از انحصار دولتی به انحصار خصوصی

صبوری، حسین

برای گرایش به سمت خصوصی‏سازی علل و عوامل‏ متعددی عنوان گردیده است.اما به طور کلی می‏توان‏ گفت مهم‏ترین و اساسی‏ترین عاملی که در اکثر کشورها پایه و اساس توجیه گرایش به سوی نظام بازار و خصوصی‏سازی قرار گرفته،عملکرد ضعیف و غیر کارای اقتصادی بنگاه‏ها و موسسات دولتی است.البته‏ در برخی کشورها عوامل حاشیه‏ای دیگری نیز این باور را تقویت می‏کنند.

دولت‏ها در نیمه اول قرن بیستم با این توجیه که ساز و کار بازار و نظام قیمت‏ها در تخصیص بهینه منابع و ایجاد حداکثر رفاه دچار مشکل و ناتوانی است و قادر نیست به نیازهای اساسی جامعه پاسخ مثبت دهد،گام به‏ عرصه اقتصاد نهاده،عهده‏دار بسیاری از فعالیت‏های‏ اقتصادی شدند.بنابراین در بیشتر کشورها مسئولیت‏هایی چون رفع نواقص بازار،تخصیص بهینه‏ منابع،ایجاد زیرساخت‏های‏ اقتصادی،تولید و عرضه کالاهای‏ عمومی،تثبیت اقتصادی و...بر عهده دولت قرار گرفت و دولت‏ به عنوان پیشاهنگ رشد و توسعه‏ شناخته شد.

در مراحل اولیه،حاصل این‏ دخالت گسترده در فعالیت‏های‏ اقتصادی توسط دولت‏ها رضایت‏بخش بود،چندان که در دهه‏های 1950 و 1960 به رشد اقتصادی شتاب بخشید و باعث‏ کاهش بسیاری از مسائل و مشکلات،تنگناها،بی‏ثباتی‏ها و سیکل‏های تجاری شد.با وجود این تدریج با گسترش دامنه‏ فعالیت‏های اقتصادی دولت در اواخر دهه 1970،کارایی‏ فعالیت‏های اقتصادی بنگاه‏ها و موسسات دولتی کاهش یافت و عواملی چون فقدان‏ انگیزه کاری،تعدد هدف‏های،حاکمیت و اولویت‏ نیت‏های سیاسی بر اهداف اقتصادی،بورورکراسی‏ شدید،ضعف مدیریت و...باعث‏"شکست عملکرد دولت‏"گردید.

عملکرد اقتصادی بنگاه‏ها و موسسات دولتی به قدری‏ غیر کارا و ضعیف بوده است که فریدمن،رهبر مکتب‏ پولی و اقتصاددان صاحب نام معاصر،انجام فعالیت‏های‏ اقتصادی به دست دولت را مورد انتقاد شدید قرار می‏دهد و معقتد است که دولت نه تنها باعث افزایش‏ دخالت انحصارگرایانه‏ دولت در کسب درآمدها و تخصیص و توزیع آن در سطح کلان اقتصاد موجبات‏ وابستگی بخش‏های مختلف‏ اقتصاد کشور را، فراهم آورده است

کارایی در فعالیت‏های اقتصادی نمی‏شود،بلکه از کارایی می‏کاهد.

در یک جمع‏بندی کلی می‏توان گفت که عملکرد ضعیف و ناکارای فعالیت‏های اقتصادی دولت،ناکام‏ ماندن اقتصاد کشورهای سوسیالیستی و چرخش در استراتژی سازمان‏های بین المللی مهم‏ترین عواملی‏ بودند که موجب تجدید نظر در الگوی اقتصادی دهه‏های‏ بودند که موجب تجدید نظر در الگوی اقتصادی دهه‏های‏ 1950،1960 و 1970 شدند و باعث گردیدند گرایش به‏ سوی مکانیزم خود سامان بخش بازار آزاد و انجام‏ سیاست‏های آزادسازی و خصوصی‏سازی به عنوان‏ الگویی برای مقابله با مسایل و مشکلات اقتصادی‏ و افزایش کارایی در دهه‏های 1980 و 1990 پیشنهاد شود.

باید توجه داشت که هدف‏های خصوصی‏سازی در هر کشور با توجه به سیاست‏ها،برنامه‏های اقتصادی و راهبردهای عملی جامعه مشخص می‏گردد.در عین‏ حال از آنجا که راهبردها و برنامه‏های اقتصادی در کشورها متفاوت است،خصوصی‏سازی نیز در هر کشوری در پی هدف‏های خاصی است؛چندان که در هر مورد ممکن است برخی از اهداف در اولویت قرار گیرد.اما مهم‏ترین هدف خصوصی‏سازی در بیشتر کشورها،افزایش کارایی در اقتصاد از طریق سپردن‏ فعالیت‏های اقتصادی به ساز و کار خود سامان بخش‏ بازار آزاد است.در ارتباط با هدف افزایش کارایی باید به‏ دو مقوله‏"کارایی داخلی بنگاه‏"( intemal efficiency )و کارایی‏"تخصیص منابع( Allocation efficiency )"توجه‏ خاص کرد.اگر چه افزایش کارایی در هر دو مورد به‏ عنوان هدف اصلی خصوصی‏سازی است،ولی باید توجه داشت که این دو مقوله لزوما در طول همدیگر نمی‏باشند و گاه سیاستگذار در فرآیند خصوصی‏سازی‏ مجبور می‏شود یکی را به هزینه دیگری فداکند.به این‏ نکته مهم نیز باید توجه کرد که افزایش کارایی در اقتصاد تحت تاثیر عوامل متعدد و بی‏شماری است که از جمله‏ مهم‏ترین و اساسی ترین آن‏ها"افزایش رقابت‏"و"تغییر مالکیت‏"است.

معمولا بیشتر تصمیمات در نظام بوروکراسی مدیریت‏ دولتی بر اساس ضرورت‏های کوتاه مدت سیاسی گرفته‏ می‏شود،در حالی که تصمیم‏گیری در بخش خصوصی‏ لزوما باید براساس سیاست‏های دراز مدت و عقلانیت‏ اقتصادی استوار باشد؛از همین رو افزایش کارایی را باید در انعطاف‏پذیری و استقلال مدیریت و مالکیت جستجو کرد.بدین ترتیب نیروی محرکه اصلی افزایش کارایی‏ داخلی بنگاه،نظام مدیریت عقلانی و پویا و مالکیت‏ فردی ابزار تولید است و خصوصی‏سازی هنگامی‏ می‏تواند منجربه افزایش کارایی داخلی بنگاه و موسسات دولتی شود که انتقال مالکیت را در پی داشته‏ باشد.

از طرف دیگر آن‏هایی که شرایط رقابتی را زمینه‏ساز افزایش کارایی فعالیت‏های اقتصادی می‏دانند،به‏ خصوصی‏سازی بیشتر به عنوان ابزاری جهت دستیابی‏ به کارایی تخصیص منابع می‏نگرند که مقصد و مقصود آن هدایت منابع جامعه به سوی فعالیت‏های مطلوب و تخصیص بهینه آن‏ها به بخش‏های مختلف است.از این‏ دیدگاه،در غیاب شرایط رقابتی،تغییر مالکیت هیچگاه‏ منجر به بهبود و افزایش کارایی نخواهد شد.در واقع در نبود رقابت،خصوصی‏سازی قبل از آنکه مشکلی را حل‏ کند،مشکل آفرین می‏شود و سبب می‏گردد انحصار دولتی به انحصار خصوصی تبدیل شود؛یعنی وضعیتی‏ که به مراتب زیانبارتر است.

بنابراین باید به نقش رقابت و ایجاد فضای کسب و کار نیروی محرکه اصلی‏ افزایش کارایی‏ داخلی بنگاه،نظام‏ مدیریت عقلانی و پویا و مالکیت فردی‏ ابزار تولید است

مناسب جهت سرمایه‏گذاری بخش خصوصی،در فرآیند خصوصی‏سازی توجه ویژه‏ای داشت؛زیرا فضای رقابت مهم‏ترین مزیت،بهترین شاخص و مایه‏ حیات ساز و کار خود سامان بخش بازار است.به بیان‏ دیگر هر عاملی که مانع ایجاد شرایط رقابت در بازار شود کارکرد بسامان ساز و کار بازار را مختل نموده،عدم‏ کارایی را بر اقتصاد حاکم می‏کند.

بعد از افزایش کارایی در فعالیت‏های اقتصادی، مهم‏ترین هدف خصوصی‏سازی،محدود نمودن حوزه‏ فعالیت اقتصادی دولت است.کاهش مداخله دولت در تصمیم‏گیری‏های اقتصادی را می‏توان از دو بعد خرد و کلان مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرارداد.از جنبه‏ خرد،هدف عمده هویت بخشی اقتصادی به بنگاه،حاکم‏ ساختن انضباط مالی بازار بر سرنوشت واحدها و موسسات اقتصادی و تا حد امکان حذف هدف‏های‏ غیر اقتصادی است.اما در بعد کلان،هدف‏هایی چون‏ خصوصی‏سازی هنگامی‏ می‏تواند منجر به افزایش‏ کارایی داخلی بنگاه و موسسات دولتی شود که‏ انتقال مالکیت را در پی داشته باشد

آزادسازی،حذف مقررات و کنترل‏های دست و پا گیر، اصلاح قوانین و مقررات و ایجاد شرایط رقابت پیگیری‏ می‏شوند.

از دیگر هدف‏های خصوصی‏سازی می‏توان به تقلیل‏ هزینه‏های بودجه‏ای دولت،ناشی از پرداخت یارانه و هزینه‏های سرمایه‏ای،و نیز توسعه بازارهای سرمایه‏ داخلی و دستیابی به سرمایه،منابع مالی و تکنولوژی‏ خارجی اشاره کرد.

همراه با ایجاد یک فضای رقابتی در اقتصاد به منظور گذر از یک اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار،زمینه‏های مهم‏ دیگری باید برقرار باشد تا این گذر کارآمد باشد: 1-قیمت‏ها باید به طور منطقی تثبیت شوند و اقتصاد کلان باید نزدیک به تعادل باشد.بی‏ثباتی اقتصاد کلان‏ (کسری‏های بزرگ بودجه،نرخ تورم و بیکاری شدید، فشار شدید بر تراز پرداخت‏های خارجی)مانع فعالیت‏ برای بهره‏وری و سبب دخالت گسترده دولت در کار نیروهای بازار می‏شود.

2-بیشتر کالاها و خدمات باید از طریق ساز و کارهای‏ بازار خرید و فروش شوند،نه از طریق تخصیص ترتیبات‏ اجرایی از قبیل ارایه مجوز برای واردات،سهمیه‏ها و...

3-اگر منفعت‏های حاصل از افزایش بهره‏وری در اقتصاد مدنظر است،رقابت باید وجود داشته باشد،چه‏ در درون بازار داخلی و چه در خارج.در برخی موارد، اقتصاد بسیار کوچکتر از آن است که در یک صنعت بیش‏ از یک مؤسسه دوام یابد و محدودیت‏های دولتی در مورد واردات،رقابت را از موسسات خارجی حذف می‏کند.

در مواردی دیگر،چند موسسه در صنعت وجود دارند، اما تبانی آن‏ها یا تخصیص سهمیه‏های دولتی برای‏ نهاده‏های مهم به طور موثر فشار رقابتی را دور می‏سازد.

4-در اقتصاد،قیمت‏های نسبی باید کمبودهای نسبی‏ را منعکس کنند.وجود نظام بازار با قیمت‏های بسیار عجیب امکان‏پذیر است،اما برخورداری از نظام بازار کارا در چنین شرایطی امکان‏ناپذیر است.

5-مدیران مؤسسات و سایر تصمیم‏گیرندگان باید به‏ واکنش به علایم بازار قادر و مشتاق باشند.مؤسسات‏ باید به افزایش فروش یا کاهش هزینه‏ها سود را حداکثر کنند.در این میان نکته‏ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که وقتی اقتصاد به دخالت‏های دولت آمیخته‏ می‏شود،سود مؤسسات از طریق سوبسیدهای بیشتر، حمایت دولت از قیمت‏ها و نظایر آن به دست می‏آید،نه‏ از طریق افزایش کارایی اقتصادی.

با توجه به توضیحات بالا می‏توان گفت که آنچه فرایند خصوصی‏سازی را با موفقیت یا عدم موفقیت مواجه‏ خواهد ساخت توجه به عوامل گوناگونی است.

خصوصی‏سازی در ایران

تحلیل روند تحولات اقتصادی کشور طی یک دهه‏ اخیر به کمک برخی از شاخص‏های کلان اقتصادی‏ کشور از جمله نرخ رشد تولید ملی،نرخ رشد درآمدهای‏ ارزی،نرخ تورم،نرخ بیکاری و...نشان می‏دهد که نظام‏ اقتصادی کشور به دلیل عدم انجام سرمایه‏گذاری‏های‏ کلان و زیربنایی،عدم اتخاذ استراتژی‏های توسعه‏ صنعتی موثر و کارا جهت گذر از دوران وابستگی به‏ درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت،عدم توجه به‏ فعالیت‏های مولد به منظور حضور موثر در بازارهای رقابتی و...با مشکلات و تنگناهای‏ گوناگونی رو به رو است.این امر تصویر اقتصاد کشور را از لحاظ جذابیت حضور موثر سرمایه‏های بخش خصوصی در جهت حفظ و تداوم روند فعالیت‏های گذشته،مخدوش و نامطمئن ساخته است.در حقیقت فقدان‏ سیاستگذاری‏های مناسب در جهت تثبیت‏ اقتصاد کلان و ایجاد فضای کسب و کار مناسب‏ جهت سرمایه‏گذاری بخش خصوصی در کشور و فقدان بازار سرمایه متشکل برای نقل و انتقال‏ صحیح و مستمر منابع مالی،به عواملی در جهت‏ تضعیف تجهیز منابع بخش خصوصی و کارا عمل نمودن این بخش در عرصه فعالیت‏های‏ اقتصادی بدل شده‏اند.آثار مستقیم و غیر مستقیم‏ این عوامل را در تشدید فعالیت بخش خصوصی‏ در زمینه‏های خدماتی و زود بازده مشاهده‏ کرده‏ایم.

دخالت انحصار گرایانه دولت در کسب‏ درآمدها و تخصیص و توزیع آن در سطح کلان‏ اقتصاد موجبات وابستگی بخش‏های مختلف‏ اقتصاد کشور را،به خصوص از ناحیه کسب‏ درآمدهای ارزی از سوی دولت،فراهم آورده است. ماهیت کسب درآمدهای ارزی و حاکمیت دولت در وصول و توزیع این درآمدها در میان فعالیت‏های‏ مختلف اقتصاد کشور،وابستگی شرکت‏ها و فرآیندهای‏ تولیدی به مواد اولیه و قطعات و لوازم خارجی،موقعیتی‏ را ایجاد کرده است تا شرکت‏های واگذار شده حتی‏ پس از انتقال به بخش‏های غیردولتی،وابسته به سیاست‏ها و برنامه‏های اقتصادی و مالی دولت باقی بمانند.بر این‏ دشواری‏ها باید مشکلات حقوقی(قانونی و اجرایی) مدیریتی را نیز افزود.

سهام عدالت

هیات وزیران در تاریخ 9/11/1384 بنا به پیشنهاد وزارت‏ امور اقتصادی و دارایی و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده 9 قانون برنامه چهارم توسعه،آیین‏نامه اجرای توزیع سهام‏ عدالت را در 13 ماده تصویب کرد.دولت در این طرح‏ در صدد است طی چند مرحله سهام شرکت‏های دولتی‏ را به دهک‏های پایین درآمدی با پنجاه درصد تخفیف‏ واگذار کند و بهای آن را به صورت اقساطی و از محل‏ سود این سهام در طول 10 سال دریافت کند.این کار توسط شرکت های سرمایه‏گذاری(سهام خاص)که‏ نظر به اینکه این طرح‏ حدود 42 تریلیون تومان از منابع دولت را جا به جا می‏کند و با توجه به سخنان‏ دبیر ستاد طرح واگذاری‏ می‏توان شتابزدگی را در انجام این طرح مشاهده کرد در مرکز هر استان و شرکت‏های تعاونی سهام عدالت‏ که در هر شهرستان تشکیل می‏شوند و تحت مدیریت‏ و نظارت سازمان خصوصی‏سازی،انجام می‏گیرد.

اما با توجه به اهداف هفته‏گانه‏ای که دولت برای توزیع‏ این سهام تعریف کرده است،تسریع در امر خصوصی‏سازی و افزایش کارایی شرکت‏های مزبور نیز از جمله این هدف‏هاست؛به گونه‏ای که معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی و دبیر ستاد طرح واگذاری سهام‏ عدالت،واگذاری سهام مزبور را گاهی در جهت توفیق‏ طرح خصوصی‏سازی،در کشور دانسته است.وی‏ با بیان اینکه در مدت 15 سال اجرای‏ خصوصی‏سازی،فقط 3 درصد سهام‏ شرکت‏های دولتی به بخش خصوصی واگذار شده و توسعه شرکت‏های دولتی در این مدت‏ خیلی بیشتر از روند خصوصی‏سازی خواهد بود، معتقد است طرح واگذاری سهام عدالت روند خصوصی‏سازی در کشور را حداقل 10 سال‏ تسریع می‏کند و ظرف دو سال آینده 400 تا 500 هزار میلیارد ریال سهام در کشور به افراد واجد شرایط و کم درآمد جامعه واگذار می‏شود.

با توجه به تجربه‏های موفق و ناموفق کشورهای‏ مختلف،بالاخص کشورهای اروپای شرقی در زمینه خصوصی‏سازی،اولین سوالی که مطرح‏ می‏شود این است که سطح مطالعات انجام شده‏ در کشور در مورد تجربیات این کشورها چه میزان‏ است و آیا از تجربیات این کشورها در راستای‏ افزایش راندمان این طرح استفاده شده است؟نظر به اینکه این طرح حدود 42 تریلیون تومان از منابع‏ دولت را جا به جا می‏کند و با توجه به سخنان دبیر ستاد طرح واگذاری این سهام مبنی بر اینکه این‏ طرح ظرف دو سال آینده به اتمام می‏رسد،می‏توان‏ شتابزدگی را در انجام این طرح مشاهده کرد.بنابر آنچه از تجربه کشورهای مختلف در امر خصوصی‏سازی حاصل‏ گردیده است برنامه خصوصی‏سازی باید به صورت‏ تدریجی و آرام و بدون شتابزدگی پیگیری شود.برای‏ مثال مشکلات فرآیند خصوصی‏سازی در آلمان بعد از سال 1992 و شکست کامل مرحله اول خصوصی‏سازی‏ شیلی را تا حد قابل ملاحظه‏ای به شتاب در واگذاری سهام‏ شرکت‏های دولتی در این کشورها نسبت داده‏اند. در مقابل تدریجی و آرام عمل نمودن انگلستان را یکی از عوامل مهم موفقیت آن کشور در این زمینه می‏دانند. بنابراین به نظر می‏رسد برای استفاده از تجربه دیگر کشورها در عرصه خصوصی‏سازی مطالعات جدی‏ ضرورت داشته باشد.