکیتشان کمتر از ۵۰ درصد باشد در بخش عمومی لحاظ می‌شوند.

۲-۳- ادبیات موضوع

۲-۳-۱- خصوصی‌سازی و اهمیت آن

بر اساس کارکرد و اهمیت خصوصی‌سازی، اهداف آن با توجه به ویژگی‌های خاص هر کشور تعریف می‌گردند. انتقال از فعالیت‌های اقتصادی دولتی و عمومی به بخش خصوصی به منظور افزایش بهره‌وری^۱ و رشد تولید ملی یکی از اهداف خصوصی‌سازی است.

دستیابی به رشد اقتصادی از طریق ارتقای بهره‌وری از مهم‌ترین اهداف اقتصادی کشورها به شمار می‌رود. بهره‌وری بیانگر رابطه بین ستانده‌ها و نهاده‌ها در فرآیند تولید است. با افزایش بهره‌وری به ازای نهاده‌های موجود در اقتصاد ارزش افزوده بیشتری ایجاد شده و در نتیجه درآمد بیشتری فراهم گشته و بین عوامل تولید توزیع می‌گردد. در واقع بهبود بهره‌وری منجر به بهبود استانداردهای زندگی می‌شود (نیلی، ۱۳۹۱). علاوه بر آن شاخص بهره‌وری نیروی کار شاخص

^۱ Productivity

مهمی در ارزیابی تغییرات در سطح استانداردهای زندگی است. همچنین، تحریک رشد بهره‌وری یکی از چالش‌های اصلی اقتصادی ایران در میان مدت است. نتایج مطالعات صورت گرفته، نشان می‌دهد که مهم‌ترین عامل رقابت‌پذیری، افزایش بهره‌وری است. به عبارت دیگر، شاخص اصلی بررسی رقابت‌پذیری هر فعالیت اقتصادی، بهره‌وری آن است که نشان می‌دهد فعالیت مزبور در بلندمدت به چه میزان قابلیت خلق درآمد و ایجاد بازدهی را برای عوامل تولید دارد (صندوق بین‌المللی پول^۱، ۲۰۱۵).

در کشور ما اهداف خصوصی‌سازی بیشتر همان اهداف مطرح شده در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری درباره اصل ۴۴ قانون اساسی است. این اهداف شامل شتاب بخشیدن به رشد تولید ناخالص ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد کلان، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها است. واژه خصوصی‌سازی، به هرگونه انتقال فعالیت اقتصادی از بخش دولتی و عمومی به بخش خصوصی اطلاق می‌شود. این امر می‌تواند فقط در ارتباط با داخل کردن سرمایه یا فن مدیریت خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی و عمومی باشد، اما تصور عام بیشتر انتقال مالکیت از بنگاه‌های دولتی و عمومی به بخش خصوصی را شامل می‌شود. در بحث خصوصی‌سازی به دلیل آنکه مدیریت بخش خصوصی از نظر تخصیص بهینه منابع نسبت به مالکیت عمومی کاراتر عمل می‌کند لذا افزایش رقابت و بهره‌وری را به دنبال دارد. همچنین در اینجا یک پیش فرضی وجود دارد و آن اینکه بنگاه‌های دولتی و خصوصی ساختارهای انگیزه‌ای متفاوتی دارند و بنابراین کارایی‌های متفاوتی نیز از آن‌ها منتج خواهد شد. البته باید یادآوری کرد که انتقاداتی هم بر سیاست‌های واگذاری و انتقال فعالیت‌های اقتصادی از بخش دولتی به بخش خصوصی وجود دارد. به‌عنوان مثال شفاف نبودن قوانین و مقررات، نوع واگذاری، تغییر در سطح درآمدها و تغییر در سطح اشتغال جامعه از موضوعات چالش برانگیز این حوزه است که دارای منتقدین مخصوص به خود است.

۲-۳-۲- تعریف بخش خصوصی و تمایز آن با بخش عمومی

تعریف بخش خصوصی و عمومی هم در حوزه سیاست و حقوق و هم در حوزه اقتصاد و مدیریت اهمیت زیادی دارد. بخش خصوصی بخشی از اقتصاد است که برای کسب منفعت شخصی راه‌اندازی شده و تحت کنترل مستقیم دولت نیست.

نخستین مسئله‌ای که در زمینه تعریف بخش خصوصی بایستی مورد توجه قرار گیرد، سیال بودن این مفهوم با توجه به ارزش قضاوت‌ها و تلقی‌ات جامعه مورد نظر و همچنین اهداف و سیاست‌هایی است که نیل به آن‌ها مستلزم ارائه تعریفی از این مفهوم است. به عنوان مثال، اگر درصد تقسیم فعالیت‌ها در سطح ملی بین بخش خصوصی و دولت باشیم، بسته به نوع فکر اقتصادی و نظریه اقتصادی حاکم بر اداره کشور، ممکن است تعریف بخش خصوصی در جوامع مختلف متفاوت باشد. برعکس، اگر درصد مقایسه وضعیت اقتصادی کشورهای مختلف و طراحی استاندارد برای حساسی بخش عمومی باشیم، لازم است چارچوب مفهومی واحدی برای این منظور طراحی و نقش و جایگاه بخش عمومی و خصوصی را متناسب با این هدف تبیین نماییم. تعاریف^۲ GFS و^۱ SNA از این سنخ است. همچنین

^۱ International Monetary Fund

^۲ Government Finance Statistics

اگر هدف تعیین حدود اعمال مقررات بخش خصوصی بر فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های دولتی و عمومی باشد، ممکن است تعاریف متفاوتی ارائه گردد.

امروزه سه رویکرد اصلی برای طبقه‌بندی سازمان‌ها به تفکیک بخش عمومی و بخش خصوصی مطرح است: رویکرد کل‌نگر، رویکرد هسته‌ای و رویکرد ابعادی که در زیر به شکل خلاصه به هریک از آنان پرداخته می‌شود.

- رویکرد کل‌نگر

در این رویکرد، تفاوت میان سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی اهمیت چندانی ندارد و بیشتر بر تشابهات آنان تأکید می‌گردد. در یکی از مطالعاتی که در این خصوص انجام شده، تأکید می‌شود که سازمان‌ها صرف‌نظر از اینکه خصوصی باشند یا عمومی، از نظر کارکردها، فرایندهای سازمانی، ارزش‌های مدیریتی و فرایندهای تصمیم‌گیری، مشابه هستند (Murray, 1975; Lau et al., 1980).

- در این رویکرد بر پدیده‌ای که در کشورهای مختلف وجود دارد و با نام پدیده درهای گردان معروف است، تأکید می‌گردد و عنوان می‌شود که همانند درهای گردان که همواره میان داخل و خارج ساختمان در گردش هستند، مدیرانی وجود دارند که بین بخش دولتی و خصوصی در حال گردش می‌باشند و نقش آفرینی می‌کنند (Scott & Falcone, 1998)

- اشکال اساسی این رویکرد این است که اصولاً نمی‌تواند تفاوت‌های بخش خصوصی و عمومی و سازمان‌های این دو بخش را توضیح دهد.

- رویکرد هسته‌ای

برخلاف رویکرد کلی‌نگر که تفاوت‌های میان بخش خصوصی و عمومی را کم‌اهمیت جلوه می‌دهد، در این رویکرد که مدل مالکیت نیز خوانده می‌شود، تأکید می‌شود که تفاوت‌های مهمی میان سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی وجود دارد که با توجه به آن‌ها، سازمان‌ها در یکی از دو بخش عمومی و خصوصی قرار می‌گیرند. در این رویکرد، سازمان‌ها با توجه به وضعیت حقوقی رسمی خود یا عمومی هستند یا خصوصی. وضعیت حقوقی رسمی اشاره به ساختار و منابع مالی و مالکیت سازمان دارد. بنابراین، مؤسسه‌ای که مالکیت آن متعلق به بخش خصوصی است و هیچ بودجه‌ای از دولت و سازمان‌های دولتی حتی در قالب قرارداد نمی‌گیرد، مؤسسه خصوصی تلقی می‌شود. در مقابل، سازمان عمومی، سازمانی است که هم متعلق به بخش عمومی بوده و هم از بودجه عمومی استفاده می‌کند.

سازمان‌های عمومی بیش از سازمان‌های خصوصی از نظر حقوقی تحت نفوذ و کنترل نظام قضایی، از حیث قانون‌گذاری و بودجه‌ریزی تحت کنترل قوه مقننه و از نظر اجرایی تحت نظارت نهادهای نظارتی قوه مجریه هستند و نظارت و حساسیت عمومی در مورد این سازمان‌ها بیشتر است.

رویکرد هسته‌ای با این اشکال مواجه است که نمی‌تواند وضعیت سازمان‌های دو رگه (سازمان‌هایی که ویژگی‌های عمده هر دو نوع سازمان بخش خصوصی و دولتی را دارا هستند) را روشن سازد. به‌عنوان مثال، سازمان‌های خصوصی عام‌المنفعه که گاهی به‌عنوان بخش سوم در عرض بخش‌های خصوصی و عمومی از آن‌ها یاد می‌شود، همانند سازمان‌های عمومی بیشتر خدمت محور هستند. در عین حال سازمان‌های عمومی وجود دارند که مشابه سازمان‌های خصوصی، بیشتر در قالب قرارداد و بر اساس منابع فعالیت می‌کنند و منبع محورند (Nutt & Backoff, 1993).

- رویکرد طیفی

در این رویکرد عنوان می‌شود که تفکیک سازمان‌ها به عمومی و خصوصی می‌تواند مبتنی بر این امر باشد که تا چه اندازه و چگونه قدرت‌های سیاسی و اقتصادی خارج از سازمان بر سازمان نفوذ دارند و آن را محدود می‌سازند. بوزمن (۱۹۸۴) تأکید می‌کند که همه سازمان‌ها، صرف‌نظر از استقلال حقوقی آن‌ها و گذشته از وضعیت حقوقی رسمی آن‌ها، درج‌های از ابعاد عمومیت را دارند. عمومیت از نظر وی یعنی درجه و اندازه‌ای که یک سازمان از نیروهای اقتصاد و دولت تأثیر می‌پذیرد. سازمان‌های کاملاً خصوصی، سازمان‌هایی هستند که در هیچ سطحی تحت نفوذ نیروهای دولت نیستند و سازمان‌های کاملاً عمومی، سازمان‌هایی هستند که در هیچ سطحی تحت نفوذ نیروهای بازار و اقتصاد نیستند. البته هیچ سازمانی پیدا نمی‌شود که مطلقاً تحت نفوذ دولت، لاقلاً از نظر مقررات مالیاتی و مقررات محیط‌زیست و نظایر آن نباشد. همچنین، کمتر سازمانی پیدا می‌شود که کاملاً عمومی باشد؛ زیرا همواره وضعیت بازار ارتباط مستقیمی با بودجه دولت دارد. رویکرد طیفی وضعیت سازمان‌های دورگه را نیز در نظر می‌گیرد اما برای توصیف کامل وضعیت این سازمان‌ها مفید نیست و صرفاً می‌تواند وجود سازمان‌های دورگه و مصادیق آن را ثابت کند؛ ولی نمی‌تواند توضیح بیشتری راجع این سازمان‌ها و ویژگی‌های آنان بدهد. اشکال اساسی این رویکرد را دارد که نمی‌تواند وضعیت حقوقی این سازمان‌ها و حتی سازمان‌های کاملاً عمومی و کاملاً خصوصی را توضیح دهد.

آنچه در مورد هر یک از رویکردهای فوق گفته شد، نشان می‌دهد که هیچ‌یک از سه رویکرد فوق برای ارائه تعریفی جامع و مانع از بخش خصوصی و بخش عمومی به نحوی که متناسب با همه اهداف مرتبط باشد، کفایت لازم را ندارد. رویکرد کلی‌نگر ناتوان از شناسایی وضعیت حقوقی متفاوت سازمان‌های بخش خصوصی و عمومی است. رویکرد هسته‌ای باینکه می‌تواند وضعیت حقوقی متفاوت سازمان‌های هر دو بخش را توضیح دهد، ناتوان از شناسایی وضعیت خاص سازمان‌های دورگه است. رویکرد طیفی نیز با آن که می‌تواند وضعیت خاص سازمان‌های دورگه را شناسایی نماید، نمی‌تواند وضعیت حقوقی و نظم حقوقی حاکم بر این مؤسسه‌ها را تبیین کند. اساساً تعاریف ناظر به مفاهیمی چون بخش عمومی و بخش خصوصی، از نوع ادعاهای مفهومی هستند و ادعاهای مفهومی قابل تکذیب و تصدیق نیستند؛ بلکه با توجه به هدف از کاربرد آن‌ها قابل ارزیابی و نقد هستند.

۲-۳-۳- دیدگاه‌های موجود در زمینه سهم بخش خصوصی در اقتصاد

در زمینه فعالیت‌های بخش خصوصی و اهمیت و سهم آنان دیدگاه‌ها و نظریات مختلفی از سوی صاحب‌نظران و مکاتب اقتصادی ارائه شده است و از این لحاظ می‌توان شاهد طیف گسترده‌ای از نظرات بود. گروهی که تمرکز اصلی آنان بر نظام بازار بوده و در تجزیه و تحلیل مسائل اقتصادی جامعه توجه آنان عمدتاً معطوف به عملکرد این نهاد است، نقش و سهم بخش خصوصی در اقتصاد را زیاد و گسترده می‌دانند. اقتصاددانان طرفدار مکاتبی نظیر کلاسیک‌ها یا نئوکلاسیک‌ها از این گروه از اقتصاددانان هستند. در مقابل گروه دیگری از اقتصاددانان با اشاره به ناکارایی بودن نظام بازار در حل مسائل اقتصادی به نقش کم‌رنگ بخش خصوصی اعتقاد دارند، طرفداران مکتب اقتصاد سوسیالیستی از این گروه هستند. در بین این دو گروه از اقتصاددانان گروه دیگری هستند که ضمن توجه به نقش بخش خصوصی، به نقش و جایگاه خاص دولت نیز توجه می‌شود. اقتصاددانان طرفدار مکتب ساختارگرا از این گروه می‌باشند.

به‌طور کلی در رابطه با نقش بخش خصوصی از نظر جامعه‌شناختی، دو دیدگاه مطرح است:

الف- دیدگاه ارگانیک نسبت به جامعه: هر فردی در بطن جامعه تعریف می‌شود. جایگاه فرد مستقل از جامعه نیست. جامعه به مثابه سیستمی است که فرد یک جزئی از آن به شمار می‌رود و در تعامل و ارتباط با یکدیگر دارای هویت می‌گردند (اصالت جامعه).

ب- دیدگاه مکانیکی نسبت به جامعه: در این دیدگاه برخلاف دیدگاه اول، جامعه از تک‌تک افراد مستقل تعریف می‌شود که هر یک به تنهایی می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای را در اقتصاد جامعه خود داشته باشند. آنچه مهم است فرد و نیازهای فردی است (اصالت فردی).

در دیدگاه اول، نقش و جایگاه دولت عمیق‌تر و بخش خصوصی نقش چندان زیاد نیست اما در دیدگاه دوم که متمرکز بر رفتار فردی است، نقش و سهم بخش خصوصی قابل توجه است.

۲-۳-۴- ارتباط متقابل بین بخش خصوصی و دولت

فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری بخش دولت می‌تواند بر عملکرد بخش خصوصی تأثیرگذار باشد، سیاست‌های مالیاتی، مخارج دولتی و یا حمایت‌هایی که دولت در جهت ایجاد اشتغال، افزایش تولید و یا کاهش تورم انجام می‌دهد، به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم بر فعالیت‌های بخش خصوصی و منافع آنان تأثیر گذار هستند. از سوی دیگر تصمیمات و عملکرد فعالان بخش خصوصی ممکن است آثاری را به دنبال داشته باشند که بر دولت و تصمیم‌گیری‌های آن اثرگذار است. به طور کلی عملکرد دولت و بخش خصوصی را نمی‌توان دو موضوع مستقل و جدا از یکدیگر در نظر گرفت و در واقع برآیند حاصل از عملکرد آنان است که بر شرایط اقتصادی و اجتماعی یک کشور تأثیر می‌گذارد.

۲-۳-۵- معیارهای ارزیابی عملکرد بخش خصوصی و تعیین سهم آن در اقتصاد

چنانچه بخواهیم عملکرد و حدود قلمرو بخش خصوصی را مورد ارزیابی قرار دهیم، بایستی از یکسری معیارهای استفاده کرد. باید تأکید کرد که به دلیل آثار متفاوت فعالیت‌های بازار و دولت بر اقتصاد و سایر ابعاد اجتماعی، بایستی مرزی را بین دولت و بخش خصوصی را تعیین کرد. جامعه اهدافی را از نظر اقتصادی دنبال می‌کند، اگر کامیابی یا عدم کامیابی در دستیابی به این اهداف را ملاک فعالیت بخش خصوصی یا عمومی قرار دهیم، مرز بین این دو بایستی در جایی تعیین شود که بیشترین کامیابی و موفقیت را در تحقق اهداف جامعه به دنبال داشته باشد. به طور کلی سه معیار تعیین کننده را در این زمینه می‌توان مطرح کرد:

الف- کارایی: با توجه به پدیده کمیابی در اقتصاد، یک هدف مهم در این زمینه استفاده بهینه از منابع تولیدی است به طوری که این منابع به گونه‌ای در تولید به کار گرفته شوند و سطحی از تولید را به دست دهند که حداکثر بازدهی ممکن و برآورده سازند. این سطح تولید را اصطلاحاً کارایی اقتصادی می‌نامند. مهم‌ترین نقشی که مکانیسم بازار برعهده دارد و طرفداران نظام بازار بر آن تأکید دارند، فراهم ساختن شرایط تخصیص بهینه منابع (در صورت وجود شرایط لازم) است که می‌تواند حداکثر کارایی در اقتصاد را به دنبال داشته باشد. اما سؤالی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که آیا این شرایط در هر زمان و مکان و در خصوص هر نوع کالایی برقرار خواهد بود؟ دلایل متعددی در خصوص نقض و ناتوانی بازار مطرح است که باعث می‌شوند دست یافتن به کارایی از طریق نظام بازار آن‌طور که عنوان می‌شود، برقرار نباشد و حضور دولت تحت شرایطی خاص می‌تواند قابل قبول‌تر باشد و به تخصیص بهینه منابع کمک کند.

ب- عدالت: یعنی عادلانه و منصفانه بودن توزیع بازده و منافع حاصل از تولید ملی در بین آحاد مردم. این معیار نیز به عنوان یک معیار مهم دیگری مطرح است که در ارزیابی عملکرد بخش دولت و بخش خصوصی و مقایسه این دو بخش از این نظر، بایستی مورد توجه قرار گیرد. برخی اهمیت این معیار را با توجه به پیامدهای منفی قابل توجهی که توزیع ناعادلانه درآمد و ثروت می‌تواند در ابعاد اقتصادی و اجتماعی جامعه ایجاد نماید، حتی مهم‌تر از معیار قبلی در ارزیابی بخش خصوصی و دولت می‌دانند.

ج- ارزش‌های انسانی: بازار یا دولت با عملکرد خود معمولاً آثار فرهنگی و سیاسی متفاوتی را بر جامعه بر جای می‌گذارند به همین دلیل اهداف مرتبط دیگری نیز از اهمیت برخوردار است، مانند قدرت انتخاب، آزادی فردی، تعهد اجتماعی و وحدت اجتماعی. در مجموع پایبندی و اعتماد به یک سری ارزش‌های انسانی به عنوان سرمایه‌های اجتماعی هدف هر جامعه‌ای است.

۲-۳-۶- تأثیرگذاری اندازه سهم دولت

سؤال این است که سهم دولت در کل اقتصاد، چه میزان باشد تا اقتصاد کشور از آثار مثبت آن بهره‌مند شود؟ آیا درصد سهم دولت بهتر است بیشتر باشد یا کمتر؟

برای رسیدن به پاسخ این سؤال باید قدری به کیفیت نقش و سهم دولت و نه صرفاً به کمیت آن توجه کنیم. ممکن است افزایش حضور دولت در اقتصاد، موجب افزایش فعالیت بخش خصوصی شود و در مراحل بعدی به رشد اقتصادی کشور کمک کند یا برعکس حضور دولت، موجب کاهش زمینه مناسب برای فعالیت بخش خصوصی شود.

پس باید به این نکته توجه کنیم که آیا دولت با فعالیت اقتصادی خود در این مسیر حرکت می‌کند که زمینه را برای فعالیت هرچه بیشتر بخش خصوصی آماده کند یا به‌عنوان جانشین این بخش وارد میدان شود. می‌توان گفت در کشوری که مراحل اولیه توسعه را طی می‌کند، فعالیت دولت در عرصه صنایع سنگین، موجب می‌شود فرصت‌های مناسبی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنایع مرتبط با آن ایجاد شود. بدین ترتیب افزایش فعالیت دولت در یک دوره، موجب رشد اقتصادی در دوره‌های بعد خواهد شد.

در همین جامعه اگر دولت درگیر سرمایه‌گذاری و تولید در صنایع سبک بشود، در واقع به‌عنوان رقیب بخش خصوصی مطرح می‌شود و با فعالیت بیشتر خود، عرصه را برای فعالیت بخش خصوصی تنگ و تنگ‌تر خواهد کرد. به‌بیان‌دیگر دولت باید در حوزه‌هایی از فعالیت اقتصادی وارد شود که بخش خصوصی وارد نشده و انگیزه کافی برای فعالیت ندارد، سپس در مراحل بعدی وقتی بخش خصوصی به حدی تقویت شد که در آن عرصه‌ها هم بتواند فعالیت کند، دولت باید جای خود را به بخش خصوصی بدهد.

اگرچه چنین به نظر می‌آید که رشد دولت به‌طور کلی باعث ایجاد مطلوبیت کاری و بازدهی لازم در وظایف دولت می‌گردد اما در بسیاری از موارد رشد بیش‌ازحد هزینه‌های دولتی و اشتباهات انجام شده توسط دولت‌ها در عمل باعث بروز مشکلات جدیدی می‌گردد که از آن می‌توان به عنوان «شکست دولت» نام برد که به طور خلاصه به شرح زیر است:

۱- استفاده نامطلوب و غیرمجاز از انحصارگرایی: به جرئت می‌توان گفت که انحصارگرایی دولت بسیار مخرب‌تر از آن چیزی است که در بخش خصوصی وجود دارد. زیرا دولت هیچ‌گونه رقیبی ندارد و مصرف‌کنندگان مجبورند هرگونه تحمیلی از نظر قیمت، نوع جنس و مقدار مصرف را بپذیرند.

۲- ایجاد بروکراسی: دولتی نمودن هر سازمان یا مؤسسه‌ای این معضل بزرگ را با خود به همراه دارد اجرای مراتب بوروکراتیک در یک سازمان دولتی باعث مشکلات ذیل می‌شود (سمینار بررسی تحلیلی خصوصی‌سازی، ۱۳۷۲)

- تأکید بر روش کار بجای نتیجه آن
- فقدان علاقه، ابتکار و خلاقیت
- فقدان حساب دهی و پاسخ‌گویی در تمام سطوح کاری
- ناتوانی در واگذاری مسئولیت و اخذ تصمیمات در سطوح بالا
- بی‌اعتنایی به احتیاجات و خواسته‌های مصرف‌کننده
- تکیه بر ارتقا عوامل بجای نتیجه‌گیری، تولید، ارتقا بر اساس عواملی غیر از میزان کارایی و عملکرد
- ناتوانی در اعمال سیاست‌های تشویق و تنبیه
- الزام به استفاده از مقررات مالی بخش دولتی برای معاملات تجاری نظیر مناقصه، مزایده، پرداخت اضافه‌کاری، پرداخت‌های تشویقی و غیره

۳- فقدان انگیزه‌های کاری: از آنجایی که به حداکثر رساندن سود نمی‌تواند هدف نهایی هر صنعت دولتی باشد و در نظر گرفتن منفعت عمومی اساس و پایه کار دولت را تشکیل می‌دهد، از این رو کاهش تحریکات سودزایی، کمبود انگیزه‌های کاری، و از بین رفتن خلاقیت‌های فردی و جمعی که در تولیدی‌های خصوصی وجود ندارد، مورد انتظار است.

۴- دخالت‌های سیاسی: دخالت‌های سیاسیون در زمینه سیاست‌گذاری‌های صنایع و برای منافع و اهداف سیاسی اغلب باعث خدشه‌دار شدن مدیریت صحیح و مناسب می‌شود. به‌طورکلی دخالت‌های سیاسی در تصمیم‌گیری و عملیات روزانه مؤسسات اقتصادی باعث مشکلاتی به شرح ذیل می‌گردد:

- نابسامانی در اهداف، ابهام ناشی از تضاد اجتماعی، سیاسی، اقتصادی
- تغییرات سریع در مدیریت سطوح بالا
- لزوم استخدام کادر دولتی و نظامی در سطوح بالای کاری
- ازدیاد کارکنان و کارمندان

به‌طوری که ملاحظه می‌شود، با طی مراحل توسعه و حرکت کشور در مسیر پیشرفت، دولت می‌تواند به صورت تدریجی حضور خود را در عرصه اقتصاد کاهش دهد و جای خود را به بخش خصوصی بسپارد.

در یک جامعه، هر قدر رقابت بین فعالان اقتصادی فشرده‌تر و جدی‌تر باشد، اقتصاد به سمت کارآمدتر شدن حرکت خواهد کرد؛ زیرا در فضای رقابت، همه تولیدکنندگان سعی خواهند کرد با کاهش هزینه‌های تولید و در عین حال بهبود کیفیت محصولات تولیدی خود به رقابت با دیگران بپردازند. در نتیجه جریان مداوم پیشرفت و بهبود اقتصادی شکل خواهد گرفت.

در جامعه‌ای که دولت حضوری قوی در عرصه اقتصاد دارد، جایی برای رقابت وجود ندارد. به عبارت دیگر بزرگ بودن سهم دولت در اقتصاد به معنی کاهش چشمگیر رقابت است و در فضایی غیررقابتی، اقتصاد دچار ضعف و عدم کارآمدی خواهد شد.

به این اساس مجموعه فعالیت‌ها و اقدامات دولت را در گروه فعالیت‌های حاکمیتی و فعالیت‌های تصدی‌گری می‌توان دسته‌بندی کرد:

- فعالیت‌های حاکمیتی

شامل آن گروه از فعالیت‌ها می‌شوند که دولت به منظور ایجاد نظم و انضباط در جامعه و اجرای قوانین و اعمال نظارت بر فعالیت‌های افراد و بنگاه‌ها، به آن‌ها دست می‌زند. به عنوان مثال دولت با تعیین استانداردها، سعی می‌کند تولیدکنندگان را وادار به رعایت ضوابط خاصی بکند یا با به‌کارگیری مجموعه‌ای از امرونهی‌ها یا سیاست‌های تشویقی و تنبیهی فعالان عرصه اقتصاد را در مسیرهای موردنظر خود هدایت کند.

- فعالیت‌های تصدی‌گری

وقتی اتفاق می‌افتد که دولت به عنوان یک تولیدکننده و عرضه‌کننده کالا وارد بازار می‌شود و همانند یک بنگاه بخش خصوصی به استخدام عوامل تولید و فروش کالاها و خدمات اقدام می‌کند. بسیاری از اقتصاددانان بر این باورند که دولت‌ها باید از فعالیت‌های تصدی‌گری دست بردارند و به فعالیت‌های حاکمیتی بپردازند؛ زیرا درگیر شدن دولت در فعالیت‌های تصدی‌گری از یک سو باعث می‌شود دولت نتواند وظایف حاکمیتی خود را به درستی انجام دهد. از سوی دیگر تصدی‌گری دولت به معنای نبود رقابت در عرصه اقتصاد است و این خود به معنای عدم کارآمدی و کاهش بهره‌وری عوامل تولید است. آنچه از فرایند خصوصی‌سازی مورد انتظار است اصلاح، استقلال و انعطاف‌پذیری لازم در نظام مدیریت و انتقال مالکیت واحدهای دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی است. بنابراین خصوصی‌سازی هنگامی می‌تواند منجر به افزایش کارایی داخلی بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی شود که انتقال مالکیت را در پی داشته باشد. در غیر این صورت مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی یعنی افزایش کارایی نادیده گرفته شده است.

خصوصی‌سازی بنگاه‌ها و مؤسساتی که دارای شرایط انحصاری هستند، گرچه واگذاری این واحدها باعث افزایش کارایی داخلی بنگاه‌ها و مؤسسات اقتصادی می‌شود ولی ممکن است باعث کاهش کارایی تخصیص منابع در سطح کلان شود زیرا انحصارهای بخش خصوصی در صورت قدرتمند شدن همواره این خطر را به همراه داشته که تخصیص بهینه منابع در سطح جامعه را دچار اختلال کند و از قدرت انحصاری خود به نفع منافع فردی و گروهی استفاده کنند. بنابراین اگر نتوان بنگاه‌ها و مؤسسات خصوصی شده را در وضعیت و شرایط رقابتی قرار داد، باید یک جابجایی میان افزایش کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص منابع را پذیرفت.

به هر حال باید به نقش رقابت در فرایند خصوصی‌سازی توجه ویژه شود. ایجاد فضای رقابتی مهم‌ترین مزیت، بهترین شاخص و نشانه حیات نظام اقتصادی است و هر عاملی که مانع از ایجاد شرایط رقابت در بازار شود کارکرد سالم مکانیسم بازار را مختل کرده و موجب عدم کارایی در اقتصاد حاکم می‌شود. خصوصی‌سازی با تعریف فرصت‌های جدید برای مشارکت بخش خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی و کاهش حجم تصدی‌گری‌های دولت سروکار دارد. به عبارت دیگر هدف از خصوصی‌سازی چیزی جز اصلاح ساختار دولت و حذف انحصار نخواهد بود. بنابراین اجرای خصوصی‌سازی به هر هدف دیگری جز این موارد نمی‌تواند منطقی و یا لاقط اقتصادی تلقی شود.

این نکته نیز قابل اهمیت است که اهداف خصوصی‌سازی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی و موقعیت هر کشور با یکدیگر متفاوت خواهد بود ولی به هر حال در همه کشورهایی که به خصوصی‌سازی پرداخته‌اند هدف اصلی بهبود بخشیدن به اوضاع و شرایط اقتصادی است. ولی در کنار این هدف اصلی اهداف فرعی دیگری نیز می‌تواند وجود داشته باشد از جمله:

- افزایش تولید ملی

- افزایش کارایی و سودآوری شرکت‌های موجود در دست دولت
- دستیابی دولت به منابع مالی بخش خصوصی از طریق فروش شرکت‌های دولتی
- شرکت‌های دولتی فاقد انگیزه رقابت و علاقه به کار هستند و بیشتر متکی به دولت و هزینه‌های دولتی می‌باشند با تعلق این شرکت‌ها به بخش خصوصی رقابت ایجاد شده و این رقابت به نفع اوضاع اقتصادی کشور خواهد بود.
- صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت ناشی از اعطای یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی از سرمایه‌گذاری‌های ملی و در نتیجه کاهش فشارهای وارده به شرکت‌های خصوصی
- ایجاد رونق در بازارهای سرمایه و تعمیم مشارکت‌های همگانی .
- جمع‌آوری نقدینگی که یکی از معضلات اقتصادی کشورهای تورم‌زا است .
- افزایش تشکیل سرمایه و جلوگیری از انحصارات در دست دولت و گسترش فرهنگ مشارکت در کشور
- ایجاد تعدیل اقتصادی و کاهش حجم دستگاه‌های دولتی تقلیل بوروکراسی دولتی در عملیات واحدهای اقتصادی.

۲-۳-۷- روش‌های انجام خصوصی‌سازی

هر یک از روش‌های خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی در موارد خاص با توجه به اوضاع متفاوت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر کشور تعیین می‌شود. متداول‌ترین روش‌هایی که برای این سیاست وجود دارد عبارت‌اند از:

- ۱- عرضه سهام به عموم مردم
 - ۲- عرضه سهام به گروه‌های خاص
 - ۳- تفکیک واحدهای مشمول واگذاری به واحدهای کوچک‌تر و واگذاری مالکیت یا مدیریت
 - ۴- جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری جدید موردنیاز واحدهای دولتی
 - ۵- عقد واگذاری مدیریت یا اجاره دارایی‌ها
- روش اول روشی خوب جهت اشاعه مالکیت است به شرطی که شرکت، دارای سوددهی خوب و قابل‌اتکا باشد. همچنین بازاری که سهام به آن عرضه می‌شود باید دارای نقدینگی لازم جهت جذب سهام عرضه‌شده باشد و بازار سهام و اوراق قرضه توسعه‌یافته و کارآمد باشد و بتواند وظایف بورس را در چارچوب قانون انجام دهد.
- روش دوم ممکن است با سوءاستفاده‌هایی همراه باشد و مفهوم آن این است که واحد مشمول واگذاری به یک بخش حقیقی یا حقوقی معین داده می‌شود.
- روش سوم در حالتی اتفاق می‌افتد که امکان عرضه سهام وجود نداشته باشد و دولت به شدت نیازمند منابع مالی باشد.

روش چهارم زمانی کاربرد دارد که واحدهای دولتی آن قدر بزرگ و گران باشند که توان خرید بخش خصوصی در خرید آن پایین باشد. اگر هدف کاهش انحصار باشد این روش روشی مناسب است و همچنین در زمانی که دولت قصد دارد بخشی از یک واحد را خصوصی کند، این روش کارآمد خواهد بود .

روش پنجم زمانی کاربرد دارد که دولت احساس کند توان سودآور کردن بنگاه را ندارد. این روش معمولاً یک سیاست کوتاه‌مدت و میان‌مدت تلقی می‌شود که راهکاری مناسب جهت سیاست‌های بلندمدت خصوصی‌سازی تلقی می‌شود.

۲-۳-۸- فعالیت دولت و روند خصوصی‌سازی در ایران

از زمانی که درآمدهای ناشی از فروش نفت در اختیار دولت قرار گرفت، به طور طبیعی به دلیل افزایش قدرت خرید و قدرت تأثیرگذاری دولت، نقش دولت در عرصه اقتصاد ایران پررنگ شد. به‌ویژه در اوایل دهه ۱۳۵۰ به دلیل افزایش سریع قیمت نفت و به دنبال آن افزایش چشمگیر درآمدهای نفتی کشور، این نقش و حضور بسیار پررنگ‌تر شد. از سوی دیگر بخش خصوصی کشور هم هنوز تجربه و توان کافی برای حضور و فعالیت نداشت. به همین دلیل، سال‌های اولیه دهه ۱۳۵۰، دوران تحکیم جایگاه دولت در اقتصاد کشور است. در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، این وضعیت یعنی حضور دولتی بزرگ در عرصه اقتصاد تداوم یافت. دلیل این تداوم را به شرح ذیل می‌توان خلاصه کرد:

- بی‌سروسامانی‌ها و بلاتکلیفی‌ها در عرصه تولید و تجارت، شرایطی را فراهم کرده بود که بخش خصوصی انگیزه کافی برای فعالیت و تحرک بیشتر نداشت. از این‌رو دولت می‌بایست برای جلوگیری از تداوم و گسترش رکود و فراهم ساختن زمینه برای فعالیت بخش خصوصی دست به کار می‌شد.

- در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، صنایع و کارخانه‌های زیادی به اشکال مختلف در اختیار دولت قرار گرفتند. تعداد زیادی از واحدهای تولیدی به دلیل بدهی مالکان به سیستم بانکی، در تملک دولت درآمدند بخشی دیگر نیز با احکام قضایی و در نتیجه رسیدگی به پرونده‌های مالی مالکان، در تملک دولت درآمدند و ملی شدند. طبعاً دولت باید این مجموعه عظیم واحدهای تولیدی و صنعتی را اداره می‌کرد تا زمان مناسبی برای واگذاری آن‌ها برسد. مدیریت این واحدها هم به معنای افزایش سهم دولت در اقتصاد کشور بود.

- شروع جنگ تحمیلی و محدودیت‌های ناشی از محاصره اقتصادی و تحریم کشور شرایطی به وجود آورد که دولت برای مقابله با بحران، ناچار شد حضور خود در عرصه اقتصاد را تقویت کند و به مدیریت این بحران بپردازد. اساساً در دوران جنگ، همه دولت‌ها به اشکال مختلف در عرصه اقتصاد دخالت می‌کنند؛ از یک سو آن‌ها تلاش می‌کنند با تجهیز منابع مالی، امکانات بیشتری را برای استفاده در عرصه جنگ فراهم کنند. از سوی دیگر می‌خواهند، برهم خوردن روابط تجاری و اختلال احتمالی در عرصه صادرات و واردات موجب بروز و گسترش رکود و تورم در کشور نشود. همه این تلاش‌ها به اتکای این باور صورت می‌گیرد که سازوکار بازار در شرایط بحرانی جنگ نمی‌تواند به درستی و با کارآمدی عمل کند و نتایج مطلوبی برای اقتصاد کشور و جامعه به بار بیاورد. پس دولت‌ها با دخالت خودشان و دولتی کردن عرصه اقتصاد تلاش می‌کنند این ضعف بازار را جبران کنند.

با توجه به آنچه گفته شد، وجود یک دولت مقتدر در عرصه اقتصاد که سهم بالایی در تولید ناخالص ملی دارد و بخش بزرگی از اقتصاد کشور به ویژه بازار نیروی کار را اداره می‌کند در سال‌های پایانی جنگ کاملاً طبیعی بود. با پایان یافتن جنگ تحمیلی، مسئولان و مدیران ارشد اقتصادی بلافاصله به فکر افتادند که در شرایط جدید با کاستن از ابعاد و سهم دولت، زمینه را برای حضور قوی‌تر بخش خصوصی در عرصه اقتصاد آماده‌تر کنند؛ زیرا در شرایط جدید

دیگر نیاز به حضور گسترده دولت برای رفع مشکلات و بحران‌های زمان جنگ احساس نمی‌شد و لزومی نداشت جامعه هزینه‌های حضور دولت در اقتصاد را به صورت عدم کارایی و پایین بودن بهره‌وری عوامل تولید تحمل کند. سیاست‌های خصوصی‌سازی در ایران در چنین شرایطی مطرح شد و دولت سعی کرد با کاهش تدریجی حضور و نقش خود در اقتصاد، میدان را به بخش خصوصی بسپارد. در این دوره تعدادی از بنگاه‌های تولیدی که در اختیار و تملک دولت بودند، از طریق سازمان خصوصی‌سازی، برای فروش و انتقال به بخش خصوصی عرضه شدند و دولت با فروش و انتقال آن‌ها، حضور خود را در عرصه اقتصاد کاهش داد.

۲-۳-۹- روش‌های اجرای خصوصی‌سازی در ایران

در برنامه خصوصی‌سازی ایران، روش‌های مختلفی مانند واگذاری شرکت‌های دولتی از طرق بورس اوراق بهادار، مزایده، فروش اقساطی، اعطای سهام ترجیحی به کارگران و کارکنان و فروش گسترده سهام به مردم از طریق اعطای سهام عدالت در نظر گرفته شده است. بر این اساس با توجه به اهمیت و ضرورت قیمت‌گذاری صحیح و همچنین روش مناسب واگذاری شرکت‌ها، قوانین و دستورالعمل‌هایی مانند سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ابلاغیه مربوط به آن در نظر گرفته شد.

در این قوانین و دستورالعمل‌ها استفاده از بورس برای امور مشخص مانند قیمت‌گذاری و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به عنوان روش سالم و مطمئن مورد تأکید قرار گرفت و تاکنون بخش مهمی از این واگذاری‌ها از طریق بورس انجام شده است.

- سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴

در ادامه مسیر خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران و کاهش تدریجی سهم دولت، مجموعه سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی تدوین و ابلاغ شده است. نگرش حاکم بر این مجموعه، این است که باید با مجموعه‌ای از سیاست‌های منسجم، از یک سو دولت با کاهش ابعاد سازمان خود، به دولتی کوچک اما کارآمد تبدیل شود و با فاصله گرفتن از هرگونه تصدی‌گری، صرفاً به اعمال حاکمیت بر اساس سیاست‌گذاری اصولی و عالمانه بپردازد و از سوی دیگر با واگذاری واحدهای تولیدی و صنعتی به بخش خصوصی، موجبات افزایش توان این بخش فراهم شود و در نهایت درجه کارآمدی و بهره‌وری در کل اقتصاد کشور افزایش یابد.

بندهای پنج‌گانه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عبارت‌اند از:

- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی
- سیاست‌های کلی بخش تعاونی
- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی
- سیاست‌های کلی واگذاری
- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

با توجه به اینکه اقتصاد ایران با دو معضل عمده دولتی و نفتی بودن مواجه است، هدف از اعمال سیاست‌های ابلاغی رفع این مشکلات است.

در این راستا اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی گامی مهم در جهت ارتقا سهم و نقش بخش خصوصی در اقتصاد ایران است به‌ویژه آنکه در این جهت قدم برداشته شود که تولید

کشور بخصوص تولید کالاهای مهم توسط بخش خصوصی انجام شود و دولت تنها عهده‌دار وظایف حاکمیتی و حسن اجرا سیاست‌ها باشد.

بنابراین، ضروری است که برای خصوصی‌سازی باید عزم جدی در میان مسئولان کشور و مدیران رده میانی وزارتخانه‌ها وجود داشته باشد و بعلاوه همراهی و همگامی سایر سیاست‌های حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی با خصوصی‌سازی یکی از لوازم موفقیت آن خواهد بود.

۲-۴- پیشینه تحقیق

بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته جهان به شکل منظم و در بازه‌های زمانی فصلی بر اساس اطلاعات حساب‌های ملی و به‌ویژه روش ارزش‌افزوده به محاسبه سهم بخش‌های مختلف از تولید ناخالص داخلی می‌پردازند. محاسبه سهم بخش‌های مختلف از تولید ناخالص داخلی به رویه‌ای ثابت و پایدار در محاسبات ملی همه کشورهای پیشرفته تبدیل شده است. به‌عنوان مثال بانک مرکزی اتحادیه اروپا به شکل جمعی و انفرادی به انجام این محاسبات برای همه کشورهای عضو می‌پردازد و این اطلاعات را در سایت اداره آمار اتحادیه اروپا بارگذاری و اطلاع‌رسانی می‌نماید. لذا مطالعه پیشین در این مطالعه می‌تواند شامل انجام محاسبات ملی در تمام کشورهای توسعه‌یافته به تعداد سال‌های انجام این محاسبه باشد.