

در اقتصادهای دولتی اهمیت خصوصی سازی

مقدمه:

خصوصی سازی به عنوان گرایش بین المللی: اهمیت خصوصی سازی در اقتصادهای ملی را می توان از کل مبلغی که از فروش واحد های دولتی به بخش خصوصی فراهم آمد دریافت: از ۱۹۹۷ تا ۱۹۹۹ این مبلغ طبق گزارش OECD (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه) حدود ۱۴۰ میلیارد دلار در سال افزایش یافت (که حدود دو سوم این میزان در کشورهای OECD بود). این ارقام به خصوص به دلایل بودجه ای چسبگیرند، اما نه علل خصوصی سازی را نشان می دهند و نه تاثیر کلی خصوصی سازی را در اقتصاد.

۱) علل خصوصی سازی در چند سال گذشته

فعالتهای خصوصی سازی عمدتاً ناشی از عواملی بوده است مانند: - تداوم گرایش عمومی به کاهش نقش دولت در اقتصاد، - محدودیتهای بودجه ای، - نیاز به جذب سرمایه گذاری، و - تلقینی از تحول تکنولوژی، آزادی سازی و جهانی شدن بازارهای کالایی و مالی. وزن این عوامل از کشوری به کشور دیگر تفاوت داشته است. مثلاً در کشورهای عضو اتحادیه پولی اروپا (EMU) عوامل محرک اصلی عبارت بوده اند از ضرورت تامین هدفهای مالی اتحادیه جدید پولی، و نیز دستورالعملهای اتحادیه اروپایی در مورد آزاد سازی بازارها، نظیر بازارهای بخشهای مخابرات و انرژی. در کشورهای عضو OECD که قبلاً اقتصادهای اشتغالی داشتند (مجارستان، هلند و جمهوری چک)، فعالیتهای در اثر ادامه گذار به اقتصاد بازار و نیز توسعه نهادهای ملی و نیاز به سرمایه گذاری شکل گرفته است. خصوصی سازی در کشورهای غیر از OECD به عنوان شیوه ای برای تامین نیاز به اصلاحات ساختاری، به خصوص در متن بحران مالی آسیا در ۱۹۹۷، و در مواردی برای تامین هدفهای بودجه ای مورد تشویق قرار گرفت. به علاوه، نیاز به جذب سرمایه گذاری خارجی و حصول توافق با سازمانهای مالی بین المللی احتمالاً در پیشرفت خصوصی سازی در کشورهای چون تایوان و اندونزی نقش داشته است. یکی از موانع اصلی در برابر پیشرفت خصوصی سازی در آسیا و به خصوص چین - نگرانی عمومی در مورد افت اشتغال و مسائل ناشی از تعدیل اقتصادی است. یک مانع دیگر، هذایت ضعیف شرکتهای توسط کارگزاران دولتی است که پس از فروشهای جزئی و ناقص، به کنترل خود بر سهامداران ادامه می دهند.

۲) تاثیر خصوصی سازی در بخش های مختلف

در بیشتر برنامه های خصوصی سازی کشورهای، نخستین شرکتهایی که به فروش می رسند آنهایی هستند که کالا و خدمات صرفاً تجاری ارائه می کنند و در بخشهای رقابتی اقتصاد عمل می کنند. شبکه های زیربنایی، مانند مخابرات، تیر و برق، آب و فاضلاب مسائل بهرینجری از لحاظ مقررات و رقابت پدید می آورند و غالباً در مراحل بعدی برنامه به فروش می رسند. این نگرش به حکومت امکان می دهد که برای برنامه اعتبار و اطمینان ایجاد کند و به سراغ آن چارچوبهای بازاری و مقرراتی برود که ضامن موفقیت معاملات باشد. در حوزه تأسیسات زیر بنایی، شرکتهای مخابراتی غالباً در صف اول فروش هستند و به صورت «صف شکن» عمل می کنند، به خصوص در اقتصادهای نوحاسته بازار، و سپس نوبت به فروش در بخش انرژی می رسد. به طور کلی، تقدم فروشها در مخابرات به بزرگی و ارزش شرکتهای مخابراتی مربوط می شود و از توان آنها برای رشد بالا در بخشی که رقابتی و دارای ارزش زیاد است ناشی می شود. قرائنی معاملات از سوی

ناشی از تلاش حکومتها برای قادر ساختن شرکتهای به مواجهه با معضلات آزاد سازی بازار است. عوامل تکنولوژی و نیازی که برای سرمایه گذاری حاصل می شود تا تقاضای فراینده برای خدمات بهتر و جدیدتر تامین می گردد، از دیگر عوامل مهم محسوب می شوند. فروش شرکتهای دولتی مخابراتی در حکم «صف شکن» است و به جذب سرمایه گذاری قابل توجه خارجی در بازار داخلی برای نخستین بار، به خصوص در اقتصادهای بازاری نوحاسته، کمک می کند.

مخابرات غالباً نخستین فعالیت عام المنفعه است که فرایند کامل تشکیل، صدور مجوز و وضع مقررات و پشت سر می گذارد.

مستشار معاملات معمولاً به صورت برنامه ای تلفیقی، شامل فروش جزئی به سرمایه گذار استراتژیک و شنارو سازی سهام در بازار داخلی، شکل می گیرد. این معاملات به افزایش تشکیل سرمایه در بازار و افزایش نقدینگی کمک می کند و در عین حال راه را برای سرمایه گذاری خارجی می گشاید و موجب دسترسی به تخصصهای تکنولوژی و مدیریتی می شود. زمینیه را برای خصوصی سازیهای دیگر فراهم می کند.

۳) گرایشها و دورنما در کشورهای غیر از OECD

فعالتهای در آسیا از اصلاحات پس از بحران مالی و نیز تجدید طرحهای خصوصی سازی چین مایه می گیرد.

در کشورهای OECD

گرایشهای زیر قایل مشاهده است: - با کاهش سهام موسسه های کاملاً دولتی، اهمیت نسبی

عرضه های ثانویه و واگذاری سهام باقی مانده افزایش می یابد.

- رقابت جهانی، میل به ادغام و افزایش کارایی، و نیز آزاد سازی بازار و رفع قید و بند های مالکیت دولتی، موج کنونی ادغامها و اکتسابها در شرکتهای خصوصی شده را چه در سطح ملی و چه در سطح بین المللی، در بخشهایی از بانکداری گرفته تا مخابرات و انرژی، تقویت می کند.

- شراکتهای عمومی- خصوصی (PPP) در حال حاضر به صورت محمل مهمی برای توسعه بخشهای، زیر بنایی که تحت مالکیت دولتی باقی مانده اند عمل می کنند. از طریق این شراکتهای طراحی، برنامه ریزی، تامین مالی، ساخت و مدیریت (یا تألیف از آنها) در پروژه های زیر بنایی یا خدمات آنها به صورت خصوصی در می آید.

در چند حقوق واقعی مالکیت داراییها ممکن است از آن دولت باقی بماند. با این ترتیبها و آرایه ها، ریسکها و منفعتها تقسیم می شود و حکومتها قادرند هزینه ها را از صرف سرمایه در لحظه به صرف آنها در آینده انتقال دهند.

۲. خصوصی سازی و تغییر نقش دولت در اقتصاد پیشبرد خصوصی سازی همواره شامل بررسی تحلیلی نقش دولت در اقتصاد است.

البته این بررسی کشوری به کشور دیگر فرق دارد، اما علل خصوصی سازی و کاهش قیمت نقش دولت در اقتصاد، به خصوص در کشورهای OECD، تقریباً یکسان است. تحول سریع تکنولوژی و آزاد سازی و جهانی شدن بازارهای محصولات، خدمات و مالی، شرایط بازار را در اقتصادهای ملی هر چه بیشتر شفاف می کند. برای جذب سرمایه گذاری بین المللی، در میان اقتصادهای ملی بر سر این بهترین شرایط بازار رقابت وجود دارد.

به دلیل میزان نسبتاً زیاد بیکاری در بسیاری از کشورهای OECD و به دلیل قید و بندهای بودجه ای، دولت در وضعیتی نیست که در شبکه زیر بنایی، نظیر مخابرات، نیرو و آب، و نیز در بخش مالی، به خصوص در نقاطی که رقابت بین المللی نیرومند است، مانند بانکداری، و در اموری که تقاضا برای سرمایه گذاری زیاد است، مانند مخابرات، بتواند انحصار کالاها و خدمات را حفظ کند. برای تامین شرایط عمومی ایجاد شده های جدید، دولت باید انحصارها را بشکند و خصوصی کند و در ساختارهای بازار انحصاری سابق، رقابت را وارد کند، و به این ترتیب نگذارد که انحصار حقوقی در اثر وضعیت بازار به صورت انحصار بالفعل و عملی درآید. شرایط عمومی بازار را نیز حکومت باید بهبود بخشد، به خصوص در حوزه های مانند بازار نیروی کار، عرضه رقابت، مالیاتها و خدمات مالی، تا خصوصی سازی با موفقیت فرین شود. مثلاً در آلمان، اصلاحات در بخش مخابرات و پست از ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۶ نه فقط شامل تبدیل انحصاری قبلی، یعنی دوپچه پست (Deutsche Post) به سه شرکت سهامی بود، بلکه در عین حال، بیشتر حوزه ها در این بازار در معرض رقابت قرار گرفتند.

این تحول موجب بازنگری دراز مدت و پرسشهایی در مورد وظیفه دولت شد: - وظیفه دولت چیست؟ - این وظیفه را چگونه می توان انجام داد؟ در حوزه پست و مخابرات، وظیفه دولت تامین خود خدمات نیست، بلکه حفظ و نگهداری تأسیسات زیر بنایی برای خدمات پستی و مخابراتی است.

دولت به صرف ایجاد این ساختار پایه ای (یا از طریق شرکتی کاملاً دولتی) نیست که این وظیفه را انجام می دهد، بلکه برعکس بیان مسئولیت حقوقی برای شرکتها در این بازارها به منظور حفظ این زیر بنایست به صورتی که از لحاظ تجاری کفایت کند.

به این ترتیب، گرایش کلی دولت باید این باشد که وظایفی را در اقتصاد نه توسط خودش یا شرکت های دولتی که ابزارهای قوانین شرکتهای دارند، بلکه توسط ابزارهای تنظیمی و بازار - کفا به منظور تامین رقابت نیرومند در بازارهای باز به انجام برساند. حکومت جمهوری فدرال آلمان الگویی دولت فعال را انتخاب کرده است. با پیروی از این الگو، دولت خود را ملزم به مستگیری سیاسی جدیدی در نوسازی دولت و خدمات کشوری می یابد.

یک عنصر مهم، شریک شدن جسديست در مسوولیتهاست که به

معنی تحول ضروری رابطه بین دولت و بخش خصوصی است. سیاست خصوصی سازی حکومت جمهوری فدرال آلمان، با نوسازی دولت به طور کلی پیوند تنگاتنگ دارد. با این الگویی بفرنج، حکومت همواره بررسی می کند که چه وظایفی را دولت، بسایند عهده دار شود و انحصار وظایف دولت یا فعالیت تجاری دولت تا چه میزان سودمند است و در کجا بهتر است سلب وظیفه کرد و به خصوصی سازی روی آورد.

۱-۱- جمهوری فدرال آلمان: فلسفه خصوصی سازی

«در محیطی که با گشودگی بازار و آزاد سازی آن، پیشرفت تکنولوژی و افزایش رقابت هم در سطح ملی و هم در سطح بین المللی شکل می گیرد، پاسخ سیاست مدرن اقتصادی به چالش محوری محافظت از آینده موسسه هایی که خصوصی می شوند، و نیروی کار آنها عبارت است از درگشایی به دانش و سرمایه خصوصی در موسسه هایی که حکومت فدرال در آنها دارایی دارد. . . .

حکومت فدرال به تعقیب سیاست موفق خصوصی سازی خود ادامه می دهد. . . .

خصوصی سازی آن گونه که حکومت فدرال اعمال می کند بیشترین اهمیت ممکن را برای محافظت از آینده موسسه ها و نیروی کار آنها قائل است. انتقال موسسه های تحت مالکیت حکومت از قلمرو دولتی به محیط کاملاً رقابتی، روندی است بفرنج. این امر به خصوص در مورد اصلاحات جامع مخابرات و خدمات پست و راه آهن، که شمول خصوصی سازی می شوند صادق است. این اصلاحات باید ادامه یابند تا موثر شوند. هدف عبارت است از پیشبرد گذار از ساختارهای اداری که در دراز مدت شکل گرفته اند. به نهادهای رقابتی که قادر به عمل موثر در بازارهای آزاد شده باشند. برای منافع موسسه ها و کارکنان آنها، حکومت فدرال روندی شامل انتقال منصفاً در پیش می گیرد که در آن برای بارهای به اربت رسیده ای که هنوز بر این موسسه ها سنگینی می کنند مقرری های کافی منظور می شود و لذا آینده ای مثبت برای آنها تامین می کند.»

(برگرفته از بیانیه وزارت دارایی فدرال، هانس آیشل، به مناسبت انتشار گزارش دارایی های حکومت در سال ۲۰۰۰)

دوره حال، خصوصی سازی یک مرحله ای یا چند مرحله ای بستگی به اندازه پروژه خصوصی سازی دارد. تعیین قیمت منصفاً در فروش سهامهای عرضه شده اهمیت بسیار دارد. قیمت واقعیستانه بازار - براساس روشهای حسابداری - منفعت همه طرفها و منظور می کند، و سود سهامداران فعلی را افزایش می دهد. اگر در مفاهیم خصوصی سازی این اصل نادیده یماند، دولت خصوصی ساز - مادام که دولت فرورشته به بازار سرمایه و به سرمایه گذاران است - شانس در خصوصی سازیهای آینده نخواهد داشت. سرمایه در سطح ملی و بین المللی بسیار محتاط است و بعد از «اشتباهات خصوصی سازی» خودنمایی نمی کند. این برای آینده موسسه دولتی که تاحدی خصوصی شود مسئله ساز است، زیرا جمع آوری پول جدید از بازارهای سرمایه دشوارتر می شود. در ضمن، این مسئله می تواند آینده شرکت را به مخاطره اندازد، و لذا تامین این آینده از طریق عرضه عمومی یکی از هدفهای مشخص خصوصی سازی است.

۲-۳- خصوصی سازی وظایف عمومی

خصوصی سازی شامل وظایف عمومی نیز می شود. اینکه چه وظیفه ای عمومی است، به قوانین اساسی و اداری کشور مربوط می شود.

از دیدگاه ما، دولت به طور کلی نمی تواند در اقتصاد با همان موفقیتی عمل کند که شرکتهای خصوصی عمل می کند.

این نظر حکومت است، و لذا نوعی مجیزی در حال حاضر وجود دارد که همواره توسط واحدهای دولتی یا وابسته به دولت صورت می گیرد. در اروپا، انحصارهای سابق در نتیجه این مجیزی و مطابق با مقررات اروپایی رقابت، بخصوص در حوزه های خدمات عمومی و تأسیسات زیر بنایی، از میان رفته اند و لذا رقابت در بازار افزایش یافته است. از این رو، در بسیاری از موارد، خصوصی سازی انحصارهای سابق یا شکستن بازارهای بسته قبلی ارتباط داشته است.

مثلاً وزارت دفاع آلمان در حال حاضر بررسی می کند که چه وظایفی

در زمینه تدارکات و شبکه های زیر بنایی را می تواند واگذار یا خصوصی کرد تا قیمتها پایین تر بیایند.

۲-۴- خصوصی سازی و بازار نیروی کار

خصوصی سازی در بازار نیروی کار اهمیت خاص دارد. در بسیاری از موارد، علت اصلی ناکارایی این بود که شرکتها کارکنانی بیش از نیاز داشتند. خصوصی سازیها سبب کاهش تدریجی تعداد کارکنان مورد نیاز شده است. این امر لزوماً نباید بازاضافی بردوش بازار کار باشد، زیرا کارکنان سالمندتر معمولاً بازنشسته می شوند (از طرفی به دلیل سالمندی، و از طرفی به دلیل پرداخت جداگانه).

هم دستگاه اداری وهم موسسه دولتی تحت مدیریت خصوصی به مسئله مقبولیت خصوصی سازی توجه خاص دارند. هر دو می کوشند حتی الامکان از اخراج کارکنان در دوره تجدید ساختار شرکت خودداری کنند. در درازمدت، این گرایش وجود دارد که شرکتهای خصوصی شده، از جمله شرکتهای وابسته به آنها در خارج از کشور، نهایتاً افراد بیشتری را استخدام کنند. یک اثر جنبی در خصوصی سازی انحصارها این است که بازارهای انحصار سابق ساختار خود را در جهت رقابت تغییر می دهند. در نتیجه، کلاً تعداد مشاغلی که ایجاد می شود بیش از مشاغلی است که از بین می رود. یک شرط اولیه برای خصوصی سازی موفقیت آمیز، از جمله ایجاد شغلهای جدید در بازارهای جدید رقابتی، البته وجود چار چوب مطمئن حقوقی برای محیط تجاری است، یعنی مرجع شایسته و نیرومندی برای رقابت، که از سرمایه گذاری محافظت کند، تا سرمایه گذاران در وضعی باشند که بر پایه های محکمی طرحهای تجاری و سرمایه گذاری خود را به انجام برسانند.

۳- اصول خصوصی سازی برای اداره امور

اصول خصوصی سازی در قانون بودجه فدرال آمده است. این اصول برای اداره امور نافذ است.

مشارکت حکومت در فعالیتهای مشمول قوانین خصوصی در مواد ۶۵ و ۷ قانون بودجه فدرال مورد نظر قرار گرفته است که انواع مختلف خصوصی سازی، یعنی خصوص سازی وظایف عمومی (عام المنفعه) و نیز خصوصی سازی موسسه های دولتی را منعکس می کند.

فعالیت خصوصی بر فعالیت عمومی مقدم است

یعنی باید تفهیم شود که مقاصد حکومت فدرال نمی تواند بهتر یا به صرفه تر از راه های دیگر تحقق یابد. لذا ماده ۷ مستلزم بررسی مدام این موضوع است که وظایف عمومی (عام المنفعه) و اقدامات تجاری برای مقاصد عمومی (عام المنفعه) را تا چه میزان می توان با واگذاری یا خصوصی سازی به اجرا درآورد.

طبق ماده ۶۵ باید «نفع عمومی مهمی» وجود داشته باشد تا حکومت فدرال موسسه ای دولتی تأسیس کند یا در فعالیتی که مشمول قوانین خصوصی است مشارکت ورزد. لذا ماده ۶۵ قانون بودجه فدرال آشکارا برای حکومت فدرال یک راه حل در نظر گرفته است: اگر «نفع عمومی مهم» وجود نداشته باشد یا موسسه ای خصوصی بشوند با همان کارایی یا بهتر وظایف را به انجام برسانند، حکومت فدرال باید موسسه دولتی را خصوصی کند.