

معصومه طاهرخانی

پروسی تجزیه خصوصی سالک مردمی در ۴ کشور

از «کوپن» بلوک شرق تا «عدالت» ایرانی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
مركز عالی جامع علوم انسانی

۱- خصوصی سازی کوپنی در روسیه

اصلاح عملکرد شرکت های دولتی در روسیه از ۱۹۸۰ آغاز شد. با تصویب قوانین و مقررات لازم در سال ۱۹۸۷ اختیارات وسیعی به مدیران شرکت ها داده شد. در این قانون اشکال جدیدی از مالکیت مانند تعاونی، شرکت های اجاره ای و سرمایه گذاری مشترک پیش بینی شده بود. با تصویب این قانون تعاونی های زیادی شکل گرفتند؛ به طوری که تا اکتبر ۱۹۹۰ بیش از ۲/۱ میلیون تعاونی تاسیس و ۱۲ هزار و ۵۰۰ شرکت اجاره داده شد. گزارش های مختلف از بهره وری و رشد این اشکال جدید مالکیت در شوروی خبر می دادند؛ اما این اقدام نتوانست نظر اقتصاددانان و سیاست گذاران داخلی و مشاوران خارجی را در مورد رسیدن به اقتصاد بازار به خود جلب کند و در نهایت تصمیم به خصوصی سازی در ابعاد وسیعی گرفتند.

در شوروی سابق، روش قدیمی تری برای خصوصی سازی وجود داشت که «اجاره به شرط تملیک» نامیده می شد. این روش که در دوران گورباچف متداول شده بود، به کارگران و مدیران شرکت ها اجازه می داد تا در یک دوره زمانی ۸ یا ۱۰ ساله شرکت ها را خریداری کنند. این روش در حال رواج یافتن بود که دولت روسیه در سال ۱۹۹۲ استفاده از آن را کنار گذاشت و در نتیجه شرکت هایی که باقی مانده بودند در طرح خصوصی سازی کوپنی قرار گرفتند.

برای واگذاری سهام شرکت ها و بنگاه های دولتی در روسیه روش های متعددی پیش بینی شده بود که مهم ترین روش در نظر گرفته شده واگذاری از طریق کوپن سهام بود:

روش اول: طبق قوانین وضع شده در رابطه با خصوصی سازی، اجازه خریداری تا ۸۰ درصد سهام بنگاه ها به وسیله کوپن سهام داده می شد.

روش دوم: قرار بود تا بخش باقیمانده سهام شرکت از طریق حراج های عمومی کوپن سهام فروخته شود.
روش سوم: باقیمانده سهام از طریق فرآیند پذیره نویسی محدود یا مزایده واگذار می شد.

خصوصی سازی گسترده در روسیه در سال ۱۹۹۲ میلادی آغاز شد. در این برنامه بخش عمده ای از مالکیت شرکت ها و بنگاه های دولتی از طریق کوپن سهام به بخش خصوصی منتقل شد. تصمیم گیرندگان این فرآیند در روسیه دو مرحله را برای واگذاری سهام بنگاه های دولتی به بخش خصوصی در نظر گرفته بودند:

در مرحله اول قرار بود تا بخشی از مالکیت شرکت های دولتی به کارگران و کارکنان همان شرکت ها واگذار شود. این واگذاری در ازای دریافت پول نقد یا کوپن سهام بود.

در مرحله دوم تمام شهروندان روسیه که کوپن سهام دریافت کرده بودند، قادر به شرکت در فرآیند خصوصی سازی بودند.

در مورد دلیل اصلی استفاده از سیستم کوپن سهام در روسیه می توان به سرعت بالای واگذاری سهام بنگاه های دولتی به بخش خصوصی اشاره کرد. بعد از اجرای این برنامه تنها بخش کوچکی از سهام شرکت های دولتی فعال در بخش های عمده اقتصادی

خصوصی سازی کوپنی از سال ۱۹۹۲ در کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق به اجرا درآمد. این کشورها به کمک این روش به سرعت اموال دولت را واگذار کردند و این سیاست هرچند تا حدودی برخاسته از الزامات عملی و سیاسی بود، اما از پشتوانه نظری نیز برخوردار بود. دلایل خصوصی سازی مردمی در بلوک شرق، گسترده بودن دولت همانند ایران امانه به این اندازه و سهم زیاد دولت و فقدان پیشینه بخش خصوصی بود. به همین دلایل، امکان دعوت از بخش خصوصی برای تصاحب بنگاه های اقتصادی نبود. بنابراین بهترین راه واگذاری شرکت های دولتی، مردم ارزیابی شدند. استدلال دیگر آن ها، تاکید زیاد بر گسترش بازار سهام بود و این که بازار سهام با جذب منابع سرمایه و برقراری ارتباط مستقیم مردم و بنگاه ها برای هر اقتصادی سودمند است. از دیگر دلایل این طرح، نبود مقاومت سرمایه مردمی در خصوصی سازی است. دلیل آخر آن بهبود توزیع ثروت بود. با این استدلال ها نوزده کشور این تجربه را از سال ۹۲ تا ۹۵ و آذربایجان نیز در سال ۹۹ اجرا کرد.

در این روش همه شهروندان به نسبت برابری کوپن یا گواهی سهام دریافت می کنند که در آینده صاحب آن سهام شوند. این روش با هزینه پایین و به سرعت انجام می شود و همه احاد جامعه در خصوصی سازی مشارکت می کنند و مشروعیت سیاسی آن بالاست. در اغلب این کشورها برنامه خصوصی سازی با اهداف افزایش رشد اقتصادی، کاهش کسری بودجه، افزایش سرمایه گذاری داخلی و خارجی، کاهش تصدیهای دولت، افزایش کارایی و... پیگیری شده است.

شبهه ترین الگوی تجربه شده جهانی سهام عدالت، خصوصی سازی کوپنی است که تلاشی برای خصوصی سازی گسترده بود که خود از تغییر سیستم اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار تبعیت می کرد.

پس از این که ۱۹ کشور جهان از این روش استفاده کردند، در اواخر دهه ۹۰ پیام های منفی روش خصوصی سازی کوپنی بروز کرد که عبارت بود از: افزایش فقر، کاهش سطح درآمد ملی، افزایش شکاف درآمدی، افت کارایی، رقابت پذیری شرکت های واگذار شده و افزایش بیکاری.

در ادامه این مقاله، تجربه چهار کشور منتخب و اثرگذار که بسیاری از کشورهای دیگر با الگوبرداری از آن ها به دنبال اجرایی کردن خصوصی سازی کوپنی بودند، ارائه می شود.



بر اساس
قوانین مربوط به
خصوصی سازی
کوپنی در روسیه،
مدیران بنگاه های
دولتی مشمول
طرح واگذاری
قادر بودند تا با
انجام یک فرآیند
پذیره نویسی
بسته، درصد
عمده ای از سهام
بنگاه را قبل از
حراج آن در اختیار
خود قرار دهند. این
امر موجب کنترل
بنگاه ها توسط
مدیرانشان می شد

۷. دارندگان کوپن سهام در روسیه سه انتخاب پیش رو داشتند:
الف - فروش کوپن های خود در بازارهای ثانویه برای کسب پول نقد.
ب - خریداری سهام بنگاه های عرضه شده و تبدیل شدن به یک سهام دار انفرادی.
ج - خریداری سهام صندوق های سرمایه گذاری و کاهش ریسک خود.
تشکیل این صندوق ها با تصویب قانونی در سال ۱۹۹۳ آغاز شد.
■ مرحله دوم
مرحله دوم خصوصی سازی در روسیه از سال ۱۹۹۴ شروع شد. قرار بود در این مرحله نیز بخش دیگری از سهام شرکت های مشمول به بخش خصوصی واگذار شود. عدم وجود نظارت کافی بر فعالیت صندوق های سرمایه گذاری در روسیه باعث شد مدیران این صندوق ها آشکارا به تاراج و دزدی اموال مردم اقدام کنند. این عامل باعث شد تا مردم و نمایندگان دوما که مخالف روند فعلی خصوصی سازی بودند، دست به اعتراض بزنند که در نتیجه مرحله

با دارایی ثابت بیش از ۵۰ میلیون روبل مشمول طرح خصوصی سازی شدند. بنگاه های متوسط با ۱۰۰ الی ۲۰۰ نفر کارمند یا دارایی ثابت تا یک میلیون روبل، در صورت تمایل به این جرگه وارد می شدند.
۲. در این مرحله بین ۵ تا ۶ هزار بنگاه دولتی به صورت اجباری و ۱۶ تا ۲۰ هزار بنگاه متوسط دولتی به صورت داوطلبانه مشمول واگذاری شدند.
۳. قیمت هر کوپن سهام ۲۵ روبل تعیین شد و نسبت کوپن سهام به سهام هر شرکت در مزایده تعیین می شد.
۴. برنامه توزیع کوپن سهام از طبقات پایین به طبقات بالا صورت گرفت.
۵. به کارکنان امتیازات مختلف داده شد؛ به طوری که در ۶۴ درصد از شرکت های واگذار شده کارکنان همان شرکت مالکیت اکثریت سهام را در اختیار گرفتند.
۶. اجرای برنامه بر اساس یک رویکرد غیرمتمرکز و عدم کنترل دولت مرکزی بر فعالیت ۸۸ منطقه مجزا با کمیته دارایی و صندوق دارایی مخصوص خود، صورت پذیرفت.

در اختیار دولت باقی ماند.
نکته دیگر قابل اشاره در فرآیند خصوصی سازی در روسیه، تشکیل صندوق های سرمایه گذاری خصوصی سازی در این کشور بود. این صندوق ها شرکت های با سرمایه ثابت بودند که با هدف افزایش تمرکز مالکیت شرکت ها و بنگاه های واگذار شده به بخش خصوصی تشکیل شده بودند.
۱-۱: نحوه اجرای برنامه کوپن سهام
مرحله اول
۱. در این مرحله کارگران می توانستند با ارایه کوپن سهام خود نسبت به خرید سهام اقدام کنند؛ ولی اجازه تصمیم گیری و مدیریت بنگاه ها به آن ها داده نشده بود. همچنین به مدیران ارشد امتیازاتی برای خرید سهام شرکت ها داده شد. این مرحله از تابستان ۱۹۹۲ آغاز شد، ۹۶ درصد مردم با گرفتن کوپن سهام خود نسبت به خرید سهام اقدام کردند. تمام شهروندان بدون قید سنی می توانستند برای خرید کوپن ثبت نام کنند. با دستور مقامات این کشور، موسسات اقتصادی بزرگ با بیش از ۱۰۰۰۰ نفر پرسنل و

دوم خصوصی سازی در جولای ۱۹۹۴ میلادی متوقف شد.

۱-۲: چالش‌های برنامه

۱. آزاد بودن خرید و فروش کوپن‌های سهام در روسیه از نکات چالشی و مورد مناقشه کارشناسان اقتصادی است.

۲. بر اساس قوانین مربوط به خصوصی سازی کوپنی در روسیه، مدیران بنگاه‌های دولتی مشمول طرح واگذاری قادر بودند تا با انجام یک فرآیند پذیره نویسی بسته، درصد عمده‌ای از سهام بنگاه را قبل از حراج آن در اختیار خود قرار دهند. این امر موجب کنترل بنگاه‌ها توسط مدیرانشان می‌شد.

۳. صندوق‌های سرمایه‌گذار خصوصی سازی پس از مدتی به خرید و فروش سهام پرداختند و از این طریق کسب درآمد کردند؛ زیرا درآمد آن‌ها از محل سود سهامشان ناچیز بود.

۴. قراردادن محدودیت در مالکیت سهام شرکت‌ها و بنگاه‌ها برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری و به دست آوردن درصد کمی از سهام شرکت‌ها و بنگاه‌ها توسط صندوق‌ها، امکان بازسازی و تجدید ساختار شرکت‌ها را از صندوق‌های سرمایه‌گذاری گرفته بود. این محدودیت باعث شد که صندوق‌ها نسبت به خرید بلوکی سهام در بنگاه‌هایی متمرکز شوند که توانایی افزایش سود از طریق بازسازی دارایی‌ها را داشتند.

۵. سرمایه‌گذاری در صندوق‌های سرمایه‌گذاری به صورت نقدی نبود؛ چون آن‌ها در عوض کوپن، سهامشان را می‌فروختند و در نتیجه این صندوق‌ها فاقد سرمایه لازم برای تجدید ساختار بودند.

۶. صندوق‌های سرمایه‌گذاری ده‌ها یا صدها هزار سهام دار داشتند، اعمال نظارت سهام داران بر صندوق‌ها ضعیف بود و حکمرانی شرکتی بسیار اندک و ناچیزی داشتند.

۷. این صندوق‌ها از ضعف‌هایی چون کمبود سرمایه، نداشتن انگیزه لازم برای تجدید ساختار و عدم نظارت کافی سهام داران بر آن‌ها رنج می‌بردند.

۸. در حالی که صندوق‌های سرمایه‌گذاری کوپنی با هدف کنترل و مدیریت شرکت‌ها ایجاد شده بودند؛ اما در موارد زیادی مدیران این

صندوق‌ها راهی برای غارت پنهان دارایی‌های شرکت‌های موجود در سبد خود می‌یافتند و به این جهت از هدف اصلی که همان بازسازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها بود، دور شدند.

۹. صندوق‌های سرمایه‌گذاری از دید سیستم مالیاتی روسیه در دسته شرکت‌های معمولی قرار گرفته و مشمول قانون مالیاتی شرکت‌ها شدند که طبق معمول رابطه ضعیفی بین میزان مالیات و عملکرد صندوق‌ها وجود داشت.

۱۰. سیستم قانون‌گذاری نظارت بر عملکرد و مدیریت این صندوق‌ها دچار مشکل بود.

۱۱. صندوق‌های سرمایه‌گذاری روسی مجاز به هیچ‌گونه تبلیغات مبنی بر پرداخت سود به شهروندان برای تشویق آن‌ها به فروش کوپن‌های سهامشان نبودند.

۱-۳: نکات قوت برنامه

۱. چوبیس به عنوان طراح کوپن سهام به اتفاق همکارانش، محققانی بودند که با مراکز علمی و پژوهشی در تماس بودند. این مهم یعنی تعامل دولت مردان با دانشگاهیان و فرهیختگان باید در مناسبات طراحی نظام اقتصادی و سیاسی مدنظر قرار گیرد.

۲. دولت روسیه به منظور اثر بخشی هرچه بیشتر فرآیند خصوصی سازی و جلوگیری از موازی کاری در این فرآیند اقدام به تاسیس کمیته اموال دولتی کرد، تا تصمیم‌گیری‌ها در مورد خصوصی سازی در آن صورت گیرد.

۳. صندوق‌های سرمایه‌گذاری به شکل سهامی طراحی شدند که سه منفعت را در برداشت:

الف- امکان افزایش سرمایه در مراحل بعدی خصوصی سازی برای این شرکت‌ها فراهم بود.

ب- تمام سهام داران برای اجرای تغییرات در ساختار صندوق‌ها دارای حق رای بودند.

ج- امکان حضور آن‌ها در بورس اوراق بهادار، توسعه فیزیکی و کیفی بازار را فراهم می‌آورد.

۲- خصوصی سازی کوپنی

در جمهوری چک

دولت چک برای تسریع در روند خصوصی سازی از طرح ووچرز (کوپن سهام) استفاده کرد. در پایان برنامه خصوصی سازی با استفاده از کوپن سهام، کشور برای ادامه حرکت دچار مشکلات عدیده سیستماتیک

شد. شکست صندوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی سازی یکی از بزرگ‌ترین مشکلات بر سر راه خصوصی سازی به روش کوپن سهام در این کشور بود. به هر حال چندین نتیجه مثبت در فرآیند کوپن سهام حاصل شد. این برنامه خصوصی سازی کلی که از روش کوپن سهام هم استفاده کرد، به صورت عمده در رسیدن به هدف اصلی یعنی انتقال کنترل واحدها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی موفق بود؛ ولی کمبود چارچوب قانونی و نهادی برای حمایت از انتقال مالکیت منجر به بروز مشکلات جدید شد که از نتایج مثبت به دست آمده مهم‌تر بود.

- در جمهوری چک سه روش اولیه برای خصوصی سازی وجود داشت:

روش اول: بازگرداندن دارایی‌هایی که در زمان کمونیست‌ها از مالکان اصلی آن‌ها گرفته شده بود. دارایی‌های واقعی بزرگ‌ترین بخش از دارایی‌هایی بودند که بازگردانده شدند. کشاورزان، صاحبان کسب و کار و انجمن‌های محلی مهم‌ترین مخاطبان این شیوه خصوصی سازی به شمار می‌رفتند.

روش دوم: خصوصی سازی در مقیاس کوچک بود. این شیوه از طریق حراج و مزایده انجام گرفت. فروشگاه‌های کوچک، کسب و کارها و بخش‌های خدماتی برای عموم به حراج گذاشته شدند. در این مزایده برای مالکان فعلی و مدیران امتیازات ویژه‌ای در نظر گرفته نشد.

روش سوم: خصوصی سازی در مقیاس گسترده و با استفاده از روش کوپن سهام (ووچرز) صورت گرفت. بعد از کمونیست‌ها بسیاری از شهروندان علاقه‌مند به مشارکت در گذار به سوی اقتصاد بازار بودند. آن‌ها علاقه‌مند به مالکیت بخشی از دارایی‌هایی بودند که در دست بخش دولتی وجود داشت. به منظور ایجاد مشارکت گسترده در فرآیند خصوصی سازی، شیوه کوپن سهام (ووچرز) ایجاد شد.

۲-۱ نحوه اجرای برنامه

نحوه اجرا و شرایط استفاده شهروندان از کوپن‌های سهام در اعلامیه صادر شده توسط وزارت خصوصی سازی کشور چک به تاریخ ۵ دسامبر ۱۹۹۱ انتشار یافت. موارد قابل تامل در این برنامه به این شرح است:

۱. در جولای ۱۹۹۱ وزارت خصوصی سازی لیستی از شرکت‌هایی که باید وارد جریان



دولت روسیه

به منظور

اثر بخشی هرچه

بیشتر فرآیند

خصوصی سازی

و جلوگیری از

موازی کاری در

این فرآیند اقدام

به تاسیس کمیته

اموال دولتی کرد،

تا تصمیم‌گیری‌ها

در مورد

خصوصی سازی در

آن جا صورت گیرد



دولت چک

برای اجرای برنامه خصوصی سازی و انسجام در نحوه انجام برنامه ها و اجتناب از موازی کاری دستگاه های مختلف، وزارت خصوصی سازی را تاسیس کرد

خصوصی سازی شوند، منتشر کرد. ارزش شرکت های این لیست حدود ۱,۲۰۰ میلیارد کرون بود. شرکت ها به دو گروه تقسیم می شدند تا خصوصی سازی در دو نوبت صورت گیرد. وزارت خصوصی سازی با انجام یک استعلام از داوطلبان درخواست کرد تا طرح های خود را در زمینه خصوصی سازی بنگاه های دولتی به این وزارت خانه ارسال کنند. در نتیجه این فراخوان، ۲۳۶۰۷ طرح خصوصی سازی برای ۴۳۳۸ شرکت از طرف کارآفرینان، سرمایه گذاران و مدیران بنگاه ها و غیره دریافت شد.

۲. از مدیران شرکت ها و بنگاه های دولتی خواسته شده بود تا برنامه های خصوصی سازی را به وزارت خصوصی سازی تقدیم کنند. بسیاری از طرح ها که پیشنهاد فروش به مالکان فعلی را داده بودند، رد شدند. دولت برای جلوگیری از این که مالکان فعلی از طریق فروش شرکت ها به خودشان سود ببرند، برنامه های خصوصی سازی را از ذی نفعان خارجی شرکت ها قبول می کرد. به طور متوسط ۶۱ درصد از سهام از طریق کوپن سهام در دسترس قرار گرفت.

۳. به هر شهروند ۱۸ ساله یا بالاتر و با اقامت دائم در جمهوری چک اجازه شرکت در برنامه خصوصی سازی داده می شد. از تعداد ۱۰ میلیون نفر واجدین شرایط، ۸۵ درصد اقدام به خرید کوپن مزبور کردند.

۴. برای شرکت در برنامه، هر شهروند کتابچه ای از کوپن سهام به قیمت ۱۰۰۰ کرون (حدود ۳۵ دلار) خریداری می کرد که به طور تقریبی معادل یک هفته دستمزد بود. این مبلغ به گونه ای در نظر گرفته شده بود که تقریباً تمام افراد واجد شرایط، توانایی خرید کوپن ها را داشتند. شهروندان باید به مراکز تعیین شده توسط وزارت خصوصی سازی چک مراجعه می کردند تا دفترچه کوپن خود را دریافت کنند.

۵. دولت اطلاعات مالی، فنی، وضعیت اشتغال و سایر اطلاعات مورد نیاز شرکت ها را به اطلاع عموم مردم رساند و متناسب با میزان سودآوری و ارزش دفتری شرکت ها تعداد سهام هر شرکت را مشخص کرد.

۶. برای هر کوپن نیز به جای تعیین ارزش پولی، ۱۰۰۰ امتیاز در نظر گرفته شده بود که به ازای این ۱۰۰۰ امتیاز امکان خرید ۳ سهم از شرکت های مشمول این برنامه یا سهام صندوق های سرمایه گذاری خصوصی سازی

وجود داشت. ۷. دارندگان کوپن سهام در کشور چک مجاز به فروش کوپن های خود نبودند. افراد صرفاً مجاز به مبادله مستقیم کوپن های خود با سهام شرکت های دولتی یا خرید سهام صندوق های سرمایه گذاری خصوصی بودند.

۸. قرار بود برنامه خرید سهام شرکت های دولتی با استفاده از مزایده صورت گیرد. ۹. شهروندان قبل از شرکت در مزایده از نرخ های جاری سهام عرضه شده برای فروش یعنی ارزشی که از طرف دولت بابت هر سهم تعیین شده بود، مطلع می شدند. سپس از طریق ادارات ذی ربط، سفارش های خود را تسلیم می کردند که این سفارش ها جمع آوری و بررسی می شد.

۱۰. در ادامه امکان وقوع سه حالت مختلف زیر وجود داشت:

الف - مجموع تقاضا برای سهام که به صورت امتیاز در نظر گرفته می شد، کمتر یا مساوی مجموع سهام عرضه شده باشد. در این حالت کلیه سفارش های خریداران پذیرفته می شد.

ب - مجموع تقاضا برای سهام ۲۵ درصد بالاتر از سهام عرضه شده باشد. در این حالت سفارش ها پذیرفته نمی شد، امتیازات به مشارکت کنندگان برگردانده می شد و سهام شرکت های مزبور در دور دوم با نرخ بالاتر عرضه می شد.

ج - مجموع تقاضا برای سهام از مجموع سهام عرضه شده بالاتر می شد؛ ولی به ۲۵ درصد نمی رسید. در این حالت طبق مقررات، وزارت دارایی می توانست به میزانی که مازاد تقاضا برای سهام مزبور وجود داشت، تقاضای سرمایه گذاران را کاهش دهد و عرضه و تقاضا را برابر کند.

۲-۲: چالش های برنامه ۱. سهل انگار بودن دولت در ابتدای امر نسبت به قوانین، با این امید که نیروهای بازار به سرعت اقتصاد را تغییر شکل خواهند داد. ۲. آسان گرفتن قوانین و مقررات لازم برای تشکیل صندوق های سرمایه گذاری خصوصی سازی، باعث ایجاد تعداد زیادی از صندوق های مذکور شد که مشکلات خاص خود را به دنبال داشت.

۳. بسیاری از صندوق های کوچک تر منابع و وجود داشت. ۷. دارندگان کوپن سهام در کشور چک مجاز به فروش کوپن های خود نبودند. افراد صرفاً مجاز به مبادله مستقیم کوپن های خود با سهام شرکت های دولتی یا خرید سهام صندوق های سرمایه گذاری خصوصی بودند.

۸. قرار بود برنامه خرید سهام شرکت های دولتی با استفاده از مزایده صورت گیرد. ۹. شهروندان قبل از شرکت در مزایده از نرخ های جاری سهام عرضه شده برای فروش یعنی ارزشی که از طرف دولت بابت هر سهم تعیین شده بود، مطلع می شدند. سپس از طریق ادارات ذی ربط، سفارش های خود را تسلیم می کردند که این سفارش ها جمع آوری و بررسی می شد.

۱۰. در ادامه امکان وقوع سه حالت مختلف زیر وجود داشت:

تجارب کافی را برای مدیریت سرمایه گذاری های خود نداشتند.

۴. عدم واگذاری بانک ها در فرآیند خصوصی سازی موجب شد تا بانک ها بخش عمده ای از سهام IPF را تحت کنترل خود بگیرد و در حقیقت دولت به گونه ای بر عملکرد صندوق ها اعمال نظر داشت.

۵. در دوران انتقال مالکیت در جمهوری چک، تعداد زیادی شرکت وجود داشتند که محصولات آن ها تقاضایی نداشت و نیروی کار بسیاری در این نوع شرکت ها مشغول به کار بودند. لازمه افزایش کارایی شرکت های فوق، اخراج نیروی انسانی آن ها بود که دولت با اعمال نفوذ غیرمستقیم از انجام آن ممانعت می کرد.

۶. یکی از مهم ترین دل نگرانی ها در مورد خصوصی سازی توزیع بیش از اندازه سهام شرکت ها بین عامه مردم بود.

۷. تعیین مبلغ دریافتی از مشارکت کنندگان در برنامه و نحوه ارزش گذاری کوپن های سهام از چالش های پیش روی دولت چک بود.

۸. در جمهوری چک مردم به تدریج کوپن سهام خود را به صندوق های سرمایه گذاری فروختند؛ اما نتوانستند نقش سرمایه داران نهادی بزرگ را بازی کنند.

۹. مصادره یا نقب اموال شرکت و سهام داران کوچک توسط مدیران شرکت ها و صندوق های سرمایه گذاری سبب ناراضی تری گسترده مردم از خصوصی سازی شد.

۲-۳: نقاط قوت برنامه

۱. دولت چک برای اجرای برنامه خصوصی سازی و انسجام در نحوه انجام برنامه ها و اجتناب از موازی کاری دستگاه های مختلف، وزارت خصوصی سازی را تاسیس کرد.

۲. دولت طرح هایی از خصوصی سازی را بررسی می کرد که از طرف ذی نفعان بیرونی و درونی شرکت ها مطرح نشده بود. این طرح ها مربوط به خصوصی سازی غیرکوپنی بودند. به طور متوسط ۶۰ درصد خصوصی سازی بنگاه های دولتی از طریق کوپن سهام و ۴۰ درصد مابقی از طریق سایر روش ها صورت گرفت. این تصمیم برای جلوگیری از انتفاع مالکین فعلی از فروش سهام به خودشان صورت گرفت.

۳. انجام برنامه کوپن سهام به صورت مزایده و



با وجود آن که در
لهستان نیز از روش
خصوصی سازی
کوپنی استفاده
شد؛ ولی به دلیل
مقاومت کارگران
در این کشور، روند
خصوصی سازی با
سرعت کمی انجام
پذیرفت

اجرای برنامه خصوصی سازی اولین اقدام این کشور بود.

۲. دولت لهستان برای انجام خصوصی سازی کوپنی در این کشور ۱۵ صندوق سرمایه گذاری ملی در نظر گرفت. یک صندوق با عنوان صندوق رهبر که ۲۳ درصد سهام بنگاه‌ها را داشت و ۱۴ صندوق دیگر در مجموع ۲۷ درصد از سهام بنگاه‌ها را داشتند. مدیریت و مالکیت شرکت‌های دولتی به این صندوق‌های سرمایه گذاری واگذار شد.

۳. ترکیب مالکیت سهام بنگاه‌های دولتی به صورت زیر بود:

الف - ۱۰ درصد سهام به صورت رایگان در اختیار کارگران و کارکنان همان بنگاه و شرکت قرار گرفت.

ب - ۶۰ درصد سهام این شرکت‌ها در اختیار ۱۵ صندوق‌های سرمایه گذاری قرار گرفت. از این مقدار، ۳۳ درصد در اختیار صندوق سرمایه گذاری رهبر و ۲۷ درصد در اختیار ۱۴ صندوق دیگر (هر کدام ۱/۹۳ درصد) قرار گرفت.

ج - ۳۰ درصد باقیمانده در اختیار دولت

موضوع در کمیته حل اختلاف در پارلمان حل شود. برای تسریع روند خصوصی سازی در این کشور همزمان با تصمیم در خصوص تغییر مالکیت شرکت‌های دولتی به شرکت‌های هلدینگ، تصمیم به واگذاری بخشی از سهام شرکت‌ها از طریق کوپن سهام گرفته شد. به این ترتیب در اواخر سال ۱۹۹۱ میلادی دولت دو اقدام را انجام داد: اولاً سازماندهی شرکت‌های دولتی در ۹ بخش و ثانیاً طراحی برنامه خصوصی سازی انبوه (حدود ۵۰۰ شرکت و واگذاری مدیریت آن به ۱۵ صندوق ملی سرمایه گذاری NIF).

با وجود تمام تمهیدات لحاظ شده، در پایان سال ۱۹۹۶ میلادی تنها ۲۲ درصد از شرکت‌های دولتی خصوصی شدند. دلیل این امر عدم استقبال از فرآیند خصوصی سازی و طرح‌های ارایه شده در این زمینه و مخالفت جنبش همبستگی و کارگران با طرح‌های مطرح شده در این زمینه بود.

۳-۱ نحوه اجرای برنامه

۱. تاسیس «وزارت انتقال مالکیت» برای

ایجاد امکان انتخاب خرید سهام برای شهروندان و ایجاد تسهیلات لازم برای تطبیق میزان عرضه و تقاضا نکته مثبتی در فرآیند خصوصی سازی کوپنی در جمهوری چک به شمار می‌رود.

۳- خصوصی سازی کوپنی در لهستان

خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در لهستان در سال ۱۹۹۰ آغاز شد. با وجود آن که در لهستان نیز از روش خصوصی سازی کوپنی استفاده شد؛ ولی به دلیل مقاومت کارگران در این کشور، روند خصوصی سازی با سرعت کمی انجام پذیرفت. از سال ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۲، تعداد ۱۹۴ هزار شرکت کوچک خصوصی سازی شدند؛ ولی خصوصی سازی واحدهای بزرگ تجاری با موانع مختلف همراه بود و به کندی پیش رفت. مخالفت نیروهای کارگری و جنبش همبستگی لهستان از مهم‌ترین عوامل کند بودن سیر خصوصی سازی در این کشور به شمار می‌رود. با پافشاری جنبش همبستگی و تصویب قانون قرار شد تا خصوصی سازی در هر بنگاه دولتی با اجازه شورای کارگری آن بنگاه صورت گیرد و در صورت بروز اختلاف بین دولت و شورای کارگری



ایجاد تاخیر

در فرآیند خصوصی سازی کوپنی در لهستان منجر به بلاتکلیفی برخی شرکت های دولتی مشمول این طرح و از دست دادن صرفه اقتصادی برخی از شرکت های مذکور شد و در نتیجه صندوق های خصوصی سازی آن ها را منحل کردند

باقی ماند.

۴. برنامه خصوصی سازی کوپنی با تاخیر از سال ۱۹۹۴ در لهستان آغاز و برای ۵۱۲ شرکت منتخب انجام شد. شرکت های انتخاب شده از لحاظ وضعیت مالی و ساختاری و عملکردی مناسب بودند.

۵. شهروندان تنها مجاز به خرید سهام صندوق های سرمایه گذاری بودند و خرید مستقیم سهام شرکت های مشمول واگذاری ممنوع بود.

۶. انتخاب مدیران این صندوق ها انتصابی نبود، بلکه از طریق آگهی در جراید داخلی و خارجی و از طریق مصاحبه و گزینش صورت می گرفت.

۷. شرکت در برنامه خصوصی سازی کوپنی برای شهروندان بالای ۱۸ سال و با خرید دفترچه کوپن سهام در ازای پرداخت مبلغ ۳۰۰ هزار سلوکی (حدود ۳۰ دلار) امکان پذیر بود. مهلت استفاده از کوپن های سهام تا سال ۱۹۹۸ میلایی بود.

۸. دولت لهستان دو انتخاب را برای صاحبان کوپن سهام در نظر گرفته بود:

الف- خرید سهام یک یا چند صندوق سرمایه گذاری ملی که از این طریق مشکل ایجاد سهام داران زیاد برای شرکت های مشمول طرح را که در کشورهای دیگر ایجاد شده بود، برطرف کرده بود.

ب- فروش کوپن سهام خود در بازار.

۹۶ درصد از افراد واجد شرایط نسبت به خرید کوپن سهام اقدام کردند.

۳-۲: چالش های برنامه

۱. به نظر می رسد فرهنگ سازی و اطلاع رسانی مناسبی برای اجرای خصوصی سازی در لهستان صورت نگرفته بود؛ به نحوی که مخالفت های گسترده مردمی مانع بزرگی در این راه به شمار می رفت.

۲. برخورد صندوق های سرمایه گذاری با مدیران شرکت های یکسان نبود.

۳. تاخیر در اجرای برنامه های خصوصی سازی دولت می توانست ناشی از مشکلات اقتصادی، سیاسی، اداری و دشواری های ساختاری و عدم وجود بستر مناسب برای خصوصی سازی باشد.

۴. ناهنجاری های اجتماعی ناشی از تحولات سریع اقتصادی نیز باعث ایجاد تردید سیاسی

نسبت به خصوصی سازی و ایجاد مقاومت های جدی در برابر آن شد.

۵. در طرح اولیه خصوصی سازی کوپنی، سهام بنگاه های دولتی بدون دریافت هزینه ای به مردم واگذاری می شد، بنابراین بحث ها و اختلافات زیادی در مورد آثار تورمی بالقوه ناشی از این برنامه وجود داشت.

۶. منتقدان صندوق های سرمایه گذاری ملی بر این باور بودند که این صندوق ها نهایتاً انحصارگر خواهند شد.

۷. تقریباً نیمی از بنگاه ها و شرکت های خصوصی که مشمول خصوصی سازی کوپنی بودند، در وضعیت نزدیک به ورشکستگی قرار داشتند و برای خصوصی سازی نامناسب بودند.

۸. بسیاری از مدیران و کارگران از نظر روانی آمادگی روبرو شدن با رقابت واقعی را نداشتند. به دلیل دستوری بودن استخدام کارکنان، مدیران انگیزه چندانی برای به کارگیری آن ها به صورت موثر یا کارآ نداشتند.

۹. فقدان مدیران لایق و ماهر از دیگر مشکلات این صندوق ها بود.

۱۰. ایجاد تاخیر در فرآیند خصوصی سازی کوپنی در لهستان منجر به بلاتکلیفی برخی شرکت های دولتی مشمول این طرح و از دست دادن صرفه اقتصادی برخی از شرکت های مذکور شد و در نتیجه صندوق های خصوصی سازی آن ها را منحل کردند.

۱۱. از مشکلات پیش روی این صندوق ها عدم وجود اطلاعات و تخصص کافی در زمینه فعالیت های تولیدی و موضوعات فنی بود.

۱۲. در قوانین مربوط به خصوصی سازی کوپنی به صراحت در مورد وظیفه این صندوق ها در بازسازی شرکت های زیر مجموعه مطلبی ذکر نشده است.

۱۳. انتخاب سیاسی برخی مدیران صندوق های سرمایه گذاری از سوی دولت بعضاً مشکلات و بدبینی هایی را نزد سهام داران و مدیران شرکت های ایجاد می کرد.

۱۴. تفاوت در نوع نگاه و انتظارات از صندوق ها بین دولت و مدیران صندوق ها از چالش های خصوصی سازی کوپنی در لهستان بود.

۳-۲: نکات قوت برنامه

۱. اقدام دولت لهستان در تاسیس وزارت انتقال دارایی برای متمرکز ساختن اجرای امور

و تصمیم گیری در مورد مسایل مربوطه از نکات مثبت فرآیند خصوصی سازی در لهستان به شمار می رود.

۲. در ابتدای اجرای برنامه خصوصی سازی کوپنی شرکت هایی که در وضعیت انحصار کامل است یا در وضعیت بد اقتصادی، عملکردی و مالی قرار داشتند، کنار گذاشته شدند.

۳. با ورود صندوق های سرمایه گذاری به بورس لهستان، بورس این کشور دچار رونق نسبی شد.

۴. ایجاد بستر و زیرساخت مناسب قبل از اجرای برنامه کوپن سهام در لهستان از طریق اصلاح شرکت های دولتی و اعطای آزادی عمل بیشتر به مدیران، ایجاد تمرکززدایی در تصمیمات شرکت ها و توجه به نقش مناطق در ایفای تصمیمات از عوامل موثر در موفقیت لهستان بود.

۵. اجرای اقداماتی مثل از بین بردن تبعیض بین شرکت های دولتی و بخش خصوصی توسط دولت برای افزایش رقابت در اقتصاد باعث تسهیل روند حرکت به سوی اقتصاد بازار شد.

۶. به نظر می رسد دولت لهستان قصد خصوصی سازی به شکل سریع را نداشت و واگذاری سهام به بخش خصوصی با سرعت کم و با لحاظ شرایط اقتصاد کشور و بازار سرمایه را دنبال می کرد.

۷. سهام شرکت های دولتی مشمول واگذاری به گونه ای بین صندوق های سرمایه گذاری ملی توزیع شد که این صندوق ها قادر به کنترل موثر شرکت ها و تشویق آن ها به تجدید ساختار باشند.

۸. امکان افزایش سرمایه برای شرکت های زیرمجموعه صندوق ها، به دلیل اعتبار صندوق ها نزد بانک ها از مزایای تشکیل صندوق های سرمایه گذاری بود.

۹. آمار و ارقام بیانگر این مطلب است که برخلاف اکثر کشورهای بلوک شرق و شوروی سابق که در دهه ۱۹۹۰ تولید ناخالص داخلی آن ها نسبت به زمان شروع اصلاحات اقتصادی کاهش یافته بود، لهستان با افزایش ۲۵ درصدی تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ نسبت به ۱۹۸۹ روبرو بود.

۱۰. با استفاده از خصوصی سازی انبوه دولت می توانست از تصمیم گیری های دشوار در این باره که چگونه این بنگاه ها را میان گروه های واجد

شرایط برای خرید سهام تقسیم کند، بپرهیزد.

۴- تجربه خصوصی سازی در رومانی

خصوصی سازی یکی از سیاست‌های اقتصادی دولت رومانی برای حرکت به سوی نظام اقتصادی مبتنی بر بازار بر اساس مالکیت خصوصی را تشکیل می‌دهد. خصوصی سازی در این کشور در سه بخش اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است که عبارتند از: زمین‌های کشاورزی، املاک غیر منقول و شرکت‌های دولتی. روند خصوصی سازی در رومانی از سال ۱۹۹۰ با تصویب قانون خصوصی سازی در این کشور شروع شد. اولین گام خصوصی سازی در این کشور شامل واگذاری ۳۰ درصد از سهام کارخانه‌ها و واحدهای تولیدی و تجاری به افراد بود. ۷۰ درصد بقیه سهام نیز به صندوق سرمایه‌گذاری مالکیت دولتی واگذار شد و این صندوق موظف شد تا سالانه ۱۰ درصد آن را به بخش خصوصی واگذار کند.

در واقع خصوصی سازی شرکت‌های دولتی به عنوان نقطه مرکزی برنامه خصوصی سازی در رومانی به شمار می‌رود. این برنامه را می‌توان به دو زیربرنامه «طرح خصوصی سازی اولیه» و «طرح خصوصی سازی مردمی» (کوپن سهام) تقسیم کرد.

۱-۴: برنامه خصوصی سازی مردمی

در سال ۱۹۹۵ قانون جدیدی برای تسریع فرآیند خصوصی سازی به تصویب رسید و در جهت حرکت به سوی یک «برنامه خصوصی سازی مردمی» تنظیم شد. بر این اساس، علاوه بر اسناد مالکیت، سهام دیگری تحت عنوان سهام ووپرز (کوپن سهام) میان شهروندان رومانیایی توزیع شد که در واقع دو گزینه ثبت نام در سهام ووپرز که در برنامه آن تقریباً ۴۰۰۰ شرکت مورد نظر بودند یا گزینه ثبت نام در یکی از پنج صندوق سرمایه‌گذاری مالکیت خصوصی را پیش روی شهروندان رومانیایی قرار داد. با این وجود به طور کلی ۳۰ درصد از سهامی که باید آزادانه توزیع می‌شد، نگهداری شد و شرکت‌ها تا ۶۰ درصد سهام خود را برای معاضه با کوپن سهام در اختیار افراد، عرضه کردند.

با وجود تمام مشکلات به وجود آمده در عرضه سهام، برنامه خصوصی سازی مردمی نهایتاً به

اتمام رسید و منجر به انتقال در ساختار مالکیت با ویژگی مالکیت به شدت پراکنده و به همراه شمار زیادی سهام‌دار کوچک شد. کوپن سهام در میان ۱۶ میلیون شهروند رومانیایی توزیع شد که همانند روش قبلی (طرح خصوصی سازی اولیه)، افراد می‌توانستند سهام خود را نزد صندوق‌های سرمایه‌گذاری مالکیت خصوصی نگه دارند یا کوپن سهام خود را در قبال سهام شرکت‌های عرضه شده مبادله کنند. حدود ۳ میلیون نفر از مردم سرمایه‌گذاری خود را نزد صندوق سرمایه‌گذاری مالکیت خصوصی نگه داشتند و ۱۳ میلیون دیگر ترجیح دادند مستقیماً مالک سهام شرکت‌های خصوصی شوند. برنامه خصوصی سازی مردمی در رومانی نوعی از الگوی مالکیت را به وجود آورد که این نوع از مالکیت (وجود تعداد زیادی سهام‌دار جزء و مالکیت غیرمتمرکز) امروزه به راحتی در بازار تبادل سهام این کشور قابل شناسایی است.

چالش‌های خصوصی سازی مردمی رومانی

۱. یکی از مشکلات برنامه توزیع کوپن سهام، پراکندگی مالکیت است. این صاحب نظران معتقدند که با فروش سهام به عموم مردم، ساختار مالکیت شرکت‌ها به گونه‌ای تغییر می‌یابد که اعمال نظارت و کنترل بر شرکت‌های مورد نظر از سوی سهام‌داران آن‌ها غیرممکن می‌شود و از روی یکی از اهداف خصوصی سازی که افزایش کارایی شرکت‌هاست، محقق نخواهد شد.

۲. یکی دیگر از مشکلات اجرایی برنامه توزیع کوپن سهام در رومانی به نحوه عرضه سهام بازمی‌گردد. سازوکار عرضه به گونه‌ای طراحی شده بود که در مقابل تقاضای بالا برای سهام شرکت‌های خاص، تنها میزان محدودی سهام عرضه می‌شد و این روش سرعت انتقال دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی را که هدف اصلی برنامه توزیع کوپن سهام بود، کاهش داد.

۳. پراکندگی سهام‌داران پس از اجرای برنامه توزیع کوپن سهام در رومانی به شدت قدرت اعمال نظارت و کنترل بر شرکت‌ها را کاهش داد.

۲-۴: نتایج حاصل از فرآیند

خصوصی سازی

در رابطه با نتیجه خصوصی سازی از طریق عرضه کوپن سهام چنین بیان می‌شود که این روش در نهایت باعث به وجود آمدن ساختاری

برای صندوق‌ها شد که در این ساختار، دولت دارای اکثریت و گروه‌های گسترده‌ای از سهام‌داران بخش خصوصی دارای سهم اندکی از این صندوق‌ها بودند. شاید بتوان گفت که تأثیر مثبت این نوع برنامه خصوصی سازی بر عملکرد صندوق‌ها تنها متکی بر چند سازوکار غیرمستقیم بوده است:

الف) اول این که در مراحل اولیه انتشار سهام نیز سهام باقیمانده صندوق‌هایی که به این روش خصوصی شده بودند، به بخش خصوصی عرضه شد که سهم سهام‌داران بخش خصوصی از مالکیت شرکت به این طریق افزایش یافت.

ب) دوم این که انتشار اطلاعات در مورد عملکرد شرکت و حساسیت مدیریت در قبال منافع سهام‌داران بخش خصوصی افزایش یافت.

چنین شرایطی سبب شد تا این نوع خصوصی سازی برخلاف طرح خصوصی سازی اولیه تأثیر مثبتی بر عملکرد شرکت داشته باشد.

سهام اختصاص یافته به برنامه خصوصی سازی مردمی از پرتفوی صندوق سرمایه‌گذاری مالکیت دولتی و صندوق‌های سرمایه‌گذاری مالکیت خصوصی گرفته شده بود؛ اما صندوق‌های سرمایه‌گذاری مالکیت خصوصی می‌توانستند در صورت درخواست شهروندان مبنی بر معاضه سهام مذکور با کوپن سهام در اختیار آن‌ها، این سهام را مجدداً جمع‌آوری کنند.

منابع

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «خصوصی سازی در لهستان»، اردیبهشت ۱۳۷۸.
۲. کابلی زاده، احمد، «خصوصی سازی مردمی کارآیی همراه با عدالت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ تابستان ۱۳۸۵.
۳. گروه تحقیقاتی، «آسیب شناسی طرح سهام عدالت»، سازمان خصوصی سازی - معاونت مطالعات، برنامه ریزی و ارزیابی، زمستان ۱۳۸۸.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، «تجربه خصوصی سازی در برخی کشورها»، زمستان ۱۳۸۵.



خصوصی سازی

شرکت‌های دولتی

به عنوان نقطه

مرکزی برنامه

خصوصی سازی

در رومانی به شمار

می‌رود. این برنامه

را می‌توان به دو

زیربرنامه «طرح

خصوصی سازی

اولیه» و «طرح

خصوصی سازی

مردمی» (کوپن

سهام) تقسیم کرد