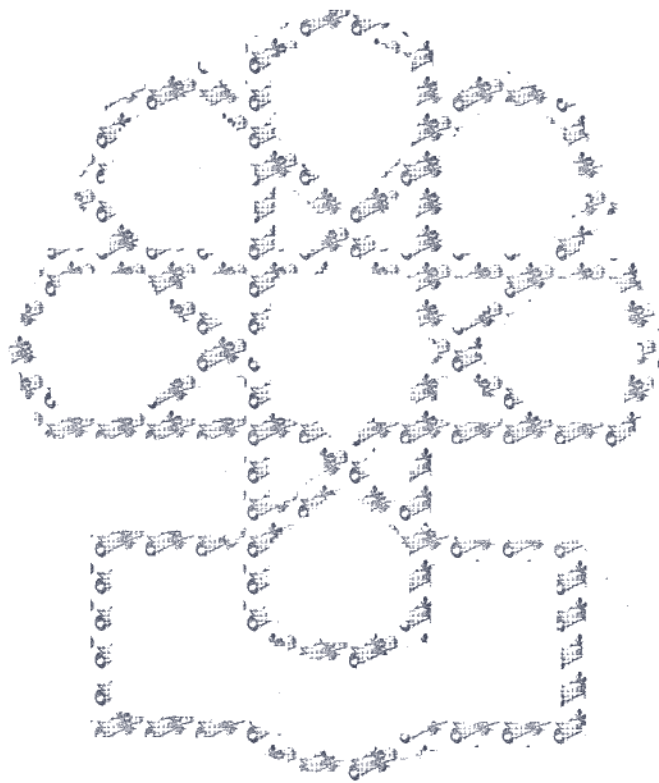


L



چند مطالعه موردی پیرامون

کاهش فعالیت‌های اقتصادی دولت



کار: گروه (۲) خدمات پژوهشی

معاونت پژوهشی

خرداد ۱۳۷۶

این گزارش تلخیص گزارش «مطالعه موردی در راستای کاهش فعالیت‌های اقتصادی دولت» تهیه شده در معاونت امور اقتصادی و دارایی وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد که حسب درخواست جناب آقای حسینی نماینده محترم مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.

کد گزارش: ۲۴۰۲۳۴۱

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی پارلی

شماره: ۵۹۸۹

تاریخ: ۷۶، ۴، ۲۹

چند مطالعه موردی پیرامون کاهش فعالیت‌های اقتصادی دولت

کد گزارش: ۲۴۰۲۳۴۱

نکات برجسته

امر خصوصی سازی به ویژه در کشورهای پیشرفته و به طور خاص تر در کشورهایایی که موفقیت چشمگیر در این رابطه کسب کرده‌اند، در شرایط خاصی صورت گرفته است. به طور خلاصه آن شرایط عبارت است از فراهم آوردن زمینه لازم برای سودآور شدن فعالیت های اقتصادی بخش خصوصی. در این گونه از کشورها پس از دو سه دهه سرمایه گذاری های زیربنایی توسط بخش دولتی و بروز آثار اقتصادی و به ویژه پیامدهای خارجی مثبت فراوان از بخش دولتی که به طور مؤثری در پایین آمدن هزینه های تولید بخش خصوصی دخیل بوده است، به دلیل سبقت گرفتن کارایی بخش خصوصی پس از این مدت نسبت به امر خصوصی سازی در کشورهای مزبور اقدامات لازم صورت گرفته است.

نکته قابل توجه در امر خصوصی سازی در کشورهای یاد شده آن است که خصوصی سازی به صورت مورد به مورد ارزیابی و سپس اقدام گردیده است و گذشته از آن چون هرگونه فعالیت اقتصادی تا حد بسیار زیادی مستلزم وجود قوانین و مقرراتی است که بتواند به نحو مطلوب این گونه فعالیت ها را آسان کند، امر خصوصی سازی نیز بدون مدنظر قراردادن قوانین و مقررات لازم برای رشد و نمو فعالیت های بخش خصوصی نیز از این امر مستثنی نیست.

در نهایت، ذکر این مطلب لازم است که قوانین و مقررات نقش سازنده ای در به فروش درآوردن فعالیت ها دارد، پدیده مدیریت بخش خصوصی نیز از جمله عوامل مؤثری است که در تداوم فعالیت های تولیدی بخش خصوصی باید به آن توجه خاص مبذول گردد. زیرا به صرف وجود عامل سرمایه در بین اقشار خصوصی نمی توان به موفقیت بخش خصوصی اتکا کرد، چون همان طور که در کشور ایران نیز شاهد آن هستیم، اکثر سرمایه های بخش خصوصی در ارتباط با فعالیت های تولیدی نیستند و در بخش خصوصی به ندرت می توان مدیران تولیدی

و در عین حال دارای سرمایه و انگیزه پیدا کرد که بتواند در رقابت‌های موجود در صحنه‌های اقتصاد داخلی و بین‌المللی به خوبی فعالیت کند.

بنابراین، توجه به وجود سرمایه، مدیریت و قانونمندی جامعه از مسائل بسیار قابل توجه امر خصوصی سازی در کشورهای پیشرفته و جهان سوم موفق در این امر بوده است.

در فصل دوم با عنوان معیارهای سنجش کارایی شرکت‌ها معیارهایی که با استفاده از آنها بتوان شرکت‌های دولتی را در مقایسه با شرکت‌های بخش خصوصی و تحت پوشش بنیادها قرار داد، مورد بررسی قرار گرفته است و متناسب با نوع اطلاعات موجود که از طریق حساب سود و زیان شرکت‌ها به دست می‌آید؛ معیار مقایسه بهره‌وری و بازدهی عوامل تولید از طریق تابع تولید کاب-واگلاس و همچنین مورد مقایسه قراردادن شرکت‌ها از طریق هزینه‌های آنها مطالبی است که در فصل سوم مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

فصل سوم با عنوان مقایسه شرکت‌های تحت پوشش دولت، بنیادها و بخش خصوصی پس از دسته‌بندی شرکت‌های تولیدی در گروه‌های سیمان، خودروسازی، فلزات، قند و شکر، نساجی، تولید ماشین‌آلات صنعتی نسبت به مقایسه شرکت‌ها در قالب‌های یاد شده اقدام شده است. سپس در قسمت آخر کارخانجات بخش دولتی بدون در نظر گرفتن کارخانجات بخش خصوصی و بنیادها مورد مقایسه قرار گرفته‌اند.

معیارهای بازدهی نسبت به مقیاس، بهره‌وری نیروی کار در کوتاه مدت و درازمدت، بهره‌وری عامل سرمایه و معیار هزینه در گروه‌های مختلف تولیدی و رتبه‌بندی شده است. در صنعت سیمان دو کارخانه‌ای که در بخش دولتی فعالیت می‌کنند، نسبت به سایر کارخانه‌ها در اولویت کمتری قرار دارند و کارخانه سیمان تهران که زیر نظر بنیاد فعالیت دارد، بالاترین رتبه را بر اساس معیارهای نامبرده شده داراست و پایین‌ترین رتبه مربوط به شرکت سیمان‌ساز (دولتی) بوده است.

در صنایع خودروسازی، کلیه شرکت‌های مورد بررسی دولتی بوده و تنها طبقه‌بندی بین خود این گروه انجام شده و میانگین رتبه در این گروه ۴/۴۲ به دست آمده است و بالاترین میانگین رتبه بر اساس معیارهای برشمرده شده مربوط به شرکت سهامی صنعتی تولیدی مرتب است و پایین‌ترین آنها گروه صنعتی خاور و سایر شرکت‌های مورد بررسی در حد واسط این دو شرکت قرار می‌گیرد. در گروه فلزات، شرکت آلومکث (بنیاد) با بالاترین میانگین رتبه بهترین جایگاه را با توجه به معیارهای مورد بررسی به خود اختصاص داده است. پس از آن شرکت بنیاد آلومینیم ایران (بنیاد) و نورد لوله اهواز (دولتی) قرار دارند و شرکت سهامی

چدن چکش خوار ایران (دولتی) پایین‌ترین میانگین رتبه را به خود اختصاص داده است.

پس از آن شرکت‌های گروه ماشین‌سازی تبریز، شرکت سهامی خاص آلومینیم ایران قرار دارند. شرکت‌های آلومکث (بنیاد)، بنیاد آلومینیم ایران (بنیاد)، نورد لوله اهواز (دولتی)، نورد و تولید قطعات فولادی (دولتی) و فولیران (خصوصی) بالاتر از رتبه میانگین کل شرکت‌های این گروه قرار می‌گیرند.

در بین شرکت‌های قند و شکر، شرکت قند نقش جهان (خصوصی) بالاترین میانگین رتبه را دارد و پس از آن قند بیستون (خصوصی) و قند کرج (بنیاد) و قند تربت جام (دولتی) قرار می‌گیرند که از میانگین کل این گروه بالاتر هستند و به ترتیب شرکت‌های قند دزفول (دولتی)، قند قهقستان (دولتی)، قند پارس (خصوصی)، تصفیه قند ورامین (دولتی)، قند مرودشت (خصوصی) کمترین رتبه‌ها را در این گروه داشته‌اند.

در گروه نساجی، بالاترین میانگین رتبه را شرکت شهید بهشتی گرگان (بنیاد) داراست و پس از آن شرکت چیت‌سازی بهشهر (خصوصی) قرار دارد و پس از آن شرکت‌های سهامی خاص کارخانجات ساویسا (خصوصی)، سهامی عام نساجی قائم شهر (دولتی) و سهامی فرش ایران (دولتی) قرار دارند که از میانگین کل این بخش بالاترند. در این گروه به ترتیب شرکت‌های بافکار (دولتی)، صنعتی جهان (بنیاد)، پاکریس (بنیاد)، ری (بنیاد)، کنف کار (دولتی)، گونی بافی قائم شهر (دولتی) در رتبه‌های پایین‌تر از میانگین قرار می‌گیرند.

در میان شرکت‌های گروه تولید ماشین‌آلات صنعتی، شرکت سهامی چرخشگر (دولتی) از بالاترین میانگین رتبه برخوردار است و پس از آن شرکت‌های لیفتراک سازی سهند (دولتی) و کمپرسور سازی سهند (دولتی)، ایران وان (دولتی) قرار دارند. در بررسی این دسته، شرکت هپکو پایین‌ترین میانگین رتبه را دارد و سایر شرکت‌های مورد بررسی بینابین شرکت‌های فوق قرار می‌گیرند.

برای ارزیابی سیاست‌های قانون‌گذاری، دو بخش مسکن و شرکت‌های دارویی کشور مورد بررسی قرار گرفته است.

در بخش مسکن اخذ عوارض صدور پروانه در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مسکن شهر تهران تأثیر کمی دارد و عامل محدودکننده‌ای به شمار نمی‌رود.

بیشترین تأثیر در فعالیت‌های ساختمانی با دخالت دولت به صورت وضع قوانین و مقررات از جمله مقررات مربوط به صادرات و واردات مصالح ساختمانی و یا سیاست‌های تشویقی به کار گرفته شده یا دخالت در سیستم توزیع و ایجاد سازمان‌ها و نهادهایی برای کنترل فعالیت‌های ساختمانی مانند سازمان زمین شهری

و دفاتر صدور مجوز خرید مسکن و غیره داشته است.

در بخش فعالیت شرکت‌های دارویی به دنبال اهداف دولت مبنی بر خودکفایی در تولید دارو به منظور کوتاه کردن دست شرکت‌های چند ملیتی دولت اقدام به اجرای نظام دارویی کشور تحت عنوان طرح ژنریک کرد و از طرفی شرکت‌های دارویی را ملی اعلام نمود. در همین زمینه، دولت تولید، توزیع و واردات دارو و مواد اولیه دارویی را به طور مستقیم و غیر مستقیم به عهده گرفت و به علت این که تا سال مورد بررسی (سال ۱۳۷۰) مواد اولیه دارویی کشور بر اساس ارز ۷۰ ریالی در اختیار شرکت‌های دارویی قرار داده شده است، تا اندازه زیادی کارایی و عدم کارایی این شرکت‌ها در تولید دارو مخفی مانده است.

اصولاً نوسان تولید شرکت‌های دارویی صرفاً بستگی به میزان ارز تخصیصی و مواد اولیه و نرخ ارز تعیین شده برای واردات مواد اولیه دارد و اکثر شرکت‌ها زیر ظرفیت خود کار می‌کنند.

به طور خلاصه، صنعت دارو در طی دهه ۷۰ مکرراً از طریق دخالت‌های دولتی (مستقیم و غیر مستقیم) تحت تأثیر قرار گرفته و به صنعتی کاملاً آسیب‌پذیر تبدیل گردیده است.

۱-۱- مروری بر تاریخچه مداخله دولت و خصوصی کردن فعالیت‌های اقتصادی

اهمیت دادن به فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی در دهه ۱۹۴۰ به منظور عبور از تنگناهای مربوط به بحران‌های اقتصادی سال‌های ۱۹۳۲ و دو دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به منظور عبور از تنگناهای ناشی از جنگ جهانی دوم در کلیه کشورهای جهان به ویژه کشورهای توسعه یافته کنونی سرلوحه امور قرار گرفت و مکانیسم بازار برای عبور از بحران‌ها، تخصیص مطلوب منابع و توزیع عادلانه ثروت‌ها نارسا به نظر می‌رسید.

در کشورهای توسعه یافته در دهه ۱۹۷۰ پس از پشت سر گذاشتن سه دهه اقتصاد متکی بر حمایت دولت و فراهم شدن زمینه‌های لازم برای رشد بخش خصوصی رفته رفته فعالیت‌های بخش خصوصی از کارایی بیشتری نسبت به بخش عمومی برخوردار گردید و سبب شد به منظور دستیابی به بهینگی‌های بالاتر به نقش بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی اهمیت بیشتری داده شود. به همین دلیل، بسیاری از این کشورها از جمله انگلستان و فرانسه و بعضی از کشورهای اروپای شرقی دست به خصوصی سازی واحدهای دولتی زدند.

ولی علی‌رغم بعضی نتایج مثبت، تحولات اقتصادی تحت هدایت دولت برای عمومی کردن فعالیت‌های اقتصادی، نهایتاً همراه با مشکلات فراوانی در کشورهای در حال توسعه بود. صنعت در اغلب کشورهای در حال توسعه قادر به رقابت در صحنه بین‌المللی نبود. نرخ بالای تعرفه گمرکی به مدت زمان نسبتاً طولانی قدرت رقابت بین‌المللی را از آنها سلب کرده بود.

نرخ‌های گران قیمت ارز و انحراف قیمت‌های داخلی منجر به تخصیص نامطلوب منابع شد. معمولاً در بسیاری از کشورها حرکت منابع از کشاورزی به سوی صنعت بوده است و در بیشتر کشورهای در حال توسعه، رشد نامطلوب بخش کشاورزی تجربه شده است.

در هر صورت مشکلات ناشی از مداخله دولت در اقتصاد و عدم توفیق برنامه‌های تدوین شده در کشورهای در حال توسعه، موجب تعدیل در سیاست‌ها و نظرات اقتصادی در اواخر ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ شد. توفیق کشورهای سنگاپور، تایوان، هنگ‌کنگ و کره جنوبی که غالباً از بخش خصوصی نیرومندی کمک گرفته بودند و به موفقیت‌های شایان توجهی دست یافته بودند، به این گرایش دامن می‌زد. به هر حال در دهه ۱۹۸۰ یک دسته از کشورها به دنبال دستیابی به کارایی بالاتر و منابع ارزی بیشتر دست به خصوصی کردن منابع دولتی زدند و دسته دیگری از کشورها برای حل مسائل و مشکلات اقتصادی که مداخله دولت برای آنها فراهم آورده بود، به سیاست خصوصی کردن روی آوردند. در ادامه، در مورد خصوصی کردن درباره هر دسته از کشورهای یاد شده بحث خواهیم کرد.^۱

۱. در تهیه تاریخچه مداخله دولت و خصوصی کردن فعالیت‌های اقتصادی از مقاله آقای دکتر مرتضی ایمانی‌زاد که در شماره‌های ۵۹ و ۶۰ مجله سیاسی - اقتصادی به چاپ رسیده استفاده شده است.

۲-۱- خصوصی سازی در کشورهای توسعه یافته^۱

۱-۲-۱- تجربه خصوصی سازی در انگلستان

اهداف خصوصی سازی در انگلستان به طور خلاصه در دو مورد کلی بیان شده است که عبارت‌اند از:

- ۱- بهبود کارایی شرکت‌های تحت مالکیت و فعالیت آنها در شرایط رقابت در بخش خصوصی؛
 - ۲- کاهش دخالت دولت در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی. به منظور کاهش در قدرت اتحادیه‌های کارگران بخش عمومی.
- از نظر روش خصوصی سازی نیز فروش شرکت‌های مورد نظر عمدتاً به یکی از دو صورت زیر انجام شده است:

الف- مناقصه فروش سرمایه؛

ب- پیشنهاد فروش به قیمت ثابت که بیشتر مورد استفاده بوده است.

اثر خصوصی سازی بر بودجه دولت مهم‌ترین بخش خصوصی سازی در انگلستان بوده است. برنامه خصوصی کردن پیامدهای مهمی در اندازه بخش عمومی داشته است. سهم صنایع ملی شده در تولید ناخالص داخلی از ۷/۸ درصد در ۱۹۷۹ به ۴/۳ درصد در ۱۹۸۶ کاهش یافت.

۱-۲-۲- خصوصی سازی در فرانسه

دولت فرانسه در اواسط سال ۱۹۸۶ یک برنامه پنج‌ساله به منظور خصوصی کردن بنگاه‌های دولتی و بنگاه‌های ملی شده طراحی کرد. این برنامه ۳۵ شرکت در بخش‌های بانکداری، شرکت‌های بیمه گروه‌های مالی و گروه‌های صنعتی را شامل می‌شد و با اجرای آن پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در امر خصوصی سازی صورت گرفت.

۱-۲-۳- خصوصی سازی در اروپای شرقی

وجود دو ویژگی خاص، فرایند خصوصی سازی در کشورهای اروپای شرقی را از فرایندهای مشابه در کشورهای صنعتی یا در حال توسعه متمایز می‌سازد. نخستین مسئله مقیاس خصوصی سازی است که کل اقتصاد را با هزاران بنگاه دولتی در برمی‌گیرد و دومین ویژگی نیاز به انجام فرایند خصوصی سازی در زمان بسیار کوتاه است.

۱-۳-۲-۱- خصوصی سازی در مجارستان

تلاش در جهت خصوصی سازی در مجارستان به سال‌های اولیه دهه ۱۹۷۰ و قبل از فروپاشی کمونیسم در اروپای شرقی باز می‌گردد.^۲

البته زمینه اصلی خصوصی سازی در مجارستان در ۱۹۸۸ فراهم شد. در این سال قانونی به تصویب رسید که به بنگاه‌های دولتی اجازه می‌داد به شرکت‌های سهامی تبدیل شوند. این قانون منجر به «خصوصی سازی خود به خودی» شد که از طریق آن مدیران شرکت‌های دولتی موظف شدند که فروش و دارایی‌های تحت مالکیت خود را بر عهده گیرند.

۱. مطالب این قسمت از رساله آقای علی حبیبی با عنوان «خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه» که در دانشگاه تهران برای اخذ درجه کارشناسی ارشد نوشته شده است و ایشان نیز از ترجمه مقاله زیر استفاده کرده‌اند:

IMF, Privatization and public Enterprises; wp/87.

IMF, Privatization: An Economic Analysis. pp. 155-156.

۲. به دلیل در دست نبودن آمار و ارقام مناسب در رابطه با نتایج خصوصی سازی، در ابتدا خصوصی سازی هر یک از کشورهای اروپای شرقی به طور کلی و خلاصه بحث می‌شود و در پایان این قسمت یک ارزیابی کلی از فرایند فوق در اروپای شرقی صورت خواهد گرفت.

۱-۲-۳-۲- خصوصی سازی در چکسلواکی

اصلاحات اقتصادی با کاهش عمده‌ای در سوبسیدهای پرداختی به بخش‌های کشاورزی و معادن و سیستم بانکداری که کاملاً تحت نظارت دولت بود، همراه شد و سیستم مختلط شامل بانک‌های دولتی و خصوصی به وجود آمد و سرانجام اقداماتی هم در زمینه تشویق و تأسیس شرکت‌های خصوصی به عمل آمد. در ماه مه ۱۹۷۰ نیز قانون مشارکت^۱ مورد تجدیدنظر گردید و در نتیجه سرمایه‌گذاران خارجی اجازه تأسیس شرکت در چکسلواکی و کنترل ۷۰ درصد سرمایه آن را یافتند و اتباع داخلی نیز اجازه مشارکت با خارجی‌ان را پیدا کردند.^۲

۱-۲-۳-۳- ارزیابی کلی خصوصی سازی در اروپای شرقی

به دلایل مختلف مانند عدم امکان برآورد قیمت مناسب برای دارایی‌های قابل فروش دولت، فقدان مهارت‌های نوآوری در بخش خصوصی، کمبود پس‌انداز بخش خصوصی در کشورهای اروپای شرقی، انحراف شدید قیمت‌ها و ساختار نامناسب مدیریت در این شرکت‌ها در کشورهای اروپای شرقی، خصوصی سازی در مقیاس کلان و با استفاده از روش سنتی مقدور نیست و باید از روش‌هایی استفاده کرد که در آن رقابت بازار و روش کارایی نظارت و کنترل مدیریت بنگاه‌ها به درستی تضمین شده باشد.

۱-۳-۱- خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه

۱-۳-۱- خصوصی سازی در امریکای لاتین

در میان کشورهای امریکای لاتین و حتی در حال توسعه، شیله بیشترین و گسترده‌ترین اقدامات خصوصی سازی را انجام داده است. زیرا این فرایند تمامی بخش‌های فعالیت اقتصادی را در این کشور دربرگرفته است. از شرکت‌های ملی شده توسط حکومت آینده (که قبلاً تحت مالکیت بخش خصوصی بوده‌اند) تا شرکت‌های سهامی کوچک و بسیار بزرگ تحت مالکیت دولت و بانک‌ها، برآورد می‌شود که در فاصله سال‌های ۱۹۷۳ تا ۱۹۸۹ حدود ۴۰۰ شرکت خصوصی شده که به طور متوسط ۷۵ درصد GDP این کشور را تشکیل می‌داده‌اند.

به منظور خصوصی سازی در آرژانتین عمدتاً از روش فروش سهام به افراد استفاده گردیده است. روش دیگری که در خصوصی سازی تعدادی از شرکت‌های دولتی آرژانتین مورد استفاده قرار گرفته، روش خصوصی سازی دوره‌ای^۳ است. نحوه عمل در این روش به این صورت است که عملیات گوناگون یک شرکت دولتی فعال در بازار رقابتی به عاملین بخش خصوصی کترات داده می‌شود. البته این شیوه با یک مشکل اساسی رو به رو است، به طوری که در این روش در گزارش‌گیری از جریان کار محصول اطمینان از حیث برنامه‌های تدارکاتی دولتی مشکلات فراوانی وجود دارد.

در آرژانتین از این روش برای خصوصی کردن سیستم‌های تصفیه آب‌های شهری استفاده شده است ولی در مورد روش دقیق آن و نتایج حاصل هیچ‌گونه اطلاعات سیستماتیک وجود ندارد. برزیل از جمله کشورهای امریکای لاتین بوده است که در آن هیچ‌گونه تلاش سیستماتیک و واقعی برای

1. Participation Low

3. Peripheral Privatization

۲ تازه‌های اقتصاد، ش ۱۴، ص ۱۹.

رهایی از فرصت‌طلبی‌های رانت‌جویانه^۱ انجام نگرفته و خصوصی‌سازی در سطح خرد و بسیار پراکنده انجام گرفته است.^۲

مکزیک یکی دیگر از کشورهای امریکای لاتین است که دست به اجرای فرایند خصوصی‌سازی زده است. تجربه مکزیک نشان می‌دهد که همزمان با اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی باید سیاست‌های تعدیل اقتصادی و باز کردن اقتصاد برای رقابت خارجی نیز اجرا گردد تا نتایج موفقیت‌آمیز از خصوصی‌سازی به دست آید.

۱-۳-۱- خصوصی‌سازی در آسیا

خصوصی‌سازی در کشورهای آسیایی به‌طور وسیعی به‌دلیل سیاسی و اقتصادی در نیمه دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ صورت گرفت و اولین کشوری که دست به این اقدام زد نیز بنگلادش بود که تعداد زیادی از شرکت‌ها و مؤسساتی را که رژیم‌های پیشین مصادره کرده بودند به بخش خصوصی واگذار کرد.

ضرورت جلوگیری از هزینه‌های سنگین دولتی و تخفیف فشار بر بودجه دولت که بر اثر عملکرد مالی نامطلوب شرکت‌های دولتی پدید آمده بود، موج دوم خصوصی‌سازی را از اواسط دهه ۱۹۸۰ به حرکت درآورد.

هر چند که بنگلادش اولین کشور آسیایی مجری برنامه‌های خصوصی‌سازی بود ولی مالزی را باید طلایه‌دار خصوصی‌سازی به‌شمار آورد که با اجرای برنامه نسبتاً وسیعی تعداد زیادی از صنایع و خدمات اساسی را از مالکیت دولت خارج کرد.

ترکیه نیز از جمله کشورهایی است که در سال‌های دهه ۱۹۸۰ به اقدامات وسیعی در زمینه سیاست‌های تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی به‌طور همزمان مبادرت کرده است. ولی این اقدامات با موفقیت چندانی مواجه نبوده و تأثیر این اقدامات بر اقتصاد حقیقی ناامیدکننده بوده است. در عین این‌که توزیع درآمد برعکس شده است، هدف‌های مربوط به تجهیز منابع داخلی نیز تحقق نیافته است. رشد قابل توجه در صادرات نیز بعضاً به واسطه اعمال سیاست‌های اقتصادی دیگر از قبیل سوبسید و کمک مالی بوده است.

خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی یکی از اقدامات مهم مورد نظر دولت ترکیه در دهه ۱۹۸۰ بوده است. بنگاه‌های اقتصادی دولتی زیان‌های قابل توجهی داشته‌اند که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از بانک مرکزی تأمین می‌شده است. یکی از دلایل مشکل شدید مالی بخش خصوصی، قیمت‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی است که عموماً در حدی کمتر از قیمت تمام‌شده و هزینه تولید انجام می‌شده است.

در اصلاحات اقتصادی، نخستین راه حلی که برای این مسئله ارائه شد، خودکفایی مالی بنگاه‌های اقتصادی دولتی بود که این بنگاه‌ها را ناگزیر می‌ساخت که قیمت‌هایشان را براساس ساختار هزینه‌شان تعدیل کنند. در واقع، افزایش قیمت بنگاه‌های اقتصادی دولتی ابزار اصلی کاهش کسری بخش عمومی در سال ۱۹۸۰ و سال‌های بعد از آن بوده است. کاهش دستمزدهای حقیقی نیز در پایین آوردن سهم هزینه‌های بخش عمومی در محصول ناخالص ملی نیز مؤثر بوده است.

محور عمده دیگر این سیاست، محدود کردن دامنه عملیات دولت بوده است. حوزه سرمایه‌گذاری دولت باید به امور زیربنایی محدود می‌گشت و صنعت منحصراً به بخش خصوصی سپرده می‌شد. دولت

1. Opportunities for Rent-Seeking

۲. همان‌گونه که بیان شد، شاید یکی از دلایل اساسی این امر موفقیت‌آمیز بودن تجربه برزیل در مورد شرکت‌های دولتی باشد. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به: تجربه برزیل در مورد شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه، دفتر اقتصاد بین‌الملل، ۱۳۶۳.

باید خود را از قید تعلقاتی که در بخش صنعت داشت رها می‌کرد و سهام و دارایی‌های خود را به بخش خصوصی واگذار می‌کرد و به فروش می‌رسانید.^۱

۱-۴- عوامل مؤثر بر جریان خصوصی‌سازی

اگرچه جریان واگذاری کم و بیش در کلیه کشورها با فروش سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی همراه می‌شود، اما واقعیت این است که عوامل متعددی بر جریان واگذاری تأثیر می‌گذارد که در زیر به مهم‌ترین این عوامل اشاره می‌شود.^۲

۱- مهم‌ترین عاملی که بر نحوه واگذاری و توفیق امر اثر می‌گذارد، هدف دولت از محدود کردن حوزه فعالیت بخش دولتی است.

دلایلی که می‌تواند برای واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی وجود داشته باشد، عبارت است از:

- کسب درآمد برای دولت به منظور پوشش دادن هزینه‌های بودجه‌ای، کاستن از میزان کسری بودجه و در نهایت، کاهش حجم بدهی‌های داخلی و خارجی بخش دولتی؛

- تغییر ساخت اقتصاد به منظور خروج از وضعیت بحرانی و فراهم آوردن زمینه‌های لازم برای رشد و ایجاد درآمد؛

- به وجود آوردن طبقه کارآفرین خلاق برای فراهم آوردن زمینه‌ای برای بالا بردن قدرت تولیدی اقتصاد؛

- مرسوم و متداول کردن سرمایه‌گذاری غیرمستقیم به قصد تسهیل کاربرد منابع پس‌اندازی اقتصاد برای نیازهای سرمایه‌ای و ترازسازی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری.

۲- وضعیت عملکرد شرکت‌های دولتی در مقایسه با شرکت‌های خصوصی مشابه هم می‌تواند انگیزه‌ای برای کناره‌گیری دولت از فعالیت‌های خاص باشد.

۳- در مواردی نحوه عملکرد اقتصادی یک بخش، دولت را بر آن می‌دارد که به واگذاری فعالیتش در آن بخش به بخش خصوصی، مبادرت ورزد یا جریان واگذاری را کندتر یا تندتر کند.

برای مثال، اگر رکودی عارضی به یک بخش دست دهد و بخش خصوصی از آن بخش کناره‌گیری کند، بخش دولتی باید به ناچار به فعالیتش در آن بخش ادامه دهد. در این حالت، زمینه برای واگذاری نامساعد است.

ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی هر اقتصاد هم به نوبه خود بر جریان واگذاری و سرعت انتقال فعالیت از دست بخش دولتی به دست بخش خصوصی اثر می‌گذارد. عامل دیگر، ماهیت نگرش بخش خصوصی به بخش دولتی است. اگر در جامعه‌ای بخش دولتی رهبری بخش خصوصی را به عهده داشته باشد، بخش خصوصی رغبت کمتری دارد که بر جای بخش دولتی بنشیند.

ساخت و بافت بازارهای مالی در کشور به نوبه خود بر جریان واگذاری اثر می‌گذارد. هر قدر بازار مالی سازمان یافته‌تر و گسترده‌تر باشد واگذاری سریع‌تر می‌شود و حجم بزرگ‌تری از فعالیت‌ها را با سرعت بیشتر به بخش خصوصی تخصیص می‌دهد.

نیاز به سرمایه‌گذاری در سطح کلان از عوامل دیگری است که بر جریان واگذاری اثر دارد. هر قدر این نیاز ملموس‌تر باشد، سرعت اشاعه فعالیت بخش خصوصی زیادتر می‌شود، زیرا دولت نیاز به مشارکت

۱. IMF, An Overview of Turkey's Experience With Economic Liberalization and structural Adjustment P.1343.

۲. در این قسمت از گزارش تحقیقی شماره ۱۸ شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع منی ایران استفاده شده است.

مردم را بیشتر حس می‌کند.

در همین قالب، امکانات بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری هم بر جریان واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به این بخش تأثیری همه‌جانبه دارد. هر قدر این امکانات بیشتر باشد، بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در واحدهایی که زمانی در کنترل دولت قرار داشته است، راغب‌تر خواهد بود.

یکی از عوامل دیگری که بر جریان واگذاری تأثیر می‌گذارد، موقعیت عمومی اقتصاد از لحاظ حوزه‌های کسب و کار است. وقتی رکود اقتصادی برقرار باشد، یا زمانی که فعالیت‌ها روبه‌رکود بگذارد، بخش خصوصی هم خطرات محدودتری را خواهد پذیرفت و انگیزه احتیاط این بخش را از اشاعه فعالیت اقتصادی منصرف خواهد ساخت.

دست آخر، یکی از مهم‌ترین عواملی که بر جریان واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی اثر می‌گذارد وضعیت قانونی کشور است. در جایی که قوانین مالی و اقتصادی حدود و ثغور مشخص داشته باشد، بخش خصوصی با اطمینان بیشتر به سمت بخش دولتی و تحویل گرفتن فعالیت‌های اقتصادی از این بخش، روی خواهد آورد.

فصل دوم - معیارهای سنجش کارایی شرکت‌ها

اخیراً کشورها به جای توسعه بخش عمومی، توسعه بنگاه‌های خصوصی را تجویز می‌کنند و از طریق اعمال سیاست افزایش کارایی و ایجاد رقابت بین بنگاه‌های خصوصی به اهداف خود می‌رسند. اما نکته مهم در اینجا است که کارایی بخش خصوصی تا حدود زیادی در گرو کارایی بخش عمومی است، زیرا اولاً با اعمال سیاست‌های مالیاتی (برای تأمین منابع بخش عمومی) بخش خصوصی مقداری از منابع خود را از دست می‌دهد و از طرف دیگر نیز با توجه به مصرف درصد مهمی از منابع موجود کشور توسط بنگاه‌های عمومی و اختصاص کمی از آن به بنگاه‌های خصوصی، خود به خود بار ناشی از عدم کارایی بنگاه‌های عمومی، بوروکراسی حاکم در آن و روند کُند تصمیم‌گیری در این بنگاه‌ها به لحاظ هزینه فرصت منابع مصرف شده در بخش عمومی به دوش بخش خصوصی نیز هست. لذا برای درک کامل موضوع لازم است که همواره ما از دلایل عدم کارایی در بخش عمومی تصویر روشن و واضحی در ذهنمان داشته باشیم.

از نظر اقتصاددانان کارایی را می‌توان از دو بُعد مجزا مطرح نمود. اول، کارایی فنی و یا کارایی پنهان^۱ بر طبق این تعریف بنگاهی دارای کارایی فنی و یا کارایی پنهان است که بتواند حداقل منابع را برای تولید یک نوع محصول خاص به کاربرد. به عبارت دیگر، مطلب را می‌توان بدین شکل مطرح کرد که بنگاه بتواند با یک حجم مشخص از منابع حداکثر تولید را داشته باشد. بُعد دوم، کارایی تخصیص بهینه منابع را در بر می‌گیرد. طی چند سال گذشته سیستم‌های مختلفی برای اندازه‌گیری عملکرد بنگاه‌ها (خصوصی و دولتی) ابداع شده است.

به طور کلی، عناصر تشکیل دهنده سیستم اندازه‌گیری عملکرد بنگاه شامل موارد زیر است:

الف - کارایی^۲، که عبارت است از نسبت تولید به منابع مصرف شده و یا هزینه یک واحد محصول تولید (هزینه کل تقسیم بر محصول تولیدی).

1. X-efficiency

2. efficiency

ب- مؤثر بودن،^۱ که عبارت است از نحوه تطبیق کیفیت محصولات تولیدی بنگاه با استانداردهای مورد نظر دولت.

ج- اقتصادی بودن هزینه عوامل تولید بنگاه در مقایسه با هزینه برنامه‌ریزی شده (مورد انتظار).
لذا اگر I^* و I به ترتیب برابر با نهاده مورد استفاده بنگاه و نهاده برنامه‌ریزی شده باشد و همچنین Y^* و Y نیز عبارت از تولید فعلی و تولید برنامه‌ریزی شده باشد، لذا کارایی را می‌توان با نسبت Y/I ، مؤثر بودن را با Y/Y^* ، کارایی اقتصادی را با I/I^* و کارایی برنامه‌ریزی شده را با Y^*/I^* نمایش داد.

فصل سوم- مقایسه شرکت‌های تحت پوشش دولت، بنیادها و بخش خصوصی

۳-۱-۱- بررسی وضعیت عملکرد کارخانجات تولید سیمان

با توجه به این‌که تعداد شرکت‌های تحت پوشش دولتی زیادتر از سایر بخش‌هاست، از میان ۱۹ شرکت تولیدکننده سیمان در کشور دو کارخانه متعلق به بخش دولتی به نام‌های شرکت سهامی سیمان سپاهان و شرکت سهامی سیمان‌ساز و یک کارخانه به نام شرکت سهامی سیمان شرق که متعلق به بخش خصوصی و یک شرکت به نام شرکت سیمان تهران که تحت پوشش بنیاد مستضعفان و جانبازان است، انتخاب گردیده است.^۲

۳-۱-۲- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه سیمان با استفاده از معیار بهره‌وری

از نظر بهره‌وری نیروی کار شرکت سهامی سیمان تهران (بنیاد) بالاترین رقم و سپس شرکت سهامی سیمان‌ساز (دولتی)، شرکت سهامی سیمان شرق (خصوصی) و در آخر شرکت سهامی سیمان سپاهان (دولتی) قرار دارد. از نظر بهره‌وری عامل سرمایه بالاترین بهره‌وری مربوط به شرکت سهامی سیمان شرق (خصوصی) و سپس شرکت سهامی سیمان سپاهان (دولتی) و شرکت سهامی سیمان‌ساز (دولتی) و در آخر شرکت سهامی سیمان تهران (بنیاد) قرار دارد و در عمل بهره‌وری نیروی کار عامل مؤثرتری در رشد تولید به حساب می‌آید.

۳-۱-۳- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه سیمان با استفاده از معیار هزینه

هزینه تمام شده کالا و به عبارت دیگر هزینه متوسط نیز می‌تواند به عنوان معیار دیگری برای ارزیابی شرکت‌های تحت پوشش دولت و بخش خصوصی قرار گیرد، لذا، در این قسمت سعی بر آن است تا از طریق به دست آوردن شاخصی در این ارتباط نسبت به تجزیه و تحلیل مربوط به هزینه‌ها اقدام کرد.

در اینجا، رده‌بندی شرکت‌ها به لحاظ پایین بودن هزینه به این صورت در می‌آید:

۱- شرکت سیمان شرق؛

۲- شرکت سهامی سیمان تهران؛

۳- شرکت سیمان سپاهان؛

۴- شرکت سهامی سیمان‌ساز.

1. effectiveness

۲. اطلاعات مورد استفاده در تجزیه و تحلیل‌ها برای شرکت‌های دولتی از سازمان حسابرسی و برای سایر شرکت‌ها از خرد آن شرکت‌ها اخذ شده است.

شرکت اولی یک شرکت خصوصی است و شرکت دومی یک شرکت تحت پوشش بنیاد و شرکت‌های سوم و چهارم دولتی است. بنابراین، می‌توان گفت سطح هزینه متوسط در شرکت‌های خصوصی پایین‌تر است و فاصله منفی خود را تا معیار زیادتر کرده‌اند و این تفاضل در مورد هزینه‌های غیرتولیدی است که در شرکت‌های خصوصی پایین‌تر است.

۲-۳- مقایسه کارخانجات صنعت خودروسازی

با توجه به این‌که کلیه شرکت‌های خودروسازی تحت پوشش دولت هستند از میان آنها با توجه به آمار قابل دسترس، از ۱۰ شرکت خودروسازی، ۸ شرکت برای بررسی عملکرد انتخاب گردیده است.

- صنعتی خاور (شرکت سهامی عام)
- شرکت سهامی ایرانی تولید اتومبیل سایپا (عام)
- شرکت سهامی عام صنعتی تولید مرتب
- شرکت زامیاد (سهامی خاص)
- شرکت صنعتی خودروسازان ایران (سهامی خاص)
- پارس خودرو (سهامی خاص)
- شرکت شهاب خودرو ایران (سهامی خاص)
- شرکت تولیدی و صنعتی ایران کاوه (سهامی خاص)

۳-۲-۱- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه خودروسازی با استفاده از معیار بهره‌وری

همان‌طور که در گروه سیمان توضیح داده شد، برای مقایسه شرکت‌ها با استفاده از معیار بهره‌وری عوامل تولید، ابتدا باید از تولید کاپ - داگلاس استفاده کنیم و سپس با استفاده از کشش تولید نسبت به عوامل، بهره‌وری عوامل را محاسبه و مقایسه کنیم.

از نظر میانگین بهره‌وری نیروی کار و بهره‌وری سرمایه شرکت مرتب دارای بالاترین بهره‌وری عوامل تولید بین شرکت‌های مورد مطالعه بوده است. در رده‌های بعدی به ترتیب شرکت سهامی پارس خودرو و شرکت زامیاد قرار دارند و گروه صنعتی خاور و شرکت صنعتی خودروسازان هر دو در مرتبه سوم و شرکت سهامی اتومبیل سایپا و شرکت تولیدی و صنعتی ایران کاوه هر دو در موقعیت چهارم و سپس شرکت سهامی پارس خودرو در موقعیت پنجم قرار دارد.

۳-۲-۲- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه خودروسازی با استفاده از معیار هزینه

در بررسی‌هایی که در گروه سیمان انجام شد، نشان دادیم که به لحاظ ناهمگن بودن تولید از یک طرف و به لحاظ ناهمگن بودن مقیاس تولید از طرف دیگر، مقایسه هزینه متوسط عملاً غیرممکن است. اما می‌توان معیاری را در این مورد تعریف کرد، به گونه‌ای که ابتدا تابع هزینه بلندمدت کل صنعت را تخمین می‌زنیم و سپس فاصله هر کدام از شرکت‌ها را به دست می‌آوریم، اگر این تابع به صورت مثبت باشد، هزینه بالاتر و اگر به صورت منفی باشد، هزینه کمتر تلقی خواهیم کرد.

محاسبه انجام شده که شرکت‌های زیر به ترتیب دارای سطح هزینه کمتری می‌باشند:

۱- شرکت سهامی اتومبیل سایپا؛

۲- شرکت سهامی شهاب خودرو؛

۳- شرکت سهامی خودروسازان ایران؛

۴- شرکت تولیدی ایران کاوه؛

۵- شرکت سهامی تولیدی مرتب؛

۶- شرکت سهامی زامیاد؛

۷- شرکت سهامی پارس خودرو؛

۸- گروه صنعتی خاور.

۳-۳- مقایسه کارخانجات گروه فلزات

۳-۳-۱- معرفی اجمالی شرکت های گروه فلزات

در بررسی وضعیت کارخانه های گروه فلزات، هفت بنگاه دولتی، دو بنگاه تحت پوشش بنیاد مستضعفان و جانبازان و یک بنگاه بخش خصوصی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته اند که عبارت اند از:

۱- شرکت سهامی نورد و تولید قطعات فولادی؛

۲- شرکت سهامی چدن چکش خوار ایران؛

۳- شرکت سهامی گروه ماشین سازی تبریز؛

۴- کارخانه های تولیدی نورد آلومینیم شرکت سهامی خاص؛

۵- شرکت سهامی خاص آلومینیم ایران؛

۶- شرکت نورد لوله اهواز؛

۷- شرکت سهامی خاص پروفیل مدرن فلزی؛

۸- شرکت بنیاد آلومینیم ایران؛

۹- شرکت آلومکث؛

۱۰- شرکت سهامی خاص فولیران.

۳-۳-۲- مقایسه عملکرد بنگاه های مورد بررسی در گروه فلزات با استفاده از معیار بهره وری

محاسبه بهره وری نیروی کار و بهره وری سرمایه نشان می دهد که چهار شرکت، نورد لوله اهواز، کارخانه های تولیدی نورد آلومینیم شرکت سهامی خاص، شرکت آلومکث و شرکت بنیاد آلومینیم ایران دارای بالاترین بهره وری اند.

۳-۳-۳- مقایسه عملکرد بنگاه های مورد بررسی در گروه فلزات با استفاده از معیار هزینه

در این قسمت سعی می کنیم با استفاده از هزینه تمام شده کالا، معیار دیگری برای بررسی عملکرد شرکت های مورد بحث به دست دهیم.

نتیجه به دست آمده نشان می دهد که دو شرکت دولتی شرکت سهامی نورد و تولید قطعات فولادی و شرکت نورد لوله اهواز دارای کمترین هزینه هستند و پس از آنها دو شرکت تحت پوشش بنیاد و خصوصی شرکت آلومکث و شرکت سهامی خاص فولیران قرار دارند. سپس چهار شرکت دولتی شرکت سهامی چدن چکش خوار ایران، کارخانه های تولیدی نورد آلومینیم شرکت سهامی خاص، شرکت سهامی خاص پروفیل مدرن فلزی و شرکت سهامی گروه ماشین سازی تبریز در ردیف های بعدی قرار می گیرند و در نهایت دو

شرکت تحت پوشش بنیاد و دولتی شرکت بنیاد آلومینیم ایران و شرکت سهامی خاص آلومینیم ایران دارای رتبه نهم و دهم هستند.

۳-۴- مقایسه کارخانجات صنعت قند و شکر

۳-۴-۱- معرفی شرکت های انتخاب شده

برای مقایسه عملکرد شرکت های گروه قند، تعداد ۹ شرکت انتخاب گردیده است که ۴ واحد از بخش دولتی، ۴ واحد از بخش خصوصی و ۱ واحد از بخش بنیادها است که البته این انتخاب با توجه به آمار موجود، اعمال گردیده است.

شرکت های دولتی عبارت اند از: شرکت سهامی قند و رامین، شرکت قند قهستان، شرکت قند تربت جام و شرکت قند دزفول؛ شرکت های خصوصی عبارت اند از: شرکت قند بیستون، شرکت قند مرو دشت، شرکت سهامی قند پارس، شرکت قند جهان و بالاخره شرکت قند کرج که متعلق به بنیاد جانبازان و مستضعفان است.

۳-۴-۲- مقایسه عملکرد بنگاه های مورد بررسی در گروه قند و شکر با استفاده از معیار بهره وری

همان طور که در فصول گذشته عنوان شد، در اینجا ما در رابطه با اندازه گیری بهره وری بنگاه ها از تابع تولید کاب-داگلاس استفاده می کنیم. این انتخاب به دلیل مشکل کمبود اطلاعات و آمار است و ماناگزیر به استفاده از این معیار شده ایم.

در جدول زیر نتایج به دست آمده از محاسبه بهره وری نیروی کار و بهره وری سرمایه نشان داده شده است:

نام شرکت ها	رتبه بهره وری عامل کار	رتبه بهره وری عامل سرمایه	میانگین
۱- شرکت سهامی تصفیه قند و رامین	۹	۱	۵
۲- شرکت سهامی عام قند قهستان	۵	۶	۵/۵
۳- شرکت سهامی خاص قند تربت جام	۴	۲	۳
۴- شرکت قند دزفول (سهامی خاص)	۶	۵	۵/۵
۵- شرکت قند کرج	۲	۸	۵
۶- شرکت قند پارس	۸	۴	۶
۷- شرکت قند مرو دشت	۷	۷	۷
۸- شرکت قند بیستون	۱	۹	۵
۹- شرکت قند نقش جهان	۳	۳	۳

اگر در کل بخواهیم بهره وری شرکت ها را مقایسه کنیم، شرکت های دولتی از نظر بهره وری عامل سرمایه موفق تر از بخش خصوصی است ولی از نظر عامل نیروی کار بخش خصوصی بهتر عمل کرده است. با توجه به میانگین بهره وری عامل کار و سرمایه رده بندی شرکت ها در ستون آخر جدول آمده است که شرکت قند تربت جام (دولتی) و قند نقش جهان (خصوصی) مساوی و در مرتبه اول قرار می گیرند، یعنی

بالاترین بهره‌وری را در کل دارند. بعد از آن، شرکت قند کرج (بنیاد)، بیستون (خصوصی) و ورامین (دولتی) در یک ردیف و در موقعیت دوم قرار دارند و شرکت‌های قند دزفول (دولتی)، قهستان (دولتی)، پارس (خصوصی) و مرودشت (خصوصی) در رده بعدی قرار دارند.

۳-۴-۳- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه قند و شکر با استفاده از معیار هزینه محاسبه معیار فوق نشان داده که شرکت‌های زیر به ترتیب دارای کمترین هزینه بوده‌اند.

۱- شرکت قند بیستون؛

۲- شرکت سهامی عام قند قهستان (دولتی)؛

۳- شرکت سهامی تصفیه قند ورامین (دولتی)؛

۴- شرکت قند پارس (خصوصی)؛

۵- شرکت قند کرج (بنیاد)؛

۶- شرکت قند نقش جهان؛

۷- شرکت قند مرودشت؛

۸- شرکت سهامی خاص قند تربت جام (دولتی)؛

۹- شرکت قند دزفول (دولتی).

۳-۵- مقایسه کارخانجات صنعت نساجی

۳-۵-۱- آشنایی با شرکت‌های انتخاب شده

برای مقایسه عملکرد بنگاه‌های صنعت نساجی، از هفت کارخانه دولتی، هشت کارخانه تحت پوشش بنیاد و دو کارخانه خصوصی اطلاعات جمع‌آوری شد، اما به علت نقص آمار در مرحله مقایسه تنها پنج کارخانه دولتی، چهار کارخانه تحت پوشش بنیاد و دو کارخانه خصوصی بررسی شدند که عبارت‌اند از:

- شرکت بافکار (سهامی عام) (دولتی)؛

- شرکت کنف کار (دولتی)؛

- گونی بافی قائم شهر (سهامی خاص) (دولتی)؛

- شرکت سهامی عام نساجی قائم شهر (دولتی)؛

- شرکت سهامی فرش ایران (دولتی)؛

- شرکت ری (ریسندگی و بافندگی) (بنیاد)؛

- شرکت صنعتی جهان (بنیاد)؛

- شرکت شهید بهشتی گرگان (بنیاد)؛

- شرکت پاکریس (ریسندگی و بافندگی) (بنیاد)؛

- شرکت چیت‌سازی بهشهر (خصوصی)؛

- شرکت کارخانجات ساویسا (سهامی خاص) (خصوصی).

۳-۵-۲- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه نساجی با استفاده از معیار بهره‌وری

نتیجه به دست آمده از محاسبه فوق به شرح زیر است:

بهره‌وری نیروی کار		نوع شرکت	نام شرکت
رتبه شرکت از نظر بهره‌وری	مقدار بهره‌وری		
۱	۹/۹۲۳	بنیاد	شرکت شهید بهشتی گرگان
۲	۵/۶۹۶	خصوصی	شرکت کارخانجات ساویسا (سهامی خاص)
۳	۴/۱۹۹	خصوصی	شرکت چیت سازی بهشهر
۴	۴/۱۱۰	دولتی	شرکت بافکار (سهامی عام)
۵	۳/۸۹۰	بنیاد	شرکت پاکریس (ریسندگی و بافندگی)
۶	۲/۹۵۰	دولتی	شرکت سهامی عام نساجی قائم شهر
۷	۲/۴۰۰	بنیاد	شرکت صنعتی جهان
۸	۲/۰۳۵	بنیاد	شرکت ری (ریسندگی و بافندگی)
۹	۱/۸۷۷	دولتی	شرکت سهامی فرش ایران
۱۰	۱/۶۹۱	دولتی	گونی بافی قائم شهر (سهامی خاص)
۱۱	۱/۶۸۵	دولتی	شرکت کنف کار

۳-۵-۳- مقایسه عملکرد شرکت‌های مورد بررسی در گروه نساجی با استفاده از معیار هزینه

نتیجه به دست آمده از محاسبه معیار فوق به شرح زیر است:

رتبه شرکت از نظر کمتر بودن هزینه	نام شرکت
۸	۱- شرکت بافکار (سهامی عام) (دولتی)
۹	۲- شرکت کنف کار (دولتی)
۷	۳- گونی بافی قائم شهر (سهامی خاص) (دولتی)
۶	۴- شرکت سهامی عام نساجی قائم شهر (دولتی)
۱	۵- شرکت سهامی فرش ایران (دولتی)
۱۰	۶- شرکت ری (ریسندگی و بافندگی) (بنیاد)
۱۱	۷- شرکت صنعتی جهان (بنیاد)
۲	۸- شرکت شهید بهشتی گرگان (بنیاد)
۳	۹- شرکت پاکریس (ریسندگی و بافندگی) (بنیاد)
۴	۱۰- شرکت چیت سازی بهشهر (خصوصی)
۵	۱۱- شرکت کارخانجات ساویسا (سهامی خاص) (خصوصی)

۳-۶- مقایسه کارخانجات صنعت تولید ماشین‌آلات صنعتی

۳-۶-۱- آشنایی با شرکت‌های تولید ماشین‌آلات صنعتی

با توجه به امکان دسترسی به اطلاعات و آمار مورد نیاز و همچنین مدنظر قرار داشتن نوع تولیدی شرکت‌ها در این گروه، پانزده شرکت از شرکت‌های دولتی و دو شرکت تحت پوشش بنیادها و نیز دو شرکت از بخش خصوصی انتخاب گردیده‌اند که اسامی آنها به شرح زیر است:

- ۱- شرکت کمباین سازی ایران (سهامی عام) (دولتی)؛
- ۲- شرکت ریخته گری تراکتور سازی ایران (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۳- شرکت سهامی خاص تراکتور سازی ایران (دولتی)؛
- ۴- کمپرسور سازی تبریز (شرکت سهامی عام) (دولتی)؛
- ۵- شرکت صنایع پمپ سازی ایران (پمپیران سهامی عام) (دولتی)؛
- ۶- شرکت ماشین سازی اراک (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۷- شرکت مشعل سازی ایران (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۸- شرکت باتله (دولتی)؛
- ۹- شرکت صانع (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۱۰- شرکت چرخشگر (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۱۱- ایران وانت (شرکت سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۱۲- شرکت مهندسی فیروز (دولتی)؛
- ۱۳- شرکت هیکو (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۱۴- شرکت ماشین سازی پارس (سهامی خاص) (دولتی)؛
- ۱۵- شرکت لیفتراک سازی سهند (سهامی عام) (دولتی)؛
- ۱۶- شرکت پمپ پارس (بنیاد)؛
- ۱۷- شرکت بنیاد موتور ایران (سهامی خاص) (بنیاد)؛
- ۱۸- شرکت تولید لوازم برق اتومبیل تندر (سهامی خاص) (خصوصی)؛
- ۱۹- شرکت مامر سید با مسئولیت محدود (خصوصی).

نتیجه به دست آمده از محاسبه معیار بهره‌وری در جدول زیر آمده است:

ردیف	نام شرکت	نوع شرکت	رتبه از نظر بهره‌وری نیروی کار	رتبه از نظر بهره‌وری سرمایه	رتبه از نظر بازده
۱	شرکت سهامی کمباین سازی ایران	دولتی	۷	۴	۱۱
۲	شرکت سهامی خاص تراکتور سازی ایران	دولتی	۱۲	۱۱	۱۵
۳	شرکت سهامی کمپرسور سازی تبریز	دولتی	۴	۱۶	۲
۴	شرکت سهامی صنایع پمپ ایران	دولتی	۲	۱۷	۱
۵	شرکت سهامی ماشین سازی اراک	دولتی	۸	۹	۵
۶	شرکت سهامی مشعل سازی ایران	دولتی	۱۷	۲	۱۴
۷	شرکت سهامی باتله	دولتی	۱۶	۶	۹
۸	شرکت سهامی صانع	دولتی	۱۳	۱۰	۱۶
۹	شرکت سهامی چرخشگر	دولتی	۱	۱۲	۳
۱۰	شرکت سهامی ایران وانت	دولتی	۶	۵	۴
۱۱	شرکت سهامی مهندسی فیروز	دولتی	۱۴	۴	۱۲
۱۲	شرکت سهامی هیکو	دولتی	۱۸	۷	۱۷
۱۳	شرکت سهامی ماشین سازی پارس	دولتی	۱۵	۸	۶
۱۴	شرکت سهامی لیفتراک سازی سهند	دولتی	۳	۱۵	۷
۱۵	شرکت سهامی پمپ پارس	بنیاد	۱۰	۳	۴
۱۶	شرکت سهامی بنیاد موتور ایران	بنیاد	۱۱	۱	۱۰
۱۷	شرکت سهامی لوازم برق اتومبیل تندر	خصوصی	۵	۱۳	۱۳
۱۸	شرکت مامر سید	خصوصی	۹	۱۴	۶

۳-۶-۲- مقایسه عملکرد بنگاه‌های مورد بررسی در گروه تولید ماشین‌آلات صنعتی با استفاده از معیار هزینه نتیجه به دست آمده نشان می‌دهد که در مجموع شرکت‌های تحت پوشش بنیادها به طور متوسط با رتبه ۵/۵ کمترین هزینه نسبت به معیار تعریف شده و شرکت‌های تحت پوشش دولت به طور متوسط با ۹/۹۳ در موقعیت دوم و شرکت‌های خصوصی در موقعیت سوم قرار دارد. نتایج این قسمت با نتایج قسمت بهره‌وری سازگاری دارد.

۳-۷-۱- مقایسه کارخانجات بخش دولتی در صنایع مختلف با همدیگر

۳-۷-۱-۱- تابع تولید صنایع مختلف شرکت‌های دولتی

توابع تولید برای ۹ گروه صنعتی محاسبه شده و نتایج آن در جدول زیر آمده است.

رتبه از نظر بازدهی	رتبه از نظر بهره‌وری نیروی سرمایه	رتبه از نظر بهره‌وری نیروی کار	بازدهی نسبت به مقیاس	بهره‌وری عامل سرمایه	بهره‌وری عامل کار	نوع صنعت	ردیف
			۰/۹۷۴	۰/۰۰۵۴۱	۶/۸۱	کل شرکت‌ها	۱
۲	۵	۳	۱/۰۰۴	۰/۰۰۴۶	۶/۶۸	ماشین‌آلات	۲
۲	۶	۱	۱/۰۰۴	۰/۰۰۲۵	۱۴/۵۴	فلزات	۳
۲	۷	۶	۱/۰۰۴	۰/۰۰۱۱۲	۳/۹۷	سیمان	۴
۳	۱	۹	۰/۹۹۴	۰/۰۰۹۳	۱/۴۶	نساجی	۵
۵	۲	۴	۰/۸۲۷	۰/۰۰۶	۵/۹۵	خودروسازی	۶
۴	۴	۵	۰/۹۳۷	۰/۰۰۵	۴/۴۶	قندوشکر	۷
۱	۳	۲	۱/۲۲	۰/۰۰۵۵	۹/۴۳۶	مواد غذایی	۸
۶	۹	۸	۰/۴۴۸	۰/۰۰۰۲۵	۱/۶۹۴	ساختمان	۹
۷	۸	۷	۰/۴۲۷	۰/۰۰۰۰۵۷	۱/۹۸۵	دام	۱۰

ملاحظه می‌شود که شرکت‌های دولتی در مقایسه با یکدیگر در بخش مواد غذایی دارای بالاترین بهره‌وری متوسط است ولی از نظر سرمایه صنعت نساجی و از نظر بهره‌وری نیروی کار صنعت فلزات دارای بالاترین بهره‌وری است. بازدهی نسبت به مقیاس در صنعت مواد غذایی دارای بالاترین رقم است و در عین حال دو گروه ساختمان و دام از هر حیث دارای کمترین کارایی و بازده است.

فصل چهارم - ارزیابی سیاست‌های قانون‌گذاری

۴-۱- دلایل قانون‌گذاری

- وجود قدرت انحصاری
- محاسبه هزینه‌های اجتماعی
- جبران اطلاعات ناقص

۴-۲- روش های قانون گذاری

۴-۲-۱- هزینه نرخ گذاری خدمات^۱

این سیستم به طور مشترک برای قیمت گذاری در صنعت برق و صنایع تلفن راه دور و داخل خطوط هوایی، کمپانی های حمل و نقل جاده ای و راه آهن به کار رفته است. در اصل، قانون گذار یک درآمد مورد نیاز را بر اساس هزینه های محاسبه شده بنگاه ها در یک سال مورد آزمایش تعیین می نماید.

فرض شود که مقادیر ارزش بازاری و حسابداری دارایی ها برابرند، فرایند نرخ بازدهی قانونی معادل هزینه های سرمایه ای بنگاه هاست، بنابراین، سطح قیمت ها مساوی هزینه های متوسط بلندمدت بنگاه است. رفتارهای ضد انحصاری زمانی شکل می گیرد که در یک مفهوم کلی، انحصارگر نمی تواند قیمت را مساوی هزینه نهایی قرار دهد.

۴-۲-۲- قرار دادن مبنای تاریخی برای سقف قیمت

این سیستم هنگام جیره بندی در زمان جنگ به کار می رفته و به طور مثال با کنترل قیمت تولیدات نفتی و خدمات بیمارستانی مورد استفاده قرار می گرفته است.

سقف قیمت همواره باید تعدیل گردد و گرنه فی المثل در مواجهه با محصولات جدید، تقاضا تغییر می کند و ضرورتاً نتیجه آن کمبودها و کاهش کیفیت کالاها و خدمات می گردد.

۴-۲-۳- صدور مجوزها

سازمان ها و وظیفه دارند که هرگاه کمبودی در عرضه کالا به وجود آمد، سیستم هایی را گسترش دهند که بعد از آگاهی از تقاضای مردم، آنها را در یک انتخاب بین تقاضاها مختار سازد.

این سیستم اولاً نیاز دارد که حدود کالاها را از لحاظ فنی تأمین نماید و سپس با به کار بردن استانداردهایی از فساد آنها جلوگیری کند. سرانجام، انتخاب سازمان ها از درخواست های رقابتی باعث می گردد که به بهترین نحو به عموم خدمات رسانده شود.

۴-۲-۴- وضع قانون استاندارد

قانون گذاران استانداردهای زیادی را مثلاً برای شیوه های تولیدی و یا محصولاتی که آلودگی را از بین ببرد یا کاهش دهد، به کار می برند. استانداردها به نوبه خود مستلزم آن است که قانون گذار اطلاعات وسیعی را از بخش هایی چون صنعت، گروه های مصرف کننده، عرضه کنندگان مشتریان، شاغلین، قسمت های دیگر دولت و مانند آن کسب نمایند. در واقع، قانون گذار با این سوالات روبه روست:

۱- آیا استاندارد به طور مستقیم زیان مربوطه را کنترل می کند (نظیر ظرفیت آلودگی) یا یک جانشین را برای

تخلیه این آلودگی ها و کنترل آن به وجود می آورد (مثل سولفور موجود در زغال سنگ)؟

۲- چگونه استاندارد دقیق می شود؟

۴-۳- بررسی اثر اخذ عوارض زیربنای ساختمان و سرمایه گذاری های دولت بر فعالیت های بخش خصوصی در

مسکن شهر تهران

با توجه به مدل هایی که مرور کردیم، دیدیم که وضع عوارض صدور پروانه های ساختمانی در سرمایه گذاری های بخش خصوصی مؤثر است ولی عامل محدودکننده ای به شمار نمی رود، چون اندازه

ضریب آن اندک است ولی بالاخره در تخصیص منابع مؤثر است. همین طور در مدل دوم، گرچه رابطه‌ای مثبت بین متوسط عوارض زیربنای ساختمان و شاخص بهای مسکن وجود دارد ولی تاثیر این متغیر بر شاخص بهای مسکن نسبت به حجم تأثیر سایر متغیرها محدودتر است.

اما دخالت‌های دولت به صورت وضع قوانین و مقررات از جمله مقررات مربوط به صادرات و واردات مصالح ساختمانی و یا سیاست‌های تشویقی و یا دخالت در سیستم توزیع و یا دخالت به صورت ایجاد سازمان‌ها و نهادهایی برای کنترل فعالیت‌های ساختمانی مانند تأسیس سازمان زمین شهری و یا دفاتر صدور اجازه نامه خرید مسکن، زیر نظر وزارت مسکن و شهرداری که بر اساس لایحه «نحوه انجام معاملات واحدهای مسکونی» مصوب ۱۳۶۰/۴/۱۴ است (طبق طرح مذکور در شهرهایی که وزارت مسکن و شهرسازی و یا هر مرجعی است که این وزارتخانه تعیین می‌کند که در تهران این طرح با تأسیس دفتر صدور اجازه نامه خرید مسکن به مرحله اجرا در آمد) و یا دخالت به صورت محدود کردن یا توسعه اعتبارات به منظور احداث واحدهای مسکونی بیشترین تأثیر را بر فعالیت‌های ساختمانی دارد.

گرچه کلیه این امور برای به نظم درآمدن جامعه و قانونمند کردن آن صورت می‌گیرد، لیکن ذکر این مطلب که در واقع هدف این قسمت از تحقیق نیز بوده آن است که تصویب و اعمال قوانین توسط دولت چه در زمینه مسائل اقتصادی و چه در زمینه مسائلی که حتی تا اندازه زیادی به طور ظاهر با مسائل اقتصادی فاصله دارند همه و همه دارای آثار مشهود و غیر مشهودی در اوضاع و احوال اقتصادی جامعه است.

این قسمت از بحث به گونه‌ای انتخاب گردیده است که آمار و اطلاعات کمی راجع به اهداف آن وجود داشته باشد ولی سیاست‌های مشابه بسیاری نیز وجود دارند که به منظور قانونمند کردن جامعه اعمال می‌شوند. ولی نتایج آن به دلیل فقدان آمار و اطلاعات لازم قابل بحث به طور کمی نیست. در گزارش‌های بعدی در مورد مبانی regulation و deregulation و بعضی از دیگر سیاست‌های مشابه این امر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۴-۴- بررسی تأثیر قانون و مقررات بر فعالیت شرکت‌های دارویی

بعد از انقلاب اسلامی، دولت به منظور کوتاه کردن دست شرکت‌های چند ملیتی دارویی در کشور اقدام به ملی کردن صنایع دارویی کرد و به دنبال آن نظام نوین دارویی تحت عنوان طرح ژنریک با اهداف متعددی از جمله خودکفایی در تولید دارو به اجرا درآمد و در همین زمینه، دولت امر تولید و توزیع و واردات دارو و مواد اولیه دارویی و قیمت‌گذاری دارو را به طور مستقیم و غیر مستقیم (از طریق وزارت بهداشت و درمان) به عهده گرفت و نیز (از طریق وضع قوانین و مقررات توسط وزارت بهداشت و درمان) در امر تولید و واردات دارو دخالت کرد.

باید گفت، اگر چه هدف خودکفایی در تولید دارو و هدف ایده‌آلی است، اما قوانین و مقررات عمده‌ای که دولت به طور مستقیم از طریق اعمال نظر وزارت بهداشت و درمان برای رسیدن به این هدف وضع کرده (به منظور افزایش تولید و تشویق سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در این صنعت) این صنعت را نسبت به عوامل یاد شده (میزان ارزش تخصیصی و مواد اولیه وارداتی و نرخ ارزش تخصیصی) آسیب‌پذیر کرده است، به طوری که با توجه به حساسیت تولید دارو و نیاز شدید جامعه به این کالا در نهایت منجر به این شد که دولت برای سرپا نگه داشتن این صنعت هر چه بیشتر ارزش به آن تزریق کند (ارز با نرخ ۷۰ ریال).

بر اساس اطلاعات موجود ارزش تخصیصی به واردات دارو و مواد اولیه دارویی از ۳۵۷ میلیون دلار در سال ۱۳۵۷ به ۸۶۷ میلیون دلار در سال ۱۳۶۲ افزایش یافت (۸۷ درصد افزایش طی ۶ سال) و در رابطه با مواد اولیه ارزش تخصیصی از ۷۱ میلیون دلار در سال ۱۳۵۶ به ۲۷۴ میلیون دلار در سال ۱۳۷۰ افزایش یافته است (۲۸۶ درصد افزایش). البته اگر چه ارزش ریالی تولیدات نیز در این مدت افزایش زیادی داشته است و از ۲۲۶۲۱ میلیون ریال در سال ۵۶ به ۱۶۰۷۹۲ میلیون ریال در سال ۱۳۷۰ رسیده است (۶۱۰ درصد افزایش) نشان می‌دهد کشور عملکرد خوبی در تولید دارو داشته است.

اما باید گفت که مقداری از این افزایش ارزش تولیدات ناشی از افزایش قیمت دارو طی این دوره است و از طرفی چون کلیه مواد اولیه مورد نیاز تولید دارو باید از خارج کشور وارد شود (به اظهار کلیه مدیران شرکت‌های دارویی و نیز مسئولان اطلاعات و آمار دارویی در وزارت بهداشت و درمان) این امر نشان‌دهنده آسیب‌پذیری شدید صنایع تولید دارو در کشور نسبت به واردات مواد اولیه دارو است و از طرفی چون مواد اولیه دارویی به جز در سال ۱۳۷۰ با نرخ ارز ۷۰ ریال در اختیار شرکت‌ها گذاشته می‌شود تا حدود زیادی کارایی و یا عدم کارایی این شرکت‌ها در تولید دارو مخفی مانده است.

اصولاً نوسان تولید شرکت‌های دارویی صرفاً بستگی به میزان ارزش تخصیصی و مواد اولیه و نرخ ارز تعیین شده برای واردات مواد اولیه دارد، به طوری که به گفته مدیران شرکت‌ها هر گاه ارزش تخصیصی به آنها افزایش یافته، تولید آن نیز به تبع افزایش یافت و به عکس و مطرح می‌کنند که به علت نیاز به مواد اولیه وارداتی و نیز کافی نبودن ارزش تخصیصی به آنها اکثر شرکت‌ها زیر ظرفیت خود کار می‌کنند (ظرفیت ۵۰ تا ۶۰ درصد).

به طرز کلی چون هیچ برنامه خاصی برای بهبود کیفیت تولیدات به منظور رقابت با تولیدات خارجی وجود نداشته است، تولیدات این شرکت‌ها نه تنها برای مصرف داخلی کفایت نمی‌کند بلکه کاملاً نسبت به حجم ارز و نرخ آن آسیب‌پذیرند و توان رقابت با شرکت‌های خارجی را ندارند. در رابطه با آسیب‌پذیری این شرکت‌ها (مخصوصاً شرکت‌های دولتی که بیشتر تحت حمایت دولت بوده‌اند) مدیران آنها مطرح می‌کردند که اگر قرار باشد مواد اولیه با ارز شناور و یا رقابتی در اختیار آنها قرار گیرد (باتوجه به مقررات جدید وزارت بهداشت و درمان در سال ۱۳۷۱-۱۳۷۲) آنها با بحران نقدینگی مواجه خواهند شد، کما این که در حال حاضر نیز با بحران نقدینگی مواجه شده‌اند و نیاز شدید به تسهیلات اعتباری دارند، در غیر این صورت قادر به ادامه تولید نخواهند بود.

خلاصه کلام آن که صنعت دارو به اقتضای حساسیت تولیداتش و نیاز جامعه در دهه ۱۳۶۰-۱۳۷۰ مکرراً از طریق دخالت‌های مستقیم دولت (ملی کردن صنایع) و دخالت‌های غیرمستقیم (وضع قوانین و مقررات توسط وزارت بهداشت و درمان در رابطه با میزان ارزش تخصیصی به مواد اولیه دارویی و واردات و نرخ ارزش تخصیصی و نیز مقررات خاص در رابطه با ایجاد یا عدم ایجاد تسهیلات در دادن موافقت‌های اصولی) تحت تأثیر قرار گرفته و به صنعتی کاملاً آسیب‌پذیر تبدیل گردیده است و در نهایت این نرخ ارز است که قیمت دارو را تعیین می‌کند.

در ضمن، اگر چه تولیدات دارو در این دهه افزایش داشته است. اما به همراه آن شاهد افزایش چشمگیر واردات مواد اولیه بوده‌ایم. به طوری که جایگاه ایران در تقسیم‌بندی سازمان ملل از نظر تولید دارو چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن و در سال ۱۳۷۰ جایگاه فرمولاسیون (ساخت محصول نهایی) است، در حالی که برای تحول در تولید دارو لازم است که از مرحله فرمولاسیون به تولید مواد اولیه و حد واسطه رسید.