

گزارش:

خصوصی‌سازی لازمه جهانی شدن

نخستین همایش «چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران» با شعار محوری خصوصی‌سازی در خدمت توسعه اقتصادی، بیست و ششم و بیست و هفتم دی ماه سال جاری در تهران شروع به کار کرد. در این همایش که با همکاری سازمان همکاری‌های فنی آلمان GTZ برگزار شد، مسائل مربوط به خصوصی‌سازی در ایران و بهره‌گیری از تجربیات کشور آلمان در این زمینه مورد بحث و بررسی گروهی از صاحب‌نظران، مدیران، استادان و دست‌اندرکاران خصوصی‌سازی قرار گرفت. آقای دکتر یورگن زیورت از

وزارت دارایی جمهوری فدرال آلمان، با بیان این نکته که «به دلیل تغییرات مستمر اقتصادی و اجتماعی در سراسر جهان خصوصی‌سازی یک نیاز دائمی است و در تمام جهان به آن پرداخته شده‌است و شما هم باید به آن بپردازید» مقاله خود را با عنوان «خصوصی‌سازی در آلمان روندی دائمی» ارائه کرد. در ادامه به خلاصه‌ای از اظهارات او می‌پردازیم.

اهمیت و فلسفه خصوصی‌سازی

پیشبرد خصوصی‌سازی همواره شامل بررسی نقش تحلیلی دولت در اقتصاد است. تحول سریع تکنولوژیکی،

آزادسازی و جهانی شدن بازارهای محصولات، خدمات و مسائل مالی، شرایط بازار را در اقتصادها شفافتر می‌کند. برای جذب سرمایه‌گذاری بین‌المللی در میان اقتصادهای ملی بر سر بهترین شرایط، رقابت وجود دارد. برای تأمین شرایط عمومی و ایجاد شغل‌های جدید، دولت باید با شکستن انحصارها به خصوصی‌سازی بپردازد و در ساختارهای بازارهای انحصاری سابق، رقابت را وارد کند. حکومت باید شرایط عمومی بازار را در حوزه‌هایی مانند بازار نیروی کار، عرصه رقابت، مالیات‌ها و خدمات مالی بهبود بخشد، تا خصوصی‌سازی با موفقیت‌ترین شود. مثلاً در آلمان اصلاحات در بخش مخابرات و پست از ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۰ نه تنها فقط شامل تبدیل پست انحصاری قبلی یعنی دریچه پست به سه شرکت سهامی بود، بلکه در عین حال بیشتر حوزه‌ها در این بازار در معرض رقابت قرار گرفتند.

وظیفه دولت در این فرایند بیان مسئولیت حقوقی برای شرکتها در این بازارها، به منظور حفظ زیربنا به صورتی که از لحاظ تجارتي کفایت کند،

می‌باشد. حکومت جمهوری فدرال آلمان با الگوی دولت فعال، خود را ملزم به سمت‌گیری سیاسی جدیدی در نوسازی دولت و خدمات کشوری می‌داند. عامل مهم دیگر شراکت دولت در مسئولیت‌هاست. با این الگو حکومت همواره به بررسی این مطلب می‌پردازد که دولت چه وظایفی را باید عهده‌دار شود و انجام وظایف دولت یا فعالیت تجاری آن تا چه میزان سودمند است؟ در کجا بهتر است دولت این وظیفه را از خود سلب نموده و به خصوصی‌سازی روی آورد؟

اهداف خصوصی‌سازی

اهداف خصوصی‌سازی نه تنها شامل مؤسسه‌های تحت مالکیت دولت بلکه شامل وظایف دولت و بازارهای جدید نیز می‌شود.

خصوصی‌سازی در آلمان نوعی سرمایه‌گذاری در عرصه رقابت، کارایی، نوآوری و ارتقاء، منزلت آلمان به عنوان یک مکان تولید و رقابت برای جذب سرمایه‌گذاری ملی و بین‌المللی است. لذا اگر خصوصی‌سازی را صرفاً وسیله‌ای

خصوصی‌سازی مؤسسه‌های دولتی

دستگاه اداری آلمان می‌خواهد، با خصوصی‌سازی مؤسسه‌های دولتی، آینده شرکتها و کارکنان را در رقابت با شرکتهای خصوصی تأمین کند. همچنین شرکت از طریق خصوصی‌سازی باید بتواند تجارت خود را گسترش داده و استقلال خود را تأمین نماید. بنابراین باید بتواند سرمایه خود را وسعت بخشد و در تحولات آتی بازار مشارکت ورزد. از این‌رو، بعد از خصوصی‌سازی ارزش داراییهای انحصاری سابق بیشتر می‌شود، در حالی‌که اجتناب از خصوصی‌سازی موجب کاهش ارزش آن می‌گردد. البته نظریه‌های خصوصی‌سازی در آلمان هر جا که ممکن باشد، الگوی جاری عمومی را به شرح زیر ترجیح می‌دهد.

- تقویت بازار سرمایه و پذیرش سهام در آلمان
- عرضه سهام به کارکنان مؤسسه‌های دولتی

اگر به دلیل موقعیت مؤسسه عمومی، فرصتی برای «عرضه عمومی»

برای پرکردن گنجینه‌های خالی دولت قلمداد کنیم، یک‌طرفه به قاضی رفته‌ایم. برعکس تدارک سنجیده خصوصی‌سازی شامل تقویت شرکت و در بسیاری موارد، اصلاح بازار و محیط تجاری است که پیش‌شرط مهمی برای کسب مبالغ بالا از طریق خصوصی‌سازی است. اگر چنین تدارکی به هر دلیلی امکان‌پذیر نباشد، پروژه‌های خصوصی‌سازی در کوتاه‌مدت با عدم کارایی مؤسسه‌های دولتی و تلفات سنگین مواجه می‌شود.

حوزه‌های اجرایی خصوصی‌سازی

بطور کلی باید میان خصوصی‌سازی در اثر تبدیل واحدهای اداری به بنگاههای دولتی برای ایفای وظایف عمومی (خصوصی‌سازی صرفاً صوری) و خصوصی‌سازی وظایف عمومی، و همچنین خصوصی‌سازی داراییهای دولتی و بخصوص مؤسسه‌های دولتی تفاوت قائل شد.

وجود نداشته باشد، باید گزینه‌هایی فراهم آورد؛ نظیر درگیر کردن سرمایه‌گذاران استراتژیک ملی و بین‌المللی در آماده‌سازی مؤسسه دولتی برای عرضه آتی به عموم. تعیین قیمت منصفانه در فروش سهامهای عرضه شده، اهمیت بسیار دارد. قیمت واقع‌بینانه بازار براساس روشهای حسابداری، منفعت تمامی طرفین را منظور می‌کند و سود سهامداران فعلی و آتی را افزایش می‌دهد. در غیراین صورت دولت خصوصی‌ساز، هنگامی که فروشنده‌ای به بازار سرمایه و سرمایه‌گذاران است، شانس در خصوصی‌سازیها نخواهد داشت. این برای آینده مؤسسه دولتی که تا حدودی خصوصی می‌شود نیز مسئله‌ساز است. زیرا جمع‌آوری پول جدید از بازارهای سرمایه دشوارتر می‌شود و این مسئله می‌تواند آینده شرکت را به مخاطره اندازد، حتی اگر تأمین این آینده از طریق عرضه عمومی باشد.

خصوصی‌سازی وظایف عمومی

خصوصی‌سازی شامل وظایف عمومی نیز می‌شود. اینکه چه وظیفه‌ای عمومی است، به قوانین اساسی اداری کشور مربوط می‌شود. از دیدگاه آلمان، دولت بطور کلی نمی‌تواند در اقتصاد با همان موفقیتی عمل کند که شرکت‌های خصوصی عمل می‌کند. این نظر حکومت است، و لذا نوعی ممیزی در حال حاضر وجود دارد که همواره توسط واحدهای دولتی یا وابسته به دولت صورت می‌گیرد. در اروپا انحصارهای سابق در نتیجه این ممیزی و مطابق با مقررات اروپایی رقابت، بخصوص در حوزه‌های خدمات عمومی و تأسیسات زیربنایی از میان رفته‌اند و لذا رقابت در بازار افزایش یافته‌است و از این رو در بسیاری از موارد، خصوصی‌سازی انحصارهای سابق با شکستن بازارهای بسته قبلی ارتباط داشته‌است. مثلاً وزارت دفاع آلمان در حال حاضر بررسی می‌کند که چه وظایفی در زمینه تدارکات و شبکه‌های زیربنایی را می‌توان واگذار یا خصوصی کرد تا قیمت‌ها کاهش یابند.

خصوصی سازی، تجدید ساختار و بازار نیروی کار

در فرایند خصوصی سازی در بیشتر موارد رؤسای سابق مؤسسات دولتی جای خود را به مدیران حرفه ای شرکت های تحت مالکیت خصوصی می دهند. نخستین کار آنها افزایش کارایی و رقابتی کردن هر چه بیشتر شرکت در مقایسه با دیگر مؤسسات تحت مالکیت خصوصی است. این امر شامل یک روند داخلی تجدید ساختار نیز می شود که با همکاری تشکیلات تخصصی انجام می گیرد. بنابراین قبل از آغاز اقدامات خصوصی سازی تجدید ساختار آغاز شده است و می تواند مدتی ادامه یابد. همانطوری که این روند در دوپچه پست آلمان ده سال طول کشید. اگر عرضه عمومی مطرح نباشد، روند تجدید ساختار قبل از فروش مؤسسه خاتمه می یابد. البته در مواردی ممکن است سرمایه گذار استراتژیک به تصرف مؤسسه در مراحل اولیه علاقمند باشد تا بهتر بتواند شرکت را در محیط تجاری آن ادغام کند.

ناگفته نماند که فرایند

خصوصی سازی و تجدید ساختار بر بازار نیروی کار تأثیر قابل ملاحظه ای دارد. در بسیاری از موارد خصوصی سازی، سبب کاهش تدریجی تعداد کارکنان مورد نیاز شده است. اما با توجه به اهمیت مقبولیت خصوصی سازی، هم دستگاه اداری و هم مؤسسه های دولتی تحت مدیریت خصوصی، حتی الامکان از اخراج کارکنان در دوره تجدید ساختار شرکت خودداری می کنند. در بلندمدت این گرایش وجود دارد که شرکت های خصوصی شده و شرکت های وابسته در خارج از کشور، در نهایت افراد بیشتری را استخدام کنند. یک شرط موفقیت برای ایجاد شغل های جدید در بازارهای رقابتی، وجود چارچوب مطمئن حقوقی برای محیط تجاری است که از سرمایه گذاری محافظت کند، تا سرمایه گذاران در شرایطی باشند که بر پایه های محکم و استوار، طرح های تجاری و سرمایه گذاری خود را به پایان برسانند.

زمینه‌سازی جهت اجرای خصوصی‌سازی

پیش از آنکه دولت تصمیم به خصوصی‌سازی یک مؤسسه دولتی بگیرد، دستگاه اداری و مدیریت، بهترین شیوه اجرای آن را به بحث می‌گذارد. در این مرحله دستگاه اداری و شرکت را معمولاً یک گروه کار تشکیل داده و هر دو مشاور انتخاب می‌کنند. این کار جهت مسائل حقوقی و تعیین مؤثرترین شیوه برای خصوصی‌سازی، با این فرض که هر دو طرف منافع نسبتاً متفاوتی دارند، انجام می‌شود. گاهی فروش شرکت به سرمایه‌گذار استراتژیک، که نقش استراتژیک مهمی بازی می‌کند، بهتر از عرضه عمومی شرکت است. بخصوص اگر مؤسسه دولتی آن سطح عملکردی که معمولاً به هنگام عرضه عمومی لازم است را نداشته باشد. این امر در مراحل اولیه و با کمک مشاوران باتجربه در محیط تجاری مؤسسه مورد نظر بررسی می‌شود.

الف - عرضه عمومی

علل عرضه عمومی از دیدگاه

شرکت به شرح زیر است:

- ۱ - نیاز سرمایه‌ای شرکت برای سرمایه‌گذاری
 - ۲ - مشارکت در تحولات بازار
 - ۳ - حجم و عملکرد عملیات تجاری آن
 - ۴ - مبلغ مورد انتظار که باید از طریق عرضه عمومی برای بودجه فراهم شود.
 - نفع حکومت در خصوصی‌سازی از طریق عرضه عمومی عبارتست از:
 - ۱ - توسعه و تقویت بازار سرمایه آلمان
 - ۲ - تسریع امور مالی شرکتها از طریق بازارهای سرمایه
 - ۳ - تقویت مالکیت سهام در آلمان
 - ۴ - تشویق شایسته‌های خصوصی‌سازی
- بطور کلی مشارکت کارکنان، در افزایش مقبولیت خصوصی‌سازی اهمیت دارد. به همین دلیل در شیوه عرضه عمومی، کارکنان را باید از طریق انگیزه‌های خاصی مانند اولویت در خرید، تخفیف و... به خرید سهام تشویق کرد. همچنین سرمایه‌گذاران غیر

مؤسساتی را باید از طریق انگیزه‌هایی چون سهام ممتاز، جذب کرد. اقدامات بازاریابی از مراحل اولیه شروع می‌شود و اهمیت بسزایی دارد. از ابتدا باید روشن شود که هدف از بازاریابی، جذب خریداران مؤسساتی است یا سرمایه‌گذاران خصوصی. سپس اقدامات بازاریابی با توجه به ساختار مورد نظر طراحی شود. همچنین به علت هزینه‌ها و مسائل حقوقی که پدید می‌آید باید هرچه زودتر روشن شود که در چه بورسی سهام عرضه خواهد شد. این عرضه به کمک مشاوران، کارشناسان حقوقی و هماهنگ‌کنندگان، که از طریق «مسابقه افراد شایسته» انتخاب خواهند شد، انجام می‌شود. پس از آن سایر بانکهای مسئول عرضه و مشاوران بازاریابی نیز انتخاب خواهند شد. همه این نهادها در تثبیت موفقیت آمیز سهام مسئولیت دارند. جهت هماهنگی کلیه فعالیتها، ساختاری سلسله مراتبی ایجاد می‌شود و بدین ترتیب طرح مادر تدوین خواهد شد. در ضمن باید به زمان‌بندی عرضه سهام توجه شود تا از تعارض بالقوه با عرضه‌های دیگر اجتناب شود.

باید توجه داشت که عامل اصلی موفقیت در عرضه سهام تعیین قیمت بازاریابند، ارزش برای سهام است. اساس این فرایند، ارزیابی ارزش مؤسسه دولتی است که به طیف قیمت اولیه‌ای می‌انجامد. پارامترهایی چون موقعیت عمومی در بازار سرمایه، ارزیابی سهام در بخشهای مربوطه و ارزش شرکتهای مشابه که فهرست شده‌اند و بازخور خریداران بالقوه در دوره تشکیل پرونده به تعیین نهایی قیمت برای سهام صادر شده منتهی نمی‌شود. اگر این بها به هر دلیل با انتظارات مؤسسه دولتی و حکومت سازگار نباشد، دو ابزار برای تصحیح آن وجود دارد. ۱ - به تعویق انداختن عرضه این عمل به شرکت صدمه وارد می‌کند و باید به دقت به جنبه‌های مثبت و منفی آن اندیشید، اما زمانی که بازارهای سرمایه بسیار فشرده‌اند، به تعویق انداختن، احتمالاً یگانه راه حل مناسب است. ۲ - کاهش تعداد سهام عرضه.

ب- تصرف توسط سرمایه‌گذار استراتژیک

اگر عرضه عمومی ممکن نباشد، با فروش مؤسسه دولتی به سرمایه‌گذار استراتژیک یا مالی خصوصی‌سازی صورت می‌گیرد. در این حالت دستگاه اداری سعی می‌کند، این تعهد را که سرمایه‌گذار در موعدهی دیگر عرضه عمومی را به اجرا درآورد، در نظر گیرد و این به معنی قبول اهمیت تشکیل بازار سرمایه است. پس از اتخاذ تصمیم جهت فروش مؤسسه دولتی به سرمایه‌گذار، مشاوران دستگاه اداری وظایف زیر را به عهده می‌گیرند:

الف) ارزیابی ارزش مؤسسه دولتی
 ب) ارزیابی موقعیت بازار برای فروش مؤسسه دولتی به سرمایه‌گذار
 ج) تدارک فروش شرکت در صورتی‌که فروش ممکن باشد.

بازخور ناکافی توسط سرمایه‌گذاران بالقوه، ممکن است به تعویق خصوصی‌سازی بیانجامد. در غیراین صورت، سرمایه‌گذاران بالقوه منتخب برای مذاکره دعوت می‌شوند. این

انتخاب براساس معیارهای خاصی صورت می‌گیرد که عبارت است از:

۱- کیفیت سرمایه‌گذار؛ مثلاً قدرت مالی، موفقیت در بازار، تصویر روشن درباره آینده.

۲- انتظارات در مورد میل سرمایه‌گذار به پرداخت بهای بالا.

۳- آمادگی سرمایه‌گذار برای قبول تعهدات، جهت تضمین آینده مؤسسه دولتی و کارکنان آن.

پس از فرایند انتخاب، مذاکرات موازی با سرمایه‌گذاران صورت می‌گیرد. مؤسسه دولتی به سرمایه‌گذاری، فروخته می‌شود، که بهترین تصویر را از آینده دارد و بالاترین قیمت را پیشنهاد می‌کند. بطور کلی برای حکومت، تأمین آینده مؤسسه دولتی سابق مهمتر است، تا دریافت پول بیشتر از سرمایه‌گذاری که در حال سقوط است.

روند خصوصی‌سازی آلمان که در سال ۱۹۸۹ آغاز شد شامل دو مرحله بود. ۱- تغییر ساختار در سطح شرکت و همچنین انحصار دولتی دوپچه پست به فعالتهای بین‌المللی، و ۲- تغییر ساختار

بازار از بازار انحصاری به بازارهای مدرن و کاملاً رقابتی، بخصوص برای خدمات در حوزه مخابرات، اطلاعات، تحویل نامه‌ها و بسته‌ها و تدارکات که این مورد یک نمونه موفق خصوصی‌سازی در آلمان می‌باشد.

آقای دکتر نورمان وان شریپنبرگ از سازمان همکاری‌های فنی آلمان با ذکر این نکته که فرایندی که در آلمان شرقی اعمال شد، منحصر بفرد بود ولی می‌توان آن را در ایران هم اجرا کرد، ابزارهایی را در قالب چندنکته معرفی کرد، که به چند مورد اشاره می‌کنیم.

۱- ایجاد یک نهاد کارآمد برای ایفای وظیفه خصوصی‌سازی، استخدام افراد شایسته، تدوین مقررات مناسب و اعطای اختیارات لازم به آنها جهت تصمیم‌گیری در موارد خاص بدون اتلاف وقت، در ضمن این نهاد باید به نمایندگان ارشد دولت نزدیک باشد.

۲- انعقاد قرارداد بین نهاد واگذارکننده دارایی دولتی و طرف خریدار که در آن این اصول لحاظ شود:

الف - خریدار تعهد بدهد که حداقل به مدت پنج یا شش سال به اداره شرکت

بپردازد و آن را تعطیل نکند.

ب- ارائه یک طرح مناسب اداری از سوی خریدار که مطلوب فروشنده قرار گیرد و سودآوری شرکت را تداوم بخشد.

ج - پیش‌بینی تزریق سرمایه به درون شرکت و استخدام نیروی انسانی.

۳- سازماندهی مجدد و احیای این شرکتها از طریق فرایند خصوصی‌سازی، که این امر می‌تواند به‌عنوان یک شرط بعد از عمل خصوصی‌سازی انجام شود و لزومی ندارد که از قبل انجام گیرد.

۴- اگر سهام شرکتها قابل ارائه در بازار بورس نباشد (نه آنقدر بزرگ باشد که در بورس ارائه شود و نه آنقدر سودآور که کسی طالب آنها باشد)، باید قراردادها، مورد به مورد و به‌صورت خصوصی انجام گیرد و انتخاب خریداران هم در شرایط کاملاً رقابتی انجام شود.

۵- مشارکت بانکهای سرمایه‌گذار و دیگر افراد صاحب‌نظر جهت مشاوره و تصمیم‌گیری درباره شرکت‌های دولتی. (استراتژی برنده - برنده)

۶- تمهید اقداماتی جهت جلوگیری از نفوذ سیاسی که در این زمینه شفافیت اطلاعات، بهترین سیاست خواهد بود.

۷- در صورتی که نیاز به کاهش نیروی انسانی باشد و این امر قبل از انتقال مالکیت به بخش خصوصی و یا در حین فرایند انجام شود، دولت موظف است زمینه‌های حمایت اجتماعی برای چنین افرادی را فراهم نماید.

۸- فعالیت روابط عمومی از اهمیت بسزایی برخوردار است، از یکسو باید اتحادیه کاری را مورد خطاب قرار دهد و آنها را قانع کند که این امر به نفع کارگران است و از طرف دیگر مردم باید پذیرند که این فرایند در جهت منافع عامه مردم است.

آقای تام رودریگز مشاور شرکتها در امر خصوصی سازی با توجه به تجربیات خود دلایلی را برای شکست فرایند خصوصی سازی در کشورهای جهان برشمرد، که عبارتند از:

۱- وجود اهداف مبهم، چنگانه و متضاد

۲- عدم انگیزه مدیریت در سطوح مدیریتی

۳- تصمیم گیری بیش از حد متمرکز (در تمام سطوح دولت صادق است).

۴- عدم تزریق سرمایه کافی به شرکتهای دولتی

۵- وجود کارکنان، بیش از اندازه مورد نیاز و تحمیل هزینه اضافی از سوی آنها

۷- بهره‌وری پایین نیروی کار و سطوح مهارتی

۸- مداخلات سیاسی و اداری

۹- نبود ابزارهای مؤثر جهت نظارت و ارتقاء، عملکرد شرکتهای دولتی

۱۰- سوءاستفاده از قدرتهای انحصاری که به افراد داده شده است

۱۱- رقابت ناسالم با بخش خصوصی نوظهور (دامپینگ، یارانه، روشهای حمایتی دولت از شرکتهای دولتی و...)

۱۲- عدم ارائه آموزشهای لازم به کارکنان دولت (اغلب به دلیل کمبود پول)

مریم خلیلی عراقی:

کارشناس ارشد رشته اقتصاد