

## خصوصی سازی: رویکردی تطبیقی

دکتر عباس منوریان

### چکیده

در این مقاله، ضمن تعریف خصوصی سازی و بیان شکل‌های مختلف آن، علت انتخاب بخش خصوصی به عنوان جایگزین بخش دولتی، دلایل و انگیزه‌های خصوصی سازی، روش‌های خصوصی، موانع خصوصی سازی و همچنین نتایج خصوصی سازی در کشورهای مختلف بررسی شده است. رویکرد مورد استفاده در این مقاله، تطبیقی است و در هر بخش سعی شده است تجربه‌های کشورهای مختلف باهم مقایسه شوند.

### مقدمه

اکثر کشورهای جهان از اواخر دهه ۱۹۸۰ به شکلی فعال اصلاح بخش دولتی را در دستور کار خود قرار دادند. فرایندهای اصلاح به دلایل مختلف و با انگیزه‌های گوناگون صورت می‌پذیرد، ولی بهبود کیفیت خدمات عمومی از جمله اصلی‌ترین دلایل اصلاح در اکثر کشورها محسوب می‌شود (Mottram, 1995). با شروع دهه ۱۹۸۰، خصوصی سازی، به عنوان یکی از شکل‌های اصلاح نظام اداری، به پدیده‌ای جهانی تبدیل شد (Dawking, 1995; Kaol and Collins, 1997; Bennington, 1997).

اساساً اکثر اقدام‌های اصلاحی دارای جهت‌گیری نتیجه - مدار هستند که بر این اساس، ضمن توجه جدی به نیازهای مصرف‌کنندگان، مواردی نظیر بهبود عملکرد کارکنان و ایجاد توازن منطقی بین خدمات، کیفیت، و هزینه

(Smith, 1991) نیز در کانون توجه قرار دارد. در این راستا، استفاده از سازوکارهای بازار جهت تأمین شرایطی برای افزایش رضایت مشتریان و تأمین امکان مناسب برای آنها جهت انتخاب میان گزینه‌های مختلف از پدیده‌هایی است که تقریباً در سراسر جهان مورد توجه قرار گرفته است (Mottram, 1995; Osborne and Gaebler, 1992).

خصوصی سازی نیز در همین راستا قرار دارد. گسترش دامنه فعالیت و مالکیت دولت که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ قویاً مورد توجه بود، در دهه ۱۹۸۰ مورد تردید قرار گرفت و جهت‌گیری دولت‌ها معکوس شد. در این دهه، دولت‌ها میزان مداخله در تأمین خدمات عمومی را کاهش و به درگیر کردن روزافزون بخش خصوصی تمایل نشان دادند. رویکرد خصوصی سازی در ابتدا در کشورهای نظیر شیلی، انگلستان

## تعریف خصوصی سازی

به اعتقاد آداتر و همکارانش (۱۹۹۶)، خصوصی سازی به مجموعه اقدام های ناظر بر افزایش دامنه فعالیت بخش خصوصی، با اتخاذ فنون و تکنیک های متداول در بخش، توسط بخش دولتی اطلاق می شود که در نهایت به افزایش کارایی بخش دولتی می انجامد. هارتلی و پارکر (۱۹۹۱) معتقدند که توجیه منطقی خصوصی سازی آن است که مصرف کنندگان از به کارگیری و توسعه فنون بازار (بخش خصوصی)، شامل انگیزه های مالی، رقابت، امکان انتخاب بیشتر، کارایی و نوآوری، بیشتر بهره مند شوند.

در خصوص تبیین معانی مختلف خصوصی سازی، کریستسن (۱۹۹۱) معتقد است که یکی از راه های مناسب آن است که فعالیت ها و اقدام های دولتی را به تامین کالاها و خدمات ارتباط دهیم. در خصوص تامین کالاها و خدمات، سه نقش مجزا به شرح زیر قابل تشخیص است: ۱) نظم و ترتیب دادن یا آرایش<sup>(۱)</sup> امور، ۲) تولید کالاها و خدمات و ۳) تامین امور مالی. آرایش دهنده امور، مقدمات کار را فراهم می کند، یعنی تصمیم می گیرد که چه چیزی باید تامین شود و چه کسی باید اقدام مورد نظر را تولید کند. تولید کننده عاملی است که مستقیماً به عمل تولید می پردازد. مرجع مسئول امور مالی نیز پرداخت هزینه تولید را به عهده دارند. تامین کالاها و خدمات می تواند به روش های مختلف سازماندهی شود.

سازمان بازار مبین آن است که مصرف کننده، آرایش امور را مشخص می کند و تصمیم می گیرد که چه چیزی بخرد و از چه کسی بخرد. در این حالت، شرکت خصوصی مسئولیت تولید را برعهده دارد و مصرف کننده هزینه های مالی را پرداخت می کند. تامین خدمات از سوی دولت نیز اشاره به آن دارد که یک مرجع سیاسی (مثلاً پارلمان، کابینه، شورای شهر، یا نظایر آن) با مشخص کردن کالا یا خدمت مورد نظر و اینکه چه کسی آن را تولید کند، آرایش امور را تعیین می کند. در این حالت یک نهاد دولتی نظیر مدرسه، بیمارستان، دانشگاه یا ارتش امر تولید را

و نیوزیلند مورد توجه قرار گرفت و با شروع دهه ۱۹۸۰، خصوصی سازی به عنوان یکی از شکل های اصلاح نظام اداری، به پدیده ای جهانی تبدیل شد (Dawking, 1997; Bennington, 1997; Kaol and Collins, 1995).

در مورد تجربه کشورهای اطلاعات بالنسبه جامعی وجود دارد. تحلیل اطلاعات موجود نشان می دهد که شمار اندکی از کشورها در این زمینه پیشرفت قابل توجهی داشته اند و تاکنون خصوصی کردن در حد وسیع، غالباً در کشورهای صنعتی و پیشرفته اجرا شده است. در آلمان، استرالیا، ایتالیا، ژاپن، کانادا، هلند، نیوزیلند، اسپانیا و انگلستان نمونه هایی از تجربه های موفق دیده می شود. در میان کشورهای در حال توسعه مصر، شیلی، مالزی، نیجر و برخی دیگر از کشورهای آفریقایی در منطقه جغرافیایی خود از این نظر شاخص بوده اند. از کشورهای دیگری که برنامه خصوصی کردن را آغاز کرده اند می توان، از سنگاپور، سریلانکا، بنگلادش، برزیل، مکزیک، ساحل عاج، زئیر، ایران و فیلیپین نام برد. شاید ویژگی عمده خصوصی سازی در کشورهای غیر از انگلیس، این است که اغلب شرکت های خصوصی شده در بخش های صنعتی و خدماتی اند و شرکت های دولتی سنتی، به ویژه آب و برق و تلفن و گاز مشمول این برنامه نشده اند (Nwankwo, 2001; Bennington, 1996; Younis, 1996; et al., 1997).

طی سال های ۱۹۹۴ و ۱۹۸۵ برنامه های خصوصی سازی عوامل زیربنایی در سطح جهان به طور متوسط هر سال معادل ۶۰ میلیارد دلار بود (Soand Shin, 1995) و انتظار می رود در طی سال های ۲۰۰۰-۱۹۹۵ خصوصی سازی در بیش از صد کشور درآمدی معادل ۲۰۰ میلیارد دلار تولید کند (The Economist, 1998).

در ادامه، ضمن ارائه تعاریفی از خصوصی سازی، دلایل، مزایا، و روش های خصوصی سازی، همراه با تجربه کشورهای مختلف مورد بررسی قرار می گیرد.



## جدول ۱. عوامل درگیر در تأمین کالا و تولید کالا و خدمات

شکل تشکیلاتی	چه کسی نظم و ترتیب می دهد	چه کسی تولید می کند	چه کسی هزینه های مالی را متقبل می شود
بازار خدمات دولتی	مصرف کننده هیئت سیاسی	شرکت خصوصی نهاد دولتی	مصرف کننده هیئت سیاسی

منبع: کریستنسن (۱۹۹۱)

شش حالت در جدول ۲ نشان داده شده است. کلیه ترکیب‌هایی که از نظر منطقی امکان پذیرند، در واقعیت و به صورت عینی نیز وجود دارند. برخی از این موارد رایج ترند زیرا ترکیب‌های دیگر تاحدی نامتجانس‌اند و نیل بدان‌ها به سختی امکان‌پذیر است. ناهماهنگی، بالاخص در مواردی که عامل تأمین‌کننده بار مالی در نظم و ترتیب و آرایش امور دخالتی نداشته باشد، مشاهده می‌شود. غالباً، مرجعی که قدرت نظم و آرایش امور را برعهده دارد در ادامه کار دخیل است. از این رو، در بسیاری از موارد زمانی که تأمین بار مالی و آرایش امور برعهده دو مرجع باشد، نقش

می‌پذیرد و مرجع سیاسی هزینه‌ها را در شکل اعطای کمک به تولیدکننده متقبل می‌شود (رجوع شود به جدول ۱). باتوجه به تمایز بخش‌های عمومی و خصوصی، دو شکل سازمان مورد اشاره، یعنی سازمان بازار و خدمات دولتی، شکل‌های سازمانی خالص هستند. بدین معنی که هر سه مرجع ذی‌مدخل در تأمین کالاها و خدمات (تنظیم‌کننده، تولیدکننده، تأمین‌کننده هزینه مالی) جملگی یا خصوصی هستند یا دولتی. باتوجه به این واقعیت که این سه عامل، هر یک می‌تواند یا خصوصی باشد یا دولتی، با تلفیق آنها منطقی‌تر می‌توان ۸ ترکیب به دست آورد که از آن میان شش مورد، ترکیبی هستند. این

## جدول ۲. ترکیب عاملان دولتی و خصوصی تولیدکننده کالاها و خدمات

شکل تشکیلاتی	چه کسی نظم و ترتیب می دهد	چه کسی تولید می کند	چه کسی هزینه های مالی را متقبل می شود
نهادهای دولتی خدمات دولتی مقاطعه‌ای	مصرف کننده مرجع سیاسی	مؤسسه دولتی شرکت خصوصی	مرجع سیاسی مرجع سیاسی
واگذاری حق امتیاز صنایع ملی شده	مرجع سیاسی مصرف کننده	شرکت خصوصی مؤسسه دولتی	مصرف کننده مصرف کننده شرکت دولتی
پرداخت انتقالی <sup>(۲)</sup> (سند هزینه)	مصرف کننده	شرکت خصوصی	مرجع سیاسی

منبع: کریستنسن (۱۹۹۱)

صفحه قبل نشان داده شده است. چون در این حال تنها یک نماینده دولتی ذی مدخل در امور است، می توان این حالت را به شکل کاملاً خصوصی تغییر داد و بدین ترتیب به یک نوع خصوصی کردن کاملاً رایج، یعنی خصوصی کردن از نوع ضد ملی کردن، دست یازید. نتیجه این است که تشخیص انواع متعددی از خصوصی کردن، ممکن است. هربحثی در مورد خصوصیات و معایب خصوصی کردن مشخصاً پس از تعیین نوع آن باید به بیان آید.

### چرا بخش خصوصی جایگزین بخش دولتی شود

گفته شد که علل دخالت دولت، مانع از قایل شدن نقش وسیع تر برای عاملان خصوصی نیست. ولی آیا می توان با خصوصی کردن تولید خدمات عمومی در موردی خاص، به همه چیز دست یافت؟ مسلماً اگر تولید خدمات به صورت کاملاً دولتی، روش کاملی برای سازماندهی تأمین خدمات به شمار می رفت، دیگر دلیلی برای توجه به اصلاحات وجود نداشت.

لذا، تولید خدمات به صورت کاملاً دولتی، با ضعف ها و نارسایی های متعددی روبه روست. سه نارسایی در خصوص تأمین خدمات عمومی مطرح شده است. نارسایی اول «فقدان کارایی»<sup>(۴)</sup> است. در اغلب موارد، هزینه تولید کالاهای مشخص، بیشتر از مقداری است که باید و می تواند باشد. در این باره ممکن است دلایل متعددی مطرح شود ولی از جمله اساسی ترین آنها نبود رقابت بین تولیدکنندگان است. دومین نارسایی «نبود تاثیر»<sup>(۵)</sup> شهروند یا مصرف کننده بر نوع خدمتی است که می تواند از موسسات دولتی دریافت دارد. در تأمین خدمات عمومی، نقش تنظیم کننده، به شکل جمعی اعمال می شود. تصمیمات ناظر بر مقدار و نوع خدمتی که باید تولید شود، تصمیمات جمعی است و از این رو به همه افراد ذی ربط ارتباط پیدا می کند. لذا طراحی جمعی مانع از مدنظر قرار دادن تفاوت های فردی می شود. این مسئله یکی از دلایلی است که

اخیر (آرایش امور)، بین دو عامل تقسیم می شود و مسئول امور مالی در تنظیم امور نیز دخالت می کند. امکان اجرای هریک از نقش های سه گانه به شکل ترکیبی، موجب می شود تا شکل های سازمانی بیشتری قابل طراحی باشند. حال ممکن است این مسئله مطرح شود که هیچ عاملی در بخش خصوصی نمی تواند کنترل کامل نقش آرایش امور را در اختیار داشته باشد زیرا کلیه فعالیت های خصوصی در معرض پاره ای از مقررات دولتی هستند و از این رو، دولت در هر حال در تنظیم امور سهمی برعهده دارد. بنابراین، بخش خصوصی در حالت کاملاً خالص در واقع وجود ندارد و قسمت اعظم فعالیت ها در زمینه تنظیم امر تأمین کالا و خدمات تاحدی در حد فاصل بازار خالص و حق امتیاز دادن<sup>(۳)</sup> قرار دارد.

حال اگر ما حالتی را که در آنها عاملان دولتی و خصوصی در یکی از سه نقش با یکدیگر سهیم هستند در نظر بگیریم، باز هم شش فرم تشکیلاتی مختلف دیگر باقی می ماند که در آنها عاملان دولتی و خصوصی مشارکت دارند. بدون در نظر گرفتن حالت کاملاً دولتی در امر تأمین کالاها و خدمات، هفت فرم تشکیلاتی دیگر باقی می ماند که در شش مورد آن ترکیب دولت و بخش خصوصی دیده می شود و هفتمین مورد، یعنی بازار، کاملاً خصوصی است. بر این اساس، می توان هفت نوع خصوصی سازی را مورد توجه قرار داد که یک مورد آن، تغییر از تأمین کاملاً دولتی کالاها و خدمات، به واگذاری حق امتیاز است.

چون در حال حاضر فعالیت های دولتی متعددی در شکل های سازمانی ترکیبی صورت می گیرد، تشخیص انواع بیشتری از خصوصی سازی نیز امکان پذیر است. بدین معنا که امکان خصوصی کردن امور از طریق دادن اجازه به عوامل خصوصی از باب تقبل مسئولیت یک یا دونقش بیشتر، قابل حصول است. به عنوان نمونه، صنایع ملی شده را در نظر بگیرید که یکی از شکل های ترکیبی است و در جدول ۲،



برای دخالت‌های فردی در آرایش خدمات فراهم آورد (Kileri, et al., 1994).

هرگاه توزیع مجدد، تنها هدف یا هدف عمده مداخله محسوب شود، پرداخت‌های انتقالی، مثلاً در شکل اسناد هزینه، در مقایسه با تأمین خدمت از سوی دولت، وسیله مؤثرتری خواهد بود. اما اگر توزیع مجدد، تنها یک هدف جزئی (در مجموعه هدف‌های متعدد) باشد، در این صورت دلیلی برای مداخله عاملان دولتی در تنظیم و تولید وجود نخواهد داشت و این دو نقش را می‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد.

بدون در نظر گرفتن تأمین خدمات عمومی به شکل سنتی، دو شکل خصوصی کردن، یعنی عقد قرارداد به شکل مقاطعه‌کاری و پرداخت‌های انتقالی، به دلیل موقعیت بالقوه آنها و به دلیل آنکه این شکل‌ها می‌توانند به حل برخی از مشکلات اساسی بخش دولتی در دولت‌های رفاه مدرن کمک کنند، از اهمیت بسزایی برخوردار خواهند بود (کریستنسن، ۱۹۹۱).

هرگاه نقطه حرکت به سمت خصوصی‌گرایی کامل، واگذاری امر تأمین خدمات کاملاً دولتی به بخش خصوصی، (بازار) باشد، این روش احتمالاً نه عملی خواهد بود و نه قابل قبول. واگذاری تأمین خدمات به بازار صرفاً زمانی قابل طرح است که نقش دولت محدود به آرایش امور باشد. از این رو، تصادفی نیست که در واگذاری امور به بخش خصوصی، صنایع ملی شده مطرح می‌شود که در آنها نقش دولت، در مقایسه با تأمین خدمات به طور کامل از سوی بخش عمومی، معتدل‌تر است (رجوع شود به جدول ۲).

همچنین، پارکر (۱۹۹۵) معتقد است که اساساً بخش دولتی (در مقایسه با بخش خصوصی) دارای ویژگی‌هایی است که در تأمین و تولید کارا، اثربخش، و اقتصادی خدمات و کالاها با دشواری مواجه است. در مقابل، بخش خصوصی به دلیل رقابت و همچنین به دلیل هدف‌ها، مدیریت، ساختار و نیروی انسانی

نشان می‌دهد چرا در کنار نظام مدارس دولتی و علی‌رغم رایگان بودن آن برای همگان، گزینه خصوصی نیز وجود دارد. سومین نارسایی «نبود اثربخشی»<sup>(۶)</sup> هدف‌های باز توزیعی (توزیع مجدد ثروت و درآمد) دولت‌هاست که از جمله هدف‌های مهم دولت‌های رفاه مدرن است. به عبارت دیگر، تولید خدمات از سوی دولت، در مقایسه با هدف‌های توزیعی رسماً اعلام شده، اغلب تأثیرات توزیعی کاملاً معکوسی دارد (Le Grand, 1982). از این رو تأمین خدمات عمومی از سوی دولت در بسیاری از موارد، ابزار بسیار بی‌اثری برای هدف‌های باز توزیعی (توزیع مجدد ثروت و درآمد) به شمار می‌آید.

این سه نارسایی ممکن است به نوعی با انواع متعدد خصوصی کردن در ارتباط باشند. راهکار مناسب برای از بین بردن ناکارایی درامر تولید آن است که به دیگران فرصت داده شود که در تولید و ایجاد رقابت بین تولیدکنندگان واقعی و بالقوه شرکت کنند. اساساً، اینکه چرا دخالت دولت درامر تنظیم امور یا تأمین مالی باید متضمن انحصار تولید برای موسسات دولتی باشد، چندان مشخص نیست. در اکثر موارد، هیچ‌گونه مانع فنی برای افزایش رقابت بین تولیدکنندگان وجود ندارد و صرفاً عوامل سیاسی مانع از تحقق این امر می‌شوند (World Bank, 2000).

هر یک از شهروندان می‌تواند از طریق قابل شدن سهم در نقش آرایش امور برای خود، در تعیین نوع خدمت دریافتی تأثیر داشته باشد. در همه شکل‌های سازمانی که مصرف‌کننده به‌طور کامل یا به‌صورت جزئی تنظیم‌کننده امور مربوط به تولید باشد، به راحتی می‌توان مشکل ناشی از نادیده گرفتن نیازها و اولویت‌های فردی و نیز مشکل نبود نفوذ فردی را تخفیف داد یا حل کرد. به جز در خصوص کالاهای کاملاً (خالص) جمعی، که در دولت‌های رفاه مدرن سهم بسیار کمی دارد، در سایر موارد می‌توان موقعیت‌ها و فرصت‌هایی را

کاملاً متفاوت با بخش دولتی قداراست با کارایی بیشتر به تولید و تأمین کالاها و خدمات پردازد. پارکر (۱۹۹۵) تمایز

جدول ۳. تفاوت‌های بخش دولتی و بخش خصوصی

عناوین	بخش دولتی	بخش خصوصی
مدیریت	رابطه: بالا دست / زیر دست جهت‌گیری: مبهم، درون‌نگرای، منافع حرفه‌ای سبک: واکنشی محصور در مسائل سیاسی	روشن مصرف کننده / بازار - مدار سبک: آینده نگر توجه به منافع ذی‌نفعان کنترل محدود سیاسی
هدف‌ها	چندگانه و اغلب مبهم و متعارض (منافع عمومی) ثبات سیستم بسته تأکید بر درون‌دادها قیمت‌گذاری غیربازاری / یارانه‌های دولتی	تک بعدی (سود) کارآفرینی سیستم باز / قابلیت تطبیق تأکید بر برون داد / پیامدها قیمت براساس سازوکار بازار / فارغ از یارانه
ساختار سازمانی	متمرکز سلسله مراتب هرمی وظیفه‌ای	غیرمتمرکز متنوع و مبتنی بر کسب و کار مراکز سود
نیروی انسانی	امنیت زیاد برای کارکنان پرداخت حقوق براساس رتبه و درجه کارکنان	امنیت کمتر برای کارکنان اشتغال و پرداخت براساس عملکرد
ارتباط و نظام گزارش دهی	بوروکراتیک و رسمی تلقی محیط خارجی به عنوان محیطی ایستا ارتباط‌های داخلی از طریق پیامدهای مکتوب ساختارهای کمیته‌ای رسمی روش‌های مبتنی بر مقررات نظام‌های حسابداری و اطلاعات مدیریت توسعه نیافته	غیربوروکراتیک / غیررسمی تلقی محیط خارجی به عنوان محیطی باتغییرات فراوان ارتباط داخلی به صورت چهره به چهره تیم‌های کار موقت و ویژه روش‌های مبتنی بر اهداف مالی؛ پیامدها نظام‌های حسابداری و اطلاعات مدیریت قوی
ماهیت و جایگاه کسب و کار	محدود در مسائل سیاسی و جغرافیایی توسعه محدود کسب و کار جایگاه ملی	مبتنی بر مسائل تجاری تنوع، سرمایه‌گذاری، ادغام‌ها و بازارهای جهانی جهت‌گیری بین‌المللی / جهانی



بین بخش دولتی و بخش خصوصی را تحت پنج عنوان مشخص می‌سازد: هدف‌ها، مدیریت، نیروی انسانی، ارتباط‌ها و نظام‌های گزارش‌دهی، ساختار سازمانی و ماهیت و جایگاه کسب و کار (جدول ۳).

## دلایل و انگیزه‌های خصوصی‌سازی

بررسی نوشته‌های موجود و تجربه‌های مختلف نشانگر آن است که علاقه به خصوصی‌سازی و استفاده از این روش اصلاحی، امری فراگیر و جهانی است. در بسیاری از کشورها انگیزه اصلی خصوصی‌سازی کاهش دادن منابعی است که دولت صرف بخش تجاری می‌کند (آلمان، اسپانیا، سنگال و نیجرا). در برخی از کشورها نیز نیاز به درآمد اضافی برای تقلیل کسری‌های بودجه (کانادا و هلند) یا بالا بردن کارایی از طریق توسعه بخش خصوصی علت اصلی خصوصی‌سازی است (مالزی و سریلانکا). در برخی از کشورها هدف خصوصی‌کردن مجدد شرکت‌هایی است که قبلاً ناتوان بوده‌اند و دولت آنها را تحویل گرفته است (بنگلادش و فیلیپین). در چند کشور نیز بانک جهانی خصوصی‌کردن را به‌عنوان جزئی از برنامه‌های تعدیل ساختاری ترویج کرده است (عربستان، نیجرا، مصر، مراکش و ایران) (Heracleous, 1999; Waterhouse, 1996; Nwankwo, et al., 2001; Younis, 1996).

هراکلئوس (۱۹۹۹) معتقد است که موج خصوصی‌سازی ناشی از دلایل مختلف است ولی عامل اصلی، عملکرد ضعیف شرکت‌های دولتی از نظر کارایی و سودآوری است. توجه کشورهای در حال توسعه به شرکت‌های دولتی بیش از کشورهای توسعه یافته است و در بسیاری از موارد، این

شرکت‌ها در عوض کمک به اقتصاد کشور، بار مالی دولت‌ها را افزایش داده‌اند. افزون بر این، رشد بخش خصوصی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به واسطه تنظیم مقررات مختلف از سوی دولت در زمینه صنایع و تجارت و هدایت منابع کمیاب به سمت شرکت‌های دولتی فاقد کارایی، بسیار به‌کندی صورت می‌گیرد (Kikeri, et al, 1994). افزون بر عملکرد ضعیف این شرکت‌ها، واتر هوس (۱۹۹۵) دلایل دیگری نیز در موضوع گسترش خصوصی‌سازی به شرح زیر مطرح کرده است:

۱- تغییرات تکنولوژیکی: سقوط ایدئولوژی‌های مارکسیستی و بروز جنبش‌های طرفدار اقتصاد بازار آزاد؛

۲- فشار کمک‌کنندگان مالی: فشار سازمان‌ها و کشورهای کمک‌کننده به دولت‌ها مبنی بر تشویق مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیر ساخت‌های اقتصادی؛

۳- رقابت منطقه‌ای: کشورهایی که اقدام به اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی نمی‌کنند با این خطر مواجه می‌شوند که در مقایسه با کشورهای همسایه‌ای که به خصوصی‌سازی می‌پردازند، امکان بهره‌مندی از تکنولوژی‌هایی به روز و پیشرفته را از دست بدهند؛

۴- انگیزه‌های مالی: پرداخت یارانه بیش از حد به شرکت‌های دولتی ناکارا مشکل منابع محدود دولت و خطر رکود اقتصادی را افزایش داده است؛

۵- جهانی شدن رقابت: رقابت جهانی، ناکارایی شرکت‌های دولتی را بیش از پیش نمایان ساخته و فشار برای بهبود آنها را افزایش داده است؛

۶- جهانی شدن امور مالی: دستیابی آسان‌تر به منابع مالی جهانی، همراه با رشد بازارهای سرمایه محلی امکان تامین

- ۲- ابزاری برای محدود کردن هزینه دولت (امریکا)؛
- ۳- ابزاری برای مبارزه با تورم، و اعمال حمایت سیاسی به واسطه از بین رفتن نظام کمونیستی (اروپا)؛
- ۴- پیش شرطی برای بسیاری از کشورها جهت دریافت وام و کمک‌های مالی از بانک جهانی، IMF و کشورهای کمک‌کننده (۴۰ کشور آفریقایی و آسیایی)؛
- ۵- تأمین سرمایه لازم برای دولت جهت جبران کسر بودجه (اکثر کشورهای درحال توسعه)؛
- ۶- افزایش کارایی، که در قالب دستیابی به بهره‌وری بیشتر و کاهش هزینه تولید تعریف می‌شود؛
- ۷- تشویق به رقابت؛
- ۸- آزادی تصمیم‌گیری.

### دلایل خارجی خصوصی سازی

در تبیین دلایل ناظر بر خصوصی سازی، فرازند (۱۹۹۹) با نگاهی به بحث خصوصی سازی به عوامل و فشارهای خارجی متعددی اشاره می‌کند. به اعتقاد وی، عمده‌ترین این عوامل شامل نقش دولت‌های سلطه‌گر و نقش سازمان‌های کمک‌کننده بین‌المللی و سازمان‌های وابسته به سازمان ملل متحد (که دارای عملکرد مستقل هستند) نظیر بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی است که تحت نفوذ و سلطه دولت‌های قدرتمند نظیر آمریکا، کشورهای اروپای غربی و ژاپن قرار دارند. مشاوران بانک جهانی که تحت نفوذ آمریکا قرار دارند، در سراسر جهان، خط‌مشی‌های کشورهای در حال توسعه را به نیابت از آنها می‌نویسند و یا به آنها دیکته می‌کنند (همچنین رجوع شود به: Korten, 1995: 1695).

- ۷- پشتوانه سازمانی: انتصاب هیئت‌ها و مراجع دولتی برای کمک به خصوصی سازی و تشویق سازمان‌های بین‌المللی در زمینه سرمایه‌گذاری خصوصی به تسریع فرایند خصوصی‌سازی کمک شایانی کرده است؛
  - ۸- رشد طبقه متوسط: رشد طبقه متوسط، تقاضا برای کالاها و خدمات مطلوب را در زمینه‌هایی نظیر ارتباطات و حمل و نقل افزایش داده است و در نتیجه مشوقی شده برای حضور بخش خصوصی در تهیه و تأمین آنها؛
  - ۹- پیشرفت تکنولوژیکی: امروزه بخش خصوصی از دانش لازم برای طراحی و مدیریت کارای زیر ساختارهای اقتصادی برخوردار است و همچنین توانایی اقدام ورای مرزهای ملی (مثلاً در مورد ارتباطات) را به دست آورده است.
- یونس (۱۹۹۶) با بررسی تطبیقی خط‌مشی ناظر بر خصوصی سازی و چگونگی اجرای آن در سه کشور مصر، تونس و مراکش، اظهار می‌دارد که این سه کشور بنا به دلایل زیر راهکار خصوصی‌سازی را انتخاب کرده‌اند:
- کاهش هزینه‌های دولتی؛
  - کاهش نقش دولت در اقتصاد؛
  - افزایش بهره‌وری؛ و
  - گسترش زمینه‌های سرمایه‌گذاری فردی و جمعی، شامل سرمایه‌گذاری خارجی.
- صندوق بین‌المللی پول (۱۹۹۱) نیز در تحلیلی تطبیقی موارد زیر را به عنوان هدف‌های اصلی خصوصی‌سازی مطرح کرده است:
- ۱- از بین بردن قدرت انحصاری از اتحادیه‌های کارگری بخش دولتی (انگلستان)؛



۱) فروش دارایی به سرمایه‌گذاران خصوصی که می‌تواند تمامی یک مجموعه یا فقط بخشی از آن را شامل شود؛

۲) خصوصی‌سازی می‌تواند شامل آزادسازی باشد، به نحوی که به جای شرایط انحصاری یا شبه انحصاری، شرایط رقابتی فراهم و سازوکارهای بازار حاکم شود؛

۳) خصوصی‌سازی می‌تواند همراه انتقال مالکیت باشد یا اساساً مالکیتی منتقل نشود. در حالت اخیر، می‌توان از روش‌هایی نظیر اجاره دادن تسهیلات دولتی، استفاده از مدیریت خارجی یا عقد قرارداد با عوامل بیرون سازمان برای تأمین خدمتی مشخص استفاده کرد.

مجله آفاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران (۱۳۶۷:۲۸)

به نقل از صندوق بین‌المللی پول نیز چند روش زیر را برای خصوصی‌سازی معرفی کرده است:

- ۱ - عرضه سهام در بازار بورس؛
- ۲ - فروش بنگاه دولتی از طریق حراج عمومی؛
- ۳ - فروش از طریق مذاکره با خریداران بالقوه که در پاره‌ای از موارد مدیریت خودبنگاه را برعهده داشته‌اند؛
- ۴ - واگذاری مدیریت بنگاه به بخش خصوصی و حضور دولت به‌عنوان سهامدار یا شریک خاموش (بدون حق رای)؛
- ۵ - تقسیم شرکت به سازمان‌های جداگانه (یا به یک شرکت اصلی و چند شرکت فرعی) و فروش سهام بعضی از آنها به کارکنان؛

- ۶ - اجاره دادن شرکت و تنظیم قرارداد مدیریت که مستلزم فروش دارایی‌ها نیست و به‌عنوان اولین مرحله خصوصی‌سازی قلمداد می‌شود؛
- ۷ - استفاده از مشارکت شرکت‌های خارجی؛
- ۸ - انحلال شرکت و فروش اموال منقول و غیرمنقول به بخش

از جمله پیش شرط‌های بانک جهانی برای اصلاح در کشورهای متقاضی وام می‌توان از مواردی چون تعدیل ساختاری در جهت کوچک کردن بخش دولتی، گسترش بخش خصوصی، مقررات زدایی به نفع سودآور کردن شرکت‌های خصوصی، ایجاد زیر ساختارهای اقتصادی جهت ارتقای عملیات بخش خصوصی، و ارتقای ظرفیت‌های امنیتی - نظامی برای حفظ نظم و کنترل اجتماعی است به گونه‌ای که سود بخش خصوصی را اقدامات فقرا، کشاورزان آسیب دیده، کارگران اخراجی، بیکاران، و افراد بی‌خانمان مورد تعرض قرار ندهند (Farazmand, 1999: 556).

فرازمند (۱۹۹۹:۵۵۷) به نقل از چند محقق (Milman and Lundsted , 1994: 1667; Farazmand, 1996: 18) اظهار می‌دارد که بانک جهانی، به تنهایی بیش از ۲۰۰ میلیارد دلار در دهه ۱۹۹۰ برای ارتقای خصوصی‌سازی و به‌کارگیری سازوکارهای بازار در شرکت‌های دولتی کشورهای جهان سوم هزینه کرده است. براین اساس و با هزینه کردن مبلغ کلانی، کشورهای جهان سوم مورد هدف قرار گرفته‌اند تا خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها، استراتژی‌ها و اولویت‌های خود را به نفع سرمایه‌داری جهانی تغییر دهند. همین روش از سوی صندوق بین‌المللی پول که از وزارت خزانه‌داری آمریکا دستور می‌گیرد نیز تعقیب می‌شود (Hancock, 1989).

## روش‌های خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی، به معنای اعم کلمه، شامل انتقال مالکیت یا کنترل سازمان‌های دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی است. به‌طور مشخص‌تر، خصوصی‌سازی می‌تواند شکل‌های مختلفی به شرح زیر داشته باشد (Heracleous, 1999):

خصوصی؛

۹- واگذاری مدیریت و حق بهره‌برداری از امکانات تولیدی. سرانجام، ترنز و هیوم (۱۳۷۹) با بررسی خصوصی سازی در بیش از ۶۰ کشور درحال توسعه اعلام می‌کنند که این حرکت موجب تحقق هدف‌های چندگانه کاهش هزینه عمومی، افزایش درآمد و توسعه بخش خصوصی شده است. در تعقیب این هدف‌ها از روش‌های مختلف خصوصی سازی نظیر ملی‌زدایی، قرارداد با عوامل خارجی، خود مدیریتی/تعاونی‌ها و مقررات زدایی استفاده شده است.

ملی‌زدایی، متداول‌ترین روش خصوصی سازی و شامل فروش مجدد شرکت‌های دولتی به مالکان قبلی از طریق شناور کردن سهم شرکت در بازار بورس یا تعطیل کردن شرکت به طور کلی است. صرف تغییر مالکیت، اثربخشی اقتصادی را تضمین نمی‌کند. این امر از طریق تغییر ساختار، دگرگونی فرهنگ، اتخاذ دیگر شکل‌های تغییر سازمانی یا ایجاد محیط رقابتی یا تنظیم‌کننده‌ای که اثربخشی را ارتقا بخشد، قابل حصول است. همچنین، حالت مطلوب آن است که دولت این اقدام‌ها را پیش از فروش آغاز کند. در بدترین حالت، ملی‌زدایی شامل انتقال انحصار از مالکی ناکارا به دیگری، بدون هرگونه منفعت برای اقتصاد یا مصرف کنندگان آن است.

قرارداد با عوامل خارجی، دولت را قادر می‌سازد تا از طریق تأمین مالی، یک شرکت خصوصی را برای اداره شرکت دولتی به کار گیرد. امور عام‌المنفعه، توسعه شهری و طرح‌های تأمین آب آشامیدنی، بیشتر از این روش خصوصی سازی استفاده می‌کند. این روش می‌تواند واحدهای کوچک‌تر و انعطاف‌پذیر را تشویق کند تا ساختار و فعالیت‌های خود را برای تطبیق با شرایط محیطی متغیر، تنظیم کنند.

خود مدیریتی، بدیل دیگری برای خصوصی سازی است. این روش، متضمن انتقال مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی به خود کارکنان است. در بخش کشاورزی، تعاونی‌ها یا اتحادیه‌های کشاورزان می‌توانند برای قبول وظایف شرکت‌های دولتی، مورد استفاده قرار گیرند. درخصوص اثربخش تر کردن شرکت‌ها ممکن است مشکلاتی از قبیل توان کم مدیریت یا نداشتن اختیارات کافی برای اجرای اصلاحات وجود داشته باشد. از دیگر مشکلات می‌توان به کمبود سرمایه یا خدمات پشتیبانی اشاره کرد. تجربه قبلی ارتقا و رشد تعاونی‌ها حکایت از پدیداری نظام‌های به شدت بوروکراتیک و قبضه آنها به وسیله نخبگان محلی دارد (Hulme & Turner, 1990). این عوامل، هر دو، باعث کاهش مشارکت و جلوگیری از به‌کارگیری مدیریت حرفه‌ای نوآوری می‌شوند.

### موانع خصوصی سازی

بررسی برنامه‌های خصوصی سازی در کشورهای مختلف مبین آن است که خصوصی سازی همواره به کارایی بیشتر نمی‌انجامد (Parker, 1995; Bishop and Thompson, 1992) همچنان که ملی کردن صنایع الزاماً کاهش کارایی را به دنبال نخواهد داشت. موفقیت برنامه‌های خصوصی سازی به پیش‌شرط‌هایی نیاز دارد و در راه توفیق برنامه‌ها موانع متعددی نیز هست که باید مورد توجه قرار گیرند تا امکان دستیابی به هدف‌ها تسهیل شود.

به‌عنوان نمونه، در آفریقا برنامه‌های خصوصی کردن به‌علت فقدان زیربنای مالی لازم و ناتوانی بخش خصوصی، با دشواری‌های زیادی روبه‌رو شد (IMF, 1993). این شرایط



به خوبی قابل لمس است.

درخصوص موانع قانونی/حقوقی، میرون (۱۹۹۵:۲۷) به قانون کار و مقررات اتحادیه کارگری در کشورهای مختلف از جمله تونس اشاره می‌کند و اظهار می‌دارد که این قوانین و مقررات باعث شده سرعت خصوصی سازی در این کشور بسیار کند شود. همین موانع در کشور مصر نیز دیده می‌شود. به اعتقاد هیندی (۱۹۹۵:۳۶) چنانچه خصوصی سازی منجر به کاهش کارکنان یا افزایش نرخ سود شود، قانون کار مصر به عنوان مانعی جدی عمل می‌کند. وی خاطر نشان می‌سازد، در کشوری که کاهش کارکنان حتی در هنگام واگذاری کامل شرکتی به بخش خصوصی ناممکن باشد، ضمن دشوار کردن خصوصی سازی، سرمایه‌گذاران بالقوه را نیز از شرکت در برنامه خصوصی سازی دلسرد خواهد کرد.

مسائل نگرشی در تحقق برنامه‌های خصوصی سازی کاملاً موثرند. کارکنان و مدیران بخش دولتی بعضاً برنامه‌های خصوصی سازی را برای خود تهدید به‌شمار می‌آورند زیرا خصوصی سازی ممکن است به کاهش حقوق و دستمزد، از دست دادن شغل و تغییر الگوی کاری منجر شود. ایوبی (۱۹۹۵:۲۱) در تحقیقی که در چند کشور انجام داده است نگرانی و تردید و دودلی نسبت به پیامدهای خصوصی سازی از سوی نمایندگان کارگران، افراد حرفه‌ای و مدیران را از جمله دلایلی می‌داند که باعث ایجاد نگرش منفی نسبت به پیامدهای خصوصی سازی می‌شوند. به‌عنوان نمونه، در مصر، یمن، تونس و مراکش بیشترین نگرانی از سوی مدیران ارشد شرکت‌های دولتی ابراز شده که منافع و موقعیت خود را در باقی ماندن در بخش دولتی می‌دانند. مشخصاً این نوع نگرش می‌تواند سد راه خصوصی سازی قلمداد شود، همان گونه که

در کشورهایی چون کنیا، جامائیکا و پرو نیز به نحوی دیده می‌شود. از جمله دلایل و موانع ناکامی در این کشورها، نبود حمایت لازم از سوی دولت و تکیه این کشورها به حمایت‌های خارجی اعلام شده است. لذا، باآنکه این کشورها برنامه‌های نسبتاً مفصلی برای خصوصی سازی طراحی کردند میزان موفقیت آنها در اجرا اندک بوده است (IMF, 1996).

در امریکای لاتین سنت و سابقه نیرومند اقتصاد سوسیالیستی روند خصوصی کردن را به تعویق انداخته است. همچنین در کشورهای اروپای شرقی به رغم تلاش بسیار جدی برای خصوصی کردن، تقریباً تمام بخش‌های اقتصاد، حاکمیت رژیم‌های کمونیست به مدت بیش از ۵۰ سال باعث شده تا این کشورها از حیث نداشتن زیربنای مالی مناسب و محدودیت و امکانات لازم، با مشکلاتی حتی بیش از کم رشدترین کشورهای دنیا روبه‌رو شوند (Fiance De Lopount, 1993).

مقاومت بوروکرات‌های دولتی به دلیل پیش‌بینی از دست دادن قدرت و بی‌میلی کارگران شرکت‌های دولتی به دلیل از دست دادن امنیت شغلی و حتی مشاغلشان، از دیگر موانع مطرح در قبال خصوصی سازی است (Bennington and Cumance, 1997).

در یک جمع‌بندی کلی، مشکلات و موانع خصوصی سازی را می‌توان در چارچوب مقوله کلی زیر طبقه‌بندی کرد: قانونی/حقوقی، مالی، بینشی، و سیاسی/سازمانی (Younis, 1996).

مشکل قانونی / حقوقی در بسیاری از کشورها روند خصوصی سازی را با دشواری مواجه ساخته است، ولی به‌طور مشخص این مانع در کشورهایی چون تونس، مصر و مراکش

موقفیت نیز اتفاق نظر وجود ندارد. تیلور و واراک (۱۹۹۸) معتقدند که خصوصی سازی موفق باید حداقل نتایج زیر را دربر داشته باشد:

۱- سطح خدمات یا کالاهایی که شرکت یا واحد خصوصی شده ارائه می دهد، اگر نگوئیم باید بهتر از خدمات یا کالاهایی باشد که سازمانها و شرکت های دولتی ارائه می دهند اما باید به همان خوبی باشد؛

۲- هزینه خدمات و کالاها در مقایسه با زمانی که دولت آنها را تامین و ارائه می کرد باید کاهش یابد و روند آن نشان دهنده کاهش بیشتر قیمت ها نیز باشد.

اما در مورد تجربیات حاصل، نتایج بررسی ها متفاوت است. طرفداران به کارگیری روش های متداول در بخش خصوصی، در بخش دولتی معتقدند که خصوصی سازی توانسته نتایج اثر بخشی به همراه داشته باشد. به عنوان نمونه، خصوصی سازی در سه صنعت آمریکا (مخابرات، هواپیمایی، و حمل و نقل) منجر به بهره وری بیشتر، کاهش قیمت ها، و پرداخت مناسب تر به کارکنان شده است (Bailey, 1986). همچنین، پژوهش انجام شده در کانادا، براساس اطلاعات حاصل از عملکرد، ۳۷۰ شرکت خصوصی شده دولتی و تعاونی نشان می دهد که شرکت های خصوصی شده از نظر سودمندی و کارایی، عملکردی بهتر از بقیه شرکت ها داشته اند (Vining and Boatman, 1992).

بررسی بانک جهانی در مورد ۱۲ برنامه خصوصی سازی در چهار کشور مبین آن است که در ۹ برنامه، بهره وری افزایش یافته و در سه مورد ثابت باقی مانده است؛ وضعیت کارکنان در سه مورد بسیار بهتر شده و در سایر موارد، حداقل، بدتر نشده است که این امر ناشی از سهم شدن آنان در سهام

اتحادیه کارگری تونس تاکنون توانسته از خصوصی کردن چند واحد دولتی قاطعانه جلوگیری کند.

زمانی که موانع قانونی و نگرشی قوی باشد، بی شک سرمایه گذاران داخلی و خارجی نیز از درگیر شدن در برنامه های خصوصی سازی اجتناب خواهند کرد. دستیابی به سرمایه های لازم داخلی برای اجرای برنامه های خصوصی سازی، همواره کار آسانی نیست. ایوبی (۱۹۹۵:۱۱) اعتقاد دارد فقدان کارآفرینی و ضعف طبقه کارآفرینان یکی از عواملی است که امکان دستیابی به سرمایه های داخلی و خارجی را با مشکل مواجه می سازد. وی در این مورد اشاره می کند که معمولاً در کشورهای در حال توسعه، به ویژه در کشورهای عربی، طبقه سرمایه دار از یک خانواده گسترده هستند که به دنبال سود آسان و زیاد بوده، از ریسک تجاری دوری می جویند و از این رو تا حد امکان از سرمایه گذاری در واحدهای صنعتی پرهیز می کنند.

سرانجام، تمایل و خواست رهبران سیاسی نیز تاثیر قابل توجهی در موفقیت یا ناکامی برنامه های خصوصی سازی دارد. این عامل در کنار اثربخشی ساختار اداری کشورها، از جمله مواردی است که مورد تاکید اتاق بازرگانی آمریکا (به نقل از هیندی، ۱۹۹۵) قرار گرفته است و در صورت نبود یا نارسایی و یا حتی ابهام در مورد آن، برنامه های خصوصی سازی با دشواری مواجه خواهد شد.

### نتایج خصوصی سازی: تجربه های موفق و ناموفق

در مورد نتایج خصوصی سازی بحث های مختلفی شده است و بررسی نتایج، جواب قانع کننده ای مبنی بر مثبت یا منفی بودن مطلق پیامدها نشان نمی دهد. در مورد معیارهای



شرکت‌هاست؛ و اکثر مصرف‌کنندگان از خدمات بهتر با قیمت‌های کمتر برخوردار شدند (گالال و همکاران، ۱۹۹۴). بررسی گسترده‌ی دیگر در خصوص پیامدهای عملکردی ۶۱ شرکت خصوصی شده در ۳۲ صنعت ۱۸ کشور حکایت از افزایش قابل توجه سود، فروش، کارایی عملیاتی و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های خصوصی شده، و تا اندازه‌ای نیز افزایش میزان اشتغال دارد (Megginson, et al., 1994).

بررسی برنامه‌های خصوصی سازی در انگلستان نیز نشان‌دهنده‌ی بهبود عملیات مالی، افزایش کیفیت خدمات، کاهش قیمت‌ها (به جز در مواردی محدود) و همچنین افزایش ایمنی شغلی است (The Economist, 1998).

بررسی گسترده‌ی هراکلیوس (۱۹۹۱:۱) نشان دهنده‌ی آن است که خصوصی سازی مزایای مستقیم و غیرمستقیم دارد (جدول ۴). مواردی که هراکلیوس مطرح می‌کند ممکن است در مورد همه‌ی برنامه‌های خصوصی سازی مصداق نداشته باشد، ولی اکثر برنامه‌های موفق این مزایا را به دنبال دارد.

دیدگاه‌های موافق خصوصی‌سازی بسیار متعدد است، ولی دیدگاه‌های مخالف نیز قابل توجه است. مخالفان غالباً به نارسایی‌های بازار، ماهیت استثماری و دیگر نارسایی‌های بخش خصوصی، هم در کشورهای توسعه یافته و هم در کشورهای در حال توسعه اشاره می‌کنند (Farazmand, 1999).

از سوی دیگر آنها موارد چندی را خاطر نشان می‌کنند از جمله: ملاحظات ناظر بر امنیت ملی، ضرورت تامین برخی کالاها، اساسی از طریق دولت، وظایف باز توزیعی و رفاه اجتماعی شرکت‌های دولتی به عنوان ابزار دولت‌های پیشرو و نقش اشتغال در بخش دولتی به عنوان روشی برای جبران نابرابری‌های بازار

(Streeten, 1983; Grier, 1989; Henry, 1995).

علاوه بر موارد کلی فوق، برخی نیز معتقدند که اساساً خصوصی سازی حتی یک نظریه‌ی خوب نیز به شمار نمی‌آید (Thayer, 1991: 156)؛ باعث افزایش فساد می‌شود (Farazmand, 1996)؛ بی‌کاری را افزایش می‌دهد (Thayer, 1995)؛ در کشورهای دارای بخش خصوصی ناسالم و توسعه نیافته که خود نیازمند حمایت دولت است، کارایی تعریف شده با ارزش‌های غربی و رویکرد انگلیسی و آمریکایی خصوصی‌سازی گسترده سازگاری ندارد؛ خصوصی‌سازی وسیع به بی‌نظمی بازار و مشکلات اجتماعی مربوط منجر می‌شود و نیازمند ایجاد پلیس دولتی برای حفظ نظم کنترل اجتماعی است و موجب افزایش سرمایه‌های انباشته می‌شود (Farazmand, 1997; Davey, 1995)؛ و خصوصی‌سازی باعث می‌شود تا منافع عمومی از سوی سوداگران بخش خصوصی به یغما رود و ارزش‌های مورد قبول شهروندان و جامعه تهدید شود (Farazmand, 1999).

افزون بر این منتقدان و مخالفان خصوصی‌سازی اعتقاد دارند که خصوصی‌سازی به تخریب زیرساخت‌های اقتصادی، از بین رفتن محیط و ارائه خدمات با کیفیت پایین و دیگر مشکلات اجتماعی و اکولوژیکی منجر می‌شود که هزینه آن را باید مردم بپردازند. به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی رویکردی کوتاه مدت است که از سوی برخی دولت‌ها برای صرفه‌جویی اندک تعقیب می‌شود. همچنین، خصوصی‌سازی بخشی از استراتژی بازاری و بلندمدت جهانی‌سازی برای کسب جایگاهی وسیع جهت استثمار از طریق خارج ساختن بخش دولتی از رقابت در قلمرو عمومی، کاهش نقش آن در زمینه

## جدول ۴. مزایای خصوصی سازی

مزایای مستقیم

- طراحی و ساخت زیرساختارهای اقتصادی حیاتی با سرعت زیاد؛
- تولید منابع مالی جهت حمایت از کاهش بدهی‌های دولت با هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به سمت دیگر برنامه‌های اجتماعی؛
- بهبود کارایی بخش دولتی در زمینه‌های ساخت، عملیات، و نگهداری؛
- ارتقای کیفی زیرساختارهای اقتصادی از طریق استفاده از بهترین تجهیزات و جدیدترین تکنولوژی‌ها؛
- منطقی کردن مقررات و ضوابط پیچیده و بازدارنده؛
- افزایش کارایی اقتصادی از طریق قیمت‌گذاری شفاف و توزیع منطقی و مشخص رایانه‌های بین بخشی.

مزایای غیرمستقیم

- جذب سرمایه‌گذاری‌های صنعتی و عمرانی به دلیل بهبود در توانایی حمل و نقل و هزینه‌های معقول
- بهره‌مندی از ابتکارهای رقابتی متعدد (نظیر استفاده از مراکز مالی منطقه‌ای، افزایش صادرات، بهره‌مندی از نرم‌افزار و سخت افزارهای مناسب)؛
- توسعه پرشتاب بازارهای سرمایه‌ای؛
- بهبود خط‌مشی‌گذاری دولتی از طریق تعدیل و مدیریت یارانه‌های بین بخشی و توسعه سازوکارهایی برای استفاده اثربخش از آنها؛
- توزیع مجدد ثروت، در صورتی که تخصیص منابع و دارایی برای گروه‌هایی خاص مدنظر باشد.

Source: Loizos Heracleous, 1999, P.1.

مقبولیت بالایی برخوردار شده است. ولی خصوصی سازی تنها یک مسئله فنی نیست که محدود به تجویز راهکارهای بخش خصوصی برای تخفیف نارسایی‌های بخش دولتی باشد. خصوصی سازی به هر شکل، مسئله‌ای قویاً سیاسی همراه با مضامین قوی ایدئولوژیکی است. به قول کریستنسن (۱۹۹۱: ۳۵۷) خصوصی کردن امور، فارغ از آنکه تاچه حد با مسائل فنی همراه است، در راستای توزیع مجدد وظیفه بین بخش‌های خصوصی و دولتی قرار دارد که این امر، خود قویاً در ارتباط با

حفظ نظم و انضباط و حمایت و ارتقای منافع سرمایه‌داری جهان است. (Laporte and Ahmed, 1996: 183).

**نتیجه‌گیری**

خصوصی سازی به عنوان یکی از روش‌های کوچک کردن اندازه دولت و نیز به عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد دولت در نوشته‌های مدیریت جایگاه خاصی دارد و در بین کشورهای مختلف، اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، از



اختلاف‌های ایدئولوژیکی موجود بین کلاسیک‌های چپ و راست و لیبرال و محافظه‌کار هستند. افزون براین، هر نوع خصوصی سازی به منافع افراد یا گروه‌های خاص نطمه وارد خواهد ساخت و این افراد یا گروه‌ها به دلیل از دست دادن منافع، قویاً واکنش نشان خواهند داد. به‌عنوان نمونه، اگر تولید خدمتی از طریق عقد قرارداد به بخش خصوصی واگذار شود، سیاستمداران و بوروکرات‌ها قدرت کنترل خود را بر مدیریت مراحل تولید از جمله استخدام و اخراج افراد از دست خواهند داد که خود دلیل قانع‌کننده‌ای برای مخالفت آنان است.

از سوی دیگر، خصوصی سازی تأثیرات قابل توجهی بر مدیریت و خط‌مشی دولتی خواهد داشت و دامنه نفوذ و قلمرو فعالیت آن را کاهش خواهد داد. به اعتقاد فرازمند (۱۹۹۹) کوچک کردن بخش دولتی از طریق خصوصی سازی سه پیامد دارد: نخست، افزایش تأکید بر نقش مدیریت مبتنی بر قرارداد؛ دوم، افزایش کارکرد اجباری - پلیسی دولت به هزینه کاهش کارکرد اجتماعی - اقتصادی در آن؛ و سوم، انتقال کارکرد و وظایف دولتی به بخش خصوصی. پیامدهای اول و سوم به شدت توانایی نهادی دولت را در زمینه اداره مسائل کاهش می‌دهد و پیامد دوم باعث کاهش کنترل اجتماعی دولت و در نتیجه تضعیف مشروعیت دولت‌ها و رژیم‌ها خواهد شد و

در نهایت بخش دولتی در موضع ضعف قرار خواهد گرفت. مجموع این مباحث را می‌توان در دو توصیه زیر خلاصه کرد: نخست، خصوصی سازی یک روش متداول در بسیاری از کشورها و تکنیکی برای کاهش هزینه‌ها و فعالیت‌های دولت به نفع بخش خصوصی برای ارتقای کارایی دولت است، ولی در به کارگیری آن باید به توانایی مالی، جایگاه دولت و بخش خصوصی، تاریخ سیاسی و شرایط اقتصادی کشورها توجه و براین اساس مشخص کرد که اساساً این ابزار می‌تواند مفید باشد یا نه؛ در صورت مثبت بودن پاسخ از چه روش‌هایی باید بهره‌جست و تا چه میزان باید این برنامه‌ها را تعمیق بخشید. دوم، حتی در صورت تأیید استفاده از ابزار خصوصی سازی باید توجه داشت که اجرای موفق این برنامه مشروط به وجود بخش دولتی قوی برای برنامه‌ریزی، هماهنگی، و نظارت اثربخش است. بدون وجود دولت و بخش دولتی قوی، خصوصی سازی چیزی جز سواستفاده سرمایه‌داران ملی و جهانی و حیف و میل اموال و سرمایه‌های ملی به همراه نخواهد داشت. دولت کوچک و حداقلی، که نتیجه خصوصی سازی گسترده است، زمانی کارساز خواهد بود که مقتدر، منضبط و هدفمند باشد؛ تنها در صورت داشتن بخش دولتی قوی است که می‌توان برنامه موفق خصوصی سازی را مطرح و اجرا کرد. □

## پی‌نوشت‌ها

- (1). Arranging
- (2). Transfer Payment (Voucher)
- (3). Franchise

- (4). Lack of efficiency
- (5). Lack of influence
- (6). Lack of effectiveness

## منابع

- Adams, C., Cavendish, W. and Mistry, P. "Adjusting Privatization: Case Studies from Developing Countries", Heinemann, London, 1996.
- Ayubi, N., "A Comparative Perspective on Privatization Programmes in the Arab World", in Younis T., "Privatization: A Review of Policy and Implementation in Selected Arab Countries", *International Journal of Public Sector Management*, Vol.9, No. 3, 1995 & 1996, PP. 18-25.
- Bennington, L. and Cumance, J., "Customer Driven Research: A New Way to Establish the Service Value Hierarchy", Melbourne, Monnash Uni ., 1996, PP. 241-57.
- Bennington L., "The Road to Privatization: TQM and Business Planning", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 5, PP. 364-376.
- Bishop, M. and Thompson, C. "Privatization and Economic Performance", Oxford Press, 1994.
- Davey, J., "The New Social Contract: American Journey From Welfare State to Police State", Westport, CT: Praeger, 1995.
- Farazmand, A., "Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition ", *International Review of Administrative Science*, Vol. 65, 1999, PP. 551-561, *Fiance De Lopount*.
- Gala, A., Jones, L., Tandon, P., and Vogelsang, I., "Welfare Consequences of Selling Public Enterprises", New York, Oxford Uni. Press, 1994.
- Grier P. "Has Privatization Gone too far?," in Farazmand A., "Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition", *International Review of Administrative Science*, Vol. 65, 1989,1999, PP. 551-561.
- Hancock, G., "Lords of Poverty", New York, Atlantic Press, 1989.
- Henry, N., "Public Administration and Public Affairs" , Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall, 1995.



- Heracleous, L., "Privatization: Global Trends and Implications of the Singapore Experience," *International Journal Sector Mangement*, Vol. 12, No.5, 1999, PP.38-49.
- IMF, World Development Report, 1995, IMF Publications.
- Kikeri, S., Nellis, J., and Shirley, M., "Privatization: Lessons from Market Economies", *World Bank Research Observer*, Vol. 96, 1994, PP. 18-32.
- Korten, D., "When Corporations Rule the World", CT: West Hartford, Kumarian Press, 1995.
- Laporte, R. And Ahmed, M. B., "Public Enterprise Management in Pakistan" , in Farazmand A.,: Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition", *International Review of Administrative Science*, Vol. 65, 1996, 1999, PP.551-561.
- Le Grand, J., "The Strategy of Equality: Redistribution and the Social Services", London: Allen and Urwin, 1982.
- Megginson, W.L., Nash, R.C. and Van Rabderborgh, M., "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", *Journal of Finance*, Vol. 49, 1994, PP. 403-52.
- Midoun, M., "The Tunisian Experience" 23rd International Congress of Administrative Sciences, Dubai Riyadh, 1995.
- Milman, C. and Lundsted S., "Privatizing State-Owned Enterprises in Latin American", in Farazmand A., "Privatization or Reform?, Public Enterprise Management in Transition", *International Review of Administrative Science*, Vol. 65, 1994 & 1999. PP. 551-561.
- Mottram, R., "Improving Public Services in the UK", *Public Administration and Development*, Vol. 15, 1995, PP. 311-18.
- Nwankwo, S. Richards, C., "Privatization: The Myth of Free Market Orthodoxy in Sub-Saharan Africa, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No.2, 2001, PP. 21-29.
- Osborne, D. and Haebler, T., "Reinventing Government", Ontario, DonMills, Addison-Wesley, 1992.
- Parker, D. "Privatization and the Internal Environment : Developing our Knowledge of the Adjustment Process", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 8, No.2, 1995, PP. 51.
- Prichard, J.R. S.(ed), "Crown Corporations in Canada: The Calculus of Investment Choice",

Butterworths , Toronto , 1983.

- So, J.and Shin, B., "The Private Infrastructure Industry - A Global Market of U.S. \$ 60 billion a Year" , Public Policy for the Private Sector, World Bank, 1995.
- Streeten P., "Twenty One Argument for Public Enterprises" in Farazmand A., "Privatization or Reform? Public Enterprise Management in transition", *International Review of Administrative Science*, Vol.65, 1983 & 1999, PP.551-561.
- Thayer, F., *Privatization: Carnage, Chaos, and Corruption*, Chicago IL: Lyceum Books, Nelson Hall.
- *The Economist*, "Nigeria: First Things First", 29, August, 1998, PP. 45-6. Vining and Boatman.
- World Bank, "New World Order", New York : Oxford Uni. Press, 1995.
- Younis, T., "Privatization: A Review of Policy and implementation in selected Arab Countries", *International Journal of Public Sector Management*, Vol.9, No.3, 1996, PP.18-25.
- کریستنسن، ال. (۱۹۹۱) «خصوصی سازی»، در جان کوایمان و جل ا. الیاسین «مدیریت سازمان‌های دولتی» ترجمه عباس منوریان، ۱۹۹۱، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ترمز، مارک و هیوم، دیوید «حکومتداری، مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم»، ترجمه عباس منوریان، ۱۳۷۹، مرکز آموزش مدیریت دولتی.