

خصوصی‌سازی برای پیشرفت: بازسازی آینده اقتصادی ایران

نویسنده: احمد عشق‌نیا
۲۰ مارس ۲۰۲۵

توضیح ضروری: این متن به سفارش سازمان نوفدی و از سوی نویسنده تهیه شده است. دیدگاه‌های مطرح‌شده صرفاً نظر نویسنده و/ سازمان نوفدی را بازتاب می‌دهد و الزاماً بیانگر دیدگاه‌ها یا مواضع محل کار نویسنده نیست. لازم به ذکر است این مقاله در ابتدا به زبان انگلیسی نوشته شده است و سپس با نظارت و مشارکت نویسنده به فارسی ترجمه شده است. نسخه اصلی این متن نیز به زبان انگلیسی در وبسایت نوفدی در دسترس است و خوانندگان در صورت تمایل و نیاز می‌توانند به نسخه اصلی نیز مراجعه کنند.

خصوصی‌سازی برای دوران پس از جمهوری اسلامی از اهمیت حیاتی برخوردار است. این فرآیند با هدف از میان برداشتن قدرت نهادی باقی‌مانده از رژیم سابق، افزایش بهره‌وری اقتصادی، و ترویج رقابت، شفافیت، پاسخ‌گویی و بهبود حکمرانی از طریق کوچک‌سازی دولت طراحی شده است. بخش اول این پژوهش به بررسی تاریخی خصوصی‌سازی در ایران، پیش و پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ می‌پردازد. در بخش دوم، دلایل شکست خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی بررسی می‌شود؛ از جمله اقتصاد دولتی، نقش چشمگیر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فساد و سایر موانع. بخش سوم به نهادهای متولی خصوصی‌سازی و روش‌های اصلی آن اختصاص دارد.

چالش اصلی در خصوصی‌سازی دوران پس از جمهوری اسلامی، نحوه برخورد با پنج نهاد ساختاری فاسد و ناکارآمد است: آستان قدس رضوی، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام، کمیته امداد و سپاه پاسداران. بر اساس تجربه جهانی، این پژوهش پیشنهاد می‌کند که کمیته‌ای زیر نظر وزارت اقتصاد برای اجرای خصوصی‌سازی تشکیل شود. این کمیته باید فهرستی جامع از نهادهای دولتی و شبه‌دولتی، از جمله پنج نهاد اصلی و زیرمجموعه‌های داخلی و خارجی آن‌ها، تهیه کند. مدیریت و خصوصی‌سازی این نهادها باید تحت نظارت نهادی مستقل مانند یکی از چهار مؤسسه حسابرسی بزرگ بین‌المللی صورت گیرد. همچنین، افزایش آگاهی عمومی از طریق رسانه‌ها، مشارکت ذی‌نفعان و فعالیت در شبکه‌های اجتماعی توصیه می‌شود.

در کوتاهمدت، پیشنهاد می‌شود برای هر شرکت دولتی، حسابرس از طرف کمیته اجرای خصوصی‌سازی منصوب شود که مسئولیت نظارت بر تمامی امور مالی شرکت را بر عهده داشته باشد و هیچ تراکنش مالی بدون تأیید او انجام نگردد. در بلندمدت، بازسازی ساختاری با اخراج و محاکمه مدیران و کارکنان فاسد آغاز شده و با سایر اصلاحات ادامه بیابد. خصوصی‌سازی باید از شرکت‌های کوچک آغاز شود تا ریسک سیاسی کمتر، نیاز به اصلاحات پیش از فروش کمتر، و موفقیت سریع‌تری حاصل شود که مسیر را برای خصوصی‌سازی نهادهای بزرگتر هموار می‌سازد.

به عنوان روش کوتاهمدت خصوصی‌سازی، ترکیبی از عرضه سهام اقلیت در بورس و توزیع واچر به عنوان اکثریت پیشنهاد می‌شود. در بلندمدت، ترکیب برعکس یعنی توزیع واچر به عنوان اقلیت و عرضه سهام اکثریت مناسبتر خواهد بود تا دارایی‌ها به ارزش واقعی‌تری فروخته شوند. در مورد خصوصی‌سازی نفت و گاز ایران، در کوتاهمدت حفظ سطح فعلی تولید و جذب شرکت‌های خارجی و در بلندمدت تقسیم وزارتخانه به دو بخش مستقل نفت و گاز توصیه می‌شود. مرحله مراقبت پس از خصوصی‌سازی شامل نظارت برای جلوگیری از انحراف اهداف، جذب سرمایه خارجی و ارزیابی عملکرد خواهد بود.

۱. پیشینه تاریخی خصوصی‌سازی در ایران

۱.۱. از سال ۱۳۴۲ تا انقلاب ۱۳۵۷

اهمیت خصوصی‌سازی و نقش دولت در اقتصاد ایران به‌ویژه با کشف نفت در اوایل قرن بیستم به شکل چشمگیری افزایش یافت. پیش از انقلاب اسلامی، نهادهای تحت کنترل دولت، بخش‌های مختلفی را تحت کنترل داشتند؛ از جمله ارتباطات، صنایع فلزی، راه‌آهن، خطوط هوایی، صنایع حساس مانند تولیدات نظامی و اداره دخانیات. در مقابل، بنگاه‌های بزرگ خصوصی، محدود بودند که از میان آن‌ها می‌توان به کارخانه خودروسازی ایران‌ناسیونال و بانک‌هایی نظیر بانک صادرات ایران اشاره کرد. این بنگاه‌های دولتی اهداف مختلفی را دنبال می‌کردند، از جمله تأمین امنیت ملی، کنترل اقتصادی و تحکیم قدرت سیاسی.

انقلاب سفید که توسط محمدرضا شاه پهلوی در سال ۱۳۴۲ آغاز شد، برنامه‌ای جامع برای اصلاحات اقتصادی و اجتماعی ایران بود. بخش محوری آن اصلاحات ارضی بود که هدف آن توزیع مجدد حدود ۵۰٪ از زمین‌های کشاورزی خصوصی میان دهقانانی بود که به‌صورت سنتی به شکل بهره‌برداری مشاعی از آن‌ها استفاده می‌کردند. این اصلاحات حدود نیمی از خانواده‌های روستایی را مورد پوشش قرار می‌داد. انقلاب سفید ایران شباهت زیادی به اصلاحات ارضی کره جنوبی در سال ۱۹۵۰ داشت، که طی آن زمین‌ها به شیوه‌ای جبرانی میان کشاورزان توزیع شد. اهداف اصلی این اصلاحات عبارت بودند از: ۱) ارتقاء عدالت اجتماعی-اقتصادی در مناطق روستایی با از بین بردن نظام ارباب-رعیتی و ۲) افزایش بهره‌وری کشاورزی از طریق انتقال مالکیت زمین از مالکان غایب به کشاورزان بهره‌بردار.

برنامه اصلاحات ارضی از مهم‌ترین اجزای انقلاب سفید بود، چرا که با تجزیه املاک بزرگ اشرافیت و انتقال آن‌ها به کشاورزان خرد و دهقانان، به کاهش نابرابری، افزایش تولید و بهبود استاندارد زندگی در نواحی روستایی کمک کرد. علاوه بر اصلاحات ارضی، انقلاب سفید شامل برنامه‌های کلیدی زیر بود:

- **سپاه بهداشت:** استفاده از نیروهای وظیفه‌دار تحصیلات پزشکی برای ارائه خدمات درمانی به مناطق محروم^۱

- **سپاه عمران:** به‌کارگیری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در پروژه‌های توسعه روستایی^۱

● **سپاه دانش:** برنامه‌های برای کاهش نرخ بی‌سوادی در مناطق روستایی³

● **صنعتی‌سازی و توسعه زیرساخت‌ها:** برنامه‌هایی برای رشد صنعت، گسترش زیرساخت و بهبود سطح زندگی³

تا اواسط دهه ۱۳۵۰، انقلاب سفید به مجموعه‌ای از ۱۸ برنامه مجزا گسترش یافته بود که همگی با هدف تحول اقتصادی و اجتماعی ایران طراحی شده بودند.

برنامه توسعه بلندپروازانه شاه در خاورمیانه با اصلاحات گسترده ارضی، کمپین وسیع سوادآموزی و جذب بیش از دو میلیارد دلار سرمایه خارجی آغاز شد. همچنین، درآمد سالانه بیش از ۵۰۰ میلیون دلار حاصل از نفت، سوخت رشد سریع این برنامه را تأمین می‌کرد. با این حال، تلاش‌های شاه برای مدرن‌سازی با مخالفت گروه‌های مذهبی و انقلابی مواجه شد و نهایتاً به انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ انجامید و فرآیند خصوصی‌سازی و انقلاب سفید ناتمام باقی ماند.

۱.۲ پس از انقلاب ۱۳۵۷: بازگشت ایران به مسیر اقتصاد دولتی

۱.۲.۱ مصادره‌ها و تأسیس نهادهای جدید حکومتی

پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، با هدف تحقق «عدالت اقتصادی»، نهادهای اقتصادی تحت کنترل دولت به‌شکل قابل‌توجهی گسترش یافتند. در سال‌های نخست پس از انقلاب، دولت اقدام به مصادره و در اختیار گرفتن بسیاری از شرکت‌ها و نهادهای بزرگ و راهبردی، از جمله بانک‌ها، کارخانه‌های خودروسازی و بنگاه‌های صنعتی کرد.

اقتصاد دولتی در جمهوری اسلامی با مصادره اموال وابستگان به رژیم پهلوی و سرمایه‌داران آغاز شد و به سرعت گسترش یافت. در سال ۱۳۶۸، درست پیش از درگذشت روح‌الله خمینی، او فرمان تشکیل مجموعه‌ای به‌نام «ستاد اجرایی فرمان امام» را صادر کرد. این نهاد، همراه با بنیاد مستضعفان، با هدف مدیریت دارایی‌های مصادره‌شده تأسیس شد و نهایتاً تحت نظارت رهبری جمهوری اسلامی قرار گرفت.

در ماه‌های نخست پس از انقلاب، شورای انقلاب اسلامی قانون «حمایت و توسعه صنایع ایران» را تصویب کرد. بر اساس این قانون، اموال و دارایی‌های ۵۱ سرمایه‌دار بزرگ صنعتی و معدنی، که در دوران حکومت محمدرضا شاه نفوذ و دارایی‌های گسترده‌ای داشتند، مصادره شد.

۱.۲.۲ آغاز و شکست خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی

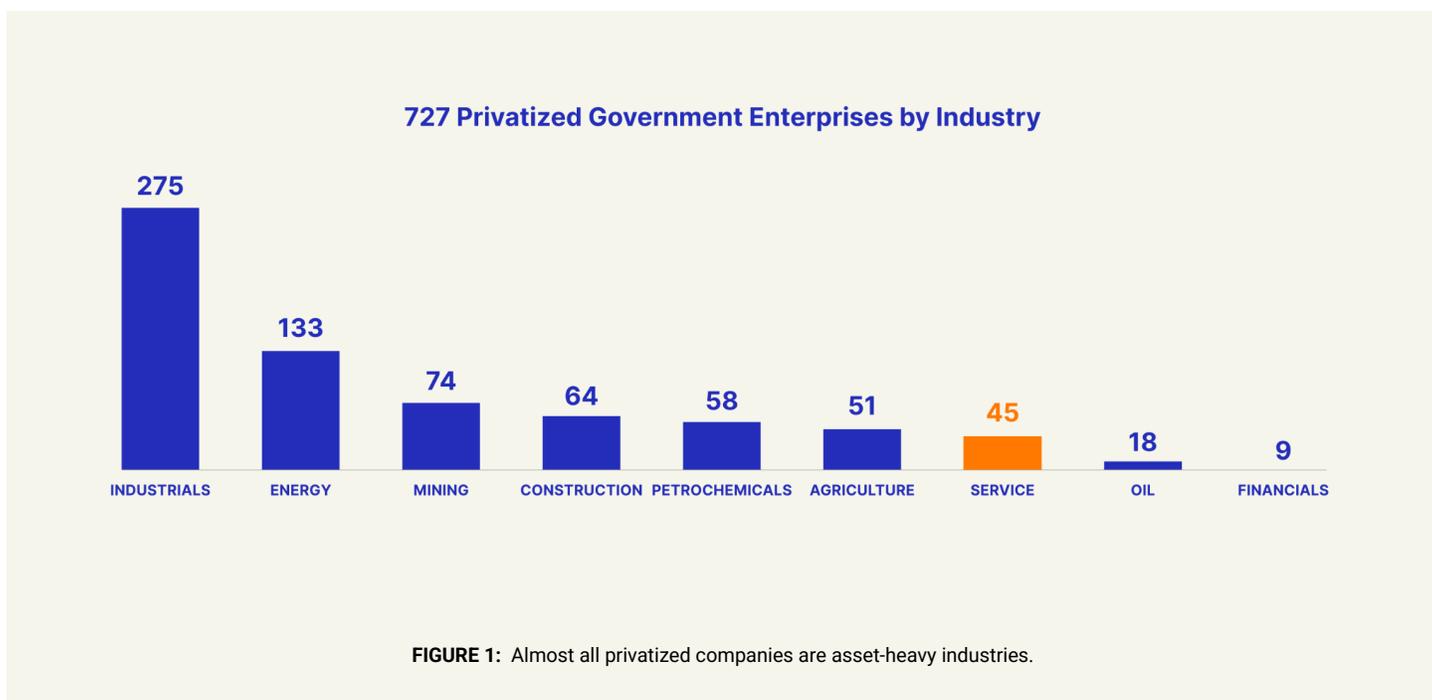
در تیرماه ۱۳۸۵، جمهوری اسلامی، فرمان اجرایی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را صادر کرد. بر اساس این برنامه، دولت موظف شد ۸۰ درصد از سهام شرکت‌های بزرگ دولتی را به مردم واگذار کند. هدف اصلی این اقدام، همراستایی با «سند چشم‌انداز ۲۰ ساله» در حوزه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بود. در این فرمان تأکید شده بود که واگذاری ۸۰ درصد سهام شرکت‌های بزرگ با هدف رشد اقتصادی، تحقق عدالت اجتماعی و کاهش فقر انجام خواهد شد.

در جمهوری اسلامی، مسئولیت اجرای خصوصی‌سازی به «سازمان خصوصی‌سازی» محول شد که در چارچوب ماده ۱۵ برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (مصوب ۱۳۷۹) تأسیس شده بود. این سازمان به‌عنوان شرکتی دولتی با شخصیت حقوقی مستقل، تحت نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی فعالیت می‌کند و از استقلال مالی و اداری برخوردار است. ریاست این سازمان معمولاً با معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی است و اعضای هیئت عامل آن با پیشنهاد رئیس کل و تصویب وزیر انتخاب می‌شوند.

بر اساس آمار رسمی منتشرشده توسط جمهوری اسلامی، در بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۱، مجموع ارزش اسمی دارایی‌ها و سهام واگذارشده از دولت و شرکت‌های دولتی، حدود ۶۷ میلیارد دلار بوده است. این عدد با محاسبه نرخ تبدیل دلار سالانه به‌دست آمده و سپس مجموع‌گیری شده است. با در نظر گرفتن تورم و تبدیل به ارزش فعلی، این رقم به حدود ۸۸.۵ میلیارد دلار می‌رسد.

طبق آمار سازمان خصوصی‌سازی، نحوه واگذاری دارایی‌ها به این صورت بوده است: ۴۷.۶٪ از طریق بورس، ۵.۲٪ از طریق معاملات فرابورسی، ۴۷.۱٪ از طریق مزایده، و کمتر از ۱٪ از طریق فروش خصوصی. از میان مجموع ۷۲۷ شرکت دولتی، ۳۰۵ شرکت (۴۲٪) تحت مدیریت واگذار شدند، ۲۱۸ شرکت (۳۰٪) به‌عنوان بنگاه‌های کوچک منتقل شدند و ۲۰۴ شرکت (۲۸٪) تحت کنترل واگذار شدند.

بر اساس همین آمار، بیشترین واگذاری مربوط به بخش صنعت با ۲۷۵ شرکت (۳۸٪) بوده است. پس از آن، بخش برق با ۱۳۳ شرکت (۱۸٪)، بخش معدن با ۷۴ شرکت (۱۰٪)، راه و شهرسازی با ۶۴ شرکت (۹٪)، پتروشیمی با ۵۸ شرکت (۸٪)، کشاورزی با ۵۱ شرکت (۷٪)، خدمات با ۴۵ شرکت (۶٪)، نفت با ۱۸ شرکت (۳٪)، و بانک و بیمه با ۹ شرکت (۱٪) قرار دارند.



طبق آمار رسمی منتشر شده در سال ۱۴۰۱، تعداد شرکت‌های دولتی در جمهوری اسلامی به ۳۷۷ عدد می‌رسد. جالب اینکه تعداد کمی از این شرکت‌ها، از جمله پالایشگاه آبادان، بازرگانی دولتی ایران، گاز ملی ایران، پالایشگاه اراک، بانک سپه، بانک ملی ایران و شرکت ملی نفت ایران، بیش از ۵۰٪ از کل هزینه‌ها و بیش از ۵۱٪ از کل درآمدها را به خود اختصاص داده‌اند.

در سال ۱۴۰۱، مقامات ایرانی آمار نگران‌کننده‌ای درباره وضعیت خصوصی‌سازی ارائه دادند. «حسین قربانزاده»، رئیس وقت سازمان خصوصی‌سازی، اعلام کرد که تنها ۳۰٪ از دارایی‌هایی که به‌عنوان «خصوصی‌شده» معرفی شده‌اند، واقعا به بخش خصوصی منتقل شده‌اند. «محمد رضا پور ابراهیمی» - رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس - نیز گفت که تنها ۲۰٪ از دارایی‌های واگذار شده، واقعا توسط بخش خصوصی خریداری شده‌اند. این آمار نشان می‌دهد که در بهترین حالت، کمتر از ۱۰٪ از خصوصی‌سازی‌ها به انتقال واقعی به بخش خصوصی منجر شده‌اند.

یکی از نمونه‌های مشهور خصوصی‌سازی شکست‌خورده در ایران، شرکت مخابرات است. در پاییز ۱۳۸۸، این شرکت به کنسرسیوم توسعه اعتماد مبین، متشکل از نهادهایی وابسته به سپاه پاسداران، ستاد اجرایی فرمان امام و شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان (وابسته به بسیج)، واگذار شد. با این حال، این شرکت سالانه زیان‌ده بوده و بر اساس گزارشی در اسفند ۱۴۰۲، زیانی معادل ۱۵۰۰ میلیارد تومان (حدود ۲۵ میلیون دلار) داشته است. ارزش فعلی این شرکت کمتر از ۳ میلیارد دلار برآورد می‌شود، در حالی که در سال ۱۳۸۸ بیش از ۷ میلیارد دلار ارزش داشت.

۲. خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی: درس‌هایی از شکست‌ها

در طول چهل سال گذشته، شرکت‌های دولتی (SOEs) در ایران بخش عمده‌ای از بودجه کشور را به خود اختصاص داده‌اند. طبق آمار رسمی، تا سال ۱۴۰۰ حدود ۷۰٪ از بودجه کشور صرف این شرکت‌ها شده است، هرچند برخی کارشناسان معتقدند که رقم واقعی از این هم بیشتر است. دلایل اصلی شکست خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی در شکل [نمودار ۲] خلاصه شده است.



FIGURE 2: The reason for failure of privatization in IR

۲.۱ نقش سپاه پاسداران در اقتصاد ایران

سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (IRGC) پس از انقلاب ۱۳۵۷ با هدف حفاظت از رهبری و روحانیت شیعه و ایجاد توازن در برابر نهاد ارتش تاسیس شد. این نهاد نظامی با حدود ۱۹۰ هزار نیروی فعال در بخش‌های زمینی، دریایی و هوایی، از زمان جنگ ایران و عراق در دهه ۱۳۶۰، به بازیگری پررنگ در عرصه اقتصادی تبدیل شده است.

سپاه در پروژه‌های متعددی از جمله نفت و گاز، ساخت‌وساز و مخابرات سرمایه‌گذاری کرده است که ارزش آن‌ها به میلیاردها دلار می‌رسد. نهادهای وابسته به سپاه، نظیر بنیادها، قرارگاه‌ها، کنسرسیوم‌ها و هلدینگ‌ها، شبکه‌ای گسترده و پیچیده تشکیل داده‌اند که امپراتوری اقتصادی عظیمی را شکل می‌دهد.

قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا یکی از نهادهای مهم اقتصادی وابسته به سپاه است که از اواخر دهه ۱۳۶۰ و اوایل دهه ۱۳۷۰، پس از دوران آیت‌الله خمینی، به‌عنوان قدرتی مالی و صنعتی در ایران شناخته شد. این قرارگاه نقش کلیدی در اجرای سیاست «اقتصاد مقاومتی» رهبر جمهوری اسلامی دارد و بسیاری از منابع، صنایع و پروژه‌های زیرساختی کشور را در اختیار گرفته است.

در جریان خصوصی‌سازی، بخشی از دارایی‌های دولتی به این نهاد منتقل شد و همین امر موجب شد تا بخش زیادی از فرآیند خصوصی‌سازی در عمل به بازتوزیع دارایی میان وابستگان حکومت تبدیل شود.

از سال ۲۰۰۷، دولت‌های ایالات متحده، قرارگاه خاتم‌الانبیا را به دلیل فعالیت‌هایش تحت تحریم‌های گسترده قرار داده‌اند. دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا (OFAC) این نهاد را در فهرست ویژه افراد و نهادهای تحریم‌شده (SDN) قرار داده است.

گفته می‌شود که ساختار نظامی-صنعتی جمهوری اسلامی، به‌ویژه با محوریت سپاه پاسداران، حدود ۲۰ تا ۴۰ درصد از اقتصاد ایران را در اختیار دارد. یکی از نمونه‌های شاخص، تصاحب شرکت مخابرات ایران در سال ۱۳۸۸ توسط نهادهای وابسته به سپاه است. این معامله، که به‌عنوان بزرگترین واگذاری تاریخ بورس ایران معرفی شد، عملاً سلطه اقتصادی سپاه را بیش از پیش تثبیت کرد.

۲.۲ مفهوم نهادهای شبه‌دولتی (خصوصی)

نهادهای شبه‌دولتی (خصوصی) نهادهایی هستند که با وجود اداره شدن توسط دولت، با ساختارهایی شبیه بخش خصوصی فعالیت می‌کنند. مدیریت آن‌ها شباهت زیادی با شرکت‌های دولتی دارد که در جریان خصوصی‌سازی واگذار شده‌اند، با این تفاوت که منشأ آن‌ها معمولاً غیرشفاف و پنهان از دید عموم است.

این نهادها عمدتاً برای دور زدن تحریم‌ها و ایجاد شعب خارجی به منظور فروش نفت، انجام تراکنش‌های بانکی و تجارت کالا تأسیس شدند. با این حال، قانون اساسی جمهوری اسلامی تعریف مشخصی از شرکت‌های شبه‌دولتی ارائه نمی‌دهد و تنها میان نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی تمایز قائل شده است. در ایران، این نهادها با عنوان «خصوصی» شناخته می‌شوند؛ ترکیبی از دو واژه «خصوصی» و «دولتی» که به شرکت‌هایی اشاره دارد که اسماً خصوصی شده‌اند ولی همچنان و رسماً تحت نفوذ دولت یا نهادهای وابسته به قدرت باقی مانده‌اند، مانند بانک‌ها یا سازمان تامین اجتماعی.

اگرچه تعداد دقیق این شرکت‌ها مشخص نیست، اما بر اساس گزارشی در روزنامه همشهری در سال ۱۳۹۵، حدود ۱۹ هزار شرکت خصوصی در کشور فعالیت می‌کردند. این نهادها عمدتاً تحت حمایت نهادهای قدرتمندی چون آستان قدس رضوی، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و به‌ویژه سپاه پاسداران فعالیت می‌کنند. کارشناسان اقتصادی معتقدند که علی‌رغم اینکه این شرکت‌ها در بودجه عمومی دولت دیده نمی‌شوند، در عمل از دولت امتیازات و رانت دریافت می‌کنند. این وابستگی به دولت و تمایل برای کسب امتیازات، از شاخص‌ترین ویژگی‌های عملکردی این نهادهاست.

۳. اهداف و روش‌های خصوصی‌سازی

پیش از بررسی روش‌های مختلف خصوصی‌سازی، ضروری است به تجربیات کشورهای کمونیستی سابق نگاهی بیندازیم تا از تکرار اشتباهات آن‌ها جلوگیری شود.

۳.۱ خصوصی‌سازی در کشورهای کمونیستی سابق

اگرچه خصوصی‌سازی در کشورهای کمونیستی سابق با هدف‌های واقع‌گرایانه‌ای همچون افزایش بهره‌وری و ایجاد رقابت صورت گرفت، اما در عمل حامل پیام‌های سیاسی و اجتماعی عمیقی نیز بود؛ از جمله اینکه همه شهروندان در نظام‌های دموکراتیک تازه تأسیس جایگزین رژیم‌های کمونیستی، سهم و صدایی خواهند داشت. با این حال، تجربه عملی نشان داد که مردم بیشتر شاهد ثروتمند شدن نخبگان سابق بودند و حس نابرابری عمیقی شکل گرفت.

در لهستان، با وجود تردید نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول (IMF)، کمیسیونی به رهبری «لشک بالسرُویچ» (Leszek Balcerowicz) در اواخر ۱۹۸۹ برنامه‌ای برای اصلاحات اقتصادی طراحی کرد که در اوایل ۱۹۹۰ اجرایی شد. این اصلاحات که به «شوکرمانی» معروف شد، شامل کاهش شدید ارزش پول ملی و تثبیت آن به دلار، افزایش نرخ بهره، اجرای نظام مالیاتی جدید بر پایه مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش افزوده (VAT)، حذف یارانه‌ها، جایگزینی تعرفه‌ها به جای محدودیت‌های وارداتی، و استانداردسازی نظارتی و حسابداری بود. اگرچه این اصلاحات موجب افت شدید تولید شد و دولت در انتخابات ۱۹۹۱ شکست خورد، اما از منظر اقتصادی موفق بودند و الگویی برای کشورهای مانند چکسلواکی و کشورهای بالتیک شدند. برخلاف لهستان و چکسلواکی، کشورهای مانند مجارستان، کرواسی و اسلوانی نیاز چندانی به شوکرمانی نداشتند، چرا که اقتصاد آن‌ها تا حدودی آزاد شده بود. اما کشورهای مانند بلغارستان، آلبانی و مقدونیه نیز اصلاحات سریع را تجربه کردند که در ادامه با واکنش‌های سیاسی، روندشان کند شد.

برنامه خصوصی‌سازی در بلغارستان با فاصله نسبت به لهستان و چکسلواکی اجرا شد و این فرصت را به دولت داد تا نهادهای نظارتی برای جلوگیری از سوءاستفاده از سیستم ایجاد کند. بررسی عملکرد شرکت‌های مشمول خصوصی‌سازی در بلغارستان نشان داد که بهره‌وری دارایی‌ها ۲۰٪ و کارایی هزینه‌ها ۸٪ بیشتر شده بود. همچنین، شرکت‌هایی که تمرکز مالکیت بالاتری داشتند، عملکرد بهتری داشتند.

با این حال، رقیق‌سازی سهام (share dilution) یکی از موانع اصلی در انتقال عادلانه ثروت به مردم بود، چرا که بسیاری از شرکت‌ها با انتشار سهام اضافی، مانع سهم‌گیری واقعی عموم مردم شدند. بر اساس بررسی موسسه اقتصاد بازار (Institute for Market Economics)، یکی از توصیه‌های کلیدی برای کشورهای در حال خصوصی‌سازی، نظارت پس از واگذاری (post-privatization control) است. این نظارت به دولت امکان می‌دهد در صورت نیاز و به شکل شفاف در فرآیند دخالت کند تا روند خصوصی‌سازی سریع‌تر و شفاف‌تر انجام شود، قیمت‌ها واقعی‌تر باشند، بازار سرمایه توسعه یابد.

در میان کشورهای کمونیستی سابق، تجربه روسیه برای مطالعه حاضر بسیار قابل توجه است. نه فقط به این دلیل که هر دو کشور (ایران و روسیه) به شدت به درآمدهای نفتی وابسته‌اند، بلکه به دلیل ساختار مشابه، که در آن دولت قدرتمند، نقش اصلی را در اقتصاد ایفا می‌کند. همان‌طور که افسران سابق کاگب در روسیه به منابع مالی کشور دسترسی گسترده داشتند، سپاه پاسداران نیز در ایران قدرت مالی نامحدودی دارد.

در سال ۱۹۹۰، «استانیسلاو شاتالین» (Stanislav Shatalin) برنامه‌ای اصلاحی به نام «برنامه ۵۰۰ روزه» ارائه داد که شامل چهار مرحله بود:

۱. ۱۰۰ روز اول: خصوصی‌سازی اموال دولتی

۲. ۱۵۰ روز بعدی: آزادسازی قیمت‌ها و حذف کنترل‌های اداری

۳. ۱۵۰ روز بعدی: تثبیت بازار پس از شوک اولیه

۴. ۱۰۰ روز پایانی: آغاز رشد اقتصادی جدید

اما «میخائیل گورباچف»، رئیس‌جمهور وقت شوروی، به دلیل نگرانی از واکنش‌های اجتماعی، مسیر تدریجی را انتخاب کرد. این تصمیم موجب شد اصلاحاتش نتواند انتظارات عمومی را برآورده کند. پس از فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۱، بوریس یلتسین رئیس‌جمهور وقت روسیه، اختیار کامل اصلاحات را به نخست‌وزیر موقت، «یگور گایدار» (Yegor Gaidar) داد. اجرای این برنامه که توسط «اناتولی چوبایس» (Anatoly Chubais) طراحی شده بود، از سال ۱۹۹۲ آغاز شد و شباهت زیادی به «شوکرمانی» لهستان و چکسلواکی داشت.

برنامه خصوصی‌سازی گسترده ۱۹۹۴-۱۹۹۲ شامل حراج‌های نقدی، مناقصه‌های عمومی و فروش مستقیم به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی بود. اما مهم‌ترین بخش این برنامه انتقال مالکیت بیش از ۱۵,۰۰۰ شرکت دولتی از طریق توزیع واچر (vouchers) به مردم و نیروی کار با امتیازهای مالکیت کارکنان بود. دلیل اصلی توزیع مستقیم سهام، سیاسی بود: این برنامه با هدف کسب پذیرش اجتماعی گسترده طراحی شده بود تا مخالفت‌های کمونیست‌های سابق با آن خنثی شود. همچنین، این برنامه به‌ظاهر توزیع عادلانه ثروت به نظر می‌رسید و از این جهت با مخالفت کمتری مواجه می‌شد، زیرا دارایی‌ها مستقیماً به مافیای نخبگان سیاسی فروخته نمی‌شدند.

چوبایس (Chubais) و همکارانش بر آزادی انتقال و اچرها تأکید داشتند، زیرا می‌خواستند در میان‌مدت تمرکز سهام ایجاد کنند تا حاکمیت شرکتی بهبود یابد. اما امتیازهای مالکیت کارکنان که به‌عنوان امتیاز سیاسی داده شد، باعث شد مدیران و کارکنان به‌طور میانگین دوسوم سهام را در اختیار داشته باشند. مدیران بیشترین سهم را دریافت کردند. نعتها هدف اصلی یعنی توزیع برابر ثروت با انتقال و اچرها تضعیف شد، بلکه مدیران و کارکنان تمایلی به فروش سهام نداشتند زیرا از کنترل بیرونی می‌ترسیدند. علاوه بر این، افراد بیرونی نیز علاقه‌ای به خرید سهام نداشتند، زیرا مشکلات بنیادی بازار مانند نبود حقوق مالکیت تعریف‌شده، شرایط ضعیف شرکت‌ها، ترس داخلی‌ها از مالکیت بیرونی، و نبود سیاست‌ها و نهادهای پشتیبان وجود داشت.

موج دوم خصوصی‌سازی در سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۶ از طریق طرحی به‌نام «وام در برابر سهام» (loan-for-shares) آغاز شد که در آن بانک‌های روسی سهام شرکت‌های با پتانسیل بالا را به‌عنوان وثیقه برای وام‌هایی که به دولت داده بودند دریافت کردند و این فرآیند منجر به فساد گسترده و تمرکز مالکیت شرکت‌ها شد.

این طرح به ثروتمندان اجازه داد و اچرها را با قیمت بسیار پایین (۱۰,۰۰۰ روبل، معادل قیمت یک کیلو کره در آن زمان) خریداری کنند و فاصله بین ثروتمندان مطلع و فقرا افزایش یافت. این مسئله در تضاد مستقیم با آرمان‌های توزیع برابر ثروت بود. دولت‌های لیتوانی و جمهوری چک به همین دلیل تجارت و اچرها را ممنوع کردند. جنبه‌ی مسئله‌ساز دیگر این برنامه، «حقوق کارکنان» بود که توسط لابی مدیران تحمیل شد و در نتیجه موجب تمرکز قدرت در میان مدیران شد، به‌ویژه با توجه به ساختار قدرت در روابط کارکنان و شرایط مربوط به حقوق مالکیت کارکنان. در برخی موارد (مانند Gazprom)، مدیران موفق شدند وضعیت ویژه‌ای بدست بیاورند و آن اینکه کارکنان تنها با مجوز آن‌ها اجازه فروش سهام خود را داشتند. در بسیاری از موارد، مدیران کارکنان را وادار کردند که و اچرها را واگذار کنند. این مقرر به باعث شد برخی گمان کنند که هدف پنهان دولت این بوده که کارکنان، سهام خود را به مدیران بفروشند.

در مجموع، مردم روسیه در طول ده سال فرآیند خصوصی‌سازی به‌دلیل مدیریت نادرست رنج زیادی کشیدند؛ قیمت‌ها در سال ۱۹۹۲، ۲۶ برابر افزایش یافت، ورشکستگی بانک‌ها موجب از بین رفتن پس‌اندازهای مردم شد، در مجموع، تولید ناخالص داخلی طی این دوره بین ۳۰ تا ۴۰ درصد کاهش یافت، و اقتصاد تا سال ۱۹۹۹ به رشد بازنگشت. مردم «خصوصی‌سازی» را به‌عنوان عامل اصلی مشکلات اقتصادی خود مقصر دانستند.

۳.۳ تملک دولتی

زمانی که دولت‌ها برای کنترل دارایی‌های بخش خصوصی وارد عمل می‌شوند، از روش‌های گوناگونی استفاده می‌کنند که هر یک دارای سازوکارها و اهداف خاص خود هستند. این روش‌ها شامل مصادره دارایی (asset forfeiture)، مالکیت (ownership)، قیمومیت (custodianship)، دریافت‌کنندگی (receivership)، و سرپرستی (conservatorship) می‌شوند. انتخاب هرکدام از این روش‌ها بستگی به شرایط خاص و اهداف سیاست‌گذاری دارد (رجوع شود به جدول ۳).

مصادره دارایی (Asset Forfeiture): این فرآیند شامل ضبط قانونی دارایی‌هایی است که با فعالیت‌های مجرمانه مرتبط هستند. هدف از آن، مختل کردن و بازدارندگی از اقدامات غیرقانونی از طریق سلب دارایی‌هایی است که در مسیر اقدامات غیرقانونی به دست آمده یا استفاده شده‌اند. مصادره می‌تواند کیفری باشد (که نیازمند محکومیت است) یا مدنی، که نیازی به اتهام کیفری علیه مالک ندارد. در حالی که ضبط دارایی می‌تواند به‌عنوان عامل بازدارنده در برابر جرائم عمل کند، در صورت سوءاستفاده، می‌تواند منجر به واکنش‌های سیاسی و حقوقی شود.

مالکیت / ملی‌سازی (Ownership / Nationalization): در این حالت، دولت کنترل کامل یک دارایی یا صنعت خصوصی را به‌دست می‌گیرد و آن را به یک نهاد عمومی تبدیل می‌کند. این اقدام معمولاً برای حفاظت از اقتصاد، تأمین امنیت ملی، یا تأمین خدمات اساسی انجام می‌شود. دولت ممکن است از طریق قانون یا فرمان اجرایی شرکت یا دارایی را به‌طور قانونی تملک کند و مالکان قبلی ممکن است جبران خسارت دریافت کنند یا نکنند. دولت دارایی را به‌عنوان نهاد دولتی اداره می‌کند، به‌صورت موقت یا دائم. موارد ایده‌آل برای استفاده از مالکیت دولتی شامل مواردی است که شکست یک بنگاه یا صنعت، موجب اختلال شدید اقتصادی می‌شود، یا زمانی که یک صنعت راهبردی یا ضروری است، یا مالکان خصوصی سوءمدیریت مداوم داشته‌اند. در صورت استفاده نادرست، این ابزار می‌تواند به‌عنوان دخالت بیش‌ازحد دولت تلقی شود، سرمایه‌گذاری خصوصی را دلسرد کند، و بنگاه‌ها را به نهادهای ناکارآمد و بوروکراتیک تبدیل نماید.

قیمومیت (Custodianship): در این حالت، دولت به‌طور موقت کنترل یک دارایی را برای حفاظت یا مدیریت آن به‌دست می‌گیرد، بدون آنکه ادعای مالکیت داشته باشد. دولت در این وضعیت به‌عنوان نگهدارنده عمل می‌کند نه مالک. مالکان اصلی ممکن است هنوز دارای حقوق قانونی باشند، اما در دوره‌ای خاص قادر به اعمال آن حقوق نباشند. قیمومیت معمولاً موقتی است و دارای استراتژی خروج تعریف‌شده است. استفاده از قیمومیت زمانی مناسب است که یک شرکت یا دارایی در بحبوحه اختلافات حقوقی یا بحران نیاز به حفاظت دارد، اما دولت تمایلی به ملی‌سازی کامل ندارد و صرفاً می‌خواهد ثبات را حفظ کند. اگر قیمومیت بیش از حد طول بکشد یا بدون برنامه خروج آغاز شود، می‌تواند موجب بی‌اعتمادی و آسیب به فضای کسب‌وکار شود.

دریافت‌کنندگی (Receivership): در این حالت، دادگاه، یک شخص ثالث بی‌طرف (گیرنده یا receiver) را منصوب می‌کند تا مدیریت دارایی‌های یک شرکت ورشکسته یا مشکل‌دار را بر عهده گیرد. گیرنده به‌طور موقت کنترل دارایی‌های شرکت را به‌منظور افزایش ارزش برای بستانکاران در اختیار دارد. بسته به امکان‌سنجی مالی، شرکت ممکن است بازسازی، فروخته، یا منحل شود. دریافت‌کنندگی تحت نظارت دادگاه یا نهاد دولتی انجام می‌شود. معمولاً زمانی از دریافت‌کنندگی استفاده می‌شود که بستانکاران نیاز به طرفی مستقل دارند تا بیشترین ارزش ممکن را بازیابی کنند. هدف اصلی حفاظت از منافع بستانکاران است، نه شرکت. چالش‌های اصلی استفاده از دریافت‌کنندگی این است که غالباً به انحلال منجر می‌شود، یعنی از دست رفتن مشاغل و فروش دارایی‌ها، و همچنین ممکن است روند بازسازی را دشوار کند. این فرآیند همچنین می‌تواند کند و پرهزینه باشد، به‌ویژه در موارد شرکتی بزرگ.

سرپرستی (Conservatorship): در این حالت، دولت به‌طور موقت کنترل یک شرکت دچار مشکل مالی ولی قابل نجات را به‌منظور تثبیت آن و بازگشت به بخش خصوصی در دست می‌گیرد. در اینجا، یک سرپرست جایگزین مدیریت شرکت می‌شود، اما مالکیت کامل شرکت را در اختیار نمی‌گیرد. شرکت همچنان به فعالیت خود تحت نظارت دولت ادامه می‌دهد. زمانی باید از سرپرستی استفاده کرد که شرکت دچار بحران شده اما با نظارت مناسب قابل نجات است. هدف، تثبیت شرکت و بازگرداندن اعتماد عمومی است.

در مورد ایران پس از جمهوری اسلامی، روش ترجیحی **دریافت‌کنندگی (receivership)** خواهد بود. این مسئله مهم است تا دولت از ایجاد بدهی‌های بد و تعهدات بیش‌ازحد که بار مالی به همراه دارد، خودداری کند، و در عین حال قدرت لازم برای آمادسازی این شرکت‌ها جهت خصوصی‌سازی را حفظ نماید. تنها استثناها دارایی‌های راهبردی هستند - مانند شرکت‌های مرتبط با نفت و گاز و دارایی‌های امنیت ملی، مانند صنایع نظامی - که باید ملی شوند. همچنین، دارایی‌هایی که به‌طور غیرقانونی منتقل شده‌اند و هیچ ارزش اقتصادی ایجاد نمی‌کنند، باید توسط دولت مصادره شوند تا با به مالکان قانونی بازگردانده شوند یا به فروش برسند.

۳.۴ مدیریت خصوصی‌سازی

موفقیت خصوصی‌سازی تا حد زیادی به مدیریت موثر آن بستگی دارد؛ مدیریتی که دارای مهارت‌ها و تخصص لازم برای هدایت و اجرای فرآیند باشد. با توجه به تنوع دارایی‌هایی که در معاملات خصوصی‌سازی گنجانده می‌شود، ذی‌نفعان مختلف با منافع متضاد، درگیر رقابت هستند. برای مدیریت این تلاش‌ها، انواع مختلفی از نهادهای خصوصی‌سازی ایجاد شده‌اند. برای رسیدگی به مسائل مربوط به ذی‌نفعان مختلف، معمولاً به نهادهای خصوصی‌سازی اختیارات مشخص، استقلال، قدرت کافی، حداقل بروکراسی و نیروی انسانی متخصص داده می‌شود. این مدل با هدف افزایش کارایی، کاهش تضاد منافع و تضمین شفافیت در طول فرآیند خصوصی‌سازی طراحی شده است.

با کاهش فعالیت‌های خصوصی‌سازی در برخی کشورها، آن‌ها نهادهای خصوصی‌سازی خود را برای مدیریت شرکت‌های باقی‌مانده بازتعریف کرده‌اند. برای مثال، در اسرائیل، نهاد مالکیت دولتی، نظارت بر تلاش‌های خصوصی‌سازی را برعهده دارد. دیگر کشورها این فرآیند را در وزارت دارایی یا در برخی موارد، در وزارتخانه‌های تخصصی متمرکز کرده‌اند. با کاهش میزان خصوصی‌سازی، دولت‌ها رویکردهای کوتاه‌مدت‌تری اتخاذ می‌کنند. نوع نهاد خصوصی‌سازی در سطح نهادی به اهداف برنامه، اندازه آن و شرایط خاص کشور بستگی دارد. معمولاً ترکیبی از نهادها درگیر هستند. بیشتر کشورها ساختار متمرکزی را اتخاذ کرده‌اند که انواع مختلف سازمان‌ها را در بر می‌گیرد (رجوع شود به جدول ۱).

موفقیت استراتژی‌ها و روش‌های خصوصی‌سازی به عواملی مانند نوع دارایی و شرایط بازار بستگی دارد. ایجاد نهادهای مناسب و چارچوب‌های نظارتی، مسیر خصوصی‌سازی را هموارتر و کارآمدتر می‌کند. علاوه بر این، حفظ ثبات اقتصاد کلان، مسئولیت مالی و حکمرانی خوب برای جذب و حفظ اعتماد سرمایه‌گذاران حیاتی است. در انتخاب تکنیک‌های خصوصی‌سازی مناسب، اصلی‌ترین ملاحظه، دستیابی به بهرهوری است. موفقیت خصوصی‌سازی همچنین مستلزم رفع مشکلات شفافیت و پاسخ به نگرانی‌های مشروع ذی‌نفعان است. روش‌های عمده خصوصی‌سازی در زیر فهرست شده‌اند و مزایا و معایب آن‌ها در جدول ۲ خلاصه شده است:

- **استرداد (Restitution):** بازگرداندن دارایی‌های دولتی به مالکان قانونی آن‌ها، اگر تملک قبلی ناعادلانه بوده باشد.
- **فروش مستقیم و عرضه سهام (Direct sales and equity offerings)**
- **خرید توسط مدیریت و کارکنان (Management-employee buyouts):** اهدا یا فروش سهام شرکت به مدیران و کارکنان
- **خصوصی‌سازی گسترده (Mass privatization):** دولت واچرهایی را به‌صورت رایگان یا با قیمت اسمی منتشر می‌کند که می‌توان از آن‌ها برای خرید سهام شرکت‌ها استفاده کرد.

در برخی موارد، شرکت‌ها قبل از خصوصی‌سازی نیاز به بازسازی دارند، که معمولاً شامل پنج بُعد اصلی است:

1. بازسازی ساختار راهبردی
2. بازسازی ساختار عملیاتی

3. بازسازی ساختار مالی

4. بازسازی چارچوب قانونی و نظارتی

5. بازسازی ساختار مالکیت

4. بحران‌ها، راهکارها و برنامه‌ای برای خصوصی‌سازی

اهداف اصلی خصوصی‌سازی در یک سناریوی معمول، افزایش بهره‌وری، ایجاد درآمد، و توسعه بازار سرمایه است. با این حال، اهمیت سیاسی این ابزار نباید دست‌کم گرفته شود. هنگامی که یک کشور در حال گذار است، از بین بردن قدرت نهادی باقی‌مانده از رژیم قبلی - هم از نظر اخلاقی و هم از نظر اقتصادی - بر بهره‌وری اقتصادی اولویت دارد تا صلح و شکوفایی پایدار تضمین شود. بسیاری از کشورهای سابق اتحاد جماهیر شوروی شاهد بازگشت بوروکرات‌های سابق کمونیست بودند که با استفاده از دسترسی به منابع و اطلاعات، دارایی‌های خصوصی‌سازی‌شده را به صورت غیرقانونی تصاحب کردند یا قدرت را با چهره‌ای جدید به دست گرفتند، و در نتیجه گذار را تضعیف کردند.

خصوصی‌سازی پس از جمهوری اسلامی در ایران، فرآیندی پیچیده خواهد بود که فراتر از تحقق بهره‌وری یا ارزش اقتصادی است. این فرآیند همچنین وسیله‌ای برای نشان دادن سلطه نظم جدید و انحلال رژیم سابق خواهد بود. برای دستیابی به این هدف، اولویت خصوصی‌سازی با دارایی‌هایی است که بیشترین بهبود ارزش اقتصادی را به همراه دارند، بیشترین تضعیف روحیه وفاداران به جمهوری اسلامی را ایجاد می‌کنند، و کمترین اختلال را در بازار کار و زندگی مردم عادی دارند.

دارایی‌ها بر اساس سه معیار کلیدی رتبه‌بندی می‌شوند:

- **بهبود ارزش اقتصادی:** دارایی‌هایی که از طریق خصوصی‌سازی بیشترین افزایش ارزش اقتصادی را ایجاد می‌کنند، در اولویت قرار دارند.
- **تضعیف روحیه وفاداران به جمهوری اسلامی:** دارایی‌هایی که بیشترین ضربه روانی را به وفاداران باقی‌مانده جمهوری اسلامی وارد می‌کنند، اولویت دارند.
- **حداقل‌سازی اختلالات:** دارایی‌هایی که با کمترین اختلال در بازار کار و زندگی مردم، قابل خصوصی‌سازی هستند، ارجح هستند.

برای مثال، فروش اموال خمینی، مانند منزل، «حرم»، یا وسایل شخصی‌اش، گرچه ارزش اقتصادی بالایی ندارند، اما تضعیف روانی قابل توجهی ایجاد می‌کنند و از نظر اقتصادی نیز اختلالی ایجاد نمی‌کنند.

در حال حاضر، پنج نهاد اصلی کنترل اقتصاد ایران را در دست دارند: **آستان قدس رضوی، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام، کمیته امداد، و سپاه پاسداران.** چالش اصلی، تعیین تکلیف این پنج نهاد معیوب، ناکارآمد و غیرشفاف است. یک برنامه جامع برای خصوصی‌سازی پس از جمهوری اسلامی باید در نظر بگیرد که همه نهادها لزوماً نباید خصوصی‌سازی شوند. برخی از نهادها، از جمله بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام، کمیته امداد و سپاه پاسداران، باید به‌طور کامل منحل شوند، نه اینکه خصوصی شوند. به بیان دیگر، هلدینگ‌های این نهادها بایستی منحل شوند، اما شرکت‌های زیرمجموعه آن‌ها می‌توانند در حوزه‌های مختلف به فعالیت ادامه دهند. نکته مهم این است که حساب‌های این شرکت‌ها مسدود نخواهد شد و می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند.

در ایران پس از جمهوری اسلامی، وجود سپاه پاسداران ضرورتی ندارد، زیرا کشور دارای ارتش ملی است. سپاه، سازمانی سرکوبگر، فاسد و مخرب است که نقش نظامی آن می‌تواند در ارتش ادغام شود.

نهادهایی مانند بنیاد مستضعفان و ستاد اجرایی فرمان امام، که در ابتدا برای تصاحب اموال خانواده پهلوی و زندانیان سیاسی تأسیس شدند، در ایران دموکراتیک جایگاهی ندارند و باید به‌طور کامل منحل شوند.

کمیته امداد پس از انقلاب ۱۳۵۷ برای حمایت مالی از خانواده‌های فقیر تشکیل شد. نقش آن را می‌توان با سازوکارهای اقتصادی نظیر بیمه بیکاری، بیمه سلامت و بازنشستگی، و کمک‌های مالی مستقیم جایگزین کرد.

آستان قدس رضوی در اصل به‌عنوان یک نهاد مذهبی برای مدیریت حرم امام هشتم شیعیان تشکیل شد، اما پس از انقلاب ۱۳۵۷ با استفاده از قدرت سیاسی به یک ابرشرکت تبدیل شد. آستان قدس باید به‌جز نقش مذهبی اولیه خود، در سایر بخش‌ها منحل شود.

باید ابتدا مشخص شود چه نهادی مسئول اجرای فرآیند خصوصی‌سازی خواهد بود. در میان روش‌های مختلفی که در جدول ۱ آمده‌اند، برای اجرای خصوصی‌سازی در ایران پس از سقوط جمهوری اسلامی، ما پیشنهاد می‌کنیم یک نهاد مستقل با عنوان «کمیته اجرای خصوصی‌سازی» (Privatization Implementation Committee) تحت نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شود. این کمیته در مرحله گذار ایران دارای مزایای متعددی است، از جمله:

- ✓ بی‌نیازی به تشکیل وزارتخانه جدید
- ✓ در راستای نکته بالا؛ پرهیز از ضرورت انحلال وزارتخانه پس از پایان خصوصی‌سازی
- ✓ تسهیل و تسریع فرآیند خصوصی‌سازی با دور زدن بوروکراسی زائد
- ✓ دادن اختیار تصمیم‌گیری سریع به وزیر اقتصاد برای تغییر اعضای کمیته در صورت بروز ناکارآمدی یا مشکلات دیگر
- ✓ امکان استفاده از تخصص کارشناسان خارجی در صورت نیاز کمیته به بینش‌ها یا تجربیات بین‌المللی

چالش اولیه در تدوین برنامه خصوصی‌سازی ایران پس از جمهوری اسلامی، فقدان فهرستی جامع از شرکت‌های زیرمجموعه این پنج نهاد است.

چالش تهیه فهرست شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی: اقتصاد ایران که در جمهوری اسلامی فاقد شفافیت بوده، مشکلات زیادی برای ارزیابی دقیق تعداد دارایی‌های شرکت‌های دولتی و خصوصی ایجاد کرده است.

راه حل کوتاه‌مدت: برای پاسخ سریع به این مسئله، می‌توان کمیته‌ای تحت نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل داد که وظیفه رهبری تلاش‌های خصوصی‌سازی در ایران را بر عهده داشته باشد. از جمله اولویت‌های این کمیته در ۹۰ روز اول، تهیه فهرستی جامع و تفصیلی از کلیه نهادهای دولتی و شبه‌دولتی وابسته به جمهوری اسلامی خواهد بود. این فهرست باید شامل دارایی‌ها و منابع مالی این نهادها بوده و آن‌ها را بر اساس معیارهایی مانند مقیاس، همسویی با منافع ملی و ضرورت ادامه فعالیت طبقه‌بندی کند.

راه حل بلندمدت: این کمیته همچنین می‌تواند فهرستی از نهادهای دولتی و شبه‌دولتی وابسته به جمهوری اسلامی که در خارج از کشور فعالیت می‌کنند تهیه کند. این شرکت‌ها توسط جمهوری اسلامی برای اهدافی نظیر دور زدن تحریم‌ها و فعالیت‌های مالی غیرقانونی مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

برای دستیابی به تجربه‌های موفق در خصوصی‌سازی، جلب حمایت ملت ایران ضروری است. در ایران پس از جمهوری اسلامی، ما مراحل زیر را برای اجرای خصوصی‌سازی پیشنهاد می‌کنیم:

A. حسابداران ویژه به نمایندگی از کمیته اجرای خصوصی‌سازی

یکی از روش‌های اجرای خصوصی‌سازی، ایجاد حساب مسدود (blocked account) برای نگهداری کلیه وجوه شرکت‌های دولتی است. این روش در بسیاری از کشورها استفاده شده، اما برای ایران پس از جمهوری اسلامی مناسب نیست، زیرا تعداد شرکت‌های دولتی در ایران بسیار زیاد است و حسابرسی آن‌ها از طریق یک حساب بانکی بسیار دشوار خواهد بود (طبق آمار رسمی دولت، این تعداد حدود ۳۰۰۰ شرکت اعلام شده بود).

در نتیجه، ما پیشنهاد می‌کنیم که برای هر شرکت دولتی، یک حسابرس از سوی کمیته اجرای خصوصی‌سازی منصوب شود. این حسابرس بر کلیه امور مالی شرکت نظارت خواهد داشت و هیچ تراکنش مالی بدون تأیید او انجام نخواهد شد. برای تسریع انتصاب‌ها، ارتقای کیفیت و تضمین پاسخ‌گویی، دولت حسابرسی را به شرکت‌های بزرگ بین‌المللی حسابرسی واگذار می‌کند و یکی از این شرکت‌ها به‌عنوان لایه دوم نظارت برای جلوگیری از فساد عمل خواهد کرد.

B. بازگرداندن اموال به‌ناحق تصرف‌شده توسط این نهادها

بازگرداندن اموال مصادره‌شده در کوتاه‌مدت قابل اجراست. از زمان انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، اموال اقلیت‌های مذهبی همچون بهاییان، اقلیت‌های قومی، مقامات سابق حکومت پهلوی، هنرمندان و ورزشکارانی که با جمهوری اسلامی مخالف بودند، مصادره شده است. این اموال شامل خانه‌ها، زمین‌های کشاورزی و سایر دارایی‌های باارزش بوده‌اند.

بازگرداندن این دارایی‌ها به مالکان قانونی آن‌ها اهمیت حیاتی دارد. روش پیشنهادی برای خصوصی‌سازی در این موارد، استرداد (restitution) است؛ یعنی بازگرداندن اموال ملی‌شده به مالکان سابق. اگرچه این روش درآمدی برای دولت ایجاد نمی‌کند، اما نیاز به تأمین بودجه برای جبران زیان‌های ناشی از انحلال شرکت‌های ناکارآمد را کاهش داده و

با بازگرداندن اموال به صاحبان اصلی، اعتماد عمومی را تقویت می‌کند. این اقدام، تعهد دولت جدید به اصلاح روابط اجتماعی-اقتصادی و حذف طبقه حاکم سابق را نشان می‌دهد. اجرای این طرح باید تحت نظارت نهادهای قضایی و حقوقی صورت گیرد.

برخی املاک دارای شاکیان مشخصی هستند، اما بازگرداندن آن‌ها با چالش‌هایی همراه است. برای مثال، املاکی که توسط نهادهای حکومتی تصرف، توسعه، و سپس به مالکان جدید متعدد فروخته شده‌اند، قابل بازگرداندن به مالک اولیه نیستند. در چنین مواردی، می‌توان به مالک سابق، غرامتی معادل ارزش روز ملک با در نظر گرفتن تورم پرداخت کرد. این املاک اغلب در اختیار نهادهایی نظیر ستاد اجرایی فرمان امام، بنیاد مستضعفان، و آستان قدس رضوی هستند که عمدتاً به‌عنوان مؤسسات وقفی عمل کرده‌اند. افرادی که اموالشان مصادره شده و امکان بازگرداندن آن وجود ندارد، می‌توانند در یک بازه زمانی مشخص (مثلاً ۱۲ ماه) پس از سقوط جمهوری اسلامی، از دولت شکایت کنند. شکایت‌ها علیه دولت مطرح خواهد شد، نه علیه شرکت‌ها، و دادگاه‌های ویژه‌ای برای رسیدگی به این پرونده‌ها تشکیل خواهد شد.

C. بازسازی

این مرحله برای خصوصی‌سازی نهایی ضروری است و باید در بلندمدت اجرا شود. در آغاز، مدیران و کارمندانی که در فساد یا رانت‌خواری دخیل بوده‌اند، باید اخراج شده و به سیستم قضایی معرفی شوند. سپس، فرآیند بازسازی شرکت‌ها شامل مراحل کلیدی زیر خواهد بود:

- اصلاحات قانونی
- انحلال نهادهای ناکارآمد
- تفکیک شرکت‌ها
- بررسی و تسویه بدهی‌ها از طریق دارایی‌های مسدودشده در صورت لزوم
- تعدیل نیروی انسانی
- بازتعریف اهداف و وظایف
- تفکیک فعالیت‌های رقابتی از غیررقابتی
- شناسایی دارایی‌های وثیقه‌ای (collateral assets)

کمپته اجرای خصوصی‌سازی باید بر بازسازی مستمر، هدفمند و از نظر اقتصادی موجه شرکت‌های دولتی (SOEs) نظارت داشته باشد.

۵. خصوصی‌سازی

توصیه می‌شود که خصوصی‌سازی با کسب‌وکارهای کوچک و رقابتی آغاز شود، به‌ویژه در بخش‌هایی مانند خرده‌فروشی، صنایع غذایی، ساخت‌وساز و هتل‌داری. این رویکرد نیاز کمتری به بازسازی پیش از فروش دارد، ریسک سیاسی کمتری دارد، نگرانی‌ها درباره مالکیت خارجی را کاهش می‌دهد، و موفقیت سریع‌تری به همراه دارد.

چنین موفقیتی می‌تواند نمونه‌ای ملموس و امیدبخش برای جامعه باشد. علاوه بر این، تمرکز اولیه بر شرکت‌های کوچک می‌تواند زمینه را برای خصوصی‌سازی مؤسسات بزرگتر فراهم کند. تجربه بین‌المللی نیز از آغاز با شرکت‌های کوچک و حرکت تدریجی به سوی نهادهای بزرگتر حمایت می‌کند.

استثنایی که پیش‌تر نیز مطرح شد، خصوصی‌سازی دارایی‌های پر مخاطب (high-profile assets) است. فروش عمومی این دارایی‌ها حامل پیام سیاسی است و می‌تواند حمایت عمومی جلب کند. برای حفظ مشارکت عمومی، خصوصی‌سازی این دارایی‌ها باید زودتر آغاز شده و با سرعتی ثابت ادامه یابد.

روش پیشنهادی: ترکیب توزیع واچر (اکثریت) و عرضه سهام (اقلیت). هدف این است که شرکت‌های دولتی با ارزش‌گذاری بازاری و به‌صورت شفاف به بخش خصوصی واگذار شوند. با این حال، بازار ممکن است ارزش دارایی‌ها را به‌دلیل شرایط انتقالی و ضعف اقتصادی کاهش دهد. برای تضمین مشارکت عمومی و حفظ ارزش دارایی‌ها برای مردم، بخشی از مالکیت اقلیت در شرکت‌های خصوصی‌شده، در قالب بسته‌های متنوع از سهام چند شرکت (پرتفوی متنوع / diversified portfolio)، به‌طور برابر میان همه شهروندان توزیع خواهد شد.

مزایا:

- شرکت‌ها با سرعت مناسب و قیمت بازار واگذار می‌شوند
- دولت برای سال‌ها در مدیریت این شرکت‌ها دخالت نخواهد کرد
- مدیریت جدید، اداره شرکت را بر عهده می‌گیرد
- با واگذاری این شرکت‌ها، دولت کوچکتر و کارآمدتر می‌شود
- خصوصی‌سازی این شرکت‌ها درآمد قابل توجهی برای دولت ایجاد می‌کند؛ موضوعی بسیار مهم، زیرا پیش‌بینی می‌شود نظام سیاسی جدید در ایران در دو تا سه سال نخست با کمبود منابع مالی مواجه باشد
- با برچیدن ساختارهای قدیمی و مالکیت‌های فاسد، نظم جدید سیگنالی آشکار از استقرار خود ارسال می‌کند
- مردم به‌صورت ملموس شاهد نتایج تغییرات خواهند بود، زیرا تبدیل به سهام‌داران این شرکت‌ها می‌شوند

معایب و هشدارها: ریسک اصلی آن است که افرادی که در جمهوری اسلامی قدرت مالی و سیاسی داشته‌اند، و ممکن است در فساد نیز نقش داشته باشند، کنترل شرکت‌های خصوصی‌شده را در دست بگیرند.

برای کاهش این ریسک، باید اقدامات شفافیت و ضدفساد با دقت اجرا شوند. سابقه این افراد باید به‌دقت بررسی شود. تهیه فهرست کاملی از مسئولان جمهوری اسلامی و وابستگان آن‌ها پیش از آغاز خصوصی‌سازی ضروری است. ایجاد یک فهرست سیاه (blocklist) از این افراد می‌تواند از خرید شرکت‌ها توسط آن‌ها جلوگیری کند.

نظارت بر خریداران اهمیت حیاتی دارد، زیرا این اقدام مانع از شکل‌گیری الیگارشی - همان‌طور که در روسیه اتفاق افتاد - می‌شود.

با توجه به شرایط پیش‌بینی‌شده کشور در دو تا سه سال اول پس از سقوط جمهوری اسلامی، این روش خصوصی‌سازی، علی‌رغم ریسک‌هایش، مطلوب‌ترین گزینه ارزیابی می‌شود.

همچنین برای دارندگان واچر، دوره‌ای از **انسداد بین ۱ تا ۳ سال** در نظر گرفته می‌شود. سهام به تدریج در بورس قابل معامله خواهد بود تا از فروش‌های اجباری یا «آتش‌فروش» (فروش شتاب‌زده و زیرقیمت‌داری‌ها)، مشابه تجربه روسیه پس از فروپاشی شوروی، جلوگیری شود.

پس از سه سال اول؛ روش خصوصی‌سازی در شرکت‌های بزرگتر: ترکیبی از توزیع واچر (اقلیت) و عرضه سهام (اکثریت). با بهبود وضعیت اقتصادی کشور، دولت می‌تواند دارایی‌ها را با قیمتی نزدیک‌تر به ارزش ذاتی آن‌ها به فروش برساند، در حالی که درصدی از مالکیت به‌صورت واچر برای حفظ مشارکت عمومی حفظ می‌شود.

مزایا:

- فساد کمتر
- شفافیت بیشتر
- افزایش مشارکت عمومی
- کاهش فقر
- سادگی روش
- آشنایی قبلی مردم با این روش، که نیاز به توضیح مفاهیم جدید را کاهش می‌دهد

معایب: دخالت بخشی از نظام بوروکراتیک کشور؛ اگرچه این تجربه تحت جمهوری اسلامی نیز وجود داشته و تا حدی اجتناب‌ناپذیر است.

برای حفظ منافع ملی، دولت باید در شرکت‌های راهبردی مانند نفت، گاز، پتروشیمی، مخابرات، معدن و خدمات عمومی سهام قابل توجه و/یا حق رأی ویژه (golden shares) حفظ کند. این رویکرد مشابه مدلی است که پس از سقوط رژیم نازی در آلمان اجرا شد. با این حال، کمیته اجرای خصوصی‌سازی می‌تواند در مورد اندازه و اهمیت هر شرکت خصوصی‌شده به‌طور جداگانه تصمیم‌گیری کند. با توجه به سلطه سنتی بخش دولتی در اقتصاد ایران، اجرای خصوصی‌سازی جامع و موفق در دوران پس از جمهوری اسلامی حداقل سه تا چهار سال به طول خواهد انجامید. البته این جدول زمانی به عوامل مختلف سیاسی و بین‌المللی از جمله:

- ثبات سیاسی

- تحول در روابط سیاسی و اقتصادی با کشورهای خارجی

- موفقیت ابتکارات ترویج فرهنگ بازار آزاد

بستگی خواهد داشت.

شفافیت: شفافیت یکی از مهمترین موضوعات در خصوصی‌سازی است. برای تضمین شفافیت، ما این اقدامات را پیشنهاد می‌کنیم: ایجاد نهادهای نظارتی مستقل مانند کمیسیون‌های تخصصی برای نظارت بر فرآیند خصوصی‌سازی، به‌کارگیری مشاوران فنی داخلی و خارجی برای ارتقاء شفافیت، اجرای مناقصات رقابتی و سایر تدابیر برای جلوگیری از تمرکز دارایی‌ها در دست یک اقلیت محدود. برای مثال، دولت سوئد الزامات سخت‌گیرانه‌ای برای خریداران دارایی‌های دولتی وضع کرده است که رعایت اصول اخلاقی را در تطابق با تعهدات بین‌المللی تضمین می‌کند.

تأثیر منفی بر کارکنان: همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، روش‌های فروش عمومی ممکن است برای کارکنان زیان‌آور باشد. برای مقابله با این پیامدها:

- ✓ **حمایت دولت از سیاست‌های غیرفعال بازار کار (Passive Labor Market Policies):** ارائه مزایای بیکاری می‌تواند کارگران را در دوره‌های بیکاری حمایت کند. این مزایا شامل بازنشستگی زود هنگام، تخصیص سهام ترجیحی یا طرح‌های بیمه بیکاری خواهد بود. منابع مالی این حمایت‌ها می‌تواند در صورت لزوم از دارایی‌های مسدودشده تأمین شود.

- ✓ **حمایت دولت از سیاست‌های فعال بازار کار (Active Labor Market Policies):** آموزش مجدد و تجهیز کارگران به مهارت‌های جدید می‌تواند انتقال آن‌ها به فرصت‌های شغلی جدید را تسهیل کند.

- ✓ **تسهیل ایجاد شغل در بخش خصوصی:** تحقق این هدف نیازمند اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی و ساختاری سالم در بلندمدت است.

۶. الیگارش‌ی

الیگارش‌ی به گروهی کوچک اما قدرتمند از افراد ثروتمند اطلاق می‌شود که کنترل و نفوذ چشمگیری بر صنایع، بخش‌ها یا حتی کل جامعه دارند. این افراد ممکن است از منابع مالی خود برای تأثیرگذاری بر تصمیمات سیاسی استفاده کنند. الیگارش‌ها معمولاً با استفاده از تاکتیک‌هایی نظیر تفرقه‌اندازی، کنترل رسانه‌ها، یا دستکاری نظام سیاسی، سلطه خود را حفظ می‌کنند.

برای جلوگیری از شکل‌گیری یا تحکیم قدرت الیگارش‌ی، اجرای اقدامات زیر ضروری است:

- اقدامات قوی ضدفساد

- مقررات سخت‌گیرانه ضدانحصار

- وجود نظام قضایی مستقل

- ابتکاراتی برای ترویج رقابت

- تضمین دسترسی آزاد به بازار برای همه بازیگران اقتصادی

یک نظام مالیاتی طراحی شده به خوبی نیز می‌تواند از شکل‌گیری یا تقویت الیگارش‌ها جلوگیری کند. این نظام مالیاتی باید:

- ثروت را به شکل عادلانه‌تری باز توزیع کند
- شفافیت و پاسخ‌گویی را تضمین کند
- منابع عمومی را برای ارائه خدمات اجتماعی پایدار تأمین نماید

۷. بخش نفت

وزارت نفت ایران منبعی حیاتی از درآمد برای کشور است. خصوصی‌سازی و بهینه‌سازی صنعت نفت و گاز ایران در یک جامعه آزاد آینده، نیازمند رویکردی راهبردی در سه سطح کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است.

کوتاه‌مدت: اولویت اولیه، شناسایی و حذف نیروهای غیر تخصصی وابسته به سپاه پاسداران و جمهوری اسلامی از درون وزارت نفت است.

در طول سال نخست، اقدامات باید بر این موارد تمرکز کند:

- حفظ و تثبیت سطح فعلی تولید، صادرات و زنجیره تأمین داخلی انرژی
- شناسایی و بازپس‌گیری بخش‌های پتروشیمی از کنترل نهادهای دولتی یا خصوصی
- بهینه‌سازی و نوسازی این بخش‌ها بدون تعطیلی
- جذب شرکت‌ها و اپراتورهای خارجی از طریق قراردادهای کوتاه‌مدت برای تعمیر و نگهداری زیرساخت‌ها

میان‌مدت: دو رویکرد بنیادی در این مرحله عبارتند از:

A. ترمیم زنجیره مصرف انرژی و فرهنگ‌سازی در مصرف داخلی از طریق:

- ✓ احداث نیروگاه‌های جدید و بهینه‌سازی نیروگاه‌های موجود
- ✓ ایجاد فضای مناسب برای سرمایه‌گذاران خارجی در پروژه‌های انرژی جدید
- ✓ نوسازی ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای
- ✓ حذف یارانه‌ها بر حامل‌های انرژی
- ✓ بازتوزیع یارانه‌ها به صورت مشوق‌های نقدی برای کاهش فقر یا توزیع و اچر سهام

B. انتقال از صادرات نفت خام به صادرات محصولات پالایش‌شده و پتروشیمی. این راهبرد، مشابه آنچه شرکت سعودی آرامکو (Saudi Aramco) پیاده کرده، موجب افزایش سودآوری خواهد شد.

۸. پس از خصوصی‌سازی

پس از سقوط جمهوری اسلامی، ممکن است برخی افراد یا گروه‌ها تلاش کنند تا روند خصوصی‌سازی را منحرف کرده یا برای حفظ منافع خود آن را مختل کنند. برای جلوگیری از چنین اتفاقاتی، باید اقدامات نظارتی و ارزیابی جامعی در مرحله پس از خصوصی‌سازی طراحی و اجرا شود. این اقدامات عبارت‌اند از:

- **ارزیابی عملکرد:** ارزیابی شرکت‌های خصوصی‌شده بر اساس شاخص‌ها و اهداف از پیش تعیین‌شده به‌منظور اطمینان از تحقق بهره‌وری، کارآمدی و اهداف اقتصادی تعیین‌شده.
- **ارزیابی سیاست‌ها:** بررسی و سنجش سیاست‌های اجرایی مرتبط با خصوصی‌سازی در مقایسه با اهداف مورد نظر و اعمال اصلاحات لازم برای بهینه‌سازی روند.
- **رعایت مقررات:** نظارت بر پایبندی شرکت‌های خصوصی‌شده به قوانین و توافقات، با هدف جلوگیری از تخلف، انحراف یا نقض تعهدات.
- **حمایت از مصرف‌کننده:** حفاظت از حقوق و منافع مصرف‌کنندگان، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند خدمات عمومی، از نظر قیمت، کیفیت و دسترسی به خدمات.
- **مشارکت ذی‌نفعان:** درگیر نگه‌داشتن ذی‌نفعان مختلف – از جمله کارکنان، سهامداران و جوامع محلی – برای تقویت شفافیت، اعتماد عمومی و پاسخ‌گویی.
- **نظارت مالی:** پایش سلامت مالی شرکت‌ها، مدیریت صحیح منابع، جلوگیری از بحران‌های مالی و تضمین پایداری اقتصادی.
- **انطباق با شرایط متغیر:** آمادگی برای اصلاح یا بازطراحی ساختارها و سیاست‌ها در صورت تغییر شرایط اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی داخلی و خارجی.
- **ارزیابی تأثیر بلندمدت:** سنجش نتایج بلندمدت خصوصی‌سازی بر اقتصاد ملی، صنایع، اشتغال و ساختار اجتماعی به‌منظور اطمینان از اثربخشی و شناسایی عوارض ناخواسته.
- **راستی‌آزمایی پایبندی:** بررسی میزان تطابق عملکرد شرکت‌ها با برنامه‌ها، اهداف و تعهدات اعلام‌شده در فرآیند خصوصی‌سازی.
- **رسیدگی به موارد انحراف:** بررسی دقیق برنامه‌هایی که از چارچوب، اهداف یا مقررات پیش‌بینی‌شده انحراف پیدا کرده‌اند و تدوین راهکارهای اصلاحی.

نمونه کشورهایی که این رویکرد را به کار برده‌اند

نوع رویکرد	شرایط	وظایف	نمونه کشورهایی که این رویکرد را به کار برده‌اند
وزارتخانه خصوصی‌سازی	کشورهای اروپای شرقی با برنامه‌های گسترده و بخش‌های بزرگ شرکت‌های دولتی	<ul style="list-style-type: none"> کنترل برنامه اتخاذ تصمیمات کلیدی فراهم کردن حمایت سیاسی 	روسیه، مجارستان، لهستان، کره جنوبی
واحدهای خصوصی‌سازی در وزارتخانه‌های مرکزی (مانند وزارت اقتصاد یا دارایی)	تعداد محدودی از شرکت‌های بزرگ و برجسته که باید خصوصی شوند	<ul style="list-style-type: none"> کمک به وزارتخانه رهبری مستقیم برنامه محدود کردن تأثیر منافع تثبیت‌شده کنترل منابع مالی و شناسایی و حل سریع مشکلات بودجه‌ای 	مکزیک، هند، نیوزیلند، لهستان، بریتانیا، قزاقستان، کره جنوبی
آژانس‌های مستقل خصوصی‌سازی	—	<ul style="list-style-type: none"> گزارش‌دهی به تصمیم‌گیرندگان اصلی کنترل روند اجرای به‌موقع برنامه ارتقای استقلال تضمین تخصص در اجرای روند 	قرقیزستان، صربستان، لهستان، ترکیه
نهادهای مالکیت دولتی	بخش‌های کوچک‌تر باقی‌مانده از شرکت‌های دولتی	<ul style="list-style-type: none"> نظارت و مدیریت شرکت‌های دولتی کند شدن روند به دلیل کمبود مهارت‌های خصوصی‌سازی در میان کارکنان 	فرانسه، ایتالیا، مجارستان، لیتوانی

جدول ۱: رویکردهای مختلف ساختارهای متمرکز برای آژانس‌های خصوصی‌سازی

جدول ۲: مزایا و معایب روش‌های اصلی بازپس‌گیری دارایی توسط دولت

روش	مزایا	معایب	ملاحظات
استرداد	<ul style="list-style-type: none"> - جبران بی‌عدالتی‌های گذشته - بازگرداندن اعتماد عمومی به اجرای قانونی دارایی‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - تنها به صورت گزینشی و غیرقابل رضایت‌بخش - پیچیدگی برخی دعوی می‌تواند روند را به طور غیرضروری طولانی کند 	<ul style="list-style-type: none"> - پایه اخلاقی - روشی برجسته در اقتصادهای در حال گذار نیست (به‌جز استونی و جمهوری چک)
توزیع کوپن	<ul style="list-style-type: none"> - توزیع عادلانه و منصفانه ثروت - انتقال غیرقابل برگشت دارایی‌های غیرمشروع - ایجاد سرمایه عمومی برای نظم جدید 	<ul style="list-style-type: none"> - فروش سریع و ارزان کوپن‌ها می‌تواند ثروت را به بازماندگان رژیم قبلی منتقل کند 	<ul style="list-style-type: none"> - برای جلوگیری از این مشکلات، باید محدودیت‌هایی بر فروش زودهنگام سهام اعمال شود.
فروش مستقیم و عرضه سهام	<ul style="list-style-type: none"> - کسب درآمد - معرفی تخصص خارجی - انعطاف‌پذیری ذاتی - اطمینان از خرید دارایی‌های دولتی توسط بازارش‌ترین استفاده‌کنندگان 	<ul style="list-style-type: none"> - کمبود سرمایه داخلی - علاقه ضعیف سرمایه‌گذاران خارجی - کیفیت پایین اطلاعات درباره شرکت‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - هدف اکثر کشورها در ابتدای دوره گذار - پیروی از نمونه‌های برجسته مانند شیلی و بریتانیا - روشی ناموفق برای اکثر کشورها (به‌جز استونی و مجارستان)
خرید شرکت توسط مدیران و کارکنان	<ul style="list-style-type: none"> - امکان‌پذیری - محبوبیت سیاسی - سرعت بالاتر - اجرای آسان - کارایی به دلیل همسویی انگیزه‌های مالکان و کارکنان 	<ul style="list-style-type: none"> - ناعادلانه (کارکنان بیشترین مزایا را در مقایسه با کل جمعیت دریافت می‌کنند) - فروش اجباری و ارزان سهام (مانند روسیه) و انباشت ثروت توسط مدیران فاسد - افزایش بیش از حد دستمزدها - حفظ میزان اشتغال بالاتر از حد بهینه - انجام سرمایه‌گذاری ناکافی 	<ul style="list-style-type: none"> - روش خصوصی‌سازی محبوب در بسیاری از کشورهای در حال گذار از جمله مقدونیه، رومانی، کرواسی، لهستان، اسلواکی و جمهوری اسلواکی و روسیه
خصوصی‌سازی گسترده	<ul style="list-style-type: none"> - غلبه بر کمبود دارایی‌های داخلی - محبوبیت سیاسی به دلیل: ۱) رفع ناعادلانه بودن روش‌های دیگر و ۲) جلوگیری از انتقاد از فروش دارایی‌های داخلی به خارجی‌ها - شفاف‌تر و منصفانه‌تر نسبت به روش‌های دیگر - سریع و ساده (مشارکت گسترده مردم و درک بهتر اصلاحات) - کمک به توسعه نهادهای بازار سرمایه 	<ul style="list-style-type: none"> - امکان ایجاد ساختار مالکیت پراکنده با تأثیر منفی بر حاکمیت شرکتی و دشواری دسترسی به منابع مالی جدید - چارچوب حقوقی ضعیف و حقوق مالکیت نامشخص - بستر ایجاد درآمد و تورم - کمبود اطلاعات شرکتی منجر به ارزش‌گذاری بیش از حد شرکت‌های شناخته‌شده و ارزش‌گذاری کمتر شرکت‌های کمتر شناخته‌شده می‌شود 	<ul style="list-style-type: none"> - روش خصوصی‌سازی پرترفدار - برجسته‌ترین نمونه جمهوری چک است

روش	تعریف	هدف	مبنای قانونی	موارد کاربرد رایج	ویژگی های کلیدی
توقیف دارایی	- دولت اموالی را که مظنون به دخالت در فعالیت های غیر قانونی هستند توقیف می کند.	- هدف: حذف عواید حاصل از جرم و باز دارندگی از فعالیت های مجرمانه.	- مبنای قانونی: قوانین توقیف مدنی یا کیفری (مانند قانون RICO، قوانین مبارزه با مواد مخدر).	- موارد کاربرد رایج: قاچاق مواد مخدر، کلاهبرداری، پرونده های پولشویی.	- ویژگی های کلیدی: مالکیت به طور دائم به دولت منتقل می شود و نیازی به پرداخت غرامت نیست.
مالکیت	- دولت به طور کامل مالکیت یک نهاد یا دارایی را در اختیار می گیرد.	- هدف: حفظ امنیت ملی، ثبات اقتصادی، مداخله اضطراری.	- مبنای قانونی: اقدام قانونگذاری، دستور اجرایی، حق حاکمیت (تملک اجباری).	- موارد کاربرد رایج: ملی سازی صنایع، کمک های اضطراری (مانند جنرال موتورز در بحران ۲۰۰۸).	- ویژگی های کلیدی: دولت کنترل کامل و قدرت تصمیم گیری را در دست می گیرد.
قیمت	- دولت دارایی ها را به طور موقت در اختیار می گیرد بدون ادعای مالکیت کامل.	- هدف: حفاظت از دارایی ها در طول اختلافات حقوقی یا نگرانی های امنیتی.	- مبنای قانونی: احکام دادگاه، اختیارات نظارتی.	- موارد کاربرد رایج: حفاظت از دارایی های متعلق به خارجی ها در زمان جنگ، مدیریت املاک.	- ویژگی های کلیدی: کنترل موقت، که معمولاً پس از رفع مشکل بازگردانده یا منتقل می شود.
مدیریت تحت قیمومت	- یک قیم منصوب شده توسط دادگاه کسب و کار یا دارایی دچار مشکل را مدیریت می کند.	- هدف: تثبیت نهادهای ورشکسته و حفاظت از طلبکاران.	- مبنای قانونی: قوانین ورشکستگی، اجرای مقررات.	- موارد کاربرد رایج: کسب و کارهای ورشکسته، پرونده های کلاهبرداری، بازسازی شرکتی (مانند FDIC برای بانک های ورشکسته).	- ویژگی های کلیدی: یک شخص ثالث بی طرف عملیات را مدیریت می کند؛ هدف بازگرداندن سلامت مالی یا تصفیه دارایی ها است.
نظارت دولتی	- دولت برای مدیریت یک نهاد دارای مشکلات مالی مداخله می کند بدون اینکه مالکیت را در اختیار گیرد.	- هدف: حفظ ثبات بازار و جلوگیری از فروپاشی سیستماتیک.	- مبنای قانونی: چارچوب نظارتی (مانند FHFA برای تأمین مالی مسکن).	- موارد کاربرد رایج: فنی می و فردی مک (بحران مالی ۲۰۰۸).	- ویژگی های کلیدی: دولت نظارت می کند ولی مالک نمی شود؛ نهاد تحت نظارت به فعالیت خود ادامه می دهد.

جدول ۳: مزایا و معایب روش های اصلی بازپس گیری دارایی توسط دولت

This Space is Left Intentionally Blank