

۳- لازم است تجارب دوره‌های پیشین را به‌کار گرفته و با سنجش امکان‌شناسی

موضوعات، تدوین و به‌کارگیری برنامه‌های آموزشی، پژوهشی و فرهنگی در سطوح مختلف

۴- Word ۲۰۰۳: Evaluation of the Quality of Higher Education in Iran

مطالعه‌های انکیزه‌ها و سیاست‌های خصوصی سازی در ایران و مالزی

دکتر مهدی ابراهیمی نژاد

استادیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه کرمان

چکیده:

این تحقیق تطبیقی، خصوصی سازی را به عنوان ابزاری جهت اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی در ایران و مالزی، از دهه ۱۹۸۰ توصیف و مقایسه کرده است. بخشهای ذیل چهارچوب تمرکز تحقیق را تشکیل داده است.

محیطهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، نقش و ساختار مؤسسات انتفاعی و دولتی، انگیزه‌های اصلاح مؤسسات انتفاعی و دولتی، خط مشی‌ها و ابزار مناسب برای نیل به اهداف اصلاحات، بر اساس موفقیت یا عدم موفقیت بعضی از اصلاحات آغاز شده در هر دو کشور عوامل مهمی که موجب این موفقیت یا شکست شده‌اند مشخص شده‌اند. در این تحقیق، اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی شامل راهکار خصوصی سازی و غیرخصوصی سازی می‌شود. خصوصی سازی مؤسسات انتفاعی دولتی بحثی است ماورای تفکر فروش این مؤسسات. خصوصی سازی از این دیدگاه شامل کاهش حجم فعالیت‌های دولت می‌شود در حالی که تأکید بیشتری بر روی فراهم کردن یک راهکار برای روش سنتی جدا کردن دولت از بازار صورت می‌گیرد. با وجود این، ضروری است که دولت محیط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور را و اولویتهای انتخابی را قبل از اینکه در نقش مؤسسات انتفاعی دولتی تغییری ایجاد کند در نظر بگیرد.

مقدمه:

خصوصی سازی یکی از جنجالی ترین مباحث اقتصادی و مدیریتی در دهه اخیر در جهان بوده است. کشورهای گوناگون با انگیزه های مختلف در این راه قدمهایی برداشته اند. بعضی توفیقاتی را کسب کرده اند و توانسته اند به اهداف خود نائل شوند و بعضی دیگر با شکست مواجه شده اند. علل موفقیت و یا شکست این اقدامات همیشه مورد بحث محافل علمی و دانشگاهی بوده است که خود می تواند راهگشای اقدام کنندگان در آینده باشد. این مقاله بر آن است تجربه حاصل شده در دو کشور ایران و مالزی را مقایسه و انگیزه ها و سیاست گذاری های هر دو کشور را مورد بررسی قرار دهد.

هدف یک مقاله تطبیقی می تواند نشان دادن تشابه و یا اختلافات بین دو یا چند پدیده باشد که این مقاله نیز از این قاعده مستثنی نیست. محدوده بحث انگیزه های خصوصی سازی و سیاست گذاری های انجام شده در دو کشور را در برمی گیرد. بدیهی است دو کشور ایران و مالزی با تشابهاتی که از نظر فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی دارند می توانند موارد جالبی از نظر مقایسه باشند و نتایج مقایسه قابل استفاده برای تصمیم گیریها و خط مشی گذاریهای آینده باشد. مقاله بر اساس تحقیقی است که عمده آن به صورت مصاحبه با دست اندرکاران امر خصوصی در ایران و کشور مالزی توسط نگارنده صورت گرفته است. منابع دیگر نوشته هایی است که از کتب و مجلات علمی به دست آمده است.

محیطهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی

مالزی منطقه ای در حدود کل مساحت ایران با جمعیتی معادل جمعیت ایران است. اکثر جمعیت هر دو کشور مسلمان هستند، (۶۰٪ جمعیت مالزی و ۹۹٪ جمعیت ایران). فرهنگ هر دو کشور تحت تأثیر ارزشهای اسلامی است. در ایران قانون اساسی و قوانین عادی بر اساس فقه اسلامی (شریعت) است. به نظر می رسد که عدالت اجتماعی، استقلال اقتصادی و خودکفایی عناصر اصلی قانون اساسی باشند. این عوامل در واقع محیط مناسبی را برای سیاست گذاری خصوصی سازی در ایران

تشکیل می دهد . بعلاوه ، در ایران مسائل اساسی و ایدئولوژیکی به یک سیستم شرقی و غربی مطلق در امر خصوصی سازی اجازه فعالیت نمی دهند . دولت اسلامی متعهد است که نقش قابل توجهی را در ایجاد و حفظ و نگهداری سیستم عدالت اجتماعی بپذیرد . ایران کشوری است دارای هماهنگی مذهبی ، فرهنگی و قومی . فقه اسلامی (شریعت) یک نیروی قدرتمند در این کشور محسوب می شود .

از طرف دیگر ، مالزی کشوری چند فرهنگی است که شامل فرهنگ چینی ، مالایایی و هندوست . در حالی که قوانین زیادی تحت تأثیر آموزشهای اسلامی است ، این قوانین به معنای حاکمیت فقه اسلامی (شریعت) به طور کلی نیست . برای مثال در برنامه پنجم مالزی بین سالهای ۸۵-۱۹۸۰ دولت مالزی بر اهمیت و سازگاری جنبه های معنوی و مادی توسعه تأکید نمود ، می توان قضاوت کرد که این مفهوم توسعه تضادی با قانون اساسی ندارد . زیرا این مسائل شامل معیارهای عدالت اجتماعی نیز می شود .

مالزی یک کشور پادشاهی است که با نظام فدرالی یا ایالتی اداره می شود و دموکراسی پارلمانی را از طریق یک دولت انتخابی اجرا می کند . رقابت سیاسی نقش مهمی را برای رسیدن به مسؤولیت پذیری دولت بازی می کند و این باعث می شود دولت کوشش کند استاندارد زندگی بهتر را برای محرومین و افراد بومی مالزی (بومیوترا) ایجاد کند . بر خلاف مالزی رقابت سیاسی بطور رسمی در ایران نسبتاً بی اهمیت است .

دولت مالزی و ایران دو کشور ثروتمند هستند (از لحاظ منابع طبیعی) . مالزی بزرگترین تولید کننده قلع و کائوچو طبیعی است . این وابستگی به درآمد ناشی از تجارت کالا ، اقتصاد مالزی را پذیرنده نفوذ خارجی کرده است . در نتیجه مالزی به علت همین وابستگی در جستجوی تنوع بخشیدن به صنعت هیدروکربن و دیگر

فعالتهای تولیدی و صنعتی خود شد. سیاستهای خصوصی سازی در مالزی در سال ۱۹۶۹ یک برنامه بیست ساله آغاز شد. هدف برنامه اقتصادی جدید NEP در آن سازمان مداوای بی عدالتی بود، که یک تقارن بین رشد و عدالت را در جامعه مالزی ایجاد کند. مداخله دولت از طریق تشکیل برنامه اقتصادی جدید NEP و نتایج حاصل از آن به اجرای سیاستهای اقتصادی به سوی اهداف اقتصادی تعیین شده شکل داد. اما طی دهه ۱۹۸۰ با رکود اقتصادی و مشکلات مالی تغییراتی در برنامه توسعه صورت گرفت. همچنین تغییری در تأکید از عدالت به رشد اقتصادی انجام شد. در نتیجه شرایط مهم حاکم بر میزان مشارکتهای خارجی ها و گروههای دیگر برداشته شد. اما بسیاری از اهداف برنامه NEP در سیاست خصوصی سازی وارد شد. به عنوان مثال حداقل مشارکت ۳۰٪ افراد بومی در هر فعالیت خصوصی سازی منعکس کننده ایجاد تمهیدات اولیه است.

اقتصاد ایران وابسته به نفت و جزیی محصولات غیرنفتی است. در حقیقت حدود ۸۵٪ از درآمد ارزی کشور از نفت و محصولات نفتی به دست می آید. صنایع و کارخانه های بزرگ بیشتر از صنایع دستی و غیرنفتی به مواد خارجی وابسته هستند. اولین برنامه توسعه پنج ساله ایران بعد از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ - ۷۳ - ۱۳۶۸ جهت کاهش و تغییر منابع وابستگی کشور به محصولات و مواد غذایی ایجاد شد که هدفش بازسازی مناطق جنگ زده هم بود. برنامه شامل مجموعه ای از سیاستهای تعدیل اقتصادی بود که بعنوان علاج و مداوای تنگناهای اقتصادی و اجتماعی مطرح شد. بر خلاف NEP که از طریق فرایند سیاست گذاری داخلی برای اهداف رشد و عدالت شکل گرفته بود، برنامه پنج ساله ایران عمدتاً برای هماهنگی با تجویزهای صندوق بین المللی پول و بانک جهانی طراحی شده بود. البته برنامه خصوصی سازی

عنصر اصلی این مجموعه اصلاحات بود . شرایط محیطی دو کشور به طور واضح نشان می دهد ایران و مالزی هر دو ضرورتاً نیازمند بوده اند ابزار اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی را جهت به حداکثر رساندن نتایج و به حداقل رساندن آثار منفی آن جامعه به کار گیرند . بعنوان مثال ، دولت ایران در زمان تدوین سیاستهای خصوصی سازی باید اطمینان بدهد که ابزار سیاست گذاری خصوصی سازی با اهداف استقلال اقتصادی ایران سازگار است . بالاخره خصوصی سازی در هر دو کشور به قصد ارتقاء عملکرد مؤسسات انتفاعی دولتی و کاهش هزینه های دولت انجام گرفت .

نقش و ساختار مؤسسات انتفاعی دولتی

عوامل رشد مؤسسات انتفاعی دولتی در ایران و مالزی شباهت زیادی با عوامل موفقیت این مؤسسات در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه دارد . مسائل مربوط به شکست بازار^(۱) و انحصار طبیعی^(۲) از جمله دلایل اساسی توسعه مؤسسات انتفاعی در ایران و مالزی بوده است . در هر دو کشور مؤسسات انتفاعی دولتی تا سال ۱۹۸۰ میلادی (۱۳۵۸) محور اقتصاد بوده اند .

بعد از انقلاب ۱۳۵۷ در نتیجه الزامات قانون اساسی ، دولت ایران کنترل مؤسسات انتفاعی دولتی در بیشتر صنایع استراتژیک را به دست گرفت . تعداد مؤسسات انتفاعی دولتی ایران در نتیجه ملی شدن ۲۷ بانک خصوصی و ۱۵ شرکت بیمه توسعه پیدا کرد . بعلاوه ، بدهیهای داخلی و خارجی سنگین و خطر خارج شدن سرمایه ها به حسابهای خارجی منجر به ملی شدن بعضی صنایع شد . دولت ، مدیران دولتی را برای این شرکتهای ملی شده منصوب کرد . بعضی از این مدیران بعداً به سازمان صنایع ملی ایران و بعضی دیگر به سازمان توسعه و گسترش صنایع منتقل

شدند. تعدادی از آنان نیز به بنیاد مستضعفان و بنیادهای فرعی آن منتقل شدند. ملی کردن در ابتدا یک معیار چاره موقت بود که به علت نیاز شدید به نظم و مدیریت مناسب برای بخشهایی از اقتصاد که دارای رکود شده بودند تجویز شده بود. بالاخره، مشکلات اداره گروه وسیعی از مؤسسات انتفاعی دولتی، مشکلات مدیریتی و مالی همراه با فشار ایدئولوژیکی داخلی مجموعاً عوامل مؤثر در امر تدوین سیاستهای اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی و تغییر نقش این مؤسسات بود. در هر دو کشور قبل از شروع اصلاحات بخش مؤسسات انتفاعی دولتی بر اقتصاد احاطه داشت و بنابراین اصلاح اقتصادی موجب شد که اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی در دستور کار قرار گیرد.

انگیزه های اصلاح:

در مالزی مسائل مالی از عمده ترین انگیزه های شروع اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی بود. خصوصی سازی بعنوان ابزاری برای حمایت از تلاش برای کسب درآمدهای کوتاه مدت به اجرا درآمد. اما قبلاً مقدمات مالزیایی یک سیاست مالی محتاطانه را تعقیب می کردند که مازادها را در سالهای خوب جمع آوری و از طریق آن ذخیره ها و کسر بودجه را در سالهای کمبود تحمل می کردند که به اقتصاد برای مصونیت از شوکهای غیر انتظار کمک می کرد.

انگیزه اصلی برای اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی در ایران لزوم کاهش هزینه های مالی و اداری دولت بوده، در حالیکه اصلاح کارایی در درجه دوم اولویت قرار داشت. بر خلاف مالزی سیاست مالی ایران در مورد هزینه کردن درآمدها اغلب یک همبستگی مثبت با درآمدهای سال قبل آن داشته است.^(۳) دولتها هرچه بیشتر (ارز) دریافت می کردند در سال بعد بیشتر خرج می کردند، هیچ سیاست مالی محتاطانه

واقعی برای جمع آوری مازادها جهت مصارف در سالهای رکود وجود نداشت . بعد از انقلاب ۱۳۵۷ در ایران مصرف اقتصادی در آمدها در سالهای اولیه دولت جدید رایج بود . اما هزینه های غیرقابل کنترل در آمدها در سالهای بعد از جنگ ادامه یافت . سیاست گذاری و مدیریت منابع مؤثر نبود . علاوه بر اینها مشکلات مدیریتی مؤسسات انتفاعی دولتی در ایران همچون کمبود اختیار و مسؤولیت و کمبود سیستم جوابگویی و نظارت ، ابهام در اهداف ، کمبود انگیزه و آموزش برای نیروی کار بود . در مالزی مدیریت ضعیف مهمترین دلیل بر عملکرد مالی ضعیف بعضی از مؤسسات انتفاعی دولتی بود . دولت از فعالیتهای بعضی مؤسسات انتفاعی دولتی که خودش سهامدار عمده آنها نبود آگاهی نداشت .

عدم وجود سیستم ارزیابی مؤثر نیز منجر به عدم وضوح اهداف ، اصول متعدد و عدم وضوح ارزیابی ها شده است . با توجه به اهداف تجاری مؤسسات انتفاعی دولتی ، عوامل اقتصادی که در عملکرد ضعیف این مؤسسات انتفاعی دولتی در مالزی دخیل بودند ، شامل موارد زیر است : عدم پیش بینی دقیق تقاضا و قیمتها ، مشکلات مربوط به تکنولوژی و مشکلات مربوط به ساختار وام و قرضها . دو عامل اولی با آنچه که در مؤسسات انتفاعی دولتی در ایران وجود دارد مشابه هستند . اما عامل سوم یعنی مشکلات ساختار وام در ایران هنگامی ظاهر شد که سیاست تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی به اجرا درآمد . مالزی و ایران هر دو دارای کمبود سیاست قیمت گذاری سیستماتیک ، سیستم انگیزش و سیستم سودمحوری بودند . در حالیکه مدیریت مؤسسات انتفاعی دولتی بر مبنای تجارت در بعضی از کشورها به نتایج قابل توجهی رسیده است ، بعضی دیگر توجه کمتری به سودآوری نموده اند که این خود موجب ایجاد مشکلات کسر بودجه عظیم و در نهایت موجب وابستگی به اعتبارات خارجی شد . نه ایران و نه مالزی هیچکدام معیار سودآوری را برای

مؤسسات انتفاعی به کار نگرفتند. علت اصلی آن استفاده دولت از منابع درآمدی برای جبران زیان مؤسسات انتفاعی دولتی و حمایت از تعهدات اجتماعی آنها بود. مالزی وابسته به رشد ناشی از صادرات است که آن را محکوم به فشار خارجی بعد از دوره رکود عمیق در کشورهای صنعتی کرد. خصوصی سازی عمدتاً هدفش اصلاح ساختار اقتصادی از طریق کاهش وابستگی به صادرات کالاها بود. این مساله ایجاب کرد که مالزی برای فائق آمدن بر موانع اقتصادی بلند مدت عمدتاً به فشارهای داخلی پاسخ دهد تا به فشارهای خارجی. تجربه ایران و مالزی نشان می دهد که سیاستهای خصوصی سازی اگر در ابتدا در جهت پاسخ دادن به مشکلات داخلی تعیین شود موفقیت بیشتری را به وجود می آورد و با پرتگاههای کمتری مواجه می شود.

خصوصی سازی در ایران تحت تأثیر فشارهای خارجی مؤسسات بین المللی و ترجیحات ایدئولوژیکی و سیاستهای آنها اجرا شد. ایران مانند مالزی وابسته به رشد از طریق صادرات بود و هدف سیاست اقتصادی را بر مبنای حل آن مشکل نهاد. بعلاوه بر خلاف مالزی که عمده ترین محرک خارجی برای خصوصی سازی اش مسائل مالی ناشی از رکود اقتصادی بود، عمده ترین عامل محرک در ایران بازسازی مناطق جنگ زده در چهارچوب برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی بود. کارایی و استفاده بهینه از مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از اهداف مدیریتی و اقتصادی مشترک در هر دو کشور ایران و مالزی. از نقطه نظر استراتژی سیاسی، برنامه خصوصی سازی در مالزی یک روش تاکتیکی برای تعقیب اهداف اجتماعی و سیاسی خاص خودش بود تا پیروی از دستورات سازمانهای بین المللی. اما برنامه های خصوصی سازی برای سود رساندن به سیاستمداران حاکم همچون رهبران گروه «بومی پوترا» برای ثبات سیاسی حزب حاکم نیز تضمین شد.

در ایران برنامه خصوصی سازی یک روش سیستماتیک و عمل گرایانه بود که

تحت فشارهای خارجی برای تغییر ساختار اقتصادی پذیرفته شد. معهذ از جهت نیل به نتایج مؤثر از اجرای یک برنامه خصوصی سازی، مالزی و امهای زیادی به پروژه های بی خاصیت اختصاص داد که انتظار نمی رفت بازده کافی برای بازپرداخت بدهی را به بار آورد مشابه ایران بود. (۴) اما و امهای پروژه ای که ارزانتر هستند و از طریق مؤسسات بین المللی دریافت می شوند، در طول دوره تعدیل اقتصادی در مالزی هفت برابر بیشتر از ایران بود. از طرف دیگر و امهای بازاری استفاده شده در ایران بیش از مالزی بود و نتیجه اش مشکلات عظیم استقراض خارجی بود. از طرف دیگر برنامه خصوصی سازی در مالزی همراه بود با ایدئولوژی بازار که از خارج هدایت می شد. تسهیلات وام صندوق بین المللی پول همراه با شرایط ایدئولوژیکی بازار بود که عواقب آن وابستگی روزافزون به بازارهای بین المللی، صادرات مصنوعات کنترل شده به وسیله شرکتهای چند ملیتی و واردات در همه زمینه های اقتصادی از جمله محصولات غذایی می باشد. (۵) اما فشارهای خارجی روی مالزی به اندازه فشارهای وارده بر ایران نبود. دخالت دولت مالزی برای استقرار سیستم مصونیت و معیارهای عدالت همچون اهداف (NEP) راه را برای کاهش عواقب منفی خصوصی سازی در جامعه آسان کرد و باعث شد که جو پذیرش عمومی ایجاد شود اما فشار ایدئولوژیکی برای خصوصی سازی و تأثیر ایدئولوژی بازار در ایران بسیار محسوس بود. فشار ایدئولوژیکی به طرف تغییر ارزشهای اجتماعی، فرهنگی کشور هدایت می شد که محتوای قانون اساسی را نیز نشانه گرفته بود. فشار ایدئولوژیکی و خارجی با مشکلات مالی داخلی که منجر به وابستگی روزافزون به وام خارجی از مؤسسات بین المللی شد، مرتبط بودند. تجزیه و تحلیل فعلی از خصوصی سازی آشکار می کند که فشارهای خارجی ناشی از عدم کارایی و رشد پایین صنعتی عامل تسهیل کننده ای برای ورود و دخالت خارجی ها در اقتصاد ایران و مالزی بود. فشار مالی داخلی در

مالزی یک محرک آشکار بود برای تسلیم به مؤسسات خارجی. این نشان می‌دهد که یک ارتباط افقی بین فشارهای داخلی و خارجی از طریق کانالهای سرمایه گذاری و کمک‌های مالی بین المللی خصوصاً موقعی که اقتصاد وابسته به تجارت است ایجاد می‌شود^(۶) مشکلات مالی و کسری در موازنه پرداختها مشوقهای به هم پیوسته‌ای خصوصاً برای خصوصی سازی در کشور مالزی بود.

ارتباط فشار داخلی و خارجی به وسیله سرمایه گذاران خارجی و صنعتگران و فن‌گرایان تقویت می‌شود. این وضعیت در هر دو کشور ایران و مالزی مشابه بود که البته مسأله‌ای اساسی نیست، زیرا این عوامل بستگی به نقش دولت و میزان فشارها دارد. مالزی با فشارهای مالی داخلی قابل ملاحظه، کمتر به فشارهای خارجی تسلیم شده بود تا ایران که با فشاری کمتر از مسائل و مشکلات داخلی مالی مواجه بود. مالزی برنامه ریزی آزاد سازی توصیه شده را در سالهای ۹۰-۱۹۸۶ آغاز کرد. این برنامه‌ای بود مشابه آنچه که به ایران از طریق مؤسسات بین المللی توصیه شده بود و تحت این فشار برنامه توسعه پنج ساله اول به طرف آزاد سازی اقتصادی هدایت شد. اما همواره این نگرانی وجود داشت که آزاد گذاشتن اقتصاد کشور در مقابل تجارت جهانی، سرمایه گذاری و استقرار وابستگی ایران را وخیم تر کند و آن را یکی از ملتهای مقروض دنیا سازد و اوضاعش را خراب تر کند. عدم تعادل اقتصادی، اوضاع اجتماعی داخلی را بدتر کند و نفوذ غرب را افزایش دهد. از طرف دیگر فشار داخلی برای خصوصی سازی در ایران کمتر از مالزی بود.

در سیاست گذاری در هر دو کشور مالزی و ایران مجریان سیاسی همانند گروههای متخصص در فرایند سیاست گذاری دخالت دارند. اما بعد از سال ۱۳۶۷ فن‌گرایان (تکنوکراتها) در ایران نقش مؤثری در فرایند سیاست‌گذاری داشتند، بر خلاف مالزی که گروه نخست در فرایند سیاست گذاری نقش عمده را داشتند. در این حالت

مسئولیت های نهایی بر دوش مدیران سیاسی می ماند. برای اجرای سیاستهای آزادسازی بانک جهانی از طریق فن گرایان درون دولت اقدام می کند و از طریق آنها کوشش می کند که دولت را وادار کند تا اهداف برگزیده آنها را اعمال کند.^(۷) چنین مواردی هم در ایران و هم در مالزی اتفاق افتاد، در ایران فن گرایان در موقعیت های تصمیم گیری با مشاوره درباره اجرای سیاست تعدیل اقتصادی بر اساس دستورالعمل و تجویز مؤسسات بین المللی بودند. تعدادی از آنها اعضای کارشناسی و هیأت مدیره ها برای تصمیم گیری و اجرای برنامه خصوصی سازی بودند. بعضی مواقع آشکار می شد که تعدادی از فن گرایان بیشتر متعهد به اجرای خصوصی سازی بودند تا کسب اهداف توسعه کشور.

در مالزی معیارهای سیاست گذاری شامل یک ویژگی بسیار قوی از به کارگیری جمعیت بومی ها در مؤسسات انتفاعی خصوصی شده است. از این راه دستیابی به اهداف ملی توزیع ثروت به جامعه « بومی پوترا » مهیا شد. مشارکت مردم در مالزی بر اساس مشارکت بومی ها در حداقل اعطای ۳۰٪ از مالکیت مؤسسات انتفاعی به آنها بود، ولی محدودیتهایی نسبت به میزان سهام به خارجیان و افراد و گروههای دیگر وجود داشت.

در ایران برنامه خصوصی سازی یک گام جلوتر از آنچه در ابتدا مطرح شده بود، انجام شد. توصیه رهبر فقید انقلاب اسلامی، امام خمینی (ره) به دولت برای مشارکت بیشتر مردم در فعالیت های اقتصادی، در واقع در جهت فروش سهام و دارایی ها به افرادی که بودجه مالی خرید آنها را داشتند، سوق داده شد. ولی این مفهوم مشارکت مردم در ایران با کشورهای دیگر فرق داشت، به عنوان مثال در کشور کره خصوصی سازی به عنوان ابزاری جهت به کارگیری مردم در مؤسسات انتفاعی موفق از طریق توزیع عادلانه سهام شرکت به قیمت ترجیحی به افراد کم درآمد بود.

برای ایران و مالزی برنامه تعدیل ساختاری به عنوان پیش شرط استقراض و سرمایه گذاری در این کشورها بود.^(۸) برنامه ها در ایران شامل آزاد سازی تجارت (حرکت به سوی آزادی عمل بیشتر و رفع محدودیتهای کمی روی واردات، کاهش میزان موانع و حجم تعرفه ها بود. هماهنگ کردن قیمت های داخلی با قیمت های بازار جهانی، اصلاح مدیریت مالیاتها و کاهش کسری بودجه دولت از طریق کاهش هزینه های دولتی و خصوصاً یارانه ها نیز از دیگر موارد بود. فشار IMF و سرمایه گذاران خارجی به سیاست گذاران ایرانی اجازه نمی داد که در تأمین شرایط مطمئن و یا حفظ عناصر عدالت اجتماعی که در قانون برای حمایت از کارگران و مصرف کنندگان بیان شده است به درستی عمل کنند تا بتواند اثرات منفی اصلاحات ساختاری را از بین ببرند.

این نتیجه مشابه آن چیزی بود که گوری و دیگران^(۹) در کشورهایی مثل فیلیپین، سریلانکا مشاهده کرده بودند. خصوصی سازی در ایران معیارهای خاصی از عدالت اجتماعی را در بر نداشت و نا آرامی و عدم تعادل اجتماعی بزرگی را به وجود آورد. چون روی کاهش هزینه های مالی دولت به قیمت عدالت اجتماعی تکیه داشت.

توصیه IMF در ارتباط با کاهش ارزش پول داخلی به جهت حرکت به سوی کاهش کسری تجاری از طریق کاهش واردات و افزایش صادرات بود. اما کاهش ارزش پول داخلی زمانی می توانست مؤثر باشد که کشش تقاضای خارجی برای محصولات داخلی (توسعه صادرات) زیاد شود. آن سیاست مؤثر نبود زیرا تقاضای ملی برای محصولات خارجی نیز رو به افزایش بود. همچنین ثابت شد که کشش تقاضا مخصوصاً برای محصولات کشورهای در حال توسعه به ندرت دست یافتنی است. زیرا قیمت این کالاها عمدتاً در بازارهای جهانی مشخص می شود. مالزی در صدد گزینش وام توصیه ای بود تا کمکهای مالی سطح بالای بانک جهانی. به هر حال

افزایش سریع در بدهی خارجی رویهم رفته وابستگی اقتصاد را به منابع خارجی افزایش داد. تا آنکه علتهای اصلی افزایش بدهی خارجی را می‌توان به دو عامل اصلی تقویت ارزش پول ملی و افزایش بدهی مؤسسات انتفاعی شد. خصوصاً آنهایی که در صنایع سنگین درگیر بودند و سرمایه‌گذاری کرده بودند. یک دلیل دیگر در مالزی اینکه کاهش ارزش پول رایج مالزی همراه با کاهش ارزش دلار در آمریکا صورت گرفت. (همچنین این عامل همزمان با کاهش پولهای رایج دیگر کشورهای عمده بعد از ۱۹۸۵ نیز بود) بر خلاف مالزی ایران سیاست وام انتخابی را دنبال نکرد. سیاست تعدیل در ایران بیشتر به سفارش و توصیه بانک جهانی و IMF وابسته بود. علی‌رغم مقدار کمی قرض (بانک جهانی و IMF حدود ۱٪ از مخارج کل برنامه پنجساله اول را به ایران وام دادند) سیاست تعدیل کاملاً با توصیه‌های این مؤسسات بین‌المللی سازگار بود. (عنوان اصلی مقاله: سیاست تعدیل در ایران: تجربه‌های به توصیه‌هایی مثل آزادسازی تجاری و آزادسازی مالی اثرات زیان‌آوری بر اقتصاد و خصوصاً طبقات محروم جامعه وارد می‌کند چون افزایش قروض خارجی تورم را در پی دارد^(۱۰) کاهش ارزش پول ایران در برابر پول‌های خارجی در سال ۱۳۷۱، مشابه تصمیم کاهش ارزش پول مالزی رینگیت به عنوان یک مرحله از سیاست تعدیل بود. در ایران آزادسازی مالی مشکلات بازپرداخت وام را به وجود آورد. مطابق تئوری، کارایی بایستی از طریق اثراتی مثل بهبود کیفیت و پایین آوردن قیمت‌ها موجب عدالت شود. اما نیروی بازار فقط می‌تواند انگیزه‌ای برای کاهش قیمت‌های تمام‌شده به منظور افزایش سود شود تا نفع مصرف‌کنندگان از طریق کاهش قیمت. منافع مصرف‌کنندگان و کارگران بطور طبیعی به ایجاد تشکیلات تنظیم بازار برای حمایت و کنترل منافع عمومی نیاز دارد^(۱۱) در نتیجه، بسیاری از کشورها کوشش کرده‌اند تا مفاهیم عدالت را در سیاست‌گذاری بگنجانند و ساختارهای

تنظیمی را تهیه کنند تا چنین مفاهیمی را به حساب بیاورند. نگرانی بیشتر مالزی در طرحهای خود، مربوط به تأمین عدالت برای مردم بومی بود. این کشور نه تنها عدالت را نادیده نگرفت، بلکه آن را به عنوان محصول فرعی خصوصی سازی نیز در نظر گرفت. در مالزی تمهیداتی برای جلوگیری از نگرانی کارگران صورت گرفت تا از پیامدهای ناگوار خصوصی سازی جلوگیری شود. این تمهیدات مفید بود، اگر چه کارگران از خصوصی سازی راضی نیستند، زیرا آنها احساس می کنند منافع آنها قربانی منافع بخش خصوصی شده است. در فقدان امنیت اجتماعی، تأثیر خصوصی سازی و عقلایی کردن اقتصاد آنچنانکه توسط کارگران درک می شود بایستی با آن برخورد شود و راه حلهای عادلانه مطرح شود. تکیه بر نیروی بازار، به تنهایی نمی تواند سود فوری یا آشکار برای این گروهها را فراهم کند. در ایران که کارگران توسط قانون کار اسلامی حمایت می شوند درباره تغییر قانون به نفع کارفرمایان نگران هستند. روند خصوصی سازی در ایران در جهت عدم تنظیم به نفع کارفرمایان نگرانی هایی را در مورد فرایند خصوصی سازی به وجود آورده است. نگرانی های ناشی از سیاست خصوصی سازی در ایران عبارتند از اینکه سیاست خصوصی سازی حساسیت کافی را نسبت به منافع مورد نظر نداشته و تأثیر مثبت بر وضعیت طبقات محروم نداشته است. شکست تنظیم و مقررات جای خود را به شکست بازار داد و تأکید بیش از اندازه روی کارایی بدون توجه به عدالت خود نارسایی ذاتی این گونه برنامه های خصوصی سازی را آشکار کرد. اما در دو کشور ایران و مالزی، انتخاب مؤسسات انتفاعی برای خصوصی سازی عمدتاً بر اساس مطالعه فراگیر معیارهای اقتصادی بنا نهاده شد. در مالزی بعد از یک سری تجزیه و تحلیل های مربوط به یک نمونه بزرگ از ۴۲۴ مؤسسه، ۲۴۶ تای آن قابل خصوصی شدن بودند که در برنامه کار مالزی قرار داشت. در ایران ۳۹۱ مؤسسه از ۷۷۰ مؤسسه

انتفاعی برای خصوصی سازی در نظر گرفته شده است. اما، بررسی توسط کمیته های مستقل سؤال برانگیز بود. به عنوان مثال، توافق در رسیدن به شناسایی معادن بزرگی که خصوصی سازی در مورد آنها نباید صورت گیرد وجود نداشت، تا جایی که وزارت صنایع و معادن تصمیم گرفت که فقط یک معدن بزرگ در ایران وجود دارد که از خصوصی سازی استثناء شود^(۱۲) خصوصی سازی از طریق فروش مؤسسات انتفاعی ممکن است از نظر بهبود اقتصاد داخلی فعلی با شکست مواجه شود. ابزار و اشکال خصوصی سازی باید در برگیرنده تشویق ساختار بخش خصوصی، توسعه بازارهای سرمایه و تجدید ساختار این مؤسسات باشد. اشکال متنوع خصوصی وجود دارد که هر کشوری بر طبق وضع اقتصادی، ادراک جامعه و قانون اساسی باید آن اشکال مرتبط را انتخاب کند. در مالزی انتخاب روش های فروش و غیرفروش هر دو وجود دارد. این اشکال شامل فروش خصوصی، ارائه به عموم، انتقال به بخش خصوصی، ادغام و اجاره بازار یا قرارداد مدیریتی بود که در دستور کار گنجانده شد. این اشکال خصوصی سازی دو شکل فروش سهام و فروش داراییها را به کار گرفته است. شکلهای غیرفروش به کار گرفته شده در ایران شامل قراردادهای خدمات در دانشگاهها، بیمارستانها و تعدادی ارگانهای دیگر با بخش خصوصی بود. معیارهای حاد خصوصی سازی که در ایران اتخاذ شده از مالزی بیشتر بود. مؤسسات انتفاعی دولتی شاید از تعهدات اجتماعی به عنوان یک پوشش برای عدم کارایی شان استفاده کنند. این می تواند برای هر کشوری (نه فقط ایران) درست باشد. اما در مالزی دولت سعی می کند مؤسسات انتفاعی دولتی را تا جایی که منافع عمومی و فعالیتهای اجتماعی را به حساب بیاورد از طریق خصوصی سازی جزئی و نگهداری بیشتر سهام در دست دولت نگه دارد. در ایران برنامه خصوصی سازی بر اساس جدایی مؤسسات انجام دهنده کارهای بازرگانی و تجاری از مؤسسات دارای

فعالیت‌های اجتماعی صورت گرفته است (در درجه اول فعالیت‌های بازرگانی و تجاری برای خصوصی سازی انتخاب شد.) اشکال متنوعی برای فروش مؤسسات انتفاعی دولتی صورت گرفت مثل (۱) فروش به خریداران منفرد، و (۲) فروش به مردم و کارگران مؤسسات انتفاعی. اولین راهکار، عکس‌العملهایی را برانگیخته است. این عکس‌العمل در اولین مرتبه ناشی از نگرانی و ترس از کاهش عمومی سطح اشتغال و افزایش بیکاری است. در مرتبه دوم ترس از جایگزینی انحصار مؤسسات انتفاعی دولتی با یک مؤسسه انحصاری خصوصی است. در مالزی فروش کامل مؤسسات انتفاعی دولتی در طبقه بندی اصلی دستور کار قرار داده نشده است. آنچه در مالزی به کار گرفته شده خصوصی سازی جزئی است که افراد بومی را در بر گرفته است.

در ایران یک معیار تامینی عبارت بود از حفظ ۳۳٪ سهام کارگران (موافقتنامه هیأت وزیران شماره ۵۲۸۳). اما سهام کارگران و کارمندان می بایست ظرف یکسال خریداری می شد. چون کارگران و کارمندان معمولاً نمی توانند سهام این شرکتها را خریداری کنند این تأمینات در جلوگیری از استقرار یک مؤسسه انحصاری خصوصی مؤثر نبود، اما فروش ۶۷ درصد این سهام به افراد سریع اتفاق افتاد، تجربه اصلاح مؤسسات انتفاعی دولتی به وسیله خصوصی یا بازسازی در کشورهای ایران و مالزی نشان داده است که در این امر بسیار پیچیده و حساس است.

اصلاح مؤثر نیازمند مجموعه ای از اهداف موافق هماهنگ با قانون اساسی، قوانین عادی و اصول فرهنگی جامعه است، و نیز نیازمند ابزارهای سیاست گذاری سازمان یافته و کمیته های رده بالای برنامه ریزی و نظارت است. سیاست مستقل اصلاح مؤسسات انتفاعی بر مبنای اهداف خاص نیازمند یک ساختار مدیریت اقتصادی و اداری قوی است.

بر این اساس دولت بایستی نقش عمده ای را بخصوص در استمرار چهارچوبهای

مقرراتی یا ابزارهای تأمیننی مناسب ایفا کند . معیار کنترل مالی تا زمانی که یک بازار رقابتی کالا و جو اقتصادی پابرجا مستقر می شود اجرا شود معیارهای عدالتخواهانه حاکم شود و سیستم نظارت بر عملکرد به وجود آید .

خصوصی سازی یک ابزار برای دستیابی به اهداف اجتماعی اقتصادی و مدیریتی است که نیاستی خود به عنوان یک هدف تلقی شود . گنجاندن معیارهای عدالتخواهانه برای پذیرش اجتماعی و نیل به اهداف ملی مورد نیاز است .



توسعه بازارهای مالی و سرمایه‌گذاری در کشور، به عنوان یکی از راه‌های مهم برای تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی، مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا، استقرار معیارهای عدالتخواهانه در فرآیند خصوصی‌سازی، نقش مهمی در جلب اعتماد سرمایه‌گذاران و تضمین پایداری اقتصاد کشور دارد. این معیارها باید به گونه‌ای طراحی شوند که منافع عمومی را در اولویت قرار دهد و از سوءاستفاده‌ها جلوگیری کند. همچنین، شفافیت و پاسخگویی در فرآیند تصمیم‌گیری، از الزامات اساسی برای تحقق عدالتخواهانه است. در نهایت، استقرار این معیارها می‌تواند به بهبود رقابت‌پذیری و افزایش بهره‌وری بخش خصوصی منجر شود.

منابع و یادداشتها

- ۱- ابراهیمی نژاد، مهدی، تأثیر سیاست های پولی و مالی بر بازرگانی خارجی، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ۱۳۶۸، ص
و نیز:
Ebrahimi Nejad Rafsanjani; Mehdi(1995) "Public Enterprise Reform problems Prospects: A comprative Study of Iran & Malaysia, "Ph.D Dissertaion.
- 2- Bienen , Harry and Waterbury, John (1989) "The political Economy of Privatisation in Developing Countries " World Development, Vol. 17, No.5, PP.617-32
- ۳- منبع شماره ۱ ابراهیمی نژاد، مهدی، پایان نامه کارشناسی ارشد، تربیت مدرس، تهران، ۱۳۶۸، ص
- 4- Jomo, K.s.(1989) " Mahathir's Economic Policies : An Introduction" in Jomo, K.S. Mahathir's Economic Polies, INSAN, Kualalumpur.
- 5- Chandra Muzaffar (1989) "In house Unions for Malaysia", in Jomo, K.S.(ed.) Mahathirs Economic Policies, HNSAN: Kualalumpur.
- 6- Gouri Geeta (1991) "Privatisation: The Trade-off between Equity and Efficiency, "in Gouri Geeta(ed.) Privatisation and Public Enterprises: The Asian Pacific Experience, Asian Pacific Development Center(APDC). Instituetete of Public Enterprise, Oxford and IBH, New Delhi.
- 7- Mosley, Paul (1988) "privatisation Policy Based Lending and World Bank Behaviour", in Cook; P. and Kirkpatrick, C.(ed.); "Privatisation in Less Developing Countries." Wheatsheaf; Brighton.
- ۸- منبع شماره ۲، ص ۶۲۱
- 9- Gouri: Geeta(ed.)(1991)"Privatisation and Public Enterprises; The Asian Pacific Experience. "Asian Pacific Development Center (APDC).

Institute of Public Enterprise, Oxford and IBH; New Delhi.

10- Kane, Sara (1993) "Government and Financial Market Intervention",
IMF Survey, 31 May, PP.173-6

11- Sankar T.I(1991) "Privatisation in Asia Pacific: Issues of Concern for
Policy - Makers " in Gouri Geeta (ed), Privatisation and Public Enterprises:
The Asian - Pacific Experience , Oxford and IBH, New Delhi.

۱۲- کیهان هوایی، شماره ۹۹۵، ص ۱۷۹



5- Chandia Muzaffar (1999) "Privatisation in Malaysia", in Jomo,
K.S. (ed), Mahatir's Economic Policies, HNSAN, Kuala Lumpur.

6- Gouri Geeta (1991) "Privatisation: The Trade-off between Equity and
Efficiency", in Gouri Geeta(ed), Privatisation and Public Enterprises: The
Asian Pacific Experience, Asian Pacific Development Center (APDC),
Institute of Public Enterprise, Oxford and IBH, New Delhi.

7- Mosley, Paul (1988) "Privatisation Policy Based Lending and World
Bank Behaviour", in Cook, P. and Kirkpatrick, C.(ed.), "Privatisation in Less
Developing Countries", Westview, Brighton.

8- Mosley, Paul (1988) "Privatisation Policy Based Lending and World
Bank Behaviour", in Cook, P. and Kirkpatrick, C.(ed.), "Privatisation in Less
Developing Countries", Westview, Brighton.

9- Gouri Geeta(ed)(1991) "Privatisation and Public Enterprises: The
Asian Pacific Experience", Asian Pacific Development Center (APDC),
Institute of Public Enterprise, Oxford and IBH, New Delhi.

10- Kane, Sara (1993) "Government and Financial Market Intervention",
IMF Survey, 31 May, PP.173-6

11- Sankar T.I(1991) "Privatisation in Asia Pacific: Issues of Concern for
Policy - Makers " in Gouri Geeta (ed), Privatisation and Public Enterprises:
The Asian - Pacific Experience , Oxford and IBH, New Delhi.