



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

پیش‌نیازها و الزامات خصوصی‌سازی با نگاهی بر تجربیات کشورها

تهیه شده در:

معاونت اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

تیرماه ۱۳۹۴

الحمد لله
الرحمن
الرحيم



فهرست مطالب

| | |
|----|----------------------------------|
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | مروری بر مطالعات انجام شده |
| ۲۴ | تجربه کشوری |
| ۲۴ | خصوصی سازی در آلمان |
| ۲۷ | خصوصی سازی در انگلستان |
| ۳۰ | خصوصی سازی در روسیه |
| ۳۴ | منابع |

مقدمه

خصوصی سازی و کاهش تصدی دولت طی چند دهه اخیر یکی از چالشی ترین موضوعات اقتصادی در دنیا بوده است. شواهد و تجربیات کشورهای مختلف طی این سال ها حاکی از آن است که خصوصی سازی بدون توجه به زیرساخت ها و بسترهای مورد نیاز و بدون در نظر گرفتن درجه توسعه یافتگی، نتایج مورد انتظار را در پی نخواهد داشت.

از الزامات اساسی برای حرکت به سمت خصوصی سازی می توان به فراهم آوردن محیط کسب و کار مساعد، بهبود حقوق مالکیت، مبارزه با فساد، تقویت بخش خصوصی کارآمد برای ورود به فعالیت های اقتصادی و ... اشاره کرد. کشورهایی که با رعایت این اصول اقدام به خصوصی سازی نمودند، از نتایج مورد انتظار خصوصی سازی نیز بهره مند گردیدند و بالعکس کشورهایی که بدون فراهم آوردن شرایط لازم، خصوصی سازی ضربتی را به هدف کسب درآمد برای دولت در دستور کار قرار دادند، منجر به اتلاف منابع، ناکارایی بیشتر، گسترش فقر و افزایش حجم دولت شدند. در ایران نیز خصوصی سازی سال هاست که در دستور کار قرار گرفته اما نتایج حاصل از آن با آنچه مورد انتظار بوده فاصله زیادی داشته است.

با توجه به آنکه مطالعات زیادی در خصوص این مقوله صورت گرفته و در هر یک به جنبه های مختلفی از آن پرداخته، در ادامه تلاش گردیده مروری به برخی از مطالعات انجام شده در این زمینه صورت گیرد و به جنبه های مختلفی که در این مطالعات به آن ها پرداخته شده، اشاره گردد. همچنین در انتها به تجربه های موفق و ناموفق کشورها در اجرای سیاست خصوصی سازی پرداخته شده است. در این مجموعه تلاش گردیده پیش نیازها و الزامات خصوصی سازی موفق بررسی گردد و به مشکلات پیش روی این سیاست در ایران طی سال های اخیر پرداخته شود.



مروری بر مطالعات انجام شده

مطالعه‌ای در معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۸۲ توسط دکتر کمیجانی و همکاران با عنوان "ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران" صورت گرفته است. در این مطالعه که به صورت کتاب تدوین شده، مروری بر مبانی نظری دخالت و عدم دخالت دولت در اقتصاد، بررسی تجارب کشورها در زمینه خصوصی سازی، تحلیل خرد و کلان این سیاست در کشور و موانع و تنگناهای موجود صورت گرفته است.

در کتاب فوق از جمله عوامل گرایش به سمت خصوصی سازی در دنیا، استراتژی‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول عنوان شده به طوریکه اعطای امتیازات و تسهیلات مالی خود را به بسیاری از کشورها، منوط به اجرای سیاست آزادسازی و خصوصی سازی کرده بودند.

در قسمت دوم به بررسی تجربه برخی از کشورها نظیر انگلستان، فرانسه، آلمان، مکزیک و ... در امر خصوصی سازی پرداخته و نشان می‌دهد خصوصی سازی بدون فراهم آوردن بسترهای مناسب و عجله و شتاب در این امر، می‌تواند به شکست منتهی گردد. همچنین از جمله عوامل مهم در موفقیت برنامه خصوصی سازی در برخی از کشورها، برنامه‌های حمایتی و نظارتی شرکت‌ها بعد از واگذاری توسط دولت بوده است.

مفهوم خصوصی سازی تنها انتقال بار مسئولیت تعدادی شرکت از دوش دولت به بخش خصوصی نیست، بلکه هدف اولیه افزایش کارایی و استفاده بهینه از امکانات است، لذا دولت هم در راستای حمایت و رفع مشکلات و تنگناهای آتی در مسیر حرکت واحدهای واگذار شده و به خاطر جلوگیری از هرگونه تخلف و سوء استفاده ضروری است که بعد از واگذاری نه از طریق دخالت مستقیم در امر تصمیم‌گیری و عملیات شرکت‌ها، بلکه از طریق وضع قوانین و مقررات روان کننده به تنظیم و هماهنگی بین جریان کلی این شرکت‌ها بپردازد. علاوه بر این توجه خاص به مطالعه بر روی توان مالی- مدیریتی و کارآفرینی خریداران شرکت‌های دولتی از الزامات در این امر است.

در بررسی‌های این کتاب، اشاره گردیده که انتقال مالکیت به بخش خصوصی در یک فضای غیررقابتی، تاثیر مثبتی بر افزایش کارایی تخصیص منابع که از اهداف خصوصی سازی است، نخواهد داشت و تنها انحصار دولتی به انحصار خصوصی تبدیل می‌گردد که احتمالاً زیانبارتر خواهد بود.

همچنین گستردگی فرآیند خصوصی‌سازی در هر کشور به عواملی از قبیل توانایی بخش خصوصی، ظرفیت اجرایی دولت از لحاظ تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی، عملکرد بخش خصوصی در زمینه ارائه کالاها و خدمات عام‌المنفعه و انجام امور زیربنایی و اتفاق نظر سیاسی جامعه به مشارکت بخش خصوصی بستگی دارد.

در قسمت دیگر کتاب به تحلیل عملکرد سیاست خصوصی سازی در کشور پرداخته شده است.



در این کتاب به این نکته اشاره دارد که انطباق کامل بین تصمیمات اتخاذ شده در مصوبه هیئت وزیران و قانون برنامه اول با مبانی نظری خصوصی سازی در مورد عناوین اصلی اقدامات وجود ندارد. به عنوان مثال در حالیکه طبق ادبیات حاکم بر خصوصی سازی و بر اساس تجربیات دیگر کشورها، مدیریت امر خصوصی سازی باید مستقل از نهادها و گروه‌های ذینفع در اجرای واگذاری باشد، مدیریت امر واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی مرکب از برخی دستگاه‌های مهم واگذارنده سهام بوده است.

همچنین در نظام‌های مختلف اقتصادی، بر اساس اهداف و استراتژی‌ها و یا ارزش‌های نظام، یک یا چند بخش از کل اقتصاد برای خصوصی سازی انتخاب و برنامه‌ریزی می‌شوند و به این ترتیب در فرایند خصوصی سازی و طی برنامه چندساله تجربه لازم را از پی‌آمدها و آثار مختلف اجرای سیاست واگذاری کسب نموده و به مرور به اصلاح روش‌ها و بهبود اقدامات تلاش می‌شود، درحالی‌که طبق بیانیه دولت در مصوبه هیئت وزیران و مفاد برنامه اول توسعه، به غیر از محدودیت‌های مندرج در قانون اساسی، تقریباً تمامی بخش‌های اقتصادی علی‌رغم عدم بررسی و ارزیابی شرکت‌های فعال در آن بخش‌ها برای خصوصی سازی انتخاب شدند.

مشکل دیگر در خصوص روش واگذاری‌ها بوده است. انتخاب روش بورس به عنوان اولویت روش واگذاری در کشور، مشکلاتی را به همراه داشت. تجربیات دیگر کشورها نشان می‌دهد که بازار بورس، مکانیزم مناسب و کارایی لازم برای واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی ندارد. انگیزه و فلسفه کارکرد بازار بورس، به گونه‌ایست که مستمراً جریان منابع مالی را از عرضه‌کنندگان منابع مالی به متقاضیان آن برقرار می‌نماید و به عنوان یکی از نهادها و عوامل بازار سرمایه در اقتصاد فعالیت دارد، در صورتیکه بنا به دلایل مختلف نظیر مبرم نمودن دستگاه‌های واگذارنده سهام و یا نهادهای تصمیم‌گیری در امر قیمت‌گذاری، مقرر گردید روش قیمت‌گذاری سهام و انتقال آن به بخش خصوصی با اولویت روش بورس در نظر گرفته شود. در نتیجه بورس با قوانین حاکم بر آن که حتی بعد از گذشت بیش از دو دهه از تصویب قانون و شکل‌گیری آن با روش‌های جدید و فضای خاص اقتصادی کشور و مهم‌تر نیازمندی‌های جدی امر خصوصی سازی، به هیچ وجه سازگاری نداشت، مکانیزم اصلی انتقال و فروش سهام شد.

علاوه بر موارد مذکور، اهداف انتخاب شده برای اجرای سیاست خصوصی سازی، علی‌رغم آنکه در تدوین برنامه مطابق و هماهنگ با اهداف تئوریک خصوصی سازی انتخاب شدند، در اجرا مورد توجه قرار نگرفتند. ارتقاء کارایی فعالیت‌ها و عملکرد دولت، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور و کاهش حجم تصدی‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد به عنوان اهداف تصویب مصوبه هیئت وزیران در امر واگذاری در مفاد آن قرار داده شد، اما وجود دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب کمیته مربوط به امر خصوصی سازی موجب گردید تا کسب درآمد، فروش شرکت‌های خاص به گروه‌های خاص و برخی دیگر از اهدافی که موجب اعتراض بسیاری از عوامل



تصمیم‌گیری و گروه‌های ذی‌نفوذ گردید، به عنوان اهداف واقعی اجرای این سیاست تجلی یابند. می‌توان گفت خصوصی سازی شرکت‌های دولتی به عنوان یک سیاست جهت ارتقاء کارایی فعالیت‌های دولتی فراموش و سیاست فروش سهام دولت و کسب درآمد به جای آن، مورد پیگیری قرار گرفته است.

بودجه شرکت‌های دولتی و موسسات انتفاعی وابسته به دولت بیانگر عدم اجرای واقعی سیاست خصوصی‌سازی در کشور است. در حالی که کاهش حجم تصدی و دخالت‌های دولت در اقتصاد به عنوان یکی از محورهای کلیدی خصوصی‌سازی در کشور مطرح گردیده است. علی‌القاعده با اجرای سیاست خصوصی‌سازی انتظار کاهش سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت وجود داشته است. همانطور که مشاهده می‌شود هیچ ارتباطی بین تغییرات سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل با فرآیند خصوصی‌سازی وجود نداشته است. سال‌های ۶۸ تا ۷۳ مصادف با تدوین قانون برنامه اول توسعه کشور، اجرای عملی سیاست خصوصی‌سازی است که سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل رو به افزایش است.

جدول ۱: سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور (درصد)

| ۱۳۷۷ | ۱۳۷۶ | ۱۳۷۵ | ۱۳۷۴ | ۱۳۷۳ | ۱۳۷۲ | ۱۳۷۱ | ۱۳۷۰ | ۱۳۶۹ | ۱۳۶۸ | ۱۳۶۷ | ۱۳۶۶ | ۱۳۶۵ | ۱۳۶۴ | ۱۳۶۳ |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ۶۷ | ۶۳ | ۶۷,۲ | ۶۵ | ۶۶,۱ | ۶۴,۵ | ۶۰ | ۵۹ | ۵۷,۸ | ۵۳ | ۵۶ | ۵۲,۳ | ۵۴ | ۵۱,۵ | ۵۲,۵ |

ماخذ: سازمان برنامه و بودجه، قانون بودجه کل کشور

در قسمت دیگری از این کتاب به تحلیل خرد عملکرد سیاست خصوصی‌سازی بر اساس شاخص‌های مالی و عملیاتی پرداخته است. در این بخش به بررسی مواردی نظیر فروش، سود، دارایی‌ها، نسبت بازدهی (سود به دارایی)، اشتغال و ... برخی شرکت‌های واگذار شده طی سال‌های ۶۸ تا ۷۳ اشاره شده و نشان می‌دهد که عملکرد شرکت‌هایی که از طریق بورس در این دوره زمانی واگذار شدند، از یک سو شاخص‌های سودآوری و فروش آن‌ها نشان از گسترش حجم فروش و افزایش سودآوری دارد و از سوی دیگر شاخص عملکرد تولید و درصد استفاده از ظرفیت‌های تولیدی نشان از عدم استفاده از امکانات بالقوه تولید دارد که برآیند این دو موید آن است که افزایش حجم فروش و سود نه صرفاً در نتیجه افزایش تولید و آن هم به دلیل خصوصی‌سازی بلکه به واسطه افزایش سطح قیمت‌ها و تورم موجود طی سال‌های اجرای خصوصی‌سازی بوده است.

در بخش دیگر به بررسی موانع و تنگناهای امر خصوصی‌سازی پرداخته شده و این موانع را به موانع اقتصادی، قانونی و اجرایی تقسیم‌بندی می‌کند. در موانع اقتصادی به نوسانات ارزی، تخصیص نامتوازن تسهیلات بانکی (در سال ۱۳۷۳، ۶۰ درصد تسهیلات به بخش‌های دولتی اختصاص یافت)، وجود مقررات دست و پا گیر و مشکل ساز در



فرآیند فعالیت‌های مولد و کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری، اتکا شدید درآمدهای دولت به نفت و گاز، فقدان بازار سرمایه متشکل و شکل‌گیری بازارهای غیرمتشکل سرمایه، نامساعد بودن فضای کسب‌وکار و حرکت سرمایه‌های بخش خصوصی به فعالیت‌های غیر مولد و با بازدهی بالا اشاره شده است.

در خصوص موانع و مشکلات حقوقی - قانونی می‌توان به مواردی نظیر فقدان قوانین و نهادهای مناسب برای حمایت از مالکیت حقیقی و حقوقی و افزایش انگیزه بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران برای ورود به بازار، مشکلات مربوط به قوانین مختلف در کشور و همسو نبودن مقررات و سیاست‌ها اشاره داشت.

از جمله مشکلات و موانع اجرایی - مدیریتی نیز از مواردی نظیر فقدان یک نهاد مستقل و متمرکز با مدیریت متخصص و کارآمد در ارتباط با اجرای سیاست خصوصی‌سازی (عدم نظارت بر اجرای فرآیند خصوصی‌سازی)، تعدد مراجع تصمیم‌گیر در این خصوص، انتخاب روش‌های نامتناسب با امکانات جامعه برای این امر، مشخص نبودن گروه‌های خریدار و فروشنده در فرآیند خصوصی‌سازی نام برده است.

در انتها پیشنهادهایی برای بهبود فرآیند خصوصی‌سازی ارائه گردیده است. **کنترل و نظارت بر رفتار شرکت‌های واگذار شده جهت اطمینان از ادامه عملیات، حفظ اشتغال و سرمایه‌گذاری در آن‌ها،** پیش‌گیری‌های لازم جهت مقابله با مشکلات مربوط به اشتغال ناشی از اجرای خصوصی‌سازی، تدریجی و آرام اجرا نمودن خصوصی‌سازی، بهبود محیط رقابتی، مطالعه و ارزیابی دقیق توان مالی و مدیریتی و کارآفرینی خریداران شرکت‌های دولتی و برخی از اهم آن‌ها است.

علی طیب نیا در مقاله‌ای با عنوان "مقایسه کارایی سرمایه‌گذاری در بخش‌های خصوصی و دولتی در ایران، رویکردی برای خصوصی‌سازی"^۱ با استفاده از یک مدل رشد، کارایی سرمایه‌گذاری‌های انجام شده توسط بخش‌های دولتی و خصوصی در دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۰ را مقایسه کرده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که در دوره مورد بررسی، بهره‌وری نهایی سرمایه در دو بخش دولتی و خصوصی از لحاظ آماری تفاوت معناداری با یکدیگر نداشته که این موضوع بیانگر آن است که بدون انجام اصلاحات ساختاری در عرصه‌های اقتصادی کشور و رفع موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت به بخش خصوصی، نتایج مورد انتظار را نخواهد داشت و موجب تسریع رشد اقتصادی در کشور نمی‌شود.

^۱ مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۷

در ادامه اشاره می‌کند که نتایج برخی مطالعات رسمی انجام شده در ایران بیانگر آن است که بخش خصوصی واقعی در شرایط فعلی انگیزه و توان اقتصادی کافی و نیز اطمینان لازم برای خرید امکانات تولیدی عمده را دارا نیست. علاوه بر این بخش خصوصی در اقتصاد ایران به دلیل وابستگی به بخش دولتی و نیز ورود به فعالیت‌های زودبازده اقتصادی و عدم تمایل به سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مولد، عملاً با بخش خصوصی که در یک اقتصاد باز و در کشورهای توسعه یافته با آن مواجهیم، تفاوت‌های زیادی داشته و نمی‌توان تمامی اهداف رشد و توسعه اقتصادی کشور را با خصوصی کردن بنگاه‌های دولتی محقق نمود. فقدان زیرساخت‌های لازم برای فعالیت کارآمد بخش خصوصی، عدم حمایت از بخش خصوصی در فعالیت‌های تولیدی، انحصارات ایجاد شده توسط دولت و نهادهای عمومی غیردولتی، فقدان زمینه‌های رقابت سالم در جامعه، نبود قوانین و مقررات حمایتی، تغییر و بی-ثباتی در قوانین، نبود امنیت کامل برای سرمایه‌گذاران، شکل‌گیری رشد القایی ناشی از درآمد نفت و عدم توجه کافی به صادرات غیرنفتی، همگی از عواملی هستند که مانع عملکرد کارایی بخش خصوصی در کشور گردیده‌اند.

اگرچه خصوصی‌سازی به عنوان یکی از اصلاحات اقتصادی کشور به طور گسترده‌ای در حال اجرا است، ولی به دلیل اشکال‌های موجود در سیستم و اهداف فعلی خصوصی‌سازی که عمدتاً کسب درآمد برای دولت است، تاثیر چندانی بر افزایش رشد اقتصادی سرانه در کشور نخواهد داشت. در مقایسه تجربه چند دهه اجرای سیاست خصوصی‌سازی در نقاط مختلف جهان حاکی از آن است که اگر چه دستاوردهای مثبت و نتایج موفقیت‌آمیز اجرای خصوصی‌سازی در کشورهای پیشرفته و توسعه یافته غیر قابل انکار است، اما در کشورهای در حال توسعه به دلیل مشکلات ساختاری اقتصاد این کشورها از جمله ضعف بخش خصوصی کشورها، انحراف از اهداف واقعی خصوصی‌سازی، فقدان قوانین و مقررات تسهیل‌کننده فعالیت بخش خصوصی، توسعه ناهمگون بخش‌های مختلف اقتصادی، مشکلات مربوط به بازار سرمایه، امنیت سرمایه‌گذاری و ... نتایج اجرای سیاست خصوصی‌سازی به طور کامل مشخص نیست.

تجارب داخلی و خارجی از فرآیند خصوصی‌سازی حاکی از آن است که خصوصی‌سازی امری بسیار حساس، پیچیده و دارای تبعات اقتصادی و اجتماعی گسترده است که هرگونه اشکالی در اجرای این سیاست، شرایط کشور را بسیار ناگوارتر از قبل خواهد ساخت.

برای موفقیت سیاست خصوصی‌سازی ابتدا باید ماهیت، عملکرد، مشکلات و نقاط قوت و ضعف بخش خصوصی در اقتصاد ایران به درستی شناخته شود و سپس درباره موفقیت یا عدم موفقیت آن و دستیابی به اهداف واقعی آن بحث



و بررسی صورت پذیرد. علاوه بر این شناخت نقاط ضربه پذیر برنامه خصوصی سازی در کشور و تلاش در جهت رفع معضلات فراروی این سیاست باید قبل و بعد از اجرای سیاست خصوصی سازی مورد نظر مسئولان باشد. برخی از نقاط ضربه پذیر و مشکلاتی که در این مطالعه به آن اشاره شد عبارتند از:

- نبود ساختارهای جبرانی جهت پوشش خسارات وارده به نیروی کار، احتمال شکست برنامه های خصوصی سازی را به دلیل بحران های سیاسی و اجتماعی افزایش می دهد.
- عدم تجدید ساختار برخی از شرکت های دولتی قبل از برنامه واگذاری موجب مشکلاتی برای خریداران و دولت می شود که باید در جهت رفع ان اقدام کرد.
- خصوصی سازی علاوه بر تغییر مالکیت، باید با ایجاد تحولات اساسی در شیوه مدیریت، منجر به افزایش کارایی شرکت های دولتی شود.
- اولویت دادن به اهدافی چون کسب درآمد برای دولت، جبران کسری بودجه از طریق خصوصی سازی و ... موجب می شود تا اهداف اصلی خصوصی سازی در حاشیه قرار گیرند.

در پایان پیشنهادهای جهت اجرای موفق سیاست خصوصی سازی ارائه شده که در ذیل به اختصار به آن ها اشاره می شود:

- با توجه به تجربه سایر کشورها، بهتر است واگذاری ها ابتدا از شرکت هایی شروع شود که کالا و خدمات تجاری ارائه می دهند و در بخش های رقابتی عمل می کنند. شبکه های زیربنایی مانند مخابرات، برق، نفت و گاز و ... پس از شرکت های کوچک و متوسط در مرحله واگذاری قرار گیرند و با تعدیل موانع قانونی، راه ورود سرمایه های بخش خصوصی به این حوزه ها هموار شود.
- سیاست خصوصی سازی در کشور باید به عنوان جزئی از یک برنامه جامع اصلاح ساختار اقتصادی در نظر گرفته شود و همزمان با اجرای تدریجی این سیاست به صورت سیستمی سایر اصلاحات اقتصادی نیز انجام پذیرد.
- خصوصی سازی موفق نیاز به شفافیت دارد به این معنی که در این فرآیند، واگذاری های شرکت های دولتی به بخش غیر دولتی باید مطابق با یک فرآیند تعریف شده و مشخص پیش برود.
- به طور کلی این سیاست در صورتی موفقیت آمیز است که همواره انحرافات عملکرد با اهداف در نظر گرفته شده برای آن را بتوان به وسیله اندازه گیری شاخص هایی مانند مقایسه شرایط رقابت، مسئولیت پذیری،



افزایش کارایی مشخص تصحیح کرد. تعیین شاخصهای مذکور و ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی می تواند دستیابی به اهداف واقعی خصوصی سازی را مشخص کند.

فرشاد مومنی در کتاب "اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری" که در سال ۱۳۸۶ منتشر گردید به بحث اقتصاد سیاسی خصوصی سازی پرداخته و می گوید از همان زمان که مساله خصوصی سازی به طور گسترده مورد توجه مسئولان امر قرار گرفت، انتقادهای جدی در باب ویژگیها و کاستیهای رویکرد مسلط متولیان امر به این مساله مطرح شد که مورد بی توجهی قرار گرفت. در ادامه آمده است که در فروردین ۷۷ سازمان برنامه و بودجه گزارشی را به عنوان "ارزیابی تجربه خصوصی سازی در ایران" منتشر ساخت که حاوی نکات ارزشمندی بود زیرا به گونه ای بر صحت و حقانیت انتقادات پیش گفته مهر تأیید زده شده بود.

در این کتاب آمده که خصوصی سازی و اجازه عملکرد آزادانه نیروهای بازار نیازمند پیش نیازهایی است و تنها بر اساس مجموعه ای از فروض و شروط امکان تحقق اهداف آن وجود خواهد داشت. بحث بر سر این است که اغلب آن مفروضات و پیش شرطها، در کشورهای در حال توسعه ای مثل ایران وجود ندارد. استیگلیتز برنده جایزه نوبل اقتصاد سال ۲۰۰۱ می گوید دنیای واقعیتها دنیای رقابت کامل نیست و با توجه به عدم تقارن اطلاعات، وجود بازارهای ناقص، انواع نااطمینانیها و عدم قطعیتها، دستیابی به بهینه پرتو محقق نمی شود. از این رو ترکیب خردمندانه ای از دولت و بازار را مطرح می کند که در این ترکیب نقش شرایط بسیار حائز اهمیت است. به عبارت دیگر از طریق تقلید بی ضابطه تجربه دیگر کشورها نمی توان به موفقیت دست یافت.

نویسنده در ادامه سوالی مطرح می کند مبنی بر این نکته که چرا علی رغم نافرجام ماندن کوششهای معطوف به خصوصی سازی طی چند دهه اخیر، بدون آنکه شکستهای مزبور ریشه یابی شود یا قدمی اساسی در جهت اصلاح نارساییها برداشته شود، همچنان اصرار به خصوصی سازی به روش قبل وجود دارد؟

نکته ای که مومنی مطرح می کند این است که طبق تحقیقات بانک جهانی در دو دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۹۰ میلادی مجموعاً ۵۷ نوع اقدام متفاوت با یک عنوان یعنی خصوصی سازی در دستور کار کشورها قرار گرفت، اما درک مرسوم و رایج میان مسئولان کشور، درکی یک بُعدی و ناظر بر انتقال مالکیت بوده است. این گرایش نوعی تلاش برای تسکین مشکلات بودجه ای دولت و رفع مشکلات کوتاه مدت می باشد.

این کتاب از دلایل شکستهای متوالی این سیاست در کشور را بدآموزیهای اقتصاد مرسوم و بی ربطی آن به مسائل توسعه نیافتگی ذکر کرده است و اضافه می کند گروهی تصور می کنند که دولت در عرصه اقتصاد دقیقاً نقطه مقابل بازار قرار دارد، در صورتیکه ما باید به یک ترکیب خردمندانه از نقش دولت و بازار در اقتصاد دست



یابیم و برای بازار و دولت انتظارات و توقعاتی متناسب با توانایی‌ها و محدودیت‌هایشان در نظر بگیریم و نگاه ما به بازار و دولت یک نگاه تکمیل کننده باشد یعنی بازار و دولت مکمل هم هستند و نه رقیب و در برابر هم. اتکای مطلق بر بازار یا دولت، مانند تلاش برای راه رفتن بر روی یک پا است.

از طرف دیگر باوری در کشور وجود دارد که دولت ناکارآمد است و بلافاصله نتیجه‌گیری می‌شود که بخش خصوصی کارآمد است، در صورتیکه شواهد این مساله را تأیید نمی‌کند. همانطور که گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۸۳ تصریح می‌کند، مالکیت یک بنگاه به خودی خود هیچ تاثیری در نحوه عملکرد آن ندارد. در هیچ یک از کشورهای صنعتی هم با این توجیه دولت به استراحت نمی‌پردازد. به عبارتی خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای آسوده‌خاطری دولت و شانه خالی کردن از مسئولیت‌ها نیست و دولت در کادر انتظاراتی که برای خصوصی‌سازی دارد، تضمین‌های لازم را از بنگاه‌های خصوصی می‌گیرد و با تمرکز بر توانمندی‌های خود، وظایف نظارتی مشخص برای تحقق اهداف مزبور بر عهده می‌گیرد. به طور مشخص در تجربیات موفق خصوصی‌سازی در دنیا، دولت‌ها معمولاً از صاحبان جدید بنگاه‌هایی که خصوصی شدند، حداقل ۳ تضمین می‌گیرند: ۱- تضمین در زمینه قیمت، ۲- تضمین در زمینه اشتغال و ۳- تضمین در زمینه سرمایه‌گذاری. واحدهایی که در این کشورها خصوصی شده‌اند متعهد می‌گردند که حاشیه سود خود را نه از طریق افزایش قیمت تولیدات بلکه از طریق افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های تولید کسب کنند. همچنین سطح سودآوری در دوره مالکیت بنگاه در چارچوب استفاده از نیروی کار موجود بنگاه مدیریت می‌شود. در واقع تمرکز بر افزایش بهره‌وری در کشورهای مذکور منجر به کسب موفقیت گردیده است.

تجربه اخیر خصوصی‌سازی در ایران نشان داد تا زمانیکه فضای اقتصادی غیرشفاف و غیررقابتی است و دولت نیز تمایل به پاسخگویی و قانونگرایی ندارد، خصوصی‌سازی تبدیل به اختصاصی‌سازی می‌شود و به نوعی توزیع رانت و تمرکز بیشتر قدرت برای صاحبان قدرت‌های سیاسی-اقتصادی خواهد انجامید و شاهد جایگزینی انحصار خصوصی به جای انحصار دولتی خواهیم بود.

در انتها اشاره‌ای به گناه خصوصی‌سازی از دیدگاه برنامه عمران ملل متحد می‌شود:

۱. در حالی که هدف اصلی باید خلق یک فضای رقابتی باشد، در عمل حداکثرسازی درآمدها به هدف اصلی تبدیل می‌شود.

۲. با توجه به ساختار شرکت‌های دولتی، عملاً انحصارهای خصوصی جایگزین انحصارهای دولتی می‌شود.



۳. درحالیکه مهم ترین سرمایه دولت اعتماد عمومی است، اتخاذ رویه‌های دلخواه و روندهای غیرشفاف برای سرعت بخشیدن به خصوصی سازی، منشا گسترش فساد در دستگاه اجرایی و مخدوش سازی اعتماد عمومی می‌شود.

۴. در حالیکه تسویه بدهی‌های دولتی از بالاترین اولویت برخوردار است، عملاً درآمدهای حاصل از فروش بنگاه‌های بخش عمومی به ابزاری برای تامین کسری بودجه تبدیل می‌شود.

۵. بی‌اعتنایی‌ها، سهل‌گیری‌ها و بی‌توجهی در فرآیند خصوصی سازی موجب می‌شود که به بهای اندک سرمایه مالی جذب شده، بخش قابل توجهی از ثروت‌های انسانی کشور بیکار شوند.

جوزف استیگلیتز برنده جایزه نوبل اقتصاد در بخشی از کتاب "جهانی‌سازی و مسائل آن"، به خصوصی‌سازی می‌پردازد. از نظر نویسنده شرایط مهمی باید مهیا باشد تا خصوصی سازی بتواند به رشد اقتصادی کشور کمک کند و نحوه‌ای که خصوصی‌سازی پیاده می‌شود، می‌تواند نتایج بسیار متفاوتی به بار آورد. شاید مهم‌ترین نگرانی در مورد خصوصی‌سازی، موضوع فساد است. اگر دولتی فاسد باشد، شواهد کمی وجود دارد که خصوصی‌سازی مساله رانت‌جویی را حل کرده باشد. ساختار قضایی سالم، اطلاعات شفاف و وجود فضای رقابتی از الزامات حرکت به سمت خصوصی سازی است.

مطالعه دیگری در سال ۱۳۷۸ در مرکز پژوهش‌های مجلس توسط دکتر احمد میدری با عنوان "پیش‌نیازهای خصوصی سازی" انجام گرفت که در آن به ضرورت وجود محیط رقابتی و دولت تنظیم‌گر به عنوان دو پیش شرط تغییر مالکیت بنگاه‌های دولتی بحث می‌شود. تغییر مالکیت بنگاه‌های دولتی به مالکیت خصوصی در صورتی مفید خواهد بود که مقدم بر تغییر مالکیت، اقتصاد از یک محیط رقابتی و یک دولت تنظیم‌گر بهره‌مند باشد، در غیر اینصورت خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی به بحران بیشتر منجر خواهد شد.

در اینجا منظور از دولت تنظیم‌گر دولتی است که از انتقال منابع به فعالیت‌های سوداگری جلوگیری کند، نظام مالیاتی همه فعالیت‌ها را تحت پوشش قرار دهد و آثار جنبی فعالیت‌های بخش خصوصی را برای بنگاه‌ها درونی سازد. خصوصی‌سازی در فضایی که دولت از انجام امور فوق ناتوان باشد به احتمال زیاد منجر به تبدیل دارایی‌های مولد صنعتی به فعالیت‌های سوداگرانه، انتقال سرمایه‌ها به فعالیت‌های زیرزمینی و بخش‌های سودآور، افزایش آثار خارجی منفی (مانند آلودگی بیشتر) و تقلیل آثار خارجی مثبت می‌گردد.

در ادامه در باب لزوم تقدم رقابت بر خصوصی‌سازی اینگونه بیان می‌شود که اگر به دلیل انحصار طبیعی، کمبود اطلاعات، محدودیت‌های ارزی یا محدودیت‌های تکنولوژیک یا هر عامل دیگری، درجه رقابت فعالیت‌ها در یک اقتصاد



اندک باشد، تغییر مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی موجب افزایش قیمت‌ها و عدم کارایی بیشتر می‌گردد. زیرا مالکیت خصوصی انگیزه کمتری در تامین منافع اجتماعی دارد و تمایل دارد از تنگناهای اقتصادی رانت بیشتری کسب کند. از سوی دیگر به دلیل برداشتن فشارهای اداری پس از خصوصی سازی و فقدان فشارهای رقابتی بنگاه‌های خصوصی، انگیزه‌ای برای بهبود تکنولوژی وجود نخواهد داشت، زیرا سود خود را می‌توانند از طرق دیگری افزایش دهند. استیگلیتز می‌گوید: تبدیل انحصار عمومی به انحصار خصوصی، به قیمت‌های بالاتر و نه کمتر و کارایی کلی اقتصادی کمتر و نه بیشتر منجر می‌شود. آنچه موجب دستیابی به نقطه بهینه پارتو می‌شود، مالکیت خصوصی، رقابت و اطلاعات کامل است.

دکتر میدری در گزارش دیگری با عنوان "جایگزین‌های خصوصی‌سازی" که مرکز پژوهش‌ها در سال ۱۳۷۸ منتشر کرده است، به دلایل عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران می‌پردازد و جایگزین‌هایی را برای خصوصی سازی پیشنهاد می‌دهد. در این گزارش آمده خصوصی سازی در کاهش تصدی‌گری دولت و کاستن نقش آن در اقتصاد ایران ناموفق بوده است. این عدم موفقیت ناشی از موانع نهادی و غیر نهادی بوده که در زیر به اختصار به آن‌ها اشاره شده است:

عدم اجرای مقررات زدایی:

وجود مقررات دست و پاگیر در یک بخش اقتصادی، می‌تواند محدودکننده فعالیت اقتصادی باشد. وجود مقررات زیاد در یک بخش و امکان فرار از مقررات در بخش دیگر موجب خواهد شد که سرمایه‌ها از یک بخش به بخش دیگر منتقل گردد.

بی‌ثباتی اقتصاد کلان:

وجود نوسانات زیاد در شاخص‌های اقتصاد کلان نظیر تورم، باعث می‌شود که بخش خصوصی نتواند از حداقل اطمینان خاطر برای انجام سرمایه‌گذاری برخوردار شود. بنابراین بخش خصوصی تمایل چندانی به ورود به فعالیت‌های صنعتی ندارد.

بی‌ثباتی در قوانین و سیاست‌گذاری:

قوانین وضع شده از طرف دولت اصولاً به معنای چارچوب و محدوده‌ای است که بنگاه‌های اقتصادی می‌باید در داخل محدوده به حداکثر کردن سود خود بپردازند. چنانچه این چارچوب مرتباً تغییر کند، بنگاه اقتصادی قادر به برنامه‌ریزی



نخواهد بود. طی دوره ۷۷-۶۸ اقتصاد ایران شاهد بی‌ثباتی زیادی در قوانین خود بوده است. به عنوان مثال طی سال‌ها ۷۰ تا ۷۴ حدود ۳۰۰ تغییر در تعرفه‌های گمرکی کشور داده شد. این تغییرات هزینه‌های مبادله را برای فعالان اقتصادی افزایش می‌دهد و تمایل بخش خصوصی را برای سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تولیدی کاهش خواهد داد.

بالا بودن هزینه مبادله برای بخش خصوصی:

هزینه مبادله شامل هزینه‌های غیرمستقیمی است که هر بنگاه برای انجام فعالیت و حفظ موجودیت خود باید متحمل شود. هزینه کسب اطلاعات، چانه زنی، وضع قرارداد و اجرای مفاد قرارداد و ... از مهم‌ترین اجزای هزینه مبادله است. در ایران به دلایل ساختاری، هزینه مبادله برای بخش خصوصی بسیار بالا است. حقوق مالکیت ناکارا، وجود انحصارات بزرگ، عدم شفافیت اطلاعات، مقررات دست و پا گیر و ... منجر به افزایش هزینه‌های مبادله می‌گردد. بالا بودن این نوع از هزینه در کشور موجب آن شده که بخش خصوصی از فعالیتهای تولیدی رویگردان شده و وارد فعالیتهای تجاری و زیرزمینی با هزینه‌های مبادله کمتر شود.

ناسازگاری با ساخت سیاسی:

فعالیت بخش خصوصی در صورتی امکانپذیر است که فعالیت آن از پشتوانه سیاسی لازم برخوردار باشد و تمامی جوانب حقوق مالکیت از طرف حکومت و مقامات سیاسی مراعات گردد. حفظ حقوق مالکیت و عدم تعرض به آن بسیار حائز اهمیت است.

عدم توازن بخشی:

عدم توازن بین فعالیتهای بازرگانی و صنعتی در ایران مانع ورود بخش خصوصی به بخش‌های تولیدی می‌شود. به طوریکه فعالیتهای تولیدی از سطح سوددهی بسیار کمی برخوردارند. در مقابل فعالیتهای بازرگانی سود بالایی دارند. این سوددهی بالاتر ناشی از عوامل مختلفی نظیر امکان فرار از مقررات و مقید نبودن این فعالیت به مقررات دولتی است. همچنین امکان رانت‌گیری و رانت جویی در بخش خدمات بسیار بالاتر از صنعت است. از این رو بخش خصوصی واقعی استقبال کمتری برای خصوصی‌سازی در بخش‌های تولیدی نشان می‌دهد.

در ادامه به ارائه گزینه‌های بدیل برای خصوصی‌سازی می‌پردازد. با توجه به اینکه کاهش تصدی دولت در ایران با موفقیت همراه نبوده، برای اجرای موفقیت آمیز این سیاست، با توجه به ویژگی‌های خاص ایران، راه حل جدیدی

برای کاهش نقش دولت می‌توان ارائه کرد. بسط و گسترش شرکت‌های سرمایه‌گذاری و اجرای طرح مالکیت فراگیر و تفکیک مدیریت از مالکیت از پیشنهادات این مقاله بوده که مطالعات وسیع‌تری را می‌طلبد.

در گزارش دیگر مرکز پژوهش‌ها با عنوان "خصوصی سازی، مفاهیم و کارکردها" در سال ۱۳۷۹، به جایگاه خصوصی‌سازی در سیاست‌های تعدیل اقتصادی، ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران، بررسی تجربه برخی از کشورها در زمینه خصوصی سازی و موارد عدول از قوانین در امر خصوصی سازی در کشور پرداخته است.

در این گزارش آمده است که شرایط عمومی اقتصاد برای اجرای فرآیند خصوصی سازی نامناسب بوده است. در ادامه سوالی مطرح کرده مبنی بر این که آیا دستیابی به کارایی اقتصادی با اجرای نامناسب خصوصی سازی امکانپذیر است؟ آیا می‌توان به بخش خصوصی به عنوان عاملین توسعه اقتصادی اتکا نمود؟

نویسنده معتقد است که مفاهیم به درستی واکاوی نگردیده و واگذاری به مفهوم رهاسازی نمی‌باشد. به عبارتی اجماع کلی بر روی مفهوم خصوصی سازی در کشور وجود ندارد. از طرف دیگر به روش واگذاری انتقاد کرده و اضافه می‌کند با وجود اینکه واگذاری به روش بورسی در دنیا از اهمیت کمتری برخوردار است ولی در ایران به صرف ساده بودن این روش، بیشترین واگذاری‌ها به این روش صورت گرفت.

در قسمت دیگری مطرح می‌کند که خصوصی سازی قسمتی از برنامه تعدیل ساختاری در کشور بوده است. اما آیا در این فرآیند ساختار اقتصاد ایران اصلاح گردیده است؟ در جواب این سوال مطرح می‌شود که نه تنها تغییری در ساختار ایران رخ نداده بلکه ساختار شرکت‌هایی که قبلاً خصوصی بوده و به روش خصوصی نیز هدایت می‌شدند در جهت وابستگی به گروه‌های ذینفع تغییر داده شده است.

از لحاظ اقتصادی نیز عملکرد خصوصی‌سازی در ایران را ضعیف ارزیابی کرده زیرا نه تنها تغییر محسوسی در بودجه دولت ایجاد ننموده بلکه با دادن آزادی عمل به شرکت‌های دولتی و هدایت آنها به فعالیت‌های سودده عملاً سیستم توزیعی و قیمت‌گذاری را مختل نموده و عملکرد این شرکت‌ها منشا بروز بحران تورمی در سال‌های مورد بررسی گشته است.

نکته حائز اهمیت دیگر حضور بانک‌ها در فرآیند خرید سهام شرکت‌های واگذار شده است و نقش بخش خصوصی واقعی بسیار ضعیف است.

در مجموع برخی از مشکلاتی که بر سر راه خصوصی سازی در این گزارش برشمرده شده عبارتند از:

- عدم ثبات در سیاست‌ها و تصمیمات مراجع اقتصادی کشور،
- عدم وجود برنامه زمانی مشخص برای واگذاری سهام شرکت‌های تحت پوشش



- عدم تعریف مشخص از خصوصی سازی
- واردات انبوه کالاهای خارجی و عدم توانایی رقابت تولید داخل
- عدم ثبات اقتصادی
- عدم تناسب بازده سرمایه صنعت با نرخ های بهره بانکی
- ...

در انتها نیز به موارد حقوقی عدول از قوانین پرداخته شده است.

"ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی سازی در سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴" گزارش دیگری است که مرکز پژوهش های مجلس تهیه کرده و در آن به ارزیابی عملکرد خصوصی سازی با توجه به شاخص های موجود پرداخته است. در این مطالعه نشان می دهد که در دوره مورد بررسی خصوصی سازی به لحاظ کاهش تعداد شرکت ها تحقق نیافته و به همان نسبت که شرکت هایی خصوصی شدند، شرکت های دولتی دیگری ایجاد شدند. همچنین سهم بودجه شرکت های دولتی از بودجه کل کشور همواره بسیار بالا است و از زمان قبل از پیاده سازی این سیاست هم بالاتر است. ملاحظه می شود که چه از نظر تعداد شرکت ها و چه از نظر حجم بودجه آن ها موفقیتی حاصل نشده است.

جدول ۲: تعداد و بودجه شرکت های دولتی بعد از اجرای سیاست خصوصی سازی

| سال | تعداد شرکت های دولتی مندرج در قانون بودجه | سهم بودجه شرکت های دولتی از بودجه کل کشور (%) |
|------|---|---|
| ۱۳۸۰ | ۵۰۴ | ۶۹,۹ |
| ۱۳۸۱ | ۵۰۹ | ۶۷,۲ |
| ۱۳۸۲ | ۵۱۹ | ۵۹ |
| ۱۳۸۳ | ۵۲۳ | ۵۴,۳ |
| ۱۳۸۴ | ۵۰۵ | ۶۶,۱ |

ماخذ: مرکز پژوهش های مجلس

همچنین نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی طی دوره مورد بررسی از ۱۸,۷ درصد به ۲۷,۷ درصد افزایش داشته است. به علاوه نسبت بودجه شرکت های دولتی و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی نیز روند افزایشی را نشان می دهد. رشد چشمگیر این شاخص ها حاکی از روند معکوس خصوصی سازی در ایران است.



جدول ۳: نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی بعد از اجرای سیاست خصوصی سازی

| سال | نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی | نسبت بودجه شرکت های دولتی به تولید ناخالص داخلی | نسبت بودجه کل به تولید ناخالص داخلی |
|------|---|---|-------------------------------------|
| ۱۳۸۰ | ۱۸,۷ | ۴۳,۶ | ۶۲,۳ |
| ۱۳۸۱ | ۲۱,۵ | ۴۴ | ۶۵,۵ |
| ۱۳۸۲ | ۳۲,۸ | ۴۷,۲ | ۸۰ |
| ۱۳۸۳ | ۳۵,۷ | ۴۲,۶ | ۷۸,۳ |
| ۱۳۸۴ | ۲۷,۷ | ۵۴ | ۸۱,۸ |

ماخذ: مرکز پژوهش های مجلس

در ادامه به چالش های پیش روی خصوصی سازی در ایران پرداخته شده است. یکی از مشکلات برشمرده در این گزارش قدرت کم بخش خصوصی برای ریسک پذیری می باشد. شفاف نبودن فضا برای فعالیت، تغییرات مکرر قوانین و مقررات و عدم وجود مجموعه مقررات یکپارچه و منسجم در امر خصوصی سازی باعث شده تا از قدرت این بخش روز به روز کاسته شود. در انتها پیشنهاد داده شده که برای دستیابی به اهداف افزایش کارایی، بهره وری و رقابت پذیری باید درآمدهای حاصل از فروش شرکت های سهامی با یک برنامه ریزی مناسب هزینه شود. به عبارتی باید با اصلاح ساختار نحوه هزینه کردن درآمدها، وجوه حاصل صرف تقویت تامین اجتماعی و ایجاد زیربنای اقتصادی گردد و از صرف منابع برای هزینه های جاری خودداری گردد.

مرکز پژوهش های مجلس در گزارش دیگری با عنوان "تجربه خصوصی سازی در برخی از کشورها" ضمن بررسی تجربه خصوصی سازی در برخی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه و نتایج آن، عوامل موفقیت در امر خصوصی سازی را با بهره گیری از تجارب سایر کشورها به اختصار ذکر کرده است. محیط پایدار، پیش بینی پذیری محیط برای سرمایه گذاری و ظرفیت توسعه یافته نهادی و مقرراتی از جمله عواملی است که به موفقیت خصوصی سازی کمک خواهد کرد.

برای کشورهای کم درآمد، یک پیش شرط خصوصی سازی موفق ایجاد محیط تواناساز است که در آن، بخش خصوصی بتواند به طرز اثربخشی عمل کند. اصلاحات اقتصاد کلان، بهبود چارچوب های تنظیم مقررات، تقویت سیستم پولی، کاهش موانع رقابت، مقررات زدایی و بهبود روش های خودداری از دیگر موارد است.

نتایج حاصل از بررسی عملکرد خصوصی سازی در کشورهای مورد مطالعه نشان می دهد که پیامدهای منفی اجتماعی خصوصی سازی در این کشورها رخ داد. بنابراین باید توجه شود هدف از خصوصی سازی تنها تغییر مالکیت نیست بلکه هدف عمده افزایش کارایی اقتصادی و از آن طریق افزایش سطح رفاه اجتماعی است.

در این راستا پیش از هر چیز خصوصی سازی در کشور نیازمند پیش زمینه هایی است که از آن جمله می توان تصویب یا اصلاح برخی قوانین و مقررات، اصلاح ساختار در برخی سازمان ها و ... اشاره کرد. بدون در نظر گرفتن این موارد اجرای خصوصی سازی قطعاً با موفقیت صورت نخواهد گرفت. همچنین نظارت بر خصوصی سازی و بررسی پیامدهای حاصل از آن و ارائه راهکارهایی برای برون رفت از پیامدهای منفی احتمالی آن از گام های اساسی است که دولت ها باید در دستور کار خود قرار دهند.

در انتها پیشنهاداتی مبنی بر بهبود فرآیند خصوصی سازی ارائه شده است:

- آن دسته از قوانین و مقررات که مورد نیاز هستند تصویب یا اصلاح گردند.
- هماهنگی و تعامل بین دولت و مجلس و قوه قضائیه به صورت جدی دنبال گردد.
- قیمت گذاری بنگاه های دولتی به درستی صورت گیرد.
- نظارت دولت و مجلس بر فرآیند خصوصی سازی با دقت صورت گیرد.

موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی در کتابی با عنوان "خصوصی سازی و برون سپاری: نمونه های موفق و ناموفق" در سال ۱۳۸۹، به تفاوت های برون سپاری و خصوصی سازی پرداخته و هر کدام از این مفاهیم را واکاوی کرده است. در ادامه به بحث های تئوریک در هر زمینه می پردازد.

در این مجموعه به پیش نیازهای خصوصی سازی اشاره کرده است. از نظر نگارنده، خصوصی سازی به پشتوانه محکم سیاسی نیازمند است و پراکندگی منافع در بلندمدت سبب سیاست زدگی موضوع خصوصی سازی می شود. تعریف دقیق اهداف و راهبردهای برنامه خصوصی سازی و وجود رقابت از دیگر مواردی است که برای اجرای این سیاست لازم است. همچنین نبود شفافیت از جمله عواملی است که منجر به بروز فساد و تهدیدی جدی برای شکست این سیاست می گردد.

مهیا ساختن بسترهای قانونی، حقوقی و حمایتی، رفع موانع تولید و مبارزه با فساد مالی در این فرآیند از ضروریات برشمرده شده است. در ادامه مهم ترین لوازم و زمینه سازها برای اجرای صحیح سیاست های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی، زمینه های حقوقی و قضایی است که در اینجا به حاکمیت قانون، پاسخگویی دولت، اصلاح نظام قضایی و ثبات قانون اشاره گردیده است.

در ادامه توجه به نکات زیر را برای پیشبرد صحیح فرآیند خصوصی سازی لازم دانسته است:

- توجه به امنیت سرمایه گذار
- تلاش برای ثبات اقتصادی
- تقویت تشکل های صنعتی
- انضباط مالی دولت
- بسترسازی برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی در فعالیتها و تصمیم سازی های اقتصادی
- حذف انحصارات دولتی
- ثبات در قوانین و مقررات

همچنین به چالش های پیش روی خصوصی سازی در کشور اشاره شده که حجم بزرگ دولت به عنوان رقیب بخش خصوصی، عدم ثبات سیاسی- اقتصادی، فضای نامناسب کسب و کار، عدم امنیت مالکیت خصوصی امن و پایدار و عدم تمایل بخش خصوصی واقعی برای مشارکت در برنامه خصوصی سازی در کشور برخی از این موارد است. در قسمت های دیگر گزارش به نتایج و آثار خصوصی سازی به صورت تئوریک می پردازد و در انتها نیز تجربه کشورهای مختلف در این زمینه مرور می گردد.

در مقاله دیگری با عنوان "خصوصی سازی یا رشد طبیعی بخش خصوصی" که در سال ۱۳۸۶ توسط احمد میدری تهیه گردیده است، به بهبود محیط کسب و کار به عنوان راهبرد شناخته شده اقتصادی و مکمل راهبرد خصوصی سازی اشاره شده است. در این مقاله آمده است که برخی از اقتصاددانان بر این باورند که رفع موانع بخش خصوصی یا همان بهبود محیط کسب و کار باید جایگزین خصوصی سازی شود. تجربه جهانی نشان می دهد که رشد بخش خصوصی به دو روش ممکن است. روش نخست، واگذاری دارایی ها و شرکتهای دولتی به بخش خصوصی و روش دوم رفع موانع بخش خصوصی یا بهبود محیط کسب و کار. منظور از محیط کسب و کار عوامل موثر بر عملکرد واحدهای اقتصادی مانند کیفیت دستگاه های حاکمیتی، ثبات قوانین و مقررات، کیفیت زیرساختها و است که تغییر دادن آنها فراتر از قدرت و اختیارات مدیران بنگاه های اقتصادی است. در این مطالعه نشان داده شده که بالاترین سطوح موفقیت نصیب کشورهایی شده که اولویت خود را بر روی بهبود محیط کسب و کار و ایجاد فضای رقابتی قرار داده اند و برای مشخص کردن این ادعا به صورت تطبیقی تجربه چین در برابر تجربه بلوک شرق سابق مورد ارزیابی قرار گرفته است. هرچند به لحاظ نظری جمع این دو راهبرد ممکن است، اما معمولا کشورهایی که به دنبال خصوصی سازی بودند، از رفع موانع بخش خصوصی و بهبود محیط کسب و کار غافل ماندند و کشورهایی که راهبرد



بهبود محیط کسب و کار را انتخاب کردند، در پی خصوصی سازی نبودند. چین راهبرد دوم و شوروی سابق و کشورهای اروپای شرقی راهبرد نخست را انتخاب کردند. چین در طول ۳ دهه بدون خصوصی سازی و تنها با فراهم آوردن محیط مناسب برای بخش خصوصی، سهم بخش خصوصی را از کمتر از ۲۰ درصد در پایان دهه ۷۰ به بیش از ۷۰ درصد در سال ۲۰۰۴ افزایش داد.

اکثر کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق نیز با تکیه بر سیاست خصوصی سازی توانستند در کمتر از ۴ سال سهم بخش خصوصی را به بیش از ۸۰ درصد افزایش دهند اما رشد بخش خصوصی در این کشورها به فاجعه منتهی شد و راهبرد بهبود محیط کسب و کار در چین به معجزه اقتصادی انجامید. در چین ۵۰۰ میلیون نفر از فقر نجات یافتند و در طول حدود ۳۰ سال گذشته ۷۵ درصد از انسان هایی که در جهان از فقر مطلق نجات یافتند چینی بودند و در کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق تعداد فقرا به ۵ برابر افزایش یافت.

تجربه کشور چین این ایده را مطرح ساخت که برای تبدیل اقتصاد دولتی به اقتصاد غیر دولتی به جای راهبرد خصوصی سازی می توان از راهبرد بهبود محیط کسب و کار بهره گرفت. به عبارتی بدون خصوصی سازی و صرفا با رفع موانع بخش خصوصی می توان اقتصاد دولتی را به اقتصاد غیر دولتی تغییر داد. این راهبرد را استیگلیتز "رشد بخش خصوصی از پایین" و کورنای اقتصاد دادن معروف دانشگاه هاروارد "رشد طبیعی بخش خصوصی" نامیدند. در این مقاله به نظریات هرناندو دسوتو در خصوص بهبود محیط کسب و کار به عنوان اقتصاددانی که بیش از همه در این زمینه کار کرده، پرداخته شده است. دسوتو در مطالعاتش نشان می دهد که چگونه موانع اداری در کشورهای درحال توسعه مانع رشد اقتصادی است و به گسترش فقر و رونق بخش های غیر رسمی دامن می زند. دسوتو گذر به اقتصاد بازار را از طریق سیاست های مرسوم اقتصادی رد می کند و می گوید کشورهای جهان سوم و کمونیستی سابق بودجه های خود را متوازن کرده، یارانه ها را کاهش داده، به سرمایه گذاران خارجی خوشامد گفته و موانع تعرفه ای را از میان برداشته اما پاداش تلاش هایشان ناکامی شدید بوده است.

سوال دسوتو این است که چرا سرمایه داری در کشورهای غربی موفق و در سایر نقاط جهان شکست می خورد؟ در جواب می گوید مشکل کشورهای درحال توسعه کمبود پس انداز نیست بلکه پس انداز به سرمایه تبدیل نمی شود. فراهم نبودن نهادهای ضروری عاملی است که مانع تولید سرمایه در این کشورها می شود. بر اساس نظریه او موانع سخت در کشورهای درحال توسعه، بخش خصوصی را به اقتصاد زیرزمینی، غیر رسمی و غیر مولد سوق می دهد و تشکیل سرمایه کمتر رخ می دهد. در اینچنین فضای کسب و کاری سیاست های اقتصادی مرسوم مانند خصوصی سازی و سایر بسته های سیاستی از کار می افتند. دسوتو نشان می دهد چگونه در کشورهای پیشرفته مانند امریکا ابتدا نظام اداری متحول شد و سپس رشد مستمر اقتصادی میسر گردید.

در ادامه نویسنده به مزیت‌های راهبرد بهبود محیط کسب و کار در مقایسه با خصوصی‌سازی می‌پردازد:

- خصوصی‌سازی ممکن است با تنش‌های سیاسی و اجتماعی همراه باشد، اما بهبود محیط کسب و کار بدون تنش است.
- بهبود محیط کسب و کار رقابت را تقویت می‌کند اما خصوصی‌سازی لزوماً به تقویت رقابت نمی‌انجامد.
- کارکنان بخش دولتی به دلیل هراس از اخراج در مقابل خصوصی‌سازی مقاومت می‌کنند.

در مجموع راهبرد بهبود کسب و کار به جای واگذاری شرکت‌های دولتی بر افزایش کارایی این شرکتها و افزایش رقابت تاکید دارد.

در ادامه با انتقاد از عدم توجه به راهبرد بهبود محیط کسب و کار در کشور اشاره می‌کند که با وجود تاکید بالاترین مقام کشور و تصریح مواد قانونی در برنامه چهارم و اسناد دیگر، انجمن‌های کسب و کار در کشور تحرک چندانی در این زمینه نداشته‌اند.

در مقاله مشترکی که توسط رویا آل عمران و علی آل عمران با عنوان "خصوصی‌سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی"^۱ در سال ۱۳۹۰ تهیه گردیده است، به بررسی پیش‌نیازها و اهداف خصوصی‌سازی و موانع موجود در مسیر اجرای این مهم و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌پردازد. قلمرو زمانی که در این تحقیق بکار برده شده، دوره قبل و پس از انقلاب و بیشتر با تأکید بر دوره بعد از انقلاب می‌باشد.

نتایج این تحقیق حاکی از آن است که سیاست خصوصی‌سازی یک فرایند بوده و برای اینکه این فرایند مسیر درست خود را بپیماید، نیازمند برخی پیش‌نیازها قبل از ورود به این مسیر می‌باشد. همچنین باید موانعی که در مسیر اجرای این مهم قرار می‌گیرند را برطرف کرد تا سیاست خصوصی‌سازی نتیجه اثربخش خود را در اقتصاد بروز دهد. تجارب نشان داده که در کشورهایی که خصوصی‌سازی قبل از مهیا شدن اقتصاد برای این امر انجام گرفته با عدم موفقیت همراه بوده است. در شرایط نامناسب اقتصادی به ویژه وضعیت‌های بی‌ثبات و وجود ساختارهای ضد رقابتی در اقتصاد، حاکمیت بخش خصوصی بر اقتصاد ناکارآمد خواهد شد. وجود زمینه‌های کلان و خرد اقتصادی، زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و ابزارهای خصوصی‌سازی از مهم‌ترین ضروریات برای حرکت به سمت خصوصی‌سازی است.

^۱ مجله اقتصادی- ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۱۲، اسفند ۱۳۹۰

در ایران نیز برای اجرای موفق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ لازم است در ساختار اقتصادی کشور تغییر به وجود آید و اقتصاد کشور از دولتی بودن به سمت اقتصاد خصوصی حرکت نماید. این مهم بدون بهبود فضای کسب و کار به عنوان پیش نیاز میسر نخواهد بود. همچنین در این راستا باید توانایی بخش خصوصی در پذیرش این سهم ارتقا داده شود و این بخش توانمند گردد. در این مقاله به تثبیت اقتصادی، آزادسازی و ایجاد زمینه‌های اجتماعی مناسب به عنوان پیش نیازهای خصوصی‌سازی اشاره شده است.

بررسی آثار خصوصی‌سازی بر اندازه دولت و بدهی دولت در طول برنامه‌های اول و دوم توسعه (۷۸-۶۸)، برخلاف انتظار سیاست خصوصی‌سازی در کشور قادر نبوده اندازه دولت و نقش شرکت‌های دولتی را در اقتصاد ایران کاهش دهد. علاوه بر این نتایج حاصله نشان می‌دهد که روند بدهی شرکت‌های دولتی به سیستم بانکی با افزایش همراه بوده است که این بیان‌کننده آن است که سیاست خصوصی‌سازی بهبودی در وضعیت مالی دولت ایجاد نکرده است. از چالش‌هایی پیش روی خصوصی‌سازی در کشور از نظر نویسندگان این مقاله، می‌توان به سرمایه اجتماعی پایین، اقتصاد رانتی و وابسته به نفت، فقدان باور و فهم مشترک از سیاست‌های ابلاغی، فقدان نظام مشاوره و اطلاع‌رسانی شفاف و جایگاه نامناسب بخش تعاون در اقتصاد کشور اشاره کرد.

در پایان توصیه شده است که پیش از اینکه خصوصی‌سازی اعمال شود ضروری است که ابتدا شناخت کاملی از نحوه اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی حاصل آید و موانع و تهدیدات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی که در مسیر اجرای این انقلاب اقتصادی وجود دارند از مسیر برداشته شوند. همچنین قبل از اعمال خصوصی‌سازی باید برخی پیش نیازها فراهم گردد که اگر این پیش نیازها بکار برده نشوند خصوصی‌سازی وارد مسیر درست خود نخواهد شد. این پیش نیازها دو نوع می‌باشند یکی پیش نیازهای کلان مانند تثبیت اقتصادی و آزادسازی و دیگری پیش نیازهای خرد مانند تضمین حمایت‌های پس از خصوصی‌سازی. پس از اینکه خصوصی‌سازی به مسیر درست خود وارد شد، لازم است موانعی را که امکان دارد خصوصی‌سازی طی مسیر با آن‌ها مواجه گشته و منحرف شود را از مسیر جدا سازیم که پس از برداشتن این موانع خصوصی‌سازی نتیجه اثربخش خود را در اقتصاد نمایان سازد.

در کتابی با عنوان "خصوصی‌سازی" که توسط علیرضا رحیمی بروجردی در سال ۱۳۸۵ به چاپ رسید، به بررسی خصوصی‌سازی در دو بُعد نظری و کاربردی می‌پردازد. در کتاب فوق مفاهیم کلی و مباحث تئوریک در این زمینه، تاثیر متقابل بخش عمومی و خصوصی، تجربه کشورهای مختلف و از جمله ایران در خصوص فرایند خصوصی‌سازی و ... مطرح گردیده است.

نگارنده از تاثیر متقابل میان بخش عمومی و خصوصی و انتقاد از انتقال اقتصاد دولتی به بخش خصوصی به طور افسار گسیخته و بدون توجه به فراهم آوردن محیط رقابتی و سیاست‌های مکمل حمایتی می‌نویسد. در این راستا به تجربه موفق کشورهای آسیای جنوب شرقی و در مقابل شوروی سابق اشاره می‌کند. تجربه کشورهای آسیای جنوب شرقی نشان می‌دهد که نظارت گسترده دولت در فعالیتهای اقتصادی، یکی از علل مهم رشد سریع اقتصادی این کشورها محسوب می‌شود. از اینرو لازم است میان فعالیتهای بخش خصوصی و دولتی توازن به وجود آید.

از جمله دلایل عدم موفقیت خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران از نگاه نگارنده، عدم پذیرش واقعی و کامل هدف ارتقای کارایی فعالیتهای اقتصادی به عنوان اولویت اول هدف از خصوصی‌سازی (به جای کسب درآمد از فروش شرکت‌ها)، نبود فضای مناسب برای حضور بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی، عدم احترام به مالکیت خصوصی، عدم ایجاد شرایط رقابت در فعالیتهای اقتصادی، عدم وجود دستگاه نظارتی لازم، عدم تغییر و بهبود در مدیریت و صرفاً تغییر مالکیت در فرایند خصوصی‌سازی، عدم توجه به واجد شرایط بودن خریداران سهام شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام به افراد ذینفوذ و ... می‌توان نام برد.

برخی از پیشنهادات ارائه شده در این کتاب عبارتند از رفع انحصارات و حذف امتیازها، ایجاد فضای حمایتی لازم برای حضور بخش خصوصی، تقویت و گسترش بازار سرمایه، تقویت عوامل و نهادهای درگیر در امر خصوصی‌سازی، تدوین سیاست‌های ضد انحصاری با هدف ارتقای رقابت، فراهم آوردن شرایط یکسان برای همه و حذف امتیازات گروه‌های برخوردار.

در کتاب دیگری با عنوان "محدودیت‌های خصوصی‌سازی"^۱ که در سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۶ ترجمه گشته، به بررسی موارد شکست خصوصی‌سازی در بخش‌ها و صنایع مختلف در کشورهای دنیا پرداخته است و دلایل هر شکست و پیامدهای آن را توضیح می‌دهد. این کتاب از این حیث قابل تامل است که نشان می‌دهد حتی کشورهای صنعتی و پیشتاز در امر خصوصی‌سازی، چنانچه به پیش‌نیازهای لازم برای خصوصی‌سازی توجه نکنند و یا به اهمیت بخش‌هایی که به بخش خصوصی واگذار می‌شود توجه نگرند، با شکست مواجه می‌شوند. از نمونه‌های مورد بررسی در این مطالعه می‌توان به خصوصی‌سازی صنایع آب در گرونبل فرانسه در سال ۱۹۹۳ اشاره داشت که با شکست مواجه شد. خصوصی‌سازی در این صنعت شاهد هیچگونه بهبودی در زمینه کارایی نبود و قیمت‌ها بی دلیل افزایش یافت. از دلایل این شکست، خصوصی‌سازی در محیطی فاسد بود که نظارت‌های لازم نیز بر آن صورت

^۱ ارنست اولریش



نمی‌گرفت. در نتیجه این ناکارآمدی، صنعت آب گرونبل به شهرداری بازگردانده شد. از دیگر نمونه‌های مورد بررسی، خصوصی سازی مخابرات در ژاپن، راه آهن در بریتانیا، هواپیمایی در نیوزلند، میراث فرهنگی در ایتالیا، خدمات درمانی در شیلی و ... می‌باشد.

در انتها نتیجه‌گیری می‌کند که از افراط و تفریط در این امر پرهیز گردد. هنوز حتی کشورهای ثروتمند نیز که نسبت به ارزش تولیدی مالکیت خصوصی متعهد هستند، در جستجوی برقراری توازن بین بخش خصوصی و دولتی می‌باشند.

محمد رحیم احمدوند معاون وزیر و رئیس کل سازمان خصوصی سازی در تابستان ۹۲ در مقاله‌ای تحت عنوان "واکاوی عملکرد خصوصی سازی در ایران" تلاش گردیده به منظور درک سیر تاریخی موضوع، ابتدا مبانی حقوقی اجرای این سیاست در کشور بررسی گردد و در ادامه به اهداف و روش‌های خصوصی سازی پرداخته و در بخش‌های بعدی به بررسی عملکرد خصوصی سازی در دوره ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۲/۴ و مشکلات و چالش‌های اجرای این سیاست می‌پردازد.

در این مقاله آمار و اطلاعات مربوط به واگذاری‌ها به خوبی نشان داده شده است. به طور مثال نشان می‌دهد از سال ۸۴ تا ۹۲ بیشترین سهم از واگذاری‌ها، واگذاری به بخش خصوصی و تخصیص درآمد بابت رد دیون دولت به پیمانکاران، مشاوران و بانک‌ها بوده که ۸۶ درصد از کل را شامل می‌شود. همچنین ۱۱ درصد از واگذاری‌ها نیز به بخش خصوصی و تخصیص درآمد بابت رد دیون دولت به بخش عمومی غیر دولتی بوده است و تنها ۳ درصد از واگذاری‌ها به بخش خصوصی با واریز منابع به درآمد عمومی همراه بوده است.

از لحاظ نحوه واگذاری‌ها آمارها نشان می‌دهد که ۶۱ درصد از واگذاری‌ها طی سال‌ها ۸۴ تا ۹۲ از طریق بورس، ۳۳ درصد از طریق مزایده، ۶ درصد فرابورس و تقریباً صفر درصد مذاکره صورت گرفته است.

بعد از ارائه آمارهای مربوط به عملکرد خصوصی سازی طی سال‌های مورد بررسی، اهم چالش‌ها از نگاه نویسنده، ساختار نامناسب شرکت‌های مشمول واگذاری و عدم توجه به اصلاح ساختار شرکت‌ها، عدم هماهنگی لازم بین نهادها و دستگاه‌های ذیربط، محدودیت‌های مالی و مدیریتی بخش‌های غیردولتی و عدم وجود فضای کسب‌وکار مناسب در کشور نام برده شده است.



تجربه کشوری

خصوصی سازی در آلمان

در بین کشورهای اروپای شرقی که پس از فروپاشی کمونیسم خصوصی سازی را در دستور کار قرار داد، فرآیند خصوصی سازی آلمان شرقی موفق تر از همه بود. ادغام دو آلمان در اواخر دهه ۸۰ شروعی برای این فرآیند بود. آلمان هدف خود را واگذاری دارایی های دولتی به سرمایه گذاران خصوصی قرار داد به این امید که انگیزه هایی برای تشکیل سرمایه و ارتقاء کارایی پدید آید. در همین راستا امنیت حقوق مالکیت به مساله مهم اصلاحات در این کشور بدل شد.

مساله اصلی نحوه خصوصی سازی بود. در اول مارس ۱۹۹۰ بنیاد امنایی تاسیس شد به نام تروی هند انشتالت (THA) که به عنوان یک نهاد هدایت کننده تدریجی اقتصاد دموکراتیک آلمان به درون یک اقتصاد بازار بود. در واقع این نهاد که بزرگترین موسسه واگذاری سهام شرکت های دولتی در جهان بود، به عنوان سازمان خصوصی سازی شروع به کار کرد و توانست مقدار قابل توجهی از اهداف اقتصادی آلمان متحد را جامه عمل بپوشاند. تروی هند وظیفه داشت که به خصوصی سازی بپردازد و باید ساختار اقتصاد را با مقتضیات بازار سازگار می کرد. (۵)

محدود نمودن دامنه فعالیت اقتصادی دولت از طریق خصوصی سازی، افزایش زمینه رقابت بین شرکت ها، مدرنیزه کردن ماشین آلات و تجهیزات، حفظ اشتغال و افزایش سرمایه گذاری مولد از جمله وظایفی بود که قانون برای سازمان تروی هند تعیین نمود. برای انجام بهتر امور این سازمان اقدام به استخدام کارشناسان خبره در طول روند خصوصی سازی کرد. این نهاد همچنین تعداد کل شرکت ها را فهرست نمود و اقدام به جمع آوری اطلاعات مربوط به آن ها کرد. (۱۲)

این نهاد در واقع صاحب با واسطه حدود ۸۵۰۰ بنگاه سابق دولتی بود که بیش از ۴۰ هزار واحد و حدود ۴,۷ میلیون نفر در سال ۱۹۹۰ شاغل داشت. در مارس ۱۹۹۰ تروی هند مشغول تبدیل دارایی دولت به شرکت های سهامی و سازمان های با مسئولیت محدود شد. سپس تروی هند مسئولیت تجزیه شرکت های دولتی به واحدهای کوچک تر را به قصد ایجاد اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد بر عهده گرفت. (۹)

در ژوئیه ۱۹۹۱ نظام حقوقی آلمان غربی در آلمان شرقی جاری شد. در عین حال تمام بنگاه ها توسط تروی هند از بدهی های خود پاک شدند و بسته به نوع فعالیت، سرمایه دریافت کردند. این شرکت ها با تضمین تروی هند از بانک ها تسهیلات کسب می کردند. این اعتبارات صرف هزینه های جاری، دستمزدها، انرژی و ... می شد تا بنگاه ها بتوانند به حیات خود ادامه دهند.

تروی هند بنگاه‌ها را با توجه به چشم انداز اقتصادی آینده، جایگاه آن‌ها در محیط اقتصاد کلان، جنبه‌های زیرساختی و همچنین جوانب بسیاری طبقه‌بندی کرد. به این ترتیب مشخص شد چه بنگاه‌هایی نیازمند تجدید ساختار و بعد خصوصی‌سازی هستند و چه بنگاه‌هایی باید منحل شوند. تجدید ساختار فقط مرحله‌ای مقدماتی برای خصوصی سازی بود و خود هدف محسوب نمی‌شد. سازمان مبلغ قابل توجهی جهت تجدید ساختار، حفظ اشتغال و آماده کردن آن‌ها برای خصوصی‌سازی پرداخت نمود.

این نهاد برای انتخاب خریدار به این صورت عمل می‌کرد که از سرمایه‌گذار بالقوه می‌خواست پیشنهاد خود را ارائه دهد. پذیرفتن خریدار به قیمت پیشنهادی او ارتباطی نداشت، بلکه به تضمین اشتغال، سرمایه‌گذاری‌های آینده و تداوم بنگاه بستگی داشت. به طور مثال اگر دو سرمایه‌گذار یک موسسه واحد را درخواست کنند، تروی هند آن را برمی‌گزیند که پیشنهادش معطوف به تداوم بنگاه اقتصادی و فعالیت اصلی آن باشد. بعد از این مرحله خریداران برای مذاکره دعوت می‌شدند و سپس واگذاری رخ می‌داد. از طرفی کنترل و نظارت بر رفتار بنگاه‌های واگذار شده جهت اطمینان از ادامه فعالیت و حفظ اشتغال و سرمایه‌گذاری بر عهده این نهاد است.

تروی هند، به طور قانونی مجاز به انتخاب شیوه خصوصی‌سازی بود و از دو شیوه مذاکره و مزایده بهره می‌گرفت. نکته قابل ذکر اینکه از روش مزایده خیلی استفاده نمی‌شد. چرا که در آن فقط قیمت بالاتر ملاک بود و سرمایه‌گذاری و اشتغال آتی لحاظ نمی‌شد در حالیکه این دو از اهداف اصلی بودند.

از دیگر روش‌های خصوصی سازی در آلمان، فروش به مدیران و کارکنان در راستای تقویت قشر متوسط بود. تروی هند ترجیح می‌داد از این روش حمایت کند چرا که انگیزه آن‌ها برای حفظ فعالیت بنگاه و شاغلین بالا بود.

با توجه به اینکه حقوق مالکیت لازمه اقتصاد مبتنی بر بازار است و تا زمانی که امنیت حقوق مالکیت وجود نداشته باشد، بازار به صورت کارآمد عمل نمی‌کند، از اینرو دولت آلمان در کنار واگذاری‌ها، در مارس ۱۹۹۱ قانون

"رفع موانع"، را به اجرا گذاشت. این قانون نوعی ابتکار در مورد حقوق مالکیت به خرج داد. (۹)

گسترش سیستم تامین اجتماعی در کنار فرآیند خصوصی سازی از دیگر اقداماتی بود که در راستای کاهش نگرانی‌های مردم، دولت به آن توجه ویژه داشت.

تروی هند در واگذاری‌های خود دنبال کسب درآمد نبود. درآمدهای حاصل شده طی سه سال تنها ۲۸ درصد هزینه‌های انجام شده بود و بیشترین رقم هزینه‌ها مربوط به تجدید ساختار شرکت‌ها بود. این هزینه‌ها در راستای حمایت از صناعی بود که به یکباره با دنیایی پر از رقابت روبه‌رو می‌شدند و شاید بدون چنین هزینه‌هایی قادر به ادامه حیات در فضای جدید نبودند.



علی‌رغم تلاش‌های تروی هند، با شروع وحدت دو آلمان، یکباره اقتصادی با برنامه‌ریزی متمرکز، وارد بازارهای جدید رقابتی شدند و با ناتوانی در فروش کالاهایشان مواجه شدند، به طوریکه اگر کمک‌های سریع و فزاینده سازمان نبود، کل اقتصاد آلمان با شکست مواجه می‌شد. یکی از مشکلاتی که از بعد از ۱۹۹۲ در فرایند واگذاری با آن مواجه شدند، مربوط به سرعت واگذاری‌ها بود که به علت عجله و شتاب با مشکلاتی مواجه شدند. با وجود اینکه این سازمان تمام تلاش خود را در خصوصی سازی و تجدید ساختار واحدها به کار گرفت، اما در طول ۱۵ ماه به طور متوسط هر ماه ۶۰ واحد و در کل ۸۶۵ شرکت را تعطیل نمود که این روند تا سال ۱۹۹۲ و همزمان با رکود اقتصادی اروپا ادامه یافت و ۲۲۰ هزار نفر بیکار شدند که باعث بروز ناآرامی‌هایی در این کشور گردید. از اینرو حکومت فدرال به سازمان فشار آورد که از تعطیل کردن شرکت‌ها و بیکاری کارگران بپرهیزد که خلاف هدف تروی هند بوده است..

در مجموع شاید بتوان فرآیند خصوصی‌سازی در آلمان شرقی را متفاوت از کشورهای دیگر به ویژه کشورهای سوسیالیستی دانست و شاید درصد قابل توجهی از موفقیت این کشور را به نرخ‌های تورم پایین، برخورداری از مجموعه قوانین و مقررات اقتصادی پیشرفته آلمان غربی، دسترسی به منابع انسانی و دانش فنی سرمایه‌گذاران در آلمان غربی، برخورداری از یک سیستم تامین اجتماعی گسترده و توانا، بازسازی صنایع، تجدید ساختار شرکت‌ها و ... مرتبط کرد. (۱۲)



خصوصی سازی در انگلستان

تحولات سیاسی در انگلستان و به قدرت رسیدن حزب محافظه کار به رهبری مارگارت تاچر در اواخر دهه ۷۰ و همزمان با وخامت اوضاع اقتصادی، باعث شد تاچر با شعار "دولت تاجر خوبی نیست"، سیاست خصوصی سازی را در دستور کار خود قرار داد.

اگرچه خصوصی سازی در انگلستان با یک برنامه جامع شروع نشد و پله پله جلو رفت، اما استفاده از مشاوران متخصص، جهت گیری موثر اقدامات در راستای اهداف تدوین شده، توجه به بیکاری کارگران، حمایت از منافع ملی و تضمین منافع مصرف کننده همه مورد توجه بودند. مهم ترین روش هایی که در انگلستان جهت دستیابی به اهداف مورد نظر در امر خصوصی سازی مورد استفاده قرار گرفتند به ترتیب عرضه عمومی سهام، فروش مستقیم، واگذاری به مدیران و کارکنان و فروش دارایی ها به بخش خصوصی بوده است.

از جمله نکات قابل توجه در تجربه انگلستان، وجود اقدامات و اصلاحات مهمی بود که قبل، بعد و در حین اجرای

این سیاست انجام شد که تاثیر به سزایی بر دستاوردهای این سیاست داشت. (۱۲)

در زیر به بارزترین وجوه فرآیند خصوصی سازی در این کشور اشاره می شود:

۱. اقدامات فضا سازی برای خصوصی سازی در سطح بنگاه های اقتصادی انجام گرفت. با انجام اصلاحاتی در سازمان و عملیات شرکت ها، آن ها را هرچه بیشتر به سمت ارتقای کارایی سوق داد. بسیاری از بنگاه های اقتصادی چندین سال قبل از این که برای فروش عمده عرضه شوند، در چنین پروسه ای قرار داشتند.
۲. فراهم ساختن محیط رقابتی در سطح کلان از دیگر اقدامات فضا ساز برای ورود بخش خصوصی بود. (۷)
۳. شرکت هایی که دارای ترکیب مناسبی نبودند، تجدید ساختار و به بنگاه های کوچک تری تقسیم شدند.
۴. اهداف غیر اقتصادی حاکم بر بنگاه ها حذف و بر اهداف اقتصادی تاکید گردید.
۵. دولت ضمن دنبال نمودن اهداف خود، مساله نحوه کنترل و تنظیم بنگاه های اقتصادی در زمان واگذاری و بعد از آن به خاطر تضمین منافع مصرف کنندگان و ترغیب رقابت را مورد توجه خاص قرار داد. (۱۲)
۶. جهت تغییر موقعیت قانونی و حقوقی یک بنگاه اقتصادی از یک واحد دولتی به یک شرکت سهامی با ساختار سرمایه ای مشخص لازم بود که قانون گذاری های ضروری انجام گیرد. در بسیاری موارد متن قانون به نحوه تنظیم فعالیت پس از خصوصی شدن، نحوه مشارکت و سرمایه گذاری های خارجی ها نیز اشاره می کرد.



۷. دولت انگلستان به طور مداوم از خدمات تخصصی و مشاوره‌ای برای نحوه تعیین قیمت در هر فروش، زمان فروش سهام و نحوه توزیع آن در میان متقاضیان بالقوه استفاده موثر می‌کرد.
۸. دولت برای حصول اطمینان از کیفیت خدمات و کالاهای ارائه شده توسط شرکت‌های خصوصی شده، برای آن‌ها استانداردهایی تعیین می‌نمود.
۹. بهره‌گیری از سهام مخصوص یا طلایی برای تضمین منافع ملی از اقدامات دیگر بود. این سهام که یکی از ابتکارات فرایند خصوصی سازی در انگلستان بود به صورت یکی از مفاد اساسنامه شرکت خصوصی شده تجلی پیدا می‌کند. این سهم اختیارات ویژه‌ای به دولت می‌دهد تا در مواردی بتواند دخالت کند. برای مثال این سهم برای جلوگیری از فروش دارایی‌ها و انحلال شرکت (که در مورد شرکت‌های استراتژیک بسیار اهمیت پیدا می‌کند) جلوگیری از تصاحب آن توسط شرکت‌های دیگر. جلوگیری از تغییرات اساسنامه‌ای مخالف با اهداف دولت به کار می‌رود. نمونه‌هایی از کاربرد سهام ویژه در واحدهای خصوصی شده در زیر آمده است:

- ✓ میزان مشارکت خارجی‌ها در سهام شرکت ۱۵ درصد باشد.
- ✓ مدیر ارشد، یک تبعه انگلیس باشد.
- ✓ حق رای متمرکز در دست افراد حداکثر ۱۵ درصد باشد.
- ✓ جلوگیری از انحلال شرکت
- ✓ جلوگیری از فروش دارایی‌ها

در بعضی از موارد سهام طلایی تا چند سال بیشتر اعتبار ندارد، یعنی تا زمانی که به نظر می‌رسد پس از آن شرکت می‌تواند روی پای خود بایستد.

۱۰. تنظیم و کنترل واحدهای دولتی به ویژه انحصارات پس از خصوصی شدن از دیگر اقدامات بود. تصمیم خصوصی کردن در مورد اینگونه شرکت‌ها، مساله نحوه کنترل آن‌ها را پس از خصوصی سازی و نحوه تنظیم فعالیت‌های آن به طریقی که منافع مصرف کننده و اهداف سودگرایانه شرکت هر دو تامین شود را پیش روی قرار داد. بر اساس طرحی که پروفیسور لتیل چایلد از دانشگاه بیرمنگام ارائه کرد، می‌بایست تعرفه‌هایی انتخاب می‌شد که شاخص قیمت برای یک سبد از خدماتش (منظور خدمات شرکت است) بیش از شاخص عمومی قیمت‌ها در سال افزایش نیابد. (۷)
- بعد از انجام این اقدامات و اصلاحات، دولت انگلستان عملاً در سال ۱۹۷۹ با واگذاری صنایع کوچک و خدمات غیر ضروری خصوصی سازی را شروع کرد. مهم‌ترین هدفی که دولت انگلستان دنبال می‌نمود، گسترش مالکیت سهام



بود. بدین خاطر تلاش شد سهام واحدهای دولتی بین تعداد بیشتری از افراد جامعه توزیع گردد تا موجب افزایش فعالیت و احساس مسئولیت در حفظ دارایی‌ها گردد. اما دولت با دو مشکل برای نیل به این اهداف روبه‌رو بود. اول اینکه می‌بایستی انگیزه لازم برای خرید سهام توسط مردم و شاغلین و کارگران به وجود می‌آمد. دوم اینکه آن‌ها سهام را برای مدت طولانی نگه می‌داشتند. برای رفع مشکل اول دولت اقدام به ارزش‌گذاری پایین سهام کرد و برای مشکل دوم سهام جایزه وفاداری در نظر گرفت.

فرآیند خصوصی سازی در این کشور در مدتی کمتر از ۱۰ سال توانست نتایج قابل توجهی به دست آورد. کارایی در اکثر بخش‌های اقتصادی بهبود یافت و فضای اقتصادی از مشکلات سال‌های قبل رهایی یافت. اقدامات خوب پیش از خصوصی سازی و استفاده از نظر متخصصان و توجه به مساله بیکاری و تدریجی عمل نمودن از جمله عوامل موفقیت این سیاست بوده است. (۱۲)



خصوصی سازی در روسیه

صندوق بین‌المللی پول به روسیه گفته بود که هرچه سریع‌تر خصوصی‌سازی را در دستور کار خود قرار دهد، اما اینکه خصوصی سازی چگونه انجام شود، در اولویت بعدی قرار داشت. (۲) اولین فاز رسمی خصوصی‌سازی روسی که در طی سال‌های ۹۴-۱۹۹۲ به وقوع پیوست، خصوصی‌سازی انبوه بود. در طی این فاز، همه شهروندان روسی بالای ۱۸ سال در ازای پرداخت یک کارمزد ناچیز، گواهی مالکیتی با ارزش اسمی ۱۰/۰۰۰ روبل دریافت کردند. شهروندان اختیار داشتند این اوراق (کوپن‌های) خود را با سهام بنگاه‌ها مبادله نموده و از آن‌ها برای خرید دارائی در چارچوب خصوصی‌سازی (بنگاه‌های کوچک) یا سرمایه‌گذاری در صندوق‌های جدیدالتأسیس سرمایه‌گذاری خصوصی‌سازی استفاده کنند. شروع خصوصی‌سازی انبوه با قرار گرفتن مردم روسیه در معرض تبعات شوک قیمت ناشی از آزادسازی و فراگیر شدن تورم لجام گسیخته مقارن شد که عملاً به از دست رفتن همه پس‌اندازها منجر شد. حدود ۳۴ درصد از همه صاحبان اوراق روسی که خود را گرفتار مشکلات شدید اقتصادی دیدند، بدون هیچ‌گونه تردیدی، اوراق خود را فروختند. بسیاری از صندوق‌های سرمایه‌گذاری اوراق مالکیت حتی بعد از گذشت فقط چند هفته سقوط کردند؛ و تعدادی هم که به نحوی توانستند در بازار باقی بمانند، معمولاً سود ناچیزی به سهام می‌دادند. تحقیقات نشان می‌دهد که فقط ۱۵ درصد از شهروندان اوراق خود را مستقیماً در بنگاه‌ها سرمایه‌گذاری کردند و به این ترتیب به سهامداران جزء (اقلیتی) تبدیل شدند.

تاریخ رسمی شروع و خاتمه فاز انتشار اوراق مالکیت خصوصی‌سازی روسی به ترتیب دسامبر ۱۹۹۲ و ژوئن ۱۹۹۴ بوده است. روسیه خصوصی‌سازی انبوه را در دستور کار خود قرار داد. در این دوره نسبتاً کوتاه، سهام بیش از ۱۲ هزار بنگاه با بیش از ۸۰۰ میلیارد روبل مجموع سرمایه ثبت شده و بیش از ۱۳ میلیون کارگر (تقریباً ۵۰ درصد کارکنان کل صنایع روسیه) در فهرست مزایده اوراق مالکیت قرار گرفت. حدود ۴۱ درصد از بنگاه‌های متوسط و بزرگ دولتی طی مرحله خصوصی‌سازی انبوه، خصوصی شدند. برنامه خصوصی‌سازی مشابهی برای بنگاه‌های کوچک به اجرا گذاشته شد که توانست بیش از ۵۰ درصد دارائی‌های این بنگاه‌ها را واگذار نماید.

کارگران و مدیران که در بنگاه‌های انتخاب شده برای خصوصی‌سازی انبوه به "خودی‌ها (کارمندان داخلی)" شهرت یافتند، دارای حق انتخاب از بین انواع خصوصی‌سازی بودند:

- نوع اول مقرر می‌کرد که ۲۵ درصد از سهام گروه "A" (بدون حق رأی) به طور رایگان بین کارکنان توزیع و ۱۰ درصد از سهام عادی گروه "B" (با حق رأی) با ۳۰ درصد تخفیف به کارگران فروخته شود. پنج درصد از سهام عادی به قیمت اسمی به مدیران و مابقی ۶۰ درصد به صورت نقدی به سرمایه‌گذاران دیگر فروخته شود.



• نوع دوم فروش ۵۱ درصد از سهام در اوراق مالکیت یا فروش نقدی بر اساس حق تقدم خرید محدود به کارگران و مدیریت بود. ۴۹ درصد باقیمانده به صورت مزایده (و غالباً به تدریج) در اوراق مالکیت خصوصی سازی و یا فروش نقدی به سایر سرمایه گذاران به فروش رسانده می شد.

• نوع سوم فقط در مورد بنگاه های متوسط اعمال می شد. پایه کار تشکیل یک گروه مدیریت از کارکنان بنگاه بود که مسئولیت طراحی و اجرای برنامه خصوصی سازی و ممانعت از ورشکستگی بنگاه را به عهده می گرفتند.

از سه نوع خصوصی سازی مذکور، نوع دوم بسیار بیشتر از دو نوع دیگر محبوب شد. ناتوانی دولت در ارزیابی مجدد دارائی ها برای پوشش دادن نرخ بالای تورم، باعث جذابیت گزینه دوم نزد خودی ها شد. نوع اول در تعداد اندکی از شرکت های بزرگتر که خودی ها توان پرداخت بهای خرید را نداشتند، به کار گرفته شد. نوع سوم که بسیار پیچیده بود، تقریباً مورد استفاده قرار نگرفت.

مطابق شرایط نوع دوم، بخش اعظم دارائی های انتقالی به مالکیت خصوصی در اختیار کارگران و مدیریت داخلی خودی های بنگاه ذی ربط قرار می گرفت.

سلسله مراتب کارگری با وجود داشتن سهام، در هیأت های مشورتی شرکت های خصوصی سازی شده حضور نداشته و نتیجتاً در جلسات سهامداران، به رغم برخورداری از حق مشارکت از نظر قانونی، منفعلانه عمل می کردند. این امر غالباً نتیجه اقدامات پشت پرده مدیریت در ایام قبل از برگزاری این جلسات و یأس و بی اعتمادی سنتی کارگران روسی نسبت به توان خود برای تأثیرگذاری بر وقایع است. بسیاری از بنگاه های خصوصی سازی شده روسیه برای تمرکز دارائی به کارگران فشار آوردند تا سهام خود را به قیمت اسمی یا با تخفیف به مدیریت بفروشند. مدیران به کارگران این امکان را می دادند که سهام خود را با دریافت کالاهای مصرفی در زمان بازنشستگی یا انفصال از خدمت مبادله کنند و یا در عوض اقدامات انضباطی، سهام خود را به مدیریت بفروشند. رؤسای بنگاه ها توانستند شرایط یک جانبه ای را در راستای تأمین منافع خود در حق تقدم خرید محدود در زمان صدور مجدد سهام تحمیل کنند که باعث تحکیم بیشتر جایگاه برتر آنان می شد. به علاوه آن ها توانستند از طریق خرید سهام در اولین حراج نقدی که در آنها (متعاقب فروش اوراق مالکیت) باقیمانده سهام دولتی به صورت نقدی فروخته می شد، دارائی بیشتری را در اختیار بگیرند. به این ترتیب و بدون هرگونه مقررات یا نظارت دولتی، بخش اعظمی از دارائی های رسمی دولت به مالکیت مدیران درآمد. (۶)

مدیران شرکت ها با اطلاعاتی که از داخل شرکت داشتند، می دانستند که سر و سامان دادن به آن ها تا چه حد دشوار است. توجه آنان بر این متمرکز بود که ظرف چند سال هر چه می توانند از این بنگاه به دست بیاورند و

اغلب حداکثر سودشان در این بود که اموال شرکت را خرد کرده و به فروش برسانند. به عبارتی می توان گفت فقدان قوانینی که بر اداره صحیح امور شرکتها اطمینان بدهد، به آن معنا بود که آنهایی که می توانستند بر شرکتی کنترل پیدا کنند، انگیزه دزدیدن اموال را پیدا می کردند. (۲)

به طور نظری، خصوصی سازی میلیون ها روس معمولی را یک شبه به سهامدار سرمایه دار تبدیل کرده بود. اما توزیع اوراق مالکیت تأثیر چندانی بر وضعیت درآمد و اشتغال جمعیت به طور کلی نداشت. این روش توزیع اوراق مالکیت روسی که در دنیا بی سابقه بود، امکان مصادره بخش قابل توجهی از اموال عمومی به نفع یک گروه کوچک در پشت پرده خصوصی سازی را محقق کرد. در روسیه با توجه به ظهور الیگارشی ها، قیمت یک معامله برای خصوصی سازی به ندرت عامل اصلی تصمیم گیری در یک فروش بود. عنصر سیاسی فرآیند خصوصی سازی یعنی میزان نفوذ مدیران بنگاه در مقامات بلند پایه سیاسی، تعیین کننده ترین عامل تصمیم گیری بود. تصمیم گیری در خصوص این عنصر غالباً به روش های کاملاً فاسد صورت می گرفت. (۶) الیگارشی روسی دارایی ها را می دزدید، آن ها را خرد می کرد و می فروخت و کشور را فقیرتر می کرد و بنگاه های اقتصادی را به مرز ورشکستگی پیش می برد. میزان فرار سرمایه در اثر این سیاست، بی سابقه بود و بخش اعظمی از ثروت های منتقل شده، به خارج از فرآیندهای خصوصی سازی حرکت کرد.

طرح دیگری که در روسیه اجرا شد، برنامه وام در مقابل سهام شرکتها بود. این طرح عمدتاً توزیع ثروت در روسیه را تحت تأثیر قرار داد. بر اساس طرح مذکور یک بانک خصوصی روسیه می توانست در ازای دریافت بلوک هایی از سهام فدرالی در یک شرکت ارزشمند (که معمولاً یک شرکت در بخش منابع طبیعی بود) به عنوان وثیقه، مبالغی را به بودجه دولت وام بدهد. به لحاظ نظری، یک مزایده شفاف و آزاد برای شرکت همه وام دهندگان داخلی و خارجی هر دو در ارتباط با سهام ذیربط بود. برنده مزایده بر اساس حجم وام پیشنهادی انتخاب می شد. به عبارتی دولت برای دریافت وام مورد نیاز خود به جای اینکه به بانک مرکزی رجوع کند، به سراغ بانک های خصوصی رفت. در اوضاع و احوالی که بانکها تحت مقررات ناقصی کار می کردند، این امتیازها عملاً مجوز چاپ اسکناس بود. دولت در ازای وام دریافتی، سهام بنگاه های دولتی را به عنوان وثیقه نزد بانکها می گذاشت و چون نمی توانست وام را بپردازد، بانکها این بنگاهها را در حراجی ساختگی تصاحب می کردند و الیگارشی ها به این ترتیب میلیاردی می شدند و با توجه به عدم مشروعیت سیاسی این نوع خصوصی سازی، الیگارشی ها قبل از روی کار آمدن دولت بعدی، وجوه مورد معامله را از کشور خارج می ساختند.

فرض بر این بود که خصوصی سازی نقش دولت را کاهش می دهد اما اینگونه نشد. خصوصی سازی گرچه قدرت دولت مرکزی را کم کرد اما این واگذاریها، اختیارات زیادی به دولت های منطقه ای و محلی داد. در کشورهای توسعه

یافته قوانینی وجود دارد که دولت‌های محلی را از سوء استفاده از قدرتشان باز می‌دارد اما در روسیه چنین قوانینی وجود نداشت. دولت‌های محلی وقت کمی برای جذاب کردن فضای سرمایه‌گذاری صرف می‌کردند و همه تلاششان به این معطوف بود که بتوانند از بنگاه‌های موجود درآمد کسب کنند.

خصوصی سازی به نحوی که در روسیه انجام شد به توفیق اقتصادی کشور کمکی نکرد، بلکه باعث شد که مردم نسبت به دولت و اصلاحات بی اعتماد شوند. نتیجه بدل و بخشش منابع طبیعی کشور، قبل از اینکه یک نظام مالیاتی کارآمد برقرار شده باشد، صرفاً به توزیع رانت منتهی گردید. (۲)

با سیاست‌های خصوصی‌سازی، اشتغال در حوزه‌های پیشتاز اقتصاد (صنعت، ساخت و ساز) و در علوم به شدت کاهش یافت. در مقابل فعالیت‌های تجاری و واسطه‌گری و حوزه‌های مالی، اداری منابع کاری را جذب کردند.

در اثر اجرای این سیاست، این کشور با پدیده بیکاری مداوم که هرگز قبلاً دیده نشده بود، مواجه شد. در حالی که این پدیده به آهستگی و در مقیاسی بسیار کمتر از پیش‌بینی اصلاح طلبان به وقوع پیوست، اما با تأخیرات بسیار زیاد و آزاردهنده در پرداخت دستمزدها - یکی از روش‌های اصلی بازار کار روسیه برای تطبیق با شوک‌های دوران گذار- همراه بود. همه بنگاه‌ها، از کوچک و بزرگ، در تمام رشته‌ها و دارای هر نوع مالکیتی از راهکار تأخیر در پرداخت دستمزد استفاده کرده‌اند.

تا پایان سال ۱۹۹۵ بیکاری رسمی بر اساس گزارش کمیته آمار دولتی فدراسیون روسیه در مقایسه با سال ۱۹۹۲ تقریباً پنج برابر شد. بیکاری پنهان به طور فزاینده به تعداد کارکنانی که در دریافت دستمزد ناکام می‌ماندند، افزایش یافت. در سال ۱۹۹۲ متوسط مدت تعویق پرداخت دستمزد ۱/۶ ماه بود؛ تا سال ۱۹۹۷ این مدت به ۵/۷ ماه با رشد عظیم اشتغال غیررسمی و دوم برای تمام گروه‌ها، افزایش یافت. از اینرو فعالیت بخش غیررسمی به یک راهکار بقاء برای بسیاری از مردم روسیه تبدیل شد. (۶)

۱. احمدوند، محمد رحیم ، ۱۳۹۲ ، واکاوی عملکرد خصوصی سازی در ایران، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی (ویژه نامه کارنامه اقتصادی دولت)، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲
۲. استیگلیتز، جوزف، ۱۳۸۳، جهانی‌سازی و مسائل آن، ترجمه حسن گلریز ، نشر نی
۳. آل عمران، رویا و آل عمران، علی، ۱۳۹۰، خصوصی سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجله اقتصادی- ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۱۲
۴. اولریش، ارنست و همکاران، ۱۳۸۶، محدودیت‌های خصوصی سازی، ترجمه محمد صفار، نشر رسانش
۵. ایسا، گابریل، ۱۹۹۵، برنامه خصوصی سازی در آلمان
۶. بیردزال، نانسی و نلیس، جان، ۲۰۰۵ ، بررسی واقعیت آثار توزیعی خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، ترجمه فرهاد مشتاق صفت ، انتشارات فرهنگ دهخدا
۷. دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس ، ۱۳۷۹، خصوصی‌سازی، مفاهیم و کارکردها
۸. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس ، ۱۳۸۵ ، ارزیابی عملکرد سازمان خصوصی سازی در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴
۹. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، تجربه خصوصی سازی در برخی از کشورها
۱۰. رحیمی بروجردی، علیرضا، ۱۳۸۵، خصوصی‌سازی، انتشار دانشگاه تهران
۱۱. طیب نیا، علی و محمدی، حسین، ۱۳۸۳، مقایسه کارایی سرمایه‌گذاری در بخش‌های خصوصی و دولتی در ایران، رویکردی برای خصوصی سازی، مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۷
۱۲. کمیجانی، اکبر و همکاران، ۱۳۸۲، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۳. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۹، خصوصی سازی و برون سپاری: نمونه های موفق و ناموفق
۱۴. مومنی، فرشاد، ۱۳۸۶، اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری، نشر نقش و نگار
۱۵. میدری، احمد ، ۱۳۷۸ ، پیش نیازهای خصوصی سازی، مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۶. میدری، احمد، ۱۳۷۸، جایگزین‌های خصوصی‌سازی، مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۷. میدری، احمد، ۱۳۸۶، خصوصی‌سازی یا رشد طبیعی بخش خصوصی، شماره سیزدهم و چهاردهم فصلنامه موسسه دین و اقتصاد:جامعه و اقتصاد، پاییز و زمستان ۱۳۸۶