

دِرس‌های
آخرین موج
خصوصی‌سازی

سرشناسه	خاندوزی، سیداحسان، ۱۳۵۹ -
عنوان و نام پدیدآور	درس های آخرین موج خصوصی سازی / سیداحسان خاندوزی ؛ [با مقدمه] الیاس نادران .
مشخصات نشر	تهران: آماره، ۱۴۰۱.
مشخصات ظاهری	۲۸۲ ص.؛
شابک	978-600-7446-58-4
وضعیت فهرست نویسی	فیپا
یادداشت	کتابنامه
موضوع	خصوصی سازی
موضوع	Privatization
موضوع	خصوصی سازی -- ایران
موضوع	Privatization -- Iran
شناسه افزوده	نادران، الیاس، ۱۳۴۴ -، مقدمه نویس
رده بندی کنگره	HD ۳۸۵/خ/۲۵۴ ۱۳۹۷
رده بندی دیویی	۳۳۸/۹۲۵
شماره کتابشناسی ملی	۵۴۲۷۸۷۶

درس‌های آخرین موج خصوصی سازی

سید احسان خاندوزی

عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

با مقدمه‌ای از دکتر الیاس نادران

عضو هیأت علمی دانشگاه تهران



© Nashr-e-Amareh, MMXXII



نشرآماره

عنوان کتاب: درس‌های آخرین موج
Title: Lesson's Of The Last wave Of Privatization

خصوصی‌سازی

تألیف: دکتر سید احسان خاندوزی
Author: Dr. E. Khandoozi

عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۷۴۴۶-۵۸-۴ ISBN: 978-600-7446-58-4

چاپ دوم، ۱۴۰۱ The 2nd Edition Published: 2022

تیراژ: ۳۰۰ نسخه Circulation: 300 impression

هرگونه کپی برداری، اسکن و میکروفیلم،
جزئی یا کلی بدون اجازه مکتوب نشرآماره
ممنوع بوده و پیگرد قانونی دارد
No portion of this book may be reproduced, by any process or technique, without the express written consent of the publisher (Amareh Press)

محتوای اصلی کتاب بازتاب اندیشه‌های
پدیدآورنده توسط ناشر می‌باشد و مسئولیت
درستی آن به عهده‌ی ایشان می‌باشد
The views expressed in this book represent those of the individual Author and Editor. These views do not necessarily reflect endorsement by the Publisher (Amareh Press)

© تمامی حقوق چاپ و نشر برای نشرآماره
© ALL RIGHTS RESERVED: for the Amareh Press

محفوظ است

دفتر مرکزی نشرآماره (پخش و فروش): تهران، میدان انقلاب، خیابان انقلاب، ابتدای
خیابان دوازده فروردین، پلاک ۳۱۶، واحد ۴ تلفن: ۰۹۳۶۸۷۶۴۳۹۱

برای آگاهی از مراکز فروش و سایر اطلاعات به وب‌سایت نشرآماره مراجعه کنید:

www.nashreamareh.ir

تقدیر

این کتاب بدون راهنمایی‌های دوست ارجمندم آقای دکتر علی نصیری اقدم و بدون همکاری صمیمانه آقایان سید سعید موسوی ثمرین، مجید شکور، مرتضی غضنفرنژاد و اسماعیل رحیمی نژاد به انجام نمی‌رسید. از یک یک ایشان سپاسگزارم. نقاط قوت این اثر مرهون زحمات این عزیزان و نقاط ضعف آن به بنده منتسب است.

سید احسان خاندوزی

دی‌ماه ۱۳۹۷

تقدیم به روح پژوهشگر حوزه خصوصی سازی؛

شهید احسان آقا جانی معمار

فهرست مطالب

مقدمه دکتر الیاس نادران (استاد دانشگاه تهران)	۹
مقدمه نگارنده	۱۳
فصل ۱. موج‌های اول و دوم خصوصی‌سازی	۲۱
فصل ۲. آخرین موج خصوصی‌سازی: تجربه چین	۴۵
تطور سیاست‌های اصلاحی اقتصادی در چین	۴۶
شواهد تجربی پیامدهای خصوصی‌سازی در چین	۵۰
اصلاح قوانین کنترل	۵۶
آینده خصوصی‌سازی در چین	۸۰
فصل ۳. عوامل کامیابی خصوصی‌سازی	۸۳
مروری بر یافته‌های مطالعات پیشین	۸۳
چارچوب نظری تحلیل	۱۰۸
بررسی‌های تجربی در کامیابی خصوصی‌سازی	۱۱۸
حمایت سیاسی و ظرفیت سیاسی	۱۱۸
محیط نهادی و ثبات اقتصاد کلان	۱۳۷
ساخت بازار و محیط رقابتی	۱۵۳
مقررات‌گذاری‌های (پیش، حین و پس از) واگذاری	۱۶۲
انتخاب روش کارآمد برای واگذاری	۱۸۵
انتقال صحیح و کامل مالکیت بنگاه	۲۰۱
تحول مدیریت بنگاه و مدیریت خارجی	۲۲۲
استقرار حکمرانی شرکتی، نظارت و حساسی	۲۳۱
فصل ۴. درس‌هایی از موج سوم	۲۴۷
فصل ۵. چک‌لیستی برای دولت تنظیم‌گر	۲۶۳
منابع و مآخذ	۲۷۱

مقدمه دکتر الیاس نادران

(استاد دانشگاه تهران)

در واکنش به موج ملی کردن‌ها و دخالت گسترده دولتی‌ها در دهه‌های پس از رکود بزرگ و بویژه بروز مشکلات عدیده تصدی‌گری‌های دولتی در کشورهای صنعتی، موج‌های خصوصی‌سازی به مفهوم عام آن از دهه ۱۹۸۰ میلادی در کشورهای صنعتی شروع شد و به مرور به سایر کشورها سرایت کرد و به حدی این راهبرد شایع شد که بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در ازای هر کمک مالی، از کشور دریافت‌کننده درخواست برنامه خصوصی‌سازی (به عنوان بخشی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی) داشتند.

هرچند پس از مدتی بعضی از مسئولان همین نهادهای بین‌المللی از جمله جوزف استیگلیتز، سیاست‌های فراواشنگتنی را توصیه کردند و توجه به شرایط نهادی کشورهای تحت برنامه بانک و صندوق را مهم دانستند ولی تا امروز خصوصی‌سازی به عنوان یکی از پایه‌های اصلاحات ساختاری اقتصادی در بسته‌های توصیه‌های سیاستی این نهادها همچنان خودنمایی می‌کند.

خصوصی‌سازی به مفهوم عام آن شامل آزادسازی اقتصادی در فعالیت‌هایی که سابقاً در انحصار دولتی‌ها بوده است و نیز واگذاری بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی و غیراقتصادی دولتی از آغاز تا به امروز، سه موج اساسی را تجربه کرده است. موج سوم این امر مشخصاً به آنچه در چین رخ داده است مربوط می‌شود.

تجربه موفق و بعضاً ناکامی‌های کشورهای در خصوصی سازی دستمایه کتاب «درس‌های آخرین موج خصوصی سازی» است که علاوه بر طرح مسائل نظری، تجارب کشورها در پیاده سازی انواع خصوصی سازی‌ها و خصوصاً در موضوعات اساسی اقتصادی از قبیل نظام بانکی را مطرح نظر قرار داده است. از این منظر مطالعه کتاب به برنامه ریزان، سیاست گذاران، محققان و به ویژه دانشجویان اقتصاد بخش عمومی در تمامی مقاطع کارشناسی، ارشد و دکتری توصیه می شود و با توجه به غنای منابع آن و انتقال تجارب کشورها در کامیابی‌ها و ناکامی‌های خصوصی سازی، می تواند راهنمای مفیدی برای محققان اقتصاد ایران باشد.

از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون مربوط به آن بیش از یک دهه می گذرد. تجزیه و تحلیل عملکرد نهادهای حاکمیتی (بوژه قوه مجریه) و تعقیب اهداف طراحی شده در آن، شکاف بین هدف و اجرا را نشان می دهد. تجربه نسبتاً موفق چین در نوع خاص خصوصی سازی که علاوه بر تضمین و تقویت رشد دورقمی تولید ناخالص ملی این کشور طی دهه‌های گذشته به الگویی از موج سوم خصوصی سازی در سایر کشورها تبدیل شده است، می تواند برای محققان و سیاست گذاران اقتصادی کشور ما نیز درس‌های آموزنده‌ای داشته باشد.

جناب آقای دکتر خاندوزی از اساتید خوش فکر و جوان دانشگاه علامه طباطبائی مسئولیت تدوین کتاب را بر عهده داشته‌اند که به دلیل دغدغه‌های اجتماعی و اشراف ایشان بر موضوعات اقتصادی و بخش عمومی در کشورهای مختلف (که محصول سال‌های تحقیق و تلاش علمی ایشان به عنوان یکی از مسئولان بخش اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بوده است) در

تنظیم فصل و چینش مطالب نهایت دقت را داشته‌اند. برای ایشان و همکارانشان که ایشان را در تهیه این کتاب ارزشمند یاری داده‌اند، آرزوی توفیق روزافزون دارم.

الیاس نادران

دانشگاه تهران، تیرماه ۱۳۹۷

مقدمه نگارنده

در دهه دوم هزاره سوم میلادی، خصوصی سازی مثل سال های پیش و پس از سال ۱۹۹۰ شاه کلید مسائل اقتصادهای در حال توسعه قلمداد نمی شود و همه روزه پیرامونش مدح و ثنا منتشر نمی شود، هر روز نیز علیه اجرای آن تجمعات اعتراض آمیز برپا نمی گردد، تجربیات کامیاب و ناکام و نقدهای متفاوت از آن به گوش همگان رسیده است، حتی تعداد کتب و مقالات پیرامون خصوصی سازی نیز بسیار کمتر از دو دهه قبل است؛ اما این ها به معنای از دست رفتن جایگاه خصوصی سازی نیست، به معنای تثبیت مطلق جایگاه خصوصی سازی و عدم نیاز به شناخت نقاط ضعف آن نیز نیست.

شواهدی مثل اعلام دولت ایران برای مرحله بزرگ دیگری از خصوصی سازی ها در سال ۱۳۹۸ حاکی از آن است که این موضوع همچنان بحث زنده برخی اقتصادهاست (حتی اگر بهانه آن کاهش درآمد دولت در میانه تحریم باشد). شواهد دیگری نیز برای زنده بودن مسأله وجود دارد مانند اعتراضات کارگران بنگاه های واگذار شده به عدم پرداخت دستمزدهای شان و از دست رفتن اعتبار شرکت یا انتشار اخبار فسادهای مالی که در مسیر واگذاری فلان بنگاه ها رخ داده است؛ در چنین شرایطی جا دارد پرسیم خصوصی سازی با چه مقدمات، کیفیت و ضوابطی مطلوب است؟ به لحاظ نظری اجماع پساواشنگتنی که سیاست بهبود محیط کسب و کار و بزرگ شدن طبیعی بخش خصوصی را جایگزین ایده دولت کوچک و خصوصی سازی می شمرد، محصول تجربیات

آزموده شده در نیمه نخست عمر چهل ساله خصوصی سازی بود. واقعیات آشکار شده نشان داد خصوصی سازی هرچند سیاست اساساً غلطی نیست اما نمی‌تواند در نسخه پیشقراول اصلاحات برای اقتصادهای در حال توسعه جا داشته باشد: تا بسیاری مقدمات طی نشود، نوبت به خصوصی سازی (آن هم با شروط نهادی و اجرایی خاص) نخواهد رسید و خوردن میوه نارس یا میوه رسیده برای جهاز هاضمه نابالغ، بیشتر به سوء هاضمه و عدم تعادل‌های اقتصادی - سیاسی می‌انجامد.

آخرین موج خصوصی سازی در دهه نخست بعد از سال ۲۰۰۰ که عمدتاً در چین رخ داد، این مدعای اجماع پساواشنگتنی را در تجربه تأیید کرد و ما در فصل دوم کتاب به تفصیل به آن اشاره خواهیم کرد. شرایط اقتصاد ایران نیز نشان می‌دهد اکنون و پس از گذشت ۱۰ سال از مهم‌ترین قانون منجر به خصوصی سازی (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷) می‌توان ارزیابی واقع‌بینانه‌تری نسبت به پیامدهای خصوصی سازی انجام داد: در برخی بخش‌ها، بهبود بازده شرکت‌های واگذار شده قابل دفاع است اما در بخش‌های زیادی، شاخص‌های کارایی به مراتب وخیم‌تر از قبل شده و در خصوص بخش‌هایی مانند بانک‌ها، شاخص‌های کیفیت سرمایه یا مطالبات غیرجاری اکثر بانک‌های خصوصی، بدتر از اکثر بانک‌های دولتی است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶). اما به یاد داشته باشیم که ارزیابی تجربه ایران با دشواری‌های خاصی مواجه است که مدل التقاطی ناشی از طرح سهام عدالت را می‌توان مهم‌ترین جزء اخلال در تحلیل نتایج خصوصی سازی دهه اخیر ایران دانست.