

خصوصی سازی انرژی؛ حساسیت‌ها و واقعیت‌ها*

نظریه پل استیونس



گرفته می‌شود، ابتدا به روش‌شناسی آن می‌پردازیم. در عین حال، باید گفته شود که ممکن است یک برنامه خصوصی سازی، اهداف دیگری نیز غیر از بهبود عملکرد بنگاه داشته باشد. انگیزه‌هایی نظیر افزایش حمایت‌های سیاسی، افزایش توانایی مالی کوتاه مدت برای پیروز شدن در انتخابات مجدد، بازگرداندن قدرت دولت و توسعه دموکراسی و نیز کاهش کسری بودجه و افزایش پایه مالیاتی.

متدولوژی (روش‌شناسی) شناخت مبانی خصوصی سازی

برای درک هدف این مقاله - یعنی اینکه اولین هدف خصوصی سازی، بهبود عملکرد بنگاه می‌باشد - می‌توان آن را تحت پنج مکتب فکری مرتبط گردآورد که به طور خلاصه شامل موارد زیر است:

(۱) بنگاه‌های دولتی به طور ذاتی ناکارا می‌باشند. طبق این نظریه، تغییر ساده حقوق مالکیت، به بهبود عملکرد بنگاه منجر می‌شود. این نظریه، نظریه مسلط در بین اعضای بلندپایه

هزینه‌های بالاتری مواجه می‌باشند. گرچه با وجود عدم شفافیت در شرکت‌های ملی نفت، اعتبار چنین نظریاتی اندک می‌باشد.

در نتیجه این محدودیت‌ها و مشکلات، بسیاری خصوصی سازی را نوسنداروی معجزه‌گری می‌دانند که وضعیت زیربخش‌های انرژی را دگرگون خواهد کرد. اما برخلاف میباحثات موجود، میزان خصوصی سازی واقعی در بخش نفت و گاز محدود بوده است. تا قبل از سال ۱۹۹۲، فقط انگلستان با فروش شرکت‌هایی مثل بی‌پی، بوتیش اویل و بریتیش گاز، چنین مسیری را دنبال کرده بود. در مورد صنعت برق نیز وضعیت مشابهی وجود دارد. بجز چند مورد جزئی، تغییرات، بیشتر مربوط به مقررات زدایی و تشویق سرمایه‌گذاری جدید بخش خصوصی بوده است، نه فروش واحدهای تحت مالکیت دولت.

هدف این مقاله آن است که نشان دهد، خصوصی سازی تا چه اندازه‌ای می‌تواند یک راه حل واقعی تلقی شود. با مرور ادبیات گسترده کنونی در این مورد که چگونه خصوصی سازی برای دستیابی به بهبود عملکرد بنگاه در نظر

در سال‌های اخیر، خصوصی سازی در بخش انرژی در بسیاری از کشورها در حال افزایش بوده است. یک تمایل عمومی برای خصوصی سازی، آزادسازی و مقررات‌زدایی به وجود آمده که هم در اقتصادهای در حال توسعه و هم در اقتصادهای در حال گذار نفوذ کرده است. عامل تقویت‌کننده این روند، مشاهده عملکرد ضعیف زیربخش‌های انرژی، مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. بخش نیرو در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، وضعیت نامناسبی دارد. بهره‌وری واحدها اندک است (به طور متوسط، کمتر از ۵۰ درصد در مقایسه با ۸۵-۸۰ درصد در امریکا) و اتلاف انتقال انرژی بیش از ۳۰ درصد (در مقایسه با ۸-۷ درصد در امریکا) می‌باشد. در مورد نفت و گاز نیز این نظریه به وضوح ملموس است که: شرکت‌های ملی نفت تحت کنترل دولت، ناکارا بوده و مدیریت اینگونه شرکت‌ها گرفتار رانت‌خواری می‌باشند. از این رو، در حالی که شرکت‌های نفتی خصوصی از کاهش بی‌سابقه‌ای در هزینه‌های بالادستی تولید برخوردار شده‌اند، شرکت‌های ملی نفت حتی با

* به نقل از بولتن تحولات بازار نفت، مؤسسه مطالعات انرژی، شماره ۲۵

دولت محافظه کار انگلستان در دهه ۱۹۸۰ بود.

۲) یک مجموعه خصوصی، محرک مناسب تری را برای مدیریت برای عملکرد بهتر ایجاد می‌کند.

۳) خصوصی سازی، مسئولیت بیشتری را متوجه مسئولان و مدیران سطح بالا می‌کند.

۴) خصوصی سازی، اهداف آشکاری برای بنگاه دارد که به شکل حداکثر شدن ارزش سهام سهامداران می‌باشد. بنابراین، الزامی وجود نخواهد داشت که بنگاه به عنوان ابزار سیاست اجتماعی یا منطقه‌ای دولت یا به عنوان بخشی از برنامه‌های غیررسمی وزیر وقت عمل کند.

۵) خصوصی سازی، محدودیت‌های مالی را که شرکت‌های ملی با آن مواجهند، کاهش می‌دهد. از این نظر، فقدان منابع مالی در بنگاه‌های دولتی - به دلیل وجود کسری بودجه - می‌تواند از طریق دسترسی به بازارهای سرمایه داخلی و خارجی برطرف گردد.

بنابراین، اگر در خصوصی سازی برخی یا همه این پنج اصل رعایت شود، بنگاه موفق خواهد شد، گرچه، این امر در واقعیت بسیار پیچیده‌تر می‌باشد. خصوصی سازی، بدون هیچ‌گونه تغییر دیگر - اصل اول - فقط منجر به بهبود عملکرد بنگاه خواهد شد. در سال‌های اخیر، دو نظریه اقتصادی در مورد اهمیت حقوق مالکیت به وجود آمده است. اولین نظریه، نظریه اقتصادی انتخاب عمومی می‌باشد. کاربرد این نظریه، در مورد رفتار کارمندان دولت و اینکه رفتار حداکثر سازی بازدهی آن‌ها تا چه حد بر تخصیص منابع مؤثر است، به این نتیجه منتهی می‌شود که رفتار رانت‌جویانه، دلیل ناکارآمد بودن بخش دولتی می‌باشد. گرچه بحث‌های زیادی وجود دارد که آیا این ناکارایی، عدم تخصیص بهینه یا بهره‌وری اندک را ایجاد می‌کند.

دومین نگرش، الگوی کارگزار - کارسپار می‌باشد. نکته اصلی این است که اطلاعات به صورت هزینه‌های اصلی عملکرد تحت نظارت کارمندان (کارگزار) قرار می‌گیرد و کارسپار (سیاستمداران)، هیچ سازوکاری برای کنترل عملکرد کارگزار نخواهد داشت. از اینرو، کارگزار قادر خواهد بود تا به منظور کاهش هزینه‌های عملیاتی، مازاد مصرف‌کننده را به دست آورد. در این زمینه، فرض می‌شود که در فرآیند خصوصی سازی، بازار سرمایه قادر است تا از طریق استاندارد سازی (که موجب شفاف سازی اطلاعات بنگاه می‌شود)، قواعد و مقررات خود را بر کارگزار تحمیل نماید.

برخلاف پشتوانه‌های نظری این دو نوع

نگرش اقتصادی، نتایج آزمون‌های تجربی این دو نظریه چندان مشخص نمی‌باشند. یک نتیجه معتبر که از مطالعات نسبتاً جامع در این زمینه به دست آمده، آن است که مالکیت بنگاه اهمیت کمتری نسبت به عملکرد آن دارد، اما مهمتر از عملکرد بنگاه، شرایطی است که بنگاه (از لحاظ درجه رقابتی بودن بازار) در آن فعالیت می‌کند. عملکرد یک شرکت دولتی در شرایط رقابتی، همانند یک شرکت خصوصی که به صورت یک انحصارگر یا کارتل عمل می‌کند، نمی‌باشد.

با وجود این دلایل، اولین اصل گفته شده در مورد خصوصی سازی - تغییر حقوق مالکیت - یا به عبارت دیگر تغییر ساده مالکیت بنگاه، کافی و مفید نمی‌باشد. زیرا علاوه بر چهار اصل دیگر که در مورد خصوصی سازی مطرح شد، شرایط دیگری هم در بهبود عملکرد بنگاه مؤثر می‌باشد. اولین شرط، رقابتی بودن بازار برای مجموعه‌های تازه خصوصی شده می‌باشد. در اینجا، رقابت دو نقش ایفا می‌کند. اول اینکه به بنگاه‌ها فشار وارد می‌کند که در جستجوی فعالیتی با حداقل هزینه باشند. زیرا ادامه فعالیت با هزینه بالا در مقابل تازه‌واردانی که قادر به گرفتن سهم بازار از طریق تولید با هزینه پایین‌تر و

نظریه مبنی بر آزادسازی نیروهای بازار برای تعیین قیمت، بدون دخالت دولت نه ممکن است و نه مطلوب



در نتیجه قیمت‌های پایین‌تر هستند، امکان‌پذیر نیست. در عین حال در یک فضای رقابتی، رقابت برای گرفتن سهم بازار، منجر به کاهش سود غیرعادی می‌شود و در نتیجه، قیمت به سطح هزینه نهایی سوق پیدا می‌کند و از این طریق کارایی نیز حفظ می‌شود.

دومین شرط، علامت‌های بهتر به مدیریت می‌باشد. این مسئله از دو جنبه می‌تواند مورد بحث قرار بگیرد. اولین جنبه، قیمت‌های نهاده و ستاده‌ای است که شرکت با آن مواجه می‌باشد که باید به صورت علامت‌ها و نشانه‌های واقعی و معنی‌دار باشد. بنابراین، موفقیت یک بنگاه می‌تواند به صورت حداکثر شدن ارزش سهام آن نیز تعریف شود. دوم اینکه، این علامت‌ها و نشانه‌ها می‌توانند به گونه‌ای باشند که عملکرد خوب را تشویق و عملکرد ضعیف را تنبیه کنند. برخی نتایج این تفکر را تقویت کرده است که چنین علامت‌هایی، مدیریت را در جهت مسئولیت‌پذیری، انعطاف‌پذیری و نوآوری تحت فشار قرار می‌دهد.

سومین شرط، کاهش دخالت دولت در اداره بنگاه می‌باشد. این شرط، معمولاً موجب حذف اهداف اجتماعی و یا منطقه‌ای بنگاه می‌شود. همچنین این شرط به مدیریت اجازه می‌دهد تا در برابر شرایط و علایم مربوط به هدف حداکثر ساختن ارزش سهام بنگاه، حساسیت بیشتری نشان دهد.

چهارمین و آخرین شرط لازم، بازارهای کارای سرمایه می‌باشد که نظم لازم را به مدیران تحمیل می‌کند. اگر مدیران در حداکثر ساختن ارزش سهام بنگاه ناموفق باشند، سهامداران با مشاهده عملکرد ضعیف و سود پایین‌تر سهام خود نسبت به دیگر سهام، شروع به فروش آن‌ها خواهند کرد. این عمل، قیمت سهام سایر سهامداران را نیز کاهش داده که به نوبه خود، موجب هجوم سهامداران برای فروش سهام خواهد شد که نهایتاً به بدتر شدن مشکل و یا تلاش برای تغییر مدیریت موجود منجر خواهد شد. زیرا ادامه عملکرد ضعیف مدیریت به ورشکستگی منجر می‌شود و در این شرایط است که معمولاً تغییر مدیریت می‌تواند یکی از راهکارهای مهم باشد.

مرحله بعدی در روش‌شناسی این مقاله، آن است که آیا اساساً امکان وقوع این شرایط وجود دارد. برای ارزیابی این مسئله، باید بر روی یک کشور و بخش خاص متمرکز شد که در این مقاله، تمرکز بر بخش انرژی در کشورهای در حال

توسعه است، گرچه مشکلات آشکاری در تعمیم دادن به چنین گروه نامتجانسی وجود دارد. این مقاله به جنبه‌هایی از بخش انرژی که به شرایط خصوصی سازی مربوط می‌شوند، می‌پردازد.

بخش انرژی در کشورهای در حال توسعه

چند مشخصه وجود دارد که ممکن است از به وجود آمدن شرایط لازم (برای خصوصی سازی) جلوگیری کند. همانگونه که ذکر شد، در بسیاری از موارد، عملکرد زیربخش‌ها - به ویژه بخش برق - بسیار ضعیف می‌باشد. بنابراین مسائلی که در این بخش باید حل شوند، بسیار بیشتر از سایر بخش‌های اقتصادی می‌باشند، گرچه در مورد دلیل آن بحث فراوانی وجود دارد. یک معیار مشخص در خصوصی سازی در بسیاری از کشورها، از جمله انگلستان به کار گرفته شده است. شرایط آن کشور در هنگام خصوصی سازی، با شرایط کشورهای در حال توسعه بسیار متفاوت می‌باشد. پیشتاز بخش خصوصی در انگلستان «هیأت مدیره مرکزی تولید برق» (CEGB) بود. معمولاً پذیرفته شده است که اگرچه CEGB از لحاظ تولید برق ناکارآ بود (هزینه تولید بالایی داشت)، اما هم از لحاظ فنی و هم از لحاظ تخصیص منابع کارآ بود (قیمت به هزینه نهایی نزدیک بود). علاوه بر این، برخلاف شایعات فراوان، این مجموعه سودده نیز بود. صنعت برق انگلستان در مسیر خصوصی سازی از یک موقعیت مستحکمی برخوردار بود که ممکن است راهنمای مناسبی برای کشورهایی که کارایی فنی در آنها پایین بوده و در عین حال قیمت‌ها از هزینه نهایی بسیار کمتر می‌باشند، نباشد.

بخش انرژی، یک بخش فوق‌العاده استراتژیک می‌باشد که به عنوان یک نهاد (عامل تولید) یا منبع تأمین ارز خارجی یا درآمد دولت در نظر گرفته می‌شود. به عنوان مثال، در کویت در سال ۱۹۹۶، تولید نفت و گاز، ۴۴ درصد GDP (تولید ناخالص داخلی)، ۹۵ درصد درآمدهای ارزی خارجی و ۹۰ درصد درآمد دولت را تشکیل می‌داده است.

در این شرایط، غیر قابل تصور است که یک دولت از دخالت در این بخش مهم، صرف نظر از اینکه چه کسی مالک بنگاه است، چشم‌پوشی کند. به عنوان مثال، همانطور که تجربه مالزی نشان داده است، ائتلاف برق در بخش خانگی می‌تواند منبع اصلی مشکلات دولت باشد. در این خصوص، مرور مجدد تجربه بخش برق و

گاز در انگلستان می‌تواند مفید باشد. تجربه انگلستان، نشان‌دهنده مداخله دولت بریتانیا در فرآیند خصوصی سازی می‌باشد. این مداخلات از طریق اقدامات رسمی، همراه با سیاست ایجاد رقابت و نیز سایر اقدامات غیررسمی بوده است. زیرا سیاست ایجاد رقابت در نظام بریتانیا کاملاً محتاطانه می‌باشد. به طوری که، رسیدگی به وضعیت یک بنگاه در کمیسیون انحصارها و ادغام‌ها، بستگی به نظر وزیر تجارت و صنعت دارد. پذیرفتن اجرای توصیه‌های بعدی کمیسیون نیز منوط به نظر آن وزیر می‌باشد. در یک چنین سیستمی، دخالت در کار یک شرکت خصوصی می‌تواند به اندازه موانع قانونی یا دستورات و بخشنامه‌های دولتی مداخله‌جویانه باشد. مثال آشکار در این زمینه، نقش دولت در اعمال فشار برای خرید زغال سنگ در بریتانیا می‌باشد. زمانی که قرارداد «تحمیلی» زغال سنگ در سال ۱۹۹۲ به اتمام رسید، برخلاف قوانین خصوصی سازی، دولت تولیدکنندگان را مجبور به تجدید قرارداد، «اما در سطحی محدودتر» کرد. دیگر کشورها نیز به همین منوال عمل می‌کنند و این نظریه که بخش انرژی تحت کنترل بخش خصوصی از دخالت دولت آزاد باشد،

پس از شوک نفتی ۱۹۷۳

بسیاری از کشورهای

در حال توسعه

قیمت‌گذاری داخلی انرژی را

به عنوان ابزاری در جهت

سیاست‌های اجتماعی

و توزیع مجدد درآمد

در کشورهای خود به کار برده‌اند



ساده‌لوحانه به نظر می‌رسد.

بخش انرژی از نظر مقیاس اقتصادی و حجم فعالیت‌ها بسیار وسیع می‌باشد و فعالیت‌های آن به شدت سرمایه‌بر می‌باشد. این مسئله دو مفهوم دارد. اول اینکه، ممکن است یک بنگاه برای جذب در بازار محلی سرمایه، بسیار بزرگ باشد. در نتیجه، خریداران آن می‌باید یا دولت‌های بسیار ثروتمند و یا شرکت‌های خارجی باشند. خریدهایی که در گذشته صورت می‌گرفت، عامل مهمی در تمرکز قدرت اقتصادی و در نهایت قدرت سیاسی بوده است. در حالی که خریدهایی که در آینده صورت خواهد گرفت، مسائل مربوط به ملی‌گرایی را افزایش خواهد داد. دوم اینکه، به دلیل وجود چنین وضعیتی، در بعضی از موارد، یک بنگاه از لحاظ اندازه - می‌تواند همانند یک انحصارگر طبیعی - البته بدون منع قانونی برای ورود به بازار برای دیگر بنگاه‌ها - شکل بگیرد که در نتیجه این امر، ایجاد رقابت می‌تواند بسیار مشکل باشد. در این زمینه، نظریه‌ای در اوایل دهه ۱۹۸۰ شکل گرفت که مدعی بود، برای ایجاد رقابت نیازی به تعداد زیاد عرضه‌کنندگان وجود ندارد. مسئله ورود و خروج ناگهانی از بازار باعث به وجود آمدن رفتاری مشابه وضعیت بازار با عرضه‌کنندگان زیاد از طرف بنگاه‌های موجود در بازار می‌شود. این نظریه بر مبنای توصیه‌های مربوط به آزادسازی به عنوان راه خروج از محدودیت‌های ناشی از نیاز به عرضه‌کنندگان فراوان - به عنوان شرط لازم رقابت - شکل گرفته بود. البته باید به این نکته اشاره کرد که بازارهای رقابت‌پذیر، نیاز به هزینه ورود و خروج اندکی دارند که این مورد در زمینه شرکت‌های فعال در بخش انرژی مصداق ندارد.

در بخش انرژی، از طرفی قیمت‌ها نیز مشکلاتی را در زمینه ایجاد علائم بهتر برای مدیریت به وجود می‌آورد. از طرف دیگر، تولید و مصرف انرژی مسائل و مشکلات زیست‌محیطی را به همراه دارد. با وجود چنین اثرات بیرونی، دولت‌ها مسئولیت آشکاری را برای دخالت از طریق مالیات، یارانه یا داخلی کردن اثرات بیرونی دارند. زیرا نظریه مبنی بر آزادسازی نیروهای بازار برای تعیین قیمت، بدون دخالت دولت نه ممکن است و نه مطلوب.

علاوه بر این، پس از شوک نفتی ۱۹۷۳، بسیاری از کشورهای در حال توسعه قیمت‌گذاری داخلی انرژی را به عنوان ابزاری در جهت سیاست‌های اجتماعی و توزیع مجدد درآمد در کشورهای خود به کار برده‌اند. در

بسیاری از موارد، قیمت‌های برق و فرآورده‌های نفتی پایین‌تر از قیمت‌های واقعی نگه داشته شده‌اند. اینگونه قیمت‌های پایین، عملکرد مالی ضعیف بسیاری از شرکت‌های فعال در بخش انرژی را توضیح می‌دهد. این سیاست از طرف بانک جهانی با انتقادات وسیعی مواجه شده است. از لحاظ نظریه اقتصادی، از آنجایی که چنین قیمت‌هایی تغییرات زیادی را در اقتصاد ایجاد می‌کند، دلایل بانک جهانی معتبر می‌باشد. دو دلیل برای حفظ چنین سیاست‌هایی وجود دارد. اول اینکه، بحث‌ها و دلایل نظری پیچیده‌ای در مورد قیمت‌گذاری بهینه دوم وجود دارد. زیرا قیمت‌گذاری واقعی انرژی زمانی معنی‌دار است که سایر قیمت‌ها نیز در اقتصاد، واقعی باشند. بحث بهینه دوم، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه - که قیمت‌گذاری غیر بهینه، پیامد عمومی عملکرد ضعیف بازار داخلی می‌باشد - بسیار گسترده می‌باشد. دلیل دوم، مباحث مربوط به عدالت می‌باشد. در متون اقتصادی می‌خوانیم که دستکاری در قیمت کالاهای ضروری، راه مناسبی برای بهبود توزیع مجدد درآمد و عدالت نمی‌باشد. توزیع مجدد مستقیم درآمد از طریق شبکه‌های تأمین اجتماعی، روشی کاراتر و مفیدتر می‌باشد، گرچه در مورد عملکرد شبکه‌های تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه که مشکلات جمع‌آوری و توزیع درآمد بسیار زیاد است، ابهامات زیادی نیز وجود دارد. در نتیجه، می‌توان گفت که یارانه‌های تخصیص یافته برای قیمت کالاهای اساسی، راه‌حل مناسبی برای توزیع مجدد درآمد نیست، اما در بسیاری از موارد ممکن است تنها راه باشد.

سرانجام اینکه، پروژه‌های بخش انرژی اغلب زمان‌بر بوده و دوره‌های بازپرداخت طولانی دارند. بنابراین، با وجود تمایل به زمان کوتاه (دوره بازدهی) در بازارهای سرمایه، معلوم نیست تا چه اندازه اتکا به سرمایه بخش خصوصی می‌تواند مشکلات مالی بنگاه‌های انرژی را برطرف کند. اگر سهامداران فقط به سود سهام در فصل بعد علاقه‌مند باشند، بعید به نظر می‌رسد که در پروژه‌های بلندمدت، نظیر بخش انرژی سرمایه‌گذاری کنند. نیروهای بازار به معنای آزادی در ورود و خروج در بازار می‌باشند. در نتیجه، اگر تولیدکنندگان به نرخ بازده مورد نیاز دست نیابند، بازار را ترک و منابع خود را در بازار دیگری سرمایه‌گذاری خواهند کرد. اگر چنین برداشت سرمایه‌ای صورت گیرد، غیر قابل تصور است که یک دولت بدون نشان دادن واکنشی،

شاهد تضعیف زیربخش‌های انرژی ناشی از فقدان سرمایه باشد و در جستجوی عامل مشکلات بعدی ناشی از عملکرد نیروهای بازار نباشد. با وجود همه این دلایل، تأمین شرایط لازم برای خصوصی‌سازی به منظور بهبود عملکرد بنگاه‌ها در بخش انرژی، بسیار مشکل‌تر از آن است که تصور می‌شود.

ممکن است وجود حساسیت‌های ویژه در کشورهای در حال توسعه، از گسترش شرایط لازم برای خصوصی‌سازی جلوگیری کند. در بسیاری از کشورها، حساسیت ملی در مورد سرمایه‌گذاری خارجی وجود دارد. این مسئله خصوصاً در بخش نفت مصداق زیادی دارد. از دهه ۱۹۶۰ تاکنون، بخش مهمی از تاریخ صنعت بین‌المللی نفت مربوط به مسائل حاکمیت بر منابع طبیعی بوده است. در بسیاری از کشورها، طبق قانون اساسی، سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت، خصوصاً در بخش بالادستی ممنوع می‌باشد. در چنین شرایطی، استفاده از سرمایه‌گذاری برای غلبه بر مشکلات به وسیله بازارهای کوچک سرمایه، تقریباً گمراه‌کننده می‌باشد.

در بسیاری از کشورها، طبق قانون اساسی، سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت، خصوصاً در بخش بالادستی ممنوع می‌باشد. در چنین شرایطی، استفاده از سرمایه‌گذاری برای غلبه بر مشکلات به وسیله بازارهای کوچک سرمایه، تقریباً گمراه‌کننده می‌باشد



جنبه دیگر خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، مربوط به پشتوانه‌های نظری خصوصی‌سازی می‌باشد. بسیاری از نظریه‌هایی که برای بحث در مورد نقش محدود دولت در اقتصاد به کار رفته است، می‌تواند در مورد نقش دولت در فرآیند خروج از اقتصاد، یعنی خصوصی‌سازی، نیز به کار رود. نتیجه این می‌شود که شرایط لازم ایجاد نخواهد شد. چنین کمبودهایی در فرآیند خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه که نظرات‌ها نسبت به دیگر کشورها کندتر است، شدت می‌یابد.

بسیاری از بحث‌هایی که در زمینه خصوصی‌سازی از اوایل دهه ۱۹۸۰ مطرح شده، از یک ایدئولوژی ناشی از نظریه اقتصادی اخذ شده است. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، باور عمومی اقتصاددانان بر این بود که دخالت دولت در اقتصاد هم لازم و هم درست می‌باشد. علاوه بر مباحث مربوط به ضعف بازار، مثل رقابت ناقص، اثرات بیرونی و کالاهای عمومی - عوامل تقویت‌کننده دیگری نیز وجود داشت. به عقیده طرفداران کینز، دولت برای اطمینان از منطبق بودن سطح اشتغال تعادلی با اشتغال کامل، باید در اقتصاد دخالت داشته باشد. همچنین نظام برنامه‌ریزی متمرکز نیز به عنوان یک پیشرفت - مخصوصاً برای ملل فقیر که سعی در شکستن دور باطل فقر داشتند - تلقی می‌شد. تحت این شرایط، دخالت گسترده دولت در نظام اقتصادی مورد نیاز، قابل پیش‌بینی بود. اما محدود مخالفت‌هایی نیز با این نظریه مسلط از سوی فریدمن و وان‌هایک اظهار شده بود.

در دهه ۱۹۶۰، مکاتب فکری جدید، تحت عناوین کلی نظریه اقتصاد سیاسی و نظریه‌های انتخاب عمومی ظهور کردند. بحث اصلی آن‌ها این بود که به عنوان یک اقتصاددان، فرض می‌کردند که مصرف‌کنندگان، مطلوبیت و تولیدکنندگان، سود خود را حداکثر می‌کنند. بنابراین، سیاستمداران و بوروکرات‌ها نیز تابع مطلوبیت خود را حداکثر می‌کنند. این امر به طور گسترده‌ای پذیرفته شده بود که سیاستمداران با طالب حداکثر قدرت برای خود بوده یا اهداف مورد نظر خود را تعقیب می‌کنند. برخی دیگر، بوروکرات‌ها را حداکثرکننده میزان بودجه تصور می‌کردند. بعضی دیگر نیز آن‌ها را حداکثرکننده اهداف دیگری، مثل اعتبار خود یا ماندن در یک فرصت شغلی قلمداد می‌کردند. این رفتار حداکثرسازی، می‌توانست به تغییرات توجیه‌ناپذیری در کارکرد اقتصاد منجر شود که

عامل به وجود آورنده ناکارایی‌ها و تخصیص نادرست منابع کمیاب بود.

چنین نظریاتی، پشتوانه بسیار محکمی برای ایجاد مبانی عقلایی خصوصی‌سازی به ویژه در انگلستان بود. بنابراین با نامناسب تشخیص دادن دخالت دولت، فعالیت آن در اقتصاد کاهش یافت. پشتوانه نظری چنین نظریاتی، می‌تواند برای توضیح ناتوانی دولت در ایجاد شرایط لازم برای خصوصی‌سازی نیز مورد استفاده قرار گیرد. به عبارت دیگر، دولت‌ها در طی فرآیند خروج (از اقتصاد) دچار اشتباه می‌شوند و در مورد کشورهای در حال توسعه، این اشتباه حتی بزرگ‌تر نیز می‌باشد.

طبق نظریه گفته شده، سیاستمداران علاقه زیادی به فروش بنگاه‌ها به صورت انحصاری دارند. این امر دو دلیل دارد. یا اینکه به دلیل پیش‌بینی سود غیرعادی، فروش یک انحصارگر آسانتر است، یا اینکه یک انحصارگر با قیمت‌های بالاتری فروخته خواهد شد. به طور مشابه، مدیریت موجود نیز بسیار علاقه‌مند خواهد بود تا به صورت یک انحصارگر فروخته شود. چرا که این امر آن‌ها را قادر می‌سازد تا به رفتار رانت‌جویانه خود - البته با چشم‌انداز بسیار وسیع‌تر دریافت‌های مستقیم مالی - ادامه دهند. در اینجا، طرز تلقی مدیریت موجود مهم است، زیرا یک عقیده قوی وجود دارد مبنی بر اینکه به دلیل مبهم بودن اطلاعات، همکاری کامل از جانب مدیریت برای موفق بودن خصوصی‌سازی ضروری می‌باشد. پس مدیران موجود، تنها کسانی می‌باشند که اطلاعات مورد نیاز را برای شناور ساختن بنگاه در اختیار دارند. اگر خصوصی‌سازی با هدف حمایت سیاسی از خانواده حامیان یا قبیله و گروه انجام شود، آنگاه مباحث مربوط به فروش انحصارگر با احتمال بیشتری تقویت می‌شود.

اگر انحصار دولتی به صورت یک انحصار فروخته شود، بدون دیگر سیاست‌های تسهیل‌کننده، بعید به نظر می‌رسد که رقابت - به عنوان شرط کلیدی و ضروری خصوصی‌سازی - ایجاد شود. در کشورهای در حال توسعه که ارتباط بسیار زیادی بین قدرت اقتصادی و سیاسی وجود دارد، ایجاد چنین سیاست‌های حمایتی، بعید به نظر می‌رسد. از اینرو، بنگاه مفروض در مقابل تازه‌واردان بالقوه، از وضعیت بسیار بهتری برخوردار خواهد بود. به علاوه، فروش به صورت یک انحصارگر بر این نکته دلالت دارد که علایم مورد نیاز مدیریت - به عنوان شرط دیگر

مدیریت کارا - احتمال ظهور کمتری دارند. بنابراین، قیمت‌های فروش می‌توانند به طور ناعادلانه بالا باقی بمانند (و حتی به دلیل سود بیشتر بالاتر روند)، در حالی که قیمت نهاده‌ها هم احتمالاً تحت تأثیر قدرت انحصاری خرید واقع شده و بدون تغییر باقی می‌ماند. سرانجام اینکه، اگر سیستم انحصاری حفظ شود، با وجود تلاش دولت‌ها برای جبران اثرات مخرب انحصار - دخالت دولت در اقتصاد کاهش نخواهد یافت.

علاوه بر اینها، عواملی وجود دارد که باعث می‌شود تا بنگاه در هنگام فروش، کمتر ارزش‌گذاری شود. زیرا خصوصی‌سازی، عبارت از معاوضه یک جریان مالی در آینده با یک مبلغ معین در زمان حال می‌باشد. ارزش نقدی کنونی به جریان پولی در آینده و نرخ تنزیل انتخابی بستگی دارد. از لحاظ نظری، اینگونه بحث می‌شود که دولت‌ها هرگز از خصوصی‌سازی، پولی دریافت نمی‌کنند. اگر اطلاعات کاملی وجود داشته باشد، فروش به معنای تعویض جریان نقدی انتظاری با میزان برابر آن در زمان حال می‌باشد. این امر تنها در صورتی اتفاق

خصوصی‌سازی، معاوضه یک جریان مالی

در آینده

با یک مبلغ معین

در زمان حال می‌باشد.

ارزش نقدی کنونی،

به جریان پولی در آینده

و نرخ تنزیل انتخابی

بستگی دارد



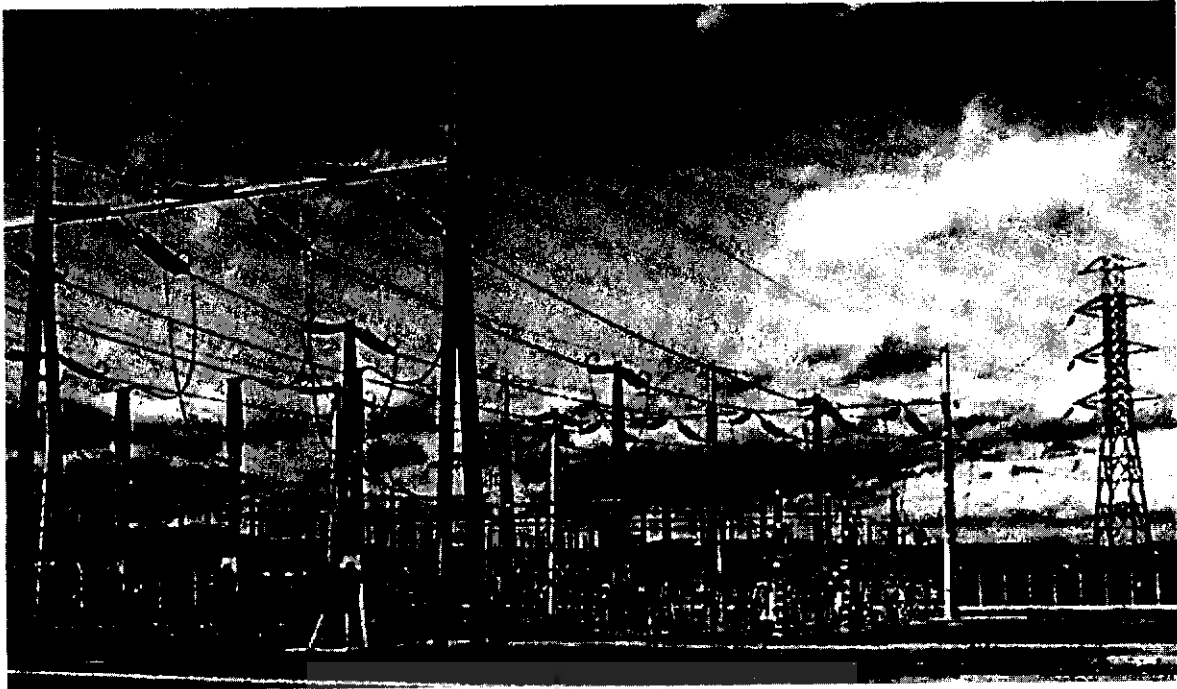
خواهد افتاد که نرخ تنزیل دولت متفاوت با بخش خصوصی باشد. نظریه اقتصاد سیاسی به این نکته اشاره می‌کند که اغلب، نرخ تنزیل سیاستمداران زیاد می‌باشد که اشاره به این حقیقت دارد که افق زمانی آن‌ها فقط انتخابات دوره بعد می‌باشد. از اینرو، معمولاً دولت‌ها تمایل دارند تا بنگاه‌ها را به مقدار قابل ملاحظه‌ای کمتر ارزش‌گذاری کنند.

ارزش‌گذاری کمتر از حد واقعی بنگاه‌ها به چند طریق می‌تواند مانع ایجاد شرایط لازم برای خصوصی‌سازی شود. تمایل به سودهای بادآورده، ممکن است دخالت دولت را برای بازگرداندن منافعی که با خصوصی‌سازی از بین رفته است، به همراه داشته باشد. همچنین، کم‌ارزش‌گذاری کردن بنگاه‌ها ممکن است به آن‌ها فرصت پیشنهاد یک معامله مناسب با سهامداران را بدهد که این عمل می‌تواند از ورود رقبای بالقوه جلوگیری به عمل آورد و بدینوسیله مانع ایجاد رقابت شود.

بسیار مباحث نظری در حمایت از خصوصی‌سازی، تنها زمانی معتبر می‌باشد که فرض شود، دولت نقش خود را به درستی انجام خواهد داد و نیز از فراهم بودن شرایط گفته شده تا حدی اطمینان حاصل شود. در این زمینه نیز نظریه اقتصاد سیاسی معتقد است که دولت نقش خود را به درستی انجام نخواهد داد و در نتیجه، مانع بهبود عملکرد بنگاه‌ها از طریق خصوصی‌سازی می‌شود. تجربیات انگلستان، این نظر را قویاً تأیید می‌کند که مثال روشن در این زمینه، تجربه بریتیش گاز می‌باشد. این شرکت، یک انحصارگر خرید و یک انحصارگر فروش دولتی با ادغام عمودی بود که در نتیجه خصوصی‌سازی به یک انحصارگر خرید و فروش با ادغام عمودی خصوصی تبدیل شد. در نتیجه، برای بحث در مورد نتایج بعدی، حدود ۱۰ سال وقت نیاز بوده است. به هر حال، این امر ممکن است نهایتاً به ایجاد یک بخش گاز کارا تر در انگلستان منجر شود.

اما صنعت برق در انگلستان کمی وضعیت‌بهتری داشته است، در حالی که به نظر می‌رسد در خصوصی‌سازی راه‌آهن دولتی، ممکن است همان مسیر بریتیش گاز طی شود. اگر چنین فرآیندی در یک دموکراسی پیشرفته تجربه شده است، باید دید که شانس وقوع چنین فرآیندی در رژیم‌های موجود در اکثر کشورهای در حال توسعه، تا چه اندازه می‌باشد.

یک جنبه اساسی‌تر در مورد سیاست نیز



دست آید. از این طریق، بخش خصوصی، جزیه ورود پیدا خواهد کرد و سازمان‌های فعال در بخش انرژی نیز مجبور به رقابت با آنها خواهند شد. این روش در مقایسه با خصوصی‌سازی، روش واقعی‌تری به نظر می‌رسد.

با این وجود، در بعضی از کشورها هنوز یک مسئله اساسی باقی می‌ماند و آن اینکه، یک دولت که توسط طایفه، قبیله یا گروهی خاص اداره می‌شود، هرگز از تشویق ورود بخش خصوصی داخلی فعال، پویا و کارای خارج از حوزه کنترل خود راضی نیست. برای مثال، در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، در جهان عرب دولت‌های جدید با اتخاذ یک سیاست عمدی (از طریق نابودی قدرت اقتصادی و ساسی نخبگان سیاسی سابق)، موجبات نابودی بخش خصوصی را فراهم آوردند. مسئله دیگری که در اینجا مطرح می‌شود، این است که آیا اصلاحات واقعی در اقتصاد می‌تواند بدون اصلاحات واقعی سیاسی اتفاق بیفتد [همانند شوروی سابق، آیا پروستوریکا بدن گلاسنوست امکان‌پذیر می‌بود؟]. پاسخ در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به وضوح منفی می‌باشد. بدون اصلاحات سیاسی، حتی ابتدایی‌ترین فعالیت‌ها برای آزادسازی اقتصادی موفقیت‌آمیز نخواهد بود. ■

منبع:

The Journal Of Energy and Development, Autumn 1997

ممکن است بنگاهی که توسط دولت اداره می‌شود، هزینه‌های بالایی داشته باشد و ناکارا عمل کند، اما بنگاه‌های انحصاری تحت مالکیت بخش خصوصی - در غیاب مقررات کارا- زیان بیشتری برای مصرف‌کنندگان خواهد داشت



وجود دارد. قسمت اعظم پیشرفت‌هایی که در انگلستان پس از خصوصی‌سازی اتفاق افتاده، ناشی از مستقل و فعالانه بودن مقررات بوده است. صلاحیت قانونگذاران ممکن است مورد تردید قرار گیرد، اما صداقت و توانایی آنها برای مستقل بودن نمی‌توان مورد سؤال قرار داد. در رژیم سیاسی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، چنین چیزی بعید است و مقررات مستقل، شروع‌کننده‌ای نخواهد داشت. بدون وجود این زمینه، خصوصی‌سازی زیان بیشتری خواهد داشت. ممکن است بنگاهی که توسط دولت اداره می‌شود، هزینه‌های بالایی داشته باشد و ناکارا عمل کند، اما بنگاه‌های انحصاری تحت مالکیت بخش خصوصی - در غیاب مقررات کارا- زیان بیشتری برای مصرف‌کنندگان خواهد داشت.

با وجود این مسائل، به نظر می‌رسد که خصوصی‌سازی بخش انرژی - برخلاف تصور عده‌ای - معجزه نخواهد کرد. وجود شرایط لازم برای موفقیت خصوصی‌سازی در یک زمان و مکان، بعید به نظر می‌رسد. برخی بر این عقیده‌اند که راه دیگری نیز وجود دارد. این عقیده به بهترین شکل در این جمله مطرح شده است، «خصوصی‌سازی یک شعار می‌باشد، در حالی که روش مناسب، اصلاح اقتصادی و آزادسازی می‌باشد» با این حال، حداقل برای تأمین سه شرط گفته شده، خصوصی‌سازی شرط لازم نمی‌باشد. رقابت بیشتر، علامت‌های بهتر به مدیریت و کاهش دخالت دولت، می‌تواند از طریق فرآیند مقررات‌زدایی و آزادسازی نیز به