

بررسی امکان‌سنجی واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی

دکتر حمید آماده

عضو هیات علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی

محمود جعفرپور

دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی - گرایش بازاریابی دانشگاه علامه طباطبایی

هر چند برآورد کمی تاثیرات خصوصی‌سازی کار دشواری است اما پژوهش‌های تجربی اخیر درباره تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد پولی، نیروی کار و ترازهای مالی، به میزان بسیار زیادی مؤید این نظر است که خصوصی‌سازی برای شرکت‌هایی مفید می‌باشد که در ساختار بازار رقابتی فعالیت می‌کنند. تصمیم به اجرای خصوصی‌سازی به میزان زیادی به هزینه‌ها و فایده‌های آن بستگی دارد و این موضوع به اینکه چگونه انواعی از اصلاحات در پی هم می‌آیند و اصلاحات با چه سرعتی اعمال می‌شود بستگی دارد. به عنوان مثال بحران‌های اقتصادی ممکن است زمینه‌ای برای خصوصی‌سازی سریع به شمار آید و یا مداخله سیاسی در عملکرد بنگاه دولتی، خود انگیزه نیرومندی برای خصوصی‌سازی است. از سویی هرگونه اصلاحاتی که رقابت‌پذیری اقتصاد را افزایش دهد به کاهش انگیزه‌های فساد کمک می‌کند و این از آثار بسیار مطلوب خصوصی‌سازی در ایجاد فضای اطمینان و اعتماد در اقتصاد و کسب و کار می‌باشد. باید دانست درک کامل تأثیر خصوصی‌سازی، مستلزم انجام مطالعات اقتصاد کلان است که در آنها به آثار تغییر مالکیت بر عملکرد شرکت توجه می‌شود.





احترام به مالکیت و نفع شخصی

نخستین اصل برای اقبال عمومی به خصوصی سازی، احترام به مالکیت و نفع شخصی است. و این امر نه بر سیاست‌های کلان، بلکه بر جزئی‌ترین امور اقتصادی در بنگاه متکی است. اصلاحات اقتصادی هنگامی روی می‌دهد که از لحاظ سیاسی مطلوب، امکان پذیر و قابل اعتماد باشد و اجرای آن در کشورهایی که شرایط حمایتی از بخش خصوصی چندان تغییر نکرده باشد، دشوار است.

و کاهش بدهی‌های داخلی و خارجی بوده است. افزایش شرکت‌های دولتی پس از پیروزی انقلاب از حدود ۱۵۰ شرکت به ۸۰۰ شرکت، دولت را بیش از پیش فریه کرده است. اما ضرورت واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی پس از مدتی احساس و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از سال ۷۰ آغاز و در چند سال اخیر با سرعت بیشتری دنبال شد و حرکت‌های جدی در این راستا صورت پذیرفت.

البته نباید از نظر دور داشت که نامساعد بودن بسترهای اجرایی و شتاب در اجرای برنامه‌های خصوصی سازی عاملی در جهت افزایش میزان بیکاری

در دهه ۹۰ میلادی، سیاست‌گذاران اقتصادی در کشورهای مختلف جهان پس از شیوع پدیده ملی سازی صنایع در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم به صورت فراگیر به اجرای سیاست خصوصی سازی روی آوردند. ویک ولش و الیویر فرموند در کتاب خصوصی سازی مرحله به مرحله یادآور می‌شوند که موج جهانی خصوصی سازی در سال ۱۹۷۹ (۱۳۵۸ شمسی) در انگلستان آغاز شد و هنوز هم در حال اجراست. سایر کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) و برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله آرژانتین، کانادا، زلاندنو، شیلی، فرانسه، ایتالیا، آلمان و اسپانیا از الگوی خصوصی سازی انگلیس پیروی کرده‌اند. ایده اصلی خصوصی سازی بر این مبناست که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار و بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را مجبور کند که عملکرد کارتری نسبت به بخش عمومی داشته باشد. خصوصی سازی نشانه تعالی تفکر سرمایه‌داری و اعتماد به کارایی بازار در برابر بخش عمومی است. کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری در بخش خصوصی، پاسخی به هزینه‌های افسار گسیخته در اقتصاد دولتی است. خصوصی سازی با اتکا به نفع شخصی و مالکیت فردی و ایجاد بنگاه‌های بزرگ اقتصادی، توسعه و رفاه گروه‌های اجتماعی را هدف گرفته است.

نخستین اصل برای اقبال عمومی به خصوصی سازی، احترام به مالکیت و نفع شخصی است و این امر نه بر سیاست‌های کلان، بلکه بر جزئی‌ترین امور اقتصادی در بنگاه متکی است. اصلاحات اقتصادی هنگامی روی می‌دهد که از لحاظ سیاسی مطلوب، امکان پذیر و قابل اعتماد باشد و اجرای آن در کشورهایی که شرایط حمایتی از بخش خصوصی چندان تغییر نکرده باشد، دشوار است. به طور کلی هدف از اجرای برنامه‌های خصوصی سازی در جهان، افزایش کارایی، قرار دادن شرکت‌های دولتی در معرض نظم بازار، گسترش مالکیت سهام و کارآفرینی، کاهش دخالت دولت در اقتصاد، تحکیم رقابت و تضعیف انحصار، توسعه بازار سرمایه داخلی، کاهش کسری بودجه

در راستای
ارزیابی
درست اهداف
خصوصی سازی،
باید دلایل
ایجاد بنگاه‌های
عمومی را مورد
مطالعه قرار
دهیم

و به خطر افتادن سرمایه‌های ملی، ارزیابی می‌شود. از سویی با وجود تلاش‌های گسترده برای کاهش بودجه شرکت‌های دولتی، رشد بودجه این شرکت‌ها به اندازه رشد بودجه کل است. در این سالها که دولت به دنبال کوچکتر کردن حجم خود بود، در بهترین وضعیت فقط توانسته است حجم این شرکت‌ها را در بودجه کل ثابت نگه دارد. همچنین شرکت‌های دولتی از طریق دریافت تسهیلات ارزان قیمت بانکی نیز بر اقتصاد اثر می‌گذارند. اهمیت این موضوع وقتی قابل فهم است که بدانیم به دلیل ماهیت کنترل و نحوه مدیریت این شرکت‌ها، نظارت کاملی بر عملکرد آنها وجود ندارد.

با در نظر داشتن این نکات، می‌کوشیم تا اثرات خصوصی سازی را بر سودآوری، اصلاح قوانین و مقررات مالی و بانکی و همچنین آنالیز دقیق قیمت تمام شده از پایه گذاری شده است که مهمترین آنها را می‌توان در ۳ فرض اساسی زیر دسته‌بندی نمود:

۱- واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی موجب افزایش سودآوری و کنترل ساختار هزینه در آنها خواهد شد.

۲- واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی موجب اصلاح سیستم اطلاعاتی بویژه آنالیز دقیق قیمت تمام شده محصولات تولید شده می‌شود.

۳- واگذاری شرکت دولتی به بخش خصوصی موجب اصلاح قوانین و مقررات مالی و بانکی می‌شود.

مفهوم حقیقی

خصوصی سازی در مفهوم حقیقی به اشاعه فرهنگی در تمامی سطوح جامعه اطلاق می‌گردد که دستگاه قانون گذار، مجریه و قضائیه و تمامی احاد کشور باور نمایند که کار مردم را باید به مردم وا گذاشت

خصوصی سازی؛ از تعریف تا عمل:

خصوصی سازی در مفهوم حقیقی به اشاعه فرهنگی در تمامی سطوح جامعه اطلاق می‌گردد که دستگاه قانون گذار، مجریه و قضائیه و تمامی احاد کشور باور نمایند که کار مردم را باید به مردم وا گذاشت. جونا س پرگر از خصوصی سازی پنج مفهوم به شرح زیر ارائه می‌کند:

۱- در ساده‌ترین حالت خصوصی سازی شامل انتقال مالکیت است، دولت از میدان خارج می‌شود و بخش خصوصی وارد می‌شود.

۲- دومین مفهوم خصوصی سازی نه تنها شامل تغییر در مالکیت است بلکه تغییر در نظارت را نیز در بر می‌گیرد. بدین ترتیب نه فقط مالکیت به بخش خصوصی

نقطه نظر کارشناسان مدیریت مورد مطالعه قرار دهیم. با توجه به این که مهمترین هدف خصوصی سازی بهبود کارایی واحدهای اقتصادی است، بنابراین در راستای ارزیابی درست اهداف خصوصی سازی، باید دلایل ایجاد بنگاه‌های عمومی را مورد مطالعه قرار دهیم. خوداتکایی و امنیت اقتصادی، تشخیص روند افزایش درآمدها و حمایت از صنایع نوپا که خرید محصولات و بازاریابی آنها نیز در خدمت این هدف بوده است، از جمله اهداف بنگاه‌های دولتی بوده است. همچنین بازار توسعه نیافته سرمایه، ناتوانی بازار در برآوردن اهداف توسعه در کنار ریسک ناپذیری بخش خصوصی از دیگر دلایل حضور کم رنگ بخش خصوصی در گذشته بوده است. با توجه به ضرورت‌های خصوصی سازی در کشور، در

اقتصاد دولتی
مکانیسم
قیمت و بازار
را فلج کرده
و تخصیص
منابع را صرفاً
از مجراهای
بوروکراتیک حل
و فصل می‌کند.
علت بسیاری
از ناکامی‌های
شرکت‌های
دولتی را نیز باید
در همین مساله
جستجو نمود



و فعالیت‌های اقتصادی از طریق نقش نیروهای بازار است به شرطی که حداقل ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار شود. در برابر تعریفی که از خصوصی‌سازی ارائه شد، مفهوم شرکت دولتی وجود دارد. اقتصاد دولتی مکانیسم قیمت و بازار را فلج کرده و تخصیص منابع را صرفاً از مجراهای بوروکراتیک حل و فصل می‌کند. علت بسیاری از ناکامی‌های شرکت‌های دولتی را نیز باید در همین مساله جستجو نمود.

در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی برای اینکه شرکتی دولتی تلقی شود، سه شرط برای آن تعریف شده است: اولاً به موجب قانون تشکیل شده باشد، ثانیاً اکثر سهام آن دولتی باشد و ثالثاً به عنوان شرکت دولتی شناخته

منتقل می‌شود، بلکه نظارت هم واگذار می‌شود.

۳- سومین مفهوم خصوصی‌سازی یعنی بسط مالکیت خصوصی بدون هیچ‌گونه محدودیتی.

۴- مفهوم چهارم از خصوصی‌سازی تمرکز بر نظارت دارد با این تفاوت که عکس معنی معمول خصوصی‌سازی است.

۵- خصوصی‌سازی عبارت است از این که مالکیت و تصمیم‌گیری، هر دو در اختیار دولت بوده لیکن تولید خدمات به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

بیس لی خصوصی‌سازی را چنین تعریف کرده است:

خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای بهبود عملکرد واحدها

شده باشد. (یا با سرمایه‌گذاری دولت تاسیس شده باشد، مصادره شده باشد و یا به تبع سرمایه‌گذاری دولت در آن‌ها، هویت دولتی پیدا کرده باشد.)

جدول یک: ویژگی‌های رفتاری واحدهای غیر خصوصی در مقایسه با واحدهای خصوصی

در اجرای خصوصی‌سازی، توجه داشتن به تجربه‌های سایر کشورها، بسیار مفید و سودمند خواهد بود. باید به

ویژگی	واحد خصوصی	واحد بخش غیر خصوصی
رفتارهای مالی	خودمختاری مالی	وابستگی کامل یا محدود به بودجه دولت
اهداف تجاری	مشخص و شفاف	گنگ و مبهم
استقلال	وجود دارد	تابع عوامل سیاسی است
در تصمیم‌گیری و اجرا	ارزیابی بر اساس بهره‌وری	ارزیابی بر اساس پارامترهای سیاسی و اجتماعی
ضابطه‌های عملکرد	رقابتی	انحصار کامل یا محدود
مکانیسم فعالیت اقتصادی		

مرحله به مرحله

باید به خاطر داشت رویکردی به خصوصی‌سازی که صد در صد موفق باشد وجود نداشته و برنامه پیاده‌سازی مرحله به مرحله آن باید با شرایط کشورها، هماهنگ باشد. همگامی اصلاحات ساختاری با برنامه خصوصی‌سازی از یک سو و همچنین مختصر و تدافعی بودن اصلاحات پیش از خصوصی‌سازی از سوی دیگر باید مورد توجه قرار گیرد.

خاطر داشت رویکردی به خصوصی‌سازی که صد در صد موفق باشد وجود نداشته و برنامه پیاده‌سازی مرحله به مرحله آن باید با شرایط کشورها، هماهنگ باشد. همگامی اصلاحات ساختاری با برنامه خصوصی‌سازی از یک سو و همچنین مختصر و تدافعی بودن اصلاحات پیش از خصوصی‌سازی از سوی دیگر باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین ضمن آن که دولت‌ها باید شروط مرتبط با اجرای

برنامه‌های خصوصی‌سازی را به حداقل برسانند، برنامه خصوصی‌سازی باید موجب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور شود. خصوصی‌سازی در کشور ما باید با دو هدف صورت پذیرد: افزایش کارایی اقتصاد و تعمیم عدالت اجتماعی. بر اساس یکی از تحقیقات انجام شده در صندوق بین‌المللی پول، تقریباً در ۹۳ کشور جهان، این نتیجه حاصل شده است که توزیع بهتر دارایی‌ها به نرخ درآمد بالاتر و پایدارتر منجر می‌شود. همچنین رشد سرمایه اجتماعی، از دیگر مزایای این روش می‌باشد. برای عرضه سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی یا به اصطلاح رایج خصوصی‌سازی روش‌ها و متد متفاوتی پیشنهاد شده است که می‌توان تمامی این موارد را در قالب ۱۱ روش خصوصی‌سازی زیر دسته‌بندی کرد.

۱- عرضه عمومی تمام یا قسمتی از سرمایه شرکت:

در این روش، دولت اقدام به فروش تمام یا قسمت اعظم شرکت تحت مالکیت خود خواهد کرد.

۲- فروش خصوصی سهام:

در این روش دولت تمام یا قسمتی از سهام شرکت‌های دولتی را به یک یا چند نفر متقاضی از پیش تعیین شده می‌فروشد.

۳- مشارکت بخش خصوصی در شرکت دولتی:

در این روش دولت سهام خود در شرکت دولتی را واگذار نمی‌کند، بلکه با فروش سهام جدید به بخش خصوصی قسمتی از مالکیت را به بخش مذکور واگذار می‌کند.

۴- روش دارایی‌های شرکت یا موسسه دولتی:

در این روش به جای سهام، دارایی‌های فیزیکی واحد دولتی به فروش می‌رسد.

۵- تجزیه واحد بزرگ دولتی به چند شرکت کوچکتر:

در این روش واحد دولتی به چند شرکت کوچکتر تجزیه می‌شود یا به صورت یک شرکت



هلدینگ که دارای چند شرکت تابعه است در می‌آید. سپس شرکت‌های کوچکتر به طرق مختلف واگذار می‌شوند.

۶- فروش شرکت به کارکنان و مدیران:

در این روش تمام یا قسمت اعظم سهام به مدیران و کارکنان فروخته می‌شود که معمولاً همراه با تسهیلات اعتباری و وام بانکی است.

۷- توزیع سهام بین کارکنان دولتی:

در این روش دولت به جای پرداخت‌های غیر حقوقی (مثل عیدی، پاداش و...) به کارکنان، سهام بنگاه‌های مشمول خصوصی‌سازی را بین آنها توزیع می‌کند.

۸- روش قرارداد مدیریتی:

روش قرارداد مدیریتی روشی است که به وسیله آن مهارت‌های مدیریتی و سایر توانایی‌های موجود بخش خصوصی به مدت معینی و در ازای حق‌الزحمه معین در اختیار شرکت دولتی قرار می‌گیرد.

۹- روش اجاره:

در این روش بخش خصوصی می‌پذیرد که دارایی‌های تحت مالکیت دولت را مورد بهره‌برداری قرار داده و در ازای آن اجاره بها بپردازد. این روش می‌تواند به بهبود کارایی و استفاده بهینه از دارایی‌های دولت شود.

۱۰- سیستم ووچر:

در این روش دارایی‌های عمومی به وسیله توزیع کوپن به شهروندان منتقل می‌شود.

۱۱- قرارداد پیمانی:

ارائه خدمات مشخص به مدت معین و بر اساس قرار داد مشخص به وسیله یک شرکت خصوصی.

در مورد اهداف خصوصی‌سازی می‌توان گفت که خصوصی‌سازی، به تنهایی یک هدف نیست بلکه وسیله‌ای است برای رسیدن به افزایش کارایی و رشد سریعتر اقتصاد. مهمترین هدف خصوصی‌سازی را می‌توان تمرکززدایی در کل اقتصاد و مشارکت بیشتر واحدهای خصوصی در فعالیتهای تولیدی و خدماتی

دانست، اما از آنجا که اهداف کشورها یکسان نیست

می‌توان اهداف زیر را برای خصوصی‌سازی نام برد:

۱- کاهش و جلوگیری از کسری بودجه دولت از طریق ممانعت از روند فزاینده زیان‌دهی بخش عمومی

افزایش کارایی شرکت‌های دولتی

۲- ساماندهی سرمایه‌های داخلی

۳- ایجاد منابع درآمدی مالیاتی

۴- ایجاد اطمینان در زمینه کسب و کار

۵- جذب سرمایه‌های خارجی و تکنولوژی

۶- گسترش بازار سهام در کشور

۷- کاهش برخورد دولت در تصمیمات جزئی

شرکت‌ها