

نویسنده : جوناس پراگر (۱)

مترجم : لیدا برازنده *

آیا خصوصی سازی حلال مشکلات کشورهای در حال توسعه است؟ نارسایی بازار در برابر نارسایی بخش دولتی

توافق هایی که اخیراً در جهان سوم در جهت خصوصی سازی صورت پذیرفته ناشی از دو دلیل است: اول اعتقاد بدین امر که تولید در بخش دولتی به گونه مورد انتظار نبوده است و دوم اینکه کشورهای که جهت تعدیل ساختار اقتصادی خود به وام های پرداختی صندوق بین المللی پول و بانک جهانی نیازمندند، برای کاهش بخش دولتی خود تحت فشار این سازمانها قرار دارند. از آنجا که امروزه عموماً تسلط کامل بخش دولتی بر روند تولید و نیز نظام بازار کاملاً آزاد هر دو نفی می گردند، مسئله مهم این است که مرز بین فعالیت های بخش خصوصی و دولتی کجا باید باشد؟ بدین مفهوم که چه فعالیت هایی بهتر است به بخش خصوصی و چه فعالیت هایی به بخش دولتی واگذار گردد؟

* - محقق اداره بررسیهای اقتصادی - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

با وجود اینکه مسئله فوق می باید در چارچوب تجارب خاص هر کشور و بخصوص امکانات سیاسی آن کشور جهت انجام اصلاحات ارزیابی گردد. ملاحظات اقتصادی عمومی ای وجود دارند که دارای کاربردی گسترده بوده و سیاستگذاران می باید در تغییر ساختار اقتصادی خود به آنها توجه نمایند. هدف این مقاله تحلیل موضوع خصوصی سازی از دیدگاه کارآیی اقتصادی، یعنی توانایی به حداکثر رساندن تولید در شرایط منابع ثابت، می باشد. اگر چه هدف از تاکید بر کارآیی، بی اهمیت نمایاندن اهداف اقتصادی دیگر نیست. در واقع نکته مهم آنست که اقتصادی که فاقد کارآیی است جهت نیل به اهداف دیگر می باید کوششی مضاعف نماید.

بخش بعدی مقاله با تحلیل مختصری در باره نارسایی بازار و انگیزه های دیگر دولت برای دخالت در امر تولید آغاز می گردد. با وجود حسن نظر، عملیات دولت بخصوص در چارچوب موسسات دولتی، همیشه قادر به جبران اشتباهاتی که موسسات مذکور در واقع برای تصحیح آنها بوجود آمده اند نیستند. قسمت بعدی مقاله، علت عدم کارآیی بخش دولتی را فقدان انگیزه های مشوق کارآیی می داند و توجه ویژه ای به موضوعات ذیل معطوف می نماید:

الف - وجود اهداف چند گانه و متناقض

ب - وابستگی مدیریت

ج - عدم تناسب ساختار پاداش دهی

د - وجود انگیزه هایی که حتی مشوق عدم کارآیی هستند

در قسمت دیگر مقاله، بخش خصوصی جهت نشان دادن اینکه چنین انگیزه های منفی ای در آن کمتر معمول است دوباره مورد توجه قرار می گیرد. پس از بررسی دقیق تر انگیزه های بخش خصوصی، به ویژه از آنجا که با انگیزه های بخش دولتی در تضاد هستند، تاثیر

سوء نارسایی بازار کمتر خواهد بود.

در واقع اگر بخش خصوصی بتواند در شرایطی کاملاً متفاوت کالا و خدمات را با کارآیی فراهم نماید و بخش دولتی نتواند و یا نخواهد چنین کند، خصوصی سازی هدفی شایسته خواهد بود. بخش ما قبل آخر این مقاله برخی از معانی خصوصی سازی را مورد مطالعه قرار داده و سه معنی را از لحاظ کارآیی تحت شرایط ذیل بررسی می نماید:

الف - زمانی که یک انحصار خصوصی جایگزین انحصاری دولتی گردد.

ب - هنگامی که خصوصی سازی در چارچوب بازارهای رقابتی صورت پذیرد.

ج - هنگامی که دولت ارائه خدمات موسسه ای را خصوصی نماید در حالی که مالکیت و مدیریت آن را در دست خود نگاهدارد.

هریک از موارد بالا مورد بررسی قرار می گیرد تا مشاهده شود که آیا کارآیی اقتصادی تابع خصوصی سازی است یا خیر؟ بخش پایانی مقاله در پاسخ به این پرسش که "آیا خصوصی سازی راه حل مورد نظر است" پاسخی مبهم ارائه می دهد پاسخی که متأسفانه نه آنها را که معتقد به آزادی کامل موسسات اقتصادی هستند و نه کسانی را که به تولید در بخش دولتی اطمینان کامل دارند ارضاء نمی نماید. در پاره ای موارد، خصوصی سازی می تواند به کارآیی بیشتر منجر گردد و در موارد دیگر، با وجود مسائل جدی ای که نارسایی بخش دولتی ایجاد می نماید، بخش دولتی از بخش خصوصی کارآیی بیشتر نشان می دهد.

انگیزه دخالت دولت در امر تولید:

نارسایی بازار: علت برتری مدل رقابتی به عنوان مدلی که امر تولید در آن به گونه ای کارآ صورت می پذیرد، از نظریه دست نامرئی (۲) آدام اسمیت (۳) برخاسته است.

برطبق این تئوری، هر تولید کننده ای جهت به حداکثر رساندن سود خود، در امر تولید ترغیب به استفاده از روشی می شود که از لحاظ فنی دارای کارایی است. رقابت بین تولید کنندگانی که هدف یکسانی را دنبال می نمایند نه تنها موجب می گردد هر یک از آنها با بهترین طرح های رقبای خود به رقابت برخیزند، بلکه باعث می شود هر تولید کننده نیازهای عمومی را با کمترین هزینه تولید ارضاء نموده و بدین ترتیب تخصیص منابع با کارایی صورت پذیرد. نظریه " دست نامرئی " آدام اسمیت، منافع شخصی را به سمت منافع عمومی سوق می دهد به گونه ای که منابع بطور مناسب تخصیص یافته و اتلاف نگردند.

موفقیت این مدل بطور جدی به دو عامل وابسته است. اول، نقش مهم انگیزه های فردی، موسسه جوینده سود جهت کارایی در امر تولید کوشش می نماید، زیرا که منافع آن نصیب صاحبان موسسه می گردد. دوم، نقش قاطع رقابت، زیرا بدون رقابت یک موسسه می تواند حتی با وجود عدم کارایی نیز سود آور باشد. بعلاوه، در صورت نبودن رقابت، تمدید نهایی برای موسسه غیرکارآ (یعنی شکست ناشی از جذب مشتریان آن توسط رقبا) تاثیر خود را از دست خواهد داد.

به چند دلیل ممکن است نظام رقابتی کارآترین نظام نباشد. این امر دخالت دولت را حداقل از نظر اصولی، در یک اقتصاد بازار آزاد توجیه می نماید. این علل " نارسایی بازار " غالباً به چهار دسته تقسیم می شوند: صرفه جویی های ناشی از مقیاس (۴)، کالاهای عمومی (۵)، عوامل بیرونی (۶)، و عدم تناسب اطلاعات. بعبارت دیگر، نتایج حاصل از فعالیت نظام مبتنی بر بازار هنگامی فاقد کارایی است که شرایط ذیل حکم فرما باشد: هنگامی که اندازه بازار به حدی محدود باشد که رقابت در آن نتواند صورت پذیرد. دیگر اینکه تولید کنندگان خصوصی به سبب

طبیعت رایگان بودن (۷) کالا وارد بازار نشوند. هنگامی که به جای موسسات تولید کننده، هزینه تولید به گردن دیگران افتاده و یا سود حاصل از تولید نیز نصیب دیگران گردد. و بالاخره هنگامی که اطلاعات مورد نیاز جهت یک تصمیم گیری منطقی ناکافی باشد.

این چهار دلیل مستلزم دو نوع دخالت دولت است. مالکیت دولت از نظر اصولی ممکن است در مورد کالاهای عمومی و احتمالا صرفه جویی های ناشی از مقیاس توجیه پذیر باشد. بعنوان مثال، بخش خصوصی انگیزه ای برای ایجاد نیروی انتظامی عمومی ندارد زیرا نیروی انتظامی کالایی رایگان محسوب می گردد که می توان بدون پرداخت وجهی از آن استفاده نمود. به همین ترتیب هزینه ساخت خطوط انتقال دهنده برق فقط در صورتی با دریافت قیمت اندکی برای هر کیلووات مصرف برق تامین می گردد که هزینه اولیه هنگامت آن قبلا پرداخت شده باشد. از آنجا که این امر احتمالا موجب عدم امکان رقابت در انتقال برق می گردد، به نظر می رسد مالکیت دولتی در این مورد موجه باشد. از طرف دیگر نه عوامل بیرونی و نه عدم تناسب اطلاعات، مالکیت دولتی را الزامی نمی نمایند.

اقدامات تعدیل کننده در نظام بازار آزاد ممکن است در حفظ کارآیی در تولید، به اندازه و یا حتی بیش از مالکیت دولتی، موثر باشد. در نتیجه، در حالات اخیر نارسایی بازار حتی از نظر اصولی نیز مالکیت دولتی را توجیه نمی نماید.

در واقع، حتی در موارد کالای عمومی و صرفه جویی های ناشی از مقیاس، مالکیت دولتی می باید از مدیریت دولتی متمایز گردد. تدارک کالا یا خدمات توسط دولت به مفهوم تولید آنها بوسیله دولت نیست. بدیهی است این واقعیت که بازار آزاد نمی تواند بخش خصوصی را وادار به ایجاد نیروی انتظامی نماید لزوما به مفهوم عدم توانایی دولت، که مسئولیت جلوگیری از

ارتکاب جرم را بعهدہ دارد، در استخدام نیروی انتظامی خصوصی نیست. از نظر اصولی خرید چنین خدماتی توسط دولت از بخش خصوصی، تفاوتی با تهیه کاغذ از طریق کارخانجات کاغذسازی خصوصی توسط دولت جهت برگه های مالیاتی خود (به جای تولید این برگه ها در کارخانجات تحت مالکیت دولت) ندارد.

بطور خلاصه، دلایل اقتصادی موافق دخالت دولت در امور، لزوماً چنین نتیجه ای القاء نمی نماید که در شرایط عدم کارآیی اقتصادی و نارسایی بازار دولت می باید خدمات و کالاها را در موسسات تحت مالکیت و مدیریت خود تولید نماید. در حالی که ممکن است در برخی موارد مالکیت دولتی مطلوب بوده و نیز دخالت دولت لازم باشد، در موارد دیگر احتمال دارد که دولت با بهره گرفتن از بخش خصوصی کالاها و خدمات مورد نیاز را بطریقی کارآتر تولید نماید.

انگیزه های دیگر برای مالکیت دولتی:

مطمناً اصول اقتصادی همیشه عامل تعیین کننده برای دخالت دولت در اقتصاد نبوده و مسئله مورد نظر عمده نیز همواره اجرای امور اقتصادی به گونه ای کارآ نیست. چند انگیزه دیگر برای مالکیت دولتی شایسته ذکرند: ایدئولوژی، اقتدار اقتصادی، درآمد، تامین منابع مالی و اشتغال. بیشتر این انگیزه ها در رابطه با اقتصاد؛ لیکن مستقیماً به کارآیی اقتصادی ارتباط ندارند.

ایدئولوژی:

می توان ادعا نمود که از لحاظ تاریخی ایدئولوژی نقشی کلیدی در روند ملی سازی داشته است. احزاب سوسیالیست در غرب و بویژه احزاب کمونیست در بلوک شرق دولت را نماینده مردم دانسته و مالکیت مردمی ابزار تولید را چاره استعمار در نظام سرمایه داری تلقی نموده اند. به

همین ترتیب شعارهای جنبش های استقلال طلب در آفریقای پس از جنگ حاکی از آن است که قطع رابطه با کشورهای ما در پیشین (۸) هدفی مستقل از پیامدهای اقتصادی آن می باشد.

با این همه، در واقعیت، تضاد بین ایدئولوژی سوسیالیسم و ضد استعمار از یک سو و کارایی اقتصادی از سوی دیگر در بازننگری به عملکرد آنها بیشتر آشکار است تا در خود آن ایدئولوژی ها. بسیاری از متفکران سوسیالیست ادعا نموده اند که حذف استثمار کننده، موجب رهایی توان خلاقه طبقه کارگر می گردد. به همین ترتیب، ناسیونالیست های پس از جنگ بر این عقیده بودند که سیاست های تجاری قدرت های استعماری، از توسعه مستعمرات جلوگیری نموده است. جذابیت ایدئولوژی سوسیالیسم و ضد استعماری به علت توزیع عادلانه تر درآمد، به رغم عدم کارایی اقتصادی شناخته شده این ایدئولوژی، نیست و علت حمایت از این ایدئولوژی توزیع عادلانه تر درآمد بالاتر بوده است؛ درآمد روزافزون تری که تا حدی به دلیل تولید به روش کارآتر حاصل گردیده.

اقتدار اقتصادی:

رهایی کشورهای آفریقایی از یوغ استعمار، موجب توجه دیگری برای ملی نمودن بود. بحث "تصرف بلندی های مشرف"، اصطلاحی که در امور نظامی به کار می رود، فرض را بر این قرار می دهد که یک حکومت مستقل تا زمانی که اقتصاد آن وابسته به مالکین مقیم کشورهای دیگر باشد، عملکردی موثر نخواهد داشت.

بدین ترتیب دولت می باید اموال را مصادره نموده و صاحب قانونی موسسات اقتصادی می گردید. رهبران سیاسی با اشاره به فقدان بخش خصوصی پیشرفته ملی و در نتیجه کمبود استعداد مدیریت بومی، از مالکیت دولتی و نیز اجرای امور توسط دولت حمایت نمودند. ظاهراً

آنها این واقعیت را ندیده گرفتند که همین کمبود استعداد مدیریت بومی می تواند در امور موسسات تحت مالکیت دولت نیز موانعی ایجاد نماید .

درآمد :

کشورهای تازه استقلال یافته به درستی در این انتظار بودند که درآمدهای مالیاتی اندک و هزینه های توسعه بسیار باشد . جذب منافع موسسات سودآور می تواند مشکلات مالی دولت های تهیدست را کاهش دهد . در واقع این نظر ظاهرا قابل پذیرش است : در حالی که مالکیت دولتی موجب هدایت مستقیم سودها به بودجه دولت می گردد ، چرا دولت باید در دسر اخذ مالیات از درآمد خالص موسسات خصوصی را برای خود ایجاد نماید ؟

تامین منابع مالی :

در دوره پس از جنگ ، اقتصاددانان بر این باور بودند که توسعه مترادف با سرمایه گذاری مالی است . لیکن روشن بود که منابع مالی داخلی برای تامین هزینه های توسعه در کشورهای درحال توسعه ناکافی و جهت رفع نیازها ، منابع خارجی نیز ضروری بودند . به علت عدم اطمینانی که در روند توسعه وجود دارد ، بانکهای خارجی بیشتر تمایل به پرداخت وام با شرایط مطلوب به موسسات تحت مالکیت دولت داشتند تا موسسات بخش خصوصی . این موضوع به ویژه در مورد موسسات ملی و بین المللی ای که طبیعتا دولت و موسساتش را گیرنده مطلوب کمک ها و وام های خارجی می دانند ، بیشتر صادق است .

اشتغال :

ایجاد همه موسسات تحت مالکیت دولت از قبل طراحی نشده بود ؛ برخی از آنها به گونه ای پیش بینی نشده پا به عرصه گذاشتند . اجبار دولت ها به دست و پنجه نرم کردن با

عواقب شکست قریب الوقوع یک کارفرمای عمده غیر معمول نبوده است. موسسه تحت مالکیت دولت که بدین ترتیب ایجاد می گردید راه چاره نهایی محسوب می شد زیرا راه دیگر، یعنی افزایش بیکاران شهری، نامطبوع تر بود. اگر چه از لحاظ کارآیی محض این روش ها منسوخ بوده و می باید فراموش گردند، لیکن نادیده گرفتن آنها به دلایل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی داخلی غیر ممکن است.

بدین ترتیب دولت ها بنا به دلایل گوناگون، به جای اتکاء به بازار، خود اقدام به تولید یک رشته کالاها و خدمات نمودند. برخی از موسسات تحت مالکیت دولت از نظر کارآیی اصولاً قابل توجیه بودند زیرا کمتر امکان داشت که بخش خصوصی کالا یا خدماتی را به قیمت های مناسب از لحاظ اقتصادی، تولید یا بازاریابی نماید. موسسات دیگر با اهداف پولی یا مالی به وجود آمدند در حالی که مصلحت سیاسی یا الزام مسبب ایجاد برخی دیگر بود. منطق نهفته برای ایجاد موسسات تحت مالکیت دولت این اعتقاد بود که اینگونه موسسات قادر به نیل به اهدافی بودند که بخش خصوصی نمی توانست و یا نمی خواست به آنها برسد.

آیا این اعتقاد با گذشت زمان پا برجای مانده است؟

نارسایی بخش دولتی:

آمار: در طول دهه پیشین آشکار گردید که تاثیر مالکیت دولتی به گونه مورد انتظار نبوده است، در واقع چنین بنظر می رسد که نارضایی فراگیر در مورد دخالت دولت در امور بطور مستقیم بستگی به میزان تسلط دولت بر اقتصاد دارد. اگر شواهد حکایت گونه را کنار گذاریم، نشان دادن عدم کارآیی موسسات تحت مالکیت دولت امری آسان نیست. بخش اعظمی از مشکلات از این واقعیت ناشی می گردد که نظام های حسابداری موسسات تحت مالکیت دولت

ندرتا به گونه ای طرح ریزی گردیده اند که گویای کارآیی اقتصادی باشند. هنگامی که ارزش داده ها و ستانده ها هر دو از طریق اداری و بدون در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به کمبود نسبی منابع تعیین گردند، تصویر واقعی اقتصاد موسسه مشخص نمی شود. در واقع حتی تصویر مالی نیز غالباً تحریف می گردد زیرا همه هزینه ها، برای مثال مالیات های غیرمستقیم، نشان داده نمی شوند. از طرف دیگر، گنجاندن هزینه هایی مانند دستمزد کارگران بیکار که از طرف دولت بر موسسات تحت مالکیت دولت تحمیل می گردند در نظام حسابداری اینگونه موسسات، انسان را حتی در مورد مبالغه یا کمتر پنداشتن هزینه ها دچار عدم اطمینان می نماید.

بخش درآمد در اسناد مالی نیز به همین مشکلات مبتلا است، اگر چه معمول براین است که درآمد اقتصادی کمتر از میزان واقعی منعکس گردد. به ویژه در موسسات تحت مالکیت دولت که غالباً تسهیلات رفاهی عمومی محسوب می گردند، قیمت ها پایین نگاه داشته می شوند تا کمک مالی ای به مصرف کنندگان ارائه گردد. کرایه و شرایط نقلیه عمومی ندرتا منعکس کننده هزینه های اقتصادی واقعی آن می باشد، امری که در مورد برق، گاز و آب نیز صادق است. بدین ترتیب، آمار مربوط به وضعیت مالی موسسات وابسته به دولت قطعی نبوده و در بهترین حالت می تواند فقط نشانی از واقعیت داشته باشد.

با در نظر گرفتن محدودیت های مذکور، بررسی اعداد و ارقام آموزنده خواهد بود. آمار محدودی که در دسترس است تایید کننده برداشت هایی است که پیش تر ذکر آن رفت: موسسات تحت مالکیت دولت، رویهم رفته خیلی سود آور نیستند. نلیس (۹) از بررسی بووت (۱۰) در مورد ۱۲ کشور غرب آفریقا چنین نقل می نماید: ۶۲ درصد بطور خالص ضرر داشته و ۳۶ درصد نیز با ارزش خالص منفی امور خود را اداره می نموده اند. در مقاله جدید تری نلیس و کیکری (۱۱)

بررسی سوسونگی (۱۲) را درباره ۴۸ موسسه دولتی آفریقایی مورد توجه قرار دادند. فقط ۱۲ شرکت سود خالص بیش از ۴ درصد نشان دادند. با احتیاط قابل تحسینی نلیس وکیکری حکمی کلی صادر می نمایند: "موسسات دولتی بی شماری دارای هزینه ای بیش از درآمد خود بوده و بسیاری از اینگونه موسسات دارای کارآیی عملی اندکی هستند". در بررسی جامع تری شورت (۱۳) بدین نتیجه رسید که اگر چه کسری بودجه موسسات تحت مالکیت دولت در کشورهای صنعتی کمتر از کسری بودجه اینگونه موسسات در کشورهای در حال توسعه است، لیکن ویژگی موسسات تحت مالکیت دولت در سراسر دنیا زیان دهی آنها است.

متأسفانه سوددهی، معیار غیر قابل اطمینانی برای کارآیی مالکیت عمومی می باشد. اگر چه تداوم زیان دهی ممکن است نشان دهنده عدم کارآیی عملیاتی باشد لیکن دلایل غیر مرتبط به کارآیی، مانند قیمت های پایین تحت رهنمود دولت، ممکن است دلیل وضع مالی نامطلوب موسسات تحت مالکیت دولت باشد. به این ترتیب این موسسات کارآمد و سود آور هستند، زیرا موسسات غیر کارآمد نیز اگر تحت شرایط مطلوب قرار گیرند می توانند سود آور گردند. هنگامی که موسسات تحت مالکیت دولت، آن گونه که معمول است، چنان بر بازار مسلط گردند که عرضه و در نتیجه قیمت گذاری کالای خود را در دست گیرند، سودآوری ممکن است پوششی بر عدم کارآیی گردد. رابطه نامطلوب بین سودآوری و کارآیی نشان دهنده این امر است که برخوردی مستقیم تر جهت ارزیابی کارآیی موسسات تحت مالکیت دولت لازم است. در واقع، چند بررسی در رابطه با کارآیی فنی موسسات دولتی در مقایسه با موسسات خصوصی در کشورهای در حال توسعه منتشر گردیده است. این بررسی ها توسط میلوارد (۱۴) مورد ارزیابی قرار گرفته اند. اگر چه او به مشکلات ناشی از انجام چنین مقایساتی آگاه می باشد، لیکن این

چنین نتیجه گیری نموده است که: "هیچ دلیل قانع کننده آماری جهت نشان دادن این موضوع که در کشورهای در حال توسعه موسسات دولتی دارای سطح پایین تری از کارایی فنی نسبت به موسسات خصوصی، که عملیات مشابه ای انجام می دهند، هستند وجود ندارد".

مالکیت و کارایی:

یکی از ارکان اساسی اقتصاد کلاسیک رابطه علت و معلولی بین مالکیت فردی و کارایی عملیات است. همانگونه که در شروع این مقاله ذکر گردید، کوشش کارفرمایان اقتصادی برای کسب منفعت موجب برانگیختن کارایی تولید خواهد شد زیرا هرگونه کاهش هزینه مستقیماً در درآمدهای موسسه منعکس می گردد. فرض براین است که انگیزه کسب منفعت در موسسات تحت مالکیت دولت وجود ندارد. در اینصورت چگونه می توان نتیجه گیری میلوارد را توجیه نمود؟

می توان چنین اظهار داشت که مشکلات حاد آماری هرگونه مقایسه ای را بین عملیات موسسات خصوصی و دولتی بی اعتبار می نماید. و با اینکه نتیجه چنین مقایسه هایی ممکن است از لحاظ فنی معتبر باشند لیکن چگونگی تعبیر آنها قابل تردید است. دیگر اینکه آمار موجود مقایسه های کوتاه مدت را امکان پذیر می نماید، حال آنکه برتری بخش خصوصی در طولانی مدت آشکار می گردد. چنین توجیهاتی مطلوب نیست زیرا در اصل بیشتر تعامیل به را مطلب وجود دارد تا پذیرش شواهد موجود.

برخوردی متقاعد کننده تر آن است که اعتبار شواهد موجود را پذیرفته و از آنها جهت انجام تحقیقات بعدی استفاده شود. چه شرایطی موجب پیشی گرفتن موسسات خصوصی از موسسات دولتی می گردد؟ چه هنگام موسسات تحت مالکیت دولت آشکارا برتر از بخش

خصوصی هستند؟ یک روش تحقیق جدید، نقطه شروع خود را بر تحلیلی خرد - اقتصادی قرار می دهد. این روش "مالک - مدیر" (۱۵) خوانده می شود که بین مالکیت و مدیریت یک موسسه تمایز قائل است.

مالکیت در مقابل مدیریت:

مارتا گرایمز (۱۶)، نویسنده داستان های اسرار آمیز، موضوع مورد بحث را با زبانی ساده بیان می نماید. در یکی از داستان های او صاحب یک قهوه خانه در باره قهوه خانه رقیب که صاحب آن یک شرکت نوشابه سازی عمده است و مدیریت آن نیز به عهده صاحب قبلی قهوه خانه می باشد چنین می گوید: "الان اسلای (۱۷) فقط یک مدیر است. همیشه می شود به یک مدیر گفت چه چیز را اداره کند. منظورم این است که لزومی نمی بیند حتی کمی هم بیشتر کار کند تا بتواند کارها را بگرداند. اینطور نیست؟ در صورتی که این روزها یک مالک نمی تواند حتی یک دقیقه را هم هدر بدهد. حرف من این است."

به عبارت دیگر، مالکیت فقط هنگامی منجر به کارآیی می گردد که موسسه توسط مالک اداره هم بشود. لیکن هنگامی که مالک، مدیریت را به دیگران انتقال دهد، تضاد بین اهداف مالکین و مدیران مسلماً آشکار خواهد گردید. عموماً موسسات بزرگ توسط یک گروه مدیران حرفه ای اداره می شوند، این امر به ویژه در شرایطی که تعداد مالکین بسیار زیاد بوده، و هیچ مالکی به تنهایی دارای سهم قابل ملاحظه ای از مالکیت نباشد، صدق می نماید. لیکن هنگامی که مالکیت در دست های یک یا چند مالک متمرکز باشد کارآیی افزایش می یابد، اگر چه همیشه این چنین نیست. ممکن است مالکین علاقه و نیز استعداد مدیریت موسسه بزرگی را نداشته باشند.

این اختلاف نظر بین مالک و مدیر، سوالی را برای مالک مطرح می نماید: او چگونه می تواند روشی جهت ترغیب مدیر به دنباله روی از اهداف مالک (به جای اهداف خودش) ابداع نماید؟ راه حل ممکن است مستلزم ایجاد انگیزه هایی برای مدیر باشد تا همواره مطابق میل مالک رفتار نماید؛ و یا اینگونه باشد که اختیارات مدیر را جهت تضمین سازگاری اهداف او با مالک، محدود کند. هر دو روش پرهزینه است زیرا اعمال مدیر می باید تحت نظارت باشد تا نسبت به اطاعت او از مالک اطمینان حاصل گردد. انتخاب هریک از این دو روش موجب تحمیل هزینه های اضافی بر مالک گردیده و از درآمد خالص او می کاهد. بدین ترتیب مالک با مسئله ایجاد موازنه بین درآمد و هزینه خود مواجه می گردد، یعنی می باید در مورد مبلغی که برای تضمین هماهنگی بین منافع مدیر و خود صرف می نماید تصمیم گیری کند. این مبلغ با هزینه آزاد گذاشتن مدیر جهت تعقیب اهداف خود نیز باید مورد مقایسه قرار گیرد، این یک مسئله بهینه سازی عادی بوده و به ندرت با یک تصمیم گیری "همه یا هیچ" (۱۸) قابل حل است. راه حلی بینابین مناسب خواهد بود: مالک مبلغی خواهد پرداخت تا از این که مدیر اهداف او را بطور کامل نادیده بگیرد جلوگیری نماید؛ لیکن این مبلغ جهت تضمین این امر که مدیر اهداف خود را با اهداف مالک کاملاً منطبق نماید کافی نخواهد بود.

هنگامی که تئوری اقتصادی بین انگیزه سود مالکین و انگیزه های مدیران که امور اجرایی موسسه ای را به عهده دارند تفاوت قائل می گردد، لزوماً ارتباط بین مالکیت و کارآیی را در موسسات خصوصی ای که تحت مدیریت مالک قرار ندارند قطع می نماید. در نتیجه می توان چنین ادعا نمود که فرق اندکی بین اینگونه موسسات خصوصی و موسسات تحت مالکیت دولت، که اهداف مالکیت و اهداف مدیریت در آنها متفاوتند، وجود دارد. موسسات خصوصی

و دولتی ممکن است هر دو به یک میزان فاقد کارآیی باشند. در واقع، کارآیی نسبی بین دو نوع مالکیت خصوصی و دولتی بستگی به نسبت هزینه به سود حاصل از نظارت بر امور مدیریت دارد؛ بدین ترتیب از پیش نمی توان معلوم نمود که کدامیک از دو نوع مالکیت دولتی و خصوصی کارآیی بیشتری دارد.

بنابر این تعیین چارچوب "مالک - مدیر"، در بررسی هایی که دو نوع موسسات خصوصی و دولتی را مورد مقایسه قرار می دهند، منطقی ضروری می باشد زیرا کارآیی و یا عدم کارآیی موسسات خصوصی نسبت به موسسات تحت مالکیت دولت را نشان می دهد. مسئله بر سر "خصوصی یا دولتی بودن مالکیت" نیست زیرا نه نوع مالکیت، بلکه چگونگی ارتباط اهداف موسسه با سودآوری است که موجب افزایش کارآیی می گردد.

الگوی "مالک - مدیر" بدان گونه که برای نشان دادن برتری مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی به کار برده می شود، و نیز نتیجه گیری نامشخص آن، کامل نیست. این الگو برای علت وجود نمونه های بسیاری مبنی بر شکست بخش دولتی و نیز سودآور بودن موسسات خصوصی، نسبت به موسسات دولتی، توضیحی ندارد. چارچوب "مالک - مدیر" ممکن است به عنوان مبنای کار کفایت کند لیکن نیازمند تکامل است.

نقش انگیزه ها:

اگر قرار به جستجوی تنها یک دلیل ذاتی برای عملکرد ضعیف موسسات دولتی باشد مطلوب ترین علت، فقدان انگیزه های مشوق کارآیی خواهد بود. لیکن عدم وجود چنین انگیزه هایی نیازمند توضیح بیشتر است. بخشی از این توضیح آسان است. کارآیی یکی از معدود اهداف مورد نظر تصمیم گیرندگان سیاسی است که غالباً از اولویت کمتری نیز برخوردار است.

لیکن حتی هنگامی که سودآوری یکی از اهداف بوده و کارآیی از ابزار نیل به آن هدف محسوب می گردد، موسسات تحت مالکیت دولت غالباً از انعطاف لازم جهت رسیدن به هدف مورد نظر خود برخوردار نیستند. به همین ترتیب، ساختار پاداش دهی در موسسات دولتی غالباً نمی تواند به کارآیی منجر شود. در واقع، در پاره ای اوقات حتی عدم کارآیی را نیز تشویق می کند. هریک از این نکات ارزش آن را دارد که کمی بیشتر توضیح داده شود.

پیش از هر چیز به اهداف متضاد بپردازیم. دیوانسالاری شدید که از ویژگیهای ادارات دولتی است به شرکت های دولتی نیز سرایت کرده است. برای مثال، تقریباً همه برنامه های اصلاح ساختار اقتصادی در آفریقا، برای هماهنگ نمودن درآمد و هزینه ها، به شرکت های دولتی توصیه می نمایند که تعداد کارکنان خود را کاهش دهند. به نظر می رسد که این اتفاق نظر وجود دارد که کاهش کارکنان اضافی به افت محصول نخواهد انجامید. برخی حتی معتقدند که تعداد کمتر کارکنان موجب افزایش تولید واقعی خواهد گردید. در واقع یکی از اولین اقدامات مدیریت، به هنگام خصوصی سازی شرکت های دولتی، کاهش درصدی قابل ملاحظه از نیروی کار است.

اشتغال کارکنان اضافی در شرکت های دولتی دارای منطق خود است، اگر چه از لحاظ کارآیی قابل توجه نیست. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، استخدام در دولت چاره نهایی محسوب می گردد. در مقابل اشتغال در موسسات تحت مالکیت دولت، امکان اشتغال در بخش خصوصی ممکن نبوده و تنها امکان دیگر بیکاری است. غالباً اشتغال در موسسات دولتی موجب پاداش دهی به حامیان سیاسی گشته و یا از فشار برای ایجاد تغییرات سیاسی می کاهد. کارآیی به سادگی قربانی انگیزه های رفاه یا ثبات سیاسی می گردد.

اقتصاددانانی که اینگونه سیاست‌ها را مورد انتقاد قرار می‌دهند لزوماً اهداف صریح و تلویحی آنها را انکار نمی‌نمایند. این اقتصاددانان فقط مواجه با پرسش‌هایی از قرار ذیل هستند: آیا می‌توان به اهداف سیاسی و اقتصادی مورد نظر رسید بدون اینکه مانع اجرای توأم با کارآیی عملیات اقتصادی گردید؟ آیا ارائه کمک مالی به نیروی کار مازاد در مناطق روستایی، یعنی جایی که هزینه زندگی کمتر است، از جذب این نیرو به مناطق صنعتی شهری بهتر است؟ کمک‌های مالی ضمنی نیز از نظر اقتصاددانان نامطلوب است. آنها این موضوع را درک می‌نمایند که استتار هزینه‌های استخدام بیش از حد نیاز در موسسات تحت مالکیت دولت، ممکن است از لحاظ سیاسی به صلاح باشد لیکن معتقدند این امر موجب اتخاذ تصمیمات اقتصادی نامناسبی، خواهد گردید.

با توجه به وابستگی مدیریت، در برخی موارد دولت‌ها برای موسسات خود محرز نموده‌اند که سود آور بودن آنها از هر چیز مهم‌تر است. در مواردی که چنین اهدافی کاملاً درک می‌گردند دست‌یابی به کارآیی امکان‌پذیر است، مانند مورد رن - پولان (۱۹) کارخانه‌های بسیار عظیم شیمیایی فرانسه و یا مورد شرکت حمل و نقل کومباتورز چران (۲۰) که تحت مالکیت استان تامیل نادوی (۲۱) هند می‌باشد. لیکن هنگامی که مقامات دولتی موانعی در راه نیل به هدف سوددهی می‌نهند اولویت این هدف و یا درک کافی سیاستگذاران در باره نقش عامل سود در افزایش کارآیی مورد سوال قرار می‌گیرد.

ساختار نامناسب نظام پاداش دهی برای ایجاد انگیزه در کارکنان، مانعی نامشخص‌تر در مقایسه با عدم سوددهی، در راه نیل به کارآیی محسوب می‌گردد. مطمئناً موسسات دولتی غالباً قادر به پرداخت مبالغی بیش از منافع خدمات دولتی به کارکنان خود بوده و انعطاف بیشتری در

پاداش دهی به کارکنان شایسته و اخراج کارمندان کم کار خود نشان می دهند. هنگامی که ساختار پاداش دهی در موسسات دولتی بتواند از ساختاری مشابه آنچه در بخش خصوصی حاکم است پیروی نماید، نتایج عملکرد اینگونه موسسات نیز می تواند قابل مقایسه با عملکرد موسسات بخش خصوصی گردد. با وجود این، موارد تقسیم سود در موسسات تحت مالکیت دولت اندک است؛ واقعیتی که منجر به حداقل دو نتیجه می گردد:

۱- از آنجا که پاداش نوآوری، مستقیماً نصیب مدیر نشده ولی نتایج شکست او به خودش بر می گردد، لذا محاسبات مدیر در مورد پاداش ریسک، موجب غیرفعال شدن او می گردد. از نظر مدیران واقعا مبتکر، شرایط در بخش خصوصی مطلوب تر می باشد و آنها میدان عمل در بخش دولتی را به مدیرانی که از وضع موجود راضی هستند می سپارند. نتیجه این است که بخش خصوصی با جذب کارمندان جسورتر و خلاق تر از پویایی بیشتری برخوردار می گردد، در حالی که بخش دولتی را کد می ماند.

۲- به جهت آنکه حق انتخاب و آزادی به ندرت در اختیار مدیر بخش دولتی قرار دارد، گرایش به سمت بخش خصوصی بیشتر می گردد زیرا این امر یکی از مشخصه های مهم بخش خصوصی است. رفتار ضد ریسکی (مختاطانه) مدیران عالی رتبه (در بخش دولتی) سبب می شود که آنها خود را ملزم به پذیرش پیشنهادات ابتکاری و لیکن پر مخاطره ندانند. مبتکر می تواند کار خود را با مخاطره آغاز نماید در حالیکه چنین امکانی برای کارکنان بخش دولتی وجود ندارد. کارمندان موسسات تحت مالکیت دولت که در صدند راه جدید و تجربه نشده ای را پیمایند نمی توانند موسسه دولتی خود را مبنای این اقدام قرار دهند، بلکه باید از موسسه دولتی خارج شده و به دامان بخش خصوصی بروند.

بدین ترتیب انعطاف پذیرتر بودن ساختار پاداش دهی، موجب توجه بیشتر به مفهوم دقیق تری از کاهش تلفات می گردد. این امر موجب کارآیی بالاتر در بخش خصوصی و نیز ایجاد جوی نوپا، که بارآور تلاش مداوم برای افزایش کارآیی است، می گردد.

موضوع دیگر این است که آیا موسسات تحت مالکیت دولت عدم کارآیی را ترغیب می نمایند یا خیر؟ این تحلیل ممکن است در مورد نقش کارآیی در بخش دولتی مبالغه نماید. این امر دلالت بر این دارد که موسسات تحت مالکیت دولت کمتر از بخش خصوصی علاقمند به ایجاد کارآیی هستند زیرا که انگیزه کاهش تلفات در اینگونه موسسات کمتر است. نظر بدبینانه تر این است که موسسات دولتی بطور ضمنی به عدم کارآیی تشویق می گردند.

عبارت "محدودیت بودجه ای ملایم" (۲۲) را که جانوس کورنای (۲۳) بکار برده است در نظر بگیرید. کورنای در بررسی تجربه مجارستان پس از جنگ، ادعا می نماید که به موسسات تحت مالکیت دولت اطمینان داده شده بود که در صورت قرار گرفتن در یک وضعیت متزلزل مالی، از ورشکستگی رهایی می شدند. در واقع، شکست و نه موفقیت، موجب تزریق مالی به اینگونه موسسات دولتی می گردید. بعلاوه، کورنای این موضوع را مورد توجه قرار می دهد که مدیر غیرکارآیی موسسات دولتی از عواقب نامطلوب عملکرد خود لطمه نمی بیند و مدیران غیرکارآمد به سبب توزیع مسئولیت در یک اقتصاد تحت برنامه ریزی متمرکز، به علت نتایج ضعیف عملکرد خود مورد سرزنش قرار نمی گیرند.

تحلیل کورنای را می توان به موسسات دولتی در نظام های اقتصادی بدون برنامه ریزی تعمیم داد. نه موسسات مذکور و نه مدیریت آنها هزینه عدم کارآیی را متحمل نمی گردند. آنها نیز مواجهه با "محدودیت بودجه ای ملایم" بوده و می توانند، فقط بدین دلیل که عواقب ورشکستگی

نامطلوب است، برای دست یابی به بودجه بیشتر جهت پوشش زیان خود اصرار ورزند. لیکن برای اقتصادهایی با نظام های مختلط، ممکن است تاثیر تداوم موسسات غیرکارآ که تحت مالکیت دولت قرار دارند حتی طولانی مدت تر باشد. دوره تصدی کارگزاران غیرکارآمد نه فقط کارآیی کل موسسه تحت مالکیت دولت را کاهش می دهد بلکه باعث دلسردی کارگزاران لایق نیز می گردد زیرا غالباً از اینکه تحت فرمان مدیران بدون صلاحیت انجام وظیفه می نمایند مایوس می گردند. آنها به بخش خصوصی سوق داده می شوند و این امر به ایجاد یک دور باطل کسری روزافزون بودجه در موسسات تحت مالکیت دولت منجر می گردد.

"صرفه جویی های ناشی از مقیاس" (۲۴) و کارایی :

فقدان انگیزه های کارآیی در موسسات تحت مالکیت دولت، دلیل منحصر به فردی ندارد. تاثیر فزاینده دلایل مختلف موجب می گردد کاهش هزینه تولید در بین آنها در اولویت پایین قرار گیرد. نقش فشارهای رقابتی نیز، به عنوان مشوق کارآیی در اقتصاد بازار، نادیده گرفته شده است. رقابت، موسسه غیرکارآمد را مجبور به تطابق و (افزایش کارآیی) می نماید و یابه تعطیل شدن آن منجر می گردد. عکس قضیه نیز به همین ترتیب صادق است. در صورت عدم رقابت، سودآوری ممکن است بدون کارآیی قابل دست یابی باشد.

همانگونه که قبلاً یادآور گردید، وجود "صرفه جویی های ناشی از مقیاس" به میزان قابل ملاحظه ای نهایتاً موجب اضمحلال رقابت خواهد شد. از آنجا که هر قدر اندازه موسسه بزرگ تر باشد هزینه عملیاتی آن کاهش می یابد، نهایتاً صنعت مورد نظر به صورت انحصاری درخواهد آمد. لیکن یک انحصار انگیزه مربوط به کاهش هزینه خود را از دست می دهد بطوریکه مالکیت خصوصی دیگر مشوق کارآیی عملیات نخواهد بود. موسسات تحت مالکیت دولت که

انگیزه سودآوری ندارند قادرند در مقیاسی وسیع تر از آنچه میزان سود انحصار را بهینه می کند فعالیت نمایند و بدین ترتیب کارآتر گردند نه اینکه از میزان کارآیی شان کاسته شود. لاقلاً می توان ادعا نمود که نظریه این چنین است.

لیکن عمل و نظریه به دو دلیل از هم فاصله می گیرند. اول اینکه وجود یک انحصار دولتی برانگیزاننده همه گونه تقلب می باشد. این تقلب توسط کارکنان دولت و نیز مدیریت صورت می پذیرد. و سوسه قدرت انحصاری مختص بخش خصوصی نبوده و کارکنان دولت نیز تسلیم آن می شوند. بدین ترتیب احتمال دارد که اشتغال بیش از حد در انحصارات دولتی بیشتر متداول باشد تا در موسساتی دولتی که در بازارهای رقابتی فعالیت می نمایند. بطور خلاصه، نمی توان مطمئن بود که به دلیل امکان کارآتر بودن یک انحصار دولتی، آن انحصار لزوماً کارآتر باشد.

دوم اینکه یک انحصار تا ابد پا برجا نخواهد ماند. در واقع همان حضور انحصارهای سودآور موجب می گردد که مدیران اقتصادی درصدد جستجوی امکانات دیگری برآیند. دوره فعالیت انحصارها گاه کوتاه و گاه طولانی است لیکن در یک اقتصاد پویا، رقابت نهایتاً بر انحصاربخش خصوصی چیره می گردد.

هنگامی که انحصار تحت مالکیت دولت باشد ممکن است این امر واقعیت نداشته باشد. ممکن است یک انحصار سودآور، به عنوان یک منبع اضافی درآمد، مورد استقبال دولت قرار گیرد. یک انحصار بدهکار غالباً با ذکر این مطلب که اگر اقتصاد نتواند حتی یک موسسه را مورد حمایت خود قرار دهد چگونه می تواند رقابت را تحمل نماید، مورد دفاع قرار می گیرد. و اگر رقابت منجر به ورشکستگی انحصار دولتی گردد، سرمایه گذاری و جوه عمومی در موسسات تحت مالکیت دولت انگیزه قوی ای جهت سرکوب محصولات یا

دانش فنی تولید رقیب فراهم می نماید .

بحث بالا برانگیزاننده یک نتیجه گیری ساده است . اصول موافق دخالت دولتی مشخص است . لیکن واقعیت به ندرت سازگار با آن اصول و نتیجه غالباً به نارسایی بخش دولتی منجر می گردد .

برخوردی دوباره با کارایی در بخش خصوصی :

با وقوع نارسایی در بخش دولتی ، فرض کارایی بنیادین بخش خصوصی دوباره مطرح می گردد . تجدید نظر در مورد کارایی اقتصاد ایستا (۲۵) که موضوع انگیزه را در نظر نمی گیرد (یعنی تجدید نظر در بازه موضوع کارایی بدان گونه که در کتابهای درسی منعکس گردیده) از طریق معرفی عنصر انگیزه کارایی در هر دو بخش دولتی و خصوصی ، حقانیت مالکیت دولتی را تضعیف نموده و حقانیت مالکیت خصوصی را تقویت می نماید . همان نیروهای مانع کارایی که در بخش دولتی فعالند به عناصری که مشوق کارایی در بخش خصوصی هستند تبدیل می گردند .

اهداف :

اول به اهداف بخش خصوصی نظر نمائیم . بدون شک اگر انگیزه سود قوی ترین انگیزه نباشد از اهمیت بالایی برخوردار است . مطمئناً از زمان مطالعات پیشگام برل و مینز (۲۶) در دهه ۱۹۳۰ تا نوشته های طنز آمیز امروز گالبریت (۲۷) چیزهای بسیاری در باره تضاد بین سهامداران و مدیریت در موسسات بخش خصوصی نوشته شده است . بعلاوه " قانون تکثیر دیوانسالاری پارکینسون (۲۸) محدود به بخش دولتی نیست . لیکن همانگونه که قبلاً ذکر گردید بخش خصوصی می تواند تضاد بین مالک و مدیر را از طریق اختصاص بخشی از منافع موسسه به مدیران ، جهت ایجاد انگیزه در آنها ، حل نماید . اولویت سود و در نتیجه محرک کارایی در

موسسه می تواند حتی هنگامی که سهامداران در تصمیم گیری مدیریت دخالت داده نمی شوند، وجود داشته باشد. بدین ترتیب "ویروس پارکینسون" یعنی تکثیر دیوانسالاری، بدون اعتناء به حد تحمل موسسه نمی تواند عنان اختیار را از دست داده و فعال گردد. در واقع رکودهای ادواری که ویژگی نظام های اقتصادی صنعتی جدید است برای مدیریت موسسات، یادآور این امر می باشد که عملیات اقتصادی می باید گهگاه جهت داده شوند. بعلاوه، وجود خطر سلب مالکیت از موسسه، توان مدیریت را در مصادره سرمایه صاحبان موسسه مورد نظر محدود می نماید. به هر صورت در این جا بحث بر سر این نیست که موسسات بخش خصوصی از کارآیی کامل برخوردارند و حتی یک کارمند اضافی نیز استخدام نمی نمایند، بلکه این موضوع مطرح است که در نظر گرفتن عامل سود، بخش خصوصی را ملزم به محاسبه هزینه ناشی از اشتغال اضافی می کند. همین عامل به تنهایی می تواند بخش خصوصی را از موسسات دولتی کارآتر نماید. مدیریت موسسات تحت مالکیت دولت بطور ذاتی نسبت به حد تحمل موسسه حساسیت کمتری داشته و احتمال بیشتری دارد که تسلیم فشارهای سیاسی برای استخدام اضافی گردد.

"محدودیت بودجه ای سخت" (۲۹):

بخش خصوصی با "محدودیت بودجه ای سخت" مواجه است و نه با "محدودیت بودجه ای ملایم" که در موسسات تحت مالکیت دولت دیده می شود. شرکت هایی که بطور مداوم بدهکار هستند عاقبت ورشکسته می شوند. نجات از ورشکستگی بخش خصوصی توسط دولت اگر چه بعید نیست لیکن کمتر اتفاق می افتد و نمی توان آن را در برنامه گنجانید. به هر صورت، سهامداران سهم خود را از دست می دهند. مدیریت نه فقط پاداش عملکرد عالی خود را می گیرد بلکه به علت نتایج ضعیف کارش نیز مسئول شناخته می شود. از آنجا که مرزهای مسئولیت کاملاً

مشخص شده است صاحبان موسسات بخش خصوصی می توانند مدیریت غیرکارآ را اخراج نمایند و همین کار را هم انجام می دهند. بدین ترتیب در بخش خصوصی کارکنان و مدیریت هم می توانند پاداش عملکرد مطلوب خود را دریافت نمایند و یا مواجه با خطر بیکاری شوند. درست است که محدودیت بودجه ای سخت بخش خصوصی آنقدر نفوذ ناپذیر نیست که نتوان بر آن تاثیر گذاشت، لیکن به هر حال از بودجه نرم موسسات دولتی که به راحتی می توان آن را تغییر داد سخت تر است.

انحصار خصوصی:

بالاخره، همانگونه که قبلاً ذکر گردید حتی ممکن است انحصارهای بخش خصوصی برای کارایی اقتصادی تهدید آمیزتر از انحصارهای بخش دولتی باشند. نارسایی انحصارهای بخش خصوصی مستلزم صرف هزینه از جانب دولت نیست و در نتیجه نگرانی دولت برای حفاظت از انحصارهای خصوصی ممکن است کمتر از انحصارهای دولتی باشد. بدین ترتیب، محصولات رقیب و روش های فنی نوآورانه بیشتر امکان دارد در انحصارهای خصوصی ایجاد شوند تا در انحصارهای دولتی.

بطور خلاصه، در داخل موسسه بخش خصوصی ساختار انگیزشی موجب کارایی در تولید کالاها و خدمات می گردد در حالی که ساختار رقابتی تولید موجب می گردد که نظام اقتصادی سرشار از موسساتی شود که با کارایی، کالاهای خود را تولید می نمایند. موسسات تحت مالکیت دولت مواجه با چنین فشارهایی نیستند.

نتیجه گیری نیز مشخص است: یک نظام اقتصادی زمانی کارایی بیشتری خواهد داشت که قوه محرکه آن انگیزه سودآوری و نیز رقابت باشد. سودآوری موجد انگیزه است و رقابت این

انگیزه را به سمت هدف کارآیی هدایت می کند؛ اینگونه نیست که هدف رقابت صرفاً سودآوری باشد بلکه مقصود، بهبود کارآیی است. نتیجه منطقی این است: مستقیم ترین روش نیل به کارآیی در بخش دولتی، انتقال آن به بخش خصوصی است. شعار امروز، البته خصوصی سازی است.

خصوصی سازی:

تاثیر یک برنامه خصوصی سازی بستگی به این امر دارد که تا چه حد اهداف دوگانه مالکیت خصوصی و رقابت را برآورده می سازد. پیش از پرداختن به تاثیر خصوصی سازی، شایسته است تعریفی دقیق از آن ارائه گردد.

درواقع، خصوصی سازی می تواند به مفهوم یک یا مجموعه ای از خط مشی های مبتکرانه باشد. در ساده ترین حالت، خصوصی سازی شامل انتقال مالکیت می شود؛ دولت از میدان خارج شده و بخش خصوصی وارد می شود. لیکن در شرایط حاضر، مالکیت و نظارت لزوماً به یک معنی نبوده و آنچه تعیین کننده نتیجه کار است نظارت می باشد. بدین ترتیب مسئله مهم این است که نظارت موسسه خصوصی شده به عهده کیست؟ اگر دولت فقط سهم اندکی از موسسات دولتی را به فروش رساند، در واقع از لحاظ کارآیی تغییری رخ نخواهد داد. موسسه بسیار بزرگ دولتی بی آن آی (۳۰) در ایتالیا نیز با فروش اندکی از سهام ساییم (۳۱) و نوو پینون (۳۲) همین کار را نمود.

در واقع رئیس بی آن آی، فرانکو رویلیو (۳۳) این اقدام موسسه را بدینگونه توضیح داد:

”جمع آوری سرمایه بدون از دست دادن حق نظارت“.

آیا این امر که دولت فقط سهم کوچکی از مالکیت را برای خود نگاه دارد و یا حتی همه مالکیت را به بخش خصوصی واگذار نماید، لیکن بر همه تصمیم گیرهای موسسه تسلط داشته

باشد ، تفاوتی در وضعیت ایجاد می نماید ؟ چنین خصوصی سازی مشخصاً فقط یک اقدام رسمی محسوب می شود و در وضعیت کارآیی موسسه تقییری ایجاد نخواهد نمود . بدین ترتیب ، برای مثال ، حداقل یکی از دلایل بی پاسخ ماندن پیشنهاد دولت فیلیپین مبنی بر واگذاری ۲۶ درصد سهام صنایع کاغذ سازی پیکوپ (۳۴) فیلیپین این امر بود که اگر هم چنین خلع مالکیتی نتیجه مثبتی در پی داشته باشد ، نتیجه بسیار اندک خواهد بود . حتی پس از فروش سهام ، دولت هنوز صاحب ۴۵ درصد سهام پیکوپ بود و در نتیجه نظارت موثر را در اختیار داشت . همین مسئله در مورد خصوصی سازی کارخانه آئرو مکزیکوی (۳۵) مکزیک و کارخانه عمل آوری شیرایندالاک (۳۶) ونزوئلا نیز وجود داشت .

دومین مفهوم خصوصی سازی نه فقط شامل تغییر در مالکیت بلکه شامل تغییر در نظارت نیز می گردد ، بدین ترتیب که نه فقط مالکیت به بخش خصوصی منتقل می گردد بلکه نظارت نیز به این بخش واگذار می شود . تاثیر اینگونه خصوصی سازی بر کارآیی ، بر طبق ساختار رقابتی هر صنعت تغییر می نماید . برای مثال ، اگر یکی از خدمات رفاهی عمومی به بخش خصوصی واگذار گردد و با این عمل یک انحصار دولتی به یک انحصار خصوصی تبدیل گردد ، در اینصورت افزایش کارآیی را که منتج از انگیزه سودآوری است می توان مسلم فرض نمود . لیکن این که ، حداقل در کوتاه مدت و مدت متوسط ، در غیاب یک بازار رقابتی ، کارآیی بهبود یابد یا خیر را نمی توان بدرستی پیش بینی نمود .

سومین مفهوم خصوصی سازی همان مفهوم پیشین لیکن در شکل طبیعی آن می باشد ، یعنی بسط مالکیت خصوصی بدون هیچگونه محدودیت در اینگونه خصوصی سازی است که می توان بهترین نتایج برای افزایش کارآیی را انتظار داشت . مثال این مورد ترکیب

خصوصی سازی و آزاد سازی (۳۷) در صنعت حمل و نقل هوایی کانادا است .

در مفهوم چهارم خصوصی سازی تمرکز بر نظارت است با این تفاوت که عکس معنی معمول خصوصی سازی صادق است. بدین ترتیب که مالکیت در دست دولت باقی می ماند و نظارت خصوصی می گردد ، مثال این مورد عبارت از قراردادهای پرداخت اجاره بهاء در بخش کشاورزی شوروی سابق و نیز چین است که روستائیان از این طریق ، با پرداخت مبالغ ثابت اجاره بهای سالیانه می توانند زمینی را به مدت طولانی اجاره نمایند (۳۸) . این مورد خصوصی سازی همچنین در مورد تریباتی که در مجارستان برای اجاره کارخانه های دولتی و نیز ایزار دولتی به کارگران این کارخانه داده شده است صادق می باشد . از آنجا که تصمیمات مربوط به تولید توسط اجاره کنندگان گرفته می شود و پاداش ها یا خطرات فعالیت اقتصادی نیز نصیب آنها می گردد چنین اجاره های طولانی مدت ، بخصوص وقتی که قابل تجدید و انتقال به ورثه باشد ، با مالکیت تفاوت اندکی دارد . از آنجا که تصمیمات توسط موسسه ای گرفته می شود که در بازار رقابتی فعالیت دارد ، کارایی حاصل از اینگونه خصوصی سازی می بایست همانند کارایی در یک نظام مالکیت خصوصی در فضایی رقابتی باشد .

بالاخره ، پنجمین مفهوم خصوصی سازی عبارت است از اینکه مالکیت و تصمیم گیری بنیادین هر دو در دست دولت بوده لیکن تولید خدمات (و نه فراهم نمودن خدمات مورد نیاز برای تولید) به عهده بخش خصوصی می باشد . دو نوع از این مفهوم خصوصی سازی که می بایست مورد ملاحظه قرار گیرند عبارتند از : پیمانکاری مدیریت (۳۹) و مناقصه (۴۰) . در هر دو مورد دولت در باره نوع و حدود خدماتی که می بایست فراهم گردند تصمیم گیری می نماید لیکن یک شرکت خصوصی را در اختیار خود می گیرد تا خدمات مشخص شده را ارائه دهد . این روش

می تواند از لحاظ کارآیی کمبودی نسبت به مالکیت خصوصی نداشته باشد، البته این امر بستگی به نحوه دقیق ترتیب دادن قراردادها دارد.

خصوصی سازی و کارآیی:

بدین ترتیب در واقع فقط سه نوع خصوصی سازی به کارآیی مرتبط است:

۱ - مالکیت و مدیریت در دست بخش خصوصی است و موسسه خصوصی شده دارای انحصار می باشد.

۲ - مالکیت و مدیریت در دست بخش خصوصی است و موسسه خصوصی شده در یک بازار رقابتی فعالیت می نماید.

۳ - مالکیت و مدیریت در دست دولت است لیکن بخش خصوصی کالا و خدمات ر ارائه می دهد.

۱ - شرکت خصوصی انحصاری:

اهمیت اجرایی این مورد عموماً بیشتر است، لیکن با گذشت زمان این اهمیت کاهش می یابد. از یک طرف بحث حمایت از موسسات دولتی انحصاری بر مبنای این فرضیه قرار دار که بازار کوچک تر از آن است که بیش از یک شرکت کارآ را مورد حمایت قرار دهد، این مورد بیشتر در کشورهای در حال توسعه صادق است تا کشورهای صنعتی. در بازارهای متمول تر و پرجمعیت تر چند موسسه بزرگ می توانند بطور همزمان وجود داشته باشند بطوریکه هر کدام اندازه ای سود نصیبشان گردد که حیات دراز مدتشان تامین گردد. این امر در مورد کشورها کمتر توسعه یافته بسیار کمتر صادق است. از بین ۷۳ کشوری که در گزارش توسعه جها ۱۹۸۹ (۴۱) بعنوان کشورهایی که تولید ناخالص ملی سرانه شان کمتر از هزار دلار آمریکا می باشد:

فهرست شده اند؛ ۱۲ کشور جمعیتی کمتر از یک میلیون نفر دارند، جمعیت ۱۸ کشور بین ۱ تا ۵ میلیون نفر است، و روی هم رفته ۶۳ درصد این ممالک کمتر از ۱۰ میلیون نفر جمعیت دارند. هنگامی که درآمد یا جمعیت بقدری نباشد که تولیدات حتی یک کارخانه را به اندازه بهینه مصرف نماید در اینصورت مسلماً یک بازار رقابتی نمی تواند وجود داشته باشد. مطمئناً صرفه جویی های ناشی از مقیاس حتی در بازارهای محدودی که تولیدات را به سمت بازار بین المللی سوق می دهند (یعنی در روش مبتنی بر صادرات که مسلماً سودهای هنگفتی نصیب شرکتهای بین المللی جنوب آسیا نموده است) با رقابت سازگاری دارد. در چنین حالتی همکاری منطقه ای می تواند موجب بازارهای مشترک یا نواحی تجارت آزاد گردد و هر عضو را قادر به تولید برای بازاری بزرگتر نماید. در عین حال، حمایت از شرکتهای خصوصی شده داخلی در برابر رقابت خارجی نیز می تواند از لحاظ کارآیی زیان آور باشد زیرا هیچ راهی برای تضمین عدم کارآیی، در شرایط فقدان رقابت داخلی، مطمئن تر از دور کردن رقبای خارجی وجود ندارد.

روی دیگر سکه انقلابی است که در دانش فنی روشهای تولید بوقوع پیوسته است. در طیف گسترده ای از صنایع، روشهای جدید تولید که بسیاری از آنها منتج از کامپیوتری شدن می باشند، کارآیی عملیات تولید را در مقیاسی بسیار کوچکتر از آنچه تاکنون میسر بوده است باعث می گردند. این در مورد طیف وسیعی از کالاها مانند پوشاک بافتنی، فولاد و حتی تولید برق صادق است. بحث متعارف مربوط به تسهیلات رفاهی عمومی که موسسات تحت مالکیت دولت را مناسب ایجاد اینگونه تسهیلات معرفی می کرد ممکن است با مرور زمان به فراموشی سپرده شود و کمتر موردی از خصوصی سازی ای که منجر به ایجاد انحصار خصوصی گردد بر جای بماند. به هر صورت، تحلیل کوتاه مدت ایستا در مورد انحصار طبیعی که مالکیت دولت را به

عنوان راهی برای تضمین کارآیی تولید توجیه می نمود، دیگر برای اقتصاددانان وحی مطلق نیست. آنها تمایل به یک نتیجه گیری نامشخص دارند نتیجه ای که حاصل وارد نمودن عامل انگیزه در هر دو بخش خصوصی و دولتی می باشد.

۲- موسسه خصوصی در یک محیط رقابتی:

اگر موسسات تحت مالکیت دولت از قبل در یک محیط رقابتی فعالیت نموده و فرضاً به عملیات صنعتی و تجاری ای مشغول باشند که از لحاظ کارآیی توجیهی برای دولتی ماندن آنها وجود نداشته باشد، خصوصی سازی از طریق نابود کردن موانعی که در راه کارآیی داخلی موسسه وجود داشته و مشخصه بخش دولتی است، می تواند کارآیی را افزایش دهد. موسسه ای که تحت مالکیت دولت بوده و در چنان شرایطی سودآور بوده باشد برای بخش خصوصی نیز جذاب است. از طرف دیگر، اگر فعالیت موسسه تحت مالکیت دولت همراه با زیان بوده و چشم انداز حیات دوباره اش در فضای رقابتی بخش خصوصی نیز تیره و تار باشد راه حل مناسب، انحلال آن موسسه خواهد بود.

این ادعا که نمی توان مدیران اقتصادی داخلی ای یافت که موسسات تحت مالکیت دولت خصوصی شده را به تملک خود درآورده و اداره نمایند مبالغه آمیز است. در واقع بازارهای خصوصی، حتی در نوعی از نظام های اقتصادی که دارای سیستم کاملاً نظارت شده می باشند، نیز وجود دارند. کافی است که انسان فقط به اقتصادهای پر رونق زیرزمینی که در سراسر جهان در جریان است نظر اندازد. برای مثال هرناندو دوسوتو (۴۲) در بررسی خود در مورد لیما به این نتیجه رسیده است که الزامات دیوانسالارانه رسمی در مورد فعالیتهای صنعتی بطور قابل ملاحظه ای تولید قانونی را تضعیف، لیکن بازار غیررسمی را ترغیب نموده است. غالباً نامناسب

بودن نحوه فراهم نمودن سرمایه لازم برای خصوصی سازی، به ویژه در صورت فقدان بازارهای سرمایه، می تواند از سرعت کوشش های مربوطه بکاهد. بااین وجود در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته، نبودن سرمایه داخلی بیشتر به سبب وحشت از مصادره اموال است تا سطح پایین توسعه اقتصادی. برای مثال، گزارش های مربوط به فرار سرمایه از برخی کشورهای آمریکای لاتین حاکی از آن است که مقدار خروج سرمایه با میزان تعهدات بدهی خارجی آنها برابری می نماید. بعلاوه، سرمایه گذاران جدید می باید از بابت بی ثبات نبودن تعهدات دولت به خصوصی سازی اطمینان حاصل نمایند. همچنین ممکن است شرکت خصوصی شده تحت مقررات و نظارت های غیر معمولی قرار گیرد که مانع از کارآیی و سودآوری عملیات اقتصادی شرکت گردد. بطور مثال، در مورد سرمایه گذاران خارجی محدودیت هایی برای خارج نمودن سرمایه و سود آنها وضع شود، دراین صورت خصوصی سازی اقدامی موفق نخواهد بود. نکته آخر، لیکن نه کم اهمیت ترین نکته، این است که برگشت سرمایه در یک شرکت خصوصی شده می بایست قابل مقایسه با برگشت سرمایه در سایر موسسات باشد.

آنگونه که از تجربه دهه اخیر مشاهده می شود، خصوصی سازی هدفی است که به سادگی بدست نمی آید و وجود یک طبقه مدیران اقتصادی، موفقیت یک برنامه خصوصی سازی را تضمین نمی نماید. نکته ای که در اینجا مورد تاکید قرار می گیرد این است که موفقیت برنامه خصوصی سازی نیازمند یک وضعیت مشخص تری است. خصوصی سازی در حالتی برای دستیابی به کارآیی اقتصادی موفق ترین برنامه خواهد بود که بازار از قبل رقابتی باشد.

۳ - مالکیت دولتی همراه با ارائه خدمات از سوی بخش خصوصی :

در حالی که موسسات تحت مالکیت دولت غالباً در بازارهای تجاری فعالیت می نمایند

و کالاها و خدماتی همانند تولیدات بخش خصوصی تولید می کنند، بسیاری از اینگونه موسسات "اموال عمومی" نیز ارائه می نمایند. "اموال عمومی" نامی است کلی که به خدمات و کالاهایی که می توانند بطور رایگان مورد استفاده قرار گیرند اطلاق می شود. این خدمات، مانند حفظ نظام قضایی، پلیس، خدمات بهداشتی عمومی و جاده ها توسط بخش خصوصی فراهم نمی گردد زیرا نمی توان هزینه اینگونه خدمات را از افراد به آسانی مطالبه نمود. در نتیجه، مسئولیت فراهم نمودن خدمات مزبور، به عهده کل جامعه بوده و از طریق موسسات دولتی در جامعه مورد نظر تامین می گردد.

ارائه تسهیلات رفاهی عمومی توسط دولت لزوماً به معنی تولید اینگونه تسهیلات توسط دولت نیست. همانگونه که بطور روزافزون در آمریکا در سطح شهرداری ها رایج گردیده، دولت با تعیین مشخصات مورد نظرش ارائه تسهیلات رفاهی عمومی را به پیمانکار واگذار می نماید. فرض بر این است که بخش خصوصی اینگونه خدمات را با کارایی بیشتری تولید می نماید.

پیمانکاری بر دو نوع است: پیمانکاری کلان (۴۳) و پیمانکاری خرد (۴۴). در پیمانکاری کلان، همه عملیات پس از مذاکرات اولیه (که شامل تقسیم سود نیز می شود) به پیمانکار بخش خصوصی واگذار می گردد و همه تصمیمات اجرایی به عهده پیمانکار گذاشته می شود. بدین ترتیب هتل ها یا خطوط هوایی تحت مالکیت دولت به شرکت هایی با مدیریت خصوصی واگذار می گردند که مسئول انجام همه تصمیم گیریهای مربوط به خرید، استخدام و تولید می باشند. در پیمانکاری خرد طیف خدمات بخش خصوصی محدودتر است. یک موسسه دولتی ممکن است یک شرکت خصوصی را جهت قبول مسئولیت برای نظافت اداره ها و یا محافظت از ساختمان هایش استخدام نماید.

تجربه پیمانکاری کلان در کشورهای کمتر توسعه یافته نسبتاً محدود و نتایج کسب شده نیز متفاوت است. شزلی (۴۵) در مورد عملکرد پیمانکاری مدیریت سیستم آب و فاضلاب ساحل عاج نظر مساعدی دارد؛ رمانادام (۴۶) نیز عملکرد کارخانه های نساجی ذر سری لانکا را مناسب تشخیص می دهد، در حالی که به نظر رمانادام پیمانکاری مدیریت خطوط هوایی نیجریه رویهم رفته نامطلوب به نظر می رسد. پیمانکاری کلان و خرد موسسات دولتی با بخش خصوصی، که انگیزه اصلی آن افزایش هزینه ها است، در آمریکا به گونه ای روزافزون در سطح ملی انجام می پذیرد. این تجربه عموماً مثبت تلقی می گردد، به ویژه آن که هزینه ارائه خدمات کاهش یافته و این کاهش در برخی موارد به میزان قابل توجهی بوده است.

هنگامی که از تجربه آمریکا و سایر کشورها نتیجه گیری هایی می نماییم می باید محتاط باشیم، حتی اگر سبب این احتیاط تنها این امر باشد که رابطه بین پیمانکاری با کارآیی فقط براساس کاهش هزینه ها نمی تواند مورد ارزیابی قرار گیرد. صرفاً این امر که شهرداری ها هزینه های خود را با انتقال وظیفه جمع آوری زباله یا امنیت زندان ها به شرکت های خصوصی، کاهش داده اند لزوماً به مفهوم افزایش کارآیی نیست. زیرا چنانچه کارفرمای بخش خصوصی همان تعداد کارگزاران بخش دولتی را با همان کیفیت کار مورد استفاده قرار دهد لیکن دستمزد کمتری به آنها پرداخت کند، پیشرفتی در کارآیی حاصل نمی گردد. اگر کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده نیز کاهش یابد، حتی همراه با پایین آمدن هزینه ها، کارآیی بیشتر نمی شود. در ارزیابی کارآیی حاصل از پیمانکاری با بخش خصوصی، مهم این است که علت کاهش هزینه ها بررسی گردد. روشن است که پیمانکاری بخش خصوصی می تواند موجب بهبود کارآیی شود. شرکت های خصوصی ای که برای پیمانکاری انتخاب می شوند جهت کاهش هزینه های خود

انگیزه دارند. زیرا منجر به افزایش سود آنها تا زمانی که قرارداد در جریان است، می شود. ضمناً به علت هزینه پایین شرکت های مورد نظر می توانند در مناقصات آینده نیز برنده شوند. اینگونه شرکت ها کمتر ممکن است تحت تاثیر تصمیمات سیاسی و دخالت های سیاسی قرار گیرند، بدین سبب می توانند سرمایه ارزان تر را جانشین کارگر گران نموده بدون اینکه نتایج چنین اقدامی را در وضعیت اشتغال جامعه در نظر گیرند. همچنین ممکن است نداشتن نگرانی های سیاسی، پیمانکاران را قادر به استفاده از شیوه های کاری انعطاف پذیرتری نماید مانند استخدام کارگران نیمه وقت و اخراج کارکنان بی کفایت. انعطاف پذیری مدیریت و توانایی بیشتر برای تجربه کردن و به کارگرفتن روش های جدید در بخش خصوصی موجب کسب سود بیشتر برای پیمانکاران در این بخش می گردد.

لیکن این سکه روی دیگر هم دارد. انگیزه کاهش هزینه ها ممکن است موجب از دست رفتن کیفیت گردد. یک بار دیگر تفاوت بین منافع مالک (موسسه دولتی) و مدیر (پیمانکار) مشخص می شود. البته ارزیابی اینکه ادارات دولتی بطور مرتب و کامل نظارت می شوند یا خیر و اینکه مامورین انتظامی در سطح مورد انتظار در محل کارشان حاضر می شوند یا خیر، آسان و نسبتاً بدون هزینه است. لیکن قضاوت در مورد اینکه کیفیت سیمان استفاده شده در ساختمان و یا ابزار یدکی که برای تعمیر وسایل نقلیه یک موسسه دولتی مورد استفاده قرار گرفته است برطبق قرار بوده یا خیر، نیاز به مهارت و زحمت و در نتیجه هزینه قابل توجهی برای نظارت دارد. طبیعتاً اگر موسسه دولتی خود مستقیماً مسئول تامین اینگونه خدمات باشد، نیاز به چنین هزینه های هنگفتی نخواهد بود.

نتیجه گیری به نظر واضح است؛ مطلوبیت پیمانکاری با بخش خصوصی بستگی به میزان

بازدهی کل هزینه هایی دارد که دولت متقبل گردیده است و نه فقط بازدهی هزینه تولید. در پاره ای موارد هزینه نظارت پایین و مزایای پیمانکاری بسیار است. در موارد دیگر هزینه نظارت قابل توجه بوده و دستاوردهای بالقوه در کارآیی ناشی از پیمانکاری با بخش خصوصی را کاهش می دهد. به نظر می رسد راه حل عاقلانه تر یک ارزیابی مورد به مورد و نه یک تعمیم کلی باشد.

نتیجه گیری:

برتری خصوصی سازی در عمل بیش از تئوری است. این مقاله توجه خواننده را به برتری منطقی مالکیت خصوصی برای نیل به کارآیی اقتصادی، بویژه در یک فضای رقابتی، معطوف می دارد. مالک خصوصی از کاهش تلفات بهره مند می گردد؛ منافع حاصل از صرفه جویی نصیب مالک می شود. بازار رقابتی تولیدکنندگان بی کفایت را تار و مار می کند. ممکن است آنها بطور موقت، از طریق مطالبه قیمت هایی بیش از رقبایشان به حیات خود ادامه دهند لیکن امید به بقای طولانی آنها بسیار اندک است. وجود رابطه مستقیم بین سود و کارآیی فقط در موسسه ای که توسط مالکین اداره می شوند کاملاً درست و مشخص است. هنگامی که مالکین موسسه مدیریت آن راه مدیران حرفه ای منتقل می نمایند ارتباط بین هدف سودآوری مالکین و اهداف مدیریت متزلزل می گردد زیرا آنان به اندازه مالکین موسسه هدف سودآوری را دنبال نمی نمایند. در نتیجه رابطه بین خصوصی بودن موسسه و کارآیی نامشخص تر می شود. به راستی در نگاه اول تفاوتی بین یک شرکت خصوصی که توسط مدیریت اداره می شود و یک موسسه دولتی که توسط مدیریت اداره می گردد به نظر نمی رسد. در هر دو صورت اهداف مالکین و مدیریت متفاوت است و در هر دو نوع موسسه انگیزه کارآیی تضعیف می گردد.

لیکن اینگونه استدلال چندین اختلاف موجود بین بخش خصوصی و دولتی را در نظر



نمی گیرد. اول اینکه کارآیی یکی از معدود اهداف مدیریت در موسسات تحت مالکیت دولت است و بندرت اتفاق می افتد که از اولویت بیشتری برخوردار باشد. از طرف دیگر سودآوری و در نتیجه بگونه ای غیرمستقیم تر کارآیی، از نظر مالکین برترین اولویت ها است. دوم اینکه مأموران سیاسی مرتبا در کار مدیریت موسسات دولتی دخالت می نمایند. چنین دخالتی روی تعیین اهداف کلی موسسه اثر می گذارد. اگر چه صاحبان شرکت های خصوصی اولویت های شرکت را مشخص می نمایند، لیکن عموما در روش کار موسسه دخالتی نمی کنند. سوم اینکه برنامه های ایجاد انگیزه در بخش خصوصی بسیار انعطاف پذیرتر از بخش دولتی است. اگر چه در هر دو بخش دولتی و خصوصی مالکین می بایست تلاش نمایند و هزینه ای نیز متحمل شوند تا بر کار مدیریت نظارت کنند لیکن توانایی استفاده از انگیزه های کارکنان، برای سهم شدن در سود موسسه بر حسب کیفیت کاری که ارائه می نمایند، در بخش خصوصی معمول ولی در بخش دولتی نادر است. و از آنجا که پرداخت پاداش های واقعی در بخش خصوصی بیشتر از بخش دولتی امکان پذیر است، مدیریت و سایر کارکنان بخش خصوصی تمایل بیشتری به ریسک و نوآوری دارند. بعلاوه، فردی که طرح هایش در یک شرکت خصوصی مورد استفاده قرار نمی گیرد می تواند تصمیم به ترک شرکت گرفته و به موسسه دیگری برود و یا برای خودش شرکت جدیدی تاسیس نماید. مطمئنا چنین موقعیت هایی برای کارکنان موسسات دولتی وجود ندارد. بالاخره، "محدودیت بودجه ای ملایم" بی کفایتی و عدم کارآیی را در بخش دولتی نه تنها مجاز دانسته بلکه آن را تشویق نیز می نماید، در حالی که این امر کاملا مغایر با "محدودیت بودجه ای سخت" در بخش خصوصی است. به راستی، پویایی ذاتی بخش خصوصی ممکن است عدم کارآیی های درونی انحصارها را جبران نماید.

نتیجه گیری: هنگامی که بازار رقابتی وجود دارد گرایش عمده به نفع مالکیت خصوصی خواهد بود. از طرف دیگر اگر ویژگی بازار رقابت ناقص باشد تمایل به مالکیت خصوصی ضعیف تر خواهد بود. چنین گرایشی در یک تحلیل علمی و نه بر پایه ایدئولوژیکی پیش بینی می گردد. در هر مورد خاصی اگر کفه ترازو به نفع بخش دولتی باشد، موسسات تحت مالکیت دولت به همان نسبت مورد قبول خواهند بود.

پس به سه نوع خصوصی سازی اشاره کنیم:

۱ - هنگامی که خصوصی سازی صرفاً موجب جایگزینی انحصار دولتی با انحصار خصوصی گردد، تغییر مالکیت می بایست به دقت مورد بررسی قرار گیرد. فقدان رقابت و فشارهای ناشی از آن جهت افزایش کارایی ممکن است موجب ادامه وضعیت موجود گردد. لیکن این نتیجه گیری می بایست بر پایه ملاحظه دقیق کلیه نتایج بالقوه خصوصی سازی قرار گیرد و نه آن چنان که غالباً به نظر می رسد توجیه کننده وضعیت موجود باشد. برخی از مسائلی که می بایست بدان پرداخت عبارتند از: آیا حمایتی که از انحصار دولتی می گردد، با خصوصی سازی پایان می پذیرد؟ آیا دانش فنی به گونه ای قابل تحول است که صرفه جویی های ناشی از مقیاس بزرگ تولید در سطح پایین تری از عملیات تولید حاصل گردد؟ آیا رقابت خارجی از توان اقتصادی انحصار داخلی می کاهد؟ آیا ثابت بودن ساختار انگیزه در انحصار دولتی، در طول زمان منجر به انحصار دولتی ایستا و نه انحصار خصوصی بالقوه پویا می گردد؟

۲ - نوع مطلوب خصوصی سازی هنگامی حاصل می گردد که موسسه تحت مالکیت دولت تبدیل به موسسه ای خصوصی شود که در یک بازار رقابتی فعالیت می نماید. اگر کارایی در جایی قابل دستیابی باشد در همین مورد خواهد بود. هنگامی که یک برنامه عمومی

خصوصی سازی با مقاومت مواجه می گردد ، دولت ها می بایست کوشش های خود را برای اینگونه موسسات تحت مالکیت دولت هدایت نمایند .

۲- اگر به دلایلی مانند امکان استفاده از خدمات رایگان ، خدمات رفاهی مطلوبی نه توسط بازار بلکه به وسیله دولت عرضه گردد ، موضوعی که مطرح می شود عبارت از : تامین خدمات مذکور توسط دولت و تولید آنها توسط بخش خصوصی و نه بخش دولتی است . تولید خدمات رفاهی عمومی از طریق مناقصه بطریقی کارآ نیاز به ارزیابی دقیق هزینه های نظارت دارد . بالا بودن هزینه های نظارت بر این امر دلالت دارد که اگر تولید به عهده دولت گذاشته شود بی کفایتی به کمترین میزان خود خواهد رسید ، از طرف دیگر پایین بودن هزینه های نظارت ، به مناقصه گذاشتن را ارجح می نماید .

همانگونه که نوعی از خصوصی سازی که در آن بخش خصوصی پیمانکار دولت است نشان می دهد ، گرایش به نفع خصوصی سازی ممکن است کاهش یابد (بدین سبب که هزینه های ناشی از پذیرش نظارت بر عملکرد بخش خصوصی ممکن است دستاوردهای کارایی را که از خصوصی سازی حاصل می گردد از بین ببرد) . بعلاوه ، کارایی موسسات تحت مالکیت دولت را می توان افزایش داد در صورتی که شرایط عمومی اقتصادی مطلوب بوده ، دخالت سیاسی بر طرف شده یا به میزان زیادی کاهش یافته و انگیزه های مناسبی ایجاد شده باشد . لیکن انجام چنین اصلاحات نهادی دولت ها را از تصمیم گیری در مورد اجرا یا عدم اجرای خصوصی سازی نه تنها معاف نمی نماید بلکه پیچیدگی چنین تصمیم مرعوب کننده ای را افزایش می دهد .

پی نویس :

- 1 - Jonas Prager 2 - Invisible Hand 3 - Adam Smith
- 4 - Economics of scale در بسیاری از موارد ، بزرگ کردن مقیاس فعالیت اقتصادی باعث کاهش هزینه های واحد تولید شده می گردد .
- 5 - Public goods
- 6 - Externalities هنگامی که هزینه تولید و یا منافع تولید به جای موسسات تولید کننده به گردن دیگران افتاده و یا نصیب آنها گردد .
- 7 - Free - rider 8 - The former mother countries
- 9 - Nellis 10 - Bovet 11 - Kikeri
- 12 - Susungi 13 - Short 14 - Millward
- 15 - Principal agent 16 - Martha Grimes 17 - SLY
- 18 - All - or nothing 19 - Rhone - Poulenc 20 - Coimbatore chern
- 21 - Tamil Nadu 22 - Soft budget constraint 23 - Janos Kornai
- 24 - Economies of scale 25 - Static economic efficiency
- 26 - Berle and Means 27 - Galbraith
- 28 - Parkinson's law of bureaucratic multiplication 29 - Hard budget constraint
- 30 - ENI 31 - Saipem 32 - Nuovo Pignone
- 33 - Franco Reviglio 34 - Picop 35 - Aero Mexico
- 36 - Indulac 37 - Liberalization

۳۸ - تحولات اخیر در شوروی احتمالا تغییراتی در این نحوه خصوصی سازی نیز داده است. (مترجم)

- | | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 39 - Management contracts | 40 - Contracting out. | 41 - World Development Report |
| 1989 | 42 -Hernando de soto | 43 - Macrocontracting |
| 44 - Microcontracting | 45 - Shirley | 46 - Ramanadham |