

# خصوصی سازی؛ ... ولی افتاد مشکل‌ها

نویسنده: کریستوفر مک این تاش  
مترجم: مهدی عطاء‌الهی  
منبع: CHOICES MARCH 1993

در دهه ۱۹۸۰ برای بسیاری از اقتصاددانان و سیاست‌پیشگان «خصوصی‌سازی» کلمه‌ای جادویی بود. این دوره مقارن است با پیشتازی‌ها و بلندپروازی‌های مارگارت تاچر و رونالد ریگان، دوران جدیدی که انتظار می‌رفت بنگاه‌های اقتصادی جهان را در نوردیده و اقتصاد کشورهای شمال و جنوب را حیاتی دوباره بخشد. رویدادهایی که از ۱۹۸۹ در اروپای شرقی آغاز شد بر این امید صحنه گذارد. در این زمان به نظر می‌رسید در همه کشورها تنش دولت در صنعت به تدریج کم‌رنگ می‌شود و آینده از آن بخش خصوصی است. برنامه عمران سازمان ملل (UNDP) از جمله نهادهای بین‌المللی بود که با پذیرش کامل این دیدگاه بخش ویژه‌ای برای بخش خصوصی تدارک دید و به ایجاد شبکه بین منطقه‌ای خصوصی‌سازی<sup>(۱)</sup> دست زد. هدف از این اقدام یاری دادن به کشورها در زمینه تبادل اطلاعات و تجربه در حوزه خصوصی سازی بود.

نابرابری درآمدها، بالا رفتن قیمت خدمات و کالاهای اساسی، اخراج نیروی کار در سطحی وسیع، زیان ناشی از فروش دارایی‌های ملی به خریداران خارجی و امکان توقف صنایع اساسی از نتایج پیاده کردن سیاست خصوصی سازی بوده است.

«ارنست و یانگ» هر دو گروه را سرزنش می‌کند: هم کارشناسان غربی را به خاطر دادن اندرزه‌های ناپخته و خوش‌بینانه و هم سیاستمداران اروپای شرقی را که به دلایل سیاسی به خصوصی‌سازی تمسک جسته‌اند.

«هاول» بر این باور است که «در سرخوشی دگرگونی‌های سیاسی آغازین، نه رایزنان و سرمایه‌گذاران غربی و نه دولت‌ها و جوامع اقتصادی اروپای شرقی و مرکزی، هیچکدام به درستی وسعت و بزرگی معضلاتی را که لازم بود در آینده بر آنها فائق آمد، درک نکردند».

## مشکلات خصوصی سازی

رهندهای خصوصی‌سازی بی‌شمارند. فقدان فرهنگ اقتصاد آزاد، ابهام بر سر اینکه چه کسانی مالک بنگاههای دولتی باشند و

با آنکه تلاش برای خصوصی‌سازی در بسیاری کشورها همچنان ادامه دارد، اما انتظارات فوق‌العاده دهه ۱۹۸۰ در برخورد با مفهوم جدیدی از واقع‌گرایی فرونشسته و تعدیل شده است. «فیلیپ ری نولدز»، کارشناس ارشد برنامه عمران سازمان ملل می‌گوید: «سرخوشی اولیه از بین رفته است. هم اینک برای موفقیت برنامه‌های خصوصی‌سازی و ایستادگی در مقابل محدودیت‌های بالقوه و پیامدهای منفی و زیانبار ناشی از این برنامه‌ها، نیازمند واکنش‌های خلاق و سازنده هستیم».

در واقع، دگرگونی در وضعیت کشورهای اروپای شرقی و شوروی پیشین سهم شایانی در این دگرگونی داشته است. کشورهای بلوک شرق سابق که در میان هلهله و شادمانی، کشتی خصوصی‌سازی را به آب انداختند، به زودی پی بردند که این کشتی همواره در خطر به گل نشستن است. «جان هاول»، اقتصاددان مهندسان مشاور بین‌المللی



اقدامات تجدید ساختاری در بسیاری زمینه‌ها می‌باید صورت می‌گرفت. افزون بر آن، در آن زمان به دلیل رکود حاکم بر اقتصاد، صنعت توریسم از رونق چندانی برخوردار نبود.

مثال دیگر از خصوصی‌سازی در مجارستان، صنعت دخانیات است، در این مورد نیز نتایج ناامید کننده بوده است. شرکت‌های خارجی فعال در این صنعت به بازار مجارستان وارد و آن را قبضه کرده‌اند، اما نسبت به سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های داخلی تمایلی نشان نداده‌اند.

آقای بگر در ادامه تشریح می‌کند که به دلیل نبود سرمایه‌های مردمی برای خرید سهام واحدهای صنعتی، بورس اوراق بهادار نیز موفق نبوده است. از همین رو، بیشتر بنگاه‌هایی که سهام آن‌ها در بورس عرضه شده همچنان در دست دولت باقی مانده است. در مجموع می‌توان گفت: در حالیکه مجارستان در زمینه توسعه اقتصاد بازار به پیشرفت‌هایی نایل شده است، اما گام برداری به سوی خصوصی‌سازی بسیار کندتر از آن است که در هدف پیش‌بینی شده بود.

همین روند در کشور لهستان نیز با اجرای برنامه خصوصی‌سازی پس از تصویب قانون در ژوئیه ۱۹۹۰ رخ داده است. کارخانه تراکتورسازی «ارسوس»<sup>(۳)</sup> یکی از نامزدهای بسیار خوب برای واگذاری و انتقال مالکیت به بخش خصوصی بود. تولید این کارخانه در سطحی بسیار مطلوب بود و به نظر می‌رسید بتواند در بازارهای جهانی جایگاهی ویژه داشته باشد. اما در حال حاضر «ارسوس» مانند بسیاری از بنگاه‌های دولتی، گرفتار تجدید ساختار است و آمادگی خصوصی شدن را ندارد. در واقع در لهستان امروز ستیزه نسبت به ماهیت نظام بازار آزاد شدت گرفته و کشور را درگیر فشارهای جدی ساخته است.

«جرزی سیس لیک» نماینده لهستان که از موسسه ارنست و یانگ در سمینار شرکت کرده است می‌گوید: «به باور بسیاری از کارگران لهستانی سرمایه‌داری همان سوسیالیزم است به اضافه پول بیشتر! مردم سودمندی‌های هر دو سیستم را طلب می‌کنند.» با گسترش روزافزون بیکاری، که در نظام پیشین ناشناخته بود، طلب‌رهایی از طلسم خصوصی‌سازی نیز شدت یافته است.

سیس لیک در زمینه بازگردانی مالکیت نیز بحثی را طرح می‌کند: «پدیده ناخوشایندی که در لهستان نیز مانند سایر کشورها مساله‌ساز بوده است، هنگامی که خریدار یک بنگاه دولتی در مقابل ادعایی مبنی بر مالکیت واحد خصوصی شده از سوی صاحب آن واحد قبل از ملی شدن قرار می‌گیرد چه باید بکند؟ در بسیاری کشورها در این مورد یا اصولاً قانونی وجود ندارد یا آنکه مهم است.» سیس لیک به سمینار گزارشی می‌دهد که مذاکرات بر سر این موضوع در پارلمان لهستان اخیراً شدت گرفته است. وی گفت: «نمایندگان در تلاش هستند برای این گونه مسایل راحل‌های منطقی بیابند و روشن کنند که چه کس یا چه مرجعی حق دوباره خصوصی کردن مالکیت را دارد، و در مقابل ادعاهایی که عنوان می‌شود با چه ضابطه‌ای باید برخورد کرد و در واقع مالکیت چگونه باید دست به دست شود»

ارزش این بنگاهها چقدر است، ضعف زیربنای فیزیکی که مانع تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی می‌شود، نبود چارچوب و ضوابط قانونی برای هدایت فعالیت‌های اقتصادی و کمبود وجوه برای سرمایه‌گذاری. از جمله این موانع به شمار می‌آیند. اگر سیاست خصوصی‌سازی به درستی پیاده شود، پی‌آمد محتوم آن، پدید آمدن برخی مشکلات است. برای مثال: زمانی که دولت، بنگاه رو به رشدی را می‌فروشد، سودآوری آن سرمایه‌گذاران را متعمر می‌سازد. این گرایش سبب اختلاف مکتب ثروت‌اندوزان با شهروند معمولی پرداخت‌کننده مالیات می‌شود؛ به دیگر سخن نابرابری در آمد در جامعه افزایش می‌یابد. بالا رفتن قیمت خدمات و کالاهای اساسی، اخراج نیروی کار در سطحی وسیع، زیان ناشی از فروش دارایی‌های ملی به خریداران خارجی و امکان توقف صنایع اساسی، از دیگر نتایج پیاده کردن سیاست خصوصی‌سازی است. در برخی کشورها، این پی‌آمدها ناآرامی‌های اجتماعی نیز در پی داشته است.

بخش فعالیت‌های جهانی و بین‌منطقه‌ای برنامه عمران سازمان ملل برای بررسی عمیق موضوع در اوت گذشته (۱۹۹۲) شماری از مشاهیر اعم از اقتصاددانان، سیاست‌پیشگان و کارشناسان توسعه را جهت تشکیل سمیناری به کاخ ملل ژنو فراخواند. این سمینار با عنوان

فقدان فرهنگ اقتصاد آزاد، ابهام برسر اینکه چه کسانی مالک بنگاه‌های دولتی باشند، ضعف زیربنای فیزیکی و نبود چارچوب و ضوابط قانونی از جمله موانع خصوصی‌سازی است.

«خصوصی‌سازی: اجارها و پی‌آمدها» با شرکت کارشناسان چهارده کشور از جمله سه کشور اروپای شرقی که اقتصاد آنها در حال گذار است. یعنی چک اسلواکی سابق، مجارستان و لهستان تشکیل شد. مجارستان کشوری بود که مشتاقانه به دوران جدید پا نهاد. در سال ۱۹۹۰ در میان شوری زاید الوصف بورس اوراق بهادار بار دیگر بازگشایی شد، و در ستایش نظام اقتصاد بازار سخنرانی‌هایی شورانگیز ایراد گردید. و در پی آن آیین‌نامه معاملات جدید در لیستی بلند بالا برای تایید و امضای بانکداران، مسئولین مالی و شخصیت‌های سیاسی ارسال شد. یکی از نخستین بنگاه‌های خصوصی شده جدید که به بورس اوراق بهادار راه یافت، آژانس ملی جهانگردی مجارستان «ایوس»<sup>(۴)</sup> بود. اما گفتنی است که در حال حاضر، بهای سهام ایوس پایین‌تر از مبلغ اسمی است و بورس سهام نیز با عملکردی ناچیز منحصر به بازار عرضه و تقاضای سهام تنها ۲۲ بنگاه اقتصادی است.

گوستاو بگر، مدیرکل سیاست‌های اقتصادی وزارت دارایی مجارستان که در سمینار شرکت کرده بود در این باره گفت: «سهام ایوس بسیار زود عرضه شد، هنوز شرایط لازم فراهم نشده بود و

## تجربه چک و اسلواک

به عکس مجارستان و لهستان جنبش خصوصی سازی در جمهوری های چک و اسلواک کمتر بادشواری رو به رو بوده است؛ با در نظر گرفتن اینکه بیش از سال ۱۹۸۹ تقریباً ۹۷ درصد اقتصاد چک اسلواکی تحت کنترل دولت بود و در هر دو کشور مجارستان و لهستان نیز بخش خصوصی قابل توجهی وجود داشت. شاید بتوان گفت که با مجموعه ای از اعداد مواجه هستیم. اولیور بوان، اقتصاددان فرانسوی که اخیراً راینزنی دولت چک را در زمینه برنامه خصوصی سازی عهده دار شده است می گوید: «برنامه خصوصی سازی چه از نظر محدوده و قلمرو، و چه از نظر شیوه ها برخورداری اساسی را می طلبد.»

در جمهوری های چک و اسلواک ۴۲۰۰ بنگاه دولتی برای واگذاری به بخش خصوصی تعیین شد. برای غلبه بر کمبود سرمایه داخلی و مشارکت هر چه بیشتر مردم و شانس افزون تر آنان برای سرمایه گذاری، دولت با ابتکار طرح سند هزینه (۴) به اقدامی متهورانه و در عین حال ساده دست زد. در مرحله اول از اکتبر ۱۹۹۱ تا فوریه ۱۹۹۲ هر یک از اتباع بزرگسال کشور حق داشت تا ۱۴ برگ سندی دال بر پرداخت هزینه آن خریداری کند. ارزش این اسناد تقریباً برابر درآمد یک هفته خریدار بود. هر سند ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ واحد پولی (۵) ارزش داشت. صاحب این اسناد می توانست برای خرید سهام بنگاههای دولتی که در آینده قراض بود خصوصی شه ند، پیشنهاد خرید بدهد. با آن را مستقیماً صرف خرید وجوه سرمایه گذاری بنگاههایی کند که شمول برنامه خصوصی سازی بودند و برای فروش به عموم عرضه می شدند. این طرح با استقبال عمومی رو برو

شد و موفقیتی چشمگیر داشت. بدین معنا که تا ژانویه ۱۹۹۲، هشت میلیون و ششصد هزار نفر، یعنی سه چهارم افراد واجد شرایط کشور، در این طرح مشارکت کردند. بنابراین برنامه شروع خوبی داشت و آشکار می شود که با پیاده کردن طرح سند هزینه، بنگاههای دولتی چگونه در اختیار عموم قرار گرفته و خصوصی می شوند.

«بوان» در ادامه چنین تشریح می کند: «یکی دیگر از جنبه های غیر مرسوم این طرح آن بود که از بنگاههای دولت خواسته می شد که استراتژی خصوصی سازی خود را اعلام کنند. این استراتژی شامل بیان عملکرد تولیدی، سوددهی تجاری و اعلام ارزش دارایی های بنگاه با ذکر جزئیات بود.»

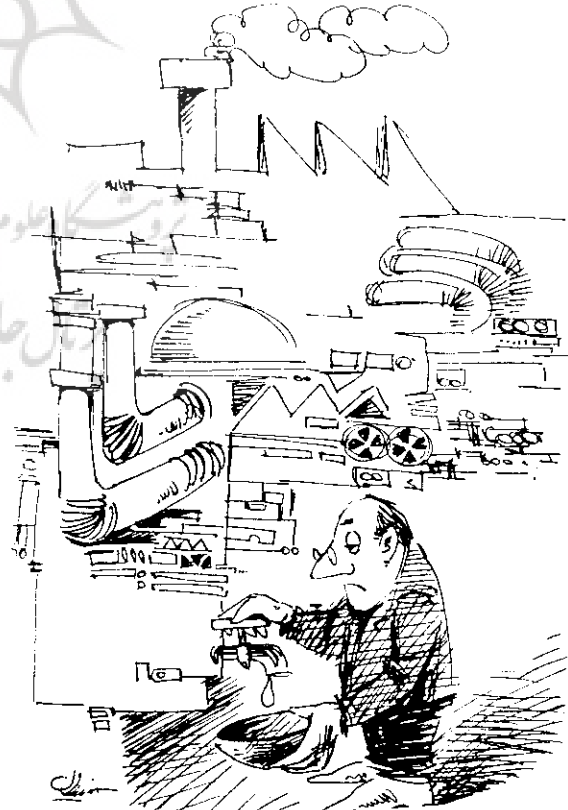
اما به هر حال باید توجه داشت که در شماری از موارد، به دلیل فقدان اطلاعات کافی در خصوص احتمال ادعای مالکیت و تقاضای اعاده بنگاه و نیز ابهام در مورد وضعیت قانونی شرکت، آنچه اعلام می شود، قابل اعتماد نیست. افزون بر آن به خاطر فعالیت این بنگاهها در دوران برنامه ریزی متمرکز، روش های غیر رایج حسابداری آنها نیز در زمان حاضر مشکل آفرین است. این روش ها در برخی موارد چنان ناقص است که تهیه ترازنامه مالی بنگاه را برای خریداران ذینفع، غیر ممکن می سازد.

### خصوصی سازی در آرژانتین

کشورهای رو به توسعه جنوب نیز مانند کشورهای اروپای شرقی و مرکزی با بسیاری از این مشکلات دست به گریبان هستند. یک نمونه، کشور آرژانتین است. این کشور برنامه خصوصی سازی خود را با بنگاههای کوچک در سال ۱۹۸۳ شروع کرد. اما در سال ۱۹۹۰ که با کسری بودجه فراینده و زیان انباشته قابل توجه در بخش دولتی مواجه بود، ناگزیر با شتابان ساختن فرایند خصوصی سازی به فروش بنگاههای بزرگ دولتی دست زد. شرکت تلس، هواپیمایی ملی و نیز راه آهن کشور که جملگی انحصاری بودند، در زمره این بنگاهها بود. «ایماند رو روش» کارشناس اقتصاد و مشاور دولت آرژانتین که با بانک جهانی و برنامه عمران سازمان ملل همکاری دارد از منتقدین سرسخت برنامه خصوصی سازی کشور است. به گفته وی در هر دو مورد، شرکت تلس و هواپیمایی، پی آمد خصوصی سازی منجر به تنزل خدمات و افزایش قیمت ها شده است. و این ناشی از موقعیت شبه انحصاری، هر دو بنگاه و فقدان کنترل دولت در جهت دهی صنایع پس از خصوصی سازی است. عدم تضمین استانداردهای لازم و خدمات مطلوب را هم باید به این دلایل افزود.

### نقش دولت ها در خصوصی سازی

از جمله یافته های آموزنده این بحث یکی آنست که دولت ها باید در خلال و پس از برنامه خصوصی سازی نقشی بسیار اساسی در این میان ایفاء نمایند. تجربه جمهوری دموکراتیک آلمان سابق، یکی از مصادیق بارز این موضوع است. در این کشور که در گذشته به بلوک سوسیالیست تعلق داشت، خصوصی سازی طبق برنامه و در سطحی وسیع به مرحله اجرا در آمده است. پس از اتحاد دو آلمان در اکتبر ۱۹۹۰ به این سو، بیش از سه هزار بنگاه دولتی توسط «تروی هندان اشتالت» (۶) (اغلب به اختصار تروی هند گفته می شود) که نهادی مورد اعتماد دولت به شمار می آید، به بخش خصوصی واگذار شده است. «دی تریوس» صاحب کرسی اقتصاد در دانشگاه بن، ادعا دارد:





«سرمایه خارجی، خود انتخاب می‌کند که به کدام سمت برود بی‌گمان جایی که زیربناها به خوبی توسعه یافته است محل ترجیح اوست.»

اگر ترازی مقایسه در میان باشد، زیربنای قانونی و فیزیکی در اقتصادهای بازار و توسعه یافته، نسبت به کشورهای روبه توسعه و اقتصادهای درحال گذار، فرآیند خصوصی سازی را بسیار راحت تر تسهیل کرده‌اند. اما با وجود این، نباید نادیده انگاشت که برخی کشورهای فقیر نیز در برنامه‌های خصوصی سازی خود بسی موفق بوده‌اند.

«گویان» به رغم آن که در چند سال پیش، یکی از بدهکارترین کشورهای جهان و درگیر تورمی بالا بود، نسبتاً توانسته است برنامه خصوصی سازی خود را با موفقیت قرین کند. شایان ذکر است که ۵۶ درصد بنگاهها را اتباع گویان خریداری کرده‌اند. خصوصی سازی در بسیاری کشورها سبب شده که نیروی کار در سطحی وسیع مشاغل خود را از دست بدهند، اما در گویان این پدیده رخ نداده است؛ البته بخشی از علت مربوط می‌شود به اینکه در گذشته بنگاههای اقتصادی همواره زیر ظرفیت واقعی خود کار کرده‌اند.

گرچه آشکار است که برای موفقیت، یک دستورالعمل منحصر به فرد وجود ندارد، اما سمینار ژنو ثابت کرد که کشورها می‌توانند با انتقال تجربیات خصوصی سازی به یکدیگر، جاده کامیابی را هموارتر سازند. «جرج مبو» رئیس کمیته اصلاحات بخشی فرا دولتی کشور تانزانیا نیز یکی از شرکت کنندگان این سمینار بود که باره آوری از تجربیات و ایده‌های عملی در این گردهم آیی شرکت جست. وی می‌گوید: «این سمینار نگرش مرا نسبت به موضوع وسعت بخشید و با شناخت قلمروهای جدید، گروه فنی ما خواهد توانست از آموزه‌ها و تجربیات سود فراوان ببرد. طرح سند هزینه در چک واسلواکی به ویژه نظر او را بسیار جلب کرده است. در این زمینه وی چنین اظهار نظر می‌کند: «من درباره این طرح خوانده بودم اما جزئیات آن را به درستی نمی‌دانستم. بی‌گمان با این تدبیر می‌توان در تانزانیا کسانی را که توانایی سرمایه گذاری ندارند در برنامه خصوصی سازی مشارکت داد.»

هر کشوری که به جاده امیدبخش اما نامطمئن خصوصی سازی گام نهاده است برای پیشروی، آشکارا نیازمند برخی حسابگری‌ها و ملحوظ داشتن شماری گزینه‌ها است. همانگونه که پروفیسور «راماندام» اشاره می‌کند، خصوصی سازی به خودی خود نه یک هدف غایی است و نه الزام به انتخاب تنها یک گزینه. طیف گسترده‌ای از شقوق امکان پذیر وجود دارد که یک سوی آن خصوصی سازی کامل است و سوی دیگر تجدید ساختار بنگاهها تحت مالکیت دولت. کشورهایی که در آینده مسیر خصوصی سازی را برمی‌گزینند باید هم به روشنی اهداف خود را معین کنند و هم از تجارب به دست آمده از فرآیند آزمون و خطای کشورهای دیگر، که این مسیر را پیموده‌اند درس بگیرند.<sup>[۱]</sup>

پانوش:

- 1- INTERREGIONAL NETWORK ON PRIVATIZATION
- 2- IBUSZ 3- URSUS
- 4- VOUCHER SCHEME 5- POINTS 6- TREUHANDANSTALT
- 7- INTELLECTUAL PROPERTY (دائری ناشی از کار فکری)
- 8- PATENTS 9- JOINT VENTURE

«در هیچ یک از کشورهای دیگر، در زمانی این چنین کوتاه، شماری این همه از بنگاههای دولتی، خصوصی نشده است.» پروفیسور در ادامه اشاره می‌کند که: روش کار «تروی هند» این گونه نیست که بنگاه دولتی را به درخواست کننده‌ای که بالاترین قیمت را پیشنهاد می‌کند، واگذار کند و سپس آن را به دست فراموشی بسپارد، بلکه از خریداران احتمالی خواسته می‌شود که برنامه کار خود را با ذکر جزئیات تهیه کنند. در این برنامه کار باید الزام به سرمایه گذاری و حفظ مشاغل موجود تا جایی که ممکن است، پیش بینی شود. برنامه‌های کار سپس توسط «تروی هند» تنظیم و جهت دهی می‌شود و در قرارداد نیز، جریمه معقولی در صورت عدم اجرای تعهدات، منظور می‌گردد. افزون بر آن، با در نظر گرفتن منافع منطقه - منظور دو آلمان - خریداران به دقت انتخاب می‌شوند. به علاوه، چون بیم آن می‌رود که کارآفرینان آلمان غربی برای حذف رقیب بالقوه به خرید بنگاه اقدام کنند و با این عمل ساده خط تولید بنگاه را متوقف سازند، از همین رو «تروی هند» با تلاش فراوان کوشیده است بسیار دقیق عمل کرده و زیرکانه از چنین رویدادهایی جلوگیری کند.

«جرج یاروو»، استاد دانشگاه اکسفورد می‌گوید: «در جهان پس از خصوصی سازی، هنوز هم بوروکرات‌های دولتی می‌توانند وظایف سنگینی را عهده دار شوند.» برنامه خصوصی سازی بریتانیا از سال ۱۹۷۹ آغاز شد و استاد «یاروو» که در این زمینه بررسی ویژه‌ای انجام داده، معتقد است که این برنامه در مجموع موفقیت آمیز بوده است. وی در ادامه اظهار نظر بالا اضافه می‌کند: «پس از خصوصی سازی در بریتانیا، تنظیم امور از سوی دولت که ظاهراً باید کم تر می‌شد، در عمل بسیار بیشتر شد.»

بخشی از وظیفه دولت آنستکه مجموعه عوامل محیطی را که سبب توسعه سالم بنگاههای خصوصی می‌شود تامین و تضمین کند. زیرا در اغلب موارد، دانه‌های بخش خصوصی در خاک نامناسب و آماده نشده کاشته می‌شود. به عنوان مثال زیربنای قانونی از جمله این عوامل اصلی است. اقتصاد بازار نیازمند قوانین روشن در حوزه قراردادها، نهادهای مالی، مسایل ارزی، مالیات‌ها و موارد انحصاری است. موضوع مالکیت معنوی<sup>(۷)</sup> نیز بسیار مهم است. «زهریر جمال» که از سازمان جهانی مالکیت معنوی در سمینار شرکت کرده است، پیشنهاد می‌کند: «هر گروهی که در زمینه خصوصی سازی طرف مشورت دولت‌ها قرار می‌گیرد باید دست کم یک حقوقدان خبره در مسایل حق امتیاز<sup>(۸)</sup> در تیم خود داشته باشد. وی اشاره می‌کند: «برای تشویق تحقیق و توسعه در داخل کشور حمایت از حق امتیاز بسیار ضروری است.»

توسعه زیربنای فیزیکی مانند: حمل و نقل، ارتباطات، آب و برق هم تراز آنچه گفته شد بسیار اهمیت دارد. اگر این زیربناها ناکافی یا نامناسب باشند، هدایت سرمایه خارجی برای انتقال دارایی‌ها از بخشی به بخش دیگر یا تشکیل شرکت‌های خاص<sup>(۹)</sup> با دشواری مواجه خواهد شد. «وموزی راماندام» استاد اقتصاد و هماهنگ کننده شبکه بین منطقه‌ای خصوصی سازی برنامه عمران سازمان ملل عقیده دارد: