

بلای خصوصی سازی: گزارش یک سرقت از پیش طراحی شده (۴)

## نکاتی درباره‌ی خصوصی سازی «خوب»!

احمد سیف



در **بخش اول** این مجموعه، شواهد متعددی ارایه کردیم که نشان می‌داد که اگرچه سیاست خصوصی‌سازی با وعده‌های بسیار زیاد به مردم عرضه می‌شود ولی در واقعیت زندگی سند و شاهدی در حمایت از این ادعاها نداریم. با این همه، همه‌ی شواهد نشان می‌دهد که دولت در ایران در سال جاری هم‌چنان خیال دارد که شماری از بنگاه‌های دولتی را واگذار کند. از منظری که من به اقتصاد می‌نگرم، زیننده‌تر بود که با توجه به این که اجرای این سیاست در ایران سابقه‌ای تقریباً ۳۰ ساله دارد دولت یا مجلس شورای اسلامی به‌منظور درس‌آموزی از این تجربه‌ها گروهی را مأمور می‌کردند تا گزارشی از دست‌آوردها و احتمالاً زیان‌های وارده تهیه شود تا مبنای سیاست‌پردازی تازه در این مسائل باشد. بدون ارزیابی پی‌آمدها و نتایج، تداوم این سیاست به گمان من نشانه‌ی خیره‌سری در عرصه‌ی اندیشه‌ورزی است نه این که نشانه‌ی یافتن راه برون‌رفت از مشکلاتی باشد که اقتصاد ایران همانند بسیاری از اقتصادهای دیگر جهان با آنها روبروست.

باری، پس از این یادآوری مختصر، بپردازیم به واری‌مختصات یک خصوصی‌سازی «خوب»، حالا این «خوب» در این جا به چه معنی است کمی توضیح لازم دارد. منظورم از «خوب» در این جا این است که حداقل بر اساس باورهای درس‌نامه‌ای مدافعان این سیاست‌ها عمل کرده و از همان ابتدای کار با تناقض و ناهمخوانی آغاز نکرده باشیم. وقتی که کار را درست شروع می‌کنیم، دلیلی ندارد که اهداف به دست آمده دقیقاً همان اهدافی باشد که انتظار داریم و شواهدش را در قسمت اول ارایه کردیم. متأسفانه دنیای واقعیت کمی پیچیده‌تر است و بی‌اطمینانی بیشتری وجود دارد. این که در تئوری‌ها و الگوهای مان شماری از این مشکلات را با فرض و پیش‌گزاره از سر راهمان برمی‌داریم یک نکته است و این که در واقعیت در برخورد به آنها چه باید بکنیم، یک نکته‌ی دیگر.

اما، از این مختصات، به‌اختصار از چند خصلت می‌توان سخن گفت.

## الف - سرعت

یکی از وجوهی که باید مورد توجه قرار بگیرد سرعت انجام این کار است، یعنی، اگرچه مطلوب نیست که خصوصی‌سازی با سرعت غیرمعقول انجام بگیرد ولی از سوی دیگر لازم است که این کار با سرعت کافی انجام بگیرد. بر این امر دلایلی مترتب است که به شماری اشاره می‌کنم:

- به‌طور کلی درست است که سرعت بیشتر زمان لازم برای رسیدن به هدف را کم‌تر می‌کند.

- وقتی واحدهای دولتی با سرعت کافی واگذار می‌شوند، عقب‌گرد کردن روزبه‌روز دشوارتر و سخت‌تر می‌شود.

- به‌خصوص در وضعیتی که تغییرات بسیار جدی در جریان است، یعنی، خصوصی‌سازی معمولاً به عنوان بخشی از یک برنامه‌ی کلی‌تر به اجرا درمی‌آید، در این وضع مهم است که با تعیین خط‌مشی کلی از بی‌اطمینانی مستتر در واقعیت زندگی کاست. مشخص شدن پای‌بندی به واگذاری این مؤسسات با سرعتی معقول از این بی‌اطمینانی خواهد کاست.

البته بلافاصله اضافه کنم که اگر واگذاری مؤسسات دولتی به بخش خصوصی با سرعت بسیار زیاد انجام بگیرد، نه فقط اهداف پیش‌بینی شده به دست نخواهد آمد بلکه بعید نیست که در نهایت، ضرر این کار از «منافع» احتمالی اش بسیار بیشتر باشد. نکته‌ای که می‌خواهم در این جا برآن تاکید کرده باشم این است که در این چارچوب واگذاری باید بخشی از یک برنامه‌ی گسترده‌تر تحولات اقتصادی باشد و به همین خاطر، لازم است که در بخش‌های دیگر اقتصاد هم شاهد تحولاتی باشیم که مشوق این سیاست جدید هستند. چون اگر این گونه نشود، بعید است کل برنامه موفق باشد و یکی از کانال‌های این عدم‌توفیق هم این است که دیگر بخش‌های اقتصاد بعید نیست آمادگی لازم را نداشته باشند و در این صورت موفقیت برنامه ناروشن باقی ماند. در عین حال، اگرچه درست است که سرعت بیشتر زمان رسیدن به هدف را کاهش می‌دهد ولی چنانچه مسیر انتخاب‌شده نادرست باشد، سرعت بیشتر موجب دوری بیشتر از مسیر درست و در نتیجه ضرر و زیان بیشتر خواهد شد.

## ب- برابری و منصفانه بودن

واقعیت امر این است که در اغلب کشورهایی که در زیر پوشش برنامه‌ی تعدیل ساختاری به خصوصی‌سازی دست زده‌اند، شاهد توزیع بسیار نابرابر ثروت و درآمد هستیم. این که چنین وضعیتی چگونه پیش آمد به بحث فعلی ما چندان ارتباط ندارد ولی پرسشی که پیش می‌آید این است که تأثیر خصوصی‌سازی برای این وضعیت چیست؟ به سخن دیگر، آیا خصوصی‌سازی با اهداف مربوط به عدالت اجتماعی جور در می‌آید یا خیر؟ مدافعان این استراتژی بر این باورند که چنین هدفی، اگر نه در کوتاه‌مدت و یا در میان‌مدت ولی حداقل در درازمدت، دست یافتنی است و رفرم‌های بازارگرا تنها راه رسیدن به این هدف است. فعلاً به ارزیابی این ادعا نمی‌پردازیم که چنین ادعایی فاقد نمونه و شاهد تاریخی است، یعنی کشوری را نمی‌شناسیم که تنها با رفرم‌های بازارگرا به چنین اهدافی دست یافته باشد. نمونه‌هایی که معمولاً ارائه می‌شوند، کشورهای سرمایه‌سالاری صنعتی، از پایان جنگ دوم جهانی تا به همین اواخر اقتصاد مختلط داشته‌اند که در آن نقش دولت بسیار برجسته بود و حتی در سال ۲۰۲۰ هم در میان کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری کشوری را نمی‌شناسیم، به غیر از ایرلند، که در آن سهم دولت از تولید ناخالص داخلی از آن‌چه در سال ۱۹۶۰ بود کم‌تر شده باشد. به اشاره بد نیست توجه کنیم که به عنوان نمونه، سهم دولت از تولید ناخالص داخلی در هندوستان در ۱۹۸۴ تنها ۱۵ درصد و در کره‌ی جنوبی تنها ۱۸ درصد بود ولی متوسط سهم دولت در ۱۹ کشور صنعتی در ۱۹۹۶، معادل ۶۲ درصد بوده است. در بلژیک با ۵۴،۳ درصد، در اتریش ۵۱،۷ درصد، در فرانسه ۵۴،۵ درصد، آلمان ۴۹،۴۵ درصد، ایتالیا ۵۲،۹ درصد، سوئد ۶۴،۷ درصد، انگلیس ۴۱،۹ درصد و سرانجام حتی در امریکا هم ۳۳،۳ درصد بوده است.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> برای اطلاعات بیشتر بنگرید به: ریچارد یودور و دیگران، «خصوصی‌سازی و توسعه: شواهد کاربردی»، در نشریه‌ی *The Journal of Developing Areas* آوریل ۱۹۹۱، صص ۴۳۴-۴۲۵. برگردان فارسی این مقاله‌ی پرارزش در کتاب *جهانی‌کردن فقر و فلاکت: استراتژی تعدیل ساختاری در عمل*، گردآوری و ترجمه احمد سیف، نشر آگه، تهران ۱۳۸۰، منتشر شده است.

اما، در خصوص کشورهای در حال توسعه وضعیت به گونه‌ای دیگر است. یعنی، به دلیل در پیش گرفتن کاریکاتوری از اقتصادیات کینزی از زمان جنگ به این طرف اندازه‌ی بخش دولتی در مقایسه با سرمایه‌ی پولی موجود بسیار چشمگیر است. یعنی ارزش کالاهای سرمایه‌ای که در کنترل دولت است از میزان سرمایه‌ی پولی بسیار بیشتر است و اگر دولت بخواهد به پیش‌گزاره‌ی سرعت در خصوصی‌سازی وفادار بماند راهی ندارد جز این که به یکی از دو شیوه‌ی زیر عمل کند:

- یا این شرکت‌ها را به خارجی‌ها بفروشد. چنین کاری اگرچه ممکن است مشکل کمبود نقدینگی را حل کند ولی برای کشور پی‌آمدهای ناگوار سیاسی به دنبال خواهد داشت. گذشته از تأثیری که بر مقوله‌ی حاکمیت ملی دارد، این احتمال هم وجود دارد که خریداران خارجی فقط راضی و حاضر به خرید واحدهای سودآور دولتی باشند و دولت بماند با شرکت‌های زیان‌ده که تعطیل کردن‌شان باعث بالارفتن بیکاری می‌شود و باز نگاه‌داشتن‌شان هم باعث می‌شود که کسری بودجه‌ی دولت افزایش یابد. بالارفتن بیکاری در جوامعی که نظام گسترده‌ی رفاه اجتماعی ندارند باعث همگانی‌شدن فقر و فلاکت می‌شود و گذشته از هزینه‌های انسانی، موجب بی‌ثباتی سیاسی خواهد شد.

- شرکت‌های دولتی را به قیمت‌های بسیار نازل به بخش خصوصی واگذار کند (به نظر می‌رسد که سیاست‌پردازان در ایران این شیوه را پسندیده و دارند اجرا می‌کنند). در ظاهر امر این کاریست که در اغلب کشورها انجام گرفته است. ولی از سویی، منطق اقتصادی و اجتماعی چنین حرکتی معیوب است. یعنی دلیلی ندارد آنچه که با سرمایه‌ی همگانی تهیه شده است به این صورت در اختیار عده‌ای محدود قرار بگیرد. از سوی دیگر، این هم راست است که چنین کاری موجب نابرابرتر شدن درآمدها و ثروت در جامعه می‌شود به‌نوبه می‌تواند در امور روزمره‌ی جامعه ایجاد اختلال کند. یک راه احتمالی برون‌رفت از این وضع این است که دولت به شهروندان اعتبار و قرض بدهد تا شمار بیشتری از آنها بتوانند در این نوع مبادلات شرکت کرده در شرکت خصوصی‌شده سهام بخرند. مشکل این راه‌حل احتمالی این است که بازپرداخت این بدهی‌ها روشن

نیست. به علاوه، با چه معیاری می‌توان مقدار این اعتبارات را تعیین کرد که اگرچه به امر خصوصی‌سازی کمک می‌کند، در عین حال اما به فشارهای تورمی مبدل نمی‌شود.<sup>۱</sup> به‌طور کلی در اغلب کشورها فرایند قیمت‌گذاری و تعیین ارزش واحدهای دولتی بسیار دشوار و مسئله‌آفرین است. عده‌ای از بکارگیری هزینه‌های تاریخی سخن گفته‌اند و عده‌ای دیگر نیز خواهان استفاده از هزینه‌های ایجاد چنین واحدهایی برای این منظور هستند. فرض کنید که دولتی می‌خواهد یک کارخانه‌ی سیمان را به بخش خصوصی واگذار کند. دولت و متخصصان محاسبه می‌کنند که اگر قرار باشد یک کارخانه‌ی سیمان، مثلاً با مختصات معلوم و هم‌تراز با کارخانه‌ی دولتی ایجاد شود، احداث این کارخانه چه مقدار هزینه خواهد داشت و آنگاه این برآوردها را مبنای تعیین قیمت قرار می‌دهند. مشکل این شیوه این است که اگر به این شکل قیمت‌گذاری شود، بخش خصوصی به جای خرید یک کارخانه مستعمل، چرا خود به ایجاد آن کارخانه اقدام نوزد و کارخانه را مطابق خواسته‌های خود نسازد. البته می‌توان از تخفیف قیمت برای تشویق بخش خصوصی استفاده کرد ولی تعیین این مقدار تخفیف برخلاف آنچه در نگاه اول به نظر می‌رسد چندان آسان نیست و در عمل هزار و یک کوره‌راه فساد و آلودگی باز می‌شود.

به باور من، راه‌حل برون‌رفت از این وضعیت این است که دولت اگر به‌واقع در استفاده از خصوصی‌سازی برای افزودن بر بهره‌وری در اقتصاد معتقد است، باید هدف درآمدآفرینی خصوصی‌سازی را به کناری نهاده و واحدها را به طور رایگان در اختیار مردم قرار دهد. واقعیت این است که این واحدها و شرکت‌ها در نهایت به همین مردم تعلق دارد. پس، برای انجام این کار، هریک از شهروندان، مستقل از سن و وضعیت اقتصادی مقدار برابر سهام دریافت خواهند داشت. برای کسانی که مثلاً بالای ۱۶ سال دارند این سهام در بازار سهام [که باید از سوی دولت ایجاد و نظارت شود] قابل خرید و فروش خواهد بود ولی کودکان پایین ۱۶ سال تا موقعی که به این سن برسند حق خرید و فروش ندارند. به این ترتیب از سوی، بازار سهام به رونق می‌افتد و از سوی

---

<sup>۱</sup> به شکل و شیوه‌های مختلفی این شیوه به‌کار گرفته شد. در ایران هم، سهام عدالت که دولت آقای احمدی‌نژاد در پیش گرفت می‌تواند شیوه‌ای از اجرای همین سیاست تلقی کرد.

دیگر، همراه با به سن قانونی رسیدن کودکان هر ساله تعدادی از این «سهام‌داران» وارد بازار سهام می‌شوند.<sup>۱</sup>

اگر دولت این راه را برگزیند در عین حال باید در جهت کنترل مقدار نقدینگی در اقتصاد بسیار جدی عمل کند، یعنی، باید با در پیش گرفتن سیاست ریاضت‌آور اعتباری از اعطای اعتبارات زائد و زیادی به افراد و یا بنگاه‌ها برای این منظور [خرید سهام] خودداری کند. چون در غیر این صورت، با افزودن بر مقدار نقدینگی در کوتاه‌مدت، فشارهای تورمی زیادی پدیدار می‌شود که برای کل استراتژی بسیار مخاطره‌آمیز خواهد بود. به اعتقاد من، چنانچه دولت در اجرای ثمربخش این برنامه موفق شود، می‌تواند نقدینه‌های سرگردان را به سوی کارهای تولیدی سوق دهد. سهام‌داران هر واحد واگذار شده هم مثل هر سهام‌دار دیگری، در انتخابات سالانه شماری را مأمور اداره‌ی این شرکت‌ها خواهند کرد. از نظر حقوقی، این شرکت‌ها به صورت شرکت‌های سهامی عام اداره خواهند شد و بر اساس قانون باید هر ساله حساب‌های مالی حسابرسی شده‌ی خود را برای اطلاع عموم منتشر کنند. از سویی، اطلاعات لازم برای سرمایه‌گذاران احتمالی پدیدار خواهد شد و به علاوه مدیران شرکت‌های ناموفق به‌خاطر فشار بازار، ناشی از کوشش احتمالی سهام‌داران برای فروش سهام و خرید سهام در شرکت‌های موفق، مجبور می‌شوند که برای بهبود عملکرد شرکت تحت اداره‌ی خود بکوشند. به این ترتیب، بر آن سرم که تخصیص منابع در اقتصاد بهبود خواهد یافت. اختصاصی کردن خصوصی‌سازی به کسانی که مال و اموالی دارند به نظر من نمی‌تواند چنین پی‌آمدهای مثبتی در پی داشته باشد. هم‌زمان با افزوده شدن بر فعالیت‌های اقتصادی و مالی در اقتصاد، دولت نیز می‌تواند از این فعالیت‌ها مالیات معقول دریافت کرده و این درآمدها را برای بهبود زیر ساخت‌ها، راه و راه‌آهن، تسهیلات بندری، فرودگاه‌ها، آموزش و بهداشت و تحقیق هزینه کند.

---

<sup>۱</sup> لازم به یادآوری است که بخش‌های از این نوشته را در سال‌های پیش نوشته بودم و در همان سال‌ها هم در یکی از نشریات تهران چاپ شد.

## پ- کنترل

یکی از اموری که برای یک خصوصی سازی «خوب» بسیار مهم است مدیریت مؤثر و مفید واحدها در طول تعدیل ساختاری و به ویژه پس از واگذاری به بخش خصوصی است. وقتی از مدیریت مؤثر سخن می‌گوییم منظورمان این است که نظام اداره‌کننده در عین سادگی باید مؤثر نیز باشد. اگرچه باید برای حذف مقررات دست‌وپاگیر کوشید و به مدیران این واحدهای خصوصی شده امکان داد تا شیوه‌های مطلوب مدیریت را به کار بگیرند در عین حال، دولت باید به‌واقع مراقب اوضاع باشد که صاحبان شرکت‌های خصوصی شده به آنچه که در ادبیات اقتصادی «لخت کردن اموال» نامیده می‌شود دست نزنند، یعنی، هر آنچه قابلیت نقدشدن دارد را نقد کرده با ارسال این نقدینه‌ها به حساب‌های خارجی خود واحد را تعطیل کرده و بر بیکاری بیفزایند. یافتن حد متعارف کنترل بسیار دشوار است. از سویی باید به حدی باشد که جلوی چنین احتمالی را بگیرد و درعین حال نباید به آن حدی باشد که به مدیران جدید امکان اداری واحد را ندهد. چون اگر قرار باشد که همان روال گذشته در پوششی جدید ادامه یابد که نقض غرض شده و برنامه‌ی خصوصی سازی به دست‌انداز خواهد افتاد.

اما در خصوص واگذاری واحدهای انحصاری دولتی به بخش خصوصی، برای نمونه شرکت تلفن و یا برق و آب، قضیه پیچیده‌تر است. یعنی از سویی به خاطر انحصاری بودن نمی‌توان و به اعتقاد من نباید این واحدها را کاملاً آزاد گذاشت که هر آن‌گونه که می‌پسندند رفتار کنند. چون در آن صورت سر مصرف‌کنندگان که به واقع همه‌ی جمعیت کشور هستند در این میان بی‌کلاه خواهد ماند. از سوی دیگر، اگر قرار است این واحدها نیز به بخش خصوصی واگذار شوند باید به این بخش‌انگیزه‌های لازم را داد که چنین مسئولیتی را قبول کند. راهی که در شماری از کشورها، برای نمونه انگلستان، در پیش گرفته شد، نظارت بر این واحدهاست. به نظر من این شیوه راه‌حلی مؤثر نیست. چون اگر این نظارت به‌واقع مؤثر باشد و از این واحدهای انحصاری خصوصی شده آزادی عمل را بگیرد، پس دلیل به بخش خصوصی واگذار کردن‌شان، غیر از یک قشریگری نظری چیست؟ و اگر این نظارت بیشتر در سطح است و مؤثر نیست که نقض غرض خواهد شد و مؤسسات انحصاری خصوصی به ضرر مصرف‌کنندگان پروار و پروارتر



خواهند شد. به‌طور کلی، من بر این اعتقادم که مباحث ارائه شده در دفاع از خصوصی‌سازی این واحدها انحصاری به نظر استوار نمی‌آیند و بهتر است در ضمن کوشش برای بالابردن بهره‌وری این واحدها آن‌ها را در بخش دولتی نگاه داشت. راهی که ممکن است به بالا رفتن بهره‌وری منجر شود، برای نمونه در مالکیت دولت نگاه داشتن سیستم راه‌آهن یا تولید برق و خصوصی‌سازی خدمات ارائه شده و یا توزیع برق است. یعنی، در مورد راه‌آهن برای نمونه، واحدهای خصوصی می‌توانند با نظارت دولت در امور مربوط به امنیت مسافران، بین مناطق مختلف خدمات حمل‌ونقل ارائه نمایند. البته این شرکت‌ها باید برای اداره‌ی ریل‌ها و ایستگاه‌ها به دولت حق مناسبی برای استفاده از این امکانات بپردازند و دولت نیز طبق قانون باید موظف باشد که حداقل بخش عمده‌ی این درآمدها را برای بهبود امکانات در همان بخش صرف کند. از سویی، رقابت بین ارائه‌کنندگان خصوصی خدمات، در صورت نظارت مؤثر دولت بر امور مربوط به امنیت، به نفع مصرف‌کنندگان خواهد بود و از سوی دیگر، دولت نیز با استفاده از درآمدهای ناشی از این نوع واگذاری‌ها می‌تواند در راه بهبود این امکانات قدم بردارد. البته، می‌توان و حتی به نظر من معقول‌تر است که همه این نوع خدمات - در واقع انحصارهای طبیعی - هم‌چنان در دست دولت باقی بماند. باقی ماندن این واحدها که در صورت اداره‌ی مؤثر و مفید توان سودآوری قابل توجهی دارند به دولت اجازه خواهد داد که برای بالابردن احتمال موفقیت دیگر برنامه‌های خصوصی‌سازی‌اش به بهبود زیرساخت‌ها، بهبود کیفیت آموزش و بهداشت و حتی مسکن در جامعه بپردازد.

آن چه که باید روی آن تأکید شود این است که در بهترین حالت «خصوصی کردن» تنها یک شیوه‌ی کار برای رسیدن به اهداف مشخصی است که سیاست‌پردازان حامی آن دارند و نباید به عنوان «هدف» ارزیابی شود.

در آن چه تاکنون گفته‌ایم، یک بررسی کلی از فرایند خصوصی‌کردن ارایه شد و در آن از جمله متذکر شدیم که اگر دولت ایران به‌راستی می‌خواهد با استفاده از سیاست واگذاری اموال دولتی، به تصحیح عملکرد اقتصاد ایران بپردازد باید از هدف درآمدآفرینی دست بردارد و این اموال را به‌رایگان و به‌تساوی بین مردم ایران تقسیم کند. البته جزئیات چنین سیاستی باید در عمل و با توجه به مختصات ایران تعیین

کرد. با این همه، می‌دانیم که دولت ایران چنین خیالی ندارد<sup>۱</sup> و این را هم می‌دانیم از زمان ریاست جمهوری آقای هاشمی تاکنون، دولت‌های مختلف با افت‌وخیزهای فراوانی کوشیدند این برنامه را در ایران اجرا کنند. در دوره‌ی آقای هاشمی، برای نمونه، ولی واگذاری‌هایی که انجام گرفت به‌طور مایوس‌کننده‌ای ناموفق بود به حدی که دولت مجبور به توقف آن شد. با این وصف، اجرای همان سیاست را در ابعاد گسترده‌تر ادامه دادند که براساس همه‌ی شواهدی موجود که به آنها خواهیم رسید، در کلیت خود برنامه‌ی موفق‌تری نبوده و حتی آینده‌ی اقتصادی مملکت را به مخاطره انداخته‌اند. دست بر قضا، عمده‌ترین انگیزه‌ی خصوصی کردن هم به نظر می‌رسد که کسب درآمد برای دولت باشد ولی این که تا چه حد در این راستا موفق عمل کرده‌اند در آنچه که در نوشته‌های بعدی خواهد آمد روشن خواهد شد.

---

<sup>۱</sup> البته این نکته درباره‌ی دولت‌های آقای رفسنجانی و خاتمی و آقای روحانی درست بوده است ولی درباره‌ی آقای احمدی نژاد صحت ندارد. یعنی ایشان برنامه سهام عدالت را در پیش گرفته بودند که این روزها درباره‌ی این سهام خبرهای زیادی می‌شنویم.