

سیاست خصوصی سازی ابزاری برای نیل به اهداف گوناگون در کشورهای مختلف با سیستم‌ها و ساختارهای مختلف اقتصادی و سیاسی است. در کشورهای اروپای شرقی که دخالت دولت گسترده‌ترین ابعاد را به خود گرفته و تا چندی پیش نظام برنامه‌ریزی متمرکز در آن کشورها حاکم بود، هدف اساسی خصوصی سازی بر تغییر نظام اقتصادی از متمرکز و دستوری به اقتصاد آزاد استوار شده است.

در کشورهای در حال توسعه، سیاست خصوصی سازی ابزاری برای رهایی دولت از مشکلات ناشی از عدم کارایی و زیان‌دهی شرکت‌های دولتی است. همچنین از آنجا که در این گونه کشورها مسئله توسعه نیافتگی و عواقب ناشی از آن حل نشده است، خصوصی سازی سیاستی است که نقش جدیدی را برای دولت در فرآیند توسعه ارائه می‌کند. لازم به توضیح است در کشورهای توسعه یافته علاوه بر اهداف اقتصادی خصوصی سازی، مقاصد اجتماعی و سیاسی نیز دنبال می‌شود.

در فرهنگ اقتصادی پال گریو اهداف خصوصی سازی به شرح زیر آمده است:

- ۱- بهبود عملکرد اقتصادی بنگاهها و خدمات دولتی.
- ۲- غیر سیاسی کردن تصمیمات اقتصادی.
- ۳- افزایش بودجه عملیاتی دولت از طریق فروش شرکتها.
- ۴- کاهش هزینه‌های عملیاتی دولت و به تبع آن کاهش مالیات‌ها و به کارگیری بهینه امکانات موجود.
- ۵- کاهش قدرت اتحادیه‌ها در بخش دولتی.
- ۶- ترغیب سرمایه‌داری از طریق مالکیت وسیع دارایی‌ها توسط بخش خصوصی.

مهمترین اهداف خصوصی سازی در کشورهای جهان عبارتند از:

افزایش کارایی

یکی از اساسی‌ترین اهداف اتخاذ سیاست خصوصی سازی بهبود کارایی است. بنگاههای دولتی به واسطه محیط انحصاری فعالیت و فقدان انگیزه از کارایی لازم برای ادامه حیات و تخصیص بهینه منابع برخوردار نیستند.

مدافعان سیاست خصوصی سازی ادعا می‌کنند که حرکت به سوی توسعه مالکیت و مدیریت بخش خصوصی همراه با افزایش کارایی است.

بررسی‌های انجام شده در مورد کارایی بنگاههای خصوصی و دولتی نشان می‌دهد که هیچگونه دلیل قانع‌کننده آماری دال بر تأثیر نوع مالکیت بر کارایی وجود ندارد. یکی از اهداف اتخاذ سیاست خصوصی سازی ارتقاء کارایی است که تحقق این هدف به صرف تغییر نوع مالکیت امکان‌پذیر نیست، بلکه تحقق آن منوط به ایجاد انگیزه و توسعه نیروهای بازار است. وجود انگیزه برای کسب سود، عاملی برای کاهش هزینه‌ها و تحقق کارایی مولد است در حالی که گسترش نیروها و مکانیزمهای بازار که همراه با گسترش رقابت می‌باشد عامل تحقق کارایی تخصصی است.

در ساده‌ترین حالت، خصوصی شامل انتقال مالکیت است. در این صورت، دولت از میدان خارج و بخش خصوصی وارد می‌شود، لیکن در این فرآیند ممکن است نظارت و مالکیت لزوماً به یک معنی نبوده و آنچه تعیین‌کننده نتیجه کار است نظارت و مدیریت باشد. بدین ترتیب مسئله مهم این است که نظارت و مدیریت مؤسسه خصوصی شده به عهده کیست؟ اگر دولت فقط سهام اندکی از مؤسسات دولتی را به فروش برساند، در واقع از لحاظ کارایی تغییری رخ نخواهد داد چنین خصوصی سازی تنها یک اقدام رسمی برای توسعه مشارکت بخش خصوصی محسوب می‌شود.

دومین مفهوم خصوصی سازی نه فقط شامل تغییر در مالکیت، بلکه نظارت و مدیریت را هم در برمی‌گیرد. تأثیر این گونه خصوصی سازی بر کارایی متناسب با درجه رقابتی بودن بازار، متغیر است.

خصوصی سازی ممکن است همراه با بسط مالکیت خصوصی بدون هیچگونه محدودیتی باشد. در این گونه خصوصی سازی می‌توان بهترین نتایج افزایش کارایی را انتظار داشت.

یک شکل دیگر از خصوصی سازی به این صورت است که دولت مالکیت را حفظ کرده و نظارت را به بخش خصوصی واگذار می‌کند. در این شیوه از خصوصی سازی از آنجا که تصمیمات مربوط به تولید توسط بخش خصوصی

اهداف خصوصی سازی



تهیه و تنظیم:
مر ترضی حمیدانی‌پور

(اجاره کننده بنگاه دولتی) گرفته می‌شود و پاداش‌ها و خطرات فعالیت‌های اقتصادی نیز نصیب آن بخش می‌گردد، اگر چنین اجاره‌هایی طولانی مدت باشد، با مالکیت تفاوت اندکی دارد. در این نوع خصوصی‌سازی از آنجا که تصمیمات توسط بنگاهی گرفته می‌شود که در بازار رقابتی فعالیت دارد، کارایی حاصل باید همانند کارایی در یک نظام مالکیت خصوصی در فضای رقابتی باشد.

شکل دیگر خصوصی‌سازی آن است که مالکیت و تصمیم‌گیری هر دو بر عهده دولت بوده لیکن تولید خدمات به عهده بخش خصوصی باشد. دو نوع از این خصوصی‌سازی، بیمه‌نکاری مدیریت و مناقصات است که در هر دو مورد دولت درباره نوع خدماتی که باید فراهم شود تصمیم‌گیری کند لیکن یک شرکت خصوصی را به استخدام می‌گیرد تا خدمات مشخص شده را ارائه دهد. این نوع خصوصی‌سازی می‌تواند از لحاظ کارایی اختلاف کمی با مالکیت خصوصی داشته باشد. البته این امر به نحوه تنظیم قرارداد بستگی دارد.

به طور کلی گرچه یکی از مهمترین اهداف خصوصی‌سازی افزایش کارایی می‌باشد اما تحقق چنین هدفی در ارتباط مستقیم با شیوه‌های توسعه مشارکت بخش خصوصی و واگذاری خدمات دولتی به این بخش می‌باشد.

افزایش رقابت

رقابت مهمترین مزیت و شاخص برتری و مایه حیات نظام سرمایه‌داری است. آنجا که رقابت وجود داشته باشد کارایی بهبود می‌یابد و رفاه اجتماعی حداکثر می‌شود. هدفی که از خصوصی‌سازی در تمام کشورها دنبال می‌شود افزایش رقابت است. به تبع افزایش رقابت، کارایی حداکثر می‌گردد. در نتیجه هدف از گسترش رقابت افزایش کارایی است. در صورتی که بخواهیم تمام منافع کارایی بالقوه در دسترس از طریق خصوصی‌سازی تحقق یابد، باید اطمینان حاصل کنیم که بازارهای خصوصی شده قابل رقابت هستند.

اهمیت رقابت تا آنجاست که فقدان نیروهای رقابتی در بنگاه‌های دولتی اساسی‌ترین عامل ضعف سیستم دولتی به شمار می‌آید. اهمیت رقابت به این لحاظ است که اولاً خود مبنای برای سنجش ارائه می‌دهد. و در صورتی که رقابت وجود نداشته باشد به دشواری می‌توان گفت آیا بنگاه از کارایی برخوردار است یا خیر؟ ثانیاً رقابت خود سرچشمه انگیزه است. رقابت، نظامی است که در آن کارآترین سازمان به بیشترین منابع دست می‌یابد.

در کشورهای در حال توسعه، سیاست خصوصی‌سازی ابزاری برای رهایی دولت از مشکلات ناشی از عدم کارایی و زیان‌دهی شرکت‌های دولتی است.

مقررات دست و پاگیر یکی از مهمترین عواملی است که انعطاف‌پذیری و پویایی را از فعالیتهای اقتصادی دولتی می‌گیرد.

کاهش بدهی مالی و کسری بودجه

یکی از اهداف و پیامدهای خصوصی‌سازی کاهش کسری بودجه دولت به واسطه انتقال شرکت‌های ضررده دولتی به بخش خصوصی است. عمده ضرر و زیان شرکت‌های دولتی از طریق دولت و از محل بودجه دولتی تأمین مالی می‌شود و به تبع تأثیری که روی هزینه‌های دولت دارد، افزایش کسری بودجه دولتی را باعث می‌شود. با اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی هزینه‌های ناشی از جبران کسری مالی بنگاه‌های دولتی از بودجه دولتی حذف می‌شود، هزینه دولتی کاهش می‌یابد و در نتیجه کسری بودجه کاهش می‌یابد.

از طرف دیگر فروش شرکت‌های دولتی به عنوان یک منبع درآمد برای دولت می‌تواند کسری بودجه دولتی را به واسطه افزایش درآمدها کاهش دهد. همچنین صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی به واسطه واگذاری انجام خدمات به بخش خصوصی، عامل دیگری در کاهش کسری بودجه محسوب می‌شود. در نهایت تأکید و توجه بیشتر بر پرداخت هزینه‌ها توسط استفاده‌کننده نهایی کالاها و خدمات، درآمد مستمر دولت را به واسطه کاهش پرداخت یارانه، بالا برده و هزینه‌ها را کاهش می‌دهد و بدین وسیله به عنوان عامل دیگری در کاهش کسری بودجه دولتی مطرح می‌شود.

گسترش بازار سرمایه و تسهیل کاربرد پس‌اندازهای کوچک

فرآیند خصوصی‌سازی با روش واگذاری سهام، مالکیت سهام را گسترده می‌کند و با جمع‌آوری نقدینگی و پس‌اندازهای بخش خصوصی، حجم بازار سرمایه و مشارکت عمومی در امور اقتصادی گسترش می‌یابد. در نتیجه گسترش مالکیت سهام، میزان معاملات در بازار سرمایه افزایش یافته و نهادهای مالی جدید و متنوعی به وجود می‌آیند. این واحدهای مالی امکانات سرمایه‌گذاری جدید را مورد شناسایی قرار داده و انجام سرمایه‌گذاری گسترده به وسیله پس‌اندازهای کوچک را تسهیل می‌کند.

ایجاد دلبستگی و علاقه در شاغلین

یکی از علل مهم ضعف عملکرد مالی و اقتصادی شرکت‌های دولتی، فقدان انگیزه و سهیم نبودن کارگران، کارکنان و مدیران در منافع ناشی از عملکرد شرکت است. فروش سهام شرکت‌ها به کارکنان و مدیران، به منزله مشارکت

دادن آنها در منافع و زیان‌هاست. کارگران، کارکنان و مدیران با انتفاع از عملکرد خوب خود و با احساسی اینکه در مالکیت واحد شریک هستند به کار دبستگی و علاقه نشان داده، ابتکار، نوآوری، خلاقیت و تلاش آنها برای کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت، گسترش می‌یابد.

گسترش سرمایه‌داری و ایجاد سرمایه‌داری مردمی (PEOPLES CAPITALISM):

سهیم کردن کارگران، کارمندان و مدیران شرکتها در سهام کارخانه ابزار مهم سیاسی یا آثار مثبت اقتصادی در فرایند خصوصی‌سازی به شمار می‌رود. در این فرایند مالکیت غیرمستقیم مردم، به مالکیت مستقیم و سرمایه‌داری مردمی تبدیل می‌شود. سرمایه داری مردمی علاوه بر تحقق اهداف سیاسی، اهداف توزیعی هم در بردارد. بدین ترتیب که ذخایر و سرمایه‌های ملی بین تعداد بیشتری از افراد جامعه توزیع می‌شود و انگیزه مثبتی در شاغلین کارخانه‌ها برای افزایش فعالیت و احساس مسؤلیت در حفظ اموال عمومی به وجود می‌آورد.

البته در تحقق سرمایه‌داری مردمی، دولت با دو مشکل مواجه است اولاً باید انگیزه لازم برای خرید سهام را در بین کارگران به وجود آورد که این انگیزه با عرضه و فروش سهام به قیمت پایین صورت می‌گیرد. ثانیاً از آنجا که افراد عادی مدت زیادی سهام را نزد خود نگه نمی‌دارند و با سود جزئی آن را به فروش می‌رسانند دولت باید انگیزه‌های مثبت را مقرر دارد و شرایط خاص را اعمال کند تا سهام در دست مردم در سطح فراگیر باقی بماند.

تعدیل و مقررات‌زدایی

عدم کارایی شرکت‌های دولتی فقط محدود به محیط فعالیت و فقدان انگیزه نیست. مقررات دست و پاگیر یکی از مهمترین عواملی است که انعطاف‌پذیری و پویایی را از فعالیتهای اقتصادی دولتی می‌گیرد. خصوصی‌سازی و به تبع آن مقررات‌زدایی اولین و مهمترین قدم در جهت فراهم آوردن شرایط و فضای رقابتی است. مقررات محدودکننده را می‌توان به سه گروه عمده تقسیم کرد:

گروه اول: مقرراتی نظیر قوانین گمرکی، مصوبات وزارتخانه‌ها، شهرداریها و مؤسسات پولی و مالی انحصاری دولت را دربرمی‌گیرد که در مجموع، طیف پیچیده‌ای را در مقابل هر فعالیت اقتصادی به وجود می‌آورند. این مقررات، رانت و ویژه‌ای را برای افراد در بوروکراسی دولتی به وجود می‌آورند و فروش این حقوق ریشه بسیاری از فسادهای اداری است.

گروه دوم: مقررات و چارچوب انعطاف ناپذیری است که تصمیم‌گیری و آزادی عمل مدیران شرکت‌های دولتی را در حوزه مسؤلیت خود دچار مشکل

می‌سازند. مقررات‌زدایی به معنی استقلال مدیریت در تصمیم‌گیریها بر اساس مکانیزم بازار است با این هدف که نیرهای بازار بتوانند کارایی بیشتر را محقق کنند.

گروه سوم: مقررات مربوط به واحدهای انحصاری است که خدمات و کالاهای عمومی نظیر آب و برق را عرضه می‌کنند. مقررات‌زدایی در این موارد به معنای حذف مقرراتی است که امکان ورود رقیب را مانع می‌شود و نیز برقراری مقرراتی است که منافع مصرف‌کنندگان پس از خصوصی‌سازی را تأمین کند.

خصوصی‌سازی امور زیربنایی در کشورهای در حال توسعه

در کشورهای در حال توسعه دولت‌ها برای تسریع امر توسعه اقتصادی، تسهیل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، عدم توانایی کافی بخش خصوصی

بررسی‌های انجام شده در مورد کارایی
بنگاههای خصوصی و دولتی نشان
می‌دهد که هیچگونه دلیل قانع‌کننده
آماری دال بر تأثیر نوع مالکیت بر کارایی
وجود ندارد.

فقدان نیروهای رقابتی در بنگاههای
دولتی اساسی‌ترین عامل ضعف سیستم
دولتی به شمار می‌آید.

برای سرمایه‌گذاری و ویژگی خاص صنایع مادر در امور زیربنایی دخالت کرده‌اند.

عدم کارایی دولت در این گونه کشورها و اتلاف در سرمایه‌گذاری و عرضه خدمات زیربنایی، نامناسب بودن توزیع زیربنایها و خدمات زیربنایی، عدم نگهداری صحیح و اصولی از دارایی‌های زیربنایی، عدم پاسخگویی به تقاضا و نیازهای واقعی، تکیه بر منابع مالی و مدیریت دولتی از وجوه بارز بخش‌های زیربنایی کشورهای در حال توسعه است. ضعف عملکرد در امور زیربنایی چه در زمینه ساخت و بهره‌برداری و چه در زمینه نگهداری دلیل محکمی بر ضرورت تغییر سازماندهی امور زیربنایی و انجام امور به شیوه‌هایی کارآمدتر است.

علل عمده عملکرد نامطلوب بخش‌های زیربنایی در کشورهای در حال توسعه را می‌توان به شرح زیر تقسیم‌بندی نمود:

۱- در کشورهای در حال توسعه، بخش خدمات زیربنایی از طریق انحصارهای دولتی عرضه می‌شود که ماهیت غیر رقابتی آن متعاقباً اثرات نامطلوبی بر عرضه خدمات زیربنایی و کارایی می‌گذارد. تأمین آب کشاورزی، آب آشامیدنی و آب مورد نیاز صنایع، زیربنای حمل و نقل و برق و... در اکثر

کاهش ملاحظات دولت در اداره امور زیربنایی و جایگزین کردن این مداخلات با انتقالات صریح و شفاف و معطوف به تأمین هدف‌های اجتماعی و ایفای تعهداتی است که ماهیتاً دولت در قبال تأمین چنین خدماتی دارد.

۲- گسترش رقابت: ایجاد ترتیباتی برای وسعت بخشیدن به رقابت برای دستیابی کامل به یک بازار (مانند رقابت بنگاه‌ها برای برنده شدن در مناقصه‌هایی که دستیابی حق انحصاری اداره یک بندر را فرضاً برای مدت ده سال میسر می‌سازد)، خدمات‌رسانی به مصرف‌کنندگان در درون یک بازار (مانند رقابت شرکت‌های تلفن برای عرضه خدمات به متقاضیان تلفن) و یا برای انعقاد قراردادهای و بیمان‌هایی به منظور تأمین نهاده‌های مورد نیاز یک عرضه‌کننده خدمت (مثل رقابت بنگاه‌های تولید برق برای فروش برق به شبکه دولتی) است.

۳- مشارکت مصرف‌کنندگان: مشارکت مصرف‌کنندگان از خدمات زیربنایی، در طراحی و اداره فعالیت‌های زیربنایی در مواقعی است که رفتارهای تجارتهی و رقابتی الزاماً محدودیت‌هایی داشته و مشارکت استفاده‌کنندگان امکان‌آزایه اطلاعات لازم به عرضه‌کنندگان برای پاسخگویی مؤثرتر به نیازهای مصرف‌کنندگان را فراهم می‌سازد. در این زمینه می‌توان مصرف‌کنندگان و سایر منتفعین از خدمات و تسهیلات زیربنایی را در برنامه‌ریزی و اداره فعالیت‌ها و همچنین در نگهداری از تأسیسات و نظارت بر امور مشارکت داد و طرح‌های عمرانی را با مشارکت استفاده‌کنندگان خدمات و عناصر محلی به نحو بهتری طراحی و اجرا کرد. این گونه مشارکت در عین حال در مرحله بهره‌وری و نگهداری نیز می‌تواند به منزله انگیزه‌ای برای انجام مطلوب‌تر امور مفید باشد، جدا از این که عرضه‌کننده خدمات زیربنایی ممکن است بخش دولتی یا خصوصی یا ترکیبی از این دو باشد. با توجه به شواهدی که در زمینه عدم توفیق بخش دولتی در ساخت، بهره‌برداری و نگهداری خدمات زیربنایی وجود دارد و می‌توان دلایل کافی برای اثبات ترجیح بخش خصوصی در مشارکت گسترده‌تر در زمینه تأمین مالی، اداره و در بسیاری موارد مالکیت امور زیربنایی آورد. البته باید اذعان داشت که همه کشورهای در حال توسعه نمی‌توانند با آهنگ یکسان بخش خصوصی را در امور زیربنایی دخالت دهند. این مطلب که بخش خصوصی تا چه حدی می‌تواند دخالت داده شود به توانایی بخش خصوصی، ظرفیت‌های اجرایی دولت از لحاظ تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی و عملکرد بخش عمومی در زمینه ارائه خدمات زیربنایی و همچنین اتفاق سیاسی جامعه نسبت به مشارکت بخش خصوصی در این امور ارتباط دارد.

در نهایت توسعه مشارکت بخش خصوصی دارای منافع متعددی از جمله کاهش یارانه (سوسید)، منافع ناشی از عرضه کارآمد خدمات و منافع برای استفاده‌کنندگان است.

منابع:

- سوزان ک. جونز «به سوی خصوصی‌سازی» ترجمه صالح امین: ماهنامه بررسیهای بازرگانی سال ۱۳۷۲.
- E.S.SAVAS 'PRIVATIZATION IN POST-SOCIALIST COUNTRIES' PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW VOL. 52, NO 8, 1992.
- THE WORLD BANK 'WORLD DEVELOPMENT REPORT 1994 INFRASTRUCTURE FOR DEVELOPMENT'
- THE WORLD 'WORLD DEVELOPMENT REPORT 1994: INFRASTRUCTURE FOR DEVELOPMENT'
- O.C. THE DURV 'RETHINKING MARITIME PRIVATIZATION IN AFRICA' MARITIME POLICY AND MANAGEMENT, VOL 20, NO 1, 1993.

کشورهای در حال توسعه همه به عهده انحصارهای دولتی است و حصول حداکثر کارایی بدون وجود فشارهای رقابتی از دیدگاه اصول اقتصادی تقریباً امری منتع و غیرممکن است.

۲- سازمان‌ها و مؤسسات دولتی که مسوول عرضه خدمات زیربنایی هستند بندرت از استقلال مالی و مدیریت لازم برای انجام درست وظایفشان برخوردارند. مدیران این مؤسسات ناگزیرند هدف‌هایی را دنبال کنند که مغایر عرضه کارآمد خدمات با کیفیت مطلوب است. از سوی دیگر انتظار ایجاد شغل برای بیکاران از این مؤسسات فراتر از ظرفیت‌های طبیعی اشتغال‌زایی آنهاست. این امر منطقیاً محدودیت‌هایی از لحاظ کارایی فراهم خواهد آورد. گذشته از این مدیران مؤسسات و بنگاه‌های عمومی باید خدمات زیربنایی را به بهایی کمتر از هزینه تمام شده عرضه کنند و در تعرفه‌های خود تورم را لحاظ نکنند. از طرف دیگر برای اینگونه مؤسسات و عرضه‌کنندگان خدمات زیربنایی و دستگاه‌های اجرایی مربوطه، معیارهای عملکرد تعریف شده و مشخصی وجود ندارد تا بتوان عملکردشان را ارزیابی کرد، ضمن آنکه عدم کارایی این مؤسسات معمولاً با بودجه دولتی جبران می‌شود.

۳- مصرف‌کنندگان و استفاده‌کنندگان بالفعل و بالقوه خدمات زیربنایی در موقعیتی قرار ندارند که بتوانند نیازهای واقعی خود را ابراز کنند. به کارگیری مکانیزم قیمت این فایده را دارد که بین قیمت و هزینه تمام شده ارتباط برقرار می‌کند و قیمت‌ها به عرضه‌کنندگان علامت می‌دهند که سرمایه‌گذاری و تولید خود را در جهتی که سودآور باشد معطوف سازند. این مکانیزم به گونه‌ای عمل خواهد کرد که رجحان‌های مصرف‌کنندگان را مشخص کرده به تعادل بین عرضه و تقاضا منجر خواهد شد.

این قبیل مشکلات امور زیربنایی که مرتبط با دخالت غیر اصولی دولت است موجب شده است تا دولت‌ها در صدد برآیند در زمینه تأمین زیربناها و خدمات زیربنایی اصلاحاتی که همراه با گسترش مشارکت بخش خصوصی باشد را جستجو نمایند. بانک جهانی در این زمینه پیشنهادهایی به کشورهای در حال توسعه برای رسیدن به اهداف توسعه اقتصادی و بهبود عملکرد صنایع زیربنایی به شرح زیر داده است:

۱- کاربرد اصول تجاری در اداره بخش‌های زیربنایی: این مطلب متضمن تعیین هدف‌های روشن و صریح برای عرضه‌کنندگان خدمات زیربنایی، استقلال مالی و مدیریت بنگاه‌های فعال در امور زیربنایی و کاهش اتکاء آنها به بودجه‌های دولت، ایجاد مکانیزم‌هایی برای پاسخگویی در قبال عملکرد،