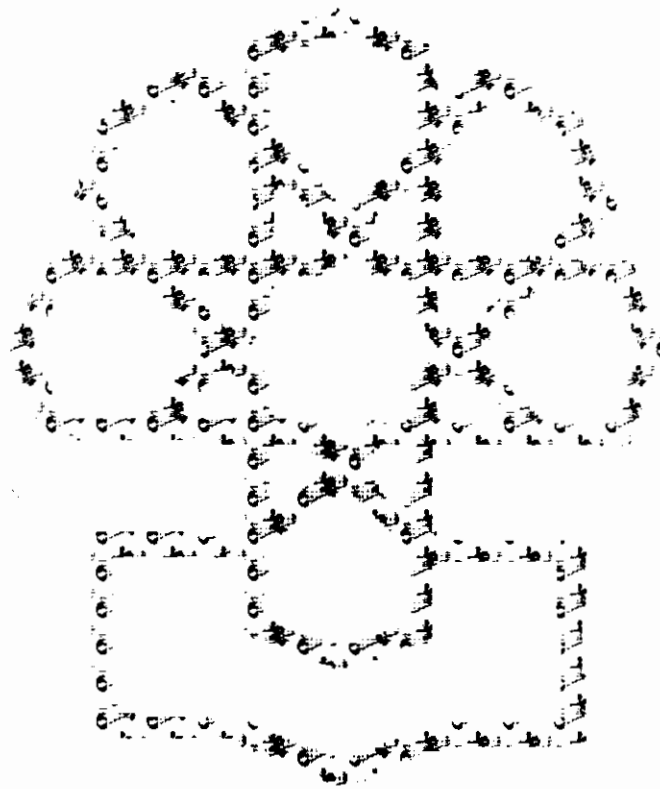




دولت یا بخش خصوصی



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۷

کار: دفتر بررسی‌های سیاسی و اجتماعی

این متن ترجمه‌ای است از بخشی از مقاله کتاب State or Private Control که بنا بر درخواست آقای سیدمصطفی سیدهاشمی نماینده مردم محترم مراغه و عجب شیر انجام شده است.

کد گزارش: ۱۳۰۴۲۱۷

بسمه تعالی

دولت یا بخش خصوصی

کد گزارش: ۱۳۰۴۲۱۷

جدول ۲-۹ نشان می‌دهد که خصوصی سازی (گزینه‌های ۲ و ۳، ۵ و ۶) معمولاً در مقایسه با غمگنکرد انحصاری تحت کنترل دولت (گزینه‌های ۱ و ۴)، فرصت بهتری را برای بالا بردن بهزیستی اقتصادی فراهم می‌آورد. حتی وقتی که خصوصی سازی محدود هم به مرحله اجرا گذاشته شود، هنوز احتمال بهبود و بالا رفتن بهزیستی اقتصادی وجود دارد. برای مثال، این احتمال وجود دارد که چنین عملکردی از انتقال به مالکیت (بخش) خصوصی نفع برد، بدون آن‌که تدابیری هم برای افزایش رقابت (گزینه سوم) اتخاذ شده باشد یا این‌که از این راه می‌توان به منفعت رسید که شرکت را در کنترل دولت باقی گذارد، اما هم‌زمان رقابت افزایش یابد (گزینه دوم). البته بهترین فرصت برای پیشبرد و ترقی بهزیستی اقتصادی معمولاً از آن نوع برنامه خصوصی سازی نتیجه می‌شود که هم تولید را از مالکیت دولتی خارج سازد و هم به محیط و فضای رقابت‌انگیز (گزینه‌های ۵ و ۶) بهبود می‌بخشد.

اما این‌که بهزیستی اجتماعی تا چه وسعت بهبود خواهد یافت، مسئله‌ای است که به ویژگی‌های شرکت خصوصی سازی شده بستگی دارد. هر زمان که کنترل عملیات شرکت برای دولت دشوار گردد، در آن صورت در اثر انتقال مالکیت آن به بخش خصوصی بیشترین منفعت حاصل خواهد آمد. منافع حاصل از رقابت هم موقعی به حداکثر خواهد رسید که نیروهای بازار نقشی بسیار جزئی ایفا کرده باشند. براساس این معیار (چنین می‌توان گفت که) بیشترین پیشرفت برای رفاه در انگلستان بر اثر خصوصی سازی خدمات بهداشتی و آموزشی حاصل خواهد آمد.

این موضوع برای هر دولتی که قصد فروختن شرکت‌های دولتی شرکت‌هایی که در مالکیت دولت هستند را داشته باشد، وضعیت دشواری پیش می‌آورد. بی‌دغدغه‌ترین شرکت‌ها برای فروش، آن دسته از شرکت‌ها هستند که خریداران احتمالی (بالمقوه) آنها بتوانند به سهولت آتی خود را ارزیابی کنند. این‌گونه فعالیت‌ها احتمالاً در فضایی اتفاق می‌افتد که شرکت‌های دولتی هم‌زمان در بخش بازار مشغول به فعالیت باشند و شرکت (مدنظر) کفایت‌مندان اداره شود و به‌نحوه کارآمدی در بازارهای داخلی و خارجی رقابت کند. در چنین شرایطی، حاصل رفاه بالمقوه در پایین‌تر سطح (ممکن) خواهد بود.

نحوه خصوصی سازی هر شرکت نیز بر بهزیستی اقتصادی اثرگذار است. چنین خطری وجود دارد که منافع بالمقوه (ناشی از) انتقال مالکیت به حداکثر نرسد. برای مثال، اگر دولتی قصدش آن باشد که دریافتی حاصل از فروش یک شرکت را به حداکثر برساند لاجرم آن شرکت را با همه حقوق انحصاری اش - (به‌طور دست‌نخورده) خواهند فروخت. با بررسی British telecom (BT)، شرکت تلفن انگلیس، می‌توان مشکل دیگری را نشان داد. اعتقاد بر این بوده است که تأمین تلفن‌های همگانی، تأثیر مثبتی به وجود خواهد آورد. درآمد این تلفن‌ها، تا پیش از خصوصی سازی، ۷۵ میلیون پوند بود و هزینه عرضه آن هم بر ۱۲۵ میلیون پوند بالغ می‌شد. هر شرکت خصوصی (طبیعتاً) جلوی چنین فعالیت‌های ضرر آفرینی را خواهد گرفت. دولت انگلیس بدین‌گونه از این مشکل جلوگیری به عمل آورد که به شرکت تلفن خصوصی سازی شده انگلیس

(BT) دستور داد که شبکه‌ای از تلفن‌های همگانی را برای خود حفظ و نگهداری کند. دولت انگلیس می‌توانست، به‌عنوان گزینه‌ای برای حفظ نقش نظارتی، پیمان یا قراردادی را در اختیار شرکت تلفن خصوصی سازی شده انگلیس (BT) (و یا هر عرضه‌کننده ارزان‌قیمت‌تر) قرار دهد که این شرکت براساس آن بتواند تلفن‌های همگانی را حفظ و گسترش دهد. چنین عملی، نقش دولت در تأمین بودجه و کنترل عملکرد پیمانکار را محدود می‌ساخت. در حالی که دستیابی جامعه به منافع خارجی یا بیرونی را تضمین می‌کرد. مثلاً، آموزشی را می‌توان بدون لطمه زدن به استدلالات را «صحت یا عدم صحت دعوی ارزشی آن»^۱ خصوصی سازی کرد. دولت می‌تواند آموزش را اجباری ساخته و استانداردهایی هم وضع کند. در حالی که عرضه را به بخش خصوصی واگذار کند. همچنین این احتمال وجود دارد که عرضه بودجه‌ای به شکل بن‌های آموزشی که شاگردان بتوانند آنها را در مدارس مورد انتخاب والدین‌شان به پول نقد تبدیل کنند. فشارهای رقابت‌انگیز به وجود آورد.

خصوصی‌سازی در عمل

هنوز بسیار زود است که درباره موفقیت سیاست‌های خصوصی‌سازی اوایل دهه ۸۰ میلادی داوری کرد. استنباطات مقدماتی حکایت از آن دارد که بعضی شرکت‌ها، با تحول و بهبود کلی در فعالیت اقتصادی، عملکردشان را به مراتب بیشتر از حدی که انتظار می‌رفت، بهبود بخشیدند. البته، این احتمال هست که منافع بهزیستی حاصله (آنها) کمتر از آن حد نصاب - حداکثر - بوده است. از آنجا که برنامه‌های خصوصی‌سازی به دفعات در انعکاس انگیزه‌های اقتصادی ناتوان مانده‌اند، این برنامه‌ها در عوض بر مبنای مصلحت سیاسی گزینش شده‌اند.

در پس برنامه خصوصی‌سازی انگلستان، اهداف گوناگونی وجود دارد که کارایی اقتصادی هم‌طراز با اهدافی چون وسعت بخشی به مالکیت سهام، تولید درآمد با هدف کاهش نیاز به قرض گرفتن بخش دولتی (PSBR) و کاهش قدرت اتحادیه‌های صنفی قرار می‌گیرد. در نتیجه، هرگاه به خصوصی‌سازی از منظر بالا بردن (افزایش) رفاه اقتصادی نگریسته شده، شکل آن نامتناسب بوده است. این نامتناسب بودن، تا حدودی، از سرعت این برنامه ناشی بوده است (تا پایان سال ۱۹۸۷ میلادی انتظار می‌رفت که $\frac{2}{5}$ صنایع دولتی سال ۱۹۷۹ میلادی به فروش خواهد رفت). بنابراین خصوصی‌سازی برای به دست آوردن همکاری مدیریت موجود به امتیازات (یا توافقاتی) نیاز دارد. کی^۲ و تامسون^۳ این چنین گفته‌اند:

پارادوکس (یا تناقض) خصوصی‌سازی این است که این دیدگاه که خصوصی‌سازی به کارایی اقتصادی کمک می‌کند و بر آن تأثیر می‌گذارد، از این اعتقاد منشعب شده است که مدیران بخش خصوصی تابع مقررات (نظم و ترتیب‌ها) و انگیزه‌های متفاوت و حتی دشوارتر از همتایان‌شان در بخش دولتی هستند... اما بدون توافق و دستیافت همین مدیران، هر نوع خصوصی‌سازی، فعالیتی دشوار و طولانی است (صفحه ۱۸، ۱۹۸۶ میلادی).

در نتیجه، در حالی که هیچ‌گونه نشانه واضحی وجود ندارد که نشان دهد برنامه خصوصی‌سازی انگلیس به بهزیستی اقتصادی ضرر زده باشد، [اما] چنین به نظر می‌رسد که پیشرفت رفاه به نحو غیر ضروری محدود

1. Merit good
2. Kay
3. Thompson

شده است.

خصوصی سازی در انگلیس غالباً فروش شرکت های دولتی را در بر می گیرد. در حالی که فضای باز اندکی را برای رقابت به همراه آورده است. شرکت تلفن انگلیس (BT) به بخش خصوصی واگذار شد. به طوری که ماهیت انحصاری آن اساساً تغییر نکرد. مرکوری تنها شرکتی است که برای رقابت کردن تا سال ۱۹۸۹ میلادی پروانه دریافت کرد. این مجوز [در تعارض با چهار شرکتی است که برای رقابت با NTT در ارتباطات راه - دور ژاپن پروانه دریافت کرده بودند. مشابهاً خطوط هوایی انگلیس به دلیل آن که ملزم شد از مرجع هواپیمایی کشوری پروانه فعالیت دریافت کند، از رقابت کردن در بسیاری از مسیرها بازماند. گفتنی است که مرجع فوق در زمینه اعطای پروانه بسیار باز دارنده و دست و پاگیر و بسیار سخت عمل می کند. به علاوه دولت آن دسته از شرکت هایی را که منافع بالقوه ناشی از خصوصی سازی آنها در پایین ترین سطح بوده اند، به فروش رسانیده است. برای مثال، جاگوار، هوا - فضای انگلیس، بازربری ملی و نفت بریت تا پیش از خصوصی سازی - علی رغم این که از حمایت داخلی اندکی برخوردار بودند - تابع رقابت متمر شمردی بودند. مقررات زدایی و کار با پیمانکاران خارجی در حیطه های فعالیت دولت کمتر توسعه یافته است. اما به نظر می رسد که منافع بیشتری را تولید کرده اند. متعاقب مقررات زدایی که در خدمات اتوبوس میان شهری راه - دور صورت گرفت. پیشرفت های چشمگیری در کیفیت این خدمات به وجود آمده و قیمت ها کاهش یافته اند (دیویز ۱۹۸۴). مقررات زدایی ۱۹۸۶ میلادی، حمل و نقل شهری خارج شهر لندن، به خاطر ارائه و تمایل مناقصه ای رقابت برانگیز، به کاهش یک سوم یارانه ای انجامید که برای حمایت از خدمات غیراقتصادی ضروری بودند (اکنون میست، ۱۱ اکتبر ۱۹۸۶ میلادی). اما با این وجود، فرصت ها برای بالا بردن رفاه بیشتر از کف رفته است. در نتیجه کوتاهی دولت برای فروش ترمینال های اتوبوسی میان شهری مرکز شهر، اتوبوس رانی ملی^۲ (گرداننده دولتی) توانست که استفاده مشترک رقابتی از این ترمینال های سهل و مناسب را منع کند (جافرو تامسون ۱۹۸۶ میلادی). به استثنای انعقاد قرارداد با پیمانکاران خارجی برای خدمات ویژه ای چون تدارک غذا، در حیطه هایی چون بهداشت و آموزش که به روایتی بیشترین منافع را در خود پنهان دارند، اقدامات اندکی پیشنهاد شده است.

ظاهراً در مجموع خصوصی سازی امریکا، در زمینه کمک به رفاه اقتصادی به مراتب موفق تر از انگلیسی ها عمل کرده است. این امر عمدتاً ناشی از آن است که در امریکا میزان محدود مالکیت دولتی بدان معناست که خصوصی سازی معمولاً به شکل مقررات زدایی صورت گرفته است که منجر به تشویق و حمایت مستقیم از رقابت می شود. این موضوع را با مقایسه خصوصی سازی گاز در انگلیس و امریکا به وضوح می توان مشاهده کرد. به علت سرعت بود که تصمیم گرفته شد، گاز انگلیس، به جای آن که به خدمات رفاهی منطقه ای تفکیک شود - که در این صورت هم می توانست در زمینه عرضه گاز به رقابت پردازند - به عنوان تک مجموعه ای منفرد به فروش برسد (طرفین ثالث از سال ۱۹۸۶ به بعد حق انتقال گاز از طریق خطوط لوله گاز رسانی فعلی را به دست آوردند). از جمله موانعی که در فاصله اندکی پس از خصوصی سازی در برابر قدرت بازار گاز انگلیس قد علم کردند، از هیئت های قانون گذار مانند OFAS و MMS رقابت (شرکت های) انرژی های جایگزین را می توان نام برد. در ایالات متحده امریکا که ۱۵۰۰ فقره

1. Mercury

2. National BUS

(بنگاه‌های) خدمات گازرسانی وجود دارد. کمیسیون قانون‌گذار (نظم‌بخش) انرژی فدرال^۱ (از اکتبر سال ۱۹۸۵ به بعد) بر اساس حق‌الرحمه مبتنی بر هزینه، به هر شرکت فرصت دستیابی به شبکه توزیع گاز را اعطا نمود. قاعدتاً حال فرصت موسع انتخاب برای مشتریان که ناشی از وجود عرضه‌کنندگان متعدد است. تضمینی است که قیمت‌ها نزدیک به سطح رقابتی نگه داشته می‌شوند.

پیامدهای مقررات زدایی در آمریکا معمولاً سودمند بوده است. تجربه خطوط هوایی (مقررات زدایی سال ۱۹۷۸ میلادی) نمونه بارز آن است (مور ۱۹۸۶ میلادی). شمار شرکت‌های مسافری از ۳۳ در سال ۱۹۷۶ میلادی به ۹۸ در سال ۱۹۸۲ افزایش یافت. در حالی که شرکت‌های مسافری موجود هم شبکه‌های‌شان را گسترش دادند. بسیاری از تازه‌واردها به دلیل استفاده از نیروی کار - غیراتحادیه‌ای^۲ از یک نوع امتیاز (برتری) هزینه‌ای برخوردار شدند. البته، میانگین هزینه‌ها برحسب واقعی تا ۱۵ درصد افزایش یافت (که علت آن به هزینه‌های گران‌تر سوخت باز می‌گردد). کرایه‌ها برای هر مایل، به‌ویژه برای مسافت‌های راه دور و پروازهای میان شهرهای بزرگ، به‌طور میانگین ۸۰۵ درصد کاهش یافت. البته با پایان یافتن قیمت‌های (سوخت) که به‌طور عمومی، تحت مقررات، پایین‌تر از حد معمول تعیین می‌شد، کرایه مسافت‌های راه نزدیک غالباً افزایش یافت. کیفیت بعضی از انواع خدمات کاهش یافت. اما این موضوع ضرورتاً بر ضد منافع عمومی نیست. مور^۳ ذکر می‌کند که مسافران، خدمات با کیفیت پایین (که کیفیت‌تر) و در عین حال ارزان قیمت‌تر را به عنوان شوق‌ثانی برگزیده‌اند.

نتیجه‌گیری

خصوصی‌سازی تنها زمانی که منافع بر هزینه‌ها می‌چربد، ارزش پیگیری دارد. البته نشان دادن کمی این نوع فعالیت‌ها دشوار است. بنابراین، در نهایت، هرگونه انتخاب در این زمینه به استدلال‌ات کیفی متکی است. حامیان خصوصی‌سازی، کسانی هستند که اعتقاد بر این دارند که بازارها به‌ندرت سقوط می‌کنند. آنها، غالباً، اقتصاددانانی هستند که به جای تمرکز بر مدل‌های ایستای شکست بازار و ساختار بازاری رقابت کامل، بر نقش رقابت به‌عنوان یک فرایند تأکید دارند. استدلال‌ات آنان همچنین متوجه این محور است که سیاستمداران و دیوان‌سالاران فاقد آن نوع اطلاعات ضروری (احتمالاً به‌دشواری می‌توانند چنین اطلاعاتی را فراگیرند) هستند که بتوانند نقایض و ضعف‌های بازار را برطرف سازند و احتمالاً فاقد آن نوع انگیزه‌های نوع دوستانه‌ای می‌باشد که بتواند منافع همگانی را حمایت کند.

گرچه بسیاری از اقتصاددانان در اصول طرفدار خصوصی‌سازی هستند. اما ایراداتی به شکل خصوصی‌سازی در پاره‌ای از کشورها وارد می‌سازند. در حالی که این احتمال وجود دارد که انتقال یک شرکت از بخش دولتی به بخش خصوصی، به جهت افزایش فشار بر مدیریت آن برای عرضه عملکردی کارآمدتر، موجب منفعت باشد. (اما باید گفت که) در نتیجه تأثیرات متقابل (تعامل) مالکیت خصوصی و رقابت فزونی می‌یابد که این امر خود ظاهراً بهترین چشم‌انداز و دورنما برای هموارسازی بستر ارتقای «رفاه» است. بنابراین، برنامه انگلستان از این باب قابل انتقاد است (که غالباً با انتقال انحصارات عظیم دولتی به بخش خصوصی، تلاش جزئی و اندکی برای عرضه فضای رقابتی یا تلاش برای جلوگیری از سوء

1. Federal Regulatory Commission

2. Non-Union Labour

3. Moore

استفاده (های) انحصاری صورت گرفته است. چنین به نظر می‌رسد که مقررات زدایی در امریکا موفق‌تر از انگلیس عمل کرده است. استدلالاتی که (به طرفداری) از خصوصی‌سازی عنوان و مطرح می‌شود، منکر این اقلیت نیست که احتمالاً در مواقعی خاص نظارت و کنترل دولت لازم است. بنکها آنها خاطر نشان می‌سازند که در مورد نظارت دولت به چشم‌انداز متفاوتی نیاز است. بخش‌های معدودی هستند که احتمالاً به مقررات نیاز دارند. بخش‌های اندکی نیز وجود دارند که مالکیت دولتی را توجیه می‌کنند. [اما] حتی در مواردی که نظارت دولتی توجه‌پذیر و مشروع احساس می‌شود، می‌باید چارچوب مقررات همراه با دقت و وسواس طراحی می‌شود. در گذشته، رفاه بدین دلیل کاهش یافته است که هرگاه منطق متوجه مقررات زدایی بوده است، مقررات (یا نظم و ترتیب) هم از بین رفته است. و (بخش) مدیریت از انگیزه‌ها و مقررات تحمیلی بازار منزوی مانده است و نفس نظارت خود به صورت عامل مشوق سوء استفاده بروز کرده است.

جدول ۹/۲ - انحصار - کنترل دولتی و گزینش های خصوصی سازی

گزینش	فشارهای مالکیتی	فشارهای رقابتی	کارایی مولد	کارایی تخصیصی	انگیزه های نوآوری	احتمالات ورودی	مقتضیات نظارتی	اظهار نظر ها
۱- انحصار دولتی	خیر	خیر	اگر به نحو کارآمدی تحت نظارت باشد	اگر به نحو کارآمدی تحت نظارت باشد	بد	خیر	تا وسعتی که کنترل مدیریت راهم در بر گیرد	—
۲- شرکت دولتی بدون انحصار رسمی	خیر	بله	بله	اگر بازار رقابت پذیر باشد	متوسط	بله	کمتر از ۱ (یک)	—
۳- انحصار دولتی انتقال یافته به بخش خصوصی	بله	خیر	بستگی دارد	اگر بازار رقابت پذیر باشد	متوسط	بله. اگر انحصار رسمی از بین رود	اگر بازار رقابت پذیر نباشد	—
۴- انحصار خصوصی نظم یافته	بله	خیر	خیر	خطر تأثیر موسوم به Averch Johnson	بد	بله، اگر قانون گذاران اجازه دهند	فراوان (شدید)	خطر کنترل قانون گذاری (مقرراتی)
۵- انحصاری دولتی که در قالب شرکت های متعدد فروخته شده	بله	بله	بله، مگر انحصار طبیعی	بله	خوب	بله	شاید، برای جلوگیری تبانی	دریافتی از فروش کمتر از ۳ در صورت (وجود) انحصار طبیعی بی ثبات خواهد بود.
۶- واگذاری نمایندگی انحصار دولتی (پیشین مناقصه از نوع Demsetz)	بله	بله	بله: تقریباً مگر انحصار طبیعی	بله	خوب	هنگامی که واگذاری نمایندگی از نوع اعطاء شود	برای اعمال شرایط و واگذاری نمایندگی	در جایی که بسیار پیچیده است، ۱ و ۴ شاید کارآمدتر باشد خطر کنترل مقرراتی (قانون گذاری)