

همراه با نگاهی به تجربه مجارستان

تهیه و تنظیم: عبدالعلی شلالوند

# واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در فرآیند اصلاحات اقتصادی

## خصوصی کردن، اهداف، شیوه‌ها و تنگنگانها

شاید بتوان گفت که یکی از مهمترین و در عین حال دشوارترین تدبیر اجرائی در فرآیند اصلاحات اقتصادی، واگذار کردن موسسات و شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و با اصطلاحاً «خصوصی کردن»<sup>(۱)</sup> می‌باشد. گرچه امروزه روند تاریخی اصلاحات اقتصادی را مختص کشورهای به اصطلاح جهان سوم به حساب می‌آورند، ولی تحقیقات انجام شده حاکی از آن است که مقوله خصوصی کردن قبل از همه کشورها، ابتدا در سال ۱۹۷۹ در انگلستان تحقق یافته است.

مهمنترین هدف واگذاری نهادهای اقتصادی به بخش خصوصی، تمرکز زدایی<sup>(۲)</sup> در کل اقتصاد و مشارکت بیشتر این بخش در فعالیت‌های تولیدی و خدماتی و از این طریق، دستیابی به سایر پیامدهای مثبت و تعیین کننده آن می‌باشد. بدین قرار می‌توان اهم اهداف خصوصی کردن را بشرح زیر برشمود:

۱- جلوگیری از روند فرآینده زیان‌دهی بخش عمومی.

۲- تأمین منابع مالی از طریق فروش موسسات دولتی.

۳- ایجاد و تشویق کارآئی، بازدهی و رقابت در صنعت فعالیت‌های تولیدی و اقتصادی.

۴- تمرکز زدایی در فرآیند تصمیم‌گیری در کل اقتصاد.

اندیشمندان پیشرو و فرزانگان بزرگ دانش اقتصاد، با جسارتی مستولانه و مدبرانه و به منظور پاسخگویی به ضرورت‌های تاریخی، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و صنعتی خود را مورد تجدیدنظر و بازنگری هم‌جانبه قرار داده و با هدف تحرک بخشیدن و کارآمد نمودن اقتصاد، تدبیر نوینی را در پیش گرفته‌اند.

اصلاح نرخ ارز، تشویق سرمایه‌گذاری و دخالت بیشتر بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، جلب سرمایه‌گذاری خارجی، حذف موانع غیرضروری در واردات و توسعه صادرات صنعتی از مهمترین محورهای فرآیند اصلاحات اقتصادی می‌باشد. در این نوشتار مسئله واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به عنوان سیاستی برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی در اقتصاد و برخورد قانون برname پنجم‌ساله اول جمهوری اسلامی ایران با این مقوله و نیز برخی جنبه‌های مربوط به تجارت کشور مجارستان در این زمینه، مورد بحث و ارزیابی قرار می‌گیرد.

اشارة: در آخرین روزهای ماه تیر، خبرگزاری‌های

جهانی از تصویب قانون سرمایه‌گذاری‌های خارجی در آلبانی خبر دادند. بدین ترتیب

بسته‌ترین اقتصاد جهان نیز توانست در برایر وزش نسیم جهانی و تاریخی فرآیند اصلاحات اقتصادی، بیش از این مقاومت کند

و به ناجا آتش خود را برروی این مولود دهه آخر قرن بیستم گشود.

روند تکاملی و تاریخی اندیشمهای اقتصادی متأثر از مهمترین رویدادهای

سیاسی و اقتصادی جهان در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰، از جمله وقوع هرسترویکا

و گلاسنوسوت به رهبری میخائيل گوربچف در اتحاد شوروی و ایجاد تغییرات عمیق در سیاست‌های اقتصادی این مهد اقتصاد

متکرز و دولتی در جهان و گرایش به سوی اتفاق مکانیسم‌های بازار، دخالت دادن بخش

خصوصی و پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی، یکی از حساس‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین مراحل خود را پشتسر نهاد.

امروز در اقصی نقاط عالم از چین تا اروپا و از هند تا آفریقا و سهیس تا آمریکای لاتین،

۵- جذب نقدینگی بخش خصوصی و هدایت موثر آن در محاری تولیدی و در نهایت غلبه کردن بر فشارهای تورمی.

در زمینه شیوه‌های واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی در هریک از کشورها به تناسب شرایط عام اقتصادی کشور و نیز موقعیت شرکتها، روش‌های مختلفی اتخاذ شده است. بنابراین در واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی دو عامل مهم یعنی محدودیت‌های قانونی و موقعیت و شرایط مالی عمومی دخیل بوده و انتخاب این یا آن روش خاص را مرچ می‌سازد. عدمهترین روش‌های واگذاری را می‌توان چنین برشمود:

الف- فروش تمام یا بخشی از سهام شرکت به کارکنان.

ب- انتشار سهام شرکت در اتاق بورس و عرضه آن به عامه مردم.

ج- واگذاری موقت و ادواری شرکت به مستقاپیان (اجاره).

د- فروش کامل شرکت به یک یا چندین نفر از اشخاص حقیقی یا حقوقی در بخش خصوصی.

ه- انحلال شرکت و فروش اموال منقول وغیرمنقول آن.

خاطر نشان می‌نماید که روش اخیر در مورد شرکتهای دولتی به بخش خصوصی در هیچ شکل نمی‌توان از زبان دهی آنها جلوگیری کرد و اصولاً ملاحظات بازار، ادامه فعالیت آنها را توصیه نمی‌کند.

کار واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی معمولاً بدليل مشکلات ساختاری کشورهای در حال توسعه با تکنیک‌ها و دشواری‌های متعدد و گوناگونی مواجه می‌شود که به اهم این مضلات ناشی از فقدان سرمایه داخلی و ناتوانی در ارزیابی صحیح، دقیق و سریع موقعیت و جنبه‌های مالی شرکتها وضعیت نهادین دستگاه‌های دولتی برای انجام بموقع تغییرات می‌باشد.

علی‌غم وجود پاره‌ای مشکلات و موانع بعضی دشوار در کار واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی

## ۶- مهم‌ترین هدف، واگذاری نهادهای اقتصادی به بخش خصوصی تحرک‌زدایی در کل اقتصاد است

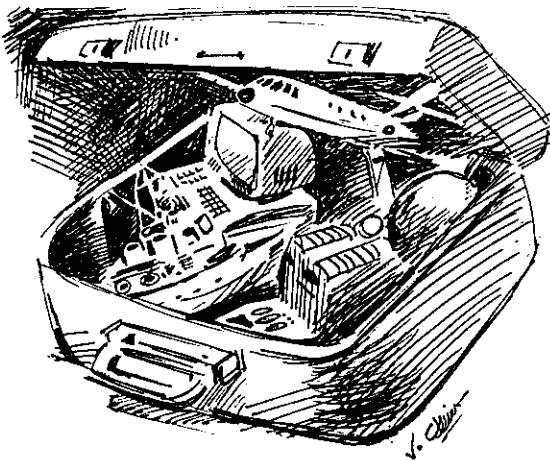
در زمینه شیوه‌های واگذاری شرکتهای دولتی به بخش خصوصی در هریک از کشورهای تنساب شرایط عام اقتصادی کشور به نسبت کل و نزدیک به ۶۰۰ پست کارشناسی بود، وزیر وقت صنایع با توجه به نوبایودن دولت انقلاب و فقدان تشكیل‌های سازمانی و کادرهای تخصصی در روزهای آغازین پیروزی انقلاب اسلامی، در سازماندهی تشکیلات و انتصاب معاونان و مدیران کل با دشواری‌های پیچیده‌ای مواجه شد و بالاخره در سال‌های بعد این فکر افراطی دچار تعديل شد و جارت سازمانی سابق با برخی تغییرات مجدداً در دستور کار وزارت صنایع قرار گرفت.

گرچه با توجه به وقوع انقلابی عظیم در ایران و نیز تحمیل جنگی بلند مدت توسط دشمنان شریر و بداندیش بر جمهوری اسلامی ایران، توجهات و ادله فراوانی جهت دخالت گسترشده دولت در کلیه شئون اجتماعی و اقتصادی وجود داشت، ولی به دلایل متعدد، امروز شاهد هستیم که در کنار دستاوردهای عظیم تاریخی و ملی انقلاب اسلامی در نبردی نایابر با وسیع ترین تهاجمات همه جانبه نظامی، سیاسی و اقتصادی دشمنان، ناکامی‌ها و عدم موقعیت‌های نیز در اداره کار آمد اقتصاد کشور و بهره برداری بهینه از ظرفیت‌های تولیدی و ایجاد اشتغال و مهار تورم وجود داشته است. مسلماً امرروز سآغاز دوران بازسازی و در شرایط تثبیت و تحکیم پایه‌های اجتماعی، اقتصادی نظام جمهوری اسلامی، می‌توان با تجدید نظرهای اساسی و صحیح در سیاست‌های اقتصادی مولد و رهائی بخش از فقر و واستگی و عقب ماندگی، بیش از پیش فکر مهار کرد.

خصوصی کردن و نقش بالقوه عظیم آن در به حرکت در آوردن و کار آمد کردن اقتصاد، وزارت صنایع مستقلی را برای این کار تاسیس کرداند که لهستان و کانادا در این جریان قرار می‌گیرند.

زمینه‌های قانونی و پیشرفت‌های اجرائی خصوصی کردن صنایع در ایران محققاً یکی از مصادیق پاره حضور گستردۀ همه جانبه دولت در امور اقتصادی، کشورها می‌باشد. قوانین مصوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی عموماً ناظر بر گسترش میزان دخالت و نظارت دولت در امور اقتصادی بوده است که می‌توان به قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران (مصطفوی شورای انقلاب، سال ۱۳۵۸) و قوانین مربوط به تأسیس وزارت‌های مادن و فلات و صنایع سنگین (مصطفوی مجلس شورای اسلامی سال‌های ۱۳۶۰-۱۳۶۰) اشاره کرد.

بر اساس قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، مستولیت اداره و نیز مالکیت سیاری از واحدهای صنعتی کشور پس از سال ۱۳۵۹ بر عهده دولت قرار گرفت و شاید به استناد چنین واقعیتی در آن روزهای مسئله تفکیک



اظهارات مدیر عامل محترم شرکت موتوزن در ارتباط با مشکلات و نارسائی‌های واگذاری و فروش سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی اشاره می‌شود:

«... اگر این نوع حرکات تداوم پیدا کند، عملیاتی که باید در ظرف معقول زمانی انجام بگیرد، به هفت‌ماه و ماه‌ها سپرده می‌شود و نهایتاً تمام فعالیت‌های اقتصادی دولت را مورد تهدید قرار می‌دهد. یعنی تصمیم گرفته می‌شود سهامی در یک فرصت دیگر باعث می‌شود که این حرکت‌ها سازمان‌های دیگر باعث می‌شود که این حرکت‌ها عقیم بماند و این خطری است که فکر می‌کنم مدیران دیگر هم با آن مواجه هستند...»<sup>۵</sup>

- نگرشی اجمالی به برخی تجارب مجارستان در واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی

وزارت صنایع و بازار گانی مجارستان گزارشی را تحت عنوان «استراتژی خصوصی کردن» در فوریه ۱۹۹۱ (آوریل ۱۳۷۰) منتشر کرده است که حاوی نکاتی مس مهم در این زمینه می‌باشد. نظر به اهمیت مطلب این گزارش و ضرورت آشنایی و بهره‌گیری از تجربه سایر کشورها در فرآیند اصلاحات اقتصادی، ذیلاً به برخی نکات گزارش مذکور اشاره می‌شود:

باید توجه داشت که نقطه شروع کار ما برای انجام اصلاحات اقتصادی، بهبود بخشیدن به ظرفیت‌ها و گردش کار اقتصاد و نیز ایجاد نظام اجتماعی-اقتصادی مبتنی بر دارائی خصوصی<sup>۶</sup> می‌باشد. در فرآیند اصلاحات اقتصادی و خصوصی کردن امور صنعتی، رعایت اصول استراتژیک ذیل ضروری می‌باشد:

۱- در ساختار مالکیت در کشور مجارستان میزان سهم خارجی‌ها، سهم بخش‌های دولتی و خصوصی و نیز سهم کارفرما<sup>۷</sup> و کارکنان، حائز اهمیت است. لذا ضروری است که در بخش‌های از اقتصاد که مالکیت دولتی وجه غالب آن را تشکیل دهد و نیز مناطق و حوزه‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری خارجی تعیین شود. در استراتژی صنعتی و بازار گانی، این مسائل از جایگاه بسیار مهمی برخوردار هستند.

۲- در فرآیند ایجاد ساختار مالکیت‌های داخلی<sup>۸</sup> باید دست یابی به «دارائی» هم از طریق مکانیسم‌های بازار و هم باسایر روش‌ها ممکن باشد. از این روند باید سئله نهادین ساخت مالکیت<sup>۹</sup> را مهمنم تلقی کرد و با ارائه کمک‌ها و حمایت‌های مالی، تسهیلات لازم را فراهم نمود. در مورد کسب سود دارائی توسط افراد بخش خصوصی، باید روی شیوه‌های بازار تاکید شود، زیرا تقاضای محدود از یکسو و خصلت پیچیده و غامض ساختار اعتبارات حمایتی و شرایط دشوار مالی از دیگر سو، این فرآیند را از انگیزش‌های لازم تهی ساخته است. بنابراین برای حمایت و کمک به روند خصوصی کردن شرکت‌های

ومشارکت گسترده بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری صنعتی و در نهایت حصول موفقیت در مهار تورم و افزایش تولید در سطح کشور بود.

نباید از نظر دور داشت که فرآیند اصلاحات اقتصادی و به ویژه واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی مسیری پروراز و نشیب و توأم با مشکلات و دشواری‌های گوناگون می‌باشد.

همانطور که گذشت سف و نارسائی‌های قانونی، اجرائی و تشکیلاتی در نارسائی‌های قانونی، اجرائی و تشکیلاتی در

در گزارش بازدید کارشناسان بانک جهانی از ایران که طی سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ به عمل آمده اهم مشکلات و تکنیک‌های بخش صنعت چنین بر شمرده شده است:

- ۱- رشد منفی طی دهه ۱۹۸۰.
- ۲- اتکای شدید بر واردات.
- ۳- سطح ناژل بهره‌برداری از ظرفیت‌ها.
- ۴- تعداد مراکز تسعیم‌گیری و ناهمانگی بین وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های صنعتی.
- ۵- ضعف مدیریت و سازماندهی.
- ۶- عدم قابلیت رقابت.

۷- فقدان انگیزه و دخالت ناجیز بخش خصوصی و مشارکت غیر فعال آن در فعالیت‌های صنعتی.

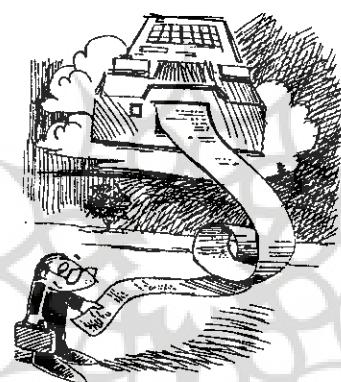
گزارش فوق الذکر در مبحث ویژه خود به عنوان راه حل‌ها و توصیه‌ها برای برخوبی و ضعیت نامطلوب گذشته، علاوه بر برخی جنبه‌های عمومی اصلاحات صنعتی و اقتصادی نظیر نرخ ارز و لغو نظام قیمت گذاری به ضرورت مشارکت دادن بخش خصوصی در سرمایه گذاری‌های صنعتی از طریق واگذار نمودن بخش عمده‌های از صنایع کشور به این بخش اشاراتی موكد و عمیق مبدول داشته است.

جهت گیری‌های اساسی و خطوط کلی برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، اعمده‌ترین محورهای اصلاحات اساسی اقتصادی، از جمله واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی را هدف قرار داده است. یکی از مهمترین فرازها در خط مشی‌های برنامه پنج‌ساله، «هدایت تقدیمگی بخش خصوصی به فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری<sup>۱۰</sup> و تشویق و حمایت از ایجاد تشكل‌های صنعتی و معدنی و تخصصی و واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم» می‌باشد.

در اجرای اهداف وسیاست‌های مصرح برنامه پنج ساله در مورد واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، طی سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ کوشش‌ها و تلاش‌های مجدهای توسعه مسئولان سازمان‌ها و شرکت‌های صنعتی دولتی به عمل آمده است. مطابق گزارش‌های موجود، در این مدت سهام بسیاری از شرکت‌های صنعتی وابسته به سازمان‌های دولتی از جمله سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (وزارت صنایع سنتگین) و سازمان صنایع ملی ایران (وزارت صنایع) در بورس سهام عرضه شده وبا به کارکنان همین شرکت‌ها و واگذار گردیده است.

گرچه براساس گزارش‌های اخیر مسئولان ذیربطری، کار عرضه سهام شرکت‌های صنعتی استقبال دور از انتظار مواجه شده است، ولی می‌توان در آینده نزدیک با به بار نشستن سایر اقدامات اصلاحی دولت نظیر حذف مقررات دست و پاگیر و لغو نظام قیمت گذاری و عقلائی کردن و پیگران ساختن نرخ ارز، شاهد موفقیت‌های بزرگتری در فروش سهام کارخانجات دولتی

## \* مجارستان برای حمایت و کمک به روند خصوصی کردن شرکت‌های بزرگ ایجاد «نظام استیجاری» را توصیه می‌کند



\* فرایند خصوصی کردن باید فرستی باشد تا شرکت‌های مجاری از فرسته‌های سرمایه‌گذاری، مدیریت و تکنولوژی پیش‌رفته بهر مدد شوند

\* فرایند خصوصی کردن باید با هدف ایجاد ساختار رقابتی قوام باشد

دستگاههای دولتی تاکنون سبب کندی روند واگذاری بوده است. در حالی که هیچ‌گونه مانع سیاسی و قانونی عدمه برای واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی وجود ندارد، با این حال به دلیل رخت و سستی دیرینه و نهادین در برخی دستگاههای اجرائی، این کار بزرگ و اساسی به شکل مطلوب و در حد مورد انتظار پیشرفت نداشته و نتایج لازم را حاصل نکرده است.

به عنوان حسن ختم این مبحث، به گوشاهی از

بزرگ، باید به ایجاد «نظام استیجاری<sup>۱۰</sup>» متولّ شد.

۳- فرآیند خصوصی کردن باید فرصتی باشد تا شرکت‌های محاری باستیوهای صنعتی و بازار گانی اقتصادهای پیشرفته مبتنی بر بازار<sup>۱۱</sup> پیوند برقرار کرده و از فرصت‌های سرمایه‌گذاری مدیریت و تکنولوژی پیشرفته بهره‌مند شوند. اروپای غربی و نیز نواحی مرکزی اروپا، بر حسب روابط بازار گانی، مقیاس، موقعیت جغرافیائی، سنت‌های تاریخی و توریک، می‌تواند سرمایه‌گذار بالقوه‌ای به حساب آید. ادغام مالکیت‌ها<sup>۱۲</sup> می‌تواند مبنای برقراری پیوند تدریجی با هم‌بستگی اروپائی باشد. همچنین باید توجه داشت که سرمایه‌گذاران آمریکایی شمالی، شرق دور و کشورهای نفتی، از مزایای دیسکری در برخوردار هستند.

۴- فرآیند خصوصی کردن باید باهدف ایجاد ساختاری رقابتی<sup>۱۳</sup> و جایگزین ساختن آن به جای نظام انحصاری و متصرکز فعلی به کارگرفته شود. برای انجام این مهم باید خصوصی کردن با انحصار زدایی<sup>۱۴</sup> و تمرکز زدایی<sup>۱۵</sup> قرین گردد.

۵- وبالآخره باید خاطر نشان کرد که خصوصی کردن در اکثر شرکت‌ها باید با بازارسازی و تجدید ساختار کامل واحد اقتصادی همراه باشد (واین کار با مسائل بازار، تولید، تکنولوژی، مدیریت، سازمان و سازمان مالی مرتبط می‌شود). در غیر این صورت اگزرتیوت شرکت‌ها برای خصوصی کردن مناسب نخواهد بود و تصفیه فیزیکی آنها اجتناب ناپذیر می‌شود و این کار، پوشش‌های اجتماعی غیرقابل کنترل<sup>۱۶</sup> را به دنبال خواهد داشت.

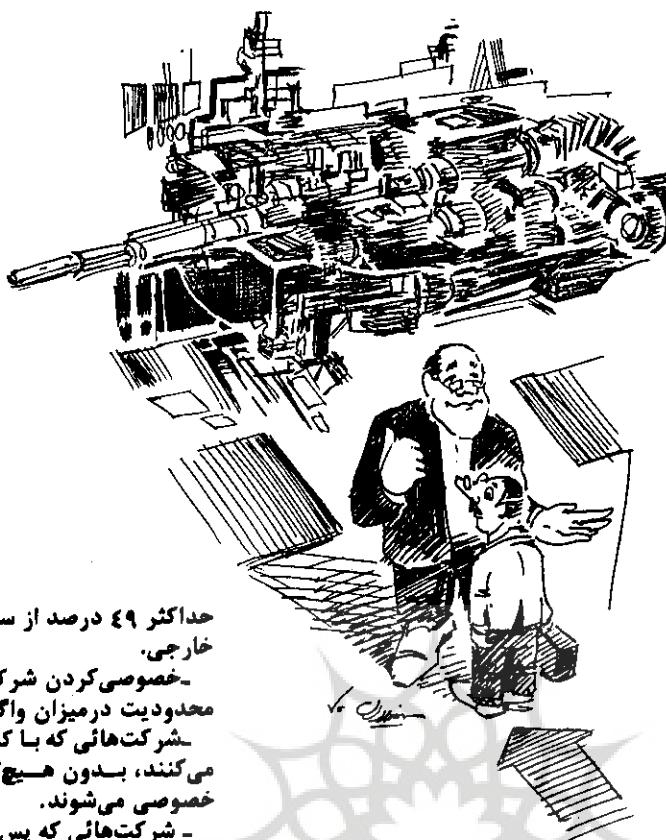
به غیر از وظایف فوری وحداتی که در موارد استثنایی بروز می‌کند، اصولاً به مفهومی جامع از خصوصی کردن نیازداریم که نکات ذیل را دربرداشته باشد:

اولاً: برای تصمیم‌گیری در مورد خصوصی کردن انفرادی<sup>۱۷</sup>، شیوه‌های همانندی را ارائه کند.

ثانیاً: برای شناخت و ایجاد همانگی در منافع اقتصادی در سطح شرکت‌ها، بخش‌ها و در سطح ملی، فرسته‌های را به وجود آورد.

ثالثاً: به کمک نتایج آن بستوان رسانید و ساختار خصوصی کردن را به انجام رسانید و ساختار مالکیتی مورد انتظار را ایجاد کرد.

فرآیند خصوصی کردن نه تنها تجدید ساختار مالکیت را سرلوخه، کارخود قرار می‌دهد، بلکه برای افزایش کارآئی اقتصادی نیز ایزار مهیب به حساب می‌آید. از این رو خصوصی کردن، از زاویه دید وزارت صنایع و بازار گانی مجارتستان به مفهوم ایجاد مقتضیاتی است که همانگی بازارسازی بخشی<sup>(۱۸)</sup>، مکان و نحوه خصوصی کردن را به گونه‌ای معین کند که به تلاش‌های صنعتی، بازار گانی و سیاسی کمک نماید. فروش دارائی‌های دولت به معنی کاهش نقش و مسئولیت‌های آن در اجرا و اداره کارآمد اقتصاد



حداکثر ۴۹ درصد از سهام به طرفهای خارجی.

- خصوصی کردن شرکت‌ها بدون هیچ‌گونه محدودیت در میزان واگذاری سهام. شرکت‌هایی که با کارآئی مناسب کار می‌کنند، بدون هیچ‌گونه محدودیتی خصوصی می‌شوند.

- شرکت‌هایی که پس از تثبیت وضعیت، به بخش خصوصی واگذار می‌شوند.

- شرکت‌هایی که در وضعیت بدی قرار داشته و دولت نتواند در آنها سرمایه‌گذاری کند، در صورتی که خریدار نداشته باشند، تصفیه می‌شوند. □

#### پانوشت‌ها:

##### 1) PRIVATIZATION

##### 2) DECENTRALIZATION

(۳) و (۴): بندهای ۴-۱۲ و ۴-۳۷ از خطمه‌های برنامه پنجساله، کتاب قانون برنامه پنجساله صفحه ۲۹.

(۵) نقل از هفته‌نامه گسترش صنعت سنتی، شماره ۵۰ مورخ ۱۳۷۰/۴/۱۲

##### 6) PRIVATE PROPERTY

##### 7) ENTREPRENEUR

##### 8) DOMESTIC OWNERS' STRUCTURE

##### 9) INSTITUTIONAL OWNERSHIP

##### 10) LEASING STRUCTURE

##### 11) DEVELOPED MARKET ECONOMIES

##### 12) OWNERSHIP INTEGRATION

##### 13) COMPETITIVE STRUCTURE

##### 14) DE-MONOPOLISATION

##### 15) DE-CENTRALISATION

##### 16) SOCIALLY UNCONTROLLABLE PROCESSES

##### 17) INDIVIDUAL PRIVATISATION

##### 18) SECTORAL RESTRUCTURING

\* واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی معمولاً به دلیل مشکلات ساختاری کشورهای در حال توسعه با تنشی‌ها و دشواری‌های متعدد مواجه می‌شود

\* در ساختار مالکیت در گشوار مجارتستان میزان سهم خارجی‌ها، سهم بخش‌های دولتی و خصوصی و نیز سهم کارفرما و کارکنان حائز اهمیت است

نخواهد بود و خصوصی کردن باید در خدمت اهداف کلی اقتصادی و سیاسی قرار داشته باشد.

#### برخی ملاحظات مهم

عمده‌ترین صور خصوصی کردن را می‌توان به شرح ذیل طبقه‌بندی کرد:

- خصوصی کردن شرکت‌ها و نگهداری<sup>۵۱</sup> درصد از سهام برای دولت به منظور سهم بودن در مالکیت و تضمین اجرای تصمیمات استراتژیک در حوزه صنعت و اقتصاد کشور. - خصوصی کردن شرکت‌ها و واگذاری