

## همه ابعاد خصوصی سازی

فردین شورج<sup>۱</sup>، هادی مورخ<sup>۲</sup>

### چکیده

اگرچه تئوری کلاسیک، پیوسته در جهت محدود بودن مداخله دولت در امور اقتصادی تأکید داشته است ولی طی دهه‌های پس از پایان جنگ جهانی دوم دخالت در اقتصاد به حدی افزایش یافت که دولت در اغلب اقتصادهای آزاد و مختلط مشابه اقتصادهای برنامه‌ای، از طریق اهرم‌های اجرایی خود (بنگاه‌های دولتی) نقش فعالی را ایفا کرد. کشورهای صنعتی با اجرای سیاست‌های کلان و خرد اقتصادی در خلال دهه‌های ۵۰ و ۶۰ موفقیت‌های نسبی به دست آوردند به همین دلیل به انتقادات محدود در آن مقطع زمانی نسبت به مداخله دولت در اقتصاد اهمیت چندانی داده نشد. با نزدیک شدن به پایان دهه ۷۰، حداقل در جهان غرب، شاهد مشکلات عدیده اقتصادی و ناکامی‌های مستمر سیاست‌های اقتصادی بودیم که زمینه طرح انتقاد و تردید نسبت به دخالت دولت در اقتصاد و تعیین اندازه مناسب دخالت، نظارت و هدایت دولت در اقتصاد فراهم شد. بدین ترتیب مجادلات نظری در محافل علمی نسبت به دخالت دولت، متقاعدسازی مدیران و تصمیم‌گیران اجرایی و سیاسی کشورها نسبت به تخصیص غیر بهینه و ناکارآمد منابع تولید در اثر گسترش حجم دولت و ایده بازنگری در سهم و اندازه دخالت دولت، جدی‌تر شد. سرانجام در پایان دهه ۷۰ و آغاز دهه ۸۰ در کشور انگلستان و به دنبال آن در سایر کشورهای صنعتی و تا حدی در کشورهای در حال توسعه موضوع اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی و کاهش حجم دخالت به منظور رفع اختلاف و انگیزه‌های پیدایش آن‌ها مورد توجه جدی واقع شد. در ایران پس از پایان جنگ تحمیلی و آغاز اولین برنامه پنج ساله اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یکی از اجزای مهم سیاست‌های اقتصادی کشور مطرح شد و اولین مجوز قانونی نسبت به محدود شدن اندازه دخالت دولت در اقتصاد و مشارکت بخش خصوصی در

<sup>۱</sup> دکترای مدیریت گرایش کارآفرینی، پژوهشگاه شاخص پژوه، shooraj\_f@yahoo.com

<sup>۲</sup> دکترای حسابداری دانشگاه آزاد اسلامی واحد چالوس

فعالیت‌های اقتصادی به تصویب رسید. نکته اصلی و اساسی که در تفاوت خصوصی‌سازی در شورهای پیشرفته و کشور ما وجود دارد این است که کشورهای پیشرفته شرکت‌های قوی و مقتدر را بدون مشکل به بخش خصوصی واگذار می‌کنند اما در کشور شرکت‌های ورشکسته و دارای هزاران مشکل را علاوه بر شیوه‌های نادرست نحوه واگذاری به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. سیاست خصوصی‌سازی با هدف ارتقاء کارایی فعالیت‌ها، تخصیص منابع، گسترش مشارکت‌های مردمی در بخش‌های مختلف تولیدی و تجاری از جمله سیاست‌های برنامه‌های توسعه است. خصوصی‌سازی رویکرد مجددی به سیستم بازار جهت جبران پیامدهای ناشی از شکست دولت در فعالیت‌های اقتصادی است که بدون تردید هرگونه بی‌توجهی، شکست دیگری را در اقتصاد به بار خواهد آورد. در این مقاله که به صورت مروری از مقالات و اتفاقات ناشی از خصوصی‌سازی و اثرات آن در بعضی از شرکت‌های خصوصی شده تهیه شده سعی گردیده علاوه بر بیان تعریف و موضوع خصوصی‌سازی، به تاریخچه خصوصی‌سازی در جهان و ایران اشاره شود. اگرچه می‌توان به تفصیل در این موضوع بحث کرد و مطالب زیادی نوشت اما به این مختصر اکتفا می‌کنیم تا انشالله در مسیر رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی در مسیر سبک‌سازی دولت به نحو صحیح قدم برداریم.

**واژگان کلیدی:** بخش خصوصی، خصوصی‌سازی، اصل ۴۴ قانون اساسی، رشد و توسعه

اقتصادی

### مقدمه

مفهوم خصوصی‌سازی بر وجود دو حوزه خصوصی و عمومی دلالت دارد که معنای آن تحول و نقل و انتقال دارایی‌ها، تصدی‌ها و مدیریت‌ها بین این دو عرصه است. واژه خصوصی‌سازی (Privatization) واژه‌ای است که از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ با روی کار آمدن دولت‌های محافظه کار در انگلیس، آمریکا و فرانسه از رواج گسترده‌ای در عرصه سیاست علاوه بر ابعاد اقتصادی برخوردار شد به طوری که هم اکنون در کشور ما نیز موضوع خصوصی‌سازی از جمله مباحث عمده عرصه سیاست نیز تلقی می‌شود. اگرچه تعریف واژه «خصوصی‌سازی» کار بسیار مشکلی است اما در هر حال دو معنای محدود و گسترده برای این واژه وجود دارد. خصوصی‌سازی در معنای محدود خود عبارت

است از واگذاری دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی به بخش خصوصی به طور کلی و یا شریک کردن آن‌ها در این دارایی‌ها و شرکت‌ها.

منطقی که فرآیند خصوصی‌سازی بر پایه آن استوار شده این است که انتقال تصدی‌ها و فعالیت‌ها در زمینه‌های تولید کالا و ارائه خدمات از بخش دولتی و عمومی به بخش خصوصی باعث افزایش کارایی عوامل تولید و تخصیص بهینه منابع که ناشی از گسترش رقابت و ایجاد شفافیت است، می‌شود.

همچنین گسترش خصوصی‌سازی موجب گسترش مالکیت بخش خصوصی و در نتیجه مشارکت بیشتر شهروندان در اداره امور جامعه می‌شود و منابع بخش خصوصی برای پیشرفت جامعه را در کنار منابع محدود دولت قرار می‌دهد. البته نیل به این مقصود با سازوکارهایی که کشورهای مختلف برای اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی خود تدوین می‌کنند و نیز نظارت دقیق بر اجرای صحیح آن‌ها ارتباط نزدیکی دارد.

خصوصی‌سازی فرایندی است اجرایی، مالی و حقوقی است که دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور به اجرا در می‌آورند. واژه «خصوصی‌سازی» حاکی از تغییر در تعادل بین حکومت و بازار و به نفع بازار است. خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای افزایش کارایی (مالی و اجتماعی) عملیات یک موسسه اقتصادی است؛ زیرا چنین به نظر می‌رسد که مکانیسم عرضه و تقاضا در بازار در شرایط رقابتی باعث بکارگیری بیشتر عوامل تولید، افزایش کارایی عوامل و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع‌تر کالاها و خدمات و کاهش قیمت‌ها خواهد گردید. این پیش‌بینی به جهت مبانی تئوریک و علمی در سطح اقتصاد خرد و همچنین تجربه سایر کشورها امری پذیرفته شده است و در این صورت چرایی مسئله قابل پاسخ و اثبات است اما نکته غامض و پیچیده چگونگی انجام آن یعنی انتقال مالکیت و نیز شکل‌گیری بخش خصوصی در جامعه است.

### خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اقتصاد دولت

فلسفه اصلی خصوصی‌سازی عبارت است از تعیین نقش دولت در اقتصاد در حوزه‌هایی چون بهداشت، آموزش پایه، تأمین اجتماعی، دفاع ملی، سرمایه‌گذاری کلان در زیربنای اقتصادی، فراهم کردن محیط حقوقی و ساختاری برای شرکت‌های خصوصی جهت عملکرد آزاد و از این رو افزایش بهره‌وری و ارزش افزوده بر اقتصاد از طریق سازمان‌دهی و مدیریت

کارآمد شرکتهایی که جهت رقابت در بازار بایستی تجاری عمل کنند در ادامه به بررسی مختصر چند نظریه خصوصی سازی می پردازیم:

### ۱- خصوصی سازی به معنای واگذاری مجدد حقوق مالکیت

به طور معمول در ادبیات اقتصادی فرض می شود که مالکیت خصوصی و بازارهای رقابتی به موازات هم حرکت می کنند. سؤال و اختلاف نظری که ممکن است برای اقتصاددانان مطرح شود این است که به کدامین هدف باید بیشترین توجه را مبذول کرد، مالکیت خصوصی یا رقابت. برخی اعتقاد دارند که عملکرد کارای اقتصادی به مالکیت خصوصی و خصوصی سازی آن بستگی دارد. برخی دیگر معتقدند که رقابت سرچشمه حیاتی کارایی است و به طور معمول بر سیاست های دیگر هم چون مقررات زدایی تأکید دارند. برای مثال در خصوص بخش ارتباطات دولتی که در انحصار دولت قرار دارد کسانی که بر مالکیت پافشاری می کنند بر خصوصی سازی نیز اصرار می ورزند و در مقابل کسانی که دخالت را پاس می دارند ترجیح می دهند که این بخش قبل از فروش، به چندین حوزه مختلف تقسیم شود و یا در مالکیت عمومی باقی بماند اما در عوض اجازه داده شود تا بخش خصوصی تحت شرایط یکسان با آن رقابت کند.

نظریه حقوق مالکیت که توسط اقتصاددانان دیگری از جمله آرمن آلچیان، رونالد کوز و هاروارد دمستر توسعه یافت، تفاوت های رفتار سازمانی را تنها بر پایه محرک های فردی که به وسیله ساختار حقوق مالکیت به وجود می آیند، تشریح می کند.

از این دیدگاه، مالکیت خصوصی تصریح کننده روابط اقتصادی و اجتماعی است که مردم باید در تعامل با یکدیگر در بهره برداری از عوامل کمیاب که هم منافع مالک را مدنظر قرار می دهد و هم زیان های احتمالی ناشی از آن را نیز مورد توجه قرار می دهد، رعایت کنند. حق مالکیت به طور معمول حقوق مختلفی را شامل می شود که مهم ترین آن ها عبارتند از: حق بهره برداری از دارایی، تغییر حالت آن به هر صورت و جوهر یا تغییر مکان و انتقال تمامی یا بخشی از آن تا حدی که بخشی از این حقوق توسط دولت محدود می شود. از این رو موضوعات کلیدی برای این نظریه، در مرحله اول این است که حقوق مالکیت به چه کسانی واگذار می شود؟ و دوم چگونه حق های مزبور تضعیف می شوند؟ مثل دیگر شاخه های اقتصاد خرد، مکتب حقوق مالکیت، عمل انسانی را به عنوان عمل صرفاً فردگرا تصور می کند.

هر چه قدر افراد از اداره‌ی اموالشان بیشتر سود کسب کنند، به همان اندازه اموال مزبور بهتر اداره‌ی خواهد شد. برعکس، هر چه قدر حقوق مالکیت آن‌ها بیشتر تضعیف و کم‌رنگ گردد، افراد انگیزه کمتری برای استفاده کارآمد از اموال تحت کنترلشان خواهند داشت.

## ۲\_مدل اقتصادی دوم: خصوصی‌سازی به عنوان تغییر مکان وظایف اقتصادی

در مقایسه با مکاتب راست‌گراها که اعتقاد دارند بخش عمومی به طور جبران‌ناپذیری ناکارآمد است آن دسته از تحلیل‌گران سیاسی که در مکتب اقتصاد خرد سنتی آموزش دیده‌اند، نظر راسخ‌تری در خصوص نهادهای عمومی دارند. البته اجماع عمومی اقتصاددانان بر این است که مالکیت خصوصی در فراهم‌سازی کالاهای خصوصی در بازارهای رقابتی کارایی بیشتری دارد؛ بنابراین در ادبیات اقتصادی هیچ استدلال قابل اعتنایی مبنی بر دفاع از مالکیت دولتی بنگاه‌های تولیدی به چشم نمی‌خورد.

اجماع رایج در علم اقتصاد و تحلیل‌های سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی در مقایسه با دو - سه دهه گذشته، بسیار جانب‌دارانه عمل کرده است. در حالی که دیدگاه حقوق مالکیت در تحلیل مبانی تفاوت‌های عمومی - خصوصی روشن ولی ناکافی است، مجموعه‌ای از نظریه‌های مرسوم وجود دارند که بر بررسی شرایطی که در آن بازار، دولت و بخش‌های غیرانتفاعی با عدم کارایی روبرو می‌شوند می‌پردازند. در این مجموعه، تئوری کاستی بازار از موقعیتی تاریخی برخوردار است. بر طبق نظریه نئوکلاسیک اطلاعات ناقص، عوامل خارجی، بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس اقتصادی و نابرابری ثروت در برخی پژوهش‌ها مانع از آن می‌شوند که بازار به عملکرد بهینه و مطلوب دست یابد؛ به عبارت دیگر زمانی که بازار با کمبود مواجه می‌شود، برخی از انواع مالکیت عمومی یا مقررات گذاری می‌تواند در صورت لزوم قابل دفاع باشد. (البته باید توجه داشت که در این جا نظریه هیچ مطلبی را در خصوص انتخاب میان مقررات گذاری و مالکیت بیان نمی‌کند.) برخی از پژوهش‌های اخیر، احتیاطات بیشتری را درباره‌ی مداخله عمومی مطرح می‌کنند. به اعتقاد آن‌ها، نخست آن که بازارها برای نشان دادن کارایی، نیازی به رقابت کامل ندارند. آن‌ها نیازمند این هستند که قابل رقابت باشند و الزامات دست یافتن به قابل رقابت بودن به سادگی به دست خواهد آمد.

دوم، تئوری انتخاب عمومی با موفقیت توانسته است نشان دهد که بازار یا دولت چه زمانی با کمبود روبرو می‌شوند یا این که آیا عملکرد دولت از وضعیت نامطلوبی برخوردار

است. برخی از اقتصاددانان به بررسی مجموعه‌ای از وضعیت‌ها برای کمبود غیر به بازار پرداخته‌اند.

مجموعه نظریه‌های کمبود بازار و غیر بازار نقش بخش غیرانتفاعی را به گونه‌ای معلوم می‌سازد که در آن ضعف دولت و یا بازار مشخص می‌شود. از این منظر، خصوصی‌سازی به مثابه روشی برای انتقال وظایف و فعالیت‌ها از بخش ناکارا به یک بخش کارا تعریف می‌شود. این تعریف ابزاری برای تعدیل اقتصادی به جای بازسازی رادیکالی اقتصاد محسوب می‌شود.

### ۱. خصوصی‌سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات محلی

مفهوم خصوصی‌سازی را می‌توان از منظر دیگری نگریست. لازم نیست تمرکز روی کارایی باشد، بلکه نظریه خصوصی‌سازی از منظر جامعه‌شناسی مورد مذاقه قرار می‌گیرد که بر اجتماعات محلی تأکید می‌ورزد. در این فرایند برخی از تحلیل‌گران از جمله پیتر برگر و ریچارد نوهاس پیشنهاد می‌کنند که دولت باید به انجمن‌های داوطلبانه، سازمان‌های غیردولتی، مراکز مذهبی، گروه‌های خود اشتغال و دیگر نهادهای واسطه‌ای غیررسمی که میان اشخاص و «فراساختارهای بیگانه» جامعه قرار می‌گیرند، اختیار عمل دهد. در این رابطه آن‌ها معتقدند که چنین نهادهایی توسط دولت‌های مدرن با ایجاد دیوان‌سالاری‌های خدماتی نادیده گرفته می‌شود.

خصوصی‌سازی به مثابه توانمندسازی اجتماعات در مقابل مفهوم خصوصی‌سازی به مثابه حقوق مالکیت قرار می‌گیرد. نظریه جامعه‌شناسانه، ایده فردگرایانه سطحی‌نگر از انگیزه انسان‌ها را طرد می‌کند. این نظریه، به نقد لیبرالیسم از آن جهت می‌نشیند که معتقد است حقوق فردی را به حقوق گروه‌های اجتماعی ترجیح می‌دهد و برای تمامی ظرفیت‌های فکری، ارزش پولی تعیین می‌کند. این نظریه سعی دارد صورتی انسانی از خصوصی‌سازی ترسیم کند و البته آرای گروه‌های چپ را در اذهان زنده می‌کند.

۳- خصوصی‌سازی به مثابه کاهش بار اضافی دولت نظریه دیگر توجیه‌کننده خصوصی‌سازی بیان می‌دارد که خصوصی‌سازی به دلیل تأثیر سیاسی در کاهش و تعدیل تقاضاهای دولت یا به عبارت دیگر کاهش بار اضافی دولت، مورد توجه قرار می‌گیرد. در دهه

۱۹۷۰، برخی از منتقدان پیشنهاد کردند که حکومت‌های دموکراسی غربی از فشار بار اضافی که بر دوش دارند کمر خم کرده‌اند که این امر موجب شده است تا آن‌ها با هزینه‌های گزاف و مصارف زیاد، عملکرد اقتصادی ضعیفی از خود نشان دهند.

در این چارچوب، خصوصی‌سازی نشان دهنده سیاست‌های متعددی است که به مقابله با نابسامانی‌های مالی اقتصادی می‌پردازد. «باتلر» نیز در این رابطه اضافه می‌کند که خصوصی‌سازی می‌تواند مشکل کسری‌های بودجه را که به وسیله نظریه انتخاب عمومی توضیح داده می‌شود، درمان کند. از این دیدگاه، خصوصی کردن شرکت‌های دولتی و خدمات عمومی، حرکت به سمت منطق بازار بوده و اقتصاد مبتنی بر فعالیت‌های کارآفرینی تشویق و توصیه می‌شود.

### تجربه خصوصی‌سازی در دنیا

یکی از موضوعاتی که در چند سال اخیر به یک بحران در کشور تبدیل شده، خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی است. چالش‌های این موضوع اولاً به نوع واگذاری بنگاه‌ها و ثانیاً به عملکرد ضعیف یا تعطیلی آن‌ها بعد از واگذاری مربوط می‌شود.

درواقع دولت به بهانه آنکه بنگاه‌هایش به دلیل قیمت بالا، خریداری ندارد بسیاری از آن‌ها را با یک‌دهم قیمت آن‌هم با وام‌های کلان بانکی و قسط بندی شده به بخش خصوصی واگذار می‌کرد که این نوع ارزان‌فروشی خصوصاً به دلیل عدم شفافیت در نحوه واگذاری و اهلیت سنجی انتقادهای فراوانی را به دنبال داشت؛ اما در این بین آنچه بیشتر بر موج انتقادات می‌افزود پایین آمدن بهره‌وری یا تعطیلی این بنگاه‌ها بعد از واگذاری بود که در برخی موارد با تجمع کارگران بیکار شده و درگیری نیروی انتظامی با آن‌ها و موج‌سواری رسانه‌های ضدانقلاب، این موضوع به یک بحران بزرگ در کشور تبدیل می‌شد.

تمام خصوصی‌سازی‌های بزرگ در انگلستان طی چهار دولت محافظه‌کار از می سال ۱۹۷۹ تا نوامبر سال ۱۹۹۰ انجام شد. مهم‌ترین هدف اصلی این کار، تمرکززدایی شرکت‌های دولتی، کاهش الزام قرض از بخش عمومی و همچنین اهداف بنیادی شامل افزایش کارایی شرکت‌ها، آزادی عمل مصرف‌کننده، توسعه بازارهای مالی و ارتقای گسترده سرمایه‌گذاری عمومی بود. واگذاری‌های شرکت‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی به صورتی انجام پذیرفته که انتقال مالکیت و کنترل کلی این شرکت‌ها به دست خودشان صورت می‌گرفت. این نحوه واگذاری در

انگلیس نسبت به سایر کشورهای اروپایی، فرآیند انجام خصوصی سازی را متفاوت کرده است. نکته مهم دیگری که در فرآیند خصوصی سازی این کشور به چشم می خورد، عرضه سهام های خاص و ویژه (سهام های طلایی) تعدادی از شرکت های خصوصی شده توسط دولت انگلیس به منظور حمایت از کسب و کارهای استراتژیک که در واقع وابسته به مسائل امنیت ملی و اقتصادی بوده است. دوران تاچر، دوران طلایی خصوصی سازی برای بریتانیا محسوب می شود. برجسته ترین راهکارهای خصوصی سازی در دولت تاچر عبارت بودند از: ۱- عرضه عمومی سهام، ۲- فروش مستقیم، ۳- واگذاری به مدیران و کارکنان و ۴- فروش دارایی ها به بخش خصوصی؛ اما نکته قابل توجه در این زمینه آن است که آن ها قبل از خصوصی سازی اقدامات زیربنایی اساسی ای را انجام دادند که می توان به نمونه هایی از آن اشاره کرد: جذاب کردن وضعیت مالی، مدرنیزه کردن مدیریت بنگاه ها، تجدید ساختار شرکت هایی که دارای ترکیب مناسبی نبودند به بنگاه های کوچک تر، حذف اهداف غیراقتصادی حاکم بر بنگاه ها و تأکید بر اهداف تجاری و اقتصادی، دنبال کردن اهداف از طریق کنترل و تنظیم بنگاه های اقتصادی در زمان واگذاری و بعد از آن به خاطر تضمین منافع مصرف کنندگان، کارکرد سالم مکانیسم خودسامان بخش بازار و تشویق و ترغیب رقابت، آزادسازی، مقررات زدایی و حذف موانع و مشکلات دست و پاگیر در سطح وسیعی، تبلیغات و اطلاع رسانی به صورت شفاف در سطح وسیع، تعهد کامل سیاسی و توافق لازم در قبال انجام سیاست خصوصی سازی بین مسئولان و جناح های سیاسی.

این در حالی است که در کشور ما شرکت های قابل واگذاری بدترین وضعیت خود را از نظر مسائل مختلف دارا بوده و سعی می کنند شرکت های در حال بن بست را با ورشکستی به فروش برسانند.

### خصوصی سازی در آلمان

به طور کلی فرآیند اصلی خصوصی سازی در کشور آلمان با ایجاد شرکت مادر تخصصی تروی هند بود که وظیفه خصوصی سازی اموال دولتی آلمان شرقی و مالکیت موقتی همه دارایی های سرمایه ای دولت را بر عهده گرفت. مهم ترین وظایف این شرکت را می توان به قرار زیر نام برد:



- ۱- محدود کردن دامنه فعالیت اقتصادی دولت از طریق خصوصی سازی
- ۲- افزایش زمینه رقابت بین شرکتها
- ۳- مدرنیزه کردن ماشین آلات و تجهیزات
- ۴- حفظ اشتغال و افزایش سرمایه گذاری های مولد و مهم ترین روش های واگذاری سهامی که این شرکت در آلمان بر عهده داشت عبارت اند از:

فروش به بخش خصوصی، واگذاری به مدیران، فروش به خارجی ها، بازگرداندن به صاحب قبلی آن، انتقال به مقامات محلی، تعطیل و بستن شرکتها و ادغام و جداسازی. آلمان از لحاظ درآمدهای خصوصی سازی در نیمه اول سال ۲۰۰۸ در رتبه اول قرار گرفت. برعکس بیشتر کشورهای اروپایی، بعد از جنگ جهانی دوم در آلمان هیچ ملی کردن صنعتی با مقیاس وسیع انجام نگرفت و قسمت بزرگی از بخش های عمومی مثل شهرداری ها با نهادهای محلی دیگر متعلق به بخش دولتی بود. به علاوه فعالیت های صنعتی مانند فعالیت های مکانیکی و فنی، شیمیایی و تولیدات خودرو همه برای صادرات به طور سنتی دارای مالکیت خصوصی بودند و دارایی های دولت فدرال اساساً شامل دارایی هایی در صنایع فولاد، زغال سنگ و کشتی سازی می شد. دولت های دموکرات مسیحی بخش عمومی را برای بازسازی و رشد اقتصادی حیاتی می دید. این تلاش ها به ساخت یک نوع سرمایه داری محبوب کمک کرد، اما نقطه شکست آن ها در این بود که آن ها نقش مهم و بزرگی را در نگرش دولتی به مسئله خصوصی سازی داشتند. حزب سوسیال دموکرات که از سال ۱۹۶۹ تا ۱۹۸۲ زمام حکومت را بر عهده داشت و در برابر آزادسازی و خصوصی سازی بر اساس اصول سیاسی خود مقاومت کرده و در عوض به اقتصاد مختلط برگشته و در طول این دوره، بخش عمومی صنعتی به سرعت به علت نتیجه رشد در بخش های رقابتی و بین المللی کردن برخی بنگاه های دولتی، رشد یافت. در اوایل دهه ۸۰ افزایش مخالفت با ائتلاف (حزب دموکرات مستقل حزب میانه روی راست گرایی است که طرفدار لیبرالیسم اقتصادی است اما طرفدار برنامه رفاندوم اجتماعی) بر سر سیاست های اقتصادی، راهی را برای تغییر تاریخی محافظه کار به لیبرال در سال ۱۹۸۳ آماده کرد به طوری که در همان سال درصد GDP اضافه شده توسط بنگاه های دولتی حدود ۹/۶ درصد بود. این کشور به طور رسمی فرآیند خصوصی سازی را در سال ۱۹۸۳ آغاز کرد، وقتی که دولت فدرال محافظه کار لیبرال بر سر قدرت آمد. ائتلاف دموکرات های مسیحی که

توسط هلموت کوهل رهبری می‌شد با شروع فروش سهام شرکت خودروسازی فولوکس‌واگن، بنگاه انرژی و تولید مواد شیمیایی VEBA و هواپیمایی Deutsche Lufthansa بین سال‌های ۱۹۸۶ تا ۱۹۸۹ در واقع خصوصی‌سازی را شروع کردند. از سال ۱۹۸۹ بخش پست و مخابرات آلمان به‌طور فزاینده‌ای در حال آزادسازی بود و در میان مخالفت‌های شدید از جانب اتحادیه‌های دولتی، دوباره سازمان‌دهی شدند. در سال ۱۹۸۹ فروپاشی رژیم کمونیست آلمان شرقی که با سقوط دیوار برلین نیز همراه بود، باعث شد دستور کار و برنامه سیاست جمهوری فدرال تغییر کند و روند تبدیل اقتصاد متمرکز آلمان با خصوصی کردن ۸۰۰۰ بنگاه دولتی توسط آژانس اعتماد همراه باشد و به علت برخورداری از تخصص و سرمایه کشور آلمان، روند تبدیل به‌سرعت پیش می‌رفت و با مشکلات کوتاه‌مدت کمتری نسبت به کشورهای کمونیستی همسایه روبه‌رو بود. خصوصی‌سازی جزئی خدمات رفاهی شهری نیز در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ با موفقیت به پایان رسید. در سال ۲۰۰۳ دومین مرحله بخش پست در یک فروش عمومی سهام به فروش رفت. در سال ۲۰۰۴، واحدی دولتی ( Brenntag AG) در یک معامله به ارزش ۱,۷ میلیارد دلار به فروش رسید. در اکتبر سال ۲۰۰۵، دولت جدید که توسط صدراعظم آنگلا مرکل رهبری می‌شد به‌واسطه معامله‌ای، حدود ۱۶ درصد فرودگاه فرانکفورد را به فروش رساند. سال ۲۰۰۶ با فروش‌های بزرگ دارایی‌های دولت‌های مرکزی و محلی شناخته می‌شود. بانک گروپ حدود ۴,۵ درصد سهامش را به ارزش ۳,۳ میلیارد دلار به فروش رساند. به‌طور کلی روند درآمدها و معاملات کلی این کشور به‌صورت زیر از ابتدا ترسیم شده است.

### خصوصی‌سازی در هلند

عملیات خصوصی‌سازی در هلند به‌کندی آغاز شد و توسط دولت‌های ائتلافی متفاوت با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است. در کل، خصوصی‌سازی‌ها در هلند با یک رویکرد دومرحله‌ای شناخته می‌شود. در وهله اول، بنگاه‌های دولتی طوری سازمان‌دهی می‌شوند تا در بازار آزاد توانایی سوددهی را داشته باشند و آنگاه در مرحله دوم، دولت تمام سهامش را به فروش برساند. به هر حال در سال ۱۹۸۳ بود که اولین پیشنهاد خصوصی‌سازی ارائه شد، در سال ۱۹۸۶ دولت موفق شد قسمتی از سهامش را در شرکت ترابری ملی را به فروش برساند. در سال ۱۹۸۹ در کابینه دوم لوبر، روند خصوصی‌سازی با فروش جزئی سهام پست‌بانک در

یک فروش عمومی و تعدادی از طریق واگذاری سهام ادامه یافت. در سال‌های ۹۹ و ۲۰۰۰ برخی دولت‌های محلی سهام شرکت‌های محلی انرژی را فروختند که بزرگ‌ترین درآمد را در کل دوره‌های مدنظر به دست آوردند. در سال ۲۰۰۳ دولت هلند ۱۲ درصد سهام دیگر KPN را به ارزش ۲,۳ میلیارد دلار فروخت. در اکتبر ۲۰۰۴، دولت با فروش ۱۵,۷ درصد سهام اپراتور پست ۱,۹ میلیارد دلار درآمد به دست آورد و سهامش به میزان ۱۹ درصد در این شرکت کاهش یافت. این در حالی بود که دولت کنترل خود را بر سهام طلایی هنوز حفظ کرد. در سال ۲۰۰۶ با شروع دوباره خصوصی‌سازی‌های محلی، شهرداری روتردام کمپانی مدیریت مواد زائد را به سه بنگاه سهامی خصوصی به مبلغ ۱,۷ میلیارد دلار فروخت. دولت در نیمه دوم سال ۲۰۰۶، ۸ درصد از سهام باقی‌مانده KPN و ۱۰ درصد سهام پست هرکدام به مبلغی حدود دو میلیارد دلار به فروش رساند. در اکتبر سال ۲۰۰۷ کمپانی France-based در حراجی‌ای برای فروش عمومی شرکت حمل‌ونقل Connexion که ارزشی بیش از ۵۰۰ میلیون داشت، برنده شد. آغاز روند خصوصی‌سازی در این کشور به آرامی بوده به طوری که با توجه به نمودار بعد از سال ۱۹۹۴ نیز نوسانات در کل درآمدها و معاملات صورت گرفته دیده می‌شود. بیشترین توزیع درآمدهای خصوصی‌سازی در این کشور مربوط به بخش‌های مخابرات با ۳۷ درصد و بخش مالی و بخش مسکن با ۲۱ درصد بوده است. صنایع حمل‌ونقل، کارخانه‌ای و پتروشیمی کمترین توزیع درآمدها را به خود اختصاص داده‌اند.

ویژگی اصلی خصوصی‌سازی در هلند اول سوددهی و بعد واگذاری است. با ملاحظه‌ی این رویکرد می‌توان تفاوت اصلی آن را با شرکت‌های در حال واگذاری در کشورمان را دید که غالباً با دنیایی از مشکلات واگذار می‌شوند. صرف نظر از مشکلات نحوه‌ی واگذاری آن‌ها، بعد از مشکلات این‌گونه شرکت‌ها افزایش خواهد یافت و غالباً مشکلات لاینحل دیگری نیز ایجاد می‌کنند.

### خصوصی‌سازی در ایتالیا

از شروع قرن گذشته تا سال ۱۹۹۲ بخش دولتی ایتالیا بزرگ و گسترده بوده و از دهه ۳۰ و در دوران بازسازی بعد از جنگ جهانی دوم، صنایع دولتی که مسئول بازسازی کشور بودند نقش بسیار مهمی را در رشد اقتصادی کشور ایفا کردند. در این زمان، در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی بخش عمومی ایتالیا سهم و همکاری زیادی داشت و تقریباً در تمام

فعالیت‌های اقتصادی مخصوصاً در بخش‌های اعتبار، بیمه، کارخانه‌ای و صنعتی مشارکت داشت. اگرچه بنگاه‌های دولتی سهم قابل‌ملاحظه‌ای در جهش اقتصادی بعد از جنگ جهانی در ایتالیا داشتند، ولی با شروع دهه ۷۰ به‌طور فزاینده‌ای در تولید و توزیع منابع ناکارا عمل کردند. در اوایل دهه ۹۰ ارزش افزوده بنگاه‌های عمومی به‌عنوان درصدی از GDP حدود ۶,۷ درصد بود. در سال ۹۲ سه شرکت ناهمگن (IRI, ENI, and EFIM) با هم بیش از نیم میلیون کارگر را استخدام کردند. در همان زمان حدود ۹۰ درصد کل سرمایه‌گذاری مالی و ۸۰ درصد کل پس‌اندازها توسط مؤسسات اعتباری عمومی ضمانت شدند. به هر حال خصوصی‌سازی با مقیاس بزرگ از سال ۱۹۹۲ با فروش شرکت‌های STET, Alitalia Sirti, به‌عنوان یک استراتژی کشور برای خلاصی از بحران مالی شدید انجام شده که در سپتامبر با کاهش ارزش پول ایتالیا به اوج خود رسید. در سال ۹۲ سند کلی؛ چهار هدف کلی خصوصی‌سازی به پارلمان ارجاع شد: ۱- بهبود و ارتقای کارایی سازمان، ۲- افزایش درجه رقابت‌پذیری بازار، ۳- گسترده کردن بازار مالی و بهبود در ملی سازی سیستم‌های صنعتی و ۴- افزایش درآمدهای مالی و کاهش بدهی و قرضه عمومی. ایتالیا از منظر اخذ بیشترین مقدار عواید و منافع در خصوصی‌سازی، بین کشورهای اروپایی بسیار موفق بوده است زیرا در ایتالیا نیز هدف اصلی خصوصی‌سازی ارتقای کارایی بوده است که بیشترین عواید و منافع را برای دولت داشته است. به ترتیب ۱۹ و ۸ درصد کل درآمدها و معاملات را به خود اختصاص داده‌اند.

چک و اسلواکی: در جمهوری چک و اسلواکی ۴۲۰۰ بنگاه دولتی برای واگذاری به بخش خصوصی تعیین شد. برای غلبه بر کمبود سرمایه داخلی و مشارکت هر چه بیشتر مردم، دولت با یک ابتکار، طرح سند هزینه (کوپن) را اجرا کرد. در مرحله نخست از ۱۹۹۱ تا فوریه ۱۹۹۲ هر یک از اتباع بزرگسال حق داشت تا ۱۴ برگ سند دال بر پرداخت هزینه آن خریداری نماید. ارزش این اسناد تقریباً برابر با درآمد یک هفته خریدار بود و هر سند ۱۰۰ تا ۱۰۰۰ واحد پولی ارزش داشت. صاحب این اسناد می‌توانست برای خرید بنگاه‌های دولتی که قرار بود در آینده خصوصی شود پیشنهاد خرید بدهد و یا آن را به طور مستقیم صرف وجه سرمایه‌گذاری بنگاه‌هایی کند که مشمول برنامه خصوصی‌سازی شده بودند. این طرح با استقبال عموم مواجه شد و تا ژانویه ۱۹۹۲، دوسوم مردم در این طرح شرکت کردند. البته از

طرف دیگر دولت، شرکت‌ها را ملزم به ارائه شفاف در خصوص وضعیت مالی و سوددهی شرکت کرده بود.

مجارستان: در مجارستان به دلیل کمبود پس‌اندازهای مردم برای خصوصی‌سازی، سرمایه‌های خارجی نقش اساسی پیدا کرد. از سال ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳، ۵/۴ میلیارد دلار در مجارستان سرمایه‌گذاری خارجی شده است، چنانچه کشورهای خارجی قصد سرمایه‌گذاری بیش از ۳۰ میلیون دلار و یا قصد خرید بیش از ۵۰ درصد سهام را داشته باشند آن کشور برای نخستین بار تا پنج سال معاف مالیاتی و در پنج سال دوم بیش از ۶۰ درصد مالیات از وی اخذ می‌شود. البته در این کشور از روش‌های دیگر همچون اجاره و یا فروش به مالک قبلی، مذاکره مستقیم و غیره نیز استفاده شده است.

رومانی: صندوق اموال دولتی رومانی از دسامبر ۱۹۹۲ تا پایان ۱۹۹۶، ۲۸۴۲ شرکت را به بخش خصوصی واگذار نموده است. این صندوق برای جلب سرمایه‌گذاران خارجی، پیشنهادهای را به ایالات متحده آمریکا، ایتالیا، فرانسه و کشورهای حاشیه خلیج فارس ارسال کرد.

روش‌های به کار گرفته شده در رومانی عبارت است:

- عرضه سهام به عموم مردم
- فروش به کارمندان
- مذاکره و مزایده
- فروش به خارجیان
- انواع روش‌های اجاره

خصوصی‌سازی در رومانی نیز همچون چک و اسلواکی و دیگر کشورهای اروپای شرقی به استثنای چند مورد، موفق بوده است.

### خصوصی‌سازی در ایران

خصوصی‌سازی در کشور ما در ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مورد تصویب قوه قانون‌گذاری قرار گرفت. سپس در ۱۳۷۰/۲/۲۹ بیانیه دولت مبنی بر اتخاذ عملی و اجرای روش‌های خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی انتشار یافت. پس از تصویب بیانیه دولت و شروع کارها با توجه به تجربیات حاصله و نقاط قوت و ضعف تا ۷۱/۱/۲۶ مصوبات مختلف در زمینه اصلاح و انتخاب

شرکت‌های قابل واگذاری به تصویب رسید، اما نخستین و مهم‌ترین اتکای قانونی مربوط به خصوصی‌سازی در ۷۳/۵/۱۲ به تصویب رسید. طبق قانون مقرر گردید ۳۳ درصد سهام واگذاری متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به قیمت معادل میانگین، قیمت اسمی و قیمت سهام به کارکنان واحدهای تولیدی و باقیمانده به قیمت روز سهام به اشخاص دیگر واگذار شود و استفاده از بورس به عنوان نخستین روش واگذاری تعیین گردید و اسامی ۳۹۱ شرکت که می‌بایستی واگذار شوند اعلام شد.

طبق این قانون، ایثارگران می‌توانستند ۱۰ درصد مبلغ مورد نیاز برای خرید سهام را به صورت نقد و بقیه را در اقساط پنج ساله بپردازند و کارکنان واحدهای تولیدی سهام را به صورت ۲۵ درصد نقد و بقیه اقساط را هفت ساله خریداری کنند و برای دیگر اشخاص در روش ۴۰ درصد نقد و بقیه اقساط پنج ساله در نظر گرفته شد، اما آنچه در عمل اتفاق افتاد این بود که تا پایان اسفند ۱۳۷۴ تعداد ۱۳۰ شرکت از طریق بورس و ۲۰۱ شرکت از طریق سایر روش‌ها (مزایده مذاکره) به فروش رسید. البته تعداد ۹ شرکت را سازمان صنایع ملی ایران به سازمان تأمین اجتماعی واگذار کرده است که اختلاف در سه جمع را توجیه می‌کند. از شرکت‌هایی که سهام آن‌ها در بورس فروخته شده می‌توان به شرکت‌هایی همچون صنایع بهشهر (۸۳/۲۹ درصد)، تیغ ایران (۶۳/۵۰ درصد)، کف ۶/۳۲ درصد دارویی ابوریحان (۹۶/۹۹ درصد) سرما آفرین (۱۶/۸۴ درصد) و از شرکت‌هایی که سهام آن‌ها به صورت مزایده و مذاکره فروخته شده می‌توان به نورد آلومینیوم اراک (۱۰۰ درصد)، تولید پیستون ایران (۳/۷۱ درصد) و بوش (۴۵ درصد) اشاره کرد. خصوصی‌سازی در ایران در عمل موفقیت‌چندانی نداشته است. در مورد واگذاری سهام به کارکنان واحدها، وضع مناسبی دیده نشده است. در حال حاضر هم سهم کارکنان واحد تولیدی به ۳۳ درصد رسیده است. تعداد واحدهایی که سهام آن‌ها به کارکنان واگذار شده است. با ۲۴۸ واحد برنامه‌ریزی شده در مرحله نخست، فاصله بسیار دارد. (حدود ۸۰ واحد) بسیاری از سهام عرضه شده به بورس را واحدهای عمومی از قبیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری بانک ملی، سپه و ... خریداری کرده‌اند. هر چند که در کمترین موارد، سهم عرضه شده به بورس به بیش از ۵۰ درصد رسیده است. بعضی شرکت‌هایی که از وضعیت مناسب مالی برخوردار بوده‌اند. با قیمت‌های اندک و پایین‌تر از ارزش واقعی به هیئت مدیره شرکت‌ها و شرکت‌های دیگر از نظر وضعیت مالی و سوددهی به ایثارگران و کارکنان واگذار شده است. برخی از اهدافی که از خصوصی‌سازی در ایران باید انتظار داشت کمتر محقق

شده است. از دلایل این نابسامانی می‌توان به مواردی همچون: نبود یک سازمان مستقل تصمیم‌گیرنده و مسئول در زمینه خصوصی‌سازی، نبود یک بازار سرمایه مناسب و کارا، عدم وجود یک سیستم نظارت و حسابرسی دقیق و همچنین عدم تجربه کافی و نوعی شتابزدگی اشاره کرد. خصوصی‌سازی نتیجه شرایط سیاسی و اقتصادی کشورهای اروپایی بوده است و به کارگیری آن در کشورهای جهان سوم از جمله ایران باید با دقت و به دور از هرگونه شتابزدگی صورت گیرد، چرا که در این خصوص به قول روتنبرگ (Rothenberg) چراغ‌های راهنمایی (چشمک زن زرد) را در جهان در می‌یابیم که این کشورها نخست آن که دارای یک سازمان مستقل در رابطه با خصوصی‌سازی بوده‌اند و دوم آن که قبل از خصوصی‌سازی شرکت‌ها، آن‌ها را در حداقل قابل توجهی، اصلاح کرده‌اند. همچنین مسائل کارگری را حل و وضعیت دارایی و بدهی‌های شرکت‌ها را کاملاً مشخص کرده و با یک استراتژی مشخص اقدام به واگذاری آن‌ها نموده‌اند. متأسفانه در ایران هیچ یک از این موارد رعایت نشده است و نتیجه آن عدم موفقیت در اجرای سیاست خصوصی‌سازی می‌باشد.

به هر شکل اساسنامه اولیه سازمان خصوصی‌سازی در تاریخ ۱۳۸۰/۰۱/۲۹ توسط هیئت محترم وزیران تصویب و پس از تأیید شورای محترم نگهبان، در تاریخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۶ ابلاغ گردید.

با ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵، مبنی بر فراهم شدن بستر حضور بخش غیردولتی در فعالیت‌هایی که به موجب اصل مذکور صرفاً در اختیار دولت بوده است؛ و با تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در تیرماه سال ۱۳۸۷، سازمان خصوصی‌سازی موظف گردید تا در چارچوب اساسنامه جدید (مصوب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶) و با اهدافی از جمله «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم»، «ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی»، «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی»، نسبت به انجام وظایف قانونی خود به شرح زیر اقدام نماید:

- تهیه راهکارهای تسهیل‌دهنده دست‌یابی به توسعه مشارکت عمومی جهت افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی و توسعه توانمندی‌های بخش خصوصی و تعاونی و ارائه آن به هیئت‌وزیران برای تصویب.

- اعمال نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی در امر واگذاری‌ها.

- برنامه‌ریزی واگذاری سهام شرکت‌ها مشتمل بر شرایط و نحوه واگذاری سهام در چارچوب قوانین و مقررات مربوط پس از تصویب هیئت واگذاری.
- تعیین بانک‌ها، مؤسسات تأمین سرمایه و شرکت‌های سرمایه‌گذاری جهت تعهد پذیرهنویسی یا تعهد خرید سهام.
- شناسایی و انجام اقدامات اجرایی لازم برای تبدیل تصدی‌های قابل‌واگذاری دولتی که در قالب غیر شرکتی اداره می‌شوند، به شخصیت حقوقی مناسب و انجام عملیات واگذاری آن‌ها در اجرای ماده (۱۹) قانون.
- عرضه هرگونه سهام، سهم شرکت، حق تقدم ناشی از سهام و سهم شرکت و حقوق مالکانه مربوط به بنگاه‌های موضوع ماده (۸۶) قانون، پس از تصویب هیئت واگذاری.
- انجام وظایف دبیرخانه هیئت واگذاری.
- انجام سایر وظایفی که برای واگذاری سهام و خصوصی‌سازی در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای کشور و قانون و سایر قوانین و مقررات مربوط، به سازمان محول شده یا می‌شود.

### مشکل خصوصی‌سازی در ایران

#### الف) سیاست‌گذاری

صرف خصوصی یا دولتی بودن نشانه شکست نیست بلکه ایراد به سیاست‌گذاری‌ها است؛ سیاست‌گذاری باید راهبردی باشد نیاید.

فرایندهای خصوصی‌سازی در دنیا از حوالی سال ۱۳۶۰ شمسی در اروپای غربی شروع شد و ابتدای دهه ۷۰ شمسی بعد از فروپاشی شوروی که با معنای سقوط نظام‌های اقتصادی چپ تلقی شد، آن جریان به یکی از رایج‌ترین ساختارهای اقتصادی تبدیل و در دستور کار کشورهای تازه استقلال یافته شوروی قرار گرفت.

مقارن با این موج جریان فکری که در اقتصاد ایران طی دهه ۷۰ در خصوص رابطه دولت و بخش خصوصی قرار داشت مجال میداننداری پیدا نمی‌کرد تا از آن موج جهانی استفاده نموده و اولین خصوصی‌سازی‌ها در اوایل دهه ۷۰ انجام شد اما در ادامه به دلیل مغایرت با اصل ۴۴ قانون اساسی کند پیش رفت. در واگذاری‌های دهه ۷۰ نیز نقدهای زیادی در مورد مفاسد، عدم توجه به منافع ملی و ... صورت می‌گرفت و سال ۷۳ و ۷۴ که بحران اقتصادی اتفاق افتاد



این موضوع هم از بین رفت؛ مجدداً سال‌ها بعد پیش‌نویس‌هایی برای اصل ۴۴ تدوین و در نهایت در سال ۸۴ رهبری سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را ابلاغ نمود. بند ج اصل ۴۴ که در مورد واگذاری شرکت‌های خصوصی است مستلزم پاسخ به برخی سؤال‌هاست بر این مبنا که آیا مشکل از خصوصی‌سازی بوده یا خیر؟ بالاخره پس از فراز و نشیب‌های بسیار در سال ۸۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی ابلاغ شد البته در این فاصله هم واگذاری‌ها متوقف نشده بود؛ به عنوان مثال ماجرای واگذاری هپکو جزو واگذاری‌های اولیه سال ۸۶ است.

هم اکنون یکی از بازمانده‌های نامبارک در نظام اقتصادی کشور همین بحث خصوصی‌سازی است. امروز گزاره‌های کلی صادر کردن راهگشا نیست. شاید زمانی که سطح کارشناسی کشور اینقدر ارتقا پیدا نکرده بود قابلیت داشت اما در حال حاضر در بخش‌های مختلف شیوه‌های مختلفی را شاهدیم و حتی جاهایی که به شکست منجر شده هر کدام به دلیلی شکست خورده و در هر کدام باید راهبردهای متفاوتی اجرا شد.

این اندیشه که صرف تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی مثل یک عصای جادویی معجزه می‌کند و هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، یک نگاه ساده‌انگارانه است.

اصل دولتی بودن می‌توانست هیچ‌گاه مشکل آفرین نباشد و البته هیچ‌گاه تغییر مالکیت خصوصی به دولتی راهکار نیست؛ می‌توانیم خصوصی‌سازی داشته باشیم و با سیاست‌گذاری درست جلوی اتفاقات ناگوار را بگیریم.

صرف خصوصی و دولتی بودن نشانه شکست نیست، گفت: هم اکنون شرکت‌های خوب دولتی در کشور داریم که فعال هستند؛ خصوصی‌سازی‌هایی زیادی داریم که شکست خورده‌اند؛ بنابراین ایراد را باید به سیاست‌گذاری‌ها وارد دانست که باید به صورت راهبردی انجام شود.

در خصوصی‌سازی با یک یا دو اشتباه رو به رو نیستیم بلکه با مجموعه‌ای از اشتباهات مواجهیم. برای اینکه خصوصی‌سازی منتج به نتیجه شود نیازمند پایش مستمر دولت است تا خصوصی‌سازی به فرایندی مؤثر تبدیل شود.

متأسفانه سیاست‌گذاران به تصور اینکه که اگر یک شرکتی خصوصی شود همه مشکلات حل می‌شود، با این ساده‌اندیشی باعث این مشکل شده‌اند که حتی با دولتی کردن آن‌ها هم با مشکلات مواجه خواهند بود.

متأسفانه، آن الگوی فکری که می‌گوید دولت باید در اقتصاد تنظیم‌گر باشد در ۴۰ سال گذشته حذف شده و آن الگویی که بنا بر آزادی اقتصادی است و آزادی را الگوی موفقیت تلقی می‌کند حاکم شده است.

تا زمانی که برنامه‌ای در صنعت، کشاورزی و ... وجود نداشته باشد و در آن برنامه زنجیره خوشه‌های صنعتی مشخص نگردد و برای این تقسیم کار نهاد متولی مشخص نباشد، هرگونه اقدامی در صنعت و کشاورزی اشتباه است.

### ب- انحراف در اصل خصوصی‌سازی

حلقه مفقوده انحراف خصوصی‌سازی در ایران ناچیز بودن سهم مشارکت دو بخش خصوصی و مردمی در روند خصوصی‌سازی است به دلیل شکل واگذاری و نبود فضای کسب‌وکار مناسب، نه بخش خصوصی و نه توده مردم توان شرکت و حضور فعال در خصوصی‌سازی را نداشته‌اند. در نتیجه مقصد اصلی بنگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی و شبه‌دولتی بودند که در سایه ضعیف شدن بخش خصوصی رشد کردند؛ که برای بازگشت به جاده اصلی خصوصی‌سازی دو راهکار باید مدنظر قرار گیرد: نخست اینکه باید به صورت تدریجی درآمدهای غیرنفتی جایگزین شوند. در گام دوم نیز، به جای اصرار بر کوچک کردن بخش دولتی از طریق واگذاری، نگاه داشتن دولت در اندازه فعلی و بزرگ کردن بخش خصوصی برای تعادل بخشی دو بخش، در دستور کار قرار گیرد.

تجربه کشورهای موفق در اجرای خصوصی‌سازی، همچون انگلستان در دوران حکومت مارگارت تاچر، گویای این امر است که در این قسم از کشورها اولاً یک بخش خصوصی قدرتمند از پیش وجود داشته و ثانیاً حجم واگذاری بین بخش دولتی و خصوصی در ابتدا اندک و به صورت تدریجی بوده است. تجربه نشان می‌دهد که در نبود یک بخش خصوصی قدرتمند، در نهایت مقاصد خصوصی‌سازی در کشور، عمدتاً نهادهای عمومی غیردولتی و شبه‌دولتی بوده که باعث شده خصوصی‌سازی در کشور با شکست روبه‌رو شود.

### ج) توسعه سیاسی در دوران اصطلاحات

در دوره اصلاحات نیز، هر چند کشور از نظر سیاسی دارای تحول شد و توسعه سیاسی در دستور کار قرار گرفت، اما از نظر سیاست‌های اقتصادی این دولت را می‌توان ادامه‌دهنده دولت

سازندگی عنوان کرد. «هدف اول دولت اصلاحات توسعه سیاسی در تمام جنبه‌های آن بود و همین امر یکی از دلایلی بود که سبب شد، او در زمینه اقتصاد به اهداف قابل توجهی دست نیابد، سیاست اقتصادی در این زمان، گسترش و ادامه سیاست دولت قبلی با تأکید بیشتر بر خصوصی‌سازی و مقررات زدایی بود، با این امید که برای بخش خصوصی مشوق و امنیت بیشتری فراهم آید و به این وسیله به رشد اقتصادی و توسعه کمک شود.» بنابراین، می‌توان گفت اگرچه در دوران هشت ساله دولت اصلاحات، کارها و اقداماتی برای کاستن از اندازه دولت همچون تشکیل سازمان خصوصی‌سازی انجام شد، اما چون در این دولت هم همچون دولت سازندگی، سه مؤلفه مؤثر در بزرگ شدن اندازه دولت‌ها بازتولید شد، لذا کاهشی در اندازه دولت در اقتصاد دیده نمی‌شود.

#### د) موج دوم خصوصی‌سازی

تفسیر مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره اصل ۴۴ قانون اساسی فصل جدیدی از خصوصی‌سازی و تلاش برای کوچک کردن اندازه دولت در ایران بعد از انقلاب است. چرا که بر اساس اصلاحیه مزبور، قانون اساسی و نوع نگاه این قانون به بخش خصوصی دچار یک تحول ساختاری شد. بر مبنای این اصلاحیه، دولت حق فعالیت اقتصادی خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هر گونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه ۵ ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند و همچنین سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است. در سمت تعاونی نیز این قانون مقرر می‌دارد که سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور باید به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم افزایش یابد. علاوه بر اینکه بر مبنای سیاست‌های بند «ج» این سند که در سال ۱۳۸۵ تصویب شد، ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ باید به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی واگذار شود. با تصویب این سند، هر چند اصلاح نهادی اصل ۴۴ قانون اساسی در راستای خصوصی‌سازی و کاستن از اندازه بخش دولتی در دستور کار قرار گرفت، اما این سند نیز همچون اسناد قبلی در واگذاری بنگاه‌های بخش دولتی به بخش خصوصی با موانع زیادی

مواجه شده است که این موانع در دو دسته نظری و عملی تقسیم‌بندی می‌شود. از حیث نظری، واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی به دو بخش دیگر، تعاونی و خصوصی سبب شده است که مجموع سهم این دو بخش در اقتصاد کشور به رقم بالایی برسد که می‌توان آن را نوعی افراط در خصوصی‌سازی قلمداد کرد. از سوی دیگر، چون بخش خصوصی و سرمایه‌داری نوین صنعتی در ایران به علت موانع داخلی و خارجی دارای ضعف است، در نتیجه واگذاری این حجم زیاد از سهام شرکت‌های دولتی به این بخش خود محل اشکال و تردید است. تجربه کشورهای موفق در اجرای خصوصی‌سازی، همچون انگلستان در دوران حکومت مارگارت تاچر، گویای این امر است که در این قسم از کشورها اولاً یک بخش خصوصی قدرتمند از پیش وجود داشته و ثانیاً حجم واگذاری بین بخش دولتی و خصوصی در ابتدا اندک و به‌صورت تدریجی بوده است. بر این اساس می‌توان گفت واگذاری ۸۰ درصد از سهام شرکت‌های دولتی، در شرایطی که بستر این امر مهیا نیست، خود باعث بدتر شدن روند خصوصی‌سازی می‌شود. مضافاً اینکه در این قانون برای بخش تعاونی سهمی ۲۵ درصدی در نظر گرفته شده است، در حالی که مبنای تخصیص این مقدار سهم مشخص نشده و دارای ابهام است. از حیث عملی نیز این سند از آغاز اجرا با موانع زیادی روبه‌رو بوده است. به این دلیل که نه بخش خصوصی و نه توده مردم توان شرکت و حضور فعال در فرآیند خصوصی‌سازی را ندارند. در توضیح این مسئله باید گفت که چون در دهه اول بعد از انقلاب علاوه بر واگذاری مالکیت و مدیریت واحدهای اقتصادی به بخش دولتی، ساختار این شرکت‌ها به دولتی تغییر داده شده است، بنابراین بخش خصوصی بیش از گذشته تضعیف و ناتوان شده است. از سوی دیگر، چون توده مردم توان خرید سهام شرکت‌های دولتی را ندارند، بنابراین امکان مشارکت آنان نیز در خصوصی‌سازی منتفی می‌شود؛ بنابراین مشخصه اصلی خصوصی‌سازی در ایران ناچیز بودن سهم مشارکت دو بخش خصوصی و مردمی در روند خصوصی‌سازی است.

### مشکلات و موانع خصوصی‌سازی در ایران

این مشکلات را می‌توان به‌طور خلاصه به شرح زیر عنوان کرد:

- ۱ - عدم فرهنگ سازی عمومی توسط دولت درباره پذیرش جامعه در خصوص رفاه بالاتر در حالت رقابتی بودن اقتصاد نسبت به حالت انحصاری، یا عدم آمادگی جامعه جهت برقراری شرایط جامعه مدنی.
- ۲ - عدم اجرای سیاست خصوصی سازی بر اساس قانون مدون.
- ۳ - مشخص نبودن روش های واگذاری.
- ۴ - مشخص نبودن اهداف کمی و کیفی در سیاست های یاد شده.
- ۵ - مشکلات مربوط به شرایط اقتصاد کشور که به نامناسب بودن فضای اقتصاد کشور باز می گردد.
- ۶ - مشکلات سیاسی که شامل تأثیرگذاری این سیاست بر گروه های خاص سیاسی جامعه، مقاومت نیروهای کارگری و کارمندی و ... می شود.
- ۷ - مشکلات ساختاری شرکت های دولتی: چون این شرکت ها بافت سالمی نداشته اند، بنابراین توان سودآوری نداشته و جذابیت چندانی جهت خرید بخش خصوصی نداشته اند.
- ۸ - مشکلات ناشی از فقدان بازار سرمایه منسجم و ضعف بورس اوراق بهادار.
- ۹ - مشکلات ناشی از جنبه های نظارتی به این مفهوم که هیچ گونه شیوه اجرایی جهت نظارت پیش بینی نشده است. همچنین به دلیل اینکه طی قانون اهداف کمی و کیفی سیاست پیش بینی نشده بود، در عمل امکان نظارت از بین نرفته است. همچنین هیچ گونه جریمه ای بابت تخلفات روی داده توسط دستگاه های واگذارکننده یا گیرندگان پیش بینی نشده است.
- ۱۰ - حل مشکلات مربوط به تفسیر برخی از موارد قانون نظیر اصل ۴۴ قانون اساسی.

### راه حل ها و پیشنهادها

- با توجه به جمیع مطالب عنوان شده راه هایی برای حل مشکلات خصوصی سازی به شرح زیر توسط نگارندگان مطرح است:
- ۱ - اهداف سیاست خصوصی سازی در کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت با توجه به سیاست های نظام پیش بینی شود.
  - ۲ - مجموعه ای پر قدرت که برخوردار از قدرت علمی و سیاسی باشد، جهت نظارت انتخاب شود.

- ۳ - مقررات و ضوابط لازم جهت تأمین و تضمین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی بخش خصوصی فراهم شود.
- ۴ - نظام حمایتی لازم و مناسب جهت حمایت از بخش آسیب‌پذیر جامعه تهیه و تدوین و اجرا شود.
- ۵ - موانع فعالیت سالم بازار اوراق بهادار فراهم شود و بازارهای منطقه‌ای در کلیه شهرهای کشور فراهم شود تا کلیه افرادی که مایل به سرمایه‌گذاری در این بازار هستند در کمترین زمان این امکان برایشان فراهم شود.
- ۶ - هر چه سریع‌تر تعامل با سازمان تجارت جهانی، اقتصاد جهانی و برقراری شرایط جامعه مدنی در ایران فراهم شود (هر چند گفته می‌شود ایران در مرحله فجر جامعه مدنی قرار دارد).
- ۷ - پیش‌بینی قوانین و مقررات قضایی کشور در زمینه تخلفات از سیاست واگذاری‌ها.
- ۸ - پیش‌بینی نظام مدون خصوصی‌سازی به‌خصوص جهت دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور و سازمان حسابرسی و سازمان بازرسی کشور.

## منابع

- پاکدامن، رضا. (۱۷۴). جنبه‌های کاربردی خصوصی‌سازی به انضمام قوانین و مقررات ایران، مجمع علمی و فرهنگی مجد
- پایگاه اطلاع‌رسانی وزارت نیرو (۱۳۹۶). تجربیات خصوصی‌سازی در جهان
- رحیمی بروجردی، علیرضا. (۱۳۸۵). خصوصی‌سازی. انتشارات دانشگاه تهران.
- صباغیان، علی. (۱۳۹۹). مفاهیم خصوصی‌سازی چیست؟ همشهری آنلاین 11/08/2020
- نیلی، مسعود، تجربه خصوصی در دنیا، اقتصاد آنلاین، مهر ۱۳۹۸
- یازرلو، حجت‌الله. (۱۳۹۱). تحلیل تئوری‌های خصوصی‌سازی و تأثیر آن بر اقتصاد و دولت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران