

# بایدهای خصوصی سازی ایرانی

سید احمد میرمطهری

✦ معاون وزیر اقتصاد و رئیس سازمان خصوصی سازی - سینا

در حالت کلی خصوصی سازی پیش از هر چیز با تعریف فرصت های جدید برای مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی معنا می یابد. خصوصی سازی به کناره گیری دولت از فعالیت های اقتصادی، یا فعل ساده انتقال مالکیت یک واحد اقتصادی دولتی به بخش خصوصی محدود نمی شود. تحقق عینی این مفهوم، با شناسایی مالکیت بخش خصوصی، پذیرش اصل رقابت آزاد و منصفانه، محترم شمردن انگیزه های نهفته در پس فعالیت های مبتنی بر نظام بازار و برآوردن کارکردهایی امکان پذیر می شود که در نهایت به توسعه توان و گستره فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد ملی می انجامد.

از این دیدگاه، شاید نخستین و مهمترین هدف خصوصی سازی با تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی و مشارکت مؤثر آن در فعالیت های اقتصادی در آینده باشد، به گونه ای که سهم بخش خصوصی در محصول ناخالص داخلی افزایش یابد.

تقویت و بلوغ یافتن بخش خصوصی در اقتصاد ملی برای دستیابی به قدرت رقابت اقتصادی در سطح ملی و پدید آوردن فرصتی برای گوناگون سازی پایه اقتصادی کشور و حرکت به سوی نامتکی شدن اقتصاد ملی به نفع، ضرورتی اساسی دارد.

اتخاذ سیاست های لازم برای دستیابی به این هدف نخستین، پیش از هر چیز در گرو توجه به معیارها و پیش نیازهایی است که به توسعه بازارهای سرمایه و نیروی کار و گسترش زمینه رقابت در فعالیت های اقتصادی می انجامد. از سوی دیگر، مؤثر افتادن خصوصی سازی در توسعه بخش خصوصی، نیازمند اتخاذ روش های مدیریتی معمول در بخش خصوصی بر طبق اصول شناخته شده تجاری و نیز ساده سازی رويه های اجرایی است. بر این اساس، دستیابی به هدف نخست خصوصی سازی با سیاست های زیر تناظر می یابد:

- ۱- خصوصی سازی آن دسته از واحدهای تولیدی یا خدمات قابل ارائه دولتی که با تشویق رقابت و مشارکت بخش خصوصی مناسبت بیشتری دارند، در اولویت قرار می گیرد.
  - ۲- طرحها، خدمات، یا واحدهای دولتی مشمول خصوصی سازی باید بر طبق اصول شناخته شده تجاری - و نه دولتی - مدیریت شوند.
  - ۳- سرمایه گذاری مستقیم جذب شده از سوی بخش خصوصی در فرآیند خصوصی سازی باید قابل دوام و اتکا، یعنی تا حد امکان از محل عواید حاصل از فعالیت همان بخش قابل تأمین باشد.
  - ۴- بازنگری مقررات و رويه های مرتبط با فعالیت بخش خصوصی در حوزه های مشمول خصوصی سازی به منظور ایجاد یک فضای مناسب و رقابتی، رفع موانع فعالیت و ساده سازی چرخه های کاری ضرورت می یابد. به طور طبیعی، دومین هدف قابل تعریف برای خصوصی سازی، با افزایش سهم مالکیت مردمی از کل دارایی های تولیدی موجود در اقتصاد ملی ارتباط می یابد. به عبارت دیگر نتیجه طبیعی مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی - به عنوان هدف نخست - باید با گسترش سهم مالکیت شهروندان ایرانی در دارایی های تولیدی موجود در کشور همراه باشد. بدین منظور، کاربرد روش هایی که مشارکت بیشتر مردم را در فرآیند خصوصی سازی در پی می آورد و از جمله روش های منجر به توسعه بازار سرمایه در اقتصاد ملی توصیه می شود. بنابراین سیاست های متناظر با هدف دوم خصوصی سازی را نیز چنین می توان برشمرد.
  - ۵- حداکثر سازی تعداد مشارکت کنندگان در فعالیت های اقتصادی قابل انتقال به بخش خصوصی.
  - ۶- شفاف سازی رويه های اجرایی خصوصی سازی.
  - ۷- حداکثر سازی استفاده از ظرفیت های رسانه ای کشور برای تبیین هدف های خصوصی سازی و رفاه همگانی قابل حصول از گسترش مشارکت بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی.
- سومین هدف خصوصی سازی با افزایش فرصت های شغلی، بهینه سازی استفاده از نیروی کار و تضمین افزایش مستمر و عادلانه درآمد های فردی سر و کار می یابد. از این دیدگاه توسعه منابع انسانی کشور به عنوان مؤلفه اصلی توسعه ملی اهمیتی انکار ناپذیر خواهد داشت و برنامه خصوصی سازی باید با توجه جدی به این امر تنظیم شود.
- در بسیاری از موارد، خصوصی سازی ممکن است فزونی تعداد نیروی

کار موجود را بر تعداد مورد نیاز آشکار سازد و در اغلب موارد نیروی کار مازاد را می توان از راه بازآموزی و ارتقای سطح مهارت های حرفه ای آنها جذب کرد. خصوصی سازی از طریق ایجاد زمینه رشد بالقوه بخشها و واحدهای مشمول واگذاری و گسترش رقابت، اما با تأخیر زمانی، مشکل اشتغال نیروی مازاد را بر طرف می سازد. در کوتاه مدت نیز می توان با واحدهای خصوصی شده به منظور حفظ نیروی کار - تا هنگام قطعی شدن نیازهای آتی برآورنده توسعه ظرفیت تولیدی - توافق حاصل کرد. به همین ترتیب، امکان اعطای مالکیت سهام واحدهای مشمول واگذاری به منظور جبران تأثیرات اجتماعی خصوصی سازی بر کارکنان نیز قابل بررسی است. در هر حال، سیاست های معطوف به این هدف چنین است.

۸- فراهم آوردن فرصت های آموزش فنی و حرفه ای نیروی کار به منظور توسعه فرصت های شغلی در اقتصاد ملی.

۹- تضمین برخورد منصفانه با نیروی کار مازاد ناشی از انتقال فعالیتها یا واحدهای اقتصادی دولتی به بخش خصوصی.

۱۰- اتخاذ تمهیدات یا معیارهایی برای سرمایه گذاری جدید در واحدهای مشمول واگذاری به منظور کمک به جذب و تلفیق نیروی کار.

به عنوان هدف چهارم، خصوصی سازی با امکان تولید کالا یا دسترسی به خدمات با شیوه های بهنگام و مقرون به صرفه از نظر اقتصادی، ارتباط می یابد. خصوصی سازی به ویژه در حوزه های برخوردار از امتیاز انحصاری یا انحصار اقتصادی ممکن است بر اثر حذف بارانه های دولت به افزایش قیمت کالاها و خدمات یا کاهش کیفیت ارائه خدمات و تولید کالاها منجر شود. از این رو، شناسایی و ایجاد برخی نهادهای مستقل تنظیم گر فعالیت در این حوزه ها اهمیت می یابد. اما به طور کلی رویکردهای سیاستی

زیر را می توان با این هدف متناظر شمرد.

۱۱- ایجاد نهاد مستقل تنظیم گر فعالیت برای برآوردن کارکردهای تنظیمی و نظارتی و ملاحظات اجتماعی مرتبط با حمایت از منافع مصرف کنندگان میزان دسترسی، کیفیت و هزینه تولید کالاها و ارائه خدمات.

۱۲- استقرار یک روش قاعده مند برای تعیین قیمت عرضه کالاها یا خدمات با توجه به هزینه تولید و در نظر گرفتن ملاحظات مانند تأمین منابع مالی مورد نیاز به عنوان سرمایه طرح یا واحد اقتصادی در درازمدت.

پنجمین هدف خصوصی سازی، با منطقی کردن اندازه و مخارج و کاهش بار بودجه ای دولت ارتباط می یابد که از طریق اعطای فرصت به بخش خصوصی برای تأمین مالی، ایجاد و نگهداری واحدهای اقتصادی در حوزه های معینی از فعالیتها امکان پذیر می شود.

بدین ترتیب، انتظار بر این است که بودجه دولت به دلیل کاهش تمهیدات و الزام دولت به تخصیص مخارج عملیاتی طرحها، خدمات، یا واحدهای خصوصی شده، یا واگذاری مدیریت خدمات عمومی به بخش خصوصی، به طور قابل توجهی اصلاح شود. از این دیدگاه سیاست های خصوصی سازی را می توان در دو مورد زیر چنین خلاصه کرد:

۱۳- امکان سنجی و شناسایی تسهیلات و خدمات عمومی مناسب برای انتقال مدیریت به بخش خصوصی ضمن در نظر گرفتن حقوق و اختیارات دولت در نظارت بر عملکرد بخش خصوصی.

۱۴- تعلیق هرگونه سرمایه گذاری اضافی دولت در حوزه فعالیت های خصوصی شده، به استثنای مواردی که واگذاری آن نیازمند اصلاح ساختار عملیاتی، حقوقی، یا مالی است.

و اما هدف ششم، با افزایش درآمدهای دولت از راه خصوصی سازی پیوند می یابد که از عواید انتقال فعالیت های اقتصادی به بخش خصوصی اعم از اعطای امتیازات یا فروش دارایی های دولتی یا واگذاری مدیریت یا اجاره به بخش خصوصی به دست می آید. از این دیدگاه، هدف دولت در دستیابی به نتایج مالی مثبت ناشی از خصوصی سازی معنا می یابد که می تواند از راه عواید فروش کلی واحدهای اقتصادی، یا مشارکت در سود و عواید ناشی از مالکیت جزئی دولت در یک طرح یا واحد اقتصادی آثار درآمدی مطلوب تری را برای دولت به همراه می آورد، از جمله به دلیل امکان افزایش ارزش سهام یا سهم دولت از سود تقسیم شده در یک طرح یا واحد اقتصادی که بر اثر خصوصی سازی بهبود عملکرد یافته است.

از دیدگاه هدف ششم، اتخاذ سیاست های زیر در فرآیند خصوصی سازی توصیه می شود.

۱۵- طراحی ساز و کارهای فراهم آوردن یک جریان درآمدی مستمر ناشی از خصوصی سازی طرحها، خدمات و واحدهای

اقتصادی - برای دولت - تا حد امکان .

۱۶- فراهم آوردن امکان رقابت در فرآیند خصوصی سازی طرحها، خدمات و واحدهای اقتصادی دولتی .

۱۷- استقرار رویه ای برای تضمین حصول عواید مناسب - و نه لزوماً حداکثر - برای دولت از راه فروش واحدهای اقتصادی دولتی به بخش خصوصی .

خصوصی سازی شاید با هدف دیگری نیز سر و کار باید که به عنوان هفتمین هدف ، به تشویق جذب سرمایه گذاری - اعم از داخلی و خارجی - در فعالیتهای اقتصادی سلسه می انجامد . خصوصی سازی ، از آنجا که بازتاب دهنده عزم دولت به انجام اصلاحات اقتصادی است ، خواه ناخواه بر سرمایه گذاری خارجی تأثیر مثبت دارد . به همین ترتیب نقش خصوصی سازی در توسعه بازار سرمایه و ایجاد فرصت جذب منابع پس اندازی سرگردان و انکارناپذیر است . از این دیدگاه سیاست های زیر نیز به مجموعه مورد اشاره قابل افزودن است :

۱۸- تسهیل مشارکت سرمایه گذاران خارجی در فرآیند خصوصی سازی با در نظر گرفتن معیارهای تنظیمی و نظارتی لازم .

۱۹- توسعه بازار سرمایه برای فراهم آوردن فرصت جذب سرمایه های خارجی و هدایت منابع پس اندازی موجود در اقتصاد ملی به منظور شکل گیری تقاضای مؤثر مورد نیاز برای پیشبرد برنامه خصوصی سازی در اقتصاد ملی .

چنانکه ملاحظه می فرمایند بر پایه هدف های قابل انتظار از خصوصی سازی ، رویکرد سیاستی شکل گیری الگوی نوین خصوصی سازی در ایران ، دست کم مبتنی بر نوزده اصل کلی است که البته بازتاب قانونی و نحوه پیاده سازی هر یک در شرایط واقعی نیازمند شرحی تفصیلی است .

با وجود این اجازه می خواهم بحث خود را با تأکید بر این نکته به پایان رسانم که موفقیت هر برنامه خصوصی سازی و از جمله در ایران ، پیش از هر چیز در گرو اثر بخشی شرایط پدید آمده با هدف توسعه بخشی خصوصی است و در این میان جدای از مجموعه قانونی و مقرراتی مورد نیاز برای خصوصی سازی ، سه مؤلفه اصلی شکل دهنده فضای مناسب برای پیشبرد برنامه خصوصی سازی با

- میزان آمادگی و درجه سامان یافتگی بازار سرمایه

- توسعه منابع انسانی

- مهیا شدن محیط یا چارچوب تنظیمی و نظارتی لازم برای فعالیت

بخش خصوصی

ارتباط تنگاتنگ می یابد .

آماده سازی بازار سرمایه برای پوشش نیازهای مرتبط با خصوصی سازی - به ویژه در طرف تقاضا - برای جلب مشارکت سرمایه گذاران کوچک و بزرگ اعم از ایرانی یا خارجی و توسعه منابع انسانی به عنوان رکن موفقیت برنامه خصوصی سازی ، با از بین بردن محدودیت فقدان مهارت های فنی و حرفه ای نیروی انسانی ، انعطاف پذیر ساختن روابط کار ، فراهم آوردن پوشش های حمایتی لازم و تقویت رقابت پذیری نیروی کار در فرآیند خصوصی سازی نقش مستقیم و انکارناپذیر دارد . از دیدگاه شرایط محیطی فعالیت بخش خصوصی نیز مقررات ناظر بر فعالیت بخش خصوصی ، ظرفیت نهاد های مسئول اجرای مقررات مزبور ، شفافیت مقررات و سادگی رویه ها و سهولت اجرای آنها از جمله مهمترین نهادهای مسئول عناصری است که در هر حال و در کنار مجموعه قانونی و مقرراتی خصوصی سازی ، نیازمند بازنگری و روز آمد سازی است .

شاید کمترین حاصل این بحث مطول ، بیان این واقعیت بوده باشد که برنامه خصوصی سازی را بدون توجه به تأثیر متقابل سایر عوامل محیطی و در یک فضای انتزاعی نه می توان به درستی اجرا و نه می توان عادلانه ارزیابی کرد .

\* معاون وزیر اقتصاد و رئیس سازمان خصوصی سازی - سپنها