

خصوصی سازی، یکی از مقوله‌های مهم در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و بویژه ایران بوده است. خصوصی سازی، اهدافی چون کاهش بار مالی دولت، افزایش رقابت و کارایی اقتصادی، افزایش بازدهی سرمایه گذارها، استفاده بهینه از امکانات کشور، و... را دنبال می کند. دولت یا بخش خصوصی به تنهایی نمی تواند در اقتصاد کارایی لازم را داشته باشد. بخش خصوصی زمانی می تواند کارا باشد که نخست، بازار رقابتی و نهادهای لازم شکل گرفته باشد و دوم، بخش خصوصی به مفهوم اقتصادی آن وجود داشته باشد. بنابراین ترکیبی از دولت و بخش خصوصی در هر اقتصاد ضروری است و هر اندازه کشور به سوی توسعه اقتصادی گام بردارد، از نقش دولت کاسته و به بخش خصوصی افزوده می شود. شناخت ابعاد دخالت دولت در اقتصاد، نقشی کار ساز در عملکرد بخش خصوصی خواهد داشت.

این مقاله با بهره گرفتن از «مدل (۱۹۸۰) Sundarajan» به رابطه خصوصی سازی و سرمایه گذاری در بخش خصوصی می پردازد و نشان می دهد که خصوصی سازی اثری مثبت بر رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی در کشور داشته است.

امجد خصوصی سازی و آثار آن بر سرمایه گذاری خصوصی (مطالعه موردی ایران)

نویسنده: بهنام مرادی
دانشگاه آزاد اسلامی واحد
فیروزکوه

پیشگفتار:

پوشش قرار دهد و به گونه ای آنها را امલી کند. این برنامه از آغاز پیروزی انقلاب تا دهم تیر ۱۳۵۸ طراحی و قانون گذاری شد و با شتاب به اجرا درآمد. پیشینه مالکیت دولتی در صنایع و گسترش دخالت دولت در اقتصاد در دوران پیش از انقلاب و رشد فزاینده این روند در دوران پس از انقلاب، لزوم واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی و کاهش پرشتاب بار مسئولیتهای اقتصادی دولت، در اندیشه صاحب نظران اقتصادی آرام آرام احساس شد به گونه ای که پس از پایان جنگ تحمیلی و بیشتر از آغاز اجرای برنامه اول توسعه، به مسئله واگذاری شرکتهای دولتی پرداخته شد.

مبانی نظری خصوصی سازی

تعریف و مفهوم خصوصی سازی

انگاره اصلی در اندیشه خصوصی سازی، این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، بنگاهها و واحدهای خصوصی را وادار می کند کارایی بیشتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. بر پایه این انگاره، تعاریف، مفاهیم و تئوریهای چند که دربرگیرنده ابعاد و اهداف گوناگون خصوصی سازی است - ارائه می شود:

«بیس لی» (Beesly) و «لیتل چایلند» (Little Child) خصوصی سازی را چنین تعریف کرده اند:

از دهه ۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰، دولتها با هدف از میان برداشتن نارساییهای بازار، ایجاد زیرساختهای اقتصادی، تخصیص بهینه منابع، تأمین کالاها و خدمات اساسی، دستیابی به برخی اهداف سیاسی - اجتماعی و شتاب بخشیدن به توسعه، بسیاری از فعالیتهای اقتصادی را عهده دار شدند. رفته رفته، با گسترش دامنه فعالیتهای دولت و به دلیل مشکلاتی مانند بوروکراسی شدید، ضعف نظام ارزیابی و حسابرسی، نبود انگیزه کاری، چندگانگی اهداف، بهره گیری نادرست از انحصارات، حمایتهای نابخردانه و...، ناکارایی بر فعالیتهای اقتصادی سایه افکند و موجب گرایش کشورهای به سوی نظام بازار و اجرای سیاست خصوصی سازی شد، چنان که در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ سیاست آزادسازی بعنوان الگویی برای رویارویی با مسائل و مشکلات اقتصادی و افزایش کارایی، پیشنهاد و از سوی دولتها پشتیبانی شد. سیاست آزادسازی در کشور ما همزمان با پایان جنگ تحمیلی مطرح شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اوضاع نابسامان واحدهای بزرگ صنعتی، مالی و کشاورزی کشور، فرار کارفرمایان و سرمایه داران، دولت را بر آن داشت تا با پشتوانه قانون «حفاظت و توسعه صنایع ایران»، شرکتهای زیادی را زیر

خصوصی سازی در مجارستان به شرح زیر است:

- ۱- معرفی اقتصاد آزاد.
- ۲- افزایش کارایی اقتصادی.
- ۳- شکل دادن یک نظام سیاسی بر پایه حق مالکیت خصوصی و آزادی فردی.
- ۴- افزایش درآمدهای دولت.

برای دستیابی به این هدفها نظام مالی کشور باید یکسره دگرگون شود؛ مؤسسات، سازمانها و نهادهای بسیاری آرام آرام حذف شوند و جایگزین های مناسب و مورد نیاز مکانیزم بازار شکل گیرد؛ بهای نسبی کالاها تعدیل گردد، پلارانه ها و نظارت بر بهای کالاها غیر اساسی رفته رفته کاهش یابد. مهمترین موانع بر سر راه خصوصی سازی در مجارستان، مدیریت و سازماندهی، نیروی کار ماهر و ارزش خارجی است.

در کشورهای جهان سوم، خصوصی سازی واکنشی نسبت به گسترش حوزه فعالیت های دولت و گامی در راستای ایجاد شتاب در فرایند توسعه اقتصادی است. ترکیه خصوصی سازی را فرصتی مناسب برای یویایی اقتصاد می شمرد. تصمیم گیرندگان سیاسی-اقتصادی، اهداف خصوصی سازی را بدین شرح اعلام کرده اند:

- ۱- به نیروهای بازار اجازه داده شود تا اقتصاد را پویا کنند.
- ۲- کارایی و بازدهی تولید افزایش یابد.
- ۳- کمیّت و تنوع کالاها و خدمات افزایش یابد.
- ۴- مالکیت سهام گسترده شود.
- ۵- بازار سرمایه توسعه یابد.

اهداف خصوصی سازی در فرانسه آشکارا بر موارد «شکست دولت» و نیز مقاصد سیاسی برای گردآوری آراه بیشتر شهروندان متمرکز است. اهداف پنجگانه زیر در نخستین برنامه خصوصی سازی اعلام شده است:

- ۱- کاهش مسئولیت خزانه داری و کاهش کسر بودجه.
- ۲- ایجاد «کاپیتالیزم مردمی» (popular capitalism) (عمومی) در جهت تقویت اهداف سیاسی-اجتماعی.
- ۳- ایجاد فضا و شرایط رقابت بیشتر در اقتصاد.
- ۴- کاهش دخالت دولت در تولید و بازرگانی.

«خصوصی سازی ابزاری برای بهبود بازده فعالیت های اقتصادی (صنایع) از راه افزایش نقش نیروهای بازار است با این شرط که دستکم ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار شود».

«ولجانوسکی» (Veljanovski)، خصوصی سازی را به معنای «انجام گرفتن فعالیت های اقتصادی از سوی بخش خصوصی یا انتقال مالکیت داراییها به بخش خصوصی» می داند. «کی» (Key) و «تامسون» خصوصی سازی را این گونه تعریف می کنند: «اصطلاح خصوصی سازی، دربرگیرنده روشهای متعدّد و گوناگون برای دگرگون کردن رابطه دولت و بخش خصوصی است، از جمله «ملی نکردن» (denationalization) یا فروش دارایی های دولتی، «مقررات زدایی» (deregulation) یا از میان برداشتن ضوابط محدود کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی، و «پیمانکاری» (contracting out) یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که از سوی دولت اداره و تأمین مالی می شده است به بخش خصوصی».

«شوارتز» تعریف خصوصی سازی را برای کشورهای با اقتصاد متمرکز، بسیار فراتر از انتقال مالکیت و تعدیل مقررات می داند: «خصوصی سازی به معنی پدید آوردن نظام اقتصادی تازه بر پایه بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد گوناگون اقتصادی است».

«بس» (Bos) خصوصی سازی را «نشانه تعالی اندیشه سرمایه داری و اعتماد به کارایی بازار در برابر بی اطمینانی به کارایی بخش عمومی» می داند.

اهداف خصوصی سازی

خصوصی سازی ابزاری برای رسیدن به اهداف گوناگون در کشورهایی است که ساختارهای اقتصادی متفاوت دارند. در کشورهای اروپای شرقی، خصوصی سازی با هدف گذار از اقتصاد متمرکز و دستوری به اقتصاد آزاد انجام می شود. در این کشورها، خصوصی سازی در گرو تحولات ساختاری گسترده از ابعاد حقوقی و سیاسی است. برای نمونه مهمترین هدفهای

● دولت یا بخش خصوصی به تنهایی نمی تواند در اقتصاد کارایی لازم را داشته باشد. بخش خصوصی زمانی می تواند کارا باشد که نخست، بازار رقابتی و نهادهای لازم شکل گرفته باشد و دوم، بخش خصوصی به مفهوم اقتصادی آن وجود داشته باشد. بنابراین ترکیبی از دولت و بخش خصوصی در هر اقتصاد ضروری است و هر اندازه کشور به سوی توسعه اقتصادی گام بردارد، از نقش دولت کاسته و به بخش خصوصی افزوده می شود.

۵. سهم کردن کارگران در کارخانه‌ها.

در انگلستان که خود بنیانگذار حرکت تازه خصوصی‌سازی در جهان است، هدفهای خصوصی‌سازی همخوان با شرایط اقتصادی کشور و در راستای دستیابی به مقاصد سیاسی-اجتماعی تنظیم شده است:

۱- در فرایند خصوصی‌سازی، میان بخش خصوصی و دولتی توازن مطلوب برقرار شود.

۲- تغییرات بنیادین در رفتار و عملکرد صنایع دولتی پدید آید.

۳- منافع و امکانات چشمگیری برای مصرف‌کنندگان ایجاد گردد.

۴- بهبود کلی در پرداخت و شرایط کاری کارگران پدید آید.

۵- آزادی عمل و در نتیجه امکان و نوآوری و خلاقیت برای مدیران واحدهای اقتصادی دولتی تأمین و تضمین شود.

به گونه‌ی فشرده می‌توان گفت اهداف خصوصی‌سازی در انگلستان بر افزایش کارایی و ایجاد رقابت استوار است.

آثار خصوصی‌سازی

بخش‌بندی زیرگزینشی از مهمترین هدفها و پیامدهای خصوصی‌سازی است:

۱- کاهش اندازه (حوزه) فعالیت بخش دولتی

یکی از مهمترین اهداف خصوصی‌سازی، کوچک کردن حجم فعالیتهای دولت است. این، واکنشی طبیعی به گسترش فعالیتهای اقتصادی دولت بویژه پس از جنگ جهانی دوم تا کنون بوده است. در کشورهایی با بازار سازمان یافته در ابعاد گوناگون و شرایط مطلوب رقابت برای تولید کالاها و خدمات، شرکتهای دولتی را می‌توان بی‌واسطه از راه فروش داراییها یا انتقال مالکیت به بخش خصوصی واگذار کرد و در مواردی که دولت ناگزیر است کنترل و هدایت عرضه کالاها و خدمات را در دست داشته باشد، می‌توان به شیوه پیمانکاری یا روشهای دیگر به واحدهای خصوصی سپرد.

۲- انتقال مالکیت و نظارت اقتصادی

انتقال در کشورهای پیشرفته سبب می‌شود

بسیاری از دلمشغولی‌ها و مسئولیتهای قانونی سیاستمداران و اقتصاددانان در مورد تصمیم‌گیری در زمینه سرمایه‌گذاری، بررسی سود و زیان و دیگر مسائل شرکتهای در زمینه تولید و بازرگانی کاهش یابد؛ خصوصی‌سازی مسئولیت مقامات دولتی در پاسخگویی به نهادهای قانونی در مورد چگونگی عملکرد شرکتهای کاهش می‌دهد؛ و سرانجام اینکه، مسئولان در شرایط ویژه، با وجود زیان‌دهی برخی از شرکتهای، بی‌آنکه نقشی در افزایش کارایی و تحولات عملی در بهبود کارایی داشته باشند، بنابه دلایل سیاسی ناچارند تا کارایی شرکتهای را با افزایش هزینه‌های اجتماعی، جبران کنند. برعکس، در کشورهای در حال توسعه، نظارت داشتن بر شرکتهای، در کنار نبود مسئولیت پاسخگویی به مراجع قانونی، یک امتیاز و شاخص قدرت به‌شمار می‌آید.

۳- افزایش کارایی

یکی از شاخصهای مهم سودمند بودن انتقال واحدهای اقتصادی از بخش دولتی به بخش خصوصی، افزایش کارایی است. هواداران خصوصی‌سازی بر این باورند که چرخش به سوی بازار با افزایش کارایی همراه است. مکانیزم بازار مالی، بازگشت سرمایه برای جلب خشنودی سرمایه‌گذاران و سهامداران را الزامی می‌نماید. این مکانیزم در بهبود و بالا بردن کارکرد شرکتهای بسیار نیرومندتر از سرمایه‌گذارهای ناهماهنگ و سیاستهای اعتباری دولت است، زیرا در چارچوب دولت، بر پایه ضرورتهای کوتاه‌مدت سیاسی تصمیم گرفته می‌شود، در حالی که تصمیم‌گیری در بخش خصوصی ناگزیر باید بر پایه سیاستهای درازمدت و منطق اقتصادی استوار باشد. بر اساس مکانیزم آزاد و انعطاف‌پذیر، تصمیم‌گیری در بخش خصوصی به مدیران اجازه می‌دهد برای جلب و به‌کارگیری نیروهای ورزیده، پرداختهای مناسبی داشته باشند و به مقررات خشک پایبند و زیر فشار اتحادیه‌های کارگری نباشند. این نیروها، بر سرهم، شرایط را برای تخصیص بهینه و همچنین کاهش هزینه‌های تولید فراهم می‌آورند و در نتیجه کارایی افزایش می‌یابد.

● شاید در همه کشورهای این نکته پذیرفته شده باشد که در صورت وجود بازار آزاد، دولت باید آن دسته از بنگاههای اقتصادی را که تولیدکننده کالاهای اقتصادی (غیر عمومی) هستند به بخش خصوصی واگذار کند. پیش‌نیاز اساسی این فرایند، وجود بخش خصوصی و بازار رقابتی است که سبب خوب اداره شدن بنگاههای واگذار شده به بخش خصوصی می‌گردد.

انتقال فعالیت‌های اقتصادی با فروش دارایی یا روش‌های دیگر، بر سرهم سبب کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدها می‌شود، به این شرط که دولت بتواند رشد هزینه‌های آینده برنامه‌های دولتی را متوقف سازد. فروش مستقیم دارایی‌ها و شرکتهای زیر پوشش، در آمد نقدی را با توجه به میزان و روش فروش افزایش می‌دهد و برخی مشکلات کوتاه مدت کشورها را با این روش (یکبار فروش) از میان برمی‌دارد. کسر بودجه هنگامی کاهش می‌یابد که به گونه‌ای از هزینه‌های درازمدت دولت کاسته شود یا همزمان درآمدهای مستمر افزایش یابد.

۵- تعدیل یارانه‌ها و کاهش نابسامانی قیمت‌ها

تصمیمات تولیدی-تجاری، قیمت‌گذارها و سرمایه‌گذاری در شرکتهای دولتی، بی‌گمان از تصمیم‌گیریهای سیاسی اثر می‌پذیرد. برپایه جهت‌گیریها و ضرورت‌های سیاسی، برخی شرکتهای ناگزیرند بهای کالاها و خدمات خود را پایین‌تر از قیمت‌های تمام شده به بازار عرضه کنند و در نتیجه، دولت با پرداخت یارانه، زیان شرکتهای جبران کند. همچنین، ممکن است یارانه‌هایی پنهان به شرکتهای پرداخت شود مانند امتیازها و معافیت‌های خاص گمرکی و مالیاتی یا دریافت مواد اولیه و انرژی ارزان. این گونه دخالت‌های دولت، سبب نابسامانی در نظام قیمت‌ها و تخصیص نامطلوب و غیربهینه منابع و در برخی موارد اتلاف منابع ملی می‌شود و اگر خصوصی‌سازی یا آگاهی و برنامه‌ریزی انجام گیرد می‌تواند بسیاری از موارد نابسامانی در قیمت‌ها و یارانه‌ها را از میان بردارد.

۶- مقررات‌زدایی (تعدیل مقررات)

ناکارایی شرکتهای دولتی تنها از مالکیت دولتی مایه نمی‌گیرد. مقررات دست و پاگیر، مهمترین بازدارنده انعطاف‌پذیری و پویایی فعالیت‌های اقتصادی است و مقررات‌زدایی نخستین و مهمترین گام در راستای فراهم آوردن شرایط و فضای رقابت است. مقررات محدودکننده را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد: نخست: مقرراتی مانند قوانین گمرکی، مصوبه‌های وزارتخانه‌ها، شهرداریها و مؤسسات پولی و مالی انحصاری دولت که روی هم رفته طیف

پیچیده‌ای در برابر هر فعالیت اقتصادی پدید می‌آورند. این مقررات حقوقی، انحصاری هستند و رانت ویژه‌ای برای افراد در بوروکراسی دولتی پدید می‌آورند و فروش این حقوق و مبادله آن، ریشه بسیاری از فسادهای اداری است. مقررات‌زدایی در این رابطه، به معنی حذف قوانین بازدارنده و بوروکراسی به طریقی است که نهادهای گوناگون در حرکتی هماهنگ، راهنما و مشوق فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده توسعه اقتصادی از سوی واحدهای خصوصی شوند.

دوم: مقررات و چارچوب انعطاف‌ناپذیر است که جلو تصمیم‌گیری و آزادی عمل مدیران شرکتهای دولتی در سرمایه‌گذاری، استخدام نیروی کار، و هرگونه فعالیت خلاق را می‌گیرد. مقررات‌زدایی به معنی استقلال مدیریت در تصمیم‌گیریها برپایه مکانیسم بازار است، با این هدف که نیروهای بازار بتوانند ناکارایی ناشی از انعطاف‌ناپذیری گذشته را جبران کنند.

سوم: مقررات مربوط به واحدهای انحصاری است که خدمات و کالاهای عمومی مانند آب و برق و پست را عرضه می‌کنند. خصوصی‌سازی این گونه واحدهای تولیدی-خدماتی بحث‌هایی پیش آورده است. حذف مقررات در این واحدهای انحصاری که امکان ایجاد رقابت در کوتاه‌مدت برای آنها وجود ندارد، به معنی انتقال انحصار دولتی به انحصار خصوصی است، که بی‌گمان زیانهای اقتصادی-اجتماعی بسیار به بار می‌آورد. بنابراین در این گروه، مقررات‌زدایی به مفهوم از میان برداشتن مقرراتی است که مانع ورود رقیب می‌شود و نیز وضع مقرراتی که منافع مصرف‌کنندگان را پس از خصوصی‌سازی، تأمین و تضمین کند.

۷- افزایش رقابت

رقابت مهمترین امتیاز، شاخص برتر و مایه حیات نظام سرمایه‌داری است و هر عاملی که مانع رقابت در بازار شود، رفته‌رفته به ناکارایی نظام حاکم خواهد انجامید. مفهومی که در همه کشورهای عنوان یکی از هدفهای خصوصی‌سازی پذیرفته شده، «افزایش رقابت» در فعالیت‌های اقتصادی است.

در زمینه خصوصی کردن انحصارهای طبیعی

● انگاره اصلی در

اندیشه خصوصی‌سازی، این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، بنگاهها و واحدهای خصوصی را وادار می‌کند کارایی بیشتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند.

این سهام در دست شهروندان به گونه گسترده باقی بماند.

۹- گسترش بازار سرمایه

فرایند خصوصی سازی، مالکیت سهام را گسترش می دهد. در نتیجه این گسترش، میزان معاملات در بازار سرمایه افزایش می یابد و نهادهای مالی تازه و متنوعی پا می گیرند. گسترش این واحدهای مالی، امکانات سرمایه گذاری تازه ای پدید می آورد و سرمایه گذاری گسترده واحدهای خصوصی را آسان می کند.

۱۰- تأمین منابع مصرف کنندگان

با خصوصی سازی، نظم بازار، جایگزین تصمیم گیریهای سیاسی می شود و در پی آن تخصیص و بهره‌وری منابع بر پایه انتخاب مصرف کنندگان قرار می گیرد. شرکتهای خصوصی همواره انگیزه بیشتری برای تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز مصرف کنندگان از لحاظ کمی و کیفی دارند؛ آنهایی که نیازهای مصرف کنندگان را بشناسند و بر آورند، سود می برند و دیگران محکوم به شکست و ورشکستگی اند. مصرف کنندگان ممکن است تنها به گونه غیر مستقیم از خصوصی سازی بهره‌مند شوند؛ برای نمونه، با کاهش هزینه‌های دولتی، مالیات کمتری بپردازند یا از منافع کلان ناشی از افزایش کارایی اجتماعی بهره‌مند شوند.

خصوصی سازی می تواند زیانناهی هم برای مصرف کنندگان داشته باشد. شرکتهای خصوصی در پی حداکثر سود هستند و بویژه می کوشند توان انحصاری خود را هر چه بیشتر افزایش دهند و در واقع اگر دولت قادر به اعمال کنترل و محدودیتهای لازم برای جلوگیری از انحصار نباشد، مصرف کنندگان زیان می بینند. بخش خصوصی کمتر حاضر است خدمات غیر اقتصادی عرضه کند و منابع را برای کارهای مولد (سودآور) به کار می گیرد. بنابراین با خصوصی سازی، برخی کالاها و خدمات ممکن است تولید نشود و گروهی زیان ببینند. با خصوصی سازی، بخشی از عوامل تولید ناکار، مانند نیروی کار، کنار گذاشته می شوند. هر چند کنار گذاشته شدن منابع ناکار، بر سر هم به سود

و کالاهای عمومی، تأثیر رقابت در زمانی کوتاه آشکار نمی شود؛ بلکه شرایط رقابت در چرخه تولید به آرامی شکل می گیرد تا پس از یک دوره مشخص، مکانیسم رقابت، تخصیص بهینه عوامل و سرمایه گذارها را سبب شود و کارایی اقتصادی را افزایش دهد.

در کشورهایی که دولت بخش گسترده‌ای از فعالیتهای اقتصادی را در دست دارد، باید اصل رقابت را در عمل بپذیرد. بنابراین، کنترل انحصار دولتی بر منابع و حقوق ویژه، باید رفته رفته از میان برداشته شود و امکانات و شرایط برابر برای رقیبان بالقوه واحدهای خصوصی فراهم آید.

رقابت در یک رشته صنعتی هنگامی پدید می آید که ورود به آن رشته به آزادی و به سادگی امکان پذیر باشد. در صورت پذیرش واگذاری انحصارهای دولتی به بخش خصوصی، همه مجوزهای انحصاری، امتیازها و محدودیتهای گذشته باید آرام آرام حذف شود و همه منابع زیر کنترل دولت، مانند راهها، بنادر، امتیازهای رادیویی و تلویزیونی، فرودگاهها، تسهیلات کارگری، حقوق مربوط به معادن در زمین و دریا با شرایطی یکسان در اختیار همه شرکتهای قرار گیرد.

۸- ایجاد دبستگی و انگیزه در کارکنان شرکتهای

سهیم نکردن کارگران، کارمندان و مدیران شرکتهای در سهام کارخانه‌ها، از ابزارهای مهم سیاسی با آثار مثبت اقتصادی در فرایند خصوصی سازی است؛ بدین ترتیب که ذخایر سرمایه ملی در میان شمار بیشتری از شهروندان توزیع می شود و انگیزه مثبتی در کارکنان کارخانه‌ها برای فعالیت و احساس مسئولیت بیشتر در نگهداری این اموال و داراییها پدید می آید. برای دستیابی به هدف «کاپیتالیزم مردمی»، دولت با دو مشکل روبروست:

نخست اینکه باید انگیزه لازم را برای خرید سهام از سوی کارگران به وجود آورد. این انگیزه بیشتر از راه «ارزش گذاری پایین سهام» (underpricing) انجام می شود. مشکل دوم این است که مردمان عادی مدت زیادی سهام را نگاه نمی دارند و با سودی اندک آن را می فروشند و دولت باید انگیزه‌هایی مثبت و شرایطی ویژه پدید آورد که

● در کشورهای اروپای شرقی، خصوصی سازی با هدف گذار از اقتصاد متمرکز و دستوری به اقتصاد آزاد انجام می شود. در این کشورها، خصوصی سازی در گرو تحولات ساختاری گسترده از ابعاد حقوقی و سیاسی است.

۸. فشارهای خارجی از سوی جهان سرمایه‌داری.

مشکلات خصوصی‌سازی

عوامل بازدارنده خصوصی‌سازی از چند بُعد قابل بررسی است:

الف- مسائل اجتماعی

۱. بنگاه‌های دولتی در هند نماد فرایند بازسازی ملی هستند.

۲. برخلاف کشورهای صنعتی مانند انگلستان و آمریکا، فشار شهروندان برای کاهش نقش دولت نیست بلکه در راستای افزایش اقدامات رفاهی دولتی و کارآمدتر شدن دولت است.

۳. شهروندان نگرانند که توان اقتصادی در دست گروه‌هایی خاص متمرکز گردد.

۴. نبود نظامی برای پشتیبانی از اقشار آسیب‌پذیر در خصوص مزایای بیکاری و اخراج.

۵. ایستادگی مدیریت میانی و تا اندازه‌ای خود بوروکراسی در برابر خصوصی‌سازی.

۶. اندازه و دامنه بخش سهامی خصوصی به نسبت اندک است و پیشینه عملکرد آن نشان از توانایی در عهده‌دار شدن وظایف بنگاه‌های دولتی ندارد.

۷. بخش خصوصی در مورد خرید سهام بنگاه‌های دولتی از خود تردید نشان می‌دهد.

ب- جوانب کلان اقتصادی

۱. با توجه به ملاحظات سیاسی-جغرافیایی، دور از انتظار است که هند بتواند راهبردی در زمینه توسعه صادرات یا اقتصاد بازتر در پیش گیرد و حتی اگر چنین شود، کارها باید آرام آرام، مرحله‌بندی شود. فراخوان خارجی‌ها نیز تنها در مقیاس کوچک و گزینش شده قابل پیش‌بینی است.

۲. توافق همگانی بر سر لزوم ایجاد رقابت در صحنه اقتصاد داخلی وجود دارد؛ اما انتقال مالکیت به تنهایی تضمین‌کننده رقابت نیست.

۳. «فضای کنترلی دولت» (regulatory framework) سبب می‌شود که عملکرد بخش خصوصی به بخش دولتی بسیار نزدیک باشد و فضای اقتصادی (کلان) با توجه به برنامه‌ریزی‌های فراگیر تعیین می‌شود که در این فضا، تفاوت کار کرد

مصرف‌کنندگان و پرداخت‌کنندگان مالیات است، اما زبانی هم برای نیروهای کنار گذاشته شده دلرد.

تجربه کشورها در زمینه

خصوصی‌سازی

۱- خصوصی‌سازی در هند

پیشینه خصوصی‌سازی

کمابیش هم‌زمان با هفتمین برنامه پنجساله در سال ۱۹۸۵، اجرای راهکارهایی با عنوان «سیاست اقتصادی تازه» آغاز شد که دربرگیرنده رهاسازی، مقررات‌زدایی، بازارگرایی و خصوصی‌سازی بود.

دهه ۱۹۸۰ و بحران مالی آن به بررسی دوباره هزینه‌ها و روش‌های بهینه‌دستیابی به اهداف اجتماعی انجامید. ساختار پر هزینه اقتصاد به عملکرد بنگاه‌های دولتی و مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی نسبت داده شد. بر سرهم، گنشدن توسعه صنعتی که از دهه ۱۹۶۰ آغاز شده بود، نسبت بالای سرمایه به تولید و بهره‌وری پایین نیروی کار، نابسامانی بازرگانی خارجی و عقب‌افتادگی در زمینه فناوری، ناشی از دو عامل اصلی شناخته شد: نظام کنترل دولتی و مدیریت دولتی بنگاه‌های اقتصادی.

دلایل خصوصی‌سازی

۱- فشارهای بودجه‌ای بر دولت که از فراهم آمدن منابع برای بنگاه‌های دولتی جلوگیری می‌کند.

۲- زیانهای انباشته شده در شماری از بنگاه‌های اقتصادی دولتی.

۳- توجه روزافزون به کارایی بنگاه‌های اقتصادی دولتی (بهبود کیفیت کالاها و خدمات و پیشرفت در زمینه فناوری).

۴- حضور بنگاه‌های دولتی در بخش‌های غیر کلیدی و فاقد اولویت اقتصادی.

۵- بازارگرایی اقتصادی و نیاز به گسترش بازارهای سرمایه برای تأمین منابع مالی مورد نیاز بنگاه‌های دولتی.

۶- تأکید بر رقابت در صحنه سیاست‌های بازرگانی، مالی و پولی و...

۷- ناخشنودی از کارکرد بخش عمومی

● در کشورهای جهان سوم، خصوصی‌سازی واکنشی نسبت به گسترش حوزه فعالیت‌های دولت و گامی در راستای ایجاد شتاب در فرایند توسعه اقتصادی است. ترکیه خصوصی‌سازی را فرصتی مناسب برای پویایی اقتصاد می‌شمارد.

دو بخش بسیار اندک است. ورود به کسب و کار حتی برای بخش خصوصی محدود و خروج از این فضا نیز برای بخش خصوصی دشوار است.

۴- باتوجه به آمارهای موجود، تفاوت چشمگیری از لحاظ نیروی انسانی ورزیده، سیاستهای مالی و حتی کارآیی کلی میان بخش خصوصی و دولتی وجود دارد.

۵- از آنجا که دگرگونی اقتصادی-اجتماعی از راه خصوصی سازی مورد نظر نیست و خصوصی سازی تنها ابزاری برای رسیدن به برخی هدفها شمرده می شود، تخصیص منابع قابل سرمایه گذاری همچنان از راه سیاستهای دولتی و نه نیروهای بازار انجام می شود. بنابراین خصوصی سازی در چنین فضایی نمی تواند به تخصیص بهینه منابع و کارآیی بینجامد.

پایاندهای خصوصی سازی

بحث خصوصی سازی در هند با نگرانی درباره سطح پایین کارآیی در بنگاههای دولتی، کمبود منابع مالی دولت و نبود عوامل رقابت آمیخته است. در واقع استتقبال بخش خصوصی از خصوصی سازی، همسنگ ناخشنودی دولت از بخش دولتی نبوده است. دامن زدن به رقابت در صحنه اقتصاد هند، نیازمند تصمیماتی بسیار اساسی تر و پراهمیت تر از خصوصی سازی است. اگر هدف از خصوصی سازی، گردآوری منابع مالی باشد، به سادگی می توان با فروش سهام دولتی موجود در بخش مختلط اقتصاد، درآمدی ایجاد کرد و همزمان، با به کارگیری روشهایی مانند واگذار کردن وظایف به پیمانکاران خصوصی و واگذاری بخشی از وظایف بنگاههای دولتی، نقش مؤثرتری برای بخش خصوصی پدید آورد. روشهایی چون قرارداد مدیریت یا تعویض بدهی با سهام با توجه به بدهی های اندک هند و توان مدیریت بالا در بخشهای دولتی در مورد وضع خاص هند کاربرد نخواهد داشت.

به هر روی، خصوصی سازی در سیاستهای اقتصادی آینده جای شفاف تری پیدا خواهد کرد و این مسئله تنها یکی از چند مسئله با اهمیت تر چون ارتباط دولت و صنعت، ارتباط دولت و بنگاههای اقتصادی عمومی، ارتباط بنگاههای دولتی و

نیروهای بازار، و دولت و نیروهای بازار خواهد بود که سیاست گذارهای اقتصادی آینده در هند باید همخوان با نیازهایش، آنها را پاسخگو باشد.

۲- خصوصی سازی در سنگاپور

پیشینه خصوصی سازی

نقش بنگاههای دولتی در توسعه اقتصادی سنگاپور بر سر هم مثبت بوده و همواره جز در يك سال (رکود ۱۹۸۵) سودده بوده اند. در واقع رویکرد به خصوصی سازی، نه از لحاظ منابع یا کاهش بار مالی خزانه داری، بلکه بیانگر رسیدن به آستانه امکانات يك اقتصاد دولتی بوده است. سرمایه گذاری خارجی، نقش چشمگیری در توسعه اقتصادی سنگاپور داشته و در واقع بسیاری از سیاستهای دولت در رابطه با بازار کار، روابط بین الملل، دستمزدها، آموزش نیروی انسانی و... برای حفظ فضای آماده فعالیت برای سرمایه گذار خارجی بوده است.

اهداف خصوصی سازی

۱- واگذاری فعالیتهایی که بخش خصوصی بی پشتیبانی دولت و به سادگی توان عهده دار شدن آنها را دارد؛ هر چند مسئله مهم، چگونگی انتقال تجربه کار آفرینی دولتی، تخصص و مدیریت به بخش خصوصی است. درآمدهای ناشی از خصوصی شدن چنین بنگاههایی در زمینهها و چارچوب شرکتهای تازه ای که دولت راه اندازی آنها را لازم تشخیص می دهد (برای نمونه در زمینه بیوتکنولوژی)، سرمایه گذاری می شود.

۲- تقویت و گسترش بازار سهام، از راه عرضه عمومی سهام شرکتهای دولتی.

۳- کاهش رقابت بنگاههای دولتی با بخش خصوصی.

تلاشها در راه خصوصی سازی

خصوصی سازی در سنگاپور از سال ۱۹۸۰ به گونه پراکنده آغاز شده اما در عمل در سال ۱۹۸۵ برنامه خصوصی سازی و کاهش نقش دولت به اجرا درآمد. گرچه این سال همزمان با رکود گسترده در سنگاپور بود، ولی خصوصی سازی نه بعنوان درمان رکود، بلکه بعنوان آغاز دوران تازه ای در اقتصاد و ایجاد تعادل میان بخش خصوصی و دولتی پیشنهاد شد.

● در انگلستان که خود بنیانگذار حرکت تازه خصوصی سازی در جهان است، هدفهای خصوصی سازی همخوان با شرایط اقتصادی کشور و در راستای دستیابی به مقاصد سیاسی-اجتماعی تنظیم شده است.

● در کشورهای

در حال توسعه، نظارت داشتن بر شرکتها، در کنار نبود مسئولیت پاسخگویی به مراجع قانونی، یک امتیاز و شاخص قدرت به شمار می آید.

مالکیت و اگذار شده است، دولت همچنان در بیشتر رشته‌ها سهامدار عمده باقی مانده است و این روند، تصویر بخش خصوصی بعنوان موتور پیش برنده اقتصاد را مخدوش می‌سازد.

همچنین، روحیه و سنتهای بوروکراتیک به آسانی از میان نمی‌رود. چنین می‌نماید که این شیوه خصوصی سازی، گونه‌ای از مداخله دولت اما در لباسی دیگر است.

افزون بر آن، چون دولت همچنان در بخشهای کلیدی بارشده بالا و برخوردار از تکنولوژی پیشرفته سرمایه‌گذاری خواهد کرد که بخش خصوصی نمی‌خواهد یا نمی‌تواند در آنها فعالیت کند، باز هم دولت در واقع دست بالا را در اقتصاد خواهد داشت.

۳- خصوصی سازی در پاکستان

ضرورت خصوصی سازی

۱- زیان‌دهی مداوم واحدهای دولتی، جایگاه دولت را در زمینه فراهم کردن خدمات اجتماعی تضعیف می‌کرد و هدفهای اجتماعی تحقق نمی‌یافت؛ زیرا تنها اقلیت کوچکی از مزایای سرمایه‌گذاری دولتی بهره‌مند می‌شدند.

۲- نظارت و دخالت‌های بی‌مورد دولت باعث شده بود که فساد رشد کند و منافع عمومی به باد رود. از این رو، مقررات‌زدایی و خصوصی سازی روشهای بهتری برای دستیابی به هدفهای اقتصادی و اجتماعی شناخته شد.

۳- هر چند انگیزه‌های گوناگون به بخش دولتی برای بهبود کارایی داده شده بود، ولی این بخش نمی‌توانست نیروهای کارآمد و مدیران کارآزموده را که لازمه سودآوری بنگاه اقتصادی هستند، جذب کند. خصوصی کردن واحدهایی دولتی که تولید آنها با میزان جذب مدیران همخوانی ندارد، بخشی از منابع مدیریتی را برای واحدهای کلیدی تر دولتی نگاه می‌دارد.

۴- برنامه پنجم توسعه با در پیش گرفتن استراتژی توسعه صادرات و تأکید بر نقش بخش خصوصی، زمینه را از لحاظ امکانات زیربنایی برای توسعه و رشد این بخش فراهم می‌کرد.

۵- نیاز به منابع مالی برای تحقق سرمایه‌گذاری‌های لازم که پشتوانه توسعه پایدار

کمیته و اگذاری که یک ماه پس از اعلام خصوصی سازی در مارس ۱۹۸۵ تشکیل شد، به مسئله مدیریت بنگاههای وابسته به دولت پس از اگذاری پرداخت. با توجه به گستردگی شرکتهای دولتی، دور از انتظار بود که تنها یک گروه از سرمایه گذاران بتوانند در چنین سطحی درگیر شوند. این کمیته پیشنهاد کرد که مدیران تازه‌ای از بخش خصوصی به هیأت مدیره شرکتهای دولتی افزوده شود تا در آینده آنها را رهبری کنند. بدین سان، خصوصی سازی به درستی مقوله مدیریت و نه مالکیت را نشانه گرفت. همچنین، این کمیته تصریح کرد که اگذاری انحصارات طبیعی تنها پس از بررسی دقیق تضاد احتمالی منافع سهامداران و مصرف کنندگان و همچنین میزان مالکیت خارجی (سرمایه گذاری خارجی) و طراحی چارچوب سیاستها می‌تواند انجام گیرد. کمیته و اگذاری «هیأت‌های قانونی» (statutory board) با تکیه بر مالکیت گسترده آنها را نیز پیشنهاد کرده بود.

روشهای خصوصی سازی

انتقال مالکیت (به گونه بخشی یا کامل) بیشتر از راه عرضه سهام در بازار بورس و «پیمانکاری فرعی» (contracting out) بوده است. برخی از فعالیتها مانند امور امنیتی، نظافت ادارات، جمع آوری زباله، نگهداری و تعمیر ماشینها و ابزارها، و... به پیمانکاران خصوصی واگذار شد. مقررات‌زدایی در بخش‌های بهداشت و آموزش و پرورش و بریایی یک کمیته کاری از شرکتهای دولتی برای کاهش نظارت‌های دولت و ایجاد اعطاف اجرایی بیشتر در قوانین و مقررات انجام پذیرفت.

نتایج خصوصی سازی در سنگاپور

خصوصی سازی تا پیش از سال ۱۹۹۱ در سنگاپور آهنگی کند داشت که بخشی از این کندی معلول رکود موجود بود و بخشی دیگر از آنجا مایه می‌گرفت که چون دولت به منافع مالی خصوصی سازی چشم نداشت با فرصت و کندی بیشتری می‌توانست کارها را به انجام رساند و در هر مورد جوانب را به درستی ارزیابی کند. با وجود این، از آنجا که نمونه‌های خصوصی سازی کامل در سنگاپور اندک است و در بیشتر موارد بخشی از

بازگرداندن مالکیت موفق نبود و با استقبال روبه‌رو نشد.

در برنامه پنجم توسعه (۱۹۷۸-۸۳) همچنان بر توازن میان بخش خصوصی و دولتی تأکید و وضع موجود در طول برنامه حفظ شد. با ایجاد انگیزه‌های متعدد (تخفیف‌های مالیاتی - معافیت از پرداخت عوارض گمرکی و...) تلاش شد از روند نزولی سرمایه‌گذاری خصوصی جلوگیری شود. در همین دوران، مالکیت برخی از واحدهای دولتی به گونه بخشی، خصوصی شد و ورود بخش خصوصی به حوزه‌های گوناگون اقتصادی مجاز گردید در فاصله سالهای ۱۹۷۷-۸۳ بخش خصوصی اجرای پروژه‌هایی را به دست گرفت که مجموع ارزش آنها بیش از دو برابر سرمایه‌گذاریها در ۱۷ سال گذشته بود.

پ - دوره سوم (۱۹۸۳-۸۶)

همگام با برنامه ششم توسعه (۱۹۸۳-۸۸) که بر خصوصی سازی و مقررات زدایی تأکید بسیار داشت و دولت را بعنوان تسهیل کننده فعالیت‌های بخش خصوصی و آخرین نهاد برای سرمایه‌گذاری شناخته بود، رشته کارهایی برای تقویت بخش خصوصی و نظم دادن به بنگاه‌های دولتی انجام گرفت. بر پایه تصمیم کابینه، قرار شد مدیریت بخش دولتی تقویت و عقلایی گردد و همچنین اندازه آن تا جایی که در زمینه مالی بتواند روی پای خود بایستد، کوچک شود. از آنجا که بسیاری واحدهای غیر اقتصادی و غیر تجاری زیان‌ده وجود داشت، تصمیم گرفته شد که ادغام شرکتها و واحدها، گروه‌بندی دوباره شرکتها و تجدید ساختار مالی بنگاهها انجام گیرد. کمیته‌ای در کابینه، مسئول نظارت بر تجدید ساختار بنگاههای صنعتی دولتی شد و در نتیجه:

۱- شمار شرکت‌های مادر (holding company) از ۱۱ شرکت به ۸ شرکت (از راه ادغام واحدها) کاهش یافت.

۲- بنگاههایی که امکان بازسازی آنها نبود، مشمول انحلال شدند.

۳- برنامه‌ای برای تجدید ساختار مالی بنگاهها آماده شد و پس از بررسی فراوان، به اجرا درآمد.

ت - دوره چهارم (پس از ۱۹۸۶)

است دولت را بر آن می‌داشت که محدودیت منابع مالی را با فروش واحدها جبران کند.

۶- با برقراری نظام بانکداری بی‌ریا در پاکستان، نرخ بهره دیگر نمی‌توانست ابزار مؤثری برای گردآوری پس‌انداز خصوصی از راه نظام بانکی باشد. بدین سبب اساسی‌ترین راه افزایش پس‌انداز خصوصی، ایجاد فرصتهایی برای سرمایه‌گذاری خصوصی بود.

۷- نیاز به افزایش کارآیی در تولید و توزیع کالاها و خدمات، از دیگر ملاحظات عمده بود. با توجه به تجربه اقتصادهای غربی، چنین کارآیی از راه تصمیم‌گیری نامتمرکز و نیز توزیع و سرمایه‌گذاری نامتمرکز امکان‌پذیر است. شرکت‌های خصوصی در پاسخ به نیازهای بازار می‌توانند در زمانی اندک ساختار سازمانی، تشکیلاتی، تولیدی و سرمایه‌ای خود را تغییر دهند.

با این همه، بزرگترین دلیل خصوصی سازی در پاکستان نیاز دولت به منابع مالی بوده است.

اقدامات در زمینه خصوصی سازی

الف - دوره نخست

این دوره که تا سال ۱۹۷۰ ادامه داشت منحصر به واحدهایی می‌شد که زیر پوشش «شرکت توسعه صنعت پاکستان» (PIDC) قرار داشتند و واحدهای موفق بودند. در این دوره شماری از کارخانه‌های کنف و کاغذ در شرق پاکستان به بخش خصوصی واگذار شد. هدف از این خصوصی سازی‌ها که با واگذاری واحدهای موفق آغاز شد، گسترش نقش بخش خصوصی در تقویت و توسعه زیربنای صنعتی کشور بود.

ب - دوره دوم (۱۹۷۷-۸۳)

بی‌درنگ پس از تغییر رژیم در سال ۱۹۷۷، کار بازگرداندن واحدهای ملی شده به مالکان سابق آغاز شد، نخستین واحدها که به موجب قانون باید مالکیت آنها به صاحبان پیشین برگردانده می‌شد، واحدهای برنج کویی بود. بر پایه قانون، هر گونه ادعا نسبت به دولت و PIDC (که کنترل این واحدها را به عهده داشت) مردود بود و اشتغال و شرایط خدمت همه کارکنان تمام وقت می‌بایست در چارچوب مدیریت پیشین باشد. این موج

● مکانیزم بازار مالی، بازگشت سرمایه برای جلب خشنودی سرمایه‌گذاران و سهامداران را الزامی می‌نماید. این مکانیزم در بهبود و بالا بردن کارکرد شرکتها بسیار نیرومندتر از سرمایه‌گذاریهای ناهماهنگ و سیاستهای اعتباری دولت است، زیرا در چارچوب دولت، بر پایه ضرورت‌های کوتاه مدت سیاسی تصمیم گرفته می‌شود، در حالی که تصمیم‌گیری در بخش خصوصی ناگزیر باید بر پایه سیاستهای درازمدت و منطق اقتصادی استوار باشد.

در حالی که هدف برنامه‌های توسعه اقتصادی، گسترش تولید اقلام صادراتی و صنایع زیربنایی از سوی بخش خصوصی بوده است. روشهای پیچیده و زمان‌بر همراه با مقررات دست و پاگیر و نارسا در زمینه تشکیل شرکت، مجوز سرمایه‌گذاری، واردات و دستیابی به ارز، از جمله مشکلات ساختاری بر سر راه فعالیت بخش خصوصی است.

۲- دولت، بیشتر واحدهای زیان‌ده را به فروش گذاشته است که برای خریداران خصوصی جذابیت ندارد زیرا دورنمای ریسک آنها بالا و سودآوری آنها اندک است.

۳- وجود گروههای ذینفع مانند وزیران، مدیران بنگاهها و اتحادیه‌های کاری که مایل به رها کردن بنگاه نیستند، روند خصوصی‌سازی را مختل می‌کند.

۴- تصمیم‌گیری در هر مورد خصوصی‌سازی با تأخیر انجام می‌شود و این، ارزش داراییها را کاهش می‌دهد.

۵- ارزش تعیین شده برای برخی واحدهای بزرگ، با توان مالی خریداران فاصله داشته است.

پیامدهای خصوصی‌سازی

چنین می‌نماید که خصوصی‌سازی در پاکستان بی‌گذار از مراحل تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی (در چارچوب سیاستهای تعدیل اقتصادی) انجام شده است و به علت فراهم نبودن شرایط اقتصادی کلان، بخش خصوصی نتوانسته است به فعالیتهای توسعه‌ای مورد نظر دولت بپردازد. همچنین، از آنجا که مهمترین انگیزه خصوصی‌سازی در پاکستان ایجاد منابع برای خزانه‌داری و تأمین سرمایه بوده است، به مراحل تجدید ساختار و آماده‌سازی واحدها چندان توجه نشده و از همین رو واحدها جذابیتی برای خریدار نداشته است. بر سر هم خصوصی‌سازی در پاکستان فاقد «برنامه جامع» (master plan) بوده و به گونه موردی و با توجه به نیازهای کوتاه مدت دولت انجام گرفته است.

۴- خصوصی‌سازی در مالزی

پیشینه اندیشه خصوصی‌سازی

پس از شورش و غارت ۱۹۶۹ که بیشتر در

در سال ۱۹۸۶ بخشی از سهام دولت (۶،۱۱ میلیون سهم) در شش بنگاه مهم دولتی، برای فروش عرضه شد. افزون بر آن، در راستای دادن نقش برتر به بخش خصوصی، دولت امکان برپایی بانکها و مؤسسات مالی خصوصی را فراهم کرد.

در مارس ۱۹۹۱ تصمیم گرفته شد که تراپری دریایی به بخش خصوصی واگذار گردد. از اقدامات دیگر می‌توان فعال کردن بخش خصوصی بویژه جذب سرمایه‌های خارجی در زمینه گسترش شاهراه‌ها و همچنین امور مربوط به نفت و گاز را نام برد.

ث- دیگر اقدامات در زمینه خصوصی‌سازی

دولت در کنار واگذاری مالکیت واحدها، برای افزایش کارایی و بهبود فضای عملکرد واحدهای دولتی و نزدیکتر ساختن آنها به انضباط بخش خصوصی، دست به کارهای دیگری نیز زده است؛ برای نمونه: تمرکززدایی از مدیریت و تصمیم‌گیری، عقلانی کردن هدفها، پاداش در برابر کار بهتر و... که کارایی و سودآوری بسیاری از بنگاههای دولتی را افزایش داده است.

دولت پاکستان با گشودن حوزه‌های تازه برای فعالیت بخش خصوصی و تسهیل مراحل سرمایه‌گذاری و صادرات و همچنین آزادسازی تجاری برای تأمین دسترسی آسانتر بخش خصوصی به نهادهای تولید، برای پیشبرد خصوصی‌سازی کوشیده است.

مشکلات خصوصی‌سازی

۱- ناخشنودی دولت از واکنش بخش خصوصی پاکستان:

بخش خصوصی به علت ملی شدنهای پی‌درپی در گذشته، هنوز مردد، محافظه کار و پنهانکار است و کارآفرینان بخش خصوصی از دید دولت، تنها در جستجوی رانت و منافع کوتاه مدت هستند. این ملاحظات سبب پدید آمدن این باور در دستگاه دولت شده است که بخش خصوصی در راستای منافع ملی گام بر نمی‌دارد؛ زیرا بخش خصوصی بیشتر در زمینه تولید کالاهای جانسین واردات و کالاهای مصرفی که از پشتیبانی بیشتری برخوردارند و در یک دوره به نسبت کوتاه، سودآوری بیشتری دارند، فعالیت می‌کند

● ناکارایی شرکتهای

دولتی تنها از مالکیت دولتی مایه نمی‌گیرد. مقررات دست و پاگیر، مهمترین بازدارنده انعطاف‌پذیری و پویایی فعالیتهای اقتصادی است و مقررات زدایی نخستین و مهمترین گام در راستای فراهم آوردن شرایط و فضای رقابت است.

● رقابت مهمترین امتیاز، شاخص برتر و مایه حیات نظام سرمایه داری است و هر عاملی که مانع رقابت در بازار شود، رفته رفته به ناکارایی نظام حاکم خواهد انجامید. مفهومی که در همه کشورهای بعنوان یکی از هدفهای خصوصی سازی پذیرفته شده، «افزایش رقابت» در فعالیتهای اقتصادی است.

کوالالمپور و در سایه فقر و ناخرسندی عمومی روی داد، دکتر ماهاتیر محمد (نخست وزیر وقت مالزی) با انتشار کتابی به مشکلات مربوط به فقر و عقب ماندگی بویژه در میان مالزیایی ها (بومیان اصیل مالزی) پرداخت. این اندیشه ها که از آن پس با عنوان سیاست نگاه به شرق تبلیغ شد، آمیزه ای از پیشنهادهای عملی در زمینه آموزش و انتقال تکنولوژی و بهره گیری از الگوهای توسعه اقتصادی ژاپن و کره بود. ریشه های اندیشه خصوصی سازی در آموزه دکتر ماهاتیر محمد به همان دوران بازمی گردد. جوهره این اندیشه، همکاری بخش خصوصی و دولتی در راستای منافع ملی بود، به گونه ای که دولت با زور بازو گانی بنگاههای اقتصادی داخلی و ارائه کننده چارچوب سیاستها و راهکارها و خدمات پشتیبانی باشد و بخش خصوصی به صورت موتور اقتصاد در آید. هدف، در حقیقت، گونه ای جابه جایی مالکیت در میان گروههای قدرت پیشین بود.

آغاز خصوصی سازی

اقدامات خصوصی سازی به گونه جدی در سال ۱۹۸۳ آغاز شد (گرچه تلاشهای پراکنده ای از ۱۹۸۱ صورت گرفته بود). نخست، ماهاتیر محمد خصوصی سازی را برای کاهش کسری بودجه بخش عمومی به گونه رسمی اعلام کرد. دولت در سال ۱۹۸۵ کمیته ای برای خصوصی سازی برپا داشت و در گزارشی، برنامه و هدفهای خصوصی سازی را تشریح کرد. هدف از انتشار گزارش، روشن کردن ابعاد سیاست خصوصی سازی دولت برای بخش های خصوصی و دولتی و کارگران و توده مردم بود تا با ایده Malaysia Incorporated که بر پایه آن دولت می بایست ترسیم کننده چارچوب سیاستها و فراهم کننده منابع، و بخش خصوصی انجام دهنده کارها باشد، آشنا شوند. این کمیته، خصوصی سازی ۹۰۰ بنگاه دولتی غیر مالی و بهبود عملکرد بنگاههای دولتی از راه به کارگیری معیارهای بالاتر نظارت و حسابرسی را پیشنهاد کرد.

هدفها و روشهای خصوصی سازی

هدفهای خصوصی سازی در مالزی در گزارش پیش گفته چنین بر شمرده شده بود:

- ۱- کاهش بار مالی و اداری بنگاههای اقتصادی دولتی بر دوش دولت.
- ۲- افزایش کارایی، رقابت و بهره وری این بنگاهها.
- ۳- تشویق کار آفرینی و سرمایه گذاری خصوصی برای ایجاد پویایی و رشد بیشتر در اقتصاد.
- ۴- کمک به کاهش اندازه دولت، توان انحصاری و بوروکراتیک آن.

۵- توجه به نقش کار آفرینی «بومی های اصیل مالزی» (bumiputera)؛ زیرا روحیه کار آفرینی در میان اقلیتهای تروتمند چینی و هندی در مالزی بیشتر بود و ناداری و بی تحرکی از ویژگیهای بومی های اصیل مالزی شمرده می شد. این امر چنان اهمیت داشت که در بسیاری موارد برای رسیدن به الگوی مطلوب گستردگی سهام، امتیازاتی به آنان داده می شد.

برجسته ترین روشهای خصوصی سازی در مالزی عبارت بود از: فروش سهام، پیمانکاری، اجاره و سرمایه گذاری مشترک.

ویژگیهای خصوصی سازی

ویژگیهای فرایند خصوصی سازی در مالزی عبارت بود از: دادن امتیازاتی به بومی های مالزی، پشتیبانی از کارگران، بهره گیری گسترده از دانش تخصصی، ایجاد ترتیبات نهادی و اداری لازم، ایجاد فضایی مساعد نسبت به بخش خصوصی و تنظیم برنامه و هدف برای خصوصی سازی (رهنمودها). در میان این ویژگیها سه مورد از همه بارزتر است:

- ۱- نظام مند بودن فرایند خصوصی سازی که در ایجاد ترتیبات نهادی و اداری لازم و بهره گیری فراگیر از کادر تخصصی آشکار است.
- ۲- پایبندی سیاسی به این کار بویژه از سوی دکتر ماهاتیر محمد نخست وزیر مالزی.
- ۳- توجه به پیامدهای واگذاری مالکیت بر توزیع ثروت بویژه در میان اقوام گوناگون که در دادن امتیازات ترجیحی به مالزیایی های فقیرتر تیلور یافت.

برنامه جامع خصوصی سازی در ۱۹۹۰

دولت در ۱۹۹۰ برنامه ای جامع برای خصوصی سازی در برگیرنده رهنمودهایی برای

ج-روش «نخستین متقاضی، نخستین خریدار» که در برنامه خصوصی سازی در پیش گرفته شده بود نمی توانست به گزینش بهترین خریدار بینجامد. همچنین، چون قیمت‌های پیشنهاد شده پایین تر از بهای بازار بود، بورس بازی رونق یافت.

ج-تأخیر در اجرا، به علت فرایند زمان‌بر گزینش شیوه مناسب خصوصی سازی در هر مورد.

شیوه‌های پیشنهاد شده برای خصوصی سازی عبارت بود از:

۱-فروش داراییها یا سهام

۲-اجاره دادن داراییها

۳-بستن قرارداد مدیریت

در این برنامه آمده بود که سرمایه گذاری واحدهای خارجی در موارد زیر پذیرفته خواهد شد:

۱-نیروهای متخصص آنها برای افزایش

کارآیی واحدهای داخلی مورد نیاز باشد و چنین تخصصی در کشور موجود نباشد.

۲-مشارکت آنها برای گسترش بازارهای صادراتی لازم باشد.

۳-بازار سرمایه داخلی پاسخگوی سهام عرضه شده نباشد.

۴-فعالیت مورد نظر، ارتباطات خارجی را بطلبد.

۵-سرمایه گذاری خارجی محدود به ۲۵ درصد

سرمایه به صورت سهام (share capital) باشد.

دشواری‌های خصوصی سازی

دشواری‌های خصوصی سازی در مالزی

به گونه فشرده چنین بوده است:

الف-نارسایی‌های اداری ناشی از بایگانی

ضعیف و دوباره کاری کارکنان.

ب-نابسامانیهای قانونی: برخی وزارتهای

تهادها (بویژه در زمینه ارتباطات، بنادر) مقررات ویژه خود را داشتند.

پ-رونند نادرست و کند ارزشیابی داراییها

به علت کمبود نیروهای متخصص که در این زمینه از بخش خصوصی کمک گرفته شد.

ت-کمبود منابع مالی بخش خصوصی.

ث-درست اجرا نشدن رهنمودهای کمیته

خصوصی سازی.

ج-دیدگاه Malaysia Incorporated در عمل نمی تواند بیوندهای پراهمیت سیاستمداران حزبی، بوروکراتها و صاحبان کسب و کار را از میان ببرد و سرانجام به جابه جایی مالکیت و توان سیاسی-اقتصادی در درون همان ساختار و نه شکسته شدن آن ساختار منجر شود؛ زیرا بیشتر رهبران سیاسی، هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی منافع دارند.

خ-انتقال مالکیت در پاره‌ای موارد، به تنهایی نتوانسته است فضای رقابتی و در نتیجه افزایش کارآیی به بار آورد.

د-گسترش سرمایه‌داری در میان مالزیایی‌های اصیل ممکن است تحقق نیابد زیرا دست آخر، مؤسسات وابسته به bumiputera مانند بانکها و بنگاههای سرمایه‌گذاری وارد عمل می‌شوند؛ بنگاههایی که دولتی هستند و تصمیمات آنها رنگ سیاسی دارد.

دستاوردهای خصوصی سازی

۱-افزایش کارآیی در بسیاری موارد: برای

نمونه، زمان دور زدن هر کشتی در ترمینال بندر کلانگ پیش از خصوصی سازی ۱۱/۶ ساعت بود و پس از آن به ۸/۹ ساعت کاهش یافت.

۲-بهبود کیفیت و مدیریت: برای نمونه،

راه‌اندازی کانال سوم تلویزیون از سوی بخش خصوصی باعث رقابت میان کانالهای دیگر و بهبود کیفیت برنامه‌ها شد.

۳-کاهش بار مالی و اداری دولت.

۴-افزایش درآمدهای دولت از محل اجاره.

۵-کاهش بار مالی اجرای پروژه‌های تازه در

زمینه توسعه زیرساختار که به ۸/۲ میلیارد دلار آمریکا سر می‌زند.

۶-هدفمند شدن اجرای پروژه‌های تازه از

● در زمینه خصوصی

کردن انحصارهای طبیعی و

کالاهای عمومی، تأثیر

رقابت در زمانی کوتاه

آشکار نمی‌شود؛ بلکه

شرایط رقابت در چرخه

تولید به آرامی شکل

می‌گیرد تا پس از یک دوره

مشخص، مکانیسم

رقابت، تخصیص بهینه

عوامل و سرمایه‌گذاران

سبب شود و کارآیی

اقتصادی را افزایش دهد.

خصوصی‌سازی در ایران

عوامل مؤثر بر خصوصی‌سازی

در ایران، گذشته از موارد شکست بازار، مسائلی چون لزوم ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، تسهیل فرایند و هدایت برنامه‌های توسعه، بهره‌برداری درست از منابع طبیعی، تحقق برخی هدف‌های اجتماعی و رفاهی، و همچنین نبود بخش خصوصی کارآفرین و... موجب حضور گسترده و تعیین‌کننده دولت در فعالیت‌های اقتصادی شد.

در دوران پس از انقلاب، بنا به دلایل گوناگون، این حضور برجسته‌تر شد و حتی صنایع بسیاری که بر پایه شاخص‌ها و معیارهای بخش خصوصی ایجاد شده بود، مصادره و ملی اعلام شد.

با وجود موفقیت نسبی دولت در تصدّی‌گری و تحقق یافتن برخی اهداف اقتصادی-اجتماعی، رفته‌رفته به سبب تداخل فعالیت‌های انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، نبود مکانیسم‌های مناسب برای ارزیابی و رسیدگی به حساب‌های شرکت‌های دولتی، مدیریت ناکارآمد بنگاه‌های دولتی، گوناگونی و ناهمخوانی هدف‌ها، نبود توجه اقتصادی برای بسیاری از فعالیت‌های بخش دولتی و... ناکارایی بر فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی سایه افکند.

بنابراین پذیرش تلویحی پایین بودن کارایی فعالیت‌های اقتصادی دولت، رونق گرفتن سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی در جهان، تحولات اقتصادی در اواخر دهه ۶۰ هجری خورشیدی، مسائل مربوط به پیوستن به سازمان جهانی بازرگانی و... سبب شد که سیاست خصوصی‌سازی بعنوان یک راه‌حل عملی برای اصلاح ساختار مدیریت همه‌جانبه‌نگاه‌های دولتی، باهدف بهبود کارایی فعالیت‌های اقتصادی، کاهش تصدّی‌گری دولت در بخش‌های اقتصادی و خدماتی غیرضرور، ایجاد تعادل اقتصادی و بهره‌گیری بهینه از امکانات کشور، بعنوان یکی از سیاست‌های محوری در برنامه‌های توسعه مطرح شود.

بی‌گمان، بازگشت به قوانین بازار و به‌کار انداختن اهرم‌های سودآوری در تصمیم‌گیریهایی اقتصادی می‌تواند در رفع

پیشینه خصوصی‌سازی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بنا به علتهای گوناگون، حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت بسیار گسترش یافت. در نتیجه این گسترش، در اواخر دهه ۱۳۶۰، ناکارایی بر فعالیت‌های اقتصادی دولت سایه افکند و از همین رو محدود کردن حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت و خصوصی‌سازی، در شمار برجسته‌ترین هدف‌های برنامه اول توسعه درآمد. برنامه اول توسعه را می‌توان نقطه آغاز سیاست خصوصی‌سازی در ایران دانست زیرا دولت را مکلف ساخت و گذاری صنایع دولتی و ملی به بخش خصوصی را مورد توجه قرار دهد و به کارهای تدارکاتی-اجرایی در این زمینه بپردازد.

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۲/۴، بر پایه اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و در جهت تحقق اهداف و سیاست‌های قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۶۸/۱۱/۱۱ و به منظور افزایش کارایی فعالیت‌های اقتصادی و کاهش تصدّی‌گری دولت در زمینه‌های اقتصادی و خدماتی غیر ضرور و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و بهره‌گیری بهینه از امکانات کشور، سیاست واگذاری سهام مربوط به شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی را تصویب کرد.

هدف‌های خصوصی‌سازی

- ۱- آزادسازی بودجه دولت از فشار مالی شرکت‌های دولتی ناشی از لزوم پرداخت کمک هزینه پرداخت بدهی‌های شرکت و...
- ۲- افزایش کارایی شرکت‌های زیر مالکیت دولت و نیز شرکت‌های بخش خصوصی.
- ۳- گسترش مالکیت در بخش خصوصی و مشارکت گسترده شهروندان در فعالیت‌های اقتصادی.
- ۴- گسترش بازار سرمایه و هدایت پس‌اندازهای شهروندان به سوی فعالیت‌های تولیدی.
- ۵- کاهش درجه انحصار و افزایش رقابت در

● در کشورهایی که دولت بخش گسترده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را در دست دارد، باید اصل رقابت را در عمل پذیرد. بنابراین، کنترل انحصار دولتی بر منابع و حقوق ویژه، باید رفته رفته از میان برداشته شود و امکانات و شرایط برابر برای رقیبان بالقوه واحدهای خصوصی فراهم آید.

● با خصوصی سازی،
 نظم بازار، جایگزین
 تصمیم گیریهای سیاسی
 می شود و در پی آن
 تخصیص و بهره‌وری منابع
 بر پایه انتخواب
 مصرف کنندگان قرار
 می گیرد. شرکتهای
 خصوصی همواره انگیزه
 بیشتری برای تأمین کالاها
 و خدمات مورد نیاز
 مصرف کنندگان از لحاظ
 کمی و کیفی دارند؛ آنهایی
 که نیازهای
 مصرف کنندگان را
 بشناسند و بر آورند، سود
 می برند و دیگران محکوم به
 شکست و
 ورشکستگی اند.

جدول ۱: مقایسه عملکرد سازمانهای بزرگ واکتدار کننده سهام شرکتهای دولتی

(ارقام: میلیون ریال)

شماره شرکتهای در جریان واگذاری و واگذار شده	شماره شرکتهای انتخاب شده جهت واگذاری	درصد	به کارکنان	واگذاری	سازمانها و نهادهای دولتی		ترکیب خریداران				میزان واگذاری			نام سازمان سازمان صنایع ملی ایران سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران بانک صنعت و معدن کل
					درصد	تعداد	درصد	بخش خصوصی	درصد	جمع	درصد	سایر روشها	درصد	
۷۹	۲۹۳	۵/۴	۹۲۹۰۰	۳۴/۶	۴۰۷۳۳۲	۶۵/۴	۷۷۰۳۳۸/۹	۵۵/۷	۱۷۳۳۳۲۳	۶۸/۴	۱۱۸۵۶۸۶	۳۱/۶	۵۴۷۸۳۸	سازمان صنایع ملی ایران
۴۶	۷۳	۹/۸	۶۲۷۵۷	۶۷/۴۹	۴۳۰۵۷۱	۳۲/۵۱	۲۰۷۴۴۲	۲۰/۵	۶۳۸۰۱۳	۴۱/۵	۲۶۴۸۱۵	۵۸/۵	۳۷۳۱۹۸	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
۷۶	-	-	-	۵۹/۸	۴۴۲۱۳۰	۴۰/۲	۲۹۷۱۲۳	۲۳/۸	۷۳۹۲۵۳	۴۰/۴	۱۹۸۳۸۲	۵۹/۶	۴۴۰۸۷۱	بانک صنعت و معدن
۲۰۱	۳۶۶	۵	۱۵۵۶۵۷	۵۰/۱	۱۲۸۰۰۳۳	۴۹/۹	۱۲۷۹۰۴	۱۰۰	۳۱۱۰۵۸۹	۵۶/۲	۱۷۴۸۸۸۳	۴۳/۸	۱۳۶۱۹۰۷	کل

منبع: مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۵۲.

نابسامانی‌های گذشته مؤثر افتند. اما این گذار باید بسیار سنجیده انجام شود و به درستی مدیریت و نظارت شود؛ زیرا امرز موفقیت و شکست سیاست خصوصی سازی سخت شکننده است و شاید به همین سبب موافقان و مخالفان این سیاست نسبت به نتایج آن بسیار حساسند. عملکرد همه عناصر مؤثر در مدیریت فرایند خصوصی سازی، شرکتها و زمینه‌های گزینش شده برای واگذاری، گروههای ذینفع، صاحبان شرکتها، دولت و... اهمیت بسیار دارد و از این رو لازم است که در پیاده کردن سیاست خصوصی سازی، طراحی مکانیزم‌ها و پیش‌بینی راهکارهای اجرایی فرایند خصوصی سازی بسیار سنجیده عمل شود، زیرا هر گونه اشتباه یا اقدام نامناسب می‌تواند آسیبهایی جبران‌ناپذیر به پیکره اقتصاد بزند.

تحلیل مقایسه‌ای از عملکرد سه سازمان بزرگ واگذار کننده سهام

چنان‌که ارقام مندرج در جدول يك نشان می‌دهد، سه سازمان مورد بررسی که در دوره ۶۸۷۴ بخشی از سهام شرکت‌های زیر پوشش خود به ارزش ۳۱۱۰۵۸۹ میلیون ریال را واگذار کرده‌اند، سازمان صنایع ملی ایران با ۵۵/۷ درصد، بانک صنعت و معدن با ۲۳/۸ درصد و سازمان گسترش و نوسازی صنایع با ۲۰/۵ درصد بوده‌اند. واگذاری‌های سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و بانک صنعت و معدن به ترتیب ۳۱/۶ درصد، ۵۸/۵ درصد و ۵۹/۶ درصد از طریق بورس و ۶۸/۴ و ۴۱/۵ و ۴۰/۶ درصد از راههای خارج از بورس بوده است. بدین سان روشن می‌شود که شرکت‌های زیر پوشش سازمان صنایع ملی ایران وضع مالی- عملیاتی ناکارایی داشته‌اند و پذیرش آنها در بورس با مشکل روبه‌رو بوده است. بر سرهم واگذاری این سازمانها، ۴۳/۸ درصد از راه بورس و ۵۶/۲ درصد از راههای خارج از بورس صورت پذیرفته است.

بر سرهم، فعال نبودن سازمان بورس در دوران پیش از خصوصی سازی و در نتیجه نبود بازاری برای قیمت گذاری سهام، توان اجرایی- تدارکاتی

ضعیف بورس، ناهماهنگی قانونی آن با شرایط تازه اقتصادی، نامناسب بودن ساختار مالی- عملیاتی و حقوقی شرکت‌های دولتی برای پذیرفته شدن در بورس و زیان انباشته‌هنگفت آنها، مبهم بودن مفهوم بهای سهام و نبود رابطه منطقی میان قیمت گذاری سهام و ارزش سرمایه گذاری یا سود آوری آینده با قیمت گذاری اموال و داراییها، نبود تعریف مشخص و روشن از سهام شرکت‌های دولتی، ناآشنایی عامه مردم با سرمایه گذاری در بورس، حجم چشمگیر سهام قابل واگذاری، رقابت ناسالم کارگزاران بورس، طولانی بودن فرایند معاملات در بورس و... موجب شد که بورس نتواند نقش اساسی در واگذاری‌ها بازی کند و در نتیجه، روشهای مزایده و مذاکره که احتمال خطا و سوءاستفاده بیشتری در آنها وجود دارد به گونه گسترده در واگذاری‌ها به کار گرفته شود.

نبود نهادهای مستقل ناظر به خصوصی سازی برای کنترل کردن مراحل واگذاری بر پایه این روشها، خود احتمال خطا و سوءاستفاده را افزایش داد، چنان‌که به آثار اقتصادی واگذاری‌ها از لحاظ اشتغال، تولید و... توجهی نشد و آمار و اطلاعات دقیقی از عملکرد شرکت‌های واگذار شده با این روشها در دست نیست. به سخن دیگر، شفافیت، نه در مراحل فروش و نه در مراحل پس از فروش این شرکتها وجود ندارد و این مسئله موجب شده است که نسبت به روش‌های خارج از بورس بدبینی بیشتری پدید آید.

این در حالی است که بر اساس بند (۲) مصوبه ۵۲۸۳ رت ۱۰۹ هـ. به منظور نظارت بر اجرای مفاد این تصویب‌نامه و هماهنگی و پیگیری مراحل اجرایی واگذاری سهام و تلویین پیش نویس تصویب‌نامه‌ها و لوایح مورد نیاز در این زمینه، کمیسیونی از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس کل بانک مرکزی به ریاست معاون اول رئیس جمهوری در نظر گرفته شده بود. تعیین روش‌های واگذاری خارج از بورس و زمان بندی تفصیلی مراحل واگذاری از راه بورس به عهده این کمیسیون گذاشته شد و هیأت وزیران همه

● پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بنا به علتهای گوناگون، حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت بسیار گسترش یافت. در نتیجه این گسترش، در اواخر دهه ۱۳۶۰، ناکارایی بر فعالیتهای اقتصادی دولت سایه افکند و از همین رو محدود کردن حوزه فعالیتهای اقتصادی دولت و خصوصی سازی، در شماره برجسته ترین هدفهای برنامه اول توسعه درآمد.

و سازمان صنایع ملی ایران با ۵/۴ درصد سهام واگذاری به کارگران در رتبه‌های نخست و دوم هستند و آمار و اطلاعات بانک صنعت و معدن در این زمینه چیزی نشان نمی‌دهد. روی هم رفته ۴۹/۹ درصد واگذاری‌های سازمان‌های بزرگ و اگذارکننده سهام به بخش خصوصی و ۵۰/۱ درصد به بخش عمومی و دولتی بوده است.

نتیجه

با توجه به شمار چشمگیر شرکتهای دولتی و حجم کلان دارایی آنها، واگذاری مبلغ ۳۷۸۹۶۷۶ میلیون ریال از ارزش سهام شرکتهای دولتی در دوره ۷ساله خصوصی سازی، قابل تأمل است. گذشته از آن، نزدیک به ۵۰ درصد این واگذاری‌ها نیز به سازمانها و نهادهای فعال در بخش عمومی و دولتی بوده است. واگذاری بخشی بزرگ از سهام شرکتهای دولتی با روند سالهای اخیر، زمانی دراز می‌طلبد. تزلزل جایگاه قانونی خصوصی سازی و وجود دیدگاههای ناهمگون، نبود تعریفی روشن و شفاف از هدفها، روشها و چارچوب کلی سیاست خصوصی سازی، تعیین نشدن اهداف روشن کمی و زمان بندی شده برای بخش‌ها و سازمان‌های گوناگون دولتی، نبود نهادی مستقل ناظر به خصوصی سازی برای به نظم درآوردن و نظارت بر مراحل اجرایی فرایند خصوصی سازی، مشکلات مربوط به قیمت گذاری سهام، سنتی و محدود بودن بازار سرمایه و بویژه بورس و... از جمله مهمترین عواملی است که گذشته از اثرگذاری منفی بر فرایند خصوصی سازی، مشکلاتی به شرح زیر - که بر سر هم ارزیابی دقیق عملکرد در زمینه خصوصی سازی از بعد افزایش کارآیی اقتصادی را دشوار می‌سازد - شده است:

- ۱- به کار گرفته شدن خود سازمان‌های پوشش دهنده برای واگذاری سهام (تفکیک نشدن مدیریت شرکتهای و مدیریت فرایند خصوصی سازی). این شیوه به علت تضادی که با منافع این سازمانها دارد، مانعی اساسی در راه اجرای درست سیاست خصوصی سازی شناخته می‌شود.
- ۲- نبود رقابت و شفافیت در واگذاری‌ها (وجود

دستگاههای اجرایی و مراکز تصمیم گیری دولتی را مکلف کرد که با نظارت این کمیسیون تدابیر لازم را برای پشتیبانی از ثبات و تداوم سیاست خصوصی سازی به اجرا گذارند. به سبب تشکیل نشدن این کمیسیون، نزدیک به یکسال و نیم پس از آن، هیأت وزیران در مصوبه شماره ۵۱۰۲۱ رت ۴۹۰ هـ. بند (۲) مصوبه ۵۲۸۳ رت ۱۰۹ هـ. را لغو کرد که بر اساس بند (۶) مصوبه جدید، به منظور تدوین برنامه‌ها، ایجاد هماهنگی میان دستگاههای واگذارکننده و نظارت بر فرایند واگذاری، تشکیل دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی مقرر شد. تعیین روشهای واگذاری، بهای سهام، تشکیل بانک اطلاعاتی و کنترل و نظارت بر مراحل واگذاری از جمله مهمترین وظایف این دبیرخانه تعریف شد. برای نمونه، جزء (ب) بند (۶) مصوبه ۵۱۰۲۱ رت ۴۹۰ هـ پیشنهاد تعیین بهای سهام در بورس به شورای اقتصاد و دبیرخانه واگذاری محول شد و در این رابطه آیین نامه چگونگی تعیین بهای پایه سهام نیز از سوی دبیرخانه آماده شد.

در مورد چگونگی قیمت گذاری در روشهای خارج از بورس، آمار و اطلاعات قابل استنادی در دست نیست. بر سر هم به علت ناتوانی عملی دبیرخانه، همکاری نکردن سازمانهای واگذارکننده سهام، فعال نبودن سازمان بورس برای سالیان پیاپی، اختلاف ارزش دفتری و روز داری شرکتهای قابل واگذاری و... دبیرخانه واگذاری همانند کمیسیون بند (۲) در عمل نتوانست وظایف خود را انجام دهد و فرایند خصوصی سازی را مدیریت و بر آن نظارت کند.

واگذاری سهام از سوی سازمان صنایع ملی ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان گسترش به ترتیب ۶۵/۴، ۴۰/۲، ۳۲/۵ درصد به بخش خصوصی و ۳۴/۶، ۵۹/۸ و ۶۷/۵ درصد به بخش عمومی و دولتی بوده است. همچنین، از کل سهام واگذار شده از سوی این سازمانها، تنها ۵ درصد به کارگران و کارمندان رسیده است که در مقایسه با رقم ۳۳ درصد مشخص شده در این اعلامیه رسمی دولت، بسیار ناچیز است. گفتنی است که سازمان گسترش با ۹/۸ درصد

● در ایران، گذشته از موارد شکست بازار، مسائلی چون لزوم ایجاد زیرساختهای اقتصادی، تسهیل فرایند و هدایت برنامه‌های توسعه، بهره‌برداری درست از منابع طبیعی، تحقق برخی هدفهای اجتماعی و رفاهی، و همچنین نبود بخش خصوصی کارآفرین و... موجب حضور گسترده و تعیین کننده دولت در فعالیتهای اقتصادی شد.

رانت اقتصادی-اطلاعاتی در مرحله اجرایی؛ در حالی که می‌توان گفت موفقیت سیاست خصوصی‌سازی در گرو فضایی رقابتی است که سیاست در آن اجرا می‌شود.

۳- نبود نظارت بر مراحل گوناگون واگذاری‌ها و بویژه نظارت بر مراحل پس از واگذاری برای مطمئن شدن از ادامه یافتن فعالیت، حفظ اشتغال، افزایش سرمایه‌گذاری و روی هم رفته افزایش کارآیی اقتصادی. کارنامه سازمانهای بزرگ واگذارکننده، نشان دهنده آمار و اطلاعاتی درباره کارکرد اقتصادی شرکت‌های واگذار شده در سالهای پس از واگذاری نیست. این مشکل در مورد واگذاریهایی خارج از بورس شدت بیشتری دارد.

۴- نبود برنامه‌ای منظم و منسجم برای بررسی وضع خریداران سهام و گزینش آنها بر پایه توان کارآفرینی و قابلیت‌های مدیریتی، مالی، تولیدی و صنعتی.

۵- نبود یک بانک اطلاعاتی برای گردآوری اطلاعات و اطلاع‌رسانی درباره مراحل گوناگون واگذاری. این مشکل، امکان کارهای پژوهشی دقیق و علمی در زمینه سیاست‌گذاری را از میان برده است و ضعف اطلاعاتی بعنوان مشکلی کلیدی در ارزیابی جریان خصوصی‌سازی مطرح است.

۶- نبود جامع‌نگری در زمینه واگذاری‌ها و تمرکز آنها در چند سازمان که شرکت‌های زیربوش آنها نیز بیشتر مصادره‌ای هستند.

۷- وجود ناهماهنگی، ناسازگاری و بی‌ثباتی روشها در تهیه و تدوین قوانین، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در فرایند خصوصی‌سازی. برای نمونه، تصویب قانون واگذاری به ایشارگران و کارگران در سال ۱۳۷۳، به سبب ناهمخوانی با دیگر قوانین و دستورالعمل‌ها و تغییر هدفها و چارچوب کلی اجرای سیاست خصوصی‌سازی، به جای آسان کردن روند آن، خود به صورت عاملی بازدارنده در آمد و سبب رکود و کندی در فرایند خصوصی‌سازی شد.

برای از میان رفتن مشکلات یادشده و آسان شدن روند اجرایی سیاست خصوصی‌سازی پیشنهاد می‌شود در عین تلاش برای افزایش رقابت

از راه جامع‌نگری و شفافیت در واگذاری‌ها، نهاد مستقلی با ابزارها و کمیته‌های تخصصی لازم و جایگاه قانونی بایات برای اداره، کنترل و نظارت بر مراحل گوناگون خصوصی‌سازی تشکیل شود.

بررسی وضع و شناسایی شرکت‌های دولتی، ارزیابی کارآیی آنها، اولویت‌بندی آنها برای واگذار شدن، تعیین هدفها، گزینش روشها و مکانیزم قیمت‌گذاری، تشکیل بانک اطلاعاتی، ایجاد هماهنگی میان قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی، ارائه خدمات تخصصی و مشورتی، گردآوری اطلاعات و اطلاع‌رسانی، کنترل و نظارت و... از جمله مهمترین کارهایی است که نهاد مستقل خصوصی‌سازی می‌تواند بر عهده گیرد.

بررسی تجربی آثار خصوصی‌سازی بر

سرمایه‌گذاری در ایران

تشریح الگو

خصوصی‌سازی از جمله مباحث جنجالی میان صاحب‌نظران اقتصادی و مجریان سیاست‌های اقتصادی بوده است و ریشه اختلاف‌نظرها بیشتر به تفاوت آنچه در عمل روی می‌دهد و آنچه در مباحث نظری به آن پرداخته می‌شود، بازمی‌گردد. بسیاری بر این باورند که دولت به علت توانایی و داشتن امکانات مالی و قانونی گسترده می‌تواند توسعه اقتصادی را تحقق بخشد. در برابر، برخی معتقدند که دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد و بازار به تخصیص غیربهبینه منابع و کاهش رشد و توسعه اقتصادی می‌انجامد.

واقعیتی که بسیاری از اقتصاددانان به آن آگاهند، این است که دولت و بخش خصوصی در زمینه اقتصاد در تعارض با یکدیگر نیستند، بلکه ترکیب مطلوب این دو بخش است که به رشد و توسعه اقتصادی می‌انجامد. ترکیب مطلوب را سطح رشد و توسعه اقتصادی و نظام اقتصادی و حقوقی کشور تعیین می‌کند. بی‌گمان در یک نظام اقتصادی متمرکز، گرایش به تمرکززدایی دور از انتظار است، هر چند در گفتار، بر اهمیت بخش خصوصی تأکید فراوان می‌شود؛ ولی در نظام مبتنی بر بازار، تردیدی نیست که بخش خصوصی باید

● بی‌گمان، بازگشت به قوانین بازار و به کار انداختن اهرم‌های سودآوری در تصمیم‌گیریهای اقتصادی می‌تواند در رفع نابسامانی‌های گذشته مؤثر افتد. اما این گذار باید بسیار سنجیده انجام شود و به درستی مدیریت و نظارت شود؛ زیرا مرز موفقیت و شکست سیاست خصوصی‌سازی سخت‌شکننده است و شاید به همین سبب موافقان و مخالفان این سیاست نسبت به نتایج آن بسیار حساسند.

راههایی به افزایش سرمایه گذاری خصوصی کمک می کند مانند ایجاد زیرساختهای اقتصادی، اصلاح موارد شکست بازار، عرضه کالاهای عمومی، ایجاد تقاضا برای کالاها و خدمات بخش خصوصی و....

بنابراین پرسش این است که دولت چه شرکت‌هایی را خصوصی کند؟ شاید در همه کشورهای این نکته پذیرفته شده باشد که در صورت وجود بازار آزاد، دولت باید آن دسته از بنگاههای اقتصادی را که تولیدکننده کالاهای اقتصادی (غیر عمومی) هستند به بخش خصوصی واگذار کند. پیش نیاز اساسی این فرایند، وجود بخش خصوصی و بازار رقابتی است که سبب خوب اداره شدن بنگاههای واگذار شده به بخش خصوصی می گردد.

در ایران نیز در سالهای اخیر استراتژی واگذاری بخشی از فعالیتهای اقتصادی دولت به بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است. هدف اصلی این واگذاریها افزایش کارایی بنگاههای واگذار شده به بخش خصوصی است. با افزایش واگذاری سهام شرکتهای دولتی به بخش خصوصی، سرمایه گذاری خصوصی به دلایل زیر گسترش می یابد:

- ۱- کاهش دخالت دولت در بازار آزاد.
- ۲- آزاد شدن منابع کمیاب برای استفاده بخش خصوصی.
- ۳- بهره گیری اقتصادی بخش خصوصی از منابع محدود و افزایش فعالیت و سرمایه گذاریهای بخش خصوصی.
- ۴- افزایش درآمد ملی، مصرف ملی، سرمایه گذاری بخش خصوصی.
- ۵- اداره اقتصادی واحدهای واگذار شده.
- ۶- شفاف شدن بازار.

با توجه به موارد یاد شده می توان در چارچوب معادلاتی، آثار خصوصی سازی بر سرمایه گذاری خصوصی را بررسی کرد. برای این کار لازم است مبانی نظری مدل ارائه شده به گونه فشرده تجزیه و تحلیل شود. پیشتر مدل‌های سرمایه گذاری، از مدل اصل شتاب، مدل Q توبین، مدل شتاب انعطاف پذیر ریشه می گیرند. هر چند

دست بالا را در فعالیتهای اقتصادی داشته باشد و هر چه کشور به سوی رشد و توسعه اقتصادی پیش می رود باید از حجم دولت کاسته و به نقش بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی افزوده شود؛ زیرا در مراحل آغازین توسعه اقتصادی، کالاهای عمومی و زیرساختهای اقتصادی سخت مورد نیاز است. همچنین، تعیین چارچوب مناسب برای کارکرد بخش خصوصی و پیش بینی زیرساختهای لازم ضرورت دارد. در این مراحل، حجم فعالیت بخش دولتی بر بخش خصوصی می چربد که باید آرام آرام کاهش یابد و زمینه به بخش خصوصی سپرده شود.

پرسش این است که چرا در فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی اهمیت داده می شود؟ چند دلیل برای این کار وجود دارد:

۱- مکانیزم بازار آزاد: اگر مکانیزم بازار آزاد بعنوان مکانیزم تخصیص منابع پذیرفته شود، باید همه نابسامانیهای بالقوه موجود در این زمینه از میان برود؛ ولی دولت نظام بازار را مختل می کند زیرا دارای اطلاعات انحصاری و قدرت انحصاری است و هر دو اینها آفت بازار است. در حالی که اگر بازار شفاف باشد، قیمتها به درستی ارزش کالاها بر پایه کمبود منابع یا فراوانی و ترجیحات مصرف کنندگان را نشان خواهد داد و با واکنش اصولی بخش خصوصی به این نشانهها، اقتصاد روند مطلوب را خواهد پیمود.

۲- تهدید شدن بخش خصوصی از سوی دولت: دخالت دولت در اقتصاد، از راههای گوناگون فعالیت بخش خصوصی را کند می کند: الف) رقابت در جذب منابع جامعه: منابع جامعه محدود است و در میدان رقابت دولت و بخش خصوصی برای جذب این منابع، در بیشتر موارد دولت برنده است. از این رو فعالیت بخش خصوصی کاهش می یابد در حالی که کارایی و عملکرد بخش خصوصی در بهره گیری بهینه از منابع بهتر از دولت است.

ب) افزایش نرخ بهره: افزایش هزینههای دولت اغلب سبب افزایش نرخ بهره می شود و به کاهش سرمایه گذاری بخش خصوصی می انجامد. البته چنان که گفته شد، دولت از

● با توجه به شمار چشمگیر شرکتهای دولتی و حجم کلان دارایی آنها، واگذاری مبلغ ۳۷۸۹۶۷۶ میلیون ریال از ارزش سهام شرکتهای دولتی در دوره ۷ساله خصوصی سازی، قابل تأمل است. گذشته از آن، نزدیک به ۵۰ درصد این واگذاریها نیز به سازمانها و نهادهای فعال در بخش عمومی و دولتی بوده است.

در رابطه یاد شده، اعداد داخل پرانتز آماره^۴ است.

تفسیر معادله

بر پایه این معادله، ۸۹ درصد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، با متغیرهای توضیحی به کار گرفته شده در مدل مذکور تبیین شدنی است. فرضیه همزمان صفر بودن ضرایب متغیرهای توضیحی مدل رد می‌شود زیرا مقدار F بالا است. آماره D.W خود همبستگی در معادله را رد می‌کند.

دادن امتیازات بانکی به بخش خصوصی، عامل مؤثر یا مؤثرترین عامل در افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. از این رو سیاستی پولی که به افزایش اعتبارات بانکی برای بخش خصوصی می‌انجامد، سبب افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز می‌شود.

افزایش درآمد ملی (DY_t) که بعنوان متغیر ادوار تجاری در این معادله وارد شده (پارامتر سیکلی) اثری مثبت و معنی‌دار بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارد (هرچند این اثر بسیار کم‌رنگ است).

سرمایه‌گذاری بخش دولتی اثری مثبت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارد. به سخن دیگر، در ایران شاهد crowding in هستیم نه crowding out. از این رو افزایش سرمایه‌گذاری دولت، سبب افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود.

انقلاب اثر منفی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داشته و مهمترین دلایل، بروز جنگ، فرار سرمایه‌ها و نبود امنیت برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بوده است.

خصوصی‌سازی اثر مثبت بر سرمایه‌گذاری خصوصی در ایران داشته و این اثر از دید آماری معنی‌دار است. جدی گرفتن مسئله خصوصی‌سازی سبب افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی می‌شود که آثار آن بیشتر بر شمرده شد.

منابع

الف- فارسی:

۱. متوسلی، محمود. (۱۳۷۲). خصوصی‌سازی یا

بیشتر این مدلها، برای اقتصادهای توسعه یافته کاربرد دارد ولی می‌توان آنها را با تعدیلاتی برای کشورهای در حال توسعه نیز به کار گرفت. مدل به کار گرفته شده در این مقاله، از مدل Sundarajan 1980 برداشت شده است که به «مدل شتاب انعطاف‌پذیر تعمیم یافته» معروف است و با تعدیلاتی به صورت زیر ارائه می‌شود.

در این معادله:

$$IP_t = \text{سرمایه گذاری بخش خصوصی}$$

$$IP_{t-1} = \text{سرمایه گذاری بخش خصوصی با یک دوره وقفه}$$

دوره وقفه

$$\Delta CKDP_t = \text{مانده اعتبارات بانکی به بخش خصوصی}$$

خصوصی

$$DY_t = \text{تغییرات در آمد ملی بعنوان اصل شتاب و پارامتر سیکلی}$$

و پارامتر سیکلی

$$IP_t^s = \text{سرمایه گذاری بخش دولتی}$$

$$D_1 = \text{متغیر مجازی برای انقلاب اسلامی و سالهای جنگ}$$

سالهای جنگ

$$D_2 = \text{متغیر مجازی برای خصوصی سازی، که به گونه زیر تعریف می شود:}$$

به گونه زیر تعریف می‌شود:

$$D_2 = \begin{cases} 1 & \text{if } \left[\frac{IP_t^s}{GNP_t} \right] < \left[\frac{IP_t}{GNP_t} \right] \\ 0 & \text{if } \left[\frac{IP_t^s}{GNP_t} \right] \geq \left[\frac{IP_t}{GNP_t} \right] \end{cases}$$

0: علامت رشد متغیر است یعنی:

$$\left[\frac{IP_t^s}{GNP_t} \right] = d \ln \left[\frac{IP_t^s}{GNP_t} \right] = \frac{\Delta \left(\frac{IP_t^s}{GNP_t} \right)}{\frac{IP_t^s}{GNP_t}}$$

نتیجه بر آورد این معادله برای سالهای

۱۳۴۰-۷۴ به شرح زیر است:

$$IP_t = -101.02 + 1.821IP_{t-1} + 201\Delta CKDP_t + 0.011^{\Delta}DY_t$$

$$(-4.2) \quad (-2.17) \quad (5.7) \quad (1.014)$$

$$0.0181IP_t^s + 108D_{1t} + 0.178D_{2t}$$

$$(3.14) \quad (-4.9) \quad (3.48)$$

$$R^2 = 0.89$$

$$D.W = 1.83$$

$$F = 189$$

● واقعیتهایی که بسیاری از اقتصاددانان به آن آگاهند، این است که دولت و بخش خصوصی در زمینه اقتصاد در تعارض با یکدیگر نیستند، بلکه ترکیب مطلوب این دو بخش است که به رشد و توسعه اقتصادی می‌انجامد. ترکیب مطلوب را سطح رشد و توسعه اقتصادی و نظام اقتصادی و حقوقی کشور تعیین می‌کند.

- Bank.
3. Borensztein, Eduardo. & Kumr, Manmohan S. (1991). **Proposals for Privatization in Eastern Europe**. Washington, D.C.: International Monetary Fund Research.
 4. Vickers, John. & Yarrow, George. (1988). **Privatization: An Economic Analysis**. Cambridge, Mass: Mit. Press.
 5. Harik, Iliya. & Sullivan Denis. J. (1992). **Privatization & Liberalization in the Middle East**. Bloomington: Indiana University Press.
 6. Galal, Ahmed. & Shirley, Mary. (1994). **Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference**. Washington D.C: World. Bank.
 7. Hemming, Richard. & Mansoor, Ali. (1988). **Privatization & public Enterprises**. Washington D. C: International Monetary Fund.
 8. Bishop, Matthew. & Kay, John. & Mayer, Colin. (1996). **Privatization & Economic Performance**. New York: Oxford University Press.
 9. Poznanski, Kazimierz. (1993). **Stabilization & Privatization in Poland & Economic Evaluation of The Shock Therapy Program**. Boston: Kluwer Academic Pub.
 10. Yarrow, George. & Jasinski, Piotr. (1996). **Privatization: Critical Perspectives on The World Economy**. London: Routledge.
 11. Cook, Paul. & Nixon, Frederick. (1998). **Privatization Enterprise Development & Economic Reform: Experiences of Developing & Transitional Economies**. Cheltenham, U.K: Edward. Elgar.
- ترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی. تهران. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲. کیسانی، منوچهر؛ و دیگران. (۱۳۷۳). خصوصی سازی، شرایط- تجربیات. تهران. سازمان صنایع ملی ایران.
 ۳. کمیجانی، اکبر؛ احمدوند، محمدرحیم. (۱۳۷۷). «ارزیابی عملکرد واگذاری سهام در سازمانهای عمده واگذار کننده». تحقیقات اقتصادی. شماره ۵۳. صص. ۴۵۵۰.
 ۴. کمیجانی، اکبر؛ رحیمی فر، مهري. (۱۳۷۷). «ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی از طریق شاخص های مالی- عملیاتی شرکتهای واگذار شده». اقتصاد و مدیریت. شماره ۳۶. صص ۱۹-۴۱.
 ۵. غربالی مقدم، یونس. (۱۳۸۰). «درآمدی بر خصوصی سازی: پیش نیازها و روشها». ناظر اقتصاد. شماره ۴. سال دوم.
 ۶. غربالی مقدم، یونس. (۱۳۸۰). «بررسی عملکرد خصوصی سازی در ایران». همان. شماره ۲. سال دوم.
 ۷. وزارت امور اقتصادی و دارایی. سازمان خصوصی سازی. (۱۳۸۰). مجموعه قوانین و مقررات خصوصی سازی در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ب- انگلیسی
1. Sundarajan & etc. (1980). "Public Investment Crowding out and Growth, A Dynamic Model Applied to India and Koria". IMF Staff Paper. Vol. 27.
 2. Ramamurti, Ravi. & Vernon, Raymond. (1991). **Privatization & Control of State - owned Enterprises**. Washington D.C: World