

خصوصی سازی و مشارکت مردم در اقتصاد



- خصوصی سازی به مثابه ابزاری برای تعدیل اقتصادی
- نگاهی به کارکرد خصوصی سازی در ایران
- خصوصی سازی چیست و چگونه توفیق می یابد؟
(سری درآراه)

مدخل:

آزاد سازی به معنای مشارکت مردم در اقتصاد و حذف مقررات است و باگیر (Deregulation) طی دو دهه گذشته همواره مورد توجه دولتها بوده است. رویکرد شکست تمرکزگرایی دولت مدارانه، مترادف با گسترش آزاد سازی در اقتصاد گردید. اینک تجارب مفیدی که از رهگذر فعال شدن بازار سرمایه های ملی (بورس) طی این مدت بدست آمده و افزایش بهره‌وری از منابع و امکانات موجود در صورتیکه مدیریت به مدد محور مالکیت، انگیزه مند گردد، مجموعه عواملی را فراهم آورد که هدایت کننده ضرورت مشارکت مردم در اقتصاد بود. اما همین مفهوم استراتژیک از هدایت اقتصاد یک جامعه، با هزار زیر و بم کارشناسی همراه است. ویژگی های قومی و شرایط خاص اقتصادی جوامع مختلف، بر خوردهای متناسب خود را می طلبد. در ایران طی این سالها اگرچه تلاش هایی شروع شده ولی دستاوردها آنگونه که باید و شاید مطلوب نبوده است. تحقق خصوصی سازی بگونه ای که کما حقه تضمین کننده منافع ملی باشد، از طیف گسترده و موانع خیر می دهند: ضعف های اجرایی و فقدان سیستم هدایت کننده در یکسوی این طیف گسترده جای دارد، و در سوی دیگر فقدان برداشت واحد از معنا و مفهوم خصوصی سازی و مشارکت مردم در اقتصاد گرفته است. مجلس و پژوهش در نظر دارد، بلحاظ جنبه های بستری مقوله خصوصی سازی، به طور منظم به تجزیه و تحلیل موانع مورد اشاره پردازد. در این شماره در بخش رهیافت، ابتدا مفاهیم مرتبط را شکافته، جایگاه خصوصی سازی را از نظرگاه سیاست تعدیل نشان داده و باتکاء تجارب کشورهای دیگر و تجارب خصوصی سازی در داخل (طی این سالها) مشکلات ضعف های اجرایی را بر شمرده ایم.

در نگاهی به کارکرد خصوصی سازی در ایران، عملکرد مرکز واگذارنده سهام دولتی مورد ارزیابی کلی قرار داده شده و در پایان مفاهیم اصلی خصوصی سازی و موانع موجود و راه حلها، از زبان نماینده مجلس و کارشناسان متخصصین ارائه گردیده است.

■ خصوصی سازی به مثابه ابزاری برای تعدیل اقتصادی

دکتر مرتضی قره باغیان

بوده است. درحالی که در عمل، در بسیاری از این کشورها، نقش بخش عمومی در تسهیل فرآیند توسعه با انتظارات، هماهنگی نداشته است. هرچند انتظار می رفت که همگام با مشارکت دولت در فعالیتهای اقتصادی، بویژه از طریق بنگاههای دولتی، نوعی مازاد قابل سرمایه گذاری برای دولتها ایجاد کند و نیز حرکت بخش خصوصی در

یکی از ویژگیهای بارز اقتصادی کشورها، بویژه کشورهای در حال توسعه طی دهه های ۸۰ تا ۶۰، دخالت روبه رشد دولتها در فعالیتهای اقتصادی کشور بود. از آن مهمترینها، موسسات و بنگاههای اقتصادی^۱ متعلق به دولت در حال حاضر سهم قابل ملاحظه ای در تولید و سرمایه گذاری بسیاری از کشورهای در حال توسعه را بخود اختصاص داده اند. رشد فعالیتهای بخش عمومی در زندگی اقتصادی این کشورها همواره به عنوان ابزار مهمی در ایجاد رشد اقتصادی مداوم مطرح

- 1- state - owned enterprise
- 2- crowdingout effect
- 3- Economic adjustment
- 4- Privatization

فعاليتهاى مستقيماً مولد را تشديد كند، وليكن در عمل با رشد شديد بار مالى دولت و انتقال اين بار به اقتصاد ملى،

جريان رشد اقتصادى در اين كشورها تا حد زيادى مختل شد. حتى در برخى از موارد عملكرد فعاليتهاى بخش عمومى در فعاليتهاى همگن و مشابه، ضعيفتر از بخش خصوصى بوده است. بطور كلى، بجاي اينكه دولتها غالباً فعاليتهاى خود را در پروژههاى بالاسرى اجتماعى مانند ايجاد تاسيسات و تسهيلات زيربنابى در اقتصادها متمرکز سازند، اقدام به مشاركت و دخالتهاى همه جانبه در اقتصاد ملى كردند و با ايجاد «اثر ازدحامى»^۲ مانع رشد فعاليتهاى مولد ديگر گروههاى اجتماعى شدند. اين

گروه اخيراً موجب ظهور ايدهها و عقايد جديدى در ميان كارشناسان در جهت بها دادن به فعاليتهاى بخش خصوصى شده است، بطوريكه در اغلب اين كشورها نياز به اعمال يك سياست همه جانبه تعديل اقتصادى^۳، با تاكيد بر خصوصى سازى^۴، بيش از پيش احساس شده است. اين عقايد بويژه بعد از سقوط نظام ستكى بربرنامهريزى متمرکز در كشورهاي شرق اروپا هرچه بيشتر تقويت شده است.

اگر فرض كنيم كه مجموعه مخارج مصرفى خصوصى، مخارج سرمايه گذارى خصوصى، مخارج بخش عمومى و بالاخره خالص صادرات، تقاضاى ملى را تشكيل

مى دهد، در اينجا کاهش در سهم مخارج عمومى و افزايش سهم بخش خصوصى (بويژه سرمايه گذارى)، مفهوم سياست تعديل اقتصادى رامى پوشاند. بتابراين، يك برنامه تعديل اقتصادى موفق آن است كه با تعديل در سهم دولت در تقاضاى كل با كسبمزين هزينه اجتماعى و بهينه كردن چگونگى تخصيص منابع، اقتصاد را در مسير بهترين منافع ممكن آن قرار دهد، بطوريكه با کاهش مخارج عمومى، سهم بخش خصوصى شامل مصرف و بويژه سرمايه گذارى، افزايش يابد.

براي انجام سياستهاى تعديل اقتصادى ميتوان از دو روش استفاده كرد: مستقيم و غيرمستقيم

الف - سياستهاى تعديل غيرمستقيم در اين نوع سياستها بجاي اينكه بر برنامهريزى مستقيماً در تعديل دخالت كند، با استفاده از سياستهاى پولى و مالى، در زمانهاى مستقضى، در جريان فعاليتهاى اقتصادى دخالت مى كند. براى مثال، در شرايط عادى مى توان با اعمال سياستهاى پولى انبساطى سهم بخش خصوصى در مخارج سرمايه گذارى را افزايش داد و يا از طريق کاهش نرخ مالياتها مى توان مخارج مصرفى و سرمايه گذارى را افزايش داد و يا اينكه با افزايش يا کاهش مستقيم مخارج بخش عمومى، از سهم دولت در تقاضاى كل كم كرد. بطور كلى حدود موققيت

سیاستهای مذکور در گروهی شرایط کلی است که اقتصاد ملی در آن قرار گرفته است، و اینکه، متغیرهای کلیدی اقتصاد چه واکنشی نسبت به این تغییرات از خود نشان خواهند داد و نیز اینکه، آثار این نوع سیاست در چه دامنه زمانی می‌تواند پایدار مانده و تداوم یابد، به عبارت دیگر، اینکه چه مدت طول خواهد کشید تا این سیاستها «آنتی گره» لازم برای مقابله با خود را ایجاد کنند. بنابراین مشخص شد سیاستهای مالی و پولی و بویژه سیاستهای پولی، ابزار مناسبی در جهت تعدیل سهم بخش دولتی و افزایش سهم بخش خصوصی، بویژه مخارج سرمایه‌گذاری هستند. بهر حال در کشورهای در حال توسعه با توجه به مشکلات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی موجود در این کشورها، سرمایه‌گذاران برای افزایش سرمایه‌گذاری خود نیاز به انگیزه‌های بسیار قویتری از کاهش هزینه‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری، مانند نرخ سود بانکی، دارند. در این جوامع غالباً به دلیل وجود جو نامنی و عدم اطمینان و فقدان قوه ابتکار، کمبود تسهیلات بانکی و ماشین‌آلات و بالاخره تجهیزات سرمایه‌ای و غیره، سیاستهای پولی به درستی عمل نمی‌کند. از آن مهمتر آنکه، چون افزایش حجم پول در غالب این جوامع نتیجه گسترش فعالیتهای بخش عمومی و در نتیجه هزینه‌های عمومی است، غالباً شکل پرکننده و پوشش دهنده کسری بودجه دولت را دارد. در این شرایط، همگام با رشد مخارج بخش عمومی، که شکل یک سیاست مالی

انبساطی را دارد، حجم پول برای پوشاندن شکاف کسری بودجه دولت افزایش می‌یابد که شکل یک سیاست پولی انبساطی را دارد و بدین ترتیب تقاضای کل دوبار افزایش می‌یابد و به دنبال آن، به دلیل محدود بودن امکانات تولید و نیز عرضه ناکافی، قیمت‌ها دوبار افزایش می‌یابد که این افزایش قیمت‌ها معمولاً چون با رشد سریع هزینه‌های تولید همراه است به جای آنکه تولیدکننده خصوصی را تشویق به مشارکت هر چه بیشتر کند او را دلسرد و از فعالیتهای مستقیم مولد، بیزار می‌کند. در این شرایط، رشد دخالت‌های دولت در اقتصاد هر چه بیشتر تشدید می‌شود زیرا که تنها فرد باقی مانده در میدان، دولت خواهد بود بطوری که بخش عمومی با متنوع کردن فعالیتهای خود در تمام زمینه‌ها و زوایای تولید در اقتصاد، چه بصورت کالایی و چه بصورت خدمات، سر می‌کشد. از طرف دیگر انتظارات تورمی و عدم تمایل به سرمایه‌گذاری در بخشهای مستقیم مولد موجب می‌شود تا بخش خصوصی هر چه بیشتر در فعالیتهای تجاری با ریسک کم و عایدی زیاد تمرکز یابد.

بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که سیاستهای پولی به شکل کلاسیک آنها در شرایطی که حجم دخالت‌های دولت در فعالیتهای اقتصادی گسترده است، نمی‌تواند ابزار کاملی در جهت تعدیل اقتصاد باشد در نتیجه، نیاز به فعالیتهای دخالت‌های مستقیم در تعدیل سهم بخش عمومی است که مهمترین ابزار آن خصوصی سازی است.

ب - سياست‌های تعديل مستقيم همانطور که در سطور فوق توضيح داده شد در اجرائی موفقیت آمیز سياستهای تعديل اقتصادی، نمی توان همه جانبه به عملکرد سياستهای تثبيت سازی دل بست، و به اين نیاز است که دولت مستقیماً واحدهای تولیدی تحت پوشش خود را از طريق برنامه خصوصي سازی در محیطی دلگرم کننده به بخش خصوصي واگذار کند و خود بعنوان کار فرمای عمده، که در فعاليتهاي زیربنایی نقش دارد، عمل کند.

معمولاً ادعا می شود خصوصي سازی صنايع، خدمات و آژانسهای تحت تملک دولتها نه تنها موجب بهبود نحوه و روند تخصیص بهینه منابع می شود، بطوریکه از به هدرروی و اتلاف منابع اقتصادی جلوگیری می کند، بلکه موجب مشارکت هر چه بیشتر آحاد مردم در فعاليتهاي اقتصادی مربوط به آنها می شود، و نیز آنکه، عملکرد بنگاههای عمومی را نیز بهبود می بخشد.

در این مقاله سعی داریم که با بررسی مقوله خصوصي سازی در کلیه ابعاد آن، تصویر بهتری از آنرا ترسیم کنیم.

تعريف خصوصي سازی

"خصوصي سازی روندی است که در طی آن، در هر سطحی، دولت امکان انتقال

وظایف و تسهیلات و تأسیسات خود را از بخش عمومی به بخش خصوصي بررسی نموده و در صورت تشخیص و اقتضاء، نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می کند. در این حالت خصوصي سازی می تواند اشکال متفاوتی به خود گیرد مانند فروش مستقیم واحدهای تحت تملک، مشارکت دادن بخش خصوصي در گوشه‌ای از فعاليتهاي این مؤسسات و یا واگذاری بخشهای معینی از وظایف دولتی."

بنابراین، چنانچه ملاحظه می شود، تعريف فوق دارای ویژگیهای خاص و مشخصی است:

الف: خصوصي سازی روند و جریانی است پیگیر و زمان‌بر که نیاز به زمان دارد.

ب: خصوصي سازی ابتدا حالت امکان سنجی دارد و تنها در صورتی که منجر به بهبود شرایط بازار و تخصیص بهینه تر منابع شود، صورت خواهد گرفت.

ج: خصوصي سازی می تواند اشکال مختلفی بخود گیرد مانند، فروشهای مستقیم و غیره. در این رابطه تجربه بانکهای جهانی در طول سالهای ۹۲-۱۹۸۰، نشان می دهد که از ۱۴۹۶ واحد خصوصي شده در کشورهای جهان، ۸۲۷ واحد (۵۵٪) بطور مستقیم، ۸۴ واحد (۳٪) بصورت عرضه در بازار سهام، ۴۶۲ واحد (۳۱٪) منحل شده (غالباً در آلمان) و مابقی یعنی ۱۲۳ واحد (۸٪) نامشخص است.

اصولاً خصوصي سازی مترادف واژه



دلایل دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی

اکثر اقتصاددانان جهان بدون توجه به مکتب فکری‌شان، متفق‌القول هستند که برای چیره شدن بر تنگناهای موجود در کشورهای در حال توسعه، دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی امری ضروری است و دولت باید نقش فعال و عمده‌ای در روند توسعه اقتصادی کشور داشته باشد. این عقیده بویژه در سالهای دهه ۶۰ تا ۷۰، جایگاه ویژه‌ای در افکار اقتصاددانان توسعه داشت. به عقیده این اقتصاددانان، مشکلات اقتصادی-اجتماعی کشورهای در حال توسعه آنچنان پیچیده و گسترده است که نمی‌توان انتظار داشت که بازار آزاد و مکانیسم قیمت بتواند آنها را رفع کند. بخش خصوصی در این کشورها بدلیل فقدان تواناییهای مالی، ابتکار، رشد کافی و انگیزه‌های لازم، توانایی لازم برای حل معضل توسعه نیافتگی این کشورها را ندارد. بهر حال، نمی‌باید دولت با تحت کنترل در آوردن ظرفیتهای مولد اقتصادی، جریان تولید را در انحصار خود درآورد. هرچند زمینه‌های دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی بسیار وسیع و گسترده است، ولیکن این زمینه‌ها باید در حدود وظایف عمده خلاصه شود که عبارتند از: ایجاد خدمات عمومی، تحت تأثیر قرارداد افکار عمومی، تشکیل نهادهای اقتصادی، ایجاد فرصتهای مناسب برای استفاده مطلوبتر از منابع، توزیع مطلوبتر درآمدها و ثروتها، کنترل کمی پول، کنترل نوسانهای اقتصادی،

انگلیسی (privatization) است و در کشورهای مختلف از واژه‌های گوناگونی به

عنوان مترادف این مقوله استفاده می‌شود
دراسترالیاز واژه اولویت بخشیدن
prioritization

در بولیوی از واژه انتقال صنعتی
transition industrial

در برزیل از واژه دولت زدایی
de-statization

در شیلی از واژه سرمایه‌داری خلقی
popular capitalism

در جامائیکا و کاستاریکا از واژه
آزادی سازی اقتصادی

Economic Democratization

در مکزیک از واژه واگذاری
شرکتهای دولتی

Dis-incorporation

در نیوزلند از واژه برنامه
فروش داراییها

Asset Sale program

در پاکستان از واژه عدم
سرمایه گذاری دولتی

Dis-investment

در سری لانکا از واژه مردمی کردن
People-ization

در تایلند از واژه انتقال

Transformation

در تونس از واژه بازسازی

Restructuring

در انگلستان و پرتغال از واژه غیرملی کردن

De-nationalization

دول خارجی قرار داشتند مانند هندوستان، پاکستان، کشورهای جنوب شرقی آسیا و غیره - به ارث رسیده است.

۲- نبود طبقه یا گروه سرمایه داران و سرمایه گذاران صنعتی با تمام ویژگیهای این طبقه، بطوریکه در بسیاری از این کشورها طبقه سرمایه گذار صنعتی غالباً دارای صفات زمین داران هستند. برای مثال، بجای در نظر گرفتن منافع اقتصادی خود و جامعه در جهت رشد تولید، اقدام به انباشت ثروت، خرید طلا و جواهر، ساختمانهای مسکونی گران قیمت، اتومبیلهای لوکس و همچنین مسافرتهای خارجی پرهزینه می کنند.

۳- کمبود تجهیزات و ماشین آلات سرمایه ای و نیز سرمایه مالی لازم جهت رشد و بسط واحدهای اقتصادی صنعتی.

۴- هدف گسترش فعالیتهای بخش خصوصی از انگیزه های اصلی دولتها در جهت گسترش فعالیتهای بخش خصوصی نبود، بطوریکه اصولاً در برخی از کشورها دولتها ترجیح می دادند که خود مستقیماً در فعالیتهای اقتصادی شرکت کنند و بخش خصوصی را از منابع موجود در اقتصاد محروم کنند و دامنه فعالیتهای آنها هر چه بیشتر تنگ کنند (مانند هندوستان).

۵- ایجاد منابع جدید و کسب

تضمین اشتغال کامل و ایجاد فرصتهای مناسب برای سرمایه گذاری خصوصی^۱.

این فرایند در عمل طیف گسترده تری از فعالیتهای رادر برگرفت. گسترش فعالیتهای بخش عمومی در طول سالهای دهه ۶۰ تا ۷۰ میلادی، موجب بروز نوعی رشد نامتعادل بین سرمایه گذاریهای مستقیماً مولد و سرمایه گذاریهای زیربنایی شد، در حالیکه در عمل قرار بر این بود که دولتها در ابتدا با رفع کمبودهای زیربنایی و گسترش سرمایه گذاریهای خود در این نوع ذمالیتهای مانند احداث راهها، بنادر، فرودگاهها، نیروگاهها، صنایع سنگین و غیره موجبات رشد سرمایه گذاریهای مستقیماً مولد را فراهم آورند، ولیکن این آرزو تحقق نیافت. دلیل این امر نیز فقدان انگیزه و عدم میل و رغبت بخش خصوصی، کمبود منابع و تجهیزات سرمایه ای و غیره بود. بنابراین، رشد نامتعادل میان سرمایه گذاریهای مستقیماً مولد و سرمایه گذاریهای بالاسری اجتماعی باقی ماند و خالی شدن میدان از سوی سرمایه گذاران خصوصی، راه را برای دخالت هر چه گسترده تر دولت در فعالیتهای اقتصادی هموار کرد. بطور کلی دلایل تشکیل و گسترش واحدها و دستگاههای اقتصادی دولتی را می توان بصورت زیر خلاصه کرد:

۱- ساختارها و مکانیسمهای اقتصادی

که از دوران سلطه قدرتهای خارجی - بویژه در مورد کشورهایی که مستقیماً تحت سلطه

1- Lewis W.A. The theory of Economic Growth, 1955, pp: 376-383

مقابله با ایجاد گروه‌های ذی‌نفع اقتصادی و غیره.

دلایل عدم دخالت دولتها در فعالیتهای اقتصادی

در طول سالهای دهه ۱۹۸۰، با بررسی عملکرد شرکتها و مؤسسات دولتی، گروه زیادی از اقتصاددانان بر این باور شدند که دولت نمی‌بایستی مستقیماً در کلیه زمینه‌های اقتصادی فعالیت مؤثر داشته باشد، هرچند که این گروه بر این اعتقاد هستند که دخالت دولت باید تنها بخشهای مشخصی از اقتصاد ملی و تسهیلات زیربنایی را دربرگیرد. دلایل عمده‌ای که این گروه در عدم دخالت همه‌جانبه دولت در فعالیتهای اقتصادی ارائه می‌کنند، غالباً دو مقوله عدم موفقیت مؤسسات دولتی از بعد تاریخی، و ویژگیهای این گونه از مؤسسات رادر برمی‌گیرد که در ادامه آنها را بررسی می‌کنیم:

الف: دلایل عدم موفقیت واحدهای دولتی

- ۱- اهداف چند منظوره و نامشخص که در نظر دارند در یک زمان مسائل مالی، اقتصادی، اجتماعی رادر برگیرند.
- ۲- دخالتهای بیش از حد مسائل سیاسی و بوروکراتیک در تصمیمات اقتصادی محض.
- ۳- تصمیم‌گیریهای متمرکز در سطح وزارتخانه‌ها، واحمال نظر دفاتر نخست وزیران و روسای جمهوری در مورد تک تک مقولات اقتصادی معمولی و پیچیده.

درآمدهای مالی بالقوه و افزایش سطح اشتغال از طریق شرکتهای دولتی. این پدیده بویژه در مورد کشور ایران، بسیار محسوس است. در طول برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم، بدلیل رشد صنایع مصرفی سرمایه‌بر و کاراندوز و ارزیابی در بخش خصوصی، تقاضا در اقتصاد از طریق رشد بخش دولتی تأمین می‌شد، هر چند که غالب این واحدهای دولتی فاقد توان درآمدزایی بودند.

۶- ملی کردن یا ملی بودن بخشهای اصلی اقتصاد؛ مانند بخش نفت در ایران. این امر خودبه‌خود باعث می‌شود تا درآمدهای ارزی ایجاد شده در این بخش موجب رشد هر چه بیشتر فعالیتهای بخش عمومی شود. در این رابطه، وجود مشکلات زیربنایی مانند محدودیت ظرفیت بنادر، نیروگاهها، جاده‌ها و غیره موجب می‌شد که عرصه برای رشد بخش خصوصی هر چه بیشتر تنگ شود. برای مثال در مورد ایران، به ازای هر ۱۰۰۰ ریال سرمایه‌گذاری بخش عمومی، بخش خصوصی تنها ۷۰۰ ریال سرمایه‌گذاری کرد (۱۳۶۹-۱۳۳۸)، در مورد هندوستان نیز همین روند مصداق دارد.

۷- ایجاد اشتغال و تثبیت آن.

- ۸- کنترل مستقیم دولت بر بخشهای استراتژیک اقتصادی مانند صنایع سنگین در غالب کشورهای در حال توسعه و بخش نفت در کشورهای صادرکننده نفت و غیره.
- ۹- دلایل سیاسی-اجتماعی مؤثر در

غیره آنها نهفته است، که در زیر به آنها به اختصار اشاره می شود.

۱- مدیریت بوروکراتیک :

الف : تأکید بر روش کار بجای نتایج حاصل از آن.

ب : نبود و فسادان علاقه، ابتکار و خلاقیت.

ج : فقدان حسابدی و حسابرسی در تمام سطوح کار.

د : ناتوانی در تصمیم گیریهای معمولی و تصمیم گیری در سطوح بالای مؤسسات.

ح : بی تفاوتی نسبت به نیازها و سلیقه مصرف کنندگان.

و : تکیه بر سیستم ارتقاء قومی و عشیره ای بجای نتیجه گیری و تولید، ارتقاء بر اساس عواملی غیر از میزان کارایی و عملکرد آنها.

ز : اجبار در استفاده از مقررات مالی بخش دولتی در انجام معاملات تجاری، نظیر مناقصه و مزایده، پرداخت اضافه کاری، پرداختهای تشویقی و غیره.

هـ : ناتوانی در اعمال سیاستهای تشویق و تنبیه.

۲- دخالتهای سیاسی در تصمیم گیریهای روزمره و جاری

الف - نابسامانی در اهداف، ابهام و عدم اطمینان ناشی از تضادهای اجتماعی و سیاسی و اقتصادی. مثلاً، هر چند حذف سوبسید از انرژی یک عمل اقتصادی است ولیکن با اهداف سیاسی و اجتماعی دولت

۴- کمبود منافع مالی سرمایه جهت رشد و تکوین روند گسترش سرمایه گذاری بطوریکه بانیاذهای رو به تزاید جمعیت رو به رشد این کشورها همخوانی داشته باشد.

۵- نقش غیر مؤثر هیئت مدیره و مجامع عمومی بنگاههای دولتی.

۶- ضعف مدیریت دولتی بسز واحدهای تولیدی.

۷- اشتغال اضافی و بالا بودن هزینه پرسنلی و استخدامهای بی رویه و سفارشی، بدون توجه به نیازهای واحدها.

۸- پایین بودن سطح مهارتها و بهره وری کارکنان در مقابل دستمزدهای دریافتی و در نتیجه، سود دهی اندک و احیاناً زیان دهی بالای آنها.

۹- عدم موفقیت دولت در ایجاد ابزارهای مؤثر برای کنترل و بهبود عملکرد شرکتهای دولتی.

۱۰- سوء استفاده از قدرت انحصاری و رقابت غیر منصفانه با بخش خصوصی نوپا، از طریق کاهش قیمت، پرداخت سوبسید روی قیمت تمام شده و اعمال سیاستهای حمایتی.

ب : ویژگیهای عمده مؤسسات دولتی ویژگیهای عمده مؤسسات دولتی غالباً در مشکلات بوروکراتیک، مدیریتی، تصمیم گیری، سیاسی، اقتصادی، قانونی، و



۷- فقدان اطلاعات مالی صحیح و بموقع و دریافت سوبسید به منظور نهان کردن هزینه‌های واقعی تولید.

۸- عدم استفاده کافی و کارا از دارایی‌ها، بطوریکه ظرفیتهای بالقوه تولید همواره بیشتر از ظرفیتهای بالفعل هستند، و نیز ناکافی بودن مطالعات ما قبل امکان سنجی، برنامه ریزی سرمایه‌گذاریهای جدید و اصول علمی برنامه ریزی تولید در پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

۹- ارزیابی داراییهای مؤسسات دولتی بدون توجه به قیمت‌های واقعی و رایج بازار.

۱۰- وجود خصوصیت حداکثر کردن درآمد بجای حداکثر کردن سود، بطوریکه منجر به مخفی شدن ضمه‌های بنگاه از طریق افزایش درآمد کل ناشی از قیمت محصولات تولیدی می‌شود.

۱۱- سهل‌انگاری در نگهداری و تعمیر ماشین‌آلات سرمایه‌ای و اتلاف مواد اولیه.

۱۲- کمبود فقدان دانش بازاریابی و عدم تخصیص وجوه کافی برای این منظور.

۱۳- عدم ارزیابی و عدم احساس مسئولیت در کنترل و اداره شرکت یا داراییهای آن.

۱۴- اعتقاد همیشگی بوجود دست‌مرئی دولت در حمایت مؤسسه در کلیه زمینه‌های تولید، تأمین مواد اولیه و توزیع.

۱۵- انتخاب شیوه‌های فنی غالباً ناسازگار با شرایط کلی عملکرد مؤسسات اقتصادی در سطح ملی.

بنابراین، چنانچه ملاحظه می‌شود،

در تضاد می‌افتد.

ب - تغییرات سریع در سطوح بالای مدیریت و در نتیجه سردرگمیهای ناشی از آن.

ج - لزوم استخدام کادر دولتی و ارتشی در سطوح بالای کاری بویژه در هیئت‌های مدیره.

د - مزاد کارمندان و انتصاب اقوام نزدیک و نظرکرده با توجه به ملاحظات سیاسی و قومی.

ه- ایجاد انواع موانع قانونی در مقابل ورود رقبای جدید به بازار، مانند موافقت‌های اصولی.

۳- سوبسیدهای مستقیم و غیر مستقیم اقتصادی، مانند:

الف - حمایت‌های تعرفه‌ای و محدودیتهای وارداتی.

ب - ممانعت‌های مالیاتی برای واحدهای مورد نظر دولتی

ج - اعطای وام‌های کم بهره و بلند مدت با تضمین‌های دولتی

د - در اختیار گرفتن تفضاهای مؤسسات دولتی و مجبور کردن آنها به خرید از این مؤسسات.

۴- ناتوانی در مذاکرات اقتصادی و اتخاذ تصمیماتی که از نقطه نظر سیاسی و اجتماعی می‌تواند عواقب سوء دربر داشته باشد.

۵- سهولت پذیرش و قبول زیانهای مالی بنا به ملاحظات سیاسی و اجتماعی

۶- فعالیت در خارج از چهار چوب بودجه دولت.

حساب توسعه صرف اهداف سياسي با استفاده‌هاي شخصي مي‌شود.

۷- سرمايه گذاريهاي جديديد و برنامه‌ريزي شده غالباً به تعويق افتاده و در نتيجه، ظرفيتهاي بهره‌وري کاهش مي‌يابد و دارايي‌ها از نظر اقتصادي به سرعت مستهلک مي‌شوند.

۸- عدم مواجهه سريع و به موقع با اشکالات، منجر به افزايش هزينه‌هاي اصلاحي در آينده مي‌شود.

۹- کسترتل متمرکز اقتصاد از طريق شرکتهاي دولتي، دموکراسي و اقتدار سياسي دولت را شکننده‌تر مي‌کنند.

محدوديتهاي خصوصي سازي

با توجه به ادله فوق، کارشناسان توصيه مي‌کنند که اعمال يک برنامه خصوصي سازي منسجم، مدون و زمان بر در کشورهاي در حال توسعه، امري ضروري است. بهر حال از آن جا که در جريان اعمال برنامه خصوصي سازي، گروههاي منتفع و گروههاي مستضرر مي‌شوند لذا محدوديتهايي در اعمال اين برنامه در اغلب کشورهاي در حال توسعه جهان وجود دارد، که مي‌توان آنها را بصورت زير طبقه‌بندي کرد. وليکن بطور کلي مي‌توان ادعا کرد که محدوديتها در دو مقوله محدوديتهاي سياسي و محدوديتهاي اجرايي، خلاصه مي‌شوند

مشکلات کلي مؤسسات دولتي در دو مقوله دلایل عدم موفقيت اين واحدها و خصوصيات کلي آنها طبقه‌بندي مي‌شود. با توجه به اين مقولات، مي‌توان مشکلات ناشي از کنترل و مالکيت دولتي را بصورت زير جمع بندي کرد تا بدین وسيله ضرورت خصوصي سازي هر چه بيشتروشن شود.

۱- زيانهاي عملياتي شرکتهاي دولتي به بودجه دولت فشار مي‌آورد و باعث کسري بودجه و احتمالاً استقراض مي‌شود.

۲- اخذ وامهاي خارجي توسط شرکتهاي دولتي موجب افزايش ميزان بدني‌هاي خارجي و مشکلات در تبديل ارز و نرخ مبادله آن مي‌شود.

۳- تأمين وجوه مالي اين مؤسسات موجب عدم تخصيص سرمايه‌هاي داخلي به نحو مطلوب و نيز تشخيص سرمايه‌گذاريهاي دولتي و خصوصي مي‌شود.

۴- فرار سرمايه از بخش خصوصي را تشديد مي‌کند.

۵- تعداد محدود مديران لايق دولتي متوجه مسائل گوناگون و پراکنده و نيز مسائل جزئي و حاشيه‌اي مي‌شوند و وزراي کابينه به مسائل اجرايي پرداخته و زمان کمتری را صرف مسائل سياست ملي مي‌کنند. بعبارت ديگر، تصميم‌گيري در مورد مسائل اين مؤسسات جای مسائل اصلي مملکتی را خواهد گرفت.

۶- منابع کمياب در کشورهاي فقير در



منابع موجود است. اهداف خصوصی سازی را می توان بصورت زیر خلاصه کرد:

۱- کاهش اتلاف منابع در بخش عمومی، که غالباً در نتیجه مدیریت ضعیف، تخصیص نامطلوب منابع و غیره حادث می شود.

۲- افزایش و بهینه کردن استفاده از منابع دولتی بویژه منابع مدیریتی و کنترل دولت بر اقتصاد، بطوریکه بجای آنکه دولت به مسائل جزئی بپردازد از توان مدیریتی خود به نحو مطلوبتری استفاده کند.

۳- دستیابی به بازارهای سرمایه، تکنولوژی و منابع خارجی.

۴- گسترش زمینه مالکیت در داخل، بطوریکه جمع بیشتری از اقشار مردم کشور در مالکیت اقتصادی مشارکت داشته و سرمایه گذاری و تولید حالتی مردمی پیدا کند و تک تک افراد خود را در تولید کشور سهیم بدانند، بویژه از طریق فروش سهام.

۵- توسعه و گسترش بازارهای سرمایه بویژه بازار بورس.

هرچندکه تک تک اهداف نقش مهمی در اعمال موفقیت آمیز سیاست خصوصی سازی ایفاء می کنند، ولیکن نیایستی فراموش کرد که هدف اصلی از خصوصی سازی افزایش کارایی و تخصیص بهینه منابع و کامل کردن بازار و تصحیح عملکرد

۱- محدودیتهای سیاسی

الف: مقاومتها و موانع ناشی از دیوان سالاری و بوروکراسی.

ب: مخالفتهای اتحادیه های کارگری و سایر گروهها

ج: اقدامات دولت از قبیل سیاستهای مالیاتی، سوبسید، و غیره

د: وجود مقررات اضافی، بطوریکه نیاز به مقررات زدایی قبل از خصوصی سازی لازم است.

ه: دلایل عقیدتی و آرمائی و وابستگیهای عقیدتی و ایدئولوژیک.

و: بی ثباتی سیاسی

۲- محدودیتهای اجرایی

الف: محدودیتهای موجود در بازار بورس و محدود بودن بازار سرمایه در کشورهای در حال توسعه، بویژه در اعمال برنامه های خصوصی همه جانبه.

ب: کمبود سرمایه مالی و سرمایه گذاران.

ج: مشکلات خاص صنایع مانند مشخص نبودن ارزش داراییها، میزان سوددهی و غیره

اهداف خصوصی سازی

هدف اصلی از خصوصی سازی افزایش کارایی و استفاده بهینه از منابع بالقوه موجود در اقتصاد است. بنابراین خصوصی سازی بمعنی انتقال مالکیت واحدهای دولتی به واحدهای خصوصی نیست، بلکه هدف اصلی در این رابطه استفاده بهینه از

بازار است.

۵- جذب سرمايه خارجي و تكنولوجي

جديد.

۶- دستيابي به فنون جديد مدیریت

توليد.

۷- ايجاد منابع درآمد جديد برای

دولت، از طريق اخذ ماليات از مقرهای

جديد.

۸- تشويق و گسترش بازار سرمايه در

داخل

۹- بسط مالکيت واحدهای توليدي از

طريق عرضه سهام آنها در ميان ائتشار

مختلف مردم و عبارت ديگر، ايجاد نوعی

سرمايه داری خلقي و مردمی، بطوریکه

مردم جملگی خود را در جريان توليد

و توزيع شريک بدانند.

۱۰- کاهش دخالت دولت و

تصميم گيریهای جزئی اجرائی.

۱۱- تمرکز تصميمات مديران دولتی

بر فعاليتهاي مهم که بامسئله امنيت ملی

ارتباط داشته باشد.

۱۲- ايجاد مشاغل با کارایی بالا در

عوض ايجاد مشاغل کاذب و غير مولد.

۱۳- بهبود ارائه خدمات و کالاهای با

کسيفيت بهتر و جلب رضائت

مصرف کنندگان.

۱۴- بهبود شیوه و نحوه تخصیص

منابع انسانی و مالی بمنظور بدست آوردن

حداکثر سودآوری.

۱۵- افزایش صادرات و احتمالاً همگام

با رشد توليد، کاهش واردات.

منافع بالقوه ناشی از خصوصي سازی

در مورد منافع بالقوه ناشی از

خصوصي سازی اختلاف نظر عمیقی میان

گروهی از اقتصاددانان از یک سو و گروهی

از جامعه شناسان و سياستمداران از سوی

ديگر وجود دارد. در حالیکه مخالفان

خصوصي سازی با تأکید بر بحث عدالت

اجتماعی و خصوصيات گروههای

سرمايه گذار و اینکه خصوصي سازی امکان

پيشرفت و تعالی را از انسان در جامعه

می گیرد، معتقدند که اگرچه خصوصي سازی

منافع اقتصادی در بردارد، ولیکن مفهوم رفاه

اجتماعی و دولت مردمی را زیر علامت

سؤال می برد، در مقابل، گروهی بر این باور

هستند که خصوصي سازی دارای منافع

پرشماری از قبیل افزایش کارایی، ايجاد

حسن تعاون ملی و مشارکت ملی، کاهش

کسری بودجه دولت و غيره را به همراه دارد. در

اینجا ذیلاً منافع بالقوه ناشی از خصوصي

سازی را در شرایط کاملاً محاط و ذهنی بیان

می شود:

۱- کاهش کسری بودجه دولت

۲- افزایش وارثاء سطح کارایی

۳- ايجاد اطمینان برای سرمايه گذاران

داخلی و خارجی.

۴- جذب سرمايه ها در داخل و

جلوگیری از فرار سرمايه.



در این حالت، تصمیم گیران اصلی در جریان خصوصی سازی معمولاً سیاستمداران هستند و بایستی این سیاستمداران از پشتیبانی محکمی برخوردار باشند تا بدین وسیله بتوان بقای برنامه خصوصی سازی را تضمین کرد. از سوی دیگر، پشتیبانی از برنامه خصوصی سازی نیز بایستی برای سیاستمداران انگیزه‌هایی ایجاد کند. در این حالت، موفقیت این برنامه در کاهش کسری بودجه یا رشد تولید و بهبود کارایی می‌تواند پشتیبانی اصلی از نقطه نظر سیاسی را برای حامیان سیاسی ایجاد کند و بدین وسیله تداوم آن را تضمین نماید. در این شرایط باید برنامه خصوصی سازی به نحوی تنظیم و اجرا شود که در جریان آن تعداد افراد و یا گروه‌های اجتماعی که از مزایای آن برخوردار می‌شوند به مراتب پر تعدادتر از افراد یا گروه‌هایی باشد که از زیانهای ناشی از آن مستضرر می‌شوند. در این حالت، پشتیبانی از برنامه خصوصی سازی، از نقطه نظر سیاسی، مطلوبیت بیشتری خواهد یافت. از طرف دیگر، فعالیت‌های خصوصی سازی و معاملاتی که در حین انتقال مالکیت واحدهای دولتی ایجاد می‌شود بایکدیگر ارتباط دارند و در نتیجه بایستی به عنوان یک جریان همه جانبه سیاسی و گذرا در نظر گرفته شود و به عنوان نه یک واقعه سیاسی مجزا از سایر مسائل سیاسی و رایج در کشور.

۲- خصوصی سازی در واقع ابزاری در اجرای یک هدف و آن انتقال مالکیت

۱۶- کاهش زمینه های ایجاد فساد بویژه در دستگاه اداری و بوروکراسی کشور
۱۷- ایجاد درآمد برای دولت از طریق فروش و یا انتقال واحدهای تحت پوشش خود بطور کامل و جزئی.

مسلماً تمام این منافع که می‌تواند بطور بالقوه وجود داشته باشد، نمی‌تواند در عمل و بطور بالفعل ظاهر شود. بویژه آنکه تجربیات خصوصی سازی در سایر کشورها در بهترین شکل آنها مانند تجربه آلمان، خالی از ایراد و خلل نبوده است. بهر حال، این منافی است که می‌تواند وجود داشته باشد و هر چه برنامه خصوصی سازی مدون‌تر و کاملتر باشد، میزان و درجه ظهور آنها بیشتر خواهد شد.

اصول اصلی و راهنمای خصوصی سازی
مسائل اصلی که در روند خصوصی سازی بایستی بدان توجه داشت، شامل مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است که می‌توان آنها را بصورت زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- خصوصی سازی یک فرایند و یا روند سیاسی است که مسائل سیاسی آن در بلند مدت حل می‌شود. معمولاً خصوصی سازی پیچیدگی‌های اقتصادی و مالی زیادی را در پی دارد، ولیکن در درجه اول، یک مسئله سیاسی است که می‌باید انتظار داشت برخی از گروه‌های سیاسی در مقابل آن مقاومت کنند و یا برای خود نیازی سیاسی در اجرای آن دست و پا نمایند.

واحدهای دولتی به بخش خصوصی است. بنابراین، خصوصی سازی نباید هرگز به عنوان یک هدف برای رفع تمام مسائل اقتصادی مطرح باشد و در واقع ابزاری است در جهت بدست آوردن اهداف مطلوبتر. در این شرایط، کاهش کسری بودجه دولت و افزایش کارایی و بهره‌وری از منابع ملی دو هدف کلی و مشترک برنامه خصوصی سازی است که در بسیاری از کشورهای جهان از آن نامبرده می‌شود.

۳- در اعمسال یک برنامه خصوصی سازی باید کلیه امکانات لازم بکار گرفته شود و از تمام امکانات در جهت اجرای آن استفاده شود. در این حالت، کیفیت رهبری برنامه از اهمیت زیادی برخوردار است.

۴- خصوصی سازی نیاز به یک برنامه مدون و کامل دارد که بتوان بطور عملی آن را پیاده کرد. در این شرایط اصل شفافیت و یا آگاهی کامل کلیه دست‌اندرکاران و مجریان آن و نیز مردم در طرف مقابل مهم است. آگاهی مردم (چه آنها که در نظر دارند در جریان برنامه مشارکت کنند و چه آنها که بصورت ناظر شرکت می‌کنند) از نتایج و برنامه کامل خصوصی سازی، ضامنی است در جهت اجرای موفقیت آمیز آن. از آنجا که هیچ برنامه خصوصی سازی بویژه در کشورهای در حال توسعه خالی از ایراد و اشکال نیست، بمنظور اجتناب از شکستهای فاحش در جریان اعمال برنامه،

لازم است که خصوصی سازی از واحدهای دولتی کوچکتر آغاز شود، هر چند که برخی از دولتها مانند آرژانتین و مکزیک خصوصی سازی را از بنگاهای دولتی بسیار بزرگ مانند شرکتهای هواپیمایی و مخابرات و ارتباطات شروع کردند. از آنجا که ویژگیهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورها با یکدیگر متفاوت است، برنامه خصوصی سازی نیز می‌باید به نحوی تنظیم و اجرا شود که با شرایط گفته شده هماهنگی داشته باشد. از سوی دیگر، خصوصی سازی مانند یک نسخه نیست که برای کلیه بیماران بطور یکسان عمل کند، بلکه باید انعطاف پذیر باشد تا از فرصتها استفاده کند و خطاها را جبران کرده و در آینده از آنها اجتناب نماید.

۵- خصوصی سازی یک روند پیچیده، زمان‌بر، مشکل و حتی اعصاب خردکن است. بویژه برای دست‌اندرکاران آن، و نیاز به یک کادر مجرب، ورزیده، صبور و کارگشته دارد که تمام تلاش و کوشش خود را مصروف موفقیت آن نمایند.

۶- تداوم برنامه خصوصی سازی نیاز به موفقیت‌های اولیه دارد. شکست در برنامه بویژه در مراحل اولیه آن موجب دلسردی دست‌اندرکاران و مردم خواهد شد. موفقیت برنامه‌های خصوصی سازی بویژه در مراحل اولیه آن، موجب تقویت بنیه و تشویق دست‌اندرکاران آن خواهد شد تا هر چه

بیشتر آنرا استمرار دهند و موفقیت‌ها را پی‌درپی تکرار کنند.

۷- مسئله قیمت‌گذاری در جریان خصوصی‌سازی، بسیار پراهمیت است. لزوماً بالاترین قیمت برای واحدهای مورد نظر همواره قیمت بهینه نخواهد بود. در این رابطه چگونگی کنترل و مدیریت واحد بعد از انتقال و نیز چگونگی تأثیرگذاری آن بر جریان تولید و توزیع می‌بایستی بیشتر در مد نظر قرار گیرد. البته این بدان معنی نیست که واحد را با شرایط سهل و قیمت کم بطرف دیگر واگذار کرد، اما آنچه که اهمیت دارد انجام کار در بهترین شرایط و اخذ بهترین نتایج است!

اقتدار جامعه ایجاد کرد که بتوانند در روند خصوصی‌سازی مشارکت کنند و از طریق این مشارکت خود را در شکست‌ها و موفقیت‌های برنامه سهیم بدانند، از فواید و منافع آن سهمی ببرند و بخشی از هزینه و زیانهای آنرا جبران کنند. دموکراتیزه کردن و مشارکت در سرمایه‌گذاری از این طریق میتواند به ثبات اقتصادی و پشتیبانی از مکانیسم بازار کمک کند. بهرحال، نباید این نکته را نیز از ذهن دور داشت که توجه بیش از حد به چگونگی تقسیم سهام بنگاههای دولتی در میان اقتدار مردم، نباید هدف اصلی از اعمال برنامه خصوصی‌سازی یعنی افزایش بهره‌وری منابع انسانی و فیزیکی را خدشه‌دار کند.

۸- خصوصی‌سازی بویژه از طریق ارائه سهام در بازارهای بورس و تشویق و ترغیب مردم در خرید سهام موجب می‌شود که احساس مالکیت در جامعه فراگیر شود. در این حالت، مردم نه تنها خود را در جریان تولید اقتصادی در سطح ملی شریک احساس می‌کنند، بلکه از نظر سیاسی نیز دموکراسی سیاسی تقویت می‌شود. از طرف دیگر، برنامه خصوصی‌سازی یک برنامه جامع و فراگیر است که می‌تواند کلیه اقتدار و آحاد کشور را در برگیرد از قبیل کارگر، کارمند، پیشه‌ور، سرمایه‌گذار و غیره. در حالیکه برنامه‌های اصلاحی مانند اصلاحات ارضی، تنها گروهی از افراد جامعه یعنی دهقانان را در برمی‌گیرد، در این شرایط باید در جریان برنامه خصوصی‌سازی این امکان را برای کلیه

۹- همان‌طور که گفته شد خصوصی‌سازی یک روند زمان‌بر است که ممکن است نتایج آن در دراز مدت ظاهر شود و اینکه نمی‌توان در مدت زمان کوتاهی کلیه واحدهای دولتی را به بخش خصوصی منتقل کرد. خصوصی‌سازی به یک جو مطمئن و سرشار از اطمینان نیاز دارد که تنها در بلندمدت ایجاد می‌شود، بطوریکه هم دولت و هم بخش خصوصی

۱- متأسفانه این معنی کمتر مورد توجه بوده است، مثلاً واگذاری شرکت روغن نباتی مارگارین به گروه صنعتی بهشر، که تماماً سهامی عام است، مدیریت انگیزه‌مند مبتنی بر مالکیت را فاقد است، به صرف خرید به قیمت بالاتر و عدم واگذاری به گروه متخصصان این صنعت می‌تواند بی‌توجهی به آبنده این تولید و به نوعی ایجاد کارتل در شاخه‌های استراتژیک صنعتی تلقی گردد. مثال از این دست البته فراوان است.

۱۲- کلیه قوانین و پرداخت‌های دست و پاگیر برای مالک یا مالکان خصوصی رفع شود. برای مثال، اگر دولت تعدادی از کارخانه‌های قند خود را واگذار کرد، به کارخانه‌های متعلق به خود سوبسید پرداخت نکند.

۱۳- در واحدهایی که هنوز دولت دارای سهام اقلیت است، نباید برای خود حق ویژه و وتو منظور کنند.

۱۴- فروش یک واحد دولتی به یک واحد دولتی دیگر بمعنی خصوصی سازی نیست و نباید با وجوه در یافتی مجدداً دولت اقدام به سرمایه‌گذاری در خرید یا احداث واحدهای جدید کند.

۱۵- مهم‌ترین مقوله در جریان خصوصی سازی این است که کلیه مبادلات و انتقالها و معاملات بطور آشکار و با آگاهی کلیه شرکت‌کنندگان صورت گیرد، بطوریکه انتقال با بهترین قیمت صورت گیرد. در جریان مبادله می‌باید شرایط بازار رقابت کامل حاکم باشد. در این شرایط فروش از طریق مناقصه و مزایده بهترین شکل است. در اینحالت ممکن است که اصل آگاهی همگانی با اصل سرعت در انتقال واحدها در تضاد بیافتد ولیکن بهر حال آگاهی دادن به تمام خریداران و ایجاد امکان برای همه یک اصل مهم در موفقیت برنامه خصوصی سازی است.

۱۶- از آنجا که در جریان انتقال واحدهای دولتی به بخش خصوصی یک

به یکدیگر و نیات و سوءنیات یکدیگر آشنا شوند. غالباً در جریان خصوصی سازی، بدلائل مختلف مانند عدم کارایی مدیریت برنامه خصوصی سازی، کمبود سرمایه و غیره پیشرفت و پسرقت‌های زیادی وجود دارد، بهرحال بهتر است که یک برنامه زمان‌بندی شده برای آن طراحی کرد تا از اتلاف زمان جلوگیری شود.

۱۰- بنگاههای واگذار شده میبایستی شکسته شوند و یک رشته از فعالیت‌ها صرفاً به یک خریدار واگذار نشود تا بدینوسیله موجب بروز انحصار شود. عبارت دیگر، اگر دولت ۵ کارخانه قند و یا چند کارخانه روغن نباتی دارد، که در نظر دارد آنها را واگذار کند، همگی را به یک مشتری نفروشد، بلکه برای آنها مشتریان مختلفی پیدا کند و از ایجاد هر گونه انحصار شدیداً جلوگیری نماید تا راه برای رقابت و ورود تولیدکنندگان دیگر به بازار هموار شود. این پدیده همینطور در مورد واحدهای تولیدی متمرکز نیز صادق است. برای مثال، اگر تنها یک کارخانه اتومبیل سازی وجود دارد که کلیه قسمتهای اتومبیل را تولید می‌کند، واحدهای مختلف آنرا به اشخاص یا گروههای مختلفی واگذار کند.

۱۱- از طرف دیگر، خریداران نیز باید از این حق برخوردار باشند که بهر نحو که می‌توانند و میدانند بنگاه خود را اداره کنند. مگر آنکه نحوه عمل آنها منجر به اتلاف منابع جامعه شود.

دوره ناهماهنگی در سیاست‌گذارها وجود دارد و نیز آنکه تولید در بخش خصوصی با توجه به مکانیسم بازار و قیمت صورت می‌گیرد باید یک برنامه حمایتی از اقشار آسیب‌پذیر جامعه وجود داشته باشد که نقطه اصابت این برنامه پیرامون اقشاری که از این برنامه آسیب خواهند دید باشد. داشتن برنامه تورایمینی، از ضروریات موفقیت برنامه خصوصی‌سازی است تا بدینوسیله جریان خصوصی سازی تسهیل شود و از پشتوانه حمایتی عامه مردم برخوردار شود.

روشهای خصوصی سازی

روشهای متفاوتی با توجه به شکل و گستردگی دخالت دولت و حجمی از دخالت‌های اقتصادی که در کنترل دولت است، وجود دارد. برای مثال، در کشورهای سوسیالیستی سابق در شرق اروپا، برنامه خصوصی‌سازی با برنامه آزادسازی اقتصادی همراه بود. در این کشورها، شکل خصوصی‌سازی کاملاً با کشورهایمانند ایران، تونس، مکزیک، آرژانتین و مصر که بخش خصوصی توانایی مالی (هرچند ناکافی) در خرید واحدهای دولتی را دارد متفاوت است؛ بطورکلی می‌توان روشهای خصوصی سازی را با توجه به شرایط اقتصادی، تواناییهای مالی بخش خصوصی، شکل‌بندی اجتماعی، تصمیمات دولتی و نیز شرایط سیاسی کشور، به شکل زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- از طریق فروش سهام به خریداران عمومی، که معمولاً از طریق بازار بورس صورت می‌گیرد. در این رابطه داشتن و دادن اطلاعات کافی از شرایط فعالیت بنگاهی که سهام آن برای فروش عرضه شده است، اهمیت زیادی دارد. علاوه بر این، تواناییهای بالقوه بازار بورس و گستردگی آن نیز اهمیت دارد. علاوه بر این می‌توان سهام را به کارکنان این مؤسسات واگذار کرد. این عمل نه تنها موجب بهبود عواید ناشی از خصوصی‌سازی می‌شود، بلکه می‌تواند از طریق بهبود تولید، و جلوگیری از اتلاف منابع، بر تولید اقتصادی نیز تأثیر مثبت بگذارد. بطورکلی از ۱۴۹۶ واحد دولتی واگذار شده در طول سالهای ۱۹۹۲-۱۹۸۰ در جهان، تنها ۸۴ واحد یا ۳٪ به این صورت خصوصی شده‌اند. موفقیت برنامه خصوصی‌سازی از طریق ارائه سهام در گروه آن است که اولاً، واحدی که سهام آن ارائه می‌شود از یک سوددهی و یا شرایط مالی نسبتاً مناسب برخوردار باشد و یا اینکه انتظار برود که در آینده موفقیت‌هایی در سودآوری کسب کند، ثانیاً، کلیه اطلاعات مالی، مدیریتی، اجرایی و سایر اطلاعات حیاتی که عملکرد بنگاه را نشان می‌دهد، بطور کامل در اختیار بازار بورس و از طریق بازار بورس در اختیار خریداران قرار گیرد، ثالثاً، خریداران نیز از توان مالی لازم برای خرید سهام مورد نظر خود برخوردار باشند،

- 1- Saftynet
- 2- Economic Liberalization

رباعاً، بازار بورس از امکانات کافی برای انجام این مهم برخوردار باشد. در این رابطه، گستردگی و فراگیری آن و مسائل و شیوه ارائه سهام از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. بهر حال، در این رابطه، عامل اصلی در موفقیت برنامه فروش سهام، شکل فیزیکی است که از نظر مالی و اقتصادی بنگاه از آن برخوردار است. بدین معنی که آیا بنگاه قبل از ارائه سهام آن نیاز به بازسازی دارد و یا نه.

۲- دومین روش خصوصی‌سازی از طریق فروش مستقیم واحدهای دولتی به خریداران خصوصی است. در این حالت دولت میتواند تمام و یا بخشی و یا برخی از خطوط تولیدی یک بنگاه را مستقیماً به خریدار واگذار کند. بدین ترتیب، خصوصی‌سازی می‌تواند تماماً و یا بخشی از یک واحد تولید باشد. مسلماً میزان نیاز به سرمایه و ابعاد بنگاه نقش مهمی در تصمیم خریدار در خرید کل و یا بخشی از مؤسسه را دارد. نکته مهم دیگر آنست که دولت بایستی پیشنهاد فروش خود را به اطلاع کلیه خریداران برساند تا از طریق مناقصه و رقابت در میان خریداران، آن خریداری که بهترین پیشنهاد را ارائه می‌کند، انتخاب شود در این رابطه دولت نباید امتیاز اضافی برای خریدار قائل شود زیرا هر بار که امتیازی برای خریدار در نظر گیرد، وی مجدداً برای گرفتن امتیاز دیگر مراجعه خواهد کرد. روش مناسب آنست که ابتدا دولت یک قیمت پایه در نظر بگیرد و به

خریداران امکان بدهد هر کدام که قیمت بالاتری میدهند، مالک واحد شود. فروش مستقیم واحدهای دولتی از مزایای زیادی برخوردار است و نسبت به فروش سهام از امتیازات بیشتری برخوردار است. در درجه اول دولت خریدار را می‌شناسد و می‌تواند اطلاع کافی در زمینه تواناییهای مالی، اجرایی و ابتکاری وی کسب کند، در نتیجه بهترین و مطمئن‌ترین فرد را انتخاب کند. بهر حال این روش، این عدم مزیت را دارد که مخالفان همواره میتوانند دولت را متهم به فروش زیر قیمت و تبعیض در انتقال نمایند.

۳- فروش داراییهای مؤسسات دولتی بجای فروش سهام آنها. برای این کار می‌توان تمام یا بخشی از داراییهای واحد را فروخت و نیز می‌توان آنرا از طریق مذاکره مستقیم و یا از طریق مناقصه به فروش رساند.

۴- سرمایه‌گذاری جدید توسط بخش خصوصی در واحدهای تحت مالکیت دولت و مشارکت در تولید. این روش خصوصی‌سازی می‌تواند بدو شیوه افزایش سرمایه در گردش از طریق مشارکت بخش خصوصی و یا از طریق ادغام فعالیتها صورت گیرد. فعالیت این روش در آن است که اولاً دولت حق مالکیت خود را از دست نمی‌دهد و ثانیاً سرمایه پولی و انسانی لازم جهت بهبود فعالیت واحد تولیدی را بدست می‌آورد و تنها سهمی از ارزش افزوده را

بازای سهم سرمایه‌گذار پرداخت می‌کند. عدم مزیت این روش در اختلاف نظرهای احتمالی است که میان مدیریت دولتی و مدیریت خصوصی ایجاد می‌شود. بهر حال می‌توان به منظور تجمع سهام در نزد یک فرد یا گروه افراد، وجوه سرمایه لازم را از طریق فروش سهام جدید از بازار بورس و خریداران متعدد تأمین کرد.

۵- فروش به کارکنان و یا مدیران روش دیگری است که می‌توان از آن در برنامه خصوصی سازی سود جست. از آنجا که کارکنان و مدیران این نوع نگاه‌ها فاقد نقدینگی لازم برای خرید هستند وجود تسهیلات مالی و اعتباری در موفقیت این طرح بسیار مؤثر است. معمولاً فروش به کارکنان از نقطه نظر مقررات نیز مطلوب است. چون می‌تواند بر روی برنامه خصوصی سازی و فراگیری آن مانور بیشتری بدهد. بهر حال آگاه کردن کارکنان از امتیازات خرید و داشتن سهام و مشارکت در تولید نیاز به گسترش فعالیتهای آموزشی دولت دارد.

۶- روش دیگر مورد استفاده در جریان خصوصی سازی کرایه و قرارداد مدیریت است، بطوریکه دولت واحد تحت تملک خود را بر اساس قراردادی به بخش خصوصی اجاره می‌دهد و یا اینکه مدیریت آن را واگذار می‌کند و سهمی در سود برای مدیریت در نظر می‌گیرد. در این شرایط، خصوصی سازی تنها مقوله خصوصی سازی مدیریت تولید را در برخواهد گرفت. در

مورد قراردادهای اجاره با توجه به مفاد قرارداد، اجاره‌دار می‌تواند با توجه به نیازهای خود، کارکنان جدید استخدام کند و یا از کارکنان قدیمی بکاهد و اینکه از شیوه خود در تولید استفاده کند و در مقابل درآمدی کسب کند. بهر حال، برای تکمیل برنامه می‌توان واحد را در پایان مدت قرارداد با شرایط آسان و یا دادن اولویت خرید به اجاره‌دار، به وی واگذار کرد و فروخت.

۷- منظم کردن اسناد مالکیت یکی دیگر از روشهای خصوصی سازی است. این روش در کشورهای سوسیالیستی سابق در شرق اروپا مورد استفاده قرار گرفت. بدلیل کمبود نقدینگی در انتقال مستقیم و یا خرید سهام، دولت در این کشورها اقدام به انتشار و تنظیم اسناد مالکیت کرد که معامله روی آنها، مانند ورقه سهم، دارای ترکیب ریسک و بازده است. در این راستا صاحبان این اسناد می‌توانند آنها را در صندوقهای با سهام مبادله کنند و یا بفروشند و در مقابل این صندوقها، می‌توانند با استفاده از این سهام کل یا بخشی از واحدهای تجاری دولتی را تصاحب کنند. از آنجا که فعالیت این صندوقها تخصصی است و هر یک در یک رشته یا گروهی از فعالیتهای خاص فعالیت دارند، افراد می‌توانند ترکیبی از سهام صندوقها را در اختیار بگیرند تا بدینوسیله ریسک خود را حداقل کنند. بهر حال، اسناد مالکیت توزیع شده ممکن است ارزش بخشی از مؤسسه دولتی را دربرگیرد که در معرض خصوصی سازی قرار گرفته است.

هر چند در فوق هفت شکل از خصوصی سازی به طور مجزا مطرح شد، اما بهر حال این امکان وجود دارد که در یک زمان واحد ترکیبی از این روشها مورد استفاده قرارگیرد.

نتیجه گیری

در این مقاله سعی شده است که در ابتدا برنامه خصوصی سازی در چارچوب سیاستهای تعدیل اقتصادی مورد بررسی قرارگیرد. در این رابطه نشان دادیم که خصوصی سازی بدلیل قدرت عمل ضعیف سیاستهای پولی، روش مناسبتری برای موفقیت در سیاستهای تعدیل اقتصادی هستند، بویژه آنکه آمار تثبیتی آنها در بلند مدت منافع بیشتری برای اقتصاد در بر خواهد داشت؛ بطوریکه می تواند ضمن بهبود نحوه عمل مکانیسم بازار و قیمت، کارایی سیاستهای پولی و مالی را تقویت کند. در بخش دیگر، ضمن برشمردن دلایل طرفداران و مخالفان دخالت دولتها در فعالیتهای اقتصادی، سعی کردیم که یک توجیه منطقی و تئوریک برای اجرای برنامه خصوصی سازی بیابیم. دیدیم که چگونه کمبود سرمایه وانگیزه نزد بخش خصوصی موجب دخالت همه جانبه دولت در فعالیتهای اقتصادی در کشورهای مختلف شد، بطوریکه نوعی عدم توازن میان سرمایه گذارهای خصوصی و عمومی

بوجود آمد. در این رابطه، ضمن ارائه تعریفی برای خصوصی سازی، اهداف، محدودیتهای، منافع بالقوه و روشهای خصوصی سازی را مورد بررسی قرار داده و در هر قسمت اطلاعاتی را در اختیار خوانندگان محترم قرار دادیم. بطور کلی باید بگوئیم برنامه های خصوصی سازی با اهداف مهم بهبود تخصیص منابع ملی و مشارکت و تعاون ملی، در کشورهای مختلف دنبال می شود.

خصوصی سازی تنها به معنی واگذاری مالکیت واحدهای تحت مالکیت دولت به بخش خصوصی نیست، بلکه می بایستی اهداف برشمرده رانیز پوشانند، در غیر این صورت قضاوتی میان مؤسسه دولتی و خصوصی نخواهد بود. در صورت عدم تحقق این اهداف چه بسا بهتر آن باشد که واحد در اختیار دولت باقی بماند تا به مالکیت بخش خصوصی درآید، چرا که مردم به نحو موثرتری از مزایای اجتماعی و اقتصادی واحد برخوردار خواهند شد.