

مطالعه تطبیقی خصوصی سازی در ایران با کشورهای انگلستان، آلمان و فرانسه

غلامرضا رحیمی^۱، قادر خلیق^۲

^۱ استادیار، گروه مدیریت، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بناب، بناب، ایران

^۲ دانشجوی دکتری تخصصی مدیریت دولتی-مدیریت تطبیقی و توسعه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بناب، بناب، ایران

چکیده

هدف پژوهش حاضر مطالعه تطبیقی خصوصی سازی ایران با کشورهای انگلستان، آلمان و فرانسه می باشد. در این راستا از منابع اطلاعاتی متفاوتی همچون کتب، مقالات و گزارشات دولتی و خصوصی بهره گیری شده تا مفهوم، تاریخچه، ضرورت، اهداف و روش های خصوصی سازی بیان شود. در این مقاله تلاش شده تا با رویکرد تطبیقی، سیاست های خصوصی سازی در کشورهای مورد تطبیق، از لحاظ عوامل شروع کننده، اهداف، مراحل و روش های استفاده شده خصوصی سازی مورد تطبیق و بررسی قرار گیرد. قوانین حاکم بر بخش های خصوصی شده و روش های خاص استفاده شده در هر کشور، نشان می دهد که خصوصی سازی آن طور که ابتدا به نظر می رسد، پدیده ای روشن و واضح نیست. در اروپا خصوصی سازی همواره مشکلات واقعی اقتصاد را پنهان کرده است و همواره دولت ها از کنترل خود بر شرکت های خصوصی شده دست برداشته اند.

واژه های کلیدی: خصوصی سازی، برون سپاری، سهام عدالت، رد دیون، بخش خصوصی.

۱- مقدمه

از سال ۱۹۷۹ به بعد خصوصی سازی به عنوان یکی از راه حل های کاهش حوزه دخالت دولت در اقتصاد و بهبود عملکرد شرکت های دولتی مورد توجه اغلب سیاست گذاران اقتصادی قرار گرفته است. در کشور ما نیز سیاست خصوصی سازی به صورت جدی با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ و قانون اجرای سیاست های مذکور از سال ۱۳۶۸ آغاز و در سال ۱۳۸۷ پیگیری شد، موضوعی که اغلب تحت عنوان انقلاب اقتصادی در کشور از آن تعبیر می شود. واضح است که اجرای مناسب سیاست یادشده مدیون تلاش بی وقفه و نستوه تمام دست اندرکاران سیاست خصوصی سازی در کشور از جمله سازمان خصوصی سازی بوده است (احمدوند، ۱۳۹۲، ۱۴۳).

خصوصی سازی یکی از مهم ترین اهداف کشورهای در حال توسعه به شمار آمده و بسیاری از کشورهای قاره آسیا و خاورمیانه کوشیده اند با سیاست های گوناگون به این هدف دست یابند. در حال حاضر خصوصی سازی به عنوان عامل کلیدی توسعه پایدار برای کشورهای در حال توسعه به شمار می آید. اگر چه دستیابی به این هدف با مشکلات مهمی همراه است که باید از طریق سیاست های مناسب و بر اساس شرایط اجتماعی- اقتصادی کشورهای مختلف حل گردند (جعفرزاده، ۱۳۸۶، ۳۹).

۲- ادبیات تحقیق

۲-۱- مروری بر مفهوم و تاریخچه خصوصی سازی

با توجه به اینکه خصوصی سازی متأثر از بسیاری عوامل از جمله؛ شرایط اقتصادی، سیاست های دولت و عوامل بیرونی است، بر همین اساس، این اصطلاح می تواند معانی بسیاری داشته باشد؛ که به تبع آن، تعاریف گوناگونی از طرف متخصصین امور اداری و اقتصادی در این باب ارائه شده است که به چند مورد از آنها اشاره می شود:

- خصوصی سازی عبارت است از مجموعه اقداماتی که منجر به تغییر فضای حاکم (کنترلی، مدیریتی و مالکیتی) در مؤسسه های دولتی شود، به طوری که در آن فضای جدید، سازوکارهای بازار، تعیین کننده و تصمیم گیرنده باشند، نه دولت. خصوصی سازی هدف نیست، بلکه یک ابزار جهت افزایش بهره وری است (خالقی و پورموسی، ۱۳۹۵، ۱۲۶).

- خصوصی سازی، انتقال مالکیت شرکت های دولتی به سهامداران خصوصی می باشد که ناشی از تغییرات ساختاری مهم در طول دو دهه گذشته در سرتاسر جهان می باشد (کاظمی و عسکری پور، ۱۳۹۲، ۳).

- خصوصی سازی عبارت از انتقال کل یا بخشی از مالکیت دارائی های عمومی به بخش خصوصی می باشد که این فرایند بیشتر به فروش شرکت ها - که یک نگرانی مستمر را به وجود آورده اند، مربوط می شود تا فروش زمین ها و ساختمان ها (کاظمی و عسکری پور، ۱۳۹۲، ۳).

۲-۱-۱- تاریخچه خصوصی سازی در جهان

اگرچه عقیده بر آنست که با انتشار کتاب ثروت ملل، آدام اسمیت^۱ پدر علم اقتصاد نطفه آغازین خصوصی سازی در جهان منعقد گردید، لیکن پررنگ شدن نقش بخش خصوصی و ایجاد بنگاه های متعدد اقتصادی در عصر کلاسیک ها به قرن ها پیش باز می گردد که زمینه های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی موضوع را آماده ساخت و بدون شک در هر عصر و زمانی می باید این زمینه ها به وجود آیند تا ظهور و حضور بخش خصوصی فعال و موفق مهیا گردد (فرمانبر، ۱۳۸۷).

با خروج اروپا از دوران قرون وسطی و طلوع عصر رنسانس بنیادهای اجتماعی شکل گرفت و مجامع قانون گذاری و تأمین رفاه اجتماعی به مرور و با اشکال ابتدائی آغاز بکار کرد و آهسته و پیوسته متکامل گردید. در این زمان بنیادهای اقتصادی نیز به تقویت بنیه و توانائی های خود دست یافتند، ذخایر طلا و ثروت به غارت رفته کشورهای مختلف در خزانه های استعمارگران جمع آوری گردید و در بخش های اساسی و زیربنایی توسعه اقتصادی یعنی آموزش، بهداشت و امنیت سرمایه گذاری و به مصرف رسید و این تقویت بنیه علمی و مالی، اروپا را به انقلاب صنعتی و پا گرفتن بنگاه های خصوصی رساند. حضور کارگاه های

^۱ - Adam Smith

کوچک صنعتی و ابداعات و اختراعات این عصر، فرآیندی بود که نقطه عطف اقتصاد جهان و نظام بین الملل بشمار می آید، تولید و توسعه در اروپا به اشباع نزدیک می گردید و منابع نیز محدود بود لذا پای دولت ها به عرصه بازار کشانده شد، تنگناهای قانونی برطرف گردید و بوروکراسی حاکم بر آن با سرعت و شتاب بوجود آمد در حالی که بنگاههای خصوصی فاقد هرگونه تشکل و هماهنگی بودند در این برهه از زمان بود که نظریه پردازان کلاسیک اقتصاد ظهور کردند و براساس نظریات ایشان، با حضور دولت در عرصه اقتصاد و بازار اکیداً مخالفت گردید و بهترین مکانیزم اقتصاد بازار، مکانیزم عرضه و تقاضا بدون دخالت دولت معرفی شد (فرمانبر، ۱۳۸۷).

فرآیند خصوصی سازی در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به صورت ابزار سیاسی درآمده و از اهمیت ویژه ای برخوردار بوده است نفوذ این جریان از آخر دهه هفتاد و اوایل دهه هشتاد از آمریکا به اروپا گسترش یافت و بعد از انگلستان در سایر کشورهای اروپایی خصوصی سازی صورت گرفت و سپس کشورهای جهان سوم از این پدیده پیروی کردند. از دهه ۹۰ به بعد نیز تفکر جدیدی به نام همکاری بخش خصوصی با بخش دولتی مطرح شده است که مبنای فعالیتی را براساس دولت های رفاه گستر و توسعه گرا قرار داده است. مارگارت تاچر^۱ لفظ «خصوصی سازی» را که برای اولین بار پیتر دراگر^۲ آنرا بکار برده بود به عنوان جایگزین لفظ «ملی زدایی» برگزید (مگینسون، ۱۳۸۸، ۳۶).

۲-۱-۲- تاریخچه خصوصی سازی در ایران

در ایران خصوصی سازی در دهه ۴۰ شمسی با واگذاری سهام به کارگران و سهام شدن آنها در سود کارخانجات و برای تغییر رویکرد دولت به صنعتی شدن، در عرصه های مختلف کشور و در چارچوب یک اصلاح اجتماعی به اجرا گذاشته شد. در این مرحله فعالیت های اقتصادی دولت که در سایه برنامه های دولت سازی از دوره پهلوی اول گسترش یافته بود، به شدت کاهش یافت و بخش خصوصی در اقتصاد از سهم چشمگیری برخوردار شد؛ اما پس از انقلاب اسلامی، شروع برنامه های خصوصی سازی در ایران به پیاده سازی الگو و سیاست های تعدیل اقتصادی صندوق بین المللی پول و بانک جهانی در دوران سازندگی بر می گردد. پس از انقلاب (که منجر به دولتی شدن بخش عظیمی از اقتصاد ایران شد) به تدریج حجم دولت بزرگتر شد. در دوران سازندگی و با اجرای سیاست های تعدیل اقتصادی و پیاده سازی الگوی خصوصی سازی عنوان شده از سوی سازمان های بین المللی برای برون رفت از بحران ها و دستیابی به رشد اقتصادی مناسب نخستین گام ها در جهت کاهش نقش دولت در بازار و اقتصاد برداشته شد (آل عمران و آل عمران، ۱۳۹۰، ۸۱-۸۰).

در سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی چهره اقتصاد کشور تا حدود زیادی دگرگون گشت و دخالت دولت در فعالیت های اقتصادی کشور افزایش یافت. بر اساس قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران (مصوب ۱۳۵۸) تصدی بسیاری از واحدهای بزرگ اقتصادی به دولت محول گردید و بر تعداد صناعی که تحت مالکیت دولت درآمدند به شدت افزوده شد. مالکیت دولتی نه تنها تمام شرکت های تولیدکننده کالاها و خدمات عمومی هم چون آب، برق، گاز و مخابرات را در بر گرفت بلکه راه آهن، هواپیمایی، کشتیرانی، صنایع بزرگ و متوسط، شبکه های پولی و مالی، انحصار واردات بسیاری از کالاها و حتی شبکه های توزیع خرده فروشی کالاها را نیز در اختیار خود قرار داد. در چنین شرایطی، کاهش تدریجی قدرت خرید درآمدهای نفتی و افزایش جمعیت کشور در کنار بروز نتایج عملکرد نامطلوب اقتصادی-مالی شرکت های دولتی و محدودیت های مالی دولت برای اداره و تصدی فعالیت ها ضرورت تغییر در شیوه مدیریت اقتصادی کشور را اجتناب ناپذیر ساخت (احمدوند، ۱۳۹۲، ۱۴۴).

از سال ۱۳۸۰ تا تیرماه ۱۳۹۲ در مجموع حدود ۱۴۰ هزار میلیارد تومان از سهام شرکتهای دولتی به تفکیک ۳۲ درصد سهام عدالت، ۴۶ درصد بخش غیردولتی و ۲۲ درصد سهام های عمومی غیردولتی و اگذار شده است. از این رقم ۶۷ درصد از طریق بازار سرمایه (بورس - فرابورس) و ۳۳ درصد از طریق مزایده واگذار شده است. ۹۴ درصد کل واگذاری ها به صورت بلوکی و ۶

^۱ - Margaret Thatcher

^۲ - Peter Drucker

درصد به صورت تدریجی و ترجیحی انجام شده است. ۶۷ درصد ارزش واگذاری ها از شرکت های گروه ۲ و ۳۳ درصد از شرکت های گروه یک بوده است. در این سال ها در قوانین بودجه سنواتی حدود ۲۸۵۰۰ میلیارد تومان درآمد پی ش بینی شده است که از این رقم ۲۵۰۰۰ هزار میلیارد تومان ۸۶ درصد تحقق یافته است (احمدوند، ۱۳۹۲، ۱۴۳). دو درصد از واگذاری ها مربوط به پیش از ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ می باشد و ۹۸ درصد مربوط به پس از ابلاغ این سیاست ها می باشد.

اهداف اصل ۴۴ این بود که بخش دولتی بحد ۲۰٪ کاهش یابد و بخش تعاون ۲۵٪ افزایش یابد و واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه های دولتی مشمول اصل ۴۴ به بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی واگذار گردد.

طبق ماده ۴ تبصره ۴؛ برای تشخیص ضرورت باقی ماندن برخی شرکت های دولتی در بخش دولتی، این شرکت ها باید دارای فعالیت در یکی از دو مورد زیر باشند تا ضرورت ادامه فعالیت با سرمایه دولتی برای آنها ایجاب گردد:

- فعالیت هایی که بطور طبیعی در آنها انحصار وجود دارد.
- فعالیت هایی که بخش غیر دولتی انگیزه ای برای وارد شدن به آن فعالیت ها ندارد.

۳-۱-۲- ضرورت و اهداف خصوصی سازی

اهداف خصوصی سازی در هر کشور با توجه به سیاست ها، برنامه های اقتصادی و راهبردهای کلی جامعه مشخص می گردد. در کشورهای صنعتی پیشرفته و توسعه یافته از نظر اقتصادی، دولت ها از اجرای فرآیند خصوصی سازی به دنبال دستیابی به اهدافی همچون افزایش کارایی، کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت می باشند. در کشورهای در حال توسعه با توجه به وجود مشکلات و تنگناهای بیشتر، اهداف متعدد دیگری از جمله استفاده بهینه از منابع مالی شرکت ها، کاهش حجم دخالت دولت در اقتصاد، سپردن تخصیص منابع به مکانیزم خود سامان بخش بازار، مقابله با نقدینگی سرگردان در اقتصاد، ایجاد فضای رقابتی امن برای سرمایه گذاری های بلندمدت، دستیابی به مهارت های نوین مدیریت، دسترسی به سرمایه و تکنولوژی خارجی و توزیع ثروت و درآمد بین اقشار مختلف جامعه نیز دنبال می شود.

به طور کلی می توانیم هدف های خصوصی سازی را به سه دسته تقسیم کنیم:

۱. اهداف اقتصادی، شامل:

- افزایش راندمان
- توسعه بازار اقتصاد آزاد
- تقویت بازار سرمایه
- افزایش درآمدهای ارزی

۲. اهداف مالی:

- تامین درآمد برای پرداخت های دولت

۳. اهداف اجتماعی:

- مردمی کردن سرمایه یا تقسیم سرمایه بین مردم (ابوالحسنی، ۱۳۸۹، ۱۳-۱۲).

در ایران طبق سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی این اهداف بدین صورت ذکر شده است که، به منظور:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی.
- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تامین عدالت اجتماعی.
- ارتقای کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری.
- افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی.
- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی.

- افزایش سطح عمومی اشتغال.
- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها (ابوالحسنی، ۱۳۸۹، ۱۳).

۲-۱-۴- پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی

۲-۱-۴-۱- تثبیت اقتصادی

تثبیت اقتصادی به معنای کاستن از تورم و حرکت به سوی موازنه تراز پرداخت‌ها است. نخست اینکه در شرایط تورمی و نوسان‌های تورمی شدید، انتظارات تورمی بالاست و در نتیجه نرخ ارز و بهره بالاست و این هر دو بازار سرمایه و بازار مالی فعالیت در تجارت خارجه را با مشکل روبرو می‌کند و از سوی دیگر، یکی از دلایل تورم هزینه‌های شرکت‌های دولتی در نتیجه فعالیت‌های گسترده این شرکت‌هاست که این خود فرضیه اثر ازدحام را حاکم می‌کند. در این فرضیه تخصیص اعظم اعتبارات بانکی، سهمیه‌های ارزی و انواع مجوز واردات و صادرات و انحصارات و شبه انحصارات به شرکت‌های دولتی و تبعیض شدید شرایط باعث عدم توان بخش خصوصی در رقابت با بخش دولتی شده و موجبات عقب‌راندن این بخش در فعالیت‌های اقتصادی را فراهم آورده است.

۲-۱-۴-۲- آزادسازی

آزادسازی به معنای برچیدن انواع کنترل‌ها و اهرم‌های مداخله‌گرانه دولت در بازار ارز تجارت خارجی، بازار سرمایه، بازار کار و دیگر عوامل تولید است. آزادسازی تجارت خارجی باعث قوت بخشیدن به نقش رقابت بین‌الملل و کارایی تخصیص شده و احتمالاً افزایش سرمایه‌گذاری را به همراه خواهد داشت. از سوی دیگر، عمدتاً در کشورهای جهان سوم با ایجاد محدودیت بر بهره‌های پس‌اندازها و وام‌ها و تخصیص اعتبارات به بخش‌ها و صنایع خاص و فراموش شدن مقوله کارایی تخصیص، صنعت مالی سرکوب شده و مشکلات بسیاری را در انجام فعالیت‌های اقتصادی دارای مزیت نسبی فراهم آورده است.

۲-۱-۴-۳- سایر پیش‌نیازهای خصوصی‌سازی

علاوه بر ماهیت همسان، توجه به ماهیت خرد در فرایند خصوصی‌سازی حائز اهمیت است. جذاب کردن مؤسسات از نقطه نظر ساختار مالی، ساختار سازمانی، تضمین حمایت‌های پس‌از خصوصی‌سازی و حتی اختصاص بخشی از عواید فروش به بنگاه از مسائل مهم در موفقیت خصوصی‌سازی است. ایجاد زمینه‌های اجتماعی مناسب، ایجاد زمینه‌های سیاسی، ایجاد زمینه‌های قانونی متناسب با فعالیت‌های بخش خصوصی، افزایش توان مالی و مدیریتی بخش خصوصی، تأثیر بر طرز تفکر سرمایه‌گذاران از طریق جلب اعتماد عمومی و همچنین ایجاد نهادهای سازمان یافته بازار آزاد، بازار سهام پیشرفته، بانک‌های سرمایه‌گذاری، ابزارهای متنوع مالی و... از دیگر پیش‌نیازها است (آل عمران و آل عمران، ۱۳۹۰، ۸۳-۸۲).

۲-۱-۵- روش‌های واگذاری

روش‌های متداول و مرسوم به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند:

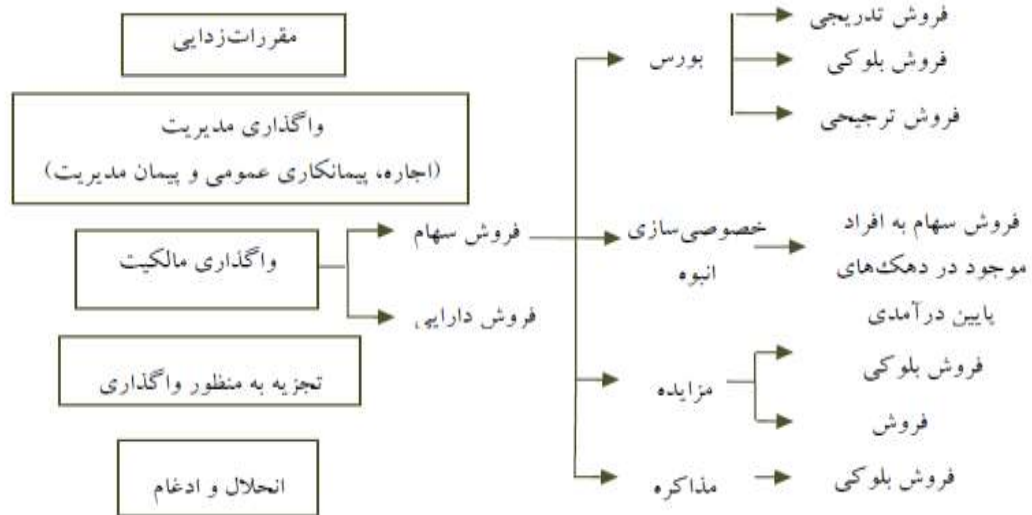
الف - خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت:

- عرضه سهام واحد مشمول واگذاری به عموم (از طریق بورس).
- عرضه سهام واحد مشمول واگذاری به گروه‌های خاص.
- فروش دارایی‌های دولتی.
- تفکیک واحد مشمول واگذاری به واحدهای کوچکتر و سپس انتقال آن به بخش خصوصی.
- جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری جدید مورد نیاز واحدهای دولتی.

- فروش واحدهای دولتی به مدیران و یا کارکنان واحدها.
- ب - خصوصی سازی بدون واگذاری مالکیت:
- عقد قراردادهای واگذاری مدیریت.
- اجاره دارایی ها (میرزاده و همکاران، ۱۳۸۸، ۳۳-۳۲).

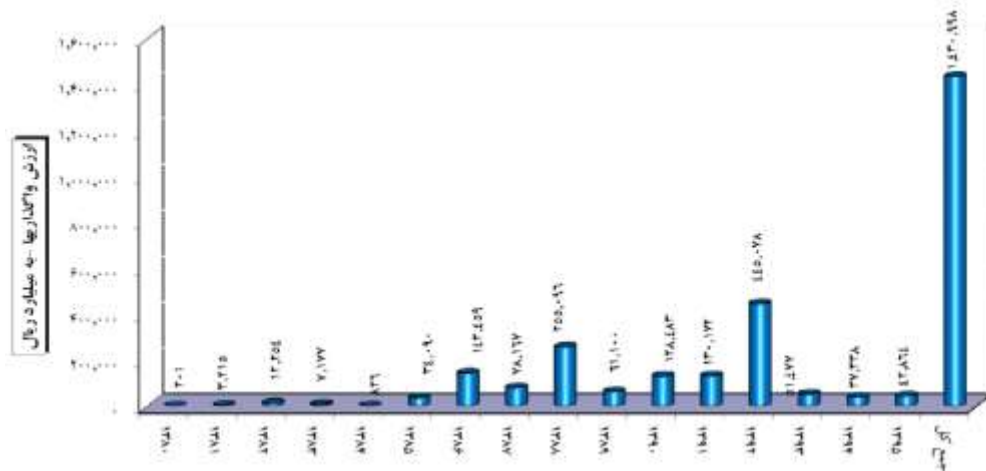
۶-۱-۲- روش های انجام خصوصی سازی در ایران

بر اساس ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از تمام روش های ممکن برای واگذاری بنگاه ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام و واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت ها حسب مورد استفاده نماید، اما در حال حاضر واگذاری شرکت ها در کشور عمدتاً به صورت واگذاری مالکیت از طریق فروش کل سهام یا بخشی از سهام شرکت های دولتی و وابسته به دولت به بخش های غیردولتی از روشهای بورس، فرابورس، مزایده و مذاکره و به یکی از سه طریق تدریجی، بلوکی و ترجیحی انجام می شود. نمودار زیر به صورت خلاصه روش های واگذاری سهام در کشور را ترسیم کرده است (احمدوند، ۱۳۹۲، ۱۴۹).



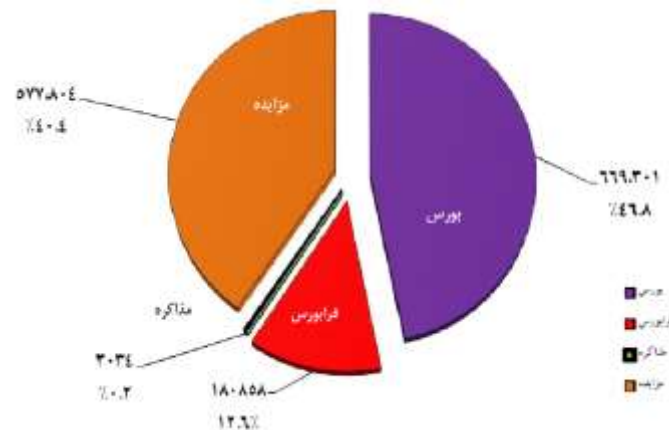
نمودار (۱): روش های واگذاری در ایران (احمدوند، ۱۳۹۲، ۱۵۰).

نمودار زیر نشان می دهد که از ابتدای سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۹۵ توانسته است قریب به ۱/۴۳۰/۹۹۸ میلیارد ریال را به بخش غیر دولتی واگذار نماید.



نمودار (۲): ارزش سهام و دارایی های واگذار شده یا تخصیص یافته متعلق به دولت و شرکت های دولتی از سال ۱۳۸۰ تا سال ۱۳۹۵ (گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۵، ۱۰).

بالاترین ارزش فروش واگذاری ها از طریق بورس مربوط به سال ۱۳۹۲ بوده که به لطف واگذاری سهام شرکت هلدینگ پتروشیمی خلیج فارس می باشد.



نمودار (۳): ارزش واگذاری سهام و دارایی های واگذار شده یا تخصیص یافته متعلق به دولت و شرکت های دولتی از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۵، بر اساس روش واگذاری (گزارش عملکرد ۱۳۹۵، سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۵، ۱۲).

۲-۲- بررسی چند مورد از خصوصی سازی در ایران

۲-۲-۱- بررسی روش خصوصی سازی در شرکت های مهندسی مشاور تابعه امور برق وزارت نیرو

موضوع خصوصی سازی در وزارت نیرو و خصوصاً در صنعت برق کشور بعد از پایان جنگ تحمیلی و شروع فعالیت های سازندگی در کشور از اوایل دهه ۷۰ آغاز و اولین گام های خصوصی سازی با تاسیس شرکت های مهندسی مشاور در امور برق وزارت نیرو شروع گردید. بدین ترتیب که بخشی از پرسنل واحدهای طراحی و نظارت شرکت های دولتی (عمدتاً شرکتهای برق منطقه ای و توانیر) از بدنه اصلی شرکت ها جدا و در شرکت های سهامی خاص جدید التاسیسی که سهامداران آنها نیز شرکت های دولتی یا وابسته به دولت بودند اشتغال یافتند. در سال های اول، شرکت های جدید التاسیسی از طریق ارجاع کار و یا در اختیار گذاردن امکانات و غیره مورد حمایت قرار گرفتند. از سال ۱۳۷۵، همه ساله، مجلس در اجرای اصول دومین و سومین برنامه پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و به هنگام تصویب قوانین بودجه سالانه، دولت را مکلف کرد که به

منظور ادامه روند خصوصی سازی و قطع رابطه کامل اینگونه شرکت‌ها از سیستم دولتی و در جهت افزایش بهره‌وری نسبت به واگذاری سهام این شرکت‌ها به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی اقدام نماید که اقدامات اولیه از جمله ارزیابی سهام برخی از این شرکت‌ها نیز توسط شرکت‌های حسابرسی انجام و قیمت سهام آنها نیز تعیین گردید (اردلان، ۱۳۸۹، ۱۷-۱۶). از سال ۱۳۸۰ با تشکیل سازمان خصوصی سازی ادامه فعالیت‌های قبلی متوقف و با تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی که در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش بینی گردیده بود روند خصوصی سازی در وزارت نیرو با سرعت بیشتری دنبال می‌شود. روش خصوصی سازی مورد استفاده، تجدید سازمان موسسه دولتی و تجزیه آن به واحدهای کوچکتر و واگذاری آنها بوده و هدف از فرایند خصوصی سازی، انتقال وظایف و مسئولیت‌ها در نهایت کوچک کردن حجم وزارت نیرو بوده است. به عنوان نمونه شرکت برق منطقه‌ای آذربایجان که در سه استان آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و اردبیل مسئولیت تولید و انتقال و توزیع برق به مشترکین را عهده دار بود با تاسیس یازده شرکت خصوصی سازی شده است (اردلان، ۱۳۸۹، ۱۷).

۲-۲-۲- خصوصی سازی صنعت خودرو

خودروسازان به نوعی شبه دولتی به حساب می‌آیند، چرا که تنها بخش کمی از سهام آنها در اختیار مردم قرار دارد و قسمت اعظم سهام در اختیار خود خودروساز، سازمان گسترش و شرکت‌های سرمایه گذاری قرار دارد. در حدود ۳۰ درصد از سهام شرکت سایپا در اختیار شرکت‌های مجموعه سایپا، ۱۷ درصد در اختیار صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد، در حدود ۱۷ درصد در اختیار سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و ۱۰ درصد از آن در اختیار شرکت رنا قرار دارد. سایر سهام این شرکت نیز در تملک سایر شرکت‌های سرمایه گذاری و شرکت‌های مجموعه تامین اجتماعی است. هرچند ۴۰ درصد از سهام شرکت رنا نیز در مالکیت سایپا قرار دارد و باقی سهام آن در اختیار سازمان گسترش و سایر شرکت‌های سرمایه گذاری می‌باشد. لذا رنا نیز زیر مجموعه سایپا به حساب می‌آید (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۳). با مرور مطالعات در خصوص خصوصی سازی صنعت خودرو می‌توان نتیجه گرفت که اقتصاد کشور وابستگی شدیدی به این صنعت دارد و دو خودروساز بزرگ کشور با توجه به میزان اندک سهام دولتی در این شرکت‌ها، خصوصی خوانده می‌شوند، اما سایه تصمیمات دولت در تمامی نصب و عزل‌های مدیریتی به‌خوبی دیده می‌شود که در این زمینه برخی کارشناسان مالکیت پیچیده در خودروسازی‌ها را دلیلی در این زمینه می‌دانند.

۲-۲-۳- خصوصی سازی بانک‌ها

در ایران، خصوصی سازی بانک‌ها مطابق با اصل ۴۴ مورد توجه قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که خصوصی سازی بانک‌ها با فروش سهام سه بانک صادرات، ملت و تجارت در بورس اوراق بهادار و واگذاری سهام بانک رفاه به سازمان تامین اجتماعی آغاز گردید. لذا مطالعه روند خصوصی سازی و مقایسه ترازنامه بانک‌های دولتی و خصوصی در سیستم بانکداری امری ضروری به نظر می‌رسد (صابریان، ۱۳۸۹، ۱۲۰).

در زمینه خصوصی سازی بانک‌ها اولاً تعداد زیادی از بانک‌ها (بانک مرکزی، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون) غیرقابل واگذاری‌اند. ثانیاً در مورد بانک‌هایی که قابل واگذاری‌اند نیز برای تملک سهام‌شان محدودیت وجود دارد؛ سقف مجاز برای تملک سهام بانک‌ها برای اشخاص حقوقی، ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی، ۵ درصد است (ماده ۵ قانون اجرای اصل ۴۴) (آجری آیسک، ۱۳۹۵، ۱۹۸).

۲-۳-۲- موانع و چالش های خصوصی سازی در ایران

۲-۳-۱- مردم با سرمایه اجتماعی پایین، عدم اعتماد مردم به نیت و سیاست های دولت در حوزه اقتصاد مانع مشارکت فراگیر مردم می باشد.

سرمایه اجتماعی از جمله مفاهیم نوینی است که امروزه در بررسی های اقتصادی جوامع مدرن مطرح شده است. طرح این رویکرد مبین اهمیت نقش ساختارها و روابط اجتماعی بر متغیرهای اقتصادی است، به عبارت دیگر ضرورت توأم توسعه اقتصادی با توسعه سیاسی و نهایتاً دسترسی به توسعه ای پایدار می بایست مورد توجه باشد. سرمایه اجتماعی عمدتاً مبتنی بر عوامل فرهنگی و اجتماعی است و شناسایی آن به عنوان یک نوع سرمایه چه در سطح مدیریت کلان اقتصادی و توسعه کشورها و چه در سطح مدیریت سازمان ها و بنگاه ها می تواند شناخت جدیدتری را از سیستم های اقتصادی- اجتماعی ایجاد نماید و کارایی سیاست ها و تصمیم ها در عرصه های کلان جامعه را بهبود بخشد. سرمایه اجتماعی مجموع هایی از شبکه ها، هنجارها و شناخت ها (ادراک) است که همکاری درون گروه ها و بی گروه ها در جهت کسب منافع متقابل را تسهیل می کند.

۲-۳-۲- مقاومت دولت

اقتصاد رانتهی و وابسته نفتی، بزرگ شدن بدون قاعده دولت، نگاه پدرسالارانه دولت، عدم توجه به شایسته سالاری، توسعه بروکراسی زاید، پاسخگو نبودن و... طی سال های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و متأسفانه عدم توجه کافی برای تحولات اساسی در جایگاه دولت براساس قانون اساسی به دلیل محدودیت ها و فشارهای داخلی و خارجی فرهنگ خاصی را حاکم کرده است. عدم اعتقاد و ایمان به انجام تغییرات موجب شده است که انگیزه درونی برای اجرای سیاست ها شکل نگیرد. بدنه بوروکراتیک دولت مانع بهره گیری از ظرفیت های تخصصی و تجربی نخبگان در تصمیم گیری ها شده و دولت با نگاهی پدر سالارانه تصمیم ساز، تصمیم گیر، مجری، ناظر و... تمام امور است. در چنین شرایطی نظام اقتصادی برمبنای اصل ۴۴ تنها دولت است و بخش های خصوصی و تعاونی شکل نمی گیرد. عدم هماهنگی بازارهای اقتصادی با یکدیگر، ناکارایی در تخصیص منابع، نظام نامناسب مالیاتی که کاهش مشارکت مردم را به همراه آورده و دولت را گسترش داده و... از آثار اقتصاد دولتی است.

۲-۳-۳- فقدان باور و فهم مشترک از سیاست های ابلاغی

به دلیل سوابق فرهنگی حاکم بر اقتصاد کشور و در نتیجه کمبود شدید مطالعات و تحقیقات و ترویج و توسعه فرهنگ خصوصی سازی و آزادی مالکیت خصوصی براساس قانون اساسی متأسفانه حتی در سطح مسئولین نیز برداشت های متفاوتی از سیاست های کلی اصل ۴۴ وجود دارد. بدیهی است این اختلاف درک در سطوح پایین نیز تشدید شده و مانعی در تحقق اجرای سیاست های کلی محسوب می شود.

۲-۳-۴- فقدان نظام مشاوره و اطلاع رسانی شفاف

بهره مندی مردم از فرصت های برابر در تسهیلات و امتیازات سیاست های کلی اصل ۴۴ مستلزم دسترسی آسان، سریع و مؤثر از اطلاعات مورد نیاز در این عرصه می باشد. عدم آشنایی ذینفعان از مقررات، اصول و رویه های بهره برداری از بندهای مختلف (الف تا ه) سیاست ها ضرورت مراجعه به مؤسسات مشاور های و تخصصی را اجتناب ناپذیر نموده است. متأسفانه در حوزه های مشاوره و اطلاع رسانی سرمایه گذاری لازم نشده و این خلاء موجب توسعه زیاده خواهی و فرصت طلبی عده ای خاص شده است.

۵-۳-۲- جایگاه نامناسب بخش تعاون در اقتصاد کشور

علیرغم تأکیدهای قانون اساسی و وجود قانون تعاون و تشکیلات وزارت تعاون بنابر دلایل فرهنگی، سیاسی و اقتصادی این بخش هنوز جایگاه شایسته خود را بدست نیاورده و در تحقق سهم تعاون در سیاست های کلی اصل ۴۴ محل شک و تردید است (آل عمران و آل عمران، ۱۳۹۰، ۸۵-۸۴).

۶-۳-۲- برون سپاری

بررسی آمار موجود در برخی کشورها همچون ایالات متحده^۱ نشان می دهد که هر چند این دولت ها، از دهه‌ی ۱۹۸۰ و به منظور کاهش وظایف دولت و برخی دلایل خاص اقدام به خصوصی سازی امور دولتی کردند، اما با شروع سال ۲۰۰۰ میلادی از دامنه‌ی خصوصی سازی ها کاسته شده و کارشناسان معتقدند که اقدامات صورت گرفته در دو دهه‌ی گذشته (۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی) در راستای خصوصی سازی بیش از حد افراطی بوده و حتی در برخی موارد ضروری نبوده است، در نتیجه عنوان خصوصی سازی "لجام گسیخته" را بر آن نهادند و تلاش گردید که دولت ها از افراط گرایی در واگذاری ها خودداری نمایند و از خصوصی لجام گسیخته فاصله گرفته و تا حدودی اقدامات خود در راستای خصوصی سازی را تعدیل نمایند. یکی از استراتژی های جدید به این منظور برون سپاری است (کاظمی و عسکری پور، ۱۳۹۲، ۲۱).

در برون سپاری دولتی، دولت اختیار انجام کار و ضرورت رفع نیازی را به دیگر سازمان ها و بخش ها واگذار می کند، این سازمان ها و بخش ها می توانند هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی فعال باشند. برون سپاری و خصوصی سازی در ایران را دو استراتژی جداگانه فرض کرد که می توان بسته به شرایط موجود از هر کدام استفاده کرد (کاظمی و عسکری پور، ۱۳۹۲، ۲۱).

در کشور ما سازمان ها تاثیر برون سپاری را روی نیروی انسانی، فرایندها، روش ها و ابزارها و در یک کلام ساختارها و رفتارهای خود، آنگونه که هست در نظر نمی گیرند و اقدام به برون سپاری می کنند که منجر به بروز مشکلات و مسائلی در سطح بنگاه و همچنین در سطح کلان کشور شده است.

۴-۲- تجربه خصوصی سازی در چند کشور اروپایی

۱-۴-۲- تجربه خصوصی سازی در انگلستان

در قرن بیستم نیز ظهور مشکلات بازار بحران بزرگ اقتصادی (۱۹۳۲-۱۹۲۹)، وقوع جنگ جهانی دوم (۱۹۴۵-۱۹۳۹) و مشکلات مربوط به آن و حاکمیت احزاب کارگری باعث گسترش هر چه بیشتر حوزه فعالیت دولت در اقتصاد انگلستان شد. تحولات سیاسی در انگلستان و به قدرت رسیدن حزب محافظه کار به رهبری مارگارت تاچر در اواخر دهه ۷۰ همزمان با وخامت اوضاع اقتصادی موجب شد تا خانم تاچر در سال ۱۹۷۹ با شعار "دولت تاجر خوبی نیست" سیاست خصوصی سازی و واگذاری سهام بنگاه ها و موسسات دولتی به بخش خصوصی را در دستور کار خود قرار دهد (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۳). هم چنین خصوصی سازی در انگلستان ابتدا از صنایع کوچک و خدمات غیرضروری شروع شد و به تدریج با حصول اطمینان از آمادگی کامل جامعه و گسترش بازارهای سرمایه و اثبات کارایی بیشتر بخش خصوصی، به کلیه بخش های اقتصادی نظیر بزرگراه ها، مخابرات، هواپیمایی، فرودگاه ها، کشتی سازی، فولاد، راه آهن، آب و برق و گاز و ... گسترش یافت. افزون بر این فرآیند خصوصی سازی در انگلستان در کمتر از ۱۰ سال توانست نتایج قابل توجهی برای این کشور به همراه داشته باشد، به عنوان مثال تعداد سهامداران را به ۱۲ میلیون نفر رسانید، ۳۶.۸ میلیارد پوند درآمد از فروش شرکت های بزرگ بدست آورد و تعداد شاغلین بخش دولتی از ۲۰۶۵ میلیون نفر در سال ۱۹۷۹ به ۱.۹۹ میلیون نفر در سال ۱۹۸۶ رسید (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۳).

¹ - United States of America

فروش‌های اولیه با مخالفت شدید حزب کارگر مواجه شد که تعهد نمود در صورت انتخاب مجدد دوباره شرکت‌هایی چون کابل اند وایرلس^۱ و بریتیش ارواسپیس^۲ را ملی خواهد کرد؛ اما علیرغم مخالفت‌های سیاسی، دولت تاجر به کار خود ادامه داد. اولین موارد عرضه سهام با استقبال فراوان مواجه شد و بسیاری مشاهده نمودند که شرکت‌هایی که خصوصی شده‌اند بسیار کارآمدتر عمل می‌کنند. به‌علاوه به زودی آشکار شد که انگیزه «آماده‌سازی بنگاه برای خصوصی‌سازی» به فائق آمدن بر مشکلات درون سازمانی و تمرکز کارکنان بنگاه‌های دولتی بر وظیفه دستیابی به کارآیی و سودآوری کمک نموده است. سرانجام آنکه دولت قادر گردید تا ضرورت وام‌گیری بخش عمومی را از طریق فروش مستمر سهام در ابعاد چشمگیری کاهش دهد. هنگامی که مارگارت تاجر برای بار دوم در انتخابات سال ۱۹۸۳ و عمدتاً به مدد پیگیری موفق پرونده جنگ فالکلند به پیروزی دست یافت، آینده خصوصی‌سازی در بریتانیای کبیر تضمین شد (مگینسون، ۱۳۸۸، ۳۶).

۲-۴-۲- خصوصی سازی در فرانسه

موفقیت آشکار برنامه خصوصی‌سازی در بریتانیا بسیاری از کشورهای صنعتی را متقاعد کرد تا واگذاری بنگاه‌های دولتی را از طریق عرضه عمومی سهام آغاز نمایند. دومین کشوری که خصوصی‌سازی را در مقیاسی وسیع تعقیب کرد، فرانسه بود. فرانسه یکی از مهم‌ترین موارد نیز بود چرا که به سنت ریشه‌دار مداخله دولت در این خطه پایان داد. دولت محافظه‌کار ژاک شیراک^۳ در مارس ۱۹۸۶ قدرت را به دست گرفت و تعهد نمود نه تنها آندسته گروه‌های صنعتی و مالی که توسط سوسیالیست‌ها در سالهای ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲ ملی شده بودند را به فروش برساند، بلکه بانک‌های بزرگی که توسط شارل دو گل در سال ۱۹۴۵ ملی شده بودند را نیز به بخش خصوصی واگذار کند. دولت شیراک در عمل به وعده‌های خود ۲۲ شرکت بزرگ را به ارزش ۱۲ میلیارد دلار در عرض ۱۵ ماه از سپتامبر ۱۹۸۶ به فروش رسانید. هنگامی که سوسیالیست‌ها در سال ۱۹۸۸ دوباره به قدرت بازگشتند اگرچه روند فروش شرکت‌ها را متوقف کردند اما برای ملی کردن دوباره شرکت‌های فروخته شده تلاشی به عمل نیاوردند (مگینسون، ۱۳۸۸، ۳۹).

در اصل ۴۴ قانون اساسی فرانسه انتقال شرکت‌ها از بخش عمومی به بخش خصوصی از اختیارات پارلمان و در قالب وضع قانون، دانسته شده است (آجری آیسک، ۱۳۹۵، ۱۹۵-۱۹۴).

بعد از روی کار آمدن شیراک در سال ۱۹۸۶، وی طرح خصوصی‌سازی ۶۵ موسسه را در طول ۵ سال به مجلس ارائه داد. این موسسه ۹۰۰ هزار نفر نیروی کار داشته و ارزش بازاری آن‌ها بالغ بر ۳۰۰ میلیارد فرانک برآورد می‌شد. اگر این طرح به اجرا در می‌آمد مقیاس خصوصی‌سازی از برنامه خصوصی‌سازی دولت تاجر در بریتانیا بسیار بزرگ تر و دارای سرعت بیش تری بود. در این موسسات، شرکت‌هایی از قبیل رنو به چشم می‌خورد که شارل دوگل^۴ در دوره بعد از جنگ جهانی دوم آن را ملی اعلام کرده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ۲۶-۲۵).

در طرح شیراک پیش‌بینی شده بود که خارجیان کنترل شرکت‌های خصوصی سده را به دست نگیرند. در عرضه عمومی اولیه سهم مالکیت خارجی از ۲۰ درصد تجاوز نمی‌کرد. علاوه بر این تا ۵ سال اول بعد از خصوصی‌سازی دولت می‌توانست از هر گونه تصاحبی که متضمن بیش از ۱۰ درصد سهم شرکت باشد، جلوگیری نماید. از سوی دیگر طرح وی معطوف به تشویق سهامداری گسترده سهامداران کوچک، معروف به کاپیتالیزم بود. به این منظور ۱۰ درصد سهام هر موسسه ای که قرار بود خصوصی شود برای فروش به کارکنان همان موسسه کنار گذاشته می‌شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ۲۶).

در بین کشورهای اروپای شرقی که پس از فروپاشی کمونیسم، آزادسازی و خصوصی‌سازی را شروع کردند فرآیند واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در آلمان شرقی موفق تر از همه بوده و تجربیات حاصل از آن دارای اهمیت و ویژگی‌های خاص

¹ - Cable And Wireless

² - British Aerospace

³ - Jacques Chirac

⁴ - Charles de Gaulle

است. 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 گذاریهای مولد از جمله اهداف در جهت واگذاری شرکت ها به بخش خصوصی بود. در یک جمع بندی کلی می توان گفت خصوصی سازی در آلمان شرقی به دنبال واگذاری شرکت ها و موسسات دولتی به قیمت ارزان مشروط به تعهد خریدار به ادامه عملیات شرکت، حفظ اشتغال، افزایش سرمایه گذاری جدید بود که در این زمینه موفقیت های چشمگیری را نیز بدست آورد؛ توانست حدود ۱۲ هزار واحد و موسسه دولتی را واگذار نماید، حدود ۱۶۰ میلیارد مارک تعهد سرمایه گذاری بوجود آورد و ۴۵ میلیارد مارک درآمد کسب نماید که البته باید هزینه های انجام شده را نیز مورد توجه قرار داد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵، ۲۶).

۳-۴-۲- خصوصی سازی در آلمان

مراحل خصوصی سازی در آلمان، با تاسیس «تروی هند» به عنوان یک نهاد هدایت کننده تدریجی اقتصاد دموکراتیک آلمان به درون یه اقتصاد بازار شروع شد. در مارس ۱۹۹۰ تروی هند مشغول تبدیل دارایی دولت به شرکت های سهامی و سازمان های با مسئولیت محدود شد. سپس مسئولیت تجزیه شرکت های دولتی به واحدهای کوچک تر را به قصد ایجاد اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد بر عهده گرفت. در اوایل ۱۹۹۱ که دوره وحدت در آلمان بود به سبب عدم سازماندهی و کنترل کافی، بسیاری از شرکت های آلمان شرقی و غربی زود هنگام در هم ادغام شدند بدون آنکه مبنایی برای توانایی و میل سرمایه گذاری در تامین تجدید ساختار و مشاغل پدید آمده باشد. تروی هند به طور قانونی مجاز به انتخاب شیوه خصوصی سازی بوده و از دو شیوه مذاکره و مزایده بهره می گرفت. نکته قابل توجه این بود که از روش مزایده بیشتر استفاده نمی شد. چرا که در آن قیمت بالاتر ملاک بود و سرمایه گذاری و اشتغال آتی لحاظ نمی شدند (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۵، ۲۹).

آلمان شرقی پس از برداشته شدن دیوار برلین و بعد از آن که شوروی فروپاشید، خصوصی سازی را آغاز کرد و تبدیل به یکی از کشورهای پیشرفته شد که در بلوک شرق اقدام به خصوصی سازی کردند. از همان دوران اتحاد دو آلمان بود که واگذاری سهام شرکت های دولتی آغاز شد و دوران تازه ای در اقتصاد این کشور رقم خورد. آلمانی ها خصوصی سازی را با مدرن کردن ابزار و وسایل صنعتی آغاز کردند؛ یعنی با مدرنیزه کردن ابزار آلات و تجهیزات مورد نظر، گام مهمی در ایجاد شرکت های موفق برداشتند (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۳).

گام مهمی که در زمینه خصوصی سازی آلمان مخصوصا در بخش شرقی صورت گرفت، واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی با قیمت ارزان بود اما خریداران موظف بودند متعهد شوند که بعد از خریداری شرکت، روند فعالیت آن را در همان زمینه سابق دنبال کنند. طبق آمار منتشر شده از روند خصوصی سازی در آلمان مشخص شد ۱۲ هزار واحد صنعتی، موسسات دولتی و شرکت های مختلف در مدتی کوتاه به بخش خصوصی واگذار شدند و رقمی حدود ۱۶۰ میلیارد مارک در این بخش سرمایه گذاری شد و آلمان از این نقطه مسیر تازه ای را برای رسیدن به قله اقتصاد اروپا آغاز کرد (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۳).

جدول شماره ۱: مقایسه تطبیقی خصوصی سازی کشورها

کشورها شاخص‌ها	انگلستان	آلمان	فرانسه	ایران
عوامل شروع کننده خصوصی سازی	۱- ظهور مشکلات بازار بحران بزرگ اقتصادی (۱۹۲۹-۱۹۳۲) ۲- وقوع جنگ جهانی دوم (۱۹۳۹-۱۹۴۵) ۳- حاکمیت احزاب کارگری که باعث گسترش حوزه فعالیت دولت شده بود.	۱- با شروع وحدت دو آلمان، در بازارهای جدید رقابتی وارد شدند و با ناتوانی در فروش کالاهایشان مواجه شدند ۲- عدم وجود کارایی در دولت	۱- ضعف های نظام بازار ۲- شرکت‌های فرانسوی دولتی وابسته به اقتصاد بیشترین میزان را در غرب اروپا دارند و بیش از یک‌دهم اقتصاد فرانسه تاحدی دولتی است. ۳- وقوع دو جنگ بزرگ جهانی	۱- جنگ تحمیلی ۲- پیاده سازی الگوی سیاست‌های تعدیل اقتصادی در جهت پیوستن به سازمان تجارت جهانی ۳- مشکل کارایی شرکت‌های دولتی ۴- تضعیف بخش خصوصی و کوچک‌تر شدن این بخش
تاریخ شروع	۱۹۷۹	شروع - ۱۹۵۹ شدت ۱۹۹۰	۱۹۸۶	شروع ۱۳۶۸-۱۹۸۹ شدت ۱۳۸۴-۲۰۰۵
اهداف	۱- افزایش کارایی ۲- کاهش هزینه ها و استقراض بنگاه‌های بخش دولتی ۳- کاهش دخالت دولت در تصمیم گیری موسسات اقتصادی ۴- گسترش پایه های مالکیت (سرمایه داری مردمی) ۵- تشویق کارکنان در مالکیت واحدها ۶- کاهش قدرت اتحادیه های کارگری ۷- بهبود وضع مالی دولت	۱- محدود نمودن دامنه فعالیت اقتصادی دولت از طریق خصوصی سازی ۲- افزایش زمینه رقابت بین شرکتها ۳- حفظ اشتغال و افزایش سرمایه گذاریهای مولد ۴- مدرنیزه کردن ماشین آلات و تجهیزات	۱- کاهش مسئولیت خزانه داری و کاهش کسر بودجه. ۲- ایجاد کاپیتالیزم مردمی (عمومی) جهت استحکام اهداف سیاسی و اجتماعی ۳- ایجاد فضا و شرایط رقابت بیشتر در اقتصاد ۴- کاهش دخالت دولت در امور تولیدی و تجار ۵- سهم کردن کارگران در کارخانه ها	۱- ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی ۲- رشد اقتصاد ملی ۳- گسترش مالکیت در سطح عموم ۴- ارتقاء بهره‌وری منابع مادی و انسانی ۵- افزایش رقابت‌پذیری ۶- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی ۷- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی ۸- افزایش سطح عمومی اشتغال

ادامه جدول ۱

کشورها شاخص‌ها	انگلستان	آلمان	فرانسه	ایران
مراحل خصوصی سازی	۱- نوشتن یک قانون خاص برای هر بازار ۲- بهره‌گیری از سهام مخصوص یا طلایی برای تضمین منافع ملی	۱- تشکیل عظیم‌ترین مؤسسه خصوص سازی به نام تروی هند انشتالت (THA) جهت خصوصی سازی ۲- واگذاری شرکتها و موسسات دولتی به قیمت ارزان مشروط به تعهد خریدار به ادامه عملیات شرکت ۳- تاسیس بانک خصوصی سازی	- واگذاری ۶۵ درصد از منافع دولت در بانکها و سایر شرکتها - سرمایه گذاری در بنگاههای دولتی	الف - فروش سهام شرکتهاى کوچک به کار آفرینان و اشخاصی که از مدیریت توانمند برخوردارند. ب - فروش سهام شرکتهاى متوسط حسب مورد، به گروهها، تعاونیها و تشکلهای تخصصی - تجاری. ج - فروش سهام شرکتهاى بزرگ با حفظ سهام کنترل کننده مدیریت، به عموم مردم.
روش‌های خصوصی سازی	۱- عرضه عمومی سهام ۲- فروش مستقیم ۳- واگذاری سهام بنگاههای دولتی به مدیران و کارکنان ۴- فروش دارایی‌ها به بخش خصوصی	- خصوصی سازی کوپنی (سهام عدالت) - مذاکره در آلمان خیلی محدود بود مذاکره نمی کردند بیشتر به روش مزایده واگذار می شد - انتقال رایگان به افراد خاص در آلمان شرقی	۱- تبدیل شرکت‌های دولتی به شرکت‌هایی کاملاً محدود و حاشیه‌ای ۲- حفظ قسمت بزرگی از سهام شرکت‌های کلیدی و سهم کوچکی از دیگر شرکت‌ها برای دولت	واگذاری شرکت‌ها در کشور به صورت واگذاری مالکیت از طریق فروش کل سهام یا بخشی از سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به بخش‌های غیردولتی از روشهای بورس، سهام عدالت، رد دیون، مزایده و مذاکره انجام میشود.
ترتیب شروع خصوصی سازی	آغاز از شرکت‌های صنعتی و از صنایع کوچک و خدمات غیرضروری سپس کلیه بخش‌های اقتصادی نظیر بزرگراه‌ها، مخابرات، هواپیمایی، فرودگاه‌ها، کشتی سازی، فولاد، راه آهن، آب و برق و گاز و ...	آغاز از شرکت‌های صنعتی فروش کارخانه‌ها	- تبدیل شرکت‌های دولتی به شرکت‌هایی کاملاً محدود و حاشیه‌ای - حفظ قسمت بزرگی از سهام شرکت‌های کلیدی و سهم کوچکی از دیگر شرکت‌ها توسط دولت	۱- عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان ۲- واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به ذینفعان ۳- رد دیون ۴- سهام عدالت

ادامه جدول ۱

کشورها شاخص‌ها	انگلستان	آلمان	فرانسه	ایران
خریداران بخش‌های دولتی	واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به مدیران و کارکنان و در نهایت فروش دارایی‌ها به بخش خصوصی	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. بعد از این مرحله خریداران برای مذاکره دعوت می‌شدند و سپس واگذاری رخ می‌داد ۲-فروش به مدیران و کارکنان در راستای تقویت قشر متوسط	۱۰ درصد سهام شرکتی که باید خصوصی شود، برای خرید توسط کارکنان شرکت از ۱۵ تا ۳۰ درصد سهام شرکت‌های خصوصی، به گروه‌های نهادی فروخته می‌شد.	۱- سرمایه‌گذاران خارجی بخاطر عدم احساس امنیت به بازار ایران وارد نشدند. ۲-فروش سهام شرکت دولتی در بورس اوراق بهادار تهران و به عموم مردم ۳-فروش کلی شرکت به یک یا چند خریدار محدود بخش خصوصی (مزایده) ۴-چندین شرکت متعلق به وزارتخانه‌های اقتصاد، نفت و صنعت را به تامین اجتماعی واگذار کرد (رد دیون) ۵- معادل میانگین قیمت اسمی و قیمت سهام به کارکنان واحدهای تولیدی
قوانین حاکم بر بخش‌های خصوصی شده	جهت تغییر موقعیت قانونی و حقوقی یک بنگاه اقتصادی از یک واحد دولتی به یک شرکت سهامی با ساختار سرمایه‌ای مشخص لازم بود که قانون‌گذاری‌های ضروری انجام گیرد -دولت برای حصول اطمینان از کیفیت خدمات و کالاهای ارائه‌شده توسط شرکت‌های خصوصی شده، برای آنها استانداردهایی تعیین می‌کرد - ایجاد قوانین سهام جایزه وفاداری برای نگهداری طولانی سهام نزد مردم	قبل از اینکه شرکتی وارد فرآیند عرضه می‌شد، اول در مسیر اصلاح ساختار قرار می‌گرفت پس از این مرحله، مهم نبود که خریدار کیست سهام شرکتها با ۳۰٪ تخفیف فروخته می‌شد به این شرط که خریدار تضمین بدهد؛ که ۹۰٪ اشتغال موجود و ۷۵٪ جریان تشکیل سرمایه در بنگاههای واگذار شده را حفظ کند.	طرح حکومتی شیپارک مقرراتی را برای جلوگیری از کنترل خارجی شرکت‌های خصوصی ایجاد کرد. در ارائه اولیه عمومی سهام خارجی مالکیت نمی‌تواند بیش از ۲۰ درصد باشد. همچنین طی یک دوره ۵ ساله پس از خصوصی سازی، دولت می‌تواند هر گونه انباشته شدن بیش از ۱۰ درصد سهام شرکت را منع کند. علاوه بر این، مقررات موجود در مورد خرید خارجی مالکیت سهام یک شرکت وجود دارد.	-فروش اقساطی سهام به کارکنان واحدهای تولیدی و ایثارگران -دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی با توجه به حفظ حاکمیت دولت، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از ۲۰٪ بیشتر نباشد. -فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاههای مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد (۵٪) به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد -شرکتهای واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

ادامه جدول ۱

کشورها شاخص‌ها	انگلستان	آلمان	فرانسه	ایران
تاثیر خصوصی سازی بر اقتصاد دولتی (آثار خصوصی سازی)	تجدید ساختار مالی، فیزیکی، تکنولوژی و مدیریتی بنگاهها، تنظیم برنامه هایی برای کاهش نیروی کار مازاد، آزادسازی، مقررات زدایی و حذف موانع و مشکلات دست و پاگیر، قانونگذاری های لازم، تبلیغات و اطلاع رسانی وسیع و شفاف - ایجاد تعهد کامل سیاسی در قبال انجام خصوصی سازی توانست زمینه های لازم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را جهت اجرای موفق این سیاست مهیا کند.	از مشکلاتی که از بعد از ۱۹۹۲ در فرآیند واگذاری با آن مواجه شدند، مربوط به سرعت واگذاری ها بود که به علت عجله و شتاب با مشکلاتی همچون ۲۲۰ هزار نفر بیکار مواجه شدند - موفقیت در توسعه بازارهای مالی - مدرنیزه کردن ابزارآلات و تجهیزات - گسترش سیستم تامین اجتماعی	- خصوصی سازی موجب جبران بدهی های دولت شده است. - کاهش نرخ بیکاری از ۸ درصد کنونی به ۵ درصد تا سال ۲۰۱۲ - تجدیدنظر گسترده بر مالیات و حق بیمه های تامین اجتماعی	۱- حفظ کوتاه مدت اشتغال و منافع گروه ۲- فروش کلی شرکت به یک یا چند خریدار محدود بخش خصوصی (مزایده) به قیمت زیر قیمت پایه ۳- ۶۳ درصد شرکت های واگذار شده پس از واگذاری با رشد بازدهی دارایی و ۸۵ درصد با افزایش در بهره‌وری نیروی کار همراه بوده‌اند رشد میانگین سود خالص ۷۷ درصد شرکت های مورد بررسی پس از خصوصی سازی در مقایسه با قبل از آن و نیز رشد فروش محصول و درآمد حاصل از ارائه خدمات ۹۰ درصد از این شرکتها
تحلیل دولت مردان و اقتصاددانان و صاحب نظران در مورد فرآیند خصوصی سازی	دولت تاجر با شعار «دولت تاجر خوبی نیست» سهام موسسات و بنگاه های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کرد. جان مور وزیر خزانه دارای دولت تاجر، خصوصی سازی را به عنوان یک استراتژی کلیدی اعلام می دارد. آنها انتظار دارند تا در فرآیند خصوصی سازی بین بخش خصوصی و دولتی توازن مطلوب برقرار گردد	با وجود مشکلاتی که در اوایل خصوصی سازی شتاب زده در آلمان رخ داد و منجر به بیکاری و ناآرامی کشور گردید، آلمان به یکی از موفق ترین کشورها در امر خصوصی سازی مبدل گردید و اقتصاد دموکراتیک آلمان به تدریج به درون یک اقتصاد بازار هدایت شد	خصوصی سازی سرمایه داری فرانسوی را تغییر داده است. با تغییر ساختار مالکیت و کنترل شرکت، این کشور را از یک اقتصاد بسیار کنترل شده دولتی به سمت بازار بیشتر متمرکز کرده است	خصوصی سازی نتیجه شرایط سیاسی و اقتصادی کشورهای اروپایی بوده است و بکارگیری آن در کشورهای درحال توسعه از جمله ایران باید با دقت و به دور از هر گونه شتاب زدگی صورت می گرفت. نبود یک سازمان مستقل تصمیم گیرنده و مسئول، نبود یک بازار سرمایه مناسب و کارا، عدم وجود یک سیستم نظارت و حسابرسی دقیق از دلایل نابسامانی خصوصی سازی در ایران است.

۳- بحث و نتیجه گیری

ایده استراتژیک بودن بعضی از دارایی ها است که باعث شده تنها تعداد کمی از موارد خصوصی سازی - شامل فروش کامل سهام شرکت عرضه شده به بخش خصوصی - محقق شود. مطالعات نشان می دهد که سهام شرکت هایی که در اروپا به بخش خصوصی عرضه شده است، بخشی از سهام آنها هنوز در اختیار دولت است. این وضعیت نشان می دهد خصوصی سازی آن طور

که ابتدا به نظر می‌رسد، پدیده‌ای روشن و واضح نیست. در اروپا خصوصی سازی همواره مشکلات واقعی اقتصاد را پنهان کرده است و همواره از کنترل خود بر شرکت های خصوصی شده دست برداشته اند. کشورهایایی که دارای اقتصاد سالمی هستند در هنگام عبور از اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی دچار ناملایمات و بحران هایی می‌شوند. بر این اساس شرکت های دولتی که عمره هزینه های عمومی کشور را صرف می‌نمایند، در صنایع مختلف، پس از واگذاری شرکت به بخش خصوصی بسیاری از کارگران حقوق خود را دریافت نمی‌کنند. تجارب کشورهای مختلف و تحقیقات انجام شده در ایران نشان می‌دهد که مدیریت های دولتی و برنامه ریزی شده از کارآیی پایینی برخوردارند به همین دلیل کشورهای بسیاری از جمله ایران، سیاست اقتصاد بازار- اقتصاد آزاد را انتخاب کردند تا بتوانند به کمک آن بر بخشی از مشکلات خود نظیر بیکاری، زیان ده بودن شرکت های دولتی و کسری بودجه غلبه کنند و به رشد و توسعه دست یابند (آل عمران و آل عمران، ۱۳۹۰، ۷۶).

منابع

۱. ابوالحسنی، علیرضا. (۱۳۸۹). بررسی تاثیر خصوصی سازی شرکت های دولتی بر ارزش افزوده اقتصادی آنها. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اراک.
۲. آجری آیسک، عاطفه. (۱۳۹۵). بررسی حقوقی قابلیت خصوصی سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه). فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، بهار ۱۳۹۵، شماره ۷۸، ص ۲۰۱-۱۷۹.
۳. احمدوند، محمد وحید. (۱۳۹۲). واکاوی عملکرد خصوصی سازی در ایران. فصلنامه سیاست های مالی و اقتصادی، ویژه نامه کارنامه اقتصادی دولت، سال یکم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲، ص ۱۸۲-۱۴۳.
۴. اردلان، ارجنگ. (۱۳۸۹). بررسی پیامدها و موانع تداوم روند خصوصی سازی در شرکت های مهندسی مشاور تابعه امور برق وزارت نیرو از دیدگاه مدیران آنها. پایان نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت.
۵. آل عمران، رویا؛ آل عمران، سید علی. (۱۳۹۰). خصوصی سازی و سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. مجله اقتصادی- ماهنامه بررسی مسائل و سیاست های اقتصادی، سال ۱۱، شماره ۱۲، ص ۷۳-۸۸.
۶. جعفرزاده، رویا. (۱۳۸۶). بررسی تطبیقی خصوصی سازی و چالش های آن در ایران و مالزی. دو ماهنامه مدیریت، سال هیجدهم، شماره مجله؛ ص ۱۲۸-۱۲۷.
۷. خالقی، رضا؛ پور موسی، علی اکبر. (۱۳۹۵). ارزیابی مقایسه ای بهره وری، قبل و بعد از خصوصی سازی با استفاده از مدل ارزش افزوده. فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه ریزی و بودجه، سال بیستم و یکم، شماره یک، ص ۱۴۴-۱۲۳.
۸. خبرگزاری تسنیم. (۱۳۹۶/۱۱/۲۵). تجربه خصوصی سازی در ۶ کشور. تاریخ انتشار ۱۴ تیر ۱۳۹۳، <https://www.tasnimnews.com>.
۹. سازمان خصوصی سازی. (۱۳۹۶/۱۰/۱۳). گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۹۵. سازمان خصوصی سازی، <https://www.ipa.ir>.
۱۰. صابریان، سوده. (۱۳۸۹). ارزیابی عملکرد بانکداری خصوصی در ایران. مجله تازه های اقتصاد، سال هشتم، شماره صد و بیست و هشت، ص ۱۲۶-۱۲۰.
۱۱. فرمانبر، محمد. (۱۳۹۶/۱۰/۳). تاریخچه خصوصی سازی در جهان. پایگاه خبری آفتاب؛ کد خبر A۱۳۵۷۵۵، تاریخ انتشار خبر ۳ شهریور ۱۳۸۷، <http://www.aftabir.com>.
۱۲. کاظمی، مهدی؛ حسین، عسکری پور. (۱۳۹۲). بررسی تطبیقی خصوصی سازی و برون سپاری و چالش های پیش رو.
۱۳. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ایران. (۱۳۹۶/۱۱/۱). تجربه خصوصی سازی در برخی از کشورها. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ایران، سال ۱۳۸۵، شماره ۸۲۰۵، کد موضوعی ۲۲۰، <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/730004>.
۱۴. معین، محمد. (۱۳۸۴). فرهنگ فارسی. انتشارات ساحل، تهران، چاپ دوم، تهران: انتشارات ساحل.

۱۵. مگینسون، ویلیام ال. (۱۳۸۸). اقتصاد مالی خصوصی سازی. ترجمه محمد صفار، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان خصوصی سازی.

۱۶. میرزاده، اکبر؛ شهبازی، محمد؛ جواهری کامل، مهدی. (۱۳۸۸). نگاهی به فلسفه و روندهای جهانی خصوصی سازی. ماه نامه تدبیر، مهر ۸۸، ش ۲۰۹، ص ۳۴-۲۹.

A comparative study of privatization in Iran with countries in the UK, Germany and France

Gholam Reza Rahimi¹, Ghader Khaligh²

¹Ph.D, Assistant Professor, Department of Management, Faculty of humanities, Islamic Azad University bonab Branch, Bonab, Iran.

²Ph.D. Student, Instructor, Department of Management, Faculty of humanities, Islamic Azad University bonab Branch, Bonab, Iran.

Abstract

The aim of this research is to study of privatization in Iran and compare it with the countries of England, Germany, France and Malaysia. In this paper, attempts have been made to analyze privatization policies with an adaptive approach in terms of concepts, dimensions, strategies, strengths and weaknesses. In this regard, various sources of information, such as books, articles, and government and private reports, have been used and attempts have been made to introduce distinctions and similarities, advantages and disadvantages of privatization in the target countries, so that policymakers and decision-makers in the economics and management sectors can choose more appropriate patterns for their devices and organizations.

Keywords: Privatization, Outsourcing, Equity Stocks, Dion rejected, Private Sector.
