

## بررسی مفاهیم و نظریه های خصوصی سازی و موفقیت های جهانی

دکتر مهدی مهدی زاده رستم<sup>۱</sup>، حسن دهقان<sup>۲</sup>، محمدجواد محبوبی فرد<sup>۳</sup>، نعیم وقار<sup>۴</sup>، محمد فیلوندی<sup>۵</sup>، محمودبورنگی<sup>۶</sup>

اگرچه مدیریت دولتی، واحد لارستان، دانشگاه آزاد اسلامی، لارستان، ایران. (نویسنده مسئول)

اگرچه مدیریت دولتی واحد لارستان، دانشگاه آزاد اسلامی، لارستان، ایران

اگرچه مدیریت دولتی، واحد لارستان، دانشگاه آزاد اسلامی، لارستان، ایران

اگرچه مدیریت دولتی، واحد لارستان، دانشگاه آزاد اسلامی، لارستان، ایران

اگرچه مدیریت دولتی، واحد لارستان، دانشگاه آزاد اسلامی، لارستان، ایران

اگرچه مدیریت دولتی، واحد لارستان، دانشگاه آزاد اسلامی، لارستان، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۰۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۰۸

### Exploring the concepts and theories of privatization and global success

Dr. Mehdi Mehdizadeh Rostam<sup>1</sup>, Hassan Dehghan<sup>2</sup>, Mohammad Javad Mahboobi Fard<sup>3</sup>,  
Naeem veghar<sup>4</sup>, Mohammad Filvandi<sup>5</sup>, Mahmoud Borangi<sup>6</sup>

Department of Public Administration, Larestan Branch, Islamic Azad University, Larestan, Iran. (Author)

Department of Public Management, Larestan Branch, Islamic Azad University, Larestan, Iran

Department of Public Administration, Larestan Branch, Islamic Azad University, Larestan, Iran

Department of Public Administration, Larestan Branch, Islamic Azad University, Larestan, Iran

Department of Public Administration, Larestan Branch, Islamic Azad University, Larestan, Iran

Department of Public Administration, Larestan Branch, Islamic Azad University, Larestan, Iran

Received: (24/09/2021) Accepted: (29/10/2021)

## چکیده

## Abstract:

Privatization in particular is an emerging phenomenon of the last two decades of the twentieth century that countries under the capitalist system and market economy through the international organizations, including the International Monetary Fund and the World Bank with the aim of economic growth and development to third world countries, including Iran. They made any loans from these centers conditional on privatization. Although privatization has had positive effects for market economy countries and the capitalist system, it has had detrimental effects for third world countries, including Iran, both before and after the revolution, indicating heterogeneity and incompatibility between privatization. As a tool for economic growth and development with other socio-cultural and human structures, etc. In principle 44 of the constitution, the economic infrastructure of the country has been laid. By thinking and reflecting on the implementation of Article 44 of the Constitution, it can be inferred that its correct and complete implementation means the construction of a highway for economic growth and development of the country, which naturally requires the growth and development of other socio-cultural, political, administrative-managerial and organizational structures. The social system is healthy. In this article, we discuss the concept of privatization and its benefits, as well as privatization in Iran

## Keywords

Privatization methods, effects of privatization, global successes

خصوصی سازی به طور خاص پدیده نوظهور دو دهه آخر قرن بیستم است که کشورهای تابع نظام سرمایه داری و اقتصاد بازار از طریق سازمانهای جهانی از جمله صندوق بین المللی پول و بانک جهانی با هدف رشد و توسعه اقتصادی به کشورهای جهان سوم از جمله کشور ایران تجویز و دریافت هر گونه وام را از این مراکز مشروط به اجرای خصوصی سازی کردند. اگرچه خصوصی سازی برای کشورهای تابع اقتصاد بازار و نظام سرمایه داری آثار مثبت به دنبال داشته است، ولی برای کشورهای جهان سوم از جمله ایران چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب آثار زیانباری به دنبال داشته است، که مبین ناهمگونی و ناسازگاری بین خصوصی سازی به عنوان ابزار رشد و توسعه اقتصادی با سایر ساختارهای اجتماعی-فرهنگی و انسانی و... است دراصل ۴۴ قانون اساسی، زیربنای اقتصادی کشور پی ریزی شده است. با تفکر و تأمل در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی می توان استنباط کرد که اجرای صحیح و کامل آن به معنای احداث بزرگراه رشد و توسعه اقتصادی کشور است که به طبع مستلزم رشد و توسعه سایر ساختارهای اجتماعی-فرهنگی و سیاسی، اداری-مدیریتی و سازمانی یک سیستم اجتماعی سالم است. در این مقاله به مفهوم خصوصی سازی و مزایای و همچنین خصوصی سازی در ایران پرداخته ایم

## واژه‌های کلیدی:

روش های خصوصی سازی، آثار خصوصی سازی، موفقیت های جهانی

## مقدمه

گرایش کشورهای جهان سوم به خصوصی سازی قبل از آنکه زاینده نیاز واقعی پدیدار شده از متن اقتصادی شان باشد، از فشارهای محیطی و تمایل به همگامی با اقتصاد جهانی منتج شده است. این کشورها از خصوصی سازی، انتظاراتی از قبیل تغییر مدیریت دولتی به مدیریت خصوصی که تصمیمهایش بر اساس نفع شخصی است، جایگزینی اهداف اداری مبتنی بر مسائل سیاسی به اهداف تجاری و انگیزه سودآوری، تخصیص منابع مالی به سرمایه گذاری بر مبنای کارایی آنها، کاهش فرصت‌های بهره برداری از امتیازات توسط اشخاص ذی نفع، کاهش فساد در اداره شرکتها، گسترش امکانات برای تسریع رشد و توسعه اقتصادی داشتند. خصوصی سازی در ایران در سالهای ۱۳۴۱-۱۳۴۲ به عنوان یکی از اصول انقلاب سفید معرفی شد و روند جدید خصوصی سازی در ایران از سال ۱۳۶۸ به بعد و در چارچوب سیاستهای اقتصادی دولت و برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران آغاز شد و بر اساس مصوبه دولت وقت به منظور دستیابی به اهداف ارتقای کارایی فعالیتهای، کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیرضروری، ایجاد تعادل اقتصادی، استفاده بهینه از امکانات کشور انجام پذیرفت. خصوصی سازی در ایران، دارای نتایج و پیامدهای اجتماعی و اقتصادی زیادی بوده است. پس از جنگ جهانی اول و به ویژه پس از بحران بزرگ ۱۹۳۳-۱۹۲۹ میلادی تأثیرگذاری سیاست های مورد نظر مکتب کلاسیک مورد تردید قرار گرفت و لزوم دخالت گسترده تر دولت در امور اقتصادی بیش از گذشته احساس شد. بر اساس تئوری های جدید توسعه اقتصادی لازم بود که دولت های کشورهای در حال توسعه در امور اقتصادی دخالتی جدی کرده و وظایف سنگین تری را بر عهده گیرند. نتیجه آن شد که در کشورهای در حال توسعه، بسیاری از امور به عهده دولت گذارده شد و طی دهه های ۶۰ تا ۷۰ میلادی بخش دولتی در این کشورها توسعه بسیاری یافت. یکی از ابزارهای مهم دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی این کشورها ایجاد بنگاه های اقتصادی تحت مالکیت دولت بود. بدین دلیل در بسیاری از این کشورها، بنگاه های متعدد با اهداف و وظایف مختلف به وجود آمدند و با سرعت بسیار رشد یافتند لکن مشکلات متعددی نظیر عدم کارایی اقتصادی، تخصیص نامطلوب منابع، زیاندهی فراوان این شرکت ها، فشار بر منابع مالی دولت (و در نتیجه افزایش کسری بودجه آن)، اعمال نظر گروه های سیاسی در اداره شرکت ها و ... موجب گردید که این گونه شرکت ها در حصول اهداف مورد نظر ناموفق عمل کرده و در نتیجه عدم کارایی در فعالیت های اقتصادی جامعه گسترش یابد. با آشکار شدن مشکلات ناشی از فعالیت شرکت های دولتی، واگذاری این شرکت ها به بخش خصوصی و کناره گیری دولت از فعالیت های اقتصادی به عنوان یکی از راه حل های مواجهه با این بحران مطرح گردید. در واقع خصوصی سازی بنگاه های دولتی در دهه ۱۹۸۰ آنتی تز وقایع و روندهایی است که در فعالیت های اقتصادی کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رخ داد. پیشگام اجرای سیاست خصوصی سازی بنگاه های دولتی در میان کشورهای توسعه یافته انگلستان بود و پس از آن نیز کشورهای فرانسه، ایتالیا و آلمان بیش ترین تلاش را در این زمینه انجام داده اند. در میان کشورهای در حال توسعه نیز برزیل، شیلی و مکزیک در آمریکای لاتین، ترکیه، پاکستان، هندوستان، سریلانکا، تایلند، سنگاپور در آسیا و تانزانیا، مصر، الجزایر، غنا، مراکش و ساحل عاج در آفریقا از جمله کشورهای پیشگام در اجرای سیاست خصوصی سازی بوده اند. در ایران پس از انقلاب مباحث مربوط به خصوصی سازی از ۱۳۷۰ به طور حدی مطرح شد که تاکنون با فراز و نشیب های بسیار ادامه دارد. در این گزارش به طور مختصر اهداف، روش های واگذاری، نحوه استفاده از درآمد حاصله و چگونگی اجرا و نظارت بر این موضوع مورد بررسی قرار گرفته است. در پایان گزارش رویکردهای ممکن در تدوین قانون خصوصی سازی (ارائه شده توسط بانک جهانی) ذکر گردیده است.

## تعاریف، مفاهیم و اهداف خصوصی سازی

خصوصی سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و بازار و البته به نفع بازار است. این حرکت اساساً با هدف افزایش کارایی فعالیت اقتصادی صورت می گیرد چرا که به لحاظ تئوریک، خصوصی سازی متکی بر این اندیشه است که در محیط بازار و زمانی که شرایط رقابت برقرار است بخش خصوصی به گونه ای عمل می کند که بیش ترین کارایی اقتصادی حاصل می شود. این حرکت از طریق انجام اقداماتی چون تقویت چارچوب نهادی برای اقتصاد بازار (حقوق مالکیت، ساختار سهام شرکت ها، ابزارهای حقوقی، نهادهای مالی و ...)، آزادسازی و مقررات زدایی اقتصادی، توسعه بخش خصوصی و ... انجام می شود. البته خصوصی سازی دارای تعاریف متعددی است که هر یک بخشی از مفهوم ارائه شده بالا را در بر می گیرند. رایج ترین تعریف خصوصی سازی به تغییر در مالکیت یک بنگاه دولتی به بخش خصوصی اشاره می کند. در تعریفی دیگر خصوصی سازی شامل آزاد سازی یا مقررات زدایی و ورود به فعالیت هایی است که قبلاً در انحصار بنگاه های دولتی بوده و ورود بخش خصوصی به آن توسط قوانین و مقررات مختلف محدود شده است. اما در مجموع می توان خصوصی سازی یک بنگاه دولتی را این گونه تعریف کرد:

خصوصی سازی بنگاه دولتی یعنی، تغییر فضای حاکم بر فعالیت بنگاه به نحوی که در عین حفظ ساختار اصلی فعالیت بنگاه، شرایط بازار بر نحوه عملکرد به گونه ای مؤثر واقع شود که انگیزه ها و مکانیسم های بخش خصوصی ملاک اصلی در تصمیم گیری های اقتصادی بنگاه باشد.

دولت ها در هر دو گروه کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه (به طور اعم) در چارچوب تعاریف و مفاهیم فوق، اهداف ذیل را در امر واگذاری فعالیت های اقتصادیشان به بخش خصوصی دنبال می کنند:

الف) رها کردن بودجه دولت از فشار مالی شرکت های دولتی مانند الزامات کمک هزینه و الزامات پرداخت بدهی.

ب) افزایش کارایی شرکت های تحت مالکیت دولت.

ج) گسترش مالکیت در بخش خصوصی و مشارکت مردم در فعالیت های اقتصادی

د) توسعه بازارهای سرمایه در اقتصاد و هدایت پس اندازهای مردم به سوی فعالیت های تولیدی.

ه) کاهش درجه فعالیت انحصاری در اقتصاد و ایجاد رقابت بیش تر.

واژه خصوصی کردن و خصوصی گرایی برای اولین بار در زبان انگلیسی در سال ۱۹۸۳ در فرهنگ لغت دانشگاهی جدید وبستر چاپ و رسماً تصویب شد. از واژه خصوصی کردن، معانی متفاوتی به ذهن خطور می کند. یکی از طرق تبیین معنی این واژه، ارتباط دادن آن با فعالیتها و اقدامات دولت در جهت تامین کالاها و خدمات است. اما کاربرد واژه خصوصی سازی برای فروش داراییهای بخش عمومی، پدیده بارز دهه ۱۹۸۰ است، ولی حوزه های مختلف فعالیت را برای آن تشریح کرده اند. از این رو مفهوم خصوصی سازی گسترش یافته است و چهار رویکرد نسبت به خصوصی سازی وجود دارد:

الف- خصوصی سازی سنتی که عایدات دولت را از محل فروش داراییهای دولتی یا برای تعادل پرداخت از طریق جریان ورود سرمایه گذاری خارجی تحت فشار قرار می دهد.

ب- تغییرات ناگهانی و برخوردهای اجتماعی ناشی از برنامه اصلاحات اقتصادی را به حداقل می رساند و خصوصی سازی با سرعت زیاد، سلب مالکیت را از دولت دنبال می کند.

ج- تغییر شکل مالکیت جمعی، که سعی می کند به سرعت مالکیت هزاران مؤسسه دولتی را در مقیاس بزرگ و متوسط به مالکان خصوصی واگذار کند و انتقال دهد.

د- خصوصی سازی داخلی که کنترل موسسات دولتی را به گروههای داخلی مانند مدیریت و کارگران واگذار می کند. خصوصی سازی، هرگز موضوع ساده انتقال داراییهای دولتی به بخش خصوصی نیست، بدین علت که سیاستهای برگزیده نمی توانند تابع بازار باشند، ولی آزادی ورود و خروج از بازار را فراهم می کنند. بنابراین دولتها برای خصوصی سازی مشوقهایی به کار برده اند و محدودیتهایی هم وضع کرده اند تا از عهده ضرورتهای سیاسی برآیند. از این رو می توان خصوصی سازی را به صورتهای زیر تعریف کرد:

الف- خصوصی سازی به صورت چرخش مدیریتها از سیستم دولتی به خصوصی در بخشهای عمده ای از صنایع تعریف می شود.

ب- خصوصی سازی شرکتهای دولتی، یعنی تغییر فضای حاکم بر فعالیت شرکت با حفظ بافت اصلی فعالیت، به گونه ای که فضای مذکور تغییر یابد و شرایط بازار بر نحوه کارکرد شرکت تاثیر گذارد تا انگیزه ها و مکانیسم های بخش خصوصی ملاک تصمیم گیری قرار گیرند.

ج- خصوصی سازی روندی است که در آن دولت امکان انتقال وظایف و تسهیلات خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی و در صورت تشخیص و اقتضا نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می کند.

با نگرستن به مفهوم خصوصی سازی در کل، متوجه می شویم که دو اصل در آن مستتر است: اول تغییر مالکیت و دوم به کارگیری نیروهای بازار. بنابراین زیربنای اندیشه خصوصی سازی، ذهنیت متفاوت پیرامون نحوه تخصیص منابع در جامعه است. پس این سوال مطرح است که چه کسی پیرامون اولویت تخصیص منابع در جامعه تصمیم می گیرد و چه کسی تعیین می کند که منابع به سمت فعلیتی خاص سوق داده شود و از فعالیت دیگر دور شود. ذهنیت حاکم در دهه ۱۹۶۰-۱۹۷۰ در کشورهای جهان سوم این بود که به علت نارساییهای بازار، حضور مسلط دولت در صحنه تولید امری لازم و ضروری است. نمود چنین طرز تفکری، تشکیل تعداد زیادی شرکت دولتی و حرکت سهم عمده ای از منابع جامعه به سمت چنین شرکتهایی بود. بدین ترتیب عنان تخصیص منابع به دست تکنوکراتها و بوروکراتها افتاد که از مجاری برنامه و نه منطق بازار، حرکت منابع جامعه را تعیین می کردند. خصوصی سازی در کنه خود چرخشی در این ذهنیت است و در واقع از سپردن تعیین اولویتهای به دست مکانیزم بازار صحبت می کند و بازارگرا کردن جامع ترین

تعریفی است که می توان از خصوصی سازی بیان کرد. بنابراین کارآفرینان بخش خصوصی، سرمایه گذارها و سرمایه دارها به جای تکنوکرات ها و بوروکرات ها اولویتها را تعیین می کنند و منابع بر اساس علائم و منطق بازار از یک فعالیت به فعالیت دیگر هدایت می کنند.

### اطلاعات و خصوصی سازی در عمل

در تئوری، خصوصی سازی یک فرآیند نسبتاً ساده است که در آن سرمایه گذاران پتانسیل سودآوری هر بنگاه را ارزیابی می کنند و بنگاههایی را برای خرید سهام انت خاب می کنند و سپس این بنگاهها را طوری اداره میکنند که بازدهی آنها حداکثر شود. با این حال در عمل این مدل به دلیل محدودیتهایی که هنگام انتقال از کمونیسیم به یک اقتصاد بازار بوجود می آید در تنگنا قرار می گیرد. عموماً، شهروندان کشورهای کمونیستی سابق احتمالاً کمتر با اقتصاد بازار آشنا هستند تا با همتهای سرمایه دار خود و بعضی از مفسرین پیشنهاد کرده اند که این نا آشنایی می تواند برای آنها منجر به اخذ تصمیمات بد سرمایه گذاری شود. (براد، ۱۹۹۲) این استنباط مبنایی دارد. مثلاً، سرتیتر یک روزنامه کشور مولداوی در سال ۱۹۹۸ شگفت آور بود که بخش خصوصی اگرچه دیگر توسط دولت حمایت نمی شود به فعالیت خود ادامه خواهد داد. (برد، ۱۹۹۸) ونیز برآورد میشود که یک ششم جمعیت آلبانی ممکن است بدلیل سرمایه گذاری در هرم برنامه ها ورشکست شوند. (پرسیوال، ۱۹۹۷) چنین مثال هایی نشان می دهند که آموزش اقتصادی می تواند در موفقیت خصوصی سازی مهم باشد.

در مجموع، شهروندان کشورهای کمونیستی سابق برای ارزیابی ارزش خالص بنگاههای دولتی که در حال واگذاری سهام می باشند با مشکلات ویژه ای مواجه اند. ترازنامه های چنین شرکتهایی همانند شکل غربی آن اغلب به طور عمدی برای حمایت از عملکرد ضعیف دسته کارمندان طبقه بالا که در دوره کمونیستی به عنوان مدیر منصوب شده بودند اما آرزو می کردند مقامهایشان را بعد از خصوصی سازی حفظ شود نگهداشته نمی شدند. (برد، ۱۹۹۶، تیرول ۱۹۹۴) از این گذشته تقسیم دارایی ها بین چنین شرکت هایی به طور شفاف مشخص نمی شود به طوریکه یک سرمایه دار بالقوه در طول دوره انتقال نمی تواند مطمئن باشد که داراییها از یک شرکت سر بر خواهند آورد یا اینکه در دست دولت باقی خواهند ماند. (بولتن و رونالد، ۱۹۹۲) در مجموع، این انتقال به یک اقتصاد بازار تقریباً به طور قطع یک مجدد عظیم منابع را در بین بخشهای اقتصاد سبب خواهد شد که برآورد عملکرد آینده یک شرکت را برای شهروندان مشکل می کند حتی اگر ترازنامه های دوره کمونیستی در دسترس بودند.

یکی از مسائل نهایی مربوط به تبعیض اطلاعاتی بین شهروندان عادی و برگزیدگان در دوره کمونیستی مربوط می شود. اطلاعات یکی کالای شدید محتاطانه در نظام های کمونیستی می باشد و مقام های دولتی معمولاً مقدار عظیمی از اطلاعاتی که شهروندان عادی از آنها ناآگاه هستند در اختیار دارند. (بلانچارد و لیارد، ۱۹۹۲). سپس در دوران بعد از کمونیست اطلاعات یک شهروند در مورد بنگاههای در دست دولت ابتدائاً تابعی است از ارتباطات با دولتی که اکنون بد نام شده است. این مطلب این را می رساند که گروه شهروندانی که به بهترین صورت قادر به ارزیابی پتانسیل دولت می باشند تشکیل شده از آن اشخاصی که در جامعه کمترین احتمال را برای کامیابی دارند.

هنوز توافقی وسیعی وجود دارد در مورد اینکه سهام در بنگاههای تحت مالکیت دولت بایستی به مردم که سعی شان به ایجاد آن بنگاهها شده است داده شود. این برنامه های بزرگ خصوصی به عنوان مساوات طلبانه ترین خصوصی سازی تلقی می شوند زیرا هر شهروندی از آنها سود می برد (گریم و دوک، ۱۹۹۳). همچنین دادن مبلغی از مبالغ سرمایه گذاری شده به هر شهروند در هنگام خصوصی سازی حمایت مردم را برای برنامه ها افزایش می دهد و توانایی دولت برای خلف وعده کردن در مورد برنامه های خصوصی سازیش کاهش می دهد.

آیا هنگامیکه یک شهروند عادی قادر به ارزیابی عملکرد مالی شرکتهای دولتی در آینده نیستند توزیع بهینه اجتماعی در مورد سهام مالکیت وجود دارد. کارمندان کمونیست قادر به برآورد چنین ارزیابی هایی هستند. شاید تعجب آور باشد که تحت بعضی شرایط پاسخ این سوال می تواند مثبت باشد به طور مثال فرض کنید که سهام یک بنگاه دولتی با سه شرط بین شهروندان در حال واگذاری است:

۱- باید به هر شهروند سهمی داده شود.

۲- سود مورد انتظار هر شهروند باید برابر باشد.

1 - Blanchard and Layard

2 - Grime and Duke

۳- ریسکی (واریانس) که هر شهروند با آن مواجه است باید بین شهروندان برابر باشد و تا حد ممکن کوچک باشد، با توجه به سایر شرایط دیگر.

تنها یک مجموع از سهام اینها را داراست: تقسیمی که در آن هر شهروند درصد مساوی از هر بنگاه را بدست می آورد. از این گذشته چنین تقسیمی می تواند به انجام برسد حتی اگر آنهایی که متصدی خصوصی سازی هستند نتوانند کارایی مالی بنگاههای دولتی را ارزیابی کنند. که این در کشورهایی که قابلیت تصمیم گیری اقتصادی دولت سوال برانگیز است یک نکته مهم است که باید آن را در نظر داشت.

از خصوصی سازی در مقیاسهای بزرگ که در آن هر شهروند یک سهم مساوی در هر یک از بنگاههای دولتی بدست آورد هباشد مثالی وجود ندارد. با این حال تقسیم مساوی سهام یک حالت خاص است از برنامه های خصوصی سازی مبنی بر تضمین است که در بین سایر کشورها لهستان و چکسلواکی (که در ۱ ژانویه ۱۹۹۳ به جمهوری چک و اسلواکی تجزیه شد) به انجام رساندن. در این برنامه های بزرگ خصوصی سازی تمام شهروندان مقداری مساوی قدرت خرید بدست آورند که می توانستند با آن سهام بنگاههای دولتی را خریداری کنند، با این حال اینها و سایر برنامه های خصوصی سازی عظیم باید با مشکلات مشخصی روبرو باشد.

### مقایسه ویژگی های رفتاری بنگاه های دولتی و خصوصی

به طور کلی ویژگی های رفتاری بنگاه های فعال در بخش های دولتی و خصوصی را می توان در زمینه های زیر با یکدیگر مقایسه کرد:

#### جدول ۱- مقایسه ویژگی های رفتاری بنگاه های دولتی و خصوصی

ویژگی های رفتاری	بنگاه بخش خصوصی	بنگاه بخش دولتی
۱. رفتار مالی	دارای خودمختاری کامل	وابستگی کامل یا حداقل زیاد به بودجه دولت
۲. اهداف تجاری	روشن و مشخص	مبهم، متعدد و متضاد
۳. سودآوری	اصلی ترین هدف بنگاه	به دلیل وجود اهداف اجتماعی تأکید بر آن اندک و زیاندهی بنگاه توجیه می شود.
۴. استقلال عملیاتی	وجود استقلال عملیاتی کامل	تحت تأثیر عوامل برون زا به ویژه عوامل سیاسی در تصمیم گیری های عملیاتی
۵. ضوابط ارزیابی عملکرد	استفاده از معیارهایی مانند حجم تولید، میزان فروش، هزینه های تولید، قیمت تمام شده	تأکید بر عواملی مانند سطح اشتغال، تثبیت قیمت ها، میزان سرمایه گذاری و مدنظر قرار ندادن کارایی عمومی.
۶. رقابت پذیری	مواجه با رقابت شدید رقبای داخلی و خارجی	مصون از رقابت به دلیل وجود قوانین و مقررات حمایتی

### راههای خصوصی سازی

- \* سهام داری (مشارکت) استراتژیک
- \* فروش استراتژیک - بواسطه مذاکره یا مزایده
- \* عرضه عمومی - بورس اوراق بهادار
- \* مالکیت شراکتی کارکنان
- \* سازمان دهی و رهبری کنسرسیوم فروش سهام بوسیله مدیریت فعلی
- \* برون سپاری خدمات (به جز فعالیت های بنیادی)

### مزایای خصوصی سازی

- \* کاهش دیون انباشته
- \* انتقال ایده جدید مدیریت و فناوری به بخش اصلی (مادر)
- \* تخصص بهینه و اثربخش منابع
- \* عرضه خدمات بهتر
- \* سود بالاتر

## اهداف خصوصی سازی

پاره‌ای از اهداف خصوصی سازی عبارتند از:

۱. پویا شدن اقتصاد توسط نیروهای بازار
۲. افزایش کارایی و بازده تولید
۳. افزایش کیفیت و تنوع کالاها و خدمات
۴. توسعه بازار سرمایه
۵. گسترده شدن مالکیت سهام
۶. کاهش دخالت دولت در اقتصاد و بازرگانی
۷. ایجاد فضا و شرایط رقابت بیشتر در اقتصاد
۸. سهمیم کردن کارگران در کارخانه‌ها
۹. ایجاد امکانات و منافع برای مصرف‌کنندگان
۱۰. تغییرات بنیادین و اساسی در عملکرد صنایع دولتی
۱۱. گذر از اقتصاد دستوری و متمرکز به اقتصاد آزاد
۱۲. کاهش زیان‌های انباشته شده در برخی بنگاه‌های دولتی

## آثار خصوصی سازی

دولت یا بخش خصوصی، به تنهایی نمی‌تواند از کارایی لازم در اقتصاد برخوردار باشد. این دو بخش، لازم و ملزوم یکدیگرند، اما حیطة وظایف و دامنه عملکرد هر یک در اقتصاد، باید دقیقاً مشخص شود. بخش خصوصی، زمانی می‌تواند کارا باشد که بازار رقابتی و نهادهای لازم شکل گرفته باشد و بخش خصوصی نیز به مفهوم واقعی آن وجود داشته باشد. در اقتصاد، دولت باید تسهیل‌کننده و آماده‌کننده شرایط برای فعالیت بخش خصوصی باشد. به بیانی دیگر، دولت نباید بنگاهی تولیدی باشد بلکه رفته‌رفته نقش آن در کارهای تولیدی باید کاهش یابد. ترکیبی از دولت و بخش خصوصی در هر اقتصادی ضروری است. هر کشوری که می‌خواهد در مسیر توسعه اقتصادی گام بردارد، باید از نقش دولت کاسته و به نقش بخش خصوصی اضافه کند.

**کاهش اندازه و حوزه فعالیت بخش دولتی:** یکی از مهم‌ترین اهداف خصوصی سازی، کوچک کردن حجم فعالیت‌های دولت است. شرکت‌های دولتی را می‌توان بی‌واسطه و از راه فروش دارایی‌ها یا انتقال مالکیت، به بخش خصوصی وگذار کرد. در مواردی که دولت ناگزیر است کنترل، هدایت و عرضه کالاها و خدمات را برعهده بگیرد می‌توان این وظایف را به شیوه پیمانکاری به بخش خصوصی واگذار کرد.

**افزایش کارایی:** مکانیسم بازار، بازگشت سرمایه به سوی سرمایه‌گذاران و سهامداران را الزامی می‌کند. این مکانیسم، در بهبود و ارتقای کارکرد شرکت‌ها (کارایی) بسیار مؤثر است. نوع تصمیم‌گیری در بخش خصوصی، به مدیران اجازه می‌دهد تا برای جذب و به‌کارگیری نیروهای متخصص، پرداخت‌های مناسبی داشته باشند و پایبند مقررات خشک نباشند و در مجموع، شرایط را برای تخصیص و کاهش هزینه‌های تولید فراهم آورند.

**کاهش کسری بودجه و بدهی‌های ملی:** فروش مستقیم دارایی‌ها و شرکت‌های زیر پوشش دولت، درآمد نقدی را با توجه به میزان و روش فروش، افزایش می‌دهد و برخی مشکلات کوتاه‌مدت دولت را از بین می‌برد. کسری بودجه، زمانی کاهش می‌یابد. که یا از هزینه‌های بلندمدت کاسته شود و یا درآمدهای مستمر افزایش یابند.

**تعدیل یارانه‌ها و کاهش نابسامانی قیمت‌ها:** تصمیمات تولیدی، قیمت‌گذاری و سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دولتی، بی‌گمان متأثر از تصمیم‌گیری‌های سیاسی هستند. بر پایه همین جهت‌گیری‌های سیاسی، برخی شرکت‌ها ناگزیرند کالاها و خدمات تولیدی خود را با قیمت پایین و ارزان بفروشند و دولت باید با پرداخت یارانه، زبان آنها را جبران کند. همچنین، ممکن است یارانه‌هایی پنهان مانند معافیت‌های گمرکی یا مالیاتی خاص و یا تهیه مواد اولیه و ارزان، به برخی شرکت‌های دولتی اعطا شود که باعث نابسامانی قیمت‌ها و تخصیص نامطلوب و اتلاف انرژی می‌شود. خصوصی سازی اگر با دقت، آگاهی و برنامه‌ریزی صورت گیرد، از نابسامانی‌های فوق جلوگیری می‌کند.

**افزایش رقابت:** مهم‌ترین امتیاز و شاخص برتر نظام بازار است و هر عاملی که باعث کمرنگ شدن رقابت شود، از کارایی بازار می‌کاهد. البته در مورد خصوصی سازی و پیامدهای رقابت در بازار، باید در نظر داشت که آثار رقابت در کوتاه‌مدت ظاهر نمی‌شوند.

بلکه اثرات رقابت در چرخه تولید، به آرامی شکل می‌گیرند تا پس از دوره‌ای مشخص باعث تخصیص بهینه منابع شده و کارایی اقتصادی را افزایش دهد.

**ایجاد دلبستگی در کارکنان شرکت‌ها:** سهام کردن کارگران، کارمندان و مدیران شرکت‌ها در سهام کارخانه‌ها، یکی از مهم‌ترین ابزار تقویت روحیه و میل به تولید بیشتر با کیفیت بالاست. در این صورت، سرمایه در میان اقشار زیادی توزیع می‌شود و نه تنها انگیزه‌ای مثبت در کارگران به وجود می‌آید بلکه احساس مسئولیت بیشتری در نگهداری اموال و دارایی‌های شرکت به وجود خواهد آمد.

### شرایط (لازم) برای خصوصی سازی اثربخش

\* اقتصاد آزاد

\* وجود یک تعهد نظام‌مند (در جهت عملیاتی شدن قوانین وضع شده) از سوی تمامی صاحبان سهام

### ساختار حقوقی و ایجاد کار و کسب خصوصی

یک برنامه موفق خصوصی سازی مالکیت را از دولت به بخش خصوصی به گونه ای انتقال می دهد که نظارت مدیریت مناسب در بنگاههای خصوصی شده تضمین شود. با این وجود، این بنگاهها معمولاً به گونه ای انحصاری عمل خواهند کنند مگر اینکه از جانب سایر بنگاههای بخش خصوصی با رقابت مواجه شوند. اما، مادامیکه محدودیتهای دوره کمونیستی وجود داشته باشد چنین رقابتی نمی تواند ایجاد شود. این محدودیتهای از تحریم مالکیت خصوصی زمین تا فشار زیاد بر بانکهای بخش خصوصی و نظام های مالیاتی خشن را در بر می گیرد. حتی کنترلهای قیمتی، که بطور معمول با ایجاد کار و کسب خصوصی مرتبط نیستند اما نقشی مهم در پیشبرد رقابت دارند.

**قیمت گذاری بنگاه های مشمول خصوصی سازی:** ارزیابی و قیمت گذاری بنگاه های دولتی، پرداخت بیمه های بیکاری به کارکنانی که در اثر اجرای سیاست خصوصی سازی شغل خود را از دست می دهند، بازپرداخت یا انتقال بدهی بنگاه به دولت یا بخش خصوصی، هزینه های مشاوره ای و تأمین منابع مالی برای واگذاری ترجیحی شرکت ها به گروه های منتخب. ضعف بازارهای سرمایه و سهام: عدم وجود بازارهای سرمایه قوی و کارا موجب می شود که این بازارها قادر به تسهیل فرایند انتقال بنگاه های دولتی به بخش خصوصی نباشد. از طرفی عدم توانایی بانک های داخلی و بخش خصوصی در تأمین مالی هزینه های خرید بنگاه ها و عدم مشارکت سرمایه گذاران خارجی در بازار سرمایه از دیگر مشکلات تشدید کننده ضعف بازار سرمایه است.

### روش های خصوصی سازی

خصوصی سازی بنگاه های دولتی می تواند به شیوه ه و مکانیسم های متفاوتی صورت گیرد. هر یک از انواع روش ها در موارد خاص تجویز می شود و شرایط متفاوت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر یک کشور در تعیین روش خصوصی سازی بسیار مؤثر است. به طور کلی عمده ترین روش های خصوصی سازی بنگاه های دولتی را می توان به صورت زیر برشمرد:

- عرضه سهام بنگاه مشمول خصوصی سازی به عموم مردم،
- عرضه سهام بنگاه مشمول خصوصی سازی به گروه های خاص،
- فروش دارایی های بنگاه دولتی به افراد و بنگاه های بخش خصوصی،
- تفکیک واحدهای مشمول خصوصی سازی به واحدهای کوچک تر،
- جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری جدید مورد نیاز بنگاه دولتی،
- فروش بنگاه دولتی به مدیران و کارکنان بنگاه،
- عقد قراردادهای واگذاری مدیریت بنگاه یا اجاره دارایی های آن.

### تجارب خصوصی سازی در چند کشور جهان

در این بخش سعی شده است که به طور مختصر وضعیت و شرایط اقتصادی، شکل و نحوه واگذاری در زمان اولیه و شروع امر خصوصی سازی در چهار کشور انگلستان، فرانسه، شیلی و رومانی ارائه شود. بدین معنا که وضعیت و شرایط در زمان صفر مبنا قرار گرفته است. پس از بررسی وضعیت چهار کشور مذکور، در نهایت موفقیت های جهانی خصوصی سازی بر اساس گزارش Daily Policy Digest ارائه شده است.

الف) انگلستان

در سال ۱۹۷۶ حزب محافظه کار به رهبری مارگارت تاچر که رهبری و هدایت دولت را نیز در اختیار داشت اعلام کرد که باید از مالکیت دولتی احتراز شود و در عوض تلاش گردد تا پایه مالکیت در جامعه گسترش یابد و این ایده را مطرح نمود که مالکیت عمومی به معنای مالکیت مردم نیست.

اهداف خصوصی سازی در انگلستان را به طور کلی می توان به سه گروه تقسیم کرد: اهداف خزانه داری، اهداف کارایی و اهداف سیاسی، این اهداف به اشکال مشخص زیر در سخنرانی ها و اطلاعیه های دولت انگلستان ارائه گردیده است:

۱. بهبود کارایی
۲. کاهش وامگیری بخش دولتی
۳. کاهش دخالت دولت در تصمیم گیری های بنگاه های اقتصادی
۴. گسترش مالکیت سهام
۵. تشویق مالکیت کارکنان در سهام بنگاه های اقتصادی
۶. مقابله و جلوگیری از قدرت اتحادیه های کارگری.

نخستین خصوصی سازی ها از سازمان های محلی آغاز شد، به مستأجران خانه های دولتی اجازه داده شد تا خانه هایی را که در آن زندگی می کردند بخرند. دولت نیز محول کردن بخشی از خدمات محلی (مثل تمیز کردن خیابان ها و جمع آوری زباله) را به پیمانکاران خصوصی تشویق می کرد. قدم بعدی در خصوصی سازی فروش شرکت هایی بود که به تجدید ساختار کمی احتیاج داشتند و اعتباری هم نبودند. اما نقطه عطف روند خصوصی سازی در این کشور خصوصی سازی (British Telecommunications) بود که یکی از وقایع منحصر به فرد در تاریخ خصوصی سازی در جهان است. یک تأسیسات عام المنفعه که موقعیت انحصاری داشت کلاً به عموم مردم عرضه شد. هدف نیز بیش از ایجاد درآمد گسترش و تقویت مالکیت گسترده سهام بود.

از میان انبوه شرکت هایی که به بخش خصوصی واگذار شدند می توان از شرکت های رولزرویس، جگوار (ماشین سازی)، British Telecom (ارتباطات و مخابرات)، British Airways (حمل و نقل)، Brif-oil و British Petroleum (نفت) نام برد. اقدامات مقدماتی خصوصی سازی که در بنگاه های اقتصادی دولتی انگلستان و قبل از خصوصی سازی انجام شد بسیار شایان توجه است:

- مسأله مازاد نیروی کار و کاهش آن تا مقدار لازم و چگونگی برخورد با بیکاری کارگران به طور مرتب پیگیری می شد.
  - تعدادی از شرکت ها از لحاظ تجدید ساختار شدند.
  - بسیاری از فعالیت های غیر کلیدی که قابل مجزا شدن از فعالیت اصلی بنگاه بود مستقل شدند.
  - دولت سعی کرد که بنگاه های اقتصادی را به عنوان ابزار سیاست های اجتماعی خود به کار نبرد.
  - همزمان با اصلاحات عملیاتی، مالی، تشکیلاتی در بنگاه های اقتصادی، در سطح کلان نیز آزادسازی صورت گرفت. برای مثال قبل از فروش و عرضه سهام شرکت British Telecom ورود بخش خصوصی به بخش ارتباطات آزاد شد.
- از بارزترین وجوه فرایند خصوصی سازی در انگلستان به طور اجمالی می توان موارد ذیل را نام برد:
۱. اقدامات پیش از خصوصی سازی در سطح بنگاه های اقتصادی (سطح خرد) و اقدامات آزاد سازی (در سطح کلان) انجام گرفت.
  ۲. برای رفع نگرانی های مردم و گروه های ذی نفع، با ایراد سخنرانی ها و مصاحبه ها، انجام سمینارها و ارتباط مستقیم و دائم با سیاستمداران، ژورنالیست ها، بازرگانان و کارگران تلاش فراوان شد.
  ۳. برای اکثر فروش های مهم، تبلیغات و اطلاع رسانی به مردم از مهم ترین مسائل بود برای این منظور از پوستر، اعلان های بزرگ شهری، مطبوعات و رسانه ها استفاده شد.
  ۴. رویه های فروش و تقاضا تسهیل شد. برای مثال مؤسسات زیادی از قبیل بانک ها و شرکت های ساختمانی تقاضاهای خرید سهام را قبول می کردند و گاه حتی برای خرید سهام، وام خرید نیز اعطا می شد.
  ۵. از خدمات تخصصی و مشاوره ای بانک های سرمایه گذاری و غیره استفاده مؤثر می شد.
  ۶. از روش های مختلف بازاریابی برای جلب خریداران استفاده می شد برای نمونه اعطای امتیازات ترجیحی، تضمین سود، متشکل کردن گروه های ذی نفع، اعطای حق تقدم برای خرید سهام، قسط بندی پرداخت مبلغ سهام، اعطای وام، دادن سهام مجانی، تخفیف و غیره.



۷. سهام مخصوص (طلایی) برای تضمین منافع ملی به وجود آمد. این سهام که یکی از ابتکارات فرایند خصوصی سازی در انگلستان بود به صورت یکی از مفاد اساسنامه شرکت خصوصی شده تجلی پیدا کرد. برای مثال، این سهام برای جلوگیری از فروش دارایی ها، انحلال شرکت، جلوگیری از تصاحب آن توسط شرکت های دیگ، جلوگیری از تغییرات اساسنامه ای مخالف با اهداف دولت به کار گرفته شد. البته این سهام برای مدت زمان محدودی که قابل تمدید هم هست اعتبار داشت و پس از آن از اعتبار می افتاد.

۸. واحدهای دولتی که جنبه انحصاری داشتند مثل بخش ارتباطات و مخابرات پس از خصوصی شدن هم کنترل می شدند تا اهداف سوداگرانه شرکت و منافع مصرف کننده هر دو تأمین شود.

۹. نحوه توزیع و سهمیه بندی سهام یکی از وجود بارز و منحصر به فرد تجربه خصوصی سازی انگلستان بود. بدین صورت که به طور معمول در هر فروش بخشی برای مردم و بخشی برای شرکت های سرمایه گذاران از قبل کنار گذاشته می شد. چون قبل از فروش سهام به مردم، سفارش دریافت می شد. اگر تعداد سفارش از تعداد کل سهام عرضه شده بیش تر بود سهام به گونه ای سهمیه بندی می شد که تا حد ممکن تمام متقاضیان را شامل شود.

یک محدودیت کلی بر تعداد کل سهامی که هر نفر می توانست بخرد وجود داشت که معمولاً برای هر نفر ۱۵ درصد سهام یک شرکت بود. خریداران خارجی هم بسته به نوع شرکت حداکثر بین ۱۵ تا ۲۵ درصد از سهام یک شرکت را می توانستند بخرند.

۱۰. دولت را امر فروش سهام به تداوم مالکیت افراد نیز توجه ویژه داشت به طوری که در فروش بعضی از شرکت های بزرگ اگر افراد برای مدت زمان معینی سهام خود را نمی فروختند سهام جایزه وفاداری اهدا می کرد. فلسفه این کار هم این بود که وقتی سهامداران جدید سهام خود را برای مدت معقولی نگه دارند به تدریج و در طول این مدت یک نگرش تجاری و اقتصادی در اذهان آن ها شکل می گیرد و نسبت به عملکرد مؤسسه توجه واقعی از خود نشان می دهند. به همین منظور در زمان انتشار عمومی سهام، درصدی از سهام را برای اعطای سهام وفاداری، برای خود حفظ می کرد.

اگر چه تجربه خصوصی سازی انگلستان در بسیاری از جهات موفق بوده اما طبعاً کاستی هایی نیز وجود داشته است. این کاستی ها عبارتند از:

۱. واحدهایی که به طور نسبی صنایع رقابت پذیر بودند از لحاظ خصوصی سازی موفق شدند و در مواردی که انحصارات طبیعی بود مثل مخابرات، آب و برق چون فضای رقابتی و یا کنترلی نتوانست کارکرد خصوصی را فراهم آورد نتیجه رضایت بخش نبود.

۲. فرایند خصوصی سازی بیش از حد گسترده و سریع بود و به خصوص در مواردی که انحصارات طبیعی بود هنوز کنترل ها مؤثر و تثبیت شده نبود.

۳. مالکیت گسترده سهام که از طریق اعطای اعتبارات به کارکنان و همچنین قیمت های پایین سهام عملی شد در حقیقت هزینه هایی را به مردم کشور تحمیل کرد.

۴. در بعضی از موارد قیمت سهام پایین ارزیابی شده بود.

## ب) فرانسه

در اوایل سال ۱۹۸۶ اعلام شد که دولت در نظر دارد سهام ۶۵ شرکت دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند. اهداف این خصوصی سازی عبارت بودند از:

۱. مالکیت گسترده سهام

۲. کاهش بار مالی دولت و ایجاد درآمد

۳. گسترش بازار سهام

۴. ارتقای موقعیت رقابتی صنایع و کارایی آن ها.

دولت شیراک لیست کاندیداهای خصوصی سازی را برای تصویب به پارلمان عرضه کرد در این مصوبه آمده بود که دولت در نظر دارد تا سال ۱۹۹۱، ۶۵ درصد از سهام خود را در بانک ها و سایر شرکت ها به بخش خصوصی واگذار کند. در ضمن در کنار این مسأله برنامه عمومی دولت برای برداشتن کنترل قیمت ها، ترغیب اشتغال در نزد جوانان و ساعات انعطاف پذیرتر کاری مطرح شده بود.

**بارزترین وجوه:** پس از تغییراتی، قانون تصویب شد و در آن تصریح شد، که ده درصد از سهام منتشره باید به کارکنان واحد مورد نظر عرضه شود در ضمن میزان مجاز سرمایه گذاری خارجی در بسیاری از واحدها نیز بین ۱۵ تا ۲۰ درصد تعیین شد. همچنین دولت باید به مدت حداکثر ۵ سال یک سهام خصوصی در واحد خصوصی شده نگه دارد که به موجب آن اختیارات ویژه ای را داراست.

دولت شیراک علاوه بر تأکید بر خصوصی سازی، سیاست های دیگری را نیز همزمان اجرا می کرد. این سیاست ها کاهش سوبسیدهای بخش دولتی را نشانه می رفت. برای نمونه دولت در سال ۱۹۸۶ اعلام کرد میزان کمک به بخش شرکت های دولتی ۱۷ درصد کاهش می یابد یا این که اعطای وام های بدون بهره را به صنایع دولتی منتفی کرد.

در ضمن تعداد بسیاری از مدیران شرکت های دولتی را در جهت بهبود مدیریت تغییر داد. یکی از وجوه منحصر به فرد خصوصی سازی در فرانسه اختصاص درصدی از سهام برای فروش خصوصی به گروهی از سرمایه گذران که به اصطلاح «هسته سخت» معروف بودند می باشد. به طور معمول بین ۱۵ تا ۱۸ درصد از سهام به این گروه (مثلاً یک شرکت سرمایه گذاری فرانسوی یا صندوق بازنشستگی و غیره) اختصاص می یافت. به طور ثابت و خودکار ده درصد از سهام برای کارکنان در نظر گرفته می شد. یک سهم ویژه برای دولت نگاه داشته می شد و الباقی سهام به عموم عرضه می شد با این محدودیت که سرمایه گذاران خارجی بسته به نوع شرکت حداکثر بین ۱۵ تا ۲۰ درصد از سهام را می توانند داشته باشند.

خصوصی سازی در این کشور حوزه های مختلفی از جمله بانکداری، بیمه، صنعت، خدمات و ارتباطات را شامل شد که از میان آن ها می توان از فروش سهام بانک های Societe General, Paribas، شرکت بیمه AGF، گروه نفتی Elf Aquitaine، شرکت مخابراتی CGCT و شرکت تبلیغاتی Havas نام برد.

### ج) شیلی

قبل از ۱۹۷۰ ۴۶ بنگاه اقتصادی در بخش عمومی وجود داشت. اما در زمان حکومت آئنده (۱۹۷۳ - ۱۹۷۰) این خش رشد چشمگیری کرد به طوری که در پایان سال ۱۹۷۳ اداره حدود ۶۰۰ بنگاه که تقریباً ۵۰ درصد از GDP را تشکیل می دادند در دست دولت بود. از این میان ۳۵۰ شرکت را دولت ملی اعلام کرد و مابقی طی این مدت ایجاد شدند. دولت نظامی که پس از کودتای ۱۹۷۳ به قدرت رسید یک برنامه اقتصادی (تثبیت اقتصادی و اصلاح ساختاری) را آغاز کرد. آزادسازی تجارت خارجی به میزان گسترده ای به اجرا درآمد، تعرفه ها مرحله به مرحله کاهش یافت، در زمینه سیاست ارزی، نظام تثبیت شده به صورت خزنده به طور صریح از سال ۱۹۸۲ به کار گرفته شد و به طور مرتب نرخ حقیقی ارز کاهش یافت، به طوری که تا پایان دهه ۱۹۸۰ ارزش پول کشور ۴۵ درصد کاهش یافت. تعدیلات انجام شده باعث شد صادرات از سال ۱۹۸۶ به بعد رشد چشمگیری داشته باشد.

خصوصی سازی در شیلی اهداف زیر را دنبال می کرد:

۱. کاهش بار مالی خزانه داری و ایجاد درآمد
۲. کوچک کردن سازمان های دولتی و کم کردن فعالیت های آن
۳. افزایش کارایی
۴. گسترش مالکیت؛ سرمایه داری مردمی و کارگری.

از اقدامات نهادی به منظور اداره و رهبری خصوصی سازی، ایجاد تشکیلاتی در درون Corfo (شرکت توسعه دولتی که در سال ۱۹۳۹ برای پشتیبانی از فعالیت های تولیدی و عهده دار شدن بعضی فعالیت های ملی به وجود آمده بود) بود. این مؤسسه مسئول نظارت بر واگذاری واحدهای دولتی بود.

• **اولین دوره خصوصی سازی ۱۹۷۵ - ۱۹۷۴:** در اولین دوران، اکثر شرکت هایی که مصادره شده بودند به صاحبان و مالکان اصلی برگردانده شدند. در عرض دو سال، ۹۵ درصد از شرکت ها به صاحبان اصلی برگردانده شد. در این واگذاری ها پولی رد و بدل نمی شد و صاحبان اصلی واحدهای خود را به همان شکلی که کار می کردند یعنی با نیروی کار اضافه و سرمایه جاری محدود دریافت کردند. از میان ۲۵۹ شرکتی که در فاز اول خصوصی شد بیش از ۵۰ درصد از آن ها به علت مشکلاتی که طی سال های دولتی بودن برای آن ها به وجود آمده بود و با راحتی هم حل نمی شد در سال ۱۹۸۳ به مشکل مالی برخوردند و تعدادی ورشکست شدند. شرکت هایی که در این فاز خصوصی شدند از لحاظ ارزش اقتصادی و اندازه بزرگ ترین شرکت ها بودند.

• **دومین دوره خصوصی سازی ۱۹۷۹ - ۱۹۷۵:** در این فاز دولت شرکت هایی را که بیش از ۵۰ درصد در آن سهامدار بود عرضه کرد و به حراج عمومی گذاشت. شرکت های دولتی در این دوره را می شد با یک پیش پرداخت و یک وام مستقیم از Corfo که مدت سر رسید آن ۸ تا ۱۵ ساله بود و نرخ بهره آن ۸ تا ۱۱ درصد بود خریداری کرد (وام ها در ازای و وثیقه گرفتن دارایی های شرکت اعصا می شد) ۱۱۰ شرکت به این ترتیب خصوصی شدند.

• **سومین دوره خصوصی سازی ۱۹۸۶ - ۱۹۸۵:** بین سال های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۵ به دلیل اشکالاتی که در واگذاری فازهای اول و دوم به وجود آمده بود (برای مثال بسیاری از شرکت هایی که در فاز اول به صاحبان اصلی برگردانده شده بود چون بدهی کلان

داشتند و از نظر نیروی انسانی متورم شده بودند. صاحب قبلی نیز نمی توانست مشکلات آن ها را حل کند و ورشکسته شدند. از طرفی شرکت هایی که در فاز دوم فروخته شده بودند چون نرخ بهره زیاد بود با مشکلات مالی روبه رو شدند و تعدادی از آن ها نیز دوباره به مالکیت دولت در آمدند.

خصوصی سازی برای مدت ۵ سال متوقف ماند تا این که از سال ۱۹۸۵ به بعد دوباره شروع شد. یکی از ویژگی های بارز این دوره توزیع گسترده مالکیت در میان سهامداران کوچک بود. برای نمونه در مورد بانک شیلی و صندوق بازنشستگی سانتا ماریا، Corfo پس از شناسایی بارز خریداران بالقوه، سهام را مستقیماً در بازار عرضه کرد. دولت از طریق Corfo وام هایی با سر رسید ۱۵ ساله و بدون بهره و با ۵ درصد پیش پرداخت به سرمایه گذاران اعطا می کرد. امتیازات تشویقی دیگر نیز برای سرمایه گذاری های مردمی داده می شد، شامل ۳۰ درصد تخفیف به بدهکارانی که به موقع بدهی خود را بازپرداخت کنند و همین طور بعضی امتیازات مالیاتی دیگر.

• **چهارمین دوره خصوصی سازی ۱۹۸۸-۱۹۸۶:** طی این دو سال نیز دولت بقیه شرکت های دولتی را عرضه کرد و فقط تعدادی کم تر از ۴۰ شرکت در اختیار Corfo باقی ماند.

از جمله مشکلاتی که این کشور در امر خصوصی سازی با آن ها برخورد کرد عبارتند از:

۱. با توجه به لزوم زیر پوشش گرفتن بسیاری از واحدهای قبلاً خصوصی شده در شیلی و عدم پیش بینی های لازم، هزینه خصوصی سازی با توجه به تبعات آن بسیار بالا بود.
۲. بازارهای سرمایه به قدر کافی توسعه نیافته بودند و نتوانستند ابزارهای مالی دیگری فراهم آورند.
۳. تمام اصلاحات در ساختار بازار و تمامی آزادسازی تجارت پس از شروع خصوصی سازی اتفاق افتاد.
۴. برنامه سریع تثبیت اقتصادی همزمان با خصوصی سازی انجام شد و در نتیجه کاهش بیش تر توان مالی و اقتصادی بخش خصوصی داخلی را به همراه آورد.

## (د) رومانی

کشورهای بلوک شرق و از جمله رومانی حدود ۵۰ سال زیر سلطه نظام کمونیستی قرار داشته اند و این امر بر تمامی ابعاد زندگی مردم رومانی و نیز بر اقتصاد رومانی تأثیری بسزا داشته است. از خصوصیات اقتصادی این کشورها کنترل مالکیت توسط دولت و استفاده یکسان مردم از امکانات عمومی بود. پول در این کشورها نقش چندانی نداشت و جای آن را کوپن های مخصوصی که توسط دولت منتشر و توزیع می شد پر می کرد. بنابراین در این کشورها و از جمله در رومانی، قریب به اتفاق مردم در سطوح یکسان زندگی قرار داشته و امکان تجمع پول و سرمایه نزد افراد وجود نداشت.

در تابستان سال ۱۹۸۹ خصوصی سازی مؤسسات دولتی در کشور در رومانی نیز مطرح گردید. بر اساس مصوبه ای در سال ۱۹۹۰، تمام مؤسسات دولتی به مؤسسات بازرگانی تبدیل شدند و در سال ۱۹۹۱ نیز قانون مربوطه به خصوصی سازی مؤسسات دولتی در آن کشور تصویب گردید. شورای هماهنگی خصوصی سازی و اصلاحات اقتصادی زیر نظر نخست وزیر رومانی تشکیل گردید و در آن کمیته ای جهت هماهنگی میان وزارتخانه های مختلفی که امر خصوصی سازی به آن ها مربوط می شد به وجود آمد. همچنین جهت هماهنگی و نظارت بر امر خصوصی سازی مؤسسات دولتی، دو سازمان (صندوق سرمایه گذاری) تحت عنوان SOF و POF به وجود آمدند که تحت کنترل مجلس قرار داشتند و این خود موجب می شد تا خصوصی سازی شفاف شده و فشارهای سیاسی به حداقل ممکن تقلیل یابد. (دیگر وزارتخانه ها در امر خصوصی سازی دخالتی نداشته و استراتژی های خصوصی سازی به وسیله شورای هماهنگی و کمیته بین وزارتخانه ها تنظیم و اعلام می گردید.)

۳۰ درصد از سهام مؤسسات دولتی رومانی توسط سازمان POF به مردم منتقل شد. جهت انجام این امر، برگه هایی به نام برگه های تأیید مالکیت به شکل اوراق بهادار انتشار یافته است که بدون نام بوده و در وجه حامل بود. در مقابل این برگه ها سهام بدون دریافت هیچ وجهی به دارنده آن منتقل می شد و بدین ترتیب ۳۰ درصد مؤسسات دولتی در رومانی به صورت مجانی بین مردم تقسیم شد. از سویی ۷۰ درصد سهام مؤسسات دولتی نیز در اختیار سازمان SOF قرار داشت که به صورت نقدی واگذار شده یا در حراج فروخته می شد.

از زمان تصویب قانون خصوصی سازی تا اواسط سال ۱۹۹۲ تعداد ۲۲ مؤسسه دولتی کاملاً خصوصی شده است. این مؤسسات شامل صنایع متوسط و بزرگ در زمینه های مواد غذایی، الکترونیک و چند شرکت خدماتی بوده اند. طی سال ۱۹۹۳ لغایت ۱۹۹۴ نیز حدود

۶۵۰ شرکت کوچک و متوسط خصوصی شده اند و بسیاری از دارایی های کوچک دولتی نظیر کارگاه ها، دفاتر اداری شرکت ها و مغازه ها نیز خصوصی شده اند. به عبارت دیگر خصوصی سازی در رومانی تنها شامل شرکت های صنعتی نمی شود بلکه تمام اموال منقول و غیر منقول از قبیل هتل ها و رستوران ها، فروشگاه ها، منازل و زمین های کشاورزی که در زمان حکومت کمونیستی در اختیار دولت بوده مشمول طرح خصوصی سازی شده است.

### موفقیت های جهانی خصوصی سازی<sup>۱</sup>

۱. تاکنون بیش از ۱۰۰ کشور در امر خصوصی سازی شرکت های دولتی اقداماتی به عمل آورده اند.  
۲. تا زمان تهیه این گزارش در سال ۲۰۰۱، مؤسسات دولتی که در سال ۱۹۷۹ ده درصد تولید ناخالص جهانی را در اختیار داشتند، صاحب ۶ درصد از تولید ناخالص جهان می باشند.

۳. تحقیق در این زمینه نشان داده است که با واگذاری شرکت های دولتی، بهره وری و سودآوری آن ها به گونه ای قابل ملاحظه بهتر شده است، کشورهای جهان در سال قبل از راستای خصوصی سازی رقمی معادل ۱۴۵ میلیارد دلار سهام شرکت های دولتی را فروخته اند که در میان این کشورها ایتالیا با فروش ۳۴/۵ درصد سهام خود در شرکت برق ENEL به میزان ۱۴ میلیارد دلار بالاترین فروش را داشته است. همچنین در فرانسه طی سال قبل با فروش بخشی از سهام شرکت Telecom ده میلیارد دلار به درآمد دولت اضافه شده است. لهستان در سال قبل فعال تر از سایر کشورهای عضو با عرضه ۳ میلیارد دلار سهام از بخش بانکداری، قدم های بلندی در این راستا برداشته است.

۴. بر اساس گزارش بانک جهانی، تعداد کشورهای در حال توسعه که سیاست خصوصی سازی را در کشورشان اتخاذ کرده اند از ۱۲ کشور در ۱۹۸۸ به ۴۳ کشور در سال ۱۹۹۵ افزایش یافته اند. بر اساس همین اطلاعات طی همین مدت کشورهای در حال توسعه ۱۳۵ میلیارد دلار از دارایی های خود را فروخته اند که کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب با رقمی حدود ۵۴ میلیارد دلار در رأس کشورهای در حال توسعه قرار دارند.

### خصوصی سازی در ایران

اجرای خصوصی سازی بر اساس تصویبنامه ای که هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ به تصویب رساند آغاز گردید و در قالب آن ادامه یافت. اهداف سیاست واگذاری، روش های واگذاری، نحوه استفاده از درآمدهای حاصله و نیز پیش بینی چگونگی اجرا و نظارت بر اجرا در تصویبنامه مورد اشاره به قرار زیر است.

### الف) اهداف واگذاری

۱. ارتقای کارایی فعالیت ها
۲. کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضرور
۳. ایجاد تعادل اقتصادی
۴. استفاده بهینه از امکانات کشور.

### ب) پیش بینی روش های واگذاری

در متن تصویبنامه آمده است که استفاده از روش های اجرایی بورس به عنوان اولویت روش واگذاری سهام شرکت ها تلقی می شود و برای روش های غیر بورسی کمیسیونی که اعضای آن در مصوبه معین شده است روش را معین خواهند کرد. در این تصویبنامه روش عرضه سهام به گروه های خاص نیز مدنظر بوده است به طوری که باید ۳۳ درصد از سهام قابل واگذاری به قیمت های معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت روز سهام به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی (با اولویت کارگران و کارمندان همان واحد) و مابقی سهام به قیمت روز به عموم اشخاص (با اولویت کارکنان دولت در صورت تساوی شرایط) عرضه گردد.

### ج) نحوه استفاده از درآمدهای حاصله

بند ۷ تصویبنامه نحوه استفاده از درآمدهای حاصله را به صورت زیر تعیین کرده است:

۱. بازپرداخت بدهی ها
۲. بازپرداخت بدهی های گذشته شرکت در چارچوب طرح های عمرانی

<sup>1</sup>. Daily Policy Digest International Issues, Thursday, September 20, 2001.

۳. تأمین کمبود منابع شرکت‌های موجود که بر اساس مطالعات انجام شده قابل واگذاری نیستند.
۴. اتمام طرح‌های تولیدی در دست اجرا جهت فراهم کردن شرایط واگذاری آن‌ها.
۵. اجرای طرح‌های تولیدی مورد نیاز کشور که بخش غیر دولتی برای انجام آن‌ها آمادگی ندارد.
۶. واریز به خزانه.

## موانع و مشکلات خصوصی سازی

به طور کلی مشکلات موجود در اجرای سیاست خصوصی سازی را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد:

### ۱. موانع و مشکلات سیاسی خصوصی سازی

**گروه اول** از مخالفان خصوصی سازی اتحادیه‌های کارگری هستند چرا که خصوصی سازی در اولین مرحله ممکن است موجب کاهش میزان اشتغال شود و از طرفی اتحادیه‌های کارگری از قدرت سیاسی تصمیم‌گیری در بخش خصوصی به اندازه بخش دولتی برخوردار نیست.

**گروه دوم** که با اجرای برنامه‌های خصوصی سازی مخالفت می‌کنند، نخبگان دولتی و نیروهای درون دستگاه دولت هستند. چرا که بنگاه‌های اقتصادی دولتی همیشه طبقه‌ای از رهبران سیاسی و مدیران را به وجود می‌آورد که منابع فراوانی چون مشاغل سطح بالای دولتی، پول، موقعیت اجتماعی و قدرت زیاد تصمیم‌گیری را در اختیار داشته و این امکانات به آن‌ها اجازه می‌دهد که طیف وسیعی از فعالیت‌ها را کنترل کنند.

### ۲- موانع و مشکلات اجرای خصوصی سازی

**ضعف مدیریت اجرایی سیاست خصوصی سازی:** خصوصی سازی مستلزم وجود سطح بالایی از توانایی‌های مدیریتی و اداری است که این توانایی‌ها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود ندارد، لذا به دلیل فقدان گروه‌های قوی مشاوره‌ای، شرکت‌های حسابرسی و بانک‌های سرمایه‌گذاری به منظور ارائه کمک‌های مشاوره‌ای مسائل و مشکلات متعددی در این زمینه بروز می‌کند.

### نتیجه‌گیری

خصوصی در اساسی‌ترین سطح، یعنی بازتوزیع سهام از دولت به بخش خصوصی کار دشواری است و از طرف دیگر انجام این کار برای حصول به رشد اقتصادی به تنهایی کافی نیست. همچنین اهمیت وجود محرک‌های مناسب برای مالک و مدیر یک بنگاه را در نظر گرفتیم و به این نتیجه رسیدیم که شرکت‌های سرمایه‌گذاری که به طور خصوصی ایجاد می‌شوند می‌توانند بهترین راه باشند تا این اطمینان کسب شود که یک خصوصی سازی مشروع، یک خصوصی سازی مؤثر نیز باشد. و سرانجام، اهمیت محدودیتهای قانونی بر سر راه ایجاد کسب و کار خصوصی را در نظر گرفتیم و به این نتیجه رسیدیم که یک چارچوب قانونی مبتنی بر ایجاد و افزایش رقابت برای حصول موفقیت در خصوصی سازی امری حیاتی است.

چه درسهایی می‌توان از تجربه خصوصی سازی اروپای شرقی به دست آورد و آیا می‌توان آنها را برای اقتصادهای در حال ظهور مانند چین به کار گرفت؟ یکی از درسها این است که طراحی یک برنامه خصوصی سازی به همان اندازه نظریه‌های اقتصادی که بر خصوصی سازی تأکید می‌کنند اهمیت دارد. بر خلاف خصوصی سازی در غرب که شامل یک بنگاه منفرد است که عملکرد مالی آن توسط حسابرسان مستقل مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، گذار از کمونیسم مشتمل خواهد بود بر خصوصی همزمان صدها بنگاه که در هر یک از آنها حتی اطلاعات مربوط به اساسی‌ترین ترازنامه ممکن است در دسترس نباشد. علاوه بر این، یک مالکیت پراکنده در بین بسیاری از شهروندان می‌تواند وضعیتی را ایجاد کند که در آن سهامداران قادر به فعالیت مؤثر در نظارت بر مدیریت نباشند. یک راه برای غلبه بر این مشکل ایجاد شرکت‌های هلدینگ است که هر شهروند در آنها می‌تواند سرمایه‌گذاری نماید. برای مثال، توجه به توصیه‌های اقتصاد دانان در مورد لهستان و هم در مورد چکسلواکی باعث شد که شرکت‌های سرمایه‌گذاری به هسته مرکزی<sup>۱</sup> برنامه خصوصی سازی در این کشورها تبدیل شوند. با این حال، الزامات یکسان در اصل شرکت‌های سرمایه‌گذاری منجر به کسب این نتیجه نشد که آنها در عمل نیز به موفقیت یکسانی دست یابند. شرکت‌های سرمایه‌گذاری نقش بسیار بزرگی در موفقیت برنامه چکسلواکی بازی کردند اما تقریباً برنامه خصوصی سازی لهستان را خراب کردند. این تغییرات نسبتاً کوچک در اجرا می‌تواند نتایج و عواقب بسیار

<sup>1</sup> - Centerpiece

بزرگی برای خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه مانند ایران به همراه داشته باشد.

## منابع

- قره باغیان، مرتضی (۱۳۷۲)، "خصوصی سازی به مثابه ابزاری برای تعدیل اقتصادی"، پژوهش و مجلس، ش ۲، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ایران، ص: ۱۶۳.
- هاشمی، ابوالقاسم (۱۳۷۲)، "خصوصی سازی، بازار گرا کردن و مکانیزم قیمت ها در ایران"، تدبیر، ش ۳۹، سازمان مدیریت صنعتی، ص: ۱۵.
- فلاحی، مریم (۱۳۸۵)، "توسعه انسانی و کار شایسته"، کار و جامعه، ش ۷۳-۷۴، موسسه کار و تامین اجتماعی، ص: ۷۰.
- یوسفی نژاد، علی (۱۳۸۲)، "فرهنگ، توسعه و دین (الزام ها و ضرورت ها)"، اقتصاد اسلامی، سال سوم، ش ۱۲، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ص: ۱۱۳.
- عباس زاده، حسن (۱۳۸۴)، "مدیریت دولتی نوین و توسعه پایدار"، تدبیر، ش ۱۶۳، سازمان مدیریت صنعتی، ص: ۱۷.
- هیوز، آون (۱۳۷۹)، "مدیریت دولتی نوین (نگرشی راهبردی)"، ترجمه سید مهدی الوانی و سهراب خلیلی شورینی و غلام رضا معمارزاده طهران، انتشارات مروارید، ص: ۶.
- هادوی نیا، علی اصغر (۱۳۸۲)، "مبانی نظری ساختار مالکیت از دیدگاه قرآن"، اقتصاد اسلامی، سال سوم، ش ۱۲، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ص: ۱۳-۳۵.
- طاهر شه، حامد (۱۳۷۸)، "اهداف ابزار مالیاتی"، تازه های اقتصاد، ش ۸۰، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ص: ۴۱-۴۶.
- کیانی، منوچهر؛ هاشمی، ابوالقاسم؛ روستا، علی؛ جهانخانی؛ علی؛ مه آبادی پور، محمدرضا (۱۳۸۵) خصوصی سازی (شرایط، تجربیات) جلد اول و دوم؛ سازمان صنایع ملی ایران؛ سازمان خصوصی سازی «گزارش مراحل پیشرفت برنامه خصوصی سازی منطبق با مفاد فصول دوم و سوم قانون برنامه سوم توسعه»؛ ۱۳۸۱.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور؛ معاونت امور اقتصادی و دفتر هماهنگی امور شرکت ها؛ «ارزیابی سیاست خصوصی سازی در ایران»، ۱۳۷۶.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور؛ «معاونت امور اقتصادی دفتر هماهنگی امور شرکت ها و خصوصی سازی»؛ «ارزیابی سیاست خصوصی سازی در ایران»، ۱۳۷۳.
- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران «گزارش عملکرد فروش سهام از سال ۱۳۶۹ لغایت ۱۳۸۰».
- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران «گزارش عملکرد واگذاری شرکت های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران ۱۳۷۹-۱۳۶۹» ۱۳۸۰.
- حمیدی، غلامرضا (۱۳۸۱) طراحی مدل خصوصی سازی در ایران. پیام ایران خودرو.
- تقوی، مهدی؛ خلعتبری، فیروزه؛ رئیس دانا، فریبرز؛ صداقت، پرویز؛ «خصوصی سازی از تئوری تا عمل (مجموعه مقالات)»؛ شرکت سرمایه گذاری سازمان صنایع ملی ایران. انتشارات آگاه، ۱۳۷۴.
- کیهانی حکمت، رضا، ترکمنی، مهدی (۱۳۸۶) خصوصی سازی و گذار به اقتصاد بازار: مروری بر تجارب کشورها، مجموعه مقالات همایش منطقه ای اقتصاد و مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد آستارا

Ali Abdiweli (1997), "Economic Freedom, Democracy and Growth," Journal of Private Enterprise 13 (Winter): 1-20

Arrow Kenneth J., and Edmund S. Phelps (1993), "Proposed Reforms of the Economic System of Information and Decision in the USSR: Commentary and Advice," in Privatization Processes in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results, ed. Mario Baldassarri and Luigi Paganetto (New York: St Martin's Press), 15-47.

Bird, Chris (1998), "Voters in Quandary over Moldova's Political Zoo," Reuters Online News Service, March 19 <<http://www.infoseek.com>>.

Blanchard, O., and R. Layard (1992), "How to Privatise," in The Transformation of Socialist Economies, ed. Horst Siebert (Tubingen, Germany: Mohr (Siebesk)). 27-44.

Bolton, Patrick, and Gerard Roland (1992), "Privatization Policies in Central and Eastern Europe," Economic Policy: A European Forum 15 (October): 274-309.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1994), "Voucher Privatization," Journal of Financial Economics 35 (April): 249-660.

Brada, Josef C. (1992), "The Mechanics of the Voucher Plan in Czechoslovakia," RFE?RL Research

Report (17): 42-45.

Dyck, L (1996), "Privatization Is Transition or Is It? Journal of Economic Perspectives 10 (Spring): 67-86.

Bush, Keith (1993), "Chernomyrdin's Price Control Decree is Revoked," RFE/RL Research Report 2 (5): 35-37.

Capelik, Vladimir (1992), "The Development of Antimonopoly Policy in Russia," RFE/FL Research Report (34): 66-70.