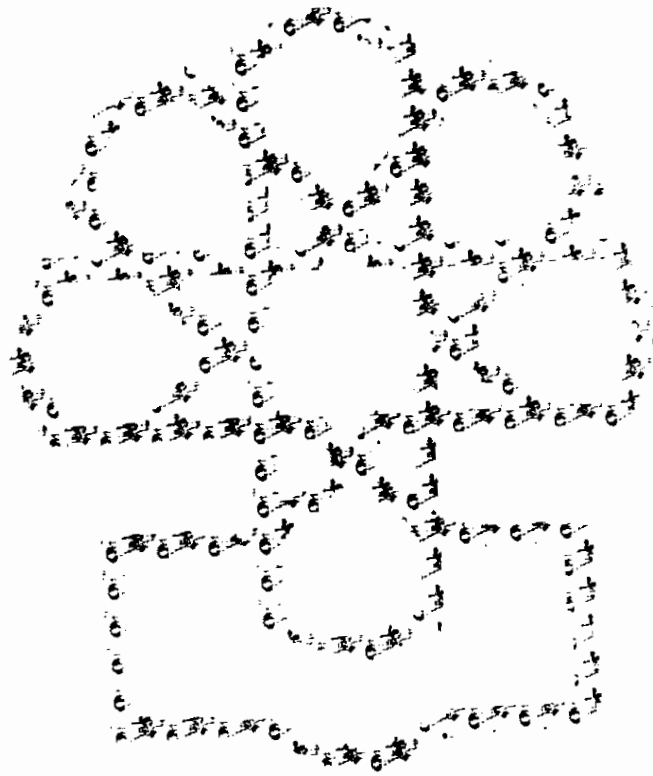


۳۵۰۳

۲۴۰۴۵۰۳



# پیش‌نیازهای خصوصی سازی



کار: آقای میدری

معاونت پژوهشی  
اردیبهشت ۱۳۷۸

کد گزارش: ۲۴۰۴۵۰۳

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	
اداره: واحد اسناد و اطلاع رسانی	
شماره:	۱۱۱۲۴
تاریخ:	۷۸/۴/۱۵

بسمه تعالی

پیش‌نیازهای خصوصی سازی

کد گزارش: ۲۴۰۴۵۰۳

### فهرست مطالب

۲	نکات برجسته .....
۳	مقدمه .....
۶	منابع .....

۱- در این نوشتار در خصوص ضرورت موجود محیط رقابتی و دولت تنظیم‌گر به عنوان دو پیش شرط تغییر مالکیت بنگاه‌های دولتی بحث می‌شود.

۲- با توجه به ویژگی‌های اقتصادسیاسی ایران و در جهت دستیابی به پیش‌نیازهای مورد اشاره پیشنهاد می‌شود مالکیت بنگاه‌های دولتی به جای خصوصی‌سازی به مالکیت عمومی تغییر یابد. منظور از مالکیت عمومی و دلایل این پیشنهاد در گزارش مستقلی تحت عنوان جایگزین‌های خصوصی‌سازی آمده است.

تغییر مالکیت بنگاه‌های دولتی به مالکیت خصوصی (خصوصی‌سازی) در صورتی مفید خواهد بود که مقدم بر تغییر مالکیت، اقتصاد ایران از یک محیط رقابتی و یک دولت تنظیم‌گر بهره‌مند باشد، در غیراین صورت خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی به بحران بیشتر منجر خواهد شد.

### ● چرا رقابت مقدم بر خصوصی‌سازی است.

○ لزوم تقدم رقابت بر خصوصی‌سازی مبتنی بر ادله ذیل است:

۱- اگر به دلیل انحصار طبیعی، کمبود اطلاعات، محدودیت‌های ارزی یا محدودیت‌های تکنولوژیک یا هر عامل دیگری، درجه رقابت فعالیت‌ها در یک اقتصاد اندک باشد، تغییر مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی موجب افزایش قیمت‌ها و عدم کارایی بیشتر می‌گردد. زیرا مالکیت خصوصی انگیزه کمتری در تأمین منافع اجتماعی دارد و تمایل دارد از تنگناهای اقتصادی رانت بیشتری کسب کند. از سوی دیگر به دلیل برداشتن فشارهای اداری پس از خصوصی‌سازی و فقدان فشارهای رقابتی بنگاه‌های خصوصی انگیزه‌ای برای بهبود تکنولوژی نخواهند داشت، زیرا سود خود را می‌توانند از طرق دیگری افزایش دهند. براین نکته باید تأکید ورزیم که موارد انحصار، محدود به انحصار طبیعی نمی‌گردد، مثلاً اگر به دلیل کمبود ارز یا به دلیل لزوم کاستن از آلودگی محیط زیست مجبور باشیم تولید ماشین سواری را محدود کنیم در این حالت فروش کارخانجات تولید خودرو به بخش خصوصی موجب تورم و ناکارایی بیشتر می‌شود.

هرچند در ایران برای بررسی این فرضیه تحقیقی صورت نگرفته است، تجربه سایر کشورها مصادیق فراوانی در تأیید فرضیه فوق به دست داده است. ژوزف استیگلیتز معاون کنونی بانک جهانی در جمع‌بندی از تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف چنین اظهار نظر می‌کند:

«تبدیل انحصار عمومی به انحصار خصوصی به قیمت‌های بالاتر و نه کمتر و کارایی کلی اقتصادی کمتر و نه بیشتر منجر می‌شود. باید تأکید کنیم آنچه موجب دستیابی به نقطه بهینه پارتو می‌شود مالکیت خصوصی، رقابت و اطلاعات کامل است.» (Stiglitz, April 1998, 21)

بحث نظری گزاره فوق در اینجا امکان‌پذیر نمی‌باشد تنها به این نکته باید توجه کنیم که هیچ نظریه اقتصادی نمی‌توان یافت که مدعی باشد بدون رقابت و اطلاعات کامل، مالکیت

خصوصی بتواند به نقطه بهینه (پارتوئی) بیانجامد.

۲- خصوصی سازی قبل از گسترش رقابت، گروه‌های فشاری را به وجود می‌آورد که مانع از مقررات زدایی و تقویت رقابت خواهند شد. معمولاً آن دسته از بنگاه‌های دولتی مشتری خصوصی دارند که از سود بالایی برخوردار هستند، صاحبان آینده این بنگاه‌ها مانع خواهند شد که محیط رقابتی گسترش یابد و مقررات - زدایی صورت گیرد. در این مورد نیز تجربه سایر کشورها مؤید این فرضیه است.

قبل از آن که به لزوم تقدم دولت تنظیم‌گر بر خصوصی سازی بپردازیم باید دولت تنظیم‌گر را تعریف کنیم. دولتی قادر به تنظیم امور است که بتواند:

۱- از انتقال منابع به فعالیت‌های سوداگری جلوگیری کند؛  
۲- نظام مالیاتی همه فعالیت‌ها را تحت پوشش قرار داده باشد؛  
۳- آثار جنبی فعالیت‌های بخش خصوصی را برای بنگاه‌ها درونی سازد.<sup>۱</sup>

خصوصی سازی در فضایی که دولت از انجام امور فوق ناتوان است (مانند اقتصاد ایران) به احتمال زیاد به رخداد امور ذیل منجر خواهد شد:

۱- تبدیل دارایی‌های مولد صنعتی به فعالیت‌های سوداگرانه؛  
۲- انتقال سرمایه‌ها به فعالیت‌های زیرزمینی و بخش‌های سودآور؛  
۳- افزایش آثار خارجی منفی (مانند آلودگی بیشتر) و تقلیل آثار خارجی مثبت (سرمایه گذاری کمتر در نیروی انسانی و تحقیق و توسعه و خطرپذیری کمتر بنگاه‌ها).

### ● چرا دولت تنظیم‌گر لازم است؟

○ تا قبل از تحقق دولتی تنظیم‌گر نه تنها خصوصی سازی نمی‌تواند گره‌گشا باشد بلکه رقابت نیز چندان مطلوب نخواهد بود، زیرا در اینچنین شرایطی تنها رقابت در فعالیت‌های مولد افزایش خواهد یافت که نتیجه آن کاهش سود فعالیت‌های تولیدی به زیان حفظ سود فعالیت‌های سوداگرانه خواهد بود. به‌طور ساده‌تر در حالتی که دولت نتوانسته باشد تنظیم امور را در دست بگیرد گسترش رقابت موجب خواهد شد که سود فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی کاهش یابد و از آنجا که دولت نمی‌تواند کنترلی بر بخش‌های خدمات، بازرگانی، مسکن، یا قیمت دارایی‌ها داشته باشد (به دلیل ناتوانایی در تنظیم امور) سرمایه‌ها از بخش صنعت و کشاورزی به سوی فعالیت فوق حرکت خواهند کرد. این نکته از عبرت‌هایی است که اقتصاددانان از تجربه بحران شرق آسیا آموخته‌اند که تفضیل آن در اینجا امکان‌ناپذیر است.

۱. (برای فهم لزوم دولت تنظیم‌گر باید به ادبیات حجمی که تحت عنوان اجماع فراواشگتنی وجود دارد مراجعه شود، فهرست برخی از مقالات در این زمینه که در دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس موجود است در منابع این مقاله آورده شده است).

(برای بحث در این زمینه رجوع کنید به سخنرانی رئیس بانک جهانی و ولفن سن (J. Wolfenson, 1998 و J. Shirazi, 1998)

بنابراین پیشنهاد کلی این است که به دلیل فقدان دولت توانمند در تنظیم امور در ایران تغییر مالکیت بنگاه‌های دولتی متوقف شود مگر آن که طرح مالکیت عمومی پذیرفته شود. در غیراین صورت دولت باید در وهله نخست شرایط لازم برای ایجاد توانایی تنظیم‌گری را به وجود آورد و پس از فراهم آوردن این دو شرط مهم، دست به خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی زند.

### ○ پاسخ به دو سؤال

در اینجا باید به دو سؤال پاسخ داد:

الف- آیا کاهش تصدی‌گری دولت امکان تنظیم‌گری را افزایش نمی‌دهد؟

ب- چگونه می‌توان بدون خصوصی‌سازی فضای اقتصادی را رقابتی نمود؟

در مورد رابطه میزان تصدی‌گری و توانایی تنظیم‌گری دولت باید گفت، در بلندمدت شاید رابطه‌ای مثبت میان این دو وجود داشته باشد اما در کوتاه مدت و با توجه به شرایط کشورهای جهان سوم این رابطه وجود ندارد. تمام کشورهای اروپای شرقی و روسیه که به کاهش تصدی‌گری پرداخته‌اند بدون استثنا توان خود را در تنظیم امور از دست دادند. از سوی دیگر کشوری همچون چین بدون آن که از تصدی‌گری دولت بکاهد (هیچ بنگاهی در چین از سال ۱۹۷۸ تاکنون خصوصی نشده است) قدرت تنظیم‌گری خود را افزایش داده است. در مورد ایران نیز هر چند تحقیقی در این مورد صورت نگرفته است اما اگر دوران جنگ را اوج تصدی‌گری و مداخله دولت در اقتصاد بدانیم و پس از سال ۱۳۶۸ را نقطه تلاش برای کاهش تصدی‌گری تلقی کنیم، به سختی می‌توان این پاسخ را پذیرفت که توان تنظیم‌گری دولت پس از سال ۱۳۶۸ افزایش یافته است.

جدا از تجارب متفاوت در مورد رابطه حجم تصدی‌گری دولت و توانایی تنظیم امور می‌توان گفت که توانایی دولت در این زمینه به مجموعه‌ای از عوامل سیاسی و اداری بستگی دارد و می‌توان با حفظ تصدی‌گری دولت با انجام سازوکارهای صحیح اداری و سیاسی، توانایی دولت را در تنظیم امور بهبود بخشید.

اما در مورد رابطه خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت باید گفت که همان‌طور که قبلاً استدلال کردیم خصوصی‌سازی قبل از ایجاد رقابت به بسته شدن فضای رقابتی منجر می‌شود. از سوی دیگر رقابت امری است جدا از شیوه مالکیت و می‌توان با سازوکارهای مختلف رقابت را میان

بنگاه‌های دولتی، بنگاه‌های دولتی و خصوصی و میان اقتصاد داخلی و خارجی افزایش داد. (رجوع شود به گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۸) در همین رابطه بنابر اتفاق نظر کلیه اقتصاددانان آشنا اقتصاد جهانی، چین توانسته است بدون خصوصی‌سازی، به تقویت فضای رقابتی در اقتصاد نایل شود اما کشورهای اروپای شرقی و روسیه که خصوصی‌سازی را مقدم بر تقویت رقابت کرده‌اند به بحران‌های مختلف دچار شده‌اند.<sup>۱</sup>

## منابع

- 1- Javad K. Shirazi, 1998. "The East Asian Crisis: Origins, Policy Challenges, and Prospects" World Bank.
- 2- Grzegorz W. Kolodko, 1998. "Ten Years of Postsocialist Transition: the Lessons for Policy Reforms". World Bank.
- 3- Joseph E. Stiglitz, 1998. "Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice" World Bank.
- 4- James D. Wolfensohn, 1998. "The Other Crisis" Washington, D.C.
- 5- Joseph E. Stiglitz, 1998. "The Evidence that Crisis are Frequent and Painful Should We Do Something About Economic Crises? Are there Feasible Interventions to Prevent Crises?" World Bank.
- 6- Joseph. Stiglitz, 1998. "Towards a New Paradigm for Development: strategies, Policies, and Processes" The world Bank.
- 7- Joseph Stiglitz, 1998. "The Role of the Financial System in Development" world Bank.
- 8- Joseph Stiglitz, 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus" world Bank.

۱. در مورد علل موفقیت چین و تجربه کشورهای در حال گذر دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس چند گزارش تهیه کرده است که می‌تواند آموزنده باشد. از جمله این گزارشات: ۱- درس‌هایی که می‌توان از اصلاحات چین آموخت، ۲- تجربه خصوصی‌سازی لهستان.