

مشکلات مالکیت و خصوصی سازی در روسیه

نویسندگان: الکساندر لتینکو و دیمتری لووف

1-2 شیوه ها و نتایج

نظرات و شیوه ها و نتایج اصلاحات در دست اجرا در روسیه (از جمله نتایج خصوصی سازی) را می توان در نوشته ها و مطالعات فراوانی چه در داخل و چه خارج یافت. بعضی ها بر این باور هستند که اصلاحات روسیه به شکست انجامید و جامعه بطور کلی آن را مردود دانست و حال آنکه برآورد بعضی دیگر بر آن است که برنامه های خصوصی سازی روسیه بسیار موفق بود. در میان این اختلاف نظرهای عمیق، نویسندگان این مطلب با هیچ کدام از این دو نظر افراطی موافق نیستند و بنا ندارند یکی را بر دیگری ترجیح دهند. ما باور نداریم که وقایعی که در اقتصاد روسیه اتفاق می افتد فقط بخاطر منافع سیاسی گروهی خاص و یا ناشی از تعصبات ایدئولوژیکی است ولی باور داریم که مواضع نفوذ ناپذیری در ورای منطق حزب وجود داشت و آنهم به علت وقایعی است که در کشور اتفاق می افتاد. این تحقیق نه از شروع یک دوره جدید پروسترویکا حمایت می کند و نه ادعای آن را برای محکوم کردن اصلاح طلبان است. این مطالعه کوششی برای جمع بندی بیطرفانه از آنچه می گذرد می باشد. بنابراین قبل از آنکه نتایج را بررسی کنیم فکر می کنیم لازم است که ریشه ها و علت های خصوصی سازی و رشته اصلاحات اقتصادی را مورد مطالعه قرار دهیم.

برای بررسی وضعیت فعلی کشور، باید توجه شود که مشکل ساختاری و ناهنجاری های اقتصاد روسیه ریشه در برنامه ریزی نظامی برای جنگ را دارد که دارای پنجاه سال قدمت است. صادرات مواد غیر قابل جایگزین، خرج کردن از سرمایه ثابت، صرفه جوئی کردن در تحقیقات و نوآوری، بی توجهی به شرایط زندگی و ظاهر سازی در تولید و رشد برای دهها سال مردم را در پائین ترین سطح زندگی نگه داشت.

در نهایت، این رویکرد کشور را به ورشکستگی کشاند. دلیلی آنهم این بود که اقتصاد را عقل سلیم هدایت نمی کرد. بلکه دیوان سالارانی (عموماً در نادانی کامل) هدایت می کردند که برنامه ریزی و توزیع را با انگیزه های شخصی، سیاسی و در بسیاری موارد برای ارتقاء مقام خود انجام می دادند. کارنامه اقتصاد برنامه ریزی شده اتحاد شوروی سیاهه طولانی و غمباری بیش نیست.

اینجا فقط به یک نمونه از بیهوده بودن سیستم قدیم اشاره می کنیم:

اتحاد شوروی از نظر تولید ماشین آلات کم کیفیت در دنیا مقام اول را داشت. در حالی که تولید غله ما یک سوم تولید غله آمریکا بود 4/6 برابر آمریکا تراکتور و 16 برابر ماشین دروگر تولید می کردیم. هفتاد سال کار سخت برای صنایع آمریکا لازم بود تا بتواند ماشین های دروگری که در سال 1987 ما فقط برای تعمیر به خط کرده بودیم تولید کند. حاصل مدیریت اقتصادی این شد که در اواخر دهه هفتاد رشد ملی اقتصادی به صفر رسید. فروپاشی در افق دیده می شد و رهبران کوشش می کردند با روشهای بی حاصل و بی معنی آن را به تعویق بیندازند بدون اینکه مکانیزم های اقتصادی را تغییر دهند.

نخستین قدم برای تعمیق فاجعه اقتصادی ایده " شتاب دادن " در سال 1985 بود که سرمایه گزاری را مشکل تر و ساختار اقتصادی را مریوب تر کرد. در این زمان بهای پائین نفت و گاز موازنه بازرگانی خارجی روسیه را منفی کرده و واردات کالاهای مصرفی و مواد غذایی کاهش

بی سابقه ای یافت. فرو پاشی بازار اقتصادی آغاز شده بود. هیاهوی مبارزه با مصرف الکل که به جای آنکه با مصرف مبارزه کند تولید را کلهش داد ضربه دیگری بر پیکر ناتوان اقتصاد کشور بود.

دومین فاجعه اقتصادی در سال 1988 در اتحاد شوروی اتفاق افتاد. زمانی که تورم هنوز پنهان ولی روشن بود که قفسه فروشگاهها به تدریج خالی می شوند و پس اندازهای مردم کم میشود و کسری بودجه دولت از حد معمول افزایش می یابد (بیش از 20% تولید ناخالص داخلی). در این زمان هنوز شانس جلوگیری از فاجعه بود. ولی شکست دولت در درک شرایط اقتصادی و اهمیت تعادل اقتصاد کلان، بحران اعتباری ایجاد کرد و سیرتیم اداری شروع به از هم پاشیدن نمود. برای کاهش در سرمایه گذاری، دولت پروژه های ساختمانی در دست اجرا را که بالغ بر 24 میلیارد روبل می شد متوقف کرد اما هم زمان پروژه های جدیدی با ارزش 59 میلیارد روبل شروع کرد. بدهی های عقب افتاده موسسات به مبلغ 17/5 میلیارد روبل افزایش یافت. بدهی های خارجی در مقایسه با سال 1985 دو برابر شدو تنها سه میلیارد دلار بهره پرداخت شد. نیاز به در آمد نقدی سبب شد که مبارزه با مصرف الکل از یاد برود و به جای کاهش 5/11 میلیارد روبلی سه میلیارد هم افزایش یابدو در حقیقت فرو پاشی سیستم مالی سبب شد که سیستم عملا غیر قابل اداره کردن باشدو نه آن گونه که تبلیغ می شد دموکرات هائی که خود را به امریکا فروخته بودند عامل فروپاشی باشند.

از هم پاشیدگی اعتبارات به کاهش شدید تولید منجر شد و در نتیجه مالیات بر حقوق افزایش یافته و سبب بروز اعتصابات و نا آرامی و نهایتا انحلال اتحادیه های کارگری که آن را مدرسه کمونیسم می نامیدند گردید. اعتماد مردم به روبل از بین رفت و قفسه های مغازه ها از مواد غذایی و سایر کالا ها خالی شد و همرا ه آن برنامه های اصلاح طلبان برای تغییر در سیستم اقتصادی نیز معوق ماند.

اگر چه با کمال تاسف بسیاری از این برنامه ها مانند برنامه بیاد ماندنی " 500 " سبب جدال های سیاسی سختی شد که طی آن قوه مجریه و مقننه به بی اعتبار کردن یکدیگر پرداختند و بی آبرو کردن همدیگر بصورت هدف اصلی آنان در آمد. در این مقطع به علت از بین رفتن اتحاد سیاسی بین احزاب، مسائل اقتصادی معوق ماند. اتحاد جمهوری ها از هم پاشید و ضربه دیگری بر پیکر اقتصاد ملی روسیه وارد کرد. شورای کمک های اقتصادی منحل شد و پایگاههای اجتماعی برای اصلاح اقتصادی به علت عدم حمایت مردمی نیز از بین رفت. سرانجام در اوائل سال 1992 ترس از قحطی سراسر کشور را فرا گرفت. اکنون مردم به سادگی آن بحرانها را از یاد برده اند و این فراموشی البته سبب شده است که اصلاح طلبان امروز به هدف های غیر قابل انکاری برسند.

در آغاز دهه 90 فاجعه اقتصادی در راه بود و روشن بود که باید کاری برای جلوگیری از وقوع حادثه انجام می گرفت. اصلاحات در دوران ثبات سیاسی و موازنه مثبت مالی تفاوت فاحشی با بازسازی اقتصادی در دوران زلزله های مداوم سیاسی دارد. به خصوص آنکه تولید و تجارت متوقف شده و سیستم اقتصادی از هم پاشیده و بدهی های خارجی افزایش و بهای دارائی های ثابت کلهش یافته و ذخائر ارزی صفر باشد. این بحران ها کلید درک مشکلات فعلی اقتصاد و خصوصی سازی در روسیه است.

سؤال این است که نتایج اصلاحات " گیدار " در پنج سال گذشته چیست؟ نتایج این اصلاحات را به سادگی نمی توان برآورد کرد. اول آنکه این عقیده را که اقتصاد آزاد کشور را به مصیبت کشاند به طور کلی باید رد کرد. روشن است که مصیبت های اقتصاد روسیه ناشی از عدم وجود بازار آزاد بود. اختلافاتی که در سال 1992 آغاز شد در حقیقت عوارض مثبتی داشت و نشانه

هائی از پیدایش اقتصاد سالم تری بروز کرد. مردم طعم مالکیت و کسب و کار آزاد را چشیدند و روبل کمی قوی شده و وضعیت ما یحتاج عمومی کمی بهبود یافت. به نظر آندره اسلاندو پنج دلیل عمده را برای این که اقتصاد آزاد در روسیه استقرار یافته می توان عنوان کرد.

- 1- با پایان یافتن حاکمیت ایدئولوژی بر سیاست، اقتصاد غیر سیاسی شد.
 - 2- تخصیص اعتبار از مرکز و نیز دستورات مرکزی برای کنترل تولیدات و تحویل آن ها پایان یافت و حال آنکه رابطه تجاری بین واحدهای مستقل افزایش یافت. حمایت از تعرفه های گمرکی در بسیاری از صادرات و واردات آمرانه و دستوری از بین رفت و تخصیص اعتبارات غیر سیاسی شد.
 - 3- مالکیت دولتی به نصف تقلیل یافت و نیز واحدهای تحت مالکیت دولت بصورت مستقل و در چهار چوب بازار آزاد عمل کردند و بطور کلی از مالکیت نیز سیاست زدائی شد.
 - 4- اقتصاد بر مبنای پول قرار داده شد و روبل بصورت ارز قابل تبدیل درآمد که ارزش برابری آن شناور بوده و بازار آن را تعیین می کرد.
 - 5- محدودیت های سختی برای بودجه شرکتها اعمال شد و کسری بودجه به ده درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. بازار مالی تازه ای به وجود آمد و محدودیت اعتبارات، نرخ تورم را کاهش داد. از سیستم اعتباری و مالی نیز سیاست زدائی شد.
- نشانه دیگری از واقعی بودن اقتصاد بازار در روسیه، باز سازی بر مبنای هم سوئی با بازار است که اکنون در روسیه جریان دارد. سهم تولید ناخالص داخلی کمتر دچار اختلال شده و سهم مصرف نیز در تولید اگر چه ایده آل نیست ولی رشد محسوسی داشته است. شرکتهای کوچک زیادی شروع بکار کردند و تجارت خارجی به حالت عادی در آمد. واحدهای تولیدی سر انجام اهمیت کاهش هزینه ها را دریافتند و تولید محصولاتی که در بازار خواستار نداشت متوقف شد. قیمت ها با توجه شرایط بازار مبتنی بر عرضه و تقاضا تعیین گردید. علیرغم موارد یاد شده، اصلاحات اقتصادی در روسیه پر از تناقض و در نهایت اثرات مثبت محدودی داشت.
- نخست آنکه اختلاف طبقاتی بسیار عمیق اجتماعی به وجود آمد که حاصل آن تنش اجتماعی و یاس عمیقی بود که نتایج آن در انتخابات خود را نشان داد. ایوان پاتریک الکیسس رهبر کلیسای روسیه در سال 1997 اعلام کرد که اختلاف در آمد در روسیه، نا برابری اجتماعی و حقوق مدنی، مردم را تهدید می کند.
- در حقیقت اکنون در آمد دهک بالای در آمدی بیش از 15 و حتی 20 برابر دهک پایین و فقیرترین قشر مردم روسیه است.
- خلاصه آنکه خصوصی سازی در روسیه به هدف اصلی خود که خلق طبقه ای از " مالکین سالم" باشد نرسید. تلاش برای مبارزه با انحصارگرایی به شکست انجامید و قدرت دیوان سا لاران دولتی نه تنها کاهش نیافت که در برخی موارد بیشتر هم شد. گر چه در بعضی موارد عملکرد آنها زیرکانه تر است ولی عملاً کمتر از اقتدار گرایی و فساد گذشته نیست. مسائل مهمی مانند تحصیلات، فرهنگ، علوم و بهداشت که برای فردای کشور اهمیت اساسی دارند به حاشیه رانده شدند. تمام این موارد به صورت تهدیدی برای گذار روسیه به توسعه در آمده بود.
- زمینه های بسیاری برای نگرانی وجود داشت به علت اینکه اقتصاد روسیه از خط قرمز نزول که بر مبنای توانائی های صنعتی و علمی کشور گذاشته شده بود عبور کرد. کاهش تولید ناخالص داخلی از 50% فراتر رفت و در عین حال اهمیت فراگویی دانش به 32% نزول کرد. اثرات وخیم این دگرگونی ها بر روی جامعه انکارنا پذیر بود.

به همه این موارد با نظر منفی نباید نگریست. حتی کاهش در تولید، به علت اینکه در برخی موارد نه تنها یک پدیده نیست بلکه راهی برای خروج از بحران است. به خصوص تولید نا کار آمد و کاذب در بخش های صنعتی، خود از عوامل مهم تورم زا است. حتی در صنایع مربوط به مواد اولیه، به کارگیری روش موثر بیشتر از رشد در پالایش مواد اولیه اهمیت دارد. در مجموع وضعیت اقتصادی رضایت بخش نبود. ما معتقدیم بسیاری از مشکلات اصلاحات روسیه در بطن خود اصلاحات نهفته است، عمدتاً در برداشت از آزاد سازی سیستم مالی. شکی نیست که بر آورد پولی اهمیت زیادی برای آماده سازی شرایط در دوران گذار اقتصادی دارد ولی این به معنی آن نیست که بتوان ابتدا به ساکن یک سیستم اقتصادی متعادل خلق کرد. به خصوص که مشوق های لازم برای فعالیتهای اقتصادی سازنده در روسیه نادیده گرفته شد. شرایط اقتصادی روسیه از شروع اصلاحات به شرح زیر بود:

هویت مالکین جدید مشخص نبود.

مقامات فاسد دولتی شکست ناپذیر بودند.

سیستم پولی و اعتباری در حال فروپاشی بود.

سیاست های مالیاتی سالیانه دستخوش تغییر می شد.

مطلقاً فضای رقابت آزاد وجود نداشت و اقتصاد روسیه در انحصار قدرتمندان بی شرمی بود که مونوپولی کامل را حاکم کردند.

تسلط دولت مرکزی بر بازار نه تنها کم نشد که بیشتر هم شد و روابط سالم بین کالا و پول را به هم زد.

امر مهم ایجاد یک بازار موثر و کار آمد مرتباً به تعویق می افتاد.

2-2 تکامل روشها و رویکردهای خصوصی سازی

1-2-2 شرایط ویژه و تفکر خصوصی سازی در روسیه

مالکیت، محور اصلی اصلاحات اقتصادی است و انتقال انواع مالکیت بدون شک نیاز اصلی هر اقتصاد متحول بوده و خواهد بود. تجربیات جهانی نشان داده است که بخش دولتی نمی تواند به خوبی بخش خصوصی توسعه یابد. تزریق بودجه اضافی و جبران زیانهای بخش دولتی از جیب مالیات دهندگان، بودجه را دچار نقصان کرده و بر میزان بدهیهای ملی می افزاید. دولت ها نمی توانند سرمایه گذاری را در حد مورد نیاز تامین کنند و علاوه بر آن انبار شدن مشکلات اقتصادی و سیاسی جلوی رشد اقتصادی را می گیرد. به همین دلیل بسیاری از کشورها واحدهای دولتی را به بخش خصوصی واگذار می کنند.

در کشورهای توسعه یافته سهم دولت در درآمد ملی بین 25-13 درصد در نوسان است و به همین دلیل تغییرات مالکیت اثرات اجتماعی و اقتصادی چندانی ندارد ولی در روسیه وضع به گونه دیگری است. دولت مالکیت بیش از 90% واحدها را به عهده داشت. به همین دلیل بر خلاف بقیه کشورها انتقال مالکیت در روسیه تنها تغییر مالکیت از یک فرد به فرد دیگری نبوده و تغییرات عمیقی را به همراه آورد.

در شروع خصوصی سازی در روسیه بهترین مسئله تعیین حدود مجاز سلب مالکیت عمومی و شناسایی مشخصه های اصلی تولید که حقیقتاً سرمایه ملی محسوب می شوند بود. در آغاز، خطوط تولیدی را در نظر داشتیم که به علت سرمایه عظیم علمی و نیروی انسانی کار آمد شاید

خصوصی سازی آنها توجیه اقتصادی نداشت. برای مرزبندی در مورد موسساتی که بای خصوصی سازی در آنها انجام گیرد می بایست شرایط اقلیمی و تاریخی روسیه را بررسی کرده و نیز بخصوص مسئله امنیت و نظامی نیز مورد توجه قرار گیرد. البته مرزبندی برای خصوصی سازی در چهارچوب سلب مالکیت عمومی مجدد به این معنی نیست که همان روشهای مدیریتی گذشته اعمال شده و نظارت کامل دولت را به همراه داشته باشد. کوششهای موازی برای حل دو مشکل عمده باید انجام می گرفت.

عقب افتادگی سلب مالکیت عمومی و خصوصی سازی از استانداردهای مدرن جهانی و عدم وجود فرمول بندی برای مدیریت و سازماندهی واحدهای باقیمانده دولتی. متأسفانه ایده خصوصی سازی بر مبنای این عقیده استوار بود که دولت در هیچ فعالیت اقتصادی دخالت نداشته باشد. این عقیده از تئوری تجارت آزاد در قرن نوزدهم به عاریت گرفته شده بود و با تجربیات جهانی در نیمه دوم قرن بیستم در تناقض بود. نتیجه آن شد که مالکیت های زیادی به واحدها و افراد منتقل شد که اقتصاد دیگری از ویرانه های اقتصاد دولتی سابق به وجود آید. همه چیز دلالت بر این داشت که هیچ گونه بحران و آسیب اجتماعی نمی توانست باور آن ها را مبنی بر اینکه اگر کلید منابع به بخش خصوصی سپرده شود و مالکیت تغییر کند شروع شکوفائی اقتصادی خواهد بود و همه مشکلات مالکیت را حل خواهد کرد خدشه دار کند.

اشتباه بزرگ در روسیه این بود که خصوصی سازی تنها مراحل قانونی و انتقال مالکیت را شامل شد بدون اینکه نسل جدیدی از صاحبان صنایع را شکل بدهد و یا افراد قابل اتکائی پیدا کنند که مالکیت را به آنها منتقل کنند. تجربه نشان داده است که بدون صاحب صنعتی کار آمد و فعال که بتواند واحد را اداره کند، مالیات بپردازد و شغل جدید ایجاد کند خصوصی سازی نه تنها بیهوده که مضر هم خواهد بود.

عوامل مهمی که سبب می شود واحدهای خصوصی سازی شده به خوبی عمل کنند به شرح زیر است:

قوانین مناسب اقتصادی

بازار بورس توسعه یافته

تیم صادق و کار آمد که بتوانند موازنه بین مسائل اقتصادی و اجتماعی را بر قرار کنند. فقدان این سه عامل در روسیه فعلی به ناکار آمدی دولت و عملکرد ضعیف بخش خصوصی و شرکت های با مالکیت دو گانه انجامید. سه اشتباه بزرگ دیگری که در مراحل خصوصی سازی انجام شد نیز عبارتند از:

از اموال دولتی در برابر غارت و استفاده نامناسب حفاظت نشد.

مراحل خصوصی سازی بدون مراحل آماده سازی صاحبان جدید صنایع انجام شد.

انحصارات طبیعی به صورت شرکت های سهامی در آمد.

وضعیت مالی و اعتباری دولت به حراج گذاشتن واحدهای دولتی انجامید و می توان گفت که پیش نیاز ورشکستگی برای تقریباً هر شرکتی در روسیه مهیا شده بود.

آنچه گفته شد شرایط خصوصی سازی "شوک" در روسیه بود، مشکلات یاد شده بالا با جزئیات بیشتری در پائین خواهد آمد. در نتیجه گیری این فصل نکته دیگری را یاد آور می شویم که نشان دهنده وضعیت فعلی خصوصی سازی روسیه است. روشهای "شوک" نباید بر شرکتهای اعمال شود چه شرکتهای دولتی و چه شرکتهائی که تازه خصوصی شده اند. این روشها باید به ارگانیزم هائی اعمال شود که بتواند عکس العمل نشان دهد و قادر باشند در مقابل نفوذ خارجی خود را تصحیح کنند. شرکت ها ارگانیزم نیستند، آنها در حقیقت مکانیزم هائی هستند که خود را تصحیح نمی کنند، چیزی فرا نمی گیرند تنها می توانند در هم شکسته شوند. نتایج این فروپاشی کاملاً شناخته شده

است. تولید مطلق در روسیه در حال پائین آمدن است و نا بسامانی اقتصادی در آن بالا می گیرد. اگرچه در اتحاد شوروی سهم مواد اولیه و انرژی 8% تولید ناخالص داخلی بود و اکنون این نسبت به یک سوم افزایش یافته است. با مجموعاً سقوط 51 درصد از تولید بین سالهای 1995-1990 تولید صنایع سبک به یک ششم و صنایع غذایی و معدنی به 40% کاهش یافته است.

2-2-2- مراحل خصوصی سازی در روسیه

مراحل واگذاری اموال دولتی در روسیه (آن زمان اتحاد جماهیر شوروی) خیلی قبل تر از تصمیم برای خصوصی سازی شروع شده بود. در حقیقت در سال 1988 با دادن استقلال بیشتر به واحدهای دولتی و خلع ید از مدیریت هر می (مدیریت برنامه ریزی - وزارتخانه ها و شرکت ها) شروع شد. موسسات جدیدی در روسیه به وجود آمد، کالخورها از جرگه مستاجران شرکت های دولتی خارج شدند و بسیاری از موسسات اشتراکی به شرکت های سهامی پیوسته و یا به صورت مشارکتی فعالیت خود را آغاز کردند.

تجاری کردن بخش های دولتی آنچنان گسترش یافت که حتی بروزارت دفاع نیز اثر گذاشت که شامل واحدهای ارتشی نیز می شد. تمام این تحولات بدون وجود حسابرسی و یا کنترل صورت گرفت و به همین علت است که ابعاد نخستین مرحله خصوصی سازی هنوز کاملاً روشن نیست. برآوردها تقریبی و بر اساس تعداد است (تقریباً 2000 کمپانی خود انگیخته خصوصی سازی شدند) و یا بر اساس وکالت های داده شده مانند موارد زیر است:

به عده ای از مقامات دولتی اجازه داده می شود که با گسترش و نظارت بر فعالیت های اقتصادی بدون اینکه قانونی را نقض کنند در کوتاه مدت جهش اقتصادی در کشور به وجود بیاورند. در حقیقت اگر یک مقام دولتی مانند مدیر یک شرکت و یا رده پائین تر اقدام به فروش مواد اولیه به قیمت بسیار ارزان نموده و کالاهای بنجل بخرند با اینکه به لحاظ قانونی تخلف محسوب می شود عملاً مورد مواخذه قرار نمی گیرند (اثبات ارتشا عملاً غیر ممکن است).

قبل از اجرای قوانین جدید خصوصی سازی، پارلمان روسیه کمیته مدیریت اموال دولتی را مامور کرد که نتایج خصوصی سازی های خود انگیخته را بررسی کند. قراردادهای اجاره و نیز فروش موسسات دولتی بدون مزایده وگذار شده بسیاری تخلفات دیگر در واگذاری موسسات از جمله عدم توجه به موازنه مالی شرکت ها نیز صورت گرفته بود ولی کمیته مدیریت اموال دولتی عملاً کاری از پیش نبرد.

مرحله مقدماتی 1991-1990

در این مرحله قوانینی برای اجرای خصوصی سازی آماده شد تا معیاری برای واگذاری ها و نیز انتقال مالکیت ها مشخص نماید. محور اصلی آن قانون شماره 1-1531 فدراسیون روسیه مصوب سوم جولای 1991 بود که خصوصی سازی شرکت های دولتی و فدراسیون روسیه را در ادامه قانون خصوصی سازی اتحاد شوروی مصوب اول جولای 1991 لازم الاجرا می دانست. در جهت تکمیل کردن قوانین سلب مالکیت عمومی و خصوصی سازی در نیمه 1992 پارلمان روسیه مواد جدیدی در زمینه خصوصی سازی و ورشکستگی تصویب کرد. هم زمان با آن، زمینه برای ایجاد اهرمهای بنیادی برای خصوصی سازی و گسترش آن به وجود آمد.

قانون خصوصی سازی به کمیته مدیریت اموال دولتی ماموریت داد که در تمام کشور سیاست واحدی را برای خصوصی سازی اجرا نماید. طی فرمانی از طرف کمیته وزیران اتحاد روسیه کمیته مدیریت اموال دولتی به عنوان نماینده قوه مجریه برای اجرای خصوصی سازی تعیین شد.

وظایف این کمیته شامل برآورد واحدهای آماده برای خصوصی کردن، تحلیل کردن نتایج خصوصی سازی، سلب مالکیت دولتی و انتقال آن به صاحبان جدید و نیز اداره و مدیریت واحدهایی که هنوز در مالکیت دولت می باشند بود. بودجه کمیته از محل درآمدهای خصوصی سازی تامین می شد.

قانون خصوصی سازی مبنای تاسیس " صندوق اموال فد رال روسیه" شد که تحت نظر دولت به صورت نهادی متخصص در فروش اموال دولت عمل می کرد. تا قبل از فروش موسسات به صورت مالک آن فعالیت نموده و پس از فروش وجوه مربوطه را به صندوق دولت واریز می کرد. مخارج این تشکیلات از محل فروش واحدهای دولتی تامین می شد. نهاد دولتی دیگری که در سال 1993 به صورت بخشی از مکانیزم خصوصی سازی تشکیل شد، هیئت بررسی اموراتوانی در پرداخت (ورشکستگی) بود. از جمله وظایف این هیئت جلوگیری از ورشکستگی شرکت های دولتی و تحت نظر گرفتن شرکت هایی که قادر به پرداخت بدهی های خود نبودند بود. این هیئت نماینده دولت در دادگاههای مربوط به ورشکستگی و تصمیم گیری برای فروش شرکت های ناکارآمد و پیدا کردن سرمایه گزار داخلی و خارجی برای بازسازی شرکت های بدون بازده دولتی بود. بودجه این هیئت از محل فروش و خصوصی سازی واحدهای دولتی تامین می شد.

در این مرحله دولت بسیاری از موسسات و متخصصین خارجی را برای طراحی چهارچوبی برای خصوصی سازی استخدام کرده بود. پانزده مشاور خارجی تنها در کمیته مدیریت اموال دولتی کار می کردند.

در جریان خصوصی سازی کمیسیون های اروپائی، بانک توسعه و بازسازی اروپا نیز فعال بودند، به خصوص بانک یاد شده جزوه 600 صفحه ای بعنوان راهنمای خصوصی سازی برای روسیه تهیه کرده بود. اگر چه تجربه های مثبت کشوره ای غربی و نظر متخصصین در تدوین خط مشی خصوصی سازی برای روسیه منظور نشد. در طی این دوره علیرغم تصویب قوانین مربوطه، خصوصی سازی پیشرفت محسوسی نداشت و برای پیشرفت در کاره دخالت رئیس جمهور و دولت لازم بود.

مرحله شروع خصوصی سازی

شروع جدی خصوصی سازی به دنبال فرمان 341 رئیس جمهوری در 29 دسامبر 1991 آغاز گردید. این فرمان برنامه های خصوصی سازی شرکت های دولتی و شهرداری ها را تصویب می کرد.

متعاقباً در ژانویه 1992 فرمان دیگری برای شتاب بخشیدن به خصوصی سازی صادر شد که اهمیت آن بیشتر به خاطر رسمیت بخشیدن به استفاده از مکانیزم های خصوصی سازی بود که قبلاً تصویب شده بود. علیرغم اجرای این فرمان ها به خاطر اختلاف بین دولت و مجلس در چگونگی عملکرد این مکانیزم ها، پیشرفت محسوسی در امور اتفاق نیفتاد و جالب است که بدانیم که این اختلاف هم چنان به قوت خود باقی ماند.

مجلس از ژوئن 1992 برنامه خصوصی سازی را تصویب کرد. انتظار می رفت که سال 1992 سال خصوصی سازی انبوه باشد. می بایست 60 درصد صنایع سبک، حمل و نقل و تعمیرات خودروها و خرده فروشها و 50% صنایع ساختمانی و غذائی، خدمات عمومی و سایر موسسات

خصوصی شود ولی در عمل تنها 46800 شرکت یعنی در حدود 6/18 درصد بین سال های 1991-1992 خصوصی شد.

در اگوست 1992 فرمان 914 رئیس جمهوری برای خصوصی سازی تضمینی صادر شد. خصوصی سازی تضمینی آن گونه که طراحان آن ادعا می کردند راه را برای مشارکت همه مردم در برنامه های خصوصی سازی می گشود.

هدف از برنامه خصوصی سازی تضمینی به شرح زیر بود:

- ارتقا بازده شرکت ها از طریق خصوصی سازی

- ایجاد فضای رقابتی و انحصار زدائی از اقتصاد

- جذب سرمایه گزاری خارجی، حمایت اجتماعی و گسترش بنیادهای اجتماعی از محل درآمد فروش واحدهای دولتی

- متعادل کردن بازار مالی

- ایجاد شرایط و گسترش مکانیزم های بنیادی برای توسعه خصوصی سازی در سال های

1993-1994

آخرین هدف یادشده بالا بصورت محور اصلی مرحله بعدی در آمد.

مرحله گسترش خصوصی سازی 1993-1994 :

رویکرد جدی دولت در گسترش خصوصی سازی در دو سال متوالی کاملاً مشهود بود. تنها در سال 1993 تعداد شرکت های خصوصی شده برابر (88600 معادل 36/1 درصد) و در سال 1994 به 112600 عدد بالغ شد که معادل 47 درصد بود. با این سرعت در خصوصی سازی امکان رسیدن به هدف های یادشده در بالا بسیار مشکل بود. هدف های اقتصادی جای خود را به مصالح سیاسی داد. مسئله بهبود مدیریت و بازدهی بیشتر در شرکت های دولتی فراموش شد. در نتیجه مفهوم خصوصی سازی تغییر کرد. به جای حصول به هدف های تعیین شده مشتی شعار تحویل داده شد. همانگونه که یکی از ایدئولوگ های روسی عنوان کرد هدف اصلی، توزیع ثروت و تثبیت مجدد حقوق مالکیت در روسیه بود بدون آنکه مشکلات حاد اجتماعی به وجود آید و البته این نیت را هم داشتند که مالکین کار آمد و مسئول پیدا کنند. ولی این سؤال هنوز هم مطرح است که آیا اساساً در روسیه مالک مسئول پیدا می شود و آیا دولت یکی از آنان است؟

همانگونه که خصوصی سازی پیش می رفت روشن بود که هیچیک از اهداف اولیه آن محقق نمی شود به جز مورد پنجم. عدم تحقق اهداف اولیه نظر بسیاری از طرفداران برنامه های دولت را عوض کرد و موافقین را به یک سوم کاهش داد و حال آنکه مخالفین به 60% افزایش یافتند. در بدنه دولت و مجلس نیز اختلاف عقاید عمیق تر شد. مهم ترین مسئله بر آورد و ارزش واحدهائی بود که توسط کارکنان شرکت ها بر اساس اسناد مالی آنها واگذار شده بود. مدیریت این واحدها خود ذی نفع بودند و چه تعدادی از این واحدها را به ثمن بخش صاحب شدند. به عنوان نمونه می توان ماشین سازی "زیل" را نام برد که بزرگترین شرکت مهندسی در مسکو بود.

بولتن مستقل استراتژی (سپتامبر 1994) بر آورد می کند که کل ماشین آلات ثابت تولیدی در روسیه مجموعاً به مبلغ 5 میلیارد دلار در جریان خصوصی سازی به فروش رسید. فرض کنیم که ارزش ماشین آلات ثابت روسیه معادل تولید ناخالص داخلی باشد(در کشورهای غربی 8/2 -4/2 برابر است) باز هم در آمد حاصله مبلغ قابل توجهی نیست. اگر ارزش شرکت گاز پروم را

(30 % مبالغ گاز شناخته شده دنیا را در اختیار دارد) برکل منابع کشف شده اش تقسیم کریم قیمت هر بشکه نفت سه سنت می شود (پائیز 1994). با همین مقیاس قیمت هر بشکه نفت برای شرکت نفت انگلیس 3 / 10 دلار است. مثال دیگر شرکت روستل کام است که 80 % خطوط تلفن روسیه را در اختیار دارد. ارزش هر خط تلفن آن 50 دلار محاسبه شده است و در مقایسه این رقم برای کمپانی ژاپنی تی. تی. ان 2430 دلار است.

سه میلیارد دلار برای مخارج خصوصی سازی و انتقال مالکیت تخصیص داده شد که 3 / 2 میلیارد آن از محل اعتبارات داده شد توسط بانک جهانی و بانک نوسازی و توسعه اروپا و بانک صادرات و واردات با بهره 7 % بود. گزارش مربوط به هزینه این اعتبارات هرگز منتشر نشد. مشخصه مهم دیگر این مرحله از خصوصی سازی ، عملیات غیر قانونی بود که طی آن انجام گرفته بود. نمونه قابل ذکر آن شرکت روی نووسبریسک است که بهترین کیفیت روی دنیا را تولید می کند و بزرگترین در اروپا است. مدیر سابق آن بطور غیر قانونی سهام در اختیار مقامات محلی، مقامات وزارتخانه صنایع متالورژی و نیز اعضای میلشیا و دادستانی قرار داده بود.

او هم چنین از طریق تاسیس یک شرکت ساختگی روسی-انگلیسی 3500 سهم خود و 121 میلیون روبل سود کارخانه را به این شرکت انتقال داده بود. علاوه بر آن برای فرار از مالیات 2 / 1 میلیون دلار از در آمد خود را به بانکهای غربی سپرده بود.

ادامه دارد