
آزادسازی و رشد اقتصادی؛ بیمها و امیدها
قسمت دوم
خصوصی سازی، نقش و اهمیت آن

فرهاد ماهر



ژوبشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

در شماره پنجم فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه بخش اول این مقاله که به بررسی، تعریف و ارائه نتایج آزادسازی در مجموعه تعدیل اقتصادی می پرداخت به چاپ رسید. اینک به بررسی نقش و چگونگی خصوصی سازی که اهمیت ویژه‌ای در نظریه تعدیل دارد پرداخته می شود. چنانکه در شماره پنجم گفته شد این نوشتار به دلیل اهمیت سیاست آزادسازی در رشد اقتصادی و اصولاً در سرنوشت کشور، فراهم آمده است.

خصوصی سازی به روایت بانک جهانی

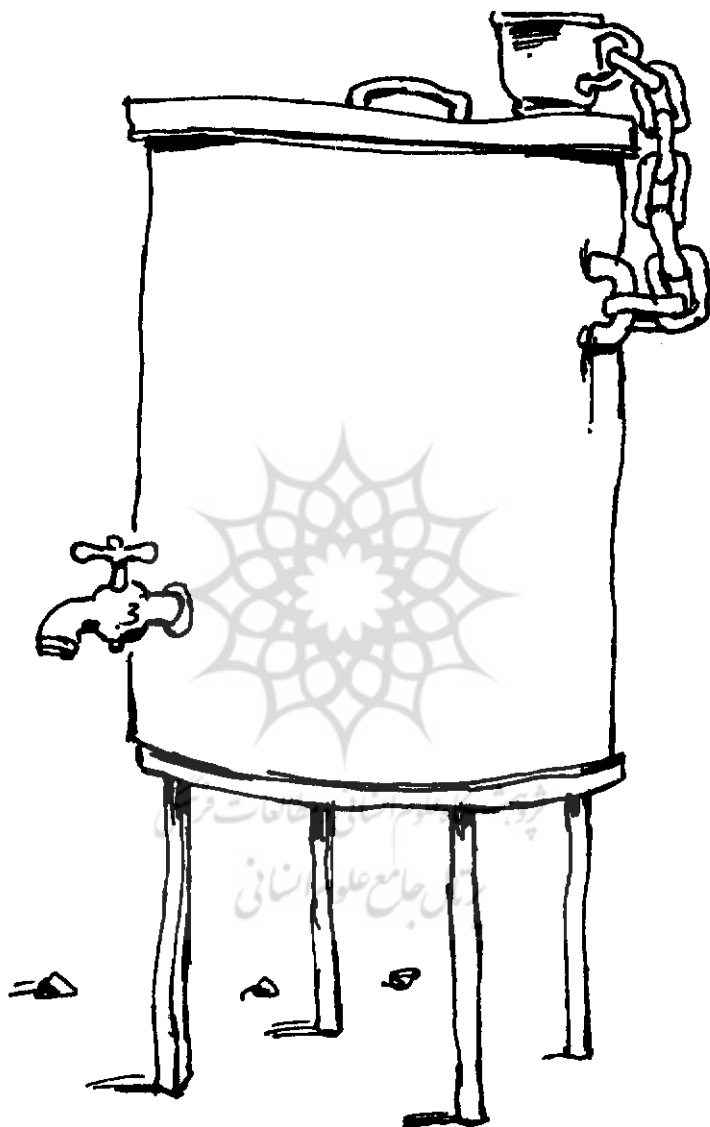
دومین مؤلفه از مؤلفه‌های سه گانه «تعدیل اقتصادی»، خصوصی سازی (Privatization) نام دارد. که از نگاه نظریه پردازان مورد حمایت بانک جهانی، در جهت تقویت بخش خصوصی و تضعیف سیاستهای حمایتگرایی دولتی که طی پنج دهه حتی از حمایت سازمان ملل، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برخوردار بود، عمل می‌کند. در ایران نیز فرایند خصوصی سازی آغاز شده است. و نسبت به دو مؤلفه دیگر تعدیل اقتصادی، حساسیتهای بیشتری را موجب شده است، اما هنوز روایت کامل آن به گونه‌ای که هست، ارائه نشده است. در این مقاله، کوشش شده است فرایند خصوصی سازی به روایت بانک جهانی بازگو شود.

تعریف

«خصوصی سازی» جنبه مهمی از سیاست تعدیل اقتصادی است. و به عنوان فرایند انتقال «مالکیت» بنگاههای دولتی به بخش خصوصی تعریف می‌شود. از نظر بانک جهانی عبارت «انتقال مالکیت» همچنین شامل فروش بنگاههای واسطه‌ای - تجاری و مدیریتی می‌شود، اتفاقاً بیشترین بحث و جدلهای آکادمیک و سیاسی نه حول انتقال مالکیت‌های تولیدی، بلکه حول چنین بنگاههایی می‌چرخد، و این مطلب بویژه در رابطه با بخش کشاورزی اوج می‌گیرد.

منطق خصوصی سازی

بنا به دیدگاه بانک جهانی، دلایلی چند خصوصی سازی را توجیه می‌کند: این دلایل عبارتند از: قدرت بخشی به یک بخش خصوصی ضعیف که عمدتاً در اثر اعمال سیاستهای حمایتگرایی دهه‌های گذشته تضعیف شده است، ایجاد نسبتهای بالاتر سرمایه‌گذاری و کسب سرمایه اضافی برای سرمایه‌گذاری در اقتصاد، انتقال تکنولوژی به بخشهای استراتژیک و تولید اشتغال. خصوصی سازی در شرایطی در دستور کار قرار می‌گیرد که بنگاههای دولتی - جز در برخی موارد، از لحاظ اقتصادی کارآمد نیستند، سرمایه را هدر می‌دهند، و مشارکت برجسته‌ای در جذب اعتبارات داخلی ندارند. تا جایی که در بسیاری موارد بخش مهمی از سوبسیدهای دولتی را به خود اختصاص می‌دهند. به رغم تلاشهای بسیار، عملکرد کلی بنگاههای دولتی در زیر بناهای دولتی نیز مایوس کننده بوده است. (ولنیوس، اشترن، نولتی و اشترن ۱۹۸۹)^۱، (امبروس، هتمیر و چاپون ۱۹۹۱)^۲. بسط و عملکرد ضعیف بنگاههای دولتی، آنگاه که با سوبسید دولتی



حمایت می‌شود، رشد بخش خصوصی را در کشورهای وام‌گیرنده کند می‌سازد. دلایل چنین عملکردی بسیار است. در اساس، بنگاه‌های دولتی باید در شرایط رقابتی و قانونی و تشویقی یکسان بتواند درست به اندازه بنگاه‌های خصوصی کارآمد باشند. اما تجربه‌های حاصل شده نشان می‌دهد که چنین نیست، لذا دولتها به حمایت غیر اقتصادی از بنگاه‌های مربوط به خود می‌پردازند و رقبای خصوصی را پس می‌زنند. سرانجام، به رغم حمایتها و سوسیدهای زیاد، بسیاری از بنگاه‌های دولتی بازده سودآوری ندارند، و دولت را ناگزیر می‌کنند، به این زیانده‌ی از طریق محدود سازی یا ممنوعیت رقابت بخش خصوصی با خود پاسخ دهند. مجموعه دلایل فوق پاسخی است به این سؤال اساسی که چرا موضوع خصوصی سازی مطرح شده است (بانک جهانی، ۱۹۹۱).

ناگفته پیداست که هم بنگاه‌های دولتی و هم بنگاه‌های خصوصی می‌توانند پیوستاری از عملکرد داشته باشند که در یکسوی آن عملکرد بالا و در سوی دیگر آن عملکرد نازل قرار می‌گیرد. اما شواهد ارائه شده از سوی بانک جهانی نشان می‌دهد که متوسط عملکرد در بنگاه‌های خصوصی بالاتر از متوسط عملکرد در بنگاه‌های دولتی است، این حکم در مورد همه کشورها صادق است (بانک جهانی، ۱۹۹۲).

آثار خصوصی سازی

به گزارش بانک جهانی (۱۹۹۲) مزایای اجرای سیاست خصوصی سازی در آمریکای لاتین، آفریقا، آسیا و اروپا چشمگیر بوده است. خصوصی سازی موجب بهبود رفاه اجتماعی در ۱۱ کشور از ۱۲ کشور مورد مطالعه شده است. بهره‌وری در ۹ کشور افزایش یافته و در سه کشور تغییری نکرده است. در موسسه‌هایی که خصوصی شده‌اند سرمایه‌گذاری و تنوع تولید منجر به رشد سریع شده است. نیروی کار چندان زیان ندیده است، و این حتی در مواردی که فشار برای بازنشستگی یا بازخریدی شدید بوده است، راست می‌آید. مصرف کنندگان در بسیاری از موارد قدرت خرید بیشتری پیدا کرده‌اند. باید گفت که موقعیت خصوصی سازی بیشتر در کشورهایی نمایان است که درآمد بالا یا متوسط داشته‌اند. در کشورهای کم درآمد، خصوصی سازی با موانعی روبه‌رو شده است، اما حتی در این گونه کشورها نتایج خصوصی سازی بسیار مثبت گزارش شده است. مهمتر اینکه خصوصی سازی سوسید را که قبلاً به بنگاه‌های خصوصی شده تعلق می‌گرفت از بین برده و درآمد دولت را افزایش داده است. داده‌های مختلف نشان می‌دهند که موسسات خصوصی شده، سود بیشتری به دست آورده‌اند، سریعتر رشد کرده‌اند و استقلال مدیریت از مداخلات سیاسی تفکیک یافته است (گالال، جونز، تاندون،

۱۹۹۰). مطالعه اخیر مینینگسون، ناش و وانراندنهورگ (۱۹۹۲) در مورد آثار خصوصی سازی موسسات دولتی در ۱۵ کشور جهان نشانگر مثبت بودن آن از نظر کارامدی است. موسسات خصوصی شده جدول قیمتها و تولید خود را حتی روز به روز تنظیم کرده‌اند، در حالی که موسسات دولتی این کار را سالی دو بار انجام می‌دهند (لورچ، ۱۹۸۸).

به همین دلیل است که از بین مؤلفه‌های مختلف تعدیل اقتصادی، مؤلفه خصوصی سازی بیش از آن دو دیگر مورد توجه بانک جهانی قرار گرفته است. برای مثال حدود ۷۰ درصد کل وامهای مربوط به تعدیل اقتصادی و ۴۰ درصد کل وامهای تعدیل بخشی در راستای خصوصی سازی پرداخت شده است (بانک جهانی، ۱۹۹۳). در همین زمینه، بانک جهانی از ارائه حمایت‌های مالی و باز سازماندهی موسسات قبل از خصوصی کردن دریغ نورزیده است (در ۲۱ درصد از کل عملیات)، (بانک جهانی، ۱۹۹۳).

شرایط موفقیت

بنا بر بهره‌وری اقتصادی و رفاه مصرف کننده، دو عامل بر پیامدهای خصوصی سازی موثر است (جدول ۱). عامل اول ماهیت بازاری است که بنگاه وارد آن می‌شود، (آیا بازار رقابتی است یا غیر رقابتی). خصوصی سازی بنگاههای دولتی در شرایط رقابتی، و بویژه بخشهای بازرگانی مثل صنعت و کشاورزی، با سرعت به بازدهی مطلوب می‌رسند. عامل دوم به شرایط کشور برمی‌گردد (چارچوب اقتصاد کلان و توانایی تنظیم بازار) در خصوصی سازی بنگاههای رقابتی نسبت به بنگاههای غیر رقابتی سود بیشتری به دست می‌آورند.

به این دلیل، بانک جهانی اغلب از خصوصی سازی به عنوان بخشی از برنامه‌های کلی دولت در باب نرخ مبادله، اصلاح قیمتها، و مقررات بازرگانی و مالی حمایت می‌کند. وقتی خصوصی سازی بنگاه در بازارهای غیررقابتی رخ می‌دهد (مثلاً خصوصی سازی برق، تلفن و...) نظامی قانونی برای حمایت از مصرف کننده لازم می‌آید. کشورهای متوسط و بالا از نظر درآمد در موقعیت بهتری برای خصوصی سازی بنگاهها در شرایط بازار غیر رقابتی قرار دارند. به طور کلی فرایند خصوصی سازی در صورتی راحت‌تر و آسانتر طی می‌شود که بنگاه در بخش رقابتی باشد و محیط نیز بازار دولت باشد.

البته خصوصی سازی همیشه آثار مثبت ندارد. بلکه گهگاه نتایج منفی نیز به دنبال می‌آورد. بانک جهانی مدعی است که این وظیفه دولت است که به یاری بنگاهها برخیزد تا نتایج منفی کاهش یابد. فروش بنگاهها در بخش غیر رقابتی از جمله مواردی است که نتایج منفی بسیار در پی دارد. در این

حالات، معمولا بنگاهها بزرگند، سرمایه‌های خارجی درگیرترند و سود نازلتر است.

جدول شماره ۱:

خصوصی سازی: چارچوب تصمیمگیری

بنگاه		شرایط کشور
غیر رقابتی	رقابتی	
○ ایجاد محیط تنظیمی	○ تصمیم فروش	توانمندی بالا برای تنظیم؛
سپس فروش		بازار دولت
○ تصمیم	○ تصمیم	توانمندی نازل برای تنظیم؛
○ توجه به خصوصی سازی	○ فروش با توجه به	بیزاری از بازار
آرایه‌های مدیریتی	شرایط رقابتی	
○ اتخاذ سیاست چارچوب بازار		
دولتی		
○ ایجاد محیط تنظیمی مناسب		
○ سپس توجه به فروش		

ماخذ: بانک جهانی، ۱۹۹۳.

اجرای برنامه خصوصی سازی

بانک جهانی (۱۹۹۳) شرایط لازم برای خصوصی سازی را تعریف می‌کند. به بیان گروه کارشناسی بانک جهانی لازم نیست دولتها جهت برنامه‌ریزی فرایند خصوصی سازی کوشش کنند، بلکه کافی است اصول را تدوین کنند، بین هدفهای بالقوه مختلف دست به انتخاب بزنند و پیامدهای این فرایند را سرپرستی کنند. بنابراین استدلال مراحل خصوصی سازی عبارتند از: (۱) تعریف هدفها، (۲) تعیین موضوع، تعیین قیمت سرعت فروش، (۳) خصوصی کردن مدیریت (۴) آماده سازی برای فروش، (۵) قیمتگذاری و ارزشگذاری، (۶) امور مالی و (۷) مدیریت انتقال.

چک لیست بانک جهانی برای خصوصی سازی

-
- هر چه چارچوب سیاستگذاری کشور بازار درست تر باشد، مشکل کمتری بر سر راه خصوصی سازی سبز می شود.
 - بنگاه دولتی در بازارهای رقابتی یا بازارهایی که به راحتی رقابتی می شوند، داوطلبان اول خصوصی سازیند.
 - تدوین چارچوب مقرراتی مناسب قبل از خصوصی کردن بنگاههای بزرگ غیر رقابتی ضروری است. در غیر این صورت مصرف کنندگان زیان دیده و حمایت عمومی از خصوصی سازی کاهش می یابد.
 - کشورها می توانند از خصوصی کردن مدیریت از طریق قرارداد با مدیران بهره مند شوند.
 - هدف اولیه خصوصی سازی باید افزایش کارآمدی باشد.
 - به جای محدودسازی بازار از طریق حذف سرمایه گذاران خارجی، دولت باید در پی شرکای مختار باشد - داخلی یا خارجی.
 - از سرمایه گذارهای جدید و کلان در بنگاههایی که داوطلب خصوصی شدن هستند، باید اجتناب شود.
 - تجربه نشان می دهد که نیروی کار در اثر خصوصی سازی از دست نمی رود و زیان نمی بیند و این در صورتی است که دولت به تسهیل شرایط بیمه بیکاری از طریق پرداخت حق بیکاری بازموزی و کاریابی توجه کند.
 - ایده آل این است که به بازار اجازه داده شود قیمتها را تعیین کند.
-

ماخذ: بانک جهانی ۱۹۹۲

تعریف هدفها

سود اقتصادی خصوصی سازی وقتی به حداکثر می رسد که دولت کارآمدی را هدف شماره یک خود تلقی کند. لذا بیشینه کردن عواید و منافع نباید در درجه اول اهمیت قرار گیرد. بهتر آن است که قدرت انحصاری حذف شده و دولت به جای کسب عواید از فروش به فعالیتهای بالقوه رقابتی توجه کند. در

اینجا خریداران خارجی نباید از بازار رقابتهای خرید حذف شوند.

کدام بنگاه، چگونه و با چه سرعتی واگذار شود

در جهت خصوصی سازی، بهتر است شروع کار با فروش بنگاههای کوچک و درس آموزی از آنها و در ادامه فروش موسسات بزرگتر، صورت گیرد. اما هیچ راهبرد واحدی بر اینکه کار باید از کجا شروع شود وجود ندارد. این امر تا حد زیادی به علایق سرمایه گذار و توانمندی دولت مربوط می شود. به عبارت دیگر، اینکه چه بنگاهی به فروش برسد و چگونه و با چه سرعتی فروخته شود، از یک طرف به بازار مربوط می شود و از سوی دیگر به توانمندی دولت.

خصوصی کردن مدیریت

در کشورهای کم درآمد، خصوصی کردن مدیریت بر خصوصی کردن بنگاه اولویت دارد. چرا که در این قبیل کشورها بازار سرمایه و موسسات بانکی ضعیف است، منابع سرمایه گذار محدود و توانمندی قانونی نازل است.

آماده سازی برای فروش

تجدید ساختار قانونی، مدیریتی، مالی، و نیروی انسانی اغلب پیش درآمد فروش موسسات بویژه بزرگ است. تغییر مدیریت دستگاه شرط ضروری مبادله فوق است. در ضمن از سرمایه گذاری جدید جهت نوسازی و... باید دوری گزید. *گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی*

قیمتگذاری و ارزشگذاری

تصمیم بازار در مورد قیمت فروش از طریق رقابت بهترین روش است. ارزشگذاری حتی در بهترین موقعیتها مشکل است، بویژه در کشورهای جهان سوم. چرا که در این کشورها اطلاعات اندک است، مقایسه پذیرها معدودند و بازار ضعیف است. ارزشگذاری مضاعف و قیمتگذاری غیر واقعبینانه می تواند فرایند خصوصی سازی را کند سازد. *رتال جامع علوم انسانی*

امور مالی

فروش نقدی نسبت به فروش نسبی ترجیح دارد - حتی با قیمت نازلتر. ضروری است که فروش از طریق مزایده انجام گیرد تا رقابت پذیری بازار از این طریق معین شود پس از فروش، اگر خریدار جهت نوسازی و تجدید ساختار نیاز مالی داشته باشد، می‌تواند از تسهیلات اعتباری استفاده کند.

مدیریت مبادله

یکی از درسهای مهمی که بانک جهانی بدان اشاره می‌کند این است که شفافیت و صراحت همیشه لازم است. یعنی بهره‌گیری از روشهای بورس رقابتی، ملاکهای روشن برای ارزشیابی مزایده، روشن بودن قیمت خرید و خریدار، تعریف روش مسئولیتهای موسسه‌ای و بازبینی بسنده از برنامه ضروری است. بر خلاف بانک جهانی که فرایند خصوصی سازی را به گونه‌ای که گذشت تعریف می‌کند، خصوصی سازی آنقدر جدید و آزمون نشده است که نمی‌توان در باب نوع اجرا و پیامدهای آن به نتیجه‌گیری قطعی پرداخت. شرایط در هر کشور با کشور دیگر تفاوت دارد. هنوز مشکلاتی در مورد خصوصی سازی وجود دارد که باید قبل از اجرا حل شود. داوطلبان خصوصی سازی کدامند؟ بنگاههای سود آور یا بنگاههای زیاننده و ضعیف؟ رابطه بین خصوصی سازی و افزایش کارآمدی چگونه است؟ برخورد و مقاومت مدیریت بنگاه با خصوصی سازی چگونه حل می‌شود؟ آیا بازار سرمایه پاسخگوی خصوصی سازی هست یا نه؟ اگر هست آیا بهتر نیست این سرمایه در جهت خلق بنگاههای تولیدی - تجاری جدید به کار گرفته شود؟ رابطه خصوصی سازی با توزیع دوباره ثروت چگونه است؟ آیا این موضوع به تمرکز ثروت در دست گروههای با نفوذ منجر نمی‌شود؟ برخورد سندیکاهای کارگری با خصوصی سازی چه خواهد بود؟ برخورد نیروی کار با این پدیده چگونه است؟ فشارهای خارجی بر خصوصی سازی تا چه حد است آیا در خصوصی سازی منافع ملی در نظر گرفته می‌شود؟... پاسخ منفی به این سوالات بانک جهانی را ناگزیر از تدوین گزینه‌ای دیگر کرده است که تحت عنوان «سیستم علامت دهی» معرفی می‌شود.

تعدیل اقتصادی: گزینه‌ای دیگر

در کشورهای در حال توسعه نتایج حاصل از اجرای سیاستهای مربوط به تعدیل اقتصادی به روایت بانک جهانی چندان امیدبخش نمی‌نماید. تا آنجا که بسیاری از کشورها پس از گذشت چندین سال مجدداً متوجه ضرورت دخالت دولت در بازار شده‌اند، هم در شکل نظارتی آن و هم در اشکال ورود به بازار. نمونه بارز این قبیل کشورها مصر، ترکیه و برخی از کشورهای آمریکای لاتین است.

به هر صورت، مسائل و مشکلاتی که فراروی کشورهای عضو بانک جهانی قرار گرفت - مثل فشار بیش از حد به قشرهای آسیب‌پذیر، تشدید فراینده مهاجرت نیروی کار از بخش کشاورزی به دیگر بخشها، بیکاری فزاینده در سطح کلان‌جامعه، تورم بخش خدمات و... و سرانجام تشدید فقر، بسیاری از این کشورها را متوجه این سوال کرد که آیا راه دیگری جز آنچه خصوصی سازی نام دارد، متصور است یا نه. پاسخ به این سوال چهره‌ای دوگانه یافت. برخی راه دیگری را پیش رو ندیده و نمی‌بینند و برخی دیگر بازگشت به دوران پیش از اجرای سیاستهای مربوط به تعدیل اقتصادی را راهگشا دانسته و می‌دانند. گروه کار هر دو گروه پاسخ دهندگان از يك منبع به وجود می‌آید: عادت به رد یا قبول «بسته‌های حاضر و آماده» که خود در بستر تاریخی ویژه‌ای، و نداشتن فرهنگ پژوهش و نبود واگرایی اندیشه شکل گرفته است.

توجیه اساسی خصوصی سازی بر پایه سه اصل اساسی استوار است: (۱) عملکرد ضعیف دولت در امور بازرگانی - تولیدی (۲) توان بخش خصوصی از جهت عملکرد بازرگانی - اقتصادی (۳) تنظیم یا تعادل عرضه و تقاضا به وسیله دست نامرئی بازار. طرفداران تعدیل اقتصادی به روایت بانک جهانی از نقد عملکرد دولت و نفی آن به قبول حاکمیت بازار می‌رسند، یعنی به شیوه‌ای عمل می‌کنند که نه علمی، بلکه از جهت استدلالی نیز قریح است در زمین فلسفه مدفون شده است. همان طور که در مقاله مربوط به آزادسازی آمد، فرایند استدلال جهت نفی عملکرد دولت یا به طور کلی نظریه‌های حمایت‌گرا چنین است:

(۱) از لحاظ نظری و عملی دیدگاه‌های حمایت‌گرا از بوته آزمون سربلند بیرون نیامده‌اند.

(۲) از آنجا که هدفهای نهادهای اقتصادی تحت کنترل دولت مشخص نیست و این به لحاظ تعهدات متفاوت و گوناگون آن، (مثل تعهدات بازرگانی در برابر تعهدات غیر بازرگانی) و به دلیل ابهام در هدفهای سازمانی (مثلاً واحدهای سازمانی درک متفاوتی از هدفهای سازمان دارند) است. پس اگر نتوان هدفها را مشخص کرد، عملکرد خوب یا بد تمیز دادنی نخواهد بود، و

نمی‌توان مدیران را براساس عملکرد پاداش داد. نتیجه این فرایند نداشتن کارایی است. واقعیت آن است که حمایتگرایی در همه اشکال آن در تحقق هدفهای خود ناتوان بوده است. اما سوال این است که آیا این ناتوانی از ذات حمایتگرایی برمی‌خیزد یا نه، متولیان امر خوب عمل نکرده‌اند؟ نظریه تعدیل اقتصادی، ناتوانی را در ذات حمایتگرایی می‌داند، و عملکرد ناموفق متولیان را نتیجه آن می‌شناسد. به عبارت دیگر، از این دیدگاه، حمایتگرایی موجب کژدیسیگی تغییرات اقتصادی در کشورهای در حال توسعه شده است. بنابراین طبیعی است که رفتار و نتایج حاصل از این دیدگاه بر بسیاری از ناکامیهای توسعه بازتاب یابد. اما به رغم اینکه استدلال فوق درست باشد، باید به سؤال دیگری نیز پاسخ گفت و آن به ذات بخش خصوصی که درون مایه اصلی نظریه تعدیل است باز می‌گردد: آیا بخش خصوصی کامل و توانمند است؟ واقعیت آن است که نه. اجرای سیاستهای مربوط به تعدیل در کشورهای در حال توسعه يك انتخاب بیشتر ندارد: انتخاب واقعی يك بخش عمومی ناکامل و ناکارآمد و يك بخش خصوصی ناکامل و ناکارآمد. بنابراین شاید بهتر باشد «تعدیل اقتصادی» را به گونه‌ای دیگر تعبیر کنیم تا شاید فرایند تغییرات مطلوب کوتاهتر شود: پیگردی برای شیوه‌هایی که ناکاملی و ناکارآمدی بخش عمومی را برطرف کند.

منطق اتخاذ دیدگاه حمایتگرایی در آرای بسیاری از نظریه پردازان اقتصادی - اقتصاد سیاسی آن بوده است که این دیدگاه و سیاستهای اجرای ناشی از آن موجب شکلگیری و انسجام بخش خصوصی در راه نیل به هدفهای اقتصادی - اجتماعی می‌شود. از سویی این باور قوی وجود داشته و دارد که بخش خصوصی «کارها را درست انجام می‌دهد، اما ضرورتاً «کارهای درست» نمی‌کند. از سوی دیگر، دولت ممکن است کارها را درست انجام ندهد ولی کار درست می‌کند. هدف نظریه حمایتگرایی خلق نهادهایی بوده است که حد واسط این دو باشد، یعنی هم کار درست انجام دهد و هم کارها را درست انجام دهد. این دیدگاه همان است که امروزه در اثر تجاربی که در نتیجه اعمال سیاستهای مربوط به تعدیل اقتصادی طی دهه گذشته به دست آمده است، به دستور کار مطالعاتی - اجرایی بانک جهانی تبدیل شده است. آنچه هنوز بانک جهانی را از توصیه این دیدگاه بازداشتته است مشکلاتی است که برسرراه «عملی کردن» این ایده وجود دارد، که از آن میان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱) دولتها در عملی کردن این پدیده بر طرحهای قانونی جهت اطمینان از کارآمدی بنگاه، تجارب داخلی، تجارت بین‌الملل و... تکیه دارند.
- ۲) کارایی دولت به وسیله قوانینی که هدفها یا سیاستها را محدود می‌سازد و جهت عملیات را از

پیش معین می‌کند و لذا انعطاف‌پذیری را می‌کاهد، کاهش پیدا می‌کند.

۳) برای پیوند بین دولت و بنگاههای تجاری، اقتصادی دولتی، روشهای مدیریتی جدید لازم است، اما در بسیاری از کشورها - (از جمله کشورما) خلق این بنگاهها و تصویب یا حذف قوانین و مقررات سریعتر از ایجاد چنین روشهایی شکل می‌گیرد.

۴) در اغلب کشورهای در حال توسعه، حمایتگرایی دولتی بیشینه کردن سود نه هدف اصلی بلکه فقط یک هدف است. اما روشهای ارزیابی در این بخش اغلب تقلیدی است از روشهای ارزیابی در بخش خصوصی که هدف آن در قالب میزان سود تعریف می‌شود. این روش بیشتر در خدمت ارزیابی «انجام درست کارهاست» نه «انجام کارهای درست».

۵) از طرف دیگر، روشهای ارزیابی موجود برای ارزشیابی «انجام کارهای درست» نیز کارآمد نیستند. روشهای برنامه‌ریزی، بودجه، بازمینی، ارزشیابی عملکرد، کنترل مالی و مدیریت پرسنل در بنگاههای دولتی اغلب برگرفته از روشهای مشابه در دولت است. به علاوه، تصور می‌شود که بنگاههای دولتی - ادامه یا زایده دستگاههای دولتی هستند. این مطلب مانع از انجام کارهای درست منطبق بر شرایط می‌شود.

۶) نتیجه حاصل از عوامل فوق عبارتند از:

الف) مداخله بیش از حد که زمان بسیار می‌طلبد،

ب) انگیزه‌زدایی در مدیران و کاهش کارآمدی عملی،

ج) مسئولیت‌ناپذیری مدیران در برابر نتایج، چرا که تصمیمات آنها توسط تصمیماتی خارج از حوزه کاریشان کنار گذاشته می‌شود،

د) کنترل کنندگان دولتی و مدیران به دلیل مسایل جزئی چنان پریشان می‌شوند که سوالات اساسی در باب هدفها و راهبردها همچنان بی پاسخ می‌ماند.

عوامل فوق موجب می‌شود که نهادهای دولتی و بخش عمومی نه بتواند کارها را درست انجام دهد و نه بتواند کارهای درست انجام دهد.

یکی از راههای حل مسئله نداشتن کارایی کنترل دولتی در تجارت خارجی و در بنگاههای اقتصادی - تجاری مربوط به خود، تعدیل اقتصادی به شیوه‌ای است که بانک جهانی اخیراً به تصویر کشیده است این تصویر در برخی شرایط مفید به نظر می‌رسد اما وقتی که اجرای سیاستهای مربوط به آن به جای مشکل‌زدایی مشکل‌آفرین باشد، دولت ناگزیر از انتخاب راه حل دیگری است که تنها از طریق فرایند

خلق و پژوهشهای برنامه‌ریزی شده، امکانپذیر است.

همان طور که در بخش اول مقاله خصوصی سازی به روایت بانک جهانی آمد: ادعا بر این است که دیدگاه حمایتگرایی موجب تحمیل هزینه‌های سنگین بر رفاه اجتماعی می‌شود و این ادعایی درست است. واقعیت آن است که در برخی کشورها بهبود کارآمدی عملی بخش دولتی چه در بخش آزادسازی اقتصادی و چه در بخش خصوصی سازی، بدون هر گونه تغییری در سرمایه‌گذاریهای جدید به شرح زیر خواهد بود (جونز، ۱۹۸۰، ۱۹۸۱):

۱) در مصر: منابع به افزایش ۵ درصد G. D. P منجر می‌شود که برابر است با ۷۵ درصد کل مالیاتهای مستقیم، این رقم برای سه برابر سازی هزینه‌های آموزش و پرورش کفایت می‌کند.

۲) در پاکستان: حذف مخارج دولتی موجب افزایش ۱ درصد G. D. P می‌شود که برابر است با ۵۰ درصد مالیاتهای مستقیم که برای افزایش هزینه‌های آموزش و پرورش به میزان ۵۰ درصد کفایت می‌کند.

۳) در جمهوری کره: حذف مخارج دولتی موجب افزایش ۱/۷ درصد در G. D. P می‌شود که در سال ۱۹۸۱، از مرز یک میلیارد دلار گذشت (جونز، ۱۹۹۱).

۴) در جمهوری خلق چین: حذف مخارج دولتی ارزشی معادل ۱۱ هزار میلیون دلار دارد که می‌تواند سرمایه‌گذاری دولت در امر آموزشی، بهداشت، فرهنگ و علوم را تا ۱۵۰ درصد افزایش دهد.

میزان این سودها ممکن است بسیاری را به شگفت آورد. بسیاری از مخالفان نظریه‌های حمایتگر علت تحقق نیافتن این سود را در مشکل جداسازی فاعلیت (بخش آزادسازی) و مالکیت (در بخش خصوصی سازی) از کنترل می‌دانند. راه حل پیشنهادی این گروه همانا اجرای مولفه‌های سه گانه در نظریه تعدیل اقتصادی است (خصوصی سازی، آزادسازی و یکسان سازی نرخ ارز). اما گروهی دیگر که عمدتاً حمایتگرایی را تبلیغ می‌کنند راه حل دیگری را به عنوان گزینه توصیه می‌کنند که امروزه از سوی بانک جهانی به عنوان یکی از گزینه‌های تعدیل ساختاری تبلیغ می‌شود. این گزینه تعدیل اقتصادی که روش علامتدهی نام دارد جهت راهبری و ایجاد انگیزه در مدیران به منظور کار در مسیر منافع جامعه به عنوان یک کل عمل می‌کند (بانک جهانی، ۱۹۹۱). در این روش، دولت همچنان نقش پیشین خود را حفظ می‌کند.

روش علامتدهی: رؤس کلی

انستیتوی توسعه اقتصادی بانک جهانی با توجه به ناکارایی بسیاری از کشورها در راه نیل به تعادل اقتصادی، به تدوین راهبرد جدیدی همت گمارده که آن نیز تعدیل اقتصادی را هدف قرار داده است. این راهبرد بدون نفی نقش بخش خصوصی، آزادسازی و یکسان سازی نرخ ارز، بر اهمیت بخش عمومی و نقش دولت و بنگاههای دولتی پای می‌فشارد. در این راه معتقد است که دولت ناگزیر است برای کارآمد کردن خود در صحنه اقتصاد ملی و ایفای نقشی مطلوب در تنظیم مبادلات بین‌المللی دست به تجدید ساختار نظام مدیریتی، ارزشیابی عملکرد خود و دستگاههای وابسته بزند.

راهبرد اخیر که تحت عنوان «سیستم علامتدهی» (۱) نامگذاری شده است سه مولفه اساسی دارد:

(۱) روش ارزشیابی عملکرد (۲)، که در آن هدفهای ملی به هدفهای مشخص اقتصادی - اجتماعی تبدیل شده و ملاک کارآمدی آن «عملکرد» سیستم است (ارزشیابی نهایی).

(۲) روش اطلاعاتی (۳) عملکرد که به کار بازمینی پیشرفتهای واقعی می‌پردازد (ارزشیابی تکوینی)

(۳) سیستم تشویقی (۴) که در آن رفاه مدیران و مستخدمین با رفاه اجتماعی، با پیشرفت و تحقق هدفهای خاص پیوند می‌خورد.

پیش از توضیح هر یک از این مولفه‌ها، توضیح منطق و شرایطی که توجیه‌گر این جهتگیری جدید بانک جهانی است، خالی از سود نخواهد بود.

منطق و توجیهات نظری برای روش علامتدهی

جدول ۲: بازنمای واگرایی بخش عمومی و بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی است. همان طور که در کلیشه مشاهده می‌شود در بخش خصوصی، هدف یکی و آنهم نسبت سود به هزینه به نفع سود است. به عبارت دیگر، در بنگاه خصوصی هدف صرفاً تجاری است در حالی که در بخش عمومی، هم، هدفهای اقتصادی متعدد و هم هدفهای تجاری و غیرتجاری است. لذا، هدف در بخش خصوصی کمیت پذیر و سنجش پذیر است در حالی که هدفها در بخش عمومی عمدتاً نه کمیت پذیر است و نه سنجش پذیر. در بنگاه خصوصی استقلال عمل مدیر ملموس است اما در بنگاه دولتی عمل و تصمیمات مدیران مستقل نیست. در بنگاه خصوصی سود فردی، همگرایی هدفها و از لحاظ ارزشیابی کنترل پیامد مسلط است، ولی در بنگاه دولتی سود اجتماعی، واگرایی هدفها و از لحاظ دولتی از آن جهت که منافع ملی را در نظر می‌گیرد «انجام کار درست» را در نظر دارد، در حالی که در بنگاه خصوصی انجام درست کار مطرح است.

جدول شماره ۲:

واگرایی بخش عمومی و خصوصی

بخش عمومی	بخش خصوصی
۱ - هدفهای متعدد	۱ - هدف معین
۲ - کمیت ناپذیری هدفها	۲ - کمیت پذیری هدفها
۳ - سنجش ناپذیری هدفها	۳ - سنجش پذیری هدفها
۴ - انجام کار درست	۴ - انجام درست کار
۵ - عدم استقلال	۵ - استقلال
۶ - سود اجتماعی	۶ - سود فردی
۷ - واگرایی هدفها	۷ - همگرایی هدفها
۸ - کنترل فرایند	۸ - کنترل پیامد

در روش علامتدهی، که پس از مشاهده ناکامیهای خصوصی سازی در سال ۱۹۸۱ از سوی سازمان ملل در دستور کار قرار گرفت، هدف تلفیق نکات مثبت هر دو نگاه در بنگاههای دولتی اعلام شد.

۱) روش ارزشیابی عملکرد

روش ارزشیابی عملکرد که ناظر است بر ارزشیابی بیلان کاریک بنگاه دولتی شامل چهار گام

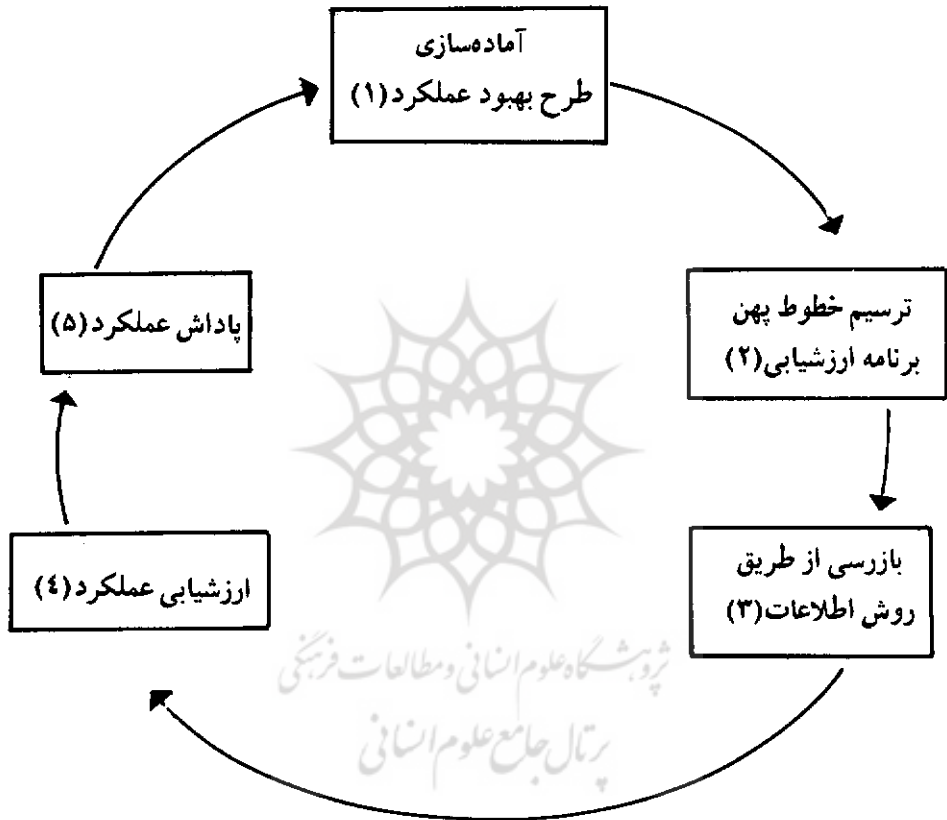
کلیدی:

الف) گزینش ملاکهای عمومی ارزشیابی عملکرد. پیشنهاد اساسی برای روش علامتدهی این است که ارزشیابی عملکرد بنگاههای دولتی باید متفاوت از ارزشیابی عملکرد در بنگاههای خصوصی باشد، چرا که بنگاه عمومی باید به خاطر بیشینه کردن سود برای جامعه، و نه مالکان بنگاه، تلاش کند، بنگاه دولتی معمولاً هم هدفهای تجاری دارد و هم غیر تجاری. سرانجام عوامل متعددی در عملکرد بنگاه درگیرند، مثل کمیت یا کیفیت بازار سرمایه به کار گرفته شده که خارج از کنترل مدیران بنگاه دولتی است. ب) انتخاب واحدها و نشانگرهای ویژه به منظور سنجش عملکرد بنگاه. ج) وزندهی به ملاکهای

ارزشیابی و (د) بحث در باب ارزشهای ملاک جهت تمایز بین عملکرد خوب و بد (ماری شرمی، ۱۹۹۲).

نمودار شماره ۱:

دور روش علامتدهی عملکرد



۲) روش اطلاعاتی عملکرد

دارندگان بیشترین اطلاعات در باب اینکه برای يك بنگاه خاص چه چیزی عملی است و چه چیزی عملی نیست، مدیران بنگاه هستند. متأسفانه داوریهای آنان جانبدارانه است چرا که هدفی نازل در نظر آنهاست. بحث مدیران در باب هدف با وزارت مربوطه معمولاً در باب مشکلات است و می‌کوشند

نازلترین هدف را جا بیندازند تا عملکردشان بالا ارزیابی شود. برای اینکه مدیران بهترین برآورد خود را از استعداد های بنگاه آشکار سازند می توان از يك روش پاداش آشکار استفاده کرد. خطوط مهم این روش چنین است:

الف) وزارت مربوط بهترین داوری خود را برای برقراری ملاك معقول و تعیین سطح پاداش هدف انجام می دهد.

ب) بنگاه آزاد است تا ارزش ملاك هدف را تعدیل کند، در این صورت پاداش در همان جهت و برحسب فرمولهای تعدیل، اصلاح می شود.

ج) پاداش واقعی بنگاه ممکن است نازلتر یا بالاتر از پاداش هدف باشد و این بسته به این است که عملکرد واقعی بالاتر یا پایتتر از ارزش ملاك هدف باشد (لروی جونز، ۱۹۹۲، و تیزهن، ۱۹۷۲).

۳) روش مشوق

سیستم تشویقی با توجه به پیشرفت بنگاه به سوی هدف یا هدفها تعیین می شود. بسته به نمره بنگاه که در نتیجه ارزیابی به دست آمده است، مدیریت و کارهای بنگاه به شکل زیر در جدول شماره ۲ از پاداش بهره مند می شوند:

جدول شماره ۳:

میزان پاداش و ارزیابی انجام کار

نمره	شرح	میزان پاداش
الف	عالی	سه ماه حقوق
ب	خیلی خوب	دوماه حقوق
ج	خوب	یکماه حقوق
د	ضعیف	پانزده روز حقوق
ه	بد	تنبيه

در سبایی از تجارب بین المللی در باب روش علامتدهی

قانون روش علامتدهی تحت نظارت بانک جهانی در چندین کشور به اجرا درآمده است، که از آن میان می توان از پاکستان، فرانسه، سنگال، جمهوری کنگو، بنین، بوروندی، گامبیا، کنیا، ماداگاسکار، مالی، مراکش، نیجریه و تونس نام برد. نتایج حاصل از اجرای روش علامتدهی در این کشورها حاکی از موفقیت این سیاست در کارآمد کردن بنگاههای دولتی، گریز از / یا جبران نتایج نامطلوب برنامه های مربوط به خصوصی سازی است. موفقیت روش علامتدهی در این کشورها موجب شده است که بار دیگر بنگاههای دولتی جایگاه بایسته خود را در روند توسعه کشورها باز یابند تا جایی که سازمانهای بین المللی مثل سازمان ملل، و بانک جهانی نه تنها دست از اصرار برای خصوصی سازی این بنگاهها برداشته اند بلکه خود به تدوین پروژه هایی چند جهت اجرای روش علامتدهی پرداخته اند. جدول زیر که نشانگر تعداد پروژه های بانک جهانی در سال ۱۹۸۸ (یک سال بعد از تأیید روش علامتدهی) است، شاهد ادعای فوق است.

جدول شماره ۴:

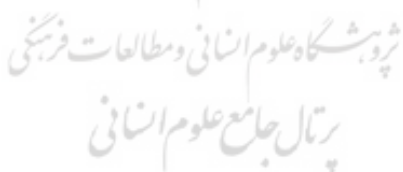
طرحهای روش علامتدهی در پروژه های بانک جهانی (۱۹۸۸)

کشور	تعداد کل پروژه ها	بخش			
		صنعت و معدن	حمل و نقل	بهره برداری	کشاورزی دیگر
بنین	۵	۴	۱	۰	۰
بوروندی	۵	۱	۲	۰	۲
کنگو	۸	۴	۱	۲	۱
گوته دالور	۴	۱	۱	۰	۱
گامبیا	۳	۰	۱	۱	۱
ماداگاسکار	۱	۰	۰	۱	۰
مالی	۱	۰	۰	۰	۱
مراکش	۶	۲	۱	۰	۱
نیجریه	۱	۰	۰	۱	۰
تونس	۳	۰	۰	۰	۳
جمع	۳۷	۱۲	۷	۷	۸

ماخذ: پرونده های بانک جهانی، به نقل از جان نلیز Johne Nellis، ۱۹۹۲.

منابع

- Ahrani, Y. on Measuring the success of privatization, W.B, 1992.
- Jones.L.P. Performance Evaluation for State - Owned - Enterprises. W. B. 1993.
- Jones. L.P, Tandon, P. and Vogelsang, I: Selling State Owned Enterprises: A Cost - Benefit Approach, W.B.1991.
- Kikeri. s, Nellis, J. and Shirley. M. privatization: the lesson5 Of experience. W. B. Publication. 1993.
- Leeds, R. Privatization through public offering, W. B. 1992.
- Lorch, K. Privatization through private sale, W.B, 1992.
- Nellis, J. Contract plans: A review of international Experience. W.B. 1992.
- Ramamurti, R. Controlling State - Owned Enterprises. W. B. 1993.
- Vernon, R. A technical Approach to privatization issues: coupling project analysis with rules of thumb. W. B. 1991.
- W. B. The Reform of public sector management: the lessons of experience, Washington D. C. 1991.
- Yarrow. G. Privatization in theory and practice; Economic policy (1), 1986.



پانویس

- 1) Wllenius, Stern Nulty, and Stern
- 2) Ambrose, Hennemyer and Chapon
- 1) Signaling system
- 2) performance evaluation
- 3) Information system
- 4) Incentive system