

اصلاحات اقتصادی

مقالات برگزیده (شماره ۳)

خصوصی سازی شرکت های دولتی

با وجود اینکه روند خصوصی سازی در اکثر کشور ها انتظارات مورد نظر جامعه، گروه های تجاری - کاری و دست اندرکاران اصلاح و بهبود امور اجتماعی را برآورده نکرده است، خصوصی سازی در چند دهه اخیر به یکی از کلیدی ترین عناصر توسعه بین المللی تبدیل شده است.

اگر چه به میزان گسترده ای پذیرفته شده است که خصوصی سازی از سرمایه گذاری دولتی بهتر و موثر تر است، اما هنوز گفتگو و چون و چرا پیرامون خصوصی سازی ادامه دارد. بخصوص شرکت های دولتی که اخیرا خصوصی شده اند، به شدت درگیر تطبیق و سازگاری خود با قوانین بازار رقابت منصفانه هستند. ولی درآمد های نامشروع و توزیع نابرابر ثروت باعث ناامیدی ذهنیت عمومی نسبت به موفقیت روند خصوصی سازی شده اند.

مزایا و دستاورد های خصوصی سازی خیلی روشن هستند. از جمله می توان مواردی چون رقابت تصاعدی، بازدهی بیشتر، پیشرفت فناوری، توسعه بازار های سرمایه، کاهش فشار بر منابع، بهبود توانایی ها در زمینه تامین مالی و تحقق تامین اجتماعی را بر شمرد.

بنابراین به منظور رسیدن به این مزیت ها، باید فرایند خصوصی سازی به دقت و به نحوی مطلوب طراحی و پایه گذاری شود. در غیر این صورت، فساد می تواند به توزیع دارایی ها در دست بخش کوچکی از برخورداران منتهی شود و در نتیجه منافع خصوصی سازی را زایل کرده و پشتیبانی اجتماعی از آن در دوره انتقالی را مختل سازد.

این مقاله می کوشد تا مزیت های خصوصی سازی و منشا های مخالفت با آن را تشریح کند. بررسی تجارب خصوصی سازی در چندین کشور دنیا، این واقعیت را بیشتر برجسته می کند که خصوصی سازی هنگامی موثر خواهد بود که به نحو مناسبی اجرا شود.

وقتی این مهم به شکلی مطلوب و کارآمد اجرا گردد، شهروندان عادی را منتفع خواهد ساخت و بویژه برای دولت های جدید در میان سرمایه گزاران داخلی و خارجی اعتبار ایجاد خواهد کرد.

چکیده:

دهه پیش بر اساس گزارش سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه، شاهد ظهور ارقام بی سابقه ای در زمینه خصوصی سازی بود. عواید جهانی ناشی از خصوصی سازی از سال ۱۹۹۰ تا کنون به بیش از

۹۰۰ میلیارد دلار رسیده است. اما این روند به پایان نیافته و خصوصی سازی همچنان رو به جلو حرکت می کند. چون هنوز در بسیاری از کشورها، دولت کنترل مجاری اصلی اقتصاد را در دست دارد. دیدگاه های منفی در خصوص خصوصی سازی، می توانند برای مشکلات پیش آمده در جریان فرایند خصوص سازی در بسیاری از کشور های در حال توسعه مقصر دانسته شوند.

اما واقعیت این است که در اغلب موارد خصوصی سازی مزایای مورد دانتظار جامعه را برآورده نکرده است. برنامه های اجرا شده ثروت را مجددا در دست گروه حاکم توزیع کرده است و هنگامی که صنایع و سرمایه گذاری های دولتی تعطیل شدند، کارگران بدون کار در سطح جامعه پخش شدند، استانداردهای زندگی به نحو بارزی سقوط کردند و بازار منقبض شد.

نظرسنجی صورت گرفته از سوی مرکز توسعه بین المللی^۱ به خوبی دامنه این ناامیدی در بسیاری از جوامع را روشن می سازد. تقریباً هفتاد درصد افرادی که در روسیه مورد سؤال قرار گرفته بودند، احساس می کردند وضعیت شان پس از خصوصی سازی بدتر شده است. در سری لانکا بین شصت تا هشتاد درصد پاسخ دهندگان شرایط زندگی شان را وخیم تر ارزیابی می کردند و ۶۳ درصد از مشارکت کنندگان در آمریکای لاتین در کل معتقد بودند خصوصی سازی هیچ منفعتی برای آنها نداشته است.

اما نباید نفس خصوصی سازی را در مشکلات پیش آمده سرزنش کرد بلکه سیاست ها و راهکار های اجرایی نامتناسب باید مقصر شناخته شوند.

در بسیاری از موارد مشروعیت خصوصی سازی توسط حکومت های تمرکز گرا، مدیران و کارگزاران فاسد، صاحب منصبان دولتی خلافکار و کارمندان متقلبی که به جای منفعت رسانی به سرمایه گذاری های عمومی و جامعه، علاقه مند به افزایش منافع مالی شخصی خودشان بودند، مخدوش شده است. کثیری از کشورها در حالی اقدام به خصوصی سازی کردند که نهاد های کافی برای تحقق و محافظت از حقوق مالکیت وجود نداشت.

این روند به خصوصی سازی فاسد منتهی شد که سرمایه ها در دست کارگزاران حاکم قرار گرفت و آنها اجازه یافتند تا دارایی ها را مصادره کنند.

خصوصی سازی همچنین به میزان زیادی با سیاست گره خورده است. دولت ها تمایل ندارند مالکیت موسسه های اقتصادی را رها سازند به دلیل آنکه کنترل منابع اقتصادی به مثابه منبعی ارزشمند برای قدرت سیاسی است.

¹ The Center for Global Development

اما از سوی دیگر مروری بر تاریخ خصوصی سازی در کشور های توسعه یافته ، نمونه های زیادی از موفقیت را نشان می دهد.

خصوصی سازی در بسیاری از کشور های در حال توسعه باعث دستیابی به فناوری مدرن، افزایش بازده ، محیط کاری ایمن تر و استاندارد های بالاتر شده است. به زبان ساده وقتی خصوصی سازی خوب اجرا شود، نتایج مثبت خواهد بود.

شواهد تجربی ثابت می کند که اجرای خصوصی سازی در اقتصاد دولتی به سختی می تواند دستاورد داشته باشد ولی حفظ آن سخت تر است.

کنترل سیاسی موسسات اقتصادی حتی بیشتر از بازار به شکلی تاریخی نتیجه مفیدی برای اقتصاد دولتی نداشته است. این امر مانع از پیشرفت تکنولوژی شده و در کل منجر به اخلال در رقابت می گردد. اما علی رغم این واقعیت، اکثر کشور های توسعه یافته ، مالکیت دولتی در صنایع کلیدی شان را حفظ کرده اند و در برابر خصوصی سازی این صنایع مقاومت می ورزند.

ارزیابی تمامی جوانب خصوصی سازی خارج از حوصله این مقاله است. درعوض این مقاله بر مزایا و دستاورد های خصوصی سازی برای دولت ها، شهروندان و موسسات تجاری تمرکز می کند. همچنین راهبرد های برخی از کشور ها در زمینه خصوصی سازی و نتایج برنامه های شان ارائه خواهد شد.

خصوصی سازی

خصوصی سازی به فرایندی اطلاق می شود که در طی آن حکومت ها ، موسسات اقتصادی دولتی را به صورت کامل یا مجموعه ای از سهام به بخش خصوصی و سرمایه گزاران داخلی و خارجی می فروشند.

اگرچه بنگاه های اقتصادی دولتی ، رایج ترین و شناخته ترین مثال است ولی حکومت ها همچنین زمین و برخی از کشور ها در آسیا بنادر را خصوصی کرده اند. در انگلستان مسکن سازی به بخش خصوصی واگذار شده است. اکثر ایالت ها در آمریکا به نحوی موفقیت آمیز آموزش ، احداث و تعمیر جاده ها ، جمع آوری زباله ها و دیگر خدمات را از طریق عقد قرار داد با شرکت های پیمانکاری خصوصی کرده اند.

فهم بنیاد ها و پیش فرض هایی که خصوصی سازی بر روی آنها استوار شده است، بیشتر از شناخت خود فرایند خصوصی سازی اهمیت دارد. این بنیاد ها بر روی محدودیت ها و تنگناهای دولت ها در

اداره اقتصاد انگشت می گزارند و تاکید می کنند که بخش خصوصی بسیار کارآمد تر ، مراکز صنعتی را مدیریت می کند.

چرا کشور ها خصوصی سازی می کنند؟

پاسخ به نیاز برای کاهش دامنه فعالیت دولت ها به حوزه هایی اشاره می کند ، که بیش از اندازه رشد کرده است و منابع بسیاری را مصرف می کند. بخش خصوصی اجازه پیدا می کند تا به نحوی پر بازده آنها را اداره کند و به مانند موتور محرکه رشد اقتصادی عمل نمایند.

تجربه به نحو روشنی نشان می دهد کشور هایی که برای دسترسی به رشد اقتصادی به بخش خصوصی تکیه کرده اند ، خیلی بهتر از انهایی که دولت را متصدی این خواست کرده اند، موفقیت داشته اند.

موسسات اقتصادی دولتی و دیدگاه مدیریت دولتی

راهکار های مدیریت دولتی برای رشد اقتصادی در دهه های ۵۰ و ۶۰ و ۷۰ میلادی شایع بودند. در آن دوران استدلال می شد بخش عمومی صلاحیت بیشتری در مقایسه با بخش خصوصی در اداره صنایع کلیدی در رشد اقتصادی دارد. علاوه بر این موسسات اقتصادی دولتی به عنوان ابزار هایی برای شغل آفرینی ، ارتقاء توسعه بومی و ممانعت از سیطره اقتصاد ملی از سوی شرکت های خارجی نگریسته می شد.

در ابتدا دولت ها ملک صنایع و موسسات خدماتی در بخش های مهم مانند فولاد ، مخابرات ، خودروسازی ، پتروشیمی ، کود های کشاورزی ، هتل ها ، خطوط هوایی و بانک ها شدند. به مرور که نگرش مدیریت دولتی بیشتر رواج یافت ، وظایف مفروض توسط دولت ها نیز گسترش پیدا می کرد تا جایی که در اکثر کشور ها ، بنگاه های دولتی به بخش مسلط فعالیت های اقتصادی تبدیل شدند. به عنوان مثال در زامبیا ، برمه و ونزوئلا بیش از نیمی از سرمایه گذاری خالص داخلی در اختیار دولت بود.

سیطره و تسلط موسسات دولتی در اقتصاد ملی بخصوص در سال های اخیر افول یافته است . اکنون به طور میانگین در کشور های توسعه یافته ، بخش دولتی ۵ تا ۱۵ درصد سهم بوده اند، البته استثناهایی در برخی از کشور ها مانند رومانی که خصوصی سازی در دهه ۹۰ در آن اجرا نشد، وجود دارد سهم موسسات دولتی از تولید ناخالص داخلی ۶۳ درصد است.

وقتی بخش عمومی چنین حجم عظیمی از فعالیت های اقتصادی را کنترل می کند ، حتی در نظام بازار آزاد مشکلات جدی در اقتصاد پدید می آید. تجربه شماری از کشورهای در حال توسعه ، مواردی را به شرح زیر بیان می دارد:

- فقدان رقابت

در اغلب موارد مؤسسات اقتصادی از رقابت معاف بوده اند و در پرتو مقررات دولتی از موهبت قدرت انحصاری در بخش های کلیدی برخوردار بوده اند. حمایت و محافظت همچنین از طریق موانع تعرفه ای و یا دیگر ملاک های اختصاص یافته به دست می آید که رقابت خارجی را محدود و یا حذف می کند.

- نبود انگیزه برای سود

به دلیل آنکه مؤسسات دولتی مجبور به رقابت نبودند ، انگیزه برای تولید کالا یا ارائه خدمات با بازده بالا نداشتند. به عنوان مثال بنگاه های دولتی به داشتن کارکنان زیاد و بیش از حد لازم بد نام هستند. در اینجا به ذکر یک مثال بسنده می شود. دولت مصر در اوایل سال ۱۹۶۰ تضمین کرد که کله فارغ التحصیلان مؤسسات آموزشی و مشمولان سربازی کار خواهد داد. این تضمین بدان معنی بود که سازمان های دولتی با تعداد زیادی از پرسنل مازاد مواجه شدند. علاوه بر این، در بنگاه های اقتصادی دولتی از اشتغال زایی برای بده و بستان سیاسی استفاده می شود که به میزان زیادی فساد را ترویج می کند. مشکل دیگر مربوط به نبود انگیزه برای سود، اعطای سوبسید به مشتریان، تولید کنندگان و دیگر گروه ها است. سوبسید های اعطایی اط سوی دولت به عنوان مثال به نهاد های تحت مالکیتش اجازه می دهد تا زیر قیمت بازار از بهای برق ، گازوئیل و دیگر کالاها و خدمات استفاده کنند. همچنین این حمایت غیر مستقیم دولت در ضرر دهی بنگاه های دولتی نقش دارد و سیمای یک مصرف کننده عمومی را از آنها ترسیم می کند.

- ضرر و زیان

شرکت های دولتی در غیاب انگیزه های کسب سود و کارآمد بودن یا به عبارت دیگر در نبود مولفه های بازار آزاد و رقابتی در اغلب کشور های در حال توسعه از زیان های سنواتی رنج می برند.

بیش از نیمی از ۳۵۰ بنگاه اقتصادی دولتی در تانزانیا در سال ۱۹۸۰ زیان ده بودند. در موزامبیک ۳۵ درصد کل هزینه های دولتی صرف دادن سوبسید به شرکت های دولتی در سال ۱۹۸۶ شد. در آرژانتین میزان ضرر و زیان شرکت های دولتی در حد فاصل سال های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۱ از ۹ درصد تولید ناخالص داخلی آن کشور را تشکیل می داد که ارزش آن در سال ۱۹۹۰ تقریباً ۸/۴ میلیارد دلار بود.

میزان سوبسیدی که دولت تانزانیا در سال ۱۹۹۰ به سازمان های تولیدی و خدماتی تحت پوشش می داد ، بیشتر از نصف اعتبارات تخصیص یافته به بخش آموزش بود. موسسات اقتصادی دولتی فقط در سال ۱۹۹۷ در بنگلادش متحمل ۴۰۰ میلیون دلار ضرر شدند که دو برابر هزینه های خرج شده در خصوص بهداشت و سلامت عمومی بود.

- عدم توازن در شاخص های اقتصاد کلان

کسری بودجه عظیم و بار سنگین بدهی های خارجی میراث بلاواسطه عملکرد ضعیف شرکت های تجاری دولتی در بسیاری از کشور های توسعه نیافته است.

زیان های انباشته شده توسط شرکت های دولتی ، اغلب حکومت را مجبور می سازند تا یا به استقراض خارجی متوسل شوند و یا اسکناس بدون پشتوانه چاپ کنند تا بتوانند به نحوی زیان های وارده را جبران کنند. این اقدامات باعث افزایش تورم می شوند که هبه نوبه خود مانعی جدی بدر سر راه سرمایه گذاری ایجاد می کند و روند خروج سرمایه ها را هم تشدید می کند.

علاوه بر این نیاز دولت ها برای جذب منابع عمومی که در شرایط معمولی می تواند در دسترس بخش خصوصی برای سرمایه گذاری قرار گیرد ، توسعه بخش خصوصی و رشد اقتصادی آن را دشوار تر می سازد.

- بنگاه های دولتی و برنامه ریزی متمرکز

دولت ها بواسطه نظام برنامه ریزی متمرکز ، تمامی عرصه های فعالیت اقتصادی را به صورت کامل کنترل می کنند که بنا به تعریف جایگاهی برای بخش خصوصی به صورت رسمی قائل نمی شوند. تجربه اتحاد جماهیر شوروی آشکار ساخت که بازار نمی تواند تحت نظام برنامه ریزی دستوری کارکرد متعارف را عملی کند.

در نتیجه اصول رقابت که بازار آزاد بر بازیگران تحمیل می کند، وجود نخواهد داشت.

این ایراد اساسی برنامه ریزی متمرکز منجر به یک سری مشکلات جدی هم برای شرکت ها
یمتعلق به افراد و هم در سطح بالاتر اقتصادی می شود. تعدادی از این معضلات مانند همان
هایی هستند که در بخش قبلی تشریح شد و برخی دیگر فقط مختص نظام های سوسیالیستی
هستند.

• سطوح قیمت مصنوعی

در نظام برنامه ریزی متمرکز ، دولت ها قیمت ها را تنظیم می کنند. به جای آنکه اجازه دهند
قیمت ها به صورت طبیعی در بازار تعیین شوند. هنگامی که کشور های سابقا سوسیالیستی
گذار به نظام اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد را شروع کردند، یکی از نخستین گام ها ، آزاد سازی
نظام تعیین بهای کالا ها بود.

در اغل بموارد این گام به افزایش نرخ تورم در شروع ماجرا انجامید. اگر چه قیمت ها به
صورت نسبی ، خیلی سریع در برخی کشور ها تثبیت شد.
اما دیگران مانند روسیه مبارزه کنند تا تورم را تحت کنترل در آورند.

نیروی انسانی مازاد

شرکت های تجاری دولتی در اقتصاد دستوری ، معمولا بیش از میزانی که نیاز دارند ، نیروی انسانی
استخدام می کنند چون دولت ها ایجاد کار برای تمامی کارگران را متعهد شده اند. این تعهد همچنین
بدین معنی است که کارگران صرفنظر از کیفیت عملکرد و بازده کاری حقوق دریافت می کردند.
بنابراین شرکت های دولتی با این پرسنل مازاد متورم می شوند که علاوه بر کمیت زیاد توجهی به
کیفیت کاری هم نداشتند.

در نتیجه بهره وری کارگر در ازای مزد در کشور های بلوک شرق سابق خیلی پایتتر از کشور های
صنعتی بود و این عامل مشکل جدی برای کارگران در کشور های در حال توسعه پدید آورد که مجبور
بودند که با کارگران کارآمد تری در کشور های دیگر رقابت کند.

صنایع رقابتی

برنامه ریزس متمرکز در کشور های بلوک شرق سابق تعداد بی شماری از صنایع را پدید آورد که قادر
به رقابت در بازار بین المللی نبودند. پس از فروپاشی شوروی سابق بسیاری از این شرکت ها در غیاب
حمایت دولتی مجبور به تعطیلی شدند.

اگر چه افول زیاد در تولید به سرعت در شماری از اقتصاد های دستوری شامل آلمان شرقی، کشور های حوزه بالکان . روسیه رخ داد اما برخی از صنایع سنگین بزرگ به لطف اعتبارات بانکی علاوه بر داد و ستد های تهاتری و توافقات اعتباری با شرکت های وابسته به اشخاص حقیقی به نحوی مدیریت شدند تا شناور بمانند.

در این شرایط ، سیاستگذاران و تصمیم گیران در وضعیت دشواری گرفتند ، چون از یک طرف حذف چنین اعتباراتی ، موسسات فوق را به سمت تعطیلی سوق می داد و در نتیجه شمار زیادی از پرسنل آنها از گرا اخراج می شدند و از سوی دیگر تداوم این شرایط فقط به سادگی سوخت ماشین تورم را تامین می کرد.

به عنوان مثال در لهستان در ابتدا خصوصی سازی موسسات صنعتی بزرگ از دستور خارج شد و دولت این بنگاه های تجاری را به صورت شناور حفظ کرد ولی در عوض صنایع کوچک و متوسط را توسعه داد.

اما حتی با اعطاء چنین اعتباراتی نیز سرانجام تعدیل نیرو گسترش یافت ، در نتیجه بنگاه های اقتصادی دولتی غیر سود ده نتوانستند بر اساس قوانین قدیمی در چهارچوب بازار جدید بقاء خود را حفظ کنند. تکنولوژی های فرسوده مورد استفاده توسط این صنایع علاوه بر مشکلات ذکر شده باعث آسیب های جدی زیست محیطی و مشکل آلودگی هوا در سرتاسر اروپای مرکزی و شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق شد. فقط مجارستان توانست به سرعت موسسات اقتصادی وابسته به خود را بفروشد و در عوض با موفقیت از این مشکلات عبور کند.