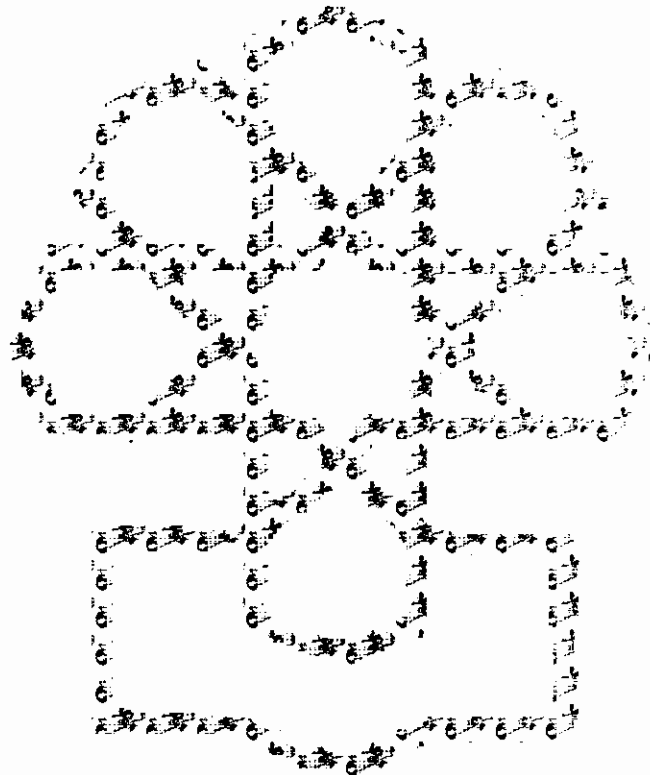


خصوصی سازی؛ تجربه لهستان



معاونت پژوهشی
اردیبهشت ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی های اقتصادی
برگردان: محسن رنانی

کد گزارش: ۱۴۰۴۲۰۳

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی فارابی
شماره: ۱۱۱۴۲
تاریخ: ۱۶/۴/۷۸

بسمه تعالی

خصوصی سازی؛ تجربه لهستان

کد گزارش: ۱۴۰۴۲۰۳

مترجم: دکتر محسن رنانی*

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۱-۳	مقدمه
۳-۳	اصلاحات اقتصادی شوک درمانی به عنوان زمینه‌ای برای خصوصی سازی
۷-۳	تجارب خصوصی سازی
۱۲-۴	دشواری‌های اجرای سیاست‌های خصوصی سازی
۱۷-۵	نتیجه گیری
۲۰	پادداشت‌ها

* لهستان، یکی از نخستین کشورهای اروپای مرکزی بود که کوشید اقتصادش را از یک نظام سوسیالیستی با برنامه‌ریزی متمرکز به یک نظام مبتنی بر بازار^۱ منتقل سازد. گرچه روش شوک درمانی^۲ پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول برای لهستان به منظور انتقال سریع اقتصاد این کشور طراحی شده بود، اما اجرای خصوصی‌سازی واحدهای دولتی - که محور اصلی اصلاحات بود - به طور جدی نسبت به دیگر تحولات اقتصادی دارای تأخیر بود. تجارب لهستان در مورد خصوصی‌سازی به دلیل مشکلات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و اجرایی، از مسیر اصلی خود منحرف شد. درس‌هایی که از دوره انتقالی لهستان در اوایل دهه ۱۹۹۰ می‌توان گرفت این است که در حرکت لهستان به سوی یک نظام بازاری، توسعه واحدهای کوچک و میان‌مقیاس و گسترش فعالیت‌های کارآفرینانه بسیار مهم‌تر از خصوصی‌سازی واحدهای دولتی بوده است.

* در سال ۱۹۹۰ دولت همبستگی خصوصی کردن بنگاه‌های دولتی را آغاز نمود.

* استرداد و خصوصی‌سازی مجدد، خصوصی‌سازی با مدیریت دولتی، خرید سهام توسط کارگران مدیران، فروش مستقیم و خصوصی‌سازی دارایی‌ها از طریق انحلال روش‌هایی بودند که در امر خصوصی‌سازی تجربه شدند اما به جز روش انحلال سایر روش‌ها نتیجه بخش نبودند.

1. Market- Oriented.
2. Shock Therapy.

پس از فروپاشی رژیم کمونیستی در سال ۱۹۸۹، دولت جدید لهستان با مسئله دشوار بازسازی یک اقتصاد آسیب دیده از ۴ دهه برنامه‌ریزی مرکزی سوسیالیستی، روبه‌رو شد. گرچه تثبیت اقتصاد لهستان به عنوان هدف فوری دولت درآمد، اما بسیاری از اصلاح‌طلبان، خصوصی‌سازی بیش از ۸۴۰۰ واحد اقتصادی در تملک دولت را به عنوان کلید انتقال کشور به اقتصاد بازار قلمداد می‌کردند. با وجودی که اصلاحات اقتصاد کلانی لهستان عموماً موفق بوده است، اما اجرای آنها بدون موانع اجتماعی و سیاسی نبوده است. انتقال به یک اقتصاد بازاری به دلیل عدم توافق سیاسی در مورد دشواری‌های اقتصادی همراه با آن، به تعویق افتاده است. از سال ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۴ نارضایتی عمومی منجر به تغییرات پی‌درپی در دولت شد. پس از یک دوره کشمکش مداوم میان جناح‌های حزب حاکم بر سر سرعت و گستره اصلاحات اقتصادی و خصوصی‌سازی، مجلس لهستان در ماه می ۱۹۹۳ به دولت همبستگی رأی عدم اعتماد داد و پس از آن دولت همبستگی در انتخابات سپتامبر با شکست روبه‌رو شد. دولت همبستگی جای خود را به ائتلافی از احزاب چپ‌گرای داد که تحت سلطه رهبران و کارمندان کمونیست سابق بودند و با قول کند کردن فرایند خصوصی‌سازی انتخاب شده بودند.

از آنجا که لهستان جزو نخستین کشورهای بود که پس از فروپاشی کمونیسم دست به اصلاحات اقتصادی و سیاسی زد، تجاریش در سال‌های آغازین دهه ۱۹۹۰، بیانگر انواع عواملی است که بر اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی اثر می‌گذارند. این مقاله مروری است بر تجارب لهستان درباره خصوصی‌سازی در نخستین دوره گذار اقتصادی از سال ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۴. تجربه نشان می‌دهد که دگرگونی اقتصادی لهستان پیش از آن که ناشی از خصوصی‌سازی سریع واحدهای بزرگ دولتی باشد، مدیون ایجاد و گسترش واحدهای اقتصادی کوچک و میان‌مقیاس بوده است. این مقاله در پی توضیح دشواری‌ها و چالش‌هایی است که لهستان در اجرای خصوصی‌سازی با آن روبه‌رو بوده است و به بررسی تبعات آنها برای روند تحول اقتصادی می‌پردازد.

۲- اصلاحات اقتصادی شوک درمانی به عنوان زمینه‌ای برای خصوصی‌سازی

تا ۱۹۸۹، یعنی هنگامی که حکومت کمونیستی در لهستان فروپاشید، نقش بخش خصوصی در اقتصاد این کشور بسیار محدود بود. بنگاه‌های غیردولتی تنها حدود ۱۵ درصد از تولید

ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دادند. ^(۱) شرکت‌های بزرگ و قدیمی در تملک دولت، نزدیک به ۸۰ درصد محصول ملی را تولید می‌کردند و حدود ۸۸ درصد اشتغال در بخش‌های غیرکشاورزی رانیز به خود اختصاص می‌دادند. اغلب مجریان اصلاحات اقتصادی در لهستان از همان آغاز می‌دانستند که هم توسعه بخش خصوصی و هم خصوصی‌سازی واحدهای دولتی برای ایجاد اقتصاد بازاری لازم است. اما به دلایل گوناگون، سیاست‌های دولت عمدتاً بر خصوصی‌سازی متمرکز شد. خصوصی‌سازی برای تخصیص مجدد منابع عمومی اختصاص یافته برای پرداخت یارانه به بنگاه‌های دولتی زیان ده، بسیار اساسی قلمداد می‌شد. برای گسترش زیربنای اقتصادی و برنامه‌های شبکه تأمین اجتماعی^۱ برای افزایش حجم و تحرک بخش خصوصی کوچک موجود، برای گسترش هر چه بیشتر مالکیت دارایی‌ها و برای بهبود سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و خارجی، به منابع مالی نیاز بود.^(۲) صندوق بین‌المللی پول^۲ (IMF) و دیگر سازمان‌های مالی تأکید می‌کردند که خصوصی‌سازی می‌تواند درآمدهای مورد نیاز دولت را برای ایجاد شغل‌های جدید برای کارگرانی که در پی تجدید ساختار صنعت بیکار شده‌اند، فراهم آورد. خصوصی‌سازی می‌تواند مسئولیت‌های اجرایی دولت را کاهش دهد و از بار مداخلات دولتی در مدیریت بنگاه‌ها بکاهد. همچنین پس از آن که واحدهای دولتی به بخش خصوصی واگذار شد، آنها می‌توانند کالاهایی را که با هزینه کمتر و به صورت کارا تر تولید شده‌اند، در اختیار مصرف‌کنندگان قرار دهند. در عین حال بنگاه‌های دولتی می‌توانند از مالکیت خصوصی سود ببرند، چرا که انتظار می‌رفت مالکیت خصوصی، بازدهی و سودآوری آنها را افزایش دهد.

اما پس از ۴۰ سال حکومت سوسیالیستی فرساینده برای اقتصاد، موفقیت خصوصی‌سازی در لهستان پیش از هر چیز بستگی به استقرار مجدد بازارهایی داشت که به طور کارا عمل کنند. روش لهستان برای اصلاحات اقتصادی در سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰ بسیار جدی و دیردستیاب^۳ بود، اما حتی دولت کمونیستی دهه ۱۹۸۰ نیز برای انجام برخی اصلاحات، زیر فشارهای اقتصادی و سیاسی قرار داشت. این دولت در همان آغاز، سال ۱۹۸۳، یک نظام سفارش و قرارداد را جایگزین هدف‌های تولیدی اجباری کرد. در سال ۱۹۸۶ این قوانین اصلاح شد تا بنگاه‌های دولتی اجازه یابند اوراق قرضه منتشر کنند و وارد فعالیت‌های اقتصادی مشترک با سرمایه‌گذاران خارجی شوند. در سال ۱۹۸۸، یک نظام بانکداری دو لایه‌ای^۴ تصویب شد. محدودیت‌های مربوط به تأسیس مؤسسه‌های خصوصی و مقیاس آنها

1. Social Safety net.

2. International Monetary Fund.

3. Far- reaching.

4. Two- tiered banking system.

برداشته شد و دولت قانون فعالیت‌های اقتصادی^۱ را که در آن همه اشکال مالکیت به طور برابر پذیرفته شده بود، تصویب کرد.^۳ با وجود این تحولات، هنوز پیشرفت چندانی در پایان دادن به رکود اقتصادی صورت نگرفته است.

کاهش ستاده اقتصاد، کمیابی کالاهای مصرفی و بادوام و وخیم شدن شرایط زندگی موجب پدیدار شدن اعتراضاتی به رهبری اتحادیه کارگری لهستان، همبستگی^۲ بر علیه دولت کمونیستی آن کشور شد. پس از آن که حکومت کمونیستی فروپاشید و اتحادیه همبستگی در سال ۱۹۸۹ قدرت را به دست گرفت، دولت جدید برای مقابله با مشکلات اضطراری اقتصاد، یک برنامه تثبیت سریع و گسترده‌ای را که عمدتاً مبتنی بر توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول بود، اعلام کرد.

همچنین در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱، نتایج ویرانگر نزدیک به یک دهه رکود اقتصادی و آنچه بعداً به شوک‌های تعدیلی^۳ معروف شد، پدیدار گشت.^۴ در مقایسه با مقادیر سال ۱۹۸۹، درآمد ملی تا ۱۳ درصد کاهش یافت، رشد سرمایه‌گذاری ۱۰ درصد و تولیدات صنعتی ۲۲ درصد تقلیل یافت. تورم، نرخ سالانه‌ای حدود ۵۸۵ درصد پیدا کرد و بیکاری به بیش از ۶۰ درصد افزایش یافت.^۵ نخست وزیر وقت با برنامه‌ای که مبتنی بر توصیه‌های IMF بود، کوشید تا نرخ‌های بالای تورم و کاهش سریع ارزش پول لهستان، زلاتی،^۴ را کند نماید، گسترش کسری بودجه دولتی را معکوس و کاهش تولید ملی را متوقف سازد. برنامه‌های اصلاحات اقتصاد کلان که به سرعت طراحی و اجرا شد، تقریباً همه کنترل‌های اداری قیمت‌ها را لغو کرد، با تضعیف ارزش پول کشور آن را تقریباً به سطح نرخ بازار سیاه رسانید، مالیات‌ها را به شدت افزایش داد، افزایش دستمزدها را محدود کرد، محدودیت‌های مربوط به تجارت و پرداخت‌ها را لغو کرد، مخارج دولتی را کاهش داد، انبساط‌های مالی و پولی را محدود کرد و محدودیت‌هایی نیز برای اعتبارات قائل شد.^۶ این اصلاحات شدید و سریع - که با فشار IMF انجام گرفت - تورم را کاهش داد و ارزش پول لهستان را تثبیت کرد اما پیامدهای اقتصادی دردآوری برای بسیاری از مردم لهستان داشت، به ویژه برای کارکنان دولت، کشاورزان و کارگران غیرماهر.

دولت لهستان در سال ۱۹۹۰ اصلاحات شوک درمانی خود را با برنامه‌ای برای تغییر چارچوب قانونی کشور دنبال کرد تا خصوصی‌سازی را تشویق کند و یک فضای تجاری

1. The Law on Economic Activity.

2. Solidarity.

3. adjustment shocks.

4. Zloty.

بازارگرا^۱ فراهم آورد. دولت، قانون امور اقتصادی بنگاه‌های تحت مالکیت دولت^۲ را اصلاح کرد تا به‌عنوان پیش درآمدی بر خصوصی سازی، این بنگاه‌ها بتوانند اجرای سیستم مدیریت شورای کارکنان را متوقف سازند. دولت با روشنی بسیار بیشتری مسئولیت‌ها و اختیارات خزانه داری ملی و بنگاه‌های دولتی را مشخص کرد و به بنگاه‌های دولتی ای که دارای مشکلات سخت مالی بودند اجازه داد که به کمیسیون ترمیم^۳ واگذار شوند. دولت همچنین قانون مدیریت مالی مؤسسه‌های دولتی^۴ را گسترش داد تا امکان ارزیابی مجدد دوره‌ای دارایی‌های این مؤسسه‌ها را فراهم آورد.

دولت، همچنین قوانین مدنی مربوط به حقوق مالکیت دارایی‌ها را تغییر داد و نیز قوانین بازرگانی سازمان دهنده مناسبات بنگاه‌های تجاری را اصلاح کرد. بعداً مجلس نیز قانون ورشکستگی را تصویب کرد، که در آن دادو ستد عمومی اوراق بهادار و تشکیل صندوق‌های مشترک، مجاز شناخته شد و قواعدی نیز برای سرمایه‌گذاری خارجی در لهستان برقرار گشت. از این گذشته، مجلس قانون ضد انحصار را تصویب کرد و قانونی نیز در مورد زمین‌گذاران که معاملات دارایی‌های غیرمنقول را تنظیم کند.

در سال ۱۹۹۳، آخرین دولت همبستگی، برنامه‌های اصلاحات را در یکدیگر ادغام کرد و برای اصلاحات اقتصادی و تجاری مداوم، یک برنامه یکپارچه طراحی کرد.^۷ برای آن که لهستان در مسیر حرکت به سوی یک اقتصاد بازاری باقی بماند، ۴ هدف اساسی در نظر گرفته شده بود. نخست، آن که دولت باید تثبیت اقتصاد و بهبود رشد را از طریق سیاست‌های بودجه‌ای، پولی و مالیاتی که موجب تقویت پول ملی و تشویق خصوصی سازی واحدهای دولتی شود، ادامه دهد. دوم، دولت در دوره گذار اقتصاد، باید نقش قوی‌تری برای شرکای اجتماعی - یعنی دولت‌های محلی، سازمان‌های کارفرمایان و اتحادیه‌های تجاری - در نظر بگیرد. سوم، دولت باید از طریق تمرکززدایی در مؤسسه‌های ملی و تقویت دولت‌های محلی، اداره عمومی کشور را اصلاح کند تا موجبات تقویت دموکراسی فراهم آید و فعالیت آزاد اقتصادی گسترش یابد. در نهایت انتقال لهستان بستگی به ورودش تا پایان همین دهه، به مؤسسه‌های سیاسی - اقتصادی و امنیتی غربی، هم چون جامعه اقتصادی اروپا و ناتو دارد.

1. A Market- Oriented Business Climate.
2. Law of Economics of State - Owned Enterprises.
3. Recovery Commission.
4. Civilecode.

در سال ۱۹۹۰، دولت همبستگی، در فضایی نامطمئن، آغاز به خصوصی کردن بنگاه‌های بزرگ دولتی کرد. چگونگی تداوم این اصلاحات و نتایج انتظاری آن بسیار نامشخص و نامطمئن بود. هنوز هیچ کدام از کشورهای کمونیست چنین تحولی را در پیش نگرفته بودند و حتی IMF نیز نمی توانست پیامدهای توصیه‌های خود را دقیقاً پیش بینی کند. البته مؤسسه‌های کوچک را می‌شد از طریق فروش و اجاره دهی مستقیم، خصوصی کرد، اما بنگاه‌های بزرگ دولتی را اصولاً می‌باید از طریق انتقال مالکیت آنها به کارگران بنگاه‌ها یا به مدیران، یا از طریق عرضه عمومی و فروش آنها به سرمایه‌گذاران خارجی خصوصی نمود.^(۸) از این گذشته، انتظار می‌رفت با ورود مسئله خصوصی سازی انبوه^۱ سرعت انتقال دارایی‌ها بیشتر شود. در واقع دولت کوشید همه این روش‌ها را به کارگیرد؛ روش‌هایی که در زیر به توضیح آنها می‌پردازیم.

استرداد و خصوصی سازی مجدد

یکی از نخستین مباحثی که دولت همبستگی باید پیش از هرگونه خصوصی سازی تکلیف آن را روشن می‌کرد، ارائه تفسیر روشنی از حقوق مالکیت دارایی بود و نیز حل و فصل ادعاهای مالکیتی افرادی که دارایی آنها در رژیم کمونیستی مصادره یا ملی شده بود. لهستان در برنامه خصوصی سازی مجدد، دارایی‌هایی را که در فاصله سال‌های ۱۹۴۴ تا ۱۹۶۲ به وسیله دولت مصادره شده بود به صاحبانش برمی‌گرداند.^(۹) بازگرداندن این دارایی‌ها می‌توانست به شکل اوراق قرضه سرمایه‌ای، نقد، یا بازگرداندن اصل دارایی‌ها باشد. البته خصوصی سازی مجدد محدود به فعالیت‌هایی بود که مانع فرایند عمومی خصوصی سازی نمی‌شد، فشاری بر بخش بزرگی از جامعه وارد نمی‌ساخت، یا قوانین موجود و هنجارهای اجتماعی رانقض نمی‌کرد. اما تا سال ۱۹۹۱ بیش از ۷۰ هزار ادعا برای اثبات مالکیت دارایی اقامه شده بود. این ادعاها بار بسیار سنگینی را بر بودجه دولتی تحمیل می‌کرد و نتایج برنامه استرداد دارایی‌های مصادره‌ای را با خطر روبه‌رو می‌ساخت.

بر اساس برخی برآوردها، تعداد ادعاهای بالقوه برای استرداد دارایی، بین ۲۰۰ هزار تا ۵۰۰ هزار بود که هزینه‌ای برابر ۱۸ میلیارد تا ۲۳ میلیارد دلار در برداشت که این مبلغ تقریباً برابر ۵۰ درصد بدهی خارجی لهستان بود.^(۱۰)

خصوصی سازی با مدیریت دولتی^۱

در واقع شکل محدودی از خصوصی سازی در لهستان، چند سال پیش از فروپاشی رژیم کمونیستی شروع شده بود. قوانینی که در سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ تصویب شد به بنگاه‌های تحت مالکیت دولت اجازه داد تا خودشان را به صورت بنگاه‌های سهامی مشترک^۲ درآورند.^(۱۱) این مسئله منجر به نوعی «خصوصی سازی خودانگیخته»^۳ شد. فرایندی که به وسیله خود بنگاه‌ها و بدون نظارت مؤثر دولت آغاز شد. در نتیجه، اکثریت خرید سهام‌ها به وسیله مدیران مؤسسه‌های دولتی انجام می‌شد، مدیرانی که موقعیت شان در شرکت، برای آنها مزیت محسوب می‌شد.

در بیشتر موارد، بهترین بخش‌های یک بنگاه سهامی مشترک را اعضای خود آن بنگاه‌ها می‌خریدند و دیگر بخش‌های ناموفق بنگاه‌ها، برای دولت باقی می‌ماند که باری بود بر خزانه داری دولتی.

بحرانی که ناشی از ماهیت بدون برنامه خصوصی سازی خودانگیخته بود منجر به این شد که در سال ۱۹۹۰ قانون جدیدی تصویب شود که بر نقل و انتقالات دارایی‌های دولتی به مالکیت خصوصی نظارت کند. گذشته از تشکیل وزارت امور تغییر مالکیت^۴ که برای هدایت خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی لهستان طراحی شده بود، این قانون جدید نیز چارچوبی برای عرضه عمومی سهام و ایجاد یک بورس سهام در ورشو، فراهم آورد. در نوامبر ۱۹۹۰ نخستین سهام بنگاه دولتی برای فروش عرضه شد. مجموعاً ۴/۳ میلیون سهم به ارزش ۳۰۰ میلیارد زلاتی (۳۲ میلیون دلار) عرضه شد. دولت، برای تشویق لهستانی‌ها که حتی از مهم‌ترین مفاهیم مربوط به سرمایه گذاری در یک بازار سهام اطلاعات اندکی داشتند، تصمیم گرفت تا نخست بهترین شرکت‌ها را بفروشد. از این گذشته، دولت دقت می‌کرد که این مؤسسه‌ها بیش از حد ارزش گذاری نشوند، چرا که نگران آن بود که این کار موجب سقوط بی‌درنگ قیمت سهام شود و در نتیجه منجر به از دست رفتن اعتماد سرمایه گذاران گردد.

خزانه داری دولتی، برای جلوگیری از بخشی شدن زیاد مالکیت، ۱۷/۵ تا ۳۰ درصد از سهام ۳ واحد از این مؤسسات را برای خود نگاه داشت. بنابراین خزانه داری می‌توانست این سهام را به سرمایه گذاران بزرگ‌تری که تمایل داشتند نقش فعالی در مدیریت این شرکت‌ها بازی کنند، واگذار نماید.^(۱۲)

خارجی‌ها نیز می‌توانستند بین ۲۵ تا ۴۰ درصد سهام هر شرکت را خریداری کنند. نتایج

1. State- Administered Privatization.
2. Joint - Stock Companies.
3. Spontaneous Privatization.
4. Ministry of ownership Changes.

این عرضه عمومی سهام بنگاه‌های دولتی، ناامید کننده بود. تا میانه سال ۱۹۹۲ تنها ۱۴ بنگاه در بورس سهام ورشو معامله می شدند. عملکرد ضعیف سهام این بنگاه‌های دولتی اولیه، شور و اشتیاق عمومی را در مورد این شکل از خصوصی سازی، کاهش داد. کاهش در قیمت سهام نیز بسیار دلسرد کننده بود، زیرا این بنگاه‌ها از بهترین مؤسسه‌های لهستان بودند. شکست دیگر روش‌های خصوصی سازی در مورد بنگاه‌های بزرگ تحت مالکیت دولت، منجر به یک برنامه بحث‌انگیز برای «خصوصی سازی انبوه» شد، که این برنامه اساساً بدین منظور پیشنهاد شده بود که دارایی‌های تحت مالکیت دولت، بدون هزینه بین شهروندان لهستانی توزیع شود. گرچه اجرای این برنامه به تعویق انداخته شد، اما به نظر می رسد که خصوصی سازی انبوه، یگانه ابزار بالقوه مؤثر برای بازسازی سریع اقتصاد باشد. طرفداران این روش بر این باور بودند که این روش، بنگاه‌های تحت مالکیت دولت را بسیار سریع‌تر از روش‌های دیگر خصوصی می سازد. چرا که در این روش نیازی به تعیین ارزش بازاری این گونه بنگاه‌ها توسط دولت نیست. این روش همچنین به جای آن که حقوق مالکیت را میان بیش از ۲۸ میلیون شهروند لهستانی پراکنده سازد، موجب تشویق تمرکز حقوق مالکیت می شد.

همچنین دولت می توانست از تصمیم‌گیری‌های دشوار در این باره که چگونه این بنگاه‌ها را میان گروه‌های واجد شرایط برای خرید سهام تقسیم کند، بپرهیزد. کارشناسان غربی نیز می توانستند توصیه‌هایی به صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی^۱ ارائه کنند. بدون آن که قیمتی برای فروش به خارجی‌ها تعیین کنند. سرانجام، توزیع سهام ارزان قیمت می توانست مشکل نامناسب بودن پس‌اندازهای داخلی و سرمایه را حل کند.^(۱۳)

این برنامه که در ژوئن ۱۹۹۱ اعلام شد، پیشنهاد می کرد که ۴۰۰ واحد از بزرگ‌ترین مؤسسه‌های دولتی از طریق تأسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی، خصوصی شوند. این ۴۰۰ بنگاه نزدیک به ۲۵ درصد کل تولیدات مؤسسات دولتی را به خود اختصاص می دادند و متولی ۱۲ درصد از اشتغال صنعتی در لهستان بودند. برآوردهای اولیه حاکی از این بود که ۵۰ تا ۸۰ درصد از این بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۹۹۴ به مالکیت خصوصی درخواهند آمد.^(۱۴) اما پاره‌ای از مشکلات سیاسی در مجلس باعث شد تا آغاز این برنامه تا سال ۱۹۹۳ به تعویق بیفتد. براساس اصلاحاتی که در این سال در برنامه به عمل آمد، ۶۰۰ بنگاه، تحت مالکیت خصوصی درمی آمدند. براساس برنامه ریزی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری می باید در میانه سال ۱۹۹۴ عملیات خود را شروع می کردند، اما برنامه خصوصی سازی انبوه تا سال ۱۹۹۵ به

1. National Investment Funds (NIFs).

خرید سهام توسط کارگران و مدیران

همانند دیگر کشورهای اروپای مرکزی، لهستان نیز تجربه خرید سهام توسط کارگران و کارفرمایان را تجربه کرد. برنامه ریزان اصلاحات، توانایی بالقوه برای افزایش انگیزه مدیران و کارگران برای سودآورتر کردن بنگاه‌های دولتی و حمایت گسترده از درون بنگاه‌ها برای خصوصی‌سازی را از مزایای این روش می‌دانستند. فروش، اجاره به شرط تملیک یا اجاره دادن بنگاه‌های در تملک دولت، به توسعه مؤسسه‌های کوچک در لهستان نیز می‌انجامید. مثلاً کارکنان تعاونی‌ها می‌توانستند با مساعدت‌های مالی دولت آنها را به تملک درآورند. از آنجا که بانک‌ها معمولاً تمایلی به تأمین مالی فعالیت‌های جدید نداشتند، لذا دولت در سال ۱۹۹۰، ۲۵۰ میلیارد زلاتی (۲۶ میلیون دلار) از صندوق بازسازی اقتصاد^۱ برای جبران کمبود سرمایه اختصاص داد. گرچه این مقدار برای جبران تقاضای کافی نبود اما برای بانک‌ها این امکان را فراهم آورد تا برای نزدیک به ۲۰۰۰ میلیارد زلاتی (۲۱۱ میلیون دلار) از وام‌های مربوط به خرید سهام توسط کارکنان، تضمینی فراهم آورند.^(۱۶) قانونی که لهستان در جولای ۱۹۹۰ در مورد خصوصی‌سازی تصویب کرد مستلزم این بود که تا ۲۰ درصد سهام بنگاه‌های خصوصی شده برای کارگران این واحدها در نظر گرفته شود و این سهام نیز با ۵۰ درصد تخفیف نسبت به قیمت منتشره، به آنها تعلق گیرد. اما کل تخفیفی که کارگران می‌گرفتند نمی‌توانست بیش از مجموع ۶ ماه گذشته آنها باشد. این قانون باعث شد تا از میان کارکنان بنگاه‌های تحت مالکیت دولت، ۴ میلیون سرمایه‌گذار کوچک پدید آید.^(۱۷)

انتقادهایی که در این باره مطرح شده است بیان می‌دارد که این گونه خرید سهام، از نظر اجتماعی در چندین زمینه نامطلوب بوده است. این روش، مهارت‌های مدیریتی و اشتغالی، شرایط اساسی برای بهبود بهره‌وری و رقابتی بودن بنگاه را افزایش نداد. دارایی‌های بنگاه معمولاً کمتر از حد برآورد شد و از آنجا که اساساً این بنگاه‌ها با همان مدیریت و نیروی کار به فعالیت ادامه می‌دادند، فراهم آوردن منابع سرمایه‌ای بیرون از بنگاه و گرفتن اعتبار از وام‌دهندگان تجاری با دشواری روبه‌رو بود.^(۱۸)

فروش مستقیم

دولت لهستان، فروش مستقیم بنگاه‌های دولتی را نیز تصویب کرد. افراد یا گروه‌هایی از

1. Fund for the Restructuring of the Economy.

سرمایه گذاران می‌توانستند از طریق خرید مستقیم، همه یا بخشی از یک مؤسسه دولتی را خریداری کنند. طرفداران فروش مستقیم بر این باور بودند که تا زمانی که لهستان بازارهای قدرتمند سهام را ایجاد کند، راه‌های چندان دیگری برای خصوصی‌سازی وجود ندارد. روش‌های دیگر، برای فروش بنگاه‌هایی که از نظر مالی بیمار بودند، بسیار کندتر و کمتر امیدوارکننده می‌بود. مجلس، برای تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی، قانونی را گذراند که براساس آن از آغاز جولای ۱۹۹۱ بازگرداندن ۱۰۰ درصد سود خالص و اصل مبلغ سرمایه‌گذاری شده به کشور مبدأ امکان‌پذیر می‌شد. مجلس، همچنین قوانینی را تصویب کرد که براساس آنها سرمایه‌گذاران خارجی از این مزایا برخوردار بودند.

تضمین‌های جبرانی در برابر ملی‌سازی، نرخ‌های ترجیحی مالیات بردرآمد، معافیت‌های مالیاتی و لغو ضرورت کسب موافقت دولت مرکزی برای فعالیت‌های اقتصادی مشترک در همه زمینه‌ها به جز چند صنعت راهبردی، به اجرا درآمد.^۱

به دنبال عرضه عمومی ناموفق واحدها در سال ۱۹۹۰، ۲۰ بنگاه برای فروش به یک یا دو گروه سرمایه‌گذاری بزرگ عمدتاً خارجی ارائه شد. مثلاً Unilever، ۸۰ درصد سرمایه Pollena Bydgozcz، تولیدکننده مواد پاک‌کننده را مالک شد، فیلیپس مالک شرکت تولیدکننده لوازم برقی Polam Pila شد و Thomson Consumer Electronics شرکت تولیدکننده تلویزیون Polkolor فعالیت مشترکی را با مالکیت بخش اعظم آن به راه انداخت. اما فروش بنگاه‌های دولتی به خارجی‌ها اساساً با موفقیت اندکی روبه‌رو شد.

تنها حدود ۲۵ بنگاه بزرگ و میان‌مقیاس، خریداران خارجی پیدا کردند. بی‌میلی سرمایه‌گذاران خارجی را برای تملک واحدهای موجود به راحتی می‌توان درک کرد. چرا که آنها به سادگی می‌توانستند با احداث کارخانه‌های جدید از مشکلاتی همچون مناقشات کارگری یا اخراج انبوهی از کارگران پرهیز کنند.

خصوصی‌سازی دارایی‌ها از طریق انحلال^۲

سرانجام لهستان خصوصی‌سازی را از طریق فروش دارایی‌های بنگاه‌های منحل شده، دنبال کرد. این روش به صورت یکی از عمده‌ترین و موفق‌ترین روش‌های خصوصی‌سازی برای صدها بنگاه بزرگ و میان‌مقیاس دولتی درآمد. دولت با اقدام به انحلال، دارایی‌های فیزیکی بنگاه‌های دولتی را، که ارتباطی با بازسازی و تجدید سازمان آنها نداشت و بنگاه در برابر آنها نمی‌توانست سهامی بفروشد، فروخت و به نقد تبدیل کرد. این روش، علی‌رغم نامش،

1. Strategic industries.

2. Liquidation.

منجر به ورشکستگی و از هم پاشیدن بنگاه نمی‌شد. این روش عموماً باعث می‌شد تا بنگاه‌های دولتی پیش از آن که خصوصی شوند، از چنگ بدهی‌های خود رهایی یابند. اجرای این روش بدین گونه بود که همه یا بخشی از دارایی‌های یک مؤسسه به مدیران و کارگران آن فروخته یا اجاره به شرط تملیک داده می‌شد.

روش انحلال به علت آن که یک بنگاه خصوصی شده، دیگر مالیات بر دستمزد سنگین یا سود تقسیم شده‌ای به وزارت دارایی نمی‌پرداخت، محبوبیت داشت و بنابراین کارکنان یک بنگاه می‌توانستند آن را تملک کنند، با این امید که اکنون سود و دستمزد بالاتری - البته پس از پرداخت مالیات - خواهند داشت.

با وجودی که خصوصی‌سازی از طریق انحلال این امکان را فراهم می‌آورد که دارایی‌ها به طور قطعی فروخته شوند، اما اکثریت این معاملات به صورت قراردادهای خرید-اجاره بود که با خزانه داری بسته می‌شد و در آنها شاخص‌های تورمی نیز گنجانده می‌شد. این روش که می‌کوشید یک سرمایه داری بی‌سرمایه ایجاد کند، باعث شد تا امکان شکست گسترده در میان بنگاه‌های کوچک و فقیر افزایش یابد - حتی اگر این گونه بنگاه‌ها از ساختار سالمی نیز برخوردار می‌بودند.^(۱۹)

از سال ۱۹۹۰ تا اوایل ۱۹۹۳، بیش از ۶۰۰ بنگاه دولتی که دارای نزدیک به ۲۰۰ هزار نیروی کار بودند، منحل شدند، به گونه‌ای که مدیریت، کارکنان و سرمایه‌گذاران می‌توانستند دارایی‌های آنها را بخرند. بیشتر بنگاه‌های منحل شده - عمدتاً در بخش‌های ساختمان، ارتباطات، حمل و نقل، کشاورزی یا کارخانه داری - واحدهای کوچکی بودند که نیاز چندانی به سرمایه‌گذاری ثابت نداشتند.^(۲۰)

۴- دشواری‌های اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی

گرچه تغییر سیاست‌ها، اقتصاد لهستان را از یک اقتصاد سوسیالیست به یک اقتصاد بازارگرا متحول کرد، اما خصوصی‌سازی نسبت به دیگر اصلاحات اقتصادی با تأخیر انجام شد. مجریان اصلاحات لهستان امیدوار بودند که تا سال ۱۹۹۴، بیش از نیمی از بنگاه‌های دولتی به مالکیت خصوصی درآمده باشند. اما تا اواخر سال ۱۹۹۳ تنها ۲۸ درصد این بنگاه‌ها خصوصی شدند که فروش این تعداد تنها حدود ۴۷۳ میلیون دلار عواید داشت.^(۲۱) وزارت امور تغییر مالکیت گزارش داد که تا میانه سال ۱۹۹۳، از ۸۴۴۳ بنگاه تحت مالکیت دولت فقط ۶۱۷ بنگاه

1. Lease- purchase.

منحل شده. ۵۹ بنگاه فرایند خصوصی سازی سرمایه را تکمیل کرده و ۷۹۲ بنگاه به بنگاه سهامی مشترک، تحت مالکیت خزانه داری دولتی، تبدیل شده است.^(۲۲) در سال ۱۹۹۴ هنوز ۶۵۰۰ بنگاه در مالکیت دولت قرار داشت. در ۳ سال پیش از آن، تنها ۱۲ مورد فروش عمومی سهام برای تأسیس بنگاه، ۹۹ مورد فروش مستقیم بنگاه‌های دولتی به سرمایه‌گذاران و ۶۹۳ مورد خرید سهام توسط کارکنان وجود داشته است.^(۲۳)

تأخیر در خصوصی سازی واحدهای دولتی، ناشی از مشکلات اقتصادی، سیاسی، اداری و نیز دشواری‌های ساختاری بود. در مراحل اولیه، عدم اطمینان‌های اقتصادی ناشی از سقوط رژیم کمونیستی در سال ۱۹۸۹ و شوک‌های تعدیلی الزامی برای انتقال به یک نظام بازاری، باعث به تأخیر افتادن خصوصی سازی سریع شد. رکود نیز شرایط نامساعدی، هم برای خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی ضعیف از نظر مالی و هم برای کار آفرینانی که می‌کوشیدند فعالیت جدیدی را شروع کنند، ایجاد کرد. بسیاری از بنگاه‌هایی که خصوصی سازی خود را از طریق وام‌های دارای نرخ‌های متغیر تأمین مالی کردند، به دلیل افزایش یک باره در نرخ‌های بهره با ورشکستگی روبه رو شدند.

ناهنجاری‌های اجتماعی ناشی از تحولات سریع اقتصادی نیز باعث ایجاد تردید سیاسی نسبت به خصوصی سازی و ایجاد مقاومت‌های جدی در برابر آن شد. از همان آغاز، مردم سیاست‌های اصلاحی اقتصادی را بسیار انتقادآمیز ارزیابی می‌کردند.^(۲۴) نظرسنجی‌های عمومی در سال ۱۹۹۱ نشان داد که تنها ۵۳ درصد از لهستانی‌ها معتقد بودند که اصلاحات در مسیر درست در جریان است.^(۲۵) در چنین فضایی از شک و تردید بود که در انتخابات سپتامبر ۱۹۹۳، ائتلافی از اتحاد دموکراتیک چپ گرا،^۱ که جانشین حزب کمونیست پیشین شده بود و متحد روستایی‌اش یعنی حزب زارعان لهستان،^۲ به قدرت رسید. هر دوی این احزاب مورد توجه آن گروه‌هایی از مردم بودند که اصلاحات اقتصادی بیش از همه آنها را تهدید کرده بود-کشاورزان، کارگران بنگاه‌های دولتی، مستمری بگیران دارای درآمد ثابت، کارگران غیرماهر و بیکاران.

اتحاد دموکراتیک، چپ گرا و حزب زارعان لهستان برای تحقق وعده‌هایی که داده بودند دست به مبارزه زدند: کند کردن سرعت اصلاحات، لغو برخی از تصمیمات دولت همبستگی و ایجاد یک شبکه حمایتی^۳ قوی تر برای کسانی که از خصوصی سازی آسیب دیده‌اند. آنها وعده داده بودند که دستمزد کارگران را افزایش دهند، حقوق بازنشستگی شاغلان بخش دولتی را

1. Democratic Left Alliance (SLD).

2. Polish Peasant Party (Psl).

3. Safty net.

بالا ببرند، مالیات شرکت‌های دولتی را کاهش دهند، قوانین مربوط به افزایش مالیات ارزش افزوده و افزایش قیمت‌های انرژی را لغو کنند، کمک‌های بیشتری به بیکاران ارائه دهند، یارانه‌های کشاورزان را افزایش دهند، بازارهای داخلی را از رقابت خارجی‌ها حفظ کنند و دسترسی به وام‌های ارزان‌تر را امکان‌پذیر سازند.^(۲۶) در اکتبر ۱۹۹۳، والدمارپالک،^۱ رهبر حزب زارگان لهستان به نخست وزیر رسید و دولتش جایگزین دولت ائتلاف همبستگی شد. گرچه دولت ائتلافی چپ گرایان - زارگان اصلاحات اقتصادی را لغو نکرد، اما برخی از برنامه‌های دولت همبستگی، از جمله برنامه خصوصی‌سازی انبوه، را کند یا اصلاح کرد.

از آنجا که در طرح اولیه خصوصی‌سازی انبوه، سهام بنگاه‌های دولتی بدون دریافت هزینه‌ای به مردم واگذار می‌شد، اختلافات شدیدی پیرامون آثار تورمی بالقوه ناشی از خصوصی‌سازی انبوه وجود داشت. منتقدین بر این باور بودند که به محض آن که خرید و فروش سهام مجاز شود، کسانی که درآمدشان پایین است، سهام خود را به سرمایه‌گذاران ثروتمند خواهند فروخت و سپس پول بیشتری صرف خرید کالاهای مصرفی خواهند کرد، که این به مفهوم افروختن بیشتر آتش تورم خواهد بود. از این گذشته این خطر وجود داشت که مالکیت سهام در دست تعداد محدودی سرمایه‌گذار متمرکز شود که در جای خود می‌تواند موجب واکنش‌های سیاسی شدیدی شود. افزون بر این، منتقدان صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی ادعا می‌کردند که این صندوق‌ها سرانجام انحصارگر خواهند شد. زیرا اندک بودن تعداد این صندوق‌ها و بزرگ بودن مقیاس آنها، به آنها این امکان را می‌داد که بتوانند کنترل کلیه بخش‌های اقتصادی را در دست بگیرند. این‌گونه تمرکز مالکیت موجب تضعیف روند توسعه بازارهای رقابتی می‌شود. اعلام ورشکستگی صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی ای که ناتوان از پرداخت دیون بودند، از نظر سیاسی خطرناک بود، چرا که این مسئله می‌توانست به تعطیل شدن چندین واحد بزرگ اقتصادی بینجامد و موجب بیکار شدن هزاران کارگر شود. بنابراین بدون این که راه حل اعلام ورشکستگی انتخاب شود، صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی هم به مؤسسه‌هایی نظیر مجتمع‌های قدیمی تحت مالکیت دولت تبدیل شدند.^(۲۷)

اجرای خصوصی‌سازی نیز به دلیل ضعف و ناتوانی واحدهای دولتی موردنظر برای خصوصی‌سازی به کندی گرایید، ضعف شدید مالی اکثر واحدهای تحت مالکیت دولت، به سرعت به مانعی جدی در برابر خصوصی‌سازی تبدیل شد. مثلاً یکی از دلایل مهم این که چرا برنامه اولیه خصوصی‌سازی انبوه متوقف شد این بود که تقریباً نیمی از بنگاه‌های در نظر گرفته

1. Waldemar Pawlak.

شده برای خصوصی شدن، در وضعیتی نزدیک به ورشکستگی قرار داشتند و بنابراین برای خصوصی سازی نامناسب بودند. در سال ۱۹۹۱، گزارش های مالی نزدیک به $\frac{1}{3}$ از بنگاه های دولتی لهستان حاکی از زیان بود. ^(۳۸) بیشتر بنگاه های بزرگ دولتی نیز زیر بار بدهی های بزرگ قرار داشتند. در پایان ماه می ۱۹۹۲، مجموع بدهی بنگاه های دولتی بالغ بر ۳۲۳ تریلیون زلاتی (۲۴ میلیارد دلار) می شد، یعنی مبلغی که برابر بود با کل بودجه دولت لهستان. ^(۳۹) واحدهای اقتصادی ناتوان از پرداخت دیون، هنوز هم علی رغم وضعیت مالی بسیار خراب شان با نقد کردن دارایی های شان یا با گرفتن وام از دیگر واحدهای دولتی، به فعالیت خود ادامه می دادند. ^(۴۰)

از این گذشته، بسیاری از مدیران و کارگران از نظر روانی آمادگی روبه رو شدن با رقابت واقعی را نداشتند. در لهستان، رهبران سوسیالیست، بنگاه های دولتی را مجبور می کردند تا برای هر کس که متقاضی کار است شغلی دست و پا کند و برای بنگاه های دولتی دشوار بود که به اشتغال کسی خاتمه دهند. در نتیجه، مدیران انگیزه چندانی برای به کارگیری کارگران به صورت مؤثر یا کارا نداشتند. در عین حال کارکنان نیز انگیزه ای برای افزایش بهره وری خود نداشتند. شغل های آنها تضمین شده بود، دستمزدهای آنان اندک بود و بخش بزرگی از مصرف آنها از طریق یارانه هایی تأمین می شد که دولت برای مسکن، حمل و نقل، مراقبت های پزشکی و آموزش و پرورش می پرداخت. ^(۴۱) قانونی که در سال ۱۹۸۱ تصویب شد به کارگران قدرتی بخشید که معمولاً در یک نظام بازاری چنین قدرتی در اختیار مدیران و سهامداران است. عزل و نصب های مدیریتی، تأیید عملکرد، توزیع سود و تصمیمات سرمایه گذاری. از آنجا که خصوصی سازی یک واحد اقتصادی می توانست تهدیدی بر این اختیارات و حقوق باشد، معمولاً مورد مخالفت کارگران واقع می شد. فراتر از این، شورا های کارگری، مسئول دنبال نشدن چندین پیشنهاد مربوط به خرید مالکیت بنگاه بوده اند، که اینها مواردی بوده اند که خصوصی سازی، خطر اخراج های انبوه را در بر نداشته است. ^(۴۲)

گرچه قانون گذاری های جدید با اعطای قدرت بیشتری به دولت در مورد بنگاه های تحت مالکیت اش، نقش و تأثیر شورا های کارگری را کاهش داد، اما نخستین علائم تضعیف قدرت چانه زنی کارگران، در موج اعتصابات تابستان ۱۹۹۲ آشکار شد. تا آن زمان دولت معمولاً تسلیم خواسته های کارگران اعتصابی برای دستمزدهای بالاتر می شد. اما در این زمان، دولت از مذاکره با کارگران سرباز زد، برای نخستین بار، از هنگام سقوط رژیم کمونیستی در ۱۹۸۹، کارگران اعتصابی اختاریه های اخراج دریافت کردند.

دولت حتی خطر به هم خوردن برنامه خرید ۲ میلیارد دلاری فیات از صنایع اتومبیل

لهستان را پذیرفت تا از تصمیمش برای سیاست زدایی از گفتگوهای کارگری عقب نشینی نکند.^(۳۳) عزم دولت چپ گرایان -زارعان و دولت‌های آینده برای حفظ این موضع قدرتمند، با تزلزل همراه بود.

به دلیل آثار بالقوه نامطلوب خصوصی سازی بر روی اشتغال و علی رغم تعهد بنگاه‌های دولتی برای حذف وابستگی شان به یارانه، دولت مجبور بود برای محدود کردن بیکاری و پیش‌گیری از سقوط تولیدکنندگان بزرگ، همچنان، از برخی بنگاه‌های ناکارا حمایت کند.^(۳۴) مثلاً دولت همبستگی تصمیم گرفت که مانع ورشکستگی یا انحلال کارخانه عظیم تراکتور سازی ورشو شود و این تصمیم را علی رغم این واقعیت گرفت که این شرکت تا سال ۱۹۹۱ بیش از ۳۰ میلیون دلار بدهی ایجاد کرده بود و ماهانه نیز نزدیک به ۳۵ میلیون دلار زیان عملیاتی داشت. ورشکستگی این بنگاه نه تنها تأثیرات نامطلوبی بر ۲۴ هزار نفر شاغل در این بنگاه عظیم می‌گذاشت بلکه تأثیر نامطلوبی بر وضعیت ۱۰ هزار کارکن در کارخانه‌های همکار و ۸۰ هزار نفر کارگر در ۳۰۰ شرکتی که اجزای تراکتور رابه کارخانه اصلی می‌فروختند، نیز داشت.

همچنین به دلیل تأثیرات نامطلوبی که بر روی بیکاری می‌گذاشت و اعتراضات و تظاهرات احتمالی اتحادیه‌های کارگری، دولت کوشید، علی رغم زیان دهی این شرکت بزرگ، آن را به تدریج بازسازی کند و مانع انحلال آن شود.^(۳۵)

ارزش گذاری بنگاه‌های دولتی نیز مانع بزرگی برای خصوصی سازی بود. تلقی شایع در لهستان این بود که دولت، بنگاه‌های در تملک خویش را با حداقل قیمت می‌فروشد. در مراحل اولیه خصوصی سازی در میان مدیرانی که پیش تر به وسیله کمونیست‌ها منصوب شده بودند، این مسئله رواج داشت که خرید سهام بنگاه‌های تحت نظر خود را آن گونه که می‌خواهند هدایت کنند، درستی قیمت گذاری این بنگاه‌ها مورد تردید بود، چرا که قیمت‌هایی که به وسیله بنگاه‌های مشاور برای این بنگاه‌ها تعیین می‌شد در بیشتر موارد کاملاً اختیاری بود و به وسیله سرمایه‌گذاران بالقوه‌ای که در همان بنگاه بودند تعیین می‌شد. در موارد بسیاری، مدیر بنگاه، مسئول استخدام یک ارزیاب برای ارزش گذاری دارایی‌های بنگاه بود که این ارزیاب در جای خود می‌توانست در خرید سهام بنگاه شرکت کند. با توجه به ماهیت غیرعادی و عجیب و غریب اصول حسابداری مورد استفاده در نظام کمونیستی تعیین ارزش دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها تقریباً ناممکن بود.^(۳۶)

ناتوانی دولت در جذب مقادیر قابل توجهی از سرمایه گذاری‌های خارجی نیز موجب کندشدن خصوصی سازی شد. بنگاه‌های خارجی، حاضر به سرمایه گذاری در مؤسسه‌های

لهستانی نبودند مگر این که کنترل مدیریتی بنگاه در دست آنها باشد. از سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲ سرمایه‌گذاری خارجی در لهستان تنها به ۷۰۰ میلیون دلار بالغ شد. (۳۷) با وجود تصویب قوانینی در مورد سرمایه‌گذاری‌های مشترک آزادانه‌تر، سرمایه‌گذاری خارجی همچنان پایین بود. چرا که کمتر از نیمی از سرمایه‌گذاری‌های مشترک ثبت شده، قابل بهره برداری و عملی بودند. حتی تضمین‌هایی که در مورد انتقال کامل سود به خارج داده شد نیز نتوانست جاذبه‌ای ایجاد کند. تقریباً ۸۰ درصد بنگاه‌های خارجی، سرمایه اولیه‌ای زیر ۱۰۰ هزار دلار داشتند. از این گذشته، نقش خارجی‌ها محدود به برخی از اشکال خصوصی‌سازی بود. (۳۸)

۵- نتیجه‌گیری

گرچه سیاست‌گذاران اصلاحات در لهستان برای اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی در اوایل دوره گذار میان سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۴ با چالش‌های خطیری روبه‌رو بودند، اما آنان در انتقال اقتصاد فرمانی سوسیالیستی به یک نظام اقتصادی مبتنی بر بازار به موفقیت‌هایی نیز دست یافتند. لهستان تا سال ۱۹۹۵ اصلاحات کلان اقتصادی گسترده‌ای را اقتباس کرده و به اجرا گذاشته بود، که این اصلاحات به تثبیت و بازسازی اقتصاد لهستان کمک فراوانی کرد. دولت نیز برای ایجاد نهادهای بازارگرا، دست به قانون‌گذاری‌های بنیادین و تحولات سیاسی ضروری و اجرای برنامه خصوصی‌سازی زد. (۳۹)

تورم از ۵۸۵ درصد در سال ۱۹۸۹ به ۴۳ درصد در سال ۱۹۹۲ کاهش یافت و قیمت‌های خرده‌فروشی تا کمتر از ۳۶ درصد در سال ۱۹۹۳ افزایش یافت. یازانه‌های پولی کاهش داده شد، تقریباً همه نظارت‌های قیمتی لغو شد و سیاست‌های مالیاتی دقیقی به اجرا گذاشته شد که وقتی نرخ تورم بیش از قیمت‌های بنگاه افزایش می‌یابد، آن را جبران کنند (فقط برای بنگاه‌های دولتی). در سال ۱۹۹۲ محصول ناخالص داخلی برای نخستین بار از هنگام آغاز اصلاحات در سال ۱۹۸۹، ۱ درصد رشد داشت و در سال‌های ۱۹۹۳ و ۱۹۹۴ نیز ۴ درصد رشد کرد. سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص نیز ۵ درصد رشد یافت.

اما رشد اقتصادی لهستان به طور روشن ناشی از رشد بخش خصوصی بود و نه خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی.

از سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ بخش خصوصی ۳/۵ میلیون شغل جدید ایجاد کرد. در سال ۱۹۹۳ بنگاه‌های خصوصی نزدیک به ۴۵ درصد نیروی کار غیرکشاورزی را به کار گرفته

بودند. در بخش خرده فروشی، بیش از ۹۰ درصد کارگران و در بخش ساختمان بیش از ۷۵ درصد آنها در بخش خصوصی اشتغال داشتند. بیش از ۸۰ درصد مبادلات و گردش کار اقتصادی داخل در گرو فعالیت بنگاه‌های بخش خصوصی بود. برآوردها نشان می‌دهد که تا سال ۱۹۹۴ نزدیک به ۶۰ درصد اقتصاد، تحت مالکیت خصوصی درآمد بود.^(۱)

بنابراین تحول اقتصاد لهستان بیش از آن که به خصوصی‌سازی واحدهای اقتصادی بزرگ دولتی مربوط باشد، مدیون توسعه بنگاه‌های کوچک و میان مقیاس است. در لهستان، برخلاف دیگر کشورهای کمونیستی، در طول دوره حکومت سوسیالیستی، بنگاه‌های کوچک مقیاس اجازه فعالیت داشتند، البته نه بدون هیچ‌گونه دشواری برای انتقال مالکیت مؤسسه‌های اقتصادی کوچک به بخش خصوصی، گام اول عبارت بود از توسعه مؤسسه‌های اقتصادی کوچک موجود از طریق حذف محدودیت‌هایی که پیش‌تر مانع رشد آنها می‌شد. در ژانویه ۱۹۸۹ دولت قانون فعالیت‌های اقتصادی را تصویب کرد که براساس آن بسیاری از مردم اجازه یافتند تا فعالیت‌های اقتصادی خود را یا به صورت مالکیت انحصاری شخصی یا به صورت شرکت با مسئولیت محدود یا به صورت بنگاه‌های سرمایه‌گذاری مشترک تنظیم کنند. همه شهروندان لهستانی دارای این حق بودند که کسب و کار خود را بدون هیچ‌گونه محدودیتی درباره تعداد کارکنان یا مقدار دارایی‌هایی که می‌توانستند تملک کنند، به راه بیندازند. در خلال یک سال پس از تصویب این قانون، بیش از ۸۰۰ هزار نفر دست به تأسیس مؤسسه اقتصادی انفرادی^۱ زدند. در فاصله سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۱ تعداد مؤسسه‌های اقتصادی انفرادی ثبت شده از ۸۱۳ هزار به ۱/۴ میلیون واحد افزایش یافت. تعداد شرکت‌های خصوصی ثبت شده نیز از حدود ۱۱۷۰۰ واحد به کمی بیش از ۴۵ هزار واحد افزایش یافت.^(۲) در این میان، یکی از پیامدهای بی‌درنگ آن اصلاحات، رشد تجارت خیابانی^۲ بود. واحدهای اقتصادی کالاهای خود را در خیابان‌ها و با قیمتی به نسبت ارزان‌تر می‌فروختند و بنابراین فروشگاه‌ها را مجبور به رقابتی سنگین‌تر می‌کردند. سرانجام نیز واحدهای موفق خیابانی، فروشگاه‌های خرده فروشی یا بنگاه‌های عمده فروشی خود را تأسیس می‌کردند.

یکی دیگر از ابزارهای خصوصی‌سازی بنگاه‌های کوچکی که امکان بازسازی آنها از طریق استردادشان به صاحبان اولیه وجود نداشت، فروش آنها به مردم از طریق مزایده بود. از جمله استدلال‌هایی که برای خصوصی‌سازی‌های کوچک مقیاس در لهستان و در سراسر اروپای شرقی به کار می‌رفت، این بود که این روش می‌تواند به سرعت اجرا شود، گروه‌های گسترده‌ای از مردمی که فاقد مقادیر قابل توجه سرمایه یا پس‌انداز هستند را وارد کار کند و

1. Sole Proprietorships.

2. Street trade.

همچنین برای دولت‌های ملی و محلی درآمدهایی ایجاد نماید. خصوصی سازی کوچک مقیاس، منافع ورود تعداد زیادی از مغازه داران کوچک در این فرایند رابه سرعت نشان داد و کارایی مؤسسه‌های اقتصادی خدماتی را نیز باخارج کردن آنها از کنترل‌های دولتی افزایش داد. فرایند مزایده شفاف و آزاد این امکان را فراهم آورد که هدایت تخصیص دارایی‌های دولتی به جای تصمیمات انحصاری دولتی از طریق قیمت‌های بازاری انجام شود.^(۴۲) براساس قوانین لهستان، تنها سرمایه‌گذاران لهستانی حق مشارکت در این حراج‌ها را داشتند، که خریداران باید ۴۰ درصد قیمت را پیش پرداخت و بقیه آن را در طول ۴ سال پردازند. دولت برای کمک به تأمین مالی خریدهایی که در این حراج‌ها انجام می‌گرفت، اعتبارات ترجیحی ای فراهم کرد که نرخ‌های بهره آنها بیش از $\frac{3}{4}$ نرخ رایج بانکی نبود.^(۴۳)

بنابراین شاید بتوان که مؤثرترین نقش را در دگرگونی اقتصادی لهستان برای اصلاحاتی قائل شد که خیلی ساده اجازه دارند تا کارآفرینان، فعالیت‌های کوچک تحت نظارت دولت را بر عهده بگیرند، یا خودشان مؤسسه‌های اقتصادی کوچک و میان مقیاس تأسیس کنند، بدون آن که محدودیت‌ها و کنترل‌های بی‌جایی بر آنها اعمال شود. تا اوایل سال ۱۹۹۳، بیش از ۱/۷ میلیون بنگاه خصوصی به ثبت رسیده بود که بیشتر آنها به وسیله افرادی راه انداخته شده بود که برای این کار از پس اندازه‌های شخصی شان استفاده کرده بودند. از این گذشته، ۶۱۴۳۷ شرکت خصوصی داخلی، به ثبت رسید که به‌عنوان تعاونی‌های قانونی در ۱۱۴۷۳ مورد سرمایه‌گذاری مشترک فعالیت می‌کردند.^(۴۴)

درس‌هایی که از تجربه لهستان در طول سال‌های آغازین دهه ۱۹۹۰ به دست آمد، اشاره به این دارد که صندوق بین‌المللی پول، سازمان‌های مشاوره‌ای جهان، دولت و بخش خصوصی باید توجه خود را بیشتر بر ایجاد آنچه‌ان فضای اقتصادی‌ای متمرکز می‌کردند که منجر به گسترش هرچه بیشتر کسب و کار اقتصادی کوچک مقیاس می‌شد. گرچه سیاست‌های مشوق فعالیت‌های اقتصادی کوچک در لهستان کاملاً موفق بوده است، اما کارهای بیشتری باید انجام می‌شد. یک بررسی پیمایشی توسط بانک جهانی در مورد مؤسسه‌های کارخانه‌ای کوچک در لهستان نشان می‌دهد که کارآفرینان اقتصادی همچنان با سه دشواری بزرگ روبه‌رو هستند:

۱- تقاضای محدود داخلی برای کالاهای شان که علت آن کندی رشد اقتصاد و ورود در قالب داخلی و خارجی می‌باشد؛

۲- مشکلات مالی ناشی از نرخ‌های بهره سرسام آور برای وام‌هایی که از بانک‌ها یا منابع غیررسمی دریافت می‌شود، پرداخت پرتأخیر بهای کالاها و به‌وسیله بنگاه‌های دولتی و

فقدان سرمایه در گردش^۱

۳- تغییرات سریع و مداوم در قوانین و آیین نامه‌های دولتی که باعث می‌شود آنها در مورد چگونگی فعالیت‌های‌شان در وضعیتی نامطمئن باقی بمانند.^(۴۵) ضعف و عقب ماندگی زیرساخت‌های اقتصادی بر بسیاری از بخش‌های لهستان نیز باعث افزایش هزینه‌ها و کاهش کارایی کارآفرینان اقتصادی می‌شود.

به طور کلی درسی که دولت‌های دیگر کشورهای در حال گذار باید بیاموزند این است که دگرگونی لهستان به سوی یک اقتصاد بازاری عمدتاً حاصل گسترش بخش خصوصی بوده است و نه خصوصی‌سازی بنگاه‌های تحت مالکیت دولت. گرچه خصوصی‌سازی بنگاه‌های تحت مالکیت دولت نیز شرط لازمی برای پیشرفت اقتصادی است، اما هرگز کافی نیست. اگر قرار است در کشورهای سوسیالیستی پیشین، اقتصادهای بازاری پدیدار شود لازم است در فرایند اصلاحات، نخست ساختارهای نهادی جدید پدید آید که کارآفرینان داخلی و سرمایه‌گذاران خارجی را با چارچوب‌های قانونی و تنظیم‌کننده، با سرمایه و با مهارت‌های لازم برای گسترش مؤسسه‌های کوچک و میان‌مقیاس، تجهیز کند.

یادداشت‌ها

1- Organization for Economic Cooperation and Development. Reforming the Economies of Central and Eastern Europe (Paris: OECD, 1992).

۲- مختصرترین گزارش این مورد را می‌توان در منبع زیر یافت:

International Finance Corporation. Small Scale Privatization in Russia: The Nizhny Nougorod Model- Guiding Principles (Washington, DC: IFC, 1992).

3- Center for International Private Enterprise and the Futures Group. "Poland Case Study", Economic Reform Today, Vol. 1, No. 1(1991) : 9-15.

4- See G. Helleiner, "Stabilization, Adjustment and the Poor", World Development, Vol.15, No. 12(1987) : 1499- 1513. Branco Milanovic, "The Cost of Transition. Transition, Vol. 5, NO.8(1994): 1-4.

5- See International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington: IMF, 1993; and Slovoj Czesany, "Stabilizing Aspects of the Economic Reforms and the Macroeconomic Devel. Opments in Hungary, Poland, the USSR and Czechoslovakia" in . S.P. Prasad and R.B. Peterson (eds). Advances in International Comparative Management, Vo. 17, (Greenwich, CT: JAL Press Inc, 1992) : 157-168.

6- Jedzejczak and Sterniczuk "Privatization in Poland- 1991". 45-60.

7- Anna Sabbat- Swidlicka. "The Legacy of Polands Solid'arity Governments" RFE, RL Research Report, Vol. 2, No. 44 (5 Nov, 1993) : 19-22.

1. Lack of Working Capital.

۸- برای توضیحات مفصل تری در مورد اجرای این روش‌ها در لهستان و در دیگر کشورهای اروپای مرکزی بنگرید به:
Dennis A. Rondinelli (ed.) *Privatization and Economic Reform in Central Europe: The Changing Business Climate*. Westport, CT: Quorum Books, 1994.

۹- در مورد قوانین مربوط به حراج بنگرید به:
Michael S. Fischer, "New Laws in Eastern Europe Set Terms for Restitution", *Business International* 38, no. 31 (Aug. 5, 1991): 261-262-268.

۱۰- به مقاله بی‌امضای زیر نگاه کنید:
"Bids to Reclaim Property Increasing. Total Bill Could Reach 5.23 Billion". *BNA'S Eastern Europe Reporter* Vol. 1, No. 3 (Nov. 25, 1991): 113, and Ben Slay, "Poland: An Overview" *RFE/RL Research Report*, Vol. 1, No. 17, (Apr. 24, 1992): 15-21.
11- Ben Slay, "Poland An Overview" *RFE/RL Research Report* Vol. 1, No. 17 (Apr. 24, 1992): 15-23.
12- Zbigniew M. Fallenbuchl, "Polish Privatization Policy", *Comparative Economic Studies*, Vol. 33, No. 2 (1991): 53-69.
13 - Ben Slay, "The Mass Privatization Program Unravels," *Report on Eastern Europe* No. 44 (Nov. 1, 1991): 13-18.
14- Economist Intelligence Unit, *Poland: Country Report*, No 3 (London: EIU, 1991): 1-21.

۱۵- نخستین مرحله فرایند خصوصی‌سازی انبوه این بود که مؤسسه‌های اقتصادی «تابع مقررات تجاری» می‌شوند و این کار از طریق تغییر آنها به صورت شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشترک که به طور کامل در تملک خزانه داری دولتی درمی‌آمد، انجام می‌گرفت. سپس نزدیک به ۲۰ صندوق سرمایه‌گذاری تأسیس شد. آنگاه این صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی ۶۰ درصد سهام واحدهای تابع مقررات تجاری شده را دریافت می‌کردند و ۳۰ درصد سهام رانیز خزانه داری همچنان در تملک خود نگاه می‌داشت. مدیران و کارکنان نیز ۱۰ درصد سهام این شرکت‌ها را بدون پرداخت وجه دریافت می‌کردند. سهامی که در صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی نگاه داری می‌شد بدین منظور بود که با قیمت اسمی به ۲۸ میلیون شهروند بزرگسال لهستانی فروخته شود، اما دادوستد این سهام تنها یک یا دو سال بعد آغاز شد. برای تضمین تعهد این صندوق‌ها درباره موفقیت این مؤسسه‌های اقتصادی (موفقیت در زمینه مجموعه سرمایه‌های سهامی‌شان) ۳۳ درصد سهام هر شرکت تنها به نام یک صندوق سرمایه‌گذاری ملی ثبت می‌شد و ۲۷ درصد سهام باقی‌مانده میان مابقی صندوق‌ها توزیع می‌شد. بنابراین در مورد هر کدام از این مؤسسه‌های اقتصادی یکی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری ملی به صورت سهامدار عمده آن شرکت در می‌آمد. این گونه ترتیبات بدین منظور بود که پایداری بازارهای سهام حفظ شود و نیز مانع بخش شدن افراطی مالکیت سهام بشود. به تعویق انداختن عرضه سهام به بازار مانع این شد که سهامداران دست به ارزان فروشی سهام بزنند و به شرکت‌های خصوصی شده فرصت داد تا خود را تجدید سازمان کنند.

16- Fallenbuchl, "Polish Privatization Policy", 53-69.
17- Mario Nuti, "Privatization of Socialist Economies: General Issues and the Polish Case", in Mans Blommestein and Michael Marrese (eds.) *Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability* (Paris: OECD, 1991), 51-63.

۱۸- حتی وقتی خرید سهام توسط کارکنان و مدیران، ابزار اصلی برای خصوصی‌سازی نبود، دولت در مذاکراتش با بسیاری از سرمایه‌گذاران خصوصی در بنگاه‌های دولتی، سهمیه‌هایی نیز برای سهامدار شدن کارکنان در نظر می‌گرفت. این مسئله سرمایه‌گذاران خارجی را تشویق می‌کرد تا با مدیران و کارکنان برخوردارهای ویژه یا حمایتی داشته باشند.

19- Martin Wolf, "The Giant Leap to a Capitalist System", *Financial Times* (May 3, 1991).
20- Christopher Bobinski, "Poland Much Lost Time Has to be Made Up", *Financial Times*, Special Supplement (July 3, 1992): 4 and Unsigned article "Government Reports Accelerated Privatization Process in 1992", *BNA'S Eastern Europe Reporter* Vol. 2, No. 7 (Mar. 30 1992): 243.
21 - Unsigned article "Poland Tallies its Sell-Offs", *The Wall Street Journal* (Oct. 21, 1993): A 15.
22- Louisa Vinton, *Privatization in Poland: A Statistical Picture*, *REE/RL Research Report*, Vol. 2, 32, (13 Aug. 1993): 598-62.
23- Economist Intelligence Unit, *Country Report: Poland*, 1st Quarter, (London: EIU, 1994): 12-13.

24- 24. Penn and Shoen Associates Inc. Democracy. Economic Reform and Western Assistance in Czeeboslovakia, Hungary and Poland: A Comparative Public Opinion Survey' New York: Freedom House and the American Jewish Committee, 1991.

۲۵- در بررسی پیمایشی مشابهی، تنها ۱۲ درصد گفتند که وضعیت اقتصادی شخصی شان یک سال پس از فروپاشی رژیم کمونیستی بهبود یافته بود و بیشتر افراد معتقد بودند که وضعیت شان در آینده نزدیک بهبود نخواهد یافت. بیش از ۳/۴ مصاحبه‌شوندگان اعتقاد داشتند که سطح زندگی خانواده‌های شان در آینده به وضوح، سقوط خواهد کرد و اکثریت آنها اعتقاد داشتند که اصلاحات اقتصادی شکست خواهد خورد. تنها نزدیک به ۳۰ درصد مصاحبه‌شوندگان در لهستان اظهار داشته‌اند که ترجیح می‌دهند برای یک نگاه تحت مالکیت دولت کار کنند، اما ۱/۳ پاسخ‌دهندگان گفته‌اند که بهتر است تنها فعالیت‌های اقتصادی کوچک، خصوصی شوند.

26- Louisa Vinton, "Poland's New Government : Contiuntyor "Reversal ? RFE :RL Research Report Vol. 2, No. 46(Nov. 19, 1993) : 1-7.

27- Slay, "The Mass Prvatization program Unravels", 13-18.

28- Judy Dempsey, "OECD Rap's Poland Knuckles", Financial Times (July 3, 1992): 2.

29- Louisa Vinton, "Polish Government proposes Pact on State Firms, RFE :RL Research Report Vol. 1 No. 42, (Oct. 12, 1992) : 10-18.

30- Jeffrey D. Sachs, "Accelerating Privatization in Eastern Europe : The Case of Poland": in World Bank . Proceedings of the World Annual Conference of Development Economics (Washington: World Bank . 1991) : 15-30.

31- See Byron Brown, "Transforming postcommunist Labor Markets: The Polish Case" , RFE- RI, Research Report Vol . 1 No. 32- (14-Aug . 1992) 50-56.

32- Nuti, "Privatization of Socialist Economies", 51-68.

33- Christopher Bobinsky and Anthony Robinson, "Poland's Hero Strikers Fall From Grace", Financial Times (Sept. 22, 1992): 7.

34- Leslie Colitt and Anthony Robinson, "Heavy Going Slows the Pace of Race to Reform Czechoslovakia's Economy" Financial Times(Mar. 26, 1991) : 2.

35- Unsigned article, "Government Trying to Save Troubled Ursus Tractor Plant" BNA's Eastern Europe Reporter VOI . 1, No. 1 (October 28 , 1991): 13-14.

۳۶- برخی بر این باور بودند که بهترین راه ارزشیابی یک بنگاه اقتصادی، تعیین ارزش بازاری آن است، اما این روش وقتی تنها یک خریدار وجود دارد روش مفیدی نیست، با وجود آن که یک مؤسسه اقتصادی ارزش دفتری قابل ملاحظه‌ای داشته باشد، اما این مؤسسه ممکن است پس از احتساب هزینه‌های اوراق کردن و جمع‌آوری یا هزینه‌های بازسازی دارای ارزش بازاری صفر یا منفی باشد. حتی تا همین اواخر، سال ۱۹۹۴، منتقدین دولت لهستان بر این باور بودند که تعامل دولت به فروش سریع بنگاه‌های تحت تملک خود منجر به ارزشیابی کمتر از حد بنگاه‌های دولتی شد.