

خصوصی سازی، ساختار بازار و رقابت

چکیده

هنگامیکه در بازار رقابت کامل حاکم باشد فرقی نمی کند که بنگاه متعلق به بخش خصوصی است و یا متعلق به دولت، اما با نقض رقابت کامل و مواردی دیگر که از آنها به عنوان شکست بازار یاد می شود، مالکیت دولتی به منظور بهبود کارایی تخصیصی توجیه می یابد. در این مقاله ابتدا با مروری بر نظریه های اقتصاد خرد نشان داده می شود که با وضع و اعمال مقررات و تلاش در جهت رقابتی کردن بازار نیازی به تغییر مالکیت نیست و بخش خصوصی همچنان می تواند به کاراترین شکل ممکن به عرضه کالا و خدمات بپردازد. مالکیت دولت در موارد محدود و تنها هنگامیکه امکان انعقاد قرارداد کامل با بخش خصوصی وجود ندارد، موجه است. بررسی تجربه دیگر کشورها نیز حاکی از موفقیت انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی است و کارنامه خصوصی سازی از نظر کارایی، سودآوری و افزایش رفاه شفاف است. هرچند آزاد سازی اقتصادی و حاکم کردن سازوکارهای بازار بر تصمیم گیری های اقتصادی لازمه موفقیت برنامه های خصوصی سازی است اما نمی توانند جایگزین خصوصی سازی شوند. در ادامه برنامه خصوصی سازی در اقتصاد کشور از زاویه تغییر در مالکیت و اصلاح ساختار بازار مورد بررسی قرار گرفته است و پیشنهادهای اجرائی متناسب ارائه گردیده است. این بررسی نشان می دهد خصوصی سازی در ایران به صورت جزئی و با همراهی سیاست های مناسب برای ایجاد و تقویت رقابت صورت نگرفته است. اصلاح ساختار بازار قبل و بعد از خصوصی سازی با حذف مقررات مانع رقابت و وضع مقررات حافظ رقابت، خصوصی سازی کامل و اجازه به سرمایه گذاران بین المللی برای مشارکت در خصوصی سازی از سیاستهای پیشنهادی این مقاله است.

واژه های کلیدی: کارایی تکنیکی و تخصیصی، رقابت، نظریه قراردادهای کامل و ناکامل، عدم تقارن اطلاعات

۱. مقدمه

خصوصی سازی^۱ به مفهوم انتقال مالکیت نهادهای تولید کالا و خدمات از دولت به بخش خصوصی، از سیاست هائی است که در سه دهه گذشته جایگاه قابل توجهی در سیاست های اقتصادی یافته است. فروپاشی بلوک شرق و نیاز به بازسازی و احیاء اقتصاد کشورهای شرق اروپا نیاز به خصوصی سازی را هر چه بیشتر نمایان ساخت و به دنبال انجام خصوصی سازی گسترده در این کشورها بستر مناسبی برای کسب تجربه و آزمون تئوری های اقتصادی فراهم کرد. جدا از کشورهای شرق اروپا، تقریباً تمامی کشورها هر یک به نحوی خصوصی سازی را در تاریخ اقتصادی خود تجربه کرده اند و هر یک روشی را متناسب با ویژگی های خود انتخاب کرده و برای نیل به اهداف خود تلاش کرده اند. ادبیات اقتصادی مملو از تجربه های موفق و ناموفق کشورها است. بسیاری از مطالعات نشان می دهند که بنگاه ها پس از خصوصی سازی از سودآوری و بهره وری بهتری نسبت به قبل از خصوصی سازی برخوردار شده اند و در مقابل نمونه های زیادی نیز وجود دارد که تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی به زیان بنگاه از نظر کارایی و سود منتهی شده است. این امر نشان می دهد که تنها تغییر مالکیت ضامن موفقیت خصوصی سازی نیست و عوامل دیگری نیز در این امر دخیل هستند که می بایست مورد توجه قرار بگیرند. یکی از مهمترین این عوامل، ساختار بازار پس از خصوصی سازی و نقش دولت در تنظیم^۲ بازار است. اهمیت ساختار بازار و سیاستهای تنظیم بازار به گونه ای است که بسیاری از اقتصاددانان بر این باورند که تغییر در مالکیت به تنهایی نقشی در کارایی بنگاه ندارد و این شرایط حاکم بر بازار و قواعد تنظیم کننده آن است

^۱ -Privatization

^۲ -Regulation

که فارغ از نوع مالکیت چگونگی عملکرد بنگاه را تعیین می کنند. باید توجه شود که خصوصی سازی متفاوت از آزادسازی^۳ به مفهوم تقویت نیروهای بازار است. اگر چه این دو مفهوم غالباً با یکدیگر همراه هستند اما مالکیت دولت به مفهوم انحصار دولتی نیست و مالکیت بخش خصوصی نیز معادل بازار رقابتی نیست. آزادسازی اقتصادی و تقویت رقابت اقتصادی مجموعه ای از سیاست ها است که مستقل از خصوصی سازی دارای ارزش هستند و نمی بایست در چارچوب خصوصی سازی مورد ارزیابی قرار بگیرند. تاکید بسیار بر تغییر در مالکیت به عنوان هدف سیاست های اقتصادی در بسیاری از کشورها از جمله سیاست خصوصی سازی در کشور ما این سوال را پیش می آورد که چرا فکر می کنیم که یک بنگاه متعلق به بخش خصوصی بسیار کارا تر از بنگاهی مشابه که در اختیار دولت است، عمل می کند؟

غالباً از چهار هدف برای برنامه های خصوصی سازی نام برده می شود^۴:

۱. افزایش کارایی در تخصیص و تولید

۲. تقویت بخش خصوصی در اقتصاد

۳. تقویت سلامت مالی بخش عمومی

۴. رهاسازی منابع مالی بخش عمومی برای بکارگیری در دیگر فعالیتهای مرتبط با برنامه های اجتماعی

دو هدف اول مبنای اقتصاد خرد دارند و به دنبال استفاده بهتر از نهاده ها، تولید بیشتر و خلق بازارهای کارا و مناسب سرمایه گذاری در اقتصاد هستند. اهداف سوم و چهارم نظام مالی بخش عمومی را مد نظر دارند و به دنبال استفاده هر چه بهتر از منابع محدود بخش عمومی در نیل به اهداف اجتماعی هستند. برای شناخت فرایند شکل گیری این باور که تغییر در مالکیت بنگاه از بخش عمومی به بخش خصوصی می تواند به تحقق چنین اهدافی منتهی شود، نیاز است که به نظریه اقتصاد بازگشت و بررسی کرد که نظریه اقتصاد در زمینه مالکیت و عملکرد بنگاه چه نظری دارد؟ چه الزامات و فروضی را پیش فرض قرار می دهد؟ و آیا در تجارب خصوصی سازی به این پیش فرض ها توجه می شود؟ از این رو در ادامه ابتدا به بررسی نظریه های مرتبط با نقش مالکیت در عملکرد بنگاه پرداخته می شود. بخش بعدی مقاله به بررسی نتایج تجربی اثر خصوصی سازی بر کارایی بنگاههای اقتصادی می پردازد. در سه دهه گذشته خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای دنیا و در بسیاری از صنایع اتفاق افتاده است. نتایج تجربی نیز به همین وسعت پراکنده و متفاوت هستند، از این رو در این قسمت به مواردیکه تجارب جهانی در مورد آنها اجماع دارد اشاره شده است. بخش سوم به بررسی برنامه خصوصی سازی در ایران می پردازد و در انتها بخش چهارم به نتیجه گیری و ارائه پیشنهادات اختصاص یافته است.

۲. مالکیت خصوصی یا دولتی؟ نظریه اقتصاد چه می گوید؟

نظریه تعادل عمومی به عنوان سنگ زیربنای اقتصاد بازار نشان می دهد که چگونه در بازاری متشکل از تعداد کثیری از تولیدکنندگان و مصرف کنندگان تخصیص منابع به کارا ترین شکل ممکن انجام می گیرد. در چارچوب این نظریه تولیدکنندگانی که سود خود را بیشینه می کنند و مصرف کنندگانی که سعی دارند بیشترین مطلوبیت را از درآمد محدود خود کسب کنند، در حالی که هیچ یک قدرت تعیین نتیجه بازار را ندارند، با کمک مکانیسم قیمت به گونه ای تصمیم می گیرند که نتیجه آن استفاده کارا از منابع موجود و کسب حداکثر رضامندی اجتماعی است. در این نظریه مکانیسم قیمت نقش هماهنگ کننده را دارد و اطلاعات مربوط به تغییر در ترجیحات یا تکنولوژی را به سرعت در اختیار ذینفعان قرار می دهد. جالب است که در این نظریه هیچ اشاره ای

^۳ -Liberalization

^۴ Sheshinski and Lopez-Calva (۱۹۹۹)

به نقش مالکیت بنگاه‌ها نشده است و تخصیص کارای منابع و حداکثر رضامندی فارغ از اینکه بنگاه متعلق به بخش خصوصی است یا بخش عمومی حاصل می‌شود. شاید تصور شود که پیش فرض این است که بنگاه‌های حداکثرکننده سود تحت مالکیت بخش خصوصی هستند، اما هیچ دلیلی برای آن وجود ندارد. مادامی که بنگاه سود خود را بیشینه کند، تخصیص منابع به صورت کارا انجام می‌گیرد و حداکثر رفاه اجتماعی حاصل می‌شود. شاه بیت این نظریه، رقابت و شرایط رقابتی حاکم بر بازار است که موجب می‌شود هر واحد از کالا یا خدمات با کمترین هزینه ممکن تولید شود (کارایی فنی)^۵ و به اندازه‌ای کالا و یا خدمات تولید شود که هیچ مصرف‌کننده‌ای نباشد که حاضر به پرداخت هزینه نهایی تولید باشد و به کالا یا خدمت دسترسی پیدا نکند (کارایی در تخصیص).^۶ نظریه تعادل عمومی در مورد نقش مالکیت خاموش است، مالکیت خصوصی را رد نمی‌کند و از مالکیت عمومی نیز حمایت نمی‌کند، اگر چه عده‌ای معتقدند که مالکیت عمومی از نظر توزیع برابر درآمدها بر مالکیت خصوصی ارجح است. از این منظر مالکیت عمومی بنگاه‌های تجاری به عنوان موثرترین روش برای تحقق کارای «اهداف اجتماعی بدون توجه اقتصادی» شناخته می‌شود. این اهداف می‌تواند به صورت استخدام افراد معلول و ناتوان و پرداخت دستمزدی بالاتر از حد تعادل به آنها و یا ساخت کارخانه‌ای در محلی که جاذبه اقتصادی ندارد و یا تولید کالایی بیش از حد اقتصادی آن و فروش آن به قیمتی کمتر از قیمت تعادلی باشند. لازمه اثر بخشی مالکیت دولت در تهیه و عرضه کالاها و خدماتی که تنها با تمایل شهروندان و نه قدرت مالی آنها توجیه پیدا می‌کنند، وجود نظام سیاسی دموکراتیک است. یارو^۷ (۱۹۸۶) و ویکرز و یارو^۸ (۱۹۸۸) به خوبی ارزشهای مالکیت بخش عمومی را در جامعه‌ای دموکراتیک تبیین کرده‌اند. در هر دوی این مطالعات منافع و مضار مالکیت بخش عمومی با فرض وجود دولتی خیرخواه و در چارچوب یک نظام سیاسی دموکراتیک ارزیابی شده‌اند. یارو معتقد است که عدم رضایت از عملکرد بنگاه‌های متعلق به دولت ریشه در انحراف نظام سیاسی از یک نظام دموکراتیک دارد. از این رو، او نیز همانند بسیاری دیگر از محققین^۹ اعتقاد دارد که برای نیل به کارایی فنی و کارایی در تخصیص، رقابت بسیار مهمتر از مالکیت است. نتایج نظریه تعادل عمومی بر مبنای بازار رقابت کامل حاصل شده‌اند در حالی که رقابت در بسیاری از بازارهای دنیای واقعی ناکامل و یا حتی اصلاً وجود ندارد. بهترین مثال بازار انحصاری است. در بازار انحصاری بنگاه‌ها تمایل به تولید کمتر و دریافت قیمت بیشتر نسبت به بنگاه‌هایی دارند که در شرایط رقابتی فعالیت می‌کنند. بازار انحصاری بازاری ناکارا است زیرا در یک تعادل انحصاری، هزینه نهایی افزایش محصول کمتر از قیمتی است که مصرف‌کنندگان برای در اختیار گرفتن آن محصول حاضر به پرداخت هستند. این ناکارایی دلیل حمایت همیشگی اقتصاددانان از توسعه رقابت و تشدید قوانین ضدانحصار است. اما انحصار در برخی از بازارها طبیعی است. در چنین بازارهایی، صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس تولید به اندازه‌ای بزرگ است که توجیهی برای فعالیت بیش از یک بنگاه در بازار وجود ندارد. وجود انحصارهای طبیعی یکی از قوی‌ترین استدلال‌ها برای اعمال مالکیت عمومی بر بنگاه‌های انحصاری پس از جنگ جهانی دوم بوده است. بر مبنای این استدلال دولت می‌تواند با در اختیار گرفتن مالکیت بنگاه‌هایی که در شرایط انحصار طبیعی کار می‌کنند، عدم کارایی تخصیصی آنها را به حداقل رسانده و از این رو افزایش رفاه اجتماعی را موجب شود. به عبارت دیگر، اگر چه مالکیت در نظریه تعادل عمومی و با شرط بازار رقابت کامل، تعیین کننده نیست اما هنگامی که بازار رقابتی نیست و انحصار طبیعی وجود دارد، مالکیت دولتی منجر به تخصیص متفاوت - و احتمالاً بهتر از نقطه نظر اجتماعی - نسبت به مالکیت خصوصی می‌گردد. برای توضیح بیشتر موضوع به نمودار (۱) توجه کنید. در

^۵ - Technical efficiency

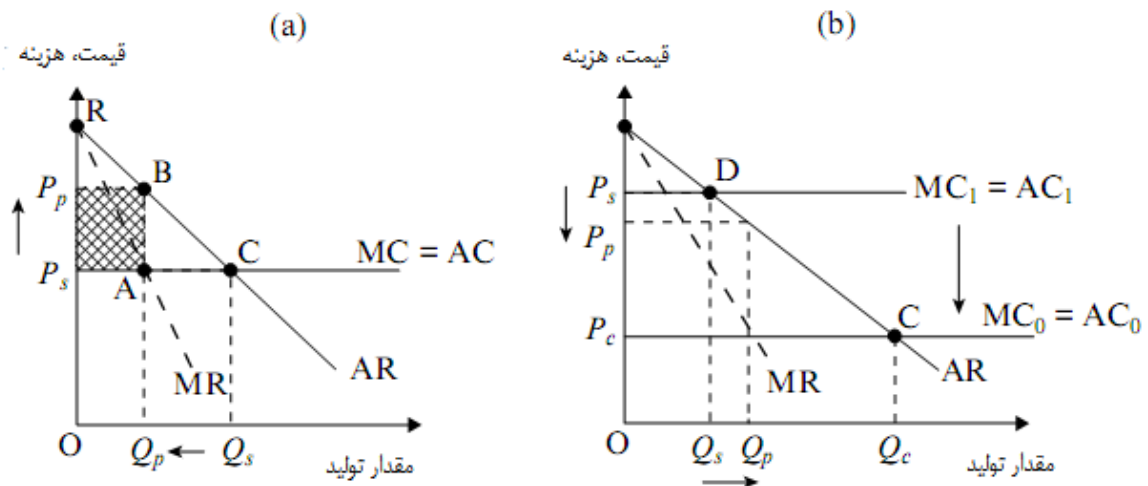
^۶ - Allocative efficiency

^۷ Yarrow (۱۹۸۶)

^۸ Vickers and Yarrow (۱۹۸۸)

^۹ See Kay and Thompson (۱۹۸۶)

قسمت (a) این نمودار نشان داده می‌شود که تحت مالکیت دولتی و قیمت‌گذاری بر حسب هزینه نهائی، رفاه مصرف‌کننده در سطح PSRC بیشینه می‌شود و قیمت و مقدار تعادلی به ترتیب در P_s و Q_s قرار می‌گیرند در حالی که بنگاه متعلق به بخش خصوصی تولید کمتر Q_p و قیمت بیشتر P_p را بر بازار حاکم می‌کند که با رفاه مصرف‌کننده کمتری معادل RP_pB همراه هستند. اما جنبه دیگری از کارائی استفاده بهینه از منابع و صرفه جوئی در هزینه‌ها است که بنگاه بخش خصوصی برای آن انگیزه بسیار بیشتری نسبت به بنگاه دولتی دارد. در قسمت (b) نمودار (۱) یک بنگاه دولتی که با عدم کارائی فنی نسبی روبرو است، نشان داده شده است. این بنگاه با هزینه نهائی MC_1 و قیمت‌گذاری بر حسب هزینه نهائی تولیدی معادل Q_s خواهد داشت که برابر با قیمت P_s در بازار خواهد بود. حال اگر این بنگاه تحت مالکیت بخش خصوصی قرار بگیرد و همانند هر بنگاه بخش خصوصی دیگر سعی در بیشینه‌سازی سود خویش داشته باشد با افزایش کارائی تکنیکی، تولیدی معادل Q_p و قیمتی معادل P_p بر بازار حاکم خواهد شد که بسیار بهتر از عملکرد بنگاه دولتی ناکارآمد است. هر چند در این بازار، ناکارائی در تخصیص همچنان باقی است اما در مقام مقایسه، عملکرد بنگاه خصوصی بر بنگاه دولتی ارجح است. ناکارائی در تخصیص مشکل ساختار بازار است و می‌تواند با رفع انحصار و اجازه به دیگر تولیدکنندگان برای ورود به بازار تقلیل و یا حذف شود، اما رفع ناکارائی فنی نیازمند نظام انگیزشی مناسب برای انتخاب کاراترین نهاده‌های تولید از جمله مدیریت و نیروی انسانی و ترکیب بهینه نهاده‌ها است.



نمودار (۱) - مالکیت و کارائی

لافونت و تیروول (۱۹۹۳)^{۱۰} این سوال را مطرح می‌کنند که آیا مالکیت دولتی تنها راه کنترل و مهار سودگرائی بخش خصوصی است؟ چرا دولت، انحصارات خصوصی را تنظیم نمی‌کند و قراردادهای انگیزشی مناسبی به منظور دستیابی به نتایج مطلوب اجتماعی با بنگاه‌های متعلق به بخش خصوصی منعقد نمی‌کند؟ چرا نتوان در چارچوب یک قرارداد مناسب، که در آن انگیزه‌های بخش خصوصی به خوبی دیده شده است، بخش خصوصی را جایگزین تولید بنگاه‌های متعلق به بخش عمومی کرد و این نگرانی که

^{۱۰} Laffont and tirole (۱۹۹۳)

بنگاه‌های خصوصی به اهداف اجتماعی توجه ندارند را از طریق انعقاد قرارداد و تنظیم و اعمال مقررات بدون توسل به مالکیت دولتی حل کرد؟ اگر دولت دقیقاً بداند که چه چیزی از تولیدکننده می‌خواهد، می‌تواند آنها را در متن قرارداد بگنجاند و بنگاه را ناگزیر به تبعیت از قرارداد کند، بدون اینکه نیاز باشد که خود مبادرت به تولید کند. می‌توان پذیرفت که در چارچوب قراردادهای کامل^{۱۱} و اعمال مقررات، مالکیت نقشی در عملکرد بنگاه و بازار نداشته باشد^{۱۲} و تفاوتی بین تولید کالا توسط بنگاه خصوصی و دولتی نباشد. از این رو عملکرد «اعمال مقررات»^{۱۳} در بازار غیررقابتی معادل کارکردی است که «رقابت» در نظریه تعادل عمومی انجام می‌دهد.

هر چند امکان انعقاد قراردادی محدود کننده با انحصارگر بخش خصوصی، دست‌آویز سنتی وجود انحصار را از دولت برای ورود به عرصه تولید کالا و خدمات می‌گیرد، اما چشم انداز جدیدی را برای مقایسه مالکیت عمومی و خصوصی فراهم می‌آورد. نظریه قرارداد تقریباً همزمان با نظریه عدم تقارن‌های اطلاعاتی^{۱۴} به علم اقتصاد معرفی شده است و تعجبی ندارد که تحلیل آن از تفاوت میان مالکیت خصوصی و عمومی بر تفاوت‌های اطلاعاتی ناشی از اشکال مختلف مالکیت تمرکز بیابد.

سه نحله فکری عمده در ارتباط با عدم تقارن‌های اطلاعاتی در مالکیت دولتی و خصوصی وجود دارد:

۱. مالکیت دولت دسترسی فعالان بازار سرمایه به اطلاعات بنگاه را محدود می‌کند. این امر فرصت نظارت بر مدیران بنگاه را کاهش می‌دهد. از این رو نظارت بر بنگاه‌های دولتی ضعیف‌تر و به طور بالقوه، انگیزه مدیران برای بهبود کارایی کمتر است.

۲. سطح اطلاعات دولت از بنگاه‌های خصوصی و دولتی بسیار متفاوت است. دولت درباره بنگاه‌های خصوصی اطلاعاتی به مراتب کمتر از بنگاه‌های دولتی دارد، زیرا مالکیت بنگاه‌های دولتی به دولت اجازه دسترسی به حساب‌های بنگاه را می‌دهد. به دلیل همین تفاوت، خصوصی‌سازی توانایی دولت برای کسب منافع (رانت) از بنگاه‌ها را کاهش می‌دهد.

۳. دولت اغلب قادر به وفای به عهد در زمینه مفاد قرارداد نیست. این مشکل بسته به کیفیت اطلاعات دولت درباره بنگاه‌ها می‌تواند جدی باشد.

از آنجا که بنگاه‌های دولتی به طور کلی به تمام شهروندان تعلق دارند، انگیزه مناسب در هیچیک از شهروندان به تنهایی برای نظارت بر مدیران بنگاه‌های دولتی وجود ندارد. آلچین (۱۹۶۵)^{۱۵} اولین کسی بوده است که ناکارایی ذاتی بنگاه‌های دولتی را به انگیزه ضعیف مالکین متفرق (شهروندان) پیش‌بینی کرده است. کسب اطلاعات مورد نیاز برای نظارت بر عملکرد مدیران هزینه شخصی سنگینی را بر افراد تحمیل می‌کند در حالیکه اگر از این نظارت منفعتی متصور باشد نصیب تمامی شهروندان می‌شود، از اینرو انگیزه اشخاص متفرق برای نظارت بر عملکرد بنگاه‌های دولتی ضعیف است. حتی یک دولت‌مرد متعهد به جامعه نیز انگیزه کمی برای نظارت بر عملکرد مدیران بنگاه‌های دولتی دارد، چرا که بازدهی ایجاد تغییر اندک در عملکرد مدیران از نظر میزان رای و شانس انتخاب مجدد در مقابل زمان و انرژی هزینه شده بسیار کم است. علاوه بر این، از آنجا که مالکان واقعی بنگاه‌های دولتی نمی‌توانند سهام خود را بفروشند و به ندرت اجازه داده می‌شود که این بنگاه‌ها ورشکست شوند، مدیران دولتی ترسی از مجازات به خاطر ناکارایی ندارند و اگر مقام خود را نیز از دست بدهند ریشه در خارج از محیط کسب و کار دارد. این مدیران به دلیل اطلاعات بیشتری که از هزینه‌ها و عملکرد بنگاه دارند از مزیت چانه‌زنی بیشتری نسبت به مقام ناظر دولتی برخوردارند و به راحتی نظر خود

^{۱۱} Complete contract theory

^{۱۲} Williamson (۱۹۸۵), Grossman and Hart (۱۹۸۶)

^{۱۳} Regulation

^{۱۴} Information asymmetries

^{۱۵} Alchin (۱۹۶۵)

را بر آنها تحمیل و آنها را قانع می‌سازند. در مقابل، توانائی بازار سرمایه در تولید اطلاعات در مورد هزینه‌ها و توان مدیریتی بنگاه‌های خصوصی، نظارت بر این بنگاه‌ها را کم هزینه و تسهیل می‌کند. لافونت و تیروول (۱۹۹۳)^{۱۶} معتقدند که وجود بازار سرمایه به تنهایی انگیزه فعالیت بیشتر و کارا تر را به مدیران بنگاه خصوصی می‌دهد. یکی از نقش‌های حیاتی بازار سرمایه دادن این انگیزه به مدیران است که به منافع فراتر از آنچه که در برنامه‌های پاداش‌دهی بر مبنای داده‌های حسابداری مشخص شده است، فکر کنند. تلاش بیشتر مدیران و توجه بیشتر آنها به منافع بنگاه و مالکان آن از یک سو بر قدرت چانه‌زنی آنها برای دریافت حقوق و دستمزد بیشتر از کارفرمایان فعلی می‌افزاید و از سوی دیگر، با افزایش قیمت سهام بنگاه در بازار سرمایه، برای مدیر سابقه و شهرت مناسب فراهم می‌کند. کسب خوشنامی و شهرت و به تبع آن افزایش ارزش بازاری مدیر انگیزه‌ای است که بازار سرمایه در مدیران بنگاه خصوصی ایجاد می‌کند، موهبتی که بخش دولتی از آن محروم است.

بحث فوق منوط به صحت فرضیه «بازار کارا» در بازار سرمایه است. بر مبنای فرضیه «بازار کارا»، همه اطلاعات مربوط به بنگاه به محض آشکار شدن در قیمت سهام بنگاه منعکس می‌گردد. از جمله این اطلاعات، اطلاعاتی است که انتظارات از عملکرد آتی بنگاه را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهند. اگر فرضیه «بازار کارا» درست نباشد، اطلاعات منتقل شده توسط قیمت سهام نیز ارزش کمی برای نظارت و شفاف‌سازی عملکرد بنگاه و مدیریت آن خواهند داشت. از سوی دیگر ممکن است دولت سهم عمده بنگاه را همچنان در اختیار خود داشته باشد و تنها اجازه دهد باقیمانده آن در بازار سرمایه مبادله شود. در اینصورت نظام انگیزشی مدیریت تغییری نسبت به بنگاه دولتی نمی‌کند هر چند سهام بنگاه در بازار سرمایه نیز مبادله می‌شود. به‌طور خلاصه باید گفت مالکیت خصوصی در صورتی منجر به عملکرد بهتر بنگاه خواهد شد که بازار سرمایه از کارایی لازم برخوردار باشد به این معنی که اطلاعات بهتری را درباره عملکرد بنگاه منتشر و در دسترس عموم قرار دهد.

یکی از مزایای مالکیت عمومی این است که دولت اطلاعات دقیق‌تری درباره هزینه بنگاه نسبت به زمانی که بنگاه خصوصی است، دارد. اهمیت این مزیت در این است که مدیر بنگاه دولتی رانت اطلاعاتی کمتری نسبت به مدیر بنگاه خصوصی دارد. استدلال می‌شود که یک بنگاه دولتی نمی‌تواند هزینه‌های خود را بیش از آنچه که هست وانمود کند تا از طریق آن خدمات جبرانی یا یارانه‌های بیشتری دریافت کند. ضعف اطلاعاتی دولت در مورد چگونگی عملکرد بنگاه خصوصی، حتی هنگامیکه بنگاه تحت مقررات دولت فعالیت می‌کند، بسته به اینکه هدف دولت بهبود کارائی است یا نه، می‌تواند برای خصوصی‌سازی مثبت یا منفی باشد. اگر دولت هدفی غیر از کارائی را دنبال می‌کند شاید بتوان مالکیت خصوصی را بر مالکیت دولتی ترجیح داد چرا که اطلاعات کمتری در اختیار دولت برای رسیدن به اهدافش قرار می‌دهد (شاپیرو و ویلیگ، ۱۹۹۰)^{۱۷}. اگر دولت افزایش کارائی را دنبال می‌کند اما در طول زمان به تعهدات خود پایبند نباشد، انگیزه مدیر دولتی را برای کاهش هزینه‌ها و افزایش کارائی از بین خواهد برد. چرا که مدیر دولتی می‌داند در صورت کاهش هزینه‌ها توقع دولت بالا می‌رود و پاداش خود را منوط به کاهش بیشتر هزینه‌ها می‌کند. دولت از هزینه‌های بنگاه متعلق به خود باخیر است و غالباً با پرداخت یارانه، هزینه تولید در سطح مطلوب اجتماعی را جبران می‌کند. در این صورت مدیر انگیزه‌ای برای کاهش هزینه‌ها ندارد در صورتیکه بنگاه خصوصی تحت مقررات دولت انگیزه بیشتری برای سرمایه‌گذاری در کاهش هزینه‌ها دارد. از سوی دیگر لافونت و تیروول (۱۹۹۳)^{۱۸} معتقدند که مدیر یک بنگاه خصوصی تحت مقررات دولت با مشکل تضاد منافع بین سهامداران و قانون‌گذاران روبرو است و می‌بایست به دو گروه بالادستی با اهداف متضاد پاسخ‌گو باشد.

^{۱۶} Laffont and Tirole (۱۹۹۳)

^{۱۷} Shapiro and Willig (۱۹۹۰)

^{۱۸} Laffont and Tirole (۱۹۹۳)

تضاد میان خواسته‌های قانون‌گذاران و سهامداران انگیزه مدیر خصوصی را برای تلاش بیشتر کم‌رنگ می‌کند. به طور کلی ادبیات اقتصادی مشخص نمی‌کند که مزیت اطلاعاتی دولت در بنگاه‌های دولتی چه پیامی برای مقایسه یک بنگاه دولتی با بنگاهی خصوصی از منظر کارایی دارد.

یکی دیگر از مسائل مالکیت دولتی عدم‌پابندی دولت به برنامه‌های انگیزشی و قراردادهای بلندمدت است که دو مشکل تحت عنوان اثر چرخ دند ای^{۱۹} و محدودیت ملایم بودجه^{۲۰} را به وجود می‌آورند. در اثر موسوم به چرخ دنده‌ای فقدان تعهد دولت به قراردادهای ریشه ناکارایی بنگاه دولتی است، هر چند در ظاهر دولت هدف افزایش کارایی را نیز برگزیده باشد. این واژه را ابتدا برلینر (۱۹۵۲)^{۲۱} در مطالعه رفتار مدیران اتحاد جماهیر شوروی مورد استفاده قرار داده است. در آن نظام مدیران حتی با پیشنهاد پاداشی قابل توجه انگیزه ای برای تلاش بیشتر نداشتند چرا که می‌دانستند اگر دولت بداند که می‌توان بیشتر تولید کرد سال بعد پاداش را تنها برای تولیدی بسیار بیشتر پرداخت خواهد کرد و آنها مجبور خواهند بود تولید بیشتر کنونی را هر ساله و بدون چشم‌داشتی تکرار کنند. این رفتار را می‌توان در مصرف بی‌توجهی بودجه بنگاه‌های دولتی در انتهای سال مالی دید چرا که مایل نیستند دولت مطلع شود که می‌شود اهداف تولیدی را با هزینه‌ای کمتر از بودجه مصوب نیز محقق ساخت.

از سوی دیگر اگر مدیران یک بنگاه خصوصی کارایی نداشته باشند دیر یا زود توسط سهامداران برکنار می‌شوند. حتی اگر سهامداران بی توجه باشند، بازار سرمایه ناکارایی مدیران بنگاه را زیر نظر دارد و خطر تملک بنگاه توسط سهامدارانی دیگر و تغییر مدیران همواره وجود دارد. خطر ورشکستگی همواره در کنار بنگاه بخش خصوصی است اما مدیران بنگاه دولتی به ندرت بابت عملکرد ضعیف سرزنش می‌شوند. در دنیای واقعی بعید است که دولت اجازه دهد بنگاه دولتی ورشکست شود، مدیران نیز این را می‌دانند که همیشه می‌توانند بر روی کمک مالی دولت حساب کنند. این مسئله تحت عنوان «محدودیت ملایم بودجه» مورد مطالعه بسیاری از جمله کورنای (۱۹۸۸، ۱۹۹۳، ۱۹۹۸)^{۲۲} به عنوان یکی از منابع ماندگار ناکارایی بنگاه‌های دولتی قرار گرفته است. ششینسکی و لوپز-کالوا (۱۹۹۹)^{۲۳} معتقدند که در مالکیت دولتی محدودیت ملایم بودجه گریزناپذیر است. آنها نشان می‌دهند مادامی که هزینه سیاسی ورشکستگی بنگاه دولتی بیش از هزینه سیاسی پرداخت یارانه است، دولت‌ها پرداخت یارانه به بنگاه ورشکسته را انتخاب می‌کنند. مسأله محدودیت ملایم بودجه برای بنگاه‌های خصوصی که تحت مقررات دولت فعالیت می‌کنند، نیز می‌تواند وجود داشته باشد. دولت می‌تواند از طریق پرداخت یارانه، حمایت‌های تجاری و یا تضمین‌های مالی از این بنگاه‌ها حمایت کند.

نظریه قرارداد ناکامل^{۲۴} تفاوت بین مالکیت دولتی و خصوصی را نه از ناحیه اطلاعات نامتقارن بلکه از زاویه تفاوت در کسانی که حق کنترل و اداره بنگاه را دارند، می‌بیند. به عنوان مثال تفاوت بین تولید توسط دولت و تولید توسط بنگاه خصوصی طرف قرارداد با

^{۱۹} Ratchet effect

^{۲۰} Soft budget constraints

^{۲۱} Berliner (۱۹۵۲)

^{۲۲} Kornai (۱۹۸۸، ۱۹۹۳، ۱۹۹۸)

^{۲۳} Sheshinski and Lopez-Calva (۱۹۹۹)

^{۲۴} Incomplete contract theory

دولت، هنگامی روشن می‌شود که بدانیم در بسیاری از مواقع دولت نمی‌تواند به‌طور کامل خواسته‌های خود را مشخص کند و نمی‌تواند قوانین لازم را در قرارداد بگنجاند و یا آنها را حتی اعمال کند. اهداف متعدد دولت در مقایسه با بخش خصوصی، تغییر متوالی دولت‌ها و عوامل دیگر مانع از انعقاد قراردادی کامل با بخش خصوصی می‌گردد. هنگامی که قراردادها کامل نباشند این مالکیت دارائیه‌ها است که نتیجه قرارداد را تعیین می‌کند. از این رو، مالکیت دولت برای نیل به اهداف اقتصادی و اجتماعی دولت توجیه پیدا می‌کند. پیش‌فرض تمامی نظریاتی که به نوعی مالکیت دولت را ارجح می‌دانند وجود دولتی خیرخواه است که به صورتی کارا فعالیت می‌کند.

به‌طور خلاصه دانش اقتصاد نشان می‌دهد که مالکیت دولتی در بازارهای رقابتی مزیتی بر مالکیت خصوصی ندارد و حتی در بازارهای غیررقابتی و در حضور انحصارهای طبیعی نیز اگر نظام مقرراتی به گونه‌ای طراحی گردد که مانع از بهره‌برداری بنگاه خصوصی از قدرت بازار خویش گردد، جایی برای بنگاه دولتی نیست. مسأله اصلی وضع مقرراتی است که اجرای آن بتواند بدون تاثیر منفی بر انگیزه‌های بنگاه خصوصی برای کاهش هزینه‌ها و ابداعات بیشتر، به تولید بیشتر و قیمت کمتر منتهی شود. مک میلان و ناگتون (۱۹۹۲)^{۲۵} در بررسی اقتصاد چین دو نتیجه‌گیری مهم دارند. کاهش قدرت بنگاه‌های دولتی با ورود بنگاه‌های جدید و آزادسازی به مفهوم به‌کارگیری سازوکار بازار در تصمیمات اقتصادی و استفاده از سیاست‌های انگیزشی موجب افزایش کارایی این بنگاه‌ها می‌گردد. سیاست‌های اقتصادی که ورود به و خروج از بازار را تسهیل می‌کنند، قوانینی که مانع از رفتارهای استراتژیک آشکار و پنهان بنگاه‌های موجود برای ممانعت از ورود بنگاه‌های جدید به بازار می‌شوند، ممانعت از تبانی و تثبیت قیمت‌ها و باز کردن درها به روی بنگاه‌های رقیب خارجی از ابزارهایی هستند که در هر چه بی‌اثر کردن نقش مالکیت در عملکرد بنگاه نقش دارند. تنها هنگامی که ترجیحات مصرف‌کنندگان دامنه رقابت را محدود می‌کند و یا تمایل بنگاه‌های خصوصی به کاهش هزینه‌ها منجر به کاهش کیفیت محصول می‌گردد و کیفیت محصول نیز قابل قرارداد بستن نیست، مالکیت دولت توجیه پیدا می‌کند.

۳. مالکیت خصوصی یا دولتی؟ تجارب جهانی چه می‌گویند؟

فارغ از مباحث نظری، مقایسه عملکرد بنگاه‌های دولتی و خصوصی در دنیای واقعی و بررسی سیاست‌های خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف راهکار دیگری است که می‌تواند در بررسی نقش مالکیت بر عملکرد بنگاه مورد استفاده قرار بگیرد. مطالعات تجربی می‌توانند مکمل مطالعات نظری باشند و تا حدی به نتیجه‌گیری نهائی کمک کنند. اما همانند مطالعات نظری که نتیجه هر یک در چارچوب مدل طراحی شده و فروض پذیرفته شده قابل تفسیر و بررسی هستند، مطالعات تجربی نیز با محدودیت‌هایی مواجه‌اند که نتایج آنها می‌بایست با در نظر گرفتن محدودیت‌های تحقیق مورد استفاده قرار بگیرند. یکی از اولین مشکلات مربوط به بررسی تجربی برنامه‌های خصوصی‌سازی، چندهدفه بودن این برنامه‌ها است که انتخاب معیار اندازه‌گیری موفقیت را با مشکل مواجه می‌کند. مشکل دوم، هم‌زمانی برنامه‌های خصوصی‌سازی با تغییرات دیگری در سطح اقتصاد و نظام قانونی و مقرراتی است که اندازه‌گیری اثر تغییر مالکیت بر عملکرد بنگاه را به تنهایی با مشکل مواجه می‌کند. مشکل سوم که تقریباً همراه تمامی مطالعات تجربی اقتصادی است، دشواری کنترل اثر سایر متغیرهای برون‌زا بر عملکرد بنگاه است. پیشرفت تکنولوژی، تغییر در قیمت نهاده‌ها و عوامل دیگری هستند که در فرآیند زمان و فارغ از نوع مالکیت بر عملکرد بنگاه اثر می‌گذارند. تفکیک و تشخیص اثر هر یک از این تغییرات بر عملکرد بنگاه یکی از مشکلات مطالعات تجربی است.

^{۲۵} McMillan and Naughton (۱۹۹۲)

مطالعات تجربی انجام گرفته را می توان در سه گروه تقسیم کرد:

- I. مطالعات موردی که در آنها یک بنگاه خاص قبل و بعد از خصوصی سازی مورد بررسی و مقایسه قرار گرفته اند.
- II. مطالعاتی که در یک کشور و بدون توجه به صنعتی خاص انجام گرفته و به مقایسه بنگاهها قبل و بعد از خصوصی سازی پرداخته اند.

III. مطالعات بین کشوری در مورد بنگاههای متعلق به یک صنعت خاص.

شاید یکی از جامع ترین مطالعاتی که در آن غالب مطالعات تجربی جمع آوری و نتایج آنها دسته بندی گردیده است، متعلق به مگینسون (۲۰۰۵)^{۲۶} باشد. بر مبنای بررسی مگینسون، خصوصی سازی به طور قطع بر سودآوری و کارایی بنگاه تاثیر مثبت دارد اما نتیجه خصوصی سازی بر اشتغال مشخص نیست. در برخی از مطالعات خصوصی سازی موجب کاهش اشتغال شده و در بسیاری دیگر تغییری در اشتغال ایجاد نکرده است. اجازه به سرمایه گذاران خارجی برای مشارکت در خصوصی سازی با رشد بهره وری بیشتری همراه بوده است و در کشورهایی که نهادهای لازم از جمله احترام به حقوق مالکیت، حاکمیت نظم و قانون، نظام قضائی کارا و محدودیت شدید بودجه برقرار است، خصوصی سازی موفق تر عمل کرده است. در صورتیکه این نهادها به اندازه کافی رشد نیافته باشند، خصوصی سازی حتی تاثیری منفی بر فعالیت های اقتصادی خواهد داشت.

مطالعاتی که بررسی تاثیر خصوصی سازی بر سطح رفاه جامعه و نابرابری در توزیع درآمدها پرداخته اند غالباً بر خصوصی سازی شرک های عرضه کننده آب، برق، گاز و تلفن متمرکز بوده اند. معیار مورد بررسی در این مطالعات دسترسی عموم به خدمت مورد نظر بوده و همگی در این نکته متفق القول اند که خصوصی سازی سطح دسترسی به این خدمات را خصوصاً در میان خانوارهای کم درآمد افزایش داده است.

سوال دیگری که در تحقیقات تجربی مورد توجه قرار گرفته است این است که آیا گزینه دیگری در مقابل خصوصی سازی وجود دارد؟ همانگونه که در بخش دوم مطرح شد، بسیاری بر این عقیده اند که رقابت و وضع مقررات بسیار مهمتر از خصوصی سازی هستند و بیشتر می توانند عملکرد بنگاه را بهبود ببخشند. شواهد تجربی نشان می دهند که در رقابت قرار دادن و اعمال جدی محدودیت بودجه، عملکرد بنگاههای متعلق به دولت را بهبود بخشیده است. اما این بدان مفهوم نیست که رقابت و اعمال سخت گیرانه محدودیت بودجه می توانند جایگزین خصوصی سازی شوند. همراهی خصوصی سازی و رقابت تاثیری افزون بر تاثیر هر یک از این سیاست ها و به تنهایی بر عملکرد بنگاه دارد.

۴. خصوصی سازی در ایران

افزایش قیمت نفت در دهه ۵۰ شمسی و به دنبال آن وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و تدوین اصل ۴۴ قانون اساسی همگی در یک فرآیند تاریخی زمینه ساز حضور پررنگ دولت در اقتصاد و به ویژه بنگاه داری گردید. مالکیت دولت نه تنها در شرکت های تولید کننده کالاها و خدمات عمومی مانند آب، برق، تلفن و گاز بلکه در بسیاری از فعالیت های اقتصادی بزرگ و کوچک از جمله حمل و نقل ریلی و هوایی، کشتیرانی، فولاد، معادن، بانک و بیمه و حتی خرده فروشی گسترش یافت. وقوع جنگ تحمیلی بلافاصله پس از پیروزی انقلاب و ساختار فکری حاکم بر مسئولین جدید کشور هر گونه تفکری را در خصوص عملکرد بنگاه ها و تغییر در ساختار مالکیتی آنها تا انتهای جنگ به تعویق انداخت. پس از پایان جنگ و در اولین برنامه توسعه اقتصادی کشور ایده خصوصی سازی مورد توجه سیاست گزاران اقتصادی کشور قرار گرفت و تا به امروز با نوساناتی همواره مورد توجه بوده است. در برنامه سوم

^{۲۶} -Megginson (۲۰۰۵)

توسعه اقتصادی کشور و برای هر چه فعال تر شدن و انسجام بیشتر فعالیت های مرتبط با خصوصی سازی تاسیس نهادی مستقل با نام سازمان خصوصی سازی مورد تصویب قرار گرفت. در سال ۱۳۸۴ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری به مسئولین ابلاغ گردید و متعاقب آن قانون اجرای سیاست های یاد شده در سال ۱۳۸۷ تصویب شد. از اهداف سیاست های ابلاغ شده می توان به گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تامین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارائی بنگاه های اقتصادی و افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی اشاره کرد. روند تاریخی سیاست گذاری ها و تصمیم های اتخاذ شده در زمینه توسعه نقش بخش خصوصی در اقتصاد کشور نشان می دهد که این باور که می بایست از نقش بنگاه داری دولت در اقتصاد کشور کاست، در میان مسئولین کشور مورد پذیرش قرار گرفته است و امروزه کمتر سیاستگزاری را می توان یافت که با این ایده به طور کلی و نه مصداقی حداقل در ظاهر مخالف باشد.

جدول شماره (۱) ارزش اسمی بنگاه های واگذار شده در فاصله سالهای ۱۳۸۰ لغایت تیر ماه ۱۳۹۲ را به تفکیک نوع واگذاری گزارش می کند. همانگونه که ترکیب جدول نشان می دهد آهنگ خصوصی سازی پس از ابلاغ رسمی سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تند شده است، به گونه ای که قریب به ۹۸ درصد از مبلغ ۱,۴۰۳,۹۰۰ میلیارد ریال ارزش کل واگذاریها تنها پس از ابلاغ این سیاستها واگذار شده است. قریب به ۳۲ درصد از مبلغ کل واگذاریها در قالب سهام عدالت صورت پذیرفته است و ۲۶ درصد از آن نیز به طور مشخص در اختیار افراد حقیقی و حقوقی بخش خصوصی قرار گرفته است. باقیمانده این مبلغ نیز که معادل ۵۸۷,۳۹۳ میلیارد ریال است بابت رد دیون دولت به پیمانکاران، بانک ها و نهادهای عمومی واگذار شده است. پس از سال ۱۳۸۴ سه روش فروش از طریق بازار سرمایه (بورس و فرابورس)، فروش از طریق مذاکره و فروش از طریق مزایده برای واگذاری بنگاههای دولتی مورد استفاده قرار گرفته است. در این دوره ۱,۳۸۳,۷۵۶ میلیارد ریال ارزش بنگاه های واگذار شده است، که قریب به ۶۷ درصد آن از طریق بازار سرمایه واگذار شده است. بیش از ۹۴ درصد از کل مبلغ واگذار شده پس از سال ۱۳۸۴ به صورت عمده فروشی و فروش بلوکی سهام صورت گرفته است. در این واگذاریها صنایع پالایش و فراورده های نفتی، پتروشیمی و محصولات شیمیایی، مخبرات و فلزات اساسی در مجموع بیش از ۶۵ درصد از کل واگذاریها را به خود اختصاص داده اند که در این میان ۳۳ درصد از کل واگذاریها به تنهایی به صنایع پتروشیمی و محصولات شیمیایی تعلق دارد.

جدول شماره (۱): ارزش واگذاری بنگاه های دولتی (۱۳۸۰-۱۳۹۲/۴/۱۸)

۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	واگذاری به:
۴۱,۰۱۶	۴۵,۰۱۸	۳,۶۵۵	۷۶۴	۶,۴۹۲	۹,۸۲۶	۳,۴۴۱	۲۰۷	افراد حقوقی و خصوصی
پیمانکاران و مشاوران								
بانک ها								
۳۱,۲۴۰	۲۷,۴۲۸				۴	۱۷۴		نهادهای عمومی غیر دولتی
سهام عدالت								
۷۲,۲۵۶	۲۴۹,۹۳۷	۲۵,۳۹۰	۷۶۴	۶,۴۹۲	۹,۸۲۰	۳,۶۱۵	۲۰۷	جمع کل

واگذاری به:		۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	جمع
افراد حقوقی و خصوصی		۱۱۹,۹۲۲	۵۵,۴۳۶	۴۲,۰۴۲	۲۲,۰۴۴	۲۱,۸۵۶	۳۷۱,۷۱۹
پیمانکاران و مشاوران				۲۵,۲۶۵	۶۰,۲۳۴	۳۷,۲۸۱	۱۲۲,۸۸۰
بانک ها			۱۴۰,۹۵۰		۱۳,۳۴۲		۱۵۴,۲۹۲
نهادهای عمومی غیر دولتی		۵۹,۱۴۰		۲۶,۳۰۰	۱۵۶,۸۶۴	۹,۰۱۷	۳۱۰,۲۲۱
سهام عدالت		۱۰۲,۹۳۶				۱۴۲,۶۸۰	۴۴۴,۷۸۸
جمع کل		۲۸۱,۹۹۸	۵۵,۴۳۶	۲۳۴,۶۵۷	۲۵۲,۴۸۴	۲۱۰,۸۳۴	۱,۴۰۳,۹۰۰

مآخذ: احمدوند (۱۳۹۲)

برای بررسی و ارزیابی اثر بخشی برنامه خصوصی سازی در ایران بر کارائی فنی و تخصیصی بنگاه های خصوصی سازی شده مطالعاتی بر مبنای اطلاعات آماری محدود صورت گرفته است که به نتایج متفاوتی دست یافته اند. بسیار مناسب است که روند فعالیت های صورت گرفته را از منظر مبنای نظری پیش گفته برای خصوصی سازی سنجیده و بررسی کرد که آیا روند پیش گرفته شده برای خصوصی سازی بنگاه های دولتی پیش شرط های لازم برای نیل به موفقیت را در خود دارند و آیا انتظار از این سیاست برای کارائی بیشتر بنگاه ها، انتظاری موجه است یا خیر؟

اولین نکته ای که در جدول فوق جلب توجه می کند رقم ۴۴۴,۷۸۸ میلیارد ریالی واگذاری بنگاههای دولتی به سهام عدالت است که رقمی معادل ۳۲ درصد از کل واگذاری ها است. طرح توزیع سهام عدالت به منظور توسعه و گسترش مالکیت عمومی و تحقق وعده عدالت اجتماعی در سال ۱۳۸۵ آغاز گردیده است. این طرح که در چارچوب برنامه های خصوصی سازی عمومی^{۲۷} و یا خصوصی سازی کوپنی^{۲۸} قرار می گیرد برای پوشش بیش از ۴۵ میلیون نفر از افراد کم درآمد جامعه طراحی شده است. بر مبنای این طرح هر فرد سهامدار شرکت های استانی سهام عدالت است و هر یک از این شرکت های سهام عدالت استانی در پرتفوی خود ترکیبی از سهام شرکت های متعدد دولتی را دارد. در این طرح مشخص نیست که هر فرد مالک چه بنگاهی است و امکان خرید و فروش برگه های سهام نیز برای وی میسر نیست. امید بر آن است که پس از ده سال و برداشت هزینه خرید سهام از محل سود حاصله، بنگاههای موجود در پرتفوی شرکت های استانی سهام عدالت به مالکیت سهامداران درآید. حتی اگر همه امور مطابق برنامه پیش برود آنچه که از هم اکنون مشخص است این است که هنوز خصوصی سازی صورت نگرفته است. مدیران بنگاه های موجود در پرتفوی شرکت های سهام عدالت هنوز سایه نظارت بازار سرمایه را بر سر خود احساس نکرده اند. البته درصدی از سهام بسیاری از این بنگاهها در بازار سرمایه مبادله می گردد اما همچنان تصمیم گیری در مورد مدیریت و نحوه اداره بنگاه در اختیار دولت است. مالکیت مردم از آنجا که اولاً مشخص نیست که هر یک مالک سهام کدام بنگاه هستند و دوماً به دلیل اینکه سهام آنها ارزش مبادلاتی ندارد، قدرت و انگیزه تاثیرگذاری بر تصمیم گیری های بنگاه را به آنها نمی دهد. از این رو به نظر نمی رسد بهبود در کارائی فنی برای این بنگاهها متصور باشد. تجربه جهانی نیز نشان می دهد که اینگونه برنامه ها غالباً با چند مشکل روبرو هستند، از

^{۲۷} Mass privatization

^{۲۸} Voucher privatization

جمله: الف- برنامه های خصوصی سازی کوپنی هیچگونه جریان نقدی را نه نصیب دولت می کند و نه بنگاه و حتی موجب انتقال سرمایه، تکنولوژی و یا تخصص از بنگاه های خارجی و چندملیتی به بنگاه مورد نظر نیز نمی گردند. ب- برنامه های خصوصی سازی کوپنی به مالکین جدید انگیزه تغییر ساختار بنگاه و بکارگیری موثرتر منابع را نمی دهد. ج- دولتها غالباً اختیار بنگاههای مهم خصوصی سازی شده را در اختیار سهامداران قرار نمی دهند، هر چند این تصمیم ممکن است از نظر سیاسی توجیه پذیر باشد اما از نظر اقتصادی با مبانی نظری خصوصی سازی هماهنگ نیست. د- یکی از مواردیکه در بسیاری از کشورها مشاهده شده است این است که کشورها حتی پس از برنامه های خصوصی سازی وسیع همچنان کنترل بانک ها را در اختیار خود نگه می دارند. این امر باعث می شود که فرآیند اعطای اعتبار همچنان در محدوده اختیارات دولت باقی بماند و بنگاههای سابقاً دولتی دلگرم به دسترسی به منابع مالی ارزان قیمت و تحت محدودیت ملایم بودجه عمل کنند. مثال این شرایط را در مورد تصویب اعتبارات ارزان قیمت به دو بنگاه ایران خودرو و سایپا حتی پس از به اصطلاح خصوصی شدن آنها می توان دید. فرآیند طولانی طرح سهام عدالت در کنار سست پیمانی ذاتی دولت ها نکته دیگری است که اجازه نمی دهد به خصوصی سازی صورت گرفته تحت نام سهام عدالت زیاد خوشبین بود. هر چند شروع این طرح در دولت نهم و دهم بوده است اما ادامه و اتمام آن می بایست بوسیله دولت یازدهم و دولتهای آتی صورت بپذیرد. همراهی فکری دولتها غالباً برقرار نیست و به نظر نمی رسد که مجریان دولت یازدهم و بعد از آن همانند دولتمردان دولت نهم و دهم فکر کنند. دولتمردان دولت یازدهم به روشنی ناخشنودی خود را از واگذاری بسیاری از شرکت های صنعت نفت نشان داده اند و نه تنها مانع از ادامه خصوصی سازی به سبک سهام عدالت گردیده اند، حتی صحبت از بازگشت بنگاههای واگذار شده نیز به میان آمده است، امری که با معرفی نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارائی به مجمع سهامداران بانک ملت به جای نمایندگان شرکت های استانی سهام عدالت به تدریج در حال جاری شدن است.

مبلغ ۳۱۰،۲۲۱ میلیارد ریال معادل ۲۲ درصد از مجموع ارزش بنگاههای خصوصی سازی شده به نهادهای عمومی غیر دولتی واگذار شده است. این نهادها همانگونه که از نام آنها پیداست نهادهای متعلق به بخش عمومی هستند و به طور مشخص همانند یک بنگاه متعلق به بخش خصوصی پیشینه کننده سود نیستند، عملکرد آنها زیر ذره بین بازار سرمایه قرار ندارد و در نهایت همیشه به پشتیبانی دولت دلگرم هستند. ساپینگتون و سیداک^{۲۹} (۲۰۰۴) نشان می دهند که چنین بنگاه هائی هنگامیکه در محیط رقابتی قرار می گیرند رفتار ضدرقابتی و تهاجمی تری نسبت به بنگاه های دیگر از خود نشان می دهند. چنین بنگاه هائی با پشتوانه حاکمیتی خود و دسترسی آسان به سیاستگزاران به دنبال پوشش عدم کارائی خود با انحصاری کردن بازار و حذف رقابت خواهند بود و در عمل انتقال بنگاه های دولت به نهادهای عمومی غیر دولتی منفعتی از نظر کارائی برای جامعه در بر نخواهد داشت. علاوه بر این، ارزشی معادل ۱۵۴،۲۹۲ میلیارد ریال، که ۱۱ درصد از مجموع ارزش بنگاه های واگذار شده را تشکیل می دهد، به بانک ها واگذار شده است که مدیریت این بانک ها نیز در واقع به طور مستقیم و یا از طریق سهام عدالت در اختیار دولت هستند. از این رو به نظر می رسد قریب به ۶۵ درصد از ارزش بنگاههای واگذار شده همچنان از ساختار مدیریتی شبه دولتی برخوردار باشند و خصوصی سازی انجام گرفته انگیزه ای برای کارائی بیشتر در آنها به وجود نیاورد.

از نظر نوع واگذاری مبلغ ۵۸۷،۳۹۳ میلیارد ریال معادل ۴۲ درصد از کل ارزش بنگاههای واگذار شده به عنوان رد دیون دولت در اختیار پیمانکاران و مشاوران، بانکها و نهادهای عمومی غیر دولتی قرار گرفته اند. در واقع این بنگاه ها ابتدا برای فروش به عموم در بازار سرمایه عرضه شده اند اما از آنجا که پس از چند بار تلاش به فروش نرسیده اند در مقابل دیون دولت به نوعی به طلبکاران تحمیل می گردند. عدم فروش این بنگاهها از یک سو می تواند به دلیل عدم تمایل و یا توان مالی اندک بخش خصوصی کشور، که

^{۲۹} -Sappington and Sidak(۲۰۰۴)

در غیاب سرمایه گذاران خارجی و شرکت های بین المللی تنها خریداران بالقوه بنگاه های دولتی هستند، برای در اختیار گرفتن بنگاههای بزرگ باشد و یا از سوی دیگر می تواند ریشه در عدم تمایل واقعی دولت به واگذاری این بنگاه ها به بخش خصوصی داشته باشد. در واقع دولت با واگذاری برخی بنگاه ها به نهادهای عمومی غیر دولتی و بانک ها ضمن ترمیم حساب های مالی خود همچنان کنترل خود را هر چند به طور غیر مستقیم بر بنگاه حفظ می کند. بخش خصوصی دلایل زیادی برای عدم علاقه به تملک بنگاه های بزرگ و مورد توجه دولت دارد. این دلایل تماماً به عملکرد نامناسب نظام قانونی کشور در حفظ امنیت سرمایه گذاری، عدم ثبات قوانین و دخالت های مکرر دولت در بازار محصول و نهاده ها بر می گردد.

هنگامی که خصوصی سازی به صورت واگذاری بنگاه در مقابل دیون دولت صورت می گیرد، بنگاه الزاماً در اختیار مالک علاقمند و کارشناس در صنعت مورد نظر قرار نمی گیرد و از این رو خصوصی سازی به تشدید مسئله کارفرما-کارگزار^{۳۰} در اداره بنگاه می انجامد که در تضاد با اهداف اولیه خصوصی سازی است. مشکل دیگری که این روش در اقتصاد کشور پدید آورده است اخلاف در بازار پول و اجبار بانک ها به فعالیتی است که در الگوی کسب و کار^{۳۱} یک بانک جایی ندارد. بانک ها می بایست بنگاههایی را اداره کنند که نه تنها در اداره آنها تجربه ای ندارند بلکه می بایست منابع مالی خود را نیز صرف احیاء و پوشش ناکارآمدی آنها کنند. یکی دیگر از ویژگی های واگذاری های صورت گرفته تحت عنوان برنامه خصوصی سازی در کشور عرضه عمده سهام بنگاههای دولتی به صورت بلوکی به متقاضیان است به گونه ای که قریب به ۹۴ درصد از واگذاری های دهه گذشته به صورت عمده بوده است. این روش از آنجا که قدرت مدیریت را به خریدار انتقال می دهد روش مناسبی است، اما در غیاب سرمایه گذار خارجی و کوچک بودن توان مالی بخش خصوصی حاضر در بازار موجب می گردد که دامنه خریداران بنگاه بسیار محدود شود. محدود شدن تعداد خریداران بالقوه تباری بین آنها را برای خرید ارزان تسهیل می کند و حتی می تواند موجب عدم فروش بنگاه بگردد. حتی این شائبه نیز وجود دارد که قصد نهائی دولت انتقال مالکیت بنگاه به مالکی مورد نظر است و از ابزار عرضه بلوکی، با علم به اینکه بنگاهی دیگر قادر به خرید نیست، تنها برای بخشیدن چهره ای دموکراتیک به فرآیند انتقال مالکیت کمک می گیرد.

همانگونه که در بخش ادبیات نظری خصوصی سازی مطرح شد ساختار بازار محصول و نهاده بنگاه خصوصی سازی شده و عملکرد دولت در آن از دیگر عواملی است که در موفقیت یک برنامه خصوصی سازی نقش جدی بازی می کند. هر چه این بازار ساختاری نزدیک به رقابت داشته باشد و دولت با وضع قوانین مناسب و رفع مقررات در حفظ و گسترش رقابت بکوشد، عملکرد بنگاه از منظر افزایش کارائی درخشان تر خواهد بود. هر چند ارزش بنگاه با چشم انداز انحصار در بازار، بسیار بیشتر است اما تجربه جهانی نشان می دهد که منافع اجتماعی رقابت، بسیار فراتر از درآمد بیشتری است که دولت می تواند از فروش بنگاه انحصارگر کسب کند. با نگاهی به دو صنعت پتروشیمی و محصولات شیمیایی و فراورده های نفتی که قریب به ۵۰ درصد از برنامه خصوصی سازی کشور در آنها صورت گرفته است به راحتی می توان دید که دولت همچنان تعیین کننده نتیجه بازار محصولات این دو صنعت است و با دخالت های وسیع خود به عملگرهای بازار مجال هدایت تصمیم گیری های مشوق کارائی را نمی دهد. دولت در فروش نفت خام و خرید فرآورده های نفتی انحصار دارد و از این انحصار حداکثر استفاده را می برد و حتی در بسیاری از تصمیم گیری ها همانند خرید خدمات و تکنولوژی، بنگاه ها ناچار به مراجعه به دولت هستند. مجتمع های پتروشیمی ناچار به خرید گاز مصرفی خود از دولت هستند و برخی از محصولات خود را می بایست با نرخ مصوب دولت بفروشند و برخی دیگر را ناگزیر از طریق شرکت واسط صادر کنند. قیمت گاز مصرفی مجتمع های پتروشیمی در قالب بودجه های سالیانه و در قوه مقننه تعیین می گردد و معیارهای

^{۳۰} Principle-Agent problem

^{۳۱} Business plan

تعیین قیمت، محدود کردن سود صنعت و بیشینه کردن درآمد دولت است. در چنین شرایطی است که تمام دلایل برشمرده برای اولویت مالکیت بخش خصوصی بر مالکیت بخش عمومی رنگ می‌بازند و دیگر نمی‌توان انتظار داشت که بنگاه خصوصی سازی شده و یا حتی خصوصی دغدغه کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی را داشته باشد.

برآیند فعالیت‌های صورت گرفته در غالب برنامه خصوصی سازی کشور نشان می‌دهد که در وهله اول این برنامه به عنوان جزئی از یک برنامه اصلاحات اقتصادی که در آن افزایش رفاه اجتماعی و گسترش رقابت هدف اولیه بوده باشد، صورت نگرفته است. هر چند تجربه جهانی نشان می‌دهد که خصوصی سازی به تنهایی نیز ثمربخش است اما همین تجربیات نشان می‌دهند که در صورت ترکیب خصوصی سازی با سیاستهای مشوق رقابت بهره بیشتری از خصوصی سازی حاصل می‌شود. ویژگی دوم برنامه خصوصی سازی کشور اکراه ضمنی دولت از خصوصی سازی واقعی است. هر چند طبق قانون دولت می‌بایست به انتقال مالکیت بنگاه‌های متعلق به خود به بخش خصوصی تن دهد اما عملکرد سالهای گذشته نشان از عدم تمایل دولت به از دست دادن اختیار خود در اداره این بنگاه‌ها است. این امر به خوبی در گزارش‌های تهیه شده توسط نهادهای رسمی کشور نمود یافته است. کمیسیون اصل ۴۴ مجلس میزان خصوصی سازی واقعی را در یک دوره ۵ ساله ۱۳۸۹-۱۳۸۵ تنها ۱۳,۵ درصد می‌داند و سازمان بازرسی کشور خصوصی سازی واقعی را دوره‌ای تقریباً مشابه تنها ۵٪ برآورد کرده است. ویژگی دیگر، سرعت نامتوازن خصوصی سازی در کشور است. هر چند این سرعت در گرو رفع موانع حقوقی بوده است اما حتی پس از ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ فراز و فرود بسیاری در روند خصوصی سازی مشاهده می‌شود که ریشه در تصمیم‌های غیر اقتصادی و سیاسی دارد.

۵. جمع بندی و پیشنهاد های اجرایی

علیرغم اینکه مبنای نظری خصوصی سازی بسیار قوی نیست، اما مطالعات تجربی نشان می‌دهد که خصوصی سازی در بهبود کارایی بنگاه‌های اقتصادی نقش موثری بازی می‌کند، می‌تواند برای دولت درآمد ایجاد کند و به حساب‌های مالی دولت سر و سامان ببخشد. هر چند از زاویه نظریه اقتصاد بهبود و گسترش رقابت در بازار در کنار سیاست‌های نظیر محدودیت جدی بودجه برای بنگاه‌های دولتی می‌تواند جایگزین خصوصی سازی شود، اما مطالعات تجربی نشان می‌دهند این سیاستها در کنار خصوصی سازی اثربخشی مضاعفی به خصوصی سازی می‌بخشند. توجه به ساختار بازار صنایع مختلف قبل و بعد از خصوصی سازی و رفع مقررات محدود کننده بخش خصوصی و وضع مقررات حافظ رقابت نکته مغفول در برنامه خصوصی سازی کشور است. امروزه در اولویت تقویت رقابت بر خصوصی سازی هیچ تردیدی نیست و به نظر می‌رسد لازم است که قبل از خصوصی سازی در هر صنعتی به شرایط رقابت در آن صنعت توجه شود و قوانین به گونه‌ای تنظیم گردند که از رقابت عادلانه اقتصادی در آن بازار حمایت کنند. دولت باید توجه داشته باشد که اثر افزایش کارایی بنگاه‌ها بر رفاه اجتماعی بسیار بیشتر و پایدارتر از افزایش درآمد مقطعی است که به بودجه جاری دولت واریز می‌گردد. کیفیت خصوصی سازی نباید فدای سرعت آن بگردد. خصوصی سازی هنگامی موفق است که به عنوان جزئی از یک برنامه اصلاح اقتصادی هدفمند به کار گرفته شود. از خصوصی سازی جزئی به طوریکه همچنان اختیار مدیریت بنگاه، چه به صورت مستقیم و چه از طریق نهادهای وابسته، در اختیار دولت باشد نمی‌توان انتظار نتایج خصوصی سازی کامل را داشت. یکی از عواملی که به کارایی بیشتر خصوصی سازی می‌انجامد رقابت بین بخش خصوصی برای تملک بنگاه‌های دولتی است. برای داغ کردن تنور این رقابت لازم است که سرمایه‌گذاران خارجی و شرکت‌های بین‌المللی در این رقابت حضور داشته باشند. توجه داریم که خصوصی سازی در کشوری صورت می‌پذیرد که به طور تاریخی بخش خصوصی در صنایع بزرگ آن نقش نداشته است. بخش خصوصی موجود سرمایه لازم و تجربه لازم برای اداره بسیاری از صنایع را ندارد و لازم است که این تجربه

را در کنار شرکت های بین المللی کسب کند. حضور سرمایه گذار بین المللی علاوه بر سرمایه و تجربه، قواعد حاکم بر رقابت در بازارهای جهانی را نیز بر بازار داخلی حاکم می کند و از این منظر اصلاح ساختار بازار در جهت رقابت را نیز تسهیل می کند.

مآخذ

- احمدوند، محمدرحیم، "واکاوی عملکرد خصوصی سازی در ایران"، فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲، ۱۸۲-۱۴۳.

Alchian, Armen, "Some Economics of Property Rights." *Politico* ۳۰, pp. ۸۱۶-۸۲۹. ۱۹۶۵.

Grossman, Sanford J., Oliver D. Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *Journal of Political Economy*, ۹۴(۴) ۱۹۸۶.

Kornai, Janos. "Individual Freedom and Reform of the Socialist Economy," *European Economic Review* ۳۲, pp. ۲۳۳-۲۶۷, ۱۹۸۸.

Kornai, Janos. "The Evolution of Financial Discipline under the Postsocialist System," *Kyklos* ۴۶, pp. ۳۱۵-۳۳۶, ۱۹۹۳.

Kornai, Janos. "The Place of the Soft Budget Constraint Syndrome in Economic Theory," *Journal of Comparative Economics* ۲۶, pp. ۱۱-۱۷, ۱۹۹۸.

Meggison, William L. *The Financial Economics of Privatization*, Oxford University Press, ۲۰۰۵.

Sappington, David E. M., and Gregory Sidak, "Incentives for Anticompetitive Behaviour by Public Enterprises," Joint AET-Brookings Center for Regulatory Studies working paper, Washington, DC, ۱۹۹۹.

Sheshinski, Eytan and Luis Lopez-Calva. "Privatization and its Benefits: Theory and Evidence." HII Development Discussion Paper ۶۹۸, Harvard University, ۱۹۹۹.

Shapiro, C., and R. Willig, "Economic Rationals for the Scope of Privatization." In B.N. Suleiman and J. Waterbury, eds., *The Political Economy of Public Sector and Privatization*. London: Westview Press, pp. ۵۵-۸۷, ۱۹۹۰.

Vickers, John, and George Yarrow, *Privatization: An economic Analysis*. MIT Press, ۱۹۸۸.

Laffont, Jean J., and Jean Tirole, *A Theory of incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, ۱۹۹۳.

-Williamson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press, ۱۹۸۵.

Yarrow, George, "Privatization in Theory and Practice." *Economic Policy* ۲. Pp. ۳۲۴-۳۶۴, ۱۹۸۶.