

■ خصوصی سازی در برابر دو پرسش مهم

دکتر محمود متوسلی

پرداخت. حدود فعالیت دولت و بازار: در طول تاریخ اقتصادی بشر، افراط و تفریط - هم در مکتبهای فکری و هم در تجربه‌های کشورهای مختلف - بوضوح دیده می‌شود. مکتب کلاسیک با نادیده گرفتن عدم تعادلها، انحصار گریها و بی‌عدالتیهای اجتماعی - اقتصادی، مدل «اقتصاد آزاد» را طراحی می‌کند. در مقابل، کمونیسم در واکنشی افراطی نسبت به اقتصاد آزاد، نظام متمرکز اقتصادی را در پیش می‌گیرد و انگیزه‌های فردی و آزادیهای انسانی را در اسارت بوروکراسی دولتی قرار می‌دهد. نظام کمونیسم به دلیل انعطاف ناپذیری و نبود اعتدال، علی‌رغم موفقیت‌های اولیه، در نهایت به فروپاشی و اضمحلال کشیده می‌شود. تفکر حاکمیت بازار بتدریج نقصها و شکستهای آن را ظاهر می‌سازد و

بزرگترین دستاورد بشر در طول تاریخ، عقل‌گرایی یا به کارگیری راهبردهای عقلی در رفتار اقتصادی است. این شیوه فکری که در اصطلاح، تفکر علمی خوانده می‌شود، اولین گام در شکستن دور باطل جهل به شمار می‌رود.

حاکمیت اصول عقلی بتدریج شکل‌گیری نهادهایی را در جهت کنترل و راهبری صحیح «رفتار حداکثر سازی» موجب شد؛ نهادهایی که انگیزه تلاشهای فردی را افزایش داد و در مقابل، محدودیتهایی را بر رفتار حداکثرسازی فردی، به منظور افزایش رفاه جمعی به وجود آورد. بدین ترتیب، فعالیتهای بخش خصوصی با قید تأمین منافع و رفاه جمعی تکامل یافت و دولت حسب ضرورت به فعالیتهای تکمیلی، تأمین کالاهای عمومی و خدمات تسهیل‌کننده و محرک مردمی

گرایش و پیشه

خرده فروشی، مواد غذایی و کالاهای اساسی، کشف و استخراج معادن، راه اندازی کشت و صنعتها، اجرای پروژه های صنعتی، انحصار ورود کالاها، انجام فعالیتهای بیمه و بانکداری، مالکیت و اداره هتلها، حمل و نقل دریایی، زمینی و هوایی را علاوه بر پروژه های زیر ساخت و تأمین کالاهای عمومی به عهده گرفت. دخالت ناهماهنگ دولت در تعیین نرخ ارز، مقررات بدون برنامه در صادرات و واردات، تأکید بر نرخ بهره بسیار پایین تر از نرخ تورم، سهمیه بندیها، ارائه امتیازهای ویژه به گروههای ذی نفع و ناتوانی در ارائه خدمات مورد نیاز واحدهای خصوصی در فرایند رشد، اختلالها و موانع توسعه را گسترده تر نمود.

در کشورهای توسعه یافته، فلسفه گرایش به سوی فعالیتهای گسترده دولتی یا «ملی کردن» (Nationalization) فعالیتهای اقتصادی، این بود که واحدهای خصوصی در پی جلب منافع شخصی و حداکثر نمودن سود به خصیصه «خودخواهی» و انحصار قدرت، گرایش می یابند؛ در حالی که دولت یک حامی اجتماعی است و رفتار افراد در نهادهای دولتی خیرخواهانه و در جهت تأمین منافع عمومی است. براساس این تفکر، ملی کردن فعالیتهای اقتصادی در کشورهای اروپایی طیف گسترده ای یافت و مجموعه ای وسیع از فعالیتهای صنعتی، بانکداری، حمل و نقل و... زیر پوشش بخش دولتی قرار گرفت.

اندیشه های بعدی همچون نئوکلاسیک و مکتب اتریش به اعتدال و انطباق تئوری با ضرورت های اقتصادی و اجتماعی زمان می پردازند، تا این که سیستم با بحران بزرگ اواخر دهه ۲۰ و اوایل دهه ۳۰ روبرو می شود و «مکتب کینزی» نجات سیستم سرمایه داری را در دخالت بیشتر دولت در امور اقتصادی می یابد.

توفیق نیافتن مکانیزم بازار در حل مسائل اقتصادی کشورهای جهان سوم، بسیار ملموس تر بوده است. در این کشورها انعطاف ناپذیریهای ساختاری، عدم تعادلها، دوگانگیهای تکنیکی و سازمانی، ضرورت دخالت دولت را صد چندان نموده بود.

ساختارگرایان با طرح مسأله تقسیم ناپذیری و صرفه های اقتصاد خارجی و این که در این کشورها مکانیزم قیمتها بخوبی عمل نمی کند و راهنمای مناسبی برای تخصیص بهینه سرمایه گذاری و عوامل تولید نیست یا در برخی موارد اساساً «بازار» به مفهوم نظامی سازمان یافته وجود ندارد، دخالت گسترده تر و برنامه ریزی شده دولت را در امور اقتصادی خواستار شدند. آنها عقیده داشتند که رفع مشکلات و تنگناهای اقتصادی، با ابتکار و پیشگامی دولت در اجرای پروژه های توسعه اقتصادی امکان پذیر است. بر این اساس، در اغلب کشورهای جهان سوم دولت فعالیتهای گسترده ای شامل توزیع انحصاری عوامل تولید در کشاورزی، اداره فروشگاههای



می‌یابد و در بخش دولتی، در ابقای پست، ارتقا، انتخاب مجدد و پاداشهای دیگر متمرکز می‌شود. حتی اگر هیچ اختلاف و بحثی در مورد انگیزه‌ها و منافع وجود نداشته باشد، چارچوب انعطاف‌ناپذیر و قوانین و مقررات دست و پاگیر دولتی، هرگونه آزادی عمل را در اجرای صحیح و به موقع سیاستها از مدیران سلب می‌کند و نبود اصل «حسابگری» یا تجزیه و تحلیل هزینه - فایده، فرهنگ و رویه اتلاف منابع و عدم مسئولیت را ترویج و تثبیت می‌نماید. مزیت نسبی دولت در فعالیتهایی است که به طور طبیعی توسط مردم صورت نمی‌گیرد یا اصلاً از حوزه فعالیت بازار خارج است. بنابراین، نیروهای محدود انسانی و سرمایه اندک دولت، بخصوص در کشورهای جهان سوم باید صرف تدوین، تنظیم و اجرای دقیق حقوق مالکیت، فراهم آوردن اطلاعات و سازماندهی پژوهشهای علمی کاربردی و مورد نیاز بخشهای مولد اقتصادی، تأمین نیازهای اولیه قشرهای آسیب پذیر و فراهم آوردن خدمات اساسی که حکم کالاهای عمومی را دارند، گردد. اشتغال دولت در غیر امور ضروری و تکمیلی، موجب می‌شود که وظایف و تعهدات اصلی دولت تحقق نیابد و حتی از فرصتهای تولید و سرمایه‌گذاری واحدهای خصوصی جلوگیری شود. بنابر این، این قضاوتی خارج از اصول علمی و برداشتی ناصحیح از نقش دولت و بخش خصوصی است؛ حال اگر در پاسخ به شکستهای دولت، نفی کامل دخالت دولت در امور

پس از گذشت کمتر از چهار دهه، بسیاری از فرضها و باورهای اولیه درباره دولتی کردن فعالیتهای زیر سؤال رفت و این اقدامات افراطی، پدیده دیگری را به نام «شکست دولت» در مقابل «شکست بازار»، با تأکید و توجه بر عدم کارایی و اتلاف منابع، به وجود آورد. محققان اقتصادی، این فرض را که فرد در بخش خصوصی به دنبال منافع شخصی است و در بخش دولتی عدالت اجتماعی راهنمای اوست، مورد تردید قرار دادند. معلوم شد که تصمیمهای اقتصادی در سطح کلان و در شرکتهای تحت پوشش دولت توسط اقتصاددانان گرفته نمی‌شود، بلکه تکنوکراتها هستند که تصمیم می‌گیرند و سپس برای تصمیمهای خود توجیه اقتصادی ارائه می‌کنند.

خط مشی‌های کلی اقتصادی نیز اغلب تحت تأثیر فشارهای سیاسی، رهبری می‌شود و این تصمیمها هرگز با ایده‌آلهای تخصیص بهینه منابع، همخوانی ندارند. گروههای فشار و «منفعت طلب»، تأثیر تعیین کننده‌ای بر طراحی و اجرای سیاستها دارند و فساد اداری و رشوه نیز در غالب قراردادهای و تخصیص امتیازها اعمال می‌گردد. بین گروههای مختلف در دیوانسالاری دولتی نیز اختلافات زیادی وجود دارد؛ آنها مقاصد مختلفی را دنبال می‌کنند و کمتر افراد یا گروههایی وجود دارند که تصمیمها و عملکردشان آزاد و به دور از زدوبندهای سیاسی باشد. منافع شخصی، انگیزه‌ای است که در بخش خصوصی، در به حداکثر رساندن سود نمود

گزارش ویژه

شرکتهای دولتی به بخش خصوصی است. مهمتر این که مردم به نهادهای قانونی اعتماد دارند و سیاستهای اقتصادی از استمرار و ثبات نسبی برخوردارند؛ بنابراین، در صورتی که پس از بررسیهای کارشناسی و انجام پروسه قانونی، تصمیم به واگذاری شرکتی گرفته شود، ارزشهای مرسوم اجتماعی در تضاد با انتقال و واگذاری قرار نمی‌گیرد و بازار و بازار سهام در تأمین مالی سرمایه‌گذار، ابزاری مهم محسوب می‌شوند. قوانین کارگری، اختیارات مدیریتی و تصمیم‌گیری را از کارفرما سلب نمی‌کند و عدم اطمینان در مورد مصادره اموال و دارایی سرمایه‌گذار وجود ندارد. مجموعه شرایط فوق انجام فرایند خصوصی‌سازی را با کمترین ریسک، در جهت توسعه اقتصادی و تأمین منافع ملی و منافع تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان ممکن می‌سازد.

اما فرایند خصوصی‌سازی در کشورهای جهان سوم، در مجموعه‌ای به نام برنامه جامع توسعه اقتصادی مفهوم می‌یابد. بنابراین، بانادیده گرفتن مجموعه شرایط حاکم بر نظام اقتصادی و اتکا به سیاستهای معمول فرایند خصوصی‌سازی در کشورهای «پیشرفته»، بدون تردید موفقیتی نخواهد داشت.

ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی
در ارزیابی علل عدم موفقیت دولت در واگذاری شرکتهای دولتی (بر اساس قانون

اقتصادی را پیشنهاد کنیم، یا جایگزین موارد شکست بازار را لزوماً دولت بدانیم، هر دو عکس‌العملی افراطی است.

استفاده از اصول اصلی مکانیزم بازار در کشورهای جهان سوم، در حد اعتدال و با توجه به تجربه خصوصی‌سازی در دهه اخیر، بر اساس منطق علمی و روش عقلایی، بدون تردید مثمر ثمر خواهد بود؛ با این شرط که نقش تکمیلی دولت و بازار و ضرورت ابتکار عمل دولت در سازماندهی فعالیتهای دینامیک اقتصادی به عنوان یک اصل مورد پذیرش قرار گیرد. روشی که بهترین تجارب توسعه را برای کشورهای پیشرفته صنعتی به همراه آورده و امروزه در چارچوبی سازمان یافته، خلاقیتها و نوآوریهای شگفت‌انگیزی را برای کشورهای نظیر ژاپن، کره جنوبی، تایوان و اندونزی به وجود آورده است.

گرایش به خصوصی‌سازی

فرایند خصوصی‌سازی در کشورهای پیشرفته و جهان سوم کاملاً متفاوت است. در کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری، نهادهای سازمان یافته بازار آزاد، به صورت گسترده و با سابقه‌ای طولانی وجود دارد. به عنوان مثال، نهادهای قانونی با چارچوبی معین، بازار سهام، بانکهای سرمایه‌گذاری، ارز قابل تبدیل، تکنولوژی پیشرفته قابل رقابت و نیروی کار ماهر، مهمترین ابزار موجود در اجرای سریع و صحیح واگذاری

برنامه پنجساله، دولت متعهد به واگذاری سهام ۳۰۰ شرکت بوده است)، باید دو سؤال زیر برای مسئولان محترم اجرایی و قانونگذاری کشور مطرح باشد:

۱- آیا اختیارات قانونی و اجرایی لازم، برای «تصمیم‌گیری قاطع» در مورد خصوصی کردن واحدهای مورد نظر قانون به نهادی مشخص داده شده است؟ و در صورت منفی بودن پاسخ، چه تمهیداتی در برنامه پنجساله دوم در زمینه این اقدام اساسی در نظر گرفته شده است؟

۲- تاکنون چه اقداماتی برای رفع موانع ساختاری و آماده کردن شرایط رقابت و ایجاد امنیت تولید و سرمایه‌گذاری، صورت گرفته است و چه اقداماتی در این خصوص قرار است در برنامه پنجساله دوم صورت گیرد؟

در جوی که ارزشهای اجتماعی در تضاد با سرمایه‌گذاری، در مقیاس وسیع است، امنیت قانونی لازم برای سرمایه وجود ندارد، مقررات کارگری اختیارات مدیریتی و تصمیم‌گیری را از کارفرما سلب می‌کند، نهادهای مالی شامل بازار بورس، بیمه و بانکها عملکرد مثبتی نداشته‌اند و امتیاز گروههای خاص، قدرت رقابت را در بازار تضعیف می‌کند، عقل سلیم اقتصادی حکم می‌کند که صاحبان سرمایه، به سرمایه‌گذاریهای مولد دست نزنند و در مقابل، کسب منافع آنی و فعالیتهای تجاری کوتاه مدت، بهترین گزینه و حرکت عقلایی برای صاحبان پول و سرمایه باشد. همه این موانع همراه با موانع ساختاری، ریسک سرمایه‌گذاری را بالا می‌برد که به تبع آن

هزینه‌های سرمایه‌گذاری نیز افزایش می‌یابد و بر اساس اصول تئوریک شناخته شده، طیف وسیعی از فرصتهای سرمایه‌گذاری، غیر اقتصادی و اجرا نشدنی می‌گردد؛ ضمن این که آثار سوء جانبی را نیز بر اقتصاد تحمیل می‌کند.

نکاتی چند در مورد سیاستها و خط

مشی‌ها: پیشنهاد مشخص این است که در اولین اقدام، «شورای خصوصی سازی» با توان قانونی، مدیریتی و اجرایی کافی شکل بگیرد، موانع مختلف بتدریج رفع شود و زمینه و فضای لازم برای دستیابی به هدفهای خصوصی سازی فراهم آید. در مورد این اقدام چند نکته قابل ذکر است:

۱- «شورای خصوصی سازی» نهادی است موقتی، با چهار عضو اصلی ثابت شامل نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌های صنایع، اقتصاد و دارایی، بازرگانی، ریاست جمهوری و دو نماینده غیر ثابت شامل نماینده‌ای از وزارتخانه یا سازمانی که قرار است این واحد زیر پوشش آن باشد و یک متخصص در صنعت مربوطه. این نهاد و تمام کمیته‌های تخصصی آن که حسب مورد تشکیل می‌شوند، پس از پایان فرایند خصوصی سازی منحل می‌شوند و دیگر هیچ‌گونه بار مالی یا پرسنلی را پس از پایان دوره بر دولت تحمیل نمی‌کنند.

۲- کمیته‌های تخصصی با اختیارات قانونی کامل شامل اقتصاددانی صاحب‌نظر در امر خصوصی سازی، حسابداری با تجربه در امور شرکتهای دولتی، حقوقدان، کارشناس متخصص و مدیر اجرایی

گزارش ویژه

مالکیت انتقال یافته باشد. شرکتهای دولتی با «مدل بازار»، با حاکمیت مکانیزم قیمتها، استقلال در تصمیم‌گیریهای مالی سرمایه‌گذاری، قدرت و توان بالای رقابت در سطح ملی و بین‌المللی، تجربه‌های موفق در کشورهای مختلف داشته است که می‌تواند آموزنده باشد.

تعدیلهای ساختاری و زمینه‌سازیهایی لازم، رکن اساسی دیگری در موفقیت برنامه‌های خصوصی سازی است که موارد متعددی از جمله قوانین و مقررات مربوط به نیروی کار، تسهیلات و شرایط اعتباری، بازار سهام، ارزشها و نهادهای ارتقا دهنده توسعه را شامل می‌شود. در زیر به طور مختصر به چند مورد می‌پردازیم:

۱- اگر قانون کار انگیزه لازم را برای استخدام هر چه بیشتر نیروی کار در آینده به وجود نیآورد، به طور یقین در بلندمدت در تضاد با منافع کارگران و توسعه سرمایه‌گذاریهای مولد در کشور قرار می‌گیرد. تعدیلات در قانون کار باید انگیزه به‌کارگیری بیشتر نیروی کار را در مقابل ماشین ارتقا دهد. توجه به ایجاد زمینه‌های گسترده اشتغال در آینده، برای جامعه‌ای که ساختار جمعیتی جوانی دارد، مسؤولیتی بزرگ برای تصمیم‌گیران ایجاد می‌کند که منافع دراز مدت ملی را در مقابل منافع کوتاه مدت سیاسی فدا نکنند و در تأمین منافع کارگران و کارفرمایان در چارچوب خانواده‌ای واحد، جانب

مطالعات اولیه در مورد این کمیته‌ها واگذاری شرکتهای مورد نظر است. این کمیته‌ها گزارش کاملی از وضعیت شرکت، همراه با مکانیزم اجرای خصوصی سازی را برای تصویب نهایی به «شورای خصوصی سازی» تقدیم می‌کنند. از آنجا که کنترل شرکتهای دولتی به معنی داشتن قدرت اقتصادی - سیاسی است، انتقال این قدرت ممکن است با مقاومت افراد «رانت جو» همراه باشد؛ در نتیجه، اختیار و استقلال کمیته‌ها در گرفتن اطلاعات و قاطعیت آنها در تصمیم‌گیری، در موفقیت یا عدم موفقیت روند خصوصی سازی تعیین کننده است.

۳- شورای خصوصی سازی از ابتدای تشکیل، باید مکانیزمهایی را برای ارزیابی و کنترل دقیق فرایند خصوصی سازی و تحقق اهداف کلان توسعه ملی به وجود آورد. انتقال وسیع قدرت به بخش خصوصی - در صورتی که انگیزه‌های ملی ضعیف باشد و سرمایه‌گذاری در راستای اهداف ملی نهادینه نشده باشد - ممکن است توسعه ملی را فدای منافع شخصی سرمایه‌داران فاقد ملیت سازد. در این زمینه باید توجه داشت که واگذاری مالکیت تنها راه خصوصی سازی و حتی در شرایط خاص بهترین انتخاب نیست. روشهای متعددی وجود دارد که می‌توان به هدفهای ایجاد رقابت، افزایش کارایی، کاهش بار مالی دولت، کاهش بوروکراسی و سایر اهداف خصوصی سازی دست یافت، بدون این که

۳- موفقیت سیاستهای کلان توسعه در گرو مجموعه ای از پیش نیازهای ارزشی و نهادی است. برای ورود به مسیر توسعه خود اتکا علاوه بر عوامل مکانیکی که در توسعه سرمایه گذاریهای مولد انسانی و فیزیکی خلاصه می شود، ضرورت دارد بسیج همه جانبه ای برای گسترش و اشاعه «ارزشهای خلاق و غرور آفرین» و نهادینه شدن این ارزشها صورت گیرد؛ ارزشهایی که تفکر علمی، وجدان کار، سرمایه گذاری مولد، آفرینش، خلاقیت، ابتکار و اختراع را به عنوان تلاش و کوشش ملی و مذهبی در مقابل با تهاجم اقتصادی و فرهنگی بیگانگان، جلوه دهد. اگر چنین ارزشهایی جایگاه واقعی خود را در جامعه پیدا کنند، صاحب اندیشه، ارزشهای مطلوب و ارضاکنده باطنی را در نوسازی جامعه و خلق پدیده های تازه می یابد و صاحب سرمایه نیز حداکثر سازی منافع خویش را در گسترش تولید، توسعه سرمایه گذاریهای صنعتی و رقابت با شرکتهای عظیم بین المللی می بیند و تمامی جوانان کشور، تحقق اهداف سازنده ملی را آرزوی واقعی خویش می پندارند.

□ □ □

اعتدال را در پیش بگیرند. دولت جمهوری اسلامی ایران ابزارهای مادی و معنوی بسیاری در اختیار دارد و می تواند با به کارگیری انگیزه های مثبت، کارفرمایان را به استخدام نیروی کار بیشتر تشویق کند و «انسجام خانواده های تولیدی» را برای هدفی مشترک - که مبارزه با تسلط اقتصادی و فرهنگی بیگانگان است - محقق سازد. تعدیلهای ابتدا به صورت آزمایشی در بخشهای خاص می تواند به اجرا گذاشته شود و در صورت مثبت بودن به کلیه فعالیتها تعمیم یابد.

۲- «حداقل سرمایه مورد نیاز» برای خرید یا راه اندازی شرکتهای تولیدی بسیار بالاست و محدودیت بزرگی برای انجام سرمایه گذاریهای مولد در کشور، توسط واحدهای خصوصی محسوب می شود. نهادهای تأمین سرمایه (بانکها و سایر مؤسسات) باید تسهیلات گسترده تر و آسانتری را برای مشارکت در خرید و فروش اقساطی آنها به مردم، فراهم آورند. در این میان، بویژه نرخ بالای سود مشارکت و هزینه های واگذاری از موانع مهم است.

تجارب بازار بورس در ایران بسیار اندک است و نباید انتظاری مشابه با کشورهای پیشرفته صنعتی، از این نهاد داشته باشیم. در صورتی که عملکرد اولیه این بازار «اعتماد مردم» را به خود جلب می کرد، می توانست اهرم مناسبی در جهت تأمین سرمایه، توزیع سهام بین اقشار مختلف مردم و گسترش فرهنگ شرکتهای سهامی در کشور باشد. بازرنگری و تحولات اساسی در ساختار