

## تحلیلی پیرامون مبانی نظری، تجربه برخی کشورها در امر خصوصی سازی و نگاهی به عملکرد آن در ایران<sup>۱</sup>

نویسندگان: دکتر اکبر کمیجانی<sup>۲</sup>  
محمد رحیم احمدوند

### چکیده

دیدگاه‌ها، تئوری‌ها و راهبردهای اقتصادی طی دهه‌های ۸۰ و ۹۰ تحول عمیقی را نسبت به دهه‌های ۴۰، ۵۰ و ۶۰ نشان می‌دهند. طی سال‌های ۱۹۴۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰ به موجب عوامل شکست بازار، وقوع حوادث متعدد اجتماعی، بلوک‌بندی‌های سیاسی - ایدئولوژیکی و حمایت تئورسین‌های اقتصادی، راهبرد اقتصاد برنامه‌ای با مشارکت فعال دولت به عنوان استراتژی برتر رشد و توسعه شناخته شد. با وجود موفقیت‌های اولیه این استراتژی در طول دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی در اواخر دهه ۷۰ و طول دهه ۸۰ با مشکل عدم کارایی در فعالیت‌های اقتصادی مواجه گردید.

حاکمیت عدم کارایی بر فعالیت‌های اقتصادی، نه تنها دولت‌ها را در دستیابی به اهداف اقتصادی - اجتماعی ناکام گذاشت بلکه آنها را با مشکلات اقتصادی پیچیده و بفرنجی روبرو نمود. لیکن دولت‌ها برای رهایی از مشکلات اشاره‌شده مجبور شدند به استراتژی‌ها و راهبردهای اقتصادی نگاهی دوباره بیندازند و اکثر قریب به اتفاق آنها، گرایش به سوی نظام خود سامان‌بخش بازار آزاد، آزادسازی اقتصادی و

---

۱- این مقاله از رساله کارشناسی ارشد آقای محمد رحیم احمدوند تحت عنوان «تحلیلی پیرامون خصوصی‌سازی و روند آن طی برنامه پنج‌ساله اول اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، که در دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران به راهنمایی آقای دکتر اکبر کمیجانی در سال ۱۳۷۴ تحقیق و تدوین شده، استخراج گردیده است.

# دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

خصوصی سازی بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی را به عنوان آلترناتیو مناسب پذیرفتند. بنابراین در بخش اول این مقاله ضمن ارائه تعریفی از خصوصی سازی، به مطالعه مبانی نظری، علل، اهداف و روش‌های خصوصی سازی می‌پردازیم. در بخش دوم تجربه برخی کشورها در زمینه خصوصی سازی و روند عملکرد آنها مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. در بخش سوم به بررسی و تجزیه و تحلیل روند اجرایی، مسائل و مشکلات و ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران طی دوره (۱۳۷۳-۱۳۶۸) پرداخته می‌شود. در پایان به جمع‌بندی مطالب و ارائه چند توصیه سیاستی می‌پردازیم. امید است مفید فایده واقع شود.

#### مقدمه

بنگاه‌های دولتی زیر سؤال رفت و بحث‌های مقدماتی گرایش به سوی مکانیزم خودسامان بخش بازار در کشورهای خط مقدم این مشکل مطرح گردید. در دهه ۸۰ به‌طور واضح و روشن مشکل عدم کارایی فعالیت‌های اقتصادی دولت در بیشتر کشورها به اثبات رسید و اندیشه برتری اقتصاد برنامه‌ای با شکست مواجه شد. در نتیجه گرایش به سوی خصوصی سازی به عنوان آلترناتیو عقلایی بین بیشتر کشورها شیوع یافت، به طوری که دهه ۱۹۹۰ دهه خصوصی سازی نام گرفت.

اما متأسفانه بعد از گذشت حدود دو دهه از اجرای این سیاست در سطح جهان هنوز برای بسیاری از مسؤولان و دست‌اندرکاران سیاستگذاری دولتی، مفهوم خصوصی سازی، مسائل، مشکلات و مزیت‌های آن مبهم باقی مانده و تشکیلات تدارکاتی، زمینه‌های لازم، فضای مناسب و مزایا و مضرات آن به درستی تحلیل و تفسیر نگردیده است.

در حال حاضر با توجه به تجربیات به دست آمده می‌توان گفت حداقل در کشورهای در حال توسعه

دهه‌های ۱۹۶۰-۱۹۴۰ با اندیشه برتری کارایی اقتصاد برنامه‌ای و گسترش روبه رشد دامنه فعالیت بنگاه‌های اقتصادی دولتی به پایان رسید. دهه ۷۰ با مشکلاتی چون کاهش نرخ رشد اقتصادی، افزایش نرخ بیکاری، کسری بودجه فزاینده، عدم توازن در تراز پرداخت‌های خارجی، تورم شتابان، ناآرامی‌های کارگری، کاهش سرمایه‌گذاری‌های مولد، توزیع نابرابر درآمد و کاهش کارایی اقتصادی که به دخالت گسترده دولت در فعالیت‌های اقتصادی طی سه دهه قبل نسبت داده می‌شد آغاز گردید. در اواسط این دهه، عواملی چون کاهش تدریجی تعرفه‌های گمرکی و بازرگانی، افزایش حجم تجارت جهانی و افزایش قیمت نفت که خود باعث مشکلات اقتصادی فراوانی از جمله رکود همراه با تورم گردید، مشکلات مذکور را شدت بخشید و توان مالی دولت‌ها را در پرداخت یارانه‌های پنهان و آشکار به شرکت‌های تحت تصدی کاهش داد. به طوری که این واحدها از ادامه حیات عادی خود بازماندند. بنابراین در اواخر دهه ۷۰ کارایی عملکرد اقتصادی

از واژه خصوصی سازی شده و با توجه به اهدافی که در کشورهای مختلف برای این سیاست مدنظر قرار گرفته است، می توان خصوصی سازی را فرآیندی دانست که طی آن کارایی مکانیزم «خودسامان بخش»<sup>۳</sup> بازار و دست نامرئی آدام اسمیت حیاتی دوباره می یابند و کارایی فعالیت های اقتصادی دولت زیر سؤال می رود، در نتیجه بخش عمومی (دولت) تصمیم می گیرد حوزه فعالیت های اقتصادی خود را محدود نماید «مالکیت» یا «مدیریت» برخی مؤسسات و بنگاه های اقتصادی تحت تملک و تصدی خود را به مکانیزم خودسامان بخش بازار برای افزایش کارایی اقتصادی، محول نماید.

### مبانی نظری دخالت دولت در اقتصاد

#### الف) بعد تئوریک

مروری اجمالی بر دیدگاه ها و تئوری های اقتصادی طی دو قرن اخیر بیانگر جدالی مداوم با قبض و بسط های فراوان بین تئوری ها و نقطه نظرات تعیین دامنه بهینه فعالیت دولت و بخش خصوصی است. واقعیات اقتصادی جهان نشان می دهد، با گذشت زمان، دامنه این افراط و تفریط ها تعدیل گردیده و به سوی یک حالت همگرایی در حرکت است. به طوری که امروزه بیشتر صاحب نظران بر این باورند که برای داشتن یک نظام اقتصادی کارآ، تلفیق، همکاری و هماهنگی بین نهاد دولت و مکانیزم

هیچ مجموعه سیاستی در مورد مزایا، مضرات، مسائل و مشکلات، تنگناها و به طور کلی فرآیند خصوصی سازی، کامل و جامع نیست و خصوصی سازی، یک پروسه در حال تکامل است که امکانات اجرایی - خدماتی آن در هر کشور با توجه به زمینه های اجتماعی - اقتصادی متفاوت می باشد. حتی در مورد کشورهای پیشرفته صنعتی با وجود امکانات و شرایط مناسب اولیه، روتبرگ<sup>۲</sup> گرایش افراطی به سوی خصوصی سازی را هشدار می دهد و می گوید، شواهد تجربی و اصول تئوریک کافی هنوز برای شتاب در این راه وجود ندارد.

با وجود این، نوشته حاضر بر آن است که در قسمت اول نمایی جامع از مبانی نظری، علل گرایش، اهداف و امکانات، روش های اجرایی و پیامدهای خصوصی سازی را مورد بحث و بررسی قرار دهد. در قسمت دوم به بررسی تجربه برخی کشورها پرداخته می شود و در قسمت پایانی عملکرد خصوصی سازی طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۶۸ در کشور جمهوری اسلامی ایران به طور اجمال مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار می گیرد. در پایان به ارائه چند توصیه سیاستی می پردازیم که امید است بتواند در حل مشکلات مربوط به اجرای سیاست خصوصی سازی در ایران مفید فایده واقع شود.

### تعریف خصوصی سازی

با توجه به تعاریف، تفاسیر و برداشت هایی که

خودسامان‌بخش بازار ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

بر اساس دکترین افراطی کلاسیک‌ها مکانیزم خودسامان‌بخش بازار آزاد، قادر است، از طریق ابزارهای خویش، بهترین تخصیص منابع و در نتیجه حداکثر رفاه را برای جامعه ایجاد نماید. آنها بسیاری از مشکلات اقتصادی را به دخالت بی‌مورد دولت نسبت داده و به‌طور کلی دولت‌ها را فاسد، ضعیف و مسرف می‌دانستند. اسمیت در این‌باره می‌گوید: «ملل بزرگ هرگز از ولخرجی و خلافکاری بخش خصوصی به در یوزگی نمی‌افتند، ولی با اسراف و ریخت و پاش بخش عمومی، اغلب به گدایی و فقر دچار می‌شوند.»<sup>۴</sup>

در یک حالت جدی دیگر در قرن نوزدهم مخالفین مکانیزم خودسامان‌بخش بازار آزاد با الهام‌گرفتن از تفکرات و دیدگاه‌های کارل مارکس<sup>۵</sup> وظیفه تخصیص بهینه منابع و ایجاد حداکثر رفاه را به نظام برنامه‌ریزی متمرکز با مشارکت فعال دولت واگذار می‌نماید. این تفکر در برخی کشورها مورد استقبال قرار گرفت و راهبردها و برنامه‌های اقتصادی بسیاری از آنها را تحت تأثیر قرار داد.

در سال ۱۹۷۱ مکتب اتریش شکل می‌گیرد که ضمن پذیرش اصول و شرایط بازار آزاد، یک نظام حقوقی صحیح همراه با رقابت آزاد و تصمیم‌گیری

فردی برای کارآفرینان اقتصادی را حافظ و ضامن کارکرد سالم مکانیزم خودسامان‌بخش بازار آزاد می‌دانند. طرفداران این مکتب دخالت گسترده و بی‌حد و حصر دولت را عمده‌ترین منبع بی‌ثباتی اقتصادی و علت اصلی بحران‌ها و سیکل‌های تجاری قرن نوزدهم و بیستم می‌دانند. هایک<sup>۶</sup> در این ارتباط چنین می‌گوید: «بی‌ثباتی اقتصادی بازار معلول آن است که تنظیم مهم‌ترین تنظیم‌کننده مکانیزم بازار یعنی «پول» از حیطه فرآیند بازار خارج شده است.»<sup>۷</sup>

نئوکلاسیک‌ها نیز ضمن اعتقاد به کارکرد مکانیزم خودسامان‌بخش بازار آزاد، به نقش فعال‌تری نسبت به کلاسیک‌ها برای دولت در فعالیت‌های اقتصادی معتقد بودند. «شرایط رقابت کامل»، «وجود حقوق مالکیت» و «ضمانت اجرای آن» را مهم‌ترین عواملی می‌دانستند که کارکرد سالم نظام بازار آزاد را ضمانت می‌کند و کارآفرینان اقتصادی را نسبت به پاداش تلاش‌هایشان مطمئن نموده و در نتیجه، آن استعدادها، خلاقیت‌ها، نوآوری‌ها، ابتکارات و اختراعات شکوفا گشته و به فعالیت‌های اقتصادی پویایی و کارایی می‌بخشد. آنها تنها معیار سپردن یک فعالیت به دولت یا مکانیزم بازار آزاد را «شاخص کارایی» می‌دانند.

گذشت زمان، وقوع پدیده‌های اجتماعی،

۴- آدام اسمیت «ثروت ملل» ترجمه دکتر سیروس ابراهیم‌زاده، انتشارات پیام، چاپ یکم تهران ۱۳۵۷.

5- Carl Marks.

6- Hayek

7- The Economic Borders of the State-Edited By D.Helm (oxford University Press-1989)

باورند که تنگناها، عدم تعادلها، ناهماهنگیها، انعطاف‌ناپذیری‌های ساختاری و موانع و محدودیت‌های مختلف دیگر، تحولات و رشد و توسعه اقتصادی را ناممکن می‌سازند (به‌ویژه در کشورهای جهان سوم). اما برای تغییر این وضعیت و دستیابی به راهبردهای مناسب رشد و توسعه، تخصیص بهینه منابع و کسب حداکثر رفاه، دخالت برنامه‌ریزی شده مدیریت دولتی را توصیه و پیشنهاد می‌نمایند. توصیه‌های مزبور موجب شد در دهه‌های ۱۹۴۰، ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دولت‌ها در بیشتر کشورها به‌طور چشمگیری در اقتصاد دخالت کنند و برای دستیابی به اهداف اقتصادی - اجتماعی خود، اقدام به تأسیس بنگاه‌ها و مؤسسات اقتصادی مختلف نمایند.

به‌هرحال با توجه به روند تفکرات و تئوری‌های اقتصادی و با توجه به تنوع و پیچیدگی پدیده‌های اقتصادی - اجتماعی به نظر می‌رسد که نه نهاد دولت و نه نظام بازار آزاد به تنهایی قادر به پاسخگویی نیستند. نظام بازار آزاد تنها هنگامی قادر است به‌صورت کارا عمل نماید و تخصیص بهینه منابع و حداکثر رفاه را ایجاد کند که شرایط و زمینه‌های لازم و مناسب آن مهیا گردد که این مهم توسط نهاد دولت انجام می‌گیرد. در مقابل، اقتصاد برنامه‌ای با مشارکت فعال دولت نیز، تنها هنگامی که اطلاعات و علائم واقعی را از کارکرد سالم

ضرورت وجود کالاها و خدمات عمومی، تنوع و پیچیدگی در پدیده‌های اقتصادی - اجتماعی و بحران اقتصادی ۱۹۲۹، ضعف‌های نظام بازار را آشکار کرد، و باعث شکل‌گیری نقطه‌نظراتی متضاد با آنچه گذشت، گردید که در زیر به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

کینز<sup>۸</sup> اندیشمند بزرگ اقتصاد سیاسی ایمانی به خصایص خودسامان‌بخش بازار آزاد نداشت. وی نظام بازار آزاد را در معرض بی‌ثباتی مزمن و ذاتی می‌داند و به یک اقتصاد ارشادی مدیریت شده توسط دولت اعتقاد داشت.

«توصیه‌های ارشادی کینز به میزان زیادی در خط مشی و اندیشه اقتصادی کشورهای غربی مؤثر افتاد و اقتباس شیوه او توسط حکومت‌های غربی، یکی از عوامل عمده‌ای بوده است که ثبات زیادی به اقتصاد این کشورها پس از جنگ دوم جهانی بخشیده است.»<sup>۹</sup>

ساختارگرایان<sup>۱۰</sup> نیز اعتقادی به کارکرد سالم نظام خودسامان‌بخش بازار آزاد نداشتند و تأکید می‌کردند که شرایط و زمینه‌هایی که کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها برای کارکرد سالم نظام بازار آزاد به‌طور ضمنی پذیرفته بودند در عالم واقع به‌سختی قابل احیا و دستیابی است و شاید در برخی کشورها اصلاً قابل دستیابی نباشند.

آنها دنیا را انعطاف‌ناپذیر می‌دانند و بر این

8- Keynes

۹- سیر اندیشه‌های اقتصادی، ویلیام جی - باربر ترجمه حبیب‌الله تیموری

10- Strucutalism

«علم» به نفع بخش خصوصی و آزادی عمل بیشتر تعدیل می‌گردد.

### ب) بعد تاریخی

تا اوایل قرن بیستم، فعالیت‌های اقتصادی دولت بسیار محدود بود و تنها در ضرب سکه و انتشار اسکناس، تدوین قوانین و مقررات، اخذ مالیات و تخصیص آن به فعالیت‌هایی چون تأمین نیازهای اساسی، اجرای عدالت، حفظ امنیت و دفاع از کشور در مقابل بیگانگان خلاصه می‌شد. جنگ جهانی اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴) و هزینه‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از آن، پیروزی کمونیست‌ها در سال ۱۹۱۷ و برپایی نظام سوسیالیستی، بحران بزرگ اقتصادی سال‌های (۱۹۳۲-۱۹۲۹) و توصیه‌ها و راهنمایی‌های کینز، وقوع جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵-۱۹۳۹) و بیکاری و هرج و مرج‌های اجتماعی ناشی از آن، حمایت و پشتیبانی اقتصاددانان در طول دهه‌های ۱۹۴۰، ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ از فعالیت‌های اقتصادی و سیاست‌گذاری‌های دولت به خاطر بروز ضعف‌هایی در کارکرد مکانیزم بازار و ضرورت صنایع استراتژیک و سرمایه‌گذاری در مقیاس وسیع و ... موجب گردیدند تا علاوه بر مسؤولیت‌های مذکور، مسؤولیت‌های فراوان دیگری نیز به تصدی دولت‌ها درآید. بدین ترتیب موج گسترده و همه‌گیر دولتی کردن فعالیت‌های اقتصادی که از دهه ۱۹۳۰ شروع شده بود، برتری

مکانیزم بازار دریافت کند می‌تواند راهبردها و برنامه‌های اقتصادی کارآ و موفق طراحی و تدوین نماید.

پولیانی<sup>۱۱</sup> می‌گوید: «یک نظام بازار خودسامان‌بخش، لحظه‌ای استثنایی در تاریخ بشر است و در مقابل اندیشه اقتصادی موفق از رهگذر کنترل دولت نیز ممکن است تنها برای دوره‌ای بسیار کوتاه واقعیت پیدا کند».

نو<sup>۱۲</sup> بیان می‌کند: «تصور رقابت کامل و مکانیزم خودسامان بخش بازار آزاد نیز مانند تصور کمونیسم کامل ذاتاً غیر واقع‌بینانه است». وی در جای دیگر می‌گوید: «تصور اینکه بتوانیم هم بی‌ثباتی مزمن و ذاتی مکانیزم بازار آزاد و هم اختلالات و ضایعات ناشی از برنامه‌ریزی متمرکز دولتی را از میان برداریم تصور جالبی است اما هنوز کسی به چنین حد بهینه‌ای دست نیافته است».

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که هماهنگی، همکاری و تقسیم وظایف براساس «شاخص کارایی عملکرد» بین مکانیزم بازار آزاد و نهاد دولت قاعده بلند مدت و کلی به حساب می‌آید. در هر جامعه با توجه به اهداف، امکانات، شرایط و مقتضیات زمان، باید به دنبال پیدا کردن ترکیب مناسبی بین نهاد دولت و بازار بود، که دائم در طول زمان از طریق شاخص کارایی تعدیل می‌گردد. لازم به ذکر است که این ترکیب با رشد فکری و فرهنگی انسان و استفاده مطلوب‌تر از بهترین نعمت خداوند به بشر «عقل» و فرزند خلف آن

خود را تا اواخر دهه ۱۹۷۰ حفظ نمود.

دخالت‌های کارآ و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی دولت نسبت می‌دهند.

با وجود این، به تدریج با گسترش دامنه فعالیت‌های دولت و به خاطر مسائلی از قبیل: بوروکراسی شدید، ضعف سیستم مدیریتی، فقدان سیستم مناسب ارزیابی و حسابرسی، فقدان انگیزه کاری، تعدد در اهداف، استفاده نامطلوب از انحصارات، حمایت‌های غیرکارآ و ... عدم کارایی بر فعالیت‌های اقتصادی دولت حاکم شد و در نهایت باعث «شکست دولت»<sup>۱۳</sup> در مقابل «شکست بازار»<sup>۱۴</sup> گردید.

به‌عنوان مثال: بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۱، زیان شرکت‌های دولتی برحسب درصدی از GDP در آرژانتین ۹٪، در یوگسلاوی ۸٪ و به‌طور میانگین بیشتر از ۵٪ در صحرای آفریقا بوده است. در دهه ۱۹۸۰ حدود نیمی از ۳۵۰ شرکت دولتی تانزانیا زیان داشته‌اند، در سال ۱۹۹۱ حدود ۳۰٪ از همه شرکت‌های چین زیان‌ده بوده‌اند. پرداخت‌های انتقالی به شرکت‌های دولتی بیشتر از ۳٪ GDP در مکزیک سال ۱۹۸۲ و ۴٪ GDP در ترکیه سال ۱۹۹۰ و ۹٪ GDP لهستان در سال ۱۹۸۹ بوده است.<sup>۱۵</sup>

اکثر دولت‌ها برای مقابله با مشکل فوق در دو دهه اخیر ابتدا تلاش نمودند با انجام اصلاحاتی از قبیل: حذف حمایت شرکت‌ها از رقابت داخلی و خارجی، از بین بردن امکانات دستیابی شرکت‌ها به

**علل پیدایش و طرح پدیده خصوصی سازی**  
برای گرایش به سوی خصوصی سازی علل و عوامل متعددی عنوان گردیده است. اما به‌طور کلی می‌توان گفت مهم‌ترین و اساسی‌ترین عاملی که در بیشتر کشورها پایه و اساس توجیه گرایش به سوی نظام بازار و اجرای سیاست خصوصی سازی شده است، عملکرد ضعیف و در نتیجه کارنامه ناخوشایند و غیرکارایی فعالیت‌های اقتصادی بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی است.

دولت‌ها با هدف رفع نواقص بازار، ایجاد زیر ساخت‌های اقتصادی، تخصیص بهینه منابع، تأمین کالا و خدمات اساسی، دستیابی به برخی اهداف سیاسی - اجتماعی و اجرای نقش پیشاهنگ توسعه، طی دهه‌های ۳۰ تا ۷۰ از قرن بیستم، شمار زیادی از فعالیت‌های اقتصادی را عهده‌دار شدند. در یک جمع‌بندی کلی، حاصل این دخالت گسترده دولت در فعالیت‌های اقتصادی، در مراحل اولیه رضایت‌بخش بوده و موجب دستیابی به برخی اهداف اقتصادی - اجتماعی گردید. افزایش آهنگ رشد اقتصادی، ایجاد ثبات اقتصادی، کاهش تنگناها، بی‌ثباتی‌ها، سیکل‌های تجاری و ... در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ از جمله پیامدهای مثبت این دخالت بود. همچنین میزان قابل توجهی از پیشرفت اقتصادی کشورهای اروپای شرقی را به

13- Government Failure

14- Market Failure

15- World Bank, "Privatization The Lesson of Experience" June 1992, P.3.

خودسامان‌بخش بازار و انجام سیاست‌های آزاد سازی و خصوصی‌سازی همراه با «واگذاری مالکیت» به‌عنوان الگویی برای مقابله با مسائل و مشکلات اقتصادی و افزایش کارایی در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ پیشنهاد گردید و به‌طور وسیعی مورد حمایت دولت‌های متمایل به بازار (با اقتصاد آزاد) و متمایل به کنترل (با اقتصاد برنامه‌ای) قرار گرفت.

به‌عنوان مثال، طی دوره (۱۹۹۱-۱۹۸۰) تعداد واحدهای خصوصی شده‌ای که به بانک جهانی گزارش گردیده، ۶۸۳۲ واحد می‌باشد.<sup>۱۷</sup> در طول دوره مذکور کشورهای مکزیک، شیلی، برزیل، ونزوئلا، آرژانتین، فیلیپین، جامائیکا، مالزی، جمعاً از فروش شرکت‌های دولتی مبلغ ۱۹۰۴۹ میلیون دلار درآمد به‌دست آوردند.<sup>۱۸</sup>

لازم به ذکر است که تحولات اروپای شرقی و فروپاشی نظام سوسیالیستی نیز به نوبه خود زمینه مساعدی را برای تقویت تأکید بر واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی فراهم نمود. به‌طوری که امروزه حتی متعصب‌ترین سوسیالیست‌ها باور دارند که دولت قادر نیست کلیه امور را با کارایی و کفایت انجام دهد و باید انجام برخی فعالیت‌ها را به مؤسسات خصوصی سپرد.

از جمله عوامل دیگری که روند گرایش به سوی نظام بازار و خصوصی‌سازی را در برخی کشورها

تسهیلات اعتباری ارزان و ایجاد موانع بودجه‌ای سخت، حذف اهداف غیرتجاری شرکت‌ها، ایجاد استقلال در مدیریت و اداره شرکت‌ها، کاهش تعرفه‌های گمرکی و بازرگانی و استفاده از مکانیسم‌های ارزیابی عملکرد برای حساب پس‌دهی مدیران، بدون انتقال مالکیت، عملکرد ضعیف و ناکارایی شرکت‌های دولتی را کارا نمایند. مطالعات انجام شده در برخی کشورها مؤید این واقعیت است که نتایج حاصله از اصلاحات مذکور برای بهبود کارایی در شرکت‌های دولتی رضایت بخش نبوده است.<sup>۱۶</sup>

بنابراین می‌توان اظهار داشت که در تشکیلات بوروکراسی دولتی، افزایش کارایی، تضمین استقلال مدیریت و به‌کارگیری انضباط مالی حاکم بر بازار کاری دشوار می‌باشد و حتی اگر در داخل این تشکیلات، برنامه‌های کارایی طراحی و تدوین شود، در عمل با دشواری‌هایی مواجه خواهد بود. یک مدیر بخش دولتی به موجب قرار گرفتن در یک مجموعه گسترده که اهداف اقتصادی - اجتماعی متعدد و گاه متضادی را دنبال می‌کند، از استقلال رأی و انعطاف کافی برای تطبیق خود با شرایط بازار و تصمیم‌گیری راجع به اشتغال، اخراج و قیمت‌گذاری برخوردار نخواهد بود، که این خود از مهم‌ترین عواملی است که به عدم کارایی در فعالیت‌های اقتصادی دولت تداوم می‌بخشد. با این وجود گرایش به سوی مکانیزم

۱۷- همان مأخذ صفحه ۷

۱۶- مأخذ شماره ۱۵ صفحه ۴ و ۵ و ۶

۱۸- همان مأخذ صفحه ۱۲



تقویت نموده است، چرخش قابل توجهی در استراتژی‌های رشد و توسعه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول می‌باشد. به عنوان مثال از سال مالی ۱۹۸۱ تا نیمه اول سال ۱۹۹۲، بانک جهانی با ۱۸۲ فقره کمک اعتباری و تسهیلات مالی در ۶۷ کشور از اجرای سیاست خصوصی‌سازی حمایت کرده است.<sup>۱۹</sup>

خلاصه کلام اینکه، عملکرد غیرکارا و ضعیف فعالیت‌های اقتصادی دولت، همراه با شکست اقتصاد برنامه‌ای در کشورهای سوسیالیستی و حمایت سازمان‌های بین‌المللی از روند آزادسازی اقتصادی از جمله مهم‌ترین عواملی هستند که موجب تجدیدنظر در الگوی اقتصادی دهه‌های ۵۰ و ۶۰ و ۷۰ شدند و خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت را کلید رفع مشکل می‌دانند.

عملیات مؤسسات اقتصادی  
۲- کاهش نقش مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی  
۳- تقلیل هزینه‌های بودجه‌ای دولت ناشی از پرداخت یارانه و هزینه‌های سرمایه‌ای  
۴- توسعه بازارهای سرمایه داخلی و دستیابی به سرمایه، تکنولوژی و منابع مالی خارجی

روش‌های مهم و متداول خصوصی‌سازی  
به‌طور کلی می‌توان گفت: اهداف ملی، برنامه‌های اقتصادی، اهداف خصوصی‌سازی، محدودیت‌ها، مشکلات و تنگناهای اجرایی است که در هر کشور، روش‌های خصوصی‌سازی را تعیین و دیکته می‌کند. در یک تقسیم‌بندی کلی، شیوه‌های خصوصی‌سازی عبارتند از:

#### الف) خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت

که با روش‌های زیر عملی می‌گردد.<sup>۲۰</sup>

- ۱- عرضه عمومی سهام
- ۲- فروش خصوصی سهام
- ۳- سرمایه‌گذاری جدید بخش خصوصی در واحدهای دولتی
- ۴- فروش دارایی‌های شرکت یا مؤسسه دولتی
- ۵- تجزیه واحدهای بزرگ دولتی به واحدهای کوچک‌تر و واگذاری آنها

#### اهداف خصوصی‌سازی

اهداف خصوصی‌سازی در هر کشور با توجه به راهبردهای اقتصادی و اهداف سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مشخص می‌گردد.

اما به‌طور کلی می‌توان مهم‌ترین هدف‌هایی را که برای خصوصی‌سازی در اکثر قریب به اتفاق کشورها در نظر گرفته شده است به‌صورت ذیل دسته‌بندی نمود.

- ۱- افزایش رقابت و بهبود کارایی در مدیریت و

۱۹- همان مأخذ صفحه ۱۳

20- Charles Vuylsteke, "Techniques of Privatization of State - Owned Enterprises, "Volume I (Methods and Implementation) Washington D.C: The world Bank, 1989, PP.7-40.

## ۶- فروش شرکت به کارکنان و مدیران

## ب) خصوصی سازی بدون واگذاری مالکیت

غالباً بخشی از مؤسسات اقتصادی که به مؤسسات اساسی و استراتژیک معروفند بنا بر دلایل مختلف به طور عمده در حوزه بخش دولتی نگاه داشته می شوند. مهم ترین دلایلی که باعث این تصمیم می گردند عبارتند از:

۱- دولت به هر دلیل تمایل به واگذاری مالکیت ندارد.

۲- دولت می خواهد یک منبع درآمد مشخص ایجاد نماید

۳- دولت قصد دارد قبل از واگذاری مالکیت، کارایی بخش خصوصی را تجربه کند.

۴- هنگامی که دولت قصد واگذاری مالکیت را دارد ولی متقاضی وجود نداشته باشد.

۵- هنگامی که تشخیص داده شود که عدم کارایی ناشی از سوء مدیریت است.

در چنین مواردی دولت می تواند با بهبود روش های عملیاتی، کارایی را افزایش دهد که معمولاً از طریق به کارگیری مدیریت و انضباط مالی حاکم بر بازار از راه های ذیر انجام می گیرد.

## ۱- عقد قرارداد واگذاری مدیریت

۲- اجاره واحدها برای مدت مشخص به بخش

## خصوصی

قابل توجه است که استفاده از هر کدام از روش های واگذاری مطرح شده در فوق دارای اثرات و پیامدهای اقتصادی - اجتماعی و سیاسی متفاوتی است.

تا اینجای مقاله به مروری اجمالی پیرامون مبانی نظری، اهداف و روش های پرداخته ایم و آمار و اطلاعات کلی گوشه ای از اقدامات انجام شده را در سطح جهان ارائه دادیم. در بخش بعدی به بررسی و تجزیه و تحلیل تجربه خصوصی سازی در برخی کشورها می پردازیم.

## تجربه خصوصی سازی در برخی کشورها

همان طور که عنوان شد در این بخش از مقاله فضای اقتصادی قبل از خصوصی سازی، مهم ترین علل گرایش به سوی خصوصی سازی، اهداف، روش ها، اقدامات و اصلاحات انجام شده جهت فراهم نمودن شرایط مساعد برای اجرای خصوصی سازی، قوانین یاری دهنده، و دستاوردهای خصوصی سازی تا حد امکان در برخی کشورها مورد تحلیل قرار می گیرد، به این امید که بتوانیم از نتایج تجربه آنها برای ارزیابی عملکرد خصوصی سازی ایران استفاده نماییم.

## ۱- تجربه انگلستان

جنگ جهانی اول، ضعف های نظام خودسامان بخش بازار، وقوع جنگ جهانی دوم، بحران اقتصادی ۱۹۲۹ و به قدرت رسیدن دولت های کارگری در انگلستان موجب شدند، در طول دهه های ۱۹۴۰، ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دامنه فعالیت های اقتصادی دولت گسترش یابد و بخش های مهم اقتصادی از قبیل، سوخت و نیرو، حمل و نقل، ارتباطات، آهن و فولاد، کشتی سازی، هواپیما سازی، صنعت هوانوردی، اکتشافات نفت

حاکم نمودن انضباط مالی بازار، تجدید ساختار (مالی، مدیریتی، قانونی، فیزیکی) شرکت‌ها، حذف اهداف غیراقتصادی حاکم بر بنگاه‌ها، برخورد منطقی با مسائل مربوط به اشتغال، کنترل و تنظیم روابط شرکت‌ها، قبل و بعد از واگذاری، آزادسازی، مقررات زدایی و حذف موانع دست‌پاگیر، وضع قوانین و مقررات لازم و یاری‌کننده، تبلیغات و اطلاع‌رسانی وسیع و شفاف و ایجاد تعهد کامل سیاسی در قبال انجام خصوصی‌سازی به عمل آورد که در موفقیت فرآیند خصوصی‌سازی آن کشور بسیار مؤثر واقع شدند.

بعد از انجام این اقدامات و اصلاحات و فراهم نمودن سایر شرایط و زمینه‌های لازم، دولت عملاً برنامه واگذاری شرکت‌ها و مؤسسات دولتی را از صنایع کوچک و خدمات غیرضروری شروع نمود. در سال ۱۹۷۹ تعداد ۱۰۰۰۰۰ واحد مسکونی از طریق «حق خرید» فروخته شد که با توجه به تخفیفات مختلف برای مستاجران ۱۵ میلیارد پوند درآمد از آنها حاصل گردید. طی سال ۱۹۸۱-۱۹۸۰ دولت توانست از فروش ساختمان‌ها، بزرگ‌راه‌ها، ۷۲۸ میلیون پوند درآمد به دست آورد. در سال ۱۹۸۴ به خاطر گسترش بازارهای سرمایه و اطمینان از کارایی بخش خصوصی، دولت اقدام به عرضه ۵۱ درصد از سهام شرکت مخابرات نمود که از فروش سهام این واحد ۳۹۰۰ میلیون پوند درآمد ایجاد شد. استقبال مردم از سهام شرکت مخابرات، زمینه را برای واگذاری سایر شرکت‌های بزرگ فراهم نمود، به طوری که در همان سال، ۱۰۰ درصد سهام شرکت گاز انگلستان به مبلغ ۵۴۰۰ میلیون

و گاز با توجیه تخصیص بهینه منابع تولید و افزایش کارایی، تحت مسئولیت دولت درآمد. به طوری که دولت در سال ۱۹۷۹، ۱۱/۵ درصد GDP در صنعت ایجاد و ۲/۱ میلیون نفر در استخدام خود داشت.

تحولات سیاسی در سال‌های پایانی دهه ۱۹۷۰ و به قدرت رسیدن حزب محافظه‌کار، وخامت اوضاع اقتصادی (کسربودجه فزاینده، نرخ بالای بیکاری، عدم توازن در موازنه پرداخت‌های خارجی، ناآرامی‌های کارگری) که به دخالت‌های بی‌مورد دولت نسبت داده می‌شد و حمایت‌تئوری‌ها و دیدگاه‌های اقتصادی از کارایی نظام بازار موجب گردید، دولت وقت گرایش به سوی نظام بازار و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را در دستور کار خود قرار داده و به اجرا درآورد.

بهبود کارایی، کاهش هزینه‌ها و استقراض بخش دولتی، کاهش دخالت دولت در تصمیم‌گیری مؤسسات اقتصادی، گسترش پایه‌های مالکیت، تشویق کارکنان در شرکت در مالکیت واحدها و کاهش قدرت اتحادیه‌های کارگری، از جمله مهم‌ترین اهدافی هستند که دولت در طول فرآیند خصوصی‌سازی دنبال نموده است.

برای تحقق اهداف مذکور، از روش‌های عرضه عمومی سهام، فروش مستقیم، واگذاری به مدیران و کارکنان و فروش دارایی‌ها به بخش خصوصی استفاده گردید.

نکته قابل توجه اینکه دولت انگلستان قبل از اقدام به فروش سهام شرکت‌های دولتی، اقداماتی از قبیل، ایجاد موانع بودجه‌ای سخت از طریق

و ناآرامی‌های کارگری سروسامان یافت و به‌طور کلی کارایی اقتصادی در بیشتر شرکت‌های تولیدی و خدماتی واگذار شده به بخش خصوصی بهبود یافت.

مطالعه روند خصوصی‌سازی در انگلستان نشان می‌دهد که انجام این سیاست به‌صورت آرام و تدریجی بدون عجله و شتاب مسیر خود را طی نموده، دولت گام به گام راه خود را در اجرای صحیح خصوصی‌سازی پیدا نموده و در هر مرحله اهداف خاصی را دنبال می‌کرده است. برای جلوگیری از هرگونه اشتباه و به‌حداقل رسانیدن هزینه‌ها هیچ‌گاه به‌صورت آزمون و خطا عمل نشده است بلکه هر تصمیمی ابتدا آزمایش شده و سپس به‌طور همگانی اجرا شده است. دولت برای به‌دست آوردن اطمینان از ادامه عملیات شرکت‌ها، حفظ اشتغال، افزایش سرمایه‌گذاری و بهبود کارایی، ضمن مطالعه و ارزیابی توان کارآفرینی و سابقه مدیریتی خریداران، یک سری استانداردها برای کالاها و خدمات عرضه‌شده توسط آنها تعیین می‌نمود و در شرکت‌های واگذارشده، یک سهم طلایی با اختیارات ویژه برای خود در نظر می‌گرفت. به‌طور کلی می‌توان گفت: تعهد کامل سیاسی و اقتدار ملی، اقدامات مفید پیش خصوصی‌سازی، برخورد و چاره‌اندیشی مناسب با نگرانی‌های مردم، استفاده از نظریات مشاوران و متخصصان، توجه به بیکاری کارگران، تضمین منافع مصرف‌کنندگان از طریق مکانیزم‌های

پوند واگذار گردید. طی سال ۱۹۸۷، دولت، سهام شرکت هواپیمایی، شرکت اتومبیل رولزرویس و مؤسسه فرودگاه‌های انگلستان را واگذار نمود که از این جریان ۳۵۰۰ میلیون پوند درآمد به‌دست آمد. طی این دوره شرکت فولاد انگلستان، کشتی‌سازی، راه‌آهن، مهمانسراهای راه‌آهن و شرکت ارتباطات دریایی از طریق فروش خصوصی به مردم واگذار شد. شرکت اتوبوسرانی منطقه‌ای و کنسرسیوم حمل و نقل ملی نیز به‌طور مستقیم به مدیران و کارکنانشان واگذار شدند. مهم‌ترین هدفی که دولت در سال ۱۹۸۷ دنبال می‌نمود گسترش مالکیت سهام بود. به همین خاطر تعداد سهامداران از ۲ میلیون نفر در ۱۹۷۹ به ۸/۵ میلیون نفر در ۱۹۸۷ و ۹ میلیون نفر در سال ۱۹۸۸ رسید.

به‌طور کلی خصوصی‌سازی در انگلستان در مدتی کمتر از ده سال توانست نتایج قابل توجهی حاصل نماید. به‌عنوان مثال، تعداد سهامداران عادی را به مرز ۱۲ میلیون نفر رسانید. ۳۶/۸ میلیارد پوند، معادل ۵۸ میلیارد دلار درآمد از فروش شرکت‌های بزرگ به‌دست آمد. سهم صنایع ملی شده در GDP کاهش یافت و از ۱۱/۵ درصد در سال ۱۹۷۹ به ۴/۳ درصد در سال ۱۹۸۶ رسید. از سال ۱۹۷۹ به بعد، اشتغال در بخش دولتی روند نزولی و در بخش خصوصی روند صعودی به‌خود گرفته است. تعداد استخدام‌شده‌ها در بخش دولت از ۲/۱ میلیون نفر در سال ۱۹۷۹ به ۱/۲ میلیون نفر در سال ۱۹۸۶ کاهش یافت<sup>۲۱</sup>. مشکلات اجتماعی

۲۱- گزارش تحقیقی سازمان صنایع ملی ایران «منطق خصوصی‌کردن» نگاهی به تجربه انگلستان، بهمن‌ماه ۱۳۷۰، شماره ۱۵ صفحه ۶.

توجهی کاهش یافت. بدهی‌های خارجی به میزان ۱۷ درصد کاسته شد و ذخایر جهانی مکزیک نسبت به سال ۱۹۸۲ حدود ۷ برابر گردید. سرمایه‌های خارج‌شده از مکزیک دوباره به کشور بازگشتند که این خود نشان از ایجاد فضای امن و اطمینان برای سرمایه‌گذاری می‌دهد. دولت از مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی چه به صورت فردی و چه به صورت مؤسسات مالی حمایت نمود و در این رابطه نیز موفقیت‌هایی به دست آورد. دولت طی دوره ۱۹۹۱ - ۱۹۸۲، ۹۴۰ شرکت را واگذار نمود و تعداد شرکت‌های دولتی از ۱۱۵۵ واحد در سال ۱۹۸۲ به ۲۱۵ شرکت در پایان سال ۱۹۹۱ کاهش یافت. خصوصی‌سازی در مکزیک علاوه بر هدف افزایش کارایی و بهبود وضعیت شرکت‌ها، اهدافی چون کمک به ساختار مالی دولت از طریق کاستن از میزان کسری بودجه و بدهی‌ها و کسب درآمد را نیز دنبال می‌نمود. (جدول شماره ۱)

یکی از ویژگی‌های خصوصی‌سازی در مکزیک که در بیشتر کشورها نیز دیده می‌شود این است که روی مرحله اولویت‌بندی واگذاری و روند خصوصی‌سازی مطالعات کارشناسی دقیق و تخصصی انجام گرفته است و این خود از عوامل عمده و اساسی در پیامدهای واگذاری مکزیک بوده است. ابتدا صنایع کوچک و رقابتی که دارای وضعیت عملیاتی بهتری بوده و از قدرت جذب بیشتری برای بازار برخوردار بودند واگذار شدند. به مرور که بازارهای مالی و سرمایه‌گسترش یافت، کارایی مدیریت بخش خصوصی به اثبات رسید و

نظارتی، تدوین اهداف منطقی، قانون‌گذاری‌های لازم و استفاده از روش‌های متناسب با امکانات از جمله مهم‌ترین عواملی بودند که خصوصی‌سازی در انگلستان را علیرغم برخی مشکلات با موفقیت همراه نمودند.

## ۲- تجربه مکزیک

رشد اقتصادی در حد صفر، تورم بالا با نرخ ۹۹ درصد، نسبت کسر بودجه به تولید ناخالص ملی ۱۵/۶ درصد، نرخ رشد جمعیت ۲/۴ درصد، نسبت بازپرداخت بدهی‌های خارجی به صادرات ۵۶/۸ درصد، میزان بدهی‌های خارجی به تولید ناخالص ملی ۵۲/۵ درصد، میزان ذخایر ارزی ۱/۷۷۸ میلیون دلار از جمله ویژگی‌های بارز اقتصاد کشور مکزیک قبل از خصوصی‌سازی در سال ۱۹۸۲ می‌باشند.

مسائل فوق ادامه حیات فعالیت‌های اقتصادی دولت را با مشکل جدی مواجه نمودند. دولت در تأمین مالی بنگاه‌ها و واحدهای تحت تملک خود ناتوان ماند و در نتیجه تصمیم به اجرای سیاست‌های تعدیل و به‌ویژه خصوصی‌سازی در سال ۱۹۸۲ گرفت و اقدام به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی نمود. طی یک دهه خصوصی‌سازی در کشور مکزیک، دستاوردهای بسیاری حاصل گردید، به طوری که می‌توان با مقایسه آنها با شرایط سال ۱۹۸۲، آن را به عنوان یک معجزه اقتصادی نامید. تورم در این کشور به شدت کاهش یافت، رشد اقتصادی روندی جهشی پیدا نمود، کسری بودجه به میزان قابل

## (جدول شماره ۱): پیامدهای خصوصی سازی در مکزیک طی دوره (۱۹۹۱ - ۱۹۸۲)

سال	۱۹۸۲	۸۳	۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	۸۹	۹۰	۹۱	جمع
تعداد شرکتهای دولتی	۱۱۵۵	۱۰۷۴	۱۰۴۹	۹۴۱	۷۳۷	۶۱۷	۴۱۲	۳۷۹	۲۸۰	۲۱۵	--
تعداد شرکتهای واگذار شده	--	۸۱	۲۵	۱۰۸	۲۰۴	۱۲۰	۲۰۵	۳۷	۹۹	۶۵	۹۴۰
درصد واگذاری	--	۸/۶	۲/۶	۱۱/۵	۲۱/۷	۱۲/۸	۲۱/۸	۳/۹	۱۰/۵	۶/۹	۱۰۰
عوائد حاصله از فروش	--	--	۱/۲	۱۱۲/۵	۱۰۰/۶	۵۲۴/۸	۷۳۰/۸	--	۳۱۹۶	۱۰۸۱۳	۱۵۴۷۸/۹
درصد	--	--	۰/۰۷	۰/۷۳	۰/۴۵	۳/۳۹	۴/۷۲	--	۲۰/۶۵	۶۹/۸۶	۱۰۰

ماخذ: سازمان بورس اوراق بهادار تهران اداره مطالعات و بررسیها "خصوصی سازی، تجربه ها و دستاوردها" اسفند ۱۳۷۳ صفحه ۶ و ۷.

به مکانیزم بازار نمودند، تأسیس مؤسسه مستقل و متخصص «تروی هاند» که بزرگترین مؤسسه واگذاری سهام شرکتهای دولتی در جهان می باشد، توانست اهداف و آرزوهای مقامات اقتصادی را جامه عمل بپوشاند. این مؤسسه از سال ۱۹۹۰ توانسته است ۱۲۰۰۰ شرکت و مؤسسه دولتی را واگذار نماید. ۱۶۰ میلیارد مارک تعهد سرمایه گذاری به وجود آورد و ۴۵ میلیارد مارک درآمد کسب نماید.

اهدافی که خصوصی سازی در آلمان شرقی دنبال می نمود، قبل از کسب درآمد، حفظ اشتغال و افزایش سرمایه گذاری های مولد و مدرنیزه کردن ماشین آلات و تجهیزات بود.

برای تحقق این اهداف، مؤسسه تروی هاند در سطح وسیعی اقدام به واگذاری سهام شرکتهای دولتی به طبقات متوسط اجتماعی و از جمله مدیران و کارکنان نمود، به عنوان مثال، طی سالهای (۱۹۹۲ - ۱۹۹۰) تعداد ۱۴۸۵ واحد به

به طور کلی شرایط و فضای لازم فراهم گردید. دولت اقدام به واگذاری سهام واحدهای انحصاری تر و با مقیاس بزرگتر نمود. توجه به جدول شماره ۱ این واقعیت را به اثبات می رساند. هرچه از سال ۱۹۸۲ به سوی سال ۱۹۹۱ حرکت می کنیم، از تعداد شرکتهای واگذار شده کاسته می شود ولی میزان درآمد حاصل از فروش سهام آنها افزایش می یابد. این نکته دلالت بر این امر دارد، شرکتهایی که در سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ واگذار شده اند جزو بنگاهها و شرکتهای بزرگی بودند که تحت کنترل دولت قرار داشتند.

## ۳- تجربه آلمان شرقی

دو آلمان غربی و شرقی به صورت رسمی از تاریخ اول ژوئیه ۱۹۹۰ با پولی واحد، سیستم اجتماعی - اقتصادی مشترک به هم پیوستند. پس از ادغام، مقامات آلمان تلاشهای فراوانی برای تبدیل ساختار تولید آلمان شرقی از حالت متمرکز

مدیران و کارکنان واگذار شد.

دولت آلمان توانست طی سه ماه آخر سال ۱۹۹۰ و چهار ماه اول ۱۹۹۱ تعداد ۱۵۹۶ واحد را واگذار نماید. همچنین طی سه سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ مبلغ ۳۱/۱ میلیارد مارک درآمد به دست آورد که البته در مقابل، این درآمد تا سال ۱۹۹۳ مبلغ ۱۱۱/۱ میلیارد مارک بابت خصوصی سازی، تجدید ساختار، تعطیل شرکت‌ها، هزینه‌های اداری، مخارج قانونی و پرداخت بهره دیون سابق، هزینه نمود و به طور خالص ۷۹/۸ میلیارد مارک کسر بودجه داشت. به طور کلی تعداد واحدهای صنعتی خصوصی شده در آلمان تا سال ۱۹۹۱ حدود ۴۵۹۴ واحد بوده است که از این تعداد ۲۷۰۰ واحد به بخش خصوصی، ۶۴۶ واحد به مدیران، ۲۴۸ واحد به خارجی‌ها، ۵۲۷ واحد به صاحبان اصلی خود، ۲۵۰ واحد به مقامات محلی، ۸۶۵ واحد تعطیل و ۲۵۲ واحد ادغام و جداسازی بوده است.<sup>۲۲</sup>

خصوصی سازی در آلمان شرقی از امکانات و امتیازهایی برخوردار بود که تجربه آن کشور را به صورت یک حالت استثنایی درمی آورد. به دست آوردن یک پول جدید با قابلیت تسعیر بالا و توانایی و محبوبیت به خاطر نداشتن تورم، برخورداری از مجموعه قوانین و مقررات اقتصادی پیشرفته آلمان غربی، دسترسی به منابع انسانی و دانش فنی سرمایه گذاران، بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و ... در آلمان غربی، برخورداری از یک

سیستم تأمین اجتماعی گسترده، دستیابی مستقیم به بازارهای آلمان غربی و بازار مشترک و استفاده از امکانات مالی - مدیریتی آلمان غربی برای ایجاد و گسترش زیربنای اقتصادی، بازسازی صنایع، تجدید ساختار شرکت‌ها، تأسیس شرکت‌های جدید، تشویق و کمک به سرمایه گذاری از جمله مهم ترین این امکانات و امتیازات بودند. وحدت دو آلمان علی‌رغم امتیازات مذکور برای خصوصی سازی در آلمان شرقی یک جنبه منفی نیز در پی داشت که تا حدودی اثر بسیاری از امتیازات را خنثی نمود و آن اینکه یک باره اقتصاد آلمان شرقی که با برنامه ریزی متمرکز اداره می شد وارد بازارهای جدید با قدرت رقابتی بالا شد، تمامی شرایط اقتصادی و بازرگانی تغییر یافت و این وضعیت اکثر قریب به اتفاق شرکت‌های آلمان شرقی را با ناتوانی در رقابت و فروش کالاهایشان مواجه نمود. به طوری که اگر کمک‌های فزاینده و سریع سازمان تروی هاند که در قبل به آن اشاره شده، نبود، کل اقتصاد آلمان شرقی با شکست مواجه می شد و فرومی ریخت. بنابراین رمز موفقیت خصوصی سازی در آلمان شرقی را می توان ناشی از اقتدار و درایت مقامات، تشکیل عظیم ترین مؤسسه خصوصی سازی و استفاده گسترده از منابع مالی و مدیریتی کارای آلمان غربی دانست.

#### ۴- تجربه شیلی

دولت شیلی نیز طی دهه‌های ۴۰ و ۵۰ و ۶۰

۲۲- سازمان صنایع ملی ایران «خصوصی سازی شرایط - تجربیات» جلد اول شهریور ماه ۱۳۷۳ صفحه ۴۳۲.

واگذار نماید به طوری که توانست سهم بنگاه‌های دولتی را از ۴۰ درصد GDP در سال ۱۹۷۳ به ۲۴/۱ درصد در سال ۱۹۸۱ و ۱۲ درصد در سال ۱۹۸۹ کاهش دهد. دولت طی دوره ۱۹۸۱-۱۹۷۵ از فروش سهام واحدهای خود درآمدی بالغ بر ۱/۲ میلیارد دلار به دست آورد.<sup>۲۴</sup>

فقدان زمینه و شرایط مناسب قبل از خصوصی سازی در شیلی باعث بحران و رکود اقتصادی در سال ۱۹۸۲ گردید و موجب ورشکستگی برخی از شرکت‌ها و بانک‌ها و شک و تردید در برنامه خصوصی سازی شد. از ۱۹ بانک خصوصی شده در ۱۹۷۵، ۱۴ بانک و حدود ۷۰٪ واحدهای خصوصی شده دوباره در سال ۱۹۸۳ تحت کنترل دولت درآمدند. از جمله این واحدها می توان به دو صندوق بازنشستگی اشاره نمود که در سال ۱۹۸۲، ۵۰/۷ درصد کارگران و کارفرمایان و ۵۷/۵ درصد وجوه ذخیره شده در سیستم را تحت پوشش خود داشتند.<sup>۲۵</sup>

دولت شیلی برای مقابله با مشکلات مذکور و تسریع در امر خصوصی سازی، سعی در انجام اصلاحاتی از قبیل تدوین یک مجموعه قوانین نظارتی، اصلاح قوانین و مقررات اداری حقوقی، مقررات زدایی، اصلاح قانون کار و مالیات، کاهش نیروی انسانی بنگاه‌ها، لغو اتحادیه‌های کارگری، آزادسازی در بخش‌های مختلف اقتصاد، تشکیل

درصد قابل توجهی از فعالیت‌های اقتصادی را تحت کنترل خود گرفت. در نیمه اول دهه ۷۰ و مخصوصاً طی سال‌های حکومت آلنده (۷۳-۷۰) این کنترل به صورت جهشی افزایش یافت به طوری که تعداد بنگاه‌های دولتی از ۴۶ واحد به ۶۰۰ واحد رسید. ۳۵۰ واحد آنها که در بخش خصوصی فعالیت می کردند توسط دولت آلنده مصادره و ملی شد و بقیه از جمله واحدهایی بودند که طی آن دوره ایجاد شدند. در سال ۱۹۷۳ بنگاه‌های دولتی در شیلی ۴۰ درصد GDP و بیش از ۸۰ درصد خدمات مالی و معدنی را در اختیار داشتند.<sup>۲۳</sup>

خصوصی سازی شیلی از سال ۱۹۷۴ با اهداف مهار تورم، کاهش بار مالی دولت و برگرداندن واحدهای مصادره شده آغاز گردید. طی دو سال ۱۹۷۴ و ۱۹۷۵ دولت توانست ۹۵٪ شرکت‌های مصادره‌ای (۳۳۳ واحد) به بخش خصوصی واگذار نماید. روال کار بدین صورت بود که بدون اینکه پولی رد و بدل شود، بنگاه‌ها با همان وضعیت جاری به صاحبان قبلی خود انتقال می یافتند. در سال ۱۹۷۵ دولت شیلی برای دستیابی به درآمد و کاهش کسر بودجه سعی در واگذاری بنگاه‌های غیر مصادره‌ای نمود و ۱۹ بانک به بخش خصوصی واگذار گردید. همچنین دولت موفق شد علاوه بر بانک‌ها، شرکت‌های تجاری و صنعتی زیادی را

۲۳- همان مأخذ صفحه ۲۱۵

۲۴- همان مأخذ صفحه ۲۲۰ و ۲۲۱ و مأخذ شماره ۲۸ صفحه ۹۸

۲۵- همان مأخذ صفحه ۲۲۲ و مأخذ شماره ۲۸ صفحه ۹۸



سیاست خصوصی سازی تنها در فضایی که زمینه‌های لازم فرهنگی - اجتماعی، سیاسی، شرایط و امکانات مناسب اقتصادی و نظام قانونی منطبق با آن وجود داشته باشد می‌تواند، فرآیندی موفق و قابل تحسین باشد. به‌طور کلی بعد از فراهم نمودن زمینه‌های فرهنگی - ایدئولوژیکی لازم، ارزیابی دقیق تعداد و میزان دارائی‌های بنگاه‌های دولتی، ایجاد یک نهاد مستقل با کمیته‌های تخصصی در زمینه اولویت‌بندی، قیمت‌گذاری، واگذاری و کنترل و نظارت با پشتوانه قانونی محکم، وضع قوانین و مقررات تسهیل‌کننده بویژه در زمینه مالکیت، مالیات و کار، اقتدار ملی، ایجاد رقابت در بین بخش‌های مختلف جامعه از طریق یک سیستم اطلاع‌رسانی قوی و شفاف، حذف اهداف غیراقتصادی شرکت‌ها، پیش‌بینی مشکلات مربوط به اشتغال، گسترش سیستم تأمین اجتماعی، آزادسازی و مقررات‌زدایی در بخش‌های مختلف اقتصاد، گسترش بازارهای سرمایه داخلی و خارجی، تعهد کامل سیاسی، تعیین اهداف و روش‌های مناسب، فراهم نمودن تسهیلات مالی لازم، توانایی مالی - مدیریتی و کارآفرینی بخش خصوصی و ایجاد فضای امن برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت از جمله مهمترین عواملی هستند که می‌توانند زمینه و شرایط مناسب برای اجرای موفق سیاست خصوصی سازی فراهم نمایند.

توجه به موفقیت تجربه انگلستان، مکزیک،

کمیته خصوصی سازی، ایجاد تسهیلات اعتباری به صورت وام‌های ۱۵ ساله بدون بهره و با ۵٪ درصد پیش‌پرداخت و ایجاد یک سری ضوابط دقیق جهت ارزیابی سابقه مدیریتی و توان مالی خریداران نمود. بعد از انجام این اصلاحات و طی سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۵ دولت تلاش نمود ابتدا واحدهایی که در مرحله اول خصوصی سازی با مشکل مواجه و مجدداً تحت تصدی دولت درآمده بودند با اولویت بر هدف گسترش مالکیت سهام واگذار نماید. به طوری که توانست تا سال ۱۹۸۶، کلیه واحدهای مصادره‌ای طی (۱۹۷۳-۱۹۷۰) و واحدهایی را که طی بحران (۱۹۸۳-۱۹۸۲) پس از واگذاری مجدداً تحت کنترل دولت درآمده بودند واگذار نماید. طی این واگذاری ۵ شرکت به سرمایه‌گذاران خارجی واگذار گردید و فقط ۴۰ واحد اقتصادی در بخش دولتی باقی ماند که اکثراً تولیدکننده کالاها و خدمات عام‌المنفعه بودند و هدف از فعالیت آنها کسب سود نبود. درآمد حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی شیلی طی ۱۹۸۶-۱۹۸۵ بالغ بر ۲۶۲ میلیون دلار می‌باشد که ۱۴۰۰۰ کارگر در خرید آنها شرکت داشتند و هدف گسترش مالکیت سهام را در این دوره می‌پوشاند. به‌طور کلی شیلی طی دوره ۱۹۹۱-۱۹۸۰ از فروش سهام واحدهای دولتی ۳۴۰۰ میلیون دلار درآمد به دست آورد.<sup>۲۶</sup>

در یک جمع‌بندی کلی از مطالب مورد مطالعه در این قسمت از مقاله می‌توان گفت اجرای

فعالیت‌های خود در اکثر بخش‌های جامعه و به‌ویژه اقتصاد نمود. در این راستا بنگاه‌ها و مؤسسات بخش خصوصی در سطح وسیعی مصادره گردید و تحت تصدی و تملک دولت و ارگان‌های دولتی درآمدند. وقوع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در ۲۹ شهریور سال ۱۳۵۹، توجه به مسأله عدالت اجتماعی، توزیع نابرابر درآمدها و اعتقاد به کارایی اقتصاد برنامه‌ای برای حل مشکلات از جمله مهمترین عوامل دیگری بودند که روند رو به گسترش دامنه فعالیت‌های اقتصادی دولت را شتاب بخشیدند. به‌طوری‌که اواخر دهه ۵۰ و دهه ۶۰ عملاً طراحی، تنظیم و کنترل مسائل مربوط به تولید، توزیع، تجارت و قیمت‌گذاری اکثر کالاها و خدمات در حوزه مدیریت دولتی قرار گرفت.

با گسترش دامنه فعالیت‌های اقتصادی دولت به دلیل بروز مشکلاتی چون: بوروکراسی شدید اداری، بی‌توجهی به مسائل مربوط به کارایی اقتصادی، ضعف مدیریت تولیدی در بنگاه‌ها و شرکت‌های تحت پوشش دولت، فقدان سیستم مناسب ارزیابی عملکرد و حسابرسی شرکت‌های دولت، وجود مقررات پیچیده و دست و پاگیر در مکانیزم تولید، توزیع و تجارت، تخصیص غیربینه منابع تولید در اثر فقدان دریافت علائم واقعی از بازار، تعدد در اهداف شرکت‌های دولتی وابستگی شدید فعالیت‌های اقتصادی دولت به درآمدهای ارزی و مشکلاتی که از کمبود ارز و تخصیص غیربینه آن از طریق نرخ‌های مختلف به این شرکت‌ها برمی‌گشت، ارزش‌گذاری کالاها و خدمات بدون توجه به هزینه واقعی آنها، پرداخت

آلمان شرقی و شکست کامل مرحله اول خصوصی‌سازی شیلی صحت و سقم مسائل مذکور را تصدیق می‌کند.

نکته قابل توجه دیگر از تجربه سایر کشورها، تدریجی عمل نمودن، گستردگی و نظم در روند خصوصی‌سازی آنهاست که ابتدا از صنایع کوچک، سوده، رقابتی و جذاب شروع گردیده و به مرور با فراهم آمدن شرایط اقتصادی - اجتماعی لازم و اثبات برتری کارایی مالی - مدیریتی بخش خصوصی به سایر بخش‌های اقتصادی و حتی در برخی کشورها غیر اقتصادی (خصوصی‌سازی زندان‌ها) گسترش داده‌اند. حمل و نقل، ارتباطات، آب و برق و گاز، بانکداری، نفت، فولاد، معدن، خدمات و کشاورزی از جمله بخش‌هایی هستند که در اکثر کشورها یا خصوصی شده‌اند و یا جزء فهرست واگذاری می‌باشند.

در قسمت پایانی مقاله با استفاده از مبانی نظری و تجربیات خصوصی‌سازی در سایر کشورها به بررسی و تجزیه و تحلیل راجع به روند اجرایی - تدارکاتی، تنگناها و عملکرد خصوصی‌سازی در ایران طی دوره ۷۳-۶۸ می‌پردازیم.

### تحلیلی بر فرآیند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های (۱۳۶۸-۱۳۷۳)

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در ۲۲ بهمن سال ۱۳۵۷ به‌خاطر شرایط انقلابی جامعه و مسائل مربوط به آن (فرار مدیران و صاحبان تعداد زیادی از واحدهای تولیدی به خارج از کشور) همچنین به‌خاطر تثبیت نظام، دولت سعی در گسترش دامنه

۱۳۷۰/۳/۲۹ خصوصی سازی را در زمینه های صنعتی، معدنی و تخصصی شروع نمود. بر اساس مصوبه مذکور، سهام کلیه صنایع و واحدهای دولتی مشروط بر اینکه در شمار صنایع مادر و بزرگ که قانون اساسی آنها را در اختیار دولت قرار داده است، نباشند قابل واگذاری به بخش خصوصی است. لازم به ذکر است که ابهام در تعریف صنایع مادر بعداً در روند خصوصی سازی مشکلاتی را ایجاد نمود. برای اولویت بندی واحدهای دولتی جهت واگذاری به بخش خصوصی شاخص ضریب چسبندگی در نظر گرفته شد که اهمیت شرکت و میزان چسبندگی آنان به بخش عمومی و دولت را مشخص می نمود. با استفاده از ضریب فوق ۷۷۰ شرکت دولتی مورد ارزیابی قرار گرفت و از صفر تا ۱۰۰ به آنها امتیاز داده شد. شرکت هایی که امتیاز کمتری به دست آوردند در اولویت واگذاری قرار گرفتند. هیأت وزیران در مصوبه ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ تعداد ۳۹۱ شرکت از ۷۷۰ شرکت مورد ارزیابی که ۳۶۶ شرکت آن تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۹۴ درصد)، ۴ شرکت تحت پوشش وزارت معادن و فلزات و ۲۱ شرکت باقیمانده نیز متعلق به سایر وزارتخانه ها بود جهت واگذاری اعلام نمود.

بر اساس مصوبه هیأت وزیران، ارتقاء کارایی فعالیت ها، کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضروری

یارانه ها و دادن امتیازهای مولد «رانت های اقتصادی»، فقدان استفاده صحیح از انحصارات دولتی و مشکلاتی از این قبیل عملکرد اقتصادی شرکت های دولتی رو به ضعف گذاشت. تورم افزایش یافت، تولید روند نزولی به خود گرفت، بدهی های خارجی افزایش یافت، کسر بودجه دولت برای برخی سالها به بیش از ۵۰ درصد بودجه رسید. به عنوان مثال در سال ۱۳۶۷ رشد GDP، ۷/۸ - درصد و کسری بودجه دولت ۵۰/۲ درصد بوده است. در همین سال رشد سرمایه گذاری ناخالص داخلی به ۱۶ - درصد رسید<sup>۲۷</sup>. برای پی بردن به وضعیت مالی دولت و شرکت های دولتی به جدول شماره ۲ مراجعه نمائید.

بنابراینچه گذشت، شرکت های دولتی برای ادامه حیات اقتصادی خود با مشکلات جدی روبرو شدند. مشکلات مذکور و ... دولت را وادار به تجدیدنظر در استراتژی های خود نمود و در نتیجه حذف یارانه ها و واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی مورد تأکید خاص قرار گرفت. دولت به استناد اصل های ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و بندهای ۳۷-۴، ۱-۸، ۲-۸، ۳-۸ قانون برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوبه سال ۱۳۶۸ خصوصی سازی را در سرلوحه کار خود قرار داد و بر اساس مصوبه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ هیأت وزیران در تاریخ

۲۷- داوری، سیامک «مطالعه تطبیقی برنامه خصوصی سازی جمهوری اسلامی ایران و شیلی با تکیه بر مبانی نظری و روش های شناخته شده واگذاری» پایان نامه تحصیلی کارشناسی ارشد. دانشگاه علامه طباطبائی مرداد ۱۳۷۴.

(ارقام به میلیارد ریال)

جدول شماره ۲: برخی از شاخصهای مهم اقتصاد ایران طی سالهای (۷۳ - ۶۰)

سال	۶۰	۶۱	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۶۶	۶۷	۶۸	۶۹	۷۰	۷۱	۷۲	۷۳
کسری بودجه عمومی	۸۵/۷	۶۴/۷	۸۷/۸	۶۲/۷	۶۵/۹	۱۳۴/۸	۱۲۹/۸	۲۱۱/۷	۱۱۳/۳	۲۱/۶	۱۱۸/۵	۱۰۱/۸	۲۴/۷	--
بدهی دولت به سیستم بانکی	۲۹۹/۵	۵۲۰/۸	۶۱۳۰/۱	۷۰۵/۴	۷۶۴/۵	۹۳۶/۴	۱۱۰۲/۲	۱۳۵/۶	۱۴۶/۳	۱۶۰۹/۲	۱۷۶/۸	۱۹۹/۶	۳۱۸/۳	۲۰۸۶۰/۸
سهم بودجه کل کشور به کل GDP	۴۰/-	۳۳/-	۴۵/-	۲۲/۸	۲۲/۴	۲۲/۶	۲۶/-	۲۹/-	۳۶/-	۳۶/-	۴۱/۳	۲۴/۹	۵۷/۸	--
حجم نقدینگی	۵۳۴/۱	۶۳۳۰/۷	۷۵۱۲/۴	۷۹۶/۸	۹۰۰/۸	۱۰۷۳/۶	۱۲۶/۲	۱۵۶/۶	۱۸۵/۳	۲۴۹/۵	۲۸۶/۴	۳۵۶/۶	۷۸۱/۱	۶۱۸۳/۹
نسبت بودجه سرکنشی دولتی GDP	--	--	--	۲۴/-	۲۲/۷	۲۳/۳	۱۹/-	۲۲/-	۲۰/-	۲۲/-	۲۴/۸	۲۸/-	۳۷/۶	--
نسبت بودجه سرکنشی دولتی به بودجه کل کشور	--	--	--	۵۲/۵	۵۱/۵	۵۲/-	۵۲/۳	۵۶/-	۵۳/-	۵۷/۸	۵۸/-	۶۰/-	۶۲/۵	۶۶/۱

منبع: قوانین بودجه سنواتی - گزارشنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

وزیران باید مورد توجه قرار گیرد، واگذاری ۳۳٪ سهام واحدهای خصوصی شده به کارکنان واحدهای تولیدی می باشد که راجع به نحوه و میزان سهام واگذار شده به کارکنان در مباحث بعدی صحبت خواهد شد. همچنین هیأت دولت در مصوبات خود برای مدیریت و تسهیل در روند اجرایی خصوصی سازی کمیسیونی متشکل از وزرای اقتصاد، کار و امور اجتماعی، صنایع، سنگین، رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس کل بانک مرکزی به ریاست معاون اول ریاست جمهوری در نظر گرفت. کمیسیون مذکور یک سال بعد از تشکیل آن منحل شد و در نتیجه هیأت وزیران در اواخر سال ۱۳۷۱ مدیریت خصوصی سازی و کنترل و نظارت آن را به دبیرخانه واگذاری مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی محول نمود<sup>۲۸</sup>. شاید بتوان گفت به علت ضعف در بنیه علمی این دبیرخانه، فقدان اقتدار کافی، عدم تشکیل به موقع و شرکت و همکاری نکردن اکثریت قریب به اتفاق سازمانها و وزارتخانهها، نتوانست راهبردها، برنامهها و مدیریت کارایی را برای قبل، حین و بعد از خصوصی سازی را ارائه دهد و عملاً مسؤولیت انجام سیاست خصوصی سازی به عهده سازمانهای اداره کننده شرکتها قرار گرفت. اما این مسؤولیت به خاطر تضاد منافی که به طور ضمنی با منافع سازمانها داشت عملاً به عنوان یکی از موانع اصلی خصوصی سازی مطرح می باشد زیرا اکثر سازمانها

ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور از جمله اهدافی هستند که دولت در واگذاری سهام به بخش خصوصی دنبال می نمود. همچنین روش های بورس، مزایده و مذاکره نیز به عنوان مهم ترین روش های واگذاری سهام شناخته شد که البته روش های خارج از بورس دارای پروسه طولانی و پیچیده ای بود که عملاً باعث عدم کارایی این روش ها در مراحل اولیه واگذاری گردید. توجه به اهداف مذکور بیانگر این واقعیت است که دولت در امر واگذاری سهام شرکت های دولتی هیچگونه هدف مالی در نظر نداشته است، در صورتی که مشهودات اقتصادی کشور خلاف این را می گوید. به (جدول شماره ۲) توجه نمایید.

از جمله دلیل دیگری که تحت فشار مالی بودن دولت را تأیید می کند نحوه تخصیص درآمدهای حاصل از فروش سهام شرکت های دولتی است که در مصوبات هیأت وزیران به صورت زیر مشخص گردیده است:

- بازپرداخت بدهی ها
  - بازپرداخت بدهی های گذشته شرکت در چارچوب طرح های عمرانی
  - تأمین کمبود منابع مالی شرکت های موجود که بر اساس مطالعات انجام شده قابل واگذاری نیستند.
  - اتمام طرح های تولیدی در دست اجرا
  - اجرای طرح های تولیدی مورد نیاز
  - واریز به خزانه
- از جمله نکات دیگر که در تصویب نامه هیأت

این مصادف با زمانی است که سیاست خصوصی سازی در جریان بوده است.<sup>۲۹</sup> خلاصه کلام اینکه در کشور ما خصوصی سازی در فضایی شروع گردید که: زمینه های لازم و اصلاحات پیش خصوصی سازی فراهم نشده بود، سیاست های تعدیل اقتصادی در مراحل اولیه خود بود. آزادسازی و مقررات زدایی در بخش های مختلف اقتصادی صورت نگرفته بود. نرخ ارز با تغییرات جهشی خود مجال برنامه ریزی و تصمیم گیری را از مدیران هر دو بخش اقتصادی ربوده بود. بازارهای سرمایه محدود، ضعیف و غیرکارا بودند. ارزش های اجتماعی همسو با این سیاست نبود. اتفاق نظر بین گروه ها و جناح های مختلف وجود نداشت، اهداف با توجه به امکانات تبیین و تعریف نگردید و یک برنامه مشخص زمانی را دربر نداشت. روش های اجرای متناسب با امکانات انتخاب نگردید بورس به عنوان مهمترین روش واگذاری خود دچار مشکلات عدیده ای بود. اولویت بندی واگذاری به صورت کارایی صورت نگرفت و همه شرکت های دولتی را دربر نداشت، کارایی و توان بخشی خصوصی در استفاده بهینه از منابع مورد مطالعه قرار نگرفته بود. مصوبات هیأت وزیران تنها مبانی قانونی برای اجرای این سیاست بود، فضای امن و مناسب برای سرمایه گذاری وسیع و بلندمدت وجود نداشت و خصوصی سازی به طور جدی از فقدان یک شورای عالی تصمیم گیری

و وزارتخانه ها با این مسأله که سهام واحدهای تحت پوشش خود را واگذار نمایند و درصد بالایی از درآمد حاصله را به دولت بپردازند، مخالف بودند و برای حفظ وضع موجود تلاش می کردند. بعد از ذکر برخی نکات اساسی مصوبات دولت بد نیست قبل از ورود به بحث ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران نگاهی نیز به تعداد شرکت ها و میزان دارایی های دولت داشته باشیم زیرا آنچه تجربه سایر کشورها نشان می دهد مشخص بودن میزان دارایی های دولت و گسترش دامنه فعالیت های وی در بخش های اقتصادی خود یکی از عوامل اساسی در موفقیت فرآیند خصوصی سازی می باشد. در این زمینه در کشور آمار و اطلاعات قابل استنادی وجود ندارد و مطالعات کارشناسی دقیقی نیز صورت نگرفته است لذا آمار و اطلاعات منتشره از سوی سازمان ها و نهادهای مختلف بسیار از هم متفاوت می باشند. به عنوان مثال سازمان حسابرسی کشور بر اساس مطالعات انجام شده در سال ۱۳۷۰ تعداد شرکت های دولتی شناسایی شده را ۱۸۷۵ واحد اعلام نموده که ارزش دفتری دارایی های این شرکت ها ۲۸ هزار میلیارد ریال و ارزش روز این دارایی ها ۴۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد گردیده است. این سازمان تعداد شرکت های دولتی را در سال ۱۳۷۱، ۲۲۲۱ شرکت گزارش نموده که نشان از یک رشد ۱۸/۵ درصد در طول یک سال دارد و

۲۹. منبع شماره ۴ صفحه ۱۷ و منبع شماره ۱۹ صفحه ۶. لازم به ذکر است که در سال ۷۵ تعداد بنگاه های دولتی را ۲۵۰۰ واحد و ارزش روز

دارائی های آنها ۹۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد کرده اند. روزنامه رسالت دوشنبه ۱۸/۴/۱۳۷۵ صفحه ۱۵.

نشانی واقعی از نبود اقتدار ملی و نهادی مستقل و کارا برای هماهنگی و تصمیم‌گیری جدی برای خصوصی سازی است. بر اساس اطلاعات موجود تنها دو بنیاد مستضعفان و جانبازان و بنیاد شهید انقلاب اسلامی حدود ۶۰۶ بنگاه و مؤسسه در اختیار دارند و سایر سازمان‌ها و وزارت خانه‌ها نیز که در خصوصی سازی شرکت فعال نداشته‌اند حدود ۹۱۳ واحد را تحت تملک دارند.

همچنین می‌توان به نقش بانک‌ها اشاره نمود که با وجود اینکه بعد از سال ۱۳۶۱ و تصویب قانون بانکداری بدون ربا اجازه یافتند تا سرمایه‌گذاری نمایند و شرکت‌های متعددی از این سال به بعد به وجود آوردند ضمن نقش ناچیز در واگذاری سهام، عمده‌ترین خریداران سهام واگذار شده توسط سازمان‌های دولتی هستند. براساس اطلاعات موجود تا سال ۱۳۷۲ بانک‌ها تنها به میزان ۳/۳ درصد در جریان خصوصی سازی مشارکت داشته‌اند. شاید بتوان علل عمده عدم مشارکت سازمان‌های دولتی به‌طور وسیع در فرآیند خصوصی سازی، تأکید تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران روی واگذاری صنایع کارخانه‌ای و معدنی، فقدان اعتقاد به کارایی بخش خصوصی و خصوصی سازی، عدم تقید سازمان‌ها به رعایت سیاست‌های عمومی دولت و فقدان اهداف کمی و زمانبندی شده از طرف دولت برای این سازمان‌ها، خصوصی دانستن خود اگرچه دقیقاً مانند شرکت‌های دولتی از مزایا و امکانات دولتی استفاده می‌نمایند و مهمتر از همه این قضیه که دولت قصد داشت درصد قابل توجهی از درآمد

برای رفع موانع خود در روند اجرایی رنج می‌برد. دستاوردهای فرایند خصوصی سازی از (۷۳-۶۸) که در قسمت بعد مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرند می‌تواند شاهی عینی برای این مطالب باشد.

به هر حال با توجه به مطالب مذکور به ارزیابی عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۶۸ می‌پردازیم: جدول شماره ۳ تعداد سهام عرضه شده توسط سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌های دولتی طی سال‌های (۷۳-۶۸) را نشان می‌دهد. همان‌طور که جدول شماره ۳ و (شماره ۴) نمایان است ارزش سهام واگذار شده طی (۷۳-۶۸) از طریق بورس و سایر روش‌ها مبلغ ۲۷۱۳۱۴۶/۹ میلیون ریال می‌باشد. سازمان صنایع ملی ایران با ۱۵۲۷۱۳۱/۵ میلیون ریال ۵۶/۳ درصد واگذاری، بانک صنعت و معدن با مبلغ ۵۵۴۰۸۹ میلیون ریال ۲۰/۴ درصد واگذاری و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با مبلغ ۳۶۳۰۱۴ میلیون ریال ۱۳/۴ درصد واگذاری را انجام داده و سایر سازمان‌ها، نهادها و بنیادها با مبلغ ۲۶۸۹۱۲/۴ میلیون ریال ۹/۹ درصد واگذاری را به خود اختصاص می‌دهند. همان‌طور که از جدول شماره ۴ مشخص است تنها سه سازمان صنایع ملی ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران ۹۰ درصد واگذاری سهام واحدهای دولتی را به خود اختصاص می‌دهند و سایر سازمان‌ها، نهادها و بنیادها با اینکه تعداد قابل ملاحظه‌ای از بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی را در اختیار دارند ولی در امر خصوصی سازی یا شرکت نکرده‌اند و یا به‌صورت خیلی جزئی وارد این فرآیند شده‌اند که این خود

جدول شماره ۳: عرضه سهام شرکت‌های دولتی، طی دوره (۱۳۷۳ - ۱۳۶۸) (ارقام به میلیون ریال)

ردیف	نام سازمان عرضه کننده	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	جمع	جمع کل	درصد
۱	سازمان صنایع ملی ایران**	---	۱۳۳۶.۲	۱۷۶۶۹۲	۱۷۳۲۳	۲۵۱۳۳/۵	۱۵۳۳۱۹	۵۵۱۵۰۰	۹۸۸۳۲۷	۱۳۶۸-۱۳۷۳
۲	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران***	---	۳۳۸	۲۹۷۷۵	۲۸۲۵	۵۳۰۳۰	۱۱۹۹۷	۲۷۲۷	۲۶۳۰۱۲	۱۳۷۴
۳	بانک صنعت و معادن***	۲۳۲۷/۴	۲۸/۸	۲۱۶۸/۱	۵۷۲	۱۹۳۸۵/۱	۱۶۵۸۳	۵۵۳۷۰	۲۳۶۳۳۳	۲۰/۴
۴	بانک ملی ایران	۴۶۸	---	۲۷۷۱	۷۸۰۵	---	۷۸۲۳۳	---	۹۰۳۸۸	۳/۳
۵	سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای غذایی	---	---	---	۵۹۱۶	۲۶۹۵	۱۹۸۸۶	---	۲۶۳۹۷	۱/۰
۶	بانک سپه	۱۳۰	---	۲۷۹۳۳	---	---	۶۶۶۰	---	۳۵۰۳۳	۱/۳
۷	بانک مستطمان	۱۰۲	۱۰۷/۴	۲۹۶	۱۵۳۵	۳۳۰۰	۹۲۲	۶۰۵۲	۶۶۶۰۱/۴	۳/۰
۸	بانک تجارت	---	۱۳۰	۲۵۲۳	---	---	۶۲۶۵	---	۹۰۳۷	۰/۳
۹	بنیاد شهید انقلاب اسلامی وزارت کشاورزی	---	---	۱۷۹۲	۲۹۹	---	۹۵۹	---	۲۹۰۳	۰/۸
۱۰	بانک صادرات ایران	---	---	۷۲۰	---	---	۴۹۷	---	۱۲۱۷	۰/۰
۱۱	بانک کشاورزی	۳۲۸	---	۲۲۶۶	---	---	۳۳۳۶	---	۳۳۳۶	۰/۸
۱۲	بانک مرکزی	۶۹۱	---	---	۲۶۸۱	---	۶۹۱	---	۶۹۱	۰/۰
۱۳	بنیاد معیت	---	---	---	---	---	---	---	۶۶۸۱	۰/۳
۱۴	بنیاد پانزده خرداد	---	---	---	---	---	---	---	---	۰/۰
۱۵	وزارت صنایع	---	---	۵۸	---	---	---	---	۵۸	۰/۰
۱۶	وزارت معادن و طاقات	---	---	---	---	---	---	---	۱۲۸۱۹	۰/۵
۱۷	وزارت جهاد سازندگی	---	---	---	---	---	---	---	---	۰/۰
۱۸	جمع	۲۱۳۸/۴	۲۸۷/۲	۱۶۵۸۰۷	۲۶۳۳۸	۳۳۲۶۵۲	۳۳۷۰۰۵	۹۰۹۶۱۷	۱۴۰۳۲۷۰	۲۷۱۳۱۲۶/۸

ماده: سازمان صنایع ملی ایران: شرح عملکرد و آمار واگذاری شرکتها "مدارن اقتصادی و پشتیبانی شهریور ۱۳۷۳".  
 \*\* سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران: گزارش عملکرد و فروش سهام از ۱۳۶۹ تا اتمام اسفند ماه سال ۱۳۷۳  
 \*\*\* بانک صنعت و معدن  
 - سایر اطلاعات جدول از سامانه های آماری سازمان بورس اوراق بهادار تهران استخراج گردیده است.



(جدول شماره ۴) عرضه کنندگان عمده سهام شرکتهای دولتی طی دوره (۱۳۷۳-۱۳۶۸)  
(ارقام به میلیون ریال)

ردیف	نام سازمان عرضه کننده	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	جمع کل	سهم به درصد
۱	سازمان صنایع ملی ایران	۰	۱۴۳۶۰۲	۲۰۴۹۵۷	۵۷۸۱۷/۵	۱۱۴۹۳۶	۱۰۰۵۸۱۹	۱۵۲۷۱۳۱/۵	۵۶/۳
۲	بانک صنعت و معدن	۲۴۷۶/۲	۲۳۱۹۸/۹	۸۳۳۹۱/۳	۵۵۷۱۵/۳	۳۱۷۳۵۴/۳	۷۱۹۵۳	۵۵۴۰۸۹	۲۰/۴
۳	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۰	۳۳۸	۳۴۷۰۷	۹۵۳۷۵	۱۱۹۰۵۰	۱۱۳۵۴۴	۲۶۳۰۱۴	۱۳/۴
۴	سایر	۱۹۵۳/۴	۱۲۳۲	۲۶۰۵۲	۸۴۵۹۳	۲۲۱۱۹	۱۱۲۹۶۳	۲۶۸۹۱۲/۴	۹/۹
	جمع	۴۴۲۹/۶	۱۶۸۳۷۱	۳۶۹۱۰۷	۲۹۳۵۰۱	۵۷۳۴۵۹/۳	۱۳۰۴۲۷۹	۲۷۱۳۱۴۶/۹	

ماخذ: استخراج و محاسبه از جدول شماره ۳.

دستگاه‌های اجرایی مواجه می‌شد»<sup>۳۰</sup>. همان‌طوری که جدول شماره ۵ نشان می‌دهد از رقم کل واگذاری ۲۷۱۳۱۴۶/۹ میلیون ریال مبلغ ۱۳۰۸۶۷۷/۴ میلیون ریال یعنی ۴۸ درصد از طریق بورس اوراق بهادار و مبلغ ۱۴۰۴۴۶۹/۵ میلیون ریال ۵۲ درصد از طریق مزایده و مذاکره واگذار گردیده است.

جدول شماره ۶ عملکرد بورس اوراق بهادار را در رابطه با واگذاری سهام بخش عمومی و بخش خصوصی طی دوره (۱۳۶۸-۱۳۷۳) مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد.

همان‌طوری که از جدول شماره ۶ مشخص است کل فعالیت واگذاری بورس اوراق بهادار مبلغ ۲۰۶۳۶۶۰/۴ میلیون ریال است که ۶۳ درصد از

حاصله از فروش سهام شرکت‌ها را خود برداشت نماید، دانست که این مسأله باعث شد مسؤولان سازمان‌ها برای حفظ موقعیت خود و از دست‌دادن واحدهای تحت تملک، تمایل شرکت در خصوصی سازی را نداشته باشند زیرا این مسأله در تضاد با منافع آنها قرار می‌گرفت. همان‌طوری که اشاره شد سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌ها بیشتر تلاش برای حفظ وضعیت موجود خود نمودند و به همین خاطر به صورت غیرمستقیم در جبهه مخالف خصوصی سازی جای گرفتند. همچنین در این رابطه هیچگونه قانون محکم و استواری آنها را تحدید نمی‌کرد. «به لحاظ آنکه مصوبه مجمع عمومی سازمان استناد صریح قانونی نداشت، فروش سهام بعضاً با اظهارنظرهای ضدونقیض

۳۰. سازمان صنایع ملی ایران «شرح عملکرد و آمار واگذاری شرکت‌ها معاونت اقتصادی و پشتیبانی» شهریور ۱۳۷۳ صفحه ۲.

جدول شماره ۵) عملکرد روشهای واگذاری سهام طی دوره (۱۳۷۳-۱۳۶۸) ارقام به میلیون ریال

سهم به درصد	جمع کل	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸	روش واگذاری
۴۸	۱۳۰.۸۶۷۷/۴	۳۹۲۶۶۲	۳۳۶۴۵۳/۹	۷۴۷۳۷	۳۳۲۷۶۹	۱۶۵۹۰۷	۴۱۲۸/۴	بورس
۵۲	۱۴۰.۴۴۶۹/۵	۹۰.۹۶۱۷	۳۳۷.۰۵/۴	۲۱۸۷۶۴	۴۶۳۳۸	۲۴۶۴/۱	۲۸۱/۲	مزایده و مذاکره
--	۴۸/۲	۳۰/۳	۵۸/۷	۲۵/۵	۹۰/۲	۹۸/۵	۹۳/۷	درصد بورس
--	۵۱/۸	۶۹/۷	۴۱/۳	۷۴/۵	۹/۸	۱/۵	۶/۳	درصد مزایده و مذاکره
۱۰۰	۲۷۱۳۱۴۶/۹	۱۳۰.۴۲۷۹	۵۷۳۴۵۹/۳	۲۹۳۵۰۱	۳۶۹۱۰۷	۱۶۸۳۷۱	۴۴۲۹/۶	جمع

ماخذ: محاسبه براساس اطلاعات جدول شماره ۳.

(جدول شماره ۶)

عملکرد بورس در رابطه با عرضه سهام بخش دولتی و خصوصی طی دوره (۱۳۷۳-۱۳۶۸)  
(ارقام به میلیون ریال)

نام سازمان عرضه کننده	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	جمع کل	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸
سازمان صنایع ملی ایران	--	۱۴۳۶۰۲	۱۷۶۶۹۲	۱۷۷۳۴	۵۱۵۳۸	۱۵۴۳۱۹	۵۳۸۸۸۵	۱۵۴۳۱۹	۵۱۵۳۸	۱۷۷۳۴	۱۷۶۶۹۲	۱۴۳۶۰۲	--
بانک صنعت و معدن	۲۴۲۷/۴	۲۱۰۳۰/۸	۸۳۳۹۱/۳	۵۷۲	۱۹۳۸۵۰/۹	۱۶۵۸۳	۳۱۷۸۵۵/۴	۱۶۵۸۳	۱۹۳۸۵۰/۹	۵۷۲	۸۳۳۹۱/۳	۲۱۰۳۰/۸	۲۴۲۷/۴
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	--	۳۳۸	۲۹۷۲۵	۴۱۳۴۵	۸۰۳۷۰	۱۱۰۷۹۷	۲۶۲۵۷۵	۱۱۰۷۹۷	۸۰۳۷۰	۴۱۳۴۵	۲۹۷۲۵	۳۳۸	--
سایر	۱۷۲۱	۹۳۶	۴۲۹۶۱	۲۰۰۸۶	۱۰۶۹۵	۱۱۲۹۶۳	۱۸۹۳۶۲	۱۱۲۹۶۳	۱۰۶۹۵	۲۰۰۸۶	۴۲۹۶۱	۹۳۶	۱۷۲۱
جمع کل عرضه خنثی دولتی	۴۱۴۸/۴	۱۶۵۹۰۷	۳۳۲۷۶۹	۷۴۷۳۷	۳۳۶۵۳/۹	۳۹۴۶۶۹	۱۳۰۸۶۷۷/۴	۳۹۴۶۶۹	۳۳۶۵۳/۹	۷۴۷۳۷	۳۳۲۷۶۹	۱۶۵۹۰۷	۴۱۴۸/۴
جمع کل عرضه به بخش خصوصی #	۶۵۳۱	۳۱۲۴۴	۱۱۹۷۸۷	۲۱۷۹۹۵	۱۴۹۲۴۳	۲۴۰۱۸۳	۷۵۲۹۸۳	۲۴۰۱۸۳	۱۴۹۲۴۳	۲۱۷۹۹۵	۱۱۹۷۸۷	۳۱۲۴۴	۶۵۳۱
جمع کل عرضه هردو بخش	۱۰۶۷۹/۴	۱۹۷۱۵۱	۴۵۲۵۵۶	۲۹۲۷۳۲	۴۷۵۶۹۶/۹	۶۳۴۸۲۵	۲۰۶۳۶۶۰/۴	۶۳۴۸۲۵	۴۷۵۶۹۶/۹	۲۹۲۷۳۲	۴۵۲۵۵۶	۱۹۷۱۵۱	۱۰۶۷۹/۴
درصد عرضه بخش دولتی	۳۹	۸۴	۷۴	۲۶	۷۱	۶۲	۳۵۵	۶۲	۷۱	۲۶	۷۴	۸۴	۳۹
درصد عرضه بخش خصوصی	۶۱	۱۶	۲۶	۷۴	۲۹	۳۸	۲۴۵	۳۸	۲۹	۷۴	۲۶	۱۶	۶۱
جمع درصد	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۶۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

# سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تهران سالنامه ۱۳۷۱ صفحه ۸۳.

- سایر اطلاعات از جدول شماره ۳ استخراج و محاسبه گردیده است.

آن توسط بخش دولتی و ۳۷ درصد آن توسط بخش خصوصی عرضه گردیده که باز هم در بخش دولتی سازمان صنایع ملی ایران با ۲۶/۱ درصد مقام اول و بانک صنعت و معدن با ۱۵/۴ درصد مقام دوم و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با ۱۲/۷ درصد مقام سوم را به خود اختصاص می‌دهند.

با نگاهی بر اعداد دو ستون پایین جدول شماره ۶ می‌توان فعالیت بورس اوراق بهادار را در ارتباط با واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سه دوره تقسیم نمود. آبانماه ۱۳۶۸ تا خرداد ماه ۱۳۷۱ طی این دوره حجم معاملات بورس روندی صعودی پیمود به طوری که تقاضای سهام از عرضه سهام فزونی گرفت و قیمت‌های سهام واحدهای دولتی افزایش یافت که این حادثه باعث اختلال در رابطه منطقی بین سودآوری و قیمت سهام شد. درصد عرضه بخش عمومی به کل معاملات بورس از ۳۹ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۷۴ درصد در سال ۱۳۷۰ رسید. تعداد شرکت‌های پذیرفته شده بورس طی این دوره از ۵۴ شرکت به ۱۱۲ شرکت رسید. تیرماه ۱۳۷۱ تا شهریور ۱۳۷۲ در این دوره همان طوری که جدول نشان می‌دهد برای اولین بار سهم عرضه بخش دولتی به زیر ۵۰ درصد رسید و این سهم نسبت به سال قبل ۶۵ درصد کاهش نشان می‌دهد. طی این دوره که به دوره رکود بورس مشهور است فقط ۱۱ شرکت پذیرفته شد و تعداد شرکت‌های پذیرفته شده در بورس را به ۱۲۳ عدد رساند. این بحران حاکی از عدم موفقیت در واگذاری‌های بورس می‌باشد که شاید بیشتر به خاطر مکانیزم قیمت‌گذاری غیرکارای سهام

ایجاد گردید به طوری که دولت مجبور شد در این سال از طریق بانک‌ها و سایر سازمان‌های خود برای جلوگیری از سقوط بورس و جریان خصوصی سازی خود اقدام به خرید ۱۸۴/۷ درصد سهام عرضه شده توسط سازمان‌های دولتی نماید جدول شماره ۸. مهرماه ۱۳۷۲ تا آذرماه ۱۳۷۳ طی این دوره دولت تلاش نمود ارتباط منطقی بین قیمت سهام و وضعیت مالی شرکت‌ها برقرار نماید، این سیاست همراه پذیرفتن چندین شرکت با سرمایه بالا و معامله کلان روی سهام آنها و عرضه وسیع سهام توسط بانک صنعت و معدن و بانک ملی ایران به طور موقتی در پایان سال ۷۲ و اوایل سال ۷۳ حجم معاملات بورس را افزایش داد و سهم عرضه سهام شرکت‌های دولتی را از ۲۶ درصد به ۷۱ درصد رسانید. اما همان طوری که اشاره شد این افزایش معاملات واقعی نبود و در ماه‌های پایانی سال ۱۳۷۳ دوباره حجم معاملات روبه کاهش گذاشت و از ۷۱ درصد در سال ۱۳۷۲ به ۶۲ درصد در سال ۱۳۷۳ رسید.

به طور کلی مشکلات مربوط به روش‌های واگذاری را می‌توان به صورت زیر مورد بحث قرار داد. چون بورس اوراق بهادار تا قبل از خصوصی سازی فعالیتی نداشت لذا مفهوم قیمت سهام ناشناخته بود، بازاری برای قیمت‌گذاری سهام وجود نداشت سهام شرکت‌ها در اقتصاد تعریفی مشخص و معین نداشت، در قیمت‌گذاری شرکت‌ها، بین قیمت‌گذاری سهام و ارزش سرمایه گذاری با قیمت‌گذاری اموال و دارایی‌ها فرقی قائل نگردید و بیشتر قیمت‌گذاری‌ها بر

اصلاحات سهم واگذاری خارج از بورس از ۹/۸ درصد سال ۷۰ به ۷۴/۵ درصد سال ۷۱ و سهم بورس از ۹۰/۲ درصد سال ۷۰ به ۲۵/۵ درصد سال ۷۱ رسید.

بنابراین تعدیل قیمت‌ها و افزایش بازده سهام، انتخاب روش‌های واگذاری توسط خود سازمان‌های عرضه‌کننده، استفاده از فروش اقساطی سهام قابل واگذاری، پذیرفتن چندین شرکت با سرمایه بالا و معامله کلان روی سهام آنها، عرضه سهام در سطح وسیع توسط بانک صنعت و معدن و بانک ملی ایران، مکانیزه‌شدن عملیات بورس اوراق بهادار تهران، واگذاری به مدیران و کارکنان با تسهیلات مالی ویژه (۲۰ درصد نقد و باقیمانده طی ۴ سال) و استفاده از تجربیات گذشته در اواخر سال ۱۳۷۲ باعث رونق نسبی در واگذاری سهام شرکت‌های دولتی گردید.

مجلس شورای اسلامی در ۱۳۷۳/۵/۲۵ قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران را به تصویب رسانید و به تبع آن هیأت وزیران نیز در تاریخ ۱۳۷۳/۱۰/۲۵ آئین‌نامه اجرایی قانون مذکور را تصویب و به مورد اجرا گذاشت، بر اساس ماده (۶) قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران که اولین قانون مجلس شورای اسلامی در امر خصوصی‌سازی نیز می‌باشد می‌بایست ۱۰ درصد سهام قابل واگذاری به کارمندان دولت و ۳۳ درصد از سهام قابل واگذاری موضوع این قانون به

اساس ارزیابی اموال و دارایی‌ها صورت گرفت. در نتیجه مکانیزم قیمت‌گذاری عملاً موفق نشد و به صورت مکانیزمی غیرکالا عمل نمود. این قضیه بعد از یک رونق موقتی کوتاه‌مدت در بورس باعث مشکلات عدیده‌ای از جمله فقدان ارتباط منطقی قیمت و سوددهی شرکت‌ها گردید و عملاً به جای جذب بخش خصوصی در طول روند خصوصی‌سازی موجب دفع این بخش گردید. (به اطلاعات مربوط به سال ۱۳۷۱ در جداول مراجعه گردد). از جمله مسائل دیگری که در تعیین قیمت کارآ برای سهام شرکت‌های دولتی ایجاد مشکل نموده همزمانی سیاست خصوصی‌سازی با سیاست‌های تعدیل اقتصادی بود، تغییرات مکرر نرخ ارز خود باعث شد تا مکانیزم قیمت‌گذاری با مشکل مواجه گردد. مشکلی که مرحله اول واگذاری در کشور شیلی را با شکست مواجه نمود. راجع به واگذاری‌های خارج از بورس نیز همان‌طوری که اشاره شد به خاطر احتمال سوء استفاده تشریفات بسیار پیچیده‌ای طی می‌شد که خود عملاً باعث کندشدن کار می‌گردید.<sup>۳۱</sup> دولت برای رفع این مشکل طی مصوبه ۱۲۱۳ ت ۱۸ مورخه ۷۱/۲/۱ انتخاب روش‌های واگذاری را در اختیار وزیر مسؤل شرکت قابل واگذاری قرار داد. این مصوبه باعث اصلاح و کوتاهی مراحل واگذاری در روش‌های خارج از بورس گردید و رونق قابل توجهی در روند آنها به وجود آورد جدول شماره ۵ نشان می‌دهد بعد از انجام این

۳۱. همان مأخذ صفحه ۵.

منابع مالی و مدیریتی بخش خصوصی است. بنابراین ترکیب خریداران سهام واحدهای دولت بسیار حائز اهمیت خواهد بود. جابه‌جایی واحدها بین سازمان‌های مختلف دولتی و بخش عمومی نه خصوصی سازی محسوب می‌گردد و نه به‌خاطر ویژگی‌های این سازمان‌ها کارایی اقتصادی افزایش می‌یابد.

بنابراین برای ارائه تصویری روشن از این موضوع نگاهی خواهیم داشت به ترکیب خریداران سهام در سازمان بورس طی دوره (۱۳۷۳-۱۳۶۸). جدول شماره ۷ روند خرید سهام توسط بانک‌ها و برخی از شرکت‌های سرمایه‌گذاری را طی دوره مورد بررسی نشان می‌دهد. طی این دوره بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری مبلغ ۶۲۳۱۳۵ میلیون ریال از کل سهام عرضه شده بخش دولتی به مبلغ ۱۳۰۶۶۱۶/۴ میلیون ریال (۴۸ درصد) تقاضا نموده‌اند (لازم به توضیح است که رقم مذکور کل تقاضای بخش عمومی نمی‌باشد). همان‌طوری‌که جدول شماره ۷ نشان می‌دهد تقاضای بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری طی سال‌های ۶۸ تا ۷۲ روند صعودی طی نموده و از ۰/۰۶ درصد به ۳۷ درصد افزایش یافته است، این روند تنها در سال ۱۳۷۳ نسبت به سال ۷۲ کاهش نشان می‌دهد که این قضیه نیز همان‌طور که قبلاً اشاره شد به‌خاطر عرضه وسیع سهام این سازمان‌ها در بورس در سال موردنظر می‌باشد.

وضعیت کلی عرضه و تقاضای سهام در بورس اوراق بهادار تهران به تفصیل در جدول شماره ۸ آمده است. مجموع سهام عرضه شده توسط بخش

کارگران و کارکنان شاغل در همان واحد صورت گیرد. همچنین براساس قانون مذکور کلیه واحدهای عرضه‌کننده سهام شرکت‌های دولتی موظف شدند که ۵۷ درصد بقیه سهام را با اولویت به ایثارگران، رزمندگان و بسیجیان واگذار نمایند. براساس اطلاعات به‌دست‌آمده اکثر قریب به اتفاق صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران امر خصوصی سازی بر این باورند که قانون مذکور تا حدودی اهداف و روش‌های قبلی خصوصی سازی را تغییر داده و موجب کندی در امر واگذاری‌ها گردیده است.

تاکنون در این مقاله مروری داشتیم بر روند عرضه سهام شرکت‌ها و مؤسسات دولتی توسط سازمان‌ها و نهادهای مختلف، که بر اساس نتایج حاصله بیشتر سهام عرضه‌شده از بخش صنعت و معدن بوده و سه سازمان صنایع ملی ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران عمدتاً این بار را به‌دوش کشیده‌اند و سایر سازمان‌ها عملاً یا در این فرآیند شرکت ننموده‌اند و یا بسیار در حاشیه قرار می‌گیرند. به‌طوری‌که جدول شماره ۴ نشان می‌دهد ۹۰ درصد واگذاری از طریق سازمان‌های مذکور و تمام سازمان‌ها، وزارت‌خانه‌ها، نهادها، ارگان‌ها، بنیادها و بانک‌ها تنها ۱۰ درصد از این عرضه سهام را به عهده داشته‌اند.

در این‌جا لازم است نگاهی داشته باشیم به سمت تقاضای سهام واگذارشده از طرف دولت، زیرا می‌دانیم که مهمترین اهداف خصوصی سازی افزایش کارایی، گسترش پایه مالکیت و استفاده از

دولتی طی ۶ سال ۱۳۰۶۶۱۶/۴ میلیون ریال می‌باشد و در مقابل بخش خصوصی نیز مبلغ ۷۴۹۰۶۷ میلیون ریال طی این دوره سهام در بورس عرضه نموده است.

(جدول شماره ۷)

روند خرید سهام توسط بانکها و شرکتهای سرمایه گذاری وابسته به بانکها طی دوره  
میلیون ریال (۱۳۶۸ - ۱۳۷۳)

سازمان متقاضی	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	جمع	درصد
بانک سپه	۲۰۹	۶۰۸۷	--	۱۴۱۲۵	۲۲۵۰	۲۹۳	۲۲۹۶۴	۳/۶۹
بانک ملت	۰/۳۳	۰/۴	۱۴۳۴۲	۱۵۱۳۶	۲۱۳۴	۱۰۵	۳۱۷۱۷/۷۳	۵/۰۹
بانک کشاورزی	۰/۳۳	--	--	--	--	--	۰/۳۳	۰/۰۰
بانک ملی ایران	۲	-	-	-	۶۴۵۱۱	۱۲۵	۶۴۶۳۸	۱۰/۳۷
بانک صنعت و معدن	۹۲	-	۱۶۰۳	۱۷۶۰۹			۱۹۳۰۴	۳/۱۰
بانک صادرات	--	۱۰۵۳	۹۶۴	۶۵۳۱	۲۳۸۶۸	۷۱۰	۳۳۱۲۶	۵/۳۲
بانک استان مازندران	۱۱	۴	--	--	--	--	۱۵	۰/۰۰
بانک رفاه کارگران	--	--	۱۵۶۳	--	--	--	۱۵۶۳	۰/۲۵
بانک تجارت	--	--	۸۰۲۱	۶۹۴۳	۱۴۰	--	۱۵۱۰۴	۲/۴۲
بانک مسکن	--	--	۲۲۰۱	۱۰۵	--	--	۲۳۰۶	۰/۳۷
بانک استان هرمزگان	۵۹	--	--	--	--	--	۵۹	۰/۰۱
جمع بانکها	۳۷۳/۶۶	۷۱۴۴/۴	۲۸۶۹۴	۶۰۴۴۹	۹۲۹۰۳	۱۲۳۳	۱۹۰۷۹۷/۰۶	۳۰/۶۲
مدیریت سرمایه گذاری بانک ملی	--	--	۶۳۱۶۱	۴۴۷۴۴	۴۶۰۱۵	۱۴۴۲۳	۱۶۸۳۴۳	۲۷/۰۲
سرمایه گذاری بانک سپه	--	--	۲۸۸۶۷	۵۴۳۶	۱۹۹	۳	۳۴۵۰۵	۵/۵۴
سرمایه گذاری بانک صادرات	--	--	۴۸۸۹	۲۷۴۳۷	۶۹۴۸	۲۱۱۲	۴۱۳۸۶	۶/۶۴
سرمایه گذاری بانک ملت	--	--	--	--	۱۳۳۳	۶۳۲	۱۹۶۵	۰/۳۲
سرمایه گذاری بانک ملی	--	--	--	--	۸۲۹۵۷	۱۰۳۰۶۰	۱۸۶۰۱۷	۲۹/۸۵
شرکت کارگران بانک سپه	--	--	--	--	۵۴	--	۵۴	۰/۰۱
شرکت کارگزاری بانک ملت	--	--	--	--	۲۸	۴۰	۶۸	۰/۰۱
جمع شرکتهای سرمایه گذاری	۰	۰	۹۶۹۱۷	۷۷۶۱۷	۱۳۷۵۳۴	۱۲۰۲۷۰	۴۳۲۳۳۸	۶۹/۳۸
جمع کل	۳۷۳/۶۶	۷۱۴۴/۴	۱۲۵۶۱۱	۱۳۸۰۶۶	۲۳۰۴۳۷	۱۲۱۵۰۳	۶۲۳۱۳۵/۰۶	۱۰۰/۰۰
درصد به کل برای هر سال	۰/۰۶	۱/۱۵	۲۰/۱۶	۲۲/۱۶	۳۶/۹۸	۱۹/۵۰	۱۰۰/۰۰	--

ماخذ: سازمان بورس اوراق بهادار تهران .

(جدول شماره ۸)

عرضه و تقاضای سهام توسط بخش دولتی و خصوصی در بورس اوراق بهادار تهران (۷۳ - ۶۸)  
(ارقام میلیون ریال)

ردیف	بخش	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	جمع	متوسط
۱	عرضه بخش دولتی	۴۱۴۸/۴	۱۶۵۹۰۷	۳۳۲۷۶۹	۷۴۷۲۷	۳۳۶۴۵۳/۹	۳۹۴۶۶۲	۱۳۰۸۶۷۷/۴	۲۱۸۱۱۲/۹
۲	عرضه بخش خصوصی	۶۵۳۱	۳۱۲۴۴	۱۱۹۷۸۷	۲۱۷۹۹۵	۱۳۹۲۴۳	۲۴۰۱۸۳	۷۵۴۹۸۳	۱۲۵۸۳۰/۵
۳	جمع کل عرضه	۱۰۵۷۵/۴	۷۴۱۱۰/۸	۴۷۶۸۳۹	۲۵۲۱۳۷	۵۱۵۶۸۸/۹	۶۳۱۵۶۶	۲۰۶۳۶۶۰/۴	۲۴۱۸۱۹/۵۶۶۷
۴	تقاضای بخش دولتی	۳۷۳/۶۶	۷۱۴۴/۴	۱۲۵۶۱۱	۱۳۸۰۶۶	۲۳۰۴۳۷	۱۲۱۵۰۳	۶۲۳۱۳۵/۰۶	۱۰۳۸۵۵/۸۴۳۳
۵	تقاضای بخش خصوصی	۱۱۱۰۰	۶۴۷۰۰	۴۱۴۵۰۰	۱۸۷۴۰۰	۴۳۵۱۰۰	۷۳۱۷۰۰	۱۸۴۴۵۰۰	۳۰۷۴۱۶/۶۶۶۷
۶	جمع کل تقاضا	۱۱۴۷۳/۷	۷۱۸۴۴/۴	۵۴۰۱۱۱	۳۲۵۴۶۶	۶۶۵۵۳۷	۸۵۳۲۰۳	۲۴۶۷۶۳۵/۱	۴۱۱۲۷۲/۵۱
۷	خالص عرضه بخش دولتی	۳۷۷۲/۷۴	۱۵۸۷۶۲	۲۰۷۱۵۸	-۶۳۳۲۹	۱۰۶۰۱۶/۹	۲۷۳۱۵۹	۶۸۵۵۴۲/۳۴	۱۱۴۲۵۷/۰۵۶۷
۸	خالص عرضه بخش خصوصی	-۴۵۶۹	-۳۳۴۵۶	-۲۹۴۷۱۳	۳۰۵۹۵	-۲۹۵۸۵۷	-۴۹۱۵۱۷	-۱۰۸۹۵۱۷	-۱۸۱۵۸۶/۱۶۷
۹	درصد تقاضای بخش دولتی به کل تقاضا	۳/۳	۹/۹	۲۳/۳	۴۲/۴	۳۲/۶	۱۴/۲	۱۲۷/۷	۲۱/۳
۱۰	درصد تقاضای بخش خصوصی به کل تقاضا	۹۶/۷	۹۰/۱	۷۶/۷	۵۷/۶	۶۵/۴	۸۵/۸	۴۷۲/۲	۷۸/۷
۱۱	نسبت تقاضای عرضه بخش دولتی	۹/۰	۴/۳	۳۷/۷	۱۸۴/۷	۶۸/۵	۳۰/۸	۳۳۵/۱	۵۵/۸
۱۲	نسبت تقاضای عرضه بخش خصوصی	۱۷۰/۰	۲۰۷/۱	۳۴۶/۰	۸۶/۰	۳۱۲/۵	۳۰۴/۶	۱۴۲۶/۲	۲۳۷/۷

ماخذ: از جداول پیش استخراج و محاسبه گردیده است.

همچنین بخش دولتی به طور متوسط سالانه ۲۱/۳ درصد و بخش خصوصی ۷۸/۷ درصد از تقاضای سهام عرضه شد در بورس را به خود اختصاص می دهند جدول شماره ۸

بخش دولتی به طور متوسط سالانه ۶۳ درصد از عرضه سهام و بخش خصوصی نیز به طور متوسط ۳۷ درصد از عرضه سهام را به خود اختصاص داده اند. جدول شماره ۶



۷۳-۶۸ را می‌توان در جدول شماره ۹ دید. توجه به جدول شماره ۹ نشان می‌دهد که در طول سال‌های اولیه فعالیت مجدد بورس اوراق بهادار تهران مردم از فعالیت‌های این سازمان استقبال نمود و عملاً کلیه سهام عرضه شده توسط شرکت‌های دولتی را خریداری نموده‌اند. اما به تدریج با آشکار شدن تنگناهای اقتصادی، فقدان قوانین کارا و پیشبرنده، تزلزل در تصمیم‌گیری‌ها، فقدان یک نهاد تخصصی اجرایی، ابهام در حقوق مالکیت، افزایش بی‌رویه قیمت سهام، فقدان یک مکانیزم قیمت‌گذاری کارا، تبدیل شدن سازمان‌های دولتی و بانک‌ها به عمده‌ترین خریداران به جای شرکت فعال در عرضه سهام، فقدان سرمایه کافی، فقدان شفافیت بازار، افزایش مالیات شرکت‌های واگذار شده و عوامل متعدد دیگری باعث شد که بخش خصوصی ضمن کاهش تقاضای خود به عرضه سهام نیز بپردازد. به طوری که تقاضای بخش خصوصی از ۱۰۰ درصد در سال ۶۸ به ۵۳/۲ درصد یعنی حدود نصف در سال ۷۱ رسید.

همانطوری که سطر آخر (جدول شماره ۸) نشان می‌دهد نسبت تقاضا به عرضه بخش عمومی دارای یک روند صعودی بوده و از ۹ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۱۸۴/۷ درصد در سال ۱۳۷۱ رسیده است و این بدین معنی است که در سال ۱۳۷۱ سال بحران سازمان بورس بخش عمومی در ازای هر ۱۰۰ واحد سهام که عرضه نموده است ۱۸۴/۷ واحد سهام دوباره خود از طریق بانک‌ها و سایر سازمان‌ها خریداری کرده است. تقاضای بخش عمومی تنها در سال ۷۳ نسبت به سال‌های قبل کاهش نشان می‌دهد که می‌توان علت آن را ایجاد ارتباط منطقی بین قیمت و سود سهام، عرضه وسیع سهام توسط بانک‌ها، واگذاری به مدیران و کارکنان و ایجاد تسهیلات خرید اقساطی دانست. در مقابل درصد تقاضای بخش خصوصی طی سال‌های مورد نظر دارای رشد منفی بوده است و از ۹۶/۷ درصد در سال ۶۸ به ۶۵ درصد در سال ۷۲ می‌رسد. به هر حال ترکیب خریداران سهام عرضه شده از طرف سازمان‌های مختلف دولتی را طی دوره

ترکیب خریداران سهام عرضه شده در بورس طی دوره ۶۸-۷۳

میلیارد ریال

جدول شماره ۹

بخش	۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲		۱۳۷۳ نه ماهه		جمع کل	
	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد		
بخش خصوصی	۱۱/۱	۱۰۰	۶۴/۷	۱۰۰	۳۷۹/۳	۷۹/۳	۱۸۷	۵۳/۲	۳۳۵	۶۵	۵۱۹/۵	۹۱	۱۵۱۵	۷۵/۴
بخش عمومی	--	--	--	--	۲۳/۱	۹	۷۳/۳	۲۰/۸	۸۷/۵	۱۷	۴۸/۴	۸/۵	۲۵۲/۳	۱۲/۶
سیستم بانکی	--	--	--	--	۵۵/۹	۱۱/۷	۹۱/۴	۲۶	۹۳/۱	۱۸	۱/۲	-/۲	۲۴۲	۱۲
جمع	۱۱/۱	۱۰۰	۶۴/۷	۱۰۰	۳۷۸/۳	۱۰۰	۳۵۲	۱۰۰	۵۱۶	۱۰۰	۵۶۹/۱	۱۰۰	۲۰۰۹	۱۰۰

ماخذ: سازمان بورس اوراق بهادار تهران سالنامه آماری سالهای مختلف

۷۰ تا پنج ماه اول ۷۳ توانسته است مبلغ ۴۰/۹ میلیارد ریال سهام به کارگران و کارکنان واگذار نماید که توزیع آن بدین صورت می‌باشد. ۷/۵ میلیارد ریال سال ۷۰، ۵/۹ میلیارد ریال ۷۱، ۱۳/۲ میلیارد ریال ۷۲ و ۱۴/۳ میلیارد ریال در پنج ماهه اول سال ۷۳ می‌باشد. این رقم نسبت به کل واگذاری سهام سازمان صنایع ملی ایران رقمی اندک و حدود ۳ درصد عملکرد این سازمان می‌باشد.

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران نیز تا اسفند ماه سال ۱۳۷۴ از کل مبلغ ۶۳۸۰۱۳ میلیون ریال واگذاری تنها مبلغ ۶۲۷۵۷ میلیون ریال یعنی ۹/۸ درصد به کارگران واگذار کرده است<sup>۳۲</sup> که نسبت به رقم ۳۳٪ تعیین شده در تصویب‌نامه هیأت وزیران رقم ناچیزی است.

البته همان‌طوری که در ابتدای بحث مربوط به تجربه خصوصی‌سازی در ایران اشاره شد شاید بتوان بسیاری از مشکلات خصوصی‌سازی در ایران از جمله عدم شرکت وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در این امر، واگذاری سهام توسط خود سازمان‌ها و اخذ تصمیمات گاه متضاد توسط آنها، عدم گسترش واگذاری در بخش‌های غیرصنعتی و عدم واگذاری سهام به میزان تعیین شده به کارگران و... را به خاطر خلع یک سازمان مستقل و متخصص جهت مدیریت، هدایت و کنترل و نظارت خصوصی‌سازی دانست.

با توجه به آمار و اطلاعات ارائه شده می‌توان

جدول مذکور نشان می‌دهد که تقاضای بخش خصوصی از سال ۷۱ به بعد دوباره رو به افزایش گذاشته به طوری که در سال ۱۳۷۳ به ۹۲/۲ درصد رسیده است. از جمله عوامل عمده‌ای که در این روند افزایشی بعد از سال ۱۳۷۱ مؤثر بوده است می‌توان به تجدیدنظر در مکانیزم قیمت‌گذاری سهام، ارائه تسهیلات مالی و اعتباری برای متقاضیان، کامپیوتری شدن عملیات بورس، صدور گواهینامه نقل و انتقال سهام، وجود دوره‌های آموزشی و استفاده از تجربیات سایر کشورها توسط سازمان بورس و واگذاری به مدیران و کارکنان اشاره نمود.

نکته دیگری که جا دارد در اینجا به آن اشاره شود این است که بر اساس مصوبه ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ ه مورخه ۱۳۷۰/۳/۲۹ باید ۳۳٪ سهام قابل واگذاری متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی موضوع این تصویب‌نامه به قیمتی معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت روز سهام به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی عرضه گردد. با توجه به اطلاعات موجود در سازمان‌های عمده عرضه کننده سهام این‌طور به نظر می‌رسد که این مسأله نیز با مشکلاتی مواجه است زیرا حتی در شرکت‌هایی که واگذار گردیده‌اند فقط ۶۷ درصد سهام انتقال یافته است و ۳۳٪ سهام کارگری هنوز بلا تکلیف می‌باشد. اطلاعات مربوط به بانک صنعت و معدن در این رابطه چیزی را مشخص نکرده است. سازمان صنایع ملی ایران نیز طی سال

۳۲. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران «گزارش عملکرد فروش سهام از سال ۱۳۶۹ لغایت اسفندماه ۱۳۷۴» صفحه ۳۵.

و مؤسسات دولتی واگذار گردیده است.<sup>۳۳</sup> مضافاً اینکه طبق نظر مسؤولین سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بانک صنعت و معدن فعالیت این دو سازمان را نباید جزء خصوصی سازی به حساب آورد زیرا این سازمان‌ها ابتدا به صورت خصوصی اداره می‌شده‌اند اگرچه در اختیار دولت قرار گرفته‌اند. این سازمان‌ها دارای قانون خاص شرکت‌های خصوصی می‌باشند و از نظر استخدام، پرداخت حقوق و دستمزد، صادرات و واردات کاملاً به صورت مستقل عمل می‌نموده‌اند. به خاطر همین مسأله در مصوبه هیأت دولت برای بانک صنعت و معدن وظیفه‌ای در نظر گرفته نشده است و بر این اساس عملکرد آن بانک جزء خصوصی سازی به حساب نمی‌آید.

نکته قابل توجه دیگر اینکه اگرچه دولت به موجب ابهام در تعریف صنایع مادر، درصد قابل توجهی از سهام صنایع بزرگی مثل فولاد، ایران خودرو ... واگذار نموده است، ولی با قرار گرفتن این صنایع در زمره صنایع مادر هیچگونه مدیریتی به بخش خصوصی واگذار نشد و در نتیجه نمی‌توان این صنایع را خصوصی شده محسوب نمود.

بنابراین در پایان می‌توان گفت نتایج حاصله از فرآیند خصوصی سازی در ایران حاکی از این واقعیت است که هر دو طرف درگیر در این فرآیند با مشکلات، تنگناها و کمبودهای متعددی روبرو هستند. امید است نوشته حاضر بتواند گره گشای برخی از مشکلات موجود بر سر راه اجرای سیاست

گفت آنچه در طول ۶ سال تحت عنوان خصوصی سازی انجام گرفته در مقایسه با حجم فعالیت دولت در اقتصاد و تجربیات حاصله از سایر کشورها بسیار ناچیز است. زیرا اگر بخواهیم بر اساس روند ۶ سال خصوصی سازی به واگذاری دارایی‌های دولت پردازیم به زمان بسیار طولانی احتیاج داریم. اگر نتایج گزارش سازمان حسابرسی را بپذیریم که ارزش دفتری دارایی‌های دولت را ۲۸۰۰۰ میلیارد ریال و ارزش روز آنها را ۴۰۰۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌کند. و اگر فرض نماییم که دولت با همین روند بخواهد ۱/۳ دارایی‌هایش را واگذار نماید به ترتیب برای واگذاری ۱/۳ ارزش دفتری دارایی‌ها ۳۱ سال و برای واگذاری ۱/۳ ارزش روز دارایی‌ها ۴۴۳ سال وقت نیاز داریم. لازم به ذکر است که اگر در این محاسبه خالص عرضه بخش دولتی را در نظر بگیریم و مقدار سهام خریداری شده توسط سازمان‌ها و نهادهای مختلف دولتی را کم نماییم مدت فوق خیلی طولانی‌تر می‌گردد.

همچنین توجه به این نکته ضروری است که مطالعات انجام شده در سال ۱۳۷۵ ارزش روز دارایی‌های دولت را ۹۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد نموده است.

به عنوان مثال از مبلغ ۳۶۳۰۱۴ میلیون ریال واگذاری توسط سازمان گسترش و نوسازی ایران از سال ۱۳۶۹ تا اسفند ۱۳۷۳ مبلغ ۱۶۳۰۸۶ میلیون ریال یعنی ۴۴/۹ درصد به بخش خصوصی و مبلغ ۱۹۹۹۲۸ میلیون ریال یعنی ۵۵/۱ درصد به نهادهای

خصوصی سازی در کشور باشد.

### نتیجه گیری و ارائه توصیه های سیاستی

باتوجه به مطالعه مذکور می توان گفت بار اصلی فرآیند خصوصی سازی در ایران طی دوره ۷۳-۶۸ تنها به دوش دو سازمان دولتی (سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) و یک سازمان خصوصی (بانک صنعت و معدن) بوده است. به طوری که طی دوره مورد بررسی از کل مبلغ ۲۷۱۳۱۴۷ میلیون ریال واگذاری مبلغ ۲۴۴۴۲۳۵ میلیون ریال (۹۰ درصد) مربوط به سازمان های فوق و تنها مبلغ ۲۶۸۹۱۲ میلیون ریال مربوط به سایر سازمان های دولتی می باشد. این سازمان ها با وجود اینکه حجم عظیمی از شرکت ها و مؤسسات دولتی را تحت پوشش دارند تنها حدود ۱۰ درصد در امر واگذاری ها شرکت داشته اند. که رقم ناچیزی است. از کل مبلغ ۲۷۱۳۱۴۷ میلیون ریال سهام واگذار شده طی دوره ۷۳-۶۸ تنها مبلغ ۱۰۳۶۵۷ میلیون ریال (۳/۸ درصد) به کارگران و کارمندان واگذار شده است که نسبت به رقم ۳۳ درصد تعیین شده در اولین مصوبه رسمی هیأت وزیران رقمی ناچیز می باشد.

باتوجه به ارزش روز دارایی های دولت که به قولی ۴۰۰ و به قول دیگر ۹۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد شده است، رقم حدود ۲۷۰۰ میلیارد ریال واگذاری طی ۶ سال خصوصی سازی، قابل تأمل می باشد.

ضمن اینکه رقم حدود ۵۵۵ میلیارد ریال

عملکرد بانک صنعت و معدن را نمی توان جزء عملکرد واگذاری سهام شرکت ها و مؤسسات دولتی دانست. مضافاً اینکه طی دوره مورد بررسی حدود ۵۰ درصد واگذاری ها به سازمان ها و نهادهای فعال در بخش عمومی و دولت بوده است. همچنین برخی صنایع به موجب ابهام در اساسی یا غیراساسی بودن آنها گرچه مقدار قابل توجهی از سهامشان واگذار گردیده همچنان تحت مدیریت و کنترل کامل دولت می باشند.

طی دوره ۷۳-۶۸ حدود ۴۸ درصد از واگذاری ها از طریق سازمان بورس اوراق بهادار تهران و حدود ۵۲ درصد بقیه از طریق روش های مزایده و مذاکره بوده است که خود بیانگر وجود مشکلاتی بر سر راه پذیرش شرکت ها و مؤسسات دولتی در بورس و همچنین فقدان کارایی و توانایی لازم اجرایی سازمان بورس می باشد.

نتایج حاصله از تجربه فرآیند خصوصی سازی ایران نشان می دهد که این فرآیند دچار مشکلات و تنگناهای اجرایی فراوانی است که اهم آنها عبارتند از: ابهام و مشخص نبودن اندازه و تعداد واحدهای دولتی که این مشکل از نامفهوم بودن تعریف شرکت های دولتی در ایران سرچشمه می گیرد، فقدان عزم راسخ دولت در اجرای این سیاست، نامشخص بودن اهداف، فقدان مطالعات علمی کارآ برای اولویت بندی واگذاری ها، وجود نقطه نظرات ضد و نقیض راجع به درآمد حاصل از فروش سهام، فقدان مکانیزم قیمت گذاری کارآ، عدم وجود یک سازمان مستقل و کارآ برای اجرا و کنترل خصوصی سازی، همراهی نکردن

سیاست‌های تعدیل اقتصادی، ابهام در دامنه مالکیت خصوصی، ضعف در سیستم اطلاع‌رسانی، فقدان رقابت و شفافیت در واگذاری‌ها، استفاده از خود سازمان‌های متصدی واحدها برای واگذاری، تضاد ارزش‌های اجتماعی با سرمایه‌گذاری در مقیاس وسیع، مقررات کارگری دست و پاگیر، ضعیف عمل نمودن نهادهای مالی مثل بورس، بیمه و بانک‌ها، توزیع نابرابر درآمد، آشنانبودن مردم با سرمایه‌گذاری در سهام و مشکلات قانونی و حقوقی را نام برد.

### برای رفع مشکلات فوق توصیه‌های سیاستی زیر ارائه می‌گردد

- ایجاد زمینه‌های اقتدار و انسجام ملی در اجرای سیاست خصوصی سازی  
- ایجاد یک نهاد مستقل با اختیارات لازم و کمیته‌های تخصصی جهت ایجاد رویه یکسان و مطالعه مسائل مربوط به، اولویت‌بندی، تعیین اهداف، انتخاب روش‌ها، مکانیزم قیمت‌گذاری، هدایت و نظارت و انجام خدمات تخصصی، مشاوره‌ای و اطلاع‌رسانی برای طرف‌های درگیر در امر خصوصی سازی.

- ایجاد فضای امن و مناسب جهت سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت از طریق وضع قوانین و مقررات لازم.

- مشخص نمودن دامنه مالکیت خصوصی و ضمانت آن از طریق قانون.

- افزایش دامنه رقابت در فعالیتهای اقتصادی از طریق آزادسازی، مقررات‌زدایی و تبلیغات

شفاف در بازار  
- گسترش دامنه واگذاری‌ها به سایر سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها بعد از انجام مطالعات دقیق کارشناسی و اعتقاد به این واقعیت که خصوصی‌سازی طیف وسیعی است که فقط به صنایع کارخانه‌ای محدود نمی‌شود.

- کاهش بوروکراسی اداری تا حد امکان از طریق تشکیل مجموعه‌های متمرکز و شرکت نمایندگان تمام‌الاختیار سازمان‌های ذینفع در جهت کوتاه‌نمودن پروسه انجام کار.

- توجه به این مسأله که سیاست خصوصی‌سازی فقط در واگذاری سهام خلاصه نمی‌گردد بلکه هدف افزایش کارایی است و دولت باید از طریق مکانیزم کنترل خود بعد از خصوصی‌سازی از حصول این نتیجه اطمینان حاصل نماید و در صورت لزوم به حمایت و نظارت واحدهای واگذارشده بپردازد.

- گسترش فرهنگ مشارکت و همیاری عمومی از طریق ایجاد انگیزه‌های ملی - مذهبی، اقتصادی و تلاش برای ارزش اجتماعی نمودن فعالیت تولیدی در جامعه.

- کاهش سودآوری کاذب در بخش‌های غیرتولیدی و کنترل تورم.

- مطالعه و ارزیابی دقیق توان مدیریتی - مالی و کارآفرینی خریداران شرکت‌های دولتی.

- با توجه به قدرت ابتکار، اختراع و کارآفرینی قشر متوسط اجتماعی جامعه، هدف گسترش مالکیت سهام از طریق ایجاد تسهیلات مالی و غیرمالی از طرف دولت مورد توجه بیشتر قرار گیرد.

-بازنگری و تحول اساسی در تشکیلات قانونی بازار بورس و برنامه‌ریزی جهت توسعه و گسترش  
توان مدیریتی و اجرایی - تدارکاتی آن در سطح کشور برای کمک و تسریع امر خصوصی سازی.

## منابع و مآخذ

### الف) فارسی

- ۱- احمدوند، محمد رحیم «تحلیلی پیرامون خصوصی سازی و روند آن طی برنامه پنج ساله اول اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، رساله کارشناسی ارشد به راهنمایی آقای دکتر اکبر کمیجانی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران - شهریور ۱۳۷۴.
- ۲- متوسلی، محمود «خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار» ناشر: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی چاپ اول سال ۱۳۷۳.
- ۳- سازمان صنایع ملی ایران، «معاونت طرح و برنامه خصوصی سازی شرایط - تجربیات»، جلد اول و دوم شهریور ماه ۱۳۷۳.
- ۴- سازمان بورس اوراق بهادار تهران اداره مطالعات و بررسی‌ها «خصوصی سازی، تجربه‌ها و دستاوردها»، اسفندماه سال ۱۳۷۳.
- ۵- سازمان بورس اوراق بهادار تهران اداره مطالعات و بررسی‌ها «گزارش عملکرد بورس تهران از ابتدای فعالیت مجدد (آبان ماه ۱۳۶۸ لغایت آذرماه ۱۳۷۳)»، آذرماه ۱۳۷۳.
- ۶- سازمان بورس اوراق بهادار تهران اداره مطالعات و بررسی‌ها «نگاهی به نقش بورس در اقتصاد کشور و تاریخچه بورس‌های جهان و تهران و عملکرد بورس تهران از تاریخ تأسیس تا پایان سال ۱۳۷۲».
- ۷- سازمان کارگزاران بورس اوراق بهادار تهران سالنامه ۱۳۷۱، ۱۳۷۲، ۱۳۷۳.
- ۸- نصیرزاده، غلامرضا «پیرامون خصوصی کردن شرکت‌های دولتی»، چاپ اول سال ۱۳۶۹.
- ۹- جمال صغیر «توسعه بخش خصوصی و خصوصی سازی»، مقاله ارائه شده به سمینار بررسی تحلیلی خصوصی سازی، دانشکده اموراتصادی وزارت دارایی و مؤسسه توسعه اقتصادی ۱۸-۲۳ اردیبهشت سال ۱۳۷۲.

- ۱۰- کریمی، عبدالرسول، «ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در برنامه پنج ساله اول جمهوری اسلامی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه علامه طباطبائی بهمن ماه ۱۳۷۳.
- ۱۱- بارفروش، حمید، «مدیریت دولتی و استراتژی خصوصی نمودن»، تازه های اقتصادی فروردین ۱۳۷۳.
- ۱۲- هاشمی، ابوالقاسم، «خصوصی سازی- بازارگردان و مکانیزم قیمت ها در ایران»، مجله تدبیر سال چهارم دی ماه ۱۳۷۲.
- ۱۳- سری مجلات گزیده مسائل اقتصادی- اجتماعی سازمان برنامه بودجه معاونت انفورماتیک.
- ۱۴- توکلی، احمد «برای واگذاری واحدهای دولتی به مردم ناتوانی اجرایی مشاهده می شود» روزنامه رسالت چهارم خرداد ۱۳۷۲ صفحه ۱۵.
- ۱۵- آلمان، اتحاد و خصوصی سازی، هفته نامه اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران شماره ۵ مهرماه ۱۳۷۱.
- ۱۶- سری مجلات سازمان صنایع ملی ایران تحت عنوان «واگذاری شرکت های دولتی شماره های ۱ تا ۲۴ سال ۱۳۷۱، ۱ تا ۱۲ سال ۱۳۷۲ و ۱ تا ۱۲ سال ۱۳۷۳.
- ۱۷- بشارت، علی، «دیدگاه نظری سیاست های تعدیل»، مجله زمینه شماره ۲۳ و ۲۴، خرداد و تیرماه سال ۱۳۷۲.
- ۱۸- بزرگان اقتصاد، رابرت ل، هایلبرونر، ترجمه دکتر احمد شہسا، انتشارات آموزش انقلاب اسلامی چاپ اول تهران ۱۳۷۰.
- ۱۹- سازمان صنایع ملی ایران «واگذاری فعالیت های اقتصادی بخش عمومی در ایران»، گزارش تحقیقی شماره ۳۲، مرداد ۱۳۷۲.

ب) انگلیسی

- 1- *Privatization in Central Eastern Europe 1994*, by Anderja Bohm Ceepn Annaal (Conference Series No, 5, UNDP, EDI, 1995
- 2- Ahman Golol and Mary Shirley, Does Privatization Delivers, *Economic Development Institute of World Bank*, March 1994.
- 3- Privatization Problems at Industry Level road Haulage in Central Europe by: Esra Bennathan and Others, World Bank dis Cussion Papers No, 182, 1992.
- 4- The World Bank Country Economics Department, *Privatization The Lessons of Experience*, June 1992.
- 5- Mattew Bishop and John Kay, *Does Privatization Work*, London Business School 1988.
- 6- Tan, Chwee-Huat, *Issues and Problems in Privatization Comparison Among Southeast Asian*

- countries, Public Enterprise, Vol, 11, No, 4.*
- 7- Dieter Bos, *Privatization in Europe in Comparative Approaches*, oxford Review of Economic Policy, Vol, 9, 1993.
  - 8- Lessons of Experience Series *Privatization Principles and Practice International Finance Corporation, World Bank Group 1995.*
  - 9- TAEKO HOSHINO, *Privatization of Mexico's Public enterprises and the restructuring of the Private Sector the Developing economies XXXIV - I* (March 1996).
  - 10- *Privatization in East Germany, WP, 92/8.*