

نشست اول: سرمایه‌داری دولتی، بنگاه‌های دولتی و عملکرد اقتصادی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «سابقه مالی خصوصی سازی و سرمایه‌داری دولتی»؛ بیل مگینسون^۱

۱. تمام دولت‌ها در سراسر جهان، حتی در ایالات متحده آمریکا، در برخی از بخش‌های اقتصادی از بنگاه‌های با مالکیت دولتی بهره می‌برند.

۲. سرمایه‌داری دولتی به معنای تملک دولتی و نقش پررنگ دولت در سرمایه‌گذاری، تولید و توزیع است. در حال حاضر مالکیت دولتی به سرمایه‌داری دولتی تبدیل شده است و این پدیده به طور مشخص در کشوری مثل چین صدق می‌کند.

۳. بیشترین تمرکز سرمایه‌داری دولتی مربوط به بخش نفت است که بخش خصوصی سهم اندکی در این بخش دارد. چهار شرکت آرامکو عربستان سعودی، شرکت نفت جمهوری اسلامی ایران، قطر و عراق بیش از نیمی از مالکیت بازار و صنعت نفت جهانی را به خودشان اختصاص داده‌اند.

۴. سرمایه‌داری دولتی در چین زائیده‌ی رشد سریع، فقدان سیاست‌های ضد انحصار، و شکل منحصر به فرد خصوصی‌سازی در این کشور است.

۵. اندازه بنگاه‌های دولتی معمولاً به نسبت تولید ناخالص داخلی کوچک هستند. این نسبت برای کشورهای OECD در سال ۲۰۱۵ حدود ۶ درصد و برای چین ۱۵ درصد است.

۶. خصوصی‌سازی به معنای انتقال مالکیت در کشوری مانند چین هم که با سرمایه‌داری دولتی به دنبال توسعه بود، در دو - سه دهه اخیر گسترش یافت و سهم دولت از مالکیت شرکت‌های دولتی به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است.

۷. بخش زیادی از خصوصی‌سازی‌های انجام شده و همچنین درآمدهای به دست آمده از این محل، از طریق خصوصی‌سازی‌های مشارکتی یا واگذاری سهام اتفاق افتاده است. در چین هم خصوصی‌سازی‌ها از طریق برنامه سیستماتیک سرمایه‌گذاری یا واگذاری سهام شرکت‌ها به

۱. آقای بیل مگینسون (Bill Megginson) استاد دانشگاه اکلاهما هستند که نویسنده و ارائه‌دهنده این مقاله در همایش بودند.



مدیران صورت گرفته است.

۸. خصوصی سازی در چین به صورت انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی اجرایی شد و با وجود واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی، دولت چین به طور کامل بر روی امور این شرکت‌ها تسلط دارد و خصوصی سازی کامل انجام نشده است.

۹. خصوصی سازی تأثیر مثبت و بسیار بزرگی بر بازار بورس جهانی داشته است.

۱۰. من به این مسأله بسیار باور قوی دارم که خصوصی سازی در بخش توسعه اقتصادی یک عامل بسیار مؤثر است و در بسیاری از کشورها که این کار را انجام دادند، خصوصی سازی یک امر کاملاً موفق بوده است و من مطمئن هستم که در صورتی که در ایران هم خصوصی سازی به طور درست اجرا شود، بسیار مفید خواهد بود و بسیار برای پیشرفت و توسعه اقتصادی ایران مؤثر خواهد بود.

ب) دیدگاه اعضای نشست

۱. علی نصیری اقدام: شرکت‌های خصوصی بر حسب بازدهی دارایی‌ها عملکرد بهتری نسبت به شرکت‌های دولتی داشتند اما بر حسب افزایش ارزش بازاری شرکت‌ها نتایج مختلط هست و گاهی اوقات شرکت‌های دولتی موفق‌تر عمل کرده‌اند.

۲. داود دانش جعفری: با همه اتفاقاتی که الان در حوزه خصوصی سازی چین اتفاق افتاده است، بخش نفت آن کماکان دولتی و وابسته به دولت باقی مانده است.

۳. داود دانش جعفری: در ایران هم با این تصور که با انتقال مالکیت کارایی بالا می‌رود، خصوصی سازی را انجام داده‌ایم اما کنترل همچنان در دست دولت باقی ماند.

۴. علی سرزعیم: در ایران بحث ناکارایی شرکت‌های دولتی ریشه در سیاست‌زدگی بنگاه‌ها و تعارض منافع بین سهامداران و مدیران دارد و تا وقتی این دو مسأله وجود داشته باشد، کارایی کمتر، رفتاری عقلایی تلقی می‌شود.

۵. علی سرزعیم: یکی از مسائل موجود در فرایند خصوصی سازی که در کشور مطرح است، بحث فساد است که خود ریشه در تورم دارایی دارد، چرا که به دلیل رشد سریع قیمت‌ها وقتی ارزش فعلی یک دارایی با ارزش زمان واگذاری آن سنجیده می‌شود، ناخودآگاه مسأله فساد از حیث ارزان فروشی دارایی دولتی مطرح می‌شود. در این شرایط وقتی فروش قسطی به بخش خصوصی با نرخ‌های ثابت مطرح می‌شود، این مسأله جدی‌تر می‌گردد.

۶. مرتضی زمانیان: در فروش دارایی‌ها، تعارض اهداف کارایی و تأمین کسری بودجه مسأله اصلی نیست، بلکه پول ناشی از فروش دارایی معتادکننده و خطرناک است و لذا نباید صرف هزینه‌های جاری که ماهیتی ماندگار دارند، بشود.



۷. مرتضی‌زمانیان: این گزاره که کارایی بخش خصوصی بیشتر از بخش دولتی است، در یک نقطه‌ای در تاریخ به بلوغ خودش رسید، چون هم انگیزه کارایی در این بخش وجود دارد و هم اینکه بخش‌های خوب و سودآور دولتی، خصوصی شده‌اند. الان مسأله، کارایی اقتصادی بخش خصوصی نیست، بلکه بعد کیفیت هم مهم است. براساس این بعد باید به جای انتخاب بخش خصوصی یا دولتی، برای این دو بخش حریم قائل شویم و به دنبال این باشیم که هر یک از این دو بخش کجا مؤثر یا قوی عمل می‌کنند.

۸. علی نصیری اقدام: چین الگوی دولتی پیشرفته‌ای است که یک قدم از دولت سوسیالیستی سابق برتری دارد ولی هنوز به آن کارایی بالا در نظام بازار نرسیده است، بلکه فقط بخشی از سهام دولت را با مکانیزم بازار به یک عده‌ای سهامدار واگذار کردند اما همچنان کنترل در اختیار دولت است.





مقدمه

در اولین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد که اولین نشست در سالن (۱) حول موضوع «سرمایه داری دولتی، بنگاه‌های دولتی و عملکرد اقتصادی» بود. ریاست این نشست را آقای نصیری اقدام بر عهده داشتند و آقایان داود دانش جعفری، علی سرزعیم، و مرتضی زمانیان اعضای نشست بودند.

در این نشست آقای بیل مگینسون مقاله‌ای را با عنوان «سابقه مالی خصوصی سازی و سرمایه داری دولتی» ارائه دادند که اساساً ایده شکل‌گیری این نشست همین مطالعه ایشان بود. آقای پرفسور مگینسون استاد دانشگاه اکلاهما هستند. همچنین، در دانشگاه بین‌المللی اقتصاد و کسب و کار پکن در فرصت مطالعاتی به سر می‌برند و حوزه علاقه‌مندی و پژوهش‌های ایشان مربوط به خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی، صندوق‌های ثروت ملی و تأمین مالی انرژی است. ایشان مقالات متعددی در ژورنال‌های معتبر بین‌المللی دارند و تاکنون بیش از ۲۴ هزار بار به کارهای ایشان ارجاع شده است.

در ادامه در ابتدا سخنرانی آقای مگینسون در چارچوب مقاله مذکور و سپس دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب ارائه شده توسط ایشان ارائه شده است.

مقاله سابقه مالی خصوصی سازی و سرمایه‌داری دولتی

نویسنده و ارائه‌دهنده: بیل مگینسون^۱

آن چیزی که امروز می‌خواهم در مورد آن صحبت کنم، این هست که مالکیت دولتی به چه صورتی است؟ و چه ارتباطی بین مالکیت دولتی و سرمایه‌داری دولتی وجود دارد؟ سپس مبحث عملکرد سرمایه‌داری دولتی را به طور مختصر ارائه می‌کنم و بعد بحثم را در ارتباط با موضوع خصوصی سازی و تأثیرات آن خاتمه می‌دهم.

مالکیت دولتی و سرمایه‌داری دولتی

الف) تعریف سرمایه‌داری دولتی

بحث سرمایه‌داری دولتی یک روندی است که در برخی کشورها در حال رایج شدن می‌باشد. بارزترین این کشورها چین است. ارائه یک توصیف و یک تعریف مشخص از بحث سرمایه‌داری دولتی بسیار دشوار است. در این ارتباط می‌توان دلایل زیر را بیان کرد:

- تمامی دولت‌ها به خاطر مسائل و منافع سیاسی خودشان در اقتصاد دخالت می‌کنند و از این جهت بر روی بحث سرمایه‌گذاری تأثیر خواهند گذاشت.
- تمام دولت‌ها در سراسر جهان بحث مالکیت دولتی را دارند؛ حتی دولت ایالات متحده آمریکا، در برخی از موارد از مالکیت دولتی در بخش‌هایی از اقتصاد خود بهره می‌گیرد و در واقع دولت‌ها صاحب زمین، فرودگاه‌ها و شرکت‌های دولتی هستند.
- بنگاه‌های دولتی از آنچه که خیلی‌ها فکر می‌کنند، اهمیت کمتری دارند. در بسیاری از موارد سهم آنها کمتر از ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی کشورها است.
- برخی از دولت‌ها هم به نوعی از مالکیت خارجی جلوگیری می‌کنند و سعی دارند قهرمانان ملی را معرفی نمایند. برای مثال، حضور مالکیت خارجی در صنایع استراتژیک را محدود می‌کنند.

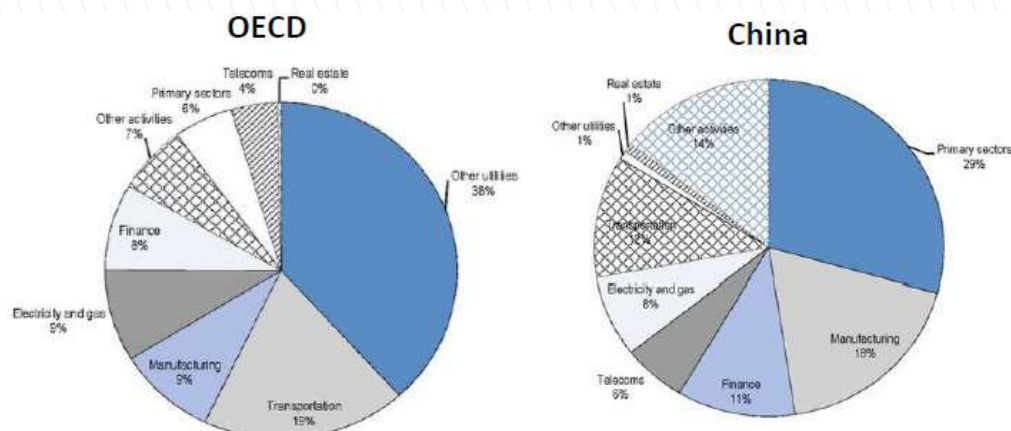
ارائه یک توصیف و یک تعریف مشخص از بحث سرمایه‌داری دولتی بسیار دشوار است.

ب) فراگیری سرمایه‌داری دولتی در کشورهای OECD و چین

بحث سرمایه‌داری دولتی یک بحث تقریبی هست و به طور مطلق نمی‌توانیم بگوییم که وجود دارد. در حقیقت بحث سرمایه‌دار دولتی به طور مشخص در کشوری مثل چین صدق می‌کند و نافذ هست و به

۱. این مقاله توسط آقای بیل مگینسون (Bill Megginson)، استاد دانشگاه اکلاهما نگارش و در روز همایش ارائه شده است.

خصوص این نوع سرمایه‌داری در بخش نفت متمرکز هست. در شکل شماره (۱) توزیع بخشی مالکیت دولتی در کشورهای OECD و چین براساس اطلاعات سال ۲۰۱۵ ارائه شده است. بررسی میزان مالکیت دولتی در ۳۰ کشور عضو OECD نشان می‌دهد، مالکیت دولتی در این گروه از کشورها نقش مهمی را ایفاء می‌کند. طبق آمار ۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در این کشورها مربوط به بخش مالکیت دولتی است که این رقم در مورد کشور چین به ۱۵ درصد می‌رسد.



شکل ۱. مالکیت دولتی در بخش‌های مختلف

شایان ذکر است، مالکیت دولتی در کشورهای OECD عمدتاً در بخش تسهیلات عمومی مانند آب و برق و گاز و حمل و نقل وجود دارد. این در حالی است که در چین این طیف بسیار فراتر می‌رود و حوزه‌های مالی، ارتباطات و بخش‌های دیگر هم شامل می‌شود. از اینرو، چین یک نمونه بسیار منحصر به فرد در بحث مالکیت دولتی و ارتباط آن با توسعه خصوصی سازی است.

چین هم به جهت سهم بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی و هم گستردگی توزیع بخشی مالکیت دولتی یک نمونه بسیار منحصر به فرد است.

ج) سرمایه‌داری دولتی و خصوصی سازی در چین

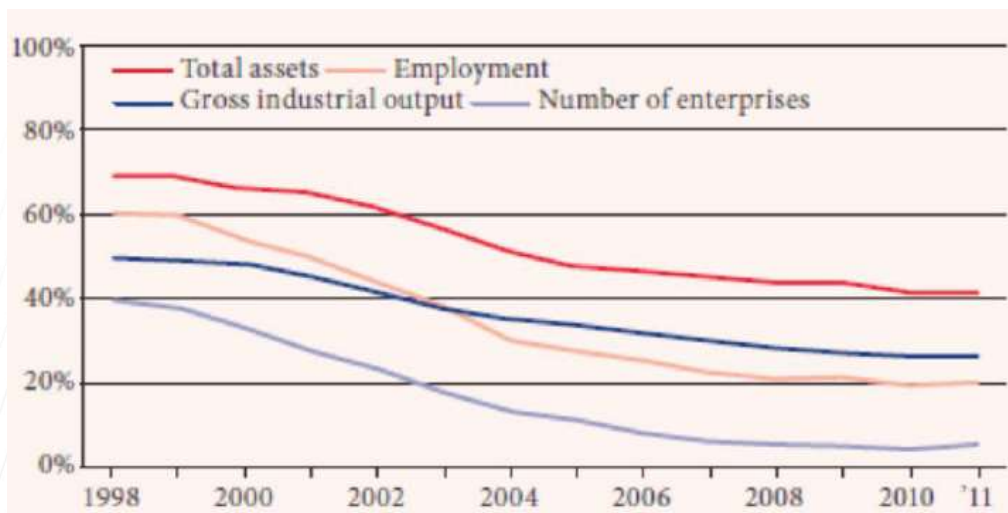
- سرمایه‌داری دولتی از رشد سریع، فقدان سیاست‌های ضد انحصار، و شکل منحصر به فرد «خصوصی سازی» در چین تکامل یافته است. دلیل منحصر به فرد بودن برنامه خصوصی سازی در چین به شرح زیر است:
- مالکیت دولتی در کشور چین توانسته نقش بسیار بزرگی را در توسعه بخش خصوصی بازی کند و طی سال‌های ۱۹۹۰ الی ۲۰۲۲ این بخش توانسته ۱۳۰۰ میلیارد دلار ارزش افزوده و درآمد کسب کند (فروش داشته باشد).
 - بخش زیادی از این خصوصی سازی‌ها که از طرف بخش دولتی در چین صورت گرفته، از دو طریق

یعنی برنامه سیستماتیک سرمایه‌گذاری و واگذاری سهام این شرکت‌ها، به مدیران خود آن شرکت‌ها انجام شده است.

- تا سال ۲۰۰۷ بخشی از این سهام در هنگ‌کنگ یا در بورس نیویورک به فروش می‌رفت اما از سال ۲۰۰۷ به بعد به‌طور کلی این سهام در داخل سرزمین چین به خود چینی‌ها عرضه می‌شود.
- در سال ۲۰۱۳ کنگره حزب کمونیست چین، دولت را مکلف کرد به اینکه خصوصی‌سازی به صورت انتقال مالکیت از بخش دولتی به خصوصی را سرعت ببخشد و توسعه بدهد.
- با وجود اینکه شرکت‌ها کاملاً به بخش خصوصی واگذار شده‌اند اما دولت چین به‌طور کامل بر روی امور این شرکت‌ها تسلط کامل دارد. شواهد اخیر هم بیانگر بهبودی در این زمینه نیست.

در انتقال مالکیت از بخش دولتی به خصوصی، خصوصی‌سازی کامل صورت نگرفت دولت چین همچنان بر امور این شرکت‌ها تسلط کامل دارد.

در شکل (۲) نشان داده شده است که میزان دخالت دولت در بازه زمانی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۱ به نصف کاهش پیدا کرده است. البته از سال ۲۰۱۱ همچنان روند نزولی میزان دخالت دولت در بنگاه‌ها رو به افزایش هست اما با میزان و با شیب ملایم‌تری این روند ادامه دارد.



منبع: سالنامه آماری چین، سال ۲۰۱۲

شکل ۲. نقش مالکیت دولتی در چین طی سال‌های ۱۹۹۸ الی ۲۰۱۱

مقایسه عملکرد بنگاه‌های دولتی و بنگاه‌های خصوصی در چین هم بیانگر یک فاصله بسیار زیاد و تفاوت فاحش بین عملکرد این دو نوع بنگاه است. به‌طوریکه، بنگاه‌های خصوصی بسیار سودآورتر بودند.



د) مالکیت دولتی و روند خصوصی‌سازی در بخش نفت

بخش نفت بخشی است که بیشترین میزان مالکیت دولتی را در کشورهای مختلف دارد. در واقع، یک حقیقت شوکه‌کننده، میزان مالکیت بخش خصوصی بر بخش نفت در صنعت نفت جهانی است. به‌طوریکه، بخش قابل توجهی از مالکیت این بخش را دولت‌ها به خودشان اختصاص داده‌اند و مالکیت بخش خصوصی بر بخش نفت بسیار اندک است. بنابراین، مالک ذخایر نفتی در جهان دولت‌ها هستند. همچنین از چهار شرکت آرامکو عربستان سعودی، شرکت نفت جمهوری اسلامی ایران، قطر و عراق بیش از نیمی از مالکیت بازار و صنعت نفت جهانی را به خودشان اختصاص دادند.

آمارها نشان می‌دهد میزان ذخایر اثبات شده نفت از سال ۲۰۰۰ الی سال ۲۰۲۰ رشد ۴۰ درصدی داشته و بیش از نیمی از این ذخایر اعلام شده، در خاورمیانه وجود دارد. بنابراین، می‌توانیم نتیجه بگیریم که جهان حالا حالا نفت خواهد داشت. افزایش قیمت جهانی نفت هم از سال ۲۰۰۰ آغاز شده و در سال ۲۰۱۰ به اوج خود رسیده است؛ و از سال ۲۰۱۵ به بعد روند نزولی داشته و از آن سال تا سال ۲۰۲۰ میلادی مجدداً به اوج خود رسیده است.

مالکیت بخش خصوصی بر بخش نفت بسیار اندک است و در واقع مالک ذخایر نفتی در جهان دولت‌ها هستند.

بررسی روند خصوصی‌سازی در بخش نفت نشان می‌دهد از سال ۱۹۷۷ الی ۲۰۱۵، ۲۷ کشور ۱۹۸ مورد خصوصی‌سازی نفت و گاز به ارزش ۲۲۲٫۳۲ میلیارد دلار را اجراء کردند. بنابراین، علیرغم اینکه خصوصی‌سازی در صنعت نفت بسیار ارقام و اعداد بزرگی را نشان نمی‌دهد و خیلی خصوصی‌سازی در سطح وسیعی صورت نگرفته است، اما حقیقت مسلم این است که همین حجم از خصوصی‌سازی حدود یک چهارم هزار میلیارد دلار ارزش این بازار در این سال‌ها بوده است.

تعداد کمی از کشورها تمامی هلدینگ‌های نفت و گاز خودشان را به‌طور کامل به بخش خصوصی واگذار کردند. بسیاری از شواهد و تحقیقات تجربی که عملکرد شرکت‌های نفتی با مالکیت دولتی را با شرکت‌های نفتی خصوصی بررسی کردند، به این نتیجه رسیده‌اند که شرکت‌های نفتی خصوصی عملکرد بهتری را نسبت به بخش‌های دولتی از خودشان نشان داده‌اند. برای مثال، شرکت نفت عربستان سعودی، آرامکو، در دسامبر سال ۲۰۱۹ بزرگترین واگذاری به بخش خصوصی خودش را به ارزش ۲۹/۴۴ میلیارد دلار انجام داد و این کار نقش قابل توجهی در افزایش ارزش این شرکت داشت. اخیراً این شرکت از لحاظ ارزشی از شرکت اپل هم پیشی گرفت و در واقع توانست ارزش خود را به بالاتر از ارزش شرکت اپل افزایش دهد.



شواهد تجربی در مورد عملکرد اقتصادی و مالی سرمایه‌داری دولتی

در این قسمت می‌خواهم نگاهی به شواهد تجربی مربوط به مقایسه عملکرد مالکیت دولتی و خصوصی داشته باشم. در مطالعات متعددی که انجام شد، تمامی آنها به این نتیجه رسیدند که بنگاه‌های خصوصی به طور قابل توجهی عملکرد بهتری نسبت به بنگاه‌های دولتی دارند. در واقع، ما بررسی کردیم و به این نتیجه رسیدیم که نقش مالکیت دولتی بر بنگاه‌ها در بخش‌های مختلف اقتصاد، متفاوتی است و نمی‌توانیم این نقش را انکار کنیم، به خاطر اینکه در حقیقت این بنگاه‌های اقتصادی دولتی تأثیر بسیار مهمی را بر اقتصادها می‌گذارند. من رفرنس‌ها و مقالات مختلف را برای دوستانی که به مطالعه در این زمینه علاقمند هستند در اختیار آقای نصیری اقدم قرار می‌دهم و ایشان می‌توانند اینها را با دیگران به اشتراک بگذارند.

شواهد نشان می‌دهد که بنگاه‌های خصوصی به طور قابل توجهی عملکرد بهتری نسبت به بنگاه‌های دولتی دارند.

خط مشی پایدار برنامه‌های خصوصی سازی

خصوصی سازی انتقال یا فروش دارایی‌های دولتی به سرمایه‌گذاران یا شرکت‌های خصوصی است. در این قسمت به تأثیرات شگرفی که اجرای برنامه‌های خصوصی سازی بر اقتصاد کشورهای مختلف و به طور خاص برای کشور چین دارند، پرداختم. به طور کلی، یکی از نگرانی‌هایی که دولت‌ها از عملکرد خصوصی سازی دارند، این است که بعد از خصوصی سازی چه اتفاقی در ارتباط با بحث اشتغال و اشتغال‌زایی رخ خواهد داد و در واقع تأثیرات خصوصی سازی بر بخش اشتغال‌زایی چیست؟ بعد از خصوصی سازی یک شرکت، به طور طبیعی ما شاهد کاهش در میزان اشتغال‌زایی هستیم اما کارایی آن شرکت در زمینه‌های مختلف از جمله سودآوری می‌بینیم که افزایش پیدا می‌کند.

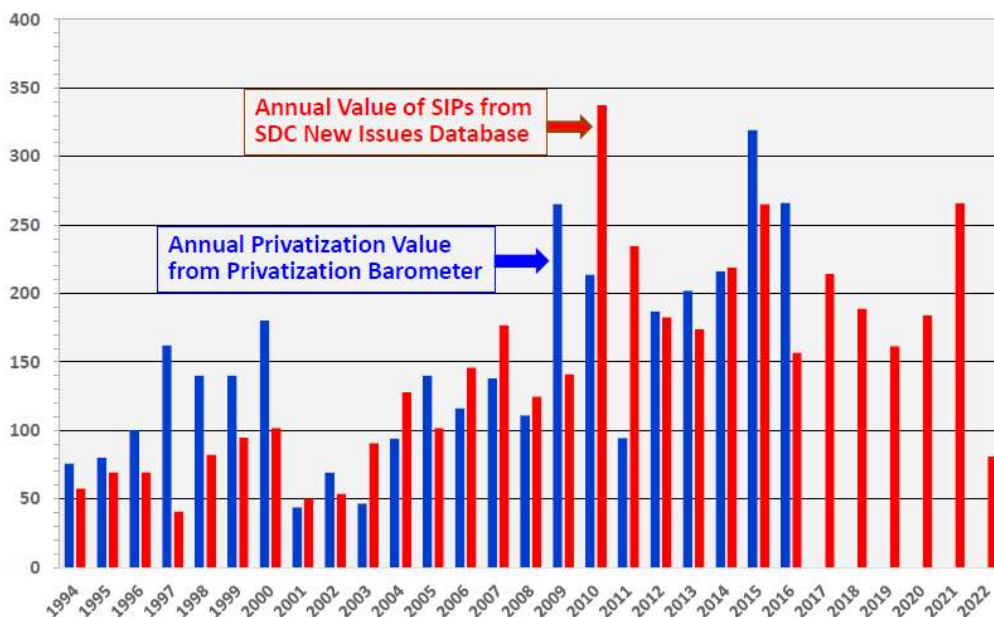
میزان درآمدی که دولت‌ها از سال ۱۹۷۷ از خصوصی سازی به دست آورده‌اند، حدود ۴/۶ هزار میلیارد دلار بود که دو سوم از این درآمد از محل خصوصی سازی با انتشار سهام بوده است. همچنین تقریباً ۱,۳ هزار میلیارد دلار از خصوصی سازی از سال ۲۰۱۵ اتفاق افتاده است. در واقع اتفاقی که افتاده است این هست که دولت‌ها با اجرای خصوصی سازی برای خود درآمدزایی کرده‌اند و دو سوم کل درآمدها را در بعضی از نقاط می‌بینیم که از محل خصوصی سازی‌های مشارکتی بوده است. به عبارت دیگر، خصوصی سازی‌های مشارکتی باعث ایجاد دو سوم از درآمدهای ناشی از خصوصی سازی برای دولت‌ها بوده است و این اهمیت خصوصی سازی مشارکتی برای بنگاه‌های دولتی را نشان می‌دهد و نصف این



رقمی که در کل جهان تحقق یافت، متعلق به کشور چین است.

خصوصی سازی های مشارکتی باعث ایجاد دو سوم از درآمدهای ناشی از خصوصی سازی برای دولت ها بوده است.

در شکل شماره (۳) یک گرافی می بینید که یک مقداری پیچیده هست. من سعی می کنم آن را تا جایی که ممکن است برای شما ساده توضیح بدهم اما خطوط آبی رنگ را که شما می بینید میزان ارزش سالانه خصوصی سازی از کل خصوصی سازی را طی سال های ۱۹۸۹ الی ۲۰۱۶ به ما نشان می دهد. محاسبه این روند بسیار پیچیده و وقت گیر بود، برای همین این بررسی را من در سال ۲۰۱۶ میلادی متوقف کردم. آنچه که در گراف هایی به رنگ قرمز می بینید، میزان ارزش سالیانه SIPهاست که در حقیقت واگذاری از طریق بورس را نشان می دهند و نتیجه ای است که حاصل بررسی پایگاه داده ای مختلف بوده است. در چند سال اخیر می بینیم که دولت ها موفق شده اند که بیش از ۱۵۰ میلیارد دلار درآمد از این رویه و با استفاده از این شیوه خصوصی سازی کسب کنند.



شکل ۳. درآمدهای خصوصی سازی و خصوصی سازی از طریق بورس طی سال های ۱۹۸۹ الی ۲۰۲۲

تأثیر خصوصی سازی بر بازار بورس جهانی

در واقع بحث دیگری که من می خواهم راجع به آن توضیح بدهم بحث تأثیر مثبتی است که خصوصی سازی



بر بازار بورس جهانی داشته است و با یک نگاه اجمالی می‌توانیم پی ببریم که این تأثیر در توسعه بازار بورس بین‌المللی یک تأثیر بسیار بزرگ بوده است.

با توجه به مباحثی که مطرح شد، من به این مسأله بسیار باور قوی دارم که خصوصی سازی در بخش توسعه اقتصادی یک عامل بسیار مؤثر است و در بسیاری از کشورها که این کار را انجام دادند، خصوصی سازی یک امر کاملاً موفق بوده است و من مطمئن هستم که در صورتی که در ایران هم خصوصی سازی به‌طور درست اجرا شود، بسیار مفید خواهد بود و بسیار برای پیشرفت و توسعه اقتصادی ایران مؤثر خواهد بود.

من به این مسأله بسیار باور قوی دارم که خصوصی سازی در بخش توسعه اقتصادی یک عامل بسیار مؤثر است.

طرح دیدگاه‌ها

علی نصیری اقدام

اگر بخواهم صحبت‌های آقای مگینسون را به‌طور خلاصه عرض کنم، ایشان در واقع معتقد هستند که سرمایه دولتی و سرمایه‌داری دولتی به معنای تملک شرکت‌های دولتی، یک چیز فراگیر در دنیا هست و گستردگی آن از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. از جمله کشورهایی که با سرمایه‌داری دولتی به دنبال توسعه بوده‌اند، مخصوصاً در ادوار اخیر، کشور چین است. با این حال، این کشور هم در دو-سه دهه اخیر سهم خودش را از مالکیت شرکت‌های دولتی به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داده، اگرچه سرعت آن در حال حاضر کاهش یافته است.

همچنین ایشان به به بازار نفت اشاره کردند و گفتند که برخلاف سایر بازارها همچنان این بخش یا بازار در سلطه شرکت‌های دولتی باقی ماند و در آن جاهایی هم که شرکت‌های دولتی واگذار شده‌اند، بعضاً مشاهده می‌کنیم که کنترل آنها هنوز واگذار نشده است. در این ارتباط به کارهای تجربی متعددی اشاره کردند و توضیح دادند که اگر عملکرد شرکت‌ها را بر حسب بازدهی دارایی‌ها مقایسه کنیم، می‌بینیم که شرکت‌هایی که خصوصی شده‌اند، در مجموع بازدهی و عملکرد بهتری داشتند اما بر حسب افزایش ارزش بازاری شرکت‌ها نتایج مختلط هست و گاهی اوقات شرکت‌های دولتی از جهت توسعه ارزش بازار شرکت موفق‌تر عمل کرده‌اند.

در مجموع ایشان یک ارزیابی مثبتی از خصوصی سازی شرکت‌های دولتی داشتند و معتقد بودند که تداوم این راه حتی برای ایران می‌تواند مؤثر باشد.





چین علیرغم دنبال کردن توسعه از مسیر سرمایه‌داری دولتی، سهم خودش را از مالکیت شرکت‌های دولتی در دو یا سه دهه اخیر به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داده است.

داود دانش‌جعفری

من در سخنرانی آقای مگینسون چند محور برجسته را مشاهده کردم که به شرح زیر بیان می‌کنم:

- ایشان سرمایه‌داری دولتی را این‌گونه تعریف کردند که در واقع سیستمی هست که دولت با استفاده از ابزارهای مالکیتی و مالی، نقش پررنگی در اقتصاد پیدا می‌کند و بعد گفتند وقتی نقش دولت در سرمایه‌گذاری، در تولید و در توزیع نسبت به بخش خصوصی برتری پیدا می‌کند، در واقع می‌شود گفت سیستم سرمایه‌داری دولتی وجود دارد.
- نکته دیگر در مورد خود تعریف خصوصی‌سازی است که ایشان به معنای انتقال یا فروش شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در نظر گرفتند و آن را به بحث کارایی ارتباط دادند. یعنی در واقع این کار انتقال شرکت‌های دولتی با هدف ارتقای کارایی صورت می‌گیرد، چرا که کارایی شرکت‌های خصوصی نسبت به زمانیکه دولتی بوده‌اند، افزایش پیدا می‌کند و بیان داشتند این پدیده به‌طور کلی هم در انتقال شرکت‌های نفتی در کشورهای نفتی و هم در شرکت‌های دولتی واگذار شده در کشورهای غیرنفتی مشاهده شده است.
- در مورد شیوه واگذاری سهام در کشور چین بحث برنامه سیستماتیک سرمایه‌گذاری را مطرح کردند و گفتند کشور چین خصوصی‌سازی را از طریق واگذاری سهام دنبال می‌کند و بعد توضیح دادند که دولت چین کماکان کنترل آن شرکتی که بخشی از سهام آن واگذار شده است را در اختیار خودش گرفته است. با توجه به اینکه ایشان در چین هم حضور دارند، این نکته جالبی است.
- یک بحثی هم در مورد شرکت‌های سرمایه‌گذاری بورسی آمریکا مطرح کردند که آنها امروزه بیشتر در R&D سرمایه‌گذاری می‌کنند. این هم یک نکته‌ای هست که در واقع توسعه سرمایه‌گذاری در آن جهت هست.

حالا با توجه به نکات محوری فوق‌الذکر، من فکر می‌کنم که چند موضوع قابل بیان است. اولاً اینکه بهتر بود آقای مگینسون نمونه‌های خوبی از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در حوزه نفت و گاز را ارائه می‌دادند تا ببینیم آیا خصوصی‌سازی در مورد آنها موفق بوده است یا نه؟ چرا که با همه اتفاقاتی که الان در حوزه خصوصی‌سازی چین افتاده است اما بخش نفت آن کماکان دولتی و وابسته به دولت باقی مانده است. ثانیاً، در مورد این نکته که سرمایه‌داری دولتی از طریق ابزارهای مالکیت و ابزارهای مالی وارد عمل می‌شود، من فکر می‌کنم که بحث کنترل سهام در واقع خیلی بحث مهمی است، چون در ایران هم ما با این تصور که اگر مالکیت سهام را واگذار کنیم پس کارایی بالا می‌رود، خصوصی‌سازی را انجام دادیم، بدون



اینکه کنترل را رها کرده باشیم. مثلاً الآن در حوزه سهام عدالت کماکان کنترلش در اختیار دولت است، یعنی سهم به سهامداران عدالت واگذار شده است اما کنترل همچنان دست دولت است. بنابراین رفتار این شرکت‌هایی که مجموعه سهام عدالت هستند عین همان سابق است و هیچ تغییر نکرده است.

کنترل سهام بحث مهمی است، چون در ایران هم ما خصوصی سازی را بدون اینکه کنترل را رها کرده باشیم انجام دادیم با این تصور که اگر مالکیت سهام را واگذار کنیم، کارایی بالا می‌رود.

در نهایت موضوعی که در مورد خصوصی سازی ایران وجود دارد این است که یکی از اهداف اعلام نشده برای خصوصی سازی بیشتر مقابله با کسری بودجه است. این در حالی است که در دنیا بنابر نکاتی که آقای مگینسون بیان داشتند، هدف اصلی تشویق سرمایه‌گذاری است. به این ترتیب من یک سؤال هم می‌خواستم بپرسم که فرق سرمایه‌داری دولتی مثلاً در چین امروز با نظام سرمایه‌گذاری دولتی در کشور سوسیالیستی چین سابق در چی هست؟ قاعدتاً یک چیز هست و آن هم نظام بازار هست که در واقع سرمایه‌داری دولتی در نظام بازار کار می‌کند اما سرمایه‌گذاری دولتی که در نظام قبلی چین کمونیستی بود، در واقع آنجا خود دولت بدون استفاده از مکانیزم بازار کار می‌کند.

سرمایه‌داری دولتی در نظام بازار کار می‌کند اما سرمایه‌گذاری دولتی توسط خود دولت بدون استفاده از مکانیزم بازار کار می‌کند.

علی سرزعی

بنده در مورد موضوع نشست حاضر می‌خواستم نکات دیگری را خدمت شما عرض کنم که لزوماً ناظر به بیانات آقای مگینسون نیست. آن چیزی که من می‌فهمم و آن قدری که فرصت کردم در مورد شرکت‌های دولتی ایران تجربه‌ای کسب کنم، وجود دو مشکل خیلی برجسته در این حوزه یعنی «ناکارایی» و «فساد قبل از واگذاری» می‌باشد. ناکارایی در معنای ساده یعنی بخش دولتی با نهاده‌ای برابر، ستانده کمتری نسبت به رقیبان خصوصی‌اش تولید می‌کند. یعنی با همان مقدار پول، نیروی انسانی و مواد اولیه در شرکت‌های خصوصی ستانده بیشتر تولید می‌شود، سود و درآمد بیشتری ایجاد می‌شود و اینکه در بخش دولتی هزینه‌ها بالاتر و در بخش خصوصی هزینه‌ها پایین‌تر است. با توجه به این تعریف ساده می‌گوییم در بخش دولتی ناکارایی وجود دارد. مشکل دوم هم فساد است و موضوع آن این هست که منافع تصمیمات با منافع بنگاه همسو نیست. برای مثال، شما مثلاً از فلان تأمین‌کننده خرید می‌کنی که گران‌تر می‌دهد و این برای بنگاه هزینه را بالا می‌برد ولی نفع شخصی شما با خرید از این شخص تأمین می‌شود. خوب این دو مشکل در شرکت دولتی خیلی جدی هست. حالا چرا اینطوری است؟ چرا این دو





مشکل در بخش دولتی جدی‌تر از بخش خصوصی هست؟ به نظرم دو مسأله ریشه این قضیه هستند. مسأله اول «عدم همسویی انگیزه مدیران با منافع سهامداران» است؛ یعنی در شرکت‌های خصوصی انگیزه مدیرعامل به نحوی با انگیزه بنگاه همسو می‌شود. برای مثال وقتی پرداخت پاداش مدیر را به سود مرتبط می‌سازند و می‌گویند هر چه سود بیشتری شما ایجاد کنید، درصدی از آن سود را به شما پاداش می‌دهیم. بنابراین، نفع مدیر در این است که سود را حداکثر کند؛ یعنی یک مدیر انگیزه دارد که این شرکت را به تحرک وادارد، منابع را بهتر به کار بگیرد، هزینه‌ها را حداقل کند و سود را بالا ببرد تا در نهایت هم خودش پاداش دریافت کند. حالا اگر شما در بخش خصوصی این مکانیزم را از کار بیندازید و بگویید که هر مدیر چه سود داشته باشد و چه زیان، حقوق ثابتی دریافت کند، در آن صورت هر مدیری به خودش می‌گوید من چرا باید بجنگم با نیروی انسانی که هزینه‌هایش را کم کند، با فرآیند تولید که هزینه‌هایش را کاهش دهد، من چرا باید تمام تلاشم را بکنم که ارزان‌ترین خرید را بتوانم برای این مجموعه انجام بدهم؟ پس وقتی شما چنین سازوکاری را از کار می‌اندازید، آن وقت دیگر نمی‌توانید انتظار داشته باشید مدیر دولتی مثل مدیر بخش خصوصی انگیزه داشته باشد که هزینه را حداقل کند. یک بحث دیگر هم مدیریت تغییر است، یعنی اگر شما می‌خواهی شرکتی رشد کند، باید بر تمایل به حفظ وضع موجود در شرکت غلبه کنید. همه می‌دانیم که مدیریت تغییر کار سختی است؛ چون باید یک فرصتی را در بازار شناسایی بکنید، حمله کنید، منابع جور کنید، خط تولید جدیدی را ایجاد کنید و ...، که همه اینها تلاش‌های خیلی زیاد می‌خواهد و وقتی هم موفق شود سود زیادی ایجاد می‌کند. اما در این مورد هم وقتی باز حقوق مدیر ثابت باشد، چه انگیزه‌ای دارد که انقدر زحمت مضاعف بکشد. وقتی بدون زحمت همان حقوق را می‌گیری، با زحمت هم همان حقوق را بگیری خوب به صورت طبیعی عموم آدم‌ها به جزء یک اندک آدم‌های خیلی فداکار انگیزه‌ای برای انجام چنین کاری ندارند.

دو مشکل جدی در بخش دولتی ناکارایی و فساد است که خود ریشه در عدم همسویی انگیزه مدیران با منافع سهامداران و سیاست‌زدگی بنگاه‌ها دارند.

بنابراین، در یک سمت این مشکلات بحث انگیزه‌ها مطرح است. یک بحث دومی هم وجود دارد که آن مسأله سیاست‌زدگی بنگاه‌ها است، یعنی بنگاه‌ها سیاست‌زده می‌شوند. این به چه معناست؟ یک سازوکار موجود در بخش خصوصی این است که اگر مدیری بد کار کرد او را کنار می‌زنند و اگر خوب کار کرد، ارتقاء پیدا می‌کند، حقوق او بهتر می‌شود و فرصت‌های شغلی بهتری می‌تواند پیدا کند اما وقتی بنگاه‌های دولتی سیاست‌زده هستند، لزوماً هیچ‌کدام از اینها کار نمی‌کند. اگر شما مدیر بدی باشید ولی از طریق لابی با نماینده مجلس منطقه، وزیر نتواند شما را برکنار کند، بنابراین مکانیسم تنبیه از کار

1. Aiyar et al (2018)





می‌افتد. اگر بخواهید تلاش کنید بدنه تنبل کارگری و کارمندی موجود در شرکت خود را فعال کنی، تا یک مقداری سود را بالا ببری، همه اینها شاکی می‌شوند، به نماینده‌ها، به استانداری، به فرمانداری و فشار وارد می‌کنند که این مدیر خوبی نیست و شروع به زیرآب زدن شما می‌کنند. لذا شما به عنوان یک مدیری که این شرکت را فعال می‌کنی، رشد می‌دهی و سود بیشتری داری، به جای تشویق حتی ممکن است تنبیه هم بشوی. بنابراین، کم‌کم مدیران در بخش شرکت‌های دولتی به یک چیزی می‌رسند و آن حفظ وضع موجود است. چون امنیت شغلی‌شان در گروی همین حفظ وضع موجود است، تا شرکت نه خیلی از وضعیت فعلی پایین‌تر بیاید و نه خیلی رشد کند. اگر شرکت رشد کند، سود خیلی خوبی نسبت به حفظ وضع موجود بدهد، اتفاقاً به ضرر آنهاست. چون آن شرکت دیگر چرب می‌شود، جذاب می‌شود، رقیب‌ها جدی‌تر می‌شوند و می‌گویند آن شرکت خیلی پولدار است و باید مدیر جدیدی بیاوریم. بنابراین، یک مدیر دولتی باهوش اتفاقاً کارایی را در سود خیلی کم می‌بیند تا از یک طرف شرکت برای مدیران رقیب خیلی جذاب نباشد و از طرف دیگر هم خیلی سر و صدا درست نکند. برای اینکه سیستم ما به ایجاد تظاهرات کارگری و بروز تهدیدات امنیتی هم حساس است، این انگیزه پیدا می‌شود که بیشتر از حد بازار و تعادلی آن، به کارمند حقوق بدهد مزایا، خدمت و رفاه ایجاد کند تا صدای کارگرها و کارمندا در نیاید. مجموعه استانداری هم خیالش راحت است که از آنجا صدایی در نمی‌آید. بنابراین، انگار یک قرارداد ضمنی یا نانوشته‌ای^۱ بین مدیر بنگاه و مافوق‌های سیاسی وجود دارد که حفظ همین ناکارایی را به عنوان گزینه مناسب انتخاب کنند. آنهایی که اقتصاد و تئوری بازی را خوانده‌اند، می‌دانند قضیه چیست؟ در واقع وضع موجود به یک تعادلی تبدیل می‌شود که کسی انگیزه ندارد، این تعادل را به هم بزنند. بنابراین تا وقتی اینطوری هست واقعاً نمی‌شود انتظار داشت که شما عملکرد بهتری در شرکت‌های دولتی داشته باشید و اتفاقاً برعکس باید انتظار داشته باشی که عملکردش پایین‌تر باشد.

در شرایط سیاست‌زدگی بنگاه‌ها انگار یک قرارداد نانوشته‌ای بین مدیر بنگاه و مافوق‌های سیاسی برای حفظ وضعیت موجود شرکت‌های دولتی وجود دارد.

یک نکته دیگر هم که دوست داشتم به آن اشاره کنم، در مورد خود فرآیند خصوصی‌سازی هست. فرض کنید که شما به هر دلیل مثلاً تأمین کسری بودجه صورت بگیرد خصوصی‌سازی را انجام می‌دهید. البته ایده‌آل این است که برای افزایش کارایی خصوصی‌سازی بکند اما اینکه خیلی‌ها می‌گویند خصوصی‌سازی با هدف تأمین کسری بودجه انگار چیز بدی است، نه اینگونه نیست و اتفاقاً به نظر من چیز خوبی است، چون این بدان معناست که سیاست‌مدار همین‌طوری حاضر نیست شرکتی را واگذار کند. خوب حالا این فرآیند خصوصی‌سازی با هر انگیزه‌ای در شرایط کشور ما دو مشکل دارد. مهم‌ترین

1. Implicit Agreement





مسئله آن تورم دارایی یعنی قیمت مسکن، ماشین‌آلات و ... است. به هر حال تورم مصرف‌کننده در کشور نسبتاً بالا هست که نرخ تاریخی آن ۱۷ درصد بوده است و در سال‌های اخیر هم که به ۴۰ درصد رسیده است. در شرایط تورم بالا شما هر چیزی واگذار بکنید، بعد چند سال گفته می‌شود که ارزان فروخته شد. فرض بکنید یک کارخانه را به ارزش ۲۰ میلیارد تومان واگذار می‌کنید اما بعد گذشت ۴ سال با تورمی که وجود دارد، قیمت آن به ۱۰۰ میلیارد تومان می‌رسد. بعد ۵ سال یا ۶ سال دیگر باز قیمت آن بیشتر شده و مثلاً به ۱۵۰ میلیارد تومان افزایش می‌یابد. حالا از لحاظ روانی این ۱۵۰ میلیارد تومان با همان ارزش اولیه ۲۰ میلیارد تومان سنجیده می‌شود و می‌گویند ببیند در آن چه فسادى بوده است. چون به‌طور روانی همه با قیمت‌های امروز همه چیز را می‌سنجند و البته می‌دانند قبلاً ارزان‌تر بود ولی ذهن دیگر واقعاً به لحاظ روانی کشش ندارد که ۱۵۰ میلیارد تومان امروز را با ۲۰ میلیارد تومان آن روز برابر بداند. بنابراین، ناخودآگاه همه می‌گویند واقعاً در این فرایند خصوصی‌سازی فساد وجود دارد. این موضوع جدی‌تر می‌شود، وقتی فروش به بخش خصوصی به صورت قسطی انجام می‌گیرد. شما می‌دانید که در شرایط تورمی قسطی کردن به نفع خریدار هست. در شرایط تورمی فقط وقتی فروش می‌تواند قسطی انجام شود که نرخ بهره هم متغیر محاسبه گردد. مثلاً یک نرخ مصوب به علاوه نرخ تورم، تا هر چقدر نرخ تورم بالا رفت، این نرخ هم بتواند بالا برود. اما ما چنین قراردادهایی نداریم. بنابراین اساساً فروش اقساطی هم خودش همیشه باعث می‌شود که بعداً بگویند شرکت‌ها و دارایی‌های دولت حیف و میل شدند.

در شرایط تورم دارایی چون قیمت‌های فروش شرکت‌ها با قیمت‌های امروز سنجیده می‌شود، ناخودآگاه همه می‌گویند واقعاً در این فرایند خصوصی‌سازی فساد وجود دارد.

نکته پایانی به ارزش‌گذاری شرکت برمی‌گردد. شرکت‌هایی که سودآور نیستند، قابل عرضه در بورس نیستند و همیشه ارزش‌گذاری آنها محل اختلاف است. شما ارزش این شرکت‌ها را هر میزان بگیرید، شخصی که در خصوصی‌سازی برنده نشده یا آن شرکت به دوستانش نرسیده است، می‌گوید که این شرکت را مفت فروختند. لذا، همیشه و به خصوص در شرایطی که جذابیت در مچ‌گیری هست، می‌روند فضا سازی می‌کنند، رسانه‌ها را تحریک می‌کنند که نگاه کنید چه فسادى بوده است، زیر قیمت واقعی یک چیزی فروخته شده است و آن وقت شما اگر جایی واگذار کنید، مدیر باشید واگذار کنید، از واگذار کردن هیچ پاداشی به شما نمی‌دهند ولی ممکن است دائم سال بعد برای شما پرونده درست کنند که زیر قیمت واگذار کردید. خوب یکی جواب بدهد که چرا این اتفاقات می‌افتد؟ چون همیشه یک شخص پیدا می‌شود که بگوید فلان شرکت زیر قیمت واقعی آن عرضه شده است. برای همین اصلاً هیچ انگیزه‌ای برای مدیر دولتی وجود ندارد که تمایل به واگذاری و فروش شرکت داشته باشد، چون هیچ وقت نمی‌تواند به

1. Validation





خاطر واگذار کردن جایزه‌ای بگیرد و همیشه احتمال تنبیه برای وی وجود دارد. پس این موضوع هم باز به همان مسأله انگیزه‌ها در واگذاری برمی‌گردد، بخاطر همین است که گره آن باز نمی‌شود.

مرتضی زمانیان

بنده در ابتدای عرایض می‌خواهم به نکته‌ای که آقای سرزعیم در مورد هدف خصوصی سازی در ایران یعنی کسری بودجه اشاره کردند، بپردازم. چون خودم همیشه به خصوصی سازی برای تأمین کسری بودجه انتقاد دارم، فکر نمی‌کنم مسأله اصلاً کارایی در مقابل کسری بودجه باشد، مسأله یک چیز دیگری است. به طور کلی، پول ناشی از فروش سرمایه، پول معتادکننده و خطرناکی است. چرا؟ ببیند دولت یک موقع برای افزایش مخارج جاری خود مالیات را افزایش می‌دهد، پس حقوق‌ها را از محل افزایش مالیات زیاد می‌کند، این کار ممکن است بد باشد یا ضرر داشته باشد اما یک درآمد ثابت برای یک خرج ثابت است. یا اینکه ممکن است بگویند من یک چاه نفت کشف کردم و از این چاه نفت پول در می‌آورم و حقوق‌ها را زیاد می‌کنم. خوب استفاده از این منبع درآمد هم بالاخره یک پایداری‌ای دارد و دولت را گرفتار نمی‌کند. اما درد این است که ما می‌گوییم افزایش حقوق‌ها را از محل فروش دارایی تأمین کنیم. اما با توجه به اینکه این دارایی‌ها را برای یک سال، دو سال، سه سال می‌فروشید، این افزایش حقوق را در سال‌های بعد از کجا می‌خواهد پرداخت کند؟ به همین خاطر پول ناشی از فروش دارایی، پول خیلی خطرناکی است و اگر صرف هزینه‌های جاری شود مملکت را سه سال دیگر زمین می‌زند. می‌خواهم بگویم که نقد اصلی این داستان است نه اینکه حالا مثلاً آیا هدف کارایی هست یا نیست که حالا می‌شود در مورد آن بحث کرد.

مسأله تعارض اهداف کارایی یا تأمین کسری بودجه نیست، بلکه اگر پول ناشی از فروش سرمایه صرف مخارج جاری شود، پول معتادکننده و خطرناکی است.

نکته که در مورد ارائه آقای مگینسون می‌خواهم بیان کنم این است که به نظرم کل بحث این بود که خصوصی سازی منجر به افزایش کارایی می‌شود. به نظرم ما دیگر باید از این جمله بگذریم، چون قدیمی شده است. چون این گزاره به نظرم در یک نقطه‌ای در تاریخ به بلوغ خودش رسید و این دیگر مسأله ما نیست. همانطور که آقای دکتر سرزعیم هم گفتند، مکانیزم واضح است. ببینید من بخش خصوصی هستم، اگر یک ریال در ساختن این لیوان صرفه جویی کنم، این یک ریال در جیب خودم می‌رود اما من کارمند دولت اگر یک ریال صرفه جویی کنم که در جیب خودم نمی‌رود. پس انگیزه‌ای برای این صرفه جویی ندارم. پس بخش خصوصی کارا تر است و تمام شد و رفت. حتی یک گزاره پیچیده‌تر اینکه بخش‌هایی که خصوصی شدند، می‌بینیم که بهره‌ورتر هستند؛ یعنی آن بخش‌های دولتی که خصوصی شدند، عملکرد بهتری نسبت به آن تکه‌هایی داشتند که هنوز دست دولت باقی ماندند. پس این هم خیلی بحث هیجان‌انگیزی نیست که





مطرح شد. برای مثال به شرکت‌ها اشاره می‌کنم. وقتی خواستند این شرکت را خصوصی کنند که البته آن هم باز خصوصی‌سازی‌اش در واقع برای واگذاری دارایی‌ها برای کسری بودجه و اینها بود، گفتند کدام بخش از این شرکت پول درمی‌آورد و سودآور هست؟ گفتند هتل‌ها و مابقی آن ضررده است. پس آمدند آن قسمت خوب را برداشتند و خصوصی کردند و مابقی آن در دولت باقی ماند. بعد می‌گوییم ببینید آن تکه‌هایی که خصوصی شد چقدر خوب کار می‌کند و آنهایی که دست دولت است عملکرد خوبی ندارد. خوب معلوم است، چون آنهایی خصوصی شدند که از قبل خوب کار می‌کرد. آنها مشتری دارد و آن تکه‌های بد دست دولت مانده است.

پس در یک نقطه‌ای در ادبیات ما از این گزاره گذشتیم و الان موضوع مورد بحث کارایی بخش خصوصی نیست، بلکه مسأله یک بعد دومی است که ما هنوز انگار نخواستیم به آن نگاه کنیم. البته من وقتی این جمله را می‌گویم نگران هستم که به عنوان مدافع دولتی شدن تلقی شوم اما دوستانی که بنده را می‌شناسند، می‌دانند اصلاً نگاه من اینطوری نیست. واقعیت این است که یک ماجرای وجود دارد. آقای اولیور هارت برنده جایزه نوبل اقتصاد، یک مقاله خیلی خوبی دارد و یک حرف قشنگی می‌زند که می‌گوید: من یک مثال خیلی خاصی را درآوردم که مهم است. ایشان زندان را در نظر می‌گیرد و می‌گوید من می‌خواهم زندان را خصوصی کنم. خوب نتیجه این کار چه می‌شود؟ بدیهی است همین که زندان را دست بخش خصوصی بدهم، کارایی بالا می‌رود اما باید به این توجه شود که ماهیت زندان، ماهیتی که به آن دارالتأدیب می‌گویند، جایی برای اصلاح آدم‌ها است. در واقع زندان ماهیتاً یک چیزی است که قرار بوده یک آثار جانبی یا یک سرریز مثبتی برای جامعه داشته باشد و اصلاً مهم نیست که این آدمی که من به زندان می‌فرستم با چقدر هزینه بیرون بفرستم. اگر این آدم که بیرون آمد شغل یا یک حرفه‌ای یاد نگرفته باشد؟ مشکلات روانی او حل نشده باشد؟ مسائل خانوادگی‌اش حل نشده باشد؟ اگر اینها حل نشده باشد، اگر این فرد با ۱۰۰ درصد کارایی در زندان نگه‌داری و بعد هم آزاد شده باشد، فایده‌ای ندارد. خوب این فرد قرار است که دوباره برود مجرم شود. سؤال این است که بخش دولتی و آن مالکیت دولتی قرار است یک جاهایی به یک چیزهایی توجه کند که اصلاً از سنخ کارایی اقتصادی نیست؛ یعنی یک بعد دومی به ماجرا اضافه می‌شود وقتی من برای یک زندانی بهترین روانشناس را می‌گیرم و پولش مهم نیست؛ خوب این کار برای یک زندانی که از حیث کارایی با مکانیزم‌های اقتصادی سنجیده می‌شود، کاملاً غلط است. به همین خاطر ماجرا این می‌شود که ما یک بُعد دومی کنار بعد کارایی به نام بعد کیفیت داریم که اتفاقاً به احتمال زیاد آنجا بخش دولتی بهتر از بخش خصوصی عمل می‌کند، چون مدیر دولتی است و هزینه فرصت عدد رقم مالی برای او مهم نیست. این مدیر چه وقتی تشویق می‌شود؟ وقتی زندانی‌هایی که بیرون آمدند خیلی آدم حساسی شده باشند و دیگر جرمی مرتکب نشوند. اتفاقاً اینطور جاها بخش دولتی آن بعد موفق بودن خودش را نشان می‌دهد و وقتی این دو بعد را کنار هم می‌گذاری، آن موقع





دیگر اصلاً مسأله این نیست که بخش خصوصی خوب است یا بخش دولتی خوب است. اصلاً هیچ خوبی‌ای به این معنا وجود ندارد، بلکه سؤال مهم این است که بخش خصوصی حریمش یا بخش دولتی حریمش تا کجا است؟ پس به نظرم دیگر بیان این مسائل که بگوییم بخش دولتی تو ناکارا هستی و بخش خصوصی تو خوب هستی، جذاب نیست بلکه براساس گفته‌های آقای اولیور هارت می‌توانیم بگوییم، بخش خصوصی کجا مؤثر یا قوی و بخش دولتی کجا مؤثر یا قوی است.

وقتی دو بعد کارایی اقتصادی و کیفیت را کنار هم می‌گذاری، این مسائل که بگوییم بخش دولتی تو ناکارا و بخش خصوصی تو خوب هستی، دیگر جذاب نیست.

بنابراین، وقتی من می‌خواهم یک سرمایه‌گذاری روی بخش دولتی انجام بدهم، باید تلاش کنم این بُعدی که احتمال می‌دهم بخش دولتی در آن می‌تواند موفق‌تر باشد، را برجسته کنم. هنوزم که هنوز است، همه ما می‌بینیم و مثال‌های زیادی هم در دنیا وجود دارد که به این مسأله توجه نمی‌شود. برای مثال، در ایران هیچ‌وقت آموزش عالی خصوصی حتی با فاصله هم به مرزهای آموزش عالی دولتی نزدیک نشد. خوب همه ما در دانشگاه هستیم و می‌فهمیم مشکلات آموزش عالی دولتی چیست، قصد ندارم این را رد کنم ولی همین، هر چه که هست، وقتی می‌نشینی لااقل آن استاد، در واقع آن رئیس دانشکده نمی‌گوید که آقا یک کاری کنیم که مثلاً ۲۰ تا دانشجو بیشتر در کلاس بیایند، یا حیاط دانشکده را هم اجاره بدهیم. این کارها چرا انجام نمی‌شود؟ این ناشی از همان داستان است که برای دولت در این حوزه، کارایی به معنی اقتصادی مهم نیست، و اینکه کارایی مهم نیست اصولاً چیز بدی هم نیست. حالا سؤال این است که من کجا بایستم که بتوانم از این مسأله بهره‌برداری کنم؟ اینها سؤالات بازی هستند که من خواستم مطرح کنم. جواب برای این سؤالات هم زیاد است. یعنی بحث جدی‌ای در ادبیات در مورد این قضیه شده است که الآن با این داستان جواب‌های کمی پیچیده نسبت به آن مدل قبلی باید به این سؤال‌ها بدهیم. آن موقع دیگر اگر من در ارائه بگویم بخش خصوصی وقتی خصوصی شد کاراتر است، می‌گویند خوب این را که می‌دانستیم حالا چی بیشتر از این داریم؟ با توجه به این سؤالات و به نظرم خود سازمان خصوصی سازی خوب است که کمی هم به این فکر کند. فقط فکر نکند که وظیفه‌اش این است که حالا همه چیز را زود بفروشم، بلکه ببیند در کجا مزیت می‌تواند ایجاد کند.

سازمان خصوصی سازی با نگاهی به بعد کیفیت وظیفه خود را صرفاً محدود به فروش نکند، بلکه به دنبال تعیین حریم و ایجاد مزیت برای بخش دولتی باشد.





علی نصیری اقدام

یک سؤالی که در پیش‌نشست‌ها خیلی به آن برخوردیم و به نظرم قابل توجه هم بود، این است که با اقتضائاتی که در کشور ایران وجود دارد و ما آن را می‌شناسیم؛ به لحاظ وجود انبوه عدم اطمینان‌ها، تحریم‌های بین‌المللی، ملاحظات سیاسی ناشی از نبود احزاب و چیزهایی از این دست، کدام بخش می‌تواند تشکیل سرمایه را در ایران بهتر پیش ببرد؟ و رابطه این خصوصی‌سازی با این تشکیل سرمایه چیست؟ ما یکسری شرکت‌های توسعه‌ای در ایران داریم که بر اساس اساس‌نامه‌شان متولی و متکفل این کار بوده‌اند و هستند. کار اینها این بوده است که جاهایی که باید سرمایه‌گذاری بشود را شناسایی می‌کردند، جذب منابع مالی می‌کردند، سرمایه‌گذاری می‌کردند و بعد واگذار می‌کردند. این شرکت‌ها اگر شما بر اساس بازدهی دارایی یا هر آیتیم دیگری هم که حساب کنید، می‌بینید شاید کارایی خیلی زیادی نداشته باشند اما این سرمایه، این فولاد، این پتروشیمی، این سیمان شکل گرفت و یک جایی بود که شرکت‌های توسعه‌ای آن بالا سر می‌ایستاد و می‌گفت که ببین من می‌دانم که این قسمت زنجیره ارزش خالی است، پس می‌روم سرمایه‌گذاری می‌کنم ولو اینکه بازدهی نداشته باشد. اما با همان مکانیزمی که آقای سرزعی یا آقای زمانیان توضیح دادند که آن گوشتش را واگذار می‌کنیم، استخوانش را نگه می‌داریم، بعضی وقت‌ها ما آمدیم در این زنجیره ارزش، بدون توجه به کلیات زنجیره یک تکه‌هایی از آن را برداشتیم که حاشیه سودش بالاتر از بقیه بخش‌ها بوده است. پس اینها را که کندیم، آن زنجیره ارزش هم فرو ریخت و الآن دیگر کسی برای این کار سرمایه‌گذاری نمی‌کند. یعنی حتی اگر فرض شود تحریم هم دیگر وجود نداشته باشد، عدم اطمینان‌های دیگری هم نباشد، آیا کسی دیگر اینجا سرمایه‌گذاری می‌کند؟ بنابراین، سؤال این است که آن بخشی از یک زنجیره ارزش را که ما برداشتیم و بخش خصوصی را آنجا مستقر کردیم، چه چیزی جایگزین آن شده است؟ آیا آن مالک خصوصی یک تک شرکت است که باید این زنجیره را مدیریت کند یا خیر به صورت یک هلدینگ خصوصی است؟ اگر این هلدینگ را داریم که خوب مشکلی نیست، اما اگر این چنین نیست باید موقع خصوصی‌سازی یک تأملی کنیم.

وقتی در فرآیند خصوصی‌سازی از یک زنجیره ارزش بخش‌های سودآور آن به یک تک شرکت خصوصی واگذار می‌شوند و بقیه بخش‌ها باقی می‌مانند، کل زنجیره ارزش فرو می‌ریزد.

یک نکته دیگر هم به عنوان آخرین نکته در مورد انگیزه‌ها می‌خواهم عرض کنم که در یک مقاله‌ای راجع به مقایسه مالکیت اشتراکی با مالکیت خصوصی نوشته شده بود و آقای سرزعی هم توضیح دادند. ببینید در این مقاله گفته شد در بخش دولتی انگیزه‌ها کم می‌شود، بنابراین بهتر است که ما از بخش خصوصی استفاده کنیم اما می‌گویید یک استثنای خیلی بزرگ وجود دارد که ما می‌گوییم که مالکیت را از اشتراک در



بیاورید و به بخش خصوصی بدهید، این در حالی است که در این بین چیزی به نام شرکت سهامی وجود دارد که ما آنجا دقیقاً برعکس این عمل می‌کنیم. در شرکت سهامی ما چه کار می‌کنیم؟ می‌ایم می‌گوییم این پول من است، من آن را در اختیار یک شخص ثالث می‌گذارم، خودم از بیرون به آن نگاه می‌کنم، شما هم پولت را بیاور ولی ما حق دست زدن به این پول را نداریم. در واقع ما مالکیت اشتراکی شکل می‌دهیم و بعد بر اساس آن، سرمایه‌گذاری جدید و بنگاه و فعالیت اقتصادی شکل می‌گیرد. در واقع در آن مقاله گفته شد که اتفاقاً اینجا یک چیزی هست که مالکیت آن اشتراکی است و موتور رشد سرمایه‌داری بوده است. حالا سؤال این است که ما مدیر آن را انتخاب می‌کنیم ولی من چه قدرت نظارتی بر آن مدیر دارم؟ آیا بازار سرمایه ما با بازار سرمایه آنها یکی است؟ آیا یک ساختار نهادی وجود دارد که به من قدرت کنترل را می‌دهد؟ آیا آن خورده مالکی که در آمریکا می‌بینیم در آلمان هم جواب داده است؟ نه نداده است. آیا آن خرده مالکی که در انگلستان می‌بینیم در ژاپن هم بوده است؟ نه نبوده است. در ایران آیا ما سهام عدالت درست می‌کنیم، آیا این منجر به ارتقای کارایی می‌شود یا باعث تخریب صد درصدی شرکت‌های می‌شود؟ اینها سؤالاتی است که به نظر من می‌توانیم راجع به آن بحث کنیم.

من یک نکته دیگری هم باز در صحبت آقای مگینسون دیدم که ایشان می‌گویند که خصوصی‌سازی در چین در یک شرایط خاصی اتفاق افتاد که یکی از آن شرایط نداشتن قانون ضد انحصار است. یعنی در واقع من برداشتم این هست که ایشان از چین انتقاد می‌کند که وقتی این شکل بر اساس سرمایه‌داری دولتی جلو می‌رود، به نوعی می‌شود گفت که کارایی آن در مقایسه با اقتصاد آزاد، کمتر است. حالا تعجب من هم این است که ایشان خودش الآن در چین مشاوره هم می‌دهد ولی اینکه مثلاً یک درصدی از سهام را در شرکت واگذار می‌کند ولی کنترل کماکان دست دولت است، یعنی اینکه باز اینجا سیستم هنوز انحصار دولتی هست فقط استفاده‌ای که کردند این هست که بخشی از سهام دولت را با مکانیزم بازار به یک عده‌ای سهامدار واگذار کردند. اینها نکاتی هست که باعث شود بین خودمان بحث کنیم که آیا چین واقعاً یک الگوی کاملی هست یا نه، در واقع چین الگوی دولتی پیشرفته‌ای هست که یک قدم از دولت سوسیالیستی سابق برتری دارد ولی هنوز به آن کارایی بالا در نظام بازار نرسیده است.

آقای حکیمی

بالاخره خصوصی‌سازی در ایران طی سه یا چهار برنامه انجام شد و ما از برنامه سوم به بعد ادعا می‌کنیم که در حال انجام خصوصی‌سازی هستیم. در چین هم خصوصی‌سازی شده است. خوب حالا سؤال این است که چرا در چین با خصوصی‌سازی کارایی بالا می‌رود اما در ایران این اتفاق نمی‌افتد؟ این سؤال را می‌توان به دو صورت پاسخ داد، اینکه ما در فرایند خصوصی‌سازی و شیوه واگذاری مشکل داریم یا بستر جامعه ما شرایط خصوصی‌سازی را ندارد و ما کارایی را حتی در بخش خصوصی هم نمی‌توانیم بالا ببریم.



برای مثال، مخابرات را دست هر کسی بدهیم، کارایی آن همین است. بالاخره این همایش به خاطر این است که آسیب‌شناسی بکند به اینها جواب بدهد. اینکه خصوصی سازی کارایی را بالا می‌برد همه ما قبول داریم، دوستان هم اشاره داشتند. به نظرم شاید اینجا می‌شد از آقای مگینسون سؤال کرد عواملی که در یک کشور خصوصی سازی موفق می‌شود و در یک کشوری مثل ما آنچنان که باید و شاید موفق نمی‌شود، چیست؟