

فصلنامه علمی و پژوهشی «تحقیقات مالی»

سال اول - شماره چهارم - پاییز ۱۳۷۳

ص ص ۷۱ - ۳۵

# خصوصی سازی در برنامه اول توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

دکتر مهدی تقوی<sup>۱</sup>

هدف این مقاله ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران است. برای این منظور پیرامون دلایل دولتی کردن واحدهای تولیدی بحث تئوریک انجام گرفته است و دلایل دولتی کردن واحدها در ایران برشمرده شده است. دلایل کلی برای خصوصی سازی در ایران و جهان و روشهای موسوم برای واگذاری فعالیتهای دولت به بخش خصوصی نیز بررسی شده است. هدفهای برنامه خصوصی سازی در کشور با عملکرد آن مقایسه شده و ضمن ارزیابی آن، نقایص و مشکلات احتمالی مطرح و پیشنهادهایی برای بهبود برنامه مطرح گردیده است.

## دولتی و ملی کردن فعالیتهای اقتصادی

اقتصاددانان کلاسیک با این فرض که پیگیری منافع فردی در جامعه منافع اجتماعی را نیز به حداکثر می‌رساند بوجود دستی نامرئی معتقد بودند. آنان می‌گفتند که اگر دولت در اقتصاد

مداخله‌ای نکند نظام بازار فعالیتهای اقتصادی را در راستای به حداکثر رسانیدن منافع اجتماعی سوق می‌دهد.<sup>۱</sup> کلاسیکها به حداقل مداخله دولت در فعالیتهای اقتصادی معتقد بودند.

شواهد تاریخی نشان داد که مکانیزم بازار بدون مداخله دولت نمی‌تواند اشتغال کامل و ثبات قیمت مورد علاقه مردم را تأمین کند، در اکثر کشورهای توسعه یافته با ادامه توسعه صنعت و پیچیده‌تر شدن سیستم مبادله، نوسانات اقتصادی کم و بیش شدیدی اتفاق افتاد. بحران بزرگ دهه ۱۹۳۰ که یک تجربه طولانی از بی‌ثباتی بود تمدید تلاشی نظام بازار را بعنوان ابزاری برای سازمان دادن فعالیتهای اقتصادی به همراه داشت.

کوشش برای یافتن دلایل بی‌ثباتی اقتصادی در نظام بازار، صدها سال است که ادامه دارد و حاصل آن حجم وسیعی از نوشته‌های اقتصادی است.

مارکس دلایل را در ذات و بنیان نظام سرمایه‌داری یافته و پیش‌بینی کرده بود که ادوار تجاری و بیکاری نهایتاً نظام بازار و یا نظام سرمایه‌داری را به ورطه سقوط خواهد کشانید. سایر محققان نیز نتیجه‌گیری کرده‌اند که نظام بازار به خاطر اینکه به اندازه کافی رقابتی نیست و در آن برخی از قیمتها مانند نرخ بهره چنان غیر قابل انعطاف می‌شوند که اقتصاد دیگر قادر به نشان دادن واکنش سریع در مقابل تغییر شرایط نیست، بی‌ثباتی را تجربه می‌کند. هنگامی که تقاضای کل کمتر از عرضه کل باشد ممکن است قدرت انحصاری بنگاه‌ها و نیروی کار، باعث چسبندگی مزد و قیمتها در جهت کاهش شود و اقتصاد را مجبور به پذیرش بیکاری نماید. بر عکس نیز این قدرت انحصاری، هنگامی که تقاضای کل بیش از عرضه کل است، ممکن است به جای افزایش سطح تولید، قیمتها، و مزد را افزایش دهد و باعث ایجاد فشارهای تورمی در اقتصاد گردد.<sup>۲</sup>

در پس چنین استدلالهایی پیرامون تورم و بیکاری این فرضیه نهفته است که عرضه کل و

۱ - مهندس ابوطالب، نقوی مهدی، مالیه عمومی، چاپ هفتم، ۱۳۷۱، ص ۱۹-۳۲.

۲ - گلیسبی فرد، اقتصاد کلان: نظریه و سیاست، ترجمه مهدی نقوی، انتشارات فروردین،

نظامی که در آن تصمیمات سطح تولید و مخارج را افرادی اتخاذ می‌کنند که هر یک منافع خود را پی می‌گیرد، و بر اساس پیش بینی خود در باره وضعیت آتی اقتصاد واکنش نشان می‌دهند. برخلاف نظر کلاسیکها، این گروه معتقدند که بازار در ارضای خواسته ثبات قیمتها و بهره‌برداری مناسب از منابع اقتصادی، به خاطر نوسانات در انتظارات اقتصادی، با شکست مواجه می‌شود؛ پس این وظیفه باید به دولت محول گردد.

علاوه بر این مسأله، توزیع عادلانه در نظام اقتصاد بازاری نیز مطرح می‌گردد. به عقیده گروهی، قدرت انحصاری یا فرصتهای اقتصادی نابرابر در نظام اقتصاد بازاری، باعث ایجاد توزیع ناعادلانه درآمد در جامعه می‌گردد، به خاطر اینکه نظام بازار ممکن است نابرابری در توزیع درآمد را، که قابل تحمل برای جامعه نیست ایجاد کند، باید دولت در کار این نظام مداخله نماید.

اگر در جامعه توزیع درآمد نامناسب باشد، ممکن است اقتصاد بازاری مجموعه‌ای نامناسب از کالا و خدمات را تولید کند، چون بنگاههای اقتصادی به تقاضای مصرف کنندگانی که دارای قدرت خرید قابل ملاحظه هستند واکنش نشان می‌دهند. حتی این امکان وجود دارد که بازار در تخصیص کارآی منابع، حتی با وجود توزیع مناسب درآمد، اشتغال کامل و ثبات قیمتها، ناموفق باشد. عدم وجود اطلاعات در باره فرصتهای پیش روی تولید کنندگان و مصرف کنندگان، عدم قدرت انتقال منابع از یک رشته به رشته دیگر، یا ارسال علائم راهنمای مخدوش در باره هزینه‌های کالا و خدمات مختلف به خاطر وجود انحصارها، وضعیتی را به وجود می‌آورد که در آن تخصیص مجدد منابع احتمالاً باعث ارضای کارآتر خواسته‌ها می‌گردد. در این حالت نیز باید دولت در اقتصاد مداخله نماید.<sup>۱</sup>

اقتصاددانان مخالف نظر کلاسیکها مداخله دولت را به شکل اعمال سیاستهای پولی و مالی، به منظور رفع بی ثباتی، عادلانه‌تر کردن توزیع درآمد و تخصیص بهینه منابع، پیشنهاد می‌کنند. سوسیالیست‌ها به جای این مداخله، کنار گذاردن مالکیت خصوصی و اعمال مالکیت اجتماعی ابزار تولید را پیشنهاد کرده‌اند. در اقتصادهای بازاری گاه شرایطی پیش

می‌آید که به دلایل سیاسی، اجتماعی، و اقتصادی مداخله دولت در اقتصاد از اِعمال سیاستهای پولی و مالی فراتر می‌رود. انقلاب اسلامی ایران در بهمن ماه ۱۳۵۷ نیز چنین شرایطی را پیش آورد.

اقتصاد ایران همواره به درجات مختلف یک اقتصاد مختلط بوده است. تا سال ۱۲۷۹ نقش بارز دولت در اقتصاد کشور به فروش امتیازات به مؤسسات خارجی به منظور تشویق بهره‌برداری از منابع طبیعی محدود می‌شد.

در آغاز قرن بیستم صنایع کارخانه‌ای بزرگ، یعنی کارگاههایی با تعداد ۱۰ کارگر و بیشتر در ایران وجود نداشت. در فاصله سالهای ۱۳۰۴ - ۱۲۷۹ هشت کارخانه جدید در ایران تأسیس شد. پس از سال ۱۳۰۸ تعداد کارخانه‌های تأسیس شده افزایش یافت. اما بسیاری از کارخانه‌هایی که در دهه ۱۳۱۰ تأسیس شد، دولتی بودند. در دوره بعد از جنگ دوم جهانی رکود فعالیتهای صنعتی پیش آمد. تا سال ۱۳۳۵ که در فاصله این سال و سال ۱۳۴۸ رشد صنعت در اقتصاد افزایش یافت.<sup>۱</sup> در سال ۱۳۳۹ از ۹۸ کارخانه موجود نیمی به طور کامل دولتی یا نیمه دولتی بودند. (۴) دوره ۱۳۴۲ - ۱۳۳۵ دوره‌ای بود که در آن بخش عمومی نقش مسلطی را در عرصه اقتصاد کشور به عهده داشت. با افزایش درآمد نفت، مشارکت دولت در تولید کالاها و خدمات افزایش یافت. در این دوره شرکتهای دولتی در زمینه حمل و نقل، بازرگانی، معادن، خدمات عمومی و امور مالی به شکل انحصاری دایر شدند. در زمینه کشاورزی نیز دولت بهره‌برداری از مجتمع‌های کشت و صنعت را که در مالکیت خود داشت آغاز کرد و از طریق انتصاب مدیران دولتی برای تعاونیهای تولیدی و شرکتهای زراعی اگر چه به ظاهر خصوصی بودند، دخالت داشت. در سال ۱۳۵۲ مسأله واگذاری صنایع دولتی به بخش خصوصی مطرح شد و به دنبال آن سهام ۳۳۰ کارخانه (۴۰ درصد مقدار پیش بینی شده) به بخش خصوصی واگذار شد. در طول برنامه توسعه سوم ۴۶ - ۱۳۴۲ سرمایه‌گذارهای دولت در صنایع سنگین گسترش یافت. در دهه ۱۳۵۰ نیز سرمایه‌گذاری در

۱- باری یرج - اقتصاد ایران ۱۳۴۹-۱۲۷۹ - مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، فصل نهم.

بخش صنعت سرعت بیشتری گرفت. در این دوره بخش خصوصی به بورس بازی و معاملات املاک و مستغلات مشغول بود. در سال ۱۳۵۴ قانون «توسعه مالکیت بنگاههای تولیدی» تصویب شد و متعاقب آن ۴۹ درصد از سهام شرکتهای بزرگ صنعتی خصوصی و ۹۹ درصد سهام شرکتهای دولتی ابتدا به کارکنان خود واحدها و سپس به عموم مردم عرضه گردید. پس از انقلاب اسلامی، مالکیت دولتی به طور گسترده‌ای رشد یافت. مجموعه‌ای از ملاحظات سیاسی - اجتماعی - فرهنگی و اقتصادی کشور در تعیین محدوده و سرعت دولتی شدن واحدهای متعلق به بخش خصوصی نقش داشتند. بر اساس «قانون حمایت و توسعه صنایع» شرکتهایی که وامهای قابل ملاحظه برای تأسیس یا توسعه خود از بانکها دریافت کرده بودند (بند ج) به تملک دولت درآمدند. بر اساس بند الف و ب همین قانون، سهام مالکین واحدهای خصوصی که وابسته به دربار بودند یا ثروتهای خود را از راههای نامشروع به دست آورده بودند، یا مالکان آن از کشور فرار کرده بودند مصادره گردید و ملی اعلام شد.<sup>۱</sup> علاوه بر این جنگ تحمیلی نیز باعث افزایش دخالت دولت در اقتصاد گردید. تا پایان سال ۱۳۷۰ در حدود ۱۸۷۵ شرکت دولتی شناسایی و حسابرسی شده‌اند. که ارزش دفتری داراییهای آنها در حدود ۲۸۰۰۰ میلیارد ریال است و ارزش روز این داراییها در حدود ۴۰۰۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود.<sup>۲</sup>

### چرا خصوصی سازی؟

همانطوری که دیدیم، مالکیت دولتی از نظر تئوری، واکنش نسبت به شکست بازار در به دست آوردن نتایج کارآ و توزیع عادلانه درآمد بود. اما هنگامی که واحدهای خصوصی به واحدهای دولتی تبدیل می‌گردند رقابت از بین رفته و کارآیی کاهش می‌یابد. هدف بخش

۱- فلاح نوشیروانی، وحید، دورنمای خصوصی سازی اقتصاد ایران، ترجمه، حسین باستان زاد (انتشار نیافته).

۲- شرکت سرمایه‌گذاری صنایع ملی، واگذاری فعالیتهای اقتصادی بخش عمومی در ایران، ارزیابی عملکرد دو ساله، گزارش تحقیقی شماره ۳۲، مرداد ۱۳۷۲.

خصوصی به حداکثر رسانیدن سود است در حالی که ممکن است واحدهای دولتی دارای هدفهای چندگانه سیاسی، اجتماعی، اقتصادی باشند که گاه نیز با هدف به حداکثر رسانیدن سود در تضاد می‌باشند. چندگانگی هدفها و از بین بردن رقابت، هنگام دولتی شدن واحدهای اقتصادی مسائل و مشکلاتی برای آنها ایجاد می‌کند. با توجه به این مسائل و مشکلات مزمن مؤسسات دولتی در سراسر جهان، در دهه ۱۹۷۰ یک تفکر لیبرالیستی جدید، الگوهای اقتصادی بر پایه انحصارات دولتی را رد کرد. در آخر دهه ۱۹۷۰ برنامه خصوصی سازی در انگلستان آغاز و در اوایل دهه ۱۹۸۰ مقررات زدایی در ایالات متحده آمریکا شروع شد، و در اندک مدتی برنامه‌های خصوصی سازی در سطح جهان فراگیر شد. از سال ۱۹۸۸، بخصوص در کشورهای در حال توسعه خصوصی سازی شتاب بیشتر گرفته است. همانطور که جدول شماره ۱ نشان می‌دهد، در کشورهای در حال توسعه مقدار داراییهای واگذار شده بخش دولتی به بخش خصوصی از ۲/۵ میلیارد دلار، در سال ۱۹۸۸ به ۲۳/۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۲ افزایش یافته است.

۱۹۹۲		۱۹۹۱		۱۹۹۰		۱۹۸۹		۱۹۸۸		
تعداد میلیون دلار	تعداد	تعداد میلیون دلار	تعداد	تعداد میلیون دلار	تعداد	تعداد میلیون دلار	تعداد	تعداد میلیون دلار	تعداد	
۲۴۳۹۸	-	۳۱۰۵۸	-	۱۷۹۹۷	-	۲۰۹۴۵	۳۹	۳۶۷۷۳	-	کشورهای صنعتی
۲۳۲۶۰	-	۱۷۴۲۴	-	۷۳۳۷	۳۵	۳۸۱۷	۲۰	۲۴۵۷	-	کشورهای در حال توسعه
۴۷۶۵۰	-	۴۸۴۸۲	-	۲۵۳۳۴	-	۲۴۷۶۲	۵۹	۳۹۲۳۰	-	کل

جدول شماره ۱ - افزایش شدید فعالیتهای خصوصی سازی

همانطور که جدول شماره ۱ نشان می‌دهد اگر چه در این دوره ارزش دلاری واحدهای دولتی واگذار شده بخش خصوصی در کشورهای صنعتی نوسان داشته است و بخصوص در

سالهای ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰ کاهش قابل ملاحظه‌ای پیدا کرده است، اما در کشورهای در حال توسعه ارزش دلاری واحدهای دولتی واگذار شده به بخش خصوصی همواره سیری صعودی داشته است. در جدول شماره ۲ نرخ رشد ارزش دلاری واحدهای واگذار شده به بخش خصوصی در کشورهای صنعتی و در حال توسعه برای دوره ۱۹۸۸ - ۱۹۹۲ نشان داده می‌شود:

۱۹۹۲	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	
-۲۱	+۷۳	-۱۴	-۴۳	کشورهای صنعتی
۳۳	۱۳۷	۹۲	۵۵	کشورهای در حال توسعه
۱/۷	۹۱	۲	-۳۶	کل

جدول شماره ۲ - نرخ رشد ارزش واحدهای واگذار شده به بخش خصوصی ۱۹۹۲-۱۹۸۸ (به درصد)

سال ۱۹۹۱ از نظر واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی، سالی شاخص است. نرخ رشد میزان دلاری واحدهای واگذار شده در کشورهای صنعتی ۷۳ درصد، در کشورهای در حال توسعه ۱۳۷ درصد و در کل جهان ۹۱ درصد می‌باشد.<sup>۱</sup> دلیل این رشد شدید خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه چیست؟ یکی از دلایل

- 
- ۱- کشورهای صنعتی شامل استرالیا - اتریش - کانادا - دانمارک - فنلاند - فرانسه - آلمان - ایتالیا - ایرلند - ژاپن - هلند - زلاندنو - نروژ - آفریقای جنوبی - سوئد - انگلستان، و کشورهای در حال توسعه در برگیرنده آرژانتین - برزیل - شیلی - چین - کلمبیا - چکسلواکی - یونان - مجارستان - هند - جامائیکا - کنیا - مالزی - نیجریه - پاکستان - پاناما - پرو - فیلیپین - لهستان - پرتغال - پورتوریکو - روسیه - سنگاپور - کره جنوبی - سریلانکا - تایوان - تایلند - ترکیه - اروگوئه و ونزوئلا می‌باشند.

ارائه شده این است که خصوصی سازی همانند بخشی از اصلاحات اقتصادی و سیاست تعدیل در کشورهای در حال توسعه صورت گرفته است. هدف از اصلاحات اقتصادی و سیاستهای تعدیل نیز افزایش رشد اقتصادی و جذب سرمایه خارجی بوده است. در چند سال گذشته، نرخ رشد اقتصاد جهانی بسیار اندک بوده است و رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه تا حد زیادی به تقاضای کشورهای صنعتی (که سه چهارم از کل تولید جهان را به خود اختصاص داده‌اند) بستگی دارد. رکود در این کشورها باعث کاهش تقاضا برای محصولات صادراتی کشورهای در حال توسعه گردیده است و بر نرخ رشد آنان اثر می‌گذارد. پیش بینی می‌شود که در آینده نزدیک، رهایی آمریکا از رکود اقتصادی مورد تردید باشد. ژاپن و آلمان نیز یک دوره رکود را می‌گذرانند. بنابر این رشد اندک در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بدون کمک موتور سنتی رشد در جهان سوم یعنی تقاضای کشورهای ثروتمند، حاصل شده است و به عقیده بسیاری این موفقیت ناشی از کوشش دولتها در پاره‌ای از کشورهای در حال توسعه برای اصلاحات اقتصادی و اصلاحات مالی بوده است.

اصلاحات مالی انجام شده در کشورهای در حال توسعه، دربرگیرنده طیفی از اصلاحاتی است که اقتصاد دانان نئوکلاسیک تجویز کرده‌اند. در زمینه سیاستهای کلان اقتصادی برای کاهش نرخ تورم کوشش بسیار انجام گرفته است. کسر بودجه کنترل شده است و در برخی از این کشورها درصد کسر بودجه به تولید ناخالص داخلی کاهش قابل ملاحظه‌ای یافته است. در بسیاری از این کشورها دولت برای اصلاح سیاستهای مالی به شکلی اساسی کوشیده است. مثلاً نه تنها نظام مالیاتی اصلاح شده بلکه در نقش دولت در اقتصاد نیز تجدید نظر شده است. کاهش مداخله دولت، در برخی از کشورهای در حال توسعه، همراه با آزاد سازی بیشتر تجارت، واگذاری شرکتها و مؤسسات دولتی به بخش خصوصی، مقررات زدایی در صنعت و مسائل مالی داخلی، شناور ساختن نرخ ارز و کنار گذاردن کنترلهای ارزی بوده است که این مسأله باعث شده است بسیاری از کشورهای در حال توسعه برای عرضه کنندگان سرمایه خارجی، از سابق جذابتر باشند.

در مقایسه با دهه ۱۹۸۰، امروز سهم وام بانکها در جریان سرمایه خارجی به کشورهای در



حال توسعه کاهش و سهم جریان سرمایه از طریق خرید اوراق قرضه و سهام و سرمایه گذاری مستقیم خارجی افزایش یافته است. الگوی جدید تأمین منابع مالی خارجی برای کشورهای در حال توسعه امروزه سه ویژگی اصلی دارد:

- ۱- جریان سرمایه در تعدادی از کشورها متمرکز شده است.
- ۲- بانکهای تجاری بخش کمتری از این سرمایه را عرضه کرده‌اند.
- ۳- بخش اعظم سرمایه را نه دولتها و مؤسسات دولتی، بلکه شرکتهای خصوصی دریافت نموده‌اند.

کشورهای بسیار فقیر در حال توسعه مانند گذشته مقدار اندکی از سرمایه خارجی را دریافت کرده‌اند و سهم آنها نسبت به گذشته نیز کاهش یافته است. اما سهم کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط، بخصوص در آمریکای لاتین، نسبت به سابق افزایش قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. علت عمده بی‌علاقگی سرمایه‌گذاران خصوصی به سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه بسیار فقیر و کم درآمد، ناشی از سیاستهای نادرست دولت، زیر ساخت اقتصادی نامناسب، نیروی کار آموزش ندیده و دچار سوء تغذیه و همچنین بدهی خارجی فراوان این کشورها در مقایسه با تولید ناخالص داخلی‌شان می‌باشد. کشورهایی که بیشترین مقدار سرمایه را از خارج (بازار سرمایه خصوصی) جذب کرده‌اند، دو ویژگی مشترک دارند:

- ۱- هزینه پرداخت اصل و فرع بدهیهای خارجی آنها معقول به نظر می‌رسد.
- ۲- سیاستهای اقتصادی آنها در سمت ثبات کلان اقتصادی و توسعه فعالیتهای بخش خصوصی حرکت می‌کند.

بخش عمده جریان سرمایه جدید به کشورهای در حال توسعه، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است که، سرمایه‌گذاری برای خرید شرکتها، یا درصد بالایی از سهام شرکتها می‌باشد. تفاوت این نوع انتقال سرمایه با انواع دیگر آن، در این است که (در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی)، انتقال سرمایه همراه با منابع مالی، مدیریت و اشکال غیر قابل لمس سرمایه نیز به کشورهای در حال توسعه منتقل می‌گردد. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سال ۱۹۹۱ و

سرمایه‌گذاران داخلی بخش اعظمی از این داراییها را خریداری کرده‌اند و مقداری را نیز سرمایه‌گذاران خارجی خریده‌اند. در برخی از این کشورها علت عمده جذب سرمایه خارجی بازار بزرگ کشور در حال توسعه بوده است، عواملی مانند موقعیت استراتژیکی در بازار منطقه، عرضه مناسب کارگر ماهر، سیاستهای اقتصادی لیبرال، سهولت تبدیل پول محلی به ارز و انتقال سود به خارج، معافیت مواد اولیه و کالاهای واسطه وارداتی از حقوق گمرکی و غیره اهمیت داشته‌اند. در این زمینه جزیره موریس نمونه یک کشور موفق است که در سال ۱۹۹۱، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی آن در حدود ۵ درصد کل سرمایه‌گذاری کشور بوده است.

علاوه بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه، گواهی‌های سپرده و سایر اوراق بهادار، در حدود ۳۷ میلیارد دلار سرمایه به کشورهای در حال توسعه سرازیر کرده است. نرخ افزایش جریان این سرمایه بسیار بالاتر از نرخ افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بوده است.

جذابیت سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار بسیاری از کشورهای در حال توسعه در مقایسه با سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار کشورهای توسعه یافته بیشتر است. علت اصلی این جذابیت، بازدهی بالاتر سهام و در مجموع، مخاطره کمتر آنها در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. غالباً آمار نوسانات بورس در کشورهای در حال توسعه با کشورهای توسعه یافته همبستگی ندارند، و این مسأله، نوعی پراکندگی مطلوب در سهام را نصیب سرمایه‌گذاران می‌کند.<sup>۱</sup> در سالهای اخیر خصوصی سازی در کشورهای مختلف به دلایل متفاوتی صورت گرفته است که به طور کلی می‌توان دلایل چنین حرکتی را به شکل زیر خلاصه کرد:

۱- فشارهای مالی - در اغلب کشورها بدهیهای داخلی و خارجی هر دو به شکل قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته‌اند. طبق گزارشهای بانک جهانی، برای کشورهای در حال توسعه به طور کل، نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی بین سالهای ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۸ از ۱۵/۷ درصد

←  
1-10, 1993.

به ۴۲ درصد افزایش یافته که حدود ۲/۶۸ برابر شده است. بدین جهت دولتها برای کاهش بار مالی بخش عمومی به دنبال سیاستها و تدابیر بوده‌اند. یکی از تدابیر برای کاهش بار مالی بخش عمومی، خصوصی سازی بوده است.

۲- عملکرد ضعیف مؤسسات دولتی - یکی از دلایل اصلی افزایش بدهیهای دولت، عملکرد ضعیف مؤسسات بخش عمومی بوده است. در یکی از بررسی‌های بانک جهانی نتیجه‌گیری شده است که در آفریقا مؤسسات دولتی تصویری ناامیدکننده از عدم کارآیی، فشار بر بودجه دولت، تولید محصولات و خدمات با کیفیت پایین ارائه می‌دهند. حتی در کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط نیز عملکرد مؤسسات دولتی مایوس‌کننده است. برای مثال در برزیل در سال ۱۹۸۲ مجموع زیان مؤسسات دولتی حدود ۱۷ میلیارد دلار و در ترکیه کسری عملیاتی این مؤسسات در حدود ۲/۵ درصد تولید ناخالص ملی یا نیمی از نیازهای استقرای دولت بوده و در آرژانتین ۱۲ مؤسسه دولتی مسؤول بیش از ۵۰ درصد کسر بودجه دولت فدرال بوده‌اند.

۳- توسعه بخش خصوصی - از سوی دیگر، بخش خصوصی، بویژه در آسیا و آمریکای لاتین، به تدریج کارآمدتر می‌شود. در این بخش کارفرمایان جدید غالباً موفق بوده‌اند. بازارهای مالی توسعه یافته‌اند، چارچوبهای سیاسی و مقرراتی مناسب برای ابتکارهای خصوصی پدید آمده و انتقال تکنولوژی از کانالهای خصوصی آسانتر و کارآمدتر شده است. اکنون با افزایش توانمندیهای بخش خصوصی، نیاز کمتری به اتکای به دولت به عنوان کارفرما و بانگذار وجود دارد.<sup>۱</sup>

در قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - خرداد ماه ۱۳۷۰ - به استثنای صنایع مادر، هدف از واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی به شکل زیر بیان شده است:

---

۱- شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران، درسهایی که از خصوصی کردن در کشورهای در حال توسعه می‌توان آموخت، گزارش تحقیقی شماره ۱۶، اسفند ماه ۱۳۷۰، صفحات ۱-۳.

۱- ارتقای کارآیی

۲- کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضرور

۳- ایجاد تعادل اقتصادی

۴- استفاده بهینه از امکانات کشور.

اگر چه در قانون اشاره‌ای به این مسأله نشده است، اما مهمترین انگیزه واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی در ایران جنبه مالی آن است. مقامات دولتی بارها اشاره کرده‌اند که در شرکتهای دولتی هزینه‌ها به شدت افزایش یافته‌اند. این مسأله دو دلیل دارد: نخست اینکه تعداد آنها افزایش پیدا کرده است و دوم اینکه شرکتهای مزبور به صورت ابزاری برای اعمال سیاستهای اجتماعی و توزیعی دولت در آمده‌اند. در سالهای آخر جنگ تحمیلی به علت کمبود مواد اولیه وارداتی، کاهش درآمد نفت و محدودیتهای ارزی، از ظرفیتهای تولیدی واحدهای مذکور به طور کامل استفاده نمی‌شد و عملاً هزینه‌های بالایی بر دولت تحمیل می‌گشت. تعداد کارکنان دولت (به استثنای نیروهای انتظامی) از ۵۸۰۰۰۰ نفر در آغاز انقلاب به ۱۱۵۰۰۰ نفر در سال ۱۳۶۶ رسید و نسبت مخارج جاری (حقوق کارکنان دولت) به کل مخارج در طی همین زمان از ۴۸/۷ درصد به ۷۴/۷ درصد افزایش یافت. جدول شماره ۳ افزایش هزینه‌های دولت را بویژه از پایان جنگ تحمیلی تا سال ۱۳۷۲ نشان می‌دهد.<sup>۲</sup>

سال	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲ مصوب
کسری	۲۱۲۵/۲	۱۱۴۲/۱	۴۱۸/۶	۱۰۸۷/۷	۱۰۹۱/۹	۱۷۴/۱

جدول شماره ۳ - کسری بودجه دولت به میلیارد ریال ۱۳۶۷ - ۱۳۶۷

۱- فلاح نوشیروانی وحید، همان مأخذ، صفحات ۱۱-۱۰.

به نظر می‌رسد که مهمترین دلیل برای خصوصی سازی در ایران کاهش بار مالی دولت می‌باشد. از این گذشته، خصوصی سازی، بخشی از سیاست تعدیل اقتصادی در برنامه اول توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نیز هست.

در سالهای اخیر، واگذاری فعاليتها به بخش خصوصی و کناره‌گیری دولت از فعاليتهاي اقتصادی یکی از راههای حل بحران اقتصادی و افزایش نرخ رشد در ایران، شناخته شده است. تصور می‌شود که بازگرداندن فعاليتهاي دولتی شده به بخش خصوصی می‌تواند تحولات بنیادی در نحوه و ماهیت حرکتهاي اقتصاد به وجود آورد.

علاوه بر این، گفته می‌شود که کسب منابع مالی نیز یکی دیگر از هدفهای دولت در واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی می‌باشد. از این نظر ارزشیابی واحدهای مشمول واگذاری اهمیت بسیار دارد. اگر واحدها با ارزشی کمتر از ارزش واقعی خود به بخش خصوصی واگذار شوند گروهی که جانشین دولت می‌شود سود بادآورده‌ای به دست می‌آورد. اگر قیمت و ارزش واگذاری بیش از حد باشد، جریان واگذاری متوقف می‌گردد. قیمت یک واحد تولیدی را می‌توان با توجه به عواملی مانند ظرفیت ایجاد درآمد، درآمد سالهای گذشته، توان پرداخت سود به سهامداران احتمالی، ارزش تعدیل شده داراییهای آن یا ترکیبی از اینها مشخص کرد.

## روش خصوصی سازی

واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی با روشهای زیر صورت می‌گیرد:

۱- فروش مستقیم: در این شکل از واگذاری، شرکت دولتی مستقیماً با قیمت توافق شده به شرکتی دیگر فروخته می‌شود. در این شیوه فروش مسأله مهم قیمت توافق شده است. غالباً مدت زمان نسبتاً طولانی صرف توافق در مورد قیمت و سازمان دادن واگذاری می‌شود.

۲- واگذاری به کارکنان: در این حالت، واحد دولتی به مدیران یا به طور کلی به کارکنان واگذار می‌شود. در انگلستان این شکل واگذاری رشدی سریع داشته است. جدول شماره ۴

رشد این نوع واگذاری را نشان می دهد.

سال	۱۹۷۹	۱۹۸۰	۱۹۸۱	۱۹۸۲	۱۹۸۳	۱۹۸۴	۱۹۸۵	۱۹۸۶	۱۹۸۷	۱۹۸۸
تعداد	۱۶	۳۶	۱۴۵	۲۳۸	۲۳۳	۲۳۸	۲۶۱	۳۱۳	۳۴۵	۴۷۸
ارزش به میلیون لیبره استرلینگ	۱۴	۲۸	۱۹۳	۳۴۸	۳۶۴	۴۰۳	۱۱۵۰	۱۱۸۸	۳۲۱۸	۴۹۴۰

جدول شماره ۴ - تعداد و ارزش واحدهای واگذاری شده به مدیران واحد در انگلستان

در این شکل واگذاری توجه به سه مسأله اساسی است:

الف - قدرت گروه مدیریت

ب - توان تداوم فعالیت واحد تولیدی

ج - نحوه تأمین مالی

قدرت گروه مدیریت را می توان در خلال مذاکره پیرامون قیمت و نحوه واگذاری ارزیابی

نمود. توان تداوم فعالیت بنگاه پس از واگذاری نیز به عوامل زیر بستگی دارد:

قیمت پرداختی برای بنگاه، بازار بنگاه، امکان حفظ و توسعه بازار، حاشیه سود بنگاه.

چون کارکنان و مدیرانی که بنگاه به آنان واگذار می شود غالباً خود، منابع مالی لازم جهت

خرید بنگاه را ندارند، مجبورند با گرفتن وام، منابع مورد نیاز را تأمین کنند. بهره پرداختی

برای وام دریافتی توان ادامه فعالیت بنگاه را به شدت تحت تأثیر قرار می دهد. هر چه قیمت

پرداختی پایین تر و حاشیه سود بالاتر باشد، توان ادامه فعالیت بیشتر خواهد بود.

۳ - واگذاری به گروه مدیریت خارج از شرکت: در این حالت یک گروه مدیران خارج از

شرکت، بنگاه منتخب واگذاری را خریداری می‌کنند. این روش واگذاری در اواسط دهه ۱۹۸۰، اولین بار در انگلستان به کار گرفته شد. در انگلستان ارزش بنگاههای واگذار شده به مدیران خارج از بنگاه، در سال ۱۹۸۸ بالغ بر یک میلیارد لیره استرلینگ بوده است.

۴- مزایده: در این شیوه، بنگاه منتخب واگذاری، به فرد یا گروه و یا سازمانی که بالاترین قیمت را پیشنهاد کند فروخته می‌شود.

۵- واگذاری از طریق فروش سهام در بورس اوراق بهادار: در این روش تمامی و یا بخشی از سهام یک واحد دولتی که به شکل «سهامی» می‌باشد و در بورس اوراق بهادار پذیرفته شده است و یا می‌تواند پذیرفته شود به عموم مردم عرضه می‌گردد. به علاوه می‌توان عرضه سهام را به گروهی خاص نیز محدود نمود.

۶- اشکال دیگر واگذاری - تجربه اروپای شرقی و مرکزی: در کشورهای اروپای شرقی که هدف، واگذاری سریع واحدهای دولتی به بخش خصوصی است، به جای فروش واحدها به سرمایه‌گذاران خصوصی، آنها را به افراد بالغ جامعه آنها با قیمت بسیار پایین و یا حتی رایگان پیشنهاد می‌کنند! مردم یا سهام این واحدها را دریافت می‌کنند و یا کوپنی به آنان داده می‌شود که بعداً می‌توانند آن را با سهام واحدها معاوضه کنند. غالباً واحدهای دولتی ابتدا به شرکتهای سهامی تبدیل می‌شوند و سپس سهام آنها بین مردم توزیع می‌گردد. در این روش می‌توان ۱۰۰ درصد سهام واحد را به مردم واگذار کرد که در این صورت کنترل مدیریت کارآمد از بین خواهد رفت. یا اینکه درصدی از سهام را به مردم، و بقیه را به صورت مزایده به سرمایه‌گذاران (داخلی یا خارجی) عرضه نمود.

شکل دیگر، واگذاری درصدی از سهام به مردم و یا واگذاری بخش دیگر به واسطه‌های مالی می‌باشد. می‌توان تمامی سهام واحد را به واسطه مالی منتقل نمود و سپس از طریق واسطه مالی آن را بین مردم توزیع کرد. دلیل واگذاری رایگان واحدها به مردم این است که در کشورهای اروپای شرقی قدرت خرید کافی برای واگذاری سهام از طریق فروش به مردم به

کشور	واحدهای کوچک	واحدهای بزرگ
آلبانی	پیشنهاد اجاره یا فروش به مالک قبلی، سپس مزایده به مردم کشور و پس از آن مزایده برای فروش به خارجیان	تجزیه بنگاه‌های بزرگ، ترکیبی از فروش و ارائه کوپن مجانی
بلغارستان	فروش از طریق مزایده	ایجاد شرایط رقابتی از طریق آزاد سازی قیمت و تجارت، تقسیم و تجزیه انحصارات توزیع مجانی، فروش سهام یا بازپس دادن به مالک قبلی
چکسلواکی	فروش از طریق مزایده	توزیع مجانی از طریق کوپن، فروش مستقیم
مجارستان	فروش به مدیران، یا اجاره به مالک قبلی	فروش مستقیم به یک خریدار از طریق عرضه سهام
لهستان	فروش مستقیم	خصوصی سازی سریع از طریق واگذاری، واگذاری کوپن مجانی و فروش مستقیم
رومانی	اجاره، فروش به مدیران	۳۰٪ توزیع مجانی، ۷۰٪ فروش سهام

جدول شماره ۵ - برنامه پیشنهادی خصوصی سازی در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی

منظور خصوصی سازی سریع وجود ندارد. بر اساس پیش بینی انجام شده در سال ۱۹۹۱ در لهستان پس انداز مردم تنها برای به خرید یک درصد داراییهای دولت کفایت می‌کند. در چکسلواکی مردم تنها می‌توانند ۱۰ درصد واحدهای دولتی را خریداری کنند و با نرخ جاری پس انداز برای فروش واحدهای دولتی به بخش خصوصی به زمانی بسیار طولانی نیاز



هست!

در برخی از کشورهای اروپای شرقی، به جای آنکه واحدهای عرضه کننده خدمات مانند رستورانها و فروشگاهها به بخش خصوصی واگذار شوند به برخی از مردم و یا کارکنان اجاره داده می شوند. دولت، غالباً چنین سیاستی را درباره واحدهای اقتصادی کوچک اعمال می کند. در جدول شماره ۵ نحوه واگذاری واحدهای دولتی در ۶ کشور اروپای شرقی و مرکزی نشان داده می شود.

واگذاری افقی و واگذاری عمودی شیوه دیگری است که بر اساس نوع واحدهایی که برای بخش خصوصی انتخاب می شوند، صورت می گیرد. در شیوه واگذاری افقی کلیه واحدهای دولتی که به تولیدی خاص اشتغال دارند به روشهای گوناگون به بخش خصوصی واگذار می شوند. مثلاً دولت تمامی کارخانههای بافندگی تحت کنترل دولتی را به بخش خصوصی واگذار می کند. در واگذاری عمودی، کلیه واحدهای دولتی که در یک خط تولیدی خاص فعالیت دارند به بخش خصوصی واگذار می شوند. مثلاً اگر کارخانه ایران خودرو قرار است واگذار گردد کلیه واحدهای دولتی که از این کارخانه تغذیه می کنند یا به آن مواد و کالاهای واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای می فروشند نیز همراه با ایران خودرو واگذار می گردند.<sup>۲</sup>

در ایران واگذاری سهام با استفاده از مزایده، فروش سهام در بورس، فروش واحد خارج از بورس و واگذاری به کارکنان صورت گرفته است. در جدول شماره ۶ تعداد واحدهای تحت پوشش سازمانهای دولتی مختلف که مشمول واگذاری می باشند، نشان داده شده است.<sup>۳</sup>

جدول شماره ۷ تعداد واحدهای دولتی را که سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع به بخش خصوصی واگذار کرده است و بعضاً به واحدهای دیگر دولتی به

1- Bos D. Privatization in East Germany: A Survey of Current Issues IMF Wp \ 92 \ 8 PP.

5 - 8.

۲- تقوی مهدی، شیوه‌های واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی، مجله رونق، سال اول، شماره دوم، اردیبهشت ۱۳۶۹، صفحات ۴۸-۵۵.

۳- تصویب نامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ مورخ ۱۳۷۲/۳/۲۹ هیأت وزیران.

صورت عرضه سهام در بورس و یا خارج از بورس، به فروش مستقیم یا مزایده گذارده است را نشان می دهد.

همانطور که آمار فوق نشان می دهد ۵۲ شرکت توسط دو سازمان صنایع ملی ایران و گسترش و نوسازی صنایع ایران از طریق عرضه سهام در بورس و ۴۹ شرکت از طریق فروش خارج از بورس واگذار گردیده اند.

تعداد شرکتهای مشمول	سازمان واگذاری کننده
۲۹۳	وزارت صنایع - سازمان صنایع ملی ایران
۷۳	وزارت صنایع سنگین - سازمان گسترش و نوسازی
۴	صنایع ایران
۴	وزارت معادن و فلزات
۴	وزارت بازرگانی
۲	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۴	وزارت نفت
۳	وزارت مسکن و شهرسازی
۶	وزارت کشاورزی
۱	وزارت آموزش و پرورش
۲	وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی
۳۹۱	جمع:

جدول شماره ۶ - تعداد واحدهای مشمول واگذاری به بخش عمومی

در فاصله سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱ نیز بخشی از سهام ۷۸ واحد تولیدی به همت سازمان گسترش و مالکیت واحدهای تولیدی به ۳۳۸۸۹ نفر از کارکنان این واحدها انتقال یافته

است. ۱.

سازمان صنایع ملی ایران نیز بخشی از سهام ۲۱ واحد دولتی را به کارکنان این واحدها انتقال داده است.

سال	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	جمع
نحوه واگذاری و سازمان واگذارکننده					
سازمان صنایع ملی:					
عرضه سهام در بورس	۱۸	۲۱	۶	-	۴۵
فروش خارج از بورس	۱۴	۴	۱۰	۲	۳۰
جمع	۳۲	۲۵	۱۶	۲	۷۵
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران					
عرضه سهام در بورس	-	۴	۳	-	۷
فروش خارج از بورس	-	۴	۱۵	-	۱۹
جمع کل	۳۲	۳۳	۳۴	۲	۱۰۱

جدول شماره ۷ - تعداد واحدهای دولتی که از طریق بورس اوراق بهادار، و یا خارج از بورس واگذار شده‌اند<sup>۲</sup>

### ارزیابی عملکرد خصوصی سازی

«هیأت وزیران در جلسات مورخ ۱۳۷۰/۲/۴ با توجه به اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون

۱- سازمان گسترش و مالکیت واحدهای تولیدی، گزارش به سمینار بررسی تحلیلی خصوصی سازی، اردیبهشت ۱۳۷۲.

۲- سازمان صنایع ملی ایران، گزارش به سمینار بررسی تحلیلی خصوصی سازی، اردیبهشت ۱۳۷۲. شرکت سرمایه گذاری صنایع ملی ایران، واگذاری فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی در ایران - ارزیابی عملکرد دو ساله - گزارش تحقیقی شماره ۳۲، مرداد ۱۳۷۲.

جمهوری اسلامی ایران، در جهت تحقق اهداف و سیاستهای قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸ و در اجرای بندهای ۳۷ - ۴ و ۱ - ۸ الی ۳ - ۸ جزء خط مشی‌های قسمت یکم قانون مزبور و به منظور ارتقاء کارایی فعالیتها و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضرور و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور، سیاست واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمانها و شرکتهای دولتی را بشرح زیر تصویب نمود:

الف - شامل واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمانها و شرکتهای دولتی بشرح فهرست

شماره یک خواهد بود .....

تبصره ۲ - بند ۳ و ۴

۳-۳۳ درصد سهام قابل واگذاری متعلق به دولت و سازمانها و شرکتهای دولتی موضوع این تصویب نامه به قیمتی معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت سهام به کارکنان واحدهای تولیدی و باقیمانده سهام به قیمت روز به عموم اشخاص (در شرایط مساوی کارکنان اولویت دارند) عرضه می‌گردد.

۴ - استفاده از روشهای اجرایی بورس به عنوان اولویت روش واگذاری سهام شرکتهای موضوع این تصویب نامه تعیین می‌شود.<sup>۱</sup>

در پیوست شماره یک- تصویب نامه اسامی ۳۹۱ شرکتی که باید به بخش خصوصی واگذار شوند آمده است. علاوه بر این، در تصویب نامه، واگذاری، روش استفاده از بورس اوراق بهادار و مزایده تعیین گردیده است. در تصویب نامه، هدف واگذاری مشخص شده است اما در این هدفها به کاهش بار مالی فعالیتهای دولت، و ایجاد درآمد، و جذب نقدینگی بخش خصوصی اشاره نشده است. مسأله دیگر در تصویب نامه واگذاری ۳۳ درصد از سهام واحدهای دولتی به کارکنان آن می‌باشد.

ما برای ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران؛ به علت فقدان اطلاعات درباره کارایی مقایسه عملکرد با هدفهای برنامه را به موفقیت واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی

محدود می‌سازیم.

بر اساس یک بررسی، ترکیب ساختار اقتصادی ایران برای انجام برنامه خصوصی سازی شرایط مساعدی دارد و عملاً تنوع و گسترش شرکتهای دولتی موجود به حدی زیاد است که واگذاری آنها با مقاومت یا مخالفتی مواجه نخواهد شد. علاوه بر این دامنه خریداران بالقوه این واحدها نیز بسیار گسترده است.

در بخش صنعت، به تنهایی ۷۴۶ شرکت با کارکنان کمتر از ۵۰۰ نفر و ۲۳۷ شرکت با کارکنان کمتر از ۱۰۰ نفر وجود دارند. سرمایه ۳۳۶ شرکت کمتر از یک صد میلیون ریال است. علاوه بر این در سایر بخشهای اقتصادی (بازرگانی - خدمات) شرکتهای دولتی کوچکی وجود دارند که به راحتی می‌توانند به بخش خصوصی واگذار شوند. فروش واحدهای دولتی در ایران با کمبود سرمایه بخش خصوصی؛ شبیه آنچه در اغلب کشورهای در حال توسعه (مانند کشورهای اروپایی شرقی) وجود دارد مواجه نیست. زیرا بخش خصوصی ایران در همه ادوار تاریخ از قدرت اقتصادی قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده است. از نظر مهارتهای فنی و مدیریتی نیز به خاطر وجود متخصصان بسیار، واگذاری واحدهای دولتی خصوصی با مشکل روبه‌رو نیست!

حال با توجه به سه مسأله بالا یعنی کوچک بودن برخی از واحدهای دولتی و وجود منابع مالی و نیروهای متخصص که شرایط مساعدی برای واگذاری واحدها به بخش خصوصی ایجاد می‌کند، باید دید در برنامه اول، واگذاری تا چه حد موفق بوده است؟ همانطور که قبلاً اشاره شد در تصویب‌نامه هیأت وزیران تعداد ۳۹۱ واحد دولتی برای واگذاری به بخش خصوصی در برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی انتخاب شده‌اند. علاوه بر این، مشخص شده بود که ۳۳ درصد سهام این واحدها به کارکنان آنها واگذار می‌شود. اما بر اساس جدول شماره ۷ می‌بینیم که تا اردیبهشت ماه ۱۳۷۲ که تنها ۱۰ ماه دیگر به پایان برنامه اول باقی‌مانده بود تنها ۱۰۱ واحد تولیدی دولتی از طریق عرضه سهام در بورس اوراق بهادار، یا مزایده به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. در مورد واحدهایی که سهام

آنها در بورس عرضه شده است نیز میزان سهام واگذار شده عمدتاً به ۱۰۰ درصد سهام واحد نمی‌رسد.

در دی ماه سال ۱۳۶۸ سازمان صنایع ملی ایران واگذاری سهام واحدهای دولتی را از طریق اوراق بهادار آغاز کرد. در سال ۱۳۶۹ این سازمان برای واگذاری واحدها به مزایده متوسل شد اما در طی این سال از مجموع ۱۴ شرکت اعلام شده برای مزایده مردم از هیچ یک از آنها استقبال نکردند و سازمان نتوانست حتی یکی از شرکتها را از طریق مزایده به فروش برساند. در همین سال در مجموع، سازمان توانست ۱۸۴۲۵۴۹ سهم از ۱۸ شرکت را به مبلغ اسمی ۱۰۴۵۲/۹ میلیون ریال در بورس به فروش برساند.

در سال ۱۳۷۰ تعداد ۲۳ واحد از شرکتهای سازمان صنایع ملی ایران در بورس اوراق بهادار پذیرفته شدند. سازمان تعداد ۲۸۲۰۴۹۴۸ سهم به مبلغ ۲۰۰۲۹۶/۸ میلیون ریال را در بورس عرضه کرد. در طول این سال سهام ۳۴ شرکت وابسته به سازمان در بورس معامله شد. در مورد ۴ شرکت پذیرفته شده در بورس در سال ۱۳۶۹، در سال ۱۳۷۰ هیچ گونه معامله سهامی وجود ندارد. معاملات خارج از بورس سازمان صنایع ملی در سال ۱۳۷۰ فروش ۴ شرکت، به مبلغ ۲۲/۳ میلیون ریال است.

در سال ۱۳۷۱ تعداد شرکتهای متعلق به سازمان که در بورس اوراق بهادار پذیرفته شده‌اند به ۶۲ شرکت رسید که از این تعداد تنها سهام ۲۵ شرکت در بورس معامله شد. تعداد سهام معامله شده ۱۲۳۸۲۱۲۶ سهم، و ارزش این سهام ۷۸۷۳۰/۲ میلیون ریال بود. در همین سال ۱۰ شرکت متعلق به سازمان نیز در خارج از بورس، به مبلغ ۴۵۱۹۹/۳ میلیون ریال به بخش خصوصی واگذار شد. توجه کنیم که بر اساس هدفهای برنامه اول، سازمان صنایع ملی می‌باید سهام ۱۷۳ شرکت متعلق به خود را به بخش خصوصی واگذار کند.

در سال ۱۳۶۹ نیز سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران واگذاری واحدهای تحت پوشش خود به بخش خصوصی را آغاز کرد در تصویب‌نامه سال ۱۳۷۰ هیأت وزیران از سازمان مزبور خواسته شده بود که سهام ۵۶ واحد تولیدی تحت کنترل خود را به بخش خصوصی واگذار کند. در سال ۱۳۶۹ این سازمان تنها توانست ۳۶۹ میلیون ریال از سهام واحدهای خود را در بورس اوراق بهادار به فروش برساند. در طول سال ۱۳۷۰ سازمان در

مجموع ۳۷۳۵۴۳۳ از سهم خود را به مبلغ ۲۹۷۵۵ میلیون ریال در بورس به فروش رسانید. در همین سال سازمان توانست از فروش مستقیم واحدهای تولیدی خود ۱۹۸۲ میلیون ریال، از طریق فروش خارج از بورس یک شرکت ۳۰۰۰ میلیون ریال دیگر به دست آورد. چون این معاملات، فروش به سایر مؤسسات دولتی است و گذاری واحدهای بخش دولت به بخش خصوصی محسوب نمی‌شود.

در سال ۱۳۷۱ سازمان گسترش، ۵۳۷۴۲۶۸ سهم را به مبلغ ۴۱۳۴۵ میلیون ریال در بورس اوراق بهادار به فروش رسانید. در همین سال ۳ شرکت توسط این سازمان در خارج از بورس واگذار شد که ۲ شرکت از ۳ شرکت مزبور به بخش خصوصی فروخته شد. ۱۲ شرکت هم به شکل معاوضه مبادله شده که در واقع به بخش دولتی منتقل گردید.

به طور خلاصه از ۵۱ شرکت متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که برای پذیرش در بورس اوراق بهادار معرفی شده بودند تنها ۸ شرکت توانستند سهام خود را در بورس عرضه کنند. برخی از آنان مستقیماً فروخته شدند و برخی دیگر شرایط لازم پذیرش در بورس را نداشتند. به طور کلی در برنامه اول سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران نیز نتوانست هدفهای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را برآورده سازد.

بررسی دوره ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱، یعنی ۴ سال اول برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نشان می‌دهد که از نظر تعداد و مبلغ سهام عرضه شده از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ یک روند صعودی، و پس از آن یک روند نزولی وجود دارد. در سال ۱۳۷۱ سهم بخش دولتی از سهام عرضه شده در بورس به ۳۸/۱ درصد کاهش می‌یابد. افزایش عرضه سهام در بخش خصوصی می‌تواند مبین این باشد که بخش خصوصی سهام خریداری شده از دولت را در سالهای قبل، برای فروش به بورس عرضه می‌کند. آمار نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۱ بخش دولتی به طور خالص ۳۰/۹ میلیارد ریال در بورس، سهام خریداری کرده است. به عبارت دیگر در این سال بورس همانند ابزاری برای انتقال مالکیت به بخش دولتی عمل کرده است.

منبع عرضه	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱
بخش دولتی و عمومی	۴۱/۵	۵۱/۷	۷۵	۳۸/۱
بخش خصوصی	۵۸/۵	۴۸/۳	۲۵	۶۱/۹
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

جدول شماره ۸ - عرضه سهام بخش دولت و بخش خصوصی در بورس اوراق بهادار (به درصد)

در مورد واگذاری سهام به کارکنان واحدهای تولیدی نیز برنامه خصوصی سازی چندان موفق نبوده است. بر اساس تصویب نامه هیأت دولت در مرحله اول برنامه خصوصی سازی می باید حداقل ۲۴۸ واحد تولیدی ۳۳ درصد از سهام خود را به کارکنان واحدها انتقال دهند. در فاصله سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱ در مجموع ۱۳۸۹۳۶ سهم به ارزش ۶۶۰۹۳/۲ میلیون ریال به ۳۳۸۸۹ نفر از کارکنان واحدهای تولیدی واگذار شده است. این سهام به ۷۰ واحد تولیدی تعلق داشته است. از این میان سازمان صنایع ملی در فاصله سالهای ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ تعداد ۳۳۱۷۳۰۸ سهم به ارزش ۲۶۶۳۲/۳ میلیون ریال را به کارکنان ۲۲ واحد تولیدی واگذار کرده است. با وجود این، هنوز سهم کارکنان در هیچ یک از واحدهای تولیدی مزبور به مرز ۳۳ درصد برنامه ریزی شده نزدیک نشده است. تعداد واحدهایی که سهام آنها به کارکنان واگذار شده هنوز با تعداد ۲۴۸ واحد برنامه ریزی شده در مرحله اول بر اساس مصوبه هیأت وزیران فاصله بسیار دارد. در بهترین حالت، آمار نشان می دهد که تنها سهام ۸۰ واحد به کارکنان انتقال یافته است.

بسیاری از سهام عرضه شده واحدهای دولتی در بورس اوراق بهادار را واحدهای بخش

۱- مأخذ: بورس اوراق بهادار تهران، فرایند خصوصی سازی و تأثیر آن بر بنگاه های



عمومی خریداری کرده‌اند. که مهمترین آنها عبارتند از: بانکهای سپه، ملت، کشاورزی، ملی، صنعت و معدن، صادرات، استان مازندران، رفاه کارگران، مسکن، استان هرمزگان، شرکت سرمایه‌گذاری بانک ملی، شرکت سرمایه‌گذاری بانک سپه، شرکت سرمایه‌گذاری بانک صادرات، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی بانکها، شرکت سرمایه‌گذاری ملی ایران، شرکت مینو خرم‌دره، صندوق پسران کارکنان بانک رفاه، بنیاد شهید و بنیاد مستضعفان و جانبازان. سهام خریداری شده این مجموعه در سال ۱۳۶۸ برابر ۱۶۱۳۰۰ سهم به ارزش ۳۷۳/۶۶ میلیون ریال، در سال ۱۳۶۹ برابر ۳۱۶۱۰۰ سهم به ارزش ۷۱۴۴/۴ میلیون ریال، در سال ۱۳۷۰ برابر ۱۹۵۲۲۶۰ سهم با ارزش ۱۶۸۵۲۳/۶ میلیون ریال و در سال ۱۳۷۱ برابر ۲۱۳۴۹۱۲۰ سهم به ارزش ۲۲۵۰۲۵/۹ میلیون ریال بوده است.

علاوه بر این همانطور که قبلاً اشاره شد در سال ۱۳۷۱ شرکت گسترش و نوسازی صنایع ایران یک شرکت را به شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی فروخته است، ۱۱ شرکت را با بانک صنعت و معدن معاوضه کرده و یک شرکت دیگر را با شرکت ساتکاب معاوضه نموده است.<sup>۱</sup>

همانطور که آمار نشان می‌دهد در سال ۱۳۷۱ که فروش سهام واحدهای دولتی در بورس اوراق بهادار دچار رکود شده بود، خرید سهام دولتی توسط بانکها و سایر واحدهای بخش عمومی افزایش یافته است. ورود این سازمانها به بورس و خرید سهام احتمالاً با این هدف صورت گرفته است که از کاهش شدید قیمتها در بورس اوراق بهادار، به علت عرضه مجدد سهام خریداری شده بوسیله بخش خصوصی، جلوگیری شود. چون گزارش دقیقی از تعداد واحدهای واگذار شده، میزان سهام واگذار شده و تغییر مالکیت دولتی به خصوصی در دست نیست به درستی نمی‌توان گفت که چند درصد از تولید تحت کنترل دولت در طول برنامه اول به بخش خصوصی واگذار شده است و تغییر مالکیت چه اثری بر جریان تولید و سهم

۱- شرکت سرمایه‌گذاری صنایع ملی ایران، واگذاری فعالیتهای اقتصادی بخش عمومی در ایران: ارزیابی عملکرد دو ساله، نشریه شماره ۳۲، مرداد ماه ۱۳۷۲.

واحدهای تولیدکننده در بازار داخلی و خارجی داشته است؟ می توان از شواهد نتیجه گرفت که بخش بزرگی از سهام واحدهای دولتی را بورس اوراق بهادار به عموم مردم عرضه کرده است. مواردی از انتقالها نیز خارج از بورس صورت گرفته است. اما به نظر نمی رسد که برنامه واگذاری فعالتهای اقتصادی به بخش خصوصی با سرعت و جهت گیری پیش بینی شده، پیشرفت کرده باشد. زیرا هنوز بخش بزرگی از ۳۹۱ واحدی که قرار بود به بخش خصوصی واگذار شود در دست دولت باقی مانده است.

بودجه هنگفت شرکتها و مؤسسات دولتی در سال ۱۳۷۲ نشان دهنده ناموفق بودن برنامه خصوصی سازی دولت می باشد. بر اساس بودجه مصوب، ۵۷/۷ درصد از منابع بودجه کل کشور به شرکتها و مؤسسات دولتی اختصاص یافته است. در سال ۱۳۷۲، منابعی که به واحدهای مزبور اختصاص یافته است بیش از بودجه کل کشور در سال ۱۳۷۱ بوده است. چرا تفاوت قابل ملاحظه بین برنامه خصوصی سازی و عملکرد خصوصی سازی در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وجود دارد؟

### تعیین غیر واقع گرایانه هدفها

برنامه ریزان و سیاست گذاران معمولاً از زمان مورد نیاز برای طرح ریزی و اجرای انتقالات خصوصی سازی برآوردی غیر کافی دارند. در انگلستان روند ۱۴ مورد واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی ۸ سال به طول انجامید. در سالهای اولیه، حرکت بسیار آرام بود. در مالزی، بین تصمیم دولت در یک مورد خصوصی سازی و تکمیل عملی واگذاری، ۳ سال فاصله افتاد. در ترکیه، برنامه ریزی برای خصوصی کردن یک مجتمع بزرگ پتروشیمی بیش از یک سال به طول انجامید. این تجربه ها نشان می دهد که انتظار اجرای برنامه های بزرگ خصوصی سازی در زمانی کوتاه واقع گرایانه نیست. در ایران برنامه خصوصی سازی هیأت وزیران در اردیبهشت ۱۳۷۰ تصویب شد.

در این زمان ۲ سال اول برنامه اول اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران سپری شده بود. بر اساس این تصویب نامه حداقل باید ۲۷۰ واحد دولتی تا آخر سال ۱۳۷۲ به بخش خصوصی واگذار شوند. برای این منظور، برنامه ای مدون با هدفهای کمی مشخص

تهیه نشده بود. اگرچه نوشیروانی معتقد است که شرایط برای واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی مساعد می‌باشد، اما نه با این سرعت.

در تحقیق انجام شده بوسیله شرکت سرمایه‌گذاری صنایع ملی ایران و بر اساس اطلاعات موجود، تا پایان سال ۱۳۷۰ بیش از ۱۸۷۵ شرکت در بخش عمومی شناسایی و حسابرسی شده است که ارزش دفتری داراییهای آنها در حدود ۲۸ هزار میلیارد ریال و ارزش روز این داراییها بیش از ۴۰۰ هزار میلیارد ریال است. نقدینگی خصوصی در اقتصاد در پایان سال ۱۳۷۰ معادل ۲۸/۶ هزار میلیارد بوده است. با توجه به میزان نقدینگی، فروش این حجم عظیم از داراییهای دولت در زمان کوتاه ممکن نمی‌باشد.<sup>۱</sup>

پس هدف تعیین شده در تصویب نامه هیأت دولت بسیار غیر واقع‌گرایانه بوده است و این یکی از دلایل مهم تفاوت بین هدف برنامه با عملکرد می‌باشد.

### فقدان برنامه جامع و وجود شتابزدگی

در سال ۱۹۸۶ ترکیه نخستین کشور در حال توسعه بود که برنامه بزرگی برای خصوصی سازی طرح کرد. در برنامه اهداف اصلی خصوصی سازی و موارد ضروری برای تغییرات لازم قانونی مشخص شده بود. در برنامه به منظور سهولت خصوصی سازی ۳۲ مؤسسه دولتی طبقه‌بندی و مراحل مشخص برای خصوصی سازی ۵ مؤسسه از گروه ۳۲ مؤسسه مدون شده بود. در مالزی نیز برنامه‌ای جامع برای خصوصی سازی تهیه شد که در آن ۲۳۶ مؤسسه را برای فروش به بخش خصوصی در نظر گرفته بودند. دیگر کشورهای توسعه نیافته برای خصوصی سازی از روشی که «روش مورد به مورد» خوانده می‌شود استفاده کرده‌اند. مکزیک بیش از ۱۳۰ مؤسسه را بین سالهای ۱۹۸۳ و ۱۹۸۸ بدون هیچ گونه استراتژی جامع خصوصی سازی به بخش خصوصی واگذار کرد. تهیه برنامه جامع برای خصوصی سازی یا استفاده از روش مورد به مورد بستگی به شرایط ویژه هر کشور دارد. به نظر می‌رسد که فقدان یک برنامه جامع و وجود شتابزدگی در اجرای برنامه خصوصی سازی یکی از دلایل عدم

موفقیت این برنامه در ایران بوده است.

## خصوصی سازی بدون بازسازی

برای موفقیت برنامه خصوصی سازی واحدهای دولتی منتخب خصوصی سازی باید قبل از ارائه به بخش خصوصی، بازسازی شوند. بسیاری از واحدهای بزرگ دولتی با مشکلات مالی و عملیاتی جدی روبه‌رو می‌باشند. تجدید ساختار بدهی این واحدها قبل از خصوصی سازی باید انجام گیرد و ساختارهای سازمانی عقلانی در آنها به وجود آید. بازسازی شرکتهای منتخب خصوصی سازی معمولاً پیش شرط لازم برای چنین برنامه‌ای است. به نظر می‌رسد که در ایران بازسازی واحدها صورت نگرفته است و عدم استقبال مردم از عرضه سهام در بورس اوراق بهادار نیز تا حدی به همین مسأله مربوط است.

## تخصص غیر کافی

بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بویژه در دستگاه دولت، دچار کمبود نیروی انسانی متخصص در امر خصوصی سازی هستند.<sup>۱</sup>

ممکن است در برخی از این کشورها در این زمینه نیروهای کارآمدی در بخش خصوصی وجود داشته باشند. در ایران در هر دو بخش نیروی انسانی کارآمدی که بتواند برنامه خصوصی سازی را اجرا نماید، یافت نمی‌شود. مطالعات اقتصادی لازم صورت نگرفته است و از بین روشهای مختلف، بهترین روشها برای واگذاری انتخاب نشده است. قیمت سهام عرضه شده به عموم در بورس اوراق بهادار، در آغاز بسیار پایین بود که سود بادآورده‌ای نصیب خریداران اولیه سهام نمود. سپس قیمتها، بسیار بالا تعیین شد و باعث عرضه فوری سهام بلافاصله پس از خریداری بوسیله مردم در بورس اوراق بهادار گردید. مشکلات عدیده‌ای که برنامه خصوصی سازی در حال حاضر با آن روبه‌روست تا حدی نیز به خاطر

۱ - شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران، درسهایی که از خصوصی کردن در

کشورهای در حال توسعه می‌توان آموخت، نشریه شماره ۱۶، اسفند ماه ۱۳۷۰.

فقدان نیروی کارآمد در این زمینه می‌باشد.

## اشکالات بازار سرمایه

شاید عمده‌ترین دلیل عدم موفقیت برنامه خصوصی سازی را در ایران، توسعه نیافتگی بازار سرمایه در کشور و ناکارآمدی بورس اوراق بهادار تهران باشد.

در اغلب کشورهای در حال توسعه مکانیزم هماهنگ شده و مؤثری که بورس اوراق بهادار بتواند در قالب آن، در بازارهای مالی با بیشترین کارایی عمل کند، وجود ندارد. بنابر این بیشتر بورس به عنوان تنها سازمان فعال در بازار مالی عمل می‌کند و مقامات مسئول کلیه انتظاراتی را که باید از بازار سرمایه و انواع بازارهای مالی داشته باشند، از بورس اوراق بهادار خواهند داشت. مشکل زمانی حادتر می‌شود که برای واگذاری فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی، بورس، مرکز ثقل اجرای این برنامه باشد.

اما بورس اوراق بهادار زمانی می‌تواند کارایی داشته باشد که بتواند پیوسته جریان منظمی از منابع مالی را به جانب خود جذب کند و در اختیار متقاضیان سرمایه قرار دهد. لازم است شرایطی به وجود آید که در آن فشار وارده به بورس آنقدر زیاد نشود که ضربه شدیدی به موفقیت بورس در اقتصاد وارد آید. به همین دلیل است که در بیشتر موارد وقتی جریان واگذاری فعالیتهای اقتصادی به بخش خصوصی، در یک کشور در حال توسعه مطرح می‌شود، با توجه به انبوه واگذاریها، بورس به عنوان مرکز اصلی انتقال مالکیت عمل نمی‌کند و فقط در مقام محرک و به رونق آورنده فعالیت مالکان خصوصی، گروهی از شرکتهایی را که به تازگی تجدید سازمان یافته به عضویت می‌پذیرد، اگر از این قاعده پیروی نشود، رونقی که در شروع جریان واگذاریها در بورس پدید می‌آید، پایدار نخواهد ماند و به زودی بورس دچار رکود خواهد شد که این، اعتبار سیاست خصوصی سازی دولت را زیر سؤال می‌برد.

همانند سایر کشورهای در حال توسعه، در ایران نیز تا قبل از برنامه خصوصی سازی،

۱- شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران. بورس اوراق بهادار تهران، ساخت

بورس اوراق بهادار نقشی پر اهمیت در بازار سرمایه کشور نداشت. تا ۱۵ سال پیش، سرمایه‌گذاری در سهام شرکتها یعنی مشارکت در مالکیت و مدیریت بنگاههای اقتصادی، در کشورهای در حال توسعه چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت زیرا وامهای کوتاه مدت به راحتی از بانکهای محلی قابل تأمین بود و بنگاههای اقتصادی وامهای بلند مدت را نیز می‌توانستند به راحتی از بانکهای توسعه دریافت نمایند. عواملی مانند کمک هزینه بهره و معافتهای مالیاتی بهره پرداختی باعث ارجحیت تأمین مالی از طریق وام، به تأمین مالی از طریق فروش سهام، می‌گردید. نرخ بهره واقعی منفی، که مدت زمانی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود داشته است، هزینه تأمین مالی از طریق وام را برای شرکتها پایین می‌آورد. اما در سالهای اخیر، تعداد روزافزونی از کشورهای در حال توسعه، به خصوص کشورهای پیشرفته‌تر و تازه صنعتی، مزایای وجود یک بازار سهام داخلی بسط یافته را برای اقتصادشان دریافته‌اند. در آخر سال ۱۹۸۷ بزرگترین بورسهای اوراق بهادار در ۱۹ کشور در حال توسعه در حدود ۱۸۰ میلیارد دلار سهم معامله کردند. برخی از این بورسها را می‌توان با بورسهای کشورهای کوچکتر اروپا مقایسه کرد. برای مثال بورس اوراق بهادار برزیل، هند، مالزی و مکزیک از بورس اوراق بهادار در اتریش و نروژ در آخر سال ۱۹۸۷ بزرگتر بودند. در کشورهایی مانند اندونزی، اردن، کره، پاکستان و تایلند تعداد شرکتهای پذیرفته شده در بورس بطور قابل ملاحظه‌ای رشد داشته‌اند. بورسهای با سابقه‌تر مانند بورسهای هنگ کنگ، هند، سنگاپور و اکثر کشورهای آمریکای لاتین از نظر تعداد شرکتهای پذیرفته شده رشد چندان نشانی نداشته‌اند و رشد معاملات در آنها ناشی از افزایش ارزش بازار شرکتهای پذیرفته، بوده است.<sup>۱</sup>

در ایران بورس اوراق بهادار تهران در بهمن ۱۳۴۶ فعالیت خود را آغاز کرد. از آغاز سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۵۹ فعالیت بورس اوراق بهادار ابتدا دچار رکود، و سپس متوقف شد و در سال ۱۳۶۸ فعالیت مجدد خود را آغاز کرد. در این سال ۱۰۵ شرکت در بورس پذیرفته شده بودند که این تعداد برابر تعداد شرکتهای پذیرفته شده در بورس در آخر سال ۱۳۵۷ بود. تنها

1- Gill D. and Tropper P., Emerging Stock Markets in Developing Countries, *Finance and Development*, December, 1988, PP.28 - 31.

در سال ۱۳۶۹ بود که حجم معاملات بورس افزایش یافت. دو معیار زیر نشان می‌دهند که در فاصله سالهای ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۰ بورس اوراق بهادار تهران تنها اندکی رشد داشته است. معیار اول، معیار حجم معاملات بورس به نقدینگی است که این معیار برای سال ۱۳۵۵ در حدود  $1/3$  درصد و برای سال ۱۳۷۰ برابر  $1/7$  درصد بوده است. معیار دوم، حجم معاملات در بورس به تولید ناخالص داخلی است. این معیار برای سالهای ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ در حدود  $0/8$  درصد و برای سال ۱۳۷۰ در حدود یک درصد بوده است.

بورس اوراق بهادار تهران فاقد ابزارهایی است که امروزه در بورسهای بین‌المللی وجود دارند. فنون جدید مبادله اوراق بهادار و استفاده از ابزارهای ارتباطی سریع در بورس اوراق بهادار تهران مرسوم نیست. رابطه بین کارگزار و مشتری بیش از آن که بر اساس قانون و قاعده باشد، بر اساس اعتماد است. در بورس، سهام بی نام عرضه نمی‌شود. مشتری باید مدت زمانی طولانی برای قطعیت یافتن مالکیتش صبر کند و در زمان ارائه سفارش باید مبلغی معادل ارزش سهام را به کارگزار بپردازد. بدین ترتیب نقدینگی سهام خریداری شده کاهش یافته و هزینه خرید سهام نیز افزایش می‌یابد. بر اساس برخی از دیدگاهها بورس باید با توجه به دو اصل عمل کند: اصل نخست آزادی کامل بازار است، یعنی اینکه قیمتها را باید عرضه و تقاضا تعیین کند و اصل دوم، ارائه کامل اطلاعات است. در مورد آزادی بازار، با توجه به این مسأله که قیمت سهام  $15/1$  درصد از واحدهای معامله شده در بورس، در فاصله سالهای ۱۳۶۳ تا ۱۳۷۰ در طول دوره ثابت مانده و در ۵ ماهه اول سال ۱۳۷۱ نیز از ۹۳ مورد معامله قیمت ۴۵ سهم هیچ تغییری نکرده است<sup>۱</sup>، در حالی که برای بسیاری از این سهام تقاضای بسیار بالایی در بورس وجود داشت می‌توان نتیجه‌گیری کرد که در بورس تهران عرضه و تقاضا، قیمت را تعیین نمی‌کند و در این بورس، آزادی کامل وجود ندارد. بورس در قیمت مداخله می‌کند و قیمت سهام در بورس تهران قیمت اداره شده (کنترل شده) می‌باشد.

معمولاً در بورسهای دیگر دنیا، بورس باید اطلاعات دقیق مالی و گزارشهای میان دوره‌ای واحدهای پذیرفته شده را به اطلاع عموم برساند. هر قدر شبکه اطلاع رسانی بورس کاملتر

باشد نزدیکی بورس به وضعیت رقابت کامل بیشتر است. اکثر بورسهای دنیا دو نوع نشریه را به صورت رایگان در اختیار عموم قرار می دهند. نشریه های اطلاعاتی در باره نوع عملکرد و مکانیزم های رایج در بازار بورس و نشریه های آماری که اطلاعات مربوط به شاخص بورس و تحولات قیمت ها در آنها منعکس می باشد.

در بورس اوراق بهادار تهران جزوات و انتشاراتی که در آنها مطالبی نظیر روش کار بورس، وضعیت کارگزاران و چگونگی فعالیت تالار بورس، نحوه محاسبه شاخص و غیره وجود داشته باشد، حداقل به صورت عمومی توزیع نمی شود.

یک بررسی انجام شده نشان می دهد که از نظر سرمایه گذاران اوراق بهادار، ناقص بودن مقررات بورس اوراق بهادار و اطلاعات غیر کافی دو عامل اصلی بازدارنده می باشند. بر اساس تحقیقات مؤسسه مالی بین المللی (IFC) برزیل، شیلی، کلمبیا، مکزیک، هند، کره جنوبی و مالزی استانداردهای حسابداری و مقررات مناسب در سطح بین المللی پذیرفته شده ای برای حمایت از سرمایه گذاران دارند. دیگر دولتها در سایر کشورهای در حال توسعه نیز برای بهبود استانداردهای حسابداری و ایجاد مقررات مناسب برای بورس اوراق بهادار قدمهایی برداشته اند.<sup>۱</sup> در ایران در زمینه اطلاعات غیر کافی کار چندانی نشده است.

مشکل دیگر بورس اوراق بهادار تهران بند و بستهای انجام شده در بورس است. برای مثال در سال ۱۳۷۲ بانک ملی سهام فروخته شده سه شرکت به عموم را دوباره خریداری می کند. در مورد شرکت فرش پارس در یک ساعت قیمت سهم این شرکت در حدود ۳۷۵۰ ریال که معادل ۴۰/۵ درصد قیمت سهام قبل از آن بوده، کاهش می یابد.<sup>۲</sup>

## نتیجه گیری و پیشنهادها

واگذاری واحدهای تحت پوشش بخش دولتی به بخش خصوصی به هر ترتیب که

1- The Economist, A Survey of Third World Finance, PP. 39 - 40.

۲- شرکت سرمایه گذاری صنایع ملی ایران، واگذاری فعالیتهای اقتصادی بخش عمومی در ایران.



صورت گیرد مشکلات خاص خود را خواهد داشت. در کشورهای در حال توسعه، فقدان بازار مالی کارآمد و بدهکاری بیش از حد واحدهای تحت پوشش، عوامل اصلی باز دارنده حرکت خصوصی کردن است. چون در بسیاری از موارد انتقال واحدهای دولتی به بخش خصوصی بر سرمایه‌گذاری و اشتغال در واحد اثر می‌گذارد، بررسی امکانات و سیاستهای بخش خصوصی و نیز سازگار کردن ساخت قانونی کشور اهمیت بسیار دارد. مثلاً قانون کار باید مناسب فعالیت اقتصادی بخش خصوصی باشد یا آنکه تخصیص منابع مالی از شبکه‌های پولی کشور باید برآورنده و متناسب با نیازهای بخش خصوصی، فعال شده باشد.

چون در اکثر کشورهای در حال توسعه بازارهای مالی توسعه یافته وجود ندارند، بهتر است ابتدا واحدهای کوچکتر دولتی به بخش خصوصی واگذار شوند. باید توجه داشت که تنها واگذاری واحدها به بخش خصوصی هدفهای برنامه خصوصی سازی را برآورده نمی‌کند. بازسازی صنعت قبل از خصوصی سازی ضروری است. اگر خصوصی سازی بتواند باعث افزایش رقابت گردد؛ که این نیز به تغییر ساختار صنعت نیاز دارد، می‌تواند کارآیی را افزایش دهد.

همانطور که در صفحات قبل خواندید، در اهداف برنامه خصوصی سازی به کاهش بار مالی دولت اشاره نشده است. در حالی که به خاطر کسر بودجه‌های فوق‌العاده و قابل ملاحظه، می‌توان هدف کاهش بار مالی یا حتی ایجاد منابع مالی جدید برای دولت را از هدفهای عمده برنامه خصوصی سازی ایران فرض کرد. از این نظر ارزشیابی واحدهای مشمول واگذاری اهمیت بسیار دارد. قیمت پایین سهام به معنی ایجاد سود باد آورده برای خریداران سهام است و قیمت بیش از حد باعث توقف جریان واگذاری می‌شود. همانطور که قبلاً اشاره شد در ابتدای برنامه واگذاری، قیمتها بسیار پایین و در اواخر، قیمتها بسیار بالا تعیین شدند که یکی از دلایل رکود فعالیت بورس، همین مسأله می‌باشد. تعیین قیمت واقعی سهام دولتی عرضه شده در بورس از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است و باید توجه جدی به آن معطوف شود. بازسازی واحدهای داوطلب واگذاری به بخش خصوصی نیز نکته دومی است که توجه به آن ضروری است. اما مهمتر از همه اینها اشکالاتی است که ساخت نامناسب بورس اوراق بهادار تهران در زمینه خصوصی سازی به وجود آورده است.

در لایحه برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (پیشنهادی)، خوشبختانه به دو مسأله رفع مشکلات حقوقی شرکتها قبل از واگذاری و بازنگری در بازار بورس توجه شده است. علاوه بر این در بند ج تبصره ۲۳ لایحه نیز آمده است که مقداری از درآمد ناشی از واگذاری باید صرف پرداخت بدهی واحدهای مشمول واگذاری و اصلاح ساختار مالی این شرکتها گردد.<sup>۱</sup>

برای اصلاح ساختار بورس اوراق بهادار تهران و رفع مشکلاتی که این نهاد بازار سرمایه در راه خصوصی سازی به وجود آورده است، ایجاد قوانین مشخص در جهت افزایش سرعت انتقال سهام، کاهش دخالت کارگزاران و نهادهای دولتی در تعیین قیمت، ایجاد استانداردهای خاص اطلاع رسانی برای کامل کردن بازار بورس و تأسیس سایر نهادهای بازار سرمایه که باعث افزایش کارآیی بورس اوراق بهادار می گردند، ضروری است.

علاوه بر این، لازم است که سیاستهای پولی، سازگاری بیشتری با برنامه خصوصی سازی داشته باشند. آن گروه از سیاستهای پولی که نقدینگی بیشتری برای بخش خصوصی باقی می گذارد و یا از مطلوبیت نسبی سپرده گذاری در شبکه بانکی می کاهد (مثلاً کاهش سود به سپرده گذاران) انگیزه بیشتری برای خرید سهام در مردم ایجاد می کند. بر عکس، سیاستهای پولی که درصد بیشتری از منابع را به شبکه های بانکی سوق می دهد تقاضا برای سهام را محدود می کند. تضعیف ارزش پولی ملی، در حال حاضر، یعنی افزایش قیمت ارزهای خارجی در بازار، سرمایه گذاری خارجیان برای خرید سهام در ایران را سودآورتر می سازد، باید در زمینه فروش سهام به خارجیان نیز تصمیم گیری شود و در صورت مطلوب بودن، مطالعاتی به منظور رفع مشکلات در این زمینه صورت گیرد.<sup>۲</sup>

۱- لایحه دوم برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران،

۱۳۷۳ - ۱۳۷۲ (پیشنهادی)، آبان ماه ۱۳۷۲، تبصره ۲۳.

۲- این مقاله در سمینار نقد و بررسی برنامه اول و دوم اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی در تاریخ ۱۳۷۳/۷/۲۶ ارائه شده است.

## منابع و مأخذ

- ۱- مهندس ابوطالب، تقوی مهدی، مالیہ عمومی، چاپ هفتم، ۱۳۷۱.
- ۲- گلیهی فرد، اقتصاد کلان: نظریه و سیاست، ترجمه مهدی تقوی، انتشارات فروردین، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
- 3- Gardner W.D., **Government Finance**, Prentice Hall, 1978.
- ۴- باری، یرج، اقتصاد ایران ۱۳۴۹-۱۲۷۹، مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه.
- ۵- فلاح نوشیروانی، وحید، دورنمای خصوصی سازی اقتصاد ایران، ترجمه، حسین باستان زاد (انتشار نیافته).
- ۶- شرکت سرمایه گذاری صنایع ملی، واگذاری فعالیتهای اقتصادی بخش عمومی در ایران، ارزیابی عملکرد دو ساله، گزارش تحقیقی شماره ۳۲.
- 7- Scwartz G. Silva, Lopes P. **Privatization: Expectation, Trade Offs and Results, Finance and Development**, June 1993.
- ۸- مهدی تقوی، تجارت بین الملل، انتشارات پیشبرد.
- 9- The Economist, **New Ways to Grow: A Survey of Third World Finance**, 1993.
- ۱۰- شرکت سرمایه گذاری سازمان صنایع ملی ایران، درسهایی که از خصوصی کردن در کشورهای در حال توسعه می توان آموخت، گزارش تحقیقی شماره ۱۶، اسفند ماه ۱۳۷۰.
- 11- Economist Intelligence Unit: **IRAN: Country Report No. 1**, 1993.
- 12- Franks D. and Blackstone L., **Management Buy - Out and Buy - In**, Kogan - Page 1990.
- 13- Bos D. **Privatization in East Germany: A Survey of Current Issues** IMF

Wp \ 92 \ 8.

۱۴- تقوی مهدی، شیوه‌های واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی، مجله رونق، سال اول، شماره دوم، اردیبهشت ۱۳۶۹.

15- Gill D. and Tropper P., Emerging Stock Markets in Developing Countries, **Finance and Development**, December, 1988.

۱۶- شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران، بورس اوراق بهادار تهران، ساخت نادرست و سیاست‌گذاریهای نامناسب، گزارش تحقیقی شماره ۲۴، مهر ماه ۱۳۷۱.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی