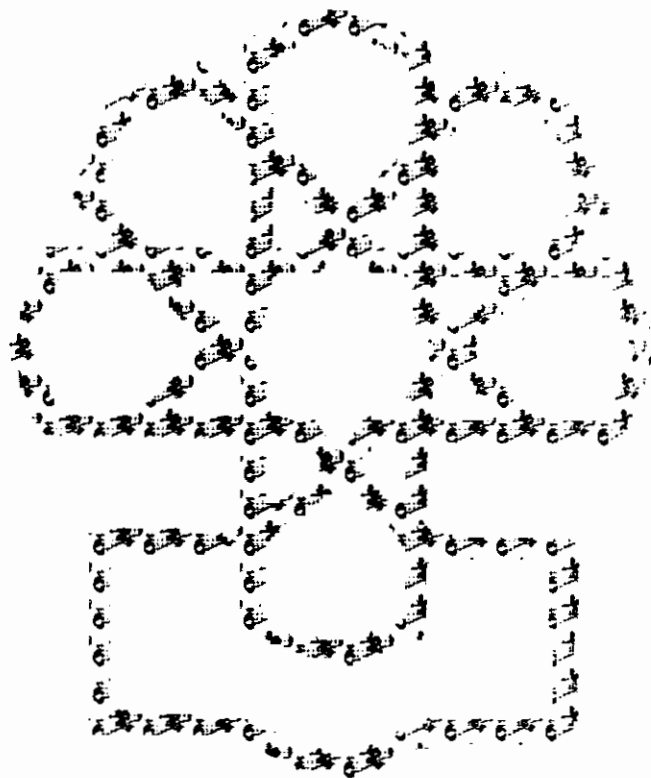




# جایگزین‌ها برای خصوصی سازی



معاونت پژوهشی  
فروردین ۱۳۷۸

کار: آقای احمد میدری

کد گزارش: ۲۴۰۴۴۱۹

بسمه تعالی

جایگزین ها برای خصوصی سازی

کد گزارش: ۲۴۰۴۴۱۹

### فهرست مطالب

۲	نکات برجسته .....
۳	هدف از این مقاله .....
۳	۱- بررسی تحولات نقش دولت در اقتصاد ملی .....
۵	۲- جریان خصوصی سازی .....
۱۰	۳- دلایل عدم موفقیت خصوصی سازی در ایران .....
۱۳	۴- ارائه گزینه های بدیل برای خصوصی سازی .....
۱۵	۵- ارائه بدیل خصوصی سازی .....

## نکات برجسته

\* خصوصی سازی در کاهش تصدی‌گری دولت و کاستن نقش آن در اقتصاد ایران ناموفق بوده است، سهم دولت در هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری از آغاز برنامه اول تاکنون ثابت مانده است و سهم شرکت‌های دولتی در بودجه دولت افزایش یافته است.

\* این عدم موفقیت از یک سو ناشی از ضعف نظام اجرایی ایران و عدم سازمان مشخص برای اجرای خصوصی سازی است و از سوی دیگر به دلیل عوامل نهادی در ایران مانند بالا بودن هزینه مبادله، کاستی‌های نظام حقوقی، مشکلات بخش صنعت و غیره می‌باشد که موجب گردیده است بخش خصوصی از فعالیت‌های مولد گریزان باشد.

\* با توجه به مشکلات فوق که حل آنها در کوتاه مدت غیرممکن می‌باشد باید راه دیگری (بدیلی) برای خصوصی سازی ارائه داد که به کاهش تصدی‌گری دولت منجر شود.

\* هر بدیل خصوصی سازی که هدف کاهش تصدی‌گری را تعقیب می‌کند باید به موانع نهادی فعالیت بخش خصوصی در بخش‌های تولیدی، به قابلیت‌های نهفته در مدیران دولتی، عدم توازن بخشی در اقتصاد ایران و چگونگی نظارت دولت بر فعالیت‌های اقتصادی توجه کند. ارائه راه حل باید با توجه به واقعیت‌های اقتصاد سیاسی ایران صورت گیرد.

\* در این نوشتار دو بدیل برای خصوصی سازی پیشنهاد می‌شود:

الف- مالکیت فراگیر که از سوی اتاق بازرگانی معرفی شده است.

ب- انتقال شرکت‌های دولتی به شرکت‌های سرمایه‌گذاری.

\* چگونگی اجرای پیشنهاد نخست از سوی اتاق بازرگانی به تفصیل ارائه شده است. البته بررسی پیشنهاد دوم نیازمند تحقیق است.

## هدف از این مقاله

۱- بررسی اجرای سیاست خصوصی در ایران؛

۲- شناخت علل عدم موفقیت خصوصی سازی؛

۳- ارائه بدیلی برای کاهش سهم بخش دولتی است.

بدین منظور در ابتدا تحول نقش دولت در اقتصاد ملی بررسی خواهد شد. بعد از آن جریان خصوصی سازی شرکت های دولتی مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت. با این بررسی میزان نهایی موفقیت سیاست خصوصی سازی تعیین شده و پس از آن به علل شکست و عدم موفقیت آن خواهیم پرداخت و در نهایت بدیل های خصوصی سازی به عنوان راه صحیح برای کاهش سهم بخش دولتی ارائه خواهد شد.

### ۱- بررسی تحولات نقش دولت در اقتصاد ملی

سابقه حضور دولت در صحنه اقتصاد ایران (به معنای امروزی آن) به اوایل قرن بیستم میلادی باز می گردد. در آن زمان دولت به عنوان پیشتاز جریان توسعه با انجام سرمایه گذاری های زیربنایی و صنعتی به راه اندازی موتور توسعه کشور پرداخت و وجود درآمد نفت و افزایش درآمد حاصل از فروش آن کمک شایانی به ادامه نقش دولت در اقتصاد کرد. در دوره ۱۳۳۲-۱۳۵۷ رونق فعالیت دولتی به عنوان نیروی محرک اقتصاد، برشتاب فعالیت های بخش خصوصی افزود. در این دوره در ابتدا دولت برای ساخت زیربنای لازم به سرمایه گذاری های زیادی دست زد. پس از آن سرمایه گذاری دولت به سمت صنایع مادر منعطف شد. ایجاد این صنایع خود به خود رونق فعالیت بخش خصوصی را باعث شد. به هر حال سرمایه گذاری در صنایع مادر و همچنین ثبات سیاسی و اقتصادی موجبات رونق فعالیت بخش خصوصی را فراهم آورد. از سوی دیگر رشد بالای سرمایه گذاری دولت و افزایش شمار شرکت های دولتی باعث شد که دولت سهم بسیار بالایی را در اقتصاد ملی به خود اختصاص دهد به گونه ای که در سال ۱۳۵۵، ۳۲ درصد از هزینه های مصرفی و ۵۸ درصد از سرمایه گذاری های جامعه متعلق به بخش دولتی بوده. همچنین سهم دولت در کل اشتغال جامعه از ۹ درصد در سال ۱۳۴۵ به ۱۶ درصد در سال ۱۳۵۵ افزایش یافت. در این دوره بخش خصوصی سالانه تقاضای نیروی کاری معادل ۹۷۰۰۰ نفر در سال داشته است. در صورتی که تقاضای بخش عمومی ۱۰۱ هزار نفر بود. با وقوع انقلاب کیفیت دخالت دولت در اقتصاد دچار دگرگونی شد. شکل جدید مالکیت در نظام جمهوری اسلامی و همچنین وقوع جنگ اثر زیادی بر افزایش سهم دولت در اقتصاد داشت. پس از وقوع جنگ، سهم دولت در اقتصاد نوساناتی را تجربه کرد. تحول نقش دولت در متغیرهای کلان در دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ در جدول شماره ۱ درج شده است. براساس این جدول سهم دولت از متغیرهای مصرفی و سرمایه گذاری در سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ کاهش و پس از آن مجدداً افزایش یافته است. در این میان سهم دولت از سرمایه گذاری نسبت به سال ۱۳۶۵ افزایش نیز یافته است. با در نظر داشتن صادرات نفت، سهم دولت از کل تولید ملی در تمامی دوران ۴۰ تا ۵۰ درصد بوده است. در دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ سهم دولت از کل اشتغال از ۳۱ درصد به ۲۹ درصد رسیده است. با این وجود در این دوره به طور متوسط در هر سال بخش خصوصی ۱۴۴ هزار و بخش دولتی ۸۱ هزار شغل جدید به وجود آورده است.

با بررسی سهم دولت از کارگاه های صنعتی، چهره دقیق تری از سهم دولت در اقتصاد به دست می آید.

بر اساس نتایج منتشره از سرشماری عمومی صنعت و معدن در سال ۱۳۷۳، ۹۹/۳ درصد از کارگاه‌های صنعتی کشور متعلق به بخش خصوصی بوده است. سهم بخش خصوصی از کارگاه‌های دارای کمتر از ۱۰ نفر کارکن، ۹۹/۷ درصد بوده است. در همین سال سهم بخش خصوصی از کارگاه‌های صنعتی دارای ۱۰ الی ۵۰ و ۵۰-۱۰۰ و ۱۰۰ نفر کارکن به بالا به ترتیب ۹۵/۱، ۸۱/۴ و ۵۰/۷ درصد بوده است. به این ترتیب مشخص می‌شود که با افزایش مقیاس تولید، تمایل بخش خصوصی به سمت فعالیت‌های تولیدی کاهش می‌یابد. این کاهش فعالیت تولید ناشی از عدم تمایل سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به سمت سرمایه‌گذاری‌های بزرگ صنعتی است. در حقیقت به دلیل بی‌ثباتی زیاد شرایط و همچنین بالا بودن ضریب ریسک سرمایه‌گذاری، بخش خصوصی تمایل چندانی به سرمایه‌گذاری‌های کلان در بخش‌های تولید ندارد. در هر حال مقایسه تحولات در کارگاه‌های صنعتی نشان می‌دهد که بعد از انقلاب دولت به شدت تصدی خود را در واحدهای صنعتی افزایش داده است و پس از اجرای سیاست خصوصی سازی در برنامه اول و دوم نیز کاهش چندانی نیافته است.

«در مجموع بررسی‌های فوق نشان می‌دهد که بعد از گذشت یک دهه از اعلام سیاست خصوصی سازی در ایران، هنوز دولت از نقش بسیار اساسی در اقتصاد برخوردار است و اجرای سیاست خصوصی سازی نتوانسته است از میزان اهمیت دولت در اقتصاد بکاهد و حتی در مواردی بر اهمیت آن افزوده شده است.» با توجه به این که هدف اساسی از خصوصی سازی کاستن از نقش دولت در اقتصاد بوده است در یک نگرش مقدماتی به نظر می‌رسد که این سیاست نتوانسته است به اهداف کلان خود نایل آید.

جدول ۱- تحول نقش دولت در اقتصاد ملی در دوره ۱۳۶۵-۱۳۷۵ (ارقام به میلیارد ریال)

متغیر		سال										
		۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
هزینه‌های مصرفی	کل	۱۲۸۰۹	۱۴۹۳۳	۱۸۱۰۴	۲۱۷۴۱	۳۸۱۲۴	۳۷۰۴۴۹	۴۸۱۱۳	۶۵۲۶۷	۸۸۱۳۸	۱۳۱۹۷۳	۱۷۴۹۴۷
	دولت	۲۳۷۰	۲۷۰۷	۳۱۹۸	۳۲۹۳	۴۰۵۴	۵۳۶۷	۶۹۲۶	۱۳۶۶۴	۱۶۱۷۶	۲۳۰۵۲	۳۱۲۸۳
	سهم دولت	۱۸.۵	۱۸.۱	۱۷.۶	۱۵.۱	۱۴.۴	۱۹.۸	۱۴.۳	۲۱	۱۸.۳	۱۷.۴	۱۷.۸
کل سرمایه‌گذاری	کل	۲۴۹۴۳	۲۶۶۲۴	۲۹۵۶.۸	۳۷۰۹.۲	۵۶۶۲.۶	۱۰.۸۴۴	۱۴۴۴۰	۲۰۶۵۷	۲۹۸۵۳	۴۱۵۱۱	۵۹۴۷۳
	دولت	۱۰۹۳۸	۱۱۰۰۳	۱۲۰۱۲	۱۴۲۴	۲۶۱۶.۲	۴۲۴۰	۶۰۰۲.۶	۹۹۷۰	۱۳۳۴۹	۱۸۷۷۹	۲۶۲۳۲
	سهم دولت	۴۳.۸	۴۱.۳	۴۰	۳۸.۴	۴۶.۲	۳۹	۴۱	۴۸.۲	۴۴.۷	۴۵.۲	۴۴.۱
سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات	کل	۳۹۸۹	۴۶۳۴	۶۴۳۵	۱۰۴۱۷	۱۷۶۱۳	۴۴۶۹	۶۴۵۰.۱	۸۶۶۱	۱۴۵۷۷	۲۰۶۴۸	۲۷۸۲۳
	دولت	۳۴۵۴	۳۳۲۲	۳۳۲۸	۴۵۶۳	۸۷۷.۶	۱۲۵۲	۱۹۴۸.۲	۳۳۲۵	۵۱۰۹	۷۳۳۸	۹۸۲۶
	سهم دولت	۸۶.۵	۷۱.۶	۵۱.۵	۴۳.۸	۴۹.۸	۲۸	۳۰.۲	۳۸.۳	۳۵	۳۵.۵	۳۵.۳
سرمایه‌گذاری در ساختمان	کل	۲۰۹۵۴	۲۱۹۹	۲۳۱۳۳	۲۶۶۷.۵	۳۹۰۱.۳	۶۳۷۵	۸۱۹۰.۲	۱۱۹۹۶	۱۵۲۷۶	۲۰۸۶۳	۳۱۶۵۰
	دولت	۷۴۸۴	۷۶۸	۸۶۸۴	۹۶۷.۷	۱۷۳۸.۶	۲۹۸۸	۴۰۵۴.۲	۶۶۴۴	۸۲۳۹	۱۱۴۴۰	۱۶۴۰۶
	سهم دولت	۳۵.۷	۳۵	۳۷.۵	۳۶.۲	۴۴.۵	۴۶.۸	۴۹.۴	۵۵.۳	۵۴	۵۵	۵۲

## ۲- جریان خصوصی سازی

همان طور که گفته شد بعد از پایان جنگ و با شروع برنامه پنج ساله اول، خصوصی سازی در دستور کار دولت قرار گرفت در اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۰، شیوه های اجرایی و واگذاری سهام شرکت های دولتی و بخش عمومی به تصویب هیئت وزیران رسید و براساس آن قرار شد ۳۹۱ واحد اقتصادی دولتی طی دو مرحله از طریق مذاکره، مزایده، باز فروشی به صاحبان اصلی و با عرضه سهام آنها از طریق بورس واگذار شوند.

فعالیت شرکت های دولتی نشان دهنده آن است که از سال ۱۳۶۸ تا ۶ ماهه اول سال ۱۳۷۷، شرکت های دولتی ۴۱۲۷ میلیارد ریال از سهام خود را از طرق مختلف برای فروش عرضه کرده اند. از این مقدار ۴۲۶۷/۱ میلیارد ریال از طریق سازمان بورس و ۱۸۶۰/۲ میلیارد ریال از طریق سایر روش های واگذاری به فروش رفته است. (جدول شماره ۴) برای نشان دادن محدود بودن این واگذاری ها کافی است توجه شود طی همین مدت بخش خصوصی مبلغ ۵۳۷۳/۲ میلیارد ریال سهام را به بورس عرضه کرده است. <sup>۱</sup> به عبارت دیگر در این دوره بخش دولتی ۴۴ درصد سهام عرضه شده در بورس را تأمین کرده است.

از نظر تعداد سهام نیز در طی دوره مورد بررسی بخش دولتی ۴۰ درصد و بخش خصوصی ۶۰ درصد از سهام عرضه شده را به بازار سهام فروخته اند. نکته قابل توجه در روند فوق این است که در طی زمان شیوه عرضه سهام از تمرکز بر بورس به تدریج به سمت استفاده از سایر روش ها کشیده شد، در مجموع در دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷ از کل ارزش سهام عرضه شده دولتی، ۶۹/۶ درصد از طریق بورس و ۳۰/۴ درصد با استفاده از سایر روش ها نظیر مذاکره و مزایده به فروش رفته است. <sup>۲</sup> اتکای روزافزون به ساز و کارهایی به جز بازار بورس می تواند دارای عواقب نامساعدی باشد. افزایش فروش از راه هایی به جز بورس، راه را برای رانت خواری منابع قدرت باز خواهد کرد. همچنین فروش سهام دولتی به وسیله روش هایی مانند مذاکره به معنای غیر رقابتی کردن جریان خصوصی سازی است. این مسئله را می توان ناشی از عواملی چون ناکارایی بازار بورس، فروش واحدهای دولتی به بخش های دیگر دولتی و... دانست؛ که دولت را ناچار به استفاده از سایر روش ها برای خصوصی سازی کرده است.

اما برای درک جریان خصوصی سازی می باید به این مسئله نیز پرداخت که سهام شرکت های دولتی به چه کسانی فروخته شده است. براساس تحلیل وزارت صنایع تا سال ۱۳۷۳ از مجموع سهام فروخته شده ۳۳/۴ درصد به بخش خصوصی کوچک مقیاس، ۲۵/۸ درصد به بخش خصوصی بزرگ مقیاس، ۲۴/۱ درصد به سازمان تأمین اجتماعی، ۹/۵ درصد به بانک ها و ۶/۳ درصد به نهادها و سایر مؤسسات واگذار شده است.<sup>۲</sup>

سازمان بورس حضور خریداران را به سه دسته کلی بخش خصوصی، عمومی و سیستم بانکی تقسیم کرده است. جدول شماره ۲ نشان دهنده ترکیب خریداران سهام در دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ است.

۱ مرکز تحقیقات و بررسی های اتاق بازرگانی، طرح مالکیت فراگیر،  
۲ مروری بر کارکرد و ریشه های ناکامی خصوصی سازی در ایران، دکتر همین آرمان

جدول ۲- ترکیب خریداران سهام از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲

بخش	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	جمع
بخش خصوصی	۱۰۰	۱۰۰	۸۶/۷	۵۳/۲	۶۵	۹۱/۴
بخش عمومی	-	-	۹/۴	۲۰/۸	۱۷	۴/۲
سیستم بانکی	-	-	۳/۹	۲۶	۱۸	۴/۴
جمع کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

براساس اطلاعات مندرج در جدول فوق چنین به نظر می‌رسد که به تدریج سهم بخش خصوصی در معاملات سهام کاهش یافته و به عکس میزان دخالت سیستم بانکی در خرید سهام افزایش یافته است چرا که در طول سال‌های اولیه فعالیت مجدد بورس، عملاً کلیه سهام عرضه شده توسط شرکت‌های دولتی به وسیله بخش خصوصی خریداری شده ولی به تدریج با بروز نخستین نشانه‌های اقتصادی و افزایش بی‌رویه قیمت سهام که منجر به قطع رابطه سودآوری با قیمت سهام شده بود، بخش خصوصی به‌عنوان عرضه‌کننده سهام با به میدان معاملات سهام گذاشت. چنین مسئله‌ای موجب گردید که بانک‌های تجاری به منظور حفظ تعادل بازار اقدام به دخالت در خرید سهام بنمایند. بررسی عملکرد و واگذاری سازمان گسترش به‌عنوان عرضه‌کننده ۲۵ درصد از سهام عرضه شده بخش دولتی می‌تواند تصویر مناسب‌تری از عملکرد واقعی خصوصی سازی عرضه کند. (جدول شماره ۳). براساس ارقام مندرج در جدول فوق در دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۶ این سازمان ۱۴۴۷ میلیارد ریال از سهام خود را عرضه کرده است. از این میزان سهام ۵۲۷/۵ میلیارد ریال (۳۶/۵ درصد) به بخش خصوصی و ۹۱۹ میلیارد ریال (۶۳/۵ درصد) به نهادها و مؤسسات بخش عمومی فروخته شده است.

عملکرد سهام واگذار شده بانک صنعت و معدن نیز تأیید کننده شکست سیاست خصوصی سازی است براساس آمار موجود از کل سهام فروخته شده توسط بانک صنعت و معدن بخش خصوصی تنها ۴۶/۱ درصد از سهام فوق را خریداری کرده است. (جدول شماره ۵) به این ترتیب در یک برآورد خوش بینانه می‌توان گفت که حجم واقعی سرمایه منتقل شده معادل ۳۰۶۳/۵ میلیارد ریال در دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷ بوده است. «به عبارت دیگر خصوصی سازی واقعی معادل نیمی از سهام واگذار شده شرکت‌های دولتی بوده است. در واقع فرایند واگذاری شرکت‌های دولتی تنها دست به دست شدن شرکت‌های فوق از یک نهاد دولتی به نهاد دیگر وابسته به دولت بوده است». بنابراین در یک نتیجه‌گیری کلی از روند خصوصی سازی می‌توان گفت که خصوصی سازی در ایران با موفقیت چندانی همراه نبوده است.

اگر کاهش تصدی‌گری دولت به‌عنوان یکی از اهداف خصوصی سازی در نظر گرفته شود، آنگاه سهم بودجه شرکت‌های دولتی در کل بودجه دولت را می‌توان به‌عنوان یکی از شاخص‌های تصدی‌گری دولت بیان کرد. بررسی این شاخص می‌تواند نشان دهنده موفقیت سیاست خصوصی سازی در ایران باشد. بررسی این شاخص نشان می‌دهد که پس از اجرای سیاست خصوصی سازی نه تنها تصدی‌گری دولت کاهش نیافته بلکه افزایش زیادی نیز پیدا کرده است.

(ارقام به میلیون ریال)

جدول ۳- عملکرد واگذاری سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بر حسب ترکیب خریداران

سال	بخش خصوصی				نهادهای و مؤسسات				جمع کل	
	مقدار		ارزش		مقدار		ارزش		مقدار	ارزش
	تعداد	درصد	مبلغ	درصد	تعداد	درصد	مبلغ	درصد	تعداد	درصد
۱۳۶۸	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
۱۳۶۹	۲۸۰۸۸	۱۰۰	۳۳۸	—	—	—	—	۱۰۰	۳۳۸	۱۰۰
۱۳۷۰	۳۷۳۵۴۳۳	۹۵/۹۴	۲۹۷۲۵	۱۵/۶۵	۴۶۷۹۶۴	۴/۰۶	۴۹۸۲	۱۰۰	۳۴۷۰۷	۱۰۰
۱۳۷۱	۴۴۹۱۴۹۹	۵۱/۸۶	۳۲۳۲۱	۲۳/۸۹	۴۱۶۸۷۱۹	۴۸/۱۴	۶۳۰۵۴	۱۰۰	۹۵۳۷۵	۱۰۰
۱۳۷۲	۵۴۹۱۸۵۵	۳۵/۳۱	۴۰۴۵	۳۳/۶۴	۱۰۰۶۱۵۰۰	۶۴/۶۹	۷۹۰۰۵	۱۰۰	۱۱۹۰۵۰	۱۰۰
۱۳۷۳	۱۵۱۸۵۸۵۴	۵۳/۸۵	۶۴۴۶۵	۵۶/۷۸	۱۳۰۱۴۷۶۹	۴۶/۱۵	۴۹۰۷۹	۱۰۰	۱۱۳۵۴۴	۱۰۰
۱۳۷۴	۱۰۶۹۸۷۶۵	۲۲/۶۶	۵۴۹۲۳	۱۹/۶۷	۳۶۵۰۸۵۱۳	۷۷/۳۴	۲۲۰۰۷۶	۱۰۰	۲۷۴۹۹۹	۱۰۰
۱۳۷۵	۳۲۶۹۶۵۷۸	۵۲/۸	۲۴۹۵۵۶	۳۳/۲۴	۲۹۲۲۳۶۰۴	۴۷/۲	۵۰۱۱۰۳	۱۰۰	۷۵۰۶۵۹	۱۰۰
۱۳۷۶	۵۴۹۳۱۱۸	۹۳/۲	۵۶۱۷۸	۹۶/۳	۴۰۱۲۷۵	۶/۸	۲۱۵۴	۱۰۰	۵۸۳۳۲	۱۰۰
جمع کل	۷۷۸۳۱۱۹۰	۴۵/۴	۵۲۷۵۵۱	۳۶/۵	۹۳۵۳۶۳۲۴	۵۴/۶	۹۱۹۴۵۳	۱۰۰	۱۴۴۷۰۰۴	۱۰۰

مأخذ: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.

(ارقام به میلیارد ریال)

جدول ۴- عرضه سهام شرکت‌های دولتی طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷

سال	سازمان صنایع ملی ایران		سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران		بانک صنعت و معدن		سایر		جمع		سهم (درصد)		
	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	
۱۳۶۸	—	—	—	—	۲/۴	۰/۰۵	۱/۳	۰/۳	۳/۷	۰/۳۵	۴/۱	۹۱/۴	۸/۶
۱۳۶۹	۱۰/۴	—	۰/۳	—	۲۱/۱	۲/۲	۰/۱	۳/۲	۳۱/۹	۵/۴	۳۷/۳	۸۵/۵	۱۴/۵
۱۳۷۰	۱۹۳/۳	۲۹/-	۲۹/۷	۴/۹۸	۸۳/۴	—	۳۱/۵	۲/۵	۳۳۷/۹	۳۶/۵	۳۷۴/۴	۹۰/۳	۹/۷
۱۳۷۱	۷۳/۵	۴۵/-	۴۱/۳	۵۴/-	۰/۶	۵۵/۱	۱۳/۷	۲/۳	۱۲۹/۱	۱۵۶/۴	۲۸۵/۵	۴۵/۲	۵۴/۸
۱۳۷۲	۸۴/۹	۱۲۰/۴	۸۰/۴	۳۸/۷	۱۹۳/۹	۱۲۳/۵	۱۰/۵	۱۰۶/۹	۳۶۹/۷	۳۸۹/۵	۷۵۹/۲	۴۸/۷	۵۱/۳
۱۳۷۳	۱۶۰/۳	۴۷۷/۸	۱۱۰/۸	۲/۷	۱۶/۶	۵۵/۴	۱۰۶/۹	—	۳۹۴/۶	۵۳۵/۹	۹۳۰/۵	۴۲/۴	۵۷/۶
۱۳۷۴	۴۶/۳	۸۳/۵	۱۱۰/۶	۱۶۴/۴	۱۲۳/-	۶۲/۲	۵۳۱/۱	—	۸۱۱	۳۱۰/۱	۱۱۲۱/۱	۷۲/۳	۲۷/۷
۱۳۷۵	۷۳/۷	۱۴۸/۶	۷۳۹/۴	۱۱/۵	۱۸۸/-	۹۸/۱	۷۴۳/۷	—	۱۷۴۴/۸	۲۵۸/۲	۲۰۰۳	۸۷/۱	۱۲/۹
۱۳۷۶	—	۱۱/۴	۵۸/۱	۱۰/۹	۸۵/۲	۱۴۵/۶	۲۱۰/-	—	۳۵۳/۳	۱۶۷/۹	۵۲۱/۲	۶۷/۸	۳۲/۲
۱۳۷۷*	۴/۳	—	۲۷/۲	—	۲۴/-	—	۳۵/۶	—	۹۱/۱	—	۹۱/۱	۱۰۰	—
جمع کل	۶۴۶/۷	۹۱۵/۷	۱۱۹۷/۸	۲۸۷/۲	۷۳۸/۲	۵۴۲/۲	۱۶۸۴/۴	۱۱۵/۲	۴۲۶۷/۱	۱۸۶۰/۳	۶۱۲۷/۴	۶۹/۶	۳۰/۴
سهم (درصد)	۱۰/۶	۱۴/۹	۱۹/۵	۴/۷	۱۲/۱	۸/۸	۲۷/۵	۱/۹	۶۹/۶	۳۰/۴	۱۰۰	—	—

ماحد سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان بورس اوراق بهادار تهران.

\* شش ماهه اول ۱۳۷۷

\* عملکرد سایر روش‌ها در سال ۱۳۷۷ هنوز در دسترس نمی‌باشد.

جدول ۵- عملکرد واگذاری سهام توسط بانک صنعت و معدن به تفکیک روش های واگذاری و خریداران از سال ۱۳۶۸ لغایت پایان سال ۱۳۷۶

سال	روش واگذاری	تعداد سهام واگذار شده						ارزش سهام واگذار شده (میلیون ریال)
		بخش خصوصی	بانک ها	نهادهای مؤسسات	جمع	بخش خصوصی	بانک ها	
۱۳۶۸	بورس	۷۸۶۹۶۷	—	—	۸۷۶۹۶۷	—	—	۲۴۲۷/۴
	سایر روش ها	—	—	۴۸۷۵۰	۴۸۷۵۰	—	—	۴۸/۸
۱۳۶۹	بورس	۵۴۹۹۷۰/۱	—	—	۵۴۹۹۷۰/۱	—	—	۲۱۰۳۰/۸
	سایر روش ها	—	۵۳۰۴۲	۷۹۱۳۱	۱۳۲۱۷۳	—	—	۲۱۶۸/۱
۱۳۷۰	بورس	۱۱۴۵۴۱۱۷	—	—	۱۱۴۵۴۱۱۷	—	—	۸۳۳۹۱/۲
	سایر روش ها	—	—	—	—	—	—	—
۱۳۷۱	بورس	۱۳۷۰۰۰	—	—	۱۳۷۰۰۰	—	—	۵۷۲
	سایر روش ها	۱۶۹۱۶۰	—	۵۷۷۰۴۸۷	۵۹۳۹۶۴۷	—	—	۵۵۱۴۳/۳
۱۳۷۲	بورس	۲۳۰۶۹۲	۳۶۴۳۲۱۲۱	۵۴۴۷۷	۳۶۷۱۷۲۲۹۰	—	—	۱۹۳۸۵۱/۱
	سایر روش ها	۲۶۷۴۷۹۶	۵۲۹۸۴۶۷	۲۵۶۲۵۹	۸۲۲۹۵۲۲	—	—	۱۲۳۵۰۳/۴
۱۳۷۳	بورس	۳۱۱۴۲۰/۱	—	—	۳۱۱۴۲۰/۱	—	—	۱۶۵۸۳
	سایر روش ها	۴۸۱۱۶۳۱	۲۱۶۳۰۷	۱۰۸۳۶۷	۵۱۳۶۳۰۵	—	—	۵۵۳۷۰
۱۳۷۴	بورس	۶۸۹۹۳۶۸	—	۶۳۲۵۰۱۰	۱۳۲۲۲۳۷۸	—	—	۱۲۳۰۱۵/۳
	سایر روش ها	۸۸۰۲۲۵	۱۵۴۰۵۵۵	۹۸۷۰۱۱	۲۶۰۷۷۹۲	—	—	۶۲۱۴۸
۱۳۷۵	بورس	۲۲۳۸۳۴۶۵	—	—	۲۲۳۸۳۴۶۵	—	—	۱۸۷۷۹۷/۶۲
	سایر روش ها	۴۲۳۲۸۰	۵۹۷۹۱۳	۱۷۵۵۸۷۳۰	۱۸۵۷۹۹۲۳	—	—	۹۸۱۴۴/۰۳
۱۳۷۶	بورس	۲۴۱۷۶۴۱۵	—	—	۲۴۱۷۶۴۱۵	—	—	۸۵۱۶۰/۳۸
	سایر روش ها	۱۳۴۳۱۹	—	—	۱۴۱۴۸۸۸۳	—	—	۱۴۵۶۲۵/۲۲
جمع	—	۸۳۷۷۵۳۶۷/۶۷	۴۴۱۳۸۴۰۵/۲	۳۷۸۶۶۵۲۰/۷۴	۱۷۵۷۸۰۲۹۳/۶۱	—	—	۱۲۵۵۸۰۴/۴۴
سهام (درصد)	—	۴۷/۷	۲۵/۱	۲۷/۲	۱۰۰	—	—	۱۰۰

مأخذ: بانک صنعت و معدن اداره فروش سهام.

جدول ۶- سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل دولت طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۷

سال	سهم	سال	سهم	سال	سهم
۱۳۶۴	۵۴	۱۳۷۰	۵۹	۱۳۷۵	۶۷٫۲
۱۳۶۶	۵۲٫۳	۱۳۷۱	۶۰	۱۳۷۶	۶۳
۱۳۶۷	۵۶	۱۳۷۲	۶۴٫۵	۱۳۷۷	۶۶٫۸
۱۳۶۸	۵۳	۱۳۷۳	۶۶٫۱		
۱۳۶۹	۵۷٫۸	۱۳۷۴	۶۵		

بر اساس جدول شماره ۶ از سال‌های ۱۳۶۸ به بعد سهم شرکت‌های دولتی دائماً در حال افزایش بوده است. بنابراین هیچ‌گونه ارتباطی بین سیاست خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت در طی سال‌های فوق دیده نمی‌شود و حتی در سال‌های اجرای این سیاست، سهم بودجه شرکت‌های دولتی از ۵۳ درصد به حدود ۶۷ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده است. «همچنین نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به هزینه کل داخلی از ۲۰ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۳۳ درصد در سال ۱۳۷۵ افزایش یافته است. به این ترتیب مشخص می‌گردد که حجم تصدی‌گری دولت نه تنها کاهش نیافته بلکه افزایش زیادی نیز یافته است و سیاست خصوصی‌سازی در عمل به نقیض خود بدل شده است.»

### ۳- دلایل عدم موفقیت خصوصی‌سازی در ایران

در رابطه با عدم موفقیت خصوصی‌سازی عوامل زیادی قابل بیان است پاره‌ای از موانع اداری، پاره‌ای دیگر سیاسی و برخی اقتصادی هستند. این موانع را می‌توان با یک نگرش به دو گروه عمده نیز تقسیم کرد: موانع نهادی و غیرنهادی.

در اکثر مطالعات انجام شده از موانع نهادی و ساختاری در راه فعالیت بخش خصوصی غافل مانده‌اند و به ذکر دلایل روبنایی پرداخته‌اند.

دلایل زیر را می‌توان به عنوان علل عدم موفقیت خصوصی‌سازی ذکر کرد:

#### ۳-۱- عدم اجرای مقررات زدایی

یکی از لوازم خصوصی‌سازی مقررات زدایی است. وجود مقررات زیاد فی نفسه محدودکننده فعالیت اقتصادی است. وجود مقررات دست و پاگیر زیاد در یک بخش اقتصادی و امکان فرار از مقررات در بخش دیگر موجب آن خواهد شد که سرمایه‌ها از یک بخش به بخش دیگر منتقل شوند. بنابراین وجود مقررات دست و پاگیر زیاد خود به خود عرصه را بر فعالیت بخش خصوصی تنگ کرده و موجبات شکست سیاست واگذاری شرکت‌های دولتی را فراهم می‌آورد.

#### ۳-۲- فقدان سازمان مستقل مسئول اجرای خصوصی‌سازی

از آغاز تصویب قانون خصوصی‌سازی تاکنون متکفل مشخصی برای اجرای این قانون تعیین نشده است. نبود تشکیلات اجرائی واحد در امر خصوصی‌سازی باعث ناکارایی زیادی در این امر شده است. لازم به ذکر است که این سازمان می‌باید فرابخشی بوده و زیر نظر مستقیم رئیس قوه مجریه اداره شود. در غیر این صورت خصوصی‌سازی به ابزاری برای کسب منافع مسئولان بخشی تبدیل خواهد شد.

### ۳-۳- بی ثباتی وضعیت اقتصاد کلان

وجود نوسانات زیادی در شاخص های اقتصاد کلان (نظیر ارزش برابری ریال، نرخ تورم و...) باعث آن شده که بخش خصوصی نتواند از حداقل اطمینان خاطر برای انجام سرمایه گذاری برخوردار شود. بنابراین بخش خصوصی تمایل چندانی به ورود به فعالیت های صنعتی و از جمله خرید شرکت های دولتی ندارد.

### ۳-۴- بی ثباتی در قوانین و سیاست گذاری

قوانین وضع شده از طرف دولت اصولاً به معنای چارچوب و محدوده ای است که بنگاه های اقتصادی می باید در داخل این محدوده به حداکثر کردن سود خود بپردازند. حال در صورتی که این چارچوب مرتباً در تغییر و نوسان باشد می توان گفت که بنگاه اقتصادی عملاً نمی تواند به برنامه ریزی برای کارکرد خود بپردازد. چرا که تغییر در قوانین در بسیاری از موارد ضررهای هنگفتی را به بنگاه های اقتصادی اعمال می کند. در طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷ صحنه اقتصاد ایران شاهد بی ثباتی زیادی در قوانین خود بوده است. به عنوان مثال در یک بررسی در دوره ۱۳۷۰-۱۳۷۴ مشاهده شده که چیزی در حدود ۳۰۰ تغییر در تعرفه های گمرکی کشور داده شده است.<sup>۱</sup> همچنین در طول سالیان گذشته تغییرات زیادی در سیاست های پولی و ارزی کشور را شاهد بوده ایم. این تغییر در قوانین دو اثر عمده را بر فعالیت بخش خصوصی خواهد گذاشت: اول این که مدیران بنگاه ها با مواجه شدن با تغییر قوانین در بسیار از موارد متحمل زیان های هنگفت خواهند شد و دوم آن که به دلیل این امر کسب اطلاعات از قوانین آتی از اهمیت زیادی برخوردار خواهد شد چرا که هر بنگاه با آگاهی داشتن از قوانین آتی می تواند از رانت زیادی بهره مند شود و به این ترتیب نوعی مسابقه رانت جویی بین بنگاه ها ایجاد خواهد شد، این مسابقه موجب افزایش هزینه مبادله برای فعالیت بخش خصوصی خواهد شد و در نهایت تمایل بخش خصوصی به سمت سرمایه گذاری در فعالیت های تولیدی را کاهش خواهد داد. این بی ثباتی خطر بزرگ تری را نیز برای بخش خصوصی خواهد داشت و آن افزایش نااطمینانی است. نااطمینانی می تواند موجودیت بنگاه خصوصی را به خطر اندازد؛ بنابراین بخش خصوصی با وجود نااطمینانی از انجام سرمایه گذاری خودداری خواهد کرد.

### ۳-۵- ناسازگاری با ساخت سیاسی

فعالیت بخش خصوصی در صورتی امکان پذیر است که فعالیت آن از پشتوانه سیاسی لازم برخوردار باشد. به عبارت دیگر در صورتی خصوصی سازی می تواند به موفقیت دست یابد که از مشروعیت سیاسی برخوردار بوده و تمامی جوانب حقوق مالکیت از طرف حکومت و مقامات سیاسی مراعات گردد. به عبارت دیگر در صورتی که فعالیت بخش خصوصی دارای چنان حرمتی باشد که هیچ نیرویی بدون رعایت قوانین نتواند حریم مالکیت را مورد تعرض قرار دهد، می توان گفت که خصوصی سازی موفق خواهد شد. در ایران به دلیل آن که بخش خصوصی از اطمینان سیاسی کافی برای فعالیت خود برخوردار نیست و بدون اتصال با منابع قدرت، فعالیت مؤسسه خصوصی در معرض نوسانات زیاد است، جریان خصوصی سازی اقتصاد به موفقیت چندانی دست نیافته است. در واقع می توان گفت که فضای لازم سیاسی برای فعالیت مستقل بخش خصوصی فراهم نشده است. در رابطه با این مسئله باید گفت که در جریان خصوصی سازی بسیاری از مدیران ارشد دولتی نیز تمایل چندانی به این کار نداشته و ندارند. چرا که در آن صورت از رانت های موجود بی بهره خواهند شد. بنابراین جدا از لزوم مشروعیت، برای به راه اندازی این جریان یک

۱ مجله حقوقی بی ثباتی قوانین در ایران، ۱۳۷۵.

فشار بزرگ سیاسی نیز جهت وادار کردن شرکت‌های دولتی به سمت خصوصی شدن لازم است.

### ۳-۶- بالا بودن هزینه مبادله برای فعالیت بخش خصوصی

هزینه‌های فعالیت هر بنگاه را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد: ۱- عملیاتی؛ ۲- مبادله.

هزینه عملیاتی همان هزینه‌های مستقیم و مرسوم تولید است. هزینه‌های مبادله شامل هزینه‌های غیرمستقیمی است که هر بنگاه برای انجام فعالیت و حفظ موجودیت خود می‌باید متحمل شود. هزینه کسب اطلاعات، چانه‌زنی، وضع قرارداد و اجرای مفاد قرارداد از مهم‌ترین اجزای هزینه مبادله هستند. همان‌طوری که گفته شد بی‌ثباتی قوانین در ایران هزینه کسب اطلاعات را افزایش داده است. همچنین اهمیت نقش دولت باعث آن شده که هزینه‌های چانه‌زنی برای دسترسی به منابع مالی و ارز و موادخام برای شرکت‌های خصوصی بالا باشد. سایر هزینه‌های مبادله شامل هزینه پیدا کردن طرف قرارداد هزینه تعهد طرفین قرارداد به پیمان است. در ایران به دلایل ساختاری هزینه مبادله برای بخش خصوصی بسیار بالا می‌باشد.

ساختار اقتصادی و سیاسی ایران دولت‌گراست. به همین دلیل یک بنگاه خصوصی می‌باید هزینه‌های زیادی برای دسترسی و اتصال به منابع قدرت متحمل شود. قدرت فراتر از قانون همچنین فقدان ثبات در حقوق مالکیت، وجود منابع قدرت در اقتصاد ایران، وجود انحصارات بزرگ عمومی با قدرت سیاسی و نبود جریان اطلاعاتی شفاف عوامل اصلی افزایش هزینه‌های مبادله هستند. نکته دیگر این است که عدم اجرای مقررات‌زدایی عامل اساسی دیگر افزایش هزینه مبادله مطرح است.

بالا بودن هزینه مبادله در اقتصاد ایران موجب آن شده که بخش خصوصی از فعالیت‌های تولیدی رویگردان شده و وارد فعالیت‌های تجاری و زیرزمینی گردد چراکه فعالیت‌های فوق دارای هزینه‌های کمتری می‌باشند.

مجموعه عوامل فوق موجب شده که بخش خصوصی استقبالی از خرید واحدهای دولتی به عمل نیاورد.

### ۳-۷- عدم توازن بخشی

بنا به دلایل بسیار در ایران عدم توازن بخشی بین فعالیت‌های بازرگانی و صنعتی وجود دارد. فعالیت‌های تولیدی از سطح سوددهی بسیار کمی برخوردارند. در مقابل فعالیت‌های بازرگانی از سود بالا برخوردار است. براساس آمار موجود کاردهی (نسبت ارزش افزوده به تعداد شاغلان) در بخش صنعت در سال ۱۳۷۵، ۱۳۳ میلیون ریال بوده است. در مقابل مقدار این شاخص در فعالیت‌های بازرگانی ۱۹۲ میلیون ریال است. به این ترتیب در یک قضاوت کلی می‌توان گفت که نرخ سود در فعالیت‌های بازرگانی ۵۰ درصد بیشتر از فعالیت‌های صنعتی است.

این سوددهی بالاتر، معلول عوامل مختلفی است. از جمله این عوامل می‌توان به امکان فرار از مقررات در بازرگانی و مقید نبودن این فعالیت به مقررات دولتی دانست. همچنین امکان رانت‌گیری و رانت‌جویی در بخش خدمات بسیار بالاتر از صنعت است.

همچنین در بخش صنعت به دلیل ماهیت سرمایه‌گذاری، عواملان اقتصادی از امنیت کمتری (نسبت به بازرگانی) برخوردارند. بنابراین به‌طور کلی می‌توان گفت فعالیت در بخش صنعت بسیار پرهزینه‌تر از فعالیت در امور خدماتی است. به دلیل همین عدم توازن بخشی بوده که بخش خصوصی در سالیان گذشته

استقبال چندانی از خصوصی سازی به عمل نیاورده است.

### ۳-۸- فقدان نیروی کار آفرین در بخش خصوصی

مسئله دیگر در اقتصاد ایران این است که براساس نظر بسیاری از محققان اقتصادی، بخش خصوصی در ایران فاقد یک نیروی کار آفرین خلاق است. فقدان نیروی کار آفرین نیز عمدتاً معلول این مسئله است که رانت جوئی همیشه مهم ترین منبع سود در ایران بوده است. بنابراین بخش خصوصی نیز در طول دوره های گذشته فاقد تمایل به سمت افزایش بهره وری اقتصادی و کار آفرینی بیشتر بوده است. در واقع بخش خصوصی در ایران نه یک بخش تولیدی بلکه یک بخش تجاری و وابسته به منابع قدرت بوده است. بنابراین طبیعی است که بر اثر شرایط فوق بخش خصوصی به معنای یک بخش خلاق و کار آفرین در ایران شکل نگرفته است. نبود بخش خصوصی پویا نیز به منزله شکست سیاست های خصوصی سازی در معنای کلاسیک خود است.

### ۴- ارائه گزینه های بدیل برای خصوصی سازی

همان ضوری که گفته شد جریان واگذاری در ایران و کاهش تصدی دولت بنا به دلایل متعدد ذکر شده با موفقیت همراه نبوده است. برای اجرای موفقیت آمیز این سیاست می باید با در نظر داشتن ویژگی های خاص ایران راه حل های جدیدی برای کاهش نقش دولت در اقتصاد ارائه داد. برای ارائه راه حل های جدید در ابتدا می باید معیارهایی برای مرحله گذار از تصدی گری دولت به تصدی گری بخش خصوصی ارائه شود. این معیارها می باید با واقعیات موجود در ایران انطباق داشته باشند. در ذیل مهم ترین معیارها برای ارائه راه های بدیل خصوصی مورد بحث قرار می گیرد.

#### ۴-۱- مالکیت عمومی

براساس مباحثی که تاکنون گفته شد، می توان گفت که مالکیت خصوصی با موانع نهادی و ساختاری زیادی همراه است. تعارض با ساخت قدرت، بی ثباتی قوانین و بالا بودن هزینه مبادله مهم ترین موانع ساختاری در راه گسترش فعالیت بخش خصوصی هستند.

بنابراین مسئله اصلی این است که از یک طرف واحدهای دولتی در ناکارایی زیادی به سر می برند و از طرف دیگر به دلایل مختلف سیاسی و اقتصادی گسترش فعالیت بخش خصوصی مستقل از دولت امکان پذیر نمی باشد. بر این اساس می باید سیستم مالکیتی مدنظر قرار گیرد که در عین داشتن زمینه های مساعد سیاسی، بتواند با انکاب بر ساز و کار بازار از کارایی مناسبی برخوردار باشد. در این راستا مالکیت عمومی (و نه خصوصی) را می توان به عنوان راهی متناسب با محدودیت های سیاسی و اقتصادی موجود مطرح کرد.

منظور از مالکیت عمومی آن است که:

۱- مالکیت متعلق به عموم مردم باشد که می تواند براساس عرضه عمومی (و حتی رایگان) سهام به مردم کشور باشد.

۲- مدیریت بنگاه به طور مستقل از مالکیت تعیین می گردد. به این صورت که مدیریت واحدهای فوق از طریق مزایده واگذار خواهد شد. معمولاً مدیریت ترکیبی از افراد متنفذ دولتی و بخش خصوصی خواهد بود.

به چنین مالکیتی در ادبیات اقتصادی هیبرید (نوترکیبی) گفته می‌شود. هیبریدها به عنوان کانال گذر از بخش دولتی به بخش خصوصی (در شرایطی که فعالیت بخش خصوصی با موانع نهادی مواجه باشد) مطرح هستند. بنگاه‌های هیبریدی در عین این‌که امکان استفاده از مزیت‌ها و امکانات شرکت‌های دولتی را برخوردارند، براساس ساز و کار مدیریتی خود از نظر کارایی نیز تا حد زیادی خصوصیت شرکت‌های خصوصی را به خود گرفته‌اند. (تجربه این نوع سازماندهی در چین پس از اصلاحات بسیار موفقیت‌آمیز بوده است).

مقایسه شرکت‌های دولتی، خصوصی و هیبریدی از نظر عوامل مختلف در جدول شماره ۷ درج شده است. در جدول زیر داشتن امتیاز زیاد در هر خصوصیت با عدد ۲، فقدان آن خصوصیت با عدد صفر و داشتن حد میانه با عدد ۱ نشان داده شده است.

جدول ۷- مقایسه مزایای شرکت‌های دولتی، خصوصی سازی شده و نوترکیبی

ردیف	خصوصیات	شرکت‌های دولتی	شرکت‌های خصوصی سازی شده	هیبرید
۱	استقلال بنگاه از دولت	۰	۲	۲
۲	جهت‌گیری اجتماعی	۱	۰	۱
۳	محدودیت بودجه‌ای	۱	۲	۲
۴	کارایی	۰	۲	۱
۵	دسترسی به سرمایه	۲	۱	۲
۶	دسترسی به ارز	۲	۱	۲
۷	دسترسی به موادخام	۲	۱	۲
۸	قدرت چانه‌زنی	۲	۰	۲
۹	دسترسی به اطلاعات	۲	۱	۲
۱۰	آسیب‌پذیری سیاسی	۰	۲	۰
۱۱	جلوگیری از روند خصوصی سازی	۲	۱	۰
۱۲	توزیع منافع رشد	۱	۱	۲
۱۳	بهبود تکنولوژی	۰	۲	۱
۱۴	گسترش بازار سرمایه	۰	۱	۲
۱۵	انگیزه چانه‌زنی	۱	۲	۱

براساس جدول فوق بنگاه‌های هیبرید از استقلال کامل (همانند بخش خصوصی) برخوردارند. در مقابل به دلیل این‌که این شرکت‌ها به منابع قدرت وصل می‌باشند، از امکانات مناسبی در دسترسی به موادخام، قدرت چانه‌زنی، اطلاعات، سرمایه و ارز برخوردارند. این شرکت‌ها همچنین برخلاف بخش خصوصی از آسیب‌پذیری سیاسی کمتری برخوردارند. در مقابل به دلیل محدودیت بودجه در این شرکت‌ها و داشتن استقلال، میزان کارایی در این شرکت‌ها بالاتر از شرکت‌های دولتی است. در مجموع با جمع امتیازات هر یک از انواع مالکیت مشاهده می‌گردد که امتیاز بنگاه‌های دولتی، خصوصی و هیبرید به ترتیب ۱۶، ۱۹ و ۲۲ است. مشاهده می‌گردد که این بنگاه‌ها از بیشترین سازگاری با شرایط برخوردارند. چرا که این بنگاه‌ها از هر یک از شیوه‌های دولتی و خصوصی خصوصیت مثبت را اخذ کرده‌اند.

در مجموع می‌توان گفت که مالکیت عمومی می‌تواند به عنوان یکی از ابزارهای عملی برای کاهش تصدی‌گری دولت به کار گرفته شود چراکه در جامعه‌ای که مالکیت خصوصی از مشروعیت سیاسی برخوردار نیست، مالکیت هیبریدی (یا عمومی) با اتکای سیاسی به دولت مشروعیت لازم برای فعالیت را دارا می‌باشد.

عدم تعارض با ساخت قدرت و اتکای به سیستم سیاسی موجود هزینه مبادله را کاهش داده و در نهایت کارایی در سطح اقتصاد منی را افزایش خواهد داد. نتیجه آن‌که هر راه‌کار اجرایی می‌باید با اتکای به مالکیت عمومی مطرح گردد.

#### ۴-۲- متنوع بودن فعالیت‌ها

همان‌طوری که قبلاً نیز ذکر شد، اقتصاد ایران در یک عدم تعادل بخشی به سر می‌برد. این عدم تعادل به شکل سودآوری زیاد در فعالیت بازرگانی و نرخ سود پایین در فعالیت‌های تولیدی تجلی پیدا کرده است. بنابراین یک رهنمود و معیار برای ترغیب فعالیت بخش غیردولتی می‌تواند مبتنی بر ترکیب فعالیت‌ها در یک بنگاه باشد. به این صورت که به عنوان مثال یک بنگاه سرمایه‌گذار تولیدی بتواند با قرار دادن بخشی از سرمایه خود در فعالیت‌های دارای سوددهی بالا نوعی توازن اقتصادی در کارایی به وجود آورده و نرخ سود خود را در سطح نرخ سود رایج در اقتصاد قرار دهد. ایجاد فروشگاه عرضه مستقیم کارخانجات، تأسیس شرکت‌های وابسته فعال در فعالیت‌های سودده می‌تواند از زمره این اقدامات باشد. در صورت عدم توجه به این امر به دلیل کافی نبودن سوددهی، یا سرمایه‌ها از فعالیت تولیدی خارج خواهند شد یا این‌که از کانال‌های غیررسمی وارد این‌گونه فعالیت‌ها خواهند شد که در این حالت از میزان شفافیت بازار کاسته خواهد شد.

#### ۴-۳- وجود عناصر ذی‌نفوذ به عنوان چتر حمایتی

همان‌طوری که گفته شد وارد شدن در صحنه فعالیت‌های اقتصادی در جامعه امروز ایران مستلزم ایجاد ارتباط با مراتب فوقانی سیاسی و دولتی است. به این علت در صورت عدم وجود عناصر ذی‌نفوذ در هر شکلی از فعالیت، غیردولتی کردن فعالیت‌های اقتصادی با مانع روبه‌رو خواهد شد. عناصر ذی‌نفوذ در سازماندهی اقتصادی می‌توانند امکانات مناسبی را برای دسترسی به بازار عوامل تولید فراهم کنند. وجود این عناصر به نوعی امنیت لازم را برای ادامه حیات بنگاه اقتصادی فراهم می‌آورد.

#### ۴-۴- نظارت منطقه‌ای

سیستم مالکیت می‌باید به صورتی پیاده گردد که امکان نظارت مستمر و مستقیم صاحبان بنگاه بر فعالیت آن وجود داشته باشد. بنابراین سیاست مناسب برای عمومی کردن مالکیت می‌باید عمدتاً در سطحی منطقه‌ای (و نه ملی) اجرا شود. تا به این وسیله امکان نظارت مستقیم بر عملکرد بنگاه فراهم شود در غیر این صورت واگذاری هر بنگاه الزاماً همراه با افزایش کارایی آن نخواهد بود. علت برتری نظارت منطقه‌ای بر نظارت مرکزی در نوشتار مستقلی بررسی خواهد شد.<sup>۱</sup>

#### ۵- ارائه بدیل خصوصی‌سازی

براساس معیارهای ارائه شده می‌توان گفت که راهکار کاهش تصدی دولت به دو طریق امکان‌پذیر به نظر می‌رسد:

۱ رجوع شود به نقد رهنمود تمرکززدایی در برنامه سوم

- بسط و گسترش شرکت های سرمایه گذاری؛

- اجرای طرح مالکیت فراگیر.

#### ۵-۱- شرکت های سرمایه گذاری

تجربه شرکت های سرمایه گذاری را می توان به عنوان راه حلی به نسبت موفق برشمرد. این شرکت ها که به خصوص از سال ۱۳۷۴ توانسته اند از رونق زیادی برخوردار شوند از ماهیتی شبیه به بنگاه های هیبرید برخوردارند. فروش سهام این شرکت ها در مناطق مختلف کشور و با مشارکت نهاد های دولتی (نظیر شهرداری و استانداری و بنیادهای مختلف) پشتوانه سیاسی لازم را برای آنها فراهم کرده است.

در سالیان اخیر وجود نقدینگی فراوان در سطح جامعه و عدم تکافوی سیستم بانکی نسبت به تأمین مالی شرکت های تولیدی موجب شد که تأسیس شرکت های سرمایه گذاری شدت گیرد. به ضروری که تعداد این شرکت ها از مرز ۷۰ شرکت نیز فراتر رفته است. در این میان تمایلات منطقه ای و رونق جریانات توسعه منطقه ای انگیزه تأسیس این شرکت ها را دو چندان کرده است.

در هر حال این شرکت ها با تجهیز منابع مالی از یک طرف و استفاده از اهرم های قدرت، فرصت های جدیدی را برای افزایش مشارکت مردمی در فرایند فعالیت های اقتصادی فراهم آورده اند.

برای بررسی میزان موفقیت این شرکت ها کافی است که ذکر شود در طی سال های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۶، ۱۷ شرکت سرمایه گذاری که اکثراً حالت منطقه ای داشته اند در سطح کشور تأسیس شده اند. میزان سرمایه نهایی پذیره نویسی شده این شرکت ها ۲۲۳۰ میلیارد ریال بوده است. (البته لازم به ذکر است که در حال حاضر ۷۸ شرکت سرمایه گذاری در سطح کشور به فعالیت مشغولند). مقایسه این رقم با میزان کل سهام واگذاری شرکت های دولتی در طی ده سال (۶۱۲۰ میلیارد ریال) و میزان سرمایه خالص منتقل شده دولتی به بخش خصوصی (۳۰۶۳ میلیارد ریال) نشان دهنده آن است که این شرکت ها توانسته اند در طی دو سال معادل ۳۶ درصد کل سهام فروخته شده دولتی در طی ۱۰ سال و ۷۲ درصد سرمایه خالص منتقل شده دولتی به خصوصی را جذب کنند. این سرمایه از طریق پذیره نویسی عمومی سهام جمع آوری شده است. به این ترتیب شرکت های فوق می توانند به عنوان تصویری ناقص از مالکیت عمومی به حساب آیند. (به عنوان مثال تعداد سهامداران شرکت سرمایه گذاری سامان گستر اصفهان بالغ بر ۴۵ هزار نفر است. به این ترتیب نزدیک به ۱۵ درصد خانوارهای شهر اصفهان در این شرکت صاحب سرمایه اند). در کنار این مسئله مؤسسان این شرکت ها عموماً از نهادهای دولتی هستند. ذی نفع بودن مؤسسات دولتی موجب آن می شود که فعالیت این مؤسسات از مشروعیت و پشتوانه سیاسی کافی برخوردار بوده و فعالیت آنها با حداقل مخاطرات همراه باشد (به عنوان مثال مؤسسان شرکت سامان گستر اصفهان شامل شهرداری اصفهان، کمیته امداد امام، بانک ملت، بانک ملی و شرکت شاهد اصفهان است. مدیران این مؤسسه نیز از بین مدیران اسبق ادارات دولتی اصفهان انتخاب شده اند).

شرکت های سرمایه گذاری با متنوع کردن کیسه مالی (پرتفولیو) خود در فعالیت های مختلف اقتصادی تلاش کرده اند به حداکثر کارایی نائل شوند (به عنوان مثال ۱۹ درصد سرمایه سامان گستر به فعالیت تولیدی، ۵۵ درصد به بازرگانی و ۲۶ درصد به فعالیت های خدماتی اختصاص یافته است). تخصیص سرمایه به فعالیت های مختلف معمولاً از طریق احداث شرکت های مختلف انجام می شود.

البته لازم به ذکر است که تمایل طبیعی این شرکت ها به سمت اختصاص حداکثر سرمایه به فعالیت

بازرگانی و کاستن از سهم صنعت در سرمایه گذاری است. به همین دلیل وضع قوانین و قانونمند کردن سبب دارایی این شرکت‌ها بسیار ضروری است. به طور خلاصه این شرکت‌ها دارای ویژگی‌های لازم برای مرحله گذر از تصدی‌گری دولت به تصدی‌گری خصوصی برخوردارند. «به این معنی که اولاً، الگوی مالکیت آنها عمومی است؛ ثانیاً، این شرکت‌ها اتکای زیادی به عوامل ذی‌نفوذ دارند؛ ثالثاً، این شرکت‌ها از فعالیت‌های متنوعی برخوردارند و همچنین بسیاری از آنها به صورت شرکت‌های منطقه‌ای ایجاد شده‌اند».

## ۵-۲- مالکیت فراگیر

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اتاق بازرگانی طی پژوهشی طرحی تحت عنوان مالکیت فراگیر را برای انجام واگذاری واحدهای دولتی به مردم به منظور گسترش عدالت اجتماعی و کاهش فقر ارائه کرده است.

محققان آن مطالعه پس از بررسی تجارب جهانی خصوصی‌سازی به ذکر تفاوت‌های خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته پرداخته‌اند. این تفاوت‌ها عبارتند از:

- ۱- در کشورهای صنعتی مجموعه قابل واگذاری به مراتب دارای حجم کمتری نسبت به کشورهای در حال توسعه است. در بسیاری موارد در کشورهای در حال توسعه مجموعه‌ای که برای واگذاری عرضه شده از ۵۰ درصد کل ارزش موجود در کشور تجاوز کرده است.
  - ۲- در کشورهای توسعه یافته مجموعه قابل واگذاری فعالیت‌های خدماتی بوده است. برعکس در کشورهای در حال توسعه فعالیت‌های تولیدی نیز از مهم‌ترین موارد واگذاری فعالیت به بخش خصوصی هستند و در مرحله نخست واگذاری قرار دارند.
  - ۳- در کشورهای توسعه یافته بازارهای سرمایه و ساخت پولی مناسب برای اجرای واگذاری وجود دارد در صورتی که کشورهای در حال توسعه فاقد چنین امکاناتی هستند.
  - ۴- خریداران در کشورهای توسعه نیافته کسانی هستند که در اقتصاد زیرزمینی فعالیت می‌کرده‌اند و علاقه به خرید واحدهای کوچک دارند و واحدهای بزرگ اغلب بدون مشتری باقی می‌مانند در صورتی که در کشورهای در حال توسعه چنین حاشی بر روز نمی‌کند.
  - ۵- در کشورهای توسعه یافته، واگذاری آحاد بیشتری از مردم را در بر می‌گیرد. در صورتی که در کشورهای در حال توسعه بسیاری از واگذاری‌ها به صورت کلی و یک جا صورت می‌گیرد.
  - ۶- اصولاً تمایل به واگذاری در دولت‌های توسعه یافته بیشتر است. بر این اساس ویژگی‌های منسوب خصوصی‌سازی در ایران می‌باید از ویژگی‌های ذیل برخوردار است:
    - ایجاد واگذاری اصولاً می‌باید مقیاسی بسیار وسیع داشته باشد.
    - واگذاری فعالیت‌های تولیدی نخستین مرحله واگذاری هستند.
    - بازار سرمایه در ایران پیشرفته نبوده و نمی‌تواند به صورت فراگیر مردم را پوشش دهد. بنابراین استفاده از رویه‌های مرسوم در ایران از کارایی چندانی برخوردار نیست.
- با اتکای به ویژگی‌های فوق اجرای طرح مالکیت فراگیر به عنوان راهی برای واگذاری فعالیت‌های دولتی و همچنین کاهش فقر و اجرای عدالت اجتماعی پیشنهاد شده است. براساس طرح پیشنهادی سهام واحدهای بزرگ صنعتی براساس مکانیسم‌های خاص به آحاد مردم ارائه خواهد شد. مدیریت واحدهای فوق نیز می‌باید از طریق مزایده به مدیران خارجی یا داخلی واگذار شود. به این ترتیب تفکیک مدیریت از مالکیت که یکی از معیارهای مهم کارایی است، نیز متحقق می‌شود.

در رابطه با طرح فوق باید گفت که این طرح در عمل می تواند با هر چهار معیار مناسب سازگار باشد. البته شیوه مالکیت عمومی و اتکای مدیریت به منابع خارجی در کوتاه مدت با مشکلات احتمالی سیاسی مواجه خواهد شد ولی در عین حال با اجرای گام به گام این طرح و تعدیل آن از سطح منی به سطح منطقه ای می توان بر امکان پذیری اجرای طرح فوق افزود. البته باید گفت که استفاده از شرکت های سرمایه گذاری منافاتی با اجرای طرح مالکیت عمومی ندارد و این دو طرح مانعاً الجمع نیستند. دولت می تواند با انجام تعدیلاتی به اجرای هم زمان هر دو طرح بپردازد. ولی در هر حال بسط و گسترش شرکت های سرمایه گذاری به همراه قانونمند کردن سمت و سوی فعالیت های آنان می تواند به عنوان نزدیک ترین راه به سمت گسترش سهم بخش غیر دولتی در اقتصاد قلمداد شود. همچنین استفاده از شرکت های فوق برای اجرای خصوصی سازی شرکت های دولتی، می تواند مدنظر قرار گیرد.