

# طراحی و تدوین شاخص‌های پایش عملکرد خصوصی‌سازی

این گزارش به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و  
کشاورزی ایران و توسط تیم پژوهشی اندیشکده  
کسب‌وکار شریف تدوین شده است.

گزارش نهایی  
حوزه تخصصی: خصوصی‌سازی

آبان ۱۴۰۰





## چکیده

مطابق بند د ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران موظف است در ایفای نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، سازوکار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسایل اقتصادی، پیشنهادهای کارشناسی لازم را ارایه نماید. بدین منظور، اتاق ایران با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، گزارش‌های لازم را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تقدیم می‌نماید.

به منظور اصلاح نظام اقتصادی و افزایش بهره‌وری در اقتصاد، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شدند. پس از این ابلاغ، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۷ در مجلس به تصویب رسید. اما پس از گذشت ۱۳ سال از اجرای این قانون نه تنها اهداف اصلی سیاست‌های کلی محقق نشده، بلکه شواهد آماری هر چند محدود، حاکی از پررنگ‌تر شدن حضور دولت در عرصه تصدی‌گری است. برای نمونه نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه عمومی دولت در بازه سالهای ۱۳۸۷ تا ۱۴۰۰ نه تنها کاهش پیدا نکرده، بلکه بیش از ۵۰ درصد افزایش پیدا کرده است. به علاوه، بنابر آمار اعلامی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سهم بخش خصوصی واقعی از واگذاری‌های انجام شده، تنها در حدود ۱۸ درصد بوده است. همچنین مواردی چون آزادی اقتصادی، سهولت کسب‌وکار و رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی بر اساس شاخص‌های بین‌المللی نه تنها بهتر نشده، بلکه رتبه ایران در تمام این شاخص‌ها نسبت به دو دهه گذشته تنزل یافته است. از سوی دیگر، تصویر ارایه‌شده از خصوصی‌سازی نزد افکار عمومی نیز بعضاً عنوان یک امر مذموم تداعی شده و از آن به عنوان عامل تعطیل‌شدن بنگاه‌ها و بی‌کار شدن نیروی کار نام می‌برند. حال آن‌که این عدم موفقیت، نه ناشی از غلط بودن اصل خصوصی‌سازی بلکه برآمده از نبود الگوی کارآمد حکمرانی خصوصی‌سازی در کشور و مهم‌تر از آن، فراهم‌نبودن شرایط مناسب محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی بوده است. در الگوی حکمرانی فعلی به ملزومات پیشینی

خصوصی‌سازی توجه چندانی نشده، فرآیند خصوصی‌سازی دارای ایرادات قانونی فراوانی بوده و بازیگران خصوصی‌سازی اعم از بخش خصوصی و علی‌الخصوص دستگاه‌های اجرایی نیز توانمندی لازم برای اجرای همین فرآیند موجود را ندارند. به علاوه نظام بازخوردگیری و نظارت پس از خصوصی‌سازی نیز از کاستی‌های زیادی رنج می‌برد.

گزارش پیش‌رو در راستای وظیفه قانونی اتاق ایران مبنی بر پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تهیه شده است. رویکرد گزارش، پیشنهاد شاخصی قابل اندازه‌گیری برای پایش موفقیت سیاست خصوصی‌سازی در ایران است. پس از مرور ادبیات خصوصی‌سازی، با استفاده از روش آماری دلفی و طی دو مرحله جمع‌آوری نظرات نخبگان، نماگرهای شاخص موفقیت خصوصی‌سازی در ایران در سه دسته شاخص‌های محیطی، شاخص‌های فرآیندی و شاخص‌های عملکردی به دست آمده‌اند. شاخص‌های محیطی ناظر به محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی کشور است که بر روند خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها حاکم است. همچنین از آن‌جا که هر بنگاه واگذارشده به بخش خصوصی در بازار صنعت مربوط به خودش فعالیت می‌کند، شرایط محیطی بازار محل فعالیت هر بنگاه نیز زیرمجموعه شاخص‌های محیطی پایش عملکرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار گرفته است. شاخص‌های فرآیندی ناظر به عملکرد سازمان خصوصی‌سازی و سایر دستگاه‌های اجرایی در فرآیند واگذاری‌هاست و شاخص‌های عملکردی ناظر به عملکرد نظام حکمرانی، بازارها و بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از فرآیند واگذاری‌ها هستند. در پایان ضرایب پیشنهادی برای هر کدام از شاخص‌ها و نماگرها بر اساس نظرات نخبگان ارایه شده است.

## کلیدواژه‌ها

خصوصی‌سازی، اصل ۴۴ قانون اساسی، واگذاری، شاخص‌های محیطی، شاخص‌های فرآیندی، شاخص‌های عملکردی.

# فهرست مطالب

فصل ۱ کلیات پژوهش.....	۱
۱-۱ مقدمه.....	۲
۲-۱ بیان مسأله.....	۴
۳-۱ ضرورت و اهمیت پژوهش.....	۴
فصل ۲ مرور ادبیات نظری خصوصی سازی.....	۷
۱-۲ مالکیت.....	۸
۱-۱-۲ آیا مالکیت مهم است؟.....	۸
۲-۱-۲ مالکیت از منظر نظریه نمایندگی.....	۱۱
۱-۲-۱-۲ مالکیت خارجی در مقابل مالکیت درونی.....	۱۱
۲-۲-۱-۲ مالکیت مسلط خارجی در مقابل مالکیت خارجی توزیع شده.....	۱۲
۳-۲-۱-۲ مالکیت غالب خارجی و مسایل نمایندگی منحصر به فرد.....	۱۲
۴-۲-۱-۲ ساختارهای مدیریت، سازماندهی و سرمایه.....	۱۳
۵-۲-۱-۲ ساختارهای سازمانی و هزینه های نمایندگی در دوران پساخصوصی سازی.....	۱۳
۶-۲-۱-۲ قراردادهای مدیریت ارشد در دوران پساخصوصی سازی و هزینه های نمایندگی.....	۱۴
۷-۲-۱-۲ ساختارهای سرمایه گذاری خصوصی و هزینه های نمایندگی.....	۱۴
۲-۲ مفهوم، انگیزه ها و اهداف خصوصی سازی.....	۱۵
۳-۲ دسته بندی مطالعات خصوصی سازی.....	۱۸
۱-۳-۲ خصوصی سازی و کارایی.....	۲۱
۲-۳-۲ خصوصی سازی و رشد.....	۲۳
۳-۳-۲ خصوصی سازی و فساد.....	۲۴
۴-۳-۲ خصوصی سازی و اثرات توزیعی.....	۲۶
۱-۴-۳-۲ بازگشت دارایی ها - نیروی کار.....	۲۶
۲-۴-۳-۲ دسترسی و قیمت ها.....	۲۷
۳-۴-۳-۲ اثرات مالی.....	۲۷
۴-۲ الزامات خصوصی سازی.....	۲۸
فصل ۳ خصوصی سازی در ایران.....	۳۱

# فهرست مطالب

۳۳	دولت و بخش عمومی در نظام حقوقی ایران	۱-۳
۳۶	تاریخچه خصوصی سازی در ایران در قوانین و اسناد بالادستی	۲-۳
۳۹	آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران	۳-۳
۴۰	انحراف از اهداف اصلی خصوصی سازی	۱-۳-۳
۴۱	انحراف از قوانین و مقررات و عدم اجرای کامل آنها	۲-۳-۳
۴۲	ضعف قوانین و مقررات	۳-۳-۳
۴۲	قیمت گذاری	۱-۳-۳-۳
۴۳	انتخاب مشتریان استراتژیک و اهلیت مدیریت	۲-۳-۳-۳
۴۴	ضعف نظارت و عدم وجود ضمانت اجرایی	۴-۳-۳
۴۵	مجلس شورای اسلامی	۱-۴-۳-۳
۴۵	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۲-۴-۳-۳
۴۵	کمیسیون نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴	۳-۴-۳-۳
۴۶	شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	۴-۴-۳-۳
۴۶	بالاترین مقام هر یک از دستگاه های اجرایی موضوع ماده ۸۶ «قانون»	۵-۴-۳-۳
۴۷	وزارت امور اقتصاد و دارایی	۶-۴-۳-۳
۴۷	سازمان خصوصی سازی	۷-۴-۳-۳
۴۷	هیأت داوری	۸-۴-۳-۳
۴۷	قوه قضاییه	۹-۴-۳-۳
۴۹	موانع واگذاری	۵-۳-۳
۴۹	توجهات ذی نفعان برای جلوگیری از خصوصی سازی بنگاه ها	۱-۵-۳-۳
۵۳	کارشکنی ها در فرآیند واگذاری	۲-۵-۳-۳
۵۳	مشکلات بنگاه های واگذار شده	۶-۳-۳
۵۶	مطالعه تطبیقی و بررسی تجارب کشورهای منتخب در خصوصی سازی	۴
۵۷	آرژانتین	۱-۴
۷۲	برزیل	۲-۴
۷۹	شیلی	۳-۴

# فهرست مطالب

۴-۴	مکزیک	۸۲
۵-۴	روسیه	۸۳
۶-۴	ترکیه	۸۴
۷-۴	مجارستان	۹۴
۸-۴	سنگاپور	۱۰۱
<b>فصل ۵ بررسی شاخص‌های بین‌المللی مرتبط</b>		
۱-۵	شاخص سهولت کسب‌وکار	۱۰۸
۱-۱-۵	مؤلفه‌های شاخص	۱۰۹
۱-۱-۱-۵	تاسیس و راه‌اندازی یک شرکت (شروع یک کسب‌وکار)	۱۰۹
۲-۱-۱-۵	اخذ مجوز تأسیس و راه‌اندازی کارگاه (اجازه ساخت و ساز و کسب و کار)	۱۱۰
۳-۱-۱-۵	دسترسی به انرژی الکتریکی (گرفتن برق و انرژی)	۱۱۰
۴-۱-۱-۵	ثبت مالکیت (ثبت املاک و شرکت)	۱۱۰
۵-۱-۱-۵	اخذ اعتبار (گرفتن اعتبار و وام بانکی و تامین نقدینگی)	۱۱۱
۶-۱-۱-۵	حمایت از سرمایه‌گذاران	۱۱۱
۷-۱-۱-۵	پرداخت مالیات	۱۱۱
۸-۱-۱-۵	تجارت برون مرزی (تجارت بدون مرز و مناطق آزاد و ساده‌سازی تجاری)	۱۱۲
۹-۱-۱-۵	اجرای قراردادهای (زمان و نحوه اجرای قرارداد)	۱۱۲
۱۰-۱-۱-۵	انحلال (ورشکستگی)	۱۱۲
۲-۵	شاخص آزادی اقتصادی مؤسسه فریزر و کیتو	۱۱۳
۱-۲-۵	حجم و اندازه دولت	۱۱۳
۲-۲-۵	ساختار قانونی و حقوق مالکیت	۱۱۳
۳-۲-۵	دسترسی به نقدینگی سالم	۱۱۴
۴-۲-۵	آزادی تجارت خارجی	۱۱۴
۵-۲-۵	قوانین مالی، بازار کار و تجارت	۱۱۴
۶-۲-۵	نحوه درجه‌بندی شاخص آزادی اقتصادی فریزر و کیتو	۱۱۵
۳-۵	شاخص آزادی اقتصادی بنیاد هریتیج	۱۱۵

## فهرست مطالب

۱۱۶	آزادی کسب و کار.....	۱-۳-۵
۱۱۶	شاخص آزادی تجارت.....	۲-۳-۵
۱۱۶	شاخص آزادی مالی.....	۳-۳-۵
۱۱۷	شاخص مخارج دولت.....	۴-۳-۵
۱۱۷	آزادی پولی.....	۵-۳-۵
۱۱۷	آزادی سرمایه‌گذاری.....	۶-۳-۵
۱۱۷	آزادی تأمین اعتبار.....	۷-۳-۵
۱۱۷	حقوق مالکیت.....	۸-۳-۵
۱۱۸	آزادی از رشوه و فساد.....	۹-۳-۵
۱۱۸	آزادی بازار نیروی کار.....	۱۰-۳-۵
۱۱۸	<b>شاخص‌های حکمرانی جهانی.....</b>	<b>۴-۵</b>
۱۱۹	خواسته‌های مردم و پاسخ‌گویی.....	۱-۴-۵
۱۱۹	ثبات سیاسی و نبود خشونت و تروریسم.....	۲-۴-۵
۱۱۹	تأثیرگذاری دولت.....	۳-۴-۵
۱۱۹	کیفیت نظارت و قانون‌گذاری.....	۴-۴-۵
۱۱۹	حاکمیت قانون.....	۵-۴-۵
۱۲۰	کنترل فساد.....	۶-۴-۵
۱۲۰	<b>شاخص رقابت‌پذیری جهانی.....</b>	<b>۵-۵</b>
۱۲۰	نهادهای.....	۱-۵-۵
۱۲۰	زیرساخت‌ها.....	۲-۵-۵
۱۲۱	ثبات اقتصاد کلان.....	۳-۵-۵
۱۲۱	سلامت و آموزش پایه.....	۴-۵-۵
۱۲۱	آموزش عالی و مهارت‌افزایی.....	۵-۵-۵
۱۲۱	کارآیی بازار کالا.....	۶-۵-۵
۱۲۱	کارآیی بازار نیروی کار.....	۷-۵-۵
۱۲۲	توسعه بازار مالی.....	۸-۵-۵



# فهرست مطالب

۱۲۲	.....	آمادگی‌های تکنولوژیک	۹-۵-۵
۱۲۲	.....	اندازه بازار	۱۰-۵-۵
۱۲۲	.....	انعطاف کسب و کار	۱۱-۵-۵
۱۲۲	.....	نوآوری	۱۲-۵-۵
<b>فصل ۶ معرفی چارچوب پیشنهادی برای طراحی شاخص‌های پایش عملکرد خصوصی‌سازی در ایران</b>			
۱۲۳	.....		
۱۲۴	.....	مقدمه	۱-۶
۱۲۷	.....	چارچوب پایش عملکرد خصوصی‌سازی در ایران	۲-۶
۱۲۷	.....	محیط ناظر بر خصوصی‌سازی	۱-۲-۶
۱۲۷	.....	محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی	۱-۱-۲-۶
۱۲۸	.....	بازار محل فعالیت بنگاه خصوصی‌شده	۲-۱-۲-۶
۱۲۹	.....	فرآیند خصوصی‌سازی	۲-۲-۶
۱۲۹	.....	استراتژی واگذاری	۱-۲-۲-۶
۱۳۰	.....	آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری	۲-۲-۲-۶
۱۳۱	.....	روش واگذاری	۳-۲-۲-۶
۱۳۱	.....	تعیین قیمت	۴-۲-۲-۶
۱۳۲	.....	اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۵-۲-۲-۶
۱۳۲	.....	رصد تعهدات	۶-۲-۲-۶
۱۳۳	.....	تخلفات و حل اختلافات احتمالی	۷-۲-۲-۶
۱۳۳	.....	عملکرد بنگاه پس از واگذاری	۳-۲-۶
<b>فصل ۷ شاخص‌های پایش عملکرد خصوصی‌سازی در ایران</b>			
۱۳۵	.....		
۱۳۶	.....	مقدمه	۱-۷
۱۳۷	.....	روش‌شناسی پژوهش	۲-۷
۱۳۹	.....	شاخص‌ها	۳-۷
۱۳۹	.....	شاخص‌های محیطی	۱-۳-۷
۱۴۱	.....	بازار بنگاه خصوصی‌سازی شده	۱-۱-۳-۷

## فهرست مطالب

۱۴۱	وجود قیمت گذاری*	۱-۱-۱-۳-۷
۱۴۱	میزان فعالیت بنگاه‌های دولتی در بازار*	۲-۱-۱-۳-۷
۱۴۲	وجود تعرفه‌های وارداتی*	۳-۱-۱-۳-۷
۱۴۲	میزان تمرکز و رقابت*	۴-۱-۱-۳-۷
۱۴۳	تأثیر نرخ ارز بر بنگاه‌های بازار مورد بحث*	۵-۱-۱-۳-۷
۱۴۳	ثبات اقتصاد کلان	۲-۱-۳-۷
۱۴۴	تورم*	۱-۲-۱-۳-۷
۱۴۴	نوسانات تورم*	۲-۲-۱-۳-۷
۱۴۴	نرخ بهره واقعی*	۳-۲-۱-۳-۷
۱۴۵	نوسان نرخ ارز*	۴-۲-۱-۳-۷
۱۴۵	رشد اقتصادی*	۵-۲-۱-۳-۷
۱۴۶	اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد	۳-۱-۳-۷
۱۴۶	کانال مالی و بودجه‌ای*	۱-۳-۱-۳-۷
۱۴۶	یارانه*	۲-۳-۱-۳-۷
۱۴۶	دخالت مدیریتی دولت در اقتصاد*	۳-۳-۱-۳-۷
۱۴۷	اشتغال*	۴-۳-۱-۳-۷
۱۴۷	ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت*	۵-۳-۱-۳-۷
۱۴۸	کیفیت تنظیم‌گری	۷-۴-۱-۳-۷
۱۴۸	قیمت گذاری در اقتصاد*	۱-۴-۱-۳-۷
۱۴۸	کیفیت تنظیم‌گری اشتغال و قانون کار*	۲-۴-۱-۳-۷
۱۴۸	آزادی تجاری و تعرفه‌ای*	۳-۴-۱-۳-۷
۱۴۹	رقابت‌پذیری در اقتصاد*	۴-۴-۱-۳-۷
۱۴۹	کیفیت نظام مالیاتی*	۵-۴-۱-۳-۷
۱۴۹	کیفیت آموزش و سرمایه انسانی*	۶-۴-۱-۳-۷
۱۵۰	حاکمیت قانون	۵-۱-۳-۷
۱۵۰	کارایی قانون*	۱-۵-۱-۳-۷

## فهرست مطالب

اجراشدن قوانین*.....	۲-۵-۱-۳-۷	۱۵۰
کیفیت رویه‌های قضایی در فرایند نظارت بر قانون*.....	۳-۵-۱-۳-۷	۱۵۰
بی‌طرفانه‌بودن فرآیند نظارتی*.....	۴-۵-۱-۳-۷	۱۵۱
مقررات دست‌وپاگیر*.....	۵-۵-۱-۳-۷	۱۵۱
دخالت نظامیان در فرآیندهای قانونی*.....	۶-۵-۱-۳-۷	۱۵۱
آشنایی دادگاه‌ها و قضات با دعاوی تخصصی*.....	۷-۵-۱-۳-۷	۱۵۱
سهولت کسب‌وکار.....	۶-۱-۳-۷	۱۵۲
پایش محیط کسب‌وکار*.....	۱-۶-۱-۳-۷	۱۵۲
عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار*.....	۲-۶-۱-۳-۷	۱۵۳
حضور شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری خارجی*.....	۳-۶-۱-۳-۷	۱۵۳
کارایی مالی.....	۷-۱-۳-۷	۱۵۴
کیفیت تنظیم‌گری در بازار بدهی و بازار سرمایه*.....	۱-۷-۱-۳-۷	۱۵۴
حضور دولت در بخش مدیریت بانک‌ها*.....	۲-۷-۱-۳-۷	۱۵۴
میزان تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی*.....	۳-۷-۱-۳-۷	۱۵۵
میزان تأمین مالی از بازار سرمایه و نسبت اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی*.....	۴-۷-۱-۳-۷	۱۵۵
عمق و شناوری بازار سرمایه*.....	۵-۷-۱-۳-۷	۱۵۶
حاکمیت شرکتی.....	۸-۱-۳-۷	۱۵۶
کیفیت حقوق مالکیت خصوصی*.....	۱-۸-۱-۳-۷	۱۵۶
کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای*.....	۲-۸-۱-۳-۷	۱۵۷
حمایت قانونی از حقوق سهامداران خرد*.....	۳-۸-۱-۳-۷	۱۵۷
کیفیت رویه‌های نهادهای واسط اطلاعاتی نظیر شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی*.....	۴-۸-۱-۳-۷	۱۵۸
کیفیت نظام حکمرانی در فرآیند ورشکستگی و انحلال*.....	۵-۸-۱-۳-۷	۱۵۸
کارایی سازمان بورس اوراق بهادار در نظارت بر نهادهای واسط مالی و اطلاعاتی*.....	۶-۸-۱-۳-۷	۱۵۸

## فهرست مطالب

۱۶۰	شفافیت و فساد..... ۹-۱-۳-۷
۱۶۰	ادراک فساد در بخش دولتی* ..... ۱-۹-۱-۳-۷
۱۶۰	میزان اعتماد عمومی به دولت* ..... ۲-۹-۱-۳-۷
	میزان رشوه در بخش‌های مختلف (گمرک، مالیات، رویه‌های قضایی،
۱۶۰	قراردادهای عمومی) + ..... ۳-۹-۱-۳-۷
۱۶۰	شفافیت بودجه* ..... ۴-۹-۱-۳-۷
۱۶۱	استقلال دستگاه قضایی* ..... ۵-۹-۱-۳-۷
۱۶۱	شاخص‌های فرآیندی ..... ۲-۳-۷
۱۶۱	استراتژی واگذاری ..... ۱-۲-۳-۷
۱۶۵	آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری ..... ۲-۲-۳-۷
۱۶۹	روش واگذاری ..... ۳-۲-۳-۷
۱۷۹	تعیین قیمت ..... ۴-۲-۳-۷
۱۸۳	اتمام واگذاری و انتخاب خریدار ..... ۵-۲-۳-۷
۱۸۴	رصد تعهدات پس از واگذاری ..... ۶-۲-۳-۷
۱۸۶	تخلفات و حل اختلافات ..... ۷-۲-۳-۷
۱۸۷	شاخص‌های عملکردی ..... ۳-۳-۷
۱۸۷	شاخص‌های کلان عملکردی ..... ۱-۳-۳-۷
۱۹۰	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده ..... ۲-۳-۳-۷
۱۹۱	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها ..... ۳-۳-۳-۷
۱۹۲	نتایج نظرسنجی از نخبگان ..... ۴-۷
۱۹۲	اهمیت نسبی نماگرها و سؤالات ..... ۱-۴-۷
۱۹۶	ضرایب اهمیت شاخص‌ها ..... ۲-۴-۷
۱۹۹	<b>فصل ۸ جمع‌بندی</b> ..... ۱۹۹
۲۰۰	مقدمه ..... ۱-۸
۲۰۱	فهرست نهایی شاخص‌ها به همراه ضرایب اهمیت ..... ۲-۸
۲۰۵	محدودیت‌های پژوهش و پیشنهادها ..... ۳-۸

# فهرست مطالب

۲۰۸ ..... منابع

# فهرست مطالب

## فهرست اشکال

- شکل ۱-۱ شرایط محیطی فضای اقتصادی ایران در برهه خصوصی سازی ..... ۵
- شکل ۱-۲ گزینه معضلات خصوصی سازی در ایران ..... ۶
- شکل ۱-۳ مشکلات بنگاه‌ها پس از واگذاری ..... ۵۵
- شکل ۱-۶ چارچوب کلی شاخص پایش عملکرد خصوصی سازی در ایران ..... ۱۲۶
- شکل ۲-۶ فرآیند واگذاری ..... ۱۲۹
- شکل ۳-۶ طبقه‌بندی شاخص‌های عملکردی ..... ۱۳۴
- شکل ۱-۷ چارچوب کلی شاخص‌های محیطی ..... ۱۴۰

# فهرست مطالب

## فهرست جداول

جدول ۱-۳	بنگاه‌های مشمول گروه سه	۵۱
جدول ۲-۳	جابه‌جایی‌های صورت گرفته در طبقه‌بندی اولیه بنگاه‌های مشمول واگذاری	۵۲
جدول ۱-۴	خصوصی‌سازی در آرژانتین	۵۷
جدول ۱-۴	خصوصی‌سازی در برزیل	۷۲
جدول ۳-۴	خصوصی‌سازی در شیلی	۷۹
جدول ۴-۴	خصوصی‌سازی در مکزیک	۸۲
جدول ۵-۴	خصوصی‌سازی در روسیه	۸۳
جدول ۶-۴	خصوصی‌سازی در ترکیه	۸۴
جدول ۷-۴	خصوصی‌سازی در مجارستان	۹۴
جدول ۸-۴	خصوصی‌سازی در سنگاپور	۱۰۱
جدول ۱-۷	شاخص‌های محیطی - بازار بنگاه خصوصی‌شده	۱۴۳
جدول ۲-۷	شاخص‌های محیطی - ثبات اقتصاد کلان	۱۴۶
جدول ۳-۷	شاخص‌های محیطی - اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد	۱۴۷
جدول ۴-۷	شاخص‌های محیطی - کیفیت تنظیم‌گری	۱۴۹
جدول ۵-۷	شاخص‌های محیطی - حاکمیت قانون	۱۵۲
جدول ۶-۷	شاخص‌های محیطی - سهولت کسب‌وکار	۱۵۳
جدول ۷-۷	شاخص‌های محیطی - کارایی مالی	۱۵۶
جدول ۸-۷	شاخص‌های محیطی - حاکمیت شرکتی	۱۵۹
جدول ۹-۷	شاخص‌های محیطی - شفافیت و فساد	۱۶۱
جدول ۱۰-۷	شاخص‌های فرآیندی - استراتژی واگذاری	۱۶۴
جدول ۱۱-۷	شاخص‌های فرآیندی - آماده‌سازی بنگاه‌ها	۱۶۸
جدول ۱۲-۷	شاخص‌های فرآیندی - روش واگذاری	۱۷۹
جدول ۱۳-۷	شاخص‌های فرآیندی - تعیین قیمت	۱۸۳
جدول ۱۴-۷	شاخص‌های فرآیندی - اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۱۸۳
جدول ۱۵-۷	شاخص‌های فرآیندی - رصد تعهدات پس از واگذاری	۱۸۵

## فهرست مطالب

- جدول ۷-۱۶ شاخص‌های فرآیندی - تخلفات و حل اختلافات ..... ۱۸۶
- جدول ۷-۱۷ شاخص‌های عملکردی - شاخص‌های کلان عملکردی ..... ۱۸۹
- جدول ۷-۱۸ شاخص‌های عملکردی - شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی شده ..... ۱۹۰
- جدول ۷-۱۹ شاخص‌های عملکردی - شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها ..... ۱۹۱
- جدول ۷-۲۰ نتایج ادراک‌سنجی از نخبگان در خصوص اهمیت نماگرهای پیشنهادی ..... ۱۹۳
- جدول ۷-۲۱ نتایج وزندهی نسبی شاخص‌های مرتبه اول ..... ۱۹۷
- جدول ۷-۲۲ نتایج وزندهی نسبی شاخص‌های مرتبه دوم ..... ۱۹۷



# فهرست مطالب

## فهرست نمودارها

- نمودار ۱-۷ ارزش واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ به قیمت‌های جاری ..... ۱۷۰
- نمودار ۲-۷ ارزش واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ به قیمت‌های پایه ۹۹ ..... ۱۷۱
- نمودار ۳-۷ ارزش واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه ..... ۱۷۲
- نمودار ۴-۷ نسبت واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه ..... ۱۷۳
- نمودار ۵-۷ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه ..... ۱۷۳
- نمودار ۶-۷ ارزش واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه ..... ۱۷۴
- نمودار ۷-۷ نسبت واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه ..... ۱۷۵
- نمودار ۸-۷ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه ..... ۱۷۵
- نمودار ۹-۷ ارزش واگذاری‌ها به تفکیک نوع واگذاری ..... ۱۷۶
- نمودار ۱۰-۷ نسبت واگذاری‌ها به تفکیک نوع واگذاری ..... ۱۷۷
- نمودار ۱۱-۷ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک نوع واگذاری ..... ۱۷۸
- نمودار ۱۲-۷ میزان تحقق درآمدی واگذاری‌ها در بودجه کل کشور ..... ۱۷۹
- نمودار ۱۳-۷ انواع روش‌های واگذاری ..... ۱۸۱
- نمودار ۱۴-۷ سهم نهادهای مختلف از مالکیت یا کنترل ۱۰۰ شرکت بزرگ کشور ..... ۱۸۸
- نمودار ۱۵-۷ سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ناخالص ..... ۱۸۹

## فصل ۱

### کلیات پژوهش

## ۱-۱ مقدمه

نقش دولت در اقتصاد باید نقش سیاستگذاری، تنظیم‌گری و نظارت باشد و به جز در مورد کالاهای عمومی محض که قابلیت ایجاد بازار کارا تر از دولت برای آنها وجود ندارد، نباید وارد سمت عرضه شود. بنابراین کمتر کسی در اصل لزوم خصوصی‌سازی و واگذاری سالم و موثر بنگاه‌های دولتی تردید دارد. نتیجه تصدی‌گری دولت‌ها کارایی پایین، تعداد نیروی کار بالا، عرضه کالاهای غیر ضرور، انتخاب مکان‌های غیر بهینه و عدم تجدید سرمایه در بنگاه‌های زیر نظر آنهاست. ضمن این که حضور بنگاه‌های دولتی در یک بازار عملاً موجب خروج بنگاه‌های خصوصی از آن بازار می‌شود؛ چرا که وجود بنگاه‌های دولتی و تبعیض تنظیم‌گر در برخورد با آنها، عملاً محیط رقابتی در این بازارها را از بین می‌برد. علاوه بر این، وجود بنگاه‌های دولتی در یک بازار بهانه و ابزار سرکوب قیمتی در آن بازار را به همراه دارد.

بر اساس تعریف بانک جهانی، خصوصی‌سازی به معنای انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های دولتی از دولت به بخش خصوصی است. تعریف جامع‌تر را این‌گونه می‌توان عنوان کرد که خصوصی‌سازی به معنای کاهش نقش دولت در اقتصاد به نحوی است که بخش خصوصی نقش پررنگ‌تری در حوزه تصدی‌گری داشته باشد. اهداف خصوصی‌سازی در هر کشور با توجه به سیاست‌ها، برنامه‌های اقتصادی و راهبردهای کلی جامعه مشخص می‌گردد. در ایران نیز پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ توسط رهبری اهداف کلی قانون اجرای این سیاست‌ها بدین شرح برشمرده شده‌اند:

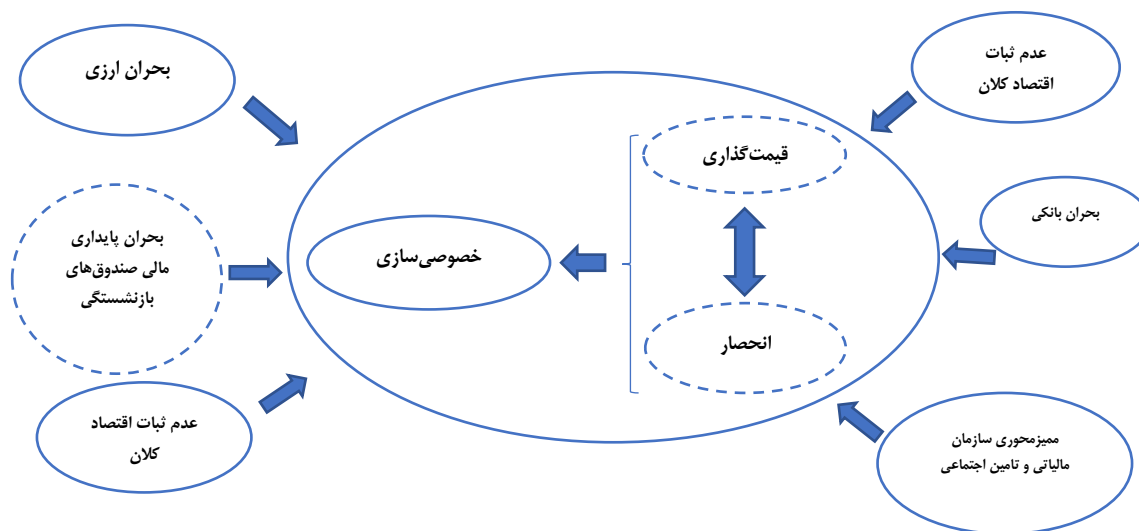
- ۱- شتاببخشیدن به رشد اقتصادی
  - ۲- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی
  - ۳- ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری
  - ۴- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی
  - ۵- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی
  - ۶- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی
  - ۷- افزایش سطح عمومی اشتغال
  - ۸- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری
- با وجود آن که رابطه علی-معلولی و تقدم و تأخر میان خصوصی‌سازی موفق و برخی از اهداف فوق محل بحث است، ولی همه موارد ذکرشده به نوعی در ارتباط تنگاتنگی با خصوصی‌سازی موفق هستند. از منظر متفاوت، مواردی مانند رقابت‌پذیری و تشویق مردم به سرمایه‌گذاری جزو الزامات پیشینی خصوصی‌سازی هم محسوب می‌شوند. به هر حال، هدف اصلی این گزارش آسیب‌شناسی اهداف ذکرشده برای قانون نیست؛ اگرچه بازنگری و تدقیق آن‌ها از سوی قانون‌گذار خالی از لطف هم نیست. بنا بر ادبیات موجود، در کشورهای صنعتی پیشرفته و توسعه‌یافته از نظر اقتصادی، دولت‌ها از اجرای فرایند خصوصی‌سازی به دنبال دستیابی به اهدافی همچون افزایش کارایی، کسب درآمد و کاهش بار مالی دولت هستند؛ در حالی که در کشورهای در حال توسعه با توجه به وجود مشکلات و تنگناهای بیشتر، اهداف متعدد دیگری از جمله استفاده بهینه از منابع مالی شرکت‌ها، کاهش حجم دخالت دولت در اقتصاد، سپردن تخصیص منابع به سازوکار خودسامان‌بخش بازار، مقابله با نقدینگی سرگردان در اقتصاد، ایجاد فضای رقابتی امن برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت، دستیابی به مهارت‌های نوین مدیریت، دسترسی به سرمایه و فناوری خارجی و توزیع ثروت بین اقشار مختلف جامعه را نیز دنبال می‌کنند (فاطمی، ۱۳۹۶).

## ۲-۱ بیان مسأله

یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های الگوی حکمرانی موفق، داشتن سنجه‌های کمی و محاسبه‌پذیر در تمامی سطوح است. ارایه شاخص‌هایی جهت پایش موفقیت خصوصی‌سازی نه تنها یک تصویر مناسب از وضعیت اجرای قانون در ابعاد مختلف می‌دهند، بلکه مهم‌تر از آن می‌توانند به عنوان یک ابزار انگیزشی مناسب برای پیشبرد اهداف خصوصی‌سازی استفاده شوند. اما متأسفانه به این مهم توجه چندانی نشده و نبود شاخص‌های مناسب خود یکی از عوامل عدم موفقیت خصوصی‌سازی بوده است؛ هرچند شاخص‌های متعددی برای سنجش عملکرد خصوصی‌سازی در قانون ذکر شده‌اند، اما بسیاری از آن‌ها به دلایلی از جمله عدم جمع‌آوری اطلاعات، محاسبه‌پذیر نبودن، وجود تعارض منافع و عدم همکاری دستگاه مسؤول برای ارایه داده، کلی بودن یا عدم ارتباط با موضوع مورد سنجش نتوانسته‌اند کارایی لازم را داشته باشند. لذا تدوین شاخص‌های کمی و محاسبه‌پذیر با در نظر گرفتن همه ملاحظات مذکور اولاً یک تصویر مناسب از وضعیت فعلی خصوصی‌سازی در کشور می‌دهد و ثانیاً می‌تواند سنگ بنای طراحی یک نظام انگیزشی مناسب برای اصلاح فرآیندها و در نتیجه تحقق اهداف اصلی آن که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده باشد.

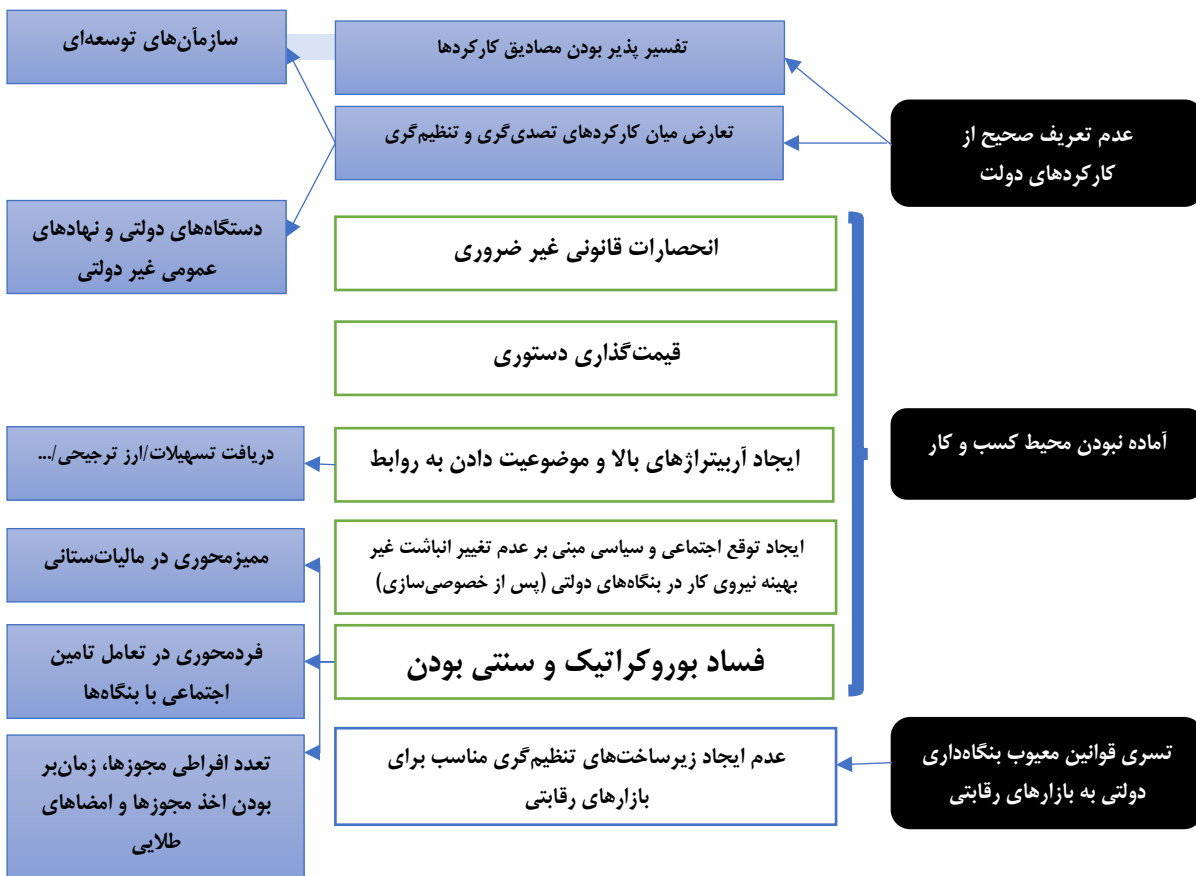
## ۳-۱ ضرورت و اهمیت پژوهش

در شرایطی که کشور با مشکلات و معضلات اقتصادی متعددی روبرو است (شکل ۱-۱)، خصوصی‌سازی در طول دو دهه گذشته صورت گرفته است. متأسفانه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز با وجود آن که کاستی‌هایی داشته، همان نیز به صورت کامل و دقیق اجرا نشده و به مباحث مهمی همچون توجه به تجدید ساختار بنگاه‌ها، افزایش رقابت و نظارت بر فرآیند واگذاری‌ها با وجود تمهید مواد قانونی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توجه نشده است.



شکل ۱-۱ شرایط محیطی فضای اقتصادی ایران در برهه خصوصی سازی

در شکل ۱-۲ گزیده‌ای از مشکلات و معضلات خصوصی سازی در ایران آورده شده است. یکی از نقص‌های نظام حکمرانی کشور در بعد قانونی، عدم تعریف صحیح از کارکردهای دولت است. مواردی همچون تفسیرپذیر بودن مصادیق کارکردهای دولت و نیز تعارض میان کارکردهای دو نقش تصدی‌گری و تنظیم‌گری دولت از این دست مشکلات است. خصوصی سازی در سال‌های گذشته در ایران در شرایطی صورت گرفت که محیط کسب و کار در بیشتر صنایع هنوز درگیر معضلاتی همچون انحصارات قانونی بیهوده، قیمت‌گذاری دستوری، فساد و قوانین و مقررات دست‌وپاگیر است. همچنین عدم ایجاد زیرساخت‌های تنظیم‌گری مناسب برای بازارهای رقابتی، موجب تسری آثار مخرب قوانین معیوب بنگاهداری دولتی به بازارهای رقابتی شده است. ادامه خصوصی سازی در شرایطی که کشور همچنان درگیر مشکلاتی از این قبیل است، عملاً ممکن نیست. یکی از اولین قدم‌ها برای اصلاح وضع موجود، تصویرسازی از وضعیت مطلوب و مشخص شدن وضعیت حال کشور است. این کار جز با کمی‌سازی متغیرهای مؤثر بر خصوصی سازی در کشور میسر نخواهد شد. لذا اهمیت پژوهش فعلی، روشن‌سازی وضعیت حال حاضر فضای حاکم بر خصوصی سازی کشور با استفاده از رویکردی کمی خواهد بود.



شکل ۱-۲ گزیده معضلات خصوصی‌سازی در ایران

## فصل ۲

### مرور ادبیات نظری خصوصی سازی



## ۱-۲ مالکیت

### ۱-۱-۲ آیا مالکیت مهم است؟

طبق نظریه اقتصادی نئوکلاسیک، کارایی عمدتاً تابعی از بازار و ساختارهای انگیزشی است تا مالکیت؛ به عبارت دیگر، از نظر تئوری، به شرطی که در یک بازار رقابتی، موانعی برای ورود یا خروج و فعالیت بنگاه‌های اقتصادی وجود نداشته باشد، مهم نیست چه کسی صاحب بنگاه اقتصادی است. در این شرایط است که مالک به مدیریت استقلال می‌بخشد و به مدیریت دستور می‌دهد که به طور عقلانی از سیگنال‌های بازار پیروی کند و در آخر، مدیریت بر اساس عملکرد، پاداش می‌گیرد و یا مجازات می‌شود. از نظر تئوری، دولت‌ها می‌توانند صاحب شرکت شوند و اطمینان حاصل نمایند که شرایط فوق برقرار است؛ اما در عمل دو مشکل اساسی وجود دارد. اولاً، مجموعه کامل شرایط فوق، به ندرت توسط بخش‌های دولتی رعایت می‌شود و ثانیاً، حتی در صورت تحقق، تجربه کشورهای مختلف نشان داده که این امر در دراز مدت پایدار نیست.

نکته قابل تأمل دیگر آن است که سیاستمداران می‌توانند اهداف اجتماعی و تجاری را به شرکت‌های دولتی تحمیل کنند که این موضوع می‌تواند منجر به استفاده ناکارآمد از منابع گردد. غالباً در زمان بحرآن‌های مالی ممکن است دولت‌ها بر اهداف تجاری تمرکز کرده و خودمختاری مدیریتی را اعطا کنند؛ اما به محض کم‌رنگ شدن بحران، تعهد به خودمختاری مدیریتی و تقدم اهداف تجاری می‌تواند کم‌رنگ شود. بنابراین در

حالی که وجود اهداف اجتماعی از نظر اخلاقی مطلوب است، باید پرسید: تحت چه شرایطی چنین اهدافی بهتر محقق می‌شود. تحت مالکیت عمومی یا خصوصی؟ به طرز متناقضی، در بیشتر موارد، مالکیت خصوصی شرکت‌هایی که پیش از آن دولتی بوده‌اند، بدون تمرکز مستقیم بر اهداف اجتماعی، منجر به خدمات با کیفیت بالاتر و قیمت‌های رقابتی‌تر برای مردم، نسبت به مالکیت عمومی شده‌اند. چرا که فرضیه خصوصی‌سازی آن است که فرآیندی را در تغییر اهداف، انگیزه‌ها، کنترل‌ها، استراتژی، ساختار و فرهنگ سازمان ایجاد می‌کند که چنین پیشرفت‌هایی را به وجود می‌آورد. به همین خاطر است که بیان می‌شود خصوصی‌سازی بازیگران بخش عمومی را به سوی هنجارهای جدید سوق می‌دهد.

طرفداران موضعی که بر اهمیت مالکیت تأکید دارند، به این واقعیت اشاره می‌کنند که شرکت‌های خصوصی معمولاً از شرکت‌های دولتی بهتر عمل می‌کنند. به عنوان مثال، بانک جهانی گزارش کرده است که نرخ بازده سهام سرمایه‌گذاری‌شده در بنگاه‌های اقتصادی صنعتی یا تجاری دولتی، تقریباً یک‌سوم نرخ بازده سرمایه‌گذاری در بخش صنعتی خصوصی کشورهاست. شواهد تجربی قابل توجهی وجود دارد که نشان می‌دهد که انتقال مالکیت به بخش خصوصی، به طور قابل توجهی شاخص‌های مختلف عملکردی را بهبود می‌بخشد. بنابراین، از سوی طرفداران خصوصی‌سازی، همواره تأکید می‌شود که مالکیت مهم است؛ چرا که باور دارند مالکیت خصوصی به طور کلی منجر به عملکرد بهتر از نظر مالی و کیفیت خدمات در مقایسه با مالکیت عمومی خواهد شد.

از سوی دیگر، برخی معتقدند که مالکیت بی‌نفسه اهمیتی ندارد. در ارزیابی‌های اولیه از خصوصی‌سازی، یک مسئله کلیدی این بوده که آیا عملکرد بهتر را می‌توان به محیط متفاوت بازاری که شرکت‌های دولتی و خصوصی با آن مواجه هستند نسبت داد یا این که عملکرد بهتر به سبب مالکیت خصوصی آن‌ها حاصل شده است. از این روست که از منظر طرفداران این موضع، مالکیت اهمیت ندارد و همواره بر این موضوع تأکید دارند که جو رقابتی بازار مسؤول عملکرد بهتر شرکت‌های خصوصی است؛ نه این که این عملکرد بهتر در نتیجه مالکیت خصوصی آن‌ها حاصل شده باشد. همچنین بیان شده است که شرکت‌های دولتی نه به دلیل مالکیت آن‌ها، بلکه به علت فقدان اهداف متمرکز بر کارایی و نیز فرهنگ‌های سازمانی و همچنین عدم وجود سیستم‌های کنترلی دقیق برای پشتیبانی از این اهداف، نسبتاً ناکارآمد هستند. این در حالی است که برخی

دیگر به این نگرانی اشاره می کنند که با انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی، ممکن است مسؤولیت دولت و همچنین مسؤولیت های قانونی در قبال شهروندان از بین برود.

شواهدی از کشور مجارستان نشان می دهد که انتقال مالکیت، به خودی خود، تغییرات اساسی در ساختار و رفتار شرکت ها ایجاد نکرده است؛ بلکه در این کشور، اگر بنگاه اقتصادی با بحران مالی روبرو بوده، یا چنانچه مالکیت آن در اختیار شرکت های خارجی قرار گرفته، در این صورت تغییرات اساسی مشاهده شده است. علاوه بر این، شواهدی از روسیه نشان می دهد که پتانسیل بقای شرکت ها به مالکیت، اندازه شرکت، صنعت یا موقعیت انحصاری آن ها ارتباط چندانی ندارد؛ بلکه بقای شرکت ها بیشتر مربوط به آن است که آیا بنگاه ها مبنای مالی مطلوبی دارند، با موسسات مالی در ارتباط هستند و این که آیا آن ها برای آینده استراتژی هایی به ویژه در مورد ترتیبات مالی و تولیدی دارند یا خیر. در برخی موارد شرکت های دولتی بسیار کارآمد بوده و به طور مداوم مزاد عملیاتی گزارش کرده اند که از جمله آن ها می توان به تجارب کشورهای سنگاپور و سوئد اواخر دهه ۹۰ اشاره کرد. باید در نظر داشت که این موارد یک چالش جدی برای دیدگاه رایج است که مالکیت خصوصی را پیش نیاز ضروری عملکرد بهتر می داند.

با وجود آن که در بحث مالکیت دولتی یا خصوصی دو دیدگاه ذکر شده متناقض و در مقابل هم هستند، ناکارآمدی شرکت های دولتی و سودآوری پایین تر نسبت به شرکتهای خصوصی الگوی غالب تری بوده است. سوئد کشوری بود که در بازه ای که بادهای تاجرپرستی در دهه ۹۰ اکثر کشورهای اروپایی و حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را درنوردیده بود، تصمیم شجاعانه ای گرفت و بر خلاف موج غالب حرکت کرد و به جای خصوصی سازی، یکپارچه سازی مالکیت بنگاه های دولتی را برگزید؛ بدین صورت که تمام اموال و شرکت های دولتی زیر چتر واحدی با عنوان صندوق مدیریت ثروت عمومی به صورت فعال اداره شود. داده های مالی نشان می دهند که نتیجه مطلوبی هم در آن بازه حاصل شده و بازدهی پورترفوی دولتی تحت نظر صندوق ثروت ملی سوئد که توسط وزارت صنعت وقت اداره می شد، به صورت میانگین ۲ برابر متوسط بازدهی بازار سهام آن کشور بود. پس از گذشت سه سال، با فشارهای بین المللی و پی بردن سیاست گذار به این نتیجه که موفقیت مقطعی مدیریت صندوق در آن برهه می تواند حاصل کادر مدیریتی خبره و کمی هم

شانس بوده باشد که در آینده شاید قابل تکرار نباشد، حتی سوئد نیز به عنوان الگویی موفق در مالکیت دولتی به سمت خصوصی سازی حرکت کرد.

## ۲-۱-۲ مالکیت از منظر نظریه نمایندگی

محققان، اثر نوع مالکیت و تمرکز مالکیت را بر عملکرد شرکت در اقتصادهای توسعه یافته مورد بررسی قرار داده اند. به صورت کلی ۲ نوع ساختار مالکیت ارایه شده است:

- مالکیت بیرونی: شامل اشخاص بیرونی، نهادهای بیرونی و خارجی ها
- مالکیت درونی: شامل مدیران و کارکنان بنگاه و دولت

از بعد تمرکز نیز ۲ حالت مالکیت وجود دارد:

- حالت مسلط (یک سهامدار بزرگ)
- حالت پراکنده (تعدد بالای سهام داران)

## ۱-۲-۱-۲ مالکیت خارجی در مقابل مالکیت درونی

آیزنهارت (۱۹۸۹) پیشنهاد می کند که نمایندگان ریسک گریز هستند؛ زیرا قادر به تنوع بخشیدن به ریسک اشتغال خود نیستند؛ در حالی که مالکان از نظر ریسک خنثی هستند؛ زیرا می توانند سرمایه گذاری های خود را متنوع کنند. پژوهشگران پیشنهاد داده اند که سازوکارهای ترازبندی انگیزشی که مدیران را ترغیب می کند به نفع مالکان عمل کنند، می توانند تعارضات منافع ناشی از این تفاوت در ریسک پذیری را برطرف کنند. در اقتصادهای توسعه یافته، مالکیت مدیریتی (به عنوان مثال، از طریق گزینه های سهام) یکی از این مکانیسم ها برای تقویت هم ترازوی انگیزه ها و تشویق به ریسک پذیری نمایندگان است.

در اقتصادهای نوظهور، ادعا می شود که چنین مالکیت داخلی می تواند ریسک پذیری و همسویی انگیزه ها را به دلیل ضعف حاکمیت و اجرای بی اثر بدهی کاهش دهد. مالکیت داخلی به دلیل ریسک گریزی نماینده و نداشتن تجربه در مورد مهارت های حضور در بازار آزاد، بی تأثیر خواهد بود.

### ۲-۲-۱-۲ مالکیت مسلط خارجی در مقابل مالکیت خارجی توزیع شده

بسیاری از محققان اظهار داشته‌اند که نظارت مؤثر، کلیدی برای حل تعارضات مالک و نماینده است؛ زیرا مدیران (نمایندگان) بدون نظارت می‌توانند رفتار فرصت طلبانه داشته باشند. محققان ادعا می‌کنند که تمرکز بالای مالکیت می‌تواند منجر به نظارت مؤثر شود. تمرکز بالای مالکیت می‌تواند عدم تقارن اطلاعاتی بین مدیران و کارگزاران را کاهش دهد؛ زیرا مالکان متمرکز می‌توانند از مدیریت مطالبه اطلاعات کنند. در کشورهای توسعه یافته به دلیل مکانیسم‌های قدرتمند حاکمیت و همچنین حمایت قانونی از سهامداران اقلیت، سطح تمرکز پایین مؤثر است. ولی از آنجایی که اکثر اقتصادهای نوظهور از سهامداران اقلیت محافظت محدودی دارند، تمرکزهای کم (۵ تا ۲۰ درصد) نمی‌تواند در کنترل مشکلات نمایندگی مؤثر باشد. از این رو، یکی از راه‌های کاهش مشکلات نمایندگی، استفاده از سهامدار مسلط است. در حقیقت، پیشنهاد شده که در اقتصادهای نوظهور، تمرکز مالکیت فقط در صورت داشتن مالکیت مسلط (بیش از ۵۰ درصد) می‌تواند مؤثر باشد.

### ۳-۲-۱-۲ مالکیت غالب خارجی و مسایل نمایندگی منحصر به فرد

در ادبیات اجماع نظر نسبی وجود دارد که مالکیت خارجی و مالکیت اکثریت شرایط لازم برای نظارت مؤثر و همسویی انگیزه‌ها هستند. در این بخش ۳ حالت مختلف مالکیت بیرونی مسلط شامل مالکیت افراد، مالکیت یک نهاد و مالکیت خارجی مد نظر قرار گرفته شده است که دو حالت اولی همچنان ممکن است بیشتر به ضرر منافع سهامداران جزء عمل کنند. سرمایه‌گذاران خارجی می‌توانند مشکلات سلب مالکیت را کاهش دهند و احتمالاً کمتر از مکانیسم‌های مصادره اقتصادی و اجتماعی استفاده می‌کنند. سرمایه‌گذاران خارجی احتمالاً بیشتر از بنگاه‌های محلی که قبلاً در فضای سیاسی و اجتماعی محلی جا افتاده‌اند، تحت نظارت دولت قرار دارند. این امر همچنین سرمایه‌گذاران خارجی را از نادیده گرفتن منافع سهامداران اقلیت از طریق قیمت‌گذاری نقل و انتقال و بازگرداندن سود، منصرف خواهد کرد.

## ۴-۲-۱-۲ ساختارهای مدیریت، سازماندهی و سرمایه

مدیریت سطوح بالا در شرکت‌های تحت مالکیت دولت<sup>۱</sup> اغلب توسط دولت‌ها منصوب می‌شود و بنابراین، تجربه محدودی در بازار آزاد دارند. عدم تجربه مدیریت ارشد در شرایط بازار می‌تواند تلاش‌های بازسازی سازمانی لازم برای افزایش عملکرد شرکت را کاهش دهد. اگر مدیریت ارشد شرکت پس از خصوصی سازی بدون تغییر باقی بماند، مدیران با سابقه طولانی مدت، بیشتر نگران امنیت شغلی خود هستند و تلاشی برای اصلاح ساختاری نمی‌کنند. بنابراین، تداوم در وجود مدیریت ارشد شرکت دولتی بعد از آن که به شرکت خصوصی تبدیل شد، احتمال وقوع تغییر ساختار سازمانی را کاهش می‌دهد؛ زیرا مدیران ممکن است مهارت یا دانش لازم برای معرفی ابتکاراتی که عملکرد شرکت را افزایش دهند، دارا نباشند.

## ۵-۲-۱-۲ ساختارهای سازمانی و هزینه های نمایندگی در دوران پس خصوصی سازی

اکثر شرکت‌های دولتی دارای ساختار سازمانی بوروکراتیک و بسیاری از قوانین مربوط به سنوات گذشته هستند. ساختارها و عملکردهای نهادینه شده می‌تواند باعث شود مدیران ارشد بیش از حد به قوانین و مقررات توجه کنند؛ در نتیجه باعث ترس و محافظه کاری می‌شود. شرکت‌های خصوصی که به استفاده از ساختارهای قدیمی شرکت‌های دولتی ادامه می‌دهند نیز ممکن است در نظارت بر عملکرد مدیران، ناکارآمد باشند. بنابراین، ساختارهای سازمانی که فرصت‌هایی را برای مشاهده رفتارهای مدیران ارشد فراهم می‌کنند، اثربخشی نظارت را افزایش می‌دهند. پژوهشگران استدلال می‌کنند که ساختارهای چندبخشی<sup>۲</sup> برای نظارت کارآمدتر بر رفتارهای اختیاری مدیریتی امکان‌پذیر است و می‌تواند مکانیسم‌های کنترل ضعیف شرکت‌ها را جایگزین کند. اساساً این ساختارها به ما کمک می‌کنند تا مشارکت‌های متمایز را برای عملکرد شرکت خصوصی شده به دلیل عدم تمرکز مسؤولیت عملیاتی و تمرکز کنترل‌های استراتژیک و مالی در دفتر مرکزی شناسایی کنیم.

<sup>۱</sup> State-owned enterprises (SOEs)

<sup>۲</sup> M forms

## ۶-۲-۱-۲ قراردادهای مدیریت ارشد در دوران پساخصوصی سازی و هزینه های

### نمایندگی

دو نوع قرارداد مورد نظر قرار می گیرد. قراردادهای مبتنی بر نتیجه به کنترل های مالی متکی هستند؛ در حالی که در قراردادهای مبتنی بر رفتار از کنترل های استراتژیک استفاده می کنند. عدم قطعیت در نتیجه، به دلیل شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناپایدار در بازارهای نوظهور بیشتر است. در نتیجه، اندازه گیری دقیق نتایج سازمان و ارزیابی عملکرد مدیریتی دشوار است. نتیجه می گیریم که زمینه پساخصوصی سازی در اقتصادهای نوظهور با عدم قطعیت نتایج بالا، سنجش پذیری پایین نتایج و ریسک پذیری زیاد نماینده مشخص می شود. این ویژگی ها منجر به اندازه گیری عملکرد غیردقیق می شود که اگر با ریسک گریزی مدیریتی همراه باشد، سپری برای فعالیتهای نامطلوب مدیریتی ایجاد می کند. از این رو بهتر است در این اقتصادها از قراردادهای مبتنی بر کنترل استراتژیک استفاده شود.

## ۷-۲-۱-۲ ساختارهای سرمایه گذاری خصوصی و هزینه های نمایندگی

در قراردادهای بدهی، وام گیرندگان از وام دهندگان وام می گیرند و سپس طبق قرارداد تعیین شده پرداخت می کنند که ممکن است مدیریت، آن را محدودیت در انتخاب استراتژیک بداند. بنابراین، حل مشکلات نمایندگی به کاهش جریان وجه نقد آزاد و انتقال برخی از کنترل ها از بدهکار به وام دهنده نسبت داده می شود؛ اما بدهی در اقتصادهای نوظهور به دلیل سواستفاده از آن، پیامدهای کمی دارد و استفاده از آن در حل مشکلات نمایندگی سنتی بی تأثیر است. به عنوان مثال، در کره جنوبی اکثر شرکت های ورشکسته مانند قبل از ورشکستگی فعالیت می کنند، اغلب با همان ترکیب مدیریت ارشد. در واقع، محبوب ترین مسیر ورشکستگی که توسط اکثر شرکت های ورشکسته کره جنوبی انتخاب شده است، مدیریت موجود را دست نخورده باقی می گذارد و به شرکت اجازه می دهد تا بدهی ها و پرداخت سود را به هنگام دریافت وام های جدید به تعویق بیندازد. شواهد تجربی از اقتصادهای توسعه یافته نشان می دهد که بدهی در کاهش مشکلات نمایندگی مؤثر است. این کاهش به دلیل دسترسی به اطلاعات، مشوق های طلبکاران و یک چارچوب قانونی کارآمد برای جمع آوری بدهی هاست که همگی بدهی ها را به یک وسیله کنترل مؤثر تبدیل می کند. با این حال، اقتصادهای نوظهور فاقد این الزامات هستند و از این رو بی تأثیر هستند.

## ۲-۲ مفهوم، انگیزه‌ها و اهداف خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی به عنوان وسیله‌ای برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار در صورتی که حداقل ۵۰ درصد سهام دولت به بخش خصوصی واگذار گردد، تعریف شده است. خصوصی‌سازی را می‌توان در مفهومی گسترده‌تر از انتقال مالکیت، انتقال مدیریت یا واگذاری مالکیت بخش دولتی به بخش خصوصی تعریف کرد که این روش شامل قراردادهای مدیریتی و قراردادهای اجاره می‌شود. مضامین مشترک در تعاریف متعدد از خصوصی‌سازی شامل حذف ناکارآمدی‌های ذاتی دولت به کمک بازار از طریق رقابت بین شرکت‌ها، کاهش محدودیت‌های رویه‌ای و انعطاف‌پذیری در استخدام، اخراج و جبران خسارت، فرصت‌هایی برای کارایی و صرفه‌جویی در هزینه‌ها ایجاد نموده که در بخش عمومی قابل دستیابی نیست.

تلاش برای گسترش مالکیت دولت که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ صورت می‌پذیرفت، سرانجام در دهه ۱۹۸۰ با یک تغییر اساسی روبرو شد؛ تغییری که منجر به رغبت بیشتر دولت‌ها برای افزایش مشارکت بخش خصوصی و کاهش مشارکت بخش‌های دولتی در حوزه‌های ارایه خدمات گردید. خصوصی‌سازی به تدریج ابعاد جهانی پیدا کرد. تخمین زده شده است که طی سالهای ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۵، ارزش پروژه‌های خصوصی‌سازی زیرساخت‌های جهانی به طور متوسط حدود ۶۰ میلیارد دلار آمریکا در سال بوده است. بخش عمده شرکت‌هایی که خصوصی‌سازی شده‌اند، در زمینه‌های تولید برق، ارتباطات از راه دور، تأمین آب و خدمات حمل‌ونقل فعالیت دارند که در دو مورد اول (تولید برق و ارتباطات) مشارکت بخش خصوصی بیشتر است.

خصوصی‌سازی به صورت گسترده شامل انتقال مالکیت یا انتقال کنترل سازمان‌های دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی است. به طور خاص، خصوصی‌سازی می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد. از نظر مقدار سهام فروخته‌شده به سرمایه‌گذاران خصوصی، می‌تواند کامل یا جزئی باشد. از نظر این که کدام بخش از شرکت‌های دولتی به فروش می‌رسد، می‌تواند کامل یا انتخابی باشد؛ حتی به عنوان یکی از اشکال خصوصی‌سازی، می‌تواند صرفاً اقدام به آزادسازی بازار باشد؛ به نحوی که به جای فضای انحصاری و انحصارگرایانه قبلی، جو رقابتی و نقش نیروهای بازار مورد تأکید قرار گیرد و سرانجام، در مواردی که انتقال مالکیت صورت نپذیرد، روش‌های



مورد استفاده شامل اجاره امکانات دولتی در ازای پرداخت هزینه، آوردن مدیریت خارجی یا عقد قرارداد ارائه خدمات است.

انگیزه‌های خصوصی‌سازی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. یک عامل اصلی، عملکرد ناامیدکننده شرکت‌های دولتی از نظر کارایی و سودآوری است. کشورهای در حال توسعه بیش از کشورهای پیشرفته به شرکت‌های دولتی اعتماد کرده‌اند و از این رو، در بسیاری از موارد، شرکت‌های دولتی بار مالی سنگینی بر دوش دولت‌ها قرار داده‌اند. علاوه بر این، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به سبب مقررات دولتی حاکم بر صنایع و بازار و همچنین هدایت اعتبارات به سمت شرکت‌های دولتی ناکارآمد، رشد بخش خصوصی به شدت کند شده است.

در حال حاضر مجموعه قابل توجهی از شواهد نظری و تجربی وجود دارد که بر اثبات اثربخشی خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی در بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی دلالت دارند. از جمله این موارد، شواهدی از ایالات متحده است که نشان می‌دهد مقررات‌زدایی در چهار صنعت منجر به بهره‌وری بالاتر از طریق ایجاد تغییر در شرایط رقابتی، تغییر در قوانین کار و پایین آمدن قیمت‌های مصرف‌کننده گردیده است. همچنین گزارش دیوان محاسبات ایالات متحده نیز نشان می‌دهد که منافع گزارش شده از نتایج برنامه‌های مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی، شامل صرفه‌جویی قابل توجه در هزینه‌ها، درآمد بیشتر و خدمات بهتر به شهروندان بوده است. علاوه بر این، بر اساس تحقیقات صورت گرفته در کشور کانادا از جامعه آماری متشکل از ۳۷۰ شرکت خصوصی، شرکت‌های مختلط، شرکت‌های دولتی و تعاونی‌ها نشان داده است که شرکت‌های خصوصی به طور کلی از نظر سودآوری و کارایی عملکرد بالاتری نسبت به بقیه دارند.

دو هدف مشخص و کاملاً متفاوت در خصوصی‌سازی دنبال می‌شود: بهبود تحویل کالا یا خدمات با بهره‌گیری از کارایی بازار و در عوض، کاهش یا خاتمه پشتیبانی عمومی از کالاهای یا خدمات خاص به طور کلی.<sup>۳</sup>

<sup>۳</sup> بعضاً load shedding نامیده می‌شود.

در حالت اول، خصوصی‌سازی پاسخگویی دولت را از بین نمی‌برد. فهم مسأله، برنامه ریزی، تعیین هدف، تنظیم استاندارد، نظارت بر عملکرد، ارزیابی و تصحیح همه با دولت باقی می‌ماند (ساندکویست، ۱۹۸۴، ص ۳۰۷). در حالت دوم، دولت نقش خود را به عنوان خریدار، رگولاتور، تنظیم‌کننده استاندارد یا تصمیم‌گیرنده در مناطق خاص خدمات حذف کرده و یا کاهش می‌دهد (کولدری، ۱۹۸۶). به ادعای برخی صاحب‌نظران، این خصوصی‌سازی «واقعی» است؛ زیرا «اتلاف هزینه عمومی» را از بین می‌برد و با بزرگ‌تر شدن دولت مقابله می‌کند (باتلر، ۱۹۸۵). برخی دیگر استدلال می‌کنند که این خصوصی‌سازی «کاذب» است. این واقعیت که دولت یک برنامه یا مسؤولیت را رها می‌کند، در واقع خصوصی‌سازی نیست. برای این که خصوصی‌سازی اتفاق بیفتد، دولت باید اطمینان حاصل کند که در بخش خصوصی اتفاقاتی می‌افتد (ساندکویست، ۱۹۸۴).

پس از تبیین اهداف باید به دو اصل مهم افزایش سودآوری و تقویت مالکیت خصوصی توجه گردد. مطالعه تاریخی فرایند خصوصی‌سازی در کشورهایمانند آلمان، بریتانیا، فرانسه و کشورهای نظیر روسیه، کره جنوبی، لهستان، جمهوری چک، و اسلواکی، که به لحاظ ساختار اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و رفتاری دارای تفاوت‌های اساسی هستند، نشان می‌دهد در مرحله گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و شکل‌گیری نظام بازار به این دو اصل توجه شده‌است و به فراخور زمان، مکان و شرایط، زمینه‌های زیر را فراهم و به وجود آورده‌اند:

۱) اقدامات «درونی» بنگاه در جهت افزایش بهره‌وری و سودآوری توسط مدیران بنگاه: در این زمینه می‌توان به اقداماتی مانند تقویت فرهنگ عمومی کارکنان و مدیران بنگاه، توسعه منابع انسانی، مدیریت سرمایه و افزایش بهره‌وری سرمایه، تجدید ساختار و مهندسی مجدد به منظور کاهش سطوح مدیریتی و سلسله مراتب اداری و نیز ادغام فعالیت‌های متجانس و حذف فعالیت‌های موازی، توسعه امور بین‌الملل در جهت جذب سرمایه و فناوری، بازنگری در قراردادها به منظور شفاف‌سازی و همچنین تعریف و ارایه استانداردها و شرایط خصوصی پیمان اشاره کرد.

۲) ایجاد شرایط و بستر «محیطی» به عنوان «موتور» خصوصی‌سازی توسط دولت: بررسی قوانین و برنامه‌های توسعه و اقدامات خصوصی‌سازی و مکمل آن در کشور مؤید آن است که دولت فاقد مجموعه‌ای جامع،

هماهنگ و مکمل و جهت دار (بویژه مابین نهادها و سازمان‌ها) با اهداف و استراتژی‌های کلان خصوصی سازی کشور است.

ادبیات با ادعاهای متنوعی در مورد مزایای خصوصی‌سازی و هشدارهایی در مورد خطرات آن پر شده است. برای کسانی که خصوصی سازی را ترجیح می دهند، عملاً هر فعالیت دولتی می‌تواند با خصوصی‌سازی بهبود یابد (برودی، ۱۹۸۹). برای مخالفان، خصوصی‌سازی منجر به فساد و کاهش خدمات می شود. متأسفانه، بیشتر بحث‌ها با تعصبات ایدئولوژیک محو شده است. استدلال‌های خصوصی‌سازی اساساً مبتنی بر تحلیل بهره‌وری است.

مناقصه و رقابت توسط شرکت‌ها برای یک خروجی کاملاً مشخص، تضمین می‌کند که خدمات با کمترین هزینه ارائه شود؛ چرا که بخش خصوصی نسبت به سازمان‌های دولتی کم‌هزینه‌تر و مقرون‌به‌صرفه‌ترند. کارآفرینی که به دنبال کسب سود است، انگیزه‌ای قدرتمند برای یافتن ترکیب بهینه از پرسنل، منابع، فناوری و سازمان برای تحقق هدف خاص دارد. در غیر این صورت او به یک رقیب که ترکیب کارآمدتری پیدا کرده است، بازی را واگذار خواهد کرد. از طرف دیگر، یک مقام دولتی با گسترش اندازه آژانس مورد نظر خود پاداش می‌گیرد؛ نه با کارایی انجام کار؛ لذا انگیزه بوروکراتیک برای افزایش هزینه‌ها و نه صرفه‌جویی در هزینه است (ساواس، ۱۹۸۷).

## ۳-۲ دسته‌بندی مطالعات خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی به عنوان وسیله‌ای برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار برشمرده شده است. خصوصی‌سازی نه به عنوان یک هدف، بلکه به عنوان ابزاری برای توسعه فضای رقابتی و جمع میان منافع بخش دولتی، بخش خصوصی و منافع مصرف‌کنندگان است. خصوصی‌سازی را می‌توان در مفهومی گسترده‌تر از انتقال مالکیت بنگاه دولتی، انتقال مدیریت یا واگذاری مالکیت بخش دولتی به بخش خصوصی تعریف کرد که این روش شامل قراردادهای مدیریتی و قراردادهای اجاره می‌شود (محمودی، ۱۳۹۸). لذا خصوصی سازی به دو شکل است:

- واگذاری مالکیت بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی.

- واگذاری برخی خدمات خاص دولتی به بخش خصوصی با حفظ مالکیت دولت.
- در ادبیات نظری خصوصی سازی، مطالعات انجام شده را می توان به پنج گروه زیر تقسیم نمود:
- مطالعاتی که به بررسی عملکرد مالی و عملیاتی بنگاه ها همراه با مقایسه میزان بهره وری و سودآوری قبل و بعد از فروش و تغییرات در میزان بازده سرمایه گذاری ها و استفاده از ظرفیت و موارد مشابه پرداخته اند.
- مطالعاتی که به بررسی اثرات خصوصی سازی بر اقتصاد کلان و پیامدهای مالی آن پرداخته، مزایای مثبت مالی و همبستگی میان خصوصی سازی و میزان رشد اقتصادی را نشان می دهند.
- مطالعات نسبتاً محدودی که پیامدهای گسترده تر رفاهی و اقتصادی خصوصی سازی را مورد بررسی قرار داده اند.
- مطالعاتی که تأثیر خصوصی سازی روی افزایش یا کاهش اشتغال در سطح بنگاه یا اثرات کلان آن بر بازار کار را بررسی کرده اند.
- مطالعاتی که پیامدهای خصوصی سازی بر درآمد و توزیع ثروت خانوار را مورد مطالعه قرار داده اند.
- در تمام دسته مطالعات صورت گرفته، هم نمونه های موفق و هم نمونه های ناموفق خصوصی سازی وجود دارد که نشان می دهد خصوصی سازی نه مرهمی جادویی و نه یک راه حل جهان شمول است که به سهولت و در همه صنایع و بخش های اقتصادی آثار یکسان و همواره مثبت داشته باشد. کسانی که مخالف خصوصی سازی هستند، ارزش های دیگری غیر از اقتصاد نظیر پاسخگویی، عدالت، کیفیت خدمات و ظرفیت دولتی را مد نظر دارند. دلایل مخالفان عبارتند از:
- تمایل ارابه دهندگان خصوصی به خدمات بیشتر به مشتریان آسان و سودآور<sup>۴</sup>.
- رشوه و فساد بابت خرید دولت از بخش خصوصی (نظیر تجربه آمریکا در صنعت دفاع، ساخت بزرگراه و مراقبت های پزشکی).

- کاهش هزینه‌های حاصل از خصوصی‌سازی به ازای پایین‌آمدن سطح دستمزد و استفاده بیشتر از کارگران نیمه‌وقت با مزایای حاشیه‌ای کمتر است.
  - ترس از کاهش یا قطع ارایه خدمات به مشتریان فقیر و نیازمند (مطالعات نشان‌دهنده بهبود کارایی خصوصی‌سازی معمولاً شواهدی در مورد تأثیر آن بر کیفیت خدمات ندارند؛ بنابراین قضاوت در مورد این که آیا هزینه‌های پایین، ناشی از کارایی بیشتر یا پایین‌آمدن کیفیت است، دشوار است (استار، ۱۹۸۷).
  - کاهش دسترسی شهروندان (شرکت‌های خصوصی تعهدات کمتری برای انجام دسترسی علنی یا معلوم کردن دلایل تصمیمات خود دارند) (استار، ۱۹۸۷).
  - تنها دولت در ارایه کالا و خدماتی که بازار از فراهم‌آوردن آن‌ها عاجز است، توانایی خواهد داشت (استار، ۱۹۸۷). ساندکویست (۱۹۸۴) می‌گوید: «دولت ابزاری است که باید برای اهداف بزرگ و غیرقابل چشم‌پوشی و در راستای یکپارچگی و توسعه کشور و موقعیت آن در جهان به کار برده شود.»
  - انحراف توجه از مؤسسات دولتی و تشویق به روی‌گردانی از نهادهای دولتی، دولت را ضعیف می‌کند.
- در ادبیات، موانع موفقیت خصوصی‌سازی را می‌توان به چهار دسته موانع سیاسی (عدم همراهی برخی سیاستمداران با سیاست خصوصی‌سازی به دلیل تعارض منافع خود سیاستمدار یا فشار از گروه‌های ذی‌نفع، عدم هماهنگی مسؤولان و بیم از تبعات سیاسی خصوصی‌سازی)، موانع قانونی (تبعیضات قانونی، مقررات انحصاری، آماده‌نبودن الزامات قانونی و نبود مقررات کافی در زمینه حکمرانی شرکتی و بازار سرمایه که فساد را در پی خواهد داشت)، موانع اقتصادی (شرایط نامطلوب محیط اقتصاد کلان، آماده‌نبودن محیط کسب‌وکار و دخالت دولت در مکانیزم‌های بازار) و موانع اجتماعی (آماده‌نبودن افکار عمومی، اعتراضات کارگری و مشکلات کوتاه‌مدت مربوط به اشتغال) تقسیم‌بندی کرد.
- اکثر مطالعات و تحقیقات میدانی صورت‌گرفته، در خصوص مقبولیت خصوصی‌سازی بیان می‌کنند که درصد زیادی از مردم با خصوصی‌سازی مخالف هستند. به طور مثال، بیشتر از دوسوم ۱۶۰۰ نفری که در سال ۲۰۰۱ در روسیه مورد مطالعه قرار گرفته‌اند، معتقد بودند که آنچه از فرآیند خصوصی‌سازی از دست داده‌اند بیشتر

از آن چیزی است که به دست آورده‌اند. می‌توان ریشه این مخالفت‌ها و انتقادات از سوی مردم را در این اعتقاد دانست که خصوصی سازی سیاستی ناعادلانه برای جامعه است؛ بدین شکل که به افراد با درآمد کم و متوسط جامعه آسیب می‌رساند، شغل افراد را از آن‌ها می‌گیرد، قیمت‌ها را افزایش می‌دهد؛ باعث ازدست رفتن منابع ملی می‌شود و عایدی‌های حاصل از خصوصی سازی تنها به دست گروهی خاص و کوچک می‌رسد و فرآیند خصوصی سازی را فرآیندی فاسد می‌دانند.

خصوصی سازی که در ابتدا در دنیا به صورت محدود و در دولت مارگارت تاچر آغاز شد، به تدریج به یک ابزار سیاستگذاری اقتصادی در کل دنیا بدل شد. در اوایل دهه ۱۹۹۰، خصوصی سازی به طور گسترده ای یکی از سنگ بناهای کلیدی فرآیند گذار تلقی می‌شد. استدلال‌های سیاستی بر اساس تجارب موفق در اقتصادهای توسعه یافته (به متیو بیشاپ، جان کی، ۱۹۸۸؛ آیدان آر. وینینگ و آنتونی ای بوردمن، ۱۹۹۲) و همچنین شواهدی از کشورهای توسعه یافته با درآمد متوسط، نشان می‌دهد که خصوصی سازی منجر به بهبود کارایی شرکت‌ها شده است (مگینسون، جفری، ۲۰۰۱). در نظر دیگری بیان شده که خصوصی سازی به تنهایی ممکن است کافی نباشد و تغییرات سیستمی و اصلاحات سیاسی پیش شرط انتقال موفقیت آمیز است (ژان اسوجنار، ۱۹۸۹؛ لیپتون، ساکس، ۱۹۹۰؛ بلانچارد و همکاران، ۱۹۹۱؛ بلانچارد، ۱۹۹۴).

### ۱-۳-۲ خصوصی سازی و کارایی

از لحاظ تاریخی، شرکت‌های دولتی برای اطمینان از کنترل تولید از بعد سیاسی، تأمین بهتر کالاهای عمومی، روش‌های مؤثرتر برخورد با عوامل خارجی، پیشگامی در توسعه اقتصادی در غیاب بازارهای «کارآمد» و تضمین اشتغال کامل و توزیع عادلانه درآمد ایجاد شده‌اند. عملکرد اقتصادی بسیاری از این شرکت‌ها ناامیدکننده بوده است و از اوایل دهه ۱۹۸۰، خصوصی سازی به عنوان ابزاری برای ایجاد حقوق مالکیت شفاف، ارایه مشوق‌های اقتصادی و تحریک عملکرد اقتصادی برتر بنگاه‌ها و اقتصادهای بزرگ آغاز شده است (رجوع کنید به جان ویکرز و جورج یارو، ۱۹۸۸، برناردو پورتولوتی و دومینیکو سینیسکالکو، ۲۰۰۴). یک دلیل برای خصوصی سازی این است که شرکت‌های تحت برنامه ریزی مرکزی کاملاً ناکارآمد هستند و واگذاری‌های آن‌ها، روش مطلوبی برای بهبود عملکرد شرکت‌ها است. استدلال دیگری برای خصوصی سازی این واقعیت را برجسته می‌کند که اهداف تحمیل شده توسط دولت به عنوان مالک در شرکت‌های دولتی

لزوماً با حداکثرسازی سود مطابقت ندارند (استرین، پروتین، ۱۹۹۱). سیاست‌زدگی در تصمیم‌گیری شرکتی همچنین ممکن است راه را برای شرکت‌ها جهت لابی‌گری و رانت غیرمولد باز کند (شلفیر، ویشنی، ۱۹۹۴ و ۱۹۹۷). حتی اگر دولت به عنوان مالک به دنبال به حداکثر کردن سود شرکت‌های خود باشد، مشکلات حاکمیت شرکتی ممکن است منجر به عملکرد پایین‌تر شوند (راندال مورک، شلفیر و ویشنی ۱۹۸۹).

بنگاه‌های اقتصادی در حال گذار نیز با مشکلات انگیزشی ناشی از نرم‌بودن محدودیت‌های بودجه روبرو شده‌اند؛ چراکه شرکت‌های با عملکرد پایین نسبت به بنگاه‌های با عملکرد بهتر، اغلب دسترسی آسان‌تری به تامین مالی دارند (لوبومیر لیزال، اسونیار، ۲۰۰۲). این امر باعث شده تا تحلیلگران تأکید کنند که سخت‌گیری در بودجه شرکت‌ها باید در اولویت باشد و با قطع ارتباط بین شرکت‌ها و دولت از طریق خصوصی‌سازی به طور موثر محقق می‌شود (استرین، بیوان، شفر، ۱۹۹۹). علاوه بر این، رومن فریدمن و همکاران (۲۰۰۰) استدلال کرده‌اند که اعمال محدودیت‌های شدید بودجه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی موجب تغییر ساختار استراتژیک نمی‌شود؛ زیرا مشوق‌های کارآفرینی مرتبط با سرمایه‌گذاران خارج از شرکت هنوز وجود ندارد. مدیران دولتی معمولاً تصمیمات عادی (روتین) می‌گیرند؛ در حالی که مدیران بنگاه‌های خصوصی تصمیمات غیرروتین گرفته و باعث تحریک کارآفرینی می‌شوند. در نتیجه شوک‌های خارجی، در مورد شرکت‌های خصوصی شده تصور می‌شود که با سرعت بیشتری وارد بازارهای جدید و خطوط تولید شوند و احتمال اخراج کارگران نیز کمتر است. این موضوع نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی تنها در مواقعی که کنترل به مالکان جدیدی منتقل می‌شود که از این طریق بتوانند مدیران را تغییر دهند، ممکن است مؤثر باشد.

شاید مهم‌ترین دلیل اصلی بحث در مورد کارایی در حمایت از مالکیت خصوصی، معضلات رفاهی هنگام تأمین کالاهای عمومی و یا داشتن قدرت انحصار طبیعی توسط شرکت‌های خصوصی باشد (ژان-ژاک لافونت و ژان تیرول ۱۹۹۳). اگر شرکت‌ها قدرت انحصاری داشته باشند، خصوصی‌سازی می‌تواند مضر باشد؛ حتی اگر کارایی تولیدی یک شرکت افزایش یابد؛ مگر این که کنترل‌های نظارتی یا ورود سریع داشته باشند. قدرت انحصار همچنین معضلاتی را برای دولت به عنوان مالک در روند خصوصی‌سازی ایجاد می‌کند. شرکت‌هایی که با قدرت انحصاری خصوصی شده‌اند، تا زمانی که با فروپاشی شرکت ساختار رقابتی‌تری ایجاد شود، می‌توانند با قیمت‌های بالاتر به فروش برسند. به همین ترتیب، اگر مقررات مربوط به حاکمیت

شرکتی برای شرکت‌های خصوصی نادرست باشد، ممکن است دارایی‌های شرکت به غارت و سرقت رفته و تخصیص مناسبی داده نشود.

## ۲-۳-۲ خصوصی‌سازی و رشد

تعدادی از مدل‌های نظری در مورد تأثیرات خصوصی‌سازی بر عملکرد اقتصادی کلان و رشد را ارائه شده‌اند. با استفاده از داده‌های ۳۵ اقتصاد در حال توسعه بازار، پاتریک پلن (۱۹۹۷) دریافت که خصوصی‌سازی (از طریق واگذاری) تأثیر مثبت قابل توجهی بر رشد اقتصادی دارد و وقتی خصوصی‌سازی در صنعت یا زیرساخت‌ها اتفاق می‌افتد و نه در بخش‌های دیگر، اثر آن بیشتر است. دانیل برکوویتز و دیوید ن. دزونگ (۲۰۰۳) دریافتند که در مناطقی که خصوصی‌سازی در مقیاس وسیع‌تری دارند، میزان تشکیل شرکت‌های جدید (ثبت شده قانونی) بیشتر است که به نوبه خود مطابقت مثبت با رشد را نشان می‌دهد. استیون بارنت (۲۰۰۰) با استفاده از داده‌های اقتصاد کلان و خصوصی‌سازی از ۱۸ کشور متوجه شد که درآمد حاصل از خصوصی‌سازی در بودجه ذخیره و استفاده می‌شود. یافته اصلی دیگر وی این است که خصوصی‌سازی کامل، برخلاف این نظر که فقط عوایدی به بودجه منتقل می‌شود، با بهبود عملکرد اقتصاد کلان ارتباط دارد که با رشد بیشتر تولید ناخالص داخلی واقعی و کاهش بیکاری آشکار می‌شود. در مطالعه زینس، الیات و ساکس (۲۰۰۱) با استفاده از روش پنل دیتا برای ۲۵ کشور در حال گذار نشان داده شد که خصوصی‌سازی به خودی خود موجب رشد تولید ناخالص داخلی<sup>۵</sup> نشده؛ ولی اگر خصوصی‌سازی با محدودیت‌های شدید بودجه و اصلاحات عمیق نهادی همراه باشد، اثرات مثبتی خواهد داشت. بنت، استرین و جیووانی اورگا (۲۰۰۷) تقریباً برای تمام اقتصادهای در حال گذار (بیست و شش کشور) از یک مدل پنل دیتا و روش‌های تخمین GMM استفاده و عوامل خاص کشور یا زمان را با اثرات ثابت کنترل کردند. آن‌ها رابطه معناداری بین سهم بخش خصوصی و رشد شناسایی نکردند. بنابراین نتایج آن‌ها ارتباط مستقیمی بین خصوصی‌سازی و رشد را نشان نمی‌دهد. مطالعه آن‌ها حاکی از آن است که مزیت سرعت در خصوصی‌سازی که با خصوصی‌سازی انبوه به وجود آمده است، از نظر رشد اقتصادی می‌تواند منافع طولانی‌مدتی را به همراه داشته باشد.

<sup>۵</sup> Gross domestic product (GDP)



## ۳-۳-۲ خصوصی‌سازی و فساد

دولت‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی نقش مهمی دارند و در خصوص تعیین بنگاه مناسب برای واگذاری، تعیین قیمت مناسب برای بنگاه و انتخاب بهترین سرمایه‌گذار باید تصمیمات حیاتی اتخاذ کنند. چنگ به حساسیت این نقش اشاره می‌کند و اذعان دارد که دولت‌ها در انتخاب بنگاه با وضعیت پیچیده‌ای روبه‌رو هستند. اهمیت این موضوع زمانی بیشتر می‌شود که دولت واگذارکننده از سلامت کافی برخوردار نباشد. در دولت‌های طبیعی، واگذاری‌ها در راستای افزایش نقش بخش خصوصی مولد صورت نخواهد گرفت. در چنین حکومت‌هایی، انتقال مالکیت، راهی برای غارت اموال عمومی و تقویت حلقه فرادستان است و فرآیند واگذاری دارایی‌های دولت به بخش خصوصی مملو از فرصت‌های فسادآمیز است. دولت‌های فاسد تمایل دارند اساس تصمیم‌گیری‌هایشان را بر مبنای درآمد انتظاری حاصل از فساد و نه منافع بالقوه برای جامعه قرار دهند. در چنین شرایطی معمولاً پروژه‌های نامناسبی برای واگذاری در دستور کار قرار می‌گیرند و احتمال اینکه دولت بدون در نظر گرفتن منافع جامعه، بنگاه‌ها و شرکت‌هایی را برای واگذاری انتخاب کند که بیشترین عایدی را نصیب گروه‌های ذی‌نفوذ کند، بالاست.

نحوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها هم در دولت‌های نظم دسترسی محدود، مسأله‌ساز است. تعیین قیمت مناسب برای بنگاه‌های دولتی به نحوی که منافع جامعه آسیب نبیند، بسیار حیاتی است. همان‌طور که چنگ هم اشاره می‌کند، حکومت‌های فاسد به دنبال دستیابی هرچه سریع‌تر به درآمدهای حاصل از فروش بنگاه‌های دولتی هستند و توجهی به ارزش واقعی بنگاه‌های قابل واگذاری نمی‌کنند. از این‌رو، این احتمال وجود دارد که قیمت‌گذاری بنگاه‌های دولتی که اموال عمومی محسوب می‌شوند، کمتر از ارزش واقعی آن‌ها صورت گیرد و خریداران دارای رانت با نرخی پایین‌تر، صاحب بنگاه شوند.

علاوه بر انتخاب بنگاه قابل واگذاری و قیمت واگذاری، انتخاب سرمایه‌گذار یا خریدار هم حایز اهمیت است. چنگ مسأله انتخاب خریدار مناسب را از وظایف اصلی دولت‌ها برمی‌شمارد و بر این باور است که بنگاه‌های دولتی باید به کسانی فروخته شوند که از توان ارتقای بهره‌وری آن بنگاه‌ها در درازمدت برخوردار باشند. این در حالی است که از نگاه رز-آکرمن (۱۹۹۹) در یک رژیم فاسد، بازیگران اقتصادی با گرایش‌های اخلاقی ناچیز، نسبت به سایرین دارای مزیت هستند. وی معتقد است دولت‌هایی که مسؤولیت تخصیص منافع

کمیاب به افراد و بنگاه‌ها را دارند، ممکن است به جای طی کردن ضوابط قانونی، پرداخت رشوه را معیاری برای بهره‌مندی افراد از منافع قرار دهند. رشوه، رلنت انحصاری برای سرمایه‌گذاران ایجاد می‌کند و خصوصی‌سازی را در معرض آسیب‌های ناشی از معاملات فسادآلود با مقامات قرار می‌دهد. رشوه‌دهندگان با ارایه پیشنهاد رشوه به مسؤولان خصوصی‌سازی یا مقامات بلندپایه دولتی می‌توانند نام خریداران فاقط کیفیت را در فهرست متقاضیان قرار دهند. همچنین ممکن است پرداخت رشوه در راستای محدودساختن تعداد متقاضیان خرید باشد. این مسأله مطرح می‌شود که در برخی موارد، مقامات فاسد اطلاعاتی اشتباه از بنگاهی که قرار است واگذار شود، به عموم ارایه می‌کنند. نظیر این که بنگاه دولتی عملکرد بسیار ضعیفی دارد؛ در حالی که خودی‌های علاقه‌مند به خریداری بنگاه می‌دانند که بنگاه عملکرد مناسبی دارد. در این صورت کارآمدترین پیشنهاددهندگان، مغلوب متقاضیان فاسد درون مجموعه می‌شوند. ارایه اطلاعاتی که در اختیار عموم قرار ندارد یا دسترسی به اطلاعات زودهنگام در مقابل پرداخت رشوه، خصوصی‌سازی را از مسیر اصلی خود منحرف می‌سازد. به علاوه، این احتمال وجود دارد که فرآیندهای ارزیابی بنگاه‌های قابل واگذاری، آلوده به فساد باشد. حتی در مواردی نه ارزیابی صورت می‌گیرد و نه مزایده برگزار می‌شود؛ بلکه بنگاه به کسانی واگذار می‌شود که بهترین ارتباطات سیاسی را دارا باشند. در این صورت فروش‌ها اغلب به خریدارانی همچون سیاستمداران حاکم و کسانی که فاقد تجربه فعالیت‌های اقتصادی هستند، صورت می‌گیرد. همچنین ممکن است بنگاه واگذار شده بتواند موقعیت انحصاری خود را همانند زمانی که در اختیار دولت بود، حفظ کند (رز-آکرمن، ۱۹۹۹). در این حلت بنگاه‌ها تمایل بیشتری برای پرداخت بالاتر جهت کسب دارایی‌های دولت و یافتن موقعیت انحصاری خواهند داشت.

حفظ رانت‌های انحصاری، فرآیند خصوصی‌سازی را خدشه‌دار می‌سازد. یافتن موقعیت انحصاری از میزان رقابت کاسته و هدف دستیابی به کارایی بیشتر در اثر خصوصی‌سازی را نیز مخدوش می‌کند.

در فرآیند خصوصی‌سازی بسیار حایز اهمیت است که دولت از خریداران تضمین‌های لازم را درخصوص قیمت، بهره‌وری و سرمایه‌گذاری بگیرد تا بعد از فروش بنگاه از عملکرد مناسب آن‌ها اطمینان حاصل کند؛ اما مقامات دولتی فاسد از آنجا که تمایل دارند با بنگاه‌هایی که توانایی بیشتری در پرداختهای فسادآلود دارند در ارتباط باشند، برای انتخاب خریدار، کمتر به دنبال گرفتن تضمین‌های مورد نیاز هستند و مسأله

مهم از نگاه تصمیم‌گیران و مجریان خصوصی‌سازی، دستیابی به منافع بالقوه خود در جریان واگذاری‌ها است. بنگاه‌های دولتی اغلب با زدوبند و توافقات پشت‌پرده به افرادی واگذار می‌شوند که شایستگی اداره کارآمد آن را ندارند و بخش قلیل‌توجهی از درآمد حاصل از فروش به جای خزنه دولت به جیب تعدادی خودی می‌رود. مثال بارز در این خصوص روسیه است. مطالب طرح‌شده، تاییدی است بر این نکته که شیوه واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در دولت‌های طبیعی با تمایلات آلوده به فساد، مانع شکل‌گیری بخش خصوصی توانمند می‌شود و سرمایه‌گذاران در عرصه رقابت با رقبای دارای رانت، حتی اگر دارای صلاحیت بیشتری باشند، از گردونه رقابت حذف می‌شوند. از این رو، دستیابی به هدف تقویت نقش بخش خصوصی در این شرایط دور از انتظار خواهد بود (مؤمنی، حاجی‌نوروزی، ۱۳۹۶).

## ۲-۳-۴ خصوصی‌سازی و اثرات توزیعی

### ۲-۳-۴-۱ بازگشت دارایی‌ها - نیروی کار

در فرآیند خصوصی‌سازی کارگران با دستمزد پایین‌تر به احتمال بیشتری کار خود را از دست می‌دهند و دوران سختی را برای پیدا کردن شغل خواهند داشت؛ اما باید به این نکته توجه کرد که اگر خصوصی‌سازی منجر به افزایش تولید شود، برای ادامه این رشد نیاز به افزایش نهاده‌های تولید از جمله نیروی کار است که می‌تواند موجب شود نیروی کار تعدیل شده در بلندمدت دوباره به کار برگردد.

اکثر بنگاه‌های دولتی بیشتر از حد نیاز از نیروی کار استفاده می‌کنند و براساس تحقیقات صورت گرفته، پس از فرآیند خصوصی‌سازی، تعداد افرادی که شغلشان را از دست می‌دهند، بیشتر از افرادی است که استخدام می‌شوند. البته باید توجه داشت که نتیجه بیان‌شده در کوتاه‌مدت صدق می‌کند؛ بنابراین با توجه به این که نیروی کار تعدیل شده درآمد خود، یا حداقل بخش اعظمی از درآمد خود، را از دست می‌دهد، می‌توان نتیجه گرفت که در کوتاه‌مدت خصوصی‌سازی باعث ایجاد تأثیرات منفی بروی اثرات توزیعی ثروت است. تقریباً می‌توان اذعان داشت که اکثر خصوصی‌سازی‌های شکل گرفته، حداقل در کوتاه‌مدت، بیشتر به افزایش کارایی منجر شده‌اند تا به افزایش عدالت. به صورت میانگین خصوصی‌سازی باعث افزایش نابرابری درآمد و ثروت شده است.

## ۲-۳-۴-۲ دسترسی و قیمت‌ها

اگر فرایند خصوصی‌سازی منجر به افزایش رقابت در صنعتی خاص شود، می‌تواند کاهش قیمت‌ها را به همراه داشته باشد؛ اما در نقطه مقابل، اگر خصوصی‌سازی منجر به تمرکز بیشتر بازار و انحصار شود، قیمت‌ها افزایش پیدا خواهند کرد. همچنین اگر در صنعتی خاص به هر دلیلی قیمت‌ها پایین‌تر از قیمت تعادلی بازار آن‌ها قرار گرفته باشد، به طور مثال در صنایع یوتیلیتی مانند برق و گاز، با خصوصی‌سازی ممکن است قیمت افزایش پیدا کند. از جهت دسترسی نیز براساس تعاریف بازرگانی و منفعت، بنگاه ممکن است دسترسی به قسمت‌هایی را افزایش و بعضی از دسترسی‌های سابق را کاهش و محدود کند. دولت می‌تواند برای جلوگیری از کاهش دسترسی این مناطق، علی‌الخصوص مناطق فقیر، به این‌گونه از امکانات بخش خصوصی، از قوانین و مقررات و اعمال مالیات استفاده کند و نه این‌که قیمت‌ها را به طور دستوری پایین‌تر از حد تعادل نگه دارد.

در بسیاری از موارد مشاهده شده است که خصوصی‌سازی موجب افزایش دسترسی افراد به خصوص افراد شهرنشین به خدمات مختلف شده است. در حالی که این افزایش همراه با افزایش قیمت‌ها نباشد یا افزایش قیمت‌ها در مقابل افزایش دسترسی‌ها ناچیز باشد، خصوصی‌سازی تأثیر مثبتی بر روی اثرات توزیعی و افزایش رفاه خواهد داشت.

مطالعات نشان می‌دهد که در بعضی از صنایع مثل صنایع برق، آب، گاز و این قبیل خدمات بعضاً شاهد افزایش قیمت‌ها بوده‌ایم؛ به این دلیل که قبل از فرآیند خصوصی‌سازی قیمت‌ها به شکل دستوری و با تخصیص تعرفه، پایین‌تر از حد تعادلی خود قرار گرفته بودند و شرکت‌های خصوصی برای پوشش هزینه‌های خود مجبور به افزایش قیمت‌ها هستند.

## ۳-۴-۳-۲ اثرات مالی

اثرات مالی ناشی از خصوصی‌سازی می‌تواند متفاوت باشد. این اثرات می‌تواند به این شکل باشد که دولت با به‌دست‌آوردن منبع درآمدی جدید، یعنی مالیات‌گرفتن از شرکت‌های خصوصی‌شده، مالیات اخذشده از خانوارها را کاهش دهد و با منابع به‌دست‌آمده خدمات رفاهی بهتری، علی‌الخصوص برای دهک‌های پایین

درآمدی، فراهم سازد؛ اما اگر از قبل مشکلات مالی در دولت وجود داشته باشد، درآمد و میزان پول به دست آمده از فرایند خصوصی‌سازی می‌تواند صرف کاهش مشکلات مالی گذشته شود.

در برخی کشورها، اصلی‌ترین فایده مالی در مورد خصوصی‌سازی رهایی‌یافتن دولت از بار مالی شرکت‌هایی است که از بودجه سهم می‌برند. در بسیاری از کشورها، دولت درآمدهای ناشی از فرآیند خصوصی‌سازی را برای کاهش بدهی‌های عمومی استفاده کرده است. اما استفاده نهایی از خصوصی‌سازی و درآمد آن تابعی است از عملکرد مالی دولت در گذشته و بدهی‌های دولت. این درآمدها به طور غیرمستقیم مخارج دولت را تأمین مالی می‌کنند و می‌توانند موجب افزایش انگیزه دولت برای استقراض بیشتر شوند. طبق گزارشات و تحقیقات صورت گرفته در آرژانتین، دولت از درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی برای افزایش مخارج خود استفاده کرده است که باعث کاهش ارزش پول ملی و میزان بدهی‌ها شده است.

## ۴-۲ الزامات خصوصی‌سازی

بررسی مطالعات مختلف نشان می‌دهد اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشورهایی که برخی الزامات پیشینی در آن‌ها رعایت شده باشد، تجارب موفق‌تری نسبت به کشورهایی داشته‌اند که همان الزامات در آن‌ها رعایت نشده است. با وجود آن که برقراری روابط علی-معلولی در مطالعات این‌چنینی قلیل اثبات نیست، در دفاع از آن‌ها می‌توان این‌چنین استدلال کرد که با وجود آن که هیچ‌الگوی کلی و جهان‌شمولی برای خصوصی‌سازی وجود ندارد و در داخل هر اقتصاد، هر صنعت خاص و گاه هر بنگاه خاص نیازمند ضوابط اختصاصی است، چارچوب موفقیت کشورها قابل عبرت‌آموزی است. صاحب‌نظران چک‌لیست‌های مختلفی را برای اجرای ظریف و صحیح این سیاست‌ها پیشنهاد داده‌اند. بنا بر مطالعات مختلف، موارد زیر از ادبیات استخراج شده‌اند و از آن‌جایی که شاید هر کدام نیازمند صفحه‌ها تشریح تفصیلی هستند که خارج از حوصله این گزارش است، به صورت لیست‌وار در ادامه بیان شده‌اند. هر مدل خصوصی‌سازی باید برای موارد زیر تدبیر نماید:

- تضمین حقوق مالکیت شفاف.

- سهولت محیط کسب و کار و پایین‌بودن هزینه فعالیت اقتصادی سالم.

- وجود سازوکارهای کنترل نسبی فساد مالی و اقتصادی.
- مجوز ورود آزاد بخش خصوصی به بخش دولتی، افزایش درجه رقابت و رشد بخش خصوصی بالغ  
پیش از خصوصی سازی.
- وجود نهادی متمرکز، مستقل و دارای اختیارات و صلاحیت‌ها به عنوان نهاد متولی خصوصی سازی.
- تسخیرنشدن نهاد خصوصی سازی توسط بخش خصوصی یا یک جریان سیاسی.
- وجود خدمات مالی و مشاوره و تأمین مالی قوی در اقتصاد.
- ثبات نسبی در اقتصاد کلان و محیط سیاسی.
- نهادهای تنظیم‌گر بخشی متخصص برای پس از خصوصی سازی.
- اصلاح ساختار درون بنگاه پیش از واگذاری: شرکتی سازی و رعایت استانداردهای حسابداری و  
حسابرسی.
- تدوین برنامه به تشویق و الزام سرمایه گذاری برای صاحبان آتی.
- بسته‌های مشوق برای عدم کاهش یک‌باره اشتغال.
- الزام عدم فروش دارایی‌های مهم بنگاه.
- سازوکار شفاف و کارشناسانه برای قیمت گذاری و ارزیابی دارایی‌ها و بدهی‌ها.
- سند پشتیبان برای روش واگذاری.
- وضعیت بهینه سهام بنگاه.
- تعیین تکلیف برای باقی ماندن دولت به عنوان سهامدار یا واگذاری کامل.
- معیارهای مناسب برای تشخیص صلاحیت خرید بنگاه به تفکیک بخش‌های اقتصادی.

- تدارک سازوکار اطلاع‌رسانی عمومی و مؤثر.
- مشارکت کارکنان.
- زمان‌بندی مناسب پرداخت و قیمت‌گذاری عادلانه هر کدام از بخش‌های ثمن نقدی، اقساطی و وثیقه.
- مشخص کردن واضح شرایط انتقال کامل مالکیت.
- تعیین ضمانت و جریمه تخلف دولت یا خریداران از مفاد قرارداد.
- مسؤولیت تهیه و انتشار گزارش‌های نظارتی پس از واگذاری.

مسلم است تدارک این شروط (پیش، حین و پس از خصوصی‌سازی) نیازمند نظام تدبیر و بروکراسی بالغ است و هر سیستم سیاست‌گذاری و نظارتی توان انجام را ندارد.

آماده‌بودن محیط کسب‌وکار یکی از الزامات کلیدی برای خصوصی‌سازی موفق است. در شرایطی که در بسیاری از صنایع قیمت‌گذاری‌های دستوری همچنان وجود دارد، موضوعیت‌دادن به روابط در مناسبات اقتصادی نظیر دریافت تسهیلات ویژه، ارز ترجیحی و موارد مشابه سبب ایجاد آربیتراژهای بالا برای برخی گروه‌های خاص می‌شود، انحصارات و یا معافیت‌های قانونی مصرحی در ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای برخی نهادهای عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی در نظر گرفته شده و سنتی‌بودن فرآیندها و فردمحوری در تعاملات بنگاه‌ها و سیاستمداران شواهد زیادی از فساد بروکراتیک در کشور به بار آورده است، عدم موفقیت خصوصی‌سازی در بنگاه‌ها را تنها نمی‌توان به فرآیند خصوصی‌سازی و یا عملکرد مدیر بنگاه خصوصی‌شده نسبت داد. همچنین عدم ایجاد زیرساخت‌های تنظیم‌گری مناسب برای بازارهای رقابتی و تسری قوانین معیوب بنگاه‌داری دولتی به این بازارها نظیر تعدد افراطی و زمان‌بر بودن اخذ مجوزها و لزوم امضاهای طلایی در صدور آنها یکی دیگر از مشکلات محیط کلان کشور برای خصوصی‌سازی است.

## فصل ۳

### خصوصی سازی در ایران





### ۱-۳ دولت و بخش عمومی در نظام حقوقی ایران

طبق قوانین، بخش عمومی بخشی است که منابع مالی آن از وجوه عمومی تأمین شده و خدمات عمومی ارائه می‌دهد. مؤسسات عمومی در حقوق اداری با عناوین مختلفی مانند سازمان، مؤسسه، بنیاد، مرکز، نهاد، شرکت، صندوق، و... تشکیل می‌شوند و ممکن است هر کدام از آنها به موجب قانون و یا اساسنامه قانونی خود، مؤسسات وابسته داشته باشند. مؤسسات عمومی به ۴ دسته تقسیم می‌شوند:

۱. مؤسسات دولتی غیرانتفاعی: به منظور ارائه خدمات عمومی غیرانتفاعی معمولاً تحت عنوان سازمان یا مؤسسه دولتی تشکیل شده و به دنبال کسب سود و درآمد نیستند و دولت به دلایل فنی و اجرایی ترجیح داده به جای تشکیل وزارتخانه، انجام امور را به صورت غیر متمرکز و توسط یک نهاد مستقل و با مدیریت تخصصی انجام دهد. بر اساس ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان دولتی واحد سازمانی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام دهد.

۲. مؤسسات دولتی انتفاعی که خود شامل دو دسته هستند:

- مؤسسات بازرگانی که به منظور اداره صنعت های ملی و یا ارایه خدمات و تأمین منافع عمومی نظیر برق آب حمل و نقل تشکیل می شود و طبق اصول بازرگانی اداره می شود.

- مؤسسات خدمات اجتماعی که به منظور ارایه خدمات عمومی خاص از طرف دولت که بر طبق اصول حقوق عمومی اداره می شوند.

۳. شرکت های دولتی: شرکت های دولتی در میانه اهداف اقتصادی و اجتماعی قرار گرفته اند. در نظام حقوقی ایران، شرکت های دولتی تجاری محسوب می شوند؛ ولی از لحاظ تشکیل، اداره، نظارت و انحلال تابع قوانین خاصی هستند. در قانون تجارت تعریفی از شرکت تجاری ارایه نشده است. در قانون مدنی برای تشکیل شرکت وجود حداقل دو شخص الزامی است؛ در حالی که در شرکت های دولتی، دولت مالک ۱۰۰ درصد سهام است و هیچ شریکی ندارد. با این حال شرکت های دولتی حداقل در عرصه نظر، تابع قانون تجارت هستند.

در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی ۱۳۴۹ شرکت دولتی این گونه تعریف شده: واحد سازمانی مشخص است با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت است و شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت دولتی ایجاد شود مادامی که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت دولتی باشد، شرکت دولتی تلقی می شود. شرکت های دولتی از طریق قانون گذاری مستقیم مجلس (نظیر قانون خصوصی سازی) یا غیرمستقیم از طریق تصویب مفاد اساسنامه می توانند انحلال یابند.

اموال در اختیار دولت به دو دسته تقسیم می شوند:

- اموالی که ملک دولت هستند و حق دولت بر آنها به معنای خاص شبیه حق مالکیت افراد بر اموالشان است. ولیکن قانون در برخی موارد محدودیت هایی بر آنها اعمال کرده است.

- اموال و مشترکات عمومی که تحت نظر و اشراف دولت بوده؛ اما نه از حیث مالکیت بلکه این اموال متعلق به عموم مردم بوده و دولت به نیابت از آنها اعمال مالکیت و حاکمیت انجام می دهد.

طبق ماده ۵۸۳ قانون تجارت شخصیت شرکت مستقل از شخصیت سهامداران است و لذا اموال شرکت‌های دولتی در زمره اموال دولتی نیست. طبق مصوبه هیأت وزیران در سال ۱۳۷۴ اموال شرکت‌های دولتی از تعریف شمول اموال دولتی خارج شد.

رشد شرکت‌های دولتی پس از انقلاب شدت گرفت؛ به طوری که در همان ده سال ابتدایی پس از انقلاب تعداد شرکت‌های دولتی با ۱۱۱ درصد رشد به ۲۷۰ شرکت رسید و بودجه شرکت‌ها نیز ۹۴ درصد رشد یافت. سهم بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۶۸ به ۵۶ درصد رسید. پس از جنگ و در دوران سازندگی تعداد شرکت‌ها به ۴۲۳ عدد رسید که در سال ۱۳۷۲ معادل ۶۴ درصد بودجه میشد. در برنامه دوم توسعه تعداد شرکت‌ها به ۵۰۰ و سهم آن‌ها از بودجه به ۶۷ درصد رسید. در طول برنامه سوم توسعه و با اعمال سیاست‌های خصوصی سازی تعداد شرکت‌ها کاهش یافت و بودجه آن‌ها ۵۶ درصد شد. سال ۱۳۹۴ تعداد شرکت‌های دولتی به ۳۵۸ عدد رسید و هم‌اکنون در قانون بودجه ۱۴۰۰ تعداد شرکت‌های دولتی ۳۸۲ است.

۴. مؤسسات عمومی غیردولتی: مؤسسات عمومی غیردولتی طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری واحد سازمانی هستند که دارای استقلال حقوقی بوده و عهده‌دار خدماتی هستند که جنبه عمومی دارد. با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شوند و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن‌ها از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود.

متأسفانه در ایران برنامه خصوصی سازی و واگذاری به مؤسسات عمومی غیردولتی عمدتاً به دو دلیل در حجم وسیعی رخ داد:

- عدم توانایی بخش خصوصی در تأمین مالی.

- رد دیون دولت به مؤسسات عمومی غیر دولت.

واگذاری به بخش عمومی غیردولتی به دلایلی نظیر عدم استقلال از دولت مرکزی و وابستگی بودجه‌ای منجر به افزایش کارایی، رقابت پذیری و توانمندسازی نشده و به همین دلیل محدودیت‌هایی در قانون پیش‌بینی شده است. به دلیل بهره‌گیری نهادهای عمومی غیردولتی از امتیازات بخش خصوصی و همچنین حمایت‌های

غیرمستقیم بخش دولتی، رقابت بخش خصوصی با بخش عمومی غیردولتی نابرابر خواهد بود و لذا طبق قانون محاسبات عمومی علاوه بر تعیین سقف حداکثر چهل درصدی سهم بازار هر کالا یا خدمت برای حق مالکیت مستقیم یا غیرمستقیم موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مقرر شده که مجموعه حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام و کرسی مدیریتی در هیئت مدیره در هر بنگاه اقتصادی تا سقف ۴۰ درصد برای موسسه و نهاد عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی دارند، مجاز باشد. ضمانت اجرای تخلف از سقف مقرر برای تملک، برعهده شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.

### ۲-۳ تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران در قوانین و اسناد بالادستی

پیدایش نخستین شرکت‌های دولتی در تاریخ ایران به دوره پهلوی اول و دوران وزارت علی‌اکبرخان داور برمی‌گردد و دولتی‌شدن اقتصاد ایران در این مقطع تاریخی آغاز شد. اگرچه مقصود خود داور هم از ایجاد تأسیسات اقتصادی جدید به هیچ روی سپردن تمامی کار به دولت و خالی کردن اقتصاد از سازوکار بازار نبود. نخستین قانون خصوصی‌سازی در سال ۱۳۱۹ ذیل قانون اجازه انتقال انحصارها شرکت‌های دولتی به قسمت اقتصادی وزارت دارایی مصوب ۸ اردیبهشت ۱۳۱۹ انجام شد و اولین واگذاری شرکت بلورسازی بود.

در ۶ بهمن ۱۳۴۱ در چهارچوب انقلاب شاه و مردم اصل سوم یا فروش سهام کارخانه‌های دولتی برای پشتوانه اصلاحات ارضی به تصویب رسید. با اجرای این اصل به جز صنایع مادر و ملی‌شده همانند راه‌آهن، نیرو، اسلحه‌سازی و غیره که در مالکیت دولت برجای ماند، ۵۵ کارخانه قند، نیشکر، پارچه‌بافی، چوب، سیمان، مواد غذایی، پنبه، ابریشم‌بافی و غیره به شرکت‌های سهامی واگردان شدند و شرکت سهامی کارخانه‌های ایران را تشکیل دادند. سهام شرکت سهامی کارخانه‌های ایران از سوی بانک کشاورزی به فروش رفت. این کار یا خصوصی‌سازی کارخانه‌های دولتی در ایران سبب شد که همه مردم با درآمد متوسط و کم بتوانند سهام کارخانه‌ها را خریداری کنند و بخش بزرگی از کارخانه‌های دولتی به مردم عادی فروخته شد.

پس از انقلاب اسلامی موج دولتی‌سازی‌ها و بازگرداندن شرکت‌ها به مالکیت دولت آغاز شد. پس از پایان جنگ تحمیلی، حجم بالای دخالت دولت در اقتصاد و حضور شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های غیرضروری، رقابت‌پذیری ضعیف اقتصاد در سطح بین‌المللی و عدم توسعه بخش خصوصی، ضعف ابزارهای مالی و بازار سرمایه و توزیع نامناسب منابع و فرصت‌ها دولت را بر آن داشت تا در سال ۱۳۶۸ در قالب نخستین برنامه توسعه عملاً خصوصی‌سازی را به طور جدی آغاز نماید. اما این فرآیند به صورت سازماندهی‌شده و بر اساس قوانین و مقررات مشخص و شفاف و با محوریت سازمان خصوصی‌سازی به عنوان سازمان اجرایی این فرآیند عملاً از سال ۸۰ و با اجرایی شدن فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه آغاز شده و ادامه یافت و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اجرایی‌شدن طرح توزیع سهام عدالت شکل نوین و گسترده‌ای به خود گرفت.

طبق قانون برنامه اول توسعه و تصویب نامه هیات وزیران در تاریخ ۱۳۷۰/۰۳/۲۹ سهام کلیه صنایع و واحدهای دولتی مشروط بر این که در شمار صنایع بزرگ و مادر نباشند بایستی به بخش خصوصی واگذار شود. ملاک واگذاری شاخص ضریب چسبندگی به بخش عمومی و دولت بود. از ۷۷۰ شرکت دولتی ۳۶۶ شرکت در لیست واگذاری قرار گرفتند. خصوصی‌سازی در برنامه دوم توسعه (تبصره ۴۱ و ۴۵) نیز مد نظر قانون‌گذار قرار گرفت. سیاست خصوصی‌سازی به دلیل عدم طراحی و اجرای مجموعه‌های از سیاست‌های کلان اقتصادی مکمل (اصلاح سیاست‌های مالیاتی-قیمت‌گذاری، تعرفه‌ها، نظام دستمزد و...) در برنامه اول و دوم موفق نبود.

در برنامه سوم توسعه، توجه زیادی به موضوع کاهش تصدی دولت، سازماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی وجود داشت. در ماده ۱ به اصلاح نظام اداری و کاهش تصدی‌های دولت و در ماده ۲ به کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت و فراهم‌نمودن زمینه توسعه مشارکت موثر مردم بخش خصوصی و تعاونی اشاره شده است. در این قانون همچنین به سازماندهی شرکت‌های دولتی، تنظیم انحصارات، رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، شناسایی هیئت عالی واگذاری به عنوان مقام سیاست‌گذار و تاسیس سازمان خصوصی‌سازی به عنوان نهاد مجری اشاره شده است.

در برنامه چهارم توسعه و پس از ناکامی‌های برنامه سوم، توجه به خصوصی‌سازی به صورت جامع در برنامه نمود یافت. این برنامه با ۱۳ ماده مرتبط با خصوصی‌سازی که در برگیرنده تنفیذ ۱۶ ماده از فصل سوم قانون برنامه سوم بود به همراه ۵ آیین‌نامه و ۲ دستورالعمل ضوابط اجرایی، مجموعه قوانین نسبتاً کاملی را در زمینه خصوصی‌سازی فراهم آورده بود.

در برنامه پنجم تنها چند ماده محدود از قانون برنامه به صورت غیرمستقیم به خصوصی‌سازی اختصاص یافت.

در برنامه ششم توسعه نیز در مواد ۱۰ و ۱۲ به مواردی شامل اجازه به وزارت اقتصاد برای انتشار اوراق و صکوک به پشتوانه سهام شرکت‌های دولتی و تأدیه بدهی‌های دولت به نهادهایی مانند تأمین اجتماعی از محل سهام قابل واگذاری دولت اشاره شده است.

به موازات برنامه‌های توسعه، قوانین و مقررات مختلف به منظور بهبود روند خصوصی‌سازی، اجرای صحیح و نهادینه‌سازی آن به تصویب مراجع قانونگذار رسید. از نخستین قوانین مرتبط با واگذاری سهام دولتی، قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران بود. این قانون در سال ۱۳۷۷ اصلاح گردید و کارمندان و نیروهای مسلح را نیز به جمع افراد واجد شرایط اضافه نمود. در قوانین بودجه سالانه نیز متناسب با شرایط و فضای حاکم، معمولاً به واگذاری سهام دولت و خصوصی‌سازی اشاره شده که غالباً با ناکامی مواجه شده‌اند. هدف اصلی دولت از این قوانین و مقررات عمدتاً کسب درآمد بوده است. به عنوان نمونه در تبصره ۳۵ قانون بودجه ۱۳۷۷ دولت موظف شد تا در کمتر از یک سال وضعیت شرکت‌های دولتی را از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش خصوصی و تعاونی مشخص کند، تکرار این بند بودجه در سال بعد هم نتوانست گرهی از کار خصوصی‌سازی باز کند.

هیأت وزیران نیز به تبع وظایف و مسؤولیت‌های خود اقدام به تصویب مصوبه‌های مختلفی در عرصه خصوصی‌سازی و واگذاری سهام دولت نمود. دبیرخانه واگذاری به منظور ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های واگذارکننده و نظارت بر فرآیند واگذاری در چارچوب سیاست‌های مصوب شورای اقتصاد تشکیل شد. شورای عالی اداری هم اقدام به تصویب مصوبات مختلف پیرامون خصوصی‌سازی نموده است.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، خصوصی‌سازی در حقوق ایران مسبوق به سابقه بوده و در قوانین مختلف واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی پیش‌بینی شده است. رویکرد قانونی نسبت به فرایند خصوصی‌سازی در ایران با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط رهبری در سال ۱۳۸۵ شکل جدی‌تری گرفت. افزون بر جنبه‌های اقتصادی، جنبه‌های حقوقی نیز بسیار قابل‌توجه و تعیین‌کننده است و واگذاری موفق شرکت‌ها مستلزم شناخت ابعاد حقوقی قراردادها و قواعد حاکم بر آن است. یکی از مشکلات نظام حقوق ایران آن است که قواعد حقوق خصوصی در مسأله خصوصی‌سازی کارایی لازم را ندارد. این قراردادها همزمان باید منافع سه بخش را در نظر بگیرند: بخش خصوصی، منافع عموم جامعه و منفعت دولت. توازن منافع باید در مراحل قانون‌گذاری، انعقاد و تفسیر قراردادهای خصوصی در نظر گرفته شود (آجری آیسک، ۱۳۹۷). تفسیرپذیر بودن مصادیق کارکردهای دولت در قانون و نیز تعارضات کارکردهای دولت در دو نقش تصدی‌گری و تنظیم‌گری در سازمان‌های توسعه‌ای و به صورت همزمان شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی یکی از مشکلاتی است که با وجود خصوصی‌سازی بسیاری از بنگاه‌ها همچنان در کشور ما وجود دارد.

### ۳-۳ آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران<sup>۶</sup>

بررسی فرآیند خصوصی‌سازی با هدف آسیب‌شناسی این فرآیند، دارای ابعاد و جنبه‌های مهم و مختلفی است که لازم است در مطالعات این زمینه مدنظر قرار گیرد و بدون توجه به ابعاد مسأله، نه تنها نمی‌توان ضعف و آسیب‌های واگذاری‌های صورت گرفته را شناسایی کرد، بلکه امکان اصلاح فرآیند برای واگذاری‌های بعدی نیز وجود نخواهد داشت. گاهی اوقات واگذاری شرکت‌های دولتی تحت تأثیر عوامل مختلف، به حدی پیچیده می‌شود که امکان ارزیابی خصوصی‌سازی بسیار مشکل خواهد بود. برای مثال، در بررسی واگذاری برخی از شرکت‌های دولتی، پس از آنکه از انطباق مراحل واگذاری با چارچوب فنی و قانونی آن اطمینان حاصل شد، وارد مسایلی می‌شویم که از آن‌ها به عنوان اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی یاد می‌کنند. اعتصابات کارگری با تحریک ذی‌نفعان، مقاومت مردم و نمایندگان بومی برای واگذاری، برخی از اهداف غیر اقتصادی

<sup>۶</sup> برای تهیه این بخش از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس استفاده شده است.



دولت در واگذاری‌ها و مثال‌هایی از این دست، می‌تواند بررسی خصوصی‌سازی و نتایج آن را به یک موضوع پیچیده تبدیل کند.

در این گزارش سعی شده است تا آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی تنها با تمرکز به چارچوب قانونی و حقوقی آن مدنظر قرار گیرد و خلاصه‌ای از آسیب‌های موجود با دسته‌بندی انحراف از اهداف اصلی خصوصی‌سازی، انحراف از قوانین و مقررات، ضعف قوانین و مقررات و ضعف نظارت و عدم وجود ضمانت اجرایی لازم به صورت خلاصه ارائه شود.

### ۱-۳-۳ انحراف از اهداف اصلی خصوصی‌سازی

شاید بزرگترین آسیب خصوصی‌سازی در ایران و علت عدم دستیابی به اهداف اصلی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی یعنی افزایش بهره‌وری و کارایی در شرکت‌ها، به نگاه درآمدی دولت به منابع حاصل از خصوصی‌سازی برگردد. بر اساس «قانون»، پایان قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۸۴) به عنوان سال پایانی خصوصی‌سازی در نظر گرفته شد، اما با انقضای زمان مذکور، هر ساله در تبصره ۲ قوانین بودجه سنواتی این مهلت تمدید شده است. علاوه بر تمدید هر ساله مهلت واگذاری در قوانین مذکور، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در بند پنجم جدول ۵ ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه به تصویب می‌رسد. بر اساس تبصره ۲ ماده واحده، مصارف مربوط به واگذاری بنگاه‌های دولتی باید از طریق جدول شماره ۱۳ پرداخت شود. جدول ۱۳ ماده واحده، همان ۸ بند مصرح در ماده ۲۹ «قانون» است که برگرفته از جزء ۲ (مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری) بند د (سیاست‌های کلی واگذاری) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

البته این نکته شایان ذکر است که تخصیص ردیف‌های مربوط به جدول ۱۳ که مواردی همچون تقویت تعاونی‌ها، نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی، تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی، ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده سازی بنگاه جهت واگذاری را در برمی‌گیرد، نزدیک به صفر بوده و این بدان معنی است که منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی صرف هزینه‌های جاری پیش‌بینی شده در بودجه می‌شود. بر همین اساس، سازمان خصوصی‌سازی به عنوان مجری

امر واگذاری موظف به تحقق اهداف بودجه‌ای واگذاری شرکت‌های دولتی است<sup>۷</sup> و به همین دلیل است که اولین ملاک واگذاری شرکت‌های دولتی قیمت آن است و موضوعاتی چون اهلیت خریدار و افزایش کارایی شرکت و توسعه آن در اولویت‌های بعدی قرار می‌گیرد و این نقطه شکست خصوصی‌سازی است.

برای دستیابی به یک خصوصی‌سازی موفق، اولاً باید اهدافی مانند افزایش کارایی شرکت‌ها در واگذاری‌ها مدنظر قرار گیرد و ثانیاً منابع حاصل از واگذاری‌ها صرف بازسازی ساختاری و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری، حمایت‌های پس از واگذاری و یا انجام طرح‌های توسعه‌ای شود. به همین دلیل لازم بود تا از ابتدا در "قانون"، واریز وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع به حساب واحدی (نه خزانه) مدنظر قرار می‌گرفت و منابع این حساب با تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی در قالب وجوه اداره شده یا پرداخت‌های بلاعوض، برای موارد فوق مصرف می‌شد.

### ۲-۳-۳ انحراف از قوانین و مقررات و عدم اجرای کامل آن‌ها

انحراف از قوانین و مقررات در برنامه‌های خصوصی‌سازی بیشتر در موارد قبل از واگذاری به چشم می‌خورد. مثال بارز انحراف از قوانین که موجب شد گام‌های ابتدایی خصوصی‌سازی به اشتباه برداشته شود، عدم توجه به ماده ۱۷ "قانون" و آیین‌نامه "اجرائی نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تایید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری موضوع ماده ۱۷ قانون" مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۷ است. هدف از ماده مذکور و آیین‌نامه اجرائی آن، دسته‌بندی شرکت‌های دولتی و تعیین اولویت‌های واگذاری بر اساس معیارهایی است که در آیین‌نامه به آن‌ها اشاره شده است. بر این اساس مقرر شده بود که پیش از واگذاری شرکت‌های دولتی، لیستی تهیه شود که در آن، نام تمامی بنگاه‌های مشمول واگذاری به همراه برنامه زمانبندی واگذاری هر یک ارایه شود و واگذاری شرکت‌های دولتی بدون برنامه و تنها بر اساس مصوبات هیئت واگذاری که متناسب با مقتضیات زمان و شرکت‌ها باشد، صورت نگیرد.

در آیین‌نامه مذکور که شاید یکی از بهترین آیین‌نامه‌های مربوط به «قانون» است، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند اطلاعات مربوط به شرکت‌های زیر مجموعه خود را به تفکیک گروه‌های یک و دو قانون به

<sup>۷</sup> سازمان خصوصی‌سازی طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸، به طور متوسط بیش از ۷۰ درصد اهداف بودجه‌ای را محقق کرده است.

وزارت امور اقتصادی و دارایی ارایه کرده و بر اساس اطلاعات مذکور بنگاه‌های قابل واگذاری طبقه‌بندی شوند. بر این اساس، بنگاه‌های کوچکتر که محصولات با فناوری متوسط یا بالا تولید می‌کنند، بازار داده و ستانده رقابتی دارند، قیمت‌گذاری مواد اولیه و محصولات توسط دولت انجام نمی‌شود و از منابع عمومی استفاده نمی‌کنند، دارای اولویت در واگذاری هستند. متأسفانه آیین‌نامه مذکور اجرایی نشد و هیچگاه لیست شرکت‌های قابل واگذاری که بر اساس معیارهای فوق دسته‌بندی شده و اولویت‌های واگذاری در آن مشخص شده باشد، تهیه نشد. آنچه در عمل اتفاق افتاد، عدم پیروی خصوصی‌سازی از یک روند مشخص در سایز شرکت، صنعت منتخب و... است.

### ۳-۳-۳ ضعف قوانین و مقررات

در بحث آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران، ضعف و خلأ قوانین و مقررات به خصوص در مرحله واگذاری شرکت‌های دولتی بیش از هر موضوع دیگری نقش دارد. قیمت‌گذاری شرکت‌های دولتی و انتخاب مشتریان استراتژیک و اهلیت مدیریت از مواردی است که به دلیل نبود قوانین مناسب، بخشی از مشکلات در زمینه واگذاری‌ها را ایجاد کرده است که در زیر به هر یک از موضوعات مذکور به صورت خلاصه پرداخته شده است:

#### ۱-۳-۳-۳ قیمت‌گذاری

در "آیین‌نامه اجرایی شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چارچوب، موضوع جزء ۳ بند الف ماده ۴۰ قانون" که در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی رسیده است، ۴ روش بازار (استفاده از قیمت‌های بورس اوراق بهادار)، سودآوری (برای شرکت‌های سودده)، ارزش جاری خالص دارایی‌های شرکت (برای شرکت‌هایی که زیانده هستند) و ارزش ویژه یا ارزش اسمی یا ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (جزئی بودن میزان یا ارزش سهام) برای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری مدنظر قرار گرفته است. شورای مذکور در ابلاغیه شماره ۲۴۵۳۰۵ خود در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸، به هیئت واگذاری مدنظر قرار گرفته است. شورای مذکور در ابلاغیه آیین‌نامه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها از جمله احتساب میانگین ارزش روز خالص دارایی‌ها یا سایر روش‌های محاسبه شده توسط کارشناسان رسمی دادگستری برای تعیین قیمت پایه استفاده نماید. به همین دلیل است

که هیئت واگذاری در قیمت گذاری پالایشگاه کرمانشاه، روش میانگین ارزش روز خالص دارایی‌ها و سودآوری را به کار برده است؛ در حالی که پالایشگاه مذکور در زمان قیمت گذاری زیان ده بوده و لحاظ کردن روش سودآوری در قیمت گذاری، موجب کاهش ارزش پایه هر سهم از ۷۶۰۰ تومان به ۴۲۰۰ تومان بوده است.<sup>۸</sup>

علاوه بر تغییر نادرست مقررات مربوط به قیمت گذاری و اعطای اختیار نامحدود به هیئت واگذاری در روش قیمت گذاری، متأسفانه حکمی در خصوص ایجاد محدودیت و در نظر گرفتن دامنه نوسان در **تعدیل قیمت توسط هیئت واگذاری وجود ندارد**. به بیان دیگر هیأت واگذاری می‌تواند تا قیمتی که مشتری حاضر به خرید شرکت در حال واگذاری باشد، اقدام به کاهش قیمت پایه نماید و از این حیث محدودیتی ندارد.

### ۲-۳-۳-۳ انتخاب مشتریان استراتژیک و اهلیت مدیریت

در مصوبه شماره ۱۲۰۶۹۶/۲/۶۳ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۶ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، آمده است:

"شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۱۸، بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و به استناد ماده ۴۲ "قانون"، بر "احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری سهام و شرکت های مورد واگذاری" به عنوان یک سیاست و خط مشی کلی در واگذاری‌های تأکید و مقرر نمود، هیأت واگذاری شیوه‌های اجرایی آن را در چارچوب دستورالعمل بند (الف) ماده (۲۱) و جزء (۴) بند (ب) ماده (۴۰) "قانون" تعیین و اعلام نماید."

بر همین اساس هیأت واگذاری مصوبه ۱۳۸۸/۱۱/۱۷ خود را صادر کرد که در ماده ۲ آن به درستی، بر **تکلیف** این هیأت بر اعمال شرایط انتخاب مشتریان استراتژیک و اهلیت مدیریت تصریح شده بود. این تکلیف قانونی مذکور در ماده (۲) مصوبه جدید این هیأت در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۴ به **اختیار** تبدیل شده و بر

<sup>۸</sup> اگرچه ابلاغیه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۳ ماه پس از قیمت‌گذاری شرکت پالایش نفت کرمانشاه به تصویب رسیده است و عملاً عطف به ماسبق نمی‌شود و هیئت واگذاری در استفاده از روش سودآوری در قیمت‌گذاری پالایشگاه مذکور تخلف کرده است.

همین اساس سازمان خصوصی سازی می تواند قبل از واگذاری بلوک کنترلی و مدیریتی بنگاه های استراتژیک، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیأت واگذاری پیشنهاد نماید تا در صورت تصویب هیأت واگذاری، انتخاب خریدار (مشتریان استراتژیک و هیأت مدیره و مدیران منصوب آنان) بر طبق شرایط مقرر در ماده ۳ دستورالعمل مذکور مورد عمل قرار گیرد. بنابراین چنانچه بنگاهی ویژگی استراتژیک را داشته باشد، با عدم پیشنهاد آن به هیأت مذکور عملاً بررسی صلاحیت خریدار در بنگاهی که تولید کننده محصولات مورد مصرف همگان و دارای فن آوری خاص، پیچیدگی و حساسیت فعالیت خاص است، نادیده گرفته می شود.

به همین دلیل است که در واگذاری شرکت پالایش نفت کرمانشاه، موضوع اهلیت خریدار مورد بررسی قرار نگرفته است و یکی از بندهای مصرح در پایش اهلیت خریدار که داشتن حداقل ۵ سال سابقه فعالیت در زمینه بنگاه مورد واگذاری است، به طور کامل نقض شده است. شایان ذکر است که هیأت واگذاری در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲، "دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری ها" را تصویب کرد و بر اساس آیین نامه مذکور، صلاحیت عمومی و تخصصی همه افرادی که متقاضی خرید سهام به صورت کنترلی و مدیریتی هستند، بررسی خواهد شد. عدم بدهی معوق به شبکه بانکی، عدم سوء پیشینه کیفری موثر، ممنوع معامله نبودن و نداشتن بدهی سررسید شده به سازمان خصوصی سازی شاخص های صلاحیت عمومی و صلاحیت فنی و عمومی و تمکن مالی، شاخص های ارزیابی صلاحیت تخصصی متقاضیان است.

### ۳-۳-۱۴ ضعف نظارت و عدم وجود ضمانت اجرایی

با عنایت به "قانون" و تصویب نامه ها و آیین نامه ها و دستورالعمل های مصوب از سوی هیأت وزیران، هیأت واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سایر مراجع ذیصلاح در امر خصوصی سازی، در برخی موارد اساساً مقام صالح جهت نظارت معین نشده و در سایر موارد نیز بدون تمهید هماهنگی و سازوکارهای لازم، ناظران متعددی پیش بینی شده است. ناظران پیش بینی شده در قوانین مذکور عبارتند از:

### ۱-۴-۳-۳ مجلس شورای اسلامی

وفق تبصره ماده ۲۳ "قانون"، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش فعالیت‌های واگذاری سالانه طبق این قانون را تا پایان اردیبهشت ماه سال بعد به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند. بر اساس ماده ۸۸ "قانون" نیز، وزارتخانه مذکور موظف است هر شش ماه یکبار گزارش عملکرد اجرای "قانون" را به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجلس شورای اسلامی است. همچنین بر اساس ماده ۳۹ «قانون»، دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان عضو ناظر در ترکیب هیئت واگذاری قرار دارند و بنابراین در جریان مراحل واگذاری بنگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند. همچنین ۳ نفر از نمایندگان مجلس بر اساس ماده ۴۱ «قانون»، از اعضای شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هستند.

### ۲-۴-۳-۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام

بر اساس ماده ۸۸ «قانون»، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر شش ماه یکبار گزارش عملکرد اجرای «قانون» به تفکیک مواد و تبصره‌ها را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه دهد.

### ۳-۴-۳-۳ کمیسیون نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

به موجب ماده ۴ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۴، «کمیسیون نظارت» با اعضای زیر تشکیل شده است:

۱. رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲. دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳. دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها.
۴. رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.
۵. رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس.
۶. رئیس سازمان بازرسی کل کشور.

۷. رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی.

۸. دادستان کل کشور.

۹. رئیس دیوان عدالت اداری کشور.

### ۳-۴-۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

بنا به تصریح بندهای ۲ و ۵ ماده ۴۲ «قانون»، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مسئول «نظارت بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» و «تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف این سیاست‌ها به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آن‌ها» می‌باشد. شایان ذکر است که بر همین اساس، ۴۲ شاخص برای ارزیابی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طراحی شد و سازمان خصوصی سازی متولی محاسبه ۹ شاخص بوده که مربوط به امور واگذاری است. برخی از شاخص‌های مذکور به دلیل پیچیدگی، عدم وجود اطلاعات کافی و گاهی کوتاهی دستگاه‌های متولی، محاسبه نشده و به صورت سالانه گزارش نشده‌اند. به همین دلیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اقدام به اصلاح شاخص‌های مذکور کرده تا بتوان بر اساس آن‌ها، سنجه‌هایی برای محاسبه میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ارائه کرد.

به موجب ماده ۱۰ «آیین‌نامه اجرایی نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری»، گزارش نحوه اجرای آیین‌نامه مذکور هر ۶ ماه یک بار توسط سازمان خصوصی سازی تهیه و از طریق وزارت اقتصاد به شورای عالی ارائه خواهد شد.

### ۳-۴-۳ بالاترین مقام هر یک از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸۶ «قانون»

طبق تصریح ماده ۸۵ «قانون»، بالاترین مقام هر یک از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۸۶ این قانون، مسئول اجرا صحیح و به موقع تکالیف مقرر شده در قانون می‌باشد و موظف است گزارش پیشرفت کار را هر سه ماه یک بار به شورای عالی اجرا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه نماید. در صورت تأخیر یا تعلل یا توقف در انجام وظایف مشخص شده در «قانون» بالاترین مقام دستگاه موظف است حداکثر ظرف یک هفته فرد خاطی را به هیأت تخلفات اداری معرفی کند. هیأت موظف است پس از رسیدگی و احراز

تخلف بندهای (ج) تا (ط) ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را نسبت به فرد خاطی اعمال نماید. چنانچه علت تأخیر، تعلل یا توقف، اشکال و یا نارسایی در قانون باشد دولت موظف است حداکثر ظرف دو ماه پس از تشخیص، لایحه اصلاح قانون را با قید یک فوریت به مجلس تقدیم نماید.

### ۶-۴-۳-۳ وزارت امور اقتصاد و دارایی

به موجب ماده ۷ آیین نامه اجرایی شیوه های قیمت گذاری بنگاه ها و نحوه اعمال شیوه های مذکور در همین چارچوب، موضوع جزء ۳ بند الف ماده ۴۰ «قانون»، نظارت بر حسن اجرای این آیین نامه مذکور به عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

### ۷-۴-۳-۳ سازمان خصوصی سازی

طبق دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری، موضوع جزء ۴ بند ب ماده ۴۰ قانون اصل ۴۴ مصوب ۱۳۹۶/۱۱/۲۳ هیأت واگذاری، سازمان خصوصی سازی به عنوان مسئول نظارت پس از واگذاری ها تعیین گردیده است.

طبق ماده ۸ دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری، برخی اعمال تخلف محسوب شده و متناسب با تعدد و شدت تخلف انجام شده، حسب تشخیص سازمان خصوصی سازی و تصویب هیأت واگذاری مشمول یک یا چند مورد از اقدامات تنبیهی خواهد شد.

### ۸-۴-۳-۳ هیأت داورى

ماده ۳۰ «قانون» با تنفيذ مواد ۲۰ الی ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی از هر یک از تصمیم ها در امر واگذاری را به این هیأت محول نموده است.

### ۹-۴-۳-۳ قوه قضاییه

از جمله موارد دیگر اثبات کننده ضعف نظارت کافی بر اجرای قانون سیاست های اصل ۴۴، عدم تحقق تبصره ماده ۳۲ این قانون است. طبق تبصره ماده ۳۲ قانون اجرای اصل ۴۴، «قوه قضاییه مکلف است لایحه رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع این قانون را حداکثر ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون از



طریق دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید». ولی با وجود صراحت قانونی، براساس گزارش‌های متعدد منتشره توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص عملکرد اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (موضوع ماده ۸۸)، تاکنون قانون مزبور به تصویب نرسیده است. قوه قضائیه در آخرین پاسخ خود اظهار داشته است که «لایحه آئین دادرسی تجاری»، «لایحه جدید قانون تجارت» و «طرح مبارزه با جرایم اقتصادی» به عنوان جایگزین لایحه موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون اصل ۴۴ تدوین شده و برای تصویب به مراجع ذیربط ارسال شده است.

بر اساس مقررات مذکور شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در رأس این هرم نظارتی و مسئول «نظارت بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» و «تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آن‌ها» می‌باشد و در موارد زیادی سایر ناظران و حتی بالاترین مقام هر یک از دستگاه‌های اجرایی (به عنوان مسئول قانونی اجرای صحیح و به موقع تکالیف مقرر شده برای آن‌ها در این قانون) مکلف به ارایه گزارش عملکرد خود یا انعکاس موارد مغایر، به شورای عالی جهت اتخاذ تصمیم می‌باشند. ولی بررسی عملکرد شورای مزبور و نیز شواهد موجود نشان می‌دهد که این شورا ابزار و ساز و کار لازم جهت جلوگیری و رسیدگی به تخلفات یا انحرافات ناشی از اجرای قانون، یا معرفی متخلف و مجرم به مراجع قضائی حسب مورد و به طور کلی نظارت بر اجرای قانون را ندارد و تاکنون عمدتاً شأن مشاوره‌ای و تصویب آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی که به موجب قانون مسئول تصویب آن بوده را داشته است. بنابراین، نظارت در مرحله اجرای قانون بسیار ضعیف است و به همین دلیل است که دستگاه‌های مسئول، ضرورتی به پاسخگویی و ارایه شفاف گزارش عملکرد خود نمی‌بینند.

تاکنون هیچکدام از لوایح و طرح‌های جایگزین برای تکلیف قانونی، تبدیل به قانون نشده است. به بیان دیگر، با گذشت بیش از یک دهه از ابلاغ و اجرای «قانون»، ساز و کار اصلی رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع قانون که ضمانت اجرای آن نیز هست، همچنان در هاله‌ای از ابهام است و این یکی از دلایل اصلی عدم تحقق اهداف سیاست‌های کلی نظام در خصوص اصل ۴۴ است.

نتیجه آن که شورای عالی محترم اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در رأس هرم نظارتی قرار دارد و مسئول «نظارت بر فرآیند اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» و «تصویب شاخص‌های اجرایی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور اعمال نظارت دقیق بر اجرای آن‌ها» است، می‌بایست نسبت به عدم پاسخگویی و یا ارایه پاسخ‌های مبهم دستگاه‌های مخاطب حساسیت بیشتری داشته باشد تا دستگاه‌های مخاطب با انگیزه قوی‌تری برای پیشبرد و تحقق اهداف سیاست اقدام کرده و گزارش آن را ارایه نمایند.

به علاوه ضروری است با تنسيق مراجع متشئت و متعدد نظارتی و رسیدگی‌کننده به جرایم و تخلفات؛ یک نظام نظارتی جامع، منسجم، کارآمد و با ضمانت اجراهای مشخص تدوین گردد.

### ۵-۳-۳ موانع واگذاری

موانع واگذاری در وهله اول عمدتاً به توجیه‌هایی که توسط مدیران بنگاه‌ها برای جلوگیری از خصوصی‌سازی مطرح می‌شود می‌پردازد. بخش دوم موانع واگذاری شامل کارشکنی‌ها و اقدامات مخربی است که توسط گروه‌های ذی‌نفع برای جلوگیری از اجرا یا موفقیت خصوصی‌سازی صورت می‌گیرد.

#### ۱-۵-۳-۳ توجیهات ذی‌نفعان برای جلوگیری از خصوصی‌سازی بنگاه‌ها

انواع دلایلی که برای جلوگیری از وقوع خصوصی‌شدن در بنگاه‌ها دیده می‌شود را می‌توان موارد زیر دانست:

#### - ضرورت حفظ بنگاه به منظور پشت‌سر گذاشتن چالش‌های مرتبط با تحریم

بحث تحریم‌ها و لزوم مقابله با اثرات آن و ایجاد همبستگی و خوداتکایی برای عبور از این شرایط ناعادلانه برای برخی از مدیران بنگاه‌های هدف خصوصی‌سازی دستاویزی از این جهت که ممکن است پس از خصوصی‌سازی و تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی بنگاه نتواند در شرایط حساس تحریمی بدون حمایت دولت به فعالیت خود ادامه دهد. ایجاد می‌کند. علاوه بر آن، وجود برخی حمایت‌ها، همکاری‌های نزدیکتر و رابطه‌ها بین بنگاه‌های دولتی و بخش‌های دیگر مانند پلنک و... شرایطی را به وجود می‌آورد که ممکن است پس از خصوصی‌شدن بنگاه از این مزیت‌ها بی‌بهره بماند. در صورت وجود یک همبستگی بین

بخش‌های مختلفی چون حاکمیتی و اداری، تولیدی و .. بخش خصوصی برای مقابله با شرایط تحریمی حتی به دلیل چالاکي و کارایی بالاتر می‌تواند در شرایط سخت بهتر عمل کند.

### - حاکمیتی بودن فعالیت شرکت و بنگاه مشمول واگذاری و یا قراردادن زمین فعالیت بنگاه در حوزه‌های سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ

این استدلال که حاکمیتی بودن فعالیت برخی شرکت‌ها ضرورت تحت کنترل بودن آنان توسط دولت را به همراه دارد برای آن دسته از مدیران چنین شرکت‌هایی که تمایل به انتقال به بخش خصوصی را ندارند مورد استفاده قرار می‌گیرد. فعالیت در زمینه‌ای که به تامین برخی کالاهای عمومی که در فضای بازار تامین آن با شکست مواجه می‌شود می‌تواند به عنوان دلیلی برای جلوگیری از خصوصی سازی شدن مطرح شود. فعالیت برخی بنگاه‌ها در حوزه‌های آموزش، سلامت، تحقیق و فرهنگ نیز به عنوان بخش‌های حساس که باید تحت نظر دولت و نه در فضای خصوصی و شرایط بازار قرار بگیرند مطرح می‌شوند.

### - ضرورت اصلاح ساختار بنگاه قبل از واگذاری

لقدامات اصلاح ساختاری قبل از واگذاری بنگاه‌های هدف یکی از بخش‌های مهم و اقدامات لازم برای رسیدن به نتایج مثبت از طریق خصوصی سازی است. برای مثال می‌توان به اقداماتی که برای حل مشکلات زیان‌ها و بدهی‌های بنگاه‌های دولتی به بانک‌ها در چین اشاره کرد که هر دو بخش بنگاه‌های دولتی و بخش بانکداری را درگیر کرد و مانعی برای ایجاد اصلاحات کلی اقتصادی و اصلاحات در هر دو بخش مذکور بود اشاره داشت. لزوم بازسازی و آماده سازی بنگاه‌ها نباید تبدیل به مانعی بر سر راه خصوصی سازی قرار بگیرد بلکه پرداختن به آن و اجرای اقدامات لازم باید هرچه زودتر با امکانات موجود صورت بگیرد تا نتایج مثبت مورد انتظار از واگذاری به بخش خصوصی با احتمال بالاتری بروز پیدا کند.

### - خارج بودن فعالیت شرکت از حیطه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در این باره لازم است ابتدا بدانیم چه بنگاه‌هایی باید واگذار شوند و چه بنگاه‌هایی باید در دست دولت باقی بمانند. برای پاسخ به این سوال از ماده ۲ و ۳ اصل ۴۴ استفاده می‌کنیم. بر اساس این ماده، فعالیت اقتصادی ۳ حالت دارد:

**گروه یک:** مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت دولت در این گروه به هر میزان ممنوع است و بنگاه‌های مشمول این گروه باید به صورت ۱۰۰ درصدی به بخش غیر دولتی واگذار شوند. تداوم مالکیت دولت در بنگاه‌های گروه یک پس از انقضا قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۹۰) ممنوع شده است و شروع فعالیت جدید در این گروه، منوط به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس و برای مدت معین خواهد بود. دولت تنها می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای در فعالیت‌های گروه یک مشارکت کند به شرط آنکه پس از انقضای مدت تعیین شده در قانون، اقدام به واگذاری سهام خود نماید.

**گروه دو:** مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت دولت در هر فعالیت این گروه تنها تا سقف ۲۰ درصد مجاز است و موظف است مابقی سهام خود را به بخش غیر دولتی واگذار نماید. همانند گروه یک، تنها راه مشارکت در فعالیت‌های گروه دو برای دولت، از طریق سازمان‌های توسعه‌ای و با محدودیت‌های ذکر شده در "قانون" امکانپذیر خواهد بود.

**گروه سه:** سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های این گروه، منحصراً در اختیار دولت است که شامل مواردی می‌شود که در ماده ۲ "قانون"، به آنها اشاره شده است. جدول زیر موارد مورد نظر را ارائه داده است.

جدول ۳-۱ بنگاه‌های مشمول گروه سه

شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی	شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد
شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز	تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون،	معادن نفت و گاز
شبکه‌های اصلی انتقال برق	بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران

سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی	سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران
	رادیو و تلویزیون

مشکلی که در این جا رخ داده جابه‌جایی شرکت‌ها بین این سه گروه و ایجاد یک گروه دیگر (گروه چهارم) برای شرکت‌هایی که در این سه گروه نمی‌گنجند، است. از این رو محدود کردن امکان جابه‌جایی بین گروه‌ها و چاره‌اندیشی برای گروه چهارم از اقداماتی است که باید در این باره صورت گیرد. به عنوان مثال با اصلاح تبصره (۳) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به یک سازمان توسعه‌ای تبدیل شده که این امر باعث انتقال ۳۱ شرکت استانی تابعه آن به گروه سه گردید، در حالیکه در طبقه بندی اولیه قانون مذکور شرکت‌های استانی شهرک‌های صنعتی در گروه یک قرار گرفته بودند این جابه‌جایی‌ها طی مصوبات هیئت وزیران، الحاق سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای توسط مجلس<sup>۹</sup> و اذن رهبری<sup>۱۰</sup> اتفاق افتاده است. شایان ذکر است که تنها ۹ شرکت دولتی با اذن مقام معظم رهبری که عمدتاً در حوزه انرژی هسته‌ای فعالیت دارند به گروه سه قانون انتقال یافته‌اند. جدول زیر جابه‌جایی‌های صورت گرفته را نمایش می‌دهد.

جدول ۲-۳ جابه‌جایی‌های صورت گرفته در طبقه‌بندی اولیه بنگاه‌های مشمول واگذاری

خروج از لیست	انتقال		طبقه‌بندی اولیه	
	به گروه سه	به گروه دو		
۴۲	۳۷	۸	۴۰۲	گروه یک
۵۲	۷۱	-	۳۱۳	گروه دو
۹۴	۱۰۸	۸	۷۱۵	مجموع

<sup>۹</sup> به عنوان مثال با اصلاح تبصره (۳) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به یک سازمان توسعه‌ای تبدیل شده که این امر باعث انتقال ۳۱ شرکت استانی تابعه آن به گروه سه گردید، در حالیکه در طبقه بندی اولیه قانون مذکور شرکت‌های استانی شهرک‌های صنعتی در گروه یک قرار گرفته بودند.

<sup>۱۰</sup> ۹ شرکت دولتی با اذن رهبری که عمدتاً در حوزه انرژی هسته‌ای فعالیت دارند به گروه سه قانون انتقال یافته‌اند.

### ۲-۵-۳-۳ کارشکنی‌ها در فرآیند واگذاری

برخی از این دست اقدامات به طور موردی ذیلاً ارایه شده‌اند :

- دخالت و نامه‌نگاری نمایندگان مجلس، وزرا و معاونین.
- عدم همکاری دست‌اندرکاران بنگاه در ارایه اطلاعات و صورتهای مالی.
- ممانعت از حضور کارشناسان رسمی دادگستری برای قیمت‌گذاری در محل.
- جوسازی‌های تخریبی و ایجاد ذهنیت منفی در افکار عمومی و مردم منطقه.
- پیش‌قضاوت در مورد فرآیند قیمت‌گذاری با نیت فشار مردمی و رسانه‌ای.
- امتناع از تحویل بنگاه به خریدار یا خروج بخشی از اموال و یا محصولات بنگاه در مرحله تحویل و قبل از تسلط خریدار به بنگاه

سناریوی ایجاد خلل در فرآیند قیمت‌گذاری سپس جوسازی و سعی در ایجاد ذهنیت منفی در افکار عمومی و در نهایت پیش‌قضاوت در فرآیند قیمت‌گذاری و ایجاد فشار بر روی فرآیند خصوصی‌سازی در مواردی می‌تواند آنقدر تاثیرگذار باشد که افراد ذی‌نفع را به هدف اصلی خود یعنی ایجاد حجه علیه خصوصی‌شدن یا حتی متوقف شدن فرآیند خصوصی‌سازی برساند.

همچنین ضعف در بخش تنظیم‌گری، حاکمیت و لازم‌الاجرا بودن قانون نیز متأسفانه این فضا را ایجاد کرده است که دخالت‌های اشخاصی مانند وزیر و معاون و نماینده و ... احتمال ایجاد تغییر در برنامه خصوصی‌سازی یک یا چند بنگاه را داشته باشد.

### ۶-۳-۳ مشکلات بنگاه‌های واگذار شده

واگذاری بنگاه‌های هدف خصوصی‌سازی دارای مشکلاتی است که عملکرد بنگاه‌ها در ادامه را با چالش‌هایی مواجه می‌سازد.

اولین بحث ساختار نامناسب این بنگاه‌ها است که طی سال‌های متمادی که تحت کنترل بخش‌های دولتی با کارایی پایینی مشغول فعالیت بوده‌اند شکل گرفته است. این ساختار غیرکارا پس از خصوصی سازی چالشی برای مدیریت بنگاه‌ها به شمار می‌آید چراکه عموماً مدیریت خصوصی درجات بالایی از کارایی را برای رقابت در فضای بازار نیاز دارد. از جمله علائم این ساختار نامناسب که توان رقابت پایین و کارایی کمتر از آثار آن است نیروی انسانی مازاد است. استخدام بهینه نیروی کار در شرایطی که هدف بنگاه کارایی بالا نباشد دور از انتظار است علاوه بر آن باید در نظر داشت که بعضاً حتی برای ایجاد مانع بر سر راه خصوصی سازی بنگاه با بالابردن نیروی کار هم این مشکل تشدید می‌شود. تکنولوژی پایین دیگر مشکلی است که در بسیاری موارد بنگاه‌های غیر خصوصی با آن در حال فعالیت بوده‌اند این ویژگی نیز به دلیل عدم احساس نیاز به ایجاد کارایی بالاتر قابل توجیح است.

بحث بعدی مشکلات مربوط به بنگاه‌های واگذار شده مرتبط با همکاری با شبکه بانکی است. بعد از خصوصی سازی بنگاه و خارج شدن از دایره‌ی دولت روند قبلی همکاری‌های شبکه بانکی با بنگاه دچار تغییر می‌شود. برای مثال می‌توان به عدم همکاری معمول بانک‌ها در زمینه‌ی امهال بدهی‌های معوق اشاره داشت. این تغییر روند همکاری بانک‌ها با بنگاه که به دلیل خارج شدن بنگاه از حیطه‌ی دولت رخ داده است باعث ایجاد مشکلاتی برای بنگاه در جهت ادامه به فعالیت‌هایش خواهد شد. علاوه بر اینکه مدیران و مسئولان دولتی به واسطه‌ی ارتباطاتی که داشتند روبرو بهتری با بانک‌ها بر قرار می‌کردند از طرفی تا قبل از تغییر مالکیت بنگاه از دولتی به خصوصی بانک‌ها در واقع با بنگاهی همکاری می‌کردند که پشت آن دولت حضور داشت از این رو همکاری‌ها برای مثال جهت امهال بدهی‌های بنگاه هم راحت‌تر صورت می‌گرفت.

بنگاه‌های دولتی که تا قبل از خصوصی شدن با وزارتخانه‌ها، شرکت‌های مادر و تخصصی دولتی همکاری می‌کردند و روابط تجاری داشتند برای مثال برخی از این شرکت‌های دولتی خریدار بخش مهمی از تولیدات آن‌ها بودند پس از خصوصی شدن بنگاه شرایط دچار تغییر شده و این نیز از دیگر مشکلاتی است که عملکرد بنگاه را پس از تغییر مالکیت دچار مشکل می‌کند.

بحث بعدی مربوط به تصمیمات کلان اقتصادی است که بر روی عملکرد بنگاه‌های واگذار شده موثر است. برای مثال سال‌های متمادی است که اقتصاد ایران از بیماری هلندی رنج می‌برد استفاده از بودجه‌های نفتی

کشور به نحوی که سرکوب نرخ ارز را رقم زده باعث شده که تولیدات داخلی در مقابل با تولیدات خارجی ضعیف می‌شوند. سرکوب نرخ ارز تبدیل به یک ابزاری برای تقویت تولید خارجی در مقابل تولید داخلی است.

شکل ۱-۳ به صورت کلی به محورهایی از این موضوع اشاره داشته است.

### شکل ۱-۳ مشکلات بنگاه‌ها پس از واگذاری





## فصل ۴

مطالعه تطبیقی و بررسی تجارب کشورهای منتخب در  
خصوصی‌سازی

## ۱-۴ آرژانتین

## جدول ۴-۱ خصوصی سازی در آرژانتین

<p>با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟</p>	<p>دو دلیل عمده:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• نیاز به کاهش بار مالی تحمیل شده توسط خدمات عمومی</li> <li>• نیاز به مشارکت بخش خصوصی در تأمین بودجه و نیازهای فزاینده گسترش این بخشها</li> </ul> <p>اقتصاد آرژانتین از سال ۱۹۳۰ به دلیل رکود بزرگ به سمت درون متمرکز شد. این تمرکز داخلی پس از جنگ جهانی دوم نیز ادامه یافت، سیاستهایی نظیر جایگزینی واردات برای توسعه صنعت کشاورزی، ملی کردن شرکتهای بزرگ دولتی، افزایش قدرت اتحادیه ها و تنظیم دقیق اقتصاد. ضعف توازن مالی در دهه های ۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ ادامه یافت و منجر به عملکرد ناپایدار و رشد تورم شد. از جمله تورم فوق العاده در سال ۱۹۷۵. دیکتاتوری نظامی دهه ۱۹۷۰ و دولت دموکراتیک دهه ۱۹۸۰ همچنان با بحرانهای مالی دست و پنجه نرم می کند که ناشی از جاه طلبی های بیش از حد به دلیل رشد درآمدها، تشدید بحران به دلیل بحران بدهی آمریکای لاتین که از سال ۱۹۸۲ آغاز شد و عدم وجود یک بخش صادرات رقابتی پس از دهه ها صنعتی شدن به جای واردات.</p> <p>این کشور در سالهای ۱۹۸۹-۹۰ دچار یک تورم بسیار شدید شد. بین سالهای ۱۹۷۰ و ۱۹۹۰، درآمد واقعی سرانه بیش از ۲۰ درصد کاهش یافته است. در حالی که اقتصاد پس از سال ۱۹۹۰ در چارچوب کاهش تعرفه های واردات، سرمایه گذاری خارجی، ارز وابسته به دلار آمریکا و کاهش تورم به رشد بازگشت ولیکن نوسانات کاهش نیافت. صادرات به</p>
--	--

<p>دنبال بحران آسیا و کاهش ارزش رئال برزیل دچار نقصان شد و در اواخر دهه ۱۹۹۰ اقتصاد با رکود شدید روبرو بود. افزایش عدم تعادل مالی منجر به عدم پرداخت بدهی سال ۲۰۰۱ و پایان تثبیت ارز شد. اثر فقر با کاهش ارزش بعدی که مقدار زیادی پس انداز خانوار را از بین برد، تشدید شد.</p> <p>بالاخره مشخص شد که کلید تعدیل آرژانتین بهبود امور مالی عمومی است. واضح بود که آرژانتین فقط می تواند بودجه عمومی خود را کنترل کند، خود را از شر مخارج فاسد و ناکارآمدی شرکت ها و یارانه ها خلاص کند. با اطمینان از جمع آوری مالیات و با معکوس کردن روند رو به زوال دولت که مانع از ارائه خدمات اساسی و حیاتی - مستقیم یا از طریق بنگاه های اقتصادی عمومی - می شود. همه با هم موافقت، پس برنامه تعدیلی می تواند موفق باشد.</p>	
<p>مردم آرژانتین علاقه مند به استفاده از خدمات عمومی کارآمدتر بودند و از خدمات با کیفیت پایین ارائه شده توسط SOES کاملاً دلسرد شده بودند. به عنوان مثال، نصب یک خط تلفن ممکن است بیش از ۵ سال طول بکشد، مکالمه هایی که از مرکز شهر بوینس آیرس انجام می شود معمولاً با مکالمه دیگری قطع می شود و هزینه های تلفنی در بالاترین حد در جهان است: هزینه مکالمه از آرژانتین به ایالات متحده چهار برابر بیشتر است</p> <p>دولت بیش از این که به این فکر کند که چه کسی قصد ارائه خدمات را دارد یا اینکه این شرکت های خصوصی چقدر کارا هستند، بیشتر علاقه مند به کسب درآمد لازم برای تعادل بودجه هستند، ولذا فرایند خصوصی سازی سریع را به منظور ارائه پیام واضح به طلبکاران خارجی و رأی دهندگان محلی اتخاذ کرد. کارلوس منم (۱۹۹۵-۱۹۹۹) اولین رییس جمهوری بود که مشکل اقتصادی را جدی گرفت، زیرا سازمانهای بین المللی مالی و بانکهای خارجی به نشانه ای واضح از تغییر اوضاع در آرژانتین نیاز داشتند تا آنها سیاستهای خود را نرم کنند.</p> <p>در مورد بدهی کشور شهروندان از نرخ تورم بالا که باعث میشد درآمدشان در عرض چند ساعت از بین برود، خسته شده بودند. در داخل کشور، بیشتر بازیگران سیاسی - ارتش، احزاب سیاسی، رأی دهندگان، کارآفرینان و بسیاری از اتحادیه های صنفی - نیز موافق بودند که خصوصی سازی بهترین راه برای گام برداشتن است. انتظار می رفت هر سیاستی که باعث کاهش تورم و بهبود خدمات شهری شود، مورد حمایت بخش زیادی از مردم قرار گیرد.</p> <p>به گفته مورا و آراوخو، طرح خصوصی سازی توسط مردم به عنوان نقطه عطف برنامه اصلاح اقتصادی تلقی شد. حمایت از خصوصی سازی با آغاز طرح استرال در ۱۹۸۷ شروع و در دسامبر ۱۹۹۱ به اوج خود رسید. اما یک نگرانی مهم در این روند وجود داشت که زمان بود. اگر روند کار طولانی شود، پشتیبانی محلی و خارجی به همان سرعتی که ایجاد</p>	<p><b>آیا اقلان افکار عمومی صورت گرفته است؟</b></p>

<p>شده بود از بین می رفت. لازم بود هرچه سریعتر اقدام شود تا نشان داده شود که این بار آرژانتین با جدیت در تلاش است تا به مشکلات اقتصادی خود بپردازد. با این وجود، فرآیندهای سریع گاهی اوقات آن طور که انتظار می رود کارآمد نیستند.</p> <p>کارآیی مالکیت خصوصی بسیار مهم بود زیرا همان چیزی بود که مردم در هنگام حمایت از خصوصی سازی در ذهن داشتند و همین دلیل دولت برای بدست آوردن این حمایت بود..</p> <p>سالها پیش از آنکه منم دولت را در دست بگیرد، مردم بر این باور بودند که فروش این دارایی های ملی به معنای فروش حاکمیت ملی است. این مانعی بزرگ برای تمام دولت های قبلی بود که اقدام به خصوصی سازی می کردند. چندین کشور اروپای شرقی با تجربه مشابهی روبرو شده اند. در آن زمان که منم برنامه خود را در اواسط سال ۱۹۸۹ آغاز کرد، در آرژانتین اتفاق نیفتاد. فشار رسانه ها، ناکارآمدی دولت در ارائه خدمات، فساد بسیار بالا در شرکت های دولتی، تورم بیش از حد و شرایط مطلوب بین المللی در کنار هم برای حمایت شدید مردمی از خصوصی سازی در مناطق شهری کافی بود.</p> <p>سه گروه اصلی که قبل از دوره منم با خصوصی سازی مخالف بودند، حزب پرونیست، اتحادیه ها، که بیشتر آنها توسط حزب پرونیست صف کشیده بودند. و ارتش.</p> <p>حمایت از منم و سیاست های اصلاح بازار وی همچنان پابرجا بود. در مه ۱۹۹۵، با وجود سابقه در سطح بیکاری، منم با کسب ۵۰۹ رأی دومین دوره متوالی را به دست آورد. علیرغم این واقعیت که فاقد موضع گیری ایدئولوژیک یا سیاست مشخصی بود و در عوض به یک رویکرد پوپولیستی تکیه می کرد، افکار عمومی همچنان معتقد بودند که منم مسئول "معجزه آرژانتین" و اینکه او برای ادامه برنامه خود به همه حمایت های احتمالی نیاز دارد.</p> <p>البته در نهایت دو مشکل گریبانگیر دولت شد:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اگر شهروندان در توافق برای رسیدن به یک فضای اقتصادی بهتر، فداکاری های مهمی انجام دهند، خدمات بد تحت انحصار بخش خصوصی که اکنون کنترل بازار را بر آنها دارند، چیزی نبود که مردم هنگام پشتیبانی از برنامه به آن فکر می کردند.</li> <li>• بعلاوه، سرمایه گذاران خارجی، که مقامات محلی بسیار مشتاقانه به دنبال آن بودند، نمی توانند در کشوری سرمایه گذاری کنند که شرکت های خصوصی شده کالا و خدمات خود را بدون هیچ گونه کنترل مقررات دولتی به طرز ناکارآمد تحویل می دهند و به صورت انحصاری ضعیف عمل می کنند.</li> </ul>	
<p>برنامه خصوصی سازی آرژانتین بواسطه دامنه، سرعت و گستردگی آن کمی برجسته تر است و به دلیل شدت پشتیبانی بانک جهانی. بین سالهای ۱۹۹۰ و پایان سال ۱۹۹۲، دولت تقریباً تمام بنگاههای اقتصادی عمومی خود را تعطیل یا فروخت. تاکتیک اصلی آن ایجاد شرکتهای جدید به عنوان واحدهای تجاری جداگانه جدا شده از شرکتهای دولتی بود. این</p>	<p>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</p>

شرکت های دوم یا باید دارایی های شرکت های عمومی را در اختیار داشته باشند و یا اینکه در راستای توافق نامه های بلند مدت امتیاز، آنها را به به بخش خصوصی دهد. تنظیم قوانین قبل از خصوصی سازی، نظارت بر کنگره و هماهنگی مرکزی به روند ادامه روند کمک می کند، و پشتیبانی بانک جهانی و سازمان های دیگر به تسریع برنامه کمک میکند. ارزش کل دارایی های فروخته شده در بازار بیش از ۲۲ میلیارد دلار تخمین زده می شود. درآمد حاصل از این امر تا حد زیادی به کاهش بدهی های عمومی و داخلی منجر شده است.

بنابراین روند تعدیل کلی آرژانتین چند وجهی بوده است:

- دولت مدیریت دولتی خود را هم کاهش داده و هم اصلاح کرده است
  - کارمندان دولت مرکزی ۱۲۰،۰۰۰ نفر کاهش یافتند.
  - واگذاری مسئولیت بسیاری از برنامه های اجتماعی به استانها
  - هیئت های بی طرف، کارمندان رسمی سطح بالاتری را انتخاب کرده و متناسب با مهارت هایشان حقوق و دستمزد به آنها پرداخت می کنند
  - تغییر ساختار مالیات ستانی و مالیات و تلاش برای جمع آوری داده ها، محاکمه انحصارگران و حرفه ای سازی کارکنان که در نتیجه، درآمد حاصل از مالیات های ملی از ۱۲.۷ درصد تولید ناخالص داخلی (تولید ناخالص داخلی) در سال ۱۹۸۹ به ۲۲.۳ درصد در سال ۱۹۹۲ افزایش یافت.
  - علاوه بر این، این کشور اساسنامه بانک مرکزی را اصلاح کرده است. در حال حاضر بانک بسیار مستقل تر و متمرکز بر روی مسائل خالص و نه توسعه است.
  - سرانجام، آرژانتین با بستن یا فروش تقریباً همه شرکتهای دولتی، کسری مزمن شرکت های دولتی خود را پایان داد. آنچه روند آرژانتین را متفاوت می کند، نه تنها سرعت و دامنه آن، بلکه پشتیبانی قوی و دقیق بانک جهانی است.
- رفع اکثر محدودیت های تجارت و حرکت سرمایه به طور قابل توجهی اقتصاد آرژانتین را گشود. دولت مالیات های صادراتی و محدودیت های کمی در واردات را حذف کرد، حقوق ورودی را کاهش داد و ورود و خروج آزاد از نمونه کارها و سرمایه گذاری مستقیم را ایجاد کرد. اصلاحات بخش دولتی، که به طور قابل توجهی دامنه بخش عمومی را کاهش می دهد، تقریباً تمام شرکت های بزرگ دولتی را خصوصی می کند و سه نتیجه اصلی دارد:
- یارانه های عمومی بنگاه ها کاهش یا حذف شد. بهره وری شرکت ها و ارائه خدمات به طور چشمگیری بهبود یافته است. در حالی که سایر اصلاحات، از جمله در سیستم مالیات، در جریان بود، بودجه برای تأمین بخش عمده ای از کسری دولت در دسترس قرار گرفت. اصلاحات مالیاتی باعث افزایش مصرف و مالیات بر درآمد شد و به تدریج بسیاری از مالیات های تحریف پذیر (مانند مالیات مربوط به صادرات) را حذف کرد. قوانین جدید و

قوی تر تولنایی دولت در کنترل فرار مالیاتی را افزایش داد، در حالی که سرعت رشد اقتصادی باعث افزایش درآمد عمومی شد. دولت همچنین بیشتر یارانه های صنعتی را کاهش داد و ورود شرکت های جدید، اغلب بین المللی را به بازار محلی تشویق کرد. این اقدامات منجر به تغییر چشمگیر در ترکیب و قیمت کالاهای در دسترس عموم شد. اثر جمعی اصلاحات این بود که این کشور بتولند به تأمین مالی داوطلبانه بدهی عمومی خارجی خود که طبق برنامه بردی (به نام وزیر خزانه داری وقت آمریکا، نیکولاس بردی) نامگذاری شده بود، برگردد. (گزارش رییس بانک مرکزی-پدرو پو).

اما در آرژانتین، زمانی که دولت آلفونسین در ابتدا ناموفق بود و بدبختی اولین تیم های اقتصادی دولت منم را گرفتار کرد، بانک جهانی نه تنها طرفدار خصوصی سازی بلکه مشاور نزدیک مقامات دولتی شد. این بانک نه تنها با چهار وام خصوصی سازی (از سال ۱۹۹۰) این روند را پشتیبانی کرد، بلکه از یک سری وام های موجود برای کمک به مقاماتی که متعهد بازسازی، تعطیلی، فروش یا امتیاز دادن بنگاه های اقتصادی عمومی هستند، استفاده کرد.

با این وجود، کمک های بانک جهانی عنصر مهم در این برنامه موفق بود. پیشرفت حاصل شده توسط دولت آرژانتین در خصوصی سازی تقریباً ناشی از مشارکت سه سری بازیگر، همه آنها آرژانتینی است. اول، پشتیبانی شدیدی توسط مردم آرژانتین، از جمله بسیاری از کارگران و مصرف کنندگان متضرر، رهبری ثابت و قاطع رییس جمهور منم و سرانجام، تلاش فوق العاده ای توسط گروهی از مقامات دولتی انجام شد که گاهی اوقات شبانه روز تلاش می کردند تا این برنامه دشوار را به نتیجه برسانند.

آرژانتین یکی از چشمگیرترین نمونه ها را به دلیل مقیاس و سرعت انجام آن فرآیند خصوصی سازی ارائه می دهد (شامل همه خدمات عمومی مدیریت شده توسط دولت: برق، خدمات پستی، ارتباطات از راه دور، تلویزیون، راه آهن، آب و فاضلاب و بخش های "استراتژیک" مانند نفت و گاز). با اعتقاد به اینکه واگذاریها بسیار سودآور بوده است.

برخی از اهداف اصلی خصوصی سازی محقق شد. به طور خاص:

- بهره وری به میزان قابل توجهی افزایش یافت (در میان اخراجهای گسترده)
- فناوریهای جدید توسط شرکتهای خصوصی شده (به طور عمده در ارتباطات از راه دور) به کار گرفته شدند.
- سرمایه گذاری قابل توجهی فقط در صنایع بسیار سودآور صورت گرفت.
- تعرفه ها متناسب با ساختار هزینه ها تعیین شده که در بسیاری از موارد به تولید بهره وری کمک می کند.

ولیکن به طور کلی، امتیازات خصوصی سازی، ساختار بازار را تغییر نداد. یعنی انحصار عمومی را به انحصار خصوصی تبدیل کردند. مشکل بعدی این بود که شرکت های سرمایه

<p>گذار بخش خصوصی یا قادر به زنده ماندن بدون قوانین نظارتی مطلوب نبودند (زیرا ناکارآمد بودند) یا مایل به فعالیت در آرژانتین با کاهش حاشیه سود نبودند. ضعف محیط نظارتی نیز به "تصرف نهادی" دولت منجر شد (آسپیازو، ۲۰۰۱، ۲۰۰۲). این روند خصوصی سازی بلند پروازانه، یک فضای نظارتی ضعیف به دلیل کمبود تجربه و در نتیجه قدرت لابی شرکت های تازه ایجاد شده ایجاد کرد. امتیازات انحصاری بی شماری به این بخشها اختصاص داده شد و آنها را به سودآورترین صنایع طی دهه ۱۹۹۰ تبدیل کرد. همزمان با سقوط اقتصاد در سال ۲۰۰۱ و کاهش ارزش پول محلی، دولت جدیدی روی کار آمد که مجدداً در همه قراردادهای مذاکره کرد. این منجر به خصوصی سازی مجدد و ملی شدن بسیاری از خدمات شد.</p>	
<p>قانون اضطراری تصویب شده توسط کنگره آرژانتین در آگوست ۱۹۸۹، اختیارات اجرایی دولت را برای خصوصی سازی دو ایستگاه تلویزیونی Aerolineas Argentinas، ENTel، مناطق تولید نفت YPF، ناوگان تجاری، گاز صادر کرد. دل استادو و آب و فاضلاب بوینس آیرس (OSN. Obras S «nitarias dc la Nacidn) و شرکت برق (Servicios) دستورات عملی های جدید برای خصوصی سازی تقریباً تمام شرکت های فدرال نیز ایجاد شد. لیست نهایی خصوصی سازی شامل بزرگراه های ملی، تأسیسات برق: تولید، تصفیه و توزیع هیدروکربن. حمل و نقل ریلی؛ راه آهن شهری حمل و نقل مترو؛ بنادر، غلات؛ تأمین آب، خدمات پستی، چاپ پول؛ حمل دریایی؛ شرکت بیمه؛ هتل؛ پیست مسابقه؛ پتروشیمی؛ ساخت فولاد، مونتاژ هواپیماها و سایر تجهیزات سخت افزاری نظامی؛ و صنایع مختلف مرتبط با دفاع. علاوه بر این، امکانات عمومی مازاد - زمین و ساختمان - برای فروش هستند. سرانجام، دولت برخی از امور عمومی ورشکسته یا غیر اقتصادی، به ویژه کارخانه استخراج آهن در جنوب و بانک توسعه ملی را تعطیل کرد. ارزش کل اوراق بهادار فروخته شده (خالصی از بدهی ها در موارد موزیک) بیش از ۲۲ میلیارد دلار تخمین زده می شود، به ویژه اکثر امتیازات، ساختمانهای اداری مازاد و بانکها و شرکتهای بیمه.</p>	<p><b>چه بخش‌هایی خصوصی سازی شده‌اند؟</b></p>
<p>دولت بخشی از سهام قابل واگذاری را که از شرکت دولتی به نهاد خصوصی جدید منتقل می شدند، برای خرید کارمندان حفظ کرد. سهم کارمندان به طور کلی نزدیک به ۱۰ درصد بود، اگرچه در برخی از خصوصی سازی ها حتی به ۲.۵ درصد هم برای کارمندان نمیرسید. سهامداران کارگری همچنین حق انتخاب نماینده در هیئت مدیره شرکت را داشتند. تعداد سهامی که هر کارمند می تواند خریداری کند توسط عواملی مانند سال های اشتغال و سطح حقوق کارگر تعیین می شود.</p>	<p><b>چه افراد و گروه‌هایی در این فرایند شرکت داشته‌اند؟</b></p>

<p>طبق گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، سرمایه گذاران خارجی دسترسی کامل به بازار سرمایه محلی دارند. بانک جهانی و OECD نیز گزارش کرده اند که تمرکز مالکیت دارایی در آرژانتین وجود دارد و بیشتر شرکتهای عمومی به کنسرسیومهای مالی که از چندین شرکت آرژانتینی متحد با گروههای بین المللی تشکیل شده اند، فروخته شده اند.</p> <p>دولت سهام اقلیت را در شرکتهای جدید حفظ کرد. به طور معمول، دولت حدود ۳۹ درصد سهام را حفظ می کرد، صاحبان خصوصی ۵۱ درصد سهام و ۱۰ درصد باقی مانده کارمندان را در اختیار داشتند. قصد دولت این بود که سهام شرکتهای خود را پس از موفقیت شرکتهای جدید به عموم مردم بفروشد. این امر قبلاً در مورد ارتباطات از راه دور اتفاق افتاده بود.</p>	
<p>آرژانتین یک تحول اقتصادی عمیق را آغاز کرد که به دولت، پشتیبانی داخلی و بین المللی و همچنین اعتبار بالایی داد. روند خصوصی سازی در آرژانتین عمدتاً با اهداف فوری انجام می شد. فروش شرکت های غیر سودآور دولتی با کسری ۵.۵ میلیارد دلار آمریکا در سال ۱۹۸۹ به منظور جلوگیری از تأمین مالی دولت برای شرکت های زیان ده و در نتیجه حذف چنین باری از بودجه دولت بود. و در نهایت، بر اساس این برنامه اعتبار کسب نماید.</p> <p>دولت آرژانتین برنامه خصوصی سازی خود را به سرعت اجرا کرد و در مدت ۳ سال، تقریباً تمام شرکت های دولتی خود را خصوصی کرد. این کار با نهادهای پیچیده و بزرگی مانند شرکت ارتباطات از راه دور و شرکت هواپیمایی دولتی آغاز شد. دولت منم با استفاده از انجام موفقیت آمیز خصوصی سازی اعتبار خود را برای برنامه گسترده تحولات اقتصادی افزایش داد. بلنک جهانی گزارش داده است که از سال ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳، آرژانتین ۳۴ شرکت را فروخته و برای ۱۹ خدمات امتیاز اعطا کرده است.</p> <p>تقریباً ۸۱ درصد از کل درآمد حاصل از خصوصی سازی بین سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۴ بدست آمده است. بیشتر شرکتهای کوچک و برخی سهام باقیمانده شرکتهای بزرگ در نیمه دوم دهه فروخته شده اند. شواهد از آمریکای لاتین نشان می دهد که سود قابل توجهی در سودآوری بعد از خصوصی سازی وجود دارد. بیشترین سود در آرژانتین و پرو بوده است.</p>	<p><b>چه مدت زمانی و در چه بازه زمانی این فرایند انجام شده است؟</b></p>
<p>دولت آرژانتین بنگاههای عمومی را در درجه اول از طریق واگذاری و اعطای امتیاز خصوصی کرد. حق امتیاز، حق انحصاری یک شرکت خصوصی را برای ارائه خدمات در یک منطقه جغرافیایی فراهم می کند. معیار اینکه آیا باید بفروشید یا یک امتیاز بدهید. احتمالاً به این مسأله برمیگشت که اگر یک دارایی از نظر استراتژیک برای ملت مهم تلقی می شد، دولت آن را نمی فروخت. این اغلب به این معنی بوده است که انحصارات طبیعی</p>	<p><b>فرایند واگذاری چگونه بوده است؟</b></p>



یا نهادهایی که زیرساخت های انحصاری شدیدی دارند، فروخته نشده اند. دولت امتیازات را در زمینه های زیر اعطا کرد: راه آهن باربری و مسافری، بنادر، جاده های تلفنی، آبرسانی و خدمات بهداشتی. خدمات مسافرتی بین شهری یا به دولت های استانی منتقل شد یا بسته شد. دولت امتیازات ۱۰ ساله (۲۰ سال برای مترو بوینس آیرس) را برای خطوط مسافر شهری و امتیاز ۳۰ ساله را برای خدمات حمل و نقل اعطا کرد. شرایط قرارداد امتیاز مسافر تعرفه هایی را که باید شارژ شوند، سطح خدمات و کیفیت ارائه شده و اثبات سرمایه انجام می شود. پیشنهادات برنده بر اساس حداقل هزینه ای که برای دولت در نظر گرفته شده است برای هزینه های پشتیبانی ترکیبی از برنامه ها و برنامه های سرمایه ای است. در مقابل، امتیاز حمل و نقل به بالاترین پیشنهاد دهنده اعطا شد، از جمله کمک هزینه سرمایه گذاری سرمایه ای و تعداد کارمندان فعلی که توسط صاحب امتیاز استخدام می شود.

بیشتر فروش ها شامل مزایده آزاد و رقابتی تجاری است. دولت به طور کلی بخشی از سهام را، به طور معمول حدود ۳۹ درصد، حفظ کرد تا بعداً در یک عرضه عمومی فروخته شود. این کار را انجام داد تا اطمینان حاصل شود که اگر قیمت سهام واحد تجاری با تأسیس واحد تجاری در بخش خصوصی افزایش یابد، منافع آن را نیز به اشتراک خواهد گذاشت. این رویه شباهت هایی به استفاده از "clawback" در نیوزیلند و انگلستان دارد. (Clawbacks شرطهایی است که تحت شرایط خاص، خریداران را ملزم به بازگرداندن سهمی از سود - یا زیان - به دولت می کنند).

انتقال شرکت ها و دارایی ها به کنترل خصوصی به اشکال مختلفی از جمله فروش کل از طریق مزایده های باز بین المللی، امتیازات، پیشنهاد عمومی سهام، صدور مجوز، اجاره با گزینه های خرید، قراردادهای مدیریتی و صدور مجوزهای اکتشاف صورت گرفت. رویکرد استاندارد برای تأمین این خدمات پیشنهادات رقابتی بود که محدود به لیست کوتاهی از شرکتهای دارای صلاحیت برتر بود. تقریباً تمام خصوصی سازی ها، چه از طریق فروش سهام یا حقوق امتیاز، از طریق یک پروسه پیشنهاد مزایده دو پاکت رقابتی حاصل شد. در بسیاری از موارد، این یک فرآیند پیش صلاحیت با هدف محدود کردن تعداد شرکت کنندگان به چند شرکت یا کنسرسیوم دارای شرایط واجد شرایط بود.

پیشنهادات معمولاً از کنسرسیومهایی متشکل از سرمایه گذاران مالی، کسب و کارهای محلی و اپراتورهای بین المللی بود. پاکت اول معمولاً حاوی پیشنهاد فنی بود که برای ارزیابی انطباق آن با الزامات مندرج در اسناد مزایده ارزیابی شد. انتخاب نهایی از میان مزایده گران واجد شرایط، براساس پیشنهاد مالی مندرج در پاکت دوم، برندگان مجبور شدند سرمایه گذاری های جدید انجام دهند و استانداردهای خدمات یا محصول را همانطور که در اسناد مزایده تعریف شده است، برآورده کنند. سهام کارمندان به طور

<p>جداگانه از طریق Programa de Propiedad Participada تخصیص داده می شود که طبق آن حدود ۱۲۰،۰۰۰ کارمند سابق و فعلی می توانند از حق داشتن سهام در شصت و چهار شرکت مختلف خصوصی شده استفاده کنند.</p> <p>از روش های خصوصی سازی دیگری نیز استفاده شد. وزارت دفاع سهام اقلیت خود را در چندین شرکت شیمیایی مستقیماً به سهامداران اکثریت فروخت. دارایی های عمومی نیز به بالاترین پیشنهاد دهنده حراج داده شده است، این مورد برای ساختمانهای مازاد و زمین و جنگ برای کشف و توسعه منابع نفتی بوده است. YFP تنها شرکتی است که بدون معرفی اپراتورهای فنی جدید یا تجزیه شرکت به واحدهای مستقل به عنوان یک شرکت فعال به فروش رسیده است. سهام YFP در مراکز عمده مالی بین المللی فروخته شده است. در مورد Empresa Nacional de Correns &amp; Telégrafos، سرویس پستی، ابتدا به یک شرکت سهامی عام تبدیل می شود و سپس سرمایه آن برای اعضای اتحادیه جهانی پست باز می شود. دولت کنترل اکثریت را حفظ خواهد کرد. بنادر نیز به گونه ای دیگر اداره می شدند: بندرهای کوچک به استانها منتقل می شدند، در حالی که بزرگترین بنادر شما با امتیازات خصوصی می شوند.</p> <p>به جز ناوگان تجاری، چند نیروگاه برق آبی و خدمات پست الکترونیکی، دولت اکنون برنامه خصوصی سازی خود را به طور قابل توجهی به پایان رسانده است. بین سالهای ۱۹۹۰ و ۱۹۹۳، آرژانتین سی و چهار شرکت را فروخت و برای نوزده سرویس به علاوه هشتاد و شش منطقه برای توسعه نفت امتیاز داده است.</p>	
<p>در آغاز فرآیند خصوصی سازی در سال ۱۹۸۹، وزارت فواید عامه متولی این سیاست بود. در مارس ۱۹۹۱، پس از انتصاب دومینیگو کوالو به عنوان وزیر جدید اقتصاد، دو وزارتخانه ادغام شدند. در سال ۱۹۸۹، درومی و همچنین معتمدین منصوب شده توسط وی و رییس جمهور کاملاً آزاد بودند که در مورد فروش با خریداران بالقوه مذاکره کنند. آنها برای جذابیت فروش باعث شدند که دولت بدهی شرکتهای خصوصی شده را تحویل بگیرد و قبل از فروش قیمت خدمات را افزایش دهند تا خریداران به محض مسئولیت هزینه های انجام این کار را متحمل نشوند.</p> <p>آرژانتین دارای یک سیستم ریاست جمهوری، با یک قوه مجریه، یک قوه قضاییه و دو مجلس قانونگذاری است. در آرژانتین، قوه مجریه کنترل اصلی بر روند خصوصی سازی را بر عهده داشت، در حالی که کنگره نقش نظارتی را حفظ می کرد. دو قانون در سال ۱۹۸۹ تصویب شد که خصوصی سازی را تسهیل می کند: قانون اصلاحات دولت و قانون اضطراری. طبق گزارش بانک جهانی، قانون اصلاحات دولت اختیارات گسترده ای برای اصلاح دولت به قوه مجریه داد. قانون اصلاحات دولت، اهداف و رویه های خصوصی سازی را تعیین کرد و قانون اضطراری یارانه ها را به حالت تعلیق درآورد و موانع سرمایه گذاری</p>	<p><b>چه نهادها و سازمان هایی درگیر و دخیل در این فرایند بوده اند؟</b></p>

<p>خارجی را برطرف کرد. قانون اصلاحات مشخص کرده که کدام بنگاه ها مشمول خصوصی سازی هستند: خصوصی سازی های اضافی نیاز به تأیید کنگره دارد. قانون اصلاحات دولت همچنین کمیسیون نظارت قانونگذاری دو مجلس در اصلاحات و خصوصی سازی ایجاد کرد که متشکل از اعضای اکثریت و احزاب مخالف بود.</p> <p>روند خصوصی سازی آرژانتین نسبت به سایر کشورها نامتمرکز و انعطاف پذیر بود. برای هر خصوصی سازی کمیته های خصوصی منحصر به فردی ایجاد شد و برنامه ریزی و اجرای خصوصی سازی در درجه اول در کمیته ها صورت گرفت. چند سال پس از آغاز اقدامات خصوصی سازی در دولت منم، یک زیرمجموعه خصوصی سازی در وزارت اقتصاد و کارهای عمومی و خدمات تشکیل شد که این واحد در درجه اول برای جمع آوری و انتشار اطلاعات مربوط به خصوصی سازی و نگهداری آن ایجاد شده بود.</p> <p>بیشتر شرکتهای دولتی در آرژانتین در وزارت اقتصاد و خدمات عمومی یا خدمات یا وزارت دفاع مستقر بودند و وزرای این واحدها وظیفه تعیین اعضای کمیته ها را در وزارتخانه های مربوطه خود بر عهده داشتند. در کمیته، نمایندگان نهاد در حال خصوصی سازی و کارکنان یا از وزارت اقتصاد و خدمات عمومی و خدمات یا وزارت دفاع حضور داشتند. کار کمیته ها توسط دفتر حسابرس کل مورد بررسی قرار گرفت و کمیته ها به تخصص مشاوران، کارشناسان صنعت بخش خصوصی و مشاوران حقوقی برای کمک به آنها در زمینه آماده سازی فروش و معاملات متکی بودند.</p>	
<p>اگرچه دولت آرژانتین به طور کلی سعی در تقویت رقابت از طریق روند خصوصی سازی داشت، اما در زمینه ارتقا رقابت با مشکلاتی روبرو شده است. یکی از نمونه های خصوصی سازی مسئله دار شامل فروش Aerolineas Argentinas، شرکت هواپیمایی دولتی بود. چون تنها پیشنهاد دهنده واجد شرایط کنسرسیومی بود که تنها شرکت هواپیمایی دیگر در کشور را در اختیار داشت. به گفته بلنک جهانی، دولت به جای رد پیشنهاد، پیشنهاد فروش را داده است. خدمات ضعیف بود و ضررها همچنان ادامه داشت و در سال ۱۹۹۳، دولت تقریباً ۳۰ درصد سهام این شرکت هواپیمایی را پس گرفت. در نتیجه این فروش، اکنون دولت تلاش بیشتری می کند تا اطمینان حاصل کند که بیش از یک پیشنهاد دهنده وجود دارد و یک چارچوب نظارتی قبل از فروش وجود دارد. در نهایت دولت سهام Aerolineas Argentinas را به بخش خصوصی فروخت.</p> <p>در برخی موارد، دولت ساختار انحصاری موجودی را که فروخته می شود حفظ کرد تا جذب سرمایه خصوصی را تسهیل کند. در گزارش ۱۹۹۵ بانک جهانی آمده است که دولت در آرژانتین برای افزایش رقابت صنعت، بازار ارتباطات از راه دور را به دو انحصار منطقه ای تقسیم کرد، دولت از حقوق انحصار نیز برای افزایش درآمد حاصل از فروش استفاده کرده است. اگرچه مقررات نظارتی برای نظارت بر صنعت ارتباطات از راه دور</p>	<p><b>نظارت و رگولاتوری به چه شکل بوده است؟</b></p>

<p>ایجاد شده بود، اما طبق گفته بانک جهانی، دولت پیش از فروش فرآیندهای نظارتی روشنی را توسعه نداد. پس از آن دولت آژانس نظارتی را تحت بررسی دقیق قرار داد و طرحی را برای بهبود چارچوب نظارتی آن تنظیم کرد. در عملکرد آژانس پیشرفت هایی صورت گرفته است، اما در گزارش سال ۱۹۹۳ بانک جهانی آمده است که توسعه ظرفیت های نظارتی در آرژانتین ممکن است سالها طول بکشد.</p> <p>سرعت و شیوه خصوصی سازی آرژانتین ممکن است دلیل رشد نکردن ظرفیت های نظارتی این کشور باشد چراکه روند خصوصی سازی غیرمتمرکز و سرعت خصوصی سازی و راه حل های اقتضایی در زمان بروز مشکلات گرچه تأثیر مثبتی بر توانایی دولت در فروش بنگاه های اقتصادی و اعطای امتیازات داشته باشد، اما ممکن است تأثیر منفی بر توانایی دولت در ایجاد یک سیستم نظارتی مناسب داشته باشد.</p>	
<p>از نظر دولت جدید، دو قانون، حیاتی تلقی شد: قانون اصلاحات دولتی (SRA) و قانون اضطراری اقتصادی (EEA).</p> <p>SRA به رییس جمهور اجازه داد متولیان را به عنوان مسئول سرو سامان دادن به وضعیت همه شرکت های دولتی برای ۱۸۰ روز، که برای ۱۸۰ روز اضافی قابل تمدید است، انتخاب کنند.</p> <p>قانون اقدام اضطراری اقتصادی (EEA) اختیار کامل اختیارات قوه مجریه را برای خصوصی سازی بلافاصله سی و دو مورد از حدود ۴۰۰ بنگاه اقتصادی دولتی را دارد. همچنین صنایع و تاسیسات دولتی مشمول خصوصی سازی ذکر شده است: خطوط هوایی، آژانس های مسافرتی، جاده ها، خطوط حمل و نقل، شرکت های پذیرایی، معادن ذغال سنگ، شرکت های نفتی، کارخانه های تولید فولاد، شرکت های مشاوره ای، خدمات پستی، شرکت های بیمه، ارتباطات از راه دور شرکت ها، ایستگاه های رادیویی و تلویزیونی، شرکت های برق، آسانسور و آب، اسکله، خشکبار، چاپخانه ها، پالایشگاه های قند، خطوط لوله، خطوط گاز، شرکت های شیمیایی و پتروشیمی.</p> <p>علاوه بر این، EEA به مدیران اجرایی اجازه داد سازمان داخلی این شرکت ها را تغییر دهد، آنها را از هم بپاشد، ادغام یا منحل کند. متولیان که فقط توسط رییس جمهور منصوب و پاسخگو بودند، در انتخاب روشهای خصوصی سازی این بنگاه ها (حراج عمومی، مزایده و...) اختیار گسترده ای داشتند. این قانون همچنین سیستمی از مالکیت کارگران را در شرکت های خصوصی خصوصی آینده موسوم به برنامه مالکیت مشترک ( Propiedad Publica Participada یا PPP) ایجاد کرد. خصوصی سازی تنها بخشی از یک برنامه اقتصادی گسترده تر بود که به دنبال باز کردن اقتصاد آرژانتین بود تا برای سرمایه گذاران خارجی جذاب باشد.</p>	<p><b>به لحاظ قانونی چه تغییراتی برای اجرای خصوصی سازی رخ داده است؟</b></p>

اقدامات اساسی دیگر در این راستا از طریق EEA عبارتند از: تعلیق یارانه های دولت (ماده ۲) و طرح های ارتقا صنعت و معدن (بیشتر از طریق حذف مشوق های مالیاتی) (هنرها ۴-۱۴). حذف الزام مجوز دولت برای انجام سرمایه گذاری های خارجی (هنر ۱۵ - ۱۹). خاتمه ترجیح "خرید داخلی آرژانتین" (ماده ۲۳)؛ توانمندسازی رییس جمهور برای معرفی تغییرات بودجه فدرال (هنر ۲۴-۲۷). اصلاح وجوه ویژه و تغییر مقصد درآمد (هنرها ۲۸-۲۹). تغییر در سیستم پرداخت بدهی داخلی عمومی (هنرها ۳۶-۳۸). اصلاح عملیات بورس اوراق بهادار (برخاست ۳۹-۴۱). تعلیق انتصاب پرسنل جدید و بازنگری در عملیات روزانه دولت و آژانس های آن (هنرها ۴۲-۴۷) بازسازی سیستم تأمین اجتماعی (هنر ۵۲-۵۷). سازماندهی مجدد نهادهای دولتی (هنرها ۵۶-۵۸)؛ ایجاد تغییرات مهم در رویه های جمع آوری مالیات (هنر ۵۹). و فروش املاک و مستغلات غیر ضروری متعلق به دولت (هنر ۶۰ - ۶۲).

در سال ۱۹۹۱، رییس جمهور منم دومینگو کوالو را به عنوان وزیر اقتصاد منصوب کرد. اولین اقدام کوالو ارسال لایحه ای به کنگره بود که به عنوان قانون قابلیت اطمینان (CA) شناخته می شود. این قانون بیان کرد که بانک مرکزی دیگر نمی تواند کسری مالی دولت را تأمین کند. بانک مرکزی را مجبور کرد ۱۰۰ درصد از پایه پولی خود را با ذخایر ارزی و طلا پشتیبانی کند. یک سیستم جدید ارزی ایجاد کرد که برابری دلار آمریکا را با ۱ دلار ارز آرژانتین ثابت می کند. و تجویز کرد که هرگونه کاهش ارزش نیاز به تأیید کنگره است. علاوه بر این، تمام سازوکارهای indexation از قرارداد حذف شدند. همه این ابزارهای ایجاد شده توسط دولت، فضای مطلوبی برای خصوصی سازی ایجاد کرد. همزمان، خصوصی سازی راهی اضافی برای تولید ذخایر خارجی بود که برای حفظ برابری ثابت با دلار آمریکا و پرداخت سود حاصل از بحران بدهی دهه ۱۹۸۰ ضروری بود.

اصلاح سیستم مالی با دو تحول معیار، یک روند مستمر بوده است: قانون تبدیل ۱۹۹۱ و منشور بلنک مرکزی ۱۹۹۲. قانون تبدیل نرخ ارز را به ازای هر دلار آمریکا یک پزو آرژانتین تعیین کرد، نمایه سازی را حذف کرد و نیاز به بانک مرکزی از دو سوم پایه پولی با ذخایر بین المللی پشتیبانی می کند. این قوانین امکان تأمین مالی تورم کسری دولت را از بین می برد. منشور بانک مرکزی، بانک مرکزی را از قوای مجریه و مقننه مستقل کرد و هدف اصلی آن را حفظ ارزش پول داخلی قرار داد. همچنین، با تعیین انتصاب ریاست جمهوری به عنوان رییس جمهور و مدیران ثابت بلنک مرکزی، عمداً برکناری آنها را با مشکل روبرو کرد. طبق این منشور، بانک مرکزی از تأمین بودجه دولت های استانی یا شهری، شرکت های دولتی یا بخش خصوصی غیر مالی ممنوع است (گزارش رییس بانک مرکزی-پدرو پو).

<p>از سال ۱۹۹۵، مقررات بانکی مورد تجدید نظر قرار گرفت تا نظم نظارتی و نظم بیشتری در بازار بر بانکها اعمال شود.</p> <p>در نوامبر ۲۰۱۶، کنگره قانونی را وضع کرد که یک سیستم جدید مشارکت خصوصی و عمومی ("PPP") ایجاد می کند، دولت آن را در فوریه ۲۰۱۷ تنظیم کرد.</p>	
<p>در جولای ۱۹۸۹ نرخ تورم بالاترین نرخ در تاریخ آرژانتین بود (نزدیک به ۵۰۰۰ درصد). یکی از مشخصه های بارز برنامه خصوصی سازی آرژانتین، کاهش چشمگیر اشتغال مرتبط با آن است. در نتیجه خصوصی سازی اشتغال تقریباً ۴۰ درصد کاهش یافت. حتی اگر اشتغال در بخش دولتی به میزان قابل توجهی کاهش یافته باشد، گزارش های بانک جهانی نشان می دهد که دولت آرژانتین در این دوره از تغییر ساختار با مقاومت محدودی در برابر نیروی کار مواجه شده است. بانک جهانی اظهار داشت که عواملی مانند پایین بودن دستمزد بخش دولتی، تعداد زیادی از کارمندان دارای بیش از یک شغل و مزایای سخاوتمندانه قطع رابطه، می تواند این مخالفت محدود را توضیح دهد.</p>	<p><b>پس از واگذاری چه اتفاقاتی رخ داده است؟</b></p>
<p>سرعت روند خصوصی سازی، تمرکز قدرت در دستگاه های اجرایی و وجود زمینه های استفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی باعث بروز برخی اثرات ناخواسته شده است. همانطور که قبلاً اشاره شد، منم می دانست که اگر بخواهد از حرکت سیاسی استفاده کند، باید سریعاً اقدام کند. برای انجام این کار، مجبور شد همه موانع احتمالی را که ممکن است در برابر دستور کار اصلاح بازار آن ایجاد شود، از بین برد. این موانع می تواند در هر مرحله از فرآیند خصوصی سازی وجود داشته باشد. مستقیم ترین راه غلبه بر آنها تمرکز هرچه بیشتر قدرت در دست رییس جمهور و همچنین خنثی سازی کنترل ها و توازن های موجود بود.</p> <p>ابزارهای حقوقی/قانونی جدیدی مانند SRA و EEA اختیارات جدید قدرتمندی را به مجریه اعطا کرد. با این حال، اگر احزاب مخالف در کنگره، دادگاه ها - به ویژه دادگاه عالی - و دفاتر حسابرسی داخلی اداره عمومی، مصمم باشند که مانع اقدامات دولت شوند، آنها می توانند بی فایده شوند. لازم بود تا آنجا که ممکن است بر همه این نهادها کنترل داشته باشیم. دولت دادرسی مالی (که بر بی نظمی در حساب های دولت نظارت می کند) و دادستان امور تحقیقات اداری (رسیدگی به پیگرد قانونی بی قانونی در اداره دولتی) را ضعیف کرد و مدیریت آنها را تغییر داد.</p> <p>منم در سه سال نخست ریاست خود بیش از ۱۰۰ فرمان در مقابل مجموعاً ۲۳ فرمان از سال ۱۸۵۳ تا ۱۹۸۹ صادر کرد. غالباً این احکام خلاف قانون اساسی بودند. با وجود این، دیوان عالی کشور آنها را تأیید کرد و در نظر گرفت که تحت بحرانی مانند بحران کنونی، این مصوبات تنها ابزاری بود که دولت برای مقابله با اوضاع در اختیار داشت. به گفته دیوان عالی کشور، آنها نه تنها ابزار مناسبی برای مقابله با بحران عمیق بودند بلکه تنها راه</p>	<p><b>پرونده های فساد در جریان اجرای این فرایند چگونه بوده است؟</b></p>

تصمیم گیری درست در "دوران گذار" بودند. همچنین منم، دادگاه را "به نوعی خلع سلاح نمود. با استفاده از نفوذ حزب خود کنگره را نیز ساکت نمود. بخش مهمی از مردم به نفوذ سیاسی قوه مجریه در قوه قضائیه اعتراف کردند. در سال ۱۹۹۴، از هر ده شهروند هفت نفر فکر می کردند که قضات تحت تأثیر دولت قرار دارند.

به نظر می رسید رییس جمهور و مشاورانش آنچه را که بسیاری در مورد آن توافق دارند که "دولت باید اطمینان دهد که قوه قضائیه از نظر سیاسی مستقل باقی مانده است" - برای موفقیت در روند خصوصی سازی، نادیده بگیرند: "سرمایه گذاران خارجی احتمال کمتری دارند در صورت عدم اطمینان از اجرای قوانین موجود توسط دادگاه های محلی، سرمایه گذاری کنند. به سرمایه گذاران خارجی باید اطمینان حاصل شود که دادگاه های محلی قضاوت های خارجی مطلوب را در مورد اختلافات تجاری علیه اشخاص یا نهادهای محلی به رسمیت می شناسند و اجرا می کنند. بدون چنین اطمیناناتی، بعید است که سرمایه گذار خارجی با اشخاص یا نهادهایی از حوزه قضایی که مجری آن نیستند، تجارت کند.

منم همچنین می دانست که سرمایه گذاران باید مطمئن باشند که دادگاه ها مانعی برای اجرای اقدامات خصوصی سازی نخواهند بود. با این حال، در حالی که منتقدان اظهار داشتند که یک قوه قضائیه مستقل پیش شرط لازم برای دستیابی به این مهم است، منم دقیقاً از استراتژی مخالف استفاده کرد - دادگاه عالی را تا حد ممکن وابسته کرد تا مطمئن شود مانعی ندارد. رییس جمهور فکر می کرد "یک دادگاه عالی سیاسی وابسته" دقیقاً همان چیزی است که سرمایه گذاران به عنوان "اطمینان" از عدم تغییر اوضاع توسط دادگاه های فدرال به سرمایه گذاران نیاز دارند. اما آنچه در آن لحظه بسیار عاقلانه به نظر می رسید پس از پایان روند خصوصی سازی در سال ۱۹۹۶ به بومرنگ تبدیل شد. سرمایه گذاران، پس از بهبود اوضاع اقتصادی، در مورد سرمایه گذاری در کشوری که روند قضایی آن وابسته به نفوذ ریاست جمهوری است چندان مطمئن نبودند. بنابراین پدیده ای ایجاد می شود که به عنوان "عدم اطمینان قانونی" شناخته می شود.

آزادی کامل وزیر فواید عامه به عنوان متولی خصوصی سازی و اختیار گسترده مربوط به نیاز به اقدام سریعتر بدون توجه به عواقب آن، اصلی ترین تأثیرات منفی این اختیارات، سطح بالای فساد اداری بود که باعث شد این روند بسیار قابل سرزنش باشد.

در کمتر از چهار سال دولت با ۱۹ رسوایی روبرو شد که منجر به برکناری ۲۹ وزیر و مشاور ارشد شد - رسوایی های خصوصی سازی بسیار برجسته بود. این موارد به اصطلاح "سوئیفت گیت" بود، که در سال ۱۹۹۰ اتهامات سوئیفت آرمون، زیرمجموعه شرکت سوپ کمپل، شامل کارگزاران دولت برای گرفتن رشوه برای تصویب سرمایه گذاری در تجهیزات سرمایه ای بود. خصوصی سازی بزرگراه ها (کنگره در مورد قراردادهای امضا شده

توسط دولت از مزایده گران مطلع نشده بود) جایی که ادعا می شد چندین نفر از کادر فنی که پیشنهادات خصوصی سازی را طراحی کرده اند نیز در لیست حقوق شرکت هایی قرار دارند که در نهایت برنده این قرارداد شدند و ادعاهایی مبنی بر رشوه هایی که توسط کنسرسیوم بازرگانی برای برنده شدن قرارداد از یک شرکت شیمیایی متعلق به دولت به وزرا و مقامات حزب پرداخت شده بود.

خصوصی سازی شرکت هواپیمایی (Aerolineas Argentinas) و شرکت مخابراتی (ENTEL) نمونه های دیگری از این مشکلات هستند. به منظور فروش شرکت مخابرات، کشور به دو منطقه تقسیم شد. بالاترین پیشنهاد دهنده - Telefonica de España (شرکت اسپانیایی متعلق به دولت) - یکی از مناطق را به دست آورد. با این حال، زمانی که دومین پیشنهاد دهنده بالاترین پیشنهاد - یک کنسرسیوم تولید کنندگان آمریکایی Bell Atlantic-Manufacturers Hanover - فروش را به تأخیر انداخت. بل آتلانتیک درخواست وقت اضافی کرد اما درومی قبول نکرد. در نتیجه، به سومین پیشنهاد دهنده برتر - TELECOM-STET (کنسرسیوم فرانسه-ایتالیا)، J.P. Morgan و شرکت پرز آرژانتین، پیشنهاد داده شد، اما برای جمع آوری اسناد بدهی حاکمیت دولتی به وی مهلت داده شد. (ابتکار عمل Dromi به طور آشکار شرایط انتقال را نقض می کرد.) به عبارت دیگر، بل آتلانتیک از تمدید برنامه محروم شد اما TELECOM-STET آن را دریافت کرد. این طرفداری در تصمیم وزیر در تضاد با طرفداری متولی ENTEL (ماریا جولیا آلسوگرای) به نفع بل آتلانتیک است. البته درومی از آلسوگرای قدرتمندتر بود و دومی باخت.

در ابتدای فرآیند خصوصی سازی Aerolineas Argentinas چندین خط هوایی خارجی - Iberia, SAS, Varig, Alitalia, KLM American Airlines - علاقه مند به خرید بودند. با این حال، همه نامزدها به جز ایبریا پیشنهادات خود را پس گرفتند. یکی از دلایل ادعا این بود که مقامات دولتی از آنها رشوه خواسته اند تا "برخورد برابر را تضمین کنند. آرژانتین ۸۵٪ از شرکت را در نوامبر ۱۹۹۰ به تنها پیشنهاد دهنده، کنسرسیومی به رهبری ایبریا اسپانیا فروخت، در نقض صریح بندهای پیشنهادی که حداقل به دو پیشنهاد نیاز داشت. روند دادرسی که ایبریا را درگیر می کرد نیز به تصحیح پرونده متهم شد. در برگ خرید خود، ایبریا حدود ۸۰ میلیون دلار هزینه تحت "هزینه های مربوط به فروش" را گزارش کرد. مطابق مطبوعات آرژانتین، این مبلغ رشوه های پرداخت شده توسط اسپانیایی ها به مقامات آرژانتین را پوشش می داد. از زمان فروش، Aerolineas Argentinas به ندرت در موعد مقرر انجام می شد، کرایه های آن بالا می رفت، کیفیت غذای آن خراب می شد و مهمانداران پرواز ناراضی پیشنهاد می کردند که شاکیان استفاده کنند خطوط هوایی دیگر مقامات شرکت آئرولیناس معتقد بودند که شرکت با برخی مشکلات روبرو شده است زیرا شرکای آرژانتینی ایبریا از خرید خود منصرف شدند و



<p>مدیریت جدید شرکت حمل و نقل راجدون برخی از پولهایی که روی آنها حساب می کردند، ترک کردند. ۴" در اواخر سال ۱۹۹۵، ایبریا برنامه های فروش سهام خود در Aerolinas را فاش کرد آرژانتین واضح است که خصوصی سازی آن از همه جبهه ها با شکست روبرو شده بود.</p>	
---	--

## ۲-۴ برزیل

### جدول ۴-۱ خصوصی سازی در برزیل

<p>طی سالهای معجزه اقتصادی ۱۹۶۸-۱۹۷۳ در کشور برزیل شاخصهای اقتصادی شامل رشد تولید ناخالص داخلی، درآمد سرانه، ذخیره ارزی و سرمایه گذاری خارجی در کشور برزیل به طور حیرت انگیزی روند صعودی در پیش گرفتند و میزان رشد تولید ناخالص داخلی برزیل، به رقم بی سابقه حدود ۱۱ درصد رسید. در این دوره که دوره حکومت نظامیان بر این کشور بود در زمینه استراتژی اقتصادی، تلاش شد تا صنعتی سازی از طریق سرمایه خارجی و منابع خصوصی وام دهی بین المللی، توسعه یابد. بحران نفتی سال ۱۹۷۹ و در پی آن، اختلال در ورود سرمایه خارجی، به یک بحران شدید در تعادل پرداختها منجر شد. هزینه ادامه توسعه پروژه و پیشبرد پروژه های آغاز شده چندین برابر شد. با شروع دوره بازپرداخت وامها در عین اینکه پروژههای سرمایه گذاری به بهره برداری نرسیده بودند، دوره بحران بازپرداخت بدهیهای خارجی آغاز شد. در این سالهای بحران بدهی، برزیل به عنوان دومین کشور بدهکار دنیا در ردیف اقتصادهای به شدت راکد و منفعل قرار گرفت. خصوصی سازی، فرایندی پیشنهادی از صندوق بین المللی پول بود که در دهه ۱۹۸۰ راه حل جلوگیری از ورشکستگی دولت برزیل به حساب میآمد تا دولت بتواند با درآمدهای ایجاد شده علاوه بر تسویه بدهیهای خارجی، امکان ادامه طرحهای توسعههای خود را نیز داشته باشد. بنابراین برزیل از سال ۱۹۸۰ به فرآیند آزادسازی اقتصادی پرداخت و در دهه ۹۰ گسترده ترین برنامه خصوصی سازی در دنیا را پیاده کرد. خصوصی سازی در مراحل اولیه منابع گسترده</p>	<p>با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟</p>
--	--

<p>حدود ۱۰۰ میلیارد دلار را در اختیار دولت قرار داد که عمده منابع صرف فعالیت‌های توسعه در کشور شد.</p> <p>تلاطم اقتصادی دهه ۱۹۸۰ شامل بحران بدهی در اوایل دهه، افزایش قیمت ناشی از تورم فوق العاده، مجموعه ای از برنامه های ثبات ناموفق و فرسودگی مالی دولت، در دهه ۱۹۹۰ زمینه بازنگری عمیق در مورد نحوه اداره امور اقتصادی برزیل فراهم شد. این امر با وقایع خارج از برزیل، از جمله برنامه های خصوصی سازی تبلیغاتی انگلیس و شیلی و از هم پاشیدن سیستم های اقتصادی سوسیالیستی شوروی و اروپای شرقی، تقویت شد. یکی از پیامدهای این تغییر در تفکر، حمایت بیشتر از سیاستهای بازار محور بود. خصوصی سازی بنگاه های اقتصادی دولتی در این سیاست ها برجسته بود.</p> <p>با اجرای خصوصی سازیهای گسترده منابع مالی سرشاری برای دولت ایجاد شد و دولت توانست تا حدودی از وضعیت بحران بدهی، خارج شود و سرمایه گذاری در توسعه زیرساختهای خود را ادامه دهد اما دیری نپایید که به علت ناپایدار و نامستمر بودن درآمدهای ناشی از خصوصی سازی دولت با محدودیت مالی مجددی مواجه شد. با کند شدن روند خصوصی سازی ها و کاهش درآمدهای ناشی از آن از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ نرخ رشد سرمایه گذاری در زیرساخت در این کشور منفی شد. جذب سرمایه گذاری خارجی و گشایش درهای اقتصادی این کشور برای سرمایه گذاری خارجی نیز نتوانست به تقاضای روز افزون توسعه زیرساختهای این کشور پاسخ مناسبی می دهد.</p> <p>در این بین با توجه به ضرورت انجام پروژه های زیرساختی در زمینه های آب و فاضلاب، بهداشت و بیمارستان، خدمات اداری، جادهها، حمل و نقل شهری، حمل و نقل، برخی استانهای این کشور از اوایل دهه ۱۹۹۰ دست به تنظیم مقرراتی برای استفاده از منابع پایدار بخش خصوصی برای تلفیق با منابع عمومی دولتی برای سرمایه گذاری و ادامه توسعه زیرساختها برآمدند اما این امر نیازمند قانونگذاری مرکزی بود.</p>	
<p>برزیل با تکیه بر ملاحظاتی در زمینه همراهی اجتماعی، بدین معنا که جامعه تا چه حد به دولت و سیاست گذار اعتماد دارد و تا چه حد تمایل دارد تا سیاست های سیاست گذار را همراهی کند، زمین بازی را برای اصلاحات اقتصادی به خوبی طراحی کرد و اصلاحات را با موفقیت به سرانجام رساند. بر خلاف تجربه کشورهای آمریکای لاتین در دهه ۹۰ میلادی، اصلاحات اقتصادی در برزیل تا حد زیادی تجربه موفقیت آمیزی قلمداد می شود. لوئیز کارلوس پریرا اقتصاددان برزیلی که رهبر فکری اصلاحات برزیل بود، علاوه بر تسلط تکنیکی که به بحث اصلاحات اقتصادی داشت، هیچ گاه از این فاکتورها غفلت نکرد. موانع</p>	<p><b>آیا اقلان افکار عمومی صورت گرفته است؟</b></p>

<p>زیادی در آن دوره در مقابل اهداف پریرا بود. اهداف پریرا تعدیل سیاست‌های مالی، کارآتر کردن بخش دولتی و تمرکز بر نیاز شهروندان بود. اما موانع سیاسی گسترده، مقاومت کارمندان بخش دولتی، مخالفت اتحادیه‌ها و گروه‌های چپ‌گرا و افکار عمومی راه اصلاحات را برای او بسیار ناهموار کرده بود. رهبری فکری پریرا توانست با برقراری دیپلماسی ارتباطی با همه ذی‌نفعان فرآیند اصلاحات را به پیش ببرد. متقاعد کردن دولت، شکل دادن به افکار عمومی و نفوذ بسیار زیاد بر اعضای حزب ماموریت‌هایی بودند که این اقتصاددان کهنه‌کار در راستای هدف خود به سرانجام رساند. از طرف دیگر او رابطه بسیار نزدیکی با رییس‌جمهور نیز داشت. علاوه بر این پریرا زمان‌بندی مناسبی نیز برای شروع اصلاحات خود داشت. این حقیقت که در آن دوره تورم بالای برزیل کنترل و روند نزولی درآمد سرانه مردم نیز متوقف شده بود، به او در راستای موفقیت اصلاحات اقتصادی کمک کرد. تجربیات پریرا نشان می‌دهد تنها بحث‌های اقتصادی و تکنیکی عامل موفقیت پروژه او نبود، بلکه اشراف به زمینه‌های دیگر از جمله دیپلماسی با تمامی گروه‌ها و زمان‌بندی مناسب نقش مهمی در موفقیت اصلاحات برزیل بازی کرد. به همین دلیل اصلاحات آن زمان برزیل را می‌توان نمونه‌ای از اصلاحات شناخت که کانال‌های مختلف ملاحظات اجرایی را به خوبی رعایت کرده است.</p>	
<p>برزیل از سال ۱۹۶۴ تا ۲۰۱۱ مراحل و فرایندهای مختلفی را پشت سر گذاشته و در پی آن، روند رشد و توسعه اقتصادی و سیاسی این کشور، دچار نوسانات و پستی و بلندیهای بسیاری شده است. به نظر می‌رسد، برزیل دوران معاصر، نقطه تلاقی نظامها و ساختارهای متفاوت، شامل سرمایه داری (خصوصی‌سازی، جذب سرمایه خارجی و...)، سوسیالیسم (پاسخگویی به خواسته‌های طبقات پایین)، دموکراسی و اقتدارگرایی بوده است. در دهه ۱۹۹۰ همگام با استراتژی اقتصادی صادرات محور، یک انقلاب ساختاری واقعی در اقتصاد برزیل آغاز شد. تا سال ۱۹۹۴ برنامه تثبیت اقتصادی به همراه تغییراتی شامل پایین نگه داشتن نرخ تورم، برنامه خصوصی‌سازی گسترده و کاهش نقش دولت در فرایند توسعه اقتصادی برزیل عملیاتی شد (رابلو و واسکونکوس، ۲۰۰۲).</p> <p>با بهبود وضعیت سرمایه‌گذاری و دادن فرصت به بنگاهها برای ابراز وجود و فعالیت، تثبیت پول ملی، کاهش رشد جمعیت، کاهش مهاجرت و دیگر سیاستهای اعمالی، شاخصهای اقتصادی برزیل بهبود یافتند. سیاستهای جدید همراه با اصلاحات اساسی در امنیت اجتماعی و حمایت‌های مالی بود. در اواخر دهه ۱۹۹۰، برزیل یک طرح پنج ماده ای شامل اعتبارات، مالیات، حل و فصل مناقشات اقتصادی، فضای برای سامان دهی اقتصاد خرد (شامل سرمایه گذاری و تأمین اجتماعی) تنظیم و به اجرا درآورد که متضمن</p>	<p><b>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</b></p>

<p>مواردی مانند تسهیل دسترسی به بازار، رفع پیچیدگیهای سیستم مالیاتی، کاهش هزینه حل و فصل دعاوی، بهبود فضای کسب و کار و بهبود زندگی فقرا بود (گریس، ۲۸-۲۹:۲۰۰۶؛ رابلو و واسکونکلوس، ۲۰۰۲:۳۳۲).</p>	
<p>خصوصی سازی به تفکیک صنعت:          برق ۳۱٪          ارتباطات از راه دور، ۳۱٪          فولاد ۸٪          معدن ۸٪          نفت و گاز ۷٪          پتروشیمی ها ۷٪          مالی ۶٪          سایر ۲٪</p>	<p><b>چه بخش‌هایی خصوصی سازی شده‌اند؟</b></p>
<p>از سال ۱۹۹۵: خصوصی سازی از طریق اعطای امتیاز در بخش ارتباطات به شرکتهای خارجی آغاز شد.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• شرکت های Telesp (۷۰.۶٪ اسپانیا، ۲۳٪ پرتغال)، Embratel (۱۰۰٪ ایالات متحده)، Tele Norte Leste (۵۰.۶٪ ایالات متحده، ۳۴.۴٪ کانادا، ۱۲.۵٪ آرژانتین)</li> <li>• در بخش توزیع برق نیز کنسرسیومی که برنده امتیاز شد، شرکت Light در ریودوژانیرو بود که ۴۰.۶٪ آن متعلق به شرکت آمریکایی و ۲۰.۳٪ آن به یک شرکت فرانسوی و بقیه در اختیار گروه های برزیلی بود. برآورد شده که خصوصی سازی بین ۱۹۹۱ و اکتبر ۲۰۰۰، ۹۶.۶ میلیارد دلار آمریکا درآمد داشته که سهم شرکت های خارجی به ۴۵٪ میرسد.</li> <li>• همچنین تا قبل از سال ۱۹۹۷ راه اندازی صندوق FGTS نقش کارگران در خصوصی سازی کمرنگ بوده است و پس از راه اندازی این صندوق کارگران نیز در فرایند خصوصی سازی دخیل شدند.</li> </ul>	<p><b>چه افراد و گروه‌هایی در این فرایند شرکت داشته‌اند؟</b></p>
<p>دولت این کشور با هدف ایجاد مازاد درآمد برای دولت به منظور حفظ رشد تشکیل سرمایه ثابت خالص، بیش از رشد تولید ناخالص ملی، از سال ۱۹۹۱ تا سال ۲۰۰۰ تعداد ۱۳۱ شرکت دولتی، چه در سطح دولت مرکزی و چه در سطح استانی، را به بخش خصوصی واگذار کرد. این واگذاریها ۱۰۰ میلیارد دلار درآمد ایجاد کرد و شرکتهای فعال در زمینه پتروشیمی، فولاد، حمل و نقل، مخابرات، تأمین مالی و توزیع انرژی جزو موارد واگذاری بودند.</p>	<p><b>چه مدت زمانی و در چه بازه زمانی این فرایند انجام شده است؟</b></p>

<p>این برنامه گسترده خصوصی سازی در کنار گشایش هرچه بیشتر ورودیهای اقتصاد کشور برای جذب سرمایه خارجی سبب شد میزان سرمایه گذاری در زیرساختها در این دهه به طور متوسط ۴۸۰ درصد افزایش یابد اما این روند پایدار نبود و نتوانست رشد تشکیل سرمایه ثابت را در این کشور حفظ کند. با کند شدن روند خصوصی سازیها و کاهش درآمدهای ناشی از آن، از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ نرخ رشد سرمایه گذاری در زیرساختهای این کشور منفی شد. به ثمر نشستن سرمایه گذاریهای گسترده دهه ۱۹۹۰ و روند نیاز روزافزون به سرمایه گذاری در زیرساختها و درعین حال محدودیتهای مالی دولت، دولت مرکزی و دولتهای محلی را به چاره اندیشی واداشت. در ابتدا سال ۱۹۹۵ بحث واگذاری پروژههای زیرساختی به منظور ارائه خدمات عمومی در حوزه های تلفن، برق، آب و بهداشت در دستور کار قرار گرفت و قانون واگذاری پروژههای ارائه دهنده خدمات عمومی که به نوعی توسعه خصوصی سازی بود، تصویب و ابلاغ گردید، اما به دلیل ماهیت ریسک بالای قراردادهای واگذاری و عدم پوشش ریسکها توسط دولت موفقیت چندانی حاصل نشد. دولت برزیل به منظور خروج از این وضعیت با بهره گیری از تجربه دولتهای محلی خود و تجربه بین المللی مربوطه از جمله طرح ابتکارات مالی خصوصی انگلستان و با مشارکت بانک های توسعه آمریکا به زمینه سازی برای همکاریهای دولت و بخش خصوصی داخلی یا خارجی در قالب مشارکت عمومی خصوصی پرداخت و نخستین پیش نویس اولیه قانون مشارکت عمومی خصوصی در سال ۲۰۰۲ تدوین و در سال ۲۰۰۴ ابلاغ شد. این قانون شامل قواعد عمومی مناقصه رقابتی، فرایند انتخاب بخش خصوصی طرف قرارداد و همچنین ساختارهای سازمانی برای نظارت و پایش پیشرفت برنامه ملی مشارکت عمومی خصوصی در دو سطح ملی و استانی بود. جایگاه این قانون در بین قوانین</p>	
--	--

<p>کشور برزیل به عنوان مکمل قانون تدارک عمومی این کشور و همچنین قانون واگذاری پروژه های زیرساختی در این کشور است.</p> <p>برنامه خصوصی سازی برزیل دارای سه بخش است:</p> <p>(الف) برنامه ملی خصوصی سازی فدرال ، که در سال ۱۹۹۱ آغاز شد. NPD در مجموع ۲۸.۲ میلیارد دلار درآمد به همراه ۹.۲ میلیارد دلار انتقال بدهی داشت</p> <p>(ب) برنامه های مشابه در سطح ایالت، که از سال ۱۹۹۶ آغاز شد. برنامه سطح ایالت مجموعاً ۲۷.۹ میلیارد دلار درآمد به علاوه ۶.۸ میلیارد دلار انتقال بدهی داشت.</p> <p>(ج) برنامه خصوصی سازی صنعت ارتباطات از راه دور که در سال ۱۹۹۷ به عنوان برنامه ای در سطح فدرال و جدا از برنامه ملی خصوصی سازی اما موازی با آن اجرا شد. حراجهای این شرکت که اکثراً در سالهای ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ برگزار می شد، در مجموع ۲۸.۸ میلیارد دلار درآمد به همراه ۲.۱ میلیارد دلار انتقال بدهی داشت.</p>	
<p>عالی ترین دستگاه تصمیم گیری برنامه خصوصی سازی در برزیل شورای ملی خصوصی سازی است که مستقیماً زیر نظر رییس جمهور فعالیت می کند.</p> <p>اعضای شورای عبارتند از</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• وزیر برنامه و بودجه به عنوان رییس شورا</li> <li>• رییس دفتر رییس جمهور</li> <li>• وزیر دارایی</li> <li>• وزیر اداره و اصلاح دولت</li> <li>• وزیر صنایع تجارت و گردشگری</li> <li>• وزیر شرکت ذیربط در زمینه خصوصی سازی، رییس بانک مرکزی و نماینده بانک توسعه برزیل نیز در جلسات شرکت می کنند.</li> </ul> <p>صندوق ملی خصوصی سازی (PND): تشکیلاتی است که وظیفه آن گردآوری سهام تحت مالکیت دولت فدرال در شرکت های مشمول برنامه خصوصی سازی است. هر شرکت دولتی که مشمول برنامه خصوصی سازی شود مکلف است تا ظرف مدت ۵ روز سهام خود را در صندوق ملی خصوصی سازی سپرده گذاری نماید.</p> <p>صندوق ملی خصوصی سازی توسط بانک توسعه برزیل (BNDES) اداره می شود. عمده تأمین مالی بانکی نیز توسط بانک توسعه برزیل صورت گرفته است. سایر بانکهای دولتی با ارائه خطوط اعتباری با نرخهای بازاری مطلوب، معمولاً نقش مهمی در تأمین مالی پروژه مشارکت عمومی ایفا میکنند. علاوه بر این، انتشار اوراق قرضه زیرساخت، از جمله اقدامهای دولت برای بهبود سازوکارهای تأمین پروژه های عمومی بوده است.</p>	<p><b>چه نهادها و سازمان هایی درگیر و دخیل در این فرایند بوده اند؟</b></p>

<p>نهادهای درگیر در روش مشارکتهای عمومی - خصوصی: ساختار تأمین مالی پروژه های مشارکت عمومی - خصوصی به صورت سرمایه گذاری ترکیبی است بدینصورت که بخشی از سرمایه گذاری از محل آورده مالی بخش خصوصی، بخشی از محل ساختارهای بدهی از محل نهادهای تأمین مالی دولتی و خصوصی و بین المللی بخشی از نیز محل آورده طرف عمومی به میزان سهامداری خود در شرکت پروژه است. قانون برنامه سرمایه گذاری مشارکتی (۲۰۱۶) به یک نقشه راه برای مشارکت، واگذاری و خصوصی سازی در بخشهای زیرساختها و انرژی، نشاندهنده تلاش دولت برای متمرکز کردن برنامه ریزی توسعه زیرساختها در دولت فدرال است. مطابق این برنامه، نهاد بلندپایه مجمع برنامه سرمایه گذاری مشارکتی، در کنار شورای ملی خصوصی سازی قرار گرفت. مجمع برنامه سرمایه گذاری مشارکتی، در حال حاضر مرجع تصمیم گیری در مورد مسائل خصوصی سازی شرکت های دولتی و همچنین تصمیم گیری در مورد پروژه های زیرساختی که قرار است در قالب واگذاری یا مشارکت انجام گیرند.</p>	
<p>• زمینه قانونی لازم برای ورود بخش خصوصی به سرمایه گذاری در زیرساختهای کشور برزیل، با تصویب و ابلاغ «قانون واگذاری پروژههای ارائه دهنده خدمات عمومی» در سال ۱۹۹۵ شکل گرفت ولیکن به دلیل ماهیت ریسک بالای قراردادهای واگذاری و عدم پوشش ریسک ها توسط دولت موفقیت چندانی نداشت. پیش نویس اولیه قانون مشارکت عمومی خصوصی دولت فدرال برزیل با مشارکت بانک قاره ای توسعه آمریکا و با بهره گیری از تجربه بین المللی مربوطه از جمله طرح ابتکارات مالی خصوصی انگلستان در سال ۲۰۰۲ تدوین شد. قانونگذاری در زمینه مشارکت عمومی خصوصی در برزیل به سال ۲۰۰۳ و با ابلاغ قانون مشارکت عمومی خصوصی در ایالت میناس گرایس، دومین ایالت پرجمعیت کشور برزیل برمیگردد. پس از آن، در سال ۲۰۰۴ قانون مشارکت عمومی - خصوصی در ایالت سائوپائولو و قانون مشارکت عمومی - خصوصی دولت فدرال نیز منتشر شد که موجب تقویت مشارکت عمومی خصوصی شد. قانون مشارکت عمومی خصوصی دولت مرکزی برزیل با مشارکت بانک قاره ای توسعه آمریکا در سال ۲۰۰۴ برای اجرا ابلاغ شد. در این قانون نقاط ضعف قانون قبلی و ناهماهنگیهای بین بخشی و استانی تا حدود زیادی برطرف شد. نهایتاً در سال ۲۰۱۶ به منظور هدایت سرمایه های بخش خصوصی در فعالیت های مدنظر دولت قانون برنامه سرمایه گذاری مشارکتی تصویب و اجرایی شد. علاوه بر این در سال ۱۹۹۷ نهاد نظارت بر بیمه های کشور برزیل، قانون بیمه و ضمانت تعهدات طرف عمومی به بخش خصوصی را نیز به تصویب رساند که اجرایی شدن این قانون در آن سال نیز اثر قابل ملاحظه ای بر بهبود شرایط برجای گذاشت و در سال ۱۹۹۸ میزان مشارکت بخش</p>	<p><b>به لحاظ قانونی چه تغییراتی برای اجرای خصوصی سازی رخ داده است؟</b></p>

<p>خصوصی به اوج خود رسید، اما مطابق گزارش کارشناسی وزارت مالیه این کشور در سال ۲۰۰۰ به تدریج و به دلیل نداشتن توان فنی لازم برای بررسی پروژهای در دستگاههای دولتی، دیده نشدن منابع کافی برای به کارگیری مشاوران متخصص، نبود قوانین و مقررات بخشی و محلی و عدم پایش تعهدات و عدم رعایت سقف توان پرداختی در هر سال به بخش خصوصی و همچنین ملاحظات مالکیت، این روند رو به کندی گذاشت.</p>	
<p>برخی اتهامات مبنی بر سواستفاده دولت در جهت منافع گروههای خاص در حراج های مخابراتی، موجبات عصبانیت مطبوعات را فراهم آورد و وزیر مخابرات را به استعفا در سال ۱۹۹۸ سوق داد. اخبار مربوط به خصوصی سازی صنعت مخابرات نیز منفی بود زیرا اتهاماتی وجود داشت که برخی مقامات دولتی درگیر به دنبال سواستفاده برای ذینفعان خاص برای شرکت در مزایده ها بودند. نوارهای ضبط شده ای از مکالمات انجام شده توسط مقامات دولتی در میان خود و با طرف های علاقه مند به مطبوعات رسیده است. حتی اگر نبردهای حقوقی به نفع خصوصی سازی تصمیم گرفته شده بود، اما این هیاهو آنقدر جدی بود که وزیر ارتباطات را در نوامبر سال ۱۹۹۸ استعفا داد.</p>	<p><b>پرونده های فساد در جریان اجرای این فرایند چگونه بوده است؟</b></p>

## ۳-۴ شیلی

### جدول ۳-۴ خصوصی سازی در شیلی

<p>بر اساس منابع موجود خصوصی سازی در کشور شیلی از سال ۱۹۷۴، حتی قبل از کشور انگلستان شروع شد. در این سال تعداد بنگاهها و موسسات اقتصادی دولت حدود ۶۰۰ واحد بود که ۳۵۰ واحد مصادره ای و بقیه نیز واحدهایی بودند که توسط دولت جهت دستیابی به اهداف اقتصادی - اجتماعی شکل گرفته بودند.</p> <p>مهار تورم، کاهش بار مالی دولت و برگرداندن واحدهای مصادره ای به صاحبان اولیه خود مهمترین اهدافی بودند که خصوصی سازی در مراحل اولیه خود در این کشور دنبال می کرد.</p> <p>دولت شیلی در سال ۱۹۷۴ توانست ۲۵۹ شرکت را که بیشتر از شرکتهای مصادره ای بودند به بخش خصوصی واگذار کند و پس از گذشت دو سال از شروع خصوصی سازی یعنی تا سال ۱۹۷۵، ۹۵ درصد شرکتهای مصادره ای که حدود ۳۳۲ شرکت بود به صاحبان اولیه خود واگذار کند.</p> <p>در سال ۱۹۷۵ دولت شیلی علاوه بر واگذاری بنگاهها و موسسات مصادره ای، برای کسب درآمد و کاهش کسر بودجه به واگذاری بنگاهها و موسسات غیرمصادره ای که در سالهای ۱۹۷۰-۱۹۷۳ توسط دولت ایجاد شده بودند نیز اقدام نمود.</p>	<p><b>با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟</b></p>
--	---



<p>کشور شیلی در سال ۱۹۷۳ با کودتای نظامی علیه دولت مردمی «آلنده» توسط ژنرال «پینوشه» در مسیر آزاد سازی اقتصادی قرار گرفت. خصوصی سازی، کاهش یارانه و خدمات اجتماعی، آزاد سازی نرخ ارز و کاهش کنترل دولت بر روی قیمت ها از جمله اموری بود که به سرعت در این دوره اجرا شد. این اقدامات اگرچه در ابتدا موجب افزایش صادرات مواد خام و کاهش تورم شد، اما به تدریج آثاری نظیر رکود، بیکاری و افزایش بدهی خارجی را برای شیلی به ارمغان آورد.</p> <p>دولت پینوشه بلافاصله پس از تشکیل، اجرای آزاد سازی اقتصادی را در دستور کار خود قرار داد و موفق شد اولین وام را در سال ۱۹۷۴ به مبلغ ۷۹ میلیون دلار از IMF دریافت نماید. دولت پینوشه در این دوره:</p> <p>بودجه خدمات رفاهی و اجتماعی دولت را ۱۰ درصد کاهش داد.</p> <p>کنترل دولت بر قیمت ها را لغو کرد.</p> <p>در راستای خصوصی سازی، اغلب شرکت های دولتی نظیر صنایع فولاد، کود شیمیایی و هواپیمایی را یا به قیمت های بسیار نازل به فروش رساند و یا به صاحبان قبلی شان عودت داد.</p> <p>صادرات و سرمایه گذاری را به طور فعالی تشویق کرد</p> <p>نرخ ارز را آزاد کرد و از بازارهای سرمایه نیز کنترل زدایی نمود. قانون حداقل دستمزدها را حذف کرد و حقوق اتحادیه های تجاری را ملغی اعلام نمود</p> <p>نظام پرداخت حقوق بازنشستگی، صنایع دولتی و بانک ها را خصوصی کرد.</p> <p>بدین ترتیب آزاد سازی اقتصادی در سال ۱۹۷۵ و مجدداً در سال ۱۹۸۲ به اجرا درآمد.</p>	<p><b>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</b></p>
<p>در دوره ۱۹۸۲-۱۹۷۵ دولت شیلی توانست واحدهایی را که در بخشهای صنعتی، تجاری و سایر بخش ها از جمله بانکداری فعالیت می نمودند واگذار نماید. به عنوان مثال توانست ۱۹ بانک را به بخش خصوصی انتقال دهد. در این دوره دولت توانست سهم بنگاههای دولتی را از ۴۰ درصد GDP در سال ۱۹۷۳ به ۲۴.۱۱ درصد در سال ۱۹۸۱ کاهش دهد و درآمدی بالغ بر ۱.۲ میلیارد دلار بدست آورد.</p>	<p><b>چه بخشهایی خصوصی سازی شده اند؟</b></p>
<p>اجرای آزاد سازی اقتصادی بر اساس برنامه تعدیل ساختاری IMF در شیلی به تدریج آثار خود را در این کشور نشان داد. از جمله:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تورم به شدت رو به کاهش نهاد و از ۵۰.۸ درصد در سال ۱۹۷۳ به ۲۰ درصد در سال ۱۹۸۲ رسید. کاهش دستمزدها و هزینه های دولت و همچنین افزایش نرخ بهره از ۴۹.۹٪ به ۱۷.۸٪ از جمله عوامل تأثیر گذار بر کاهش تورم بوده است.</li> <li>• درآمدهای صادراتی کشور افزایش یافت و از ۳.۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۵ به ۸.۳ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰ رسید. این امر به علت تأکید برنامه تعدیل ساختاری در</li> </ul>	<p><b>پس از واگذاری چه اتفاقاتی رخ داده است؟</b></p>

<p>شیلی بر حذف موانع تجاری، تشویق سرمایه گذاری خصوصی داخلی و بین المللی و تنوع تولیدات صادرات بوده است.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• وابستگی شیلی به بخش معادن کاهش یافت. اگرچه سهم معادن در درآمدهای صادراتی از ۸۶ درصد در ۱۹۷۰ به ۵۴ درصد در ۱۹۹۰ کاهش یافت، ولی بخش عمده صادرات هم چنان مواد اولیه و با ارزش افزوده پایین است.</li> <li>• نرخ سرانه واقعی تولید ناخالص ملی شیلی از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰، ۳۵ درصد رشد داشت. اما رشد اقتصادی در سال های ۱۹۷۵ و ۱۹۸۲ در اثر شوک درمانی به ترتیب ۱۲.۹ درصد و ۱۴ درصد کاهش یافت و این به معنای وقوع دو رکود اقتصادی در دو دهه بود.</li> <li>• نرخ بیکاری که در سال ۱۹۷۳ به میزان ۳/۴ درصد بود، در سال ۱۹۸۳ به ۳۳ درصد افزایش یافت و این در حالی بود که نرخ دستمزد واقعی ۴۰ درصد کاهش یافت. آمار رسمی بیکاری در ۱۹۸۲ به بالاترین حد، یعنی، ۲۰ درصد رسید. البته اگر به خاطر برنامه های اضطراری اشتغال آفرینی حکومت نظامی نبود که شدیداً نگران پیامدهای سیاسی بیکاری جدی بود، این رقم به ۳۰ درصد می رسید. این برنامه ها موجب اشتغال موقت با دستمزدهایی کمتر از میزان حداقل گردید. طی این دوره، کاهش دستمزدها بسیار چشمگیر بود که نه تنها نتیجه بالا بودن سطح بیکاری است، بلکه رشد صادرات نیز به این کاهش بستگی داشت.</li> <li>• در سال های ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، بیکاری بالا بود و کاهش قابل توجهی در دستمزد واقعی ایجاد شده بود. به خاطر سرکوب منظم اتحادیه های کارگری در رژیم پینوشه، کارگران قادر به حمایت از منافع خویش نبودند.</li> <li>• میزان بدهی های شیلی افزایش یافت. در سال های پایانی دهه ۱۹۷۰ شیلی مقدار قابل توجهی بدهی خارجی بالا آورده بود. شرکت های چند شاخه ای مالی و صنعتی جدید در نتیجه اعتبارات سیل وار خارجی که از اعتبارات داخلی ارزان تر بودند، رونق یافتند. با دسترسی آسان به منابع مالی خارجی، نخبگان جدید توانستند ثروت را در اختیار عناصر معدودی متمرکز نمایند، در نتیجه بدهی خارجی نیز به شدت افزایش یافت. بدهی خارجی بخش خصوصی که در ۱۹۷۸، ۱.۶ میلیارد دلار بود، در ۱۹۸۱ به ۸.۱ میلیارد دلار افزایش یافت.</li> </ul>	
--	--

## ۴-۴ مکزیک

## جدول ۴-۴ خصوصی سازی در مکزیک

<p>خصوصی سازی در مکزیک با اهداف عمده ای چون افزایش کارایی اقتصاد و تقویت مالی در کشور مکزیک اجرا شده است. دولت مکزیک در برنامه خصوصی سازی علاوه بر هدف افزایش کارایی و بهبود وضعیت شرکتها، اهدافی چون کمک به ساختار مالی دولت، کاهش میزان بدهی ها و کسر بودجه و کسب درآمد را نیز دنبال می نمود.</p>	<p>با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟</p>
<p>در دهه ۱۹۸۰ کشور مکزیک یک سلسله اصلاحات مقرراتی را به عنوان عنصر اصلی در تبدیل از یک اقتصاد بسته به یک اقتصاد باز و مبتنی بر بازار اجرا کرد. سرعت بالا، قلمرو وسیع و عمق زیاد این اصلاحات حتی از اغلب کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بیشتر بوده است. قانونمندی های کارا، و امنیت قانونی که در فرآیند خصوصی سازی کشور مکزیک به کار برده شد از عوامل مهم و تاثیر گذار در موفقیت تجربه خصوصی سازی مکزیک بوده است.</p>	<p>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</p>
<p>برنامه خصوصی سازی در مکزیک از همان ابتدا علاوه بر شرکتهای کوچک، رقابتی و خدماتی غیر ضروری، صنایع بزرگ، امور زیربنایی و واحدهای عام المنفعه را نیز دربر گرفت، منتهی با گذشت زمان و خلاصی دولت از واحدهای صنعتی کوچک، سعی دولت بیشتر روی بنگاهها و شرکتهای بزرگ و انحصار متمرکز شد. به عنوان مثال خطوط هوایی، کارخانه های شکر، معدن، شیلات، ارتباطات، آهن و فولاد، کودهای شیمیایی و بانکهای تجاری از جمله واحدهایی بودند که در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۳ واگذار شدند. خصوصی سازی در کشور مکزیک از سال ۱۹۸۲ آغاز گردید. و در سالهای ۱۹۸۸-۱۹۸۳ بنگاهها و شرکتهای بزرگ از جمله خطوط هوایی، کارخانه های شکر، معدن، شیلات، ارتباطات، آهن و فولاد، کودهای شیمیایی و بانکهای تجاری به بخش خصوصی واگذار گردید.</p>	<p>چه بخش هایی خصوصی سازی شده اند؟</p>
<p>در یک دهه خصوصی سازی در کشور مکزیک دستاوردهای قابل توجهی حاصل شد، تورم به شدت کاهش یافت و از ۹۹ درصد در سال ۱۹۸۲ و ۱۵۹.۲ درصد در سال ۱۹۸۷ به ۱۱.۹ درصد در سال ۱۹۹۲ رسید. رشد اقتصادی روند صعودی به خود گرفت و از منفی ۰.۶ درصد در سال ۱۹۸۲ به ۴.۴ درصد در سال ۱۹۹۰ و ۲.۸ درصد در سال ۱۹۹۲ رسید و کسری بودجه دولت به میزان قابل توجهی کاهش یافت. به طور کلی دستاوردهای مثبت خصوصی سازی در مکزیک موجب شد تا تجربه خصوصی سازی در این کشور به عنوان یکی از کارنامه های موفق ارزیابی شود. تعداد</p>	<p>پس از واگذاری چه اتفاقاتی رخ داده است؟</p>

شرکتهای دولتی مکزیک از ۱۱۵۵ شرکت در سال ۱۹۸۲ به ۲۱۵ واحد در سال ۱۹۹۱ رسید و در این مدت دولت توانست ۹۴۰ واحد بزرگ و کوچک دولتی را واگذار کند. در واقع وسیع ترین برنامه خصوصی سازی در جهان که دهه ۱۹۸۰ در مکزیک آغاز شد نرخ تورم و بدهی های خارجی این کشور را کاهش داده اما سبب بیکاری صدها هزار نفر گردید.	
---	--

## ۵-۴ روسیه

### جدول ۴-۵ خصوصی سازی در روسیه

طبق قانون اساسی روسیه، مالکیت ابزار تولید در انحصار دولت بود و خصوصی سازی با آن مغایرت داشت. دولت گورباچف این مشکل را با ارایه تفسیری جدید از قانون اساسی حل و پروستروئیکا را حرکت به سمت اقتصاد مختلط سوسیالیستی اعلام کرد.	با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟
گورباچوف در سال ۱۹۸۷ موفق شد به رغم برخی مخالفت ها، با گذراندن قانونی راجع به بنگاه های دولتی در شورای عالی اتحاد جماهیر شوروی، که بالاترین نهاد قانون گذاری این کشور و تنها نهاد دارای قدرت اصلاح قانون اساسی بود، بدون عقب نشینی مشهود از اهداف عالی مطروحه در قانون اساسی، راه حلی قانونی برای بحران اقتصاد دولتی و مسأله مالکیت پیدا کند. راه حل عبارت بود از تقویت بخش تعاونی غیردولتی که نهایتا در سال ۱۹۸۸ در قالب قانون «تعاونی های سوسیالیستی» مشروعیت پیدا کرد. این تعاونی های سوسیالیستی در واقع عملکردی مشابه شرکت های سهامی داشتند و می توانستند حتی با شرکت های خارجی تجارت کنند و به عوض پیروی از برنامه ریزی مرکزی برای خود تصمیم بگیرند.	آیا اقناع افکار عمومی صورت گرفته است؟
در آخرین مرحله خصوصی سازی در روسیه بدینی شدید نسبت به خصوصی سازی در روسیه شکل گرفته و از آن پس بین مردم واژه «Gratification» به معنی «چنگ زدن و ربودن» به جای «Privatisation» به معنی «خصوصی سازی» رایج شده بود. در نهایت و پس از اجرای هر ۳ مرحله خصوصی سازی در روسیه، افراد محدودی توانستند عنوان شرکت های دولتی را به دست بگیرند.	در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟
هنگامی که گورباچوف در روسیه به قدرت رسید، مجموعه ای از اصلاحات را در قالب دو برنامه «گلاسنوست» (اصلاحات سیاسی) و «پروستروئیکا» (اصلاحات اقتصادی) به اجرا در آورد. خصوصی سازی به عنوان یکی از اصلاحات اقتصادی در دستور کار گورباچوف قرار گرفت تا کارآمدی بنگاه ها افزایش یابد.	

<p><b>چه مدت زمانی و در چه بازه زمانی این فرایند انجام شده است؟</b></p>	<p>در اولین مرحله خصوصی سازی روسیه که بین سال های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۱ صورت گرفت، قانونی به اجرا درآمد که بخشی از کنترل شرکت ها و کارخانه ها به عهده کارمندان و مدیران درآید. این نوع خصوصی سازی تنها محدود به چند هزار شرکت و کارخانه می شد و این اموال هم به افرادی محدود واگذار شد.</p> <p>مرحله دوم خصوصی سازی که به آزادسازی گسترده بنگاه های دولتی روسیه منجر شد، در زمان بوریس یلتسین رییس جمهور غرب گرای این کشور آغاز گردید. در دوران وی از سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۴، خصوصی سازی در سطحی گسترده به اجرا درآمد و دولت روسیه با استفاده از تجربه جمهوری چک، خصوصی سازی از طریق ارایه اوراق قرضه را اجرایی نمود. در این گام اسناد مالکیتی به بهای ده هزار روبل (۶۳ دلار) طراحی شد و به ۱۴۴ میلیون شهروند روسی فروخته شد. طی این فرایند سهام بیش از ۷۰ درصد از شرکت های بزرگ و متوسط و بیش از ۹۰ درصد شرکت های کوچک مورد نظر با موفقیت به مردم واگذار گردید. ۹۸ درصد مردم در این برنامه شرکت کردند و اوراق قرضه به طور گسترده و برابری به تمامی مردم عرضه شد اما به دلیل اینکه مردم سواد سهام داری نداشتند و از طرفی محتاج پول سهم ها بودند، سهام از دست مردم خارج و به دست افراد ثروتمند افتاد. در سومین مرحله خصوصی سازی، از سال ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۶، دولت با کسری بوجه روبرو بود و به همین علت برنامه ای را ترتیب داد که اموال دولتی را طی مزایده های کرلیه دهد و در مقابل از بانک های خصوصی پول قرض کند. سهام شرکت ها به صورت مستقیم در برابر پول واگذار می شد.</p>
<p><b>فرایند واگذاری چگونه بوده است؟</b></p>	<p>پس از اجرای هر ۳ مرحله خصوصی سازی در روسیه، افراد محدودی توانستند عنان شرکت های دولتی را به دست بگیرند. امری که موجب شده است روسیه بالاترین سطح اختلاف سرمایه را در دنیا دارا باشد؛ به طوری که ۳۵ درصد ثروت خانوارها در کل روسیه در اختیار تنها ۱۱۰ نفر است که در مقابل جمعیت ۱۴۶,۵ میلیونی روسیه رقم بسیار بسیار ناچیزی است. ثروت این ۱۱۰ نفر بالغ بر ۴۲۰ میلیارد دلار برآورد می شود.</p>

## ۶-۴ ترکیه

### جدول ۴-۶ خصوصی سازی در ترکیه

<p><b>با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟</b></p>	<p>زمانی که دولت ترکیه در سال ۱۹۲۴ تشکیل شد یکی از مهمترین اهداف اصلی دولت، تقویت اقتصاد بود اما در آن زمان؛ این کشور صنعتی نداشت و مهم تر اینکه پس اندازی نداشت. آتاتورک سعی کرد دست به اجرای سیاست های اقتصادی لیبرال بزند و روی بازار</p>
---	--

<p>آزاد تمرکز کند با این حال فضای اقتصادی در آن زمان هنوز برای حرکت در این مسیر آماده نبود. بنابراین جهت تسریع در توسعه اقتصادی کشور ترکیه، بنگاه‌های دولتی تاسیس شدند از دهه ۵۰ باز هم دولت ترکیه تصمیم گرفت دست به سیاست‌های اقتصادی لیبرال تری بزند. اما بخش خصوصی را کد بود و همچنان تنها راه برای رشد، گسترش بیشتر بخش دولتی بود. از دهه ۶۰ تا ۸۰ اقتصاد ترکیه تبدیل به یک اقتصاد مختلط شد و از دهه هشتاد ترکیه با هدف ادغام اقتصادش با اروپا و جهان سیاست‌های اقتصادی لیبرال تری را دنبال کرد و نهایتاً برنامه‌های خصوصی سازی از سال ۱۹۸۶ در ترکیه آغاز شد.</p>	
<p>بررسی اخبار و اطلاعات مربوط به خصوصی سازی طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۶ نشان می دهد که رسانه ها نقش بسیار زیادی در شکل دادن به ایده اجتناب ناپذیر بودن خصوصی سازی دارند. تبلیغات بسیار زیادی در رابطه با نتایج خصوصی سازی ارائه می شد و با اینکه این تبلیغات موفقیت آمیز بود ولی در آنها اغراق و زیاده روی شده بود. رسانه ها معمولاً شرکت های دولتی را عامل بسیاری از مشکلات ترکیه معرفی می کردند این تبلیغات چنان موفقیت آمیز بود که خصوصی سازی در ترکیه تبدیل به افسانه شد و مردم عادی انتظار داشتند نتایج حاصل از اجرای خصوصی سازی شگفت انگیز باشد. یکی از گروه ها و سازمان هایی که در این زمینه بسیار تاثیر گذار بود انجمن بازرگانان و صنعتگران ترکیه (TU" SI'AD) بود که کاملاً توانایی تاثیر گذاری بر تصمیمات سیاسی و اقتصادی را داشت و با این ادعا که نماینده منافع عمومی است، خواسته خود را برای خصوصی سازی توجیه می کرد. این انجمن برای خصوصی سازی مفهومی فراتر از انتقال مالکیت و مدیریت به بخش خصوصی ارائه می داد و در واقع خصوصی سازی را ابزاری اساسی برای ایجاد اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد تلقی می کرد و با ارائه گزارش هایی شرکت های دولتی را برای بودجه زیانبار می دانست و بیان می کرد که تامین این شرکتها از طریق خزانه داری ممکن است منجر به تخصیص نا کارای منابع شود. همچنین بیان می کرد که بخش دولتی در ترکیه فاقد کارایی و شفافیت عملکرد است و عدم رقابت موجود مانع پیشرفت فناوری و رشد اقتصادی می شود. بنابراین از نظر این انجمن، منطقی ترین راه برای غلبه بر مشکلات موجود در شرکت های دولتی خصوصی سازی بود (شاهین، ۲۰۱۰).</p> <p>علیرغم تبلیغات گسترده ای که در زمینه خصوصی سازی انجام شد. این برنامه در عمل به هیچ عنوان رضایت مردم را جلب نکرد و معجزه ای هم که وعده داده شده بود محقق نشد بنابراین، این وضعیت باعث افزایش قدرت گروه های مخالف با خصوصی سازی شد آنها به شاخص های اقتصادی مثل تورم استناد می کردند که همچنان روند صعودی داشت و در واقع اشاره می کردند که خصوصی سازی نتوانسته بود مشکلات مردم را رفع کند و این باعث شد گروه های مخالف خصوصی سازی خیلی از برنامه های مربوط به خصوصی کردن شرکت های دولتی طی این دوره را لغو کنند (آنیس، ۲۰۱۱).</p>	<p><b>آیا اقناع افکار عمومی صورت گرفته است؟</b></p>

<p>اما سرعت خصوصی سازی در ترکیه با قدرت گرفتن حزب عدالت و توسعه در سال ۲۰۰۲ افزایش پیدا کرد. دولت عدالت و توسعه خود را متعهد به اجرای برنامه های خصوصی سازی معرفی کرد و صراحتاً اعلام کرد که نقش دولت فقط به زمینه های اساسی مثل آموزش، بهداشت، عدالت و امنیت محدود خواهد شد. این حزب اصلاحات را به عنوان تنها راه اطمینان از رقابت، کارایی و ثبات در کشور ارائه داد و سعی در توضیح و توجیه موضوعاتی از قبیل نحوه برخورد با بیکاری ناشی از خصوصی سازی، چگونگی به حداکثر رساندن بهره وری و نحوه فروش سهام داشت. در سال ۲۰۰۳ دولت عدالت و توسعه استراتژی خصوصی سازی خود را تصویب کرد و به همین منظور پیشنهاد شد که با تشکیل کنفرانس ها و گردهمایی ها در جهت آگاهی دادن به دانشگاهیان، سازمان های غیر دولتی، انجمنهای بازرگانی و اتحادیه های کارگری عمل شود و با ارائه مزایا و محاسن خصوصی سازی و قطعیت دولت در این زمینه آگاهی افکار عمومی افزایش پیدا کند در این کنفرانس ها جلید بر تجربه های موفق خصوصی سازی تاکید می شد. و همچنین بیان می شد که مشکلات بیکاری ناشی از خصوصی سازی با رشد اقتصادی بعد از آن جبران خواهد شد (شاهین، ۲۰۱۰). همچنین ترکیه به کمک بانک جهانی شروع به اجرای برنامه های حمایت از کارگران آسیب دیده در نتیجه خصوصی سازی کرد که این برنامه ها، شامل برنامه های آموزشی، کمک به ورود مجدد به بازار کار و کمک به راه اندازی کسب و کار از جمله مواردی بود که این طرح در بر می گرفت (پالمر، ۲۰۱۰).</p>	
<p>پس از ۱۹۸۷ رقابت سیاسی در ترکیه افزایش یافت در نتیجه، نگرش های سیاسی پوپولیستی احزاب سیاسی و دولت ها بر اساس نیازهای اقتصادی و عقلانیت اقتصادی نبود. بلکه بیشتر بر اساس افزایش میزان آراء و عقلانیت سیاسی بود و این رویکرد در ترکیه پس از سال ۱۹۸۷ مانع از خصوصی سازی شد. سیاست های مالی و پولی در اقتصاد ترکیه طی این دوره بیشتر محدود به استقراض و خلق پول بدون پشتوانه بود و میزان دریافت مالیات محدود بوده است. طی این دوره بی ثباتی اقتصادی افزایش پیدا کرد و عدم اطمینان ایجاد شده باعث شد که سرمایه گذاران داخلی و خارجی از سرمایه گذاری در اقتصاد ترکیه اجتناب کنند که این امر باعث محدود شدن برنامه های خصوصی سازی در ترکیه می شد. همچنین طی این دوره آسیب پذیری اقتصاد ترکیه افزایش پیدا کرده بود و باعث شد که اقتصاد این کشور نه تنها تحت تاثیر شوک های داخلی بلکه از شوک های خارجی هم تاثیر منفی بپذیرد. طی این دوره اقتصاد ترکیه تحت تاثیر منفی بحران های سال ۱۹۹۵ در مکزیک، ۱۹۹۷ آسیا، ۱۹۹۸ روسیه و ۱۹۹۹ برزیل قرار گرفت که باعث کاهش کاربرد سیاست های خصوصی سازی شد. همچنین در طی این سالها به دلیل افزایش نوسانات اقتصادی خصوصی سازی اولویت خود را برای اجرای سیاست های دولت از دست داد و با افزایش بی ثباتی طی دهه ۹۰ و آغاز ۲۰۰۰ دولت متغیرهای اقتصادی مثل بیکاری، تورم و</p>	<p><b>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</b></p>

<p>رشد اقتصادی و همچنین برخی از مشکلات سیاسی و اجتماعی را در اولویت قرار داد. هر چند با توجه به اتخاذ سیاستهای اقتصادی نادرست در کنترل این متغیرها و شاخصها هم ناموفق بود. بی ثباتی ایجاد شده اجرای برنامه های خصوصی سازی را محدود و عملاً غیرممکن ساخت همانطور که قبلا اشاره شد این وضعیت بعد از سال ۲۰۰۲ تغییر کرد و اقدامات اتخاذ شده در جهت برقراری انضباط مالی و پولی و کنترل تورم موفقیت آمیز بود و باعث مشارکت سرمایه گذاران داخلی و خارجی در برنامه های خصوصی سازی ترکیه شد (کاهیت گوران، ۲۰۱۱).</p>	
<p>خصوصی سازی در ترکیه با سرعت و حجم زیادی دنبال شد و باعث شد بخش های خیلی زیادی از جمله بخش های تولیدی و خدماتی خصوصی شوند: معادن، بخش های حمل و نقل، بخش بانکی، خدمات آموزشی بهداشتی، بسیاری از منابع طبیعی زمین ها، جنگلها و سواحل در ترکیه خصوصی شدند که البته این حجم از خصوصی سازی در موارد زیادی انتقادات زیادی را هم به همراه داشته است. در واقع مخالفان اظهار می کردند که این سطح از خصوصی سازی باعث افزایش بیکاری افزایش نابرابری، آسیب به ساختارهای اجتماعی و اقتصادی، مهاجرت و بازاری کردن حقوق اساسی شهروندی مثل: بهداشت، آموزش و بخش های زیرساختی و محرومیت از خدمات عمومی می شود.</p>	<p><b>چه بخش هایی خصوصی سازی شده اند؟</b></p>
<p>مردم و کارمندان شرکت های دولتی از جمله گروه هایی بودند که در جریان خصوصی سازی در ترکیه حضور داشتند ولی نقش سرمایه گذاران خارجی در برنامه های خصوصی سازی در ترکیه کاملاً برجسته است در طی سال های اولیه حاکمیت حزب عدالت و توسعه؛ برای محافظت از منافع سرمایه گذاران خارجی تغییراتی اساسی در قانون انجام شد. در این زمینه قانون سرمایه گذاری خارجی در سال ۲۰۰۳ قلیل توجه بود که بسیاری از محدودیت های بروکراتیک سرمایه گذاری مستقیم خارجی را برطرف کرد.</p>	<p><b>چه افراد و گروه هایی در این فرایند شرکت داشته اند؟</b></p>
<p>اولین برنامه های رسمی خصوصی سازی در ترکیه و نخستین واگذاری ها از سال ۱۹۸۶ در ترکیه آغاز شد سابقه اصلاحات نئولیبرالی در ترکیه به سال ۱۹۸۰ برمی گردد. اقتصاد ترکیه در مقایسه با دهه های ۶۰ و ۷۰ که راهبرد جانشینی واردات را اتخاذ کرده بود به مراتب در اقتصاد جهانی ادغام شد و خصوصی سازی به عنوان یکی از ابزارهای اصلی اصلاحات شرکت های دولتی از سال ۱۹۸۶ در دستور کار سیاست ترکیه قرار گرفت. ترکیه در رابطه با خصوصی سازی دو دوره کاملاً متفاوت را پشت سر گذاشته است مرحله اول مربوط به شروع برنامه های خصوصی سازی از سال ۱۹۸۶ تا بحران سال ۲۰۰۱ است که مشخصه اصلی این مرحله، خصوصی سازی آهسته و محدود است و مرحله دوم مربوط به برنامه های خصوصی سازی بعد از سال ۲۰۰۱ است که با سرعت چشمگیری ادامه پیدا می کند.</p>	<p><b>چه مدت زمانی و در چه بازه زمانی این فرایند انجام شده است؟</b></p>



<p>در واقع طی گذار از این مراحل موضع طرفداران خصوصی سازی تقویت شد و قدرت گروه های مخالف و ضد خصوصی سازی در دوران پس از سال ۲۰۰۱ تضعیف شده است. افزایش قدرت گروه های طرفدار خصوصی سازی نتیجه تاثیر متقابل عوامل متعددی است. که از مهمترین عوامل می توان به ایجاد چارچوب های قانونی و نهادی مطلوب برای خصوصی سازی و قدرت و تعهد مجری برنامه خصوصی سازی در این دوره و همچنین بهتر شدن فضای کلان و شاخص های اقتصادی و کاهش عدم اطمینان طی این دوره اشاره کرد (آنیس، ۲۰۱۱).</p>	
<p>در ترکیه از روش های متعددی برای خصوصی سازی استفاده می شود: فروش، انتقال مالکیت شرکت ها به طور کامل یا جزئی، یا انتقال سهام این شرکت ها از طریق عرضه های عمومی داخلی یا بین المللی، فروش بلوکی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی، روش بلوک شامل عرضه های عمومی به تعویق افتاده، فروش به کارمندان، فروش در بورس اوراق بهادار با سفارشات استاندارد یا ویژه، فروش به صندوق های سرمایه گذاری / یا مشارکت در سرمایه گذاری اوراق بهادار با در نظر گرفتن شرایط غالب شرکت ها. اجاره: اعطای حق استفاده از تمام یا برخی از دارایی های شرکت ها برای مدت زمان مشخص.</p> <p>اعطای حقوق عملیاتی (سیمگا موگان و یوسی، ۲۰۰۳). از جمله روش هایی است که در برنامه های خصوصی سازی ترکیه به کار گرفته می شوند. در این قسمت روند واگذاری در ترکیه بر حسب روشهای مختلف واگذاری طی بازه های زمانی متفاوت مورد بررسی قرار می گیرد. جهت این امر بازه زمانی (۲۰۱۷-۱۹۸۶) به سه بازه زمانی تقسیم شده و از نظر روش های واگذاری عمده طی هر مرحله مورد ارزیابی قرار می گیرد.</p>	<p><b>فرایند واگذاری چگونه بوده است؟</b></p>
<p>طبق قانون خصوصی سازی شماره ۴۰۴۶ خصوصی سازی توسط دو نهاد انجام شده است کمیسیون یا شورای عالی خصوصی سازی و اداره خصوصی سازی، توسط شورای عالی خصوصی سازی پرتفوی از دارایی ها و شرکتهای دولتی که برای خصوصی سازی مناسب به نظر می رسد تشکیل می شود. یکی از معیارهای مهم تصمیم گیری آنها بحث سودآوری است که می تواند در جهت جذب سرمایه گذاران داخلی و خارجی موثر باشد و همچنین تصمیم گیری در مورد اینکه بخش های مختلف یک صنعت در مقاطع زمانی مختلف خصوصی شود بر عهده این شورا است. همچنین کمیسیون عالی خصوصی سازی مسئول تعیین روش و زمان انجام مراحل خصوصی سازی است و نهایتا بحث فروش توسط این نهاد تصویب و نهایی می شود.</p> <p>نهاد دوم اداره خصوصی سازی است که نهاد اجرایی فرایند خصوصی سازی می باشد. وظایف اصلی این بخش شامل اجرای تصمیماتی است که توسط شورای عالی خصوصی سازی گرفته شده است. همچنین مشاوره به شورای عالی خصوصی سازی در رابطه با اینکه</p>	<p><b>چه نهادها و سازمان هایی درگیر و دخیل در این فرایند بوده اند؟</b></p>

<p>شرکت‌های خاصی در مجموعه خصوصی سازی قرار بگیرند یا حذف شوند و شرکتهایی که جهت حضور در برنامه های خصوصی سازی نیاز به تجدید ساختار و بازسازی دارند. همچنین انجام تعدیلات قانونی اداری و مالی برای شرکتهای دولتی مطابق با قوانین و اداره صندوق خصوصی سازی از جمله وظایف این نهاد است. در مواقعی که این دو موسسه به این نتیجه برسند که یک شرکت دولتی بدون مداخله دولت قادر به ادامه فعالیت نیست آن را از سبد خصوصی سازی حذف خواهند کرد.</p> <p>همچنین همراه با این دو نهاد صندوق خصوصی سازی هم در سال ۱۹۹۴ در ترکیه تاسیس شد و درآمدهای حاصل از خصوصی سازی به این صندوق منتقل می شود در واقع منبع اصلی درآمد این صندوق درآمدهای حاصل از خصوصی سازی است، از مهمترین اهداف اصلی تاسیس این صندوق می توان به:</p> <p>جبران ناشی از خصوصی سازی و جبران خسارت کارگرانی که در نتیجه خصوصی سازی صدمه می بینند.</p> <p>تامین مالی برنامه های خصوصی سازی</p> <p>کمک به شرکتهایی که تحت برنامه های خصوصی سازی قرار می گیرند</p> <p>و تامین مالی فعالیت های اداره خصوصی سازی اشاره کرد (اوزسای و یاولی اوغلو، ۲۰۰۷).</p>	
<p>عدم توجه کافی به چارچوب قانونی خصوصی سازی مهمترین دلیل عدم موفقیت یا به تعبیری موفقیت محدود ترکیه طی دو دهه اول برنامه خصوصی سازی بوده است. طرح جامعی که توسط بانک مورگان تهیه شده بود فقط اشاره کرده بود که بنا بر قانون اساسی ترکیه خصوصی سازی غیر قانونی نیست. اما این قانون در تسهیل روند کار خصوصی سازی ناقص بود.</p> <p>اولین قانونی که در رابطه با خصوصی سازی در ترکیه تصویب شده مربوط است به قانون شماره ۲۹۸۳ که در سال ۱۹۸۴ تصویب شد و به موجب آن روش های خصوصی سازی شامل: گواهی تقسیم درآمد، سهام و انتقال حقوق عملیاتی تعریف شد. طبق این قانون شورای مسکن و مشارکتهای مردمی تاسیس شد که در ابتدا مجوز تصمیم گیری در رابطه با خصوصی سازی به این شورا داده شد. در ژوئن ۱۹۸۶ قانون با دادن اختیار در رابطه با تصمیمات خصوصی سازی به شورای وزیران که نهادی متشکل از همه روسای وزارتخانه های بزرگ بود اصلاح شد اما این قانون همچنان ضعف هایی داشت:</p> <p>به صراحت نقش دولت را در روند خصوصی سازی مشخص نکرده بود و چارچوب قانونی کافی برای اجرای خصوصی سازی فراهم نکرده بود. علاوه بر این برخی از مشکلات مربوط به نیروی کار شرکتهای خصوصی شده و قوانین مربوط به مدیریت امور مالی و الزامات حسابرسی و حسابداری رعایت نشده بود. مطابق این قانون شرکتهای دولتی از یک ممیزی ویژه که در آن نیازی به رعایت قوانین اعمال شده برای شرکتهای خصوصی وجود ندارد</p>	<p><b>به لحاظ قانونی چه تغییراتی برای اجرای خصوصی سازی رخ داده است؟</b></p>

مورد بازرسی قرار می گیرند. در نتیجه سوابق و صورت های مالی دقیق و شفافی برای شرکت های دولتی جمع آوری نمی شود و بنابراین هنگام خصوصی سازی این شرکتها تعیین قیمت دقیق و عادلانه توسط شورا مشکل خواهد بود. همچنین قانون اساسی این الزام را به وجود می آورد که شرکت های دولتی توسط مدیران و کارمندان دولتی اداره بشوند که این مدیریت تحمیل شده توسط قانون اساسی، فرهنگ رقابتی مورد انتظار از خصوصی سازی را به همراه نخواهد داشت. علاوه بر این سیستم های جبران برای کارگران سهام شرکت های خصوصی شده منظور نشده بود (پالمر، ۲۰۱۰).

در واقع ترکیه بدون ایجاد تغییر در قانون جهت تسهیل در اجرای برنامه های خصوصی سازی شروع به خصوصی سازی کرد و همین امر باعث شد تا موقعیت گروه ها و کسانی که اصولاً مخالف خصوصی سازی بودند کاملاً تقویت شود و خیلی از پرونده های خصوصی سازی در سیستم قضایی ترکیه مورد اعتراض قرار می گرفتند و با توجه به عدم وجود قوانین کافی خیلی از تصمیمات خصوصی سازی شرکت ها لغو شدند (ارتونا، ۱۹۹۸).

در این قسمت اشاره می شود به دو نمونه از مشکلاتی که این ضعف قانونی برای اجرای برنامه های خصوصی سازی در ترکیه به وجود آورد: سیمان سیتوسان از طریق فروش بلوکی به سرمایه گذاران خارجی فروخته شد فروش این شرکت به سرمایه گذاران خارجی بدون این که ابتدا به کارمندان و مردم ترکیه پیشنهاد شود طبق قانون انجام شد اما منجر به انتقادات بسیار زیاد اتحادیه های کارگری و رسانه ها شد و سرانجام احزاب مخالف این بحث را در مجلس مطرح کردند. بعد از برخی بحث های حقوقی، شورای دولت که بالاترین دادگاه اداری در ترکیه است. فروش این شرکت را لغو کرد و همچنین دستور صادر کرد که مجدداً معاملات از سر گرفته شود و سهام در ابتدا به کارمندان شرکت ها ارائه شود. همچنین فروش پتکیم به عنوان یک شرکت دولتی با موقعیت انحصاری که با ۸ هزار کارمند در زمینه پتروشیمی مشغول به کار بود نیز بحث های زیادی به همراه داشت. خصوصی سازی این شرکت واکنش های شدیدی را در پی داشت که این مورد هم باعث شد سهام شرکت در ابتدا به کارمندان و مردم ارائه شود ولی این گروه فقط ۸ درصد سهام را خریداری کردند بعد از این مرحله دولت به دنبال فروش باقی سهام به خارجی ها بود که این مورد حتی بیشتر مورد انتقاد اتحادیه ها قرار گرفت چون نگران اشتغال بودند و از مشارکت سرمایه گذاران خارجی در اقتصاد ترس داشتند.

اتحادیه های کارگری با نفوذ سیاسی زیادی که داشتند توانستند این برنامه ها را بارها به تعویق بیندازد. بعدها پتکیم به سرمایه گذاران خارجی واگذار شد. این دو نمونه نشان دهنده وجود نقض در قانون اولیه خصوصی سازی در ترکیه است اول اینکه به طور مشخص نیاز به آشکار شدن نقش دولت در مراحل خصوصی سازی را نشان می دهد به علاوه، ضرورت وجود نهادهای نظارتی برای اطمینان از شکل گیری انحصار و در واقع ایجاد رقابت در نتیجه

<p>خصوصی سازی و همچنین کاهش نقش اتحادیه ها و لابی های سیاسی در خصوصی سازی آشکار می-شود. همچنین مشخص شد که برای تسریع خصوصی سازی و تحقق اهداف آن، نیاز به یک پایگاه حقوقی جامع وجود دارد (پالمر، ۲۰۱۰).</p> <p>قانونی که در سال ۱۹۹۴ از طریق پارلمان تصویب شد، به شورای وزیران اجازه می داد تا قوانین دولتی را در مورد خصوصی سازی تنظیم کند در سال ۱۹۹۴ قانون خصوصی سازی در قالب شماره ۴۰۴۶ تصویب شد و مورد استقبال همه قرار گرفت تا شاید بتواند مشکلات خصوصی سازی را حل کند این قانون وظایف مختلفی مثل تسهیل روند خصوصی سازی را برعهده داشت دامنه دارایی های مشمول خصوصی سازی را گسترش داد چارچوبی برای انجام معاملات فراهم کرد و بودجه مناسب و مکانیزم های مناسبی را برای سرعت بخشیدن به روند خصوصی سازی اقتصاد اختصاص داد. به علاوه این قانون چندین نهاد نظارتی که مسئول خصوصی سازی هستند و یک شبکه امنیت اجتماعی برای کارگرانی که در نتیجه خصوصی سازی شغل خود را از دست می دهند ایجاد کرد به طور عمده قانون سعی کرد اشتباهات اولیه آشکار شده در رابطه با خصوصی سازی را رفع کند بحث دیگری که در این قانون پیگیری شد مربوط به محافظت از مردم در برابر شکل گیری انحصارها و گرانی کالاها و کیفیت پایین خدمات و سطح ناکافی نوآوری بود طبق این قانون هیئت رقابت در ترکیه ایجاد شد و ماموریت آن محافظت از روند رقابت در نتیجه خصوصی سازی است (ارتونا، ۱۹۹۸).</p> <p>به طور کلی مجموعه قوانین مصوب در زمینه خصوصی سازی ترکیه به این شرح می باشد:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- با قانون شماره ۲۹۸۳ که در تاریخ ۲۹.۲.۱۹۸۴ تصویب شد، روش های خصوصی سازی شامل اوراق تقسیم درآمد، سهام و انتقال حقوق عملیاتی تعریف شد، و شورای مسکن و مشارکتهای مردمی (HPPC) اداره مسکن و مشارکتهای عمومی (HPPA) و صندوق مشارکت مردم (PPF) تأسیس شد و مجوز تصمیم گیری مربوط به خصوصی سازی به HPPC داده شد.</li> <li>- با قانون شماره ۲۹۸۵ که در تاریخ ۰۲.۰۳.۱۹۸۴ تصویب شد، صندوق توسعه مسکن (HDF) تأسیس شد و روابط آن با HPPC و HPPA تعریف شد.</li> <li>- با ماده ۳۸ فرمان قانونی شماره ۲۳۳ که در تاریخ ۰۸.۰۶.۱۹۸۴ تصویب شد، مجوز تصمیم گیری مربوط به خصوصی سازی که در ابتدا به HPPC داده شده بود، به شورای هماهنگی عالی امور اقتصادی (EAHCC) منتقل شد و اجرای آن در دست HPPA باقی ماند.</li> <li>- با قانون شماره ۳۲۹۱ که در ۲۸.۵.۱۹۸۶ تصویب شد، حکمی صادر شد که ماده ۳۸ فرمان قانونی شماره ۲۳۳ قابل استفاده نبود و مقررات جدیدی در رابطه با مراحل تصمیم گیری و اجرای خصوصی سازی وضع شد. مهمترین مقرر ای که قانون شماره ۳۲۹۱</li> </ul>	
--	--

آورده شده این بود که دامنه و روند خصوصی سازی مشخص شده و مسئولیت ها و مجوزهایی که در ابتدا به EAHCC داده شد به HPPC پس داده شد.

- با مصوبه قانونی شماره ۳۰۴ مصوب ۲۸.۱۲.۱۹۸۷، HPPC و EAHCC لغو شدند، و مسئولیت ها و وظایف آنها به شورای عالی برنامه ریزی (HPC) منتقل شد.
- با احکام قانونی شماره ۴۱۲ و ۴۱۴ که در تاریخ ۰۹.۰۴.۱۹۹۰ تصویب شد، HPPA به دو نهاد تقسیم شد: اداره توسعه مسکن (HDA) و اداره مشارکت های عمومی (PPA)، و کلیه مسئولیت ها و مجوزهای مربوط به خصوصی سازی به PPA داده شد.
- با قانون شماره ۳۷۰۱ که در تاریخ ۰۳.۱۹۹۱ تصویب شد، مجوز تصمیم گیری از PPA مجدداً به HPC داده شد. بعداً، با مصوبه قانونی شماره ۴۷۳ که در تاریخ ۲۰.۱۲.۱۹۹۱ مصوب شد، شورای عالی مشارکت عمومی (PPHC) تأسیس شد و مجاز به تصمیم گیری در مورد اجرای خصوصی سازی و PPF بود.
- با آشکار شدن شکاف های قانونی در مقررات خصوصی سازی و لغو قوانین صلاحیت عمومی و احکام قانونی براساس این قوانین توسط دادگاه قانون اساسی (CC)، نیاز به تدوین آیین نامه هایی که مقررات خصوصی سازی را شامل شود و به موضوعاتی در زمینه لغو بپردازد، ایجاد شد. بر این اساس، با قانون شماره ۳۹۸۷ که در ۰۵.۱۹۹۴ تصویب شد، دولت به مدت ۳ ماه مجاز به تصویب احکام قانونی مربوط به خصوصی سازی بود. با احکام قانونی شماره ۵۳۰، ۵۳۱ و ۵۳۲ که پس از این مجوز در تاریخ ۰۵.۱۹۹۴ به تصویب رسید، مقررات مهمی با هدف خصوصی سازی و حل مشکلات اشتغال پس از خصوصی سازی صورت گرفت.
- با این حال، هنگامی که قانون صلاحیت شماره ۳۹۸۷ در تاریخ ۰۷.۰۷.۱۹۹۴ توسط دادگاه قانون اساسی لغو شد، این درخواست برای لغو و درخواست تعلیق اجرای احکام قانونی شماره ۵۳۰، ۵۳۱، ۵۳۲، ۵۳۳ و ۵۴۶، که بر اساس این قانون بود، به دادگاه قانون اساسی ارسال شد. در نتیجه، احکام قانونی مورد بحث توسط دادگاه قانون اساسی در تاریخ ۲۱.۰۷.۱۹۹۴ با مصوبه شماره دادگاه لغو شد.
- با قانون شماره ۴۰۴۶ مصوب ۲۴.۱۱.۱۹۹۴، شورای عالی خصوصی سازی (PHC) اداره خصوصی سازی (PA) و صندوق خصوصی سازی (PF) تأسیس شدند. علاوه بر این، دامنه خصوصی سازی گسترش یافت و اصول و رویه های اجرای خصوصی سازی بنگاه های اقتصادی خصوصی تعیین شد. این قانون همچنین پیش بینی کرده است که پرسنلی که در شرکتهای دولتی تحت برنامه های خصوصی سازی مشغول به کار هستند و ممکن است در حین یا بعد از خصوصی سازی اخراج شوند، غرامتهایی را پیش بینی کرده است. علاوه بر این، برای تشویق به بازنشستگی پیش از موعد، قانون پیش بینی کرده است که برای پرسنل شرکتهایی که باید خصوصی شوند، به افرادی که از نظر مدت خدمت تحت قانون صندوق

<p>بازنشستگی ترکیه حق بازنشستگی را دارند. اگر ظرف دو ماه بازنشسته شوند ۳۰ درصد افزایش به عنوان پاداش پس از بازنشستگی پرداخت شود، علاوه بر این، قانون مقرراتی را شامل می شد که از طریق آن می توان پرسنل ثابت و پیمانی را در شرکتهایی که در حوزه خصوصی سازی هستند و بیکار می شوند به سایر شرکتها منتقل شوند. یکی از مقررات دیگر این است که عواید خصوصی سازی برای هزینه های بودجه عمومی و / یا سرمایه گذاری ها استفاده نمی شود و سهام ممتاز دولت برای شرکت های استراتژیک ایجاد می شود. قانون شماره ۴۰۴۶ با قانون شماره ۴۱۰۵ مصوب ۲۷.۰۴.۱۹۹۵، قانون شماره ۴۱۰۸ مصوب ۲۵.۰۵.۱۹۹۵، قانون شماره ۴۲۳۲ مصوب ۳/۳/۱۹۹۷، قانون شماره ۴۵۶۸ مصوب ۲۶.۰۵.۲۰۰۰، قانون شماره ۴۹۷۱ مصوب ۰۱.۰۸.۲۰۰۳، قانون شماره ۵۱۴۸ مصوب ۲۷.۴.۲۰۰۴، قانون شماره ۵۱۸۹ مصوب ۲۰۰۴/۶/۱۶، قانون شماره ۵۲۳۴ در تاریخ ۱۷.۹.۲۰۰۴، و در آخر قانون شماره ۵۳۹۸ مصوب ۰۳.۰۷.۲۰۰۵ اصلاح شد. هدف از این اصلاحات حل مشکلات اجتماعی ناشی از خصوصی سازی، کاهش درگیری های حقوقی، کاهش دیوان سالاری و دستیابی به شفافیت بود.</p> <p>- با قانون شماره ۴۴۴۶ مصوب ۱۳.۸.۱۹۹۹، اصل ۴۷ قانون اساسی تغییر یافت و تصمیم بر این شد که قوانین و مقررات خصوصی سازی SEES و سایر مشاغل و دارایی های دولتی توسط قانون تعیین شود. بنابراین، مفهوم خصوصی سازی برای اولین بار وارد قانون اساسی ترکیه شد ( گوران، ۲۰۱۱).</p>	
<p>بعد از دوره اصلاحات در سال ۱۹۸۰ روند رو به رشد تولید سرانه شروع می شود. هر چند طی سالهای بحران اقتصادی ۱۹۹۴ و ۲۰۰۱ تولید سرانه کاهش یافته و با رشد منفی رو به رو می شود اما بعد از سال ۲۰۰۲ و روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه تولید سرانه در ترکیه روند افزایشی داشته است. این دوره با افزایش درآمدهای خصوصی سازی در کشور ترکیه همراه بوده است.</p> <p>نرخ بیکاری در کشور ترکیه پس از سال ۲۰۰۰ روند افزایشی داشته است. با توجه به این که این دوره زمانی همزمان است با افزایش حجم و سرعت خصوصی سازی در ترکیه، می توان بخشی از این میزان افزایش در بیکاری را به برنامه های خصوصی سازی نسبت داد. زیرا با توجه به شواهد موجود خصوصی سازی در ترکیه در موارد بسیاری منجر به بیکاری بسیاری از کارکنان شرکتهای دولتی تحت برنامه های خصوصی سازی شده است.</p> <p>قبل از شروع برنامه های اصلاحات اقتصادی نرخ تورم در کشور ترکیه بسیار بالا بوده است. با شروع برنامه های اصلاحات در ترکیه نرخ تورم روند کاهشی پیش می گیرد اما به طور کلی طی دهه ۸۰ و بخصوص تا اواسط دهه ۹۰ تورم روندی کاملاً افزایشی داشته است که نقطه اوج این متغیر در سال ۱۹۹۴ و همزمان با بحران اقتصادی در ترکیه رخ داده است. روند افزایشی نرخ تورم و عدم اطمینان ناشی از آن یکی از مهمترین دلایل</p>	<p>پس از واگذاری چه اتفاقاتی رخ داده است؟</p>

<p>اقتصادی محدود بودن و آهسته بودن برنامه های خصوصی سازی طی دو دهه اول اجرای این برنامه ها در ترکیه بوده است. از اواخر دهه ۹۰ نرخ تورم روند کاهشی داشته است. بخصوص پس از سال ۲۰۰۲ و روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه این روند کاهشی محسوس تر بوده است. کنترل تورم و ایجاد ثبات یکی از مهمترین دلایلی است که باعث افزایش انگیزه سرمایه گذاران داخلی و خارجی برای حضور در برنامه های خصوصی سازی ترکیه و در نتیجه موفقیت این برنامه ها طی سالهای بعد از ۲۰۰۲ بوده است.</p>	
<p>دهه ۹۰ و ضعفهای قانونی که در جریان برنامه های خصوصی سازی ترکیه وجود داشت. باعث می شد خیلی از گروه های مخالف خصوصی سازی که منافع خود را با خصوصی سازی بنگاههای دولتی در خطر می دیدند با خصوصی سازی مخالف باشند و هم چنین با توجه به نبود چارچوب قانونی مشخص، توانستند بسیاری از برنامه های خصوصی سازی را لغو بکنند. برخی از مهمترین برنامه های خصوصی سازی در ترکیه به سبب قدرت نیروهای مخالف خصوصی سازی در ترکیه لغو شد یا به تاخیر افتاد.</p>	<p><b>پرونده های فساد در جریان اجرای این فرایند چگونه بوده است؟</b></p>

## ۷-۴ مجارستان

### جدول ۷-۴ خصوصی سازی در مجارستان

<p>در راستای روند اصلاحات اقتصادی، تغییرات ساختاری در مالکیت شرکت های مجارستانی از اوایل دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. در این دوره شکلی از خصوصی سازی به صورت غیر رسمی جریان داشت. که به خصوصی سازی خود به خودی و یا به اصطلاح "وحشی" معروف شد. این نوع خصوصی سازی تغییرات زیادی در شرکتهای دولتی به وجود آورد. به عنوان مثال، شرکتهای دولتی بزرگ به واحدهای کوچکتر تقسیم شدند و مدیریت در تصمیم گیری ها آزادتر شد.</p> <p>حتی کارگران از طریق "شوراهای کارگری" در برخی از تصمیمات استراتژیک نقش داشتند به سبب نبود کنترل و نظارت، در موارد بسیاری کارگران و مدیران با هم تبانی می کردند که موجب می شد خیلی از دارایی های ارزشمند شرکتهای را در اختیار بگیرند. بنابراین این تغییرات ساختاری و رویکرد به اصلاحات، به طور کلی موفقیت آمیز نبود و این نوع خصوصی سازی های خودبه خودی بحث ها و انتقادات بسیاری را در اواخر سال ۱۹۸۹ به همراه داشت. بنابراین دولت تصمیم گرفت روند خصوصی سازی را با تاسیس آژانس دارایی های دولتی به طور رسمی پیگیری کند (جلیس و بریتسون، ۱۹۹۹)</p> <p>با تصویب قانونی در سال ۱۹۹۰ آژانس دارایی دولتی (SPA) با هدف کمک و کنترل خصوصی سازی شرکت های دولتی تأسیس شد. SPA نقش های متناقضی داشت - کمک</p>	<p><b>با چه توجیهی خصوصی سازی اجرا شده است؟</b></p>
---	---

<p>به خصوصی سازی و محدود کردن خصوصی سازی شرکتهایی که به نفع دولت نیست. بنابراین اولین برنامه رسمی خصوصی سازی مجارستان که شامل ۲۰ شرکت بود در سپتامبر ۱۹۹۰ آغاز شد (برانیچکی، باکاجی، پیرس، ۱۹۹۲).</p>	
<p>قبل از اینکه برنامه های خصوصی سازی به طور رسمی آغاز شود خصوصی سازی جنبه تبلیغاتی داشته و بسیاری از احزاب سیاسی در مبارزات انتخاباتی خود خصوصی سازی را به عنوان سنگ بنای تحولات بنیادی اقتصادی و اجتماعی معرفی می کردند. در این سالها اقتصاد مجارستان با مشکلات زیادی دست به گریبان بود و اجرای برنامه های خصوصی سازی به عنوان درمانی برای همه مشکلات موجود در مجارستان تجویز می شد (کیس، ۱۹۹۲).</p> <p>کارایی شرکت های دولتی مجارستان به طور کلی پایین بود: و شرکتهای دولتی مجارستان از نظر تولید، اشتغال، بازاریابی و مدیریت وضعیت مطلوبی نداشتند. در همین زمان بسیاری در مجارستان معتقد بودند که خصوصی سازی هم برای افزایش رقابت اقتصادی بین المللی و هم برای جذب سرمایه خارجی مورد نیاز است.</p> <p>بعلاوه؛ مجارستان بدهی های داخلی و خارجی بالایی داشت و می توانست از درآمد حاصل از خصوصی سازی شرکتهای و اموال دولتی برای پرداخت بدهی های خود استفاده کند (برانیچکی، باکاجی، پیرس، ۱۹۹۲).</p> <p>در مجارستان اصلاحات قانون کار در نتیجه خصوصی سازی و اساسنامه ها و مقررات مربوط به خصوصی سازی موجب ایجاد حمایت از کارگران تحت تأثیر روند خصوصی سازی شد. بویژه قوانینی که در سالهای ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ برای حمایت از کارمندان شرکتهای دولتی که تحت برنامه های خصوصی سازی قرار می گیرند تصویب شد. این مقررات بیان می کند که تغییر در کنترل یک شرکت در نتیجه خصوصی سازی، به خودی خود دلیل کافی برای اخراج نیست. کارفرمای جدید این حق را ندارد که به صرف تغییر در کنترل شرکت کارگران را اخراج کند و باید دلیل روشن، درست و منطقی برای اخراج را بیان کند.</p> <p>هم چنین نهادهایی ایجاد شد که با ارائه خدمات به کارگران شرکتهای دولتی خصوصی شده از آنها حمایت می کرد. برگزاری دوره های آموزشی برای ورود مجدد به بازار کار، خدمات مشاوره ای، معرفی فرصتهای شغلی و همچنین کمک و حمایت برای ایجاد مشاغل جدید از جمله خدماتی بود که به کارگران شرکتهای خصوصی شده ارائه می شد (نولا، روثدا، ۱۹۹۸).</p>	<p><b>آیا اقناع افکار عمومی صورت گرفته است؟</b></p>
<p>در سال های ابتدایی اجرای برنامه های خصوصی سازی در مجارستان تلاش ها برای ایجاد و تحکیم نهادهای دموکراتیک و توسعه اقتصاد بازار با بدتر شدن وضعیت اقتصادی همراه بوده است که موجب نارضایتی عمومی و افزایش دو قطبی جامعه شد. یکی از بزرگترین بحران های این دوره این بود که عناصر غیرمسئول از این نارضایتی ها برای اهداف خود</p>	<p><b>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</b></p>



<p>سو استفاده کنند. با وجود این فشارها، در این زمان دموکراسی چند حزبی مجارستان یکی از ثابت ترین ائتلاف ها در منطقه بود.</p> <p>مجارستان با کسری بودجه بزرگ و رو به افزایش مواجه بود. علت اصلی کسری بودجه افزایش هزینه ها نبود بلکه کاهش درآمد دولت بود. کاهش درآمد به معنای آن است که سود شرکت ها کمتر شده بود. از آنجا که مالیات بر شرکت ها منبع اصلی درآمد دولت است، درآمدها سریعتر از هزینه ها کاهش یافته بود. از نظر بدهی، میزان هزینه های اجتماعی به عنوان یک مشکل برای اقتصاد مجارستان تلقی میشد. تقریباً سه چهارم هزینه های عمومی صرف بیکاری، بهداشت، آموزش و حقوق بازنشستگی میشد. که این میزان طبق استانداردهای بین المللی بالا بود. صادرات در مجارستان کاهش یافته بود. نرخ بیکاری افزایش پیدا کرده بود. دستمزدهای واقعی اندازه گیری شده به طرز چشمگیری کاهش یافت (گری و کارپ، ۱۹۹۴).</p> <p>در این زمان مجارستان دست به یک سری اصلاحات اقتصادی زد، از جمله خصوصی سازی بنگاه های اقتصادی دولتی و کاهش برنامه های هزینه های اجتماعی، این تلاش ها به رشد، جذب سرمایه گذاری و کاهش بار بدهی مجارستان و کسری بودجه کمک کرد. علی رغم این اصلاحات، با افزایش تورم و بیکاری، در ابتدا شرایط زندگی برای مجارستان رو به وخامت گذاشت. با تحقق بخشیدن به اصلاحات و سرعت بخشیدن به رشد صادرات، شرایط به تدریج در طی دهه ۱۹۹۰ بهبود یافت. سیاست های اقتصادی اعمال شده در آن دهه به موقعیت مجارستان کمک کرد تا در سال ۲۰۰۴ به اتحادیه اروپا بپیوندد.</p>	
<p>خصوصی سازی یکی از موفقیت های اقتصادی مجارستان است. و عنصری اساسی در روند منجر به عضویت کامل مجارستان در اتحادیه اروپا است. مالکیت دولت بر دارایی ها تا حدی کاهش یافته است که بخش دولتی اقتصاد در حال حاضر فقط ۱۵-۲۰٪ از تولید ناخالص داخلی مجارستان را تشکیل می دهد. از آنجا که این نسبت با متوسط اندازه بخش دولتی در اقتصادهای بازار توسعه یافته مطابقت دارد، اکنون مجارستان را می توان یک اقتصاد بازار در نظر گرفت که در آن موتور اصلی توسعه اقتصادی رقابت مبتنی بر ابتکار خصوصی است. بسیاری از تغییرات در ساختار دارایی اقتصاد انجام شده است. نقش خصوصی سازی برای این تغییرات حیاتی بوده است. اکثر قریب به اتفاق دارایی های دولتی به فروش رسیده است. اکنون خصوصی سازی به طور گسترده صورت گرفته است. بیشتر دارایی های تحت مالکیت دولت منافع اجتماعی یا استراتژیک را تأمین می کند. اکنون مالکیت خصوصی بر اکثر بخشهای اقتصاد مجارستان مسلط است.</p> <p>امروزه بخش خصوصی در بانکداری، بخش بیمه، صنعت داروسازی، صنایع شیمیایی، صنعت ساخت و ساز، صنعت دخانیات، صنایع غذایی، صنعت هتلداری، نشر، صنعت کاغذ، بسته بندی و مواد غذایی فعال است. بسیاری از خدمات عمومی نیز با موفقیت خصوصی</p>	<p><b>چه بخش هایی خصوصی سازی شده اند؟</b></p>

<p>شده اند. این بخش ها شامل شرکت ملی ارتباطات از راه دور، شرکت ملی نفت و گاز، شرکت های تأمین برق و بسیاری از شرکت های تولید برق است. در حال حاضر مالکیت دولت در اقتصاد به بخش های استراتژیک مانند صنعت هسته ای، شبکه ملی، حمل و نقل، رادیو و تلویزیون، جنگل های دولتی و تعدادی از شرکت های کشاورزی محدود شده است.</p>	
<p>قوانینی که در رابطه با خصوصی سازی در مجارستان وضع شده بود امکان مشارکت مدیران و کارکنان شرکت های دولتی را در فرآیند خصوصی سازی می داد. بخصوص در برخی از طرحها به کارمندان اجازه داده می شد تا ۲۵٪ سهام را با شرایط ترجیحی خریداری کنند. بعلاوه سرمایه گذاران خارجی نقش زیادی در برنامه های خصوصی سازی در مجارستان داشتند. در اواخر دهه ۱۹۸۰، دولت مجارستان مجموعه قوانینی را اعلام کرد که کشور را برای خصوصی سازی گسترده ای که مدت کوتاهی پس از آن آغاز شد آماده کرد: قانون شرکت ها، قانون تحول و قانون سرمایه گذاری برای خارجی ها. این قوانین توضیح داد که چگونه شرکت های دولتی می توانند خود را به شرکت های سهامی تبدیل کنند، شکل قانونی را تعریف کرده و مشوق های مالیاتی سخاوتمندانه را به سرمایه گذاران خارجی ارائه می دهند. این قوانین برای ایجاد چارچوبی برای انجام خصوصی سازی گسترده اقتصاد و تشویق و تسهیل ورود سرمایه خارجی بسیار ضروری بسیار مهم بود. دولت ابزارهای جدیدی را برای تحریک مشارکت مجارستان در خصوصی سازی ایجاد کرده است. از حدود ۱۸ درصد دارایی های خصوصی شده تا سال ۱۹۹۴، نزدیک به ۷۰ درصد توسط سرمایه گذاران خارجی خریداری شد (گری و کارپ، ۱۹۹۴).</p> <p>در حدود سه سال اول برنامه خصوصی سازی ۴.۵ میلیارد دلار سرمایه خارجی از طریق این برنامه وارد کشور شده بود و عمده ی خریداران سهام واحدهای صنعتی مشمول قانون خصوصی سازی کشورهای آلمان، ایتالیا، آمریکا، فرانسه، هلند و سوئد بودند.</p> <p>این رقم در شرایطی که مجارستان در حال خروج از یک اقتصاد کاملاً متمرکز بود رقمی امید بخش تلقی می شد. دولت مجارستان به منظور پیشبرد این برنامه ها با تصویب قوانینی از سرمایه های خارجی حمایت می کرد و تخفیف های مالیاتی زیادی را به سرمایه گذاران خارجی ارائه می دهند. این قوانین برای ایجاد چارچوبی برای انجام خصوصی سازی گسترده اقتصاد و تشویق و تسهیل ورود سرمایه خارجی بسیار ضروری بسیار مهم بود.</p>	<p><b>چه افراد و گروه هایی در این فرایند شرکت داشته اند؟</b></p>
<p>تغییرات ساختاری در مالکیت شرکت های مجارستانی از اوایل دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. خصوصی سازی خود به خودی تا اواخر دهه ۸۰ ادامه یافت. در اواخر دهه ۱۹۸۰، دولت مجارستان مجموعه قوانینی را اعلام کرد که کشور را برای خصوصی سازی گسترده ای که مدت کوتاهی پس از آن آغاز شد آماده کرد. در سال ۱۹۹۰، سازمان دارایی دولتی (SPA) برای نظارت بر فروش دارایی های دولت تشکیل شد. هر چند خصوصی سازی در مجارستان</p>	<p><b>چه مدت زمانی و در چه بازه زمانی این فرایند انجام شده است؟</b></p>

<p>تا سالهای بعد از ۲۰۰۰ هم ادامه پیدا کرد اما بخش عمده برنامه های خصوصی سازی در مجارستان در دهه ۹۰ انجام شد. ( ووسکا، ۲۰۰۱).</p>	
<p>در مجارستان طرح خصوصی سازی کوپنی مورد استقبال قرار نگرفت. و بیشتر تاکید بر فروش به شرکای استراتژیک بود. دولت معتقد بود که چنین فروشهایی می تواند دانش، توانایی مدیریت و کیفیت حاکمیت شرکتی را ایجاد کند که طرح های کوپن فاقد این مزایا هستند. علاوه بر این، به دلیل افزایش بدهی دولت و فشار برای افزایش درآمد برای دولت روش فروش ترجیح داده شد. در نتیجه، در حضور سرمایه گذاران خارجی و داخلی، فروش مستقیم و عرضه اولیه سهام روشهای غالب در فرآیند خصوصی سازی مجارستان بوده است. پس از تاسیس شرکت هلدینگ دولتی مجارستان در سال ۱۹۹۲ که هدف آن سرعت بخشیدن به فروش حدود ۱۰۰۰ شرکت دولتی یا بخشی خصوصی بود تا سهم بخش خصوصی از اقتصاد را به بیش از ۸۰٪ افزایش یابد. به منظور افزایش سرعت خصوصی سازی بزرگترین بنگاهها، دولت طرحهای اضافی مانند خصوصی سازی از طریق ترتیبات لیزینگ و از طریق سهام خصوصی جزئی را ارائه داد، که در آن به کارمندان اجازه داده می شد تا ۲۵٪ سهام را با شرایط ترجیحی خریداری کنند. علاوه بر این، به مدیران امکان فروش بنگاه های اقتصادی بدون مشارکت دولت البته به شرط مشاوره و تأیید SPA داده شد (جیلیس و بریتسون، ۱۹۹۹).</p>	<p><b>فرایند واگذاری چگونه بوده است؟</b></p>
<p>اولین گام به سمت خصوصی سازی نهادینه شده توسط قانون سال ۱۹۹۰ در سازمان دارایی دولتی (SPA) و در مورد مدیریت و استفاده از دارایی مربوط به آن برداشته شده است SPA به عنوان یک ارگان وابسته به بودجه عمل می کرد و مسئولیت اصلی آن مدیریت املاک دولتی متعلق به آن بود.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اهداف راه اندازی SPA <ul style="list-style-type: none"> <li>- تفکیک عملکرد دولت به عنوان مالک و قدرت عمومی؛</li> <li>- ایجاد ابزارهای مناسب و چارچوب های سازمانی برای اجرای اصلاحات در دارایی؛</li> <li>- تخمین ارزش بازاری دارایی دولتی؛</li> <li>- تقویت موقعیت دولت به عنوان مالک با هدف حفاظت از دارایی های دولت و اجرای مداوم سیاست خصوصی سازی دولت؛ اطمینان از کنترل روند خصوصی سازی خود به خود با رعایت منافع کوتاه مدت و بلند مدت جامعه؛</li> <li>- طراحی مناسب ترین اشکال دارایی های دولتی؛</li> <li>- تسهیل بهره برداری از دارایی دولتی بر اساس سود سرمایه و انتخاب مالکان مناسب؛</li> <li>- ترویج اجرای استراتژی اقتصادی، از جمله کاهش بدهی دولت (بوک، ۲۰۰۵).</li> </ul> </li> </ul> <p>یکی از اهداف آژانس دارایی دولتی مجارستان گسترش مالکیت سهام بود. در این رابطه یکی از استراتژی های SPA این بود که ابتدا بخش زیادی از سهام را به سرمایه گذاران</p>	<p><b>چه نهادها و سازمان هایی درگیر و دخیل در این فرایند بوده اند؟</b></p>

<p>بزرگ مشهور بفروشد، سرمایه گذارانی که قادرند شرکت را بازسازی و مدیریت کنند و سپس سهام اضافی را در بازار سهام ارائه می‌داد، به این امید که سرمایه گذاران مجارستانی را در مشارکت در مالکیت این شرکت ها یاری کنند. ثابت شده است که این استراتژی برای کشور مجارستان موفقیت بزرگی بود (گری و کارپ، ۱۹۹۴).</p> <p>به طور کلی برای هر گونه خصوصی سازی، چهار نهاد مختلف درگیر هستند: وزارت صنعت به عنوان مالک رسمی، SPA که روش خصوصی سازی را سازماندهی می کند، شرکت مشاور خصوصی (که خصوصی سازی را مدیریت خواهد کرد)، و مدیریت شرکت (که در استراتژی های مدیریت انتقال دخیل است) (برانچکی، ۱۹۹۲).</p> <p>در سال ۱۹۹۲ دولت برنامه خصوصی سازی جدیدی را تهیه کرد و موسسه جدیدی تأسیس شد: شرکت دولتی هلدینگ مجارستان (AVRt). هدف AVRt سرعت بخشیدن به فروش حدود ۱۰۰۰ شرکت بود که سهم بخش خصوصی از اقتصاد را به بیش از ۸۰٪ افزایش می داد.</p> <p>در نیمه دوم سال ۱۹۹۵ و پس از ادغام AVRt و SPA در یک سازمان واحد (APV AVRt برنامه های خصوص سازی مجارستان سرعت گرفت (جلیس و بریتسون، ۱۹۹۹).</p>	
<p>در سال ۱۹۸۸ قانونی در مورد سرمایه گذاری های خارجی در مجارستان تصویب شد. این قانون سعی داشت همکاری اقتصادی بین المللی را ارتقا داده و ورودی سرمایه در گردش خارجی به مجارستان را تشویق کند.</p> <p>همچنین قانونی در سال ۱۹۹۰ تصویب شد و به موجب آن با تاسیس (SPA) اولین گام به سمت خصوصی سازی نهادینه شده برداشته شده است.</p> <p>طبق قانون خصوصی سازی جزئی در سال ۱۹۹۰، که در خصوص خصوصی سازی املاک شرکت های دولتی که در زمینه خرده فروشی و خدمات مصرفی مشغول به کار بودند، تصویب شد، روند خصوصی سازی تأثیرگذار بر مشاغل مرتبط تا پایان سال ۱۹۹۴ روند خود را طی کرده بود.</p> <p>قانونی در رابطه با خصوصی سازی در سال ۱۹۹۱ تصویب شد و در رابطه با جبران خسارت شهروندانی که از خصوصی سازی صدمه دیده بودند، اعمال شد.</p> <p>سال ۱۹۹۲ برای قوانین خصوصی سازی مجارستان از اهمیت ویژه ای برخوردار بود، زیرا سه قانون در رابطه با خصوصی سازی در سال ۱۹۹۲ تصویب شد. ابتدا قانونی در مورد مدیریت و استفاده از دارایی دولتی که برای همیشه در مالکیت دولت باقی خواهد ماند تصویب شد. سپس قانونی در مورد فروش، استفاده و محافظت از املاکی که موقتاً در مالکیت دولت هستند ولی به تدریج خصوصی خواهند شد تصویب شد، و همچنین قانونی در رابطه با اصلاحات قانونی در مورد دارایی های دولتی در آن سال تصویب شد.</p>	<p><b>به لحاظ قانونی چه تغییراتی برای اجرای خصوصی سازی رخ داده است؟</b></p>

<p>در سال ۱۹۹۴ در مجارستان تغییر دولت ایجاد شد. دولت جدید هدف مشخصی را برای پلین دادن به عملیات موازی هلدینگ دولتی مجارستان و همچنین ایجاد مجموعه ای از شرایط قانونی برای خصوصی‌سازی شرکت های بزرگ و بانک های تجاری دنبال کرد. کارهای مقدماتی قانونگذاری که برای اجرای این اهداف بلافاصله پس از تشکیل دولت آغاز شد. مشاوره ها و مقدمات، به دور از اختلافات سیاسی، سرانجام منجر به تصویب قانون در سال ۱۹۹۵ فروش دارایی دولت شد (بوک، ۲۰۰۵).</p>	
<p>در دهه ۸۰ قوانینی تصویب شد که اجازه شکلگیری، سازمانهای جدیدی را می‌داد که منجر به رشد اشتغال و همچنین تحریک بخش خصوصی شد. اما با رسیدن به سال ۱۹۹۵ وضعیت شاخص های مالی مجارستان وضعیت مطلوبی نداشت. و موجب شد تا سرمایه گذاران خارجی و تحلیلگران اقتصادی چشم انداز مثبتی برای اقتصاد مجارستان متصور نباشند.</p> <p>به دلیل تقاضای زیاد کالاهای وارداتی، مجارستان دچار کسری حساب جاری و کسری بودجه شد. همچنین طی این دوره مجارستان نمی توانست با صندوق بین المللی پول به توافق برسد. در ۱۲ مارس ۱۹۹۵ مجموعه اقدامات ریاضتی در مجارستان پیش گرفته شد که یکی از مواد آن خصوصی‌سازی سریع بود. این طرح به طور مشخص منجر به کاهش رفاه می‌شد.</p> <p>با اینکه این اصلاحات مورد استقبال گسترده مجاریها قرار نگرفت. اما اعتماد سرمایه گذاران را افزایش داد و توسط صندوق بین المللی پول و بانک جهانی نیز مورد حمایت قرار گرفت. در سال ۲۰۰۶ مجارستان از یک بسته اقدامات ریاضتی دیگر رونمایی کرد که برای کاهش کسری بودجه این کشور تا سال ۲۰۰۸ طراحی شده بود. به دلیل برنامه ریاضتی، اقتصاد مجارستان در سال ۲۰۰۷ کند شد. از سال ۲۰۱۰ دولت مجارستان در رابطه با اصلاحات اقتصادی رویکرد معکوسی را نسبت به قبل پیش گرفته است. و رویکرد پوپولیستی بیشتری را نسبت به مدیریت اقتصاد اتخاذ کرده است. دولت از طریق وضع قوانین و مقررات افزایش مخارج و گسترش مشاغل دولتی را ترجیح داده است. به عنوان مثال در سال ۲۰۱۴ مجارستان صندوق های بازنشستگی خصوصی را ملی کرد.</p> <p>پس از شروع اصلاحات اقتصادی و خصوصی‌سازی تولید سرانه در مجارستان روند صعودی داشته است. با توجه به گستردگی برنامه های خصوصی و اثرات کلانی که این برنامه در مجارستان بر جای گذاشته است می توان یکی از دلایل این امر را به خصوصی‌سازی نسبت داد.</p>	<p><b>پس از واگذاری چه اتفاقاتی رخ داده است؟</b></p>

<p>همزمان با شروع برنامه های خصوصی‌سازی نرخ بیکاری در کشور مجارستان افزایش یافته است. بخصوصی در سالهای اولیه اجرای برنامه های خصوصی‌سازی این روند افزایشی کاملاً مشهود است. اما به تدریج نتایج اصلاحات آشکار شده و روند بیکاری نزولی شده است. نرخ تورم، به خصوص در سالهای ابتدایی اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی در مجارستان، روند صعودی داشته است. که بیشترین نرخ تورم ثبت شده نیز مربوط به سال ۱۹۹۱ (حدود ۳۵٪) است. اما با سرعت گرفتن اجرای برنامه های خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۵ نرخ تورم کاملاً روند نزولی را طی کرده است. که در این باره می‌توان گفت کنترل تورم برای مجارستان یکی از مهمترین دلایل اقتصادی مشارکت سرمایه گذاران داخلی و خارجی در برنامه های خصوصی‌سازی طی این دوره بوده است.</p>	
<p>عمده موارد فساد مطرح شده مربوط است به دهه ۸۰ و دوره خصوصی‌سازی خود به خودی، در این دوره مدیران شرکتهای بودند که با توجه به ضعف در چارچوهای قانونی موجود توانستند بسیاری از دارایی‌های باارزش شرکتهای را در اختیار بگیرند. این دوره با سوء استفاده ها و عدم تناسبهای بسیاری همراه بود.</p>	<p><b>پرونده‌های فساد در جریان اجرای این فرایند چگونه بوده است؟</b></p>

## ۸-۴ سنگاپور

### جدول ۸-۴ خصوصی‌سازی در سنگاپور

<p>تمرکز استراتژیک ملی سنگاپور به طور مداوم از ذهنیت بقا در دهه ۱۹۶۰ به تلاش برای بهره‌وری در دهه ۱۹۷۰ و به تمرکز بر توسعه مردم، بهره‌وری و سرمایه‌گذاری‌های ارزش افزوده در دهه ۱۹۸۰، تا پیش بینی و استقبال از تغییرات مداوم در دهه ۱۹۹۰ (گوان) تکامل یافته است. سنگاپور از سال ۱۹۶۰ تا اواسط دهه ۱۹۹۰ به طور متوسط سالانه بیش از ۸ درصد به نرخ بالایی از رشد رسیده است. دلیل درگیر شدن مستقیم دولت در کسب و کارهای تجاری از دلایل ایدئولوژیک، نجات تصرفات اقتصادی، تا طراحی عملی برای توسعه متفاوت بوده است. تصادفی نیست که آن دسته از دولتهایی که از طریق اندیشه اخیر هدایت می‌شوند، موسسات تجاری را به وجود آورده‌اند که اکنون در بسیاری از موارد به شدت در صحنه بین‌المللی رقابت می‌کنند. دولت سنگاپور در ابتدا به منظور از بین بردن بیکاری و بهبود وضعیت مسکن، که در سال ۱۹۵۹ با روی کار آمدن حزب اقدام مردم (PAP) مهمترین موضوعات بود، درگیر کسب و کارهای تجاری شد.</p>	<p><b>با چه توجیهی خصوصی‌سازی اجرا شده است؟</b></p>
---	---

<p>این هدف به زودی به انگیزه وسیع تری تبدیل شد؛ زیرا به نظر می‌رسید ابتکار عمل دولت کارآمدترین وسیله برای صنعتی شدن سریع است. هیئت توسعه مسکن در سال ۱۹۶۰ و شورای توسعه اقتصادی در سال ۱۹۶۱ تاسیس شدند و سرعت تشکیل بنگاه‌های جدید با ساختار دولتی در طول دهه به سرعت ادامه یافت.</p>	
<p>به طور رسمی، کمیته واگذاری بخش عمومی (PSDC) سه دلیل اساسی ارائه داد:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. کناره‌گیری از فعالیت‌های تجاری که دیگر نیازی به انجام بخش دولتی نیست.</li> <li>۲. گسترش و تعمیق بازار سهام سنگاپور با معرفی پیشخوان‌های جدید و انتشار سهام بیشتر در باجه‌های موجود.</li> <li>۳. اجتناب یا کاهش رقابت با بخش خصوصی.</li> </ol> <p>از اواسط دهه ۱۹۸۰، تقبیح نقش دولت در بنگاه‌های اقتصادی برای متولیان سیاست سنگاپور به روشی عادی تبدیل شده است. همانطور که یکی از شخصیت‌های دانشگاهی اظهار داشت:</p> <p>"چشم‌انداز آن برهه سنگاپور این است که کارآفرینی خصوصی باید موتور رشد در دهه ۱۹۸۰ باشد... دولت سنگاپور معتقد است که شرکت‌های دولتی در حال نزدیک شدن به مرزهای رشد خود هستند و برای جستجوی مناطق جدید سرمایه‌گذاری برای بلوغ اقتصاد سنگاپور، به کارآفرینان خصوصی نیاز است."</p> <p>این نقل قول در اصل از مقاله کنفرانس ۱۹۸۴ توسط پنگ گرفته شده است. این یکی از اولین مشاهدات آکادمیک از آنچه در آن زمان تغییر عقاید دولت به نظر می‌رسید، بوده است.</p> <p>کلمه "خصوصی‌سازی" بخشی از زبان بومی محلی نبود تا اینکه برنامه اولیه در ۸ مارس ۱۹۸۵ در پارلمان اعلام شد.</p> <p>در فوریه ۱۹۸۷ گزارش کمیته به وزارت دارایی ارسال شد. این پیشنهاد فروش عظیم دارایی‌های دولت را تأکید کرد و تأکید کرد که "به همان تعداد" بنگاه اقتصادی و "به همان اندازه" حقوق صاحبان سهام دولت باید منتقل شود که می‌تواند به طور م by اثر توسط بازار جذب شود، در یک بازه زمانی "مثلاً ده‌ساله".</p> <p>هیئت‌های قانونی با فعالیت‌های تجاری نیز واجد شرایط خصوصی‌سازی محدود در نظر گرفته شدند. منطق این تمرین بیان شد، یعنی "کنار کشیدن از فعالیت‌های تجاری... گسترش و تعمیق بازار سهام سنگاپور... و جلوگیری از رقابت با بخش خصوصی یا کاهش آن."</p>	<p><b>آیا اقناع افکار عمومی صورت گرفته است؟</b></p>

<p>این توجیه با اهداف مشترک در کشورهای دیگر در تضاد بود: "جمع آوری پول نقد یا از بین بردن وجوه نقد، و از بین بردن دخالت های سیاسی و سخت گیری های اداری، که برای سنگاپور غیر قابل اجرا تلقی می شد."</p> <p>از شواهد بیست و دو واگذاری کامل یا جزئی اولیه، به نظر می رسد که دولت بر خصوصی سازی بنگاه ها برای تعدیل مالکیت خود و همچنین انعطاف پذیری و توسعه مالی سنگاپور تأکید دارد. سودآورترین شرکت های دولتی و هیئت های قانونی مانند سازمان مخابرات اغلب برای خصوصی سازی آینده ذکر شده است.</p>	
<p>بنیان گذاران این کشور، که در سال ۱۹۶۳ از بریتانیا جدا شد، سنگ بنای این کشور را بر مبنای اقتصاد بازار آزاد بنا نهادند. سنگاپور که کشوری ثروتمند و مدرن است توسعه چشمگیر خود را مدیون قوانین سخت و دولت سالمی است که «لی کوآن یو» پدر سنگاپور مدرن با سیاست های شایسته خود آن را پایه ریزی کرد. سیاست هایی که با اتخاذ استراتژی های به هنگام منجر به رشد توسعه در این کشور شد.</p> <p>در این راستا، سنگاپور استراتژی تغییر ساختار اقتصاد خود را از فعالیت های کاربر و با ارزش افزوده کم به فعالیت های سرمایه بر و با ارزش افزوده بالا در پیش گرفت. امروزه سنگاپور دومین کشوریست که اقتصادی آزاد دارد و شفافیت اقتصادی در این کشور از سطح بسیار بالایی برخوردار است. نرخ مرگ و میر در این کشور کمتر از میانگین آمریکایی شمالی و اروپاست.</p>	<p><b>در چه محیط و شرایط کلانی این فرایند رخ داده است؟</b></p>
<p>شرکت هایی که در ابتدا برای واگذاری در نظر گرفته نشده بودند شامل آنهایی هستند که موظف به اجرای سیاست های اجتماعی مانند شورای توسعه مسکن (HDB)، صنایع درگیر در فعالیتهای دارای اهمیت استراتژیک مانند صنایع هواپیمای سنگاپور یا شرکتهایی هستند که باید با سایر ذینفعان مشورت شود مانند شرکت پتروشیمی سنگاپور.</p>	<p><b>چه بخش هایی خصوصی سازی شده اند؟</b></p>
<p>در سنگاپور، خصوصی سازی جزئی در تمام بخشهای اقتصادی حاکم است. سنگاپور برخلاف بسیاری دیگر از اقتصادهای در حال توسعه، خوشبختانه دارای ذخایر خارجی عظیم و پس اندازهای قابل توجه داخلی است. بعلاوه، شرکتهای دولتی آن با مواردی چون ناکارآمدی فاحش در تولید و توزیع یا یارانه بیش از حد مواجه نیستند. بنابراین در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه منطقه، تحت فشار و فوریت کمتری برای فروش دارایی های دولتی به عنوان منبع وجوه یا تقویت خزانه است. دولت فقط در پیش بینی مشکلات آینده این برنامه را اجرا میکند و وقت خود را صرف میکند تا بنگاه های اقتصادی خود را به صورت سیستماتیک و هماهنگ خصوصی کند.</p> <p>PSDC با ردیابی سهامداران غالب و مستقیم در هر سطح، سلسله مراتب شرکت ها را طبقه بندی کرد. شرکت های دارای سرمایه گذاری مستقیم از هر یک از سه شرکت هلدینگ</p>	<p><b>فرایند واگذاری چگونه بوده است؟</b></p>



<p>(MND و Temasek, Sheng-Li) یا هیئت های قانونی به عنوان شرکت های درجه یک طبقه بندی می شوند. متعاقباً کلیه شرکتهای دارای سرمایه گذاری مستقیم از شرکتهای ردیف اول در رده شرکتهای درجه دو و غیره طبقه بندی می شوند.</p> <p>پیشنهادات ویژه فقط در رابطه با شرکت های ردیف اول ارائه می شود، اگرچه PSDC برخی از شرکت های رده دوم را نیز برای لیست در بورس اوراق بهادار سنگاپور (SES) یا SESDAQ قرار داد. شرکتهای در رده های دوم یا پایین به شرکتهای اصلی مربوطه سپرده می شوند تا آنها را بررسی کنند. به استثنای چند استثنا، سیاست کلی این است که تا حد ممکن GLC را از بین ببرند.</p>	
<p>TAS، مرجع نظارتی، اکنون از شرکت های عامل ارتباطات راه دور و پست جدا شده است. در حالی که این تفکیک در مدل های اروپایی و آمریکای شمالی به عنوان یک رویکرد "طول بازو" بین تنظیم کننده، اپراتور و سیاست گذار (وزارتخانه یا اداره دولت) تلقی می شود.</p> <p>با داشتن اختیارات مستقل قابل تنظیم از سوی تنظیم کننده، رویکرد سنگاپور هر سه را در هم می آمیزد. در حقیقت، این قانون نقش وزارت ارتباطات را در اقدام از طریق TAS و Singapore Telecommunications Pte Ltd حفظ می کند.</p> <p>TAS علاوه بر نقش تنظیمی اسمی، برای ارتقا بخش ارتباطات از راه دور سنگاپور نیز مأموریت دارد.</p> <p>این نقش دوگانه تنظیم کننده و مروج نسبتاً غیرمعمول است و باید دید که آیا شرایط آینده این نقش ها را به تعارض می اندازد یا خیر. علاوه بر این، TAS بلید به عنوان "داور" در یک محیط چند اپراتور عمل کند، وظیفه ای که هنوز مجبور به انجام آن نیست.</p> <p>TAS همچنین ممکن است پول وزارت ارتباطات را دریافت کند و در صورت لزوم درآمد از محل اخذ مجوزها و هزینه های اداری دریافت کند. منوط به تأیید وزارت دارایی، ممکن است با انتشار سهام و اوراق قرضه نیز پول جمع کند.</p> <p>رویکرد سنگاپور در قیمت گذاری یکی دیگر از ویژگی های نظارتی غیرمعمول است. TAS به جای استفاده از نرخ بازده، فرمول های محدودیت قیمت یا سایر مکانیسم های قیمت گذاری با پاسخگویی عمومی، رویکرد "مقایسه قیمت" داخلی را انجام می دهد، با معیار "among the lowest three" در مقایسه با خدمات ارائه شده در سایر کشورها.</p> <p>به طور رسمی، TAS باید به صورت سه ماهه، مناسب بودن نرخ مخابرات را بر اساس مقایسه با کشورهای همسایه سنگاپور، مراکز بزرگ مالی بین المللی و اقتصادهای تازه صنعتی ارزیابی کند.</p>	<p><b>نظارت و رگولاتوری به چه شکل بوده است؟</b></p>

<p>این رویکرد اگر مبهم باشد، رویکرد مقایسه "سبد قیمت‌ها" قرار است تأثیر تغییرات مختلف قیمت بر هزینه متوسط زندگی یک سنگاپور را در محاسبه کند.</p>	
<p>این رویکرد اگر مبهم باشد، رویکرد مقایسه "سبد قیمت‌ها" قرار است تأثیر تغییرات مختلف قیمت بر هزینه متوسط زندگی یک سنگاپور را در محاسبه کند.</p> <p>Temasek به طور مداوم نمونه کارهای خود را گسترش داده و هرس می‌کند. شرکت‌های تابعه آن نیز به طور فعال در حال سرمایه‌گذاری و واگذاری هستند. در نتیجه، پرتفوی Temasek به طور مداوم و به روش‌های کاملاً پیچیده در حال تغییر هستند. به عنوان مثال، در ۳۰ می سال ۱۹۸۶ شرکت صنعتی متحده پیشنهاد تصاحب شرکت Intraco را اعلام کرد. (برادر نخست وزیر رییس UIC و عضو هیئت مدیره Intraco بود). از آنجا که Temasek در هر دو شرکت سهامدار بود، مطبوعات غربی حدس زدند که: "پاسخ دولت سنگاپور به این اقدام احتمالاً عامل تعیین کننده است." نتیجه نهایی این بود که Temasek خود UIC را واگذار کرد.</p> <p>در SIA حدود ۱۰ درصد سهام با نرخ یارانه ای و یا با شرایط بسیار مطلوبی مانند بازپرداخت آسان و هزینه‌های بهره به کارمندان و مدیریت فروخته شد. در موارد دیگر مانند Jurong Shipyard Ltd، ۱۰ درصد برای کارکنان و مدیریت به عنوان بخشی از پیشنهاد اولیه بود. بسیاری از مردم سنگاپور احساس می‌کردند که منصفانه نیست که سودهای عظیم بادآورده به کارمندان، به ویژه در مورد فروش سهام SIA، با هزینه عموم مردم حاصل شود.</p>	<p><b>پرونده‌های فساد در جریان اجرای این فرایند چگونه بوده است؟</b></p>



## فصل ۵

### بررسی شاخص‌های بین‌المللی مرتبط

## ۱-۵ شاخص سهولت کسب‌وکار<sup>۱۱</sup>

این شاخص نشان دهنده سهولت و مناسب بودن هر کشور برای انجام فعالیت‌های اقتصادی و تجاری است. بانک جهانی هر ساله وضعیت کشورهای مختلف جهان را با این شاخص ارزیابی می‌کند. هرچه رتبه کشوری در آن در جایگاه بالاتری قرار گرفته باشد، نشان‌دهنده مقررات بهتر و معمولاً ساده‌تر، برای کسب و کارها و حمایت‌های قوی‌تر از حقوق مالکیت خصوصی است. پژوهش‌های تجربی با بودجه تأمین شده از سوی بانک جهانی به منظور توجیه این کار نشان می‌دهند که اثر بهبود این مقررات بر رشد اقتصادی زیاد است. به عبارتی، محاسبه رتبه برای هر کشور را به طور ساده، بر اساس متوسط درصد رتبه که ۱۰ موضوع مشمول در انجام کسب و کار اندازه‌گیری و اقتصادها را از ۱ تا ۱۹۰ رتبه بندی می‌کند. فرض اصلی شاخص انجام کسب و کار آن است که فعالیت‌های اقتصادی نیازمند قواعد خوب هستند؛ در این شاخص نگاه‌های کوچک و متوسط داخلی کشورها را در نظر گرفته و مقرراتی را که در طول دوره حیات این شرکت‌ها در مورد آن‌ها عمل می‌شود، مورد سنجش قرار می‌دهد.

---

<sup>۱۱</sup> Doing business

## ۱-۱-۵ مؤلفه‌های شاخص

اطلاعات لازم از طریق انجام نظرسنجی‌هایی از افراد خبره محلی (بیش از ۴۸۰۰۰ متخصص از ۱۹۰ کشور) مرتبط با هر یک از نماگرهای سهولت انجام کسب‌وکار مانند وکلا، حسابداران، فعالین اقتصادی و معماران، جمع‌آوری می‌شود و بر اساس مبانی قانونی و مقرراتی آن‌ها ارزیابی و تأیید می‌گردد. بدین منظور، قوانین و مقررات مربوطه به همراه نظرسنجی‌ها (به طور متوسط ۳۹ نظرسنجی به ازای هر کشور) مورد بررسی قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است داده‌ها فقط برای شهر تجاری اصلی (پرجمعیت‌ترین شهر تجاری) جمع‌آوری می‌شود و علاوه بر این، برای ۱۱ کشور، دومین شهر بزرگ تجاری نیز پوشش داده می‌شود. همچنین فرض بر این است که بنگاه‌ها از تمام مقررات رسمی آگاه هستند و از آن پیروی می‌کنند.

زمان و هزینه انجام و تکمیل فرایندهای متداول کسب‌وکارها بر اساس مطالعات موردی استاندارد شده و بر اساس مبانی قانونی و مقرراتی مربوطه برای اندازه‌گیری امتیاز و رتبه ۱۰ نماگر حوزه تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری کسب‌وکار شامل مواردی است که در زیر به آن اشاره شده است، علاوه بر ۱۰ نماگر مذکور، ۲ نماگر دیگر «به کارگیری نیروی کار» و «قرارداد با دولت» تحت پوشش شاخص سهولت انجام کسب و کار قرار دارد؛ اما در امتیاز و رتبه سهولت انجام کسب و کار لحاظ نشده‌اند.

شاخص سهولت کسب و کار با استفاده از ۱۰ شاخص ترکیبی ذیل محاسبه می‌شود.

### ۱-۱-۵-۱ تاسیس و راه اندازی يك شرکت (شروع يك كسب‌وکار)

کل فرآیندی که یک کارآفرین به منظور تأسیس یک شرکت تا بهره‌برداری رسمی برای شروع یک کسب‌وکار تجاری و یا صنعتی انجام می‌دهد.

شاخص‌های شروع یک تجارت باید تمام مراحل رسمی را که مورد نیاز است و یا معمولاً در عمل انجام می‌شود، ثبت می‌کند که کارآفرین برای راه اندازی و فعالیت رسمی یک تجارت صنعتی یا تجاری چقدر زمان و هزینه صرف می‌کند.

### ۲-۱-۱-۵ اخذ مجوز تأسیس و راه اندازی کارگاه (اجازه ساخت و ساز و کسب و کار)

این شاخص میزان سهولت یا سختی تعامل با مراجع قانونی صادر کننده مجوزهای ساخت یک انبار برای مصارف صنعتی را بررسی می‌کند. هدف نهایی، محاسبه زمان و هزینه اتمام هر مرحله در شرایط واقعی و متعارف برای فعالان اقتصادی است.

### ۳-۱-۱-۵ دسترسی به انرژی الکتریکی (گرفتن برق و انرژی)

به دلیل اهمیت انرژی و به ویژه برق در فعالیت‌های اقتصادی، فرآیندها، زمان و هزینه‌های لازم برای دسترسی به این تسهیلات را مورد توجه قرار داده است.

- قابلیت اطمینان منبع برق: (۱) برآورد قطعی برق، (۲) شفافیت شاخص‌های کلیدی عملکرد در مورد قابلیت اطمینان (۳) ضمانت‌های مصرف کننده، (۴) سوالاتی درباره خدمات و تنظیم کننده‌های انرژی.

- دریافت اتصالات برق: (۱) مفروضات مطالعه موردی: این شاخص تمام مراحل لازم برای کسب و کار برای به دست آوردن برق دائمی را ثبت می‌کند اتصال و تأمین انبار استاندارد. این مراحل شامل تکمیل برنامه‌ها و قرارداد با شرکت‌های برق، به دست آوردن تمام مجوزهای لازم از سایر سازمان‌ها و نصب تجهیزات خارجی اتصال نهایی بین شبکه ابزار و ورودی انبار کار می‌کند.

- تعرفه‌های برق و سپرده‌های امنیتی: (۱) خرابی تعرفه برق، (۲) شفافیت تعرفه‌های برق، (۳) ودیعه.

- ایمنی سیم‌کشی و کنترل کیفیت: (۱) مقررات بخش برق (کنترل کیفیت سیم‌کشی داخلی (۳) کنترل کیفیت سیم‌کشی خارجی.

### ۴-۱-۱-۵ ثبت مالکیت (ثبت املاک و شرکت)

این شاخص، پروسه کامل خرید یک زمین و ساختمان و انتقال حق مالکیت آن از یک فرد به فرد دیگر (تاجر) را ثبت می‌نماید.

- فرضیات موردی: نشانگر ثبت املاک برای خرید، انتقال ملک و انتقال ملک به نام خریدار و همچنین کیفیت کلی سیستم های مدیریت زمین. به منظور ارزیابی زمان، هزینه و تعداد اقدامات برای تکمیل روند انتقال یک ملک تجاری مورد نیاز است، مجموعه خاصی از فرضیات در نظر گرفته شده است.

- لیست روش‌های انتقال ملک: (۱) بروزرسانی اطلاعات که شامل: الف) هزینه، ب) زمان، ج) آژانس / نمایندگی، د) جزییات رویه، ه) روش‌های آنلاین.

- شاخص کیفیت اداره زمین: (۱) سیستم ثبت املاک غیر منقول، (۲) سیستم کاداستر / نقشه برداری، (۳) اتصالات داخلی، (۴) شفافیت شاخص اطلاعات، (۵) شاخص پوشش جغرافیایی، (۶) شاخص اختلافات سرزمین (سوابق حقوقی و سازوکارهای رسمی حل اختلاف زمین)، (۷) دسترسی برابر به شاخص حقوق مالکیت، (۸) سوالات پژوهشی.

### ۵-۱-۱-۵ اخذ اعتبار (گرفتن اعتبار و وام بانکی و تامین نقدینگی)

این شاخص، سنجش حقوق قانونی وام‌دهندگان و وام‌گیرندگان را با توجه به مجموعه‌ای از متغیرهایی که امنیت و شفافیت این معاملات را نشان می‌دهند، در دستور کار خود دارد.

### ۶-۱-۱-۵ حمایت از سرمایه گذاران

این شاخص، بررسی حقوق سهامداران اقلیت در شرکت‌های سهامی عام و میزان حمایت‌های قانونی و اجرایی از این حقوق می‌پردازد. تمرکز این شاخص بر معاملات مدیران شرکت با شرکت و به عبارت دیگر معاملاتی است که در آن‌ها منافع مدیران با منافع شرکت در تعارض است و اینکه سهامداران اقلیت تا چه حد می‌توانند در برابر چنین معاملاتی از حقوق خود دفاع نمایند.

### ۷-۱-۱-۵ پرداخت مالیات

این شاخص تمام انواع مالیاتها و پرداختهای اجباری به دولت و صندوقهای بازنشستگی که در حسابهای شرکت منعکس میشود و بر درآمدهای اظهار شده موثر است را محاسبه میکند. مالیات برارزش افزوده در



حسابها منعکس نمیشود اما مراحل را بر شرکت تحمیل می‌کند. هدف از تدوین این شاخص، ارزیابی تعداد مراحل، مدت زمان مورد نیاز برای پراخت و نرخ کلی هزینه است.

### ۸-۱-۱-۵ تجارت برون مرزی (تجارت بدون مرز و مناطق آزاد و ساده‌سازی تجاری)

این شاخص کلیه مراحل الزامی برای صادرات و واردات محموله استاندارد کالا از طریق حمل و نقل دریایی را گردآوری می‌کند. کلیه مراحل اداری واردات و صادرات کالا (از توافق پیمانکار گرفته تا حمل کالا) و نیز زمان و هزینه انجام امور، ثبت و ضبط می‌شود. علاوه بر آن کلیه اسناد و مدارک لازم برای تصفیه حساب کالای مبادله شده بین مرزها ثبت و ضبط می‌شود.

### ۹-۱-۱-۵ اجرای قراردادهای (زمان و نحوه اجرای قرارداد)

این شاخص به بررسی کارآمدی سیستم قضایی یک کشور در حل و فصل اختلافات تجاری می‌پردازد. اطلاعات این شاخص از طریق بررسی قوانین آئین دادرسی مدنی و دیگر قوانین مربوط به آئین رسیدگی در دادگاه‌ها و پرسشنامه‌هایی که توسط حقوق دانان محلی متخصص در این زمینه تکمیل شده، گردآوری شده است.

### ۱۰-۱-۱-۵ انحلال (ورشکستگی)

شاخص پایانی سهولت کسب و کار، به بررسی یک شرکت داخلی می‌پردازد که پس از اعلام ورشکستگی، برای طی فرآیند قانونی و تسویه بدهی‌های معوقه و در نهایت تعطیلی شرکت می‌بایست چه هزینه‌ها را پرداخت و چه فرایندی را طی کند.

## ۲-۵ شاخص آزادی اقتصادی<sup>۱۲</sup> مؤسسه فریزر<sup>۱۳</sup> و کیتو<sup>۱۴</sup>

شاخص آزادی اقتصاد یکی از اصول مهم در ارزیابی توسعه یافتگی اقتصاد کشورهاست. این شاخص به صورت مشترک توسط مؤسسه فریزر و کیتو محاسبه می‌شود. درجه آزادی اقتصاد کشورها بر اساس ۵ شاخص تعیین می‌گردد که بدین شرح است:

### ۱-۲-۵ حجم و اندازه دولت

الف) مصرف دولت به عنوان درصد GDP

ب) حجم یارانه ها

ج) سرمایه گذاری دولت

د) نرخ های مالیات بر درآمد و حقوق

ه) مالکیت دولت بر دارایی‌ها

### ۲-۲-۵ ساختار قانونی و حقوق مالکیت

الف) استقلال دستگاه قضایی

ب) دادگاه‌های بی‌طرف

ج) حمایت از مالکیت معنوی

د) دخالت نظامیان در حاکمیت قانون و سیاست

ه) سلامت دستگاه قضایی

<sup>۱۲</sup> Economic freedom of the world (EFW)

<sup>۱۳</sup> Fraser institute

<sup>۱۴</sup> CATO institute

و) اجرای قوانین و قراردادها

ز) هزینه‌های اداری فروش دارایی

ح) اطمینان پلیس

### ۳-۲-۵ دسترسی به نقدینگی سالم

الف) رشد نقدینگی

ب) آزادی مالکیت ارزهای خارجی

ج) نرخ تورم فعلی

د) تغییر تورم در پنج سال اخیر

### ۴-۲-۵ آزادی تجارت خارجی

الف) مالیات و تعرفه های گمرکی

ب) موانع تجارتي قانونی

ج) تفاوت نرخ ارزی و بازار سیاه

د) کنترل سرمایه

### ۵-۲-۵ قوانین مالی، بازار کار و تجارت

الف) میزان مشارکت بانکهای خصوصی و خارجی

ب) محدودیت نرخ سود بانکی

ج) سهم سپرده‌ها در بانکهای خصوصی

د) محدودیت در قوانین دستمزد و اخراج نیرو

ه) سهم اشتغال زایی دولت

### ۶-۲-۵ نحوه درجه‌بندی شاخص آزادی اقتصادی فریزر و کیتو

مؤسسه فریزر در گزارش آزادی اقتصاد به نظر می‌آید مؤسسه فریزر مستندتر باشد؛ زیرا چند اقتصاددان برنده نوبل اقتصاد بر آن نظارت می‌کنند. گزارش سال ۲۰۰۸ آزادی اقتصاد مؤسسه فریزر ۱۴۱ کشور دنیا را بر اساس اطلاعات سال ۲۰۰۶ رده‌بندی کرده‌است. این مؤسسه در سال ۱۹۷۵ گزارش خود بر اساس آزادی اقتصاد را منتشر کرد. با توجه به پنج شاخص موجود میانگینی از آن‌ها گرفته می‌شود که نحوه امتیاز آن بین صفر تا صد در نظر گرفته می‌شود و هر چه امتیاز بیشتر باشد، نشان دهنده گسترده‌تر بودن اقتصاد آن کشور است. در واقع هر چه قدر این نمره به عدد صد نزدیک‌تر باشد بهی‌معنای آزادی و گستردگی اقتصادی بیشتر و هر چه این رقم به صفر نزدیک‌تر باشد به معنای بسته‌تر و محدودتر بودن اقتصاد آن کشور است.

### ۳-۵ شاخص آزادی اقتصادی<sup>۱۵</sup> بنیاد هریتیج<sup>۱۶</sup>

شاخص آزادی اقتصادی که توسط بنیاد هریتیج و با کمک مالی نشریه وال‌استریت، به صورت سالیانه برای تمام کشورهای دنیا محاسبه و منتشر می‌شود، از جمله شاخص‌های مطرح در ارزیابی و تحلیل محیط کسب‌وکار کشورها است. مفهوم آزادی اقتصادی، از نگاه هریتیج به معنی حضور دولت‌ها در اقتصاد تنها به منظور حمایت از حقوق عاملان اقتصادی و شهروندان است. آزادی اقتصادی یا حق آزادی اقتصادی نشان‌دهنده قابلیت اعضای یک جامعه برای انجام کنش‌های اقتصادی است. این لفظ در علم اقتصاد و مباحثات سیاست‌گذاری و نیز فلسفه اقتصاد سیاسی به کار می‌رود. همانند آزادی برای آزادی اقتصادی نیز تعاریف متعددی وجود دارد ولی تعریف واحدی که مورد قبول عمومی باشد وجود ندارد.

این مؤسسه در ویرایش سال ۲۰۰۷ تغییراتی را در روش رتبه‌بندی خود ایجاد کرده است. در روش قبلی امتیاز هر شاخص فرعی در فاصله ۱ تا ۵ تعیین می‌شد و نیز کسب امتیاز بالاتر به معنی آزادی اقتصادی

<sup>۱۵</sup> Index of Economic Freedom (IEF)

<sup>۱۶</sup> Heritage foundation

کمتر، ولی در روش جدید امتیاز هر شاخص فرعی در فاصله ی ۰ تا ۱۰۰ درصد تعیین می‌شود و کسب امتیاز بالاتر به معنی آزادی بیشتر است. امتیاز شاخص کل از میانگین ساده امتیازات ۱۰ شاخص فرعی تعیین می‌شود. داده‌ها از منابع خارجی گردآوری شده و توسط کارشناسان هریتیج تکمیل می‌شوند و به این که داده مورد نیاز برای امتیازدهی هر مؤلفه یا شاخص فرعی به طور دقیق از کدام منبع استخراج شده، اشاره‌ای نمی‌شود. شاخص در مجموع از ترکیب ۴۱ مؤلفه تشکیل شده است.

### ۱-۳-۵ آزادی کسب‌وکار

آزادی کسب و کار خود شاخصی است متشکل از ده متغیر مرتبط با نحوه کسب و کار در یک کشور. این متغیرها عبارتند از: ۱- تعداد مراحل بوروکراتیک در شروع نمودن یک فعالیت اقتصادی (همچون تاسیس یک شرکت). ۲- تعداد روزی که برای شروع یک فعالیت اقتصادی (برای مثال ثبت یک شرکت) صرف می‌شود. ۳- هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی. (هزینه‌های اداری) ۴- تعداد پروسه‌های دریافت یک مجوز برای شروع فعالیت اقتصادی. ۵- تعداد روزی که دریافت مجوز نیاز دارد. ۶- تعداد مراحل بوروکراتیک دریافت مجوز. ۷- هزینه دریافت مجوز. ۸- زمانی که برای تعطیل نمودن یک بیزینس صرف می‌گردد. ۹- هزینه تعطیل نمودن بیزینس و ۱۰- نرخ بازگشت سرمایه هنگام تعطیل نمودن یک فعالیت اقتصادی.

### ۲-۳-۵ شاخص آزادی تجارت

این شاخص مربوط است به میزان تعرفه‌هایی که بر واردات کالاهای خارجی اعمال می‌گردد. برای محاسبه این شاخص میزان محدودیت تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای مد نظر است.

### ۳-۳-۵ شاخص آزادی مالی

این شاخص بر موضوع مالیات تمرکز دارد. مالیات ابزاری است که دولت برای تأمین مخارج خود از آن استفاده می‌نماید و فعالیت‌های اقتصادی افراد و شرکت‌ها از آن متأثر می‌شود. در این شاخص سه متغیر مدنظر است. حداکثر نرخ مالیات بر درآمد افراد، حداکثر نرخ مالیات بر بنگاه‌ها و شرکت‌ها و میزان درآمد دولت از طریق مالیات (درصد از تولید ناخالص داخلی GDP).

### ۴-۳-۵ شاخص مخارج دولت

میزان مخارج دولت (درصد نسبت به GDP) در بسیاری از مطالعات اقتصادی به عنوان یک متغیر واسطه‌ای و معیاری برای سنجش اندازه دولت استفاده می‌شود و زیاد بودن مخارج دولت نسبت به درآمد ملی (G/GDP) نشان دهنده بزرگ‌تر بودن اندازه دولت است.

### ۵-۳-۵ آزادی پولی

دو آفت برای بازارهای اقتصادی، دخالت و کنترل دولت در قیمت‌ها و نرخ تورم زیاد می‌باشد. شاخص آزادی پولی دربرگیرنده این دو متغیر است. برای محاسبه این شاخص با استفاده از فرمول‌هایی میانگین تورم سه سال گذشته و میزان کنترل دولت بر قیمت‌ها محاسبه می‌گردد. میانگین ۲۳ درصدی برای تورم در سه سال قبل از ۲۰۰۹ و کنترل‌های فراوان بر قیمت‌های برق و گاز و بنزین و کالاهای مختلف، طبیعی است که امتیاز نه چندان مناسبی را برای این شاخص در ایران فراهم می‌کند.

### ۶-۳-۵ آزادی سرمایه‌گذاری

کشوری که سرمایه‌گذاری در آن با حداقل محدودیت‌های قانونی و بوروکراتیک امکان‌پذیر باشد و ورود و خروج سرمایه‌ها در عرصه‌های بین‌المللی بدون محدودیت و به آسانی امکان‌پذیر باشد می‌تواند امتیاز مناسبی برای این شاخص به خود اختصاص دهد.

### ۷-۳-۵ آزادی تأمین اعتبار

مالکیت و کنترل دولتی در بخش بانکداری و بیمه و میزان آزادی مؤسسات مالی در تعیین نحوه تأمین اعتبار از عوامل موثر بر تعیین امتیاز برای این شاخص است.

### ۸-۳-۵ حقوق مالکیت

حمایت از حق مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی دامنه وسیعی دارد.

### ۹-۳-۵ آزادی از رشوه و فساد

شامل میزان پرداخت‌های خارج از رویه و رشوه، شفافیت سیاست‌های دولت، میزان فساد، ادراک فساد و شفافیت دولت و خدمات اجتماعی است.

### ۱۰-۳-۵ آزادی بازار نیروی کار

برای محاسبه این شاخص از متغیرهایی همچون نسبت حداقل دستمزد به میانگین ارزش‌افزوده هر کارگر، میزان نا مناسب بودن ساعات کار، میزان سختی اخراج کارگر اضافی و وجوه پرداختی بابت انفصال از خدمت استفاده می‌گردد. امتیاز ایران برای این شاخص ۵۵ است. در گزارش مربوطه به هزینه‌هایی به جز حقوق ماهانه اشاره شده و این هزینه‌ها دلیلی برای کاهش امتیاز در نظر گرفته شده است. همچنین قانون کار ایران در تعیین امتیاز برای این شاخص نقش مهمی ایفا نموده است.

## ۴-۵ شاخص‌های حکمرانی جهانی<sup>۱۷</sup>

شاخص‌های حکمرانی جهانی مجموعه‌ای از اطلاعات جمع‌آوریشده در مورد کیفیت حکمرانی حاکم بر کشورهاست (بیشتر از ۲۰۰ کشور) که در ۶ زمینه مختلف از سال ۱۹۹۶ اندازه‌گیری می‌شود. هر کدام از این زمینه‌ها و شاخص‌ها براساس شاخص‌های دیگری بنا اندازه گیری میشوند. اطلاعات جمع‌آوری شده از طریق مؤسسات، اندیشکده‌ها، مؤسسه‌های غیردولتی و مردم‌نهاد، سازمان‌های بین‌المللی و بخش‌های خصوصی تهیه شده است.

این شاخص‌ها در واقع ۳ سوال زیر را پاسخ می‌دهند:

۱. فرآیندی که در آن دولت انتخاب، نظارت و جایگزین می‌شود.
۲. توانایی و ظرفیت دولت برای برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های درست و قابل اعتماد
۳. احترام شهروندان و دولت به قوانین و نهادهایی که فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را کنترل می‌کنند.

<sup>۱۷</sup> Worldwide Governance Indicators (WGI)

هر کدام از سؤال‌های ذکر شده با استفاده از دو شاخص بررسی می‌شود و ۶ جنبه زیر را تشکیل می‌دهند:  
**فرآیندی که در آن دولت انتخاب، نظارت و جایگزین می‌شود:**

#### ۱-۴-۵ خواسته‌های مردم و پاسخ‌گویی

استفاده از مشاهدات برای اندازه‌گیری میزان مشارکت شهروندان در انتخاب دولت، آزادی بیان، آزادی عمل و آزادی رسانه‌ها.

#### ۲-۴-۵ ثبات سیاسی و نبود خشونت و تروریسم

استفاده از مشاهدات برای اندازه‌گیری احتمال تضعیف و یا برچیده شدن دولت به شکل غیرقانونی و با استفاده از خشونت.

**ظرفیت و توانایی دولت برای برنامه‌ریزی و اجرای مؤثر سیاست‌های قابل اعتماد:**

#### ۳-۴-۵ تأثیرگذاری دولت

استفاده از مشاهدات برای اندازه‌گیری کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات شهروندی و درجه استقلال آن از فشارهای سیاسی، کیفیت برنامه‌ریزی سیاست‌ها و اجرای آن‌ها و میزان اعتبار و پایبندی دولت به به آن سیاست‌ها.

#### ۴-۴-۵ کیفیت نظارت و قانون‌گذاری

استفاده از مشاهدات برای اندازه‌گیری توانایی دولت در برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌ها و قانون‌گذاری که موجب پیشرفت بخش خصوصی و رشد آن می‌شود.

**احترام شهروندان و حاکمیت به قوانین و نهادهایی که فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی را کنترل می‌کند:**

#### ۵-۴-۵ حاکمیت قانون

استفاده از مشاهدات برای اندازه‌گیری مقدار این که کارگزاران یک جامعه چه مقداری به قانون اعتماد دارند و به آن عمل می‌کنند و به‌طور ویژه اندازه‌گیری کیفیت تضمین قراردادهای، حقوق مالکیت، پلیس، دادگاه‌ها و همچنین میزان احتمال وقوع جرم و خشونت.



## ۶-۴-۵ کنترل فساد

استفاده از مشاهدات برای اندازه‌گیری میزان این که به چه مقدار از یک قدرت عمومی (دولتی) برای منفعت‌های شخصی استفاده شده است. (چه فساد بزرگ و چه کوچک) نکته حائز اهمیت این است معیار اندازه‌گیری این بخش میزان فسادی است که آشکار و مشخص شده است.

باید دقت شود که این ۶ جنبه یادشده به‌طور کامل از یکدیگر مستقل نیستند؛ به‌طور مثال می‌توان عنوان کرد که پاسخ‌گویی بهتر به خواسته‌های مردم موجب فساد کمتر می‌شود یا این که دولت تأثیرگذارتر می‌تواند قوانین موثرتر و بهتری را تصویب و اجرا کند.

## ۵-۵ شاخص رقابت‌پذیری جهانی<sup>۱۸</sup>

از میان نهادهای بین‌المللی که هر ساله توان رقابت اقتصادها را ارزیابی می‌کنند، شاخص رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد از اهمیت و اعتبار ویژه‌ای برخوردار است. این شاخص مشتمل بر ۱۲ رکن است که بر میزان رقابت‌پذیری مؤثرند. شرح مختصری از این ارکان در ادامه می‌آید.

### ۱-۵-۵ نهادها

محیط نهادی نقش محوری در چگونگی تقسیم منافع و تحمل هزینه‌های سیاست‌ها دارد. سهامداران شرکت‌ها، مالکان زمین و مالکان حقوق معنوی و فکری، تا به بستر بازدهی مناسب سرمایه و امنیت محیط اعتماد نکنند، در تولید ثروت ملی مشارکت جدی نمی‌کنند. بوروکراسی‌های زاید، مقررات بیش از حد، فساد در روابط مالی و قراردادهای، عدم شفافیت و عدم پیش‌بینی‌پذیری، همگی از مواردی است که هزینه اقتصاد را افزایش داده و تحقق توسعه را دشوار می‌سازند.

### ۲-۵-۵ زیرساخت‌ها

ارتباط بازارهای داخلی با سایر کشورها، مکان‌یابی فعالیت‌های اقتصادی، بهبود توزیع درآمد بین مناطق مختلف کشور و برخورداری از ثمرات رشد اقتصادی مؤثر، وابسته به کیفیت زیرساخت‌های کشور است.

<sup>۱۸</sup> Global Competitiveness Index (GCI)

زیرساخت‌های حمل‌ونقل، زیرساخت‌های مربوط به انرژی و شبکه‌های ارتباطات و اطلاعات از ابعاد مهم مرتبط با توان رقابت ملی است که هزینه‌ها را کاهش و کارآیی بنگاهها را افزایش می‌دهد.

### ۳-۵-۵ ثبات اقتصاد کلان

فضای عدم قطعیت و عدم پیش‌بینی‌پذیری منجر به کاهش اعتماد و اطمینان فعالان اقتصادی برای سرمایه‌گذاری است. اگرچه ثبات اقتصاد کلان به تنهایی موجب بهره‌وری نمی‌شود، اما نبود آن ضربه جدی به رشد اقتصاد و بهره‌وری بنگاهها وارد می‌کند.

### ۴-۵-۵ سلامت و آموزش پایه

سلامت نیروی کار از عوامل موثر بر توان، انگیزه و بهره‌وری کار شمرده می‌شود. هم‌چنین نیروی کاری که از سطح قابل قبولی از آموزش برخوردار نباشد، نمی‌تواند با پیشرفت‌های فنی بنگاه، همگام شود و بر بهره‌وری و خلاقیت خود بیفزاید.

### ۵-۵-۵ آموزش عالی و مهارت‌افزایی

پیشرفت از سطح تولید ساده و متکی بر منابع ارزان، نیازمند آموزش عالی و مهارت‌افزایی نیروی کار است. این شاخص، کیفیت و نرخ پوشش آموزش عالی و دوره‌های مهارت‌افزایی را لحاظ می‌کند.

### ۶-۵-۵ کارآیی بازار کالا

بازارهای رقابتی سالم، عامل مهمی برای میل به افزایش بهره‌وری بنگاهها در رقابت داخلی و خارجی به شمار می‌روند. بهترین شرایط بازاری زمانی فراهم می‌شود که دولت در عین بستر سازی برای عملکرد رقابتی بازار، مداخلات غیر ضرور و اختلال‌زا را به حداقل برساند.

### ۷-۵-۵ کارآیی بازار نیروی کار

بازار کار باید شرایط را برای انتقال کم‌هزینه نیروی کار به سمت کسب و کار بهره‌ورتر و رقابتی‌تر فراهم سازد و تعدیل مناسب دستمزد با کمترین فشار اجتماعی را تسهیل کند.

### ۸-۵-۵ توسعه بازار مالی

بازار مالی کارا جزو بسیار مهمی برای بهترین استفاده از پس‌اندازهای ملی و دارایی‌های وارداتی برای بهره‌ورترین فعالیت‌های اقتصادی است. کارایی بازار مالی موجب می‌شود فراز و فرودهای اقتصادی و ریسک اقتصاد در آینه بازار مالی قابل پیگیری و مراقبت باشد.

### ۹-۵-۵ آمادگی‌های تکنولوژیک

این خصوصیت ناظر به چابکی واکنش اقتصاد به تحولات فناوری و پیشرفت‌های صنایع است.

### ۱۰-۵-۵ اندازه بازار

بازار بزرگ داخلی امکان استفاده از اقتصاد مقیاس و بهره‌وری بالاتر را به بنگاه‌ها می‌دهد و با استفاده از ظرفیت‌هایی که در اثر اقتصاد مقیاس به وجود می‌آید، می‌توان امکانات بیشتری را جهت کاهش هزینه‌ها و افزایش سودآوری فراهم کرد.

### ۱۱-۵-۵ انعطاف کسب‌وکار

منظور از انعطاف کسب‌وکار، شبکه‌های ملی و همچنین ویژگی‌های خرد بنگاه‌هاست. به بیان دیگر، محیط عمومی کسب‌وکار، صنایع پشتیبان و راهبردها و ساختارهای بنگاه، در مرکز توجه این رکن قرار دارد.

### ۱۲-۵-۵ نوآوری

استاندارد زندگی و رفاه جامعه در بلندمدت در گرو رکن نوآوری و فناوری است. سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه (R&D)، حمایت از حقوق مالکیت فکری، ارتباط تنگاتنگ دانشگاه و صنعت و مؤسسات علمی تحقیقی پیشرو از لوازم توان رقابت کشورهاست.

## فصل ۶

چارچوب پیشنهادی برای طراحی شاخص‌های پایش  
عملکرد خصوصی‌سازی در ایران

## ۱-۶ مقدمه

از لحاظ تاریخی، بنگاه‌های دولتی برای اطمینان از کنترل تولید از بعد سیاسی، تأمین بهتر کالاهای عمومی، روش‌های مؤثرتر برخورد با عوامل خارجی و تضمین اشتغال کامل و توزیع عادلانه درآمد ایجاد شده‌اند. عملکرد اقتصادی بسیاری از این بنگاه‌ها ناامیدکننده بوده است و خصوصی‌سازی به عنوان ابزاری برای ایجاد حقوق مالکیت شفاف، ارایه مشوق‌های اقتصادی و تحریک عملکرد اقتصادی برتر بنگاه‌ها و اقتصادهای بزرگ آغاز شد (جان ویکرز و جورج یارو، ۱۹۸۸؛ برناردو بورتول وتی و دومنیکو سینیسکالکو، ۲۰۰۴).

این که دولت تا چه میزان باید در فعالیتهای اقتصادی مداخله کند، موضوع مباحث پردامنه مکاتب اقتصادی در این زمینه است. پس از فراز و فرودهای زیاد این مباحثات در طول تاریخ، اکنون نظام اقتصادی مبتنی بر بازار مورد پذیرش اکثر کشورهاست. البته این به معنای حذف دولت از بازار تلقی نمی‌شود؛ بلکه اقتصاد باید ترکیب بهینه از دولت، بازار و بنگاه‌ها باشد. الگوی حکمرانی خوب بر رفتار تعاملی دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی تأکید دارد.

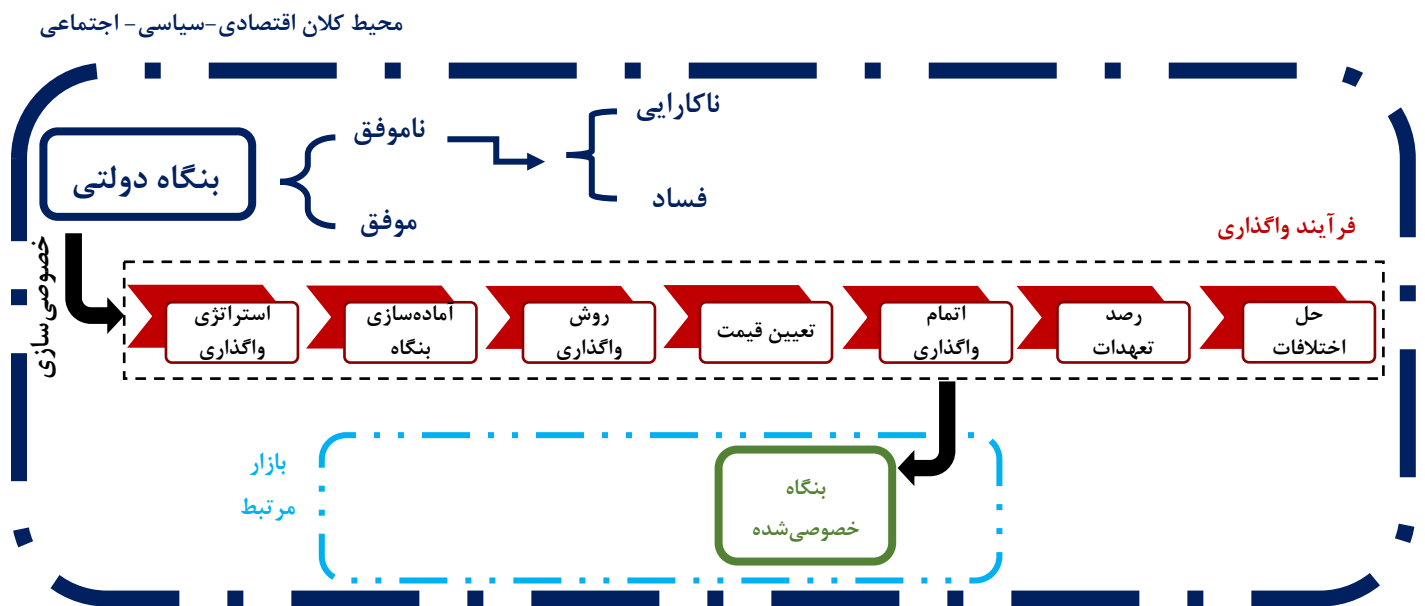
به طور خلاصه می‌توان گفت وظیفه دولت اعمال حاکمیت و ایجاد محیط سیاسی و حقوقی بارور است و بخش خصوصی وظیفه تولید کالا و خدمات و در نتیجه اشتغال و درآمدزایی را دارد و نقش جامعه مدنی در تسهیل مشارکت همگانی و توسعه فرهنگی است. بدین ترتیب بایستی نقش‌های سنتی دولت به عنوان تولیدکننده کالا،

عرضه‌کننده خدمات، کارفرما و مالک کمرنگ شده و نقش‌های دیگر نظیر سیاست‌گذاری، خط‌مشی‌سازی، توزیع‌کنندگی و مقررات‌گذاری تقویت و گسترش یابد.

در مطالعات مختلف، تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد قبل و بعد از واگذاری شرکت‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. پیشتر اشاره شد که این مطالعات، طیف وسیعی از نتایج را دربرداشته که در برخی موارد اتخاذ سیاست واگذاری منجر به بهبود وضع شرکت و در برخی مطالعات منجر به بدتر شدن اوضاع شرکت شده و در برخی مشاهدات نیز تغییر معناداری در وضعیت شرکت‌ها مشاهده نشده است. تمام مطالعات مذکور دارای محدودیت‌هایی هستند. اولاً، مطالعات به دوره‌های کوتاه مدت متکی هستند که مشاهدات بلافاصله قبل و بعد از خصوصی‌سازی متمرکز شده‌اند. دوماً، مفهوم مالک بنگاه در اغلب این مطالعات قابل شناسایی و تشخیص دقیق نیست؛ چرا که خصوصی‌سازی معمولاً فرآیندی تدریجی است و دولت‌ها معمولاً تمام سهم خود در بنگاه را واگذار نمی‌کنند. سوماً، بسیاری از مطالعات اولیه نتوانسته‌اند به اندازه کافی برای مسأله انتخاب / درون‌زایی مالکیت کنترل داشته باشند و برآورد آن‌ها از اثرات خصوصی‌سازی ممکن است دارای تورش باشد. چهارماً بررسی رابطه علی-معلولی رابطه واگذاری با عملکرد بنگاه‌ها در صورت عدم حضور متغیرهای کلان و محیطی قابل تشخیص نیست. با وجود محدودیت‌های فوق، بررسی صرف عملکرد مالی بنگاه‌ها برای بررسی موفقیت یا عدم موفقیت سیاست‌های کلان خصوصی‌سازی کافی نیست و لازم است عوامل کلان محیطی در کنار سیاست‌های واگذاری نیز مورد بررسی قرار گیرند.

از آنجایی که خصوصی‌سازی مسأله‌ای پیچیده و چندبعدی است و متغیرهای خرد و کلان متعددی بر موفقیت یا شکست سیاست خصوصی‌سازی تأثیرگذار است، طراحی شاخصی جامع برای پوشش تمام عوامل تأثیرگذار دشوار است. جستجوی تیم پژوهشی این گزارش برای یافتن نمونه جامعی برای پایش سیاستی خصوصی‌سازی در کشورهای دیگر به صورتی که هم عوامل کلان و هم عوامل خرد را پوشش دهد، ناکام مانده است. هرچند در فصول قبلی در خصوص پایش عملکرد خصوصی‌سازی و اهداف در نظر گرفته شده برای آن به مطالعاتی پراکنده و شاخص‌های بین‌المللی مرتبط اشاره شد، مدل جامعی که تمام جوانب را در نظر گرفته و همزمان عوامل و نتایج کلان و خرد سیاست‌ها را دربر گرفته باشد، تاکنون ارایه نشده است. برای طراحی سنجش‌های کمی پایش موفقیت خصوصی‌سازی در ایران و ارایه چارچوب کلی شاخص‌ها، از مدل شکل ۶-۱ بهره می‌بریم.

شکل ۶-۱ چارچوب کلی شاخص پایش عملکرد خصوصی‌سازی در ایران



در این چارچوب، محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی عاملی بیرونی است که بر تمامی بناگاه‌ها، بازارها و فرآیندها غالب است و شرایط مطلوب یا نامطلوب هر کدام از مشخصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی این محیط بر موفقیت یا عدم موفقیت و کارایی یا عدم کارایی این بناگاه‌ها، بازارها و فرآیندها تأثیرگذار است. بناگاه‌های دولتی که در این محیط فعالیت می‌کنند، بسته به همین عوامل بیرونی (محیطی) و نیز عوامل درونی (منابع، قابلیت‌ها و مدیریت) می‌توانند به صورت نسبی موفق یا ناموفق باشند. ادبیات خصوصی‌سازی، منشأ عدم موفقیت بناگاه‌های دولتی را ناکارایی یا فساد (یا هر دو) معرفی می‌کند. برای رهایی از بند ناکارایی و فساد، خصوصی‌سازی با رعایت ملزوماتی که در فصل ۱ به آن‌ها اشاره شد، به عنوان راه‌حلی مناسب در ادبیات اقتصادی پذیرفته شده است.

بخشی از ملزومات خصوصی‌سازی مطلوب، مربوط به محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی است که در قالب شاخص‌های محیطی بررسی می‌شود. طبیعتاً مؤلفه‌های اثرگذار محیط بیرونی هر بناگاه در هر صنعت و بازار خاص با بناگاهی دیگر در صنعت و بازاری متفاوت، از جنبه‌هایی مانند شدت رقابت، وجود قیمت‌گذاری و تعرفه و... تفاوت خواهد داشت. به همین سبب، شاخص‌های محیطی خود شامل دو بخش شاخص‌های

مربوط به بازار مرتبط با صنعت هر بنگاه و سایر شاخص‌های کلان که برای تمامی بنگاه‌های دولتی شرایط مشابهی دارند، هستند.

بخش دیگری از ملزومات خصوصی‌سازی مطلوب بنا بر مطالعات موجود، به فرآیند و چگونگی اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی بستگی دارد. در شرایطی که در فرآیند واگذاری بنگاه‌ها به مالکان جدید، استراتژی مناسبی اتخاذ نشود و فرآیند واگذاری‌ها به شکل مطلوبی صورت نگیرد، امکان وقوع فجایی مانند افزایش نابرابری ثروت و بروز اختلاف طبقاتی (مانند مورد روسیه)، واگذاری شرکت‌ها به افراد نااهل و بدتر شدن کارایی و زیان‌ده‌شدن بنگاه‌ها (مانند مورد جمهوری چک)، بروز فسادهای گسترده (مانند موارد فساد متعدد در کشورهای روسیه، برزیل، ترکیه و حتی ایران) و مشکلاتی دیگر اجتناب‌ناپذیر است. شاخص‌های فرآیندی ناظر بر عملکرد هیأت واگذاری و نظام حکمرانی در فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌ها خواهند بود.

در نهایت، بنگاه دولتی با همه فرصت‌ها یا محدودیت‌هایی که در محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی وجود داشته و خواهد داشت، پس از طی فرآیندی به طور کامل یا ناقص به بخش خصوصی واگذار می‌شود. اگر بهبود کارایی و عملکرد بنگاه‌ها را به عنوان هدف غایی خصوصی‌سازی بپذیریم، برای سنجش میزان موفقیت این هدف، بایستی سنجه‌هایی برای عملکرد بنگاه‌ها تعریف شود. همچنین عملکرد نظام حکمرانی در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی و واگذاری در بخش کلان و بازارها نیز حایز اهمیت است. در بخش سوم شاخص‌های پیشنهادی به شاخص‌های عملکردی بنگاه‌ها شامل شاخص‌های مالی، اشتغال، بهره‌وری، کیفیت محصولات و خدمات و حکمرانی شرکتی بنگاه اختصاص یافته است.

## ۲-۶ چارچوب پایش عملکرد خصوصی‌سازی در ایران

### ۱-۲-۶ محیط ناظر بر خصوصی‌سازی

#### ۱-۱-۲-۶ محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی

محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی وسیع‌ترین بستری است که تمام شرایط، روابط و قوانین حاکم بر سیستم‌ها، بازارها، بنگاه‌ها و افراد را دربرمی‌گیرد. ویژگی‌های این محیط برای هر کشور منحصر به فرد است و



می‌تواند بر روی عوامل فعال درون محیطی و فرآیندها و برنامه‌ها و نتایج سیاست‌گذاری‌ها مؤثر باشد. برای مثال مواردی چون تورم، کسری بودجه، وابستگی نفتی، عدم سهولت راه اندازی کسب‌وکارها یا بروکراسی‌های غیربهبوده می‌توانند برخی ویژگی‌های مرتبط با محیط کلان اقتصادی کشور باشند. از طرفی سرمایه اجتماعی پایین و کاهش اعتماد به مسؤولین نهادهای دولتی و عمومی، مرتبط با محیط کلان اجتماعی و برخی ویژگی‌هایی چون ثبات سیاسی، کیفیت سیاست‌گذاری‌ها و دخالت عوامل سیاسی در مسایل اقتصادی مرتبط با محیط کلان سیاسی است. نه تنها بنگاه‌های هدف خصوصی‌سازی بلکه در واقع تمام فعالیت‌های اقتصادی در چنین بستری به وقوع می‌پیوندند که متأثر از شرایط کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هستند؛ اما شدت این تأثیرپذیری برای تمامی بنگاه‌ها و واحدهای فعال برابر نیست. فرایند خصوصی‌سازی به این دلیل که نهادها و بخش‌های مختلف کشور اعم از اقتصادی، سیاسی و حقوقی را درگیر می‌کند و بر روی تولید و اشتغال کشور تأثیرگذار است مسأله‌ای است که تا درجات بالایی از بخش‌های مختلف محیط کلان تأثیر می‌پذیرد. اثرگذاری بر روی تولید و اشتغال معیشت مردم (به ویژه کارکنان بنگاه‌های هدف خصوصی‌سازی) را متأثر می‌کند، عدم توفیق در فرایند خصوصی‌سازی باعث ایجاد فشار بر روی مجریان طرح از طریق ایجاد نارضایتی و حتی اعتراضات نیروی کار بنگاه‌های هدف خصوصی‌سازی خواهد بود که این مسأله در ادامه باعث درگیر شدن دستگاه قضایی شده و به یک معضل تبدیل می‌شود.

در چنین فضایی بنگاه‌های دولتی و خصوصی مشغول به فعالیت هستند که ممکن است با توجه به برخی معیارهای فنی، تولیدی، مالی وضعیت مناسب یا نامناسبی داشته باشند. به صورت کلی می‌توان ادعا کرد که بنگاه‌های دولتی به دلیل تئوری نمایندگی پتانسیل بالایی برای ناکارآمدی، فساد و عدم شفافیت دارند که انتظار می‌رود پس از خصوصی‌سازی در میزان کارایی (کاهش هزینه‌ها، تولید بالاتر، بازدهی بیشتر، بهبود سودآوری و...)، شفافیت و وقوع فساد بهبود حاصل شود.

### ۲-۱-۲-۶ بازار محل فعالیت بنگاه خصوصی‌شده

بازاری که بنگاه در آن حضور دارد یکی از فاکتورهایی است که در شاخص محیطی مورد توجه قرار دارد. ساختار بازار از این دید که تا چه درجاتی رقابتی یا انحصاری است، راهنمایی برای درک مکانیزم تعیین قیمت در بازار است. همچنین شناخت اینکه دلیل ایجاد انحصار برای یک واحد چیست (انحصار طبیعی، بهره‌مندی

انحصار قانونی و...) تا حدودی به تحلیل رقبا کمک می‌کند. بررسی مواردی چون، موانع ورود و خروج به بازار، پتانسیل و ظرفیت بازار، تحلیل جامع رقبا و شناخت فرصت‌ها و تهدیدها از اهمیت بالایی در بخش شاخص‌های کلان محیطی برخوردارند. به طور کلی بازار یکی از بخش‌های محیط کلان است که بنگاه عملاً در آن فعالیت کرده و متأثر از شرایط ویژگی‌های آن است. از این رو بخشی از شاخص‌های محیطی به بازار فعالیت بنگاه خصوصی‌شده اختصاص یافته است که امتیاز آن می‌تواند برای بنگاه‌های فعال در صنایع مختلف متفاوت باشد.

### ۲-۲-۶ فرآیند خصوصی‌سازی

فرآیند خصوصی‌سازی که در آن، شاخص‌های فرآیندی مورد بررسی قرار خواهند گرفت، ناظر بر عملکرد هیأت واگذاری و نظام حکمرانی در طول فرآیند واگذاری بنگاه‌ها خواهند بود. فرآیند خصوصی‌سازی را می‌توان مطابق شکل ۲-۶ به ۷ مرحله تفکیک کرد. هر کدام از مراحل در قسمت‌های بعدی شرح داده شده‌اند.

شکل ۲-۶ فرآیند واگذاری



### ۱-۲-۲-۶ استراتژی واگذاری

با توجه به اهداف مدنظر و شرایطی که هر کشور در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی با آن مواجه است، استراتژی واگذاری طراحی می‌شود. برای مثال استراتژی واگذاری چین با جمله معروف «بزرگ‌ها را نگه دار و کوچک‌ها را رها کن»، اشاره به واگذاری بنگاه‌های کوچک به دست بخش خصوصی و حفظ بازوی کنترل و تغییر مالکیت تدریجی و بخشی در بخش‌های با اهمیت استراتژیک بالاتر دارد. استراتژی خط مشی کلی فرآیند خصوصی‌سازی را مشخص می‌کند. برای مثال در جمهوری چک این خط کلی حاکی از خصوصی‌سازی دفعی، یک‌باره و سریع به روش کوپنی بود که در آن صندوق‌های سرمایه‌گذاری و مردم توأمان حق بهره‌مندی از کوپن برای سهم‌شدن در ساختار مالکیت بنگاه‌های دولتی را دارا بودند. این خط کلی در آرژانتین سهم‌کردن

خارجی‌ها و پذیرفتن مشارکت آنان در مزایده‌ها بود؛ در حالی که سهم شدن خارجی‌ها در این فرایند با وسواس شدید و کاملاً محتاطانه در چین مد نظر قرار داشت. در ایران نیز استراتژی واگذاری مطابق ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، طبقه‌بندی بنگاه‌های قابل واگذاری توسط کلیه دستگاه‌های دولتی بایستی بر اساس عواملی چون اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده صورت پذیرد. البته اسناد عمومی قابل انتشاری در خصوص نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌های لیست‌شده بر اساس این ماده توسط سازمان خصوصی‌سازی یافت نشد.

### ۲-۲-۲-۶ آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری

پس از بررسی وضعیت بنگاه قبل از واگذاری و مشخص شدن مشکلاتی که موانعی برای اجرای فرایند خصوصی‌سازی به شمار می‌آیند مجموعه اقداماتی که برای رفع مشکلات و آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری صورت می‌پذیرد، موضوع این بخش از فرایند خصوصی‌سازی است. برای مثال می‌توان به اقداماتی در حسابرسی دقیق و مشخص شدن بدهی‌ها و به طور کلی شفاف‌شدن وضعیت مالی بنگاه‌ها اشاره داشت. طبق ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز، هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط، متناسب با مفاد این ماده، از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد به شرح ذیل استفاده نماید:

الف- واگذاری، ب- بازسازی ساختاری، ج- تجزیه (جهت مقابله با موقعیت انحصاری)، د- ادغام، ه- تحصیل، و- انحلال، ز- هبه

آماده‌سازی بنگاه‌ها و اصلاح ساختاری آن‌ها پیش از واگذاری، یکی از موضوعاتی است که طبق شواهد، از سوی دستگاه‌های مرتبط در ایران مورد غفلت قرار گرفته است و یکی از دلایل عدم موفقیت واگذاری‌ها، عدم توجه به لزوم اصلاح ساختاری بنگاه‌ها پیش از واگذاری بوده است.

### ۳-۲-۲-۶ روش واگذاری

به تبع استراتژی واگذاری تعیین شده و امکانات و زیر ساخت‌های کشور و متناسب با اهداف مد نظر مجریان روش‌های واگذاری متفاوتی در فرایند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار گرفته است. روش‌هایی چون مزایده‌های بین المللی در آرژانتین، صندوق‌های خصوصی سازی در اسلوانی، برنامه‌ی خصوصی‌سازی انبوه کوپنی در جمهوری چک، عرضه اولیه سهام شرکت‌ها در بازار سرمایه در کشورهای چون چین. انتقال مالکیت دفعی کل یا بخش از شرکت به افراد حقوقی یا حقیقی و....

روش واگذاری بر روی موفقیت فرایند خصوصی‌سازی و بر روی عملکرد بنگاه‌ها موثر است برای مثال استفاده از روش واگذاری سهام در بازار سرمایه بدون در نظر گرفتن میزان عمق و کارایی بازار سرمایه و ساختار قانونی حمایتی از سهامداران خرد باعث ایجاد خلل در فرایند خصوصی‌سازی و تهدید آثار مثبت آن می‌شود. استفاده از انتقال کل مالکیت به روش دفعی به یک پیشنهاددهنده ممکن است منجر به مشکلاتی از قبیل از دست رفتن بازوی کنترل و نظارت دولت در بررسی تعهدات و اصلاح موارد تخطی شود. بنابراین روش واگذاری باید در تناسب با استراتژی و با در نظر گرفتن امکانات بتواند به اهداف مورد نظر فرایند خصوصی‌سازی دستیابی پیدا کند. طبق ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، روش‌های واگذاری عنوان شده به ترتیب اولویت ذکر شده در متن ماده قانونی عبارتند از:

الف- فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی.

ب- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی.

ج- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره (در صورت برگزاری ۲ نوبت مزایده و نبود خریدار).

### ۴-۲-۲-۶ تعیین قیمت

ارزش‌گذاری و تعیین قیمت یکی از مراحل حساس و قابل توجه فرایند خصوصی‌سازی است که تعیین صحیح آن هم به کاهش امکان ایجاد مشکلات حقوقی پس از خصوصی سازی کمک می‌کند و هم باعث رغبت متقاضیان برای به دست گرفتن مالکیت و کنترل بنگاه خواهد شد. برآورد قیمتی پایین‌تر از ارزش یک بنگاه هدف ممکن است نشان از رانت و اجرای ناصحیح واگذاری باشد و تعیین قیمت بالا باعث منصرف شدن

متقاضیان بالقوه خواهد بود. در این باره می‌توان به تجربیات گذشته خصوصی‌سازی در ایران اشاره کرد که پس از فرایند واگذاری با ایجاد اعتراضاتی نسبت به قیمت پایین واگذاری موجب ورود دستگاه قضایی بدین مسأله و لغو واگذاری شد. تعیین قیمت متأثر از روش واگذاری نیز هست. بهترین روش واگذاری از این حیث عرضه در بازار سهام است. به جز روش مشف قیمت در بازار سهام، هیأت واگذاری به ترتیب اولویت می‌تواند از هر کدام از روش‌های ارزش‌بازدهی، ارزش‌روز‌دارایی‌ها و ارزش‌دفتری (یا ترکیبی از این موارد) استفاده کند.

#### ۵-۲-۲-۶ اتمام واگذاری و انتخاب خریدار

انتخاب مشتری استراتژیک و تشخیص اهلیت خریداران، یکی از مواردی است که در برخی از واگذاری‌های گذشته، مانند واگذاری شرکت مخابرات ایران یا کشت و صنعت مغان، دچار شبهات و اعتراضاتی بوده است. تفکیک دو مفهوم مالکیت و مدیریت در قانون انتخاب مشتریان استراتژیک و شفافیت فرآیند انتخاب خریدار، یکی از گلوگاه‌های فرآیند خصوصی‌سازی در ایران است. از این نقطه به بعد، بنگاه خصوصی‌شده تحت ساختار مالکیتی و کنترلی جدید به فعالیت خود ادامه خواهد داد و انتظار این است که از این لحظه به بعد اصلاحات ساختاری و تغییر در رویکردها و استراتژی‌ها، بنگاه را به یک وضعیت بهتری از ابعاد مختلفی چون بازدهی و کارایی منتقل کند.

#### ۶-۲-۲-۶ رصد تعهدات

در هنگام عقد قراردادهای واگذاری بایستی تعهداتی برای مالک جدید در نظر گرفته شود تا ابزاری برای دولت در جهت تضمین اثر بخشی خصوصی‌سازی بنگاه مورد نظر و جلوگیری از انحراف در این بنگاه‌ها از مسیر ترسیم شده باشد. رصد تعهدات در این مرحله پس از زمان خصوصی‌سازی شدن بنگاه شروع می‌شود. در عمل پس از طی شدن مدت مشخصی از زمان خصوصی‌سازی، به تدریج نتایج تصمیمات و عملکرد بنگاه تحت شرایط جدید قابل بررسی خواهد بود. طول این مدت زمان بستگی به ساختار و اندازه و فعالیت بنگاه دارد. ایجاد اصلاح یا تغییر در روندها و رویکردهای قبل از خصوصی‌سازی، ممکن است در یک بنگاه عریض و طویل که سال‌ها به صورت غیر بهینه مدیریت شده زمان‌بر باشد. انتظار کلی از خصوصی‌سازی رسیدن به کارایی بالاتر است؛ اما صرف خصوصی‌شدن شرط کافی برای این هدف نخواهد بود. از این رو، رصد تعهدات می‌تواند در

پاسخ به این سؤال که آیا خصوصی‌سازی به نتایج مثبت مورد انتظار منتج خواهد شد یا خیر، کمک شایانی کند تا در صورت ایجاد انحراف از مسیر ترسیم‌شده، بلافاصله اقدامات لازم اتخاذ شود. اما کیفیت برخی از تعهدات نیز ممکن است از جنس بهینه‌سازی نباشند؛ برای مثال، برخی ملاحظات سیاسی و اجتماعی ممکن است بنگاه را ملزم به حفظ تعداد کارکنان قبلی کند که این ممکن است محدودیت جدی برای بنگاه در جهت رسیدن به کارایی بالاتر باشد. هر دو بخش ایجاد تعهدات و رصد آن حایز اهمیت است. ایجاد تعهدات، بازویی برای کنترل وضعیت بنگاه پس از خصوصی‌سازی است و رصد صحیح آن، این توان را به دولت می‌دهد تا از به‌وقوع پیوستن نتایج مورد انتظارش اطمینان حاصل کند.

### ۶-۲-۷ تخلفات و حل اختلافات احتمالی

عدم اجرای صحیح فرایند خصوصی‌سازی، تخلف یکی از بازیگران و یا عملی‌نشدن تعهدات می‌تواند عامل ایجاد اختلافات باشند. در این باره می‌توان به مواردی از خصوصی‌سازی‌های انجام شده در کشورمان اشاره داشت که عواملی چون ادعای واگذاری به قیمت به پایین، عملکرد نامطلوب پس از خصوصی‌سازی در تولید و اشتغال، عدم تعهد خریدار به پرداخت اقساط و تخلفات هیأت واگذاری باعث بروز اختلافاتی شده که در مواردی حتی منجر به لغو قرارداد واگذاری شده است. بررسی مراحل فرایند خصوصی‌سازی قبل از اجرای آن و پی‌ریزی برنامه‌ای حساب شده برای بنگاه هدف و وجود شفافیت در اطلاعات و اجرای برنامه‌ها، تا حد بالایی می‌تواند مانع از بروز مشکلات شود. برنامه واگذاری بایستی به صورتی باشد که حتی‌الامکان از بروز اختلافات و تناقضات جلوگیری کند؛ اما لاجرم در صورت بروز مشکلات بایستی به نحو مؤثری به آن پرداخته شود. پرداخت صحیح، شفاف و به‌هنگام به اختلافات و موارد مورد مناقشه می‌تواند در مواردی موانع و مشکلات بر سر راه را بردارد یا از بروز آسیب‌های جدی و انحرافات از تعهدات جلوگیری کند.

### ۶-۲-۳ عملکرد بنگاه پس از واگذاری

عمده پژوهش‌های موجود در ادبیات، به ارزیابی عملکرد بنگاه‌ها در کشورهای مختلف پس از خصوصی‌سازی پرداخته‌اند. شاخص‌های مختلفی برای سنجش عملکرد بنگاه‌ها تعریف شده‌اند که در رویکرد شاخص پیشنهادی می‌توان آن‌ها را در بخش‌های مالی، اشتغال، بهره‌وری، کیفیت محصولات و خدمات و حاکمیت شرکتی بررسی کرد. در صورتی که تفاوت معناداری در هر کدام از شاخص‌های تعریف‌شده بین دو دوره قبل و بعد از

خصوصی‌سازی مشخص شود، می‌تواند نشان از تغییر در عملکرد بنگاه پس از اجرای خصوصی‌سازی باشد. همچنین عملکرد نظام حکمرانی در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی و واگذاری در بخش کلان و بازارها نیز حایز اهمیت است. مطابق شکل ۳-۶، شاخص‌های عملکردی در سه بخش عملکرد کلان، عملکرد بازار و عملکرد بنگاه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد.

شکل ۳-۶ طبقه‌بندی شاخص‌های عملکردی



## فصل ۷

شاخص‌های پایش عملکرد خصوصی‌سازی در ایران



## ۱-۷ مقدمه

بر اساس مطالعات صورت گرفته، ادبیات موجود و شاخص‌های بین‌المللی مرتبط، چارچوب کلی شاخص‌های پیمایش موفقیت خصوصی‌سازی در ایران در فصل قبل ارائه شد. بر این اساس، شاخص‌ها در سه دسته «شاخص‌های محیطی» (ناظر بر محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی کشور که بر فضای کشور حاکم و از کنترل سیاست‌گذار بخشی خارج است)، «شاخص‌های فرآیندی» (ناظر بر عملکرد هیأت واگذاری و نظام حکمرانی در فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌ها) و «شاخص‌های عملکردی» (ناظر بر مقایسه عملکرد در حوزه کلان، بازارها و بنگاه‌های خصوصی‌شده قبل و بعد از واگذاری) طبقه‌بندی شده‌اند. در ادامه این فصل، روش‌شناسی نحوه استخراج شاخص‌های اولیه و تصدیق آن‌ها، فهرست کامل شاخص‌ها و منبع و نحوه اندازه‌گیری هر کدام و در نهایت فهرست نهایی شاخص‌ها جهت پایش موفقیت خصوصی‌سازی در ایران ارائه شده است.

## ۲-۷ روش‌شناسی پژوهش

برای طراحی شاخص‌های پایش موفقیت خصوصی‌سازی در ایران، از روش دلفی<sup>۱۹</sup> استفاده شده است. روش دلفی یا تکنیک دلفی (Delphi Technique) یک روش ساختاریافته و دارای چارچوب برای ارتباط گروهی میان کارشناسان و خبرگان است تا بتوانند به کمک آن، تصمیم‌گیری و تحلیل در شرایط ابهام را با حداقل خطای ممکن انجام دهند. روش دلفی یکی از متدهای جمع‌آوری اطلاعات است. این روش حالتی پیش‌بینی‌گونه دارد. به بیانی روش دلفی برای تحقیقاتی به کار گرفته می‌شود که ما اطلاعات دقیق و آمار خاصی از مسأله و تحقیق نداریم. بنابراین از عده‌ای خبره در زمینه مسأله و تحقیق خود استفاده می‌کنیم تا به اجماع و نتیجه‌گیری نهایی برسیم. این روش معمولاً دو مرحله‌ای است و صحت اطلاعات نهایی در این شیوه کاملاً به میزان تسلط خبرگان بر موضوع مسأله و تحقیق وابسته است.

در مرحله اول، پس از مطالعه ادبیات علمی موضوع، شاخص‌های بین‌المللی، مرور آسیب‌شناسی قوانین و مقررات، تاریخچه خصوصی‌سازی کشور و مشکلات بنگاه‌ها، لیستی از کلیه عواملی که به نحوی اثرگذار یا مرتبط با موفقیت نهایی سیاست خصوصی‌سازی بوده‌اند، تهیه شد. سپس با تشکیل و تشکیل گروه کانونی<sup>۲۰</sup> متشکل از نخبگان اقتصادی، نظرات هر یک از آن‌ها جمع‌آوری شده، شاخص‌ها و نماگرهایی که با اجماع نظر نخبگان، از اهداف پروژه کاملاً دور بودند حذف شدند. برخی شاخص‌ها نیز به موارد قبلی اضافه شد و در نهایت با اجماع نظر نخبگان، شاخص‌ها و نماگرها در سه دسته شاخص‌های محیطی (ناظر بر محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی کشور که بر فضای کشور حاکم و از کنترل سیاست‌گذار بخشی خارج است)، شاخص‌های فرآیندی (ناظر بر عملکرد هیأت واگذاری و نظام حکمرانی در فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌ها) و شاخص‌های عملکردی (ناظر بر مقایسه عملکرد در حوزه کلان، بازارها و بنگاه‌های خصوصی‌شده قبل و بعد از واگذاری) طبقه‌بندی شدند.

در مرحله بعدی، برای هر کدام از شاخص‌های محیطی، فرآیندی و عملکردی، نماگرهای پیشنهادی تهیه شد (در صورت وجود نماگر در شاخص‌های داخلی یا بین‌المللی، از همان نماگر استفاده شده و در صورت عدم وجود نماگری مشخص، سؤال یا سنجی مرتبط با نظرات نخبگان برای آن نماگر طراحی شد).

<sup>۱۹</sup> Delphi method

<sup>۲۰</sup> Focus group

در مرحله بعدی، فهرست کلیه نماگرهای استخراج‌شده در مرحله اول برای بازبینی مجدد نخبگان، در قالب پرسشنامه آنلاین برای صاحب‌نظران مختلف ارسال شد. پاسخ‌دهندگان میزان اهمیت هر یک از نماگرها را با استفاده از سؤالات طیف لیکرت<sup>۳۱</sup> ۱۰ گزین‌ه‌ای (۱ = بسیار کم‌اهمیت تا ۱۰ = بسیار پراهمیت) مشخص کرده و نماگرهای کم‌اهمیت حذف شدند. ۲۵ نفر از نخبگان پرسشنامه را پر کرده و سؤالاتی که میانگین امتیاز اهمیت آن‌ها ۷ یا کمتر بود، حذف شدند. همچنین برای هر یک از شاخص‌ها و نماگرها، این امکان فراهم بود تا پیشنهادهای نخبگان در قسمت انتهایی هر بخش پرسشنامه احصا شود. عمده پیشنهادات نخبگان، شامل مواردی بودند که امکان تبدیل آن‌ها به شاخص یا سنجه کمی و قابل اندازه‌گیری نبود و جنبه کیفی یا پیشنهاد سیاستی داشتند. ولی در پایان گزارش به آن‌ها اشاره شده و پیشنهاد می‌شود که اتاق بازرگانی ایران در قالب پیمایش‌های کیفی و پیشنهادات سیاستی برای ارایه به دستگاه‌های مرتبط از آن‌ها بهره‌برد. تعداد معدودی از پیشنهادات که جنبه سنجش کمی داشتند، مجدداً در گروه کانونی جدیدی بحث شدند که هیچ‌یک از پیشنهادات مطرح‌شده به اجماع نظر گروه برای اضافه کردن به نماگرهای نهایی نرسیدند. در نهایت از نخبگان درخواست شد تا ضرایب نسبی پیشنهادی خود برای هر یک از سه دسته شاخص محیطی، فرآیندی و عملکردی و نیز زیرشاخص‌های مرتبه اول هر کدام از آن‌ها را اعلام کنند. میانگین نمره نسبی هر کدام از شاخص‌ها از ۱۰۰ به عنوان ضریب هر شاخص در نظر گرفته می‌شود. مشابه شاخص‌های بین‌المللی مانند شاخص رقابت‌پذیری جهانی، شاخص آزادی اقتصادی و شاخص سهولت کسب‌وکار، برای هر کدام از زیرشاخص‌ها و نماگرهای مرتبه دوم به بعد، ضرایب هم‌وزن در محاسبه شاخص بالادستی لحاظ می‌شود.

در نهایت امتیاز نهایی شاخص پایش خصوصی‌سازی، با استفاده از امتیازات به دست آمده و بر اساس ضرایب استخراج‌شده به دست می‌آید.

---

Likert scale <sup>۳۱</sup>

## ۳-۷ شاخص‌ها

### ۱-۳-۷ شاخص‌های محیطی

محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی عاملی بیرونی است که بر تمامی بنگاه‌ها، بازارها و فرآیندها غالب است و شرایط مطلوب یا نامطلوب هر کدام از مشخصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی این محیط بر موفقیت یا عدم موفقیت و کارایی یا عدم کارایی این بنگاه‌ها، بازارها و فرآیندها تأثیرگذار است. بنگاه‌های دولتی که در این محیط فعالیت می‌کنند، بسته به همین عوامل بیرونی (محیطی) و نیز عوامل درونی (منابع، قابلیت‌ها و مدیریت) می‌توانند به صورت نسبی موفق یا ناموفق باشند. ادبیات خصوصی‌سازی، منشأ عدم موفقیت بنگاه‌های دولتی را ناکارایی یا فساد (یا هر دو) معرفی می‌کند. برای رهایی از بند ناکارایی و فساد، خصوصی‌سازی با رعایت ملزوماتی که در فصل ۱ به آن‌ها اشاره شد، به عنوان راه‌حلی مناسب در ادبیات اقتصادی پذیرفته شده‌است.

بخشی از ملزومات خصوصی‌سازی مطلوب، مربوط به محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی است که در قالب شاخص‌های محیطی بررسی می‌شود. طبیعتاً مؤلفه‌های اثرگذار محیط بیرونی هر بنگاه در هر صنعت و بازار خاص با بنگاهی دیگر در صنعت و بازاری متفاوت، از جنبه‌هایی مانند شدت رقابت، وجود قیمت‌گذاری و تعرفه و... تفاوت خواهد داشت.

به همین سبب، شاخص‌های محیطی به دو بخش کلی دسته‌بندی شده‌اند. بخش نخست مربوط به بازار بنگاه خصوصی‌شده و بخش دوم که خود شامل ۸ زیربخش کلی است، مربوط به محیط کلان کشور است. در شکل ۱-۷ چارچوب کلی شاخص‌های محیطی نمایش داده شده است. عمده نماگرهای پیشنهادی در شاخص‌های محیطی از منابع اطلاعاتی در دسترس داخلی مانند مرکز آمار یا بانک مرکزی یا شاخص‌های بین‌المللی مانند شاخص‌های رقابت‌پذیری، سهولت کسب و کار بانک جهانی، شاخص آزادی اقتصادی فریزر و... استخراج خواهند شد. برای پیمایش تعداد محدودی از نماگرهای توصیفی نیز که فاقد داده‌های در دسترس هستند، از پایش‌های میدانی و اجماع نظرات نخبگانی استفاده خواهد شد.

شکل ۷-۱ چارچوب کلی شاخص‌های محیطی

بازار بنگاه خصوصی شده	ثبات اقتصاد کلان	اندازه دولت و دخالت در اقتصاد	کیفیت تنظیم‌گری	حاکمیت قانون	سهولت کسب‌وکار	کارایی مالی	حاکمیت شرکتی	شفافیت و فساد
<ul style="list-style-type: none"> <li>وجود</li> <li>قیمت‌گذاری</li> <li>میزان فعالیت</li> <li>بنگاه‌های دولتی در بازار مورد بحث</li> <li>وجود تعرفه‌های وارداتی</li> <li>شاخص تمرکز و رقابت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تورم</li> <li>نوسان تورم</li> <li>نرخ بهره حقیقی</li> <li>نوسان نرخ ارز</li> <li>رشد اقتصادی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>کانال مالی و بودجه‌ای</li> <li>یارانه‌ها</li> <li>دخالت مدیریتی دولت در اقتصاد</li> <li>اشتغال</li> <li>ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>قیمت‌گذاری در اقتصاد</li> <li>کیفیت تنظیم‌گری اشتغال و قانون کار</li> <li>آزادی تجاری و تعرفه‌ای</li> <li>رقابت‌پذیری در اقتصاد</li> <li>کیفیت نظام مالیاتی</li> <li>کیفیت آموزش و سرمایه انسانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>کارایی قانون</li> <li>اجراشدن قوانین</li> <li>کیفیت رویه‌های قضایی در فرآیند نظارت بر قانون</li> <li>بی‌طرفانه بودن فرآیند نظارتی</li> <li>مقررات دست‌وپاگیر و مقررات‌زدای</li> <li>دخالت نظامیان در فرآیندهای قانونی</li> <li>آشنایی دادگاه‌ها و قضات با دعاوی تخصصی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>پایش محیط کسب‌وکار</li> <li>عملکرد دستگاه‌های اجرایی</li> <li>مرتبط با محیط کسب‌وکار</li> <li>حضور شرکت‌های خارجی و FDI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>کیفیت تنظیم‌گری در بازار</li> <li>بدهی و بازار سرمایه</li> <li>کیفیت حضور دولت در بخش مدیریت بانک‌ها</li> <li>میزان تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی</li> <li>میزان تأمین مالی از بازار سرمایه و نسبت اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی عمیق و شناوری بازار سرمایه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>کیفیت حقوق مالکیت خصوصی</li> <li>کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای</li> <li>حمایت قانونی از حقوق سهامداران خرد</li> <li>کیفیت رویه‌های نهاد‌های واسط اطلاعاتی نظیر شرکت‌های حسابرسی و اعتبارسنجی</li> <li>کیفیت نظام حکمرانی در فرآیند ورشکستگی و انحلال</li> <li>کارایی سازمان بورس اوراق بهادار در نظارت بر نهاد‌های واسط مالی و اطلاعاتی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ادراک فساد در بخش دولتی</li> <li>میزان اعتماد عمومی به دولت</li> <li>آزادی مطبوعات</li> <li>میزان رشوه در بخش‌های مختلف (گمرک، مالیات، رویه‌های قضایی، قراردادهای عمومی)</li> <li>شفافیت بودجه</li> <li>استقلال دستگاه قضایی</li> </ul>

با چارچوب شکل ۷-۱، به معرفی هر کدام از شاخص‌ها و نماگرهای پیشنهادی برای هر کدام می‌پردازیم.

۱-۱-۳-۷ بازار بنگاه خصوصی‌سازی شده<sup>۳۳</sup>۱-۱-۳-۷ وجود قیمت‌گذاری<sup>+</sup>

آیا در بازار مورد نظر فرایند تعیین قیمت دستوری است؟ در این بخش مکانیزم تعیین قیمت در بازار باید مورد بحث قرار گرفته و مشخص شود قیمت به چه صورت تعیین می‌شود. تحلیل قیمت‌گذاری برای ارزیابی اقتصادی نیاز مهمی به حساب می‌آید.

نحوه محاسبه - پرسش:

- در بازار مورد بحث، قیمت محصولات تا چه میزان دستوری یا بر اساس مکانیزم بازار تعیین می‌شود؟
- در بازار مورد بحث، قیمت نهاده‌ها و مواد اولیه تا چه میزان دستوری یا بر اساس مکانیزم بازار تعیین می‌شود؟

۲-۱-۳-۷ میزان فعالیت بنگاه‌های دولتی در بازار<sup>+</sup>

ساختار بازار از این منظر که چه سهمی از عرضه‌کنندگان و رقبای بنگاه به صورت دولتی اداره می‌شوند، مورد بررسی قرار می‌گیرد. رقبای دولتی در بازار ممکن است از برخی امتیازات و حمایت‌های منحصر به فردی بهره‌مند شوند و یا از نظر اندازه وضعیت ویژه‌ای داشته باشند. از این رو در این بخش نقش و سهم این بنگاه‌ها در بازار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نحوه محاسبه - سهم بازار دولت و نهادهای عمومی غیردولتی از بازار مذکور به صورت نسبت ارزش سهام شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی به ارزش بازار کل صنعت؛ در صورت عدم دسترسی به داده‌های مذکور، به صورت پرسش:

<sup>۳۳</sup> از این قسمت گزارش به بعد، نامگرهای معرفی‌شده برای هر کدام از شاخص‌ها، با علامت‌های «+» یا «\*» از یکدیگر تفکیک شده‌اند. هر کجا از علامت + استفاده شده، بدین معنی است که برای پایش نامگر مذکور، به محاسبه یا طراحی پرسش و پیمایش میدانی نیاز است و هر کجا از علامت \* استفاده شده، بدین معنی است که برای نامگر مذکور، حداقل در یکی از منابع داخلی یا شاخص‌های بین‌المللی محاسبات برای اندازه‌گیری نامگر مذکور صورت گرفته و الزامی به محاسبه مستقل و مستقیم وجود ندارد. البته در صورت عدم اعتبار نتایج نامگر مذکور، این امکان وجود خواهد داشت تا مجدداً و به صورت مستقل نیز از سمت اتاق، محاسبه شود.

- سهم شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی از بازار مورد بحث چقدر است؟

### ۳-۱-۱-۳-۷ وجود تعرفه‌های وارداتی\*

تعرفه‌های وارداتی یکی از عواملی است که می‌تواند تأثیر جدی بر روی میزان رقابت و کیفیت محصولات و خدمات در بازار مورد نظر داشته باشد. برخی برنامه‌های دولتی ممکن است برای حمایت از یک بخش خاص واردات را محدود کرده باشند. تعرفه‌های بالاتر واردات را با مشکلاتی مواجه کرده و فضا را برای حضور بنگاه‌های داخلی در بازار مساعدتر می‌کند که ممکن است حمایت‌های دنباله‌دار و بی‌هدف باعث تضعیف رقابت در بازار داخلی و افت کیفیت محصولات شود. به هر حال مهم است در این قسمت ارزیابی نسبت به این موضوع انجام شود تا مشخص شود حضور کالاهای وارداتی در بازار چه موانعی بر سر راه دارند و وضعیت تعرفه‌ای به چه صورت خواهد بود.

نحوه محاسبه - استخراج میزان تعرفه محصولات مشابه وارداتی در بازار مورد بحث.

### ۴-۱-۱-۳-۷ میزان تمرکز و رقابت<sup>+</sup>

در صورتی که بازار در سلطه چند بازیگر عمده هدایت شود، با یک حالت انحصار چندجانبه روبه‌رو خواهیم بود. هرچه میزان این چیرگی بیشتر باشد، به حالت انحصار کامل نزدیک‌تر خواهیم شد و در حالتی که ساختار بازار به صورتی باشد که بازیگران زیادی فعال باشند یا بازیگران با تغییر میزان عرضه خود بر قیمت تعادلی اثرگذار نباشند، انتظار این است که یک حالت بهینه رقابتی حاصل شود. هرچقدر درجه تمرکز در بازار کمتر باشد و بنگاه‌های فعال بیشتری در بازار به فعالیت بپردازند و سهم بازاری هر کدام نسبت به کل نسبت کمتری باشد پراکندگی در بازار در طرف عرضه بیشتر شده و باعث افزایش رقابت‌های کمی کیفی و قیمتی خواهد شد که می‌تواند منجر به افزایش رفاه مصرف‌کننده شود.

نحوه محاسبه - استخراج شاخص تمرکز (هیرفندال - هیرشمن) در بازار مورد بحث؛ در صورت عدم امکان محاسبه، طراحی پرسش:

- در بازار مورد بحث، تا چه میزان وضعیت رقابت کامل یا انحصار کامل وجود دارد؟

۵-۱-۱-۳-۷ تأثیر نرخ ارز بر بنگاه‌های بازار مورد بحث<sup>+</sup>

در برخی از بازارها، تأثیر نرخ ارز بر بنگاه‌ها بسیار زیاد است و ممکن است بنا به نوع بازار، موجب افزایش یا کاهش سود بنگاه‌های آن بازار شود.

نحوه محاسبه - پرسش:

- در بازار مورد بحث، افزایش یا کاهش نرخ ارز تا چه میزان درآمدهای بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟

- در بازار مورد بحث، افزایش یا کاهش نرخ ارز تا چه میزان هزینه‌های بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟

جدول ۷-۱ شاخص‌های محیطی - بازار بنگاه خصوصی‌شده

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
بازار بنگاه خصوصی‌سازی شده	وجود قیمت‌گذاری	پرسشنامه	در بازار مورد بحث، قیمت محصولات تا چه میزان دستوری یا بر اساس مکانیزم بازار تعیین می‌شود؟
		پرسشنامه	در بازار مورد بحث، قیمت نهاده‌ها و مواد اولیه تا چه میزان دستوری یا بر اساس مکانیزم بازار تعیین می‌شود؟
	میزان فعالیت بنگاه‌های دولتی در بازار	پرسشنامه	سهم شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی از بازار مورد بحث چقدر است؟
	وجود تعرفه‌های وارداتی	میزان تعرفه محصولات مشابه وارداتی در بازار مورد بحث	-
	تمرکز و رقابت	پرسشنامه	در بازار مورد بحث، تا چه میزان وضعیت رقابت کامل یا انحصار کامل وجود دارد؟
	تأثیر (exposure) نرخ ارز بر بنگاه‌های بازار مورد بحث	پرسشنامه	در بازار مورد بحث، افزایش یا کاهش نرخ ارز تا چه میزان درآمدهای بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟
			در بازار مورد بحث، افزایش یا کاهش نرخ ارز تا چه میزان هزینه‌های بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟

## ۲-۱-۳-۷ ثبات اقتصادکلان

ثبات شرایط کلان اقتصادی، یکی از عواملی است که عدم قطعیت بنگاه‌ها را کاهش داده و بر عملکرد آن‌ها اثرگذار خواهد بود. بسیاری از کارشناسان، یکی از عوامل عملکرد نامطلوب بنگاه‌های خصوصی‌شده را نه



مدیریت نامناسب، بلکه شرایط بیرونی تحمیل‌شده از محیط اقتصادی می‌دانند. نماگرهای اقتصادی پیشنهادی برای این قسمت در ادامه آمده است.

#### ۱-۲-۱-۳-۷ تورم\*

رشد قیمت‌ها و ایجاد تورم انتظاری بالا باعث تغییر رفتار و تصمیمات اقتصادی خانوار و بنگاه‌ها شده و سیستم اقتصاد را تا رسیدن به یک تعادل بالاتر متلاطم می‌کند. نرخ تورم کنترل‌شده پایین در اقتصادهای توسعه‌یافته نشان از ثبات نسبی وضعیت اقتصادی آنان است که متغیر مهمی برای توسعه در گام‌های بعدی خواهد بود. نحوه محاسبه - استخراج تورم سالانه از داده‌های مرکز آمار ایران.

#### ۲-۲-۱-۳-۷ نوسانات تورم<sup>+</sup>

در حالتی که یک شوک (هر عاملی مانند سیاست‌های مالی یا پولی انبساطی) باعث تحریک تقاضا و ایجاد رشد قیمت (تورم) شود، اقتصاد برای رسیدن به حالت تعادل نیازمند صرف زمان است. در حالتی که مرتباً تورم به عنوان یک شاخص کلان در حال تغییر و نوسان باشد نشان از تلاطم بالا و پایین‌بودن ثبات در سیستم اقتصادی است. سطحی از ثبات در شرایط کلان برای پیش بینی افق پیش رو برای فعالین اقتصادی و حتی خانوارها لازم است. بنابراین نوسانات شاخص‌هایی چون تورم علامت خوبی برای وضعیت اقتصادی نیست. نحوه محاسبه - انحراف معیار داده‌های تورم ماهیانه در پنجره زمانی معین (مثلاً ۲۴ یا ۳۶ ماه منتهی به زمان محاسبه).

#### ۳-۲-۱-۳-۷ نرخ بهره واقعی<sup>+</sup>

یکی از متغیرهای کلیدی در تعیین رفتار سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و تحولات بازارهایی چون ارز و طلا و سکه و بازار سرمایه نرخ بهره واقعی است. این نرخ حاصل کسر شدن نرخ تورم از نرخ بهره اسمی است. برای اشاره به اثرگذاری بالای این متغیر در اقتصاد می‌توان به کاهش چشمگیر این متغیر در ابتدای سال ۱۳۹۹ اشاره کرد که باعث ایجاد موجی از ورود به سمت بازارهایی چون طلا و سکه و ارز و بازار سرمایه شده و خود باعث تقویت شرایط تورمی شد. هر کدام از بخش‌های سرمایه‌گذاری پس‌انداز و نرخ ارز و بازارهای موازی آن اهمیت بالایی برای اقتصاد کشور دارند. برای مثال در صورتی که نرخ بهره شرایطی ایجاد کند که سرمایه‌گذاری با

خلل مواجه شود عملاً پیشران رشد اقتصادی در کشور آسیب می‌بیند. یکی از مشکلات اساسی در ایران، تعیین دستوری نرخ سود بانکی است؛ در نتیجه احتمالاً نماینده مناسبی برای نرخ بهره اسمی نیست. بازار اوراق نیز در ایران عمق کافی نداشته و نرخ دقیقی برای بهره اسمی نیست. بازار ربا و نزول نیز معمولاً نرخ‌های بالاتر از نرخ بهره اسمی اقتصاد به متقاضی پیشنهاد می‌دهد. با وجود آن که محاسبه نرخ بهره واقعی در ایران به صورت دقیق امکان‌پذیر نیست، ولی مقدار تقریبی آن نیز تا حدودی نماگر وضعیت کلان اقتصاد است.

نحوه محاسبه - اختلاف بهره میانگین اوراق خزانة و تورم اعلامی مرکز آمار.

#### ۴-۲-۱-۳-۷ نوسان نرخ ارز\*

بیشتر معاملات تجاری بین‌المللی با ارز رایج دلار صورت می‌گیرد. نرخ ارز از یک جهت تعیین‌کننده‌ی بخشی از هزینه‌های بنگاه‌های تولیدی است و هرچه این بنگاه‌ها برای تولید بیشتر به خارج از کشور متکی باشند، در این صورت نرخ ارز متغیر کلیدی‌تری برای آنان در تعیین مقدار هزینه خواهد بود و متعاقباً بر روی قیمت‌گذاری محصولات بنگاه نیز موثر خواهد بود. از طرفی تمام یا بخشی از درآمد بنگاه‌ها ممکن است درآمد حاصل از صادرات باشد؛ در این صورت نرخ ارز بازهم بر روی وضعیت مالی بنگاه این بار از کانال درآمد اثرگذار است.

بنابراین وضعیت مالی بنگاه‌ها چه از طریق هزینه یا درآمد و چه از منظر انتظارات تحت تأثیر نوسانات این نرخ قرار می‌گیرند. مضاف بر این نرخ ارز یکی از عواملی است که بر روی انتظارات تورمی جامعه نیز مؤثر است و تغییرات آن می‌تواند منجر به ایجاد تغییراتی در رفتار خانوار نیز شود.

نحوه محاسبه - انحراف معیار میانگین ماهانه نرخ دلار به ریال صرافی ملی در پنجره زمانی معین (مثلاً ۲۴ یا ۳۶ ماه منتهی به زمان محاسبه).

#### ۵-۲-۱-۳-۷ رشد اقتصادی\*

رشد اقتصادی یکی از متداول‌ترین شاخص‌های نماگر وضعیت کلان اقتصاد کشور است. اغلب بنگاه‌ها و خانوارها در شرایطی که اقتصاد در دوران رونق باشد، از این وضعیت منتفع می‌شوند.

نحوه محاسبه - آمار اعلامی بانک مرکزی در هر سال.

## جدول ۷-۲ شاخص‌های محیطی - ثبات اقتصاد کلان

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
ثبات اقتصاد کلان	تورم	مرکز آمار ایران.
	نوسانات تورم	انحراف معیار داده‌های تورم ماهیانه در پنجره زمانی معین (مثلاً ۲۴ یا ۳۶ ماه منتهی به زمان محاسبه).
	نرخ بهره واقعی	اختلاف بهره میانگین اوراق خزانه و تورم اعلامی مرکز آمار.
	نوسان نرخ ارز	انحراف معیار میانگین ماهانه نرخ دلار به ریال صرافی ملی در پنجره زمانی معین (مثلاً ۲۴ یا ۳۶ ماه منتهی به زمان محاسبه).
	رشد اقتصادی	بانک مرکزی.

## ۳-۱-۳-۷ اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد

## ۱-۳-۱-۳-۷ کانال مالی و بودجه‌ای\*

نحوه محاسبه - نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به منابع بودجه عمومی.

۲-۳-۱-۳-۷ یارانه<sup>+</sup>

بعد دیگری از دخالت دولت در اقتصاد بحث یارانه‌ها است. دولت با اعطای یارانه‌های مختلف با هدف‌های حمایتی عملاً در بخش‌های هدف در کارکرد طبیعی اقتصادی بخش مورد نظرش دخالت می‌کند این یارانه‌ها می‌تواند از ابعاد مختلفی مورد ارزیابی قرار بگیرد تا مشخص شود آثار آن مفید یا مضر واقع شده است.

نحوه محاسبه - نسبت یارانه‌های اختصاصی (آشکار و پنهان) به منابع بودجه عمومی.

## ۳-۳-۱-۳-۷ دخالت مدیریتی دولت در اقتصاد\*

دخالت دولت در فرایند مدیریت اقتصاد می‌تواند از طریق کانال‌هایی چون حضور دولت در ساختار مالکیت شرکت‌ها چه به صورت بخشی و چه به صورت کلی باشد. به طور کلی انتظار می‌رود که دخالت در فرایند

مدیریتی توسط دولت باعث دور شدن مدیریت از رویکرد بهینه و کارای اقتصادی و جایگزین شدن اهداف و امیال سیاسی شود.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۴-۳-۱-۳-۷ اشتغال\*

با بررسی ساختار اشتغال کشور و پی بردن به تعداد افراد شاغل در بخش‌های مختلف می‌توان نسبت افرادی که در بخش دولتی فعالیت دارند را به کل افراد شاغل به دست آورد. این آمار بیان می‌کند بخش دولتی تا چه حد از بعد اشتغال وسیع است. در کشور ما استخدام بخش دولتی بالا و ناکارآمد است و بخش از این مشاغل در بخش‌های مختلف نهادی سازمانی و شرکت‌های دولتی اضافی و مانعی جهت کارایی و چالاکی کل سیستم است.

نحوه محاسبه - تعداد شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان.

#### ۵-۳-۱-۳-۷ ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت\*

سیاست‌های دولت به عنوان یک سیاست‌گذار مطرح که اندازه و تاثیر فراوانی بر روی اقتصاد کشور دارد، می‌تواند بر روی ثبات اقتصاد تأثیر عمیقی ایجاد کند. در صورتی که سیاست‌ها متعدد و ناسازگار با یکدیگر باشند، اثرات آن روی ثبات اقتصادی منفی و باعث ایجاد بی‌ثباتی اقتصادی می‌شود. یک از کانال‌های مهم ثبات‌آفرین در اقتصاد طرح و اجرای سیاست‌های صحیح و بهینه توسط مراجع ذی‌ربط در کشور است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### جدول ۳-۷ شاخص‌های محیطی - اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد	کانال مالی و بودجه‌ای	نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به منابع بودجه عمومی.
	یارانه	نسبت یارانه‌های اختصاصی (آشکار و پنهان) به منابع بودجه عمومی.
	دخالت مدیریتی دولت در اقتصاد	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	اشتغال	تعداد شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان.

ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
--------------------------------	---

### ۷-۴-۱-۳ کیفیت تنظیم‌گری

#### ۱-۴-۱-۳-۷ قیمت‌گذاری در اقتصاد\*

به طور کلی قیمت‌گذاری و تعیین دستوری قیمت در بازارها مورد حمایت قرار نمی‌گیرد؛ مگر اینکه شکست بازار صورت گرفته یا بازاری بدان معنا برای کالا یا خدمتی خاص صورت نگیرد. بر اساس مکتب اقتصاد نئوکلاسیک، دولت بایستی صرفاً مسئول نظارت بر کارکرد صحیح نظام بازار باشد؛ چون در صورتی که مکانیزم بازار به درستی به تعیین قیمت پردازد، دخالت دولت در عملکرد آن باعث ایجاد عدم کارایی می‌شود.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۲-۴-۱-۳-۷ کیفیت تنظیم‌گری اشتغال و قانون کار\*

وضع قوانینی در مورد شرایط کار برای حفظ حداقل معیشت و جلوگیری از اجحاف علیه نیروی کار به طوری که به عملکرد بنگاه‌ها از طریق ایجاد تعهدات خارج از توان آسیب وارد نکند، قابل پذیرش است. بررسی قوانین این حوزه اطلاعاتی راجع به میزان کیفیت تنظیم‌گری در بحث اشتغال و کار در اختیار قرار می‌دهد.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۳-۴-۱-۳-۷ آزادی تجاری و تعرفه‌های\*

وضعیت تعیین تعرفه‌ها و آزادی تجاری میزان رقابتی‌بودن اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. برای مثال وضع تعرفه‌ها در صنعت خوردوسازی باعث حمایت طولانی‌مدت از این صنعت و تخریب رقابت شده که موجب آسیب به مصرف‌کنندگان می‌شود. آزادی تجاری از جهتی برای ایجاد رقابت و بالا رفتن کیفیت و ایجاد رضایت بیشتر برای مشتری مفید است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## ۴-۳-۷-۱-۳-۷ رقابت‌پذیری در اقتصاد\*

رقابت‌پذیری یکی از مهم‌ترین موارد جهت آماده‌سازی بنگاه‌ها برای حضور در محیطی رقابتی است. به طور کلی رقابت‌پذیری اقتصاد به معنای تحمل و توان مواجهه اقتصاد در رویارویی با رقبای جهانی است؛ به طوری که سهم بازاری کالا و خدمات تولیدی آن کاهش نداشته و بتواند حتی در شرایط حضور در بازار آزاد و آزادسازی تجاری به تولید و فعالیت ادامه دهد.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## ۵-۳-۷-۱-۳-۷ کیفیت نظام مالیاتی\*

مالیات‌ستانی منظم و نظام مالیاتی مستحکم یکی از ویژگی‌های مهم حکمرانی صحیح است. در اقتصادهای توسعه‌یافته سهم درآمد مالیاتی دولت‌ها از کل درآمد عدد بالاتری نسبت به کشورهای در حال توسعه و خصوصاً کشورهای صادرکننده مواد اولیه معدنی و خام است. سیستم مالیاتی عادلانه و بهینه که به تولید ضربه نزند، نبود فرارهای مالیاتی و عدم تبعیض در پرداخت مالیات توسط تمام مکلفین به پرداخت برخی از علائم مهم نظام مالیاتی بهینه و مستحکم است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## ۶-۳-۷-۱-۳-۷ کیفیت آموزش و سرمایه انسانی\*

یکی از موارد مهم در توسعه کشورها تربیت نسلی فرهیخته، دانا، سلامت و پرتلاش است. امر آموزش یکی از مهم‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین عوامل کامیابی کشورهاست. سرمایه انسانی پدید نمی‌آید مگر با وجود نظام آموزشی کارآمد. آموزشی که افرادی با دانش و مهارت کافی برای حضور در مشاغل مختلف مورد نیاز کشور تربیت کند. سرمایه انسانی یکی از عوامل اصلی تولید ثروت و رشد اقتصادی کشورهاست.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## جدول ۴-۷ شاخص‌های محیطی - کیفیت تنظیم‌گری

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
کیفیت تنظیم‌گری	قیمت‌گذاری در اقتصاد	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.

کیفیت تنظیم‌گری اشتغال و قانون کار	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
آزادی تجاری و تعرفه‌ای	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
رقابت‌پذیری در اقتصاد	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
کیفیت نظام مالیاتی	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.

### ۵-۱-۳-۷ حاکمیت قانون

#### ۱-۵-۱-۳-۷ کارایی قانون\*

قوانین به صورتی طراحی شده باشند که علاوه بر رعایت حقوق همه طرف‌ها مانعی جهت فعالیت واحدهای اقتصادی نباشند؛ بلکه این راه را هموار کرده و در صورت وجود تغییرات در شرایط، انعطاف‌پذیری داشته و با شرایط جدید وفق پیدا کنند.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۲-۵-۱-۳-۷ اجراشدن قوانین\*

صرف وضع و وجود قوانین کارا شرط لازم و کافی برای تضمین وجود حاکمیت قانون صحیح نیست. به اجرادآمدن صحیح و کارا و حاکمیت قانون در تمام امور است. پس از وضع قوانین، درجه‌ی توفیق در اجرا شدن آن بحث مهمی است که نشان از قابلیت اجرایی و لازم‌الاجرا بودن قوانین دارد.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۳-۵-۱-۳-۷ کیفیت رویه‌های قضایی در فرایند نظارت بر قانون\*

نظارت بر اجرای قانون از این جهت که تخلف‌ها را شناسایی و انحرافات و ناکارآمدی‌های احتمالی را مشخص می‌کند، هم به عنوان یک بازوی کنترلی در جهت شناسایی انحرافات و هم به عنوان دریافت‌کننده بازخورد از اجراشدن قوانین حایز اهمیت است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## ۴-۵-۱-۳-۷ بی‌طرفانه‌بودن فرآیند نظارتی\*

نظارت عادلانه بر اجرای قوانین توسط همه‌ی واحدهای مشمول، به صورتی که واحد یا واحدهای خاصی دارای امتیاز ویژه‌ای برای قصور از اجرای قوانین نداشته باشند، باعث ایجاد اعتماد بین اجراکنندگان و لازم‌الاجراشناختن قوانین می‌شود که در صورتی که قوانین کارایی وضع شده باشد، به نتایج مطلوبی می‌انجامد. نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## ۵-۵-۱-۳-۷ مقررات دست‌وپاگیر\*

همانطور که پیشتر در بخش کارایی قانون نیز بدان اشاره شد، قوانین در صورت کارابودن نباید مانعی جهت فعالیت سالم واحدهای مشمول باشند و در فرایند ارزش‌آفرینی آنان خلل ایجاد کنند. در صورتی که قوانین حالت دست‌وپاگیری برای فعالیت‌های قانونی و سالم ایجاد کند نیاز به اصلاح آن به وجود خواهد آمد. نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

## ۶-۵-۱-۳-۷ دخالت نظامیان در فرآیندهای قانونی\*

دخالت نظامیان و نیروها و نهادهای وابسته در فرآیندهای قانونی و مسایل مختلف ممکن است با نقض قوانین به دلیل وجود قدرت ویژه آنان همراه باشد. تغییر در ساختار فرایند قانونی مسایل مختلف و کاهش کارایی آن، اجرا نکردن قوانین به پشتوانه‌ی قدرت ویژه و... از جمله نگرانی‌هایی در مسائل مرتبط با دخالت نظامیان است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

۷-۵-۱-۳-۷ آشنایی دادگاه‌ها و قضات با دعاوی تخصصی<sup>+</sup>

دانش بررسی دعاوی تخصصی در دادگاه هم به حل مناقشه به صورت صحیح و هم به تسریع انجام این فرایند در دادگاه‌ها منجر می‌شود. در غیر این صورت، دادگاه‌ها ممکن است به دلیل نداشتن دانش در حوزه‌های تخصصی مانند تجارت بین‌الملل یا مسایل اقتصادی به صورت کارآمدی به حل مسایل اقدام نکنند. تسریع در فرایند بررسی و حل مناقشات تخصصی و رسیدن به نتایج صحیح هم از نقض قوانین واحدهای مشمول به طور



صیحیحی جلوگیری می‌کند و هم با صرف زمان مناسب در بررسی مناقشه، هزینه کمتری هم برای سیستم قضایی و هم برای طرفین دعاوی ایجاد می‌کند.

نحوه محاسبه - پرسش:

- در پرونده‌های اقتصادی و تجاری، دادگاه‌ها (شامل قضات و کارشناسان رسمی دادگستری) تا چه میزان

بر دعاوی تخصصی تسلط دارند؟

#### جدول ۷-۵ شاخص‌های محیطی - حاکمیت قانون

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
حاکمیت قانون	کارایی قانون	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	اجراشدن قوانین	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	کیفیت رویه‌های قضایی در فرایند نظارت بر قانون	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	بی‌طرفانه بودن فرآیند نظارتی	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	مقررات دست‌وپاگیر	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.

۶-۱-۳-۷ سهولت کسب‌وکار

۱-۶-۱-۳-۷ پایش محیط کسب‌وکار\*

محیط کسب‌وکار در محورهای مختلفی می‌تواند مورد پایش قرار گیرد. محورهایی چون شرایط شروع یک کسب و کار، اخذ مجوزهای فعالیت و ساخت، دسترسی به برق، آب و گاز، ثبت مالکیت، شرایط بهره‌مندی از اعتبارات، پرداخت مالیات، شرایط تجارت برون مرزی، دسترسی به خدمات حمل و نقل و.... این موارد جز مسایلی هستند که هر کسب‌وکار کم و بیش با آن درگیر می‌شود و بر روی عملکرد آن از جهت صرف وقت و هزینه و انرژی تاثیر گذار است. اتاق ایران هر ساله پایش محیط کسب‌وکار را انجام می‌دهد و برای این نماگر، از امتیاز همین شاخص استفاده خواهد شد.

نحوه محاسبه - امتیاز شاخص پایش محیط کسب‌وکار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

### ۲-۶-۱-۳-۷ عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار\*

دستگاه‌هایی که در هر کشور مسؤول ارزیابی شرایط محیطی کسب و کارها و رسیدگی و بررسی مسایل مربوطه هستند، تا چه حد به طور مؤثری به بهبود این شرایط پرداخته‌اند؟ آیا اقدامات موثر جدی در این زمینه توسط این نهادها صورت گرفته است؟ ایجاد تحول در شرایط محیطی کسب‌وکارها نیازمند بررسی و عیب‌یابی تخصصی این محیط با حضور کارشناسان و برخی از نمایندگان کسب و کارها از بخش‌های مختلف است. اتاق ایران هر ساله پایش عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار را نیز انجام می‌دهد و برای این نماگر، از امتیاز همین شاخص استفاده خواهد شد.

نحوه محاسبه - پایش عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

### ۳-۶-۱-۳-۷ حضور شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری خارجی\*

از عواملی که می‌تواند منجر به ایجاد طراوت در بازار و تقویت فضای رقابتی شود، حضور شرکت‌های خارجی موفق در قالب استقرار و فعالیت مستقیم و یا قراردادهای همکاری با واحدهای داخلی است. استفاده از پتانسیل شرکت‌های برون‌مرزی و تجربیات گسترده‌تر آنان در ابعاد ایجاد کارایی فنی و کاهش هزینه، دسترسی به کیفیت بالاتر محصولات و خدمات، بازاریابی و حضور در بازارهای جدید و کشف فرصت‌های نو می‌تواند اثرات مثبتی از حضور شرکت‌های خارجی باشد. همچنین شواهد در کشورهای دیگر نشان داده حضور شرکت‌های خارجی، الزام به استانداردسازی و اصلاح قوانین ایجاد می‌کند.

نحوه محاسبه - نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) به تولید ناخالص داخلی (GDP).

#### جدول ۶-۷ شاخص‌های محیطی - سهولت کسب‌وکار

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
سهولت کسب‌وکار	پایش محیط کسب‌وکار	امتیاز شاخص پایش محیط کسب‌وکار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
	امتیاز سهولت کسب‌وکار ایران	شاخص Doing Business بانک جهانی.

پایش عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.	عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار	
نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی.	حضور شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری خارجی	
شاخص FDI (FDI Regulatory Restrictiveness Index).		

### ۷-۱-۳-۷ کارایی مالی

#### ۱-۷-۱-۳-۷ کیفیت تنظیم‌گری در بازار بدهی و بازار سرمایه\*

بازار بدهی و بازار سرمایه کارا ابزارهایی جهت تسهیل تأمین مالی بنگاه‌ها و فضایی مناسب برای حضور سرمایه‌گذاران است که باعث می‌شود وجوه مازاد پس انداز افراد به سمت بازارهای دیگری چون مسکن برای سرمایه‌گذاری انتقال پیدا نکند. در دنیا اندازه بازار بدهی در ایالات متحده نسبت به دیگر اقتصادها بزرگتر است. کیفیت تنظیم‌گری در این بازارها بحثی است که بر روی عملکرد آن تاثیر قابل توجهی دارد برای مثال در حالتی که بازار سرمایه به نحوی طراحی شود که قیمت سهام یک شرکت به راحتی توسط عوامل سودجو با موج‌سازی‌های فروش یا خرید دستکاری شود می‌تواند در بلند مدت باعث سلب اعتماد فعالین بازار شود. تعیین غیرصحیح پارمترهای فنی مهمی مثل دامنه نوسان حجم مبنا و... نیز میتواند بر روی عملکرد بازار تاثیر منفی بگذارد. به طور کلی تنظیم‌گری در این بازار باید به نحوی باشد که در شرایط مختلف بتواند حداکثر عملکرد بهینه بازار را تضمین کند.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۲-۷-۱-۳-۷ حضور دولت در بخش مدیریت بانک‌ها<sup>+</sup>

میزان تأثیرگذاری دولت بر تصمیمات مدیریتی بانک‌ها و کیفیت آن بحثی است که در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرد. در صورتی که اثرگذاری دولت به دلیل مالکیت کلی یا بخش یا از کانال دیگر چون نهادهای دولتی باعث اتخاذ رویکردی غیر بهینه، مثلاً در فرآیند تخصیص اعتبارات، شود، این یک نشانه‌ی منفی است. بانک‌ها و سیستم مالی به دلیل برخورداری از اهمیت استراتژیک با احتیاط وارد برخی برنامه‌های خصوصی‌سازی

شده‌اند؛ به طوری که سهمی از مالکیت در اختیار دولت می‌ماند تا بازوی کنترلی دولت پس از تغییرات در ساختار مالکیتی حفظ شده و از ایجاد آسیب و خسارت بزرگ در این بخش جلوگیری شود.

نحوه محاسبه - پرسش:

- دولت تا چه میزان در تعیین مدیریت و تصمیمات کلان بانک‌ها تأثیرگذار است؟

### ۳-۷-۱-۳-۷ میزان تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی\*

سنجه مهمی در ارزیابی توزیع تخصیص اعتبارات به بخش‌های خصوصی و دولتی بررسی نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی نسبت به کل تسهیلات اعطایی است. این نسبت مشخص می‌کند تا چه اندازه تخصیص اعتبارات بانک‌ها به سمت بخش خصوصی متمایل شده است. پایین بودن این نسبت می‌تواند حاکی از پایین بودن اندازه بخش خصوصی یا تبعیض در برخورداری از تسهیلات بانکی بین بخش خصوصی و دولتی یا هر دو عامل باشد.

نحوه محاسبه - نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی نسبت به کل تسهیلات اعطایی.

### ۴-۷-۱-۳-۷ میزان تأمین مالی از بازار سرمایه و نسبت اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق

#### تأمین مالی\*

در بسیاری از اقتصادها هنوز جایگاه سیستم بانکی در اختصاص اعتبارات و تأمین مالی بالاست. بررسی سهم تأمین مالی از طرق مختلفی چون سیستم بانکی، بازار سرمایه و بازار بدهی تصویر کلی از چگونگی انجام تأمین مالی در کشورها را نشان می‌دهد. در ایران بیش از ۹۰ درصد تأمین مالی از طریق سیستم بانکی صورت می‌گیرد. مقدار نسبت اوراق مالی شرکتی نسبت به کل اوراق مالی در بازار بدهی نیز نشان از درجه‌ی کاربردی بودن این ابزار برای بخش خصوصی است.

نحوه محاسبه:

- نسبت ارزش تأمین مالی از بازار سرمایه به کل تأمین مالی.

- نسبت ارزش اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی.

## ۵-۷-۱-۳-۷ عمق و شناوری بازار سرمایه\*

گردش مالی در بازار سرمایه و میزان نقدشوندگی این بازار علایمی در جهت پی‌بردن به کیفیت بازار سرمایه است. در برنامه‌های خصوصی‌سازی کیفیت و عمق بازار سرمایه یکی از پیش‌نیازهای استفاده از این بستر برای واگذاری از طریق انتشار سهام است که نبود آن باعث تأثیر نامطلوب بر روی عملکرد در برنامه‌هایی چون خصوصی‌سازی انبوه جمهوری چک شد.

نحوه محاسبه:

- نسبت ارزش کل بازار سهام (بورس و فرابورس) به تولید ناخالص داخلی (GDP).
- شناوری بازار سرمایه.

## جدول ۷-۷ شاخص‌های محیطی - کارایی مالی

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
کارایی مالی	کیفیت تنظیم‌گری در بازار بدهی و بازار سرمایه	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	میزان تأمین مالی از بازار سرمایه و نسبت اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی	نسبت ارزش تأمین مالی از بازار سرمایه به کل تأمین مالی.
		نسبت ارزش اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی.
	عمق و شناوری بازار سرمایه	نسبت ارزش کل بازار سهام (بورس و فرابورس) به تولید ناخالص داخلی.
		شناوری بازار سرمایه.

## ۸-۱-۳-۷ حاکمیت شرکتی

## ۱-۸-۱-۳-۷ کیفیت حقوق مالکیت خصوصی\*

کیفیت حقوق مالکیت خصوصی از این جهت که به فرد مالک امکان دخل و تصرف و بهره‌برداری مجاز را از مایملک خود بدهد و امنیت و ثبات در جهت حفظ حقوق مالک بر روی مایملک خود وجود داشته باشد، حائز

اهمیت است. به طوری که امکان تصرف و مصادره اموال و دارایی فرد توسط هر نهادی اعم از دولت و نیروهای نظامی وجود نداشته باشد.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۲-۸-۱-۳-۷ کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای<sup>+</sup>

کیفیت افشای گزارش‌های دوره‌ای مخصوصاً برای شرکت‌های فعال در بازار سرمایه در جهت بالابردن کیفیت و کارایی بازار سرمایه از منظر کاهش عدم تقارن اطلاعاتی بسیار حایز اهمیت است. قوانین افشای گزارش‌های مالی و عملکردی باید لازم الاجرا باشند؛ به طوری که شرکت‌ها از ارایه آن تخطی نکنند. در گذشته غفلت از نحوه کارکرد این قانون در مورد سهام شرکت کنتورسازی ایران، موجب زیان گسترده سهامداران و بسته شدن چندساله نماد این شرکت در بازار سهام شد.

نحوه محاسبه - پرسش:

- تا چه میزان قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای شرکت‌ها را کارا و قانونمند می‌دانید؟

#### ۳-۸-۱-۳-۷ حمایت قانونی از حقوق سهامداران خرد<sup>+</sup>

توجه به حقوق سهامداران خرد و حفظ منافع آنان به صورتی که امکان تضییع حقوق آنان توسط سهامداران بزرگتر وجود نداشته باشد. یکی از ویژگی‌های قانونی مهم برای بازارهای سرمایه کارا به حساب می‌آید. ارزیابی چگونگی حمایت از حقوق سهامداران خرد با بررسی قوانین مربوط به آن در بازارهای سرمایه و بررسی سابقه تاریخی فراوانی مسایل این چنینی در بازار میسر می‌شود.

نحوه محاسبه - پرسش:

- قوانین مربوط به حمایت از حقوق سهامدار خرد در ایران تا چه میزان کارا هستند؟

### ۴-۸-۱-۳-۷ کیفیت رویه‌های نهادهای واسط اطلاعاتی نظیر شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی<sup>+</sup>

همان‌طور که گفته شد ارایه گزارش‌های مالی دوره‌ای منظم نقش بسیار مهمی در کاهش عدم تقارن اطلاعاتی در بازار سرمایه و ایجاد کارایی دارد. اما مسأله صرفاً ارایه این گزارش‌ها نیست؛ بلکه صحت این گزارش‌ها نیز بسیار قابل توجه است؛ چراکه در صورت ارایه گزارش‌های منظم ولی نادرست و دستکاری‌شده بار دیگر تهدیدی علیه کارایی بازار سرمایه به وجود خواهد آمد.

نحوه محاسبه - پرسش:

- تا چه میزان به گزارش‌های نهادهای واسط اطلاعاتی (شامل شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی) اعتماد دارید؟

### ۵-۸-۱-۳-۷ کیفیت نظام حکمرانی در فرآیند ورشکستگی و انحلال\*

مواجهه با ورشکستگی و انحلال شرکت‌ها در نظام حکمرانی مسأله‌ای است که ممکن است برای کل نظام اقتصادی چالش برانگیز باشد؛ چرا که برخی از شرکت‌های بزرگ و مؤثر به دلیلی وابستگی به دیگر بخش‌ها در صورت ورشکستگی و انحلال برای بخش‌های دیگر نیز مشکلاتی ایجاد می‌کنند. فرایند ورشکستگی هر بنگاه به هر حال دارای درجاتی از پیچیدگی است تا دیون آن به دیگر بنگاه‌ها پرداخت شود و به طور کلی انحلال صورت گیرد. نحوه مواجهه نظام حکمرانی با این مسایل مورد توجه این بخش است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

### ۶-۸-۱-۳-۷ کارایی سازمان بورس اوراق بهادار در نظارت بر نهادهای واسط مالی و اطلاعاتی<sup>+</sup>

نظارت بر گزارش‌ها و اطلاعات منتشر شده توسط شرکت‌ها نیازمند بررسی دقیق روند به‌دست‌آوردن اعداد و ارقام حساب‌ها و اطلاعات آنهاست. این امر نیازمند وجود کارشناسانی خبره به روشمندی حسابداری است تا با بررسی این فرایند از صحت گزارش‌ها و حسابرسی‌های انجام‌شده اطمینان حاصل شود. سازمان بورس به عنوان نهاد مسؤوول جهت صحت این اطلاعات و گزارش‌ها صرفاً فعالیت شرکت‌های حسابرسی تأییدشده را در حسابرسی و ارایه نتایج و گزارش‌ها می‌پذیرد.

نحوه محاسبه - پرسش:

- تا چه میزان به نظارت سازمان بورس بر گزارش‌های نهادهای واسط اطلاعاتی (شامل شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی) اعتماد دارید؟

جدول ۷-۸ شاخص‌های محیطی - حاکمیت شرکتی

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
حاکمیت شرکتی	کیفیت حقوق مالکیت خصوصی	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.	-
	کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای	پرسشنامه	تا چه میزان قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای شرکت‌ها را کارا و قانونمند می‌دانید؟
	حمایت قانونی از حقوق سهامداران خرد	پرسشنامه	قوانین مربوط به حمایت از حقوق سهامدار خرد در ایران تا چه میزان کارا هستند؟
	کیفیت رویه‌های نهادهای واسط اطلاعاتی نظیر شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی	پرسشنامه	تا چه میزان به گزارش‌های نهادهای واسط اطلاعاتی (شامل شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی) اعتماد دارید؟
	کیفیت نظام حکمرانی در فرآیند ورشکستگی و انحلال	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.	-



### ۹-۱-۳-۷ شفافیت و فساد

#### ۱-۹-۱-۳-۷ ادراک فساد در بخش دولتی\*

وجود یا عدم وجود فساد و میزان صورت گرفته فساد در بخش دولتی یک مسئله‌ی قابل توجه برای ارزیابی قانون‌مداری و تعهد دولت است.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۲-۹-۱-۳-۷ میزان اعتماد عمومی به دولت\*

یک عامل مهم تأثیرگذاری سیاست‌های دولت، اعتماد جامعه به کلیت دولت و سیاست‌های مد نظر آن است. این اعتماد از بطن جامعه قابل ارزیابی است و عملکرد نامطلوب دولت‌ها در انتخاب نادرست سیاست‌ها و اجرای آن‌ها که متعاقباً نتایج نامناسبی داشته، بر روی اعتماد عمومی اثر نامناسبی خواهد داشت.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۳-۹-۱-۳-۷ میزان رشوه در بخش‌های مختلف (گمرک، مالیات، رویه‌های قضایی، قراردادهای عمومی)\*

دسترسی به اطلاعات پرداخت‌های غیر متعارف و مشکوک به رشوه و تعیین تعداد و مقدار رشوه‌های صورت گرفته در یک بخش می‌تواند نسبت به وجود ضعف چارچوب‌های قانونی و نظارتی بازدارنده در بخشی که فساد در آن صورت گرفته هشدار دهد.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۴-۹-۱-۳-۷ شفافیت بودجه\*

نحوه انتشار و میزان دسترسی به سند بودجه در کنار دقت و صحت اطلاعات درج شده در آن برای ارزیابی از وضعیت اقتصادی و اطلاع از برنامه‌ریزی‌ها و افق پیش روی دولت مسأله مهمی است. بودجه به عنوان سند جامع منابع و مصارف دولت اطلاعات مهمی در مورد نحوه‌ی اداره‌ی کشور در بر دارد. شفافیت این سند منجر می‌شود تا فرایند بررسی و تصویب آن کارآمدتر انجام پذیرد.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### ۵-۹-۱-۳-۷ استقلال دستگاه قضایی\*

استقلال دستگاه قضایی در قامت نهاد رسمی مسؤول در امور بررسی دعاوی مختلف و به عنوان برقرارکننده عدالت در جامعه از جهت‌گیری‌ها و وابستگی‌های سیاسی لازمه کارایی دستگاه قضاست. فرایند بررسی دعاوی و مناقشات حقوقی باید به صورت تخصصی و به دور از هرگونه دخالت و اثرگذاری خارجی، روال قانونی خود را طی کند. لازمه این امر، استقلال دستگاه قضایی است تا اجازه‌ی هیچ‌گونه دخالتی در فرایند بررسی قضایی مسائل از سوی هیچ نهاد یا ارگانی داده نشود.

نحوه محاسبه - این نماگر به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی محاسبه شده است.

#### جدول ۷-۹ شاخص‌های محیطی - شفافیت و فساد

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
شفافیت و فساد	ادراک فساد در بخش دولتی	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	میزان اعتماد عمومی به دولت	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	میزان رشوه در بخش‌های مختلف (گمرک، مالیات، رویه‌های قضایی، قراردادهای عمومی)	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	شفافیت بودجه	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.
	استقلال دستگاه قضایی	به صورت پیمایشی در شاخص‌های بین‌المللی.

#### ۲-۳-۷ شاخص‌های فرآیندی

#### ۱-۲-۳-۷ استراتژی واگذاری

مراحل واگذاری تصریح‌شده در فصل پنجم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ماده ۱۷)

- طبقه‌بندی بنگاه‌های قابل واگذاری توسط کلیه دستگاه‌های دولتی بر اساس عواملی چون اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده
  - ارایه اطلاعات بنگاه جهت واگذاری به وزارت اقتصاد: تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، صورت‌های مالی حسابرسی‌شده و سایر اطلاعات و مدارک لازم
- بر اساس این طبقه‌بندی، بنگاه‌های کوچکتر که محصولات با فناوری متوسط یا بالا تولید می‌کنند، بازار داده و ستانده رقابتی دارند، قیمت‌گذاری مواد اولیه و محصولات توسط دولت انجام نمی‌شود و از منابع عمومی استفاده نمی‌کنند، دارای اولویت در واگذاری بودند اما این طبقه‌بندی بنگاه در عمل هیچ وقت انجام نشد و آنچه در عمل اتفاق افتاد، عدم پیروی خصوصی‌سازی از یک روند مشخص بود.

بررسی اطلاعات در مورد بنگاه‌هایی که در صف خصوصی‌سازی قرار گرفته‌اند و طبقه‌بندی آن بر اساس فاکتورهایی خاص اطلاعات مهمی در اختیار ما قرار می‌دهد. برای مثال بررسی بنگاه‌ها و طبقه‌بندی آنان بر اساس روابط صنعتی و جایگاهی که در زنجیره تامین صنعت دارند می‌تواند تصویری از میزان اهمیت یک بنگاه را ارائه دهد در این صورت وقتی یک بنگاه نسبت به دیگر بنگاه‌ها در جایگاه حساس تری باشد برای خصوصی‌سازی آن باید با احتیاط‌تر اقدام کرد به طوری که در بدترین حالت وضعیت شرکت از شرایط قبلی بدتر نشود و حتی‌المکان بتوان از بهبود کارایی و به طور کل تغییرات مثبت حاصل از خصوصی‌سازی شده اطمینان حاصل کرد در غیر این صورت ممکن است آسیب جدی نه تنها به آن بنگاه بلکه به یک صنعت وارد شود.

بررسی بنگاه‌ها از جنبه‌های دیگر مانند اندازه بنگاه و تعداد نیروی کار نیز حائز اهمیت فراوانی است. خصوصی‌سازی بنگاه‌هایی با اندازه بزرگ و نیروی کار بالا دارای حساسیت خاصی است. در این باره قراردادهایی برای حفظ نیروی کار پس از خصوصی‌سازی درست است که توان بخش خصوصی را برای ایجاد کارایی می‌کاهد اما ممکن است هزینه‌ی بیکاری نیروی کار و تاثیر آن بر اذهان عمومی به قدری باشد که سیاست‌گذار را در اجرای فرایند خصوصی‌سازی به چالش بکشد.

- بررسی اطلاعات و مدارک و صورت‌های مالی بنگاه توسط وزارت اقتصاد (تأیید سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی)

دسترسی به اطلاعات در باره‌ی بنگاه‌ها یک نکته‌ی ضروری برای اجرای صحیح فرایند خصوصی‌سازی است. اما دسترسی شرط لازم و کافی نیست و صحت و سقم این اطلاعات است که در صورت در دسترس بودن آن، به ایجاد شفافیت و نتیجتاً نظارت کارا و ارزیابی درست می‌انجامد از این رو نقش سازمان حسابرسی در این باره بسیار حساس و ویژه است.

- بازاریابی بنگاه‌های مشمول توسط سازمان خصوصی‌سازی و انجام فرآیند واگذاری در بازه زمانی دوماهه

- ارائه اطلاعات و صورت‌های مالی به خریدار در صورت تقاضا

ارائه این اطلاعات کلیدی به خریدار قبل از اقدام به خرید به برآورد قیمت، ارزش اقتصادی و تصویر ذهنی از بنگاه نزد خریدار کمک می‌کند. از این رو لازم است این اطلاعات از قبل نزد خریدار و در حالتی که برای برگزاری مزایده تصمیم‌گیری شده است در اختیار شرکت‌کنندگان قرار گیرد تا با توجه به آن و توان مالی خود به ارائه پیشنهادها بپردازند.

چالش خروج شرکت‌ها از فهرست موارد مشمول واگذاری (خروج ۲۴۰ شرکت با نامه‌نگاری و بهانه‌های مختلف تا پایان ۹۶ بر اساس مطالعه دکتر فرشاد فاطمی)

استقلال هیئت واگذاری نیز از موارد مهمی است که در فرایند واگذاری نقش موثری در اجرای صحیح آن دارد. در صورت انتخاب شدن بنگاه‌ها برای واگذاری دیده شده که برخی از بنگاه‌ها برای ایجاد بهانه و مانع تراشی برای عدم ورود به فضای جدید و خصوصی اقداماتی را انجام می‌دهند. که ذیلاً به ارائه آماری در این خصوص پرداخته شده است. البته این نکته هم قابل توجه است که ممکن است این هیئت برخی موارد برای خصوصی‌شدن را مد نظر داشته باشد که محل بحث بوده و نظرات مخالف و موافق داشته باشد از این رو هر اصلاحی در این لیست را نمی‌توان نشانه‌ی بدی تلقی کرد.

- شرکت‌هایی که به موجب مصوبات مجلس شورای اسلامی و متعاقب آن تصویب هیأت وزیران از فهرست خارج شده‌اند (۳۱ شرکت).

- شرکت‌هایی که به موجب موافقت مقام معظم رهبری با درخواست دستگاه اجرایی، از فهرست خارج شده‌اند (۹ شرکت).
  - شرکت‌هایی که به دلیل قرار داشتن بنگاه در خارج از کشور و با تصویب هیأت وزیران از فهرست خارج شده‌اند (۲۵ شرکت).
  - شرکت‌هایی که واگذاری اموال دولتی در آن (به موجب مصوبه هیأت وزیران) دارای حکم خاص بوده و یا قابل واگذاری نبوده است (۳۶ شرکت).
  - شرکت‌هایی که به دلیل رقابتی نبودن عرضه کالا و خدمات در آن فعالیت و نامشخص بودن قیمت تکلیفی و نحوه تداوم اعمال یارانه در آن بازار و با مصوبات هیأت وزیران از فهرست خارج شده‌اند (۸۲ شرکت).
  - شرکت‌هایی که با اجازه قانون و در قالب سهم بیست درصدی دولت از بازار، از واگذاری کنار گذاشته شده‌اند (۲۷ شرکت).
  - سایر بنگاه‌ها و فعالیت‌ها که بنا به دلایلی از جمله شرکت‌های فرعی عملیاتی بودن و یا در حوزه سلامت، آموزش و فرهنگ قرار داشتند، از فهرست خارج شده‌اند (۳۰ شرکت).
- با توجه به مطالبی که در این بخش ارائه و در بالا به آن پرداخته شد. شاخص‌های زیر در ۴ محور اصلی برای ارزیابی پایش استراتژی واگذاری پیشنهاد می‌شوند.

#### جدول ۷-۱۰ شاخص‌های فرآیندی - استراتژی واگذاری

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
استراتژی واگذاری	طبقه‌بندی بنگاه‌ها	پرسشنامه	در تعیین فهرست واگذاری‌ها، تا چه میزان طبقه‌بندی بر اساس ماده ۱۷ (فناوری، روابط صنعتی و ...) صورت گرفته است؟
	میزان دخالت نظام حکمرانی در فرآیند واگذاری‌ها	پرسشنامه	نظام حکمرانی (شامل نمایندگان مجلس، نهادهای امنیتی، دستگاه‌های اجرایی و ...) در فرآیندهای مربوط به واگذاری تا چه میزان دخالت‌های خارج از چارچوب قانونی داشته‌اند؟

	تعداد مصوبات مربوط به خروج بنگاه‌ها از فهرست واگذاری یا تغییر استراتژی اولیه در صورت جلسات هر سال هیأت واگذاری نسبت به تعداد کل مصوبات هر سال	میزان استقلال هیأت واگذاری در تعیین فهرست واگذاری	
هیأت واگذاری تا چه میزان در برابر فشارهای بیرونی (نمایندگان مجلس، وزرا، دستگاه‌های دولتی و ...) مستقل عمل کرده است؟	پرسشنامه		

### ۷-۳-۲-۲ آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری

آماده‌سازی بنگاه‌ها برای خصوصی‌سازی مجموعه اقداماتی است که قبل از واگذاری برای فراهم کردن شرایط برای حضور در فضای جدید مالکیتی و مدیریتی و بالا بردن احتمال موفقیت خصوصی‌سازی انجام می‌شود. برای مثال می‌توان به مجموعه اقدامات حذف مطالبات غیرجاری بنگاه‌های دولتی چینی به سیستم بانکی قبل از اجرای فرایند اصلاحات اشاره کرد. در سال‌های اخیر نیز در قانون بودجه کشور برای انجام اصلاحات ساختاری برخی بنگاه‌ها بخشی در نظر گرفته شده است. همچنین در ماده ۱۹ اصل ۴۴ این نکته مورد تاکید قرار گرفته است که در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با اصلاحات ساختاری بنگاه قابلیت واگذاری پیدا کند، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در چارچوبی که هیئت واگذاری مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک سال (دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص قابل تمدید است) بازسازی ساختاری نماید.

اما با توجه به ردیف‌های مربوط به جدول زیر که مواردی همچون تقویت تعاونی‌ها، نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی، تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی، ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه جهت واگذاری را در برمی‌گیرد ارقام این جدول خیلی قابل توجه نیست. جدول ۱۳ ماده واحده سال ۱۴۰۰ ذیلًا ارائه شده است.

مبالغ به میلیون ریال

ردیف	شرح	هزینه ای	تملك دارایی های سرمایه ای	جمع	محل تامین
۱	ایجاد خود اتکالی برای خانواده های مستضعف و محروم و تقویت تامین اجتماعی (موضوع بند ۱ ماده ۲۹)	۲۲,۶۰۰,۰۰۰	۰	۲۲,۶۰۰,۰۰۰	بخشی از اعتبارات هزینه عمومی برنامه های ۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰ و ۱۹۰۳۰۰۱۰۰۰ ذیل ردیف ۲۹۶۰۰ (برنامه های ۱۹۰۳۰۵۶۰۰۰، ۱۹۰۳۰۵۵۰۰۰ و ۱۹۰۳۰۵۷۰۰۰) ذیل ردیف ۱۳۱۵۰۰ جدول شماره ۷
۲	اختصاص سی درصد (۰/۳۰) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی و ارائه تسهیلات برای تقویت تعاونی ها (موضوع بند ۲ ماده ۲۹)	۶,۰۰۰,۰۰۰	۰	۶,۰۰۰,۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱۰ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۳	ایجاد زیربناهای اقتصادی یا اولویت مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۳ ماده ۲۹)	۲۰۰,۰۰۰	۶,۸۰۰,۰۰۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	اعتبارات جزء ۱ و ۱۲ سرفصل ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۴	اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی ها و نوسازی و بهسازی پنگاه های اقتصادی غیردولتی یا اولویت پنگاه های واگذار شده و نیز برای سرمایه گذاری بخش های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک تعاون (موضوع بند ۴ ماده ۲۹)	۷,۰۰۰,۰۰۰	۰	۷,۰۰۰,۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۵	مشارکت های دولتی یا بخش های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته (موضوع بند ۵ ماده ۲۹)	۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	۳,۵۰۰,۰۰۰	اعتبارات اجزاء ۲۸ و ۲۹ سرفصل ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹
۶	تکمیل طرح های نیمه تمام شرکت های دولتی (موضوع بند ۶ ماده ۲۹)	۰	۵۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۷	ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه های نوین یا فن آوری پیشرفته و پرخطر (موضوع بند ۷ ماده ۲۹)	۲۰۰,۰۰۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
۸	بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی پنگاه ها برای واگذاری (موضوع بند ۸ ماده ۲۹)	۲۰۰,۰۰۰	۰	۲۰۰,۰۰۰	بخشی از اعتبارات جزء ۱ ردیف ۱۰۱۰۰۰ جدول شماره ۸
	<b>جمع کل</b>	<b>۳۶,۲۰۰,۰۰۰</b>	<b>۱۰,۸۰۰,۰۰۰</b>	<b>۴۷,۰۰۰,۰۰۰</b>	

باید در نظر داشت که این جدول برگرفته از جزء ۲ (مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری) بند د سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. و پایین بودن ارقام آن بدین معنی است که منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی صرف هزینه‌های جاری پیش‌بینی شده در بودجه می‌شود. و سازمان خصوصی‌سازی موظف به تحقق اهداف بودجه‌ای واگذاری شرکت‌های دولتی است به همین دلیل است که اولین ملاک واگذاری شرکت‌های دولتی قیمت آن است و موضوعاتی چون اهلیت خریدار و افزایش کارایی شرکت و توسعه آن در اولویت‌های بعدی قرار می‌گیرد.

دید درآمذزایی به فرایند خصوصی‌سازی در بودجه‌های پس از سال ۱۳۸۷ که سال ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ است قابل مشاهده است.

**بند ۵۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ اولین بودجه ای که پس از ابلاغ قانون در خردادماه ۱۳۸۷، نوشته شد:**

دولت مکلف است در سال ۱۳۸۸ کلیه سهام، سه مالشرکه، حق تقدم ناشی از سهم و سهم الشرکه حقوق مالکانه، حق بهره برداری و مدیریت تمامی شرکتهای دولتی اصلی (مادر تخصصی) و عملیاتی (نسل دوم) مشمول گروه یک و شرکتهای دولتی مشمول گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) متعلق به دستگای اجرایی موضوع ماده (۸۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و کلیه سهام

دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی را حداقل به میزانی که منابع ردیف های ۳۱۰۵۰۱، ۳۱۰۵۰۲ و ۳۱۰۵۰۴ حاصل گردد به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید

• مشابه این حکم در جزء ۸ د بند ۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و با اندکی تغییر در بند ۴۰ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز تکرار شده است.

#### بند ۴۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ :

سازمان خصوص سازی به منظور تأمین مبالغ مصوب بودجه مربوط به واگذاری « موضوع ردیف‌های ۳۱۰۵۰۶، ۳۱۰۵۰۷، ۳۱۰۵۰۸، ۳۱۰۵۰۹ و ۳۱۰۵۱۰ موظف است طبق شرایط رقابتی نسبت به واگذاری و یا فروش سهام دولت و شرکت های دولتی و تأمین منابع ردیف های فوق اقدام و از محل منابع حاصله تسویه نماید و در غیر این صورت مستقیماً بابت رد دیون، تعهدات و بدهی های مربوطه، نسبت به واگذاری سهام به دستگاه‌های طلبکار اقدام نماید

این نگاه همچنین در بودجه سال ۱۴۰۰ نیز قابل مشاهده است

تکلیف	موضوع		ردیف بودجه
۴۷۰۰۰	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۳۱۰۵۰۱	منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی(۳۱۰۵۰۰)
۹۰۰۰۰۰	منابع حاصل از واگذاری سهام، سهم الشرکه، اموال، دارایی‌ها، حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و شرکتهای دولتی وابسته و تابعه	۳۱۰۵۰۲	
۲۰۰۰	منابع حاصل از فروش سهام شرکتهای وابسته به وزارت جهاد کشاورزی	۳۱۰۵۱۵	
۱۰۰۰	منابع حاصل از فروش سهام و دارایی های مالی موضوع بند د تبصره ۲	۳۱۰۵۱۶	



۱۰۰۰	منابع حاصل از واگذاری باقیمانده سهام بانکها و بیمه‌ها	۳۱۰۸۰۱	منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها (۳۱۰۸۰۰)
۹۵۱۰۰۰	مجموع		

تحقق اهداف درآمدی قانون بودجه از محل واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ لغایت پایان آذرماه ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

سال	تکلیف واریز به خزانه در قانون بودجه	ارزش مبالغ واریز شده به خزانه	درصد تحقق
۱۳۹۷-۱۳۸۰	۱۳۰۰۲۰۰	۹۲۳۹۸۶	۷۱
۱۳۹۸	۵۰۷۵۰	۶۸۵۵۳	۱۳۵
۱۳۹۹	۱۱۹۸۷۱	۳۵۴۳۹۷	۲۹۶
جمع	۱۴۷۰۸۲۱	۱۳۴۶۹۳۷	۹۲

بر اساس ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد به شرح ذیل استفاده نماید:

الف- واگذاری، ب- بازسازی ساختاری، ج- تجزیه (جهت مقابله با موقعیت انحصاری)، د- ادغام، ه- تحصیل، و- انحلال، ز- هبه

#### جدول ۷-۱۱ شاخص‌های فرآیندی - آماده‌سازی بنگاه‌ها

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری	نسبت تعداد مصوبات مربوط به بازسازی ساختاری بنگاه‌ها به	سازمان خصوصی‌سازی	-

		کل تعداد مصوبات هیأت واگذاری	
در زمینه بازسازی ساختاری بنگاه در بعد مالی (در صورت نیاز) تا چه میزان اثربخش بوده است؟	-	میزان بازسازی ساختاری بنگاه‌های مصوب در عمل	
	قانون بودجه سالانه	میزان ردیف بودجه تخصیص یافته به بحث بازسازی ساختاری بنگاه‌ها	-

### ۳-۲-۳-۷ روش واگذاری

روش‌های واگذاری متعددی در سراسر جهان برای خصوصی‌سازی مورد استفاده قرار گرفته است که هر کدام ویژگی‌های خود را دارند و سیاستگذار با توجه شرایط و اهدافی که دنبال می‌کند از این روش‌ها برای واگذاری بهره می‌برد. روش‌هایی چون استفاده از چهارچوب بازار سرمایه برای واگذاری بخشی، مزایده، مذاکره، واگذاری به مدیریت و کارکنان و ....

در ادامه به روش‌های واگذاری عنوان شده در ماده ۲۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره می‌شود:

ترتیب اولویت ذکر شده در متن ماده قانونی:

الف- فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی

ب- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی

ج- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره (در صورت برگزاری ۲ نوبت مزایده و نبود خریدار)

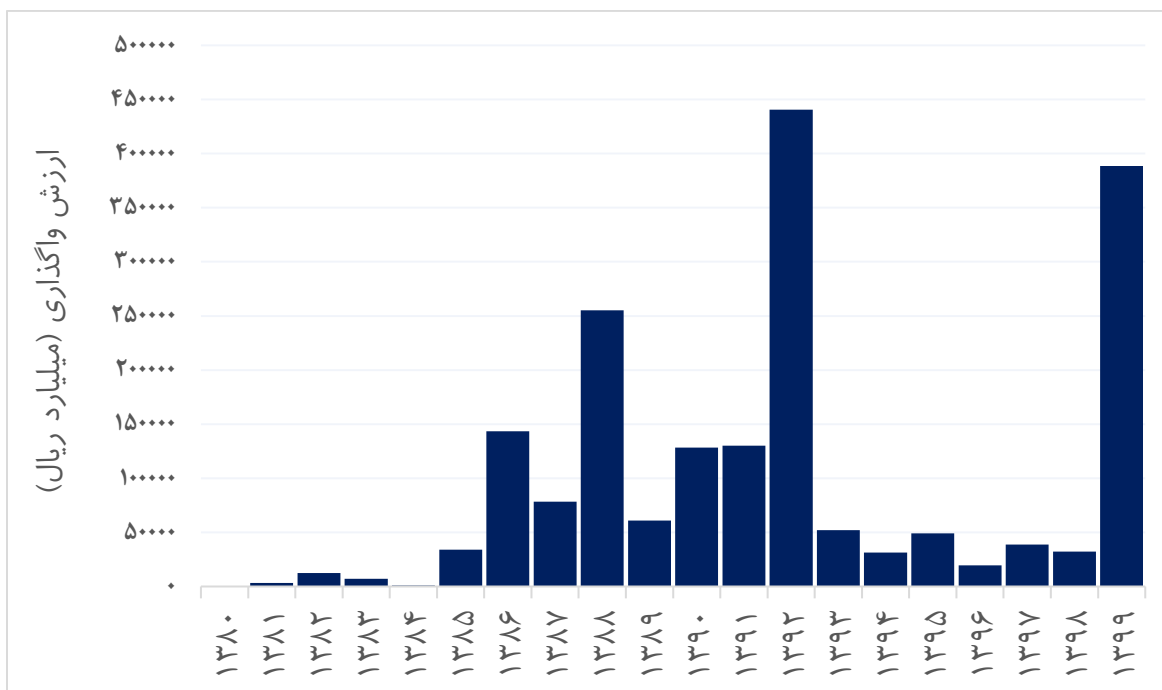
فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد (۵٪) به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد مجاز است. شرایط مدیران مشمول و نیز ضوابط روش اقساطی، توسط هیأت واگذاری تعیین می‌شود.

برای پرداختن به ارزش واگذاری‌ها به ارائه آمار واگذاری در دو نمودار پایین می‌پردازیم

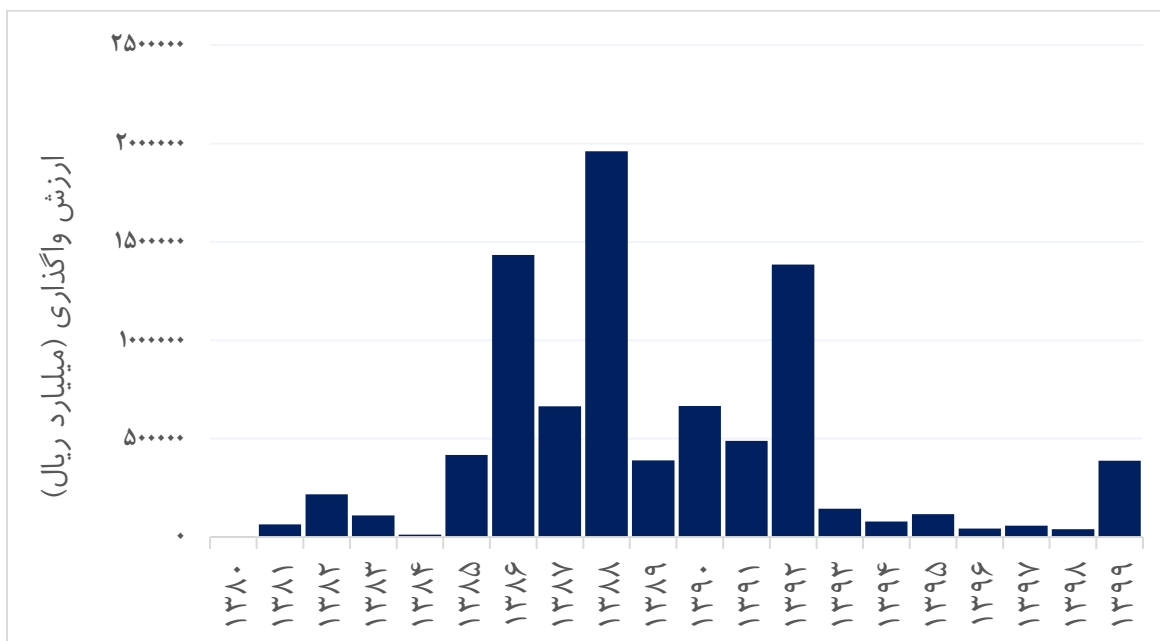
نمودار یک ارزش واگذاری‌ها به قیمت جاری طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد.

بیشترین ارزش واگذاری با توجه به این مقادیر مربوط به سالهای ۱۳۸۸، ۱۳۹۹ و ۱۳۹۲ است اما برای جداسازی اثر تورم از ارزش واگذاری‌ها از قیمت پایه سال ۱۳۹۹ در نمودار دوم استفاده شده است. در این صورت با توجه به قیمت‌های پایه سال ۱۳۹۰ بیشترین واگذاری طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ مربوط به سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۸۶ و ۱۳۹۲ است.

نمودار ۷-۱ ارزش واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ به قیمت‌های جاری

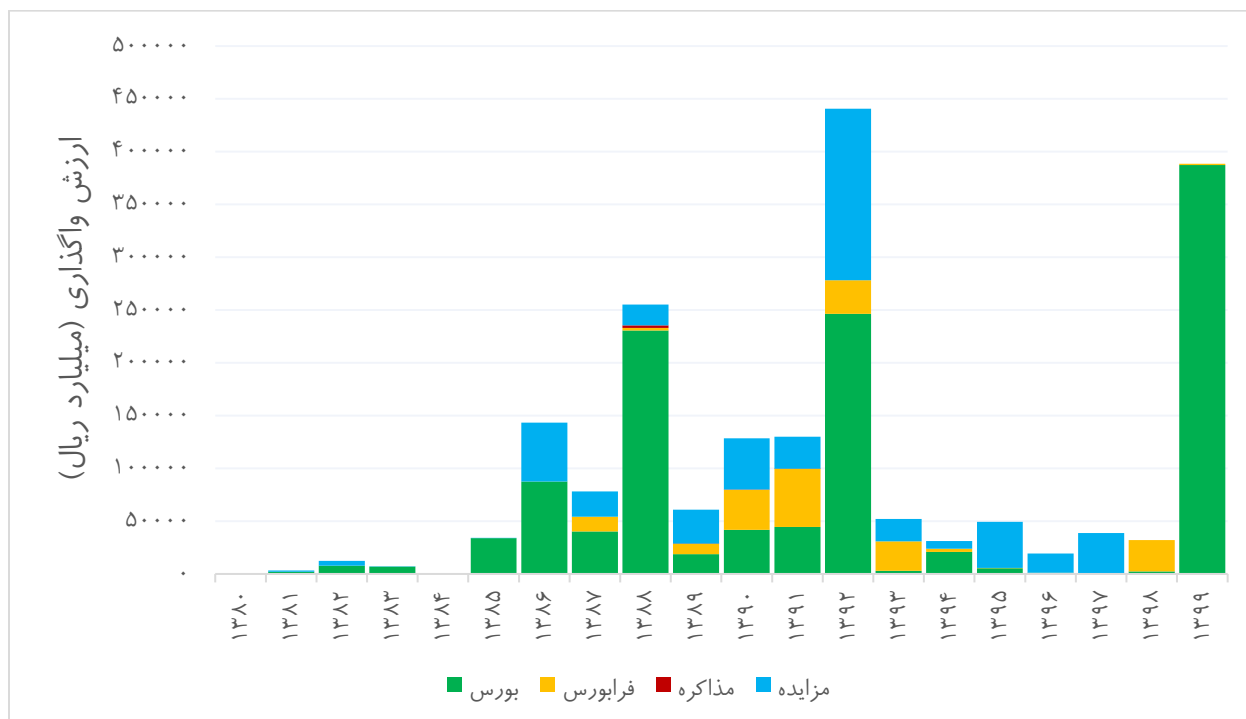


نمودار ۲-۷ ارزش واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ به قیمت‌های پایه ۹۹

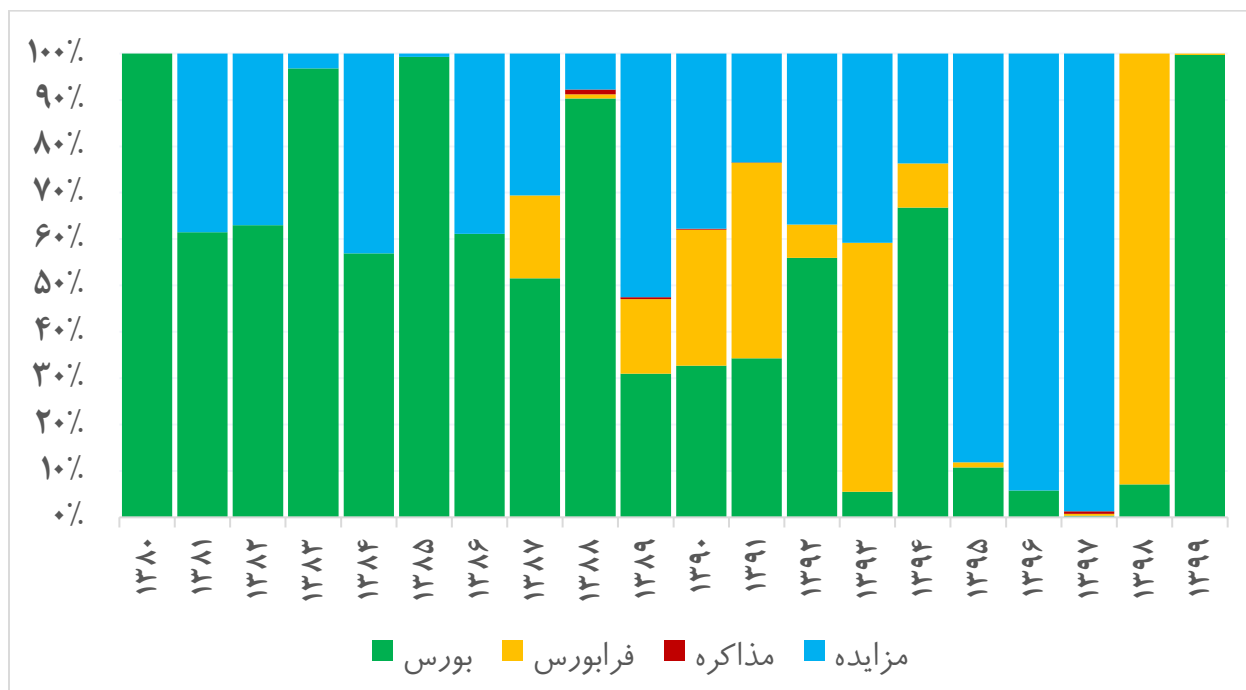


نمودارهای ۱-۷ و ۲-۷ صرفاً به مقادیر کلی ارزش واگذاری در هر سال اشاره دارند برای ارائه آمار ارزش واگذاری هر سال به تفکیک بازار عرضه از نمودار ۳-۷ و ۴-۷ بهره خواهیم برد که نمودار ۳-۷ بر مبنای ارزش ریالی و نمودار ۴-۷ بر مبنای نسبت هر کدام از بازارها از کل ارزش واگذاری آن سال ارائه شده است. بیشترین سهم واگذاری در سال ۱۳۸۸ که بالاترین ارزش واگذاری بر مبنای قیمت‌های پایه سال ۱۳۹۹ را داشته در بازار بورس بوده است. روش مزایده نیز از سال ۱۳۸۹ به بعد سهم قابل توجهی از کل واگذاری سالانه را داشته‌اند. در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۳ نیز سهم بازار فرابورس از کل ارزش واگذاری سالانه قابل توجه است. اما همانطور که در این دو نمودار مشاهده میشود غالباً بازار عرضه اکثر واگذاری‌ها بورس بوده است.

نمودار ۳-۷ ارزش واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه

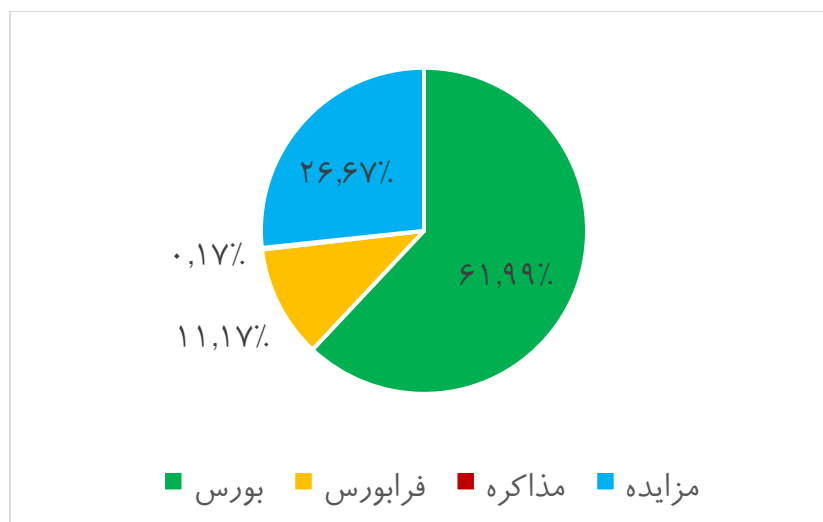


نمودار ۴-۷ نسبت واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه



در نمودار ۵-۷ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه نشان داده شده است.

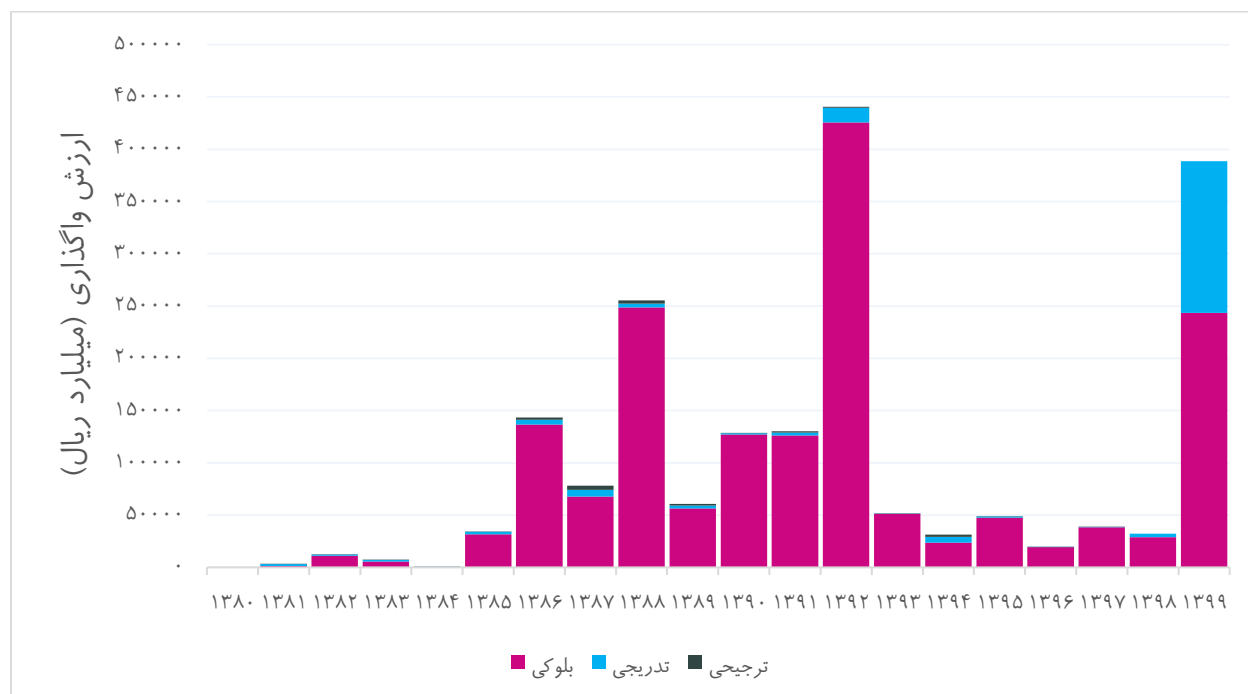
نمودار ۵-۷ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک بازار عرضه



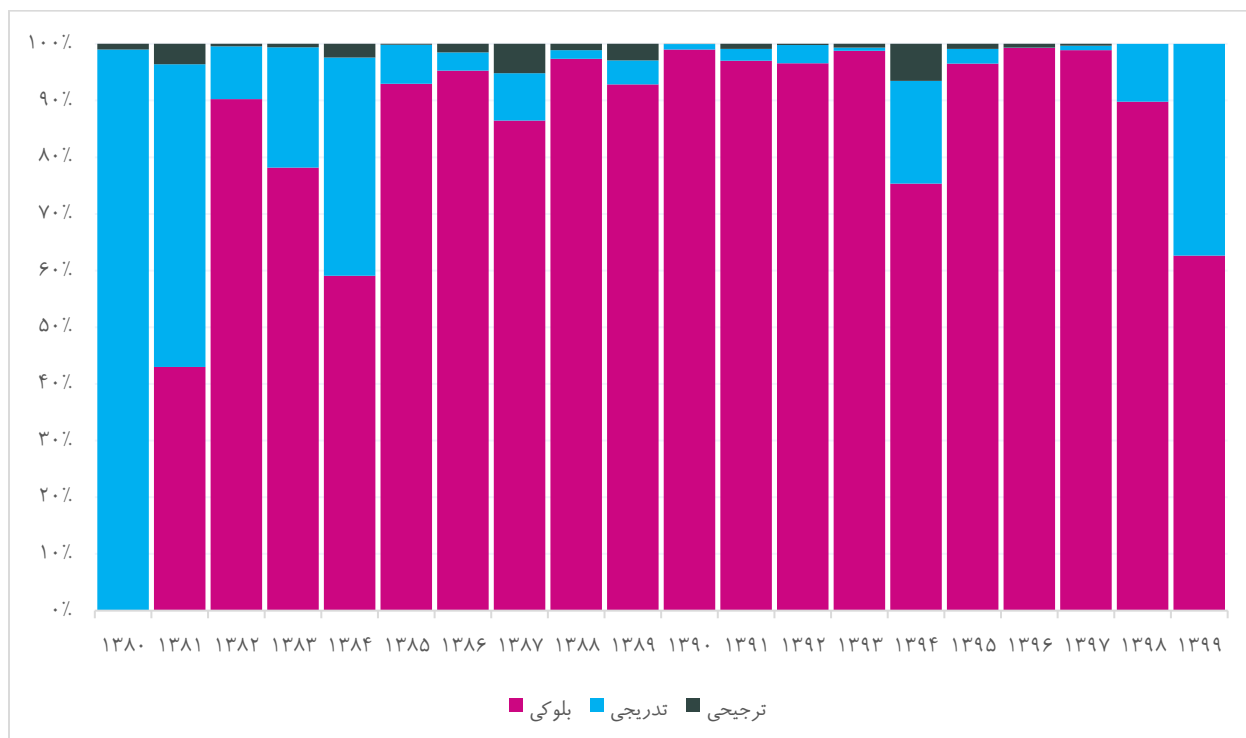
نوع عرضه در سال‌های مذکور اغلب به صورت بلوکی بوده است. برای اشاره به آمار مربوط به نوع عرضه که در سه نوع بلوکی، ترجیحی و تدریجی دسته‌بندی شده‌اند نمودارهای شش تا هشت ارائه شده است. نمودار شش ارزش واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه بر حسب ارزش ریالی است. با توجه به این نمودار در تمامی

سال‌ها به جز سال ۱۳۹۹ عرضه بلوکی روش کاملاً غالب است. در نمودار هفت سهم نوع عرضه از کل ارزش واگذاری سالانه ارائه شده است. با توجه به این نمودار نیز روش عرضه بلوکی رو غالب طی سال‌های مذکور است اما مشاهده می‌شود که در سالهای ۱۳۸۰، ۱۳۸۱، ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و ۱۳۹۹ نوع عرضه تدریجی درصد بیشتری نسبت به سال‌های دیگر دارد مخصوصاً در سال ۱۳۸۰ که کل ارزش واگذاری به تفکیک نوع عرضه در همان سال به صورت تدریجی است.

نمودار ۶-۷ ارزش واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه

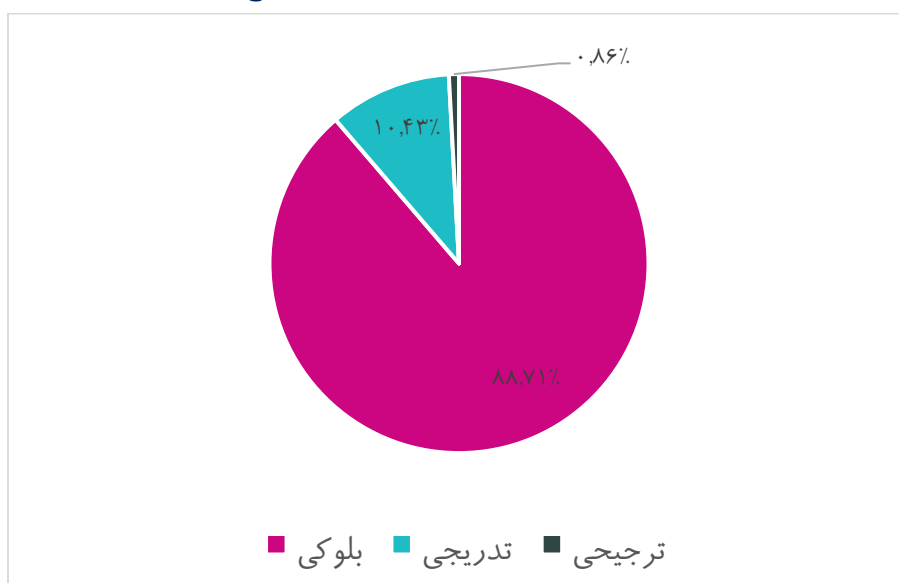


نمودار ۷-۷ نسبت واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه



نمودار ۷-۸ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه را نشان می‌دهد. ۸۸ درصد از کل واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه به صورت بلوکی بوده است.

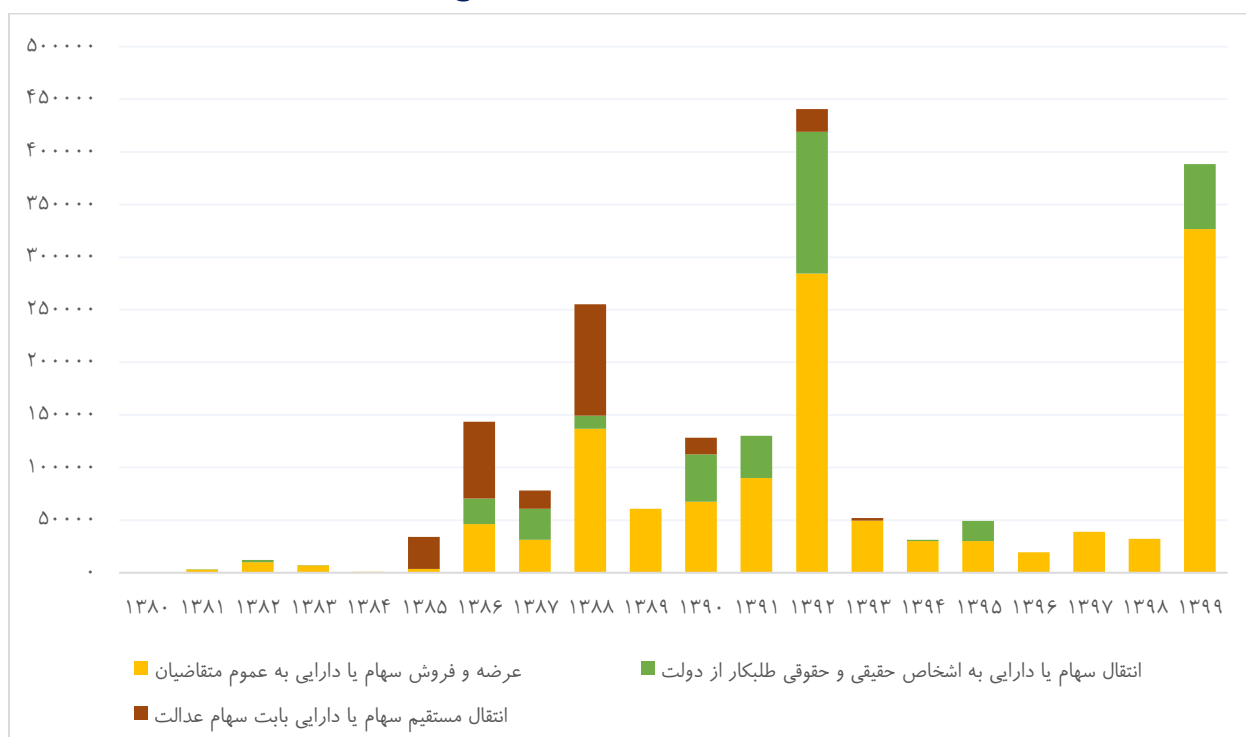
نمودار ۷-۸ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک نوع عرضه



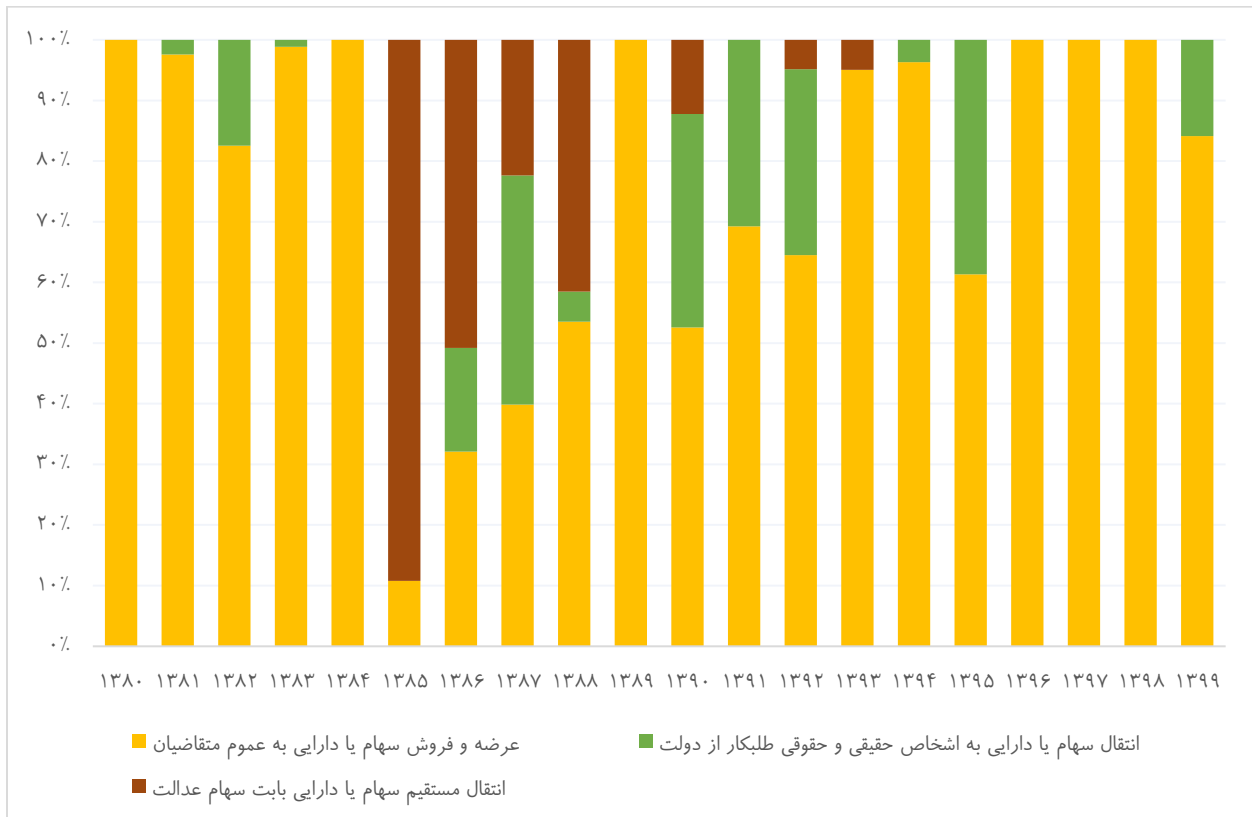


انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت، انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت و عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان سه نوع متفاوت از واگذاری است. برای پی بردن به اینکه واگذاری‌های صورت گرفته طی سالهای ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ به تفکیک این سه روش به چه شکل بوده است از نمودارهای ۷-۹ و ۷-۱۰ استفاده می‌شود.

نمودار ۷-۹ ارزش واگذاری‌ها به تفکیک نوع واگذاری



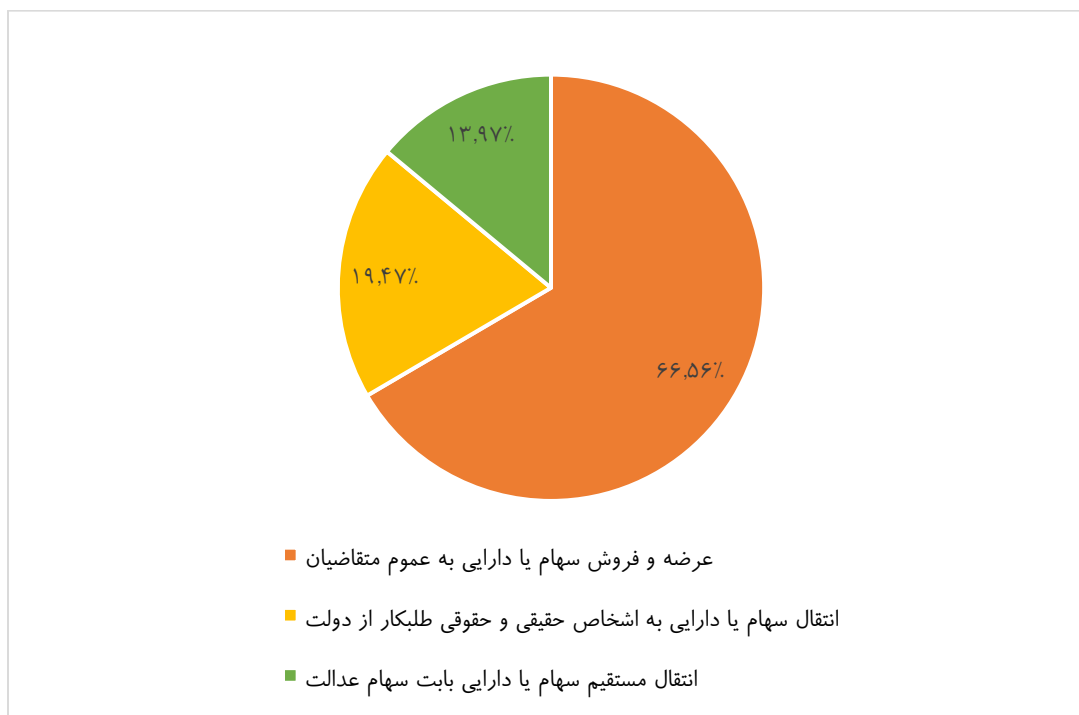
## نمودار ۷-۱۰ نسبت واگذاری‌ها به تفکیک نوع واگذاری



با توجه به نمودارهای ۷-۹ و ۷-۱۰ روش غالب طی این دوران روش عرضه به عموم متقاضیان پس از آن روش سهام عدالت و در نهایت انتقال به طلبکاران است. سهام عدالت در سالهای ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸ نسبت قابل توجهی از کل واگذاری‌ها را داشته است هم چنین این روش در سالهای ۱۳۹۰، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ نیز مورد استفاده قرار گرفته گرچه نسبت به کل ارزش واگذاری سالانه سهم بالایی نداشته است. واگذاری بابت طلب اشخاص حقیقی و حقوقی از دولت نسبت به کل ارزش واگذاری سالانه نیز در سالهای ۱۳۸۷، ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ و سال ۱۳۹۵ از سهم قابل توجهی برخوردار بوده‌اند.

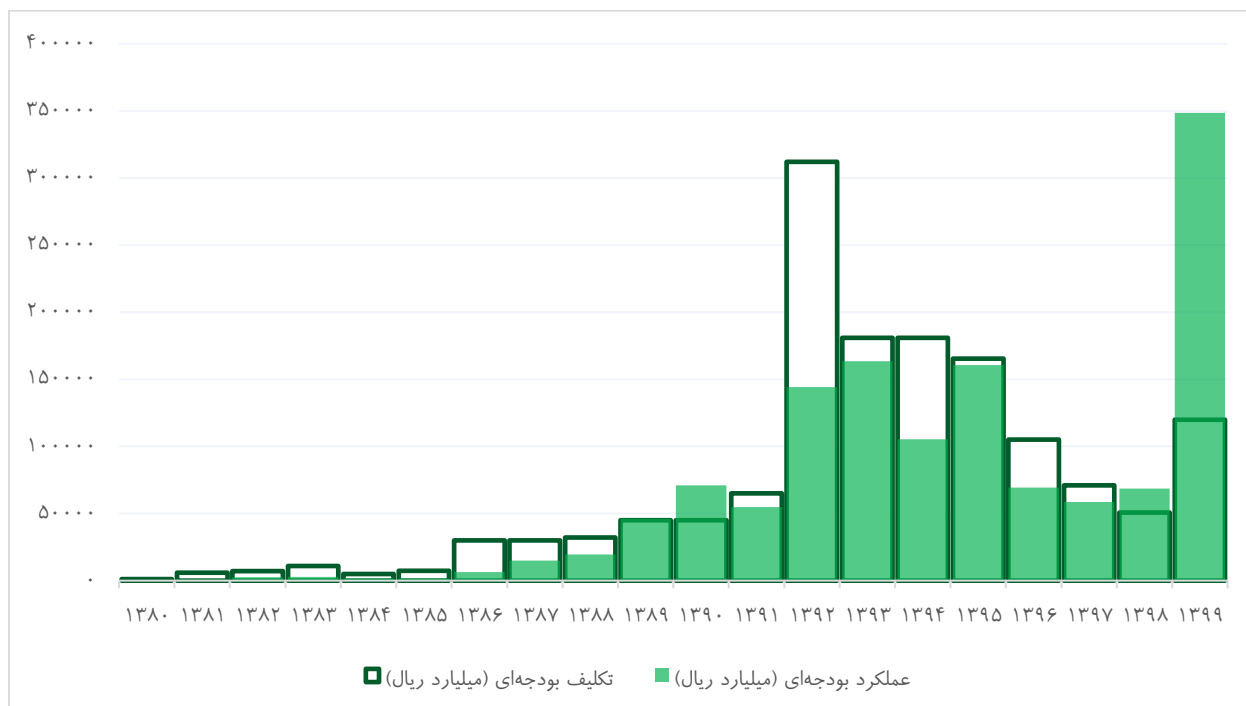
در نمودار پایین نیز کل واگذاری‌ها را به تفکیک سه روش مشاهده می‌کنیم. واگذاری به عموم ۶۶.۵۶ درصد، واگذاری بابت طلبکاری از دولت ۱۹.۴۷ درصد و سهام عدالت ۱۳.۹۷ درصد است.

## نمودار ۷-۱۱ نسبت کل واگذاری‌ها به تفکیک نوع واگذاری



با توجه به این که برای درآمدهای واگذاری دولت در لایحه بودجه سال مربوط پیش بینی صورت گرفته است برای آنک ه مشخص شود چه میزان از آن ارقامی که تخمین زده شده و مورد انتظار بوده تحقق پیدا کرده است نمودار ۷-۱۲ ارایه شده است. در این نمودار ستون های توخالی مقدار تکلیفی بودجه است و ستون های تو پر میزان ارزشی واگذاری که محقق شده است. سه سال ۱۳۹۰، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ سالهایی هستند که میزان تحقق درآمد حاصل از واگذاری از مقدار تکلیفی آن در بودجه فراتر رفته است. در سال ۱۳۹۰ درصد تحقق ۱۵۷ درصد در سال ۱۳۹۸ درصد تحقق ۱۳۵ درصد و در سال ۱۳۹۹ این درصد به ۲۹۰ رسیده است.

نمودار ۷-۱۲ میزان تحقق درآمدی واگذاری‌ها در بودجه کل کشور



جدول ۷-۱۲ شاخص‌های فرآیندی - روش واگذاری

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری
روش واگذاری	نسبت ارزش واگذاری‌ها از روش بورس یا فرابورس به ارزش کل واگذاری‌ها در هر سال	سازمان خصوصی‌سازی.
	نسبت ارزش واگذاری‌ها به صورت رد دیون به ارزش کل واگذاری‌ها در هر سال	سازمان خصوصی‌سازی.

### ۷-۳-۲-۴ تعیین قیمت

تعیین قیمت از بخش‌های مناقشه برانگیز در فرایند واگذاری در ایران بوده و یکی از بخش‌هایی است که با توجه به برخی موارد از خصوصی‌سازی و اظهارات غیر کارشناسی برخی افراد باعث حساس شدن افکار عمومی در این باره شده است. برای مثال به اطلاعات فرایند واگذاری پالایشگاه کرمانشاه که در شکل در پایین نشان داده شده است توجه کنید. تعیین قیمت طی فرایند خصوصی‌سازی به نحوی که قیمت پایانی از قیمت در مراحل اولیه پایین‌تر باشد شک و شبه‌هایی هرچند نادرست در ذهن عموم ایجاد کند.

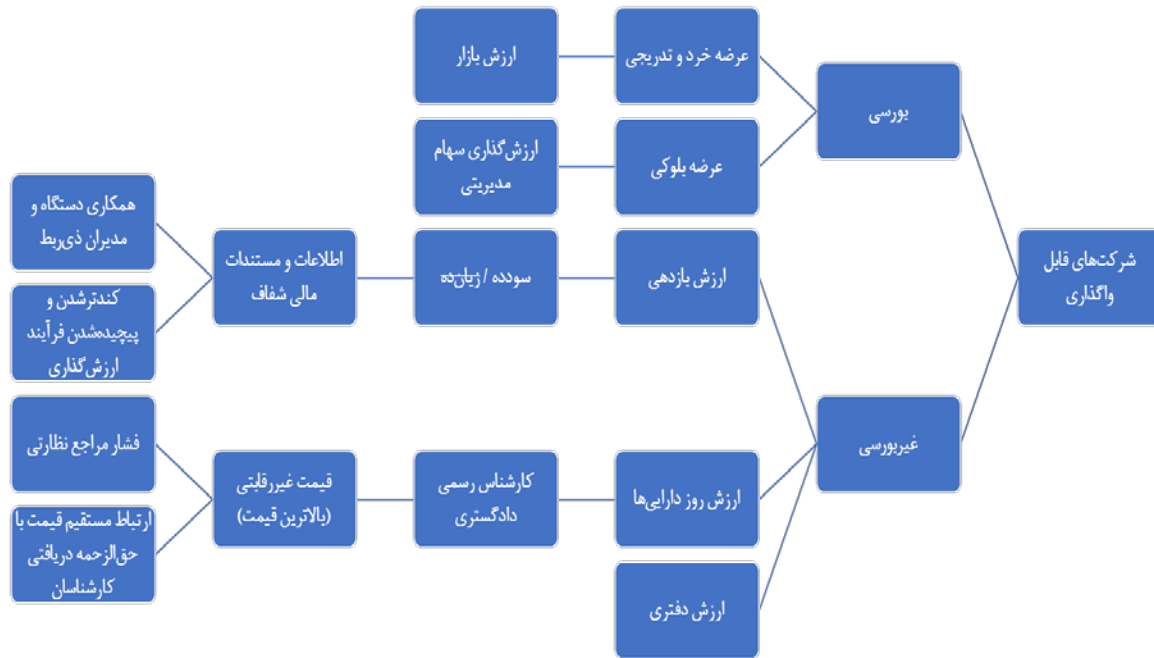
جدول زیر اطلاعات مربوط به واگذاری این پالایشگاه است. همانطور که مشاهده می‌شود قیمت پایه هر سهم در مرحله اول در تاریخ بیستم دی ماه سال ۱۳۹۳ برابر ۷۶۲۳۵ ریال بوده است که با کاهش چشم‌گیری در مرحله آخر در آبان ماه سال ۱۳۹۵ به ۲۲۱۸۳ رسیده است.

قیمت پایه هر سهم	روش تعیین قیمت	تاریخ
۷۶,۲۳۵	ارزش روز خالص دارایی‌های شرکت	دی ماه ۱۳۹۳
۴۲,۰۴۳	میانگین ارزش روز خالص دارایی‌های شرکت و ارزش خالص دفتری	دی ماه ۱۳۹۴
۲۲,۱۸۳	میانگین روش ارزش روز خالص دارایی‌های شرکت و روش بازدهی	آبان ماه ۱۳۹۵

از ایراداتی که به مقررات در زمینه تعیین قیمت وارد شده است اعطای اختیار نامحدود به هیئت واگذاری در روش قیمت‌گذاری، و نبود حکمی در خصوص ایجاد محدودیت و در نظر گرفتن دامنه نوسان در **تعدیل قیمت توسط هیئت واگذاری است**. اما شایان ذکر است که دلیل کاهش قیمت را می‌توان ریشه در پیدا نشدن مشتری برای قیمت‌های اعلامی در مراحل اولیه دانست. این نکته‌ی مهمی است که متقاضیان در چه قیمت‌هایی تصمیم به خرید خواهند گرفت از این رو قیمت‌های بالاتر واکنش مثبت خریداران را به همراه ندارد و ممکن است هدفگذاری انجام شده برای واگذاری بنگاه محقق نشود.

در این زمینه روش تعیین قیمت نیز بحث قابل توجه‌ای است که باید به آن پرداخت. در ابتدا شرکت‌های قابل واگذاری را به دو دسته تقسیم می‌شوند. ۱. شرکت‌های بورسی ۲. شرکت‌های غیربورسی.

## نمودار ۷-۱۳ انواع روش‌های واگذاری



در مورد شرکت‌های بورسی ارزش بازار ملاک عرضه‌های خرد و تدریجی قرار می‌گیرند و ارزش گذاری سهام مدیریتی نیز ملاک عرضه های بلوکی خواهند بود. بنابراین در مورد شرکت‌های بورسی بسته به نوع عرضه که خرد یا تدریجی باشد و یا بلوکی از روش ارزش بازار یا ارزش‌گذاری سهام مدیریتی استفاده می‌شود.

در مورد شرکت‌های غیر بورسی چند روش قابل استفاده وجود دارد. روش اول که پیچیده‌تر است و همکاری دستگاه‌ها مدیران ذی‌ربط را می‌طلبد تا با استفاده از اطلاعات و مستندات شفاف مالی به بررسی شرکت از لحاظ سودده یا زیانده بودن بپردازند. این روش ارزش بازدهی نام دارد.

روش بعدی ارزش‌گذاری روز دارایی هاست که با حضور و بررسی و کارشناسی یک کارشناس رسمی دادگستری انجام می‌گیرد. قیمت انتخابی در این روش به سبکی غیررقابتی و معمولاً بالا تعیین می‌شود. این روش معمولاً با فشارهای مراجع نظارتی نیز همراه است. یکی از ضعف‌های این روش منفعت گره خورده‌ی کارشناس برآورد کننده‌ی قیمت با حق الزحمه‌ی دریافتی خودش است. در این روش هرچه ارزش بالاتری تخمین زده شود حق الزحمه دریافتی نیز برای کارشناس بالاتر خواهد بود در این صورت می‌تواند باعث ایجاد نوعی گرانش در

کارشناس برای برآورد بالاتر قیمت به وجود آید که نتیجتاً این قیمت بالا غیررقابتی شده و با واکنش مثبت متقاضیان بالقوه همراه نخواهد شد. مثال بالایی در مورد پالایشگاه کرمانشاه نمونه‌ای از این مورد بوده است. ارزش دفتری نیز روش ساده‌ای است که با توجه به اطلاعات حسابداری ثبت شده صورت خواهد گرفت.

شکل زیر به طور خلاصه به انواع روش‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها پرداخته است.

نوع روش	نحوه‌ی محاسبه	موارد کاربرد
روش بازار	استفاده از قیمت‌های بازار بورس اوراق بهادار	برای شرکتهایی که در بازار سرمایه حضور دارند
روش بازدهی (سودآوری)	قیمت سهام قبل از تعدیل از تقسیم میانگین موزون سود تعدیل شده قبل از کسر مالیات بر نرخ بازده مورد انتظار در سرمایه‌گذاری به دست می آید	برای شرکتهایی که سودده هستند استفاده می‌شود
روش ارزش جاری خالص دارایی‌های شرکت	ارزش جاری دارایی‌ها-کلیه بدهی‌ها	برای شرکتهایی که زیان‌ده هستند ولی دارایی‌های قابل توجهی دارند
روش اسمی یا ارزش خالص دفتری دارایی‌ها	اطلاعات حسابداری	در مواردی که به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام اعمال سه روش قبلی توجیح نداشته باشد.

باتوجه به اطلاعات بالا در مورد روش‌های واگذاری و کاربردهای هر یک از آنان به ۲ مورد اشتباه در فرایند قیمت‌گذاری پالایشگاه کرمانشاه پرداخته می‌شود.

۱. هیئت واگذاری در قیمت‌گذاری دوم از میانگین روش ارزش روز خالص دارایی‌های شرکت و ارزش خالص دفتری استفاده کرده است. با توجه به اینکه واگذاری ۵۷ درصد از سهام پالایشگاه کرمانشاه به ارزش حدودی

۳۲۰ میلیارد تومان مدنظر بود، عملاً استفاده از روش ارزش خالص دفتری که کاربرد آن در مواردی است که یا ارزش یا میزان سهام قابل واگذاری جزئی باشد، توجیهی ندارد.

۲. شرکت پالایشگاه کرمانشاه در زمان قیمت‌گذاری زیان‌ده بوده و استفاده از روش سودآوری برای قیمت‌گذاری، عملاً باعث کاهش قیمت سهام شرکت مذکور شده است.

#### جدول ۷-۱۳ شاخص‌های فرآیندی - تعیین قیمت

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
تعیین قیمت	مناقشه‌برانگیز بودن قیمت	پرسشنامه	در فرآیند تعیین قیمت، ذی‌نفعان مختلف تا چه میزان ارزش‌گذاری بنگاه را عادلانه می‌دانند؟
	شفافیت قیمت‌گذاری	پرسشنامه	فرآیند قیمت‌گذاری بنگاه‌ها تا چه میزان شفاف و روشمند صورت می‌گیرد؟

#### ۷-۳-۲-۵ اتمام واگذاری و انتخاب خریدار

سازوکار انتخاب خریداران باید شفاف باشد تا تردیدی در عدم وجود رانت برای خرید بنگاه‌ها توسط افراد خاص وجود نداشته باشد. عدم شفافیت در سازوکار انتخاب یک خریدار از بین خریداران متعدد یک بنگاه جهت واگذاری، باعث ایجاد حساسیت افکار عمومی و رسانه‌ها می‌شود.

از این رو در انتخاب خریدار، دو بحث شفافیت در فرایند مزایده و شفافیت در اهلیت‌سنجی خریدار در شاخص‌های این بخش گنجانده شده است.

#### جدول ۷-۱۴ شاخص‌های فرآیندی - اتمام واگذاری و انتخاب خریدار

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	شفافیت فرآیند مزایده	پرسشنامه	فرآیند برگزاری مزایده‌ها تا چه میزان شفاف و روشمند است؟
	شفافیت در اهلیت‌سنجی خریدار	پرسشنامه	فرآیند احراز اهلیت خریدار تا چه میزان شفاف و روشمند است؟



## ۶-۲-۳-۷ رصد تعهدات پس از واگذاری

اتمام فرایند واگذاری، به منزله‌ی پایان فرایند خصوصی‌سازی قلمداد نمی‌شود، جهت اطمینان از حصول نتایج مطلوب خصوصی‌سازی و ایفای تعهدات و پایش عملکرد، رصد کردن شرایط و اقدام به موقع در صورت مشاهده موارد خلاف قانون حائز اهمیت است. برای مثال می‌توان به رصد تعهدات در مورد حمایت از نیروی انسانی که در ماده ۱۶ قانون مورد توجه قرار گرفته اشاره داشت.

ماده ۱۶- به منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیأت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید و به تناسب اقدامات زیر را انجام دهد:

۱- بازنشستگی پیش از موعد براساس مواد (۹) و (۱۰) قانون بازسازی و نوسازی صنایع مصوب ۲۶/۱۰/۱۳۸۵ که برای این بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می‌گردد.

۲- بازخرید بر اساس توافق.

۳- پس از اقدامات فوق، تعداد کارکنان هر شرکت قابل واگذاری را در سند واگذاری ثبت و این شرط را در شرایط واگذاری بگنجانند که مدیران شرکتهای واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

۴- برای خریداران شرکتهایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند مشوقهای مالی و یا غیر مالی از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.

۵- آموزش و به کار گیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر راساً و یا به کمک خریداران بنگاه‌ها با استفاده از مشوقهای مالی و غیر مالی.

نکته حایز اهمیت دیگر پس از واگذاری بنگاه‌های هدف به بخش خصوصی بحث تغییر رفتار نظام حکمرانی و دستگاه‌های اجرایی است.

- سازمان مالیاتی
- سازمان تامین اجتماعی
- بانک‌ها
- قوه قضاییه
- بانک‌ها

تغییر رفتار هر یک از موارد فوق قبل و بعد از واگذاری به بخش خصوصی در شاخص‌های این بخش مورد نظر قرار گرفته است. برای مثال تغییر رفتار بلنک در تسهیلات‌دهی به بنگاه پس از روی کار آمدن تیم مدیریتی جدید که خارج از دایره روابط دولتی است می‌تواند یکی از موارد اثرگذار بر روی عملکرد بنگاه پس از خصوصی‌سازی باشد. مدیریت دولتی بنگاه پیش از خصوصی‌سازی به دلیل روابطی که با دیگر بخش‌ها از جمله با بانک‌های دولتی یا شبه دولتی دارد ممکن است در تعامل با بانک‌ها در اخذ تسهیلات یا بازپرداخت از امکاناتی بهره‌مند باشد که بخش خصوصی امکان بهره بردن از آن را نداشته باشد.

جدول ۷-۱۵ شاخص‌های فرآیندی - رصد تعهدات پس از واگذاری

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
رصد تعهدات پس از واگذاری	میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	پرسشنامه	سازمان خصوصی‌سازی پس از واگذاری مالکیت به خریدار جدید، تا چه میزان در انتقال مالکیت و استقرار مالک جدید با بنگاه همکاری کرده است؟
	میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	پرسشنامه	سازمان خصوصی‌سازی در زمینه حمایت از نیروی انسانی بنگاه، تا چه میزان به صورت مؤثر به رصد تعهدات خریدار پرداخته است؟
	میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارآیی بر اساس تعهدات	پرسشنامه	در زمینه نظارت بر تعهدات خریدار جدید در خصوص عملکرد و ارتقای کارآیی بنگاه، سازمان خصوصی‌سازی تا چه میزان نقش خود را ایفا کرده است؟
	میزان تغییر رفتار نظام حکمرانی و دستگاه‌های اجرایی (شامل بانک‌ها، تأمین اجتماعی، سازمان	پرسشنامه	- رفتار نظام مالیاتی در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واگذاری داشته است؟

- رفتار نظام بانکی در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واگذاری داشته است؟	امور مالیاتی، قوه قضاییه در برخورد با مالک جدید نسبت به پیش از واگذاری
- رفتار نظام تأمین اجتماعی در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واگذاری داشته است؟	
- رفتار نظام قضایی در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واگذاری داشته است؟	
- رفتار نظام قضایی در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واگذاری داشته است؟	

### ۷-۲-۳-۷ تخلفات و حل اختلافات

با اجرای هر چه صحیح‌تر فرایند خصوصی‌سازی تبعاً بروز اختلافات کمتر خواهد بود اما به هر حال پس از بروز اختلافات مرتبط با بحث خصوصی‌سازی دستگاه قضایی جهت حل اختلاف نقش قابل توجهی دارد. چراکه در صورت بروز اختلاف در فرایند واگذاری، شکایات به هیئت داورى ارجاع داده می‌شود. بر اساس ماده ۳۰ "قانون" که تنفیذ مواد ۲۰ الی ۲۴ قانون برنامه سوم توسعه است، رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از هر یک از تصمیم‌ها در امر واگذاری تنها در صلاحیت هیئت داورى است. در انتخاب اعضای هیئت داورى نیز وزیر دادگستری و رئیس قوه قضایی تأثیر جدی دارند. علاوه بر این در صورت اعتراض به رای هیئت داورى دادگاه تجدید نظر توسط رئیس قوه قضاییه تشکیل خواهد شد.

شاخص‌های این بخش به استقلال هیئت داورى، شفافیت فرایند رسیدگی، و بی طرفانه بودن در برخورد با پرونده‌های ارجاعی را مورد توجه قرار می‌دهد.

جدول ۷-۱۶ شاخص‌های فرآیندی - تخلفات و حل اختلافات

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
تخلفات و حل اختلافات	تعداد پرونده‌های تحقیق و تفحص مجلس مربوط به واگذاری‌ها در هر دوره	پرسشنامه	-
	میزان استقلال هیأت داورى در صدور احکام	پرسشنامه	در زمینه صدور احکام مربوط به تخلفات، هیأت داورى تا چه میزان از استقلال برخوردار است؟
	میزان شفافیت فرآیند رسیدگی به تخلفات	پرسشنامه	فرآیند رسیدگی به تخلفات واگذاری تا چه میزان شفاف و روشمند است؟

قوه قضاییه در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی در زمینه واگذاری‌ها، تا چه میزان بی‌طرانه و قانون‌مند عمل می‌کند؟	پرسشنامه	بی‌طرفانه بودن قوه قضاییه در پرونده‌های ارجاعی	
---	----------	--	--

### ۳-۳-۷ شاخص‌های عملکردی

#### ۱-۳-۳-۷ شاخص‌های کلان عملکردی

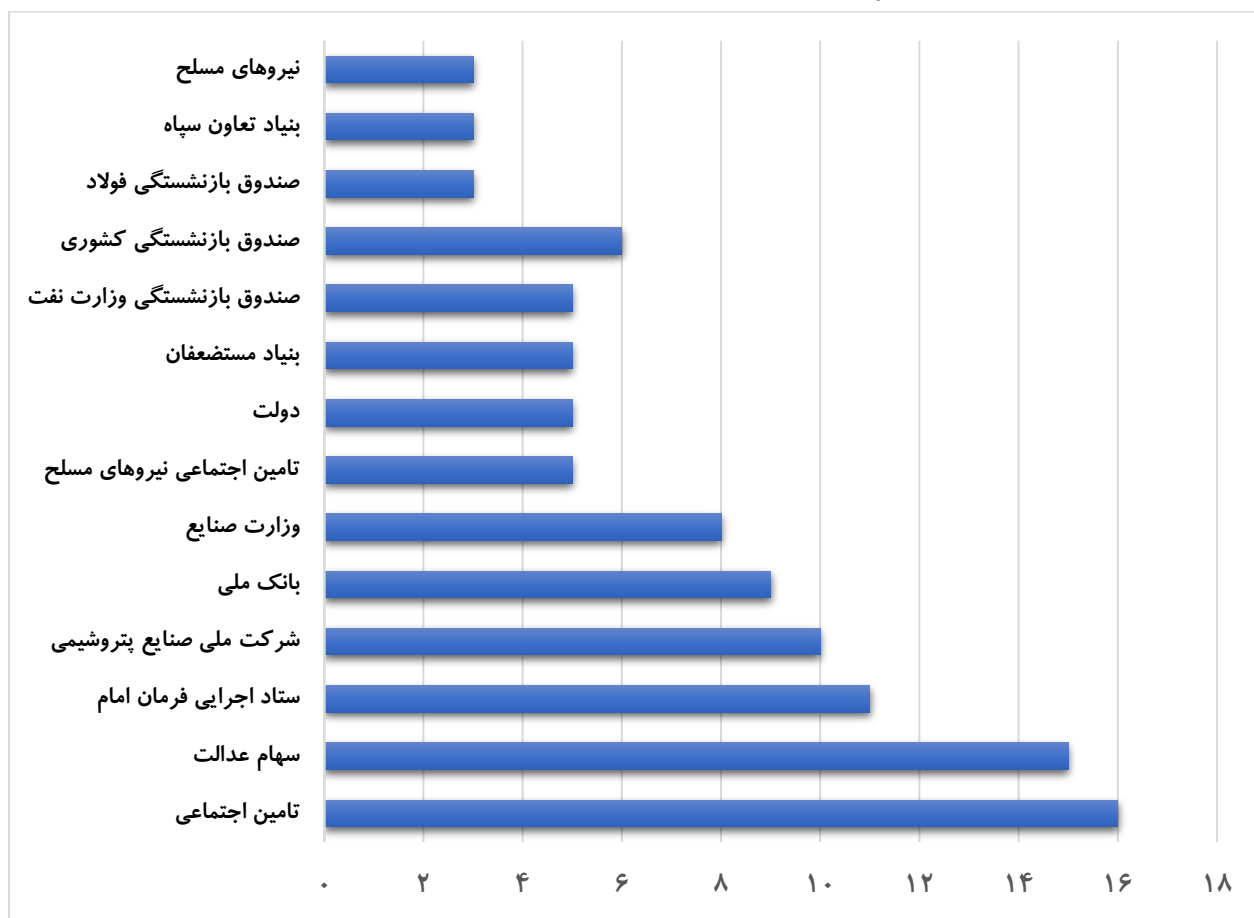
شاخص‌های این بخش جهت ارزیابی میزان موفقیت خصوصی‌سازی جهت نیل به اهداف کلی مطرح شده‌اند. اهداف هشت‌گانه‌ی سیاست‌های اصل ۴۴ از جمله این نوع اهداف بوده که شامل موارد زیر است:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی.
- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی.
- ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری.
- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی.
- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی.
- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی.
- افزایش سطح عمومی اشتغال.
- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.

یکی از نفع‌های وارد به عملکرد فرایند خصوصی‌سازی عدم تحقق اغلب اهداف هشت‌گانه قانون است. برای مثال بخش قابل توجهی از سهم مالکیت بنگاه‌ها به نهادهای عمومی واگذار شده است که می‌تواند با اهدافی چون افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت در سطح عموم مردم در تناقض باشد. بر اساس قراردادهای فروش واگذاری‌های انجام شده از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴، سهم بخش خصوصی از ارزش کل واگذاری‌های انجام شده (۱۳۶۷۴۷۴ میلیارد ریال) مقدار ۲۲۹۳۴۵ میلیارد ریال است که حدوداً ۱۶ درصد است. این درحالی است که سهم نهادهای عمومی از این واگذاری‌ها ۸۳۷۲۵۹ میلیارد ریال یعنی حدود ۶۱ درصد است.

نمودار ۷-۱۴ سهم سازمان‌ها، نهادها و یا بخش‌های مختلف از مالکیت یا کنترل ۱۰۰ شرکت بزرگ کشور را نشان می‌دهد.

نمودار ۷-۱۴ سهم نهادهای مختلف از مالکیت یا کنترل ۱۰۰ شرکت بزرگ کشور

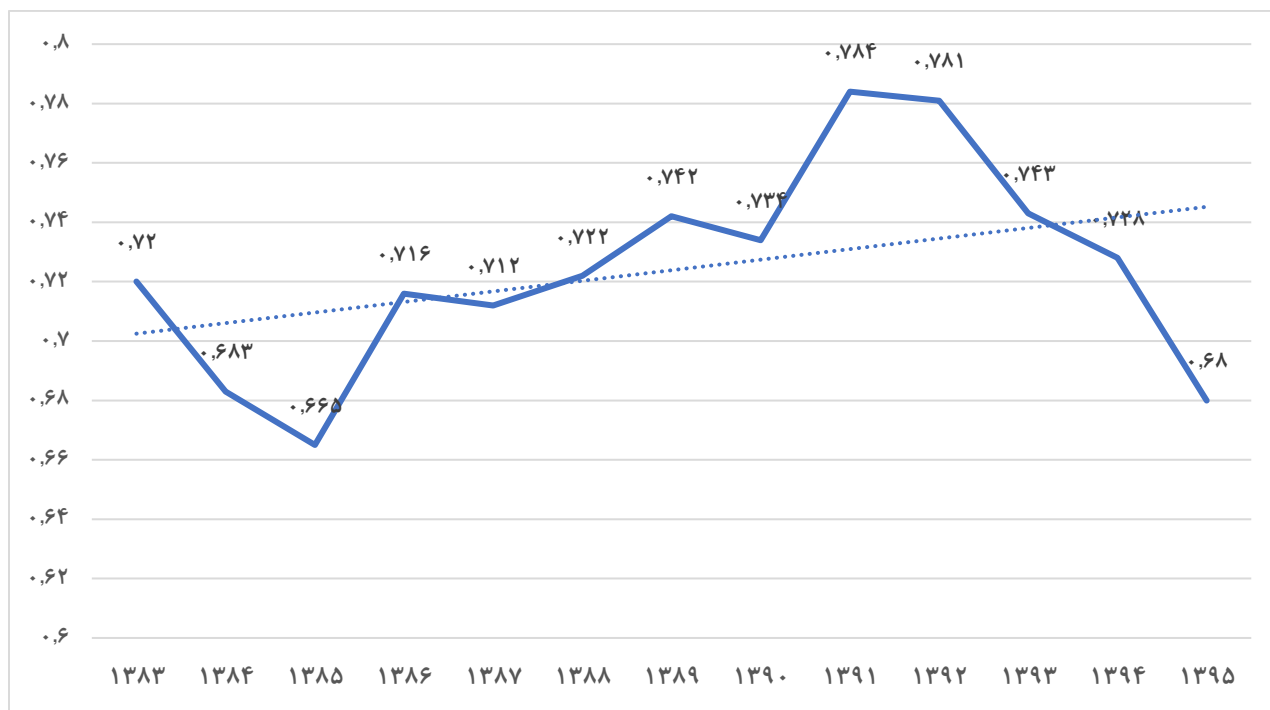


در رابطه با فعالیت نهادهای عمومی در اقتصاد کشور بد نیست به این فرمایش حضرت آیت الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب نیز توجه شود.

توصیه مؤکد بنده به نهادهای عمومی غیردولتی این است که در کارهای اقتصادی مطلقاً رقیب بخش خصوصی نشوند. این، آن حرفی است که ما به همه‌ی نهادهای عمومی غیر دولتی گفتیم و می‌گوییم. در جاهایی که بخش خصوصی، یا توان لازم و امکانات را ندارد، یا رغبتی ندارد، وارد بشوند؛ اگر چنانچه بعد از مدتی بخش خصوصی وارد آنجا شد، اینها از آنجا هم به یک نقطه‌ی دور دست‌تر و سخت‌تری مهاجرت کنند و بروند آنجا کار کنند، سرمایه‌گذاری کنند؛ و جدا از رقابت با بخش خصوصی پرهیز کنند.

تقویت حضور بخش خصوصی در اقتصاد جهت دستیابی به بهره‌وری بالاتر و رشد سرمایه‌گذاری و کمک به رشد اقتصادی کشور هدف کلی قانون اجرای اصل ۴۴ است. نمودار زیر سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ناخالص طی سال‌های ۸۴ تا ۹۴ را نشان می‌دهد. بیشترین مقدار این نسبت مربوط به سال ۹۱ است اما پس از این سال سهم بخش خصوصی در تشکیل سرمایه ناخالص کاهش یافته است.

نمودار ۷-۱۵ سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ناخالص



جدول ۷-۱۷ شاخص‌های عملکردی - شاخص‌های کلان عملکردی

شاخص اصلی	نماگر	مرجع
شاخص‌های کلان عملکردی	مجموع درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های دولتی به ارزش افزوده کل اقتصاد	قانون بودجه سالانه و بانک مرکزی
	نسبت مجموع هزینه‌های مصرفی و تشکیل سرمایه ثابت ناخالص دولتی به تولید ناخالص داخلی	مرکز آمار ایران
	سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	مرکز آمار ایران
	نرخ رشد بهره‌وری کل (TFP)	سازمان ملی بهره‌وری ایران
	نرخ رشد بهره‌وری سرمایه	سازمان ملی بهره‌وری ایران
	منابع بودجه‌ای تحقق‌یافته حاصل از واگذاری‌ها به منابع پیش‌بینی‌شده	سازمان برنامه و بودجه
	درصد تحقق اعتبارات اختصاص یافته نسبت به منابع پیش‌بینی شده، برای شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها	سازمان برنامه و بودجه

سازمان برنامه و بودجه	درصد تحقق منابع اختصاص یافته حاصل از واگذاری نسبت به منابع پیش بینی شده، به منظور تشکیل و توسعه تعاونی‌های فراگیر ملی	
سازمان برنامه و بودجه	درصد تحقق منابع اختصاص یافته حاصل از واگذاری نسبت به منابع پیش بینی شده، به منظور اعطای تسهیلات (وجه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها	
مرکز آمار ایران	نسبت ارزش افزوده بخش تعاونی به تولید ناخالص داخلی	
بانک مرکزی	سبب تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی و تعاونی به کل تسهیلات پرداختی نظام بانکی کشور به تفکیک هر بخش	

### ۲-۳-۳-۷ شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده

شاخص‌های این بخش، بازار بنگاه‌های خصوصی شده را از لحاظ سازوکار تعیین قیمت و میزان رقابت مورد ارزیابی قرار می‌دهند. در بحث قیمت، تغییرات احتمالی در سازوکار تعیین آن پس خصوصی‌سازی بنگاه‌ها در بازار و یا تغییر در روند قیمت‌گذاری دستوری پس از واگذاری مورد توجه قرار گرفته است. در صورتی که بازار پس از خصوصی‌سازی، رقابتی‌تر شده و قیمت‌ها نیز ناشی از این رقابت باشند اثرات خصوصی‌سازی از این نظر مطلوب به نظر می‌آید. همچنین پس از خصوصی‌سازی، ممکن است روند قیمت‌گذاری دستوری در برخی بازارها برای حذف موانع بر سر راه فعالیت بخش خصوصی جهت رسیدن به کارایی بالاتر برداشته شده باشد یا در ادامه برداشته شود که مورد توجه شاخص‌های این بخش قرار گرفته است.

#### جدول ۷-۱۸ شاخص‌های عملکردی - شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده

شاخص اصلی	نماگر	مرجع / نحوه اندازه‌گیری	پرسش
شاخص‌های عملکردی ناظر بر وجود نهادهای شبه دولتی بازار بنگاه خصوصی‌شده	در خریداران	پرسشنامه	بنگاه‌های واگذارشده در صنعت مورد بحث، تا چه میزان به بخش خصوصی واقعی واگذار شده‌اند؟
رقابت‌پذیری در بازار بنگاه خصوصی‌شده		پرسشنامه	واگذاری بنگاه مورد بحث به بخش خصوصی، تا چه میزان توانسته موجب تقویت رقابت در صنعت موضوع فعالیت بنگاه شده است؟
قیمت‌گذاری		پرسشنامه	واگذاری بنگاه مورد بحث به بخش خصوصی، تا چه میزان توانسته مکانیزم قیمت‌گذاری در صنعت موضوع فعالیت بنگاه را به سمت رقابتی‌تر شدن به سود مصرف‌کننده سوق دهد؟
		پرسشنامه	با خروج دولت از بنگاه (یا صنعت) مورد بحث، قیمت‌گذاری دستوری (در صورت وجود) در صنعت تا چه میزان کاهش یافته است؟

## ۳-۳-۳-۷ شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها

وجه تمایز طرح تدوین شاخص‌های پایش عملکرد خصوصی‌سازی اتاق بازرگانی ایران با پژوهش‌های وزارت اقتصاد در این حوزه، توجه بیشتر به خصوصی‌سازی از ابعاد خرد و در سطح بنگاه‌ها است. گزارش‌های نهادهای دولتی درباره خصوصی‌سازی عمدتاً دید کلان‌تر و فرآیند محورتری دارند.

شاخص‌های پیشنهادی این بخش بر عملکرد بنگاه‌ها تمرکز دارند تا تأثیر خصوصی‌سازی را در بعد خرد و در سطح بنگاه‌هایی که واگذار شده‌اند از ابعاد مختلفی چون: بهره‌وری، توسعه، سودآوری و .. مورد ارزیابی قرار دهد.

جدول ۷-۱۹ شاخص‌های عملکردی - شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها

شاخص اصلی	نماگر اصلی	نماگر فرعی	نحوه محاسبه
شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها	سودآوری	میزان سود (زیان) سالیانه و حاشیه سود عملیاتی	سود (زیان) خالص و سود عملیاتی نسبت به فروش
		اثر تورم روی سودآوری	پرسش: سودآوری بنگاه تا چه میزان مربوط به اثر تورم و افزایش ناتراز درآمدها و هزینه‌های بنگاه است؟
		بازده دارایی‌ها	سود خالص نسبت به مجموع دارایی‌ها
		بازده حقوق صاحبان سهام	سود خالص نسبت به حقوق صاحبان سهام
		بازده فروش	سود خالص نسبت به فروش
		کارایی سود خالص	سود خالص نسبت به تعداد کارکنان
		نسبت سود انباشته به سرمایه	سود (زیان) انباشته به حقوق صاحبان سهام
	نسبت‌های بدهی	بدهی به دارایی	نسبت بدهی کل به دارایی کل
		بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام	نسبت بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام
	تسهیلات	میزان جذب تسهیلات جدید	نسبت تسهیلات جدید به حقوق صاحبان سهام
		سهم تسهیلات از بدهی	مانده تسهیلات به بدهی کل
	بهره‌وری	بهره‌وری کل	نسبت ارزش افزوده به کل داده با کسر مصارف واسطه



نسبت ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار	بهره‌وری هزینه نیروی کار		
نسبت ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه	بهره‌وری هزینه سرمایه		
نسبت ارزش افزوده به ارزش دارایی‌های ثابت	بهره‌وری سرمایه		
نسبت ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف‌شده	بهره‌وری انرژی		
نسبت ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه	بهره‌وری مواد اولیه		
حفظ تعداد کل کارکنان بیمه‌پرداز نسبت به زمان واگذاری	حفظ سطح اشتغال	اشتغال	
افزایش تعداد کل کارکنان نسبت به تعداد کارکنان قبل از واگذاری	افزایش اشتغال		
پرسشنامه	کیفیت محصولات و خدمات	کیفیت	
پرسشنامه	میزان دخالت دولت در تصمیمات هیأت مدیره	حاکمیت شرکتی	
پرسشنامه	حضور نهادهای شبه‌دولتی در لایه‌های سهامداری		
میزان افزایش سرمایه از محل آورده نقدی به سرمایه قبلی	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	توسعه	
میزان افزایش فروش مقداری (تناژ یا تعداد) بنگاه نسبت به زمان واگذاری	فروش		
نسبت هزینه‌های بازاریابی و تبلیغات به کل هزینه‌ها	بازاریابی و تبلیغات		
نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به کل هزینه‌ها	تحقیق و توسعه		

## ۴-۷ نتایج نظرسنجی از نخبگان

### ۱-۴-۷ اهمیت نسبی نماگرها و سؤالات

همان‌گونه که در بخش روش‌شناسی این فصل توضیح داده شد، جهت استخراج شاخص‌های نهایی، از روش دلفی دومرحله‌ای استفاده شده است. در مرحله اول، فهرست اولیه شاخص‌ها و نماگرهای حایز اهمیت با تشکیل گروه‌های کانونی میان نخبگان تهیه شد. در مرحله دوم، با تشکیل سؤالات طیف لیکرت ۱۰ تایی در

پرسشنامه‌ای آنلاین<sup>۲۳</sup> در خصوص میزان اهمیت هر کدام از سؤالات و یا نماگرهایی که از منابع داخلی یا بین‌المللی استخراج شده‌اند، ادراک سنجی صورت گرفت. پس از ارزیابی پاسخ‌ها و حذف پاسخ‌های ناسازگار<sup>۲۴</sup>، سؤالات و نماگرهایی که میانگین اهمیتشان نزد نخبگان از نمره ۷ از ۱۰ کمتر بودند، حذف شدند. در نهایت ۳۵ سؤال یا نماگر از ۱۰۷ مورد پیشنهادی حذف شدند و ۷۲ مورد باقی ماندند. جدول ۷-۲۰ میانگین امتیاز هر سؤال یا نماگر را نشان می‌دهد.

جدول ۷-۲۰ نتایج ادراک سنجی از نخبگان در خصوص اهمیت نماگرهای پیشنهادی

شاخص‌های مرتبه اول	شاخص‌های مرتبه دوم	نماگر / سؤال	میانگین اهمیت نسبی	وضعیت
شاخص‌های محیطی	بازار بنگاه خصوصی‌شده	بازار بنگاه خصوصی‌شده - وجود قیمت‌گذاری	۷.۵۹	تأیید
		بازار بنگاه خصوصی‌شده - میزان فعالیت بنگاه‌های دولتی در بازار	۸.۱۴	تأیید
		بازار بنگاه خصوصی‌شده - وجود تعرفه‌های وارداتی	۶.۹۱	رد
		بازار بنگاه خصوصی‌شده - تمرکز و رقابت	۶.۹۱	رد
		بازار بنگاه خصوصی‌شده - تأثیر (exposure) نرخ ارز بر بنگاه‌های بازار مورد بحث	۷.۶۷	تأیید
ثبات اقتصاد کلان	ثبات اقتصاد کلان	ثبات اقتصاد کلان - تورم	۷.۹۰	تأیید
		ثبات اقتصاد کلان - نوسانات تورم	۷.۴۱	تأیید
		ثبات اقتصاد کلان - نرخ بهره واقعی	۷.۶۷	تأیید
		ثبات اقتصاد کلان - نوسان نرخ ارز	۸.۰۹	تأیید
		ثبات اقتصاد کلان - رشد اقتصادی	۷.۲۷	تأیید
اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد	اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد	اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد - کانال بودجه‌ای دخالت دولت در بنگاهداری	۷.۹۱	تأیید
		اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد - پارانه	۶.۶۴	رد
		اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد - دخالت مدیریتی دولت در اقتصاد	۸.۴۵	تأیید
		اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد - اشتغال	۶.۸۲	رد
		اندازه دولت و میزان دخالت در اقتصاد - ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت	۸.۲۳	تأیید
کیفیت تنظیم‌گری	کیفیت تنظیم‌گری	کیفیت تنظیم‌گری - میزان قیمت‌گذاری در کل اقتصاد	۷.۷۳	تأیید
		کیفیت تنظیم‌گری - کیفیت تنظیم‌گری اشتغال و قانون کار	۷.۸۲	تأیید
		کیفیت تنظیم‌گری - آزادی تجاری و تعرفه‌ای	۷.۸۲	تأیید
		کیفیت تنظیم‌گری - رقابت‌پذیری در اقتصاد	۸.۲۷	تأیید
		کیفیت تنظیم‌گری - کیفیت نظام مالیاتی	۸.۰۵	تأیید
حاکمیت قانون	حاکمیت قانون	حاکمیت قانون - کارایی قانون	۸.۱۴	تأیید
		حاکمیت قانون - اجراء شدن قوانین	۸.۳۶	تأیید
		حاکمیت قانون - کیفیت رویه‌های قضایی در فرایند نظارت بر قانون	۸.۲۴	تأیید
		حاکمیت قانون - بی‌طرفانه بودن فرآیند نظارتی	۸.۶۸	تأیید
		حاکمیت قانون - میزان مقررات دست‌وپاگیر	۸.۳۶	تأیید
سهولت کسب‌وکار	سهولت کسب‌وکار	سهولت کسب‌وکار - امتیاز پایش محیط کسب‌وکار در ایران	۷.۳۶	تأیید
		سهولت کسب‌وکار - امتیاز سهولت کسب‌وکار ایران در شاخص‌های بین‌المللی	۷.۴۵	تأیید

<sup>۲۳</sup> [survey.porsline.ir/s/gjOZg5w/sv](http://survey.porsline.ir/s/gjOZg5w/sv)

<sup>۲۴</sup> Inconsistent

شاخص‌های مرتبه اول	شاخص‌های مرتبه دوم	نماگر / سؤال	میانگین اهمیت نسبی	وضعیت		
کارایی مالی	کارایی مالی	سهولت کسب‌وکار - عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار	۸.۱۴	تأیید		
		سهولت کسب‌وکار - سهولت حضور شرکت‌های خارجی	۷.۲۷	تأیید		
		سهولت کسب‌وکار - میزان سرمایه‌گذاری خارجی	۷.۵۰	تأیید		
		کارایی مالی - کیفیت تنظیم‌گری در بازار بدهی و بازار سرمایه	۷.۳۸	تأیید		
		کارایی مالی - میزان تأمین مالی از بازار سرمایه	۷.۲۴	تأیید		
		کارایی مالی - تأمین مالی شرکتی	۶.۸۵	رد		
		کارایی مالی - عمق بازار سرمایه	۷.۰۵	تأیید		
		کارایی مالی - میزان شناوری بازار سرمایه	۶.۴۳	رد		
		حاکمیت شرکتی - کیفیت حقوق مالکیت خصوصی	۸.۳۶	تأیید		
		حاکمیت شرکتی	حاکمیت شرکتی - کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای	۷.۷۷	تأیید	
حاکمیت شرکتی	حاکمیت شرکتی	حاکمیت شرکتی - حمایت قانونی از حقوق سهامداران خرد	۶.۷۷	رد		
		حاکمیت شرکتی - کیفیت رویه‌های نهادهای واسط اطلاعاتی نظیر شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی	۷.۳۶	تأیید		
		حاکمیت شرکتی - کیفیت نظام حکمرانی در فرآیند ورشکستگی و انحلال	۷.۱۹	تأیید		
		شفافیت و فساد - ادراک فساد در بخش دولتی	۷.۸۶	تأیید		
		شفافیت و فساد - میزان اعتماد عمومی به دولت	۷.۵۰	تأیید		
		شفافیت و فساد - میزان رشوه در بخش‌های مختلف (گمرک، مالیات، رویه‌های قضایی، قراردادهای عمومی)	۸.۴۱	تأیید		
		شفافیت و فساد - شفافیت بودجه	۷.۹۱	تأیید		
		شفافیت و فساد - استقلال دستگاه قضایی	۷.۹۵	تأیید		
		شفافیت و فساد	شفافیت و فساد	استراتژی واگذاری - طبقه‌بندی بنگاه‌ها	۷.۴۷	تأیید
				استراتژی واگذاری - میزان دخالت نظام حکمرانی در فرآیند واگذاری‌ها	۸.۷۶	تأیید
استراتژی واگذاری - میزان استقلال هیأت واگذاری در تعیین فهرست واگذاری	۷.۳۳			تأیید		
آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری	۶.۷۵			رد		
آماده‌سازی بنگاه‌ها به کل تعداد مصوبات هیأت واگذاری	۶.۱۰			رد		
آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری - میزان بازسازی ساختاری بنگاه‌های مصوب در عمل	۶.۲۲			رد		
روش واگذاری - نسبت ارزش واگذاری‌ها از روش بورس یا فرابورس به ارزش کل واگذاری‌ها در هر سال	۶.۴۸			رد		
روش واگذاری - نسبت ارزش واگذاری‌ها به صورت رد دیون به ارزش کل واگذاری‌ها در هر سال	۷.۵۲			تأیید		
تعیین قیمت - مناقشه‌برانگیز بودن قیمت	۸.۱۴			تأیید		
تعیین قیمت - شفافیت قیمت‌گذاری	۸.۰۵			تأیید		
آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری	آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری	اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۸.۰۰	تأیید		
		اتمام واگذاری و انتخاب خریدار - شفافیت فرآیند مزایده	۷.۹۱	تأیید		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	۷.۵۹	تأیید		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	۶.۴۵	رد		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارایی بر اساس تعهدات	۶.۴۱	رد		
		روش واگذاری	روش واگذاری	تعیین قیمت	۸.۱۴	تأیید
				تعیین قیمت - شفافیت قیمت‌گذاری	۸.۰۵	تأیید
				اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۸.۰۰	تأیید
				اتمام واگذاری و انتخاب خریدار - شفافیت در اهلیت‌سنجی خریدار	۷.۹۱	تأیید
				رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	۷.۵۹	تأیید
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	۶.۴۵			رد		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارایی بر اساس تعهدات	۶.۴۱			رد		
تعیین قیمت	تعیین قیمت			تعیین قیمت - مناقشه‌برانگیز بودن قیمت	۸.۱۴	تأیید
				تعیین قیمت - شفافیت قیمت‌گذاری	۸.۰۵	تأیید
				اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۸.۰۰	تأیید
		اتمام واگذاری و انتخاب خریدار - شفافیت فرآیند مزایده	۷.۹۱	تأیید		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	۷.۵۹	تأیید		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	۶.۴۵	رد		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارایی بر اساس تعهدات	۶.۴۱	رد		
		اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	تعیین قیمت	۸.۱۴	تأیید
				تعیین قیمت - شفافیت قیمت‌گذاری	۸.۰۵	تأیید
				اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۸.۰۰	تأیید
اتمام واگذاری و انتخاب خریدار - شفافیت فرآیند مزایده	۷.۹۱			تأیید		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	۷.۵۹			تأیید		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	۶.۴۵			رد		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارایی بر اساس تعهدات	۶.۴۱			رد		
رصد تعهدات پس از واگذاری	رصد تعهدات پس از واگذاری			تعیین قیمت	۸.۱۴	تأیید
				تعیین قیمت - شفافیت قیمت‌گذاری	۸.۰۵	تأیید
				اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۸.۰۰	تأیید
		اتمام واگذاری و انتخاب خریدار - شفافیت فرآیند مزایده	۷.۹۱	تأیید		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	۷.۵۹	تأیید		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	۶.۴۵	رد		
		رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارایی بر اساس تعهدات	۶.۴۱	رد		
		رصد تعهدات پس از واگذاری	رصد تعهدات پس از واگذاری	تعیین قیمت	۸.۱۴	تأیید
				تعیین قیمت - شفافیت قیمت‌گذاری	۸.۰۵	تأیید
				اتمام واگذاری و انتخاب خریدار	۸.۰۰	تأیید
اتمام واگذاری و انتخاب خریدار - شفافیت فرآیند مزایده	۷.۹۱			تأیید		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	۷.۵۹			تأیید		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان حمایت سازمان خصوصی‌سازی از نیروی انسانی بنگاه‌ها بر اساس تعهدات خریدار	۶.۴۵			رد		
رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان نظارت سازمان خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه و ارتقای کارایی بر اساس تعهدات	۶.۴۱			رد		

شاخص‌های مرتبه اول	شاخص‌های مرتبه دوم	نماگر / سؤال	میانگین اهمیت نسبی	وضعیت
تخلفات و حل اختلافات	تخلفات و حل اختلافات	رصد تعهدات پس از واگذاری - میزان تغییر رفتار نظام حکمرانی و دستگاه‌های اجرایی (شامل بانک‌ها، تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی، قوه قضاییه) در برخورد با مالک جدید نسبت به پیش از واگذاری	۷.۳۲	تأیید
		تخلفات و حل اختلافات - تعداد پرونده‌های تحقیق و تفحص مجلس مربوط به واگذاری‌ها در هر دوره	۶.۳۶	رد
		تخلفات و حل اختلافات - میزان استقلال هیأت داوری در صدور احکام	۷.۸۲	تأیید
		تخلفات و حل اختلافات - میزان شفافیت فرآیند رسیدگی به تخلفات	۷.۹۱	تأیید
شاخص‌های کلان عملکردی	شاخص‌های کلان عملکردی	تخلفات و حل اختلافات - بی‌طرفانه بودن قوه قضاییه در پرونده‌های ارجاعی	۷.۸۶	تأیید
		شاخص‌های کلان عملکردی - مجموع درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های دولتی به ارزش افزوده کل اقتصاد	۶.۱۶	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - نسبت مجموع هزینه‌های مصرفی و تشکیل سرمایه ثابت ناخالص دولتی به تولید ناخالص داخلی	۶.۶۸	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	۶.۸۹	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - نرخ رشد بهره‌وری کل (TFP)	۶.۹۵	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - نرخ رشد بهره‌وری سرمایه	۶.۹۵	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - نسبت منابع بودجه‌ای تحقق‌یافته حاصل از واگذاری‌ها به منابع پیش‌بینی‌شده	۵.۹۵	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - درصد تحقق اعتبارات اختصاص یافته نسبت به منابع پیش‌بینی شده، برای شکل‌گیری و توانمندسازی تعاونی‌ها	۵.۷۴	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - درصد تحقق منابع اختصاص یافته حاصل از واگذاری نسبت به منابع پیش‌بینی شده، به منظور تشکیل و توسعه تعاونی‌های فراگیر ملی	۵.۷۴	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - درصد تحقق منابع اختصاص یافته حاصل از واگذاری نسبت به منابع پیش‌بینی شده، به منظور اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها	۵.۵۳	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - نسبت ارزش افزوده بخش تعاونی به تولید ناخالص داخلی	۵.۱۶	رد
		شاخص‌های کلان عملکردی - نسبت تسهیلات اعطایی به بخش خصوصی و تعاونی به کل تسهیلات پرداختی نظام بانکی کشور به تفکیک هر بخش	۵.۹۵	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده - وجود نهادهای شبه دولتی در خریداران
شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده - رقابت‌پذیری در بازار بنگاه خصوصی‌شده	۶.۹۵			رد
شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده - قیمت‌گذاری	۶.۸۵			رد
شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه خصوصی‌شده - قیمت‌گذاری	۶.۴۷			رد
شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - میزان سود (زیان) سالیانه	۷.۹۰	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - حاشیه سود عملیاتی	۷.۴۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - اثر تورم روی سودآوری	۷.۸۹	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - بازده دارایی‌ها	۷.۲۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - بازده حقوق صاحبان سهام	۷.۴۰	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - بازده فروش	۷.۳۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - کارایی سود خالص	۷.۲۶	تأیید

شاخص‌های مرتبه اول	شاخص‌های مرتبه دوم	نماگر / سؤال	میانگین اهمیت نسبی	وضعیت
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - سودآوری - نسبت سود انباشته به سرمایه	۷.۰۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - نسبت‌های بدهی - بدهی به دارایی	۷.۴۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - نسبت‌های بدهی - بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام	۷.۲۱	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - تسهیلات - میزان جذب تسهیلات جدید	۶.۹۵	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - تسهیلات - سهم تسهیلات از بدهی	۶.۵۳	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - بهره‌وری - بهره‌وری کل	۷.۴۰	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - بهره‌وری - بهره‌وری هزینه نیروی کار	۷.۲۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - بهره‌وری - بهره‌وری هزینه سرمایه	۷.۵۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - بهره‌وری - بهره‌وری سرمایه	۶.۴۵	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - بهره‌وری انرژی	۷.۵۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - بهره‌وری - بهره‌وری مواد اولیه	۷.۰۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - اشتغال - حفظ سطح اشتغال	۶.۰۰	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - اشتغال - افزایش اشتغال	۵.۷۰	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - کیفیت - کیفیت محصولات و خدمات	۷.۸۰	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - حاکمیت شرکتی - میزان دخالت دولت در تصمیمات هیئت مدیره	۸.۶۰	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - حاکمیت شرکتی - حضور نهادهای شبه‌دولتی در لایه‌های سهامداری	۸.۵۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - توسعه - افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	۷.۴۰	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - توسعه - فروش	۷.۷۵	تأیید
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - توسعه - بازاریابی و تبلیغات	۶.۵۰	رد
		شاخص‌های عملکردی ناظر بر بنگاه‌ها - توسعه - تحقیق و توسعه	۷.۱۰	تأیید

## ۲-۴-۷ ضرایب اهمیت شاخص‌ها

پس از تعیین اهمیت نسبی نماگرها و سؤالات و حذف موارد پایین‌تر از مقدار آستانه، بایستی ضرایب اهمیت هر یک از شاخص‌ها نسبت به یکدیگر تعیین شود. روش‌های مختلفی برای وزن‌دهی در آمار وجود دارد که می‌توان به روش وزن‌دهی ساده<sup>۲۵</sup>، روش‌های مقایسه زوجی<sup>۲۶</sup> (مانند روش AHP<sup>۲۷</sup>)، روش آنتروپی شانون و ... اشاره کرد. در این مطالعه از روش وزن‌دهی ساده استفاده شده است. در این روش، از نخبگان در خصوص

<sup>۲۵</sup> Simple weighting

<sup>۲۶</sup> Paired comparison

<sup>۲۷</sup> Analytic Hierarchy Process

اهمیت نسبی هر یک از شاخص‌ها نسبت به یکدیگر به این شکل پرسش می‌شود که به هر کدام از عناصر یک دسته از شاخص‌ها، عدد مشخصی که نمایانگر اهمیت آن عنصر است، اختصاص داده و در نهایت با تعدیل اعداد به شکل نسبی از یک عدد خاص (مثلاً ۱)، اهمیت نسبی آن شاخص در مقایسه با سایر شاخص‌ها مشخص می‌شود. در نهایت با گرفتن میانگین از نظرات نخبگان مختلف، ضریب اهمیت نسبی شاخص به دست می‌آید. جداول ۷-۲۱ تا ۷-۲۴ نتایج وزن‌دهی شاخص‌ها بر اساس نظرات نخبگان را نشان می‌دهد. در قسمت شاخص‌های فرآیندی، با توجه به آن که هیچ کدام از نماگرهای قسمت آماده‌سازی بنگاه‌ها به حد نصاب لازم نرسیدند، این شاخص از لیست شاخص‌های مرتبه دوم حذف شد. همچنین در قسمت شاخص‌های عملکردی نیز، با توجه به توضیح ماهیت کار ائتاق بازرگانی در پایش موفقیت خصوصی‌سازی، اهمیت نماگرهای بخش عملکرد کلان و عملکرد بازار بنگاه از منظر نخبگان به حد نصاب نرسید و این دو شاخص نیز از لیست شاخص‌های مرتبه دوم حذف شدند.

جدول ۷-۲۱ نتایج وزن‌دهی نسبی شاخص‌های مرتبه اول

وزن نسبی شاخص‌های مرتبه اول (امتیاز از ۱)		
محیطی	فرآیندی	عملکردی
۰.۳۵	۰.۳۳	۰.۳۲

جدول ۷-۲۲ نتایج وزن‌دهی نسبی شاخص‌های مرتبه دوم

شاخص‌های محیطی	بازار بنگاه خصوصی‌شده	شاخص‌های فرآیندی
۰.۱۱	ثبات اقتصاد کلان	استراتژی واگذاری
۰.۱۳	اندازه دولت و دخالت در اقتصاد	آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری
۰.۱۲	کیفیت تنظیم‌گری	روش واگذاری
۰.۱۰	حاکمیت قانون	تعیین قیمت
۰.۱۱	سهولت کسب و کار	اتمام واگذاری
۰.۰۹	کارآیی مالی	
۰.۰۹	حاکمیت شرکتی	
۰.۱۴	شفافیت و فساد	
۰.۲۰		
۰.۱۹		
۰.۱۵		
۰.۱۳		

۰.۱۶	رصد تعهدات پس از واگذاری	
۰.۱۸	تخلفات و حل اختلافات	
۰.۲۳	شاخص‌های عملکردی کلان	شاخص‌های عملکردی
۰.۲۳	شاخص‌های عملکردی ناظر بر بازار بنگاه‌های خصوصی شده	
۱.۰۰	شاخص‌های عملکردی ناظر بر عملکرد بنگاه‌ها	

# فصل ۸

## جمع بندی



## ۱-۸ مقدمه

گزارش حاضر در راستای وظیفه قانونی اتاق ایران مبنی بر پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تهیه شده است. رویکرد گزارش، پیشنهاد شاخصی قابل اندازه‌گیری برای پایش موفقیت سیاست خصوصی‌سازی در ایران است. پس از مرور ادبیات خصوصی‌سازی، بررسی تجارب کشورها و آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران، با استفاده از روش آماری دلفی و طی دو مرحله جمع‌آوری نظرات نخبگان، نماگرهای شاخص موفقیت خصوصی‌سازی در ایران در سه دسته شاخص‌های محیطی، شاخص‌های فرآیندی و شاخص‌های عملکردی به دست آمده‌اند. شاخص‌های محیطی ناظر به محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی کشور است که بر روند خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها حاکم است. همچنین از آن‌جا که هر بنگاه واگذارشده به بخش خصوصی در بازار صنعت مربوط به خودش فعالیت می‌کند، شرایط محیطی بازار محل فعالیت هر بنگاه نیز زیرمجموعه شاخص‌های محیطی پایش عملکرد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار گرفته است. شاخص‌های فرآیندی ناظر به عملکرد سازمان خصوصی‌سازی و سایر دستگاه‌های اجرایی در فرآیند واگذاری‌هاست و شاخص‌های عملکردی ناظر به عملکرد نظام حکمرانی، بازارها و بنگاه‌های خصوصی‌شده پس از فرآیند واگذاری‌ها هستند.

## ۲-۸ فهرست نهایی شاخص‌ها به همراه ضرایب اهمیت

شاخص مرتبه اول	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	شاخص مرتبه دوم	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	نماگر / سؤال	نحوه اندازه‌گیری	منبع	پرسش/شیوه محاسبه یا استخراج
بازار بنگاه خصوصی شده	۰.۱۱	وجود قیمت گذاری	-	پرسشنامه	-	در بازار مورد بحث، قیمت محصولات/نهادها تا چه میزان دستوری یا بر اساس مکانیزم بازار تعیین می‌شود؟	
		میزان فعالیت بنگاه‌های دولتی در بازار	-	پرسشنامه	-	سهم شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی از بازار مورد بحث چقدر است؟	
		تأثیر (exposure) نرخ ارز بر بنگاه‌های بازار مورد بحث	-	پرسشنامه	-	در بازار مورد بحث، افزایش/کاهش نرخ ارز تا چه میزان درآمدها/هزینه‌های بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟	
ثبات اقتصاد کلان	۰.۱۱	تورم	-	داده‌های اقتصادی	مرکز آمار ایران	-	
		نوسانات تورم	-	داده‌های اقتصادی	مرکز آمار ایران	انحراف معیار داده‌های تورم ماهیانه در پنجره زمانی معین (مثلاً ۲۴ یا ۳۶ ماه منتهی به زمان محاسبه).	
		نرخ بهره واقعی	-	داده‌های اقتصادی	بانک مرکزی	اختلاف بهره میانگین اوراق خزانه و تورم اعلامی مرکز آمار.	
		نوسان نرخ ارز	-	داده‌های اقتصادی	بانک مرکزی	انحراف معیار میانگین ماهانه نرخ دلار به ریال صرافی ملی در پنجره زمانی معین (مثلاً ۲۴ یا ۳۶ ماه منتهی به زمان محاسبه).	
		رشد اقتصادی	-	داده‌های اقتصادی	بانک مرکزی	-	
		کانال بودجه‌ای دخالت دولت در بنگاهداری	-	داده‌های اقتصادی	قانون بودجه	نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به منابع بودجه عمومی	
شاخص های محیطی	۰.۳۵	دخالت مدیریت دولت در اقتصاد	۰.۱۳	دخالت مدیریت دولت در اقتصاد	شاخص‌های بین‌المللی	فریزر و کیتو	در EFW شاخص‌های بخش اول SIZE OF GOVERNMENT
		ثبات سیاست‌های اقتصادی دولت	-	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش Government Effectiveness کد WMO (نام شاخص: Policy instability)	
		میزان قیمت گذاری در کل اقتصاد	-	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش Government Effectiveness کد WMO (نام شاخص: price controls or cap... : Policy instability)	
کیفیت تنظیم‌گری	۰.۱۲	کیفیت تنظیم‌گری اشتغال و قانون کار	-	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص آزادی اقتصادی فریزر و کیتو	در EFW بخش پنجم regulations زیربخش labor market regulations	
		آزادی تجاری و تعرفه‌ای	-	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش regulatory quality کد ASD (نام شاخص: Trade policy) ، در GCI کد ۷.۴ (نام شاخص: Prevalence of non-tariff barriers)	
		رقابت‌پذیری در اقتصاد	-	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص رقابت‌پذیری بانک جهانی	در GCI بخش ۷ domestic competition کدهای ۷.۰۱ تا ۷.۰۴	
		کیفیت نظام مالیاتی	-	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص آزادی اقتصادی فریزر و کیتو	در EFW بخش پنجم regulations زیر بخش regulation business (نام شاخص: cost of tax compliance) ، در WGI بخش RULE OF LAW کد IPD (نام شاخص: Practical ability of the administration to limit tax evasion)	

شاخص مرتبه اول	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	شاخص مرتبه دوم	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	نماگر / سؤال	نحوه اندازه‌گیری	منبع	پرسش/شیوه محاسبه یا استخراج
حاکمیت قانون	۰.۱۰			کارایی قانون	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش RULE OF LAW کد GCS (نام شاخص): Efficiency of (regulations legal framework in challenging)
				اجراشدن قوانین	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش RULE OF LAW کد EIU (نام شاخص): Enforceability of (contracts)
				کیفیت رویه‌های قضایی در فرایند نظارت بر قانون	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش RULE OF LAW کد GCS (نام شاخص): Judicial (independence)
				بی‌طرفانه بودن فرآیند نظارتی	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش RULE OF LAW کد EIU (نام شاخص): Fairness of (judicial process Speediness of judicial process)
				میزان مقررات دست‌وپاگیر	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش regulatory quality کد WMO (نام شاخص): (Regulatory burden)
سهولت کسب‌وکار	۰.۱۱			امتیاز پایش محیط کسب‌وکار در ایران	داده‌های اقتصادی	اتاق ایران	امتیاز این شاخص به صورت سالانه توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران از طریق پیمایش کسب‌وکارها استخراج می‌شود.
				امتیاز سهولت کسب‌وکار ایران در شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص سهولت کسب‌وکار	رتبه ایران در DOING BUSINESS: آدرس سایت <a href="https://www.doingbusiness.org/en/rankings?region=middle-east-and-north-africa">https://www.doingbusiness.org/en/rankings?region=middle-east-and-north-africa</a>
				عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار	داده‌های اقتصادی	اتاق ایران	امتیاز این شاخص به صورت سالانه توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران از طریق پیمایش کسب‌وکارها استخراج می‌شود.
				سهولت حضور شرکت‌های خارجی	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص FDI	شاخص FDI (FDI Regulatory Restrictiveness Index).
کارایی مالی	۰.۰۹			میزان سرمایه‌گذاری خارجی	داده‌های اقتصادی	داده‌های اقتصادی	نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی
				کیفیت تنظیم‌گری در بازار بدهی و بازار سرمایه	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص آزادی اقتصادی هریچ	در IEF قسمت ۴ OPEN MARKETS زیر بخش FINANCIAL FREEDOM and capital market the extent of financial (نام شاخص): (development)
				میزان تأمین مالی از بازار سرمایه	داده‌های اقتصادی	بانک مرکزی	نسبت ارزش اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی
حاکمیت شرکتی	۰.۰۹			عمق بازار سرمایه	داده‌های اقتصادی	بانک مرکزی	نسبت ارزش کل بازار سهام (بورس و فرابورس) به تولید ناخالص داخلی
				کیفیت حقوق مالکیت خصوصی	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت	International Property Rights Index ( <a href="https://www.internationalpropertyrightsindex.org/">https://www.internationalpropertyrightsindex.org/</a> )
				کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای	پرسشنامه	-	تا چه میزان قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای شرکت‌ها را کارا و قانونمند می‌دانید؟
				کیفیت رویه‌های نهاد‌های واسط اطلاعاتی نظیر شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی	پرسشنامه	-	تا چه میزان به گزارش‌های نهادهای واسط اطلاعاتی (شامل شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی) اعتماد دارید؟
				کیفیت نظام حکمرانی در فرآیند ورشکستگی و انحلال	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص رقابت‌پذیری بانک جهانی	بخش regulatory framework Insolvency در GCI

شاخص مرتبه اول	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	شاخص مرتبه دوم	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	نماگر / سؤال	نحوه اندازه‌گیری	منبع	پرسش/شیوه محاسبه یا استخراج	
	۰.۱۴	شفافیت و فساد		ادراک فساد در بخش دولتی	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص ادراک فساد	رتبه ایران در شاخص Corruption Perceptions Index. ادرس سایت: <a href="https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl">https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl</a>	
				میزان اعتماد عمومی به دولت	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش Control of Corruption کد GCS (نام شاخص: Public trust of politicians)	
				میزان رشوه در بخش‌های مختلف	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش Control of Corruption کد WMO (نام شاخص: individuals/companies will face Corruption: The risk that bribery)	
				شفافیت بودجه	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش voice and accountability کد IPD (نام شاخص: completeness, credibility, Reliability of State budget performance...), در GCI بخش یک کد ۱.۰۶ (نام شاخص: BUDGET TRANSPARENCY)	
				استقلال دستگاه قضایی	شاخص‌های بین‌المللی	شاخص‌های حکمرانی جهانی	در WGI بخش RULE OF LAW کد GCS (نام شاخص: Judicial independence)	
شاخص‌های فرایندی	۰.۳۳	استراتژی واکذار		طبقه‌بندی بنگاه‌ها	پرسشنامه	-	در تعیین فهرست واکذارها، طبقه‌بندی بنگاه‌ها تا چه میزان هدفمند و مطابق با ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (فناوری، روابط صنعتی و ...) صورت گرفته است؟	
				میزان دخالت نظام حکمرانی در فرآیند واکذارها	پرسشنامه	-	نظام حکمرانی (شامل نمایندگان مجلس، نهادهای امنیتی، دستگاه‌های اجرایی و ...) در فرآیندهای مربوط به واکذار تا چه میزان دخالت‌های خارج از چارچوب قانونی داشته‌اند؟	
				میزان استقلال هیأت واکذار در تعیین فهرست واکذار	پرسشنامه	-	هیأت واکذار تا چه میزان در برابر فشارهای بیرونی (نمایندگان مجلس، وزرا، دستگاه‌های دولتی و ...) مستقل عمل کرده است؟	
		روش واکذار		۰.۱۹	نسبت ارزش واکذارها به صورت رد دیون به ارزش کل واکذارها در هر سال	داده‌های اقتصادی	سازمان خصوصی‌سازی	گزارش‌های سالانه سازمان خصوصی‌سازی.
		تعیین قیمت		۰.۱۵	مناقشه‌برانگیز بودن قیمت	پرسشنامه	-	در فرآیند تعیین قیمت، ذی‌نفعان مختلف تا چه میزان ارزش‌گذاری بنگاه را عادلانه می‌دانند؟
		انجام واکذار و انتخاب خریدار		۰.۱۳	شفافیت قیمت‌گذاری	پرسشنامه	-	فرآیند قیمت‌گذاری بنگاه‌ها تا چه میزان شفاف و روشمند صورت می‌گیرد؟
					شفافیت فرآیند مزایده	پرسشنامه	-	فرآیند برگزاری مزایده‌ها تا چه میزان شفاف و روشمند است؟
					شفافیت در اهلیت‌سنجی خریدار	پرسشنامه	-	فرآیند احراز اهلیت خریدار تا چه میزان شفاف و روشمند است؟
					میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	پرسشنامه	-	سازمان خصوصی‌سازی پس از واکذار مالکیت به خریدار جدید، تا چه میزان در انتقال مالکیت و استقرار مالک جدید با بنگاه همکاری کرده است؟
					میزان تغییر رفتار نظام حکمرانی و دستگاه‌های اجرایی (شامل بانک‌ها، تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی، قوه قضاییه) در برخورد با مالک جدید نسبت به پیش از واکذار	پرسشنامه	-	رفتار هر یک از دستگاه‌ها در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واکذار داشته است؟
		میزان استقلال هیأت داوری در صدور احکام	پرسشنامه	-	در زمینه صدور احکام مربوط به تخلفات، هیأت داوری تا چه میزان از استقلال برخوردار است؟			

شاخص مرتبه اول	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	شاخص مرتبه دوم	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	نماگر / سؤال	نحوه اندازه‌گیری	منبع	پرسش/شیوه محاسبه یا استخراج				
				میزان شفافیت فرآیند رسیدگی به تخلفات	پرسشنامه	-	فرآیند رسیدگی به تخلفات واگذاری تا چه میزان شفاف و روشنمند است؟				
				بی‌طرفانه بودن قوه قضاییه در پرونده‌های ارجاعی	پرسشنامه	-	قوه قضاییه در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی در زمینه واگذاری‌ها، تا چه میزان بی‌طرفانه و قانون‌مند عمل می‌کند؟				
شاخص‌های عملکردی	۱۰۰	شاخص‌های ناظر بر عملکرد بنگاه‌ها	۰.۳۲	سودآوری	میزان سود (زیان) سالیانه	صورتهای مالی بنگاه	-	سود (زیان) خالص			
					حاشیه سود عملیاتی	صورتهای مالی بنگاه	-	سود عملیاتی نسبت به فروش			
					انر تورم روی سودآوری	صورتهای مالی بنگاه	-	سودآوری بنگاه تا چه میزان مربوط به انر تورم و افزایش ناتراز درآمدها و هزینه‌های بنگاه است؟			
					بازده دارایی‌ها	صورتهای مالی بنگاه	-	سود خالص نسبت به مجموع دارایی‌ها			
					بازده حقوق صاحبان سهام	صورتهای مالی بنگاه	-	سود خالص نسبت به حقوق صاحبان سهام			
					بازده فروش	صورتهای مالی بنگاه	-	سود خالص نسبت به فروش			
					کارایی سود خالص	صورتهای مالی بنگاه	-	سود خالص نسبت به تعداد کارکنان			
					نسبت سود انباشته به سرمایه	صورتهای مالی بنگاه	-	سود (زیان) انباشته به حقوق صاحبان سهام			
					بدهی به دارایی	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت بدهی کل به دارایی کل			
				بدهی	بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام			
					بهره‌وری کل	بهره‌وری کل	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت ارزش افزوده به کل داده با کسر مصارف واسطه		
						بهره‌وری هزینه نیروی کار	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار		
				بهره‌وری	بهره‌وری هزینه سرمایه	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه			
					بهره‌وری انرژی	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف‌شده			
					بهره‌وری مواد اولیه	صورتهای مالی بنگاه	-	نسبت ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه			
				کیفیت				کیفیت محصولات و خدمات	پرسشنامه	-	کیفیت محصولات/خدمات شرکت نسبت به پیش از واگذاری چه میزان بهبود داشته است؟
								حاکمیت تجزیه و تحلیل	میزان دخالت دولت در تصمیمات هیئت مدیره	پرسشنامه	-
				زیست					حضور نهادهای شبه‌دولتی در لایه‌های سهامداری	پرسشنامه	-
								افزایش سرمایه از محل آورده نقدی فروش	صورتهای مالی بنگاه	-	میزان افزایش سرمایه بنگاه از محل آورده نقدی (درصد) نسبت به سرمایه پیشین.
					صورتهای مالی بنگاه	-	میزان افزایش فروش مقداری (تناز یا تعداد) بنگاه نسبت به زمان واگذاری.				

شاخص مرتبه اول	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	شاخص مرتبه دوم	ضریب اهمیت نسبی (از ۱)	نماگر / سؤال	نحوه اندازه‌گیری	منبع	پرسش / شیوه محاسبه یا استخراج
				تحقیق و توسعه	صورت‌های مالی بنگاه	-	نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به کل هزینه‌ها.

### ۳-۸ محدودیت‌های پژوهش و پیشنهادها

این پژوهش با هدف طراحی شاخص‌هایی کمی جهت پایش سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با محور بررسی موفقیت خصوصی‌سازی در ایران طراحی شده است. اتخاذ رویکردی کمی در پایش عملکرد خصوصی‌سازی ممکن است ابعادی از آسیب‌ها و معضلات سطح خرد و بنگاه‌ها را در مبحث واگذاری و خصوصی‌سازی نادیده بگیرد. به عنوان مثال، با بررسی موردی بنگاه‌ها، برخی مشکلاتِ مختص بنگاهی خاص، ممکن است در سایر بنگاه‌های خصوصی‌شده موضوعیت نداشته باشد و یا بسته به نوع فعالیت بنگاه، گلوگاه‌های ویژه‌ای در دستگاه‌های اجرایی و نظام حکمرانی وجود داشته باشد که قابل تعمیم برای شرایط سایر بنگاه‌های خصوصی‌شده نباشد. بدین ترتیب، در طراحی شاخص‌های پایشی پژوهش حاضر کوشیده شده تا مواردی که عموماً برای تمام بنگاه‌ها موضوعیت داشته در نظر گرفته شود و جهت جلوگیری از افزایش نامتعارف تعداد نماگرها و شاخص‌ها، از ارایه موارد و موضوعاتی که صرفاً برای تعداد محدودی از بنگاه‌ها موضوعیت داشته، اجتناب شود.

پژوهش حاضر، موفقیت سیاست کلان خصوصی‌سازی در کشور را در سه سطح بررسی کرده و برای هر یک از سطوح، شاخص‌ها و نماگرهای مرتبط معرفی شده‌اند. سطح اول، محیط کلان اقتصادی - اجتماعی - سیاسی کشور است که به عنوان عاملی بیرونی بر تمامی بنگاه‌ها، بازارها و فرآیندها غالب است و شرایط مطلوب یا نامطلوب هر کدام از مشخصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی این محیط بر موفقیت یا عدم موفقیت و کارایی یا عدم کارایی این بنگاه‌ها، بازارها و فرآیندها تأثیرگذار است. بنگاه‌های دولتی که در این محیط فعالیت می‌کنند، بسته به همین عوامل بیرونی (محیطی) و نیز عوامل درونی (منابع، قابلیت‌ها و مدیریت) می‌توانند به صورت نسبی موفق یا ناموفق باشند. لذا بخشی از ملزومات خصوصی‌سازی مطلوب، مربوط به محیط کلان اقتصادی - سیاسی - اجتماعی است که در قالب شاخص‌های محیطی بررسی ارایه شده‌اند. طبیعتاً مؤلفه‌های اثرگذار محیط بیرونی هر بنگاه در هر صنعت و بازار خاص با بنگاهی دیگر در صنعت و بازاری متفاوت، از جنبه‌هایی مانند

شدت رقابت، وجود قیمت‌گذاری و تعرفه و... تفاوت خواهد داشت. به همین سبب، شاخص‌های محیطی خود شامل دو بخش شاخص‌های مربوط به بازار مرتبط با صنعت هر بنگاه و سایر شاخص‌های کلان که برای تمامی بنگاه‌های دولتی شرایط مشابهی دارند، هستند.

بخش دیگری از ملزومات خصوصی‌سازی مطلوب بنا بر مطالعات موجود، به فرآیند و چگونگی اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی بستگی دارد. در شرایطی که در فرآیند واگذاری بنگاه‌ها به مالکان جدید، استراتژی مناسبی اتخاذ نشود و فرآیند واگذاری‌ها به شکل مطلوبی صورت نگیرد، امکان وقوع معضلاتی مانند افزایش نابرابری ثروت و بروز اختلاف طبقاتی، واگذاری شرکت‌ها به افراد نااهل و بدترشدن کارایی و زیان‌ده‌شدن بنگاه‌ها، بروز فسادهای گسترده و مشکلاتی دیگر اجتناب‌ناپذیر است. شاخص‌های فرآیندی ناظر بر عملکرد هیأت واگذاری و نظام حکمرانی در فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌ها هستند.

در نهایت، بنگاه دولتی با همه فرصت‌ها یا محدودیت‌هایی که در محیط کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی وجود داشته و خواهد داشت، پس از طی فرآیندی به طور کامل یا ناقص به بخش خصوصی واگذار می‌شود. اگر بهبود کارایی و عملکرد بنگاه‌ها را به عنوان هدف غایی خصوصی‌سازی بپذیریم، برای سنجش میزان موفقیت این هدف، بایستی سنجه‌هایی برای عملکرد بنگاه‌ها تعریف شود. همچنین عملکرد نظام حکمرانی در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی و واگذاری در بخش کلان و بازارها نیز حایز اهمیت است.

در بند د ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به وظیفه قانونی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران بدین شکل اشاره شده است:

«اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون موظفند در ایفاء نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، ساز و کار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارائه نمایند. در این راستا، اتاقها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجراء سیاستهای کلی اصل‌چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجراء سیاستهای کلی اصل‌چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» را تهیه و ارائه کنند.»

با توجه به نص قانون، پایش و پیگیری اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به اتاق‌های بازرگانی و تعاون تفویض شده است و پژوهش حاضر نیز با همین رویکرد، به کمی‌سازی موفقیت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و به طور خاص موفقیت خصوصی‌سازی در کشور که همسو با ماهیت کار اتاق بازرگانی به عنوان نماینده رسمی بخش خصوصی در کشور است، پرداخته است. شاخص‌های پیشنهادی در گزارش فعلی به صورت جامع ارایه شده‌اند و اتاق بازرگانی مخیر است همسو با اهداف شورای پژوهشی، از هر کدام از دسته شاخص‌ها بنا به نظر شورا استفاده کند. مجریان طرح آمادگی کامل دارند تا در پایش، اندازه‌گیری و تحلیل هر یک از شاخص‌ها با اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی همکاری داشته باشند.

در کنار پایش کمی، به اتاق بازرگانی پیشنهاد می‌شود ضمن بررسی و موردکاوی بنگاه‌های واگذارشده، به آسیب‌شناسی مشکلات و مسایل خاصه این بنگاه‌ها پرداخته و در کنار گزارش شاخص‌های کمی، موارد و نمودهای موردی از مشکلات بنگاه‌ها را با نظام حکمرانی مطرح کرده و با توجه به شرایط هر بازار و هر بنگاه، بسته‌های سیاستی مرتبط را به دستگاه‌های اجرایی ارایه کنند. مجریان طرح در این موضوع نیز آمادگی و اشتیاق خود به همکاری با اتاق را ابراز می‌دارند.



## منابع

## منابع فارسی

- اثر خصوصی سازی بر تولید ناخالص داخلی در ایران و کشورهای منتخب، معمارنژاد عباس، بابازاده محمود، پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، تابستان ۱۳۹۲
- ارایه مدلی جهت ارتقا و توسعه خصوصی سازی در ایران، قورچیان نادرقلی، حیدری کردزنگنه غلامرضا، پژوهشنامه اقتصادی، پاییز ۱۳۸۷
- ارزیابی تاثیر عملکرد مالی و خصوصی سازی بر کارایی فنی شرکت های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار، اسکندری عطا محمدرضا، میرزامحمدی سعید، مدیریت دارایی و تامین مالی، پاییز ۱۳۹۳
- ارزیابی روند بازدهی سهام شرکت های خصوصی سازی شده از طریق بورس اوراق بهادار، نصرالهی خدیجه، آقایی کیومرث، باقری زمانی نوشین، حسابداری مالی، تابستان ۱۳۸۸
- ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران، اکبر کمیجانی، بابک دائی، مهری رحیمی فر، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، ۱۳۸۲
- ارزیابی فرآیند خصوصی سازی در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی)، کریم محمدحسین، شفافی شهری وحید، نصری لیلا، سیاست های راهبردی و کلان، پاییز ۱۳۹۴
- اقتصاد سیاسی توسعه و دموکراسی در برزیل، جمالی، ذوالفقاری، ۱۳۹۴
- اقتصاد سیاسی خصوصی سازی همراه با فساد، مومنی فرشاد، حاجی نوروزی شیما، پژوهشنامه اقتصادی، زمستان ۱۳۹۶
- اقتصاد مالی خصوصی سازی، ویلیام ال. مگینسون، محمد صفار، سازمان خصوصی سازی، مدیریت مطالعات و برنامه ریزی، ۱۳۸۸
- آسیب شناسی اجرای خط مشی های خصوصی سازی در ایران، پوراحمدی معین، مختاریان پور مجید، حسنقلی پوریاسوری طهمورث، مدیریت دولتی (دانش مدیریت)، پاییز ۱۳۹۷
- بررسی اثرات خصوصی سازی از طریق بازار بورس اوراق بهادار بر روی رشد اقتصادی در ایران با رویکرد سیستم دینامیکی، فلیچی نعمت، مروت شمسی، پژوهش های اقتصادی، ۱۳۹۱
- بررسی تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت های دولتی پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، نجات سیدامیررضا، میرزاده اکبر، شهبازی محمد، جواهری کامل مهدی، پژوهشنامه بازرگانی، تابستان ۱۳۸۹
- بررسی تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد مالی و عملیاتی شرکت های دولتی خصوصی سازی شده پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، بحری ثالث جمال، فتحی عبدالهی احمد، کرمی غلامرضا، حسابداری دولتی، پاییز و زمستان ۱۳۹۴
- بررسی رابطه بین خصوصی سازی، استفاده از ابزارهای حسابداری مدیریت و عملکرد مالی شرکت های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، دیانتی دیلمی زهرا، علم بیگی امیر، برزگر مرتضی، مطالعات تجربی حسابداری مالی، پاییز ۱۳۹۵

- بررسی و ارزیابی شاخص ها و حوزه های کلان اقتصاد ایران (با تاکید بر سیاست ها و راهبردهای کلان کشور): دولت، خصوصی سازی، تعاون، وحید قربانی، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۵
- بررسی و تحلیل نتایج خصوصی سازی در شرکت های واگذار شده بانک صنعت و معدن با رویکرد سنجش عملکرد، نویسنده: حسینی سید محمود، صفری حسین، حسینی فرشید، ابراهیمی عباس، جمالی علی، پژوهشنامه بازرگانی، پاییز ۱۳۸۷
- بررسی واقعیت آثار توزیعی خصوصی سازی در کشورهای در حال توسعه، نانسی بیردزال، جان نلیس، فرهاد مشتاق صفت، فرهنگ دهخدا - ۰۸ آبان، ۱۳۸۹
- بهره وری شرکت ها، قبل و بعد از خصوصی سازی با مقایسه بهره وری انرژی قبل و بعد از خصوصی سازی در شرکت فولاد مبارکه اصفهان، علی عبدالوند، آریادانش، ۱۳۹۷
- تأثیر خصوصی سازی بر اندازه رقابت در صنایع کارخانه ای ایران، شهیکی تاش محمدنبی، مودی مرضیه، اقتصاد مقداری (بررسیهای اقتصادی)، زمستان ۱۳۹۲
- تأثیر فرایند خصوصی سازی بر شاخص های بهره وری شرکت های واگذار شده، سجادی سیدحسین، عربی مهدی، فلاحی مریم، پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، زمستان ۱۳۹۲
- تأثیر نظریه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی دولت بر خصوصی سازی (با تاکید بر تحولات نقش دولت و بخش خصوصی)، پاسبان محمدرضا، علی محمدی مریم، بهار ۱۳۹۶
- تجربه کشور برزیل در توسعه مشارکت عمومی-خصوصی، گزارش مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۹
- چالش ها و الزامات خصوصی سازی و اجرای سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، منصوره عباسی، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۹
- حکمرانی صندوق های خصوصی سازی: تجربه جمهوری چک، لهستان و اسلوانی، مارکو سیموتتی، سال استرین، عزیزستان، ۱۳۹۶
- خصوصی سازی در ایران، سیدعلی اسلامی نژاد، فرهنگ دهخدا، ۱۳۹۳
- خصوصی سازی در جنوب آسیا: حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تجدید ساختار، کوپال جاشی، سازمان خصوصی سازی-معاونت مطالعات و ارزیابی، ۱۳۸۵
- خصوصی سازی در صنعت برق جهان: ارزیابی تجربیات و عملکردها، مصطفی رجبی مشهدی، افسانه علیزاده قیاسی، محمدحسن متولی زاده، گل آفتاب، ۱۳۹۳
- خصوصی سازی در مالزی: نظارت، رانت جویی و شکست سیاستی، جف تان، عزیزستان، ۱۳۹۴
- خصوصی سازی زنجیره تامین کالاهای اساسی، میثم جاهدی، آریادانش، ۱۳۹۷
- خصوصی سازی مرحله به مرحله: روش ها و نمونه ها، دیک ولش، اولیویر فرموند، سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۵

- خصوصی سازی و برون سپاری: نمونه های موفق و ناموفق، مجتبی سلیمانی سه دهی و دیگران، موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۸۹
- خصوصی سازی و توسعه: نظریه، خط مشی و شواهد، کلودوی چانگ، محمد صفار، عترت نو، ۱۳۸۸
- خصوصی سازی: راهبرد نجات از اقتصاد دولتی، علی اکبر محمودی، حریم دانش، ۱۳۹۸
- خصوصی سازی، اندازه دولت و اشتغال در جمهوری اسلامی ایران، کریمی پتانلار سعید، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، تابستان ۱۳۸۳
- خصوصی سازی، آری یا خیر: ارزیابی هزینه ها و فرصت های خصوصی سازی، ریچارد مک گوان، عزیزستان - آبان، ۱۳۹۴
- دانش نامه خصوصی سازی و سهام عدالت، مهدی حاجی وند، دنیای اقتصاد - بهمن، ۱۳۹۷
- داوری در دعاوی خصوصی سازی، شیرین ریسی، ندای کارآفرین، ۱۳۹۵
- درآمدی بر اصلاحات و خصوصی سازی صندوق های بازنشستگی، حسن چهارمحالی، محمدهاشم بت شکن، دانشگاه پدافند هوایی خاتم الانبیاء، ۱۳۹۶
- رابطه خصوصی سازی، ساز و کارهای نظام راهبری شرکتی و اصلاح قوانین و مقررات با هزینه های نمایندگی در بنگاه های سابقا دولتی، مجتهدزاده ویدا، اثنی عشری حمیده، پژوهش های تجربی حسابداری، پاییز ۱۳۹۱
- راهکارهای ارتقاء خصوصی سازی در ایران، غلامرضا حیدری کردزنگنه، پندار پارس، ۱۳۸۸
- سنجش و بهبود محیط کسب و کار، احمد میدری، اصلاان قودجانی، جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۷
- سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اسلامی (با رویکرد مبارزه با فساد دولتی)، علی طالبی، راشدین، ۱۳۹۴
- طراحی مدل خصوصی سازی در ایران، غلامرضا حیدری، دانشکده صنعت آب و برق (شهید عباسپور)، ۱۳۸۴
- عملکرد، چالش ها و راهکارهای خصوصی سازی در ایران، آذر عادل، لشگری زهرا، امرایی حافظ، اقتصاد مالی (اقتصاد مالی و توسعه)، پاییز ۱۳۹۰.
- فرآیند جامع خصوصی سازی از جنبه های: حقوق و قوانین، برنامه های پنج ساله ی توسعه ی اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور، فرهنگ کاشف بهرامی، اکرم مشتری دوست، دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۹۱
- فرآیند خصوصی سازی از طریق سهام عدالت و ارایه پیشنهادهای جایگزین، سعیدی علی، سروش ابوذر، جستارهای اقتصادی، پاییز و زمستان ۱۳۸۸
- مجموعه مصوبات خصوصی سازی در برزیل، سازمان خصوصی سازی، ۱۳۸۹
- مجموعه مقررات اصل ۴۴ قانون اساسی تحلیلی، محشی، کاربرد، سیدحسین نقیبی، حسین نقیبی، ۱۳۸۸
- مدیریت خصوصی سازی، تجاری از بخش های صنعتی و خدماتی، جوزف پروکوپنکو، دردانه داوری، گروه پژوهشی صنعتی آریانا، ۱۳۸۱

مروری بر سیاست خصوصی سازی و بررسی عملکرد آن در فاصله سال های ۱۳۸۰ - ۱۳۶۸ در کشور، صفارزاده پاریزی غلامرضا، پژوهشنامه اقتصادی، تابستان ۱۳۸۱

هولدینگ ها و ساختار بهینه خصوصی سازی در صنعت پتروشیمی، نوید ملایی کهنه سرا، سخنوران - خرداد، ۱۳۹۷

### منابع لاتین

- "Marcelin, I., & Mathur, I. (2015). Privatization, financial development, property rights and growth. *Journal of banking & finance*, 50, 528-546.
- "Sun, Q., Tong, W. H., & Tong, J. (2002). How does government ownership affect firm performance? Evidence from China's privatization experience. *Journal of Business Finance & Accounting*, 29(1-2), 1-27.
- A.Z. Keller Çetin Dogan Ömer Eroglu, (1994),"Evaluating Privatization Policies in Turkey", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 7 Iss 1 pp. 15 – 24.
- Aggarwal, R., & Harper, J. T. (2001). Privatization and business valuation in transition economies. *Financial Innovations and the Welfare of Nations*, 175-196.
- Argentina's Privatization, Program, Experience, Issues, and Lessons
- Boóc, Á. (2005). A Short Review of the History of the Hungarian Privatization. *Acta Juridica Hungarica*, 46(1-2), 115-136.
- Boubakri, N., Cosset, J. C., Fischer, K., & Guedhami, O. (2005). Privatization and bank performance in developing countries. *Journal of Banking & Finance*, 29(8-9), 2015-2041.
- Branyiczki, I., Bakacsi, G., & Pearce, J. L. (1992). The back door: Spontaneous privatization in Hungary. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 63(2), 303-316.
- Dharwadkar, B., George, G., & Brandes, P. (2000). Privatization in emerging economies: An agency theory perspective. *Academy of management review*, 25(3), 650-669.
- Earle, J. S., & Estrin, S. (2003). Privatization, competition, and budget constraints: disciplining enterprises in Russia. *Economics of planning*, 36(1), 1-22.
- Ertuna, O. (1998). Constraints of privatization: The Turkish case. *Marrakech, Morocco, September*.

- Estrin, S., Hanousek, J., Kocenda, E., & Svejnar, J. (2009). The effects of privatization and ownership in transition economies. *Journal of Economic Literature*, 47(3), 699-728.
- Gray, K. R., & Karp, R. E. (1994). Privatization in Hungary: a stocktaking of economic reform. *Visions in Leisure and Business*, 13(3), 2..
- Güran, M. C. (2011). The political economy of privatization in Turkey: An evaluation. In *The political economy of regulation in Turkey* (pp. 23-50). Springer, New York, NY.
- Jelic, R., & Briston, R. (1999). Hungarian privatisation strategy and financial performance of privatised companies. *Journal of Business Finance & Accounting*, 26(9-10), 1319-1357.
- Kikeri, S., & Nellis, J. (2004). An assessment of privatization. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 87-118.
- Liao, L., Liu, B., & Wang, H. (2014). China' s secondary privatization: Perspectives from the split-share structure reform. *Journal of Financial Economics*, 113(3), 500-518.
- Nola, S., & Rueda, M. (1998). *Privatization, labour law and labour relations: A comparative report*. ILO.
- OECD, ٢٠١٧REPORT
- Önis, Z. (2011). Power, Interests and Coalitions: the political economy of mass privatisation in Turkey. *Third World Quarterly*, 32(4), 707-724.
- Ozsoy, O., & Yavilioğlu, C. (2007). Assessment of Privatization in Turkey. Available at SSRN 1112988.
- Pal, D., & White, M. D. (1998). Mixed oligopoly, privatization, and strategic trade policy. *Southern Economic Journal*, 264-281.
- Palmer, M. C. (2010). *The Turkish Privatization Experience, 1984 to 2009*.
- Privatization in Argentina: The implications for corruption
- Privatization of energy in the Argentine Republic
- Privatization Practices in Argentina (Letter Report, ٩٦/١٩/٠٣, GAO/AIMD-٥٥-٩٦)
- From Privatization to Re-nationalization: What went Wrong with Privatizations in Argentina
- Sachs, J. D. (1992). Privatization in Russia: some lessons from Eastern Europe. *The American Economic Review*, 82(2), 43-48.

Şahin, S. B. (2010). Privatization as a hegemonic process in Turkey. *Journal of Contemporary European Studies*, 18(4), 483-498.

Sappington, D. E., & Stiglitz, J. E. (1987). Privatization, information and incentives. *Journal of policy analysis and management*, 6(4), 567-585.

Simga-Mugan, C., & Yüce, A. (2003). Privatization in emerging markets: the case of Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade*, 39(5), 83-110.

Stark, D. (1991). Path dependence and privatization strategies in East Central Europe. *East European politics and societies*, 6(1), 17-54.

Starr, P. (1988). The meaning of privatization. *Yale Law & Policy Review*, 6(1), 6-41.

Sun, Q., & Tong, W. H. (2002). Malaysia privatization: a comprehensive study. *Financial Management*, 79-105.

Sun, Q., & Tong, W. H. (2003). China share issue privatization: the extent of its success. *Journal of financial economics*, 70(2), 183-222.

Tesche, J., & Tohamy, S. (1994). A note on economic liberalization and privatization in Hungary and Egypt. *Comparative Economic Studies*, 36(2), 51-72.

The Benefits and Costs of Privatization in Argentina: A Microeconomic Analysis

The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries.

The Truth about Privatization in Latin America

Üçer, S. E. (2018). Türkiye’de Özelleştirmenin Üç Dönemi: 1980’ler, 1990’lar ve 2001 sonrası, 1. *Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi Tam Metin Kitabı*, 554-563.

Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.

[www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Yeldan, E. (2005). Assessing the privatization experience in Turkey: Implementation, politics and performance results. Report Prepared for the Economic Policy Institute. Retrieved May, 31, 2007.

## شناسنامه سند (گزارش)

طراحی و تدوین شاخص‌های پایش عملکرد  
خصوصی‌سازی  
خصوصی سازی

عنوان

حوزه تخصصی

برنامه

### نویسندگان و همکاران گزارش

این گزارش به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و  
توسط تیم پژوهشی اندیشکده کسب‌وکار شریف تدوین شده است.

آبان ۱۴۰۰

تاریخ تولید

BTT-PR۰۱-۱۴۰۰۰۸۰۵-PF

شماره سند

شماره سند پشتیبان (مادر)

-----



[www.sharifbtt.ir](http://www.sharifbtt.ir)



تهران، خیابان آزادی، خیابان  
شهید اکبری، کوچه انکا،  
پلاک ۷، واحد ۲

