



روح اصل ۴۴ هم این بود که ما بتوانیم اولاً سرمایه‌های مردم و بعد مدیریت مردم را وارد عرصه‌ی اقتصاد کنیم. باید سرمایه‌های مردم و مدیریت مردم - بخش خصوصی - وارد عرصه‌ی اقتصاد بشود.

صاحب امتیاز:
سازمان خصوصی‌سازی

عنوان:
خیزش خلق ارزش
برای تحقق کارآیی اقتصادی و عدالت اجتماعی

موضوع:
**مجموعه مستندات نخستین رویداد بین المللی
خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران
اردیبهشت - خرداد ۱۴۰۱**

مشخصات ظاهری:
جلد اول: ۴۰۰ صفحه
جلد دوم: ۹۰۰ صفحه
جلد سوم: ۸۰۸ صفحه

چاپ نخست: ۱۴۰۱
تیراژ: ۱۲۰۰ نسخه

ناظر: بابک ضرغامی

مدیر فنی: حامد یزدانی
مدیر هنری: مهدی سلامی
صفحه‌آرا: سما ستاری و علی کاظمی

باتشکر ویژه از:
پژوهشکده امور اقتصادی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

تهران، شهرک قدس (غرب)، فاز یک، بلوار ایران زمین،
خیابان مهستان، ساختمان شماره ۱۵

تلفن: ۸۳۳۳۸
نمابر: ۸۳۳۳۹۳۳۰
کدپستی: ۱۴۶۵۸۳۴۵۸۱
پست الکترونیکی: info@ipo.ir

این کتاب در پایگاه سازمان خصوصی‌سازی نمایه می‌شود.
نقل مطالب مندرج در کتاب با ذکر مأخذ آزاد است.
مسئولیت صحت اطلاعات مندرج در پیش‌نشرها،
نشرها و مقالات به عهده نویسندگان است.

فصل اول:

مشروح کامل نشست‌های تخصصی نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران..... ۵

نشست اول: سرمایه‌داری دولتی، بنگاه‌های دولتی و عملکرد اقتصادی..... ۷

نشست دوم: ارزیابی عملکرد خصوصی سازی شرکت‌های دولتی..... ۳۳

نشست سوم: راهبردهای حکمرانی دارایی‌های عمومی تجاری..... ۷۷

نشست چهارم: ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی..... ۹۹

نشست پنجم: الزامات نهادی موفقیت در خصوصی سازی شرکت‌های دولتی..... ۱۵۵

نشست ششم: بانک‌های خصوصی و خصوصی سازی بانک‌ها در ایران..... ۱۹۷

نشست هفتم: اقتصاد سیاسی خصوصی سازی..... ۲۴۳

نشست هشتم: آسیب‌شناسی روش‌های حل و فصل اختلافات حقوقی در خصوصی سازی..... ۲۷۷

نشست نهم: ارزش‌گذاری شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری: روش‌ها و چالش‌های قیمت‌گذاری..... ۳۱۳

نشست دهم: سهام عدالت و توسعه مشارکت مردمی..... ۳۴۳

نشست یازدهم: مسائل مشترک واگذاری‌ها از منظر قانونگذاری..... ۳۸۹

نشست دوازدهم: اهمیت ساختار بازار و نهاد تنظیم‌گر در موفقیت خصوصی سازی..... ۴۴۳

نشست سیزدهم: مدیریت و مولدسازی دارایی‌های دولت..... ۴۸۱

نشست چهاردهم: الزامات و راهکارهای اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی پیش از خصوصی سازی..... ۵۲۵

نشست پانزدهم: حکمرانی و مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت..... ۵۶۳

نشست شانزدهم: فرصت‌ها و چالش‌های بنگاه‌های دولتی..... ۵۹۷

فصل دوم:

متن کامل مقالات ارائه شده به دبیرخانه نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران..... ۶۳۳

الزامات و اقتضات شفافیت فرآیند خصوصی سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی..... ۶۳۵

مقایسه عملکرد قبل و بعد از خصوصی سازی شرکت‌های کنترلی واگذار شده توسط سازمان خصوصی سازی..... ۶۴۹

ارزیابی آثار و پیامدهای خصوصی سازی صنایع پالایش نفت ایران..... ۶۷۳

تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده در اقتصاد ایران..... ۶۹۹

ارزیابی میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی..... ۷۱۵

بررسی تجارب جهانی آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری: درس‌آموخته‌هایی برای ایران..... ۷۴۵

آسیب‌شناسی آماده‌سازی و اصلاح ساختار پیش از واگذاری بنگاه‌ها در ایران..... ۷۶۷

یک دهه تجربه خصوصی سازی در شرکت دخانیات ایران..... ۷۸۹

شکست در درس آموزی از خط‌مشی؛ روایت نقادانه تجربه خصوصی سازی در ایران..... ۸۲۱

آسیب‌شناسی تجربه خصوصی سازی شرکت ایران ایرتور..... ۸۵۱

داستان واگذاری آلومینیوم المهدی-هرمزآل و درس‌آموخته‌های آن..... ۸۸۱





فصل اول

مشروح کامل نشست های تخصصی نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران



مدیر نشست اول



علی نصیری اقدم
رئیس پژوهشکده امور
اقتصادی و عضو هیئت علمی
دانشگاه علامه طباطبائی

اعضای نشست اول



علی سرزعی
عضو هیئت علمی
دانشگاه امیرکبیر



داود دانش جعفری
عضو مجمع تشخیص
مصلحت نظام



بیل مگینسون
استاد دانشگاه اکلاهما



مرتضی زمانیان
عضو هیئت علمی
دانشگاه امیرکبیر

۱ نشست اول

سرمایه‌داری دولتی، بنگاه‌های دولتی و عملکرد اقتصادی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «سابقه مالی خصوصی‌سازی و سرمایه‌داری دولتی»؛ بیل مگینسون^۱

۱ تمام دولت‌ها در سراسر جهان، حتی در ایالات متحده آمریکا، در برخی از بخش‌های اقتصادی از بنگاه‌های با مالکیت دولتی بهره می‌برند.

۲ سرمایه‌داری دولتی به معنای تملک دولتی و نقش پررنگ دولت در سرمایه‌گذاری، تولید و توزیع است. در حال حاضر مالکیت دولتی به سرمایه‌داری دولتی تبدیل شده است و این پدیده به‌طور مشخص در کشوری مثل چین صدق می‌کند.

۳ بیشترین تمرکز سرمایه‌داری دولتی مربوط به بخش نفت است که بخش خصوصی سهم اندکی در این بخش دارد. چهار شرکت آرامکو عربستان سعودی، شرکت نفت جمهوری اسلامی ایران، قطر و عراق بیش از نیمی از مالکیت بازار و صنعت نفت جهانی را به خودشان اختصاص داده‌اند.

۴ سرمایه‌داری دولتی در چین زاییده‌ی رشد سریع، فقدان سیاست‌های ضد انحصار، و شکل منحصر به فرد خصوصی‌سازی در این کشور است.

۵ اندازه بنگاه‌های دولتی معمولاً به نسبت تولید ناخالص داخلی کوچک هستند. این نسبت برای کشورهای OECD در سال ۲۰۱۵ حدود ۶ درصد و برای چین ۱۵ درصد است.

۶ خصوصی‌سازی به معنای انتقال مالکیت در کشوری مانند چین هم که با سرمایه‌داری دولتی به دنبال توسعه بود، در دو - سه دهه اخیر گسترش یافت و سهم دولت از مالکیت شرکت‌های دولتی به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است.

۷ بخش زیادی از خصوصی‌سازی‌های انجام شده و همچنین درآمدهای به دست آمده از این محل، از طریق خصوصی‌سازی‌های مشارکتی یا واگذاری سهام اتفاق افتاده است. در چین هم خصوصی‌سازی‌ها از طریق برنامه سیستماتیک سرمایه‌گذاری یا واگذاری سهام شرکت‌ها به مدیران صورت گرفته است.

۱. آقای بیل مگینسون (Bill Megginson) استاد دانشگاه اکلاهما هستند که نویسنده و ارائه‌دهنده این مقاله در همایش بودند.



۸ خصوصی سازی در چین به صورت انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی اجرایی شد و با وجود واگذاری شرکت ها به بخش خصوصی، دولت چین به طور کامل بر روی امور این شرکت ها تسلط دارد و خصوصی سازی کامل انجام نشده است.

۹ خصوصی سازی تأثیر مثبت و بسیار بزرگی بر بازار بورس جهانی داشته است.

۱۰ من به این مسأله بسیار باور قوی دارم که خصوصی سازی در بخش توسعه اقتصادی یک عامل بسیار مؤثر است و در بسیاری از کشورها که این کار را انجام دادند، خصوصی سازی یک امر کاملاً موفق بوده است و من مطمئن هستم در صورتی که در ایران هم خصوصی سازی به طور درست اجرا شود، بسیار مفید خواهد بود و بسیار برای پیشرفت و توسعه اقتصادی ایران مؤثر خواهد بود.

ب) دیدگاه اعضای نشست

۱ علی نصیری اقدم: شرکت های خصوصی بر حسب بازدهی دارایی ها عملکرد بهتری نسبت به شرکت های دولتی داشتند اما بر حسب افزایش ارزش بازاری شرکت ها نتایج مختلط است و گاهی اوقات شرکت های دولتی موفق تر عمل کرده اند.

۲ داود دانش جعفری: با همه اتفاقاتی که الان در حوزه خصوصی سازی چین افتاده است، بخش نفت آن کماکان دولتی و وابسته به دولت باقی مانده است.

۳ داود دانش جعفری: در ایران هم با این تصور که با انتقال مالکیت کارایی بالا می رود، خصوصی سازی را انجام داده ایم اما کنترل همچنان در دست دولت باقی ماند.

۴ علی سرزعیم: در ایران بحث ناکارایی شرکت های دولتی ریشه در سیاست زدگی بنگاه ها و تعارض منافع بین سهامداران و مدیران دارد و تا وقتی این دو مسأله وجود داشته باشد، کارایی کمتر، رفتاری عقلایی تلقی می شود.

۵ علی سرزعیم: یکی از مسائل موجود در فرایند خصوصی سازی که در کشور مطرح است، بحث فساد است که خود ریشه در تورم دارایی دارد، چرا که به دلیل رشد سریع قیمت ها وقتی ارزش فعلی یک دارایی با ارزش زمان واگذاری آن سنجیده می شود، ناخودآگاه مسأله فساد از حیث ارزان فروشی دارایی دولتی مطرح می شود. در این شرایط وقتی فروش قسطی به بخش خصوصی با نرخ های ثابت

مطرح می‌شود، این مسأله جدی‌تر می‌شود.

۶ مرتضی زمانیان: در فروش دارایی‌ها، تعارض اهداف کارایی و تأمین کسری بودجه مسأله اصلی نیست، بلکه پول ناشی از فروش دارایی معتادکننده و خطرناک است و لذا نباید صرف هزینه‌های جاری که ماهیتی ماندگار دارند، بشود.

۷ مرتضی زمانیان: این گزاره که کارایی بخش خصوصی بیشتر از بخش دولتی است، در یک نقطه‌ای در تاریخ به بلوغ خودش رسید، چون هم انگیزه کارایی در این بخش وجود دارد و هم اینکه بخش‌های خوب و سودآور دولتی، خصوصی شده‌اند. الان مسأله، کارایی اقتصادی بخش خصوصی نیست، بلکه بعد کیفیت هم مهم است. براساس این بعد باید به جای انتخاب بخش خصوصی یا دولتی، برای این دو بخش حریم قائل شویم و به دنبال این باشیم که هر یک از این دو بخش کجا مؤثر یا قوی عمل می‌کنند.

۸ علی نصیری اقدام: چین الگوی دولتی پیشرفته‌ای است که یک قدم نسبت به دولت سوسیالیستی سابق برتری دارد ولی هنوز به آن کارایی بالا در نظام بازار نرسیده است، بلکه فقط بخشی از سهام دولت را با مکانیزم بازار به یک عده‌ای سهامدار واگذار کردند اما همچنان کنترل در اختیار دولت است.

مقدمه

در اولین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد که اولین نشست در سالن (۱) حول موضوع «سرمایه‌داری دولتی، بنگاه‌های دولتی و عملکرد اقتصادی» بود. ریاست این نشست را آقای نصیری اقدام بر عهده داشتند و آقایان داود دانش جعفری، علی سرزعیم، و مرتضی زمانیان اعضای نشست بودند.

در این نشست آقای بیل مگینسون مقاله‌ای را با عنوان «سابقه مالی خصوصی‌سازی و سرمایه‌داری دولتی» ارائه دادند که اساساً ایده شکل‌گیری این نشست همین مطالعه ایشان بود. آقای پرفسور مگینسون استاد دانشگاه اکلاهما هستند. همچنین، در دانشگاه بین‌المللی اقتصاد و کسب و کار پکن در فرصت مطالعاتی به سر می‌برند و حوزه علاقه‌مندی و پژوهش‌های ایشان مربوط به خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی، صندوق‌های ثروت ملی و تأمین مالی انرژی است. ایشان مقالات متعددی در ژورنال‌های معتبر بین‌المللی دارند و تاکنون بیش از ۲۴ هزار بار به



کارهای ایشان ارجاع شده است. در ادامه در ابتدا سخنرانی آقای مگینسون در چارچوب مقاله مذکور و سپس دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب ارائه شده توسط ایشان ارائه شده است.

مقاله سابقه مالی خصوصی‌سازی و سرمایه‌داری دولتی

نویسنده و ارائه‌دهنده: بیل مگینسون^۲

آن چیزی که امروز می‌خواهم در مورد آن صحبت کنم، این هست که مالکیت دولتی به چه صورتی است؟ و چه ارتباطی بین مالکیت دولتی و سرمایه‌داری دولتی وجود دارد؟ سپس مبحث عملکرد سرمایه‌داری دولتی را به‌طور مختصر ارائه می‌کنم و بعد بحثم را در ارتباط با موضوع خصوصی‌سازی و تأثیرات آن خاتمه می‌دهم.

مالکیت دولتی و سرمایه‌داری دولتی

الف) تعریف سرمایه‌داری دولتی

بحث سرمایه‌داری دولتی یک روندی است که در برخی کشورها در حال رایج شدن است. بارزترین این کشورها چین است. ارائه یک توصیف و یک تعریف مشخص از بحث سرمایه‌داری دولتی بسیار دشوار است. در این ارتباط می‌توان دلایل زیر را بیان کرد:

- تمامی دولت‌ها به خاطر مسائل و منافع سیاسی خودشان در اقتصاد دخالت می‌کنند و از این جهت بر روی بحث سرمایه‌گذاری تأثیر خواهند گذاشت.

- تمام دولت‌ها در سراسر جهان بحث مالکیت دولتی را دارند؛ حتی دولت ایالات متحده آمریکا، در برخی از موارد از مالکیت دولتی در بخش‌هایی از اقتصاد خود بهره می‌گیرد و در واقع دولت‌ها صاحب زمین، فرودگاه‌ها و شرکت‌های دولتی هستند.
- بنگاه‌های دولتی از آنچه که خیلی‌ها فکر می‌کنند، اهمیت کمتری دارند. در بسیاری از موارد سهم آنها کمتر از ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی کشورها است.

- برخی از دولت‌ها هم به نوعی از مالکیت خارجی جلوگیری می‌کنند و سعی دارند قهرمانان ملی را معرفی کنند. برای مثال، حضور مالکیت خارجی در صنایع استراتژیک را محدود می‌کنند.

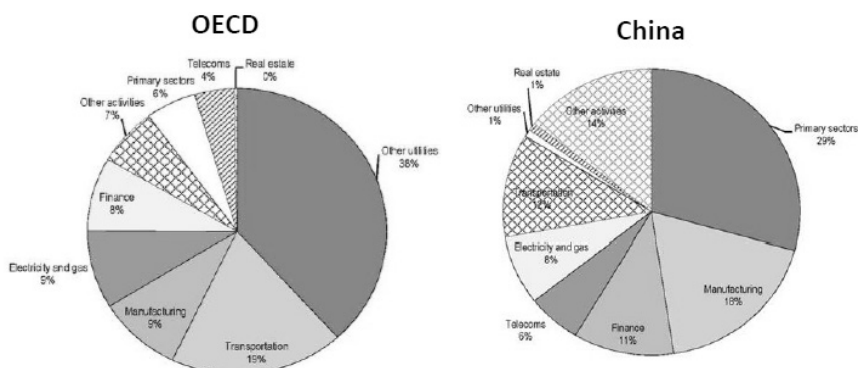
۲. این مقاله توسط آقای بیل مگینسون (Bill Megginson)، استاد دانشگاه اکلاهما نگارش و در روز همایش ارائه شده است.

ارائه یک توصیف و یک تعریف مشخص

از بحث سرمایه‌داری دولتی بسیار دشوار است.

ب) فراگیری سرمایه‌داری دولتی در کشورهای OECD و چین

بحث سرمایه‌داری دولتی یک بحث تقریبی هست و به‌طور مطلق نمی‌توانیم بگوییم که وجود دارد. در حقیقت بحث سرمایه‌دار دولتی به‌طور مشخص در کشوری مثل چین صدق می‌کند و نافذ هست و به خصوص این نوع سرمایه‌داری در بخش نفت متمرکز است. در شکل شماره (۱) توزیع بخشی مالکیت دولتی در کشورهای OECD و چین براساس اطلاعات سال ۲۰۱۵ ارائه شده است. بررسی میزان مالکیت دولتی در ۳۰ کشور عضو OECD نشان می‌دهد، مالکیت دولتی در این گروه از کشورها نقش مهمی را ایفاء می‌کند. طبق آمار ۶ درصد از تولید ناخالص داخلی در این کشورها مربوط به بخش مالکیت دولتی است که این رقم در مورد کشور چین به ۱۵ درصد می‌رسد.



شکل ۱. مالکیت دولتی در بخش‌های مختلف

شایان ذکر است، مالکیت دولتی در کشورهای OECD عمدتاً در بخش تسهیلات عمومی مانند آب و برق و گاز و حمل و نقل وجود دارد. این در حالی است که در چین این طیف بسیار فراتر می‌رود و حوزه‌های مالی، ارتباطات و بخش‌های دیگر را هم شامل می‌شود. از اینرو، چین یک نمونه بسیار منحصر به فرد در بحث مالکیت دولتی و ارتباط آن با توسعه خصوصی‌سازی است.

چین هم به جهت سهم بخش دولتی از تولید ناخالص داخلی و هم گستردگی

توزیع بخشی مالکیت دولتی یک نمونه بسیار منحصر به فرد است



ج) سرمایه‌داری دولتی و خصوصی‌سازی در چین

سرمایه‌داری دولتی از رشد سریع، فقدان سیاست‌های ضد انحصار، و شکل منحصر به فرد «خصوصی‌سازی» در چین تکامل یافته است. دلیل منحصر بفرد بودن برنامه خصوصی‌سازی در چین به شرح زیر است:

مالکیت دولتی در کشور چین توانسته نقش بسیار بزرگی را در توسعه بخش خصوصی بازی کند و طی سال‌های ۱۹۹۰ الی ۲۰۲۲ این بخش توانسته ۱۳۰۰ میلیارد دلار ارزش افزوده و درآمد کسب کند (فروش داشته باشد).

بخش زیادی از این خصوصی‌سازی‌ها که از طرف بخش دولتی در چین صورت گرفته، از دو طریق یعنی برنامه سیستماتیک سرمایه‌گذاری و واگذاری سهام این شرکت‌ها، به مدیران خود آن شرکت‌ها انجام شده است.

تا سال ۲۰۰۷ بخشی از این سهام در هنگ‌کنگ یا در بورس نیویورک به فروش می‌رفت اما از سال ۲۰۰۷ به بعد به‌طور کلی این سهام در داخل سرزمین چین به خود چینی‌ها عرضه می‌شود.

در سال ۲۰۱۳ کنگره حزب کمونیست چین، دولت را مکلف کرد به اینکه خصوصی‌سازی به صورت انتقال مالکیت از بخش دولتی به خصوصی را سرعت ببخشد و توسعه بدهد.

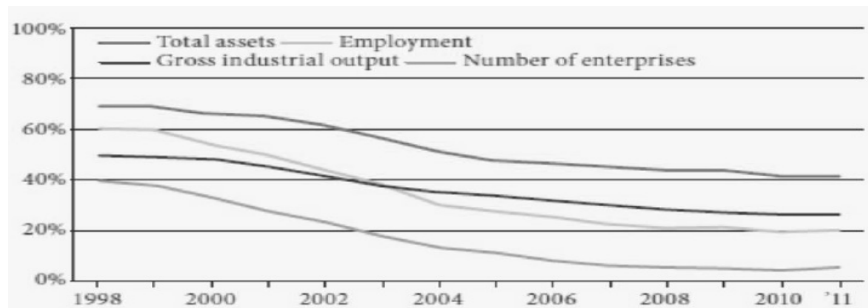
با وجود اینکه شرکت‌ها کاملاً به بخش خصوصی واگذار شده‌اند اما دولت چین به‌طور کامل بر روی امور این شرکت‌ها تسلط کامل دارد. شواهد اخیر هم بیانگر بهبودی در این زمینه نیست.

در انتقال مالکیت از بخش دولتی به خصوصی،

خصوصی‌سازی کامل صورت نگرفت دولت چین همچنان

بر امور این شرکت‌ها تسلط کامل دارد.

در شکل (۲) نشان داده شده است که میزان دخالت دولت در بازه زمانی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۱ به نصف کاهش پیدا کرده است. البته از سال ۲۰۱۱ همچنان روند نزولی میزان دخالت دولت در بنگاه‌ها رو به افزایش است اما با میزان و با شیب ملایم‌تری این روند ادامه دارد.



منبع: سالنامه آماری چین، سال ۲۰۱۲
شکل ۲. نقش مالکیت دولتی در چین طی سال‌های ۱۹۹۸ الی ۲۰۱۱

مقایسه عملکرد بنگاه‌های دولتی و بنگاه‌های خصوصی در چین هم بیانگر یک فاصله بسیار زیاد و تفاوت فاحش بین عملکرد این دو نوع بنگاه است. به‌طوریکه، بنگاه‌های خصوصی بسیار سودآورتر بودند.

د) مالکیت دولتی و روند خصوصی‌سازی در بخش نفت

بخش نفت بخشی است که بیشترین میزان مالکیت دولتی را در کشورهای مختلف دارد. در واقع، یک حقیقت شوکه‌کننده، میزان مالکیت بخش خصوصی بر بخش نفت در صنعت نفت جهانی است. به‌طوریکه، بخش قابل توجهی از مالکیت این بخش را دولت‌ها به خودشان اختصاص داده‌اند و مالکیت بخش خصوصی بر بخش نفت بسیار اندک است. بنابراین، مالک ذخایر نفتی در جهان دولت‌ها هستند. همچنین از چهار شرکت آرامکو عربستان سعودی، شرکت نفت جمهوری اسلامی ایران، قطر و عراق بیش از نیمی از مالکیت بازار و صنعت نفت جهانی را به خودشان اختصاص دادند. آمارها نشان می‌دهد میزان ذخایر اثبات شده نفت از سال ۲۰۰۰ الی سال ۲۰۲۰ رشد ۴۰ درصدی داشته و بیش از نیمی از این ذخایر اعلام شده، در خاورمیانه وجود دارد. بنابراین، می‌توانیم نتیجه بگیریم که جهان حالا حالا نفت خواهد داشت. افزایش قیمت جهانی نفت هم از سال ۲۰۰۰ آغاز شده و در سال ۲۰۱۰ به اوج خود رسیده است؛ و از سال ۲۰۱۵ به بعد روند نزولی داشته و از آن سال تا سال ۲۰۲۰ میلادی مجدداً به اوج خود رسیده است.

مالکیت بخش خصوصی بر بخش نفت بسیار اندک است و در واقع مالک ذخایر نفتی در جهان دولت‌ها هستند.



بررسی روند خصوصی سازی در بخش نفت نشان می دهد از سال ۱۹۷۷ الی ۲۰۱۵، ۲۷ کشور ۱۹۸ مورد خصوصی سازی نفت و گاز به ارزش ۲۲۲/۳۲ میلیارد دلار را اجراء کردند. بنابراین، علیرغم اینکه خصوصی سازی در صنعت نفت بسیار ارقام و اعداد بزرگی را نشان نمی دهد و خیلی خصوصی سازی در سطح وسیعی صورت نگرفته است، اما حقیقت مسلم این است که همین حجم از خصوصی سازی حدود یک چهارم هزار میلیارد دلار ارزش این بازار در این سال ها بوده است. تعداد کمی از کشورها تمامی هلدینگ های نفت و گاز خودشان را به طور کامل به بخش خصوصی واگذار کردند. بسیاری از شواهد و تحقیقات تجربی که عملکرد شرکت های نفتی با مالکیت دولتی را با شرکت های نفتی خصوصی بررسی کردند، به این نتیجه رسیده اند که شرکت های نفتی خصوصی عملکرد بهتری را نسبت به بخش های دولتی از خودشان نشان داده اند. برای مثال، شرکت نفت عربستان سعودی، آرامکو، در دسامبر سال ۲۰۱۹ بزرگترین واگذاری به بخش خصوصی خودش را به ارزش ۲۹/۴۴ میلیارد دلار انجام داد و این کار نقش قابل توجهی در افزایش ارزش این شرکت داشت. اخیراً این شرکت از لحاظ ارزشی از شرکت اپل هم پیشی گرفت و در واقع توانست ارزش خود را به بالاتر از ارزش شرکت اپل افزایش دهد.

شواهد تجربی در مورد عملکرد اقتصادی و مالی سرمایه داری دولتی

در این قسمت می خواهیم نگاهی به شواهد تجربی مربوط به مقایسه عملکرد مالکیت دولتی و خصوصی داشته باشیم. در مطالعات متعددی که انجام شد، تمامی آنها به این نتیجه رسیدند که بنگاه های خصوصی به طور قابل توجهی عملکرد بهتری نسبت به بنگاه های دولتی دارند. در واقع، ما بررسی کردیم و به این نتیجه رسیدیم که نقش مالکیت دولتی بر بنگاه ها در بخش های مختلف اقتصاد، متفاوت است و نمی توانیم این نقش را انکار کنیم، به خاطر اینکه در حقیقت این بنگاه های اقتصادی دولتی تأثیر بسیار مهمی را بر اقتصادها می گذارند. من رفرنس ها و مقالات مختلف را برای دوستانی که به مطالعه در این زمینه علاقمند هستند در اختیار آقای نصیری اقدم قرار می دهم و ایشان می توانند اینها را با دیگران به اشتراک بگذارند.

شواهد نشان می دهد که بنگاه های خصوصی به طور قابل توجهی عملکرد بهتری نسبت به بنگاه های دولتی دارند.

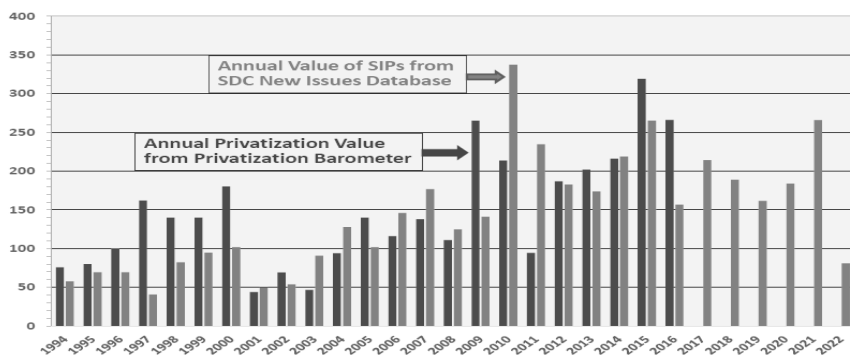
خط مشی پایدار برنامه‌های خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی انتقال یا فروش دارایی‌های دولتی به سرمایه‌گذاران یا شرکت‌های خصوصی است. در این قسمت به تأثیرات شگرفی که اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی بر اقتصاد کشورهای مختلف و به‌طور خاص برای کشور چین دارند، پرداختیم. به‌طور کلی، یکی از نگرانی‌هایی که دولت‌ها از عملکرد خصوصی‌سازی دارند، این است که بعد از خصوصی‌سازی چه اتفاقی در ارتباط با بحث اشتغال و اشتغال‌زایی رخ خواهد داد و در واقع تأثیرات خصوصی‌سازی بر بخش اشتغال‌زایی چیست؟ بعد از خصوصی‌سازی یک شرکت، به‌طور طبیعی ما شاهد کاهش در میزان اشتغال‌زایی هستیم اما کارایی آن شرکت در زمینه‌های مختلف از جمله سودآوری می‌بینیم که افزایش پیدا می‌کند. میزان درآمدی که دولت‌ها از سال ۱۹۷۷ از خصوصی‌سازی به دست آورده‌اند، حدود ۴/۶ هزار میلیارد دلار بود که دو سوم از این درآمد از محل خصوصی‌سازی با انتشار سهام بوده است. همچنین تقریباً ۱/۳ هزار میلیارد دلار از خصوصی‌سازی از سال ۲۰۱۵ اتفاق افتاده است. در واقع اتفاقی که افتاده است این است که دولت‌ها با اجرای خصوصی‌سازی برای خود درآمدزایی کرده‌اند و دو سوم کل درآمدها را در بعضی از نقاط می‌بینیم که از محل خصوصی‌سازی‌های مشارکتی بوده است. به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی‌های مشارکتی باعث ایجاد دو سوم از درآمدهای ناشی از خصوصی‌سازی برای دولت‌ها بوده است و این اهمیت خصوصی‌سازی مشارکتی برای بنگاه‌های دولتی را نشان می‌دهد و نصف این رقمی که در کل جهان تحقق یافت، متعلق به کشور چین است.

خصوصی‌سازی‌های مشارکتی باعث ایجاد دو سوم از درآمدهای ناشی از خصوصی‌سازی برای دولت‌ها بوده است.

در شکل شماره (۳) یک گرافی می‌بینید که یک مقداری پیچیده است. من سعی می‌کنم آن را تا جایی که ممکن است برای شما ساده توضیح بدهم اما خطوط آبی‌رنگ را که شما می‌بینید میزان ارزش سالانه خصوصی‌سازی از کل خصوصی‌سازی را طی سال‌های ۱۹۸۹ الی ۲۰۱۶ به ما نشان می‌دهد. محاسبه این روند بسیار پیچیده و وقت‌گیر بود، برای همین این بررسی را من در سال ۲۰۱۶ میلادی متوقف کردم. اما آنچه که در گراف‌هایی به رنگ قرمز می‌بینید، میزان ارزش سالیانه SIP‌هاست که در حقیقت واگذاری از طریق بورس را نشان می‌دهند و نتیجه‌ای است که حاصل بررسی پایگاه داده‌های مختلف بوده است. در چند سال اخیر می‌بینیم که دولت‌ها

موفق شده‌اند که بیش از ۱۵۰ میلیارد دلار درآمد از این رویه و با استفاده از این شیوه خصوصی‌سازی کسب کنند.



شکل ۳. درآمدهای خصوصی‌سازی و خصوصی‌سازی از طریق بورس طی سال‌های ۱۹۸۹ الی ۲۰۲۲

تأثیر خصوصی‌سازی بر بازار بورس جهانی

در واقع بحث دیگری که من می‌خواهم راجع به آن توضیح بدهم بحث تأثیر مثبتی است که خصوصی‌سازی بر بازار بورس جهانی داشته است و با یک نگاه اجمالی می‌توانیم پی ببریم که این تأثیر در توسعه بازار بورس بین‌المللی یک تأثیر بسیار بزرگ بوده است.

با توجه به مباحثی که مطرح شد، من به این مسأله بسیار باور قوی دارم که خصوصی‌سازی در بخش توسعه اقتصادی یک عامل بسیار مؤثر است و در بسیاری از کشورها که این کار را انجام دادند، خصوصی‌سازی یک امر کاملاً موفق بوده است و من مطمئن هستم که در صورتی که در ایران هم خصوصی‌سازی به‌طور درست اجرا شود، بسیار مفید خواهد بود و بسیار برای پیشرفت و توسعه اقتصادی ایران مؤثر خواهد بود.

من به این مسأله بسیار باور قوی دارم که خصوصی‌سازی در بخش توسعه اقتصادی یک عامل بسیار مؤثر است.

طرح دیدگاه‌ها

علی نصیری اقدام

اگر بخواهم صحبت‌های آقای مگینسون را به‌طور خلاصه عرض کنم، ایشان در واقع معتقد هستند که سرمایه دولتی و سرمایه‌داری دولتی به معنای تملک شرکت‌های دولتی، یک چیز فراگیر در دنیا

است و گستردگی آن از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. از جمله کشورهایی که با سرمایه داری دولتی به دنبال توسعه بوده اند، مخصوصاً در ادوار اخیر، کشور چین است. با این حال، این کشور هم در دو-سه دهه اخیر سهم خودش را از مالکیت شرکت های دولتی به طور قابل ملاحظه ای کاهش داده، اگرچه سرعت آن در حال حاضر کاهش یافته است.

همچنین ایشان به بازار نفت اشاره کردند و گفتند که برخلاف سایر بازارها همچنان این بخش یا بازار در سلطه شرکت های دولتی باقی ماند و در آن جاهایی هم که شرکت های دولتی واگذار شده اند، بعضاً مشاهده می کنیم که کنترل آنها هنوز واگذار نشده است. در این ارتباط به کارهای تجربی متعددی اشاره کردند و توضیح دادند که اگر عملکرد شرکت ها را بر حسب بازدهی دارایی ها مقایسه کنیم، می بینیم که شرکت هایی که خصوصی شده اند، در مجموع بازدهی و عملکرد بهتری داشتند اما بر حسب افزایش ارزش بازاری شرکت ها نتایج مختلط است و گاهی اوقات شرکت های دولتی از جهت توسعه ارزش بازار شرکت موفق تر عمل کرده اند.

در مجموع ایشان یک ارزیابی مثبتی از خصوصی سازی شرکت های دولتی داشتند و معتقد بودند که تداوم این راه حتی برای ایران می تواند مؤثر باشد.

چین علیرغم دنبال کردن توسعه از مسیر سرمایه داری دولتی، سهم خودش را از مالکیت شرکت های دولتی در دو یا سه دهه اخیر به طور قابل ملاحظه ای کاهش داده است.

داود دانش جعفری

من در سخنرانی آقای مگینسون چند محور برجسته را مشاهده کردم که به شرح زیر بیان می کنم:

- ایشان سرمایه داری دولتی را این گونه تعریف کردند که در واقع سیستمی هست که دولت با استفاده از ابزارهای مالکیتی و مالی، نقش پررنگی در اقتصاد پیدا می کند و بعد گفتند وقتی نقش دولت در سرمایه گذاری، در تولید و در توزیع نسبت به بخش خصوصی برتری پیدا می کند، در واقع می شود گفت سیستم سرمایه داری دولتی وجود دارد.
- نکته دیگر در مورد خود تعریف خصوصی سازی است که ایشان



به معنای انتقال یا فروش شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در نظر گرفتند و آن‌را به بحث کارایی ارتباط دادند. یعنی در واقع این کار انتقال شرکت‌های دولتی با هدف ارتقای کارایی صورت می‌گیرد، چرا که کارایی شرکت‌های خصوصی نسبت به زمانیکه دولتی بوده‌اند، افزایش پیدا می‌کند و بیان داشتند این پدیده به‌طور کلی هم در انتقال شرکت‌های نفتی در کشورهای نفتی و هم در شرکت‌های دولتی واگذار شده در کشورهای غیرنفتی مشاهده شده است.

● در مورد شیوه واگذاری سهام در کشور چین بحث برنامه سیستماتیک سرمایه‌گذاری را مطرح کردند و گفتند کشور چین خصوصی‌سازی را از طریق واگذاری سهام دنبال می‌کند و بعد توضیح دادند که دولت چین کماکان کنترل آن شرکتی که بخشی از سهام آن واگذار شده است را در اختیار خودش گرفته است. با توجه به اینکه ایشان در چین هم حضور دارند، این نکته جالبی است.

● یک بحثی هم در مورد شرکت‌های سرمایه‌گذاری بورسی آمریکا مطرح کردند که آنها امروزه بیشتر در R&D سرمایه‌گذاری می‌کنند. این هم یک نکته‌ای است که در واقع توسعه سرمایه‌گذاری در آن جهت است.

حالا با توجه به نکات محوری فوق‌الذکر، من فکر می‌کنم که چند موضوع قابل بیان است. اولاً اینکه بهتر بود آقای مگینسون نمونه‌های خوبی از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در حوزه نفت و گاز را ارائه می‌دادند تا ببینیم آیا خصوصی‌سازی در مورد آنها موفق بوده است یا نه؟ چرا که با همه اتفاقاتی که الآن در حوزه خصوصی‌سازی چین افتاده است اما بخش نفت آن کماکان دولتی و وابسته به دولت باقی مانده است. ثانیاً، در مورد این نکته که سرمایه‌داری دولتی از طریق ابزارهای مالکیت و ابزارهای مالی وارد عمل می‌شود، من فکر می‌کنم که بحث کنترل سهام در واقع خیلی بحث مهمی است، چون در ایران هم ما با این تصور که اگر مالکیت سهام را واگذار کنیم پس کارایی بالا می‌رود، خصوصی‌سازی را انجام دادیم، بدون اینکه کنترل را رها کرده باشیم. مثلاً الآن در حوزه سهام‌عدالت کماکان کنترلش در اختیار دولت است، یعنی سهم به سهامداران عدالت واگذار شده است اما کنترل همچنان دست دولت است. بنابراین رفتار این شرکت‌هایی که مجموعه سهام‌عدالت هستند عین همان

سابق است و هیچ تغییری نکرده است.

کنترل سهام بحث مهمی است، چون در ایران هم ما خصوصی سازی را بدون اینکه کنترل را رها کرده باشیم انجام دادیم با این تصور که اگر مالکیت سهام را واگذار کنیم، کارایی بالا می رود.

در نهایت موضوعی که در مورد خصوصی سازی ایران وجود دارد این است که یکی از اهداف اعلام نشده برای خصوصی سازی بیشتر مقابله با کسری بودجه است. این در حالی است که در دنیا بنابر نکاتی که آقای مگینسون بیان داشتند، هدف اصلی تشویق سرمایه گذاری است. به این ترتیب من یک سؤال هم می خواستم بپرسم که فرق سرمایه داری دولتی مثلاً در چین امروز با نظام سرمایه گذاری دولتی در کشور سوسیالیستی چین سابق در چی هست؟ قاعدتاً یک چیز هست و آن هم نظام بازار هست که در واقع سرمایه داری دولتی در نظام بازار کار می کند اما سرمایه گذاری دولتی که در نظام قبلی چین کمونیستی بود، در واقع آنجا خود دولت بدون استفاده از مکانیزم بازار کار می کند.

سرمایه داری دولتی در نظام بازار کار می کند اما سرمایه گذاری دولتی توسط خود دولت بدون استفاده از مکانیزم بازار کار می کند.

علی سرزعی

بنده در مورد موضوع نشست حاضر می خواستم نکات دیگری را خدمت شما عرض کنم که لزوماً ناظر به بیانات آقای مگینسون نیست. آن چیزی که من می فهمم و آن قدری که فرصت کردم در مورد شرکت های دولتی ایران تجربه ای کسب کنم، وجود دو مشکل خیلی برجسته در این حوزه یعنی « ناکارایی » و « فساد قبل از واگذاری » است. ناکارایی در معنای ساده یعنی بخش دولتی با نهادهای برابر، ستانده کمتری نسبت به رقیبان خصوصی اش تولید می کند. یعنی با همان مقدار پول، نیروی انسانی و مواد اولیه در شرکت های خصوصی ستانده بیشتر تولید می شود، سود و درآمد بیشتری ایجاد می شود و اینکه در بخش دولتی هزینه ها بالاتر و در بخش خصوصی هزینه ها پایین تر است. با توجه به این تعریف ساده می گوئیم در بخش دولتی ناکارایی وجود دارد. مشکل دوم هم



فساد است و موضوع آن این هست که منافع تصمیمات با منافع بنگاه همسو نیست. برای مثال، شما مثلاً از فلان تأمین‌کننده خرید می‌کنی که گران‌تر می‌دهد و این برای بنگاه هزینه را بالا می‌برد ولی نفع شخصی شما با خرید از این شخص تأمین می‌شود.

خوب این دو مشکل در شرکت دولتی خیلی جدی است. حالا چرا اینطوری است؟ چرا این دو مشکل در بخش دولتی جدی‌تر از بخش خصوصی است؟ به نظرم دو مسأله ریشه این قضیه هستند. مسأله اول «عدم همسویی انگیزه مدیران با منافع سهامداران» است؛ یعنی در شرکت‌های خصوصی انگیزه مدیرعامل به نحوی با انگیزه بنگاه همسو می‌شود. برای مثال وقتی پرداخت پاداش مدیر را به سود مرتبط می‌سازند و می‌گویند هر چه سود بیشتری شما ایجاد کنید، درصدی از آن سود را به شما پاداش می‌دهیم.

بنابراین، نفع مدیر در این است که سود را حداکثر کند؛ یعنی یک مدیر انگیزه دارد که این شرکت را به تحرک وا دارد، منابع را بهتر به کار بگیرد، هزینه‌ها را حداقل کند و سود را بالا ببرد تا در نهایت هم خودش پاداش دریافت کند. حالا اگر شما در بخش خصوصی این مکانیزم را از کار بیندازید و بگویید که هر مدیر چه سود داشته باشد و چه زیان، حقوق ثابتی دریافت کند، در آن صورت هر مدیری به خودش می‌گوید من چرا باید بجنگم با نیروی انسانی که هزینه‌هایش را کم کند، با فرآیند تولید که هزینه‌هایش را کاهش دهد، من چرا باید تمام تلاشم را بکنم که ارزان‌ترین خرید را بتوانم برای این مجموعه انجام بدهم؟ پس وقتی شما چنین سازوکاری را از کار می‌اندازید، آن وقت دیگر نمی‌توانید انتظار داشته باشید مدیر دولتی مثل مدیر بخش خصوصی انگیزه داشته باشد که هزینه را حداقل کند. یک بحث دیگر هم مدیریت تغییر است، یعنی اگر شما می‌خواهی شرکتی رشد کند، باید بر تمایل به حفظ وضع موجود در شرکت غلبه کنید. همه می‌دانیم که مدیریت تغییر کار سختی است؛ چون باید یک فرصتی را در بازار شناسایی بکنید، حمله کنید، منابع جور کنید، خط تولید جدیدی را ایجاد کنید و ... ، که همه اینها تلاش‌های خیلی زیادی می‌خواهد و وقتی هم موفق شود سود زیادی ایجاد می‌کند. اما در این مورد هم وقتی باز حقوق مدیر ثابت باشد، چه انگیزه‌ای دارد که انقدر زحمت مضاعف بکشد.

وقتی بدون زحمت همان حقوق را می‌گیری، با زحمت هم همان

حقوق را بگیری خوب به صورت طبیعی عموم آدم‌ها به جزء یک اندک آدم‌های خیلی فداکار انگیزه‌ای برای انجام چنین کاری ندارند.

دو مشکل جدی در بخش دولتی ناکارایی و فساد است

که خود ریشه در عدم همسویی انگیزه مدیران با منافع سهامداران و سیاست‌زدگی بنگاه‌ها دارند.

بنابراین، در یک سمت این مشکلات بحث انگیزه‌ها مطرح است. یک بحث دومی هم وجود دارد که آن مسأله سیاست‌زدگی بنگاه‌ها^۳ است، یعنی بنگاه‌ها سیاست‌زده می‌شوند. این به چه معناست؟ یک سازوکار موجود در بخش خصوصی این است که اگر مدیری بد کار کرد او را کنار می‌زنند و اگر خوب کار کرد، ارتقاء پیدا می‌کند، حقوق او بهتر می‌شود و فرصت‌های شغلی بهتری می‌تواند پیدا کند اما وقتی بنگاه‌های دولتی سیاست‌زده هستند، لزوماً هیچ‌کدام از اینها کار نمی‌کند. اگر شما مدیر بدی باشید ولی از طریق لابی با کننده مجلس منطقه، وزیر نتواند شما را برکنار کند، بنابراین مکانیسم تنبیه از کار می‌افتد. اگر بخواهید تلاش کنید بدنه تنبل کارگری و کارمندی موجود در شرکت خودت را فعال کنی، تا یک مقداری سود را بالا ببری، همه اینها شاکی می‌شوند، به کننده‌ها، به استانداری، به فرمانداری و... فشار وارد می‌کنند که این مدیر خوبی نیست و شروع به زیرآب زدن شما می‌کنند. لذا شما به عنوان یک مدیری که این شرکت را فعال می‌کنی، رشد می‌دهی و سود بیشتری داری، به جای تشویق حتی ممکن است تنبیه هم بشوی. بنابراین، کم‌کم مدیران در بخش شرکت‌های دولتی به یک چیزی می‌رسند و آن حفظ وضع موجود است. چون امنیت شغلی‌شان در گروی همین حفظ وضع موجود است، تا شرکت نه خیلی از وضعیت فعلی پایین‌تر بیاید و نه خیلی رشد کند. اگر شرکت رشد کند و سود خیلی خوبی نسبت به حفظ وضع موجود بدهد، اتفاقاً به ضرر آنهاست. چون آن شرکت دیگر چرب می‌شود، جذاب می‌شود، رقیب‌ها جدی‌تر می‌شوند و می‌گویند آن شرکت خیلی پولدار است و باید مدیر جدیدی بیاوریم. بنابراین، یک مدیر دولتی باهوش اتفاقاً کارایی را در سود خیلی کم می‌بیند تا از یک طرف شرکت برای مدیران رقیب خیلی جذاب نباشد و از طرف دیگر هم خیلی

3. Aiyar et al (2018)



سر و صدا درست نکند. برای اینکه سیستم ما به ایجاد تظاهرات کارگری و بروز تهدیدات امنیتی هم حساس است، این انگیزه پیدا می‌شود که بیشتر از حد بازار و تعادلی آن، به کارمند حقوق بدهد مزایا، خدمت و رفاه ایجاد کند تا صدای کارگرها و کارمندا در نیاید. مجموعه استانداری هم خیالش راحت است که از آنجا صدایی در نمی‌آید. بنابراین، انگار یک قرارداد ضمنی یا نانوشته‌ای^۴ بین مدیر بنگاه و مافوق‌های سیاسی وجود دارد که حفظ همین ناکارایی را به عنوان گزینه مناسب انتخاب کنند. آنهایی که اقتصاد و تئوری بازی را خوانده‌اند، می‌دانند قضیه چیست؟ در واقع وضع موجود به یک تعادلی تبدیل می‌شود که کسی انگیزه ندارد، این تعادل را به هم بزند. بنابراین تا وقتی اینطوری هست واقعاً نمی‌شود انتظار داشت که شما عملکرد بهتری در شرکت‌های دولتی داشته باشید و اتفاقاً برعکس باید انتظار داشته باشی که عملکردش پایین‌تر باشد.

در شرایط سیاست‌زدگی بنگاه‌ها انگار یک قرارداد نانوشته‌ای

بین مدیر بنگاه و مافوق‌های سیاسی برای حفظ وضعیت موجود

شرکت‌های دولتی وجود دارد.

یک نکته دیگر هم که دوست داشتیم به آن اشاره کنم، در مورد خود فرآیند خصوصی‌سازی است. فرض کنید که شما به هر دلیل مثلاً تأمین کسری بودجه صورت بگیرد خصوصی‌سازی را انجام می‌دهید. البته ایده‌آل این است که برای افزایش کارایی خصوصی‌سازی بکند اما اینکه خیلی‌ها می‌گویند خصوصی‌سازی با هدف تأمین کسری بودجه انگار چیز بدی است، نه اینگونه نیست و اتفاقاً به نظر من چیز خوبی است، چون این بدان معناست که سیاست‌مدار همین‌طوری حاضر نیست شرکتی را واگذار کند. خوب حالا این فرآیند خصوصی‌سازی با هر انگیزه‌ای در شرایط کشور ما دو مشکل دارد. مهم‌ترین مسأله آن تورم دارایی یعنی قیمت مسکن، ماشین‌آلات و... است. به هر حال تورم مصرف‌کننده در کشور نسبتاً بالا است که نرخ تاریخی آن ۱۷ درصد بوده است و در سال‌های اخیر هم که به ۴۰ درصد رسیده است. در شرایط تورم بالا شما هر چیزی واگذار بکنید، بعد چندسال گفته می‌شود که ارزان فروخته شد. فرض بکنید یک کارخانه را به ارزش ۲۰ میلیارد تومان

4. Implicit Agreement

واگذار می‌کنید اما بعد گذشت ۴ سال با تورمی که وجود دارد، قیمت آن به ۱۰۰ میلیارد تومان می‌رسد. بعد ۵ سال یا ۶ سال دیگر باز قیمت آن بیشتر شده و مثلاً به ۱۵۰ میلیارد تومان افزایش می‌یابد. حالا از لحاظ روانی این ۱۵۰ میلیارد تومان با همان ارزش اولیه ۲۰ میلیارد تومان سنجیده می‌شود و می‌گویند ببینید در آن چه فسادی بوده است. چون به‌طور روانی همه با قیمت‌های امروز همه چیز را می‌سنجند و البته می‌دانند قبلاً ارزان‌تر بود ولی ذهن دیگر واقعاً به لحاظ روانی کشش ندارد که ۱۵۰ میلیارد تومان امروز را با ۲۰ میلیارد تومان آن روز برابر بداند. بنابراین، ناخودآگاه همه می‌گویند واقعاً در این فرایند خصوصی‌سازی فساد وجود دارد. این موضوع جدی‌تر می‌شود، وقتی فروش به بخش خصوصی به صورت قسطی انجام می‌گیرد. شما می‌دانید که در شرایط تورمی قسطی‌کردن به نفع خریدار است. در شرایط تورمی فقط وقتی فروش می‌تواند قسطی انجام شود که نرخ بهره هم متغیر محاسبه شود. مثلاً یک نرخ مصوب به علاوه نرخ تورم، تا هر چقدر نرخ تورم بالا رفت، این نرخ هم بتواند بالا برود. اما ما چنین قراردادهایی نداریم. بنابراین اساساً فروش اقساطی هم خودش همیشه باعث می‌شود که بعداً بگویند شرکت‌ها و دارایی‌های دولت حیف و میل شدند.

در شرایط تورم دارایی چون قیمت‌های فروش شرکت‌ها با قیمت‌های امروز سنجیده می‌شود، ناخودآگاه همه می‌گویند واقعاً در این فرایند خصوصی‌سازی فساد وجود دارد.

نکته پایانی به ارزش‌گذاری^۵ شرکت برمی‌شود. شرکت‌هایی که سودآور نیستند، قابل عرضه در بورس نیستند و همیشه ارزش‌گذاری آنها محل اختلاف است. شما ارزش این شرکت‌ها را هر میزان بگیرید، شخصی که در خصوصی‌سازی برنده نشده یا آن شرکت به دوستانش نرسیده است، می‌گوید که این شرکت را مفت فروختند. لذا، همیشه و به خصوص در شرایطی که جذابیت در مچ‌گیری هست، می‌روند فضا سازی می‌کنند، رسانه‌ها را تحریک می‌کنند که نگاه کنید چه فسادى بوده است، زیر قیمت واقعی یک چیزی فروخته شده است و آن وقت شما اگر جایی واگذار کنید، مدیر باشید واگذار کنید، از واگذار کردن هیچ پاداشی به



شما نمی‌دهند ولی ممکن است دائم سال بعد برای شما پرونده درست کنند که زیر قیمت واگذار کردید. خوب یکی جواب بدهد که چرا این اتفاقات می‌افتد؟ چون همیشه یک شخصی پیدا می‌شود که بگوید فلان شرکت زیر قیمت واقعی آن عرضه شده است. برای همین اصلاً هیچ انگیزه‌ای برای مدیر دولتی وجود ندارد که تمایل به واگذاری و فروش شرکت داشته باشد، چون هیچ وقت نمی‌تواند به خاطر واگذار کردن جایزه‌ای بگیرد و همیشه احتمال تنبیه برای وی وجود دارد. پس این موضوع هم باز به همان مسأله انگیزه‌ها در واگذاری برمی‌شود، بخاطر همین است که گره آن باز نمی‌شود.

مرتضی زمانیان

بنده در ابتدای عرایضم می‌خواهم به نکته‌ای که آقای سرزعیم در مورد هدف خصوصی‌سازی در ایران یعنی کسری بودجه اشاره کردند، بپردازم. چون خودم همیشه به خصوصی‌سازی برای تأمین کسری بودجه انتقاد دارم، فکر نمی‌کنم مسأله اصلاً کارایی در مقابل کسری بودجه باشد، مسأله یک چیز دیگری است. به‌طور کلی، پول ناشی از فروش سرمایه، پول معتادکننده و خطرناکی است. چرا؟ ببینید دولت یک موقع برای افزایش مخارج جاری خود مالیات را افزایش می‌دهد، پس حقوق‌ها را از محل افزایش مالیات زیاد می‌کند، این کار ممکن است بد باشد یا ضرر داشته باشد اما یک درآمد ثابت برای یک خرج ثابت است. یا اینکه ممکن است بگوید من یک چاه نفت کشف کردم و از این چاه نفت پول در می‌آورم و حقوق‌ها را زیاد می‌کنم. خوب استفاده از این منبع درآمد هم بالاخره یک پایداری‌ای دارد و دولت را گرفتار نمی‌کند. اما درد این است که ما می‌گوییم افزایش حقوق‌ها را از محل فروش دارایی تأمین کنیم. اما با توجه به اینکه این دارایی‌ها را برای یک سال، دو سال، سه سال می‌فروشند، این افزایش حقوق را در سال‌های بعد از کجا می‌خواهد پرداخت کند؟ به همین خاطر پول ناشی از فروش دارایی، پول خیلی خطرناکی است و اگر صرف هزینه‌های جاری شود مملکت را سه سال دیگر زمین می‌زند. می‌خواهم بگویم که نقد اصلی این داستان است نه اینکه حالا مثلاً آیا هدف کارایی هست یا نیست که حالا می‌شود در مورد آن بحث کرد.

مسئله تعارض اهداف کارایی یا تأمین کسری بودجه نیست، بلکه اگر پول ناشی از فروش سرمایه صرف مخارج جاری شود، پول معتادکننده و خطرناکی است.

نکته‌ای که در مورد ارائه آقای مگینسون می‌خواهم بیان کنم این است که به نظرم کل بحث این بود که خصوصی‌سازی منجر به افزایش کارایی می‌شود. به نظرم ما دیگر باید از این جمله بگذریم، چون قدیمی شده است. چون این گزاره به نظرم در یک نقطه‌ای در تاریخ به بلوغ خودش رسید و این دیگر مسئله ما نیست. همانطور که آقای دکتر سرزعیم هم گفتند، مکانیزم واضح است. ببینید من بخش خصوصی هستم، اگر یک ریال در ساختن این لیوان صرفه‌جویی کنم، این یک ریال در جیب خودم می‌رود اما من کارمند دولت اگر یک ریال صرفه‌جویی کنم که در جیب خودم نمی‌رود. پس انگیزه‌ای برای این صرفه‌جویی ندارم. پس بخش خصوصی کارا تر است و تمام شد و رفت. حتی یک گزاره پیچیده‌تر اینکه بخش‌هایی که خصوصی شدند، می‌بینیم که بهره‌ورتر هستند؛ یعنی آن بخش‌های دولتی که خصوصی شدند، عملکرد بهتری نسبت به آن تکه‌هایی داشتند که هنوز دست دولت باقی ماندند. پس این هم خیلی بحث هیجان‌انگیزی نیست که مطرح شد. برای مثال به شرکت‌ها اشاره می‌کنم. وقتی خواستند این شرکت را خصوصی کنند که البته آن هم باز خصوصی‌سازی‌اش در واقع برای واگذاری دارایی‌ها برای کسری بودجه و اینها بود، گفتند کدام بخش از این شرکت پول درمی‌آورد و سودآور هست؟ گفتند هتل‌ها و مابقی آن ضررده است. پس آمدند آن قسمت خوب را برداشتند و خصوصی کردند و مابقی آن در دولت باقی ماند. بعد می‌گوییم ببینید آن تکه‌هایی که خصوصی شد چقدر خوب کار می‌کند و آنهایی که دست دولت است عملکرد خوبی ندارد. خوب معلوم است، چون آنهایی خصوصی شدند که از قبل خوب کار می‌کردند. آنها مشتری دارند و آن تکه‌های بد دست دولت مانده است.

پس در یک نقطه‌ای در ادبیات ما از این گزاره گذشتیم و الان موضوع مورد بحث کارایی بخش خصوصی نیست، بلکه مسئله یک بعد دومی است که ما هنوز انگار نخواستیم به آن نگاه کنیم. البته من وقتی این جمله را می‌گویم نگران هستم که به عنوان مدافع دولتی شدن تلقی شوم اما دوستانی که بنده را می‌شناسند،



می‌دانند اصلاً نگاه من اینطوری نیست. واقعیت این است که یک ماجرای وجود دارد. آقای اولیور هارت برندهٔ جایزه نوبل اقتصاد، یک مقالهٔ خیلی خوبی دارد و یک حرف قشنگی می‌زند که می‌گوید: من یک مثال خیلی خاصی را درآوردم که مهم است. ایشان زندان را در نظر می‌گیرد و می‌گوید من می‌خواهم زندان را خصوصی کنم. خوب نتیجهٔ این کار چه می‌شود؟ بدیهی است همین که زندان را دست بخش خصوصی بدهم، کارایی بالا می‌رود اما باید به این توجه شود که ماهیت زندان، ماهیتی که به آن دارالتأدیب می‌گویند، جایی برای اصلاح آدم‌ها است. در واقع زندان ماهیتاً یک چیزی است که قرار بوده یک آثار جانبی یا یک سرریز مثبتی برای جامعه داشته باشد و اصلاً مهم نیست که این آدمی که من به زندان می‌فرستم با چقدر هزینه بیرون بفرستم. اگر این آدم که بیرون آمد شغل یا یک حرفه‌ای یاد نگرفته باشد؟ مشکلات روانی او حل نشده باشد؟ مسائل خانوادگی‌اش حل نشده باشد؟ اگر اینها حل نشده باشد، اگر این فرد با ۱۰۰ درصد کارایی در زندان نگهداری و بعد هم آزاد شده باشد، فایده‌ای ندارد. خوب این فرد قرار است که دوباره برود مجرم شود. سؤال این است که بخش دولتی و آن مالکیت دولتی قرار است یک جاهایی به یک چیزهایی توجه کند که اصلاً از سنخ کارایی اقتصادی نیست؛ یعنی یک بعد دومی به ماجرا اضافه می‌شود وقتی من برای یک زندانی بهترین روانشناس را می‌گیرم و پولش مهم نیست؛ خوب این کار برای یک زندانی که از حیث کارایی با مکانیزم‌های اقتصادی سنجیده می‌شود، کاملاً غلط است. به همین خاطر ماجرا این می‌شود که ما یک بُعد دومی کنار بعد کارایی به نام بعد کیفیت داریم که اتفاقاً به احتمال زیاد آنجا بخش دولتی بهتر از بخش خصوصی عمل می‌کند، چون مدیر دولتی است و هزینه فرصت عدد رقم مالی برای او مهم نیست. این مدیر چه وقتی تشویق می‌شود؟ وقتی زندانی‌هایی که بیرون آمدند خیلی آدم حساسی شده باشند و دیگر جرمی مرتکب نشوند. اتفاقاً اینطور جاها بخش دولتی آن بعد موفق بودن خودش را نشان می‌دهد و وقتی این دو بعد را کنار هم می‌گذاری، آن موقع دیگر اصلاً مسأله این نیست که بخش خصوصی خوب است یا بخش دولتی خوب است. اصلاً هیچ خوبی‌ای به این معنا وجود ندارد، بلکه سؤال مهم این است که بخش خصوصی حریمش یا بخش

دولتی حریمش تا کجا است؟ پس به نظرم دیگر بیان این مسائل که بگوییم بخش دولتی تو ناکارا هستی و بخش خصوصی تو خوب هستی، جذاب نیست بلکه براساس گفته‌های آقای اولیور هارت می‌توانیم بگوییم، بخش خصوصی کجا مؤثر یا قوی و بخش دولتی کجا مؤثر یا قوی است.

وقتی دو بعد کارایی اقتصادی و کیفیت را کنار هم می‌گذاری، این مسائل که بگوییم بخش دولتی تو ناکارا و بخش خصوصی تو خوب هستی، دیگر جذاب نیست.

بنابراین، وقتی من می‌خواهم یک سرمایه‌گذاری روی بخش دولتی انجام بدهم، باید تلاش کنم این بُعدی که احتمال می‌دهم بخش دولتی در آن می‌تواند موفق‌تر باشد، را برجسته کنم. هنوزم که هنوز است، همه ما می‌بینیم و مثال‌های زیادی هم در دنیا وجود دارد که به این مسأله توجه نمی‌شود. برای مثال، در ایران هیچ‌وقت آموزش عالی خصوصی حتی با فاصله هم به مرزهای آموزش عالی دولتی نزدیک نشد. خوب همه ما در دانشگاه هستیم و می‌فهمیم مشکلات آموزش عالی دولتی چیست، قصد ندارم این را رد کنم ولی همین، هر چه که هست، وقتی می‌نشینی لااقل آن استاد، در واقع آن رییس دانشکده نمی‌گوید که آقا یک کاری کنیم که مثلاً ۲۰ تا دانشجو بیشتر در کلاس بیایند، یا حیاط دانشکده را هم اجاره بدهیم. این کارها چرا انجام نمی‌شود؟ این ناشی از همان داستان است که برای دولت در این حوزه، کارایی به معنی اقتصادی مهم نیست، و اینکه کارایی مهم نیست اصولاً چیز بدی هم نیست. حالا سؤال این است که من کجا بایستم که بتوانم از این مسأله بهره‌برداری کنم؟ اینها سؤالات بازی هستند که من خواستم مطرح کنم. جواب برای این سؤالات هم زیاد است. یعنی بحث جدی‌ای در ادبیات در مورد این قضیه شده است که الآن با این داستان جواب‌های کمی پیچیده نسبت به آن مدل قبلی باید به این سؤال‌ها بدهیم. آن موقع دیگر اگر من در ارائه بگویم بخش خصوصی وقتی خصوصی شد کارا تر است، می‌گویند خوب این را که می‌دانستیم حالا چی بیشتر از این داریم؟ با توجه به این سؤالات و به نظرم خود سازمان خصوصی‌سازی خوب است که کمی هم به این فکر کند. فقط فکر نکند که وظیفه‌اش این است که حالا همه



چیز را زود بفروشم، بلکه ببیند در کجا مزیت می‌تواند ایجاد کند.

سازمان خصوصی سازی با نگاهی به بعد کیفیت وظیفه خود را صرفاً محدود به فروش نکند، بلکه به دنبال تعیین حریم و ایجاد مزیت برای بخش دولتی باشد.

علی نصیری اقدام

یک سؤالی که در پیش‌نشست‌ها خیلی به آن برخوردیم و به نظرم قابل توجه هم بود، این است که با اقتضائاتی که در کشور ایران وجود دارد و ما آن را می‌شناسیم؛ به لحاظ وجود انبوه عدم اطمینان‌ها، تحریم‌های بین‌المللی، ملاحظات سیاسی ناشی از نبود احزاب و چیزهایی از این دست، کدام بخش می‌تواند تشکیل سرمایه را در ایران بهتر پیش ببرد؟ و رابطه این خصوصی سازی با این تشکیل سرمایه چیست؟ ما یکسری شرکت‌های توسعه‌ای در ایران داریم که بر اساس اساس‌نامه‌شان متولی و متکفل این کار بوده‌اند و هستند. کار اینها این بوده است که جاهایی که باید سرمایه‌گذاری بشود را شناسایی می‌کردند، جذب منابع مالی می‌کردند، سرمایه‌گذاری می‌کردند و بعد واگذارش می‌کردند.

این شرکت‌ها اگر شما بر اساس بازدهی دارایی^۶ یا هر آیتم دیگری هم که حساب کنید، می‌بینید شاید کارایی خیلی زیادی نداشته باشند اما این سرمایه، این فولاد، این پتروشیمی، این سیمان شکل گرفت و یک جایی بود که شرکت‌های توسعه‌ای آن بالا سر می‌ایستاد و می‌گفت که ببین من می‌دانم که این قسمت زنجیره ارزش خالی است، پس می‌روم سرمایه‌گذاری می‌کنم ولو اینکه بازدهی نداشته باشد. اما با همان مکانیزمی که آقای سرزعیم یا آقای زمانیان توضیح دادند که آن گوشتش را واگذار می‌کنیم، استخوانش را نگه می‌داریم، بعضی وقت‌ها ما آمدیم در این زنجیره ارزش، بدون توجه به کلیات زنجیره یک تکه‌هایی از آن را برداشتیم که حاشیه سودش بالاتر از بقیه بخش‌ها بوده است. پس اینها را که کندیم، آن زنجیره ارزش هم فرو ریخت و الآن دیگر کسی برای این کار سرمایه‌گذاری نمی‌کند.

یعنی حتی اگر فرض شود تحریم هم دیگر وجود نداشته باشد، عدم

6. Return on Asset

اطمینان‌های دیگری هم نباشد، آیا کسی دیگر اینجا سرمایه‌گذاری می‌کند؟ بنابراین، سؤال این است که آن بخشی از یک زنجیره ارزش را که ما برداشتیم و بخش خصوصی را آنجا مستقر کردیم، چه چیزی جایگزین آن شده است؟ آیا آن مالک خصوصی یک تک شرکت است که باید این زنجیره را مدیریت کند یا خیر به صورت یک هلدینگ خصوصی است؟ اگر این هلدینگ را داریم که خوب مشکلی نیست، اما اگر این چنین نیست باید موقع خصوصی‌سازی یک تأملی کنیم.

وقتی در فرآیند خصوصی‌سازی از یک زنجیره ارزش بخش‌های سودآور آن به یک تک شرکت خصوصی واگذار می‌شوند و بقیه بخش‌ها باقی می‌مانند، کل زنجیره ارزش فرو می‌ریزد.

یک نکته دیگر هم به عنوان آخرین نکته در مورد انگیزه‌ها می‌خواهم عرض کنم که در یک مقاله‌ای راجع به مقایسه مالکیت اشتراکی با مالکیت خصوصی نوشته شده بود و آقای سرزعی هم توضیح دادند. ببینید در این مقاله گفته شد در بخش دولتی انگیزه‌ها کم می‌شود، بنابراین بهتر است که ما از بخش خصوصی استفاده کنیم اما می‌گویید یک استثنای خیلی بزرگ وجود دارد که ما می‌گوییم که مالکیت را از اشتراک در بیاورید و به بخش خصوصی بدهید، این در حالی است که در این بین چیزی به نام شرکت سهامی وجود دارد که ما آنجا دقیقاً برعکس این عمل می‌کنیم. در شرکت سهامی ما چه کار می‌کنیم؟ می‌آییم می‌گوییم این پول من است، من آن را در اختیار یک شخص ثالث می‌گذارم، خودم از بیرون به آن نگاه می‌کنم، شما هم پولت را بیاور ولی ما حق دست زدن به این پول را نداریم. در واقع ما مالکیت اشتراکی شکل می‌دهیم و بعد بر اساس آن، سرمایه‌گذاری جدید و بنگاه و فعالیت اقتصادی شکل می‌گیرد. در واقع در آن مقاله گفته شد که اتفاقاً اینجا یک چیزی هست که مالکیت آن اشتراکی است و موتور رشد سرمایه‌داری بوده است. حالا سؤال این است که ما مدیر آن را انتخاب می‌کنیم ولی من چه قدرت نظارتی بر آن مدیر دارم؟ آیا بازار سرمایه ما با بازار سرمایه آنها یکی است؟ آیا یک ساختار نهادی وجود دارد که به من قدرت کنترل را می‌دهد؟ آیا آن خورده مالکی که در آمریکا می‌بینیم در آلمان هم جواب داده است؟ نه نداده است. آیا آن خرده مالکی



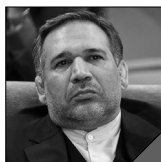
که در انگلستان می‌بینیم در ژاپن هم بوده است؟ نه نبوده است. در ایران آیا ما سهام عدالت درست می‌کنیم، آیا این منجر به ارتقای کارایی می‌شود یا باعث تخریب صددردی شرکت‌ها می‌شود؟ اینها سؤالاتی است که به نظر من می‌توانیم راجع به آن بحث کنیم. من یک نکته دیگری هم باز در صحبت آقای مگینسون دیدم که ایشان می‌گویند که خصوصی سازی در چین در یک شرایط خاصی اتفاق افتاد که یکی از آن شرایط نداشتن قانون ضد انحصار است. یعنی در واقع من برداشتم این است که ایشان از چین انتقاد می‌کند که وقتی این شکل بر اساس سرمایه داری دولتی جلو می‌رود، به نوعی می‌شود گفت که کارایی آن در مقایسه با اقتصاد آزاد، کمتر است. حالا تعجب من هم این است که ایشان خودش الآن در چین مشاوره هم می‌دهد ولی اینکه مثلاً یک درصدی از سهام را در شرکت واگذار می‌کند ولی کنترل کماکان دست دولت است، یعنی اینکه باز اینجا سیستم هنوز انحصار دولتی هست فقط استفاده‌ای که کردند این است که بخشی از سهام دولت را با مکانیزم بازار به یک عده‌ای سهامدار واگذار کردند. اینها نکاتی است که باعث شود بین خودمان بحث کنیم که آیا چین واقعاً یک الگوی کاملی هست یا نه، در واقع چین الگوی دولتی پیشرفته‌ای هست که یک قدم نسبت به دولت سوسیالیستی سابق برتری دارد ولی هنوز به آن کارایی بالا در نظام بازار نرسیده است.

آقای حکیمی

بالاخره خصوصی سازی در ایران طی سه یا چهار برنامه انجام شد و ما از برنامه سوم به بعد ادعا می‌کنیم که در حال انجام خصوصی سازی هستیم. در چین هم خصوصی سازی شده است. خوب حالا سؤال این است که چرا در چین با خصوصی سازی کارایی بالا می‌رود اما در ایران این اتفاق نمی‌افتد؟ این سؤال را می‌توان به دو صورت پاسخ داد، اینکه ما در فرایند خصوصی سازی و شیوه واگذاری مشکل داریم یا بستر جامعه ما شرایط خصوصی سازی را ندارد و ما کارایی را حتی در بخش خصوصی هم نمی‌توانیم بالا ببریم. برای مثال، مخابرات را دست هر کسی بدهیم، کارایی آن همین است. بالاخره این همایش به خاطر این است که آسیب شناسی بکند به اینها جواب بدهد. اینکه خصوصی سازی کارایی را بالا می‌برد همه ما قبول داریم، دوستان هم اشاره داشتند. به نظرم شاید

اینجا می‌شد از آقای مگینسون سؤال کرد عواملی که در یک کشور خصوصی‌سازی موفق می‌شود و در یک کشور مثل ما آنچنان که باید و شاید موفق نمی‌شود، چیست؟

مدیر نشست دوم



سیدشمس‌الدین حسینی
عضو هیئت علمی
دانشگاه علامه طباطبائی
و نماینده مجلس شورای اسلامی

اعضای نشست دوم



جعفر عسگری
صاحب‌نظر در
حوزه بهره‌وری و
تحلیل عملکرد



محمد شبانی
عضو هیئت علمی
دانشگاه آزاد
سنندج



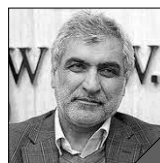
حسن خوش‌پور
مدیر اسبق دفتر امور
شرکت‌های دولتی و
خصوصی سازی سازمان
برنامه و بودجه



مهنوش مفتوح
مدیرکل دفتر
برنامه‌ریزی و تحلیل
واگذاری‌های سازمان
خصوصی سازی



حسین امیر رحیمی
سرپرست دفتر
شرکت‌ها و
آماده‌سازی سازمان
خصوصی سازی



هادی قوامی
معاون امور حقوقی و
مجلس وزارت امور
اقتصاد و دارایی

۲ نشست دوم

ارزیابی عملکرد خصوصی سازی شرکت های دولتی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «مقایسه عملکرد شرکت های واگذار شده کنترلی: قبل و پس از خصوصی سازی»؛ مهنوش مفتوح^۱

۱ خصوصی سازی در ایران از دهه ۱۳۷۰ به موجب قانون برنامه اول و دوم توسعه شروع و به صورت غیرمتمرکز، توسط دستگاه های تخصصی ذی ربط و شرکت های مادر تخصصی ذی ربط انجام شد. سازمان خصوصی سازی از سال ۱۳۸۰ با ابلاغ قانون برنامه سوم توسعه شکل گرفت و قرار شد خصوصی سازی به طور متمرکز از طریق این سازمان انجام شود.

۲ در دهه ۱۳۸۰ با ابلاغ سیاست ها و قانون اصل (۴۴) و معرفی طرح توزیع سهام عدالت، دامنه شرکت های مشمول واگذاری نسبت به مصادیق مندرج در قانون برنامه سوم توسعه، خیلی گسترده تر شد.

۳ برای ارزیابی عملکرد خصوصی سازی شرکت های واگذار شده کنترلی، ۷۹ شرکت واگذار شده که حداقل ۳ دوره مالی از زمان واگذاری آنها گذشته باشد، مورد توجه قرار گرفتند و ارزیابی در قالب یک مدل با سه معیار اصلی «بازدهی»، «بهره وری عوامل تولید» و «سرمایه گذاری و توسعه فعالیت» و ۱۱ شاخص عملکردی انجام شد. ضمن اینکه دو معیار اشتغال و بهره وری کل عوامل هم مستقل از مدل در نظر گرفته شدند.

۴ برای محاسبه شاخص های مذکور، اطلاعات از صورت های مالی احصاء و بر اساس بالاترین و پایین ترین ارزش در سال امتیازدهی شدند. سپس، میانگین امتیازات سه سال قبل از واگذاری و میانگین امتیازات تمامی سال های بعد از واگذاری با یکدیگر مقایسه شدند و مبنای ارزیابی قرار گرفتند. این امتیازات به صورت ساده، وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و بر مبنای قیمت مقطع واگذاری کل شرکت ها محاسبه شده است.

۵ نتایج بیانگر آن است که دو معیار بازدهی و بهره وری عوامل تولید در کل شرکت ها به طور متوسط نسبت به قبل از واگذاری از

۱. این مقاله توسط خانم مهنوش مفتوح مدیر کل دفتر برنامه ریزی و تحلیل واگذاری ها، سازمان خصوصی سازی و فرزانه فراشی رییس گروه تحلیل واگذاری های سازمان خصوصی سازی تدوین و در همایش توسط خانم مهنوش مفتوح ارائه شده است.



رشد برخوردار شدند، اما میزان رشد معیار بازدهی بیش از بهره‌وری بوده است. از حیث معیار سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت، اگرچه ۵۳ درصد از کل شرکت‌ها که ۵۷ درصد از ارزش واگذاری را تشکیل می‌دهند، با رشد امتیاز بعد از واگذاری برخوردار شدند اما امتیاز این معیار در کل شرکت‌ها از نظر امتیازات ساده و وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است.

۶ رشد منفی شاخص مالیات پرداختی از نظر مجموع امتیازات ساده و وزنی می‌تواند نشان‌دهنده چالش کمبود نقدینگی و تأمین مالی در شرکت‌های واگذار شده باشد.

۷ افزایش قابل ملاحظه معیارهای اشتغال (۵۳۷۵۵ نفر معادل ۲۴/۶ درصد) و بهره‌وری کل (۲۷/۵ درصد) در مجموع شرکت‌های واگذار شده، بیانگر نزدیک شدن به اهداف خصوصی‌سازی است.

۸ ۱۹ شرکت مورد ارزیابی از ۲۸ شرکت واگذار شده در خارج از بازار سرمایه، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند. بر این اساس، می‌توان گفت واگذاری شرکت‌ها در خارج از بازار سرمایه لزوماً تأثیر منفی بر عملکرد شرکت‌ها نداشته است.

ب) مقاله «ارزیابی آثار و پیامدهای خصوصی‌سازی در صنایع پالایشگاهی ایران»؛ حسین امیررحیمی^۲

۱ اولین گام در ارزیابی آثار خصوصی‌سازی این است که تکلیف خودمان را با دولت، به عنوان یک نهاد عمومی و سیاست‌گذار اصلی جامعه در حوزه اقتصادی، روشن کنیم.

۲ بر اساس نظریه شکست بازار، مداخله دولت در سه مورد یعنی در بازارهای ملی، در حفظ کوچک‌ترین واحدهای اقتصاد ملی و در عرصه بازارهای فراملی ضروری است، اما آنچه که محل اختلاف است نحوه انجام این نوع مداخلات است.

۳ در الگوهای مشارکت، روش‌های انجام پروژه می‌تواند طیف وسیعی از انواع الگوها (بسته به وضعیت مالکیت و نحوه تقسیم مسئولیت و ریسک‌ها) به صورت کاملاً دولتی، مشارکت عمومی-خصوصی و کاملاً خصوصی را دربرداشته باشد.

۴ برای ۶ شرکت پالایشگاهی شامل پالایش نفت اصفهان، بندرعباس، تهران، لوان، شیراز و تبریز، ۱۱ شاخص در سه سال قبل و سه سال بعد از واگذاری مورد ارزیابی قرار گرفت. نتیجه این

۲. این مقاله توسط آقایان سیدشمس الدین حسینی عضو هیئت علمی دانشگاه علامه و کننده مجلس، سید محمدرضا سید نورانی و حسین امیررحیمی و خانم فروغ کریمی تدوین و در روز همایش توسط حسین امیررحیمی ارائه شده است.



شد که همه چیز تقریباً بین ۳ سال قبل و ۳ سال بعد واگذاری ثابت بوده یا تغییر معنادار نداشته است و تنها ۲ شاخص دارایی و درآمد در دوره بعد از واگذاری افزایش داشته‌اند.

۵ برای تبیین چرایی این عملکرد می‌توان به عدم (۱) وجود آزادی عمل پالایشگاه‌ها در موضوعاتی مثل میزان خوراک، خروجی محصول، ترکیب سبد تولیدی و ... علیرغم واگذاری آنها، (۲) عدم توجه به چرخه‌ها در فرآیند اولویت بندی برای واگذاری، (۳) عدم توجه به اجرای سیاست‌های تکمیلی، (۴) فقدان سیاست‌های تشویقی مناسب برای خریداران و ... اشاره کرد.

۶ در فرآیند واگذاری این موضوع که کدام قسمت از چرخه را واگذار می‌کنیم، می‌تواند اهمیت داشته باشد اما در ایران این موضوع رعایت نشده و صرفاً شرکت‌هایی که واگذاری آنها آسان‌تر بود، یا نگهداری‌اش برای دولت مشکل بود، در اولویت قرار گرفتند.

ج) مقاله «تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده در اقتصاد ایران»؛ آقای هادی قوامی^۳

۱ خصوصی‌سازی مرحله آخر واگذاری شرکت‌ها بود اما ما مرحله آخر را ابتدا انجام دادیم و سایر موضوعات یعنی بهبود فضای کسب و کار، ایجاد شرایط رقابتی و عدم مداخله دولت در بازار را در اولویت‌های بعدی قرار دادیم.

۲ برای بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده یک مدل با ۷ شاخص شامل سودآوری، بدهی، تسهیلات، بهره‌وری، سرمایه، اشتغال و توسعه فعالیت و ۲۷ زیرشاخص در نظر گرفته شد.

۳ شاخص‌ها و زیرشاخص‌ها برای ۴۴ بنگاهی که خصوصی‌سازی شده‌اند، در ۳ سال قبل از واگذاری و ۳ سال بعد از واگذاری مورد مطالعه قرار گرفتند که نتایج نشان می‌دهد که عمده شاخص‌ها بعد از واگذاری با کاهش امتیاز مواجه شده‌اند.

۴ ارتقاء و گسترش زمینه حضور بخش خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های اقتصادی کشور، تعیین ضوابط و قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت، تعیین تکلیف نحوه اعمال حاکمیت دولت در حوزه‌های بخش سلامت و آموزش و تأکید بر بهبود محیط کسب و کار از طریق اتخاذ سیاست‌های جدید تقنینی و اجرایی از جمله پیشنهاداتی هستند که می‌توانند در بهبود عملکرد خصوصی‌سازی مؤثر باشند.

۳. این مقاله توسط آقای هادی قوامی معاون حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین و در روز همایش ارائه شده است.



د) دیدگاه اعضای نشست

۱ حسن خوش‌پور: صورت‌های مالی شرکت‌ها به ارزش‌های دفتری است اما شرکت‌ها به ارزش جاری واگذار می‌شوند. بنابراین، اگرچه اطلاعات صورت‌های مالی یکی از قابل اتکاءترین اطلاعات است ولی به هر صورت ممکن است واقعیت‌های مربوط به عملکرد خصوصی‌سازی را نشان ندهد.

۲ حسن خوش‌پور: محیط اقتصادی ما متأثر از مسائل زیادی است و فضای اقتصادی در دهه ۱۳۹۰ با دهه ۱۳۸۰ خیلی متفاوت است، لذا واگذاری‌هایی که در آن زمان‌ها صورت گرفته را نمی‌توانیم به راحتی با واگذاری‌های انجام شده در دوره دیگر به صورت تطبیقی بررسی کنیم.

۳ محمد شبانی: تعریف و توسعه روش‌های بهینه برای ارزیابی و سنجش عملکرد، پنجمین مرحله از مراحل ۱۲ گانه فرآیند خصوصی‌سازی است اما ما هنوز در این زمینه وحدت رویه پیدا نکردیم. باید یک مدل ارزیابی عملکرد مختص به هر شرکت توسط یک تیم حرفه‌ای طراحی شود و بعد نتایج در اختیار خود بنگاه قرار بگیرد و به آنها مشاوره بدهیم و بگوییم برای حل مشکلات چه کاری باید انجام بدهند.

۴ محمد شبانی: مدل‌های ارزیابی عملکرد نوین برخلاف مدل‌های ارزیابی عملکرد سنتی، نقش مشاوره و نقش هدایتی دارند.

۵ جعفر عسکری: بهره‌وری، متأسفانه گمشده اصلی اقتصاد ایران است و اگر ما با این همه مشکلات و مسائل مواجه هستیم، ناشی از این است که به این موضوع بها نمی‌دهیم. سازمان خصوصی‌سازی باید مدلی جدید مبتنی بر بهره‌وری هوشمند را برای ارزیابی‌ها طراحی کند تا شرکت‌های با بهره‌وری بالا را تشویق کند و برای شرکت‌های با عملکرد پایین سلسله محدودیت‌هایی قائل شود.

۶ جعفر عسکری: تمامی کشورهایی که در دنیا خصوصی‌سازی را انجام دادند، به جز ۲ کشور، غالباً موفق بودند. ایران همانند اکثر کشورهای دنیا در اجرای خصوصی‌سازی موفق بوده است اما با رفع موانع و مشکلات اجرایی می‌توانست دستاورد بیشتری به دست آورد.

۷ جعفر عسکری: عدم توجه به اهلیت در واگذاری شرکت‌های دولتی یکی از گمشده‌های اصلی است و ما طبق مقرراتی که وجود

دارد، شرکت‌ها را به کسانی واگذار کردیم که باید در مزایده شرکت کنند، بیشترین قیمت را بدهند و شرایط را داشته باشند؛ در نتیجه تعدادی از این واگذاری‌ها به سازمان بازنشستگی، صندوق کارکنان فولاد، سازمان تأمین اجتماعی و به اشخاصی از این قبیل انجام شد که اهلیت اداره بهتر از دولت را نداشتند.

۸ جعفر عسکری: اگر شرکتی بعد از خصوصی‌سازی بتواند ارزش افزوده را افزایش دهد و به عبارت دیگر باعث انتفاع کارکنان، سرمایه‌گذار و دولت شود، آنگاه می‌توان گفت دارای نفع ملی بوده است.

۹ شمس‌الدین حسینی: ارزیابی خصوصی‌سازی در ایران براساس ایدئولوژی سیاسی و کیفی صورت گرفت. یکسری از ارزیابی‌کنندگان در واقع کسانی بودند که به خصوصی‌سازی نقد داشتند و به جای ارزیابی خصوصی‌سازی به دنبال آن بودند که نشان دهند انتقادشان درست است. این در حالی است که ارزیابی باید برای اصلاح روند صورت گیرد.

۱۰ شمس‌الدین حسینی: برای ارزیابی خصوصی‌سازی از مدل‌های مختلفی استفاده می‌شود که در ارائه‌های این نشست نیز اینگونه بود. یکی از کارهایی که سازمان خصوصی‌سازی یا مثلاً یک جایی بالاتر از سازمان خصوصی‌سازی باید انجام دهد این است که مدلی برای ارزیابی طراحی کند که به هر حال روی موضوعات کلی یک اجماع و مفاهمه وجود داشته باشد.

مقدمه

در اولین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد. اولین نشست در سالن (۲) درباره «ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی» بود. ریاست این نشست را آقای سید شمس‌الدین حسینی عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی بر عهده داشتند و آقایان حسن خوش‌پور، محمد شبانی و جعفر عسگری اعضای نشست بودند.

در این نشست سه مقاله ارائه شده است. مقاله اول تحت عنوان «مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذارشده کنترلی قبل و پس از خصوصی‌سازی» توسط سرکار خانم مهنوش مفتوح و فرزانه فراشی تدوین شد که خانم مهنوش مفتوح ارائه کرد. و مقاله دوم با عنوان «ارزیابی آثار و پیامدهای خصوصی‌سازی در صنایع پالایشگاهی ایران» کار مشترک آقای شمس‌الدین



حسینی و همکاران بود که توسط آقای حسین امیررحیمی ارائه شد. سومین مقاله طبق برنامه‌ریزی همایش مقاله آقای حامد شیخ محمدی و خانم آمنه قائمی دیزجی با عنوان «یک دهه تجربه خصوصی‌سازی در شرکت دخانیات ایران» بود که به دلیل عدم حضور نویسندگان در سالن، مقاله جایگزین یعنی «تأثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده در اقتصاد ایران» توسط آقای هادی قوامی ارائه شد. در ادامه در ابتدا سخنرانی نویسندگان هر یک از مقالات مذکور و سپس، دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب بیان شده است.

مقاله مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذار شده کنترلی:

قبل و پس از خصوصی‌سازی

نویسندگان: مهنوش مفتوح^۴ - فرزانه فراشی^۵ ارائه‌دهنده: مهنوش مفتوح

در مقاله «مقایسه عملکرد شرکت‌های واگذار شده کنترلی: قبل و پس از خصوصی‌سازی» سعی شده است، به‌صورت خیلی خلاصه فرآیند انجام این کار برای ارزیابی عملکرد شرکت‌های کنترلی واگذار شده توسط سازمان خصوصی‌سازی و همچنین با تمرکز بر نتایج و یافته‌ها ارائه شود.

تاریخچه خصوصی‌سازی در ایران

فرآیند خصوصی‌سازی در ایران عملاً در راستای قانون برنامه اول و دوم توسعه از دهه ۱۳۷۰ شروع و در همین دهه به‌صورت غیرمتمرکز، توسط دستگاه‌های تخصصی ذی‌ربط و شرکت‌های مادر تخصصی ذی‌ربط انجام شد. با توجه به اشکالاتی که به این نوع فرآیند خصوصی‌سازی وارد بود، از سال ۱۳۸۰ با ابلاغ قانون برنامه سوم توسعه و به موجب فصل سوم این قانون، سازمان خصوصی‌سازی شکل گرفت که قرار شد به‌طور متمرکز تمام فرآیند قبل، حین و پس از واگذاری شرکت‌های دولتی یا تمام فرآیند خصوصی‌سازی از طریق این سازمان انجام شود. در عین حال در دهه ۱۳۸۰ اتفاقات مهمی رقم خورد. برای مثال، ابلاغ سیاست‌های اصل (۴۴) در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۴ توسط مقام معظم رهبری، ابلاغ خود قانون اصل (۴۴) در سال ۱۳۸۷ و معرفی طرح توزیع سهام عدالت در واقع از جمله کارهایی بودند که به مجموعه خصوصی‌سازی اضافه شدند و شرکت‌های مشمول واگذاری که در گذشته به موجب قانون برنامه سوم وظیفه سازمان خصوصی بود،

۴. مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها، سازمان خصوصی‌سازی. mmaftuh@ipo.ir

۵. رئیس گروه تحلیل واگذاری‌ها، سازمان خصوصی‌سازی. farashi@ipo.ir

خیلی گسترده تر شد. در واقع، شرکت های گروه ۲ یا شرکت های اصل (۴۴) هم به مصادیق مشمول واگذاری اضافه شدند. بنابراین، سازمان خصوصی سازی بعد از این وقایع عملاً از سال ۱۳۸۹ با یک شکل متفاوت تر و بسیار گسترده تر، واگذاری ها را انجام داد.

سازمان خصوصی سازی بعد از ابلاغ سیاست ها و قانون اصل (۴۴)

و معرفی طرح سهام عدالت عملاً از سال ۱۳۸۹ با یک شکل متفاوت تر

و بسیار گسترده تر، واگذاری ها را انجام داد.

ضرورت ارزیابی خصوصی سازی در ایران

در حال حاضر بعد از حدود بیش از ۲۲ سال که از تصویب و ابلاغ قانون اصل (۴۴) گذشته است، ارزیابی شرکت های واگذار شده، مطمئناً می تواند مبنایی برای سنجش عملکرد خصوصی سازی باشد. ضمن اینکه می تواند به عنوان ابزاری در دست دست اندکاران و تصمیم گیران برای آسیب شناسی این برنامه و سیاست اقتصادی قرار بگیرد، و یا اگر هر قسمت از این فرآیند نیاز به بازبینی داشت، این ارزیابی می تواند در واقع یک نشانه هایی را جهت تصمیم گیری های آتی فراهم کند.

ویژگی شرکت های منتخب برای ارزیابی

در ارزیابی مدنظر این مطالعه، شرکت های منتخب براساس دو معیار انتخاب شدند. اولاً، شرکت هایی که تمام یا بخشی از سهام آنها واگذار شده و به موجب این واگذاری، کنترل آنها به بخش غیردولتی منتقل شده است، مبنای ارزیابی قرار گرفتند. این شرکت ها شامل ۷۹ شرکت واگذار شده به صورت کنترلی توسط سازمان خصوصی سازی است که به شکل های مختلف مثل رقابتی و حتی غیررقابتی، یعنی در قالب رد دیون و سهام عدالت، از طریق بازار سرمایه یا خارج بازار سرمایه واگذار شدند. باید بر این نکته تأکید کنم که منظورم از شرکت های کنترلی واگذار شده، در واقع میزان سهامی هستند که به واسطه واگذاری آنها، خریدار جدید می تواند اکثریت اعضای هیئت مدیره شرکت را انتخاب کند. این تعریفی است که در قانون آمده و عملاً سهامدار جدید یا خریدار جدید، کنترل اداری شرکت را در دست می گیرد. ثانیاً، شرکت هایی که حداقل ۳ دوره مالی از زمان واگذاری آنها گذشته است، معیار دیگری برای انتخاب شرکت ها جهت ارزیابی است.



مدل ارزیابی شرکت‌ها و روش محاسبه شاخص‌ها

مدل ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی شامل سه معیار اصلی «بازدهی»، «بهره‌وری عوامل تولید» و «سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت» با ۱۱ شاخص عملکردی است که در جدول (۱) این شاخص‌ها به همراه نحوه محاسبه و امتیازدهی آنها ارائه شده است. البته قابل ذکر است، علاوه بر این سه معیار، دو معیار اشتغال و بهره‌وری کل به عنوان متغیرهای مستقل از مدل، در این مطالعه مدنظر قرار گرفته است.

جدول (۱). معیارها و شاخص‌های ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی

معیار	شاخص	نحوه محاسبه	حداکثر امتیاز
بازدهی	بازده دارایی	نسبت سود خالص به مجموع دارایی‌ها	۱۰
	بازده حقوق صاحبان سهام	سود خالص نسبت به حقوق صاحبان سهام	۵
	بازده فروش	سود خالص نسبت به فروش	۱۰
	جمع		۲۵
بهره‌وری عوامل تولید	بهره‌وری هزینه نیروی انسانی	نسبت ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار	۱۰
	بهره‌وری هزینه سرمایه	نسبت ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه	۱۰
	بهره‌وری انرژی	نسبت ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف شده	۱۰
	بهره‌وری مواد اولیه	نسبت ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه	۱۰
	جمع		۴۰
سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی		۱۰
	مالیات		۱۰
	میزان فروش		۸
	میزان صادرات		۷
	جمع		۳۵
	جمع کل امتیازات		۱۰۰

شایان ذکر است، اطلاعات مورد نیاز از صورت‌های مالی شرکت‌ها استخراج شده و شاخص‌های معرفی شده در مدل برای سال‌های قبل و همه سال‌های بعد از واگذاری، محاسبه شده است. سقف امتیاز هر شاخص آن چیزی است که شما در جدول (۱) مشاهده می‌کنید و کف آن هم صفر است. در واقع، اگر خیلی خلاصه بخواهیم بگوییم که شاخص‌ها چطور امتیازدهی شده است، یک شرکت را با ۱۲ سال بازه زمانی در نظر بگیرید که ۳ سال آن قبل از واگذاری و ۹ سال آن برای پس از واگذاری است. حال بر فرض بازه دارایی‌های این شرکت را می‌خواهیم محاسبه کنیم، در این صورت در تمام این ۱۲ سال هرگاه ارزش این متغیر در بالاترین حد قرار داشته است، کمیت این متغیر در آن سال ۱۰ و در صورت پایین‌ترین بازدهی کمیت این متغیر در آن سال صفر بوده است. مابقی سال‌ها متغیرها متناسباً امتیاز بین صفر تا ۱۰ را گرفتند. بنابراین، به این صورت امتیاز هر ۱۲ سال یک شرکت برای بازه دارایی‌ها محاسبه می‌شود. پس میانگین ارزش این متغیر برای ۳ سال قبل از واگذاری و ۹ سال بعد از واگذاری محاسبه شده است. برای تمامی شاخص‌ها این فرآیند انجام گرفته است. عملاً با این روش از محاسبه شاخص‌ها، هر شرکت در گام اول خودش با خودش مقایسه می‌شود.

نتایج ارزیابی شرکت‌های منتخب براساس امتیازات کل

مقایسه میانگین امتیازات سه سال قبل و همه سال‌های بعد از واگذاری شرکت‌های مورد ارزیابی بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و بر مبنای تعداد شرکت‌ها در کردارهای شکل (۱)، بیانگر آن است ۵۱ درصد از کل شرکت‌های مورد ارزیابی که ۵۲ درصد کل ارزش واگذاری را تشکیل می‌دهند، بعد از واگذاری رشد امتیاز را تجربه کرده‌اند.

مقایسه میانگین امتیاز سه سال قبل و همه سال‌های بعد از واگذاری شرکت‌های مورد ارزیابی، بر اساس ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵



■ کاهش امتیاز □ افزایش امتیاز

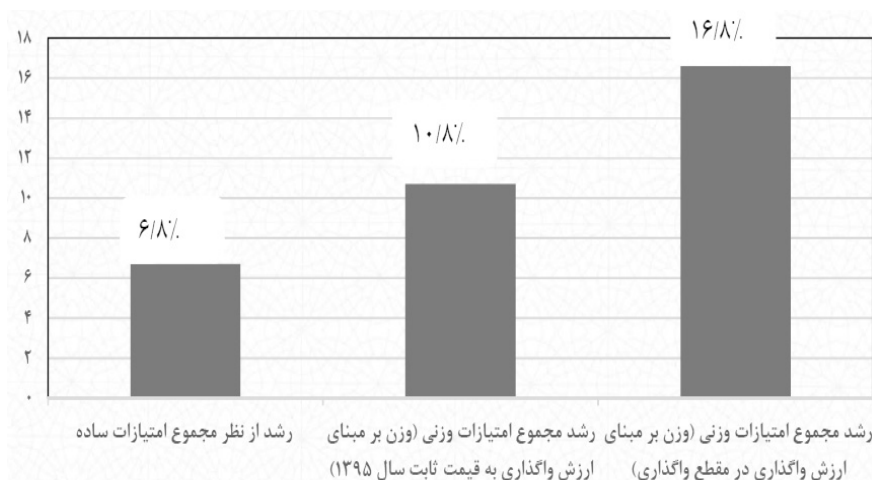
مقایسه میانگین امتیاز سه سال قبل و همه سال‌های بعد از واگذاری شرکت‌های مورد ارزیابی، بر مبنای تعداد شرکت‌ها



■ کاهش امتیاز □ افزایش امتیاز

شکل ۱. مقایسه میانگین امتیازات سه سال قبل و همه سال‌های بعد از واگذاری شرکت‌های مورد ارزیابی

به علاوه، امتیاز ساده، امتیاز وزنی بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و امتیاز وزنی بر مبنای ارزش مقطع واگذاری مربوط به مجموع ۷۹ شرکت ارزیابی شده به ترتیب ۶/۸ درصد، ۱۰/۸ درصد و ۱۶/۸ درصد رشد داشته است.

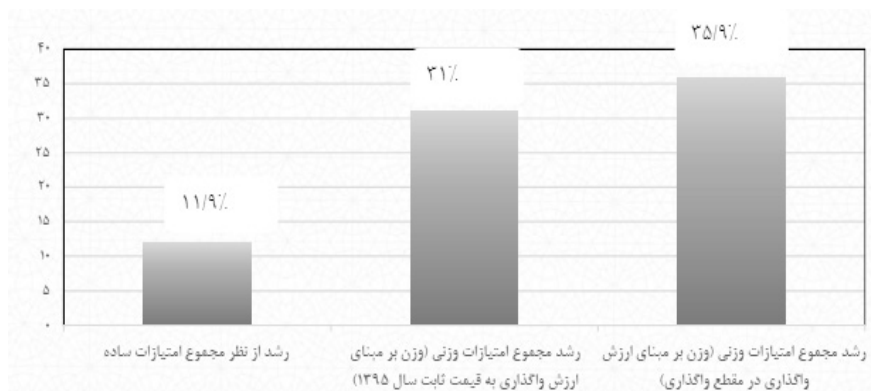


شکل ۲. رشد مجموع امتیازات ساده و وزنی کل شرکت‌ها

نتایج ارزیابی شرکت‌های منتخب براساس معیارهای مدل و معیارهای مستقل از مدل

۱- معیار بازدهی

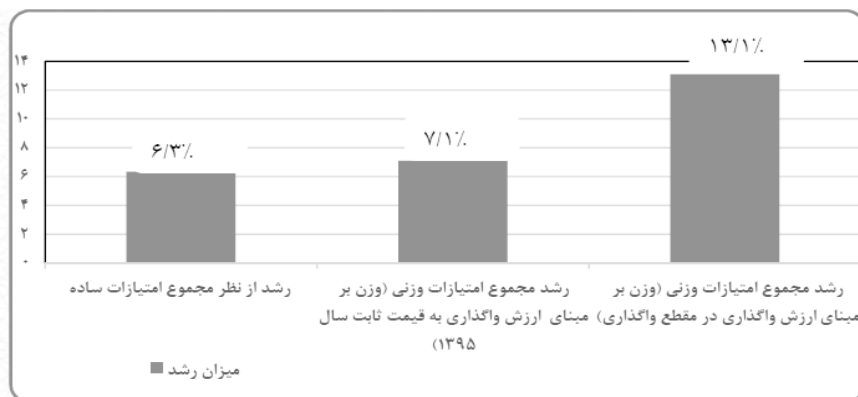
همانطور که در جدول (۱) آمده است، معیار بازدهی شامل ۳ شاخص بازده حقوق صاحبان سهام، بازده دارایی‌ها و بازده فروش است. نتایج ارزیابی این معیار حاکی از آن است که ۶۲ درصد از کل شرکت‌ها با ۷۲ درصد از ارزش واگذاری، بعد از واگذاری از رشد امتیاز بازدهی برخوردار شدند. رشد مجموع امتیازات ساده، امتیازات وزنی بر مبنای قیمت سال ۱۳۹۵ کل شرکت‌ها و امتیازات وزنی بر مبنای قیمت در مقطع واگذاری مربوط به کل شرکت‌ها هم به ترتیب ۱۱/۹، ۳۱ و ۳۵/۹ درصد بوده است (شکل شماره ۳).



شکل ۳. ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی از نظر معیار بازدهی

۲- بهره‌وری عوامل تولید

در جدول (۱) برای معیار بهره‌وری عوامل تولید چهار شاخص شامل بهره‌وری هزینه نیروی انسانی، بهره‌وری هزینه سرمایه، بهره‌وری انرژی و بهره‌وری مواد اولیه تعریف شده است. نتایج ارزیابی این معیار نشان می‌دهد که ۵۸ درصد از کل شرکت‌ها با ۶۳ درصد ارزش واگذاری، بعد از واگذاری از حیث امتیاز معیار بهره‌وری عوامل تولید رشد داشته‌اند. به علاوه، رشد مجموع امتیازات ساده، امتیازات وزنی بر مبنای قیمت سال ۱۳۹۵ کل شرکت‌ها و امتیازات وزنی بر مبنای قیمت در مقطع واگذاری کل شرکت‌ها به ترتیب ۶/۳، ۷/۱ و ۱۳/۱ درصد بوده است (شکل شماره ۴).



شکل ۴. ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی از نظر معیار بهره‌وری عوامل تولید

۳- سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت

در جدول (۱) برای سنجش این معیار چهار شاخص شامل افزایش سرمایه از محل آورده نقدی، فروش کل، ارزش صادرات و مالیات پرداختنی تعریف شده است. نتایج ارزیابی این معیار بیانگر آن است که ۵۳ درصد از کل شرکت‌ها با ۵۷ درصد ارزش واگذاری، بعد از واگذاری از حیث امتیاز معیار سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت رشد داشته‌اند. با این وجود، میزان رشد مجموع امتیازات ساده و امتیازات وزنی بر مبنای قیمت سال ۱۳۹۵ کل شرکت‌ها منفی و به ترتیب ۰/۹- و ۱/۱- بوده است، البته رشد مجموع امتیازات وزنی کل شرکت‌ها بر مبنای رشد ارزش واگذاری در مقطع واگذاری مثبت و معادل ۵/۸ درصد بوده که از این نظر هم نسبت به دو معیار دیگر عملکرد خوبی نداشته است (شکل شماره ۱۵)).



شکل ۵. ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی از نظر معیار سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت

معیار سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت کل شرکت‌ها بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری در مقایسه با دو معیار بازدهی و بهره‌وری عوامل تولید عملکرد خوبی نداشته است.

برای تعیین این موضوع که، عملکرد هر یک از معیارهای سه گانه فوق تحت تأثیر کدام یکی از شاخص‌ها بوده است، امتیازات تمامی



شاخص‌ها در جدول (۲) ارائه شد. همانطور که مشخص است، عملکرد پایین معیار سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت براساس میانگین وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ به رشد منفی امتیاز سرمایه از محل آورده نقدی، میزان فروش و مالیات برمی‌شود، به‌طوریکه با رشد مثبت امتیاز سرمایه از محل آورده نقدی و میزان فروش در میانگین وزنی براساس ارزش مقطع واگذاری، مشاهده شده است که مجموع میانگین وزنی هم از رشد مثبت برخوردار می‌شود. همچنین از ۱۱ شاخص مدل، مالیات پرداختی از نظر مجموع امتیازات ساده و وزنی رشد منفی داشته است، این امر می‌تواند نشان‌دهنده چالش کمبود نقدینگی و تأمین مالی در شرکت‌های واگذار شده باشد.

جدول ۲. امتیازات ساده و وزنی معیارها و شاخص‌های ارزیابی عملکرد شرکت‌های منتخب

معیار	شاخص	میزان رشد امتیاز (درصد)		
		ساده	وزنی بر مبنای ارزش بر اساس قیمت ثابت سال ۱۳۹۵	وزنی بر اساس ارزش مقطع واگذاری
بازدهی	بازده حقوقی صاحبان سهام	۱۳/۰۴	۲۴/۶۷	۲۰/۳۵
	بازده دارایی‌ها	۱۶/۴۸	۴۶/۱۸	۵۸/۶۹
	بازده فروش	۸/۴۱	۲۳/۳۷	۲۸/۷۴
	جمع	۱۱/۹	۳۱/۰	۳۵/۹
بهره‌وری عوامل تولید	بهره‌وری هزینه نیروی انسانی	-۲/۴۵	-۲/۰۶	۷/۰۰
	بهره‌وری هزینه سرمایه	۲۷/۳۴	۳۷/۰۸	۳۵/۰۳
	بهره‌وری انرژی	-۰/۵۷	-۱۲/۳۰	-۱۱/۲۸
	بهره‌وری مواد اولیه	۶/۵۰	۱۷/۱۴	۳۱/۰۵
	جمع	۶/۳	۷/۱	۱۳/۱
سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	۲۲/۹۹	-۲۵/۷۳	۲۰/۳۴
	میزان فروش	۲/۹۰	-۴/۵۰	۶/۴۷
	میزان صادرات	۴۹/۷۹	۱۸۲/۴۱	۲۷۳/۴۲
	میزان مالیات	-۲۴/۱۸	-۲۵/۰۰	-۳۷۰/۷۲
	جمع	-۰/۹	-۱/۱	۵/۸
جمع کل		۶/۸	۱۰/۸	۱۶/۸

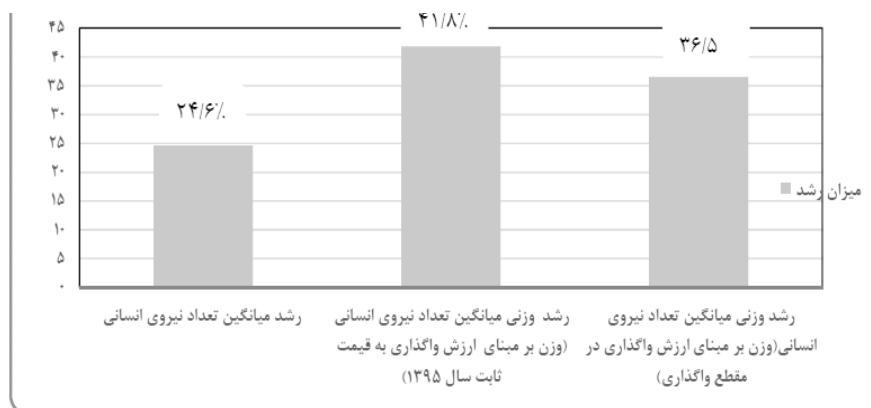
به علاوه، تقریباً در تمامی معیارها و شاخص‌های مدل، میزان رشد امتیاز وزنی نسبت به امتیاز ساده، به‌طور معنی‌داری بیشتر بوده است. این مسأله نشان‌دهنده آن است که شرکت‌های بزرگ واگذار شده پس از واگذاری عملکرد مناسب‌تری داشته‌اند.



مقایسه نتایج امتیازات وزنی و ساده نشان می‌دهد که شرکت‌های بزرگ واگذار شده عملکرد پس از واگذاری مناسب‌تری داشته‌اند.

۴. اشتغال

معیار اشتغال یکی از معیارهای مستقل از مدل مدنظر بوده است که برای بررسی عملکرد شرکت‌های واگذار شده از این حیث، از شاخص تعداد نیروی کار در شرکت‌ها استفاده شده است. براساس ارزیابی‌ها، در مجموع میانگین تعداد نیروی کار در شرکت‌ها بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری ۷۵۵،۵۳ نفر افزایش یافته است، به‌طوری‌که میانگین تعداد نیروی کار کل شرکت‌ها بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری حدود ۲۵ درصد رشد داشته‌اند. رشد میانگین وزنی تعداد نیروی کار کل شرکت‌ها بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و بر مبنای قیمت مقطع واگذاری هم بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری به ترتیب ۴۱/۸ و ۳۶/۵ درصد رشد را نشان می‌دهد (شکل شماره ۶).

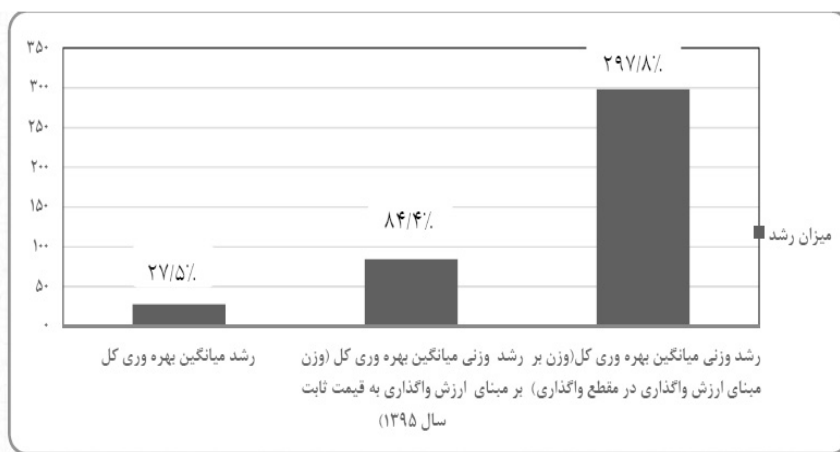


شکل ۶. ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی از نظر معیار اشتغال

۵. بهره‌وری کل عوامل

یکی دیگر از معیارهای مستقل از مدل، بهره‌وری کل عوامل است. براساس ارزیابی‌ها، میانگین بهره‌وری کل مربوط به ۵۶ درصد از کل شرکت‌ها با ۷۰ درصد از ارزش واگذاری‌ها، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، افزایش داشته است. به علاوه، در مجموع میانگین بهره‌وری کل عوامل برای کل شرکت‌ها بعد از واگذاری نسبت به قبل

از واگذاری حدود ۲۷/۵ درصد رشد داشته است که این رقم به صورت میانگین وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و بر مبنای قیمت مقطع واگذاری بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری به ترتیب ۸۴/۴ و ۲۹۷/۸ درصد رشد را نشان می‌دهد (شکل شماره (۷)).



شکل ۷. ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی از نظر بهره‌وری کل عوامل

بنابراین در مجموع از نظر ۲ معیار اصلی مدل (بازدهی و بهره‌وری عوامل تولید) و ۲ معیار مستقل از مدل (اشتغال و بهره‌وری کل)، شرکت‌های واگذار شده بعد از واگذاری رشد ملموس و قابل ملاحظه‌ای از نظر مجموع امتیاز ساده و وزنی داشته‌اند. این امر بیانگر دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی با وجود چالش‌های فراوان بوجود آمده، است. به علاوه، افزایش قابل ملاحظه معیارهای اشتغال (رشد ۲۴/۶ درصدی) و بهره‌وری کل (رشد ۲۷/۵ درصد) در مجموع شرکت‌های واگذار شده، بیانگر نزدیک شدن به اهداف خصوصی‌سازی است.

رتبه‌بندی شرکت‌های مورد بررسی از نظر معیارها و شاخص‌های مدل در کنار اجرای مدل ارزیابی عملکرد برای تعداد ۷۹ شرکت واگذار شده به بخش غیر دولتی، رتبه‌بندی شرکت‌های مورد بررسی از نظر معیارهای مدل و مستقل از مدل صورت گرفته است که در جداول (۳) الی (۵) ارائه شده‌اند.



جدول ۳. رتبه‌بندی شرکت‌ها از نظر مجموع امتیازات معیارهای بازدهی، بهره‌وری عوامل تولید، سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت

رتبه‌بندی شرکت‌ها	از نظر امتیاز ساده	از نظر امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)
بالاترین رتبه	۱- پتروشیمی تبریز ۲- کشت و صنعت شهید رجایی ۳- پالایش نفت لاوان ۴- پالایش نفت کرمانشاه ۵- تولید نیروی برق آبادان	۱- هلدینگ خلیج فارس ۲- تولید نیروی برق دماوند ۳- پالایش نفت اصفهان ۴- ذوب آهن اصفهان ۵- پتروشیمی تبریز
پایین‌ترین رتبه	۱- بانک صادرات ایران ۲- تولید تجهیزات سنگین هپکو ۳- پالایش و پتروشیمی خون ۴- صنعتی دریایی ایران-صدرا ۵- بانک تجارت	۱- ملی صنایع مس ایران ۲- بانک صادرات ایران ۳- مخابرات ایران ۴- بانک تجارت ۵- صنعتی دریایی ایران-صدرا

جدول ۴. رتبه‌بندی شرکت‌های مورد ارزیابی از نظر معیار اشتغال

رتبه‌بندی بر اساس معیار اشتغال	از نظر امتیاز ساده	از نظر امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)
بالاترین رتبه	۱- فولاد مبارکه اصفهان ۲- مخابرات ایران ۳- هلدینگ خلیج فارس ۴- مهندسی و ساختمان صنایع نفت ۵- ملی صنایع مس ایران	۱- هلدینگ خلیج فارس ۲- مخابرات ایران ۳- فولاد مبارکه اصفهان ۴- ملی صنایع مس ایران ۵- فولاد خوزستان
پایین‌ترین رتبه	۱- بانک صادرات ۲- صنعتی دریایی ایران-صدرا ۳- تراکتور سازی ایران ۴- صنایع آذراب اراک ۵- خدمات مهندسی برق مشانیر	۱- بانک صادرات ۲- صنعتی دریایی ایران-صدرا ۳- تراکتور سازی ایران ۴- بانک تجارت ۵- تولید تجهیزات سنگین هپکو

جدول ۵. رتبه‌بندی شرکت‌های مورد ارزیابی از نظر معیار بهره‌وری کل

رتبه‌بندی بر اساس معیار بهره‌وری کل	از نظر امتیاز ساده	از نظر امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)
بالاترین رتبه	۱- پالایش نفت اصفهان ۲- پالایش نفت لاوان ۳- خدمات مهندسی برق مشانیر ۴- نیر پارس ۵- تولید نیروی برق سبز منجیل	۱- پالایش نفت اصفهان ۲- هلدینگ خلیج فارس ۳- تولید نیروی برق دماوند ۴- پالایش نفت لاوان ۵- پتروشیمی باختر
پایین‌ترین رتبه	۱- مهندسی و ساختمان صنایع نفت ۲- بانک تجارت ۳- بانک صادرات ۴- پتروشیمی پردیس ۵- پالایش پارس فرآیند شیراز	۱- بانک تجارت ۲- بانک صادرات ۳- ملی صنایع مس ایران ۴- بانک ملت ۵- پتروشیمی پردیس

تحلیل ۱۰ شرکت با بالاترین ارزش واگذاری

۱۰ شرکت با بالاترین ارزش واگذاری (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) کاهش امتیاز ۳/۸ درصدی را بعد از واگذاری تجربه کرده‌اند؛ در حالیکه سایر شرکت‌های ارزیابی شده رشد امتیاز ۶/۷ درصدی داشته‌اند. در واقع منفی بودن رشد شرکت‌های دارای ارزش بالا، باعث کاهش سطح امتیاز تمامی شرکت‌های مورد ارزیابی شده است.

اگرچه ۱۰ شرکت دارای بیشترین ارزش، حدوداً ۷۴ درصد از کل ارزش شرکت‌های مورد ارزیابی را به خود اختصاص داده‌اند، اغلب دارای کاهش امتیاز ساده بوده‌اند و در نتیجه مجموع امتیاز این ۱۰ شرکت منفی شده است، لیکن میانگین امتیاز کل این شرکت‌ها با در نظر گرفتن ضریب وزنی ارزش، رشد مثبت داشته است؛ به‌طوری‌که تأثیر ارزش بالای برخی از این شرکت‌ها از جمله شرکت‌های هلدینگ خلیج فارس، تولید نیروی برق دماوند و پالایش نفت اصفهان که دارای رشد امتیاز بوده‌اند، منجر به مثبت شدن میانگین امتیاز وزنی ۱۰ شرکت دارای ارزش بالا به میزان ۱۱/۸ و ۱۵/۴ درصد بر مبنای ضریب وزنی ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و ضریب وزنی ارزش واگذاری در مقطع واگذاری شده است.



تحلیل شرکت‌های با میزان سهام واگذار شده برابر یا بزرگتر از ۹۰ درصد

تعداد ۴۸ شرکت با میزان سهام واگذار شده برابر یا بزرگتر از ۹۰ درصد، رشد امتیاز ۱۰/۱ درصدی را تجربه کرده‌اند؛ در حالیکه تعداد ۳۱ شرکت ارزیابی شده با میزان سهام واگذار شده کمتر از ۹۰ درصد، رشد امتیاز ۱/۹ درصد داشته‌اند. بنابراین، شرکت‌های با میزان بالای سهام واگذار شده، به دلیل انتقال کنترل شرکت به بخش غیر دولتی، تأثیر مثبتی در رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها داشته‌اند.

تحلیل شرکت‌های صادراتی

تعداد ۳۵ شرکت صادر کننده که ۵۷ درصد از کل ارزش واگذاری‌های شرکت‌های مورد ارزیابی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) را به خود اختصاص داده‌اند، افزایش امتیاز ۱۷/۶ درصدی را تجربه کردند؛ در حالیکه تعداد ۴۴ شرکت ارزیابی شده غیر صادراتی با کاهش امتیاز ۱/۲ درصدی را مواجه شده‌اند. بنابراین، تأثیر مثبت امتیاز شرکت‌های صادراتی باعث افزایش امتیاز کل شده است. در این بین، ۲۱ شرکت صادراتی (معادل ۶۰ درصد از نظر تعداد و ۶۴ درصد از ارزش شرکت‌های صادراتی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵))، بعد از واگذاری امتیاز داشته‌اند.

تحلیل وضعیت شرکت‌ها به تفکیک نوع واگذاری

محاسبه میزان رشد امتیاز به تفکیک سه نوع واگذاری به شرح جدول (۶) است. همانطور که مشخص است، ۸ شرکت واگذار شده در قالب رد دیون دولت بوده است که از این تعداد ۷ مورد از رشد امتیاز بعد از واگذاری برخوردار شدند. از ۱۰ شرکت واگذار شده در قالب طرح توزیع سهام عدالت هم فقط یک شرکت رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته است. همچنین ۳۲ شرکت از ۷۹ شرکت واگذار شده به صورت رقابتی بعد از واگذاری رشد امتیاز داشته‌اند.

جدول ۶. درصد رشد شرکت‌های مورد ارزیابی به تفکیک انواع واگذاری‌ها

نوع واگذاری	تعداد شرکت	میزان رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها		
		امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت مقطوع واگذاری)	امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)	امتیاز ساده
رقابتی	۶۱	۱۰/۲٪	۲/۳٪	۲۰٪
رددیون دولت	۸	۳۱/۸٪	۷/۳۴٪	۴/۳۴٪
طرح توزیع سهام عدالت	۱۰	۲۲/۱٪	۴/۹٪	۳/۹٪
غیر رقابتی (سهام عدالت و رد دیون دولت)	۱۸	۲/۹٪	۲/۱۵٪	۲/۱۵٪
مجموع شرکت‌ها	۷۹	۶/۸٪	۸/۱۰٪	۸/۱۶٪

تحلیل وضعیت شرکت‌ها به تفکیک روش واگذاری

محاسبه میزان رشد امتیاز به تفکیک روش واگذاری به شرح جدول (۷) است. براساس نتایج از ۵۱ شرکت واگذار شده در بازار سرمایه (۴۱ درصد)، ۲۱ شرکت بعد از واگذاری رشد امتیاز داشته‌اند. همچنین ۱۹ شرکت مورد ارزیابی از ۲۸ شرکت واگذار شده در خارج از بازار سرمایه (۶۸ درصد) هم رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند. بنا بر نتایج به دست آمده، واگذاری شرکت‌ها در خارج از بازار سرمایه ۳۸/۵ درصد از واگذاری‌های کنترلی را به خود اختصاص داده و نشان می‌دهد که این نوع واگذاری‌ها لزوماً تأثیر منفی بر عملکرد شرکت‌ها نداشته است.

جدول ۷. درصد رشد شرکت‌های مورد ارزیابی به تفکیک روش واگذاری‌ها

نوع واگذاری	تعداد شرکت	میزان رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها از نظر		
		ساده	وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵	وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت مقطوع واگذاری
بازار سرمایه (بورس و فرابورس)	۵۱	۱/۱٪	۱/۱٪	۱۶٪
خارج از بازار سرمایه (مزایده)	۲۸	۲۵/۲٪	۳۵/۱٪	۳۰/۲٪
مجموع شرکت‌ها	۷۹	۶/۸٪	۱۰/۸٪	۱۶/۸٪

واگذاری شرکت‌ها به صورت رد دیون و همچنین واگذاری شرکت‌ها در خارج از بازار سرمایه لزوماً تأثیر منفی بر عملکرد شرکت‌ها نداشته است.



مقاله ارزیابی آثار و پیامدهای خصوصی سازی در صنایع پالایشگاهی ایران نویسندگان: سید شمس الدین حسینی^۶ - سید محمدرضا سید نورانی حسین امیررحیمی^۷ - فروغ کریمی ارائه دهنده: حسین امیررحیمی

مقاله ای که در خدمت شما هستیم، ارزیابی آثار و پیامدهای خصوصی سازی در صنایع پالایش نفت ایران است. اگر بخواهم مقدمه ای را مطرح کنم، می توانم بگویم پس از ۱۰ سال ارزیابی شرکت های واگذار شده و سعی و خطایی که به روش های مختلف در این خصوص انجام شد، حداقل شخصاً من در حوزه کاری خودم به این نتیجه رسیدم که ارزیابی بخشی و ارزیابی در یک صنعت خاص در دانش ارزیابی کشور به خصوص در حوزه خصوصی سازی ضروری است. از این رو، من صحبتی با آقای حسینی و سایر اعضای تیم مطالعاتی این پروژه داشتم که ابتدائاً به صورت رساله دکتری بنده در دانشگاه علامه طباطبایی بود و سپس به صورت این مقاله و چند مقاله که در جاهای مختلف در واقع هم ارائه و هم چاپ شده است. نتیجه این است که ما در ارزیابی، حتماً باید یک صنعت خاص، حتی اگر یک مقدار من جرأت بیشتری داشته باشم، بگویم یک بنگاه خاص را ارزیابی کنیم. چون ارزیابی تمام شرکت های واگذار شده، با یک شاخص و در واقع با یک نگاه در یک دوره، به هیچ وجه نتایجی که قانون گذار یا سیاست گذار دنبال می کند را نشان نمی دهد. به هر حال ما در نقطه ای از خصوصی سازی هستیم که حدود ۷۰۰ بنگاه با ارزشی بیش از ۳۰۰ هزار میلیارد تومان واگذار شده است و این نشان می دهد که ما براساس قیمت ها، اگر قیمت ها را واقعی حساب کنیم، شاید بیش از ۷۰٪ پرتفوی قابل واگذاری دولت را ارائه داده ایم و واگذار کردیم.

ما در نقطه ای از خصوصی سازی هستیم که حدود ۷۰۰ بنگاه با ارزشی بیش از

۳۰۰ هزار میلیارد تومان واگذار شده است.

مداخله دولت در اقتصاد

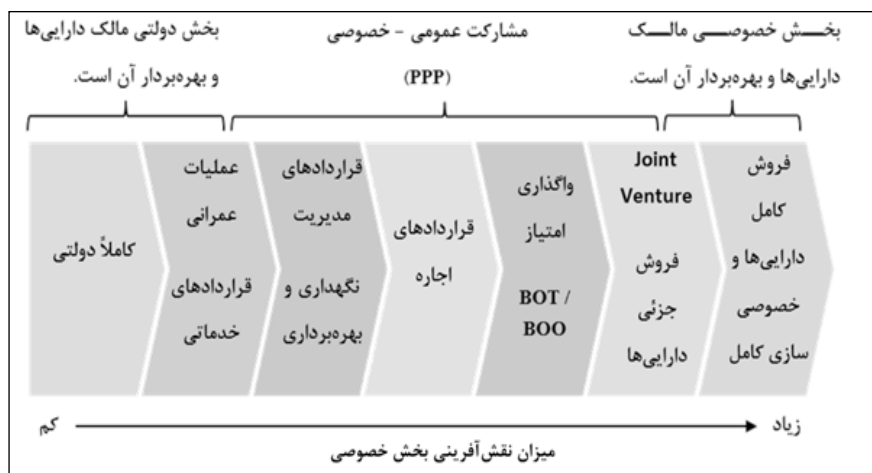
اولین گام در ارزیابی آثار خصوصی سازی این است که تکلیف خودمان را با دولت، به عنوان یک نهاد عمومی و سیاست گذار اصلی جامعه در حوزه اقتصادی روشن کنیم. نظریه شکست بازار، مهم ترین نظریه است که در خصوص مداخله دولت و نحوه حضورش در اقتصاد صحبت می کند. در مواردی اصولاً مداخله دولت ضروری است. در بازارهای ملی

۶. عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

۷. نویسنده مسئول

خودمان مثلاً وقتی بحث کالای عمومی مطرح است، مثل کالایی که ارزش آن با هزینه- فایده معمولاً مشخص نمی‌شود، می‌گوییم دولت حتماً باید حضور داشته باشد. کوچکترین واحدهای اقتصادی ملی را باید دولت حفظ کند و نهایتاً این که در عرصه بازارهای فراملی حتماً به سیاست‌گذاری دولتی نیاز است.

در الگوهای مشارکت، روش‌های انجام پروژه طیف وسیعی از انواع الگوها (بسته به وضعیت مالکیت و نحوه تقسیم مسئولیت و ریسک‌ها) می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. این طیف از الگوی دولتی کامل شروع شده و تا خصوصی کامل ادامه پیدا می‌کند. همانطور که در شکل (۸) مشخص است، در یک طیف اقتصاد می‌تواند کاملاً دولتی و مدیریت، مالکیت ۱۰۰٪ سهام، کل ارزش دارایی و به طور کلی حقوق مالکانه در اختیار دولت باشد. دولت هم مالک دارایی است و هم مدیریتش را انجام می‌دهد. با توجه به شکل (۸) با حرکت از طیف کاملاً دولتی وقتی به سمت عملیات عمرانی، قراردادهای خدمات حرکت می‌کنیم، میزان نقش آفرینی بخش خصوصی تا حدودی بیشتر می‌شود و ما به سمت مشارکت عمومی- خصوصی هدایت می‌شویم تا در نهایت در طیف دیگر حالتی وجود دارد که کاملاً بخش خصوصی نقش آفرین است و آرزو و آمال تمام سیاست‌گذاران اقتصادی است که یک روزی بتوانند به این سمت در واقع اقتصاد را پیش ببرند.



شکل ۸. الگوهای مشارکت دولت و بخش خصوصی

بنابراین، مدل مشارکت عمومی- خصوصی مابین طیف خصوصی



کامل و دولتی کامل قرار دارد و بسته به میزان نقش آفرینی بخش خصوصی و مسئولیت‌ها و وظایف او در پروژه (اعم از مدیریت، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره‌برداری) می‌تواند مبتنی بر روش‌هایی مانند قراردادهای اجاره، واگذاری امتیازهایی مثل BOT یا BOO و سایر امتیازهای قراردادهای مشارکتی و همچنین سرمایه‌گذاری‌های مشترک^۸ باشد. در سرمایه‌گذاری مشترک دولت با بخش خصوصی به صورت مشارکتی کاری را شروع می‌کنند، نه این که دولت دارایی خودش را به بخش خصوصی انتقال بدهد.

روش پژوهش

روش پژوهشی که من در بحث رساله دکترای خودم داشتم، یک مطالعه درواقع ۳ بخشی بود. در بخش اول مطالعه مقایسه زوجی مطرح است، مدل Difference in difference یا DID، مرحله دوم کار بود که داده‌ها را برای یک صنعت پیشرو دیگری مثل پالایشگاه و پتروشیمی بررسی کردیم که در واقع روش تحقیق بحث درمان و کنترل را انجام دادیم. در نهایت قسمت آخر ماتریس تحلیل اثر منطقه‌ای (RIA)^۹ است که در سال ۲۰۱۶ در اقتصاد ملی انگلستان مطرح شد. این یک مدل بسیار نوینی است که در انتهای پایان‌نامه بنده هم وجود داد و آثار بررسی‌های به روز متعدد را در یک ماتریس مشترک بررسی می‌کند. البته این مدل با چند محدودیتی یا بهتر است بگوییم، ویژگی روبرو است که صرفاً شما باید یک صنعت خاص، یک گروه خاص و به نوعی بررسی از جزء به کل را داشته باشید. به جای نگاه کلی و این که بگوییم به صورت کلی خصوصی‌سازی چه مسیری را طی کرده است. اما با توجه به فرصتی که در این ارائه وجود دارد، من فقط بخش اول این کار را ارائه می‌کنم.

در مدل مدنظر ما ۱۱ متغیر تعریف کردیم که اطلاعات آنها از صورت‌های مالی احصاء شد. تمام این متغیرها از لحاظ مدل‌سازی لگاریتم‌گیری شدند تا آثار اسمی آنها از بین برود و قیمت‌های آنها هم به صورت ثابت بررسی بشود. لگاریتم دارایی‌ها تعدیل شده با تورم، نسبت جاری، نسبت بدهی به دارایی، لگاریتم درآمدها تعدیل شده با تورم، حاشیه سود یا زیان عملیاتی، نسبت سود یا زیان عملیات به دارایی برای اقتصاد دولتی ما و برای کلاً اقتصادهای

8. Joint Venture

9. Regulatory Impact Analysis

دولتی مهم است که این دارایی‌ها در خلق سود به چه میزان می‌توانند ارزش آفرینی و نقش آفرینی کنند. هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها، ظرفیت تولید، ظرفیت سرانه و تعداد پرسنل نیز از متغیرهای حائز اهمیت به خصوص در اقتصاد ایران هستند.

در این مطالعه ۶ پالایشگاهی که واگذاری آنها به صورت کامل در اقتصاد ملی انجام شد یادرصدی واگذاری را شاهد بودیم شامل پالایش نفت اصفهان، بندرعباس، تهران، لاوان، شیراز و تبریز را در نظر گرفتیم. قابل ذکر است، مطالعاتی که قبلاً در سازمان خصوصی‌سازی یا سوابقی که در اقتصاد ایران وجود دارد، اگر واگذاری در ۶ ماهه اول سال انجام می‌شد، آن سال را به عنوان سال بعد از واگذاری و اگر واگذاری ۶ ماهه دوم انجام می‌شد، آن سال را سال قبل از واگذاری در نظر می‌گرفتند، اما در این مطالعه سال مبنا را کلاً از داده‌ها خارج کردیم. ضمن اینکه برای تمامی شرکت‌ها سه سال قبل از واگذاری و سه سال بعد از واگذاری را در نظر گرفتیم و برای هیچ شرکتی این سال‌ها را امتداد ندادیم. در این رابطه هم دلایلی کاملاً فنی و علمی موجود است. در واقع متغیرها را سنجیدیم که آیا در ۳ دوره بعد از واگذاری نسبت به ۳ دوره قبل از واگذاری، تغییر معناداری داشته یا نه؟ فرض صفر ما این بوده که این متغیر در دو دوره مذکور مساوی‌اند، اما فرض مقابل این بود که تغییری برای آن وجود داشته است.

نتایج آماری

من اگر بخواهم از وقتم بیشتر برای نتیجه‌گیری این مطالعه استفاده کنم، خلاصه نتایج آماری را که یکی از ستون‌های ماتریس نهایی ما هست، بیان می‌کنم. بررسی معنی‌داری متغیرها نشان می‌دهد که تمام متغیرها به جزء ۲ متغیر، فرض صفرمان رد نشده است؛ یعنی ما به چیزی که محقق و تیم محقق انتظارش را داشت، در تغییرات نرسیدیم. یعنی همه چیز تقریباً بین ۳ سال قبل و ۳ سال بعد واگذاری ثابت بوده یا تغییر معنادار نداشته است و تنها ۲ تا متغیر تغییر داشته است. این دو متغیر هم یکی بحث دارایی‌هاست و یکی هم بحث درآمد در دوره بعد از واگذاری است که هر دو افزایش را نسبتاً نشان می‌دهند.



جدول ۳. خلاصه نتایج آزمون آماری

ردیف	متغیرهای زوجی	آماره t	p-value	نتیجه
۱	لگاریتم دارایی‌ها قبل در مقابل بعد	-۳/۰۸۶	۰/۰۲۷	رد فرض صفر
۲	نسبت جاری قبل در مقابل بعد	-۰/۱۱۹	۰/۹۱۰	عدم رد فرض صفر
۳	بدهی به دارایی قبل در مقابل بعد	-۰/۰۴۴	۰/۹۶۷	عدم رد فرض صفر
۴	درآمد قبل در مقابل بعد	-۲/۸۱۰	۰/۰۳۸	رد فرض صفر
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی قبل در مقابل بعد	-۱/۴۵۲	۰/۲۰۶	عدم رد فرض صفر
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها قبل در مقابل بعد	۰/۱۷۱	۰/۸۷۱	عدم رد فرض صفر
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها قبل در مقابل بعد	۱/۶۳۱	۰/۱۶۴	عدم رد فرض صفر
۸	ظرفیت تولید قبل در مقابل بعد	۱/۹۶۸	۰/۱۰۶	عدم رد فرض صفر
۹	درآمد سرانه قبل در مقابل بعد	-۱/۰۹۶	۰/۳۲۳	عدم رد فرض صفر
۱۰	ظرفیت سرانه قبل در مقابل بعد	۰/۸۷۷	۰/۴۲۱	عدم رد فرض صفر
۱۱	تعداد پرسنل قبل در مقابل بعد	۰/۱۶۰	۰/۸۷۹	عدم رد فرض صفر

یافته‌ها و پیشنهادات

خصوصی‌سازی در صنایع پایین‌دست نفت و گاز یکی از مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته برای تغییر و بهبود فضای کسب‌وکار و رفع موانع تولید و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طی ۱۰ سال گذشته بوده است. از زمان تأسیس سازمان خصوصی‌سازی در ایران (۱۳۸۰) تا پایان ۱۴۰۰ حدود ۷۰۰ بنگاه اقتصادی با ارزش بیش از دو میلیون میلیارد ریال از بخش دولتی به بخش غیر دولتی، واگذار شده است که نکته قابل تأمل در این واگذاری‌ها تخصیص حدود ۲۱ درصد کل ارزش واگذاری به رد دیون دولتی و تهاتر بدهی‌های دولت است که این نوع واگذاری در عملکرد سازمان خصوصی‌سازی برای سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ صورت گرفته است. علاوه بر رد دیون دولت، تخصیص سهام با عنوان سهام عدالت معادل ۱۸ درصد از کل واگذاری‌هاست. یکی از استثنائات واگذاری انتقال مالکیت و مدیریت شرکت‌های بالادستی در حوزه نفت و گاز شامل استخراج و تولید نفت خام، گاز و معادن نفت و گاز است که به دلیل اهمیت آن بررسی وضعیت این واگذاری‌ها پس از واگذاری جهت تصمیم‌سازی ضروری است.



این پژوهش به بررسی و ارزیابی عملکرد شرکت‌های پالایشی واگذار شده در یک دوره سه ساله قبل و بعد از واگذاری پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد که در مجموع می‌توان اینگونه استنباط کرد که عملکرد متغیرهای مورد بررسی در قبل و بعد از واگذاری به لحاظ آماری تفاوت با اهمیتی نداشته و در عمل مزایایی که در قبال واگذاری اینگونه شرکت‌ها به بخش خصوصی ذکر می‌شود در دوره سه ساله بعد از واگذاری محقق نشده است که در جای خود نیاز به تأمل و بررسی بیشتری دارد.

با توجه به نتایج این مطالعه، پیشنهادات زیر قابل اجراء در اقتصاد ایران و در حوزه خصوصی سازی است:

● هدف اصلی از ارائه این مقاله در این نشست این است که واقعاً یک مدل ارزیابی مناسبی را برای واگذاری‌های دولت بتوانیم معرفی کنیم، ما باید به سمت بکارگیری مدل‌های اقتصادی-اجتماعی حرکت کنیم؛ یعنی صرفاً استفاده از مدل‌هایی بر مبنای صورت‌های مالی و شاخص‌های اقتصادی برای یک بنگاهی که ما اعتقاد داریم یک موجود زنده است، نمی‌تواند نسبت به تمامی شرایط از خودش واکنش نشان دهد. به خاطر همین حتماً باید یک مدل اجتماعی-اقتصادی برای ارزیابی خصوصی سازی در نظر بگیریم. به نظر بنده و تیم راهنمایی و مشاوره‌ای هم که داشتم، مدل RIA می‌تواند مدل بسیار مناسبی برای ارزیابی واگذاری‌ها در اقتصاد ایران باشد.

صرفاً استفاده از مدل‌های اقتصادی مبتنی بر صورت‌های مالی برای یک

بنگاهی که ما اعتقاد داریم یک موجود زنده است، نمی‌تواند نسبت به تمامی

شرایط از خودش واکنش نشان دهد.

مداخلات دولت و نهادهای مرتبط با دولت در بازار و بنگاه مشمول واگذاری، به خصوص در دوران پس از واگذاری باید هر طوری هست، ممنوع شود و آزادی عمل بیشتری برای خریداران اتفاق بیفتد. چون باعث تغییر نتایج و بهبود شاخص‌های پس از واگذاری می‌شود، این در حالی است که ما در صنعت پالایشی ایران متأسفانه چنین آزادی را نداریم. حتی کوچکترین موضوعات مثل میزان خوراک، خروجی محصول، ترکیب درواقع سبد تولیدی، تک تک همه این موارد را (از صنعت پالایشگاهی حتماً در جلسه هستند)، الان دولت تعیین



می‌کند، با وجود این که ما واگذاری آن را انجام داده‌ایم و همه جا می‌گوییم که بخش خصوصی در این حوزه وارد شده است. بنابر این یافته پیشنهاد می‌شود مداخلات دولت و نهادهای مرتبط با دولت در بنگاه و بازار مشمول واگذاری بنگاه مشمول بنگاه‌های واگذار شده ممنوع و آزادی عمل بیشتری به خریداران داده شود.

در فرآیند واگذاری اینکه کجای چرخه را واگذار می‌کنیم، می‌تواند اهمیت داشته باشد. اگر شرکت‌های نفتی ما، مثل حفاری شمال، مثل شرکت‌های مهندسی ساختمان نفت، اینها هنوز در فهرست ما هستند، قبل از واگذاری شرکت‌هایی از این دست ممکن بود که واگذاری پالایشگاه‌ها با یک نگاه اقتصادی کاملاً رد شوند، و بگوییم نه، ابتدا باید بخش‌های دیگری واگذار می‌شدند. یکی از مواردی که متأسفانه در اقتصاد ایران، بدون توجه به آن و یا شاید مثلاً به نوعی اهمال یا شاید فکر می‌کردیم که این اتفاق‌ها نخواهد افتاد، در واگذاری‌ها داشتیم، این بود که شرکتی که مشتری داشت، یا شرکتی که برای واگذاری آسان‌تر بود، یا حتی شرکتی که نگهداری‌اش برای دولت مشکل بود را در اولویت قرار دادیم، بدون این که نگاه کنیم که مثلاً در صنعت حمل و نقل ریلی ابتدا باید قطار، سیستم نگهداری و از این قبیل و در نهایت مثلاً سیستم‌های زیرساخت را واگذار کنیم. در اقتصاد ما این برعکس بوده است؛ یعنی بالاست واگذار شده. ولی هنوز بخش‌هایی از رجا مانده و برای واگذاری آن ممکن است با مشکلاتی مواجه باشیم. از اینرو، واگذاری‌های آتی باید با توجه به چرخه‌های اقتصادی و صنایع بالادست و پایین دست اولویت‌دهی در واگذاری‌ها صورت پذیرد.

با توجه به ظرفیت پایانه سیاست خصوصی‌سازی در پیش‌برد اهداف اقتصادی، اهداف واگذاری بنگاه، اهداف واگذاری، اصلاح و فقط واگذاری و انتقال مالکیت مورد نظر باشد. منظوری این است، حال به جزء صنعت پالایش، ما مثلاً در صنایع، و در خود سازمان گسترش، شاید کلاً ۶ یا ۷ درصد اقتصاد ایران را خصوصی‌سازی یا در واقع واگذار کردیم. چرا انتظار داریم که کل صنعت ما به دلیل خصوصی‌سازی زیر و رو شود؟ متحول شود؟ در پالایش بله؛ این اتفاق رخ می‌دهد. به خاطر همین هم من می‌گویم بخشی باید بررسی کنیم. ببینیم چند درصد دولت سهام واگذار کرده که کل بازار را باید تحت تأثیر قرار دهد؟ این هم نکته مهمی است که باید مطالعه شود و به آن کاملاً دست یافت. در صورت انتظار سیاست‌گذاران در تغییر شاخص‌های اقتصادی با اجرای سیاست خصوصی‌سازی، سیاست‌های تکمیلی مانند بهبود



فضای کسب‌وکار و اصلاح قوانین نظارت و در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد. یعنی با خصوصی‌سازی و با واگذاری، اگر بخواهم وضعیت بازار، وضعیت صنعت را بهبود بدهم، خوب باید حتماً سیاست‌های اصلاح ساختار، سیاست‌های بهبود فضای کسب‌وکار، و مواردی از این دست هم در اختیار سازمان قرار بگیرد، یا حداقل مجموعه اقتصاد دارایی کشور بتواند آن را به شکل درستی پیش ببرد.

با اجرای سیاست خصوصی‌سازی، سیاست‌های تکمیلی مانند بهبود فضای کسب‌وکار و اصلاح قوانین و ... باید در دستور کار قرار گیرد.

در نهایت من فکر می‌کنم که اعتماد به بخش خصوصی و به سازمان خصوصی‌سازی، به خصوص با توجه به واگذاری‌های اخیر و اتفاقات اخیرش از بین رفته است که این اعتماد باید برشود. این البته ارتباطی به مقاله من ندارد اما فکر می‌کردم که باید اینجا مطرح شود. بنابراین واقعاً نیاز است که اعتماد بخش خصوصی مجدداً جلب شود. ضمن اینکه ما حتماً باید بتوانیم از سیاست‌های تشویقی استفاده کنیم. ما تاکنون هیچ تشویقی و هیچ تخفیفی را حتی به خریداران خوب، تا این لحظه ارائه نداده‌ایم. بنابراین پیشنهاد این است که سیاست‌های تشویقی مصرح در قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) برای خریداران موفق (بدون طمع و سهم خواهی از موفقیت بخش خصوصی پس از افزایش ارزش بنگاه) عادلانه و منصفانه محاسبه و اعمال شود.

اعتماد به بخش خصوصی و به سازمان خصوصی‌سازی، به خصوص با توجه به واگذاری‌های اخیر و اتفاقات اخیرش از بین رفته است.



مقاله تأثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت های واگذار شده در اقتصاد ایران نویسنده و ارائه دهنده: آقای هادی قوامی^{۱۰}

بحث خصوصی سازی، یک بحث مهمی در همه کشورهای در حال توسعه و کشورهای پیشرفته است. در کشور ما هم که قانون اصل (۴۴) و سیاست های اصل (۴۴) در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد و قانونش هم که در مجلس هشتم نوشتند و ابلاغ شد، واگذاری های موجود در اصل (۴۴) انجام شد. یعنی در واقع بحث آخر سیاست های اصل (۴۴) که واگذاری ها بنگاه هاست، در اولویت اول قرار گرفت اما بحث بهبود فضای کسب و کار به سمت شرایط رقابتی، عدم دخالت دولت در بازار و امثال اینها که در واقع موضوعات مهمی بودند در اولویت های آخر و بعد از واگذاری قرار گرفتند. حتی واگذاری هایی هم که مثلاً انجام شد، متأسفانه به صورت رد دیون و واگذاری خصولتی اتفاق افتاد، البته این موارد ضمن قوانین بودجه انجام می شد و مجری ناچار بود از این که بالاخره احکام بودجه ای را اجرا کند. لذا این ها به تدریج انحراف را ایجاد کرد و نهایتاً یک وقتی مجلس دوباره آمد این قانون را اصلاح کرد که اصلاً رد دیون انجام نشود اما باز متأسفانه به این حکم قانونی هم توجه نمی شد و ضمن احکام بودجه ای، این مسیر انجام می گرفت. بالاخره نتیجه آن شده این خصوصی سازی که مشاهده می کنیم در کشور خیلی عملکرد مثبتی ندارد.

اگرچه موضوع رد دیون در قانون اصل (۴۴) اصلاح شد، اما به این حکم قانونی متأسفانه توجه نمی شد و ضمن احکام بودجه ای، این مسیر انجام می گرفت.

روش پژوهش

دو مقاله اول که ارائه شد، تقریباً مبتنی بر کاری هستند که در سازمان خصوصی سازی انجام شده بود. در این مقاله هم بنده از همان کار استفاده کردم، با این تفاوت که مدل مدنظر در آن کار شامل ۳ شاخص و ۷ زیرشاخص بود اما در این مقاله من ۷ شاخص و ۲۷ زیرشاخص را سعی کردم که معرفی کنم. در واقع، این مقاله مدل قبلی را توسعه داده است. شاخص ها یا معیارهایی که مورد توجه قرار گرفته و امتیازبندی شده اند عبارتند از: سودآوری، نسبت های بدهی، تسهیلات، بهره وری، سرمایه، اشتغال و توسعه فعالیت که هر کدام از این ها باز یک زیرشاخص هایی دارند. برای مثال، برای سودآوری زیرشاخص هایی چون میزان سود سالیانه، بازده دارایی ها، بازده حقوق صاحبان سهام، بازده فروش، حاشیه سود عملیاتی و کارایی عملیاتی در نظر گرفته شده است.

۱۰. معاون حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی

برای نسبت‌های بدهی که باز نسبت بدهی به دارایی است، بدهی بلندمدت و حقوق سازمان سهام مدنظر است. برای نسبت تسهیلات هم زیرشاخص‌هایی در نظر گرفته شده است. در بحث بهره‌وری هم بهره‌وری نیروی کار، بهره‌وری سرمایه، بهره‌وری انرژی، بهره‌وری مواد اولیه و اشتغال در نظر گرفته شد تا هم اشتغال و هم حفظ اشتغال دیده شود. در مورد سرمایه هم افزایش سرمایه از محل آورده نقدی دیده شد. چون از نظر محققین این مقاله توسعه بنگاه یک بحث مهم است که بالاخره وقتی واگذاری انجام شد، آیا اگر مثلاً بهره‌وری افزایش پیدا کرد، سود مثلاً افزایش پیدا کرد (در ذهنیت این بوده)، بعد این بنگاه‌ها توانستند توسعه پیدا کنند؟ بازار جدید پیدا کنند؟ ماده اولیه پیدا کنند؟ نسبت سازمان صنعتی خودشان را جدید کنند؟ این اتفاق‌ها افتاد که ما مثلاً خصوصی‌سازی را از حیث این شاخص‌ها بتوانیم موفق ببینیم. از این نظر شاخص توسعه فعالیت را هم در نظر گرفتیم. نمونه مدنظر در این مقاله مشتمل بر ۴۴ بنگاه خصوصی‌سازی شده‌اند که بیش از نیمی از سهامشان متعلق به دولت بوده است. این شرکت‌ها به صورت تصادفی مورد گزینش قرار گرفتند. نحوه بررسی هم به این صورت است که داده‌های این شرکت‌ها برای هر یک از شاخص‌ها و زیرشاخص‌ها در ۳ سال قبل از واگذاری و ۳ سال بعد از واگذاری مورد مطالعه قرار گرفتند.

نتایج

نتایجی که براساس این تحقیق و امتیازدهی شاخص‌ها به دست آوردیم، نشان می‌دهد که وضعیت بعد واگذاری و قبل واگذاری به‌صورتی است که در شاخص‌هایی مثل سرمایه، اشتغال و شاخص توسعه فعالیت منفی هستند. بهره‌وری و سودآوری بعد از واگذاری رشدی ناچیز داشته است اما شاخص تسهیلات و شاخص‌های بدهی منفی است. گروه شاخص‌های سودآوری درواقع نشان می‌دهد که ۲۱ شرکت از این ۴۴ شرکت افزایش امتیاز و ۲۳ شرکت کاهش امتیاز دارند. در گروه شاخص‌های بدهی هم ۱۶ شرکت افزایش امتیاز و ۲۸ شرکت کاهش امتیاز دارند. بقیه موارد هم به همین ترتیب. نهایتاً نتایج نشان می‌دهد که عمده شاخص‌ها بعد از واگذاری با کاهش امتیاز مواجه شده‌اند.

پیشنهادهای

با توجه به نتایج به نظر می‌رسد که اگر ما فضای کلی واگذاری‌ها و سیاست‌های اصلی اصل (۴۴) را مورد توجه قرار می‌دادیم با این وضعیت



فعالی مواجه نمی‌شدیم. اولویت دادن به واگذاری‌ها قبل از به بهبود محیط کسب و کار کار اشتباهی بود، ما می‌بایست به این موارد توجه می‌کردیم و در مرحله پایانی به واگذاری‌ها توجه می‌کردیم. لذا رویکردهایی که برای اصلاح سیاست‌های اصل (۴۴)، پیشنهاد می‌شود عبارتند از:

- ارتقاء و گسترش زمینه حضور بخش خصوصی و تعاونی در فعالیتهای اقتصادی کشور؛
- تعیین ضوابط و قلمرو فعالیتهای اقتصادی دولت؛
- تعیین تکلیف نحوه اعمال حاکمیت دولت در حوزه‌های بخش سلامت و آموزش که همچنان بلا تکلیف مانده‌اند؛
- تأکید بر محیط کسب و کار از طریق اتخاذ سیاست‌های جدید تقنینی و اجرایی که در واقع بتواند فضا را برای عدم دخالت دولت یا دخالت کمتر دولت در حوزه قیمت‌گذاری مهیا کند و فضای رقابتی و شرایط اجتماعی را برای کارآفرینی مساعد کند.

طرح دیدگاه‌ها

حسن خوش‌پور

در ارائه مقالات نکات بسیار با اهمیتی بیان شد. من با توجه به این که بیش از ۳ دهه است در موضوع خصوصی‌سازی حضور دارم و فعالیت کردم، عرض می‌کنم که نکات مطرح شده در ارائه‌ها در این ۳ دهه بسیار تعیین کننده بود و همواره تکرار می‌شود. اولویت دادن به بهبود محیط کسب و کار نسبت به واگذاری مالکیت یا مدیریت و در نظر گرفتن ارتباطات پیشین و پسین در فرآیندهای تولید خصوصاً در صنعت پالایشگاهی که مطرح شد، بسیار جالب بود و در موفقیت خصوصی‌سازی بسیار با اهمیت است. همچنین این نکته که دولت دست از دخالت بردارد و به بخش خصوصی اعتماد کند، یعنی به اصل (۴۴) و به حضور بخش خصوصی در اقتصاد وفادار باشد، هم موضوع مهمی است که متأسفانه تاکنون چنین اتفاقی نیفتاده است.

نکات مطرح شده در ارائه‌ها در این ۳ دهه بسیار تعیین کننده بود

و همواره تکرار می‌شود.

ارزیابی‌هایی انجام شده در چارچوب مقالات تقریباً شبیه هم بود. به‌طوریکه، همگی عملکرد ۳ سال قبل از واگذاری را با ۳ سال بعد از واگذاری مطالعه کردند و تکیه خودشان را صرفاً بر صورتهای مالی قرار دادند. چند نکته در این ارتباط عرض می‌کنم:



● ببینید بنگاهی که واگذار می‌شود، به ارزش جاری واگذار می‌شود. ولی دارایی‌های صورت‌های مالی شرکت، به ارزش‌های دفتری است. این دارایی‌ها ممکن است تجدید ارزیابی شده باشند، اما این احتمال هم وجود دارد که در تجدید ارزیابی انجام نشده باشد. البته وقتی ما یک روند را در شرکت بررسی می‌کنیم، این مشکل شاید زیاد خودنمایی نکند ولی به هر صورت واقعیت‌ها را نشان نمی‌دهد.

● یکی از سخنرانان موضوعات اقتصادی- اجتماعی را بیان داشتند که من این را متوجه نشدم که محققین محترم به ارتقاء تکنولوژی در این بنگاه‌های واگذار شده اشاره کردند یا این موضوع را بررسی کردند یا خیر؟ یا سهم خودشان را در بازار بررسی کردند یا خیر؟ اطلاعات صورت‌های مالی بالاخره قابل اتکاءترین اطلاعاتی است که می‌توانیم به آن مراجعه کنیم، و اگر براساس آن هر ارزیابی را انجام دهیم، کمتر زیر سؤال می‌رویم. اما خصوصی‌سازی فراتر از این‌هاست.

● این که محیط کسب‌وکاری که بنگاه در آن وجود دارد، آیا به نفع خصوصی‌سازی تغییر کرده یا نه؟ موضوع بسیار با اهمیتی است. عرض کردم خصوصی‌سازی فقط واگذاری بنگاه نیست. در قوانین و مقررات در جهت‌گیری‌های دولت چه آن زمان که می‌خواهد رأی بیاورد، چه آن زمان که می‌خواهد دولت را اداره کند؛ آیا به بخش خصوصی اهمیت می‌دهد یا خیر؟ این‌ها موضوعاتی است که من فکر می‌کنم نیازمند حتماً بررسی و تبادل نظر هست، به خصوص در این همایش که خصوصی‌سازی به صورت تخصصی بررسی می‌شود.

● در سخنرانی اول دوره مطالعه برای شرکت‌ها همگن نبود. ببینید یک شرکت در یک سال واگذار و یک شرکت در سال دیگر واگذار می‌شود؛ در نتیجه ۳ سال قبل از واگذاری او با ۳ سال قبل از واگذاری شرکت دیگر متفاوت است. از آنجا که محیط اقتصادی ما متأثر از مسائل زیادی است و فضای اقتصادی در دهه ۱۳۹۰ با دهه ۱۳۸۰ خیلی متفاوت است، لذا واگذاری‌هایی که در آن زمان‌ها صورت گرفته را نمی‌توانیم به راحتی با واگذاری‌های انجام شده در دوره دیگر به صورت تطبیقی بررسی کنیم.

● در مورد اینکه این شرکت‌ها به چه کسانی واگذار شده است؟ ببینید متأسفانه در اقتصاد ما یک بخشی شکل گرفته که با توجه به مفاد قانون اساسی، هویت مشخصی ندارد. از یک طرف به خاطر این که در تعریف قانونی دولتی محسوب نمی‌شود، از محدودیت‌های دولتی بیرون آمده است و از یک طرف از مزایای دولتی استفاده می‌کند، چون که فضای بخش خصوصی واقعی



نیست. حالا اسمش را می‌خواهیم بگذاریم خصولتی، شبه دولتی و یا هر چیز دیگر، این‌ها را باید مدنظر قرار بدهیم. مثلاً ۴۰ درصد سهام پالایشگاه‌های ما که واگذار شدند، از طریق رد دیون بوده است اما رد دیون، واگذاری و خصوصی‌سازی نیست. واگذاری سهام عدالت، خصوصی‌سازی نیست. این‌ها باید مدنظر قرار بگیرد که انشاءالله در مطالعات بعدی این کار صورت بگیرد.

پالایشگاه‌های ما که واگذار شدند، ۴۰ درصد سهامش از طریق رد دیون بوده است اما رد دیون واگذاری و خصوصی‌سازی نیست.

● یک تفاوتی هم بین مقاله اول و مقاله سوم وجود دارد. در مقاله اول اکثر معیارها دارای رشد مثبت بوده است چون صرفاً به بیان حسابداری و ارزش‌های دفتری پرداختند اما در مطالعه آقای قوامی ۳ مسأله اصلی یعنی توسعه فعالیت، اشتغال و سرمایه‌گذاری دارای عملکرد منفی شده‌اند. این در حالی است که این ۳ متغیر در حقیقت توجیه و دلیل اصلی خصوصی‌سازی در اقتصاد و در کشور ما بوده است. البته این ۳ شاخص اگرچه در مطالعه اول هم مورد توجه قرار گرفت اما رشد آن منفی نبود. البته صرف نظر از تفاوت نمونه آماری، شاید با توجه به این تفاوت در نتایج بتوانم روی این مسأله مجدد تأکید کنم که صورت‌های مالی بیان کاملی از واقعیت نیست، اگرچه سند بسیار قابل اتکایی است.

محمد شبانی

بحث خصوصی‌سازی در واقع یک بحث بسیار بسیار ادامه‌داری بوده و هست و خواهد بود. بنده در حال حاضر چیزی در حدود ۲۰ سال است که روی حوزه مسائل ارزیابی عملکرد کار می‌کنم. شاید بگویم که اولین مدل ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده را ما سال ۱۳۸۹ برای سازمان خصوصی‌سازی طی یک پروژه تحقیقاتی انجام داده‌ایم. در آن مطالعه اطلاعات ۱۰ شرکت را به ما دادند و یک مدل بسیار کاملی بر اساس ۱۴۲ مطالعه که در دنیا انجام شده بود، طراحی کردیم. در مدلی که ما به هر حال طراحی کردیم، چون حوزه تخصصی من هم حسابداری مدیریت است، بحث ارزیابی عملکرد یا همان حسابرسی سنجش مسئولیت خیلی مهم بود و امروزه تکنیک‌های خیلی جدیدی به نام مدل‌های نوین ارزیابی عملکرد ابداع شده که چیزی در حدود ۱۵ یا ۲۰ سال است که در مجامع علمی و سازمانی، حتی در سطح خرد



هم وجود دارد. در طراحی این مدل دغدغه اول ما در آن زمان این بود که یک مدل ارزیابی عملکرد نوین را طراحی کنیم که خدا را شکر همین کار را کردیم. یعنی مدل ارزیابی عملکرد شرکتها را به گونه ای طراحی کردیم که ارزیابی شرکتها را از ۵ بُعد شامل بُعد اقتصادی، بحث بهره وری و کارایی و اثربخشی انجام دهیم. بحث دیگر که باز همان چیزی که جناب آقای خوش پور هم اشاره کردند و من در مدل های دیگر هم دیدم، بحث تأثیر مدل های محیطی بر عملکردها بود. ما برای این که این دو مسأله را به حداقل برسانیم از شاخص ارزش افزوده و همچنین از تورم زدایی با CPI استفاده کردیم که میزان شاخص ها از جمله فروش و غیره و ذلک را بدون در نظر گرفتن تورم بررسی کنیم. متأسفانه همان موقع هم نتایج نشان می داد که وضعیت خیلی خیلی اسفناک است. نمونه بارزش (که هنوز این گزارش هفتصد و خرده صفحه ما وجود دارد) هپکو بود که ما بعد از ارزیابی عملکردی که در سال ۱۳۹۹ انجام دادیم و شاخص های مدل را برای ۳ سال بعد از خصوصی سازی سنجیدیم، مشخص شد که وضعیت بدی دارد اما متأسفانه هیچ اقدامی در این زمینه انجام نشد.

نکته ای که وجود دارد این است که ما در سازمان خصوصی سازی یا هر ارگان دیگری که بحث ارزیابی عملکرد شرکت های واگذار شده را انجام می دهیم، نتایج به دست آمده را با سازمانی که نتایج ارزیابی عملکردش وجود دارد درمیان نمی گذاریم. به عبارت دیگر، با توجه به نتایج به دست آمده هیچ مشاوره یا کمکی به آن شرکت داده نمی شود. من همان موقع در سال ۱۳۹۰ وقتی که مطالعه می کردم، بیش از ۱۵۰ پایان نامه در زمینه ارزیابی عملکرد انجام شده بود اما کدام یک از این نتایج به شرکت ها داده شده بود و کدام شرکت ها براساس آن نتایج راهنمایی شدند که چه کاری انجام بدهند؟ نتایج من این چیزی است که در بحث مدل های ارزیابی عملکرد داریم و می گوییم مدل های ارزیابی عملکرد نوین، برخلاف مدل های ارزیابی عملکرد سنتی، نقش مشاوره و نقش هدایتی و به عبارت دیگر نقش دستگیری را دارند. به عبارت دیگر، این مدل ها نقش راهنمایی را دارند که متأسفانه در این چند سال که کار ارزیابی در کشور انجام شده، مغفول مانده است.

اگر در سازمان خصوصی سازی یا هر ارگان دیگری ارزیابی عملکرد شرکت های واگذار شده انجام می شود، اما نتایج در اختیار آن سازمانی که نتایج ارزیابی عملکردش وجود دارد، قرار نمی گیرد.



یا کار دیگری که ما سال ۱۳۹۹ به سفارش شرکت مدیریت برق شبکه ایران انجام داده‌ایم، ارزیابی عملکرد ۲۶ نیروگاه برق بود. ما همان نکته‌ای که آقای امیررحیمی هم فرمودند مبنی بر اینکه ارزیابی عملکرد هر صنعت باید براساس شاخص‌هایی انجام شود که ناظر بر اهداف، استراتژی‌ها، رسالت‌ها و مأموریت‌های خود آن صنعت باشد نه اینکه از یکسری شاخص‌های عمومی مربوط به کل اقتصاد استفاده کنیم، یک مدل خاص ارزیابی عملکرد نیروگاه‌ها را طراحی کردیم که یک مدل ۶ بُعدی با ۲۱ شاخص بود. به علاوه، مدلی که ما طراحی کردیم، یک مدل اقتصادی-اجتماعی و به قول معروف حسابداری اقتصادی-اجتماعی^{۱۱} بود که باز آقای امیررحیمی بکارگیری این چنین مدل‌هایی را جزء پیشنهادات برای مطالعات آتی آورده بودند. ما براساس این مدل، ارزیابی را در سه سطح مصرف‌کننده، حاکمیت و بخش خصوصی یا همان سرمایه‌گذار انجام دادیم. نتیجه این بود که ضررکننده یا مغفول مانده فرآیند خصوصی‌سازی، بخش خصوصی بوده و وضعیت حاکمیت و مصرف‌کننده بهتر شده بود. چون میزان تولید برق در طول ۱۰ سالی که ما مطالعه کردیم، بهبود پیدا کرده بود. دلیل ضرر سرمایه‌گذار هم این بود که متأسفانه قیمت برق توسط سازمان‌های دولتی ما آزادسازی نمی‌شود. بخاطر همین در ادامه کار ۱۰ سناریو را بررسی و مشاهده کردیم که اگر قیمت‌ها از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸ فقط سالی ۵٪ افزایش پیدا می‌کرد، شاخص‌های راندمان و بهره‌وری نیروگاه واگذار شده به عبارت دیگر چه میزان بهبود پیدا می‌کرد.

در ارزیابی ۲۶ نیروگاه برق براساس حسابداری اقتصادی- اجتماعی، سرمایه‌گذاران به دلیل عدم آزادسازی قیمت برق توسط سازمان‌های دولتی متضرر شده بودند.

بنابراین از نظر من اگر ما می‌خواهیم واقعاً دوباره بحث خصوصی‌سازی را انجام دهیم، باید یک مدل ارزیابی عملکرد مختص به هر شرکت توسط یک تیم حرفه‌ای طراحی شود و بعد نتایج در اختیار خود بنگاه قرار بگیرد و به آنها مشاوره بدهیم و بگوییم برای حل فلان مشکل باید چه کاری انجام شود.

جعفر عسکری

از آنجا که فردا روز ملی بهره‌وری است و هفته‌ای که در آن قرار داریم، هفته بهره‌وری است من می‌خواهم از منظر بهره‌وری در مورد ارزیابی‌هایی که صورت گرفته است، صحبت کنم. بهره‌وری، متأسفانه گم‌شده اصلی اقتصاد ایران است و اگر ما با این همه مشکلات و مسائل



مواجه هستیم، ناشی از این است که به این موضوع بها نمی‌دهیم. بهره‌وری در یک تعریف ساده به معنای انجام کار درست به روش صحیح است، ساده‌ترین تعریفی که در دنیا مرسوم است. بر اساس این تعریف، خصوصی‌سازی کار درستی است، اگر به روش صحیح مورد اجرا قرار بگیرد. تمامی کشورهایی که در دنیا خصوصی‌سازی را انجام دادند، به جز ۲ کشور، غالباً موفق بودند. به نظر من ایران هم موفق بوده ولی می‌توانست با رفع موانع و مشکلات اجرایی خیلی بیشتر از این دستاورد داشته باشد.

بر اساس تعریف بهره‌وری، خصوصی‌سازی کار درستی است، اگر به روش صحیح مورد اجرا قرار بگیرد.

الان سرکار خانم مفتوح در ارائه خودشان فرمودند که سازمان خصوصی‌سازی به اهداف خودش رسیده است، در حالی که اهداف متصور فازی هستند و رقم‌سازی نشدند. به عبارت دیگر، هیچ کجا تعیین نشده که رشد شرکت‌های دولتی واگذار شده چقدر باید باشد، مثلاً ۵٪ یا ۱۵٪، که آنوقت بگوییم ما به اهدافمان رسیدیم. ما اگر کامل‌تر عمل می‌کردیم، (که اکنون من یکی از معیارها را خدمت شما عرض می‌کنم)، دستاوردها خیلی بیشتر از این می‌توانست باشد. من خودم ۳ دوره مدیر ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی در سازمان خصوصی‌سازی بودم. یک دوره ۱۸۰ شرکت واگذار شده را با مدل خاصی که داشتیم ارزیابی کردیم. یک بار هم باشگاه‌های ورزشی که وزارت ورزش و جوانان واگذار کرده است را ارزیابی کردیم. برداشت کلی من این است که نتیجه ارزیابی خوب بود ولی می‌توانست خیلی بهتر باشد. چرا؟ برای این که یکی از گمشده‌های اصلی واگذاری‌ها آقای قربان‌زاده عزیز، مسأله عدم واگذاری شرکت‌های دولتی به اهلیت و اشخاص متخصص این موضوع بوده است. ما طبق مقرراتی که وجود دارد، به کسانی واگذار کردیم که باید در مزایده شرکت کنند، بیشترین قیمت را بدهند و شرایط را داشته باشند؛ در نتیجه تعدادی از این واگذاری‌ها به سازمان بازنشستگی، صندوق کارکنان فولاد، سازمان تأمین اجتماعی و به اشخاصی از این قبیل انجام شد که اهلیت اداره بهتر از دولت را نداشتند.

یکی از گمشده‌های اصلی واگذاری‌ها، مسأله عدم واگذاری شرکت‌های دولتی به اهلیت و اشخاص متخصص این موضوع بوده است.



ببینید وقتی آلمان شرقی و غربی یکی شدند، دولت آلمان غربی شروع کرد به واگذاری شرکت‌های آلمان شرقی که زیان‌ده بودند. یک کارخانه دوچرخه و موتور سیکلت‌سازی را با ۳۰۰ نفر پرسنل به صورت مشروط به قیمت یک مارک به یک ایرانی واگذار کرد. شرط قرارداد در تعهدنامه این بود که به وی گفتند شما در عرض ۳ سال این ۳۰۰ نفر را باید حفظ کنی و سودآوری و بهره‌وری را هم بالا ببری، در غیر این صورت سند خانه‌ات را اجرا می‌گذاریم. آن ایرانی کارآفرین و اهلیت‌دار هم شرکت را بهره‌ور کرد. ما اگر شرکت‌های دولتی خودمان را به این ترتیب واگذار کنیم، مشکلات آنها خیلی کمتر و خروجی آنها خیلی بیشتر خواهد بود.

اکنون انشاءالله امیدوارم در دوره بعدی که واگذاری‌ها سرعت می‌گیرد، بیاییم براساس ارزیابی تجارب گذشته واقعاً سراغ کارآفرین‌هایی برویم که اهلیت این کار را دارند. برای کارآفرین‌ها هم من یک مدلی را توصیه می‌کنم و آن این است که اولاً یک متخصص که مثلاً از دانشگاه فارغ‌التحصیل شده و خبره هست اما کاری پیدا نمی‌کند و مجبور به مهاجرت به خارج می‌شود، این‌گونه سرمایه‌های انسانی را جذب کنیم و در کنار آنها افراد با تجربه‌ای مثل آقای خوش‌پور که بازنشست شده‌اند را قرار بدهیم. در کانادا برای مثال این کار را انجام می‌دهند که وقتی فرد با تجربه‌ای بازنشست می‌شود، اجازه نمی‌دهند که بیکار باشد بلکه دولت این‌ها را جذب می‌کند و امکانات لازم را در اختیار آنها قرار می‌دهد و می‌گوید تجربه و دانش از تو و نوآوری و کارآفرینی از این فرد تحصیل کرده.

ببینید الان مدل‌هایی که اینجا ارائه شد، غالباً ابزارهای مالی نظیر بازده سرمایه، بازده دارایی‌ها، اشتغال‌زایی و غیره بودند، در حالی که رکن و معیار اصلی، ارزش افزوده است. ارزش افزوده از چهار عامل شامل جبران خدمات کارکنان، استهلاک (سرمایه‌ها)، مالیات (سهم دولت) و سود (سهم کارفرمایی که سرمایه‌گذاری کرده است) تشکیل می‌شود. اگر شرکتی بتواند بعد از خصوصی‌سازی ارزش افزوده ایجاد کند، و این ۴ ذی‌نفع را بتواند منتفع کند، آن وقت نفع ملی هم اینجا حاصل خواهد شد و سود حاصل و مزایای حاصل خیلی خیلی بیشتر از وضعیت فعلی خواهد بود.

مدل‌های مورد استفاده در مقالات ارائه شده غالباً مبتنی بر ابزارهای مالی بودند، در حالی که رکن و معیار اصلی، ارزش افزوده است.

خوشبختانه ما برنامه هفتم توسعه را در دست تدوین داریم. توصیه من این است که سازمان خصوصی‌سازی که همواره یکی از سازمان‌های خوب دولتی ما بوده است، بر اساس مجموع مطالعاتی که در عرض این ۲۰ سال انجام گرفته و با دیدگاه‌های جدید، یک بازنگری در مدل ارزیابی انجام دهد و مدل جدیدی را براساس بهره‌وری هوشمند طراحی کند. بهره‌وری هوشمند چیست؟ بهره‌وری همین نظام مدیریت بهره‌وری است ولی با استفاده از فناوری‌های نوین و بدون این که حضوری در کارخانجات داشته باشد، بهره‌وری را محاسبه می‌کند و شرکت‌هایی که (اشاره خوبی هم آقای خوش‌پور داشتند) موفق بودند، بهره‌وری بالایی داشتند، این‌ها را تشویق کند و متقابلاً برای آنهایی که عملکرد خوبی نداشتند، یک سلسله محدودیت‌ها قائل شود.

سیدشمس‌الدین حسینی

آقای امیر رحیمی، آقای قوامی و همین‌طور خانم مفتوح اگر نکته‌ای در مورد مطالب اعضای نشست دارید که فکر می‌کنید به مقاله شما اصابت کرده باشد، را بیان کنید تا بنده هم جمع‌بندی کنم.

مهنوش مفتوح

نکات خیلی مفیدی فرمودند که انشاءالله حتماً در سازمان خصوصی‌سازی، که وظیفه اصلی کار ما هم آنجاست، استفاده می‌کنیم. اما چند نکته که به مقاله بنده اصابت کرده است را می‌خواهم توضیح بدهم:

- در مورد این نکته که دوره ارزیابی همگن نیست، خوب طبیعتاً این اتفاق یک موضوع کاملاً طبیعی است، چون شرکت‌ها در سال‌های مختلف و در دوره‌های مختلف واگذار شدند اما همانطور که اول کار هم خدمت شما عرض کردم، ویژگی مدل مدنظر ما این است که اول هر شرکتی با خودش مقایسه شده بود، یعنی مبنا اول خود شرکت بود و در مرحله بعد تحلیل‌هایی روی جمع‌بندی شرکت‌ها داشتیم.
- در مورد سهام عدالت و رد دیون هم ما این موارد را مجزا تحلیل کردیم و در مدلی به شکل متفاوتی دوباره تحلیل و نتیجه‌گیری‌ها جدا بیان شده است.

- این که اشاره شد در مقاله اول و مقاله سوم نتایج متفاوتی به دست آمده است، من فکر می‌کنم که باید تفاوت جامعه آماری و مبنای ارزیابی در نظر گرفته شود، و اینکه مبنای مقاله سازمان خصوصی‌سازی کاملاً شرکت‌های کنترلی واگذار شده بوده است.



این نکته را هم عرض کنم که ما کلاً ۱۵۳ شرکت داریم که به صورت کنترلی واگذار شده‌اند که ما ۷۹ شرکت را مبنای ارزیابی در مقاله خود قرار دادیم. البته ما در کاری که انجام دادیم، در ابتدا ۹۰ شرکت را در نظر گرفتیم اما به دلیل عدم تکمیل اطلاعات ناچاراً همان ۷۹ شرکت را مبنا قرار دادیم. در مورد فاصله بین ۹۰ تا ۱۵۳ شرکت، به خصوص برای شرکت‌هایی که در دهه ۱۳۸۰ واگذار شده بودند، محدودیت دسترسی به اطلاعات کامل صورت‌های مالی مسأله اصلی بود. یعنی ما فرضاً از ۱۲ یا ۱۳ صورت مالی مورد نیاز برای هر شرکت، بعضاً نتوانستیم به یکی دو مورد از آنها دسترسی پیدا کنیم. ولی فکر می‌کنیم جامعه آماری بدی نبود.

● در مورد بهره‌وری هم که آقای عسکری اشاره داشتند، اتفاقاً یکی از مباحث کار ما هم همان بهره‌وری بود که در محاسبه آن از ارزش افزوده استفاده شد.

حسین امیر رحیمی

من فقط در مورد نکته‌ای که جناب آقای خوش‌پور راجع به مدل‌های اجتماعی اقتصادی فرمودند، می‌خواهم توضیح بدهم. ما در اقتصاد ایران حتی برای مدل‌های مالی هم محدودیت بسیار بالایی داریم، شما خودتان بسیار در این زمینه صاحب نظر هستید که شاید در مورد صورت‌های مالی که الان در بنگاه‌ها وجود دارند هم بتوانیم ۵۰ یا ۶۰ درصد به آن‌ها اعتماد کنیم. حال در این شرایط ارزیابی براساس متغیرهایی که در صورت‌های مالی ثبت و ضبط نمی‌شوند، یک مقدار کار سختی است ولی به هر حال در آن مدل تحلیل اثر منطقه‌ای که من اشاره کردم، بیش از ۲۰ متغیر مثل توسعه، مسئولیت اجتماعی، ذی‌نفعان بومی وجود دارد که کاملاً متغیرهای محیطی هستند و ارزیابی آن‌ها مورد نیاز هم هست. ان‌شاء‌الله که بتوانیم از این متغیرهای اجتماعی در ارزیابی‌های جدید استفاده کنیم.

هادی قوامی

من فقط این نکته را می‌خواهم تأکید کنم که در بحث خصوصی‌سازی مرحله آخر واگذاری شرکت‌ها بود اما ما مرحله آخر را ابتدا انجام دادیم، لذا بهبود فضای کسب‌وکار به عنوان مهم‌ترین مسأله را در اولویت‌های آخر قرار دادیم و نتیجه آن چیزی است که الان شاهدش هستیم. حالا در این شرایط شاخص‌های مختلف را هم بررسی کنید، تفاوتی چندانی در اصل موضوع نمی‌کند، چون محیط کسب‌وکار فراهم نیست.

شرایط اجتماعی در واقع همان محیط کسب‌وکار است که ما برای آن کارآفرینان فراهم می‌کنیم و مهم‌ترین مسأله در فرآیند خصوصی‌سازی است.

بالاخره کسانی که شرکت به آنها واگذار می‌شود، این‌ها کارآفرین هستند. کارآفرین تعدادش چطور زیاد می‌شود؟ به شرایط اجتماعی بستگی دارد و این شرایط اجتماعی در واقع همان محیط کسب‌وکار است که ما برای آن کارآفرینان فراهم می‌کنیم. برای مثال، هپکو در ابتدا از طریق تعرفه‌های وارداتی حمایت می‌شد اما وقتی واگذار شد، آن دیوار تعرفه فرو ریخت و الان سؤال این است که خوب این چطور باید رقابت کند؟ محیط کسب‌وکار از این هم مهم‌تر است. خوب در این شرایط چطور اندازه بنگاه می‌تواند بزرگ شود؟ سود به عنوان موتور محرکه بنگاه‌ها چگونه می‌تواند کار کند؟ چگونه کارآفرین می‌تواند بازار جدید پیدا کند، محصول جدید پیدا کند، ماده اولیه جدید پیدا کند تا نسبت عوامل تولید را تغییر دهد یا سازمان صنعتی جدیدی را ایجاد کند. خوب به دلیل همین فراهم نبودن محیط کسب‌وکار و شرایط اجتماعی است که ما بعد از واگذاری انتظار داشتیم که هپکو یا مثلاً هفت تپه، یا به اصطلاح سایر واگذاری‌هایی که به چالش و مشکل خوردند، بتوانند در اقتصاد ایران کارایی را افزایش دهند اما نه تنها این اتفاق نیفتاد بلکه وضعیت بدتر شد.

جعفر عسکری

من باز تأکید می‌کنم که خصوصی‌سازی اگر به روش صحیحی اجراء شود، کار درستی خواهد بود. الان نگاه کنید این کاری که آقای ربیسی تحت عنوان حذف یارانه‌های ترجیحی و غیره در حال انجام دارد، کار بسیار درستی است و لقب جراحی اقتصادی ایران گرفته است اما این وقتی بهره‌ور خواهد بود که به روش درستی انجام بگیرد و شرایط جراحی اقتصاد زمان ما را داشته باشد. در مورد مسکن مهر هم همین موضوع صادق بود، مسکن مهر کار درستی بود ولی متأسفانه به روش درست چون اجرا نکردیم، اهداف آن حاصل نشد. هدفمندسازی یارانه‌ها کار درستی بود ولی چون به روش ناکامل اجرا شد آن اهداف حاصل نشد و از این قبیل می‌توانیم مصادیق زیادی بیان کنیم. پس هر کاری اگر به روش درست و در زمان مقرر به‌دست افراد کارآمد اجرا نشود، مشکل‌زا خواهد بود. این است که امیدوارم تمام برنامه‌های ما در آینده به روش درست و توسط افراد کارآمد مورد اجرا قرار بگیرد.



حسن خوش‌پور

در حال حاضر اصلاح ساختار که خصوصی‌سازی یکی از برنامه‌های آن است، ضرورت کشور ایران است. در حقیقت خصوصی‌سازی در یک بسته یا مجموعه سیاست‌ها معنا پیدا می‌کند، خودش به تنهایی به موفقیت نمی‌رسد. همانطور که فرمودند اگر محیط کسب‌وکار اصلاح نشود، قوانین و مقررات اصلاح نشود، خصوصی‌سازی به تنهایی به جایی نمی‌رسد.

خصوصی‌سازی در یک بسته یا مجموعه سیاست‌ها معنا پیدا می‌کند،

خودش به تنهایی به جایی نمی‌رسد.

به علاوه، کوچک شدن دولت و تفکیک حاکمیت از تصدی‌گری دولت بسیار ضروریست. بنگاه‌های اقتصادی دولتی باید از طریق یک مجموعه دیگری سازمان‌دهی شوند تا دخالت وزرا در آن‌ها به حداقل برسد. آقای حسینی خاطرشان هست که این موضوع در برنامه دوم توسعه هم مطرح شد، مبنی بر اینکه بنگاه‌های اقتصادی دولتی زیر نظر یک هلدینگ دولتی اداره شوند، دولت، بخش حاکمیت اگر کار دارد، رابطه بین پیمانکار و کارفرما برقرار کند. اگر در مجلس از وزیر سؤال می‌کنند، مسئول است ولی کار را کس دیگری انجام می‌دهد. واگذاری حاکمیت از تصدی‌گری، ضرورت اقتصاد کشور است. مسأله دیگر در مورد واگذاری شرکت‌هایی است که به بخش‌های خصولتی انتقال پیدا کردند، در این خصوص باید از طریق مقام ذی‌ربطش و از طریق دستورالعمل‌های لازم بازار شکل بگیرد و بخش خصوصی واقعی فعال شود.

محمد شبانی

چیزی که به هر حال در صحبت‌های جناب آقای عسکری و آقای امیررحیمی مشاهده کردیم، بحث این بود که ارزیابی عملکرد باید با مدل‌ها یا شاخص‌هایی مثل بهره‌وری انجام گیرد. خوب این همان چیزی است که ما در مدل‌های نوین ارزیابی عملکرد در بُعد بهره‌وری یا سودآوری به آن می‌پردازیم. اما یک نکته خیلی خیلی مهم این است که برای سنجش شاخص سودآوری از چه شاخص دقیقی استفاده شود؟ اگر می‌خواهید به عنوان مثال از زیرشاخص حاشیه سود خالص یا حاشیه سود ناخالص یا بازه دارایی‌ها استفاده کنید، این‌ها چون متأسفانه متغیرهای گمراه‌کننده هستند، ارزیابی‌کننده و به اصطلاح جامعه را به سمت اشتباه یا در واقع تله‌های ذهنی می‌برند. جایی که ما فکر می‌کنیم، اشتباه نکردیم،

یا اشتباه نیست، اما در آن هستیم. لذا بهترین مسأله‌ای که در بحث ارزیابی عملکرد وجود دارد و هر کسی می‌خواهد یا هر عزیزی می‌خواهد این کار را انجام دهد، بحث انتخاب شاخص‌های دقیق ارزیابی هست که ما را به گمراهی یا به تله‌های ذهنی سوق ندهد.

در بحث مدل‌های ارزیابی عملکرد برای سنجش شاخص‌ها باید از زیرشاخص‌هایی استفاده شود که ما را به گمراهی یا به تله‌های ذهنی سوق ندهد.

سید شمس‌الدین حسینی

من به عنوان کسی که کم و بیش با این مبانی آشنا هستم، و یک مقطعی تجربه اجرایی از خصوصی‌سازی را دارم و الان هم به عنوان ناظر بر این امر هستم، برداشتم این است که بایستی این کار سازمان خصوصی‌سازی را به فال نیک گرفت که فضا را برای بحث کمی و دقیق درخصوص ارزیابی ایجاد می‌کند؛ چون در بسیاری از مواقع من رگه‌هایی از آن را حتی در تحلیل‌های همین امروز هم دیدم.

ارزیابی خصوصی‌سازی در ایران براساس ایدئولوژی سیاسی و کیفی صورت گرفت. یک گروه که به ارزیابی پرداختند کسانی بودند که به خصوصی‌سازی نقد وارد کردند، آنها بیش از این که دنبال ارزیابی خصوصی‌سازی باشند، به دنبال این بودند که بگویند حرف‌هایی که ما از ابتدا می‌زدیم که خصوصی‌سازی کار خوبی نیست و نباید انجام دهید، درست است. لذا اگر نتایج یک رساله‌ای در یک دانشکده‌ای این می‌شد که خصوصی‌سازی موفق بوده، حتماً دانشجویی را موظف می‌کردند و تهدید به عدم چاپ مقاله‌اش می‌کردند تا نتایج مقاله خودش را تغییر دهد. این واقعیت‌هایی بوده که من به چشم خودم دیدم و هنوز هم می‌بینم. این در حالی است که ارزیابی باید برای اصلاح روند صورت بگیرد؛ نه برای تثبیت یا تکرار آن چیزی که یک کسی پیش روی خودش اعتقاد داشته است و یک عمر معتقد بود که اقتصاد دولتی چیز خوبی است. اگر ما الان شرکت‌های دولتی را ارزیابی کنیم، آقای خوش‌پور مدیر کل این کار بوده، آیا این‌هایی که واگذار نکردیم، عملکرد بهتری دارند یا آن‌هایی که واگذار کردیم؟ من قاطعانه می‌گویم عملکرد آنها بدتر است. یک گروه دیگری که خصوصی‌سازی را در ایران ارزیابی کردند، نقد کردند و می‌کنند، کسانی هستند که خودشان در مقابل خصوصی‌سازی قرار داشتند؛ یعنی نمی‌خواستند اجازه بدهند که شرکت‌های زیرمجموعه خودشان خصوصی شود. خوب در ارائه‌های امروز دو نمونه مطرح شد.



در مورد پالایشگاه‌ها هیچ وزیر نفتی در ایران نپذیرفت که به کسی که پالایشگاه را می‌خرد، اجازه دهد که مواد اولیه‌اش را به میزانی که خودش نیاز دارد، تهیه کند و به روشی که خودش می‌خواهد بفروشد. در خصوصی‌سازی صنعت برق حتی اجازه نمی‌دادند که مدیریت هزینه کنند. پس اسم این خصوصی‌سازی انتقال مالکیت بوده است. همان افرادی که مخالف خصوصی‌سازی بودند، به گونه‌ای رفتار کردند که خصوصی‌سازی موفق نشود. لذا ما اگر به دنبال ارزیابی خصوصی‌سازی هستیم، بایستی به این مسائل توجه داشته باشیم.

یکی از نکاتی که به نظر من این موضوع را به فال نیک می‌گیریم و باید به آن توجه کنیم، این است که بالاخره روش ارزیابی خیلی مهم است. اما در مجموع ما در روش ارزیابی خصوصی‌سازی هم اتفاق نظر نداریم. همین الان در این نشست هم مدل‌های مختلفی ارائه شدند. خوب این سؤال پیش می‌آید که کدام از این روش‌ها درست است؟ روش ارزیابی هم بایستی روشی باشد که بالاخره یک جایی بر آن صحنه گذاشته شده باشد. از اینرو، من معتقدم یکی از کارهایی که سازمان خصوصی‌سازی یا مثلاً یک جایی بالاتر از سازمان خصوصی‌سازی باید انجام دهد این است که به یک روشی برسیم که به هر حال یک مفاهمه کلی روی آن وجود داشته باشد. دوره مطالعه و نمونه مطالعه مهم است. من یک نمونه خدمت شما عرض می‌کنم. مثلاً در همین همایش در یکی از مطالعات نتیجه گرفته بودند که مثلاً عملکرد بانک‌ها بعد از خصوصی‌سازی خوب نبوده است. خوب خصوصی‌سازی بانک‌ها در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ اتفاق افتاده است، یعنی همان سالی که بانک‌ها تحریم شدند. حالا سؤال این است که آیا تحریم در اثرگذاری خصوصی‌سازی مؤثر نبوده است؟ پس این متغیرها مهم هستند و باید در نظر گرفته شوند. این نکته آقای امیر رحیمی که می‌گویند مدل ارزیابی صنعت به صنعت، بنگاه به بنگاه و حوزه به حوزه می‌تواند متفاوت باشد، به نظرم خیلی نکته مهمی است.

نکته دیگری که می‌خواهم خدمت شما عرض کنم در مورد بحث رد دیون است. آقای قوامی گفتند که خودشان هم استاد دانشگاه هستند، هم کننده مجلس و هم اکنون معاون وزیر، خوب دکتر مگر غیر از این بوده که در قانون، قانون‌گذار حکم کرده که ظرف ۵ سال باید واگذاری‌ها صورت بگیرد؟ پس این را هم شما وقتی که ارزیابی عملکرد می‌کنید، باید به آن توجه داشته باشید. شما تکلیف کرده بودید که ظرف ۵ سال واگذاری‌ها باید صورت بگیرد ولی تکلیف نکرده بودید که

ظرف ۵ سال باید محیط کسب‌وکار بهبود پیدا کند که اگر این حکم را هم قرار می‌دادید، همه می‌خندیدند. این‌ها نکاتی است که باید توجه شود. ضمن اینکه هم در سیاست‌های کلی و هم در قانون اصل (۴۴) و هم در قوانین بودجه سنواتی، رد دیون پیش‌بینی و الزام شده است، حتی در بسیاری از مواقع در قانون اصل (۴۴) اتفاقاً به رد دیون در بسیاری از مواقع ترجیح داده شده است. جالب است من خاطرم هست، در یک مقطعی دیوان محاسبات گزارش داده بود یا به عبارتی به سازمان خصوصی‌سازی اخطار داده بود که چرا حکم قانون بودجه را رعایت نکرده و فقط ۴۸٪ از ۱۰۰٪ رد دیون را انجام داده است. همان زمان سازمان بازرسی هم نامه نوشته بود که چرا شما رد دیون انجام داده‌ای؟ این‌ها به اهداف اصابت نمی‌کند. یعنی گویا به یک دو سر ارابه اسب ببندید. در مورد اینکه می‌فرمایید به بخش خصوصی باید اعتماد کنیم، من می‌گویم آیا به خود سازمان خصوصی‌سازی اعتماد وجود دارد؟ می‌گوید پاداش ندادند یا باید پاداش می‌دادیم. بنده به عنوان وزیر امور اقتصاد و رییس هیئت واگذاری، یک سال می‌رفتم دیوان محاسبات و برمی‌گشتم به خاطر این که خسارت تأخیر تأدیه را، دقت کنید نه سود، بلکه خسارت تأخیر تأدیه را آن هم به حکم دادگاه بخشوده بودیم! لذا به نظرم می‌آید که ما نیاز داریم به این جنبه‌های نهادی هم توجه کنیم. اتفاقاً آقای خوش‌پور هم معتقدند موضوع خصوصی‌سازی حتی از اصلاح ساختار بالاتر و نوعی اصلاح نهادی است و وقتی اصلاح نهادی مطرح شد، پیچیدگی‌ها بیشتر می‌شود و از این حیث که هر کدام از ارائه دهندگان و همه اعضای نشست، نکته‌ای برای اصلاح داشتند، من خیلی تشکر می‌کنم. چون نتایج برخی از همایش‌ها این است که خصوصی‌سازی با شکست مواجه شد، پس همین روالی که قبلاً داشتیم، خوب است و همین شرکت‌های دولتی که حالا سودده هم نیستند، بسیاری از شرکت‌های دولتی انواع انحصار و انواع رانت‌ها را دارند و کمک زیان هم می‌گیرند، اینها خوب هستند. فکر می‌کنم این همایش و همایش‌هایی از این دست، ما را به این سمت هدایت می‌کند که ایرادهای کار اعم از ایرادات قانونی و اجرایی را پیدا کنیم و مسیر را بهبود ببخشیم.

مدیر نشست سوم



مهدی غضنفری
رئیس صندوق توسعه
ملی

اعضای نشست سوم



دَگ دتر
یکی از نویسندگان
کتاب ثروت عمومی
ملل

۳ نشست سوم

راهبردهای حکمرانی دارایی‌های عمومی تجاری

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «ثروت عمومی و ذخایر پنهان ایران»؛ دگ دتر^۱

۱ مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های عمومی دارای سه اصل کلی شامل هدف تجاری درست، حسابداری درست و حکمرانی مستقل است. این اصول باعث می‌شود مدیریت دارایی‌ها به صورت سیستمی انجام شود.

۲ فرآیند حداکثرسازی ارزش از سه گام تجاری‌سازی، بهینه‌سازی و خصوصی‌سازی تشکیل می‌شود.

۳ دولت برای مدیریت دارایی‌ها باید دارایی‌های پرتفوی خودش را شناسایی و آنها را در دو دسته منقول (دارایی‌های عملیاتی مثل بخش حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی؛ تسهیلات عمومی مثل انرژی آب و برق و غیره و یا ارائه خدمات مالی توسط بانک‌ها، شرکت‌های بیمه‌ای و مؤسسات مالی اعتباری) و غیرمنقول (دارایی‌های حقیقی مانند املاک و ساختمان‌ها و زمین) طبقه‌بندی کند.

۴ یکی از مشکلات دولت‌ها در خصوص اموالشان این است که به خوبی واقف به ارزش اموال و دارایی‌های غیرمنقول و املاک تحت تملک خود نیستند. در برخی موارد حتی در کشورهایی که دولت‌ها دارایی‌های کمی دارند، تا ۵۰ درصد کل بازار در اختیار بخش دولتی را ارزش املاک تشکیل می‌دهد.

۵ نوع حسابداری و رسیدگی به حساب‌ها، تعیین‌کننده‌ی نوع تصمیم‌گیری‌های دولت است. در حسابداری نقدی ارزش بالقوه دارایی‌ها نادیده گرفته می‌شود، مگر اینکه دارایی‌ها خصوصی شوند اما در حسابداری تعهدی ارزش‌های بالقوه و جریان نقدینگی مربوط به دارایی‌ها در نظر گرفته می‌شود.

۶ نهادهای تجاری‌سازی و همچنین برای خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت یکی از گام‌های مهم در فرآیند مدیریت حرفه‌ای دارایی است. سنگاپور از کشورهایی است که مدیریت دارایی را مبتنی بر نهادهای تجاری و جداسازی سیاست از مدیریت دارایی انجام داده است.

۱. آقای دگ دتر (Dag Detter) یکی از نویسندگان کتاب «ثروت عمومی ملل» نویسنده و ارائه‌دهنده مقاله در همایش هستند.



۷ بنابر تجربه سنگاپور نهاد مورد نیاز برای مدیریت دارایی‌های دولت باید یک هلدینگ یا یک شرکت سرمایه‌گذاری با اهداف مشخص تجاری، نظم و انضباط مالی، حسابداری و هدف‌گذاری درست باشد و در عین حال تاحدودی در برابر سیاست‌گذاری‌ها مصونیت داشته باشد.

۸ در کشورهای هنگ‌کنگ، سوئد، بریتانیا و آلمان منابع مالی مورد نیاز برای توسعه‌ی شبکه حمل و نقل و همچنین ساخت دانشگاه، مدرسه، منازل مسکونی، ایجاد واحدهای صنفی و ... بدون استفاده از منابع مالیاتی با درآمدهای حاصل از مدیریت دارایی‌های دولتی تأمین شد.

ب) دیدگاه آقای مهدی غضنفری

۱ مدیریت و حکمرانی دارایی‌های عمومی منوط به خصوصی‌سازی آنها نیست، بلکه داشتن یک رفتار خصوصی با دارایی‌هایی عمومی مهم است.

۲ صندوق‌های ثروت حکومتی یا ملی در راستای رفتار خصوصی با دارایی‌های عمومی شکل گرفته‌اند. نمونه‌های موفق آن، صندوق ثروت ملی در نروژ، امارات و سنگاپور است. اما صندوق توسعه ملی در ایران از مشخصات این صندوق‌ها دور است.

۳ صندوق‌های ثروت ملی، فراسرزمینی حرکت می‌کنند تا کسب سود کنند ولی صندوق توسعه ملی در ایران فقط امکان وام‌دهی دارد و نحوه‌ی مشارکت آن در تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای به صورت اعطای وام است، در حالیکه وام‌دهی با ماهیت این صندوق‌ها سازگار نیست و در سایر کشورها این صندوق‌ها می‌توانند با بخش خصوصی هم مشارکت داشته باشند.

۴ در خصوصی‌سازی مالکیت واگذار شده و مدیریت واگذار نشده است اما در مورد صندوق‌های ثروت بحث برعکس است، یعنی در واقع ما مالکیت را نگه می‌داریم و مدیریت را واگذار می‌کنیم. این می‌تواند یک ادبیات جدید در سیاست‌گذاری کلان باشد.

۵ سازمان خصوصی‌سازی بخشی از اموال دولت را می‌گیرد به بخش خصوصی واگذار و پول آنرا دریافت می‌کند اما می‌تواند بخشی از اموال را به جای بخش خصوصی به صندوق توسعه ملی بدهد تا صندوق به کنندگی از دولت روی آن اموال دولتی، رفتار خصوصی اعمال کند؛ کاری که در سنگاپور، امارات و نروژ در حال

انجام است. اگر این مفهوم در کشور پذیرفته شود، آنگاه صندوق توسعه ملی می‌تواند در کوتاه‌مدت ثروت انبوهی به دست آورد و بدون اینکه بر بودجه فشار آورد می‌تواند از محل سودش به تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای در کشور بپردازد.

۶ صندوق توسعه ملی می‌تواند با بخش خصوصی کار کند، اما دارایی‌ها را به وی نمی‌فروشد، بلکه دارایی‌ها را نگه می‌دارد و ارزش آن‌را چندبرابر می‌کند. این یک شیوه جدید از حکمرانی غیر از خصوصی‌سازی است؛ یعنی در جاهایی که خصوصی‌سازی انجام نمی‌شود، صندوق توسعه ملی می‌تواند با مدیریت اموال دولت ثروت ایجاد کند.

مقدمه

در اولین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد. در دومین نشست در سالن (۱) حول موضوع «راهبردهای حکمرانی دارایی‌های عمومی» بوده است. ریاست این نشست را آقای مهدی غضنفری بر عهده داشتند و آقایان جعفر خیرخواهان، علیرضا ساعدی، میثم پیله‌فروش و محمد نعمتی اعضای نشست بودند که سه نفر اخیر در جلسه شرکت نکردند.

در این نشست آقای دِگِ دِتر^۲ مقاله‌ای را با عنوان «ثروت عمومی و ذخایر پنهان ایران» ارائه دادند. ایشان که یکی از نویسندگان کتاب «ثروت عمومی ملل» هستند، اعتقاد دارند دولت‌ها ثروت‌هایی مثل جاده‌ها، بیمارستان‌ها، کارخانه‌ها و ... را در اختیار دارند که ثروت بزرگی است اما دولت‌ها از آن غافل هستند. این در حالی است که این ثروت می‌تواند برای توسعه کشورها به کار گرفته شود. اما تجربه‌ی ملی ما در این حوزه بسیار کم است. ما تجربه ملی در مورد شرکت‌های دولتی و در مورد شرکت‌های خصوصی داریم اما در مورد حکمرانی دارایی‌های عمومی تجربه‌ی ما کم است. لذا ما به شدت محتاج آموختن هستیم، آموختن از افرادی که این کار را کردند و کشورهایی که موفق بودند. از اینرو، اساساً ایده شکل‌گیری این نشست، آموختن از تجربه‌ی سایرین است.

در ادامه در ابتدا سخنرانی آقای دِتر در چارچوب مقاله مذکور و سپس دیدگاه آقای غضنفری و پاسخ به سؤال‌ها در خصوص مطالب آقای دِتر ارائه شده است.



مقاله ثروت عمومی و ذخایر پنهان ایران

نویسنده و ارائه‌دهنده: دگ دتر^۳

مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های عمومی

مدیریت دارایی‌های عمومی به ارتقاء بهروری، رشد، سرمایه‌گذاری‌ها و همچنین به کاهش ریسک مالی و میزان فساد کمک می‌کند. طبق تحقیقاتی که در صندوق بین‌المللی پول انجام شده است، میزان دارایی‌های عمومی ارزش‌گذاری شده دو برابر تولید ناخالص داخلی کشورهاست و اگر این دارایی‌ها به خوبی و به‌طور حرفه‌ای مدیریت شوند، می‌توانند هر ساله به میزان ۳ درصد تولید ناخالص داخلی بازدهی ایجاد کنند.

در حقیقت مدیریت حرفه‌ای دارایی‌های عمومی دارای سه اصل کلی است که باید توسط دولت‌ها رعایت شود. اولین اصل این است که شما باید هدف تجاری درستی داشته باشید؛ دوم اینکه حسابداری درستی داشته باشید و حساب‌ها و پرتفوی‌های خودتان را به خوبی رسیدگی بکنید و سوم اینکه یک حکمرانی مستقل را بر سیستم‌تان حاکم کنید. این سه اصل که باید در یک مدیریت حرفه‌ای رعایت شود، دقیقاً مثل یک ماشین عمل می‌کند، مثل یک سیستم عمل می‌کند یا مثل یک چرخ عمل می‌کند که همه به هم متصل هستند و پره‌های آن چرخ باید همه با قدرت مساوی عمل کنند؛ اما اگر چنین اتفاقی نیفتد به مرور زمان این چرخ کارکرد خودش را از دست می‌دهد و شروع به تابیدن و چرخیدن می‌کند.

همانطور که توضیح دادم، مدیریت مالی صحیح در واقع مثل یک ماشین یا سیستم عمل می‌کند. شما برای فروش دارایی‌های خودتان به یک سیستم نیاز دارید تا این کار را انجام بدهید. اگر این سیستم مثل ماشین عمل می‌کند و اگر شما ورودی درست به آن بدهید، از آن نتیجه درست خواهید گرفت و اگر ورودی بد به آن بدهید، خروجی بد در اختیار شما قرار خواهد داد. بنابراین، باید این را هم حتماً در نظر بگیرید که دولت در واقع یک ماشین نیست. این ماشین یا سیستم باید در اختیار دولت‌ها قرار بگیرد تا بتوانند دارایی‌های خودشان را به‌صورت مستقل و حرفه‌ای مدیریت کنند.

یک سیستمی باید در اختیار دولت‌ها قرار بگیرد تا بتوانند دارایی‌های خودشان را

به‌صورت مستقل و حرفه‌ای مدیریت کنند.

فرآیند حداکثرسازی ارزش

شما به عنوان یک دولت باید بدانید که چه اموالی را در اختیار دارید و به چه صورت باید آنها را مدیریت یا واگذار کنید. پس گام اول در فرآیند

۳. آقای دگ دتر (Dag Detter) یکی از نویسندگان کتاب «ثروت عمومی ملل» نویسنده و ارائه‌دهنده مقاله در همایش هستند.

حداکثرسازی ارزش، گام تجاری سازی است. بعد از گام تجاری سازی دولت باید گام بهینه سازی را دنبال کند؛ یعنی استراتژی های خودش را به لحاظ عملیاتی، ساختار سرمایه ای و همچنین توسعه تجارت باید مشخص کند تا نحوه عمل آن را شفاف کند.

سومین گام این است که دولت در بحث خصوصی سازی به دنبال یک ارزش عادلانه باشد. دولت باید یک هلدینگ در اختیار داشته باشد که این هلدینگ بتواند به درستی تصمیم بگیرد و در زمان مناسب دارایی ها را واگذار کند. اگر این اتفاق بیفتد، نتیجه خوبی را حاصل می کند اما چنانچه دولت به موقع و در زمان مناسب دارایی های خودش را واگذار نکند، نتیجه عکس خواهد گرفت. یک اصطلاح خیلی رایج این است که می گویند اگر شما می خواهید پولدار شوید، بهترین راه خرید دارایی های دولت است. به خاطر اینکه دولت ها از اینکه دارایی های خودشان را به خوبی ارزش گذاری، مدیریت و واگذار کنند، معمولاً عاجز هستند و باید خیلی مواظب این مسئله باشند. در واقع، به عنوان یک دولت باید بدانید که چگونه دارایی های خودتان را مدیریت و واگذار کنید که آنها را در حقیقت با قیمت نازل از دست شما در نیاورند. در این راستا، دولت باید داده های مربوط به کارش را در وهله اول شناسایی کند تا بر اساس آن داده ها بتواند کار خودش را پیش ببرد.

دولت برای اتخاذ تصمیم درست برای واگذاری دارایی ها در زمان مناسب باید یک هلدینگ در اختیار داشته باشد.

دارایی های عمومی تجاری

دولت آنچه را که باید در پرتفوی خودش در خصوص دارایی های شناسایی کند، تقسیم بندی آنها به دو بخش اصلی شامل بخش عملیاتی و بخش واقعی است. دارایی های عملیاتی در واقع دارایی هایی هستند که «دارایی های منقول» تلقی می شوند، عملیاتی مثل بخش حمل و نقل جاده ای، ریلی، هوایی و دریایی، تسهیلات عمومی مثل انرژی آب و برق و غیره و یا ارائه خدمات مالی توسط بانک ها، شرکت های بیمه ای و مؤسسات مالی اعتباری. در گروه دوم «دارایی های غیرمنقول» مثل املاک و ساختمان ها و زمین قرار دارند. در واقع، پرتفوی کل دارایی های دولت باید متشکل از این دو بخش باشد. دولت باید بتواند اینها را شناسایی کند تا بعد بتواند به خوبی آنها را مدیریت کند. یکی از مشکلات دولت ها در خصوص اموالشان این است که به



خوبی واقف به ارزش اموال و دارایی‌های غیرمنقول و املاک تحت تملک خود نیستند. معمولاً دولت‌ها کسب‌وکارها را می‌فروشند و به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. در بسیاری از موارد دیده شده است که وقتی بخش خصوصی یک کسب‌وکار را از دولت می‌خرد، و در عین حال کار خودش را بلد است، به راحتی کارش را به این صورت پیش می‌برد که در واقع صاحب املاک مربوط به آن کسب‌وکار هم می‌شود. برای مثال، یک وقت‌هایی می‌بینیم که بخش خصوصی با خرید یک کسب‌وکار به مبلغ مثلاً ۱۰۰ میلیون دلار تمام املاک آن کسب‌وکار را هم خریداری می‌کند، این در حالی است که این املاک به صورت مجزا شاید بیش از این مقدار قابل فروش بود.

یک وقت‌هایی می‌بینیم که بخش خصوصی با خرید یک کسب‌وکار به مبلغ مثلاً ۱۰۰ میلیون دلار تمام املاک آن کسب‌وکار را هم خریداری می‌کند، این در حالی است که این املاک به صورت مجزا شاید بیش از این مقدار قابل فروش بود.

بسیاری از دولت‌ها بر این امر واقف نیستند که بخش املاک و مستغلات تحت تملک آنها مانند یک معدن طلای پنهان است. در واقع اگر ما یک مقایسه‌ای به لحاظ ارزش انجام بدهیم متوجه می‌شویم که در برخی از موارد تا ۵۰ درصد از کل بازار در اختیار بخش دولتی را ارزش املاک تشکیل می‌دهد. حتی در کشورهایی مثل ایالات متحده آمریکا که اظهار می‌کنند دولت دارایی‌های کمی دارد و بیشتر دارایی‌ها مربوط به بخش خصوصی است، می‌بینیم که در عمل اینگونه نیست. ما حتی در سطح کشوری، در سطح فدرال و حتی در سطح شهرها می‌بینیم که دولت‌ها دارای املاک بسیار زیادی هستند. به عنوان مثال، در شهر پیتسبورگ ۷۰ برابر بیش از آنچه که دولت اعلام می‌کند که املاک دارد، صاحب املاک و مستغلات است.

حسابداری بهتر - داده‌های بهتر

اگر شما بخواهید داده‌های بهتری داشته باشید، حساب و کتاب یعنی حسابداری و حسابداری بهتری هم خواهید داشت. در واقع، یکی از نکات بسیار مهم که اهمیت ویژه دارد، داشتن علم و دانش کافی از داده‌هایی است که در اختیار دارید. شما اگر این داده‌ها را به خوبی نتوانید اندازه‌گیری کنید و به خوبی به حساب نیاورید، نمی‌توانید در کار خودتان موفق شوید. کاری که شما باید انجام بدهید این است که

تمام دارایی‌ها را پیدا کنید، آنها را در تمام سطوح دولت ارزش‌گذاری کنید، یک پیوندی بین ترازنامه و بودجه خودتان ایجاد کنید و در واقع ارزش کل و یا ارزش خالص^۴ را به عنوان معیار مالی به دست بیاورید. در حقیقت شما هر چه داده‌های بهتری داشته باشید می‌توانید تصمیم‌گیری بهتری برای عملکرد خودتان انجام دهید.

هر چه داده‌های بهتری داشته باشید می‌توانید تصمیم‌گیری بهتری برای عملکرد خودتان داشته باشید.

نوع حسابداری و رسیدگی به حساب‌ها، تعیین‌کننده نوع تصمیم‌گیری‌هایی هست که دولت در کار خودش انجام می‌دهد. معمولاً کاری که دولت‌ها انجام می‌دهند از منظر نقدینگی و به صورت حسابداری نقدی انجام می‌شود. در واقع از حساب‌های جاری استفاده می‌کنند و ارزش بالفعل دارایی‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهند اما اگر که اینها خصوصی‌سازی نشده باشند به خوبی قابل اندازه‌گیری نیستند. اما در نوع دیگری که مرسوم هست، نوع صحیح‌تر آن، این است که نگاه جامع یا تعهدی^۵ به بحث حسابداری داشته باشند؛ یعنی تمام پتانسیل‌ها و در واقع تمام ارزش‌های بالقوه و جریان نقدینگی مربوط به دارایی‌های خودشان را به دست بیاورند. اما بعضی وقت‌ها می‌بینیم که دولت‌ها اشتباه می‌کنند و ارزش بالقوه دارایی‌های خودشان را نادیده می‌گیرند. یک مثالی که اینجا داریم مدرسه‌ای متعلق به شهرداری در منطقه سیسروپنیا در برزیل است. این مدرسه سه طبقه‌ای در نقطه‌ای قرار گرفته است که ساختمان‌های بسیار گران‌قیمت از جمله هتل‌های پنج ستاره و آسمان‌خراش‌ها در آن منطقه وجود دارند. بنابراین، این مدرسه که متعلق به شهرداری و به نوعی متعلق به دولت است، در میان این ساختمان‌ها قرار گرفته است و دولت اقدامی در این زمینه نمی‌کند. در حالی که دولت می‌تواند ملک این مدرسه را به قیمت بسیار بالایی به نفع دانش‌آموزان به فروش برساند، بدین نحو که مکان مدرسه آنها را تغییر بدهد و از بودجه باقیمانده برای بهبود وضعیت تحصیل و بهبود مکان بهتر برای تحصیل دانش‌آموزان و همچنین برای بهبود وضعیت خودش استفاده کند. در واقع در این حالت مکان‌یابی مجدد مدرسه افزایش درآمد شهری و همچنین منافی را برای دانش‌آموزان به همراه خواهد داشت. این یک مثال از نادیده گرفتن ارزش

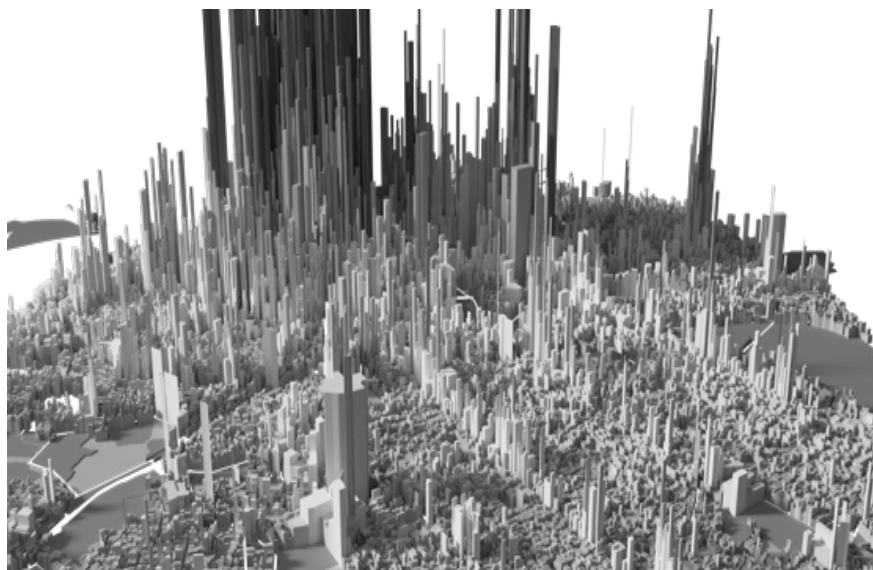
4. Net Worth

5. Accrual Perspective



بالقوه دارایی‌های یک دولت است. در مواردی مشاهده می‌کنیم که ارزش خالص به عنوان شاخص مالی کلیدی در نظر گرفته می‌شود و اهداف سیاست‌گذاری‌های مالی دولت‌ها به این موضوع معطوف و از این‌رو در تصمیم‌گیری‌ها به هزینه‌های سربار و انباشته و همچنین کسری‌های بودجه توجه می‌شود. در حالی که اگر دولت‌ها بتوانند بحث مالی خودشان را درست پیش ببرند و ارزش خالص خودشان را بالا ببرند، این کار می‌تواند بسیار به آنها کمک کند. براساس تحقیقی که توسط صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۹ انجام شده است، اگر دولت ارزش خالص خودش را نادیده بگیرد، این کار می‌تواند به گمراهی تصمیمات بینجامد، باعث اندازه‌گیری نادرست پایداری بدهی‌ها شود و انحرافاتی را در سرمایه‌گذاری ایجاد کند.

یکی از کارهای جالبی که دولت می‌تواند در خصوص دارایی‌ها خود انجام دهد، ترسیم نقشه دارایی‌های خودش به صورت شکل (۱) است. البته تهیه چنین نقشه‌ای ممکن است حدود یک هفته زمان ببرد ولی بسیار کمک‌کننده خواهد کرد. چرا که در این صورت دولت ارزش دارایی‌های خودش را چه در زمینه املاک و چه در زمینه اموال غیرمنقول به دست می‌آورد و همچنین، بهتر می‌تواند شکاف بین دارایی‌های منقول و غیرمنقول را شناسایی کند.



شکل (۱). نقشه دارایی‌های دولت
نهادسازی و جداسازی سیاست از مدیریت دارایی براساس استراتژی سنگاپور

نهادهای مناسبی برای تجاری‌سازی و همچنین برای خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت باید به وجود بیاید. این یکی از گام‌های مهم در فرآیند مدیریت دارایی است؛ چون دولت‌ها در واقع دستگاه و وسیله‌ای برای مدیریت کردن دارایی‌ها در اختیار ندارند. در واقع، یک دستگاه جداگانه‌ای مود نیاز است تا بتواند به‌طور تخصصی روی مدیریت دارایی‌های دولت متمرکز شود، این در حالی است که دولت‌ها سیاست‌گذاری انجام می‌دهند و غیر از سیاست‌گذاری ابزاری که بتوانند دارایی‌های خودشان را کامل مدیریت کنند، در اختیار ندارند. سنگاپور از کشورهایی است که مدیریت دارایی را مبتنی بر نهادسازی و جداسازی سیاست از مدیریت دارایی انجام داده است.

خیلی‌ها داستان سنگاپور را درست درک نکردند و با نگاه به سنگاپور امروز، فکر می‌کنند این کشور از روز اول همین امکانات را داشته و در واقع، با قاشق نقره به این کشور غذا داده می‌شده است. این در حالی است که حقیقت اینگونه نیست. در واقع، در دهه ۱۹۶۰ تمام شاخص‌های مالی و شاخص‌های دموگرافی کشور سنگاپور همانند کشور جامائیکا بود اما ظرف یک نسل سنگاپور شاهد تحول بزرگی بود و آن را به جایی رسانده است که الآن می‌بینید. این تحول بزرگ مدیون مدیریت دارایی‌ها توسط دولت است.

براساس تجربه سنگاپور، دولت برای مدیریت دارایی به یک نهاد مناسب نیاز دارد. این نهاد می‌تواند یک شرکت هلدینگ یا یک شرکت سرمایه‌گذاری باشد که باید از اهداف مشخص تجاری، نظم و انضباط مالی، حسابداری درست و هدف‌گذاری درست برخوردار باشد و در عین حال در برابر سیاست‌گذاری‌ها بتواند تا حدی مصونیت داشته باشد. اگر چنین اتفاقی بیفتد قطعاً در آن صورت است که یک دولت می‌تواند دارایی‌های خودش را به نحو احسن و حرفه‌ای مدیریت کنید.

تحول بزرگی که سنگاپور را تبدیل به سنگاپور امروز کرد، مرهون مدیریت دارایی‌ها توسط دولت از مجرای شرکت‌های هلدینگ است.

نکته دیگر این است که برای هر کاری باید متخصص همان امر به کار گرفته شود. برای مثال، اگر شما بخواهید یک ارتشی را با استفاده از تجار و سیاست‌مداران ساماندهی کنید، خوب این اتفاق نمی‌افتد. برای اینکه شما یک ارتش به وجود بیاورید باید افرادی با مهارت جنگی و نظامی داشته باشید اما تجار و سیاست‌مداران هیچ وقت



نمی‌توانند نظامی‌های خوبی باشند. در میدان جنگ شما هیچ‌وقت سیاست‌مداران را نباید بکار بگیرید، چون که در میدان جنگ افراد کشته می‌شوند و این سیاست‌مداران تیر می‌خورند و می‌میرند. در بحث مدیریت دارایی‌ها و اموال دولتی هم این اتفاق می‌افتد، یعنی شما نمی‌توانید یک سیاست‌مدار را برای مدیریت دارایی‌های دولت بگمارید، در این صورت اتفاقی که می‌افتد این است که حسابرسی درستی انجام نمی‌شود. وقتی حسابرسی درستی انجام نشود در حقیقت امور مالی شفاف نخواهد بود و این امر فسادزا است. در نهایت، شما به عنوان دولت موفق نخواهید شد که به نفع مردم کاری را پیش ببرید، کاری را که به لحاظ اقتصادی به نفع مردم باشد.

صندوق‌های ثروت

دو نوع صندوق ثروت شامل صندوق‌های ثروت عمومی^۶ و صندوق‌های ثروت ملی یا حکومتی^۷ وجود دارند. کاری که صندوق‌های ثروت ملی انجام می‌دهند این است که در یک حیطه خاص مثلاً در زمینه نفت کار خودشان را انجام می‌دهند و متخصص حفاظت از دارایی‌های نفتی در زمینه خاص هستند. اما این حرف را نمی‌توانیم در ارتباط با صندوق‌های ثروت عمومی بزنیم، چرا که وقتی این صندوق‌ها جنبه عام پیدا می‌کنند کار آنها بسیار گسترده‌تر می‌شود و در واقع به شدت در زمینه دارایی‌هایی منقول و غیرمنقول فعال هستند. مثال مشخص برای صندوق ثروت عمومی، تاماسک^۸ و برای صندوق ثروت حکومتی، جی‌آی‌سی^۹ است که البته هر دوی آنها مثال‌هایی از کشور سنگاپور هستند.

نمونه‌های بین‌المللی مدیریت دارایی

شرکت تاماسک در سنگاپور مثال خوبی برای ایجاد تحول اقتصادی است؛ چرا که طی ۴۶ سال عمر خودش توانسته است ۱۴ درصد به رشد اقتصادی کشورش کمک کند و در عین حال روی بسیاری از کسب‌وکارهای پیشرو در جهان نظیر صنعت دفاعی، اسکلت‌سازی، بنادر و غیره تأثیر بگذارد. این شرکت توانسته سه میلیارد دلار دارایی منتقل و سرمایه‌گذاری ایجاد کند و همچنین توانسته برای ۸۰ درصد از جمعیت کشور سنگاپور مسکن عمومی^{۱۰} فراهم کند.

6. Public Wealth Funds

7. Sovereign Wealth Funds

8. Temasek

9. GIC

10. Public Housing

در طول سه سال در کشور سوئد یعنی از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۱ مشکلاتی رخ داد که دولت برای رفع آن مجدداً پرتفوی خودش را مورد بررسی قرار داد و دارایی‌های خودش را به خوبی مدیریت کرد. اتفاقی که افتاد این بود که تحول بسیار عظیمی در زمینه توسعه شرکت‌های مختلف ایجاد شد؛ وضعیت ۶۰ شرکت مختلف بهبود پیدا کرد و ارزش‌گذاری آنها در شرکت‌های بورس منطقه‌ای دو برابر شد و همین موضوع به تقویت اقتصاد ملی کمک کرد. همچنین دولت با درآمد حاصل از مدیریت صحیح دارایی‌ها توانست شبکه حمل و نقل ریلی را به دو برابر توسعه بدهد و داخل یکی از شهرها یک دره (سلیکون) به عنوان پارک علم و فناوری ایجاد کند. یکی دیگر از کارهایی که انجام شد این است که یک شرکت دولتی املاک و مستغلات به یک شرکت خصوصی تبدیل شد و از عواید آن ظرف کمتر از ۵ سال، ۱۹ درصد حقوق بازنشستگان تأمین شد.

هنگ‌کنگ هم کاری مشابه سوئد انجام داد و بدون استفاده از منابع مالیاتی متروی کشور را متحول کرد. در واقع، دولت با مدیریت دارایی‌های خودش ارزش افزوده ایجاد کرد و بدون اینکه بخواهد به درآمدهای ناشی از مالیات دست بزند، از سود حاصل از مدیریت دارایی‌ها برای تأمین مالی توسعه شبکه مترو استفاده کرد. در کشور بریتانیا هم مشابه همین کار انجام شد و با مدیریت صحیح توانستند که شبکه ۱۲ ایستگاه قطار جدید را در سراسر کشور بسازند تا از آن برای المپیک لندن در سال ۲۰۱۲ استفاده کنند. در کونهاک، دانمارک هم چنین کار توسعه‌ای بدون نیاز به درآمدهای ناشی از مالیات صورت گرفته است. آنها توانستند در حقیقت ۵ کیلومتر خط بندری خودشان را توسعه بدهند و هزاران هزار واحد مسکونی، مدرسه و دانشگاه را بسازند و در عین حال صدها هزار واحد صنفی را ایجاد کنند. همه اینها بدون استفاده از حتی کوچکترین سهمی از مالیات بوده است. در هامبورگ آلمان هم چنین اتفاقی افتاد و با استفاده از همین روش اسکله‌ها و بنادر خودشان را توسعه دادند، مراکز آموزشی، دوازده هزار واحد مسکونی و ده‌ها هزار واحد صنفی ایجاد کردند، و با باقیمانده بودجه‌ای که با روش مدیریت صحیح دارایی‌های دولتی به دست آورده بودند، سالن بسیار مشهور و فوق‌العاده کنسرت را در هامبورگ تأسیس کردند.

با توجه به مطالب مذکور در کلام نهایی آنچه که می‌شود پیشنهاد داد این است که از منظر پرتفو، دولت باید یک نگاه درستی به پرتفوی



خودش داشته باشد تا بتواند دارایی‌های خودش را به درستی مدیریت کند. دولت باید بتواند یک شرکت هلدینگ کاملاً مستقل را تشکیل بدهد که در آن حساب‌ها به درستی رسیدگی می‌شوند، همه چیز در کمال شفافیت انجام می‌شود و سیاست‌گذاری‌ها به خوبی اجرایی می‌شوند. دولت به یک تیم اجرایی بسیار قوی و به مشاوران مستقلی نیاز دارد و باید بتواند حق الزحمه خیلی خوبی را برای استفاده از مشاوره‌های بسیار خوب پرداخت کند. همچنین، باید بتواند دارایی‌های خودش را به صورت مستقل هم به خوبی مدیریت کند. در واقع، کاری که باید بکند این است که به یک تیم مدیریت خیلی قوی نیاز دارد. باید بتواند استراتژی‌های شرکتی به روز را به کار بگیرد. آنچه که مهم است این است که باید بتواند تمام اینها را در یک فضای رقابتی انجام دهد. رقابت آن چیزی است که باعث توسعه و پیشرفت کار می‌شود و باید در واقع بتواند رقابت هم در بازار ایجاد کند.

دیدگاه‌های مهدی غضنفری

موضوع حکمرانی دارایی‌های عمومی واقعاً یک چالش بزرگی است. دولت‌ها به غیر از شرکت‌های دولتی ثروتی مثل جاده، بیمارستان و کارخانه در اختیار دارند. در جمهوری اسلامی ایران هم ما این ثروت‌ها را داریم. این غیر از نفت است، فقط به نفت فکر نکنید. تمام دارایی‌هایی که دولت در خلال صد سال گذشته تملک کرده است، یک گوشه‌ای افتاده و موجب ارزش افزوده نمی‌شود. ما باید یاد بگیریم که چگونه ثروت ملی‌مان را مدیریت کنیم که هم این نسل و هم نسل‌های بعدی از منافع آن بهره ببرند. این کاری که دولت محترم به اسم هدفمندی یارانه‌ها انجام دادند که البته کار خیلی خوب و لازمی هم بود، حالا به چه دلیل جراحی اقتصادی اسم گرفته است نمی‌دانم ولی این موجبات توزیع سرمایه و توزیع دارایی را در کشور ایجاد می‌کند، اگرچه ممکن است به تنهایی موجبات رشد را ایجاد نکند. اما این طرز فکری که امروز برای آن این نشست برگزار شده است، می‌تواند روی رشد کشور اثر بگذارد، بدون اینکه ما بخواهیم دارایی‌های جدیدی اضافه کنیم یا منابع مالی جدیدی را تأمین کنیم. در واقع، بحث این است که ما باید بتوانیم نوعی حکمرانی روی منابع موجود داشته باشیم که آنها زاینده باشند. برای انجام این کار ما تجربه کمی داریم و اساساً برای بررسی این

موضوع یا آن‌را ذیل شرکت‌های عمومی یا در دسته خصوصی‌سازی قرار می‌دهیم، اما باید توجه شود که مدیریت و حکمرانی دارایی‌های عمومی هیچ‌کدام از این دو مورد نیست، بلکه یک رفتار خصوصی برای دارایی‌های عمومی است؛ یعنی با استفاده از رفتار خصوصی این دارایی‌ها را بالنده می‌کنیم. در این ارتباط من یک مثال می‌زنم تا بهتر متوجه داستان شوید. دولت‌ها در صندوق ثروت ملی ما حدود ۱۳۶ میلیارد دلار پول گذاشته‌اند که حدود ۶۰ تا ۶۵ میلیارد دلار را خودشان برداشته‌اند. این یعنی دولت گفته، این صندوق برای خودم است، من خودم این پول‌ها را داده‌ام و خوب الان آن‌را پس می‌گیرم. پس این به معنای رفتار دولتی با دارایی‌های دولتی است. این در حالی است که آقای دِتر در سخنرانی خود به این موضوع اشاره داشته است که ما چگونه با دارایی‌های دولتی، رفتاری خصوصی داشته باشیم.

مدیریت و حکمرانی دارایی‌های عمومی به معنای استفاده از رفتار خصوصی برای بالندگی و زاینده‌گی این دارایی‌هاست نه واگذاری آنها به بخش خصوصی.

البته دقت کنید رفتار خصوصی با دارایی‌های دولتی به معنی خصوصی‌سازی نیست که ما این دارایی‌ها را دست بخش خصوصی بدهیم. یک مفهوم جدیدی در دنیا به اسم صندوق‌های ثروت ملی (حکومتی) وجود دارد که می‌گویید چگونه با دارایی‌های عمومی رفتار خصوصی داشته باشیم، یعنی دولت نتواند هر وقت و هرچقدر خواست از این صندوق برداشت کند. مثل اینکه شما پولتان را به پسران می‌دهید اما هر نیم ساعت به نیم ساعت به او نمی‌گویید حالا آن پول را داری به من بدهی؟ می‌دهید که با آن کار کند و جلو برود، دیگر پول را پس نمی‌گیرید، مگر اینکه از سودش بخواهی سهم ببری. اما اتفاقی که در صندوق ثروت ملی یا همان صندوق توسعه ملی ایران افتاده است، این است که از ویژگی‌های حکمرانی این صندوق‌ها در سایر کشورها متأسفانه برخوردار نیست. چرا؟ چون هیئت حاکمه صندوق یا همان هیئت امناء، افرادی هستند که خودشان ذی‌نفع صندوق است. لذا این حکمرانی نمی‌تواند رفتار خصوصی را تحمل کند. برای همین دولت یک خودداری و یک پرهیزگاری فراوانی نیاز دارد که چشم طمع به این مالی که داده، نداشته باشد تا رفتار خصوصی با آن بشود.



یکی دیگر از کارهایی که در صندوق توسعه ملی ایران وجود دارد، وام‌دهی است اما در این صندوق‌ها اصلاً وام‌دهی معنی ندارد؛ چون ماهیت این صندوق‌ها این است که خودش باید این ثروت را افزایش بدهد. پس اگر صندوق وامی به یک نفر وام بدهد که پس ندهد، البته این دولت است که بنابر تکلیفش این وام داده می‌شود، خوب ریسک بالا می‌رود و این باز نوعی رفتار دولتی با این پول است. در حقیقت همین جا تفاوت بین صندوق توسعه ملی ما و نمونه‌هایی که آقای دتر بیان کردند مشخص می‌شود. صندوق ما اساساً براساس مفاد اساسنامه، اجازه مشارکت با بخش خصوصی را ندارد، یعنی نمی‌تواند نیروگاه یا پتروشیمی بسازد، نمی‌تواند در توسعه و سرمایه‌گذاری در میادین نفتی مشارکت کند؛ چون وقتی از سرمایه‌گذاری صحبت می‌شود، فوراً می‌گویند این بنگاه‌داری است. لذا، صندوق توسعه ملی طبق اساسنامه فقط می‌تواند وام بدهد. این در حالی است که ظاهراً صندوق‌های ثروت در خرید توییت‌ر توسط آقای ایلان ماسک به ارزش ۴۴ میلیارد دلار، مشارکت داشتند. به عبارت دیگر، صندوق‌های ثروت ملی فراسرزمینی حرکت می‌کنند تا کسب سود کنند ولی صندوق توسعه ملی در ایران فقط امکان وام‌دهی دارد. بخاطر همین است که پول صندوق توسعه ملی را یا دولت برده یا وام داده است و چون هیچ کدام پول‌ها را برنمی‌گردانند، صندوق همین‌جا گیر کرده است. اما این مفهومی که امروز مطرح شد و ما با آن آشنا شدیم، می‌تواند خیلی کمک‌کننده باشد. یعنی ما منتظر نباشیم دولت نفت بفروشد و پولش را به ما بدهد؛ اصلاً شاید نفت نداشته باشیم.

وام‌دهی یکی از کارهایی است که در صندوق توسعه ملی ایران وجود دارد،

اما با توجه به ماهیت آنها اصلاً وام‌دهی معنی ندارد.

دقت کنید من روی واژه‌ها تأکید دارم، می‌گویم اموال عمومی را با رفتار خصوصی مدیریت کنیم و دولت این را تحمل کند. پول مال دولت است، پول مال بخش خصوصی نیست. دولت پول خودش را به یک نهادی مثل صندوق توسعه ملی می‌دهد و می‌گوید با این پول رفتار خصوصی داشته باشد اما کمتر دولتی در جمهوری اسلامی ایران توانسته این رفتار خصوصی را تحمل کند. در واقع، دولت پولی را که به صندوق توسعه ملی داده است خیلی زود پس گرفته است. چون وقتی معلم‌ها، پرستارها،

کامیون‌دارها و ... برای حقوق تظاهرات می‌کنند، دولت‌ها می‌گویند پول را از صندوق توسعه ملی برداریم تا این حقوق‌ها را پرداخت کنیم. این نوع حکمرانی، یعنی اینکه دولت هر جا کم آورد به این صندوق‌ها مراجعه کند، برای این صندوق‌ها بی‌فایده است، من علاقمند بودم که حالا چون به عنوان رییس صندوق توسعه ملی در خدمت شما هستم از این سخنرانی استفاده کافی و وافی ببرم و با دست پر از این جلسه بروم، چون از وقتی بحث این رویداد را شنیدم یک جریان فکری خیلی عجیب در ذهنم رخ داد که ما با سازمان خصوصی یک وجه مشترک داریم. سازمان خصوصی بخشی از اموال دولت را می‌گیرد به بخش خصوصی می‌دهد و پول آن را می‌گیرد. این درست است ولی می‌تواند بخشی از اموال خود را به صندوق توسعه ملی بدهد تا صندوق به کنندگی از دولت روی آن اموال رفتار خصوصی داشته باشد؛ کاری که در سنگاپور، امارات و نروژ در حال انجام است. در این صورت دولت دیگر چشمی به این اموال نخواهد داشت بلکه می‌گوید سود حاصل از آن را به من بده. اگر این مفهوم را در جمهوری اسلامی ایران بپذیریم، صندوق توسعه ملی می‌تواند در کوتاه‌مدت ثروت انبوهی را به دست بیاورد. بنابراین، دولت می‌تواند بخشی از دارایی‌هایش را که می‌خواهد خصوصی‌سازی کند به صندوق بدهد تا با آنها رفتار خصوصی داشته باشد. به عبارت دیگر، صندوق توسعه ملی همانند بخش خصوصی به صورت مستقل و بدون تحمیل قوانین دولتی بر آن بتواند فعالیت کند. البته این مفهومی تازه است و این مفهوم چیزی نیست که آقای دتر راجع به آن صحبت کرده است. این یک شیوه جدیدی از اداره امور یا شیوه جدیدی از حکمرانی است، غیر از خصوصی‌سازی است. خصوصی‌سازی معتبر است، کاملاً درست است و من اصلاً با آن مشکلی ندارم. مبدا وقتی من روی این موضوع تأکید می‌کنم به این معنی تفسیر شود که منتقد خصوصی‌سازی هستم، نه حرفم این است که دولت‌ها می‌توانند اموال را یا بفروشند و پول آن را در قالب بودجه خرج کنند یا می‌توانند پول آن را از بخش خصوصی نگیرند و هدف آنها انتفاع از سود حاصل از افزایش ارزش باشد. برای درک بیشتر موضوع ببینید یک بخشی از اقتصاد دست دولت است، با فروش نفت و دریافت مالیات کشور را اداره می‌کند. خیلی هم خوب است، انتقادی به آن نیست. یک بخش از اقتصاد هم دست بخش خصوصی است که مثلاً کارخانه تأسیس می‌کند، کالا تولید می‌کند و می‌فروشد. این هم مشکلی ندارد، چون مالیاتش را می‌دهد و امنیت اقتصادی برای کارش دارد. اما یک حالتی وجود دارد که دولت



دارایی‌هایش را در اختیار بخش خصوصی قرار نمی‌دهد، در این حالت می‌تواند در اختیار یک صندوق به اسم صندوق ثروت ملی قرار دهد تا برایش مدیریت کند. این ثروت‌ها ملی هستند، یعنی ثروت‌هایی که به اسم ملت در دست دولت قرار دارند نه ثروت‌های بخش خصوصی. صندوق توسعه ملی با مدیریت این ثروت‌ها می‌تواند هم برای نسل فعلی درآمدزایی داشته باشد و هم اصل این ثروت را برای نسل بعدی نگه دارد. بنابراین، همانطور که مشخص است اصلاً بخش خصوصی در این فرآیند وجود ندارد. صندوق توسعه ملی می‌تواند با بخش خصوصی کار کند اما دارایی را به او نمی‌فروشد، بلکه دارایی را نگه می‌دارد و ارزش آن را چند برابر می‌کند. آن وقت این دارایی برای همه مردم ایران است، مال ۲۰ نفر در بخش خصوصی یا اتاق بازرگانی نیست. فرض کنید که دولت یک پتروشیمی دارد که می‌خواهد به بخش خصوصی واگذار کند، به این کار خصوصی‌سازی می‌گویند اما حالا وقتی این پتروشیمی به صندوق ثروت ملی بدون دریافت پول واگذار می‌شود، در واقع مثل هبه کردن است. صندوق ثروت ملی با این دارایی کار می‌کند و بعداً سود آن را به دولت می‌دهد. بنابراین، در یک جمله خصوصی‌سازی می‌تواند در بعضی جاها انجام نشود، و در عوض صندوق توسعه ملی می‌تواند با مدیریت اموال دولت ثروت ایجاد می‌کند.

سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند بخشی از اموال خود را به صندوق توسعه ملی بدهد تا صندوق به کسندگی از دولت روی آن اموال رفتار خصوصی داشته باشد. این به معنای خصوصی‌سازی نیست.

یک نکته هم در مورد سخنرانی آقای دتر بخواهم بیان کنم این است که ایشان چند مثال را بیان کردند که در فلان کشور ایستگاه مترو ساخته شد، در فلان کشور پل یا جاده ساخته شد. من در خلال توضیح ایشان نگران بودم که این تصور پیش بیاید که خوب دولت‌ها که باید این کارها را انجام بدهند، این چه چیز جدیدی هست که بیان می‌شود. الان ۲۰۰ سال است که دولت‌های مدرن تشکیل شده‌اند و همگی در حال انجام این کارها هستند. در واقع نکته این است که اینجا اصلاً آن مفهوم کلاسیک دولت مبنای گفته ایشان نبود. بلکه یک صندوقی اموال دولت را در اختیار داشت، روی اموال دولت کار کرده است، یک سودی ایجاد کرده است و سود از این محل صرف ساخت و ساز و توسعه کشور شده است. برای همین به جای اینکه بگویند برای این کارها از بودجه استفاده

نکردم، بیان می‌دارند که از مالیات استفاده نشده است، چون بودجه آنها از روی مالیات بسته می‌شود، اما بودجه ما هم غالباً نفت و بخشی از آن مالیات است. پس یک صندوقی بدون اینکه بر بودجه کشور فشار بیاورد، از محل سودش به تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای در کشور می‌پردازد. این همان مفهومی است که در ابتدای عرایضم بیان کردم و در مصاحبه‌ها هم دائماً بر آن تأکید دارم مبنی بر اینکه از اصل منابعی که در صندوق داریم، برندارید، بلکه از سود آن کشور را اداره کنیم و بودجه این کشور را بدهیم. اما آن چیزی که الآن مانع موفقیت صندوق توسعه ملی است، همین است که ایشان به درستی گفتند. اینکه این ادبیات و این نگاه در کشور بیگانه است و مفهوم صندوق را در حد یک بانک تنزل دادند. در حالی که همانطور که در گفته‌های ایشان دیدید مفهوم صندوق ثروت ملی در حد یک نهادی است که از سودش عین دولت کارهای عام المنفعه می‌کند. ضمن اینکه صندوق‌های ثروت‌های ملی جهان هر لحظه دارایی‌شان روی مانیتور مشخص است و اصلاً چیز مخفی‌ای ندارند. هر لحظه سودشان، اینکه در چه پروژه‌ای مشارکت کرده‌اند و در چه پروژه‌ای چرا نمی‌خواهند شرکت کنند، مشخص است.

پس در یک جمع‌بندی می‌توانم بگویم بحث این بود که خصوصی‌سازی چه مفاهیمی غیر از مفهوم کلاسیک آن که ما با آن آشنا هستیم دارد. متوجه شدیم یک نحوه‌ای از خصوصی‌سازی هست که با خصوصی‌سازی متعارف متفاوت است و آن هم این است که دارایی‌های دولت به جای اینکه به بخش خصوصی فروخته شود که هیچ اشکالی ندارد، آن هم خوب است، یک گزینه، یک آلترناتیو این است که دارایی دولت به یک صندوقی داده بشود و این صندوق ثروت‌افزایی کند، سود آن را مثل دولت خرج مردم کند؛ یعنی غیر از اینکه دولت مالیات می‌گیرد و پول جمع می‌کند و مشکلات مردم را حل می‌کند که کار خیلی خوبی است، این صندوق هم نوعی از خصوصی‌سازی باشد که اموالش برای ۸۰ میلیون جمعیت است اما مدیریت آن، رفتار خصوصی دارد، سبک خصوصی دارد و تحت تأثیر حکومت‌ها و مدیر دولت‌ها نیست. به نظرم این صندوق‌ها اصلاً مال دولت‌ها نیست. این صندوق باید زیر نظر ولی فقیه اداره بشود. در این صندوق نباید دولت‌ها نفوذ کنند. مهم‌ترین نکته‌ای که من می‌خواهم در کشور جا بیندازم این است که ذی‌نفعان صندوق‌های ثروت ملی همه مردم کشور و همه نسل‌های یک کشور هستند. یعنی بنابر استدلال آقای دتر این صندوق‌ها نباید تحت مدیریت سیاست‌مدارها قرار بگیرد، بلکه با این صندوق‌ها باید رفتار خصوصی انجام شود و منافعش در راستای دولت استفاده شود که این



خود یک هم‌زیستی بین بخش خصوصی و بخش دولتی است. پس با الگوبرداری از روش‌های درست می‌توانیم صندوق توسعه ملی را احیاء کنیم و آنرا به محلی برای تأمین منابع لازم برای توسعه کشور تبدیل کنیم تا سرنوشت حساب ذخیره ارزی را پیدا نکند.

رفتار خصوصی با صندوق‌های ثروت و استفاده از منافع آن در راستای دولت نوعی هم‌زیستی بین بخش خصوصی و بخش دولتی است.

پرسش و پاسخ

سؤال ۱. ما از یک طرف از دولت‌ها انتظار داریم یک ترجیحاتی را دنبال کنند و از طرف دیگر از شرکت‌های خصوصی انتظار داریم یک نوع ترجیحات دیگری را تعقیب کنند. برای مثال، شرکت خصوصی انتظار دارد که سال به سال ارزش‌های بیشتری داشته باشد اما در مورد مثال مدرسه که بیان کردید خراب کردن مدرسه در یک منطقه توریستی باعث می‌شود دارایی دولت از یک تومان به سه تومان افزایش یابد و چند برابر بشود. خوب مگر ترجیحات و ارزش‌هایی که دولت‌ها برای آن کار می‌کنند، فقط بحث مالی است؟ آیا اینجا یک تزاممی شکل نمی‌گیرد که بخشی از دولت را در مقابل بخش‌هایی دیگر از دولت قرار بدهد و وظایف اصلی دولت‌ها که تولید کالای عموماًست، را تحت تأثیر قرار بدهد؟

پاسخ: باید به این موضوع اشاره کنم که من صرفاً یک مدرس نیستم، من یک آدم عملیاتی هستم و از کارهایی با شما صحبت می‌کنم که خودم در عمل در حال انجام دادن آنها هستم. مورد مدرسه در برزیل یک مثال خوبی هست از دولتی که یک شرکت هلدینگ سرمایه‌گذاری را به صورت حرفه‌ای ایجاد می‌کند تا دارایی را مدیریت کند و دیگر نیازی نیست که دارایی‌های خودش را بفروشد. در واقع، دولت می‌تواند این دارایی را نگه دارد و آن را تبدیل به یک هتل پنج ستاره یا یک مرکز بسیار پردرآمد بکند و با ساخت مدرسه در جایی دیگر دانش‌آموزان را به آنجا منتقل کند تا بتوانند از امکانات بهتر و وسیع‌تری در محلی که بیشتر مناسب تحصیل هست تا یک منطقه توریستی، بهره‌مند شوند و در عین حال از عواید ساخت آن هتل یا آن مرکز پردرآمد می‌تواند استفاده کند تا امکان استخدام معلم‌های بهتر و امکانات تحصیلی بهتری را برای دانش‌آموزان در محل جدید و مناسب‌تر فراهم آورد.

سؤال ۲. اول می‌خواستم این نکته را بگویم که پاسخ آقای دتر به سؤال اول با تأکید بر دارایی‌های تجاری هست نه دارایی‌های غیرتجاری. ضمن اینکه من فکر نمی‌کنم که کسی روی مولدسازی که مدنظر ایشان است، مناقشه داشته باشد. ما همین الآن در بازار تهران مدرسه داریم، می‌توانیم آن مدرسه را به کار دیگری اختصاص بدهیم، جای آن بیاییم یک جای دیگر آن مدرسه را بسازیم که برای تحصیل مناسب‌تر باشد. اما ایشان پیشنهادش این است که ما همه دارایی‌های دولت را در یک هلدینگ یا در یک صندوق قرار دهیم و این هلدینگ را حرفه‌ای اداره کنیم و دست سیاست‌مدار ندهیم یا آن‌را از نفوذ سیاست‌مدار محافظت کنیم. حالا سؤال من این است که این کار را چگونه باید در کشور خودمان انجام بدهیم؟ در صورتیکه با شناختی که از اینجا داریم، آیا ممکن است یک نهادی داشته باشیم که از دایره نفوذ دولت مستقل باشد و مدیران حرفه‌ای بیایند آن را مدیریت کنند؟ چون ما همین الان هم هلدینگ‌هایی در سازمان تأمین اجتماعی، در صندوق‌های بازنشستگی نیروهای مسلح و در همین صندوق توسعه ملی داریم که محافظت شده نیستند و حالا اگر ما همه اینها را مجدداً تحت یک هلدینگ بزرگتر قرار دهیم، آنجا خودش به یک مأمّن قدرت تبدیل می‌شود. این یک قدرت خیلی بزرگ است که هیچ قدرتی حاضر به چشم‌پوشی از آن نیست. بنابراین، این محافظت سیاسی شاید یک جایی یک اصل شده باشد اما آن شناختی که ما در ایران داریم یک مقدار کار را دشوار می‌کند. پس سؤال مشخص بنده این است که اگر ما همه دارایی‌ها را زیر نظر یک هلدینگ یا صندوق آورده‌ایم، محافظت از نیروهای سیاسی در قبال مداخله‌شان چگونه میسر خواهد بود؟

پاسخ: در هر کشوری به نظر من چنین امری میسر است، فقط باید در آن کشور اراده سیاسی برای چنین کاری وجود داشته باشد. از منظر فنی اگر بخواهیم به قضیه نگاه کنیم، می‌توانم بگویم که در حقیقت برای اینکه اهمیت این قضیه اثبات شود، ما نیاز به یک بحران داریم. یعنی یک بحران آنچنان حاد در یک کشور اتفاق بیفتد که خود آن سیاست‌مدارانی که در امر دارایی‌های دولتی و در امر خصوصی‌سازی و اقتصاد کشورها دخالت می‌کنند به این نتیجه برسند که هیچ راهی وجود ندارد به غیر از آنکه افراد حرفه‌ای و کاردان را به کار بگمارند. این کار در واقع همان تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری است که بتوانند از آن طریق از سود و از عواید آن



شرکت‌های هلدینگ برای اداره مقاصد کشور استفاده کنند. در هر حال به عنوان راهبران کشور این بستگی به شما دارد که به این مسأله به چشم یک موقعیت نگاه کنید یا یک تهدید. شما زمانی که می‌خواهید یک ارتش را تشکیل بدهید، اگر به امور نیروی نظامی و قوای نظامی خودتان به درستی توجه نکنید، یک قوای نظامی ضعیف خواهید داشت و در برابر تهاجمات خارجی آسیب‌پذیر خواهید بود. در این وسط چکار می‌کنید؟ کاری که می‌کنید این است که یک ارتش و یک قوای نظامی قوی متشکل از افراد کاردان و کاربلدی را تشکیل می‌دهید که می‌داند چطور این قوای نظامی را اداره کند. اتفاقی که اینجا می‌افتد این است که این ریسک وجود دارد که این قوای نظامی وقتی خیلی قوی شد، خودش بیاورد تبدیل به یک تهدید بر علیه سیاست‌مداران شود. اما این مسأله اجتناب‌ناپذیر است و از این نظر باید یک تعادلی در این میان برقرار شود تا نتیجه مطلوب حاصل شود.

سؤال ۳. آقای دتر صندوق را به دو نوع عمومی و حکومتی تقسیم کردند، وجه تمایز این دو صندوق چیست؟ و چه تفاوت‌هایی با هم دارند؟ تا با شناخت این مرزها بتوانیم در مورد نوع صندوق توسعه ملی در کشور اظهار نظر کنیم که این صندوق توسعه ملی که داریم آیا از نوع اول است یا نوع دوم و یا اصلاً هیچ‌کدام از این دو نوع نیست و ما چیز خاصی ایجاد کردیم که در آن گیر افتادیم. البته به نظر تمایز بین این دو صندوق بنگاه‌داری و سهام‌داری است که صندوق ثروت ملی به امر سهام‌داری و صندوق ثروت عمومی به امر بنگاه‌داری مبادرت می‌ورزد. البته به نظر می‌رسد حتی بنگاه‌داری برای صندوق ثروت ملی هم مجاز است که ما در صندوق خودمان با این موضوع خیلی فاصله داریم.

پاسخ: صندوق توسعه ملی ایران از نوع صندوق‌های ثروت ملی است که در واقع از درآمد حاصل از فروش نفت برای کسب درآمد و کارهای توسعه‌ای در کشور استفاده می‌کند. صندوق ثروت ملی در واقع صندوقی است که به میزانی از نقدینگی دسترسی دارد که این نقدینگی‌ها را می‌تواند صرف خرید اوراق در سطح کشور و در سطح بین‌المللی کند و از عواید مربوط به آن اوراق در اداره امور کشور و کارهای سرمایه‌گذاری استفاده کند. اما صندوق ثروت عمومی، صندوقی است که امکاناتی مثل املاک، مستغلات، بخش حمل و نقل، تسهیلات عمومی و غیره را در اختیار دارد و در حقیقت از درآمدهای

حاصل از اینها می‌تواند هلدینگ‌هایی را به وجود بیاورد که ارزش افزوده و درآمدی که این هلدینگ‌ها حاصل می‌کنند، صرف اداره امور کشور شود. کسانی که برای صندوق توسعه ملی کار می‌کنند، افرادی متخصص در امر مدیریت پرتفوی و متخصص امور تجاری هستند که راهکارهایی برای سود و ایجاد ارزش افزوده را جستجو می‌کنند. آنها در واقع بیشتر متخصص بازار هستند. این در حالی است که افراد فعال در صندوق‌های ثروت عمومی بیشتر به صورت محسوس بر روی دارایی‌های واقعی مثل املاک و مستغلات و کارخانجات و صنایع مختلف کار می‌کنند و از این طریق ایجاد ارزش می‌کنند اما همانطور که توضیح داده شد، شاغلین در صندوق‌های ثروت ملی بیشتر روی بازارها کار می‌کنند.

مدیر نشست چهارم



حمیدرضا فولادگر

مشاور وزیر امور
اقتصادی و دارایی

اعضای نشست چهارم



حسین سلاح‌ورزی

نایب رئیس اول
اتاق بازرگانی،
صنایع، معادن و
کشاورزی ایران



محمدقاسمی

رئیس مرکز پژوهش‌های
اتاق بازرگانی، صنایع،
معادن و کشاورزی ایران



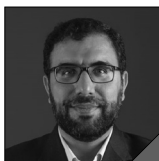
علی آقامحمدی

عضو مجمع تشخیص
مصلحت نظام



علی اسلامی‌نژاد

مدیر دبیرخانه
هیئت واگذاری
و هیات
عامل سازمان
خصوصی‌سازی



علی مروی

رئیس اندیشکده
کسب و کار پژوهشکده
سیاستگذاری دانشگاه
شریف



حامد شیخ‌محمدی

مدیر سرمایه‌گذاری
و صادرات شرکت
دخانیات ایران

۴ نشست چهارم

ارزیابی عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «بررسی مدل ارزیابی عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»؛ علی مروی^۱

۱ علیرغم گذشت یک و نیم دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، هنوز یک ارزیابی جامع و کمی از عملکرد خصوصی‌سازی در ایران نداریم که دلیل اصلی دشواری انجام این کار به شرایط محیطی فضای اقتصاد ایران برمی‌شود.

۲ از جمله مشخصه‌های مهم محیطی فضای اقتصاد ایران در برهه‌های اجرای خصوصی‌سازی می‌توان به عدم ثبات اقتصاد کلان، بحران بانکی، ممیزمحوری سازمان امور مالیاتی و سازمان تأمین اجتماعی، بحران ارزی، سرکوب قیمتی و ... اشاره کرد.

۳ اجرای خصوصی‌سازی در محیطی با مشخصه‌های محیطی فوق، با معضلات زیادی مواجه شده است که قابل طبقه‌بندی در سه دسته‌ی کلی شامل عدم تعریف صحیح از کارکردهای دولت، آماده نبودن محیط کسب و کار و تسری قوانین معیوب بنگاه‌داری دولتی به بازارهای مشتمل بر بنگاه‌های خصوصی است.

۴ برای احصاء شاخص‌های ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی سه عامل شامل محیط ناظر بر خصوصی‌سازی (شاخص محیطی)، فرآیند خصوصی‌سازی (شاخص فرآیندی) و عملکرد بنگاه پس از واگذاری (شاخص عملکردی) در نظر گرفته شده است که هر یک از این شاخص‌ها از نماگرهای متعددی تشکیل شدند.

۵ اطلاعات مربوط به نماگرهای شاخص‌های سه‌گانه مذکور از سه طریق یعنی استفاده از داده‌های موجود (داده‌های اقتصادی و شاخص‌های بین‌المللی)، صورت‌های مالی و پرسشنامه گردآوری شده است.

۶ شاخص‌های سه‌گانه محیطی، فرآیندی و عملکردی به ترتیب ۱۲/۸۸ از ۳۵، ۱۴/۵ از ۳۳ و ۱۸/۹۴ از ۳۲ است و در مجموع شاخص کل ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی حدود ۴۶ از ۱۰۰ به دست آمده است و نشان می‌دهد عملکرد خصوصی‌سازی در رسیدن به آن

۱. این مقاله توسط علی مروی، محمد سعید صفاری و مهدی فاضل دهکردی تدوین و در روز همایش توسط آقای علی مروی رییس اندیشکده کسب و کار پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشکده صنعتی شریف ارائه شده است.



اهدافی که سیاست‌گذاران مدنظر داشتند، عمدتاً به دلیل عملکرد پایین شاخص‌های محیطی و فرآیندی قابل قبول نیست.

ب) مقاله «بررسی میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»؛ علی اسلامی‌نژاد^۲

۱ بعد از انقلاب اسلامی در برنامه‌های توسعه کم‌کم به فکر خصوصی‌سازی افتادند تا اینکه در برنامه سوم توسعه به‌طور مفصل برنامه خصوصی‌سازی مطرح، و در خلال برنامه چهارم توسعه، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با ۸ هدف ابلاغ شد.

۲ اهداف هشت‌گانه در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) عبارتند از:
۱- شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی؛ ۲- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی؛ ۳- افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی؛ ۴- پس‌انداز و بهبود درآمد خانوارها؛ ۵- افزایش سطح عمومی اشتغال؛ ۶- گسترش مالکیت به منظور تأمین عدالت اجتماعی؛ ۷- کارایی و بهره‌وری و ۸- کاستن از بار مالی و مدیریتی نیروی‌های دولت.

۳ بررسی تحقق اهداف هشت‌گانه براساس متغیرهای مربوطه حاکی از آن است که رشد اقتصادی، رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، رشد بخش خصوصی، نسبت پس‌انداز به درآمد ملی و روند درآمد سرانه خانوارها و بهره‌وری کل عوامل تولید طی سال‌های بعد از ابلاغ سیاست‌ها روندی نزولی داشته است. ضمن اینکه نرخ بیکاری تقریباً با ثبات مانده و ضریب جینی و بودجه شرکت‌های دولتی هم روندی صعودی داشته است. بر این اساس، هیچ یک از اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تاکنون تحقق نیافتند.

۴ بررسی تأثیر خصوصی‌سازی بر بهره‌وری کل عوامل تولید مربوط به ۴۴ شرکت که پس از ابلاغ سیاست‌ها بیش از ۵۰ درصد سهم آنها واگذار شده بود، با استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی و تابع تولید ترانسلوگ نشان می‌دهد که این اثر منفی بوده است.

۵ برای تبیین چرایی عدم موفقیت خصوصی‌سازی شرکت‌ها به ۹ دلیل رسیدیم که عبارتند از: ۱- عدم واگذاری به بخش خصوصی واقعی و واگذاری به شبه دولتی‌ها؛ ۲- عدم انجام اصلاح ساختار مناسب شرکت‌ها قبل از واگذاری؛ ۳- اولویت رویکرد درآمدی در واگذاری‌ها؛ ۴- عدم استفاده از روش‌های متنوع واگذاری؛ ۵- مشکلات مربوط به بررسی اهلیت خریداران؛ ۶- عدم همراهی وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی؛ ۷- ضعف نظارت بر اجرای

۲. مدیر دبیرخانه هیئت واگذاری و هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی

برنامه خصوصی‌سازی؛ ۸- فضای کلی حاکم بر کشور مانند تحریم‌ها؛ و ۹- فضای نامناسب رقابت‌پذیری و کسب و کار در کشور.

۶ یکی از پیش‌نیازها و الزامات اصلی و مهم خصوصی‌سازی اصلاح ساختار شرکت‌هاست اما این اصلاحات در موارد معدود و محدود به حوزه نیروی انسانی انجام شده است. عدم اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری به عدم وجود بودجه کافی و عدم وجود برنامه‌ریزی برای اصلاح ساختار در دولت‌ها برمی‌شود.

۷ ام‌المصائب و سر منشأ مشکلات خصوصی‌سازی در کشور تأمین مالی بودجه دولت از محل واگذاری‌ها بوده است و با توجه به شرایط حاکم این سیاست ادامه‌دار خواهد بود؛ به‌طوری‌که، علیرغم ظرفیت ماده (۱۹) قانون اصل (۴۴)، روش‌های واگذاری مورد استفاده توسط سازمان خصوصی‌سازی به دلیل کسب درآمد بیشتر صرفاً محدود به روش‌های بورس، فرابورس و مزایده بوده است.

۸ عدم وجود تکلیف برای سازمان خصوصی‌سازی برای اهلیت سنجی باعث واگذاری شرکت‌ها به افراد فاقد صلاحیت تخصصی و در نتیجه کاهش تولید، سودآوری و بهره‌وری این شرکت‌ها شده است.

ج) مقاله «یک دهه تجربه خصوصی‌سازی در شرکت دخانیات ایران»؛ حامد شیخ محمدی^۳

۱ شرکت دخانیات در سال ۱۳۹۱ به صورت رد دیون واگذار شد و ۵۵ درصد سهام آن در اختیار صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد قرار گرفت. ضمن اینکه اختیارات حاکمیتی آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت و در واقع به یک مرکز تازه تأسیس بدون بنیه کارشناسی و لجستیک اجرایی محول شد.

۲ شرکت دخانیات قبل از واگذاری حدود ۲۰ میلیارد نخ سیگار تولید می‌کرد اما پس از واگذاری در سال ۱۳۹۳ میزان تولیدات این شرکت به بیش از نصف (۸/۳ میلیارد نخ) کاهش یافت و بعد از بهبود نسبی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، به کمترین میزان خود یعنی ۶ میلیارد نخ در سال ۱۳۹۸ رسید.

۳. فرسودگی ماشین‌آلات، انباشت بدهی‌های مالیاتی و مشکلات

۳. این مقاله توسط حامد شیخ محمدی مدیر سرمایه‌گذاری و صادرات شرکت دخانیات ایران و آمنة قائمی دیزجی دکترای اقتصاد پولی از دانشگاه الزهراء، رئیس سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی شرکت دخانیات ایران تدوین و در روز همایش توسط آقای حامد شیخ محمدی ارائه شده است.



به جا مانده از گذشته و اقدام شتاب زده و واگذاری سهام شرکت در قالب رد دیون بدون اصلاح ساختار و آماده سازی از دلایل کاهش میزان تولید شرکت دخانیات بوده است. ضمن اینکه مشکلات اقتصادی و ساختاری همچون نوسانات شدید نرخ ارز، عدم ثبات قوانین کشوری و جولان شرکت های بین المللی در بازار داخلی از یک طرف و تحریم های بین المللی از طرف دیگر، اقدامات اصلاحی را که در این زمینه در سال های ۱۳۹۵ انجام شده بود، تقریباً خنثی کرد.

۴ شرکت دخانیات در پی کاهش میزان تولید، سهم قابل توجهی از بازار را هم از دست داد. به طوری که، در سال ۱۴۰۰ دو شرکت خارجی BET و JTI که قبل از واگذاری شرکت دخانیات مجوز فعالیت گرفتند، مجموعاً سهم ۷۰ درصدی از بازار مصرف دخانیات در کشور را در اختیار داشتند، این در حالی است که سهم شرکت دخانیات معادل ۸ درصد و حتی کمتر از سهم قاجاق در این بازار بوده است.

۵ حضور شرکت های خارجی در کل کلاس های قیمتی بازار مصرف، و فراوانی محصولات قاجاق در بازار مصرف در رده قیمتی محصولات شرکت دخانیات ایران از مهمترین چالش هایی است که شرکت دخانیات با آن مواجه است و باعث شد سهم آن از گردش مالی ۶۰۰ هزار میلیارد ریالی این صنعت کمتر از ۸ درصد باشد.

(د) دیدگاه اعضای نشست

۱ حمیدرضا فولادگر: بعد از اجرای سیاست ها، دولت به لحاظ قانونی می تواند خصوصی سازی را انجام دهد. از اینرو می بینیم در همان سال ۱۳۸۵ یعنی دو سال قبل از ابلاغ قانون اجرای سیاست ها، بخشی از واگذاری ها توسط دولت نهم در همین دو سال اول ابلاغ سیاست ها شکل گرفت.

۲ حمیدرضا فولادگر: در جریان اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) دو انحراف اتفاق افتاد. اولین انحراف این است که صرفاً به بحث واگذاری و خصوصی سازی متمرکز شدند و موضوع بهبود فضای کسب و کار و توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی نادیده گرفته شد. به همین دلیل است که سمت و سوی واگذاری به سمت شبه دولتی ها به عنوان جایگزین بخش خصوصی سوق پیدا کرد، چون ما بخش خصوصی قوی و توانمند نداشتیم. دومین انحراف

این است که در جریان واگذاری به جای اولویت‌دهی به شرکت‌های مشمول واگذاری گروه (۱)، گروه (۲) که شرکت‌هایی بزرگتر بودند با نگاه درآمدی به امر خصوصی‌سازی، در اولویت قرار گرفتند.

۳ حمیدرضا فولادگر: عدم کاهش محسوس بار مالی و مدیریتی، عدم انجام اصلاح ساختاری، عدم استفاده مکفی و مؤثر از ظرفیت‌های ماده ۱۹ قانون، عدم استفاده از منابع حاصل از واگذاری در جایگاه واقعی، عدم بازگشت وجوه حاصل از واگذاری‌ها به مصارف آن و عدم اجرای احکام در بخش انحصار و تنظیم مقررات از جمله دلایل عدم تحقق اهداف اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بوده است.

۴ حمیدرضا فولادگر: اگرچه در عدم تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، چهار عامل سیاست‌ها، قانون، اجرا و نظارت همگی نقش داشتند اما در این بین، بیشترین اشکالات ناشی از ضعف در وظیفه نظارتی و کمترین اشکال متوجه سیاست‌ها بوده است.

۵ حسین سلاح‌ورزی: از سال ۱۳۹۷ ما شاهد یک جریان معکوس در امر خصوصی‌سازی هستیم و هر آنچه که در چهار سال قبل از آن واگذار شده بود، مجدداً واپس‌گیری، ابطال و فسخ شد که این اتفاق باعث ایجاد بی‌ثباتی و بی‌انگیزگی و عدم امنیت برای بقیه بنگاه‌ها شد.

۶ محمد قاسمی: اتاق بازرگانی صنایع و معادن و کشاورزی ایران طبق بند (د) ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وظیفه دارد که گزارشی از نحوه عملکرد خصوصی‌سازی تهیه کند که این کار را نه در قالب گزارش اداری بلکه به صورت یک طرح پژوهشی دنبال کرد که نتایج آن همان مقاله اول این نشست بود.

۷ محمد قاسمی: از آنجا که سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با یک دیدگاه نظری از جنس اصلاحات بازار است و ما باید مطابق سیاست‌های کلی و قانون مجموعه‌ای از اهداف و سپس مجموعه‌ای از نهادهای سازها را انجام بدهیم، به همین دلیل سه دسته شاخص محیطی، فرآیندی و عملکردی برای ارزیابی خصوصی‌سازی در نظر گرفته شد. نتیجه این بود که ما از لحاظ محیطی موفقیت قابل قبولی به دست نیاوردیم اما عملکرد ما از لحاظ فرآیندی عملکرد تاحدی بهتر از شاخص‌های محیطی بود.

۸ در بحث واگذاری ما قصد نداریم اقتصاد را رها کنیم، بنابراین داشتن نهاد تنظیم‌گر یکی از مهمترین بحث‌هاست اما از این نظر



ضعیف هستیم و فقط در بخش مخابرات این نهاد را داریم.
۹ یکی از مهمترین مصارف در بین ۸ مصرف مدنظر از منابع حاصل
 از واگذاری، فقرزدایی به معنای توانمندسازی مردم است اما از این
 حیث عملکرد خوبی نداشتیم.

مقدمه

در اولین روز از نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران
 در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۳۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در
 سالن (۲) حول «ارزیابی عملکرد اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون
 اساسی» بوده است. ریاست این نشست را آقای علی آقامحمدی بر عهده
 داشتند و اعضای نشست آقای محمد قاسمی عضو هیئت علمی دانشگاه
 علامه طباطبائی و رییس مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی ایران، آقای حسین
 سلاح ورزی نایب رییس اول اتاق بازرگانی و همچنین آقای حمیدرضا فولادگر
 از دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام بودند.

در این نشست در ابتدا سه مقاله ارائه شده است. مقاله اول تحت
 عنوان «بررسی مدل ارزیابی عملکرد سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون
 اساسی» توسط آقای علی مروی، رییس اندیشکده کسب و کار پژوهشکده
 سیاست گذاری دانشکده صنعتی شریف و مقاله دوم با عنوان «بررسی میزان
 تحقق اهداف سیاست های کلی اصل (۴۴)» توسط آقای علی اسلامی نژاد،
 مدیر دبیرخانه هیئت واگذاری و هیئت عامل سازمان خصوصی سازی ارائه
 شد. مقاله سوم هم تحت عنوان «یک دهه تجربه خصوصی سازی در شرکت
 دخانیات ایران» توسط آقای شیخ محمدی ارائه شد.

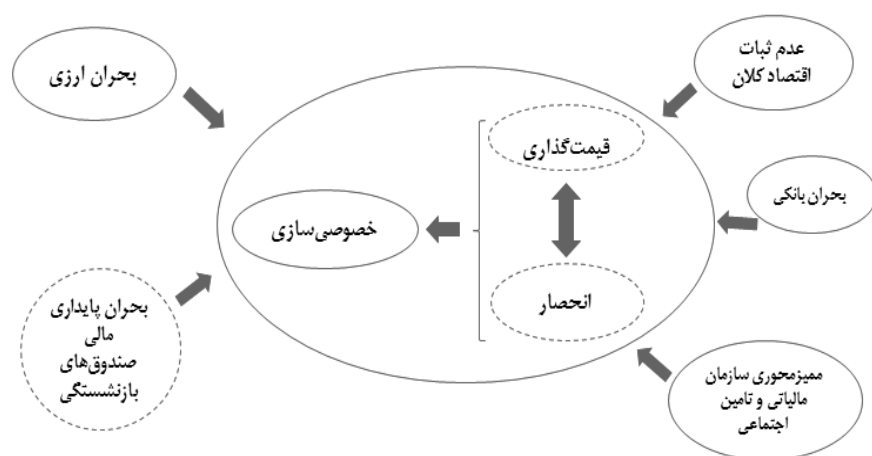
در ادامه در ابتدا سه سخنرانی در چارچوب مقالات مذکور و سپس دیدگاه
 هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب ارائه شده، بیان شده است.

مقاله بررسی مدل ارزیابی عملکرد سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نویسندگان: علی مروی، محمد سعید صفاری و مهدی فاضل دهکردی ارائه‌دهنده: علی مروی^۴

مقاله‌ای که قصد ارائه آن را دارم با همکاری آقای صفاری و آقای فاضل و به درخواست اتاق بازرگانی ایران تدوین شده است. در این مقاله سعی کردیم با طراحی و تدوین شاخص‌هایی به پایش و ارزیابی عملکرد خصوصی سازی بپردازیم. راجع به ضرورت و اهمیت خصوصی سازی به نظر بنده بحث تکراری است و من به دلیل اینکه زمان محدودی در اختیار دارم، وارد این بحث نمی‌شوم و سعی می‌کنم مباحثم بیشتر روی کمی سازی ارزیابی متمرکز باشد.

شرایط محیطی فضای اقتصادی ایران در برهه خصوصی سازی

در حال حاضر بالغ بر یک و نیم دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و آغاز خصوصی سازی در کشور می‌گذرد اما تاکنون یک ارزیابی جامع و کمی از عملکرد خصوصی سازی در ایران نداریم. البته باید دقت داشت که انجام این کار چندان هم ساده نیست، به دلیل این که شرایط محیطی فضای اقتصاد ایران در برهه‌هایی که خصوصی سازی انجام شد، مشخصه‌ها یا مؤلفه‌های متعدد بسیاری دارد که همین موضوع کار را خیلی سنگین می‌کند. این مؤلفه‌ها در شکل (۱) ارائه شد.



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

۴. رییس اندیشکده کسب و کار پژوهشکده سیاست گذاری دانشکده صنعتی شریف



همانطور که مشخص است، در این برهه ثبات اقتصاد کلان به هیچ وجه وجود نداشته، بحران بانکی را داشتیم، خصوصاً در اوج برهه‌ای که خصوصی‌سازی واقعی صورت گرفته بود، یعنی به صورت واگذاری‌ها به بخش خصوصی و رد دیون نبود، بحران بانکی ما شدت گرفت و بحث تحریم، ثبات اقتصاد کلان را تحت تأثیر خود قرار داد. ساز و کار مالیات‌ستانی و تأمین اجتماعی کشور به شدت سنتی است، خیلی تفاوت دارد که یک مجموعه بنگاه دولتی یا خصوصی باشد تا بتواند با این بازیگران وارد تعامل شود. به دلیل اعتیاد دولت‌ها در استفاده از ارزهای نفتی برای بودجه خود، داستان سرکوب ارزی و فشرده شدن فنر ارزی و به تبع آن بحران‌ها و شوک‌های ارزی را به صورت دوره‌ای داریم. در بازارها هم دولت‌ها سرکوب قیمتی انجام دادند که این نوع سرکوب، عملکرد بنگاه‌ها در اقتصاد را خواه در بخش خصوصی یا بخش دولتی، به شدت متأثر می‌کند. سرکوب قیمتی عارضه‌ای بنیان برانداز است و تفاوتی در این نیست که در بخش خصوصی یا دولتی اجراء شود؛ چرا که ابزار سودسازی ابزاری است که مانع افزایش بهره‌وری در بخش‌های مختلف می‌شود.

بنابراین، علیرغم اینکه تلقی همه این بود که با خصوصی‌سازی همه موارد مفید اعم از افزایش کارایی و افزایش بهره‌وری محقق می‌شود اما خصوصی‌سازی با اجراء در این شرایط محیطی با معضلات جدی مواجه شده است.

تلقی همه این بود که با خصوصی‌سازی همه موارد مفید اعم از افزایش کارایی و بهره‌وری محقق می‌شود و به ویژگی‌های فضای محیطی اقتصاد ایران توجهی نشد.

معضلات خصوصی‌سازی در ایران

معضلاتی که خصوصی‌سازی در ایران با آن مواجه است را می‌توان در سه دسته کلی طبقه‌بندی کرد که در شکل شماره (۲) آمده است. اولین معضل این است که در حال حاضر تعریف دقیقی از کارکردهای دولت در بخش‌های مختلف وجود ندارد و با وجود آمد و شد دولت‌های مختلف، هنوز در این ارتباط اجماعی بین ارگان‌های مختلف دولت و حاکمیت ایجاد نشده است. از اینرو، مشاهده می‌شود که مصادیق کارکردهای مختلف دولت‌ها تفسیرپذیر

است و حتی عجیب‌تر این که دولت گاهی کارکردهایی را می‌پذیرد که با یکدیگر در تعارض هستند. مثلاً در عین حال که دولت تنظیم‌گر است، خودش وارد بازاری می‌شود که مربوط به بخش خصوصی است و در این شرایط بخش خصوصی که در بازار فعال باشد، تکلیفش روشن نیست.

دومین معضل پیش روی خصوصی‌سازی آماده نبودن محیط کسب‌وکار است. بخشی از این معضل به محیط نامساعد اقتصاد کلان برمی‌شود که خودش نتیجه تحریم‌های بالا، شوک‌های ارزی و انحصار است. قیمت‌گذاری دستوری که پیشتر هم عنوان شد و همچنین سیاست‌هایی مانند ارز ترجیحی به علت آربیتراژی‌هایی که ایجاد می‌کنند، از جمله سیاست‌های اشتباه هستند، لذا تولید کردن در این شرایط عقلانی نیست و برای تولیدکنندگان فرصت‌های سهل‌الوصول‌تر هم وجود دارد. ضمن این که متأسفانه توقع اجتماعی - سیاسی در خصوص اینکه بعد از خصوصی‌سازی چه اتفاقی می‌افتد هم اشتباه شکل گرفته است و همه انتظار دارند بنگاه‌های خصوصی تعداد نیروی کار را تغییر ندهند اما بهره‌وری افزایش پیدا کند؛ در صورتی که بهره‌وری به معنای ایجاد ستانده‌ای است که با نیروی کار کمتری انجام گیرد. در واقع، بخشی از صرفه‌جویی از طریق صرفه‌جویی در نیروی کار به دست می‌آید با این حال، در بسیاری از بنگاه‌ها با وجود این که خصوصی‌سازی انجام شده است، اما تعداد زیادی نیروی کار به لحاظ فشارهای سیاسی در آن گنجانده می‌شود. موضوع دیگر، بحث فساد بوروکراتیک و سنتی بودن فرآیندها مانند ممیزمحور بودن مالیات‌ستانی و فردمحوری در تعامل سازمان تأمین اجتماعی با بنگاه‌هاست که محیط کار را به شدت نامساعد می‌کند.

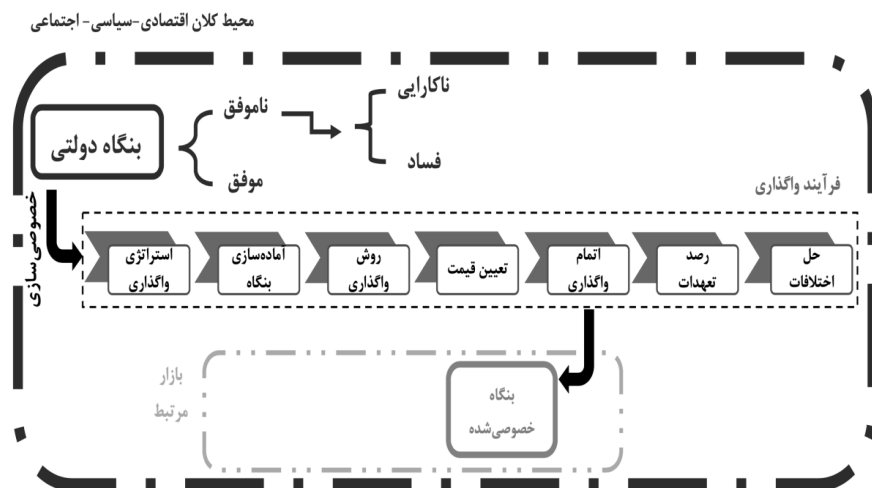


شکل ۲. شرایط معضلات خصوصی‌سازی در ایران

سومین معضل تسری قوانین معیوب بنگاهداری دولتی به بازارهایی است که بنگاه‌های خصوصی در آن فعال هستند. وقتی خصوصی‌سازی قرار است انجام شود، بسیار مهم است که تنظیم‌گری و قانون‌گذاری را برای بازاری که واقعاً بنگاه‌های خصوصی در آن فعال هستند، انجام دهید. چون مسأله در این بازارها کاملاً با بازارهایی که بنگاه‌های دولتی در آن فعال هستند، متفاوت است. این در حالی است که چنین زیرساخت تنظیم‌گری را سیاست‌گذاران در کشور فعال نکرده‌اند.

وقتی خصوصی‌سازی قرار است انجام شود، تنظیم‌گری خاص برای بازاری که واقعاً بنگاه‌های خصوصی در آن فعال هستند، بسیار مهم است.

چارچوب کلی اندازه‌گیری شاخص ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران
در مسیر ارائه شاخص‌هایی برای پایش عملکرد خصوصی‌سازی در کشور، چارچوب کلی به صورت شکل (۳) در نظر گرفته شده است.



شکل ۳. چارچوب کلی اندازه‌گیری شاخص ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران

همانطور که مشاهده می‌کنید، محیط ناظر بر خصوصی‌سازی از عوامل تأثیرگذار بر عملکرد آن است. یکی از محیط‌های بسیار مهم برای ما، محیط کلان اقتصادی-سیاسی و اجتماعی است که واقعاً بر روی عملکرد همه بنگاه‌هایی که خصوصی می‌شوند، اثر می‌گذارد. بنابراین، شاخص‌های مرتبط با این عامل تحت عنوان «شاخص‌های محیطی» قابل احصاء هستند.

محیط کلان اقتصادی-سیاسی و اجتماعی ناظر بر خصوصی‌سازی واقعاً بر روی عملکرد همه بنگاه‌هایی که خصوصی می‌شوند، اثر می‌گذارد.

عامل مهم دیگری که بسیار مهم است چگونگی فرآیند خصوصی‌سازی است. آیا این نقاطی که ما در آن خصوصی‌سازی انجام داده‌ایم و از آنها شروع کرده‌ایم، درست بوده است؟ مثلاً آیا خصوصی‌سازی در آموزش و پرورش بهینه بوده است؟ یا بانک‌ها مورد مناسبی برای اجرای خصوصی‌سازی بودند یا می‌بایست اولویت خصوصی‌سازی با مکان‌های دیگر می‌بود؟ آیا این فرآیند، استراتژی واگذاری را برای



حکومت مشخص می‌کند و این که بنگاه‌های متأثر از خصوصی‌سازی چقدر تغییر می‌کنند و فشارهای سیاسی، فشارهای بازیگران مختلف تا آماده‌سازی بنگاه‌ها، روش واگذاری، تعیین ارزش بنگاهی که قرار است واگذار شود و تعیین قیمت آن، رصد تعهدات، حل اختلافات، و در نهایت بازاری که آن بنگاه در آن فعال است، همه این‌ها به عنوان «شاخص‌های فرآیندی» بر عملکرد بنگاه‌هایی که خصوصی می‌شوند، اثرگذار خواهد بود. وضعیت عملکرد خود بنگاه هم با همه این تفاسیر تحت عنوان «شاخص‌های عملکردی» بر عملکرد خصوصی‌سازی تأثیرگذار است.

نماگرهای مرتبط با شاخص‌های ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران و پیمایش آنها

در ارتباط با هر یک از شاخص‌های سه‌گانه محیطی، فرآیندی و عملکردی به یکسری نماگرهایی رسیدیم. نماگرهای شاخص‌های محیطی، بازارهای بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده و مبحث حاکمیت شرکتی که محیط چه مقدار از آن حاکمیت‌های شرکتی را نقض می‌کند و این که اندازه دخالت دولت در اقتصاد چه میزان است را شامل می‌شوند. شاخص‌های محیطی همچنین کیفیت تنظیم‌گری، حاکمیت قانون که بحث آن شفافیت و فساد کارایی است و کارایی مالی، ثبات اقتصاد کلان و سهولت کسب‌وکار را در برمی‌گیرد.

شاخص‌های فرآیندی و شاخص‌های عملکردی هم همانطور که در شکل (۴) مشاهده می‌کنید نماگرهای متعددی دارند. البته نکته قابل ذکر این است که فرآیند احصاء نماگرها برای هر سه محور یک فرآیند دو مرحله‌ای بوده است. در واقع، ما نماگرهای فوق‌العاده زیاد را برای هر کدام از سه محور کلیدی شناسایی کردیم که خیلی بیشتر از موارد موجود در این شکل است که خود آن یک فرآیند طاقت فرسایی داشت. در مرحله بعد پیمایش نخبگانی انجام دادیم، نظر نخبگان کشور بر این بود که یکسری نماگرها از اهمیت بالاتری برخوردار هستند، لذا شکل شماره (۴) حاوی نماگرهای پالایش شده است.



شکل ۴. نماگرهای مرتبط با شاخص‌های ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران و پیمایش آنها

نماگرهای پالایش شده از حیث نحوه دسترسی به اطلاعات به چهار گروه تقسیم و در شکل فوق نیز با رنگ‌های متفاوت نشان داده شدند. اطلاعات نماگرهایی که نیازمند استخراج از داده‌های موجود بودند، از داده‌های اقتصادی و شاخص‌های بین‌المللی استخراج شده‌اند. در جدول (۱) فهرست نماگرهایی که پیمایش آنها نیازمند استخراج از داده‌های اقتصادی موجود بودند، ارائه شده است. هر کدام از این نماگرها معمولاً به صورت عمومی منتشر می‌شوند.



جدول ۱. نماگرهایی که نیازمند استخراج اطلاعات از داده‌های اقتصادی هستند

نماگر / سؤال	نحوه اندازه‌گیری	منبع	پرسش / شیوه محاسبه یا استخراج	روش تعدیل
تورم	داده‌های اقتصادی	مرکز آمار ایران	-	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با بهترین عملکرد و بدترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با بدترین عملکرد
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).	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل میانگین انحراف معیار تورم ماهانه ده کشور با بهترین عملکرد و بدترین عملکرد معادل میانگین انحراف معیار تورم ماهانه ۱۰ کشور با ضعیف‌ترین عملکرد در جهان در ۳ سال گذشته
نرخ بهره واقعی	داده‌های اقتصادی	بانک مرکزی	اختلاف بهره میانگین اوراق خزانه و تورم اعلامی مرکز آمار.	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد ۱۰ کشور با بهترین عملکرد بر اساس نظر نخبگان و بدترین عملکرد معادل میانگین عملکرد ۱۰ کشور با بدترین عملکرد بر اساس نظر نخبگان
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).	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل ۱۰ کشور با کمترین نوسان نسبت به ارز رایج (دلار) و بدترین عملکرد معادل ۱۰ کشور با بیشترین نوسان نسبت به ارز رایج (دلار)



نماگر / سؤال	نحوه اندازه گیری	منبع	پرسش / شیوه محاسبه یا استخراج	روش تعدیل
رشد اقتصادی	داده های اقتصادی	بانک مرکزی	-	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل ۱۰ کشور با بیشترین میانگین رشد اقتصادی در ۵ سال گذشته را داشته است. و بدترین عملکرد معادل ۱۰ کشور با کمترین میانگین رشد اقتصادی در ۵ سال گذشته را داشته است
کانال بودجه ای دخالت دولت در بنگاه داری	داده های اقتصادی	قانون بودجه	نسبت بودجه شرکت های دولتی به منابع بودجه عمومی	تعدیل به صد
امتیاز پایش محیط کسب و کار در ایران	داده های اقتصادی	اتاق ایران	امتیاز این شاخص به صورت سالانه توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران از طریق پیمایش کسب و کارها استخراج می شود.	-
عملکرد دستگاه های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار	داده های اقتصادی	اتاق ایران	امتیاز این شاخص به صورت سالانه توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران از طریق پیمایش کسب و کارها استخراج می شود.	-

نماگر / سؤال	نحوه اندازه گیری	منبع	پرسش / شیوه محاسبه یا استخراج	روش تعدیل
میزان سرمایه گذاری خارجی	داده های اقتصادی	داده های اقتصادی	نسبت سرمایه گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با بیشترین نسبت و بدترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با کمترین نسبت
میزان تأمین مالی از بازار سرمایه	داده های اقتصادی	بانک مرکزی	نسبت ارزش اوراق تأمین مالی شرکتی به کل اوراق تأمین مالی	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با بیشترین نسبت و بدترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با کمترین نسبت (نخبگان)
عمق بازار سرمایه	داده های اقتصادی	بانک مرکزی	نسبت ارزش کل بازار سهام (بورس و فرابورس) به تولید ناخالص داخلی	تعدیل بر اساس فرمول مذکور که در آن بهترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با بیشترین نسبت و بدترین عملکرد معادل میانگین ۱۰ کشور با کمترین نسبت
نسبت ارزش واگذاری ها به صورت رد دیون به ارزش کل واگذاری ها در هر سال	داده های اقتصادی	سازمان خصوصی سازی	گزارش های سالانه سازمان خصوصی سازی	تعدیل نسبت به صد

فهرست نماگرهایی که پیمایش آنها نیازمند استخراج از داده های بین المللی موجود بودند، به همراه ناشر و تاریخ آخرین انتشار آنها در جدول (۲) ارائه شده است. اندازه این نماگرها به صورت فرمول زیر محاسبه شده است:

$$= \left| \frac{\text{عملکرد بدترین} - x}{\text{عملکرد بهترین} - \text{عملکرد بدترین}} \right| \times 100$$

اندازه شاخص

فرمول مذکور بیانگر قدر مطلق نسبت مابه التفاوت بدترین عملکرد

شاخص در بین کل کشورها و جاهایی که مقایسه امکان‌پذیر بوده و وضعیت آن شاخص که با نماد X نشان داده شده است، تقسیم بر تغییراتی که آن شاخص در بازه بهترین و بدترین کشورها قرار داشته است.

جدول ۲. لیست شاخص‌های بین‌المللی به همراه ناشر و تاریخ آخرین انتشار آنها

شاخص	ناشر	تاریخ آخرین انتشار
شاخص رقابت‌پذیری جهانی	بانک جهانی	دسامبر ۲۰۲۰
شاخص‌های حکمرانی جهانی	بانک جهانی	سپتامبر ۲۰۲۱
شاخص سهولت کسب‌وکار (%)	بانک جهانی	۲۰۲۰ (آخرین سال)
شاخص آزادی اقتصادی	بنیاد هریتیج	مارس ۲۰۲۱
شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت	اتحادیه حقوق مالکیت	نوامبر ۲۰۲۰
شاخص ادراک فساد	شفافیت بین‌الملل	ژانویه ۲۰۲۱

یکسری از شاخص‌های عملکردی بنگاه‌ها که اطلاعات مربوط به آنها با مراجعه به صورت‌های مالی احصاء شدند، در جدول (۳) ارائه شده است. نحوه سنجش عملکرد بنگاه خصوصی‌شده به این صورت است که عملکرد این شاخص‌ها سه سال قبل و سه سال بعد از واگذاری بررسی شد بنگاه‌هایی را مد نظر قرار دادیم که حداقل ۵۱ درصد آن، خصوصی‌سازی شده است؛ چون زمانی یک بنگاه به معنای واقعی خصوصی‌سازی محسوب می‌شود که مدیریت آن منتقل شده باشد. سال‌های مورد بررسی از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ است، چرا که انتقال بخش قابل توجهی از بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده در این سال‌ها اتفاق افتاد. برای بنگاه‌هایی که واگذاری تدریجی داشتند، اولین مرحله واگذاری که به صورت عمده بودند، یعنی بلوک بالای ۲۰ درصد داشتند، به عنوان زمان خصوصی‌سازی بنگاه در نظر گرفته شد و مشخص است که چرا روی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ متمرکز شدیم؛ چون فقط در این



سال هادردصدهم بخش خصوصی واقعی در حدی بوده که بتوانیم آن را جدی در نظر بگیریم.

جدول ۳. شاخص‌های عملکردی بنگاه‌ها مبتنی بر صورت‌های مالی

سودآوری	میزان سود (زیان) سالیانه	سود (زیان) خالص
	حاشیه سود عملیاتی	سود عملیاتی نسبت به فروش
	اثر تورم روی سودآوری	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
بدهی	نسبت سود انباشته به سرمایه	سود (زیان) انباشته به حقوق صاحبان سهام
	بدهی به دارایی	نسبت بدهی کل به دارایی کل
	بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام	نسبت بدهی‌های بلندمدت به حقوق صاحبان سهام
بهره‌وری	بهره‌وری کل	نسبت ارزش افزوده به کل داده با کسر مصارف واسطه
	بهره‌وری هزینه نیروی کار	نسبت ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار
	بهره‌وری هزینه سرمایه	نسبت ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه
	بهره‌وری انرژی	نسبت ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف‌شده
	بهره‌وری مواد اولیه	نسبت ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه
توسعه	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	میزان افزایش سرمایه بنگاه از محل آورده نقدی (درصد) نسبت به سرمایه پیشین.
	فروش	میزان افزایش فروش مقداری (تناژ یا تعداد) بنگاه نسبت به زمان واگذاری.
	تحقیق و توسعه	نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به کل هزینه‌ها.

شاخص‌های محیطی، عملکردی و فرآیندی که اطلاعات مربوط به آنها از طریق توزیع پرسشنامه گردآوری شده است، در جدول (۴) آمده است. در ارتباط با پرسشنامه‌ها آن بخشی که پیمایش انجام گرفته



است، جامعه اندازه‌گیری شامل نخبگان و فعالان اقتصادی، مالی و صنعتی بودند و نحوه نمونه‌گیری هم به صورت نمونه‌گیری هدفمند^۵ بوده است. برای به‌دست آوردن ضرایب اهمیت یا وزن زیر شاخص‌ها هم از خود نخبگان استفاده شد و نحوه اندازه‌گیری به این صورت بود که پرسشنامه در قالب یک طیف لیکرت ۱۰ تایی در نظر گرفته شد و امتیازها را براساس سطح تعبیر کردیم و نمره دادیم.

جدول ۴. شاخص‌های محیطی، عملکردی و فرآیندی مبتنی بر توزیع پرسشنامه

شاخص‌های محیطی	بازار بنگاه خصوصی‌شده	وجود قیمت‌گذاری	در بازار مورد بحث، قیمت محصولات/ نهاده‌ها تا چه میزان دستوری یا بر اساس مکانیزم بازار تعیین می‌شود؟
		میزان فعالیت بنگاه‌های دولتی در بازار	سهم شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی از بازار مورد بحث چقدر است؟
حاکمیت شرکتی		تأثیر نرخ ارز بر بنگاه‌های بازار مورد بحث	در بازار مورد بحث، افزایش/کاهش نرخ ارز تا چه میزان درآمدها/هزینه‌های بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟
		کارایی و اجرای قوانین مربوط به افشای گزارش‌های دوره‌ای	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	تا چه میزان به گزارش‌های نهادهای واسط اطلاعاتی (شامل شرکت‌های حسابرسی و نهادهای اعتبارسنجی) اعتماد دارید؟

شاخص های فرآیندی

استراتژی واگذاری	طبقه بندی بنگاه ها	در تعیین فهرست واگذاری ها، طبقه بندی بنگاه ها تا چه میزان هدفمند و مطابق با ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (فناوری، روابط صنعتی و ...) صورت گرفته است؟
	میزان دخالت نظام حکمرانی در فرآیند واگذاری ها	نظام حکمرانی (شامل کنندگان مجلس، نهادهای امنیتی، دستگاه های اجرایی و ...) در فرآیندهای مربوط به واگذاری تا چه میزان دخالت های خارج از چارچوب قانونی داشته اند؟
	میزان استقلال هیئت واگذاری در تعیین فهرست واگذاری	هیئت واگذاری تا چه میزان در برابر فشارهای بیرونی (کنندگان مجلس، وزرا، دستگاه های دولتی و ...) مستقل عمل کرده است؟
تعیین قیمت	مناقشه برانگیز بودن قیمت	در فرآیند تعیین قیمت، تا چه میزان ارزش گذاری بنگاه ها را عادلانه می دانید؟
	شفافیت قیمت گذاری	فرآیند قیمت گذاری بنگاه ها تا چه میزان شفاف و روشمند صورت می گیرد؟
انجام واگذاری و انتخاب خریدار	شفافیت فرآیند مزایده	فرآیند برگزاری مزایده ها تا چه میزان شفاف و روشمند است؟
	شفافیت در اهلیت سنجی خریدار	فرآیند احراز اهلیت خریدار تا چه میزان شفاف و روشمند است؟



شاخص‌های فرآیندی	رصد تعهدات پس از واگذاری	
	میزان همکاری سازمان خصوصی‌سازی با خریدار در فرآیند انتقال و استقرار مالک جدید	سازمان خصوصی‌سازی پس از واگذاری مالکیت به خریدار جدید، تا چه میزان در انتقال مالکیت و استقرار مالک جدید با بنگاه همکاری کرده است؟
تخلفات و حل اختلافات	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	رفتار هر یک از دستگاه‌ها در مواجهه با بنگاه تا چه میزان تغییر محسوسی نسبت به قبل از واگذاری داشته است؟
	میزان استقلال هیئت داوری در صدور احکام	در زمینه صدور احکام مربوط به تخلفات، هیئت داوری تا چه میزان از استقلال برخوردار است؟
	میزان شفافیت فرآیند رسیدگی به تخلفات	فرآیند رسیدگی به تخلفات واگذاری تا چه میزان شفاف و روشمند است؟
	بی‌طرفانه بودن قوه قضاییه در پرونده‌های ارجاعی	قوه قضاییه در رسیدگی به پرونده‌های ارجاعی در زمینه واگذاری‌ها، تا چه میزان بی‌طرفانه و قانون‌مند عمل می‌کند؟
شاخص‌های عملکردی	کیفیت محصولات و خدمات	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 دخالت دولت در تصمیمات هیئت مدیره	در زمینه صدور احکام مربوط به تخلفات، هیئت داوری تا چه میزان از استقلال برخوردار است؟
	حضور نهادهای شبه‌دولتی در لایه‌های سهامداری	فرآیند رسیدگی به تخلفات واگذاری تا چه میزان شفاف و روشمند است؟

نتایج شاخص‌های ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی

بعد از استخراج داده‌ها، اندازه هر یک از زیرشاخص‌های مربوط به شاخص‌های سه‌گانه محیطی، فرآیندی و عملکردی به تفکیک به دست آمد که در نهایت به اندازه هر یک از این سه شاخص رسیدیم که در جدول (۵) ارائه شد.



جدول ۵. اندازه شاخص های محیطی، عملکردی و فرآیندی

شاخص ها	شاخص های محیطی (از ۳۵)	شاخص های فرآیندی (از ۳۳)	شاخص های عملکردی (از ۳۲)
اندازه شاخص ها	۱۲/۸۸	۱۴/۴۹	۱۸/۹۴

همانطور که مشخص است اندازه شاخص های محیطی معادل ۱۲/۸۸ از ۳۵ است که در عمل مردود است. شاخص های فرآیندی نمره ۱۴/۵ از ۳۳ گرفته است، یعنی از نصف حد نصاب هم کمتر است و فقط شاخص های عملکردی بوده که نمره آن ۱۸/۹۴ از ۳۲ شده است یعنی بیشتر از ۱۶ آورده و بیشتر از نصف شده است.

با توجه به اندازه شاخص های مذکور، در مجموع اندازه شاخص کل ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران که به سادگی از جمع سه شاخص مذکور به دست می آید، ۴۶/۳۱ از ۱۰۰ است. در صورتی که اگر در هر کدام از سه شاخص محیطی، عملکردی و فرآیندی نمره کامل می گرفتیم، جمع کل ۱۰۰ می شد اما در حال حاضر زیر ۵۰ شدیم.

بنابراین، این عملکرد خصوصی سازی طبق ارزیابی که ما انجام دادیم، در رسیدن به آن اهدافی که سیاست گذاران مدنظر داشتند، قابل قبول نیست که این موضوع عمدتاً به عملکرد پایین شاخص های محیطی و فرآیندی برمی شود.

عملکرد خصوصی سازی عمدتاً، به دلیل ضعف در عملکرد شاخص های

محیطی و فرآیندی، قابل قبول نیست.

مقاله بررسی میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نویسنده و ارائه‌دهنده: علی اسلامی نژاد^۶

گسترش اقتصاد دولتی در ایران از اوایل انقلاب

از قدیم‌الایام یکی از بحث‌های دائمی در گفتمان سیاسی و اقتصادی مبحث تقابل بین مطلوبیت مالکیت دولتی و مالکیت خصوصی بوده است. این بحث‌ها در سال ۱۹۳۰ با انتشار کتاب «تئوری (نظریه) عمومی اشتغال، بهره و پول» از جان مینارد کینز که به نفع بخش دولتی تمام شد، سرآغازی برای دخالت گسترده دولت در اقتصاد تا سال ۱۹۷۰ بود. در سال ۱۹۶۱ اولین مورد خصوصی‌سازی در آلمان و ۱۶ سال بعد در انگلستان شکل گرفت و ما در حال حاضر جزء متأخرین اجرای خصوصی‌سازی هستیم.

با شروع انقلاب وزنه کاملاً به نفع بخش دولتی بود و بخش خصوصی جایگاهی در اصل (۴۴) قانون اساسی نداشت. قانون حفاظت و صنایع ایران در سال ۱۳۵۸ و پس از ابلاغ مصوبه، حتی بقیه صنایع را هم به بخش دولتی داد. افرادی که در رژیم گذشته سرمایه‌هایی داشتند، با این قانون ملی‌سازی اتفاق افتاد و اوضاع کاملاً به نفع بخش دولتی تمام شد. اما در برنامه‌های توسعه کم‌کم به فکر خصوصی‌سازی افتادند تا اینکه در برنامه سوم توسعه به‌طور مفصل برنامه خصوصی‌سازی مطرح شد. در خلال برنامه چهارم توسعه، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با ۸ هدف ابلاغ شد. حال در مقاله حاضر بحث این است که آیا ما به این اهداف رسیدیم یا نه؟ یعنی موضوع بحث تحقق اهداف هشت‌گانه است.

بررسی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

شورای عالی اصل (۴۴) یکی از ارکان سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۵/۱۶ شاخص‌هایی را مصوب کرد که بر اساس این شاخص‌ها میزان تحقق اهداف سنجیده می‌شود. اما متأسفانه شاخص‌هایی که طبق سال ۱۳۸۹ توسط شورای عالی اصل (۴۴) مصوب شد، آقای فولادگر هم تشریف دارند و کاملاً واقف هستند که این شاخص‌ها ارتباط نظیر به نظیر با اهداف نداشتند و در واقع، این شاخص‌ها قابل محاسبه نبودند. به خصوص در حوزه شورای رقابت و در حوزه بخش تعاون از ۴۲ شاخص فقط ۱۳ یا ۱۴

۶. مدیر دبیرخانه هیئت واگذاری و هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی



مورد قابلیت گزارش توسط دستگاه را داشتند. بخاطر همین دلایل، شورا تاکنون قادر به ارائه تصویری از تحقق اهداف نشد تا اینکه سال گذشته برنامه اصلاحیه شاخص‌ها در شورا مطرح و مجدداً در کمیسیون تخصصی شورا بررسی شد و برنامه اصلاح شاخص‌ها در دستور کار قرار گرفت. شاخص‌هایی که آقای مروی مطرح کردند، اگرچه بیشتر متمرکز بر یکی از بحث‌های سیاسی معطوف به بخش خصوصی‌سازی است، اما از نظر بنده یک گام مثبت و بزرگی در این زمینه محسوب می‌شود.

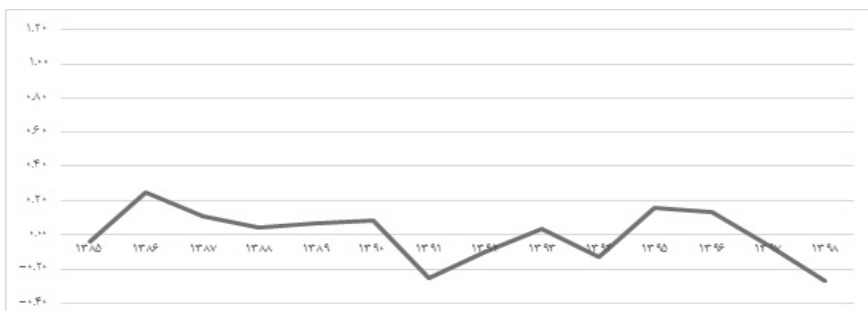
شاخص‌های مصوب شورای عالی اصل(۴۴) برای بررسی میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل(۴۴) به دلیل محاسبه‌پذیری پایین قابلیت گزارش توسط دستگاه‌ها را نداشتند.

در این مطالعه ما کار سنجش تحقق اهداف را خیلی سخت نکردیم و برای این منظور یک سری شاخص به شرح زیر را در نظر گرفتیم که فهم آنها ساده باشد تا ببینیم آیا به این هشت هدف رسیدیم یا نه؟

۱ هدف اول شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی است. متوسط رشد اقتصادی قبل از سیاست‌گذاری یعنی سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۸۴ حدوداً ۴ درصد بود و پس از سیاست‌گذاری (دوره پس از ابلاغ سیاست‌ها) یعنی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۹ به حدود ۲ درصد رسیده است.

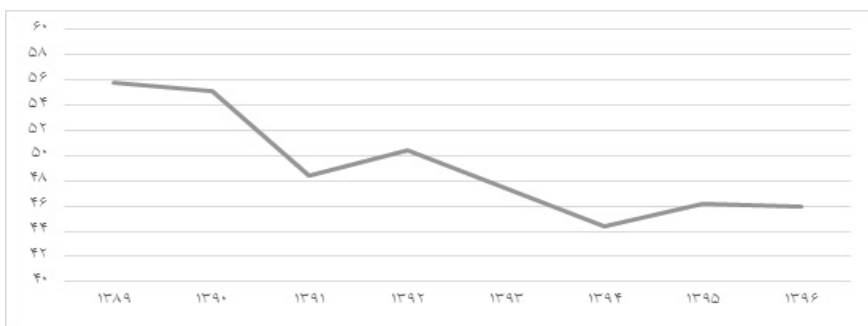
۲ افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، هدف دوم است. در سال ۱۳۹۰ رتبه ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی ۶۲ بود اما در حال حاضر ما با تنزل رتبه مواجه شدیم و در سال ۱۳۹۸ در بین ۱۹۰ کشور رتبه ۹۹ را به دست آوردیم. بنابراین، از این حیث جایگاه ما در سطح بین‌المللی بسیار نامناسب است.

۳ افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی به عنوان هدف سوم مطرح است. نرخ رشد بخش خصوصی طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۸ در شکل (۵) ارائه شده است. همانطور که مشخص است، در طول این مدت رشد بخش خصوصی کاملاً تنزل یافته و در سنوات اخیر حتی منفی بوده است.

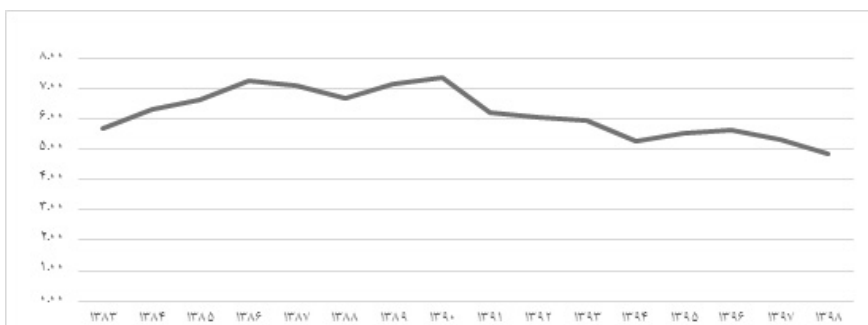


شکل ۵. نرخ رشد سرمایه‌گذاری طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۸

۴ پس‌انداز و بهبود درآمد خانوارها چهارمین هدف است. برای بررسی میزان تحقق آن از نسبت پس‌انداز ناخالص ملی به درآمد ملی و روند درآمد سرانه خانوارها استفاده شده است. همانطور که از شکل‌های (۶) و (۷) مشخص است این دو متغیر نزولی بودند.



شکل ۶. نسبت پس‌انداز ناخالص ملی به درآمد ملی طی سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۶



شکل ۷. روند درآمد سرانه خانوارها طی سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۹۸

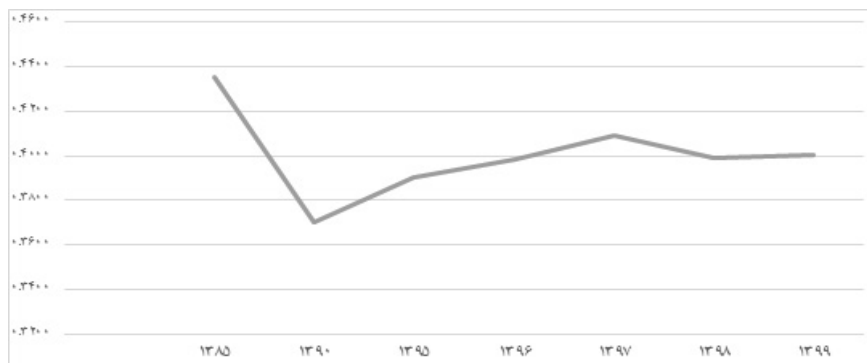


۵ افزایش سطح عمومی اشتغال به عنوان هدف پنجم، از طریق رصد روند نرخ بیکاری بررسی شده است. نرخ بیکاری طی دوره ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸ تقریباً روندی یکسان داشته و حدود ۱۰ تا ۱۱ درصد بوده است.



شکل ۸. روند نرخ بیکاری طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸

۶ گسترش مالکیت به منظور تأمین عدالت اجتماعی، هدف ششم است که برای بررسی تحقق آن شاخص ضریب جینی را در نظر گرفتیم. همانطور که از شکل (۹) مشخص است، به جز سال ۱۳۹۰ در بقیه سال‌ها متأسفانه ضریب جینی رو به افزایش بود و از عدالت اجتماعی دور شدیم.



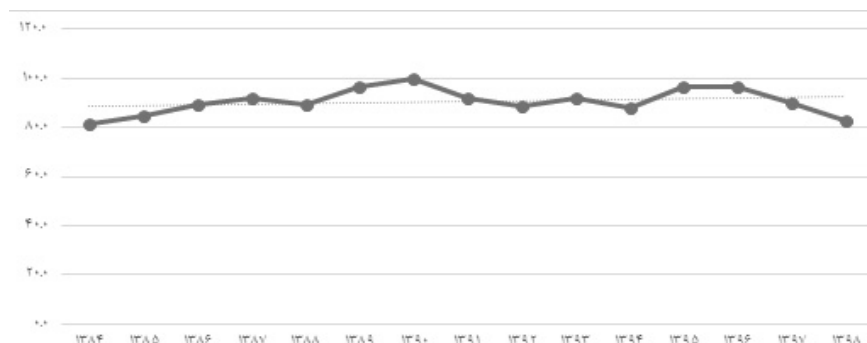
شکل ۹. روند ضریب جینی طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۹

۷ کارایی و بهره‌وری، هدف هفتم است. برای بررسی تحقق این هدف از سه شاخص یعنی شاخص‌های بهره‌وری نیروهای انسانی، بهره‌وری سرمایه و بهره‌وری کل استفاده شده است که در شکل‌های (۱۰) الی

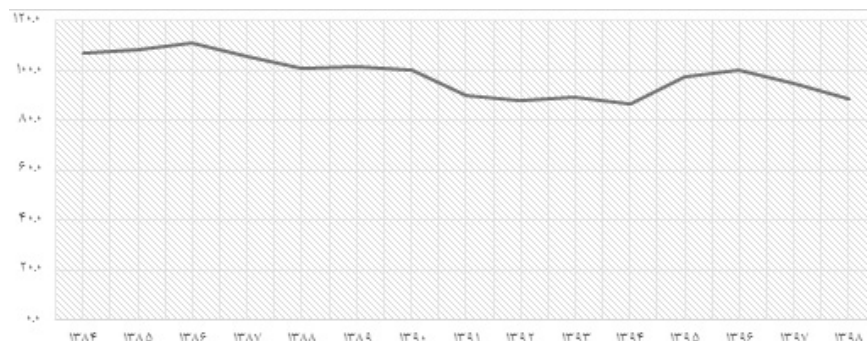
(۱۲) آمده است. در بین این شاخص‌ها، بهره‌وری نیروی انسانی متوسط است اما دو بهره‌وری دیگر رو به نزول بودند.



شکل ۱۰. روند شاخص بهره‌وری کل طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸



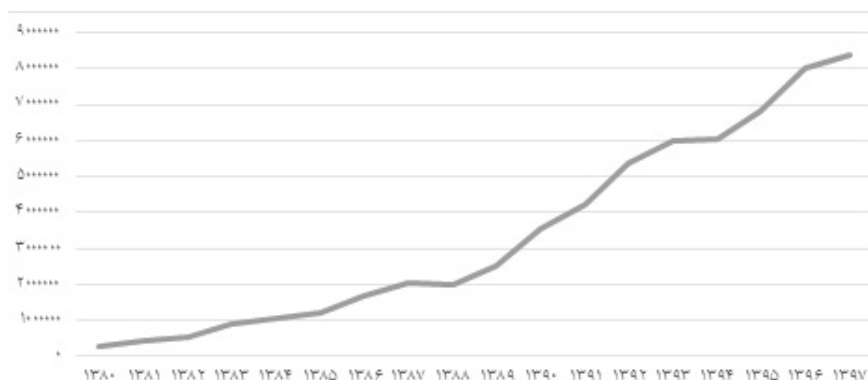
شکل ۱۱. روند شاخص بهره‌وری نیروی انسانی طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸



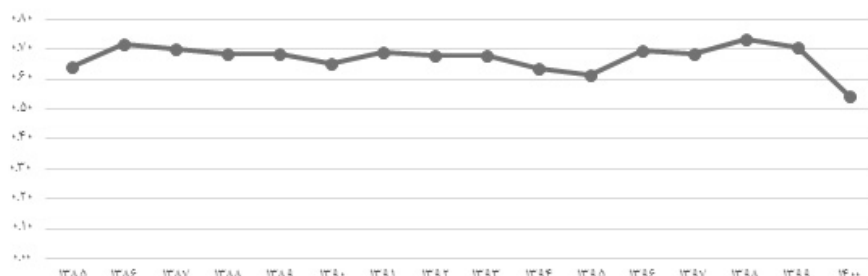
شکل ۱۲. روند شاخص بهره‌وری سرمایه طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸



۸ کاستن از بار مالی و مدیریتی نیروی‌های دولت جزو هدف هشتم است. در این بحث از دو شاخص بودجه شرکت‌های دولتی و نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل استفاده شده است. روند بودجه شرکت‌های دولتی در شکل (۱۳) صعودی و نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور هم در شکل (۱۴) کاهشی بودند.



شکل ۱۳. روند بودجه شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۴۰۰



شکل ۱۴. روند نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور طی سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۴۰۰

بنابراین، روند کردارها و جداول فوق حاکی از آن است که متأسفانه اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی محقق نشده است.

ارزیابی محور خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها

با توجه به نتایج می‌توانیم نتیجه بگیریم که ما به اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نرسیدیم اما دلیل این موضوع چیست؟ باید دید ما قصد داریم از چه طریقی به این اهداف برسیم؟ این مسیر را می‌توانیم



از بندهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) دنبال کنیم. این سیاست‌ها در ۵ بند ابلاغ شد، محتوا و مفاد این سیاست‌ها در ۳ محور زیر قابل تجمیع است:

- گسترش بخش‌های خصوصی و تعاونی و کوچک‌شدن بخش دولتی؛
- خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی؛
- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار؛

محورها و مفاد قانون نیز دقیقاً متناسب با همان سه محور مصرح در سیاست‌ها قابل تجمیع است:

- ۱ تعیین حدود فعالیت بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در راستای توسعه دو بخش اخیر و تحدید فعالیت بخش اول؛
- ۲ خصوصی‌سازی (ساماندهی شرکت‌های دولتی، واگذاری بنگاه‌های دولتی، سهام‌عدالت، هیئت واگذاری و ...)؛
- ۳ تسهیل رقابت و منع انحصار (شورای رقابت و ...)؛

این سه بند را به صورت سه ضلع مثلث در نظر گرفتیم که اگر این سه ضلع در سیاست‌ها درست بناگذاری شود، ما موفق خواهیم بود و اگر درست نباشد، غیر از این است. توانمندسازی بخش خصوصی و تقاضای بخش خصوص یک ضلع از بحث خصوصی‌سازی فرآیندها و بنگاه‌ها است و طرف دیگر بحث عرضه‌های ماست، ضلع سوم هم فضای کسب‌وکار است. یعنی سه ضلع عرضه، تقاضا و فضای کسب‌وکار دست به دست هم می‌دهند تا ما موفقیت سیاستگذاری‌ها را به دست آوریم اما با توجه به بحث همایش، تمرکز ما روی یکی از این اضلاع یعنی ضلع خصوصی‌سازی است.

اگر سه ضلع توانمندسازی و تقاضای بخش خصوصی، عرضه و فضای کسب‌وکار در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به درستی بناگذاری شوند، ما موفقیت سیاستگذاری‌ها را به دست می‌آوریم.

ما برای بررسی عملکرد خصوصی‌سازی از این موضوع استفاده کردیم که خصوصی‌سازی به دنبال کارایی و بهره‌وری بوده است و اینکه یک مکان را توسعه دهیم و سرمایه‌گذاری کنیم. در سمینار قبلی کارهایی در حوزه خصوصی‌سازی انجام شد اما روشی که مدنظر بنده هست،



متفاوت است، اینکه ما از طریق صورت حساب‌های مالی و حسابداری بخواهیم در مورد قبل و بعد واگذاری و این که چه اتفاقی افتاده است، اظهار نظر کنیم، قطعاً این نوع مدل، مدل‌های اقتصادسنجی پذیرفته شده‌ای نیست. همچنین وقتی بهره‌وری بنگاه را بخواهیم بسنجیم باید سایر عوامل اعم از عوامل محیطی، عوامل بیرونی مثل تحریم‌ها و عوامل درونی را بر بهره‌وری بنگاه بررسی کنیم تا ببینیم عملکرد خصوصی‌سازی به عنوان یک متغیر مستقل در کنار سایر متغیرهای مستقل چه تأثیری بر بهره‌وری گذاشته است. در واقع، برای بررسی موضوع، با استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی و تابع تولید ترانسلوگ اثر خصوصی‌سازی بر بهره‌وری کل عوامل تولید شرکت‌های واگذار شده مورد سنجش قرار گرفت. این تابع تولید برخی از محدودیت‌های سایر توابع مانند تابع کاب-داگلاس را ندارد و علاوه بر پارامترهای متغیرهای اصلی، ضرایب روابط متقابل متغیرها نیز برآورد می‌شود. نمونه آماری این مطالعه ۴۴ شرکت هستند که پس از ابلای سیاست‌ها بیش از ۵۰ درصد سهم آنها واگذار شده بود. متأسفانه براساس نتایج حاصل شده، اثر خصوصی‌سازی بر شرکت‌ها منفی بوده است.

دلایل عدم تحقق

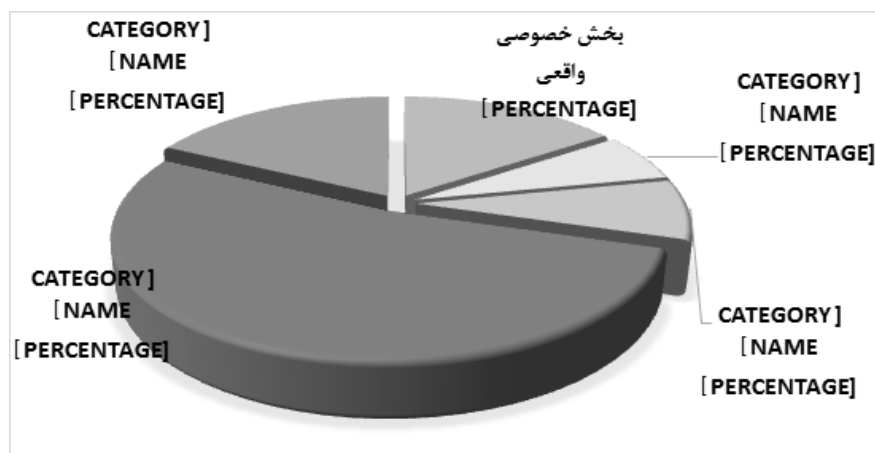
همانطور که در قسمت قبل بیان شد، خصوصی‌سازی اثری منفی بر شرکت‌ها داشته است. البته این نتیجه در کاری دیگر که ما برای شرکت‌های رد دیونی و خصوصی‌سازی شده به تفکیک انجام دادیم، هم به دست آمد. ضمن اینکه مشخص شد اثر منفی در شرکت‌های رد دیونی بیشتر بوده است. اما علت چیست؟ چرا ما در خصوصی‌سازی شرکت‌هایمان به موفقیت نرسیدیم؟

بنده بحث مبانی نظری خود را در ابتدا در جمله اول بیان کردم، آقای مگینسون (۲۰۰۵) که ایشان یکی از اندیشمندان برجسته در حوزه اقتصادی و خصوصی‌سازی هستند، معتقدند دولت‌هایی که به خصوصی‌سازی بنگاه‌ها و شرکت‌ها روی می‌آورند، نمی‌دانند که چقدر در خصوص امکان افزایش کارایی بنگاه‌ها از طریق خصوصی‌سازی بین متخصصان اقتصادی و به‌ویژه نظریه‌پردازان اختلاف نظر وجود دارد، یعنی این که در ابتدا باید بپذیریم، احتمال دارد این کار با شکست مواجه شود و از لحاظ نظری اختلاف نظر وجود دارد. دوم اینکه از نظر عملیاتی آقای کوک و پاتریک (۱۹۸۸) استدلال می‌کنند که در کشورهای در حال توسعه هم زهر نهادین دولت‌ها وجود دارد، هم بازارهای ضعیف سرمایه و تکیه بر محصولات

تک محصولی داریم و ظرفیت نظارتی هم بی نهایت ضعیف است؛ همه این عوامل باعث می شود تا خصوصی سازی در این شرایط بی نهایت در کشورها خطر ساز شود. حال در حوزه کشور خودمان باید ببینیم کدام یک از عوامل تجربی و نظری که طبق مطالعه بررسی شدند، تأثیرگذار بودند. در ادامه به این دلایل اشاره شده است.

۱ عدم واگذاری به بخش خصوصی واقعی و واگذاری به شبه دولتی ها

طبق آمار موجود از ۳۳۸ هزار میلیارد تومان واگذاری طی دوره زمانی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰، حدود ۱۵ درصد از آن ها به بخش خصوصی واقعی صورت پذیرفته است. لازم به ذکر است، علیرغم اصلاح ماده (۶) قانون اصل (۴۴) در سال ۱۳۹۳ مبنی بر منع موضوع رد دیون، لیکن متأسفانه از سال ۱۳۹۹ مجدداً احکام رد دیونی در قوانین بودجه سنواتی درج می شود و حدود ۵۰ درصد از واگذاری های مذکور مختص رد دیون بوده است. بخش تعاونی نیز عملاً سهمی در واگذاری ها ندارد؛ به طوری که طبق اعلام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سهم بخش تعاونی در واگذاری ها در پایان سال ۱۳۹۳ معادل ۶ درصد برآورد شده است که با هدف گذاری ۲۵ درصدی بسیار فاصله دارد. ۱۸ درصد هم شبه دولتی ها به علت توان مالی بالایی که داشتند در رقابت شرکت کردند. در واقع ما باید برای ۱۵ درصد واگذاری ها صحبت کنیم و ببینیم آیا خصوصی سازی بر عملکرد تأثیر مثبت داشته یا خیر؟



شکل ۱۵. سهم خریداران مختلف از مجموع خصوصی سازی در سال های ۱۳۸۰ الی ۱۴۰۰



از مجموع واگذاری‌ها طی دوره زمانی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ حدود ۱۵ درصد به بخش خصوصی واقعی واگذار شد.

۲ عدم انجام اصلاح ساختار مناسب شرکت‌ها قبل از واگذاری

نکته دوم بحث اصلاح ساختار در شرکت‌هایی است که گزینشی نبودند و شرکت‌هایی که بالای ۵۰ درصد واگذار شدند و کنترلشان را از دست دادند. اصلاح ساختار شرکت‌ها باید شامل بازسازی ساختاری مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی باشد و این امر یکی از پیش‌نیازها و الزامات اصلی و مهم خصوصی‌سازی است. اما در شرکت‌های مورد بررسی این مطالعه، اصلاً اصلاح ساختار صورت نگرفته است و سازمان خصوصی‌سازی صرفاً در موارد محدود و آن هم در حوزه نیروی انسانی اقدام به اصلاح ساختار کرده است. عدم اصلاح ساختار به عدم وجود بودجه کافی و عدم وجود برنامه‌ریزی برای اصلاح ساختار در دولت‌ها برمی‌شود.

مبلغ تخصیصی برای اصلاح ساختار شرکت‌ها در سال ۱۳۹۸ معادل ۶۵ میلیارد تومان بوده است که در سال ۱۳۹۹ به ۲۰ میلیارد تومان کاهش یافته و در سال ۱۴۰۰ هم بدون تغییر در همین سطح باقی ماند. این کاهش هزینه اصلاح ساختار در حالی است که شرکت‌های مشکل‌دار همچنان باقی مانده‌اند.

۳ اولویت رویکرد درآمدی در واگذاری‌ها

بحث سوم اولویت رویکرد درآمدی در سرمایه‌گذاری است. طی سنوات متمادی، تأمین مالی بودجه دولت از محل واگذاری‌ها، یکی از سیاست‌های اصلی دولت بوده است. به نظر بنده متأسفانه همین مسأله ام‌المصائب و سر منشأ مشکلات خصوصی‌سازی است، چرا که وقتی خصوصی‌سازی در دوره‌ای انجام شود که تحریم وجود دارد و دولت مشکل دارد، خواه ناخواه، دولت به سوی مباحث درآمدی پیش می‌رود و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ ملاحظه می‌کنید که تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران با خصوصی‌سازی اصلی در کشور مصادف شده است.

این امر قطعاً مانع جدی بر اجرای صحیح برنامه خصوصی‌سازی در کشور بوده است. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در قوانین بودجه سنواتی حکم درآمدی در این ارتباط درج نشود. البته به

نظر می‌رسد با توجه به کسری بودجه دولت طی سنوات اخیر و مشکلات مربوط به تأمین درآمدهای دولت از محل فروش نفت، انجام این پیشنهاد تا حدودی مشکل باشد.

تأمین مالی بودجه دولت از محل واگذاری‌ها قطعاً مانع جدی بر اجرای صحیح برنامه خصوصی سازی در کشور بوده است.

۴ عدم استفاد از روش‌های متنوع واگذاری

متأسفانه روش‌های واگذاری مورد استفاده توسط سازمان خصوصی سازی صرفاً محدود به روش‌های بورس، فرابورس و مزایده بوده است، به این دلیل که درآمد بیشتری کسب کنیم. در صورتیکه در ماده (۱۹) قانون، استفاده از روش‌های پیمان مدیریت، مالکیت و پاداش بهره‌ور، اجاره و اجاره به شرط تملیک در راستای واگذاری تدریجی بنگاه به بخش غیردولتی و آماده سازی شرایط آن در دوره گذار (دوره پیمان) تجویز شده است که اصلاً استفاده نمی‌شود. همین امر باعث شد تا انجام بسیاری از اصلاحات ساختاری لازم که می‌تواند به افزایش بهره‌وری و کارایی بنگاه‌ها کمک کند، مورد توجه قرار نگیرد.

۵ مشکلات مربوط به بررسی اهلیت خریداران

اصولاً در واگذاری‌های انجام شده بحث اهلیت سنجی مطرح نبوده است، چراکه به استناد ماده (۲) دستورالعمل اهلیت؛ تعیین اهلیت اختیاری بوده و از این منظر تکلیف و وظیفه‌ای برای سازمان خصوصی سازی تعریف نشده بود. البته در دستورالعمل سال ۱۳۹۸ اهلیت سنجی آن هم تنها در یک الی دو بنگاه الزامی بوده است و در سایر موارد اهلیت سنجی انجام نگرفته است، چون عمده‌تاً تکلیفی در این زمینه نبوده است. این امر موجب شده است تا بعضاً شرکت‌ها به افراد فاقد صلاحیت تخصصی واگذار شود و موجبات کاهش تولید، سودآوری و بهره‌وری شرکت را فراهم کنند.

۶ عدم همراهی وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی

وزارتخانه‌ها به‌طور کلی دو اقدام در ارتباط با واگذاری‌ها انجام می‌دهند؛ اقدام اول خروج از فهرست واگذاری‌هاست. از سال



۱۳۸۰، ۲۰۴۸ بنگاه مشمول واگذاری در برنامه بودند که ۴۴۲ بنگاه با فشار شرکت‌های مادر تخصصی، کنندگان مجلس، مقامات سیاسی و امنیتی استان‌ها و وزارتخانه‌های ذی‌ربط از فهرست واگذاری‌ها خارج و یا به گروه (۳) منتقل شده است. اقدام دوم هم در صورتی که خروج شرکت‌ها عملی نشد، کاری کردند که خصوصی‌سازی به شکست منجر شود و شرکت به دولت برشود. این مهم به طرق مختلف از جمله با عدم همراهی با سازمان خصوصی‌سازی در زمینه ارائه اطلاعات و مستندات، انجام اصلاح ساختار بنگاه و ... صورت می‌پذیرد.

وزارتخانه‌ها به واسطه عدم همراهی با سازمان خصوصی‌سازی زمینه‌های شکست شرکت‌های واگذار شده و برگشت آن به دولت را ایجاد کردند.

۷ ضعف نظارت بر اجرای برنامه خصوصی‌سازی

از نظر بنده نظارت در بخش مدیریت خصوصی‌سازی انجام می‌شود اما مکفی نیست و در مدیریت‌های سیاست‌گذاری‌های کلی اصل (۴۴) اگرچه نمی‌توان گفت اجرا نشده است اما متولی اصولی ندارد.

بر اساس بند (۲) ماده (۴۲) قانون اصل (۴۴)، نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های اصل (۴۴) بر عهده شورای عالی اجرای سیاست‌ها است. این شورا دفتری در وزارت امور اقتصادی و دارایی تحت عنوان دفتر نظارت بر اصل (۴۴) داشت که در سنوات قبل منحل شد و در حال حاضر بازوی نظارتی شورای عالی اصل (۴۴) دبیرخانه شورا مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی است که صرفاً اقدام به تهیه گزارش عملکرد دستگاه‌ها می‌کند و اقدامات نظارتی انجام نمی‌دهد. لذا، ایجاد سازوکار و بازوی نظارتی لازم برای شورا جهت انجام بهینه وظایف و مسئولیت‌های خود مورد پیشنهاد است.

**در مدیریت‌های سیاست‌گذاری‌های کلی اصل (۴۴)
متولی اصول برای نظارت وجود ندارد.**

۸ فضای کلی حاکم بر کشور مانند تحریم‌ها

دوره زمانی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، با تشدید تحریم‌های

بین المللی علیه کشور و بروز محدودیت های مضاعف در درآمد دولت همراه شده است. بر این اساس، رویکرد دولت در اجرای برنامه خصوصی سازی رویکردی درآمد محور شد. از طرفی تحریم ها مشکلات درونی و بیرونی بنگاه های اقتصادی را به شدت تشدید کرد. برای مثال، شرکت پیدکو در زمان واگذاری دارای ۳۰۰ پرسنل بود که در این همایش هم حضور دارند اما متأسفانه در حال حاضر تعداد نیروهای آن به تعداد انگشتان دست نیز نمی رسد. یعنی ما از طرفی حمایت به عمل نمی آوریم و شرکت را به سمتی سوق می دهیم که فضای کسب و کار به شدت مشکل دارد و تحریم ها هم فشار می آورند.

۹ فضای نامناسب رقابت پذیری و کسب و کار در کشور

همانطور که ذکر شد، رتبه کشور در شاخص رقابت پذیری جهانی و فضای کسب و کار بسیار نامناسب است. این در حالی است که رقابت پذیری و بهبود فضای کسب و کار پیش نیاز و یا لاقط هم نیاز لازم برای اجرای موفق برنامه خصوصی سازی هستند. در قانون اصل (۴۴) دو جا راجع به رقابت پذیری صحبت می کند؛ یک ماده (۶) که سقف ۴۰ درصدی برای مالکیت نهادهای عمومی، غیردولتی و شبه دولتی قائل است. در این خصوص متأسفانه، اولاً گزارشی از میزان حضور این مؤسسات و نهادها در دسترس نیست و ثانیاً حضور گسترده آنها در فعالیتهای اقتصادی شرایط را بر فعالیت بخش خصوصی به خصوص در فرآیند واگذاری ها سخت کرده است. سهم ۱۵ درصدی بخش خصوصی از واگذاری ها به خوبی گویای این واقعیت است. به علاوه، متأسفانه در گزارشات عملکرد اشخاص حقوقی موضوع ماده مذکور، عمدتاً شرکت های نسل اول و یا نهایتاً نسل دوم مورد توجه قرار داده شده اند، در حالی که بر اساس بررسی های انجام شده و با استفاده از ضعف نظارت مؤثر در این حوزه، برخی از اشخاص حقوقی مزبور تا چند نسل به تأسیس شرکت مبادرت کرده اند.

مواد (۵۳) تا (۸۴) قانون هم معطوف به شورای رقابت است که عمده فعالیت این شورا در حوزه رقابت پذیری، انحصار زدایی، تنظیم مقررات و ایجاد نهادهای تنظیم گر است. مقرر بود این شورا با اتخاذ تدابیر لازم زمینه را برای حصول شرایط رقابتی سالم و جلوگیری از ایجاد رویه های انحصاری فراهم کند. اما متأسفانه کار مثبتی رؤیت نشده

است که از دلایل این امر می‌توان به تداخل وظایف و اختیارات شورا با سایر نهادهای مشابه (همچون سازمان تعزیرات حکومتی و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و ...)، عدم تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی در حوزه انحصارات؛ سکوت قانونگذار در خصوص جواز یا عدم جواز نظارت قضایی بر تصمیمات شورا؛ مستثنی شدن بخشی از فعالان اقتصادی از دادن اطلاعات و عدم وجود اطلاعات در برخی حوزه‌ها و هزینه‌بر بودن تولید آمار اشاره کرد.

شورای رقابت به دلیل تداخل وظایف و اختیاراتش با سایر نهادهای مشابه و عدم تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی در حوزه انحصارات تاکنون عملکرد مثبتی برای ایجاد فضای رقابت‌پذیری در کشور نداشته است.

مقاله یک دهه تجربه خصوصی‌سازی در شرکت دخانیات ایران

نویسندگان: حامد شیخ محمدی^۷ و آمنه قائمی دیزجی^۸

ارائه‌دهنده: حامد شیخ محمدی

مصادق بارز مطالبی که در دو مقاله قبلی ارائه شده است، اتفاقاتی است که در مجموعه شرکت دخانیات رخ داده است. بنده به بحث‌های مقدماتی ورود نمی‌کنم، چرا که دوستان بخش عمده‌ای از مطالب را عنوان کردند و این نتایج گواهی بر آن چیزی است که ما پس از یک دهه در شرکت دخانیات مشاهده می‌کنیم. در واقع، نتایج همه شاخص‌هایی که آقای مروی و اسلامی نژاد بیان کردند، در حال حاضر پس از ده سال از واگذاری شرکت دخانیات به بخش صندوق فولاد و اتفاقاتی که در بازار مصرف کشور افتاده است، کاملاً محسوس است و مصادق بارز این اشتباهاتی که در خصوصی‌سازی داشتیم را در این شرکت مشاهده می‌کنیم. بنابراین در این ارائه، صرفاً مطالب مختص شرکت دخانیات را ارائه می‌کنم.

رویکردی بر تاریخچه شرکت دخانیات

شرکت دخانیات در سال ۱۳۱۰ تشکیل شد. شرکت دخانیات تا سال ۱۳۹۱ به عنوان یک نهاد حاکمیتی که ۱۰۰ درصد سهام آن متعلق به وزات صنعت، معدن و تجارت بود، کلیه فعالیت‌های تصدی‌گری و حاکمیتی مربوط به امور دخانی در کشور را برعهده داشت. این اختیارات شامل اعطای عاملیت صنعتی، تعیین مناطق مجاز کشت، خرید محصولات کشاورزی و حمایت از کشت توتون و تنباکو، نظارت بر الزامات و مشخصات فنی محصولات تولید و وارداتی و... بود که تماماً توسط شرکت دخانیات مدیریت می‌شدند. در واقع، اگر فردی تمایل به سرمایه‌گذاری در عرصه تولید را داشت و یا اگر قرار بود برای تولید مواد وارد شود طبیعتاً مجوز لازم از شرکت دخانیات باید کسب می‌شد.

به علاوه، سیاست گذاری در صنعت دخانیات را شرکت دخانیات بر عهده داشت و قبل از واگذاری فضای رقابتی توسط خود این شرکت در کشور اجرا شده بود. یعنی در سال‌های دهه ۱۳۸۰ دو شرکت خارجی با مجوز شرکت دخانیات در ایران اجازه تولید پیدا کردند و برندهای بین‌المللی با مجوز شرکت دخانیات بومی‌سازی شد.

۷. مدیر سرمایه‌گذاری و صادرات شرکت دخانیات ایران؛

ایمیل: ۱۳۵۹@Sheikhhamed@gmail.com

۸. دکترای اقتصاد پولی از دانشگاه الزهراء، رئیس سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی شرکت دخانیات ایران؛

ایمیل: Ag_Ghaemi@yahoo.com



شرکت دخانیات در انتهای دهه ۱۳۸۰ در لیست (۲) شرکت‌های مشمول واگذاری قرار گرفت و در همان سال ۴۰ درصد از سهامش به سهام عدالت اختصاص یافت. در سال ۱۳۹۱ در راستای اجرای الزامات اصل (۴۴) وظایف حاکمیتی شرکت دخانیات احصاء و به وزارت صنعت، معدن و تجارت محول شد. این شرکت جز مجموعه‌هایی بود که در سال ۱۳۹۱ در غالب رد دیون واگذار شد. در همین سال ۵۵ درصد از سهام شرکت از طریق روش مذاکره بابت جبران کسری صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به این صندوق اختصاص یافت و ۵ درصد باقی‌مانده در اختیار سهام ترجیحی قرار گرفت.

شرکت دخانیات در انتهای دهه ۸۰ جزء لیست شرکت‌های مشمول واگذاری (۲) قرار گرفت و در همان سال ۴۰ درصد از سهامش به سهام عدالت اختصاص یافت.

بنابراین این واگذاری که به صورت رد دیون بوده است، باعث شد اختیاراتی از مجموعه دخانیات کشور گرفته شود و به نهادهایی داده شود که بنیه کارشناسی و لجستیک اجرایی برای اجرای این اختیارات را نداشتند. در واقع، در قالب واگذاری اختیارات حاکمیتی از شرکت دخانیات گرفته شد و به مرکز تازه تأسیسی دادند که در سال ۱۳۹۱ حتی یک نفر نیروی انسانی در آن وجود نداشت.

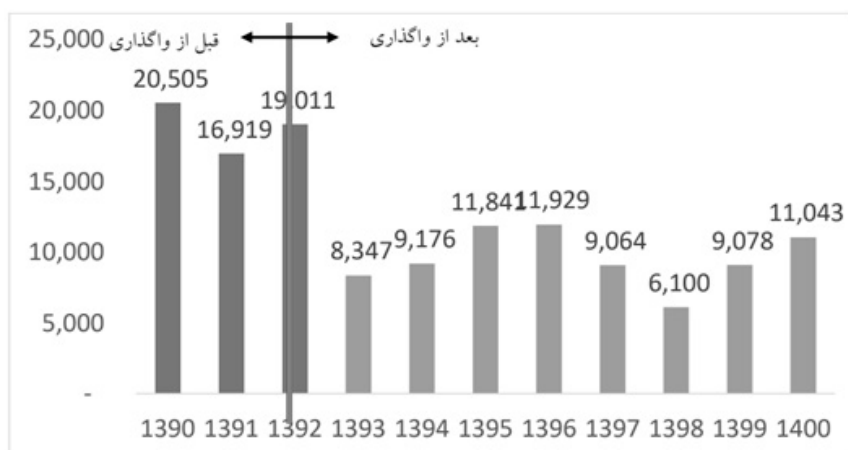
وضعیت شرکت دخانیات ایران قبل و بعد از واگذاری از منظر آمار

در حال حاضر شرکت دخانیات ایران به همراه شرکت‌های BAT و JTI به عنوان بازیگران اصلی صنعت دخانیات (سیگار سازی) در ایران به شمار می‌روند. در کنار این شرکت‌های بزرگ، تعداد قابل توجهی از شرکت‌های متوسط و کوچک اخیراً موفق به اخذ مجوز فعالیت از مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور شده‌اند. در ادامه وضعیت شرکت دخانیات از حیث تولید و سهم از بازار مصرف دخانیات ارائه شده است.

روند تولید سیگار بین سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۰

در شکل (۱۶) روند تولید سیگار توسط شرکت دخانیات طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۰ ارائه شده است. در سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۲ یعنی قبل از تکمیل فرآیند واگذاری شرکت دخانیات ایران، حدود ۲۰ میلیارد

نخ سیگارت توسط این شرکت و حدود ۱۴ میلیارد نخ نیز به صورت مشارکت با کمپانی‌های خارجی تولید می‌شد و مابقی مصرف کشور نیز از طریق واردات رسمی و قاچاق تأمین می‌شد، اما پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۹۳ تولیدات شرکت دخانیات به بیش از نصف (۸/۳ میلیارد نخ) کاهش یافت و در سال ۱۳۹۴ هم ارقام پایینی حدود ۹/۵ میلیارد نرخ تولید شده است. کاهش تولیدات شرکت دخانیات را می‌توان از یک طرف به فرسودگی ماشین‌آلات، انباشت بدهی‌های مالیاتی و مشکلات به جا مانده از گذشته و از طرف دیگر به عدم توجه متولیان امر در حوزه حاکمیت به قوانین موضوعه به خصوص مفاد مندرج در اصل (۴۴) قانون اساسی و قرار داشتن شرکت در گروه (۲) واگذاری و همچنین اقدام شتاب‌زده و واگذاری سهام شرکت در قالب رد دیون بدون اصلاح ساختار و آماده‌سازی نسبت داد.



شکل ۱۶. روند تولید سیگارت داخلی (میلیون نخ) شرکت دخانیات طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۰

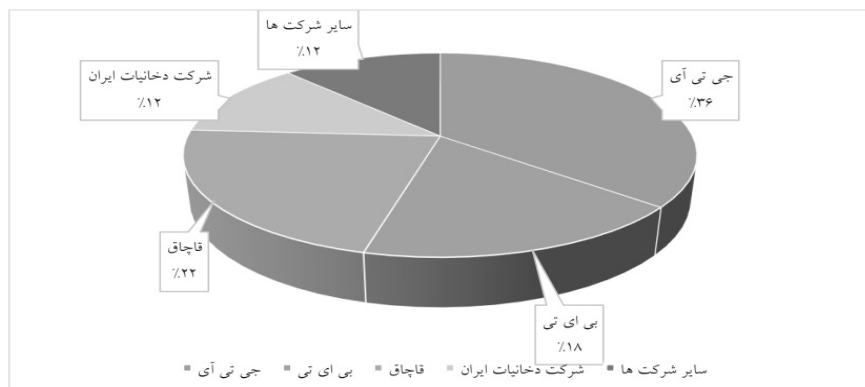
البته از سال ۱۳۹۵ به بعد، با انجام اقدامات اصلاحی همچون توسعه فروش مویرگی، طراحی و ساخت محصولات جدید، تحویل قطعی ماشین‌آلات از سوی کمپانی‌های طرف قرارداد و ...، روند نزولی متوقف و وضعیت تولید تا حدودی بهبود یافت و در سال ۱۳۹۶ هم ماندگار بود اما مشکلات اقتصادی و ساختاری همچون نوسانات شدید نرخ ارز، عدم ثبات قوانین کشوری و جولان شرکت‌های

بین المللی در بازار داخلی از یک طرف و تحریم های بین المللی از طرف دیگر منجر شد تا میزان تولید شرکت دخانیات ایران در سال های بعد هم کاهش یابد تا حدی که در سال ۱۳۹۸ میزان تولید به ۶ میلیارد نخ رسیده بود.

واگذاری شتابزده سهام شرکت دخانیات در قالب رد دیون بدون اصلاح ساختار و آماده سازی شرکت برای واگذاری، کاهش تولید این شرکت و کاهش سهم بازار را به دنبال داشته است.

سهم از بازار مصرف دخانیات در سال ۱۴۰۰

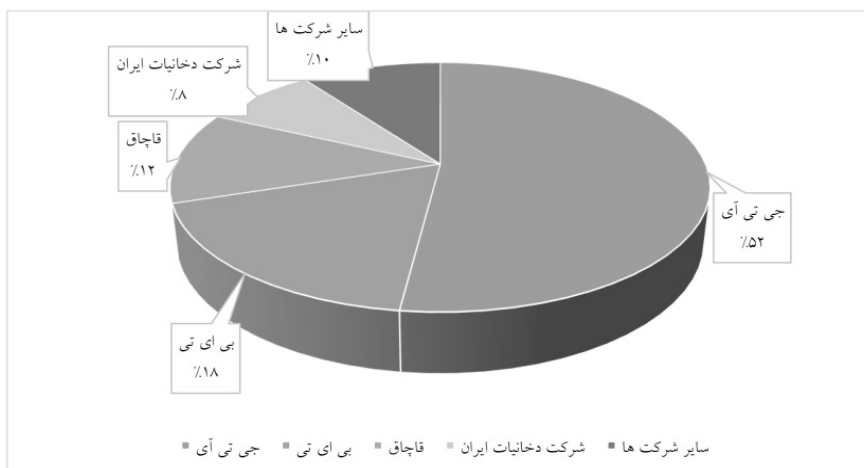
در شکل (۱۷) و (۱۸) سهم این بازیگران از بازار مصرف دخانیات در سال ۱۴۰۰ نشان داده شده است. میزان مصرف دخانیات در کشور در سال ۱۴۰۰ حدود ۸۵ تا ۷۵ میلیارد نخ بوده است که دو شرکت خارجی BAT^۹ و GTI^{۱۰} که قبل از واگذاری شرکت دخانیات مجوز را دریافت کردند، به ترتیب سهم ۱۸ و ۳۶ درصدی از بازار نخ و سهم ۱۸ و ۵۲ درصدی از بازار ریالی دخانیات را در کشور داشته اند. در واقع بخش قابل توجهی از بازار مصرف کشور در اختیار برندهای خارجی قرار دارد. این در حالی است که سهم شرکت دخانیات از بازار مصرف به صورت نخ ۱۲ درصد است که اگر به صورت ریال در نظر بگیریم به زیر ۱۰ درصد می رسد. مقایسه سهم قاجاق و شرکت دخانیات از بازار دخانیات نشان می دهد که نقش این شرکت در بازار مصرف حتی از قاجاق هم کمتر شده است.



شکل ۱۷. سهم بازیگران از بازار نخ صنعت دخانیات در کشور در سال ۱۴۰۰

9. British American Tobacco

10. Japan Tobacco International



شکل ۱۸. سهم بازیگران از بازار ریالی صنعت دخانیات در کشور در سال ۱۴۰۰
با توجه به نتایج مذکور اگرچه هدف واگذاری شرکت دخانیات لغو انحصار در صنعت دخانیات کشور بود، اما مشاهد می‌شود که پس از گذشت یک دهه از واگذاری این شرکت انحصار مجدداً باز تولید شد و این دفعه عملاً بازار کشور در انحصار برندهای خارجی قرار گرفت.

پس از گذشت یک دهه از واگذاری شرکت دخانیات با هدف انحصارزدایی، انحصار بازتولید شد و عملاً بازار کشور در انحصار برندهای خارجی قرار گرفت.

بررسی وضعیت سودآوری شرکت

صورت‌های مالی شرکت دخانیات ایران نشان می‌دهد که میزان سود خالص این شرکت در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۵۷۵ میلیارد ریال بوده است که با واگذاری یکباره و بدون کارشناسی و بدون انجا هیچ‌گونه تجدید ساختار و بررسی آمادگی و بلوغ این شرکت برای واگذاری، نه تنها درآمدهای این شرکت به شدت کاهش یافت، بلکه با ۲۰۹ میلیارد ریال زیان در سال ۱۳۹۳ مواجه شد. در حال حاضر و علیرغم تلاش‌های صورت گرفته، این شرکت گرفتار زیان‌های انباشته از سال‌های قبل است، به‌طوری‌که، یکی از مهم‌ترین چالش‌های آن در برخی مواقع میزان سرمایه در گردش بوده است.



چالش‌های پیش روی شرکت دخانیات ایران حضور شرکت‌های خارجی در کل کلاس‌های قیمتی بازار مصرفی

شرکت دخانیات قبل از واگذاری به علت دانش، تخصص و لجستیکی که در اختیار داشت، چارچوب فعالیت‌های شرکت‌های خارجی را تعیین می‌کرد و قرار بر این بود که این شرکت‌ها برای ورود به کشور اقدام به تولید محصول مربوط به آن کلاس قیمتی را برعهده بگیرند که شرکت‌های داخلی توان تأمین آن را ندارند. در واقع، این شرکت‌ها می‌بایست پاسخگوی سلایقی باشند که شرکت دخانیات توان انجام آن را ندارد. در حال حاضر همپوشانی برندهای بین‌المللی با برندهای داخلی به نحوی است که شرکت JTI در کل کلاس‌های قیمتی بازار مصرف محصول دارد و شرکت BAT هم به همین منوال است. همچنین نهاد حاکمیتی که قرار بود سیاست‌گذار حوزه صنعت دخانیات باشد، به جای این که حالت کنترلی برای شرکت‌های خارجی ایجاد کند با اختیار تام و دست باز باعث شد که این شرکت‌ها تنوع محصول را در کشور ایجاد کنند، در صورتی که تا قبل از خصوصی‌سازی تنها سه محصول توسط این شرکت‌ها تولید می‌شد اما امروز بیش از ۲۵ نوع محصول توسط این شرکت‌ها تولید می‌شود و هیچ چارچوب قیمتی هم برای این‌ها تعیین نشده است و در همه رده‌های قیمتی هم به تولید محصول می‌پردازند.

فراوانی محصولات قاچاق در بازار مصرف در رده قیمتی محصولات شرکت دخانیات ایران

در دهه ۸۰ به واسطه داخلی‌سازی برندهای قاچاق واردات به کشور، سهم واردات قاچاق به زیر ۱۰ درصد رسید اما همانطور که در شکل (۳) مشخص است، سهم قاچاق از بازار مصرفی داخلی به بیش از ۲۰ درصد بالغ شد که حتی از مجموع سهم شرکت دخانیات و سایر شرکت‌های داخلی بیشتر است. ضرر قاچاق ضربه به برندهای داخلی است، زیرا محصول قاچاق در کلاس قیمتی در حال عرضه است که شرکت‌های خارجی اصلاً نگرانی در آن کلاس قیمتی ندارند.

محصول قاچاق در کلاس قیمتی در حال عرضه است که شرکت‌های خارجی اصلاً نگرانی در آن کلاس قیمتی ندارند.

اجتناب از پرداخت مالیات توسط شرکت‌های خارجی با ثبت داخلی

شرکت‌های خارجی برخی برندهای خود را ثبت داخلی کردند و با استفاده از خلأ سیاست‌گذاری، مشابه برندهای داخلی مالیات می‌پردازند. برای مثال، شرکت BAT برند مونتانرا را ثبت داخلی کرده است و عوارضی مشابه برندهای داخلی پرداخت می‌کند. به علاوه، شرکت JTI با سه برند اصلی دو سوم سهم بازار را در اختیار دارد که به عنوان برند داخلی ثبت کرده است و مشابه برندهای داخلی مالیات می‌دهند. به عبارت دیگر، اگر در حال حاضر برند داخلی ۲۵ درصد مالیات می‌دهد، برند مونتانرا نیز همین مقدار مالیات می‌دهد، در صورتیکه برند خارجی باید ۴۵ درصد مالیات پرداخت کند. بنابراین، به نحوی فرار مالیاتی می‌کند و این فضا رقابتی است و در این شرایط ما باید با این شرکت‌ها رقابت کنیم. ضمن این که طی اتفاقاتی که در سال ۱۳۹۷ افتاده است و ما در یک کشور تحریم شده بودیم و ارز به دارو نمی‌دادیم اما به این دو شرکت ارز ۴۲۰۰ تومانی بابت مواد اولیه برندهای خارجی پرداخت شده است و قرار است در این شرایط و در این فضای واقعی کشور رقابت کنیم.

در نظر گرفتن شرکت دخانیات ذیل صنایع غذایی

در قانون سرمایه‌گذاری خارجی ما امروزه صنعت دخانیات ذیل صنایع غذایی تعریف می‌شود که این موضوع به دلیل خلأهای قانونی و اطلاع کارشناسی نهاده‌ها اتفاق افتاده است. در حال حاضر گردش مالی صنعت دخانیات بالغ بر ۶۰۰ هزار میلیارد ریال است، یعنی ۶۰ هزار میلیارد تومان که رقم بسیار بالایی است اما از این عدد ۶۰٪ سهم برندهای خارجی است. شرکت دخانیات به عنوان یک شرکت ملی سهمی کمتر از ۸٪ در بازار کشور دارد و به این دلیل آن را ذیل صنایع غذایی بردند که بتوانند ۳۵ درصد را رعایت کنند.

طرح دیدگاه‌ها

حسین سلاح‌ورزی

در رابطه با مقاله و ارائه اول که توسط آقای مروی ارائه شد، ایشان از سال ۱۳۹۳ به بعد را مورد بررسی قرار دادند. قانون تا سال ۱۳۹۳ این اجازه را می‌داد که بنگاه‌های مشمول واگذاری، در قالب رد دیون هم واگذار شوند اما در سال ۱۳۹۳ که ماده ۶ قانون اصل (۴۴) اصلاح شد، این الزام را به وجود آورد که به جز بخش خصوصی یعنی بخش خصوصی ۱۰۰ درصدی، امکان رد دیون وجود نداشته باشد و در واقع رد دیون ممنون شد. این در حالی است که در ارائه آقای مروی من متوجه



نشدم که بنگاه‌های واگذار شده که از سال ۱۳۹۳ به بعد بررسی شدند، تقسیم‌بندی ایشان بر حسب اینکه ۱۵ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی و ۱۸ درصد به شبه خصوصی‌ها یا شبه دولتی‌ها انجام شده است، آیا این ۱۵ درصد با احتساب آن رد دیون بوده است؟ و اینکه آیا آمار برای کل دوره خصوصی‌سازی بوده است، یعنی از ابتدای خصوصی‌سازی مدنظر قرار گرفته است؟

به نظر می‌رسد در این مقاله بهتر بود دو نکته نتیجه‌گیری می‌شد، یکی بررسی تطبیقی و مقایسه‌ای تا ببینیم عملکرد شرکت‌های بخش خصوصی و شرکت‌های خصوصی چگونه بودند؟ نکته دیگر این است که از سال ۱۳۹۷ ما شاهد یک جریان معکوس بودیم و در این سال اتفاقی که افتاد این بود که هر آنچه که در چهار سال گذشته واگذار شده بود، مجدداً واپس‌گیری، ابطال و فسخ شد. این وقایع روی سایر بنگاه‌ها هم تأثیر داشت و به نوعی ایجاد بی‌ثباتی و بی‌انگیزگی و عدم امنیت را برای بقیه بنگاه‌ها به وجود آورد. تصور بنده این است که این عدم امنیت و بی‌انگیزگی باعث بروز ناکارآمدی در بنگاه‌ها شده بود که باید بررسی شود. در حال حاضر که ما مشغول صحبت هستیم به جز تعدادی پمپ بنزین کوچک، سیلوهای گندم کوچک که برای شرکت بازرگانی بوده است، تقریباً مابقی بنگاه‌هایی که به بخش خصوصی واگذار شدند، فسخ یا ابطال و به نحوی پس گرفته شدند و یا در جریان این کار هستند که به این موضوع نیز باید پرداخته شود. در ارتباط با مقاله دوم نکته‌ای که به ذهن بنده می‌رسد این است که ملزومات پیشینی هم در کنار بحث آزادسازی قیمت‌ها باید طراحی می‌شد؛ چرا که نظام تنظیم‌گری هم جزو موضوعاتی است که در نظر گرفته نشده است و اینجانب مشاهده نکردم به این موضوع به عنوان یکی از عوامل پرداخته شود. در آخر هم باید تأکید کنم این موضوع که شورای رقابت از نظر عملکرد استقلال ندارد و مورد انتقاد است، درست است اما حداقل مورد تأیید نهاد تنظیم‌گر در بخش نیرو انجام شد.

نظام تنظیم‌گری هم جزو ملزومات پیشینی است

که در کنار بحث آزادسازی قیمت‌ها باید طراحی شود.

محمد قاسمی

زمانی که در مرکز پژوهش‌های مجلس بحث ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی را دنبال می‌کردیم، به این صورت بود که گزارشی توسط

وزارت امور اقتصادی و دارایی هر شش ماه یک بار راجع به اجرای سیاست‌ها باید تهیه می‌شد، بعد ما روی آن گزارش یک تحلیلی انجام می‌دادیم. اما واقعیت این است که اتاق بازرگانی صنایع و معادن و کشاورزی ایران طبق بند (د) ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وظیفه دارد که گزارشی از نحوه عملکرد تهیه کند و طبیعتاً نباید این گزارش یک گزارش اداری باشد، به همین دلیل ما در حدود یک سال و نیم قبل خواش کردیم که باید چارچوبی مدون برای این منظور در نظر گرفته شود. در این ارتباط چند پروپوزال هم توسط محققان ارائه شد که در نهایت پروپوزال اندیشکده کسب و کار دانشگاه شریف انتخاب شد و نتیجه آن چیزی بود که آقای مروی ارائه دادند. زمانی که ما به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و پس از آن قانون اجرایی این سیاست‌ها با یک دیدگاه نظری نگاه می‌کنیم، متوجه می‌شویم که نوع کار از جنس اصلاحات بازار^{۱۱} است و این کار ارزیابی را بسیار پیچیده می‌کند، چون ما باید مطابق سیاست‌های کلی و قانون مجموعه‌ای از اهداف و سپس مجموعه‌ای از نهادهای را انجام بدهیم. مثلاً شما مشاهده خواهید کرد که شورای رقابت یک نهاد است که بحث مقابله با انحصار را دنبال می‌کند و سایر بحث‌ها در رابطه با دسته‌بندی وظایف دولت که مطرح شده است، همه این‌ها بحث‌های بسیار بسیار پیچیده‌ای است. به همین دلیل زمانی که تیم پژوهش وارد کار شد، از آنها درخواست شد تا سه دسته شاخص را در نظر بگیرند.

دسته اول شاخص‌هایی هستند که به محیط برمی‌گردند و به اقتصاد کشور مربوط می‌شوند و بحث رشد و مباحث دیگری در آن جا بیان می‌شود. بحث دیگر موضوع فرآیند واگذاری است و یک بحث هم مبحث عملکرد بنگاه‌های واگذار شده است. هر سه این مباحث از نظر اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران باید در نظر گرفته شوند تا یک گزارش واقع‌بینانه تحویل داده شود.

برای تهیه یک گزارش واقع‌بینانه باید سه دسته شاخص محیطی، فرآیند واگذاری و عملکرد بنگاه‌های واگذار شده در نظر گرفته شوند.

افرادی که با شاخص‌سازی آشنا هستند می‌دانند که جنس این شاخص‌ها با یکدیگر متفاوت است، و باید طوری باشند که قابلیت در کنار هم قرارگیری را داشته باشند و بعد جمع‌آوری آنها انجام گیرد تا



بتوانند مفهومی معنادار به ذهن متبادر کند. صدها شاخص شناسایی شد و سپس پالایش و نرمال‌سازی روی آنها انجام گرفت. این کارها یک کار آماری دقیقی بود که مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی به کمک دوستان آمدند.

لازم است از یک عده‌ای تشکر ویژه به عمل آوریم که ساعت‌ها زمان صرف این موضوع کردند از جمله آقای فولادگر که از بین صدها شاخص این تعداد مشخص شد و کارهای مربوط به مباحث آماری و نرمال سازی داده‌ها انجام گرفت تا به این نتیجه‌ای که در حال حاضر بیان شد، رسیدیم. اینجا خلاصه این مباحث را در ادامه ذکر می‌کنم چون جزو سؤال‌های آقای سلاح ورزی هم بود.

براساس نتایج به لحاظ شاخص‌های محیطی موفقیتی حاصل نشده است. دلیل این عدم موفقیت به عوامل خارج از حیطه اصل (۴۴)، از تحریم‌ها تا نوسانات اقتصادی داخلی و انواع سیاست‌گذاری‌هایی که در حیطه ارز و قیمت‌گذاری انجام شده است، برمی‌شود. در بحث دوم که مربوط به فرآیند عملکرد است، در مجموع نتایج نسبت به شاخص‌های محیطی اندکی بهتر بود اما همچنان میزان شاخص زیر ۵۰ است و عملکرد غیرقابل قبول است. در آن بخش از سال ۱۳۹۴ به بعد که خصوصی‌سازی‌های واقعی صورت گرفت و اگر دقت بفرمایید حرف آقای مروی این بود و تفاوت آن با مقاله دوم این بود که در این مقاله عنوان شد ما توانستیم در وهله اول بنگاه‌هایی که دولتی بود به عنوان شاهد بیابیم و عملکرد آنها را با بنگاه‌هایی که واگذار شده است، مقایسه کنیم. بنابراین، در آن بخش بنگاه‌هایی وجود دارد که در حدود ۵۰ درصد به بالا به بخش خصوصی واقعی رسیده است.

در آن قسمت یک نتیجه مشخص به دست آمد، بنگاه‌هایی که به بخش خصوصی واقعی واگذار شده است به لحاظ شاخص‌های عملکردی که در این جا تعریف شده است و به همه آن شاخص‌هایی که به عملکردهای مالی استخراج شده از خود بنگاه‌ها مرتبط می‌شود، عملکرد مطلوب‌تری داشتند. بنابراین، در آن محدوده ۱۵ درصدی می‌توان ادعا کرد، خصوصی‌سازی‌ها در جهت شاخص‌های منتخب بنگاه‌ها عملکرد بهتری داشتند.

حمیدرضا فولادگر

در سال ۱۳۸۷ که قانون اجرا آغاز شد و همان طور که مستحضر هستید در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد و دولت نهم قبل از تصویب قانون،

اجرای آن را در برخی بخش‌ها آغاز کرد، یعنی چون سیاست‌ها ابلاغ شد به لحاظ قانونی دولت هم می‌توانست آن را به اجرا بگذارد و بخشی از واگذاری‌ها در همان دو سال اول شکل گرفت و از سال ۱۳۸۷ قانون ابلاغ شد.

بنده در روزهای آخری که در مجلس دهم بودم، گزارشی از سه دوره بررسی نظارتی مجلس بر نحوه اجرای سیاست‌ها و قانون اصل (۴۴) داشتیم که جمع‌بندی سال‌های اجراء در کشور بود. ما این گزارش نظارتی را تقریباً برای یک دوره دوازده ساله به‌طور مرتب داشتیم که به کمک مرکز پژوهش خود مجلس و به کمک آقای قاسمی و همکارانشان که بسیار زحمت کشیدند و با استفاده از گزارشات نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و عملکردهای شش ماهه‌ای که توسط وزارت اقتصاد، تهیه شده بود. پس از دوره مجلس به دعوت مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام، این گزارش نظارتی را تکمیل و به‌روز رسانی کردیم.

به هر حال هر دولتی، هر مجلسی و هر سلیقه سیاسی و اقتصادی، هر نحله فکری سیاسی و اقتصادی ممکن است بیاید و برود اما مبنای سیاست‌گذاری کل نظام، رهنمودهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است که توسط مقام معظم رهبری مطرح شد، حتی ایشان در خلال صحبت‌هایشان در دو هفته گذشته مطرح کردند که سیاست‌های اصل (۴۴) باید اجراء شود که از این قسمت عبور می‌کنیم.

ما آسیب‌شناسی در این زمینه را به دو بخش شامل بخش واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی و بخش دیگر باقی تکالیف تقسیم کردیم. همین جا نکته‌ای را عرض کنم. همه مباحثی که راجع به سیاست‌های اصل (۴۴) مطرح می‌شود، عمدتاً روی اصل واگذاری‌ها متمرکز می‌شود؛ وقتی رسانه ملی و بقیه رسانه‌ها و مناظره‌هایی که برگزار می‌شود، زمانی که می‌خواهند راجع به این موضوع بحث کنند، وقتی از یک مسئول سؤالی راجع به اصل (۴۴) پرسش می‌شود، بیشتر تمرکز بر روی خصوصی‌سازی و بخش واگذاری صورت می‌پذیرد. اما بخش دیگر قضیه، تقویت بخش خصوصی و تعاونی، رقابت و بهبود محیط کسب‌وکار و ... است که از آن غافل می‌شویم. بر این اساس، اگر بپرسیم اولین و مهم‌ترین انحراف از اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) کجا اتفاق افتاده است؟ باید گفت اولویت دادن به واگذاری‌ها قبل از بهبود محیط کسب‌وکار و توانمند سازی بخش خصوصی و تعاونی اولین انحراف است. در واقع، ما قبل از اینکه به این موارد دارای



اولویت پردازیم، واگذاری‌ها را آغاز کردیم. علاوه براین، در بخش واگذاری‌ها هم دو اولویت در نظر گرفته شد. در سیاست و قانون عنوان شد که شما تا آخر دوره چهارم فرصت دارید تا گروه (۱) که مجموعه‌هایی کوچکتر هستند را واگذار کنید و سپس برای گروه (۲) که بزرگتر بودند، فرصت داده شد تا پایان دوره پنجم واگذار شوند. بنابراین، اولویت واگذاری با گروه (۱) و سپس گروه (۲) بوده است اما در عمل واگذاری‌ها از گروه (۲) شروع شد. در واقع، از همان دو سال قبل از ابلاغ قانون اصل (۴۴)، شرکت‌های بزرگی مانند فولاد مبارکه و مخابرات و ... واگذار شدند. حالا سؤال این است که چرا دولت در واگذاری‌ها اولویت را به گروه (۲) که بزرگتر بود، اختصاص داد؟ جواب این است که چون دیدگاه دولت به خصوصی‌سازی نگاه درآمدی بود و این مجموعه گروه (۲) زودتر امکان واگذاری داشتند تا منابع آن سریع‌تر در اختیار دولت برای جبران کسری بودجه و پرداخت دیون قرار گیرد. متأسفانه این نگاه درآمدی هنوز هم در بودجه سال‌های ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ وجود دارد و کل اصل (۴۴) به واگذاری بنگاه‌ها برای جبران دیون، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و سایر کسری‌های دولت محدود شده است.

شروع واگذاری قبل از بهبود محیط کسب‌وکار و توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی اولین انحراف از اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) بوده است.

سمت و سوی واگذاری‌ها به سمت نهادهای عمومی غیردولتی و بنگاه‌های وابسته به نهاد عمومی و شرکت‌های وابسته رفته است که اکثراً جایگزین بخش خصوصی شده‌اند. چرا؟ چون شما وقتی می‌خواهید مثلاً مخابرات که در آن هنگام ۱۶ هزار میلیارد تومان ارزش‌گذاری کردند را واگذار کنید، کدام بخش خصوصی می‌توانست این مبلغ را تقبل کند؟ یا وقتی فولاد مبارکه چند هزار میلیارد تومانی به قیمت آن روز را می‌خواستید واگذار کنید، بخش خصوصی قوی در آن زمان وجود نداشت. به همین دلیل در ابتدا ذکر کرد که ابتدا باید توانمندسازی بخش خصوصی و سپس واگذاری صورت می‌گرفت، مثل کاری که در چین انجام شد اما ما از مدل روس‌ها پس از فروپاشی الگو گرفتیم که آنها هم در ابتدا به همین شکل عمل کردند، یعنی ابتدا واگذاری کردند اما بعد مشاهده کردند این روش خطا است. چین روش بهبود کسب‌وکار را در پیش گرفت،

به تقویت بخش خصوصی پرداخت و شرکت‌های کوچک بخش خصوصی را تقویت و به شرکت‌های بزرگ و رقیب دولت تبدیل کرد.

روش ما در خصوصی‌سازی مبتنی بر مدل شکست خورده روس‌ها بود اما در چین اول توانمندسازی بخش خصوصی و بعد واگذاری انجام شد.

در پی آسیب‌شناسی به یکسری دلایل برای عدم تحقق اهداف اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) رسیدیم. همان طور که آقای اسلامی نژاد اشاره کردند طبق سیاست‌ها یکی از اهداف اصلی در خصوصی‌سازی کاهش بار مالی و مدیریتی دولت بود اما این هدف تحقق نیافت، چون واگذاری‌ها به سمت نهادهای عمومی و شرکت‌های وابسته که تصمیم‌گیری آن با دولت بود و تصمیم‌گیرندگان آن در بطن دولت بودند، سوق پیدا کرد. بنابراین، تصدی این امر از وزراء ساقط نشده است. چندین وزیر صنعت از سوی دولت به بنده عرض کردند که ما از صبح شنبه تا آخر هفته باید به شرکت‌های گوناگون اعم از شرکت خودروسازی، شرکت‌های بزرگ فولاد و پتروشیمی توجه داشته باشیم، در صورتی که کار وزارتخانه راهبرد و استراتژی است و کار آنها بنگاهداری نیست. در واقع، با اینکه بنگاه به ظاهر واگذار شده است اما باز همه مسئولیت آن بر عهده وزیر است، زیرا هیئت مدیره و مدیرعامل در عمل به نحوی تعیین می‌شود که بار به دوش وزارتخانه باشد. پس از بار مالی و تصدی دولت کاسته نشد. تعدادی از شرکت‌ها هم قبل از واگذاری باید اصلاح ساختار می‌شدند اما این اصلاحات صورت نگرفت و مسائلی که بعدها ایجاد شد، مربوط به این دوره است.

عدم استفاده مکفی و مؤثر از ظرفیت‌های ماده (۱۹) قانون از دلایل دیگر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی است. در این ماده روش‌های مختلفی برای خصوصی‌سازی مطرح شده است که یکی از آنها واگذاری است. اما از روش‌های دیگر مانند اجاره، بحث پیمان مدیریت، بحث اجاره و واگذاری‌های خود مدیریتی، ادغام شرکت‌ها استفاده نشده است و ما عمدتاً به دلیل همان نگاه درآمدی از روش واگذاری مالکیتی استفاده کردیم. به علاوه، عزیزانی که در مجمع تشخیص مصلحت نظام هستند، به درستی در بند (د) سیاست‌ها پیش‌بینی کردند که مصارف ناشی از واگذاری‌ها در مصارف توسعه و زیرساخت‌ها و مناطق محروم آورده شود و به منظور فقرزدایی



استفاده شود اما متأسفانه به علت نگاه درآمدی دولت‌ها، این مصارف در مسیر درست قرار نگرفت. در حال حاضر اگر سازمان برنامه و بودجه در این ارتباط گزارشی تهیه کند، چند عدد از این واگذاری‌ها در این مصارف آورده شده است و تعداد بسیار ناچیزی است که بیان آن باعث شرمساری می‌شود.

علاوه بر بحث خصوصی‌سازی و واگذاری، سه تکلیف مهم دیگر در اصل (۴۴) وجود دارد که به آنها توجه نشده است. یک بحث موضوع رقابت‌پذیری و انحصارزدایی است که شورای رقابت و مرکز ملی رقابت تشکیل شد اما همه اهداف مدنظر انجام نشد. عمدتاً شورای رقابت و مرکز ملی رقابت تعدادی مسائل موردی و سفارش محور و برخی موارد که به صورت موردی اتفاق افتاده بودند مانند خودرو یا برخی مسائلی که بین اصناف پیش می‌آمد، را بررسی می‌کردند ولی چیزی که توسط سیاست و قانون مدون شده بود، داشتن نظام تنظیم‌گری و بحث مقابله با انحصار بود که نادیده گرفته شدند.

در آخر می‌خواهم به عنوان جمع‌بندی دو نکته را بیان کنم. اول اینکه یک تعدادی از شرکت‌های بزرگ در طول این سال‌ها از طریق رد دیون به نهادهای وابسته و به شرکت‌های عمومی واگذار شده است اما در حال حاضر این موارد خیلی مورد توجه نهادهای نظارتی، محافل رسانه‌ای و منتقدین سیاست‌های اصل (۴۴) قرار نمی‌گیرند به چه علت؟ چون تعبیر آنها این است که این جیب به آن جیب شده است و از دولت به نهادهای عمومی انتقال یافته است. اما بخواهیم روی این موضوعات حساس شویم که در آن زمان این واگذاری‌ها با چه میزان دقت انجام گرفته است؟ آیا همه مراحل آن دیده شده است؟ یا همین بحث زمینی که همه روی آن حساسیت دارند، در بحث واگذاری به وضوح دیده شده است؟ چنانچه این مباحث مورد توجه قرار گیرد، آنگاه بسیاری از واگذاری‌هایی که به صورت رد دیون و با یک صورت جلسه و نادیده گرفتن خیلی از مسائل رقابتی واگذار شده است، زیر سؤال می‌رود. اما خوب متأسفانه در سال ۱۳۹۳ چون با قانون مجلس قرار شد، دیگر رد دیون انجام نگیرد، دولت بر روی واگذاری بخش خصوصی حقیقی متمرکز شد و در این قسمت حساسیت‌های بیشتری ایجاد شد. البته ما هم قصد دفاع نداریم و ممکن است واقعاً برخی از واگذاری‌ها اشکال داشته باشد. دوم اینکه در حال حاضر در ادبیات برخی منتقدین اقتصادی کشور که به نظر بنده منتقد سیاسی هستند نه منتقد اقتصادی،



بیان می‌کنند که سیاست‌های اصل (۴۴) در این مدت زیر سؤال رفته و در حال حذف شدن است. لذا واژه‌هایی نظیر مردمی‌سازی را به عنوان جایگزین بیان می‌کنند اما من اعتقاد دارم که در همان سیاست‌های اصل (۴۴) همین مفهوم مردمی‌سازی وجود دارد. عین جمله مقام معظم رهبری است که بیان کردند افرادی قصد دارند اقتصاد را مردمی کنند. حالا این مردم چه افرادی هستند؟ مردم در اصناف، تشکله‌ها و شرکت‌ها هستند. بنابراین، بالاخره مردم از طرق مختلفی مانند اصناف، شرکت‌ها و ... وارد بخش خصوصی می‌شوند و این که واژه مردمی‌سازی برای کنار گذاشتن اصل (۴۴) مطرح شود، صحیح نیست.

استفاده از واژه مردمی‌سازی برای کنارگذاشتن اصل (۴۴) درست نیست، چون این اصل خود در بردارنده مفهوم مردمی‌سازی است.

در نهایت ممکن است این سؤال پیش بیاید که در این عدم تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) از بین خود سیاست‌ها، قانون، اجرا و نظارت چه چیزی بیشترین نقش را داشته است؟ ما معتقد هستیم هر چهار عامل و اگر از بنده بپرسید از آخر و بیشترین اشکالات ناشی از ضعف در وظیفه نظارتی بوده است، سپس اجرا، قانون و در نهایت سیاست‌ها، یعنی کمترین نقش را خود سیاست‌ها داشته است اما چون برخی از سیاست‌ها ابهام و همپوشانی داشته‌اند ما یک سری پیشنهاد تکمیلی برای اصلاح خود سیاست‌ها دادیم که در مجمع تشخیص مصلحت نظام در دستور کار قرار دارد و اگر مقام معظم رهبری ابلاغ کنند، اجرا می‌شود. یک تعدادی از این اصلاحات هم مربوط به قانون است که با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی لایحه اصلاح قانون آماده شده است.

در عدم تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وظیفه نظارت بیشترین و خود سیاست‌ها کمترین نقش را داشته‌اند.

علی آقامحمدی

با توجه به مطالبی که بیان شد بنده می‌خواهم به چند نکته اشاره کنم. نکته اول این است که در جمهوری اسلامی این مبنا نبوده است که سیاستمداران باید صاحبان قدرت اقتصادی باشند. امام



بارها تأکید فرمودند که تجارت کار دولت نیست و مکرراً در جملات ایشان مشاهده می‌شود و حرف تازه‌ای نیست و از ابتدا مطرح شده است اما این گرایش و نظری بوده است که خیلی از دولتی‌ها - که مربوط به جناح خاصی هم نیست و یک نظر است- اعتقاد دارند وقتی ما آن را اداره می‌کنیم اقتصادش هم به دست خودمان باشد و به هر نحوی هست مهم نیست، فقط اداره کنیم و قانون هم خیلی سخت در این زمینه وارد نمی‌شود این یک نکته است.

نکته دوم این است که اگر ما واگذاری انجام می‌دهیم تنظیم‌گری با چه نهادی است؟ آیا غیر از این است که با دولت است؟ ما قصد نداریم اقتصاد را به صورت رها داشته باشیم، پس داشتن قاعده و قاعده‌گذاری یکی از مهم‌ترین بحث‌ها است. در حال حاضر ما چند نظام تنظیم مقررات برای شرکت‌ها داریم؟ ما در صمت با این عظمت و با این همه فعالیت‌های متعدد اصلاً سازمان تنظیم‌کننده‌ای نداریم. سازمان حمایت‌گر که سازمان تنظیم‌گر تلقی نمی‌شود. داشتن یک تنظیم‌گر که بتواند قاعده‌گذاری کند تنها در مخابرات داشتیم که این ادامه یافته است. در آنجا اگر یادتان باشد سر دقیقه‌ای و ثانیه‌ای بسیار اختلاف وجود داشت، علیرغم اینکه مخابرات ذیل بخش خصوصی نبود و تحت نهاد اداره می‌شد، با وجود این چون نظام تنظیم‌گری داشتند، توانستند بگویند چرا شما دقیقه‌ای محاسبه می‌کنید؟ ثانیه‌ای حساب کنید و کسر از دقیقه به نفع خودتان برداشت می‌شود باید، ثانیه‌ای حساب کنید اگر به خاطر داشته باشید این بحث‌ها خیلی طولانی شد اما در نهایت مؤثر واقع شد و تمام شد.

نکته سوم که در این جا وجود داشت اساساً نوع مدلی که ما می‌خواهیم مردم را براساس آن در اقتصاد فعال کنیم، معلوم نیست و شاید اصلاً عده‌ای از مردم راضی نیستند که فعال باشند و بخش خصوصی را کنار می‌گذاریم. برای مثال، سهام‌عدالت را به مردم دادند و هر کسی چند سهم داشت که یا فرهنگی بودند یا کشاورز و یا دانشگاهی و... جمعیت بالایی را شامل می‌شدند. یعنی اکثریت قاطع جمعیت سهام‌عدالت دارند اما در تمام طول این مدت آیا اجازه مدیریت داشتند؟ این اواخر نزدیک شد که نظم پیدا کند اما باز هم مشکلاتی در این زمینه وجود دارد. پس یا اقتصاد باید به مردم تعلق گیرد یا کلاً به آنها ندهیم و بحث خرد و کلان هم مطرح نیست، چون در خرد هم که بخواهند تجمیع پیدا کنند و بخواهند

بخشی از قدرت شوند، همچنان با آنها مقابله صورت می‌گیرد. این دو تفکر واقعی است و این تفکر واقعی را باید ابتدا اصلاح کرد، ما نمی‌توانیم صرفاً بدون این پشتوانه فکری نسبت به این فکر کنیم.

اساساً نوع مدلی که ما می‌خواهیم مردم را براساس آن در اقتصاد فعال کنیم، معلوم نیست.

مطلب بعدی در مورد مصارف منابع حاصل از واگذاری است. اشاره کردیم که هشت مورد مصرف وجود دارد و یکی از مهم‌ترین مصارف آن فقرزدایی است. شما توجه بفرمایید در حال حاضر همه از فقر صحبت می‌کنند. فقرزدایی یعنی توانمندسازی و فقرزدایی به معنای کمک به مردم نیست. ما در کل ایران که آمار قطعی است یک میلیون و هشتصد هزار نفر با کد ملی را داریم که این افراد غیرقابل توانمندسازی هستند؛ یعنی یا معلولیت شدید دارند یا کهولت سن دارند و به هر صورت امکان توانمندسازی برای آنها وجود ندارد و نمی‌توانیم بگوییم تو خودت را اداره کن، ما به تو کمک می‌کنیم تا توانمند شوی اما برای بقیه مردم ایران می‌توانیم این کار را انجام دهیم. اما سؤال این است که در حال حاضر نهاده‌های ما چقدر پوشش می‌دهند؟ ۳ میلیون این جا تزریق شود ۲ میلیون جای دیگر برای چه؟ ما قصد داریم مردم توانمند شوند و در اصل (۴۴) هم گفتیم بگذارید مردم توانمند شوند و واگذاری صورت گیرد تا مردم توانمند شوند، اما اگر مردم توانمند شده بودند که ما اکنون اوضاع بسیار مساعدی داشتیم. بنده هم اکنون در ستاد توسعه و توانمندسازی اوضاع دو هزار و بیست محله کشور را پیگیری می‌کنم که بیست میلیون جمعیت هستند و شما جایی مثل دروازه غار تشریف ببرید یا جای دور نرویم همین منطقه ۱۲ تهران، امامزاده یحیی را ببینید منطقه ۱۵ شوش و مظاهری را مشاهده کنید، منطقه ۲۰، شهرری ۱۸ محله دارد که هر ۱۸ محله به شدت آسیب‌پذیر هستند. در منطقه ۱۷، چهارده محله از هفده محله مشکل جدی دارند. در مورد تهران صحبت می‌کنیم که ۲۴۳ محله تهران دارای مشکلات عدیده هستند. خوب قرار بود ملت احیاء شوند و روی پای خودشان بایستند اما آنها را رها می‌کنیم و فقط تمرکز را بر واگذاری می‌گذاریم. به علاوه، در حال حاضر نسل پنجم صنعت وجود دارد اما حال بنگرید که صنعت کشور ما نسل چندم است؟ بعد ما توقع



داریم که از این صنعت بهترین خروجی دریافت شود و توقع داریم همه را با واردات حل کنیم؟ ما پول کافی داریم که مشکلات را با واردات حل کنیم؟ یعنی خودرو را با واردات حل کنیم و اصلاً چقدر پول نیاز هست و آیا چنین پولی وجود دارد؟ راهش این است و در اصل (۴۴) همه این موارد مشاهده شده است. اگر ما نسل پنجم صنعت را داشته باشیم مشکلی نخواهیم داشت ما حتی نسل چهار هم نداریم و اصلاً به این‌ها ورود پیدا نکردیم. این موارد حتماً نیاز به حمایت دولتی دارد.

هم اکنون که مشغول صحبت هستیم مهم‌ترین سرمایه ما نیروی انسانی است، ما از آینده صحبت می‌کنیم و اظهار می‌کنیم که جوانی جمعیت در خطر است. در صورتی که در حال حاضر بزرگ‌ترین سرمایه ما جوانی جمعیت است. اگر از این سرمایه به خوبی استفاده نکنیم و به درستی در مسیر درست به کار نگیریم و به میدان نیاوریم، آیا متحمل آسیب جدی در آینده نخواهیم شد؟

مسئله مهم امروز نیروی انسانی است که در نسل پنج صنعت، سودآوری شرکت هدف نیست بلکه انسجام شرکت هدف اصلی است. لذا، نیروی انسانی در داخل شرکت اهمیت مضاعفی دارد و اگر به این موضوع نخواهیم بپردازیم و تمرکز را روی حداکثر کردن سود بگذاریم، جواب نخواهیم گرفت. در حال حاضر نیروی انسانی سهم‌بری مناسبی ندارد و باید در ساختار آن تغییر ایجاد شود، در بعضی از مجموعه‌های تولیدی ما سهم نیروی انسانی ۲/۵ درصد است. اصلاً این بحث شدنی نیست، شما نمی‌توانید با یک نیروی انسانی فقیر از توسعه صحبت کنید اگر خواهان تغییر هستیم باید ابتدا این موارد را تغییر ساختار دهیم.

مسئله مهم امروز نیروی انسانی است که در نسل پنج صنعت، سودآوری شرکت هدف نیست بلکه انسجام شرکت هدف اصلی است.

بنابراین، به نظر من اگر ما در مورد کلان بحث نکنیم و فقط بر روی خرد متمرکز شویم راه درستی نرفتیم. ابتدا باید مسائل کلان را حل کنیم و سپس در زمینه خرد هر قدر که می‌خواهیم سخت‌گیری کنیم و هر قدر می‌خواهیم اصلاح کنیم خوب هست و هر چقدر دقت داشته باشیم کمک است به این که نسلمان را ارتقاء دهیم و کار درست و اصولی است.

تصور بنده از کل کار این است که در حال حاضر شرایط کشور برای یک تحول آماده است و برداشت بنده این است که شرایط بین‌المللی ایران رو به بهبود است؛ بر طبق ارزیابی بنده دولت مصمم است که بهبود ببخشد و ساماندهی کند و میل به رفتن به سمت سرمایه‌گذاری در مردم قوی است و در بازدید از محلات کاملاً این موضوع محسوس است.

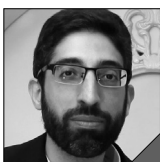
مدیر نشست پنجم



محمد جواد شریف‌زاده

مشاور وزیر اقتصاد
و عضو هیات علمی
دانشگاه امام صادق (ع)

اعضای نشست پنجم



سید محمد حسین فاطمی
پژوهشگر مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی



حجت‌اله میرزایی
عضو هیات علمی
دانشگاه علامه
طباطبایی



احمد میدری
عضو هیات
علمی دانشگاه
شهید چمران
اهواز



زهره عالی‌پور
عضو سابق
هیأت عامل سازمان
خصوصی‌سازی



علی ابراهیم‌نژاد
عضو هیات علمی
دانشگاه صنعتی شریف



مجید الماسی
پژوهشگر اقتصادی

الف) مقاله «بازبینی زیرساخت نهادی خصوصی‌سازی در ایران»؛ علی ابراهیم نژاد^۱

۱ بنگاه‌های دولتی معمولاً با چهار ویژگی یا مشکل مشترک شامل استخدام بیش از حد نیاز، عدم توانایی تولید محصول باکیفیت، مکان‌یابی نامناسب و غیراقتصادی و عدم بروزرسانی فناوری روبه‌رو هستند که خود تعیین‌کننده اهداف اجرای خصوصی‌سازی به شمار می‌آیند.

۲ بنگاه دولتی از نظر تئوری اقتصاد سیاسی ابزاری برای دولت‌ها و سیاست‌مداران است تا بتوانند اهداف سیاسی خود را از طریق استخدام نیروی کار مازاد، مکان‌یابی نامناسب و ... که مصادیقی از ناکارایی هستند، محقق کنند و این در واقع ریشه‌ی مشکلات بنگاه‌داری دولتی است.

۳ رابطه مدیر بنگاه دولتی و سیاست‌مدار مبتنی بر یک بده-بستان بین ناکارایی و پرداخت یارانه است و از این منظر مهمترین دغدغه و اصلی‌ترین هدف خصوصی‌سازی تغییر شرایط این مبادله و یا سیاست‌زدایی از تصمیمات بنگاه و فرآیند تخصیص منابع در اقتصاد است. با سیاست‌زدایی و حاکم شدن منطق اقتصادی بر تصمیمات بنگاه طبیعتاً کارایی افزایش می‌یابد.

۴ «جلوگیری از انتفاع شخصی مالکان جدید به زیان سهامداران خرد» و «هم راستا کردن منافع مالکان جدید با منافع جامعه» نیز دو دغدغه دیگر در مورد مسأله فساد هستند که دیگر اهداف خصوصی‌سازی موفق را انعکاس می‌دهند.

۵ از جمله الزامات کلان خصوصی‌سازی موفق می‌توان به ۱- ایجاد توازن در بودجه و ممانعت از ایجاد کسری بودجه، ۲- عدم سرکوب نرخ ارز، ۳- کنترل تورم و کاهش طبیعی نرخ بهره، ۴- جذب سرمایه خارجی و ۵- سیاست‌زدایی از فرآیند تخصیص سرمایه در اقتصاد اشاره کرد. با توجه به تجربه اجرای خصوصی‌سازی در کشور هیچ کدام از این الزامات کلان به موازات خصوصی‌سازی انجام نشده و لذا مشکلات فعلی نتیجه عدم توجه به این الزامات است.

۱. دکتری مالی و عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف.



۶- از الزامات خرد برای خصوصی سازی موفق می توان به ۱- ایجاد سرمایه انسانی مورد نیاز برای مدیریت حرفه ای بنگاه، ۲- اصلاح محیط کسب و کار، ۳- توسعه رقابت در بازار محصول، ۴- عدم کنترل قیمتی دولت در بازار محصول، ۵- توسعه بازار سرمایه به عنوان ابزار تأمین مالی و ایجاد استراتژی خروج، و ۶- ایجاد زیرساخت قانونی مبارزه با نقب زنی و انتفاع شخصی مدیران و سهامداران عمده اشاره کرد.

ب) مقاله «تفکیک مالکیت از مدیریت در واگذاری بنگاه های دولتی»؛ سید محمد حسین فاطمی^۲

۱- هر سهم از دو حق (یعنی حق رأی و حق جریان نقدی) برخوردار است و تناسب به معنای این است که هر سهام دار نسبت یکسانی از حق رأی و حق جریان نقدی را داشته باشد. تناسب در واقع همان اصل یک سهم- یک رأی است.

۲- هرگونه انحراف از این تناسب یا تفکیک حق رأی از حق جریان نقدی به معنای تفکیک مالکیت از مدیریت است.

۳- فاصله گرفتن از مفهوم یک سهم- یک رأی می تواند به صورت حق رأی متمایز یعنی قید کردن حق رأی متفاوت در اساسنامه یا سایر اسناد قانونی و ساختارهای چند بنگاهی صورت گیرد. سهام داری های ضربدري یا موافقت نامه های بین سهام داران هم اگرچه خودبه خود باعث تفکیک مالکیت از مدیریت نمی شود اما می تواند ایجادکننده های آن را تقویت کند.

۴- تفکیک مالکیت از مدیریت اغلب به افزایش کارایی می انجامد اما عدم تناسب حق رأی با حق جریان نقدی این خطر را ایجاد می کند که تصمیم گیرندگان، منافع خصوصی را به قیمت اضرار به سهام داران غیرکنترلی دنبال کنند. همچنین هر سازوکاری که حق رأی را از حق جریان نقدی تفکیک کند، تشدید عدم هماهنگی میان انگیزه های سهام داران کنترلی و سهام داران غیرکنترلی و بروز مسأله کنندگی را به دنبال خواهد داشت.

۵- برای واگذاری مدیریت در بخش خصوصی سه برداشت قابل بیان است که عبارتند از: ۱- استفاده از متخصصان بخش خصوصی در قالب هیئت مدیره یا مدیران عامل شرکت های دولتی موردنظر؛ ۲- مشارکت دادن بخش خصوصی در اداره امور بنگاه با اهداف خاصی همچون اصلاح فرایندها، کاهش هزینه ها، افزایش بهره وری و سایر موارد از

۲. معاون دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

این دست به صورت کوتاه مدت یا میان مدت؛ و ۳- انتقال کامل کنترل شرکت دولتی به بخش خصوصی در قالب قراردادهای میان مدت یا بلندمدت و حفظ مالکیت بنگاه توسط دولت. برداشت آخر، مفهومی از واگذاری مدیریت است که در فرآیند خصوصی سازی مدنظر است.

۶ چرایی واگذاری مدیریت به جای واگذاری مالکیت به چهار دلیل برمی شود؛ ۱- واگذاری مالکیت برخی بنگاه های دولتی به دلیل حساسیت های ویژه با احتمال موفقیت کمی روبهرو است؛ ۲- خرید بسیاری از بنگاه های دولتی به سبب داشتن دارایی های قابل توجه، در توان بخش خصوصی نیست؛ ۳- مشکل اصلی بنگاه های دولتی، نه مالکیت دولتی، بلکه مدیریت دولتی است؛ و ۴- احتمال بروز مفاسد حین واگذاری و چالش های بالقوه پس از واگذاری در حالت واگذاری مدیریت کمتر است.

۷ سه چالش عمده در مسیر اجرای واگذاری مدیریت اجرایی شامل قوانین و مقررات حاکم بر شرکت های دولتی / اساسنامه ها، پیچیدگی قراردادهای واگذاری مدیریت و تجربه اندک این نوع واگذاری در کشور و حتی در بخش خصوصی است.

۸ از الزامات اجرای واگذاری مدیریت می توان به ۱- مستثنی شدن شرکت هایی که به این روش واگذاری می شوند از کلیه قوانین و مقررات عمومی (به استثنای دو مورد احکام مرتبط با اموال دولتی)؛ ۲- مسکوت ماندن مفادی از اساسنامه که با قرارداد واگذاری مدیریت متعارض است؛ و ۳- رفع ابهام از مفهوم واگذاری مدیریت در قانون و باز کردن راه برای بنگاه های گروه یک اشاره کرد.

۹ در حال حاضر به دلیل فراهم نبودن الزامات اجرایی، واگذاری مدیریت منطبق بر برداشت سوم در کشور امکان پذیر نیست و از این منظر انتقادی به اینکه چرا ما از روش های متنوع استفاده نکرده ایم؟ و چرا واگذاری مدیریت انجام نداده ایم؟ وجود ندارد اما در هر حال برداشت دوم از واگذاری مدیریت که در قانون هم همین مفهوم آمده است، قابل اجرا است.

ج) مقاله «الزامات و اقتضائات شفافیت فرآیند خصوصی سازی»؛ مجید الماسی^۳

۱ نظام خصوصی سازی و اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) با مسائلی متعددی روبهرو است که موقعیت های تعارض منافع بی شمار در ساختار و فرآیند واگذاری ها به عنوان ام المسائل مطرح است. اما تا شفافیت

۳. پژوهشگر اقتصادی و دانشجوی دکتری اقتصادسنجی و مالی دانشگاه تهران؛ ایمیل: Majidalmasi@ut.ac.ir



نباشد بهتر است اصلاً به بحث مدیریت تعارض منافع نپردازیم.
۲ بر اساس آموزه‌های سیاست‌گذاری عمومی نه تنها حل مسأله، بلکه شناخت نظام مسائل نظام خصوصی‌سازی، نیازمند شفافیت است.
۳ شفافیت عبارت است از دسترسی و انتشار اطلاعات لازم، در زمان مشخص و در مکان مشخص به میزان لازم با رعایت استانداردهای مشخص به صورت مستمر برای مخاطبان خاص.

۴ بررسی تجربه خصوصی‌سازی در کشورها ما را به چند یافته بدیهی اما اساسی می‌رساند که عبارتند از: ۱- دانش و ذخیره دانایی در حوزه خصوصی‌سازی وضعیت قابل دفاعی دارد؛ ۲- شفافیت باید در هر خصوصی‌سازی وجود داشته باشد، این مهمترین تجربه‌ای است که به دست آمده است؛ ۳- خصوصی‌سازی را نمی‌توان و نباید به هر قیمت انجام داد؛ ۴- خصوصی‌سازی غیرشفاف و تبعیض‌گرایانه باعث ایجاد شبکه‌های جدید قدرت (پیچیده‌تر شدن) می‌شود؛ ۵- از مسأله باید به راه‌حل رسید، نه اینکه برای راه‌حل خاص مدیر خاص، مسأله‌تراشی کرد؛ ۶- حل مسائل خصوصی‌سازی صرفاً اقتصادی یا فنی (سامانه بازی) نیست؛ ۷- حل مسائل خصوصی‌سازی نیازمند اقدام و فهم مسأله در چهار سطح تقنین، اجرا، نظارت و ترویج است؛ ۸- وابستگی به مسیر طی شده، گریبان خصوصی‌سازی را هم گرفته است؛ ۹- شفافیت، خودش نیازمند شفاف‌سازی است؛ ۱۰- تا شفافیت نباشد، مدیریت تعارض منافع طنزی بیش نیست! و ...

۵ از اقتضائات شفافیت می‌توان به مواردی نظیر ۱- ثبات سیاست‌گذاری اقتصادی و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد کشور؛ ۲- نگرستن به شفافیت نظام خصوصی‌سازی در مجموعه بزرگ‌تر شفافیت نظام حکمرانی کشور؛ ۳- به رسمیت‌شناختن حق دانستن و حق پرسش برای عموم مردم؛ ۴- ضرورت هدف‌گذاری ارزیابی‌پذیر و مدیریت دوره انتقالی (گذار)؛ ۵- تصمیم‌گیری در مورد سازوکارهای اجراء و تضمین حقوق مالکیت و حقوق قراردادها؛ ۶- بازنگری در نقش نهادهای عمومی غیردولتی و خصولتی‌ها در نظام اقتصادی کشور؛ ۷- تعیین تکلیف نقش‌ها و کارکردها در زمینه ساماندهی شرکت‌های دولتی و مسئول پاسخگویی عملکرد مالی آن‌ها اشاره کرد.

د) دیدگاه اعضای نشست

۱ محمد جواد شریف زاده: سیاست‌های کلی اصل (۴۴) دارای ۵ محور در قالب بندهای الف، ب، ج، د و ه بود که ۴ محورش در سال ۱۳۸۴ و

یک محور آن یعنی بند (ج) که بحث واگذاری را در بردارد، در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد. این در حالی است که مقدم بر این بند در سایر بندها بحث اجازه ورود بخش خصوصی و تعاونی، توانمندسازی بخش خصوصی، سیاست‌های کلی و الزامات نهادی، سیاست‌های اعمال حاکمیت و جلوگیری از انحصار مطرح شده بود.

۲ حجت‌الله میرزایی: مطالعه سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که حدود ۸۰ درصد از خصوصی‌سازی‌ها در دولت‌های نهم و دهم و حدود ۸۰ درصد از خصوصی‌سازی‌های این دوره هم در سه ماه آخر دولت دهم به صورت رد دیون انجام شده است.

۳ حجت‌الله میرزایی: نکته مهم و یک معادله نابرابر این است که آسمان در ناوگان هوایی و رجا در حمل و نقل ریلی از یک طرف بدهی‌های زیادی دارند و از طرف دیگر مطالبات زیادی در ازای خدمات تکلیفی دارند اما از آنجا که این مطالبات به شرکت‌ها داده نمی‌شود، بدهی‌هایشان بابت خدمات زیرساختی به روز دریافت می‌شود. بخاطر همین شرایط است که این دو شرکت هیچ نوسازی و اصلاحی در ساختارهای فنی و ساختارهای منابع انسانی و بازرگانی خود انجام نداده‌اند.

۴ احمد میدری: برای روش تفکیک مالکیت از مدیریت با همه الزاماتی که دارد، تجربه‌های محدودی در ایران داریم، در حالیکه در کشور چین که در رشد بخش خصوصی خیلی موفق بوده است، این روش تجربه شد؛ به طوری که، سهم بخش دولتی در چین از ۸۰ به ۲۰ درصد رسید و یک بنگاه هم واگذار نشد. نکته این است که تجربه موفق آن در چین از خود مردم شروع شد و این تجربه از طریق رفع موانع برای بخش خصوصی اتفاق افتاد.

۵ زهره عالی‌پور: استراتژی اتخاذ شده اصلاح ساختار بازار در کنار خصوصی‌سازی باید همزمان پیش برود و این که بگوییم یکی را متوقف کنیم تا اصلاح ساختار بازار را انجام دهیم و بعد به طرف خصوصی‌سازی برویم ما را به نتیجه نمی‌رساند.



مقدمه

در دومین روز از نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد که در این نشست ها مقالات متعددی ارائه شد. اولین نشست که در سالن (۱) برگزار شد، حول محور «الزامات نهادی موفقیت در خصوصی سازی شرکت های دولتی» بود. براساس برنامه ریزی های انجام شده قرار بود جناب آقای علی طیب نیا ریاست نشست را برعهده بگیرند که به دلیل عدم حضور ایشان آقای محمدجواد شریفزاده ریاست نشست را برعهده گرفتند. آقایان احمد میدری عضو هیئت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز و حجت الله میرزایی عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی اعضای نشست بودند. در این نشست در ابتدا سه مقاله ارائه شده است. در ابتدا آقای علی ابراهیم نژاد از دانشگاه صنعتی شریف مقاله ای تحت عنوان «بازبینی زیرساخت نهادی خصوصی سازی در ایران» و سپس آقای سید محمد حسین فاطمی از مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی مقاله «تفکیک مالکیت از مدیریت در واگذاری بنگاه های دولتی» و در نهایت، آقای مجید الماسی، دانشجوی دکتری دانشگاه تهران مقاله سوم را با عنوان «الزامات و اقتضات شفافیت فرآیند خصوصی سازی» ارائه کردند.

در ادامه سه سخنرانی در چارچوب مقالات مذکور و سپس دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب بیان شده است.

مقاله‌ بازبینی زیرساخت نهادی خصوصی‌سازی در ایران

نویسنده و ارائه‌دهنده: علی ابراهیم نژاد^۴

در این بحثی که می‌خواهم ارائه بدهم، مسیرش به این صورت است که اول به مشکلات پیش روی بنگاهداری دولتی بپردازیم. این را از این جهت عرض می‌کنم که اصولاً برای درک بهتر اهداف خصوصی‌سازی باید به این سؤال پاسخ دهیم که مشکل شرکت‌های دولتی چیست؟ به عبارت دیگر، با توجه به مشکلاتی که بنگاه‌های دولتی دارند، ما هدفی که از خصوصی‌سازی به دنبالش هستیم را مشخص کنیم و بعد تعریف کنیم که خصوصی‌سازی موفق به چه معناست؟ و برای اینکه به آن برسیم چه الزامات نهادی را باید مدنظر قرار بدهیم.

بنگاهداری دولتی و مشکلات آن

تقریباً در همه جای دنیا شما وقتی به بنگاه‌های دولتی نگاه می‌کنید، می‌بینید که معمولاً یک‌سری وجوه اشتراک دارند که چهار مورد از آنها عبارتند از: ۱- اولین مشکل در بنگاه‌های دولتی استخدام بیش از حد است. این مسأله را تقریباً در همه جای دنیا مشاهده می‌کنیم و پدیده‌ خاص کشور ما نیست؛ ۲- بحث کیفیت پایین محصولات که بنگاه‌های دولتی ارائه می‌دهند باز یک چالشی است که خلاصه نه فقط در کشور ما، بلکه در همه جای دنیا با شدت و ضعف‌های مختلف وجود دارد؛ ۳- موضوع بعدی بحث مکان‌یابی نامناسب و غیراقتصادی است که شما از شرکت‌های بزرگ دنیا اگر تاریخچه‌شان را نگاه کنید تا شرکت‌هایی که در کشور خودمان هستند، یکی از مسائل همین موضوع است؛ و ۴- چالش آخر هم بحث عدم بروزرسانی است.

پس ما وقتی با بنگاه دولتی روبه‌رو هستیم، یک چنین مشکلاتی را می‌بینیم و در واقع هدف از خصوصی‌سازی این است که ما بتوانیم این مشکلات را حل کنیم. شاید این عبارتی که آقای مارشال اقتصاددان معروف گفته، همه چالش‌های بنگاه‌های دولتی را خیلی خلاصه بیان کند. ایشان می‌گوید «دولت می‌تواند یک نسخه خیلی خوب از کارهای شکسپیر را چاپ کند ولی هیچ وقت نمی‌تواند یک کاری شبیه به کار شکسپیر را بنویسد». بنابراین، ما مشکلی که در بنگاه‌های دولتی داریم این است که آنها نمی‌توانند با آن کیفیتی که واقعاً نیاز هست، به خصوص در دنیای مدرن و بنگاهداری مدرن، محصولی تولید کنند که الان جامعه بشر به آنها عادت کرده است و نیاز دارد. البته این

۴. دکتری مالی و عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف.



نکته را هم باید در نظر داشته باشیم که اینجا داریم راجع به میانگین بنگاه‌های دولتی صحبت می‌کنیم و حتماً همه جا استثنائاتی وجود دارد.

یک نکته‌ای که من می‌خواهم خیلی روی آن تأکید کنم و در واقع اصل این ارائه هم به نوعی بر همین مبناست، این است که ما در بنگاه‌های دولتی عمدتاً بحث ناکارایی را داریم و به نظرم فساد نسبت به ناکارایی یک چالش درجه دوم محسوب می‌شود. اگر ما بدون فراهم کردن آن الزامات نهادی، خصوصی‌سازی را انجام بدهیم، ممکن است ناکارایی را بتوانیم به نحوی کاهش دهیم ولی احتمالاً فساد جای آن را خواهد گرفت. به عبارت دیگر، اجرای خصوصی‌سازی بدون فراهم کردن الزامات نهادی، می‌تواند فساد را جایگزین این ناکارایی بکند که خوب طبیعتاً مطلوب ما نخواهد بود.

در بنگاه‌های دولتی عمدتاً ناکارایی نسبت به فساد یک چالش درجه دوم است اما در اجرای خصوصی‌سازی بدون الزامات نهادی ممکن است فساد جای ناکارایی را بگیرد.

ریشه‌یابی مشکلات بنگاهداری دولتی

سؤال مهم‌تر از اینکه بنگاه‌های دولتی با چه مشکلاتی روبرو هستند، چرایی وجود چنین مشکلاتی است. بنابراین، دنبال این هستیم که ببینیم ریشه این مشکلاتی که خدمت شما عرض کردم، این که بنگاه‌های دولتی در مکان‌های اقتصادی کار می‌کنند، پرسنل بیش از حد می‌گیرند، محصول بی‌کیفیت تولید می‌کنند و تکنولوژی خودشان را بروزرسانی نمی‌کنند، چیست؟ با این بررسی مشخص می‌شود که چالش اصلی در بنگاهداری دولت چیست که حالا ما بر اساس آن هدف خصوصی‌سازی را تعیین کنیم.

تئوری‌هایی که در اقتصاد هست و بر تجربیات کشورهای مختلف که در این زمینه توسعه پیدا کرده است، آن چیزی که به ما می‌گوید این است که همه این ناکارایی‌هایی که از دید شما ناکارایی است، اتفاقاً محصولاتی است که شرکت دولتی برای سیاست‌مداران تولید می‌کند. یعنی اگر شرکت دولتی نیروی کار مازاد تولید می‌کند، این خودش در راستای هدفی است که یک سیاست‌مدار دنبال آن است و آن هم ایجاد اشتغال در یک منطقه خاص است. اگر مکان‌یابی نامناسب دارد، این مکان‌یابی اتفاقاً آن چیزی است که سیاست‌مدار



از بنگاه دولتی خواسته است. اگر شرکت دولتی محصولی بی کیفیت و با قیمت ارزان زیر قیمت منطقی خودش عرضه می کند، این دقیقاً چیزی که سیاستمدار از بنگاه دولتی می خواهد. در واقع، بنگاه دولتی از نظر تئوری اقتصاد سیاسی ابزاری برای دولت ها و سیاستمداران است تا بتوانند آن اهداف سیاسی خود را از طریق استخدام نیروی کار مازاد، مکان یابی نامناسب و ... که مصادیقی از ناکارایی هستند، محقق کنند.

ناکارایی های موجود در شرکت های دولتی اتفاقاً محصولاتی هستند که به خواست سیاستمداران برای آنها تولید می شوند.

اما طبیعتاً مدیران شرکت های دولتی به صورت خودکار از دستورات سیاستمداران پیروی نمی کنند، بلکه با آنها وارد فرآیند چانه زنی می شوند. در واقع، در قبال این درخواست هایی که سیاستمدار از شرکت های دولتی و از مدیران آنها دارند، آن شرکت ها هم یک سری درخواست هایی دارند و یک دینامیکی بین سیاستمدار و مدیر بنگاه دولتی برقرار است، بدین نحو که آن بنگاه دولتی از یک طرف ناکارآمدی هایی مدنظر سیاستمدار را در اختیارش قرار می دهد، یعنی موافقت می کند نیروی کار مازاد استخدام کند، موافقت می کند که اگر مثلاً یک خط تولید دیگری می خواهد احداث کند در یک مکان کاملاً بی ربط به لحاظ اقتصادی آن را احداث کند و در مقابل هم سیاستمدار ناچار است که به آن بنگاه یارانه پرداخت کند، چون اهداف مدیران در مقایسه با سیاستمداران به حداکثرسازی سود نزدیک تر است، زیرا مایلند میزان منابعی که تحت کنترل خود دارند را حداکثر کنند.

پس همانطور که در شکل (۱) مشاهده می کنید، یک بده - بستانی پویا بین مدیر بنگاه دولتی و سیاستمدار برقرار است. مثال های بسیاری زیاد در این زمینه قابل بیان است. در کشور خودمان شما اگر نگاه کنید مثلاً در صنعت خودرو سازی و در جاهای دیگر که دولتی هستند، از یک طرف دولت حالا در قالب تسهیلات ارزان قیمت، آب و برق و گاز ارزان یا حالا رایگان یارانه پرداخت می کند و از طرف دیگر، آن بنگاه هم ناچار است محصولی که تولید می کند، زیر قیمت بفروشد، نیروی کار مازاد داشته باشد یا خط تولید در شهرهای بسیار دور افتاده که توجیه اقتصادی ندارد، احداث کند.



شکل ۱. بده - بستان بین سیاستمدار و مدیر بنگاه دولتی

یک بده-بستان پویا بین بنگاه و مدیر دولتی و سیاستمدار وجود دارد که هدف خصوصی سازی تغییر این رابطه است.

اهداف خصوصی سازی

با توجه به مشکلات بنگاه های دولتی و ریشه یابی آنها می توان سه هدف یا ویژگی مهم را برای خصوصی سازی موفق برشمرد:

۱ اصلاح و تغییر شرایط مبادله میان مدیر بنگاه دولتی و سیاستمدار

با توجه به بده- بستان بین مدیر بنگاه دولتی و سیاستمدار، مهم ترین دغدغه ای که ما در فرآیند خصوصی سازی بنگاه های دولتی داریم، این است که این دینامیک، پرداخت یارانه به بنگاه های دولتی و از آن طرف این نارکارآمدی را به هم بزنیم. به بیان دیگر، یک هدف اصلی یا اصلی ترین هدف از خصوصی سازی این است که از تصمیمات بنگاه سیاست زدایی بکنیم. این سیاست زدایی یعنی چه؟ یعنی بنگاه به جای اینکه دنبال این باشد که من ناکارایی تولید می کنم و یارانه دریافت می کنم، برای کسب سود بیشتر براساس منطق اقتصادی در یک دنیای رقابتی که ما با آن آشنا هستیم، محصولی با کیفیت و با قیمت رقابتی تولید کند. وقتی از یک بنگاهی سیاست زدایی بشود، طبیعتاً منطق اقتصادی بر تصمیماتش حاکم خواهد شد و حاکم شدن این منطق اقتصادی هم طبیعتاً کارایی را در بنگاه افزایش می دهد.

۲ اصلاح رابطه بین مالکان جدید و سهامداران خرد با هدف جلوگیری از انتقال شخصی مالکان جدید به زیان سهامداران خرد

اما دقت بفرمایید، علاوه بر این موضوع دو تا دغدغه دیگر هم داریم. یعنی درست است که ما می خواهیم رابطه دولت و مدیر بنگاه دولتی را اصلاح کنیم، حالا دولت که من می گویم شامل قوای سه گانه است، با این حال دغدغه دیگری هم همزمان داریم که به

مسئله فساد برمی‌شود.

دغدغه دوم چیست؟ دغدغه دوم این است که اگر رابطه دولت و بنگاه‌های اقتصادی اصلاح شود و به یک رابطه سالم تبدیل شود، رابطه مالکان جدید بنگاه با سهام‌داران خرد هم باید اصلاح شود. درواقع، یکی از چالش‌هایی که هم ما و هم کشورهای دیگر در خصوصی‌سازی داشتیم، این بود که رابطه دولت و بنگاه به نحوی اصلاح شد، مالکیت واگذار شد و دولت هم کاری به کار آن بنگاه نداشت اما به دلایلی که عرض خواهم کرد، رابطه این مالک جدید با سهام‌داران خردی که در آن بنگاه بودند، اصلاح نشده است. مثلاً فرض بفرمایید بنگاهی که ۵ یا ۱۰ درصد سهامش در بورس عرضه شد و مابقی سهامش در اختیار شخص خریدار قرار دارد، ما می‌خواهیم رابطه بین این دو هم اصلاح شود.

۳ هم راستا کردن منافع مالکان جدید با منافع جامعه

دغدغه سوم این است که ما مایل هستیم منافع مالکان جدید بنگاه با منافع جامعه هم‌راستا بشود؛ چون خیلی وقت‌ها چالشی که بعد از خصوصی‌سازی به وجود می‌آید، این است که بنگاهی که ممکن است منفعت جمعی در ادامه فعالیتش باشد، یعنی واقعاً یک منفعت جمعی در فعالیتش وجود دارد، تصمیم بهینه برای مالک بنگاه تعطیلی آن باشد و بالعکس. یک جایی هم ممکن است تعطیلی بنگاهی واقعاً به لحاظ اجتماعی ضروری است اما به دلیل ناکارآمدی و نداشتن توجیه اقتصادی برای مالک، ادامه فعالیت توجیه داشته باشد. تقابل بین تصمیم بهینه مالک و تصمیم بهینه اجتماعی در شکل (۲) ارائه شده است.

تصمیم بهینه اجتماعی

تصمیم بهینه مالک	✗ ادامه فعالیت ✗ تعطیلی	✓ تعطیلی ✓ تعطیلی
	✓ ادامه فعالیت ✓ ادامه فعالیت	✗ تعطیلی ✗ ادامه فعالیت

شکل ۲. تصمیم بهینه مالک در مقابل تصمیم بهینه اجتماعی



الزامات خصوصی سازی موفق

الزامات خصوصی سازی در دو دسته کلی شامل الزامات کلان و خرد قابل ارائه هستند که در ادامه بیان شده اند.

الف) الزامات کلان

ما اگر می خواهیم رابطه پرداخت یارانه و ایجاد ناکارآمدی بنگاه را اصلاح کنیم، یکی از الزاماتش برقراری توازن در بودجه است. در واقع، اگر کسری بودجه به راحتی وجود داشته باشد و امکان پذیر باشد، سیاست مدار می تواند به پرداخت یارانه ادامه دهد ولی اگر ایجاد کسری بودجه پرهزینه باشد، حالا با مکانیزم هایی مثل استقلال بانک مرکزی و امثالهم، پرداخت یارانه و دریافت ناکارآمدی از بنگاه ها هم پرهزینه خواهد شد.

اگر ایجاد کسری بودجه در اقتصاد پرهزینه باشد، پرداخت یارانه و دریافت ناکارآمدی از بنگاه ها هم پرهزینه خواهد شد.

یک بحث دیگر تورم است. در بحث تورم داستان از این قرار است که شما در یک اقتصادی که تورم به شدت بالا است، خودتان را جای یک خریدار بنگاه بگذارید. وقتی شما یک بنگاهی را در یک اقتصاد تورمی می خرید، صرفاً ننگه داشتن آن دارایی ها یا حتی نقد کردن آن دارایی هایی که می خرید، از آن سودهایی که قرار است آن بنگاه در آینده تولید کند، ارزش بیشتری دارد. در یک اقتصاد تورمی نرم تنزیل آدم ها خیلی بالاست، در نتیجه من وقتی یک بنگاه را می خرم اگر تصمیم این تداوم فعالیت و خروج دارایی های شرکت و به نوعی تعطیلی شرکت باشد، خوب انتخاب این گزینه دوم در یک اقتصاد تورمی می تواند بسیار جذاب تر باشد اما در حالتی که اقتصاد تورمش پایین است، دارایی ها انتظار رشد قیمت قابل توجهی ندارند و خریدار فقط از محل رشد تولیدات است که می تواند به سودآوری برسد.

در یک اقتصاد تورمی برای خریدار یک بنگاه خروج دارایی یا تعطیلی شرکت در مقایسه با تداوم فعالیت سود بیشتری را به همراه دارد.

نکته مهم دیگری که در این الزامات کلان می خواهیم به آن اشاره

کنم این است که اگر فرآیند تخصیص سرمایه در اقتصادمان سیاست‌زدایی شده باشد، به‌طور مشخص نظام بانکی را بخواهم عرض بکنم، اگر نظام بانکی توی تصمیماتش برای اعطای اعتبار به چشم انداز سودآوری بنگاه‌ها توجه کند، این در واقع یک انگیزه بسیار مهم برای افزایش کارایی خواهد بود. بالعکس اگر نظام بانکی تصمیمش برای اعطای تسهیلات صرفاً بر اساس همان نگاهی باشد که سیاست‌مدار داشته است، طبیعتاً بنگاه‌ها هم انگیزه اصلاح ساختار نخواهند داشت.

علاوه بر موارد مذکور عدم سرکوب نرخ ارز و جذب سرمایه خارجی هم جزو الزامات کلان هستند. این الزامات را من از این جهت می‌گویم که اگر برگردیم به تجربه خصوصی‌سازی خودمان، تقریباً هیچ کدام از این موارد را انجام ندادیم. به عبارت دیگر، ما به موازات خصوصی‌سازی نرفته‌ایم بودجه را اصلاح کنیم، نرفته‌ایم تورم را کاهش دهیم، نرفته‌ایم از نظام بانکی سیاست‌زدایی کنیم و اصلاح ساختار در آن انجام دهیم و لذا این مشکلات فعلی را الان در حوزه خصوصی‌سازی داریم.

ب) الزامات خرد

در سطح خرد هم برای موفقیت خصوصی‌سازی باز یک سری الزاماتی وجود دارد که از آن جمله می‌توان به ایجاد سرمایه انسانی مورد نیاز برای مدیریت حرفه‌ای بنگاه، اصلاح محیط کسب‌وکار، توسعه رقابت در بازار محصول، عدم کنترل قیمتی دولت در بازار محصول، توسعه بازار سرمایه به عنوان ابزار تأمین مالی و ایجاد استراتژی خروج، و ایجاد زیرساخت قانونی مبارزه با نقب زنی و انتفاع شخصی مدیران و سهامداران عمده را برشمرد.

هدف ما این است که بنگاه خصوصی شود تا تصمیمات اقتصادی بگیرد. اگر یک بنگاه در یک فرآیندی باشد که دولت از این طرف مثلاً فرض کنید که مواد اولیه یارانه‌ای می‌دهد و از آن طرف قیمت را کنترل می‌کند، طبیعتاً در چنین فضایی بنگاه صرفاً به دنبال رانت‌جویی خواهد بود. اما یک مورد از الزامات خرد که من می‌خواهم خیلی روی آن تأکید کنم، رابطه مالکان با سهامداران خرد است؛ چون مابقی الزامات را خود دوستان بهتر آشنا هستند.

در مورد رابطه بین مالکان و سهامداران خرد هم در کشور ما و هم در کشورهای دیگری که تجربه خصوصی‌سازی را داشتند،



چالش‌های زیادی وجود داشت. یک مثال بد آن روسیه است، کشوری که فجایع زیادی در خصوصی‌سازی اش اتفاق افتاد. حالا فرصت نیست مثال‌هایش را با هم مرور کنیم اما وقتی ارزش شرکت‌هایی که در روسیه خصوصی‌سازی شدند را با ارزش برآوردی آنها مقایسه می‌کنید، مشاهده می‌کنیم که اصلاً قابل مقایسه نیست. به عنوان نمونه، برای Gazprom حدود دو هزار میلیارد دلار یعنی دو تریلیون دلار ذخایر نفتی و ارزش برآورد شده بود اما آن موقع حدود چهار یا پنج میلیارد دلار واگذار شد. منظورم از بیان این موضوعات این است که لازم است یکسری زیرساخت‌های قانونی داشته باشیم تا مالکانی که کنترل سهام دارند نتوانند به راحتی منابع شرکت را به زیان سایر سهام‌داران خارج کنند. ببینید ما برای اینکه بتوانیم این نقب‌زنی یا سوء استفاده‌ای که سهام‌دار عمده شرکت‌ها می‌تواند داشته باشند را کنترل کنیم، نیاز است که در حوزه بازار سرمایه و در حوزه قانون تجارت‌مان بتوانیم اصلاحاتی را انجام دهیم. در واقع، یکی از مهم‌ترین ابزارهای سوء استفاده از شرکت‌ها بعد از خصوصی‌سازی معاملات با اشخاص وابسته است؛ چون زیرساخت‌های افشای اطلاعات‌مان در معاملات با اشخاص وابسته که مربوط به ماده (۱۲۹) قانون تجارت می‌شود، بسیار ضعیف است و این نیاز به تقویت جدی دارد. اشخاص وابسته از یک طرف به واسطه سهام خود در هیئت مدیره حضور پیدا می‌کنند و از آن طرف هم یک شرکتی دارد که ۱۰۰ درصد سهامش در اختیار خودش است. نکته بعدی هم ساختار سهامداری چند لایه‌ای است که ما در بنگاه‌هایمان داریم و این‌ها نیازمند اصلاح قوانین مرتبط با شرکت‌داری یعنی قانون تجارت و به‌طور خاص قوانین مرتبط با بازار سرمایه است.

برای کنترل نقب‌زنی یا سوء استفاده سهام‌دار عمده شرکت‌ها به زیان سهام‌داران خرد، نیاز به اصلاحاتی در حوزه بازار سرمایه و در حوزه قانون تجارت داریم.

مقاله تفکیک مالکیت از مدیریت در واگذاری بنگاه‌های دولتی

نویسنده و ارائه‌دهنده: سید محمدحسین فاطمی^۵

مقاله‌ای که قصد ارائه دارم عنوانش تفکیک مالکیت از مدیریت در واگذاری بنگاه‌های دولتی است. قبل از ورود به بحث می‌خواهم در مورد ارتباط آن با موضوع نشست صحبتی داشته باشم. ببینید عنوان نشست الزامات نهادی موفقیت در خصوصی سازی است. خوب یکی از ترتیبات نهادی مهم در خصوصی سازی هم ترتیبات مالکیت است که باید در مورد آن تصمیم‌گیری کنیم. این موضوع در ارائه آقای ابراهیم‌نژاد هم به خوبی مشخص بود. کلمه مهم بعدی در موضوع مورد بحث موفقیت در خصوصی سازی است. ما به خاطر موفق بودن واگذاری مجبوریم که ترتیبات مالکیت را به نوع خاصی در واگذاری تعیین کنیم، بنابراین زاویه ورود ما به بحث این است که تفکیک مالکیت از مدیریت چطور می‌تواند انجام شود؟ چرا باید انجام شود؟ و چه ارتباطی با موفقیت در واگذاری دارد؟

مفهوم تفکیک مالکیت از مدیریت

در این قسمت تلاشم بر این است که در ابتدا ادبیات تفکیک مالکیت از مدیریت و سپس دلالت‌هایش را برای واگذاری بنگاه‌های دولتی ارائه کنم. هر سهم از دو حق یعنی حق رأی^۶ و حق جریان نقدی^۷ برخوردار است. آن چیزی که به عنوان تناسب^۸ از آن یاد می‌شود، به معنای این است که هر سهام‌دار نسبت یکسانی از حق رأی و حق جریان نقدی را داشته باشد. اصل سهام هم مترادف با همان اصل «یک سهام - یک رأی» است. در واقع، یک سهم - یک رأی می‌شود همان تناسبی که وجود دارد.

مناقشه یک سهم - یک رأی از حدود سال ۱۹۲۵ در ایالات متحده شروع شد. آن موقع برای اولین بار انتشار سهام‌های بدون حق رأی توسط برخی از شرکت‌ها منجر به اعتراضات گسترده شد. سال بعد آن، بورس اوراق بهادار نیویورک واکنش منفی به آن نشان داد و یک تنظیم‌گری‌هایی علیه انحراف از اصل مذکور انجام داد اما بقیه بورس‌ها همراهی نکردند و در نتیجه با جذب شرکت‌هایی با سهام دو سطحی، به رقابت مؤثر با بورس نیویورک پرداختند. نهایتاً در سال ۱۹۸۰ بورس نیویورک هم یک مقدار کوتاه آمد و اجازه انتشار این سهام‌ها را داد.

۵. معاون دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

6. Voting

7. Cash Flow

8. Proportionality



در واقع، هنگامی که موجی از تصاحب شرکت‌ها باعث شد تعداد فزاینده‌ای از شرکت‌های آمریکایی ساختارهای کنترلی خود را بازبینی کنند، این موضوع دوباره مطرح شد و در نهایت بورس اوراق بهادار نیویورک پیشنهادی را تصویب کرد که اجازه ساختارهای دو سطحی را برای شرکت‌های خود می‌داد. البته این به مفهوم مثبت بودن این موضوع نیست، یعنی من لزوماً بحث مثبت و منفی عدم تناسب^۹ مدنظر نیست، بلکه می‌خواهم راه‌های فاصله گرفتن از این تناسب یا مفهوم یک سهم - یک رأی یا همان تفکیک مالکیت از مدیریت را بیان کنم. ببینید شما به هر نحوی حق رأی را از حق جریان نقدی جدا کنید، تفکیک مالکیت از مدیریت است.

فاصله گرفتن از تناسب یا مفهوم یک سهم - یک رأی همان تفکیک

مالکیت از مدیریت را بیان می‌کند.

فاصله گرفتن از مفهوم یک سهم - یک رأی می‌تواند به صورت حق رأی متمایز یعنی قید کردن حق رأی متفاوت در اساسنامه یا سایر اسناد قانونی انجام گیرد که حق رأی سهام حق رأی متفاوتی از آن قاعده یک سهم - یک رأی است و براساس قاعده سهام دو سطحی قابل ذکر است. روش دیگر، ساختارهای چند بنگاهی است، مثل ساختارهای هرمی که این باعث می‌شود بنگاه‌هایی که در سلسله مراتب بنگاه‌ها قرار دارند حق رأی‌هایشان با حق جریان نقدی‌هایشان مساوی نباشد و به این دلیل هم یک تفکیکی از این جهت رخ دهد. برخی دیگر از ابزارها هم وجود دارند که خودبه‌خود باعث تفکیک مالکیت از مدیریت نمی‌شود اما می‌توانند باعث تقویت اثر ابزارهای ایجادکننده عدم تناسب شوند. مثلاً سهام‌داری‌های ضربداری یا موافقت‌نامه‌های بین سهام‌داران می‌تواند این تفکیک مالکیت از حق رأی را تشدید کنند. شایان ذکر است، به سبب تفاوت در تخصص و منابع عوامل اقتصادی، تفکیک مالکیت از مدیریت اغلب به افزایش کارایی می‌انجامد اما از سوی دیگر، عدم تناسب حق رأی با حق جریان نقدی این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیم‌گیرندگان، منافع خصوصی را به قیمت اضرار به سهامداران غیرکنترلی دنبال کنند. به علاوه، هر ساز و کاری که حق رأی را از حق جریان نقدی تفکیک کند باعث بروز مسأله کنندگی می‌شود. همان چیزی که در اقتصاد می‌گوییم، یعنی اثرات تصمیمات فرد مستقیماً به خودش باز نمی‌شود که این خودش باعث تضعیف

پاسخگویی می‌شود. شما اگر اثرات تصمیماتتان به خودتان باز نشود، طبیعتاً پاسخگویی هم ضعیف‌تر خواهد شد. پس ساختارهایی که از اصل تناسب فاصله می‌گیرند می‌توانند عدم هماهنگی میان انگیزه‌های سهام‌داران کنترلی و سهام‌داران غیر کنترلی را تشدید کنند که آقای ابراهیم نژاد هم در ارائه‌شان اشاره به این موضوع داشتند.

با بروز مسأله کنندگی اثرات تصمیمات فرد مستقیماً به خودش باز نمی‌شود که این خودش باعث تضعیف پاسخگویی می‌شود.

چیستی تفکیک مالکیت از مدیریت در واگذاری بنگاه‌های دولتی

از ابتدای خصوصی‌سازی تا به الان کلمه واگذاری مدیریت بارها شنیده شده است. در این قسمت اول می‌خواهیم ببینیم که اصلاً مفهومش چیست؟ تا بعد در مورد قابلیت اجرای آن صحبت کنیم. از نظر من می‌توانیم سه برداشت از واگذاری مدیریت داشته باشیم. برداشت اول این است که ما مدیریت بنگاه را به اشخاصی از بخش خصوصی بسپاریم، یعنی این که بخش خصوصی را وارد مدیریت بنگاه کنیم. مثلاً یک شرکت دولتی را در نظر بگیرید که تمامی قواعد یک شرکت دولتی بر آن حاکم است، اما یک یا چند نفر اعضای خصوصی وارد هیئت مدیره این شرکت می‌شوند. این یکی از برداشت‌های واگذاری مدیریت است که الان هم در برخی از شرکت‌های دولتی وجود دارد. مثلاً در برخی از شرکت‌های دولتی اشخاصی از اساتید دانشگاه، بخش‌های خصوصی و غیره به عنوان هیئت مدیره حضور دارند. اما ما در خصوصی‌سازی صرفاً به حضور چند عضو خصوصی در هیئت مدیره واگذاری مدیریت نمی‌گوییم.

برداشت دوم مشارکت دادن بخش خصوصی در ادامه امور بنگاه با هدف رسیدن بنگاه از نقطه A به نقطه B هست. ببینید من با یک بخش خصوصی قراردادی امضاء می‌کنم و از آن می‌خواهم که بنگاه را از نقطه A به نقطه B برساند. مثلاً فرض کنید می‌خواهیم بنگاه را بورسی کنیم و پذیرش در بازار سرمایه اتفاق بیفتد. برای این منظور از بخش خصوصی می‌خواهم که در یک دوره مثلاً دو یا سه ساله یک بازسازی ساختاری در این بنگاه انجام بدهد تا بنگاه آماده پذیرش در بازار سرمایه شود. پس من برای حرکت از نقطه A به نقطه B از بخش خصوصی استفاده کردم. این مفهوم تقریباً به آن چیزی که از واگذاری مدیریت مدنظرمان است، نزدیک است اما آن مفهومی از



واگذاری مدیریت که در خصوصی سازی دنبالش هستیم که ببینیم آیا این امکان پذیر هست یا نیست، برداشت سوم است. برداشت سوم انتقال کامل کنترل شرکت به بخش خصوصی در قالب قراردادهای میان مدت یا بلندمدت و حفظ مالکیت از سوی دولت است. تفاوت برداشت دوم و برداشت سوم را در ادامه بیان می کنم اما فعلاً روی این توافق کنیم که آن چیزی که ما مد نظرمان هست که می خواهیم امکان سنجی کنیم همین برداشت سوم است، یعنی انتقال کامل کنترل بنگاه به بخش خصوصی در حالتی که دولت مالکیت خودش را بر بنگاه حفظ کند.

واگذاری مدیریت در فرآیند خصوصی سازی به معنای انتقال کامل کنترل شرکت به بخش خصوصی در قالب قراردادهای میان مدت یا بلندمدت و حفظ مالکیت از سوی دولت است.

چرایی واگذاری مدیریت به جای واگذاری مالکیت در بنگاه های دولتی حالا سؤال این است که چرا اصلاً قرار است چنین کاری انجام شود؟ مگر روال های واگذاری که در همه جای دنیا آزمون می شود مبنی بر واگذاری مالکیت چه ایرادی دارد که ما می خواهیم به واگذاری مدیریت بپردازیم. در این ارتباط، ۴ دلیل وجود دارد که بیشترش هم اقتضایی است. نکته اول این است که واگذاری مالکیت برخی از بنگاه های دولتی به لحاظ برخی از حساسیت ها امکان پذیر نیست و به نظر بنده کاریش هم نمی شود کرد. نکته دوم این که برخی از بنگاه های دولتی در کشور وجود دارند که به دلیل مالکیت های بزرگ دارایی های دولتی چه به لحاظ فرهنگی و چه به لحاظ حساسیت های دیگر که در کشور وجود دارد، به هر نحو واگذاری شوند بعداً یک مشکلی ایجاد خواهد شد؛ کما اینکه چند مورد از تجربه هایش را در سال های گذشته امتحان کرده ایم. بنابراین، آن طور که من فهمیدم دو راه بیشتر نداریم؛ باید همین طور با ساختار دولتی ادامه دهیم یا این که باید قید واگذاری مالکیتش را بزنیم، چون آن بنگاه به دلیل حجم دارایی های عظیم به هر نحوی مالکیتش واگذار شود، مشکلاتی ایجاد می شود و تجربه های گذشته تکرار خواهد شد. ضمن اینکه خیلی از بنگاه های ما باز به دلیل همین دارایی های گسترده و با مبالغ بالایی که دارند، بخش خصوصی با چنین پول هایی وجود ندارد که بخواهد این بنگاه ها را بخرد. ما طی سال های گذشته آگهی هایی به ارزش ۲۵ هزار میلیارد تومانی یا ۳۰ هزار

میلیارد تومانی منتشر کردیم که طبیعی بود این آگهی‌ها متقاضی‌ای نخواهد داشت، چون بخش خصوصی‌ای که بتواند چنین پولی داشته باشد و بنگاه را بخرد، در کشور وجود نداشت.

در مورد بنگاه‌های با حجم بالای مالکیت دارایی‌ها چون

بخش خصوصی با توانایی مالی برای خرید آنها در کشور وجود ندارد،

باید قید واگذاری مالکیت را بزنیم.

نکته سوم این است، آن چیزی که ما با آن مشکل داریم اساساً مالکیت دولتی نیست، بلکه ما با مدیریت دولتی مشکل داریم. اگرچه که مدیریت می‌تواند باعث دخالت در مالکیت هم بشود، ولی آن چیزی که در حالت نظری در یک حالت خلأ با آن مشکل داریم مدیریت دولت است نه مالکیت دولت. در نهایت نکته آخر هم این است که در واگذاری مدیریت احتمال بروز مفاسد حداقل در مرحله واگذاری و حساسیت‌ها خیلی کمتر است. البته در مرحله اجرای قرارداد احتمال مفاسد در واگذاری مدیریت بالا است که بعداً این موضوع را عرض می‌کنم ولی در مرحله واگذاری چون قرار نیست مالکیتی منتقل بشود، احتمال بروز مفاسد در این روش کمتر از واگذاری مالکیت است.

چالش‌های اجرای واگذاری مدیریت در بنگاه‌های دولتی

در مسیر واگذاری مدیریت در بنگاه‌های دولتی سه چالش خیلی عمده وجود دارد. اولین و مهم‌ترین چالش در واقع قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی در کشور است. ببینید شما اگر بخواهید مالکیت یک شرکت دولتی را حفظ کنید و مدیریت آن را واگذار کنید، طبق تعریف شرکت دولتی در کشور این شرکت در طبقه شرکت دولتی باقی خواهد ماند، چون تعریف شرکت دولتی ما مبتنی بر مفهوم مالکیت است. وقتی شرکت دولتی باقی می‌ماند، یعنی تمام قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی به آن شرکت بار می‌شود، یعنی آن شرکت قانون مناقصات را باید رعایت کند، ۷۵٪ سودش را باید به دولت بدهد، باید ذی‌حساب داشته باشد و الی آخر. خوب مشخص است که بخش خصوصی نمی‌تواند این شرکت را اینگونه مدیریت کند. بنابراین، تا وقتی که تکلیف شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های دولتی مشخص نباشد، واگذاری مدیریت صراحتاً و مطلقاً غیر ممکن است. نکته بعدی هم اساس‌نامه‌هاست. ما در اساس‌نامه‌های شرکت‌های



دولتی‌مان یک سری بندهای عجیب و غریب داریم، مثلاً گفتیم مدیر عامل حتماً باید معاون وزیر باشد یا مثلاً سود بنگاه به فلان شکل تقسیم شود و غیره. همچنین یکسری بندهای اساس نامه هم لازم است در طول اجرای قرارداد واگذاری مدیریت موقوف الاجراء بشود.

چون تعریف شرکت دولتی ما مبتنی بر مفهوم مالکیت است،

با واگذاری مدیریت شرکت همچنان دولتی باقی می‌ماند.

دومین چالش به پیچیدگی بسیار بالا در تنظیم قرارداد واگذاری بر می‌شود. ببینید ما وقتی در کشور در تنظیم قراردادهای واگذاری مالکیت که قراردادهای ساده‌تری هستند مشکل داریم، در تنظیم این قراردادها به طریق اولی مشکل خواهیم داشت؛ چون به شدت قراردادهای پیچیده‌ای هستند. سومین چالش هم این است که این تفکیک مالکیت از مدیریت در کشور و حتی در بخش خصوصی هم چندان تجربه نشده است؛ سهام‌داران عمده عمدتاً همان مدیران هستند و مدیران همان سهام‌داران عمده هستند.

الزامات اجرایی واگذاری مدیریت

بنابراین، با توجه به چالش‌های اجرای واگذاری مدیریت در کشور چند الزام باید رعایت شود. اولاً شرکت‌هایی که می‌خواهند به این روش واگذار شوند، به غیر از دو یا سه مورد که مربوط به اموال دولتی هستند، باید از بقیه قوانین و مقررات عمومی کاملاً مستثنی شوند. الزام دوم مسکوت ماندن مفادی از اساس‌نامه است که با قرارداد واگذاری مدیریت دارای تعارض است.

نکته بعدی هم این است که لازم است از مفهوم واگذاری مدیریت در قانون رفع ابهام شود، یعنی برای اجرای این روش با قانون فعلی نمی‌شود کاری کرد و قانون باید اصلاح شود. ببینید در قانون فعلی قانون‌گذار واگذاری مدیریت را ذیل بند بازسازی ساختاری دیده است، یعنی قانون‌گذار تصورش از واگذاری مدیریت همان برداشت دوم یعنی استفاده از بخش خصوصی برای پیش‌برد دوره بازسازی ساختاری بنگاه از نقطه A به نقطه B بوده است و حتی در قانون تصریح شده که دوره آن یک الی دو سال است. این تصور با آن برداشت سومی که ما از واگذاری مدیریت داریم، جور در نمی‌آید.

این دو برداشتی که عرض کردم خیلی مهم است که تفاوت آنها را در

جدول (۱) مشاهده می‌کنیم.

جدول ۱. تفاوت بین برداشت دوم و سوم از واگذاری مدیریت

بخشی از فرآیند بازسازی ساختاری	جایگزین واگذاری مالکیت
• به طرف قرارداد پول پرداخت می‌کنیم (تسهیم عواید) • دوره‌های کوتاه‌مدت یا میان‌مدت امکان‌پذیری نسبتاً آسان برای بنگاه‌ها و شرکت‌ها • لزوماً نیازی به مستثنی شدن از قوانین و مقررات عمومی وجود ندارد • مبتنی بر روش‌های اجرایی تفکیک مالکیت از مدیریت مانند تفکیک سهام دارای حق رأی از سهام دارای جریان نقدی	• از طرف قرارداد پول دریافت می‌کنیم (مزایده) • دوره‌های میان‌مدت و بلندمدت امکان‌پذیری نسبتاً آسان برای بنگاه‌های غیرشرکتی • پیچیدگی بسیار بالا برای شرکت‌ها • نیاز ضروری به مستثنی شدن از قوانین و مقررات عمومی • قابل کاربرد برای شرکت‌هایی با پیچیدگی فعالیت پایین، تنوع محصول کم و دارایی‌های نامشهود پایین (مثال شرکت‌های حوزه تولید محصولات کشاورزی مانند شرکت‌های کشت و صنعت) یا شرکت‌هایی که در اصل تبدیل شده یک بنگاه هستند مانند شرکت‌های فرودگاهی • مبتنی بر روش‌های اجرایی تفکیک مدیریت مانند تفکیک سهام دارای حق رأی از سهام دارای جریان نقدی • نیاز به نظارت قوی و مستمر (در بسیاری از موارد با انتخاب طرف سوم) • چالش سرمایه‌گذاری بر حسب دوره قرارداد

همانطور که می‌بینید در برداشت دوم از واگذاری مدیریت یعنی واگذاری به صورت بخشی از فرآیند بازسازی ساختاری بایستی به طرف قرارداد پول پرداخت کنیم؛ چون یک خدمت را از آنها می‌خریم. در برداشت سوم یعنی واگذاری مدیریت به صورت جایگزین واگذاری مالکیت باید از طرف قرارداد پول دریافت کنیم؛ چون اینجا باید جریان نقدی اتفاق بیفتد و در واقع دولت است که واگذاری را انجام می‌دهد. دوره برداشت دوم به صورت قراردادهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت و در برداشت سوم به صورت قراردادهای میان‌مدت و بلندمدت است، به خاطر اینکه دید ما دید کوتاه‌مدت و بازسازی ساختاری نیست. اجرای واگذاری به صورت بخشی از بازسازی ساختاری آسان است، چون نیازی نیست که از قوانین و مقررات دولتی مستثنی شود، این در حالی است که واگذاری مدیریت به عنوان جایگزین واگذاری مالکیت برای شرکت‌ها بسیار سخت است.



قوانین و مقرراتی که من چند مورد از آنها را نام بردم، خیلی بیشتر از این حرف‌هاست، نمی‌توان به این راحتی در قرارداد احصاء کرد. از سفرهای خارجی بگیرید تا احکام سازمان اداری-استخدامی تا الی آخر. بنابراین، باید از ساده‌ترین بنگاه‌ها شروع کنیم، یعنی همان بنگاه‌هایی که در اصل پروژه بودند یا آن چیزهایی که امکان تنظیم قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی در مورد آنها وجود دارد. این برداشت سوم خیلی شبیه به قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند باشد و وقتی ما روی یک پروژه می‌توانیم قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی ببندیم، همان پروژه‌هایی هستند که برای شروع واگذاری قرارداد مدیریت می‌توانند گزینه‌های اول به شمار آیند. برای مثال، فرودگاه یک پروژه است که برای واگذاری مدیریت آن قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی منعقد می‌کنیم. حالا همین پروژه فرودگاه به شرکت شهر فرودگاهی فلان تبدیل می‌شود. حالا قرارداد واگذاری مدیریت برای این شرکت کار بسیار مشکلی است. نکته خیلی مهم دیگر نظارت است، یعنی اجرای قرارداد نیاز به نظارت قوی و مستمر دارد یا بحث سرمایه‌گذاری یکی از موضوعات چالش برانگیز در واگذاری مدیریت است. چون در طول اجرای قرارداد اگر آن شخص سرمایه‌گذاری در شرکت کرد متعلق به چه کسی باشد؟ چون کسی که مدیریت به آن واگذار می‌شود، صاحب سهام نیست و فقط مدیریت را در اختیار دارد.

جمع‌بندی نتایج

واگذاری مدیریت مطابق آن چیزی که تفاهم کردیم، یعنی برداشت سوم از واگذاری مدیریت، در حال حاضر در کشور امکان پذیر نیست و تا الان هم امکان‌پذیر نبوده است. پس به این مسائل که چرا ما از روش‌های متنوع استفاده نکرده‌ایم؟ چرا واگذاری مدیریت انجام نداده‌ایم؟ نقدی وارد نیست، چون تا الان انجام این کارها غیر ممکن بوده است. تا وقتی هم قانون اصلاح نشود و آن الزاماتی که بیان شد، اجراء نشود انجام آن همچنان غیر ممکن باقی می‌ماند. اما در هر حال برداشت دوم از واگذاری مدیریت در حال حاضر امکان‌پذیر و ساده‌تر هم هست، لذا می‌توانیم از آن جهت ارتقای بهره‌وری بنگاه‌های دولتی با مکانیسم تسهیم عواید بهره ببریم؛ البته افزایش مدت قرارداد نیازمند اصلاح قانون خواهد بود.

این روش فقط برای بنگاه‌های ۱۰۰ درصد دولتی قابل کاربرد است و اگر مثلاً حتی ۲۰ یا ۳۰ درصد از بنگاهی برای یک سهام‌دار دیگر باشد ما

خیلی نمی‌توانیم از واگذاری مدیریت استفاده کنیم. به دلیل پیچیدگی بسیار بالا و دامنه شمول پایین، نمی‌توان انتظار داشت این روش به عنوان یک روش هم‌ارز واگذاری مالکیت در کوتاه‌مدت یا حتی میان‌مدت اجرایی شود؛ برای شروع باید با بنگاه‌های با ماهیت پروژه‌ای و تنوع محصول پایین و فعالیت ساده شروع کنیم. پر رنگ کردن بحث واگذاری مالکیت حتی اگر شدنی باشد به معنی تعطیل کردن واگذاری مالکیت نیست، چون واگذاری مدیریت در خیلی از مواقع لزوماً گزینه مرجح و برتر ما نیست بلکه این به عنوان گزینه‌ای است که در حالت‌هایی که عرض کردم در واگذاری مالکیت بن‌بستی وجود دارد، می‌شود از آن، البته با فراهم شدن الزامات آن، استفاده کرد.



مقاله الزامات و اقتضائات شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی

نویسنده و ارائه‌دهنده: مجید الماسی^{۱۰}

من خیلی دوست داشتم که در این همایش مصادیق شفاف‌سازی و مصادیق و محورهایی که برای شفاف کردن نظام خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نیاز است، را ارائه بدهم ولی احساس کردم که ما به این نیاز داریم که از باب نظری و تجربی در مورد این موضوع گفتگو کنیم؛ چرا که رسیدن به آن فهم و منطق شفافیت مستلزم آن است که یکسری الزامات و اقتضائاتی رعایت شود و این الزامات به بحث این نشست که به الزامات نهادی می‌پردازد هم مرتبط است.

در این ارائه مباحث را به این صورت ساماندهی می‌کنم که در ابتدا به مسأله محوری و وضعیت فعلی نظام خصوصی‌سازی می‌پردازم. سپس مراد و مقصودم را از شفافیت بیان می‌کنم و در نهایت توضیح می‌دهم که الزامات و اقتضائات شفاف‌سازی چیست.

مسائل اساسی نظام خصوصی‌سازی

ببینید در ادبیات و حالا این مقالات و کتب و ارائه‌های متعددی که در همین همایش ارائه شد و خیلی هم ارزشمند بودند، مسائلی که نظام خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با آن گریبان‌گیر بودند، مورد اشاره قرار گرفتند. به‌طورکلی این مسائل را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

● عدم شفافیت نقش دولت در مجموعه سیاست‌ها و مقررات خصوصی‌سازی

● فقدان نهاد عالی و مستقل نظارت بر عملیات خصوصی‌سازی

● عدم توانمندسازی و بهبود فضای کسب‌وکار قبل از واگذاری‌ها

● کارکردهای بعضاً متداخل و مزاحم سیاست‌های مصوب

● حضور پررنگ نهادهای عمومی غیردولتی در عملیات واگذاری

● واگذاری بنگاه‌های دولتی به مؤسسات عمومی غیردولتی بابت رد دیون

● موقعیت‌های تعارض منافع بی‌شمار در ساختار و فرآیند واگذاری‌ها

از بین موارد مذکور مسأله آخر به عنوان ام‌المسائل مطرح است که بیان می‌کند کل فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در موقعیت‌های تعارض منافع بسیار جدی قرار دارند؛ حالا چه تعارض منافع ذاتی چه ساختاری چه فرآیندی.

حالا یک مسأله‌ای که من خودم با آن مواجه هستم این است که در

۱۰. پژوهشگر اقتصادی و دانشجوی دکتری اقتصادسنجی و مالی دانشگاه تهران؛ ایمیل: Majidalmasi@ut.ac.ir



هر حال در چهل و چهارمین سال انقلاب اسلامی، سرنوشت اصل (۴۴) قانون اساسی چه شده است؟! به نظرم این یک بحث بنیادی است و مسائلی مبنی بر اینکه ما بگوییم چه کار کرده‌ایم؟ خصوصی‌سازی‌ها چه شده است؟ به نظرم مسأله اصلی نیست. ما با نظام اقتصادی ایران که منبعت از اصول (۴۴) تا (۵۵) قانون اساسی است باید آن را محقق کنیم و اگر راه را اشتباه برویم یا فضای تصمیم‌گیری را به سمتی ببریم که مسأله اصلی را گم کنیم، به نظرم این درست نیست. آیا واقعاً بخش خصوصی و تعاونی، نقش اصلی خود در نظام اقتصادی ایران را ایفا می‌کنند؟ یعنی آیا بخش خصوصی و بخش تعاونی ما نه در برهه فعلی، بلکه در همان تفکری که سال ۱۳۵۸ برای قانون اساسی بود، اصلاً توانایی این نقش را داشته‌اند؟ آیا ما واقعاً به سمت این رویکرد مندرج در قانون اساسی رفته‌ایم که می‌گویید مالکیت بخش خصوصی محترم و مکمل اقتصاد دولتی و تعاونی است. برداشت من و فرضیه من این است که ما به این سمت نرفته‌ایم و بخش خصوصی و تعاونی هم فعال نیست و هم توانایی آن ایفای نقش اصلی را نخواهد داشت.

مسأله محوری و فرضیه اساسی

در این بحث در ابتدا باید به موضوع ضرورت شفافیت بپردازیم. با توجه به آن برداشتی که از آموزه‌های سیاست‌گذاری‌های عمومی موجود می‌توان فهم کرد، باید به تبیین درست از مسأله یا بیان مسأله محوری بپردازیم؟ به نظرم خود این قضیه ما را جلو می‌برد. در واقع، مادامی که تبیین درست و شفاف از مسائل و ارزیابی سیاست‌های نظام سیاست‌گذاری اقتصادی کشور به طور عام و نظام خصوصی‌سازی به طور خاص نداشته باشیم، نباید و نمی‌توان انتظار حل مسأله را داشت. پس نه تنها حل مسأله، بلکه خود مسائل خصوصی‌سازی نیاز به شفافیت دارند.

مسأله محوری من این است که ضمن اصالت بخشی به اصل (۴۴)، در حوزه خصوصی‌سازی اساساً چه اطلاعاتی، در چه زمانی و با چه کیفیتی باید منتشر شود تا ما بگوییم این فرآیند واگذاری یا فرآیند اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) شفاف است یا شفاف‌سازی واقعی صورت گرفته است.

خوب سؤال این است که وضعیت نظام حکمرانی اقتصادی این ظرفیت و قابلیت را دارد که در برهه فعلی (از منظر متغیرهای کلان اقتصادی و کیفیت سیاست‌های مصوب) ما بتوانیم ادعا کنیم که به سمت شفافیت حرکت می‌کنیم؟ فرضیه یا برداشت من این است مادامی که اقتضائات شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی و همچنین الزامات



شفافیت سازوکارهای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی محقق نشود، نه تنها نمی‌توان شفافیت این حوزه را دنبال کرد بلکه نباید انتظار تحقق اهداف کلان سیاست خصوصی سازی و اصل (۴۴) قانون اساسی را داشته باشیم.

**مادامی که اقتضائات شفافیت محقق نشود،
نمی‌توان انتظار تحقق اهداف کلان سیاست خصوصی سازی
و اصل (۴۴) قانون اساسی را داشته باشیم.**

خاستگاه، روند و تاریخچه

روند خصوصی سازی را اگر بررسی کنیم، از همان زمان آقای علی اکبرخان داور که اولین شرکت دولتی ایجاد شد، برای اولین بار خصوصی سازی هم در کشور اتفاق افتاد. بحث لایحه استقلال مالی و اجازه انتقال انحصارها و شرکت‌های دولتی به وزارت امور اقتصادی و دارایی هم در سال ۱۳۱۹ انجام شد. در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب مقرر شد تا ۳۳ کارخانه به بخش خصوصی واگذار شود. بعد از انقلاب اسلامی در اصل (۴۴) قانون اساسی فرآیندی که بعد از جنگ طی شد و بعد از سیاست‌های تعدیل ساختاری به سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ رسیدیم که به نوعی به سیاست‌مداران و کارگزاران فشار آوردند و استدلال کردند که اصل (۴۴) ما شاید ناکافی هست و نیاز به تفهیم بیشتر دارد. از اینرو این روند به سیاست‌های اصل (۴۴) رسید که اهداف خصوصی سازی آن زمان مطرح شد. این اهداف به شرح زیر هستند:

- کاهش اندازه دولت و رفع معضلات ناشی از بزرگ بودن اندازه دولت
- رهایی از مشکلات و زیان‌ده بودن شرکت‌های دولتی
- رفع وابستگی بودجه‌ای شرکت‌های دولتی به بودجه دولت
- تقویت و توسعه بازار سرمایه و مقررات‌زدایی و شفافیت واگذاری‌ها و دستیابی به سرمایه و فناوری خارجی
- تقویت سازوکارهای رقابتی و ضدتبعیضی در اقتصاد ایران
- افزایش سهم بخش تعاون و بخش خصوصی در ایران
- افزایش تولید ناخالص داخلی از طریق تقویت تولید بخش‌های غیردولتی
- حل مسأله کارایی بخش دولتی و رفع شکست‌های بازار در اقتصاد
- نهادینه شدن نقش نیروهای بازار در اقتصاد
- کاهش فساد و انحراف در اقتصاد
- تغییرات بنیادی در رفتار و عملکرد صنایع دولتی و ساماندهی امور آن‌ها



● آزادی عمل بیشتر و تسهیل نوآوری برای مدیران اقتصادی بحث مستوفی در واقع بحث کارایی و مالکیت و اثربخشی است. برداشت من این است که خود آن فرآیندی که طی شد، اصلش قانون سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) است که می‌خواست دو کار را پیش ببرد؛ یکی ایجاد و توسعه نهادهای بازار و تضمین‌کننده رقابت بود که با بهره‌گیری از آن قصد داشت تا تأمین و گسترش حقوق مالکیت خصوصی را دنبال کند. بحث دیگر هم واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی بود.

تعریف شفافیت

حال این که آیا قانون ما درست بود یا غلط، من الان فعلاً مسأله‌ام این نیست بلکه می‌خواهم از آن یک برداشتی داشته باشم. در واقع تا اینجا بحث به این موضوع رسیدیم یا برداشت من این بود که خود مسائل خصوصی‌سازی هم نیاز دارد تا بیشتر در موردش صحبت کنیم و شفاف شود. در این ارتباط اولین سؤال این است که اصلاً مقصود ما از شفافیت چیست؟ یک تعریفی که من خودم حداقل در مطالعات به آن رسیده‌ام که شاید کمتر جایی ارائه شده باشد و در یکی-دو سال اخیر آن را بیان می‌کنم و اگر هم نقدی به این تعریف وارد است، این نقد به من هست. در هر حال برداشتم این است که این یک تعریف جامعی هست که قابلیت استفاده برای همه مصادیق و همه محورها را دارد. تعریف چی هست؟ دسترسی و انتشار اطلاعات لازم، در زمان مشخص و در مکان مشخص به میزان لازم با رعایت استانداردهای مشخص به صورت مستمر برای مخاطبان خاص. در ادامه می‌خواهم هر چند مختصر در مورد تک تک اجزاء این تعریف بحث کنم.

● در ابتدای تعریف به دسترسی و انتشار اطلاعات اشاره کردم؛ یعنی اگر ما اطلاعاتی را دسترسی ندهیم و منتشر نکنیم و دسترسی و انتشار به این صورت باشد که مثلاً مدیر یا رییس سازمان خصوصی‌سازی بیاورد با یک مصاحبه یک سری اطلاعات بدهد، آیا این واقعاً شفافیت است؟ خیر نیست.

● میزان لازم از اطلاعات خیلی مهم است. حالا روی این بحث هم هست که چه اطلاعاتی با چه میزانی باید منتشر شود تا شفافیت محقق شود. در این ارتباط استانداردهای مشخص باید وجود داشته باشد که خلاصه‌اش این است؛ باید فایل ماشین خام باشد. چون ما در نهایت شفافیت را برای این می‌خواهیم که داده



کاوی نکنیم. به قول دوستان بتوانیم کد بزنی و تحلیل کنیم، تحلیل کلان داشته باشیم و امثالهم. اگر استانداردها مشخص نباشد و فقط یک فایل PDF گذاشته شود، باز هزار صفحه PDF هم منتشر کنیم این اسمش شفافیت نیست. اسمش شاید پاسخگویی باشد ولی شفافیت نیست.

● در زمان مشخص یعنی ما مثلاً می‌خواهیم در مورد یک واگذاری تصمیم‌گیری کنیم، اگر اطلاعات در مورد اهلیت آن شرکت‌های متقاضی در زمانی که باید تصمیم‌گیری شود، منتشر نشود و دسترسی نداشته باشد، این اسمش شفافیت نیست. اسمش چیزهای دیگر شاید باشد که خیلی هم عالی باشد ولی اسمش دیگر شفافیت نیست.

● در مکان مشخص یعنی ما باید به یک جایی برسیم که یک پایگاه رسمی داشته باشیم؛ مثلاً بگوییم درگاه اینترنتی سازمان خصوصی‌سازی که این درگاه مرجع رسمی اطلاعات اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) باشد. اینجاست که می‌توانیم بگوییم فلان مصاحبه در مثلاً فلان خبرگزاری از فلان اطلاعات این پایگاه اطلاعاتی استفاده کرده است.

● این دسترسی و انتشار اطلاعات لازم باید به صورت مستمر و برای مخاطبان مشخص انجام شود. مخاطبان مشخص چه کسانی هستند؟ به نظرم بعضی از سیاستمداران در سطوح مختلف به اشتباه از این موضوع بهره‌برداری سیاسی می‌کنند. من برداشتم این است که ما در یک سطح پایین‌تر عموم مردم، صاحب نظران و متخصصان را داریم، سازمان‌های مردم نهاد و اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌ها و بعدش رسانه‌ها، مجریان و دستگاه‌های اجرایی و نهادهای نظارتی، نهادهای امنیتی و نهادهای حاکمیتی را داریم. همه این‌ها دسته‌بندی دارد که هر کدام تا چه سطح به عنوان مخاطب مشخص مدنظر هستند؟ مثلاً به اقتضاء تحریم، فضا یک مقدار امنیتی می‌شود و اقتضائش هم هست. این دیگر نباید نافی این باشد که عالی‌ترین نهاد نظارتی چه برگرفته از قانون اساسی سازمان بازرسی باشد یا دیوان محاسبات هم به اطلاعات واگذاری دسترسی نداشته باشند. این را دیگر من از باب پژوهشگری واقعاً متوجه نمی‌شوم.

حالا بحث این است که من می‌خواهم به آن اقتضائات برسم اما قبل آن اجازه می‌خواهم چند مورد از گزاره‌های بدیهی را با هم مرور کنیم که

بتوانم اقتضائات را بهتر تبیین کنم.

مرور چند یافته بدیهی اما ضروری

● دانش و ذخیره دانایی در حوزه خصوصی سازی وضعیت قابل دفاعی دارد برداشت من این است که طی این سال ها دانش و ذخیره دانایی ما در حوزه خصوصی سازی قابل دفاع است؛ یعنی دیگر الان نیازی نیست ما بگوییم برای افزایش کارایی و مبارزه با فساد شرکت های دولتی باید سمت خصوصی سازی برویم. این ها دیگر بحث شده و ادبیاتش هم موجود است.

● یک یافته بانک جهانی در مورد خصوصی سازی کشورهای در حال توسعه: شفافیت باید در هر خصوصی سازی وجود داشته باشد، این مهم ترین تجربه ای است که به دست آمده است!

درست است که خیلی ها به سیاست های بانک جهانی نقد وارد می کنند اما یک یافته ای دارد که به نظرم در عین بدیهی بودن، یافته ای اساسی و ضروری است و آن اینکه شفافیت در هر خصوصی سازی باید وجود داشته باشد و این مهم ترین تجربه به دست آمده است. در واقع، وقتی شما تجربه خصوصی سازی را در کشورهای در حال توسعه مطالعه می کنید، می بینید که به معیارهای متعددی اشاره می شود اما بانک جهانی می گوید شفافیت باید وجود داشته باشد.

● خصوصی سازی را نمی توان و نباید به هر قیمت انجام داد براساس همان یافته بانک جهانی ما الان می توانیم بگوییم خصوصی سازی را نمی توان و نباید به هر قیمتی انجام داد. این که حالا ما به خاطر کسری بودجه، یا به خاطر اینکه به فلان گروه ذی نفوذ سهمی از این فضای رانتی بدهیم، به سمت خصوصی سازی برویم، در این صورت فلان گروه که در مزایده بنگاه X نفر سوم بود فضایی را به وجود می آورد تا رییس قوه قضاییه بازدید میدانی از آن پروژه داشته باشد و آن پروژه ای که سودآور و کارآمد بود و امکان جذب سرمایه را داشت را ناکارآمد جلوه می دهد و دستگاه قضایی هم قرارداد واگذاری را فسخ می کند. به نظرم این همان است که شما به هر قیمتی می خواهید آن موضوع واگذاری را به نفر سوم و متقاضی سوم برسانید که قطعاً حالا خیلی ها استحضار دارند که نهاد عمومی غیر دولتی بود.

● خصوصی سازی غیرشفاف و تبعیض گرایانه باعث ایجاد شبکه های جدید قدرت (پیچیده تر شدن) می شود خصوصی سازی غیر شفاف و تبعیض گرایانه باعث ایجاد شبکه های قدرت



می‌شود. من این مطلب را از مقاله‌ای وام گرفته‌ام که به بررسی نظم اجتماعی دسترسی باز می‌پردازد و در مورد دسترسی محدود و دسترسی باز به عنوان مکانیزم‌های نیل به توسعه یافتگی بحث می‌کند. در این بحث مکانیزم رفع موانع توسعه یافتگی بالاخره مثل مکانیزم رانت است. ● از مسأله باید به راه حل رسید، نه اینکه برای راه حل خاص مدیر خاص، مسأله تراشی کرد

ما باید حواسمان باشد که خصوصی سازی باید به عنوان ابزاری برای رسیدن به توسعه مدنظر قرار گیرد و از مسأله باید به راه حل برسیم. این فکر کنم در اکثر سازمان‌های ما وجود دارد که سیاست گذار می‌آید می‌گوید که من می‌خواهم فلان کار را انجام دهم شما برای این راه حل مسأله تراشی کن.

● حل مسائل خصوصی سازی صرفاً اقتصادی یا فنی (سامانه بازی) نیست حل مسأله خصوصی سازی صرفاً اقتصادی یا فنی نیست که مثلاً فردا بگوییم ما با بالا آوردن یک سامانه یا کار فنی می‌توانیم خصوصی سازی و شفافیت آن را محقق کنیم.

● حل مسائل خصوصی سازی نیازمند اقدام و فهم مسأله در چهار سطح تقنین، اجرا، نظارت و ترویج است حل مسأله خصوصی سازی نیازمند اقدام و فهم در چهار سطح تأمین، اجراء، نظارت و بحث‌های ترویجی است و مطالعات ما پیرامون فرآیند خصوصی سازی مثل خیلی از فرآیندهای دیگر به شدت به مسیر طی شده وابسته است.

● تا شفافیت نباشد، مدیریت تعارض منافع طنزی بیش نیست! نکته آخر این است که تا شفافیت نباشد حرف زدن از بحث مدیریت تعارض منافع به نظرم یک طنز است و اصلاً به آن نپردازیم بهتر است. الزامات و اقتضائات شفافیت فرآیند خصوصی سازی و شفافیت نظام اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

ما اگر می‌خواهیم در سطحی پایین‌تر به توسعه یافتگی برسیم و اهداف و اصول (۴۴) الی (۵۵) قانون اساسی را در این سطح پایین محقق کنیم و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را به صورت بهینه اجرا کنیم، به نظرم باید یکسری اقتضائاتی وجود داشته باشد و تا در مورد این‌ها تصمیم گیری نکنیم و اقدامی صورت نگیرد، رفتن به سمت خصوصی سازی و ادامه این مسیر به نظرم با شکست مواجه خواهد شد.

● ثبات سیاست‌گذاری اقتصادی و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد کشور اولین الزام و اقتضاء، ثبات سیاست‌گذاری اقتصادی و پیش‌بینی‌پذیری



اقتصاد ایران است؛ یعنی مادامی که مسأله اصلی‌مان رکود تورمی است، به نظرم حرف زدن از مسائلی مثل شفافیت و بحث‌های خصوصی‌سازی مسائلی لوکس هستند و اصلاً نباید نسبت به خیلی مسائل دیگر دارای اولویت باشند و اگر آنها را با اولویت جلوه بدهیم، اشتباه کرده‌ایم. اصل مسأله شاخص‌های کلان اقتصادی هستند، چون اگر شاخص کلان اقتصادی در یک ثبات نسبی قرار نگیرد، قطعاً ما در سیاست خصوصی‌سازی شکست خواهیم خورد و از آن مهم‌تر سیاست‌گذاری است که باید یک ثباتی داشته باشد و یک فرآیند بهینه و معقولی به خودش بگیرد تا بتوانیم نسبت به آن اقتصاد را پیش‌بینی‌پذیر کنیم و بتوانیم در موردش اظهار نظر کنیم.

● نگرستن به شفافیت نظام خصوصی‌سازی در مجموعه بزرگ‌تر شفافیت نظام حکمرانی کشور

الزام دوم این است که شفافیت نظام خصوصی‌سازی را باید در یک مجموعه بزرگ‌تر شفافیت نظام حکمرانی اقتصادی کشور ببینیم. من این را خیلی خلاصه بگویم. دولت طی سه سال یعنی از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹، حالا با همه نقدهایی که شاید وجود داشت، لایحه شفافیت را آذر یا تیر ماه سال ۱۳۹۸ به مجلس ارائه کرد و ادعا می‌کرد که شفافیت عمومی و خصوصی را در همه حوزه‌ها دیده است ولی همین لایحه به جایی می‌رسد که در مجلس فقط یک جلسه در موردش برگزار می‌شود و در مجلس جدید هم اصلاً اعلام وصول نمی‌شود. خوب به نظر من برداشتی که می‌توان از این وقایع داشت این است که در نظام حکمرانی کشور اصلاً نمی‌خواهند ما به سمت شفافیت برویم.

سرنوشت لایحه شفافیت در مجلس شورای اسلامی نشان از این دارد که در

نظام حکمرانی کشور اصلاً نمی‌خواهند ما به سمت شفافیت برویم.

● به رسمیت شناختن حق دانستن و حق پرسش برای عموم مردم بحث بعدی به رسمیت شناختن حق دانستن و حق پرسش برای عموم مردم است. با توجه به اینکه در اصل (۵۶) قانون اساسی که بعد از حاکمیت الهی به حاکمیت مردم می‌رسیم، مردم باید این حق را داشته باشند، که نه تنها در مورد مسائل خصوصی‌سازی بلکه در خصوص اکثر مسائل اقتصادی حق پرسش داشته باشند. ما باید یک فرآیند یا دوره گذار تعریف کنیم. برای مثال، این همایش که یک ابتکار خوبی است و من تشکر می‌کنم، به نظرم خوب است تا وزارت



امور اقتصادی و دارایی و سازمان خصوصی‌سازی روی این به اجماع برسند که ما تا دو سال آینده می‌خواهیم به فلان نقطه برسیم. این اتفاق می‌تواند بسیار مثبت باشد، چون کمک می‌کند، ارزیابی کنیم که این سیاست‌ها به کجا می‌رسد.

- ضرورت هدف‌گذاری ارزیابی‌پذیر و مدیریت دوره انتقالی (گذار)
- تصمیم‌گیری در مورد سازوکارهای اجرا و تضمین حقوق مالکیت و حقوق قراردادها
- بازنگری در نقش نهادهای عمومی غیردولتی و خصوصی‌ها در نظام اقتصادی کشور
- تعیین تکلیف نقش‌ها و کارکردها در زمینه ساماندهی شرکت‌های دولتی و مسئول پاسخگویی عملکرد مالی آن‌ها

امروز که ابداع جدید و اختراع قابل توجه آقای خاندوزی در ادامه انتشار صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی به صورت‌های مالی نهادهای عمومی و غیر دولتی هم تسری یافت، بحث واقعاً این است که رییس مجامع شرکت‌های دولتی باید نسبت به زیان‌ده بودن آن شرکت‌ها و فرآیندی که طی شده است پاسخ‌گو باشد؛ اما شرکت‌های دولتی ما متأسفانه الان متولی ندارند. برداشت من این است که الان نه سازمان برنامه و نه وزارت امور اقتصادی و دارایی قبول نمی‌کند تا متولی شرکت‌های دولتی باشد. در مورد این ما تا زمانی که در موردش صحبت نکنیم و تصمیم جدی نگیریم، حرف زدن از خصوصی‌سازی دیگر به نظرم جدی نخواهد بود.

طرح دیدگاه‌ها

محمدجواد شریف‌زاده

در این نشست سه مقاله ارائه شد. آقای فاطمی بحث مستوفی و ارزشمندی در مورد تفکیک مالکیت از مدیریت در واگذاری بنگاه‌های دولتی را مطرح کردند که احتمالاً برای خیلی از حضار این جلسه هم مورد سؤال بود. چون خیلی در افکار عمومی و حتی در رسانه‌ها در سال‌های اخیر این موضوع مطرح شده بود که ما بیاییم مالکیت بنگاه‌های دولتی را از مدیریت تفکیک کنیم. ایشان سه برداشت مختلف از این موضوع را مطرح کردند و امکان سنجی‌اش را گفتند که حالا در هر برداشتی به چه صورت هست. دو ارائه دیگر هم خوب به سایر موضوعات پرداختند. با این حال انتظار این بود که یک مقداری با نمونه‌های واقعی‌تر به بحث خصوصی‌سازی پرداخته بشود. بالاخره ۲۰ سال از فرآیند خصوصی‌سازی در ایران می‌گذرد و چون عنوان این

نشست هم الزامات نهادی بود و می‌دانید که نهادگراها خیلی از قیاس استفاده نمی‌کنند، بلکه با استقراء و با نمونه صحبت می‌کنند، انتظار این بود که در مورد مصادیق موفق و ناموفق خصوصی‌سازی در ایران صحبت شود. حتی در مورد شرکت‌های دولتی هم خوب بود به این موضوع پرداخته می‌شد که آیا همه شرکت‌های دولتی ناکارآمدند؟ آیا همه ناموفق‌اند؟ یا بعضی‌ها موفق و بعضی‌ها ناموفق‌اند؟ یکی از حضار در تکمیل صحبت‌های شما سؤالی داشت و به من پیام داد که بعضی از شرکت‌های دولتی در این منطقه خود ما هستند که خیلی موفق‌اند یا قبل از انقلاب ما بعضی از شرکت‌های دولتی را داشتیم که خیلی موفق بودند و شرکت‌ها و شرکت هواپیمایی ایران را زدند. بنابراین، اعضای نشست یک مقداری با نمونه‌ها صحبت کنند بهتر است.

نکته دیگر که همگان استحضار دارند این است که سیاست‌های کلی اصل (۴۴) دارای ۵ محور در قالب بندهای الف، ب، ج، د و ه بود که ۴ محورش در سال ۱۳۸۴ و یک محور آن یعنی بند (ج) در سال ۱۳۸۵ ابلاغ شد. بند (ج) که بحث واگذاری‌ها بود، مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۵ مطرح کردند که بحث امروز هم بیشتر معطوف به واگذاری‌ها بود. من خواهم می‌کنم در مورد موفقیت بند (الف) که بحث مجوز ورود بخش خصوصی و تعاونی در حوزه‌هایی است که در اصل (۴۴) قانون اساسی منع شده بود، هم صحبت شود. ما در این بند اجازه دادیم مثلاً در حوزه بیمه، در حوزه بانک و در حوزه صنایع مادر یا صنایع بزرگ که در اصل (۴۴) ورود بخش غیر دولتی منع شده بود، این بخش ورود پیدا کنند. پس خوب است که در مورد موفقیت این بند هم صحبت شود. بند (ب) در مورد تقویت بخش تعاونی بود که من واقعاً فکر می‌کنم در این حوزه ما موفقیتی نداشتیم و نتوانستیم آن قدری که باید و شاید به اهداف آن سیاست‌ها دست پیدا کنیم؛ چون هدف این بود که سهم بخش تعاونی به ۲۵ درصد برسد. آقای میدری با توجه به اینکه در وزارت تعاون تشریف داشتید، خوب است که در این حوزه یک مقداری صحبت کنید.

در مورد واگذاری بنگاه‌های دولتی خوب است در مورد واگذاری‌های موفق و ناموفق صحبت شود، واقعاً بعضی از واگذاری‌ها موفق بودند و شرکت بعد از واگذاری به عملکرد خوبی رسیدند که حالا مصداقی نمی‌خواهم اسم ببرم. در مورد مصادیق شرکت‌هایی که واگذاری ناموفقی داشتند یا شرکت بعد از واگذاری عملکرد موفقیت‌آمیزی نداشت هم خوب است که صحبت شود. بند (د) عنوانش سیاست‌های کلی واگذاری است که بیشتر معطوف به توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی است.



این هم جزو حوزه‌هایی است که اتفاقاً آن کسی که سیاست‌ها را تدوین کرده بود، الزامات نهادی را هم دیده بود. بند (ه) هم بحث سیاست‌های اعمال حاکمیت و جلوگیری از انحصار است. حالا خوب هست که اعضای محترم نشست در این حوزه‌ها واقع توضیحاتی بفرمایند.

حجت‌الله میرزایی

به نظر بنده مطالب ارائه شده توسط آقای ابراهیم‌نژاد ارتباط دقیقی با عنوان این نشست نداشت، چرا که ایشان پیش از الزامات نهادی، الزامات سطح کلان و خرد را مطرح کردند. آقای فاطمی روشی برای واگذاری مدیریت یا کنترل مدیریت که می‌توانست جایگزین واگذاری مالکیت باشد اما به دلایلی که در ایران هیچ وقت تجربه نشده است را معرفی کردند و آقای الماسی هم الزامات شفافیت برای واگذاری را خیلی خوب بیان کردند. من از هر سه بزرگوار خیلی ممنونم و سعی می‌کنم نکات تکمیلی خودم را به صورت موارد مشخصی مطرح کنم. موفق‌ترین دوره برنامه‌ریزی توسعه در ایران طی سال‌های ۱۳۳۴ الی ۱۳۵۱ بود که در یک دوره حدوداً ۱۷ ساله برای توسعه صنعتی یک زنجیره‌ای از سازمان‌های صنعتی مکمل شکل گرفت. این زنجیره شامل سازمان‌های صنعتی به عنوان بخش اصلی توسعه صنعتی و موسسات تأمین مالی مثل بانک‌های تخصصی تأمین مالی برای توسعه صنعت یعنی بانک کشاورزی، بانک مسکن، بانک صنعت و معدن و بانک توسعه صنعتی و معدنی بوده است.

همچنین در کنار این‌ها مراکز آموزش و تحقیق و توسعه‌ای و سیاست‌گذاری خاص، برنامه‌ریزی توسعه صنعتی در چارچوب تئوری خاص شکل گرفت که حالا در یک دوره طولانی تئوری حاکم بر آن، تئوری توسعه بر مبنای قطب رشد در مناطق مختلف بوده است. این تئوری برگرفته از افکار هیرشمن بود که برنامه‌ریزان منطقه‌ای این را تفسیر به قطب رشد کرده‌اند. به‌طور مثال، سازمان توسعه صنایع ایران یا ایدرو بخشی از این سازمان صنعتی بود که در کنارش سازمان مدیریت صنعتی برای پرورش مدیران، سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای برای آموزش کارکنان یا کارگران حرفه‌ای و سایر نهادهای لازم وجود داشتند. آن سازمان گسترش در کنارش یک شرکت مشاوره مدیریت صنعتی داشت تا به مدیران مشاوره لازم برای به کارگیری فناوری جهت تأمین مالی و مدیریت مناسب در شرایط نوسانات ادواری را ارائه دهد، همان چیزی که در سال‌های اخیر رکود تورمی دهه ۱۳۹۰ به شدت به آن نیاز

داشتیم. اما ما چکار کردیم؟ ما بدون توجه به منطق این‌ها آمدیم به اسم خصوصی‌سازی تمام این سازمان صنعتی را با فروپاشی مواجه کردیم. مثلاً سازمان ایدرو یا سازمان گسترش را به عنوان یک سازمان صنعتی اصلی که کارش در واقع توسعه سرمایه‌گذاری در بنگاه‌ها بوده است، بعد واگذاری به بخش خصوصی به یک هلدینگ بنگاه‌دار تبدیل و بخشی از آن ابزارهایش را هم گرفتیم و به بخش خصوصی واگذاری کردیم. برای مثال، همان شرکت مهندس مشاور که کنارش برای مشاوره صنعتی بود را واگذار کردیم و کسی که این شرکت را خرید فقط برای انتفاع از ساختمان‌ش این خرید را انجام داد و آن کار تخصصی ادامه پیدا نکرد. بخاطر همین در در دوره رکود ما مجبور می‌شدیم به سراغ روش‌هایی برویم که هیچ وقت اتفاق نیفتاد.

این سازمان‌های صنعتی مثل شرکت ملی فولاد ایران مطالعات سرمایه‌گذاری را انجام می‌دادند، برنامه راهبردی تدوین و تأمین مالی می‌کردند، مشاوره‌های لازم برای انتخاب تکنولوژی یا شرکای تجاری را انجام می‌دادند، راهبری‌های اولیه را انجام می‌دادند، وظیفه توسعه بنگاه‌ها یا توسعه صنعت برای ایجاد زنجیره‌های عمودی و افقی را انجام می‌دادند، زنجیره‌های ارزش را ایجاد می‌کردند، خدمات R & D را یا خودشان ارائه می‌دادند یا اینکه آن را از بازار فراهم می‌کردند، خدمات آموزشی ارائه می‌دادند اما ما آمدیم این بنگاه‌ها را از دل این سازمان‌ها درآوردیم و پرتاب کردیم در سازمان‌هایی که هیچ تخصصی نداشتند. مثلاً ذوب آهن را از زیرمجموعه شرکت ملی فولاد درآوردیم و به سازمان تأمین اجتماعی واگذار کردیم که هیچ تخصصی در این زمینه نداشت یا شرکت سرمایه‌گذاری ایرانگردی جهانگردی را از میراث فرهنگی گرفتیم و به سازمان تأمین اجتماعی، گردشگری و صندوق بازنشستگی دادیم که ۲۰ سال سر مدیریت آن دعوا دارند و یک ریال سرمایه‌گذاری در این ۲۰ سال در این هتل‌ها انجام نشده است. در حال حاضر هم از ۱۳۲ هتل فقط ۵۰ هتل باقی مانده است که همین ۵۰ مورد هم حتی در حد جبران استهلاک در این سال‌ها در آن سرمایه‌گذاری نشده بود. ذوب آهن که یک زنجیره ارزش کاملی را در کنار خودش در شرکت ملی فولاد داشت، این زنجیره فولاد فروپاشیده شد و هر بخش آن مثل معدن ذغال سنگ، معدن سنگ آهن و زنجیره حمل و نقل هر کدام به یکی از صندوق‌های بازنشستگی واگذار شد و این گسستگی در کنار یک سازمان سلسله مراتبی اداری و حراستی که اساساً هیچ درکی از فولاد ندارد، قرار است برای بزرگ‌ترین بنگاه فولادی کشور تصمیم بگیرد.



یعنی مدیر عامل ذوب آهن برای یک تصمیم‌گیری ۵۰ میلیارد تومانی غیر از هیئت مدیره خودش، باید هیئت مدیره صدر تأمین، هیئت مدیره شستا، هیئت مدیره سازمان تأمین اجتماعی و وزیر کار، تعاون و رفاه اجتماعی و هیئت امنا را راضی کند تا یک تغییر کوچک فنی یا یک اصلاح کوچک در مجموعه خودش انجام دهد. این بدان معناست که اساساً هیچ اصلاحی در این بنگاه‌ها امکان‌پذیر نیست.

بنابراین، ما هم سازمان‌های صنعتی را به یک پوسته خالی تبدیل کرده‌ایم و هم بنگاه‌ها را به سمت نابودی کشانده‌ایم. من انتظار داشتم که نمونه‌های موفق خصوصی‌سازی اینجا ارائه شود تا ببینیم مربوط به کدام صنعت بوده‌اند.

ما با خصوصی‌سازی هم سازمان‌های صنعتی را به یک پوسته خالی تبدیل کرده‌ایم و هم بنگاه‌ها را به سمت نابودی کشانده‌ایم.

براساس مطالعه‌ای که از سال ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۶ انجام دادیم، حدود ۸۰ درصد از خصوصی‌سازی‌ها در دولت‌های نهم و دهم و حدود ۸۰ درصد از خصوصی‌سازی‌های انجام شده در دولت‌های نهم در سه ماه آخر دولت دهم انجام شده است. در واقع، خصوصی‌سازی در سه سوت اتفاق افتاد، یعنی از اردیبهشت که تقریباً تکلیف انتخابات مشخص بود تا زمانی که دولت دهم تحویل داده شد، حدود ۸۰ درصد واگذاری‌های ۸ ساله را به صورت واگذاری به صندوق‌های بازنشستگی و به بانک‌ها و به عنوان رد دیون انجام دادند. بنابراین، مشخص است واگذاری‌هایی که در سه ماه انجام می‌شود چه وضعیت و چه تکلیف و نهایی پیدا می‌کند. شرکت رجا یکی از این نمونه‌هاست که ما ناوگان را واگذار کردیم اما زیرساخت حتی لوکوموتیو یا دیزل در اختیار دولت باقی ماندند. شما این را تجربه کرده‌اید که اگر نصف شب دیزل خراب شود باید از شرکت ملی راه‌آهن بخواهند تا برایشان دیزل بفرستد، ساعت‌ها بابت این اجاره و خدمات زیرساخت معطل می‌شوید.

نکته مهم و یک معادله نابرابر این است که هم آسمان در ناوگان هوایی و هم رجا در حمل و نقل ریلی بدهی‌های زیادی دارند و از طرف دیگر مطالبات زیادی برای خدمات تکلیفی دارند. خدمات تکلیفی‌ای که آسمان برای دولت در مناطق محرومی انجام می‌دهد، که بقیه اداره‌ها حاضر نیستند در آن سرویس بدهند یا خدمات راه‌آهن حومه‌ای که شرکت رجا ارائه می‌دهد. این مطالبات شرکت‌ها داده نمی‌شود اما

بدهی‌هایشان بابت خدمات زیرساختی به روز دریافت می‌شود و اگر ندهند چکشان به اجرا گذاشته می‌شود. بخاطر همین این شرکت‌ها نمی‌توانند احیا شوند، سال‌هاست که نه شرکت آسمان و نه شرکت رجا و خیلی از نمونه‌های دیگر هیچ نوسازی و اصلاحی در ساختارهای فنی و ساختارهای منابع انسانی و بازرگانی خودشان انجام ندادند.

احمد میدری

من فکر می‌کنم صورت مسأله این است که احتمالاً وزارت اقتصاد در مورد مجموعه‌ای از بنگاه‌هایی که مدیریت آنها را در اختیار دارد، حتی امور سهام‌عدالت یا شرکت‌های اندکی که باقی مانده و به صندوق‌های بازنشستگی واگذار نشده، به دنبال این است که با این شرکت‌ها چه کار بکند. حالا ما چه شکلی از خصوصی‌سازی را می‌توانیم پیش ببریم. یک روش خصوصی‌سازی به صورت تفکیک مالکیت از مدیریت یا واگذاری مدیریتی بوده است. واقعیت این است که برای روش تفکیک مالکیت از مدیریت با همه مقدماتی که دارد و برخی را آقای فاطمی اشاره کردند، تجربه‌های محدودی در ایران داریم. در کشور چین که در رشد بخش خصوصی خیلی موفق بوده است، این روش تجربه شد. در آن کشور در بخش کشاورزی تمام اراضی در مالکیت دولت بود و تحت عنوان کمون‌ها اداره می‌شدند و هر کشاورز مثل یک کارگر صنعتی مجبور بود کار کند و میزان محصولی که برداشت می‌شد، ربطی به بهره‌وری و بازدهی نداشت. به همین دلیل، اول خود مردم به صورت پنهانی روابط را عوض کرده بودند و بیشتر کار می‌کردند و به تناسب کار بیشتری که انجام می‌دادند، سهم بالاتری از آن مدیر محلی دریافت می‌کردند. بعد مسئولین دولتی دیدند که چگونه با حفظ مالکیت وقتی ساختار مدیریت و حق سود را به یک شکلی به جامعه محلی واگذار می‌کنند یا به تک تک کشاورزان واگذار می‌کنند، بهره‌وری بالا می‌رود و به این شکل یک جهش بزرگ کشاورزی صورت گرفت که مالکیت در اختیار دولت ماند اما اراضی را بین کشاورزان از نظر میزان بهره‌وری و انتفاع تقسیم کردند و در نتیجه سودآوری خیلی بالایی ایجاد شد. در بخش صنعتی هم همین کار را کردند و ما شاهد این هستیم که در بخش صنعتی چین هیچ بنگاهی واگذار نشد، یعنی بنگاه‌ها دولتی ماندند اما گفته می‌شود و فکر می‌کنم بیست سال پیش هم با آقای دکتر نصیری اقدام در جهاد دانشگاهی کتابی را منتشر کردیم که چگونه سهم بخش دولتی در چین از ۸۰ به ۲۰ درصد رسید و یک



بنگاه هم واگذار نکرد. در واقع، آنها موانع بخش خصوصی را برداشتند و به این ترتیب بنگاه‌هایی را درست کردند که نه خصوصی بودند و نه دولتی، بلکه به آنها یک درجه‌ای آزادی عمل داده بودند. آن موقع ما برای وزارت کار هم در سال ۱۳۷۹ یا ۱۳۸۰ یک کار مفصلی در خصوص این‌گونه بنگاه‌ها با ساختارهای ترکیبی^{۱۱} انجام داده بودیم.

من فکر می‌کنم ما باید پاسخ به مسأله را با نگاه به این واقعیت بدهیم که در دنیا زمانی‌که نهادها، ساختارهای بزرگ را در اقتصاد تغییر دادند، شکست‌های بسیاری اتفاق افتاد و در واقع با در پیش گرفتن نوعی محافظه کاری در ایجاد تحول در اقتصاد، موفقیتی به دست نیامد. ببینید بشر اول فکر می‌کرد که خیلی راحت می‌تواند در محیط زیست دخل و تصرف کند؛ لذا سدهای بزرگ می‌ساخت و افتخار می‌کرد اما بعد یک مرتبه فهمیدند چه فاجعه‌ای درست کردند و با این کار زندگی بشر در حال نابود شدن است. برای مثال، ما امروزه شاهد هستیم که در خاورمیانه سدسازی چه بلایی بر سر مردم آورده است یا در آمریکا به این نتیجه رسیدند که ۱۰۰۰ سد که در ۱۰ یا ۱۵ سال گذشته احداث کردند کاری اشتباه بود. بنابراین، به محیط زیست نمی‌شود این جور دست زد، چون جنگل یک کارکرد دارد، تالاب یک کارکرد دارد و ما آدم‌ها باید خیلی در تغییرات احتیاط کنیم. در بحث اقتصاد هم ما باید به چنین نقطه‌ای از درک برسیم. در بحث آقای ابراهیم‌نژاد مطرح شد که گویا سیاست‌مدار یا تصمیم‌گیران یک کشور آنقدر قدرت دارند که دست به سرکوب نرخ ارز نزنند یا شفافیت ایجاد کنند و خیلی از الزامات دیگری که ایشان اشاره کردند، اما این همان پل صراط است. مگر می‌شود این همه تغییرات بنیادین در ساختار اقتصادی و سیاسی یک کشور ایجاد کرد، این‌ها نشدنی است. بعد همین پیشنهادات برای بهبودی اوضاع به مرحله اجرا می‌رسد و ما می‌گوییم این کار را نکرده‌ها!!!

آقای شریف‌زاده فرمودند ما تجربه‌های عینی را بگوییم. جلسه بعد در مورد بحث طرح توسعه واگذاری نیشکر هفت تپه هست. در واقعیت در اقتصاد ایران خصوصی‌سازی می‌شود اما آن خصوصی‌سازی که ما فکر می‌کنیم رخ نمی‌دهد و بعد دائماً دنبال مقصر هستیم. اصلاً بازی‌ای که ما کردیم به ندرت برنده خواهد داشت. به علاوه، کشورهایی که خصوصی‌سازی موفق داشته‌اند، حجم اقتصاد و بخش خصوصی آنها آنقدر بزرگ بود که حجم دولت چیزی در اقتصاد نبوده است، وگرنه همان طور که در تحقیقات مفصل بیان شد، بزرگ‌ترین دزدی قرن

در روسیه صورت گرفت، در اروپای شرقی هم همین بود. ما بیاییم تجربه‌های بومی خودمان را نگاه کنیم. در دهه ۱۳۶۰ ما دو کارخانه لبنیات بیشتر در کشور نداشتیم که این دو هنوز هم دولتی‌اند ولی سهم آنها در بخش لبنی کشور بسیار کم است. بخش خصوصی سهم بازار را گرفته و ما سراغ این موضوع هم نرفتیم که تغییرات بزرگ در این کارخانه‌ها ایجاد کنیم. بیایید در صنعت هواپیمایی کشور هم نگاه کنید، چه کسی می‌تواند آسمان را احیاء کند؟ اصلاً یک شوخی است.

در واقعیت در اقتصاد ایران خصوصی‌سازی می‌شود اما آن خصوصی‌سازی که ما فکر می‌کنیم رخ نمی‌دهد و بعد دائماً دنبال مقصر هستیم.

نکتهٔ اولی که آقای ابراهیم نژاد گفتند این است که مکان‌یابی غلط انجام شده است. باید چه کارش کنیم؟ موضوع این است که این مکان‌یابی تمام شد و کاری نمی‌شود انجام داد. شما برای مثال در کردستان کارخانه فولاد یا بخشی از پالایشگاه را احداث کردید، خوب الان دیگر نمی‌شود کاری کرد. اما شما بیایید نگاه کنید یکسری صنایعی که الان هنوز دولتی هستند مثل صنعت هواپیمایی یا صنعت بیمه ببینید چطور رشد کرده‌اند. بیمه ایران هنوز دولتی است ولی نوآوری‌های آن نسبت به بیمه‌های خصوصی بهتر است یا بانک ملی الان از نظر یکسری نوآوری‌ها واقعاً جزو پیش‌تازهای صنعت بانکداری است اما دولتی هم باقی مانده‌اند. ما اگر این‌ها را ۲۰ سال پیش می‌گفتیم، می‌گفتند کمونیست هستند اما کمونیست در لباس نهادگرایی ظهور کرده است. گفتیم شما این تغییراتی را که ایجاد می‌کنید رخ نمی‌دهد. تمام واگذاری‌هایی که به این شکل صورت می‌گیرد با فساد همراه است حالا که شما می‌گویید آن قدر پدیده پیچیده هست، من در مورد نیشکر هفت تپه همین یک جمله را بگویم. در نیشکر هفت تپه ظرف مدت سه ماه از موقعی که برنده مشخص شد تا موقعی که واگذاری انجام شد، به یک روایت دو هزار تا و به یک روایت دقیق‌تر هزار و هشتاد تا پرسنل اضافه شد. بعد طرف می‌گوید مگر قرار نبود به من فلان تعداد پرسنل بدهید؟ چرا این قدر اضافه شد؟ بعد به او می‌گویند که حالا ما این قدر وام به شما می‌دهیم، شما کنار بیا. بعد یکی می‌آید و می‌گوید این وامش فساد است. رانت خواری است. یعنی شما یک محیط پیچیده‌ای دارید که واقعاً بین حق و باطل نمی‌شود تشخیص داد.

به نظر من این راهی که ما در اقتصاد ایران رفته‌ایم؛ یکسری موانع را



برای ورود بخش خصوصی برداشتیم، خیلی جاها موفق بوده اما خیلی جاها هم شکست خورده است. مثل بنگاه‌هایی که ما به صندوق‌های بازنشستگی واگذار کردیم. مثلاً در اهواز یک شرکت این طرف خیابان را به یک صندوق بازنشستگی داده‌ایم و شرکت آن طرف خیابان را که با هم مواد واسطه مبادله می‌کرده‌اند، به یکی دیگر دادیم. خوب یک خرابکاری این طوری کرده‌ایم. الان باید متوجه شده باشیم که دیگر نباید این کارها را انجام بدهیم. ولی در مواردی که خصوصی‌سازی و واگذاری باعث بهبود عملکرد شده است به نظرم باید از تجربه چینی‌ها و لهستانی‌ها درس بگیریم و با رفع موانع برای بخش خصوصی به آنها اجازه رشد بدهیم. ولی به‌طور کلی آن درس مهم‌تر این است که ما در تغییر و حکمرانی چه حوزه فرهنگ، سیاست محیط زیست و ... باید فوق‌العاده محافظه کار باشیم، چون تغییرات بزرگ بهشت درست نمی‌کند بلکه جهنم را به دنبال دارد.

در رفع موانع برای بخش خصوصی باید این نکته را در نظر داشته باشیم که تغییرات بزرگ بهشت درست نمی‌کند بلکه جهنم را به دنبال دارد.

زهرة عالی‌پور

بنده مشاور سازمان خصوصی‌سازی هستم و می‌خواستم راجع به شرکت‌ها صحبت کنم. ببینید همین امروز هما جزو زیان‌بارترین شرکت‌هاست و اگر اشتباه نکنم زیان انباشته آن حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان بوده است. هما قبل از انقلاب خیلی موفق بود، حالا چه اتفاقی افتاده که همان هما بعد از انقلاب موفق نیست؟

به نظرم بحث موانع سیاسی متعددی که ناظر بر دخالت مقامات محلی بوده است، شاید بیش‌ترین ضربه را به عنوان مانع و مشکلات طی سال‌های گذشته وارد کرده است. ما در مقابل هما که در شکل دولتی نگه داشتیم، ایران ایرتور را داریم که واگذاری آن به بخش‌های نظامی ناموفق بود اما مجدداً به بخش خصوصی واگذار کردیم و الان غرفه‌اش را در نمایشگاه ملاحظه می‌فرمایید که به واسطه تغییراتی که طی چهار یا پنج سال گذشته انجام داده است و سرمایه‌گذاری و اصلاح ساختاری که بخش خصوصی کرد، بی‌نظیر شده است و وضعیت شرکت را زمین تا آسمان بهبود داده و از حیث رتبه‌بندی از طبقات پایین هواپیمایی کشوری به بالا آمده است.

در هر صورت، حالا صرف نظر از بحث‌هایی که مطرح شد، موضوع بحث آقای فاطمی بسیار موضوع مهمی است و متأسفانه یک انحرافی که از



مبانی نظری خصوصی سازی ملاحظه می شود این بحث است که چرا روش های دیگر خصوصی سازی کنار گذاشته شد و فقط انتقال مالکیت به کار گرفته شد. بعد وقتی قرار است صحبت شود می گویند که ادغام هست، تجزیه هست، تحصیل هست؛ مثلاً پیمان مدیریت هم هست. اما دوستانی که نقد می کنند مشخص است که قانون فعلی را هم حتی نخوانده اند که ببینند صرف نظر از این که ممکن است ایراداتی به قانون وارد باشد، قانونگذار چه برداشتی از این مفاهیم دارد. این ها که روش واگذاری نیستند، بلکه روش آماده سازی برای واگذاری است و نهایت قصه هم کاهش تصدی گری است. ممکن است در جایی مدیریت دولتی هم خیلی خوب کار کرده باشد ولی یادمان باشد به هسته وصل است. یعنی همه این فاکتورها و شاخص های عملکردی را باید در شرایطی در نظر بگیرید که هیچ استقلالی برای مدیر نمی توانید قائل شوید. مدیر یک بنگاه دولتی ممکن است به عنوان مدیر، نوآوری و خلاقیت داشته باشد ولی نهایت قصه هر جا کسری داشته دستش تو جیب دولت و دست تو جیب بیت المال بوده است. وقتی بتوانیم در شرایط برابر این مقایسه را انجام دهیم می توانیم یک واکنشی نسبت به کارکرد مدیریت دولتی داشته باشیم که حالا بالاخره حتماً ملاحظه فرمودید مقالات متعددی راجع به این بحث هست.

ادغام، تجزیه، تحصیل و یا پیمان مدیریت بنابر قانون فعلی اصلاً روش واگذاری نیستند بلکه روش آماده سازی برای واگذاری هستند.

یک نکته هم مطرح شد مبنی بر اینکه بحث آزادسازی را که جزو مبانی مناقشه آمیز ابتدای اصل (۴۴) بود آیا باید اول اصلاح ساختار بازار را انجام دهیم بعد برویم به طرف خصوصی سازی یا نه اول خصوصی سازی انجام دهیم؟ در این ارتباط بنابر تجربه خصوصی سازی در دنیا، وقتی که ما اصلاح ساختار شرکت هایی که در دولت باقی می ماند را به عنوان یک سیاست و راهبرد کوتاه مدت در نظر می گیریم این باعث می شود که زمان بسیار طولانی تری در این گردابی که دور خودمان هستیم باقی بمانیم و آن اصل یا هدف اصلی که کاهش تصدی گری است به وقفه می افتد و به نتیجه نمی رسد. بنابراین، قطعاً این استراتژی اتخاذ شده اصلاح ساختار بازار در کنار خصوصی سازی باید همزمان پیش برود و این که بگوییم یکی را متوقف کنیم تا اصلاح ساختار بازار را انجام دهیم و بعد به طرف خصوصی سازی برویم ما را به نتیجه نمی رساند.

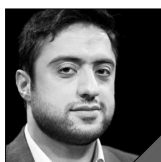
مدیر نشست ششم



اصغر ابوالحسنی هستیانی

قائم مقام بانک مرکزی
جمهوری اسلامی ایران

اعضای نشست ششم



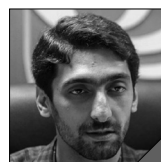
حسین درودیان

پژوهشگر
اقتصادی



کوروش پرویزیان

مدیرعامل
بانک پارسیان



علی روحانی

معاون دفتر
مطالعات
اقتصادی مرکز
پژوهش های
مجلس

الف) مقاله «ارزیابی کارنامه بانکداری خصوصی در ایران»؛ حسین درودیان^۱

۱ مفهوم محدود خصوصی‌سازی به معنای واگذاری از دولت به بخش خصوصی است و مفهوم عام‌تر از خصوصی‌سازی هم واگذاری یک بنگاه دولتی به بخش خصوصی و هم گسترش فضای فعالیت بخش خصوصی را در بر دارد. در حوزه بانکی کشور، خصوصی‌سازی به معنای عام اتفاق افتاده است.

۲ گرایش به خصوصی‌سازی در جهان در واقع به فروپاشی بلوک شرق و علاقه‌مندی به سیاست‌های بازارگرا و در ایران به دهه ۱۳۷۰ همگام با تضعیف جهانی گفتمان چپ و ظهور نولیبرالیسم برمی‌شود.

۳ برای خصوصی‌سازی بانک‌ها در ایران به لحاظ قانونی سه مرحله قابل بیان است؛ مرحله اول: تأسیس مؤسسات مالی و اعتباری در دهه ۱۳۷۰؛ مرحله دوم: تصویب قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی طبق مصوبه ۱۳۷۹؛ و مرحله سوم: تصویب سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و تأکید بر واگذاری ۸۰ درصد از سهام بانک‌های دولتی غیر از چند بانک (یعنی ملی و سپه و بانک‌های تخصصی) به بخش خصوصی، تعاونی یا بخش عمومی غیردولتی.

۴ در قانون تأسیس بانک‌های غیردولتی هدف از اجازه تأسیس این بانک‌ها افزایش رقابت، تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و همچنین تأکید بر رشد و توسعه اقتصادی و عدم زیان رساندن به جامعه بیان شده است.

۵ مختصات بانکداری دولتی یکی از علل حرکت به سمت بانکداری خصوصی بود. این مختصات به این صورت بود که بانکداری دولتی نوآور و مشتری‌مدار نبود، بوروکراسی آن خیلی فربه و در عین حال پایبند به فرامین دولتی و دستورالعمل‌های ابلاغی بود.

۶ پیکربندی شبکه بانکی بعد از ورود بخش خصوصی به این حوزه شامل بانک‌های دولتی، بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس، بانک‌های خصوصی شده و مؤسسات اعتباری است که البته مؤسسات اعتباری از قبل هم وجود داشتند.

۷ از سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۸۷ ما شاهد رشد سریع تأسیس بانک در

۱. دکتری اقتصاد دانشگاه تهران و پژوهشگر اقتصادی: آدرس ایمیل: h_doroodian@yahoo.com



کشور بودیم اما از سال ۱۳۹۰ اساساً دیگر مجوز تأسیس بانک در ایران صادر نمی‌شود و حتی مسیر ادغام هم باز شده است.

۸ مختصات شبکه بانکی در دوران خصوصی‌سازی عبارت است از: رسیدن تعداد بانک‌ها و مؤسسات فعال به بیش از ۴۰ مورد با فعالیت در سطح ملی، تشدید هزینه‌های بوروکراسی برای اقتصاد، تقابل نظریه رقابت با عقل سلیم سیاستگذار، دوپارگی در هدف و کنش، دو تاکتیک متفاوت در بین بانک‌های خصوصی (با تأکید بر شخصی) به صورت راهبرد نفع‌بری حداکثری زمامدار و محافظه‌کاری و احتیاط در برابر تندروی و رفتار تهاجمی، بهبود مشتری‌مداری با پیشگامی بانک‌های خصوصی؛ رشد فناوری اطلاعات، هرج و مرج ناشی از مؤسسات غیرمجاز؛ روابط قدرت در رشد آنها و ابهام در افعال بانک مرکزی در جلوگیری، سقوط عمده مؤسسات کوچک و اهمیت بزرگ شکست‌ناپذیر، و تلقی حمایت (هزینه‌ها هم تحمیل شد)، مسائل کارگزاری دوگانگی منافع بانک و بانکدار و اصالت‌نداشتن هدف بانکداری.

۹ شبکه بانکی ما در دوره‌ی بانکداری دولتی خیلی خیلی بیشتر در قید و بند موجودی حساب نزد بانک مرکزی قرار داشت و نقدینگی از پایه پولی تبعیت می‌کرد اما در دوره‌ی بانکداری خصوصی نقدینگی رفتارهای تا حدی خود مختار از خودش نشان می‌دهد و حتی می‌تواند پایه پولی را هم منفعلانه به دنبال خودش بکشد.

۱۰ میانگین رشد پایه پولی در دوره‌ی بانکداری دولتی (در دهه‌ی ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰) تقریباً با دوره حضور بانکداری خصوصی در نظام بانکی (در دهه‌ی ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰) یکسان است اما میانگین رشد نقدینگی از حدود ۲۲ درصد به ۲۸ درصد رسید؛ یعنی کاملاً یک مرحله فراتر نسبت به دوره‌ی بانکدار دولتی رفته است که بخش مهمی از این افزایش به تغییر شکل و تغییر قالب و فلسفه‌ی کنش بانک‌ها مرتبط است.

۱۱ حرکت در مسیر بانکداری خصوصی دگرگونی عمیقی در نظام بانکی کشور به وجود آورد؛ تغییراتی که هم از فضای خاص حاکم بر اقتصاد کشور تأثیر گرفت و هم بر آن تأثیر گذاشت.

۱۲ کارایی عملکردی بانک‌های خصوصی به‌طور متوسط بیش از بانک‌های دولتی بود؛ اما این کارایی عملکردی، ارتباط روشنی با بهبود در وضعیت اقتصادی کشور و رفاه عمومی نداشت.

۱۳ خصوصی‌سازی بانکی پیامدهای کلانی به دنبال داشته است که از آن جمله می‌توان به رشد پایه پولی و رشد نقدینگی، افزایش بدهی

بانک‌ها به بانک مرکزی، افزایش و چسبندگی نرخ بهره، بالاتر رفتن نرخ سود سپرده از تورم و حرکت به سمت سپرده‌های بلندمدت و چرخش ترکیب تسهیلات و علاقه به بخش مستغلات لوکس و تجاری و بخش‌های رانته اشاره کرد.

۱۴ تا قبل از دهه‌ی ۱۳۹۰ به لطف تزریق رانت درآمد نفتی و بازدهی شکل گرفته، اقتصاد تاب تحمل نرخ‌های بهره فزونی یافته را داشت اما در دهه‌ی ۱۳۹۰ که اقتصاد تقریباً متوقف شد و نرخ بازدهی قابل وصول کاهش یافت، چسبندگی نرخ بهره باعث بروز ناترازی درآمد-هزینه در شبکه بانکی شد.

۱۵ علل ناکامی خصوصی‌سازی شبکه بانکی را می‌توان ناآگاهی از ضرورت مقدمات سیاستی، سهل‌انگاری در تمهید مقدمات نظارتی بر بانک‌های خصوصی، فقدان برنامه جامع یا استراتژی توسعه صنعتی برای گزینش بخش‌ها، بنگاه‌ها و فعالیت‌ها جهت هدایت منابع بانکی، ناهمخوانی خود خصوصی‌سازی از جمله در شبکه بانکی با بافت اقتصاد سیاسی کشور ذکر کرد.

۱۶ فلسفه اصلی در حمایت و توجیه خصوصی‌سازی، همسویی منافع بین عامل خصوصی سودخواه و منافع عمومی است. در یک ارزیابی بر مبنای خالص هزینه - فایده، چنین چیزی در تجربه بانکداری خصوصی کشور مشاهده نشد.

(ب) دیدگاه اعضای نشست

۱ کوروش پرویزیان: بعد از انقلاب با مصوبات شورای انقلاب، نظام بانکی ما یک نظام بانکی دولت محور و یکپارچه شد تا نهایتاً (به دو دلیل یعنی عدم رضایت مردم از خدمات ارائه شده توسط ساختار کاملاً دولتی و هزینه سنگین آن برای دولت)، مجوز فعالیت مؤسسات مالی و اعتباری خصوصی صادر شد.

۲ کوروش پرویزیان: با ورود بانک‌های خصوصی به عرصه بانکداری کشور و عدم پرداخت هزینه ارائه خدمات برای دولت، دولت در تکمیل ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با یک نگاه وسیع‌تری پذیرفت که بعضی از بانک‌های دولتی خصوصی بشود که این خصوصی‌سازی صرفاً به صورت تغییر مالکیت بود و از لحاظ مدیریتی اتفاقی نیفتاد.

۳ اصغر ابوالحسنی هستیانی: با تغییر ساختار نظام بانکی، قوانین و مقررات هم باید هماهنگ با این تغییرات، اصلاح شود، اما بعد از انقلاب با ملی شدن و ادغام بانک‌ها، اصلاح قوانین و مقررات اتفاق نیفتاد.



۴ کوروش پرویزیان: در شرایط حاکم بر کشور از حیث جنگ ارزی، جنگ تجاری و تحریم‌ها، بانک‌های خصوصی علاوه بر الکترونیکی شدن بانکداری، بار شرایط تجاری کشور را هم به دوش کشیدند.

۵ کوروش پرویزیان: ما هم در بخش خصوصی و هم در بخش دولتی، بانک بد و خوب داریم و باید از شبکه بانکی صرف نظر از مالکیت و نوع سهامداری حمایت کنیم.

۶ کوروش پرویزیان: همگام با خصوصی‌سازی یک واقعه بسیاری بدی که در مقررات‌گذاری کشور اتفاق افتاد، اجازه تأسیس تعاونی‌های اعتباری و پیدایش مؤسسات اعتباری غیرمجاز بود که آثار و تبعات آن کلاً به خصوصی‌سازی و بانکداری خصوصی نسبت داده شد که این تفکر هزینه زیادی به همراه دارد.

۷ اصغر ابوالحسنی هستیانی: بانک دولتی هم می‌تواند به دنبال منفعت اجتماعی باشد. اگر جایی دولت می‌خواهد تسهیلات ارزان‌تر پرداخت بشود، دولت باید مابه‌التفاوت آن را پرداخت کند، والا این بانک پابرجا نمی‌ماند. ضمن اینکه در بودجه سال ۱۴۰۱ صراحتاً بین بانک‌های خصوصی و دولتی در بحث تسهیلات تکلیفی تفاوتی قائل نشدند.

۸ اصغر ابوالحسنی هستیانی: تکلیف برای تعیین میزان سهم بخش‌ها از تسهیلات براساس عملکردی که به دست آمده است، همیشه شکست خورده است. در واقع، میزان تسهیلاتی که هر بخش به خودش اختصاص داده است، چه به صورت تکلیفی و چه غیرتکلیفی یکسان بود، چون این امر به میزان ظرفیت آن بخش برای جذب تسهیلات بستگی دارد.

۹ کوروش پرویزیان: در بانک خصوصی دست اشخاص مرتبط و در بانک دولتی دست دولت در جیب بانک‌هاست، لذا این تصور که اولی چون شخص از بانک خصوصی برمی‌دارد اشکال بیشتری دارد، درست نیست. برداشت از سپرده‌های مردم چه در بانک دولتی و چه در بانک خصوصی واجد اشکال است و کارایی بانک‌ها را کاهش می‌دهد.

۱۰ علی روحانی: بانک به مثابه موجودی است که اراده می‌کند و پول خلق می‌کند. بعد از خصوصی‌سازی بانک‌ها، آن نهادهایی که زمام بانک‌های خصوصی را در اختیار گرفتند، کاملاً خیرخواه اقتصاد ملی برای توسعه سرمایه‌گذاری، برای افزایش و بهبود خدماتی قابل ارائه به مشتریان، تلاش کردند ولی برخی دیگر ماهیت خلق پول بانک را خوب شناختند و بهترین سوء استفاده را از این ماهیت کردند.



۱۱ اصغر ابوالحسنی هستیانی: در عین حال که اعتبار و خلق پول مفاهیم مهمی هستند اما علاوه بر بانک‌ها در یک سیستم ذخیره قانونی جزیی، شهرداری بابت فروش تراکم و خودروسازان با پیش فروش هم این کار را انجام می‌دهند. ضمن اینکه بانک‌ها نمی‌توانند از هیچ همه چیز بسازد، بانک مرکزی دقیقاً نظارت و کنترل می‌کند.

۱۲ علی روحانی: عدم شناخت بانک، عدم وجود مقدمات خصوصاً مقدمات نظارتی برای خصوصی‌سازی بانک و همچنین ندانستن این‌که از این بانک خصوصی دقیقاً چه می‌خواهیم، به نظر می‌آید که کارنامه خصوصی‌سازی بانک در دهه‌ی ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ را چندان قابل دفاع نمی‌کند.

۱۳ علی روحانی: الان مباحث مفصلی در فضای نظری وجود دارد که آیا اساساً باید به سمت خصوصی‌سازی مالکیت و مدیریت بانک متعارف مدرن امروزی برویم؟

۱۴ اصغر ابوالحسنی هستیانی: خصوصی‌سازی در دنیا طی سه مرحله آزادسازی، مقررات‌زدایی و در آخر خصوصی‌سازی انجام شده است اما در ایران از مرحله آخر یعنی خصوصی‌سازی شروع شد.

۱۵ علی روحانی: عدم شناخت بانک هنگام خصوصی‌سازی آنها، عدم وجود مقدمات خصوصاً مقدمات نظارتی برای خصوصی‌سازی بانک و همچنین ندانستن این‌که از این بانک خصوصی دقیقاً چه چیزی می‌خواهیم، به نظر می‌آید کارنامه خصوصی‌سازی بانک در دهه‌ی ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ چندان قابل دفاع نیست.

۱۶ اصغر ابوالحسنی هستیانی: در بحث خصوصی‌سازی بانک‌ها شاید به موفقیت نرسیده باشیم، اما اولاً دست اندرکاران فکر نمی‌کردند که به اینجا برسیم بلکه هدفشان استفاده از بهترین روش و ارتقاء کارایی بود. ثانیاً در هر حال اگر خصوصی‌سازی نشده بود، ما در بانکداری الکترونیک، در مشتری‌مداری و خیلی از مسائل دیگر نمی‌توانستیم همپای دنیا حرکت کنیم.



مقدمه

در دومین روز از نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد. اولین نشست در سالن (۲) حول موضوع «بانک های خصوصی و خصوصی سازی بانک ها در ایران» بوده است. ریاست این نشست را آقای اصغر ابوالحسنی هستیانی بر عهده داشتند و اعضای نشست آقای سید علی روحانی و آقای کورش پرویزیان بودند.

در موضوع خصوصی سازی حالا چه بانک و چه شرکت ها یک نکته ای نهفته است و آن هم در خود واژه ی خصوصی سازی است. موقعی که ما در مورد خصوصی سازی بحث می کنیم، گویی مالکیت در حال تغییر است. در تفکیک مالکیت سه نوع مالکیت یعنی دولتی، غیردولتی و خصوصی داریم اما موقعی که به محتوای سندهای بالادستی رجوع می کنید، یک چیز دیگر برداشت می شود و آن تغییر مالکیت به علاوه مدیریت است. چرا؟ چون هدف واگذاری به بخش خصوصی کارآمدی است، یعنی خصوصی سازی انجام می شود تا رقابت پذیری بالا برود اما رقابت پذیری صرفاً با تغییر مالکیت اتفاق نمی افتد. در متون مختلف بحث مدیریت ناکارآمد دولت ها، نه الزاماً مالکیت آنها، مطرح است. پس اگر مالکیت با مدیریت همراه نشود، گویی ما آن چیزی که در اسناد بالا دستی و اهداف سیاست های کلی و قانون آمده است، چندان مد نظر قرار نداده ایم و صرفاً خواستیم قانون را اجراء کنیم. حالا در مورد بانک ها، اگر یک بانک را به عنوان یک بنگاه تلقی کنیم، آیا می توانیم خصوصی سازی بانک را همانند سایر شرکت ها در نظر بگیریم؟ به نظر می رسد که جواب خیلی مثبت نیست، چون جنس شرکتش و جنس کارش و بالتبع آن جنس مدیریتش با سایر شرکت ها فرق می کند. پس در خصوصی سازی بانک ها باید به این نکات توجه کنیم نه اینکه فقط خصوصی سازی انجام بدهیم. در این ارتباط دنیا چه الگویی را در پیش گرفته است؟ آیا هنگام خصوصی سازی، شرکت های مالی و غیرمالی یکسان گرفته شدند یا بین آنها تفاوت قائل شدند؟ اگر تفاوت قائل شدند، در کجا این کار را انجام دادند و آثارش چه بوده است؟ این نشست به دنبال پاسخ به این سؤال ها بود. در این راستا در ابتدا آقای حسین درودیان مقاله ای را با عنوان «ارزیابی کارنامه ی بانکداری خصوصی در ایران» ارائه دادند و سپس اعضای نشست به بحث در این زمینه و ارائه نکات خود پرداختند.

مقاله ارزیابی کارنامه بانکداری خصوصی در ایران نویسنده و ارائه‌دهنده: حسین درودیان^۲

من قصد دارم در این جلسه یک تصویر کلی از سرخط‌های خصوصی‌سازی شبکه بانکی را ذکر کنم تا ببینیم مهم‌ترین وقایعی که بعد از آن اتفاق افتاد، چه بوده است؟ لذا طبعاً وارد تشریح و شرح موضوع اگر بخواهیم بشویم در واقع آن اصل مقاله است. کما این‌که می‌دانید بانکداری جزء آن مواردی بود که در صدر اصل (۴۴) اولیه ذکر شده بود. چون در آخر به یک سری صنایع و کسب کارها اشاره شده بود و بعدش گفته بود نظایر این‌ها اما بانکداری جزء آن مواردی بود که دقیقاً اسم آن آورده شده بود. من یک نکته در پرانتز بگویم و آن این است که چیزی که این‌جا در خصوصی‌سازی مدنظرم است، مفهوم عام آن است. مفهوم محدود خصوصی‌سازی به معنی واگذاری از دولت به بخش خصوصی است و مفهوم عام‌تر از خصوصی‌سازی هم واگذاری یک بنگاه دولتی به بخش خصوصی و هم اساساً گسترش فضای فعالیت بخش خصوصی را در بردارد. ما در خصوصی‌سازی بانکی هم به شکل انتقال مالکیت از بخش دولتی و هم اجازه پر و بال دادن به این‌که از صفر بنگاه‌های خصوصی شکل بگیرند و پا بگیرند را داشتیم، در واقع خصوصی‌سازی به معنی عام اتفاق افتاده است. لذا من آن‌جایی که می‌گویم خصوصی‌سازی منظورم صرفاً انتقال بانک‌های دولتی به بخش خصوصی نیست، بلکه آن معنای عام مدنظرم است.

ما در خصوصی‌سازی بانکی هم انتقال مالکیت از بخش دولتی و هم اجازه شکل‌گیری بنگاه‌های خصوصی را داشتیم.

گرایش به خصوصی‌سازی در جهان در واقع به فروپاشی بلوک شرق برمی‌شود. یعنی اگرچه به لحاظ نظری پیشتر هم مبانی خصوصی‌سازی وجود داشته و آن‌را تأیید می‌کرده و از آن حمایت می‌کرد ولی به لحاظ اجرایی و گفتمانی آن‌جایی که جا افتاد و شیوع پیدا کرد و نفوذ پیدا کرد زمانی بود که بلوک شرق در واقع ناکام ماند و عملاً آن کشورهای به اصطلاح سابقاً سوسیالیستی یا پست سوسیالیست به سمت سیاست‌های بازارگرایانه از جمله به شکل خصوصی‌سازی حرکت کردند. در کشور هم موج گرایش به خصوصی‌سازی کم از دهه ۱۳۷۰ با تضعیف جهانی گفتمان چپ و ظهور نولیبرالیسم شیوع پیدا کرد و فضای گفتمانی به

۲. دکتری اقتصاد دانشگاه تهران و پژوهشگر اقتصادی: آدرس ایمیل: h_doroodian@yahoo.com



سمت این تیپ سیاست‌ها تغییر کرد. البته مختصات بانکداری دولتی در ایران هم کمک کرد تا این‌که این گفتمان جا باز بکند. من برای خصوصی‌سازی بانک‌ها در ایران به لحاظ قانونی می‌توانم سه مرحله را بیان کنم. مرحله اول تأسیس مؤسسات مالی اعتباری در دهه ۱۳۷۰ است که نام بانک هم ندارند ولی عملاً کارکردهای بانک را دارند و آنها را انجام می‌دهند. این در واقع گام اولی است که خصوصی‌سازی یا خصوصی شدن بانکی در کشور می‌توان ذکر کرد. گام دوم و گام بسیار مهم تصویب قانون اجازه تأسیس بانک‌های دولتی طبق مصوبه ۱۳۷۹ است. در حقیقت این قانون تصویب شد با این‌که اصل (۴۴) همان اصل (۴۴) سابق بود و این اتفاق جالبی است. در نهایت در مرحله سوم هم تصویب سیاست کلی اصل (۴۴) را داریم که حالا هم در بند (الف) مجدداً تصریح می‌کند به این‌که حضور بخش خصوصی در شبکه بانکی مجاز است؛ اگرچه این موضوع در سال ۱۳۷۹ اتفاق افتاد ولی تغییر جدی‌تر در واقع فرمان واگذاری براساس بند (ج) در پیش گرفته شد.

مختصات شبکه بانکی در دوره بانکداری دولتی

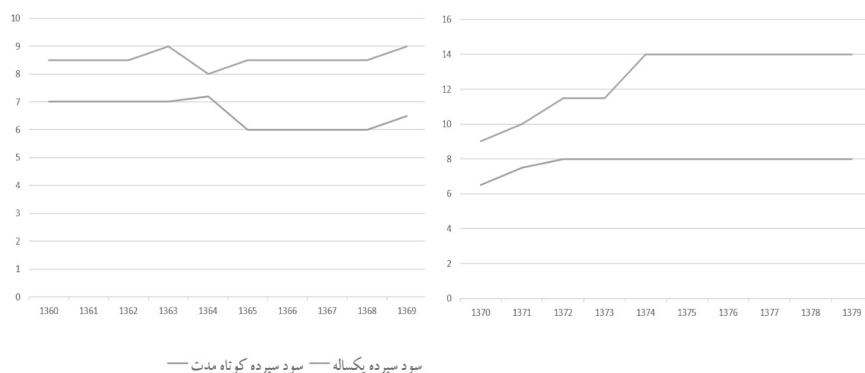
یکی از علل حرکت به سمت بانکداری خصوصی مختصات بانکداری دولتی ما است. من سعی می‌کنم این مختصات را با یک سری واژگانی تاحدی ترسیم کنم و توضیح بدهم که شبکه بانکی دولتی ما چه فضایی داشت و در چه حال و هوایی بود.

یکی از علل حرکت به سمت بانکداری خصوصی مختصات بانکداری دولتی ما است.

اولین مختصات شبکه بانکی کند و ساکن بودن است؛ به‌طوریکه با درجه نواوری کم، لخت و فربه از حیث دیوان‌سالاری، با کثرت شعب، فساد ناشی از روابط دولتی مواجه بود. همچنین شبکه بانکی در این دوره رام و مطیع بود و در عین حال به تأمین مالی بعضی از فعالیت‌های مفید و در خدمت تولید هم مبادرت می‌کرد؛ یعنی یک بدنه‌ای بود که سیاست‌گذار روی آن تأثیرگذار بود تا آن‌را در خدمت تولید قرار بدهد. گرچه ما می‌دانیم که آن تولید در آن زمان و همین الان هم آن وجه نواورانه و کارآفرینانه‌اش خیلی قوی نیست ولی در حقیقت این شبکه بانکی تا حد زیادی حامی همان شکل و شمایل دست و پا شکسته تولید در اقتصاد ما بود. این مطیع بودن را ما در رفتار نرخ‌های

سود می‌بینیم. در شکل (۱) نرخ سود سپرده کوتاه‌مدت و یک ساله را مشاهده کنید. همانطور که مشخص است نرخ سود بانکی در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ کاملاً روند یکنواخت افقی دارد و پیدا است که کاملاً بخش نامه‌های دولتی تعیین می‌کند که این نرخ‌ها چقدر باشد.

نرخ سود سپرده‌های بانکی و نرخ تسهیلات در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ کاملاً براساس بخش نامه‌های دولتی تعیین می‌شد.



شکل ۱. نرخ سود بانکی طی سال‌های ۱۳۶۰ الی ۱۳۷۹

نرخ‌های سود تسهیلات در شبکه بانکی تبعیضی و ترجیحی و ثابت است. همچنین کاملاً هم بخش نامه‌ای است و بر اساس دستورالعمل بانک مرکزی تعیین می‌شود.

سال	صادرات	بازرگانی، خدمات و متفرقه	مسکن و ساختمان	صنعت و معدن	کشاورزی
۱۳۶۰	۱۲-۸	۱۲-۸	۸-۴	۱۰-۶	۸-۴
۱۳۶۲	۱۲-۸	۱۲-۸	۸-۴	۱۰-۶	۸-۴
۱۳۶۵	۱۲-۸	۱۲-۸	۱۲-۸	۱۲-۶	۸-۴
۱۳۶۸	۱۲-۸	۱۲-۸	۱۲-۸	۱۲-۶	۸-۴
۱۳۷۰	۱۸=<	۱۸=<	۱۶-۱۲	۱۳-۱۱	۹-۶
۱۳۷۲	۱۸	۲۴-۱۸	۱۶-۱۲	۱۸-۱۶	۱۶-۱۲
۱۳۷۵	۱۸	۲۵-۲۲	۱۶-۱۵	۱۹-۱۷	۱۶-۱۳
۱۳۷۷	۱۸	۲۵-۲۲	۱۶-۱۵	۱۹-۱۷	۱۶-۱۳
۱۳۷۹	۱۸	۲۵-۲۲	۱۶-۱۵	۱۹-۱۷	۱۶-۱۳

جدول ۱. نرخ سود تسهیلات طی سال‌های ۱۳۶۰ الی ۱۳۷۹ برحسب درصد

از حیث ترکیب تسهیلات هم شما می‌بینید که کاملاً پیدا است که سیاست‌گذار سعی می‌کند بخش‌هایی مثل کشاورزی و صنعت در اولویت قرار گیرند تا به خوبی از تسهیلات بانکی بهره‌مند شوند و به‌طور مشخص از طریق کنترل‌های اداری و دستوری تلاش می‌کند که بخش‌هایی مثل خدمات و بازرگانی را محدود بکند و در اولویت‌های بعدی قرار بدهد. آمار و ارقام در شکل (۲) هم نشان می‌دهد که واقعاً سهم این بخش‌ها در سطح پایینی حفظ می‌شود و بانک‌های دولتی اطاعت می‌کنند.



شکل ۲. ترکیب تسهیلات طی سال‌های ۱۳۶۰ الی ۱۳۷۹

پس به این صورت خلاصه کنم که بانکداری دولتی ما خیلی نوآور نیست، بوروکراسی آن خیلی فربه است، مشتری‌مدار نیست، سطح مشتری‌مداری بسیار پایینی دارد و این مختصات خیلی ترغیب‌کننده است که به سمت ایجاد تغییراتی حرکت کنیم. در عین حال، بانکداری دولتی پایبند به فرامین دولتی و دستورالعمل‌های ابلاغی است، به عنوان ابزار دولت در خدمت بعضی از بخش‌های مرجع یا در خدمت تولید ملی است و انگیزه‌ای برای این‌که طور دیگری رفتار کند، ندارد.

مقدمات قانونی خصوصی‌سازی

خوب به اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی می‌رسیم. قانون تصویب بانک‌های غیر دولتی خیلی کوتاه است، چیزی نیست یک صفحه است و مهم‌ترین بندش این است که به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه به بانک‌های غیردولتی اجازه ورود به عرصه بانکداری داده می‌شود. بنابراین، هدف از اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی افزایش رقابت، تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و همچنین تأکید بر رشد و توسعه اقتصادی و عدم زیان رساندن به جامعه بیان شده است. هدف آخر به دلیل متن ذیل اصل (۴۴) اولیه است که می‌گوید این تقسیم وظایف بین دولت و این ترکیب مالکیت و این‌ها تا جایی انجام شود که مضر به حال جامعه نباشد. لذا قانون‌گذار هم در این بند به جلوگیری از ضرر و زیان جامعه تأکید داشته و در واقع شورای نگهبان هم با استناد به این موضوع قانون را تأیید کرده است؛ گفته چون تأسیس بانک‌های غیردولتی منجر به ضرر و زیان جامعه نمی‌شود، پس در نتیجه ما این بانکداری را از ذیل آن خارج می‌کنیم. خوب این اتفاق، اتفاق خیلی مهمی است، البته سیاست‌های کلی اصل (۴۴) هم تأکید می‌کند بر این که بعضی از بانک‌های دولتی غیر از چند بانک (مانند ملی و سپه و بانک‌های تخصصی)، باید ۸۰ درصد سهامشان به بخش خصوصی، تعاونی یا بخش عمومی غیر دولتی واگذار بشود.

پیگیربندی شبکه بانکی پس از خصوصی‌سازی

ترکیب و شمایل شبکه بانکی چند سال بعد از این تحولات و ورود بخش خصوصی به این حوزه به این شکل می‌شود که ما یکسری بانک‌های دولتی داریم و این بانک‌های دولتی به سه طبقه تجاری، تخصصی و قرض الحسنه تقسیم می‌شوند که خیلی با این مقوله کار ندارم.



عنوان	معیار تفکیک
اقتصاد نوین	شخصی - غیر نهادی
سامان	
پاسارگاد	
آینده	
گردشگری	
خاورمیانه	از بدو تأسیس
سرمایه	
کار آفرین	
سینا	
شهر	
پارسیان	نهادی (ارگانی)
ایران زمین	
قوامین	
دی	
انتصار	
حکمت ایرانیان	خصوصی شده (شبه دولتی)
رسالت	
صادرات	
ملت	
تجارت	
رفاه	مؤسسات اعتباری
توسعه	
کوثر	
ملل	
نور	
مهر اقتصاد	
کاسپین	

عنوان	معیار تفکیک
ملی	تجاری
سپه	
مسکن	
کشاورزی	تخصصی
صنعت و معدن	
توسعه صادرات	
توسعه تعاون	
پست بانک	
مهر ایران	قرض الحسنه

شکل ۳. نمایی از پیکربندی شبکه بانکی در ایران

همانطور که در شکل (۳) مشخص است، بانک‌های خصوصی ما تقریباً در چهار دسته یا چهار گروه کلی قابل طبقه‌بندی هستند. منظور ما از بانک‌های خصوصی در واقع بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس یا بانک‌های خصوصی شده هستند. البته من این طبقه‌بندی که نوشتم قابل جابه‌جا شدن است، کما این‌که بعضی‌ها بعد از ادغام جابه‌جا شدند و در آینده هم در صورتی که ادغامی دیگر صورت بگیرد هم این طبقه‌بندی تغییر خواهد کرد.

بانک‌های خصوصی شده همان چهار بانک بزرگ دولتی شامل تجارت، صادرات، ملت و رفاه کارگران هستند و با توجه به این‌که بعداً سهام عدالت اضافه می‌شود و ۴۰ درصد از آن ۸۰ درصد قابل واگذاری به سهام عدالت اختصاص پیدا می‌کند، عملاً این بانک‌ها درست است که خصوصی تلقی می‌شوند اما قانوناً همچنان تحت کنترل دولت هستند و لذا آن‌ها را باید بیشتر بانک‌های شبه دولتی تلقی کنیم. در بین بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس هم دو طیف بانک را می‌توانیم متمایز کنیم؛ یکی بانک‌های شخصی (غیرنهادی) یعنی بانک‌هایی که در کنترل شخص، یک خانواده یا یک گروه هستند و

همچنین بانک‌های نهادی یا ارگانی که افسارشان در اختیار یک نهاد یا ارگان حاکمیتی است. در نهایت در گروه چهارم هم مؤسسات مالی اعتباری را داریم که از قبل وجود داشتند و بعداً هم توسعه پیدا کردند.

از آنجا که ۴۰ درصد از ۸۰ درصد سهام قابل واگذاری بانک‌های دولتی به سهام عدالت اختصاص یافت، این بانک‌ها قانوناً تحت کنترل دولت هستند.

مختصات شبکه بانکی بعد از خصوصی سازی

می‌خواهم خیلی سریع اشاره کنم به این که بعد از این تحولات در شبکه بانکی چه مختصاتی می‌بینیم.

● رسیدن تعداد بانک‌ها و مؤسسات فعال به بیش از ۴۰ مورد با فعالیت در سطح ملی

یک نکته مهم این‌جا این است که ما معیارمان برای تفکیک بانک دولتی و خصوصی چه چیزی است؟ این موضوع را به این دلیل عرض می‌کنم که یک بحثی همیشه وجود داشته است مبنی بر اینکه ما اصلاً بانک خصوصی نداریم. چون بانک‌های ما عمده‌شان بانک‌های حاکمیتی هستند، یعنی در نهایت به یک نهاد حاکمیتی برمی‌شود و بانک خصوصی شخصی کمی از داریم که در اختیار افراد یا خانواده‌ها قرار دارند و نهایتاً به این‌ها می‌توانیم بانک خصوصی بگوییم اما بقیه بانک‌ها عملاً بانک‌های دولتی هستند. خوب حالا بحث مهم این است که آیا معیار ما در تفکیک دولتی از خصوصی صرفاً انتصاب مالکیتی است یا اینکه بخش خصوصی بر روی سود و زیان اقتصادی و تجاری تمرکز دارد؛ یعنی بر اساس آن عمل می‌کند. اما به خاطر همین موضوع است که شما بعضی از بخش‌های دولتی را می‌بینید که ممکن است مالکیت دولتی باشد ولی مدیریتش را به بخش خصوصی بدهند تا براساس انگیزه تجاری عمل بکند. بنابراین، مالکیت را نمی‌توان صرفاً ملاک قرار داد. لذا پرسش این است دقیقاً آن بانک‌هایی که ما به آنها بانک‌های خصوصی نهادی یا حاکمیتی می‌گوییم، فلسفه کنش و رفتار بانکداران در مورد آنها چگونه بوده است؟ آیا آن نهاد براساس توجه و تمرکز روی سود و زیان تجاری کار می‌کردند، تصمیم می‌گرفتند یا دولتی بودند. دولتی



در این معنا یعنی تصمیم‌گیری و عمل بر اساس یک نوع رسالت اجتماعی، یعنی کاری به سود و زیان ندارد و می‌گویید من رسالت و وظیفه‌ام این است. بانک مسکن می‌گوید من رسالتم این است که به بخش مسکن یا به زوجها این میزان وام بدهم و اصلاً برایم مهم نیست که این آیا سود دارد یا خیر. پس این معیار تمیز بخش دولتی از خصوصی است که این‌جا به نظرم مناسب بود تا ما این معیار را پیش بکشیم. قضاوت و ارزیابی اولیه من این است که عمده بانک‌های به اصطلاح حاکمیتی یا خصوصی حاکمیتی ما به فلسفه رفتاری بخش خصوصی نزدیک‌تر عمل می‌کردند. یعنی قاعده هزینه - فایده در رفتارشان پررنگ بوده است، گرچه آن بحث مسئولیت اجتماعی و این‌ها می‌دانید که الان حتی برای بانک‌های خصوصی هم وجود دارد و عملاً این معیار هم باز نمی‌تواند ملاک قرار بگیرد؛ چون یک موضوع حاشیه‌ای در فعالیت اصلی یک بنگاه خصوصی است و فلسفه اصلی فعالیتش همان کسب سود است.

**قضاوت و ارزیابی اولیه من این است که عمده بانک‌های
به اصطلاح حاکمیتی ما به فلسفه رفتاری بخش خصوصی
یعنی هزینه - فایده نزدیک‌تر عمل می‌کردند.**

همانطور که در شکل (۴) می‌بینید بانک‌های خصوصی سریعاً سهم بانک‌های دولتی از حیث سپرده‌های در اختیار را گرفتند ولی خوب چون گفتیم بانک‌های شبه دولتی هم در این آمار وجود دارد، اگر بخواهیم دقیق‌تر نگاه بکنیم باید این‌ها را از هم جدا بکنیم. اگر بانک‌های دولتی، بانک‌های شبه دولتی یا خصوصی شده که همان چهار بانک ملت، صادرات، رفاه و بانک تجارت هستند و بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس را از هم جدا بکنیم، می‌بینیم که بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس با یک شیب تندی از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷ بالا آمدند و تقریباً در سال‌های اخیر از نظر سهم هم به یک تعادل و توازن رسیدند. گرچه در این سال‌ها عدد بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس نسبت به سایر بانک‌ها کمی بالاتر هست اما کاملاً پیدا است که به سهم غالب در شبکه بانکی رسیدند.



شکل ۴. سهم بانک‌های دولتی، خصوصی از بدو تأسیس و خصوصی شده در شبکه بانکی کشور

همچنین ما با یک فاصله تقریباً کوتاهی می‌بینیم که تعداد بانک‌های و مؤسسات مالی اعتباری به ۴۰ مورد می‌رسد که همه در سطح ملی فعالیت می‌کنند و این هم باز یک الگوی خاصی است؛ چون نوعاً ما انتظار داریم که چند بانک بزرگ در سطح ملی و تعداد کثیری بانک‌های کوچک در سطح منطقه‌ای و محلی فعالیت داشته باشند.

● تشدید هزینه‌های بوروکراسی باوجود بوروکراسی کمتر هر یک از بانک‌های خصوصی

همانطور که بیان کردم ما تقریباً حدود ۳۵ الی ۴۰ بانک داریم که همه در سطح ملی کار می‌کنند و خود همین آن مشکلی که بانکداری دولتی ما از قبل داشت، یعنی بوروکراسی زیاد و هزینه‌های سربار بالایی را مجدداً به اقتصاد ما تحمیل کرد. به این معنی که شما فرض کنید در یک شهر سابقاً مثلاً سه بانک دولتی وجود داشت که هر کدام مثلاً ۷، ۸ یا ۱۰ شعبه داشتند اما الان ۳۰ بانک داریم که همه آن‌ها یک شعبه دارند ولی باز شما از نظر تعداد شعب می‌بینید همان وضعیت وجود دارد. به عبارت دیگر، کلاً هزینه سرباری که برای کل شبکه بانکی قابل محاسبه است، چندان نسبت به قبل تغییری نکرده است.

● توقف صدور مجوز و ادغام! تقابل نظریه رقابت با عقل سلیم سیاستگذار

از سال ۱۳۹۰ در یک تغییر قابل توجه اساساً دیگر مجوز تأسیس بانک



در ایران صادر نمی‌شود. خیلی جالب است یعنی تقریباً به فاصله ۱۰ سال با این‌که فلسفه ورود بانک خصوصی به شبکه بانکی افزایش رقابت بود، صدور مجوز به کل متوقف شد و دیگر مجوز ندادند و حتی از اوایل سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ عملاً صحبت از ادغام شد و مسیر ادغام باز شد، به‌طوری که یک مورد ادغام بزرگ هم انجام شد. این به چه معناست؟ یعنی به عقب برگشتیم. در واقع ما به جایی رسیدیم که عقل سلیم سیاست‌گذار به این نتیجه رسیده است که نباید دیگر بیش از این اجازه تأسیس بانک بدهد و شاید چه بسا در اجازه تأسیس همین تعداد بانک هم زیاده‌روی کرده است. ولی به لحاظ تئوری هیچ وقت توضیح داده نشد که چرا براساس آن فلسفه رقابت که خوب می‌گوید رقابت در واقع باعث تقسیم بهینه منابع می‌شود، ما اجازه نمی‌دهیم که همین‌جوری بانک در کشور تأسیس بشود.

عقل سلیم سیاست‌گذار از سال ۱۳۹۰ به این نتیجه رسیده است که نباید دیگر بیش از این اجازه تأسیس بانک بدهد و شاید چه بسا در اجازه تأسیس همین تعداد بانک هم زیاده‌روی کرده است.

دوپارگی در هدف و کنش

در شبکه بانکی یک دوپارگی مشاهده می‌کنیم. یک دسته بانک‌های دولتی و شبه دولتی وجود دارند که در کنترل دولت هستند. این بانک‌ها به اقتضای ماهیت دولتی و تحت کنترل دولت بودنشان در یک سری فعالیت‌های خاص و همچنین در تحقق اهداف مدنظر دولت مشارکت دارند یا به خود دولت عملاً تسهیلات می‌دهند. به عبارت دیگر، این دسته از بانک‌ها در خدمت اهداف سیاستی و بودجه‌ای دولت هستند. نوع دیگر از بانک‌ها هم بانک‌های خصوصی هستند که در جهت منافع بهره‌برداران یا صاحبان خودشان خدمت ارائه می‌دهند و تأمین مالی اصلی و اولیه خودشان را در اختیار آنها قرار می‌دهند. این بهره‌برداران یا صاحبان بانک می‌توانند یک شخص، یک خانواده یا یک نهاد یا ارگان خاصی باشند.

بنابراین، یک سری بانک‌ها با مسئولیت اجتماعی خیلی بالا صرف نظر از این‌که آن مسئولیت اجتماعی در جاهای موجهی هست یا نیست، بهره‌ور هست یا نیست که عمدتاً نیست و یک سری بانک‌ها هم در خدمت منافع نهاد، ارگان یا شخص و خانواده، فعالیت می‌کنند و در شبکه بانکی حضور دارند.

دو تاکتیک متفاوت در بین بانک‌های خصوصی (با تأکید بر شخصی) به صورت راهبرد نفع‌بری حداکثری زمامدار و محافظه‌کاری و احتیاط در برابر تندروری و رفتار تهاجمی

در بین بانک‌های خصوصی از بدو تأسیس ما دو تاکتیک متفاوت برای راهبری نفع‌بری حداکثری زمامدار می‌بینیم. یکی سود و زیان بر اساس منطق سود و زیان در جهت تعقیب سودآوری، و یکی هم رفتار توأم با احتیاط و محافظه‌کاری در بعضی از بانک‌ها است. ما نوعاً می‌گوییم وقتی بخش خصوصی در حوزه بانکی اگر همه چیز درست باشد و به جا باشد، انتظار داریم که این رفتار غالب باشد؛ یعنی با احتیاط و با محافظه‌کاری عمل کند. در ادبیات بحث می‌شود که همین احتیاط و محافظه‌کاری بانک‌ها باعث می‌شود تا یک سری چرخه‌های تجاری به وجود بیاید. در عین حال بعضی از بانک‌های خصوصی می‌بینیم که تاکتیکشان دقیقاً تاکتیک متفاوتی است؛ یعنی کاملاً به صورت تند و تهاجمی آن هدف نفع شخصی‌شان را دنبال می‌کنند. به نظر من این تفاوت یکی از مختصات چشمگیر متفاوت در بانک‌داری خصوصی ماست.

● بهبود مشتری‌مداری با پیشگامی بانک‌های خصوصی؛ رشد فناوری اطلاعات

ما مشاهده می‌کنیم که مشتری‌مداری از زمان ورود بانک‌های خصوصی به شبکه بانکی، بسیار بهبود پیدا می‌کند و به بانک‌های دولتی هم سرایت می‌کند. اگرچه بعضی‌ها معتقد هستند این بهبود در مشتری‌مداری به رشد فناوری اطلاعات مرتبط بوده است، یعنی یک همزمانی بین شروع به کار بانک‌های خصوصی و رشد فناوری اطلاعات وجود داشته است اما با این حال پیدا است که سهم حاکمیت انگیزه‌های خصوصی خیلی غالب بوده و آن تصورات به ویژه مربوط به آن سال‌های اولیه در قضاوت درباره بانک‌داری خصوصی است.

● هرج و مرج ناشی از مؤسسات غیرمجاز؛ روابط قدرت در رشد آنها و ابهام در افعال بانک مرکزی

ما مسأله هرج و مرج ناشی از مؤسسات غیر مجاز را می‌بینیم که پشت بند همین به نوعی آزادسازی در حوزه بانکی به وجود آمدند. بحث‌های زیادی در این خصوص مطرح شده و همچنین قابل طرح است، از جمله اینکه مثلاً این مؤسسات به سادگی به یک سری نهادهای قدرت



انتصاب داده شده بودند و چون این‌ها قدرت داشتند نمی‌شد با آنها برخورد کرد ولی به نظر من به بخش مهمی از کار پرداخته نشده کما این‌که شما می‌دانید بانک مرکزی اگر اراده بکند و اگر اراده می‌کرد می‌توانست جلوی فعالیت این مؤسسات را از همان ابتدا بگیرد. چون ما می‌دانیم که همه‌مان نزد یک بانکی حساب داریم و همه آن مؤسسات مالی غیر مجاز هم بالاخره نزد یک بانک حساب داشتند که دریافت و پرداخت‌هایشان را از آن بانک انجام می‌دادند و همه هم از این موضوع مطلع هستند. لذا، این موضوع به راحتی از طریق یک اخطار و بلوکه کردن بانک‌هایی که حساب‌هایی در آن داشتند، به آن‌ها خدمت می‌دادند، قابل کنترل بود ولی بانک مرکزی این کار را نکرد و ترجیح داد که صرفاً بگوید که اینها مثلاً گروه‌های قدرت هستند و زورشان خیلی زیاد است.

● سقوط عمده مؤسسات کوچک؛ اهمیت بزرگ شکست‌ناپذیر و تلقی حمایت (هزینه‌ها هم تحمیل شد)

ما نگاه می‌کنیم می‌بینیم که عمده آن مؤسسات کوچک، مؤسسات مجاز یا غیر مجاز ما با بحران هجمه و هراس روبه‌رو شدند و تنها برخی از آنها با شکست مواجه شدند. این به نظر من خیلی خوب نشان می‌دهد که چقدر آن بحث بزرگ شکست‌ناپذیر و آن تلقی عمومی از این‌که این چقدر ماندنی است، چقدر به حاکمیت مرتبط است، منتسب است. این خیلی تأثیرگذار بوده است. شاید بعضی بانک‌های ما که الان سرپا هستند و فعالند از حیث کیفیت ترازنامه و دارایی‌هایشان وضعیت بهتری نسبت به آن مؤسساتی که شکست خوردند، ندارند ولی خوب این‌ها ماندند و آن‌ها نماندند. این به نظر من به همین نکته برمی‌گشت و جالب است که در نهایت ما تقریباً تمام هزینه‌های شکست آن مؤسسات را هم عملاً پرداخت کردیم. حالا یک بخشی از سود و این‌ها را ندادند ولی عملاً آن هزینه‌ها را پرداخت کردیم.

● مسائل کارگزاری دوگانگی منافع بانک و بانکدار؛ اصالت‌نداشتن هدف بانکداری

به نظر من یک نکته دیگر در مورد بانک‌های خصوصی ما بحث دوگانگی بین منافع بانک و بانکدار است. این هم باز جزو آن چیزهایی است که بیشتر می‌شود درباره‌اش صحبت کرد. یک جاهایی شما می‌بینید که



آن نهاد یا آن شخص ذی‌نفوذ روی بانک، اقداماتی را به بانک تحمیل می‌کند و در چارچوب بانک تصمیماتی را دربارهٔ بانک می‌گیرد که به نفع بانک نیست ولی به نفع آن بهره‌بردار است؛ یعنی عملاً گاهی اوقات گویا بانک هم خودش قربانی محسوب می‌شود.

یک ویژگی دیگر که ما در شبکه بانکی بعد از خصوصی می‌بینیم، تردد خیلی پررنگ بین بانک مرکزی و بانک‌های خصوصی است. یعنی وقتی نگاه می‌کنیم، می‌بینید دائماً آدم‌ها از شبکه بانکی خصوصی به بانک مرکزی و برعکس از بانک مرکزی به بانک‌های خصوصی تردد می‌کنند. این موضوع، موضوعی است که به عنوان درگاه گردان شناخته می‌شود و مستحق کنترل و تنظیم مقررات است ولی خوب هیچ اتفاقی در کشور ما از این حیث نمی‌افتد. در واقع، افرادی در حد رییس بانک مرکزی و بدتر از آن در حوزه نظارت، معاون نظارتی بانک مرکزی، مدیر کل نظارت بر بانک‌ها در بانک مرکزی این‌ها بلافاصله به شبکه بانکی خصوصی می‌روند و آن‌جا فعالیت می‌کنند و دوباره برمی‌گردند. این درگاه گردان باعث می‌شود که آدم‌ها ملاحظهٔ روسای در سایه را بکنند این باعث می‌شود که تأثیری بر رفتارشان بگذارد.

پیامدهای کلان خصوصی‌سازی بانکی

من به چند مورد از پیامد کلان خصوصی‌سازی بانکی اشاره می‌کنم.

● رشد پایه پولی و رشد نقدینگی

خصوصی‌سازی بانک‌ها در آن معنی کلانش باعث شد که رشد کمیت‌های پولی در کشور ما هم درون‌زاتر بشود و هم به اعتبار درون‌زاتر شدنش، سطح کمی آن هم بالاتر برود ولی به نظرم نکته مهم این است که من خیال می‌کنم رفتار معطوف به نفع شخصی در شبکه بانکی باعث می‌شود تا کمیت رشد نقدینگی بالا برود. چرا؟ چند تا توضیح من می‌توانم در این مورد بیان کنم.

**رفتار معطوف به نفع شخصی در شبکه بانکی
باعث می‌شود تا کمیت رشد نقدینگی بالا برود.**

ببینید بانک‌ها همیشه در نگهداری موجودی نقد یا حساب ذخایر نزد بانک مرکزی بر سر یک دوراهی هستند. در واقع، بانک‌ها بین این‌که احتیاط در پیش بگیرند و موجودی نقدی زیادی از باب احتیاط و در



واقع گریز از ریسک نگه دارند که این کار غیر سودآوری است و این که موجودی نقد را تبدیل به دارایی کنند یعنی احتیاط نکنند و به سمت کسب دارایی سودآور روی بیاورند، باید انتخاب کنند. خوب انگیزه های معطوف به نفع شخص به ویژه در شرایطی که به علل مختلف ریسک ها بیرونی شده باشند، که تا حد زیادی در نظام بانکی کشور اتفاق افتاد، این باعث می شود که بانک به سمت آن طیفی حرکت کند که کمترین میزان موجودی نقد را نگه می دارد و سعی می کند به سمت نفع حداکثری برود و دارایی سودده به دست بیاورد.

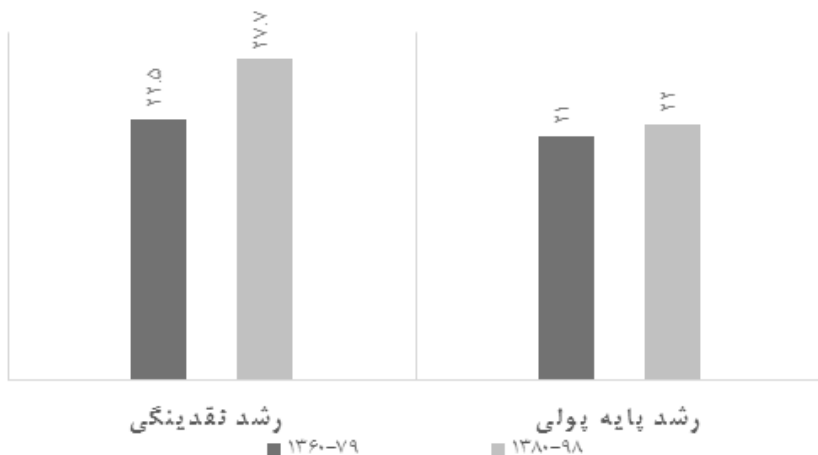
همین طور من به تاکتیک تهاجمی بعضی از بانک های خصوصی اشاره کردم که در واقع کاملاً محدوده های کفایت سرمایه را نادیده گرفتند. من هیچ موقع یادم نمی رود که سال ۱۳۹۲ یک دانشجویی از یکی از بانک ها داشتم و با ایشان که در مورد جریمه اضافه برداشت بحث می کردیم و این که آن موقع جریمه اضافه برداشت خیلی بالایی به بانک ها تعلق می گرفت، با این حال ایشان می گفت که علیرغم این جرایم بالا اضافه برداشت برای آنها دارای صرفه است و می توانند بالای ۳۰ تا ۴۰ درصد سود به دست آورند. یعنی ببینید می خواهم بگویم وقتی آن انگیزه های نفع شخصی غالب می شود، می بینید طرف می گوید آن تاکتیک شبکه بانکی در راستای منافع من است.

یک بحث خیلی خیلی مهمی که به نظر من مغفول مانده است، این است که اساساً مدیر دولتی حساسیت بیشتری نسبت به موجودی حسابش نزد بانک مرکزی دارد. مدیر دولتی فلسفه رفتاریش ارتقاء است و می خواهد در بستر بوروکراسی رشد بکند، ارتقاء پیدا بکند و از آن سمتی که دارد بالاتر برود و پیشرفت کند. اگر حساب بانک نزد بانک مرکزی قرمز شود این یک نقطه منفی در کارنامه مدیر دولتی تلقی می شود، از این رو، ما انتظار نداریم که یک مدیر دولتی انگیزه زیادی برای رفتارهای انبساطی داشته باشد و بخواهد ترازنامه خود را انبساط دهد که باعث قرمز شدن حسابش نزد بانک مرکزی شود ولی این موضوع در مورد بخش خصوصی و مدیر بخش خصوصی لزوماً این طوری نیست. به همین دلیل من فکر می کنم که شبکه بانکی ما در بانکداری دولتی خیلی خیلی بیشتر در قید و بند موجودی حساب نزد بانک مرکزی قرار داشت یا به تعبیر اقتصادی تر در واقع نقدینگی از پایه پولی تبعیت می کرد. یعنی با پایه پولی می شد با نقدینگی بازی کرد ولی وقتی این شکسته می شود، شما ببینید نقدینگی رفتاریایی تا حدی خود مختار از خودش نشان می دهد و حتی می تواند پایه پولی

را هم منفعلاً به دنبال خودش بیاورد.

**اساساً مدیر دولتی حساسیت بیشتری نسبت به
موجودی حسابش نزد بانک مرکزی دارد، چرا که این موضوع
معیاری برای ارتقاء شغلی وی محسوب می‌شود.**

شکل (۵) نشان می‌دهد که در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ یعنی در دوره بانکداری دولتی، میانگین رشد پایه پولی ۲۱ درصد و میانگین رشد نقدینگی ۲۲/۵ درصد است. در دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ اگرچه میانگین رشد پایه پولی با میانگین رشد دو دهه قبل تقریباً یکسان است و تفاوتی نمی‌کند ولی میانگین رشد نقدینگی ما به حدود ۲۸ درصد رسید؛ یعنی کاملاً یک مرحله فراتر نسبت به دوره بانکدار دولتی رفته است. با وجود اینکه در دهه ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ کسری بودجه سنگین و بحران‌های خیلی قابل توجهی داشتیم، اما رشد نقدینگی در دو دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ به این میزان افزایش پیدا می‌کند که البته یک بخشی از آن به کاهش کاربرد اسکناس برمی‌شود اما به نظر من یک بخش مهم آن هم به تغییر شکل و تغییر قالب و فلسفه کنش بانک‌ها مرتبط است.



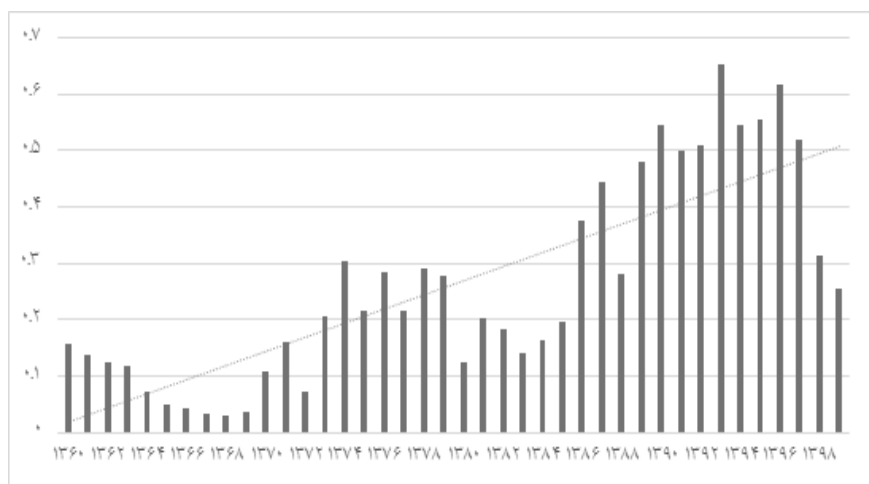
شکل ۵. مقایسه رشد نقدینگی و رشد پایه پولی طی دهه‌های ۱۳۶۰ الی ۱۳۹۰

● افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی

رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی هم با توجه به شکل (۶) از سال



۱۳۶۰ که به جلو حرکت می‌کنیم صعودی است؛ یعنی بانک‌ها جرأت و جسارت‌شان برای این‌که به بانک مرکزی بدهکار بشوند، بیشتر می‌شود و ترس کمتری دارند کما این‌که گفتم در دوره بانکداری دولتی منطقی است که از این اتفاق بترسند و تحت حصار حساب‌هایشان نزد بانک مرکزی قرار بگیرند. نکته قابل ذکر این است که در این کردار من عده‌های مسکن مهر را هم کم کردم تا این شبهه پیش نیاید که این بدهی بانک‌ها ممکن است از این ناحیه باشد؛ یعنی اعداد مسکن مهر را خنثی کردم و کنار گذاشتم.



شکل ۶. روند بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۶۰ الی ۱۳۹۸

● افزایش و چسبندگی نرخ بهره

ویژگی دیگر افزایش نرخ بهره و چسبندگی نرخ بهره است. همان‌طور که نگاه می‌کنید، نرخ سود سپرده یک ساله بانکی مدنظر قرار گرفته است. شما می‌بینید در دهه ۱۳۸۰ این نرخ سود از آن حالت فلت و کنترل‌شدگی خارج می‌شود و شروع به افزایش می‌کند و سطحش هم بالاتر می‌رود. نکته مهم‌تر این است که انعطاف رو به پایین خود را دیگر از دست می‌دهد؛ چون می‌دانید بازدهی نرخ بهره، بازدهی که وقتی می‌گویید کاهش بدهید همه باید تبعیت کنند، یک نفر اگر تخطی بکند آن نفر برنده است، همه بازنده‌اند و خیلی خیلی مهار این سیستم مشکل می‌شود.



شکل ۷. نرخ بهره بانک‌های خصوصی و دولتی

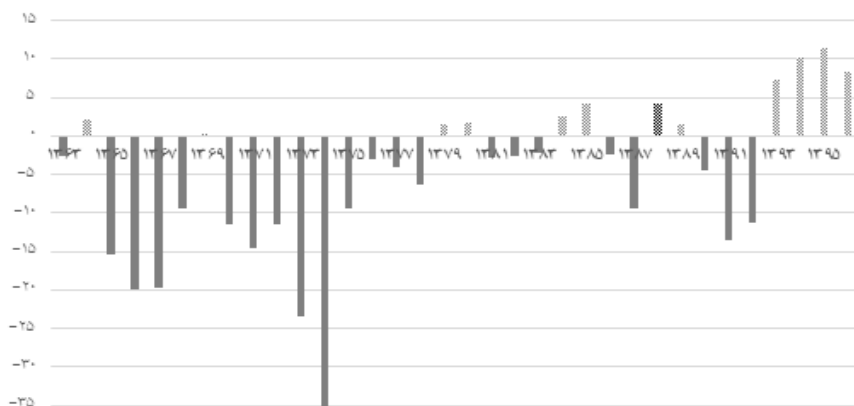
در واقع می‌توانیم بگوییم بعد از ورود بانکداری خصوصی به شبکه بانکی تصویری که می‌بینیم به این صورت است که بانک‌ها به اشکال مختلف سپرده‌ها را از دست هم می‌کشند و این موضوع خودش روی نرخ‌های سود سپرده و در نتیجه سود تسهیلات انعکاس پیدا می‌کند و باعث افزایش آنها می‌شود.

نکته قابل توجه این است که یکی از علل رشد سریعی که گفتم این است، بانک‌های خصوصی نرخ‌های بالاتر پیشنهاد می‌دهند که در کردار به صورت نقطه چین قرمز نشان داده شده است. این نرخ‌های بالاتر در واقع به عنوان صرف ریسک تلقی می‌شود؛ یعنی در دنیا وقتی یک بانک تازه شروع به کار می‌کند، به دلیل ریسک بالایی که دارد می‌گوید من یک نرخ بالایی هم می‌دهم و قاعدتاً با این سیگنال ملت از سپرده‌گذاری در این بانک می‌ترسند نه اینکه بخواهند هجوم بیاورند اما در ایران این قضیه برعکس بود و اتفاقاً مردم برای سپرده‌گذاری در این بانک‌ها به طور قابل توجهی هجوم آوردند. بر این اساس، به نظر من کاملاً مشخص است که ریسک عملاً بیرونی شده است. حالا به چه علتی این اتفاق افتاد، یک بحثی است که من مایل بودم یک چیزهایی درباره‌اش بگویم اما فرصت نمی‌شود. در هر حال ریسک بیرونی شده و یک جریان کاملاً یک طرفه‌ای از بانک‌های خصوصی به بانک‌های دولتی به وجود آمده است. به عبارت دیگر، شما می‌بینید که بانک‌های دولتی هم ناچار می‌شوند که نرخ‌ها را بالا ببرند.



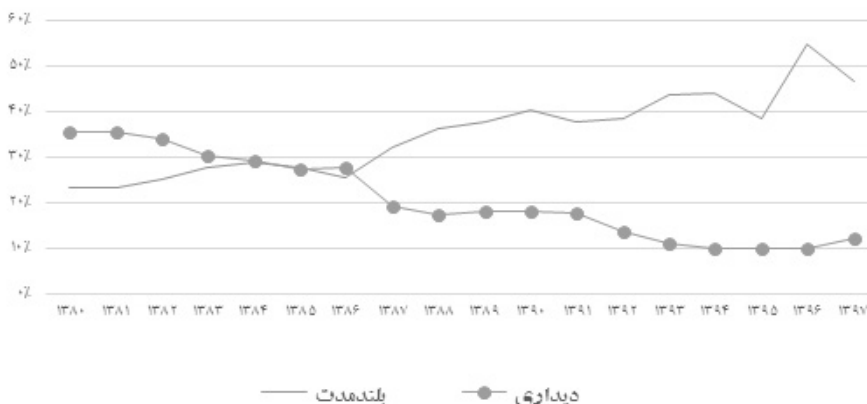
بالاتر رفتن نرخ سود سپرده از تورم و حرکت به سمت سپرده‌های بلندمدت

نرخ‌های بهره واقعی در کشور در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ ارقام منفی قابل توجهی بوده است که با ورود به دهه‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ ارقام آن مثبت و نرخ‌های سود سپرده یک ساله از تورم فراتر رفت.



شکل ۸. روند نرخ سود بانکی واقعی طی سال‌های ۱۳۶۳ الی ۱۳۹۵

همچنین همانطور که در شکل (۹) مشاهده می‌کنید، سهم سپرده‌ها کاملاً به سمت سپرده‌های بهره‌گیر یعنی سپرده‌هایی بلندمدت حرکت می‌کند. با بررسی روند سپرده دیداری و بلندمدت در کنار هم، همانطور که سهم سپرده‌های بهره‌پذیر بالاتر رفته، خود نرخ بهره هم افزایش یافته است؛ این به معنای افزایش هزینه تأمین مالی در اقتصاد ایران است.

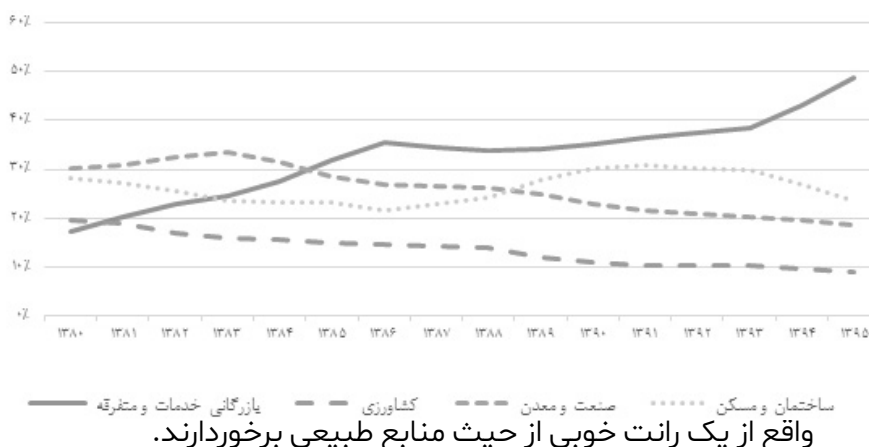


شکل ۹. روند سهم سپرده‌های دیداری و بلندمدت طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۳۹۷



● چرخش ترکیب تسهیلات و علاقه به بخش مستغلات لوکس و تجاری و بخش‌های رانتی

در مورد ترکیب تسهیلات هم بحث‌های زیادی می‌شود. همانطور که در شکل (۱۰) می‌بینید سهم بخش کشاورزی و صنعت که سیاست‌گذار آن موقع مراقب بود که در واقع بالا برود، شروع به کاهش می‌کند و سهم بازرگانی و خدماتی که کمترین سهم بود به بالاترین سهم می‌رسد. در واقع تمایل بانک‌های خصوصی نوعاً و غالباً اعطای تسهیلات به بخش‌هایی است که بیشتر جنس مستغلات یعنی مستغلات لوکس و تجاری دارند و یا بخش‌های رانتی مانند حوزه معادن و امثالهم که در



شکل ۱۰. سهم بخش‌ها از تسهیلات بانکی

خوب من این‌جا می‌خواهم بحثم را خلاصه کنم. من فکر می‌کنم که خصوصی‌سازی بانک‌ها در معنای عامش یک تأثیر عمیقی بر اقتصاد کشور و بر خود شبکه بانکی داشته است؛ تغییری که هم از فضای خاص حاکم بر اقتصاد کشور تأثیر گرفت و هم بر آن تأثیر گذاشت. این تغییر تند یا انتقال سریع در مسیر حاکمیت انگیزه‌های خصوصی با ارتقاء و بلوغ سیاستی- نظارتی در بانک مرکزی به عنوان دستگاه حکمرانی و مقام پولی همراه نبود و شبکه بانکی خصوصی در قواره یک پیکره غیرقابل مهار و رام‌نشدنی ظاهر شد.

نرخ‌های بهره در کشور افزایش پیدا کرد و انعطاف رو به پایین را از دست داد. البته درست است که در دهه ۱۳۸۰ نرخ‌های بهره و



هزینه‌های مالی افزایش پیدا کرد ولی به دلیل درآمد نفتی که در اقتصاد وجود داشت و رونقی که از ناحیه آن در اقتصاد به وجود می‌آمد، آن نرخ‌های بهره بالاتر پشتیبانی می‌شد و اقتصاد تاب تحمل بهره‌های فزونی‌یافته را داشت اما مشخص بود که این مسیر نمی‌تواند ادامه پیدا کند. تا اینکه وقتی ما به دهه ۱۳۹۰ رسیدیم و اقتصاد ما توقف کرد، نرخ‌های بازدهی قابل وصول افت کرد ولی آن نرخ‌های بهره بانکی بالا که به سمت پایین انعطاف‌پذیر نبود، موجب شد تا بانک‌ها به لحاظ جریان درآمد- هزینه با فشار قابل توجهی مواجه شوند.

همچنین اگرچه کارایی عملکردی بانک‌های خصوصی به طور متوسط بیش از بانک‌های دولتی بود؛ اما این کارایی عملکردی ارتباط روشنی با بهبود در وضعیت اقتصادی کشور و رفاه عمومی نداشت.

با حرکت سریع به سمت خصوصی‌سازی بانک‌ها بدون ارتقاء و بلوغ سیاستی- نظارتی مقام پولی، شبکه بانکی خصوصی در قواره یک پیکره غیرقابل‌مهار و رام‌نشده ظاهر شد.

علل ناکامی خصوصی‌سازی شبکه بانکی

من اگر بخواهم در مورد علل ناکامی خصوصی‌سازی شبکه بانکی صحبت کنم، می‌توانم چهار مورد را ذکر کنم:

● ناآگاهی از ضرورت مقدمات سیاستی

به نظر من ما در حوزه سیاستی آگاهی کافی نداشتیم که چقدر اهمیت دارد بانک مرکزی بتواند ابزار سیاستی برای کنترل و مدیریت در اقتصاد داشته باشد. در مورد بانک‌های دولتی از شیوه اولیه کنترل دستوری نرخ، بخش‌نامه و این‌ها استفاده می‌شود که به سادگی به این صورت قابل کنترل است اما در مورد شبکه بانکی خصوصی شما همیشه یک بازی موش و گربه بین بانک‌ها و بانک مرکزی در مورد رعایت یا عدم رعایت نرخ‌های مصوب را می‌بینند.

● سهل‌انگاری در تمهید مقدمات نظارتی

در مورد تمهیدات نظارتی به نظر می‌آید کاملاً سهل‌انگارانه برخورد شد، یعنی تصور این بود که کنترل و مدیریت بر بانک‌های خصوصی چیزی شبیه بانک‌های دولتی است که قبلاً هم وجود داشته

است.

● فقدان برنامه توسعه با خصوصیت گزینش بخش‌ها/ بنگاه‌ها/ مصارف هدف

خلاء دیگر این است که ما برنامه جامع توسعه صنعتی یا استراتژی توسعه صنعتی یا همان سیاست صنعتی در اختیار نداشتیم که بفهمیم به کدام بخش، کدام بنگاه، کدام مصرف یا کدام فعالیت باید تسهیلات پرداخت کنیم. ما وقتی می‌خواهیم روی بانک‌ها سیاست‌گذاری از حیث کیفیت تراز یا کیفیت تخصیص تسهیلات را پیاده کنیم، هدف این است که بفهمیم مصارف به کدام سمت برود خوب است و اگر به کدام سمت برود بد است. اما هیچ سیاستی در این زمینه وجود نداشته و این موضوع کاملاً به تمایل خود بانک‌ها واگذار شده است.

● ناهمخوانی با بافت اقتصاد سیاسی کشور

اساساً خودِ خصوصی‌سازی از جمله در شبکه بانکی به عللی با بافت سیاسی اختصاصی کشور ما همخوانی ندارد که من حالا این را نمی‌خواهم بازش کنم.

طرح دیدگاه‌ها

اصغر ابوالحسنی هستیانی

هنگامیکه ما از بانک و بانکداری صحبت می‌کنیم، دو حالت وجود دارد؛ یا اینکه بانک را به عنوان یک بخش از بخش‌های اقتصادی در نظر می‌گیریم یا فکر می‌کنیم بانک سوار بر اقتصاد است و ما سوار بر بانک هستیم. این دو حالت را باید تفکیک بکنیم. بانک مرکزی قبل از انقلاب براساس ابزار در اختیارش یعنی قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ در حال هدایت ۳۵ بانک بود. بعد از انقلاب، شورای انقلاب سال ۱۳۵۸، بانک‌ها را ملی و در هم ادغام کرد و ۹ بانک پدید آمدند. خوب طبیعی است با تغییر ساختار نظام بانکی، قوانین و مقررات هم باید هماهنگ با این تغییرات، اصلاح شود اما این اتفاق تا سال ۱۳۶۱ نیفتاد. از این سال مطالعات شروع شد و در سال ۱۳۶۲ قانون عملیات بانکی بدون ربا به تصویب رسید. نکته قابل ذکر این است که این قانون برای عملیات بانکی تصویب شد نه بانکداری. از آن زمان تاکنون هم قانون برای بانکداری تدوین نشده است. البته ما در مجمع تشخیص قبل از این‌که من به بانک



مرکزی بیایم، سیاست کلی پولی و مالی را تقریباً جمع‌بندی کردیم. با این چالش‌هایی که نظام بانکی دارند ان‌شاءالله این سیاست ابلاغ شود تا براساس آن عمل کنیم.

قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ برای عملیات بانکی

تصویب شد و نه بانکداری.

نکته دیگر این است که مسائل بانکی را با ورود به قوانین بودجه روزمره کردیم. مثلاً علاقه‌مند شدیم در قانون بهره‌وری یک بخشی مانند کشاورزی، ماده‌ای را اضافه کنیم مبنی براینکه بانک‌ها باید این کار را بکنند یا در قوانین بودجه سنواتی هم در مورد اینکه بانک‌ها چه کاری باید انجام بدهند، صحبت کردیم. کما این‌که مثلاً تسهیلات تکلیفی که در لایحه بودجه سال گذشته بر بانک‌ها بار کردیم، به ۱۴۰۰ همت رسید. لذا ما باید ببینیم ریل‌گذاری ما برای حرکت چه بوده است؟ و آیا در آن ریل‌گذاری حرکت کردیم؟ اگر ریل‌گذاری اشتباه بوده است، طبیعتاً باید آن ریل را متناسباً تغییر بدهیم. والا ریلی که به سمت مشهد گذاشتیم نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم که قطار به سمت خوزستان برود. انعطافاتی هم که دادیم در حد مقررات شورای پول و اعتبار است که خوب آن هم تقریباً این‌طوری که در ذهن من است، در سه دهه گذشته خیلی تغییرات رخ داده است. مثلاً نسبت به نرخ سودی که آقای درودیان اشاره کردند، ما دوره‌های مختلفی داشتیم؛ بعضی موقع‌ها نرخ سود را تعیین کردیم، بعضی موقع‌ها اساساً نرخ تعیین نکردیم، بعضی موقع‌ها نرخ سود سپرده‌ها را تعیین کرده و تسهیلات را ول کردیم و بعضی موقع‌ها عکسش را عمل کردیم. چرا به این صورت عمل کردیم؟ چون ما بعد از اینکه ساختار بانک‌ها را یک دفعه عوض کردیم، نقش بانک‌ها را در اقتصاد در چارچوب این ساختار جدید تبیین نکرده بودیم. حالا اسمش را عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی، عدم تدوین استراتژی ملی توسعه یا هر چی می‌خواهیم بگذاریم، بدون این استراتژی‌ها جلو رفتیم. نتیجه این شد که در یک دوره‌ای فرض کنید من یادم است در قانون تصریح شده بود که بانک باید ۲۵ درصد تسهیلات خود را به بخش کشاورزی بدهد، حالا شما عملکرد را بررسی کنید. آیا واقعاً بخش کشاورزی ظرفیت جذب این حجم از تسهیلات را داشته است، ظرفیت جذب در این بخش حداکثر ۷ تا ۹ درصد است. یا نمونه دیگر می‌توانیم بخش



خدمات را مثال بزنیم. عزیزان ظرفیت خدمات یعنی خدماتی که در خدمت تولید باشد را می‌خواهیم حمایت کنیم، چون خدمات که فقط مربوط به دلالتی نیست. این در حالی است که میزان تسهیلاتی که بخش‌ها چه موقعی که تکلیف می‌کنیم و چه موقعی که غیرتکلیفی است به این صورت است که بخش مسکن و ساختمان بین ۱۵ تا ۱۹ درصد، بخش کشاورزی ۷ تا ۹ درصد، صنعت بین ۲۹ تا ۳۲ درصد در نوسان و بخش خدمات و بازرگانی با همدیگر ۴۹ تا ۵۴ درصد را به خود اختصاص می‌دهند. در واقع، میزان تسهیلات اعطایی به هر بخش به میزان ظرفیت آن بخش برای جذب بستگی دارد.

بنابراین، اگر بخواهیم به یک رهکرد خوب برسیم ما باید ببینیم که آیا باید تکلیف بکنیم که بانک چقدر و به کجا باید تسهیلات بدهد یا باید یک عقلی هم برای فعالان اقتصادی قائل بشویم که طرحی سودآور و دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی بیاورد تا در طول مسیر دچار مشکل نشود. براساس تجربه مشاهده کردیم که هر جایی گفتیم به این‌جا پول بده، به آن‌جا پول بده، و توجیهش را ول کن، آخرش چی شد؟ آخرش نتیجه شکست بوده است.

میزان تسهیلات اعطایی به هر بخش به میزان ظرفیت آن بخش

برای جذب بستگی دارد و باید قبول کنیم که

هر موقع تکلیف کردیم شکست خوردیم.

لذا باید صحنه عمل را ببینید. ما با ساختار اقتصاد ایران و واقعیت‌های این اقتصاد روبه‌رو هستیم. موقعی ممکن است که ما بخواهیم مثلاً واقعیت‌ها را نگاه بکنیم و بگوییم مطلوب این است، اما وقتی نشانه‌گذاری کردیم ممکن است به اینجا برسیم که بگوییم منظور ما این بود و ما نمی‌خواستیم به اینجا برسیم. کما این‌که در مورد خصوصی‌سازی ما فکر کردیم، اگر بانک‌ها را خصوصی کنیم آنگاه تمامی فرمایشات آقای درودیان مثلاً افزایش بهره‌وری و اینها اتفاق می‌افتد اما در عمل الزاماً خصوصی‌سازی در بانک‌ها به این نتیجه ختم نشد، بهره‌ور که نشدند هیچی الان بالاترین نسبت اموال مازاد و راکد به همان بانک‌هایی تعلق دارند که ما فکر می‌کردیم بهره‌ور می‌شوند.

الزاما خصوصی‌سازی در بانک‌ها به بهره‌ور بالا ختم نشد و الان بالاترین

نسبت اموال مازاد و راکد به همین بانک‌های خصوصی تعلق دارد.



یک مطلب دیگر این است که نظام قیمت‌گذاری در کشور ما دچار مشکل است. ما متأسفانه نسبت به نیروی انسانی، کالا و خدمات و همچنین نرخ‌های بانکی اعم از نرخ سود یا نرخ خدمات قائل به قیمت‌گذاری بهینه نیستیم. بانکی که باید از نظام پرداخت و سایر خدماتی که انجام می‌دهد، بیشترین درآمد را به دست آورد، به همین دلیل مجبور است حالا من نمی‌خواهم بگویم اسپرد، حداقل از حق الوکاله‌اش استفاده نکند. من به شما آماری می‌دهم مبنی بر اینکه آن نرخ‌های بانکی که در قبایل هزینه‌ای که می‌کنند، منفی است. اما آیا اجازه داده می‌شود مثلاً این نرخ بالا برود؟ خیر، چون می‌گوییم اگر این نرخ بالا برود، فلان قیمت هم بالا می‌رود، پس این‌را افزایش ندهید. چند سال افزایش ندادیم؟ الان تو این جلسه چه کسی می‌تواند بگوید که ما فردا نرخ خدمات را ۲۰ درصد بالا بردیم، بانک حق الوکاله‌اش را پایین می‌آورد و جنگ قیمتی را کنار می‌گذارد. می‌گوید خوب شمای بانک مرکزی انجام بدهید. خوب اگر من بانک مرکزی این کار را انجام بدهم، بلافاصله بعد آن ده تا چیز دیگر بالا نمی‌رود؟ انتظارات قیمتی چه می‌شود؟ خوب حالا آیا مفهوم این بحث این است که پس دست بهش نزنیم؟ خیر، ما همانطور که برای نرخ سود بین بانکی کانالی تعیین کردیم و طبق آن کانال دیدید که این نرخ را کنترل هم کردیم، در مرحله بعد و در زمان خودش به این موضوع هم می‌پردازیم. در حال حاضر هم تمهیدات آن در حال آماده‌سازی است.

یک نکته دیگر این است که در مورد بانک خصوصی، اساساً خصوصی‌بودنش یک تعریف قانونی دارد. قانون یک چیز می‌گوید و یک موقع ما می‌گوییم اگر بنگاهی به دنبال سود و نفع است، این بنگاه خصوصی است. من عرضم این است که بانک دولتی هم می‌تواند به دنبال منفعت اجتماعی باشد، اگر جایی می‌خواهد تسهیلات ارزان‌تر بدهد، دولت باید مابه‌التفاوت آن‌را پرداخت کند، والا این بانک پابرجا نمی‌ماند. عزیزان بانک‌های دولتی به هیچ وجه به این معنا نیست که بانک از دولت بودجه می‌گیرد، بانک دولتی هم باید روی پای خودش بایستد. اگر من دولت بگویم به این‌جا تسهیلات ارزان بده، به آن‌جا تسهیلات ارزان بده؛ پس باید مابه‌التفاوت آن را هم به آن بدهم، وگرنه آن بانک زیان‌ده و نابود می‌شود، کما این‌که خیلی‌ها نابود شدند. پس تفاوت در خصوصی و دولتی در این نیست که ما بگوییم آقا بانک خصوصی مثلاً بر فرض بتواند رقابت نکند و

بانک دولتی را دست و پایش را ببندیم بگوییم تسهیلات ارزان بده. حالا که الحمدلله طوری شده که به همه بانکها چه خصوصی و چه دولتی تکلیف می‌کنیم.

بانک دولتی به هیچ وجه به این معنا نیست که بانک از دولت بودجه می‌گیرد، بانک دولتی هم باید روی پای خودش بایستد.

من عرضم این است که بانک موجودی پیچیده اما در عین حال بسیار ساده است. پیچیده از این نظر که دارای ابعاد چندگانه است و هر گونه حرکت بانک روی پایه پولی، خلق پول، نقدینگی و تورم اثر می‌گذارد، هر گونه حرکتش می‌تواند بخش ریل اقتصاد و زندگی مردم را تحت تأثیر قرار بدهد. پس با اینکه بانک خیلی پیچیده است اما اگر قواعد را درست کنیم، بسیار ساده است. چه زمانی می‌توانیم قواعد را درست کنیم؟ موقعی که با خودمان در اقتصاد تعیین تکلیف کنیم که نقش بانک در نظام تأمین مالی چیست؟ و چقدر نقش دارد؟ ۹۰ درصد بار تأمین مالی را روی دوش بانک می‌گذاریم، بعد می‌گوییم آقا این کار را بکن، آن کار را بکن. بانک مرکزی هم مرتب هیئت انتظامی را بالا سرش می‌فرستد. این در حالی است که نظام تأمین مالی ما مشکل دارد. از دهه ۱۳۹۰ ما نظام تأمین مالی و رویه بالایی آن کل اقتصاد را درست و واقعی ببینیم و اگر تأمین مالی متناسب باشد و درست تعریف شود، آنگاه نقش بانک و بانکها مشخص می‌شود.

اگر نظام تأمین مالی متناسب باشد و درست تعریف شود، آنگاه نقش بانک و بانکها مشخص می‌شود.

مطالب مذکور مربوط به بانک بود، یک جمله هم در رابطه با خصوصی سازی عرض می‌کنم. آیا بین خصوصی سازی بانک و شرکتها فرق وجود دارد؟ ظاهراً ما هیچ فرقی قائل نشدیم، همانطور که شرکتها را خصوصی کردیم، چهارتا بانک دولتی را هم خصوصی کردیم. اگر در بخش شرکتی نظارت نکردیم و اهلیت را نسنجیدم، در خصوصی سازی بانکها هم این کارها را نکردیم. پس همه را یکسان دیدیم. تفاوت هایش باید کجا دیده می‌شد؟ اتفاقاً آن کسی



که بانک را خرید، در آیین نامه تسهیلات گفتیم به ذی نفع واحد و اشخاص مرتبط نمی توانی وام بدهی، پس گویی انگیزه وام دهی را گرفتیم. اما در عمل من رعایت این آیین نامه را نمی بینم و اغلب وام ها را این ها بردند. پس مقررات هم داشته باشیم ولی اهلیت خریدار بانک را نسنجیدیم که قصدش از خرید بانک چه بوده است. جلوی این کار را باید بگیریم و بگذاریم خصوصی سازی واقعی بشود. در اینجا یک دانشجوی اقتصاد ممکن است از من بپرسد این واقعی که می گویی یعنی چه؟ یعنی برای فروش بانک عرضه عمومی انجام دهید. آقای دکتر پرویزیان یادشان است، همه این ها از طریق بورس عرضه شد. عرضه عمومی یعنی چه؟ یعنی هر کی پول دارد بیايد بخرد. اما چرا برای خرید نیامدند؟ برای اینکه ما اصلاً بخش خصوصی مان هم بخش خصوصی نیست. در کشور یک عده خاصی یا یک عده پول داری داریم که بنا به دلایلی پول دار شدند. حالا تحت عنوان بخش خصوصی، تشکلهایی هم درست می کنند. اما کدام بخش خصوصی؟ اگر می خواستیم قانون را درست اجراء کنیم، آن توانمندی سازی که در قانون آوردیم، در سیاست هم بود، باید بخش خصوصی و اهلیت نسبت به موضوع را آماده می کردیم. بله، آمدیم یک سهامی را عرضه کردیم حالا هدف هایش چه بود، من دیگر نمی خواهم واردش بشوم اما یکی از اهدافش این بوده است که یک بازبینی در مالکیت همگانی بشود که با سهام عدالت تلاش شد انجام گیرد. اما چون سهام عدالت تجربه اول نظام در گسترش مالکیت همگانی بود، آن جا هم خیلی موفق نبودیم.

سهام عدالت تجربه اول نظام در گسترش مالکیت همگانی بود، آن جا هم خیلی موفق نبودیم.

من یادم است که می خواستیم سرمایه بانک ها را افزایش بدهیم، اما سهام عدالت نمی توانست بیايد و می گفت من برای جاهای دیگر پول می خواهم، دولت هم پول نداشت که مشارکت کند. اینها واقعیت هایی است که داشتیم. من فکر نمی کنم که مثلاً ما بتوانیم به این نتیجه برسیم بنابراین افرادی که خصوصی کردند می دانستند به اینجا می رسند یا هدفشان این بود، نه بلاشک دارم به شما می گویم تمام دست اندرکاران دنبال این بودند که بهترین ها را انجام بدهند، قانون را عمل کنند و قانون را هم عمل کردند. الان خوب



است که در این همایش‌ها بنشینیم نگاه بکنیم عملکردی که جلو آمدیم درست بود یا نه؟ فرض کنید یک جاهایی اشتباه کردیم، الان چگونه باید اصلاحش کرد تا دوباره یک اشتباه بزرگ‌تری را مرتکب نشویم که مجدداً بخوایم با دولتی کردن یا نه دوباره ریختن یک سری سهام در یک سری جاهایی که بعد نتوانیم جمعش کنیم، مشکل را حل کنیم. مسأله پیچیده‌تر از این حرف‌ها است. مسأله به صورت عمیق باید کالبد شکافی بشود، این زخم‌هایی که ایجاد شده ببینید به چه دلیل بوده و چگونه قابل برطرف شدن است؟ با نوشتن کتاب و مقاله‌ها هم قابل حل نیست. خیلی جاها باید آزمون و خطا انجام بدهیم تا بتوانیم به نتیجه برسیم، دنیا انجام داده ولی ایران، ایران است و آزمون و خطا هزینه‌های خاص خودش را دارد. در هدفمندی هم که الان داریم انجام می‌دهیم، امیدواریم به امید الله تعالی بهترین نتیجه را به دست بیاوریم ولی بالاخره ما که تجربه این‌گونه‌ای نداشتیم همه فکرهایمان و همه کارشناسی‌مان را می‌کنیم تا ان‌شاءالله به نتیجه برسیم. در خصوصی‌سازی هم همین شد. یعنی فکر نکنید که یک دفعه یک کسانی آمدند در جعبه را باز کردند و سهام را ریختند و یک عده هم خریدند و دزدیدند و بردند، نه اصلاً این‌طوری نیست؛ چون واقعیت را که نگاه می‌کنیم تلاشی بوده تا از بهترین روش استفاده شود. حالا دیگر حق خصوصی‌سازان خیلی از بین نرود، به‌طورکلی بالای ۹۰ تا ۹۵ درصد شرکت‌هایی که خصوصی شدند و دیروز هم در این رویداد شرکت داشتند، خیلی خوب عمل شد. حالا ۵ درصد هم اشکال داشت، نمی‌توانیم با آن ۵ درصد همه خصوصی‌سازی را زیر سؤال ببریم و فکر کنیم سیاست‌هایی که حضرت آقا می‌گفتند انقلاب می‌کند و واقعاً هم انقلاب ایجاد می‌کرد، همگی اشتباه بوده است. اگر خصوصی‌سازی نشده بود، ما در بانکداری الکترونیک به این‌جا نمی‌رسیدیم. الان مملکت بانکش روسفید است که تقریباً هم تراز بانک‌های دنیا در بانکداری الکترونیک، در مشتری‌مداری و خیلی از مسائل دیگر رو به جلو در حال حرکت است.

کورش پرویزیان

من یک مقدمه کوتاه جهت یادآوری عرض می‌کنم و بعد روی مقاله آقای درودیان چند نکته را بیان می‌کنم. آقای ابوالحسنی فرمودند قبل از انقلاب ما بانک‌های خصوصی، مشترک و خارجی داشتیم و



برای این‌ها در حوزه بانکی مقررات خاصی وجود داشت. به علاوه، در همه دنیا دولت چه به عنوان سرمایه‌گذار و چه به عنوان بخش عمومی و همچنین صندوق‌ها می‌توانند نهادهای مالی تحت نظارت داشته باشند. ادبیات مشترک همه این‌ها در واقع رگولاتوری و مقررات‌پذیری آنهاست. حالا این مقررات اینکه احتیاطی باشد یا نظارتی، خودش باز یک داستانی دارد که بلوغ نهادهای مالی در دنیا به این‌ها وابسته است. یک زمانی مثلاً یک فرآیندی برای مقررات زدایی در حوزه نهادهای مالی طی می‌شود که این اتفاق هم افتاده است؛ به این صورت که بعضی از مقررات برداشته شده‌اند، نهادهایی مثل بانک‌های توسعه‌ای ایجاد شدند که مقررات حاکم بر آنها متفاوت از مقرراتی بود که قبلاً برای بانک‌های تجاری اعمال می‌شد.

ادبیات مشترک همه بانک‌ها رگولاتوری و مقررات‌پذیری آنهاست.

در دنیا هم انواع بانک‌ها با کسب‌وکارهای مختلف وجود دارد؛ یعنی یک گروهی از بانک‌ها در دنیا هستند که صرفاً سپرده‌پذیرند و با تجهیز سپرده‌ها این‌ها را به صورت وام با بهره اعطاء می‌کنند. پس برای این بانک‌ها نرخ بهره مهم است و خیلی به اینکه این وام‌ها صرف چه کاری خواهد شد، چطوری باید نظارت بشود، تأکیدی ندارند. نرخ بهره تعیین‌کننده کیفیت وامی است که از آن محل پرداخت می‌شود. گروهی از بانک‌ها هم یک مقدار به بانک‌های مشارکتی نزدیک‌تر هستند، لذا برای بانک کنترل این موضوع که وام پرداختی صرف چه موضوعی می‌شود حائز اهمیت است و آن را کنترل می‌کند تا مشخص شود به چه شکلی در واقع مصرف می‌شود. همه این کسب‌وکارها در حوزه بانکی وجود دارد.

برای بانک‌های سپرده‌پذیر صرفاً نرخ بهره حائز اهمیت است و تعیین‌کننده کیفیت وام‌های پرداختی است.

اما در حوزه مقررات وقتی مجوزی به بانکی داده می‌شود، حوزه عملیاتش را مشخص می‌کنند؛ یعنی برای آن تعیین می‌کنند که چه عملیاتی را می‌تواند انجام بدهد و چه عملیاتی را نمی‌تواند انجام بدهد. عملیاتی که بانک‌ها می‌توانند انجام بدهند در قالب لایسنس‌هایی است که نهاد ناظر صادر می‌کند. بعضی جاها بانک‌ها

۲۰ تا ۳۰ نوع لایسنس مختلف دارند اما بعضی بانک‌ها این مجوزها را ندارند. در مقرراتی که در کشور ما وجود دارد و بعد از انقلاب با مصوبات شورای انقلاب، نظام بانکی ما یک نظام بانکی دولت محور و یک پارچه شده است، یعنی دولت به صورت دستوری هم نرخ سود، هم نرخ تسهیلات، هم نوع قرارداد، هم چارچوب‌های کاری را تعیین می‌کرد و کم کم به اینجا رسیدند که این فضا به دو دلیل امکان ادامه ندارد. دلیل اول همانطور که در مقاله آقای درودیان هم بود، اظهار نارضایتی شدید مردم از سرویس و خدماتی بود که بانک‌ها ارائه می‌کردند و کسی پاسخگو نبود، در واقع یک ساختار کاملاً دولتی در حقیقت ارائه خدمات را انجام بدهد. حالا چه کار انجام می‌شد چه کار انجام نمی‌شد، تفاوتی در اصل ماجرا نداشت. دلیل دوم افزایش مداوم هزینه‌های بانک‌های دولتی برای دولت بود. مثلاً اگر یک شخصی قصد تعویض شناسنامه‌ای را داشت، بایستی هزار تومان، پانصد تومان، دویست تومان در واقع پول به حساب خزانه پرداخت می‌کرد تا بتواند این کار تجدید یا تمدید را انجام می‌داد. خوب این کار یک روز وقت طرف را می‌گرفت و برای این هزینه ۱۰۰۰ تومانی که باید به دولت پرداخت می‌شد، ۱۰۰۰۰ تومان باید خرج می‌شد تا این کار بتواند صورت بگیرد. خوب این اتفاق افتاد که کم کم علمای قم، مسئولین کشور و سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیدند که در دنیا بانک‌های خصوصی وجود دارد، قبلاً هم که ما اجازه شکل‌گیری مؤسسات مالی را داشتیم، پس آمدند مجوز بانک‌های خصوصی را صادر کردند.

اظهار نارضایتی شدید مردم از سرویس و خدمات ارائه شده توسط یک ساختار کاملاً دولتی و هزینه سنگین این ساختار برای دولت از دلایل گرایش به سمت خصوصی‌سازی بانک‌ها بود.

با ورود بانک‌های خصوصی به عرصه بانکداری تغییرات رفتاری زیادی اتفاق افتاد. مفهوم مشتری‌مداری یک مقدار دگرگون شد. از یک طرف بانک‌های خصوصی و دولتی همپای هم کم کم به این سمت حرکت کردند که در ارائه خدمات به مردم تغییراتی ایجاد کنند و از طرف دیگر دولت که دید یک عده‌ای در این عرضه سرمایه‌گذاری کردند و هزینه ارائه خدمات را پرداخت می‌کنند و لازم نیست دیگر خودش هیچ هزینه‌ای برای ارائه خدمات پرداخت بکند، این شد که در تکمیل ابلاغ



سیاست‌های کلی اصل (۴۴) با یک نگاه وسیع‌تری پذیرفتند که بعضی از بانک‌های دولتی خصوصی بشود. البته هر چند که واقعه خصوصی‌سازی اتفاق افتاد اما این خصوصی‌سازی به لحاظ مالکیتی رخ داد ولی به لحاظ مدیریتی در مورد آن بانک‌های خصوصی شده هیچ تغییر صورت نگرفت؛ یعنی عملاً دولت و وزارت امور اقتصادی و دارایی کماکان کنترل و مدیریت مجامع این بانک‌ها را یا از طریق خود صندوق‌ها یا از طریق سهام‌عدالت در مجموعه حفظ کردند.

با ورود بانک‌های خصوصی به عرصه بانکداری تغییرات رفتاری زیادی به خصوص در مفهوم مشتری‌مداری اتفاق افتاد.

یک واقعه بسیار بدی در مقررات‌گذاری کشور به هر دلیلی در یک دوره‌ای اتفاق افتاد که این همزمان شد با تغییراتی که در کردار آقای درودیان هست و متأسفانه حالا یا سهواً یا عمداً در بیانات ایشان اشاره نشد. این واقعه بحث اجازه تأسیس تعاونی‌های اعتباری بود که مؤسسات مالی و غیر مجاز در کشور در همان دهه‌ای که فرمودند به سرعت شکل گرفت و چند هزار تعاونی اعتباری به وجود آمدند. در ابتدا قرار بود این تعاونی‌ها برای یک گروه خاصی، برای یک صنعت خاصی و به صورت درون خانوادگی، خدمتی ارائه بدهند، منتهی این‌ها با آن اجازه‌ای که از طریق قانون تعاون گرفتند، به مؤسساتی که در اصطلاح بانک مرکزی به عنوان مؤسسات مالی غیرمجاز در اصلاح قانونی از آن یاد می‌شود، تبدیل شدند تا اینکه ناچار شدند قانون ساماندهی را در دهه ۱۳۸۰ توسط مجلس محترم شورای اسلامی تصویب بکنند و آنها را تحت کنترل بانک مرکزی قرار بدهند. آثار و تبعات این اقدامات دامن بانک‌های خصوصی کشور ما را گرفت؛ یعنی یک نوزادی که در حال تولد بود با وقوع چنین پدیده‌ای متوقف شد و متأسفانه این شبهه هم در ذهن بسیاری از افراد عاقل کشور اتفاق افتاد که تمامی این تبعات کلاً به خصوصی‌سازی و اصلاً بانکداری خصوصی مرتبط است. حالا این را من البته از مقاله آقای درودیان نمی‌توانم استنباط کنم ولی به هر حال یک پیامی است که ایشان در حقیقت فرمودند و اینکه شاید به علی دیگر بافت سیاسی کشورمان با بانکداری خصوصی همخوانی ندارد. من خدمت ایشان به عنوان برادر بسیار عزیز و دانشمند در حوزه اقتصاد عرض کنم که این نوع تفکر هزینه‌های به مراتب بیشتری از کاستی‌ها و نواقص

موجود در شبکه بانکی و خصوصی برای کشور در پی خواهد داشت و من هم به ادله تجربی و هم به عدد و رقم می‌توانم خدمت عزیزان عرض بکنم که این تبعات به بانک خصوصی در واقع مرتبط نیست. به هر حال فلسفه وجودی بانک خصوصی براساس کارایی عقلانی سهام‌داری، منافعی است که بایستی بتوانند در چارچوب مجوزهای صادره توسط نهاد نظارتی، کسب بکنند. منتهی این دامنه و سیطره دولتی به شدت در ارکان خصوصی کشور هم اعمال نفوذ و اعمال قدرت کرده است که آخرینش که دیگر خود آقای ابوالحسنی هم درگیرش هستند، بحث تسهیلات تکلیفی است. آقای درودیان شما ملاحظه بفرمایید در بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به بودجه سال ۱۴۰۰ و نسبت به بودجه ۱۳۹۹ چه حجم تسهیلات تکلیفی به شبکه بانکی تحمیل شد. ضمن اینکه در بودجه سال ۱۴۰۱ صراحتاً بین بانک‌های خصوصی و دولتی برای اعطای تسهیلات تکلیفی هیچ تفاوتی قائل نشدند و نرخ‌ها هم تقریباً نرخ‌های قرض الحسنه است که باید به آن توجه کنیم. در حوزه‌های قرض الحسنه عدد قرض الحسنه‌ای که الان برای شبکه بانکی به لحاظ قانونی قابل پرداخت است، چیزی نزدیک به ۱۰ درصد نقدینگی منابع بانک‌ها را به خودش اختصاص می‌دهد. از این جهت من خواهشی که از آقای درودیان دارم این است که روی این موضوع یک اصلاح و بازنگری در خود مقاله داشته باشند. البته جداولی هم ارائه دادند که اشتباهاتی در آن وجود دارد که خدمتشان جداگانه عرض خواهم کرد.

سیطره دولتی به شدت در ارکان خصوصی کشور هم اعمال نفوذ کرده است که از مصادیق آن تسری تسهیلات تکلیفی به بانک‌های خصوصی در بودجه سال ۱۴۰۱ است.

در ارتباط با بعضی از ناهنجاری‌های موجود هم هیچ تفاوتی بین بانک دولتی، بانک خصوصی و بانک خصوصی‌شده وجود ندارد؛ یعنی اگر مثلاً شما یک پرونده کلان فساد اقتصادی را نگاه بکنید، ملاحظه می‌کنید که می‌تواند مربوط به یک بانک‌های دولتی باشد. ببینید از نظر نوع فکر، نوع تفکر یکی است، هیچ فرقی نمی‌کند. در بانک خصوصی اشخاص مرتبط دست کرده توی جیب بانک و در بانک دولتی هم دولت دست کرده است. شما می‌گویید این یکی که دست در بانک خصوصی کرده است، به اصطلاح پیامد بیشتری دارد اما آنکه برای دولت و مسائل عمومی بوده



را از نظر اخلاقی توجیه می‌کنید. در صورتیکه برداشت از سپرده‌های مردم چه در بانک دولتی و چه در بانک خصوصی واجد اشکال است؛ اشکال عقلایی دارد. چون کارایی را در بانک‌ها کاهش می‌دهد و یک تصمیمی رانته را به یک حوزه‌ای منتقل می‌کند. این تفاوتی در واقع در اصل ماجرا ندارد. بانک مرکزی در این سال‌ها تمام توجه و تمرکزش بر این بوده است که این برداشت‌ها را چه از جانب دولت و چه از جانب مالکین بانک‌های خصوصی واجد نظم بکند؛ یعنی هر دو ممنوع هستند و تا حدی باید از این منابع استفاده نکنند و تفاوتی هم بین آنها قائل نشد که بگوییم دولت چون برای کار عمومی برداشت کرده است، اشکالی ندارد. برای مثال، یکی از این کارهای عمومی همین پروژه‌ها دولتی هستند که به جای یک‌سال چندین سال طول کشید و بهای تمام شده آن ۱۰ یا چند برابر ارزش اولیه‌اش بوده است و هزینه بیشتری به ملت تحمیل کرده است. خوب این قصور را چه کسی باید جواب بدهد؟ این هم از منابع بانک‌ها به قیمت تحمیل هزینه به مردم پرداخت می‌شود. لذا به‌عنوان یک کارشناس در این عرصه، عرضی در مورد آن فرمایش آقای ابوالحسنی دارم که بسیار فرمایش متینی فرمودند که به هر حال از نظر مالکیت و این‌ها تفاوتی زیادی بین کارایی بانک‌ها احساس نمی‌شود. ما هم در بخش خصوصی بانک بد داریم و هم در بخش دولتی. بانک خوب هم در هر دو بخش داریم و به هر حال بانک‌ها باید با یک سازگاری نظم‌پذیر بتوانند اهدافی که برایشان وضع شده را دنبال کنند. ببینید ما در کشورمان شرایط عادی و معمولی وجود ندارد، سال‌ها است که درگیر جنگ اقتصادی، جنگ ارزی، جنگ تجاری و تحریم‌ها مواجه هستیم. بالاخره به غیر از آن بحث الکترونیکی شدن بانکداری، سکان تجاری کشور هم عمدتاً بر دوش بانک‌های خصوصی است و به زعم همه بزرگان به حد زیادی ما توانستیم به کمک همین بانک‌های خصوصی از پس این تحریم‌ها بر بیاییم. ضمن اینکه ما بایستی شبکه بانکی را صرف‌نظر از نوع مالکیتش و صرف‌نظر از نوع سهام‌داریش به منظور توسعه اقتصادی کشور حمایت بکنیم.

برداشت‌ها از سپرده‌های مردم چه از جانب دولت و چه از جانب مالکین بانک‌های خصوصی ممنوع هستند و برای دولت با بهانه تأمین منابع یک کار عمومی توجیه پذیر نیست.

بنده خیلی علاقه‌مند بودم که یک مقدار فضای گفتگو شکل بگیرد و بحث‌ها بتواند نقادانه‌تر و چالشی‌تر پیش برود اما خوب الان فرصت نیست و شاید خیلی مناسب باشد یک فضای گفتگویی در مجامع کارشناسی به صورت عمومی شکل بگیرد تا به ارتقاء دانشی که در حوزه نظام بانکی داریم، بیافزاید. حالا می‌خواهم چند نکته را عرض بکنم. برای آن نکات یک مقدمه عرض بکنم که ما اساساً چه چیزی را خصوصی کردیم. آقای ابوالحسنی فرمودند که نهاد بانک بسیار متفاوت با سایر نهادهایی است که ما سراغ خصوصی‌سازیش رفتیم. ما عموماً می‌گوییم که بانک سپرده می‌گیرد و سپرده‌ها را تسهیلات می‌دهد یا سرمایه‌گذاری می‌کند؛ حالا بسته به اینکه سرمایه‌گذاری کرده، در سود شریک می‌شود و یا احیاناً سپرده‌ها را هر مدلی که ازش استفاده کرده، آنوقت حق الوکاله‌اش را برمی‌دارد. واقعیت این است که آن‌چه که عملاً بانک رفتار می‌کند خیلی فراتر از این است. بانک یک نهادی است که اراده می‌کند و پول خلق می‌کند. برای کجا خلق پول می‌کند؟ برای آن‌جایی که سودآور تشخیص بدهد. از چه محلی؟ از هیچ محلی، در واقع از همان محل خلق پول مجدداً پول خلق می‌کند. بانک صرفاً برای تسویه‌های بین بانکی و احیاناً برای برداشتی که سپرده‌گذاران می‌خواهند انجام بدهند به ذخایری نزد بانک مرکزی نیاز دارد و برای آن ذخایر جذب سپرده می‌کند. لذا، سرمایه‌گذاری بانک و تسهیلات بانک از محل سپرده نیست. حالا تفسیر و تبیین این موضوع شاید نیاز به یک جلسه یک ساعته داشته باشد. درست است که نهایتاً ترانزنامه بانک را نگاه می‌کنیم این طرفش تسهیلات و آن طرف سپرده‌ها نهایتاً باید تراز بشود، منتهی اگر ما نگاهمان این باشد که بانک سپرده می‌گیرد و تسهیلات می‌دهد یا سرمایه‌گذاری می‌کند، باید این نگاه را تغییر بدهیم.

بانک به مثابه موجودی است که اراده می‌کند و پول خلق می‌کند و من فکر می‌کنم که بعد از خصوصی‌سازی بانک‌ها، آن نهادهایی که زمام بانک‌های خصوصی را در اختیار گرفتند، کاملاً خیرخواه اقتصاد ملی برای توسعه سرمایه‌گذاری و برای افزایش و بهبود خدماتی قابل ارائه به مشتریان، تلاش کردند ولی برخی دیگر ماهیت بانک را خوب شناختند و بهترین سوء استفاده را از این ماهیت کردند. به عبارت دیگر، از محل هیچ، برای مقاصدی که تأمین‌کننده منافع سهامداران بود، خلق پول کردند و بعد از چند سال بعد از این‌که ما یک مقدار نظام حسابرسی‌مان دقیق‌تر شد، بعد از این‌که مکانیزم‌های نظارتی بانک مرکزی‌مان جدی‌تر



شد با انبوهی از زیان انباشته در شبکه بانکی مواجه شدیم. این زیان انباشته ریشه در انبوهی از دارایی‌های موهوم در بانک‌ها داشت که بخش زیادی از آن هم در بانک‌های خصوصی متمرکز بود و هست.

بعضی از بانک‌های خصوصی از محل هیچ، برای مقاصدی که تأمین‌کننده منافع سهامداران بود، خلق پول کردند و بعد از چند سال با انبوهی از زیان انباشته در شبکه بانکی مواجه شدیم.

من فقط چند گزاره را می‌خواهم عرض بکنم، تفصیل این‌ها و بحث در مورد این‌ها واقعاً فرصت مبسوطی می‌طلبد. گزاره اول بنده این است که آن موقعی که داشتیم در مورد خصوصی‌سازی تصمیم‌گیری می‌کردیم، به درستی ماهیت بانک شناخته نشده بود. در مشروح مذاکرات دوره‌ای برای خصوصی‌سازی بانک، تصویب قانون و حتی ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) طبق شواهد زیادی که وجود دارد، بانک با ماهیتی که عرض کردم شناخته نشد. در واقع، سیاست‌گذار ما و سیاست‌مدار ما دقیق نمی‌دانست و متوجه نبود که چه موجودی را خصوصی می‌کند. خوب الان مباحثات مفصلی در فضای نظری، هم در فضای اقتصاد اسلامی و هم در فضای اقتصاد متعارف وجود دارد که آیا اساساً بانک با این ماهیتی که عرض کردم، بانک متعارف مدرن امروزی، اساساً آیا باید به سمت خصوصی‌سازی مالکیت و مدیریت آن برویم یا نباید برویم. در حال حاضر این‌که بانک در یک نظام کاملاً لیبرال با ارزش‌های لیبرال باید خصوصی باشد یا نه، محل بحث است و بحث‌های جدی روی این موضوع وجود دارد.

در حال حاضر بحث این است که آیا بانک در یک نظام کاملاً لیبرال با ارزش‌های لیبرال باید خصوصی باشد یا نه؟

گزاره دوم این است که اگر بر فرض، ما ماهیت بانک را درست شناخته باشیم، آیا خصوصی‌سازی بانک‌ها را با تمهید مقدماتش انجام دادیم یا خیر؟ ببینید همانطور که بحث شد، برای خصوصی‌سازی بانک‌ها بایستی قواعدی که بر آن حاکم است، استانداردها، چارچوب‌های نظارتی و مدل‌های کنترل شبکه بانکی باید به روزرسانی باشد تا جلوی هرگونه سوء استفاده‌ها را بگیرد. به نظر می‌آید که اساساً این مقدمات نه تنها در دوره خصوصی‌سازی، بلکه تا ۵ و حتی ۱۰ سال بعد

از آن هم در کشور وجود نداشت.

چند تا مثالش را فقط عرض بکنم. قواعدی که ما برای افزایش سرمایه داریم، قواعدی که برای شناسایی درآمد داریم، مقررات مربوط به شناسایی درآمد برای بانکها در سال ۱۳۹۶ یا ۱۳۹۷ یعنی ۱۸ سال بعد از تأسیس اولین بانک خصوصی انجام شد. تا پیش از این اصلاحیه، بانک این امکان را داشت که سود و در واقع جریمه تأخیر تسهیلاتی که معوق شده، مشکوک الوصول شده و امکان باز پرداختش نیست، را روی همان تسهیلات لحاظ بکند و همان تسهیلات را مجدداً با یک تسهیلات صوری که صرفاً ثبت حسابداری می‌شود و هیچ جریان نقدی مابه‌ازای آن اتفاق نمی‌افتد، به یک تسهیلات جدید با ۲۰ درصد سود و ۶ درصد جریمه تأخیر تبدیل بکند و دائماً از این محل، یعنی روی دارایی که سوخت شده است، درآمد شناسایی بکند و بعد با این درآمدی که شناسایی می‌کند، افزایش سرمایه بدهد. یعنی درآمد موهوم و سرمایه موهوم از محل یک دارایی موهوم اتفاق می‌افتاد.

این اتفاقی بود که در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ در جریان بود و نتیجه آن انبوه بسیار بزرگی از دارایی‌های موهوم در شبکه بانکی است که سرمایه شبکه بانکی را منفی کرده است. بسیاری از برآوردها نشان می‌دهد مسائلی که در عمل در شبکه بانکی وجود دارد، ریشه‌اش به همین موضوعات برمی‌گردد. مثال دیگر، قواعد انحلال ورشکستگی است. ببینید اساساً ما همین الان هم قواعد انحلال ورشکستگی نداریم. این خودش به بانکدار و به سهامدار بانک که می‌خواهد متخلفانه رفتار بکند و می‌خواهد حسن سوءاستفاه از مجوز بانک بکند، این سیگنال و این پیام را می‌دهد که تو مجوز بانک را گرفتی، پس دیگر جاودانه شدی و هر چقدر هم تخلف بکنی حاکمیت مجبور است پشت سر تو باشد. البته الان اختیارات جدی در سطح شورای سران برای مدیریت همین بانک‌های متخلف گرفته شد که اتفاقات خوبی در این یکی دو سال افتاد، منتهی عرضم این است ما بدون تمهید مقررات و مقدمات سراغ خصوصی‌سازی بانک‌ها و در واقع درگیر کردن نفع شخصی نه نفع عمومی رفتیم.

عدم وجود قواعد انحلال ورشکستگی این سیگنال را به بانکدار می‌دهد که هر چقدر هم تخلف بکنی حاکمیت مجبور است از تو حمایت کند.



گزارهٔ سوم و در واقع نکته آخر هم این که اساساً ما از خصوصی سازی بانک ها دنبال چی بودیم؟ این هنوز هم خیلی مشخص نیست. بانک به طور کلی دو تا کارکرد یعنی کارکرد نظام پرداخت و کارکرد تأمین مالی دارد. آن موقعی که می خواهیم در مورد عملکرد خصوصی سازی بحث بکنیم، عمدتاً به این موضوع اشاره می شود که خدمات پرداخت چقدر بهبود پیدا کرده است؟ یک زمانی مردم صبح تا ظهر در صف می ایستادند تا این که یک قبض گازشان را پرداخت بکنند اما الان با برنامه های موبایلی راحت این پرداخت انجام می شود. پس می گویند ببینید ارائه خدمات پرداخت چقدر بهتر شده و این ها همه ثمرات خصوصی سازی بانکی است. بله نظام بانکی ما الان در کارکرد پرداخت جزء نظام های واقعاً توسعه یافته است. ما سفری به اروپای شرقی داشتیم و اصلاً باورش نمی شد که ما بتوانیم به این صورت پرداخت های موبایلی داشته باشیم، یعنی خیلی از کشورها همین الان این امکان را ندارند. منتهی نکته این است که شما مجوز خلق پول را دادید، نه برای این که خدمات پرداخت را به روز بکنید، بلکه می خواستید کارکرد دوم بانک یعنی تأمین مالی را توسعه بدهید و بهبود پیدا بکند. به نظر می آید بسیاری از بانک های خصوصی ما در این بخش تأمین مالی توسعه رفوزه هستند. عرض نمی کنم همه بانک های خصوصی به این صورت هستند و اگر نبودند بانک های دولتی خوب عمل می کردند؛ منتهی ما هیچ نهادی را نمی توانستیم تأسیس بکنیم که یک دفعه شما ببینید بیش از ۴۰ برابر سرمایه خودش زیان روی دست حاکمیت بگذارد و الان حاکمیت مانده که این را چکار بکند و هنوز هم حقوق و در واقع هزینه های جاری آن ها در واسطهٔ اضافه برداشت بانک از بانک مرکزی از محل پایه پولی پرداخت می کنیم.

بنابراین، عدم شناخت بانک، عدم وجود مقدمات خصوصاً مقدمات نظارتی برای خصوصی سازی بانک و همچنین ندانستن این که از این بانک خصوصی دقیقاً چی می خواهیم، به نظر می آید که کارنامه خصوصی سازی بانک در دههٔ ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ را چندان قابل دفاع نمی کند.

اصغر ابوالحسنی هستیانی

از همه خیلی متشکرم. در این زمینه جمع بندی سخت است اما من سعی می کنم چند نکته را بگویم، شاید به درد عزیزانی که زحمت کشیدند و وقت گذاشتند بخورد.

مراحل خصوصی سازی در جهان دارای سه مرحله بوده که ما با غفلت از آن ها به این جاها رسیده ایم. این مراحل چه بوده است؟ در جهان



برای خصوصی‌سازی ابتدا آزادسازی انجام می‌دهند؛ یعنی بنگاه مورد واگذاری، فعلاً بانک منظوم نیست، اگر نیروی مازاد داشت و یا مشکلاتی داشت، دولت به آن کمک می‌کرد تا آمادۀ خصوصی‌سازی بشود و از آن مشکلاتی که دارد، آزاد بشود. مرحله دوم مربوط به مقررات‌زدایی است، یعنی مقررات مازادی که دست و پای این بانک یا شرکت یا هر بنگاهی را بسته بود، حذف می‌کردند. در نهایت هم سراغ خصوصی‌سازی و بسته‌های حمایت پس از خصوصی‌سازی رفتند. ما این سه مرحله را حالا بنابر هر ضرورتی که عجله بود یا هر چی بود، رها کردیم و از خود خصوصی‌سازی شروع کردیم. بعد از خصوصی‌سازی هم به جز بانک که حالا می‌خواهم بانک را در جمع‌بندی مستثنی کنم، خیلی به بقیه شاید نپرداختیم. اگر هم پیشرفت کردند و رو به جلو حرکت کردند، و الان بسیاری از آنها کارآمد هستند، خودشان به سمت جلو رفتند.

دومین مسأله این است که در مورد بانک همانطور که عرض کردم، چون جنس کارش طوری است که با بقیه شرکت‌ها فرق می‌کرد، خصوصی‌سازی آن هم باید متفاوت و در یک بسته جداگانه‌ای دیده می‌شد، نه اینکه مثل بقیه در نظر گرفته می‌شد. البته بانک که می‌گویم بیمه هم همین‌طور است، بانک و بیمه هر دو این خصوصیات را دارند، چون در نظام تأمین مالی این‌ها خصوصیت‌های خاصی را به خودشان می‌گیرند.

سومین مسأله این است که ما فقط چهار بانک یعنی رفاه کارگران، تجارت، ملت و صادرات را خصوصی کردیم. این بحث‌هایی که دوستان فرمودند و ما هم استفاده کردیم، برای بانک‌های خصوصی بود. الان در بازار بین بانکی سه تا بانک فعالی که اتفاقاً خوب هم دارند عمل می‌کنند کدام بانک‌ها هستند؟ حداقل ۵۰ درصدشان از لحاظ تعداد و ۸۰ درصدشان از نظر ارزشی این‌ها هستند که اگر نبودند ما مشکل پیدا می‌کردیم. علی‌رغم همه مطالبی که در مورد خصوصی‌سازی بانک‌ها می‌گویند، اگر ما این بانک‌های دولتی، حالا رفاه را کنار بگذاریم، را خصوصی نمی‌کردیم کماکان مثل بقیه بانک‌های دولتی‌مان زیان‌ده بودند و الان روی دستمان مانده بود. اما الان لااقل این بانک‌ها به جز یکی از آنها، دیگر زیان‌ده نیستند، آن یکی هم مالکیتش ظاهراً خصوصی شده ولی حاکمیت رویش است و صندوق تأمین مالی یک جایی شده که تو این تریبون نمی‌خواهم بگویم. بنابراین، همه چیز را ما منفی نبینیم، خوبی‌ها را هم ببینیم. شاید به همه اهداف خصوصی‌سازی نرسیده باشیم اما به خیلی از اهدافی که آقایان



از خصوصی سازی داشتند، رسیدند ولی چون بسته را از اول کامل ندیدند شاید یک چیزهای دیگر را هم می توانستیم بهش برسیم. از نظر شاخص های سلامت و شفافیت نظام بانکی همان کمز معروفي که من در جلسات دوره های مختلف که برای بانکی ها گذاشتم و برخی از دوستان در کلاس های ما بودند، و اخیراً هم در بانک مرکزی برای بانک ها محاسبه کردیم، شاخص ها و رتبه این بانک ها به جز همان بانک رفاه نه تنها کمتر از بقیه نیستند بلکه بهتر هم هستند. در مورد بانک رفاه هم عرض کردم که مشکلی نه از ناحیه خصوصی سازی بلکه به دلیل نوع تعاملی است که سهام دار متأسفانه با آن دارد. اگر نظام پرداخت را هم به عملکرد اضافه کنیم خیلی با خصوصی سازی بانک ها ضرر نکردیم بلکه به نظرم خوب بود و باید بیشتر دقت می کردیم. موقعی که شما بانک دولتی را خصوصی می کنید، مجبور می شود وارد بورس و شفاف شود، غیر از آن سهام دار هم ازش انتظار دارد و باید در مجمع جواب بدهد. پس این ها خوب است، اگر نبود به این جاها نمی رسیدیم. من می گویم به خاطر همین مسائل برنگردیم بگوئیم که اشتباه کردیم که خصوصی کردیم بلکه باید درست خصوصی می کردیم، ولی الان که آمديم هر جای آن اشکال داشت باید اصلاح بکنیم. بنابراین، مشکلات موجود در بانک ها به خاطر شکل مالکیت و به دلیل همان عدم شفافیت و عدم اعمال آن مقرراتی است که کامل باید روی این ها اجرا می شد، این ها سوءاستفاده کردند. خوب باید جلوی کسی که سوءاستفاده می کند را گرفت، نه اینکه مسیری که درست است. اما حالا این که آیا بانک خصوصی خوب است یا دولتی؟ بانک باید خصوصی باشد یا دولتی، یک موضوع بنیانی است که جای بحث این جا نیست. اینکه ما کلاً بانک دولتی داشته باشیم یا همه بانک ها خصوصی باشد، اینجا جای بحث آن نیست.

ما با خصوصی سازی بانک ها ضرر نکردیم که بگوئیم کار اشتباهی بود، بلکه باید درست خصوصی می کردیم.

این که از ذخایر بانک مرکزی برداشت شده است، الان مختص بانک خصوصی یا دولتی نیست، همه بانک ها در بعضی سال ها برداشت داشتند، بعضی ها اصلاً تصمیم گیری کردند که برداشت کند. مثلاً بانک ها برای مسکن مهر سال های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۱ در واقع بالغ بر ۶۰ هزار میلیارد تومان برداشت داشتند که مستقیماً از پول پر قدرت برداشت و

در بازار توزیع شده است. همچنین پول‌هایی که بابت مؤسسات مالی غیر مجاز که ساماندهی این‌ها را هم به بانک‌های خصوصی دادند، به بازار تزریق شد. مثلاً ما ثامن الحجج را در پارسیان ادغام کردیم که ترازش مبلغ ۱۲ هزار میلیارد تومان بود. شش هزار و پانصد میلیارد تومان پول بانک مرکزی را ما به مردم دادیم ولی این پولی که ما از جانب بانک مرکزی به مردم دادیم، بعضی وقت‌ها در گزارش‌ها می‌نویسند مثلاً این‌ها برداشت کردند، در صورتی که ما یک ریال برداشت نکردیم، بلکه به حاکمیت کمک کردیم که این کار اتفاق افتاد.

بحث خلق پول که آقای روحانی فرمودند خیلی مهم است. در خلق پول اگر انحصاراً این برداشتی که آقای روحانی در واقع فرمودند به بانک‌ها نسبت داده شود، این چنین نیست. شما مثلاً همین شهرداری تهران را در نظر بگیرید در سال‌هایی تراکم می‌فروخت و اعتبار بابت این‌جا جابه‌جا می‌کردند. خودروسازان خیلی از شرکت‌های تولیدی پیش فروش می‌کردند، مثلاً ۱۰ هزار خودرو ظرفیت داشت اما ۱۰۰ خودرو می‌فروخت و پول ۲۲ درصد یا ۲۳ درصد در جامعه ایجاد می‌کرد. بنابراین اعتبار و خلق پول مفاهیم مهمی هستند که باید به دقت به آن توجه کنیم. هیچ بانکی نمی‌تواند از هیچ همه چیز بسازد، بانک مرکزی دقیقاً نظارت می‌کند، کنترل می‌کند، روی این موضوعات حساس هست و توجه دارد. سوءاستفاده از ابزار با این‌که خود ابزار مشکل دارد، فرق می‌کند. یک زمانی LC داخلی را کلاً ممنوع کردند. آیا ال سی داخلی ابزار قوی برای تأمین مالی تولید است یا نه؟ قطعاً خیلی قابل استفاده است. یا مثلاً این تأمین مالی زنجیره‌ای (SCF) که الان در سیاست‌ها آمده است، ابزار خیلی خوبی برای تأمین مالی تولید است. حالا اگر کسی از این ابزار سوءاستفاده کرد باید آن را به پای خود ابزار بگذاریم؟ یعنی ابزار را تخریب بکنیم؟ نه ابزار اصلاح می‌شود، کنترل می‌شود، مقرراتش عوض می‌شود ولی ابزار مورد استفاده است.

در مورد این‌که خلق پول چگونه صورت می‌گیرد، یک بحث دامنه‌دار وجود دارد اما باید بدانیم که اگر سیستم بانکی را در نظام ذخیره قانونی جزیی در نظر بگیریم، خلق پول انجام می‌شود. لذا باید این موضوع را حل کرد اما به نظر شما الان یک دفعه این امکان وجود دارد که ذخیره ۱۰۰ درصدی اعمال شود؟ که جای بحثش دیگر این‌جا نیست.

اگر سیستم بانکی را در نظام ذخیره قانونی جزیی در نظر بگیریم،

خلق پول انجام می‌شود.

مدیر نشست هفتم



داود دانش جعفری
عضو مجمع تشخیص
مصلحت نظام

اعضای نشست هفتم



مرتضی کاظمی
پژوهشگر
اقتصادی



پیمان نوری
رئیس کل
اسبق سازمان
خصوصی سازی



حسین راغفر
عضو هیات
علمی دانشگاه
الزهر



وحید شقاقی شهری
عضو هیات علمی
دانشگاه خوارزمی



کاتارزینا سرزک
استاد دانشگاه
یوزنان لهستان



احمد میدری
عضو هیات علمی دانشگاه
شهید چمران اهواز

۷ نشست هفتم

اقتصاد سیاسی خصوصی سازی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «تعارض منافع در شرکت های تحت تملک دولت»؛ کاتارزینا سرزک^۱

۱ بنگاه های دولتی در عین حال که از مزایایی نظیر تهیه کالاهای عمومی برخوردارند و به عنوان ابزاری برای صنعتی شدن مورد استفاده قرار می گیرند اما با معایبی همچون ضعف در کارایی عملیاتی، مازاد نیروی کار، رانت خواهی، استفاده بیش از حد از بودجه و همچنین تعارض های منافع مواجه هستند.

۲ علیرغم خصوصی سازی عظیم در بین سال های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ در کشورهای توسعه یافته و از سال ۱۹۹۰ در کشورهای در حال گذار از سوسیالیسم، از سال ۲۰۰۰ به بعد رشد بنگاه های دولتی و احیای سرمایه داری دولتی در کشورهای در حال توسعه فزاینده بوده است. دلیل احیای سرمایه داری دولتی در این کشورها، هم به مسائل سیاسی و انگیزه دولت ها برای تصاحب اقتصاد کشورها و هم به مسائل اقتصادی مبنی بر پتانسیل شرکت های دولتی در کمک به رشد اقتصادی برمی شود.

۳ نقش آفرینی بنگاه های دولتی در رشد اقتصادی به کیفیت نهادی آنها، حکمرانی و سیاست های خوب برمی شود که میزان تعارض منافع را هم کاهش می دهد.

۴ نقش همزمان دولت به عنوان ناظر و مالک، اولین دلیل تعارض منافع در بنگاه های دولتی به شمار می آید که راه حل رفع آن ایجاد نهادهای باکیفیت و همچنین نظارت ها و عملکردهای درست و اتخاذ تصمیمات مناسب در این راستا است.

۵ ساختار مالکیت مختلط به صورت سهامداران حداقلی در مقابل سهامداری عمده دولتی باعث تبعیض در منافع می شود؛ به طوری که مالک کنترل کننده با استفاده از قدرت خود از سهامدار خرد سلب مالکیت می کند. کیفیت بالای نهادهای دولتی، سیاست زدایی از اقتصاد ملی، شفافیت در ارتباط با هدف گذاری های غیرانتفاعی، وضع قوانین برای حمایت از سهامداران خرد، تأسیس یک مؤسسه ملی مستقل و مسئول مدیریت کردن دارایی های عمومی و ... از جمله راهکارهای حل این نوع تعارض ها است.

۱. خانم کاتارزینا سرزک (Katarzyna Szarzec) استاد دانشگاه پوزنان در لهستان و استاد مدعو دانشگاه گلاسکو بریتانیا



۶ عامل سوم تعارض منافع، سرمایه‌گذاران خارجی و تفاوت اهداف و سیستم‌های سیاستی کشورهای مبدأ و مقصد است. در این مورد وجود نهادهای دولتی با کیفیت بالا و روش‌های غربالگری واضح از جمله راه‌حل‌های اجتناب از این تعارض‌ها به شمار می‌آید.

۷ در مجموع ایجاد نهادهای دولتی با کیفیت شرط اصلی بالا بردن میزان تأثیرگذاری بنگاه‌های دولتی و همچنین تأثیر مستقیم و مثبت آنها بر رشد اقتصادی به شمار می‌آید. به علاوه، تفکیک بین قوانین و سیاست‌های مالکیتی و کارکرد حمایتی قوانین از میزان اثربخشی اعضا و یا سهامداران خرد و همچنین سیاست‌های اطلاعاتی در ارتباط با اهداف مالی و غیرمالی بنگاه‌های دولتی و لحاظ شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران هم از جمله توصیه‌های سیاستی برای سیاست‌گذاری مالکیت دولتی به منظور رفع هرگونه تعارض‌ها به شمار می‌آید.

ب) مقاله «تأثیر وفاق سیاسی بر موفقیت خصوصی‌سازی»؛

احمد میدری و مرتضی کاظمی^۲

۱ **احمد میدری:** یک قاعده در نظریه‌های دولت رفاه این است که وقتی اختلاف یا شکافی بین مسئولین در یک کشور وجود داشته باشد، روی پایین‌دست آن جامعه فشارهای بیشتری می‌آورد و سیاست‌ها به سمت یک جور عوام‌زدگی و هم‌یک‌جور غیرقابل کنترل شدن برای کل مجموعه حکومت می‌رود که این موضوع در واگذاری شرکت هفته تپه مشاهده شد.

۲ **احمد میدری:** در مورد هفت تپه بین قوه قضاییه، مجلس و قوه مجریه اختلاف وجود دارد و این اختلاف از درون حکومت به جامعه کارگری منتقل شد و دیگر حکومت قادر به کنترل اعتراضات کارگری نبود؛ به طوری‌که، هفت تپه یکی از حادثه‌ترین مسأله‌های اجتماعی-کارگری سال‌ها ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ بود.

۳ **مرتضی کاظمی:** برای واگذاری هفت تپه هفت فراخوان ارائه شد و پنج مرتبه مزایده برگزار شد که در چهار مزایده‌ی اول هیچ‌کس شرکت نکرد و در مزایده پنجم هم فقط یک شرکت‌کننده شرکت کرد و در نهایت، شرکت به قیمت پایه مصوب هیئت واگذاری، واگذار شد.

۴ **مرتضی کاظمی:** یکی از مسائل پیش روی خریدار هفت تپه عدم

۲. این مقاله مشترک آقایان احمد میدری استاد دانشگاه شهید چمران اهواز، مرتضی کاظمی و حسین خداپرست است که در روز همایش توسط آقایان احمد میدری و مرتضی کاظمی ارائه شد.

آگاهی از تعداد پرسنل واقعی و در واقع مازاد نیروی کار بود؛ چرا که در صورت مالی سال ۱۳۹۲ تعداد پرسنل ۲۵۵۵ نفر قید شده بود اما در همان فاصله‌ای که اسناد واگذاری در حال تنظیم بود، ۱۳۰۰ نفر توسط مدیر قبلی در زمان دولتی بودن آن به تعداد پرسنل این شرکت اضافه شد و حدود ۲۰۰۰ نفر پرسنل فصلی هم به دلیل اینکه نیروی پیمانی بودند، گزارش نشدند اما در دولت بعدی با مذاکراتی که انجام شد به نیروی انسانی شرکت نیشکر هفت تپه تبدیل شدند.

۵ مرتضی کاظمی: اعتراضات کارگری هفت تپه که به دلیل عدم برداشت محصول ناشی از سیل ۱۳۹۶ در خوزستان و خروج ترامپ از برجام و تحریم‌ها اتفاق افتاد، اولین اعتراض نبود اما در این سال این اعتراضات با یک اتفاق رسانه‌ای بزرگ همراه شد و نهایتاً منتج به صدور احکام قضایی شد.

ج) مقاله «اقتصاد سیاسی خصوصی سازی در ایران»؛ وحید شقاقی شهری^۳

۱ در حال حاضر در کشور یکسری گزاره‌ها وجود دارد که مسائل پیش روی خصوصی سازی محسوب می‌شوند. کشور الآن توان اجرای موفق ابرپروژه را ندارد و حتی توان اجرای پروژه خرد را هم از دست داده است؛ فقدان سرمایه اجتماعی و انسان‌های خلاق، دغدغه‌مند، مبدع و مبتکر دو دلیل اصلی آن به شمار می‌آیند. ضمن اینکه با توجه به یافته‌های مقالات ساختارهای فسادزا در کشور وجود دارد که در این بستر اصولاً خصوصی سازی امکان اجرا ندارد.

۲ ریشه مسائل پیش روی خصوصی سازی به این موضوع برمی‌گردد که ما برخلاف کشور نروژ بدون یک دوره گذار از عقلانیت نهادی و فردی به نفت دست یافته‌ایم و نحوه استفاده درست از آن را یاد نگرفته‌ایم. بنابراین، بدون طی این مسیر، امکان ندارد به خصوصی سازی موفق دست پیدا کنیم.

۳ در پنجاه سال گذشته، نهادهای عقلانی را نساختیم و هر نهادی هم که ساختیم، ضعیف، شبه مدرن، اداری و با حکمرانی نفت‌محور و پر از فساد و رانت بود. لذا، با این نهادها ما مسیر خصوصی سازی را طی نکردیم و به خصوصی سازی موفق نرسیدیم.

۳. استاد دانشگاه خوارزمی



د) دیدگاه اعضای نشست

۱ پیمان نوری: در جریان خصوصی‌سازی در کشور با واژگانی چون رد دیون، بخش خصوصی واقعی و امثالهم روبرو هستیم و اقتصاد خواننده‌های خارجی تا زمانیکه به مطالعه‌ی دقیق محیط اقتصادی ایران نپرداخته باشند و این موضوعات را درک نکرده باشند، نمی‌توانند تحلیل درستی از اوضاع داشته باشند.

۲ پیمان نوری: اقتصاد سیاسی در ادبیات درجه‌بندی مختلفی دارد و ما اگر بخواهیم واژه درست آن را برای اقتصاد خودمان به کار ببریم، باید به مقوله‌ی یک اقتصاد سیاست‌زده بپردازیم که در این صورت به جای اینکه تصمیم‌سازی در راستای ارتقای اقتصاد اتخاذ شود، خود اقتصاد به ابزار و وسیله‌ای برای ارتقای سیاسی و برای تصمیمات سیاسی تبدیل می‌شود.

۳ پیمان نوری: بخش خصوصی واقعی در کشور به اندازه کافی رشد نکرده است و ما در حال حاضر یک بخش خصوصی توانمند نداریم تا بتواند واگذاری‌هایی با قیمت‌های امروزی را به‌طور کامل تقبل کند. در این شرایط تقسیم اقتصاد به بخش دولت، بخش خصوصی و بخش تعاون دگر معنی پیدا نمی‌کند، چون بخش خصوصی اقتصاد کوچک نگه داشته شده است.

۴ داوود دانش جعفری: از خصوصی‌سازی و از واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی واقعی تا جایی که این اقدامات در چارچوب ضوابط و مقررات اتفاق بیفتد، به معنای واقعی حمایت می‌شود.

۵ پیمان نوری: تکلیف و وظیفه قوه قضاییه این است که اگر شکایتی شود، آن مورد را رسیدگی کند. بنابراین، وقتی مدیر جدید سازمان خصوصی‌سازی نسبت به یک واگذاری از مدیر دوره قبل شکایت می‌کند و در واقع خود قوه مجریه در درون خودش این اقدام را می‌کند، از قوه قضاییه نمی‌توانیم توقع داشته باشیم این ادعا را مورد رسیدگی قرار ندهد.

۶ پیمان نوری: پرونده‌های مهم خصوصی‌سازی که الان در شورای گفتگو مطرح هستند، ۱۰ یا ۱۲ مورد است که حتی خود سازمان خصوصی‌سازی هم در گزارش سال گذشته خود به ۷ مورد اشاره داشته است.

۷ حسین راغفر: زیرساخت‌های نهادی لازم برای تحقق خصوصی‌سازی در ایران وجود ندارد و هر جای دنیا هم که این اتفاق بدون وجود این زیرساخت‌ها افتاده است، مشکلات خاص خودش را داشته است.

۸ حسین راغفر: افزایش نابرابری بین دستمزدهای بالا و دستمزدهای پایین یکی از پیامدهای متعارف خصوصی‌سازی است که حتی در موفق‌ترین خصوصی‌سازی‌ها (مانند انگلستان) هم اتفاق افتاده و به دنبال خود شورش‌ها و اعتراض‌هایی را به همراه داشته است. خصوصی‌سازی در ایران از این منظر مستثنی نیست.

۹ حسین راغفر: خصوصی‌سازی فقط انتقال اموال دولتی به بخش خصوصی نیست بلکه تفکری در مورد نحوه اداره جامعه است و این‌که مدیریت اقتصاد از دولت به بخش خصوصی منتقل شود؛ اما در کشور به جای خصوصی‌سازی ما خود دولت را خصوصی کردیم.



مقدمه

در دومین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در سالن (۱) حول موضوع «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی» بود. ریاست این نشست را آقای داود دانش جعفری بر عهده داشتند و آقای راغفر استاد دانشگاه الزهراء و آقای پیمان نوری معاون اقتصادی دادستان کل کشور و عضو شورای عالی بورس و رییس اسبق سازمان خصوصی‌سازی به عنوان اعضای این نشست حضور یافتند. در این نشست ابعاد مختلف اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی مورد بحث قرار گرفت تا به این نکته اشاره شود که برای داشتن یک خصوصی‌سازی موفق فقط جنبه‌های اقتصادی مهم نیست، بلکه جنبه‌های اقتصاد سیاسی هم بسیار تأثیرگذار هستند. در این نشست سه مقاله ارائه شده است. اولین مقاله توسط خانم پروفیسور کاتارزینا سرزک استاد دانشگاه پوزنان در لهستان و استاد مدعو دانشگاه گلاسکو بریتانیا تحت عنوان «تعارض منافع در شرکت‌های تحت تملک دولت» ارائه شد. حوزه تخصصی ایشان حوزه اقتصاد کلان، مطالعات تطبیقی در مورد انواع مدل‌های سرمایه‌داری در دنیا و مباحث گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و کشورهای فراسوسیالیستی و همین‌طور موضوع شرکت‌های دولتی است. همچنین خانم سرزک مقالات مهمی در حوزه اقتصاد سیاسی دارند که عمدتاً به موضوعاتی نظیر رابطه شرکت‌های دولتی و رشد اقتصادی، عملکرد اقتصادی شرکت‌ها، شرکت‌های دولتی در اروپای مرکزی، مسأله رانت‌جویی سیاست‌مداران از شرکت‌های دولتی، عملکرد مالی و اقتصادی در شرکت‌های دولتی و اینکه چگونه سیاست‌مداران دولت را تسخیر می‌کنند، شرکت‌های دولتی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، عوامل مؤثر در تغییرات نهادی در اقتصادهای در حال انتقال، بحث آزادی اقتصادی، مردم‌سالاری و رابطه‌اش با رشد اقتصادی، تحول اقتصادی و نتایج آن در تعدادی از کشورهای اروپایی مرتبط هستند. امروز پرفیسور سرزک در مورد مسأله تعارض منافع در شرکت‌های دولتی با ما صحبت می‌کنند. از نظر ایشان، در واقع، در شرکت‌های دولتی سه نوع تعارض منافع وجود دارد. ارائه دوم توسط آقای احمد میدری از دانشگاه شهید چمران اهواز تحت عنوان «روایت اختلافات سیاسی در فرآیند خصوصی‌سازی: مرور واگذاری شرکت نیشکر هفت تپه» ارائه شد که آقای کاظمی هم ذیل موضوع شرکت هفت تپه سخنرانی کردند. در نهایت هم مقاله «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی در ایران» توسط آقای وحید شقاقی شهری از استاد دانشگاه خوارزمی ارائه شده است. در ادامه ضمن ارائه سخنرانی‌های مذکور، به بحث و طرح دیدگاه اعضای نشست نیز پرداخته شده است.

مقاله تعارض منافع در شرکت‌های تحت تملک دولت

نویسنده و ارائه‌دهنده: کاتارزینا سرزک^۴

بحث بنگاه‌های دولتی و تعارض منافع در آنها سوژه‌ای است که دائم در مورد آن صحبت می‌شود و امروزه در حقیقت با یک چارچوب و با یک نگرش جدیدی مورد بررسی قرار می‌گیرد. مقاله‌ای که بنده در این جلسه قصد ارائه دارم، بحث تداخلات و تعارض‌های بالقوه منافع در شرکت‌های دولتی است که مدتی است به همراه همکارانم در تعدادی از مؤسسات پژوهشی در حال تحقیق روی این مسأله هستیم. نتایج حاصل از تحقیقات خودم و همکارانم را به اختصار در این نشست توضیح می‌دهم.

با این حال سرفصل‌هایی که می‌خواهم در موردشان صحبت کنم سه سرفصل کلی شامل: ۱- بنگاه‌های دولتی در اقتصادهای اروپایی؛ ۲- بنگاه‌های دولتی و مبحث رشد اقتصادی و شرایط مختلف اقتصادی؛ و ۳- تعارض‌های منافع در بنگاه‌های دولتی را در برمی‌گیرد.

مزایا و معایب بنگاه‌های دولتی

موضوع حائز اهمیت در خصوص بنگاه‌های دولتی در واقع بحث مزایا و معایب وجود بنگاه‌های دولتی در اقتصاد است. از سری مزایایی که بنگاه‌های دولتی دارند، می‌توان به تهیه کالاهای عمومی و همچنین اعمال کنترل بر بخش‌های راهبردی و استراتژیک و پیشبرد امر توسعه اشاره کرد. در واقع، این شرکت‌ها و بنگاه‌ها به عنوان وسیله‌ای برای صنعتی شدن مورد استفاده قرار می‌گیرند. با این حال، برای این بنگاه‌ها معایبی هم برمی‌شمرند، مبنی بر اینکه آنها کارایی کمی در زمینه عملیاتی دارند و بیش از حد ظرفیت نیروی کار مختلف استخدام می‌کنند. این شرکت‌ها مسائلی شامل رانت‌خواهی و استفاده بیش از حد از بودجه در شرایط تنگناهای بودجه‌ای و همچنین تداخلات و تعارض‌های منافع را به بار می‌آورند. یک بحث هم مشتری‌محوری و مشتری‌مداری است که در واقع نباید این اتفاق‌ها در چنین بنگاه‌هایی بیفتد. در واقع می‌شود گفت بنگاه‌های دولتی تلاش می‌کنند تا مؤسسات بهتری در کار خودشان باشند اما این چیزی است که باید بیشتر راجع به آن بحث و مباحثه صورت بگیرد.

شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی در حقیقت به عنوان وسیله‌ای برای

صنعتی‌شدن مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۴. خانم کاتارزینا سرزک (Katarzyna Szarzec) استاد دانشگاه پوزنان در لهستان و استاد مدعو دانشگاه گلاسکو بریتانیا



گرایش‌های مربوط به وزن اقتصادی شرکت‌های دولتی

آنچه به عنوان خروجی اصلی این بنگاه‌ها در نظر گرفته شده است، یک سری نتایج کلی است که به ما نشان می‌دهد وقتی ما مؤسسات بهتری داشته باشیم، مؤسسات دولتی بهتری داشته باشیم، این مؤسسات در حقیقت با عملکرد خودشان می‌توانند منجر به ایجاد بنگاه‌های دولتی بهتری شوند. آنچه که در واقع مورد بررسی قرار می‌گیرد، میزان گرایش شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی در ارتباط با آن وزن اقتصادی‌ای است که به دنبال خودشان ایجاد می‌کنند.

در بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ روند خصوصی‌سازی بسیار عظیمی در کشورهای توسعه‌یافته صورت گرفت و از سال ۱۹۹۰ در کشورهایی که سوسیالیسم را پشت سر گذاشته بودند، این سیاست در مقیاس کلان اتفاق افتاد اما از سال ۲۰۰۰ به این طرف آنچه که ما شاهد آن بودیم، رشد فزاینده اهمیت بنگاه‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه بوده است. در حقیقت، بسیاری از این کشورها در حال حاضر در حال احیای سرمایه‌داری دولتی هستند و همچنین میزان رشد فزاینده شرکت‌های دولتی و بنگاه‌های دولتی در کشورهای مختلف در حال توسعه مثل گروه بریکس^۵ و کشورهای سی‌ای‌ای^۶ را شاهد هستیم.

کشورهای در حال توسعه در حال حاضر به دلایل سیاسی و اقتصادی در حال احیای سرمایه‌داری دولتی هستند.

دلایل احیای دوباره بنگاه‌های دولتی را می‌توانیم به دو بخش مجزا تقسیم کنیم. یک سری از این دلایل، دلایل سیاسی هستند که از جمله آنها می‌توان به مشتری‌مداری، از جمله تصاحب اقتصاد کشورها توسط دولت‌ها اشاره کرد. دلیل دوم، دلیل اقتصادی است که در واقع می‌توانیم از آنها به صورت میزان رشد اقتصادی بالقوه‌ای به وسیله سیاست‌های صنعتی درست طراحی شده و بنگاه‌های دولتی خوب مدیریت شده، یاد کنیم؛ یعنی این بنگاه‌ها با اتکاء بر سیاست‌های درست و مدیریت درست می‌توانند به رشد اقتصادی کمک کنند.

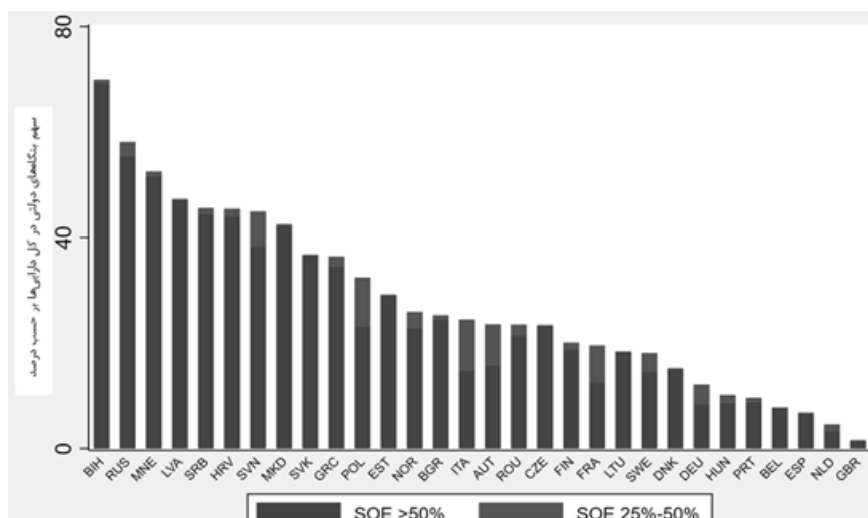
وزن اقتصادی شرکت‌های دولتی در اقتصادهای اروپایی

در این قسمت می‌خواهم در ارتباط با وزن اقتصادی بنگاه‌های دولتی

5. BRICS

6. CEE

در اروپا توضیحی بدهم. در واقع همراه دو همکار دیگر که استاد دمبی و ماتوشاک هستند، در سال ۲۰۲۱ این تحقیق را انجام دادیم. در این تحقیق ما دو تعریف برای بنگاه‌های دولتی ارائه دادیم؛ این قبیل بنگاه‌ها، بنگاه‌هایی هستند که در آنها مالکیت دولتی بیش از ۵۰ درصد یا بیش از ۲۵ درصد از سهم کل را نسبت به بنگاه‌های خصوصی در اختیار دارد. بنا بر داده‌های سطح بنگاه که از پایگاه داده آمادئوس^۷ به دست آمده است، گردش مالی شرکت‌های بزرگ غیرمالی را حساب کردیم و یک مقایسه‌ای بین عملکرد شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها یا بنگاه‌های غیردولتی انجام دادیم تا ببینیم چه اعداد و ارقامی را به لحاظ وزن اقتصادی با خودشان به همراه دارند.



شکل ۱. سهم بنگاه‌های دولتی در کل دارایی‌ها

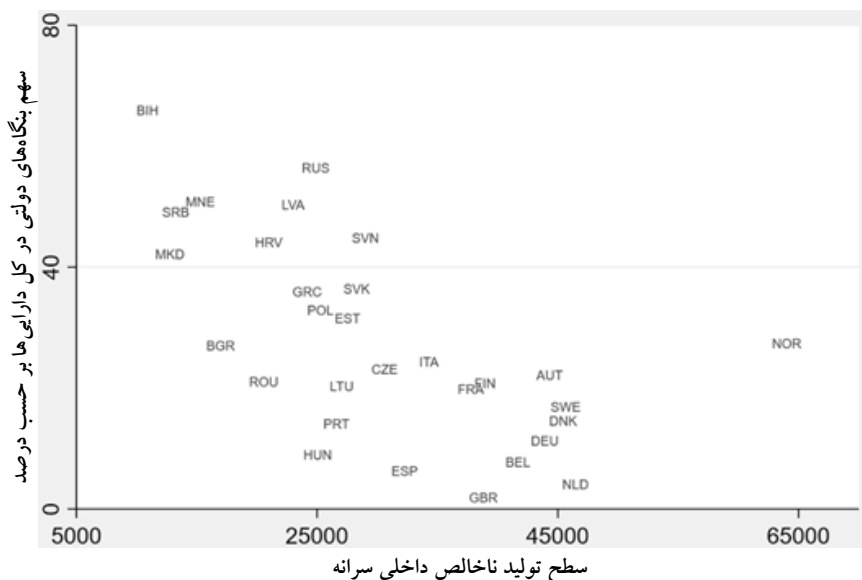
کردار بالا در حقیقت میزان توزیع شرکت‌ها یا مالکیت دولتی را در کشورهای اروپایی از سال ۲۰۰۷ تا ۱۰۱۶ میلادی نشان می‌دهد. خطوط آبی نشان‌دهنده کشورهایی هستند که در آنها بنگاه‌های دولتی بیش از ۵۰ درصد سهم را در اقتصاد به خودشان اختصاص دادند و در کشورهایی که این میزان بین ۲۵ الی ۵۰ درصد است با رنگ قرمز در کردار نشان داده شده است. ما در این کردار دو دسته کشور را مورد بررسی قرار می‌دهیم که ۱۴ کشور اروپای غربی به علاوه ۱۶ کشور

7. Amadeus



اروپایی هستند که در دوران پساسوسیالیسم زندگی می‌کنند. سهم بنگاه‌های دولتی در کشورهای مثل بریتانیا و هلند اندکی بیش از ۱۰ درصد را نشان می‌دهد. با وجود اینکه کارهای بسیار وسیعی در زمینه خصوصی‌سازی در سطح اروپا انجام گرفته است اما هنوز هم ما در سطح بسیار وسیعی مالکیت دولت را بر اقتصاد این کشورها مشاهده می‌کنیم.

در شکل (۲) میزان درآمد افراد در کشورهایی که در آنها بنگاه‌های دولتی و مالکیت دولتی حاکم هست، نشان داده شد. همانطور که مشخص است، در کشورهایی مثل نروژ که درآمد مردم بالا است، هنوز هم مالکیت دولتی البته به میزان کمتری وجود دارد اما در کشورهایی مثل بریتانیا با وجود اینکه اقتصاد این کشورها پویا است، هنوز هم مالکیت دولتی به صورت پررنگ دیده می‌شود.



شکل ۲. سهم بنگاه‌های دولتی در کل دارایی‌ها و سطح درآمد کشورها

رابطه بین رشد اقتصادی و بنگاه‌های دولتی

یافته‌ها نشان می‌دهد بنگاه‌های دولتی از حیث نقشی که در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند، نه خوب و نه بد هستند. ایفای نقش این بنگاه‌ها به نهادهای دولتی وابسته است. در واقع، هر چقدر کیفیت عمومی نهادهای دولتی به لحاظ عملکردی بالاتر برود، بنگاه‌های دولتی ضرر



کمتری برای اقتصاد کشورها خواهند داشت و تداخل و تعارض منافع کمتری با مسائل اقتصادی خواهند داشت. همچنین هر چقدر حاکمیت قانون بیشتر باشد و نقش آفرینی دولت‌ها در امور نظارتی بیشتر باشد، می‌توانیم بگوییم که اقتصاد کشورها موفق‌تر خواهد بود و همچنین بنگاه‌های دولتی و مالکیت دولتی نیز موفق‌تر عمل خواهد کرد. به‌طور خلاصه در این قسمت در ارتباط با شرایط بنگاه‌های دولتی تأثیرگذار صحبت شده است. در حقیقت آنچه گفته شد این است که بنگاه‌ها یا نهادهای دولتی با کیفیت بالا و حکمرانی خوب و سیاست‌های خوب منجر به عملکرد بهتر اقتصادی بنگاه‌های دولتی می‌شوند و میزان تعارض منافع را کاهش می‌دهند.

**هر چقدر کیفیت عمومی نهادهای دولتی به لحاظ عملکردی بالاتر برود،
ضرر بنگاه‌های دولتی برای اقتصاد و تعارض منافع آنها کمتر خواهد بود.**

تعارض منافع در بنگاه‌های دولتی

هدف کلی بنگاه‌های دولتی و همچنین بنگاه‌های خصوصی کسب سود و حداکثرسازی سود است که در اصطلاح به آن «اهداف مالی» گفته می‌شود. با این حال، بنگاه‌های خصوصی به دنبال کسب سود شخصی هستند اما بنگاه‌های دولتی علاوه بر کسب سود به دنبال اداره کردن بهتر اقتصاد کشور و ایجاد رفاه و امنیت ملی در کشورها هستند؛ یعنی بنگاه‌های دولتی در کنار هدف مالی، اهداف «غیر مالی یا غیر انتفاعی» را هم دنبال می‌کنند. در خود بنگاه‌های دولتی به سه دلیل تعارض منافع وجود دارد که در ادامه توضیح داده شده‌اند.

۱ نقش دوگانه دولت به عنوان ناظر و مالک

اولین دلیل تعارض منافع به نقش دوگانه دولت برمی‌شود که هم به عنوان قانون‌گذار و ناظر عمل می‌کند و همزمان خودش هم مالک است. دولت به عنوان مالک اهداف مالی و غیر مالی را دنبال می‌کند اما اهداف یا هدف‌گذاری سیاستمداران آن را مسئول حکمرانی و اجرای سیاست‌های مالکیتی می‌کند. در واقع، دخالت سیاستمداران نوعی رفتار رانت‌جویانه را به وجود می‌آورد. در طرف دیگر، دولت به عنوان یک عامل ناظر باید اطمینان حاصل کند که قانون به خوبی اجراء می‌شود و قوانین مربوط به بازار آزاد و همچنین رقابت به خوبی اجرا می‌شود اما سیاستمداران یا مسئولین دولتی اهداف دیگری را ممکن است دنبال کنند که می‌تواند



در تضاد با منافع بنگاه‌های دولتی باشد. ما اینجا آن چیزی که می‌بینیم این هست که در واقع وقتی دولت در نقش ناظر و همچنین مالک ظاهر می‌شود، یک مزیتی را برای بنگاه‌های دولتی به وجود می‌آورد که این نوع عملکرد برای بخش عمومی می‌تواند سودبخش باشد اما برای بنگاه‌های دولتی خیر. در واقع دولت‌ها می‌توانند قیمت‌گذاری کنند و با کنترل قیمت‌ها به نفع شهروندان عمل کنند اما با پایین آمدن قیمت‌ها این مسأله می‌تواند به ضرر بنگاه‌های دولتی تمام شود.

حال سؤال این است که راه حل اجتناب و یا کاهش این نوع تعارض‌ها چیست؟ همانطور که قبلاً اشاره کردم، اولین شرط برای جلوگیری از تعارض منافع این است که نهادهای دولتی با کیفیت بالا و حکمرانی پیشرفته داشته باشیم. به علاوه، نقش و کارکرد مالک باید از وظایف ناظر جدا شود. همچنین حکمرانی شرکت باید به صورت حرفه‌ای پیاده‌سازی شود و بهترین مدیران برای بنگاه‌های دولتی به کار گرفته شوند.

۲ تبعیض ناشی از سهامداری اقلیت در مقابل سهامداری عمده دولت

علت دوم تعارض منافع وجود حداقل سهام‌داران و نهادهای افراد دارای سهام حداقلی و تأثیری است که سهام‌داران عمده بر روی آنها می‌گذارند، چون سهامدار اصلی خود دولت است و سایر سهام‌داران تعدادشان کمتر از میزان سهام‌داران دولتی است. در واقع، این نوع ساختار مالکیت مختلط تبعیضی را در منافع به وجود می‌آورد که ناشی از تمرکز مالکیت (حقوق کنترل در مقابل حقوق مالکیت) و حمایت قانونی ضعیف از سهام‌داران اقلیت است. یک مالک کنترل‌کننده با استفاده از قدرت خود از سهامدار خرد سلب مالکیت می‌کند.

در واقع، دو نوع مسیرسازی در بنگاه‌های دولتی وجود دارد که این تعارض و تداخل در هدف‌گذاری‌های مالی و غیرمالی به وجود می‌آید؛ اولاً دولت‌ها با شرکت‌های دولتی به عنوان ابزاری برای استراتژی اقتصاد ملی، منطقه‌ای و بخشی یا در اصطلاح کانال‌سازی سیاستی^۸ برخورد می‌کنند. دومین موضوعی که باید به آن توجه کنیم در حقیقت تصاحب بنگاه‌های دولتی توسط سیاستمداران است. این در واقع در هر دوره، علی‌الخصوص بعد از هر دوره انتخابات می‌تواند اتفاق بیفتد و سیاستمداران بر بنگاه‌های دولتی تسلط پیدا کنند و نوعی رانت‌خواهی و رانت‌خواری را رقم بزنند. این رفتار رانت‌جویانه سیاستمداران به خصوص در کشورهای پساسوسیالیستی و کشورهای با نهادهای دولتی دارای کیفیت پایین منجر به تصاحب شرکت‌های دولتی شده است.

از جمله مصادیق تصاحب شرکت‌های دولتی توسط سیاستمداران می‌توان به پیشنهاد عضویت در هیئت‌های نظارتی و مدیریت شرکت‌های دولتی به افراد دارای روابط سیاسی؛ جایگزینی کامل اعضای هیئت‌های مدیریت و نظارتی قبل از انتخابات به منظور دریافت دستمزدهای بالا؛ پیشنهاد اشتغال در شرکت‌های دولتی به افراد مرتبط با حزب سیاسی حاکم یا خانواده‌های آنها؛ به کارگیری افراد مرتبط با حزب سیاسی حاکم یا خانواده‌های آنها در شرکت‌های خصوصی برای ارائه خدماتی مانند مشاور و بازاریابی؛ افزایش حقوق در شرکت‌های دولتی پس از پیروزی در انتخابات پارلمانی بدون افزایش بهره‌وری و... اشاره کرد.

برخورد دولت با بنگاه‌های دولتی به عنوان کانال‌سازی سیاستی و تصاحب آنها توسط سیاستمداران دو مسیر تعارض هدف‌گذاری مالی و غیرمالی است.

در مورد این تعارض هم سؤالی که مطرح است، چگونگی برطرف کردن و اجتناب از آن است. در این ارتباط همچنان کیفیت بالای نهادهای دولتی به عنوان اولین شرط مطرح است. در این ارتباط باید فعالیت‌هایی با سوءگیری به سمت محدود کردن عملکرد سیاستمداران و میزان تأثیرگذاری آنها بر بنگاه‌های دولتی یا به اصطلاح سیاست‌زدایی از اقتصاد ملی تعقیب شود؛ باید شفافیت داشته باشیم، ارتباط حرفه‌ای و سیاست‌گذاری‌های حرفه‌ای در ارتباط با هدف‌گذاری‌های غیرانتفاعی خودمان داشته باشیم و همچنین باید اهداف دقیق و شفاف را دنبال کنیم که بررسی و پایش آنها ساده باشد و بتوانیم گزارش‌های مختلفی را در ارتباط با این اهداف منتشر کنیم تا بتوانیم کیفیت سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های مربوط به مالکیت را مورد ارزیابی قرار دهیم؛ قوانینی باید وضع کنیم که سهامداران خرد را مورد حمایت قرار بدهد؛ باید یک مؤسسه ملی مستقل و مسئول مدیریت کردن دارایی‌های عمومی و سیاست مالکیتی شفاف داشته باشیم و در کنار آن رقابت آزادانه و باز را برای پست‌های مدیریتی و نهادهای نظارتی در این بنگاه‌ها ایجاد کنیم تا کیفیت کار این بنگاه‌ها بالا برود و از طرفی تعارض منافع در آنها کاهش پیدا کند.

۳ سرمایه‌گذاران خارجی

عامل سوم تعارض منافع، سرمایه‌گذاران خارجی دولتی هستند که



در حقیقت اینها می‌توانند بنگاه‌های چند ملیتی باشند و کشورها و دولت‌ها می‌توانند خودشان میزبان آن سرمایه‌گذاری‌های بنگاه‌های دولتی خارجی باشند.

کشورهای مبدأ و مقصد اهداف مختلفی دارند. در واقع، کشوری که مالک بنگاه‌های چندملیتی است، کاری که باید انجام دهد این است که باید اهداف اقتصادی مشخصی را داشته باشد و کسب و کارهای پرسود را با تسهیل دسترسی به بازارهای جدید، تکنولوژی‌ها و منابع طبیعی دنبال کند و باید اهداف سیاسی درستی را دنبال کند که دسترسی به منابع طبیعی، منابع استراتژیک و تکنولوژیکی و همچنین دسترسی بهتر به زیرساخت‌های سخت‌افزاری و اطلاعات داشته باشد. این در حالی است که کشور میزبان به دنبال رشد اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و همچنین حفاظت از منافع ملی، امنیت ملی و رقابت آزاد است. خوب تضاد منافی که در این حالت اتفاق می‌افتد، ناشی از تفاوت سیستم‌های سیاستی است. در این مورد هم وجود نهادهای دولتی با کیفیت بالا از جمله راهکارهای حل تعارض موجود است. ضمن اینکه شرایط ورود سرمایه‌گذاری غیرمستقیم خارجی به کشور میزبان یا به اصطلاح روش‌های غربالگری باید واضح باشد. در این خصوص در استرالیا از آزمون منافع ملی، در کانادا از آزمون سود خالص و در ایالات متحده آمریکا براساس نظر کمیته سرمایه‌گذاری خارجی عمل می‌شود.

توصیه‌هایی برای سیاست مالکیت دولتی - نتیجه‌گیری نهایی

در این قسمت پیشنهاداتی برای سیاست‌گذاری‌های مربوط به مالکیت دولتی و همچنین نتیجه‌گیری کلی ارائه شده است. یکی از این نتیجه‌گیری‌ها ایجاد نهادهای دولتی با کیفیت است که به عنوان شرط اصلی بالا بردن میزان تأثیرگذاری بنگاه‌های دولتی و همچنین تأثیر مستقیم و مثبت آنها بر رشد اقتصادی به شمار می‌آید. نتیجه‌گیری دیگر این است که باید بین قوانین و سیاست‌های مالکیتی یک تفکیکی وجود داشته باشد. همچنین قوانین باید میزان اثربخشی اعضا و یا سهامداران خرد را مورد حمایت قرار بدهند. همچنین سیاست‌های اطلاعاتی در ارتباط با اهداف مالی و غیرمالی بنگاه‌های دولتی و میزان بررسی آنها باید به خوبی صورت بگیرد. آخرین نتیجه‌گیری هم این است که باید حتماً شایسته‌سالاری در به کار گماردن افرادی که قرار است این بنگاه‌ها را اداره کنند، لحاظ شود. این افراد باید از طریق یک رقابت بسیار شفاف توسط این بنگاه‌ها جذب شوند، چرا که عملکرد آنها تأثیر مستقیم بر ثروت کشورها دارد.

مقاله تأثیر وفاق سیاسی بر موفقیت خصوصی‌سازی نویسندگان: احمد میدری^۹، مرتضی کاظمی و حسین خداپرست ارائه‌دهنده: احمد میدری و مرتضی کاظمی

الف) سخنرانی آقای احمد میدری

در این ارائه می‌خواهم تجربه و گذاری در طرح نیشکر هفت تپه را ارائه بدهم که یکی از حادث‌ترین مسأله‌های اجتماعی-کارگری سال‌ها ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ بود و همه دوستان کم و بیش در جریان آن هستند. آقای کاظمی و آقای خداپرست روی این مسأله کار کردند و زحمت بررسی‌های میدانی را در خوزستان کشیده‌اند. من وقتی کارهای آنها را دیدم فکر کردم یک قاعده‌ای که ما در نظریه‌های دولت رفاه داریم و تجربه خود من هم تصدیق می‌کند، این است که وقتی اختلاف یا شکافی بین مسئولین در یک کشور باشد، روی پایین دست آن جامعه فشارهای بیشتری می‌آورد و سیاست‌ها به سمت هم یک جور عوام‌زدگی و هم غیرقابل کنترل شدن برای کل مجموعه حکومت می‌رود که این موضوع را در تجربه نیشکر هفت تپه مشاهده می‌کنید. با این حال، در مورد این تجربه روایت‌های کاملاً مختلفی وجود دارد که شاید اگر ساعت‌ها هم در مورد آنها بحث و صحبت شود، فکر نمی‌کنم شما بفهمید که حق دست کیست.

بحران خصوصی‌سازی محصول اختلافات سیاسی در فرادستان است.

یک روایت قضیه، قضایی است. این قضیه آنقدر پیچیده است که به راحتی نمی‌شود در مورد این موضوع که چه کسی راست می‌گوید اظهار نظر کرد و همیشه برداشت‌های متفاوت از آن می‌شود. اما من تجربه خودم را باز آن هم از زاویه خودم می‌گویم که این تجربه مصداق آن هم هست. در بحث بازنشستگان، من چند سالی مسئولیت این را داشتم که با جامعه معترض صحبت می‌کردم و یک جور کننده دولت در این حوزه بودم. بازنشستگان معترض به وزارت کار مراجعه می‌کردند و ما در سالن اجتماعات با آنها صحبت می‌کردیم و مسائل را به دولت انتقال می‌دادیم. ما در وزارت کار چون کننده کل بخش رفاه اجتماعی بودیم و پایداری صندوق‌ها برای ما خیلی مهم بود، سعی می‌کردیم افزایش حقوق‌ها و پرداخت معوقات بازنشستگان

۹. استاد دانشگاه شهید چمران اهواز



به نحوی انجام شود که بار مالی آن بقیه اقشار و پایداری صندوق‌ها را مختل نکند. اما کار به یک جایی رسید که یک اختلاف نظری بین سازمان اداری استخدای و سازمان برنامه از یک طرف و وزارت کار از طرف دیگر رخ داد و سازمان استخدای با یک منطق متفاوت با وزارت کار حرف دیگری می‌زد و نتیجه آن قاعده‌گذاری‌هایی شد که به نظر من مخالف قانون است. من معتقد هستم بخش عمده‌ای از تورم که ما الآن در کشور با آن روبه‌رو هستیم، نتیجه همین رفتار است؛ چرا که از حدود ۴۰۰ هزار میلیارد ریال کسری بودجه که در سال ۱۴۰۰ به دولت تحمیل شد، ۲۵۰ هزار میلیارد ریال از آن بابت صندوق‌های بازنشستگی و بیش از ۱۲۰ الی ۱۳۰ هزار میلیارد ریال از این مبلغ هم مربوط به همین افزایش یک مرتبه‌ای حقوق‌ها در صندوق‌ها بود که به یک نرّم رفتاری تبدیل شد. بعد هم فرهنگی‌ها به خیابان آمدند و کارکنان قوه قضاییه هم این افزایش حقوق را مطالبه کردند. در این بین با فرهنگیان زیاد موافقت نشد ولی امور زندان‌ها و بعد کارکنان دادگستری امتیازات ویژه‌ای گرفتند و جامعه ما دچار این روند است. در واقع وقتی کارکنان دیدند که حکومت در یک جا این چنین دست و دلباز شده است که می‌تواند یک مرتبه حقوق‌ها را تا ۱۰۰ درصد افزایش بدهد، گفتند پس چرا ما مشمول آن نباشیم؟ اگر قرار است که حقوق بازنشسته‌ها را ۱۰۰ درصد افزایش بدهید، پس حقوق بقیه کارکنان هم باید ۵۰ تا ۶۰ درصد افزایش پیدا کنند، حتی در برخی موارد افزایش حقوق‌ها بیش از این هم بود و واقعاً هم وضعیت قابل توجیه است. در مورد واگذاری‌ها هم همانطور که آقای دانش‌جعفری گفتند، ما اختلاف اساسی بین قوه قضاییه، مجلس و قوه مجریه داریم و این اختلافات اینجا در مورد تجربه هفت تپه خودش را خوب نشان می‌دهد. این اختلافات حتی اجرایی هم بود. یک مصداقش این است که هیئت عالی می‌گوید این خصوصی‌سازی شفاف و سالم است اما کننده مجلس می‌گوید من صدای کارگرانم و این خصوصی‌سازی باطل است و آن را باطل می‌کنند. این اختلاف به این اندازه از درون یک حکومت به جامعه منتقل می‌شود و بعد دیگر حکومت کارگران را نمی‌تواند کنترل کند. شما در حال حاضر می‌بینید که حقوق‌های کارگران برای سال ۱۳۹۹ در یک شهرستان مثلاً ۷ میلیون تومان است که یک حقوق قابل قبولی است اما اعتراضات همچنان ادامه دارد.

اختلاف از درون حکومت یعنی اختلاف قوه قضاییه، مجریه و مجلس به جامعه منتقل می‌شود و حکومت پس از این قادر به کنترل اعتراضات کارگری نخواهد بود.

ب) سخنرانی آقای کاظمی

ماجرای نیشکر هفت تپه بحث خیلی مفصلی است و به نظر من ارزش این را دارد که در باقیمانده روزهای همین کنفرانس، ساعت‌ها در مورد آن بحث شود و قطعاً برای حضار می‌تواند جذاب و جالب باشد. بنده یک گفتگوی سه ساعته با آقای پوری حسینی رییس اسبق سازمان خصوصی‌سازی داشتم که یک هفته بعد از آن گفتگو هم ایشان بازداشت شدند و مدتی زندان بودند. آن گفتگو توسط نقد اقتصادی فیلمبرداری شد و در آپارات آپلود شده است که اگر شما علاقمند باشید می‌توانید آن را پیدا کنید. یک بخش کوچکی از آن در این نشست پخش شد که خود من در آن تصویر نیستم. این گفتگو که به اتفاق حدود ۴۰ نفر از کارشناسان اقتصادی با آقای پوری حسینی داشتیم، خیلی جالب و جذاب بود. یک گفتگوی دیگر یک ساعته هم بنده با دکتر سیاح در تلویزیون اینترنتی اکو ایران داشتم که ایشان الان جزو مدیران وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند. یک گفتگوی سه ساعته هم بنده با آقای غنی‌نژاد به عنوان مخالف خصوصی‌سازی داشتم که ۲۵ نفر از اقتصاددانان مطرح کشور در آن گفتگو صحبت کردند و همین موارد چالشی خصوصی‌سازی را آنجا بررسی کردیم که در وب سایت اکو ایران قابل مشاهده است. گفتگوهای دیگری هم در این زمینه داشتم و به خصوص اینکه من طی پنج سال گذشته در یک تیم پژوهشی روی موضوع هفت تپه کار می‌کردم. خلاصه آن را بخواهم بگویم این است که از ده سال قبل از خصوصی‌سازی هفت تپه در دولت‌های آقای احمدی‌نژاد، خاتمی و روحانی، موضوع واگذاری هفت تپه به بخش خصوصی پیگیری شد و هفت بار فراخوان در مطبوعات کشور برای واگذاری هفت تپه ارائه شده است. براساس گزارشی از وب‌سایت سازمان خصوصی‌سازی، پنج مرتبه مزایده برگزار شده است که در چهار مورد اول هیچ‌کس در مزایده شرکت نکرد. در فراخوان هفتم یا در مزایده پنجم هم فقط یک شرکت‌کننده شرکت کرد و به قیمت پایه‌ای که مصوب هیئت واگذاری بود، به مجموعه آقای اسدبیگی واگذار شده است. هیئت واگذاری شامل چند وزیر و کنندگان مجلس و رییس



سازمان برنامه و بودجه هست که قیمت پایه برای واگذاری را مصوب کرده بود.

من به عنوان یک کارشناس در جاهای مختلف گفتم که به نظر من آقای اسدبیگی اشتباه کرده است؛ چون اطلاعات لازم درباره هفت تپه را به دست نیاورد، خودشان هم این موضوع را می‌گویند و درست هم می‌گویند. چون در مورد این گفته‌ها تحقیق شده است، خدمت شما عرض می‌کنم. آنها می‌گویند وقتی که هفت تپه را تحویل گرفتیم، متوجه شدیم که تعداد پرسنل خیلی بیشتر از آن چیزی است که در صورت مالی موجود در وبسایت سازمان خصوصی‌سازی گزارش شده بود؛ در صورت مالی سال ۱۳۹۲ تعداد پرسنل ۲۵۵۵ نفر قید شده و وقتی وارد شرکت نیشکر هفت تپه می‌شوند، می‌بینند در همان فاصله‌ای که اسناد خصوصی‌سازی در حال تنظیم بود، ۱۳۰۰ نفر توسط مدیر قبلی در زمان دولتی بودن آن به تعداد پرسنل این شرکت اضافه شد که ظاهراً مسئولین دولتی و کننده مجلس و اینها، یک تعدادی از آنها را فرستادند. به علاوه، این شرکت حدود ۲۰۰۰ نفر پرسنل فصلی هم داشت که آنها هم در لیست نبودند، چون که نیروی پیمانکار بودند و همین نیروی انسانی پیمانکار هم در دولت بعدی با مذاکراتی که انجام شد به نیروی خود شرکت نیشکر هفت تپه تبدیل شدند. آقای اسدبیگی هم به شدت معترض بودند که این موضوع برای آنها مشکلات زیادی ایجاد کرده است.

من به عنوان یک کارشناس، اشتباه آقای اسدبیگی را

در عدم دریافت اطلاعات لازم درباره هفت تپه می‌بینم که خودشان هم

این موضوع را بیان می‌کنند.

موضوع دیگری که مطرح می‌کنند این است که سیل سال ۱۳۹۶ در خوزستان باعث شد که نتوانند محصول برداشت کنند و این رخداد با خروج ترامپ از برجام و تحریم‌ها همزمان شد و به خاطر همین مسائل آنها نتوانستند دو ماه حقوق بدهند و این مصادف با همان زمانی بود که اعتراضات کارگری اوج گرفت. اعتراضات کارگری در ۴۰ سال گذشته در نیشکر هفت تپه یک جریان دائمی با سابقه طولانی بود و این برای بار اول نبود ولی در این سال یک اتفاق رسانه‌ای بزرگ افتاد. در سطح کشور یک آقای به نام اسماعیل بخشی یک ویدیویی را از طریق روزنامه اعتماد منتشر کرد که آنجا می‌گوید تعدادی از کارگرها، چهار یا

پنج نفر از کارگراها خودسوزی کردند که البته ما بررسی کردیم و این یک دروغ بزرگ بوده و هیچ خودسوزی‌ای آنجا انجام نشده بود اما در هر حال این ویدیو بسیار دیده شد و یک فضای عاطفی اجتماعی ایجاد کرد و به مرور همین فضای عاطفی در رسانه‌ها منعکس شد و نهایتاً منجر به صدور احکام قضایی شد.

اعتراضات کارگری در ۴۰ سال گذشته در نیشکر هفت تیه یک جریان دائمی با سابقه طولانی بود اما اعتراضات بعد از واگذاری با واکنش رسانه‌ای بزرگی مواجه شد.

من دیدگاهم این است که خصوصی‌سازی گزینه اقتصاد سیاسی ایران نیست. شما به صد دلیل نمی‌توانید شرکت‌ها را به بخش خصوصی واگذار کنید. یکی از این دلایل اختلاف جناح‌های سیاسی و مسئولین است که بازی را از دست خارج می‌کند. ما رشد بخش خصوصی را می‌خواهیم، الگوی آن هم در دنیا لهستان و چین به این صورت است که آنها خصوصی‌سازی انجام دادند بدون آنکه یک بنگاه را واگذار کنند. این در حالی است که در اینجا بعد از واگذاری مسائل مختلفی ایجاد می‌شود. مالک می‌گوید اینجا کارخانه نوپان نبوده اما من رفته‌ام نوپان آورده‌ام؛ این واحد را با هزار نفر پرسنل جدید در کنار نیروی مازاد قبلی اداره کردم؛ سرمایه‌ام را فروخته‌ام؛ ۹ بار مزایده برگزار شد اما هیچ کس شرکت نکرد، حالا که من خریداری کردم باطل اعلام می‌کنند. البته در این ارتباط شاید بیان شود که دلیل باطل شدن واگذاری این بود که قیمت واگذاری کم بوده است، اما به نظرم اصلاً اینگونه نیست؛ چون شرکت قبل از واگذاری ۸۰۰ میلیارد بدهی معوق داشته که فقط یک فقره از آن به وزارت رفاه گزارش شد و این کارگراها در آن زمان در شرایط سخت و زیان‌آور نبودند اما همین که به بخش خصوصی واگذار شد، شرایط کارگراها سخت و زیان‌آور محاسبه شد. در واقع، در دوره قبل کارگران ۸ ماه حقوق دریافت نکردند اما بعد از واگذاری وقتی سه ماه بخاطر سیل حقوق‌ها عقب افتاد، شهر و کشور به هم ریخت؛ چرا چون دیگر مال خصوصی بوده است.

خصوصی‌سازی گزینه اقتصاد سیاسی ایران نیست.



مقاله اقتصاد سیاسی خصوصی سازی در ایران

نویسنده و ارائه دهنده: وحید شقاقی شهری^۱

موضوع مورد بحث در این جلسه یعنی اقتصاد سیاسی خصوصی سازی در ایران را بنده خودم در کمیته هایی که برای تعیین موضوعات تشکیل شده بودند، پیشنهاد دادم. با توجه به محدود بودن زمان تا اتمام این نشست سعی می کنم با چند عبارت یا در واقع نکته کار خود را شروع کنم و سپس ریشه آنها را توضیح دهم.

مسائل پیش روی خصوصی سازی در کشور

به نظر من اولاً کشور ما الآن توان اجرای موفق ابر پروژه ندارد و ما در این مورد باید به اجماع برسیم و باید این مسأله را بپذیریم. حتی من فراتر می روم و می گویم ما حتی توان اجرای پروژه خرد را هم از دست داده ایم. حدود سه سال است که در این کشور هنوز مشخص نشده است این برگ سبزی که برای خودرو می دهند آیا سند هست یا نیست؟ سه سال است که بین نیروی انتظامی و دفاتر ثبت دعوا وجود دارد که این برگ سبز آیا سند هست یا نیست؟ و نتوانستیم آن را حل کنیم. این یک مصداق از پروژه خرد در کشور است. پس من باز دوباره می گویم به نظرم کشور در حال حاضر توان اجرای پروژه خرد را هم از دست داده است. اینها گزاره های مهمی است و از من اگر بپرسید، علت آن چیست، می توانم به دو دلیل اشاره کنم. اولین دلیل آن است که ما دل های آبادان نداریم. من این جمله را از آقای ملکیان استقراض کردم و به این معنی است که انسان های خلاق، دغدغه مند، مبدع و مبتکر را از دست دادیم. دومین دلیل هم فقدان سرمایه اجتماعی است. این دو عامل اصلی و در واقع دو بال ساخت کشور است که مرگ خاموش هم هست، چون دیده نمی شوند. دوستان ما می فهمیم که تورم بالا رفت یا پایین آمد، نفت بالا رفت یا پایین آمد، چون ما کمیت ها و عددها را درک می کنیم ولی کسی به ما نگفته است که سرمایه اجتماعی این کشور چقدر است؟

کشور ما الآن توان اجرای موفق ابر پروژه و حتی پروژه های خرد را ندارد و این

گزاره ها بسیار حائز اهمیت هستند.

بحث سوم که من بخواهم شروع کنم این است که به نظر من ما یک بحران را با ایجاد بحران های جدید حل می کنیم؛ یعنی یک بحران را داریم،

۱. استاد دانشگاه خوارزمی

می‌خواهیم آن را حل کنیم، چون راه حل آن را نداریم، برای کشور بحران‌های جدید می‌سازیم. ما خصوصی‌سازی یا سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که واقعاً سیاستی مترقی بود را بعد از ۱۶ سال به بحران‌های متعدد تبدیل کردیم. من اگر بخواهم با خانم سرزک در مورد خصوصی‌سازی صحبت کنم، ما واژه‌هایی نظیر رد دیون، شبه دولتی، خصولتی و خصوصی‌سازی واقعی را داریم. خوب این واژه‌ها به چه معناست؟ مثلاً من بگویم بخش خصوصی واقعی، خوب ایشان می‌گویند منظور تان چیست؟ در مورد شبه دولتی من چطوری با ایشان صحبت کنم؟ آقای دانش جعفری اگر در مورد خصوصی‌سازی می‌خواهیم صحبت کنیم، در مورد رفاه یا عدالت بخواهیم صحبت کنیم، از کدام واژگان باید استفاده شود؟ دوستان ما واژگان دیگری هم نداریم. آقای هانریش پل یک رمانی نوشته است که در انتهای این رمان می‌گوید: «مهم برای کشور کلماتش است، کلمات اگر نباشد ما دیگر نمی‌توانیم با هم گفتگو کنیم.»

آخرین گزاره هم این است که در بستر فساد و رانت، اصلاً خصوصی‌سازی امکان اجرایی ندارد. با توجه به صحبت‌های دوستان و فیلم‌هایی که نشان می‌دهند، ما ساختارهای فسادزا داریم. اصلاً مگر می‌شود؟ و آیا امکان دارد؟ که در ساختارهای پر از فساد و رانت خصوصی‌سازی داشته باشیم. وقتی در این شرایط به خصوصی‌سازی ورود پیدا کنید، نتیجه انحراف و در نتیجه انهدام سیاست خواهد بود، لذا اصلاً کسی جرأت ندارد در شرایط فساد به این سمت حرکت کند. آقای پورمحمدی به من می‌گوید که هر روز از نهادهای مختلف یک نامه به من زده می‌شود باید بیایم پاسخ بدهم. ایشان عضو هیئت واگذاری و همچنین وزیر دادگستری سابق بودند و در واقع کسی هستند که در سیستم‌های امنیتی و نظارتی بوده‌اند و پر از سابقه امنیتی - نظارتی هستند اما با این حال باید مدام به یک کارشناس پاسخ بدهد.

در بستر فساد و رانت، اصلاً خصوصی‌سازی امکان اجرایی ندارد.

ریشه‌یابی مسائل پیش روی خصوصی‌سازی در کشور

ما در ابتدا یک نظام فئودالیت و ارباب رعیتی داشتیم اما بعد از اینکه نفت کشف شد و در سال ۱۲۸۷ به نفت رسیدیم، از یک اقتصاد سنتی وارد یک اقتصاد شبه‌مدرن شدیم. در دهه ۴۰ قیمت نفت زیر دو دلار بود، تازه انقلاب سفید اتفاق افتاده بود، اصلاحات ارزی انجام شده بود و آرام آرام کشور می‌خواست به سمت توسعه بخش خصوصی حرکت کند ولی در دهه ۱۳۵۰ ما بدون طی عقلانیت نهادی و بدون دوره گذار عقلانیت



نهادی به یکباره از چاله سنت به چاه نفت افتادیم. آقای عالی‌خانی می‌گوید که من اواخر دهه ۱۳۵۰ هویدا را دیدم و به ایشان گفتم که وقتی شاه ایران را دیدید، به ایشان بگویید مراقبت این پول نفت باشد و آن‌را در حوزه توسعه متوازن و ساختارها هزینه کند اما گفت بعدها که هویدا را دیدم از وی پرسیدم چه شد؟ گفت این شاه ایران همان شاه دهه ۱۳۴۰ نیست و همه اینها را کنار گذاشته است، چون دیگر نفت داشت و ما مثل کشور نروژ نبودیم. نروژ یک کشور اروپایی است که مدرنیته، عقلانیت نهادی و عقلانیت افراد در آن مثل همه جای اروپا از سال‌های ۱۵۰۰ تا ۱۹۷۳ طی شده است تا اینکه در نهایت به نفت رسیدند. بنابراین، وقتی به نفت رسیدند بلد بودند که از آن چگونه استفاده کنند.

در دهه ۵۰ ما بدون طی عقلانیت نهادی و بدون دوره گذار عقلانیت نهادی به یکباره از چاله سنت به چاه نفت افتادیم.

الآن صندوق نروژ که تحت عنوان صندوق بازنشستگی مطرح است، یک و نیم تریلیون دلار ثروت دارد که نشان می‌دهد در آینده امکان حمایت بازنشستگان خود را به میزان یک و نیم تریلیون دلار دارند. از زمانی که آنها این صندوق را تأسیس کردند ما هم استفاده از نفت را شروع کردیم، منظورم بعد از جنگ است اما ما یک و نیم تریلیون دلار را سوزانیدیم که هفتصد میلیارد آن در دوران آقای احمدی‌نژاد اتفاق افتاد. البته چون این دوستان الان در جلسه نیستند، من نباید اسم ببرم ولی وزارت اقتصادشان، معاونین وزیرشان باید پاسخ بدهند که این هفتصد میلیارد دلار چه شده است. من فقط دنبال پاسخ هستم. مقصودم از بیان این مباحث این است که ما در پنجاه سال گذشته نهادهای عقلانی را نساختیم و هر نهادی هم که ساختیم، این نهادها ضعیف، شبه مدرن، اداری و با حکمرانی نفت‌محور و پر از فساد و رانت بود. لذا این نهادها نگذاشتند که ما مسیر خصوصی‌سازی را طی کنیم. به نظرم، هر آنچه خصوصی‌سازی شد اصلاً خصوصی‌سازی نبود و ما خصوصی‌سازی موفق نداشتیم. در واگذاری‌ها آنهایی که خرد و ریز بودند که به چشم نمی‌آید اما ما مثلاً فولاد مبارکه، ذوب آهن و امثالهم را واگذار کردیم که می‌گویند موفق هستند. از نظر من این واگذاری‌ها هم موفق نبوده است، چرا که الان ما ماهی ۲۳۰ هزار میلیارد تومان یارانه صادر می‌کنیم و آب و برق و انرژی ۸۵ میلیون ایرانی را به اینها می‌دهیم، خوراک مفت به آنها می‌دهیم و اسم این بنگاه‌ها را موفق می‌گذاریم. این بنگاه‌ها در واقع ۷۰ درصد یارانه



می‌گیرند و ۳۰ درصد واقعاً کار می‌کنند. همچنین ممکن است شما به من بگویید، بانک و بیمه موفق بودند، اتفاقاً بانک و بیمه هم موفق نبودند و آنها خون یک ملت را کشیدند. نمونه آن را شما در زیان انباشته این بانک‌ها می‌بینید. این بانک‌ها به اندازه‌ای پول داشتند که هنوز ناکارآمدی خودشان را نشان ندادند و آن بانک با خلق نقدینگی خودش را نگه داشته است. چه کسی و چه مجوزی گفته بود بانک می‌تواند صد همت زیان انباشته داشته باشد و پول ملت را در ساختمان‌های بزرگی سرمایه‌گذاری کند که به فروش هم نخواهد رسید. در نهایت همانطور که اشاره کردم، در بستر فساد، رانت و عدم شفافیت با این نهادهای پیچیده و نهادهایی که عقلانی نیستند، خصوصی‌سازی راه به جایی نخواهد برد.

در غیاب نهادهای عقلانی هر آنچه خصوصی‌سازی شد به نظم اصلاً خصوصی‌سازی نبود و ما خصوصی‌سازی موفقی نداشتیم.

طرح دیدگاه‌ها

پیمان نوری

بحث من یک مقدار متفاوت از سخنرانی است. من سی و چهار، پنج سال در این سیستم، در حوزه‌های مختلف موضوع نشست حاضر کار کرده‌ام. در این نشست ما مهمان خارجی داشتیم و انتظار من شخصاً از یک مهمان خارجی که پروفیسور هم هستند، حتماً بیشتر بود. البته ایشان از نظر علمی تقصیری ندارند اما دوستانی که از خارج از کشور، از اتحادیه اروپا و سایر نهادهای خارجی قصد دارند در مورد ایران صحبت کنند، باید افرادی باشند که اقتصاد ما را به خوبی بشناسند و محیط اقتصادی ما را در مقوله خصوصی‌سازی درک کرده باشند؛ چون در غیر این صورت همان مطالبی که در کتاب‌های اقتصادی به خوبی می‌خوانیم و خواندیم مجدد تکرار می‌شود. به من بگویید در اتحادیه اروپا آیا مقوله‌ای به نام رد دیون را در واگذاری‌های خودشان تجربه کرده‌اند؟ واژه شبه دولتی را تجربه کرده‌اند؟ نهادهایی را داشته‌اند که مجلس تصمیم گرفته باشد که در بودجه خودش برای تأمین مالی خزانه کشور به صورت رد دیون توزیع بکند. پس تا وقتی اقتصاد خوانده‌های خارج به مطالعه دقیق محیط اقتصادی ایران نپرداخته باشند، نمی‌توانند تحلیل درستی از اوضاع داشته باشند و در واقع فقط از دور دستی بر آتش دارند و می‌گویند چون در اتحادیه اروپا اینطوری اتفاق افتاد یا در آلمان واگذاری به این صورت بوده است، پس پیشنهاد می‌دهند که در ایران هم به همان سبک عمل شود. شما



در واگذاری‌های همان کشور آلمان هم مشاهده می‌کنید که صدر اعظم آلمان تقریباً دومین شخصیت تصمیم‌گیری بود و بابت واگذاری، شخص موردنظر را ملزم به رعایت شروط می‌کرد. اما آیا قواعد بازی ما در ایران همیشه این چنین بوده است؟

به علاوه ما اسم این نشست را اقتصاد سیاسی گذاشتیم، این ادبیات، ادبیات شیرینی است که به کار بردیم اما باید توجه داشته باشیم که اقتصاد سیاسی درجه‌بندی مختلفی دارد و ما اگر بخواهیم واژه درست آن را برای اقتصاد خودمان به کار ببریم، باید به مقوله یک اقتصاد سیاست‌زده اشاره کنیم. در این صورت واژگان آن در این داستان خصوصی‌سازی متفاوت می‌شود و آن وقت تصمیم‌سازی شما در راستای اقتصاد و ارتقای اقتصاد نمی‌شود، بلکه خود اقتصاد به ابزار و وسیله‌ای برای ارتقای سیاسی و تصمیمات سیاسی تبدیل می‌شود.

در یک اقتصاد سیاست‌زده، اقتصاد به ابزار و وسیله‌ای برای تصمیمات سیاسی تبدیل می‌شود.

متأسفانه این فرقه‌های ایران با سایر کشورها را در واقع مهمان‌های خارجی ما ممکن است متوجه نباشند که البته اگر ما هم بخواهیم در مورد یک کشور دیگری صحبت کنیم، ممکن است این داستان اتفاق بیفتد. در هر حال از صحبت‌های خانم سرزک استفاده کردیم و متوجه شدیم که بنگاه‌داری دولت‌ها ضعیف است. در این خصوص هم باید عرض کنم کدام دانشجوی ترم یک یا دو ما در دوره لیسانس در حال حاضر نمی‌داند اقتصادی که در هر جای دنیا به دولت‌ها سپرده شود، در واقع کارایی آن پایین است. این دیگر جزو الفباست و گله من در این داستان از این بابت بود.

در ارائه عرائض از شما دوستان می‌خواهم از خودمان این سؤال را بپرسیم که این بخش خصوصی که می‌خواهد در پهنه اقتصاد ایفای نقش کند و آنقدر هم ما راجع به آن صحبت می‌کنیم، به جز این چند سال اخیر که موضوعاتی نظیر حمایت از تولید و حمایت از بخش تولید مطرح شد، آیا در این سال‌ها به بخش خصوصی واقعی اجازه دادیم تا اندازه‌ای که پتانسیل دارد رشد بکند تا بعد بتواند این شرکت‌های گرفتار دولتی را هم اداره کند؟ خوب اگر شرکت خوب است و خوب دارد کار می‌کند، چه الزامی وجود دارد که اداره آن را به دیگران بدهیم، پس این شرکت‌ها اثربخش و کارا نیستند که می‌خواهیم آن را به یک بخش چابک، سبک، مقتدر و

توانمند واگذار کنیم. اما در بسیاری از این واگذاری‌هایی که در این سال‌ها اتفاق افتاده است، شما ملاحظه می‌کنید که یک بخش خصوصی واقعی، به خصوص در قیمت‌های امروز که داریم صحبت می‌کنیم، واقعاً توان این را ندارد که بخواهد به‌طور کامل وارد میدان بشود و من اعتقاد دارم که علیرغم تمام تلاش‌هایی که ما در این سال‌ها در حوزه‌های مختلف اقتصادی انجام دادیم، اما بخش خصوصی ما نتوانسته است به اندازه لیاقت خودش و حجمی که باید از یک اقتصاد سهم‌بری بکند را به معنای واقعی داشته باشد. در این شرایط از نظر من تقسیم بخش دولت و بخش تعاون و اینها دیگر معنی پیدا نمی‌کند، چون شما بخش اقتصاد خصوصی را کوچک نگه داشته‌اید. اگر اشتباه است من را اصلاح کنید.

در کشور بخش خصوصی واقعی آنقدر رشد نکرده است که بتواند واگذاری‌هایی با قیمت‌های امروزی را به‌طور کامل تقبل کند.

داود دانش جعفری

من می‌خواهم سؤال آقای نوری را پاسخ بدهم. ایشان اشاره فرمودند که من به اندازه سواد و مسئولیت خودم صحبت می‌کنم و نمی‌توانم به جای مسئولین دیگر قوه قضاییه صحبت کنم اما بیاناتی که از ریاست محترم فعلی قوه قضاییه و از دادستان محترم کل کشور در جلسات خودمان داریم، من خیلی راحت به شما بگویم که از خصوصی‌سازی و از واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی واقعی تا جایی که این اقدامات در چارچوب ضوابط و مقررات اتفاق بیفتد، به معنای واقعی حمایت می‌شود. اگر جز این باشد اصلاً با عقل سلیم هم‌خوانی ندارد و این الفبای اقتصاد است.

از واگذاری اقتصاد به بخش خصوصی واقعی تا جایی که این اقدامات در چارچوب ضوابط و مقررات اتفاق بیفتد، به معنای واقعی حمایت می‌شود.

بخش خصوصی اگر درست کار کند، کارش را بتواند درست انجام دهد، قوانین از او حمایت کند، چابک و اندازه‌اش در این دستان معقول خواهد بود. بخش خصوصی به کسی الکی حقوق اضافی پرداخت نمی‌کند و به آدم ناکارآمد پول اضافه نمی‌دهد. ما در بسیاری از سازمان‌های دولتی افراد ناکارآمد را داریم که به آنها حقوق پرداخت می‌کنیم. بنابراین، تا زمانی که بحث خصوصی‌سازی، بحث واگذاری کارهای اقتصاد به بخش خصوصی در چارچوب قانون اتفاق بیفتد، تمام قوه قضاییه از آن حمایت می‌کند. به



عنوان یک نمونه هم من به شما بگویم، در شورای گفتگو جنبه‌های سال‌ها آنجا مسئولیت داشتید و استحضار داشتید که دو کننده از قوه قضاییه در آن شورا حضور داشتند. دوستانی که در بخش خصوصی فعالیت می‌کنند و در اتاق تشریف می‌آورند، قطعاً این عرض من را تأیید می‌کنند که کنندگان قوه قضاییه در حد توانشان از این قضیه حمایت می‌کنند.

من فقط یک سؤال کوچک از آقای نوری بپرسم. واقعیت این است که یک سری واگذاری‌ها در ایران انجام شده است که مدتی بعد از واگذاری عمده‌تاً از قوه قضاییه ادعا می‌کنند که آن واگذاری اشکال داشته است. حالا من اصلاً به محتوا کاری ندارم ولی سؤال این است که چرا مقام قضایی یا دستگاه نظارتی همان موقع واگذاری، نظر خودشان را اعلام نکردند که یک واگذاری دارای اشکال انجام نشود. این نقیصه‌ای هست که کل حرکت خصوصی‌سازی در ایران را زیر سؤال برده است و حتی مصونیت افرادی که درگیر کار خصوصی‌سازی بوده‌اند، زیر سؤال رفته است. استدعای ما این است که مقامات قضایی به این نکته توجه داشته باشند.

در اینجا هم الآن خیلی از مدیرانی که دست‌اندرکار خصوصی‌سازی بوده‌اند، حضور دارند و بسیاری از آنها معتقدند یکی از چالش‌های مهم در سازمان خصوصی‌سازی این هست که این سازمان استقلال کافی برای دفاع از عملکرد خودش را ندارد و در واقع این خیلی سخت است که یک واگذاری در دوره مدیریت یکی از مدیران سازمان خصوصی‌سازی واگذار شده باشد اما مدیریت بعدی همین سازمان شکایت می‌کند از اینکه آن واگذاری اشکال داشته است. چرا این اتفاقات می‌افتد؟ من نمی‌دانم ولی به نظرم می‌رسد که باید بین قوه مجریه و قوه قضاییه و حتی مجلس یک هماهنگی درستی در اجراء وجود داشته باشد. اگر نه، در واقع اصلاً ادامه حرکت خصوصی‌سازی شاید امکان‌پذیر نباشد. یعنی الآن اگر شما اطلاعیه بدهید و بگویید که فلان بنگاه واگذار می‌شود، من فکر می‌کنم هیچ داوطلبی نداشته باشد. ما در طراحی ساختار اولیه برای خصوصی‌سازی یک هیئت داورى دیده بودیم که کارهای داورى و قضایی مربوط به خصوصی‌سازی در خود آن هیئت داورى صورت بگیرد که رییس آن وزارت دادگستری و در واقع معاون وزیر دادگستری است. ما الآن پرونده‌های زیادی داریم که در واقع هیئت عالی داورى یک حکم داده، ولی بعد شکایت شده در تجدید نظر یک شعبه‌ای، مثلاً شعبه تخلف کارکنان دولت آمده رأی هیئت عالی داورى را زیر سؤال برده است. یعنی می‌خواهم بگویم که در این شکل اصلاً بازی به

هم خورده است. آقای نوری به نظرم این موضوع باید مورد بررسی و آسیب‌شناسی قرار بگیرد.

به عقیده بسیاری از دست اندرکاران خصوصی‌سازی، سازمان خصوصی‌سازی استقلال کافی برای دفاع از عملکرد خودش را ندارد.

پیمان نوری

موضوعی که مطرح شد این است که یک واگذاری که در دوره یکی از مدیران انجام شده است، در دوره بعدی، مدیر بعدی همان سازمان خصوصی‌سازی بابت آن واگذاری از مدیر قبلی شکایت می‌کند. ما در این قضیه در قوه قضاییه در مرحله آخر هستیم، یعنی اول گزارشی حالا از خود مجموعه درون قوه مجریه یا جای دیگر به قوه قضاییه می‌آید و می‌گویید مثلاً در یک دوره‌ای واگذاری شده است و اشکالی بر آن وارد است، حالا ما صحت و سقم آن را بررسی و مورد رسیدگی قرار می‌دهیم. پس وقتی خود قوه مجریه در درون خودش این اقدام را می‌کند، ما نمی‌توانیم توقع داشته باشیم قوه قضاییه این ادعا را مورد رسیدگی قرار ندهد. تکلیف و وظیفه قوه قضاییه این است که اگر شکایتی می‌شود، اگر خدای ناکرده احتمال سوءجریان مالی داده می‌شود، اگر احتمال فساد در این داستان داده می‌شود، آن مورد را رسیدگی کند و نمی‌تواند چشمان خود را ببندد. البته در این خصوص اگر تمهیدی دیده شد که آقای قربانزاده هم بتوانند به طریقی در روز بعد یا جای دیگری در مورد این موضوع توضیح بیشتری بدهند، خوب است. در واقع، در شورای عالی هماهنگی اقتصادی برای ادامه فرآیند واگذاری‌ها تمهیداتی دیده شده است که بالاخره یک حکمیتی وجود داشته باشد، چون ممکن است علیرغم اتفاقاتی نامیمون در واگذاری‌ها مثل اشکال در قیمت‌گذاری و ...، عمل واگذاری عمل درستی بوده باشد. بنابراین، باید مصداق‌های اینها را با همدیگر متفاوت ببینیم و نمی‌شود اشکال در قیمت‌گذاری و خدای ناکرده فساد مالی را با همدیگر نگاه کنیم. آقای دانش جعفری جنابعالی به عنوان فردی که سال‌ها در قوه مجریه زحمت کشیدید، در این داستان تلاش کردید و بقیه دوستان حتماً این عرض من را توجه می‌کنند و تأیید می‌کنند که در این حجم واگذاری، ما فقط به تعداد انگشتان دو تا دست با این چنین واگذاری‌هایی مواجه شده‌ایم. البته به عقیده آقای دانش جعفری ۳۵ مورد از خصوصی‌سازی‌های بزرگ الآن تحت پیگرد هست که باید عرض کنم پرونده‌های مهمی که الان در شورای گفتگو مطرح هستند، همان ۱۰ یا



۱۲ موردی است که حتی خود سازمان خصوصی سازی هم در گزارش سال گذشته خود به ۷ مورد اشاره داشته است. در این حجم واگذاری به هر ترتیب این نواقص وجود دارد اما قطعاً تا سه قوه و تا تمام مسئولین عالی نظام به موضوع اطمینان بخشی به بخش خصوصی توجه نکنند، اقبالی در این زمینه توسط بخش خصوصی صورت نخواهد گرفت.

در مورد هفت تپه در عین حال که آقای کاظمی مطالب ارزشمندی را ارائه کردند، می خواستم به دو نکته اشاره کنم. یکی اینکه در واقع خریداران نیشکر هفت تپه، در سال های گذشته بر اساس ادعایی که دارند و من هم در صورت های مالی دیدم، ۱۸۰۰ میلیارد تومان پول به این شرکت تزریق کرده اند. ضمن اینکه در سال ۱۳۹۲ این شرکت بیش از ۸۰۰ میلیارد تومان بدهی داشته ولی خریداران مدعی هستند که وقتی به شرکت ورود کردند، متوجه شدند که این بدهی ها درست احصا نشده بوده و این شرکت حدود ۱۲۰۰ میلیارد تومان بدهی داشته است. نکته دیگر اینکه دیوار به دیوار نیشکر هفت تپه یک شرکتی به نام کاغذ پارس با نماد بورسی چگاپا وجود دارد. در واقع، محصول جانبی نیشکر هفت تپه توسط این شرکت به خمیر کاغذ تبدیل می شود. این شرکت دو سال قبل از نیشکر هفته تپه توسط بانک صنعت و معدن به بخش خصوصی واگذار شد. این شرکت که قدمت آن به اندازه نیشکر هفت تپه است، ده سال راکد بود و ۲۰ تا ۳۰ سال مشکل داشت. این شرکت با بدهی حدود ۱۲۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به یک خانواده بیزینس قمیلی واگذار شد و آنها شرکت را درست کردند؛ به طوری که، این شرکت به یک شرکت خوب و سودآور تبدیل و وارد بورس شد و الان ۱۶۰ هزار سهامدار خرد دارد. اما جالب این است که واگذاری هفت تپه که شکست خورده است، خیلی دیده شد و رسانه ای شد اما واگذاری کاغذ پارس که موفق بوده است اصلاً دیده نشده است. بنابراین، بهتر است این مصداق در کنار هم دیده شوند و مورد بررسی قرار گیرند.

کاغذ پارس که مصرف کننده محصول جانبی شرکت هفت تپه است، مورد موفق برای واگذاری به بخش خصوصی است اما هیچ وقت دیده نشده است.

حسین راغفر

ما از ابتدا با موضوع خصوصی سازی به همین دلایلی که دوستان توضیح دادند، مسأله داشتیم؛ یعنی زیرساخت های نهادی لازم برای تحقق خصوصی سازی در ایران وجود ندارد و هر جای دنیا هم که این اتفاق بدون



وجود این زیرساخت‌ها افتاده است، مشکلات خاص خودش را داشته است. موفق‌ترین خصوصی‌سازی در دنیا در انگلستان صورت گرفته است که آنها گزارشی از دههٔ اول خصوصی‌سازی را ارائه کردند و بعد خودشان را با خصوصی‌سازی در امریکا که یک سال بعد از سرکار آمدن ریگان آغاز شده بود، مقایسه کردند. یک نتیجه از این مقایسه آن بود که نابرابری بین دستمزدهای بالا و دستمزدهای پایین در انگلستان در دهه اول خصوصی‌سازی ۱۰۰ برابر و در امریکا ۴۰۰ برابر شده بود. این اتفاق خیلی متعارفی است که همه جای دنیا اتفاق می‌افتد و به دنبال آن شورش‌ها و اعتراضات هم خیلی متداول است. در کشور خود ما هم همین است و از همان اوایل سال ۱۳۷۲ که اولین شورش در مشهد صورت گرفت، بالغ بر ۹۰ شورش و اعتراض‌های شهری تاکنون عملاً در کشور اتفاق افتاده است. زمینه‌های این شورش‌ها هم همین سیاست‌های تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی و اینها است.

نابرابری بین دستمزدهای بالا و دستمزدهای پایین در جریان خصوصی‌سازی اتفاقی متعارف است که همه جای دنیا اتفاق می‌افتد.

خصوصی‌سازی فقط انتقال اموال دولتی به بخش خصوصی نیست، خصوصی‌سازی یک تفکر است؛ تفکری است در مورد اینکه ما جامعه را چگونه ببینیم و بعد به چه نحو آن را اداره کنیم. در واقع، خصوصی‌سازی انتقال مدیریت اقتصاد از دولت به بخش خصوصی است اما آن چیزی که در کشور ما اتفاق افتاد، این است که ما به جای خصوصی‌سازی، خود دولت را خصوصی کردیم. دست دولت در جیب صاحبان سرمایه‌ها است و به همین دلیل است که نمی‌تواند تصمیم بگیرد. همین الآن که دولت تصمیم گرفت پایه حقوق پنج میلیون و هفتصد هزار تومان باشد، صاحبان سرمایه خواستار برگرداندن آن شدند. چرا؟ چون فشار کارفرما و فشار سرمایه‌دار و صاحب سرمایه ببینیم. آن کارگر بیچاره که نمی‌تواند زندگی کند، مسئول پاسخ‌گویی به او کیست؟ قانون اساسی اینجا مبنای تعیین حقوق مردم است. ما بعد از جنگ به راحتی قانون اساسی را در جوی آب انداختیم؛ یعنی در طول جنگ هم همین کار را کردیم و گفتیم که قانون اساسی را نمی‌توانیم اجرا کنیم، به این دلیل که درگیر جنگ هستیم و بعد از اینکه جنگ تمام شد هم گفتند ما اصلاً منابع برای اجرای قانون اساسی را نداریم. این در حالی است که کمبود منابع در کشور دروغ محض



است. ما همین الان هم در کشور منابع به اندازه کافی داریم. برای سال ۱۳۹۹ ما میزان ظرفیت اخذ مالیات در کشور را ۹۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد کردیم اما کل بودجه عمومی کشور در آن سال ۵۰۰ هزار میلیارد تومان بود. بنابراین ما اراده سیاسی برای اینکه این اصلاحات را انجام بدهیم نداریم. چرا؟ به این دلیل که فساد درست کردیم.

ما به جای خصوصی سازی، خود دولت را خصوصی کردیم و دولت در جیب صاحبان سرمایه ها است که نمی تواند تصمیم بگیرد.

من به چهار مثال اشاره می کنم تا بتوانم عریضم را نتیجه گیری کنم، این مثال ها همگی جدید است و اتفاقاتی است که همین الان در کشور می افتد. در واقع با این مثال ها می خواهم آن بستر فساد آلودی را که خصوصی سازی در آن اتفاق می افتد، روشن بکنم. یک مثال که مصداق بارز اخلال در نظام اقتصادی کشور است، خرید کل سیمن کشور توسط ۱۵ نفر در بین انتقال دولت دوازده به سیزده بود که به موجب آن قیمت سیمن ظرف یک هفته پنج برابر شد اما دستگاه قضایی هیچ حرفی نزد، دولت هم هیچ صحبتی نکرد و در مجلس هم هیچ کسی اعتراضی نکرد. چرا همه سکوت می کنند؟ برای اینکه نهادهای قدرت پشت قضیه هستند. مثال دیگر مسأله دارو است. در روزهایی که هزاران هزار نفر در این مملکت می میرند، دارو چه تولید داخلی آن و چه واردات آن که هم اقلام و هم مسیر توزیع آنها مشخص است، چرا از بازار سیاه سر در می آورد؟ چرا یک دارو با قیمت پانصد هزار تومان باید با قیمت بیست و پنج میلیون تومان در ناصر خسرو فروخته شود؟ چه کسی این کار را می کند؟ چرا کسی پاسخگو نیست؟ چرا مجلس ساکت است، قوه قضاییه ساکت است و دولت سکوت می کند؟ برای اینکه خیلی روشن آنهایی که دارند این کارها را می کنند نهادهای قدرت هستند اما کسی جرأت نمی کند اینها را بیان کند و من هم که بارها گفته ام، همیشه این قسمت را سانسور کرده اند. علت اینکه من اینها را گفتم خدا شاهد است والله ترس از آینده است. آنچه که من می بینم دارد اتفاق می افتد و اتفاق خواهد افتاد این است، اما گوش هیچ کسی بدهکار نیست. چرا؟ چون به تعبیر امام حسین (ع) شکم ها برآمده از حرام است، گوش نمی کنند و حرف نمی شنوند.

مثال دیگر راجع به خودرو است که فساد بزرگی در این حوزه وجود دارد. یک خودرو که سیزده هزار دلار وارد می شود، چهل هزار دلار به مردم فروخته می شود و بودجه آن صرف نهادهای خاص می شود. خوب چرا نهادها قرار است از این طریق تأمین مالی شوند، مگر کشورهای دیگر نفت دارند که بفروشند؟

اما اینجا کسی که قرار است تصمیم بگیرد مالیات بگیرد، همان کسی است که قرار است مالیات بدهد، خوب معلوم است هیچ کاردی دسته خودش را نمی‌برد و مادامی که این جسارت و این عزم سیاسی حاصل نشود، امکان اصلاحات وجود ندارد و ما هر روز در مردابی که خودمان ساخته‌ایم بیشتر فرو می‌رویم. در یک پرونده ۵۸ هزار خودروی لوکس قاچاق که مالیات و گمرکی هم ندادند، وارد کشور شد. یعنی چه ۵۸ هزار؟ شما ۵۸ هزار تا مداد هم اگر بخواهید وارد کنید چند تا کامیون می‌شود؟ مگر چنین چیزی می‌شود؟

مثال دیگر خدمت شما بزنم. یک سرمایه‌دار بزرگی ۴ سال قبل، پیش من آمد و گفت که به من پیشنهاد دادند که در شمال، ۴ هزار هکتار زمین وجود دارد، شما بیا اینجا محصول خودت را کشت کن. من بعد از اینکه دیدم زمین مناسب است، اظهار آمادگی کردم. ایشان گفتند یک نفر از آن مقاماتی که آنجا بود با اصرار مرا به منزل خود برد و گفت ۲۵ درصد سودت مال ماست و یک نهاد دیگر بین ۲۰ تا ۲۵ درصد خواسته بود. گفت من دیدم که اصلاً سرمایه‌گذاری من در آنجا مصلحت نیست. بعد می‌گفت ۷۰۰ میلیون تومان هم من همان موقع بدهی داشتم، مأمور مالیاتی به من می‌گوید که من مالیات تو را هر چقدر خواستی کم می‌کنم، به این شرط که ۱۰ درصد آن برای من باشد. گفت من نمی‌خواهم به کسی رشوه بدهم و در این شرایط نمی‌توانم کار کنم، به همین دلیل آمدم با شما مشورت کنم که از کشور بروم. خوب چرا سرمایه‌گذار ما در داخل حاضر نیست در این کشور بماند؟ به همین دلایلی که عرض کردم. پس شما قبل از بحث در مورد خصوصی‌سازی اول کاری کنید که اینها بتوانند سرمایه‌گذاری کنند. دوستان اشاره کردند که چین هم همین کار را کرده است، یعنی چینی‌ها نیامدند کارخانه‌شان را خصوصی کنند بلکه زمینه را برای سرمایه‌گذاری ایجاد کردند.

اصل (۴۴) را ما ساختیم، اتفاقی که در آن افتاده چه بوده است؟ تمام معادن کشور را به دوستان و رفقا دادیم که مالیات هم نمی‌دهند. این معدن مال همین مردم بیچاره هم هست و اینها هم سهم دارند. وقتی قرار بود انتخابات صورت بگیرد، نمایش مکرر تلویزیون جمهوری اسلامی در باب فسادهایی که در دولت‌های قبل صورت گرفته است، نشان داد که فقط سه هزار و دویست معدن در بهمن ۱۳۹۹ را به دوستان و رفقا دادند و بعد دادستان مدعی شده بود که به چه کسی و به چه مناسبتی به آنها دادید؟ خیلی از اینها اصلاً صلاحیت ندارند که شما اینها را به آنها واگذار کردید. اینها پول مردم بدبخت است. سهم مردم از اینها کجاست؟ یا اینکه سال گذشته فقط ۶ ماهه اول یکی از این شرکت‌های فولادی که اسم آن را بردند، در ۶ ماهه اول سال با همین یارانه‌هایی که پرداخت



شد، ۵۸ هزار میلیارد تومان سود کرده است. این سود تماماً یارانه و مال مردم است. چطور وقتی بحث یارانه نان می‌شود، پای‌تان را روی گردن مردم می‌گذارید اما از یارانه‌های اینها چشم‌پوشی می‌کنید. ما با صادرات محصولات پتروشیمی و فولادی به مصرف‌کننده ترک، چین و هند و اینها یارانه می‌دهیم، پس چرا حقوق مردم بیچاره خودمان را کسی نمی‌تواند بدهد. فرمودند که یک سرمایه‌گذار ۱۸۰۰ میلیارد تومان آورده است، خوب این مبلغ را از کجا آورده است؟ از جیبش آورده یا از بانک گرفته است؟ اصلاً امکان ندارد کسی ۱۸۰۰ میلیارد تومان پول شخصی در این مملکت داشته باشد. ما این اشخاص را ساختیم و اینها امروز خیلی بیشتر از اینها ثروت دارند. اینها را بانک‌ها ساختند. بانک‌های خصوصی امروز غده سرطانی این کشور هستند. در سال ۱۳۸۴ که دولت نهم سر کار آمد، ۱۲ هزار میلیارد تومان دیون معوقه بانکی وجود داشت و در انتهای دولت این معوقه بانکی به ۲۶۰ هزار میلیارد تومان رسید. این تسهیلات را به دوستان و رفقای خودشان بدون وثیقه کافی دادند و به همین دلیل بعداً بحران بانکی به وجود آمد. نتیجه بحران بانکی چه بود؟ یک تصمیم نابخردانه دیگری که اتفاق افتاد، این بود. برای اینکه جلوی تحصن و تظاهرات مردم در مقابل بانک‌ها و صندوق‌های مختلف را بگیرند، راه حل سران سه قوه این بود که قیمت ارز را بالا ببرند و با افزایش قیمت سکه از حدود یک میلیون و پانصد به پنج تا شش میلیون تومان توانستند آن فساد بزرگی را که ۵۰۰ هزار میلیارد تومان بود، یعنی پول سپرده‌های مردم که می‌گفتند گم شده است، جبران کنند. یعنی چه گم شده است؟ چرا هیچ‌کسی پاسخ نمی‌دهد که چرا گم شده است؟

خوب اگر اصل (۴۴) درست شود، در این صورت چه کسی برنده است؟ این اقتصاد سیاسی است که برای ما برنده و بازنده را مشخص می‌کند. زمانی که جنگ تمام شد، آیا وضع مردم به این فلاکت بود؟ بنده ۳۵ سال است که آمارهای فقر و نابرابری کشور را بررسی می‌کنم، این فساد و بدبختی و گرفتاری‌هایی که جامعه ما امروز با آن رو به رو است در عمر ۶۹ ساله من سابقه ندارد و من ندیدم. بنابراین، چه اتفاقی افتاده است؟ ما بسترهایی درست کردیم که این فساد در آن رشد کرده است، آنقدر قدرتمند شده که جرأت مقابله با آن وجود ندارد.

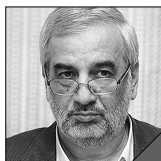
صحبت‌های امروز من مخالفت با بخش خصوصی نیست. بنده با این فساد که با اسم خصوصی‌سازی صورت گرفت، از اولش مخالف بودم، حالا هم مخالف هستم. به همین دلایلی هم که آقای شقاقی که مورد اعتماد جنابعالی هم هستند می‌فرمایند، به همین دلایل این خصوصی‌سازی

اصلاً شدنی نیست. خصوصی‌سازی جراحی اقتصادی است اما پوست مردم بیچاره را می‌کنند. در این مملکت الآن خصوصی‌سازی یعنی کندن پوست مردم و این اتفاقی است که افتاده است. ما خودمان آزمایشگاه بسیار بزرگی برای تجربه شکست خورده خصوصی‌سازی هستیم، علت آن این است که بسترهای لازم نهادی برای تحقق خصوصی‌سازی اصلاً در کشور وجود نداشته و ندارد و در جهان سوم هم هیچ وقت وجود نخواهد داشت. یک جا فقط انگلستان که موفق‌ترین آن بوده است، علت موفقیت آن هم سلطه و اقتدار دستگاه قضایی آنجا بوده است.

داود دانش جعفری

آقای راغفر من فکر می‌کنم این بحث به این شکل که شما می‌فرمایید درست نیست، چون با تصویری که شما می‌سازید این کشور را باید امشب آتش زد. اصلاً این تصویر واقع‌بینانه نیست. الآن ریاست محترم سازمان خصوصی‌سازی اینجا تشریف دارند و بحث‌هایی که مطرح شد را از نزدیک مشاهده کردند. پیشنهاد ما این است که در مورد مطالبی که مخصوصاً در این نشست مطرح شد، یک جلساتی برای ادامه پیگیری، برای راستی‌آزمایی مطالبی که گفته شد و در واقع آنچه که در واقعیت بوده است، انجام شود. اگر این نکات را قبول دارید که از آن درس بگیرید و اصلاح کنید و اگر قبول ندارید برای آن دلیل بیاورید. البته سؤالاتی که خارج از حوزه واگذاری شرکت‌های دولتی هست نباید از سازمان خصوصی‌سازی انتظار داشت. شاید این سؤالات را باید از مراکزی که سیاست‌گذاری‌های اقتصادی را بر عهده دارند، پرسید ولی در هر شکل وزارت امور اقتصادی و دارایی در کل این وظیفه را دارد که چالش‌هایی که در سال‌های گذشته در کشور اتفاق افتاده است به ویژه در حوزه خصوصی‌سازی را از نزدیک بررسی کند و سیاست‌های کارآمد جدیدی را برای رفع این نارسایی‌ها اتخاذ کند. در هر حال ان شاء الله که دستاوردهای این نشست برای دست‌اندرکاران این همایش مفید باشد و بتوانند سیاست‌های بهتری در آینده اتخاذ کنند.

مدیر نشست هشتم



عبدالعلی میرکوهی
رئیس هیات داور

اعضای نشست هشتم



سید محمد حسینی
مشاور
رئیس کل سازمان
خصوصی سازی



**عباسعلی
رحیمی اصفهانی**
حقوقدان و عضو
سابق هیات داور



سعید تقدیسیان
حقوقدان

۸ نشست هشتم

آسیب شناسی روش‌های حل و فصل اختلافات حقوقی در خصوصی‌سازی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «بررسی فرآیند حل و فصل اختلافات حقوقی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»؛

سید محمد حسینی^۱

۱ موضوعات مختلف مربوط به خصوصی‌سازی برای اولین بار به صورت یک مجموعه منسجم و متمرکز در فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه مصوب سال ۱۳۷۹ مطرح شد و سازوکار حل و فصل اختلافات با تأسیس هیئت دאوری در همین قانون مورد حکم قرار گرفت.

۲ بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ توسط مقام معظم رهبری، اصلاح قانون برنامه سوم توسعه به عنوان قانون اجرای این سیاست‌ها در سال ۱۳۸۶ به تصویب رسید.

۳ در قانون جدید ترتیبات شناسایی حوزه‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری تعیین و واگذاری به جای اختیار به عنوان الزام و تکلیف دولت مورد تأکید قرار گرفت. با این حال، سازوکار حل و فصل اختلافات خصوصی‌سازی از طریق هیئت دאوری عیناً ابقاء شد.

۴ ارکان اصلی خصوصی‌سازی شامل سازمان خصوصی‌سازی (مجری)، هیئت واگذاری (نهاد تصمیم‌گیر)، شورای عالی اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی (سیاست‌گذار و تنظیم‌گر) و هیئت دאوری (مرجع حل و فصل اختلافات) بودند که هر یک بخشی از مأموریت‌های اجرای برنامه خصوصی‌سازی را بر عهده داشتند.

۵ ترکیب هیئت دאوری به عنوان نهاد و ساختار حل و فصل اختلافات خصوصی‌سازی متشکل از ۵ متخصص در امور اقتصادی، مالی، بازرگانی و حقوقی و همچنین رؤسای اتاق‌های بازرگانی و تعاون است.

۶ هرگونه اختلاف، دعوا و شکایتی که مربوط به تصمیمات مراجع مربوط به واگذاری باشد و همچنین اقدامات مجریان در امر واگذاری در صلاحیت هیئت دאوری است.

۷ امر واگذاری که در صلاحیت هیئت واگذاری است، بر اساس مجموع مقررات موجود، تمام انتقال‌ها در قالب واگذاری‌های رقابتی، رد دین،

۱. عضو هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی



سهام عدالت، سهام ترجیحی را که منتهی به «واگذاری مالکیت» یا «مدیریت» می‌شود، اعم از اینکه این واگذاری در قالب اجاره به شرط تملیک، بیع، صلح و غیره انجام شود، در بردارد.

۸ ویژگی‌های هیئت داورى تمایزهای داورى این هیئت را نسبت به سایر داورى‌هایی که در قوانین مختلف مورد حکم قرار گرفته است، نشان می‌دهد. از ویژگی‌های هیئت داورى می‌توان به الزامی بودن موضوع داورى اصل (۴۴) به جای اختیاری بودن آن و همچنین عدم اختیار طرفین نسبت به انتخاب داوران و فرآیند انتخاب داوران وفق قانون و با فرآیند مشخص شده توسط مرجع دیگری است.

۹ از آنجا که موضوع خصوصی‌سازی در همه کشورهایی که نسبت به اجرای آن اقدام کرده‌اند، محل چالش و اشکال بوده است؛ لذا رسیدگی به مسائل حوزه اختلافات درون یک سیستم معمول دادرسی و قضایی پاسخگوی این چالش نیست. از همین رو، قانونگذار جمهوری اسلامی ایران دست به تأسیس نهاد داورى زده است و این نهاد را مأمور رسیدگی به اختلافات قرار داده تا ایرادهایی را که به بحث‌های مربوط به واگذاری وارد است به حداقل برساند.

۱۰ چالش‌های حل و فصل اختلافات در هیئت داورى را می‌توان در سه دسته شامل الف) ورود نهادهای نظارتی و قضایی به موضوعات مربوط به واگذاری‌ها؛ ب) چالش‌های ناشی از نوع مقررات ناظر بر قراردادهای واگذاری تنظیمی سازمان خصوصی‌سازی و ج) چالش مرجع تجدیدنظر از آراء هیئت داورى بیان کرد.

ب) دیدگاه اعضای نشست

۱ عبدالعلی میرکوهی: هیئت داورى حدود ۱۵ سال است که فعالیتش را شروع کرده است. از آغاز فعالیت تاکنون مجموعاً حدود ۵۰۵ فقره دعوی و اختلاف در مورد واگذاری‌ها به این هیئت داورى ارجاع شده است که عمده‌ی این دعاوی هم مربوط به الزام به انجام تعهدات و شروطی است که در قرارداد داورى وجود دارد.

۲ عبدالعلی میرکوهی: دعاوی توسط دو طرف واگذاری یعنی هم سازمان خصوصی‌سازی و هم بخش خصوصی قابل طرح است.

۳ سعید تقدیسیان: در مورد بحث داورى در قانون موضوع انتخاب داور توسط طرفین دیده نشده، در حالیکه این موضوع مهمترین رکن داورى اصطلاحی است. لذا، اگر قرار است قانون اصلاح شود لازم است که امکان انتخاب داور به طرفین داده شود و برای اجتناب از انتخاب

داوران بدون صلاحیت توسط طرفین، ویژگی‌های داور در قانون ذکر و تأیید آن منوط به یک سازمان شود.

۴ سعید تقدیسیان: حُسن داوری در همه نظام‌های حقوقی این است که افرادی که داور هستند، تخصص به موضوع هم دارند و می‌توانند خودشان تصمیم‌گیری کنند اما یکی از مشکلاتی که در دادگاه‌ها وجود دارد، این است که قاضی محترم حداکثر اشراف به تمامی موضوعات را ندارد و برای تصمیم‌گیری باید به کارشناس مراجعه کند.

۵ عباسعلی رحیمی اصفهانی: از مسائل هیئت داوری این است که رأی هیئت داوری قطعی نیست و این اختیار وجود دارد که علیه آن اعتراض به محکمه‌ای شود که فقط یک نفر قاضی و یک کارشناسی بدون تسلط بر اقتصاد، صنعت و مسائل روز وجود دارد. ضمن اینکه سایر مراجع نیز در رأی دخالت کرده و این موضوع کارایی هیئت داوری را مختل می‌کند.

۶ عبدالعلی میرکوهی: بنابر رأی دیوان عدالت اداری در خصوص ماده (۲۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) رسیدگی به اختلافات، در صورتی که قرارداد توسط طرفین امضاء شده باشد، در صلاحیت هیئت داوری و در غیراین صورت در صلاحیت دیوان عدالت است.

۷ عبدالعلی میرکوهی: فرم قرارداد خودش یکی از چالش‌ها به حساب می‌آید. وجود فسخ یک طرفه یکی از موارد چالش‌زاست. حق فسخ یک طرفه در قرارداد به خصوص در سال‌های اخیر باعث شده است که سازمان خصوصی‌سازی بدون اعمال ضمانت‌های سه‌گانه (کل سهام خریداری شده در وثیقه سازمان خصوصی‌سازی، دریافت چک برای ۱۵ تا ۲۰ درصد پرداخت نقدی و یک وکالت تام از خریدار برای فروش سهام)، حتی با تأخیر در پرداخت یک یا دو قسط تقاضای حق فسخ بدهد که این موضوع با سیاست‌های تشویق بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری سازگار نیست و به اعتماد عمومی به عنوان مهمترین سرمایه دولت‌ها ضربه وارد می‌کند.

۸ عبدالعلی میرکوهی: مشخص نبودن این موضوع که چه کسی باید شرکت و اموال مرتبط با آن را به خریدار واگذار کند، از دیگر موضوعات چالش‌زای قرارداد نمونه است که به طرح دعاوی به طرفیت از سازمان خصوصی‌سازی و بعضاً شرکت مادر تخصصی می‌انجامد. لذا، عدم پذیرش مسئولیت توسط این دو، خود باعث بی‌اعتمادی سرمایه‌گذاری نسبت به دولت و حکومت می‌شود.

۹ عبدالعلی میرکوهی: رد دیون در قانون بودجه نه تنها بحث رقابتی



کردن به عنوان یکی از محورهای قانون اصل (۴۴) را نفی می‌کند و روش‌های واگذاری مورد نظر در این قانون را نادیده می‌گیرد، بلکه سطح خصوصی‌سازی را تا حد تأمین کسری بودجه دولت پایین می‌آورد. تا این نوع نگاه وجود داشته باشد، نمی‌توان به اهداف متصور برای خصوصی‌سازی دست یافت.

مقدمه

در دومین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۱ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در سالن (۲) حول موضوع «آسیب‌شناسی روش‌های حل و فصل اختلافات حقوقی در خصوصی‌سازی» بود. ریاست این نشست را جناب آقای عبدالعلی میرکوهی مشاور وزیر دادگستری بر عهده داشتند و آقایان سعید تقدیسیان کارشناس حقوقی و قائم‌مقام اسبق معاونت حقوقی ریاست جمهوری و عباسعلی رحیمی اصفهانی حقوق‌دان و عضو سابق هیئت داور خصوصی‌سازی به عنوان اعضای این نشست حضور یافتند.

در این نشست باتوجه به موضوع مورد بحث مقاله‌ای با عنوان «بررسی فرآیند حل و فصل اختلافات حقوقی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)» توسط آقای سید محمد حسینی از اعضای هیئت عامل خصوصی‌سازی ارائه شد. بعد از ارائه ایشان، چالش‌هایی که در حل و فصل حقوقی وجود دارد، مورد نقد و بررسی قرار گرفت.

در ادامه ضمن تشریح مطالب مقاله آقای حسینی، به بحث و طرح دیدگاه اعضای نشست نیز پرداخته شده است.



مقاله بررسی فرآیند حل و فصل اختلافات حقوقی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

نویسنده و ارائه‌دهنده: سید محمد حسینی^۲

برای ارائه مقاله‌ای که خدمتتان هستم، در ابتدا یک تاریخچه‌ای از روند خصوصی‌سازی و مسائل حل و فصل دعاوی و موضوعات مطرح در هیئت داورى را مطرح می‌کنم و بعد به مباحث اصلی و کلیدی که چالش‌های رسیدگی در هیئت داورى و در واقع موضوع اصلی بحث ما را تشکیل می‌دهند، می‌پردازم.

تاریخچه خصوصی‌سازی

در مواد (۹) الی (۲۷) از فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه که در سال ۱۳۷۹ تصویب شد، موضوعات مختلف مربوط به خصوصی‌سازی برای اولین بار به صورت یک مجموعه منسجم و متمرکز تحت عناوین اهداف واگذاری، بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیئت عالی واگذاری و فهرست شرکت‌های مشمول قابل واگذاری و مجموعه‌ای از ضوابط و دستورالعمل‌های لازم برای امر واگذاری (تنظیم قراردادهای واگذاری، شیوه‌های قیمت‌گذاری، نظارت و فروش اقساطی) تنظیم شد. در همین قانون بود که نام سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی به سازمان خصوصی‌سازی تغییر یافت و مأموریت‌های جدیدی از بحث‌های خصوصی‌سازی به آن محول شد. به علاوه، سازوکار حل و فصل اختلافات با تأسیس هیئت داورى در مواد (۲۰) الی (۲۳) این قانون مورد حکم قرار گرفت.

در یکم خرداد ماه سال ۱۳۸۴ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بعد از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد و متعاقب ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، قانون اجرای این سیاست‌ها که در واقع اصلاح قانون برنامه سوم توسعه بود، در بهمن ماه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اصلاح قانون

برنامه سوم توسعه مصوب سال ۱۳۸۶ بود.

در قانون جدید، ترتیبات شناسایی حوزه‌ها و بنگاه‌های مشمول واگذاری با دقت بیشتری تعیین شد و نکته مهم این که در واگذاری،

۲. عضو هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی



الزام و تکلیف دولت به واگذاری بنگاه‌ها به جای اختیار مورد تأکید قرار گرفت. در واقع، دولت در قانون برنامه سوم از قید اختیار برای واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌ها برخوردار بود اما در اصلاح قانون برنامه سوم واگذاری به عنوان یک تکلیف و الزام دولت مورد تأکید مقنن قرار گرفت. به علاوه، در قانون جدید ارکان مختلف خصوصی سازی با وظایف و مأموریت‌های مشخص تری برای تحقق اهداف خصوصی سازی تعیین شدند و حوزه اختیارات ارکان مزبور بسیار گسترده و وسیع تر شد. در قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) کماکان مطابق ماده (۳۰) قانون برنامه سوم توسعه، سازوکار حل و فصل اختلافات خصوصی سازی از طریق هیئت داورى مورد تأکید قرار گرفت و این ماده مجدداً تنفیذ و عیناً تکرار شد.

در قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) همچنان سازوکار حل و فصل اختلافات خصوصی سازی از طریق هیئت داورى مورد تأکید قرار گرفت.

ارکان خصوصی سازی

برای پیش برد برنامه خصوصی سازی متناظر با اهداف سیاست‌های ابلاغی، ساختار و ارکان لازم در قانون اجرای اصل (۴۴) پیش بینی شد تا به واسطه این ارکان امکان پشتیبانی قانونی و اجرایی از مأموریت‌های مختلف مدنظر قانون گذار فراهم آید و این مأموریت‌های مهم به درستی قابلیت اجرایی پیدا کنند.

سازمان خصوصی سازی به عنوان مجری، اساسی ترین رکن خصوصی سازی بود. به علاوه، هیئت واگذاری به عنوان نهاد تصمیم گیر و تعیین کننده محورها و بسیاری از تصمیمات مورد نیاز مجریان امر واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که ترکیبی از همه بخش‌های حاکمیت بود، به عنوان سیاست گذار و تنظیم گر این برنامه تعیین شدند. هیئت داورى هم مرجع حل و فصل اختلافات در نظر گرفته شد. چهار نهاد مذکور در واقع چهار رکن اساسی و اصلی برنامه خصوصی سازی بودند که هر یک بخشی از تأمین این مأموریت را به عهده گرفتند.

هیئت داورى یکی از ارکان چهارگانه و مرجع حل و فصل اختلافات در خصوصی سازی است.

نهاد و ساختار حل و فصل اختلافات و ترکیب آن

همانطور که بیان شد، ترکیب، وظایف و اختیارات هیئت داورى به عنوان نهاد و ساختار حل و فصل اختلافات خصوصى‌سازى در مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه که طى ماده (۳۰) قانون اجراى اصل (۴۴) تنفيذ شده بود، تعيين شد.

● ترکیب هیئت داورى

ترکیب هیئت داورى طى ماده (۲۱) به این ترتیب تعیین شد که ۵ نفر از متخصصان امور اقتصادى، مالى، بازرگانى، فنى و حقوقى به پیشنهاد مشترک وزیر امور اقتصادى و داراى، وزیر دادگستری، رییس سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران برای مدت ۶ سال تعیین شدند و رؤسای اتاق بازرگانى و تعاون هم به‌عنوان اشخاص حقوقى عضو هیئت داورى در نظر گرفته شدند.

● آیین دادرسی هیئت داورى

برای ترتیبات رسیدگى و آیین دادرسی هیئت داورى طبق حکمى ذیل ماده (۲۱) قانون برنامه سوم توسعه مشخص شد. در این حکم نحوه تشکیل جلسات هیئت داورى و چگونگى اتخاذ تصمیم آن منوط به آیین‌نامه‌ای شد که به تصویب هیئت وزیران برسد و این آیین‌نامه در مرداد ماه سال ۱۳۸۸ به تصویب وزرای عضو کارگروه تصویب آیین‌نامه‌های اصل (۴۴) قانون اساسى رسید. این آیین‌نامه طى ۵ فصل شامل تعاریف و کلیات، تشکیلات، نحوه اداره جلسات هیئت، ترکیب رسیدگى و صدور رأى، ابلاغ و اجراى رأى، اعتراض به آراء و تجدید نظر مورد حکم قرار گرفت.

● صلاحیت هیئت داورى

هرچند که هیئت داورى اساساً محدودیت زیادى از حیث تشریفات رسیدگى نداشتند و عمدتاً مباحث بر اساس رویه هیئت پیگیری مى‌شد و تاکنون در باب صلاحیت و تشریفات رسیدگى محل اختلاف نظرى میان اصحاب دعوا قرار نگرفته است، صلاحیت هیئت داورى را قانون‌گذار طى ماده ۲۰ قانون برنامه سوم توسعه مشخص کرده است؛ به این ترتیب که رسیدگى، اظهار نظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایات اشخاص حقیقى و حقوقى از هر یک از تصمیم‌ها در امر واگذاری در صلاحیت هیئت داورى است و این موضوع در قرارداد واگذاری



قید می‌شود. در پاراگراف آخر ماده (۲۱) قانون هم این هیئت مأمور رسیدگی به شکایات و اختلافات مربوط به واگذاری شد. از تلفیق این دو ماده ما می‌توانیم استفاده کنیم و بگوییم هرگونه اختلاف، دعوا و شکایتی که مربوط به تصمیمات مراجع مربوط به واگذاری باشد و همچنین اقدامات مجریان در امر واگذاری شامل همه فرایندهای آن از تعیین فهرست واگذاری، قیمت‌گذاری، عرضه عقد قرارداد تا نظارت و کلیه موضوعات مرتبط با امر واگذاری، در صلاحیت هیئت داورى است.

● امر واگذاری

با توجه به مباحث مذکور در موادی که مرتبط با تعیین هیئت داورى و صلاحیت هیئت داورى است، بحث امر واگذاری مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته است. لذا با توجه به اینکه همه تصمیمات و اقدامات در خصوص واگذاری در صلاحیت هیئت داورى تعیین شده است، باید یک تعریف و تبیین دقیقی از عنوان و عبارت امر واگذاری صورت بگیرد. این درحالی است که نه در قانون اصل (۴۴) و نه در آیین‌نامه‌ها تعریفی از این موضوع ارائه نشده است. با این وجود، از مجموع مقررات حاکم می‌توان استنباط کرد که موضوع، شامل کلیه انتقال‌هایی است که در قالب واگذاری‌های رقابتی، رد دین، سهام‌عدالت، سهام ترجیحی؛ منتهی به «واگذاری مالکیت» یا «مدیریت» و در هر قالبی اعم از اجاره به شرط تملیک، بیع، صلح و غیره انجام شود.

علیرغم اینکه امر واگذاری در صلاحیت هیئت داورى تعیین شده است، اما تعریف و تبیین دقیقی از آن در قانون و در آیین‌نامه وجود ندارد.

● چه کسانی می‌توانند در هیئت داورى طرح شکایت کنند؟

در این ارتباط با این موضوع که چه کسی می‌تواند طرح شکایت کند، طبق ماده (۲۰) در باب شکات، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توانند طرح شکایت کنند، در اینکه شکات باید ذی‌سمت یا ذینفع باشند، قانون‌گذار صراحتی ندارد و سکوت کرده است. با این حال در این خصوص علی‌القاعده براساس عموماً آیین دادرسی عمل می‌شود و قاعداً اشخاص شاکی می‌بایست ذینفع در طرح دعوی باشند. مطلب دیگری که در بند (د) ماده (۲) آیین‌نامه مصوب کارگروه تصویب آیین‌نامه‌های قانون اصل (۴۴) در خصوص نحوه تشکیل جلسات هیئت داورى و آیین دادرسی برای هیئت داورى، مقرر کرده است که

اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از اشخاص بخش خصوصی یا عمومی می‌توانند اعلام شکایت کنند.

از آنجا که ماده (۲۰) و ذیل ماده (۲۱) هم تصمیمات در امر واگذاری و هم اختلافات مربوط به واگذاری را مشمول طرح دعوی قرار داده است، لذا هریک از مراجع تصمیم‌گیری در امر واگذاری و همچنین مجریان امر واگذاری (اشخاص حقیقی یا حقوقی) می‌توانند طرف دعوی قرار گیرند، هرچند هیئت داورى تاکنون رویه‌ای مبنی بر رسیدگی به شکایات از تصمیمات مراجع وضع مقررات و یا اعلام تصمیم مانند شورای عالی اجرای اصل (۴۴) و یا هیئت واگذاری را در دستور کار خود قرار نداده است. ماده (۲۰) بحث هرگونه تصمیمات را در حوزه امکانات طرح دعوی قرار داده است، از اینرو تصمیماتی که توسط مراجع مشخصاً هیئت واگذاری یا شورای عالی قرار می‌گیرد هم از جهت برداشت از این حکم قانونی می‌تواند مورد حکم ذی‌نفعان قرار بگیرد.

● مرجع تجدید نظر از آرای هیئت داورى

طبق ماده (۲۳) قانون هریک از طرفین چنانچه نسبت به رأی صادره اعتراض داشته باشند، باید اعتراض خود را کتبا به دادگاهی که صلاحیت رسیدگی به اصل دعوا را دارد، تقدیم کند. این دادگاه طبق حکم ماده (۲۳) شعبه خاصی است که توسط رییس قوه قضاییه تعیین می‌شود و موضوعات را خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار می‌دهد. رأی صادره در این شعبه قطعی و لازم‌الاجراست.

● ویژگی‌های هیئت داورى

موضوع مورد تأکید ویژگی‌های هیئت داورى است که تمایزهای داورى این هیئت را نسبت به سایر داورى‌هایی که در قوانین مختلف مورد حکم قرار گرفته است، نشان می‌دهد. یکی از ویژگی‌های هیئت داورى این است که مسأله داورى اصل (۴۴) به جای اختیاری بودن امری الزامی است. در واقع، بر خلاف قاعده کلی که داورى امری انتخابی است و هم موضوع داورى و هم انتخاب داوران با اختیار و انتخاب طرفین و برای حل و فصل موضوعات محدود در دعاوی انتخاب می‌شوند، در رسیدگی به دعاوی ناشی از واگذاری‌ها این ویژگی وجود ندارد و این موضوع به انتخاب طرفین نیست بلکه هیئت داورى نوعی مرجع شبه قضایی محسوب می‌شود.

ویژگی دیگر این است که علاوه بر الزامی بودن موضوع داورى، انتخاب



داوران نیز بر عهده و اختیار طرفین نیست بلکه فرایند انتخاب ایشان وفق قانون و با فرایند مشخص شده توسط مرجع دیگری (هیئت وزیران و با پیشنهاد وزرای ذی ربط که در ماده (۲۳) مشخص شده است) انتخاب می‌شوند. مسأله دیگر این که در داوری انتخابی حوزه اختیارات داور با انتخاب طرفین تعیین می‌شود و نباید مغایر اصول و مقررات حاکم باشد، ضمن این که مربوط و محدود به مورد و موضوع خاصی هم می‌شود.

تفاوت دیگر نهاد داوری اصل (۴۴) با داوری موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. در اصل (۱۳۸) هرگونه صلح دعاوی راجع به اموال عمومی یا دولتی با ارجاع آن به داوری منوط به تصویب هیئت وزیران شد و موارد مهم و یا مواردی که طرف خارجی طرف دعوی باشد، ضرورت تصویب مجلس شورای اسلامی را مورد حکم قرار داده است که این موضوع یک تمایزی با بحث داوری که در اصل (۴۴) قانون اساسی مورد حکم قرار گرفته، دارد.

● دلایل تأسیس نهاد داوری اصل (۴۴)

مطلب مورد اهمیت دیگر، دلایل تأسیس نهاد داوری اصل (۴۴) است. بررسی ترکیب، نحوه انتخاب و اختیارات هیئت داوران بیانگر اهمیت و توجه ویژه سیاست‌گذار و مقنن برای مسئله مهم و پرچالش اصل خصوصی سازی در کشور است. اساساً موضوع خصوصی سازی در همه کشورهای که نسبت به اجرای آن اقدام کرده‌اند، به دلیل مدافعان و مخالفان پروپا قرصی که این واگذاری داشته، محل چالش و اشکال بوده است؛ لذا رسیدگی به مسائل حوزه اختلافات درون یک سیستم معمول دادرسی و قضایی پاسخگوی این چالش نیست. از همین رو، قانونگذار جمهوری اسلامی ایران نیز به درستی دست به تأسیس نهاد داوری زده است و این نهاد را مأمور رسیدگی به اختلافات قرار داد تا این آسیب و این ایرادهایی را که به بحث‌های مربوط به واگذاری وارد است به حداقل برساند.

از اهم دلایلی که منتهی به تأسیس نهاد داوری شده می‌توانیم به موارد زیر اشاره کنیم:

- اهمیت مسئله خصوصی سازی برای نظام و در نتیجه ضرورت مراقبت از تصمیمات امر واگذاری و عدم اختلال در قراردادهای واگذاری
- جلب اعتماد و اطمینان بخش خصوصی و خریداران طرف قرارداد



از طریق رسیدگی منصفانه و سریع به اختلافات.

- عدم نگاه صرف قضایی و حقوقی به موضوع اختلافات پیش آمده و لحاظ سایر جوانب در فرایند رسیدگی به اختلافات که نشان دهنده اهمیت اصل واگذاری و لزوم مراقبت از قراردادهای واگذاری است.
- تخصصی بودن فرایندهای واگذاری از انتخاب بنگاههای مشمول واگذاری تا آماده سازی، قیمت گذاری، عرضه، قرارداد، نظارت و تعهدات خاص خریداران که عمدتاً یک مرجع صرف قضایی قادر نیست به درستی به همه این موارد توجه داشته باشد.
- مطلب مهم تر از موارد فوق اهمیت اجتماعی و اقتصادی بسیاری از بنگاههای مشمول واگذاری است که به لحاظ مسائل تولید، اشتغال و لزوم مراقبت از تداوم فعالیت های آنها، لازم است در یک فرایند اطمینان بخش تری مسائلشان مورد رسیدگی قرار بگیرد.

اهمیت اجتماعی و اقتصادی بسیاری از بنگاههای مشمول واگذاری یکی از دلایل ایجاد نهاد داورى اصل (۴۴) است.

چالش های حل و فصل اختلافات توسط هیئت داورى

موضوع مهمی که توصیه و پیشنهاد بنده هم هست و لازم است مورد واکاوی بیشتری قرار بگیرد، بحث چالش های حل و فصل اختلافات توسط هیئت داورى است. علی رغم اهتمامی که قانون گذار برای تعیین مرجع خاص و تخصصی در رسیدگی به دعاوی ناشی از امر واگذاری و ایجاد یک مسیر اطمینان بخش برای حل و فصل این اختلافات برای دست اندرکاران امر واگذاری، ذی نفعان و طرف های قرارداد تعیین کرده است، اما بنا به موارد زیر دچار چالش شده و مشکلاتی را برای امر رسیدگی توسط هیئت داورى ایجاد کرده است. این موارد چالش را را من در سه بخش دسته بندی کردم:

الف) ورود نهادهای نظارتی و قضایی به موضوعات مربوط به واگذاری ها

- مطلب اول در این بخش ورود گسترده نهادهای نظارتی و قضایی به موضوعات مربوط به واگذاری ها است، زیرا هریک از این نهادهای نظارتی و قضایی که خودشان را از منظر تکالیف قانونی دارای صلاحیتی برای ورود به این مباحث تشخیص دادند، وارد رسیدگی به موضوعات واگذاری شدند.
- بحث بعدی ورود دیوان محاسبات کشور است که از باب ضرورت



تطبیق اقدامات مالی دولت با قوانین و مقررات، ناظر بر آنها ورود کرده و این توجیه و تأکید را دارد که مسئولیت تطبیق اقدامات مالی دولت با قوانین برعهده این نهاد است.

● بحث بعدی ورود سازمان بازرسی کل کشور از نظر تطبیق اقدامات دست‌اندرکاران امر خصوصی‌سازی با قوانین و مقررات مربوطه است.

نتیجه ورود دستگاه‌های نظارتی و قضایی به این مباحث، آرایایی است که توسط این مراجع صادر می‌شود و بعضاً در مغایرت یا تضاد با آراء صادره توسط هیئت داورى قرار می‌گیرد و این بایستی به نحوی حل و فصل بشود. چون اگر یک مرجعی ایرادی را که می‌تواند اثر ابطالی و یا مبطل قرارداد داشته باشد یا ایرادی را بر تصمیمات دست‌اندرکاران وارد کند و مورد حکم قرار بدهد، مرجع دیگری را که درصدد پیگیری برای حل و فصل آن موضوع باشد دچار چالش می‌کند.

ب) چالش‌های ناشی از نوع مقررات ناظر بر قراردادهای واگذاری تنظیمی سازمان خصوصی‌سازی

- تعیین ضمانت اجرای فسخ قراردادها به دلیل عدول یا تخلف خریدار از هر یک از شروط قراردادی
- گسترده‌گی شروط قراردادی ملحوظ در قراردادهای واگذاری بدون لحاظ سایر عوامل و شرایط ناظر بر امکان اجرای این شروط در قراردادها
- تکالیف مجریان به لزوم فسخ در صورت تخلف از هر یک از شروط قراردادی یا تعهدات خریداران
- احکام بعضاً مغایر با اصول حقوقی و مقررات ناظر بر آنها در قانون تجارت یا قانون مدنی، به عنوان مثال عدم شناسایی آثار فسخ قراردادها در مقررات مربوط به تنظیم آنها.

ج) چالش مرجع تجدیدنظر از آراء هیئت داورى

مسأله دیگر این است که معمولاً در مرحله بالاتر رسیدگی (تجدید نظر) در کلیه سیستم‌های حقوقی و قضایی دنیا ترتیبات مربوط به انتخاب دادرس و تعداد آنها برای حصول اطمینان از صحت آرای صادره مورد توجه است. در این خصوص اما این مسأله به دقت نظر مورد توجه قرار نگرفته است. چون در این فرآیندی که الان در قانون اصل (۴۴) مشاهده می‌شود، آراء توسط یک هیئت هفت نفره

متشکل از متخصصان مختلف رسیدگی می‌شود ولی در یک مرجع دادگاه بدوی امور حقوقی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد که این یک نقص بزرگ در فرایند رسیدگی به دعاوی هیئت داور است. ضمن این که ایراد اساسی‌تر این که داور باید آرایش قطعی باشد وقتی به داور می‌روی دیگر بحث تجدیدنظر از آرا داور یک امری است که با آن ذات و فلسفه وجودی داور در تضاد هست.

طرح دیدگاه‌ها

عبدالعلی میرکوهی

عمده مطالبی که آقای حسینی بیان کردند، بحث هیئت واگذاری و مخصوصاً هیئت داور بود که موضوع این نشست هم هست و بعضی چالش‌ها را هم فرمودند. بنده سعی دارم یکسری چالش‌ها را در این حوزه بیان کنم که برخی از آنها تکرار گفته‌های آقای حسینی است و چند مورد را هم خودم اضافه می‌کنم.

آقای حسینی در بحث داور ترکیب و بقیه مسائل هیئت داور از جمله صلاحیت و مبنای قانونی و هدف از این که نهاد داور تشکیل شده است و آن چالش‌های مربوط را توضیح دادند؛ من لازم می‌بینم که اجمالاً یک آمار کوچکی هم خدمت شما از عملکرد این هیئت داور عرض بکنم. هیئت داور تقریباً حدود ۱۵ سال است که فعالیتش را شروع کرده است؛ یعنی بعد از اجرای برنامه سوم توسعه که خصوصی‌سازی به صورت جدی‌تر دنبال شد تا الان، مشغول فعالیت است. در سال‌های اولیه یعنی حداقل ۵ تا ۶ سال اول که خیلی خصوصی‌سازی هم فعال نبود، آمار و پرونده‌های اختلافات کمتر بود ولی بعداً به تدریج که فعالیت واگذاری‌ها بیشتر شد، آمار این هیئت هم تقریباً افزایش یافت. به طوریکه از آغاز فعالیت تاکنون مجموعاً حدود ۵۰۵ فقره دعوی و اختلاف در مورد واگذاری‌ها به این هیئت داور ارجاع شده است که عمده این دعاوی هم مربوط به الزام به انجام تعهدات و شروطی است که در قرارداد داور وجود دارد؛ یعنی طرفین متعهد شدند که در این فرایند واگذاری از زمانی که واگذار می‌شود، تعهداتی را انجام بدهند. مثلاً خریدار حق ندارد بدون اجازه کتبی سازمان خصوصی‌سازی اموال خود را بفروشد؛ حداقل این تا زمانی است که اگر بدهی یا اقساطی دارد تا پایان آن اقساط یا معمولاً تا ۵ سال این اختیار را ندارد. بعد از این دوره رهاسازی و سهام به نام خریدار می‌شود و در واقع مورد واگذاری به طور کامل به خریدار



منتقل می‌شود، که در این شرایط خریدار دیگر تعهدی ندارد ولی تا ۵ سال حداقل و یا بعضی مواقع که اقساط تا ۸ سال طول می‌کشد، این تعهدات تا پایان پرداخت بدهی‌ها و مطالبات سازمان ادامه دارد. لذا طرح دعاوی نسبت به عدم ایفای این تعهدات مطرح می‌شود. دعاوی هم توسط دو طرف واگذاری یعنی هم سازمان خصوصی‌سازی و هم بخش خصوصی به صورت مثلاً ۶۰ به ۴۰ درصد مطرح می‌شود. در واقع، بعضی دعاوی را سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان کننده دولت و مجری خصوصی‌سازی طرح می‌کند که طبق اساس‌نامه و قانون حق اقامه دعا و تعقیب و پیگیری مسائل قضایی و حقوقی را دارد؛ و یک بخشی از این دعاوی هم مربوط به بخش خصوصی است که به طرفیت سازمان خصوصی‌سازی اقامه دعا می‌کند. مثلاً بخش خصوصی بعد از اینکه مورد واگذاری را تحویل می‌گیرد و مدیریت بنگاه را در دست می‌گیرد، به فرض اعلام می‌کند اطلاعاتی که سازمان خصوصی‌سازی به او در مورد بنگاه مورد واگذاری داده است مبنی بر اینکه آن بنگاه سودده است یا از یکسری امتیازات برخوردار است، درست نبوده است. بنابراین، بخش خصوصی یا خریدار در این گونه موارد اقامه دعا و گاهی تقاضای مثلاً فسخ می‌کند، هرچند در قرارداد برای خریداران حق فسخ وجود ندارد.

در قراردادهای واگذاری برای خریداران حق فسخ وجود ندارد بلکه سازمان خصوصی‌سازی به صورت یک‌طرفه این حق را دارد.

بررسی طرح دعاوی نشان می‌دهد که حدود ۳۹۶ فقره از ۵۰۵ فقره طرح دعاوی مربوط به همین الزام به انجام تعهد است که بخش بیشتر شاید این الزام‌ها از طرف سازمان خصوصی‌سازی و یک بخشی هم از طرف خریداران است. حدود ۱۰۰ فقره هم به صورت فسخ دعوی یا ابطال دعوی است. ابطال عمدتاً در مواردی اتفاق می‌افتد که مدعی هستند معامله از ابتدا صحیح منعقد و انجام نشده است؛ یعنی بعضی مسائل قانونی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) یا آیین‌نامه یا قانون برگزاری مناقصات و امثال اینها رعایت نشده است و چون معامله دولتی است و قانون و مقررات رعایت نشده، طبیعتاً این معامله اعتبار قانونی ندارد و به این عنوان تقاضای ابطال می‌شود. فسخ صرفاً در مواردی موضوعیت دارد که خریدار تعهدی یا تعهداتی را داشته و آنها را انجام نداده است. لذا با توجه به اینکه در قرارداد

واگذاری یک بندی وجود دارد که می‌گوید در صورتی که طرف مقابل اگر حتی یک مورد از تعهدش را انجام ندهد، آنگاه سازمان خصوصی‌سازی حق فسخ دارد. عدم ایفای تعهد هم بیشتر در زمینه پرداخت اقساط ثمن اتفاق می‌افتد، چون بیشتر واگذاری‌ها به صورت نقد و اقساط هستند، ممکن است خریدار مدت پرداخت اقساطش طولانی بشود یا پرداخت آن با تأخیر مواجه بشود و تعداد اقساط پرداخت نشده‌ی وی زیاد بشود و در این صورت سازمان خصوصی‌سازی به خاطر عدم انجام تعهد از طرف خریدار، تقاضای فسخ می‌کند.

چون بیشتر واگذاری‌ها به صورت نقد و اقساط هستند،

فسخ ناشی از عدم ایفای تعهد بیشتر در زمینه

عدم پرداخت به موقع اقساط اتفاق می‌افتد.

همانطور که اشاره کردند، مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه که بعداً طی ماده (۳۰) در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تنفیذ شد، یکسری ایرادهایی دارد که بعضی از آنها مشکل‌ساز شده است. مثلاً ماده (۲۰) عبارتی دارد که «آن رسیدگی و اظهار نظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری در صلاحیت هیئت داورى است» و در ادامه این عبارت بیان شده است که «و این موضوع در قراردادهای تنظیمی واگذاری سهام قید می‌شود و به امضای طرفین می‌رسد.» این عبارت الان یک چالش جدی محسوب می‌شود که روی آن در دادگاه‌ها اختلاف نظر وجود دارد. بعضی اعتقاد دارند که اگر این قرارداد تنظیم و امضاء نشود، طرفین نمی‌توانند اختلافاتشان را به هیئت داورى ارجاع بدهند و مشمول مواد (۲۰) الی (۲۳) نمی‌شوند، بلکه می‌توانند در مراجع قضایی طرح دعوا بکنند و بعضی‌ها که تعداد بیشتری هستند، اعتقاد دارند منشأ صلاحیت هیئت داورى قانون است، یعنی این قانون است که به هیئت داورى صلاحیت داده نه قرارداد و طرفین. همان‌طوری که اشاره کردند داورى الزامی است و اختیاری و انتخابی نیست، به هر حال قراردادی نیست و قانونی است. خلاصه این مطلب به جایی رسیده که دیوان عدالت اداری یک سال قبل رأی وحدت رویه صادر کرد و نظرشان بر این بود که اگر فقط قرارداد وجود داشته باشد، هیئت می‌تواند رسیدگی بکند و بدون قرارداد رسیدگی در صلاحیت هیئت داورى نیست، بلکه در صلاحیت دیوان عدالت است. بنابراین



رسیدگی در صورتی که قرارداد توسط طرفین امضاء شده باشد، در صلاحیت هیئت داورى است و در غیراین صورت در صلاحیت دیوان عدالت است، اما از صلاحیت دادگاه در رأی دیوان عدالت اداری خبری نیست. ما در هیئت داورى یکسری مکاتباتی با دیوان عدالت اداری انجام دادیم و تقاضای اعمال ماده (۷۹) را داشتیم اما آنها نهایتاً در اسفند ماه سال ۱۴۰۰ رأیی دادند که نتیجه‌گیری آن این است: «پس از تنظیم قرارداد واگذاری رسیدگی به هر شکایت مرتبط با امر واگذاری، چه اقدامات مورد شکایت مربوط به قبل از تنظیم قرارداد واگذاری بشود و چه مربوط به بعد از قرارداد، در صلاحیت هیئت داورى است.» یعنی مجدداً رأی دیوان عدالت اداری این بوده است که قرارداد واگذاری اول باید امضاء بشود و بعد از امضاء می‌توانند حتی نسبت به دعاوی‌ای که مربوط به قبل از قرارداد هم هست اقامه دعوا بکنند. این موضوع ما را محدود کرد، چون بخشی از اختلافات و دعاوی که به هیئت داورى ارجاع می‌شود و ناشی از امر واگذاری است، مربوط به اقدامات و تعهداتی است که باید بین فاصله برگزاری مزایده و مشخص شدن برنده انجام شود. مثلاً اگر ثمن را باید به صورت نقد و اقساط پرداخت کند، آن بخش نقدی لازم است که ظرف ۲۰ روز پرداخت شود. لذا ممکن است این بخش نقدی در این مهلت زمانی پرداخت نشود. یا در این بین مدارک و مسائل دیگری که باید ارائه شود، به‌موقع ظرف ۲۰ روزی که مقررات برای تنظیم قرارداد تعیین کرده است، آماده و ارائه نشود. پس اختلاف مربوط به زمانی است که قرارداد تنظیم نشده است و معمولاً هم وقتی این دعوی مطرح می‌شود و تا زمانیکه آن اختلاف برطرف نشود، دیگر قراردادی هم تنظیم نمی‌شود. الان این قسمت با توجه به رأی دیوان عدالت اداری بلا تکلیف است که البته به نظر دیوان این موارد در صلاحیت هیئت نیست. این جای بحث دارد، چون ما در هیئت داورى تا قبل از این رأی، حتی موارد مربوط به قبل از مزایده و عرضه عمومی را هم که خیلی مواقع اختلاف پیش می‌آید، رسیدگی کردیم، رأی دادیم و این رأی قطعی و توسط مرجع قضایی هم تأیید شده است ولی الان این بحث عدم صلاحیت هیئت داورى مطرح است. بنابراین، این موضوع خودش یک چالشی است که باید به نوعی برطرف بشود و الا یک بخشی از این صلاحیت هیئت داورى با آن فلسفه‌ای که برای این مطلب بوده الان خدشه‌دار شده است.

امضاء قرارداد توسط طرفین به عنوان شرط صلاحیت هیئت داورى در

رسیدگی خودش یک چالشی است که باید برطرف شود.

ایراد دیگری که به این ماده وارد است مربوط به صدر ماده یعنی همین مورد طرفین است. در این خصوص هم اختلاف وجود دارد که آیا این صلاحیت هیئت داورى محدود به همان طرفین قرارداد است که امضاء می‌کنند یا شامل افراد دیگری مثلاً ذی‌نفعانی نظیر دستگاه مادر تخصصی، شرکت مادر تخصصی یا کارکنان آن شرکت هم می‌شود. در این مورد در دادگاه‌ها اختلاف نظر است و آرای متفاوتی می‌دهند، البته ما در داورى در این خصوص اتفاق نظر داریم اما چون معمولاً به داورى اعتراض می‌شود و به دادگاه می‌رود، به این اختلاف نظر می‌رسند که تبعات خوبی هم ندارد. بنابراین، از نظر من این اختلاف هم باید برطرف شود.

البته هیئت داورى در موارد متعددی که وجود داشت، بیشتر نظرش بر این است که اگر این فردی که اقامه دعوی کرده و طرف دعوی نیست، مستقیماً ذی‌نفع باشد در ارتباط با بحث واگذاری است و هیئت داورى صلاحیت دارد. ولی اگر مستقیماً ذی‌نفع نباشد حالا فرض شرکت مادر تخصصی است که می‌گوید: «من به هر حال با این واگذاری موافق نبودم و نیستم. یا مثلاً قیمت ارزان‌تر داده شده است.» یا بحث‌های مشابه این یا گاهی به بخشی از واگذاری اعتراض دارد و می‌گوید: «اصلاً این مال مربوط به ما بوده و نمی‌بایست واگذار می‌شد.» در این موارد هم باز فرق می‌کند، هیئت داورى بعضی مواقع این ادعا نسبت به مال را می‌پذیرد و بررسی می‌کند که آیا واقعاً اگر ادعایی وجود دارد، درست است یا بیش از آن چیزی که مقرر بوده، واگذار شده است. اما معمولاً اگر مستقیماً ذی‌نفع باشد غیر از طرفین قرارداد، آن را وارد می‌دانیم و به نظرم این هم باید به نحوی در همین آیین‌نامه‌ها تصریح بشود و بعضی جاها نیاز به قانون هم ندارد. اگر این چیزها اصلاح شود، اختلاف نظرها هم دیگر رفع می‌شود.

هیئت داورى با استناد به ماده (۲۰) ذی‌نفع مستقیم غیر از طرفین

قرارداد را در ارتباط با بحث واگذاری وارد می‌دانند.

ترکیب را هم فرمودند به هر حال آن هم ایرادهایی دارد که دیگر اینجا در حد جلسه نیست اما خوب در این ترکیب اعضای تخصصی با رشته‌های بازرگانی، مالی، تجاری، حقوقی و فنی با سابقه‌های بالا



حضور دارند. اما رأی این هیئت مورد اعتراض قرار می‌گیرد و به یک مرجع رسیدگی معمولاً به یک شعبه‌ای ارجاع می‌شود که بیشتر مواقع یک دادرس با ۲ یا ۳ سال سابقه بعضاً رییس شعبه هم هست. مهم این است که مسئولین محترم دستگاه قضایی هم به این نتیجه رسیدند که در اینجا باید مشاوره در خصوص مسائل اقتصادی و تجاری وجود داشته باشد. یعنی یک قاضی حتی اگر به مسائل حقوقی قضایی تسلط داشته باشد، اما چنانچه در بعضی مسائل تجاری، مالی، حسابرسی و فنی واقعاً مشاور نداشته باشد، باز امکان این که بخواهد جزییات قضیه و حقایق را تشخیص بدهد، دشوار است. البته این آیین دادرسی تجاری را که خیلی سال‌ها پیش قوه قضاییه به مجلس ارائه کرده و در مجلس هست، شعب تجاری خاص و همچنین مشاور در رشته‌های مختلف پیش‌بینی شده است. بنابراین، اگر آن آیین دادرسی زودتر به تصویب برسد این قضیه هم حل می‌شود.

سعید تقدیسیان

در مورد بحث داوری چند نکته را می‌خواهم عرض کنم. واقعیت این است آن داوری که در قانون دیده شده است با داوری اصطلاحی از زمین تا آسمان تفاوت دارد. مهم‌ترین رکن در داوری اصطلاحی این است که طرفین داور را انتخاب می‌کنند و باید در خصوص ارجاع به داوری توافق بکنند ولی در این قانون این موضوع دیده نشده است. یکی دیگر از اشکالات قانون این است که در داوری اصطلاحی رأی داور قطعی و نهایی است و فقط از نظر خروج از صلاحیتش امکان مراجعه به دادگاه وجود دارد.

آن داوری که در قانون دیده شده است با داوری اصطلاحی از زمین تا

آسمان تفاوت دارد و به نظرم ما باید به این سمت حرکت کنیم.

با توجه به دو اشکال مذکور من سؤالم این است که چه اشکالی داشت که ما در همین قانون اصل (۴۴) یکی از اختیارات هیئت واگذاری را تعیین شرایط و تعهدات طرفین قرارداد در نظر می‌گرفتیم و خریدار می‌گفت من این قرارداد را به شرطی امضاء می‌کنم که شما در قرارداد شرط داوری را بپذیرید. اگر هم نگرانی از این بابت بود که در انتخاب داوری هر کسی داور نشود، می‌توانستیم خصوصیات داور را در قانون ذکر کنیم و مثلاً بگوییم کسی که در این حوزه ۵ تا ۱۵ سال سابقه کار

داشته باشد، تخلفات انتظامی نداشته باشد و ... می‌تواند به عنوان داور انتخاب شود و بعد طرفین خودشان داور خودشان را انتخاب کنند و شکل کار واقعاً به شکل داورى اصطلاحی دربیاید و دیگر اصلاً نیازی به مراجعه به دادگاه نباشد.

حُسن داورى در همه نظام‌های حقوقی این است که افرادی که داور هستند، تخصص به موضوع هم دارند. ما الان یکی از مشکلاتی که در دادگاه‌ها داریم این است که قاضی محترم حداکثر اشراف به قوانین را ندارد و اگر مشکل موضوعی مثلاً در رشته پزشکی، در رشته مالی یا در هر رشته دیگری اتفاق بیفتد، باید به کارشناس مراجعه کند ولی داورى این حسن را دارد که طرفین تخصص در این امر دارند و می‌توانند خودشان تصمیم‌گیری کنند.

حُسن داورى در همه نظام‌های حقوقی

در مقایسه با مراجعه به دادگاه این است که افرادی که داور هستند،

برخلاف قاضی، در موضوع تخصص هم دارند.

بنابراین، به نظرم اگر ما می‌خواهیم واقعاً قانون را اصلاح بکنیم باید این داورى را که الان به یک نهاد تخصصی رسیدگی تبدیل شده، به سمت داورى به معنای اصطلاحی ببریم. کسانی که طرفین دعوی هستند و داور را انتخاب می‌کنند، ممکن است آن داورى در عین حال که خصوصیات موردنظر را دارد، اما مورد تأیید نباشند، می‌توانیم از عبارت «با انتخاب آنها و تأیید مثلاً یک سازمانی» در فهرست داوران قرار بگیرند. بنابراین، هر کس قصد انتخاب داور داشته باشد، می‌تواند از این فهرست انتخاب بکند و اینکه محدودیت تعداد داور و هم صلاحیت‌هایشان متناسب با پرونده تعیین خواهد شد. به نظرم می‌آید اگر ما می‌خواهیم یک کار جدی بکنیم یک اقدامش اصلاح قانون در این جهت است.

نکته دیگر همان‌طور که اشاره کردند این بحث است که در موضوعات محل اختلاف آیا دستگاه‌های دیگر حق دخالت و تصمیم‌گیری دارند یا خیر؟ آن چیزی که هدف قانون‌گذار بود، این است که فقط این دو نهاد حق داشته باشند وارد بشوند ولی ما متأسفانه می‌بینیم به جهات مختلفی، بدون در نظر داشتن مفاد ماده (۹۲) قانون اصل (۴۴)، محاکم وارد می‌شوند. در ماده (۹۲) تصریح شده است، چنانچه قانون نیاز به اصلاح داشته باشد، باید این اصلاحات در قانونی خاص نامش



ذکر شود، عنوان ماده‌اش ذکر شود اما با این حال این اصلاحات بدون چنین رویه‌هایی اتفاق می‌افتد.

به نظر من اگر نهاد دآوری در قانون به سمت و سوی واقعی خودش برشود، این حُسن را دارد که ما دیگر به رسیدگی دوباره در دادگاه نیاز نخواهیم داشت. البته این مطلب وجود دارد که ارجاع به دآوری بر اساس قانون اساسی حسب مورد، نیاز به تصویب هیئت وزیران دارد اما همان قانونی که برخلاف قانون اساسی این ترتیب خاص را در مورد رسیدگی تعیین کرد و با ایراد شورای نگهبان با همین جهت در مجمع تشخیص مصلحت تصویب شد، به همان ترتیب می‌توان این‌را هم انجام داد تا دیگر نیازی به تصویب موردی هیئت وزیران برای ارجاع به دآوری هم نباشد. به هر حال به نظر من این یکی از نکاتی است که قابل حل است.

نکته دیگر اینکه من وقتی قانون اساسی را می‌خوانم می‌بینم وظیفه دیوان محاسبات این است که بررسی کند آیا اعتباراتی که در بودجه کل کشور منظور شده، در جای مربوطش به مصرف رسیده است یا خیر. بنابراین، به نظرم اصلاً موضوع کارشان دخالت در هیئت دآوری و موضوعات این اختلافات در این گستردگی نیست. البته از نظر ما دخالت کردند، ولی نظر خودشان این است که دخالتی نکرده‌اند. ما برای حل این اختلاف باید یک مرجعی در کشور داشته باشیم که به حل و فصل قطعی برسیم. اگر قرار باشد وقتی هیئت دآوری نظر می‌دهد، دیوان عدالت هم نظر دیگری بدهد، دستگاه‌های اطلاعاتی نظر دیگری بدهند و همه اینها با هم دیگر تعارض داشته باشد، همین مشکلات ادامه پیدا می‌کند.

یک قسمت دیگری از چالش‌ها به نظرم به تصمیماتی برمی‌شود که خود ارکان مربوط به واگذاری در واگذاری می‌گیرند و این مسأله هم دآوری و هم حل و فصل اختلافات را به مشکل می‌اندازد.

سعید عمرانی

در مورد دآوری و اقداماتی که در این حوزه انجام شده است، هم در مقاله‌ای که ارائه شد و هم توسط آقای میرکوهی و تقدیسیان مطالب ارزنده‌ای بیان شد. لذا من می‌خواهم از یک منظر و نگاه دیگری که موجب ایجاد این چالش‌ها شده و می‌شود، بحث کنم.

روزی که در قانون اساسی سال‌های اول انقلاب، این اصل متری را به تصویب می‌رساندند، معلوم بود آن کسی که این متن را نوشته



این‌کاره است؛ یعنی هم با حقوق تطبیقی آشنایی داشته و هم در مورد آنچه که در دنیا قبل از سال‌های ۱۸۰۰ میلادی اتفاق افتاد، آگاهی داشته است و کاملاً عالمانه این مطلب را در قانون اساسی گنجانده. طی این سال‌ها هم کمتر صحبت‌ها و فرمایشاتی از حضرت آقا (حفظه الله) در حوزه اقتصاد شنیدیم که به اجرای این اصل تأکید نکرده باشند و از سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۴ هم سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ابلاغ شد. اما در طول این سال‌ها گاهی مدیرانی بر سر کار بودند که گرایش‌های چپ داشتند و گاهی مدیرهایی بودند که از این‌ور پشت بام می‌افتادند و هیچ وقت یک محدوده تعادل و میانه‌روی در اقتصاد در پیش گرفته نشد.

من امروز نگاهم به خصوصی‌سازی این است که این یک امر مغفولی بوده است.

من امروز نگاهم به خصوصی‌سازی این است که این یک امر مغفولی بوده است و اگر اصل (۴۴) به‌درستی و با ظرافت‌های خودش پیاده می‌شد ما امروز به یک جراحی دردناکی که دارد اتفاق می‌افتد و واقعاً اجتناب‌ناپذیر است، نیازی نداشتیم. این شجاعت دولت جدید است که علی‌رغم همه فشارهایی که وجود دارد، یک جبران مافات را می‌کند که در طول این سال‌ها ما در یک تاریکی زندگی کردیم یا با نور فانوس و شمع بودیم، در صورتی که یک ژنراتور چند هزار مگاواتی در کنارمان بوده و آن ژنراتور چند هزار مگاواتی اسمش بخش خصوصی است و هیچ وقت ما دولتی‌ها، حاکمیتی‌ها و هر سه قوه نخواستیم به بخش خصوصی خودمان بال و پر بدهیم و این‌قدر اینها را دوست داشتیم و علاقه‌مندشان بودیم گفتیم آب هم می‌خواهی بخوری یک سری به من بزن؛ یعنی بیا حتماً دفتر من یک اجازه‌ای بگیر چون من خیلی تو را دوست دارم یک روز نبینمت حالم بد می‌شود. امور گمرکی، امور بودجه‌ای، امور مالی، اقتصادی، مالیاتی و همه را طوری تنظیم کردیم که همیشه بخش خصوصی پس زده شدند. همه جای دنیا اصل اول اقتصاد عرضه و تقاضا است اما ما از درون آن محترک در می‌آوریم، اختلال‌گر در می‌آوریم، همه اینها مناسباتی است که در اثر از بین رفتن رقابت‌ها به وجود آمده است. وقتی که اسم ارز ترجیحی می‌آید خود به خود از همان روز اول به معنای زایش بستر فساد و هزاران میلیارد رانت است و پای امضای طلایی و پای انحصار باز می‌شود.



در خود همین واگذاری‌ها هم مکانیزم به این صورت بوده است، ما خودمان برای امضای نظام جمهوری اسلامی ارزش قائل نشدیم. یعنی وقتی در معاملات دولتی به خودمان اجازه می‌دهیم، هر وقت دلمان خواست فسخ بکنیم، ابطال بکنیم یک کوه عظیمی از سرمایه‌گذاران و تولیدکننده‌هایی را زیر چرخ‌هایی له می‌کنیم و این باعث می‌شود یک فرد جدید که می‌خواهد وارد عرصه بشود با خودش بگوید آنها که با او این کار را کردند با منی که می‌خواهم تازه بیایم سرمایه‌گذاری بکنم چه کار خواهند کرد.

وقتی در معاملات دولتی به خودمان اجازه می‌دهیم، هر وقت دلمان خواست فسخ بکنیم یک کوه عظیمی از سرمایه‌گذاران را له می‌کنیم.

قطعاً در داورى‌ها مثل قضاوت در کمتر منصبی -چون به نظر من این هم منصب است شغل نیست- داریم که شجاعت جزء ارکان آن باشد؛ یعنی یک کسی را که می‌خواهند به‌عنوان داور انتخاب بکنند بگویند شجاعت او هم به‌عنوان شاخص سنجیده بشود. ما باید قبول بکنیم که گاهی فضای مجازی برای ما تصمیم می‌گیرد و گاهی فضای رسانه‌ای برای ما تصمیم می‌گیرد. یک موقع از یکی پرسیدم: «آقا چرا این کار را کردید؟» طرف گفت: «ما زن و بچه داریم.» من متوجه حرفش نشدم یعنی چه. ولی گفتم شما وقتی مسئولیت یک جایی را بپذیرد مثل قضاوت؛ اگر من قاضی بخواهم آن حق را درست تشخیص بدهم باید از استقلال استفاده کنم، نه اینکه علیرغم اینکه می‌دانم و این علم را دارم که یک گزارشی که در تلویزیون یا رادیو پخش شده یا مطلبی که در فضای مجازی گفته می‌شود، خلاف واقعیت موجود در پرونده است، با خودم بگویم که اگر همراهی نکنم فردا می‌گویند این هم بالاخره یک چیزی گرفته است.

حتماً که این قوانین نیاز به اصلاح دارد. من یک تشکر ویژه از آقای قربان‌زاده بکنم، ما دل بستیم به ایشان و افکاری که در این مدت در جلسات مشترکی که من با ایشان داشتم؛ افکار خوب و مترقیانه‌ای دارند و باید جبران مافات بکنیم. اگر خصوصی‌سازی خصوصی‌سازی بود امروز نیاز نبود که یک شبه مجبور بشویم قیمت روغن و مرغ را تغییر بدهیم، در صورتی که ممکن بود همین جور آرام آرام با یک شیب ملایمی این اتفاق بیفتد. من می‌خواهم بگویم هنوز هم ما در خصوصی‌سازی دچار آن دور تسلسل هستیم، مگر این که اصلاحاتی

انجام بشود و مردانه آن شرایطی که یه جاهایی چشمایمان را بستیم را قبول کنیم.

اشاره شد که ما ۱۰ تا ۱۲ نهاد نظارتی داریم. مثلاً در یک مورد یک نهاد وارد می‌شود و بررسی می‌کند و می‌گوید ما بررسی کردیم این هیچ اشکالی نداشت اما نظر این نهاد را آن نهاد دیگر قبول ندارد و می‌گوید من برای خودم وظایفی دارم و طبق این وظایف من باید ورود بکنم. ما این را در حوزه تولید هم دیدیم که یک کارخانه می‌گوید من را یک روز این نهاد می‌خواهد و یک روز دیگر آن نهاد؛ خوب پس این تولیدکننده که دائماً باید در حال قانع کردن و مدارک بردن برای این نهادها باشد، چه زمانی باید تولید کند؟ این اشکالات اساسی خصوصی‌سازی است و جلوی ضرر را هر جا بگیریم، منفعت است. همین امروز که ما نگران این اقتصاد هستیم، من اقتصاددان نیستم اما همین امروز این را روی کاغذ می‌نویسم و امضاء می‌کنم و زیرش هم می‌نویسم اگر این قابل اجراء نبود، بنده مستحق اعدام هستم و آن عبارت از این است که من امروز با همین بخش خصوصی که ما این قدر در قالب موارد اذیتشان کردیم، اگر با اینها بنشینیم و تنظیم بازار را دست اینها بدهیم، همان جور که حضرت آقا فرمودند که «من زیاد به مداخله حاکمیت راضی نیستم» مضموناً عرض می‌کنم یعنی همین که شما مرغ را بدهید به مرغدارها، نهادها را بدهید به نهادها و ... اولاً انحصارها حذف می‌شود و بعد هم اینها خودشان بهتر بلدند کار را انجام بدهند و به حاکمیت بگویند تو استانداردها را تعریف کن، محیط زیست را حفظ کن، عوارض و مالیات را بگیر. چرا نمی‌خواهیم به این تن بدهیم؟ در واقع موضوع همان داستان امضای طلایی است. در واقع، بعضی‌ها آدم‌های بسیار سالمی هستند، در عمرشان یک ریال حرام هم نخوردند ولی دوست دارند که در یک جایگاهی باشند که مردم محتاجشان باشند با همین کیف می‌کنند یعنی فقط مردم بیایند بگویند آقای فلانی و او هم آنها را سه ساعت پشت در نگه دارد.

حالا درد دل آقای میرکوهی زیاد است و در این حوزه هم ما در محضر شما در آن جلسات بهبود فضای کسب و کار بودیم خود شما از اساتید هستید و از بزرگان که در این امر استخوان خرد کردید ولی وضعیتی که ما الان درش هستیم، به هیچ وجه ما را به ساحل آن چیزی که یک خصوصی واقعی باشد نمی‌رساند. حتماً باید ساختارها و قوانین دست و پا گیر جمع بشود، باید این نهاد دآوری که یک دآوری تحمیلی است اصلاح شود و شاید این جایی است که می‌شود از همین نقطه یک



آغاز مبارکی داشت و کشور را در کمتر از یک سال در حوزه اقتصادی متحول کرد.

اصلاحات می‌تواند از همین نهاد دאوری که یک دאوری تحمیلی است، آغاز شود.

خصوصی‌سازی فقط واگذاری کارخانه نبوده است، اما ما فقط به همین یک نکته‌اش چسبیدیم و قضاوت‌های درون و برون بر این است که آیا کارخانه‌ها را درست واگذار کردیم یا نه؟ ما وقتی متکفل کار مردم هستیم می‌توانستیم در خیلی از موارد موضوع را حل کنیم مثلاً سوژه‌ای بوده که نمی‌خواهم اسم ببرم، من می‌گویم نهاد دאوری را صدا می‌کردید و به آن سرمایه‌گذاری خودتان می‌دانید هیچ مشکل نداشته و یک آدم خدومی هم نسبت به نظام بود می‌گفتید آقا ما بررسی کردیم ۵۰۰ میلیارد تومان به تو ارزان فروختیم، این هم پول بیت‌المال است، پول ما نیست و شما باید پرداخت کنید. مثلاً الان هم اگر نداری فعلاً بخشی را پرداخت کن. چرا؟ به احترام امضای جمهوری اسلامی؛ صدایش را هم در نمی‌آوردی. ولی یک دفعه گاهی وقت‌ها ما زدیم زیر میز و همه چیز را هوا کردیم و این خطرش همانطور که ریاست محترم جمهور اشاره داشتند از بین رفتن اعتماد است. اگر این اعتماد از بین برود دیگر کسی نمی‌آید از ما یک لیوان بخرد نه این که یک کارخانه بخرد. ان شاء الله که بتوانیم طوری رفتار بکنیم که با اجرای مطلوب خصوصی‌سازی خیلی از مشکلات را حل می‌کند. اگر من بخواهم خودمانی عرض بکنم به زبان خودم و خیلی عامیانه عرض کنم، از قول خودم خصوصی‌سازی که بگذارید مردم کاسبیشان را بکنند، یک خصوصی‌سازی درست است. یک مثال کوچولو بزنم مثلاً یک خانمی همسرش را دور از جان از دست داده و دو تا بچه دارد این خانم آشپز است و در همسایگی وی هم یک شرکتی وجود دارد که می‌گوید: «خانم! شما روزی ۵۰ تا غذا برای ما درست کن ۵۰ تا مثلاً ۳۰۰۰ تومان می‌شود ۱۵۰ هزار تومان؛ ماهی ۴ یا ۵ میلیون تومان که تو و بچه‌ها گرفتار کمیده امداد و صدقه نشوید» الان ببین اگر کسی چنین کاری بکند چند نفر از ما می‌رویم بالا سرش؟ بهداشت می‌آید محیط‌زیست می‌آید همه دست به دست می‌دهیم که این خانم این کارش را انجام ندهد. این خصوصی‌سازی از صفرش که چنین مثالی است تا صدش که

واگذاری کارخانه‌ها و حوزه معادن و است، باید این تسهیلات و این روان‌سازی را انجام داد تا ان‌شاءالله مردم طعم خصوصی‌سازی را بچشند. خیلی‌ها در این حوزه با ما زندگی و فعالیت کردند ولی از این دنیا رفتند بدون این که بفهمند خصوصی‌سازی چه بود.

عباسعلی رحیمی اصفهانی

بنده سعی می‌کنم چند بحث خیلی خرد که دوستان به آنها اشاره نکردند، را عرض بکنم. در بحث آسیب‌شناسی داوری یا مفهوم نهاد قضایی خصوصی‌سازی، صرف نظر از این که آیا ما خصوصی‌سازی کردیم یا اختصاصی‌سازی که به نظر من شق دوم صحیح‌تر است، یک قسمتش به صورت رد دیون اتفاق افتاد که قاعدتاً با توجه به اینکه دولت به کجاها بدهکار بود، به نهادهایی مثل سازمان تأمین اجتماعی واگذار کردیم و یک قسمت را هم به عده‌ای که در صف بودند با مزایده و با تأیید صلاحیت یک نفر واگذار کردیم. اما من اجازه می‌خواهم که این واگذاری‌ها را در سه قسمت بررسی کنم؛ یکی آنکه قبل از ارجاع به هیئت داوری اتفاق می‌افتد، یکی آن که در زمان ارجاع به هیئت داوری اتفاق می‌افتد و در نهایت قسمت سوم آنکه در موازات عملکرد هیئت داوری یا پس از آن یا قبل از آن اتفاق می‌افتد. چرا این را عرض می‌کنم؟ برای این که مخاطب واقعی ما قطعاً جمع حاضر نیستند اما در هر حال این صحبت‌ها و مذاکرات و نشست و گفتن و برخاستن برای این است که ما به یک جمع‌بندی برسیم.

ما بیش از آنکه خصوصی‌سازی کرده باشیم،

اختصاصی‌سازی انجام داده‌ایم.

به نظر من جمع‌بندی را اساتید بنده آقایان تقدیسیان، میرکوهی و عمرانی فرمودند. اصل مطلب این است که بعد از ۱۵ سال فروش و واگذاری و خصوصی‌سازی و دولتی‌سازی و امثالهم به اینجا رسیدیم که این نهاد یک نقاط ضعفی و یک نقاط قوتی دارد. قطعاً من به‌عنوان کسی که ۸ یا ۹ سال در خدمت آقای میرکوهی و هیئت داوری بوده‌ام، مدعی هستم که نقاط قوت داوری و همین‌طور خصوصی‌سازی به‌شدت بیشتر از نقاط ضعفش است. اما بیاییم ببینیم که داوری کجا در تماس با بحث خصوصی‌سازی می‌شود؟



یا آسیب‌های قبل از ارجاع به هیئت داورى چیست؟ ببینید از ۱۰، ۲۰ یا ۱۰۰ واگذاری یا فروش و خصوصی‌سازی که اتفاق می‌افتد، حدود ۳ یا ۴ مورد از آن به هیئت داورى می‌رسد، چرا این موارد به هیئت داورى می‌رسد؟ آیا ممکن است برای مثال موارد کمتری به هیئت داورى برسد؟ من در ذهن خودم که فکر کردم این که چرا این مثلاً دعاوى بروز می‌کند، چرا این اتفاق می‌افتد که من خریدار یا نه سازمان خصوصی‌سازی در هیئت داورى عارض بشوم و حالا نمی‌دانم اسمش را بگذاریم شاکی، بگذاریم خواهان حتی در این هم شک است که بالاخره این داورى خصوصیات کیفری و شاکی و متهم و اختلاف دارد یا از دیوان عدالت کپی کردیم یا نه یک محکمه اختصاصی است؟

از نظر من اولین دلیل یا آسیب این است که سازمان خصوصی‌سازی در بسیاری از جاها واقعاً قصور و تخلف کرده است که نتیجه بروز یک دعوى است. سازمان خصوصی‌سازی، مالی را واگذار کرده که نه خود مال مشخص است، نه قیمتش مشخص است، نه تعداد اموالش مشخص است، در واقع هیچ‌چیز معلوم نیست. همچنان فلان شرکتی را که واگذار کردند، لیست اموال ندارد، این زمین، این کارخانه هزاران زمین و ملک و تأسیسات و صنعت لیست ندارد. هنوز بین دولت و خریدار در مورد اینکه فلان خودکار جزء اموال فروخته شده هست یا نیست، اختلاف وجود دارد. از یک طرف دولت مدعی است که اینها مال من است و از طرف دیگر خریدار مدعی است که مال اوست. خوب حالا سؤال این است که مگر سازمان خصوصی‌سازی، مسئول مربوطه یا شورای عالی واگذاری این موارد را برای تعیین قیمت بررسی نکرده است؟ پس اگر بررسی نکرده قیمت واگذاری از کجا آمده است؟ این موضوع به گواهی آقای میرکوهی منتج به دعاوى متعدد هزار میلیاردی، دو هزار میلیارد تومانی و .. شده است؛ نتیجه این شده است که خریدار چندین دعوى مطرح کرده است، دولت چندین دعوى در همین زمینه‌ها مطرح کرده است و هنوز هم این رشته سر دراز دارد. خریدار با فروش قسمت عمده‌ای از املاک بدون سند و بدون دفتر، قسط را داده است، آن را هم نباید سرزنش کرد، چون گر گدا کاهل بود تقصیر صاحب خانه چیست؟ در هر حال اگر به من هم بگویند به جای پرداخت قیمت یک تومان با هزینه یک قران و پنچریال چیزی را بخرم، می‌روم آن را می‌خرم. در بحث خصوصی‌سازی ما هم همین

اتفاق افتاده است و آن خریدار فقط اهلیت داشته است.

دلیل ارجاع برخی از پرونده‌های واگذاری به هیئت داور این است که سازمان خصوصی‌سازی در بسیاری از جاها واقعا قصور و تخلف کرده است.

دومین آسیبی که قبل از هیئت داور متوجه می‌شوند و به هیئت داور می‌رسد، این است که بسیاری از این واگذاری‌ها یا بدون کارشناسی است یا با کارشناسی درستی انجام نشده است. در واقع کارشناسی فاسد یا سفارشی انجام شده است، یا اینکه با کارشناسی که اصلاً محل را ندیده است و کارشناس حتی زحمت نکشیده که از دفتر خودش در تهران به امیرآباد برود و ببیند که پمپ بنزین چه مساحتی دارد، دو هزار و سیصد متر است یا دو هزار متر است یا هزار و پانصد متر است یا هزار و چهارصد متر است؟ زحمت نکشیده تا بندرعباس برود حتی در هیچ پروازی اسم این آقایان کارشناس نیست که رفته باشند آلومینیوم المهدی را دیده باشند و بگویند مثلاً ده هزار آلومینیوم روی زمین است که ارزش این آلومینیوم روی زمین بیشتر از قیمت آن است. چه کسی این کارشناس را انتخاب کرده است؟ ما هم مثل بسیاری از دادگاه‌ها به قید استقراء کارشناس انتخاب می‌کنیم، چطور این احتمال وجود دارد که همیشه از بین چندین هزار کارشناس یک نفر انتخاب می‌شود؟ روزی ده تا استقراء از بین سه نفری که نمی‌دانم چه کسی هستند، انجام می‌شود و همیشه هم من نوعی انتخاب می‌شوم و همیشه هم من نوعی رقم‌های خاص نجومی دریافت می‌کنم. بالاخره سازمان خصوصی‌سازی نباید جواب بدهد که چرا از بین دو هزار یا سه هزار کارشناس همیشه من در قرعه کشی انتخاب می‌شوم.

بسیاری از واگذاری‌ها یا بدون کارشناسی است یا با کارشناسی درستی انجام نشده است.

مشکلاتی هم در خود هیئت داور وجود دارد و تبعات بعدی‌اش هست. از بین افراد هیئت داور بالاخره دو نفرشان یعنی رییس اتاق تعاون و رییس اتاق بازرگانی خیلی مشغله دارند و شاید نتوانند



در جلسات حضور پیدا کنند. دوم این که افرادی که به عنوان داور می‌گذارند واقعاً آدم‌های گرفتاری هستند مثل بنده نوعی نیستند آقای میرکوهی عزیز با وجود گرفتاری‌ها که داشته سعی کرده وقت بگذارد وقت اضافه‌اش را بگذارد پنجشنبه‌اش را بگذارد جمعه بگذارد اگر قرار است واقعاً در یک جلسه سه تا پرونده، چهار تا پرونده حداقل با حجم ۷۰۰ یا ۸۰۰ صفحه مطلب و ۵ یا ۶ ساعت رسیدگی بشود، قبلش اینها باید خوانده شده باشد. نمی‌شود به شما بگویند بسم الله الرحمن الرحيم آقای صنعتی بفرمایید شکایتان چه بود؟ دادخواستتان چه بود؟ آقا باید من خوانده باشم تا نظر بدهم. یک مسائلی هم در هیئت داورى هست، همان‌طور که فرمودند ذی‌نفع واقعاً برای شرکت چه کسی است؟ آیا فقط سازمان خصوصی‌سازی و خریدار ذی‌نفع هستند؟ آیا سازمان خصوصی‌سازی و شرکت مادر ذی‌نفع هستند؟ یا نه مثلاً فلان ثمن هم که در یک مورد وارد شد، شاید ذی‌نفع اصلی باشد همان‌طوری که ما در آیین دادرسی کیفری (۹۲) برای ثمن‌ها یک حقوقی و اختیاراتی برای طرح دعوای قائل شدیم در اینجا هم اگر بوی فساد و مفسده و خرابکاری باشد باید آنها را هم بررسی کنیم.

حالا به سراغ مشکلات بعد از صدور رأی می‌رویم. خوب شما هفت تا آدم را جمع کردید که اصل بر این بوده که اینها فکر و عقل خودشان را روی هم بریزند، رسیدگی کنند و به یک رأی برسند. اما وقتی که اینها رأی صادر می‌کنند، حالا ما می‌گوییم که خیلی خوب حالا که این هفت نفر رأی دادند، یک مرجع تجدید نظر برای آن می‌گذاریم و بدون استثنائات مندرج در ماده ۴۸۹ آیین دادرسی مدنی هم این اختیار را برای محکوم علیه می‌گذاریم که شما می‌توانید بروید این محکمه اعتراض کنید. خوب چه کسانی در این محکمه حضور دارند؟ یک نفر قاضی و یک نفر که فقط مسلط به قوانین است، البته نه همه قوانین بلکه بر پاره‌ای از قوانین اشراف دارد و هیچ آگاهی از اقتصاد، صنعت و مسائل روز ندارد. فاجعه‌بارتر اینکه متأسفانه در یک مواردی هم این قاضی فاسد و رشوه‌گیر از آب در می‌آید. متأسفانه تأسف‌بارتر این که هیچ‌یک از آرایه‌هایی که این قاضی فاسد داد، مشمول رسیدگی مجدد نشد تا جایی که بنده هم می‌دانم هیچ‌یک را سازمان خصوصی‌سازی تقاضای اعاده دادرسی به لحاظ عدم صلاحیت قاضی برای انشای رأی و رسیدگی و فسادش در هنگام رسیدگی تقاضا نکرد. اگر کرده است بفرمایند که بنده هم

بدانم. در کنار این مسأله، آسیب دیگر دخالت مراجع دیگر در کار هیئت است. چگونه می‌شود پرونده‌ای که در هیئت دאوری مطرح و در حال رسیدگی است، بیرون لابی شود. مصداقش قشنگ در ذهنم هست که چه اتفاقی افتاده است و سازمان خصوصی‌سازی هم بدون این که رییس قبلی و رییس بعدی‌اش مقاومتی بکنند، تبعیت می‌کند. اینها سبب می‌شود تلاش‌های اعضای هیئت دאوری که با خلوص نیت شبانه‌روزی می‌دوند تا احقاق حق بشود، فایده‌ای نداشته باشد و اصلاً ببینند که آب در هاون می‌کوبند. در آخر می‌خواهم این را عرض بکنم که همان‌طور که استادم آقای تقدیسیان جمع‌بندی کردند، ۱۵ سال تجربه قضایی، دאوری، نهاد دאوری و نهاد قضایی کافی است تا اینکه به یک جمع‌بندی جدیدی برسیم، نقاط ضعف را بزداییم، نقاط قوت را تشدید بکنیم و به خصوصی‌سازی کمک بکنیم برای این که وظیفه‌اش را به‌درستی انجام بدهد.

عبدالعلی میرکوهی

من با اجازه از حضار محترم، چند مطلب خیلی کوتاه ظرف این مدت کم خدمتتان عرض می‌کنم. اول اینکه چون خبرنگارها اینجا تشریف دارند، در مورد این مطلبی که آقای رحیمی اصفهانی در مورد رشوه فرمودند، باید عرض کنم که این موضوع مربوط به یک قاضی است که مربوط به زمان دور است و آن قاضی خوشبختانه شناسایی و به ۱۰ سال حبس محکوم شد و الان دوران زندانش را می‌گذراند. در واقع، فقط همان یک مورد اتفاق افتاد که آن هم خوشبختانه به سزایش رسید. به‌هرحال مربوط به آن شخص هست و ان‌شاءالله خبرنگاران طوری منتشر نکنند که اینگونه تداعی بشود که قاضی و قضات جدید این اقدام را انجام داده‌اند. آن شعبی که آراء دאوری به صورت ویژه در آنجا رسیدگی می‌شود، اینها به سایر دعاوی هم رسیدگی می‌کنند، یعنی درصد بالایی از پرونده‌هایشان مربوط به دعاوی معمولی دادگستری است و این پرونده‌ها هم به‌عنوان شعبه ویژه به آنها داده می‌شود.

فرم نمونه قرارداد که به صورت یک‌طرفه توسط سازمان خصوصی‌سازی تنظیم می‌شود، خودش یکی از چالش‌هاست.



یکی از چالش‌ها، بحث فرم نمونه قرارداد واگذاری است که به صورت یک طرفه تنظیم می‌شود. یکی از موضوعات مورد چالش در این قراردادها بحث ضمانت‌ها و حق فسخ یک طرفه است. در این قرارداد به عنوان نمونه از کسی که یک بنگاه را می‌خرد، سه تا ضمانت یا وثیقه می‌گیرند؛ یک ضمانت به این صورت است که کل سهام خریداری شده در وثیقه سازمان خصوصی سازی است تا اینکه هر موقع خریدار کوچکترین تخطی از تعهدات کرد یا تعهدات را انجام نداد، سازمان بتواند سهام را توقیف کند و بفروشد. ضمانت دوم این است که معمولاً برای ۱۵ تا ۲۰ درصد بقیه بدهی که به صورت نقد باید پرداخت کند، از خریدار یک چک یا سفته می‌گیرند که در صورت عدم پرداخت قابل اجراء باشد. وثیقه سوم هم یک وکالت تام از خریدار است که در صورت عدم پرداخت اقساط سازمان می‌تواند مورد واگذاری را به هر کسی بفروشد. البته اخیراً برای فروش کارشناسی می‌کنند و قیمت کارشناسی مبنا قرار می‌گیرد نه اینکه به هر قیمتی بفروشند. همه این ضمانت‌ها با هدف وصول اقساط است. در کنار این ضمانت‌ها هم یک بندی در قرارداد به عنوان فسخ آمده است، مبنی بر اینکه چنانچه خریدار از هر کدام از این تعهدات یا شرایط تخطی بکند، سازمان خصوصی سازی به صورت یک طرفه حق فسخ قرارداد را دارد. من می‌خواهم این را بگویم که وجود این حق فسخ یک طرفه در یک قرارداد برای افرادی که ما این همه تشویق می‌کنیم که سرمایه‌گذاری کنند تا تولید افزایش پیدا بکند، اشتغال‌زایی صورت بگیرد و مشارکت عمومی در اقتصاد افزایش یابد و بهره‌وری فلان شود و ...، قابل توجیه نیست. البته قبلاً اوضاع بهتر بود و اگر خریداری قسطش را نمی‌داد، سازمان خصوصی سازی یک دادخواست می‌داد و ما هم سریع رأی الزام به پرداخت آن اقساط می‌دادیم و این رأی اجرایی می‌شد و هیچ مشکلی نبود. اما این سال‌های اخیر مخصوصاً یکی-دو سال اخیر ما پرونده‌هایی داریم که خریدار یک قسط یا دو قسط مثلاً از ده قسط خودش را پرداخت نکرده و بدون این که از هیچ یک از آن وثایق سه‌گانه استفاده بکنند، تقاضای فسخ داده شد. این اواخر حتی عدم پرداخت به اندازه نیم قسط هم داشتیم که سازمان خصوصی سازی تقاضای فسخ کرده است. سازمان خصوصی سازی فسخ با توجه به متن قرارداد که خودش اختیار فسخ دارد، اگر هم به داورى بیايد، تقاضای تنفیذ فسخ را می‌کند. داورى هم به هر حال

از جهت قوانین موجد حق باید قانون را رعایت بکند، البته ما در این دآوری تابع قانون دادرسی مدنی نیستیم؛ ولی در هر دآوری قوانین موجد حق باید رعایت شود. طبعاً سازمان خصوصی‌سازی می‌گوید این خریدار تعهدات خودش را انجام نداده، خود خریدار هم قبول دارد و می‌گوید من مشکل اقتصادی، گران شدن ارز و فلان مسأله را داشتم و اینها باعث شد که نتوانم اقساطم را پرداخت کنم. خوب در این شرایط دآوری ممکن است مجبور بشود آن فسخ را تأیید بکند. بنابراین، با توجه به این مطالب در باب مشکل قرارداد لازم است که سازمان خصوصی‌سازی در ابتدا وثایقش را اعمال بکند، ضمانتش را اعمال بکند و خریدار را به پرداخت دو قسط یا بیشتر الزام بکند. اگر خریدار را ملزم و آن وثایق را اعمال کرد و همچنان موفق به وصول اقساط نشد، آنگاه از حق فسخ استفاده کند، هیچ ایرادی ندارد و کار درستی هم هست؛ چون بیت المال هم طرفش حقوق مردم است. ولی این که سازمان خصوصی‌سازی در مورد یک واگذاری که مثلاً هشت سال از آن گذشته و سرمایه‌گذار فقط چهار قسط آن را پرداخت نکرده است، تقاضای فسخ می‌کند از نظر من کار درستی نیست. واقعاً نمی‌شود این خریدار را الزام کنید و اموالش را هم چک کنید و از وکالت تام و بلاعزلی که دارید استفاده کنید و طلب خودتان را بگیرید؟ واقعاً نیاز است که تقاضای فسخ بدهید؟

در یکی دو سال اخیر سازمان خصوصی‌سازی بدون اینکه از وثایق سه‌گانه استفاده کند، برای یک یا دو و حتی یک نیم قسط تقاضای فسخ داده است.

با توجه به مطالبی که بیان کردم، باید این موضوع را هم در نظر بگیرید که در همه دولت‌ها و حکومت‌ها و حالا خاصه نظام جمهوری اسلامی ایران، اعتماد مردم یک سرمایه بزرگی برای دولت‌ها است که این سرمایه با منافع مادی و با هیچ چیز دیگر قابل جبران نیست. در واقع یک اطمینانی از جهت مسائل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و امنیتی برای دولت‌هاست که هیچ چیز دیگری جای این اعتماد و این سرمایه را نمی‌گیرد. حالا سازمان خصوصی‌سازی بعد از هشت سال از طریق فسخ یک بنگاهی را از سرمایه‌گذار می‌گیرد و با این وضعیت اقتصادی که قیمت‌ها افزایش پیدا کرده‌اند، آن را با قیمت مثلاً هشت برابری می‌فروشد و پولش را به صندوق بیت



المال واریز می‌کند، ما دلمان از این جهت خوش است که می‌گوییم به نفع بیت المال کار کردیم اما نمی‌دانیم با این کار ریشه اعتماد به دولت را از بین بردیم، یعنی در واقع آن خسارت دیده اصلی دوباره همین حکومت و دولت است. بنابراین، من تقاضایم این است که دستورالعمل قرارداد را اصلاح کنید و مشخص بکنید که اگر سازمان خصوصی‌سازی ضمانت‌ها و وثایق را اعمال کرد، دیگر نتواند سراغ فسخ برود. حالا تعهدات دیگر شاید بعضی اوقات تقاضای فسخ را ایجاب می‌کند، اما حداقل در مورد پرداخت اقساط باید این قضیه تکلیفش مشخص بشود. چون این موضوع یکی از مواردی است که هم نارضایتی و هم بی‌اعتمادی نسبت به دولت و خصوصی‌سازی ایجاد کرده است.

با فسخ یک طرفه و از بین رفتن اعتماد به دولت، خسارت دیده اصلی در این جریان خصوصی‌سازی دوباره همین حکومت و دولت است.

بحث مورد چالش دیگر در مورد قرارداد واگذاری این است که اصلاً مشخص نیست چه کسی سازمان خصوصی‌سازی یا شرکت مادر تخصصی باید مورد واگذاری را به خریدار تحویل بدهد. در واقع مشخص نیست که این شرکتی را که مثلاً ۶۰ درصد سهامش را حالا در حد کنترلی یا ۱۰۰ سهام آن را فروخته‌اند چه کسی باید تجهیزات و اموال و فلان را به این خریدار تحویل بدهد. در این ارتباط پرونده‌های زیادی وجود دارد که خریدار بعد از سال‌های سال که از خریدش می‌گذرد، می‌گوید مثلاً همه ماشین‌آلات یا فلان ملک را هنوز به وی تحویل ندادند و اینجا قطعاً دعوی به طرفیت سازمان خصوصی‌سازی و بعضاً از شرکت مادر تخصصی است. در این خصوص از یک طرف دفاعیه سازمان معمولاً این است که می‌گوید ما فقط سهام فروختیم که حالا به تعبیری و به جهاتی هم شاید این دفاع درست است و از طرف دیگر شرکت مادر تخصصی هم می‌گوید من اصلاً هیچ دخالتی در واگذاری ندارم. تازه آن شرکت مادر تخصصی از خدایش است در این طور موارد آن مال و آن ماشین‌آلات را ظرف آن چند مدت استفاده کند اما در موقع اقامه دعوا و دفاع می‌گوید که من اصلاً نقشی در واگذاری ندارم و طرف واگذاری سازمان خصوصی‌سازی به عنوان کننده دولت و هیئت واگذاری تصمیم گرفته است. این چالش هم باعث می‌شود که ما سرمایه‌گذار را

بی‌اعتماد می‌کنیم. حتماً شنیدید رییس جمهور محترم چقدر سفت و سخت در حمایت از این خصوصی‌سازی صحبت کردند و حضرت آقا هم به مناسبت‌های مختلف در این خصوص اظهار نظر کردند. خوب اینها بی‌دلیل نیست.

یک چالش در قرارداد این است که اصلاً مشخص نیست چه کسی باید مورد واگذاری را به خریدار تحویل بدهد.

پس تا وقتی که ما نگاهمان به خصوصی‌سازی به‌عنوان یک موتور تحرک اقتصادی نباشد، نگاهمان به خصوصی‌سازی با هدف افزایش بهره‌وری، افزایش سرمایه، افزایش مشارکت مردمی، ارتقاء اشتغال و سایر اهداف مندرج در قانون اصل (۴۴) و سیاست‌های کلی آن نباشد، اوضاع به همین صورت است. اگر ما این نگاه را به خصوصی‌سازی نداشته باشیم و نگاهمان این باشد که بگوییم خصوصی‌سازی برای رفع یکسری مشکلات فعلی دولت است تا مثلاً کسری بودجه در فلان جا را تأمین کنیم و قانون بودجه مشخص کند که واگذاری را به صورت رد دیون انجام دهیم، همین چالش‌ها وجود دارد. در همین قانون بودجه سال ۱۴۰۰ اگر ملاحظه بفرمایید مجلس مبلغ زیادی را به‌عنوان رد دیون فکر کنم در بند (ی) تبصره ۲ لحاظ کرده است و دولت مکلف شد با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مبلغ یک میلیون و سی هزار میلیارد تومان رد دیون به تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی و یکی دو جای دیگر اختصاص دهد و بعد آن دستگاه خودش اینها را بفروشد و پولش را به خزانه واریز کند تا به‌تدریج برای نیازهای خودش بردارد. پس می‌بینید اول می‌گوید با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و بعد گفته می‌شود شما این سهام و این بنگاه را به فرض به فلان نهاد عمومی غیردولتی به عنوان طلب واگذار کنید و آن نهاد هم هر طوری دلش خواست آن را بفروشد و از باب دینش استفاده کند. خوب این بدان معناست که قانون بودجه به‌طورکلی موضوع شرایط رقابتی مدنظر در قانون اصل (۴۴) را منتفی کرده است، این در حالی است که محور اصلی در خصوصی‌سازی و در این قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، بحث رقابتی بودن و حدود ۴۰ ماده از ۹۲ ماده این قانون فقط در مورد تسهیل رقابت و منع انحصار است.



یکی از محورهای اصلی خصوصی سازی در قانون بحث رقابتی کردن است اما رد دیون نفی کامل آن است.

همچنین در این قانون برای تحقق اهداف سیاست های کلی اصل (۴۴) روش های واگذاری هم مشخص شده است. به طوریکه، در ماده (۲۰) قانون بیان شده است که شرکت های بورسی باید از طریق بورس عرضه شوند و اگر شرکتی بورسی نیست باید از طریق مزایده واگذار شوند و اگر هم با برگزاری دو یا سه بار مزایده به فروش نرفت، لازم است از طریق مذاکره این کار انجام شود. اما در واگذاری از نوع رد دیون این موضوع هم نادیده گرفته شده است، یعنی دیگر بحث بورس، بحث مزایده یا مذاکره مطرح نیست و کلاً به آن نهاد داده می شود. ضمن اینکه در ماده (۹۲) قانون آمده است که اگر قصد اصلاح این روش واگذاری وجود داشته باشد، بایستی قانون را اصلاح کنند و در آن قانون جدید ذکر شود که این روش های واگذاری با فلان استثنائات رعایت شود. بنابراین، رویکرد موجود در قانون بودجه و قصدش این بود که خصوصی سازی را به این حد رد دیون و تأمین کسری بودجه تقلیل بدهد. پس وقتی رویکرد مجلس در قانون بودجه این باشد، بقیه دستگاه ها هم حسابشان مشخص است.

رویکرد موجود در قانون بودجه این است که خصوصی سازی را در حد رد دیون و تأمین کسری بودجه تقلیل بدهد.

پس در نهایت من می خواهم بگویم همه مخصوصاً آنهایی که در مسائل اقتصادی و این مسائل تجربه ای دارند، تردید ندارند که ما اگر بخواهیم اقتصادمان را توسعه بدهیم و از این وضعیت بیرون بیاوریم، واقعاً یکی از محورها و از عوامل مهم همین بحث خصوصی سازی است. اما مسئولین محترم که به اهمیت خصوصی سازی و به خصوص سازمان خصوصی سازی و هیئت واگذاری تأکید می کنند، باید یک فکری به حال خصوصی سازی بکنند. اگر قرار باشد این همه شعار را بدهیم، این همه مسائل را بگوییم، این همایش را برگزار کنیم اما در عمل کار دیگری انجا بدهیم، راه به جایی نمی بریم. بنابراین، در خصوص این موضوع رد دیون هم باید تصمیم گرفته شود. الان ابتدای سال است، می توانیم بودجه را

اصلاح کنیم. البته کسی مخالف نیست که سهام را طبق روال، طبق این قانون، مقررات و شرایطش بفروشند، خصوصی‌سازی بشود و از قبل خصوصی‌سازی دیون دولت را بدهند اما چه لزومی دارد که بیایند با این شکل که الان در قانون بودجه تصویب شده است، عمل کنند و به این صورت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و به تعبیری بخشی از اصل (۴۴) قانون اساسی را نادیده بگیرند. این هم یک مسأله‌ای است که باید رعایت بشود.

مدیر نشست نهم



هوشنگ نادریان
عضو هیات دאوری
و مدیرعامل موسسه
حسابرسی مفید راهبر

اعضای نشست نهم



علیرضا قدرتی
متخصص
بازار سرمایه



امیر تقی‌خان
تجربشی
صاحب‌نظر در
حوزه‌امور مالی



مصطفی امید
قائمى
مدیرعامل گروه
مالی ملت



آناک بیاک
باوورسکا
عضو هیات
علمی دانشگاه
ورشو



زهراساسانی
مدیرکل دفتر
قیمت‌گذاری
سهام و
بنگاه‌های سازمان
خصوصی‌سازی



احمد پویان‌فر
عضو هیات علمی
دانشگاه خاتم

الف) مقاله «ارزش‌گذاری کسب و کار شرکت‌های دولتی»؛ آنا بیاک جاوورسکا^۱

۱ برای ارزش‌گذاری کسب و کارها در بنگاه‌های دولتی روش‌های مختلفی وجود دارد که از آن جمله می‌توان به روش تنزیل شده جریان‌ات نقدی، روش چندگانه‌های بازار، روش ارزش‌گذاری دارایی‌های خالص، روش خالص دارایی‌های تعدیل شده، روش مبتنی بر سود سهام، ارزش‌گذاری بر مبنای مدل درآمد باقی‌مانده تعدیل شده و روش ارزش‌گذاری مجموع اجزاء اشاره کرد که البته ترکیبی از این روش‌ها نیز ممکن است به کار گرفته شود.

۲ ارزش‌گذاری کمتر از ارزش واقعی برای عرضه‌های اولیه توسط بنگاه‌های دولتی براساس تئوری عدم تقارن اطلاعات، قدرت انحصاری ذی‌نفعان اصلی، توضیحات و توصیفات مربوط به بخش نظارتی و همچنین میزان اعمال کنترل توسط هیئت مدیره و سودجویی واسطه‌گران قابل توضیح است.

۳ بنگاه‌های دولتی با ریسک‌های سیاسی، تغییرات در پست‌های کلیدی و همچنین انتظار برای حمایت از سیاست‌های دولت مواجه هستند اما شرکت‌های خصوصی باید تمام تلاش خود را صرف کسب بیشترین میزان سود برای مالکان اصلی بنگاه کنند.

۴ «صرف کنترل» در تعریف خودش مبلغی اضافه است که یک سرمایه‌گذار بیش از ارزش سهام در حقیقت پرداخت می‌کند تا امکان کنترل یا در بسیاری از موارد قدرت تصمیم‌گیری در بنگاه خاص را به دست آورد. اهرم‌های کنترلی شامل: ۱- استخدام یا ایجاد تغییرات در سمت‌های مدیران عامل یا اعضای هیئت مدیره؛ ۲- تعیین حق‌الزحمه و مزایای اضافی برای مدیران؛ ۳- مذاکره و انعقاد معاملات در مورد ادغام یا تملک سایر شرکت‌ها؛ ۴- تصمیم‌گیری در زمینه انحلال، فروش دارایی‌ها و تغییر ساختار سرمایه؛ ۵- ثبت اوراق بهادار در اصل یا انتشار مجدد؛ ۶- تصمیم‌گیری در مورد پرداخت سود سهام؛ و ۷- امکان تغییر اساسنامه شرکت است.

۱. خانم آنا بیاک جاوورسکا (Anna Białek-Jaworska) عضو هیئت علمی دانشگاه ورشو هستند.



۵ در لهستان برای شرکت‌های با تجربه شکست در خصوصی شدن، همچنان یک صرف کنترل حفظ شده است، چون انتظار بر این است که این شرکت‌ها می‌توانند همچنان جزء گزینه‌های سرمایه‌گذاران باشند.

۶ در کشور لهستان استفاده از صرف کنترل یک امر کاملاً قانونی است اما براساس اطلاعات آخر ژانویه ۲۰۱۸، میزان صرف کنترل در شرکت‌ها به طور میانگین ۱۳/۵ درصد و پایین‌تر از سایر بازارهای توسعه‌یافته است. علت پایین بودن میزان صرف کنترل به پایین بودن نرخ بهره و در نتیجه هزینه سرمایه برمی‌شود.

ب) مقاله «چالش‌های ارزش‌گذاری در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران»؛ احمد پویان‌فر^۲

۱ در راستای ارزیابی و نقد قیمت‌گذاری در مصوبه هیئت وزیران و ارزیابی و نقد نمونه گزارش‌های تعیین قیمت سهام پایه توسط کارشناسان رسمی دادگستری، دو نمونه موردی یعنی تخمین نرخ تنزیل و ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود به صورت تحلیل محتوا مورد نظر قرار گرفته است.

۲ ارزیابی و نقد قیمت‌گذاری در مصوبه هیئت وزیران در پنج محور شامل اشکالات جزئی و شکلی، بنیادی، حوزه نرخ تنزیل، مدل سودآوری و روش ارزش خالص دارایی‌ها بررسی شد و در مجموع ۵۵ اشکال احصاء شد. در این بین ۷ مورد از اشکالات به صورت جزئی و شکلی، ۱۷ ایراد بنیادی، ۷ ایراد در حوزه نرخ تنزیل، ۱۷ ایراد در خصوص مدل سودآوری و ۷ ایراد در خصوص روش ارزش خالص دارایی‌ها بود.

۳ سه رویکرد برای ارزش‌گذاری شامل رویکرد بازار، رویکرد درآمدی و رویکرد دفتری است. ایراد بنیادی در این زمینه این است که در این آیین‌نامه نه تنها از روش بازار در حد یک جمله بیان شده است، بلکه در این جمله هم روش بازار مترادف با «معامله در بورس» در نظر گرفته شده است که به مکانیسم عرضه اشاره دارد نه روش بازار.

۴ روش سودآوری اشتباه است، چون شما نمی‌توانید میانگین سودهایی را که سهامداران قبلی به دست آورده‌اند، مبنای ارزش در نظر بگیرید و به من سرمایه‌گذار ارائه بدهید. چون شما شرکت را برای آینده می‌خرید و اصلاً سرمایه‌گذاری به این مفهوم است.

۵ در مورد گزارش‌های کارشناسی هم چند ایراد وجود دارد که از آن

۲. این مقاله توسط آقایان سعید اسلامی بیگی و احمد پویان‌فر تدوین و در روز همایش توسط آقای احمد پویان‌فر ارائه شد.

جمله می‌توان به بیان مطالب زائد و کپی مطالب تکراری، اشکال در محاسبه ارزش برند، عدم محاسبه نرخ تنزیل و ... اشاره کرد.

۶ یک دارایی در صورتی به عنوان دارایی نامشهود در نظر گرفته می‌شود که شرکت طی قراردادی بتواند آن را بفروشد یا اگر به آن دارایی‌اش آسیبی رسید امکان شکایت داشته باشد.

ج) دیدگاه‌های اعضای نشست

۱ هوشنگ نادریان: بسیاری از مسائل و مشکلات در هیئت دאوری در رابطه با قیمت‌گذاری‌ها، ناشی از قدیمی بودن آیین‌نامه قیمت‌گذاری است.

۲ خانم ساسانی: در مورد این ایراد که ساختار ارزش‌گذاری در آیین‌نامه مشخص نیست، یک بند از آیین‌نامه دقیقاً به چارچوب و نحوه‌ی ارائه گزارش کارشناسی اشاره کرده و کارشناسان از آن استفاده می‌کنند.

۳ خانم ساسانی: مبنای قیمت‌گذاری‌ها آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده به علاوه صورت‌های مالی سه سال گذشته و کلیه بندهای گزارش حسابرسی توسط کارشناسان است که اثری در قیمت‌گذاری دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت دارند.

۴ علیرضا قدرتی: عنوان این نشست بحث چالش قیمت‌گذاری است اما در آیین‌نامه به جای قیمت‌گذاری، بحث ارزش‌گذاری مطرح است.

۵ علیرضا قدرتی: عموم ارزش‌گذاری‌ها براساس پیش‌بینی آینده است اما به دلیل شرایط پرنوسان ایران، ممکن است این پیش‌بینی‌ها تغییر کند که در آیین‌نامه‌های جدید بایستی این مسائل لحاظ شوند.

۶ مصطفی امید قائمی: در کشور لهستان طبق ارائه به قیمت خرید یک صرف اضافه می‌شود اما در هند برای خریدهای بلوکی تخفیف در نظر می‌گیرند. از این نظر، اقتصاد کشور ما بیش از لهستان به مورد هند نزدیک است.

۷ امیرتقی خان تجریشی: در بحث واگذاری‌ها، تا زمانی‌که خریدار جدید بخش دولتی یا نهاد عموست، معمولاً مشکلی اتفاق نمی‌افتد؛ چون می‌گویند آن شرکت به جای دیگری از دولت یا نهاد عمومی منتقل شده است.

۸ علیرضا قدرتی: وجود صرف یا تخفیف کاملاً به مسائل سیاست‌گذارانه مربوط است و مهم است که یک استراتژی برای واگذاری‌ها وجود داشته باشد.



مقدمه

در سومین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۲ چهار نشست تخصصی برگزار شد. اولین نشست در سالن (۱) حول موضوع «روش‌ها و چالش‌های ارزش‌گذاری شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری» بود. ریاست این نشست را جناب آقای هوشنگ نادریان عضو هیئت داورى خصوصی‌سازی بر عهده داشتند و آقایان مصطفی امید قائمی، امیرتقی خان تجریشی و علیرضا قدرتی اعضای نشست بودند.

در این نشست دو مقاله ارائه شد. مقاله اول با عنوان «ارزش‌گذاری کسب و کار شرکت‌های دولتی» توسط سرکار خانم آنا بیالک جاوورسکا از اعضای هیئت علمی دانشگاه ورشو و مقاله دوم «چالش‌های ارزش‌گذاری در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران»، کار مشترک آقایان سعید اسلامی بیگی و احمد پویان‌فر، توسط آقای احمد پویان‌فر ارائه شد.

در ادامه ابتدا سخنرانی نویسندگان هر یک از مقالات مذکور و سپس دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب بیان شده است.

مقاله ارزش‌گذاری کسب و کار شرکت‌های دولتی نویسنده و ارائه‌دهنده: آنا بیاک جاوورسکا^۳ روش‌های ارزش‌گذاری کسب‌وکار

در این ارائه من یافته‌های خودم را در قالب مبحث ارزش‌گذاری کسب‌وکارها در چارچوب بنگاه‌های دولتی برای شما توضیح می‌دهم. در ابتدا باید به این نکته اشاره کنم که روش‌های متفاوتی برای ارزش‌گذاری کسب‌وکارها در بنگاه‌های مختلف وجود دارد. این روش‌ها شامل روش درآمدی یا روش تنزیل شده جریان‌ات نقدی^۴ و همچنین روشی که مرتبط با چندگانه‌های بازار است که خود متشکل از دو بخش است: ۱- روش شرکت‌های فهرست شده قابل مقایسه و ۲- روش نقل و انتقالات قابل مقایسه در کنار این روش، روش‌های دیگری هم وجود دارد که یکی از آن‌ها روش ارزش‌گذاری دارایی‌های خالص است که برای دارایی‌هایی مشهود و نامشهود قابل کاربرد است و در حقیقت کمک می‌کند تا بتوانیم کنترل بهتری بر روی دارایی‌های بنگاه‌ها داشته باشیم.

از جمله روش‌های دیگری که باز برای ارزش‌گذاری کسب‌وکارها در بنگاه‌های دولتی به کار می‌رود، می‌توانم به روش خالص دارایی‌های تعدیل شده، روش مبتنی بر سود سهام و همچنین ارزش‌گذاری بر مبنای مدل درآمد باقی‌مانده تعدیل شده^۵ اشاره کنم. همچنین، روش دیگری که معمولاً برای ساختمان‌ها و اموال غیر منتقول به کار می‌رود، روش ارزش‌گذاری مجموع اجزاء (SPOT)^۶ است. در کنار این روش ما می‌توانیم ترکیبی از روش‌های فوق را نیز به کار ببریم.

مالکیت شرکت‌های دولتی

آنچه که مطرح می‌شود این است که خزانه‌داری دولتی یک سرمایه‌گذار است که می‌تواند شخصیت حقوقی یا یک شخصیتی باشد که شبیه یک سرمایه‌گذار سازمانی می‌تواند بر روی تصمیم‌گیری‌ها تأثیر بگذارد. این تصمیمات توسط یک شرکت و یک بنگاه در ارتباط با پرداخت‌های مربوط به سود سهام اتخاذ می‌شود.

شایان توجه است که دولت‌ها مسئولیت و وظیفه امانتداری در قبال شهروندان خودشان را دارند، برای این‌که اطمینان حاصل بکنند

۳. خانم آنا بیاک جاوورسکا (Anna Bialek-Jaworska) عضو هیئت علمی دانشگاه ورشو هستند.

4. Discount Cash Flow

5. Discounted Residual Income Method

6. The Sum of The Parts



دارایی‌های آن‌ها به قیمتی منطقی و عادلانه در بازار ارزش‌گذاری می‌شود. اگرچه در برخی از موارد پیش می‌آید که دولت‌ها حسب دلایل سیاست‌گذارانه و نوع سیاست‌گذاری‌ها تصمیم می‌گیرند تا اموال عمومی را پایین‌تر از قیمت واقعی ارزش‌گذاری کنند.

مباحث مهم و حیاتی

- بحث دیگر مسائل مهم و حیاتی است که شامل موارد زیر است:
- اعتبار پیش‌بینی‌های اتخاذ شده یا سناریوهایی که تحت عنوان پیش‌بینی‌ها و یا حدس‌ها و گمان‌ها انجام می‌شوند. اینها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.
 - پیدا کردن پنج مارک‌های مناسب برای ارزش‌گذاری مقایسه‌ای از دیگر موضوعات مهم است. در واقع، آن‌چه که مهم و خیلی متداول است، این است که اگر شما نتیجه‌گیری‌های اشتباه داشته باشید، می‌تواند آثار مختلفی بر روی ساختار سرمایه‌ای تحت تملک شما داشته باشد و این موضوع در ارتباط با ریسک‌های بخش‌های مختلف و در واقع طبقه‌بندی نظارت‌ها هم صدق می‌کند.
 - همان‌طور که تأکید کردم بسیار مهم است که ما میزان ریسک هر بخش و همچنین میزان نظارتی را که بر هر بخش اعمال می‌کنیم، تحت کنترل قرار بدهیم. نکته حائز اهمیت این است که بازار در کشور لهستان لزوماً یک بازار خیلی نافذ و مؤثری نیست و بسیار مهم است که ما این را مورد توجه قرار بدهیم که کاهش نرخ تنزیل یا اضافه کردن صرف کنترل اهمیت زیادی برای بنگاه‌های دولتی دارد، به این دلیل که آن‌ها موقعیت و جایگاه خاصی دارند. آن‌ها در حقیقت در جایگاه خودشان بسیار بزرگتر از آن چیزی هستند که بخواهند شکست بخورند.

دلایل ارزش‌گذاری کمتر از ارزش واقعی IPOها

در این قسمت به دلایلی که برای ارزش‌گذاری کمتر از ارزش واقعی برای عرضه‌های اولیه عمومی (IPO) توسط بنگاه‌های دولتی مطرح است، اشاره می‌شود. اولاً این موضوع را شاید بتوان تحت عنوان تئوری عدم تقارن اطلاعات یا همچنین قدرت انحصاری افراد نافذ یا در حقیقت برندگان و ذی‌نفعان اصلی جستجو کرد. یکی دیگر از دلایلی که باعث می‌شود ارزش‌گذاری عرضه اولیه عمومی این شرکت‌ها در مقیاس پایین‌تر از حد خودش انجام شود، توضیحات و توصیفات مربوط به

بخش نظارتی است که روی آن تأثیر می‌گذارد. همچنین میزان اعمال کنترل توسط هیئت مدیره نیز می‌تواند باعث این موضوع شود و همچنین بحث سودجویی واسطه‌گران هم این وسط دخیل است.

دلایل قیمت‌گذاری کمتر از قیمت واقعی IPOها

یک حقیقتی این‌جا وجود دارد که در بازار ثانویه وقتی قیمت باز می‌شود، قیمت بالاتر از قیمت عرضه اولیه یا قیمت دفتری است و این یک موضوع رایج است.

اتخاذ نسبت‌های قیمت‌گذاری زیر قیمت واقعی در روش چندگانه‌های بازار این است که اگر یک گروه مشابه مثل یک بنگاه دولتی هم باشد، ارزش نسبت‌ها را پایین‌تر از آنچه که است در نظر می‌گیرد. زیرا به دلیل خطر خصوصیت نقدینگی و فقدان کنترل، این‌جا ضرورت دارد برای این‌که قیمت به تعادل برسد، حتماً از صرف کنترل استفاده بشود. این بسیار مهم است که ما بتوانیم یک پیش‌بینی دقیق از نتایج حاصل از ارزش‌گذاری خودمان داشته باشیم. اگر این پیش‌بینی به خوبی انجام نشود و با قدرت پیش نرود، می‌تواند منجر به ارزش‌گذاری پایین‌تر از ارزش واقعی برای سهام بنگاه‌های غیر دولتی بشود. همچنین یک مسأله خیلی مهم این‌جا وجود دارد و آن هم این است که ما باید بتوانیم برای کسانی که نسبت به خرید سهام و مشارکت کردن در امر واگذاری سهام برای بار اول در بنگاه‌های دولتی علاقه نشان می‌دهند، پیشنهادهای جذابی ارائه بدهیم.

نکته شایان توجه دیگر این است که مسأله قیمت‌گذاری پایین به دلایل مختلف در همه‌جا وجود دارد. نخست باید بگوییم یکی از دلایل اصلی آن عدم تقارن اطلاعات است. بنگاه‌های دولتی در حقیقت قبل از اولین عرضه عمومی گزارش خودشان را به صورت عمومی و در بورس اعلام نمی‌کنند. همچنین ممکن است به بنگاه‌های دولتی ریسک‌های سیاسی، تغییراتی که در پست‌های کلیدی افراد در سازمان انجام می‌شود، و همچنین انتظار از بنگاه‌های دولتی برای حمایت از سیاست‌های دولت تحمیل شود، در حالیکه وقتی شرکت‌های خصوصی وارد عمل می‌شوند، هدف آنها کاملاً متفاوت است و باید تمام تلاش خود را برای کسب بیشترین میزان سود برای افرادی که مالکان اصلی بنگاه هستند، معطوف کنند. همچنین بسیار مهم است که تعهدات بنگاه‌های دولتی یک سال قبل از این‌که اولین عرضه عمومی صورت بگیرد کاملاً مشخص باشد و اعلام شوند. و این مسأله



باید برای شرکت‌هایی که در فهرست قرار دارند به صورت جدی مورد توجه قرار بگیرد.

صرف کنترل

بحث صرف کنترل را ما این‌جا داریم. صرف کنترل در تعریف خودش مبلغی اضافه است که یک سرمایه‌گذار می‌تواند بیش از ارزش سهام پرداخت کند تا امکان کنترل یا در بسیاری از موارد قدرت تصمیم‌گیری در بنگاه خاص را به‌دست آورد. بنابراین، نتیجه آن توانایی گروه سهامداران برای اتخاذ تصمیماتی است که سهامداران خرد در اختیار ندارند.

صرف کنترل در تعریف خودش مبلغی اضافه است که یک سرمایه‌گذار می‌تواند بیش از ارزش سهام پرداخت کند تا امکان کنترل یا در بسیاری از موارد قدرت تصمیم‌گیری در بنگاه خاص را به‌دست آورد. بنابراین، نتیجه آن توانایی گروه سهامداران برای اتخاذ تصمیماتی است که سهامداران خرد در اختیار ندارند.

در ارتباط با اهرم‌های کنترلی که در واقع صرف کنترل ایجاد می‌کند، من به یک فهرست اشاره می‌کنم:

استخدام یا ایجاد تغییرات در سمت‌های مدیران عامل یا اعضای هیئت مدیره؛ در حقیقت کسی که دارای صرف کنترل است به نوعی این اختیار را دارد که بتواند مدیران عملیاتی را جابه‌جا کند یا در جابه‌جا شدن افراد مختلف در جایگاه‌های مختلف هیئت مدیره تأثیر بگذارد. تعیین حق الزحمه و مزایای اضافی برای مدیران؛ همچنین آن‌ها می‌توانند بر پاداش‌دهی و میزان پاداش‌هایی که اضافه بر سازمان برای مدیران در نظر گرفته می‌شود، تصمیم بگیرند و تأثیرگذار باشند. مذاکره و انعقاد معاملات در مورد ادغام یا تملک سایر شرکت‌ها، تصمیم‌گیری در زمینه انحلال، فروش دارایی‌ها، تغییر ساختار سرمایه؛ همچنین کسانی که دارای صرف کنترل هستند می‌توانند به نوعی در مذاکره‌ها شرکت بکنند و روی نقل و انتقالات تأثیر بگذارند. به علاوه آن‌ها در بحث ادغام و مالکیت شرکت‌ها، تصمیم‌گیری در قسمت‌های مختلف در ارتباط با وضعیت نقدینگی، فروش دارایی‌ها و ایجاد یا اعمال تغییرات در ساختار سرمایه هم می‌توانند تأثیرگذار باشند.

ثبت اوراق بهادار در اصل یا انتشار مجدد و تصمیم‌گیری در مورد پرداخت سود سهام؛ امکان تغییر اساسنامه شرکت

در کشور لهستان صرف کنترل در یک دامنه‌ای بین ۵/۵ درصد تا ۲۳ درصد متغیر است. در حقیقت آنچه که مهم است میزان و سطح صرف کنترل بسته به سطح میزان عملیاتی است که در هر شرکت مورد توجه قرار می‌گیرد. به علاوه، در کشور لهستان صرف کنترل از موارد مختلفی تشکیل شده و یکی از آن‌ها تعیین افراد اعضای هیئت مدیره‌هاست. در واقع، آنچه که می‌تواند صرف کنترل ایجاد کند حتی می‌تواند نوعی ارزش افراد با استعداد و با سواد باشد که کارهای عملیاتی را انجام می‌دهند. این‌ها همه می‌تواند بخشی از صرف کنترل باشد که نوعی اعمال قدرت یا اهرم در بنگاه‌هاست. در حقیقت گستردگی دامنه صرف کنترل به این صورت است که از سهامداران و میزان خرید سهام به ارزش‌های بالاتر از ارزش اعلام شده، شروع می‌شود و تا تأثیری که بر افراد و جابه‌جایی افراد در چارچوب سازمانی این بنگاه می‌تواند داشته باشد، گسترده است. در این موارد ما می‌توانیم از اهرم صرف دریافتی هم استفاده بکنیم تا برای ما یک اهرم جدیدی را ایجاد بکند.

**در کشور لهستان صرف کنترل در یک دامنه‌ای
بین پنج دهم درصد تا بیست و سه درصد متغیر است.**

ارزش‌گذاری صرف‌ها

در این قسمت می‌خواهم شش مثال از کشور لهستان برای شما در ارتباط با ارزش‌گذاری صرف‌ها بیاورم. این نمونه‌ها، مثال‌های متفاوتی هستند که رویکردهای مختلفی را در به کارگیری بحث صرف کنترل در بنگاه‌ها و خصوصی‌سازی اعمال کردند. یک مثال آن در ارتباط با دو شرکت به نام چک^۷ و آری تیو تارنو^۸ است. علی‌رغم شکست این شرکت‌ها در خصوصی شدن یک صرف کنترل ۵ درصدی برای آن‌ها در بحث ارزش‌گذاری آنها حفظ شده است. بنا به تحلیل‌هایی که انجام شد، علت وجود صرف کنترل این است که این شرکت شاید باز هم بتواند به نوعی از مواهب توجه سرمایه‌گذاران به خودش استفاده بکند. در میان فهرست شرکت‌های مواد شیمیایی

7. Ciech

8. Azoty Tarnów



خصوصی سازی نشده، شرکت پالای^۹ بیشترین میزان تأسیسات مؤثر و عملیاتی را در اختیار دارد و این شرکت در همین سال جاری نشان داده که علیرغم تمام شرایط نامساعدی که دارد، می تواند سودآور باشد. کارشناسان معتقد هستند که سرمایه گذاران در بخش صنعت شاید به شرکت پالای به عنوان یک گزینه نگاه نکنند که می تواند برای آن ها سودآور باشد؛ چون می دانند این شرکت می تواند منابع عظیم گاز در کشور لهستان برای بالا بردن سودآوری خود استفاده کند و همچنین به نوعی بر کاهش میزان قیمت فرآورده های گاز طبیعی در کشور لهستان تأثیر بگذارد.

یک مثال دیگر، در ارتباط با بحث سرمایه گذاری در مجموعه پلیس اس ای^{۱۰} و یک مجموعه ای به نام ساکلادی ازوتوو است که در حقیقت توانستند هزینه های پرسنلی را تا حد زیادی کاهش بدهند و در عین حال بالاترین ضریب ها را برای افزایش درآمد پرسنل خودشان استفاده نکنند. در واقع، در این شرکت پروفایل کاری بسیار مشابه بقیه شرکت هایی است که تاکنون برای شما مثال زدم و این که در حقیقت با اعمال ۱۰ درصد از صرف خصوصی سازی توانستند بر بسیاری از مشکلاتشان فائق بیایند و کارهایی نظیر برون سپاری خدمات مختلفی مثل خدمات فناوری اطلاعات و بخش مربوط به کارگزینی خودشان را در راستای کاهش هزینه ها انجام بدهند.

دو مثال دیگر همان استفاده از صرف خصوصی سازی ۱۰ درصد برای دو شرکت مربوط به صنایع شیمیایی است. یک مثال دیگر هم یک صرف ۳۰ درصدی است، به این دلیل که حقیقت امید برای سرمایه گذاری خارجی و همچنین شراکت با یک شرکت بزرگتر خارجی وجود داشت و این صرف ۳۰ درصدی در نظر گرفته شد تا سهام آن ارزش گذاری و واگذاری بشود.

نتایج

نتایجی که از بحث های ارائه شده می خواهم بیان کنم مبتنی بر مثال هایی است که در ادامه برای شما توضیح می دهم. شرکتی تحت عنوان دام مکلرزکی ملنیوم زیرمجموعه بانک ملنیوم داشتیم که در ۴ مورد از ۷ گزارشی که از بحث صرف خصوصی سازی برای شرکت ملنیوم انجام شد، به این نتیجه دست یافتند که این شرکت می تواند به خوبی خصوصی سازی بشود و امکان تجدید نظر در ساختارش وجود

9. Puławy

10. POLICE S.A



دارد. همان‌طور که این موضوع در بحث تنزیل نقدینگی و روش‌های ارزش‌یابی صادق است، در مثال‌های مختلف برای جریان‌های مالی بر روی خصوصی‌سازی و همچنین شرکت‌هایی که در حال بازیابی یا تجدید ساختار است، نیز صادق و در واقع تأثیرگذار است. در بحث ارزش‌گذاری کسب‌وکارها این بسیار مهم است که ما ارزش یا ارزش‌گذاری کنترل‌های خودمان را به دو روش مستقیم و غیرمستقیم بتوانیم انجام بدهیم. در روش مستقیم به نقل و انتقالات واقعی رجوع می‌کنیم که منجر به ایجاد تغییرات در کنترل‌های منافع در شرکت‌های قابل مقایسه هستند. در روش غیر مستقیم ما به ارزش‌گذاری منافع کوتاه‌مدت و معامله صورت گرفته با اعمال صرف کنترل رجوع می‌کنیم. پس در حقیقت ارزش‌گذاری یا ارزش منافع حداقلی مورد معامله مترادف با ارزش‌گذاری سهامی است که به‌طور آزادانه در یک بازار سازمان‌یافته معامله می‌شود؛ یا به گونه‌ای دیگر می‌توانیم بگوییم که ارزش‌گذاری شامل عوامل یا عناصری مرتبط با کنترل شرکت‌ها نمی‌شوند و به‌طور همزمان شامل تخفیف بر بخش غیرنقدینگی هم نمی‌شود.

در حقیقت ارزش‌گذاری مترادف با ارزش‌گذاری سهامی است که به‌طور آزادانه در یک بازار سازمان‌یافته معامله می‌شود؛ شامل عوامل یا عناصری مرتبط با کنترل شرکت‌ها نمی‌شوند.

براساس اطلاعات ژانویه ۲۰۱۸، در کشور لهستان میزان صرف کنترل در شرکت‌ها به‌طور میانگین ۱۳/۵ درصد است. نحوهٔ اجراء، اعمال و به کارگیری صرف کنترل، نحوه واگذاری‌ها و نحوه پرداخت‌ها و دریافت‌ها در چارچوب صرف کنترل توسط دولت لهستان به‌طور کامل مورد بررسی و مورد نظارت قرار می‌گیرد. در حقیقت آن‌چه که می‌خواهم بگویم این است که در کشور لهستان استفاده از صرف کنترل یک امر کاملاً قانونی است و نتایجی که در واقع از بازار لهستان به دست آمده، این است که میزان صرف کنترل پایین‌تر از سایر بازارهای توسعه یافته است.

در کشور لهستان استفاده از صرف کنترل یک امر کاملاً قانونی است و نتایجی که در واقع از بازار لهستان به دست آمده، این است که میزان صرف کنترل پایین‌تر از سایر بازارهای توسعه یافته است.



همان طور که نتایج تحقیقات مرگشتات در سال ۲۰۱۰ و تحقیقات در مورد نقل و انتقالات صورت گرفته در بازار لهستان از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۷، نشان می‌داد، پایین بودن میزان صرف کنترل در این کشور مدیون پایین بودن نرخ بهره و هزینه سرمایه است؛ به طوری که پایین بودن صرف طوری بوده که توانسته سرمایه‌گذاران را برای خروج از بازار اولیه قانع بکند.

پایین بودن صرف کنترل ناشی از پایین بودن نرخ بهره در لهستان توانست سرمایه‌گذاران را برای خروج از بازار اولیه قانع بکند.

بازار سرمایه در کشور لهستان یک بازار در حال توسعه است و در مرحله تجربه کردن میزان چانه‌زنی برای بررسی و محک زدن میزان افزایش صرف در نقل و انتقالات است. در حقیقت میزان پایین قدرت چانه‌زنی سرمایه‌گذاران مختلف از نهادها و گروه‌های سرمایه‌گذاری مختلف نیز بر این مسأله تأثیر گذاشته است. آن‌چه که در ارتباط با صرف کنترل در کشور لهستان مهم است این است که صرف کنترل در وضعیت خروج از فهرست در حدود ۱۲ درصد بالاتر از موقعیتی است که شرکت بازار سهام را ترک می‌کند. برای آن شرکت در واقع این یک مسأله بسیار مهم است و همچنین ارزش واقعی صرف اصلی در صورت خارج شدن شرکت از بازار ۲ درصد بالاتر است. این امر نشان دهنده آن است که در صورت برگزاری مزایده و بحث جدا شدن شرکت از بازار بورس، سرمایه‌گذاران شرکت‌های بزرگ نباید به ارائه صرف‌های کنترل بسیار بالا مبادرت بکنند.

پایین بودن صرف کنترل ناشی از پایین بودن نرخ بهره در لهستان توانست سرمایه‌گذاران را برای خروج از بازار اولیه قانع بکند.

این بسیار حائز اهمیت است که برای واگذاری یک بخش به یک سرمایه‌گذار ما دقت لازم را در بحث ارزش‌گذاری انجام بدهیم. توجه داشته باشید که ارزش را پایین‌تر از آن چیزی که هست تعیین نکنیم، به این دلیل که این کار می‌تواند یک تأثیر منفی بر روی ذهنیت سرمایه‌گذار داشته باشد. در این ارتباط، مثالی را از واگذاری فروشگاه‌های زنجیره‌ای در مرکز شهر لهستان برای شما بیان می‌کنم. اتفاقی که برای این شرکت افتاد، این است که مشاور ارزش‌گذاری



از روش DCF استفاده کرد و پیشنهاداتی داد که این نقل و انتقالات براساس این روش صورت بگیرد. به‌طور شفاف و واضح می‌توانیم بگوییم که این فروشگاه مغازه‌های زیادی را در سراسر کشور لهستان در اختیار داشت و بعد از انجام نقل و انتقالات مالی با این روش، خریدار شروع به بررسی این فروشگاه‌های زنجیره‌ای در نقاط مختلف کشور کرد و بعد قسمتی از آن را فروخت و قسمتی از آن را اجاره داد. در حقیقت می‌توانیم بگوییم که به‌طور صحیح یک ارزش‌گذار یا کارشناسی که ارزش‌گذاری می‌کند باید بین شرکت در یک ترکیب کسب‌وکاری و یک شرکت به صورت منفک (مجموع دارایی‌ها) تفاوتی قائل بشود و به درستی بتواند ارزش‌گذاری انجام بدهد و ترکیب ارزش‌گذاری خودش را بر یک مبنای صحیح قرار بدهد و همچنین تصمیمات درست را اتخاذ بکند و پیشنهادات صحیحی را در چارچوب روش‌های صحیح به فرد خریدار پیشنهاد بدهد.



مقاله چالش‌های ارزش‌گذاری در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران نویسندگان: سعید اسلامی بیگی و احمد پویان‌فر ارائه‌دهنده: احمد پویان‌فر

ارائه من در خصوص چالش‌های ارزش‌گذاری شرکت‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی است. کل مطالبی که می‌خواهم خدمت شما ارائه کنم ارزیابی و نقد قیمت‌گذاری در مصوبه هیئت وزیران و ارزیابی و نقد نمونه گزارش‌های تعیین قیمت سهام پایه توسط کارشناسان رسمی دادگستری است. برای این منظور پیرامون دو نمونه موردی یعنی تخمین نرخ تنزیل و ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشروط را به صورت تحلیل محتوا صحبت می‌کنم.

ارزیابی و نقد قیمت‌گذاری مصوبه هیئت وزیران

بنده این آیین‌نامه را در پنج محور شامل اشکالات جزئی و شکلی، بنیادی، حوزه نرخ تنزیل، مدل سودآوری و روش ارزش خالص دارایی‌ها بررسی کردم که در مجموع به ۵۵ ایراد رسیدم. در این بین ۷ مورد از اشکالات به صورت جزئی و شکلی، ۱۷ ایراد بنیادی، ۷ ایراد در حوزه نرخ تنزیل، ۱۷ ایراد در خصوص مدل سودآوری و ۷ ایراد در خصوص روش ارزش خالص دارایی‌ها بود.

با توجه به محدودیت زمانی، بنده از ایرادات جزئی و شکلی سریع رد می‌شوم و فقط بعضی از این موارد را به صورت تیتروار بیان می‌کنم. هر کدام را بفرمایید می‌توانم بعداً در موردش توضیح بیشتری بدهم. یکی از مهم‌ترین ایرادات شکلی عنوان آیین‌نامه است.

در خصوص ایرادات بنیادی که این آیین‌نامه دارد ما هر استاندارد ارزش‌گذاری یا هر کتاب ارزش‌گذاری را باز کنیم، به سه رویکرد شامل رویکرد ارزش‌گذاری بازار، رویکرد درآمدی و رویکرد دفتری اشاره شده است. در این آیین‌نامه از روش بازار یا نسبی تقریباً چیزی بیان نشد و فقط یک جمله گفته است که از روش‌های بازار می‌شود استفاده کرد که این یک جمله هم اشتباه است؛ چون بیان شده که منظور از روش بازار این است که در بورس معامله می‌شود و با آن قیمت عرضه کنید. در حالی که این مکانیسم عرضه است نه روش بازار و ما می‌دانیم مخصوصاً برای عرضه‌های اولیه روش‌های نسبی معمولاً روش‌های قابل دفاع‌تری هستند.

**برای عرضه‌های اولیه روش‌های نسبی
معمولاً روش‌های قابل دفاع‌تری هستند.**

خدمت شما عرض کنم در ارزش گذاری شرکت ها یک چیزی حول و حوش ۷۰ تا ۸۰ درصد ارزش را ارزش پایانی و ۲۰ تا ۳۰ درصد را دوره پیش بینی شکل می دهد. یعنی ۲۰ تا ۳۰ درصد از ارزش یک یا دو سال آینده و از آن جا به بعد ۷۰ تا ۸۰ درصد ارزش شکل می گیرد. اصلی ترین عامل تعیین کننده آن ۷۰ یا ۸۰ درصد ارزش هم نرخ تنزیل و نرخ رشد است که در این آیین نامه شما یک کلمه در مورد آنها نمی توانید پیدا کنید.

در خصوص ساختار گزارش ارزش گذاری یعنی من می توانم بیایم اول تراز بیاورم، می توانم اول تحلیل صنعت بیاورم، می توانم اول ضمایم بیاورم، می توانم بگویم اصلاً این را من دلم نخواست به من به زور گفتند؛ یعنی اصلاً در مورد ساختار گزارش ارزش گذاری یا در مورد کیفیت و اعتبار داده ها و منابع اطلاعاتی و محفوظات هیچ چیز استنادی را بیان نکرده است. اصلاً شما هر استاندارد ارزش گذاری را باز کنید، از صدر تا ذیل استاندارد تأکید می شود که شما باید ارزیاب را مشخص کنید، منابع اطلاعاتی را افشاء کنید، مفروضات اصلی را بگویید، ارزیاب از منابع قابل اتکاء استفاده کند و به هر منبع یا داده قابل اتکایی دسترسی نداشت در گزارش خودش افشاء کند.

در آیین نامه هیچ استاندارد برای

ساختار گزارش ارزش گذاری ارائه نشده است.

در این آیین نامه به روش NAV یا ارزش خالص دارایی ها اشاره شده است، علیرغم این که به روش سودآوری خیلی بیشتر اشاره شد. روش ارزش خالص دارایی ها را حسابدارها راحت تر متوجه می شوند. تقریباً الان حداقل در همه گزارش هایی که من دیدم شاید سودآوری هم استفاده نکنند ولی اصلاً در تعیین ارزش پایانی به آن اشاره نکردند. تقریباً همه الان از روش NAV استفاده می کنند. روش NAV را شما بخواهید بخوانید اصلاً لزومی ندارد مطلب سنگین هم بخوانید. همین اینترنت سرچ کنید بگویید روش NAV برای چه نوع شرکت هایی مناسب است، آن وقت می گوید یا شرکت باید تازه تأسیس شده باشد یا در مرحله انحلال باشد؛ یا در جدی ترین حالت اجزای شرکت قابل تفکیک و فروش باشد. یعنی با این پایه الان همه ارزش گذاری ها که انجام می شود ما فرض می کنیم قرار است شرکت منحل بشود که اصلاً این یکی از ایرادات اصلی است. دو اصطلاح طی ۱۰ یا ۱۵ سال گذشته در



ادبیات ارزش گذاری وارد شده است که خلاصه اش این است که شما قیمت گذاری کردی، ارزش گذاری کردی، عرضه کردی، این عرضه ها بعد از سه ماه به یک قیمتی رسیده است، حالا باید ببینید که عرضه شما با آن چیزی که در بازار به تعادل رسیده چقدر اختلاف داشته است؟ دلایل این اختلاف چه بوده است؟ آیا مفروضات شما ایراد داشته است؟ آیا محاسبات شما ایراد داشته است؟ آیا فرآیند ایراد داشته است؟ می گوید این ها را باید احصاء کنید و دفعات بعد باید به آن پردازید.

در این آیین نامه به نرخ تنزیل به اشتباه نرخ بازده سرمایه داری می گویند. من دیدم بعضی از کارشناسان خودشان زحمت کشیدند و مدل قیمت گذاری دارایی سرمایه ای را خواندند و از آن استفاده کردند. در حالی که ما در ادبیات موضوع به صراحت می گوئیم که این مدل برای شرکت های پذیرفته شده بوردی کاربرد دارد و برای غیر بوردی ها ما از روش بیلد آپ استفاده می کنیم. این کار دلیل هم دارد که حالا در فرصت دیگر اگر امکان باشد در موردش صحبت می کنم.

روش سودآوری یا همین روش درآمدی که توضیح داده شد، یک روش است که در موردش کمی نادرست توضیح داده شده است. در واقع، وقتی من روی چیزی که اسمش را گذاشتند سودآوری، گفتم روش من درآمدی، دلیل دارد و در مورد آن مفصل برایتان توضیح می دهم. چون قرار است نکات مفصلی را در مورد سودآوری بگویم. ضمن اینکه روش درآمدی یا سودآوری را هم فقط به یک روش محدود کرده و فقط می گوید سود قبل از مالیات و اصلاً نمی دانم چرا به سود عملیاتی یا سود خالص اشاره نشده است. منطق این سود قبل از مالیات چه چیزی بود و از کجا آمد.

در آیین نامه به سود قبل از مالیات اشاره شده است

که منطق آن مشخص نیست.

با روش های مختلف که ارزش گذاری می کنیم، صراحتاً در استاندارد ارزش گذاری ذکر می شود که می گوید به تناسب درخور بودن تکنیک ارزش گذاری با کسب و کار شما باید وزن بیشتری به تکنیک بدهید اما اصلاً به چنین موضوعی اشاره نشده است. در خصوص صرف ها و کسرها تقریباً هیچ مطلبی بیان نشده است، به غیر از آن که گفته شد ما می توانیم صرف کنترل در نظر بگیریم و حالا به چه صورتی؟ باز مسکوت مانده و چیزی در مورد آن بیان نشده است. در خصوص وابستگی ها و محدودیت های کارفرما چیزی بیان نشده است، اما در صفحه اول



استانداردهای ارزش گذاری که به شرح مسئولیت می پردازد، می گوید آن جا ارزیاب باید بگوید که کارفرمای من چه کسی بوده است؟ من با آن مشارکت در منافع یا تضاد در منافع داشتم یا نداشتم؟ به من اطلاعات را درست داده یا نداده؟ در فرآیند اخذ اطلاعات مشکلی پیش آمده یا نه؟ شرکت به من اجازه بازدید داده یا نه؟ می گوید شما باید همه این ها را در آن صفحه اول بنویسید اما اصلاً به این هم اشاره ای نشده است. عدم پرداختن به ارزش دارایی های نامشهود از دیگر ایرادات آیین نامه مذکور است اما تقریباً از ۱۰ گزارشی که بررسی کردم، در ۹ مورد کارشناسان رسمی زحمت کشیدند و دارایی نامشهود را ارزش گذاری کرده بودند. به خاطر همین دلیل من نمی دانم روش ارزش گذاری را از کجا آوردند، این در حالی است که خودشان هم همه جا گفتند ما از این آیین نامه استفاده کردیم.

عدم پرداختن به ارزش دارایی های نامشهود از دیگر ایرادات آیین نامه قیمت گذاری است.

روش سودآوری که بیان شد یک ایراد اساسی هم دارد. اولاً روش تاریخی گذشته نگر خودش یک ایراد اساسی آن است. ثانیاً این روش را با روش دفتری جمع کرده است، مثل این که به شما گفته باشند پراید کیلویی چند؟ پراید را هم کیلویی قیمت گذاری کنید، مثلاً بگویید در بازار این قدر معامله می شود و این قدر هم آهن آن، پس من این دو تا را جمع می کنم که نتیجه ارزش پراید می شود. همچنین ما برای ارزش گذاری کسب و کار با یک رویکرد جلو می رویم و از تکنیک های مختلف استفاده می کنیم، ولی اجازه نداریم احتساب مضاعف در مورد ارزش گذاری انجام بدهیم. به نرخ تنزیل و روش سودآوری از این جهت اشاره می کنم که در آیین نامه این دو واژه خیلی تکرار شده و این دو تقریباً ایرادات خیلی اساسی دارند. نرخ تنزیل را در قالب نرخ بازده سرمایه گذاری ها تعریف کردند اما بعد گفتند که نرخ تنزیل برابر با نرخ بدون ریسک صرف ریسک بازار و صرف ریسک صنعت است. من که به این صورت شفاف می نویسم، شما در آیین نامه به این راحتی پیدا نمی کنید ولی منظورشان همین است. حالا سؤال هایی که مطرح می شود، این است که گفته شما با این نرخ تنزیل بیایید نرخ بدون ریسک را به دست بیاورید؛ گفته اوراق دولتی و من می گویم اوراق چند ساله دولتی، شش ماهه یا سه ساله یا پنج ساله کدامش؟ الان در بازار نرخ تنزیل یا نرخ بازده از ۱۶ تا ۲۷ درصد داریم،



خوب کدام را من بگذارم؟ اگر اوراق دولتی نبود چکار کنیم؟ البته من در همه گزارش‌ها دیدم کارشناسان این نرخ را داشتند، ولی نمی‌دانم از کجا به دست آوردند. چون ارجاعی هم به منبع خاصی نداشتند.

در مورد صرف ریسک بازار اشاره کرد که منظورش واژه مخاطره سرمایه‌گذاری است که باید لحاظ کنید ولی نگفته به چه نحوی این کار باید انجام بشود. البته این در هیچ گزارشی هم لحاظ نشده بود. بررسی گزارش‌ها هم نشان می‌دهد که من فقط در یک گزارش دیدم که گفته چون سازمان بورس ۵ درصد اعلام کرده، من هم ۵ درصد می‌گذارم اما ما در بازار سرمایه هستیم، من تا حالا ندیدم سازمان بورس در خصوص صرف ریسک نظر رسمی بدهد. بنابراین، به ریسک‌ها برحسب اندازه و خاص شرکتی که صراحتاً در اکثر و تمامی استانداردهای ارزش‌گذاری داریم، اشاره‌ای نشده است.

در روش سودآوری می‌گویند شما نرخ تنزیل را اینگونه محاسبه کن و بعد سود سه سال گذشته را با این نرخ تنزیل کن. پس نرخ تنزیل برای سال جاری اما سود برای سه سال قبل محاسبه می‌شود، خوب یک سازگاری باید وجود داشته باشد که این سازگاری در محفوظات وجود ندارد. روش سودآوری که باز خیلی قاطعانه می‌گویم که روشی من درآوردی است. برای من یک منبع علمی فقط کافی است، یعنی یک رفرنس از ژورنال معتبر یا از ژورنال‌های داخلی‌مان بیان کنند؛ اصلاً ژورنال علمی نباشد، ترویجی بیاورند و بگویند که این روش را یک نفر اشاره کرده که می‌شود از آن استفاده کرد. یک محقق یک زمانی از این روش استفاده کرده و حالا همه از آن استفاده می‌کنند. من برای این نظرم دلیل دارم. برای اینکه این موضوع را درک کنیم من به آقای علی دایی اشاره می‌کنم. از این مربی‌های فوتبال بخواهیم آقای علی دایی را به عنوان بازیکن انتخاب کنند. افتخاراتش که کم نیست، ثروتش هم کم نیست، الان بخواهند ایشان را به عنوان بازیکن انتخاب کنند فکر می‌کنید با او چه قراردادی می‌بندند؟ یعنی الان می‌خواهد با آقای علی دایی قرارداد ببندد آیا به ازای بازی که در آلمان بازی می‌کرد یا در بایرن مونیخ بازی می‌کرد به وی پول می‌دهد یا برای این که از فردا می‌خواهد در میدان بازی کند؟ بله برای از فردا به بعد به وی پول داده می‌شود. در مورد سودآوری شرکت هم همین موضوع صادق است، آن شخصی که شرکت را می‌خرد افتخارات قبلی شرکت مال سهامداران قبلی بوده است، پس هر سودی بود، برای آن‌ها بود و شما نمی‌توانید میانگین سودهایی که سهامداران قبلی بردند را مبنا برای ارزش بگذارید و به

من سرمایه‌گذار ارائه بدهید. چون شما شرکت را برای آینده می‌خرید، اصلاً سرمایه‌گذاری این است. کدام یکی از شما می‌روید در بانک سپرده باز کنید بانک بگوید من سال گذشته به سپرده‌هایم ۳۰ درصد سود پرداخت کردم، امسال می‌خواهم ۱۸ درصد بدهم. شما بر مبنای ۱۸ درصد تصمیم می‌گیرید یا ۳۰ درصد؟ مطمئناً مبنای تصمیم شما همان نرخ ۱۸ درصد امسال است؛ بنابراین، این روش خیلی ایراد دارد (۱۷ مورد ایراد دارد) من همین کلیات را می‌گویم و اجازه بدهید از این موضوع رد بشوم تا به بحث‌های بعدی هم برسم.

روش NAV که حسابداران عاشق این روش هستند و از این روش استفاده می‌کنند، البته نمی‌گویم روش بدی است اما عرض کردم ما برای شرکت‌های تازه تأسیس یا شرکت‌های در شرف انحلال و برای نهادهای مالی که دفاترشان به ارزش‌های بازار است مثل تأمین سرمایه یا یک شرکت سرمایه‌گذاری از این روش استفاده می‌کنیم.

در آیین‌نامه آمده است که ارزش سرمایه‌گذاری‌ها با ارزش ویژه تعیین شود اما ارزش ویژه تعریف نشده است. من می‌دانم ارزش ویژه چه چیزی است اما شما وقتی در آیین‌نامه اشاره می‌کنید، ارزش ویژه را هر کسی می‌تواند یک جور تعریف کند. نکته جالب دیگر این است که یک جا می‌گوید که ارزش سرمایه‌گذاری‌هایی که شرکت روی آن نفوذ دارد با روش ارزش ویژه محاسبه شود؛ یعنی منظور از نفوذ ۲۰ تا ۵۱ درصد است اما اگر نفوذ نداشته باشد باید با اطلاعات بازار غیر رسمی ارزش‌گذاری کند. مثلاً من اگر یک سرمایه‌گذاری داشته باشم که ۱۵ درصد سهمش را داشته باشم می‌گویم این را با بازار غیر رسمی ارزش‌گذاری کن و اگر از یکی ۲۱ درصد را داشته باشم می‌گویم این را با ارزش ویژه ارزش‌گذاری کن. این موضوع از کجا آمده، نمی‌دانم. بعد گفته سرمایه‌گذاری زیر ۵ درصد هم به روش ارزش دفتری است. من فقط می‌توانم بگویم خنده‌دار است. از کجا این روش ارزش‌گذاری تعریف شد که به درصد مالکیت وابسته است.

اینکه براساس درصد مالکیت روش ارزش‌گذاری تعیین می‌شود

واقعا خنده‌دار است.

ارزیابی گزارش‌های کارشناسان رسمی

من برای این که یک ارزیابی از گزارش‌های کارشناسان رسمی داشته باشم، از این جا به بعد وارد گزارش‌های کارشناسان محترم رسمی



دادگستری می‌شوم، چون تقریباً مبنای ارزش‌گذاری آنها همین آیین‌نامه‌ای بوده که بررسی کردیم. خلاصه نقایصی که من با بررسی گزارش‌های کارشناسان رسمی استخراج کردم، به شرح زیر هستند: در این گزارش‌ها بلا استثناء چهار روش ارزش‌گذاری شامل ارزش اسمی، ارزش دفتری، سودآوری و NAV ارائه شده‌اند و در نهایت می‌گویند روش اسمی و ویژه کاربرد ندارد، بگذاریم کنار، سودآوری هم در این شرکت کاربرد ندارد و حتی بعضی موارد هم که کاربرد داشته و قیمت هم معقول بوده است، کنار گذاشتند و گفتند NAV درست است. آخر چی بگویم به اصطلاح عامیانه می‌گویند لامصب اگر قرار نیست استفاده کنید چرا وقت ما را می‌گیرید. چرا ده صفحه در مورد مثلاً روش سودآوری می‌نویسید و می‌گویید من نمی‌خواهم از این روش استفاده کنم. مگر می‌شود شما چیزی که قرار نیست از آن استفاده کنی را اینگونه توضیح بدهید؟ می‌خواهید نشان بدهید که این روش را بلد هستید؟

وقتی قرار نیست از یک روش ارزش‌گذاری استفاده شود، توضیح آن در گزارش چه توجیهی دارد؟

ایراد بعدی کپی مطالب تکراری است. یک زمانی یک شخصی در یک گزارش ارزش‌گذاری حدود ۱۰ یا ۱۵ صفحه به این موضوع پرداخت که مفهوم سود از چه زمانی شروع شد و آدام اسمیت در مورد سود چه چیزی گفت تا نمی‌دانم یک استاد حسابداری در تکنیک‌های هموارسازی سود و فلان استاندارد چه گفته است. در واقع، من دیدم که حدود ۷۰ یا ۸۰ درصد مطالب را عیناً کپی می‌کنند و در گزارش‌ها می‌گذارند. اولاً که مطلب غلط است. من حاضر هستم در خدمت اساتید خودم، اساتید حسابداری، حتی یک نفر لیسانس اقتصاد را بیاورم که ببیند این مطلب که در این گزارش نوشته، درست است یا نه؟ بعد این مطلب غلط را کپی می‌کنند و در این گزارش می‌گذارند. خوب به چه دردی می‌خورد که کپی می‌کنید؟ یک بار یکی از دوستان گفت ما به کارفرما گزارش دادیم، به ما گفت که من الان پنجاه میلیون تومان بابت این ۲۰ صفحه بدهم؟ من گفتم باشه بگذار بروم ۱۰۰ صفحه‌اش کنم بیاورم. رفتم این‌ها را اضافه کردم تا ۱۰۰ صفحه شد و ایشان هم راضی شد. حالا بعضی‌ها هم به این دلیل این مطالب را می‌آورند که دریافت مبلغ حق الزحمه توجیه‌پذیر بشود. بعضی‌ها گزارش ارزش‌گذاری را با مرور استانداردهای حسابداری اشتباه

می‌گیرند. آن که می‌خواهد استاندارد حسابداری بخواند، می‌تواند به سازمان حسابرسی برود، آنجا تمام استانداردهای حسابداری وجود دارد. شما در گزارش می‌توانید ارجاع بدهید که مثلاً فلان استاندارد در فلان جا بود و من از آن استفاده کردم و اگر خیلی مهم است یکی از این استانداردها را بیاور اما دیگر لازم نیست که مبانی تهیه تراز نامه و همه استانداردهای آن را بیان کنید.

در مورد ارزش‌گذاری دارایی‌های نامشهود می‌خواهم یک کمی بیشتر صحبت کنم. یک چیزهای من درآوردی در این خصوص ایجاد کردند، مثلاً از روش‌های بازار استفاده نمی‌شود و سودآوری را مبنا قرار دادند که باز عرض کردم اشتباه است. نرخ تنزیل محاسبه نمی‌کنند و اگر هم محاسبه کنند از روش درست محاسبه نمی‌شود. مثلاً فرض کنید در مطالعه بازار می‌خواهد به ارزش‌گذاری برسد یک باشگاهی بپردازد، اولاً می‌آید مطالبی که کل محققین از بدو تولد مفهوم برند در حوزه بازاریابی بیان کردند را می‌آورد و می‌گوید مثلاً برند چه بوده، چه کسانی تحقیقات در خصوصی برند انجام دادند و آخرین تحقیقات این حوزه چیست؟ مثال دارم عرض می‌کنم. مطالب غیر مرتبط زیاد می‌آید و خیلی‌ها گیج‌کننده است. من خداییش یکی از گزارش‌ها را فکر کنم سه یا چهار ساعت طول کشید تا به یک عددی برسم و آنجا هم یک چیزی را با قیمت‌های مختلف ارزش‌گذاری کرده بود. یک‌جا گفته بود ۲۰ تا یک‌جا گفته بود ۴۰ تا یک‌جا گفته بود ۲۴۰ تا و ...، گفتم ببینم آخرش کدام عدد است، آخرش هم پیدا نکردم که کدام عدد نهایی است. خیلی از جاها چون گروهی از کارشناسان در تهیه گزارش مشارکت می‌کنند، می‌گویند که ساختمان را فلانی ارزش‌گذاری کرده، ماشین آلات را هم فلانی ارزش‌گذاری کرده است و من هم نشستم این اعداد را جمع کردم تا به این ارزش رسیدم. ببینید ارزیاب قرار است اظهار نظر کند، قرار نیست که فقط گزارش‌ها را با هم جمع کند. شما نمی‌توانی بگویی فلان عدد در فلان گزارش بوده و گزارشی هم پیوست نکنید. به گزارش حسابرس و بازرس قانونی که حاوی نکات کلیدی زیادی است، معمولاً اشاره نمی‌شود.

در مورد نرخ تنزیل نه فقط کارشناسان رسمی، بلکه در بازار سرمایه هم مشکل داریم. ببینید این گزارش‌هایی که من از گزارش کارشناسان رسمی به صورت نمونه برداشتم، نرخ تنزیلی را برای ارزش‌گذاری به‌طور متوسط ۲۲/۶ درصد استفاده کردند. در هفت مورد از گزارش‌ها که در مورد تأمین سرمایه‌ها بود هم از نرخ تقریباً ۳۱ درصدی استفاده کردند.



خود من هم یک بررسی کارشناسی داشتم و به نظرم نرخ تنزیل در بازار سرمایه ایران ۳۸ درصد برای سرمایه‌گذاری‌های بورسی است. آخرین ایراد در مورد ارزش برند است. در این گزارش‌هایی که من بررسی کردم، هنگام ارزش‌گذاری یک شرکت، یک سهمی مثلاً ۵ الی ۶۰ درصدی برای ارزش برند در نظر گرفتند و گفتند این قدر هم ارزش برند شرکت بوده است. مثلاً فرض کنید یک شرکت ساختمان‌سازی بوده، برای آن ارزش برند گذاشته‌اند؛ نیروگاه بوده، برای آن ارزش برند گذاشته‌اند؛ پتروشیمی بوده، برای آن ارزش برند گذاشته‌اند. من با یکی-دو نفر که صحبت می‌کردم می‌گفتند خوب استاندارد نیست ما چه کار کنیم؟ این استانداردهای بین‌المللی ارزش‌گذاری برند است که ما استفاده می‌کنیم. دارایی نامشهود، دارایی معنوی، برند، حق الامتیاز، سر قفلی، این‌ها همه با هم فرق می‌کند. شما نمی‌توانید بنویسید دارایی‌های نامشهود این است، حق الامتیاز این است، لایسنس این است، بعد همه این‌ها را جمع کنید و بگویید حالا ارزش برند این است. این‌ها زمین تا آسمان با هم فرق دارند. من این‌جا یک منبع دارم که برای حسابداران رسمی آمریکا است که می‌گوید منظور از دارایی نامشهود چیست؟ خیلی ساده هر جا گفتند شرکت دارایی نامشهود دارد، ببینید شرکت طی قراردادی می‌تواند آن را بفروشد یا اگر به آن دارایی‌اش آسیبی رسید شرکت می‌تواند برود شکایت کند یا نه؟ اگر به این صورت بود، دارایی نامشهود است و می‌توانیم برای ارزش‌گذاری به سراغ آن برویم. من در این ارتباط یک مثال بزنم، مثلاً در یک گزارشی بیان شده است که حق الامتیاز فرهنگی مهم است و ارزش فرهنگی یک شرکت در مرحله بهره‌برداری را ۵۰ میلیارد تومان ارزش‌گذاری کرده است که البته هیچ منبع و محاسبه‌ای هم وجود ندارد. حالا من سؤالم از این کارشناس این است که من می‌خواهم فرهنگ این شرکت را بخرم، با چه قراردادی می‌توانم آن را بخرم و چگونه این دارایی را به من منتقل کند؟

دارایی نامشهود، دارایی معنوی، برند، حق الامتیاز، سر قفلی، این‌ها همه با هم فرق می‌کند و ارزش آنها قابل تجمیع نیست.

پرسش و پاسخ هوشنگ نادریان

از آقای پویان‌فر تشکر می‌کنم، مطالب مفیدی ارائه کردند و به خوبی و نقدانه این بحث آیین‌نامه‌ی قیمت‌گذاری را به هر حال مورد توجه قرار دادند. من خواهش می‌کنم قبل از این‌که دوستان مطالب خودشان

را بفرمایند، به این نکته اشاره کنم که قطعاً جناب آقای قربان‌زاده هم در جلسه حضور دارند و سازمان خصوصی‌سازی از نکاتی که شما موردنظرتان است و هم حضار و هم جناب آقای پویانفر که مقاله‌شان را مطرح کردند، استقبال می‌کنند؛ چون این متنی که تهیه شده و این آیین‌نامه‌ای که مورد استفاده قرار می‌گیرد به اصطلاح عامیانه بیات شده است. در واقع این آیین‌نامه برای سال‌های خیلی قبل است و به اصطلاح در دهه ۱۳۸۰ نوشته شده است و یک بازنگری جدی هم روی آن نشده است. تغییراتی هم که در اولین بازنگری انجام شد، خیلی سطحی بود و از آن به بعد دیگر به همان صورت باقی ماند. من فکر می‌کنم بسیاری از مسائل و مشکلاتی که ما الان در هیئت داورى در رابطه با قیمت‌گذاری‌ها مواجه هستیم، ناشی از همین داستان است.

سؤال ۱. من رشته‌ام حسابداری نیست، رشته‌ام چیز دیگری است اما گزارشی که تهیه می‌کنیم مورد استفاده رشته حسابداری قرار می‌گیرد. آقای پویانفر مطلبی را در سخنرانی در رابطه با ارزش ویژه فرمودند. من می‌خواستم ببینم فاکتورهای تعیین ارزش ویژه از نظر جناب عالی چه چیزی است؟ ضمناً اگر این مقاله را به یک ترتیبی مجزا از خودِ سازمان خصوصی‌سازی در اختیار حضار قرار بدهید که قابل استفاده باشد، محبت می‌فرمایید.

پاسخ. آن مفهومی که برای ارزش ویژه استفاده شده است، جمع حقوق صاحبان سهام بر تعداد سهام شرکت است. این تعریف صرفاً یک اصطلاح حسابداری است و نظر کارشناسی نیست که من بگویم چه چیزی روی ارزش ویژه تأثیر دارد، تعریف است. به همین دلیل اگر منظورتان عوامل مؤثر بر ارزش شرکت است که آن یک مفهوم دیگری است. در مورد نحوه در اختیار قرار دادن مقاله هم با سازمان خصوصی‌سازی باید هماهنگ کنم تا از طریق کانال سازمان خصوصی‌سازی حتماً به طریقی در اختیار حضار قرار داده بشود.

هوشنگ نادریان

چون فرمودید رشته شما حسابداری نیست، من فقط یک توضیحی بدهم. در اقتصاد ارزش ویژه در حقیقت کسر بدهی‌ها از جمع دارایی‌ها یا حقوق صاحبان سهام (حقوق مالکین) است.

سؤال ۲. من کارشناس رسمی رشته راه و ساختمان هستم. من می‌خواستم جامعه آماری آقای پویانفر را بدانم. ضمن اینکه شما چند مورد را مطرح کردید که این موارد را همکارهای کارشناسی رسمی حسابداری که با ما کار می‌کنند، معمولاً استفاده می‌کنند و آن این است که شما



فرموده بودید، گزارش‌های کارشناسی پیوست نمی‌شود. این در حالی است که بیشتر کسانی که ما با آنها کار می‌کنیم، گزارش‌های کارشناسی را پیوست می‌کنند. مطلب بعدی هم این است که گفته شد از گزارش حسابرِس و بازرس قانونی هم استفاده نمی‌شود، اما شخصی که با ما کار می‌کند به این موارد توجه می‌کند. بنابراین، شاید دانستن جامعه آماری شما در این زمینه کمک‌کننده باشد. مطلب بعدی اینکه اگر قرار است سازمان خصوصی‌سازی طی آیین‌نامه‌ای یا مواردی، ارزش‌گذاری و قیمت‌گذاری را مشخص کند، در حوزه ساختمان می‌تواند با هم متفاوت باشد. لذا، در ابلاغ‌های ما مطرح بشود که ما هم یک دیدگاهی و یک نظری نسبت به آن داریم تا بتوانیم در گزارش‌های خودمان اعمال کنیم.

پاسخ. شما ظاهراً سؤالی مطرح نکردید بلکه بیشتر بر گزارش‌های پیوست تأکید داشتید و مطالب تذکری مطرح کردید. در مورد جامعه آماری هم ۱۰ تا گزارش کارشناس رسمی را بررسی کردم.

دیدگاه اعضای نشست

مصطفی امید قائمی

من هم می‌خواستم از برگزاری این نشست تشکر کنم، مطالب خیلی خوبی بیان شد و خیلی مفید بود. دیدگاهی که ما مدنظرمان بود بیشتر به عنوان خریدار بود اما در این مقاله که برای کشور لهستان مطرح شد، دیدگاه‌ها بیشتر مربوط به فروشنده بود و به بحث صرف پرداختند. مثلاً در هند اصلاً صرف مطرح نیست، بلکه تخفیف وجود دارد و می‌گویند کسی که بلوک عمده یک شرکت را می‌خرد به این دلیل است که مسئولیت‌های اجتماعی و مسئولیت کارخانه را به عهده می‌گیرد، از اینرو باید با تخفیف به وی بفروشیم. بنابراین، به نظر من اقتصاد کشور ما بیشتر از آنکه به لهستان نزدیک باشد، به این مثال هند نزدیک است، چون قیمت تابلو بعضی وقت‌ها برای خریدار به خصوص در خرید بلوک عمده زیاد است، چه برسد که به این قیمت شما یک صرف هم اضافه کنید.

قیمت بعضی وقت‌ها برای خریدار به خصوص در خرید بلوک عمده زیاد

است، و اضافه شدن صرف همانند لهستان آن را گرانتر می‌کند.

بحث دیگر که در واقع رویه معمول خصوصی‌سازی است، شکل عرضه است. یعنی اول یک قیمتی در واقع کارشناس تعیین می‌کند یا قیمت تابلو را مدنظر قرار می‌دهند، بعد این قیمت را به عنوان مبنا مطرح



می‌کنند و هیئت واگذاری‌ها تصویب می‌کند و برای عرضه تصمیم می‌گیرند. آنجا مثلاً تصمیم می‌گیرند، این قیمت مثلاً ۲۰ درصد به صورت نقد و ۴ ساله و یا ۱۰ درصد نقد و ۸ ساله پرداخت شود. به نظر من البته در مطالب آقای پویان‌فر این عنوان شد و فکر می‌کنم شرایط عرضه و نحوه عرضه روی این بحث قیمت خیلی مهم است؛ یعنی ما از اول به کارشناسان مان بگوییم که این سهم را چطوری می‌خواهیم عرضه کنیم، در چه بلوک‌هایی می‌خواهیم عرضه کنیم و با چه شرایط اقساطی می‌خواهیم عرضه کنیم تا در قیمت‌گذاری اعمال بشود. مثلاً فرض کنید که نمونه‌های زیادی وجود داشت که در یک مدتی سازمان خصوصی‌سازی برای یک یا دو سالی نرخ کارمزد تسهیلات را نصف نرخ بانکی تعیین کرد و مدت اقساط را هم افزایش داده بود، بخاطر همین کسانی که در این مدت یک خریدی داشتند، خیلی خرید موفق بود.

امیر تقی‌خان تجریشی

عرض سلام خدمت حاضرین محترم و سپاس‌گزاری از ارائه خوب آقای پویان‌فر من فقط خیلی کوتاه نکته‌ای را خدمت شما عرض می‌کنم به هر حال می‌دانیم که بحث ارزشیابی موضوعی قضاوتی است و در شرایط اقتصادی ایران هم که به‌طور خاص شرایط پرنوسانی دارد باید فرد ارزیاب پارامترهای مختلفی را لحاظ بکند، برای این‌که به آن ارزش برسد. این موضوع نشان می‌دهد ارزش‌گذاری حتی از آن چیزی که در دنیا نرم هست، پیچیده‌تر است.

بحث ارزشیابی موضوعی قضاوتی است که همین موضوع پیچیده بودن آن را انعکاس می‌دهد.

من به نکاتی که خود آقای پویان‌فر در ارائه‌شان داشتند، ارجاع می‌دهم که به درستی این مسائل را معین کرده بودند و مثال‌هایی را زده بودند که ما در مجموعه‌های مختلف چه صنعت و معدن و چه گروه توسعه ملی به عنوان یک فردی که به هر حال آن دارایی را دارد و براساس این گزارش‌ها می‌خواهد بفروشد، با این معضلات به نوع دیگری روبه‌رو بودیم. به نظر می‌رسد که چون بانی این همایش، سازمان خصوصی‌سازی است، در این زمینه می‌تواند خیلی کمک بکند. ما یک ظرفیت قانونی به نام ارزیاب داریم که تا به حال بدون استفاده مانده است؛ یعنی الان تا به امروز عملاً وزن قانونی ارزشیابی شرکت‌ها و



روابط کارشناسان رسمی دادگستری بوده و ضابطه قوه قضایی حتی تأمین سرمایه‌ها و مشارکت سرمایه‌گذاری‌ها را قبول ندارد و می‌گوید من تأمین سرمایه را نمی‌شناسم. در صورتی که اگر از این ظرفیت قانونی ارزیاب استفاده بشود و شرکت‌های حرفه‌ای - حالا می‌خواهند همین تأمین سرمایه‌ها یا مشاور سرمایه‌گذاری‌ها باشند یا به هر نحوی نهاد جدیدی باشد - به سمت ارزشیاب به عنوان یک نهادی که با یک تیم تخصصی کار می‌کند، برود؛ حالا کارشناس رسمی دادگستری در آن تیم قطعاً می‌تواند کمک بکند ولی آن شرکت مدیر عامل دارد، هیئت مدیره دارد و یک فرآیند منطقی طی می‌کند و انباشت دانش به صورت بین نسلی در آن شرکت‌ها می‌ماند.

ما یک ظرفیت قانونی دیده شده به نام ارزیاب داریم که تا به حال بدون استفاده مانده است.

یک اشاره‌ای هم به بحث محیط پیرامونی این داستان داشته باشیم. به هر حال چه وقتی که بحث واگذاری‌ها از بحث خصوصی‌سازی و چه بحث خروج بانک‌ها از بنگاه‌داری مطرح است، این‌ها منابع عمومی است که یک بخش دیگر آنها را می‌خرد و تملک می‌کند. مادامی که خریدار جدید دوباره بخش دولتی یا خصولتی است معمولاً مشکلی پیش نمی‌آید چون بالاخره می‌گویند یک جای دیگری از دولت یا نهاد عمومی آن‌را گرفته است. البته من نمی‌دانم چقدر اسم این‌را می‌شود خصوصی‌سازی گذاشت که آن بحثی است که بعداً باید به آن بپردازیم، ولی اگر به بخش خصوصی واقعی منتقل بشود ما می‌بینیم که بعداً چرا دچار مشکل شده و این کارشناسان محترم رسمی دادگستری چقدر از همین زاویه خودشان به صورت فردی هم آسیب دیدند. حال اگر در مقابلش یک نهاد باشد، این داستان می‌تواند بهتر اتفاق بیفتد و حتی در بازارهای بین‌المللی هم حالا می‌توانیم نمونه‌هایش را ببینیم. خیلی وقت‌ها شرکت‌های بزرگ در این واگذاری‌ها از سرمایه‌گذاری بانک‌ها استفاده می‌کنند، البته نه تنها صرفاً به این دلیل که ارزشیابی را بلد نیستند یا نمی‌توانند این کار را انجام بدهند، بلکه به خاطر این‌که مدیران آن‌جا هم به عنوان شرکت‌های عمومی با ریسک بسیار بالایی در واگذاری روبه‌رو هستند ولی عملاً در قراردادهایی که با سرمایه‌گذاری بانک‌ها می‌بندند، این مسائل وجود ندارد.

من ضمن عرض خیر مقدم خدمت حضار محترم و تشکر از اعضای محترم نشست، فقط دو تا نکته را اشاره کنم. یکی این که ببینید ارزش هر دارایی برای افراد مختلف متفاوت است و دلایل متعددی هم دارد. مثلاً اطلاعاتشان ممکن است با همدیگر متفاوت باشد، ممکن است اصلاً جریان نقدی این کمپانی بعد از واگذاری تغییر کند، یعنی مادامی که در اختیار دولت است یک میزانی سودآوری خواهد داشت ولی وقتی در اختیار بخش دیگری قرار می‌گیرد، پیش‌بینی آن نهاد ممکن است کاملاً متفاوت باشد. نرخ‌های تنزیل افراد به دلایل متعدد ممکن است متفاوت باشد و ارزش دارایی برای خریداران متفاوت ممکن است تغییر کند. این نکته‌ای است که به نظر من حتماً باید به آن توجه کنیم. من اساساً از نگاه دولت به عنوان واگذارکننده به دنبال پیدا کردن یک ارزش پایه برای واگذاری هستم.

ارزش هر دارایی برای افراد مختلف متفاوت است و دلایل متعددی هم دارد.

نکته دوم چیزی که در ارائه اول هم بود و آقای پویان‌فر هم اشاره کوتاهی به آن داشتند؛ مسائل سیاست‌گذارانه است که مهم است. حالا من می‌خواستم آقای قائمی اگر وقت بود، به این موضوع هم اشاره کنند. گاهی اوقات حالا اگر اسمش را بگذاریم زبان یا در حقیقت از دست دادن منابع، واگذاری ارزان باعث می‌شود منافع اقتصادی پس از واگذاری برای اقتصاد کشور حاصل شود. شما به برخی از واگذاری‌ها نگاه کنید، می‌بینید بعد از واگذاری با چه نرخ‌ی مالیات دادند، با چه نرخ‌ی سودآوری کردند، با چه نرخ‌ی به اقتصاد کشور کمک کردند و در حقیقت این موضوع اتفاقاً به ارزش‌گذاری مربوط است، چون ارزش‌ها پس از واگذاری رشد کرده است. به عبارت دیگر، به واسطه تغییر سبک مدیریتی، ارزش‌ها پس از واگذاری با همه مشکلاتی که بعداً برایشان درست شد، رشد کردند. وجود صرف یا کسر همان‌طور که خانم در ارائه فرمودند، کاملاً به مسائل سیاست‌گذارانه مربوط است و مهم است که من یک استراتژی برای واگذاری‌ها داشته باشم. من خیلی جسارت می‌کنم چون می‌خواهم وقت شما هم بیشتر بشود به چند تا نکته خیلی کوچک اشاره کنم. اولاً این که گزارش و آن مطالبی که آقای پویان‌فر ارائه داد، خیلی عالی و چالشی بود. ما به آدم‌هایی نیاز داریم تا این آیین‌نامه‌هایی که برای خودمان ایجاد کردیم را به چالش



بکشند. ما هر چه می‌گوییم این آیین‌نامه سازمان خصوصی‌سازی چرا این اشکالات را دارد، کسی هم جواب نمی‌دهد. عنوان این نشست بحث چالش قیمت‌گذاری بود که باید عرض کنم خود همین عنوان اولین اشکال است، چون ما بحث قیمت‌گذاری نداریم بلکه به ارزش‌گذاری می‌پردازیم. پس این چالش آیین‌نامه را حتماً دوستان خصوصی‌سازی عنایت کنند که این آیین‌نامه یک چکشی بخورد. چالش دوم بحث پیش‌بینی در ایران است که عموم ارزش‌گذاری‌ها براساس پیش‌بینی آینده است اما ما صبح بلند می‌شویم یک اتفاق می‌افتد، فردا شب یک اتفاق دیگر می‌افتد و این را باید در آیین‌نامه‌های جدیدی که قرار است تدوین بشود، بگنجانند. نکته مهم دیگر انباشت دارایی‌های غیر مولد زیاد در شرکت‌های دولتی است که خوب در ارزش‌گذاری هیچ کاری هم نمی‌توان با آنها کاری کرد؛ کارشناس هم مجبور است برای این یک کاری انجام بدهد. همچنین با اینکه پارادایم بازارهای مالی ما در این چند سال تغییر کرده است، نهادهای ارزش‌گذاری قانونی خوبی در کشور ایجاد شده که متأسفانه از این‌ها استفاده نمی‌شود.

هوشنگ نادریان

من دیگر نمی‌خواهم مطلبی را مطرح کنم اما در جمع‌بندی فرمایش‌های دوستان یک نکاتی را خیلی کلی در حد یک دقیقه عرض کنم. یکی از عوامل مؤثر بر این‌که یک ارزشیابی به خوبی انجام بشود، این است که حتماً باید صورت‌های مالی درست و جامعی در دسترس باشد؛ حتماً باید از مبانی و روش‌های درست علمی برای خود ارزش‌گذاری استفاده بشود و ارزش‌یابی صحیح سود و اطلاعات داخلی و اطلاعات بیرونی خوبی باید داشته باشیم. متأسفانه اکثر گزارش‌هایی که می‌بینیم فقط به اطلاعات داخلی بسنده می‌کنند و اطلاعات بیرونی مثل شرایط محیط اقتصادی و صنعت، مثل تحلیل‌های بسیار متفاوت دیگر، گزارش‌های اجتماعی، شرایط اقتصادی، فناوری و رقابت و این قبیل مسائل را مورد توجه قرار نمی‌دهند. به نظر من تجزیه و تحلیل‌ها درست نیست و گزارش‌گری جامعی انجام نمی‌شود. در حال حاضر اصلاً استاندارد برای ارزیابی در کشور شناسایی نشده است. تجزیه و تحلیل صورت‌های مالی، نرمال‌سازی اطلاعات، تحلیل ریسک متأسفانه به شدت جای آن در مجموعه کارها مغفول و خالی است. به هر حال همین‌که ابتدای عرایضم بیان کردم، دوستانی که صاحب نظر هستند، بسیار خوب می‌توانند در غنای قضیه، اطلاعات و توضیحات کمک بکنند و مطالب خودشان را به شکل مشخص به

سازمان خصوصی‌سازی ارائه بکنند تا در یک نسخه‌ای که ان‌شالله مورد بازنگری قرار بگیرد از این کار به خوبی استفاده بشود.

خانم ساسانی

آقای نادریان جناب عالی فرمودید که این آیین‌نامه مربوط به سال ۱۳۸۰ است و قاعدتاً نیاز به بازنگری دارد. ما در مجموعه‌مان سازمان خصوصی‌سازی هم این موضوع را قبول داریم که این آیین‌نامه نیاز به بازنگری دارد ولی بعضی از مطالبی که آقای پویان فرمودند به نظر من نیاز به بررسی مجدد توسط ایشان دارد، مخصوصاً گفتند که ساختار ارزش‌گذاری مشخص نیست. این در حالی است که یک بند آیین‌نامه دقیقاً به چارچوب و نحوه ارائه گزارش کارشناسی که خودش یک دستورالعمل خاص دارد، اشاره کرده است و کارشناسان از آن استفاده می‌کنند. یا در مورد نرخ که به عنوان نرخ بازده سرمایه‌گذاری استفاده می‌شود، ما هر ساله نرخ را از سازمان بورس اوراق بهادار استعلام می‌کنیم و در اختیار کارشناسان قرار می‌دهیم. یا در مورد این که مبنای قیمت‌گذاری‌ها مشخص نیست، باید عرض کنم که مبنای قیمت‌گذاری‌ها آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده به علاوه صورت‌های مالی سه سال گذشته و کلیه بندهای گزارش حسابرسی توسط کارشناسان است که اثری در قیمت‌گذاری دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت دارند.

در روش‌های تحلیلی صنعت هم ایشان فرمودند به نسبت‌های مالی در آیین‌نامه اشاره نشده است، در حالی که در آیین‌نامه گفته است کارشناس وقتی که با توجه به روش‌هایی که به دست می‌آورد به قیمت‌های متفاوتی می‌رسد می‌تواند با استفاده از نسبت‌ها و تحلیل‌های مالی یک قیمت عادلانه‌ای تعیین کند و به عنوان قیمت پایه در نظر بگیرد. در واقع، ما از نسبت‌ها استفاده می‌کنیم تا به قیمت واقعی نزدیک شویم.

هوشنگ نادریان

سرکار خانم ساسانی از مسئولین سازمان خصوصی در بخش ارزش‌گذاری هستند. به هر حال دفاعیاتی دارند، با این حال باید به یک نکته اشاره کنم. منظور از بازنگری مسائلی که مطرح می‌شود، این نیست که ما در نقطه صفر قرار داریم. به هر حال یک آیین‌نامه‌ای وجود دارد، کارهایی روی آن انجام می‌شود و نقدهای خوبی هم به آن وارد شد که البته شاید برای بعضی‌ها هم پاسخی وجود داشته باشد اما من خواهم این است که به هر حال گوشمان را برای این مطالبی که دوستان می‌فرمایند باز بگذاریم تا قابلیت استفاده داشته باشد.

مدیر نشست دهم



تقی آذرشب
مشاور سازمان
خصوصی سازی

اعضای نشست دهم



سجاد کریمی
کارشناس
اقتصادی



مهدی حاجیوند
کارشناس
اقتصادی



احمد کابلی زاده
مشاور معاون سیاستگذاری
اقتصادی وزیر امور
اقتصادی و دارایی

خلاصه مدیریتی

الف) مقاله «بررسی و تحلیل ساختار طرح توزیع سهام عدالت از آغاز تاکنون: چالش‌ها و راهکارهای پیشنهادی»؛

احمد کابلی‌زاده^۱

۱ طرح توزیع سهام عدالت در دولت نهم و با مصوبه‌ی مورخ ۱۳۸۴/۰۸/۲۳ هیأت وزیران تحت عنوان «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت» در ۱۴ ماده شروع شد.

۲ پاسخ مقام معظم رهبری به نامه رییس جمهور وقت در خصوص چارچوب طرح سهام عدالت، طی ابلاغیه ۸ بندی مبنای قانونی اجرای طرح مذکور شد.

۳ علاوه بر مواردی که در ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص طرح توزیع سهام عدالت عنوان شده است، مصوبات متعددی هم توسط سایر مراجع تصویب شده که می‌توان آنها را در سه دسته شامل: ۱- مصوبات هیأت وزیران؛ ۲- مصوبات ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت؛ و ۳- مصوبات هیأت واگذاری تقسیم کرد.

۴ مواد (۳۴) لغایت (۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی) چارچوب قانونی لازم به منظور اجرای طرح توزیع سهام عدالت را فراهم کرد. با این حال، از آنجا که بسیاری از بندهای ماده (۳۴) و همچنین تعداد زیادی از مواد مذکور به درستی اجراء نشد، خود منشأ چالش‌های فعلی هستند.

۵ بحث شناسایی مشمولین سهام عدالت یکی از پر حجم‌ترین اقداماتی بود که طی سال‌های گذشته، مخصوصاً سال‌های اولیه طرح، عمده‌تاً توسط شرکت‌های تعاونی شهرستانی صورت گرفت.

۶ بر خلاف تأکید قانون اصل (۴۴) مبنی بر اینکه شناسایی مشمولین باید ظرف یک سال از تصویب قانون انجام بشود، مصوبه شورای عالی که مصوب کرده کلیه افراد ثبت‌نام شده در پایان سال ۱۳۹۴ مشمولان نهایی سهام عدالت محسوب می‌شوند، بیان می‌کند که این شناسایی و تکمیل فهرست تا پایان سال ۱۳۹۴ همچنان ادامه داشته است.

۱. مشاور معاونت سیاستگذاری اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی



۷ نهایتاً بر اساس مصوبات و اقداماتی که صورت گرفت؛ ۴۹ میلیون نفر در ۲۰ مرحله مشمول سهام عدالت شناخته شدند. بحث جایگزینی اقشار با دهک‌های درآمدی در شمول سهام عدالت هم باعث شد کارمندان، کارگران و بازنشستگان بدون توجه به میزان درآمد مشمول شوند.

۸ جایگزینی اقشار با دهک‌های درآمدی در بحث شمول سهام عدالت باعث شد که الان حدود ۵۰ درصد از خانوارهای دهک اول و دوم درآمدی سهام عدالت نداشته باشند اما مثلاً ۶۵ درصد از خانوارهای دهک‌های هفتم تا دهم سهام عدالت دارند. بنابراین، بحث جاماندگان از همین تغییر معیار نشأت می‌گیرد.

۹ بر اساس سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر طی ۱۰ سال، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و مهلت ۷ ماهه برای پرداخت مانده، در مجموع ارزش سبد سهام عدالت به حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان رسید.

۱۰ مهلت ۱۰ ساله از تاریخ ۱۳۸۵/۰۵/۰۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ برای تعیین سود و پرداخت ثمن معامله رعایت نشد و حتی در سال ۱۳۹۴ شرکت‌هایی به سبد سهام عدالت اضافه شد. البته در نهایت از تعداد ۶۱ شرکت موجود در سبد اولیه سهام ۴۹ شرکت نهایی شدند و ۱۲ شرکت از سبد سهام عدالت خارج، و به دولت برگشت داده شد تا در چارچوب اصل (۴۴) واگذار شوند.

۱۱ ترکیب سبد سهام از حیث بورسی و غیربورسی بیانگر آن است که از ۴۹ شرکت حدود ۳۶ شرکت به صورت بورسی و ۱۳ شرکت غیر بورسی هستند. البته در بین شرکت‌های غیربورسی علیرغم اینکه موارد پتروشیمی ارومیه، بندر امام و پتروشیمی بوعلی سینا مراحل پذیرش در بازار بورس را طی کردند اما هنوز در کنار شرکت‌های غیربورسی فهرست می‌شوند.

۱۲ ترکیب سبد سهام عدالت برحسب صنایع نشان می‌دهد که عمده سبد سهام عدالت متشکل از شرکت‌های فعال در حوزه فلزات اساسی، محصولات شیمیایی و فرآورده‌های نفتی یا بانک هستند که جزء بهترین شرکت‌های بازار سرمایه هم محسوب می‌شوند.

۱۳ ارزش پرتفوی سهام عدالت در حال حاضر با افزایش بیش از ۲۹ برابری نسبت به ارزش اولیه، چیزی حدود ۸۰۰ هزار میلیارد تومان است که ۷۹۴ هزار میلیارد تومان سهم شرکت‌های بورسی و ۱۳۰۰۰ میلیارد تومان سهم شرکت‌های غیربورسی است.

۱۴ بحث آزادسازی سهام عدالت با ابلاغیه مقام معظم رهبری در

اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ آغاز شد. ایشان در ادامه مکاتبات در نامه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۸ روی دو مسأله یعنی روش غیرمستقیم در مقابل روش مستقیم و تشویق صاحبان سهام عدالت بر ماندگاری تأکید داشتند. شورای عالی بورس و اوراق بهادار هم در راستای اجرای ابلاغیه مذکور آیین‌نامه‌ای متشکل از ۲۲ ماده را در مرداد ماه ۱۳۹۹ تصویب کرد.

۱۵ مشکل اصلی ساختار فعلی سهام عدالت تشکیل نشدن مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است؛ چون اولاً این ۳۰ میلیون نفر غیرمستقیم طبیعتاً به‌طور حضوری امکان حضور در مجامع را ندارند و ثانیاً بحث برگزاری الکترونیکی مجامع هم در اساس‌نامه شرکت‌ها وجود ندارد. لذا، در مدلی که برای ادامه آزادسازی سهام عدالت و ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت پیشنهاد شده است، نکته اصلی بحث مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است.

۱۶ در مدل پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی باید برای هزینه کرد سود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی آیین‌نامه‌ای را تهیه کند که اجازه انجام دو کار را داشته باشند: ۱- سرمایه‌گذاری خارج از بازار سرمایه در طرح‌های اقتصادی استانی و ۲- پورتفوگردانی (فروش سهام شرکت‌های کم بازده و خرید سهام شرکت‌های ارزنده).

ب) دیدگاه اعضا و حاضرین نشست

۱ مهدی حاجی‌وند: بررسی آسیب‌شناسی آزادسازی سهام عدالت و شلختگی که ما در این آزادسازی داریم، قطعاً از رهگذر بررسی تجربه دنیا در زمینه سهام کوپن یا همان وچر^۲ یا به نوعی سهام عدالت می‌گذرد.

۲ کریمی: در طول ۱۰ سال اجرای طرح توزیع سهام عدالت، شرکت سرمایه‌پذیر باید به تناسب وصول سود از سهام عدالت سهمش را آزاد می‌کرد که این کار را انجام نداد.

۳ کریمی: مسائلی که در اجرای طرح سهام عدالت در تضاد با منافع مردم اتفاق افتاد؛ اولاً تأمین سود پرداختی به سهامداران از محل اصل دارایی و ثانیاً ارائه صورت حساب به عموم مردم بود. این در حالی است که هیچ کدام از این دو واقعه در هیچ جای دنیا تجربه نشده است.

۴ مهدی حاجی‌وند: در مورد ابلاغیه ۰۲/۰۹ دو گروه مدعی وجود دارند. یک عده اعتقاد دارند که بنابر این ابلاغیه اختیار فرا قانونی به شورای عالی بورس داده شد و یک عده هم معتقدند چون قید شده



مقررات، مقررات همیشه ذیل قوانین است. در این ارتباط تأکید مقام معظم رهبری همواره بر رعایت قانون است.

۵ احمد کابلی زاده: تا قبل از ابلاغ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، دولت الزامی برای جاماندگان سهام عدالت نداشت اما با ابلاغ این قانون، هم این موضوع به دولت تکلیف شد و هم با تعیین چارچوب اجرای آن - یعنی رعایت احکام قانون اصل (۴۴) - دست دولت بسته شد. لذا، راه اجرای آن صرفاً به روش غیرمستقیم و از مسیر شرکت سرمایه گذاری استانی است.

۶ احمد کابلی زاده: در بحث صندوق های سرمایه گذاری سهام عدالت کشورهایی مثل لهستان و رومانی جزء کشورهای موفق و کشور روسیه جزء تجربه های شکست خوره تلقی می شوند.

۷ مهدی حاجیوند: در دسته بندی ارائه شده برای سهام عدالت مقرر شد در روش مستقیم سهامدار هم مالکیت و هم مدیریت و سهامدار غیرمستقیم فقط مالکیت را در اختیار داشته باشد اما در حال حاضر هیچ کدام از این دو گروه هیچ مدیریتی بر سهام خود ندارند.

مقدمه

در سومین روز از نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۲ چهار نشست تخصصی برگزار شد. اولین نشست در سالن (۲) حول موضوع «سهام عدالت و توسعه مشارکت مردمی» بود. ریاست این نشست را جناب آقای سید محمدرضا سید نورانی بر عهده داشتند و آقای حامد آرمان فر مدیر عامل محترم پالایش شرکت نفت تهران نیز عضو نشست بودند.

در این نشست مقاله ای توسط جناب آقای کابلی زاده، مشاور معاونت سیاست گذاری وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه اصل (۴۴) تحت عنوان «بررسی و تحلیل ساختار طرح توزیع سهام عدالت از آغاز تاکنون؛ چالش ها و راهکارهای پیشنهادی» ارائه شد. در ادامه ابتدا ارائه این مقاله و سپس دیدگاه اعضای نشست و حاضرین در جلسه آمده است.

مقاله بررسی و تحلیل ساختار طرح توزیع سهام عدالت از آغاز تاکنون: چالش‌ها و راهکارهای پیشنهادی نویسنده و ارائه‌دهنده: احمد کابلی‌زاده^۳

بحث سهام عدالت بحث بسیار گسترده و به هر صورت موضوعی است که بیش از ۱۵ سال روی آن کار شده است. بر این اساس اگر بخواهیم بحث عملکردش را مطرح بکنیم، بحث چالش‌هایی که مبتلا به این طرح هست، من ابتدا مقدمه‌ای را عرض می‌کنم که برسیم به آن اشکالاتی که روی بحث سهام عدالت داریم.

شروع طرح توزیع سهام عدالت

طرح توزیع سهام عدالت در دولت نهم و با مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۰۸/۲۳ هیأت وزیران تحت عنوان «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت» در ۱۴ ماده شروع شد. این مسأله و این آیین‌نامه به عنوان مبنایی برای اقدامات بعدی دولت در بحث توزیع سهام عدالت مدنظر قرار گرفت که به بیان تکالیف واحدهای اجرایی و نحوه اجرای واگذاری سهام به افراد مشمول می‌پرداخت. البته این آیین‌نامه چندین بار هم در طول زمان اصلاح شد.

با توجه به اهمیت و گستردگی طرح توزیع سهام عدالت، رییس جمهور وقت، نامه‌ای را خطاب به مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ ارسال کردند تا در خصوص ضرورت و چارچوب کار از ایشان رهکرد بگیرند. این مسأله باعث شد که مقام معظم رهبری در تیر ماه سال ۱۳۸۵ ابلاغیه‌ای را خطاب به رییس جمهور وقت صادر بکنند و فرمایشات ایشان مبنای قانونی این طرح قرار بگیرد. این ابلاغیه طی ۸ بند چارچوب کلی طرح را مشخص کرد. این بندها به شرح زیر هستند:

- ۱ با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند (ج) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت می‌شود.

۲ قیمت سهام در بورس تعیین شود.

۳ در مورد دو دهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیت ده ساله مجاز است.

۴ شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شده و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود بر اساس قانون تجارت فعالیت کنند.

۳. مشاور معاونت سیاستگذاری اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی



۵ به نسبت اعضای شرکت‌های تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استان قرار گیرد.

۶ خرید و فروش سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استان در بورس به میزانی که اقساط آن پرداخت و یا مورد تخفیف واقع شده، مجاز است.

۷ شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند. ۷ اجرای طرح، نباید موجبات افزایش یا تداوم تصدی‌گری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری شود.

ابلاغیه مقام معظم رهبری در تیر ماه سال ۱۳۸۵ خطاب به رییس جمهور وقت مبنای قانونی طرح سهام‌عدالت شد.

قانون و مقررات اجرای طرح توزیع سهام‌عدالت

علاوه بر مواردی که در ابلاغیه مقام معظم رهبری در خصوص طرح توزیع سهام‌عدالت عنوان شده است، مراجع مربوطه هم مصوبات خیلی زیاد و متنوعی را صادر کردند که این مصوبات را می‌توان در سه قالب دسته‌بندی کرد. یک دسته، مصوبات هیأت وزیران است که عمدتاً در خصوص تصحیح و اصلاح آیین‌نامه اجرایی سهام‌عدالت است که به بحث تشکیل شرکت کارگزاری سهام‌عدالت، تصویب اساس‌نامه آن و عمدتاً بحث تعیین سبد سهام سهام‌عدالت می‌پردازند. دسته دوم از مصوبات مربوط به سهام‌عدالت، مصوباتی است که ستاد مرکزی توزیع سهام‌عدالت در طول چند سال اول اجرای طرح توزیع سهام‌عدالت تصویب کردند. این مصوبات عمدتاً به بحث تصویب دستورالعمل‌های اجرایی طرح در خصوص نحوه تشکیل و وظایف ستادهای استانی توزیع سهام‌عدالت می‌پردازند؛ چون که بحث توزیع سهام‌عدالت در تمام کشور در ۳۰ استان گسترده بود و به این دلیل ستادهای استانی به شدت درگیر ثبت‌نام مشمولین و تشکیل تعاونی‌ها، شناسایی و تأیید نهایی مشمولین مراحل مختلف بودند. یک دسته از مصوبات خیلی مهم ستاد مرکز توزیع سهام‌عدالت هم این است که چارچوب شناسایی مشمولین مراحل مختلف و میزان سهام مشمولان مراحل مختلف را مشخص کردند که بعد به یک میلیون تومان برای دو دهک پایین درآمدی و پانصد هزار تومان برای سایر مشمولین سهام‌عدالت تبدیل شد.

این ستاد در آن سال‌ها بعضاً مصوباتی را هم در خصوص سبد سهام عدالت داشته است. دسته سوم هم مصوبات هیأت واگذاری است که تماماً به بحث تصویب قیمت سهام شرکت‌های واگذار شده به طرح می‌پردازد، چون به هر صورت بحث تخصصی هیأت واگذاری هم همین موضوع تصویب قیمت در این طرح بوده است.

بحث تخصصی هیأت واگذاری در طرح سهام عدالت موضوع تصویب قیمت شرکت‌های واگذار شده به طرح بوده است.

در سال ۱۳۸۷ که قانون اصل (۴۴) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، به نوعی چارچوب قانونی این طرح هم مشخص و مصوب شد که در واقع همان مواد ۳۴ الی ۳۸ قانون اصل (۴۴) است. در این خصوص من خیلی توضیح نمی‌دهم چون چارچوب قانونی همان ابلاغیه مقام معظم رهبری است.

در ماده (۳۴) بیان شده است که تا ۴۰ درصد ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه ۲ ماده (۲) این قانون را با یک سری ضوابط مشخص بخواهند واگذار بکنند؛ به این صورت که دو دهک پایین درآمدی با اولویت روستاییان و عشایر از تخفیف ۵۰ درصدی با تقسیط ۱۰ ساله برخوردارند و چهار دهک صرفاً تقسیط ۱۰ ساله دارند؛ مبنای قیمت‌گذاری، قیمت فروش نقدی سهام در بورس باید باشد و وزارت امور اقتصادی و دارایی هم مکلف شد با همکاری وزارت دفاع، در مدت یک سال افراد مشمول این ماده را با ساز و کار علمی و دقیق شناسایی بکند اما چون همه بندهای مذکور در آن سال‌های اجرایی طرح به درستی انجام نشد، الان برای تمام این بندها ما با چالش مواجه هستیم، به خصوص اینکه روی بحث شناسایی ابهاماتی داریم که طبیعتاً با سازوکار علمی و دقیق آن زمان انجام نشده است و مبنای قیمت‌گذاری باید بورس می‌بود که این کار انجام نشده است.

ماده (۳۵) باز تکلیف می‌کند که مشمولین بندهای الف و ب در قالب شرکت‌های تعاونی شهرستانی باید ساماندهی شده و از ترکیب شرکت‌های تعاونی شهرستانی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی باید ایجاد بشود. این هم باز یکی از مواردی است که به دقت عمل نشده و باعث یک سری چالش‌ها شده است. در این زنجیره مالکیت، تعاونی‌ها هم دیده نشده است.

در ماده (۳۶) قانون، سازمان خصوصی‌سازی موظف شد تا سهام



موضوع ماده (۳۴) را مستقیماً بین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم بکند و سهم هر کدام از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضای شهرستانی هر استان تعیین می‌شود که همین کار انجام شده است.

در ماده (۳۷) تأکید شده است که فروش سهام واگذار شده به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به میزانی که اقساط آن پرداخت شده یا به همین نسبت مشمول تخفیف واقع شده، در بازارهای خارج از بورس مجاز است و سهام واگذار شده به همین نسبت از قید وثیقه آزاد می‌شود. این ماده یکی از موادی است که اگر از ابتدا به درستی انجام می‌شد، می‌توانست از یک‌سری چالش‌هایی که الان روی فروش سهام عدالت مشمولین وجود دارد، جلوگیری کند ولی این کار متأسفانه انجام نشده است.

ماده (۳۸) یکی از نکاتی است که متأسفانه بحث سهام عدالت درگیرش است که دولت مکلف شد تا سهام را به گونه‌ای واگذار کند که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت در شرکت‌های مشمول واگذاری را فراهم نکند؛ چیزی که ما هنوز هم درگیرش هستیم و دولت یک‌سال‌هایی به‌طور مستقیم و بعضاً به‌طور غیر مستقیم درگیر مدیریت شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهام عدالت بوده و هست.

بعد از بحثی که حالا قانون اصل (۴۴) مصوب شد و اقداماتی که صورت گرفت، یک‌سری مصوباتی هم شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در این خصوص داشت که ورود شورای عالی هم با ابلاغ قانون اصل (۴۴) به این مسأله است. در این ارتباط می‌توان به مصوبات زیر اشاره کرد:

یکی از مصوبات شورای عالی اصل (۴۴)، بند ۲ مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ شورا است که مصوب کرد در اجرای ماده ۳۸ قانون، دستگاه‌های اجرایی که تا قبل از واگذاری سهام دولت مسئولیت اعمال مالکیت و مدیریت سهام مزبور را بر عهده داشته‌اند، صرفاً تا زمان آزادسازی سهام به عنوان کننده دولت تعیین می‌شوند. این باز مسأله‌ای است که پایان شهریور ماه سال ۱۴۰۰ اجرایی شد و یکی از چالش‌های عمده بحث سهام عدالت است که عملاً مالکیت واگذار شده بود ولی مدیریت همچنان در دست دولت مانده است. حالا در مورد این موضوع تلاشهایی در حال انجام است که این مسأله برطرف بشود ولی به‌طور کامل اتفاق نیفتاده است.

یکی از چالش‌های عمده بحث سهام عدالت این است که مالکیت واگذار شده بود ولی مدیریت همچنان در دست دولت مانده است.

مصوبه بعدی بند ۱ مصوبه شورای عالی است که مصوب کرده کلیه افراد ثبت نام شده در پایان سال ۱۳۹۴ مشمولان نهایی سهام عدالت محسوب می‌شوند و عملاً از سال ۱۳۹۵ ثبت نام مشمولین و ورودشان به آن فهرست متوقف شد. ولی باز نکته‌ای که این مسأله دارد نشان می‌دهد که بر خلاف قانون اصل (۴۴) که تأکید کرده بود، ظرف یک سال از تصویب قانون باید بحث شناسایی مشمولین انجام بشود، این شناسایی و تکمیل فهرست تا پایان سال ۱۳۹۴ هم ادامه داشته است. باز هم می‌گوییم این یک مسأله‌ای هست که در حال حاضر هم در بحث سهام عدالت اصل (۴۴) درگیرش هستیم.

بخش دیگری از مصوبه در خصوص مشمولان نهایی سهام عدالت است که آن دو دهک مشمول تخفیف را مشخص کردند و آنها افرادی هستند که در زمان ارائه صورت حساب مشمول مددجوی کمیته امداد یا سازمان بهزیستی بودند.

یک بحث دیگر مصوبه، تعیین دوره محاسبه اقساط سهام عدالت است که حداکثر ۱۰ دوره مالی از تاریخ ۱۳۸۵/۰۵/۰۱ تا پایان نیمه اول سال ۱۳۹۵ تعیین شده بود. یعنی براساس این مصوبه سودی که از شرکت‌های سرمایه‌پذیر قرار بود گرفته بشود و بابت ثمن نقدی سهام عدالت پرداخت بشود، در این ده سال باید محاسبه می‌شد. در حالیکه ما در سال ۱۳۹۴ هم تغییر در سبد داشتیم؛ یعنی شرکتی داشتیم که در سال ۱۳۹۴ به این سبد اضافه شد. پس این ده سال هم برای تعیین آن سودی که باید بابت ثمن معامله پرداخت می‌شد، عملاً رعایت نشده است.

مصوبه بعدی بند ب مصوبه ۹۵/۱۲/۱۸ شورای عالی است که سازمان خصوصی سازی را مکلف کرد تا زمان آزادسازی سهام عدالت، سود سهام مربوط به طرح توزیع سهام عدالت را از شرکت‌های سرمایه‌پذیر وصول و نسبت به پرداخت سود به مشمولین متناسب با میزان سهام هر فرد، اقدام بکند.

مصوبه بعدی، مصوبه ۹۶/۰۹/۰۱ شورای عالی است که باز از آن مصوبات بسیار مهم است، چون این مصوبه تاحدودی چارچوب طرح توزیع سهام عدالت را تعیین و مشخص کرده است. در این مصوبه بیان شد که با توجه به میزان اقساط تسویه شده سهام عدالت از محل سود



شرکت‌های سرمایه‌پذیر طی دوره ۱۰ ساله (سال‌های ۱۳۸۵ الی ۱۳۹۴) اعمال تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و پرداخت مانده مبلغ سهام تخصیصی توسط مشمولین تا پایان مهر ۱۳۹۶ سهام قطعی تخصیص یافته به طرح توزیع سهام عدالت در ۴۹ شرکت سرمایه‌پذیر با ارزشی معادل ۲۶ هزار میلیارد تومان به مشمولین طرح تعلق می‌گیرد. در واقع، بر اساس این مصوبه آن سبد سهام عدالت به نوعی مشخص و قطعی شد. به عبارتی بر اساس سه متغیر، سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر طی آن ده سال، تخفیفات دو دهک پایین درآمدی و مهلت ۷ ماهه برای پرداخت مانده مبلغی که بعضاً افراد انجام داده‌اند، البته فکر می‌کنم بیش از ۶۵۰۰۰ نفر از این ۴۹ میلیون نفر هم پول را پرداخت نکردند، در مجموع به سبد سهام عدالت حدوداً ۲۶ هزار میلیارد تومانی رسیدیم.

براساس مصوبه ۹۶/۰۹/۰۱ شورای عالی سبد سهام عدالت به نوعی مشخص و قطعی شد.

در ابتدا سبد اولیه سهام عدالت شامل ۶۱ شرکت بود اما مصوب شد که مابقی سهام شرکت‌های تخصیص یافته به این طرح که شامل ۱۲ شرکت بود، به عنوان سهام دولت تلقی شده و جزء موارد مشمول واگذاری به طرح توزیع سهام عدالت نیستند و می‌بایست در چارچوب اصل (۴۴) واگذار شوند. یعنی براساس این مصوبه بخشی از سبد سهام عدالت به دولت برگشت داده شد و بخشی هم که ۴۹ شرکت هست، نهایی شد.

شناسایی مشمولین سهام عدالت

بحث شناسایی مشمولین سهام عدالت یکی از پر حجم‌ترین اقداماتی بود که طی سال‌های گذشته، مخصوصاً سال‌های اولیه طرح، عمدتاً توسط شرکت‌های تعاونی شهرستانی صورت گرفت. این مراحل بسیار مختلفی داشت، اقدامات بسیار گسترده‌ای داشت که من اعم‌اش را به‌طور خیلی خلاصه تیتروار بیان می‌کنم. اولین بحث انتخاب جامعه هدف توسط ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت. یک اتفاقی که من بعد باز توضیح می‌دهم درمورد سهام عدالت، این است که قرار بود جامعه هدف ۶ دهک درآمدی جامعه باشد، ولی این مسأله تبدیل به یک سری افشاری در جامعه شد. تهیه پیش‌نویس دستورالعمل‌های



مشمولین مراحل مختلف؛ دریافت آمار مشمولان مراحل مختلف توسط سازمان خصوصی‌سازی از دستگاه‌های مرتبط؛ تهیه و طراحی فرم‌های اطلاعاتی؛ تهیه و توزیع و جمع‌آوری فرم‌های اطلاعاتی تکمیل شده توسط شبکه‌های توزیع که عمده‌اش شرکت‌های تعاونی شهرستانی و ستادهای استانی توزیع سهام‌های عدالت هستند و موارد دیگری که در بحث شناسایی اتفاق افتاد؛ توزیع دعوت‌نامه مشمولین؛ مراجعه به تعاونی‌ها و ثبت‌نام در تعاونی‌ها؛ آماده‌سازی شرکت‌های واگذار شده به طرح سهام‌عدالت؛ واگذاری شرکت‌های سرمایه‌پذیر به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی؛ برگزاری مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و تعاونی شهرستانی برای اینکه بتوانند سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر را با این واسطه‌ها به دست مشمولین برسانند.

نهایتاً براساس آن مصوبات و اقداماتی که صورت گرفت؛ ۴۹ میلیون نفر در ۲۰ مرحله مشمول سهام‌عدالت شناخته شدند و پس از تایید مشخصات آنان از سوی سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان سهامداران نهایی سهام‌عدالت شناسایی شدند. الان ترکیب مشمولین نهایی سهام‌عدالت یعنی ۴۹ میلیون نفر به شرح شکل شماره (۱) هستند.

ردیف	مرحله سهام‌داری	تعداد مشمولین
۱	کارکنان هیات‌های تحریریه رسانه‌ها (خبرنگاران)	۸,۴۸۳
۲	دختران و زنان کارگر سرپرست خاتوار (مشمول قانون کار)	۶,۲۹۷
۳	کارکنان شاغل در دستگاه‌های اجرایی، بازنشستگان کشوری، لشکری و تأمین اجتماعی	۱۳,۳۶۹,۷۷۱
۴	طلاب حوزه‌های علمیه سراسر کشور	۱۶۴,۳۱۳
۵	کارگران فصلی و ساختمانی	۶,۱۰۵,۴۲۰
۶	دست‌اندر کاران امر شناسایی و واگذاری سهام عدالت	۲,۹۱۰,۳۳۷
۷	ایثارگران (والدین، همسر و فرزندان شهید و افراد تحت تکفل آنها، جالبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل ایشان)	۱,۳۱۳,۱۳۵
۸	کارکنان ستاد‌های نماز جمعه	۶,۴۶۹
۹	خدام مساجد، حسینیه‌ها و امام زاده‌ها و اماکن زیارتی متبرکه	۲۹,۸۲۴
۱۰	بیماران خاص	۹,۷۸۷
۱۱	مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی (تخفیف داران)	۵,۹۵۶,۶۰۶
۱۲	روستاییان و عشایر	۱۵,۱۴۶,۷۴۹
۱۳	« مددجویان نهادهای حمایتی (تغییر وضعیت یافته)	
۱۴	مددجویان و کارکنان مؤسسات خیریه	
۱۵	فعالان قرآنی	
۱۶	قالبیافان	۴,۱۷۶,۷۷۴
۱۷	زندانیان آزاد شده (مددجویان تحت پوشش مراکز مراقبت از زندانیان آزاد شده)	
۱۸	تاکسیراتان	
۱۹	درخواست‌های مردمی	
۲۰	وراث متوفیان تعیین تکلیف شده	۴۴,۵۰۹
	مجموع	۴۹,۱۴۸,۷۷۴

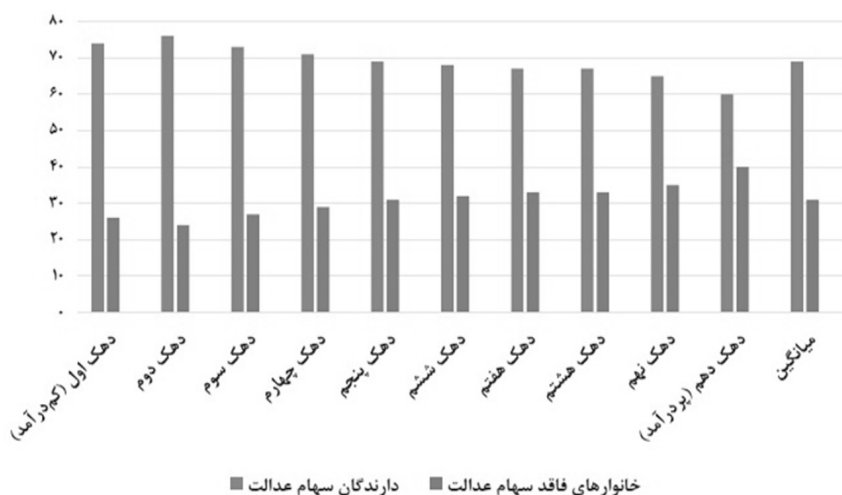
شکل ۱. فهرست مشمولین سهام‌عدالت

نکته‌ای که در مورد مشمولین سهام‌عدالت در بحث شناسایی خدمت شما عرض کردم، جایگزینی اقشار با دهک‌های درآمدی بود که باعث شد کارمندان، کارگران و بازنشستگان بدون توجه به میزان درآمدی



که داشتند، تمام این اقشار مشمول سهام عدالت شوند. توزیع سهام عدالت به دلیل عدم برنامه ریزی صحیح عملیاتی و عدم به کارگیری روش های علمی برای شناسایی مشمولان بسیار ناعادلانه صورت گرفته است. به طور مثال حدود ۲۶ و ۲۴ درصد از خانوارهایی که در دهک های اول و دوم درآمدی هستند، سهام عدالت ندارند. در دهک های سوم تا ششم نیز به طور متوسط ۳۰ درصد خانوارها سهام عدالت دریافت نکرده اند. این در حالی است که حدود ۶۵ درصد از خانوارهای دهک های هفتم تا دهم دارای سهام عدالت هستند. در شکل شماره (۲)، وضعیت توزیع دهکی سهام عدالت در کل خانوارها ارائه شده است.

جایگزینی اقشار با دهک های درآمدی در مورد تعیین مشمول سهام عدالت باعث بروز مسأله جاماندگان در زمان حال شده است.



شکل ۲. وضعیت توزیع دهکی سهام عدالت در کل خانوارها

شایان ذکر است، حتی افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی هم به طور ۱۰۰ درصد مشمول نشدند. این نسبت برای بهزیستی حدود ۸۱ درصد و برای کمیته امداد حدود ۹۰ درصد است، یعنی با یک محاسبه بیش از ۴۰۰ هزار خانوار تحت پوشش بهزیستی و بیش از ۲۰۰ هزار خانواده تحت پوشش کمیته امداد در آن سال ها سهام عدالت دریافت نکردند. در حالیکه دهک های بالای درآمدی از این مسأله استفاده



کردند. بنابراین، اتفاقی که بعد از این مسأله صورت گرفت و الان به بحث جا ماندگان رسیده است، از همین جا نشأت می گیرد که آن سال های اولیه اجرای طرح، اقشار جایگزین دهک های درآمدی شد.

	کل		دارای سهام عدالت		درصد دارندگان سهام	
	نفر کل	خالوار کل	نعداد نفر دارای سهام عدالت	تعداد خالوار	نفر	خالوار
کمیته موردی	۱,۶۱۶,۳۷۶	۶۳۳,۰۹۲	۱,۱۷۹,۷۳۶	۵۴۶,۸۳۱	۷۰	۸۶
کمیته مستعری بگیر	۲,۸۰۵,۹۲۰	۱,۵۴۳,۵۴۹	۲,۳۵۷,۱۵۶	۱,۴۰۶,۸۳۱	۸۴	۹۱
بهزیستی پشت نوبت	۵۴۴,۲۰۴	۲۴۲,۰۵۴	۳۵۱,۸۹۶	۱۸۸,۸۱۷	۶۲	۷۸
بهزیستی مستعری بگیر	۲,۳۹۱,۲۵۶	۱,۰۸۳,۵۱۵	۱,۶۶۵,۳۵۵	۸۹۱,۸۱۲	۷۳	۸۲
بهزیستی معلول	۲,۱۸۹,۱۲۸	۱,۶۲۶,۹۹۴	۲,۱۷۲,۴۲۲	۱,۴۱۹,۰۰۸	۷۴	۸۱
کل بهزیستی	۳,۸۱۷,۷۳۶	۱,۹۳۹,۴۱۷	۲,۸۱۱,۰۱۹	۱,۵۷۳,۰۷۵	۷۲	۸۱
کل کمیته امداد	۲,۵۰۱,۲۳۳	۲,۱۷۶,۵۰۵	۲,۵۳۱,۴۲۲	۱,۱۵۳,۵۴۰	۷۹	۹۰
کل	۸,۴۴۴,۴۹۴	۴,۰۵۵,۲۱۲	۶,۴۱۹,۴۳۶	۳,۴۷۰,۱۹۶	۷۶	۸۶

شکل ۲. وضعیت توزیع سهام عدالت در خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی

پورتنفوی سهام عدالت

بر اساس مصوبات ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت (اولین مصوبش در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۷ و آخرین مصوبش ۱۳۸۷/۰۵/۲۲) و مصوبات هیأت وزیران (از ۱۳۸۸/۰۵/۰۶ تا ۱۳۹۴/۱۲/۲۶)، درصدی از سهام ۶۱ شرکت فعال در ۹ صنعت مهم و راهبردی کشور با ارزش قطعی و برآوردی حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان به طرح توزیع سهام عدالت اختصاص پیدا کرد. همچنین براساس مصوبه ۱۳۹۶/۰۹/۰۱ شورای عالی این ۶۱ شرکت به ۴۹ شرکت و ارزش قطعی شرکت های تخصیص یافته به طرح هم از ۴۰ هزار میلیارد تومان به ۲۶ هزار میلیارد تومان کاهش یافت. در واقع، سهام ۱۲ شرکت از این طرح حذف و به دولت منتقل شد.

در شکل (۳) سهام آن شرکت هایی که بخشی از سهام شان ابتدا در طرح توزیع سهام عدالت بود ولی بعد از آن خارج شد را نشان می دهد که مثلاً ۶۶ درصد پالایش نفت سازند، ۴۹ درصد نفت آبادان و شرکت های مختلف دیگری بودند که بر این اساس از پورتنفوی سهام عدالت خارج شدند.

ردیف	نام شرکت	درصد سهام	ردیف	نام شرکت	درصد سهام
۱	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۱	۹۵	۷	پالایش نفت شازند اراک	۶۶
۲	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۲	۹۵	۸	پالایش نفت آبادان	۴۹
۳	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۳	۹۵	۹	ملی حفاری ایران	۴۰
۴	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۴	۹۵	۱۰	آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک	۳۰
۵	غله و خدمات بازرگانی منطقه ۵	۹۵	۱۱	پالایش نفت کرمانشاه	۲۰
۶	مدیریت تولید برق یزد	۴۰	۱۲	دخانیت ایران	۱۲/۱۴
	تولید نیروی برق یزد	۹۵			

شکل ۳. شرکت‌های دارای سهام غیرقابل تخصیص به طرح توزیع سهام عدالت

همچنین در حال حاضر سبد سهام عدالت شامل شرکت‌های لیست شده در شکل (۴) است که باز شرکت‌ها با درصد سهام بسیار متفاوتی را مشاهده می‌کنید. مثلاً از ۷۰ درصد پالایش نفت تهران، ۵۵ درصد بیمه دانا، ۵۰ درصد سیمان داراب تا حدود ۵ درصد ایران خودرو و سایپا و ۵/۵ درصد مگا موتور در این سبد وجود دارد.

ردیف	نام شرکت	درصد سهام تقصیمی یافته به سهام عدالت	ردیف	نام شرکت	درصد سهام تقصیمی یافته به سهام عدالت
۱	آلومینیوم ایران - ایرالکو	۳۰٪	۲۶	سایپا	۱٪
۲	ایران خودرو	۰.۷۸٪	۲۷	سرمایه گذاری توسعه صنعتی ایران	۲۳٪
۳	بانک تجارت	۴۰٪	۲۸	سرمایه گذاری رتنا	۲٪
۴	بانک صادرات ایران	۴۰٪	۲۹	سیمان داراب	۵۰٪
۵	بانک ملت	۳۰٪	۳۰	سیمان دشتستان	۳۴٪
۶	بیمه دانا	۵۵٪	۳۱	شیر صنعتی البرز	۲۳٪
۷	پارس سوئچ	۴۶٪	۳۲	شیر صنعتی رشت	۵۸٪
۸	پالایش نفت بندر عباس	۲۰٪	۳۳	شیر صنعتی گاوک	۲۱٪
۹	پالایش نفت تهران	۷۰٪	۳۴	صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)	۴۰٪
۱۰	پالایش نفت شیراز	۲۰٪	۳۵	فولاد آبیاری ایران	۳۹٪
۱۱	مدیریت پروژه های نیروگاهی ایران - مپنا	۲۶٪	۳۶	فولاد خوزستان	۳۰٪
۱۲	پالایش نفت لاهان	۲۰٪	۳۷	فولاد مبارکه اصفهان	۳۰٪
۱۳	پالایش نفت اصفهان	۲۰٪	۳۸	کارخانجات بخار ایتی ایران	۳۵٪
۱۴	مخابرات ایران	۲۰٪	۳۹	کشورانی جیپوری اسلامی ایران	۲۴٪
۱۵	پالایش نفت تبریز	۲۰٪	۴۰	مسایبر	۴۳٪
۱۶	گل گیر	۱۱٪	۴۱	مگا موتور	۰.۴۶٪
۱۷	پتروشیمی ارومیه	۶٪	۴۲	ملی صنایع سی ایران	۳۷٪
۱۸	پتروشیمی بندر امام	۳۰٪	۴۳	نیرو ترانس	۳۱٪
۱۹	پتروشیمی بوعلی سینا	۳۰٪	۴۴	پتروشیمی عارون	۳۰٪
۲۰	پتروشیمی بیستون	۳۰٪	۴۵	بست بانک	۲۵٪
۲۱	پتروشیمی تبریز	۱۰٪	۴۶	چادر ملو	۲۱٪
۲۲	پتروشیمی خوزستان	۳۰٪	۴۷	حمل و نقل پتروشیمی	۲۹٪
۲۳	پتروشیمی شهید نند گویان	۱۰٪	۴۸	دخانیت ایران	۲۸٪
۲۴	پتروشیمی فجر	۳۰٪	۴۹	ساختمان سدو ناسبات آبیاری سایبر	۴۹٪
۲۵	پتروشیمی جم	۱۵٪			

شکل ۴. سبد سهام (شرکت‌های واگذار شده در قالب) طرح توزیع سهام عدالت

ترکیب سبد سهام از حیث بورسی و غیربورسی بیانگر آن است که از ۴۹ شرکت حدود ۳۶ شرکت به صورتی بورسی هستند که مشخصات آنها در شکل (۵) ارائه شده است. همانطور که از تعداد سهم شرکت‌ها مشخص است، برای هر سهامدار بیشترین آن به بانک تجارت (۱۸۲۲ سهم) و کمترین آن به حمل و نقل پتروشیمی (۱ سهم) تعلق دارد.

همچنین با توجه به آن که برخی از بانک‌ها و هلدینگ‌های سبد سهام عدالت در سایر شرکت‌های سرمایه‌پذیر سبد سهام عدالت سرمایه‌گذاری کرده‌اند، سهم سهام عدالت در این شرکت‌های سرمایه‌پذیر بیشتر نیز خواهد شد. به عنوان نمونه، در شکل (۶) سهام شرکت‌های زیرمجموعه هلدینگ خلیج فارس با نماد بورسی «فارس» که خود نیز در سبد سهام عدالت موجود است، آورده شده و میزان مالکیت واقعی مشمولان سهام عدالت در این شرکت‌ها محاسبه شده است. به طور مثال، پتروشیمی فجر ۳۰ درصد سهامش مستقیماً متعلق به سهام عدالت است و ۶۰ درصد متعلق به هلدینگ خلیج فارس و ۴۰ درصد هلدینگ خلیج فارس هم مجدداً متعلق به سهام عدالت هست؛ بنابراین با یک محاسبه سرانگشتی به طور مستقیم و غیرمستقیم، حدود ۵۴ درصد از سهام پتروشیمی فجر تحت مدیریت سهام عدالت قرار داد و می‌تواند در انتخاب مدیریت دخالت بکند. این مسأله برای پتروشیمی خوزستان، بوعلی سینا، بندر امام و تندگویان هم صادق است. بر همین اساس نکته مهم دیگر، بحث حکمرانی شرکتی است که شرکت‌های سبد سهام عدالت بسیار بسیار از مدیریتی که از طرف سهام عدالت بخواهد در این شرکت‌ها اعمال بشود، متأثر می‌شوند.



ردیف	نام شرکت	نماد	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت	تعداد سهم هر سهامدار
۱	بانک تجارت	ونجارت	۴۰	۱۸۳۳
۲	بانک صادرات ایران	وصاد	۴۰	۱۴۳۷
۳	فولاد مبارکه اصفهان	فولاد	۳۰	۱۲۷۶
۴	صنایع پتروشیمی خلیج فارس (هلدینگ)	فارس	۴۰	۱۱۶۸
۵	ملی صنایع مس ایران	فملی	۲۶	۷۶۳
۶	پالایش نفت تهران	شتران	۷۰	۶۲۷
۷	بانک ملت	وبملت	۳۰	۲۰۵
۸	مخابرات ایران	اخابر	۱۱	۲۴۴
۹	چادر ملو	کچاد	۲۱	۲۳۷
۱۰	پالایش نفت اصفهان	شسنا	۲۰	۲۰۸
۱۱	مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران - سینا	رمینا	۳۰	۱۴۳
۱۲	پالایش نفت بندرعباس	شبندر	۲۰	۱۱۷
۱۳	فولاد خوزستان	فخوز	۳۰	۱۱۶
۱۴	گل گهر	گگل	۲۴	۱۰۷
۱۵	گسترش نیروی جمهوری اسلامی ایران	حکشتی	۲۴	۸۰
۱۶	ایران خودرو	خودرو	۱	۶۱
۱۷	پتروشیمی مارون	مارون	۳۰	۴۹
۱۸	پتروشیمی شهید تندگویان	شگویا	۳۰	۴۹
۱۹	فولاد آلیزی ایران	فولاز	۳۹	۴۸

۲۰	بیمه دانا	دانا	۳۱	۴۵
۲۱	پتروشیمی جم	جم	۱۰	۴۲
۲۲	پالایش نفت تبریز	شبریز	۲۰	۴۱
۲۳	سایپا	خسایا	۱	۴۰
۲۴	پتروشیمی فجر	فجر	۳۰	۳۸
۲۵	آلومینوم ایران - ایرالکو	فایرا	۳۰	۳۱
۲۶	کارخانجات مخابراتی ایران	لکما	۳۵	۲۳
۲۷	پست بانک	وپست	۲۵	۱۶
۲۸	سرمایه‌گذاری توسعه صنعتی ایران	ونوما	۲۴	۱۲
۲۹	پارس سوئچ	بسویچ	۴۶	۹
۳۰	سیمان داراب	ساراب	۵۰	۹
۳۱	سیمان دشتستان	سدشت	۴۴	۸
۳۲	پالایش نفت لاوان	شلاوان	۵۵	۵
۳۳	پالایش نفت شیراز	شراز	۲۰	۴
۳۴	سرمایه‌گذاری رنا	ورنا	۲	۳
۳۵	نیرو ترانس	بنیرو	۳۷	۳
۳۶	حمل و نقل پتروشیمی	چپترو	۲۹	۱

شکل ۵. فهرست شرکت‌های بورسی در سبد سهام عدالت بر حسب درصد سهام

نام پتروشیمی	درصد تخصیص یافته به سهام عدالت به شکل مستقیم	درصد مالکیت هلدینگ خلیج فارس	مالکیت غیرمستقیم سهام عدالت در شرکت سرمایه‌پذیر	مجموع درصد مالکیت مستقیم و غیرمستقیم
فجر	۳۰٪	۶۰٪	۲۴٪	۵۴٪
خوزستان	۳۰٪	۷۰٪	۲۸٪	۵۸٪
بوعلی سینا	۳۰٪	۵۶٪	۲۳٪	۵۳٪
بندر امام	۳۰٪	۶۹٪	۲۸٪	۵۸٪
تندگویان	۱۰٪	۵۳٪	۲۱٪	۳۱٪

شکل ۶. میزان مالکیت غیرمستقیم سهام عدالت در شرکت‌های پتروشیمی

زیرمجموعه هلدینگ خلیج فارس

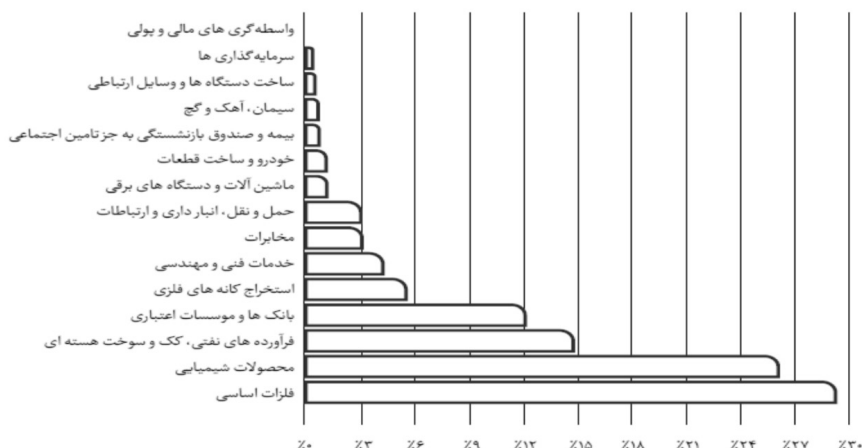
نکته شایان ذکر این است که مقرر بود تمامی شرکت‌ها از شرکت‌های بورسی انتخاب شوند اما این اتفاق نیفتاد و از ۴۹ شرکت سهام‌عدالت، ۱۳ شرکت به صورت غیربورسی هستند که فهرست آنها در شکل شماره (۷) آمده است.

ردیف	نام شرکت	درصد سهام تخصیص یافته به سهام عدالت
۱	شهر صنعتی رشت	۵۸
۲	ساختمان سد و تأسیسات آبیاری سایبر	۴۹
۳	مشانیر	۴۲
۴	پتروشیمی بوعلی سینا	۳۰
۵	پتروشیمی بیستون	۳۰
۶	پتروشیمی بندر امام	۳۰
۷	پتروشیمی خوزستان	۳۰
۸	دخانیاث ایران	۲۸
۹	شهر صنعتی البرز	۲۳
۱۰	شهر صنعتی کاوه	۲۱
۱۱	پتروشیمی تبریز	۱۰
۱۲	پتروشیمی ارومیه	۶
۱۳	مگا موتور	۰.۵

شکل ۷. فهرست شرکت‌های غیربورسی سهام‌عدالت (مرتب شده براساس درصد سهام تخصیصی به سهام‌عدالت)

البته تا الان ۳ مورد از این شرکت‌ها یعنی پتروشیمی ارومیه، بندر امام، پتروشیمی بوعلی سینا مراحل پذیرش در بازار بورس را طی کردند ولی باز هم در کنار این شرکت‌های غیر بورسی قرار می‌گیرند. نکته‌ای که برای ساماندهی این شرکت‌ها پیشنهاد می‌شود، بحث تشکیل هلدینگ است تا تمام شرکت‌ها بورسی شوند. آخرین مصوبات شورای عالی بورس عمدتاً این است که شرکت‌ها را بتوانیم بورسی بکنیم و در کنار شرکت‌های دیگر در سبد مشمولین قرار بگیرند.

در شکل یا کردار شماره (۸) شرکت‌های موجود در سبد سهام‌عدالت از جهت صنایعی که قرار دارند، ارائه شده است که عمدتاً فلزات اساسی، محصولات شیمیایی، فرآورده‌های نفتی و یا بانک هستند. در واقع، عمده سبد سهام‌عدالت متشکل از این شرکت‌هاست که جزء بهترین شرکت‌های بازار سرمایه هم طبیعتاً محسوب می‌شوند.



شکل ۸. رتبه‌بندی صنایع در پرتفوی بورسی سهام‌عدالت

ارزش پرتفوی سهام‌عدالت براساس آخرین اطلاعات (۱۴۰۱/۰۲/۲۵) چیزی حدود ۸۰۰ هزار میلیارد تومان یعنی بیش از ۲۹ برابر ارزش اولیه تخمین زده می‌شود. که عمده این افزایش ارزش مربوط به ۳۶ شرکت بورسی است. ارزش اولیه این شرکت‌ها حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان بود ولی ارزش همین ۲۳ هزار میلیارد تومان در بازار الان به حدود ۷۹۴ هزار میلیارد تومان افزایش پیدا کرده است اما ارزش غیربورسی‌ها در آن زمان ۳۵۰۰ میلیارد تخمین زده شد و الان حدود ۱۳۰۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود و سرجمع ارزش سبد سهام‌عدالت بیش از ۸۰۷۰۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود.

نوع شرکت	تعداد شرکت	ارزش سهام عدالت در مقطع واگذاری	ارزش روز سهام عدالت	میزان رشد
بورسی	۳۶	۲۳۰۳۹۸	۷۹۴۴۸۶۶	٪۳۳۴۸
غیر بورسی	۱۳	۳۵۹۶۵	۱۳۴۵۹۹	٪۲۷۴
مجموع	۴۹	۲۶۶۳۶۳	۸۰۷۹۴۶۵	٪۲۹۳۳

شکل ۹. ارزش شرکت‌های سرمایه پذیر و اگذار شده به طرح توزیع سهام‌عدالت

ارزش پرتفوی سهام عدالت به دلیل افزایش ارزش شرکت های بوری نسبت به ارزش اولیه خود بیش از ۲۹ برابر شده است.

ارزش سهام عدالت تخصیص یافته به هر یک از مشمولان

ارزش سهام عدالت تخصیص یافته به هر کدام از مشمولین در حال حاضر اعداد متفاوتی است. آن دسته از مشمولینی که به تأیید نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور از ۵۰ درصد تخفیف در بهای واگذاری بهره مند شده اند ارزش سهام آنها به طور اسمی حداکثر معادل ۱۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال یا یک میلیون تومان بوده است. ارزش سهام تخصیص یافته به هر یک از مشمولان عادی متناسب با میزان اقساط وصول شده از بابت ثمن سهام واگذار شده از محل سود سهام شرکت های سرمایه پذیر در مقاطع گذشته عمدتاً معادل ۵،۳۲۰،۰۰۰ ریال است. برخی از افرادی که قبل از سال ۱۳۹۵ سود سهام عدالت دریافت کرده اند به میزان سود دریافتی از ارزش سهام تخصیصی آنها کاسته شده است. یک نکته دیگر بحث تسهیم ارث است، قبل از آزادسازی بعضاً سهام متوفیان بین بازماندگان افراد توزیع شد، به این دلیل باز اعداد مربوط به افراد از این بابت هم می تواند متفاوت و حتی بیشتر باشد. همچنین خانوارهای بالای ۵ نفر هم براساس قانون قرار بر این شد که سقف ۵ میلیون تومان را به خانوارها پرداخت نکنند و اگر بیش از ۵ نفر باشند، بین افراد خانوار تقسیم بشود که این باعث می شد که سهم افراد کاهش پیدا کند. یک بخشی هم براساس مصوبه شورای عالی اصل (۴۴) در سال ۱۳۹۶ به افراد ۷ ماه مهلت داده شد تا نسبت به واریز و تکمیل وجه سهام خود اقدام کنند و افرادی هم در آن مقطع با واریز بدهی، ارزش سهام آنها از مبلغ ۵،۳۲۰،۰۰۰ ریال به ۱۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال افزایش پیدا کرد.

در شکل (۱۰) وضعیت تسویه اقساط سهام عدالت طی دوره ده ساله تقسیت ارائه شده است. همانطور که مشخص است از مجموع حدود ۲۶۰۰۰ میلیارد تومان، تقریباً ۲۴۰۰۰ میلیارد تومان از محل سود شرکت های سرمایه پذیر و حدود ۲۷۰۰ میلیارد تومان مربوط به تخفیفات دو دهک پایین درآمدی است و فقط حدود ۲۸ میلیارد تومان از آن مربوط به مبالغ واریزی خود مشمولین برای تکمیل وجه است.



مبالغ واریزی به حساب خزانه از محل سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر (۱)	تخفیفات دو دهک (۲)	مبالغ واریزی مشمولان (۳)	مجموع ۱، ۲ و ۳
۲۳۹۴۶۹	۲۶۶۱۷	۲۷۷	۲۶۶۳۶۳

شکل ۱۰. وضعیت تسویه اقساط سهام عدالت طی دوره ده‌ساله تقسیت

سود سهام عدالت توزیع شده میان سهامداران

با پایان دوره ۱۰ ساله اجرای طرح و به موجب مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۲ شورای عالی اجرای اصل (۴۴)، سود توزیعی توسط شرکت‌ها برای سال مالی ۱۳۹۵ و پس از آن به مشمولین تعلق گرفت. با توجه به این امر وضعیت سود توزیع شده میان سهامداران برای سال‌های مالی ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۹ در شکل شماره (۱۱) ارائه شده است. همانطور که مشخص است، چیزی بیش از حدود ۱۲۰۰۰ میلیارد تومان سود پرداخت شده است.

گروه	عنوان	تعداد کل در گروه	تعداد افراد درفید حیات	تعداد فوتی	تعداد شیا دار زنده	درصد شیا داده	مجموع سود واریز شده
۱	مشمولین تخفیف دار	۵۹۵۶۶۰۶	۵۷۱۴۹۲۷	۲۴۱۶۷۹	۵۴۶۰۹۸۶	۹۵	۲۶۰۳۱
۲	روستائیان و عشایر	۱۵۱۴۶۷۴۹	۱۴۶۳۰۷۴۵	۵۱۶۰۰۴	۱۳۶۲۷۲۷۹	۹۴	۳۵۰۱۴
۳	کارکنان دستگاه‌های اجرایی و یازنستگان	۱۳۳۶۹۷۷۲	۱۲۵۴۲۹۳۱	۸۲۶۸۴۱	۱۱۳۵۱۵۴۵	۹۰	۲۸۷۶۷
۴	کارگران فصلی و ساختمانی	۶۱۰۵۴۲۰	۶۰۲۸۰۴۵	۷۷۳۷۵	۵۶۵۲۱۹۷	۹۳	۱۵۴۱۰
۵	سایر اقشار	۸۵۷۰۲۲۷	۷۶۵۲۹۹۳	۹۱۷۲۳۵	۷۱۰۲۰۲۰	۹۲	۱۸۰۵۵
	جمع کل	۴۹۱۴۸۷۷۴	۴۶۵۶۶۴۱	۲۵۷۹۱۳۴	۴۳۳۳۴۰۲۷	---	۱۲۳۲۷۷

شکل ۱۱. وضعیت توزیع سود سهام عدالت بر حسب گروه بندی کلی

آزادسازی سهام عدالت؛ بیانات مقام معظم رهبری

بحث چالش برانگیز فعلی در حوزه سهام عدالت، موضوع آزادسازی سهام و بحث ساماندهی شرکت‌های سرمایه‌پذیر و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. بحث آزادسازی سهام عدالت با نامه استعلام رییس جمهور وقت در زمستان ۱۳۹۸ از مقام معظم رهبری در این خصوص آغاز شد. مقام معظم رهبری در اردیبهشت ماه ۱۳۹۹ طی ابلاغیه ای با آزادسازی سهام عدالت با رعایت امور زیر، موافقت کردند که این امور به نوعی چارچوب آزادسازی سهام عدالت محسوب می‌شود:

۱ دارندگان سهام عدالت مجازند در محدوده زمانی مشخص مالکیت مستقیم سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر را انتخاب کنند و به تناسب، نقش مدیریتی خود را ایفاء کنند. این مسأله‌ای است که در ابلاغیه سال ۱۳۸۵ و قانون اصل (۴۴) پیش‌بینی نشده بود



و افراد می‌بایست در قالب تعاونی‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام‌داری می‌کردند اما با این ابلاغیه اجازه مالکیت مستقیم هم به مشمولین داده شد.

۲ مقررات مورد نیاز جهت انتقال سهام به صاحبان سهام عدالت توسط شورای عالی بورس تدوین و تصویب شود. این مصوبات برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست. این بند هم مبنایی شد تا شورای عالی بورس فراتر از قانون اصل (۴۴) مواردی را در مورد نحوه سازماندهی مشمولین و شرکت‌های سرمایه‌پذیر و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مصوب کردند. بخاطر همین یک مقدار روی این بند مناقشه وجود دارد که شورای عالی بورس آیا باید در قالب قوانین موجود از جمله قانون اصل (۴۴) مقرراتی را تصویب می‌کرد یا نه این اجازه را داشتند که خارج از بحث قانون هم مواردی را تصویب بکنند.

۳ نسبت به سهام باقیمانده در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شورای عالی بورس موظف است ضمن تشویق ماندگاری صاحبان سهام در شرکت‌های مذکور، از طریق مبادی ذیربط هرچه زودتر زمینه ورود آن شرکت‌ها را در بورس فراهم کند.

چارجوب آزادسازی سهام عدالت در حال حاضر

ابلاغیه مقام معظم رهبری در اردیبهشت سال ۱۳۹۹ است.

بعد از این ابلاغیه باز مکاتباتی بین رییس‌جمهور وقت و مقام معظم رهبری برای روشن‌تر شدن ابعاد کار صورت گرفت. یکی از موارد نامه‌ای است که مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۸ خطاب به رییس‌جمهور وقت داشتند و روی دو مسأله تأکید کردند. یکی تأکید بر روش غیرمستقیم در مقابل روش مستقیم بود. از آنجا که روش مستقیم افراد را به نوعی ترغیب به فروش سهم می‌کند، پس ایشان فرمودند که تأکید را بر روش غیرمستقیم بگذارید چون اقدامات دولت عمدتاً به گونه‌ای بود که روش مستقیم را ترغیب می‌کردند. تأکید دوم تشویق صاحبان سهام عدالت بر ماندگاری بود.

در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۰ هم رییس‌جمهور وقت نامه‌ای را خطاب به مقام معظم رهبری ارسال کردند و طی این نامه سه گزینه را برای ساماندهی و ادامه بحث سهام عدالت پیشنهاد کردند که به شرح زیر هستند:

۱ ادامه وضعیت فعلی. مهم‌ترین نکته در این پیشنهاد تداوم



مدیریت دولت در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بود و پیشنهاد کردند که ظرف ۵ سال به تدریج مدیریت شرکت‌ها به منتخبین سهام‌داران واگذار بشود؛ یعنی ابتدا مدیریت شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی کاملاً دست دولت باشد و ظرف ۵ سال این مدیریت را واگذار بکنند.

۲ انتقال مالکیت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی. نکته مهم این گزینه این بود که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی اختیار اعمال حقوق مالکان را در شرکت‌های سرمایه‌پذیر بر عهده بگیرند. همچنین در این گزینه بیان شد که دولت ضمن عدم دخالت فاقد هرگونه مسئولیتی باشد. البته این نکته‌ای بود که مقام معظم رهبری طبیعتاً نپذیرفتند که دولت بخواهد هیچگونه مسئولیتی در قبال این موضوع نداشته باشد.

۳ صندوق سرمایه‌گذاری فراگیر یا (ETF). در این گزینه پیشنهاد شد که این صندوق جایگزین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بشود تا سهام افراد در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی به آن صندوق منتقل و معادل قیمت روز آن سهام در این صندوق صاحب سرمایه بشوند.

این سه پیشنهاد خدمت مقام معظم رهبری ارسال شد و در نهایت مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۶ در پاسخ به نامه رییس جمهور این موارد را تأکید فرمودند که گزینه اول موجب استمرار مدیریت دولتی است و گزینه سوم (یعنی صندوق سرمایه‌گذار فراگیری به جای ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری) به معنی مدیریت سرمایه‌داران بزرگ است، لذا هیچکدام از دو گزینه فوق تأمین‌کننده هدف از واگذاری سهام عدالت؛ یعنی مشارکت دادن واقعی مردم در مالکیت و مدیریت فعالیت‌های اقتصادی و برخورداری ماندگار آنان از منافع این دارایی‌ها نیست اما گزینه دوم که بحث انتقال مالکیت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است، البته با برخی ملاحظات همچون مسئولیت‌پذیری دولت در تنظیم قواعد و مقررات و نیز ایجاد نهادهایی همچون قانون شرکت‌های سرمایه‌گذاری و امثال این و تشویق مردم به نفروختن سهام و ماندن در شرکت‌های سرمایه‌گذاری، ظرفیت تحقق هدف مذکور را خواهد داشت. بنابراین، ایشان در مقابل پیشنهاد دولت که در گزینه دوم گفته بود، دولت دیگر هیچ مسئولیتی را نمی‌پذیرد، تأکید کردند که مسئولیت این قضیه باید با دولت باشد.

آزادسازی سهام عدالت؛ اصول و الزامات مورد تأکید مقام معظم رهبری

- مشارکت دادن واقعی مردم در مالکیت و مدیریت فعالیتهای اقتصادی
- عدم تصدی گری دولت در شرکت های سرمایه پذیر
- منع مدیریت سرمایه داران بزرگ
- تأیید بر استفاده از نهادهای واسط مانند قانون شرکت های سرمایه گذاری یا امثال آن
- تشویق به ماندگاری صاحبان سهام در شرکت های سرمایه گذاری استانی و برخورداری ماندگار مردم از منافع دارایی ها
- پایبندی به سازوکارهای بورس و بازار سرمایه و مقررات گذاری شورای عالی بورس
- تأکید بر مسئولیت پذیری دولت در تنظیم قواعد و مقررات لازم

وضعیت فعلی طرح توزیع سهام عدالت

وضعیت فعلی طرح توزیع سهام عدالت به این صورت است که شورای عالی بورس و اوراق بهادار در راستای اجرای ابلاغیه مورخ نهم اردیبهشت ماه ۱۳۹۹، آیین نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت را در مرداد ماه ۱۳۹۹ مصوب کرد. آیین نامه مذکور در ۲۲ ماده به موضوعاتی از جمله موارد زیر پرداخته است:

- تعیین تکلیف سهام متوفیان،
- تأسیس یک شرکت هلدینگ سهامی عام به منظور مدیریت سهام شرکت های غیر بورسی سهام عدالت،
- اجازه به دارندگان سهام عدالت جهت سهامداری مستقیم شرکت های سرمایه پذیر،
- تکلیف به شرکت های سرمایه گذاری استانی جهت برگزاری مجمع عمومی فوق العاده به منظور افزایش سرمایه،
- اجازه به شرکت های سرمایه گذاری استانی جهت برگزاری مجمع عمومی فوق العاده به منظور افزایش سرمایه،
- اجازه به شرکت های سرمایه گذاری استانی جهت سرمایه گذاری به روش های مختلف از قبیل تأسیس صندوق های سرمایه گذاری پروژه و زمین و ساختمان و فروش تا میزان ۳۰ درصد تعداد سهام هر یک از شرکت های سرمایه پذیر جهت تأمین مالی پروژه ها،
- اجازه به قانون جهت شرکت در مجمع عمومی شرکت های



سرمایه‌پذیراز جانب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی،

- اجازه به شرکت‌های تعاونی سهام‌عدالت شهرستانی جهت عقد قرارداد با کارگزاران بازار بورس و اخذ مجوز کنندگی،
- لغو کلیه مقررات مغایر با این مصوبه، از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه.

خوب برخی اشخاص و نهادها اعتقاد به این دارند که این آیین‌نامه در چهارچوب قوانین و مقررات موجود تهیه نشد و بر این اساس نسبت به اجرای آن اعتراض دارند. حداقل در دو مورد هم شکایت به دیوان عدالت اداری در خصوص این آیین‌نامه شد و بحث این بود که این آیین‌نامه بر خلاف قوانین موجود، مصوب شده است. من دو مورد از احکامی که صادر شده را در دو شکل (۱۲) و (۱۳) آوردم. همانطور که مشخص است، دیوان در هر دو مورد اعلام کرده است که به دلیل همان ابلاغیه مقام معظم رهبری و نامه‌هایی که رییس محترم جمهور و مقام معظم رهبری در این خصوص داشتند؛ اشکالی به این مسأله وارد نیست و این دو شکایت را رد کردند.

کلاس پرونده: ۰۰۰۴۹۴۰۰۰	شماره دادنامه: ۲۱۴۸	تاریخ: ۱۳۹۹/۰۸/۱۴
موضوع خواسته: ابطال آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۰۴ شورای عالی بورس و اوراق بهادار قرار دیوان: در خصوص خواسته ابطال آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت مورخ ۱۳۹۹/۰۵/۰۴ شورای عالی بورس و اوراق بهادار، نظر به اینکه بر اساس بند ۲ ابلاغیه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۰۹ مقام معظم رهبری اعلام شده است که: «مقررات موردنظر جهت انتقال سهام به صاحبان سهام عدالت توسط شورای عالی بورس تدوین و تصویب شود و این مصوبات برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم الاجراست» و بر مبنای نامه شماره ۱۴۰۲۳۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۰۹ رییس محترم دفتر مقام معظم رهبری به تأیید دستورالعمل تدوین شده در این موضوع توسط معظمله تصریح شده است و به موجب نامه‌های شماره ۱۴۰۷۵۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۰۲ و شماره ۱۴۰۹۲۸ مورخ ۱۳۹۹/۰۴/۱۷ رییس محترم دفتر مقام معظم رهبری اعلام شده است که از نظر مقام معظم رهبری، اصلاحات شورای عالی بورس به تأیید مجدد نیاز ندارد و ایشان بر انجام بدون تأخیر آن تأکید دارند لذا بر مبنای حکم مقرر در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات فوق به خواسته ابطال آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت از شمول صلاحیت‌ها و وظائف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است و مستند به مواد ۸۲ و ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ قرار رد شکایت صادر می‌شود. این قرار قطعی است.		

شکل ۱۲. شکایت مورد اول

کلاس پرونده: ۰۰۰۳۲۳۷۰۰۰	شماره دادنامه: ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۵۸۱۲۵۶۳	تاریخ: ۱۴۰۰/۱۰/۱۴
موضوع خواسته: ابطال تبصره ۳ ماده ۲، تبصره ۱ ماده ۳، ماده ۴، تبصره ۲ ماده ۱۰ و ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت از تاریخ تصویب قرار دیوان: در رابطه با خواسته ابطال تبصره ۳ ماده ۲، تبصره ۱ ماده ۳، ماده ۴، تبصره ۲ ماده ۱۰ و ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت مصوب ۱۳۹۹/۵/۴ شورای عالی بورس و اوراق بهادار، نظر به اینکه بر اساس بند ۲ ابلاغیه مورخ ۱۳۹۹/۲/۹ مقام معظم رهبری اعلام شده است که: «مقررات موردنظر جهت انتقال سهام به صاحبان سهام عدالت توسط شورای عالی بورس تدوین و تصویب شود و این مصوبات برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم الاجراست» و بر مبنای نامه شماره ۱۴۰۲۳۳ مورخ ۱۳۹۹/۲/۹ رییس محترم دفتر مقام معظم رهبری به تأیید دستورالعمل تدوین شده در این موضوع توسط معظمله تصریح شده است و به موجب نامه‌های شماره ۱۴۰۷۵۷ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۷ و شماره ۱۴۰۲۹۸ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۷ رییس محترم دفتر مقام معظم رهبری اعلام شده است که از نظر مقام معظم رهبری، اصلاحات شورای عالی بورس به تأیید مجدد نیاز ندارد و ایشان بر انجام بدون تأخیر آن تأکید دارند لذا بر مبنای حکم مقرر در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات فوق به خواسته ابطال مواد از آیین‌نامه اجرایی آزادسازی سهام عدالت از حدود صلاحیت و وظائف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است و مستند به مواد ۸۲ و ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ قرار رد شکایت صادر می‌شود. این قرار قطعی است.		

شکل ۱۳. شکایت مورد دوم

بنابراین، رد دو شکایت مذکور نشان می‌دهد که شورای عالی بورس و اوراق بهادار این جایگاه را داشته که بتواند مواردی را مصوب بکند اما طبیعتاً به مفاد این آیین‌نامه اشکالاتی وارد است که باید مورد بررسی قرار گیرند.

خلاصه اطلاعات آزادسازی سهام عدالت براساس گزارش فعالیت هیات مدیره شرکت سپرده‌گذاری مرکزی و تسویه وجوه (سمات) برای سال مالی ۱۳۹۹ در شکل (۱۴) ارائه شده است. همانطور که مشخص است، از ۴۹ میلیون نفر دارندگان سهام عدالت حدود ۴۶ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر در قید حیات هستند. ترکیب روش مستقیم و غیرمستقیم هم نشان می‌دهد که وزن بیشتر با انتخاب‌کنندگان روش غیرمستقیم است؛ به‌طوری‌که، از این ۴۶۵۰۰ هزار نفر حدود ۱۹ میلیون نفر روش مستقیم و حدود ۲۸ میلیون نفر روش غیرمستقیم را انتخاب کردند.



شکل ۱۴. خلاصه اطلاعات آزادسازی سهام عدالت

همچنین در مقطعی از سال ۱۳۹۹ که اجازه فروش سهام داده شده بود، حدود ۸ میلیارد سهام با ارزشی حدود ۱۴۰۰۰ میلیارد تومان به مردم فروخته شد که این سهام مربوط به حدود ۳ میلیون و ۲۵۰ هزار نفر از سهام‌داران عدالت بود. در واقع، دارندگان سهام عدالت با فروش بخشی از سهام خود باعث شدند که حتی یک‌سری سهام‌داران غیر سهام عدالت الان وارد شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بشوند.



دارندگان سهام عدالت با فروش بخشی از سهام خود باعث ورود یک سری سهامداران غیر سهام عدالت به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی شدند.

ساختار فعلی سهام عدالت به این صورت است که آن ۴۹ میلیون نفر مشمول ابتدای طرح که عضو تعاونی‌های شهرستانی شده بودند، به دو گروه تقسیم شدند؛ یک گروه سهامدار غیر مستقیم که سهامدار شرکت‌های غیراستانی هستند و یک گروه سهامدار مستقیم که به‌طور مستقیم سهامدار شرکت‌های سرمایه‌پذیر هستند. در حال حاضر، یک تعداد افرادی وجود دارند که سهامدار عدالت نبودند ولی سهام خریداری کردند؛ این‌ها می‌توانند در مجامع‌شان شرکت بکنند. پس اینها سهامداران غیرمستقیم هستند که باز می‌توانند در مجامع شرکت بکنند. تعاونی‌ها هم هنوز بخشی از سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی را در اختیار دارند.

مشکل اصلی ساختار فعلی سهام عدالت تشکیل نشدن مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است؛ چون اولاً این ۳۰ میلیون نفر غیرمستقیم طبیعتاً به‌طور حضوری امکان حضور در مجامع را ندارند و به خاطر همین دلیل بحث برگزاری الکترونیکی مجامع مطرح شد، ثانیاً بحث برگزاری الکترونیکی مجامع هم در اساس‌نامه شرکت‌ها وجود ندارد و هم اینکه افراد شاید خیلی انگیزه‌ای برای حضور در مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نداشته باشند. نکته دیگر بحث انتخاب اعضای هیأت مدیره شرکت‌های سرمایه‌پذیر است. در حال حاضر، کمیته سه نفره‌ای ذیل شورای عالی بورس این کار را انجام می‌دهد تا زمانی که بحث آزادسازی و ساماندهی طرح سهام عدالت به سرانجام برسد.

انتخاب اعضای هیأت مدیره شرکت‌های سرمایه‌پذیر با کمیته سه نفره ذیل شورای عالی بورس است.

آسیب‌های وضع موجود سهام عدالت

۱ عدم مشارکت سهامداران عدالت در مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و در نتیجه عدم تشکیل مجامع شرکت‌های مذکور؛ این نقطه اصلی مشکلی است که ما فعلاً در مورد شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و به تبع آن قانون و شرکت‌های سرمایه‌پذیر

با آن درگیر هستیم.

۲ ادامه تصدی‌گری دولت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر و مداخله در تعیین اعضای هیئت مدیره آنها

۳ عدم پیش‌بینی سازوکاری برای تشویق به ماندگاری صاحبان سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و برخورداری ماندگار آنها از منافع دارایی‌ها که این مسأله مورد تأکید مقام معظم رهبری هم در نامه‌ها و هم ابلاغیه‌ها بوده است.

۴ عدم پایبندی برخی ذی‌نفعان طرح توزیع سهام عدالت به مقررات‌گذاری شورای عالی بورس

۵ عدم نظارت بر تعاونی‌های شهرستانی سهام عدالت و راکد شدن برخی از آنها

۶ پذیرش برخی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در بورس علی‌رغم نداشتن شرایط لازم جهت ورود به بازار سرمایه

۷ کمتر بودن مجموع ارزش سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی (حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان) از ارزش مجموع سهام آنها در شرکت‌های سرمایه‌پذیر؛ این هم باز به دلیل بلاتکلیفی است که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی دچارش شدند و باید برای آن فکری انجام بشود.

مدل پیشنهادی جهت ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت

۱ در حال حاضر مالکین سهام شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سه دسته هستند؛ ۱- مشمولان سهام عدالتی که سهام خود را نفروختند که عمده سهام‌داران عدالت می‌شوند؛ ۲- تعاونی‌های شهرستانی به میزانی که سهام دارند و از قبل بودند؛ ۳- افراد حقیقی و حقوقی که سهام شرکت‌های استانی را از مشمولان در زمان باز بودن نماد شرکت‌های مذکور خریداری کردند. این سه دسته سهام‌داران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی هستند که اگر قرار باشد مجامع برگزار بشود، طبیعتاً این افراد باید در مجامع شرکت بکنند.

۲ یک پیشنهاد برای تشویق ماندگاری مردم، بحث سازوکار توثیق سهام عدالت است که عمده کارهایش انجام شده، مقدماتش انجام شده و فقط باید تکمیل بشود تا مردم بتوانند از این سهام یک استفاده‌ای غیر از آن سود سالانه داشته باشند که علاقه‌مند به نفروختن این سهام بشوند.



۳ حالا در بحث مدلی که برای ادامه آزادسازی سهام عدالت و ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت پیشنهاد شده است، نکته اصلی بحث مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی است. پیشنهاد این است که مجامع شرکت‌های استانی به روش حضوری و الکترونیکی و دو مرحله‌ای برگزار بشود. یعنی اینکه مردم در یک بازه زمانی مشخص (می‌تواند چند ماه ادامه داشته باشد و طبیعتاً خیلی دیگر زمان کوتاه نیست) به صورت الکترونیکی نسبت به انتخاب کنندگان خود برای حضور در مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی اقدام کنند. نامزدهای کنندگی سهام‌داران عدالت غیرمستقیم برای حضور در مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، پس از احراز صلاحیت‌های عمومی آنان توسط سازمان بورس به سهام‌داران عدالت معرفی می‌شوند؛ یعنی آن افرادی که برای کنندگی در مجامع نامزد می‌شوند باید صرفاً صلاحیت‌های عمومی داشته باشند و دیگر خیلی بحث صلاحیت‌های تخصصی مطرح نیست. کنندگان انتخاب شده با حضور در مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، حق رأی افرادی را که به آن‌ها وکالت دادند اعمال می‌کنند.

سهام‌داران عدالت غیرمستقیم به روش‌های زیر به شرکت در انتخاب کنندگان خود در مجامع شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تشویق می‌شوند و در اتخاذ تصمیمات مجامع از جمله انتخاب اعضای هیئت مدیره شرکت‌های مذکور مشارکت می‌کنند.

- تبلیغات گسترده در صداوسیما می‌تواند برای افزایش مشارکت مردم بسیار بسیار مؤثر باشد اما شاید سال ۱۳۹۹ اتفاق نیفتاد و مردم آشنا نشدند که اصلاً چرا باید در این مجامع شرکت بکنند.

- بحث دیگری که مردم را می‌توان به مشارکت تشویق کرد این است که اگر در انتخابات شرکت بکنند، در اولویت توزیع سود قرار می‌گیرند و این را قطعاً می‌توان تأثیرگذار خواند.

- اطلاع‌رسانی گسترده اینکه توزیع سود در شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی منوط به تشکیل مجمع آن‌هاست. یعنی افراد می‌دانند در این استان باید مجمع تشکیل بشود که بتواند سود را توزیع بکند. الان در بحث توزیع سود که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی دخالتی ندارند، دولت خودش مستقیماً سود را دریافت و توزیع می‌کند ولی این مسئله می‌تواند انگیزه‌ای برای مشارکت افراد در مجامع بشود.



۴ شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مالک سهام شرکت‌های سرمایه‌پذیر، نسبت به تشکیل یا ادامه فعالیت قانون فعلی اقدام می‌کنند، چیزی که الان هم وجود دارد ولی می‌توانند همین قانون را ادامه فعالیت بدهند یا با شرایط جدیدی نسبت به تشکیل آن اقدام بکنند. هیئت مدیره قانون در هر حالت باید از میان افراد صاحب صلاحیت عمومی و تخصصی و مورد تأیید سازمان بورس انتخاب شوند.

۵ قانون هم اعضای هیأت مدیره شرکت‌های سرمایه‌پذیر را تعیین می‌کند. افراد هم باید از میان افراد حقیقی صاحب صلاحیت مورد تأیید سازمان بورس انتخاب شوند. قانون مکلف است برای انتصاب اعضای هیأت مدیره نسبت به تشکیل کمیته انتصابات اقدام کند و آیین‌نامه و شرایط انتصابات را به تأیید شورای عالی بورس برساند. این هم باز بحثی است که سال‌های گذشته که در مقاطعی قانون این بحث کنندگان را انجام می‌داد، شاید این موارد خیلی رعایت نشد ولی پیشنهاد بر این است که حتماً افراد در یک قالب مشخص با یک چارچوب مصوب شورای عالی بورس این کار را انجام بدهند.

۶ شرکت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی هم برای هزینه کرد سود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی آیین‌نامه‌ای را تهیه و به تأیید شورای عالی بورس برسانند. به‌طوری‌که این آیین‌نامه به این شرکت‌ها اجازه دو کار را بدهد تا به‌طور کاملاً قانون‌مند انجام بدهند. یکی سرمایه‌گذاری خارج از بازار سرمایه در طرح‌های اقتصادی استانی است، چون خیلی از افراد علاقه‌مند هستند تا سهام‌عدالت به حوزه توسعه و نوسازی استان‌ها ورود پیدا کند ولی طبیعتاً باید در یک قالب خیلی مشخص و یک درصد خیلی مشخصی از سود شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی صرفاً برای این مسئله اختصاص پیدا بکند. یکی دیگر هم موضوع پورترفوگردانی (فروش سهام شرکت‌های کم‌بازده و خرید سهام شرکت‌های ارزنده) است. به هر صورت بخشی از سهامی که در سبد سهام‌عدالت وجود دارد، کم‌بازده است بنابراین شرکت باید اجازه داشته باشد تا این سهام را یک قالب مشخص به یک سهام ارزنده‌تر تبدیل کند. بحث مشارکت در افزایش سرمایه شرکت‌های سرمایه‌پذیر هم هست.



خیلی از افراد علاقه مند هستند تا سهام عدالت به حوزه توسعه و نوسازی استان ها ورود پیدا کند.

۸ آخرین نکته پیشنهادی بحث تعاونی است. وزارت تعاون با همکاری اتاق تعاون باید بحث های پیشنهادی در راستای توانمندسازی و توسعه فعالیت های این تعاونی ها را در گستره شهرستان ها تهیه کنند و به این تعاونی ها کمک بکنند تا در توسعه و آبادانی شهرستان ها نقش داشته باشند.

ویژگی های مدل پیشنهادی

- ۱ اعمال نظارت سازمان بورس بر انتخاب اعضای هیئت مدیره کانون و نحوه فعالیت آن؛
- ۲ اعمال نظارت سازمان بورس بر انتخاب اعضای هیئت مدیره شرکت های سرمایه پذیر از مسیر نظارت بر عملکرد کانون علاوه بر سازوکارهای نظارتی موجود بورس برای انتخاب اعضای هیئت مدیره شرکت های بورسی؛
- ۳ پیش بینی سازوکار توثیق سهام سهامداران عدالت غیرمستقیم در شرکت های سرمایه گذاری استانی به منظور افزایش ماندگاری سهامداران عدالت؛
- ۴ دادن اختیار هزینه کرد سودهای توزیع شده شرکت های سرمایه پذیر به شرکت های استانی تحت مقررات مصوب شورای عالی بورس و با اعمال نظارت سازمان بورس بر عملکرد آنان؛
- ۵ افزایش مشارکت مردم در مجامع شرکت های سرمایه گذاری استانی و رفع مشکلات موجود در این زمینه؛
- ۶ گسترش نقش آفرینی و خدمت رسانی شرکت های تعاونی شهرستانی در توسعه و عمران شهرستان ها با کمک و نظارت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

دیدگاه اعضای نشست

حامد آرمان فر

جناب آقای دکتر کابلی زاده به خاطر ارائه خیلی خوبتان تشکر می کنم، واقعا برای من قابل استفاده بود و بهره بردم. من از فرصتی که در اختیارم قرار دادید می خواستم استفاده بکنم و به معرفی شرکت و چالش های که ممکن است در روزهای آتی گریبان گیر شرکت ما بشود،

بپردازم. بنده مدیر عامل شرکت پالایش نفت تهران با نماد بورسی شتران هستم که بیشترین درصد تخصیصی را در سهام عدالت داشته است.

شرکت پالایش نفت تهران با نماد بورسی شتران بیشترین درصد تخصیصی را در سهام عدالت داشته است.

حضار حتماً مستحضر هستند؛ شرکت پالایش نفت تهران در سال‌های قبل از انقلاب تأسیس و راه‌اندازی شده است و شامل دو ترین پالایش نفت خام با ظرفیت اولیه اسمی ۸۰۰۰۰ و ۱۰۰۰۰۰ بشکه در روز بود و قاعدتاً با توجه به طرح‌های توسعه ظرفیت که اجرا شد، الان با دو ترین ۱۲۵۰۰۰ بشکه‌ای در جنوب تهران مشغول فعالیت است. محصولاتی که شرکت پالایش نفت تهران تولید می‌کند، شامل ۵ فراورده اصلی است. در واقع ما به عنوان یک شرکت خصوصی، نفت خام را از دولت می‌خریم. حالا یک تخفیفاتی هم دارد که در مجال این جلسه نیست که بخواهم توضیح بدهم. سپس ۵ فراورده اصلی شامل LPG، بنزین، سوخت‌های هوایی، گازوئیل و نفت کوره را تحت عنوان فراورده‌های حاکمیتی مستقیماً به دولت تحویل می‌دهیم. اما یک‌سری محصولات دیگری هم داریم که فراورده‌های ویژه نام‌گذاری شدند و شامل خوراک واحدهای روغن‌سازی، خوراک واحدهای قیرسازی و کمباته، انواع حلال‌ها یا گوگرد هستند. این فراورده‌های ویژه تماماً در بورس عرضه می‌شوند و به فروش می‌رسند. شرکت پالایش نفت تهران تقریباً حدود ۱۵ درصد کل انرژی کشور را تأمین می‌کند، بنابراین می‌بینید از یک طرف یک صنعت بسیار استراتژیک و از حیث کار کردن با فراورده‌های نفتی و نفت خام بسیار پربرسی است و با این ویژگی می‌طلبد که مدیریت توجه خاصی به این مسائل داشته باشد. از طرف دیگر محصولات تولیدی آن هم بسیار مهم هستند. ضمن اینکه به صورت ۲۴ ساعت در روز اصطلاحاً ۷ روز هفته کار می‌کند و هیچ وقت حتی تعطیلات رسمی هم تعطیل نیست، چون اگر یک‌روز کار نکند مسلماً تأثیراتش را در جامعه به صورت صف‌های پمپ‌بنزین و ... می‌بینیم.

همان‌طور که عرض کردم شرکت پالایش نفت تهران علاوه بر اینکه ۱۵ درصد از انرژی کل کشور را تأمین می‌کند، به تنهایی حدود ۵۰ درصد از سوخت‌های هوایی کشور را تأمین می‌کند. سوخت‌های هوایی



کشور از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند که در شرکت پالایش نفت تهران تهیه و در واقع تحویل شرکت ملی پخش می‌شود که توزیع‌اش در کل کشور و فرودگاه‌های تهران صورت می‌گیرد. اهمیت سوخت هوایی از آنجاست که مثلاً اگر بنزین ماشینی تمام بشود می‌تواند متوقف و دوباره بنزین‌گیری کند اما این موضوع برای سوخت‌های هوایی امکان ندارد و ممکن است هواپیما از محدوده مشخص خودش خارج بشود. به علاوه، این شرکت یک آزمایشگاه استاندارد دارد که یک جای مورد اطمینان از نظر سایر سازمان‌هاست؛ آزمایشگاه معتمد هست، فرآورده‌های هوایی آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

من تا اینجا این بیوگرافی را از شرکت پالایش نفت تهران بیان کردم تا نشان دهم مدیریت این شرکت به خاطر بحث نفت و ریسک‌های ناشی از آن چقدر حائز اهمیت است. حالا می‌خواهم به پروژه‌ها بپردازم. چون استانداردهای جهان روزانه تغییر می‌کند، مثلاً سوخت‌هایی که سال‌ها پیش مصرف می‌شد، الان فرق کرده است. اگر شما به‌روز پیش نروید و با پروژه‌ها پیش نروید، پالایشگاه محکوم به نابودی است. این یک اصل است که در پالایشگاه داریم و به خصوص این روزها با شرایط جوی که حاکم شده و بحث‌هایی که هست، اگر صرفاً نگاه به تولید و تأمین سوخت در کشور باشد، باز محکوم به فنا هستید. مطالعات نشان می‌دهد که سال ۲۰۵۰ به بعد دورهٔ افول نفتی است. پس اگر ما صرفاً نگاه‌مان به تولید باشد تا یک‌سری محصولات را تولید کنیم، این پالایشگاه در این شرایط دوام نخواهد داشت. بنابراین، بحث‌هایی مطرح شد که ما باید زنجیره ارزش تمام محصولات را تکمیل کنیم و به محصولات نهایی و قابل‌عرضه بازار برسیم و صرفاً نگاه‌مان پالایشی نباشد و عملاً پالایشگاه‌ها در سال‌های آینده به پتروپالایش تبدیل شوند. در غیر این صورت نمی‌توانند ادامه حیات بدهند. عرض من این است که ما برای این بقاء یک‌سری پروژه‌هایی تعریف کردیم. شرکت پالایش نفت تهران از سال‌های گذشته پروژه‌هایی را که تعریف کرد؛ سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ در واقع روی محصول گازوییل به نقطه مورد هدف خودش رسید، یعنی الان گازوییلی که در پالایشگاه تهران تولید می‌شود، کاملاً منطبق بر استانداردهای یورو ۴ و ۵ است. بنابراین محصول گازوییل ما در خود کلان شهر تهران و در سطح شهرستان استفاده می‌شود. اشکالاتی که در پالایشگاه تهران وجود داشته است، الحمدلله با همت همه همکاران و تأکید می‌کنم، مدیران قبل از من، در زمان خودش حل شد. حالا مشکل در تولید بنزین پالایشگاه تهران

است که حقیقتاً در تولید بنزین پالایشگاه تهران یک‌مقداری عقب مانده است و الان بنزین پالایشگاه تهران کاملاً منطبق بر استانداردهای یورو ۴ نیست و برای همین است که بنزین تولیدی پالایشگاه تهران در حال حاضر در کلان شهر تهران مصرف نمی‌شود و عملاً کلان شهر تهران بنزین خودش را از شرکت پالایش نفت اصفهان با نماد شپنا و پالایشگاه اراک تأمین می‌کند. بنزین پالایشگاه تهران در قسمت شمال کشور و شمال شرق کشور مصرف می‌شود اما خوب در این ارتباط هم پروژه‌ای در تاریخ ۱۴/۰۱/۱۴۰۰ کلید خورد که ساخت واحد CCR پالایشگاه تهران با هزینه تقریباً بالغ بر ۲۵۰ میلیون یورو را شامل می‌شود.

الحمدلله الان این پروژه طبق برنامه با درصد انحراف خیلی کمی نسبت به پروژه‌های قبلی در حد قابل قبول است. قرار است که این پروژه ۳۶ ماهه تکمیل شود و سه ماه هم زمان راه‌اندازی دارد. امید داریم اگر تأخیر نباشد تیرماه سال ۱۴۰۳ این پروژه به بهره‌برداری برسد و کلان شهر تهران و کل مردم عزیز هم‌شهری ما در تهران بتوانند از این فرآورده‌های پاک بنزین استفاده کنند. اما همین الان در بحث سوخت فیول اوایل بدون تعارف ما یعنی همه پالایشگاه‌ها از دنیا عقب هستیم، ببینید الان که سعی می‌شود، از سوخت مازوتی استفاده نشود اما یکی از محصولات پالایشگاه است. پس اگر این سوخت را درواقع نتوانیم در پروژه‌هایمان، هرچه سریع‌تر به یک محصول قابل عرضه به بازار برسانیم، باز دو مرتبه پالایشگاه تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد. بنابراین، ما حتماً باید پروژه‌هایی برای تصفیه و بهینه‌سازی و استفاده بهینه از سوخت پالایشگاه تعریف کنیم که یک چیزی حدود ۱/۵ الی ۲ میلیارد یورو هزینه این پروژه‌هاست. اگر بتوانیم بخشی از آن را باید در خود تهران انجام بدهیم یا باید به خارج از تهران انتقال بدهیم، خودش دغدغه من است. اما حالا ببینید با این شرایطی که پالایشگاه دارد، دغدغه‌های ما چه می‌شود.

خوب همانطور که حالا اشاره شد، ۷۰ درصد از شرکت پالایش نفت تهران مربوط به سهام عدالت است. حالا امیدواریم که در شرایط آینده این موارد لحاظ بشود که ان‌شاءالله ما بتوانیم رسالت اصلی خودمان، صرف نظر از اینکه مدیریت دست چه کسی باشد، را انجام بدهیم. امیدواریم که شرایطی پیش بیاید همراه باشد که ما بتوانیم دغدغه اصلی‌مان که همان رسالت شرکت است را جامه عمل بپوشانیم.



آقای سید نورانی

همانطور که همه بزرگواران استحضار دارند، روح کلی اصل (۴۴) مشارکت واقعی مردم در مالکیت و مدیریت بود. حالا سؤال این است که در این سیر جریانی، چقدر مردم در این مالکیت و مدیریت دخیل بودند؟ چه تضادهایی داشتیم؟ کی مسیر ما بعضاً صعب و سخت شده است؟ و الان برای اینکه به هرحال از آن چالش‌های مبتلا به برون رفت داشته باشیم، چه راهبرد و راهکارهایی را باید در پیش بگیریم؟ این‌ها مسائلی است که پیش‌روی ماست و اگر توجه نکنیم، ممکن است خدشه جبران ناپذیری در این مسیر بر ما وارد شود.

روح کلی اصل (۴۴) مشارکت واقعی مردم در مالکیت و مدیریت بود.

آقای جودکی

ضمن تشکر از شما بزرگواران، خدمت شما عرض کنم که در بحث موضوع تاریخچه سهام عدالت که جناب آقای دکتر کابلی‌زاده مطرح فرمودند، دو سه تا موضوع ناقص بیان شد. اولین موضوع در بحث واگذاری‌ها و مربوط به میزان واگذاری‌ها و عدد واگذاری‌های شرکت‌های بورسی و غیر بورسی است که جمعاً ۳۲ هزار میلیارد می‌شد، این در حالی است که واگذاری سهام عدالت به ۴۹ میلیون نفر و طبق عدد و رقم می‌بایست ۴۷ هزار میلیارد واگذار می‌شد که در این بین ما حدود ۷۰۰۰ میلیارد کم داریم. یعنی اقساط را بر مبنای ۴۹۰۰۰ میلیارد تومان برداشت کردیم؛ ولی واگذاری ما چقدر بود؟ ۳۲۰۰۰ میلیارد بود.

دومین موضوع این است که ما باید فرمایشات مقام معظم رهبری را به‌طور کامل بیان کنیم نه ناقص. ببینید در ابلاغیه مورخ ۰۲/۰۹ یک مقدمه‌ای وجود دارد که ایشان می‌فرمایند در پی تصمیم واگذاری درصدی سهام اصل (۴۴) قانون اساسی، در قالب سهام عدالت که با هدف گسترش عدالت اجتماعی و توانمندسازی خانوارهای کم‌درآمد انجام شد، انتظار این بود که مسئولین مربوط در دولت‌های مختلف مواد ۸ گانه ابلاغیه ۱۳۸۵/۰۴/۱۲ را به‌طور دقیق اجراء می‌کردند. پس آنجایی که در جواب نامه آقای روحانی، مقام معظم رهبری فرمودند که مسئولیت‌پذیری دولت در تنظیم قواعد و مقررات این نبود که دولت کنار نرود، بلکه این بود که قبلاً مسئولیت‌پذیری‌اش را انجام نداده است، ما تفسیرهای خودمان را نسبت به این موضوع مطرح نکنیم. سومین موضوع این است که یک‌سری موارد را به عنوان پیشنهاد طرح

یا هر موضوع دیگری مطرح کردیم اما همه این پیشنهادات بلااستثناء در قانون آمده است. در واقع، موارد مربوط به برگزاری مجامع تقسیم سود، هزینه‌های بنگاه‌های اقتصادی، همه این‌ها را ما در قانون داریم. بعضی از موضوعات فراتر از قانون تجارت مطرح شده است، نمونه‌اش، انتخابات به مدت ۱ ماه است. مگر ما در قانون تجارت این موضوع را داریم؟

من این آخرین جمله را هم می‌گویم، خیلی وقت عزیزان را نگیرم. همان‌طور که آقای دکتر کابلی زاده فرمودند، دو گروه مدعی در این حوزه وجود دارند. یک عده اعتقاد دارند که ابلاغیه ۰۹/۰۲ اختیار فرا قانونی به شورای عالی بورس داده شده است و یک عده معتقدند که چون قید شده مقررات، مقررات همیشه ذیل قوانین است. من فقط یک موضوع را از خود مقام معظم رهبری می‌گویم که ایشان می‌فرمایند هم در مسأله نظارت‌ها، هم در مسأله قبول یا رد قوانین مجلس فقط باید معیار را، معیار قانون قرار داد و قانون باید رعایت شود. گاهی ممکن است انسان به نظرش برسد که اگر اینجا بر طبق قانون عمل کنیم، مصلحت نباشد. در همان جا رعایت قانون از رعایت آن مصلح بالاتر و لازم‌تر است. چون اگر چنانچه بنا شد با نظر اشخاص و افراد و مصلحت اندیشی معیارها و ضابطه‌ها به هم بخورد، دیگر ضابطه‌ای باقی نخواهد ماند. یک روز، یک کسی، یک‌جور مصلحت می‌داند و یک روز هم کسی مصلحت دیگری را مطرح می‌کند. لذا، این موضوع را عرض کردم چون با تغییر دولت‌ها مصلحت‌ها تغییر پیدا می‌کند.

آقای کریمی

ضمن تشکر از ارائه‌دهنده محترم مقاله، باید عرض کنم که از نظر من ایشان می‌بایست در ابتدای بحث سهام عدالت به دو نکته اشاره می‌کردند که فراموش شده‌اند. ببینید برداشت خیلی‌ها این است که سهام عدالت هبه است اما هبه نبوده، بلکه دولت سهام عدالت را به مردم فروخت. یعنی دولت طی یک قراردادی با شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، یک‌سری سهم را فروخت و به کنندگی شرکت سرمایه‌گذاری استانی هم یک تعهدی داشته که سود را از شرکت‌های بگیرد تا سهام مردم را آزاد کنیم. متأسفانه این کار را دولت انجام نداد؛ یعنی در طول ۱۰ سال اجرای طرح توزیع سهام عدالت، شرکت سرمایه‌پذیر باید به تناسب وصول سود از سهام عدالت سهمش را آزاد می‌کرد که این کار را نکرد.



سهام عدالت هبه نبوده بلکه دولت آن را به مردم فروخت.

یک نکته بعدی دیگر که متأسفانه در تضاد با منافع مردم اتفاق افتاد؛ این است که در صورت حسابی که می‌خواست به مردم بدهد، در مقطعی که سود به مردم داده بود، سود را از ارزش سهام کم کرد که چنین چیزی هیچ‌جای دنیا وجود ندارد. یعنی دولت نمی‌تواند از ارزش یک دارایی، سود یک مقطعی را که خودش تصمیم گرفت به مردم پرداخت کند- مردم سود نمی‌خواستند، خود دولت تصمیم گرفت سود بدهد- کم کند. یک نکته خیلی مهم‌ترش این است که چرا دولت یا شورای عالی باید به خودش اجازه می‌داد که به تکتک مردم صورت حساب بدهد که متأسفانه این هم در ارائه امروز نبود. مگر در فرمان ۸ ماده مقام معظم رهبری ذکر نشد که شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی هستند، پس چرا صورت حساب به تعاونی‌ها داده نشد؟ شاید تعاونی‌ها پول داشتند و مابه‌التفاوت را می‌توانستند به دولت بدهند. پس نتیجه این موضوع خیلی نکته مهمی است که باعث شد که حدود ۱۳۰۰۰ میلیارد تومان از دارایی که تحت فرمایش مقام معظم رهبری به مردم داده شد بود، به دولت برگشت بخورد و همین مبلغ وقتی آزادسازی سهام عدالت صورت گرفت، که بنده می‌گویم آزادسازی نبود بلکه رهاسازی سهام عدالت بود، دارایی نهایی ۲۶۰۰۰ میلیارد تومان شد. حالا شما اینطرف داستان را گوش کن، آن ۱۳۰۰۰ میلیارد تومانی که از مردم به ناحق گرفته شد، ارزشش چقدر می‌شد؟ شما حدود ۵۰۰۰۰۰ هزار میلیارد تومان دارایی را از مردم گرفتید، در حالیکه متعلق به مردم بود و یک نکته مهم‌تر هم اینکه همین ۱۳۰۰۰ میلیارد تومان دارایی مربوط به همان ۲۰ درصد پالایشگاهی‌ها بود. در واقع این همان داستان دارا و سارا بود که شما یک دارا که متعلق به مردم بود را از دست گرفتید، بعد دوباره تحت عنوان صندوق‌های دارایی فروختید. این موضوع هم متأسفانه در ارائه آقای دکتر کابلی‌زاده نبود باید بالاخره مدنظر دوستان قرار گیرد.

یکی از حاضران نشست

از جناب آقای دکتر کابلی‌زاده به خاطر ارائه خوبشان تشکر می‌کنم اما ابهاماتی که ایشان مطرح فرمودند بیشتر معطوف به گذشته بود. من حالا اینجا یک حلقه مفقود احساس می‌کنم که در ارتباط با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ است و آن اینکه صرف نظر از ابهاماتی که خود بحث

سهام‌عدالت دارد، یک‌سری ابهامات هم در خصوص مشمولین جدید باز مجدداً در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مضاف شدند. حالا سؤال این است که در مورد شناسایی این افراد آیا ورود کردیم؟ یا اینکه در این نشست می‌خواهیم مطرح کنیم؟

اگر اشتباه نکنم آقای کابلی‌زاده فرمودند که ارزش سهام‌عدالت الان حدوداً ۲۹ برابر شده است، خوب ما الان بخواهیم سهام‌عدالت به افراد جدید بدهیم، آیا به ارزش ۱ میلیون بدهیم یا ۲۹ میلیون بدهیم؟ در مورد این مسائل آیا بحث شده است؟ به علاوه در قانون بودجه امسال شرکت‌های هم گروه ۱ و هم گروه ۲ ذکر شدند اما در قانون اصل (۴۴) فقط گروه ۲ مطرح بود. ضمن اینکه در قانون بودجه ۱۴۰۱ افراد را هم باز گذاشت. به نظرم من این چالش‌های قانون بودجه امسال، آن چالش‌های قبلی در این حوزه را تشدید می‌کند. شاید این مطلوب خیلی از عزیزانی است که در این نشست حاضر هستند و می‌خواهند بدانند بالاخره براساس این قانون بودجه، آیا امسال مشمول سهام‌عدالت می‌شود؟ و به چه اندازه و از کدام شرکت‌ها و به چه نحو مشمول می‌شوند. خوشحال می‌شوم اگر در این زمینه توضیحاتی هست افراد محترم نشست بفرمایند.

یکی از حاضران نشست

عرض سلام و تشکر بابت فرصتی که در اختیار بنده قرار دادید. جناب آقای دکتر رییسی، ریاست محترم جمهور، در مراسم تودیع و معارفه خودشان در قوه قضاییه در اسفند ماه سال ۱۳۹۷ یک جمله‌ای بیان فرمودند که اخیراً هم در مسئولیت جدیدشان به عنوان ریاست محترم جمهور هم آن‌را تکرار کردند، مبنی بر اینکه هیچ‌کس در هیچ‌جایی، حق دور زدن قانون را ندارد. طرح سهام‌عدالت بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، با ابلاغیه ۱۲ تیرماه سال ۱۳۸۵ طی ۸ بند که نقشه راه را حضرت آقا تعیین کردند، شروع شد. واگذاری سهام‌عدالت همین‌طور که دوست عزیزمان هم اشاره کردند، هبه نبود، بلکه فروش اقساطی بود. حضرت آقا در ابلاغیه ۸ بندی‌شان با فروش اقساطی بخشی از سهام صدر اصل (۴۴) به شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، متشکل از تعاونی‌های شهرستانی و به نسبت اعضای تعاونی‌ها موافقت کردند و سازمان خصوصی‌سازی را مکلف کردند به نسبت اعضای تعاونی‌ها سهام مورد واگذاری را در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استانی قرار بدهند. در فصل ۶ قانون مواد ۳۴ الی ۳۸ هم دقیقاً منطبق با ابلاغیه



۸ بندی حضرت آقا این موارد تصریح شده است. متأسفانه دولت‌ها همین‌طور که در مقدمه ابلاغیه آزادسازی مقام معظم رهبری در ۹ اردیبهشت ۱۳۹۹ اعلام شد، ولی در اسلاید آقای کابلی زاده آن بخش مقدمه بیان نشد، حضرت آقا از اجرای مفاد ابلاغیه ۸ بندی گله کردند. در ابلاغیه ۸ بندی چه چیزی وجود داشت که به دنبال حذفش بودند. سال‌ها دولت‌ها به دنبال بازپس‌گیری اختیار اداره سرمایه مردم در خصوص سهام عدالت واگذار شده بودند ولی به روش‌های مختلف نتوانستند به این نتیجه برسند. سازمان خصوصی‌سازی به جای استناد به قراردادهای مابین خودش با ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی و تبصره ۲ ماده ۱۰۰ قانون برنامه پنجم، صورت حسابی را در سال ۱۳۹۵ ارائه داد و با اخذ مصوبه شورای عالی اصل (۴۴) طرف حساب سازمان خصوصی‌سازی در خصوص ارائه صورت حساب، به جای ۳۰ شرکت سرمایه‌گذاری استانی ۴۹ میلیون نفر شدند. این ۴۹ میلیون نفر به خاطر فقر اطلاع‌رسانی، مطلع نبودند چه سرمایه‌ای یا ارزشی را در اختیار دارند. در این صورت حساب‌ها متأسفانه اعداد و ارقام مختلفی، به بهانه‌های مختلف از سرمایه مردم کنده شد. بعد از اینکه این تغییر روی صورت حساب‌ها و گروگان‌گیری سهام عدالت توسط دولت‌ها خصوصاً از سال ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۹ اتفاق افتاد، حضرت آقا در اردیبهشت ماه ابلاغیه آزادسازی را دادند و در بند ۲ حیطه مشخص اختیار تدوین مقررات انتقال سهام به صاحبان سهام عدالت را صادر کردند. یعنی انتقال از سرمایه‌گذاری استانی به آن‌هایی که روش مستقیم را انتخاب کردند، مدنظر بود اما متأسفانه شورای عالی بورس خارج از حیطه اختیارات محوله مقرراتی را تدوین کردند، که چندین قانون و سیاست‌های کلی نظام را تغییر دادند و این اختیار فراقانونی را مطمئناً حضرت آقا به شورای عالی بورس ندادند. تفسیر به رأی شورای عالی بورس باعث مشکلاتی در روند اجرای واگذاری و آزادسازی سهام عدالت شده است.

**تفسیر به رأی شورای عالی بورس باعث مشکلاتی
در روند اجرای واگذاری و آزادسازی سهام عدالت شده است.**

آقای حاجی‌وند

من حاجی‌وند، نویسنده کتاب آزادسازی سهام عدالت موانع و راهکارها هستم که این کتاب به عنوان تنها منبع موجود در زمینه آزادسازی سهام عدالت در کشور است و در واقع دانشنامه سهام عدالت و خصوصی‌سازی است و به



این موضوع می‌پردازد که چگونه سهام عدالت را آزاد کنیم.

خدمتتان عرض شود که من فکر می‌کنم بررسی آسیب شناسی آزادسازی سهام عدالت و شلختگی که ما در این آزادسازی داریم، قطعاً از رهگذر بررسی تجربه دنیا در زمینه سهام کوپن یا همان وچر یا به نوعی سهام عدالت می‌گذرد. نگاهی به تاریخچه سهام عدالت به نوعی یا کوپن سهام در دنیا نشان می‌دهد که ما تقریباً ۴۵ سال پیش، تجربه کوپن سهام را عمدتاً در کشورهای کمونیستی داشتیم. ۲۱ کشور این موضوع را تجربه کردند و پرونده کوپن سهام یا همان وچر در سال ۲۰۰۱ در دنیا برای همیشه به دلیل ناکامی در موفقیت بسته شد. در دنیا چکار کردند؟ کوپنی را به خلق الله عمدتاً یا به همه افراد جامعه یا به افراد بالای هجده سال دادند و چشمشان را بستند و این کوپن را دادند. کوپن عمدتاً یا رایگان بود یا در ازای مبالغی بسیار کم و داستان از این قرار بود که وقتی شما کوپن را می‌گرفتید، می‌توانستید کوپن را در بازار آزاد نقد کنید یا می‌توانستید به واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری تبدیل کنید، یا اینکه در برخی از این کشورها آمدند ۱۰ یا ۱۵ شرکت را اصلاح ساختار و سودآور کردند. شما کوپن را می‌دادید و سهام‌دار این شرکت‌ها می‌شدید و متأسفانه در نهایت همه‌شان در مرحله آزادسازی شکست خوردند. هدف‌هایی هم که برای دادن این سهام‌ها دنبال می‌شد، گسترش بازار سرمایه، افزایش ثروت و ... بود. به هر حال با اندکی تأخیر در کشور ما هم سال ۱۳۸۴ یا ۱۳۸۵ طرح سهام عدالت اجرا شد. همانطور که دوستان فرمودند به صورت قسطی مالی را فروختیم که یکی دو سال بعد فهمیدیم این مال چیست؟ و چرا پول دادیم و از این داستان‌ها. مشکلات مربوط به مشمولین را هم همه می‌دانیم، اول قرار بود به یکی دو دهک اول که ۳۲ میلیون نفر بودند هم بدهند که یک‌دفعه تبدیل به ۵۰ میلیون نفر شدند. جالب این است که یک کارمند قراردادی در کنار یک معاون وزیر هر دو سهام عدالت گرفتند و صرفاً دهک‌های جمعیتی ملاک سهام عدالت شد.

داستان سهام عدالت و مصیبت‌هایش را کنار بگذاریم و به فصل آزادسازی سهام عدالت برسیم. اردیبهشت سال ۱۳۹۹ آمدیم گفتیم سهام عدالت باید آزاد بشود و برای این منظور دو دسته‌بندی ارائه کردیم. کسی که روش مستقیم را انتخاب می‌کند هم مالک هم مدیر و کسی که غیرمستقیم را انتخاب می‌کند فقط مدیر است. الان که من و شما صحبت می‌کنیم، چه کسانی که مستقیم را انتخاب



کردند و چه غیرمستقیم متأسفانه نه مالک هستند و نه مدیر. در مقطع بسیار کوتاهی اجازه دادیم کسانی که روش مستقیم را انتخاب کردند، بیایند به بانک‌ها تعهد بدهند که نمی‌دانند چه سهمی به چه قیمتی، در چه روزی فروخته می‌شود و مبلغ حاصل از فروش سهام‌شان را یکجا به آنها پرداخت نمی‌کردیم. از تیرماه سال ۱۴۰۰ تا الان که ما داریم صحبت می‌کنیم، بخشی از سهام و نمادهای شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی سهام‌عدالت از جمله لرستان در بورس به این دلیل متوقف است که هیئت مدیره شرکت‌های سرمایه‌گذاری یا حالش را ندارند یا سوادش را ندارند یا وقتش را ندارند که بخواهند گزارش‌های آن را به سازمان بورس بدهند تا این نمادها باز بشود. این یعنی بعد از اینکه ۵۰ میلیون نفر قسط سهام‌عدالت‌شان را پرداخت کردند، نه اختیار فروش دارایی خود را دارند نه اختیار خرید.

من پیشنهادم این بود که ای‌کاش اسم این جلسه را آسیب‌شناسی و ارائه راهکارهای سهام‌عدالت می‌گذاشتیم. خیلی کوتاه من اشاره کنم. از بحث مستقیم و غیر مستقیم بخواهیم بگذریم، یک مصیبت عظمی بود که ۱۶ یا ۱۷ سال خاک سهام‌عدالت را سازمان خصوصی‌سازی خورد و بعد خیلی راحت دو دستی به سازمان بورس دادیم که هنوز هم نمی‌دانند این سهام‌عدالت چیست. بنابراین در مرحله اول باید سهام‌عدالت به نظر من به سازمان خصوصی‌سازی برشود.

سهام‌عدالت از سازمان خصوصی‌سازی و دادن آن به بورس یک مصیبت است.

داستان تعاونی‌های سهام‌عدالت خمی بر زلف‌های سهام‌عدالت و سهام‌دارانش افزوده است. این تعاونی‌های سهام‌عدالت آمدند تا کار شناسایی را انجام بدهند اما اینکه حالا چرا داریم این موضوع را ادامه دار می‌کنیم و بودجه به آن‌ها تخصیص می‌دهیم و از کجا این بودجه را می‌آوریم، داستانی است که حالا دوستان باید واگویه کنند. شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی که الی ماشاالله این هیئت مدیره قبلاً کجا بودند؟ پول‌هایی که سال‌ها به آن‌ها دادیم کجا سرمایه‌گذاری کردند؟ شفاف‌سازی این سهم‌ها کجا بود. مجامعشان چه می‌شود؟ از این به بعدشان هم چه می‌شود؟ این‌ها را حالا بگذریم. داستان

متوفیان سهام‌عدالت هم هست که ۳۲۰۰۰۰۰ نفر مردند، این یک داستان است، پرتفوی سهام‌عدالت شامل ۴۹ شرکت است که ۳۶ شرکت بورسی و ۱۳ شرکت غیر بورسی است و ما اصلاً نمی‌دانیم قرار است چه اتفاقی برای آن بیفتد. ۴ میلیون نفر شماره شب‌بانکی ندادند، تهران و البرز هنوز نمادشان پذیرش نشده و کلی داستان دیگر داریم. پیشنهاد آقای دکتر به عنوان جمله آخر این است که با تدبیر و ارائه راهکار پرونده سهام‌عدالت خیلی زود باید در کشور بسته بشود و جالب است با این همه مشکل چطوری دم از دادن سهام‌عدالت به جاماندگان می‌زنیم.

**تعاونی‌های سهام‌عدالت آمدند تا کار شناسایی را انجام بدهند
اما اینکه حالا چرا داریم این موضوع را ادامه‌دار می‌کنیم،
خودش یک داستانی است.**

آقای کابلی‌زاده

در این ارائه و با توجه به نظرات دوستان مشخص شد که در بحث سهام‌عدالت هم چالش‌های زیادی و هم نظرات متفاوتی وجود دارد. جناب آقای جودکی و همچنین همکارشان هم فرمودند که مثلاً رأی دیوان عدالت اداری اصلاً از خودش سلب مسئولیت کرده است اما خوب خیلی‌ها می‌گویند نه اینجوری نیست. حالا من متن‌اش را نخواندم ولی بعد از جلسه می‌دهم خدمت شما، که دلیل آوردند مقام معظم رهبری این را گفته، رییس دفتر مقام معظم رهبری طی نامه‌های فلان این موارد را گفته است. بنابراین، یک‌سری مباحث، بحث‌های حقوقی است که طبیعتاً جایش اینجا نیست و باید افرادی که دست اندرکار این مسأله هستند درموردش نظر بدهند که آیا این بحث رعایت قانون باید انجام می‌شد یا نمی‌شد؟ نه اصلاً روشن نیست. اگر روشن بود که این اتفاقات نمی‌افتاد و این همه اختلاف نظر ایجاد نمی‌شد. پس من خیلی وارد جزئیات بحث ایشان نمی‌شوم. چون بحث حقوقی است.

آقای کریمی به این بحث اشاره کردند که سهام‌عدالت هبه نیست، خوب به نظرم من تمام این اعداد و ارقام خودش هبه نبودن سهام‌عدالت را نشان می‌دهد. این که سود گرفته شده و سود شرکت‌های سرمایه‌پذیر بابت اقساط برداشته شده است، گواهی بر هبه نبودن است. اینکه افراد مهلت داشتند تا بقیه مبلغ را پرداخت



بکنند، همه اینها بیانگر آن است که نه خود مشمولین و نه خود دولت تصویری از هبه بودن نداشتند؛ یعنی ریز و ریال به ریالش حساب و کتاب کردند و همه را از مردم طبیعتاً طبق قانون گرفتند. پس این هم به نظر من ابهامی در مسأله سهام عدالت نیست. روی بحث اهمیت آن شرکت‌هایی که شورای عالی اصل (۴۴) از بحث سبد سهام عدالت خارج کردند، نکته‌ای بیان داشتند که به هر صورت مصوبه‌ای هست که در زمان خودش ابلاغ شده، هیچ مرجع قانونی به این مصوبه اشکال وارد نکرده و در نتیجه اجرا شده است. این مسأله‌ای است که من هم فهرست را خدمت دوستان ارائه کردم که ۱۲ شرکت بودند که براساس آن مصوبه فکر کنم در سال ۱۳۹۵ از فهرست خارج شدند.

بحث جاماندگان سهام عدالت، به نظر من یک بحث موازی بحث ساماندهی طرح توزیع سهام عدالت است. تا زمانی که قانون بودجه سال ۱۴۰۱ ابلاغ نشده بود، بحث جاماندگان یک موضوعی بود که دولت الزامی به اجراء نداشت ولی الان قانون بودجه الزام کرده که دولت باید این کار را انجام بدهد. قبلاً دست دولت برای تعیین چارچوب باز بود که بخواهد تصمیم بگیرد که در چه قالبی این کار را انجام بدهد اما در قانون بودجه سال جاری، قالب هم تعیین شده است؛ یعنی گفته با رعایت احکام قانون اصل (۴۴)، پس دیگر دولت خیلی کار متفاوتی نسبت به شرایط فعلی نمی‌تواند انجام بدهد. باید در قالب همین شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی مثلاً این کار را انجام بدهد، چون روش مستقیم در قانون اصل (۴۴) وجود ندارد. پس می‌توانیم بگوییم اجرای سهام عدالت برای جاماندگان به صورت غیرمستقیم و در قالب شرکت سرمایه‌گذاری استانی انجام می‌شود. اما به نظر من بهتر این است که اول تکلیف ساماندهی طرح یعنی این ۴۹ میلیون نفر، این ۴۹ شرکت، این موارد معلوم بشود. بعضی از دوستانی که اینجا تشریف دارند، در جریان هستند که شورای عالی بورس کارگروهی را تشکیل دادند که تمامی موضوعات با اهمیت سهام عدالت در آنجا در حال تصمیم‌گیری است و برخی از دوستان نشست حاضر هم در آن جلسات شرکت می‌کنند. این اختلاف برداشت حقوقی، موارد از این دست، همه باید آنجا تعیین تکلیف بشود. جایش در یک همایش سخنرانی یا بحث‌های اینجوری نیست، بلکه در آن کارگروه باید تعیین تکلیف بشود. به هر صورت تعیین تکلیف جاماندگان وظیفه دولت است که باید انجام بدهد و

قطعاً انجام می‌دهد.

تعیین تکلیف جاماندگان وظیفه دولت است که باید انجام بدهد و قطعاً انجام می‌دهد.

آقای حاجی‌وند به بحث کوپن سهام اشاره کردند و گفتند سهام‌عدالت به نوعی می‌تواند مشابه این باشد. بنده کتاب کوپن سهام که پایه و اساس سهام‌عدالت است را در سال ۱۳۸۳ نوشتم و این که تجربه‌ای شکست خورده است و به نظرم سهام‌عدالت الان مشابه کوپن سهام هم نیست. سازمان خصوصی‌سازی کتاب صندوق‌های سرمایه‌گذاری سهام‌عدالت را هم در سال ۱۳۹۴ ترجمه کردند که در آن کتاب اشاره شده بود، که کشورهایی مثل لهستان و رومانی توانستند کار را به سرانجام برسانند اما ما حالا کشوری مثل روسیه هم داریم که واقعاً دچار مشکل شدند. بنابراین، امید ما هم این است که مثل آن کشورهای موفق بتوانیم کار را به درستی به سرانجام برسانیم. آن تجربیات را هم می‌گوییم به جای خودش دیده شده و بررسی شده است. پس در مورد بحث آزادسازی هم کتابی در مورد صندوق‌های سرمایه‌گذاری در سهام‌عدالت و در مورد کوپن سهام اولیه هم کتابی ترجمه شده و در حال استفاده هستند. لذا به نظرم الان همه این موارد روشن است و این موارد چیز نگفته‌ای ندارد، فقط امیدواریم تصمیمات درستی گرفته بشود.

آقای سید نورانی

در مورد جامانده‌ها یا به هر حال سهام‌عدالت جدید هم عرض بکنم، موضوع در کارگروه‌های مقدماتی سازمان وزارت رفاه در جریان است. حالا اینکه قدر و سهم آن چقدر باشد و سهام‌داران جدید چه کسانی باشند، این‌ها محل بحث دارد که ان شاء الله به تناسب قانون بودجه و قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وقتی به فرجام رسید، مبنای اقدام خواهد شد. ولی آقای کابلی‌زاده، معطوف به ارائه جناب‌عالی و به تأثیر از فرمایشات مقام معظم رهبری در بازه‌های مختلف و اجرایی بودن مدل، به نظرم می‌رسد که باید روی چند ملاحظه دقیق شد.

یکی اینکه امکان مشارکت واقعی مردم در این مدل باید حاصل بشود. اینکه آیا مابین مردم ذی‌نفع و شرکت سرمایه‌پذیر باید این



واسطه وجود داشته باشد؟ یا به سمتی برویم که واقعاً عدم وجود واسطه را تعریف بکنیم؟ یا اگر واسطه باشد آن محدودیتی که مجامع دو مرحله‌ای در بحث حضرت‌عالی بود باید با چه ملاحظه‌ای به آن نگریسته بشود؟ موضوع بعدی در ارائه جناب‌عالی راجع به عدم تصدی دولت است، خوب بالاخره باید تصدی یا عدم تصدی یک‌جا تعیین بشود و آن مرز نهایی حدود دخالت دولت باید مشخص بشود که به چه نحوی است.

منع مدیریت سرمایه‌داران بزرگ چیزی بود که مقام معظم رهبری هم با این موضوع برخورد کرده بودند و الان به یک نوعی در حال شکل‌گیری است. برای این قضیه ما باید چه چاره‌ای داشته باشیم؟ در مورد امکان نهادهای واسطه برای مدیریت سرمایه‌پذیرها، خوب ما به شرکت‌های تعاونی سهام‌عدالت گفتیم تا نهاد مالی بشوند یا گفتیم اگر می‌خواهند در مدیریت تأثیرگذار باشند، باید واجد صلاحیت بشوند. روی این‌ها باید مرز تفکیک قائل شد. تشویق به ماندگاری مردم در این پروسه، پیچیدگی توثیق سهام‌عدالت، یا سهولت توثیق سهام استانی هم موضوع دیگری است که باید آن مرز مشخص حاصل بشود. پایه‌بندی به سازوکار بورس باید به چه صورتی باشد؟ آیا باید همچنان تبدیل تعاونی به نهاد مالی را پیگیر باشیم؟ یا بدون نیاز به نهادسازی با رویکرد آن نقض سازوکار بورس پیش برویم؟ یا در بحث بررسی شدن شرکت‌های استانی الان باید ببینیم شکاف‌هایمان چیست؟ تا کجا پیش رفتیم؟ چه کردیم؟ اگر قرار است شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی نقش‌آفرین باشند، برای این نقش‌آفرینی باید خودشان را تجهیز بکنند، این تجهیز تا چه حد پیش رفته است؟ اگر نقایصی وجود دارد، آن نقایص را چگونه باید رفع بکنیم؟ روی بهبود حاکمیتی شرکت‌ها و رأی مستقیم همه محل بحث است. بنابراین، باید تمام این موارد تعیین تکلیف بشود و نهایتاً و غایت امر این است که سود به دست مردم برسد. آیا دلیل وجود واسطه‌ها برای کاهش زمان رساندن سود به دست است؟ یا توزیع سود براساس سازوکار بورس می‌تواند مؤثر باشد؟ همه این‌ها بالاخره موضوعات مطرح در سهام‌عدالت است که اگر با دقت به آن‌ها توجه نشود، قطعاً محل خدشه خواهد بود و نهایتاً به نظر می‌رسد آن اصل (۴۴) که ما به عنوان اصول مترقی می‌شناسیم، در اجراء چندان نتواند آن فعل مؤثر را صورت بدهد.

در مسیر سهام‌عدالت مسائل زیادی وجود دارد

**که باید تعیین تکلیف شود، در غیر این صورت اصل متری (۴۴)
آنچنان که باید در اجراء موفق نخواهد بود.**

من از همه عزیزان و از حوصله دوستان و سرکار خانم‌ها و آقایان تشکر می‌کنم. ان شاء الله که این نشست و نشست‌های مشابه به سیر منطقی و معقول در سهام‌عدالت کمک بکند و ما این را اول از درگاه باری تعالی و دوم از کمک شما خواستاریم که به هر حال کمک بکنید که این مسیر، مسیر تسهیل شده‌ای باشد.

مدیر نشست یازدهم



حمیدرضا فولادگر
مشاور وزیر اقتصاد

اعضای نشست یازدهم



مهنوش مفتوح
مدیرکل دفتر برنامه ریزی و
تحلیل واگذاری های سازمان
خصوصی سازی



علی جعفر شهرستانی
کارشناس اقتصادی



محسن عامری
مدیر اجرایی شورای
گفت وگوی دولت و
بخش خصوصی



زهره عالی پور
مشاور سازمان
خصوصی سازی



مهدی طغیانی
نماینده مجلس شورای اسلامی و
عضو هیات واگذاری

۱۱ نشست یازدهم

مسائل مشترک واگذاری‌ها از منظر قانونگذاری

خلاصه مدیریتی

الف) سخنرانی حمیدرضا فولادی

۱ در اجرای قانون اصل (۴۴) شروع خوبی داشتیم اما نقطه آغاز انحرافات در اجراء به زمانی برمی‌شود که اولویت‌ها جابه‌جا شد و واگذاری در اولویت قرار گرفت. تجربه شکست خورده این رویه سیاستی، روسیه است که در ادامه خصوصی‌سازی مسیر اولویت‌دهی خودش را عوض کرد.

۲ انحراف دیگر در اجراء اولویت دادن به واگذاری شرکت‌های بزرگ بود که در نتیجه فقدان بخش خصوصی توانمند، واگذاری‌ها به سمت شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی به صورت رد دیون رفت تا اینکه با تصویب قانون ممنوعیت واگذاری به نهادهای عمومی، واگذاری به بخش خصوصی واقعی به صورت مزایده با شروع دولت یازدهم در دستور کار قرار گرفت. الان همین واگذاری‌ها که محدود هم هستند، با چالش‌هایی مواجه شده‌اند.

۳ در خصوص اشکالات موجود در خصوصی‌سازی بیشترین نقش مربوط به اجراء و نظارت و همچنین برخی از قوانین و مقررات است اما این به معنای آن نیست که سیاست‌های اصل (۴۴) اصلاً نقشی نداشته است، لذا در اصلاحات اخیر علاوه بر قانون، خود سیاست‌ها هم مورد توجه قرار گرفته است.

ب) مقاله «مسائل مشترک واگذاری‌های چالشی از نگاه بخش خصوصی»؛

محسن عامری^۱

۱ نتیجه تصدی‌گری دولت‌ها، تعداد نیروی کار بالا، بهره‌وری پایین، عرضه کالاهای غیر ضرور، عدم تجدید سرمایه در بنگاه‌های دولتی و همچنین انتخاب مکان‌های غیر بهینه است.

۲ کاهش تصدی‌گری و کوچک‌سازی دولت عملاً با واگذاری مالکیت و مدیریت به صورت توأمان به بخش خصوصی اتفاق خواهد افتاد که اهداف قانونگذار از خصوصی‌سازی هم این بوده است. اما واگذاری به صورت رد دیون و سهام‌عدالت از این ویژگی برخوردار نیست.

۳ هدف از واگذاری‌ها در عمل رهایی دولت از بند شرکت‌های دولتی

۱. رییس مرکز بهبود کسب و کار اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و دبیر شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی



با معضلات مذکور و کسب درآمدهای قابل ملاحظه و تأمین کسری بودجه با انجام واگذاری‌ها بوده است.

۴ روند واگذاری‌ها به گونه‌ای پیش رفت که در سال ۱۳۹۹ علی‌رغم گذشت بیش از ۱۲ سال از اجرای قانون اصل (۴۴)، شاهد ابطال بخش قابل توجهی از واگذاری‌ها و تصدی‌گری مجدد دولت بودیم.

۵ بیش از ۱۰۰ قانون و مقررات در ارتباط با واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی وجود دارد و همین بیانگر تورم، پیچیدگی و تفسیرپذیر بودن قوانین و مقررات در این حوزه است.

۶ شاخص‌های ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی نظیر سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت روند افزایشی خود را طی سال‌ها حفظ کردند، ضمن اینکه واگذاری به بخش خصوصی واقعی کمتر از ۱۵ درصد بوده است. بنابراین، با توجه به همین سه شاخص می‌توانیم بگوییم که خصوصی‌سازی ما موفق نبوده است.

۷ از عوامل تأثیرگذار بر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی می‌توان به ۱- نحوه انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری و فرآیند ورود و خروج آنها از لیست واگذاری، ۲- عدم در نظر گرفتن الزامات پیشینی خصوصی‌سازی از جمله آزادسازی قیمت‌ها و طراحی نظام تنظیم‌گری، ۳- ایرادات تعیین مصادیق گروه‌های سه‌گانه شرکت‌های قابل واگذاری، ۴- نحوه آماده‌سازی بنگاه‌ها، تعیین روش واگذاری، قیمت‌گذاری و شیوه انتخاب خریدار، ۵- سازوکارهای انگیزشی در نظر گرفته شده برای طرح‌ها، ۶- ضعف‌های نظام ارزیابی و بازخوردگیری خصوصی‌سازی، از جمله نحوه نظارت بر شرکت‌های واگذار شده اشاره کرد.

۸ بررسی سیر واگذاری‌ها نشان می‌دهد تا زمانی‌که شرکت‌های دولتی در قالب رد دیون یا در واقع سهام عدالت به بخش خصوصی واگذار شدند، مشکل خاصی به وجود نیامد و مراجع خاص هم چندان معترض نبودند اما با شروع واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی و اجرای ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در تیرماه سال ۱۳۹۳ مبنی بر ممنوعیت واگذاری‌ها به صورت سهام عدالت یا رد دیون، سرآغازی برای مسائل و مشکلاتی است که امروز شاهد آنها هستیم.

۹ واگذاری‌های چالشی شامل شرکت‌های مغان، هپکو، ماشین‌سازی تبریز، نیشکر هفت تپه، پالایش نفت کرمانشاه، ایریتک بیستون، ایران ایرتور، خلیج فارس، مهندسی آب و خاک فارس و تراورس و همچنین پالایش بوده است.

۱۰ واگذاری‌های چالشی براساس آمار پایان سال ۱۳۹۹ به لحاظ ارزشی ۳ درصد و به لحاظ تعداد بنگاهی هم یک درصد کل واگذاری‌های انجام شده تاکنون را در بردارد. این آمار اگر چه به ظاهر بیانگر آن است که واگذاری چالشی سهم چندانی از لحاظ آماری ندارد اما متأسفانه شاید سهمی ۹۸ درصدی در بی‌اعتمادی بخش خصوصی برای استمرار همکاری با دولت و خرید اموال دولت را داشته است.

۱۱ رویه‌ای که در ابطال واگذاری‌ها طی می‌شود معمولاً به این ترتیب است؛ ۱- تفسیرهای متعدد و متفاوت بیش از ۱۰۰ فقره قوانین و مقررات در ارتباط با واگذاری‌ها، ۲- تسری قوانین بنگاهداری دولتی به بازار رقابتی، ۳- ورود غیرتخصصی کنندگان مجلس و متأسفانه صدا و سیما به موضوع، ۴- ورود و اظهارنظر نهادهای نظارتی به پرونده‌ها قبل از رأی هیئت داور، ۵- صدور آرای مرجع قضایی بعضاً مغایر با رأی هیئت داور، ۶- فسخ و ابطال قراردادهای واگذاری توسط دادگاه، ۷- تشکیل پرونده برای اعضای هیئت واگذاری و هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی و ۸- توقف روند واگذاری‌های جدید توسط دولت.

۱۲ از جمله تبعات ناشی از توقف و ابطال پرونده‌های واگذار شده می‌توان به ۱- باز شدن راه تنش و بی‌ثباتی در دیگر بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده، ۲- عدم رفع مسأله ناکارایی یا ناکارآمدی، ۳- تضییع حقوق مالکیت سرمایه‌گذار بخش خصوصی، ۴- عدم وجود انگیزه برای سرمایه‌گذاران جدید بخش خصوصی، ۴- تشکیل لیست بلند درخواست انتقال به گروه سوم مشتمل بر شرکت‌های غیر قابل واگذاری، و ۵- عدم کوچک‌سازی دولت اشاره کرد.

ج) مقاله «آسیب‌شناسی واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی: نتایج مطالعه موردی»؛

علی جعفری شهرستانی^۲

۱ شرکت نیشکر هفت تپه در سال ۱۳۴۰ در قالب طرح‌های توسعه‌ای خوزستان به عنوان شرکت دولتی تأسیس شد و بعد از ابلاغ سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی و قانون مربوطه در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی مشمول واگذاری قرار گرفت تا در نهایت در بهمن سال ۱۳۹۴ واگذار شد.

۲ در سال ۱۳۸۷ ایدرو شروع به نوسازی آن‌جا کرد و ۱۰۰۰ کارگر از شرکت باز خرید شدند اما در فاصله بین برگزاری مزایده و برنده شدن خریدار

۲. دکتری دانشگاه علامه طباطبائی



بخش خصوصی، تقریباً ۱۱۰۰ نفر نیروی انسانی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط استانی و ۹۰۰ کارگر فصلی هم در بدو ورود خریدار اول با فشار شورای تأمین استان در شرکت استخدام می‌شوند. یعنی این شرکت علیرغم تلاش برای اصلاح ساختاری با این اتفاقات در مجموع با ۲۰۰۰ نیروی انسانی مازاد مواجه شد.

۳ شرکت بعد از واگذاری به جهت طرح‌های توسعه‌ای خودش و همچنین ایجاد اشتغال برای این ۲۰۰۰ نیروی انسانی مازاد وارد عرصه‌های جدید فعالیت شد.

۴ مهمترین مسائل واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه شش عنصر کلیدی شامل ۱- جایگاه ویژه شرکت در معیشت مردم منطقه؛ ۲- اهلیت تخصصی اداره شرکت؛ ۳- اصلاح ساختار شرکت پیش از واگذاری؛ ۴- حساسیت‌های قومی و مدیریت غیربومی؛ ۵- مشخص نبودن صورت دقیق دارایی‌ها و بدهی‌ها و ۶- تحمیل تعهدات به خریدار برخلاف شرایط اولیه واگذاری بوده است.

۵ شرکت ایران ایرتور، در سال ۱۳۵۱ به عنوان بازوی گردشگری ایران‌ایر تأسیس شد و در سال ۱۳۹۰ برای اولین بار یک کنسرسیوم از دو شرکت زیرمجموعه وزارت دفاع واگذار شد اما با توجه به عدم ایفای تعهدات توسط این خریدار، برای بار دوم طی برگزاری مزایده به یک بخش خصوصی در سال ۱۳۹۴ فروخته شد اما به دلیل تأخیر در تحویل آن به این خریدار دوم، کار به هیئت واگذاری رسید اما ابطالش کان لم یکن شد.

۶ مهمترین مسائل واگذاری شرکت ایران ایرتور هفت عنصر کلیدی شامل ۱- اصلاح ساختار شرکت پیش از واگذاری؛ ۲- اهلیت تخصصی اداره شرکت؛ ۳- اقتصاد سیاسی واگذاری؛ ۴- مشخص نبودن صورت دقیق دارایی‌ها و بدهی‌ها؛ ۵- تأخیر در تحویل شرکت به خریدار دوم؛ ۶- تحمیل تعهدات به خریدار دوم برخلاف شرایط اولیه واگذاری و ۷- قیمت‌گذاری در واگذاری دوم بوده است.

۷ شرکت قطارهای مسافری رجا بدون اطلاع شرکت راه‌آهن و منفک شدن ساختار آن از این شرکت، در قالب رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد. ضمن اینکه تعیین تکلیف آن هم ۱۰ سال طول کشید و سازمان تأمین اجتماعی نمی‌دانست با این شرکت باید چکار کند.

۸ مهمترین مسائل واگذاری شرکت قطارهای مسافری رجا و عنصر کلیدی شامل ۱- عدم تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌ها؛

۲- عدم اهلیت تخصصی اداره شرکت؛ ۳- عدم طی فرآیند معمول واگذاری (قرار گرفتن در فهرست، آماده‌سازی، قیمت‌گذاری و تصویب)؛ ۴- بلاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزه حمل و نقل ریلی؛ ۵- عدم برگزاری مجمع و بلاتکلیفی مالی، ۶- عدم تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی؛ ۷- انحصار راه‌آهن در صنعت حمل و نقل ریلی؛ ۸- انحصار راه‌آهن در صنعت حمل و نقل ریلی و ۹- یارانه مسیرهای تکلیفی بوده است.

۹ زمانیکه شرکتی زیان‌ده است، قبل از واگذاری باید اصلاح ساختار صورت گیرد. چنانچه اصلاح ساختار دارای هزینه بالایی باشد، خود دولت باید متعهد شود اما اگر شرکت کوچک و اصلاح ساختار هزینه بالایی نداشته باشد، بخش خصوصی می‌تواند آن را برعهده بگیرد، البته به شرط آنکه در قرارداد واگذاری لحاظ شود.

د) دیدگاه اعضای نشست

۱ **مهنوش مفتوح:** ترکیب واگذاری‌ها در این ۲۰ سال به این صورت بوده است که ۵۳ درصد بابت رد دیون و ۱۸ درصد به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار شده است، لذا می‌توان گفت متأسفانه نگاه درآمدی به خصوصی‌سازی خیلی بر موضوع خصوصی‌سازی مسلط شده است. ۲ **مهنوش مفتوح:** با توجه به اینکه ۳۴ درصد از واگذاری‌های چالشی سهم همان ۱۵ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی است، این موضوع اثبات می‌شود که چالش‌ها بعد از واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی پررنگ‌تر شدند و تمرکز نهادها و افراد مختلف روی واگذاری‌ها خیلی بیشتر شد.

۳ **مهنوش مفتوح:** آیین‌نامه اهلیت در سال ۱۳۹۸ مفصل بازنگری شده است و اهلیت مالی، فنی و مدیریتی خریدار در آیین‌نامه جدید مورد توجه قرار گرفته است. البته باز هم اصلاح این آیین‌نامه به یک شیوه مناسب‌تر در دستور کار است.

۴ **مهدی طغیانی:** رد دیون از این نظر که باعث می‌شود از چاله شرکت دولتی به چاله شرکت خصولتی وارد شویم، مردود است؛ چون این شرکت‌ها به واسطه اینکه قابل کنترل و نظارت و همچنین رقابت‌پذیر نیستند، به مراتب بدتر از شرکت‌های دولتی هستند.

۵ **زهره عالی‌پور:** از بین ۱۲ شرکتی که برای فسخ آنها فشار آوردند، هیئت داور فقط در ۲ شرکت، آن هم به دلیل ارائه اطلاعات غلط به هیئت، فسخ را پذیرفت اما فسخ ۱۰ مورد دیگر را رد کرد. با این حال،



علی‌رغم رأی هیئت داورى و بدون دفاع مؤثر توسط بخش خصوصی،
شعب تجدیدنظر رأی صادر می‌کند.

مقدمه

در سومین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۲ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در سالن (۱) حول موضوع «مسائل مشترک واگذاری‌ها از منظر قانونگذاری» بود. ریاست این نشست را آقای حمیدرضا فولادگر از سازمان خصوصی‌سازی بر عهده داشتند و اعضای نشست سرکار خانم مهنوش مفتوح از سازمان خصوصی‌سازی و آقای مهدی طغیانی کننده محترم مجلس و عضو کمیسیون اقتصادی و کمیته ویژه جهش تولید و اصل (۴۴) بودند. در این نشست دو مقاله تحت عناوین «مسائل مشترک واگذاری‌های چالشی از نگاه بخش خصوصی» توسط آقای مهندس محسن عامری رییس مرکز بهبود کسب و کار اتاق بازرگانی، صنایع معادن و کشاورزی ایران و دبیر شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی و «آسیب‌شناسی واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی: نتایج مطالعه موردی» توسط آقای علی جعفری شهرستانی دانشجوی دکتری دانشگاه علامه طباطبائی ارائه شد. البته قبل از ارائه مقاله، سخنرانی کوتاهی توسط رییس نشست هم ایراد شد.

در ادامه در ابتدا سخنرانی آقای فولادگر و سپس سخنرانی نویسندگان هر یک از مقالات مذکور و در نهایت، دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب بیان شده است.

سخنرانی حمیدرضا فولادگر^۳

آنچه که عنوان این نشست هست البته یک مقدار با برخی مباحث مطروحه در این نشست‌های چند روزه و آخرین روزش که فردا هست، همپوشانی دارد. طبعاً مباحث قانونی اجرای اصل (۴۴) و برخی از روش‌های اجرای قانون حالا چه از لحاظ اجراء یا از لحاظ عدم اجراء ممکن است منشأ یک سری مباحث در حوزه واگذاری‌ها و باعث بروز چالش‌های بعدی در مسیر خود اصل (۴۴) شده باشد. من فقط خیلی کوتاه یک مقدمه‌ای از کلی‌ترین موضوع این نشست‌ها یعنی یکی از نشست‌های شنبه بعد از ظهر تحت عنوان میزان تحقق اهداف و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را مطرح می‌کنم تا به عنوان یک مدخل ورود به بحث از آن استفاده بکنیم و در واقع ارتباطش را با موضوع این نشست بیان کنم.

به هر حال تکالیف مهمی در ۵ فصل سیاست‌های اصل (۴۴) بیان شده بود که الان هم درگیر آن هستیم. این قانون متشکل از فصول مختلف و ۹۲ ماده قانون و یک مجموعه از سیاست‌های در این زمینه پیش‌روی ما بود و بنا بود همه این‌ها هم زمان انجام بشود؛ چرا که این یک ریل‌گذاری جدیدی در اقتصاد کشور و به تعبیر رهبر معظم انقلاب یک انقلاب اقتصادی بود. البته ایشان هنوز هم به اصل (۴۴) اعتقاد دارند و می‌گویند منظور ما این بود که با این سیاست واقعاً یک تحول انقلاب اسلامی رخ بدهد و طی سال‌های ۱۳۸۴ به بعد یعنی از اولین مرحله که این موضوع مطرح شد، بیشترین پیگیری‌ها روی بحث ضرورت اجرای سیاست‌ها را هم همیشه شخص مقام معظم رهبری داشتند. این مجموعه سیاست‌ها و قوانین در اجراء شروع خوبی داشت. من باید این موضوع را به واسطه این که به عنوان کننده دوره هفتم در کمیسیون ویژه تصویب این قانون و مسئول کمیسیون ویژه اصل (۴۴) یا همان تولید ملی در سه دوره هشتم، نهم و دهم، در جریانش بودم بیان کنم که واقعاً بحثی که از اول شروع شد، شروع خوبی بود. وقتی سیاست‌ها ابلاغ شد لایحه‌اش را به دولت آوردند، خود مجلس مرکز پژوهش‌ها طرح خوبی را آماده کرد و همزمان این لایحه و طرح مبتنی بر سیاست‌ها به قانون تبدیل شد. شما از بین این ۴۰ یا ۵۰ مجموعه سیاست‌های نظام که ابلاغ شده است، کمتر سیاستی را در کشور می‌توانید پیدا کنید که همانند سیاست اصل (۴۴) عیناً قانون متناظر با این سیاست تصویب شده باشد. سپس آیین‌نامه‌های آن که حدود ۶۰ مورد است یکی پس از

۳. سازمان خصوصی‌سازی



دیگری در طول یک یا دو سال توسط شورای عالی اصل (۴۴) تصویب شد. همچنین ساختار سازی خوبی صورت گرفت، هیئت واگذاری که قبلاً هم وجود داشت با تصویب این قانون تکمیل شد، هیئت دآوری با این قانون تکمیل شد، شورای رقابت تشکیل شد و همه ارکان آن شکل گرفت.

از بین ۴۰ یا ۵۰ مجموعه سیاست‌های ابلاغی نظام، فقط در مورد سیاست اصل (۴۴) عیناً قانون متناظر با این سیاست تصویب شده است.

پس همانطور که بیان شد، شروع خوبی داشتیم اما نقطه آغاز انحرافات در اجراء به زمانی برمی‌شود که اولویت‌ها جابجا شد و اجراء دارای بالاترین اولویت شد. البته من نمی‌خواهم بگویم تخلف، اصلاً نمی‌خواهم کلمه تخلف یا عدم اجراء را به کار ببرم، می‌خواهم بگویم اجرای قانون را خوب شروع کردند اما اولویت‌ها به اشتباه جابه‌جا شدند. از همان سال اول که اولین گزارش نظارت ارائه شد، بحث این بود که قبل از واگذاری به خصوص واگذاری شرکت‌های بزرگ، در اولویت‌ها اشتباه کردیم، چون ما در ابتدا باید سراغ بهبود فضای کسب و کار، بهبود محیط کسب و کار، توانمندسازی بخش خصوصی و حقیقی و ایجاد فضای رقابت می‌رفتیم، و بعد حالا وقتی فضای رقابتی ایجاد و عوامل آن فراهم شد، موانع کسب و کار و سرمایه‌گذاری رفع شد، بخش خصوصی قوی شد، بخش تعاونی کنار بخش خصوصی و بقیه ظرفیت‌های پیش‌بینی شده موجود در قانون راه افتادند، زمان آن بود که واگذاری را شروع کنیم. در این ارتباط، تجربه‌ای که ما بارها گفتیم مطالعه شود، مقایسه خیلی راحت بین دو تا تجربه خصوصی سازی در چین و روسیه است که همه بهتر از من می‌دانند که روسیه با همین شیوه ما شروع کرد و شکست خورد و بعد از ۱۰ یا ۱۵ سال مسیر خودش را عوض کرد؛ ولی چینی‌ها با شیوه بهبود کسب و کار شروع کردند.

نقطه آغاز انحرافات در اجرای قانون اصل (۴۴) جابجایی اولویت‌ها است.

خوب پس واگذاری به عنوان اولویت اول و اشتباه شروع می‌شود، اما در خود واگذاری‌ها هم اولویت‌بندی‌ها جابه‌جا شده و اشتباه دوم صورت گرفته است. در واقع، واگذاری‌ها با گروه (۲) یعنی شرکت‌های

بزرگ که دولت حداقل پنج سال برنامه پنجم برای واگذاری آنها فرصت داشت، شروع شد. این در حالی است که اول گروه (۱) یا شرکت‌های کوچک‌تر باید واگذار می‌شد. خوب مشکل این بود که ما بخش خصوصی خوبی در کشور داشتیم اما بخش خصوصی مهیا و آماده‌ای که توان خرید بنگاه بزرگ را داشته باشد و بتواند با بخش دولتی به معنی واقعی رقابت کند نداشتیم. پس نتیجه این شد که واگذاری‌ها عمدتاً به سمت شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی به صورت رد دیون رفت تا اینکه بعد از یک دوره‌ای که همه متوجه این قضیه شدند که عمده واگذاری‌ها به صورت رد دیون است و بخش خصوصی حقیقی وارد عرضه نمی‌شود، مجلس وارد شد و قانون منع واگذاری مستقیم به صورت رد دیون را تصویب کردند. بعد این با آغاز کار دولت یازدهم و آقای طیب‌نیا به عنوان وزیر مصادف شد و یکسری موارد به بخش خصوصی از طریق مزایده واگذار شد. بنابراین، بعد از این مسیر چند ساله واگذاری‌ها برای اولین بار عمدتاً از طریق مزایده و به بخش خصوصی حقیقی انجام شد، البته قبلش به صورت خیلی ناچیز وجود داشت. بنا به گزارش سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات و خود کمیسیون ویژه، مجلس سهم این واگذاری‌های چالشی در چند سال اول کمتر از ۱۰ درصد بود. حالا در این مسیر یک سری اتفاقاتی افتاد که موضوع بحث نشست حاضر هم هست و به آن‌ها اشاره می‌شود. در واقع، اتفاقی بعد از این چند سال افتاد و یک تعدادی از این واگذاری‌ها مورد اعتراض قرار گرفتند و همین موضوع سبب ورود دستگاه‌های نظارتی مختلف و ورود دستگاه قضایی به قضیه شد. لذا، پرونده‌های متعددی که تشکیل شد، برخی به ابطال منجر شد و برخی هم الان در دست بررسی است.

من یک مرحله دیگر را هم می‌خواهم اشاره کنم و آن مرحله هم سهام‌عدالت است. در واقع، یک بخش عمده‌ای از واگذاری‌ها بحث سهام‌عدالت است. وقتی مرحله واگذاری‌های بورسی و مزایده‌ای به طور خاص به بخش خصوصی حقیقی مورد چالش قرار گرفت، مرحله جدیدی اتفاق افتاد و این که روسای بعدی سازمان خصوصی‌سازی، دوره دو سال آخر وزارت اقتصاد دوره قبل و همین دوره اخیر و مجلس به این سمت رفتند که جهت اجرای سیاست اصل (۴۴) و قانون که کلاً روش واگذاری مزایده‌ای کنار گذاشته شد. البته اول به صورت بورسی ارائه شد، چون بورس در یک یا دو سال اول که صندوق‌های قابل معامله تازه راه افتاده بود، شرایط بهتری داشت و مردم به این



صندوق‌ها رغبت داشتند. بخاطر همین سال ۱۳۹۹ یک مقدار واگذاری بورسی انجام شد، حتی بیش از آن چیزی که در بودجه پیش بینی شده بود. اما همان پیش‌بینی که می‌کردیم در سال ۱۴۰۰ اتفاق افتاد و الان سال ۱۴۰۱ دیگر از روش بورسی هم استقبال نمی‌شود و عملاً واگذاری‌هایی که دولت انجام می‌دهد، پولش صرف بدهی‌های دولت می‌شود. در واقع رد دیونی که قبلاً با قانون دائمی ممنوع کردیم با قانون بودجه دوباره این ممنوعیت را برداشتیم و به جایی رسیدیم که امسال ۱۳۰ هزار میلیارد تومان فقط در بودجه ۱۴۰۱ پیش بینی کردیم که سهام فروخته شود و پول آن برای رد دیون یا برای حقوق بازنشستگان، مستمری بگیران، متناسب‌سازی، ایثارگران پرداخت شود که همه این مصارف در جهت معیشت و مشکلات مردم بسیار لازم هستند.

رد دیونی که قبلاً با قانون دائمی ممنوع کردیم با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ دوباره این ممنوعیت را برداشتیم.

پس این سیری که از ابتدای کار تا حالا اتفاق افتاده است، اجراء متناسب با سیاست‌ها و همه بر مبنای تکالیف قانونی جلو رفته است. در مقطعی ممکن است حالا یک تخلفی هم رخ داده باشد، یک ماده قانونی یک جایی اجرا نشده باشد که دادگاه هم حکم کرده و من الان وارد ماهیت حکم قاضی و مسئولیت نهادهای نظارتی اصلاً نمی‌خواهم بشوم. چون نه وظیفه ما ورود به حیطه مسئولین نظارتی است، نه این‌که این‌جا به جای قاضی حکم بدهیم. ولی من به عنوان یک ناظر بیرونی که هم در قانون‌گذاری آن و هم در نظارتش حضور داشتیم، هم الان در مجمع تشخیص این دو سال اخیر در بحث سیاست و نظارتش داریم وقت می‌گذاریم، دارم عرض می‌کنم که ما به جزء یک مقطع خاصی که ممکن است قانون خوب اجراء نشده یا تخلف شده باشد، یعنی عمدتاً مسأله، مسأله روش اجراء و در نظر نگرفتن اولویت‌ها و تغییر مکرر روند اجرایی است. لذا یک زمانی فقط سهام‌عدالت، یک زمانی فقط رد دیون، یک زمانی واگذار کردن به شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی و یک زمانی فقط بورس، واگذاری مزایده‌ای، بخش خصوصی مطرح است؛ و یک زمانی هم کلاً همه چیز را کنار می‌گذاریم و می‌گوییم فقط بورس، ای تی اف‌ها و حالا دیگر فقط رد دیون. این کلمه فقط رد دیون را دوباره دارم تکرار می‌کنم، چون به آن علم و



اطمینان دارم و شاهدش هم آقای دکتر طغیانی کننده فعلی مجلس که هم عضو کمیسیون اقتصادی و هم عضو کمیسیون ویژه تولید ملی اصل (۴۴) و هم عضو هیئت علمی واگذاری و جزء دو نفر ناظر مجلس در هیئت واگذاری هستند، اگر غیر از این است حرف من را تصحیح کنند که آیا الان غیر از رد دیون داریم واگذاری انجام می‌دهیم تا این سهامش فروخته شده صرف کسری بودجه دولت شود. خوب ما می‌خواهیم امروز در این نشست از منظر قانون مسائل و مشکلاتی که وجود دارد را بررسی کنیم.

این نکته را هم بگوییم که ما هم در این دو سال اخیر توانستیم با همکاری خود خانم مفتوح و سایر عزیزان در سازمان خصوصی‌سازی و بعد در وزارت امور اقتصادی و دارایی با محوریت خود آقای دکتر نصیری‌ا قدم توانستیم اصلاح قانون را شروع کنیم. لذا، لایحه آماده شد و الان در کمیسیون اقتصادی دولت است. باید عرض کنم با این‌که مجمع تشخیص معتقد بودند که اگر اشکالاتی وجود دارد به اجراء یا از نظارت برمی‌شود یا ناشی از خود قانون است و به سیاست‌ها مرتبط نیست، اما در این اصلاحیه حتی خود سیاست‌ها را هم مدنظر قرار دادیم. ما معتقد بودیم کمترین نقش را سیاست و بیشترین نقش را اجراء و نظارت یا برخی موارد قانون و مقررات داشته است اما بالاخره سیاست‌ها هم یک سری خلاءهایی داشت که می‌توانست اصلاح شود، واضح‌تر بشود، همپوشانی‌هایش رفع بشود، ابهاماتش رفع بشود، ما هم سیاست‌های پیشنهادی خودمان را آماده و به کمیسیون اقتصادی مجمع تشخیص ارائه کردیم و الان منتظریم که برای مقام معظم رهبری ارسال شود تا ایشان دستور بررسی اصلاح سیاست و اصلاح قانون را بدهند. اگر ان‌شاءالله آخر نشست فرصت شد من چند تا از این موادی که در قانون اصلاح شده را به آن اشاره می‌کنم.



مقاله مسائل مشترک واگذاری‌های چالشی از نگاه بخش خصوصی نویسنده و ارائه‌دهنده: محسن عامری^۴

عرض سلام خدمت خانم‌ها و آقایان، امیدوارم که در سومین روز همایش خصوصی‌سازی اوقات خوبی را سپری کرده باشید و از نشست‌ها حداکثر استفاده را برده باشید. ممنونم از این‌که چند دقیقه‌ای به عرائض بنده گوش می‌کنید. البته فرمایشات مقدماتی آقای دکتر فولادگر خیلی کمک کرد که من بتوانم سریع‌تر وارد مبحث اصلی بشوم و صحبت‌های مقدماتی را کوتاه بکنم.

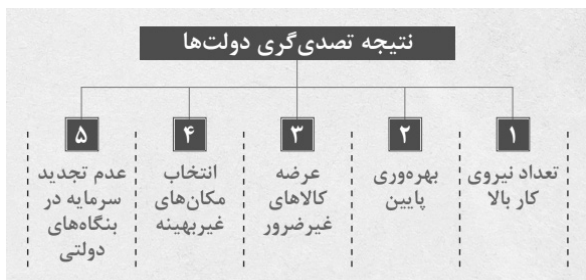
من محسن عامری رییس مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق بازرگانی ایران و همچنین مدیر اجرایی شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی هستم و مطالبی که خدمتتان عرض می‌کنم برگرفته از جلساتی است که ظرف سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ در شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی با شرکت‌هایی که واگذاری‌شان با چالش مواجه شده بود و همچنین دستگاه‌های حاکمیتی ذی‌نفع در موضوع از جمله سازمان خصوصی‌سازی و زیرمجموعه‌های سایر قوا برگزار کردیم. جمع‌بندی این جلسات را من سعی می‌کنم به‌صورت خلاصه خدمت بزرگواران عرض بکنم و آن‌چه از منظر قانون و مقررات اجرایی باعث شده است تا یک سری از واگذاری‌ها با چالش مواجه بشود و اعتماد سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به فرآیند خصوصی‌سازی و معامله با دولت و اجرای سیاست اصل (۴۴) کمتر بشود را تبیین کنم.

نتیجه تصدی‌گری دولت و چرایی واگذاری‌ها

نتیجه تصدی‌گری دولت‌ها همانطور که از شکل (۱) مشخص است، تعداد نیروی کار بالا، بهره‌وری پایین، عرضه کالاهای غیر ضرور، عدم تجدید سرمایه در بنگاه‌های دولتی و همچنین انتخاب مکان‌های غیر بهینه است. مورد اخیر مثل آن چیزی است که در صنعت فولاد یا صنعت پتروشیمی بسیار عنوان می‌شود و بالاخره اقتصاد دولتی باعث احداث این صنایع در شهری می‌شود که احياناً کنندگان آن شهر قدرت بیشتری در مجلس دارند یا به هر حال قدرت لابی‌گری بیشتری در سطح حاکمیت دارند. بنابراین، واگذاری با این منطق انجام می‌شود که دولت بتواند از بند شرکت‌های دولتی با بهره‌وری پایین و بودجه سرسام‌آور و با معضلات مذکور رهایی پیدا بکند.

در صنعت فولاد یا صنعت پتروشیمی بحث انتخاب مکان‌های غیربهینه بسیار عنوان می‌شود.

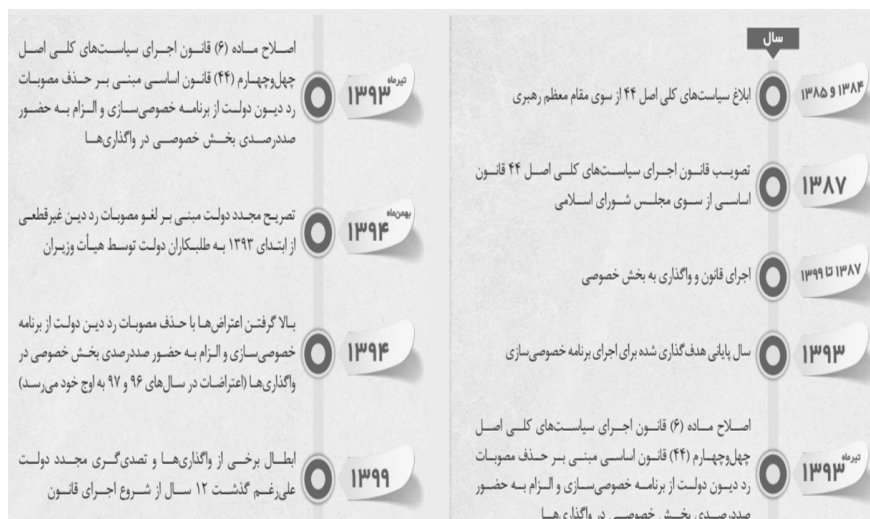
۴. رییس مرکز بهبود کسب و کار اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و دبیر شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی



شکل ۱. نتیجه تصدی‌گری‌های دولت

روند واگذاری

روند واگذاری در شکل (۲) ارائه شده است اما از آنجا که جناب فولادگر توضیح دادند، من فقط می‌خواهم این موضوع را تأکید بکنم که از سال ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ که سیاست‌های کلی اصل (۴۴) از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، قاعدتاً می‌بایست اهتمام بیشتری نسبت به اجرای قانون از ابتدا از سوی حاکمیت اتفاق می‌افتاد. ولی خوب روند به گونه‌ای پیش رفت که ما به ویژه در سال ۱۳۹۹ علی‌رغم این‌که بیش از ۱۲ سال از اجرای قانون گذشته بود، شاهد ابطال بخش قابل توجهی از واگذاری‌ها و تصدی‌گری مجدد دولت بودیم.



شکل ۲. روند واگذاری از سال ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۹



برخی مقررات و دستورالعمل‌های ناظر به جزییات اجرای قوانین

یک مرور خیلی سریعی داشته باشیم که جدای از بحث قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که در چند نوبت هم ویرایش و تکمیل شده است، مصوباتی در سطح هیئت وزیران نظیر آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، آیین‌نامه اجرایی نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری، آیین‌نامه اجرای روش‌های واگذاری؛ مصوبات شورای عالی اجرایی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) شامل دستورالعمل احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری سهام و شرکت‌های مورد واگذاری، آیین‌نامه اجرایی نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری و آیین‌نامه اجرایی شیوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها؛ و مصوبات هیئت واگذاری شامل دستورالعمل نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری مشتمل بر تعیین اختیارات و تعهدات طرفین قراردادهای واگذاری و وثایق و تصمیمات شرایط فسخ و یا اقاله و نحوه اعمال تخفیفات و جرائم را داریم.

بنابراین، در یک نما اگر بررسی بکنیم ما بیش از ۱۰۰ قانون و مقررات را در ارتباط با واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی داریم. یعنی ما همین‌جا متوجه می‌شویم که با یک تورمی از قوانین و مقررات در این حوزه مواجه هستیم که اصلاً بخش خصوصی باید متخصصینی داشته باشد که تشخیص بدهند در نهایت حاکمیت تکلیفش با واگذاری مجموعه‌های دولتی به بخش خصوصی چیست. در واقع این موضوع به ما نشان می‌دهد که چقدر این ماجرا پیچیده است و چقدر قوانین و مقررات در حوزه خصوصی‌سازی می‌تواند تفسیرپذیر باشد.

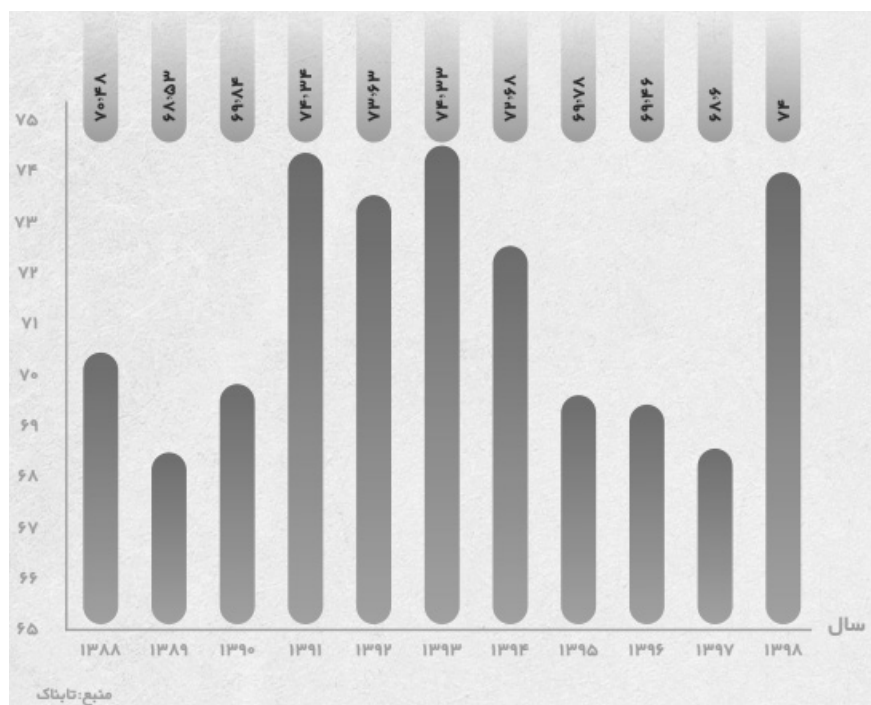
ما در حوزه واگذاری‌ها با یک تورمی از قوانین و مقررات مواجه هستیم و

همین پیچیدگی ماجرا را نشان می‌دهد.

وضعیت برخی شاخص‌ها در سنجش عملکرد خصوصی‌سازی

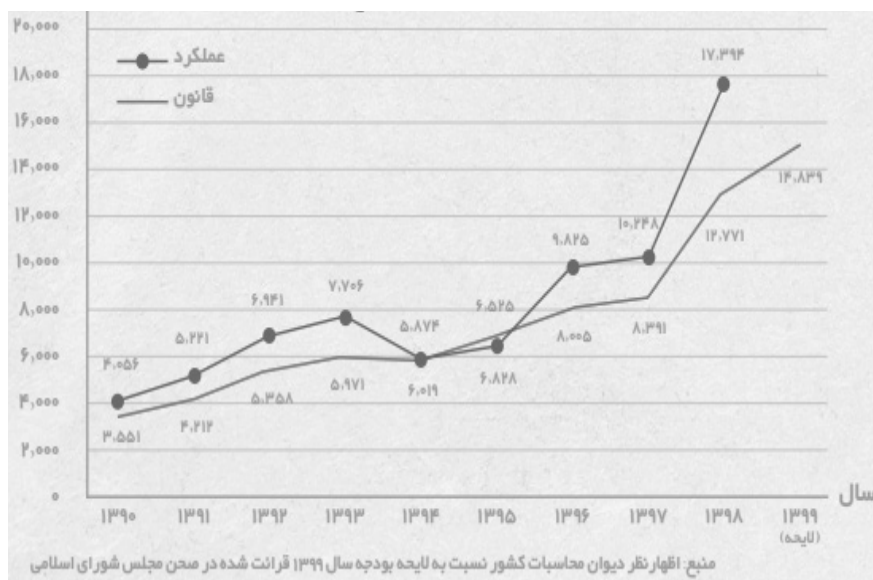
در این قسمت می‌خواهم به برخی از شاخص‌هایی که می‌تواند معیاری برای بررسی عملکرد خصوصی‌سازی در کشور باشد، اشاره‌ای داشته باشم. در قانون اصل (۴۴) تصریح شده بود که فرآیند واگذاری باید تا سال ۱۳۹۳ پایان یابد اما این امر بعد از گذشت شاید بیش از ۱۵ سال همچنان استمرار دارد و تکمیل نشده است. ضمن اینکه

بودجه شرکت‌های دولتی همچنان در حال افزایش است. سهم بودجه شرکت‌های دولتی در شکل (۳) که آمارش تا سال ۱۳۹۸ وجود دارد، بیانگر آن است که همچنان شرکت‌های دولتی بخش قابل توجهی از سهم بودجه دولت را به خودشان اختصاص می‌دهند و روند افزایشی دارند.



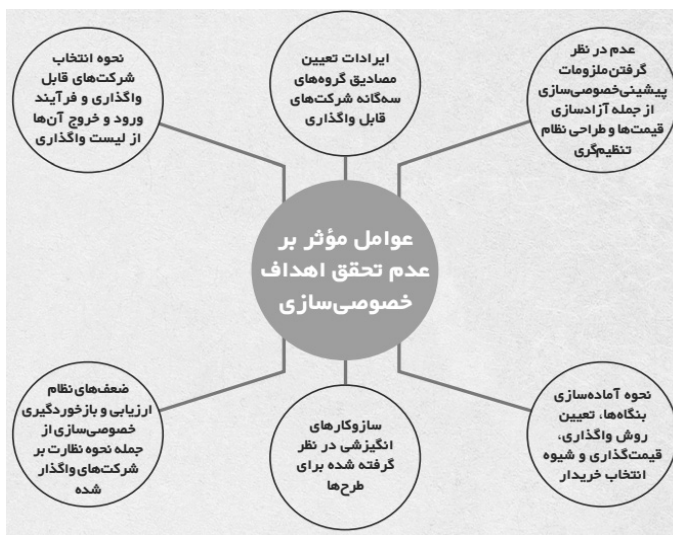
شکل ۳. سهم بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور

روند بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت هم در شکل (۴) ارائه شده است. همانطور که ملاحظه می‌فرمایید کردارش همچنان تا سال ۱۳۹۹ صعودی است. همچنین بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ شامل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها، معادل ۱۵,۶۱۹.۵۷۰ میلیارد ریال است، که نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۹، حدود ۷/۸ درصد رشد داشته است.



شکل ۴. سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ لغایت ۱۳۹۹ (مبالغ به هزار میلیارد ریال)

به علاوه، طبق اظهارات مقامات ارشد خود سازمان خصوصی‌سازی در دولت‌های مختلف سهم بخش خصوصی واقعی هم از واگذاری‌های انجام شده تنها ۱۳ درصد است. یعنی نتیجه این ۱۴ یا ۱۵ سال اجرای قانون این است که حداکثر ۱۳ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی واگذار شده است. بنابراین با توجه به همین سه شاخص مذکور می‌توانیم بگوییم که خصوصی‌سازی ما موفق نبوده است. در شکل شماره (۵) دلایل یا عوامل مؤثر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی ارائه شده است. همانطور که مشخص است نحوه انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری و فرآیند ورود و خروج آنها از لیست واگذاری، عدم در نظر گرفتن ملزومات پیشینی خصوصی‌سازی از جمله آزادسازی قیمت‌ها و طراحی نظام تنظیم‌گیری، ایرادات تعیین مصادیق گروه‌های سه‌گانه شرکت‌های قابل واگذاری، نحوه آماده‌سازی بنگاه‌ها، تعیین روش واگذاری، قیمت‌گذاری و شیوه انتخاب خریدار، سازوکارهای انگیزشی در نظر گرفته شده برای طرح‌ها، ضعف‌های نظام ارزیابی و بازخوردگیری خصوصی‌سازی از جمله نحوه نظارت بر شرکت‌های واگذار شده است.



شکل ۵. عوامل مؤثر بر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی

عدم اجراء در موعد مقرر، افزایش بودجه شرکت‌های دولتی و سهم پایین واگذاری به بخش خصوصی واگذاری بیانگر عدم موفقیت خصوصی‌سازی است.

از بایدهای موفقیت تا علل عدم موفقیت

عراقی‌ای که داشتیم منجر به این می‌شود که ما بگوییم چه بایدهایی برای موفقیت و چه عللی برای عدم موفقیت داشتیم. هدف قانون‌گذار از خصوصی‌سازی این بود که مالکیت و مدیریت سهام متعلق به دولت توأمان به بخش خصوصی واگذار بشود و تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد کم بشود. بنابراین، این که ما شعار می‌دهیم دولت باید کوچک بشود و تصدی‌گری آن در حوزه‌های مختلف باید کم بشود، عملاً با واگذاری مالکیت و مدیریت به صورت توأمان به بخش خصوصی اتفاق خواهد افتاد، نه این که مثل آن چیزی که در رد دیون و سهام عدالت اتفاق افتاد، صرفاً مالکیت واگذار بشود و همچنان مدیریتش در اختیار دولت باشد؛ و اصولاً رویکرد دولت نمی‌بایست کسب درآمد قابل ملاحظه از واگذاری شرکت‌ها و فروش شرکت‌ها باشد. این در حالی است که اهدافی که عملاً دولت‌ها دنبال کرده‌اند واگذاری شرکت‌های دولتی با رویکرد رهایی از آنها و کسب درآمدهای قابل ملاحظه و تأمین کسری بودجه با انجام واگذاری‌ها بوده است.



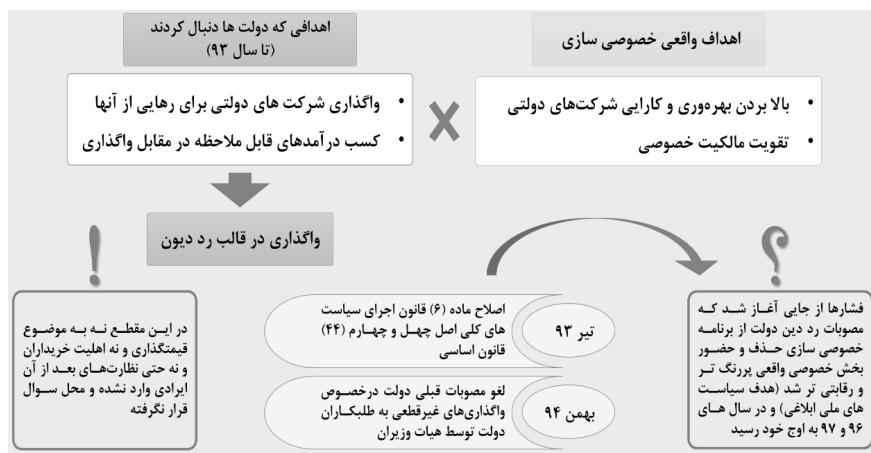
همه بزرگواران شنیدند که در کشورهایی که تجربه بلند بالایی در خصوصی سازی اقتصادشان داشتند، مثل آلمان که مثالش خیلی معروف است، شرکت ها را با یک مارک در واقع به بخش خصوصی واگذار کردند با این پیش فرض که بخش خصوصی بتواند این مجموعه را احیاء کند، همچنان اشتغال داشته باشد و به اقتصادش خدمت بکند.

هدف قانون گذار از خصوصی سازی واگذاری مالکیت

و مدیریت سهام متعلق به دولت به صورت توانان به بخش خصوصی بود نه صرفا واگذاری مالکیت دولت.

وضعیت خصوصی سازی

مروری به سوابق واگذاری ها نشان می دهد تا جایی که شرکت های دولتی در قالب رد دیون یا در واقع سهام عدالت به بخش خصوصی واگذار شدند، همه چیز خوب بوده و خیلی مشکل خاصی پیش نیامده است. مراجع خاصی هم چندان معترض نبودند. اما از جایی که ماده (۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) در تیرماه سال ۱۳۹۲ اصلاح و واگذاری های جدید تحت قالب سهام عدالت یا رد دیون ممنوع و واگذاری مجموعه های دولتی به بخش خصوصی واقعی شروع شد، متأسفانه قصه شروع می شود و در واقع مصیبت هایی از سوی نهادهای مختلف، افراد مختلف در ارکان مختلف حاکمیت شروع می شود و دچار این چالش هایی شدیم که امروز شاهدش هستیم.



شکل ۶. وضعیت خصوصی سازی و شروع چالش ها

آمار مربوط به واگذاری‌های چالشی

در شکل شماره (۷) آمار مربوط به کل واگذاری‌ها و واگذاری‌های چالشی ارائه شده است. این آماری است که اگر اشتباه نکنم سرپرست وقت سازمان خصوصی‌سازی در انتهای سال ۱۳۹۹ ارائه دادند. من با استناد به همان گزارش خدمت شما عرض می‌کنم که در آن مقطع ۱۱ تا شرکت تحت عنوان واگذاری‌های چالشی در واقع نام‌گذاری شده بودند که این شرکت‌ها شامل مغان، هپکو، ماشین‌سازی تبریز، نیشکر هفت تپه، پالایش نفت کرمانشاه، ایریتک بیستون، ایران ایرتور، خلیج فارس، مهندسی آب و خاک فارس و تراورس هستند که البته شرکت‌های دیگری مثل پالایش خون در ادامه به این لیست اضافه شدند. ولی یک نکته‌ای که بالاخره سازمان خصوصی‌سازی همیشه در گزارشات گفته و نکته قابل تأمل و توجهی هم هست، این‌که این واگذاری‌های چالش به لحاظ ارزشی ۳ درصد و به لحاظ تعداد بنگاهی هم ۱ درصد کل واگذاری‌های انجام شده تاکنون را در بر دارد؛ یعنی عملاً سازمان خصوصی‌سازی با ارائه این آمار می‌گوید که خیلی هم عملکرد ما بد نبوده است و آن قدر که ما راجع به این واگذاری‌های چالشی صحبت می‌کنیم، به لحاظ آماری سهم قابل توجهی در کل خصوصی‌سازی نداشته است. اما بنده به عنوان یک کننده یا یک سفیر از اتاق ایران به عنوان کننده بخش خصوصی خدمتتان عرض می‌کنم که همین ۱ درصد یا ۳ درصد متأسفانه شاید سهمی ۹۸ درصدی در بی‌اعتمادی بخش خصوصی برای استمرار همکاری با دولت و خرید اموال دولت را داشته و اتفاقاتی که در سنوات اخیر افتاده است، باعث شد تا سرمایه‌گذارانی که واجد صلاحیت و به قول حاکمیت دارای اهلیت هستند و می‌توانند در بحث احیای شرکت‌های دولتی بعد از خصوصی‌سازی کمک بکنند متأسفانه این اعتماد را از دست دادند.



عنوان	ارزش (میلیارد ریال)	تعداد بنگاه
کل واگذاری ها	۱,۹۰۶,۲۱۹	۸۸۷
واگذاری های چالشی	۵۳,۷۸۲	۱۱
نسبت چالشی ها به کل واگذاریها	۳٪	۱٪

شکل ۷. ارزش واگذاری های چالشی

واگذاری های چالش به لحاظ ارزشی ۳ درصد و به لحاظ تعداد بنگاهی هم ۱ درصد کل واگذاری های انجام شده تاکنون را در بردارد.

رویه ابطال واگذاری

رویه ای که در ابطال واگذاری ها طی می شود معمولاً به چه ترتیب است؟ در وهله اول از تفسیرهای متعدد و متفاوت بیش از ۱۰۰ فقره قوانین و مقررات در ارتباط با واگذاری ها و تسری قوانین بنگاهداری دولتی به بازار رقابتی به وجود می آید. اصلاً شرکت بخش خصوصی می آید که بهره وری را افزایش بدهد اما این مستلزم آن است که مالک بخش خصوصی به شیوه های جدید بتواند قیمت تمام شده را کاهش بدهد نه اینکه مثل سابق براساس همان قوانین بنگاهداری دولتی عمل کند.

اگر قرار باشد اشتغال زائد را به همان سبک و سیاق دولتی حفظ بکند، توصیه پذیر باشد، یک سری استخدام های خارج از عرف انجام بشود، آنوقت که اصلاً خصوصی سازی معنی ندارد. برخی کنندگان مجلس و متأسفانه صدا و سیما به صورت غیر تخصصی به موضوع ورود می کنند. به هر حال عزیزان شاهد هستند رویکردی که صدا و سیما در ارتباط با پرونده های چالشی در سنوات گذشته داشته است، رویکردی کاملاً یک سویه بوده و هیچ وقت کننده بخش خصوصی به عنوان خریدار در برنامه حضور نیافته تا روبه روی آن کننده دولت یا حاکمیت بنشینند و بگویند شما هم راجع به این چیزهایی که در مورد شما می گویند از خودتان دفاع بکنید.



شکل ۸. رویه ابطال واگذاری‌ها

موضوع دیگر ورود و اظهارنظر نهادهای نظارتی به پرونده‌ها قبل از رأی هیئت داورى است که یک مجموعه تخصصی قانونی در ارتباط با اظهارنظر برای واگذاری‌هایی است که با چالش مواجه می‌شود. صدور آرای مرجع قضایی بعضاً مغایر با رأی هیئت داورى است، یعنی قانون‌گذار یک



هیئت داورى پیش‌بینی کرده که این‌ها به صورت تخصصی راجع به واگذاری‌های چالش نظر بدهند ولی مراجع قضایی بعضاً آرای مغایری با هیئت داورى صادر کردند. فسخ و ابطال قراردادهای واگذاری توسط دادگاه، تشکیل پرونده برای اعضای هیئت واگذاری و هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی که برخی بزرگواران در سالن هم حضور دارند و به هر حال زخم خورده این ماجرا هستند و توقف روند واگذاری‌های جدید توسط دولت اتفاقاتی بوده که رخ داده است.

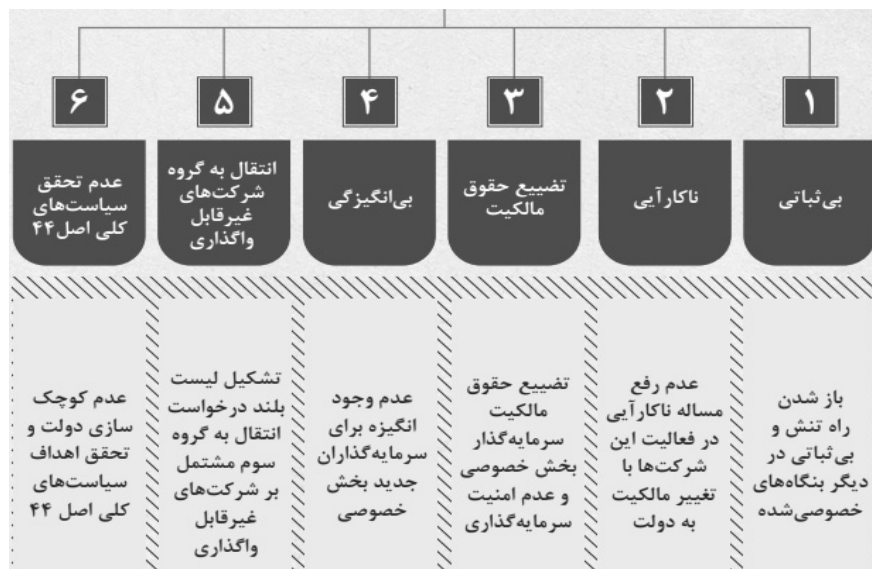
دقت بکنید دادستان کل کشور عضو شورای عالی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است، رییس سازمان بازرسی کل کشور عضو است، رییس دیوان محاسبات کل کشور عضو است؛ پس قاعداً قانون‌گذار این را پیش‌بینی کرده که روسای این دستگاه‌ها حضور داشته باشند تا از فرصت یکسری اقدامات پیشگیری و از چالش‌هایی که ممکن است بعداً به وجود بیاید، جلوگیری بکنند. یعنی این ظرفیت قانونی به صورت پیشینی دیده شده و لزوماً نیاز به این‌که اقدامات قهریه پسینی ما بخواهیم داشته باشیم، نیست. یا در ارتباط با اعضای هیئت داورى اصلاً دبیرخانه هیئت داورى در وزارت دادگستری مستقر است و اتاق تعاون و اتاق بازرگانی هم به عنوان کنندگان بخش خصوصی حضور دارند. در ارتباط با هیئت واگذاری ببینید که اختیارات قانونی که دوستان دارند به چه ترتیبی هست؛ تصویب نحوه قراردادهای واگذاری، تصویب قیمت موارد واگذاری و در واقع ماده دستورالعمل هیئت داورى جزء وظایف و اختیارات قانونی هیئت واگذاری است. یعنی هیئت واگذاری می‌تواند بگوید به چه شیوه‌ای با چه قیمتی این در واقع تحویل داده بشود و این اختیار را قانون‌گذار بهش داده است. بنابراین، ورود برخی نهادها بعداً در واقع برای ابطال رأیی که هیئت واگذاری یا ابطال شرایطی که هیئت واگذاری به آن رسیده، لزوماً مبتنی بر قانون اصل (۴۴) نیست.

تبعات توقف و ابطال واگذاری‌ها

تبعاتی که از ابطال پرونده‌های واگذار شده به وجود آمدند به‌طور خلاصه در شکل (۹) ارائه شده‌اند. همانطور که مشاهده می‌کنید مورد اول باز شدن راه تنش و بی‌ثباتی در دیگر بنگاه‌های خصوصی‌سازی شده است. به هر حال وقتی که شما نمی‌توانید اطمینان حاصل بکنید که حتی مثلاً چند سال بعد از شروع فعالیت که شرکت را از دولت خریداری کردید، همچنان این امکان وجود دارد که حاکمیت سرراغت

بیاید و قرارداد را فسخ بکند، خوب این موضوع باعث می‌شود حتی آن مجموعه‌ای که تا الان به مشکل نخوردند هم دچار استرس بشوند. عدم رفع مسأله ناکارایی یا ناکارآمدی که خدمتتان عرض کردم، تضییع حقوق مالکیت سرمایه‌گذار بخش خصوصی که اصلاً ایراد شرعی هم طبق نظر متخصصین شرع دارد، عدم وجود انگیزه برای سرمایه‌گذاران جدید بخش خصوصی، تشکیل لیست بلند درخواست انتقال به گروه سوم مشتمل بر شرکت‌های غیر قابل واگذاری که جناب دکتر فولادگر فرمودند و عدم کوچک‌سازی دولت که دنبالش بودیم، همگی از تبعات توقف و ابطال واگذاری‌ها به شمار می‌آیند.

ابطال پرونده‌های واگذار شده به نوبه خود تنش و بی‌ثباتی در دیگر بناگاه‌های خصوصی‌سازی شده را به دنبال داشته است.



شکل ۹. عوامل مؤثر بر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی

پیشنهادهای

جمع‌بندی این جلسات و بررسی‌هایی که ما در ارتباط با واگذاری‌های چالشی داشتیم منجر به ۱۵ پیشنهاد به شرح زیر شده است:

۱ ما در سال ۱۳۹۹ به منظور تعیین تکلیف پرونده‌های واگذاری چالشی فعلی پیشنهاد دادیم تا کارگروهی موقت از کنندگان



سران سه قوه به همراه اتاق ایران به عنوان کننده بخش خصوصی با تفویض اختیار قانونی تشکیل شود تا ضمن برون رفت از وضعیت موجود تا قبل از پایان کار دولت دوازدهم و تعیین تکلیف پرونده های چالشی، سیاست ها و راهکارهای ادامه واگذاری ها و پیش برد فرآیند خصوصی سازی در کشور برای آینده را تبیین کند.

۲ با توجه به ابطال برخی پرونده های واگذاری توسط دادگاه و سپس اقدام خریداران به استفاده از ظرفیت ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری، پیشنهاد می شود تا قبل از تصمیم گیری و اعلام رأی توسط رییس محترم قوه قضاییه، اطلاعات دقیق و جامع و کارشناسی شده از این پرونده ها و اثرات تبعی آن از سوی کنندگان قوه قضاییه در شورای گفت و گو و دیگر مراجع ذیربط در اختیار رییس قوه قرار گیرد تا به سیاقی که در واقع مراجع قضایی ورود کردند به موضوع و رأی صادر کردند این رویه ادامه پیدا نکند.

۳ ورود و اظهار نظر نهادهای نظارتی و مراجع و مقامات قضایی به امر واگذاری، پس از طی کامل سازوکارها و فرآیندهای تعریف شده قانونی (خصوصاً صلاحیت رسیدگی هیأت داورى موضوع ماده ۳۰ قانون اصل ۴۴) از جمله رسیدگی هیئت داورى اتفاق بیفتند. یعنی این طور نباشد که مرجع قضایی مستقیماً تا قبل از این که هیئت داورى به عنوان هیئت تخصصی قانونی رسیدگی کرده باشد، خودش بخواهد ورود کند و رأی صادر بکند.

۴ هیأت داورى مرجع فصل الخطاب رسیدگی به دعاوی خصوصی سازی باشد و در صورت نیاز به تجدیدنظر، رای داورى به عنوان شعبه بدوی منظور شده و صدور رای تجدیدنظر به شعب دادگاه تجدیدنظر با حضور سه قاضی مطلع با امعان نظر به رأی هیات داورى ارجاع شود. چون همان طور که خدمت شما عرض کردم، قانون گذار هیأت داورى را به عنوان یک مرجع تخصصی رسیدگی در این زمینه پیش بینی کرده است.

۵ سازمان خصوصی سازی در اسرع وقت نسبت به تهیه دستورالعمل مشخصی برای تعیین تکلیف وضعیت مالی شرکت ها پس از فسخ یا ابطال قرارداد واگذاری (نظیر انجام حسابرسی ویژه پیش از تصرف شرکت توسط دولت) اقدام کند تا ضرر و زیانی متوجه حقوق خریداران و سرمایه گذاران بخش خصوصی نشود و در صورت وارد شدن زیان به ایشان، نحوه جبران و تأدیه ضرر و

زیان وارده مشخص باشد. حالا سرکار خانم مفتوح، سرکار خانم عالی‌پور و سایر بزرگواران دیگر از سازمان خصوصی‌سازی تشریف دارند می‌توانند بفهمانند که این اتفاق افتاده یا نیفتاده است. چون تمامی شرکت‌هایی که در واقع به آنها ورود شده است، این ورود به صورت قهری بوده است، به این صورت که مدیرعامل شرکت را بیرون انداختند، هیئت مدیره شرکت را بیرون انداختند، حتی یک حسابرسی ویژه انجام نشد تا به سرمایه‌گذار بگویند آقا شما چقدر پول یا ماشین‌آلات در این شرکت آورده بودید. صرفاً این‌ها را گفتند تشریف ببرید حالا بعداً ما رسیدگی می‌کنیم و به قول معروف به شما می‌گوییم که قضیه چیست و همان چیزی که ما می‌گوییم باید بشود. یعنی اینکه اصول اولیه‌ای برای پس گرفتن مالکیت که همان حسابرسی ویژه است را اصلاً انجام ندادند.

۶ در صورتی که طبق تشخیص هیأت داور، ایراد وارده به قرارداد واگذاری ناشی از قصور خریدار نباشد (نظیر شرکت کشت و صنعت مغان)، با توجه به حقوق شرعی و قانونی مالکیت خریدار، در اصل واگذاری بنگاه توسط مراجع قضایی خللی وارد نشود و ایرادات احتمالی در روند واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی یا هیأت واگذاری به صورت مستقل بررسی شود.

۷ چون وقتی رویه سازمان خصوصی‌سازی ایراد داشته است، سرمایه‌گذار می‌گوید این به من چه ربطی دارد. این مسأله‌ای بوده که در حاکمیت باید حل می‌شده است. بخاطر همین به منظور حفظ حقوق مالکیت خریداران و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، بازه زمانی مشخص و محدودی طبق قانون برای نهادهای نظارتی تعیین شود تا در همان محدوده زمانی، فرصت رسیدگی به پرونده‌های واگذاری از حیث قیمت، اهلیت خریداران و امثالهم را داشته باشند (به‌عنوان مثال حداکثر ۱ سال پس از واگذاری). بدین ترتیب پس از پایان مهلت مذکور، تهدیدی از منظر تغییر سیاست‌های دولت و حاکمیت و فسخ قرارداد یا ابطال واگذاری‌ها متوجه خریداران و سرمایه‌گذاران نشود.

۸ رویکرد صداوسیما در خصوص رسیدگی کارشناسی و حرفه‌ای به موضوع قراردادهای واگذاری، فسخ و یا ابطال آنها منصفانه‌تر باشد و بازتعریف شود تا فرصت اظهارنظر به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در رسانه فراهم آید. این موضوع می‌تواند با اصلاح نظام‌نامه فعالیت‌های فرهنگی - تبلیغاتی در امر واگذاری‌ها



(موضوع تبصره ۱ بند الف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)، تبدیل به یک تکلیف برای سازمان صداوسیما شود و گزارش آن نیز به صورت مستمر توسط این سازمان به مراجع ذیصلاح قانونی ارائه شود.

۹ با توجه به عضویت کنندگان دستگاه‌های نظارتی و مجلس شورای اسلامی در شورایی عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نظارت عالی و تلاش برای حفظ بیت‌المال و حقوق عامه توسط ایشان از طریق مشارکت فعال در تصمیمات و مصوبات شورایی عالی و قبل از واگذاری‌ها محقق شود. در غیر این صورت می‌بایست با اصلاح قانون، کنندگان نهادهای نظارتی به عضویت هیأت واگذاری درآیند تا نظارت‌های پیشینی قبل از واگذاری به بخش خصوصی توسط ایشان صورت پذیرد.

۱۰ به منظور جلوگیری از بروز چالش‌های مشابه در قراردادهای واگذاری در آینده و پیشگیری از فسخ و ابطال واگذاری‌های دیگر که موجب زیان هردو طرف قرارداد و از بین رفتن سرمایه‌های ملی خواهد شد، سازمان خصوصی‌سازی به عنوان کننده دولت گزارش جامعی از مشکلات و چالش‌های به وجود آمده تاکنون به همراه پیشنهادات بایسته جهت اصلاح قوانین و مقررات تهیه کند و برای تصمیم‌گیری و اقدامات متعاقب در اختیار مراجع مختلف حاکمیتی و همچنین بخش خصوصی قرار دهد.

۱۱ جهت بهبود فرآیند اهلیت‌سنجی متقاضیان خرید، از مشارکت و ظرفیت اتاق‌های بازرگانی و تشکلهای اقتصادی بخش خصوصی استفاده شده و به راهبردهای ارائه شده اعتماد شود. به هر حال اتاق بازرگانی ایران یا اتاق‌های سه گانه طبق ماده (۵) قانون بهبود متولی ساماندهی تشکلهای اقتصادی هم هستند، بنابراین دولت می‌تواند در واقع استعلام بکند که متقاضیان چقدر اهلیت دارند.

۱۲ سازمان خصوصی‌سازی در اسرع وقت نسبت به تدوین پیش‌نویس اصلاح قانون و مقررات مرتبط به اصل (۴۴) و یا تدوین آیین‌نامه‌های مورد نیاز اقدام کند. موضوعاتی نظیر فرآیند اصلاح ساختار پیش از واگذاری، متنوع‌سازی روش‌های واگذاری، نحوه نظارت پس از واگذاری، روش دادرسی واگذاری‌ها، شیوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه پرداخت اقساطی، تعیین تکلیف مطالبات دولتی از شرکت‌های قابل واگذاری (نظیر مالیات و بیمه)

پیش از واگذاری، در اولویت هستند.

۱۳ با توجه به شرایط اقتصادی فعلی و تحریم‌های بین‌المللی و محیط نامساعد کسب‌وکار در کشور، چنانچه خریداران مشمول تأخیر در پرداخت اقساط شدند، بتوانند با ارائه ادله موجه مبنی بر بروز عوامل خارج از اختیار، و همچنین تسویه کامل اصل و فرع اقساط مربوطه، بتوانند از بخشودگی تمام یا بخشی از خسارت تأخیر تأدیه برخوردار شوند.

۱۴ با ارائه مشوق‌های قانونی و مقرراتی از سوی دولت و مجلس، بنگاه‌های واگذار شده از حداکثر حمایت و کمک جهت ادامه فعالیت خود و حفظ شرایط و اشتغال شرکت خریداری شده برخوردار شوند. به‌طور مثال، رسیدگی‌های مالیاتی و تأمین اجتماعی ایشان با سرعت و سهولت مناسب انجام پذیرد و یا مسائل و مشکلات ایشان با اولویت رسیدگی در دستور کار نهادهای مرتبط نظیر ستاد تسهیل و رفع موانع تولید در سطوح استانی و ملی قرار گیرد.

۱۵ نظارت‌های پس از واگذاری شرکت‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی به وسیله ارائه گزارش‌های یکسان و استاندارد از مقایسه عملکرد شرکت‌ها قبل و بعد از واگذاری صورت پذیرفته و گزارش‌های مربوطه از طریق یک سامانه در دسترس مراجع قانونی از جمله نهادهای نظارتی و یا حتی در دسترس عموم قرار گیرد. ضمن آنکه به‌طور کلی می‌بایست نظارت‌ها با رویکرد فسخ و ابطال قراردادها به نظارت با رویکرد حفظ شرکت در بخش خصوصی و حمایت از سرمایه‌گذاران تغییر یابد.

پیشنهادات مذکور اساسی‌ترین پیشنهادهایی بود که ما به آن رسیدیم. برای جمع‌بندی هم عرض بکنم که متأسفانه همچنان عمده این شرکت‌هایی که در لیست چالشی هستند، چالش‌های قبلی خودشان را دارند. البته من قبل از این نشست با آقای دکتر قربانزاده صحبت کردم و ایشان گفتند در روز ابتدایی همایش برخی از مدیران این مجموعه‌ها با جناب آقای ریسی، رییس جمهور محترم، گفتگویی داشتند و ایشان قول مساعدت دادند. خیلی دوست داشتیم که جناب اژه‌ای هم امروز تشریف داشته باشند اما مثل این‌که متأسفانه فرصت نشد تا در همایش باشند، چون عمده این‌ها پرونده‌هایی هستند که از طریق ماده ۴۷۷ اقدام کردند و شخص رییس قوه قضاییه می‌بایست دستور بدهد تا فرصت مجدد رسیدگی به وجود بیاید.



مقاله آسیب شناسی واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی:

نتایج مطالعه موردی

نویسنده و ارائه دهنده: علی جعفری شهرستانی^۵

ارائه ای که من امروز خدمت شما هستم حاصل یک طرح پژوهشی است که با همکاری دوستان و به همت اتاق بازرگانی ایران و توسط پژوهشکده اقتصاد دانشگاه علامه انجام شده است. در این مطالعه ما چهار نمونه موردی خصوصی سازی شده یعنی رجا، ایر تور، هفت تپه و آلومینیوم المهدی که در واقع حواشی زیادی هم پیرامونشان وجود داشته است را بررسی و نکاتی را استخراج کردیم. البته سعی می کنم این نمونه ها را تا جایی که زمان اجازه می دهد، ارائه کنم. من قبل از این جلسه دو سه تا اسلاید در رابطه با مبانی نظری داشتم که آن ها را حذف کردم تا سریع تر به نتایج برسیم. امیدوارم این نتایج به دوستان کمک بکند تا اگر می خواهند احیاناً تصمیماتی در رابطه با این شرکت ها اتخاذ نکنند با دید بهتری این کار را انجام بدهند.

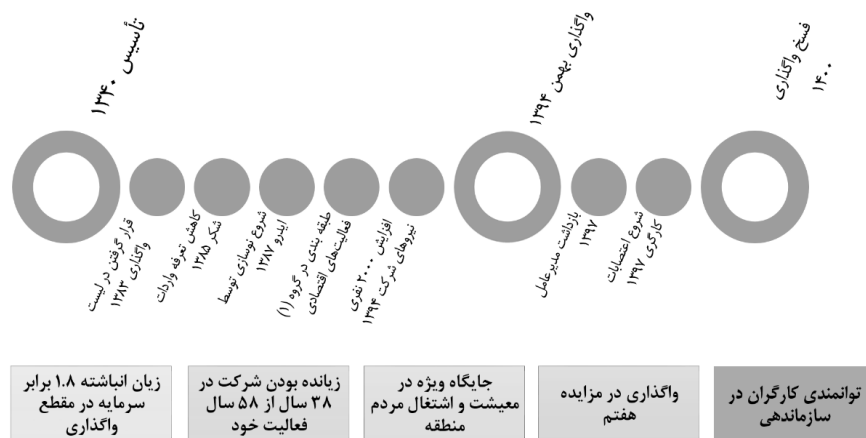
خوب من برای هر کدام از نمونه های مدنظر یک تایم لاین رسم کردم که ببینید چه اتفاقی در هر مورد واگذاری افتاده و بعد مسائل و چالش هایش را احصاء کردم، در انتها هم این مسائل و چالش ها را به صورت تقاطعی برخورد دادم و آن موارد مشترک در محورها را استخراج کردم تا درس هایی که ما می توانیم از هر واقعه در هر محور بگیریم را خدمتتان ارائه کنم.

نیشکر هفت تپه

در مورد اتفاقاتی که در مورد شرکت نیشکر هفت تپه افتاده است، خوب این شرکت تأسیس سال ۱۳۴۰ است. اهمیت آن به حدی بود که شاه وقت خودش برای افتتاح شرکت آن جا حاضر شده است. این طرح در قالب طرح های توسعه عمران خوزستان بوده است و طرح هایی که برای مسائل توسعه ای خوزستان تا همین اواخر در چند سال گذشته اتفاق افتاد، بر اساس همان طرحی بود که آن موقع تدوین شده بود. پس این طرح یک چنین جایگاهی داشته است.

این شرکت که از سال ۱۳۴۰ فعالیت خود را آغاز می کند کاملاً دولتی بود. در سال ۱۳۸۳ در لیست واگذاری قرار می گیرد اما این واگذاری اتفاق نمی افتد تا اینکه در سال ۱۳۸۵ یک اتفاقی در رابطه با این شرکت می افتد و آن هم این که تعرفه واردات شکر در سال ۱۳۸۵ یک دفعه از

۵. دکتری دانشگاه علامه طباطبائی



اگر چه این شرکت در ۵۸ سالی که فعالیت کرده است، در ۳۸ سال زیان‌ده بود اما از این تاریخ به بعد تا بعد از واگذاری همیشه زیان‌ده می‌شود. خوب سال ۱۳۸۷ ایدرو شروع به نوسازی آن‌جا می‌کند و یکسری تجهیزات و ماشین‌آلاتی شروع را وارد کردند. ۱۰۰۰ تا کارگر از شرکت باز خرید می‌شوند و در شرکت فرآیند اصلاح ساختارش شروع می‌شود. اما شرکت هفته تپه بعد از ابلاغ سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی و قانون مربوطه در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی قرار می‌گیرد و مشمول واگذاری می‌شود.



بین برگزاری مزایده و برنده شدن خریدار بخش خصوصی، تقریباً ۱۱۰۰ نفر نیروی انسانی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط استانی وارد شرکت می‌شوند. یعنی شرکت تا قبل این یک تلاشی کرد تا در فرآیند اصلاح ساختاری حدود ۱۰۰۰ نفر را از این شرکت تعدیل کرد و نیروی انسانی را کاهش داد تا شرکت به یک وضعیت نسبی مناسبی برسد که ما آن را را واگذار کنیم، با این حال قبل از واگذاری ۱۱۰۰ نفر دوباره به شرکت تزریق می‌شود. یک اتفاق دیگری که در حوزه نیروی انسانی در این شرکت افتاد، این بود که در بدو ورود خریدار اول ۹۰۰ نفر از کارگران فصلی هم با فشار شورای تأمین استان در شرکت استخدام می‌شوند؛ یعنی این شرکت در مجموع با ۲۰۰۰ نیروی انسانی مازاد مواجه می‌شود. این یک نقطه کلیدی در اتفاقات آینده این شرکت است. خوب حالا این شرکت بین این دو اتفاق در بهمن ماه ۱۳۹۴ واگذار می‌شود و فعالیت خودش را با اجرای یک سری طرح‌های توسعه شروع می‌کند و سرمایه‌گذاری جدید انجام می‌دهد. ضمن اینکه به جهت طرح‌های توسعه‌ای که خودش داشت و هم به جهت ایجاد اشتغال برای این ۲۰۰۰ نیرویی به زور به این شرکت تحمیل شد، وارد عرصه‌های جدیدی مانند حوزه کشت محصولات مثل تاکستان یا تولید رب، تولید محصولات ام دی اف و این‌ها می‌شود.

سال ۱۳۹۷ یک اتفاق خیلی مهم در این شرکت رخ داد و آن هم این‌که مدیرعامل این شرکت یعنی آقای اسد بیگی که صاحب ۸۰ یا ۸۵ درصد سهام بود، به دلیل فروش ارز دولتی در بازار آزاد بازداشت می‌شود. این ارز غیر از ارز ۴۲۰۰ تومانی است که توسط دولت دوازدهم اعمال شده است. با این اتفاق و تأخیر در پرداخت حقوق کارگراها برای سه ماه، اعتصابات شروع می‌شود و ابعاد اجتماعی پیدا می‌کند که خودش یک نقطه کلیدی در آینده این شرکت است. من در ادامه توضیح می‌دهم که تک تک این نقاط چه ارتباطی با وضعیت هفت تپه پیدا می‌کنند. در سال ۱۴۰۰ هم بالاخره بعد از یک دوره‌ای واگذاری شرکت فسخ می‌شود.

اعتصابات کارگری با ابعاد اجتماعی بعد از بازداشت مدیرعامل وقت

و تأخیر در حقوق کارگراها آغاز شد.

خوب حالا این شرکت هنگام واگذاری ۱/۸ برابر سرمایه‌ای که سرمایه خودش بوده، زیان انباشته داشته است. بنابراین، طبق قانون تجارت این شرکت ورشکسته محسوب می‌شد. این کلید واژه، کلید واژه مهمی

است. بسیاری از شرکت‌هایی که ما واگذار کردیم براساس قانون تجارت ورشکسته محسوب می‌شدند و علی‌القاعده اگر ما می‌خواستیم واگذار بکنیم باید اصلاح ساختار می‌کردیم تا این شرکت را به یک وضعیتی می‌رساندیم که قابلیت واگذاری پیدا بکند اما این اتفاق نیفتاد.

هنگام واگذاری ۱/۸ برابر سرمایه، زیان انباشته وجود داشته و طبق قانون

تجارت هفت تپه ورشکسته محسوب می‌شد.

یک نکته مهم دیگر این است که این شرکت در واقع در هفتمین مزایده‌اش برنده پیدا می‌کند. یعنی بخش خصوصی تمایل چندانی به خرید شرکت نداشت و بعد از این که قیمت شرکت کاهش پیدا می‌کند، یک کنسرسیومی متشکل از دو شرکت در واقع شرکت را خریداری می‌کنند. یک نکته خیلی مهم دیگر این است که این شرکت سابقه یک تشکیلات منسجم کارگری را از قدیم داشت، یک تشکیلاتی که توان ساماندهی و این‌ها را داشته و این در واقع یکی از نقاطی است که بعداً قانون نظارت در شرکت نیشکر هفت تپه می‌شود. خوب با توجه به مباحث مذکور مهم‌ترین مسائل این واگذاری را ما اگر بخواهیم مرور کنیم در شکل (۱۱) ارائه شده است که متشکل از شش عنصر کلیدی است.

جایگاه ویژه شرکت در معیشت مردم منطقه	اهلیت تخصصی اداره شرکت	اصلاح ساختار شرکت پیش از واگذاری
تحمل تعهدات به خریدار برخلاف شرایط اولیه واگذاری	مشخص نبودن صورت دقیق دارایی‌ها و بدهی‌ها	حساسیت‌های قومی و مدیریت غیربومی

شکل ۱۱. مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

نکته اول این است این شرکت عملاً یک درهم‌تنیدگی اجتماعی با وضعیت مردم آن منطقه دارد و ما وقتی می‌خواهیم شرکتی را واگذار کنیم حتماً باید به این توجه بکنیم. عملاً بخش عمده درآمد و اشتغال مردم این منطقه به صورت مستقیم یا به صورت غیر مستقیم از محل



این شرکت است؛ یعنی شما وقتی اخبار هفت تپه را رصد می‌کردید، می‌دیدید بازار آن شهر هم شلوغ شده است، چرا؟ به خاطر این که کسبه وقتی که کارگراها حقوق نتوانند بگیرند باید فروش نسبه بکنند و معیشت آن‌ها هم در خطر قرار می‌گیرد. یا هر کسی که در آن شهر ساکن است، بالاخره یک عضوی از خانواده‌اش دور و نزدیک در این شرکت شاغل است. این درهم‌تنیدگی اجتماعی در واقع به ما می‌گوید ما اصولی که باید هنگام واگذاری یا در دسته‌بندی شرکت‌ها رعایت بکنیم که من بعداً بهش می‌رسم توجه به این مسائل اجتماعی مربوط به شرکت است.

نکته بعدی در رابطه با اهلیت تخصصی اداره شرکت است که یکی از ایراداتی بوده که از طریق مراجع مختلف به این واگذاری وارد شده است. این هم نکته بسیار کلیدی است. ببینید ما در واگذاری‌ها مدیریت و مالکیت را از هم تفکیک نکردیم، پس به جهت اقتصادی اصلاً نیازی ندارد که خریدار شرکت اهلیت داشته باشد. مثل من و شما که می‌رویم بورس یک دارایی را خریداری می‌کنیم و سهام می‌خریم، در اینجا نیازی ندارد که ما اهلیت تخصصی داشته باشیم. اما آن هیئت مدیره‌ای یا آن هیئت عاملی که مالک تعیین می‌کند باید دارای اهلیت تخصصی باشد. قانون چنین چیزی را پیش‌بینی نکرده است و الان اهلیت عام را از این آیین‌نامه‌های مربوطه می‌سنجند. این اهلیت عام هم به این موارد برمی‌شود که شخص بدهی دارد، بد حساب نباشد، سابقه کیفری ندارد اما اهلیت تخصصی سنجیده نمی‌شود. اگر شرکتی که واگذار می‌شود یک نهاد رگولاتور بالا دستی وجود داشته باشد که مثل ایر تور که می‌بینیم سازمان هواپیمایی کشوری سوابق و صلاحیت هیئت عاملی که می‌خواهد در ایرتور بنشیند و اعمال مدیریت بکند را بررسی می‌کند. این یعنی رگولاتور بخشی وجود دارد. اگر در حوزه‌ای رگولاتور بخشی وجود ندارد، ما حتماً باید پیش‌بینی بکنیم و در واقع اهلیت هیئت عامل نه مالک را حتماً بتوانیم مورد سنجش قرار بدهیم. حالا در رابطه با این شرکت هفت‌تپه من ورود نمی‌کنم که آیا اهلیت وجود داشته یا نداشته. من یک نکته کلی را استنباط و خدمت شما عرض کردم.

نکته بعدی که باید به آن توجه بشود در واقع اصلاح ساختار شرکت‌ها پیش از واگذاری است. عموماً این مسائل مربوط به اصلاح ساختار شرکت‌ها مسائل پیچیده‌ای است که از توان بخش خصوصی کوچک بر نمی‌آید؛ یعنی بسیاری از این شرکت‌ها یک مناسبات ساختاری خاصی



در بستری از زمان مثل این شرکتی که از سال ۱۳۴۰ آغاز به کار کرده است، با مجموعه‌های حاکمیتی پیدا می‌کنند. پس فقط خود دولت اگر بتواند می‌تواند این نوع شرکت‌ها را اصلاح ساختار بکند؛ چون وقتی شما در شرکتی مثل نیشکر هفت تپه نیاز پیدا می‌کنید تا ده هزار، دو هزار یا هزار و پانصد نفر را تعدیل بکنید، خوب این معلوم است تبعات اجتماعی پیدا می‌کند. پس خود دولت باید ورود پیدا بکند و این کار را بکند. البته توضیح دادم که در مقطعی این کار را کرده است اما چاقو دسته خودش را می‌برد و قبل از واگذاری دوباره تزریق نیرو عموماً هم متأسفانه از طریق ذی‌نفعان سیاسی یا کنندگان مجلس انجام می‌شود. من عذرخواهی می‌کنم حالا شما هم دارید به من نگاه می‌کنید اما من مجبورم واقعیت‌ها را بگویم. دولت باید در مواردی که شرکت بزرگ مقیاس است و تبعات دارد، هزینه ثابت بسیار بالایی دارد و از توان بخش خصوصی خارج است، خودش باید ورود کند، رصد بکند و اصلاح ساختار انجام بدهد.

یک مسأله دیگر در نیشکر هفت تپه این بود که با این برنامه نوسازی تأسیس، تجهیزات و ماشین آلات شرکت که ایدور شروع کرده بود، متوقف می‌شود. این هم ما یک هزینه‌ای در دولت انجام می‌دهیم و این ناقص می‌ماند و بعد شرکت به یک جای دیگر می‌رود. این نشان می‌دهد که در واقع اصلاح ساختار اگر هزینه ثابت سنگین اولیه داشته باشد، حتماً خود دولت باید قبل از واگذاری این کار را بکند و شرایط شرکت را مطابق قانون تجارت حتماً به شرایط عدم ورشکستگی برساند.

یک نکته‌ای دیگر که بسیار مهم است تحمیل تعهدات جدید به خریدار است. بخشی از این تعهدات عرض کردم در بدو ورود خریدار جدید به این شرکت تحمیل شده است. باید قانون برای این موضوع فکری بکند؛ شاید طبق پیشنهادی که ما در مطالعه داده بودیم، این مورد حتی باید جرم انگاری بشود. یعنی اگر شرایطی خارج از شرایطی که خریدار می‌تواند تحمل بکند، به آن تحمیل می‌شود حتماً باید فکری برای آن بکنیم و جلوی آن گرفته بشود.

یک نکته خیلی مهم دیگر مشخص نبودن صورت دارایی‌ها و بدهی‌ها است که در این نمونه‌هایی که بررسی کردیم می‌بینیم که در همه آنها اتفاق افتاده است. من در دستگاه بخش عمومی کار کردم این را می‌دانم ما یک روزی تصمیم گرفتیم دارایی‌های یک نهاد بخش عمومی را ثبت بکنیم اما املاکش را شاید تا همین امروز که با هم صحبت

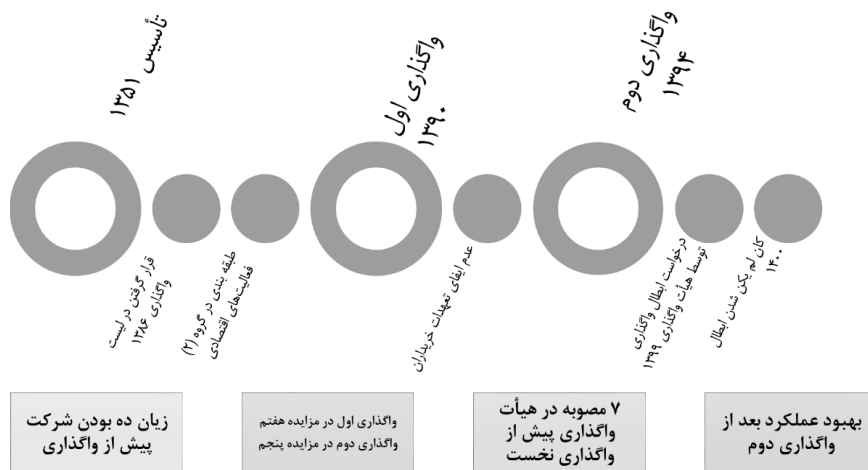


می‌کنیم یک ملکی پیدا می‌شود که این در سیاهه اموال اصلاً ثبت نشده است. این شرکت‌ها هم از همین قاعده تبعیت می‌کنند یعنی این‌ها دارایی‌ها و بدهی‌هایی دارند که بعضی از این‌ها در واقع متأثر از همان مناسبات غیرشفاف با سایر نهادهای حاکمیتی در دفاتر ثبت نمی‌شود و این خودش منشأ بروز اختلاف بعد از تحویل شرکت توسط خریدار می‌شود. در نیشکر هفت تپه تقریباً نصف ۲۴ هزار هکتار زمین از طریق عشایر منطقه معارض داشته و یا مشکل تأسیساتی داشته است، یعنی به یک عنوانی به خریدار فروخته شده اما خریدار بعد از تحویل شرکت می‌بیند که این‌طوری نبوده است. این موضوع در نمونه‌های بعدی هم تکرار شده است. بنابراین، ما حتماً باید یک قاعده‌ای بگذاریم که در این مورد یک حسابرسی دقیق و ویژه‌ای صورت بگیرد. در نمونه‌های دیگر من موارد دیگری را هم می‌گویم و در واقع مشکلاتی که ایجاد کردند را هم عرض می‌کنم.

شرکت ایران ایرتور

شرکت ایران ایرتور، در سال ۱۳۵۱ به عنوان بازوی گردشگری ایران ایر تأسیس شد. این شرکت، شرکت بسیار جالبی است که دوبار واگذاری شده است. در مرحله اول این شرکت در سال ۱۳۸۶ به عنوان شرکت‌های گروه (۲) در فهرست واگذاری قرار می‌گیرد. دولت در سال ۱۳۹۰ برای اولین بار این شرکت را واگذار می‌کند، لذا یک کنسرسیومی از دو شرکت زیرمجموعه وزارت دفاع آن‌را خریداری می‌کنند. اما از آنجا که این خریدار اول تعهداتش را انجام نمی‌دهد، دولت شرکت را در واقع برای بار دوم به مزایده می‌گذارد و بعد از فکر کنم چهار مزایده ناموفق، در مزایده پنجم یک خریدار از بخش خصوصی در سال ۱۳۹۴ شرکت را خریداری می‌کند. با این حال، تحویل شرکت عملاً حدود هفت، هشت ماه تا ده ماه به تعویق می‌افتد. بخاطر همین کنندگان مجلس به مسأله ورود می‌کنند، لذا کار به هیئت واگذاری می‌کشد اما در واقع ابطالش کان لم یکن می‌شود. این هم یک تنازع سیاسی، اقتصادی دارد که باز من در چالش‌های واگذاری شرکت عرض خواهم کرد.

**شرکت ایران ایرتور، شرکت بسیار جالبی است
که دوبار واگذار شده است.**



شکل ۱۲. سیر زمانی شرکت ایران ایراتر

خوب اگر یک مروری بکنیم متوجه می‌شویم این شرکت هم در زمان واگذاری دارای یکسری ویژگی‌های مشترک با شرکت هفت تپه داشته است و آن اینکه این شرکت هم در زمان واگذاری زیان‌ده بوده است. به علاوه، واگذاری این شرکت هفت مرتبه در هیئت واگذاری مورد بحث قرار می‌گیرد و سه مصوبه متفاوت یعنی انحلال، اصلاح ساختار و واگذاری برای آن استخراج می‌شود. حالا لیست دقیق این مصوبات در همین اطلاعاتی که دوستان سازمان خصوصی‌سازی منتشر کردند، وجود دارد و می‌توانید ببینید. این موضوع نشان می‌دهد که ما یک استراتژی واحد در رابطه با این شرکت نداشتیم. تاریخ این مصوبات را هم نگاه می‌کنید جالب است که می‌بینید برخی از آنها یک ماه هم با یکدیگر تفاوت ندارد؛ یعنی تا سه هفته قبل مصوبه انحلال یا واگذاری بوده اما سه هفته بعد با اطلاعات جدیدی که حتماً در آن جلسه مطرح شده، تصمیم به اصلاح ساختار گرفته شده است و این خود باز نشان می‌دهد که ما در جلسات قبلی مبتنی بر اطلاعات صحیحی در مورد این شرکت تصمیم‌گیری نکردیم.

ما یک استراتژی واحد در رابطه با این شرکت نداشتیم و در هفت مرتبه بحث در هیئت واگذاری سه مصوبه متفاوت استخراج شده است.

خوب یک نکته مهم و جالب توجه در مورد این شرکت که در بین شرکت‌های چالشی خیلی هم حاشیه داشت، این است که عملکرد



شرکت بعد از واگذاری ارتقاء پیدا کرد. شما اگر بروید گزارش‌های سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشور را ببینید خواهید دید که از منظر میزان در واقع مسافر، تعداد هواپیما، نوسازی ناوگان، تأخیر، کاهش میزان تأخیر شاید یکی از بهترین ایرلاین‌های کشور است.

شرکت ایران ایرتور علیرغم حاشیه‌های زیاد و رأی‌های مختلف هیئت واگذاری، بعد از واگذاری ارتقاء عملکرد داشته است.

خوب با توجه به مباحث مذکور می‌خواهم مهم‌ترین مسائل این واگذاری را بیان کنم که به‌طور خلاصه در شکل (۱۳) ارائه کردم. همانطور که مشخص است هفت عنصر کلیدی را ذکر کردم. البته چند تا نکته را در این شکل ننوشتیم که باید در موردش توضیحاتی عرض بکنم.



شکل ۱۳. مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت ایران ایرتور

یک نکته در واقع همین بحث اصلاح ساختار پیش از واگذاری است. این شرکت هم یک شرکت زیان‌ده و طبیعتاً مشمول اصلاح ساختار بوده است. البته برای این شرکت یک ردیف بودجه مجزا در هر سال در بودجه کشور وجود دارد اما معمولاً تخصیصی برایش دیده نشد. این هم بیانگر یک نقطه کلیدی است که به ما می‌گوید دولت هدفش از واگذاری صرفاً شاید انتقال مالکیت یا بهتر است در پرانتز بگوییم از



سر باز کردن است. یعنی می‌خواهد سریع‌تر این شرکت را واگذار کند و خودش باری که روی دوش گرفته، راحت کند. پس دولت در مورد این شرکت باید اصلاح ساختار انجام می‌داده که انجام نداده است. لذا توصیه ما این است که در یک شرکتی مثل ایرتور که شرکت کوچکی است و اصلاح ساختار آن هزینه‌های ثابت بالایی هم ندارد، این اصلاح ساختار می‌تواند بر عهده بخش خصوصی گذارده بشود اما باید در واقع در شرایط قرارداد لحاظ شود.

عدم تمایل دولت برای اصلاح ساختار شرکت‌های زیان ده قبل از واگذاری شاید به این معناست که هدفش صرفاً انتقال مالکیت است.

یک نکته مهم دیگر اهلیت تخصصی اداره شرکت است. البته خریدار این شرکت برخلاف آن چیزی که رسانه‌ها منعکس کرده‌اند، کاملاً تخصص داشته است. اما باز هم همان نکته‌ای که عرض کردم، برای سنجش اهلیت تخصصی حتماً باید نهاد رگولاتور بخشی وجود داشته باشد. الان در دستورالعمل‌هایی که ما داریم، اهلیت تخصصی موکول به این شده است که تشخیص بدهند آیا این شرکت استراتژیک هست یا نیست، و این هم بنا به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی است که در جلسه هیئت واگذاری مطرح می‌شود. در مورد همه این نمونه‌ها که مشکل اهلیت تخصصی وجود داشته است، سازمان خصوصی برای هیچ کدام این پیشنهاد را نبرده تا این موضوع بررسی بشود و اصلاً ما هیچ تعریفی از مسأله استراتژیک بودن شرکت نداریم که بتوانیم تشخیص بدهیم که حالا این شرکتی که می‌خواهیم واگذار بکنیم، استراتژیک است یا نه. پس این موضوع را ما باید در آیین‌نامه‌هایمان ببینیم و اصلاح کنیم.

چون رگولاتور بخشی وجود ندارد، اهلیت تخصصی قابل سنجش نیست.

نکته بعد اقتصاد سیاسی واگذاری در این واگذاری است که یک تقابل جالبی میان کنندگان مشهد و کنندگان تبریز شکل می‌گیرد. در واگذاری کننده مشهد از مخالفان جدی واگذاری این شرکت بوده و اسنادی از شرکتی به اسم تکا در دست داشت که از آن شرکت حمایت می‌کرد و فکر می‌کرد که ایرتور در بار پنجم مزایده هم برنده‌ای نخواهد داشت و می‌تواند ایرتور را به این شرکت مورد



حمایت خودش بدهد اما وقتی اینگونه نشد و نتوانستند این کار را بکنند، یک حواشی عظیمی برای این شرکت از آن راه به وجود می‌آید. در واقع این هم یک نکته کلیدی دارد که من دیگر عرض نمی‌کنم چون آقای عامری قبل از من فرمودند و آن این است که اعتراضات باید تا یک جایی تا یک سقف زمانی داشته باشد و مشمول مرور زمان بشود و حکم آخر را باید ارکان قانونی تعیین بکنند. در واقع باید بعد از یک زمانی آن اتهامات ناصحیح که وارد می‌شود حتی جرم انگاری بشود.

نکته بعدی این جا مشخص نبودن صورت دارایی‌ها و بدهی‌ها است. باز شرکت خریدار بعد از تحویل شرکت، متوجه شده است که این شرکت به ارکان مختلف سازمان هواپیمایی کشوری بدهی دارد که این بدهی‌ها هیچ کدام در صورت‌های مالی ثبت و ضبط نشدند. از نظر دارایی‌ها هم با نقصان دارایی مواجه شده است. خیلی جالب است که وقتی این خریدار دوم شرکت را خریداری کرده است، نتوانست این شرکت را از خریدار اول که زیرمجموعه وزارت دفاع بوده است، تا چندین ماه پس بگیرد. خود مدیرعامل برای من تعریف می‌کرد و می‌گفت من حتی رفتم گفتم من شرکت را نمی‌خواهم، پولم را پس بدهید اما گفتند پولت به خزانه واریز شد و نمی‌توانم پس بگیریم و این حرف‌ها نیست باید خودت شرکت را به یک نحوی از خریدار قبلی تحویل بگیری. اما خوب چون خریدار اول وابسته به نهادهای نظامی بود، از تحویل شرکت سرباز می‌زند، پنج تا از هواپیماهای توپولوف این شرکت را به خریدار جدید تحویل نمی‌دهند و می‌گویند این هواپیماها در اختیار وزارت دفاع هستند و از او امضاء می‌گیرند که حق ندارد در این مورد هم اعتراض بکند.

ایشان برای من تعریف می‌کرد که چند سال پیش که بخاطر آلودگی هوا یک آبپاشی در هوا در آسمان فرستاده بودند، می‌گفت این هواپیماهای من بود که من دارم بدهی‌اش را که بدهی خارجی و به صورت ارزی است، پرداخت می‌کنم اما آن‌ها دارند با آن نمایش می‌دهند. عرضم به خدمت شما ساختمانی که در واقع ساختمان این شرکت بوده در یک منطقه را به ایشان تحویل نمی‌دهند و یک ساختمان دیگر در یک منطقه دیگر با ابعادی متفاوت را تحویل می‌گیرد. این موضوعات بیانگر این نکته کلیدی است که دولت ما دولت توانمندی نیست که بتواند آن ملکی که می‌خواهد، آن شرکتی که می‌خواهد را واگذار کند و عیناً با سپاه اموال مشخص تحویل

بدهد. کار این شرکت به وزرای دفاع و اقتصاد می‌گردد و در یک جلسه‌ای که این‌ها می‌نشینند با هم تعامل می‌کنند بالاخره یک مصوبه در می‌آید و خریدار هم از بخشی از حق خودش عدول می‌کند تا بتواند شرکت را تحویل بگیرد.

وقتی دولت نمی‌تواند شرکتی را عیناً با سیاهه اموال مشخص واگذار کند،

بیانگر آن است که دولت توانمندی نداریم.

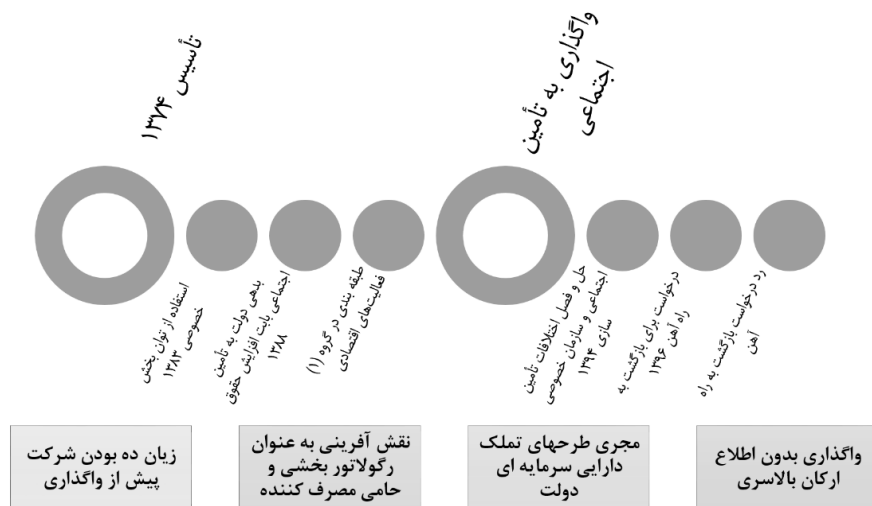
یک نکته بعدی در رابطه با مسأله نیروی انسانی است. در واقع، مدت زمان قرارداد پرسنل آن‌جا در بین واگذاری اول و دوم افزایش پیدا می‌کند؛ یعنی قراردادهای یک ساله به سه ساله تبدیل می‌شود و این هم یک تحمیلی به بخش خصوصی می‌شود که نشان می‌دهد ما برای این هم باید یک فکری بکنیم.

یک نکته بعدی که در خیلی از واگذاری‌ها چالش به وجود می‌آورد، قیمت‌گذاری در واگذاری دوم است. در حال حاضر سازمان خصوصی‌سازی برایش مهم نیست که این شرکت بعد از واگذاری به تحولاتی که در آن صورت گرفته است، چه وضعیت مالی دارد، بلکه صرفاً می‌خواهد مانده تعهدات قبلی خودش را از خریدار بعدی بگیرد. خوب در حالی که شرکت یک موجود زنده است دارایی‌ها و بدهی‌هایش دچار نقصان یا افزایش شدند و بنابراین در واقع این‌جا یک اجحافی در حق خریدار جدید و یا حتی خود دولت می‌تواند صورت بگیرد که این شرایط هم باید در واقع اصلاح بشود.

شرکت قطارهای مسافربری رجا

در رابطه با شرکت رجا من خیلی تیتروار عرض می‌کنم. این شرکت، یک شرکت ۱۰۰ دولتی، رگولاتور بخش دولتی، ارائه‌کننده خدمات در بخش‌های زیان‌ده، سرویس‌دهنده به شرکت‌های فعال بخش خصوصی در حوزه حمل و نقل و یک نهاد کاملاً حاکمیتی بوده است که بر اثر یک تصمیم سیاسی یعنی افزایش غیر منطقی حقوق بازنشستگان قبل از انتخابات سال ۱۳۸۸، در انتهای سال ۱۳۸۸ و ابتدای سال ۱۳۸۹ بدون اطلاع راه‌آهن به صورت رد دیون و بدون انجام کارشناسی واگذار می‌شود. در واقع، بدون آنکه ساختارش و آن وظایفی که در بالا اشاره کردیم، از راه‌آهن منفک بشود به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد و قیمت‌گذاری این شرکت حدود ده سال

طول کشید، یعنی تا سال ۱۳۹۵ تکلیف شرکت رجاء معلوم نمی‌شود. چند سال حتی مجمع عمومی‌اش هم برگزار نشد، یعنی سامان تأمین اجتماعی شرکتی تحویل گرفته که نمی‌داند چقدر می‌ارزد و بابت چقدر از دیون دولت است. این شرکت مجری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بود که همین می‌شود یک منشأ اختلاف بعدی و طبیعتاً به واسطه خدماتی که در بخش‌های زیان‌ده یعنی قطارهای حومه‌ای تکلیفی داشته است، خود شرکت رجاء زیان‌ده هم بوده است.



شکل ۱۴. مهم‌ترین مسائل واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجاء

حالا درس‌هایی که ما از این شرکت می‌توانیم بگیریم این است که یکسری چالش‌های مشترک با دو نمونه قبلی دارد که در شکل (۱۵) مشاهده می‌کنید. من از این موارد تکراری رد می‌شوم. یکی این است که ما با رد دیون، فرآیند منطقی واگذاری به قانون را طی نکردیم؛ یعنی ما شرکت را به صورت رد دیون واگذار کردیم و بعد تازه شروع به بررسی کردیم که این شرکت اموالش و بدهی‌هایش چه میزان است؟ خود شرکت چقدر می‌ارزد؟ در واقع آن پروسه چهار مرحله‌ای برای واگذاری که دیده شده است، برای این شرکت اصلاً طی نشده است.



عدم طی فرآیند معمول واگذاری (قرار گرفتن در لیست، آماده سازی، قیمت گذاری و تصویب)	عدم اهلیت تخصصی اداره شرکت	عدم تعیین تکلیف دارایی ها و بدهی ها
عدم تعیین تکلیف طرح های عمرانی	عدم برگزاری مجمع و بالاتکلیفی مالی	بالاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزه حمل و نقل ریلی
یارانه مسیرهای تکلیفی	انحصار راه آهن در صنعت حمل و نقل ریلی	انحصار راه آهن در صنعت حمل و نقل ریلی

شکل ۱۵. مهم ترین مسائل واگذاری شرکت قطارهای مسافری رجا

نکته بعدی این است که ما بازوی دولت در حوزه حمل و نقل مسافری که رگولاتور دولت بوده را قطع کردیم. یعنی یک سردرگمی بعداً در راه آهن جمهوری اسلامی به وجود آمد که الان چه کسی باید رگولاتوری خدمات در حوزه حمل و نقل ریلی را انجام بدهد. همین منجر به این می شود که شرکت راه آهن معاونت مسافری تأسیس می کند و سال ۱۳۸۹ هم از هیئت وزیران مصوبه می گیرد که دوباره یک شرکتی برای تعیین تکلیفی قانونی قطارهای حومه ای باید تأسیس شود؛ یعنی یک شبه یک شرکت رجا دیگر در دل دولت در حال متولد شدن است. همین موضوع را به یک شکل خفیف تری در واگذاری دخانیات هم می توانید ببینید.

نکته بعد عدم تعیین تکلیف طرح های عمرانی است. وقتی ما یک شرکتی داریم که متولی طرح های عمرانی است حتماً ما باید طرح های عمرانی آن را را پیش از واگذاری تعیین تکلیف بکنیم. در مورد شرکت قطارهای مسافری رجا هم همین اتفاق افتاد، در این جا ثبت سفارش قطار شده، یک تعدادی از قطارها خریداری شد و یک تعدادی خریداری نشد، آن چیزی که خریداری نشد چون طرح عمرانی به مثابه وام است و تحویل رجا نشده این در واقع محل نزاع بوده که این جزء دارایی دولت است یا دارایی رجا و چندین سال طول می کشد تا بالاخره سازمان برنامه این را تعیین تکلیف کند.

نکته بعدی این است که ما یک بستری را واگذار کردیم اما هنوز انحصار



از نوع انحصار طبیعی با بالا دستی وجود دارد و این شرکت نمی‌تواند تعیین تکلیف بکند که در چه مسیری با چه نرخ می‌تواند مسافر جابه‌جا کند. یعنی صنعتی که شرایط رقابتی ندارد نباید به سمت خصوصی‌سازی آن جلو برویم. نکته بعدی هم یارانه مسیرهای تکلیفی است که بعد از واگذاری به رجاء تکلیف می‌کنند که این کار را باید بکند اما چون دیگر رجاء دولتی نبوده کمک زیان هم از بودجه دولت نمی‌توانست بگیرد. البته دولت به رجاء می‌گوید من به تو پرداخت می‌کنم اما همه ما می‌دانیم دولت با توجه به شرایط مالی که دارد، تعهد معتبری در این زمینه نمی‌تواند ارائه بکند. یعنی ما یا باید یک نهادی تأسیس بکنیم که امور حاکمیتی را انجام بدهد یا اگر نمی‌توانیم این کار را بکنیم و بار آن را می‌خواهیم به یک شرکت بخش خصوصی تحمیل کنیم، باید تعهد معتبر بدهیم. اگر دولت نمی‌تواند این تعهد را بدهد نباید آن شرکتی که وظایف حاکمیتی یعنی رگولاتوری را انجام می‌داد خصوصی کند. رجاء از یک سالی به بعد مسیرهای سودده و واگن‌ها را به بخش خصوصی واگذار می‌کند و خودش به عنوان رگولاتور و حامی مصرف‌کننده در یک قسمتی برای قطارهای حومه‌ای که مسافر کمی دارد و زیان‌ده است، به ایفای نقش می‌پردازد. رجاء که واگذار می‌شود در واقع کسی نبوده که در راه‌آهن بخواهد این وظایف را انجام بدهد.

خلاصه نتایج مطالعه بین موردی

من در سه بخش پیش، حین و بعد از واگذاری نکته داشتم که سعی می‌کنم در واقع به سرعت از آن بگذرم. در حوزه پیش از واگذاری که در شکل (۱۶) برای نمونه‌ها ذکر شد، نحوه انتخاب شرکت‌ها محل بحث است؛ یعنی شرکت نباید یک موجود مجزا از بافت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی که در آن فعالیت می‌کند دیده بشود. مسائل اجتماعی و نیازهای حاکمیتی این شرکت باید دیده بشود و این‌که ما شرکت‌ها را صرفاً سه دسته یعنی گروه (۱)، (۲) و (۳) بکنیم و این خط‌کشی را بگذاریم، نشان داده که خط‌کشی درستی نیست و باید به سایر ابعاد شرکت‌داری هم توجه بشود.

در دسته‌بندی شرکت‌ها برای واگذاری باید به مسائل اجتماعی و نیازهای

حاکمیتی شرکت هم توجه کنیم.

مرحله واگذاری	محور بحث	رجا	ایران ایرتور	هفت‌تپه	آلومینیوم المهدی
پیش از واگذاری	نحوه انتخاب شرکت برای واگذاری	صدور مصوبه واگذاری بدون توجه به کارکردهای شرکت در مجموعه راه‌آهن	عدم مجوز پرواز برای هواپیماهای تویپولوف و محدودیت‌های بین‌المللی برای خرید هواپیما	واگذاری بدون توجه به حمایت‌های تاریخی از شرکت	عدم تدبیر برای تأمین پایدار برق و آلومینا
	وضع مالی شرکت قبل از واگذاری	زبان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار	زبان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار	زبان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار	زبان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار
	وجود طرح در دست اجرا	اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (خرید واگن مسافری)	---	---	اجرای طرح هرزال و باقی ماندن تعهدات آن بر گردن ایردرو
	ارتباط با جامعه محلی	---	---	نقش محور در زیست مردم محلی	---

شکل ۱۶. خلاصه نتایج مطالعه بین‌موردی پیش از واگذاری

وضع مالی شرکت قبل از واگذاری حتماً نکته مهمی است. عرض کردم اگر شرکت نیاز به اصلاح ساختار دارد و این اصلاح ساختار هزینه ثابت سنگینی را می‌طلبد، نباید پیش از اصلاح ساختار توسط دولت به هیچ عنوان واگذاری بشود. اگر شرکتی طرح تملک دارایی دارد مثل آلومینیوم المهدی و رجاء، حتماً باید این طرح تعیین تکلیف بشود و بعد واگذار بشود. اگر شرکت جایگاه محلی خاصی دارد این هم حتماً باید دیده بشود، چون برای اینکه شاید بهتر باشد شرکت بعد از اصلاح ساختار به جای واگذاری بلوکی و یک مرتبه، به صورت تدریجی واگذار بشود.

در حین واگذاری هم یک نکته مهم بحث نیروی انسانی است که این هم عرض کردم باید حتماً جرم انگاری بشود که اگر تبعاتی داشت دیده بشود. یک نکته مهم دیگر شفافیت در صورت‌های مالی است که حتماً ما باید برای آن فکری بکنیم، حتماً باید بررسی بشود و این را قانون هم باید ببیند. یک نکته خیلی کلیدی که من در عرایضم فرصت نشد، عرض کنم همکاری بین سازمان خصوصی‌سازی با شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط است. الان وقتی اختیار تعیین هیئت مدیره و مدیرعامل به سازمان خصوصی‌سازی سپرده می‌شود، شرکت در واقع از آن شرکت مادر تخصصی منقطع می‌شود. معمولاً شرکت وقتی در لیست واگذاری قرار می‌گیرد، آن شرکت مادر تخصصی دیگر آن انگیزه را ندارد که طرح‌های خودش را پیگیری کند، مثل مورد هفت تپه که دیدید آن نوسازی و اصلاح ساختارش متوقف شد یا در مورد آلومینیوم المهدی که طرح هرزال یک چالش عظیم به‌وجود آورد؛ چون باید



به صورت شرکت ثبت می‌شده، بدهی‌های خارجی آن تعیین تکلیف می‌شد اما دیگر ایمیدرو انگیزه لازم برای این کار را نداشت به خاطر این‌که فکر می‌کرده قرار است از دست خودش خارج بشود. در مورد اهلیت خریدار هم صحبت کردم. دیگر عرض نمی‌کنم.

مرحله واگذاری	محور بحث	رجا	ایران ایرتور	هفت تپه	آلومینیوم المهدی
حین واگذاری	تحمیل نیروی انسانی به شرکت	انتقال کارکنان سیاستگذاری شرکت رجا به بخش خصوصی	انقراض قراردادهای بلند مدت با کارکنان و عدم پرداخت حق بیمه کارکنان	استخدام بیش از ۱۸۰۰ نفر با مجوز مقامات محلی	---
	شفافیت در صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری	ابهام در مالکیت واگن‌ها و مسئولیت تعهدات	ابهام در مالکیت دارایی‌ها، میزان تعهدات و مسئولیت تعهدات		ابهام در مالکیت اموال و مسئولیت تعهدات
	همکاری میان سازمان خصوصی‌سازی و شرکت مادر تخصصی ذیربط	فقدان همکاری	ایجاد مشکل در واگذاری دوم توسط خریدار اول	---	عدم اعتماد شدید
	اهلیت تخصصی خریدار	واگذاری سیاسی (خروج موضوعی از بحث)	امکان ارزیابی صلاحیت تخصصی مدیران توسط تنظیم گر بخشی	احراز صلاحیت عام خریدار و نبود ساز و کاری برای احراز صلاحیت تخصصی مدیران	احراز صلاحیت عام خریدار و نبود ساز و کاری برای احراز صلاحیت تخصصی مدیران

شکل ۱۷. خلاصه نتایج مطالعه بین موردی حین واگذاری

بعد از واگذاری هم نکته‌ای که آقای عامری فرمودند من دیگر نکته‌ای ندارم. در رابطه با پاسخ‌گویی به اتهامات هم بالاخره نباید فضا طوری باشد که در واقع هر اتهام بی‌ربطی را هر کسی بتواند بزند و بعدش هم در واقع قانون برای آن فکری نکند و اصل قانون‌گذاری را زیر سؤال ببرد.

مرحله واگذاری	محور بحث	رجا	ایران ایرتور	هفت تپه	آلومینیوم المهدی
پس از واگذاری	مرجع قطعی حل اختلاف	حل اختلافات از طریق مصوبه هیئت وزیران به استناد اصل ۱۳۴ قانون اساسی	عدم تمکین در برابر مصوبات هیئت‌دآوری و به درازا کشاندن اختلافات	عدم تمکین در برابر مصوبات هیئت‌دآوری	عدم تمکین در برابر مصوبات هیئت‌دآوری در خصوص قیمت‌گذاری
	پاسخگویی در برابر اتهام‌زنی	---	فقدان پاسخگویی	فقدان پاسخگویی	فقدان پاسخگویی

شکل ۱۸. خلاصه نتایج مطالعه بین موردی بعد واگذاری

برخی پیشنهادات برای ارتقاء عملکرد خصوصی سازی

- اصلاح طبقه بندی شرکت های دولتی (وظایف حاکمیتی/ تکالیف اجتماعی/ توجیه فنی اقتصادی/ میزان زیان/ ملاحظات منطقه ای/ مقیاس و توان بخش خصوصی برای ورود)
- اصلاح رابطه سازمان خصوصی سازی و شرکت های مادر تخصصی ذیربط
- جرم انگاری برای افزایش تعهدات شرکت های مشمول واگذاری
- ارتقاء قدرت اجرایی هیئت واگذاری به فصل الخطاب واگذاری ها
- بازنگری در برخی شیوه های اجرایی (صدور مصوبه واگذاری قبل از قیمت گذاری، صدور فراخوان واگذاری بدون حصول اطمینان از شفافیت صورت های مالی، عدم احراز اهلیت حرفه ای برای شرکت های استراتژیک و بزرگ مقیاس که به صورت بلوکی واگذاری می شوند ...)

طرح دیدگاه ها

مهنوش مفتوح

در ابتدا هم از آقای عامری هم از آقای جعفری تشکر می کنم، واقعاً دو مقاله ارائه شده خیلی جامع و کامل و به نظر من، خیلی از مطالب واقعاً منطقی و واقع گرایانه تبیین و تدوین شدند. من که سهم کوچکی در سازمان خصوصی سازی دارم، سعی می کنم حتماً از جمع بندی و پیشنهاداتی که بیان شد در گزارش های مختلفی که به مراجع ذی ربط می دهیم و اصلاح قانون که دستور کار است، استفاده بکنم. البته اصلاح یک سری از موضوعات مانند هیئت داور، هیئت واگذاری، اختیارات هیئت واگذاری، موضوعات قابل طرح در هیئت داور، نحوه قیمت گذاری، نحوه واگذاری مثلاً واگذاری به شیوه هایی مثل واگذاری تعهدی به طور مفصل در اصلاح قانون که با کمک دستگاه های مختلف بخش خصوصی و دولتی و حتی با حضور نهادهای نظارتی تدوین شده است، دیده شده اند. الان آقای فولادگر اشاره فرمودند که این اصلاح قانون در دستور کار کمیسیون اقتصادی دولت قرار دارد. امیدواریم در این اصلاح قانون بخشی از چالش های مطرح شده، پوشش داده بشود. دوستان اشاره کردند که ۵۳ درصد از ارزش واگذاری ها در این ۲۰ سال بابت رد دیون دولت بوده است و ۱۸ درصد واگذاری ها هم به نهادهای عمومی غیردولتی به صورت رقابتی عرضه شده



است، یعنی اینها در مزایده حضور پیدا کردند و خریدند. خوب پس با این حساب می‌توانیم بگوییم ما فقط ۱۵ درصد از ارزش واگذاری‌ها را عملاً به بخش خصوصی واقعی دادیم. حالا من خدمت شما عرض کنم که از آن ۵۳ درصد واگذاری‌ها بابت رد دیون هم حدود ۷ درصدش به سازمان تأمین اجتماعی داده شده است. خوب این نشان می‌دهد ما یک مشکل بزرگ در فرآیند تصمیم‌گیری بابت خصوصی‌سازی و به دنبال آن اجباراً در فرآیند اجرا داریم و آن نگاه درآمد به خصوصی‌سازی است. در واقع متأسفانه نگاه درآمدی به خصوصی‌سازی خیلی بر موضوع خصوصی‌سازی مسلط شده و هدف بهره‌وری و کارایی به حداقل خودش رسیده است. از ۱۹ موردی که آقای عامری اشاره فرمودند و ما از آنها به عنوان واگذاری‌های چالشی یاد می‌کنیم، ۳۴ درصد از آن سهم همین ۱۵ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی است. این موضوع در واقع اثبات صحبتی است که آقای عامری داشتند مبنی بر این‌که از وقتی واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی شروع شد، چالش‌ها هم خیلی پررنگ‌تر شدند و تمرکز نهادها و افراد مختلف روی واگذاری‌ها خیلی بیشتر شد.

۳۴ درصد از واگذاری‌های چالشی مربوط به همان ۱۵ درصد

واگذاری به بخش خصوصی واقعی است.

پس همه این‌ها نکات قابل تأملی است که امیدواریم سازمان خصوصی‌سازی تا جایی که اختیاراتش و وظایفش اجازه می‌دهد و تا جایی که می‌تواند یادآوری بکند و تذکر بدهد، به این موضوعات بیشتر توجه بکند و در واقع آنها را پیگیری بکند. به‌علاوه، ان‌شاءالله که قانون‌گذارها و کنندگان محترم مجلس و حتی خود دولت این مسأله را با یک نگاه بهتر و با توجه به اهلیت موضوع پیش ببرند. در خصوص آیین‌نامه اهلیت مخصوصاً در مقاله دوم موضوعاتی را اشاره کردند که خوشبختانه آیین‌نامه اهلیت در سال ۱۳۹۸ مفصلاً بازنگری شده است و اهلیت مالی، فنی و مدیریتی خریدار در آیین‌نامه جدید مورد توجه قرار گرفته است. البته باز هم اصلاح قانون جدید که الان خدمتتان عرض کردم و همچنین بازنگری این آیین‌نامه به یک شیوه مناسب‌تر در دستور کار هستند. چون در این جلسه خیلی فرصت نداریم، فکر می‌کنم دیگر نتوانم وارد

موضوعات بشوم. ان‌شالله حتماً در سازمان خصوصی‌سازی از نتایج این مطالعات خیلی بیشتر استفاده خواهیم کرد.

در آیین‌نامه جدید اهلیت که در سال ۱۳۹۸ تدوین شده است، اهلیت مالی، فنی و مدیریتی خریدار مورد توجه قرار گرفته است.

حمیدرضا فولادگر

من اول عرایضم گفتم هم روی بحث آسیب‌شناسی و هم سیاست‌ها اقدامات خوبی انجام شده است. در لایحه‌ای که با همکاری همان کمیته مربوطه در مجمع تشخیص و بعد هم سازمان خصوصی‌سازی تدوین و به وزارت امور اقتصادی و دارایی و سپس کمیسیون اقتصادی دولت رفت، برخی از همین مواردی که اشاره شد و موارد دیگری که پیش آمده مدنظر قرار گرفت تا در اصلاح قانون لحاظ بشود. ان‌شالله این لایحه برای تداوم اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تصویب شود تا همه بخش‌های اصل (۴۴) با هم جلو برود، یعنی هم بهبود کسب‌وکار، هم رقابت، هم تقویت بخش خصوصی، هم واگذاری‌ها، واگذاری‌ها فقط مالکیتی نباشد مدیریتی هم باشد، پیمان مدیریت هم باشد، بحث اصلاح ساختار هم باشد، از روش‌های مختلفی که نهایتاً نتیجه‌اش این باشد که دولت تصدی‌هایش را کم بکند، استفاده شود و مردم در اقتصاد نقش ایفا کنند.

مهدی طغیانی

خیلی ممنونم از هر دو بزرگواری که بحث خیلی خوبی را ارائه کردند. ما به بحث‌های علمی قوی به خصوص در این حوزه‌های کاربردی اقتصادی ایران واقعاً احتیاج داریم. حالا چون من خودم بالاخره معلم اقتصاد هستم، عضو هیئت واگذاری و به نوعی حالا عضو کمیسیون‌های مجلس هم هستم، می‌بینم زمانی که می‌خواهیم یک اصلاحی در قانون انجام بدهیم، چقدر نیاز به یک مطالعه علمی داریم ولی خوب خیلی وقت‌ها در این کار علمی محکم و متقن پشتوانه وجود ندارد. تقریباً می‌توانم بگویم تک‌تک آن‌چه که در قوانین، بند به بند و تبصره به تبصره اصلاح می‌کنیم، نیاز به یک کار علمی عمیق دارد ولی متأسفانه این کارها در دانشکده‌های اقتصاد و سایر مجموعه‌های علمی در این حوزه‌ها



کمتر انجام می‌شود. بالاخره وظیفه آنهاست به حل مسائل کشور کمک کنند، این در حالی است که اولویت‌های آنها جاهای دیگر است و وقت نمی‌کنند به این حوزه‌ها بپردازند. حالا آن هم خودش یک قصهٔ پرغصه‌ای است که سر از آیین‌نامه ارتقاء و مقالات مثلاً با امتیازات بین‌المللی در می‌آوریم که خروجی یک چیزهایی می‌شود که هیچ ربطی به مسائل و اصلاح قوانین و مقررات و این‌ها ندارد. گفتنی‌ها در این حوزه‌های خصوصی‌سازی و واگذاری و غیره زیاد است، من فقط یکی دو تا نکته را اضافه کنم. در بحث انجام تکالیف اجرای سیاست و اجرای قانون متأسفانه اجرای قوانین و مقررات به شکل منسجم نبود، یعنی پراکنده شده و هر کسی بخشی از کار را بر عهده گرفته است و متأسفانه آن طوری که باید و شاید یک مغز متفکری روی تعریف قواعد بازی که باید حالا از این به بعد یک بازی جدیدی در آن حوزه رخ بدهد فکر نکرده است. مثلاً مورد آخری که مثال می‌زدند گفتند آقا راه‌آهن را واگذار کنند. خوب کدام قسمت را واگذار کنند؟ واگن را واگذار کنند، رجا را هم واگذار کنند، تراورس را هم واگذار کنند. حالا که بعضی قسمت‌ها واگذار شده است، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این یک واگذاری موفق بود. که یک زمین حاصل‌خیز و مستعد برای فعالیت بخش خصوصی در فضای ریلی و راه‌آهن کشور بگیرد. اما متأسفانه جواب خیر است.

ما یک آیین‌نامه‌ای برای تعیین سهم بهینه بخش دولتی و غیردولتی از راه و راه‌آهن داریم، این آیین‌نامه جدول دارد و در مورد ریل می‌گوید مثلاً واگن ۱۰۰ درصد واگذار شود، لوکوموتیو ۱۰۰ درصد واگذار شود، ایستگاه این‌قدر واگذار شود، محورهای فرعی و اصلی این‌قدر واگذار شوند و... عمل ما به این آیین‌نامه و کلاً عمل ما به قوانین مرتبط با واگذاری و خصوصی‌سازی به این صورت بوده است که به بعضی از این‌ها ایمان داشتیم، احساس کردیم که زودتر باید خودمان را از شر این‌ها خلاص کنیم، خود راه‌آهن هم این کار را کرده است. حالا شرکت رجا را آقای جعفری می‌گویند شرکت راه‌آهن نمی‌خواسته یا آمادگی آن را نداشته است، ولی بعضی از قسمت‌های آن را می‌خواستند، مثلاً می‌گفتند بگذار از شر واگن مثلاً راحت بشویم ولی آیا الان زمینه برای حضور بخش خصوصی مستعد است؟ نه اصلاً. لوکوموتیو را به بخش خصوصی نمی‌دهد، لوکوموتیوهای دولتی هستند و به شرکت خصوصی می‌گویند بروید

خودتان بیاورید و بعد خودشان که می‌آورند می‌گویند الا و بلا باید به من اجازه بدهید تا من بهره‌بردار باشم. این کجای قوانین واگذاری و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وجود دارد؟ خوب بعد بخش خصوصی می‌گوید من خودم واگن دارم، واگن‌های من را به این ببند، اما باز می‌گوید نه من هر واگنی که خودم تشخیص دادم به این می‌بندم. بخش خصوصی می‌گوید آقا لااقل بار من زمین نماند. من واگن دارم، لوکوموتیوم را هم که به تو اجازه دادم، لااقل بار من زمین نماند. می‌گویند نه دسترسی عادلانه به خطوط اجازه نمی‌دهد، من هر موقع تشخیص دادم بار تو را حمل می‌کنم. یک بار از بندرعباس تا تهران برسد، ۲۴ روز طول می‌کشد و هیچ کس در این سیستم پاسخگو نیست. ما این را هفته گذشته در کمیسیون جهش تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که پایه‌گذار آن خود آقای فولادی بودند و در چند دوره پی در پی این کمیسیون را داریم، بررسی کردیم؛ واقعاً یک فاجعه است و الان هم هیچکس متکفل نیست. چرا؟ چون سازمان خصوصی‌سازی می‌گوید من این تعداد شرکت باید واگذار کنم، شورای رقابت هم خودش را مسئول قسمت دیگر قانون می‌داند، حالا در این شرایط آیا این موزاییک‌های کنار هم چفت می‌شود یا نه و آیا اینکه تصویری زیبا از خصوصی‌سازی در حمل و نقل ریلی در حمل و نقل هوایی، در حمل و نقل دریایی و... شکل می‌گیرد یا نه، هیچ کس این‌ها را بررسی نمی‌کند. هیچکس متکفل این‌ها نیست.

در همان آیین‌نامه آمده که محورها امکان واگذاری دارد؛ یعنی بهره‌برداری یک محور ریلی را ما می‌توانیم واگذار کنیم. اصلاً بگوییم هر کسی بیشتر پول در می‌آورد مال خودش باشد اما دولت روی این محورها چنبره زده و اجازه این کار را نمی‌دهد. اما چرا؟ کجای این قوانین آمده که نباید این محور را واگذار کند. وقتی بهره‌برداری محور واگذار شود، آن وقت تعمیرات محور هم قابل واگذاری می‌شود، دیگر اصلاً ما نیازی به تراورس نداریم. من نمی‌خواهم وارد مصادیق موردی بشوم اما عرضم این است که باید واقعاً در مورد این تصویری که از این قطعات پراکنده خلق می‌کردیم، فکر بکنیم که آیا الان بخش خصوصی در فعالیت حمل و نقل ریلی لذت می‌برد؟ و نمی‌خواهد هم لذت ببرد، لذت منظورم این است که آیا دوست دارد سرمایه‌گذاری کند؟ الان هر کسی را که در حمل و نقل ریلی صدا کنید ازش بپرسید می‌گوید من اگر چاره داشتم



بی‌تردید فرار می‌کردم. برای حمل و نقل بار پول را از شرکت‌ها نقداً دریافت می‌کنند اما آن طرف که می‌خواهند اجاره‌های لوکوموتیو و غیره را بدهند، با اوراق تسویه می‌کنند. خوب طرف می‌گوید آقا پول نقد را از من گرفتید چرا با من می‌خواهید با اوراق تسویه کنید؟ می‌گوید همین که هست. ببینید دولت چه پوستی می‌کند و این‌ها متأسفانه چاره نشده است.

من از وزیر سؤال پرسیدم همین الان سرچ کنید پیدا می‌کنید. سؤال بنده عدم اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در راه‌آهن است. تحقیق و تفحص از راه‌آهن را در کمیسیون جهش تولید و نظارت اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ثبت کردیم. دیگر مجلس چکار می‌تواند بکند؟ حالا پس این به نظرم مسأله مهمی است. در مورد بحث اصلاح قوانین هم بیان شد بالاخره بعضی از این قوانین وقتی به مرحلهٔ اجراء می‌رسد، بعضاً با افراط و تفریط اجرا می‌شود. یک بار اولویت دهی یک روش بر روش‌های دیگر، ما را به این‌جایی می‌رساند که خوب این‌جای قانون هم باید اصلاح کنیم، آن‌جایش را هم باید درست کنیم. خیلی از این‌ها واقعاً اگر عالمانه عمل می‌شد، اگر با دقت نظر با کار علمی قابل توجه مثل همین نمونه‌هایی که گفتند کم و بیش وجود دارد، قابل حل بودند. حالا مثال فراوان است. مثلاً در حوزه پالایش رفتیم وسط پالایشگاه اصفهان خط کشیدیم، وسط پالایشگاه چند تا تأسیسات احداث کردیم و دورش را خط کشیدیم و اسمش را شرکت نفت جی گذاشتیم، در حالیکه این طرف این شرکت پالایشگاه است و آن طرف پالایشگاه است. اصلاً خوراکش از پالایشگاه است. الان پالایشگاه می‌گوید من خوراک به نفت جی نمی‌دهم. می‌خواهم بروم بازار بفروشم، می‌خواهم بروم بورس بفروشم. یعنی باور کنید این‌ها طنزآمیز است، من اصلاً نمی‌دانم ما چطوری این کارها را انجام دادیم. حالا موارد این شکلی در فضای پالایشگاه‌ها، در فضای موارد این‌جوری فراوان داریم که خط کشیدیم وسط فنس یک جایی اسمش را یک چیز دیگر گذاشتیم و الان واقعاً در آن ماندیم و این‌ها با همدیگر درگیر هستند.

علی‌ایحال من سخن را کوتاه کنم دیگر خیلی فرصت گفتگو نیست. امیدوارم کارهای علمی مثل کار دوستان، کمک‌هایی که حالا اتاق بازرگانی و سایر فعالین در این حوزه می‌توانند انجام بدهند به ما کمک کند تا هم بتوانیم اشکالات را برطرف بکنیم و هم حداقلش



از بدتر شدن این وضعیت جلوگیری کنیم. رد دیون از نظر بنده به عنوان عضو هیئت عالی واگذاری و کننده ناظر مجلس، کاملاً مردود است. آقای شافعی این جا جایشان خالی است، ما کنار هم در هیئت عالی واگذاری می‌نشینیم و هم من و هم ایشان دو جلسه پیاپی اعتراض کردیم که کل واگذاری‌های ما به صورت رد دیون شده است. من یک کلمه آخرین حرفم است از چاله در می‌آییم چاله شرکت دولتی در می‌آییم و در چاه شرکت خصوصی می‌افتیم، شرکتی که نه قابل کنترل است، نه نظارتی بر آن هست، نه رقابت‌پذیر است و هزار درجه بدتر از آن چیزی است که آن حالت اول بود.

رد دیون از نظر بنده کاملاً مردود است چون از چاله شرکت دولتی به چاله شرکت خصوصی می‌افتیم.

زهره عالی‌پور

نکته اول و مهم فاصله بین آرای صادر شده در هیئت داور و تجدید نظر قوه قضاییه است. مستحضر باشید از بین ۱۲ شرکتی که برای فسخ آنها فشار آوردند، فقط ۲ شرکت که آن دو شرکت هم متأسفانه مبنای اطلاعات داده شده به داور غلط بوده است، فسخ شدند و فسخ ۱۰ مورد دیگر را هیئت داور رد کرده است اما متأسفانه به شعبه تجدید نظر می‌رود و ظاهراً به قول آقای قربان‌زاده در آنجا انگار آرای سیاسی صادر می‌شود. من خواهش می‌کنم از این باب اگر هیئت داور با حضور دو قاضی دیوان عالی این صلاحیت را ندارد که تشخیص بدهد فسخ انجام بشود یا نه، اصلاً هیئت داور برای چه وجود دارد؟ اگر هیئت داور به این نتیجه می‌رسد که فسخ وارد نیست و دادخواست فسخ را رد می‌کند، چگونه در یک تجدید نظر بدون اجازه دادن برای دفاع مؤثر توسط بخش خصوصی رأی برای فسخ صادر می‌شود. حتماً این نکته قابلیت رسیدگی و نظارت دارد که من به آقایان قوه قضاییه هم عرض کردم که این مسئله باید پیگیری بشود. نکته دوم که آقای فولادگر هم در جریان هستند، یک سال و خورده‌ای است که یک متنی آماده شده است و برای سران سه قوه ارسال شد تا آنجا اجازه بدهند این ۱۲ یا ۱۳ شرکت تعیین تکلیف بشوند. چون تنها راه این شرکت‌ها همان ماده (۴۷۷) است و این ماده ممکن است



سال‌ها طول بکشد.

فاصله بین آرای صادر شده در هیئت داورى و تجدید نظر قوه قضاییه است.

اشاره کردند چیزی به اسم حسابرسی در حال حاضر هنوز در دستور نیست، چون بین سازمان خصوصی‌سازی و هیئت داورى در مورد این که مرجع حسابرسی چه کسی است، اختلاف نظر وجود دارد. بنابراین، من خواهش من این است که اگر از طریق شورای هماهنگی سران سه قوه قابلیت پیگیری وجود دارد، این بند به متن برشود، چون بندی است که قوه قضاییه هم با آن موافق بوده ولی متأسفانه حذف می‌شد. اما حالا اگر این بند حذف می‌شود، حتماً برای (۴۷۷) در کوتاه مدت مرجع خاصی در نظر گرفته شود که این وضع را به صورت ویژه به عهده بگیرد، برای این که این موضوع به بخش خصوصی خساراتی را وارد کرده است. متأسفانه خسارت جانی هم ما در این وضعیت دادیم و حداقل الان جلوی خسارت مادی به بخش خصوصی گرفته بشود. من مطمئنم اگر عدالتی در قوه قضاییه باشد، مشکل این ۱۲ شرکت باید برطرف بشود، رأی باید برشود؛ چون تمام فسخی که صادر شده همه بر اساس فشار است، پشت پرده هم اگر بفرمایید الی ماشاءالله به شما گزارش خواهند داد.

حمیدرضا فولادگر

خیلی ممنون، تشکر از همت همه دوستان که تا آخر جلسه با ما بودند. آقای طغیانی لایحه دولت که آماده شد ما انشاءالله بیشتر خدمت شما باشیم تا از شما برای خیلی از این بحث‌ها به خصوصی، بحث هیئت واگذاری، ترکیب خود هیئت واگذاری که از دستگاه قضایی و دستگاه نظارتی به آن اضافه می‌شوند و ... کمک بگیریم. باز در این اصلاح قانون، روش‌های دیگر غیر از واگذاری مالکیت مثل واگذاری تعهدی که تا حالا ما اصلاً نداشتیم دیده شده است، به این ترتیب که بیایم یک دوره‌ای شرکت را واگذار کنیم، اگر خریدار توانست بهره‌وریش را بالا ببرد، تولیدش را بالا ببرد، آن وقت واگذاری قطعی انجام بشود، نه این که اول یک نگاه مالکیتی به زمین داشته باشید بعد حالا چطور می‌شود خدا می‌داند.

امیدواریم که ان‌شاءالله این لایحه زودتر از دولت به مجلس بیاید
و ما با اصلاح قانون و بالاتر از آن هم اصلاح سیاست‌ها بتوانیم به
آن اهداف اصلی سیاست‌های اصل (۴۴) برسیم.



مدیر نشست دوازدهم



سید محمدرضا سید نورانی

عضو هیات علمی دانشگاه
علامه طباطبائی و رئیس
شورای رقابت

اعضای نشست دوازدهم



محسن پورسیدآقایی

عضو هیات علمی
دانشگاه علم و صنعت



سیدفرشاد فاطمی

عضو هیات علمی
دانشگاه صنعتی شریف و
عضو شورای رقابت



آگنیز کاکوپانسکا

عضو هیات علمی
دانشگاه ورشو



حسین مردانی

صاحب نظر
اقتصادی

۱۲ نشست دوازدهم

اهمیت ساختار بازار و نهاد تنظیم‌گر در موفقیت خصوصی‌سازی

خلاصه مدیریتی

**الف) مقاله «خصوصی‌سازی خدمات زیرساخت عمومی در لهستان»؛
اگنیزکا کوپانسکا^۱**

۱ شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی نوعی خدمات عمومی از قبیل تأمین آب آشامیدنی، تصفیه فاضلاب، جمع‌آوری زباله، حمل و نقل عمومی، ایجاد مسکن با مالکیت دولتی و همچنین گرمایش را ارائه می‌دهد.

۲ شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی معمولاً از امتیازاتی بهره‌مند هستند و چندان از لحاظ حضور در بازار و سوددهی موفق عمل نمی‌کنند. لذا، اعمال قوانین و نظارت‌های بسیار دقیقی بر این شرکت‌ها برای موفقیت در این حوزه‌ها مورد نیاز است.

۳ تاریخچه تحولات شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی در لهستان به سه دوره قابل تفکیک است. قبل از دهه ۱۹۹۰ میلادی بخش تسهیلات عمومی کاملاً در مالکیت دولتی بود. این شرکت‌ها مسئول کارهای عملیاتی ناهمگون بوده، و غیرشفاف عمل می‌کردند. در سال ۱۹۹۰ همگام با خروج لهستان از فضای کمونیستی، بخش تسهیلات عمومی با تحول روبه‌رو شدند؛ به‌طوری‌که، در این شرکت‌ها تمرکززدایی صورت گرفت و همچنین دولت‌های منطقه‌ای شکل گرفتند که مسئول ارائه خدمات تسهیلات عمومی بودند. از سال ۱۹۹۰ شرکت‌های خدمات عمومی وابسته به شهرداری‌ها شکل گرفتند و ماهیتی عمومی داشتند و قراردادهایی در چارچوب مشارکت‌های عمومی-خصوصی با بخش‌های خصوصی منعقد شد.

۴ تمرکززدایی تأثیر مستقیمی در بهبود میزان قدرت اقتصادی دارد و این مدیون تخصیص بهتر منابع و کالاهای عمومی است. همچنین بحث تمرکززدایی، درآمدهایی را که برای اداره امور عمومی نیاز است به جریان می‌اندازد و صرفه‌جویی‌های منطقی را در امور هزینه‌های عمومی ایجاد می‌کند.

۵ قبل از سال ۱۹۹۰ حدود ۸۰۰ بنگاه دولتی در کشور لهستان وجود داشت اما امروز این بنگاه‌ها به ۲۶۰۰ شرکت دولتی ارائه‌دهنده خدمات تسهیلات عمومی افزایش یافته است.

۱. عضو هیئت علمی اقتصاد دانشگاه ورشو hab. Agnieszka Kopańska



۶ بعد از اینکه مالک اصلی شرکت‌های خدمات عمومی شهرداری شد، این شرکت‌ها همانند یک بنگاه خصوصی رفتار می‌کردند اما در هر حال به جای اینکه خصوصی‌سازی بشوند به نوعی عمومی شدند.

۷ شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی قبل از عمومی‌سازی، مسئولیت‌ها و وظایف ناهمگونی را با هم انجام می‌دادند اما با عمومی‌سازی، وظایف آن‌ها کاملاً تفکیک شد و هم اکنون هر کدام از آنها برای هدف مشخصی کار می‌کنند.

۸ عمومی‌سازی شرکت‌های خدمات عمومی با ماهیت دولتی تأثیر مثبتی بر ارائه این گونه خدمات داشته است؛ به‌طوری‌که، میزان دسترسی به آب آشامیدنی و لوله‌کشی آب چه در مناطق شهری و چه در مناطق روستایی از ۶۰ درصد به ۹۰ درصد افزایش پیدا کرد.

۹ بحث مالکیت یا مشارکت عمومی- خصوصی در حقیقت شامل همکاری بین شرکت‌های عمومی و بخش خصوصی است و همکاری آن‌ها باعث ایجاد زیرساخت‌های بهتر و ارائه خدمات بهتر در بخش عمومی می‌شود.

۱۰ مشارکت عمومی- خصوصی در کشور لهستان در چارچوب دولت مرکزی انجام نمی‌شود، بلکه در قالب مشارکت عمومی- خصوصی منطقه‌ای به صورت کاملاً مستقل انجام می‌شود.

ب) مقاله «اهمیت ساختار بازار و نهاد تنظیم‌گر در موفقیت خصوصی‌سازی» محسن پورسید آقایی^۲

۱ در مبانی خصوصی‌سازی ده اصل یا ده نکته ساختاری وجود دارد که عبارتند از: ۱) هیچ جای دنیا خصوصی‌سازی اصل نیست که هر چیزی یا هر کاری باید خصوصی‌سازی بشود، بلکه مبنای خصوصی‌سازی افزایش کارایی و بهره‌وری است. ۲) بین دولت و شرکت‌های دولتی باید تفاوت قائل شد. ۳) بخشی از تصدی‌گری‌ها را همه‌جا به شرکت‌های متعلق به دولت یا شهرداری‌ها می‌دهند، واقعاً نمی‌توانید بگویید که صد درصد می‌توان خصوصی کرد. ۴) دولت‌ها برای امور حاکمیتی خودشان معمولاً نهادهای تنظیم‌گر را ایجاد می‌کنند که این کار اشتباه محض است. ۵) فقط تنظیم‌گری کافی نیست. ۶) در همه جای دنیا در کنار نهاد تنظیم‌گر یک نهاد دآوری هم پیش‌بینی می‌شود تا در صورت اعتراض به تنظیم مقررات نهاد تنظیم‌گر، آن نهاد دآوری بتواند رسیدگی بکند. ۷) اصولاً خصوصی‌سازی در جایی که باید یارانه

۲. عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت و مدیرعامل اسبق شرکت راه آهن ج.ا.ا.

پرداخت بشود، همیشه مسیر درستی نمی‌رود. ۸) دولت‌ها نباید وظایف خودشان را به امید بخش خصوصی رها بکنند و دولت‌ها در همه‌ی دنیا مکلفند خودشان برای امور زیربنایی برنامه داشته باشند و در کنار این به بخش خصوصی هم اجازه فعالیت بدهند. ۹) اگر شرکتی واقعاً نمی‌تواند ذاتاً سود و زیان تعریف کند، اصولاً نباید شرکت باشد. ۱۰) معمولاً روابط دولت با شرکت‌های دولتی باید مشابه روابط دولت با بخش خصوصی باشد.

۲ مطالعه‌ی مهندس مشاور رولند برگر ساختار ریلی ایران را بررسی کرد و نتایج زیر حاصل شده است:

- مسئولیت تنظیم‌گری باید به یک نهاد جدای از شرکت راه‌آهن داده بشود و یک نهاد دآوری برای آن ایجاد بشود.
- راه‌آهن باید تمرکزش را روی کسب و کار خودش بگذارد؛ یعنی سود و زیان راه‌آهن به عنوان یک شرکت باید قابل تشخیص باشد. بنابراین، جداسازی فعالیت‌ها و کنار گذاشتن وظایف تنظیم‌گری در همه‌ی ابعاد فنی، مالی و قیمت‌گذاری به شرکت راه‌آهن کمک می‌کند تا بر کسب و کار خودش متمرکز شود.
- نهاد تنظیم‌گر وقتی در شرکت راه‌آهن است، بیشتر در رسیدن به اهداف مدنظر دولت کمک می‌کند ولی یک نهاد تنظیم‌گر مستقل بیشتر به حذف انحصارات توجه دارد و اینکه چگونه باید کمک کند تا رقابت سالم شکل بگیرد.
- تنظیم مقررات فقط برای یک بخش مطرح نیست، بلکه باید تنظیم مقررات در ابعاد مختلف مانند حوزه فنی، محیط زیست، شبکه، تعیین زمان و شرایط بهره‌برداری از خطوط ریلی و ... دیده شود.
- نهاد تنظیم‌گر اقتصادی مستقل باید وجود داشته باشد تا تعرفه‌ها و قیمت‌گذاری در حق دسترسی توسط آن انجام بشود.
- مدیرعامل جایی مثل راه‌آهن اصولاً نباید معاون وزیر باشد، چون معاون وزیر یعنی اینکه دستور وزیر و دولت را باید اجرا کند، این در حالی است که مدیرعامل یک شرکت باید منافع سود و زیان شرکت را مدیریت کند.
- شرکت راه‌آهن باید در یکسری جاها مثل قطارهای سریع‌السیر که خیلی کلان است و خصوصی‌ها نمی‌توانند سرمایه‌گذاری بکنند، ورود کند و به شرکت‌های بخش خصوصی اجازه ورود به زنجیره ارزش بالاتر و برنامه‌ریزی در مورد لوکوموتیو و واگن‌های خودش



را بدهد.

- خصوصی سازی در راه آهن وقتی اتفاق می افتد که امکان ایجاد رقابت بین بخش خصوصی و دولت ایجاد شود و بخش خصوصی وارد فعالیت هایی شود که شرکت راه آهن هم انجام می دهد.
- پرداخت یارانه به دو بخش زیرساخت و حمل و نقل حومه ای توصیه شده است.

(ج) دیدگاه اعضای نشست

۱ سید فرشاد فاطمی: شرکت های دولتی در ایران نه تنها بدتر از شرکت های خصوصی، بلکه خیلی اوقات بدتر از خود دولت اداره می شوند.

۲ سید فرشاد فاطمی: شرکت های دولتی اول باید شرکت باشند و بعد دولتی تا به عنوان حیاط خلوت دولت قلمداد نشوند؛ چون تنها در این صورت است که هیئت مدیره شرکت پاسخگو بوده و الزاماً تحت دستور مستقیم وزراء نخواهند بود.

۳ سید فرشاد فاطمی: اگرچه این موضوع که بخش یارانه بگیر را نباید خصوصی کنیم، گزاره ای درست است اما دولت باید براساس منطق اقتصادی بخش های یارانه بگیر را مشخص کند نه اینکه کل اقتصاد یارانه بگیر باشد.

۴ سید فرشاد فاطمی: در مورد تنظیم گری ما به دو تنظیم گر فنی و اقتصادی نیاز داریم که این دو مورد در اکثر کشورها توسط یک نهاد انجام می شود اما در بعضی موارد مجزا هستند. البته با توجه به بده - بستانی که این دو باهم دارند تفکیک آنها از هم بعضی اوقات سخت می شود.

۵ سید فرشاد فاطمی: در دنیا تنظیم گر تلاش می کند تا خودش را به روز نگه دارد. به همین دلیل باید ساختاری منعطف داشته باشد اما این ساختار منعطف متأسفانه در ساختارهای حکومتی مثل ایران به راحتی شکل نمی گیرد.

۶ حسین مردانی: فرایند اصلاحات يك توالی دارد که بحث مشارکت بخش خصوصی حلقه آخر آن محسوب می شود. در واقع در این توالی بعد از اینکه مقررات زدایی را انجام داده باشیم، آزادسازی، تجاری سازی و شرکتی سازی درست اتفاق افتاده باشد، توسعه رقابت و تنظیم مقررات شکل گرفته باشد، در آخر بخش خصوصی می تواند مشارکت کند.

۷ حسین مردانی: مشارکت بخش خصوصی روی تنظیم‌گر خوب، روی تنظیم‌گری مطلوب و با کیفیت اثر می‌گذارد.

۸ سید محمدرضا سیدنورانی: مشکل اصلی ما قیمت‌های نسبی است. قیمت‌های طوری تعیین می‌شود که بعد از همسان‌سازی بر حسب دلار انگار کارکنان به کارفرما و کارمند به دولت یارانه پرداخت می‌کند.

۹ سید محمدرضا سیدنورانی: عدم پرداخت به موقع مابه‌التفاوت هزینه تولید و قیمت فروش برق توسط دولت و زیان سرمایه‌گذاران، انگیزه سرمایه‌گذاری در این حوزه را از بین می‌برد.

۱۰ سید محمدرضا سیدنورانی: ما در ایران اصلاً بازار نداریم؛ چرا که اگر بازار داشتیم آنگاه دیگر تحریم معنی نداشت. در ایران به جای بازار، انحصارات بد به خصوص انحصارات قانونی داریم.

مقدمه

در سومین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۲ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در سالن (۱) حول موضوع اهمیت ساختار بازار و نهاد تنظیم‌گر در موفقیت خصوصی‌سازی بود. ریاست این نشست را آقای سید محمدرضا سیدنورانی بر عهده داشتند و اعضای نشست آقایان امیر ناظمی، سید فرشاد فاطمی عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی شریف و حسن مردانی رییس گروه سرمایه‌گذاری وزارت نیرو هستند.

در این نشست دو مقاله ارائه شده است. مقاله اول تحت عنوان «خصوصی‌سازی خدمات زیرساخت عمومی در لهستان» توسط سرکار خانم اگنیزکا کوپانسکا و مقاله دوم «اهمیت ساختار بازار و نهاد تنظیم‌گر در موفقیت خصوصی‌سازی» توسط آقای محسن پورسید آقایی عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت و مدیرعامل اسبق شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران ارائه شده است.

در ادامه ابتدا سخنرانی مقالات مذکور و در نهایت دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب ارائه شده بیان شده است.



مقاله خصوصی سازی خدمات زیرساخت عمومی در لهستان اگنیزکا کوپانسکا^۳

بسیار خوشحالم که می توانم تجربیات خودم در رابطه با بحث عمومی سازی و خصوصی سازی در امر تسهیلات عمومی در کشور لهستان را با شما در میان بگذارم. موضوع بحث من مربوط به تسهیلات عمومی است که اگرچه به طور کاملاً مستقیم ممکن است مرتبط با موضوع اصلی نشست نباشد، اما پرداختن به آن از منظر اینکه خصوصی سازی بخش تسهیلات عمومی و شرکت های عمومی ارائه دهنده این نوع خدمات در بالا بردن شاخص رفاه جوامع می تواند کمک کننده باشد، دارای اهمیت است.

تعریف شرکت ارائه دهنده تسهیلات عمومی

شرکت ارائه دهنده تسهیلات عمومی طبق تعریف شرکتی است که نوعی خدمات عمومی را ارائه می دهد و خدمات لازم و ضروری را برای جامعه فراهم می آورد. از جمله این خدمات عمومی می توان به تأمین آب آشامیدنی، تصفیه فاضلاب، جمع آوری زباله، حمل و نقل عمومی، ایجاد مسکن با مالکیت دولتی و همچنین گرمایش اشاره کرد. هدف اصلی از ارائه این نوع خدمات اگرچه کسب سود و درآمد نیست اما باید این را مدنظر قرار بدهیم که کسب درآمد نیز در این زمینه بسیار مهم است.

اگرچه هدف اصلی ارائه تسهیلات عمومی کسب سود و درآمد نیست اما

کسب درآمد نیز در این زمینه بسیار مهم است.

به علاوه، کیفیت خدمات ارائه شده توسط این شرکت ها به مردم نیز بسیار حائز اهمیت است، به خاطر ارتباط مستقیمی که با بالا بردن کیفیت زندگی آن ها دارد. در مواردی مشاهده می کنیم این شرکت ها در راستای اجرای وظایف خودشان با شکست هایی مواجه هستند و کارایی پایینی دارند. یکی از دلایل این موضوع این است که در ارتباط با ارائه خدمات تسهیلات عمومی معمولاً چندین شرکت نمی توانند خدمات مختلفی را در یک راستا با همدیگر ارائه کنند. برای مثال، لوله های انتقال آب به جاهای مختلف در سراسر شهر که به شرکت آب و فاضلاب تعلق دارد، نمی توانند متعلق به شرکت های مختلفی باشند. همه آن ها به یک شرکت واحد که همان شرکت آب است، تعلق دارند.

۳. عضو هیئت علمی اقتصاد دانشگاه ورشو hab. Agnieszka Kopańska



بنابراین، این موضوع بحث کیفیت خدمات را حساس می‌کند. از این نمونه‌ها می‌توانیم مثال‌های مختلفی را بیان کنیم. یکی دیگر از نکات مربوط به این شرکت‌ها آن است که به لحاظ حضورشان در بازار و سوددهی معمولاً خیلی موفق نیستند، چرا که بسیاری از این شرکت‌ها به خاطر واحد و تک بودن از امکانات و استثنائات مختلفی در این راستا بهره می‌برند اما آنچه که باید بدانیم این است که باید قوانین و نظارت‌های بسیار دقیقی بر این شرکت‌ها اعمال شود تا هم وظایف خودشان را به درستی انجام بدهند و هم در زمینه بازار بتوانند به موفقیت دست پیدا بکنند.

تاریخچه تحولات شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی

در این قسمت می‌خواهم در ارتباط با روندی که بخش تسهیلات عمومی در کشور لهستان در راستای تحول خودش طی کرده است، صحبت بکنم. در حقیقت هرچند که این بخش یک بخش عمومی و خصوصی سازی نشده است، اما همواره از امکانات بخش خصوصی برای ارائه خدمات خودش بهره برده است. تاریخچه تحولات شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی را می‌توانیم به تفکیک در سه دوره یعنی قبل از سال ۱۹۹۰، در سال ۱۹۹۰ و بعد از سال ۱۹۹۰ بیان کنیم.

قبل از سال ۱۹۹۰: تسهیلات عمومی به صورت شرکت دولتی

در حقیقت این داستان قبل از دهه ۱۹۹۰ میلادی شروع شده است، زمانی که بخش تسهیلات عمومی در کشور لهستان کاملاً در مالکیت دولتی بود و این بخش وضعیت خیلی خوبی هم نداشت. شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی به عنوان بنگاه‌های دولتی در واقع طبق تعریفی که لویتاس^۴ در سال ۱۹۹۹ ارائه کرد، مسئول بسیاری از کارهای عملیاتی ناهمگون هستند و امور مالی این شرکت‌ها که معمولاً شعب بسیار زیادی هم دارند، بسیار غیرشفاف بود. همچنین کارایی این شرکت‌ها تحت تأثیر یارانه‌های مختلف پایین بوده است. این شرکت‌ها نه تنها فهرست موجودی خوبی نداشتند، ارزش‌گذاری صحیحی هم از دارایی‌های خودشان در آن زمان نداشتند.

سال ۱۹۹۰: تمرکززدایی به عنوان عنصری از تحول در اقتصاد لهستان

در سال ۱۹۹۰ که کشور لهستان از فضای کمونیستی خارج شد، در بخش تسهیلات عمومی تحولی ایجاد و موجب شد که این شرکت‌ها

4. Levitas



مسئولیت‌های خودشان را به صورت تعریف شده بر عهده بگیرند و امور خودشان را سروسامان بدهند. در این دوره به گونه‌ای در این شرکت‌ها تمرکززدایی صورت گرفت و همچنین دولت‌های منطقه‌ای شکل گرفتند که مسئول ارائه خدمات تسهیلات عمومی بودند. در واقع، شهرداری‌ها در سال ۱۹۹۰ (و در سال ۱۹۹۹ شهرستان‌ها و مناطق) در لهستان اختیارات قانونی و مالی برای تنظیم و مدیریت بخش قابل توجهی از تسهیلات عمومی تحت مسئولیت خود و در راستای منافع مردم محلی دریافت کردند. البته لازم به ذکر است که این تسهیلات عمومی در چارچوب سازمانی مشخصی قرار گرفته بودند و شرکت‌هایی که این نوع خدمات را ارائه می‌کردند، همه مستقیماً زیر نظر شهرداری‌ها بودند. اما شهرداری‌ها از خودشان هیچ اختیاری نداشتند و صرفاً فقط شعباتی از دولت بودند.

بعد از سال ۱۹۹۰: تبدیل شرکت‌های دولتی به مؤسسات بودجه‌ای یا شرکت‌های شهرداری و انعقاد قراردادهای مشارکت عمومی- خصوصی

اما اتفاقی که بعد از سال ۱۹۹۰ افتاد این بود که شهرداری‌ها استقلال خودشان را و سازوکار قانونی خودشان را به دست آوردند و همین باعث شد که بتوانند قراردادهایی را در چارچوب مشارکت‌های عمومی- خصوصی (PPP) با بخش‌های خصوصی منعقد بکنند. در چارچوب آن قراردادهای هم نظارت کافی بر عملکرد آن‌ها صورت می‌گرفت و هم توانستند با کارایی و کیفیت بهتری خدمات‌رسانی را ارائه بدهند.

بحث تمرکززدایی در ارائه تسهیلات عمومی

نکته حائز اهمیت این است که بگوییم بحث تمرکززدایی فقط در امر سیاست نیست بلکه در امور اقتصادی و امور خدماتی هم بسیار مثر و ثمر واقع می‌شود. وقتی قدرت اجرایی و مسئولیت‌ها در ارتباط با کارهای عمومی از دولت مرکزی به لایه‌های پایین‌تر دولت و سازمان‌های مرتبط انتقال داده می‌شود، می‌توان نتیجه گرفت که بحث تمرکززدایی تأثیر مستقیمی در بهبود میزان قدرت اقتصادی دارد و این مدیون تخصیص بهتر منابع و کالاهای عمومی است. همچنین بحث تمرکززدایی درآمدهایی که برای اداره امور عمومی نیاز است را به جریان می‌اندازد و صرفه‌جویی‌های منطقی را در امور هزینه‌های عمومی انجام می‌دهد.

بحث تمرکززدایی فقط در امر سیاست نیست بلکه در امور اقتصادی و امور خدماتی هم بسیار مثر و ثمر واقع می‌شود

بحث عمومی سازی یا همگانی سازی تسهیلات عمومی از این جهت اهمیت پیدا کرد که در آن بنگاه ها تحت قوانینی که مالکیت دولتی را مجاز می دانست، عمل می کردند. اتفاقی که افتاد این بود که شهرداری ها توانستند امکاناتی در دسترسشان باشد و دستشان باز باشد برای اینکه به شرکت های مختلف تبدیل بشوند و زیر مجموعه هایی از شرکت های مختلف را برای خودشان به عنوان یک شخصیت حقوقی خصوصی به وجود بیاورند و بتوانند بودجه بندی و تخصیص بودجه منطقه ای و محلی خودشان را در اختیار داشته باشند.

در قبل از سال ۱۹۹۰ حدود ۸۰۰ بنگاه دولتی در کشور لهستان وجود داشت اما امروز می بینیم که در بخش های بودجه ای این تعداد بسیار رشد کرده است، بودجه هایشان بسیار افزایش پیدا کرده و تا سال ۲۰۱۵ می بینیم که تعداد این بنگاه ها از ۸۰۰ به ۲۶۰۰ شرکت دولتی ارائه دهنده خدمات تسهیلات عمومی رسیده است. همانطور که اشاره کردم این اختیاری که به شهرداری ها داده شد، برای آن ها این فرصت را به وجود آورد که بتوانند با تخصیص بودجه های محلی برای خودشان شرکت های خصوصی ایجاد کنند و در حقیقت کار خودشان را توسعه بدهند.

آثار عمومی سازی شرکت های خدمات عمومی

شرکت های خدمات عمومی وابسته به شهرداری در بسیاری از موارد به صورت کاملاً خصوصی عمل می کنند. در حالیکه مالک اصلی آن ها شهرداری است، خود این شرکت ها به صورت خصوصی عمل می کنند. این شرکت ها درست رفتار یک شرکت خصوصی را دارند و در عین حال ۱۰ درصد از کل این شرکت ها امروز در اختیار مالکیت خصوصی هست.

شرکت های خدمات عمومی وابسته به شهرداری در بسیاری از موارد به

صورت کاملاً خصوصی عمل می کنند.

می بینیم که شرکت های خدمات عمومی به جای اینکه خصوصی سازی بشوند، با این اتفاقی که برایشان افتاده است به نوعی عمومی سازی شدند، یا اینکه این شرکت ها بیشتر عمومی شدند؛ یعنی شرکت هایی هستند که با مالکیت دولتی اداره می شوند. البته این یک مسأله هست به خاطر اینکه در راستای اینکه شرکت ها بتوانند از عمومی سازی به خصوصی سازی تبدیل بشوند، هنوز گام های بسیار



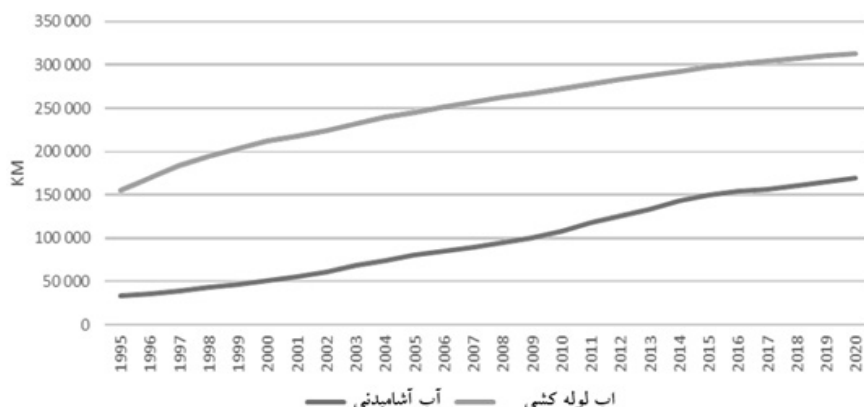
زیاد و مهمی باید برداشته شود. اگرچه به وجود آمدن شرکت‌های عمومی با مالکیت دولتی به جای شرکت‌های خصوصی تا حد زیادی توانست تأثیر مثبتی در ارائه خدمات بگذارد. همانطور که اشاره کردم اتفاقی که با تأسیس این شرکت‌ها افتاده این است که این شرکت‌ها قبلاً همه مسئولیت‌ها و شرح وظایف ناهمگونی را به صورت عملیاتی باید باهم انجام می‌دادند اما در حال حاضر با عمومی‌سازی شدن این گونه شرکت‌ها، وظایف آن‌ها کاملاً تفکیک شده است و هر کدام از آنها سازوکار خودشان را دارند و برای هدف مشخصی کار می‌کنند. به عبارت دیگر، کارهای تخصصی از هم تفکیک شده و آن‌ها کاملاً تحت قوانین مشخص و نظارت‌های مشخص کار خودشان را در حیطه مشخص انجام می‌دهند.

به وجود آمدن شرکت‌های عمومی با مالکیت دولتی به جای شرکت‌های خصوصی تا حد زیادی توانست تأثیر مثبتی در ارائه خدمات بگذارد.

با اجرای قوانین مالکیت، شرکت‌های خدمات عمومی توانستند در سطوح شهرداری و شرکت‌های تابعه به سرمایه‌های خصوصی دسترسی پیدا بکنند و توانستند وام‌ها و اعتبارات بانکی را دریافت کنند. در همین راستا این شرکت‌ها حتی توانستند مقادیر قابل توجهی جذب سرمایه داشته باشند.

در سال ۱۹۹۰ و قبل از سال ۱۹۹۰ دسترسی افراد به تسهیلات عمومی بسیار ضعیف بود اما بعد از این سال می‌بینیم با حمایت‌های لازم که صورت گرفت و قوانین مالکیت نهادینه شدند و تمام این شرکت‌های تسهیلات عمومی زیرمجموعه شهرداری‌ها قرار گرفتند و تبدیل به شرکت‌های خصوصی شدند، پیشرفت بسیار زیادی در دسترسی عمومی مردم به این نوع خدمات مانند آب آشامیدنی به طرز بسیار شگفت‌انگیزی افزایش پیدا کرد و پیشرفت بسیار خوبی در این زمینه حاصل شد.

با توجه به شکل (۱) امروز بیش از ۹۰ درصد مردم لهستان، چه در مناطق شهری و چه در مناطق روستایی به میزان مساوی به آب آشامیدنی و آب لوله‌کشی دسترسی دارند. در حالیکه در سال ۱۹۹۰ این میزان دسترسی ۶۰ درصد بود که امروز به ۹۰ درصد رسیده است.



شکل ۱. میزان دسترسی مردم لهستان به آب آشامیدنی و لوله کشی

مالکیت عمومی- خصوصی در رابطه با شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی

امروز می‌خواهم برای شما توضیح بدهم که با چه روشی می‌شود مالکیت عمومی- خصوصی را در رابطه با شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تسهیلات عمومی اجراء کرد. در بحث مالکیت عمومی- خصوصی آنچه که می‌بینیم این هست که شرکت‌هایی از بخش خصوصی امور عملیاتی را تحت نظارت و در دل شرکت‌های دولتی به عهده می‌گیرند و پروژه‌های خودشان را به انجام می‌رسانند. این بحث مالکیت یا مشارکت عمومی- خصوصی در حقیقت شامل همکاری بین شرکت‌های عمومی و بخش خصوصی است و همکاری آن‌ها باعث ایجاد زیرساخت‌های بهتر و ارائه خدمات بهتر در بخش عمومی می‌شود. اتفاقی که اینجا می‌افتد این است که مشارکت عمومی- خصوصی این امکان را برای بخش عمومی فراهم می‌کند تا از تجربیات، دانش فنی و همچنین امکانات بخش خصوصی برای ارائه خدمات خودش استفاده بکند و همچنین این دانش را به سمت خودش انتقال بدهد و به امور نظارتی در این امر مسلط‌تر بشود. آنچه که در ارتباط با کیس لهستان جالب توجه است، این است که مشارکت عمومی- خصوصی در کشور لهستان در چارچوب دولت مرکزی انجام نمی‌شود، بلکه در قالب مشارکت عمومی- خصوصی منطقه‌ای به صورت کاملاً مستقل انجام می‌شود.

مشارکت عمومی- خصوصی امکان بهره‌مندی از تجربیات، دانش فنی و همچنین امکانات بخش خصوصی را برای بخش عمومی فراهم می‌کند.



مقاله اهمیت ساختار بازار و نهاد تنظیم‌گر در موفقیت خصوصی‌سازی نویسنده و ارائه‌دهنده: محسن پورسید آقایی^۵

موضوع صحبت من در خصوص بحث نقش رگولاتوری‌ها و ساختار بازار برای راه‌آهن کشور است. در واقع در مورد این موضوع کار شده است که چگونه می‌توان خصوصی‌سازی را در راه‌آهن ایران پیاده کرد. من قبل از اینکه وارد بحث خصوصی‌سازی در راه‌آهن ایران و ساختار مناسب برای خصوصی‌سازی در این حوزه بشوم، ده نکته در خصوص مبنای خصوصی‌سازی را می‌خواهم خدمت شما عرض کنم. این ده نکته ساختاری در واقع توسط مشاور رولن‌برگر پیشنهاد شده است که ممکن است برخی از آنها قابل فهم نباشد؛ یعنی ما از بعضی نکاتی که ارائه کرده، تعجب کنیم. بنابراین من اول ده نکته مبنایی در زمینه خصوصی‌سازی را خدمتتان توضیح می‌دهم که با آن مبنا بعداً ببینیم که ساختار پیشنهادی برای حوزه راه‌آهن چیست.

ده نکته پیشنهادی رولند برگر دربارهٔ مبنای خصوصی‌سازی

۱ اولین نکته این است که ببینید هیچ جای دنیا خصوصی‌سازی اصل نیست؛ یعنی این نیست که هر چیزی یا هرکاری باید خصوصی‌سازی بشود. تفکر اینکه ما تصدی‌گری‌ها را باید از دولت بگیریم و به بخش خصوصی بدهیم، چنین چیزی در هیچ‌جای دنیا وجود ندارد؛ بلکه مبنای خصوصی‌سازی افزایش کارایی و بهره‌وری است. پس هرکاری که بتواند کارایی و بهره‌وری را افزایش بدهد باید خصوصی‌سازی بشود. بهره‌وری بعضی از کارها را ممکن است واقعاً از طریق خصوصی‌سازی نتوان افزایش داد.

واقعاً بهره‌وری بعضی از کارها از طریق خصوصی‌سازی قابل افزایش نیست.

۲ نکته دوم این است که بین دولت و شرکت‌های دولتی باید تفاوت قائل شد. اصلاً این گزاره که دولت مساوی با شرکت‌های دولتی است، گزاره غلطی است که در ایران جا افتاده است. در دنیا اصولاً به این صورت است که دولت نقش حاکمیتی خودش را دارد و شرکت‌های دولتی به تمام معنا یک شرکت هستند، یعنی همانند یک شرکت خصوصی هستند اما فقط مالکش دولت است. این شرکت هم همانند یک شرکت خصوصی باید کار تصدی‌گری که در حوزه وظایفش

۵. عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت و مدیرعامل اسبق شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران

است، در نهایت بهره‌وری این کار را انجام بدهد. به همین دلیل به اعتقاد من، ایجاد شرکت‌های مادر تخصصی یک رویکرد اشتباه در خصوصی‌سازی در ایران بود.

ایجاد شرکت‌های مادر تخصصی یک رویکرد اشتباه در خصوصی‌سازی در ایران بود.

۳ نکته سوم این است که بخشی از تصدی‌گری‌ها را همه‌جا به شرکت‌های متعلق به دولت یا شهرداری‌ها می‌دهند و چاره‌ای هم ندارند، چون خیلی از امور را بنا بر مسائلی که در بعضی گزاره‌های دیگر عرض می‌کنم، واقعاً نمی‌توانید بگویید که صددرصد می‌توان خصوصی کرد.

۴ نکته چهارم این است که دولت‌ها برای امور حاکمیتی خودشان معمولاً نهادهای رگولاتوری را ایجاد می‌کنند. در واقع دولت نهاد رگولاتوری ایجاد می‌کند تا بتواند با این ضوابط ساختار اداره سیاست‌های خودش را اعمال کند. ایجاد نهاد تنظیم‌گری توسط دولت یعنی دادن اختیار نهادهای رگولاتوری به شرکت‌های دولتی، اشتباه محضی هست که متأسفانه در بسیاری از موارد در اقتصاد ایران به وجود آمده و تکرار می‌شود. برای مثال، در راه‌آهن طبق قانون تمام اختیارات رگولاتوری را هم به شرکت راه‌آهن دادند.

ایجاد نهاد رگولاتوری توسط دولت یعنی دادن اختیار نهادهای رگولاتوری به شرکت‌های دولتی که اشتباه محض در ایران است.

۵ یک اصل بسیار مهم دیگر این است که فقط رگولاتوری کافی نیست، رگولاتور ممکن است در مواقعی که دولت سیاست‌گذاری می‌کند، منافع بخش خصوصی یا منافع مردم را نادیده بگیرد و این تنظیم مقررات به نفع شرکت‌های دولتی نوشته بشود.

۶ در همه جای دنیا در کنار نهاد رگولاتوری یک نهاد داوری هم پیش‌بینی می‌شود تا در صورت اعتراض به تنظیم مقررات نهادهای نهاد رگولاتوری، آن نهاد داوری بتواند رسیدگی بکند. یعنی اگر ما یک نهاد رگولاتوری داریم، حتی در دولت که یک مقرراتی را وضع می‌کند، باید شرکت‌های خصوصی یا سایر نهادهای مردمی اجازه اعتراض به این نهاد را داشته باشند و در این بین نهاد داوری بی‌طرف، که معمولاً



مرکب از بخش خصوصی، بخش دولتی و نهادهای قضایی است، باید به این موضوع رسیدگی کند که آیا این تنظیم مقررات درست است و اینکه منافع ملی را تأمین می‌کند؟ یا منافع یک عده را قربانی منافع یکی دیگر می‌کند.

۷ اصولاً خصوصی‌سازی در جایی که باید یارانه پرداخت بشود، همیشه مسیر درستی نمی‌رود. در این مورد دو حالت بیشتر پیش نمی‌آید؛ یا یارانه‌ها را جوری تقسیم می‌کنند که رانت ایجاد می‌کند و این خصوصی‌سازی منجر به رانت پروری می‌شود یا اینکه یارانه‌ها اصلاً تخصیص داده نمی‌شود و این امر موجب ورشکستگی آن بخش می‌شود. ما حالت متعادل بسیار کم می‌بینیم و بخاطر همین در دنیا کسی دنبال خصوصی‌سازی بخش‌های یارانه بگیر نمی‌رود، چون جایی که قرار باشد دولت یارانه بدهد، یا بنا به روابطی که ایجاد می‌شود، رانت می‌دهد یا آن بخش را ورشکسته می‌کند.

در دنیا کسی دنبال خصوصی‌سازی بخش‌های یارانه بگیر نمی‌رود، چون دولت یا رانت ایجاد می‌کند یا آن بخش را کلاً ورشکسته می‌کند.

۸ نکته هشتم این است که نمی‌شود بگویم که دولت‌ها وظایف خودشان را به امید بخش خصوصی رها بکنند؛ یعنی اگر دولت وظیفه دارد نیروگاه برق مردم را تأمین بکند، نمی‌تواند برنامه ساخت نیروگاه خودش را به امید بخش خصوصی تعطیل بکند. اگر بخش خصوصی به هر دلیلی شرایط سیاسی کشور اجازه نداد، شرایط اقتصادی کشور اجازه نداد یا اصلاً بنابر منافع اولویتهای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در جای دیگر بیشتر بود و نخواست در نیروگاه سرمایه‌گذاری بکند، بعداً دولت نمی‌تواند به مردم بگوید خاموشی بکشید چون بخش خصوصی در نیروگاه سرمایه‌گذاری نکرده است. در هر صورت دولت‌ها در همه دنیا مکلفند خودشان برای امور زیربنایی به خصوص، مثل برق، فاضلاب، آب، راه‌آهن و امثالهم، برنامه داشته باشند و در کنار این که باید به بخش خصوصی هم اجازه بدهند تا وارد این فعالیت‌ها بشود اما کاری که می‌کنند این است که اجازه نمی‌دهند شرکت‌های دولتی مزایایی بیش از شرکت‌های خصوصی داشته باشند. یعنی اگر قرار است یک نیروگاه به صورت دولتی اداره بشود، باید با آن همانند یک نیروگاه خصوصی رفتار بشود. برای مثال، اگر قرار است برق نیروگاه خصوصی را کیلوواتی مثلاً ۴۰۰ تومان بخرند، هر نیروگاه دولتی هم

توانیر درست کند باید به شرکت تبدیل شود و توانیر برق آن را عین بخش خصوصی به قیمت ۴۰۰ تومان بخرد و سود و زیانش را هم آخر سال گزارش کند.

۹ اگر شرکتی واقعاً نمی‌تواند ذاتاً سود و زیان تعریف کند، اصولاً نباید شرکت باشد؛ چون مبنای عملکرد شرکت باید سود و زیان باشد و شرکتی که ذاتاً قابلیت تشخیص سود و زیان ندارد، شرکت نیست. مثلاً سازمان هواپیمایی کشوری که مقررات هوایی وضع می‌کند، امکان تعریف درآمد- هزینه برایش وجود ندارد، بنابراین از چنین سازمانی تلقی شرکت داشتن اشتباه است. ما بسیاری از شرکت‌هایمان در ایران اینجوری هستند، یعنی شرکت‌هایی هستند که ذاتاً امکان تشخیص سود و زیان ندارند اما شرکتشان می‌کنیم، صورت مالی می‌نویسیم، استهلاک برایش می‌گیریم. این هم در دنیا وجود ندارد.

۱۰ آخرین نکته هم این است که معمولاً روابط دولت با شرکت‌های دولتی باید مشابه روابط دولت با بخش خصوصی باشد؛ یعنی دولت با شرکت دولتی نباید یکی تلقی بشود و رابطه دولت با شرکت دولتی باید عین رابطه دولت با شرکت خصوصی باشد. به عبارت دیگر، به هر نحوی که دولت از شرکت خصوصی مالیات می‌گیرد، عوارض وضع می‌کند، به آن تسهیلات می‌دهد، امکاناتی فراهم می‌کند، شرکت دولتی هم باید با همان شرایط مالیات بدهد، با همان نرخ کار بکند و با همان شرایط پیش برود. مبنای خصوصی‌سازی در این نکته آخر که عرض کردم این است که شرکت خصوصی و دولتی باید در یک جنگ برابر رقابتی کارایی خودشان را نشان بدهند. به مرور وقتی شرکت‌های خصوصی بهره‌ورتر می‌شوند، میدان را از شرکت‌های دولتی مشابه خودشان می‌گیرند و این یک روند طبیعی خصوصی‌سازی است که باید اتفاق بیافتد.

ساختار پیشنهادی برای خصوصی‌سازی راه‌آهن ایران

حالا براساس ده اصل یا ده مبنای خصوصی‌سازی مذکور که بیان شد، می‌توانیم ساختاری را که برای راه‌آهن ایران پیشنهاد شد با هم نگاهی بیاندازیم. ما در واقع از مهندس مشاور روالن‌برگر که تقریباً یکی از مشاورهای برجسته صنایع ریلی در دنیا بعد از مکنزی است، دعوت کردیم تا مطالعاتی روی ساختار ریلی ایران انجام بدهد. در ادامه خلاصه‌ای از نکاتی که در آن ساختار به دست آمد را عرض می‌کنم. اولین نکته این بود که ما چهارتا پرسش را باید در ۴ منظر با ۴ معیار



بتوانیم جواب بدهیم. اول اینکه وظیفه هرکسی چیست و تنظیم‌گری دست کیست؟ دوم اینکه یکپارچگی زیر ساخت و بهره‌برداری در راه‌آهن، یعنی خط راه‌آهن و بهره‌بردار خط راه‌آهن که اینها شرکت‌های بهره‌بردار هستند، این‌ها به چه نحوی باید باهم کار کنند و چگونه باید رقابت را بین این‌ها تعریف کنیم؟ خصوصی‌سازی باید چه وضعی داشته باشد؟ و تجاری‌سازی و یارانه‌ها باید چگونه توزیع بشود؟ چه بخش‌هایی باید تجاری و چه بخش‌هایی باید یارانه‌بگیر باشند؟ برای پاسخ به این سؤالات هم چهارتا معیار یا چهار ملاک تشخیص داریم و آن اینکه برای خصوصی‌سازی، تجاری‌سازی، آزادسازی قیمت‌ها و رقابت چه اتفاقی می‌افتد؟ یعنی پایه ساختار آخر سر این است که ما بفهمیم خصوصی‌سازی، آزادسازی‌ها، رگولاتوری و رقابت چه اتفاقی برایش می‌افتد.

برای سؤال اول پیشنهاد این بود که مسئولیت تنظیم‌گری باید به یک نهاد جدای از شرکت راه‌آهن داده بشود و یک نهاد داوری برایش ایجاد بشود. همان اصل‌هایی که من عرض می‌کردم. بنابراین خیلی واضح پیشنهادش این بود که در ساختار وزارت راه در بالا دست راه‌آهن ایران باید دو نهاد شامل یک مرجع تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی حالا می‌گوییم نهاد تنظیم‌گری و یک نهاد داوری باید ایجاد شود. چرا ایجاد بشود؟ چون وقتی بخش خصوصی ببیند در صورت سرمایه‌گذاری در راه‌آهن اختیارش دست شرکت راه‌آهن است، هم خودش می‌خواهد تنظیم‌گری کند، هم خودش می‌خواهد قیمت تعیین کند، هم خودش می‌خواهد نظارت کند و اینکه می‌خواهد بالا سر کار باشد، دیگر با چه امیدی سرمایه‌گذاری کند؟ بنابراین، در جایی که بخش خصوصی می‌خواهد با راه‌آهن وارد کار بشود، باید بداند که امتیاز و اختیار برابر با شرکت راه‌آهن دارد. لذا باید یک نهادی خارج از راه‌آهن وجود داشته باشد که نقش تنظیم‌گری را داشته باشد.

در جایی که بخش خصوصی می‌خواهد با راه‌آهن وارد کار بشود، باید بداند

که امتیاز و اختیار برابر با شرکت راه‌آهن دارد.

نکته بعدی این بود که می‌گوید راه‌آهن باید تمرکزش را روی کسب‌وکار خودش بگذارد؛ یعنی سود و زیان راه‌آهن به عنوان یک شرکت باید قابل تشخیص باشد. به عبارت دیگر، راه‌آهن باید وظایف تنظیم‌گری را در همه ابعاد فنی، مالی و قیمت‌گذاری کنار بگذارد و به کسب‌وکار

خودش تحت مقررات و سیاست‌هایی که دولت تعیین می‌کند، بپردازد تا امکان ارزیابی این موضوع وجود داشته باشد که آیا راه‌آهن با بهره‌وری کار می‌کند یا آیا درآمد - هزینه‌های آن کاملاً منطقی است؟ بنابراین، جداسازی فعالیت‌ها به شرکت راه‌آهن کمک می‌کند تا بر کسب‌وکار خودش متمرکز شود. این موضوع در دو بعد سنجیده شده است؛ یعنی اگر اختیارات تنظیم‌گری دست راه‌آهن باشد، چه اتفاقی می‌افتد و اگر دست یک نهاد جداگانه باشد چه اتفاقی می‌افتد و ترجیحات راه‌آهن در فضای بازار چگونه است؟ طبق این بررسی این نتیجه حاصل شد که وقتی تنظیم‌گری دست راه‌آهن است، این شرکت می‌خواهد سیاست‌های دولت را بیشتر اجرا بکند، درحالی‌که اگر تنظیم‌گر یک نهاد جداگانه باشد، شرکت راه‌آهن بیشتر تمرکزش این است که دسترسی اشخاص ثالث به خطوط ریلی را افزایش بدهد که در این مورد مشاور به راه‌آهن‌های آمریکا و ژاپن به عنوان نمونه اشاره کرده است. در واقع، نقش نهاد تنظیم‌گر وقتی در شرکت راه‌آهن است، بیشتر در رسیدن به اهداف مدنظر دولت کمک می‌کند ولی یک نهاد تنظیم‌گر جدا بیشتر به حذف انحصارات توجه دارد و اینکه چگونه باید کمک کند تا رقابت سالم شکل بگیرد. یعنی نهاد تنظیم‌گر مجزا از شرکت راه‌آهن بیشتر دنبال آزادسازی فضا برای کار و فعالیت است، در صورتی که تنظیم‌گر در اختیار راه‌آهن، بیشتر دنبال سیاست‌گذاری دولت است. برای مثال اگر دولت می‌گوید من امسال سیاستم این است که جلوی قیمت‌ها را بگیرم، این تنظیم‌گر در اختیار شرکت راه‌آهن علیرغم تورم پیایی دو سال ۴۰ تا ۵۰ درصد بلافاصله دستور می‌دهد که بخش خصوصی حق افزایش بلیط‌های قطارهای مسافری بیش از ۲۵ درصد را ندارد. چرا؟ چون سیاست دولت این است ولی اگر یک نهاد تنظیم‌گر مستقل از راه‌آهن وجود داشته باشد، می‌گوید آقا بخش خصوصی برای زنده ماندن در این ۲ سال چقدر هزینه‌هایش زیاد شده است و لذا باید چگونه رفتار کنیم تا فعالیت در این بخش ادامه پیدا بکند و منافع بخش خصوصی حفظ بشود. بنابراین، مجبور است مقررات را به نحوی تنظیم کند تا بخش خصوصی زنده بماند. اما الان اوضاع به نحوی است که راه‌آهن یا خیلی جاها که اختیارات قیمت‌گذاری دارند، به راحتی می‌گویند چون سیاست دولت کنترل قیمت‌هاست، پس بخش خصوصی نمی‌تواند بیش از ۲۵٪ افزایش قیمت در بلیط بدهد، ضمناً برای یارانه هم بودجه نداریم تا پرداخت کنیم. خوب در این شرایط چه بلایی بر سر بخش خصوصی می‌آید؟



بدیهی است که بخش خصوصی ضرر می‌کند و از بین می‌رود. در صورتی که اگر تنظیم‌گری مستقل باشد، آنگاه منافع مشترک همه را نگاه می‌کند.

نهاد تنظیم‌گر مستقل به جای تمرکز صرف بر تحقق اهداف دولت، منافع مشترک همه را نگاه می‌کند.

در خود تنظیم‌گری ۵ بخش پیش‌بینی شده است؛ یعنی تنظیم مقررات فقط برای یک بخش مدنظر نیست، بلکه می‌گوید باید تنظیم مقررات شبکه در اختیار این تنظیم‌گر باشد؛ برنامه‌ریزی زمان و شرایط اجازه استفاده از خط راهن آن باید دست آن تنظیم‌گر باشد و راه‌آهن نباید تصمیم بگیرد مثلاً قطارهای باری خودم این ساعت بروند یا اینکه لوکوموتیو اول برود بعد قطار باری را ببرد و یا اینکه بعد قطار باری، بخش خصوصی در این ساعت حرکت بکند؛ تنظیم‌گر مربوط به بهره‌برداری از خطوط و اینکه حتی شبکه کجاها ساخته بشود که منافع رقابت و تجارت افزایش پیدا بکند، باید توسط یک نهاد تنظیم‌گر تعیین شود که بگوید مقررات شبکه چه چیزی باشد؛ مقررات زیست محیطی را باید نهاد تنظیم‌گر تعیین بکند؛ مقررات فنی را باید تعیین بکند و بگوید که چه لوکوموتیوی و یا چه واگنی اجازه حرکت روی خطوط ایران را دارد که راه‌آهن خودش تصمیم نگیرد که چه واگن‌هایی را اجازه بدهد یا ندهد، چون آن طرفش منافع راه‌آهن به عنوان صاحب زیرساخت مطرح است که حالا مسائل یک خورده فنی می‌شود ولی مثال می‌زنم که بدانید این مسائل جزییاتی دارد. مثلاً هرچقدر قطارها سبک‌تر باشند برای راه‌آهن بهتر است، چون فشار وارد بر خط کمتر می‌شود و نگهداری خطوط برای آن آسان‌تر می‌شود و هزینه نگهداری خطوط کاهش پیدا می‌کند ولی بخش خصوصی چی به نفعاش است؟ هرچقدر قطارها سنگین‌تر باشند، وزن قطارها بالاتر برود در یک واگن به جای ۵۵ تن بار بتواند ۸۰ تن بار بزند، بهره‌وری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بالا می‌رود. بنابراین، کاملاً مشخص است که در این مورد بین راه‌آهن و بخش خصوصی یک تعارض منافع وجود دارد، تعارض منافی که یک طرف می‌خواهد سبک برود تا هزینه نگهداری خودش را پایین بیاورد و یک طرف می‌خواهد بار سنگین‌تر بشود و بار محوری افزایش پیدا بکند تا سودآوری بالا برود. خوب پس در این حالت باید مقررات وضع شود؟ در اینجا آن رگولاتور می‌بیند که افزایش بهره‌وری



در ریل این است که بار محوری در بخش‌های معدنی افزایش پیدا کند، پس می‌گویند مجاز هستیم بار محوری را بالا ببریم ولی راه‌آهن تو هم به عنوان صاحب خط وظیفه داری تا از خطوط بهتر نگهداری کنی و به بخش خصوصی اجازه بدهی تا با این مقررات کار کنند. در هر صورت بخش فنی هم حتی باید تنظیم‌گرس حضور پیدا کند تا ایمنی و رسیدگی به سانحه را آنجا بالا ببرد. این در حالی است که الان در راه‌آهن ایران هر سانحه‌ای اتفاق بیافتد، راه‌آهن خودش متولی رسیدگی برای تشخیص مقصر است و طبیعی است که آن کمیسیون هیچ وقت تشخیص نمی‌دهد که راه‌آهن مقصر شود و همیشه طرف مقابل ممکن است مقصر بشود.

وقتی راه‌آهن خودش متولی رسیدگی برای تشخیص مقصر در هر سانحه است، طبیعی است همیشه طرف مقابل ممکن است مقصر اعلام شود.

نهاد تنظیم‌گر اقتصادی هم باید وجود داشته باشد تا تعرفه‌ها و قیمت‌گذاری در حق دسترسی توسط آن انجام بشود. چرا این کار ضرورت دارد؟ ببینید الان چه اتفاقی می‌افتد، در راه‌آهن - البته این موضوع فقط مختص راه‌آهن هم نیست مثلاً در شرکت تنظیم مقررات رادیویی هم صدق می‌کند - هر زمان دولت پول کم دارم یا خرج آن سازمان بالا می‌رود، می‌گویند حق شبکه به دسترسی افزایش پیدا بکند و خودش هم تصمیم می‌گیرد. مثلاً در سال ۱۳۹۹ که راه‌آهن بودجه کم داشت، حق دسترسی شرکت‌های خصوصی به خطوط راه‌آهن را ۱۰۰ درصد افزایش داد، یعنی گفت هرکس از خط من استفاده می‌کند باید نسبت به قبل ۱۰۰ درصد بیشتر پرداخت کند چون من پول کم دارم و پول لازم دارم. همین کاری که شما الان می‌بینید می‌شود، مثلاً یکدفعه دولت می‌خواهد درآمدش را اضافه کند، می‌گویند اپراتورهای تلفن همراه از این به بعد انقدر بابت زیر ساخت باید پول بیشتر بدهند چون من درآمد بیشتر لازم دارم. این اتفاق‌ها چرا می‌افتد چون تنظیم‌گر درون خود شرکت است و می‌خواهد این پول را جزء درآمدهای خودش حساب کند ولی اگر نهاد تنظیم‌گر ذی‌نفع در این درآمد نباشد، گیرنده این پول نباشد، از نظر اقتصادی نگاه می‌کند که بهره‌وری در چه چیزی است؟ آیا حق دسترسی را بالا ببریم به نفع کشور است یا نه؟ پس کسی که تنظیم‌گری اقتصادی می‌کند، نباید در منافع شرکت ذی‌نفع باشد.



کسی که تنظیم‌گری اقتصادی می‌کند، نباید در منافع شرکت ذی‌نفع باشد.

نکته دیگری که در ساختار پیشنهادی برای راه‌آهن کشور وجود داشت این است که اصولاً مدیرعامل شرکت‌های دولتی در ایران معاون وزیر هستند و این یک اشتباه استراتژیک بدی است. هر دولتی که آمد گفت آقا نظر من این است که این کار انجام بشود، پس آن معاون وزیر که از وزیر دستور می‌گیرد، سیاست دولت را اجراء می‌کند و از حوزه شرکت‌داری بیرون می‌آید. به همین دلیل است که بعداً هیچ‌وقت جوابگوی سود و زیان هم نیستند، چون می‌گویند به من دستور دادند تا به این شکل عمل کنم و بخاطر همین سودم از دست رفت و زیان ده شدم. سال‌های سال است که شرکت‌های دولتی زیان می‌دهند، چون می‌گویند ما تابع دستور بقیه هستیم. لذا، پیشنهاد این است که مدیرعامل جایی مثل راه‌آهن اصولاً نباید معاون وزیر باشد، چون معاون وزیر یعنی اینکه دستور وزیر و دولت را باید اجراء کند، این در حالی است که مدیرعامل یک شرکت یعنی منافع سود و زیان شرکت را باید مدیریت کند اما کجا این دوتا با یکدیگر یکی است؟ در این ارتباط به راه‌آهن آلمان، فرانسه یا راه‌آهن‌هایی که ده‌ها برابر راه‌آهن ایران اهمیت دارند و دولتی هم هستند اشاره شده است که حتی مدیرعامل این راه‌آهن‌ها هم معاون وزیر نیست. رییس راه‌آهن روسیه به اندازه نخست وزیر روسیه قدرت دارد، برای اینکه ۱ میلیون نفر فقط پرسنل دارد ولی مدیرعامل شرکت راه‌آهن است و وظیفه رسیدگی به امور شرکت‌داری را دارد نه اینکه معاون وزیری باشد که از وزارت به وی دستور بدهند و مجری سیاست‌های دولت باشد. حالا اینکه می‌گوییم راه‌آهن شما بخوانید همه شرکت‌های مشابه این وضعیت را در ایران دارند.

مدیرعامل شرکت‌های دولتی در ایران معاون وزیر هستند و این یک اشتباه استراتژیک است، چون باعث خروج از حوزه شرکت‌داری می‌شود.

در نهاد داوری هم پیشنهاد می‌کند که باید مستقل از دولت باشد، یعنی دولت اینجا تنظیم مقررات دستش هست اما باز هم می‌گوید دولت نباید انحصار رگولاتوری داشته باشد بلکه باید نهاد داوری مستقل از بخش راه‌آهن و با ترکیبی از بخش خصوصی و یک نفر از قوه قضاییه تشکیل شود تا تعادل بین دولت و بخش خصوصی در آن

نهاد دآوری رعایت شود. نهایتاً هم حتی می‌گویند مجمع شرکتی مثل راه‌آهن نباید مجمع سه وزیر دولتی باشند، حتماً باید بخش خصوصی در مجامع حضور داشته باشد تا بتواند آن موضوع کسب‌وکار تجارت را بهتر نظارت کند، چون وقتی مجمع شرکت سه وزیر هستند - بعضی جاها ۷ وزیر است - آن وزراء هیچ برداشتی از سود و زیان و کسب‌وکار ندارند که به دنبال بررسی این موضوع باشند که چرا شرکت سود یا زیان کرد و چه اتفاقی افتاد، لذا کسب‌وکاری در شرکت اتفاق نمی‌افتد و فقط در همان سیاست‌های کلی نظارت می‌شود.

در خصوص یکپارچگی هم پیشنهاد داده شد که یکپارچگی ساختاری باید وجود داشته باشد و برای همین هم می‌گویند که راه‌آهن خودش باید یک هلدینگ کسب‌وکار بشود و اگر راه‌آهن یک شرکت باری دارد، بخش خصوصی هم باید داشته باشد؛ اگر راه‌آهن یک شرکت مسافری دارد، بخش خصوصی هم باید داشته باشد. راه‌آهن لوکوموتیوها را هم باید واگذار بکند، نگه داشتن لوکوموتیو معنی ندارد، بلکه بخش خصوصی باید خودش لوکوموتیو خودش را تعیین کند که همین الان باز در همین موضوع به این سادگی مشکل داریم. راه‌آهن می‌گوید بخش خصوصی فقط لوکوموتیو می‌خرد، یعنی شرکتی اگر برای خودش در بخش خصوصی واگن باری می‌خرد، لوکوموتیو هم بخرد و بخواهد که با لوکوموتیو خودش، واگن‌های خودش را حمل و نقل بکند اما الان راه‌آهن این کار را اجازه نمی‌دهد و می‌گوید من اجازه نمی‌دهم لوکوموتیو و واگنی که خریدی دست خودت باشد، بلکه توی بخش خصوصی فقط بخر و به من بده؛ آنوقت من تصمیم می‌گیرم که لوکوموتیو را به چه کسی بدهم و واگنت را کجا بفرستم. بنابراین، راه‌آهن می‌گوید بخش خصوصی فقط واگن و لوکوموتیو را بخرد و به من بدهد تا از آنها بهره‌برداری بکنم. خوب در چنین شرایطی واقعاً سرمایه‌گذاری و خصوصی‌سازی در کشور اتفاق خواهد افتاد و سرمایه جذب می‌شود؟ برای همین هم توصیه این است که شرکت راه‌آهن در یکسری جاها مثل سریع‌السیر که خیلی کلان است و خصوصی‌ها نمی‌توانند سرمایه‌گذاری بکنند، ورود کند و اجازه بدهد که شرکت‌های بخش خصوصی به زنجیره ارزش بالاتر وارد بشوند؛ یعنی بخش خصوصی لوکوموتیو خودش را بخرد، واگن خودش با لوکوموتیو خودش را، خودش برنامه‌ریزی کند. در واقع، بخش خصوصی اختیار برنامه‌ریزی برای قطارهای خودش را داشته باشد و خودش قراردادهايش را ببندد که بتواند در زنجیره ارزش بالاتری این کار را انجام دهد.



در حال حاضر راه آهن می گوید بخش خصوصی فقط واگن و لوکوموتیو را بخرد و به من بدهد تا از آنها بهره برداری بکنم.

خصوصی سازی نهایتاً وقتی اتفاق می افتد که امکان ایجاد رقابت بین بخش خصوصی و دولت ایجاد شود. یعنی وقتی خصوصی سازی و سرمایه گذاری اتفاق می افتد که بخش خصوصی اجازه ورود به کارها و فعالیت ها را داشته باشد و آن رگولاتورها نظارت کنند که راه آهن به عنوان یک شرکت بزرگ تر، بر شرکت خصوصی اعمال فشار نکند و اینکه شرکت خصوصی اختیار داشته باشد و تحت آن تنظیم گری ها وارد عرصه فعالیت هایی شود که حتی راه آهن انجام می دهد. اتفاقاً نکته ای که وجود دارد این است که می گوید خصوصی سازی کامل در راه آهن ها هیچ جا جواب نداده است و شما هم دنبال آن نباشید و فکر نکنید می شود کل شرکت راه آهن یک کشور را خصوصی کرد. ولی باید بتوانید با تنظیم گری و کنترل و نظارت بر راه آهن، تمرکزش را بر کسب و کار قرار دهید و بخش خصوصی را وارد فعالیت های ریلی بکنید.

خصوصی سازی کامل در راه آهن ها هیچ جا جواب نداده است و شما هم دنبال آن نباشید.

خلاصه پیشنهادات مهندس مشاور برای پاسخ به چهار پرسش فوق الذکر این است که وظیفه تنظیم گری باید از شرکت راه آهن جدا بشود؛ زیرساخت باید با بهره برداری یکپارچه باقی بماند ولی رقابت شکل بگیرد؛ خصوصی سازی باید ادامه دار باشد و در رده های بالاتر زنجیره ارزش ورود کند؛ و نهایتاً باید در تجاری سازی، اجازه بدهید که قیمت ها آزاد باشد و اگر دولت قصد پرداخت یارانه را دارد باید این یارانه را فقط به یک بخش و آنهم زیرساخت بدهد و نباید وارد جزییات بهره برداری شرکت های خصوصی بشود. اصولاً یارانه دادن به شرکت های خصوصی را نفی می کند و می گوید دولت در صورت کمک به بخش ریلی بهتر است یارانه را به دو جا پرداخت کند. اولین محل بخش زیرساخت است. یعنی می گوید راه آهن به جای اینکه حق دسترسی از شرکت ها بگیرد، حق دسترسی را کاهش دهد و بگوید من دولت در عوض آنقدر به تو می دهم و تو سودآور باش. یعنی شرکت راه آهن نباید زیان ده باشد ولی دولت می تواند با راه آهن به



یک قراردادی برسد که مثلاً ۳۰ تا ۵۰ درصد حق دسترسی را پرداخت کند و بقیه را شرکت‌ها پرداخت کنند اما دیگر در کار شرکت‌ها و در قیمت‌گذاری‌ها دخالت نکند. یک جای دیگر که برای تخصیص یارانه توصیه می‌کند، بخش حمل و نقل حومه‌ای است؛ یعنی در حمل و نقل حومه‌ای چون سیاست کلی این است که مردم در کلان شهرها بروند در حومه زندگی بکنند و نباید در حومه حمل و نقل گران بشود، آنجاها را یارانه بدهید. قیمت قطار مسافری را آزاد کنید و یارانه ندهید، به قطار باری یارانه ندهید، به لوکوموتیو یارانه ندهید و اجازه بدهید که قیمت‌ها خودش تعیین کننده باشد. ببخشید خیلی سریع و طولانی مطالب را بیان کردم اما این نتیجه کارهایی بود که انجام شد و البته رسیدن به چنین سازمانی در اوضاع و احوالات کشور خیلی خیلی دور از دسترس و سخت است.

طرح دیدگاه‌ها

سید محمدرضا سیدنورانی

من یک سؤال دارم. خانم کوپانسکا در ارائه خودشان اشاره داشتند که تعداد شرکت‌ها از ۸۰۰ بنگاه به ۲۶۰۰ بنگاه رسیده است، اما ایشان می‌فرمایند شرکت‌های ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی که اول به صورت شرکت‌های عمومی متعلق به دولت مرکزی بود، بعد به ۲۶۰۰ بنگاه محلی و متعلق به شهرداری‌ها تبدیل شده است. ظاهراً در لهستان شهرداری‌ها کلاً به بخش خصوصی واگذار شده‌اند و با این شهرداری که ما داریم در ایران فرق می‌کند، چون برای ما عمومی غیر دولتی است اما آنجا ظاهراً خصوصی می‌شود. پس من اولاً منظورم این است که این تعداد شرکت‌ها چرا اینقدر رشد داشته‌اند و ثانیاً اینکه نوع مدیریت این شرکت‌ها چه تغییر کرده است؟ چون همه جای دنیا تقریباً شهرداری را دولت محلی می‌دانیم، حالا انتخاباتی اگر باشد، شهردار را به صورت محلی انتخاب می‌کنند و یک نوع حکومت محلی هست و عوارضی که گرفته می‌شود یک نوع مالیاتی است که محلی گرفته می‌شود و خرج همان منطقه می‌شود اما ایشان در ارائه خودشان ظاهراً می‌گویند که شهرداری‌ها خصوصی می‌شوند. یعنی خود خصوصی‌سازی را، که اسمش خصوصی‌سازی هم نیست، فرمودند یک نوع عمومی‌سازی انجام دادند و این را از دولت گرفتند، یک نوع تمرکززدایی کردند نه آن خصوصی‌سازی‌ای که ما مدنظر داریم. این تمرکززدایی که کردند، باعث شده کارایی‌شان افزایش پیدا بکند. یک چیزی که از ارائه ایشان بنده



متوجه شدم، با آن چیزی که در ایران خصوصی‌سازی گفته می‌شود، فرق می‌کند؛ یعنی مالکیت را منتقل نمی‌کنند و ظاهراً فقط مدیریت را پیمان می‌گذارند که البته ما به این حتی عمومی‌سازی هم نمی‌گوییم. آقای نصیری اینجا تشریف دارند، ما وقتی پیمان مدیریت بدهیم، یک شرکتی که مال دولت است را واگذار کنیم، درواقع واگذارش نکردیم بلکه مدیریتش را واگذار کردیم. در ادبیات اصطلاحاً گفته می‌شود ما مدیریت را واگذار کردیم، خود شرکت را واگذار نکردیم، شرکت کماکان در مالکیت است. پس چگونه تعداد شرکت‌ها از ۸۰۰ به ۲۶۰۰ افزایش یافته است؟ یعنی مدیرها عوض شدند؟ خوب اگر مدیریت عوض شد، چرا تعداد شرکت‌ها زیاد شده است؟ پس اینجا یک اتفاق دیگری افتاد که در ارائه نیامد. یعنی این وسط یک اتفاق اقتصادی افتاده، که در فرمایش ایشان من متوجه نشدم. حالا دوستان دیگر از اعضای پنل اگر متوجه شدند راهنمایی کنند تا اگر برداشت من غلط است، تصحیح شود.

اگزیزکا کوپانسکا

همانطور که گفتم در قبل از سال ۱۹۹۰ بسیاری از این بنگاه‌های دولتی در زمینه‌های خیلی متنوع و ناهمگون مشغول ارائه خدمات بودند و امور مالی آن‌ها معمولاً با همدیگر تداخل پیدا می‌کرد و هیچ شفافیتی در زمینه ارزیابی هزینه‌ها خدماتی که ارائه می‌شد، وجود نداشت. اتفاقی که افتاد این بود که تمام امور بخش‌های دولتی یا بنگاه‌های دولتی به‌طور کامل به شهرداری‌ها واگذار نشد، بلکه بخشی از وظایف مربوط به بنگاه‌های عمومی ارائه‌دهنده تسهیلات عمومی به شهرداری‌ها واگذار شد که از جمله آن‌ها می‌توان به خدمات مربوط به آب و فاضلاب، خدمات مربوط به برق و حمل و نقل شهری و بخش کوچکی از خدمات مربوط به امور ارتباطاتی اشاره کرد. اما اتفاقی که اینجا افتاد، این بود که همین حجم واگذاری‌ها باعث شد که نوعی تمرکز ایجاد بشود و شهرداری‌ها بتوانند تمرکز بکنند و به‌طور صحیح مدیریت را هم تفکیک بکنند تا به خوبی این امور را مدیریت بکنند و کارایی خدمات را هم بالا ببرند. این تسهیلات و نحوه ارائه آن‌ها و شرایطی که ایجاد شد، این امکان را به وجود آورد که با ارائه این خدمات و تسهیلات عمومی، شهرداری‌ها بتوانند درآمدزایی بکنند و بدون نیاز به دریافت مالیات‌ها، بتوانند مستقیماً از ارائه این گونه خدمات به شهروندان درآمد کسب بکنند.

یکی از حاضران نشست

بسیار خوشحال و خرسند هستم که امروز در محضر عزیزان و بزرگانی هستم که برای ایجاد یک ساختار بهتر و نوین برای خصوصی سازی یا در واقع سرمایه ملی گرد آمدیم. مطالبی که در این نشست ارائه شد، مبانی و مسائل مرتبط با خصوصی سازی بود. من در این زمینه مطالعاتی دارم و به دلیل اینکه برخورد داشتم و در یک بخشی مبانی تأمین سرمایه بنیان گذاری کردم، قادرم با ۵٪ سرمایه گذاری در آن بخش، ظرف دو سال بزرگترین سرمایه ها را در سطح ملی تأمین بکنم. در کنار این من به مسکن و شهرسازی و به تمام معاونت ها رجوع کردم که از جمله جاهایی که رجوع داشتم همین شرکت راه آهن بود. شرکت راه آهن پذیرای من بود و نهایتاً قرار شد ما بخشی از قرارها را به ترکیه منتقل بکنیم و تجهیزات روز وارد کنیم و آنجا بر مبنای روز تجهیز بشود؛ قطارهای کفی را ما نهایتاً روی سردخانه بگذاریم. اگر آن روز برای هر تن کیلومتر برای رفت و برگشت به بندرعباس ۳۰۰۰۰ تومان گرفته می شد، ما این را به ۲۰۰۰۰ تومان تبدیل بکنیم. در ورای این می خواستیم بزرگترین طرح گردشگری با ۱۰۰۰۰ سوویت در ۱۰ نقطه از استان ها را اجرا بکنیم و در عوض راه آهن قرار بود که ۱ میلیون مترمربع زمین برای این موضوع اختصاص می داد. هیچ چیزی مشکل نداشت و آن تفکر ان شاء الله شکل می گیرد، راه آهن هم در آن لحظه آقای حیدری و دوستان در حد توان به این قضیه پرداختند. ولی آنچه که هست، مبانی که شما می فرمایید و آنچه که عزیزان در این جلسات می گویند بسیار زیبا است. من دیروز به آقای دانش جعفری گفتم که خرسند نیستم از اینکه در این جامعه زنده هستم و نهایتاً می بینم ۴۰ هزار نفر اقتصاددان وجود دارند و این مبانی عبث به وجود می آید. همین راه آهن می تواند یک تشکیلات بسیار بزرگ و نهایتاً پشوانه رفاه و آسایش ملت باشد. تمام این نشست و گفت و گویی که در اینجا شکل می گیرد به منظور این است که ما ساختارهای بهتر را به وجود بیاوریم، مطرح کنیم، ارائه بدهیم و به کار گرفته بشود. همین راه آهن که مبحث امروز هست، توجه بفرمایید. من قائم بالذات نیستم ولی انسان های دیگری هستند که به عنوان بخش خصوصی آماده اند زندگی شان را در کف اخلاص بگذارند، بپایند این سازمان و تشکیلات را در سطح منطقه برای کریدورها زنده بکنند و پشوانه ملت باشند. من بیش از این عرائض را ادامه نمی دهم، فقط سؤال من این است که شما تصور می کنید چند درصد این مبانی را که شما



می‌فرمایید به هر ترتیب نظریه‌ها، ایده‌ها، خواست‌ها در تمام کشورها حتی کشورهای پیشرفته صد درصد می‌تواند جامه عمل داشته باشد. ولی در این کشوری که ما زندگی می‌کنیم، در این لحظه که این قوانین و شرایط بر ما حاکم است، به من بفرمایید که چند درصد من می‌توانم روی تفکرات شما که به عنوان یک بزرگ‌کننده این تشکیلات، محقق، پژوهشگر و داده‌پرداز هستید حساب بکنم و بگویم آن مطلبی که من سال ۱۳۹۵ آماده کردم، در چه سالی قابل اجراست.

یکی از حاضران نشست

از جناب آقای پورسیدآقای بابت این ارائه خوب تشکر می‌کنم. برای بنده فقط یک ابهامی ایجاد شد و آن اینکه متوجه نشدم اگر بهره‌برداری و زیرساخت همچنان در مالکیت دولت باشد، اگر ما قیمت‌گذاری را آزاد بکنیم، آیا این تغییر قیمت دوباره ممکن است مستقیماً به جیب مجموعه دولتی واریز بشود؟ مثلاً در صنعت برق هم این مشکل را داریم. شبکه توزیع وقتی دولتی است، شما هرچقدر هم نیروگاه خصوصی داشته باشید، به فرض قیمت‌گذاری را هم آزاد بگذارید، خوب آن قیمت می‌تواند مستقیماً به جیب شبکه توزیع وارد بشود. شبکه توزیع می‌تواند قیمت را افزایش بدهد و همه منابع را جذب کند، این مشکل چگونه قابل حل است؟ و سؤال دیگر اینکه کشورهایی که راه‌آهن خودشان را خصوصی کردند، آن‌ها چه کار کردند؟ یعنی امکان ندارد ما کل این مجموعه را به همراه زیرساخت یک‌جا بتوانیم خصوصی‌سازی بکنیم؟

سیدفرشاد فاطمی

بنده عرائضم را به دو دسته تقسیم می‌کنم. در ابتدا نکاتی را در مورد اصول مطروحه آقای پورسیدآقای و سپس یکسری نکات در خصوص نهاد تنظیم‌گر بیان می‌کنم. در مورد ۱۰ اصل یا مبنایی که آقای دکتر پورسیدآقای مطرح کردند، بنده با کلیات آن موافق هستم اما به عقیده من یکسری چیزها را نباید فراموش کنیم. نکته اول این است که ما می‌گوییم می‌توانیم شرکت دولتی داشته باشیم و این خوب است و شرکت‌های دولتی می‌توانند کمک‌کننده باشند، منتهی یادمان نرود وقتی به عملکرد نگاه می‌کنیم، شرکت‌های دولتی در ایران نه تنها بدتر از شرکت‌های خصوصی، بلکه خیلی اوقات بدتر از خود دولت اداره می‌شوند. چرا؟ چون مقام دولتی، در مقام دولتی‌اش دست و بالش بسته است اما از آنجا که شرکت‌ها



تابع آن نظارت‌های بیرونی نیستند، وزیر هر دستوری می‌خواهد به شرکت‌های خودش می‌دهد. در واقع، شرکت‌های دولتی از لحاظ ساختار شرکت‌داری بدتر از خود دولت اداره می‌شوند و باید به این فکر کنیم که وقتی شرکت دولتی می‌تواند ادامه داشته باشد، در وهله اول باید شرکت و بعد دولتی باشد اما ما اول شرکت را دولتی می‌کنیم، بعد دولت شرکت را حیات خلوت خودش می‌داند. این به نظر من نکته اساسی است. بنابراین، این نکته آقای دکتر در مورد رابطه دولت با شرکت‌های دولتی و اینکه شرکت دولتی اول باید شرکت بشود، درست است؛ چون در این صورت است که هیئت مدیره پاسخگو می‌شود و لزوماً از وزیر دستور مستقیم نمی‌گیرد که شرکت را اداره کند. وزراء از مجموعهش بیرون می‌روند.

شرکت‌های دولتی ما از لحاظ ساختار شرکت‌داری بدتر از خود دولت اداره می‌شوند.

نکته دوم در مورد نهاد دאوری و تنظیم‌گر است. من در دوره‌ای که عضو شورا بودم، ۲ یا ۳ پیشنهاد برای نهاد تنظیم‌گر بخشی ارائه شد که به کمیسیون دولت و نهایتاً به مجلس رسید، هرچند الان از مجلس پس گرفته شد. در این پیشنهادات اتفاقاً همواره به این توجه داشتیم که در اصل ما یک تنظیم‌گری داریم که می‌خواهد دאوری هم بکند و اگر لازم است این دو از هم تفکیک شوند؟ کجا لازم است این اتفاق بیافتد؟ و این به نظر من نکته خیلی کلیدی است، در مواقعی که می‌خواهیم نهاد دאوری و تنظیم‌گر را بگذاریم.

نکته بعدی من در مورد بخش‌های یارانه‌بگیر است. من هم اعتقاد دارم جایی که می‌خواهیم یارانه بدهیم، نباید خصوصی کنیم؛ منتهی دولت باید مشخص کند با چه منطق اقتصادی به کجا می‌خواهد یارانه بدهد. الان دولت از پرتقال شب عید تا قیمت تاکسی در شهرها می‌خواهد یارانه بدهد، یعنی ما اگر دست دولت را باز بگذاریم، همواره می‌خواهد در تمام بخش‌ها دخالت کند. من موافق این هستم که جایی که لازم است، یعنی مثلاً برای کالا عمومی، یارانه توزیع شود و دولت وظیفه خودش را انجام دهد. اما انگار تعریف محدوده این کالای عمومی برای دولت حدی ندارد. در واقع، دولت از هیچ‌جا خودش را عقب نمی‌کشد و اگر هم عقب نشینی کند، نه اینکه قبول دارد آنجا دخالت نکند، بلکه به این دلیل است که پولش تمام شده است و اگر



مجدداً دوباره وضع درآمدهای نفتی دولت خوب شد و بودجه‌اش زیاد شد، می‌گویند در همان بخشی که قبلاً دخالت نکردم الان می‌خواهم به همه یارانه بدهم.

**من هم اعتقاد دارم جایی که می‌خواهیم یارانه بدهیم،
نباید خصوصی کنیم.**

نکته آخر در ارائه آقای پورسیدآقایی این بود که دولت در مداخله خود در بازار نباید به سمت شرکت‌های دولتی غش کند، گزاره‌ای درست است که باید به آن دقت کنیم. پس مجدد تأکید می‌کنم، دولت نباید بیش از این سمت شرکت‌های دولتی برود، اما یادمان نرود خیلی اوقات دولت به دلیل اهداف دیگری که دارد شرکت‌های دولتی را بیشتر تحت فشار می‌گذارد تا به اهداف خودش برسد. مثلاً در صنعت برق اصلاً دولت یک کاری می‌کند که شرکت‌های دولتی تولیدکننده برق ضرر بدهند؛ در واقع به آنها می‌گویند به نحوی قیمت را تعیین کنند که ضرر بدهند؛ چون توزیع با ضرر مواجه است و می‌خواهند با این کار کمی ضرر توزیع را کم کنند. در واقع، دولت می‌گوید تولیدکننده برق اگر سود بکنید باید مالیات پرداخت کنید، در حالیکه بخش توزیع ضرر دارد، پس می‌گویند قیمت را طوری تعیین کنید که این ضرر را با همدیگر داخل سیستم درست کنیم. یعنی این هم به نظر من خیلی مهم است.

چند نکته هم می‌خواستم درمورد بقیه داستان تنظیم‌گری بیان کنم. اولین نکته این است که هنگام صحبت در مورد تنظیم‌گری لازم است در ابتدای کار، تکلیف خودمان را در مورد تنظیم‌گری فنی و اقتصادی روشن کنیم. شرکت راه‌آهن، برق و امثالهم یک تنظیم‌گری فنی دارد که باید در خصوص موضوعاتی نظیر فرکانس برق چقدر باشد؟ وزن لوکوموتیو چقدر باشد؟ تنظیم‌گری کند. به علاوه، این شرکت‌ها به یک تنظیم‌گر اقتصادی هم احتیاج دارند که برای مثال نحوه قیمت‌گذاری را مشخص کند. البته این دو تنظیم‌گری را در بسیاری از کشورها یک نهاد انجام می‌دهد اما در بعضی جاها هم جدا هستند. منتهی این دو یک بده - بستانی با هم دارند که در واقعیت تفکیک آنها از هم بعضی اوقات سخت می‌شود. من در مورد مسائل ریلی چندان وارد نیستم اما در خصوص برق می‌فهمم. وقتی گفته می‌شود روی یک شبکه برق نمی‌تواند از یک اندازه بیشتر برق جابه‌جا بشود، یعنی قیمت

برق در یک نقطه تحت تأثیر قرار می‌گیرد. به همین دلیل جدا کردن تنظیم‌گری فنی از اقتصادی واقعاً امکان‌پذیر نیست. پس همانطور که فرمودند، این دو باید یکی باشند، منتهی آنوقت سؤال بعدی که پیش می‌آید این است که آیا لازم است نهاد تنظیم‌گر مستقل باشد؟ و برای استقلالش من نمی‌فهمم اگر ما نگرانیم معاون وزیر که رییس شرکت راه‌آهن است از وزیر دستور می‌گیرد، چرا رییس نهاد تنظیم‌گر از وزیر دستور نگیرد؟ پس به همین دلیل داوری باید کار خودش را انجام بدهد.

در مورد تنظیم‌گری لازم است در ابتدای کار تکلیف خودمان را در مورد تنظیم‌گری فنی و اقتصادی روشن کنیم.

در واقع پیشنهاد من این است که اصلاً خود تنظیم‌گر را مستقل نکنیم، چرا؟ چون شما بعداً یک تنظیم‌گری مثل سازمان تنظیم مقررات رادیویی که وصل به دولت است را ایجاد می‌کنید و این تنظیم‌گر آنقدر بزرگ می‌شود که کسی نمی‌تواند آن را داوری بکند؟ یا الان تنظیم‌گر هیئت تنظیم بازار برق داریم که داوری آنقدر در مقابلش نحیف است که اصلاً توان داوری آن را ندارد. این داوری هر روز باید یک جزوه ۱۰ صفحه‌ای تصمیم بگیرد و کارشناسان آن تا این ۱۰ صفحه را بخوانند، ۱۰ تا تصمیم دیگر گرفته می‌شود. به همین دلیل واقعیت این است که من تصور می‌کنم ما بهتر است تنظیم‌گری و داوری را در هم ادغام و از دولت هم مستقل کنیم. مستقل کردن آن هم به هیچ عنوان مهم نیست که چه کسی رییس آن را نصب می‌کند، هر کسی می‌خواهد این انتصاب را انجام بدهد اما باید دو کار انجام شود. اول اینکه آن کسی که نصب می‌کند، نتواند حذف کند و این رییس مستقل باشد. دوم اینکه بودجه آن را جدا کنید. یعنی این مجموعه باید پول داشته باشد و کسی حق برداشت از آن را هم نداشته باشد. البته باید توجه شود که این شخصی که به عنوان رییس منصوب می‌شود در درجه اول باید شرایط احراز را داشته باشد؛ یعنی واقعاً یک تنظیم‌گر ریل باشد، یکی مثل آقای پورسیدآقایی باید باشد نه یکی مثل من که تخصصی در حوزه ریل ندارم. ضمن اینکه این شخص در این جایگاه که قرار گرفته است، دیگر بعد از آن دوباره دنبال تصدی‌گری نیست. به همین خاطر خیلی وقت‌ها نهادهای تنظیم‌گر برای افرادی که می‌خواهند وارد آن شوند، حتی شرط سن دارند.



من تصور می‌کنم ما بهتر است تنظیم‌گری و داوری را در هم ادغام و از دولت هم مستقل کنیم.

نکته مهم آخر که می‌خواهم بگویم این است که حواسمان باید باشد تا ساختار تنظیم‌گری به اندازه کافی منعطف باشد. مثلاً در انگلستان نهاد تنظیم‌گری برق را درست کردند، نهاد تنظیم‌گری گاز هم درست کردند اما بعد دیدند ما گاز را می‌سوزانیم و با آن برق درست می‌کنیم، پس به این نتیجه رسیدند که نهاد تنظیم‌گری گاز و برق باید یکی باشد. به همین دلیل نهاد تنظیم‌گری انرژی درست کردند و تمام این تغییرات به‌طور کلی در عرض ۱۰ سال انجام شد. پس من می‌خواهم بگویم ممکن است زمانی ما بگوییم تنظیم‌گری راه‌آهن را درست کردیم، منتهی الان بلیط مسافری راه‌آهن تهران- مشهد جایگزین بلیط هواپیما شده است. پس تنظیم‌گری کل مدهای راه‌آهن را باید باهمدیگر داشته باشیم، چون ممکن است لازم باشد ما مد سفر را از مد جاده جدا کنیم، از مد بار جدا کنیم، تنظیم‌گری سفر داریم. در دنیا تنظیم‌گر تلاش می‌کند تا خودش را به روز نگه دارد، از اینرو باید ساختاری منعطف داشته باشد و این هم یک نکته دیگر است. اما این ساختار منعطف متأسفانه در ساختارهای حکومتی مثل ما به راحتی شکل نمی‌گیرد.

حواسمان باید باشد تا ساختار تنظیم‌گری به اندازه کافی منعطف باشد که البته در ایران به راحتی شکل نمی‌گیرد.

در آخر هم می‌خواهم دو درد دل بگویم. خیلی از کارشناس‌های ما وقتی کارشناس مستقل هستند، یک حرف می‌زنند و وقتی وارد یک نهاد دولتی می‌شوند موضع خودشان را عوض کنند. ما در اصل کمیسیون دولت در مورد یکی از نهادهای تنظیم‌گر صحبت می‌کردیم، آنجا یک فرد کارشناس حضور داشت که به ما کمک می‌کرد و کار پیش می‌رفت. همه می‌دانید این فرایند در کمیسیون وقت‌گیر است و حدود ۵ یا ۶ ماه طول می‌کشد. این کارشناس بعد از چند ماه مدیرکل همان نهادی شد که موضوع بحث بود. به همین دلیل در جلسات بعدی موضع وی کاملاً عوض شد اما بعد از جلسه می‌گفت ببخشید من یک کارمند وزارت‌خانه هستم و باید ببینم وزیر چه می‌گوید. چرا این اتفاق

می‌افتد؟ واقعیت این است که چون سواد و دانش عمومی برای این کار در کشور زیاد نیست. من اگر در جلسه با لباس استراحت منزلم می‌آمدم می‌نشستم خیلی زشت بود، منتهی فردی می‌تواند دور میز دولت بنشیند و حرف‌هایی بزند که بیان آن در کلاس درس خیلی زشت است اما دور میز دولت این حرف‌ها را زد. یعنی آن‌گونه که آداب لباس پوشیدن را همه می‌فهمیم، متأسفانه آداب سیاست‌گذاری برای همه عیان نیست. آقا این حرف، حرف مناسبی نیست که معاون وزیر و وزیر بگویند من قیمت نخود را برای شما تعیین می‌کنم، من قیمت ریل را تعیین می‌کنم، قیمت بلیط را تعیین می‌کنم. این جامه و لباس باید عوض بشود. بخشی از این اصلاح را ما باید انجام بدهیم یعنی دانش عمومی خودمان را باید افزایش بدهیم. منتهی یک سؤال دارم. در سال گذشته چند وزیر آمدند و در نهادهای زیرمجموعه نهاد تنظیم‌گری مسئولیت گرفتند. من سؤال این است که در فرایندی که این وزراء می‌خواستند انتخاب بشوند، کجا ازشان سؤال کردیم که آقا نظر شما در مورد این مسئولیت چیست؟ اصلاً در دایره سیاست‌گذاری که می‌خواهد این اشخاص را تعیین کند، این سؤال مطرح نیست که بگویند آقا مسئولیت شما هیئت تنظیم‌گری است. یک موضوع دیگر هم این است که ما اگرچه يك يا دو دهه است که از خصوصی‌سازی حرف می‌زنیم، از آزادسازی اقتصادی حرف می‌زنیم، منتهی هنوز به این باور نرسیدیم. با کمال احترام و با کمی جسارت می‌خواهم بگویم علاوه بر اینکه ما به دانشجوهای خودمان درس می‌دهیم، چند کلاس هم باید بگذاریم و این مسائل را برای آنها توضیح بدهیم.

حسن مردانی

آقای فاطمی تقریباً همه نکات را گفتند. من فقط یک نکته‌ای درخصوص تجربه بخش برق می‌خواهم خدمت دوستان بگویم. البته همه حضار بهتر از من می‌دانند، فرایند اصلاحات یک توالی دارد که از تنظیم مقررات و یک مقررات‌زدایی شروع می‌شود و بحث تهیه ساختار که شامل تجاری‌سازی است را در برمی‌گیرد. بعضاً ممکن است آن بحث آزادسازی قبل از تهیه ساختار اتفاق بیافتد، تهیه ساختار شامل تجاری‌سازی می‌شود که درون خودش مجزاسازی از جنس حساب‌داری، از جنس مسئولیت شرح وظایف و البته قانونی را در بردارد؛ یعنی مثلاً ما نمی‌توانیم یک شرکتی را از نظر شرح وظایف در بخش برق، بخش تولید و بخش انتقال جدا کنیم اما از نظر قانونی این اتفاق نیفتاد.



پس وقتی می‌گوییم مجزاسازی هم از نظر حسابداری، هم از نظر قانونی و شرح وظایف باید از هم جدا بشوند. حلقه آخر این فرآیند هم بحث تنظیم‌گری و بحث مشارکت بخش خصوصی (توسعه رقابت هم در همینجا خودش را نشان می‌دهد) است. یعنی در این توالی اصلاحاتی که ما از آن در همه صنایع نام می‌بریم، در اصل مشارکت بخش خصوصی آخرین حلقه آن است. ما این توالی‌ها را باید رعایت بکنیم. یعنی مقررات‌زدایی را درست انجام داده باشیم، آزادسازی اتفاق افتاده باشد، تجاری‌سازی صورت گرفته باشد، شرکتی‌سازی باید درست اتفاق افتاده باشد، توسعه رقابت باید شکل گرفته باشد، تنظیم مقررات شکل گرفته باشد و در آخر آن وقت بخش خصوصی مشارکت بکند.

نکته‌ای دیگر که مرتبط با موضوع نشست است، بحث اهمیت ساختار صنعت یا بازار و تنظیم‌گری برای موفقیت خصوصی‌سازی است. ما می‌توانیم بگوییم این علیت یک رابطه دو طرفه است و هم تنظیم‌گری روی مشارکت و هم مشارکت بخش خصوصی روی تنظیم‌گری با کیفیت تأثیر می‌گذارد. در مورد جهت علت و معلولی این دو بحث یک مطالعه‌ای اخیراً بانک جهانی انجام داده است که در بخش اصلاحات به تجربه کشورهای در حال توسعه پرداخته است. آن کتاب را اخیراً بنده و همکارانم ترجمه و منتشر کردیم. در این کتاب یک فصلی وجود دارد که می‌گوید جهت علیت از سمت خصوصی‌سازی به سمت تنظیم‌گری است، چون تنظیم‌گری که می‌گوییم حالا ویژگی‌های آن را آقای فاطمی هم به درستی اشاره کردند، باید منعطف، مستقل و مسئولیت‌پذیر باشد. آن حس مسئولیت‌پذیری تنظیم‌گر در آن صنعت اگر پررنگ باشد، تنظیم‌گر بیشتر پاسخگو خواهد بود.

تنظیم‌گری باید منعطف، مستقل و مسئولیت‌پذیر باشد.

از نظر سیاسی و اقتصادی اتفاقاً مشارکت بخش خصوصی روی تنظیم‌گر خوب، روی تنظیم‌گری مطلوب و با کیفیت اثر می‌گذارد تا اینکه بگوییم تنظیم‌گری باعث می‌شود مشارکت بخش خصوصی اتفاق بیفتد. در این ارتباط برای مثال، در برخی کشورها که مثلاً تنظیم‌گری خوب وجود داشته است اما مشارکت بخش خصوصی اتفاق نیفتاد. در صحبت‌های آقای پورسیدآقایی بحث این بود که آیا دولت واقعاً وظیفه این را دارد که مثلاً خاموشی اتفاق نیفتد یا بیافتد؟ نکته‌ای

هم که آقای فاطمی اشاره کردند بحث این بود که دولت می‌خواهد چه حدی از مداخله را در اقتصاد انجام بدهد؟ خوب نکته‌ای که وجود دارد این است که اگر ما معتقد باشیم برق مثل کالاهای دیگر یک کالای خصوصی است، یعنی یک کالایی است که فرض کنید اگر یک روزی در مقطعی گوجه فرنگی وجود نداشت، اتفاق خاصی نمی‌افتد و واقعاً در آن مقطع کمبود عرضه است و ممکن است گوجه فرنگی هم پیدا نشود. برق هم همین‌طور باشد.

نگاه کنید الان با سوخت متعارف اگر هزینه تمام شده برق را حساب کنید، به فرض مثال ۱۰ سنت برای هر کیلو وات/ساعت خواهد بود ولی از طرفی ما متوسط از مردم ۲ سنت هم نمی‌گیریم. الان واقعیتی که داریم این است که مثلاً ۶۰ درصد از ظرفیت‌های نیروگاهی ما خصوصی هستند. حالا به بخش خصوصی می‌گوییم با ۱۰ سنت تولید کن و با ۲ سنت بفروش، خوب نتیجه این کسب و کار در واقع زیان است. چه اتفاقی می‌افتد؟ دولت می‌گوید مابه‌التفاوت آن را من پرداخت می‌کنم اما در واقعیت پرداخت این ۸ سنت توسط دولت می‌دانیم که معوق می‌شود و سالیان سال روی هم انباشته می‌شود. این خودش یک علامت‌دهی به سرمایه‌گذار است که دیگر سراغ ساخت نیروگاه نرود، چون سرمایه‌گذارانی که الان مشغول فعالیت در این حوزه هستند، ضرر می‌دهند. پس نمی‌شود ما هم تعرفه پایین داشته باشیم و بعد بگوییم دولت تو وظایف این است که برق ملت را تنظیم کنی و خاموشی ندهی. خوب بالاخره صدای بخش خصوصی یک جایی در می‌آید. بنابراین، این معمای است که بالاخره باید حل بشود. البته در دنیا دولت وظیفه‌اش این نیست که واقعاً پاسخگوی خاموشی باشد. هرچند که خاموشی می‌تواند معضل باشد، می‌تواند پیامدهای اجتماعی سیاسی داشته باشد ولی باید به این برسیم که کالای برق یک کالای خصوصی است و مثل سایر کسب و کارهای دیگر حتماً در یک مواقعی که مثلاً قیمت‌اش پایین باشد، بخش خصوصی وارد نمی‌شود، سرمایه‌گذاری اتفاق نمی‌افتد و خاموشی هم خواهیم داشت. ضمن اینکه من معتقدم خاموشی دقیقاً مشابه آن چیزی است که وقتی ما می‌گوییم شیر اگر کم باشد به آن آب می‌بندیم؛ خوب شیر کیفیتش پایین می‌آید. بالاخره این داستان پرداخت یارانه روی بخش برق یا اینکه دولت مکلف باشد این مابه‌التفاوت را به‌طور منظم به بخش خصوصی پرداخت بکند، باید حل بشود.



برق یک کالای خصوصی در دنیا است و دولت وظیفه اش این نیست که واقعا پاسخگوی خاموشی باشد.

سید محمدرضا سیدنورانی

ببینید عزیزان من نمی خواستم دیگر صحبت کنم. حالا آقای نصیری اقدام نظرات من را یک مقدار می دانند. من معمولاً اهل مصاحبه هم نیستم و الان من به عنوان شخص حقیقی نظر می دهم و سمت بنده را در نظر نگیرید.

اقتصاد ایران یک ویژگی دارد، ساده بخواهم بگویم چون دوستان شاید رشته شان اقتصاد نباشد، مشکل اصلی ما قیمت های نسبی است. شما نمی توانید دستمزد کارگر را، حقوق استاد دانشگاه را، به نحوی تعیین کنید که اگر این پرداختی ها برحسب دلار همسان سازی شود، انگار اکثر کارکنان به کارفرما یارانه می دهند و اگر کارمند هستند در حال پرداخت یارانه به دولت هستند. مثالش خیلی ساده است، دوستان حالا اینجا حضور دارند، یک کارگر الان در امارات یا آمریکا چقدر می گیرد؟ حداقل روزی ۷۰ دلار در امارات یا حداقل ۳۰۰۰ دلار در آمریکا می گیرد. خوب اگر با دلار ۳۰ هزارتومان حساب کنیم، حقوق یک کارگر ساده ماهی ۵۰ میلیون تومان است. چون ما نمی توانیم حقوق کارگر را ۵۰ میلیون تومان بدهیم، پس بنابراین بقیه قیمت ها دستکاری می شود. ممکن است که بگویید این عدد چرا اشکال دارد؟ اشکالش می تواند در نرخ ارز باشد. این نرخ ارز که الان در اقتصاد ایران کشف شده است، مشکل دارد. این مشکل را قبول نمی کنند و می گویند نه اصلاً رها کنید برود ۱۰۰ هزارتومان، ۱۵۰ هزارتومان یا ۲۰۰ هزارتومان شود. اصلاً انگار بعضی ها عدد رقم متوجه نمی شوند. خوب وقتی که این اتفاق افتاد و همین که الان شده، حالا دارید می بینید، ۱۰ یا ۱۵ سال پیش وقتی گفتیم کنترل کنید، نگذارید این کار بشود، یک عده می گفتند از منابع عمومی خرج کنیم، نرخ ارز را کنترل کنیم. بله عزیزان، شما وقتی نمی توانید قیمت برق را از مردم بگیرید، نمی توانید قیمت های دیگر را هم بگیرید، وقتی دستمزد را نمی توانید درست بدهید. باید قیمت های دیگر را کنترل کنید. اشکال جای دیگر است. ما اگر نظاممان نظام اقتصاد آزاد است، تحریم نیستیم، جنگ نیست، چرا این حرف ها معنی دارد؛ چون ما اصلاً در ایران بازار نداریم، انحصارات بد داریم، ما یک انحصارات قانونی داریم. یعنی قانوناً یک موضوعی را دست یک دستگاهی دادند که آن بدترین نوع انحصار یعنی انحصار قانونی است و شما به هیچ طریقی نمی توانید حریف آن بشوید.

ما اگر نظاممان نظام اقتصاد آزاد است، تحریم نیستیم، جنگ نیست، چرا این حرف‌ها معنی دارد، چون ما اصلاً بازار در ایران را نداریم

الان همین راه‌آهن که ایشان می‌فرمایند، شما بفرمایید بسم‌الله الرحمن الرحیم ما الان می‌خواهیم تنظیم‌گر درست بکنیم. اولاً مفهوم تنظیم‌گر را الان خیلی از ماها نمی‌دانیم چیست. وقتی می‌گوییم تنظیم‌گر می‌خواهد ضابطه بگذارد، مقررات بگذارد و بگوید شما با این مقررات کار کنید، خدمات را به این نحوه ارائه بده، استاندارد ارائه خدمات به این صورت است و براساس این فرمول هم می‌توانی قیمت‌گذاری را انجام بدهی. این فرمول اول کار فرمول خوبی است ولی وقتی يك دفعه نرخ ارز ۴ برابر یا ۵ برابر افزایش پیدا می‌کند، ۵ برابر افزایش پیدا می‌کند- بین ۱۰ سال از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ بیش از ۱۰ برابر نرخ ارز افزایش پیدا کرده است اما در سه سال اخیر بیش از ۵ برابر افزایش پیدا کرده است- شما شوک به این شدیدی را به هر سیستمی بدهید دیگر کار نمی‌کند. بعد شما می‌خواهید این اقتصادی که این شوک‌های شدید در آن به وجود آمده است را با ضوابطی که در سیستمی با تورم ۴ یا ۵ درصد و با نرخ ارز متناسب و با تغییرات خیلی کم مقایسه کنید، اصلاً معنی ندارد. برای همین آن قواعد بازی که در دنیا وجود دارد، برای ایران جواب نمی‌دهد. علتش این است نه اینکه نمی‌خواهند درست بشویم، نمی‌توانند درستش کنند. البته یک عده هم نمی‌خواهند. من حالا یک مقدار بازتر بخوایم صحبت بکنم، همین الان ما سراغ هرکدام از این وزارت‌خانه‌ها برویم و به آن بگوییم این تنظیم‌گری را به عهده یک تنظیم‌گر غیر از خود وزارت‌خانه قرار بده، خدا شاهد است که قبول نمی‌کند. امضاء می‌دهم به شما که قبول نمی‌کند. من بیش از ۴۰ سال سابقه کار دارم، از سال ۵۹ دارم کار می‌کنم. امکان ندارد این موضوع را بپذیرند، اصلاً این کار را ضعف آن وزارت‌خانه می‌دانند. اگر وزیری این موضوع را قبول کند، به وی می‌گویند تو ضعیف بودی که این اختیار را واگذار کردی. ۴۰ سال است که نتوانستند این اختیار را بگیرند اما تو آدم ضعیفی بودی که این اختیار را واگذار کردی. وزیر هر بنده خدایی باشد وقتی می‌بیند یک علامت سؤال بزرگ روی او می‌گذارند، سابقه مدیریتی‌اش را هم زیر سؤال می‌برند، آن را قبول نمی‌کند. در صورتی که در دنیا خیلی راحت این کار انجام می‌شود اما در ایران نمی‌شود.

**هیچ وزیری قبول نمی‌کند تنظیم‌گری را رها کند،
چون این کار ضعف وی به حساب می‌آید.**



شما الان اگر بخواهید تنظیم‌گری را واگذار کنید، خیلی راحت می‌شود ضابطه‌ها را نوشت. شورای رقابت، مرکز ملی رقابت این کارها را انجام داده‌اند و این تنظیم‌گری را به چند جا داده‌اند. همین الان مثالش را من می‌زنم. شورای قبلی که آقای دکتر تشریف داشتند، شما اصلاح بفرمایید اگر من اشتباه عرض کردم. مثلاً تنظیم‌گری انرژی را، یا نفت را، یک قسمت انرژی را کامل نه، نفتش را دادن به دولت، لایحه رفته دست مجلس رسیده و دولت عوض شد، دولت لایحه را پس گرفت. چرا؟ چون یکسری از نکات در زمان وزارت آقای زنگنه نوشته شده بود اما وزیر جدید آمده می‌گوید من قبول ندارم و فلان بندهای لایحه را باید اصلاح بکنید. بعد این حالا نوشته است، کاغذ است، هنوز اجرا نشده است وقتی کاغذش را نمی‌گذارند مسیر عادی خودش را طی بکند، ۴ سال طول می‌کشد تا این به تصویب برسد، آیا فکر می‌کنید امکان اجرا را به شما بدهند؟ نمی‌دهند، محال است.

ببینید عزیزان من خیلی در کار اجرایی محکم می‌ایستم و دوستانی که من را می‌شناسند از قدیم می‌دانند که سعی می‌کنم موضوعی که به بنده واگذار می‌شود، به نحو احسن آن را اجراء و پیاده کنم اما موانع در ایران زیاد است. این موانع را بایستی همکاری بکنند تا حل شود. من الان به آقای خاندوزی عرض کردم که اگر می‌خواهید شورای رقابت جدید موفق باشد، بایستی چند وزارتخانه را بفرمایید تا همکاری بکنند. این وزارتخانه‌ها شامل وزارت راه، وزارت نیرو، وزارت نفت و وزارت بهداشت و ... هستند. در این وزارتخانه‌ها انحصار وجود دارد؛ حالا یا انحصار قانونی یا هر انحصار دیگری وجود دارد و این همکاری امکان ندارد مگر اینکه خود آن آدمی که در سمت وزیر نشسته مقابل ما نایستد وگرنه اگر او بخواهد بایستد ما انرژی‌مان تلف می‌شود.

در مورد نهادهایی که در ایران وجود دارد مثل شورای رقابت خودتان قضاوت کنید که چرا در ایران جواب نمی‌دهد؟ شورای رقابت به عنوان تنظیم‌گر کل اقتصاد ایران درست شده است که حالا می‌خواهد تنظیم‌گری بخشی انجام بدهد اما از نظر من شاید هنوز ایران به آن بلوغ نرسیده که تنظیم‌گری‌ها را واگذار بکند، بلکه همان یک‌جا باشد بهتر است. به عبارت دیگر، بنابر فرمایش آقای دکتر تنظیم‌گری‌ها باهم ادغام بشوند، هر وقت ما یک‌جا توانستیم به یک قدرتی برسیم آن را حالا به بخش‌های مختلف تفویض بکنیم، آن جلو برود. یک شورای رقابت یک هیئت اصلی است، تصمیم می‌گیرد ذی‌نفع و یا آن کسی که مقابل ما باشد، می‌تواند وزارتخانه باشد که به هیئت تجدید نظر شکایت می‌کند که رأی را من قبول ندارم. این‌ها همه قاضی دارد، شورای اول دوتا قاضی از دیوان عالی کشور و یک حقوق‌دان مستقل دارد. شورای تجدید نظر سه تا قاضی دیوان دارد. آنجا رأی

می‌دهد، رأی تأیید می‌کند، آن رأی که هیئت تجدید نظر تأیید کرده است، به دیوان عدالت اداری می‌رود، حالا بماند هر کدام از این‌ها ۳ یا ۶ ماه، حتی بعضاً ۱ سال طول می‌کشد. حالا آن فردی که با این رأی مشکل دارد به دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند، دیوان عدالت عین همان رأی شورا را تأیید می‌کند، بعد دیوان عدالت اداری که تأیید کرد، تقاضا به تجدید نظر می‌برد، هیئت تجدید نظر هم که تأیید می‌کند، باز هم اجرا نمی‌کند. یعنی من نمی‌دانم، این را باید به چه کسی در این مملکت بگویید؟ اصلاً امکان ندارد. که من از لحاظ قدرت اجرایی در سطح بالا باشم، قوی‌ترین مرد روی کره زمین باشم، باز هم اصلاً امکان ندارد چنین کاری را بتوانم انجام بدهم. این مطلبی که درواقع من دارم عرض می‌کنم مشکل اصلی اقتصاد ایران است و این مشکل حل نمی‌شود مگر اینکه به یک مطالبه عمومی تبدیل بشود، تک‌تک افراد ملت ایران، تک‌تک بنگاه‌ها، مؤسسات این موضوع را از ما بخواهند، از شورا بخواهند، از حکومت بخواهند که قدرت تصمیم‌گیری بالا برود. آن وزارتخانه‌ای که می‌خواهد این را اجرا نکند، از خجالتش نتواند آن حکم را اجراء نکند. نمونه‌اش را من مثال می‌زنم که داروخانه‌ها هستند. مجوز داروخانه را وزارت بهداشت یا سازمان غذا و دارو می‌داد؛ آن موقع شورای قبلی تأیید نمی‌کرد، ۴ مرحله را طی کرد اما باز هم اجرا نمی‌کردند، حتی جریمه و جریمه نقدی هم حکمش جاری شده است. یعنی آخرین حکمی که در قانون بود هم اجراء نشد. اخیراً دیدم که یک مقدار باز شده و مجوزها را به شهرستان‌ها، شیراز، اصفهان، شهرستان‌هایی که این تقاضا را داشتند دادند، یعنی تازه بعد از ۴ سال داریم موفق می‌شویم. به عبارت دیگر ۴ سال طول کشید تا ما بتوانیم یک مورد انحصار را بشکنیم، پس شکستن تک‌تک این انحصارها ۴ یا ۵ سال انرژی می‌برد.

از نظر من شاید هنوز ایران به آن بلوغ نرسیده که تنظیم‌گری‌ها را واگذار و مجزا بکند، بلکه همان یک‌جا باشد بهتر است.

مدیر نشست سیزدهم



سید رحمت‌الله اکرمی
معاون وزیر امور اقتصادی و
دارایی و خزانه‌دار کل کشور

اعضای نشست سیزدهم



محمدتقی آذرشب
سرپرست معاونت واگذاری
سازمان خصوصی سازی



بهرام وهابی
مشاور سازمان
خصوصی سازی



علی افضلی
کارشناس مرکز
پژوهش‌های مجلس



فاطمه دادگر
مدیر کل دفتر اموال دولتی
و اوراق بهادار وزارت امور
اقتصادی و دارایی



مجید شاکری
صاحب‌نظر
اقتصادی

۱۳ نشست سیزدهم

مدیریت و مولدسازی دارایی‌های دولت

خلاصه مدیریتی

الف) سخنرانی سیدرحمت الله اکرمی^۱

۱ در مسیر مدیریت و استفاده بهینه از اموال دولت، تصور بر این است که یکی از روش‌های استفاده بهینه از اموال، مولدسازی آنهاست. لذا، یکی از پروژه‌های خزانه‌داری کل کشور در برنامه اقتصاد مقاومتی که به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی رسید، پروژه مولدسازی دارایی‌های دولت بود.

۲ در پروژه مولدسازی دارایی‌های دولت در خزانه‌داری کل کشور اقداماتی نظیر تنظیم و تمرکز حساب اموال، اجرای استانداردسازی، استاندارددهای حسابداری بخش عمومی در اموال دولت و رویکرد تعهدی نسبت به صورت‌های مالی در بخش عمومی در دستور کار قرار گرفت.

۳ چالش‌هایی که در پروژه مولدسازی دارایی دولت احصاء شدند، عبارتند از: تعدد مراجع تصمیم‌گیری در حوزه واگذاری اراضی در املاک در ایران، ممانعت عملی و قانونی دستگاه‌های اجرایی در اعمال حق مالکانه دولت، عدم همکاری مناسب در ارائه اطلاعات و حساب‌های اموال و دارایی‌های دستگاه‌های اجرایی به امین اموال دولت، اولویت ندادن برای شناسایی و ثبت اموال توسط دستگاه‌های اجرایی، تکثر فراوان احکام قانونی مربوط به فروش و یا واگذاری‌های دارایی دولت و استفاده از منابع حاصله.

ب) مقاله «نگاه کریدوری به مولدسازی دارایی‌های دولت»؛ مجید شاکری^۲

۱ مولدسازی و خصوصی‌سازی دو مفهوم کاملاً متفاوت هستند. در مولدسازی هدف این است که بازده دارایی یا جریان نقدی بهتری از دارایی‌های موجود دولت به دست آید و در صورت فروش، سرمایه‌گذاری مجدد در دارایی‌های دیگر دولت مورد نظر است، اما اجرای خصوصی‌سازی با هر دلیلی در نهایت کاهش سهم دولت از کل ترازنامه دارایی را به همراه دارد.

۲ قبل از آغاز خصوصی‌سازی این سؤال مطرح بود که هدف از اجرای این برنامه چیست؟ اما الان بعد از گذشت ۲۰ سال این ادعا وجود دارد که

۱. خزانه دار کل کشور

۲. دکتری مدیریت مالی از دانشگاه تهران و پژوهشکده مالی و اقتصادی



ما هرگز متوجه نشدیم که هدف اصلی از خصوصی سازی چیست، بلکه بسته به شرایط و واقعیات بعضی از اهداف پررنگ‌تر از بقیه شده‌اند.

۳ خصوصی سازی لزوماً منجر به بهبود تجهیز سرمایه ثابت نمی‌شود، مگر اینکه با فروش دارایی و سرمایه برداری از روی آن بخواهید آن را صرف سرمایه گذاری جدید بکنید. در غیر این صورت، اگر عواید صرف یک امر بودجه ای جاری بشود کاهش سرمایه ثابت را به دنبال خواهد داشت.

۴ صرف نظر از شیوه خصوصی سازی، موضوعات اقتصاد کلان نظیر رکود تورمی، شرایط تنگنای اعتباری و ... می‌تواند بر خصوصی سازی تأثیر بگذارد.

۵ مولدسازی مستغلات به دلایل متعدد بر خصوصی سازی شرکت‌ها مقدم است که از آن جمله می‌توان به دلیل ۱- نیاز شدید اقتصاد به دارایی سرمایه جدید؛ ۲- نیاز شدید اقتصاد به افزایش تشکیل سرمایه ثابت؛ ۳- نیاز شدید به توزیع دارایی سرمایه ای جدید برای کاهش نرخ بهره در اقتصاد؛ و ۴- کسری بودجه مزمن دولت و نیاز فوری به جریان نقدی اشاره کرد.

۶ صندوق سرمایه گذاری ساختمان می‌تواند به مثابه ابزار مولدسازی در نظر گرفته شود. به این صورت که زمین و مستغلات در اختیار دولت، اعم از زمین شهری و زمین چسبیده به شهر را داخل صندوق املاک مستغلات قرار بدهیم. در این صورت دولت عملاً از تصدی گری کنار می‌رود و صندوق سرمایه گذاری املاک و مستغلات^۳ مالک زمین به علاوه طرح شهری روی آن است.

۷ کریدورها به معنای راه و کشیدن راه آهن نیست، بلکه کریدور یعنی راه و خط لوله روی آن و جمعیت پخش شده در طول مسیر و زنجیره ای که در کل این مسیر ایجاد می‌شود.

۸ با توجه به نگاه کریدوری نباید دنبال توسعه متوازن باشیم، بلکه باید چیزی برای ما دارای اولویت باشد که بتواند بخشی از سؤال در مورد کریدور را پاسخ دهد. در حال حاضر تنها دارایی اولویت برای مولدسازی، مستغلات است، چون می‌تواند ترازنامه خانوار را از این وضعیت که ۸۳ درصد آن به شکل دارایی‌های منجمد و مستغلات است، خارج کند.

ج) دیدگاه اعضای نشست و حاضرین

۱ علی افضلی: خصوصی سازی و مولدسازی از لحاظ معنایی در تضاد هستند، چرا که خصوصی سازی اغلب به ضعیف تر شدن ترازنامه



دولت‌ها می‌انجامد و در مقابل مولدسازی با هدف تقویت ترازنامه دولت اتفاق می‌افتد. بنابراین، دولت بنا بر اهداف خود باید یکی را به عنوان رویکرد استراتژیک دارای اولویت انتخاب کند.

۲ علی‌افضلی: مولدسازی لزوماً برای درآمدزایی اقتصادی انجام نمی‌شود، بلکه بنابر تصمیم و استراتژی کلان دولت در یک دوره یا در یک مقطع زمانی می‌تواند با هدف تحقق توسعه اجتماعی انجام گیرد. برای مثال، مولدسازی در پروژه‌های مسکن معمولاً با هدف توسعه اجتماعی صورت می‌گیرد.

۳ علی‌افضلی: مولدسازی اراضی در کل دنیا تحت تأثیر یک سری نهادها به نام شرکت‌های غیر عامل یا شرکت‌های نیمه مستقل انجام می‌شود که جز در زمینه تشکیل و انحلال هیچ رابطه‌ای با دولت ندارند، بلکه به پارلمان پاسخگو هستند.

۴ علی‌افضلی: سه تفاوت باید مورد توجه قرار گیرد. بین خصوصی‌سازی و واگذاری تفاوت وجود دارد، چرا که خصوصی‌سازی در معنای آن کلمه‌ی اصلی به عنوان ایجاد زمینه برای بخش خصوصی مورد نظر است نه فقط واگذاری. تفاوت دوم مربوط به خصوصی‌سازی و مدیریت دارایی و تفاوت سوم بین فروش و مولدسازی است.

۵ بهرام وهابی: در مورد هر اقدام اقتصادی سه تحلیل یعنی تحلیل هزینه-فایده، هزینه-مطلوبیت و هزینه-اثربخشی مطرح است که حرکت به سمت هزینه-اثربخشی مورد نظر ماست. این تحلیل بدان معناست که وقتی هزینه‌ای می‌کنیم، علاوه بر این‌که مسائل مالی خودمان را با آن حل می‌کنیم، بتوانیم اثرگذاری هم داشته باشیم.

۶ بهرام وهابی: روش‌های مختلفی برای مدیریت دارایی وجود دارد که چهار روش عمده آن شامل نهادسازی، توسعه ابزارها، مشارکت عمومی-خصوصی و سایر روش‌ها است.

۷ محمدتقی آذرشب: خصوصی‌سازی اگر در دو بعد انتقال مالکیت و انتقال مدیریت در نظر گرفته شود، آنگاه انتقال مدیریت عیناً با مولدسازی هم‌خوان است، چون هدف واقعی کردن حضور بخش خصوصی در اقتصاد است.

۸ فاطمه دادگر: ما یک مسائلی را فرض گرفتیم که انگار وجود دارند و ما می‌خواهیم از آن ناحیه حرکت کنیم و برنامه‌ریزی کنیم و پیش برویم، در حالی‌که کشور ما اساساً دارای پراکندگی خاصی در حوزه هدف‌گذاری و راهبردگذاری و برنامه‌ریزی است.

۹ فاطمه دادگر: ما برای شناسایی اموال دولتی ظرفیت‌های مختلفی



مانند سامانه سادا در وزارت امور اقتصادی و دارایی، بازرسی میدانی و برداشت میدانی، برون‌سپاری و همچنین استفاده از ظرفیت مردمی را داریم. برخلاف اینکه بیان شد سوت زنی کارایی ندارد، امسال عملکرد خوبی در حوزه شناسایی اموال توسط مردم داشتیم.

۱۰ محمدتقی آذرشب: اگر طی فرآیند تغییر و تبدیل، دارایی‌های منقول و غیر منقول دولت را به منابعی تغییر بدهیم که ایجاد درآمد بکند و بعضاً روی تکالیف اجتماعی اثرگذار باشد، ما مولدسازی را صورت دادیم.

۱۱ محمدتقی آذرشب: در مسیر مولدسازی چهار گام یعنی ۱- درک و شناسایی از هدف و سیاست‌های دولت؛ ۲- بررسی، ثبت و گزینش کردن دارایی‌های دولت؛ ۳- تعیین فرصت‌ها و درآمدزایی؛ و ۴- اجرای مدل‌سازی باید طی شود.

۱۲ محمدتقی آذرشب: عدم احصاء و شناسایی کامل اموال دولت، بی‌انگیزگی دستگاه‌ها در استان‌ها، قیمت‌گذاری بسیار محتاطانه کارشناسان رسمی و ارزش‌گذاری اموال بیش از مقدار واقعی به دلیل جلوگیری از بازخواست دستگاه‌های نظارتی، عدم آگاهی دستگاه‌های اجرایی و حتی برخی دستگاه‌های نظارتی از آخرین مقررات و آیین‌نامه‌ها و ضعف گزارش‌های تصمیم به ویژه در الگوی واگذاری از دیگر چالش‌های مدیریت دارایی‌های دولت است.

۱۳ روحانی‌نژاد^۴ از حاضرین جلسه: اگر در طبقه‌بندی دارایی‌ها، دارایی در شرح وظایف بخش عمومی قرار داشته باشد، باید به سمت الگوهای مشارکتی بدون انتقال مالکیت برویم و تعرفه‌گذاری‌های تکلیفی را متوقف کنیم.

۱۴ حسینی از حاضرین جلسه: مدل‌هایی که الان تحت عنوان مولدسازی در قوانین بودجه دنبال می‌کنیم و رویکردی که در حال حاضر دستگاه‌های اجرایی انجام می‌دهند، مثل اجاره، وثیقه‌گذاری و فروش کلاً یا در تغایر با بحث مولدسازی است و یا سطح نازلی از مولدسازی را بازگو می‌کند.

۴. از سازمان برنامه و بودجه

مقدمه

در چهارمین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۳ چهار نشست تخصصی برگزار شد. اولین نشست در سالن (۱) درباره «مدیریت و مولدسازی دارایی‌های دولت» بود. ریاست این نشست را جناب آقای رحمت‌الله اکرمی خزانه‌دار کل کشور بر عهده داشتند و از اعضای محترم نشست هم سرکار خانم فاطمه دادگر و آقایان محمدتقی آذر شب، بهرام وهابی و علی افضلی بودند. در این نشست یک مقاله تحت عنوان «نگاه کریدوری به مولدسازی دارایی دولت» توسط آقای مجید شاکری ارائه شد. البته قبل از ارائه مقاله، سخنرانی کوتاهی توسط رییس نشست ایراد شد. در ادامه ابتدا سخنرانی آقای اکرمی و سپس ارائه آقای شاکری و در نهایت، دیدگاه هر یک از اعضای نشست و حاضران در جلسه پیش‌روی شماس‌ست.

سخنرانی سیدرحمت‌الله اکرمی^۵

من هم به سهم خودم از دست اندرکاران برگزاری این رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در ایران تشکر می‌کنم. ایده ارزشمندی است. امیدوارم که انشاءالله نتایج این رویداد که پس از برگزاری کامل آن قاعدتاً تهیه می‌شود و به آگاهی مخاطبان می‌رسد به اهداف از پیش تعیین شده خود برسد.

همانطور که مستحضرید خزانه‌داری کل کشور امین اموال دولت است، البته منظور از دولت در اینجا قوه مجریه نیست، بلکه به تعبیر کامل‌تر آن به حاکمیت اشاره دارد. با این حال در عمل در مورد این موضوع هم یک اشکالاتی وجود دارد که آیا خزانه‌داری کل کشور به معنای واقعی خودش امین اموال دولت به معنای حاکمیت است یا امین اموال قوه مجریه محسوب می‌شود؟ این بحث مفصل و جداگانه‌ای است که باید به آن بپردازیم و به نظر من جای آن این‌جا نیست.

باید عرض کنم یکی از پروژه‌های خزانه‌داری کل کشور در برنامه اقتصاد مقاومتی که به تصویب ستاد فرماندهی اقتصادی مقاومتی رسید، همین پروژه مولدسازی دارایی‌هایی دولت است. پس اولین مطلبی که می‌خواهم خیلی مختصر و خلاصه عرض کنم این است که بحث مولدسازی یک پروژه خیلی قدیمی است و قدمت زیادی دارد و چون فرصت نیست من نمی‌خواهم نسبت به این موضوع به تفصیل

۵. خزانه دار کل کشور



بپردازم، منتهی چند تا کلمه را می‌خواهم در همین مدت کوتاهی که برای من تعیین شده خدمت شما عرض بکنم.

خزانه‌داری کل کشور امین اموال دولت به معنای حاکمیت است.

با توجه به عنوان نشست حاضر طبیعتاً دو تا مطلب یعنی مولدسازی دارایی دولت و مدیریت دارایی‌های دولت برای ما مطرح است. در واقع آنچه که در همین پروژه اهمیت دارد این بحث است که ما اموال دولت را باید بتوانیم مدیریت بکنیم یا بهینه استفاده بکنیم و در بهینه استفاده کردن طبیعتاً تصور بر این است که یکی از روش‌های استفاده بهینه از اموال دولت این است که به سمت مولدسازی دارایی‌های دولت برویم. در این راستا هم، روش‌های متعددی وجود دارد که قاعدتاً به آن‌ها پرداخته می‌شود.

در پروژه مولدسازی دارایی دولت که ما در خزانه‌داری کل کشور در دستور کار داریم، در حال پیگیری و رصد یکسری عناوین هستیم که من فقط در این جلسه عناوینش را خدمت شما عرض می‌کنم. البته این کارها برای ما تقدم و تأخر هم ندارد. از جمله آن‌ها می‌توان به تنظیم و تمرکز حساب اموال، اجرای استانداردسازی و استانداردهای حسابداری بخش عمومی در اموال دولت اشاره داشت. دوستانی که در بخش استانداردها کار کردند مستحضر هستند که ما یک سری استاندارد در بخش عمومی و یک سری استاندارد در بخش خصوصی داریم. پس ما در اموال دولت طبیعتاً باید اجرای استانداردهای حسابداری بخش عمومی را رعایت بکنیم.

یکی دیگر از مسائلی که در عنوان یا در محتوای این پروژه روی آن دقیق شدیم و در حال کار هستیم، رویکرد تعهدی نسبت به صورت‌های مالی در بخش عمومی در همین حوزه اموال و دارایی‌های دولت است. مطلب بعدی موردنظر ما قرار گرفتن ارزش دارایی‌های دولت در ترازنامه دولت است. در واقع، یکی از کارهایی که چند سال در خزانه‌داری دنبال آن هستیم، بحث تدوین ترازنامه دولت است. الان فرصت نیست و شاید جای آن هم این‌جا نیست اما در یک فرصت دیگری باید این موضوع را برای نظام مالی کشور و علاقه‌مندان این موضوع توضیح بدهم. به نظر من در حال حاضر مشکلاتی که در کشورها و حداقل در کشور ما وجود دارد این است که معلوم نیست یک دولت، البته منظورم دولت سیاسی نیست، چه چیزی تحویل می‌گیرد و چه چیزی تحویل می‌دهد، این در

حالی است که این موارد خودشان را در نظام مالی کشور در ترازنامه به خوبی می‌تواند نشان بدهد. دوستان می‌دانند که اگر ما ترازنامه دولت را تدوین کنیم، می‌توانیم بگوییم که دولت چه دارایی‌هایی دارد، چه بدهی‌هایی دارد و چه اموالی دارد. ضمن اینکه می‌توانیم بگوییم وضعیت ما چگونه است و طبیعتاً هر دولتی می‌تواند بگوید چه چیزی تحویل گرفته و چه چیزی تحویل داده است.

چند سالی است که در خزانه‌داری بحث تدوین ترازنامه دولت مطرح است.

بحث دیگری که در این پروژه ما دنبال کردیم، مدیریت و مالکیت اموال دولت و نوع مدیریتی است که در اموال دولت داریم. سؤال این است که آیا آن گونه که ما با اموال شخصی خودمان برخورد می‌کنیم، با اموال دولت هم آن برخورد وجود دارد؟ و یا این که ما در نظام دولتی و نظام اداری خودمان چگونه عمل می‌کنیم و در نهایت آیا بهره‌برداری مناسب و بهینه‌ای از اموال دولت صورت می‌گیرد؟ پس این عناوینی است که در این پروژه خدمت شما عرض کردم که دنبالش هستیم و امیدواریم که انشاءالله به نتیجه برسد.

در واقع من این فرصت را مغتنم شمردم که خدمت شما عرض بکنم خزانه‌داری کل کشور در رابطه با پروژه مولدسازی دارایی‌های دولت چه کارهایی را انجام می‌دهد و دنبال چه مسائلی است. از سال ۱۳۹۴ که براساس بند ب ماده ۱۰ قانون برنامه ششم سامانه‌ای به نام سادا طراحی شده است و همه دوستان اهل فن در جریان این مسأله هستند که چشم‌انداز و اهداف کلان پروژه تدوین شده و یکی از کارهایی که ما در آن زمینه باید انجام بدهیم استقرار مدیریت و یکپارچگی دارایی‌های دولت است. خوب این سامانه طراحی شده و تا حالا براساس اطلاعاتی که من از خانم دادگر گرفتم، نزدیک به ۵۰۰ هزار فقره از اموال دولت را بدون احتساب املاک دستگاه‌های نظامی و انتظامی که مستثنی هستند، در این سامانه ثبت کردیم.

شاید یکی از سؤالاتی که هر شنونده‌ای نسبت به این چیزهایی که بنده عرض می‌کنم از خودش می‌پرسد این است که کل اموال دولت چقدر است که ما از آن تعداد ۵۰۰ هزار فقره را ثبت کردیم. عدم وجود اطلاعات در این زمینه یکی از معضلاتی است که ما در کشور متأسفانه داریم. در واقع، اگر کسی از من بپرسد که چقدر اموال داریم و چقدر از آن را در سامانه ثبت کردیم این مطلبی است که باید با حدس و گمان



توضیح بدهیم. لذا ما امیدواریم در انتهای این پروژه به یک رقم کاملاً شفاف و روشنی برسیم.

یکی از معضلات کشور عدم وجود اطلاعات در مورد کل اموال دولت است.

برای این بخش، در ابتدای جلسه و قبل از مباحث آقای دکتر شاکری دوستان من چند تا مطلب را تهیه کرده بودند که من خدمت شما عرض بکنم ولی من به ذهنم رسید که راجع به این پروژه صحبتی داشته باشم. چون حتماً دوستان و کسانی که در این نشست شرکت کرده‌اند با توجه به علاقه‌مندی و یا به دلیل ماهیت کارشان یا به هر دلیلی، راجع به اصل موضوع نشست اشراف خوبی دارند. به همین دلیل به نظرم رسید که به عنوان کسی که مسئول این پروژه مولدسازی دارایی دولت است، چون فرصت زیادی ندارم تا به همه مباحث مربوط به پروژه بپردازم، سعی کنم عمده‌ترین چالش‌هایی که ما در این مسیر با آنها مواجه شدیم را خدمت شما عرض کنم. البته شاید خیلی رسم نباشد که اولین مطلب یا شاید مهم‌ترین مطلبی که در یک نشست مطرح می‌شود، چالش‌ها باشد. اما خوب به ذهنم رسید برخلاف این‌که حالا مفصل بگوییم، پروژه دنبال چه است و چه رهیافت‌هایی دارد و چه دریافت‌هایی داشتیم و چه کارهایی کردیم، به چالش‌ها بپردازم و سایر مباحث را به زمان‌های دیگری موکول کنم.

اولین و مهم‌ترین چالش که در زمینه مدیریت دارایی‌های دولت و مولدسازی وجود دارد، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در حوزه واگذاری اراضی و املاک در ایران است.

اولین و مهم‌ترین چالش که در زمینه مدیریت دارایی‌های دولت و مولدسازی وجود دارد، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در حوزه واگذاری اراضی و املاک در ایران است. یکی از بزرگترین مشکلاتی که به نظر من در کشور با آن مواجه هستیم این است که مراجع قانونی متعددی نسبت به اموال و املاک دولت تصمیم‌گیری می‌کنند. در داخل یک پیرانتز خدمت شما عرض بکنم که این چالش را در جواب معاون اول محترم رییس جمهور (جناب آقای دکتر مخبر) که پرسیدند چرا این پروژه پیش نمی‌رود، گفتم. ضمن اینکه توضیح دادم در همین ترکیه که بغل گوش ماست، فقط یک اداره کل در این حوزه وجود دارد. در

کل دولت ترکیه هر کسی ملک می‌خواهد به این اداره مراجعه می‌کند، هر کسی هم ملک مازاد دارد به این اداره برمی‌گرداند. چون اگر ملکی که دارد استفاده می‌کند، ملک دولتی است که بابتش اجاره می‌دهد، برایش صرف نمی‌کند که ملک زیاد نگه دارد، بخاطر همین خودش به این اداره مراجعه می‌کند و می‌گوید من مثلاً این سالنی که از شما گرفتم یا این ساختمانی که به من دادید، مازاد است و من دیگر نمی‌توانم مقدار زیادی از بودجه خودم را صرف این مسأله بکنم. البته این نکته را هم عرض کنم که تعابیر اداره کل آن‌ها با اداره کل ما یک مقداری فرق می‌کند، ولی به هر حال یک جای متمرکز در این حوزه دارند. دومین مطلبی که به عنوان یک چالش می‌خواهم خدمت شما عرض بکنم، ممانعت عملی و البته قانونی است. این را دوباره تأکید می‌کنم، ممانعت عملی و البته قانونی دستگاه‌های اجرایی به دلایل متعدد در اعمال حق مالکانه دولت است. دولت به عنوان این‌که مالک این اموال است باید بتواند حق خودش را اعمال بکند اما به دلایل متعدد قانونی نمی‌تواند این کار را انجام بدهد. این موضوع هم بحث خیلی مفصلی دارد که حتماً باید به آن بپردازیم.

دولت به عنوان مالک اموال دولتی باید بتواند حق خودش را اعمال بکند اما به دلایل متعدد قانونی نمی‌تواند این کار را انجام بدهد.

سومین چالشی که در این قسمت باید خدمت شما عرض بکنم، عدم همکاری مناسب در ارائه اطلاعات و حساب‌های اموال و دارایی‌های دستگاه‌های اجرایی به امین اموال دولت است. به دلایل عدیده‌ای کسی در دستگاه‌های اجرایی دولتی علاقه‌مند نیست تا به معنای اعم که اول جلسه عرض کردم، اطلاعاتش را به دولت، به همین امین اموال دولت یا به خزانه کل کشور بدهد. دلیلش چیست؟ دلایلش بحث‌هایی است که در این پروژه به آنها می‌پردازیم. چالش بعدی یا در واقع چالش چهارمی که می‌توانم خدمت شما عرض بکنم، میزان ثبت مالکیت و ثبت اطلاعات اموال دولتی توسط دستگاه‌های اجرایی است. به عبارت دیگر، این کار در اولویت اقدامات دستگاه‌های اجرایی نیست. آنها می‌گویند ۱۰۰ تا کار داریم. اگر به آنها بگویید که این ۱۰۰ تا کار را شروع به احصاء کن، آن وقت می‌بینی نسبت به شناسایی اموالی که در اختیارش هست، هیچ اولویتی در نظر نمی‌گیرد. من خودم یکبار از معاونین اداره مالی دستگاه‌های اجرایی



کشور پرسیدیم که شما در دستگاه اجرایی خودتان چقدر مال دارید؟ چقدر ملک دارید؟ چقدر زمین دارید؟ بدون استثناء هیچ کس اطلاعی نداشت اما وقتی در مورد بودجه و نیروی انسانی از آنها پرسیده شد، کاملاً می دانستند. پس در واقع دستگاه اجرایی نسبت به شناسایی و ثبت مالکیت اموال هیچ اولویتی ندارد.

چالش بعدی تکثر فراوان احکام قانونی مربوط به فروش و یا واگذاری های دارایی دولت و استفاده از منابع حاصله است. ما تا دلتان بخواهد قانون داریم که هر دستگاهی می تواند یا اموال بفروشد و از پول آن استفاده بکند، یا اینکه اموال را بفروشد و یا اینکه به چه کسی بفروشد و الی آخر. یعنی در واقع هر کدام از این دستگاه های اجرایی می توانند متفاوت از هم رفتار کنند، این در حالی است که اگر بخواهیم به آن به عنوان یک مسأله کلی و کلان کشور مراجعه کنیم، باید یک جا و بر یک مبنا تصمیم گیری بشود. پس تکثر فراوان احکام قانونی مربوط به فروش یا دارایی دولت یکی دیگر از موارد چالش برانگیزی است که در این پروژه ما به آن رسیدیم.

بنابراین در یک جمع بندی آنچه من در چند دقیقه ای که خدمت شما بودم، عرض کردم، مسائل مربوط به پروژه مولدسازی دارایی های دولت بود. در این پروژه دنبال این مسأله هستیم که دارایی های دولت را احصاء کنیم و بعد از احصاء بررسی کنیم که آیا از این دارایی دولت به خوبی استفاده می شود یا نمی شود. در نهایت هم در مسیر خوب استفاده کردن یا خوب استفاده نکردن دارایی های دولت ما چه مشکلاتی را داریم. در این خصوص چالش هایی را خدمت شما عرض کردم. خوب این سه قسمت در بحثی که خدمت شما عرض کردم بیان شد. انشاءالله در قسمت بعدی و در انتهای جلسه اگر توفیقی باقی ماند و بعد از این که نظرات شما دوستان و سایر عزیزانی را که در نشست هستند، شنیدیم، باز مطالب دیگری را خدمت شما عرض می کنم.

ارائه من ضمن اين‌که کلاً موضوع مولدسازى دارايى دولت را مد نظر قرار داد در نهايت و در مقام جمع‌بندي سعى مى‌کند يک نگاه کريدورى داشته باشد. حالا اين‌که معنای اين نگاه چيست در طى ارائه عرض مى‌کنم و سعى مى‌کنم که يک نگاه نسبتاً متفاوتى داشته باشم نسبت به آن چيزى که در واقع به عنوان خصوصى‌سازى و بعد آن ادبيات مولدسازى دارايى دولت در ايران بحث مى‌شود.

تفاوت مولدسازى با خصوصى‌سازى

معمولاً شما در کلمات مقامات سياسى و همين‌طور در ادبيات رسمى مى‌شنويم که درباره مولدسازى و فروش دارايى‌هاى دولت صحبت مى‌شود. مولدسازى يک چيز است و فروش دارايى‌هاى دولت يک چيز ديگر است. اين دو موضوع دو تا نکته کاملاً متفاوت با نتايج سياسى و سياسى متفاوت هستند. آن چيزى که در خصوصى‌سازى طى همه اين ساليان استفاده شده است، بحث فروش دارايى‌هاى دولت بود نه مولدسازى دارايى دولت.

نقطه تفاوت اصلى خصوصى‌سازى و مولدسازى اين است که شما در مولدسازى قصد نداريد، سهم دولت از کل ترانزنامه دارايى و ضمناً سهم دولت در تجهيز سرمايه ثابت را کاهش بدهيد، اصلاً هدفان اين نيست، بلکه هدفان اين است که از دارايى‌هاى موجود دولت بازده دارايى يا جريان نقدى بهتري به دست بياوريد و حتى اگر از دارايى‌هاى دولت سرمايه‌بردارى مى‌کنيد و يک جايى داريد آنها را مى‌فروشيد، هدف آن است که در دارايى‌هاى ديگر خودتان سرمايه‌گذارى بکنيد، با هدف اين‌که نهايتاً حجم دارايى و ارزش دارايى دولت افزايش پيدا بکند نه اين‌که کاهش پيدا بکند. اين دقيقاً نقطه مقابل خصوصى‌سازى است که هدف شما به هر دليلى اين است که در نهايت مسير سهم دولت از تجهيز سرمايه کم بشود و به عبارتى بنا است که دولت کوچک بشود و سهم دولت از کل ترانزنامه دارايى کم بشود. بنابر اين، اين دو در واقع دو مفهوم کاملاً متمايز و با آثار کاملاً متفاوت است.

خصوصى‌سازى و مولدسازى دو مفهوم کاملاً متمايز

و با آثار کاملاً متفاوت هستند.

۶. دکتری مدیریت مالی از دانشگاه تهران و پژوهشکده مالی و اقتصادى





اهداف خصوصی سازی

خوب آن چه که ما معمولاً در ایران از دهه ۱۳۷۰ تا امروز داشتیم، بحث خصوصی سازی است. مباحثی که از خصوصی سازی عرض می کنم مربوط به یک گزارشی در بانک مرکزی، دفتر بررسی بانک مرکزی است. در سال ۱۳۷۱ روزی که خصوصی سازی می خواست شروع بشود، یعنی حتی در دوران پیش از آغاز هم این سؤال مطرح شده است که ما چرا می خواهیم خصوصی سازی کنیم. هدفمان چیست؟ آیا هدفمان حمایت از گسترش بازار آزاد است، آیا می خواهیم افزایش کارایی بدهیم؟ آیا کسب درآمد اضافه برای دولت ایجاد کنیم؟ آیا می خواهیم مالیات بیشتری بگیریم یعنی آیا قصد داریم این دارایی را به بخش خصوصی واگذار کنیم تا مالیات بیشتری بگیریم؟ آیا می خواهیم صرفه جویی در پرداخت یارانه بکنیم؟ به خصوص آن دوره چون موضوع شرکت های دولتی مطرح بود و خیلی از این شرکت ها به دلایل ارزی و غیره زیان ده بودند و ما می خواستیم با خصوصی سازی خودمان را از این یارانه دهی خارج بکنیم. یا اینکه آیا می خواهیم ملاحظات سرمایه گذاری در دارایی ها را از سیاسی به اقتصادی تغییر بدهیم؟

حالا نکته این است که اهداف مذکور همه با هم شدنی نیستند، بلکه یکی از این اهداف شدنی است و اگر خیلی شانس بیاوریم ممکن است یک سرریزی از هدف اصلی ما به هدف های دیگر وجود داشته باشد و خیلی وقت ها اصلاً این هدف را قربانی هدف دیگری بکنیم. یعنی شما در نهایت بسته به این که کدام هدف را به عنوان هدف اصلی انتخاب می کنید، اشکال متفاوتی از خصوصی سازی به معنی فروش دارایی های دولت روی میز است که ممکن است یکی از آن ها را انتخاب بکنید.

ادعای آن گزارش بانک مرکزی و بعد ادعای نویسنده این گزارش بعد از ۲۰ سال این است که ما طی این سال ها هرگز نفهمیدیم که هدفمان از خصوصی سازی کدام یکی از اهداف بالاست، بلکه بسته به شرایط و واقعیات بعضی از این ها پررنگ تر شده است. مثلاً واضح است هدف اصلی از خصوصی سازی طی ۵ یا ۶ سال گذشته موضوع کسری بودجه بود اما اگر هدفمان کسری بودجه است، آیا راه متفاوتی برای خصوصی سازی وجود نداشت؟ چون ما مثلاً در یک دوره رکود تورمی دارایی دولت را می فروشیم و دائماً هم نگران هستیم که این مالک بیاید زمین و ماشین آلاتش را از بین ببرد، بفروشد و یا کارگرها را هم اخراج بکند. همیشه هم دنبال این هستیم که آن خریدار این کارها

را نکنند، در حالی‌که در این شرایط انجام این کارها سودده است. اگر هدف اساساً در دوره تورمی تأمین کسری بودجه بود، نه فقط برای ما که دچار شک‌های پیاپی هستیم بلکه حتی مثلاً برای آمریکا در دهه ۱۹۸۰ یا برای اروپا در دهه ۱۹۸۰ که با رکود تورمی مواجه بودند، اساساً می‌ارزید که دارایی مولد شرکت را به اجزای آن تفکیک بکنید و بفروشید. پس اگر هدف ما کسری بودجه بود آیا آن مسیر بهتر نبود که خود دولت بیاورد دارایی‌های یک شرکت را جدا بکند، اصلاً بیاورد کارخانه را تقسیم بکند و بعد بفروشد، وقتی که می‌داند در نهایت به اینجا می‌رسد.

اگر هدف خصوصی‌سازی تأمین کسری بودجه دولت است، بهتر بود راه متفاوت‌تری برای خصوصی‌سازی در پیش گرفته می‌شد.

در همان گزارشی که خدمت شما عرض کردم، چند سؤال دیگر به شرح زیر مطرح است:

آیا اساساً توانایی و سازگاری در بخش خصوصی وجود دارد؟ در واقع، آیا ما اساساً توانستیم طی این ۲۰ سال گذشته، بخش خصوصی متولی بسازیم و آیا ما اصلاً آن بخش خصوصی که بتواند هم به لحاظ توانایی مدیریتی و هم به لحاظ سیاسی متولی خصوصی‌سازی‌های بزرگ بشود، را در کشور داریم؟ شما خصوصی‌سازی‌های بزرگ متعددی دارید که به دلیل سیاسی برگشت خورده است. می‌توانیم درباره هر کدام از آنها بحث بکنیم. البته بعضی از خصوصی‌سازی‌ها به دلیل سیاسی انجام شده است که آن هم یک موضوع دیگر است.

آیا ما مدل سیاست‌های کنترلی اصلاً می‌توانیم داشته باشیم؟ ببینید یک وقتی بحث می‌شود که شیوه خصوصی‌سازی اشتباه است و بعد می‌گوییم خوب ما اگر سیاست‌های کنترلی بهتری اعمال می‌کردیم، آن وقت خصوصی‌سازی بهتری هم می‌داشتیم. اگر فلان‌جا در فلان خصوصی‌سازی مثلاً فلان کارمند آن اداره چک فروشنده را پشت شوفاز قایم نمی‌کرد، یا اگر چنین می‌شد، آنوقت خصوصی‌سازی بهتر بود. اما یک وقتی هست اصلاً نه ساختار و نه شرایط اقتصاد کلان به شما اجازه نمی‌دهد تا بتوانید آن خصوصی‌سازی که منجر به افزایش سهم بخش خصوصی از تشکیل سرمایه ثابت می‌شود را انجام بدهید. یک اتفاقی در برنامه‌های عمرانی دوم الی چهارم افتاد و شما می‌بینید که سهم بخش خصوصی از تجهیز سرمایه ثابت رو به افزایش است اما



آیا اساساً خصوصی سازی می تواند مجدد در شرایط اقتصادی کلانی که درگیر یک رکود تورمی بلندمدت است، منجر به این نتیجه بشود؟ آیا ساختارهای کنترل فساد در خصوصی سازی وجود دارد؟ یعنی وقتی روند اصلی به شکلی است که آن مسیر باید انجام بشود، آیا با تغییر روند سازمان خصوصی سازی و مبارزه کردن با دانه دانه پرونده و امثال این ها ما می توانیم مانع از فساد بشویم؟ در واقع سؤال به آن شیوه برمی شود؟ و آیا آن شیوه به خاطر فساد خراب شده که حالا ما باید بگردیم و راه دیگری پیدا بکنیم یا نه کل خصوصی سازی را باید با یک چیزی متوقف بکنیم و به سمت دیگری برویم؟

جدای آن مطالب که عرض کردم همه برای گزارش بانک مرکزی است، تقریباً هیچ کدام از این سؤالات از ۳۰ سال پیش تا امروز پاسخی ندارد. یعنی هیچ کدام از این سؤالات وجود ندارد که شما بتوانید بگویید سیاست گذار از بین این اهداف یکی را انتخاب کرده و یک مسیری را متناسب با این هدف سنجیده و حمایت سیاسی اش را پشت سر گذاشته است.

سؤال های اقتصاد کلان در خصوصی سازی

خصوصی سازی در شرایط رکود تورمی. آیا اساساً در شرایط رکود تورمی ممکن است خصوصی سازی را اجراء بکنیم که منجر به کاهش موجودی سرمایه نشود؟ این سؤال مهم است، به این خاطر که عرض کردم اصلاً رکود تورمی حکم می کند که شما در خیلی از موارد شرکت را به اجزای سازنده آن تقسیم بکنید.

شرایط رکود تورمی حکم می کند که

شرکت به اجزاء سازنده تقسیم و فروخته شود.

خصوصی سازی و مسأله تشکیل سرمایه ثابت. آیا اساساً خصوصی سازی می تواند منجر به بهبود تجهیز سرمایه ثابت بشود؟ یک گزارش خیلی مفصلی آنکتاب درباره پاسخ به همین سؤال در مورد خصوصی سازی دارد که آیا اصلاً خصوصی سازی می تواند چنین نتیجه ای را به دنبال داشته باشد و پاسخ این است که نه لزوماً. در حقیقت می گوید اگر شما به عنوان دولت دارایی های تان را می فروشید و از روی آن سرمایه برداری می کنید، دو حالت وجود دارد؛ یا هدف شما کوچک شدن دولت است و می خواهید این را برای یک امر بودجه جاری مصرف بکنید که به



معنی کاهش تجهیز سرمایه ثابت است و یا می‌خواهید این را مصروف سرمایه‌گذاری جدید بکنید که این کاملاً خلاف این حرف است که شما می‌خواهید نقش دولت را کم بکنید یا سهم دولت در تجهیز سرمایه ثابت را کم بکنید.

خصوصی‌سازی و ناتوانی در واکنش به تحریم. این موضوع که خصوصی‌سازی تا حد زیادی واکنش ما را به تحریم‌ها دچار مشکل کرده است، کاملاً خلاف دیدگاه جاری سیاسی است که ما خصوصی‌سازی کردیم و باعث شده که خیلی چابک‌تر در تحریم‌ها عمل بکنیم. خیلی وقت‌ها ممکن است تحریمی که اعمال شده است به بخش خصوصی اصابت نکند اما خوب می‌دانید بخش خصوصی‌های کاملاً بی‌ربط به دولت هم داریم که تحریم شدند و سال‌های برای تحریم نشدن جنگیدند تا بتوانند محصول را معکوس بکنند. مثال خیلی معروفش که از سال‌های اخیر به خاطر می‌آید، مجموعه بزرگی مثل ماموت است. ماموت ربط دولتی ندارد اما با این وجود تحریم می‌شود و بعد چقدر می‌جنگد که این مسیر را برگرداند اما در مقابل این فایده‌ای که معلوم نیست وجود داشته باشد یا نه.

شما وقتی که آمدید بدون هیچ نوع طرح بازاری و صرفاً براساس اندازه و این موضوع که فروش آن چقدر به بودجه من کمک می‌کند، خصوصی‌سازی انجام دادید. آن وقت صنعتی که به قوی گاو شیرده است جلوتر از همه خصوصی‌سازی شده و خیلی وقت‌ها زنجیره تصمیم از دست رفته است. واکنش شما به تحریم در نهایت از جنس امکان انجام بعضی پروژه‌های عمرانی یا صنعتی خاص است که شما را در کریدورهای دیگری تعریف بکند که بعد درباره کریدور در ادامه صحبت می‌کنم، اما الان یک موضوعی جدی در سیاست خارجی دارید که شما تعهداتی که به طرف‌های خارجی می‌دهید را اصلاً نمی‌توانید انجام بدهید. یعنی خیلی وقت‌ها تعهدات خیلی اولیه به دلیل اینکه یک بخش از مجموعه دولتی می‌ماند و بخش مهمش به بخش خصوصی واگذار می‌شود یا شما دیگر زنجیره تصمیم آن را ندارید، نمی‌توانید انجام بدهید. مثال‌هایش خیلی زیاد است ولی این‌جا دیگر جای گفتن نیست.

خصوصی‌سازی در شرایط تنگنای اعتباری. ببینید ما الان در وضعیتی قرار داریم که به صورت مطلق در تنگنای اعتباری هستیم. حاصل این سالیانی که من در بانک مرکزی کمک کردم، این است که ما آن چیزی که در سیاست پولی باید روی آن هدف‌گذاری بکنیم، نرخ بهره بین



بانکی نیست، نرخ بهره سیاستی در حوزه تسهیلات نیست، بلکه نرخ بهره آزاد است که تعیین کننده جهت تصمیمات سرمایه‌گذاری و مصرف آحاد اقتصاد است.

در سیاست پولی به جای نرخ بهره بین بانکی و بهره سیاستی باید هدف‌گذاری روی نرخ بهره آزاد صورت بگیرد.

تأکید می‌کنم که این‌جور هم نیست که بگوییم یک ساختار زمانی از نرخ بهره وجود دارد و اگر یک جایی از این ساختار زمانی نرخ بهره را کاهش بدهم، نرخ بهره بازار هم کاهش پیدا می‌کند، نه اتفاقاً با رفتاری کاملاً معکوس مواجه هستیم؛ یعنی دوره‌های متعددی طی سالیان گذشته وجود داشته که ما این ساختار زمانی نرخ بهره را کم کردیم اما نرخ بهره بازار آزاد به شدت بالا رفته است. بین این نرخ‌ها چسبندگی‌هایی وجود دارد و این مسیر کاملاً قفل است. در چنین شرایطی شما در شرایط تنگنای اعتباری بدیهی است که این بخش خصوصی در محاسباتی که دارد به جهت‌دهی افکار شما می‌پردازد. شما می‌بینید بخش خصوصی حتی در دریافت وام ۱۸ درصد هم در محاسبات خودش به بازده بازار نگاه می‌کند که بازده بازار چقدر است. بازده بازار برای دارایی در واقع وثیقه‌پذیر سه درصد تا شش درصد تا هفت درصد بسته به شرایط است. پس بخش خصوصی به این نرخ نگاه می‌کند. چون هیچ وقت یک دارایی در شرایط رسمی خودش در قالب فعالیت تجاری نمی‌تواند یک چنین چیزی را ایجاد نکند. ضمن اینکه عجله دارد که برای تأمین مالی از این وام استفاده کند، لذا از این امکانات شرکتی که به وی واگذار شده است، به عنوان یک اهرمی استفاده می‌کند تا بتواند دسترسی اعتبار داشته باشد. بخاطر همین خیلی وقت‌ها هدف خیلی از خصوصی‌سازی این است که آن مدیر می‌خواهد یک ربع فقط در آن شرکت بنشیند تا پشت یک چکی را امضاء بکند، به خیلی وقت‌ها می‌بینید کل ماجرا همین است. پس در تنگنای اعتباری هم خیلی سخت است که واگذاری این دارایی فقط در مسیر خودش پیش برود. ببینید شما ممکن است مثال‌های بسیاری بزنید و الان دوستان بگویند مثلاً این خصوصی‌سازی‌ها موفق بوده اما اگر به روند کلی و میانگین وزنی آن نگاه کنید، نمی‌توانیم لزوماً این را بگوییم. باز این سؤال جدی وجود دارد که آیا در شرایط تنگنای اعتباری خصوصی کردن کار درستی است یا نه؟

تمام مباحث فوق موضوعات اقتصاد کلان است که می‌تواند بر خصوصی سازی تأثیر بگذارد و هیچ کدام به شیوه خصوصی سازی مرتبط نیست که بگوییم اگر ما به جای این شیوه فلان روش را بکار می‌بردیم، نتیجه بهتر می‌شد.

خصوصی سازی در مقابل مولدسازی

عرض کردم خصوصی سازی کاملاً در نقطه مقابل مولدسازی است. شما در خصوصی سازی موضوع تان این است که من اصل دارایی را واگذار کنم، حالا بسته به این که چه هدفی را در نظر می‌گیرید، اما در مولدسازی موضوع اصلی این است که این دارایی را حفظ کنم. شما همه مصاحبه معروف آقای طیب‌نیا را دیدید که می‌گوید شرکت دولتی یعنی رانت، شرکت دولتی یعنی مسافرت خارجی و در نقطه مقابلش هم حرف‌های فوق‌الذکر وجود دارد؛ یعنی ما در یک دو راهی قرار گرفتیم که یک طرفش سؤالات اقتصاد کلان در مورد خصوصی سازی است و یک طرف دیگرش این است که با این شرکت دولتی با این وضع اصلاً نمی‌شود ادامه داد. در این نوع مدیریت با این نوع کارایی پایین شما می‌دانید که اگر نسبت مالیات به GDP افزایش پیدا نکند اما موفقیت دولت در تأمین کالای عمومی افزایش پیدا نکند، آنگاه گرفتن مالیات حتی در اندازه‌های کوچک نسبت مالیات به دولت به شدت اثر رکودی دارد. پس این موضوع هم مهم است و در نهایت پاسخی که مولدسازی در مقابل ما می‌گذارد این است که ما از ابزار و از روش مدیریت بخش خصوصی برای دارایی بخش دولتی استفاده نکنیم و این غیر از واگذاری دارایی است. خود این روش این امکان را می‌دهد که طی زمان ببینیم چه کسانی واقعاً بدون این که اصل دارایی را از دست بدهیم، واقعاً برای من ROA ساختند. چون وقتی شما موضوع تان این می‌شود، دیگر موضوع تان این نیست که این کارمند این جا می‌ماند، نمی‌ماند، این می‌فروشد یا نمی‌فروشد، بلکه برای شما این مهم است که این چقدر به من ROA می‌دهد و آن وقت است که به سمت استفاده از شفافیت یعنی زیرساخت شفافیت موجود در شرکت‌های سهامی می‌روم، بدون این که اصل دارایی را از دست داده باشم.

پاسخ به سؤال کارآیی

هر چند این اولین رویداد خصوصی سازی در کشور است اما تقریباً در اواسط دهه ۱۳۷۰ یک همایش البته نه به این بزرگی در کشور



پیرامون خصوصی سازی برگزار شد و آن موقع یک فردی که مسئول خصوصی سازی شرکت مخابرات آلمان شرقی بود را به این همایش دعوت کردند. آن فرد خیلی پرونده را قشنگ توضیح داد، کم سن بودم اما به خاطر دارم خیلی قشنگ توضیح داد و بعد آخرش یک جمله طلایی داشت و می گفت شما ایرانی ها می خواهید از خصوصی سازی برای افزایش کارایی استفاده بکنید، در حالی که ما فکر نمی کنیم که خصوصی سازی منجر به افزایش کارایی می شود. یعنی شما فرض می گیرید که خصوصی سازی به دلیل میل به سودی که خریدار دارد، منجر به افزایش کارایی در آن شرکت خواهد شد اما خیلی وقت ها اصلاً میل به سود حکم می کند که این شرکت اصلاً باقی نماند نه این که آن شرکت کارا بشود. می گفت مثلاً ما اگر در آلمان شرقی خصوصی سازی می کنیم، هدفمان افزایش سهم طبقه متوسط از کل جامعه است، و هدف سیاسی از این موضوع داریم اما اگر سؤالمان کارایی است مولدسازی مستقیماً پاسخ کارایی است؛ به این خاطر که هدفش گرفتن ROA است.

بنابر تجربه آلمان خصوصی سازی صرفاً به دلیل

میل به سودی که در واقع خریدار دارد، لزوماً منجر به افزایش

کارایی در شرکت نخواهد شد.

پروژه مولدسازی دارایی های دولت

چند مانع ذهنی خیلی مهم در بدنه سیاسی و سیاستی ایران در مقابل با مولدسازی وجود دارد. یکی از این موانع وجود نگاه حمایتی به دارایی دولت است، یعنی فکر می کنند اگر ما به دارایی دولت نگاه حمایتی داشته باشیم به نفع مردم است. بهترین مثالش که الان روی میز است و دیگر کم کم همه در حال تأیید شکست آن هستند، همین موضوع ساخت مسکن با زمین رایگان و وام ارزان است. یعنی شما تصورتان این است که من از دارایی دولت استفاده حمایتی می کنم و می خواهم به جامعه کمک بکنم اما نتیجه نگاه حمایتی این است که هیچ مسکنی ساخته نمی شود و هیچ چیزی به وجود نمی آید یا اگر به وجود می آید با زمان بسیار زیاد و با هزینه بسیار زیاد به وجود می آید. حال در پروژه مولدسازی دارایی های دولت، بهترین رویکرد حمایتی به دارایی دولت، رویکرد انتفاعی است.

نگاه حمایتی به دارایی‌های دولت یکی از موانع مولدسازی این دارایی‌هاست.

نکته بعدی در مورد این پروژه به ایده صندوق حرفه‌ای مصون از مداخله سیاسی با هدف‌گذاری ROA برمی‌شود که به زیر ساخت حکمرانی حقوقی ایران نزدیک است. یعنی با وجود مقاومتی که در حوزه استقرار سیاسی در این موضوع وجود دارد، شما زیرساخت‌های لازم برای این‌که از شفافیت بخش خصوصی استفاده بکنید و این را روی دارایی دولت سوار بکنید کمابیش و بیش از خیلی از روش‌های دیگر وجود دارد.

نکته بعدی این‌که شما در این شرایط حدود وظیفه حمایتی دولت را مشخص می‌کنید؛ چون دیگر رویکرد انتفاعی به دارایی دولت دارید. مشخص است کدام یکی از دارایی‌ها از این رویکرد مستثنی هستند و دارایی سیاست‌گذارانه حساب می‌شوند و ضرر و نفعش در بودجه قابل محاسبه می‌شود. الان دولت مسئول همه چیز هست، نمی‌تواند آن‌ها را انجام بدهد اما یک جایی به بعد شما می‌توانید نظام رفاهی تعریف بکنید که رویکرد حمایتی روی دارایی ساخته شده دولت سوار کند.

نکته آخر این است که رویکرد فعلی که در دولت درباره مولدسازی وجود دارد، رویکرد کل به جزء است؛ به این معنا که می‌گوید آقا اول بگذار من دارایی‌ها را احصاء بکنم و ببینیم چه دارایی‌هایی داریم و بعد که همه‌اش به اندازه کافی احصاء شد، ببینیم حالا می‌خواهیم چکار بکنیم. خود آقای اکرمی از آن گزارش فوق‌العاده سال ۱۳۹۶ درباره میزان دارایی غیرمنقول تا امروز دارند سعی می‌کنند که دارایی‌های دولت را احصاء بکنند، سامانه سادا ایجاد و سوت‌زنی و امثال این‌ها اضافه شده است اما این به عمل بودجه‌ای تبدیل نشده است. اما بهتر این بود که به جای این رویکرد فعلی که منوط به احصاء است، رویکرد ما این می‌بود که اول مولدسازی دارایی‌های شناخته شده موجود را روی میز می‌گذاشتیم و می‌گفتیم منظورمان از احصاء این است که من می‌خواهم این دارایی را بسازم. دارایی‌ها را احصاء کردم که چکار بکنم؟ اگر می‌خواهم بگویم مولدسازی را می‌خواهم بکنم و منظور نظرم این بود، خود چرخه مثبت ناشی از افزایش سهم مولدسازی از سمت درآمد بودجه هم مقام سیاسی را به این نتیجه می‌رساند که این کار به نفع من است و باید روی آن رویکرد تمرکز کنم و هم این‌که مولدسازی



را در خود دستگاه‌های متولی قوی می‌کرد برای این‌که بخواهد برود یک دارایی را در واقع از دست افراد بگیرد.

رویکرد فعلی که در دولت درباره مولدسازی وجود دارد، رویکرد کل به جزء و منوط به احصاء دارایی‌هاست.

حالا اگر روزی موضوع من از مولدسازی این نبود که من بخواهم فلان جا را اجاره بدهم، بلکه می‌خواهم طرح توسعه شهری را مثلاً روی پلاک ۶ فشم بگذارم، چون این مورد سندش صادر شده مثال می‌زنم، آن وقت مولدسازی یک معنای دیگری داشت و شما به عنوان مقام سیاسی این را می‌خواستید که انجام شود. نه این‌که من یک سامانه درست بکنم. البته زحمت آقای اکرمی در سادا اشکالی ندارد، ایشان همه تلاششان را کردند، رویکرد خزانه‌داری بیش از این نمی‌تواند باشد اما این موضوعات نوع نگاه مولدسازی را در واقع اجباری می‌کند. بنابراین پیشنهاد من در همین جا این است که رویکرد سوت‌زنی هم کاملاً ناکارا است، چون رویکرد سوت زنی برای دارایی‌های خارج از کشور جواب نمی‌دهد، یعنی برای املاک صنعت هیئت ملی نفت لندن خیلی سخت است که از لندن سوت‌زنی در تهران بکند و نکته بعدی این‌که چون شما هدف از سوت زنی را مشخص نکردید که آقا سوت‌زنی تو یعنی من می‌خواهم این دارایی را بسازم، پس کسی هم برای این کار انگیزه ندارد و می‌گوید خوب بهتر است این دست دولت باشد، بگذار همین که استفاده می‌کند حداقل نتیجه‌ای به دست بیاورند.

رویکرد سوت زنی به خصوص در مورد دارایی‌های خارجی کاملاً ناکارآمد است.

تقدم مولدسازی مستغلات بر مولدسازی شرکت‌ها

ببینید مولدسازی مستغلات بر مولدسازی شرکت‌ها مقدم است؛ چون از یک طرف شرکتی به آن معنا وسیع باقی نمانده که حالا بخواهیم به آن نگاه خیلی متفاوتی داشته باشیم، هر چند شرکت‌ها هم کاملاً در چارچوب یک صندوق حرفه‌ای مصون از مداخله سیاسی قابل تعریف هستند که نسبت آن‌ها با دولت نسبت ROA باشد. اما از طرف دیگر مستغلات مقدم است چون ما به شدت در اقتصاد نیازمند دارایی سرمایه‌ای جدید و افزایش تجهیز سرمایه ثابت هستیم و روی مستغلات می‌توانیم این کار را بکنیم. یعنی امکان



تبدیل مستغلات دولت به تزریق دارایی سرمایه جدید اقتصاد به مراتب بیشتر از شرکت‌هاست، هم از بابت امکان هج کردن در مقابل تلاطمات مختلف و هم از بابت اثری که در تجهیز سرمایه ثابت از نوع ساختمان می‌تواند بگذارد. ضمن اینکه نگرانی‌های تحریمی درباره مستغلات کمتر است. ما برای کاهش نرخ بهره آزاد در اقتصاد هم تقریباً هیچ آپشنی نداریم، به جزء این که سهم دارایی نقد شونده و دارایی مالی را در خانوار زیاد بکنیم که حداقل از آن نرخ ۷۲ درصد به نرخ ۳۶ درصد کاهش پیدا بکند و این که در مستغلات و در توسعه شما یک درآمد واقعاً بزرگی را می‌بینید که بر بودجه اثرگذار است. اگر تصور ما از مولدسازی مستغلات این باشد که فلان سالن را اجاره بدهیم به این هیچ وقت عددش در عمل بیشتر از عدد فعلی نمی‌شود اما یک وقت دیگر هست که من می‌خواهم این موضوع را چه در داخل شهر و چه چسبیده به شهر به عنوان بخشی از افزایش عرضه بافت جدید شهری ببینم، آن وقت این موضوع به لحاظ سهمش از کلیت بودجه و نوع نگاه دولت به دارایی‌ها یک معنای متفاوتی پیدا می‌کند.

صندوق سرمایه‌گذاری ساختمان به مثابه ابزار مولدسازی

من پیشنهادم این است که ما زمین مستغلات در اختیار دولت، اعم از زمین شهری و زمین چسبیده به شهر را داخل ریت یعنی صندوق املاک مستغلات قرار بدهیم، در این صورت دولت عملاً از تصدی‌گری کنار می‌رود و صندوق ریت هم یک نهاد مالی است. حالا قابل بحث است که آیا این کار با مصوبه فعلی شورای بورس امکان‌پذیر است یا نه؟ این موضوع یک تغییراتی می‌خواهد اما این تغییرات کوچک است. ریت مالک زمین به علاوه طرح شهری روی آن است و در قالب تک پلاک نه در انبوه‌سازی با سازنده مشارکت می‌کند. من می‌دانم که وزارت مسکن شهرسازی یک طرحی شبیه این را زمانی داشت اما شکست خورد، البته به ریت ربطی نداشت و فقط سعی می‌کرد مشارکت بکند. مهمترین اشکال آن این بود که قالبش، قالب وزارت مسکن به عنوان یک دستگاه سیاستگذاری بود. ضمن اینکه در آن مورد سازه‌های بزرگ مدنظر بود اما در ریت‌ها دولت نگهدارنده واحد است که به راحتی می‌تواند اثر بودجه‌ای خودش را به دست بیاورد بدون این که نیازمند این باشد که بایستد که مثلاً فرزند ساخت تمام بشود. هر چیز دیگری شبیه به این سهم دارایی مردم امکان هج کردن خودشان با یک دارایی که ایندکس ملکی داشته باشد را بدست می‌آورند. یک نکته تأکیدی



که هنوز این ساختمان جواب نمی‌دهد این است که را نه ارکانش و نه مدلس برای آن‌چه که معمول است در ساختار بازار مستغلات ایران مناسب نیست.

مولدسازی از نگاه کریدور

همه این مطالب را گفتم تا این را بگویم که هر دارایی در هر جایی نباید اولویت مولدسازی باشد به خصوص در حوزه مستغلات. ما در نقطه‌ای هستیم که بایستی به سؤالات کریدورهایی که در اطراف ایران قرار دارند، پاسخ بدهیم. یعنی امروز ما در مرکز چهار تا از این کریدورها هستیم و رقیب دو تا از آن‌ها هستیم و باید به این سؤال سیاست خارجی مهم که نقش ما در آینده جهان را مشخص می‌کند پاسخ بدهیم. یعنی آیا ما می‌خواهیم مثل سال ۲۰۰۸ که از قطار جا ماندیم دوباره از قطار جا بمانیم یا این‌که بنا است سوار قطار جدید بشویم. همه فکر می‌کنند کریدورها یعنی راه و باید راه‌آهن بکشیم و فکر می‌کنند آقای قاسمی مسئول این موضوع باید باشد، در حالی‌که کریدور یعنی راه و خط لوله روی آن و جمعیت پخش شده در طول مسیر و زنجیره‌ای که در کل این مسیر ایجاد می‌شود. پس ما دیگر نباید دنبال توسعه متوازن باشیم. اتفاقاً جایی باید برای ما اولویت داشته باشد، نباید هر دارایی مستغلات دولتی را به عنوان اولویت وسط بگذاریم، بلکه آن مستغلاتی را باید روی میز بگذاریم و در اولویت قرار بدهیم که بخشی از سؤال ما به کریدور را پاسخ می‌دهد. در نهایت این‌که مولدسازی مستغلات دولت تقریباً تنها آپشنی است که برای افزایش سهم دارایی مالی در ترازنامه خانوار روی میز داریم و از این طریق می‌توانیم خانوار را از این وضعیت عجیب که ۸۳ درصد دارایی موجود در ترازنامه وی به شکل منجمد و مستغلات است، خارج کنیم. در نهایت من تصور می‌کنم مولدسازی چیزی است کاملاً غیر از خصوصی‌سازی و نیازمند نگاه کاملاً متفاوتی غیر از اجاره داری تحت ساخت دولتی داخل شهر است. بحث اجاره دادن دارایی‌های دولتی یک موضوع حاشیه‌ای است، علی‌رغم اینکه شکل مسلط تفکر در واقع این شکلی است و فکر می‌کنم طی دو سه سال آینده به همین نتایجی که عرض کردیم احتمالاً می‌رسیم، اما باید زمان رسیدن به آن را کوتاه‌تر کرد.

مولدسازی نیازمند نگاه کاملاً متفاوت از اجاره‌داری دارایی‌های دولت است.

با نام و یاد خدا، عرض سلام خدمت حضار گرامی و اساتید بزرگوار خودم دارم. از آنجا که ما قبل از برگزاری همایش یک پیش نشست در خصوص این موضوع داشتیم، من سعی می‌کنم خیلی از مطالبی که آن موقع خدمت عزیزان عرض کردم را فاکتور بگیرم و ضمن ارجاع به فرمایشات دوست عزیزم جناب آقای شاکری به یکسری مطالبی بپردازم که ارزش افزوده داشته باشد. ما با توجه به شکل فعالیت‌مان سعی می‌کنیم رویکردی ترکیبی داشته باشیم، یعنی یک جایی می‌رویم می‌بینیم که دوستان مثلاً کلان صحبت می‌کنند، ما سعی می‌کنیم فرآیندی صحبت بکنیم و اگر یک جایی مثلاً ببینیم که خیلی علمی صحبت می‌کنند ما سعی می‌کنیم، اجرایی صحبت کنیم. اما وقتی یک جایی باشیم که هم کلان و علمی صحبت کنند و هم بالاخره دوستان اجرایی و فرآیندی نشسته باشند، دیگر ما آن موقع گریپاژ می‌کنیم و مجبور می‌شویم آن موقع مخالفت کنیم.

بنده با کلیات فرمایشات دوست عزیزم مبنی بر این که خصوصی سازی و مولدسازی از لحاظ معنایی در تضاد هستند، موافق هستم. من به جای تناقض از واژه تضاد استفاده می‌کنم. تضاد به این معنی است که وقتی از خصوصی سازی صحبت می‌کنیم اغلب به ضعیف تر شدن ترازنامه دولت‌ها می‌انجامد. البته می‌توانست این گونه هم نباشد اما بالاخره در تمام دنیا به این صورت شده است. در مقابل آنچه که در مولدسازی اتفاق می‌افتد این است که مولدسازی با هدف تقویت ترازنامه دولت و یا تبدیل ترازنامه دولت اتفاق می‌افتد و این کاملاً قابل تأیید است.

در تأیید فرمایش آقای شاکری، حالا من به این قضیه از یک بعد دیگر می‌پردازم و این سؤال را مطرح می‌کنم که چرا واقعاً باید به سمت مولدسازی حرکت کنیم؟ علاوه بر موضوعاتی که بیان شد، چند نکته در این خصوص وجود دارد. نکته اول این که واقعاً بدنه دولت همان طور که فرمودند نسبت به انتقال مالکیت یک مقاومت بیشتری دارد و این خود در حقیقت عاملی است که ما به سمت مولدسازی حرکت کنیم. نکته بعدی به ماهیت برخی از دارایی‌ها و در دسترس بودن بازاری برای آن دارایی‌ها برمی‌شود و همچنین دولت نسبت به یک سری از دارایی‌ها هم حساسیت دارد و بخاطر اینکه مالکیت آن دارایی را در اختیار داشته باشد ما را به سمت مولدسازی می‌برد.

اما موضوع مهم در این داستان بحث ارزش گزینه است. همین نکته‌ای



که شما به عنوان رکود تورمی دقیقاً به آن اشاره می‌کردید، همان ارزش گزینه‌ای است که ما برای دولت می‌توانیم متصور باشیم. این ارزش در حال حاضر محاسبه می‌شود. شما مقالاتی از ۳۰ یا ۴۰ سال قبل در مورد چین می‌بینید که مثلاً می‌گوید من یک ارزش گزینه برای این زمین دولتی محاسبه می‌کنم و براساس این ارزش تصمیم می‌گیریم که آن را بفروشیم، اجاره بدهیم یا مالکیتش را نگه داریم. در حقیقت، دولت به عنوان کسی که اموال را در اختیار دارد می‌تواند این ارزش را تعریف و محاسبه کند.

مقاومت بدنه دولت نسبت به انتقال مالکیت و حساسیت دولت نسبت به برخی از دارایی‌ها باعث حرکت به سمت مولدسازی می‌شود.

حالا من دوست دارم یک کامنتی هم روی مباحث ارائه شده مطرح کنم. عرض کردم که خصوصی‌سازی با مولدسازی تضاد دارد، چون این را قبول داریم که باید از بین آنها یکی به عنوان رویکرد استراتژیک دارای اولویت باشد اما لزوماً با این که خصوصی‌سازی را بخواهیم کلاً تعطیل کنیم هم موافق نیستیم. چون دولت بالاخره همیشه یکسری شرکت‌هایی دارد که واقعاً کسب و کارش نیست. در واقع، بقیه دنیا اگر حرفی در مورد خصوصی‌سازی می‌زنند واقعاً در مورد شرکت‌های تجاری است که دولت نباید در آن دخالتی داشته باشد یا وارد فعالیت آنها شود. این شرکت‌ها را معمولاً واگذار می‌کنند. ما در ایران هم شرکت‌هایی را می‌بینیم که واقعاً به هیچ معنایی کسب و کار دولت نیست و می‌تواند واگذار بشود.

تضاد بین خصوصی‌سازی و مولدسازی از نظر من به معنای تعطیلی کامل خصوصی‌سازی نیست.

در مورد تشکیل سرمایه ثابت هم نظرم این است که مولدسازی با آن تقسیم‌بندی اموالی که داریم و در نشست قبل خدمت شما عرض کردم، متفاوت است. ما یک سری تقسیم‌بندی اموال داریم. اموال زیرساختی مثل حالا شما از پمپ بنزین‌ها بگیر، نیروگاه‌ها بگیر، پل‌ها بگیر، جاده‌ها بگیر تا آلی آخر. خوب این یک دسته است ما باید برای این‌ها برنامه‌ریزی مشخصی داشته باشیم و من هم قبول دارم که این‌ها الان شاید اولویت ما نباشند. یک دسته دیگر از اموال هم املاک و مستغلات هستند که این‌ها معمولاً در دنیا برای بحث مولدسازی دارای اولویت بودند. از نظر من این دسته هم خودش باید به دو زیرگروه تقسیم شوند. ما یک سری



اراضی یا پهنه‌هایی از اراضی داریم که در حقیقت در اختیار دولت یا در تملک دولت هستند و روی این اراضی می‌توان پروژه‌هایی شبیه آن چیزی که مد نظر شماست را پیاده کرد. پروژه‌هایی که درآمدزایی، ایجاد زیرساخت و تحریک رشد اقتصادی را به هم گره می‌زند، لزوماً درآمدزایی مورد نظر است، اما کنار درآمدزایی شاید خیلی جاها تحریک رشد اقتصادی مهم‌تر باشد. البته این بحث را هم اینجا مطرح کنم، چون خیلی جاها این سؤال مطرح می‌شود که آیا در مولدسازی حتماً بحث درآمدزایی اقتصادی مطرح است؟ در پاسخ باید گفت نه لزوماً، چون خیلی جاها هدف از مولدسازی بحث توسعه اجتماعی بوده است و در واقع این موضوع به این برمی‌شود که تصمیم و استراتژی کلان دولت در یک دوره یا در یک مقطع زمانی چه بوده است. برای مثال، در مورد بعضی از پروژه‌های مسکن شاید بتوانید مولدسازی را به معنای توسعه اجتماعی در نظر بگیرید که البته به این هم نقد وارد است.

املاک و مستغلات معمولاً در دنیا برای بحث مولدسازی دارای اولویت بودند.

خوب دوباره بحث اراضی و نهادهایی که می‌توانند مولدسازی اراضی انجام بدهند، را مطرح می‌کنم. مجموعه مطالعات بنده حقیر نشان می‌دهد مولدسازی اراضی در کل دنیا به این معنا که خدمت شما عرض کردم، تحت تأثیر یک سری نهادها به نام شرکت‌های غیرعامل یا شرکت‌های نیمه مستقل انجام می‌شود. اینها شرکت‌هایی دولتی هستند، ولی دولتی بودن آن فقط به این معناست که دولت آنها را ایجاد کرده و انحلال آن هم می‌تواند در اختیار دولت باشد اما این شرکت‌های دولتی برای فعالیت در حوزه سرمایه‌گذاری از دولت دستور نمی‌گیرد. البته نه شبیه آن چیزی که در ایران وجود دارد، واقعاً این شرکت‌ها از دولت دستور نمی‌گیرند، چون به جز در زمینه تشکیل و انحلال هیچ رابطه‌ای با دولت ندارند. معمولاً در دنیا این شرکت‌ها به پارلمان پاسخگو هستند. حالا مدتش به این شکل است و شاید شما بگویید در ایران خوب نیست که ما چنین مدلی را اجراء کنیم که این شرکت‌ها به پارلمان پاسخگو باشند، اما خوب می‌توانیم یک چیزی شبیه این شرکت‌ها را داشته باشیم.

من دو تا مثال می‌زنم. در نظر بگیرید یک شرکتی در برلین وجود دارد و شرکت مدیریت اراضی برلین هم تا سال ۲۰۰۰ شبیه آن چیزی بود که الان در ایران در جریان است؛ یعنی معاملات زمین انجام می‌شد ولی غیر شفاف بود، قطعات زمین کوچک بود و مردم هم اطلاع نداشتند که بالاخره



کدام اراضی به فروش می‌رود و چه خبر است. از سال ۲۰۰۰ که شرکت تخصیص و بازپس‌گیری اراضی دولتی را تحت اختیار خودش گرفت، شرکت ملزم بود اراضی را به ارزش بازار بفروشد و فقط ۵ درصد از اراضی در اختیار را به خدمات عمومی اختصاص بدهد؛ اگر زیر ارزش بازار اراضی را اختصاص می‌داد باید جوابگو می‌بود و این نکته خیلی مهمی است. به علاوه، این شرکت حداکثر کردن ارزش آن اراضی را به عنوان اصلی‌ترین فعالیت خودش می‌دانست؛ یعنی قبل از این‌که اصلاً دستگاه‌های دولتی بخواهند کاری بکنند، این شرکت خودش رأساً اراضی را شناسایی می‌کند، چون نفع خودش در همین موضوع است. بعد از شناسایی ارزش، این ارزش را به دولت اعلام می‌کند و حالا دولت آن زمین را در اختیارش قرار داد، آنگاه ارزش افزایشی می‌کند، می‌فروشد یا اجاره می‌دهد یا مشارکت می‌کند. در مورد این روش‌ها می‌توانیم تا شب بحث کنیم ولی وارد روش‌ها نمی‌خواهم بشوم. در مقابل یک شرکت دیگری را در کانادا مثال می‌زنم. شرکت اراضی کانادا دقیقاً شبیه همین شرکت برلین بعد از سال ۲۰۰۰ فعالیت می‌کند. در کانادا هم یک سری گزارش حسابرسی روی زمین‌ها، محرک ایجاد این شرکت بود که در این گزارش حسابرسی بیان شد زمین‌هایی در حال فروش یا اجاره، خیلی غیربهرینه و خیلی غیرشفاف هستند. خوب الان چکار می‌کنند؟ الان آن شرکت غیرعامل که به پارلمان آن‌جا پاسخگو است، به صورت فعالانه اراضی مازاد را شناسایی می‌کند، بعد با دولت مذاکره می‌کند و آن‌را خودش از دولت می‌خرد، ولی پولش را آن موقع به دولت نمی‌دهد. خیلی ساده بگوییم یک وثیقه‌ای در اختیار دولت قرار می‌دهد و متعهد می‌شود هر موقع آن زمینی که خریداری کرده است، روی آن ارزش افزوده‌ای ایجاد کرد و فروخت، بعد پول را به خزانه‌داری واریز می‌کند. در حقیقت رسالت این شرکت ایجاد ارزش افزوده از محل برنامه‌ریزی و تسهیل‌گری برای سرمایه‌گذاری است. یعنی چکار می‌کند؟ همین نکته‌ای که اشاره کردند. برای اراضی تغییر کاربری می‌گیرد و منطقه‌بندی می‌کند. من در نشست قبل یک مثالی در مورد پودونگ زدم. در پودونگ نزدیک شانگهای زمین‌های روستایی را با منطقه‌بندی و تغییر کاربری به زمین شهری تبدیل کردند، همین چیزی که ما می‌گوییم که کمربندی شهرها را بزرگ کردند و هر متر مربع زمین ۳۰ یوان را ۴۵۰ یوان فروختند. البته برای آن زیر ساخت ایجاد کردند و دولت چین از آن‌جا ۹۰ میلیارد دلار سود کسب کرد. من یادم است که گفتند شاید افکت دارد و سعی کردند دقیقاً شاید افکت‌هایش را در پروژه رعایت کنند.

من اگر بخواهم از مطالبم یک جمع‌بندی بکنم، این است که ما به یک

سیاست مشخص و صریح در خصوص مولدسازی و به یک پشتیبانی سیاسی نیاز داریم. نیاز به یک سیاست به این دلیل است که شاید الان ما این حرف‌ها را می‌زنیم برخی دوستان در ذهنشان این باشد که ما در کشورمان یک سازمان ملی زمین و مسکن داریم که شبیه همین شرکت کانادا است، اما باید بگوییم که رسالت این دو فرق می‌کند. سازمان ملی زمین مسکن الان به این صورت فعالیت می‌کند که به آن گفته می‌شود که شما باید این‌جا بنشینید و هر موقع ما گفتیم برای فلان پروژه زمین رایگان بدهید. این سازمان در کشور حدود ۱۵۰۰ هزار هکتار زمین دارد. من یک بار محاسبه کرده بودم این سازمان در یک سالی مثلاً ۳۰۰ هزار هکتار زمین داده بود که تقریباً متری ۴ هزار تومان هم از آن دریافت نکرد. خوب ما از سازمان زمین و مسکن رسالتی شبیه همان شرکت اراضی کانادا نخواستیم، شاید اگر بخواهیم این کارها را هم انجام بدهد. همچنین ما حتماً به بانک اطلاعاتی نیاز داریم، ضمن تأیید فرمایش شما از این جهت که ما حتماً باید یکی دو تا نمونه شروع کنیم، ولی این موضوع نباید منجر به این بشود که به بانک اطلاعاتی کم توجهی بکنیم؛ چون بانک اطلاعاتی به مثابه این است که ما این زمینه را پویا کنیم. یک بار که قرار نیست این کار انجام بشود، می‌خواهیم زمینه را پویا داشته باشیم. در آخر اینکه باید به سازمان‌های شبه مستقل اهمیت داد؛ اگر قرار است سازمان خصوصی‌سازی این کار را انجام بدهد، یا اگر قرار است سازمان ملی زمین مسکن این کار را انجام بدهد و حالا هر شرکت دولتی جدید دیگر، ساختار آن باید یک سازمان شبه مستقل باشد با آن شرایطی که خدمت شما عرض کردم.

بهرام وهابی

از برگزارکنندگان رویداد به ویژه نشست تخصصی مدیریت دارایی‌های دولت تشکر می‌کنم. خیلی کوتاه عرایضم را بیان می‌کنم. ببینید ما یک بار این موضوعات را در نشستی که با زحمت دوستان در مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار شد، مرور کردیم. هدفمان هم در آن نشست این بود که موضوعات اولیه و پایه کلان و تئوری را مطرح بکنیم، خوب خیلی از این موضوعات آن‌جا مطرح شد که من از آنها گذر می‌کنم. اما از فرمایشات آقای شاکری استفاده می‌کنم و این مطالب را اهرم می‌کنم تا از این بحث‌ها به موضوعاتی که می‌خواهم برسم. در نتیجه عرض‌های من کوتاه و در دو بخش خواهد بود. به فرمایشاتی که آقای شاکری داشتند، اشاره بکنم. خوب موضوعات وسیعی را ایشان مطرح فرمودند و شاید خیلی وقت



بیشتری می‌خواست که موضوعات به اصطلاح بیان بشود اما من با توجه به نکته کلیدی این ارائه، نظر خودم را در مورد موضوعات بیان می‌کنم. ما باید از سه جنبه مفاهیم مولدسازی، خصوصی‌سازی، مدیریت دارایی‌ها، واگذاری و مانند این‌ها را متفاوت در نظر بگیریم و آنها را با هم ادغام نکنیم و با هم تشبیه نکنیم. یک تفاوت، تفاوت در حوزه خصوصی‌سازی و واگذاری است که خصوصی‌سازی طبیعتاً با واگذاری متفاوت است، آقای شاکری به این موضوع اشاره کردند اما بیشتر مطالب ارائه شده توسط ایشان به موضوع خصوصی‌سازی اختصاص یافت نه مدیریت دارایی‌ها، به همین دلیل یک مقدار به سمت مدیریت دارایی‌ها که موضوع این نشست است، باید برویم. شاید به صورت تئوری بگوییم واگذاری یک بخشی از خصوصی‌سازی است اما آن‌چه که دنیا از زمان اوایل دهه ۱۹۸۰ دولت مارگارت تاچر در انگلستان شروع کردند، خصوصی‌سازی را در معنای آن کلمه اصلی به عنوان «ایجاد زمینه برای بخش خصوصی» در نظر گرفتند نه فقط واگذاری. پس این یک بحث و یک تفاوت کلی است که باید توجه کرد.

خصوصی‌سازی در معنای آن کلمه اصلی به عنوان ایجاد زمینه برای بخش خصوصی است نه فقط واگذاری.

تفاوت دوم مربوط به خصوصی‌سازی و مدیریت دارایی است. صرف نظر از این‌که خصوصی‌سازی خودش در واقع شامل واگذاری بشود یا نشود، یک چالشی آن‌جا داریم. خوب این دو موضوع یعنی خصوصی‌سازی و واگذاری روی هم با مدیریت دارایی متفاوت است. تفاوت سوم این است که در رابطه با خود مدیریت دارایی باید بین فروش و مولدسازی تفاوت قائل شویم؛ یعنی خود فروش هم باز با مولدسازی فرق می‌کند اما در مجموع به جمع آن مدیریت دارایی یا همان شعار وزارت اقتصادی مبنی بر حکمرانی مدیریت دارایی تجاری دولت می‌گوییم.

در بخش دیگری از فرمایشات آقای شاکری به هدف خصوصی‌سازی پرداخته شد. من می‌خواهم یک خورده جامع‌تر به موضوع بپردازم. همانطور که در آن پیش نشست در مرکز پژوهش‌ها مطرح کردم، ببینید ما کلاً در ادبیات اقتصادی جز این‌که سه تا تحلیل پای هر بحث اقتصادی بگذاریم، راه فراری نداریم. هر اقدام اقتصادی یا اقدامی است که پول در آن وجود دارد یعنی موضوع، موضوع مالی است یا هدف ما تحلیل هزینه-فایده است؛ یعنی آن هم منفعتی که مالی باشد. پس من یک پولی می‌گذارم تا یک

پولی بردارم. شاید یک بخشی از اهداف دولت در قوانین بودجه سنواتی همین بوده است که وقتی ما ردیف بودجه تعریف می‌کنیم و می‌گوییم در واقع دارایی را بفروش به این ردیف بریز، یعنی داریم، تحلیل هزینه-فایده می‌کنیم. تحلیل دوم در واقع هزینه-مطلوبیت است، یعنی هزینه‌ای که انجام می‌دهیم برای این که مطلوبیت ایجاد بشود. این هزینه - مطلوبیت ممکن است منافع مالی هم داشته باشد اما صرفاً به معنای واریز پول به خزانه‌داری یا واریز پول برای دولت نیست اما به هر حال به واسطه یک پل یا یک تحولی که ایجاد می‌شود، افزایش رفاه خواهیم داشت. تحلیل سوم که مهم‌تر از همه است، تحلیل هزینه-اثربخشی است؛ یعنی ما هزینه می‌کنیم تا اثربخشی داشته باشیم یا یک تغییری در شاخص‌های اشتغال داشته باشیم. من فکر می‌کنم ما بیشتر باید به سمت همین تحلیل هزینه-اثربخشی برویم که در واقع جمع‌بندی آن پیش نشست ما همین بود. به عبارت دیگر، این تحلیل بدان معناست که وقتی هزینه‌ای می‌کنیم، علاوه بر این که به وسیله آن مسائل مالی خودمان را حل می‌کنیم، بتوانیم اثرگذاری هم داشته باشیم. چه بهتر وقتی می‌خواهیم پولی بگذاریم، پولی برداریم در این مسیر یک بخش‌هایی هم تکان بخورد، مثلاً یک تغییراتی در شاخص‌های مسکن، تغییراتی در رفاه اجتماعی و امثالهم ایجاد بشود که طبیعتاً بحث کاملش جای دیگر باید مطرح بشود.

آقای شاکری اشاره فرمودند ما سهم افزایش سرمایه در بودجه یا فروش نداشتیم، خوب ما در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ عددمان ۴۸ هزار میلیارد تومان برای مولدسازی و فروش بوده است که سال گذشته با یک کاهش تقریباً پنجاه درصدی به ۱۹/۶ میلیارد تومان رسید. امسال هم حدود ۹۶ هزار میلیارد تومان در تبصره‌های مختلف داریم.

نکته آخر که در فرمایش ایشان بود که به نظر من بسیار مهم است، بحث کریدور بود که ما باید پیشنهاداتی را آماده بکنیم و به سمت آمایش سرزمین ببریم. ایجاد کریدور تحریک به مفهوم عام سرزمین مطرح شده است، الان دوستان سازمان برنامه در استان‌ها بارگذاری مالی انجام می‌دهند، بارگذاری زیر ساختی داریم، بارگذاری سیاسی در کریدورها داریم و این‌ها چون موضوعات آمایش سرزمین است می‌توانیم با کمک دوستان نقش مولدسازی مدیریت دارایی در کریدور و در آمایش سرزمین را مطرح کنیم که این راه‌حل مؤثرش خواهد بود.

بخش بعدی عرایضم که بحث خودم هست در مورد روش‌های مدیریت دارایی است. روش‌های مختلفی برای مدیریت دارایی وجود دارد که چهار روش عمده را در این قسمت ذکر می‌کنم. روش اول، ایجاد نهاد



یا نهادی سازی است. ایجاد نهاد اعم از صندوق املاک و مستغلات که اشاره فرمودند، ما تجربه ای در کشور نداشتیم و تازه اساس نامه آن آمده و ان شاء الله تجربیات خوبی در این زمینه داریم و برنامه ریزی می کنیم که انجام بشود. بحث صندوق پروژه هست. شاید سه یا چهار سال پیش صندوق نیروگاهی پرند نزدیک ۵ هزار میلیارد تومان با قیمت های آن زمان توانست تأمین مالی بکند. صندوق سرمایه گذاری خاص سرمایه گذاری که من به تجربه وزارت مسکن در این زمینه برای مولدسازی مدیریت دارایی ها اشاره می کنم ما تجربه داشتیم. یعنی سال ۱۳۸۴ صندوق حرمین که دوستان در جریان هستند، در ابتدا برای مدیریت دارایی های دولت در اطراف دو حرم یعنی حرم حضرت امام رضا علیه السلام در مشهد و حرم حضرت معصومه سلام الله در قم تشکیل دادیم که بعد به حرم شاهچراغ و حرم حضرت عبدالعظیم گسترش پیدا کرد و اسم آن صندوق حرم های مطهر شد. این صندوق در حال حاضر به عنوان صندوق سرمایه گذاری فعال است و در واقع تجربه خوبی بود، الان می توانیم اسمش را ریت بگذاریم چون آن موقع دستورالعمل نداشتیم. یکی هم که در قانون آمده «خاص برای مولدسازی» در واقع به سمت نهاد مولدساز رفتند که در تبصره ۵ قانون بودجه بوده و امسال هم در قانون بودجه به عنوان SPV آمده است.

در حوزه ابزارها دوستان استحضار دارند که تا سال ۱۳۹۹ تنها ابزار در دسترس ما اوراق صکوک اجاره بود، یعنی صرفاً مجبور بودیم از اوراق صکوک اجاره برای مولدسازی استفاده بکنیم. خوشبختانه سال گذشته این ابزارها توسعه پیدا کرد. روش سوم مشارکت عمومی خصوصی است که سال گذشته دولت حرکت بزرگی را در این زمینه در قالب ماده ۲۷ قانون انجام داد و آمادیم آن جا کارگروه هایی تشکیل دادیم و روش های بسیار زیادی به صورت BOT، BOW و مانند اینها را می توان به خصوص در پروژه های نیمه تمام استفاده کرد که مورد تأکید دولت هم هست. روش چهارم، سایر روش هاست؛ یعنی روش تهاتر که در قانون بودجه امسال آمده و جزء ایند الف تبصره (۱۱) و بند ز تبصره (۱۱) که دولت با شهرداری است. آن طرف قسمت اولی که عرض کردم مربوط به وزارت راه است. بحث اجاره که می توانیم استفاده بکنیم، بخشی اش را آقای دکتر اشاره فرمودند و بحث توثیق هم در قانون امسال آمده و در قانون سال گذشته هم بحثش را داشتیم. امسال در بند الف تبصره (۹) توثیق برای دانشگاه ها و اراضی دانشگاهی تسریع شده و وزارت راه را جزو سه وزارت ذکر کرده که می تواند از این محل استفاده بکند.

سید رحمت‌الله اکرمی

یکی از مشکلاتی که این نشست‌ها معمولاً دارند، زمانی است که به آن اختصاص داده می‌شود. از یک طرف نمی‌شود زمان را بیشتر از یک و نیم ساعت مثلاً دو ساعت طولش داد و دوستان خسته می‌شوند و احتمالاً دیگر کارایی ندارد و از یک طرف کسی که مطالب خودش را بیان می‌کند، نمی‌تواند همه مفهومی که در ذهنش است یا نوشته و روی آن کار کرده را در این زمان کوتاه بیان بکند. انشاءالله دوستان این رویداد تاریخی حتماً همه مجموعه را تدوین و پیاده می‌کنند تا مورد استفاده قرار گیرد.

فاطمه دادگر

از مقاله خوب آقای شاکری تشکر می‌کنم. من فکر می‌کنم اعضای این نشست تقریباً همه نظرات همدیگر را می‌دانیم و بارها از هم شنیدیم، کاش یک وقتی باشد تا نظرات دوستان حاضر در نشست را دریافت بکنیم. من سعی می‌کنم نظرم را خیلی مختصر و مفید در چند دقیقه‌ای عرض کنم. نکته اول این است که ما یک مسائلی را فرض گرفتیم که انگار وجود دارند و ما می‌خواهیم از آن ناحیه حرکت کنیم و برنامه‌ریزی کنیم و پیش برویم، در حالی‌که کشور ما اساساً دارای پراکندگی خاصی در حوزه هدف‌گذاری و راهبردگذاری و برنامه‌ریزی است.

اگر به سال‌های قبل شاید به ۸۰ سال قبل برگردیم، می‌بینیم که اراضی را برای تولید مسکن کنار گذاشتیم که مثلاً در اختیار افراد گذاشته بشود به این امید که مسکنی می‌خواهد تولید بشود. سازمان امور اراضی حالا قبلاً با هر نامی بودند و هر تغییرات تاریخی که کردند، آن هم قرار بود که از کشاورزی حمایت بکند. در مناطق آزاد تجاری و ویژه و شهرک‌های صنعتی و شهرک‌های کشاورزی و شهرهای عمرانی هم دنبال حمایت بودیم، حمایتی که هدفمان این بود که اقتصاد را تقویت بکنیم و به نتایج مد نظر برسیم. حالا اگرچه طی این تاریخچه این اهداف خیلی محقق نشد، اما به موجب همین مسائل الان با انبوهی از قوانین و سازمان‌های مختلفی که تشکیل شدند، روبرو هستیم. بخاطر همین نمی‌توانیم این را فرض بگیریم که الان اوضاع درست است و می‌خواهیم امروز مولدسازی بکنیم، پس بیاییم برایش برنامه‌ریزی بکنیم. نه خیر وقتی وارد این حوزه می‌شویم که بگوییم حتی یک لایحه بنویسیم و از یک قانون‌گذاری استفاده بکنیم، تازه می‌بینیم که در کنارش شاید ۳۰ قانون وجود دارد که به دستگاه‌ها اختیارات زیادی داده شده که همین فرمایش آقای وهابی در قانون بودجه امسال نماد این موضوع بود. یعنی هر بندش را نگاه می‌کنیم نوشته که اموال برای یک کاری و یک



دستگاهی به فروش برسد، حالا چطور می‌توانیم بگوییم این دستگاه تحت چه سیاست‌گذاری می‌خواهد این کار را انجام بدهد، چون فقط به آن گفتیم که اموال را بفروشد. ضمن این‌که حالا یک مصارفی هم برای آن گذاشتیم که مثلاً شبکه ملی اطلاعات راه‌بنداز، مسائل دامی و کشاورزی کشور را حل بکن، اصلاً یکسری قوانین کلان برای آن کار وجود دارد.

قانون بودجه امسال را نگاه می‌کنیم در هر بندش نوشته که اموال برای یک کاری و یک دستگاهی به فروش برسد.

به نظر من چیزی که الان کشور ما خیلی ضروری نیاز دارد نظام مدیریت دارایی‌های دولت است. این نظام باید طراحی بشود تا ببینیم دولت ما چه هدفی دارد؟ اگر می‌خواهد حمایت بکند در چه شرایطی و به اصطلاح با چه سیاست‌هایی و چه برنامه‌هایی می‌خواهد این کار را انجام بدهد. باید تمام این ارکان را بشناسد و بعد بگوید که فرضاً مدیر یک صندوق را در دولت یا خارج دولت تعیین می‌کنم و آن فرد این برنامه را پیش می‌برد. دامنه این موضوع خیلی وسیع است و من نمی‌خواهم وارد بشوم اما اگر فقط صرفاً امروز بنابر فرمایش آقای شاکری بزرگوار به اموال اختصاصی دولت متمرکز بشویم، در همین دولت اگر به یک معاون توسعه بگویید که در حوزه همان یک دستگاه چه دارد نمی‌تواند بگوید. اموال اختصاصی دولت که الان فرمودید که ما داریم سعی می‌کنیم تمام بخش عمومی را ثبت و ضبط بکنیم و خوب خیلی دامنه‌اش بزرگ است، تمام دستگاه‌های ماده (۲۹) را شامل می‌شود. اموال همه آن‌ها را می‌خواهیم ثبت بکنیم، بنابراین از آن‌ها می‌گذریم، در حوزه اموال اختصاصی دولت نظامی‌ها و این‌ها را هم خارج کنیم اگر چه آن‌ها هم وزارت خانه است، از مؤسسه خارج کنیم. وقتی در قدم اول نمی‌توانیم بگوییم که چه اموالی داریم، پس نمی‌توانیم آنها را شناسایی بکنیم. پس چطوری قدم بعدی را برداریم و بگوییم کدام اموالمان اقتصادی هست یا نیست؟ این اموال از چه جنسی هستند؟ چه برنامه‌ای می‌خواهند؟ قدم‌های بعدی چه چیزی باید باشد؟ یعنی ما در یک تاریک‌خانه‌ای به قول معروف داریم برنامه‌ریزی می‌کنیم که من فکر می‌کنم که قدم اول گام نهادن در این مسیر همان طراحی نظام مدیریت دارایی و تدوین این موضوع باشد.

طراحی نظام مدیریت دارایی اولین گام در مسیر مولدسازی اموال دولتی است.

آقای شاکری اشاره داشته‌اند که سوت زنی کارایی ندارد. خوب برای شناسایی اموال دولتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی سامانه سادا را طراحی کرده و بالاخره باید یک بستر الکترونیکی فراهم بشود و یک ظرفیت این است. یک ظرفیت دیگر این است که از بازرسی میدانی و برداشت میدانی استفاده نکنیم؛ یک روش این است که برون‌سپاری بکنیم و یک روش هم این است که از ظرفیت مردم استفاده بکنیم. برای خود من فکر می‌کردم این اصلاً مسئولیت امسال ما نیست ولی وقتی از تعطیلات فروردین برگشتیم در عرض دو هفته ۳۳۴۰ ملک به ما معرفی شد که یک چیز جالبی بود. برای مثال، ۱۵ هکتار روبروی همین اجلاس در ولنجک شناسایی نشده بود که مردم به ما معرفی کردند یا یک باغی که ۸۲۶۰ متر بنا دارد. دیروز داشتم فکر می‌کردم که به این فرد اگر خواهیم پاداش بدهیم چقدر است؟ به آقای اکرمی زنگ زدم گفتم فکر می‌کنم ۳۴۰ میلیون پاداش باید به این آدمی که این ملک را معرفی کرد، پرداخت کنیم. پس ببینید ما ظرفیت‌های مختلفی را پیش رویمان داریم و می‌توانیم ابزارهایمان را در داخل این نظام که عرض کردم، طراحی کنیم. به جای اینکه به صورت پراکنده در قوانین بودجه و برنامه موادی را به این موضوع اختصاص دهیم، بیاییم واقعاً یک نظامی را طراحی کنیم که داخل آن سیستم‌های کنترل، پایش و نظارت تعبیه شده باشد. در این صورت خزانه‌داری به عنوان امین اموال دولت می‌تواند ببیند برای مثال وزارت بهداشت این ساختمانی که اظهار کرده را به چه نحوی استفاده می‌کند. قطعاً وزارت بهداشت نمی‌تواند یک موجد خوب باشد اصلاً تخصصش این نیست که برود اجاره بدهد. خوب همین‌که بتوانم بهره‌برداری این ملک را پایش بکنم و به عنوان یک ملک اقتصادی به آن نگاه کنم، قدم دوم را می‌توانم بردارم و بگویم چطور می‌توانم بهره‌برداری از این ملک را تبدیل به احسنت بکنم که هزینه‌ها را کاهش بدهم و قدم سوم این است که به عنوان یک ملک اقتصادی که شناسایی شد با شیوه‌های مختلفی که آقای وهابی فرمودند آن را مدیریت کنم.

محمدتقی‌آذرشب

عرض سلام و احترام خدمت عزیزان حاضر در نشست داریم. در رابطه با مباحث آقای شاکری باید عرض کنم که ایشان سر آخر به یک مدلی رسیدند، خوب طبیعی است که هر مدل و اجرای هر مدل خاص از یک کشور نمی‌تواند در کشور دیگر به تناسب ناسازگاری‌های ما با اقلیم متفاوت، شرایط متفاوت، مدیریت متفاوت، روند اجرای متفاوت، قانون و



مقررات متفاوت و با یک تعارضی با آن اقلیم خاص اجرایی باشد. پس نیاز به این دارد که بوم ما به تناسب الگوی خاص خودش در حوزه مولدسازی عمل بکند.

آقای شاکری خصوصی سازی را در تعریف عام در مقابل مولدسازی قرار دادند، به نظرم خصوصی سازی را اگر در دو بعد انتقال مالکیت و انتقال مدیریت بگیرید، انتقال مدیریت عیناً با مولدسازی هم خوان است، چون هدف واقعی کردن حضور بخش خصوصی در اقتصاد است. چون به هر حال مولدسازی و خصوصی سازی به تأسی از همین امر امکان و مجال حضور مردم را در عرصه اقتصاد فراهم می آورند.

من یک تعریف از مولدسازی به تبع آنچه که گذشت و آنچه که به هر حال در نشست قبلی رخ داد ارائه بکنم. اگر طی فرآیند تغییر و تبدیل، دارایی های منقول و غیر منقول دولت را به منابعی تغییر بدهیم که ایجاد درآمد بکند و بعضاً روی تکالیف اجتماعی اثرگذار باشد، ما مولدسازی را صورت دادیم. پس عملاً باید چهار گام در این مسیر طی بکنیم. گام اول ما این است که یک درک و شناسایی از هدف و سیاست های دولت در مولدسازی به دست بیاوریم. در واقع، تا سیاست های دولت درک نشود، یعنی ندانیم سیاست دولت چیست؟ اینکه آیا در راستای افزایش منابع مالی است؟ سیاست های دولت در خصوص ایجاد ثبات اقتصادی یا تغییر بودجه است؟ هدف نقدینگی است؟ هدف کاهش سطح استقراض است؟ چه هدفی را بالاخره دولت دنبال می کند تا ما مولدسازی را به تناسب آن اقتضاء پیگیر باشیم. پس اقتضای تصمیم یک امر معقولی است که باید در روند کار دیده بشود. گام دوم بررسی، ثبت و گزینش کردن دارایی های دولت است؛ گام سوم تعیین آن فرصت ها و درآمدزایی و سر آخر هم اجرای مدل سازی است.

گام اول در مولدسازی دارایی های دولت درک و شناخت هدف و سیاست های

دولت است.

آقای اکرمی به پنج چالش اشاره کردند که من می خواهم چند نکته را در راستای همین چالش اضافه کنم. استدعایم این خواهد بود که دوستان حاضر در نشست و صاحب نظران محترم در این مصادیق به ما کمک بکنند و ما از قول اندیشه و نگاه دوستان برای برون رفت از این چالش ها بهره بگیریم.

خوب چالش اساسی ما عدم احصاء و شناسایی کامل اموال دولت است،

فرمودند این عاملی شده که برنامه‌ریزی و مدیریت صحیح در این حوزه خاص دچار خدشه بشود و در سنوات اخیر هر آن‌چه که به هر حال عزیزانمان زحمت کشیدند، شاید آن موجودیت را به همراه نداشته است. آیا ما می‌توانیم با تعیین سرانه‌ها در این مسیر حرکت کنیم؛ یعنی در وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه گروه اداری یا استخدامی با هم بنشینند و مثلاً سرانه نفر به فضا را تخصیص بدهند یا خدمات به تجهیزات را ایجاد بکنند. ما مقاومت دستگاه اجرایی استانی را داریم که بعضاً کاهش اموال را ضعف مدیریتی خودشان قلمداد می‌کنند. برای این موضوع چه فرآیند تحلیل تبیینی و مسیری را در پیش بگیریم که دستگاه‌ها چه در حوزه گستره ملی و چه در گستره استانی راغب بشوند تا به ما در بحث شناسایی و ثبت و ضبط این‌ها کمک بکند. بالاخره الان بی‌انگیزگی در دستگاه‌ها و بعضاً استان‌ها وجود دارد که دلیل آن ملموس نبودن درآمدهای حاصل برای دستگاه‌ها است. پس سؤال این است که چگونه این‌ها را در این فرآیند نقش‌پذیر بکنیم. اینکه مخالفت دستگاه‌ها و سازمان‌های مرکزی با تصمیمات استانی بعضاً در یک دستگاه خاص منشأش هم سازمان و وزارت‌خانه ملی و هم استانداری و استان است، به چه نحو این تزاخم را برطرف بکنیم. کمیسیون ماده ۵ که در تغییر کاربری‌ها دخیل است، چگونه آن را همراه بکنیم.

دلیل بی‌انگیزگی استان‌ها و دستگاه‌ها برای مولدسازی به ملموس نبودن درآمدهای حاصله برای آنها برمی‌شود.

ارزش‌گذاری اموال توسط کارشناسان معمولاً فراتر از آن است که باید تعیین شود که بالاخره آن دید نظارتی حاکم بر آن‌ها هم عملاً منشأ این قضیه است. به فراخور این دید کارشناسان در قیمت‌گذاری بالاتر از عرف بازار، بعداً با اشکال پاسخ‌دهی مواجه می‌شوند. در خصوص اموالی که از طریق بورس یا حتی از طریق سازمان خصوصی‌سازی ارائه شدند اما این اموال در استان‌ها قابلیت واگذاری نداشتند و بعضاً دوبار مزایده شدند، چگونه یک نهاد ملی بتواند این‌ها را واگذار بکند. مدیریت این باید به چه شکلی صورت بگیرد و ما چگونه می‌توانیم از مشوق‌هایی برای تسهیل واگذاری در گستره ملی استفاده کنیم. ایرادات وارده از سوی دستگاه قضایی و نظارتی را در این امر چگونه حل کنیم، چون بالاخره ما تجربه‌ای در امر واگذاری‌ها داشتیم. این درس‌هایی که در مسیر واگذاری اموال و مدیریت دارایی‌ها آموختیم،



به چه شکلی می‌تواند کمک بکنند. به اموالی با متراژ بالا اشاره فرمودند، خوب الان یک طیف از اموال با متراژ بسیار بالایی وجود دارد، باید به هر حال در آن سازمان مسئولی ایجاد بشود که این را بتواند در قطعات کوچک‌تر با سندی که می‌شود برای این‌ها تفکیک کرد، ارائه بکند. برای این‌ها چه باید کرد؟

چالش بعدی عدم وجود اطمینان و ضمانت‌های لازم یا مشوق برای بخش خصوصی در معامله با دولت است. بالاخره این کارکردی که به هر حال تاکنون داشتیم، بخش خصوصی را تا حدی بی‌اعتماد کرده یا همراهی‌اش را ضعیف کرده است. حال سؤال این است که این همراهی ضعیف به چه صورت می‌تواند به یک همراهی مؤثر بدل بشود؟ قیمت‌گذاری بسیار محتاطانه کارشناسان رسمی به دلیل بازخواست توسط دستگاه‌های نظارتی چگونه قابل حل است و ما چطوری می‌توانیم از تأمین سرمایه‌ها و سایر مجاری برای قیمت‌گذاری‌ها استفاده بکنیم و چه کنیم که این احتیاط کم‌رنگ بشود.

عدم آگاهی دستگاه‌های اجرایی و حتی برخی دستگاه‌های نظارتی از آخرین مقررات و آیین‌نامه‌ها از دیگر چالش‌هاست. الان ما مصوبه‌ای را در سران قوا می‌گذرانیم که یک هیئت پنج نفری را سران قوا در این قضیه دخیل کردند که این هیئت آیین‌نامه‌ها، ضوابط و دستورالعمل‌ها در حوزه مدیریت دارایی‌ها را به دست می‌دهند. خوب این با قانون محاسبات، با قانون مناقصات و قانون‌های دیگر چه باید بکند. تکلیف آن دستگاه نظارتی با این دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها چه باید باشد. این‌ها مقاصدی است که به هر حال حتماً محل توجه و اعتناء باید صورت بگیرد و دستگاه‌های اجرایی و کنندگان ثابت آن‌ها به عنوان مجریان این فرایندها باید آموزش مستمر داشته باشند. یعنی ما لازم داریم که دستگاه‌ها را با این سیر فرآیندی که بر مدیریت دارایی‌ها می‌گذرد، همواره آموزش بدهیم و حتی این‌ها را در جذب سرمایه‌گذار فراخوان بکنیم. ضعف گزارش‌های تصمیم به ویژه در الگوی واگذاری هم از دیگر چالش‌هاست. این‌که الگوهای واگذاری ما چه باشد؟ با آن الگو صلاح دستگاه اجرایی و دستگاه حاکمیتی را به چه صورت ببینیم؟ این‌که از چه مشاوران ذی‌صلاحی که در این مسیر می‌توانیم استفاده بکنیم، چون چالش‌های اعتباری که بعداً حادث می‌شود قطعاً از این مشاوره‌ها بیشتر بها خواهد داشت. پس بهتر است در مسیر اولیه، ما مشاوره‌ها را لحاظ بکنیم. نکته دیگر استاد عزیزم تعارض در اسناد است که متأسفانه بعضاً یک ملکی با انواع و اقسام تعارض مواجه است که اگر این‌ها در مسیر باشد قطعاً در علاقه بخش خصوصی برای حضور و این‌که



جامعه مخاطب مزایده عام باشد، خیلی مؤثر نخواهد بود.

من از همه بزرگواران استدعا دارم که در آنچه که گذشت و مسائلی که عرض کردم به ما مشورت بدهند تا ما از این مشورت‌ها در فرآیند کار مشورت بهره بگیریم.

روحانی‌نژاد

روحانی‌نژاد از سازمان برنامه بودجه کشور هستم. خیلی ممنون که این برنامه هماهنگ شد تا در خدمت شما باشیم. من یک پیشنهادی داشتم به این ترتیب که ما تقسیم‌بندی دارایی دولت را به این ترتیب انجام بدهیم که اگر آن دارایی در شرح وظایف بخش عمومی هست با یک مدلی جلو برود و اگر در شرح وظایف قانونی بخش عمومی نیست با مدل دیگری جلو برود. به عبارت دیگر، اگر آن دارایی در شرح وظایف بخش عمومی قرار نداشته باشد، سراغ همان ساختاری که آقای شاکری فرمودند یعنی سمت ریت و ابزارهای مالی و بحث فروش برویم اما اگر دارایی براساس شرح وظایف مثلاً سازمان برنامه بود، به همین صورت فعلی ادامه بدهید. اگر در شرح وظایف بخش عمواسست و بالاخره باید این کار انجام بشود، به سمت آن دارایی که واقعاً در طرح‌های انتفاعی هستند، برویم و یک اولویتی برای طرح انتفاعی در نظر بگیریم تا با یک سیاست‌گذاری مشخصی بهای محصول آن طرح از تعرفه‌گذاری در قوانین مستثنی بشود. یا مثلاً اگر ما یک دارایی مثل نیروگاه را داریم، به این سمت حرکت بکنیم که از تعرفه‌گذاری مستثنی بشود. الان ده تا آزاد راه دولتی داریم که تعرفه‌گذاریش توسط دولت انجام می‌شود و خیلی در مقایسه با تعرفه‌های آزاد راه‌های غیردولتی غیر اقتصادی است.

پس اگر دارایی در شرح وظایف بخش عمومی هست، پیشنهاد من این است که به سمت الگوهای مشارکتی بدون انتقال مالکیت برویم و آن‌جا هم یک الزامی داشته باشیم که حتماً تعرفه‌گذاری تکلیفی برداشته بشود و این پروژه نهایی بشود. چون الان پروژه‌های نیمه تمام دولت در حالی که به در حال بهره‌برداری تبدیل می‌شود، منجر به افزایش نیروی انسانی شده است. یک حقیقتی را می‌خواستم اشاره کنم، در سال ۱۳۹۹ حدود ۳۲ هزار نفر به تعداد کارمندان دولت اضافه شده است، این در حالی است که تکلیف در برنامه‌های پنجم و برنامه‌های ششم کوچک شدن دولت بود اما همین طرح‌های نیمه تمام که آماده می‌شوند و به در حال بهره‌برداری تبدیل می‌شوند، منجر به این شده است که تعداد کارمندان دولت هر سال افزایش پیدا کند.



پروژه‌های نیمه تمام بعد از اینکه به مرحله بهره‌برداری می‌رسند، افزایش تعداد کارمندان دولت در هر سال را به دنبال دارد.

حسینی

ممنون از مطالب ارزنده که دوستان بیان فرمودند. بحث مولدسازی دارایی‌های دولت الان چندین سال است در قانون بودجه و در واقع بعضی از مصوبات و بیان مقامات عالی نظام دیده می‌شود، منتهی رویکرد و برآیندی که اتفاق افتاده خیلی نشان‌دهنده جدیت در مجموعه دولت و حاکمیت برای اجرای بحث مولدسازی نیست.

ببینید مولدسازی یک مقوله بسیار پیچیده‌تر و متریقی‌تر از آن نگاه و برخوردی است که الان با دارایی‌های دولت انجام می‌شود و یا ما درصدد پیگیری موضوعات آن هستیم. این‌که دارایی‌های دولت را ما به عنوان وثیقه بگذاریم، این نه تنها مولدسازی نیست بلکه دور کردن دارایی دولت از مولدسازی است. یا این‌که دارایی‌های دولت را اجاره بدهیم، این یک سطح بسیار نازلی از مولدسازی است. به نظرم این موارد اجاره و وثیقه‌گذاری را ما نمی‌توانیم تحت عنوان مولدسازی دسته‌بندی کنیم. فروش هم که دیگر به هیچ عنوان عبارت مولدسازی به آن اطلاق نمی‌شود. پس در کل مدل‌هایی که الان تحت این عنوان در قوانین بودجه دنبال می‌کنیم و رویکردی که در حال حاضر دستگاه‌های اجرایی انجام می‌دهند، کلاً یا در تغایر با بحث مولدسازی است و یا سطح نازلی از مولدسازی را بازگو می‌کند. از اینرو، ما نیازمند این هستیم که اولاً یک تعریف دقیق و جامعی از مولدسازی داشته باشیم و متناسب با آن ساختار و مکانیزم‌های اجرایی را طراحی کنیم، چرا که ما بدون یک ساختار جامع برای انجام این کار هیچ وقت نمی‌توانیم به نتیجه برسیم. این‌که حضرت عالی هم در ابتدای فرمایشاتتان فرمودید همه در واقع الان خودشان را متولی این کار می‌دانند و هنوز در سطح دولت و حاکمیت یک متولی مشخص برای این امر تعیین نشده است، نوعی سردرگمی و در واقع تشتت آرا را در این زمینه نشان می‌دهد. پس سؤال این است که در هر حال متولی این کار چه کسی باید باشد تا آن جامعیت فکری و تمرکز برنامه‌ای را تعقیب کند و بتواند متناسب با این هدف بزرگ برنامه‌ریزی و ساختار لازم برای دستیابی به این برنامه را پی‌ریزی کند.

**مولدسازی یک مقوله بسیار پیچیده‌تر و متریقی‌تر از آن نگاه و برخوردی است
که الان با دارایی‌های دولت انجام می‌شود.**

احمد روشن فکر راد

من احمد روشن فکر راد بازنشسته دولت هستم. در سال ۱۳۵۹ تفکراتی در شورای انقلاب تصویب شد و طرح امور بررسی‌های دولت ایجاد شد. ما با توجه به سوابقی که داشتیم ۱۵ سال قبل از انقلاب از ما دعوت کردند و در ریزه‌کاری‌های کار تماماً در خدمت عزیزان بودم. لذا من به مباحث به صورت تاریخچه‌ای نگاه می‌کنم. آن موقعی که ما دانشجو بودیم، چین توسط یک سری از این شوراهای اداره می‌شد ولی وقتی جلسه با نیکسون گذاشته شد قضیه عوض شد. آن موقع که آقای جاسپی معاون آقای مرحوم رجایی بود، ما مشاورین‌شان بودیم. اولین چیزی که من مطرح می‌کردم این بود که اول باید آمایش سرزمین در این مملکت سر و سامان بگیرد و دوم این‌که نظام فکری دولت در قبل از انقلاب باید کامل شناخته بشود. درست است که معایب و اشکالاتی داشت ولی خیلی از مسائلش بالاخره یک تجربه‌ای بود.

باید یک مطالعاتی صورت بگیرد تا مشخص شود که دولت چه نقشی داشته باشد؟ آخرین تجربه همین آلمان شرقی که الحاق شد به آلمان را ببینید چقدر جالب این‌ها توانستند این نظام را در عرض ۱۰ سال شکل بدهند. ما باید یک آماری از این جلسات بگیریم و از حوزه تبلیغات به سمت حوزه تخصصی ببریم، چون بالاخره در بعضی موارد تجربه‌های گران‌قدری توسط همین جوان‌ها داریم ولی باید اعتماد عمومی مردم بسیار بالا برود. یعنی تضاد بین دولت و بخش خصوصی و تعاونی و این‌ها کنار برود و به یک صورت فراملی حتی نگاه بشود. ما استعداد جالبی داریم و الان دشمنان ما حتی اعتراف دارند که این قضیه درست است. اما این کلام‌ها هر کدام ارزشمند است ولی در قالب یک برنامه باید باشند. پراکنده‌گویی ما را به جایی نمی‌رساند.

این کلام‌ها هر کدام ارزشمند است ولی در قالب یک برنامه باید باشند.

پراکنده‌گویی ما را به جایی نمی‌رساند.

سید رحمت‌الله اکرمی

خیلی متشکر و ممنونم از همه عزیزان. اگر اجازه بفرمایید من خدمت شما چند جمله عرض کنم، حالا جمع‌بندی کلمه خوبی نیست، من مطالب دوستان را نمی‌توانم جمع‌بندی کنم هر کدام از مطالبی که دوستان فرمودند برای خودشان هم جمع‌بندی داشت و من هم صلاحیت این کار را ندارم. اگر اجازه بفرمایید فهم خودم را نسبت به موضوع به‌طور



مختصر عرض کنم، قطعاً ناقص است و جمع‌بندی‌هایی که دوستان از این مجموعه انجام می‌دهند و به عنوان مجموعه این رویداد تدوین می‌کنند، کامل خواهد بود.

اولاً ضمن تشکر ویژه از همه دوستان حاضر در این نشست که اظهار نظر کردند، باید عرض کنم که ایرادی که خانم دادگر به موضوع داشتند مبنی بر اینکه حرف‌هایی که ما می‌شنویم و حرف‌هایی که می‌زنیم بارها در جلسات همین حرف‌ها را به همدیگر گفتیم این درست است ولی خوب یک تعدادی هستند که نسبت به این مسأله و نسبت به این که چطوری باید عمل کنیم، حرف دارند. انشاءالله در همایش‌های بعدی، یک فکری برای این موضوع باید بکنیم. به همین دلیل من از جناب آقای روحانی‌نژاد از سازمان برنامه و بودجه کشور که یک پیشنهادی ارائه دادند، تشکر می‌کنم. حتماً دوستان سازمان خصوصی‌سازی و همکاران من در خزانه‌داری کل کشور یادداشت کردند و استفاده می‌کنند و احياناً اگر نیاز بود باز با شما تماس می‌گیرند. جناب حسینی از دوستان قدیمی و همکاران سازمان هم نظرشان این بود که جدیت لازم در مجموعه دولت به نظر وجود ندارد و در واقع ما به مولدسازی نمی‌پردازیم و اگر هم می‌پردازیم سطح نازلی از آن را مطرح می‌کنیم. این موضوع نیاز به تعریف کاملاً روشن دارد و باید متولی اصلی کار هم مشخص بشود. از جناب آقای روشن راد هم تشکر می‌کنم که در واقع درسی برای همه جوان‌ها هستند که با این روحیه بسیار قوی و شاداب‌شان تشریف آوردند. ایشان سه چهار تا مطلب مهم را مطرح کردند که اولاً تکلیف آمایش سرزمین باید روشن بشود؛ نظام فکری دولت باید در این زمینه کاملاً شفاف و روشن بشود و از تجارب همدیگر استفاده کنیم و مهم‌تر از همه اینکه همه آن‌چه را که داریم انجام می‌دهیم و می‌خواهیم انجام بدهیم در قالب یک برنامه باشد. این مطالبی است که بنابر فهم خودم از مطالب شما بیان کردم، اگر کم بود یا ناقص بود عذرخواهی می‌کنم.

در ادامه به این موضوع برمی‌گردم که بنده در ابتدای صحبت‌هایم سعی کردم که پروژه مولدسازی دارایی دولت را خدمت دوستان توضیح بدهم، اهداف پروژه را گفتم، وضعیت موجود پروژه را که در حال حاضر در خزانه‌داری کل کشور در حال انجام است خدمت شما عرض کردم و فقط عناوین چالش‌هایی که این پروژه دارد، مطرح کردم. همین‌جا می‌خواهم از آقای دکتر آذر شب تشکر کنم که به آن مجموعه چالش‌هایی که ما مطرح کرده بودیم چالش‌های خیلی قابل توجهی اضافه کردند. جناب آقای دکتر شاکری که در واقع مسئولیت اصلی ارائه مقاله را بر عهده

داشتند، فرمودند که یک نگاه دیگری به مولدسازی ارائه می‌دهند، که متفاوت از آن نگاه مرسوم است که الان وجود دارد و عنوانی که انتخاب کرده بودند گذار از خصوصی‌سازی به مولدسازی بود. البته ایشان بیشتر روی بحث خصوصی‌سازی‌ها تأکید کردند و عمده مطالبی را هم که مطرح فرمودند در همین زمینه بود و نسبت به نحوه واگذاری‌ها و نحوه گذار از خصوصی‌سازی به بحث مولدسازی هم مطالبی را مطرح کردند. ایشان به‌طور خیلی صریح فرمودند که خصوصی‌سازی در مقابل مولدسازی قرار داد که آقای دکتر آذر شب و فکر کنم آقای دکتر وهابی هم بیان داشتند و گفتند ضرورتاً این دو روبه‌روی همدیگر و مقابل همدیگر نیستند. به هر حال ایشان در ادامه فرمودند که مولدسازی پاسخ سؤال کارایی را می‌دهد. نوع نگاه به دارایی‌های دولت و مولدسازی‌ها را بیان کردند که ما دنبال چه هستیم. عرض کنم خدمت شما که به نظر من رسید یا فهم من این بود که ایشان نسبت به نگاه موجود نسبت به مولدسازی نقدی داشتند که این قابل توجه بود. حالا جدای از این که دوستان دست‌اندرکار این همایش چه تصمیمی می‌گیرند، من از خانم دادگر خواهش می‌کنم که حتماً یک جلسه دیگری ما با آقای شاکری داشته باشیم تا ایشان راجع به این نگاهی که فرمودند اگر نسبت به مقاله امروزشان مطالب بیشتری دارند، در خدمت ایشان باشیم چون در مطالب امروز بیشتر به بحث خصوصی‌سازی پرداختند و شاید تم اصلی کار هم خصوصی‌سازی بود. این که ما نگاهمان نسبت به مولدساز را باید تغییر بدهیم، ببینیم منظور چیست. ضمن اینکه ایشان برخی از رویکردها مثل سوت‌زنی را ناکارآمد دانستند و حالا مشخصاً مولدسازی مستغلات را بر مولدسازی شرکت‌ها مقدم دانستند و در نهایت یک مدل یا پیشنهادی را مطرح کردند.

آقای افضلی از مرکز پژوهش‌ها هم به مطالب آقای شاکری پرداختند، به دارایی‌های دولت پرداختند و حساسیت‌های دولت‌ها را در رابطه با دارایی‌های خودشان مطرح کردند. جمله‌ای را فرمودند که من یادداشت کردم. به نظرم اگر درست فهمیده باشم، ایشان تضاد خصوصی‌سازی و مولدسازی را قبول داشتند ولی به عنوان تناقض نپذیرفتند و می‌گفتند حالا که همه ما با همدیگر نسبت به این موضوع یک ذهنیتی داریم، بد نیست که یک بار خودمان هم یک مروری بکنیم و ببینیم ارتباط بحث خصوصی‌سازی و مولدسازی با همدیگر چگونه است؟ نسبت به اولویت‌بندی در مولدسازی نظر داشتند و فرمودند که باید نسبت به این موضوع کار بکنند. تقریباً یک ذره مفصل‌تر از بقیه قسمت‌ها، مباحثی را راجع به اراضی و مولدسازی بیان داشتند که استفاده کردیم. جمله‌ای که



ایشان فرمودند و من یادداشت کردم این است که ما، هم به سیاست‌های روشن و هم به پشتیبانی سیاسی نسبت به مولدسازی نیاز داریم. این یک مطلب جالبی است، چون یک مسأله تا به یک مسأله در کل کشور و کل نظام تبدیل نشود، پیش نمی‌رود و اصلاً هر کاری هم اگر بخواهیم بکنیم به دلایل عدیده نمی‌توانیم انجام بدهیم. الحمدلله بهانه هم کم نداریم، بهانه‌های قانونی هم کم نداریم. آن قدر بهانه قانونی برای این که دستگاه‌های اجرایی به یک موضوعی نپردازند، داریم که اگر واقعاً یک مسأله به مسأله کل نظام تبدیل نشود، قابل حل نیست. پس هم به یک سیاست روشن و هم به پشتیبانی سیاسی نیاز داریم.

اگر یک مسأله به مسأله کل کشور و کل نظام تبدیل نشود، پیش نمی‌رود، پس ما به پشتیبانی سیاسی نیاز داریم.

آقای افضلی در ادامه به مباحث آقای دکتر شاکری اشاره کردند و گفتند ما می‌توانیم یکی دو نمونه را شروع کنیم اما نسبت به بحث بانک اطلاعاتی نباید بی‌توجهی کنیم. به نظرم آن بانک اطلاعات را باید سر جای خودش داشته باشیم ولی حالا این که کار را شروع کنیم و من خودم باز عرض می‌کنم من همیشه در این مدت ۱۴ یا ۱۵ سال خدمت وزرایی که با آن‌ها کار کردم، می‌گفتم که ما اگر خواستیم یک چیزی را به دستگاه اجرایی بگوییم که می‌شود انجام داد یا نداد اول باید خودمان در خود بحث دارایی شروع کنیم و یک کاری انجام بدهیم. من حدود ۵ یا ۶ سالی معاون اداری مالی سازمان برنامه و بودجه بودم و آن موقع آقای عسگری آزاد رییس سازمان امور استخدای بودند، من به ایشان می‌گفتم آقای عسگری هر وقت می‌خواهید یک نقشه‌ای برای دستگاه‌های اجرایی دولت بکشید، اول به من بگو تا ببینم در این سازمان برنامه می‌توانم آن را اجراء کنم. من به نظرم رسید مطلبی که دوستان فرمودند کاملاً مطلب درستی است که انجام بدهیم.

آقای دکتر وهابی از مطالب دکتر شاکری چند تا موضوع را مطرح کردند که لازم دانستند که این‌ها را باید از همدیگر جدا کنیم و آن بحث خصوصی‌سازی و واگذاری، خصوصی‌سازی و مدیریت دارایی و فروش و مولدسازی دارایی است که با همدیگر تفاوت دارند. دقیقاً باید هدف از خصوصی‌سازی روشن بشود و همین‌طور هدف از فروش و مولدسازی دارایی دولت باید روشن بشود. بحث‌های خوبی مطرح کردند که آیا اصلاً با این کار دنبال پول هستیم، دنبال بودجه هستیم، دنبال ساختار هستیم، دنبال اصلاح هستیم، دنبال کارایی هستیم، بالاخره دنبال چه چیزی



هستیم؟ این‌ها باید دقیقاً روشن بشود. نقش مولدسازی در کریدور و آمایش سرزمین و چهار روش را هم در ارتباط با مدیریت دارایی دولت مطرح فرمودند.

سرکار خانم دادگر تقریباً مشابه مطالبی که بنده عرض کردم را فرموده بودند چون مطالب من و ایشان تقریباً یکی بود منتهی یک مطلب شاید کلیدی که از مطلب ایشان من یادداشت کردم این بود که عمده‌ترین کاری که باید ما در این‌جا انجام بدهیم این است که دولت را نظامی مبنی بر مدیریت دارایی فرض نکنیم. حتماً باید اول دنبال این مسأله یعنی دنبال نظام مدیریت دارایی دولت برویم و فرض نکنیم که باید چه کاری الان انجام بدهیم.

آقای دکتر آذر شب به مطالب آقای دکتر شاکری و به مدلی که در پایان مباحث گفتند، پرداختند و به‌طور مشخص فرمودند که هدف دولت از مولدسازی‌ها حتماً باید روشن بشود که هدف چه هست. قسمت آخری که شاید بیشترین قسمت مباحث آقای دکتر آذر شب بود، مربوط به چالش‌هایی بود که حقیر عناوینش را عرض کردم ایشان مواردی را اضافه کردند. بنده شخصاً استفاده کردم، ایشان مطالب بسیار قابل توجهی را مطرح کردند و خوب درستش هم همین است، برای این‌که کار تخصصی ایشان و خانم دادگر و دوستان خصوصی‌سازی در همین زمینه است. این نشانه تجربه و تخصصی است که دارند. ما حتماً باید این مطالب را با همدیگر مرور و استفاده کنیم. من و خانم دادگر از تعداد زیادی از چالش‌هایی که آقای شاکری به این مجموعه اضافه کردند، استفاده خواهیم کرد.

در پایان از همه دوستان سپاسگزارم که با همان روحیه شاداب اول جلسه تا پایان جلسه در خدمت شما بودیم و این نشان می‌دهد که اگر ما مطالب خودمان را با تنظیم وقت به اشتراک بگذاریم، جوری نیست که مطالب برای افراد متخصص و اهل این کار خسته‌کننده باشد.

خدمت آقای قربان‌زاده هم خدا قوت می‌گوییم، انصافاً کار بسیار سخت و بزرگی را به سامان رساندید. انشاءالله که به نتایج و اهداف مورد نظرتان خواهید رسید. امیدوارم ما از همه تجاربی که در همین نشست داشتیم، با وجود نقص‌های که احتمالاً در این کار بود، در رویدادهای بعدی استفاده کنیم.

مدیر نشست چهاردهم



غلامرضا حیدری کرد زنگنه
رئیس کل اسبق سازمان
خصوصی سازی

اعضای نشست چهاردهم



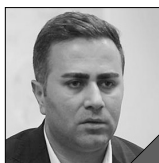
زینب پیروزراهی
پژوهشگر اقتصادی



علیرضا دولت آبادی
مدیرکل دفتر نظارت
و پیگیری مطالبات
سازمان خصوصی سازی



حسین امیررحیمی
سرپرست دفتر شرکت‌ها
و آماده سازی بنگاه‌های
سازمان خصوصی سازی



مجید شکاری
خریدار شرکت
هواپیمایی ایران
ایرتور

۱۴ نشست چهاردهم

الزامات و راهکارهای اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی پیش از خصوصی‌سازی

خلاصه مدیریتی

الف) سخنرانی آقای غلامرضا حیدری کرد زنگنه

۱ در ماده (۴۰) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی قبل از خصوصی‌سازی کاملاً بیان و آیین‌نامه آن هم به تصویب رسیده است، با این حال این اصلاح ساختار در روند خصوصی‌سازی انجام نشد.

۲ یکی از موارد ۸ گانه مصارف بودجه‌ای برای خصوصی‌سازی و فروش شرکت‌ها این بود که دولت بودجه را در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار بدهد تا بعد از تصویب هیئت واگذاری صرف اصلاح ساختار شرکت‌ها شود اما این کار انجام نشد و این مشکلات به بخش خصوصی منتقل شد.

۳ یکی از مشکلات عمده شرکت‌های دولتی بعد از واگذاری مثل شرکت هپکو، این بود که دولت به محض واگذار کردن آنها، خریدش را از این شرکت‌ها قطع می‌کرد.

ب) مقاله «آسیب‌شناسی فرآیند آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری»؛

زینب پیروزراهی

۱ از ضرورت‌های توجه به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار می‌توان به مواردی چون: ۱- لزوم سازگاری هر چه بیشتر بنگاه با شرایط رقابتی؛ ۲- لزوم تعیین حدود به منظور کاهش زمینه تنش‌های حقوقی؛ ۳- فراتر بودن اقدامات اصلاح ساختار از توان خریدار خصوصی؛ ۴- لزوم انجام اقداماتی که ناسازگار با منافع خریدار خصوصی و سازگار با منافع اجتماعی است؛ ۵- ایجاد جذابیت برای خریداران خصوصی؛ ۶- تسهیل فرآیند خصوصی‌سازی؛ و ۷- تعیین قیمت واقعی بنگاه اشاره کرد.

۲ براساس تجارب کشورها و استخراج اقدامات اصلی و ضروری پیش از واگذاری می‌توان به احصاء دقیق دارایی‌ها و بدهی‌ها و تعیین تکلیف مسائل حقوقی، شرکت‌سازی، تفکیک ساختار، تغییر در انگیزه‌های مدیریتی، تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی، اعمال محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت



ملایم، تعدیل و اصلاح قراردادهای نیروی کار، تعیین (یا کاهش) حدود تنظیم‌گیری دولت و اصلاح ساختار فنی و عملیاتی اشاره کرد.

۳ شرکت المهدی هرمزال با اینکه به عنوان یک مجتمع تمام و کمال در دوره بهره‌برداری بود اما هرمزال به شرکت تبدیل نشد و به صورت طرح واگذار شد.

۴ هرمزال با مشکلاتی نظیر ازدیاد نیروی کار و تحمیل نیروی کار به آن، اختلاف با سرمایه‌گذار خارجی و ... مواجه بود.

۵ برای تعیین حدود اقدامات اصلاحی شرکت‌ها و کمک دولت برای بازسازی این شرکت‌ها، می‌توان آنها را براساس توصیه کمیسیون اروپا دسته‌بندی کرد. در واقع، شرکت دارای تنگنا واجد شرایط کمک دولتی است و این نوع شرکت، شرکتی است که نتواند از محل دارایی‌های داخلی خودش، از محل تسهیلات، از محل افزایش سرمایه و سهام‌داران مشکلات تأمین مالی خودش را حل بکند.

۶ از جمله دلایل عدم توجه مناسب به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار بر اساس نظر خبرگان، عبارتند از: ۱- عدم اشراف و عدم اجماع سیاست‌گذاران در مورد حدود اقدامات آماده‌سازی؛ ۲- اصالت واگذاری و اولویت عرضه بر اصلاحات ساختاری؛ ۳- زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری؛ ۴- دید درآمدی به واگذاری‌ها؛ ۵- ساختار تقسیم وظایف نامناسب؛ ۶- دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری؛ و ۷- عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی.

۷ سازمان خصوصی‌سازی ظرفیت بررسی این تعداد شرکت‌ها با زمینه‌های مختلف فعالیت را از لحاظ آماده‌سازی و اصلاح ساختار ندارد و لازم است به یک نهاد مشاوره‌ای رسمیت داده بشود تا به سازمان در این زمینه کمک کند.

ج) دیدگاه اعضای نشست

۱ حسین امیررحیمی: هزینه‌های اصلاح ساختار، تعارض منافع و توثیق‌هایی که در شرکت‌ها وجود دارد از محدودیت اصلاح ساختار است.

۲ حسین امیررحیمی: در حال حاضر سازمان خصوصی‌سازی از اول سال یک فهرستی را برای واگذاری اعلام می‌کند که تا آخر سال ملاک عمل قرار می‌گیرد، اما سبد سهام بلافاصله بعد از واگذاری باید به‌روزرسانی و به مراجع مختلف اطلاع‌رسانی بشود.

۳ مجید شکاری: قبل از اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی، باید اصلاح



ساختار خودِ سازمان خصوصی‌سازی در پیش گرفته شود.

۴ مجید شکاری: اصلاح ساختار در شرکت‌های دولتی باید توسط دولت انجام شود، ولی طبیعی هم هست که هیچ دولتی در هیچ کشوری نمی‌تواند اصلاح ۱۰۰ درصدی را انجام بدهد. بنابراین، بخشی از این اصلاحات را دولت و بخشی را هم بخش خصوصی باید انجام دهد.

۵ علیرضا دولت آبادی: آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها با موانع و چالش‌های متعددی مواجه است که از آن جمله می‌توان به ۱- نگاه درآمد دولت به واگذاری‌ها و محدودیت‌های منابع مالی برای این موضوع؛ ۲- ایراد در قوانین و مقررات مورد عمل در حوزه اصلاح ساختار؛ ۳- مقاومت مدیران دولتی برای واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه؛ و ۴- نحوه برخورد دستگاه نظارتی اشاره کرد. از راهکارهای حل این موانع، اصلاح قوانین و مقررات فعلی و همچنین در پیش گرفتن واگذاری تعهدی است.

۶ مجید شکاری: برای رفع مشکلات و چالش‌های واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی واقعی باید به چند مورد توجه شود که عبارتند از: ۱- اصلاح مدل قیمت‌گذاری و اینکه چه کسانی باید در قیمت‌گذاری دخالت داشته باشند؛ ۲- اصلاح، شفافیت‌سازی و واقعیت‌سازی دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت‌های مشمول واگذاری؛ ۳- اصلاح و بازنگری در سهام ترجیحی؛ ۴- اصلاح در ساختار نیروی انسانی؛ ۵- اصلاح در مدل انجام تعهدات سازمان خصوصی‌سازی؛ ۶- اصلاح در رفتار با بخش خصوصی.

۷ مجید شکاری: سازمان خصوصی‌سازی باید در همان روز اول واگذاری و روز قیمت‌گذاری، همه کسانی که درمورد قیمت‌گذاری حرف می‌زنند را دعوت کند، نه اینکه بعد از گذشت چندین سال نهادهای نظارتی بخواهند در مورد درست یا غلط بودن قیمت اظهارنظر و بخش خصوصی را بازخواست کنند. بنابراین، اصلاح مدل قیمت‌گذاری و اینکه چه کسانی باید در قیمت‌گذاری دخالت داشته باشند، موضوع مهمی است.

۸ غلامرضا حیدری کرد زنگنه: طی ۲۰ سال گذشته اگرچه حدود ۹۰۰ شرکت واگذار شد اما نقش و سهم دولت عوض نشد و همچنان دوسوم بودجه کشور مربوط به شرکت‌های دولتی و بانک‌های دولتی است؛ به این دلیل که وقتی به دولت اجازه تأسیس و مشارکت تا ۴۹ درصد در شرکت به اسم مناطق محروم و فناوری‌های هایتک در قانون داده شد تا بعد از ۳ سال آنها را واگذار کند، دولت دائماً شرکت اضافه کرد.



۹ غلامرضا حیدری کرد زنگنه: ما متأسفانه علت‌ها را رها کردیم و به معلول‌ها چسبیدیم. در اصل ساختار اشکال‌دار، ساختار دولت است که از کل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان واگذاری‌ها طی ۲۰ سال، ۵۳ درصد از آن بابت بدهی خود دولت به صورت رد دیون واگذار شد.

۱۰ غلامرضا حیدری کرد زنگنه: در حال حاضر ۴۴۲ شرکت از ۲۰۰۰ شرکتی که واگذار شدند، بر خلاف قانون و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به دولت برگشت داده شد.

۱۱ غلامرضا حیدری کرد زنگنه: رد دیون هر ساله در قانون بودجه لحاظ و توسط کنندگان مجلس تصویب می‌شود اما بعد همین کنندگان به دولت انتقاد می‌کنند که چرا قانون را اجراء و شرکت‌ها را به صورت رد دیون واگذار کردند.

۱۲ غلامرضا حیدری کرد زنگنه: در کشور تفکر خصوصی‌سازی وجود ندارد، تا حدی که به جای استفاده از کلمه خصوصی‌سازی ترجیح داده می‌شود از واژه سوسیالیستی مردمی‌سازی استفاده شود.

مقدمه

در چهارمین روز از نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۳ چهار نشست تخصصی برگزار شد. اولین نشست در سالن (۲) حول موضوع «اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی پیش از واگذاری به بخش خصوصی» بود. این نشست چهاردهمین نشست تخصصی اولین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران است. ریاست این نشست را آقای غلامرضا حیدری کرد زنگنه بر عهده داشتند و اعضای نشست هم آقایان حسین امیر رحیمی، مجید شکاری و علیرضا دولت‌آبادی بودند.

در این نشست مقاله مشترک آقای جواد عرب یارمحمدی و زینب پیروزراهی تحت عنوان «آسیب‌شناسی فرآیند آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری» توسط خانم پیروز راهی ارائه شد. در ادامه ابتدا سخنرانی آقای حیدری کرد زنگنه و سپس ارائه مقاله و در نهایت، دیدگاه هر یک از اعضای نشست و حاضران جلسه بیان شده است.

سخنرانی غلامرضا حیدری کرد زنگنه

در ماده ۴۰ قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی قبل از خصوصی‌سازی کاملاً بیان شده و آیین‌نامه آن هم تصویب شد. اما علی‌رغم اینکه هم قانون و هم آیین‌نامه وجود داشت، ولی متأسفانه ما نتوانستیم این اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی را روند خصوصی‌سازی را انجام بدهیم. من اعتقاد دارم و این را بارها و بارها عرض کردم که دولت خودش باید اصلاح ساختار بکند؛ تا دولت اصلاح ساختار نکند، هیچ کدام از این برنامه‌ها اجرایی نمی‌شود.

اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از خصوصی‌سازی را خود دولت باید انجام بدهد، در غیر این صورت هیچ برنامه‌ای اجراء نمی‌شود.

یکی از موارد ۸ گانه مصارف بودجه‌ای برای خصوصی‌سازی و فروش شرکت‌ها این بود که باید صرف اصلاح ساختار می‌شد اما دولت به علت مشکلاتی که داشت، هیچ موقع از این اهرم استفاده نکرده است. این در حالی است که این بودجه را می‌بایست در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار می‌داد تا هیئت واگذاری تصویب می‌کرد و شرکت‌ها اصلاح ساختار می‌شدند. ولی این کار متأسفانه انجام نگرفت و نهایتاً این مشکلات به بخش خصوصی منتقل شد. یکی از علت‌هایی که بخش خصوصی در فرآیند خصوصی‌سازی دچار مشکلات شد، همین معضلاتی بود که از دولت به بخش خصوصی منتقل شد.

علاوه بر این شرکت‌های دولتی با مشکلات دیگری هم مواجه بودند که این مشکلات هم به بخش خصوصی منتقل می‌شد. برای مثال، در شرکت‌های دولتی معمولاً پرسنل چند برابر نیاز واقعی وجود داشت. من یک خاطره از نساجی مازندران دارم. نساجی مازندران ۴۰۰۰ نفر پرسنل داشت که ما آن موقع تعدیل نیرو کردیم و تعداد پرسنل از ۴۰۰۰ به ۶۰۰ نفر رسید اما باز ۲۰۰ نفر دیگر هم اضافه بود. یعنی آنجا استاندار یک لیست می‌داد، کنندگان مجلس لیست می‌دادند، امام جمعه لیست می‌داد و در هر صورت هرکسی یک لیستی می‌داد، و یک لیستی را استخدام می‌کردند نه اینکه حالا یک نفر، یک نفر استخدام بکنند. خوب شرکت‌های دولتی این معضلات را داشتند.

یکی دیگر از مشکلات مانده وام‌های شرکت‌های دولتی بود. یکی از مشکلات عمده شرکت‌های دولتی که واگذار می‌شدند، این بود که دولت به محض واگذار کردن آنها، خریدش را از این شرکت‌ها قطع



می‌کرد. شرکت هیپکو یکی از شرکت‌های خوب کشور با ماشین‌آلات سنگین بود. روزی که ما هیپکو را فروختیم، آن زمان ماشین‌آلات سنگین از لودر و گریدر و بیل مکانیکی و غلتک و این‌ها، به ارزش ۱۵۰ میلیارد تومان داشت. اما به محض اینکه این شرکت واگذار شد، وزارت راه خریدش را از هیپکو قطع کرد و واردات انجام داد. خوب حالا هیپکو از یک طرف بدهی‌هایی به سازمان خصوصی‌سازی داشت، بدهی بانکی داشت، بدهی مالیاتی داشت، حقوق کارکنانش را داشت و از طرف دیگر این ماشین‌آلات هم روی دستش مانده بودند، خوب یک مرتبه مشکلات هیپکو شروع شد و خیلی از شرکت‌ها دیگر باز به همین صورت این اتفاق برایشان افتاد. حالا مسائل زیادی از این قبیل وجود دارد که در اینجا گنجانده نمی‌شود و اگر بخواهم بگویم کتاب‌ها می‌شود در مورد خاطرات خصوصی‌سازی گفت.

متأسفانه نگرشی که در دولت‌مردان می‌بایست راجع به خصوصی‌سازی می‌بود، وجود نداشت و همین عدم وجود نگرش، این مشکلات را ایجاد کرد که نظیرش را در سهام‌عدالت می‌بینیم که ۴۹ میلیون نفر سهام‌دار شد. حدود ۱۰ یا ۱۲ سال است که این سهام را دولت مدیریت می‌کند، اما هر جا که قانون به نفع دولت بود اجراء شد و هر جا که به نفع مردم بود اجراء نشد. حالا برای این ادعا من می‌توانم به مواد قانونی اشاره کنم. ما در آن موقع ۶۴ شرکت برای سهام‌عدالت در نظر گرفتیم اما شرکت‌ها را به ۴۹ شرکت تغییر دادند. همین گزارش عملکردی که الان شما دیدید شرکت‌ها که قانون تصویب کرد، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تصویب کرد اما به عناوین مختلف دوباره به دولت برگرداندند. بعضی شرکت‌های سود سهام‌عدالت را دوباره به دولت برگرداندند. آن موقع خود قانون و خود لایحه که ما به مجلس دادیم با مشکلاتی مواجه بود و دست و پا می‌زدند که دوباره سیاست‌هایی که مقام معظم رهبری اعلام کرده بودند را نقض کنند و قانون را طوری تنظیم کنند که بعضی جاها خصوصی نشود. این مشکلات حالا خیلی زیاد است که اگر من بخواهم بگویم، ساعت‌ها روی این قضیه باید بحث بکنم.

متأسفانه نگرشی که در دولت‌مردان می‌بایست راجع به خصوصی‌سازی می‌بود، وجود نداشت که خود زمینه ساز مشکلات فعلی است.

مقاله آسیب شناسی فرایند آماده سازی و اصلاح ساختار بنگاه ها قبل از واگذاری نویسنده: جواد یار عرب محمدی و زینب پیروزراهی^۱ ارائه دهنده: زینب پیروزراهی

ارائه ای که ما اینجا در خدمتتان هستیم درمورد بحث آسیب شناسی آزادسازی و اصلاح ساختار بنگاه ها قبل از واگذاری است. این ارائه در واقع خلاصه ای از یک طرح پژوهشی است که در پژوهشکده امور اقتصادی وزارت اقتصاد انجام شده است. من قبل از اینکه سراغ بحث اصلی بروم، این نکته را بگویم که ما اگر واگذاری را به سه بخش شامل ۱- فرایند آماده سازی؛ ۲- فروش؛ و ۳- نظارت های بعد از فروش تقسیم کنیم. آنگاه اصلاح ساختار جزئی از فرایند آماده سازی به شمار می آید و در واقع ذیل فرایند آماده سازی قرار می گیرد. بنابراین، تعیین و تفکیک مرزهای بین آن فرایندی که ما به آن اصلاح ساختار می گوئیم و این موضوع را خودمان به معنی اصلاح ساختار ساختیم، با کلیت فرایند آماده سازی، مقداری سخت خواهد بود. وقتی هم که ما مطالعات خارجی را در واقع مشاهده می کنیم، اصطلاحاً Restructuring را در واقع جستجو می کنیم، یک مقداری تعیین مرزهای بین آن چیزی که وجود دارد و آن چیزی که ما به آن آماده سازی یا اصلاح ساختار می گوئیم، تقریباً ناممکن است. برای همین من هر جا از لفظ آماده سازی استفاده می کنم، منظورم زمان آماده سازی و اصلاح ساختار است.

مطالبی که ما اینجا قرار است ارائه بدهیم، اول از همه ضرورت های توجه به مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار خواهد بود. بعد نمونه هایی از واگذاری هایی که در آن ها عدم توجه به آماده سازی و اصلاح ساختار یکی از عوامل شکست آن خصوصی سازی بود یا، بهتر بگوئیم ناموفق بود را ذکر می کنیم. بعد هم با توجه به این مقدمه ای که خواهیم گفت، روش شناسی تحقیق را ارائه می دهیم، بعد تجارب کشورها و آن مؤلفه هایی که ما از بررسی مطالعات خارجی به دست آوردیم را بیان می کنیم. همچنین به آماده سازی و اصلاح ساختار در قوانین و در دستورالعمل های داخلی خودمان هم یک نگاهی خواهیم داشت و بعد هم در آخر چرایی عدم توجه به مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار و پیشنهاداتی که ذیل آن می آید را ارائه می کنیم.

ضرورت های توجه به مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار

این چند سال اخیر همه تقریباً به نوعی به این نتیجه رسیدند که ما

۱. پژوهشگران پژوهشکده اقتصادی



به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار آن‌طوری که باید و شاید توجه نکردیم، البته، همه می‌گویند آماده‌سازی و اصلاح ساختار ولی خوب یک فهم مشترکی درمورد این بحث و اینکه چه چارچوبی دارد، چه مؤلفه‌هایی دارد، وجود ندارد. ضرورت‌های این موضوع چه تلویحا و چه صراحتا در مطالعات مختلف آمده است و همه هم تا حدی با آن آشنایی داریم. اینکه بالاخره آماده‌سازی می‌تواند شرایط رقابتی بنگاه را بهتر بکند، می‌تواند تنش‌های حقوقی که در آینده ممکن است بین خریدار و بین دولت و درواقع شرکت مادر تخصصی ایجاد بشود را کمتر می‌کند. این مسأله برای ما خیلی مسأله بارزی است. بعضی از اقدامات فراتر از توان‌بخش خصوصی است و دولت ملزم است آن را انجام بدهد، برخی اقدامات هم ناسازگار با منافع بخش خصوصی هستند و دولت بهتر است در جهت تأمین منافع جمعی آن را انجام بدهد. اصلاح ساختار می‌تواند جذابیت را برای خریدار خصوصی افزایش دهد و فرایند خصوصی‌سازی را تسهیل بکند همچنین اصلاح ساختار می‌تواند قیمت واقعی بنگاه را تعیین کند، در واقع قیمتی که ارزش‌گذاری را حالا چه در جهت مثبت و چه در جهت منفی‌اش به قیمت واقعی بنگاه نزدیک‌تر بکند.

چند نمونه از عدم توجه به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار در واگذاری‌های انجام شده و ضرورت توجه به مسأله اصلاح ساختار در ادبیات تجربی و نظری را بیان کردم و اینجا می‌خواهم چند تا نمونه را بیان کنم که عدم توجه به این مسأله مشکل ساز شده است. البته باید این را هم گفت که عدم توجه به فرایند آماده‌سازی بیشتر از اینکه یک‌رویه باشد، یک استثناء بود. یعنی یک چیزی بود که حالا آنجایی که ما توجه کردیم، یک اقدامات محدودی هم انجام دادیم، استثناء بود تا اینکه یک‌رویه عموماًست.

عدم توجه به فرایند آماده‌سازی

بیشتر از اینکه یک‌رویه باشد، یک استثناء بود.

از جمله واگذاری‌هایی که به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار توجه نشده است، می‌توانم به موارد زیر اشاره کنم:

- آلودینیوم المهدی-هرمزال: عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت، عدم جایگزینی وثایق ایمیدرو در تسهیلات دریافتی برای طرح هرمزال، نبود شفافیت در دارایی‌ها و بدهی‌های مجموعه (به خصوص طرح هرمزال)، مسأله تعداد نیروی کار قید نشده در

قرارداد، اختلاف شرکت با سرمایه‌گذار خارجی (مهدی التاجر)، مشکلات ساختاری شرکت (فقدان نیروگاه اختصاصی)؛

● حمل‌ونقل ریلی رجا: عدم تفکیک وظایف حاکمیتی و عدم تعیین تکلیف خطوط غیرسودده، عدم تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌ها (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که هنوز تولید نشده بودند)، تحمیل نیروی انسانی مازاد؛

● هواپیمایی ایران‌ایرتور: هواپیماهای از رده خارج توپولوف، عدم توانایی دولت در اعمال حقوق کنترل در زمان واگذاری، عدم شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت (بدهی‌های انباشته ثبت نشده)، تحمیل نیروی کار با قرارداد بلندمدت؛

● پالایش و پخش خون: عدم احصای دقیق دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت (زمین شرکت، جواز آب و برق و گاز)، عدم ارائه تصویر درست از میزان پیشرفت طرح توسعه‌ای شرکت.

دیروز آقای جعفری شهرستانی درمورد واگذاری آلومینیوم المهدی وقت نشد که کامل صحبت بکنند و در مورد ایران ایر تور هم آقای شکاری خودشان اینجا در نشست تشریف دارند و توضیحات تکمیلی را ارائه می‌دهند. بنابراین من اینجا تمرکز خودم را بیشتر روی شرکت آلومینیوم المهدی هرمزال می‌گذارم.

شرکت المهدی هرمزال در دل خودش یک طرحی داشت و از آنجا که طرح بود و شرکت نبود، مالکیت صد در صدی آن با ایمیدرو بوده است. باید این نکته را عرض کنم با اینکه بهره‌برداری می‌شده و می‌توانستیم بگوییم که یک مجتمع تمام و کمال است، اما به شرکت تبدیل نمی‌شود و به صورت طرح واگذار شد که این موضوع خودش آنطور که تحلیل‌ها می‌گویند، شروع یک سری مشکلات به خصوص در مسأله بدهی هرمزال بوده است. بدهی هرمزال در واقع به عهده خود ایمیدرو بود اما با یک قراردادی از خریداری می‌خواهند که یک مجموعه شمش‌ها را به ایمیدرو تحویل بدهد تا ایمیدرو آنها را بفروشد و بدهی خارجی هرمزال را پرداخت بکند. اما بعد از واگذاری یک سری اختلافاتی ایجاد می‌شود و خریدار نمی‌تواند این بدهی را پرداخت بکند، بخاطر همین خود ایمیدرو مجبور شد وام بگیرد. البته این وام را هم آنطور که ما شنیدیم با ضمانت سازمان خصوصی‌سازی دریافت می‌کند. همین وام را هم فکر می‌کنم خریدار یکی دو قسطش را پرداخت نکرد. این نکته را هم بگوییم که وثیقه، یعنی ضمانت آن وام هم به عهده ایمیدرو بود و از این نظر هم یک مسأله‌ای را ایجاد کرده بود. همچنین



این طرح یک سری شمش‌هایی داشت و این شمش‌ها طبیعتاً چون هرمزال به صورت طرح بود، مالک آن ایمیدرو بود، ایمیدرو باید آن‌ها را خارج می‌کرد، حالا به هر دلیلی خارج نکرد. بعد از واگذاری تصمیم گرفته خارج بکند و آن هم باز یک سلسله بحث‌هایی را بین خریدار و ایمیدرو ایجاد کرد. سازمان خصوصی سازی نشست سه جانبه‌ای را تشکیل داد برای اینکه بتواند خریدار را راضی بکند برای اینکه آن شمش‌ها را خارج بکند. خریدار هم می‌گفت که این طرحی که به من واگذار کردید، یعنی علی‌رغم اینکه دارایی بود اما در دل خودش بدهی داشته است. حالا هر چند گفته می‌شود که این ادعای خریدار به جایی نرسید و در نهایت خریدار محکوم شد. در هر صورت عدم توجه به این مسائل باعث شده بود که دولت، ایمیدرو، بخش خصوصی و خود سازمان در واقع درگیر بشوند.

از لحاظ پرسنل هم خریدار طی قراردادی که داشت می‌بایست ۱۸۰۰ یا ۱۷۰۰ نفر را برای ۵ سال نگه می‌داشت ولی وقتی وارد شرکت می‌شود می‌بیند که ۶۰۰ نفر نیروی پیمانکاری هم وجود دارد. وقتی این نیروها را اخراج می‌کند، این‌ها اعتصاب می‌کنند. با او جلسه می‌گذارند و مجبورش می‌کنند آن ۶۰۰ نفر را هم نگه دارند. بعد هم کننده مجلس مثل اینکه یک چیزی را کشف کرده باشد می‌گوید که خریدار در واقع در ازای امتیازاتی آن ۶۰۰ نفر را نگه داشت. در صورتی که به نظر ما طبیعی به نظر می‌رسد وقتی که حتی معلوم هم نیست که آن ۱۸۰۰ یا ۱۷۰۰ نفر برای نگهداری اصلاً بهینه خریدار بودند یا نه، حالا بعد بخواهد به ازای امتیازاتی ۶۰۰ نفر دیگر را هم نگه دارد. بنابراین، مسأله نیروی کار هم یک مسأله برای المهدی و هرمزال بود.

مسأله نیروی کار هم یک مسأله برای المهدی و هرمزال بود.

وقتی که واگذاری شرکت به تأمین اجتماعی بالا می‌گیرد، اختلافش با سرمایه‌گذار خارجی یعنی آقای التاجر مطرح می‌شود و ایشان مدعی می‌شود که من سهمی دارم، من آورده‌ای داشتم و این باید تعیین تکلیف بشود. این اختلاف هم تعیین تکلیف نمی‌شود تا اینکه شرکت به همین صورت به آقای علی محمدی واگذاری می‌شود. بعد از این واگذاری هم تا مدت‌ها ایمیدرو درگیر توجیه آقای التاجر بود. من هم نمی‌دانم به کجا می‌رسد ولی آقای التاجر تقریباً صد سال سن داشته‌اند. من شنیدم که ایشان به خاطر رگ ایرانی‌شان گفته بودند

که من از خیر این می‌گذرم ولی ورثه من از خیر این سهم و آورده من در شرکت نمی‌گذرند.

به علاوه این شرکت مشکلات ساختاری هم داشته است. مثلاً نیروگاه اختصاصی‌اش هم یک مسأله بود که بالاخره نهاده برق جزء نهاده‌های اصلی این صنعت به حساب می‌آید. حالا من بقیه را با توجه به اینکه ممکن است برای بخش آخر یعنی آسیب‌شناسی وقت کم بیاروم، از روی آن رد می‌شوم.

با توجه به این مسائلی که گفتم و ضرورت توجه به مسئله آماده‌سازی و اصلاح ساختار، در ادامه با استفاده از روش کتابخانه‌ای آن مؤلفه‌های اصلی اصلاح ساختار را استخراج کردیم. بعد آن‌ها را در خدمت یک‌سری نخبگان که از مسئولین خود سازمان و بیرون سازمان بودند، قرار دادیم و آنها هم یک نکاتی را اضافه کردند، دقت‌شان را افزایش دادند و در نهایت ما یک‌سری مؤلفه‌هایی را برای اصلاح ساختار استخراج کردیم. بعد با استفاده از روش کیو آن‌ها را اولویت‌بندی کردیم که کدام مهم‌تر هستند و در نهایت برای پاسخ به اینکه چرا به این مرحله از واگذاری توجه نشده، یک مصاحبه‌ای با مسئولان چه بیرون و چه خارج از سازمان انجام دادیم. بعد از دل تجارت کشورها و بررسی مورد به مورد به این نتیجه رسیدیم که اقدامات مختلفی انجام شد تا یک شرکت آماده واگذاری بشود. اینجا من به ترتیب آن‌ها را می‌گویم. آن مؤلفه‌هایی که با توجه به ساخت اختصاصی و ساخت واگذاری‌های ما در مصاحبه با نخبگان مهم‌تر از همه شناخته شدند، عبارتند از:

● احصای دقیق دارایی‌ها و بدهی‌ها و تعیین تکلیف مسائل حقوقی

اولین مسأله همان توجه به احصاء دقیق دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت و تعیین تکلیف مسائل حقوقی حول دارایی‌ها و بدهی‌ها است. در واقع، لازم است دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به‌طور دقیق احصا شوند؛ ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آن‌ها ارائه شود و مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.

● شرکت‌سازی

اقدام بعدی بحث شرکت‌سازی است، یعنی شخصیت حقوقی مناسب بنگاه‌های (طرح‌های) دولتی باید تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه‌های بزرگ و طرح‌های آماده بهره‌برداری، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است



بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند. البته گفته می‌شود این موضوع شاید ۱۰ سال قبل یک مسأله بود اما در حال حاضر دیگر مسأله چندان قابل توجهی نیست، ولی خوب در مورد یک‌سری بنگاه‌ها و یک‌سری طرح باید بررسی دقیق‌تری صورت بگیرد.

بحث شرکت‌سازی شاید ۱۰ سال قبل یک مسأله بود اما در حال حاضر

دیگر مسأله چندان قابل توجهی نیست.

● تفکیک ساختار

بحث بعدی تفکیک ساختار هر مجتمع دولتی است که احتمالاً از چندتا شرکتی که به صورت عمودی و افقی در هم اقدام شدند یا شامل فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مثلاً باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) است، تشکیل شده است. در این مورد بایستی حتی‌الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه‌ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود؛ واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به‌طور جداگانه تصمیم‌گیری شود؛ فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) در صورت تشدید زمینه‌های عدم واگذاری، از شرکت جدا شود و دارایی‌های مازاد (در حجم بالا) و دارایی‌های مازاد دارای مشکلات حقوقی غیرقابل حل (در مدت تعیین شده برای آماده‌سازی و اصلاح ساختار) و ملاحظات قانونی و امنیتی خاص از شرکت جدا شوند. تفکیک این موارد لزوماً باید قبل از واگذاری مورد بررسی قرار بگیرد. البته تفکیک ساختار نوعاً به عنوان اقدامی از آن یاد می‌شود که می‌تواند واگذاری را تسهیل بکند؛ می‌تواند خریدار برای شرکت پیدا بکند. ولی این‌طور که با توجه به ساخت و واگذاری‌های پیداست این می‌تواند پرونده‌های سازمان خصوصی‌سازی را حتی بیشتر هم بکند. یعنی به جای اینکه کمک بکند می‌تواند وضعیت را بدتر بکند. از این نظر باید کمی توجه بیشتری به این نوع بررسی، یعنی لزوم تفکیک ساختار، بشود.

● تغییر در انگیزه‌های مدیریتی

اقدام بعدی تغییر در انگیزه‌های مدیریتی است. این‌طور که پیداست تغییر مدیریت برای سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به ساختارها به عنوان یک مسأله مطرح است. ولی

تغییر در انگیزه‌های مدیریتی مخصوصاً از جنس تنبیهی، همانطور که ما مثلاً برای عدم ارائه اطلاعات توسط بنگاه‌ها داریم، شاید بتواند به فرایند آماده‌سازی و اصلاح ساختار کمک کند. اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضای هیئت مدیره، مدیران عامل و سایر مدیران بنگاه همکاری لازم جهت آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه ندارند، متخلف محسوب و اقدامات تنبیهی برای آنها در نظر گرفته شود.

● محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت ملایم

اقدام بعدی محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت ملایم است. محدودیت سخت بودجه‌ای اصطلاحی است که معمولاً در مورد شرکت‌های دولتی خیلی استفاده می‌شود. اقدام حداقلی که باید در این مرحله صورت بگیرد این است که باید تعیین تکلیف بشود که شرکت چه یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیمی دریافت می‌کند، چه امتیازاتی دارد و اینکه دولت قرار است بعد از واگذاری چه تصمیمی برای این یارانه‌های مستقیم و غیر مستقیم و همچنین امتیازات بگیرد.

● تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات

اقدام بعدی تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات و کلاً بازسازی مالی شرکت است. اقدام ضروری در این مرحله این است که تسهیلاتی که شرکت دولتی حالا با ضمانت دولت یا شرکت مادر تخصصی دریافت کرد، باید تعیین تکلیف بشوند. حالا این تعیین تکلیف به این معنا نیست که بدهی‌ها پرداخت بشوند، شاید از عهده دولت خارج بشود ولی حداقل مشخص بشود که چه اتفاقی قرار است بیفتد و تا آن جایی که ممکن است از طریق جایگزینی یا آزادسازی بار از روی دوش شرکت مادر تخصصی کمتر بکند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند که نسبت بدهی به سهام شرکت‌ها قبل از واگذاری باید به نسبت بدهی به سهام شرکت مشابه در آن صنعت برسد. حالا به نظر می‌رسد با توجه به حجم هنگفت بدهی‌های شرکت دولتی، این پیشنهاد هم یک توصیه فانتزی برای شرکت‌های دولتی ما باشد ولی اگر تمام راه‌های کسب عایدی برای اینکه این بدهی‌ها پرداخت بشوند، بررسی بشود، مثل دارایی‌های داخلی آن شرکت‌ها شاید بتواند این را تسهیل بکند.

● تعدیل نیروی کار

اقدام بعدی که شاید بگویم تنها بعدی از اصلاح ساختار است که



تا به امروز مورد توجه سازمان خصوصی سازی بود، بحث تعدیل نیروی کار است که البته از آن به عنوان اصلاح قراردادهای نیروی کار هم یاد می شود. اولین و مهم ترین اقدامی که باید ذیل این اقدام اصلاحی صورت بگیرد این است که، باید یک پایگاه داده ای مناسب از نیروی کار شرکت تهیه بشود و بعد حالا یک سنجه مناسبی درمورد نیروی کار بهینه آن شرکت شناسایی بشود. سپس با توجه به دورنمایی که برای آن شرکت وجود دارد و بعد از تعیین فعالیتش، می توان نیروی کار بهینه که شرکت لازم دارد را به دست آورد. اگر ما نمی توانیم تعدیل اجباری داشته باشیم و فقط می توانیم تعدیل اختیاری بکنیم، حداقلش این است که آن نیروی مازاد مشخص بشود و هزینه آن برای بخش خصوصی تعیین شود و احیاناً در قیمت آن شرکت مورد واگذاری لحاظ شود تا از این نظر موجب ضرر خریدار نشود.

شناسایی نیروی کار مازاد و لحاظ هزینه آن در قیمت شرکت مورد واگذاری می تواند از ضرر وارده از این محل به خریدار جلوگیری کند.

● تعیین حدود تنظیم گری دولت

اقدام بعدی تعیین حدود تنظیم گری دولت است. برخی از شرکت های ما بالاخره یک سری خدمات عمومی ارائه می دهند، یک سری تکالیفی بارشان است که شاید آن تکالیف به عهده شرکت خصوصی مشابه در بخش خصوصی قرار نداشته باشد. لذا این موضوع باید قبل از واگذاری تعیین تکلیف بشوند و اگر هم نیاز است تا برای آن شرکت تنظیم گری صورت بگیرد، باید قبل از واگذاری تعیین تکلیف بشود.

اقدامات اصلاحی شرکت ها قبل از واگذاری تا حد زیادی، بقاء محور هستند و برای زیست پذیری شرکت در آینده انجام می گیرند.

● اصلاح ساختار فنی و عملیاتی

تا اینجایی که من در مورد اقدامات اصلاحی صحبت کردم، بیشتر اقدامات بقاء محور بودند؛ یعنی برای بقاء شرکت و زیست پذیری آن در آینده نزدیک توصیه می شوند. این در حالی است که اصلاح ساختار فنی و عملیاتی بیشتر اصلاح ساختار عمیق و استراتژیک محسوب می شود. این نوع اصلاحات را معمولاً حداقل ما ندیدیم یا چندان توصیه نمی شود و بیشتر گفته می شود که انجام این اصلاحات به

عهده خود بخش خصوصی باید باشد. ولی در هر صورت حداقلش این است که باید یک بررسی از این جنس اصلاحات صورت بگیرد تا برای آن شرکت‌هایی که مخصوصاً استراتژیک‌اند، خود دولت آن‌را انجام بدهد چون اگر دولت این کار را نکند، نمی‌توان از بخش خصوصی چندان توقع داشت که در مورد شرکت‌هایی که برای دولت از لحاظ فنی و عملیاتی حائز اهمیت هستند، اقدامی انجام بدهد.

دسته‌بندی شرکت‌ها در راستای تعیین حدود اقدامات اصلاحی

یک نکته‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه ما باید یک دسته‌بندی کلی از شرکت‌ها داشته باشیم تا در مورد حدود اقدامات اصلاحی تصمیم‌گیری کنیم. کمیسیون اروپایی برای کمک دولتی به شرکت‌ها جهت بازسازی یک دسته‌بندی دارد و شاید ما بتوانیم از مشابه این شاخص‌ها استفاده بکنیم، وام بگیریم تا شرکت‌های خودمان را هم دسته‌بندی بکنیم. کمیسیون اروپا می‌آید می‌گوید که من برای بازسازی شرکتی که در شرایط تنگنا قرار دارد، کمک می‌کنم. در واقع شرط بهره‌مندی از کمک دولت برای بازسازی این است که آن شرکت در تنگنا قرار داشته باشد؛ در تنگنا بودن یعنی این شرکت نتواند از محل داراهای داخلی‌اش و از محل تسهیلات و از محل افزایش سرمایه و سهام‌داران مشکلات تأمین مالی خودش را حل بکند و احتمالاً این شرکت در آینده نزدیک مجبور است از بازار خارج بشود.

این شرکت در تنگنا اگر تأمین‌کننده منافع جمعی باشد، شاید لفظ استراتژیک در ذهن ما کمی نزدیک باشد، این سؤال مطرح است که چرا استراتژیک است؟ آیا این شرکت ارائه‌دهنده یک خدمت عمومی بسیار حیاتی است؟ آیا نهاده حیاتی را ارائه می‌دهد؟ آیا از لحاظ استراتژیک در آن منطقه و شهر نقش مهمی را ایفا می‌کند که می‌گوید این شرکت تأمین‌کننده منافع جمعی است؟ حالا براساس کمیسیون اروپا شرکتی که در تنگنا باشد و تأمین‌کننده منافع جمعی باشد، می‌تواند از محل کمک دولتی برای بازسازی استفاده کند. به نظر من برای حدود اقدامات اصلاحی، مخصوصاً حدود اقدامات اصلاحی که از جنس فنی هستند یا مدت زمانی که می‌خواهیم صرف اصلاحات یک شرکت بکنیم، باید یک چنین دسته‌بندی مشابه و یک چنین شاخص‌سازی مشابهی را برای دسته‌بندی شرکت‌ها در مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار استفاده بکنیم.



شرکتی که در تنگنا باشد و تأمین کننده منافع جمعی باشد، می تواند از محل کمک دولتی برای بازسازی استفاده کند.

مبانی مقرراتی و دستورالعمل های آماده سازی و اصلاح ساختار

در این قسمت من مبانی مقرراتی که در قوانین و دستورالعمل های ما برای ابعاد مختلف اصلاح ساختاری بیان شده است را آوردم.

● مبانی مقرراتی معطوف به حاکمیت شرکتی

- جزء (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- تبصره ماده (۱) آیین نامه «تشخیص، انطباق و طبقه بندی فعالیت ها و بنگاه های اقتصادی مصوب هیئت وزیران»
- جزء (۵) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- جزء (۳) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)

● مبانی مقرراتی معطوف به اصلاح ساختار نیروی انسانی

- ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- جزء (۲) ماده (۲) «تصویب نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه ها»
- تبصره (۱) ماده (۳۱) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- آیین نامه اجرایی «تبدیل وضعیت کارکنان شرکت های دولتی پس از انتقال وظایف حاکمیتی» مصوب ۱۳۸۸/۰۸/۲۵

● مبانی مقرراتی معطوف به بازسازی مالی

- بند (الف) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- تصویب نامه شماره ۲۰۲۰۶۰/۸۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) (جز (۱) ماده (۲) «تصویب نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه ها»)
- تبصره (۲) بند (ز) ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴).

● مبانی مقرراتی معطوف به بازسازی مدیریت

- تبصره (۲) ماده (۲۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- تبصره (۳) ماده (۲۰) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)
- تبصره (۲) بند (ج) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)

● مبانی مقرراتی معطوف به تفکیک ساختار

- جز (۳) ماده (۲) «تصویب نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه ها»
- موجب بند (ح) (و تبصره آن) ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)

• جزء (۷) آیین‌نامه اجرایی «شفاف‌سازی برخی از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی»

چرایی عدم توجه مناسب به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار

در این قسمت با توجه به ضرورتی که در مورد آماده‌سازی و اصلاح ساختار آن بیان شد و مسائل و مشکلاتی که برای واگذاری‌های ما ایجاد مسأله کردند و ابعاد و چارچوب نسبتاً مشخصی از این اقدامات در ادبیات جهانی وجود دارد، این سؤال مطرح است که چرا به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار در واگذاری‌های توجه کافی نشده است؟ در اینجا عوامل مختلفی را استخراج کردیم، که احتمالاً حصار از آنها یک ذهنیتی هم دارند. اولین و مهم‌ترین عامل که می‌توانم بگویم؛ بحث این است که شاید آن کسانی که در مقام تصمیم‌گیری بودند، اعتقادی به آماده‌سازی و اصلاح ساختار قبل از واگذاری توسط دولت نداشتند و این حالا دلیلش هرچیزی می‌تواند باشد، می‌تواند این باشد که اعتقاد به توانایی دولت نداشتند و معتقد بودند بخش خصوصی بهتر این را انجام می‌دهد یا ممکن است از عواقبی که بعضی از اقدامات می‌توانست داشته باشد، فراری بودند و می‌گفتند بخش خصوصی خودش این کار را انجام می‌دهد؛ اگر هم مسأله‌ای ایجاد شد حالا بعداً یک فکری برای آن می‌کنیم.

موضوع بعدی این است که اجماعی در مورد حدود این اقدامات وجود نداشته است تا مشخص شود که اقدامات آماده‌سازی و اصلاح ساختار باید تا کجا باشد. علت بعدی این است که واگذاری‌ها دارای اصالت نبود، به‌طوریکه ما این مهم را در دستورالعمل هم مشاهده می‌کنیم، اینکه می‌گوید شرکت باید در شرایطی که واگذاری‌اش فراهم نبود اصلاح ساختار بشود اما خوب شرایط واگذاری چه زمانی فراهم نیست؟ وقتی که ما عرضه می‌کنیم و کسی نمی‌خرد؟ درواقع ما خیلی روی عقل و خرد بخش خصوصی حساب باز کردیم که اگر خرید که چه بهتر، حالا شاید این خریدش یک خریدی باشد که یک فضای غیر شفاف بود. اگر هم نخرید بعد ما مصوبه می‌دهیم که درواقع شرکت باید اصلاح ساختار بشود.

مسأله بعدی زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری‌ها بود. خوب ما گفتیم شرکت‌ها باید در بازه زمانی خاصی واگذار بشوند. همین موضوع خودش یک اجباری را برای سازمان خصوصی‌سازی ایجاد کرد تا دیگر به شرکت زمان برای آماده‌سازی و اصلاح ساختار ندهد و شرکت را بدون اصلاح ساختار واگذار بکند.



دید درآمدي به واگذاري‌ها مسأله‌اي است که در ساير واگذاري‌ها هم خیلی شنیدیم. ما گفتیم آن مخارجی که شرکت باید صرف اصلاح ساختار بکند، در قیمت لحاظ بشود؛ یعنی از مسئول انجام اصلاح ساختار تضمین می‌خواهیم و یک چنین تضمینی هم به نظر می‌رسد یک تضمین بسیار سفت و سختی است. چون، تحقیق‌های بسیار زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد بعضی مواقع آماده‌سازی و اصلاح ساختار نمی‌تواند قیمت شرکت را بالا ببرد و ممکن است حتی قیمت را کمتر هم بکند.

بعضی مواقع آماده‌سازی و اصلاح ساختار نمی‌تواند قیمت شرکت را بالا ببرد و ممکن است حتی قیمت را کمتر هم بکند.

مسأله خیلی مهم بعدی، ساختار نامناسب تقسیم وظایف است که باعث شد تا اصلاح ساختار اتفاق نیافتد. همه تقریباً می‌دانند که سازمان خصوصی‌سازی ظرفیت بررسی این تعداد شرکت‌ها با زمینه‌های مختلف فعالیت را از لحاظ آماده‌سازی و اصلاح ساختار ندارد تا برای تعیین حدود این اقدامات برنامه بدهد. بنابراین اینجا لازم است طبق آن توصیه‌ای که در دستورالعمل هم ذکر شده، به یک نهاد مشاوره رسمی داده بشود تا به سازمان خصوصی‌سازی برای بررسی شرکت از جنبه‌های مختلف، کمک کند. سازمان یک چک لیستی را تهیه بکند و در اختیار آن نهاد مشاور قرار بدهد و به آن بگوید تا شرکت‌ها را مثلاً به لحاظ مسائل حقوقی، به لحاظ نیروی کار، ساختار عملیاتی و فنی مورد بررسی قرار بدهد. بعد هم توسط هیئت‌واگذاری تکلیف بشود که شرکت مادر تخصصی آن‌ها را انجام بدهد.

دلیل بعدی دخالت فرایندهای سیاسی در امر واگذاری است که از آن جمله می‌توان به رد دیون، امکان محدود تأمین اعتبار از محل دارایی‌های مازاد داخل شرکت و دخالت مقامات استانی در بحث آماده‌سازی و مخصوصاً در بحث تعدیل نیروی انسانی اشاره کرد. ما واگذاری در قالب رد دین داریم که خودش آن مکانیزم تخصصی سازمان خصوصی‌سازی را از کار می‌اندازد. بالاخره مدیران سازمان، مدیران خود شرکت درواقع یک فضای نا اطمینانی دارند برای اینکه دارایی‌های مازاد شرکت را به فروش برسانند و از محل آن برای بحث اصلاح ساختار تأمین اعتبار بکنند.

در نهایت عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منافع عمومی از دلایل عدم توجه به مرحله آماده‌سازی و اصلاح شرکت‌ها قبل از

واگذاری است که به همان شاخص‌های مربوط به شرکت‌های در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی اشاره دارد.

پیشنهادهات

- تغییر دیدگاه حاکم بر سیاست‌گذاران (و نیز سازمان خصوصی سازی) نسبت به اهمیت و جایگاه مرحله آماده سازی پیش از واگذاری که راه حلش هم همین نشست‌های مشابه است؛
- اصلاح دستورالعمل اجرایی با رویکرد الزام به بررسی ابعاد مختلف اصلاح ساختار و ارتقاء اهمیت این مرحله پیش از واگذاری؛
- تکلیف به بهره‌برداری از مؤسسات تخصصی (نظیر مؤسسات تأمین سرمایه) در تهیه گزارش جامع از ابعاد و نحوه اصلاح ساختار شرکت‌ها در قالب اصلاح دستورالعمل اجرایی یا رویه‌های مصوب سازمان خصوصی سازی؛
- تعیین چارچوب و چک لیستی برای بررسی ابعاد مختلف اصلاح ساختار توسط نهاد مشاور؛
- تعریف شاخص‌هایی از شرکت در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی برای تعیین حدود اصلاحات ساختاری و لزوم یا عدم لزوم استفاده از کمک‌های دولتی برای اصلاح ساختار (با توجه به تعارض منافع، مناسب است این اقدام با کسب اطلاعات مورد نیاز از مؤسسه تخصصی توسط سازمان انجام پذیرد).
- الزام به ارائه گزارش‌های منظم در مورد اقدامات انجام شده و پیشرفت مراحل اصلاح ساختار توسط مجریان اصلاح ساختار؛
- تجدیدنظر در محدودیت‌های زمانی مربوط به واگذاری بنگاه‌ها به ویژه با توجه به اهمیت یافتن اصلاح ساختار و متفاوت بودن زمان مورد نیاز برای انجام این اصلاحات در شرکت‌های مختلف؛
- تسهیل واگذاری دارایی‌های غیرمولد شرکت‌ها در مقررات، به طوری که امکان انجام اصلاحات ساختاری هزینه‌بر ایجاد شود؛
- تصویب تکالیف قانونی برای دستگاه‌های مادر تخصصی و بنگاه‌های مشمول در زمینه همکاری در ارائه اطلاعات مورد نیاز برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح ساختار؛
- تعیین جریمه‌هایی برای مدیریت دستگاه مادر تخصصی و مدیریت بنگاه در صورت عدم اجرای اقدامات اصلاحی در موعد مقرر؛



طرح دیدگاه‌ها علیرضا دولت آبادی

بنده هم واقعا همانطور که آقای زنگنه فرمودند ترجیح می‌دهم زمان بیشتری به اشخاص بخش خصوصی اختصاص بدهیم، برای اینکه این عزیزان بتوانند دغدغه‌ها، مسائل و مشکلاتی که با آن دست به گریبان هستند را بیشتر توضیح بدهند.

خیلی خلاصه و مختصر باید عرض کنم که آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها با موانع و چالش‌های متعددی مواجه است و همین موضوع باعث عدم اجرای آن می‌شود. اولین مانعی که شاید بتوان به آن اشاره کرد، بحث محدودیت‌های منابع مالی دولت است. اساساً چون نگاه به واگذاری‌ها، نگاه درآمدی است، خیلی نمی‌توان توقع داشت که دولت مبالغ قابل توجهی را در این خصوص بخواهد هزینه بکند. سوابق تصویب و تخصیص بودجه‌های اصلاح ساختار در سنوات گذشته، مؤید این موضوع است که اعداد و ارقام قابل توجهی که با استفاده از آن بتوان بحث اصلاح ساختار را پیش برد، هیچ‌وقت برای این موضوع تخصیص پیدا نکرد.

**چون نگاه دولت به واگذاری‌ها، نگاه درآمدی است،
خیلی نمی‌توان توقع داشت مبالغ قابل توجهی را صرف
اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی بکند.**

موضوع دومی که می‌توانیم به عنوان یکی از موانع موجود بیان کنیم، ایراد در قوانین و مقررات مورد عمل ماست. به‌طور کلی، اگر بخواهیم طبقه‌بندی کنیم، مواد (۱۶) و (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) ملاک عمل ما در بحث اصلاح ساختار است. ماده (۱۶) صرفاً به بحث تعدیل نیروی انسانی اشاره دارد و ماده (۱۹) که گسترده‌تر است، دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه بر آن اساس تدوین شد. در این دستورالعمل، بازسازی ساختاری به اصلاح ساختار نیروی انسانی، فنی، مالی، حقوقی و عملیاتی تقسیم بندی شده است. لذا، خود این دستورالعمل ایرادات و موانعی دارد که اجازه ورود به این موضوع بازسازی ساختاری را نمی‌دهد؛ چون در همان تبصره یک ماده (۱) این دستورالعمل بیان شده است که بازسازی ساختاری باید توجیه فنی، مالی و اقتصادی داشته باشد و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از این بازسازی تجاوز کند و اساساً من بعید می‌دانم یک مدیر دولتی، این چنین تعهدی را بپذیرد. در واقع، تصمیم برای

ورود به بحث اصلاح ساختاری، تصمیم سختی خواهد بود؛ چون این قطعیت وجود ندارد که اگر من A ریال در این شرکت هزینه کردم، بتوانم این شرکت را با ارزش فعلی به اضافه این A ریال واگذار کنم. از نظر من موضوع دیگری هم که می‌شود به عنوان سومین مانع سر راه بیان کرد، مقاومت مدیران دولتی است. وقتی مدیران دولتی اساساً با واگذاری‌ها مشکل دارند و دوست ندارند بنگاه زیرمجموعه خودشان را واگذار کنند، قطعاً هیچ کمکی هم نمی‌کنند که این اصلاح ساختار انجام بشود یا شرایط واگذاری برای بنگاه‌های فعلی مهیا شود. یک نکته دیگری هم که بنده به عنوان آخرین مورد موانع احصاء کردم، بحث دستگاه نظارتی است. همین الان دستگاه نظارتی که در سازمان خصوصی‌سازی مستقر است، سوابق اصلاح ساختار را از سال ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ بررسی می‌کند و ما با این عزیزان روی کلمه به کلمه این قوانین باید بحث داشته باشیم. نکته اینجاست که وقتی برای یک سالی اصلاح ساختاری انجام نشده بود، به راحتی از آن رد می‌شوند و به سال بعدی می‌روند اما وقتی اصلاح ساختار به نوعی انجام گرفته باشد، باید توضیحاتی بدهیم که حالا چرا و به چه دلیل این اصلاح ساختار صرفاً در حوزه نیروی انسانی انجام شد و به چه دلیل این را به این شکل انجام دادیم و دوستان هم با توضیحات ما خیلی قانع نمی‌شوند. به همین دلیل ترجیح مدیران این باشد که خیلی خودشان را درگیر این دستگاه نظارتی نکنند و اساساً برای کار انجام نشده کسی هم مواخذه نمی‌شود.

رویکرد دستگاه نظارتی اینگونه است که مدیران برای سال‌هایی که هیچ اصلاح ساختاری انجام ندادند، مواخذه هم نمی‌شوند.

یکی از راهکارهایی که برای حل موانع فوق‌الذکر می‌توان پیشنهاد داد، اصلاح همین قوانین و مقررات فعلی است که می‌توانیم به آن بپردازیم. به علاوه، موضوع مهمی که فکر می‌کنم خیلی روی آن کار نشده است، بحث واگذاری تعهدی هست. این نوع واگذاری به این شکل است که بخشی از ثمن معامله را ما بتوانیم تبدیل به تعهد کنیم. این تعهد می‌تواند آن الزامات اصلاح ساختار را در بر بگیرد؛ یعنی آن کاری که دولت می‌خواهد و نمی‌تواند انجام بدهد را از بخش خصوصی بخواهد با شرایطی انجام بدهد. مثلاً، هزینه مربوط به این اصلاح را هم مثل یک بدهی در نظر بگیرد، از قیمت پایه سهام کم کند و این را به عنوان تعهد به خریدار منتقل کند و خریداران هم برای این اصلاح ساختار دستشان



بازتر است و هم اینکه به راحتی با آن فکر مدیریتی حاکم بر بنگاه‌ها، می‌توانند این کار را انجام بدهند و به سرانجام برسانند. در مورد این نوع واگذاری ما با همکاران سازمان خصوصی‌سازی چندین جلسه داشتیم، یک دستورالعملی هم برای واگذاری تعهدی تهیه و تنظیم کردیم که متأسفانه مغفول ماند و هیچ‌وقت به سرانجام نرسید. اگر وقت بود من در خصوص این واگذاری تعهدی می‌توانستم بیشتر صحبت کنم.

واگذاری تعهدی به این صورت است که می‌توان بخشی از ثمن معامله را به تعهد تبدیل کرد.

حسین امیر رحیمی

ابتدا تشکر می‌کنم از سرکار خانم بابت مقاله‌ای که زحمت کشیده بودند. سه تا موضوع را می‌خواهم در خصوص مقاله ایشان بگویم. یک اینکه از دلایل محدودیت برای اصلاح ساختار می‌توانم بحث هزینه‌های اصلاح ساختار و بحث تعارض منافع و همین‌طور تضامین و توثیق‌هایی که در شرکت‌ها وجود دارد را به فهرست شما اضافه کنم. نکته بعدی این است که من ابتدای کارتان که اسم شرکت‌ها را آوردید، برداشتم این بود که این کار از یک حالت دانشگاهی تبدیل به یک حالت اجرایی شده و مثلاً به من که مجری این کار در سازمان خصوصی‌سازی هستم، آخر کار پیشنهاد بدهید که مثلاً اگر در واگذاری آلومینیوم المهدی این اتفاق برای قیمت‌گذاری می‌افتاد، شرایط بهتری داشت. همین‌طور بحث نسبت ۷/۵ که برای بدهی دفتری به حقوق صاحبان سهام آوردید، این را هم مثلاً توضیح بدهید که براساس محاسبات مقاله دست آوردید؟ یک موضوع دیگری که می‌خواستم مطرح کنم این است که ما محدودیت‌های زیادی برای بحث آماده‌سازی، اصلاح ساختار و اقدامات اولیه برای واگذاری‌ها داریم. آقای دولت‌آبادی اشاره کردند حالا با توجه تقسیم‌بندی که ما با هم داشتیم، بحث قوانین و مقررات و لزوم تغییر قوانین باید توسط سازمان خصوصی‌سازی انجام بشود. به نظرم تا قانون اصلاح بشود، تا رویه‌ها اجرا بشود، تا این فرهنگ‌پذیری آماده‌سازی در سطح سازمان، وزارت امور اقتصادی و دارایی و کل کشور فراهم بشود، ما می‌توانیم حداقل‌هایی را انجام بدهیم. در بحث ارتقاء شفافیت و انضباط مالی اگر دوستانی که الان عضو این نشست هستند و شهادت بدهند، اگر اطلاعات کاملی از سهامی که می‌خواستند بخرند از روز اول در سامانه‌ای مثل کدال وجود



داشت یا در اطلاعات شفاف‌ی مثل صورت‌های مالی می‌دیدند، شاید با رویه دیگری با سازمان وارد مذاکره و معامله می‌شدند. بحث تشکیل بانک اطلاعات جامع، زمینه‌ساز برای هدایت هوشمند دولت است، هدایت هوشمند حتماً زمان دارد، سقف دارد. بحث بعدی پیگیری اهداف واگذاری، انتشار و بروزرسانی سبد سهام است که دائماً اول سال یک فهرست نداشته باشیم که با همان بخواهیم کل سال را اداره کنیم. در واقع، بلافاصله بعد از اینکه واگذاری اتفاق می‌افتد، باید سهام به‌روز شده و به مراجع مختلف اطلاع‌رسانی بشود.

بحث تشکیل بانک اطلاعات جامع،

زمینه‌ساز برای هدایت هوشمند دولت است.

همچنین یکی از کارهایی که می‌توانیم انجام بدهیم و ضرورتی فعلاً برای قوانین و این‌ها هم نیست، بحث استقرار حاکمیت شرکتی است. حاکمیت شرکتی می‌گوید اگر شما یک بنگاه را که می‌خواهید واگذار کنید، به اسم یک شرکت می‌بینید باید دارایی صورت‌های مالی به‌روز باشد، مجامع آن تشکیل شده باشد، اعضای هیئت مدیره‌اش با آن استدلال‌هایی که بازارش دارد، باید مشخص باشد؛ مثلاً اگر در بازار بورس باشد، اعضای هیئت مدیره باید یک استاندارد داشته باشد. این موضوع امسال قطعاً در سازمان خصوصی‌سازی اتفاق خواهد افتاد. یعنی ما برای تمام ۱۸۷ شرکتی که در فهرست قرار دارند، تلاش می‌کنیم تا هم انضباط مالی و هم شفافیت اطلاعات ۱۰۰ درصدی رخ بدهد و همین اینکه اصلاح ساختارهایی که لازم است، اتفاق بیفتد. نمونه‌اش باشگاه استقلال و پرسپولیس بود که قبل از اینکه بحث ورود به بورس آنها مطرح شود صورت مالی آنها براساس اطلاعاتی که وجود داشت، برای ۱۰ سال گذشته، آماده شد.

دو نکته‌ی دیگر را می‌خواهم خیلی سریع بگویم. یکی اینکه نزدیک شدن به پایان کرونا باعث شد که اصلاحات ساختاری هم توسط سهام‌داران بخش دولتی و هم شرکت‌های غیرمالی اوج بگیرد. هم در اروپا و هم در آمریکا تمام اتفاقاتی که برای تغییرات اصلاح ساختار انجام می‌شود عمدتاً در حوزه مالی است. در واقع، حجت من این است که ما نباید مثل ۲۰ سال گذشته دنبال اصلاح ساختار پرسنل باشیم، در حالیکه امروز اولویت اصلاح ساختار روی بحث دارایی‌هاست. ما اگر به ارزش کل دارایی و سهام مرتبط و اوراقی در اروپا و در آمریکا در این چند سال اخیر



نگاه کنیم، می بینیم که ارزش کل دارایی ها و همین طور سرمایه گذاری در دارایی ها در این ماه های اخیر سال ۲۰۲۱ افزایش یافته است. این موضوع نشان می دهد که بازار به اصلاح ساختار توجه دارد و در سطح بین المللی الان این مبادلات دارایی های بین المللی و داخلی است که بانک ها انجام می دهند. دقت کنید بانک ها در سال های ۲۰۰۸ به این طرف، دارایی کمتری را خریداری کردند. یعنی بازار از بازارهای فیزیکی و فیزیکی و زمین و اموال به سمت دارایی هایی مثل دارایی های نامشهود کاملاً در حال تغییر است.

امروز اولویت اصلاح ساختار روی بحث دارایی ها است و بازار در حال تغییر از دارایی های فیزیکی به سمت دارایی های نامشهود است.

نکته بعدی اینکه ما در اقتصاد کشور قوانینی داریم ولی برای اجرای این قوانین، نیروی انسانی مورد نیاز را نداریم. مثلاً، سازمان خصوصی سازی با یک دفتری که حداکثر ۱۰ نفر پرسنل دارد و همه آنها هم به عنوان کارمند استخدام شدند، شاید این ویژگی را نداشته باشد که بتواند اصلاح ساختاری که ما را به آن اهدافی که در اصل (۴۴) داریم، برساند. ما حتماً باید کارگزاران و آگداری مثل شرکت های تأمین سرمایه را در اقتصاد تعریف کنیم و این اصلاح ساختاری که در سازمان می توانیم انجام بدهیم را تقویت کنیم. یک سری مطالعات لازم است اتفاق بیفتد. من چهار شرکت حسابداری مالی بزرگ دنیا یعنی دیلویت، EY، PWC و KPMG را بررسی کردم، این ها خیلی معنادار در یک یا دو سال اخیر درآمدهایشان افزایش پیدا کرده است و این موضوع حاصل این بوده است که تعداد زیادی از شرکت ها برای اصلاح ساختار اعم از ساختار مالی و ساختار فنی و تکنولوژی به آنها مراجعه کردند. بنابراین، با توجه به این مطالب به نظرم ضرورت دارد که اصلاح ساختار برون سپاری شود و اینکه بتوانیم از موجی یا از روندی که در سطح بین الملل وجود دارد، در کشورمان استفاده کنیم و این اصلاح ساختار را برای بنگاه ها و شرکت ها رقم بزنیم.

مجید شکاری

از تمام دست اندرکارانی که این نشست را ترتیب دادند، ممنونم. واقعیتش من زیاد به این اصلاح ساختار امیدوار نیستم، چون اگر دولت ها می توانستند اصلاح ساختار را انجام بدهند، وضعیت شرکت ها در این ۵۰ یا ۶۰ سال گذشته به این صورت نبود. اما خوب

دولت تا یک حدودی می‌تواند یک کارهایی بکند و من امیدوارم با این صحبت‌هایی که امروز می‌شود، به آن نقطه برسیم. حتی ۱۰ یا ۲۰ درصد هم اصلاح صورت بگیرد، به نفع کشور است. با این حال از نظر من، ما قبل از اینکه در مورد اصلاح ساختار شرکت‌های دولت صحبت کنیم، باید در مورد اصلاح ساختار خود سازمان خصوصی‌سازی صحبتی داشته باشیم. البته از وقتی که آقای قربان‌زاده به سازمان آمدند، این‌طور دیده می‌شود که اصلاح شروع شده است. من نمی‌خواهم اینجا اسم کسی را بدهم ولی می‌خواهم چندتا مثال بزنم. ببینید ما نمی‌توانیم در مثلاً یکی از معاونت‌های وزارت ورزش یا سازمان ورزش یک آدمی که ورزشکار نیست، ورزش دوست هم نیست و حتی معتاد است را به عنوان مقام مسئول منصوب کنیم؛ چون این شخص را نه جامعه ورزش قبول می‌کند و نه این شخص می‌تواند به چیزی دست پیدا بکند، یعنی نمی‌تواند موفق باشد. اما در سازمان خصوصی‌سازی چنین اتفاقاتی در دو یا سه سال گذشته افتاده بود و قسمت خصوصی‌سازی بدون دلیل درخواست برای ابطال می‌زد. حالا آقای قربان‌زاده خدا حفظ‌شان کند، یک تغییراتی دادند که احساس می‌کنیم وضعیت به سمت بهبود پیش می‌رود.

اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی را باید دولت انجام بدهد

اما من به این خوش‌بین نیستم.

با اینکه به اصلاح ساختار در شرکت‌های دولتی خوش‌بین هم نیستم ولی طبیعی هم هست که هیچ دولتی در هیچ کشوری نمی‌تواند اصلاح ۱۰۰ درصدی را انجام بدهد و شرکت را مثل یک هلوی پوست کنده واگذار کند. بنابراین، بخشی از این اصلاحات را دولت و بخشی را هم بخش خصوصی باید انجام بدهد. بخش خصوصی مشکلات موجود را قبول می‌کند و با این حال تن به این کار می‌دهد. من خودم را مثال می‌زنم. من روزی که شرکت ایرتور را خواستم تحویل بگیرم، برخی از مشکلاتش را می‌دیدم و برای آن برنامه هم داشتم. حالا اینجا همه مشکلات و مسائل را نمی‌توانم بگویم ولی به چند مورد به عنوان نمونه اشاره می‌کنم. اولین مورد اصلاح در مدل قیمت‌گذاری است و اینکه چه کسانی باید در قیمت‌گذاری دخالت داشته باشند. از نظر من سازمان خصوصی‌سازی باید در همان روز اول واگذاری و روز قیمت‌گذاری، همه کسانی که در مورد قیمت‌گذاری حرف می‌زنند را دعوت کند، مثلاً بگوید سازمان بازرسی شما



بیا، وزارت اطلاعات شما هم بیا، دیوان محاسبات شما هم بیا؛ همه را بیاورد تا قیمت تعیین شود؛ نه اینکه نهادهایی بیایند و با من بخش خصوصی الان که ۷ سال از واگذاری ایران ایر تور می‌گذرد، و در مورد قیمت واگذاری آن، چه درست و چه نادرست، حرف بزنند. بخش خصوصی را این قدر اذیت نکنید. واقعاً در این سال‌ها با روح و روان هم خودم، هم خانواده‌م، هم تمام همکارانم بازی شد. ما در یک صنعتی کار می‌کنیم که روزانه ۱۵۰۰۰ نفر را در کشور جابه‌جا می‌کنیم؛ یعنی ما مسئول جان ۱۵۰۰۰ مسافری هستیم که در هواپیمای ما نشسته‌اند. من باید شش دانگ حواسم به کار باشد، نه اینکه، هر روز به نهادهای نظارتی در مورد اینکه قیمت واگذاری درست بود یا غلط بود، یا ارزان بود و گران بود، پاسخ بدهم. اصلاً چه گران و چه ارزان بود، آقای فلان نهاد شما به چه حقی ما را صدا می‌کنید ۷ سال قبل مزایده برگزار شد، ۵ بار هم مزایده گذاشتند و در تمام روزنامه‌های کشور زدند، صدبار این مورد آگهی شد. آن وقت شما کجا بودید؟ خوب اگر احساس مسئولیت داشتید، همان روز قبل از واگذاری بررسی‌های خودتان را انجام می‌دادید.

مورد بعدی اصلاح، شفافیت‌سازی و واقعیت‌سازی دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت‌های مشمول واگذاری و در واقع اصلاح در مدل تحویل دادن شرکت و دارایی است. شما وقتی به عنوان خریدار بخواهید یک شرکتی را بخرید، براساس صورت مالی دو سال قبل ارزیابی و به شما واگذار می‌کنند. مثلاً امسال که سال ۱۴۰۱ است، براساس صورت‌های مالی سال ۱۳۹۹ به شما می‌فروشند. شما می‌دانید یک شرکت هواپیمایی مثل ایرتور، هر روز با یک گردش مالی مواجه است که دقیقه به دقیقه، صدها میلیون و میلیارد تومان هزینه برای شرکت ثبت می‌شود و از کسانی که ایرلاین دارند، خدمات می‌گیرد. پس این‌ها را نمی‌توان از روی صورت مالی ۲ سال قبل ارزیابی کرد. خوب در مورد ایرتور، روزی که شرکت را به ما فروختند، دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت را براساس صورت مالی سال ۱۳۹۳ به ترتیب ۱۵۰ میلیارد تومان و ۵۴۰ میلیارد تومان ارزیابی کردند، یعنی این شرکت دارای ارزش ویژه منفی ۳۸۰ میلیارد تومانی بود. ما این ارقام را پذیرفتیم اما وقتی خواستیم شرکت را تحویل بگیریم، اولاً کسی نبود که شرکت را تحویل بدهد، سازمان خصوصی‌سازی گفت که من فقط سهام آن را فروختم، شما خودت برو شرکت را از نفر قبلی تحویل بگیر. حالا اگر شرکتی مثل ایران ایر تور دست یک نهاد نظامی مثل وزارت باشد، دم در با باتوم و شوکر و دستبند هم از شما یک پذیرایی می‌کنند که این کار را هم

کردند. الان که هفت سال از این واگذاری گذشته است، از آن ۱۵۰ میلیارد تومان دارایی فقط ۵۰ میلیاردش به ما تحویل داده شد، ۱۳ فروند هواپیما توپولف جزء دارایی‌های شرکت است اما تا به امروز حتی اجازه رؤیت به ما ندادند، ساختمان شرکت جزء دارایی‌های آن بود اما سندش نیست و به همین دلیل هر ماه پول پارکینگ تا دلت بخواد شارژ می‌کنند که من باید پرداخت کنم. در مقابل آن ۵۴۰ میلیارد تومان بدهی که به ما نشان داده‌اند، بعد از تحویل شرکت متوجه شدیم که مبلغ بدهی ۷۵۰ میلیارد تومان است. با این حساب واقعاً به تمام بخش خصوصی‌هایی که از سازمان خصوصی‌سازی شرکت خریدند، ظلم شد اما کسی نیست به ظلمی که به این‌ها شد رسیدگی کند، بلکه وارونه هم نشان داده می‌شود و طوری در جامعه القاء شد که اذهان عمومی فکر می‌کنند آن‌هایی که از سازمان خصوصی‌سازی شرکت گرفتند، مفت خرید کردند. نه آقا من همین جا اعلام می‌کنم ما به بیش از ۱۰ برابر قیمت، ایران ایر تور را خریدیم اما چون تا الان حقوق معوقه نداشتیم، اجازه ندادیم مثل بعضی شرکت‌ها تظاهرات بشود، همه جا فداکاری کردیم و ایثارگری کردیم، نگذاشتیم سر و صدایی بیرون بیاید، همه فکر می‌کنند ما در باغ سبز نشستیم.

اذهان عمومی فکر می‌کنند بخش خصوصی شرکت‌ها را مفت می‌خرد اما ما به بیش از ۱۰ برابر قیمت واقعی، ایران ایرتور را خریدیم.

مورد بعدی اصلاح در ساختار نیروی انسانی است که قطعاً دولت نمی‌تواند این کار را انجام بدهد اما حداقل قدری به بخش خصوصی اختیار بدهد که مدیریت را به عهده بگیرد؛ مثلاً بگوید که سطح اشتغال شما باید ۵۰۰ نفر باشد اما دیگر کار نداشته باشد که این ۵۰۰ نفر چه کسانی هستند.

اصلاح و بازنگری در سهام ترجیحی موضوع دیگری است که باید مدنظر قرار گیرد. همانطور که عرض کردم شرکت ایران ایر تور دارای ارزش ویژه منفی ۳۸۰ میلیارد تومان بود. با این حال شرایط، ۵ درصد این شرکت را به کارمندان دادند که از شرکت‌داری هیچ اطلاعاتی ندارند و گفتند شما از این به بعد سهام‌دار هستید اما خوب این کارمند نمی‌داند وقتی ارزش ویژه منفی است، در واقع بدهی شرکت را به وی دادند و گفتند ۵ درصد از این ۳۸۰ میلیارد تومان بدهی برای شماست. حالا بخش خصوصی می‌خواهد افزایش سرمایه بدهد. مثال عرض می‌کنم، هزار



میلیارد تومان لازم است که سریع وارد شرکت بشود تا شرکت از ماده (۱۴۱) بیرون بیاید وگرنه باید منحل بشود؛ ۵ درصد از ۱۰۰۰ میلیارد چقدر می شود؟ آیا این کارمندها می توانند این میزان سرمایه را بیاورند؟ قطعاً نمی توانند. اگر بخش خصوصی افزایش سرمایه بدهد، ۵ درصد با توجه به ارزشی که از قبل داشت، کاهش پیدا می کند و کارمندان اعتراض می کنند و می گویند سهم ما ۵ درصد بود، چرا الان باید مثلاً ۵ درصد بشود. قبول نمی کنند، چون علمش را ندارند. به نظرم به جای دادن این سهام ترجیحی به کارمندان باید یک آفر دیگری به آنها داده بشود و آنها را الکی با یک چیز پیچیده ای که تخصص شرکت داری و سهام داری می خواهی، گرفتارشان نکنیم. البته این ۵ درصد هم به عنوان یک مشوقی که مقاومت برای خصوصی سازی کم بشود، انجام شده بود. اما با توجه به اینکه ارزش ویژه منفی بود، مالی به آنها داده نشد، بلکه یک دارایی منفی یا در واقعی بدهی به آنها داده شد.

واگذاری سهام یک شرکت با ارزش ویژه منفی به کارکنان به معنای آن است که به آنها یک دارایی منفی یا بدهی داده شد.

نکته بعدی اصلاح در مدل انجام تعهدات سازمان خصوصی سازی است. سال ۱۳۹۴ شرکت را به من فروختند و در قرارداد دوره نظارت ۲ ساله گذاشتند. در واقع، ۴۰ درصد از ثمن را همان اول به صورت نقد گرفتند و ۶۰ درصد مابقی به صورت ۴ قسط ۶ ماه می بایست تا سال ۱۳۹۶ تمام می شد. من کل ثمن را پرداخت کردم، دوره نظارتم تمام شد و سازمان خصوصی سازی باید سال ۱۳۹۶ سهام را آزاد می کرد. الان سال ۱۴۰۱ است و ما همچنان ۵ سال است که پشت در اتاق مدیران خصوصی سازی هستیم و التماس می کنیم تا سهام را آزاد کنند اما تا آن مدیر را می خواهیم راضی کنیم، می رود مدیر دیگر می آید. آن می رود، آن یکی می آید. نمی دانیم این مسأله تا چه زمانی می خواهد ادامه پیدا کند. این موضوع را هم بگویم که اگر من امروز دنبال آزادسازی سهام هستم، واقعیتش دنبال ۷ سال عمر و جوانی از دست رفته خودم هستم، این در حالی است که اگر همین الان کسی پول ما را می داد و ما از این شرکت بیرون می آمدیم و یک شرکت دیگری می زدیم، به نفعمان بود. اما دیگر وارد این راه شدیم، تمام ریسک ها را به جان خریدیم، با اینکه شرکت هنوز سهامش آزاد نشد، ما ۱۵۰۰ میلیارد تومان شرکت را شارژ کردیم، ۱۰ فروند هواپیمایی که خریداری

شد را به اسم شرکت زدیم تا شرکت از ماده (۱۴۱) بیرون بیاید. یعنی واقعاً ما از خودگذشتگی کردیم.

اصلاح در رفتار با بخش خصوصی از دیگر مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد. من به عنوان بخش خصوصی اعتماد کردم و قراردادی را امضاء کردم که یک طرف آن من و طرف دیگر سازمان خصوصی‌سازی است. خوب سازمان خصوصی‌سازی، دولت جمهوری اسلامی ایران است، آیا دولت باید به امضاء خودش ارزش بگذارد یا نه؟ در هر کشور معتبری از دولت شخصیت داریم؟ شما مثلاً از بنگاهی سرکوپه، یک ماشین می‌خری، پولش را می‌دهی و سندش را می‌گیری. خوب ما به دولت اعتماد کردیم و الان دولت وظیفه‌اش این است که به موقع سهام را به اسم من خریدار بزند و به موقع آزادسازی بکند. دولت باید حداقل از بخش خصوصی‌هایی مثل ما که کارنامه درخشانی دارند، تقدیر کند. ما طی این ۷ سال سطح اشتغال را ۳ برابر، تولید را ۱۰ برابر و ناوگان را ۵ برابر کردیم و حتی یک روز هم حقوق معوقه نداشتیم، تمام بدهی‌های انباشته را با جاهای مختلف تسویه کردیم، اما در این ۷ سال یکبار نشد که بگویند دستت درد نکند. حالا من این را فقط در مورد خودم نمی‌گویم، در مورد همه عرض کردم که بخش خصوصی تشویق بشود و انگیزه برای خرید پیدا کند. ما واقعاً در ایران ایر تور به تمام اهدافی که موردنظر مقام رهبری بود، به تک‌تکشان رسیدیم؛ یعنی حتی یک مورد هم نمی‌شود پیدا کرد که بخش خصوصی باید انجام می‌داد و ما آن را انجام نداده باشیم.

ما واقعاً در ایران ایر تور به تمام اهداف خصوصی‌سازی که مدنظر مقام معظم رهبری بود، به تک‌تکشان رسیدیم.

یکی از حاضران نشست

اگر واقعاً نظام مقدس به این نتیجه رسیده است که خصوصی‌سازی در ایران موتور محرک اقتصاد کشور است، باید این تفکر همیشه حاکم باشد؛ نه اینکه یک بنگاه تا وقتی دولتی است، رفتار عزیزان یک جور باشد و وقتی متوجه می‌شوند خصوصی شده است، رفتارشان عوض بشود. این خودش یک معضل است.

اگر ما بخواهیم هر کار جدیدی را در دولت انجام بدهیم، پیش نیازش یک کار علمی است. ما در مقطعی این کار را انجام دادیم، اما نقطه ضعفش چه بود؟ نقطه ضعفش این بود که در اجتماع نتوانستیم این



کار را جا بیندازیم تا تک تک ملت ایران به این تفکر برسند. نه تنها یک بخش خصوصی یا یک فرد یا یک ارگان، بلکه همه باید متوجه می‌شدند اگر بخش خصوصی واقعی وارد فعالیت شود - حالا اگر یک مقدار پول هم گیرش می‌آید، بیاید- توسعه به دنبال آن می‌آید و اشتغال جدید ایجاد می‌شود. بنابراین، با این تفکر باید به بخش خصوصی نگاه کرد. هدف واگذاری‌های چه بود؟ رشد اقتصادی بود. متأسفانه از زمانی که واگذاری انجام شد، اهداف نظام تحقق پیدا نکرد. چرا؟ چون ما هزینه‌های غیر مستقیم دولت را افزایش دادیم، به این صورت که قبلاً کل وزارت نیرو یک هیئت مدیره توانیر داشت و کل نیروگاه‌های کشور را مدیریت می‌کرد، درست است چالش داشت، تأخیر داشت ولی هزینه دولت همان هیئت مدیره‌اش بود اما با واگذاری نیروگاه‌ها به فلان ارگان و کدام کمیته و فلان جا هزینه‌های نظام را افزایش دادیم. چون به بخش خصوصی واقعی واگذار نکردیم. واقعاً اگر بخش خصوصی واقعی باشد، تلاش می‌کند. ما اینجا نیامدیم تا به قول معروف سیاه نمایی نکنیم، هدفمان سیاه نمایی نیست، بلکه مشکلاتی داشتیم. دردهای آقای شکاری را شنیدیم، هر که از نظر خدمت جای ایشان بودند، بدتر از این‌ها صحبت می‌کرد. خیلی بدتر هم صحبت می‌کرد. اما با این حال ما از شما عزیزان تشکر ویژه می‌کنیم که اجازه دادید ما به عنوان یک بخش خصوصی و همه اعضای هیئت علمی دانشگاه، وزارت اقتصاد و ... اینجا بیاییم و صحبت کنیم. این خودش یک تغییر تفکر است. این ارزشمند است و این تغییر تفکر قابل تقدیر است. یک کار علمی کردن تقدیر دارد. کمیته‌هایی که برگزار شده است، ببینید حضور اساتید دانشگاه، مقاله‌هایی که ارائه شده، همه از طرف دانشگاه آمد. چرا؟ هدف چیست؟ هدف این است که ما تا یک مرحله‌ای رسیدیم، برای ادامه این مسیر و انجام صحیح یک نقطه عطفی باید داشته باشیم. عزیزان اگر ما ادامه مسیر را به روش‌های قبل انجام بدهیم، نه تنها به مملکت خدمت نکردیم، بلکه هزینه مملکت را بالا بردیم. فلان ارگان در مملکت بودجه دارد اما من بخش خصوصی بودجه ندارم، من اگر هزینه می‌دهم از جیب می‌دهم ولی فلان ارگان وقتی شرکتی را می‌خرد یا فلان می‌کند، دستش در جیب ۸۰ میلیون ایرانی است. پس تفاوت بخش خصوصی واقعی و یک نهادی که شرکتی را می‌خرد، این است. وقتی دستش در جیب ۸۰ میلیون نفر است، سود و ضرر و هزینه دیگر برایش تفاوتی نمی‌کند؛ چون هزینه به ملت تحمیل می‌شود.

اگر ادامه مسیر را بخواهیم به همان روش‌های قبل انجام بدهیم، نه تنها به مملکت خدمت نکردیم بلکه هزینه مملکت را بالا بردیم.

اگر می‌خواهیم تغییر ساختار بدهیم، تغییر ساختار آن است که آقا وقتی در مملکت هستی که دستگاه نظارتی همراه تفکرات شما نیستند، باید آن‌ها را در همین هیئت بیاورید و دخیلشان نکنید تا از روز اول در جریان کار باشند. نمی‌شود که بخش خصوصی به خاطر اینکه یک عده در یک مقاله با یک عده دیگر بد حرف زدند، همه دستگاه نظارتی علیه آن سیستم عمل کند. چرا؟ چون در روزنامه فلان چیز را گفتند. عذر خواهی می‌کنم، من سال ۱۳۹۰ نیروگاه خریدم و همه اقساطش را هم پرداخت کردم، اما هنوز پرونده دارم، این دستگاه نظارتی می‌رود، این شکایت می‌کند، آن شکایت می‌کند. یک نفر جدید با ۱۰ هزار تا رأی کننده می‌شود و خودش را منزه می‌داند اما ما را فاسد می‌داند و یک پرونده دوباره تشکیل می‌دهد. به دستگاه نظارتی می‌گوییم آقا، مگر من ۵ مرتبه به همه جا جواب ندادم، خوب همان اطلاعات را در اختیار این عزیز قرار بده تا نخواهد دوباره این کار را بکند اما جوابش چیست؟ من اگر این اطلاعات را به ایشان بدهم، یعنی از شما دفاع کردم، پس نمی‌توانم این کار را بکنم. در صورتی که اگر واقعاً من ۵ مرتبه رفتم و توضیح دادم، خوب پرونده‌ام باید به این آقای کننده جدید داده شود، ایشان بررسی کند، بعد یک درخواست بدهد و بیاید در اجتماع صحبت کند.

ببینید ما هم به تغییر تفکر و هم تغییر ساختار نیاز داریم. تغییر ساختارمان چیست؟ واقعاً خودمانیم، بیایم ببینیم اعضای خصوصی‌سازی چند نفرند؟ آیا این اعضاء پتانسیل چنین تغییر ساختاری که ما در سخنانمان مدنظر است را دارند؟ خوب واقعیت این است که این توانایی را عزیزان ندارند. آن شرکت مادر تخصصی باید دکمه آغاز تغییر ساختار را در سیستم بزند و بعد شرکت را واگذار کند اما این کار را نمی‌کند و تفکرش این است که این شرکت که بناست و واگذار شود، دیگر چرا من بخواهم تغییر ساختارش بدهم.

حالا من با توجه به این صحبت‌ها می‌خواهم چیزی را خدمت عزیزان بگویم، امیدواریم در واگذاری‌های بعدی چیزهایی که مهم است را ببینید. مثلاً سال ۱۳۹۰ به ما یک دارایی واگذار شد، خود آقای زنگنه می‌داند که دارایی با سهام چقدر تفاوت دارد، خوب این دارایی که واگذار شد، برای پرسنل معضلاتی داشتیم. این در آن بحث ساختاری



که مدنظر است، حتماً شرکت قبلش باید سهامی بشود. وقتی شرکت سهامی می‌شود، چندتا فعل پشتش است؛ اینکه دارایی کاملاً اصلاح و صورت مالی کاملاً شفاف بشود. چون شرکت سهامی می‌خواهد بشود، همه چیز آن شفاف‌تر می‌شود.

معضلات دیگری که ما در بحث واگذاری داریم و مشکل اکثر شرکت‌های مشمول واگذاری است، زمین است. برای مثال، ما نیروگاهی را که در سال ۱۳۶۳ به نیروگاه تبدیل شده است در سال ۱۳۹۰ خریداری کردیم، اما موقع پرداخت عوارض که به اصفهان رفتیم، به ما گفتند اینجا باید تغییر کاربری بدهی، ما گفتیم اینجا را از دولت جمهوری اسلامی به عنوان نیروگاه خریدیم اما جوابی که به ما می‌دادند این بود که ما این‌ها را متوجه نمی‌شویم، شما باید عوارض تبدیل زمین به نیروگاه را پرداخت کنی. پس این هم از معضلات ماست.

مشکل اکثر شرکت‌هایی که مشمول واگذاری شدند، مربوط به زمین و تغییر کاربری آن است.

چند موضوع دیگر هم وجود دارد که می‌خواهم برای دوستان بگویم. رفتار ادارات در منطقه بعد از واگذاری یک شرکت، یک شرکتی که به بخش خصوصی واگذار شده است، متأسفانه واقعاً تغییر می‌کند. برای مثال نیروگاهی که از زمان احداثش مازوت می‌سوزاند، مشکلی برایش پیش نیامده بود اما همین که سال ۱۳۹۰ به ما واگذار شد، از سال ۱۳۹۲ فهمیدم که در استان برای مدیرعامل ما حکم سه سال زندان بریدند، چرا؟ چون مازوت مصرف کرده بود. پس حل این مشکلات همان تغییر تفکری است که در اجتماع باید اتفاق بیفتد که این بخش خصوصی برای دزدیدن و بردن سرمایه ملی نیامد.

موضوع دیگر که خدمت عزیزان می‌گویم، این است که قبل از واگذاری حداقل ما نمی‌توانیم تغییر ساختار بدهیم ولی قبل از واگذاری، این پرسنل باید یک زمینه ذهنی داشته باشد و امنیت شغلی آنها حفظ شود. وقتی بنگاه‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌شود، بزرگ‌ترین معضل ما نیروی انسانی است. تجهیزات که به تنهایی کار نمی‌کند، نیروی انسانی است که کار انجام می‌دهد. وقتی نیروی انسانی بفهمد شرکت به بخش خصوصی واگذار می‌شود، اولین تفکرش این است که امنیت شغلی من از دست رفت. پس اگر تغییر ساختار می‌خواهید بدهید، در مجموع واگذاری‌هایی که انجام می‌دهیم، نیاز ضروری این است که خیال مدیران

و پرسنل مجموعه را از امنیت شغلی بعد از واگذاری راحت کنیم.

وقتی بنگاه‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌شود،

بزرگ‌ترین معضل نیروی انسانی است.

غلامرضا حیدری کرد زنگنه

من ۵ سال در سازمان خصوصی‌سازی پست اجرایی داشتم از کل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان واگذاری‌هایی که در این ۲۰ سال انجام شد، یک سوم در زمان تصدی من اتفاق افتاد. در واقع، من با دلار ۹۰۰ تومان، حدود ۱۱۰ میلیارد دلار واگذاری داشتم. این قضیه را خدمت شما در مورد اصلاح ساختار عرض می‌کنم. می‌دانید که در کشور ما متأسفانه علت‌ها را رها کردیم و به معلول‌ها چسبیدیم. در اصل ساختار اشکال‌دار، ساختار خودِ دولت است. از این ۳۰۰ هزار میلیارد تومانی که واگذار شد، ۱۸۷ هزار میلیارد تومان آن رد دیون دولت بود که به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و ۱۸ تا صندوق داده شد. ۵۳ درصد از واگذاری‌های این ۲۰ سال بابت بدهی خودِ دولت بود. حالا این بدهی‌ها چطور درست شد؟ دولت مدیریت ۱۸ صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی را در اختیار گرفت، در حالی‌که در همه جای دنیا مالکیت در این موارد با بخش خصوصی است و در واقع هیئت امنایی هستند. همچنین دولت طی ۳۰ یا ۴۰ سال باید سهم خودش را به این صندوق‌ها می‌داد، اما نه تنها این پول را پرداخت نکرد، بلکه یک پولی هم از آنها برداشت کرد و در نهایت بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان بدهی ایجاد شد. به همین دلیل، به جای اینکه شرکت‌ها را به بخش خصوصی واگذار کنیم، دولت بابت بدهی خود شرکت‌ها را به صورت رد دیون واگذار کرد. البته بحث یک دولت و دو دولت نیست، همه دولت‌ها این کار اشتباه را انجام دادند و این مدیریت‌ها را هم رها نمی‌کنند. من بارها عرض کردم، شما شرکت شل یکی از ۷ شرکت بزرگ نفتی دنیا را در نظر بگیرید، مالک این شرکت، صندوق بازنشستگی هلند و صندوق بازنشستگی انگلستان است. خوب آیا این اشکال ندارد؟ و چرا در کشور ما از واگذاری به این گونه نهادها ایراد می‌گیرند؟ اتفاقاً در بعضی کشورها در آگهی‌های می‌نویسند با اولویت صندوق‌های بازنشستگی، چون این صندوق‌ها برای مردم است و توزیع مالکیت در سطح عموم مدنظر است. ولی چرا در کشور ما مردم انتقاد دارند؟ به علت اینکه دولت مدیریت این نهادها را گرفته و این خلاف است. برای مثال، ما سهام‌عدالت به ۴۹



میلیون نفر دادیم اما دولت چه آن دولت قبلی و چه الان، مدیریت آن را رها نمی‌کند. در این قضیه، پول ۴۹ میلیون نفر دست دولت است. یا اینکه بانک‌ها را واگذار کردیم، بیمه‌ها را واگذار کردیم، فولادها را واگذار کردیم، پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها را واگذار کردیم و دولت گاهی مواقع در این‌ها ۵ تا ۱۵ درصد سهام دارد اما باز مدیر برای آنها تعیین می‌کند. بنابراین، نتیجه می‌گیریم که دولت نگرشش روی خصوصی‌سازی نیست. ببینید ما در این ۲۰ سال حدود ۹۰۰ شرکت را واگذار و سهم دولت را کم کردیم ولی آیا نقش دولت عوض شد؟ شما ۲۰ سال بودجه کشور را در نظر بگیرید، مشاهده می‌کنید که یک سوم آن بودجه عمومی و دو سوم مابقی بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌های دولتی است که در این ۲۰ سال هیچ چیزی تغییر نکرد. خوب سؤال این است که چرا نقش دولت تغییر نکرده است؟ سهم دولت باید کم می‌شد اما تغییری نکرده است. چون دولت به اسم مناطق محروم، به اسم فناوری‌های هایتک، که ما در قانون پیش‌بینی کردیم تا ۴۹٪ مشارکت بکند، شرکت تأسیس بکند، بعدش این را ۳ سال واگذار بکند، دائماً شرکت اضافه کرد. بودجه کل کشور همیشه شاخص حضور و دخالت دولت در اقتصاد است. این ساختار تا اصلاح نشود ما به اندازه کل کارمندان کشور ژاپن که دو برابر ما جمعیت دارد، به آن اندازه مدیر در دولت داریم؛ یعنی مدیران دولت ما به اندازه کل کارمندان کشور ژاپن هستند. خوب این ساختار بزرگ دولت است، دولت پول نفت را می‌گیرد، دولت مالیات‌ها را می‌گیرد، دولت شرکت‌ها را می‌گیرد. البته بحث یک دولت و دو دولت و این نیست، من آدم مستقلى هستم ببخشید نه اصول‌گرا هستم نه اصلاح طلب، همین جا اعلام می‌کنم و بارها هم اعلام کردم، اصلاً کار با هیچ دولتی ندارم، به‌طور کلی تفکری که در دولت وجود دارد را عرض می‌کنم.

بودجه کل کشور همیشه شاخص حضور و دخالت دولت در اقتصاد است.

یک نمونه از مسائل را مثال می‌زنم. ما آن موقع قصد داشتیم یکی از شرکت‌های وزارت صنایع را ارزیابی کنیم، اما آنها بر فرض مثال یک واحد برق خودشان را به کارشناس ارزیابی نشان نمی‌دادند. حالا اگر خریدار کسی بود که باب دلشان بود، سر و صدایش را در نمی‌آوردند اما اگر خریدار باب دلشان نبود، می‌گفتند این ارزیابی‌ها غلط است، سازمان خصوصی‌سازی فلان واحد را در ارزیابی در نظر نگرفته است. این موردهایی که می‌گویم همه اتفاق افتاده است، نه اینکه صرفاً مثال

باشد. من اسم می‌برم، ما علی‌آباد وزارت کشاورزی را فروختیم اما بعد از مدتی خریدار به سازمان خصوصی‌سازی مراجعه کرد که آقا ظرف یک ماه به وی انتقال بدهیم، چون آقای وزارت کشاورزی اموال و دارایی را که کارشناسی و فروخته شده را دارد بار می‌زند و می‌برد و من نگهبان گرفتم تا جلوی آنها را بگیرند. یا اینکه فلان رییس بانک آمده یکی از شرکت‌ها را بخرد، می‌گویم تو برای چه می‌خواهی بخری؟ مگر تو باید بنگاه‌داری بکنی؟ به من می‌گوید برادرم مدیرعامل این شرکت است؛ یعنی رییس یک بانک فقط برای اینکه برادرش در مدیریت جابه‌جا نشود، می‌خواست یک شرکت را بخرد. ملاحظه می‌کنید این قضیه که حالا من می‌گویم بارها به من از ریاست جمهوری، از کنندگان مجلس اعلام کردند که مزایده قانونی را ابطال کن. اسم شرکت را هم می‌توانم ببرم، اسم نفرات را هم می‌توانم ببرم اما من زیربار این قضیه نرفتم. قضیه این بود، چون نفر دوم کسی بود که آقایان می‌خواستند ایشان برنده شود؛ ۸ بار من را به شورای امنیت ملی کشاندند که آقا این قدر صف در بورس هست، شما چرا ظرف چند دقیقه اول می‌فروشید؟ گفتیم شما اصلاً می‌دانید بورس چی هست؟ اصلاً مگر صف ثانوی است؟ ۹۰ تا کارگزاری، بیش از ۴۸۰ تا کنندگی، این‌ها که صف ثانوی نیست که هرکس اول آمد به وی بدهند. اصلاً نمی‌دانست بورس چه چیزی است، فکر می‌کرد صف است که هرکس اول آمد شرکت را دستش دادیم و رفت. شرایط ما به این صورت بود که اگر من بخواهم این مسائل ۵ سال حضورم در سازمان خصوصی‌سازی را خدمت شما عرض کنم، شاید ده‌ها کتاب روی این قضیه می‌توان نوشت.

در آلمان یک هیئت ۱۵ نفره از سه قوه تشکیل دادند و تمام اختیارات ۳ قوه را به این ۱۵ نفر دادند. اولین مدیرعامل خصوصی‌سازی آلمان را کارگرا کشتند و دومین مدیرعامل یک خانم بود که به وی مصونیت مادام‌العمر با اختیار تام دادند. این خانم تمام ۳۷ هزار شرکت آلمان را بعد از اینکه دو آلمان ملحق شدند، فروخت و هیچ‌کس هم سؤال نکرد که گران فروختی، ارزان فروختی، نمی‌توانند هر دقیقه این طرف و آن طرف بکشانند. تمام بانک‌های آلمانی هم مجاز بودند هرچه برای بخش خصوصی درخواست می‌کند، وام بدهند.

مشکل اصلی ما ساختاری است، ساختار کل اشکال دارد. سازمان خصوصی‌سازی یک معاونت در وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این سازمان باید مقابل دستگاه‌های نظارتی، مقابل دو قوه دیگر و همچنین مقابل ۲۰ وزیر بایستد. خود دولت هم چندان از آن حمایت



نمی‌کند، پس این مشکلات وجود دارد. ما عین سیاست‌هایی که رهبری اعلام کرده بودند را در یک لایحه به دولت دادیم، اما در دولت کاملاً لت و پارش کردند. من در مجلس عذر می‌خواهم یواشکی به کنندگان می‌گفتم، این‌طور نیست و این‌طوری بود. آخر سر آمدند ما را خواستند و گفتند که تو سلطان بانوی دولتی یا سلطان بانوی مجلس؟ تو چرا به مجلس خط می‌دهی که این‌ها را اصلاح بکنند. گفتم آخر این خلاف سیاست‌های رهبری است. الان ملاحظه می‌کنید؟ ۴۴۲ شرکت از این ۲۰۰۰ شرکتی که واگذار شده بود دوباره بر خلاف قانون به دولت برگشت داده شد. من همین الان دوباره می‌گویم که این شرکت‌ها خلاف قانون و خلاف سیاست‌ها دوباره برگشت داده شدند. در مورد همین سهام‌عدالت که ما ۶۴ شرکت سودآور را لیست کرده بودیم، تعدادی از شرکت‌های خاص را برگشت دادند و الان ۴۹ شرکت در پرتفوی سهام‌عدالت وجود دارد و خیلی مسائل دیگری که می‌توانم بگویم. در مورد رد دیون صحبت می‌کنند اما خوب رد دیون را چه کسی درست کرد؟ رد دیون را خود دولت درست کرد، چون به تعهداتش عمل نکرد و جالب اینجا است که هر سال در قانون بودجه می‌گذارند و خود کنندگان مجلس آن را تصویب می‌کنند و بعد می‌آیند انتقاد می‌کنند که چرا به صورت رد دیون فلان شرکت واگذار شد. یکی از کننده‌های مجلس در تلویزیون با من مصاحبه داشت، من گفتم عزیزم خودت در قانون گذاشتی، خودت تصویب کردی، من فقط مجری قانون هستم و اجرا کردم. تو تصویب کردی و بعد خودت هم انتقاد می‌کنی؟ بعد یقه من را می‌گیری که من چرا قانونی که شما تصویب کردید، را اجرا کردم؟ روی این قضیه مسائل و مشکلات خیلی زیاد است.

در نهایت اینکه من می‌توانم بگویم در این کشور تفکر خصوصی‌سازی وجود ندارد و اصل قضیه باید درست بشود، نگرش مسئولین باید تغییر بکند. اصلاً از کلمه خصوصی‌سازی و خصوصی می‌ترسند. علی‌رغم اینکه در قانون اساسی بیان شده که اقتصاد ایران از سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی تشکیل شده است اما به جای استفاده از کلمه خصوصی‌سازی بعضی مسئولین یک واژه سوسیالیستی و کمونیستی یعنی مردمی‌سازی را به کار می‌برند. مثل اینکه حالت کفر است. مسائل خیلی زیاد است اما همان‌طور که گفتم تفکر و نگرش در دولت و مسئولین نسبت به بخش خصوصی باید تغییر کند. هیچ قومی هم سرنوشتشان تغییر نمی‌کند تا این نگرش‌ها تغییر نکند. واقعاً نگرش به بخش خصوصی وجود ندارد، این دولت و آن دولت

هم فرق نمی‌کرد. یک وزیر صنایع ۲۰۰۰ نفر هیئت‌مدیره و مدیرعامل را در شرکت‌ها منصوب می‌کرد و این خودش برای وی یک امتیاز بزرگ بود. حالا این امتیاز را از وی گرفتند و به بخش خصوصی دادند، خوب معلوم است که الان ناراحت است. جلوی رییس جمهور، یکی از این وزیران را اسم نمی‌برم، به آقای رییس جمهور گفت به آقای کرد زنگنه بگو چندتا شرکت را برای من نگه دارد، من می‌خواهم دو یا سه سال وزیر باشم. گفتم تو وزیر صنایع کشور هستی نه وزیر صنایع دولت. ملاحظه می‌کنید شما، مشکل همین است که فکر می‌کند وزیر صنایع دولت است. اما باید بداند وزیر صنایع کشور است و باید از بخش خصوصی حمایت بکند.

من از جناب آقای قربان‌زاده تشکر می‌کنم که این همایش را برگزار کردند، واقعاً باعث شد که یک باب گفت و گو باز شود و امیدواریم که تداوم داشته باشد. امیدوار هستیم که ان‌شاءالله نگرش‌ها تغییر پیدا بکند، نقش دولت تغییر بکند و دولت تصدی‌گری‌ها را رها بکند. ما همه می‌گوییم دولت کارش نظارت است، سیاست‌گذاری است، حاکمیت است، تصدی باید دست مردم و دست بخش خصوصی باشد ولی در عمل طور دیگر عمل می‌کنیم. ان‌شاءالله که همه در عمل هم به این صورت از بخش خصوصی حمایت کنیم. من با اطمینان می‌گویم همین خصوصی‌سازی با همه انتقاداتی که به آن وارد شده است، در زمان تحریم‌ها کمک کرد تا سرپا بایستیم. عزیزان ما ۹۰۰ شرکت واگذار کردیم و این شرکت‌هایی که بحث می‌کنند ۱۰ تا هم نیستند. این شرکت‌ها که می‌گویند مشکل داریم، ادرصد واگذاری‌ها هم نیستند و خود دولتی‌ها هم این ادرصد را بیشتر پر و بال می‌دهند، به خاطر اینکه می‌خواهند بگویند خصوصی‌سازی اشکال دارد و فرآیند واگذاری را به ما بدهید. ما قیم مردم هستیم و بهتر عمل می‌کنیم.

ما ۹۰۰ شرکت را واگذار کردیم و این شرکت‌هایی

که بحث می‌کنند ۱۰ تا هم نیستند.

مدیر نشست پانزدهم



حسین قربانزاده
رئیس کل سازمان
خصوصی سازی

اعضای نشست پانزدهم



نیلوفر دمنه
مشاور اقتصادی
سازمان برنامه و بودجه



فاطمه دادگر
مدیرکل دفتر اموال دولتی
و اوراق بهادار وزارت اور
اقتصادی و دارایی



مهدی بنانی
رئیس مرکز مدیریت
بدهی های عمومی و روابط
مالی دولت وزارت امور
اقتصادی و دارایی



جیسن هریس
رئیس دپارتمان
امور مالی و
نماینده صندوق
بین المللی پول

الف) مقاله «ترازنامه‌های بخش عمومی: فرصت‌ها و ریسک‌های موجود در آن»؛ جیسن هریس^۱

۱ در ترازنامه بخش عمومی در سطح جهانی که تجمیعی از ترازنامه‌های کشورهاست، دارایی‌های بخش عمومی ۲۱۶ درصد و تعهدات بخش عمومی ۱۹۵ درصد از GDP جهانی را تشکیل می‌دهد. بر این اساس، بخش عمومی در سطح جهانی به صورت کل دارای ارزش خالص مثبت به میزان ۲۱ درصد از GDP جهانی است. ترکیب دارایی‌های بخش عمومی تجمیعی هم نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از آن را دارایی‌های مالی (۹۷ درصد از GDP جهانی) تشکیل می‌دهد. همچنین ترکیب تعهدات بخش عمومی بیانگر آن است که بدهی دولت صرفاً نصف این تعهدات است و تعهدات بازنشستگی و شرکت‌های دولتی به دیگران نیز از اجزاء مهم آن به شمار می‌آیند.

۲ بررسی ترازنامه‌های کشورها به صورت انفرادی حاکی از آن است که دو سوم کشورها دارای تراز مثبت هستند، یعنی در واقع بخش دارایی‌های آنها بزرگتر از بخش تعهدات آنهاست. در بین این کشورها، کشورهای دارای منابع طبیعی مانند روسیه، نروژ، قزاقستان و استرالیا دارای بهترین ترازنامه‌ها هستند.

۳ یکی از عناصر جدید در ترازنامه بخش عمومی، دارایی‌های غیرمالی است که کشور ژاپن بالاترین دارایی‌های غیرمالی نسبت به GDP خودش را داراست و از این حیث السالوادور و گواتمالا در پایین‌ترین جایگاه قرار دارند.

۴ از دیگر عناصر جدید در ترازنامه بخش عمومی، دارایی‌های طبیعی است که پرداختن به آنها می‌تواند به شناسایی این دارایی‌ها و همچنین حفظ، نگهداری و مدیریت آنها کمک کند. علیرغم اینکه معمولاً میزان درآمد به دست آمده از این دارایی‌ها برای دولت‌ها در هر سال مالی مورد توجه قرار می‌گیرد، باید توجه شود که فروش این دارایی‌ها به معنای کاهش ثروت دولت‌هاست.

۵ اهمیت ثروت عمومی در این است که با مدیریت صحیح آنها می‌توان ۳ درصد در سال به GDP افزود.

۱. Jason Harrise، رییس دپارتمان امور مالی و همچنین کننده صندوق بین‌المللی پول



۶ یک ترازنامه قوی می‌تواند باعث بهبود GDP و کاهش نرخ بهره بانکی شود. در واقع، کشورهایی که دارای ارزش خالص بالاتری در اقتصادشان هستند، میزان بهره کمتری را پرداخت می‌کنند.

۷ یک ترازنامه قوی به دولت‌ها امکان تاب‌آوری بیشتر و عکس‌العمل به موقع در شرایط بحرانی را می‌دهد. در دوران بحران همه‌گیری کووید-۱۹ کشورهای دارای ترازنامه با ظرفیت بالاتر، توانستند حمایت‌های بهتر و قوی‌تری از بخش خصوصی داشته باشند.

۸ تحلیل ترازنامه بخش عمومی به شفافیت و پاسخگویی کمک می‌کند و به دولت‌ها امکان تشخیص و مدیریت ریسک و ارزیابی سیاست‌ها را می‌دهد و می‌تواند منافع کلان زیادی را به دنبال داشته باشد.

۹ دارایی‌های عمومی اساساً در راستای ارائه خدمات بهتر بخش عمومی به آحاد جامعه به‌کار گرفته می‌شوند اما این نوع دارایی‌ها باید به نوعی به لحاظ مالی هم سودآور باشند. از این منظر، برقراری توازن بین سود مالی و مزایای غیرمالی این دارایی‌ها، حائز اهمیت است.

۱۰ کشور نیوزیلند برای مواجهه با کسری بودجه و دیون خودش، دارایی‌های عمومی را به سه دسته اجتماعی، مالی و تجاری تقسیم کرد و دارایی‌های مالی را برای تسویه دیون و دارایی‌های تجاری را برای پیش‌برد امور تجاری خودش مورد استفاده قرار داد.

۱۱ ریسک مالی تنها ریسکی نیست که بنگاه‌های دولتی با آن مواجه هستند، بلکه اگر اختلالی در عملکرد آنها ایجاد شود، این خودش باعث می‌شود بسیاری از ذی‌نفعان و سرمایه‌گذاران در این بنگاه‌ها عقب‌گرد کنند.

(ب) دیدگاه اعضای نشست

۱ **مهدی بنانی:** ترازنامه خروجی یک سیستم حسابداری است، پس برای اینکه ما یک ترازنامه کامل و خوب داشته باشیم باید از مبنای حسابداری درستی برای شناسایی رویدادهای مالی، دارایی، بدهی و ... استفاده کنیم.

۲ **مهدی بنانی:** تبدیل یک مبنای نقدی به یک مبنای تعهدی یک برنامه ده ساله است که در کشور از سال ۱۳۹۴ شروع شده است. ایتالیا و نیوزیلند جزو کشورهای پیش‌رو در این حوزه هستند.

۳ **مهدی بنانی:** در ایران تقریباً سه یا چهار سالی است که ترازنامه به معنای واقعی در خزانه‌داری کل تهیه می‌شود و کار تلفیق صورت‌های



مالی اجزاء بخش عمومی از گام‌های آخر است. در واقع ما خیلی با بحث ترازنامه بخش عمومی فاصله نداریم.

۴ مهدی بنانی: در تدوین ترازنامه بخش عمومی سؤال مهم این است که بخش عمومی شامل چه اجزایی است؟ لذا در کشور براساس طبقه‌بندی صندوق بین‌المللی پول برای اولین بار تعریفی از بخش عمومی در لایحه مدیریت بدهی‌ها ارائه شد، به این صورت که بخش عمومی شامل یک هسته مرکزی یعنی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است که به این هسته شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و در واقع نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های مالی دولتی نظیر بانک‌ها و در نهایت آنهایی که قسمت عمده سهام‌شان دولتی است و دولتی محسوب می‌شوند، اضافه می‌شود.

۵ فاطمه دادگر: در حال حاضر در کشور سامانه‌ای برای ثبت اموال وجود دارد که امکان ثبت اموال مثلاً شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت مجزا امکان‌پذیر است. در عین حال که دخالتی در مدیریت این اموال نمی‌شود اما این اطلاعات برای اینکه دولت بداند به ازای ارائه خدمات عمومی چه میزان دارایی دارد، حائز اهمیت است.

۶ فاطمه دادگر: بخش عمومی ما یک بخش منحصربه‌فردی است که در برخی موارد درک آن برای صندوق بین‌المللی پول سخت بود. اموال تملیکی، انفال، اموال موات و ... جزء آن دسته موضوعاتی هستند که این درک را دشوار می‌کنند تا حدی که حتی در بخشی از این اموال با ثبت آنها در سامانه اموال مقاومت می‌شود.

۷ نیلوفر دمنه: در شرایط عدم وجود نگاه ترازنامه‌ای، دولت‌ها می‌توانند بخشی از عملیات مالی خودشان را به خارج بودجه منتقل کنند و افشاء نکنند. این موضوع می‌تواند هم اثر تورمی داشته باشد و هم انضباط‌های مالی بودجه‌ای را به هم می‌زند. بنابراین، نگاه ترازنامه‌ای به واسطه افشای هزینه‌ها و تأثیر بر انضباط پولی و مالی برای ما مهم است.

۸ نیلوفر دمنه: قاعده‌گذاری و محدود کردن تضامین در زمان ارائه بودجه و در سند بودجه به عنوان گام بعد از احصاء این تضامین خیلی مهم است.

۹ حسین قربان‌زاده: بهبود کیفیت حکمرانی دارایی تجاری دولت غایت ما تلقی می‌شود و طبیعتاً با واگذاری‌ها به اشکال مختلف باید به آن برسیم.



مقدمه

در چهارمین روز از نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۳ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در سالن (۱) درباره «حکمرانی و مدیریت دارایی ها و بدهی های دولت» بود. این نشست پانزدهمین نشست تخصصی بود که ریاست آن را آقای حسین قربانزاده، رئیس کل سازمان خصوصی سازی بر عهده داشتند و آقای مهدی بنانی، خانم فاطمه دادگر، خانم دمنه و آقای روشن فکر از اعضای این نشست بودند.

در این نشست یک مقاله تحت عنوان «ترازنامه های بخش عمومی: فرصت ها و ریسک های موجود در آن» توسط آقای جیسن هریس ارائه شد. ایشان رئیس دیارتمان امور مالی و همچنین کننده صندوق بین المللی پول هستند.

در ادامه ابتدا سخنرانی مقاله مذکور و سپس، دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب بیان شده است.

مقاله ترازنامه‌های بخش عمومی: فرصت‌ها و ریسک‌های موجود در آن

نویسنده و ارائه‌دهنده: جیسن هریس^۲

کاری که می‌خواهم اینجا ارائه بدهم این است که یک گام به عقب بردارم و در راستای خصوصی‌سازی صحبت کنم و آن بحث ترازنامه‌های بخش عمومی و همچنین موقعیت‌ها و همچنین ریسک‌هایی است که در آن وجود دارد. در واقع گزارشی که در سال مالی گذشته توسط صندوق بین‌المللی پول منتشر شد، تحت عنوان «مدیریت ثروت عمومی» بود که من در این ارائه با اقتباس از این گزارش می‌خواهم تأکید بیشتری بر مبحث بدهی‌ها و کسری بودجه دولت‌ها داشته باشم. در حقیقت شرکت‌های عمومی نقش بسیار مهمی دارند و ما باید بدانیم که این شرکت‌ها در کنار مزایای بسیار زیادی، در عین حال چه ریسک‌هایی برای بخش عمومی ایجاد می‌کنند. این موضوع را علی‌الخصوص با نگاهی بر ترازنامه‌های بخش عمومی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

در این ارائه برای بیان مطالبم سعی می‌کنم مباحث را در سه سرفصل کلی ساماندهی کنم. به این ترتیب که با تعریفی از ترازنامه بخش عمومی شروع می‌کنم و در خصوص اینکه ترازنامه بخش عمومی چیست، چه ویژگی‌هایی دارد و به چه دلیل مهم است، بحث می‌کنم. سپس یک نگاه کلان به این مسأله می‌کنم، از این حیث که چرا این موضوع اهمیت دارد و باید به این نوع ترازنامه‌ها توجه کنیم. آنچه که مورد بررسی قرار خواهیم داد موقعیت‌ها و ریسک‌های این ترازنامه‌هاست و در واقع ابزاری را در اختیار شما قرار خواهیم داد تا شما بتوانید یک بررسی بهتری از این نوع ترازنامه‌ها داشته باشید و بتوانید آنها را به کار بگیرید. یکی از نکات مهم این است که حرکتی رو به جلو به سمت مبحث مربوط به بدهی‌ها و کسری بودجه داشته باشم و هدف هم این بود که یک نگاه جامع برای مبحث مالیه عمومی فراهم کنم. یکی دیگر از کارهای صورت گرفته در این مقاله این بود که در واقع آمدم یک روشننگری در ارتباط با بحث دارایی‌ها و همچنین تعهدات (دیون) بخش عمومی در چارچوب ترازنامه بخش عمومی کل انجام دادیم. به این ترتیب که داده‌های مربوط به ترازنامه‌های بخش عمومی که در دست داشتیم را جمع کردیم و همه آنها را تبدیل به یکسری داده کل کردیم تا اینکه به یک منبع واحد رسیدیم. همچنین ارتباط بین بحث اقتصاد کلان با ترازنامه‌ها و همچنین تأثیر این ترازنامه‌ها بر خروجی نهایی و همچنین میزان تاب‌آوری اقتصادی و درآمدهای بالقوه را مورد محاسبه و بررسی قرار دادیم. کار دیگری که انجام دادیم این بود که در حقیقت برای بررسی این ترازنامه‌ها یک چارچوب مفهومی ایجاد کردیم، با هدف اینکه بتوانیم در حقیقت سیاست‌های مالی را و همچنین مدیریت

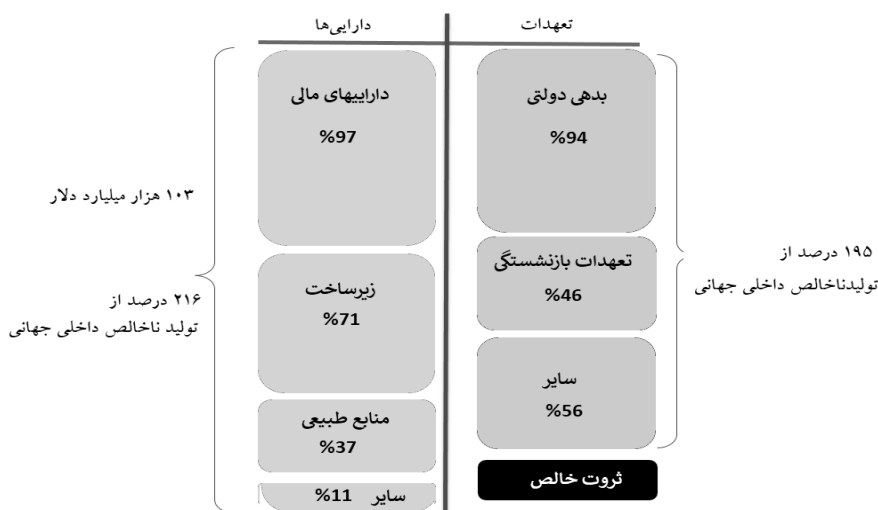
۲. Jason Harrise، رئیس دپارتمان امور مالی و همچنین کننده صندوق بین‌المللی پول



بهتر ریسک‌های مالی را بهبود ببخشیم. بنابراین، در این ارائه تا آنجا که وقت اجازه بدهد به این مطالب می‌پردازم.

الف) ترازنامه بخش عمومی و اهمیت آن ترازنامه بخش عمومی در سطح جهانی

در شکل (۱) طرحی شماتیک از ترازنامه بخش عمومی در سطح جهان نمایش داده شده است. در سمت چپ این شکل، جمع دارایی‌های بخش عمومی در سطح جهان را مشاهده می‌کنید. همانطور که مشخص است، حجم دارایی‌های دولت‌ها بسیار بزرگ است و جمع آنها در سطح جهانی یک چیزی حول و حوش ۱۰۳ تریلیون دلار است که ۲۱۶ درصد از سهم GDP جهانی را به خودش اختصاص داده است. بنابراین، اگر دارایی‌ها و این اموال به درستی مدیریت شوند، می‌توانند تا حد زیادی به رشد و بالندگی اقتصادی کشورها و بخش عمومی کمک کنند. حالا سؤال این است که این دارایی‌ها و یا در واقع ثروت عمومی از کجا به وجود می‌آید؟ همانطور که از شکل (۱) مشخص است، ۹۷ درصد آن به صورت دارایی‌های مالی است که دولت‌ها برای آن تسلط دارند یا مالک آن هستند؛ ۷۱ درصد از آنها هم دارایی‌های عمومی شامل زیرساخت‌ها مثل راه‌ها، بیمارستان‌ها و غیره است و در نهایت منابع طبیعی هم سهم ۳۷ درصد را تشکیل می‌دهند. البته این رقم سهم منابع طبیعی در کشورهایی که از لحاظ منابع انرژی و منابع طبیعی، غنی هستند، بسیار بالاتر است.



شکل ۱. ترازنامه بخش عمومی در سطح کل جهان

بخش قابل توجهی از ثروت عمومی در جهان به شکل دارایی‌های مالی و زیرساخت است.

در سمت راست شکل مذکور شما تجمیع دیون یا تعهدات بخش عمومی در سطح جهانی را می‌بینید که در مجموع ۱۹۵ درصد از تولید ناخالص داخلی جهانی را تشکیل می‌دهد. البته در کشورها به این بحث دیون کمتر توجه می‌شود و معمولاً بیشتر نگاه‌ها به سمت بدهی‌های دولتی است. با این حال همانطور که مشاهده می‌کنید بدهی دولت ۹۴ درصد یا تقریباً نصف دیون دولت‌هاست و ۴۶ درصد از آن به یکی دیگر از دیون یعنی پرداخت دستمزدها و حق بازنشستگی مربوط است که دولت‌ها به نوعی آن را به کارکنان خودشان بدهکار هستند. به‌علاوه، بخش بزرگی دیگر از این دیون (۵۶ درصد)، در حقیقت دیونی است که بنگاه‌های دولتی به دیگران بدهکارند و در قالب سایر دیون طبقه‌بندی شده‌اند.

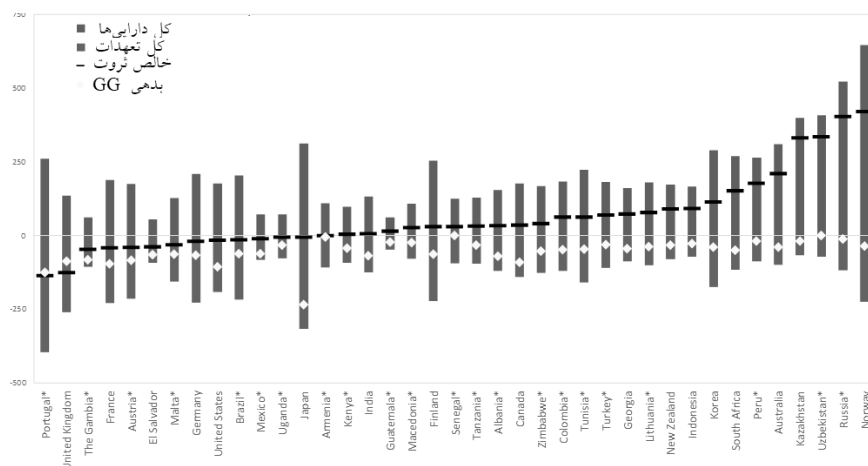
در کشورها به بحث دیون کمتر از بدهی‌های دولتی توجه می‌شود اما بدهی دولتی فقط نیمی از دیون را تشکیل می‌دهد.

ترازنامه بخش عمومی در کشورها به صورت انفرادی

در شکل (۲) تصویری از ترازنامه‌های بخش عمومی برای کشورهای مختلف ارائه شده است. این ترازنامه‌های بخش عمومی در حقیقت به‌طور خیلی واضح و مشخص برای ما توضیح می‌دهند که مالیه عمومی هر دولتی به چه سمت و سویی در حال حرکت است. آنچه که اینجا مشاهده می‌کنیم این است که تعداد زیادی از این ترازنامه‌ها با ابعاد و اندازه‌های مختلفی هستند. یک نشانگر که ارزش خالص این ترازنامه‌ها را به ما نشان می‌دهد، بیانگر آن است که دو سوم کشورها دارای تراز مثبت هستند، یعنی در واقع بخش دارایی‌های آنها بزرگتر از بخش در واقع دیون یا تعهدات آنهاست. ولی بسیاری از کشورهای GV را می‌بینیم که در واقع دیونشان بیش از دارایی‌هایشان است. در این کشورها مالیه عمومی آنها همانند مالیه شرکت‌ها اداره نمی‌شود تا به این نیاز داشته باشند که قطعاً باید دائماً ترازنامه مثبت داشته باشند و این نکته بسیار مهمی است که ما باید آن را مورد توجه قرار بدهیم.

ترازنامه‌های بخش عمومی توضیح می‌دهند که مالیه عمومی هر دولتی به چه سمت و سویی در حال حرکت است.

در سمت راست این شکل شما کشورهای نروژ، روسیه، قزاقستان و استرالیا را با بهترین ترازنامه‌ها می‌بینید و ما در ادامه نشان می‌دهیم که این کشورها جزء آن دسته کشورهایی هستند که به منابع طبیعی غنی دسترسی دارند. همچنین در این کردار کشورهایی مثل نیوزیلند و بریتانیا وجود دارند که داده‌هایی باکیفیت، شفاف و مشخص را در ترازنامه‌های خودشان ارائه می‌کنند.



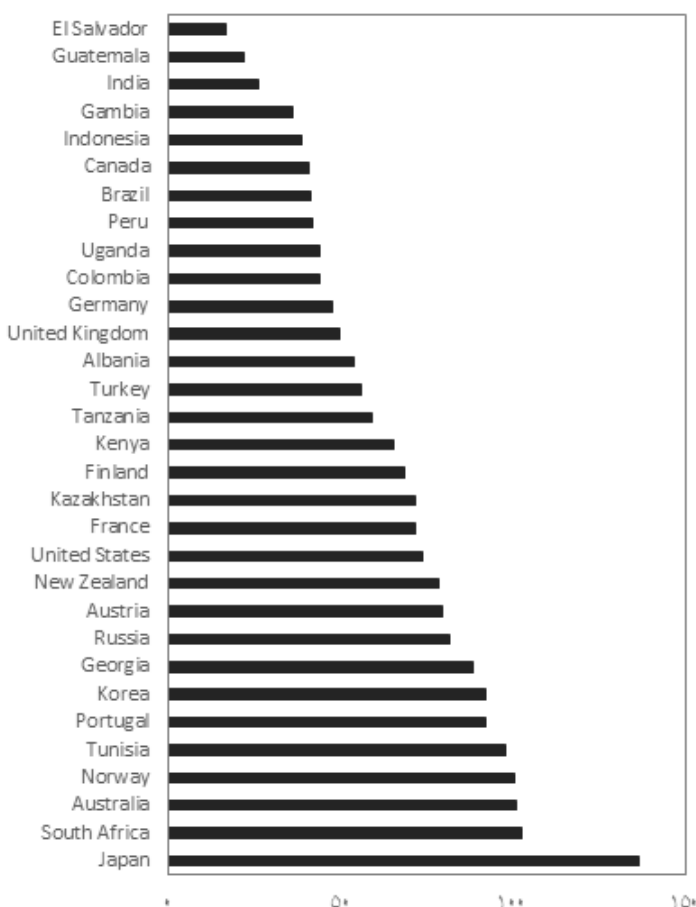
شکل ۲. ترازنامه بخش عمومی در کشورها برحسب درصدی از GDP

در شکل (۲) ما ترکیبی از کشورها با شرایط متفاوت، از کشورهای توسعه‌یافته‌تر تا کشورهایی مثل اوگاندا و کنیا و غیره که در حال توسعه هستند، را آوردیم و می‌توانیم این نتیجه کلی را بگیریم که ترازنامه کل بخش عمومی در دولت‌ها می‌تواند برای تمام کشورها با تمام شرایط اقتصادی فراهم و تهیه شود. در واقع، این ترازنامه‌های بخش عمومی به ما کمک می‌کند تا بتوانیم یک نگاه اجمالی بهتری به بحث بنگاه‌های دولتی و همچنین ارزش‌گذاری این نهادها و بنگاه‌ها داشته باشیم.

ترازانامه بخش عمومی برای تمامی دولت‌ها با شرایط مختلف اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه قابل تدوین است.

عناصر جدید در ترازنامه بخش عمومی

در این قسمت نگاهی به عناصر جدیدی که در ترازنامه‌های بخش عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرند، خواهیم داشت. اولین عنصر، دارایی‌های بخش عمومی است که شامل دارایی‌های غیرمالی مانند زیرساخت‌ها، امکانات حمل و نقل عمومی، جاده‌ها، بیمارستان‌ها و سایر اجزای زیرساختی هستند. همانطور که در شکل (۳) مشاهده می‌کنید، کشور ژاپن بالاترین دارایی‌های غیرمالی نسبت به GDP خودش را داراست و از این حیث السالوادور و گواتمالا در پایین‌ترین جایگاه قرار دارند.

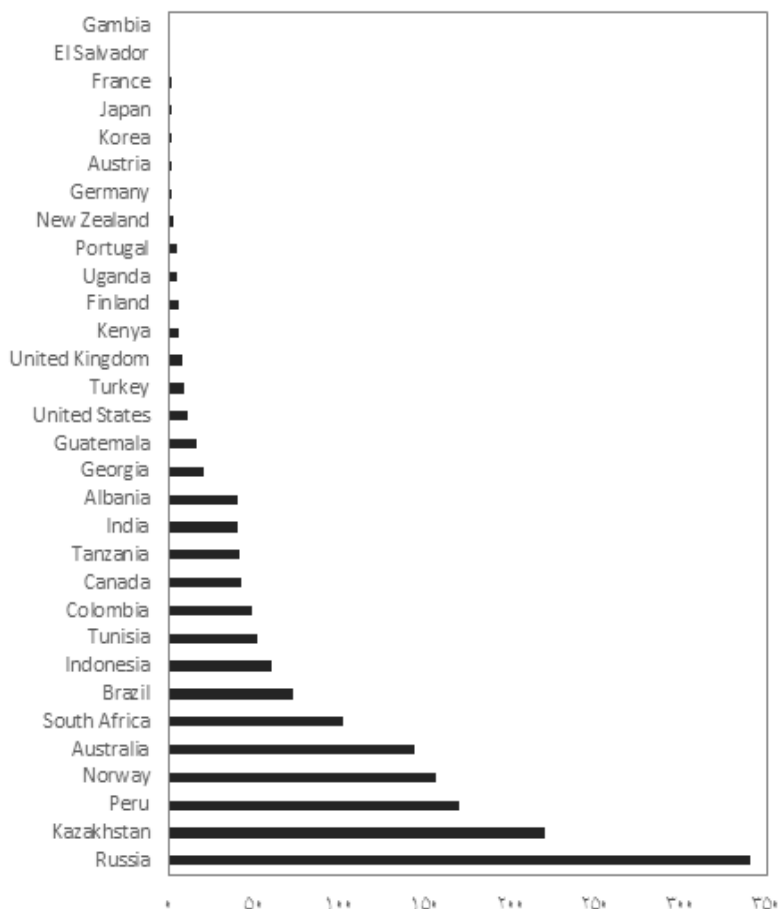


شکل ۳. دارایی‌های غیرمالی بخش عمومی در کشورها برحسب درصدی از GDP



به علاوه، ما دارایی‌های مربوط به منابع طبیعی مثل منابع زیرزمینی، نفت و گاز، طلا و آهن و غیره را هم داریم. با توجه به شکل (۴) کشورهای روسیه، قزاقستان، پرو، نروژ و استرالیا که دارای بهترین ترازنامه‌ها در شکل (۲) بودند، از جمله کشورهایی هستند که بیشترین میزان منابع طبیعی را در اختیار دارند. از اینرو، برای من خیلی جالب خواهد بود که ترازنامه کشور ایران را بررسی کنم و ببینم نتیجه به چه صورت خواهد بود. چون من حدس و گمانم این است که ایران با توجه به اینکه دارای منابع طبیعی غنی است، همانند بسیاری از کشورهای دیگر با چین و ژگی، دارای تراز مثبت باشد. البته من وقتی که گنجینه جواهرات ملی کشور ایران را چند سال قبل دیدم، متوجه شدم که در واقع قطعاً باید تراز شما خیلی مثبت‌تر از آن چیزی باشد که من فکر می‌کردم.

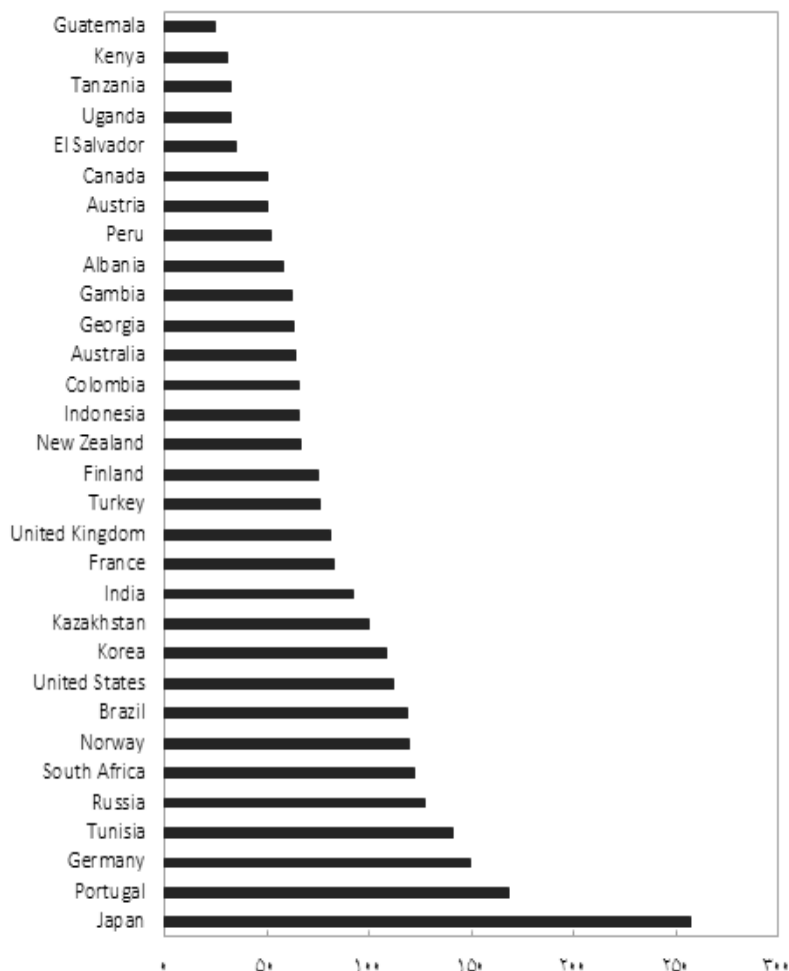
در واقع، فایده‌ای که نگاه به دارایی‌های طبیعی دارد این است که به ما کمک می‌کند تا ببینیم آنها چه دارایی‌هایی هستند، چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرند و اینکه می‌تواند به ما کمک کند تصمیم بگیریم چگونه این دارایی‌ها را حفظ، نگهداری و مدیریت کنیم. البته ما در سال‌های مالی به میزان فروش این منابع طبیعی نگاه می‌کنیم تا به این یافته برسیم که به چه میزانی برای دولت‌ها درآمد ایجاد کرده‌اند. اما یک چیزی که به آن توجه نمی‌کنیم این است که وقتی این دارایی‌ها را استخراج می‌کنیم و می‌فروشیم، هر چقدر این دارایی‌ها را بفروشیم، از آن طرف از حجم این دارایی‌ها دائماً کم می‌شود. بنابراین، میزان ثروت ما با فروش آن کاهش پیدا می‌کند.



**شکل ۴. دارایی‌های منابع طبیعی بخش عمومی در کشورها
برحسب درصدی از GDP**

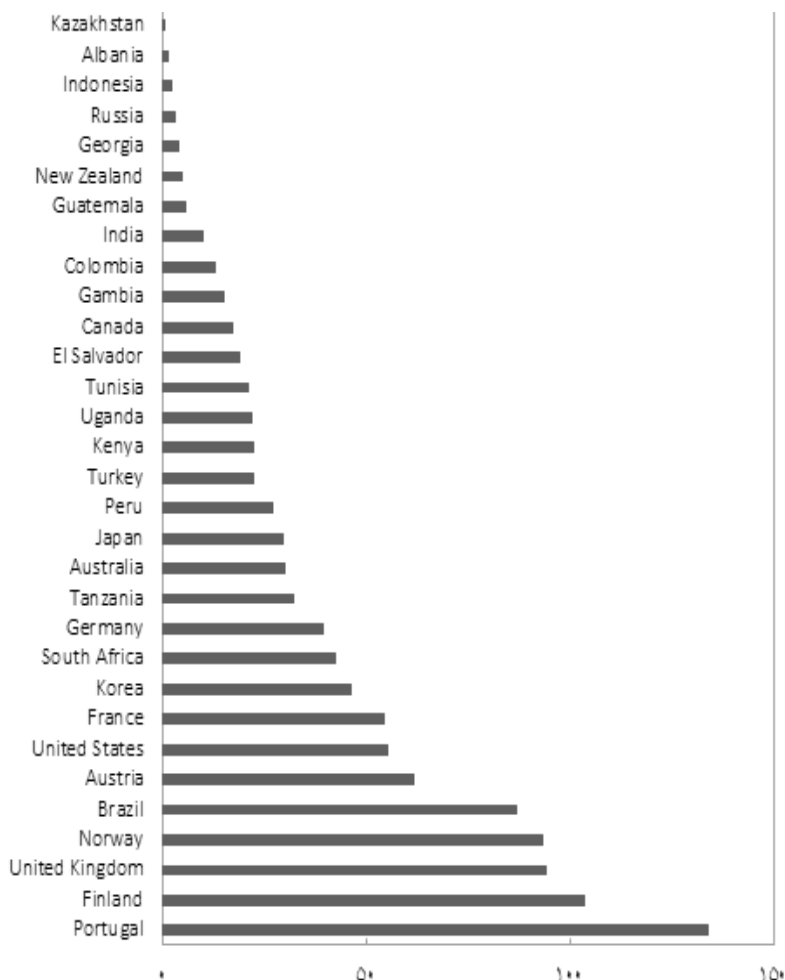
میزان ثروت دولت‌ها با فروش دارایی‌های طبیعی کاهش پیدا می‌کند.

از دیگر عناصر جدید در ترازنامه بخش عمومی دارایی‌های بنگاه‌های عمومی است که در شکل (۵) ارائه شده است. در مورد این دارایی‌ها در ادامه بیشتر توضیح می‌دهم اما باید بدانیم که این دارایی‌ها نقش بسیار مهمی را بازی می‌کنند. اما همانطور که می‌بینید دارایی‌های بنگاه‌های عمومی در کشور ژاپن دارای بالاترین سهم از GDP خودش در مقایسه با سایر کشورهاست و گواتمالا، کنیا، تانزانیا و اوگاندا از این حیث در جایگاه‌های آخر قرار دارند.



شکل ۵. دارایی‌های بنگاه‌های عمومی در کشورها برحسب درصدی از GDP

در شکل (۶) هم دیون مربوط به حقوق و دستمزد مورد بررسی قرار گرفته است. البته این نوع دیون را فقط در ارتباط با کارکنان بخش عمومی مورد بررسی و بازبینی قرار دادیم. این دیون همانطور که قبلاً بحث شد، بخش قابل توجهی از تعهدات بخش عمومی را تشکیل می‌دهد و در واقع نقش بزرگی در تعهدات بخش عمومی دارد. در این شکل مشخص است که قزاقستان، آلبانی، اندونزی و روسیه کمترین و کشورهای پرتغال، فنلاند، انگلیس، نروژ و برزیل بالاترین تعهدات بازنشستگی را دارند.



شکل ۶. تعهدات بازنشستگی در کشورها برحسب درصدی از GDP

شرکتهای دولتی در ایران

در ایران بنگاه‌های دولتی نقش بسیار مهمی را در اقتصاد ایفاء می‌کنند به گونه‌ای که درآمد آنها تشکیل‌دهنده تقریباً نصف تولید ناخالص داخلی کشور است. در این بین درآمد حاصل از نفت و گاز سه چهارم این درآمدها را تشکیل می‌دهند و ۱۰ درصد هم مربوط به عملیات بانکداری است. البته این آماری که در اینجا ارائه شده است، برای سال ۲۰۱۹ است. در واقع یک تعامل خیلی زیادی بین این نوع درآمدها و بودجه ایران وجود دارد. بسیاری از این درآمدها مستقیماً به سمت بودجه کل کشور سرازیر می‌شوند، بدون اینکه مورد بررسی قرار بگیرند



تا مشخص شود که این درآمدها از چه سازوکارهایی عبور کردند تا به بودجه کشور وصل شوند. در واقع، شرکت های نفت و گاز در سال ۲۰۱۹ تقریباً فقط ۱۵ درصد از درآمدهای خودشان را توانسته اند در حساب های خودشان نگه دارند و این بدان معناست که نقش کمی را در بودجه بازی کردند.

آنچه که من از بودجه عمومی دولت در ایران متوجه شدم این است که ۲۵ درصد این پرداخت ها از محل مالیات بر شرکت ها به دست آمده و در امر بودجه ایفای نقش کرده است. با بررسی سهم درآمد و هزینه ای بخش های مختلف اعم از بانک ها، حمل و نقل و گردشگری، بخش دفاعی، بخش مسکن و ... به این نتیجه رسیدیم که درآمدهای حاصل از این بخش ها به صورت خالص سهم اندکی در GDP دارد، چرا که تقریباً نیمی از درآمد صرف هزینه های سربار شده است. در واقع ما، متوجه شدیم که یارانه ها به صورت تداخلی انجام می شود، یعنی یارانه ها با همدیگر تداخل پیدا می کنند و باعث می شود بخش ها نقش کمی را در امر تأمین بودجه ایفا کنند.

(ب) دلیل اهمیت بحث ثروت عمومی

در این قسمت نگاهی وسیع تر و کلان تر به این مسأله خواهیم کرد که اصلاً چرا بحث ثروت عمومی مهم و حائز اهمیت است. در ابتدا باید گفت اگر دارایی های بخش عمومی به خوبی مدیریت شوند، این توانایی را دارند که به GDP بسیار کمک کنند و میزان تولید ناخالص داخلی کشورها را تا ۳ درصد در هر سال بیفزایند. این یک رقم قابل توجه و معادل درآمد حاصل از مالیاتی است که دولت ها از شرکت ها دریافت می کنند. وقتی ما می آییم درآمد حاصل از سود سهام را با درآمد حاصل از مدیریت دارایی ها مقایسه می کنیم، نتایج خیلی خوبی به دست نمی آید؛ چرا که بازگشت و سوددهی در بسیاری از موارد دیده می شود که حدود ۶/۰ درصد است که رقم قابل توجهی نیست. این بدان معناست که سرمایه گذاری های انجام شده به شما حدود یک درصد در سال بیشتر سود نمی دهد. بنابراین، فکر نمی کنم دیگر شما خیلی برای ادامه آن سرمایه گذاری تمایل پیدا کنید.

در صورت مدیریت دارایی های بخش عمومی، درآمد حاصل از آن برای دولت بیش از سود سهام خواهد بود.



اگر بخواهیم به دارایی‌های مالی دولت‌ها و همچنین دارایی شرکت‌ها توجه کنیم و دارایی‌های غیرمالی و اجتماعی مثل مدارس و غیره را از آن حذف کنیم، می‌توانیم در یک رویه درستی تا حد زیادی در یک بنچ مارک اینها را ببینیم و بنچ مارک برای اینها تعیین کنیم.

نکته خیلی مهم دیگر این است که یک ترانزنامه قوی می‌تواند باعث شود تا میزان بهره بانکی و میزان سود کاهش پیدا کند. همانطور که می‌دانید نرخ بهره نقش بسیار مهمی در بدهی‌ها و کسری بودجه‌ها بازی می‌کند و برای همین است که این دو عنصر را باید خیلی با دقت مورد بررسی قرار داد. در واقع، در کشور نروژ و برزیل می‌بینیم که تقویت ترانزنامه‌ها و از طرف دیگر کاهش نرخ بهره بانکی به عنوان منابعی از تأمین مالی و پیش‌برد تولید ناخالص داخلی استفاده می‌شود. بنابراین، نتیجه‌گیری کلی این است که میزان بالای بدهی رابطه مستقیم با افزایش هزینه‌ها دارد و باید بدانیم که هر چقدر GDP ما افزایش پیدا کند، از آن طرف نرخ بهره بانکی به میزان قابل توجهی کاهش پیدا می‌کند. به عبارت دیگر، در کل می‌توانیم بگوییم که کشورهایی که دارای ارزش خالص بالاتری در اقتصادشان هستند، میزان بهره کمتری را پرداخت می‌کنند.

نکته دیگری که حائز اهمیت است این است که کشورهای دارای ترانزنامه بهتر و قوی‌تری، در مواجهه با شوک‌هایی که به اقتصادشان وارد می‌شود، میزان تاب‌آوری بهتری از خود نشان می‌دهند. طی بررسی که ما انجام دادیم به این نتیجه رسیدیم که کشورهای دارای ترانزنامه‌های قوی‌تر، به خصوص در زمینه ارزش بازارها و شرکت‌ها، میزان تاب‌آوری بیشتری در مواجهه با بحران‌های مختلف داشته‌اند. به عنوان مثال، ترانزنامه قوی‌تر در شرایط شیوع یک بحران اپیدمی مانند کووید-۱۹ به دولت‌ها این امکان را می‌دهد که محرک‌های اقتصادی را به موقع تزریق کنند و کشور را و وضعیت اقتصاد را از شرایط بحران بیرون بیاورند. همچنین در دوران بحران همه‌گیری کووید-۱۹ متوجه شدیم که کشورهای دارای ترانزنامه با ظرفیت بالاتر توانستند حمایت‌های بهتر و قوی‌تری در این دوران از بخش خصوصی داشته باشند. به عنوان مثال، کشور قزاقستان را در نظر می‌گیریم که منابع غنی نفتی زیادی دارد. این کشور در سال ۲۰۱۴، شرایط بسیار سختی را تحمل کرد، زمانی که قیمت نفت در بازارهای جهانی نصف شد و به دنبال آن بسیاری از شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری در این کشور کاهش پیدا کرد. در واقع، آنها توانستند با تزریق به موقع محرک‌های اقتصادی از تندتر شدن



شیب رکود اقتصادی خودشان جلوگیری کنند.

ج) فرصت‌ها و ریسک‌ها

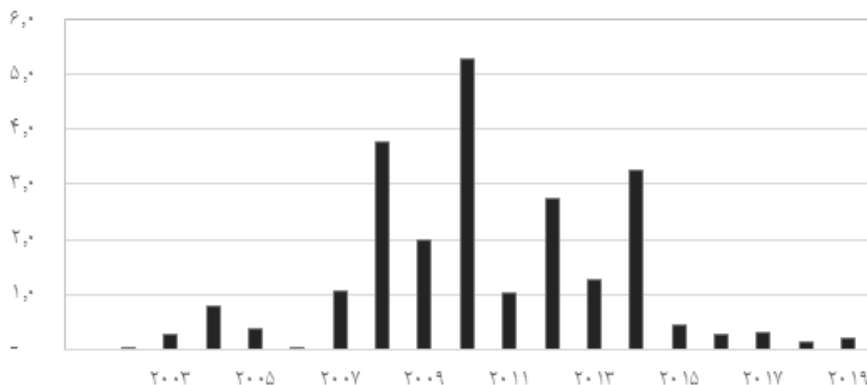
ایجاد توازن بین سود مالی و مزایای غیرمالی دارایی‌های عمومی

می‌خواهیم یک نگاه دیگری بکنیم و ببینیم کشورهای دیگر در خصوص چالش‌هایی که در ارتباط با بحث کسری بودجه و دیون مواجه هستند، چه برخوردی در چارچوب ترانزنامه‌ها انجام دادند.

در حقیقت دارایی‌های عمومی وجود ندارند که برای ما سود مالی به ارمغان بیاورند، بلکه بایستی بیشتر در راستای ارائه خدمات بهتر بخش عمومی به آحاد جامعه به کار گرفته شوند و استفاده شوند و همچنین به رشد اقتصادی از آن منظر کمک کنند. اما به هر حال این نوع دارایی‌های عمومی باید به نوعی به لحاظ مالی هم سودآور باشند. پس این توازن چگونه بین سود مالی و مزایای غیرمالی این دارایی‌ها که باید با خودشان برای بخش عمومی به ارمغان بیاورند، برقرار می‌شود؟ در این ارتباط یک مثال برای شما از کشور نیوزیلند می‌زنم که برای مواجه با این چالش، دارایی‌ها و دیون خودش را به سه قسمت مشخص یعنی اجتماعی، مالی و تجاری تقسیم کرد. دارایی‌های اجتماعی را شامل مدارس، بیمارستان‌ها و سایر اجزای زیرساختی تعریف کردند. بخش دیگر از دارایی‌ها که شامل بخش مالی بود به آنها این امکان را می‌داد که بتوانند دیون خودشان را با آن تسویه کنند. دسته سوم از دارایی‌ها، دارایی‌های تجاری بودند و همانطور که از اسم آنها پیداست در ارتباط با امور تجاری بودند و این امکان را فراهم می‌کردند که در پیش‌برد امور مربوط به بخش تجارت بتوانند از آنها استفاده کنند. با این کار میزان پیش‌بینی‌پذیری را بالا بردند و توانستند در بخش خدمات مربوط به دارایی‌های عمومی، تحول خیلی زیادی ایجاد کنند. لذا، در بخش دارایی‌های تجاری من تأکید می‌کنم که حتماً کشور نیوزیلند را مطالعه کنید که برای توسعه در زمینه تجارت و همچنین سودآوری و سرمایه‌گذاری‌ها چه کاری انجام داد.

فرآیند خصوصی‌سازی در ایران

با توجه به شکل (۷) مشاهده می‌کنیم که خصوصی‌سازی به میزان قابل توجهی در ایران صورت گرفته است. هدف در واقع بهبود وضعیت اقتصادی در ایران بوده است.



شکل ۷. فرآیند خصوصی‌سازی در ایران

پیشرفتی که از سال ۲۰۱۹ به این طرف حاصل شده است، حدود ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی ایران بود. البته این به نوعی در برخی از موارد به درستی قابل اندازه‌گیری و قابل پیش‌بینی نبوده است. این روند صعودی به دلیل این است که برخی از بنگاه‌های دولتی را بیش از ارزش واقعی آنها ارزش‌گذاری کرده‌اند. این موضوع بیش برآوردی دارایی‌ها، ریسک زیادی را در تهیه و تدوین یک ترازنامه دقیق ایجاد می‌کند.

به‌طور کلی می‌توانیم بگوییم که فروش دارایی‌ها و خصوصی‌سازی یک سنگ محک بسیار مهمی برای ارزش‌گذاری دارایی‌هاست. اگر ارزش‌گذاری‌های دارایی‌ها بیش از حد واقعی خودش باشد، بنگاه‌های دولتی مجبورند از جای دیگری تأمین بودجه کنند که نشان بدهند این ارزش را دارند. البته این مسأله فقط مربوط به ایران نیست، بلکه مسأله‌ای است که در سطح جهان هم صورت می‌گیرد. بنابراین، بخش بنگاه‌های دولتی ما دانش کافی و یک درک بسیار بالایی باید داشته باشند تا در راستای خصوصی‌سازی بدانند که باید این مراحل به درستی طی شود و ارزش‌گذاری‌ها به درستی و صحیح انجام شود.

ارزیابی ریسک مالی

ریسک مالی تنها ریسکی نیست که بنگاه‌های دولتی با آن مواجه هستند، بلکه بنگاه‌های دولتی با ریسک‌های گسترده و بزرگ روبه‌رو هستند، چرا که اگر اختلالی در عملکرد آنها ایجاد شود، این خودش باعث می‌شود بسیاری از ذی‌نفعان و سرمایه‌گذاران در این بنگاه‌ها عقب‌گرد بکنند.

ریسک‌های مالی در این بخش می‌تواند ریشه‌های متفاوتی داشته



باشد. میزان یارانه‌ها می‌تواند این ریسک را بالا ببرد. دریافت وام برای بالا بردن راندمان و از طرف دیگری نداشتن خروجی مناسب و مجدداً قرض کردن برای پرداخت سایر دیون، خودش می‌تواند ضرر زیادی را به بخش بنگاه‌های عمومی و در واقع ساختار تأمین مالی آنها وارد کند. این ضرر و زیان تا ۳ درصد تولید ناخالص داخلی هم رسیده است. در خصوص میزان تزریق پول برای سر پا نگه داشتن بنگاه‌ها در برخی از موارد حتی ارقامی معادل ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی در این زمینه تجربه شد.

سیاست‌گذاران باید دائماً بنگاه‌های دولتی را بررسی کنند و تحت نظارت قرار بدهند تا ببینند عملکرد آنها در صورت مالی به چه صورتی است. این خودش در واقع نیازمند سیستم پایش و همچنین پایش داده‌های دقیق است که باید از این بنگاه‌ها اخذ شود.

شایان ذکر است، صندوق بین‌المللی پول یک چارچوب مشخص و مدون دارد که نشان می‌دهد چگونه باید این بررسی‌ها و این پایش داده‌ها و نظارت‌ها صورت بگیرد و به شما این امکان را می‌دهد تا بتوانید ریسک‌های مالی خودتان را به درستی تشخیص بدهید و روش‌های مناسب را برای مواجهه و حل مشکل به کار بگیرید. تشخیص صحیح بنگاه‌هایی که ریسک و بدهی بالایی دارند، در واقع بسیار به دولت‌ها کمک می‌کند تا میزان ریسک‌پذیری و میزان آسیب‌پذیری خودشان را پایین بیاورند، همچنین به دولت‌ها این امکان را می‌دهد تا بتوانند تشخیص بدهند که کدام یک از بنگاه‌های دولتی و بنگاه‌های عمومی بیشتر از بقیه آسیب‌پذیر هستند و بتوانند آنها را مدیریت کنیم. به علاوه، این روش صندوق بین‌المللی پول به مدیران و سیاست‌گذاران امکان درک این موضوع را می‌دهد که کدام یک از این بنگاه‌های دولتی و به چه میزان به کمک نیاز دارند تا بتوانند یک نگاه عمیق بیندازند و ببینند نیازهای این بنگاه‌ها چیست تا بتوانند راهکارها را به نحو احسن برای این بنگاه‌ها به کار بگیرند. در واقع، این روش راهکارهایی را پیش پای شما می‌گذارد که بتوانید همیاری عمومی را برای کمک به این بنگاه‌ها بطلبید. این چارچوب را شما می‌توانید از طریق پورتال ریسک مالی از روی سایت صندوق بین‌المللی پول دانلود کنید و مستقیماً تمام این راهکارها را به دست بیاورید. نکته جالب توجه این است که وزارت امور اقتصادی و دارایی ایران هم اکنون بسیاری از این اهرم‌ها و بسیاری از این روش‌ها را در اختیار دارد که می‌تواند آنها را به کار بگیرد.

وزارت امور اقتصادی و دارایی ایران بسیاری از اهرم‌ها و روش‌های بیشنهادهای صندوق بین‌المللی پول برای ارزیابی ریسک را اختیار دارد.

(د) جمع‌بندی

منافع تحلیل ترازنامه بخش عمومی

صندوق بین‌المللی پول با جدیت موافق این امر است که توجه درست به ترازنامه‌ها می‌تواند به نفع بخش عموماًست، چرا که به ما کمک می‌کند تا نگاه جامعی به مالیه بخش عمومی داشته باشیم. همچنین به دولت‌ها کمک می‌کند که هم ریسک‌ها را در ترازنامه تشخیص بدهند و هم آنها را مدیریت کنند. ضمن اینکه می‌تواند کمک کند تا دولت‌ها سیاست‌های خودشان را در بخش سرمایه‌گذاری بخش عمومی مورد ارزیابی قرار بدهند. به علاوه، در امر خصوصی‌سازی هم فواید بسیار زیاد، واضح و شفاف برای بخش اقتصاد کلان دارد.

تشویق پاسخگویی و شفافیت

تحلیل ترازنامه بخش عمومی به شفافیت و پاسخگویی کمک می‌کند. در واقع بسیاری از دارایی‌های بخش عمومی که معمولاً به آنها توجه کمتری می‌شود، در این ترازنامه به وضوح نمایان می‌شوند تا برای خدمت به اقتصاد و رشد اقتصادی و همچنین تحقق اهداف اجتماعی مورد استفاده قرار بگیرند. به علاوه، تحلیل ترازنامه بخش عمومی به پاسخگویی شهروندان و تأمین‌کنندگان اعتبار کمک می‌کند.

منافع برای ایران

در مقوله ایران که ما با یک بخش بسیار بزرگ از بنگاه‌های دولتی مواجه هستیم، لذا تحلیل ترازنامه بخش عمومی بسیار کمک می‌کند و فرصت‌ها و روش‌های بسیار خوبی برای تقویت مدیریت اهداف اجتماعی پیش پا می‌گذارد. ضمن اینکه کمک بسیار مهمی در شناخت و مدیریت صحیح ریسک‌ها و ریزفاکتورها در بخش اقتصاد انجام می‌دهد.

**صندوق بین‌المللی پول با جدیت موافق این امر است که توجه درست به
ترازنامه‌ها می‌تواند به نفع بخش عموماًست.**



پرسش و پاسخ

سؤال ۱. گزارش خوبی بود. این نگاه به ترازنامه کشور که از منافع اقلام مختلف ترازنامه یا عایدی ترازنامه برای تأمین منابع کشور استفاده کنیم، نگاه خوبی بود. اما من در گزارش متوجه نشدم که نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP برای ایران را چند گفتند. به نظرم یک عدد خیلی پایینی گفتند، در حالی که این عدد در کشور بالاتر است. لطفاً بفرمایند نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP را برای ایران در این گزارش چند گفتند؟

پاسخ: باید عرض کنم عددی که اینجا بیان شد نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP نبود بلکه درآمد دولت از محل سود ناشی از سهام دولت است که نسبت آن به GDP رقم ۰/۶ درصد براساس آمار سال ۱۳۹۸ است که رقم پایینی است و طبیعی هم هست.

سؤال ۲. خیلی ممنون از ارائه ارزشمندتان. ایشان در فرمایش‌های خودشان به یک مطلبی اشاره کردند، مبنی بر اینکه دولت نقش حمایت‌گر دارد و در عین حال باید به سوددهی هم فکر کند. یکی از مسائلی که در مدیریت دارایی‌ها در کشور ما مطرح است، این است که دولت همیشه طی سال‌های طولانی به خصوص در حوزه اراضی نقش حمایتی را برای حمایت از کشاورزی، حمایت از صنعت، حمایت برای سرمایه‌گذاری، حمایت برای مسکن و ... داشته است؛ به‌طوری که، برای این حمایت‌ها ارزش زمین را صفر در نظر گرفته است و به قول معروف زمین‌های دولتی را به این شکل فرض گرفته است. ولی امروز به این نتیجه رسیده که باید از این اراضی درآمدی داشته باشد تا بتواند از آن استفاده کند. بنابراین اینجا بین آن نقش حمایتی دولت، نقش خدمات‌دهنده و حمایت‌کننده با نقش دولت در کسب درآمد و سود از همان دارایی‌هایی که می‌توانست جنبه حمایتی داشته باشد، یک تناقضی را به وجود می‌آورد. لذا این موضوع الآن واقعاً به یک سؤال بزرگ تبدیل شده است که آیا دولت می‌تواند مثلاً املاک را اجاره بدهد و درآمد کسب کند؟ آیا وظیفه دولت حمایت نبود؟ حالا همین دولت آیا باید وارد بازار شود و رقابت کند؟ ضمن اینکه وقتی بحث مدیریت اموال یا مولدسازی اموال مطرح می‌شود، این سؤال مهم به وجود می‌آید، این دولتی که باید نقش حمایت را ایفاء می‌کرد، حالا امروز می‌خواهد درآمد داشته باشد، آیا کارکرد دوم با نقش اصلی دولت به عنوان ارائه‌دهنده خدمات و حمایت همخوانی دارد یا آن را زیر سؤال می‌برد؟

پاسخ: سؤال بسیار خوبی پرسیده شد. بله، همانطور که توضیح دادم، بخش عمومی و دارایی‌ها عمومی در حقیقت به این منظور فراهم نشدند که از آنها درآمدی کسب شود بلکه جنبه حمایتی و جنبه حمایت از بخش عمومی را داشته‌اند. اما به نوع دیگری هم می‌توان به این قضیه نگاه کرد. وقتی دارایی‌های عمومی به صورت زیرساخت ایجاد می‌شوند، ما این دارایی‌ها را به حال خود رها می‌کنیم. ایجاد درآمد فقط یکی از مؤلفه‌های مدیریت کردن این شرایط است، این در حالی است که مدیریت صحیح شامل این می‌شود که در واقع این اطمینان حاصل شود که رویه و روند مدیریتی به‌طور صحیح و مداوم و به خوبی صورت گیرد و این سازوکارها به‌طور مؤثر مورد استفاده قرار گیرد و آن ساخته‌ها دقیقاً مطابق با آن چیزی باشد که مردم به آنها نیاز دارند. همچنین در توضیحات خودم به آن مثال نیوزیلند اشاره کردم که چگونه در حال مدیریت دارایی‌های بخش عمومی خودشان هستند. در واقع، آنها به بسترسازی برای ایجاد درآمد از دارایی‌های بخش عمومی که چندان درآمدزا نیستند، نپرداختند بلکه در حال بررسی هستند تا ببینند در کدام یک از همین دارایی‌های عمومی امکان کسب درآمد وجود دارد.

در کشورهای مختلف دنیا که ما بررسی کردیم، متوجه شدیم که بسیاری از دولت‌ها هنوز اطلاع و آگاهی کافی و در واقع شناخت درستی از بخش‌ها و پتانسیل‌های نهفته‌شده در بخش‌هایی از دارایی‌های عمومی خودشان که می‌تواند برای آنها سودآور باشد، ندارند و ما شاهد آن هستیم که بسیاری از دارایی‌های عمومی و ساختمان‌های عمومی به دلیل عدم تعمیر یا استفاده نادرست از آنها در حال از بین رفتن هستند. متأسفانه در خیلی از کشورها این مشکل وجود دارد که این نقاط قوت و پتانسیل‌ها را درست نمی‌بینند یا دارایی‌های عمومی را به خوبی مدیریت نمی‌کنند. این بسیار مهم است که ما این دارایی‌ها را ببینیم، بشناسیم که چه چیزهایی در دست داریم و بتوانیم با مدیریت صحیح از این دارایی‌ها بهره‌برداری کنیم. با این حال، ما یکسری دارایی‌های دولتی داریم که به‌طور واضح جنبه تجاری و ماهیت تجاری دارند و اینگونه دارایی‌ها هستند که در واقع باید روی آنها تمرکز شود و بهره‌برداری تجاری از آنها صورت بگیرد. ضمن اینکه بخشی از دارایی‌های دولت‌ها به‌طور مداوم در معرض ریسک قرار دارد. بنابراین،



برای کاهش ریسک و بالا بردن پتانسیل موجود برای سودآوری باید بررسی کرد که کدام دارایی‌ها باید مورد توجه قرار بگیرد، این دلیل‌ها شناسایی شوند و به درستی به سمت تجاری‌سازی هدایت شوند. در واقع وقتی گفته می‌شود اگر دارایی‌های عمومی درست مدیریت شوند، می‌توانند سالی ۳ درصد به تولید ناخالص داخلی یک کشور اضافه کنند، منظور ما آن دارایی‌های عمومی با پتانسیل تجاری‌سازی شدن بود.

وقتی بحث کسب درآمد با مدیریت درست دارایی‌های عمومی مطرح می‌شود، منظورمان از دارایی‌های عمومی آن بخش از دارایی‌ها با پتانسیل تجاری‌سازی شدن است.

سؤال ۳. من هم از ارائه خوبی که داشتند، تشکر می‌کنم. دولت ایران پنج یا شش سالی است که با اصلاح نظام حسابداری و استفاده از مبنای تعهدی تلاش می‌کند که به ترازنامه بخش عمومی برسد. سؤالی که من دارم این است که وقتی ما می‌گوییم ترازنامه بخش عمومی، چون بخش عمومی حاوی بخش‌های مختلفی نظیر دولت مرکزی، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌هاست، سطح تلفیق آن چیست؟ یعنی چه واحدهایی در این ترازنامه دیده می‌شوند؟

پاسخ: ما نسخه خاصی نداریم که بگوییم چه ترکیبی دقیقاً باید وجود داشته باشد یا تخصیص منابع به کدام یک از این اجزاء باید به‌طور دقیق صورت بگیرد. نسخه و فرمول خاصی برای این قضیه وجود ندارد اما ما مشاهده کردیم که یک تفاوت بسیار واضح و مشخصی در میزان دارایی‌های عمومی در کشورهای مختلف با همدیگر وجود دارد و اینکه دولت‌های مختلف جهان برای ارائه خدمات و یا سرمایه‌گذاری و توسعه بخش عمومی اهداف مختلفی را بر اساس نیازهای خودشان اولویت‌بندی کردند. در واقع، آنچه مدنظرماست این موضوع است که در هر حال ترازنامه بخش عمومی برای دولت‌ها بسیار فایده خواهد داشت و بسیار سودمند خواهد بود تا همین‌گونه پرسش‌ها از طرف شما مطرح شود و با دنبال کردن نیازهای خودشان به پاسخی صحیح برسند. از این نظر خود دولت‌ها باید این سؤال را از خودشان بپرسند که از مالکیت این بنگاه‌ها چه سودی عایدشان خواهد شد؟ یا آیا این



بنگاه‌ها واقعاً اهداف اصلی و وظایف اصلی که بر اساس آن تأسیس شده‌اند را برای کشور و برای آن دولت تأمین می‌کنند یا نه؟ در واقع با بررسی دقیق در چارچوب ترازنامه بخش عمومی شاید می‌شود به اشتباهاتی پی برد که به مدتی طولانی توسط دولت‌ها تکرار می‌شد و سود و فایده‌چندانی را عاید دولت‌ها در بخش عمومی نمی‌کرد. لذا با نظارت و مطالعه دقیق این پرسش‌هاست که از تکرار این اشتباهات که مدت‌هاست در بسیاری از کشورها وجود داشته است، می‌توان جلوگیری کرد. در این ارتباط، بررسی‌های دوره‌ای می‌تواند به دولت‌ها کمک کند تا بتوانند موقعیت‌های بهتری را کشف و مدیریت بهتری را بر بخش عمومی و دارایی‌های عمومی اعمال کنند. تجربیات مختلفی در مورد کشور خود من استرالیا یا کشور نیوزیلند وجود دارد که ما می‌توانیم ببینیم با شناخت درست پتانسیل‌های نهفته در دارایی‌های عمومی چه کارهایی می‌توان انجام داد.

با بررسی دقیق در چارچوب ترازنامه بخش عمومی می‌توان به اشتباهاتی پی برد که به مدتی طولانی توسط دولت‌ها تکرار می‌شد.

به علاوه، بحث ارزش‌گذاری اهمیت بسیار زیادی دارد. در بسیاری از موارد به این نتیجه رسیده‌اند که کلاً نگر داشت‌ن بنگاه‌های دولتی کار چندان پرفایده‌ای نیست و آنها را باید به بخش خصوصی واگذار کنند و از این طریق می‌توانند بسیاری از چالش‌ها و موانع را از سر راه بردارند و اینکه مطمئن شوند که عامه مردم از این واگذاری‌ها و این نوع اعمال مدیریت‌ها منفعت کسب می‌کنند. در کشور بریتانیا هم می‌بینیم که این اتفاق نمی‌افتد و این مسأله کماکان وجود دارد.

سؤال ۴. من از ارائه خوبی که دادند، تشکر می‌کنم. در مورد اهمیت ترازنامه در تصویر بهتری که ما از وضعیت مالی دولت داریم، شکل‌گیری ترازنامه مخصوصاً برای اقتصاد ما در مرحله‌ای است که لازم است هر دو طرف آن یعنی هم طرف دارایی‌ها و هم طرف تعهدات آن به خوبی شناسایی شود. من حالا روی بحث دارایی‌ها ورود نمی‌کنم چون صحبت شد اما روی بحث شناسایی تعهدات دولت و بخش عمومی، مسأله‌ای که می‌خواهم سؤال کنم، بحثی است که ما اینجا داریم و یکی از موضوعات مهم تعهدات دولت ما هم است و آن تعهدات مشروط^۳ است که



شناسایی آن برای دولت سخت است. به خاطر اینکه در مرحله‌ای که در واقع این تعهدات ایجاد می‌شود، تعهد قطعی دولت نیست. من فکر می‌کنم یکی از روش‌هایی که بخواهیم این شناسایی را بهتر انجام بدهیم این است که بخواهیم در زمان تدوین بودجه روی این تعهدات مشروط قاعده بگذاریم و همچنین بخواهیم در زمان ارائه بودجه آنها را افشاء کنیم. من می‌خواستم تجربه موفقی که در کشورهای دیگر برای افشاء و قاعده‌گذاری روی تعهدات دولت به خصوص تعهدات مشروط وجود دارد را اگر بتوانند خلاصه توضیح بدهند.

پاسخ: از سال ۲۰۰۸ میلادی که بحران اقتصاد جهانی اتفاق افتاد، این مسأله بسیار مورد توجه قرار گرفت. بحث دیون و بدهی‌های دولت بسیار مورد توجه قرار گرفت و سؤال شما سؤال بسیار خوبی است. علاوه بر ۱۴ سال گذشته، در این چند سال اخیر بعد از همه‌گیری کووید-۱۹ هم این مسأله به خوبی خودش را نشان داد. در واقع صندوق بین‌المللی پول، برنامه و راه‌حلی در رابطه با بحث رسیدگی به تعهدات مشروط دارد که می‌تواند آن‌را برای کمک به بسیاری از دولت‌ها ارائه بدهد. دیون مشروط به دو صورت آشکار و نهان می‌توانند وجود داشته باشند. نوع آشکار آنها در قالب تضمین‌های بانکی است که به خوبی می‌شود آنها را دید و تشخیص داد. ما در واقع می‌آییم این‌طوری در نظر می‌گیریم که تمام دیون شرکت جزء دیون مشروط است و بعد می‌آییم بررسی می‌کنیم، آنها را سند می‌کنیم تا تشخیص بدهیم که کدام یک از این دیون، دیون مشروط نیستند. در واقع، این دیون آشکار می‌توانند شامل یک دامنه وسیعی از دیون مختلف باشند و حتی تمام بخش مالی یک کشور را در برگیرد، همان‌طوری که دولت ایرلند در سال ۲۰۰۸ متوجه یک چنین حقیقتی شد. در بسیاری از کشورها در هنگام همه‌گیری کووید-۱۹ هم این بحث دیون مشروط تمام بخش اقتصاد آنها را در بر گرفت. بنابراین، ما باید اندازه و منبع این دیون مشروط را تشخیص بدهیم تا اینکه بتوانیم پاسخ مناسبی برای آن داشته باشیم. مثال‌های خیلی خوبی که برای شما می‌توانم بزنم، گزارش ریسک مالی دولت بریتانیا است که جزییات بسیار زیادی دارد. تمام جزییات مربوط به ریسک‌های مالی که آنها داشته‌اند را به تصویر می‌کشد. کشور گرجستان در این منطقه‌ای که شما هستید می‌شود گفت که درگیر این مسأله است. در گزارشی که توسط گرجستان منتشر شده است، جزییات بسیار زیادی دارد و ریسک



شرکت‌های عمومی را هم به تفصیل توضیح داده و مشخص کرده است که این ریسک‌ها یا دیون مشروط چه چیزهایی هستند. یکی از نکاتی که امروز ارزش و اهمیت آن در حال افزایش است، بحث عاملی تحت عنوان «تغییرات آب و هوایی» است. من پیشنهاد می‌کنم که شما به پورتال بررسی ریسک‌های مالی صندوق بین‌المللی پول مراجعه کنید که در آنجا راهکارها و ابزارهای تشخیص این دیون مشروط را در اختیار شما قرار می‌دهد. به عنوان مثال یک ابزاری برای تشخیص ریسک مالی ارائه شده است که به شما این امکان را می‌دهد که از یک زاویه بازتر مشکل را ببینید و نکات را بتوانید تشخیص بدهید. صندوق بین‌المللی پول بسیار خرسند خواهد بود که به شما در این زمینه کمک کند. اگر شما نیاز به کمک داشته باشید، صندوق راهکارهای مشخص خودش را دارد که خوشحال می‌شود در اختیار شما قرار بدهد.

سؤال ۵: تصور من این است، تعریفی که ایشان از بخش عمومی دارند متفاوت از چیزی است که در ذهن ما وجود دارد. برای مثال ما در ایران شرکت‌های کاملاً دولتی داریم که مثلاً شکر تولید می‌کند، کفش تولید می‌کند، کاشی و سرامیک تولید می‌کند و این یک قاعده کاملاً استثنایی در دنیا است و این بخشی از بخش عمومی ماست و حتی در بودجه دولت منعکس می‌شود؛ به‌طوری که بودجه ما دو قسمتی است و بخش دوم بودجه ما هر ساله دو یا سه برابر قسمت اول آن است. یا مثلاً در حوزه خصوصی‌سازی در استرالیا جنگل‌ها را هم به بخش خصوصی واگذار کردند و گفته‌اند مال خودت و بعداً هم به خانواده خودت می‌توانی ارث بدهی برای اینکه به نتیجه رسیده‌اند که جنگل به این صورت بهتر مراقبت می‌شود. حالا اینکه ما این مفهوم را منتقل کنیم که بزرگترین چالش ما این است که یک کارخانه‌ای با قدمت ۶۰ سال داریم که شکر تولید می‌کند و ما این را نمی‌توانیم واگذار کنیم، خیلی مهم است. حالا من چرا این نکته را می‌گویم؟ احتمال آن هست که ما بخواهیم از این افراد مشاوره بگیریم، پس قبل از اینکه اصلاً ارتباط برقرار کنیم، باید ماه‌ها بنشینیم یک چیزهایی را تدوین کنیم و بتوانیم از زبان فارسی آنها را به زبان انگلیسی برگردانیم که خیلی کار سختی است.

پاسخ: از آن جهت که در این مقاله رودخانه و دره و امثالهم به عنوان دارایی‌های عمومی در نظر گرفته شد که باید به سمت تجاری‌سازی آنها برویم و با لحاظ این موارد یک ترازنامه عمومی جامع داشته باشیم، منظور از بخش عمومی با لحاظ همه این مواردی است که شما فرمودید.



طرح دیدگاه‌ها

مهدی بنانی

من فقط یک توضیحی در مورد تهیه ترازنامه در دولت ایران بدهم و اینکه مثلاً ما الآن در چه نقطه‌ای قرار داریم و وضعیت ما چه چیزی است. آیا اصلاً ترازنامه داریم یا نداریم؟ دوستان می‌دانند که ترازنامه خروجی یک سیستم حسابداری است، پس برای اینکه ما یک ترازنامه کامل و خوب داشته باشیم باید از مبنای حسابداری درستی برای شناسایی رویدادهای مالی، دارایی، بدهی و ... استفاده کنیم. تا قبل از سال ۱۳۹۴ مبنای حسابداری مورد استفاده در ایران برای شناسایی رویدادهای مالی نقدی تعدیل شده بود، یعنی اینکه ما به هیچ عنوان هیچ دارایی‌ای را ثبت نمی‌کردیم، همه پرداخت‌ها چه در طرح‌های عمرانی و چه در اعتبارات جاری به عنوان هزینه ثبت و ضبط می‌شد. از سال ۱۳۹۴ تدوین استانداردهای حسابداری بخش عمومی بر اساس یک کارگروهی که دیوان محاسبات و سازمان برنامه و وزارت امور اقتصاد و دارایی در سازمان حسابرسی تشکیل دادند، شروع شد و این مبنا به مرور عوض شد. البته خود اصلاحات نظام حسابداری و تبدیل یک مبنای نقدی به یک مبنای تعهدی یک برنامه ده ساله است و در این برنامه هم اتفاقاً ایتالیا و نیوزیلند جزء کشورهای پیشرو هستند که جزء اولین‌ها هستند که توانستند این کار را در دنیا انجام بدهند.

در ایران تقریباً سه یا چهار سالی است که ترازنامه به معنای واقعی در خزانه‌داری کل تهیه می‌شود و ما الآن در حال کار روی استاندارد تلفیق هستیم و در کمیته استانداردهای حسابداری بررسی می‌کنیم که چه دستگاه‌هایی با چه مشخصاتی را باید جزء بخش عمومی در نظر بگیریم. چون شما می‌دانید سیستم حسابداری شرکت‌های دولتی و اصولاً فلسفه تهیه صورت‌های مالی آن که بر مبنای حسابداری بازرگانی و با هدف سوددهی است با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ارائه‌دهنده خدمت فرق می‌کند. در واقع، اصولاً مبانی نظری این دو با همدیگر متفاوت است و شما بایستی ارقام مالی که با نگاه‌های متفاوتی و با مبانی نظری متفاوتی شناسایی، اندازه‌گیری و ثبت شده‌اند را با همدیگر تلفیق کنید و آن را یک صورت مالی کنید که خودش دشواری‌هایی دارد. با این حال، الآن من می‌توانم بگویم که چند سالی است که این بحث در حال انجام است و ما عملاً در گام‌های آخر هستیم. در واقع ما خیلی با بحث ترازنامه بخش عمومی فاصله نداریم.

چند سالی است که در کشور ترازنامه به معنای واقعی در خزانه‌داری کل تهیه می‌شود و ما الان چندان با بحث ترازنامه بخش عمومی فاصله نداریم.

یک نکته دیگر این است که تا جایی که من می‌دانم صندوق بین‌المللی پول از بخش عمومی یک طبقه‌بندی دارد، به این صورت که که مثلاً یک دایره‌ای وسط آن قرار داد که همان دولت مرکزی است، بعد دوباره یک دایره‌ای می‌آید این را در برمی‌گیرد و این دایره‌های محاط بزرگتر می‌شوند. بنابراین، در شروع کار مدیریت بدهی‌های عمومی، اولین سؤالی که پرسیدیم این بود که بخش عمومی یعنی چه؟ یعنی ما وقتی در مورد بخش عمومی ایران صحبت می‌کنیم، در مورد چه دستگاه‌هایی صحبت می‌کنیم؟ بخش عمومی کیست؟ آیا فقط وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی بخش عمومی هستند؟ یا شرکت‌های دولتی هم جزء آن هستند؟ یا شهرداری‌ها هم جزء آن هستند؟ یا بانک‌های دولتی هم جزء آن هستند؟ بالاخره چه کسانی بخش عمومی هستند؟

در این زمینه یک مطالعه‌ای آن زمان انجام شد و البته این تعاریف در لایحه مدیریت بدهی‌های عمومی هم که دولت تصویب کرده و به مجلس ارسال شده است، جزء یکی از تعاریف آمده است. من فکر می‌کنم چون ما تا الآن در نظام مالی و در قوانین مالی محاسباتی تعریفی برای بخش عمومی نداشتیم که نوشته باشد بخش عمومی دو نقطه حالا تعریف، این تعریف در لایحه مدیریت بدهی‌ها گام مؤثری است. در این لایحه در نهایت تعریف بخش عمومی براساس همان الگوی صندوق بین‌المللی پول به این صورت شد که در واقع آن هسته مرکزی، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی هستند که به این هسته شرکت‌های دولتی اضافه می‌شود، شهرداری‌ها و در واقع نهادهای عمومی غیردولتی که به آن دولت‌های محلی می‌گویند، اضافه می‌شود و بعد شرکت‌های مالی دولتی نظیر بانک‌ها مثلاً بانک ملی و در نهایت آنهایی که قسمت عمده سهام‌شان دولتی است و دولتی محسوب می‌شوند، به آن اضافه می‌شود لذا صندوق‌های بازنشستگی یا مثلاً سازمان تأمین اجتماعی بر اساس مقررات نهاد عمومی غیردولتی است، در بخش عمومی قرار دارند و یک مؤسسه دولتی تلقی می‌شوند. بعضی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی



خودشان صندوق بازنشستگی دارند که آنها هم به همین منوال جزء بخش عمومی محسوب می‌شوند و از بخش عمومی خارج نیستند و در تلفیق بخش عمومی مدنظر قرار می‌گیرند. ما الآن مثلاً در بحث بدهی‌ها این طبقه‌بندی را دقیقاً رعایت کردیم و تا سطح آخر طبقه‌بندی صندوق بین‌المللی پول یعنی تا مؤسسه‌های مالی مانند بانک‌ها وارد شدیم که با سطح تلفیق متفاوت می‌توانیم گزارش بدهیم. در واقع، ما می‌توانیم به هسته مرکزی بخش عمومی، شرکت‌های دولتی را اضافه کنیم و حتی بانک‌ها را اضافه کنیم و هر سه ماه یک‌بار داده‌های آنها با همدیگر تلفیق می‌شود. این بانک اطلاعاتی در حال حاضر در اختیار کشور قرار دارد و کار تحلیلی هم می‌توان روی آن انجام داد.

در حال حاضر در بحث مدیریت بدهی یک بانک اطلاعاتی شامل داده‌های تمامی اجزاء بخش عمومی را داریم.

فاطمه دادگر

ما الان چند سالی است، تقریباً از سال ۱۳۹۴ به‌طور ویژه، یک سامانه طراحی کردیم که خروجی آن در ترازنامه دولت می‌نشیند. حالا می‌خواهم به عرایض آقای بنانی یک نکته را اضافه کنم. آن موضوعی که باعث شد کارمان با صندوق بین‌المللی پول طول بکشد، این بود که ما دائماً بخش عمومی خودمان را توضیح می‌دادیم اما آنها اصلاً بخش عمومی ما برایشان قابل درک نبود. مثلاً من گفتم که ما انفال و منابع طبیعی و اراضی و موات داخل شهر و خارج شهر داریم و بعد در کنار آن یک سری اموالی داریم که در اختیار شهرداری‌ها و نهادهای و اینها است.

من فکر می‌کنم تا یک حدودی یک کار خوبی حداقل در کشور در این حوزه انجام شده است و لاقلاً زمینه‌اش فراهم شده است. شاید ما امروز با ثبت اطلاعات این اموال نتوانیم استفاده‌های خوب و کلانی از آن برای تصمیم‌های مدیریتی‌مان ببریم ولی ما الان این اموال را به ترتیبی در سامانه اموال ثبت می‌کنیم که مثلاً فرض بفرمایید اموال شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی را به‌طور جداگانه‌ای ثبت و ضبط می‌کنیم و این اطمینان را به آنها می‌دهیم که ما در مدیریت شما دخالت نخواهیم کرد ولی لازم است که دولت به معنای حکومت بداند که در کل برای خدمات عمومی چه میزان



دارایی وجود دارد.

بعد مثلاً انفال، الآن به بحث واگذاری مثلاً جنگل در کشور استرالیا اشاره شد، اما در حال حاضر در کشور حتی برای ثبت یک بخشی از این انفال و منابع طبیعی این نگرانی و ترس وجود دارد که بگویند چرا اینها را اصلاً ثبت می‌کنید؟ به چه دلیل منابع طبیعی را می‌خواهید ثبت کنید؟ این خودش سازمان متولی دارد، اصلاً چرا باید در سامانه شما ثبت کنیم؟ برای اینکه تصور در کشور ما این است که اینها میراث ملی هستند و در مورد واگذاری آنها اصلاً صحبت نکنید. پس فقط برای اینکه بتوانیم آنها را ثبت کنیم، با یک چنین جبهه بسیار بزرگی مواجه هستیم.

در کشور ما یکسری اموال به عنوان میراث ملی تصور می‌شود و ما حتی برای ثبت آنها مشکل داریم.

به علاوه، ما در کشور اموال تملیکی هم داریم، انبوهی از اموال که به نفع دولت ضبط می‌شوند و هر کدام شکل‌های مختلفی دارند. من واقعاً نمی‌دانم در کشورهای دیگر با این اموال چگونه برخورد می‌شود. در این مورد هم باز مثل همیشه این سؤال مطرح است که چرا باید فهرست آن‌را بیان کنند و چرا باید در این سامانه افشاء شود؟

من فکر می‌کنم ما گام بزرگی را نمی‌توانیم در این حوزه برداریم که دیگر نتیجه‌ای نگیریم، به همین دلیل سمت و سویی که ما در این لایحه گرفتیم این بود که بر روی اموال اختصاصی دولت متمرکز شدیم و می‌خواهیم از دل آن، این اموالی که در حال بهره‌برداری هستند، بهینه‌سازی و استفاده شوند، مثلاً همان بیمارستان یا مدرسه‌ای که هست، بهینه‌سازی و بعد کنترل شوند که آیا این اموال دارد درست استفاده می‌شود یا خیر؟ در راستای آن خدمات مدنظر هست یا نه؟ و ما از دل این، یک اموال اقتصادی بیرون بکشیم. آن طبقه‌بندی که در نیویلند گفته شد، شاید اینجا نتوان به خوبی اجراء کرد ولی می‌توانیم یک سبکی از دارایی‌های اقتصادی داشته باشیم تا بتوانیم به اندازه گامی که می‌توانیم در مورد این دارایی‌ها برداریم، در خصوص دارایی‌های اقتصادی تصمیم‌گیری و آنها را مدیریت کنیم. من فکر می‌کنم علاوه بر این‌ها، ترازنامه دولت شفافیت‌های مالی را ایجاد خواهد کرد و این ثبتي هم که حتی خارج



از ترازنامه دولت در مورد شهرداری و یا نهادهای بنیاد، حتی بنیاد مستضعفان، ستاد اجرای فرمان امام صورت می‌گیرد، شاید امروز این سطح به کار نیاید ولی در آینده می‌تواند در مدیریت نقش داشته باشد.

با توجه به ماهیت دارایی‌های بخش عمومی در ایران، شاید پیاده‌سازی آن طبقه بندی نیوزیلند چندان راحت نباشد.

نیلوفر دمنه

من مناسب دیدم یک تأکیدی کنم بر اینکه چرا فکر می‌کنیم شکل‌گیری این ترازنامه از لحاظ اقتصادی می‌تواند به سیاست‌گذاری بهتر اقتصادی منجر شود. ببینید یک مسأله یا یک رویکردی است که صندوق بین‌المللی پول چند مدتی است در حال ترویج آن است، مبتنی بر آن که ماده خام سیاست‌گذاری اقتصادی در واقع به جای صورت عملکرد دولت، ترازنامه‌های دولت باشد. این پارادایم آنجا مهم می‌شود که سیاست‌گذاری بر مبنای عملکرد بودجه انجام می‌شود و این موضوع در کشورهای مختلف که ایران هم جزء آنهاست، مسأله‌ای جدی است. چون آن نگاه ترازنامه‌ای وجود ندارد، دولت‌ها می‌توانند بخشی از عملیات مالی خودشان را به خارج بودجه منتقل کنند و رد پای آن را در بودجه نگذارند. مثلاً دولت با یک سری سیاست‌هایی می‌خواهد از اقشار خاصی یا گروه‌های خاصی حمایت کند و این را می‌خواهید از مسیر بانک‌ها تأمین مالی کنید و این در بودجه منعکس نمی‌شود. یا در واقع می‌خواهید بخش دیگری از سیاست‌های حمایتی را با واگذاری دارایی‌های خود تأمین مالی می‌کنید و خیلی از بخش‌های این، به دلیل اینکه انعکاسی از ناترازی بودجه است، ما می‌بینیم در سند بودجه در واقع منعکس نمی‌شود. بنابراین، نگاه ترازنامه‌ای کمک می‌کند تا افشای درست‌تری هم از هزینه‌های دولت و هم از کسری بودجه دولت اتفاق بیفتد. مسأله‌ای که ما اسم این را در سازمان برنامه عملیات فرابودجه‌ای گذاشتیم. به علاوه، در نبود این نگاه ترازنامه‌ای ما در واقع آن وضعیتی که داریم بیان می‌کنیم، صورت وضعیت نقدی به علاوه انتشار اوراق ماست و خیلی از این بدهی‌هایی که خلق می‌کنیم را سالانه شفاف گزارش نمی‌کنیم. پس اهمیت موضوع نگاه ترازنامه‌ای برای ما خیلی زیاد است چون باعث انضباط مالی و

پولی می‌شود. در غیر اینصورت، اتفاقی که در جریان است، هم اثر تورمی دارد و هم انضباط‌های مالی بودجه‌ای را به هم می‌زند.

نگاه ترازنامه‌ای کمک می‌کند تا افشای درست‌تری هم از هزینه‌های دولت و هم از کسری بودجه دولت اتفاق بیفتد.

مسأله مهم دیگر از نظرم در خصوص تضامین است. چند سالی است که ما در سازمان برنامه سامانه‌هایی را شکل دادیم که تضامین دولت در واقع احصاء می‌شود و سالانه حجم تضامین دولت معلوم است. مثلاً نزدیک به ۸۰ درصد سقف بودجه تضامینی که صادر می‌کنیم، به نوعی بدهی آتی است. چون تضامین ما هم تضامینی هستند که به کسانی می‌دهیم که معمولاً نکول می‌شود، یعنی خود فرد تضمین‌گیرنده بازپرداخت آن تضمین را انجام نمی‌دهد. از اینرو، به نظرم می‌آید بعد از احصای این تعهدات که حالا چند سالی است انجام می‌شود، باید سراغ قاعده‌گذاری برویم. یعنی اول سال بودجه‌ای ما قاعده‌هایی برای کنترل بگذاریم و سقف‌هایی را مشخص کنیم. در واقع، همین قاعده‌گذاری و محدود کردن تضامین در زمان ارائه بودجه و در سند بودجه خیلی مهم است که نظام قانون‌گذاری ما و نظام سیاست‌گذاری ما باید گام بعدی را بردارند.

آقای روشن‌فکر

وقتی که دولت آقای هاشمی بر سر کار آمد، با توجه به تجارب سایر کشورها مثل ترکیه، یکسری اموال یا مؤسسات به حوزه دولت وارد شد. مشکلاتی که این کار داشت این بود که خود این اموال یا شرکت‌ها یا مؤسساتی که به هر نوعی وارد حوزه دولت شدند، به دلایلی یک مقدار خودمختار بودند. دولت هم اقداماتی به صورت تدوین بخش‌نامه و دستورالعمل‌ها انجام می‌داد ولی حریف کنترل آنها نشد. اخیراً هم ما دیدیم این شرکت‌های دولتی یا مثلاً بخش عمومی یا بخش نهادها و امثالهم را خواستند از حیث مثلاً مالیات سروسامان بدهند که بحران‌هایی به وجود آوردند و بعد دولت عقب‌نشینی کرد. حتی دولت قبلی هم این کار را کرد و مسلماً اجرای این کار یک برنامه مثلاً ده ساله یا بیست ساله می‌خواهد تا کم‌کم آن نظم مدنظرمان را در مورد آنها اعمال کنیم. معمولاً در کشورهایی که ما سابقه‌شان را دیدیم، کشورهایی که مثل ما بودند با این



برنامه جلو آمدند و مسلماً این مطالبی را که دوستان بیان کردند، در قالب آن برنامه ملی که ما باید تدوین کنیم، قابل پیاده‌سازی است. ببینید این مسأله برای ما مسأله ملی است و یک مشکل عمده ملی است. مثلاً انتقادی که آقایان به برنامه و بودجه داشتند، دقیقاً ریشه در همین موضوع داشت ولی چون عزیزان یک مقداری صراحتی که من دارم، شاید صراحت نداشته باشند ولی مهم است. یعنی این بحث‌ها مهم است که به دولت منتقل شود، بگوید آقا برای نظم این نهادها یک فکری بکنید که اینطوری نیست که ما کشوری باشیم که به هم ریخته هستیم.

حسین قربانزاده

از همه عزیزان، اعضای پنل، آقای پارسا، آقای بنانی، خانم دادگر، خانم دمنه و حضار محترم تشکر می‌کنم. این چون نشست پایانی ما هست و عملاً فکر کنم نشست پایانی رویداد هم تلقی می‌شود، من چند جمله‌ای عرض کنم.

تمام تلاش ما این بود که در این رویداد بتوانیم یک تلنگری به سیاست‌گذار و یک تبیینی برای افکار عمومی و یک تفاهمی بین فعالان اقتصادی و دست‌اندرکاران امر تصمیم‌گیری در خصوص واگذاری دارایی دولت برپا کنیم که ان شاء الله به یک توفیق نسبی رسیده باشیم. حتماً نتایج آن را باید در جمع‌بندی‌های مکتوب و تصویری در هفته‌های آتی عرضه کنیم. در مورد مشخصاً این نشست، چون من مسئول نشست نبودم، جناب آقای دکتر عادل آذر رییس نشست بودند که جلسه پیش آمد و ما خواهش کردیم که در خدمت آقای دکتر پارسا و بقیه بزرگواران هم باشیم.

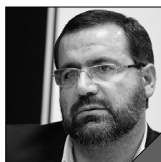
قاعدتاً موضوع این نشست، بسیار موضوع مهمی است. این قصه ترازنامه دولت، هر چقدر تلاش در جهت کامل و جامع بودن آن و اشراف کامل دولت و حاکمیت به آنچه دارند، صورت گیرد باز این یک مسیر پرسنگلاخی است که به ویژه با جزییاتی که بزرگواران توضیح دادند، حتماً نیاز به رنج بسیاری دارد و ما که ادعا داریم می‌توانیم کارهای بزرگی انجام بدهیم، اولین کار بزرگ همین است که بدانیم چه داریم. به قول سعدی که گفت تو در اوج فلک چه دانی چیست که ندانی که در سرایت کیست، قبل از هر چیزی این الماسی که روی آن هستیم را باید کشف کنیم و از آن دارایی‌هایی بسازیم که درآمد پایداری ایجاد کند.

تمام آنچه که امروز بر سر کسری بودجه خوب و بد وجود دارد



ما به روش‌های ناخوشایندی تا الآن متوسل شدیم در حالی که می‌توانستیم علیرغم وجود کسری بودجه با روش‌های بهتری آن را تأمین کنیم. حالا تلاش حاکمیت این شعار است که «بهبود کیفیت حکمرانی دارایی تجاری دولت» غایت ما تلقی می‌شود و طبیعتاً با واگذاری‌ها به اشکال مختلف باید به آن هدف برسیم. آن طرف هم که آن خیزش خلق ارزشی که من در این همایش چند بار تأکید کردم، یک جنبشی را می‌طلبد که در بخش دولتی و در تمام اجزاء و سلول‌های این کشور با این عظمتی که دارد باید این اتفاق بیفتد و الا ما نمی‌توانیم به اصلاحات امیدوار باشیم و به یک چشم‌انداز مطلوبی برسیم.

مدیر نشست شانزدهم

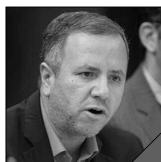


علی نصیری اقدم
رئیس پژوهشکده امور اقتصادی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

اعضای نشست شانزدهم



کریستین ریچمونه
کارشناس دایره امور مالی
صندوق بین المللی پول



محمد جلیلی
پژوهشگر اقتصادی



**محمدیاسر
طیب‌نیا**
مدیرعامل شرکت
فولاد مبارکه

الف) مقاله «شرکت‌های دولتی در خاورمیانه، شمال آفریقا و آسیای مرکزی: اندازه، نقش، هزینه‌ها و چالش‌ها»؛ کریستین ریچموند^۱

۱ در بیان ضرورت بررسی شرکت‌های دولتی در منطقه باید به گستردگی حضور این شرکت‌ها در حوزه‌های مختلف اقتصادی و در نتیجه آثار بودجه‌ای قابل‌توجه چه از لحاظ هزینه‌کرد و چه از لحاظ درآمد توجه داشته باشند. اکثر آنها در بورس اوراق بهادار فهرست نشده‌اند و اطلاعات آنها در دسترس نیست. عدم شفافیت و خطر جدی در زمینه امور مالی و حکمرانی و اختلال در بازرسی و نظارت از جمله ضعف‌های این شرکت‌هاست.

۲ حضور شرکت‌های دولتی در منطقه شمال آفریقا و غرب آسیا بسیار متنوع و غیرهمگن است و گستردگی آن به این صورت است که در منطقه کرانه باختری و منطقه غزه تنها یک شرکت دولتی و در کشور آذربایجان بیش از ۴ هزار شرکت دولتی وجود دارد.

۳ اگر چه تعداد کمی از شرکت‌های دولتی بزرگ سهم قابل توجهی از اشتغال دولتی را دارند اما در کل سهم آنها از اشتغال کشور نسبت به آن چیزی که انتظار می‌رود، پایین‌تر است.

۴ شرکت‌های دولتی از حیث عملکردی، درآمد قابل توجه اما کارکرد اجرایی ضعیفی دارند و حداقل در ۷ کشور بیش از ۳۰ درصد این شرکت‌های دولتی زیان‌ده و وابسته به کمک دولت هستند.

۵ از آنجا که قیمت خدمات عمومی ارائه شده توسط شرکت‌های دولتی با هدف استفاده طیف بیشتری از مردم از این خدمات، پایین‌تر از قیمت بازار است، دولت این مابه‌التفاوت را برای شرکت‌های دولتی از طریق اعطای وام‌های ارزان‌قیمت، پرداخت یارانه یا از طریق کمک‌های بانکی جبران می‌کند.

۶ شرکت‌های دولتی معمولاً از کمک‌های قابل‌توجه دولت برخوردار هستند که آنها را در موقعیت‌های برتری نسبت به بخش خصوصی قرار می‌دهد و این باعث اختلال در بازار و ایجاد مشکل برای توسعه بخش خصوصی می‌شود.

۱. Christine Richmond از دایره امور مالی صندوق بین‌المللی پول



۷ دولت‌ها می‌توانند از شرکت‌های دولتی با دادن ضمانت‌هایی در قبال دیونشان حمایت کنند و این ضمانت‌ها هستند که می‌توانند باعث ریسک‌های مالی شوند.

۸ برای بررسی حکمرانی شرکت‌های دولتی سه محور شامل سیاست مالکیت، چارچوب‌های نظارت مالی و تعاملات سیاستی و مالی مورد توجه قرار گرفت. بررسی اطلاعات به دست آمده از کشورها نشان می‌دهد که بسیاری از کشورها در ارتباط با محور سیاست مالکیت فهرست قابل توجه و منظمی را تهیه کرده‌اند و معیارهای انتخاب اعضای هیئت مدیره مناسب بوده است اما معیارهای مدیریتی شرکت‌های دولتی معمولاً ضعیف است. همچنین، دولت‌ها یک نظارت متمرکز قابل توجهی روی شرکت‌های دولتی خود دارند اما در تعداد کمی از کشورها بین دولت و شرکت‌های دولتی تعامل وجود دارد.

۹ شیوع کرونا منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا را چه از لحاظ مالی و چه از لحاظ اقتصادی به شدت دچار مشکل کرده است. برای بسیاری از شرکت‌های دولتی به خصوص شرکت‌های فعال در بخش‌های انرژی و حمل و نقل کمک‌های قابل توجهی از سوی دولت در قالب امهال تسهیلات بانکی، اعطای وام‌های ارزان قیمت و ضمانت‌ها و یخسودگی یا تعویق در پرداخت مالیات اختصاص داده شد که عمدتاً به صورت غیرمشروط و بدون استراتژی زمان‌بندی برای حذف این حمایت‌ها بوده است.

ب) دیدگاه اعضای نشست

۱ محمد یاسر طیب‌نیا: واگذاری شرکت‌های دولتی به شبه دولتی باعث ایجاد شرکت‌های بینابینی شده است که دارای ساختاری کاملاً غیردولتی اما با مدیریت دولتی هستند که با بحث ناکارآمدی نظارتی و سیاست‌زدگی از حیث حضور افراد غیرمتخصص و سیاسی در ارکان مدیریتی مواجهند.

۲ محمد یاسر طیب‌نیا: مالکیت دولت حتی به میزان زیر ۵۰ درصد در شرکت‌های خصوصی شده باعث سردرگمی این شرکت‌ها از حیث شمولیت برخی از قوانین و یا ورود دستگاه‌های نظارتی شده است.

۳ محمد یاسر طیب‌نیا: بررسی الگوهای موفق خصوصی‌سازی در کشور مانند شرکت مپنا، فولاد مبارکه و ...، از بعد رفتاری، ساختاری و توسعه‌ای نشان می‌دهد، از بعد رفتاری پایداری نظام مدیریتی؛ از بعد ساختاری الگوبرداری و حفظ ساختارها و سیستم‌های یکپارچه؛

و از بعد توسعه‌ای هم نگاه ملی و فراملی برای توسعه زنجیره‌ها، رمز موفقیت این شرکت‌ها بوده است.

۴ محمد جلیلی: یک حمایتی که در دوران کرونا توسط دولت اعمال می‌شود، نه تنها حذف آن حمایت دیگر کار خیلی سختی است، بلکه یک بدعتی می‌شود که اگر یک بحران مشابه یک بار دیگر به وجود بیاید، همه توقع دارند دولت بلافاصله حمایت کند.

۵ محمد جلیلی: عملکرد و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی هر چقدر کاراتر باشد، آن خلق ارزش که می‌گویند هدف نهایی بنگاه‌های اقتصادی است، بهتر محقق می‌شود.

۶ محمد جلیلی: در آمریکا برای مولدسازی اموال مازاد ساختاری به نام صندوق‌های سرمایه‌گذاری ایجاد شد و با این ساختار هم بانک‌ها از آن تنگنای مالی خارج شدند و هم دولت به یک منابعی دست پیدا کرد و هم واقعاً به معنای واقعی به نفع مردم تمام شد.

۷ علی نصیری اقدم: گاهی اوقات مسأله اصلاً مالکیت نیست، چرا که دولت حتی بدون هیچ مالکیتی می‌تواند مداخله‌هایی انجام دهد که مختل اقتصاد رقابتی باشد.

۸ علی نصیری اقدم: قانون تجارت به ما می‌گوید شرکت‌های دولتی جزء شرکت‌های تجاری هستند، اصلاً شرکت دولتی نباید با منطق دولت اداره شود. یک شرکت می‌تواند کاملاً دولتی باشد اما قواعد اداره آن کاملاً خصوصی باشد. این حتی از واگذاری مدیریت مهمتر است. برای مثال، همه اموال هلدینگ تماسک سنگاپور مال دولت است ولی مدیریت آن حرفه‌ای و خارج از قواعد بخش عمومی است.



مقدمه

در چهارمین روز از نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران در تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۳ چهار نشست تخصصی برگزار شد. دومین نشست در سالن (۲) درباره «فرصت ها و چالش های بنگاه های دولتی» بود. این نشست شانزدهمین و در واقع آخرین نشست تخصصی اولین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران بود. ریاست این نشست را آقای علی نصیری اقدم عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی (ره) بر عهده داشتند و آقایان محمدیاسر طیب نیا مدیرعامل شرکت فولاد مبارکه و آقای محمد جلیلی از کارشناسان اقتصادی، از اعضای این نشست بودند. در این نشست یک مقاله تحت عنوان «شرکت های دولتی در خاورمیانه، شمال آفریقا و آسیای مرکزی: اندازه، نقش، هزینه ها و چالش ها» توسط خانم کریستین ریچموند ارائه شد. ایشان در دایره امور مالی صندوق بین المللی پول مشغول هستند و عهده دار هدایت و راهبری پروژه ای در خصوص شرکت های دولتی در خاورمیانه، شمال آفریقا و آسیای مرکزی بوده اند و راجع به اندازه ای که شرکت های دولتی در این مناطق دارند و همچنین هزینه ها و چالش های آنها صحبت کرده اند. در ادامه سخنرانی خانم ریچموند و سپس پرسش و پاسخ و دیدگاه هر یک از اعضای نشست در خصوص مطالب بیان شده است.

مقاله شرکت‌های دولتی در خاورمیانه، شمال آفریقا و آسیای مرکزی: اندازه، نقش، هزینه‌ها و چالش‌ها نویسنده و ارائه‌دهنده: کریستین ریچموند^۲

خیلی متشکر هستم از اینکه این فرصت را در اختیار من قرار دادید تا مقاله خودم را برای شما ارائه کنم. این مقاله از یک گزارش پژوهشی اقتباس شده است که در سال ۲۰۲۱ توسط صندوق بین‌المللی پول منتشر شد و کار مشترک بین دپارتمان منطقه غرب آسیا و آسیای میانه و همین‌طور بانک بازاری و توسعه اروپا است.

ضرورت بررسی موضوع

این باور وجود دارد که شرکت‌های دولتی در منطقه غرب آسیا، شمال آفریقا و همین‌طور آسیای میانه از اهمیت بالایی برخوردار هستند. در حقیقت، برخی از شرکت‌های دولتی بزرگ و چند ملیتی دنیا از این منطقه هستند که از جمله می‌توان به شرکت آرامکوی عربستان و شرکت ملی نفت آذربایجان اشاره کرد. اما طیف شرکت‌های دولتی بسیار وسیع است و حوزه‌های مختلفی از اقتصاد نظیر نساجی، تولید مبلمان، تنباکو، شرکت‌های هواپیمایی، فولاد و همین‌طور توزیع مواد غذایی را در برمی‌گیرند. در نتیجه این شرکت‌های دولتی می‌توانند تأثیرات بودجه‌ای قابل توجهی چه از لحاظ هزینه‌کرد و چه از لحاظ درآمد را داشته باشند.

در عین حال اطلاعات زیادی در مورد شرکت‌های دولتی در این منطقه در دسترس نیست، به خاطر اینکه اکثریت این شرکت‌ها عضو بورس اوراق بهادار نیستند و این نبود شفافیت خطرات جدی را در زمینه امور مالی و حکمرانی در پی خواهد داشت و بحث بازاری و نظارت را مختل می‌کند.

اکثر شرکت‌های دولت در منطقه عضو بورس اوراق بهادار نیستند و از این منظر شفافیت مالی و اطلاعاتی ندارند.

در حال حاضر که منطقه در حال احیای بعد از پاندمی کرونا است، چالش پیش‌روی سیاست‌گذاران این است که چگونه بتوانند شغل و همین‌طور رشد پایدار، متنوع و قدرتمند را در منطقه ایجاد کنند. بنابراین، این مسأله خودش یک تغییر رویکرد را در حوزه شرکت‌های

۲. Christine Richmond از دایره امور مالی صندوق بین‌المللی پول



دولتی می‌طلبد تا بتوانند فضای مالی را باز کنند و از فرصت‌های رشد استقبال کنند.

موضوعات مورد بحث

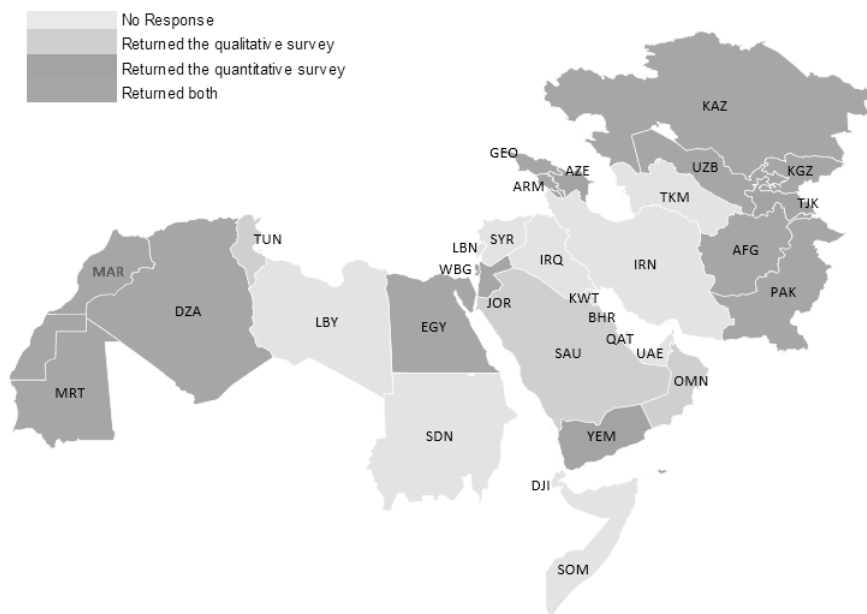
این سند و این مقاله اولین مطالعه‌ای است که به منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا می‌پردازد و هدفش پاسخ دادن به چندین سؤال به شرح زیر است که امروز با همدیگر آنها را بحث می‌کنیم.

- ۱ حضور شرکت‌های دولتی غیرمالی در منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا چقدر پررنگ است؟
- ۲ نحوه عملکرد شرکت‌های دولتی چگونه است؟
- ۳ تأثیرات و ریسک‌های مالی شرکت‌های دولتی چه می‌تواند باشد؟
- ۴ معیارهای حکمرانی شرکت‌های دولتی کدام‌ها هستند؟
- ۵ چگونه فضای رقابتی، شرکت‌های دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟
- ۶ پاندمی کرونا چگونه فضای اجرایی شرکت‌های دولتی را تغییر داده است؟

این تحقیق در نوامبر سال ۲۰۲۰ شروع شد. برای پاسخ به سؤال‌های مذکور ما با مشارکت مسئولین دولتی یک نظرسنجی انجام دادیم و ما این نظرسنجی را به ۳۲ کشور منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا ارسال و از سوی ۱۹ کشور پاسخ دریافت کردیم. همانطور که در شکل (۱) مشاهده می‌کنید ایران هم جزء کشورهایی است که به ما پاسخ نداده است.

ما به دنبال اطلاعاتی بر اساس حداقل ۵۰ درصد سهم مالکیت دولت بودیم و حوزه‌های درمان، آموزش و حوزه مالی مثل بانک‌ها و بیمه‌ها را هم استثناء قرار دادیم. ما تلاش کردیم اطلاعاتی در مورد شرکت‌های دولتی، سهام آنها در هر حوزه چه از لحاظ ارزش افزوده و چه از لحاظ اشتغال، هزینه‌های مالی ناشی از اشتغال و هزینه‌هایی که پاندمی کرونا بر این شرکت‌ها تحمیل کرد و دانش آنها به پاندمی، اداره و حکمرانی شرکت چارچوب‌های مالی آنها را جمع‌آوری کنیم. ما اطلاعاتی که از سال ۲۰۱۹ و اطلاعات اخیر که از نظرسنجی در دسترس داشتیم را در تحقیق خودمان استفاده کردیم. به علاوه، اطلاعاتی را که از سوی صندوق بین‌المللی پول در اختیار داشتیم، نظیر گزارش‌ها، اسناد دولتی و ... را مکمل اطلاعات در دسترس بکارگرفتیم.

شرکت‌های دولتی، شرکت‌های با حداقل ۵۰ درصد سهم مالکیت دولت به استثنای شرکت‌های فعال در حوزه‌های درمان، آموزش و حوزه مالی هستند.



شکل ۱. نمونه آماری تحقیق

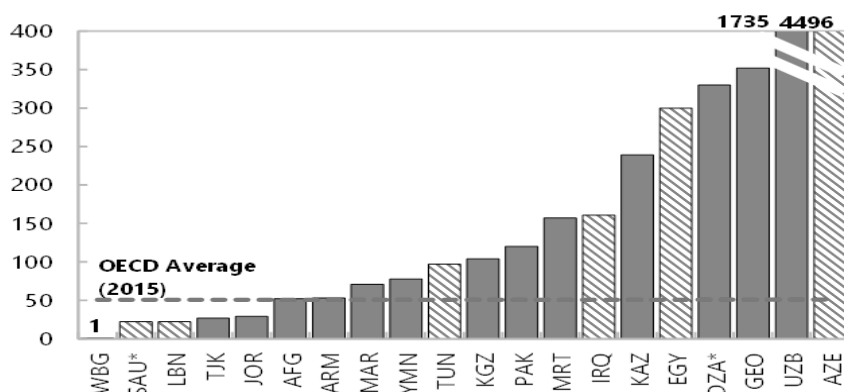
پاسخ به سؤال‌ها

سؤال اول این است که حضور شرکت‌های دولتی در منطقه شمال آفریقا و غرب آسیا چقدر پررنگ است؟ حضور شرکت‌های دولتی در این منطقه بسیار متنوع و غیرهمگن است. گستردگی آن به این صورت است که ما در منطقه کرانه باختری و منطقه غزه تنها یک شرکت دولتی و در کشور آذربایجان بیش از ۴ هزار شرکت دولتی داریم. در بسیاری از موارد، تعداد شرکت‌های دولتی فعال در هر کشور نسبت به تمام شرکت‌های دولتی فعال در سازمان توسعه و همین‌طور همکاری اروپا، بیشتر هستند. در عین حال از سوی این کشورها یک مقاومتی برای استفاده از تعریف استاندارد برای شرکت دولتی وجود دارد. بنابراین، تعداد شرکت‌های دولتی که در شکل (۲) نشان دادیم، تخمینی از تعداد این شرکت‌های دولتی در کشورهاست. کل دارایی‌های شرکت‌های دولتی به ما این ذهنیت را می‌دهد که حجم

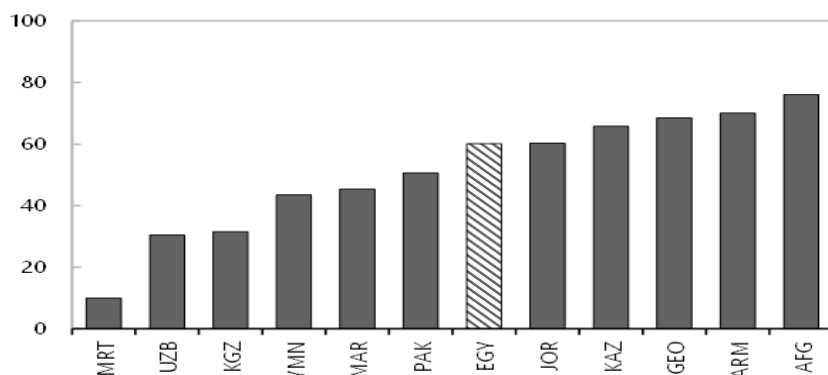
این شرکت‌ها در اقتصاد به چه اندازه است؟ بخشی از این کشورها شرکت‌هایی را دارند که نسبت دارایی آنها از ۱۰۰ تولید ناخالص داخلی هم فراتر می‌رود. به علاوه، در بیشتر موارد این دارایی‌ها در تعداد محدودی از شرکت‌های دولتی متمرکز شدند (شکل (۳)).

در کشورهای منطقه یک مقاومتی برای استفاده از تعریف استاندارد

شرکت دولتی وجود دارد.

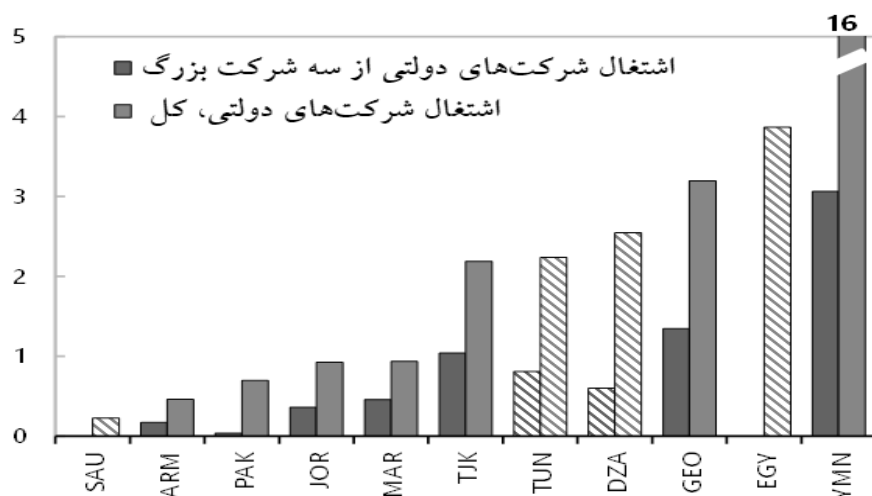


شکل ۲. تعداد شرکت‌های دولتی براساس اطلاعات سال ۲۰۱۹ و آخرین اطلاعات در دسترس کشورها



شکل ۳. دارایی‌های نگهداری شده توسط بزرگترین شرکت‌های دولتی برحسب درصد از کل دارایی‌ها

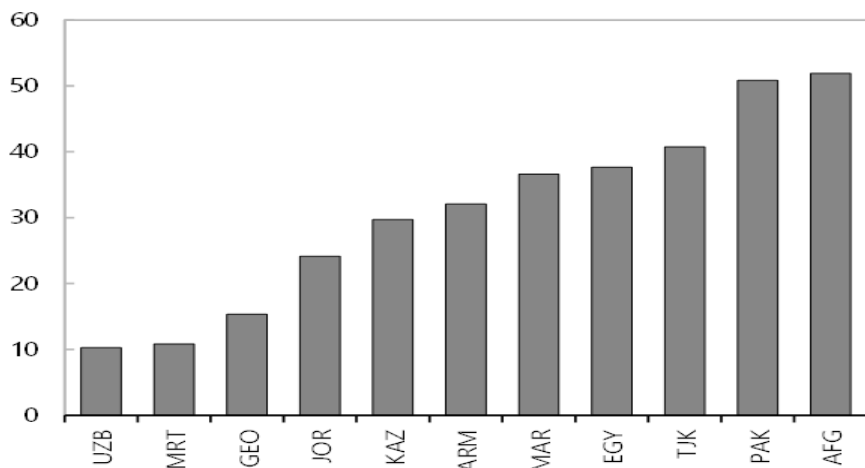
به علاوه، از حیث اشتغال همانطور که در شکل (۴) ارائه شده است، ما متوجه شدیم که تعداد کمی از شرکت‌های دولتی بزرگ سهم قابل توجهی از اشتغال دولتی را دارند. با این حال، در کل شرکت‌های دولتی کمتر از آن چیزی که از آنها انتظار می‌رود، در اشتغال سهم دارند. برای مثال، سهم اشتغال شرکت‌های دولتی در منطقه از سهم بسیاری از کشورهای شرق اروپا پایین‌تر است.



**شکل ۴. اشتغال شرکت‌های دولتی برحسب درصدی
از اشتغال رسمی براساس اطلاعات سال ۲۰۱۹
و آخرین اطلاعات در دسترس کشورها**

همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از شرکت‌های دولتی در حوزه‌های متنوعی از بخش‌های اقتصادی فعالیت می‌کنند و به صورت معمول این شرکت‌های دولتی در اقتصاد یک انحصاری را ایجاد کرده‌اند.

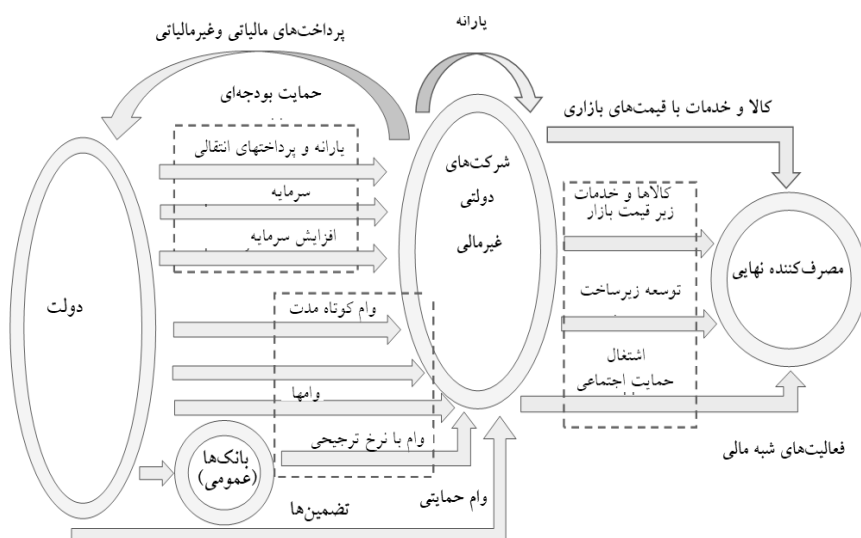
سؤال دوم در خصوص عملکرد شرکت‌های دولتی است که تحلیل ما نشان می‌دهد در این منطقه مورد بررسی، شرکت‌های دولتی درآمد قابل توجه اما عملکرد اجرایی ضعیفی دارند و حداقل در ۷ کشور بیش از ۳۰ درصد این شرکت‌های دولتی زیان‌ده و وابسته به کمک دولت هستند.



شکل ۵. عملکرد شرکت‌های دولتی نسبت به زیان براساس اطلاعات سال ۲۰۱۹ و آخرین اطلاعات در دسترس کشورها

در عین حال رقم کلی شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که یک بهره‌وری خوبی در چند کشور وجود دارد اما مشخص شده است که شرکت‌های دولتی منحصراً و به صورت جداگانه وضعیت مالی ضعیفی دارند. البته این نکته را هم باید بگوییم اطلاعات جزئی در بحث اجرایی و مالی شرکت‌های دولتی خیلی محدود است که این موضوع تاحدی به وجود نظارت ضعیف بر روی شرکت‌های دولتی برمی‌شود.

در پاسخ به سؤال سوم که پیامدها و ریسک‌های مالی شرکت‌های دولتی چه می‌تواند باشد، تعامل مالی بین دولت و شرکت‌های دولتی بسیار پیچیده است و متوجه شدن آن کار ساده‌ای نیست. از یک طرف دولت‌ها کمک شایان توجهی را به شرکت‌های دولتی می‌کنند که رقم آن به‌طور متوسط به ۲ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۹ رسید اما از طرف دیگر شرکت‌های دولتی هم سهم خوبی در ایجاد درآمد برای دولت دارند و این رقم می‌تواند در حوزه صادرات کالا قابل توجه باشد. اما فراتر از این عددها می‌توانیم بگوییم که تعاملات مالی بین شرکت‌های دولتی و دولت خیلی پیچیده‌تر و پیدا کردن آن کار سختی است. شکل (۶) می‌تواند نشان بدهد که شرکت‌های دولتی چگونه نقش یک واسطه را بین دولت و ذی‌نفعان بخش خدمات عمومی دارند.

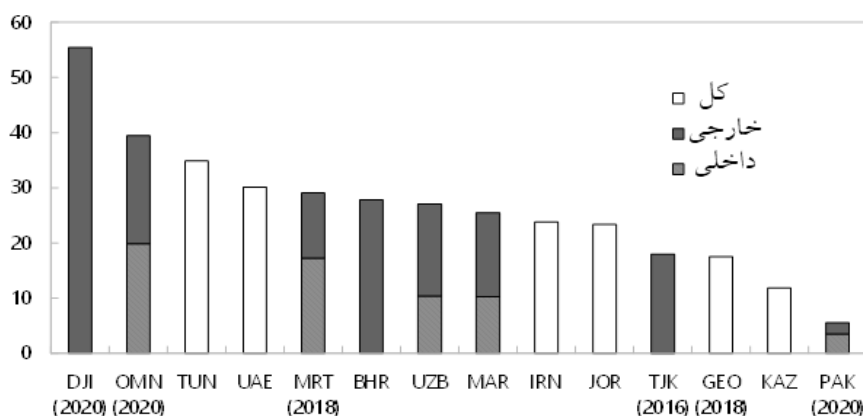


شکل ۶. تعامل مالی پیچیده

تعامل مالی بین دولت و شرکت‌های دولتی بسیار پیچیده است و متوجه شدن آن کار ساده‌ای نیست.

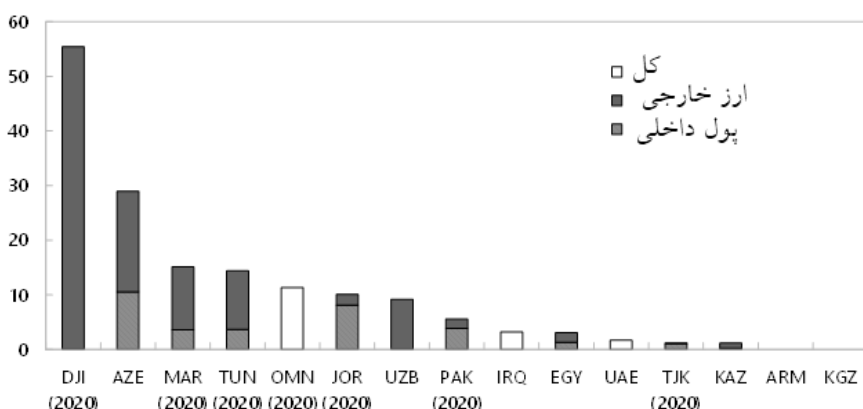
قیمت خدمات عمومی که از سوی شرکت‌های دولتی معمولاً ارائه می‌شود، بسیار پایین‌تر از شرکت‌های معمول است، برای اینکه افراد و طیف زیادی از مردم بتوانند از آنها استفاده کنند و همین‌طور دولت نیازمند این است که بتواند این مابه‌التفاوت یا ضرر را برای شرکت‌های دولتی جبران بکند. این جبران ضرر می‌تواند به صورت مختلف انجام شود. در سمت چپ شکل بالا شما می‌توانید ملاحظه کنید که دولت‌ها این کار را از طریق اعطای وام‌های ارزان قیمت، پرداخت یارانه یا از طریق کمک‌های بانکی می‌توانند جبران کنند.

به علاوه، دولت‌ها می‌توانند از شرکت‌های دولتی با دادن ضمانت‌هایی در قبال دیون خود حمایت کنند و این ضمانت‌ها هستند که می‌توانند باعث ریسک‌های مالی شوند. این ریسک‌ها وقتی اتفاق می‌افتد باعث تخطی و فاصله گرفتن از پیش‌بینی‌ها می‌شود و مدیریت مالی را بسیار پیچیده می‌کند. شکل (۷) بدهی شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد که به صورت متوسط حدوداً ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی در منطقه را شامل می‌شود و این معمولاً همراه با نوسانات نرخ ارز است.



شکل ۷. حجم بدهی‌های شرکت‌های دولتی برحسب درصدی از GDP

شکل (۸) نشان می‌دهد که دولت در بعضی موارد می‌تواند قابل توجهی از بدهی شرکت‌های دولتی را متقبل شدند که معمولاً هم به خاطر کمک به این شرکت‌ها برای دسترسی به سرمایه‌گذاری خارجی بوده است.



شکل ۸. حجم تضمین‌های دولتی برای شرکت‌های دولتی برحسب درصدی از GDP

همچنین در عین حال شکاف‌های قابل توجهی در حوزه قانونی وجود دارد، برای اینکه به دولت اجازه بدهد که این ریسک‌های مالی شرکت‌های دولتی را ارزیابی کند، بسنجد و بر آن نظارت بکند. اقداماتی که دولت می‌تواند انجام بدهد این است که صورت‌های مالی را آماده و شرکت‌های دولتی را در آنها دخیل کنند و راهنمایی‌هایی را به شرکت‌ها در حوزه سرمایه‌گذاری و مدیریت مالی بدهد و همچنین



محدودیت‌هایی را برای ورود دولت به شرکت‌های دولتی اعمال بکند. به عنوان یک نتیجه مثبت، بسیاری از کشورها در نتیجه این اقدام می‌توانند یک چارچوب قانونی را برای ریسک‌های مالی ایجاد کنند و شرکت‌های دولتی به صورت کلی در این چارچوب قرار بگیرند.

سؤال چهارم در خصوص معیارهای حکمرانی شرکت‌های دولتی است. در این تحلیل ما معیارهای کلی حکمرانی شرکت‌های دولتی و همچنین گایدلاین‌های بانک جهانی و بانک توسعه و بازسازی اروپا را مبنا قرار دادیم و معیارها را حول سه محور شامل سیاست مالکیت، چارچوب‌های نظارت مالی و تعاملات سیاستی و مالی در نظر گرفتیم. بررسی اطلاعات به دست آمده از کشورها نشان می‌دهد که بسیاری از کشورها، حکمرانی خوبی از شرکت‌های دولتی خود دارند و در ارتباط با محور سیاست مالکیت یک لیست‌های قابل توجه و منظمی را تهیه کرده‌اند و انتخاب اعضای هیئت مدیره و معیارهایی که برای توانمندی و کارآمدی افراد در نظر گرفته‌اند در بسیاری از موارد مثبت بوده است. با این حال، معیارهای مدیریتی شرکت‌های دولتی معمولاً ضعیف هستند و تنها تعداد محدودی از کشورها اسناد مالکیتی مشخصی دارند که معمولاً استراتژی شرکت‌های دولتی را دربرمی‌گیرد.

همچنین دولت‌های یک نظارت متمرکز قابل توجهی بر شرکت‌های دولتی خود دارند. مسئولین گزارش داده‌اند، اهداف نسبتاً قوی و ارزیابی‌های خوبی داشته‌اند و بعضی‌ها به معیارهای حسابداری بین‌المللی پایبند بوده‌اند. اما در عین حال تقریباً هیچ‌کدام گزارش‌های شرکت‌های دولت را به صورت جامع منتشر نکرده‌اند. در تعداد کمی از کشورها بین دولت و شرکت‌های دولتی تعامل وجود دارد و چند مورد از این کشورها هم در مورد رسالت غیرتجاری شرکت‌های خود گزارشی را ارائه دادند اما قانون و آن چیزی که اجرا می‌شود کاملاً می‌تواند متفاوت باشد.

بخشی از ملاحظات در خصوص اعضاء هیئت مدیره، افشای مالی و فعالیت‌های غیراجرایی وجود دارد که به شرح زیر است:

۱ در حوزه هیئت مدیره، اولاً یک سند در مورد سیاست مالکیت شرکت ممکن است وجود داشته باشد اما هیچ فایده‌ای نداشته باشد. ثانیاً، وقتی که در مورد اعضای هیئت مدیره شرکت‌ها صحبت می‌کنیم، ممکن است افراد توانمندی در هیئت مدیره منصوب شده باشند اما حوزه تخصص آنها اصلاً ارتباطی به رسالت شرکت نداشته باشد. ثالثاً، واقعاً معنای استقلال اعضای هیئت مدیره چه می‌تواند باشد؟



۲ در حوزه افشای مالی، بسیاری از کشورها معیارهای IFRS را برای انتشار اسناد مالی استفاده می‌کنند و همین‌طور حسابرس‌های مستقلی را به خدمت می‌گیرند. در عین حال مشخص نیست که آیا حسابرس‌ها خدمات غیرحسابرسی را هم ارائه می‌دهند یا می‌تواند باعث ایجاد تعارض منافع شوند.

۳ برای نشان دادن تخطی و فاصله گرفتن از آن استانداردهایی که باید باشد، ما معیارهایی که از سوی مسئولین این شرکت‌ها مطرح شد را با معیارهای بین‌المللی شرکت‌های دولتی مقایسه کردیم، گزارش‌هایی که خود کشورها گزارش‌هایی که تیم‌های صندوق بین‌المللی پول ارائه دادند، هر دو نشان می‌دهد معیارهای نظارت در حوزه مالی اما به صورت قابل توجهی در حوزه مسائل مالکیتی شرکت، ضعیف ارزیابی می‌شود.

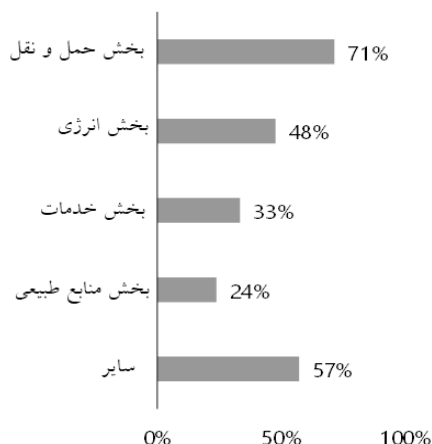
سؤال پنجم این است که چگونه فضای رقابتی می‌تواند بر شرکت‌های دولتی تأثیر بگذارد؟ در این ارتباط باید گفت در عین حالی که ارتقای حکمرانی شرکت‌های دولتی حائز اهمیت است اما شانس موفقیت در حوزه رقابتی بسیار محدود است. بسیاری از شرکت‌های دولتی در محیطی رقابتی فعالیت نمی‌کنند و معمولاً از کمک‌های قابل توجهی از سوی دولت برخوردار هستند که آنها را در موقعیت‌های برتری نسبت به بخش خصوصی قرار می‌دهد. برای مثال، بخشی از این شرکت‌های دولتی از قوانین رقابتی معاف هستند، بخشی دیگر از حمایت‌های مالیاتی برخوردار هستند و اینکه امتیازهایی را از سوی دولت در حوزه قانون‌گذاری دریافت می‌کنند. این موارد و همین‌طور حمایت‌های گسترده دیگری که دولت می‌تواند انجام دهد، باعث اختلال در بازار می‌شود و توسعه بخش خصوصی در ایجاد مشاغل را دچار مشکل می‌کند.

در عین حالی که ارتقای حکمرانی شرکت‌های دولتی حائز اهمیت است اما شانس موفقیت در حوزه رقابتی بسیار محدود است

سؤال آخر این بود که چطور پاندمی کرونا محیط اجرایی شرکت‌های دولتی را تغییر داده است؟ باید بگوییم که شیوع کرونا منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا را چه از لحاظ مالی و چه از لحاظ اقتصادی به شدت دچار مشکل کرده است. برای بسیاری از شرکت‌های دولتی ما متوجه شدیم که بخش‌های انرژی و حمل و نقل جز بخش‌هایی بودند که کمک‌های قابل توجهی از سوی دولت دریافت کرده‌اند (شکل شماره



((۸)) و حجم قابل توجهی از این حمایت هم در قالب امهال تسهیلات بانکی، اعطای وام‌های ارزان‌قیمت و ضمانت‌ها و بخشودگی یا تعویق در پرداخت مالیات بوده است (شکل شماره ۹)).



شکل ۸. درصد کشورها برحسب برنامه حمایتی برای بخش‌های مختلف اقتصادی در دوران کرونا



شکل ۸. درصد کشورها برحسب برنامه حمایتی در دوران کرونا

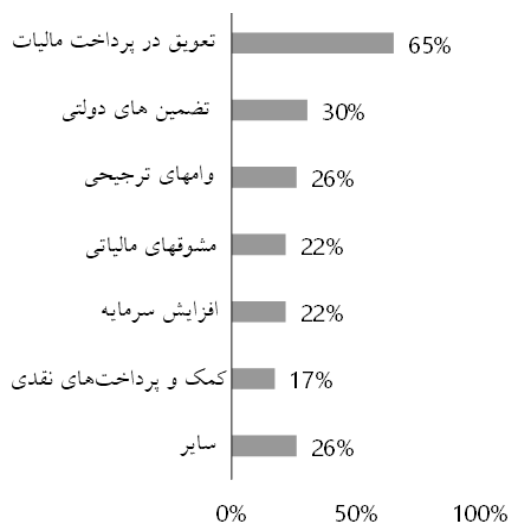
در مقابل می‌توانیم بگوییم مشارکت محدودی از سوی شرکت‌های دولتی در مبارزه با شیوع کرونا هم انجام شد. به عنوان مثال، تنها یک سوم کشورها در گزارش‌های خود ابراز کردند که رسالت‌های شرکت‌های



دولتی را برای مبارزه با پاندمی کرونا تغییر دادند و تنها یک چهارم کشورها هم از شرکت‌های خود درخواست کردند تا از لحاظ بودجه‌ای کمکی را برای مبارزه با کرونا اختصاص بدهند.

در مقابل کمک‌های دولت به شرکت‌های دولتی در دوران کرونا، یک مشارکت محدودی از سوی این شرکت‌ها هم در مبارزه با شیوع کرونا انجام شد.

این حمایت‌های دولتی در دوران شیوع کرونا خطراتی هم دارد. اول از همه ثابت شده است که حذف حمایت‌های قابل توجه مالی از شرکت‌های دولتی سخت است، به خاطر اینکه تنها نیمی از این کشورها به صورت زمان‌بندی شده حمایت‌های مالی‌شان را تنظیم کردند و در بقیه موارد این حمایت‌ها غیرمشروط بوده است (شکل شماره ۱۰)).



شکل ۱۰. درصد کشورها برحسب برنامه زمان‌بندی جهت حذف حمایت‌های دوران کرونا

همچنین این حمایت‌ها در اکثر موارد توأم با یک استراتژی مشخص برای حذف آن همراه نبوده است و دو سوم پاسخ‌دهنده‌ها (۶۷ درصد) به نظرسنجی ما، عنوان کردند که هیچ استراتژی مشخصی برای برداشتن این حمایت‌های مالی از شرکت‌های دولتی ندارند. ثانیاً این می‌تواند باعث ایجاد یک بدعتی بشود که اگر شرایط مشابهی در آینده اتفاق افتاد هم دولت باید این حمایت‌ها را انجام دهد.

- شرکت‌های دولتی نقش قابل توجهی را در اقتصاد، توسعه و اشتغال کشورهای این منطقه ایفاء می‌کنند. با این حال، مشخص نیست که آیا بنگاه‌های دولتی در اقتصاد یا برای برخی از حوزه‌ها لزوماً منجر به رشد اقتصادی می‌شود یا اینکه آیا شرکت‌های بخش خصوصی می‌توانند در بخش دولتی هم حضور پیدا کنند؟
- شرکت‌های دولتی هزینه‌های قابل توجهی دارند و همچنین شفافیتی در این حوزه وجود ندارد و در عین حال این هزینه‌ها به صورت کامل جبران نمی‌شود که نتیجه، زیان‌ده بودن آنهاست.
- در حوزه حکمرانی شرکت‌های دولتی، به خصوص در حوزه مالکیت و سیاست‌های مالکیتی و همین‌طور تعاملات مالی و سیاست‌گذاری با دولت، می‌توانیم یک شکافی را از لحاظ چارچوب‌های قانونی و چارچوب‌های بالفعل ببینیم.
- بسیاری از شرکت‌های دولتی در یک فضای رقابتی فعالیت نمی‌کنند و معمولاً از کمک‌های قابل توجه دولت برخوردار هستند که آنها را در موقعیت بهتری نسبت به بخش خصوصی قرار می‌دهد.
- در زمان پاندمی کرونا، دولت‌ها کمک‌های مالی قابل توجهی را به شرکت‌های دولتی تخصیص دادند و در برخی از مواقع این کمک‌ها به صورت غیرمشروط بوده است.

پیشنهادهای

- بر اساس یافته‌های به دست آمده از تحلیلی که ارائه شد، چند پیشنهاد به شرح زیر را می‌توانم بیان کنم:
- در ابتدا کشورها باید بدانند که مالک چه چیزی هستند و در مورد اینکه چرا مالک این شرکت هستند کاملاً شفاف برخورد کنند. بنابراین، لازم است یک تعریف بومی مشخص از شرکت‌های دولتی داشته باشند و یک لیست کامل از شرکت‌های دولتی را منتشر کنند.
- شکاف‌های داده‌ای باید مورد توجه قرار بگیرد. شفافیت باید ارتقاء یابد و صرفاً محدود به داده‌هایی که جمع‌آوری شده، نباشد و لیست شرکت‌ها و یک گزارشی در مورد عملکرد کلی سالانه شرکت‌ها باید سریعاً منتشر شود.
- چارچوب‌های مدیریت مالی این شرکت‌ها باید تقویت شود، برای اینکه نظارت را تسهیل کند و دخالت دولت در شرکت‌های



دولتی را کم کند.

● سیاست‌ها و شرایط مشخصی باید ایجاد شود برای اینکه تصمیم گرفته شود چه موقع و به چه صورتی این حمایت از شرکت‌های دولتی انجام شود. همین‌طور استراتژی‌های مشخص و خیلی شفافی در مورد حذف این حمایت‌های مالی از این شرکت‌ها باید تدوین شود.

● نقض‌هایی که در حوزه حکمرانی شرکت‌ها وجود دارد باید مورد توجه قرار داده شود. سیاست‌های مالکیتی که منطق و اولویت‌های شرکت را مشخص می‌کنند، در مورد مالکیت دولت باید مشخص باشد و یا باید ایجاد شود تا بتوانند یک سنخیت و توازن بین اهداف شرکت و آن چیزی که در اجرا انجام می‌شود، به وجود آید. ضمن اینکه استفاده از استراتژی‌های نظارتی شرکت‌های دولتی نیازمند شفافیت و گزارش‌دهی بیشتری است.

● یک ساختار جایگزین مالکیتی باید در نظر گرفته شود و در مورد این سؤال فکر شود که آیا اهداف مشابه می‌توانند با یک شیوه متفاوت محقق شوند؟

● دولت‌ها باید یک تغییر رویکردی در این زمینه داشته باشند که آیا همچنان می‌خواهند در فعالیت‌های اقتصادی که بخش خصوصی می‌تواند بهتر آنها را انجام بدهد، حضور داشته باشند؟ به این مسأله که خصوصی‌سازی در حوزه‌هایی که بخش خصوصی می‌تواند عملکرد بهتری داشته باشد، باید توجه ویژه‌ای شود.

● بدون توجه به بحث مالکیت، دولت باید این اطمینان را حاصل کند که یک رقابت واضح و مشخصی بین شرکت‌های دولتی و بنگاه‌های بخش خصوصی وجود دارد و این نیازمند تلاش‌هایی است که بتوانند بین شرکت‌های دولتی و بنگاه‌های اقتصادی در حوزه‌های تأمین کالا، مالیات، سیاست‌های رقابتی، دسترسی به اعتبارات و اعتبارات بانکی و همین‌طور حمایت از ورشکستگی یک توازن برقرار کنند.

پرسش و پاسخ

سؤال ۱. ایشان در واقع بنگاه‌های دولتی را معادل بنگاه‌های غیرانتفاعی فرض کردند. اما بنگاه‌های غیرانتفاعی در واقع بیشتر معطوف به این است که اصلاً هدف سودآوری ندارند. بیشتر کارهای با منافع عمومی را، مثلاً فرض کنیم کارهایی که شهرداری‌ها انجام می‌دهند، اینها را ما اصطلاحاً می‌گوییم بنگاه‌هایی که لزوماً دنبال منفعت مالی نیستند و

در طرح‌ها برای منافع عمومی مشارکت می‌کنند.

پاسخ: در این ارائه شرکت‌های دولتی منظور شرکت‌هایی هستند که دولت بیش از ۵۰ درصد مالکیت دارد. منظور از Non Finance شرکت‌های غیرانتفاعی نیست بلکه شرکت‌های غیرمالی موردنظر است، یعنی تمامی شرکت‌ها به جزء شرکت‌های مالی مانند بانک و بیمه، لیزینگ و امثالهم مورد بررسی قرار گرفتند.

سؤال ۲. با توجه به اینکه شیوع کووید-۱۹ بر بزرگ شدن دولت و دولتی ماندن خیلی از شرکت‌ها اثر گذاشته است، آیا ایشان با توجه به اسناد و داده‌هایی که از کشورهای منطقه مورد بررسی دریافت کردند، این موضوع را برای همه کشورها تأیید می‌کنند که کووید-۱۹ باعث شد برنامه خصوصی‌سازی‌ها کمی کند شود و یا دولت در واقع بزرگتر بشود؟ به عبارت دیگر، آیا وقوع پاندمی کووید-۱۹ تأثیری بر توقف خصوصی‌سازی و دولتی ماندن شرکت‌ها داشته است؟

پاسخ: قطعاً با تجربه‌ای که ما در زمان پاندمی کرونا داشتیم، سرعت خصوصی‌سازی کاهش پیدا کرد. در برخی از موارد هم اصلاحاتی که در این حوزه در حال انجام بود، متوقف شد، به این دلیل که شرکت‌ها مجبور بودند از دولت حمایت‌های مالی بگیرند. بنابراین، جواب سؤال شما بله است. البته چیزی که در حال حاضر در بعضی کشورها می‌بینیم این است که این فرایند را دوباره در پیش گرفته‌اند و در بعضی از موارد روند خصوصی‌سازی از صفر شروع شده است. به دلیل اینکه موقعیت‌های مالی این شرکت‌ها کاملاً تغییر پیدا کرده است. اما در برخی از موارد به خاطر اتفاقات اخیر که در دنیا افتاد و منافع جدیدی که برای این شرکت‌ها ایجاد شده است، این روند تسریع پیدا کرده است.

سؤال ۳. در یکی از گزارش‌های بانک جهانی به یک وقفه ۱۰ ساله در برنامه خصوصی‌سازی کشورهای خاورمیانه و آفریقا اشاره شده و گفته‌اند که اصلاح ساختار در شرکت‌ها جایگزین برنامه مشخص انتقال مالکیت شده است اما بعد الآن دوباره به این نکته برگشته‌اند که انتقال مالکیت باعث متحول شدن برنامه خصوصی‌سازی می‌شود و دوباره به برنامه خصوصی‌سازی به معنی انتقال مالکیت برگشتند و به این نتیجه رسیدند که دوباره باید سرعت آن را بیشتر بکنند. می‌خواهم ببینم که تجربه ایشان هم همین را تأیید می‌کند؟

پاسخ: دولت‌ها باید بدانند که کجا هستند و نقش‌شان در بحث حکمرانی شرکت‌ها چیست و قبل از خصوصی‌سازی باید این نکته



را در نظر بگیرند که اهداف خصوصی سازی چیست؟ متأسفانه دلیل در گرفتن جنگ در اوکراین، و به دلیل اینکه این جنگ منافع جدیدی را برای برخی از شرکت ها در حوزه مواد شیمیایی، کشاورزی و به صورت کلی مواد غذایی ایجاد کرده است، بخشی از این کشورها به صورت استراتژیک خصوصی سازی را پیش می برند و بخشی از کشورهای دیگر با بحث خصوصی سازی محافظه کارانه برخورد می کنند و در واقع خصوصی سازی در مقیاس خرد را پیگیری می کنند و بعد از ارزیابی اینکه ببینند چقدر موفقیت حاصل می شود و چطور این فرایند پیش می رود، نتیجه آن را یک سرلوحه و یک تجربه ای برای خصوصی سازی در مقیاس کلان قرار می دهند.

سؤال ۴. ایشان گفتند که کمک زبانی که دولت به شرکت های دولتی می کند، ۲ درصد از GDP است اما به میزان سود سهمی که دولت از شرکت های دولتی می گیرد، اشاره نکردند. من می خواهم ببینم سود سهمی که دولت ها دریافت می کنند در مقایسه با کمک زبانی که می دهند، چقدر است؟

پاسخ: سؤال خوبی است. من این مورد را در ارائه خودم نگنجاندم اما در مقاله ای که چاپ کردیم، ما به این عدد اشاره کردیم. متأسفانه رقم آن را ندارم. البته واقعا به کشورش بستگی دارد، در کشورهای صادرکننده کالا و مواد اولیه از جمله عربستان و قطر، این مبلغ و این رقم قابل توجه است. به عنوان مثال، در عربستان ۶۴ درصد از درآمدهای دولت از طریق شرکت های دولتی تأمین می شود اما در کشورهایی که صادرکننده کالا و مواد اولیه نیستند و انرژی صادر نمی کنند، این عدد خیلی خیلی پایین تر و شاید ۱۰ درصد درآمد کل دولتهاست. اما در بسیاری از موارد، دولتها خیلی در ارائه اطلاعات شفاف برخورد نمی کنند و در خصوص اینکه چگونه درآمدهایی حاصل از شرکت های تحت حمایت خود را ارائه می دهند و چطور ثبت می کنند و اینکه موارد دیگری هم در این سود سهم دخیل می شود، از جمله بحث مالیات و مالیات های غیرمستقیم و سودهای سهام دولتی، اطلاعاتی ارائه نمی دهند. نکته دیگر این است که در بسیاری از موارد این سود سهم و کمک به درآمد کشور خیلی ناپایدار است و بستگی به شرایط کلی اقتصاد دارد.

تأمین منابع مالی دولت از طریق سود سهم شرکت های دولتی خیلی ناپایدار است و بستگی به شرایط کلی اقتصاد دارد.

سؤال ۵. ایشان گفتند این زیان‌هایی که شرکت‌های دولتی دارند، برای چارچوب مالی دولت ایجاد ریسک می‌کند. سؤال این است که با توجه به عوایدی هم که این شرکت‌ها برای دولت دارند، چقدر این ریسک جدی است؟ و اندازه‌اش را چطور ارزیابی می‌کنند؟

پاسخ: در بسیاری از موارد یکسری شرکت‌های بزرگ وجود دارند که درآمدزایی آنها آنقدر زیاد است که می‌توانند زیان تعداد زیادی از شرکت‌های کوچک‌تر را جبران کنند. بنابراین، برای این تعامل بین ضرر و درآمد خیلی تناظر یک به یکی وجود ندارد.

سؤال ۶. یک نکته دیگری که اینجا مطرح است این است که گفتند یکی از آن منشأهای ریسک برای دولت، تضامینی است که دولت برای شرکت‌های دولتی صادر می‌کند. اگر کردار ایشان را ببینیم اگر سه چهار کشور را کنار بگذاریم، در سایر کشورها تضامین سهم چندانی در ریسک ندارد. آیا با وجود این باز می‌توانیم بگوییم که چنین ریسکی متوجه دولت است؟ و نکته بعدی این که چقدر از این تضامین حال (نکول) شده و دولت مجبور به پرداخت شده است؟

پاسخ: یک میزان غیرهمگنی و یک عدم توازن در کشورها وجود دارد و چیزی که ارائه شد صرفاً اطلاعاتی بوده است که در یک سال در مورد تضامین دولتی از خود کشورها دریافت کردیم. البته چیزی که ما ارائه دادیم باید یک تخمین و یک تخمین محافظه‌کارانه‌ای از این اعداد و ارقام باشد، به دلیل اینکه در بسیاری از موارد، این تضامینی که دولت به شرکت‌های دولتی می‌دهد لزوماً واضح نیست و خیلی غیرمستقیم و به صورت پنهانی انجام می‌شود. در بسیاری از موارد وقتی که شرکت‌های دولتی از بانک‌ها استقراض می‌کنند، می‌دانند که حمایت دولت وجود دارد و می‌دانند که نیازی به ایجاد اسناد شفاف در این زمینه نیست و نامه‌نگاری‌هایی در پشت صحنه انجام می‌شود که این حمایت‌ها به این شرکت‌ها داده شود. شاید شما دنبال موارد خیلی حادی بشد اما ما در صندوق بین المللی پول تک تک مواردی که دچار مشکل می‌کند را ثبت می‌کنیم و به نظر ما این ریسک‌ها مرتبط و قابل توجه هستند. پس آن چیزی که ما ارائه دادیم براساس اطلاعاتی بوده که دسترسی داشتیم اما متأسفانه در مورد آن تضامین پنهانی و غیرشفاف نمی‌توانیم خیلی نظر مشخصی را داشته باشیم.

سؤال ۷. ایشان گفتند که بنگاه‌های دولتی از مزایا و ترجیحاتی در رقابت برخوردار هستند، یعنی یک چیزهایی دارند که بخش خصوصی



ندارند و به تعدادی از کشورها اشاره کردند که بنگاه‌های دولتی در آنها از آن مزایا بهره‌مند هستند. برای مثال به ۵ کشور اشاره کردند که در آنها شرکت‌ها از ترجیح مالیاتی^۳ برخوردارند. من می‌خواهم ببینم که اولاً اطلاعات دقیق‌تری راجع به اندازه این مزایا دارند یا خیر؟ و سؤال دوم من این است و این مهم‌تر است که آیا راجع به عدم مزیت‌هایی که شرکت‌های دولتی در فرایند رقابت دارند هم اطلاعی دارند؟ مثلاً ما در ایران شرکت‌های دولتی را مجبور می‌کنیم آن مبلغ مالیاتی که باید به صورت سالانه پرداخت کنند ماهانه پرداخت کنند، در حالی که شرکت‌های خصوصی چنین اجباری ندارند.

پاسخ. پیشنهاد من این است که شما مقاله را به صورت کامل

ملاحظه بفرمایید، به خاطر اینکه ما یک بحث مبسوطی در مورد فضای رقابتی آنجا ارائه دادیم. اما ما یک تخمین خیلی دقیقی از اینکه چطور این فضای رقابتی می‌تواند برای شرکت‌های دولتی رجحان و برتری ایجاد کند نتوانستیم ارائه بدهیم، چرا که ما نمی‌توانیم به صورت شفاف این فاکتورهایی که باعث رجحان این شرکت‌ها در فضای رقابتی می‌شوند ارائه کنیم. به عنوان مثال، بخش تأمین مالی ارزان قیمت و یا بحث ترجیح مالیاتی هست و جداسازی و تفکیک آثار این موارد کار ساده‌ای نیست اما ما در این زمینه در بخشی از کشورهای اروپایی از جمله صربستان، لیتوانی و اسلوواکی که تعداد قابل توجهی شرکت‌های دولتی دارند، یک مطالعه‌ای انجام دادیم.

منظور ما این نیست که این اختلال‌هایی که در اقتصاد ایجاد می‌شود به خاطر این فضای رقابتی است اما می‌توانیم این مسأله را بگوییم که این دخالت‌هایی که حضور شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایجاد می‌کنند، بعضی مواقع باعث کارآمدتر شدن و در برخی از موارد باعث ضعیف‌تر شدن عملکرد آنها نسبت به بخش خصوصی می‌شود و اینکه ما می‌توانیم بگوییم که اگر شرکت‌های دولتی میزان مشابهی از کارآمدی شرکت‌های خصوصی را داشته باشند، سهم رشد قابل توجهی را می‌توانند ایجاد کنند. در بخشی از موارد ما متوجه شدیم که شرکت‌های دولتی بسیار ناکارآمد هستند و چنانچه سطح کارآمدی‌شان به سطح شرکت‌های خصوصی برسد، شاید ۴۰ تا ۵۰ درصد رشدشان افزایش پیدا بکند. بخشی از این ناکارآمدی در حوزه منابع انسانی است. به عنوان مثال، افرادی که این شرکت‌ها استخدام می‌کنند تعدادشان بسیار زیاد است و نحوه استخدام و اخراجشان هم متفاوت است.

3. Tax reference

به علاوه، بخشی از این ناکارآمدی در حوزه تأمین مالی و بحث مالی شرکت‌هاست که بعضی مواقع از آن سطح استاندارد پایین‌تر است.

بخشی از ناکارآمدی‌های شرکت‌های دولتی به حوزه منابع انسانی و بخشی به حوزه تأمین مالی شرکت‌ها برمی‌شود.

سؤال ۸. در پیشنهادات مطالب طوری مطرح شده است که گویی اگر این اقدامات انجام بشود، چالش‌های بنگاه‌های دولتی برطرف می‌شود. طبیعتاً بنگاه‌های دولتی می‌توانند بمانند و تقویت شوند. می‌خواهم بگویم این سؤال از ایشان پرسیده شود که آیا هدف ایشان از ارائه این پیشنهادات این است که نقطه‌ای مقابل خصوصی‌سازی را مطرح کنند؟ یعنی ایشان معتقد هستند که اگر این اقدامات انجام شود دیگر ضرورتی ندارد بنگاه‌های دولتی خصوصی شوند و می‌توانند ادامه بدهند؟ یا حتی بخش خصوصی می‌تواند با این پیشنهادات تقویت شود؟

پاسخ. یکی از پیشنهادات این مقاله خصوصی‌سازی بود.

سؤال ۹. ایشان در جمع‌بندی‌هایشان حرکت به سمت ساختار مالکیت جایگزین و خصوصی‌سازی را به عنوان توصیه صریحاً بیان کردند. حالا سؤال من این است که با توجه به این توصیه‌ای که داشتند، توجه به خصوصی‌سازی و ساختار مالکیت جایگزین، به غیر از حوزه درمان، آموزش و مالی، که حالا خودشان هم یک استثنایی در توضیحاتشان داشتند، آیا با توجه به ساختار حاکم بر این منطقه مورد مطالعه، مواردی هم داریم که توصیه به حفظ و تقویت ساختار مالکیت دولتی داشته باشند یا ارجحیتی برای همین ساختار دولتی قائل باشند؟ در واقع سؤال این است که آیا به استثنای حوزه درمان، آموزش و مالی که آنجا بحثش متفاوت است آیا مواردی هم داریم که توصیه به حفظ ساختار دولتی و حتی تقویتش داشته باشیم؟

پاسخ: ما فکر می‌کنیم که خصوصی‌سازی همیشه به عنوان یک گزینه روی میز باید وجود داشته باشد اما در نهایت باید بگویم که این بحث خصوصی‌سازی بستگی به شرایط دارد و دولت باید تصمیم بگیرد که آیا با خصوصی‌سازی هزینه‌ها بیشتر از سودی است که از این شرکت‌ها حاصل می‌شود و یا اینکه چه هدفی را از این خصوصی‌سازی دنبال می‌کند. به عنوان مثال اگر که این دارایی، دارایی قابل توجهی باشد، باید در نظر بگیرند که آیا این سودآور هست یا نه؟ البته گزینه‌های دیگر هم باید در نظر گرفته



شود. به عنوان مثال، قراردادهای مدیریتی که مدیریت حرفه‌ای و متخصص دخیل می‌شود. یک موردی که در مقاله ما هست، یک درخت تصمیم‌گیری را ما ترسیم کردیم که مشخص کردیم که آیا دولت باید یا نباید از شرکت‌های دولتی حمایت‌های مالی داشته باشد. قسمتی از این کردار هم در مورد خصوصی‌سازی است. اما در مورد ساختار مالکیت جایگزین ما قطعاً اعتقاد داریم که باید مورد توجه قرار بگیرد اما نکته مهم و غایی برای تصمیم‌گیری این است که هدف نهایی دولت از این بحث چیست؟

سؤال ۱۰: ما در حال حاضر از مشارکت بخش خصوصی-عمومی برای پروژه‌های نیمه تمام خودمان استفاده می‌کنیم. در ادامه هم در کشور تصمیم براین است که برنامه جدیدی شروع شود تا آن برنامه هم فقط معطوف به اموال دولت باشد و این اموال را می‌خواهد تبدیل به ارزش افزوده بیشتری بکند یا بفروشد و درآمد کسب کند تا به عنوان پشتوانه سرمایه‌گذاری جدید از آن استفاده بکند یا تبدیل به یک سرمایه جدیدی با ارزش افزوده بیشتر بکند. حالا سؤال این است این روش که ما به آن مولدسازی دارایی‌های دولت می‌گوییم، آیا در کشورهای دیگر تجربه آن را دیده‌اند؟ آیا این را یک بخشی از خصوصی‌سازی می‌دانند؟

پاسخ: ما ارتباط خوبی با بعضی از کشورها داریم و جایی که ما تعامل بهتر و خوبی را با مسئولین دولتی در مورد این فرایندها برقرار کردیم و می‌تواند برای شما هم مفید فایده باشد؛ کشور ازبکستان است. من فکر می‌کنم در آنجا هم رویکرد مشارکت با بخش خصوصی در قالب مشارکت عمومی-خصوصی در پیش گرفتند که مشابه آن چیزی هست که در ایران در حال انجام است. به علاوه، آنها هم دارایی‌های دولتی را می‌فروشند تا بتوانند دیون دولتی را کم کنند یا اینکه بتوانند سرمایه‌گذاری‌هایی را در کشور برای آینده انجام بدهند. در گزارش ما هم مواردی وجود دارد که می‌توانید به آنها مراجعه کنید.

سؤال ۱۱. ایشان در ارائه خود به نظارت ضعیف در شرکت‌های دولتی اشاره کردند. می‌خواستم بدانم که منظورشان از نظارت آیا نظارت داخل شرکت و ارکان شرکت است یا نظارت بیرونی نهادهایی مثل حسابرسی یا نهادهای مستقل موردنظر است؟

پاسخ: منظور ما از نظارت، نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی و خود دولت به عنوان متصدی و همین‌طور مردم و سهامدارانی است که ارزیابی می‌کنند این شرکت‌ها سودده هستند یا خیر، و ارزش خلق می‌کنند یا خیر؟

ویژگی‌ها و چالش‌های خصوصی‌سازی‌های انجام شده

ما در کشورمان با یک شرایط بینابینی مواجه هستیم. تا الآن یکسری خصوصی‌سازی‌هایی انجام شده است که به تعبیری شرکت‌ها خصوصی شده‌اند و بد نیست که ویژگی‌های این شرکت‌ها را هم در کنار ساختار شرکت‌های دولتی که خانم ریچموند تحلیل کرده‌اند، بررسی کنیم و ضرورت‌ها و در حقیقت توصیه‌هایی که برای این ساختار بینابینی که الآن ایجاد شده را داشته باشیم و در عین حال الگوهای موفق و دلایل موفقیت آن بخش‌ها را هم بگوییم. البته در این فرصت کم بعید می‌دانم بشود به این موضوع اشاره کرد ولی من خیلی سریع به چند ویژگی این شرکت‌ها اشاره می‌کنم. پس ما الان در خصوصی‌سازی کشور با چالشی به نام شرکت‌های خصوصی مواجه هستیم که این شرکت‌ها دارای ساختاری هستند که مالکیت آنها کاملاً غیردولتی است اما مدیریت دولتی کماکان پابرجا مانده است. در مورد یکسری از شرکت‌هایی که خصوصی کرده‌ایم، با نظام ناکارآمد نظارتی مواجه هستیم؛ یعنی آن ساختارهای نظارتی که بر این شرکت‌ها قبلاً که تحت مالکیت دولت بوده‌اند، حاکم بود الان بعد از خصوصی‌سازی آن ساختارهای نظارتی هم نمی‌تواند ورود کند. البته در مواردی که شرکت‌ها بررسی شدند یا در یک سری دیگر، ساختارهای نظارتی جایگزین دیده شده است. برخی از بخش‌هایی که مالکیت به آنها منتقل می‌شود، یعنی همین بحث خصوصی‌سازی مثل مجموعه‌های نهادهای دولتی، حالا هم به معنای واقعی خصوصی نیستند و هم تخصصی نیستند. به عبارت دیگر، مجموعه‌های مالکیتی جدید، مجموعه‌های تخصصی نیستند، خصوصی واقعی هم نیستند. بنابراین، این خصوصی‌سازی ما را به مجموعه‌ها یا شبه دولتی‌های غیرتخصصی مثل زیرمجموعه‌های وزارت رفاه، صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به دولت رساند. به علاوه در این شرکت‌ها ما همچنان با یک ساختاری که سیاست‌زده است، مواجه هستیم و افرادی غیرمتخصص و سیاسی در ارکان مدیریتی شرکت‌ها نظیر هیئت مدیره‌ها منصوب می‌شوند.

واگذاری شرکت‌های دولتی به شبه دولتی‌ها ما را به مجموعه‌های مالکیتی

جدید غیرتخصصی و سیاست‌زده رساند.

همچنین با یکسری از شرکت‌های خصوصی‌شده مواجه هستیم که



بخشی از سهام‌شان همچنان در اختیار دولت است، یعنی شرکت‌هایی که درصد مالکیت دولت در آنها زیر ۵۰ درصد هست، به آنها دولتی نمی‌گوییم اما بخش‌هایی از حاکمیت این شرکت‌ها مستقیماً دست خود دولت است نه شبه دولتی‌ها و این موضوع آنها را دچار سردرگمی کرده و از این منظر با مشکلاتی مواجه شده‌اند. مثلاً برای افزایش سرمایه یک جاهایی گیر می‌کنند. در یک سری قوانین شفاف نیست که تکلیف این شرکت‌ها چیست مثلاً فرض کنید در مورد قانون منع به کارگیری بازنشستگان یا یک سری قوانینی که برای دولتی‌ها وضع شده است، هنوز تکلیف روشن نیست که این شرکت‌ها هم مشمول می‌شوند یا نه؟ البته مجلس می‌گوید این مشمول شماها هم می‌شود و این معضلاتی ایجاد می‌کند. به علاوه، در مورد این شرکت‌ها بعضاً سازمان‌های نظارتی مثل بازرسی ورود می‌کنند اما سؤال این است که آیا این سازمان‌ها باید ورود کنند یا دیگر حق ورود ندارند؟ قاعداً طبق قانون نباید ورود کنند ولی همچنان با این دلیل که اینجا سهم دولت وجود دارد، ورود می‌کنند و می‌گویند حالا درست است که دولتی نیست ولی سهم دولت همچنان وجود دارد. در این خصوصی‌ها بحث عدم رعایت اتصال بین حلقه‌های یک زنجیره به وجود آمده است. مثلاً شما یک زنجیره تولید در صنعت فولاد را در نظر بگیرید، قبلاً در اینجا یک زنجیره‌ای از معادن از بالادست تا پایین دست وجود داشته است و در واقع بین آنها یک نظامی در دولت وجود داشت اما دولت به جای اینکه بیايد اینها را با هم واگذار کند تا یک نظامی در خصوصی‌سازی وجود داشته باشد، هر کدام از اینها را تک به تک واگذار کرد. بنابراین، عدم لحاظ وابستگی‌ها در زنجیره‌ها هم یک عارضه‌ای است که الآن با آن مواجه هستیم.

بحث عدم رعایت اتصال بین حلقه‌های یک زنجیره در واگذاری‌ها از عارضه‌هایی است که با آن مواجه هستیم.

نکته آخر بحث مدیریت سهام عدالت است که در حال حاضر در همه شرکت‌های خصولتی بخش اعظمی از سهام را تشکیل می‌دهد. موضوعی که وجود دارد بحث سیاست توزیع سود است. در بحث سهام عدالت منطق سهام‌داران حداکثر سود است، بالاخره سهام عدالت حداکثر توزیع سود را می‌خواهد اما باید در نظر داشت شرکتی مثل شستا جزو شرکت‌های توسعه‌ای است و باید توسعه پیدا کند، از این‌رو منطق سهام‌داران باید حداقل توزیع سود باشد.

ضرورت‌های خصوصی‌سازی

بخش دوم عرایض ضرورت‌های خصوصی‌سازی است؛ یعنی در ادامه کار ما باید چه کار کنیم تا این معضلاتی که با آن مواجه هستیم ان‌شاءالله برطرف شود. اولین نکته به عملکرد خصوصی‌سازی در تحقق اهداف برمی‌شود. به نظر می‌رسد تقریباً به هیچ‌کدام از اهداف خصوصی‌سازی دستیابی پیدا نکردیم. چون وقت کم است من به اهداف خصوصی‌سازی ورود نمی‌کنم ولی یکی از مهمترین آن توجه به مردمی‌سازی اقتصاد در خصوصی‌سازی بود که باید در ادامه کار ما لحاظ کنیم و مالکیت آحاد جامعه را مدنظر قرار بدهیم. هدف ارتقاء بهره‌وری و رشد سرمایه‌گذاری باید رعایت شود. در بحث ضرورت توجه و کنترل اهداف خصوصی‌سازی در واگذاری‌ها، رعایت اهلیت حائز اهمیت است که در بخش قبلی ذکر کردم. ما باید امکان استفاده از تجمیع توانمندی‌ها را فراهم کنیم. به نظرم عدم توجه به این موضوع خود از مسائلی است که باعث شد تا ساختارهای ما هنوز نیمه‌دولتی باشد و شرکت‌های بزرگ و کوچکی که خصوصی‌سازی شده‌اند، هنوز مدیریتش دست دولت است.

یکی از مهمترین اهداف در خصوصی‌سازی مردمی‌سازی اقتصاد بود که

باید در ادامه راه مورد توجه قرار گیرد.

در بحث چالش‌ها به از بین رفتن اتصال زنجیره‌ها و اداره بنگاه‌های اقتصادی توسط بخش‌های غیرتخصصی اشاره کردم که باید بیاییم این عارضه‌ها را الان اصلاح کنیم. در این خصوص می‌توانیم کنسرسیوم‌ها و مجموعه‌های تخصصی تشکیل بدهیم، مالکیت باشد، صندوق‌ها باشند ولی مدیریت به بخش‌های تخصصی سپرده شود. ما الآن اگر می‌بینیم موفقیتی نیم‌بند در بعضی از این خصوصی‌سازی‌ها مثل فولاد مبارکه و امثالهم بوده است، این به دلیل این است که این مجموعه‌ها علی‌رغم اینکه سهام‌شان واگذار شده بود و بخش‌های متعدد در مدیریت آن حاکمیت داشتند ولی مدیریت اصلی تا الآن دست بخش تخصصی بود؛ یعنی اجازه داده نشد مدیریت غیرتخصصی وارد شوند. اینها توانستند خودشان را حفظ کنند. بحث شفافیت، ثبات در مدیریت‌های تخصصی بنگاه‌ها و دوری از سیاست‌زدگی از عوامل موفقیت آنها بود که من در بخش الگوی موفق دلایل آن را می‌گویم.



موضوع مهم دیگر بحث ایجاد فرهنگ خصوصی‌سازی است. این بخش خودش اصلاً یک پانل است و من دوست داشتم در این حوزه خیلی صحبت کنم ولی حالا فرصت نیست و فقط اشاره می‌کنم. ما در کشورمان تا فرهنگ خصوصی‌سازی را ایجاد نکنیم، هیچ‌کدام از این خصوصی‌سازی‌ها موفق نخواهند بود. هر جا هم که قصد براین است تا یک خصوصی‌سازی به معنای واقعی اتفاق بیفتد، می‌بینید که یا آن را برمی‌گردانند یا یک چالشی ایجاد می‌شود، چون فرهنگ آن وجود ندارد. تا وقتی که تولید ثروت ارزش نباشد، تا وقتی که سرمایه‌دار در منظر عموم پلید شناخته می‌شود و منفور است، تا وقتی نگاه منفی به یک شرکت سودده، شرکت بزرگ یا یک بنگاه موفق وجود دارد و آن را به عنوان شخصی در جامعه می‌بینیم که برای سودده شدن منابع ملی را خورده است، هیچ‌وقت ما در خصوصی‌سازی به معنای واقعی آن موفق نخواهیم شد.

در کشورمان تا فرهنگ خصوصی‌سازی را ایجاد نکنیم، هیچ‌کدام از این خصوصی‌سازی‌ها موفق نیست.

الآن بخش‌های خصوصی که به معنای واقعی خصوصی هستند، هیچ‌کدام جرأت این را ندارند که اموالشان را شفاف اعلام کنند، شرکت‌هایشان را اعلام کنند. آن چیزی که در دنیا به عنوان «توسعه برند» مرسوم است، در کشور ما یک برند جرأت این را ندارد که خودش را به عنوان یک برند مطرح کند و بزرگ شود، به همین دلیل دائم با اسم‌های مختلف فعالیت خود را توسعه می‌دهد. در حالی که اگر بخواهیم به جایی برسیم که بنگاه‌های موفق بین‌المللی داشته باشیم، مثل آن مسیری که کشورهای توسعه‌یافته مثل آلمان، ژاپن، کره و چین طی کردند، باید به سمت برندسازی برویم. الآن در این کشورها برندهایی وجود دارند که هر کدام از آنها درآمدشان از درآمد ملی ما، از درآمد نفتی ما ده‌ها برابر بیشتر است. پس تا وقتی که فرهنگ خصوصی را ایجاد نکنیم، نمی‌توانیم یک بنگاه موفق داشته باشیم؛ یعنی اجازه نخواهیم داد که این اتفاق بیفتد. البته از آن طرف بخش خصوصی هم باید در این فرهنگ خصوصی‌سازی به یک چیزهایی تعهد داشته باشد اما متأسفانه چون آن فرهنگ ایجاد نشده است، بخش خصوصی به محض ورود به عرصه اول زمین‌هایش را می‌فروشد و به یک سمت و سوی دیگری غیر از رسالت اصلی می‌رود.

بنابراین، بخش خصوصی هم باید فرهنگ داشته باشد، متعهد به توسعه سرمایه‌گذاری و حفظ و توسعه اشتغال باشد.

عدم تکرار رویه‌های اشتباه قبلی

ما اگر بخواهیم در ادامه اجرای برنامه خصوصی‌سازی موفق باشیم، باید الگوهای موفق‌مان و دلایل موفقیت‌شان را ببینیم، الگوهای ناموفق‌مان را هم علتش را عارضه‌یابی کنیم و در ادامه از این پرهیز کنیم. اما متأسفانه دقیقاً همان مشکلاتی که در خصوصی‌سازی‌ها داشتیم، دقیقاً همان مسیر را داریم دوباره تکرار می‌کنیم. برای مثال، بحث رد دیون که روشی اشتباه است را در همه دولت‌ها داشتیم، یعنی این موضوع هم در دولت آقای احمدی‌نژاد بود، هم در دولت آقای روحانی بود و دولت فعلی هم در خصوصی‌سازی‌ها عملاً همان مسیر را تکرار می‌کند. همچنین ارزش‌گذاری که الان روی شرکت‌ها به صورت چند برابر ارزش واقعی انجام می‌شود، این کار اشتباه است که حالا نمی‌شود آن را باز کرد، الآن فرصت نیست. این مباحث اشتباه است ولی می‌بینیم که دولت‌ها علی‌رغم اینکه اول شعارهایی می‌دهند و می‌گویند دولت قبل این اشتباهات را در روندش داشت و ما این کار را تکرار نمی‌کنیم ولی می‌بینیم باز دقیقاً همان روند را طی می‌کنند. وقتی هم که می‌روید صحبت می‌کنید می‌گویند نمی‌شود، روش دیگر مشکل بود و همه در دام مشکلات گیر می‌کنند.

الگوهای موفق و دلایل موفقیت

من اعتقادم این است که مجموعه‌هایی مثل مپنا، فولاد مبارکه، گروه مبارکه و اینها یک جورایی جزو نمونه‌های موفق بودند. علل آن چه بوده است؟ اولاً این موفق‌ها الگوبرداری‌شان از الگوهای موفق جهانی بوده است؛ یعنی وقتی بررسی می‌کنید می‌بینید که همه اینها از ابتدا یا قبل از واگذاری از الگوهای موفق جهانی پیروی می‌کردند و در حین واگذاری و بعد از واگذاری همچنان این روند را ادامه داده‌اند و از الگوهای موفق جهانی درس گرفته‌اند و در مدیریت‌شان مدنظر قرار داده‌اند. در عین حال، آنها ظرفیت‌ها و محدودیت‌های داخلی و بومی را در برنامه‌هایشان لحاظ کرده‌اند که این خودش می‌تواند از بعد رفتاری، بعد ساختاری، نگاه توسعه‌ای و نگاه بین‌المللی مورد بحث قرار گیرد. از بعد رفتاری وقتی به ریز عملکردشان نگاه می‌کنیم، می‌بینیم که تیم‌های مدیریتی قوی و بدون حاشیه دارند و حتی اگر مدیران عامل



بعضاً سیاسی تغییر کردند، رده‌های مدیریت‌های اجرایی در این مجموعه‌ها هیچ تغییری نکرده است. در حقیقت، یک نظام مدیریتی پایدار داشته‌اند. حالا یک مجموعه‌هایی مثل مپنا، مدیر عاملش هم یک وقت می‌بینید بیش از یک دهه پایدار بوده است ولی مجموعه‌های مدیریتی میانگین سه یا چهار سال یکبار تغییراتی هم داشته‌اند ولی نظام مدیریتی آن پایدار بوده است. این در حقیقت در بعد رفتاری رمز موفقیت این شرکت‌ها بوده است.

در نگاه ساختاری این نمونه‌ها از همان الگوهای جهانی و برترین‌ها و حالا اصطلاحاً بنچ مارک‌ها الهام گرفتند و ساختارها، نظام‌ها و سیستم‌های یکپارچه‌ای داشتند که در توسعه‌های خود هم این یکپارچگی را حفظ کرده‌اند. آن چیزی که ما در نظام دولتی می‌بینیم، در مدیریت‌های دولتی وجود ندارد. وقتی یک کننده می‌آید نظر می‌دهد که این طرح در فلان شهر یا استان باید اجرا شود، یعنی از ساختارها و از نظام مدیریتی فنی خارج می‌شود و طرح‌ها از حالت اقتصادی خارج می‌شود ولی این نمونه‌های موفق توانسته‌اند این نظام و سیستم یکپارچه را اجرا کنند و بهره‌وری و سودآوری را در مجموعه خودشان حفظ کنند. لذا، می‌بینیم اینها هم بزرگترین بنگاه‌های کشور هستند و هم سودآورترین بنگاه‌ها هستند، در عین حال اقبال عمومی هم به سهام آنها وجود دارد. الآن سهام یک مجموعه‌ای مثل مبارکه از ابتدای خصوصی‌سازی تا الآن ۱۲۰ برابر رشد کرده است و وقتی شما با دارایی‌ها و سرمایه‌گذاری مشابه مثل طلا، مسکن و ارز مقایسه می‌کنید، می‌بینید که اگر کسی در یک مجموعه‌هایی مثل فولاد مبارکه سرمایه‌گذاری کرده بود، بیشترین درآمد و بیشترین سودآوری و ارزش‌آفرینی را داشته است.

بحث نگاه توسعه‌ای در این شرکت‌ها به این صورت بوده است که توسعه‌ها در زنجیره‌های تخصصی با نگاه ملی در کل کشور اتفاق افتاده است نه اینکه به یک نقطه خاص محدود شده باشد. در واقع، در صنعت فولاد توسعه‌ها به گستره ایران و نگاه بین‌المللی اجرا شده است. همچنان این مجموعه‌ها نگاهشان نگاه فراملی بوده است. مپنا را ببینید، پروژه‌هایی که فراتر از مرزها رفته‌اند را اجرا کرد. فولاد مبارکه در اوج تحریم‌ها هم صادراتشان قطع نشد. اینها مجموعه‌هایی بودند که حتی در اوج تحریم‌ها به واسطه ساختارهای مستحکمی که داشتند هیچ‌وقت تحریم‌ها به آنها آسیب نزد بلکه تازه تقویت شدند. در این مجموعه‌ها بومی‌سازی تقویت شد و بالای ۹۰ درصد بومی‌سازی در زنجیره‌شان شکل گرفت، مدیریت دانش حاکم بود.

در مجموعه‌های موفق نگاه فراملی در توسعه زنجیره‌ها باعث کاهش آسیب‌پذیری آنها نسبت به تحریم‌ها شد.

صحبت خود را جمع کنم. با توجه به آن عارضه‌ها و این الگوهای موفق که بیان کردم، به نظرم ما باید آن ساختار بینابینی را با الگوبرداری از همین الگوهای موفق بومی اصلاح کنیم و در ادامه کار از این نمونه‌ها الگوبرداری کنیم. ضمن اینکه ایجاد کنسرسیوم‌های تخصصی به نظرم کلید بحث ما است. در ادامه خصوصی‌سازی مدیریت باید دست این کنسرسیوم‌های تخصصی باشد.

محمد جلیلی

چون محدودیت وقت هم وجود دارد، من فقط دو سه نکته را خدمت دوستان عرض کنم. یکی اینکه این مقاله انصافاً از بعد چارچوبی، چارچوب خیلی خوبی داشت. یعنی صرف‌نظر از محتوای آن که آیا خوب تحلیل کرده است، همه داده‌ها را داشته یا نداشته که خیلی جاها خودش می‌گفت که بعضی از کشورها اطلاعات ندادند و نقص داده وجود داشت، ولی از بعد چارچوب خوب بود. از این‌رو، این مقاله شاید بتواند به دوستان دیگری که بخواهند بالاخره یک مطالعه‌ای در سطح ایران به عنوان چالش‌های بنگاه‌های دولتی داشته باشند، خیلی کمک کند. چون نمونه مورد بررسی ایشان هم کشورهای منطقه یا کشورهای دیگر در سطح کشور خودمان بود. چارچوب تحلیلی در واقع چارچوب کاملی بود، ایشان به حوزه ارزیابی عملکرد، محدودیت‌های مالی، ریسک‌های مرتبط با مدیریت مالی، چارچوب‌های مالی و حاکمیت شرکتی پرداختند و در هر کدام هم شاخص‌ها را به خوبی مشخص کردند. این بخش ارزشمندی از این مقاله است که به عنوان یک چارچوب قابل استفاده است. ضمن اینکه از همین چارچوب هم بعضی نکات را برای بحث‌های واقعاً داخلی کشور خودمان می‌توانیم استفاده کنیم.

یک نکته خیلی جالبی هم که ایشان به عنوان چالش در مقاله‌اش چند جا تأکید می‌کرد، این بود، یک حمایتی که در دوران کرونا اعمال می‌شود، حذف آن حمایت دیگر کار خیلی سختی است. این نکته خیلی جالب است که باید توجه شود. خود حمایت یک مقوله است اما حمایت دولتی وقتی شکل می‌گیرد، حالا با هر انگیزه‌ای، با چانه‌زنی یا در هر شرایطی این یک بدعت می‌شود. کلمه جالبی که ایشان به کار برد این‌که این حمایت‌ها می‌تواند بدعت شود. شرایط کرونا پیش آمده، مجبور



هستیم یک کارهایی بکنیم، دولت مجبور است ولی باید حواسش باشد، این حمایت که اتفاق افتاد، حذف آن از آن بنگاه یا از آن حوزه، کار سختی خواهد بود. ضمن اینکه یک بدعتی می‌شود و دیگر از این به بعد اگر یک شرایط دیگری، بحران دیگری مشابه کرونا یک بار دیگر به وجود بیاید، همه توقع دارند دولت بلافاصله بیاید حمایت کند.

حمایت دولتی با هر انگیزه‌ای وقتی شکل می‌گیرد، به یک بدعت تبدیل می‌شود.

یا بحث مهم دیگری که جزء چالش‌هاست حالا شاید به بحث خودمان برمی‌شود، اینکه هزینه‌های بنگاه‌های دولتی بسیار بالا است و معمولاً درآمدها نمی‌تواند این هزینه‌ها را کامل پوشش بدهد و این یک نکته مهمی است. یعنی من می‌خواهم بگویم که حالا آقای طیب‌نیا اشاره کردند ما نمونه‌های موفق در کشورمان داریم ولی این واقعاً تحلیل جامعی را می‌طلبد که مثلاً جایی مثل فولاد مبارکه اگر سودآور است و این همه سود داشته، حالا می‌شود اینطوری هم نگاه کرد که آیا محل مثلاً رقابت در این صنعت بوده است؟ یعنی اگر فضا را باز می‌کردیم و بخش خصوصی‌تر می‌آمد و این فضا را جلو می‌برد، شاید مثلاً این سودآوری دو برابر می‌شد یا بیش از این هم می‌شد. می‌خواهم بگویم این به صورت کلی یک واقعیتی است که ارزیابی عملکرد و مدیریت بنگاه‌های اقتصادی هر چقدر کارتر باشد، بالاخره آن خلق ارزش^۴ که می‌گویند هدف نهایی بنگاه‌های اقتصادی است، بهتر محقق می‌شود ولی روی کلیت ساختار دولتی ایشان خیلی تأکید داشت که نمی‌گفت لزوماً بیا باید ساختارهای جایگزین را طراحی کنید و می‌گفت یک ساختارهای جایگزینی ببینید و این سؤال را بپرسید که آیا ما با یک ساختار جایگزینی می‌توانیم همین هدف‌هایی را که در بخش دولتی دیدیم محقق کنیم یا نه؟ یعنی به عبارتی می‌خواهد بگوید لزوماً بخش دولتی وقتی به یک فعالیتی ورود می‌کند، هدفش صرفاً ارزش‌آفرینی با نگاه سهامداری یا نگاه اقتصادی محض نیست، بلکه منافع دیگری هم می‌بیند. مثلاً می‌گوید دولت در این حوزه باشد که یک روزی مثلاً اگر تحریمی به وجود آمد، شرایط خاصی در کشور اتفاق افتاد، بخش خصوصی ممکن است جا بزند ولی بخش دولتی پای آن بایستد و ریسک‌ها را بخواهد مدیریت کند. اگر این‌طوری به مقوله نگاه کنیم، ممکن است یک جاهایی واقعاً اصلاً توجیه نداشته باشد که به سمت خصوصی‌سازی برویم.

این ساختارهای جایگزینی هم که اشاره کردند، من نمونه‌هایی را در حوزه‌های دیگر مثلاً در حوزه مسکن می‌توانم ذکر کنم که در سال ۱۹۶۰ کنگره آمریکا یک قانونی به اسم صندوق سرمایه‌گذاری املاک را تصویب کرد. من تقریباً ۱۵ یا ۱۶ سال قبل یک کتاب جامعی که یک سری از این محققین نوشته بودند، را ترجمه کردم که این ساختار را در ایران راه بیندازیم. من سال‌ها خودم روی این مطالعه می‌کردم ولی یک قسمت جالب داشت که به آن توجه نکرده بودم و بعدها متوجه شدم. اولاً بحث این بود که یک مکانیزم‌هایی یا ساختارهایی درست بکنند که این ساختار حالا با دلایل اقتصادی و توجیه خودشان کمک کند تا حضور عامه مردم در این صنعت گسترش پیدا کند. ولی نکته جالب‌تر آن این بود که من بعدها این را متوجه شدم، دیدم همان موقع هم که کنگره این قانون را می‌نوشت با یک معضلی مواجه بوده است، آن هم اموال مازاد به ویژه در صنعت بانکداری بود که روی دست دولت مانده بود و دولت می‌خواست یک جوری آن‌را واگذار کند اما به جای استفاده از یک شیوه مشکل‌دار، با مفهوم همین صندوق‌ها آنها را عمومی کرد. با این کار هم دولت خودش به منافعش دست پیدا کرد و هم یک ساختار جالب تراسستی به این داد که لزوماً بخش خصوصی مطلق هم نشد. برای اداره این تراسست‌ها ساختارهای متنوعی وجود دارد. مثلاً می‌گویند این املاک تجاری را به بخش خصوصی واگذار کنید ولی مدیریت عملیاتی آن را یک مجموعه‌ای و مدیریت کلان آن به معنای تراسستی و امنایی را یک مجموعه‌های دیگری به عهده بگیرد. در این ارتباط، ساختار طراحی کردند و موفق هم شدند؛ به عبارت دیگر با یک مکانیسم خوب بخش مهمی از این دارایی‌ها را مولد کردند تا هم بانک‌ها از آن حالت خاص خودشان، تنگنای مالی، خارج شوند و هم دولت به یک منابعی دست پیدا کند و هم واقعاً به معنای واقعی به نفع مردم تمام شود و این ساختار هم ادامه پیدا کند و هیچ موقع هم متوقف نشود. البته در ایران هم سازمان بورس ظاهراً اساسنامه و مقررات صندوق‌های زمین ساختمان را نوشته است و یک کارهایی هم شده است ولی تا رسیدن به آن مفهوم کامل صندوق سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات هنوز جای کار دارد.

علی نصیری اقدام

من می‌خواستم یکی دو نکته را بگویم. نکته اول در مورد اندازه دولت و شرکت دولتی است و اینکه در ایران خیلی رایج است که می‌گویند ۸۰ درصد اقتصاد دست دولت است. این را بشنوید ولی باور نکنید. چون



کسی که این جمله را می‌گوید، تفاوت سهم با نسبت را نمی‌داند. وقتی از نسبت صحبت کنیم، به معنای سهم نیست. مثلاً زمانی که این کاغذ را تنگ این کاغذ می‌گذارم و می‌گویم این ۵۰ درصد این را پوشش می‌دهد، به این معنی نیست که این کاغذ ۵۰ درصد آن کاغذ دیگر است. این یک نسبت است. ما وقتی مخارج دولت را بر تولید ناخالص داخلی تقسیم می‌کنیم، بعد بودجه شرکت‌های دولتی را هم به مخارج دولت اضافه و بر تولید ناخالص داخلی تقسیم می‌کنیم و به عددی مثل ۶۰ درصد می‌رسیم، به این معنی نیست که دولت ۶۰ درصد اقتصاد را دارد. الآن ارزش دارایی‌های دولت فرض کنید دو برابر GDP است، آیا این به این معنی است که دولت دو برابر اقتصاد است؟ این یک نسبت است. یا مثلاً وقتی می‌گوییم ارزش بازار بورس یا ارزش فلان شرکت در فلان سهام به این میزان از GDP آمریکا است، آیا این به این معنی است که این شرکت آن قدر آمریکا را دارد، نه اصلاً اینطوری نیست. پس تفاوت سهم با نسبت خیلی مهم است، چون معمولاً اعداد نسبت در اکثر اوقات مبنا می‌شود و نتیجه می‌گیرند که بیاییم دولت را کوچک کنیم. اما گاهی اوقات مسأله اصلاً مالکیت نیست، بلکه مسأله مداخله‌هایی است که انجام می‌شود. حتی ممکن است دولت هیچ مالکیتی نداشته باشد ولی مداخله‌های آن محل اقتصاد رقابتی است.

تفاوت سهم با نسبت در گزارش‌دهی مهم است. معمولاً اعداد نسبت در اکثر اوقات مبنا قرار می‌گیرد برای این که بیاییم دولت را کوچک کنیم.

نکته دوم و آخر هم این است که آیا امکان ارتقاء کارایی شرکت‌های دولتی وجود دارد یا ندارد؟ من می‌خواهم بگویم که به چه دلیل باید به این موضوع از این منظر نگاه کنیم. اولاً بعضی از شرکت‌های دولتی را ما هیچ‌وقت واگذار نخواهیم کرد، حالا به هر دلیلی، چه به واسطه اینکه شرایط اقتصادی ما ایجاب می‌کند و چه به واسطه اینکه سیاست‌های ما اجازه نمی‌دهد. پس، یک سری از شرکت‌ها را ما هیچ‌وقت واگذار نخواهیم کرد. حالا سؤال این است که حالا که بحث واگذاری برای شرکت‌هایی مطرح نیست، آیا این شرکت‌ها باید همین‌طوری به عملکرد ضعیف خود ادامه بدهند؟ ثانیاً، یک شرکتی که در بخش دولتی با ناکارآمدی‌هایی عمل کرده است، آیا این شرکت را به همین صورت باید واگذار کرد یا باید اول آن را کارا کرد؟ در دنیا هم شرکت دولتی وجود دارد ولی با قواعد بازار کار می‌کند

نه با قواعد دولت. آقای طیب‌نیا اشاره کردند، یک شرکت دولتی که بخش زیادی از سهام دولتی آن واگذار شده و برای مثال فقط ۱۷ درصد سهم آن دولتی است، هنوز بلا تکلیف است که اگر قانون ممنوعیت بکارگیری بازنشسته‌ها می‌آید، می‌گویید در شرکت من هم اعمال شود یا نشود؟ آخر این چه منطقی است؟ اصلاً شرکت دولتی نباید با منطق دولت اداره شود. قانون تجارت به ما می‌گوید شرکت‌های دولتی جزء شرکت‌های تجاری است، خوب پس این به چه معناست که بودجه آنها را با دولت جمع می‌زنیم و می‌گوییم دولت چقدر بزرگ شده است، آقا دولت اینطوری بزرگ نمی‌شود. اصلاً چه کسی گفته که مجلس باید بیاید به این معنا که دوست دارد، به بودجه شرکت دولتی رسیدگی کند. چه کسی گفته نهاد نظارتی باید در این معنا رسیدگی کند. بیاییم ببینیم دنیا این کارها را به چه نحوی انجام می‌دهد؟

در دنیا شرکت‌های دولتی با قواعد بازار کار می‌کنند نه با قواعد دولت.

به حکمرانی خوب در شرکت‌های دولتی اشاره کردند، خوب این حکمرانی خوب چگونه انجام می‌شود؟ با چه قواعدی این شرکت‌ها را اداره می‌کنند؟ خوب وقتی براساس حکمرانی بخواهیم عمل کنیم، یعنی یک شرکت مالکیتش کاملاً دولتی باشد اما قواعد اداره آن کاملاً خصوصی باشد. حتی این مهمتر از واگذاری مدیریت است. شما همان مدیر متخصص که می‌خواهید بیاورید می‌توانید با مالکیت دولتی بیایید. آقای جلیلی به بحث صندوق‌های سرمایه‌گذاری اشاره کردند، این موضوع هم به همان حکمرانی مرتبط است. اینکه شرکت را کنسرسیومی در قالب صندوق سرمایه‌گذاری اداره کنیم، به این معنی است که شما مدیریت را می‌توانید با هر نوع مالکیتی ارتقاء بدهید اما ما فرض گرفتیم که حتماً باید مالکیت انتقال پیدا بکند تا عملکرد بهتر شود. هیچ لزومی برای این کار وجود ندارد. الآن من نمی‌خواهم اسم شرکت را بیاورم اما الان می‌توانم برای شما ده‌ها شرکت دولتی را در بخش نفت، در بخش حمل و نقل در دنیا اسم بیاورم که عملکردشان کاملاً بخش خصوصی را کنار می‌زند. البته بیان این موضوع به این معنی نیست که من بگویم شرکت‌ها را دولتی نگه داریم ولی می‌گوییم هر آنچه که بنا است دولتی نگه داریم و هر آنچه که بنا است خصوصی کنیم، بیاییم اول عملکرد آن را درست کنیم. این عملکرد با اصلاح مدیریت حاصل می‌شود نه با اصلاح مالکیت. وقتی یک شرکتی از نظر همه قواعد دولتی از مالیاتش، از سود



سهمش، از قواعد کارگری اش، از قواعد حقوق و دستمزدش فشل است، می‌گوید آقا این را از فردا به بخش خصوصی واگذار کن. خوب همه این بیچارگی‌های فعلی به آن بخش خصوصی منتقل می‌شود. پس باید اجازه بدهید و بیاید تمرین کند و مدیریت آن بهبود پیدا کند، سپس واگذار کنید. الآن تماسک سنگاپور، همین کار را می‌کند. همه اموال این هولندینگ مال دولت است ولی مدیریت آن حرفه‌ای است.

شما مدیریت را می‌توانی با هر نوع مالکیتی ارتقا بدهید اما ما فرض گرفتیم که حتما باید مالکیت انتقال پیدا بکند.

حالا مدیریت را چگونه می‌توان حرفه‌ای کرد این قاعده دارد. اینجا شما را به کتاب آقای لویسن ام گابریال رفرنس می‌دهم. آنجا توضیح می‌دهد مسأله‌ای که بین مالکیت و مدیریت وجود دارد و این شکافی که اینجا وجود دارد را با بازار تنظیم‌گر می‌توانید پر کنید. یعنی این بازار است که می‌آید شما را تنظیم می‌کند، نه دولت. این به چه معناست؟ توضیحاتی در مورد بعضی از جنبه‌های آن دادم. برای مثال استاندارد IFRS می‌گذارید، بخشی از سهام را مثل آرامکو در بورس می‌برید، همه اطلاعاتش را شفاف می‌کنید، کالاهایش را در بورس کالا عرضه می‌کنید، به بخش خصوصی نگاه می‌کنید که رقابت چگونه شکل گرفت. همه اینها فشارهایی هستند که باعث می‌شوند که این عملکرد یک ذره بهبود پیدا کند، حالا که سر و وضع بهتر شد می‌توانی این شرکت را واگذار کنی.

ما تازه اصلاح ساختار هم که در ایران می‌کنیم چگونه انجام می‌دهیم؟ می‌گوییم همان قواعد دولتی باشد، سر نیروی انسانی یک بلایی بیاوریم. بیاییم پول تزریق کنیم. ساختار آن را این‌طور کنیم. خوب معلوم است که این کار انجام نمی‌شود. اصلاً بودجه دولت جواب نمی‌دهد و همیشه وضعیت به همین صورت می‌ماند. اینجا البته بحث باز است ولی فکر می‌کنم بتوانیم این سؤال را از این جلسه بیرون بکشیم که چطور ما می‌توانیم عملکرد شرکت‌های دولتی را چه بخواهیم واگذار کنیم و چه بخواهیم دولتی نگه داریم، با اصلاح مدیریت بهتر کنیم. آیا این ممکن است یا نه و چگونه؟ تجارب سایر کشورها چطور است، تجاربی که در خود ایران آقای طیب‌نیا اشاره کردند، وجود دارد چه چیزهایی است. از آنها فصل مشترک‌ها را چگونه می‌توانیم بگیریم؟ بیاییم روی این موارد کمی فکر کنیم شاید بتوانیم پیشنهادهایی برای بهبود بدهیم.



فصل دوم

متن کامل مقالات ارائه شده به دبیرخانه نخستین رویداد بین المللی خصوصی سازی در اقتصاد ایران





الزامات و اقتضائات شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مجید الماسی^۱ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۱

جهت ارائه به «نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران»؛
برگزار شده توسط پژوهشکده امور اقتصادی و سازمان خصوصی‌سازی

چکیده

شفافیت نظام اقتصادی کشور به مفهوم عام و شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی به مفهوم خاص دارای معیارها و ویژگی‌هایی است که این مقاله ضمن تبیین و تدقیق آن‌ها، درصدد است ساختار نهادی نظام حکمرانی اقتصادی کشور را از منظر قابلیت‌ها و امکانات برای پذیرش ضرورت شفافیت، نهادینه کردن و گفتمان‌سازی شفافیت و لوازم شفاف‌سازی مورد کنکاش قرار دهد.

بررسی وضعیت خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران و همچنین تدقیق در موضوع شفافیت نظام اقتصادی مؤید این مطلب است که حرکت از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب در این حوزه، در گرو رعایت الزامات و اقتضائات دوره گذار و مرحله انتقال است و ریشه در ملاحظات اقتصاد سیاسی موضوع شفافیت و پاسخگویی و حامی‌پروری و انتفاع مادی دارد. از این رو، به منظور تبیین دقیق مسأله و ارائه صورت‌بندی علمی، الزامات و اقتضائات (یافته‌های علمی و تجربی تحقیق) ارائه می‌شود. در پایان نیز تلاش می‌شود این گزاره مورد بررسی و اثبات قرار گیرد که: «مادامی که سطوح مختلف نظام حکمرانی اقتصادی در خصوص الزامات تبیین‌شده، تصمیم‌گیری قاطع و نهایی صورت ندهد، نمی‌توان و نباید انتظار شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران را به صورت مجزا و منفک‌شده داشت و لذا هزینه کردن زمان و اعتبار بیشتر برای موضوع شفافیت (بدون تحقق الزامات بیان شده)، الزاماً کمکی به حل معضلات نظام خصوصی‌سازی نخواهد کرد».

واژگان کلیدی: شفافیت، خصوصی‌سازی، ارزیابی سیاست، حکمرانی، سیاستگذاری.

۱- دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران، (Mr.majidalmasi@gmail.com).



مقدمه

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را می‌توان تحول و دگرگونی در ترکیب و نقش دولت و بازار (بخش غیردولتی)، در اقتصاد ایران تفسیر کرد که با تأسی از نظریه تفکیک اعمال دولت و با تغییر عملکرد و حوزه مداخلات دولت، متضمن تغییر وظایف دولت از نقش مالکیت و مدیریت مستقیم اقتصاد به نقش سیاست‌گذار، مقررات‌گذار، ناظر و تنظیم‌کننده است تا دستیابی به ترکیب جدید و مورد نظر مقنن و اجرای سیاست‌های کلی، تحقق اهداف سند چشم‌انداز را به واقع نزدیک‌تر سازد (پاسیان و علیمحمدی، ص ۴). اما با مرور روند طی شده در تحقق سیاست‌های کلی مذکور و عملیاتی شدن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در می‌یابیم که مشکلات و چالش‌های متعددی بر سر راه این مهم قرار داشته است که می‌توان به برخی از آن‌ها اشاره کرد: عدم شفافیت نقش دولت در مجموعه سیاست‌ها و مقررات خصوصی‌سازی؛ فقدان نهاد عالی و مستقل نظارت بر عملیات خصوصی‌سازی؛ کارکردهای بعضاً متداخل و مزاحم سیاست‌های مصوب؛ حضور پررنگ نهادهای عمومی غیردولتی در عملیات واگذاری؛ واگذاری بنگاه‌های دولتی به مؤسسات عمومی غیردولتی بابت رد دیون، موقعیت‌های تعارض منافع بی‌شمار در ساختار و فرآیند واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی.

بنابراین می‌توان این فرضیه را مطرح کرد که قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در تحول کارکردی بخش خصوصی و نیز در گسترش نقش بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد، ناموفق بوده است. به گونه‌ای که فهم عمومی از خصوصی‌سازی، واگذاری رانته و غیرشفاف است. از این رو، لازم است ابتدا مفاهیم خصوصی‌سازی و شفافیت تبیین شده و سپس محورها و سرفصل‌های مورد نیاز برای شفافیت نظام واگذاری‌ها و فرآیند خصوصی‌سازی تشریح شود و این پرسش اساسی طرح شود که «اساساً در حوزه خصوصی‌سازی چه اطلاعاتی، در چه زمانی و با چه کیفیتی باید منتشر شود که بتوان آن را شفاف‌سازی واقعی نامید». از آن مهم‌تر، «اساساً وضعیت نظام حکمرانی اقتصادی ایران این ظرفیت و قابلیت را دارد که در برهه فعلی (از منظر متغیرهای کلان اقتصادی و کیفیت سیاست‌های مصوب) به مقوله شفاف‌سازی فرآیند خصوصی‌سازی بپردازد». بررسی ادبیات و مطالعات صورت گرفته در این زمینه مؤید این مطلب است که نیل به یک نظام خصوصی‌سازی شفاف، مستلزم تحقق پیش‌نیازها و رعایت الزامات خاص خود است. حال این مطالعه درصدد بررسی این فرضیه است که یکی از عوامل عدم توفیق نسبی در نظام خصوصی‌سازی

به رغم طی شدن حدود ۱۴ سال از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (قانون اساسی)، همانا عدم تحقق الزامات آن است. از این رو، در برهه فعلی نیز، مادامی که اقتضائات شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی و همچنین الزامات شفافیت سازوکارهای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی محقق نشود، نه تنها نمی‌توان شفافیت این حوزه را دنبال کرد بلکه نباید انتظار تحقق اهداف کلان سیاست خصوصی‌سازی و اصل (۴۴) قانون اساسی را داشت.

وضعیت فعلی خصوصی‌سازی در ایران و اهداف آن

نخستین شرکت‌های دولتی در تاریخ ایران، در دوره پهلوی اول و در دوران وزارت علی‌اکبرخان داور تشکیل شد. نکته جالب این است که اولین خصوصی‌سازی نیز در همین دوران اتفاق افتاد. در حقیقت به نظر می‌رسد مقصود خود داور هم از ایجاد تاسیسات اقتصادی جدید، به هیچ وجه سپردن تمامی کار به دولت و تهی کردن اقتصاد از سازوکار بازار نبود و تنها وضعیت اسفبار اقتصادی و عدم شکل‌گیری مناسبات صحیح در این خصوص، وی را ناگزیر از تکیه بر پیشتازی دولت و توان بروکراسی کرده بود. لذا غرض نهایی را واگذاری امور به خود مردم می‌دانست. (براری، ۱۳۹۶، ص ۱۹۳)

بنابراین می‌توان چنین استنباط کرد که روی آوردن به خصوصی‌سازی در ایران، فاصله زمانی چندانی با ایجاد نخستین شرکت‌های دولتی نداشته است و لذا می‌توان نخستین خصوصی‌سازی را در سال ۱۳۱۹ و لایحه استقلال مالی قسمت اقتصادی وزارت دارایی که منجر به عریض و طویل شدن وزارت دارایی شده بود (با نام اجازه انتقال انحصارها و شرکت‌های دولتی به قسمت اقتصادی وزارت دارایی مصوب ۱۳۱۹) دانست. این مسیر که با خود اشاعه فرهنگ واگذاری وظایف و تاسیسات دولتی به بخش خصوصی را به همراه داشت، در برنامه سوم عمرانی پیش از انقلاب به نقطه عطف خود می‌رسد که طی آن واگذاری ۳۳ کارخانه به بخش خصوصی (که حدود ۴۰ درصد میزان پیش‌بینی شده بود) به تصویب می‌رسد. سپس قانون گسترش مالکیت مصوب سال ۱۳۵۴ به تصویب رسید که بر مبنای آن قرار بود ۹۹ درصد سهام شرکت‌های دولتی و ۴۹ درصد سهام شرکت‌های بزرگ صنعتی با اولویت کارمندان و مدیران همان واحدها واگذار شود.

پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ نیز شاید بتوان تجارب به دست آمده طی سال‌های گذشته را یکی از عوامل مؤثر در پیشنهاد و تصویب



اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دانست. البته می‌توان ادعا کرد که جنگ تحمیلی هشت‌ساله فرصت بروز و ظهور تحقق اصل (۴۴) قانون اساسی را فراهم نکرد و در دوره سازندگی و در دهه ۱۳۷۰ شمسی، نیروها و تلاش‌های جدیدی برای نهادینه کردن ادبیات خصوصی‌سازی و واگذاری تاسیسات و وظایف دولتی که در زمره ادبیات تعدیل قرار می‌گرفت، فراهم کرد.

خصوصی‌سازی به عنوان یکی از رؤس سیاست‌های تعدیل عبارت است از انتقال دارایی یا واگذاری خدمات از دولت به بخش خصوصی با هدف ایجاد شرایط رقابت و حصول بیشتر کارآیی اقتصادی و اجتماعی. خصوصی‌سازی موفق در گرو شکل صحیح و مناسب واگذاری مانند اصلاح ساختار بنگاه، قیمت‌گذاری صحیح و نظایر آن و همچنین وجود شرایط خاص اقتصادی و بازار است. اگر هرکدام از این دو محقق نشود، خصوصی‌سازی به رهاسازی تبدیل می‌شود (کميجانی و رحیمی‌فر، ۱۳۷۷).

پس از گذشت بالغ بر ۱۶ سال از پایان جنگ تحمیلی و تجربه دو دولت هشت‌ساله، ابهاماتی بر سر راه سازوکارهای تحقق اصل (۴۴) قانون اساسی ایجاد کرد که رهبری در سال ۱۳۸۴ از طریق ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سعی در هدفگذاری مؤثر مسیر اقتصاد ایران در زمینه واگذاری‌ها و نحوه تعامل اقتصاد دولتی با خصوصی و تعاونی کردند. در سال ۱۳۸۷ نیز، مجلس شورای اسلامی اقدام به تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مشتمل بر ۹۲ ماده کرد تا بتوان بر آن اساس، معضلات حقوقی و فقدان بستر قانونی مورد نیاز برای اجرای بهینه سیاست‌های کلی مذکور را تا حد زیادی مرتفع کند. مطالعه و بررسی سیاستی روند طی شده برای ابلاغ سیاست‌های کلی و تصویب قانون مؤید این مطلب است که اهداف ذیل مدنظر سیاست‌گذار و مقنن قرار داشته است که اغلب در ادبیات اقتصادی دارای نظریات خاص خود هستند:

- رفع معضلات ناشی از بزرگ بودن اندازه دولت
- رهایی از مشکلات و زیان‌ده بودن شرکت‌های دولتی
- رفع وابستگی بودجه‌ای شرکت‌های دولتی به بودجه دولت
- تقویت و توسعه بازار سرمایه و مقررات‌زدایی و شفافیت واگذاری‌ها و دستیابی به سرمایه و فناوری خارجی
- تقویت سازوکارهای رقابتی و ضدتبعضی در اقتصاد ایران
- افزایش سهم بخش تعاون و بخش خصوصی در ایران



- افزایش تولید ناخالص داخلی از طریق تقویت تولید بخش‌های غیردولتی
 - حل مسأله کارآیی بخش دولتی و رفع شکست‌های بازار در اقتصاد
 - نهادینه شدن نقش نیروهای بازار در اقتصاد
 - کاهش فساد و انحراف در اقتصاد
 - تغییرات بنیادی در رفتار و عملکرد صنایع دولتی و ساماندهی امور آنها
 - آزادی عمل بیشتر و تسهیل نوآوری برای مدیران اقتصادی
 - به بیان کلی سیاست‌گذاری برای بخش خصوصی‌سازی دو اقدام را در نظر داشت:
 - ایجاد و توسعه نهادهای بازار و تضمین‌کننده رقابت همانند تأمین و گسترش حقوق مالکیت خصوصی
 - واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی
- از سوی دیگر، این مهم مدّ نظر سیاست‌گذار قرار داشت که خصوصی‌سازی را نمی‌توان به هر قیمت انجام داد، خصوصی‌سازی باید هدفمند، شفاف، هدایت شده و با رویکردهای عدالت محوره باشد. چون این نگرانی وجود دارد که خصوصی‌سازی غیرهدفمند و تبعیض‌گرایانه باعث ایجاد شبکه‌های جدید قدرت شده و پیچیده‌تر شدن امر اصلاح و ارتقاء اقتصاد ایران را منجر شود.

محورها و سرفصل‌های مورد نیاز برای شفافیت

بررسی و مذاقه در خصوص شفافیت موید این مطلب است که نیل به تعریف جامع و مانعی از شفافیت، از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. یکی از جامع‌ترین تعاریف شفافیت، عبارت است از: «دسترسی و انتشار اطلاعات لازم، در زمان مشخص، در مکان مشخص، به میزان لازم، با رعایت استانداردهای مشخص، به صورت مستمر، برای مخاطبان مشخص»^۲. از این رو برای بررسی شفافیت نظام واگذاری‌ها و فرآیند خصوصی‌سازی می‌توان هریک از عبارات فوق را برای حوزه خصوصی‌سازی به کار برد و سرفصل‌های موردنیاز شفافیت نظام خصوصی‌سازی را با استفاده از تعریف، تبیین کرد.

دسترسی و انتشار: وفق اصل (۵۶) قانون اساسی، پس از خداوند متعال، حاکمیت از آن ملت و مردم است و لذا این حق ایجاب می‌کند که عموم مردم و کنندگان و کارگزاران حاکمیت به طرق مختلف به

۲- درگاه اینترنتی اندیشکده شفافیت برای ایران (Tp4.ir).



اطلاعات و داده‌های مخصوص واگذاری‌ها و عملیات خصوصی‌سازی دسترسی داشته باشند. علاوه بر این براساس کارکردهای اقتصادی و اجتماعی، بسیاری از اطلاعات باید به انحاء مختلف، منتشر شوند چون فلسفه انتشار اطلاعات نه تنها می‌تواند از بسیاری از انحرافات و تخلفات پیشگیری کند، بلکه می‌تواند متضمن ارتقاء اعتماد عمومی و ضامن توفیق عملیات واگذاری باشد.

اطلاعات لازم: عملیات واگذاری به طور عام و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به صورت فرآیندی نیازمند دسترسی و انتشار اطلاعاتی است که معیارهای ذیل را داشته باشد:

الف) اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی صحت و دقت سیاست‌های وضع شده اعم از فرآیندهای طی شده برای پیشنهاد و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مقررات خاص و مصوبات شورای عالی و هیأت واگذاری.

ب) اطلاعات مورد نیاز برای تضمین کارآمدی و اثربخشی عملیات اجرایی واگذاری و اجرای مؤثر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و تدابیر عملیاتی برای تحقق سیاست‌های کلی (اطلاعات لازم اجرایی).

پ) اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی و نظارت بر سیاست‌های وضع شده و عملیات اجرایی و عمل به وظایف نظارتی اعم از نظارت‌های درونی و بیرونی و همچنین نظارت‌های پیشینی و پسینی.

ت) اطلاعات مورد نیاز عملیات ترویجی، اقناع مخاطبان، ارتقاء آگاهی‌های عمومی، انجام مطالعات کاربردی و پیشبرد امور به روش دانش‌بنیان و علمی (اطلاعات لازم ترویجی).

زمان مشخص: عملیات شفاف‌سازی و رعایت منطق شفافیت برای حصول به نتایج و اهداف مدّ نظر خصوصی‌سازی مستلزم رعایت زمان‌بندی لازم است با این وصف که دسترسی و انتشار اطلاعات لازم باید در زمان خود به گونه‌ای که فرآیند قانونی و منطقی واگذاری خدشه‌دار نشود و همچنین نفس انتشار و دسترسی به اطلاعات باعث ارتقاء کیفی عملکرد در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی شود. به عنوان مثال اطلاعات لازم در خصوص اهلیت و توان مالی و مدیریت متقاضی باید قبل از عملیات واگذاری و بیش از طرح در هیأت واگذاری در دسترس اشخاص حقیقی و حقوقی تعیین شده قرار گیرد نه اینکه پس از اتمام واگذاری، پس از چند سال، نهاد نظارتی



به اطلاعات قدیمی در خصوص اهلیت فرد دست پیدا کند.

مکان مشخص: با توجه به جابجایی امتیازات و رانت‌های متعدد در عملیات واگذاری و خصوصی‌سازی باید یک مرجع و مکان مشخص برای انتشار اطلاعات یا یک متولی برای اعطای دسترسی به اطلاعات تعیین شود تا در قبال صحت و اعتبار اطلاعات و همچنین پاسخگویی احتمالی آتی در قبال آن اطلاعات، اطمینان حاصل کرده. در این خصوص، طبق قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی به طور عام، مرجع اصلی این مهم تعیین شده است. چون در فصول ده‌گانه قانون، اگرچه دستگاه‌ها و نهادهایی همچون شورای رقابت؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛ سازمان برنامه و بودجه؛ بانک مرکزی و هیأت وزیران علاوه بر وزارت امور اقتصادی و دارایی عهده‌دار اجرای تکالیف و احکامی هستند، لیکن با توجه به رسالت حوزه‌های مختلف تابعه وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان امور مالیاتی، خزانه‌داری کل کشور، معاونت امور بانکی، بیمه و شرکت‌های دولتی، سازمان حسابرسی و معاونت امور اقتصادی)، قانون‌گذار وفق ماده (۸۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مأمور تدوین گزارش عملکرد شش ماهه اجرای قانون و ارائه به مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام کرده است که براساس گزارش‌های منتشره، نه تنها امر تدوین این گزارش بلکه عملیات اجرایی دبیرخانه شورایی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بر عهده معاونت امور اقتصادی وزارت مذکور نهاده شده است. از این رو می‌توان معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی را به عنوان ناظر درونی برای اجرای احکام قانونی و متولی ابتدایی پاسخگویی در قبال نهادهای نظارتی دانست.

میزان لازم: امر دسترسی و انتظار اطلاعات لازم باید علاوه بر حفظ حریم خصوصی اشخاص حقیقی (همانند متقاضیان شرکت‌ها و سهام‌ها و...) در چارچوب یک منطق و فلسفه‌ای صورت پذیرد. لذا انتشار و دسترسی اطلاعات لازم به میزان لازم صورت پذیرد تا به عنوان مثال رقبا و سایر متقاضیان نتوانند از اطلاعات، برای منافع شخصی و گروهی خود سوءاستفاده کنند.

استاندارد مشخص: اگرچه دسترسی و انتشار اطلاعات لازم به خودی خود امری بسیار کاربردی و پسندیده است، لیکن آنچه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، نحوه و کیفیت اعطای دسترسی و انتشار



اطلاعات است. با این وصف که به دلیل اهمیت و گستره وسیع اطلاعات، باید به صورت فایل ماشین خوان (فایل های ورد و اکسل) ارائه شود تا بتوان با تحلیل های آماری و داده کاوی، فرآیند ارزیابی و بررسی را تسهیل کرد. به عبارت دیگر، عدم ارائه فایل ماشین خوان به عنوان مثال به نهادهای نظارتی، امر نظارت بر صحت و دقت عملیات اجرایی را پیچیده و مشکل می سازد.

به صورت مستمر: امر دسترسی و انتشار اطلاعات به دلیل کارکردها و مأموریت خود باید به صورت مستمر و ادامه دار انجام پذیرد تا متضمن نیل به اهداف باشد. به عبارت دیگر، شفافیت مقطعی و موقت نمی تواند اهداف اصلی عملیات خصوصی سازی را محقق کند.

مخاطبان مشخص: همانطور که پیش تر تبیین شد، اطلاعات لازم در خصوص سیاست واگذاری و خصوصی سازی در سطوح مختلف و برای مخاطبان متعدد، کاربردی است. از این رو، مقصود از شفاف سازی، انتشار کلیه اطلاعات برای عموم مردم نیست بلکه باید برای سطوح ذیل، اطلاعات خاص و مورد نیاز را براساس کارکردها و جایگاه و حقوق آنها تعیین شود: عموم مردم؛ صاحب نظران و متخصصان؛ سازمان های مردم نهاد یا اندیشکده ها و پژوهشکده ها؛ رسانه ها؛ مجریان و دستگاه های اجرایی؛ نهادهای نظارتی؛ نهادهای امنیتی و حاکمیتی.

بنابراین ملاحظه می شود که شفافیت به مثابه یک ابزار سیاستی مهم و کاربردی، دارای پیچیدگی و منطق خاص خودش است و نمی توان هر موضوع انتشار یا ارائه اطلاعات را به عنوان شفافیت در نظر گرفت.

الزامات و اقتضات شفاف سازی نظام اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

تا بدین جا دریافتیم که شفافیت نه تنها یک هدف نیست بلکه ابزاری برای رسیدن به هدف است. همین ابزار هم از لحاظ نظری و تجربی دارای ملاحظات و منطق خاص خودش است. این منطق در اکثر جوامع تجربه شده و لذا جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست. بنابراین یک مانع جدی بر سر راه شفافیت فرآیند خصوصی سازی، ناتوانی در فهم منطق شفافیت و عدم رعایت هشت مؤلفه تبیین شده در بخش پیشین است. علاوه بر این، اگر هم فرض کنیم که منطق شفافیت را دریافتیم و کلیه تدابیر را برای اجرای مؤثر مفهوم شفافیت را نیز اتخاذ کرده ایم، مانع جدی تری به نام ملاحظات اقتصادی سیاسی خصوصی سازی ظاهر می شود که دارای

پیچیدگی‌های خاص خودش است. از این رو، می‌توان ادعا کرد که اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی محقق نمی‌شود مگر اینکه شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی محقق شود؛ از سوی دیگر، شفافیت فرآیند خصوصی‌سازی محقق نمی‌شود مگر به شرط تحقق و رعایت الزامات و اقتضائات شفافیت که در این بخش بدان خواهیم پرداخت.

شایان ذکر است که الزامات متنوع و متعددی در مطالعات پیشین ذکر شده‌اند، لیکن دو مقوله‌ی «وجود تجربیات ۱۴ ساله اجرای قانون و فراگیری ادبیات شفافیت در مناسبات حاکمیتی» باعث می‌شود که نگرش جدیدی به آسیب‌های نظام اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (به طور عام) و نظام واگذاری‌ها (به طور خاص) داشته باشیم. علاوه بر این، دسته‌بندی متنوعی می‌توان برای مقوله الزامات، ارائه داد. از تقسیم‌بندی به محورهای چهارگانه (تقنینی، اجرایی، نظارتی و ترویجی) گرفته تا بررسی ابعاد مختلف (حقوقی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، مدیریتی، بین‌المللی، مجازی، نهادی و فرهنگی)، لیکن آنچه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، شناخت ادبیات شفافیت (به مثابه ابزار نیل به هدف) و تحلیل آسیب‌ها از منظر شفافیت است. نگارنده این ادعا را دارد که نپرداختن در خصوص اقتضائات ذیل، نه تنها باعث شکست سیاست شفاف‌سازی بلکه منجر به انحراف و عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی در کشور می‌شود.

۱ ثبات سیاست‌گذاری اقتصادی و پیش‌بینی پذیری اقتصاد کشور. مادامی‌که شرایط رکود تورمی و نوسانات متعدد در اقتصاد کشور وجود دارد و مهم‌تر از آن، تصمیم‌گیری‌های خلق‌الساعه و اغلب متناقض با سیاست‌های قبلی در کشور اتخاذ می‌شود، نمی‌توان و نباید اقدام به واگذاری بنگاه‌های دولتی کرد چون این اقدام، نه تنها اهداف خصوصی‌سازی را تأمین نخواهد کرد بلکه منافع ملی را نیز نمی‌تواند حداکثر کند. به خاطر داشته باشیم که تورم و عدم پیش‌بینی پذیری اقتصاد باعث افزایش هزینه شرکت‌داری دولتی شده و مسأله کارایی را عمیق‌تر کرده تا به ناچار به تخصیص اعتبار بانکی، سهمیه ارزی، امتیاز و رانت جدید مدیریتی به شرکت دولتی روی آورده شود که هم بخش خصوصی را ناتوان‌تر در رقابت با بخش دولتی می‌کند و هم باعث خروج سرمایه‌های فراوان از کشور می‌شود. بنابراین می‌توان چنین بیان کرد: هنگامی که اقتصاد پیش‌بینی پذیر و افق‌های سیاستی قابل ارزیابی نیست،



صحبت از شفافیت واگذاری‌ها، در اولویت قرار نمی‌گیرد و اگر هم قرار گیرد، قطعاً ناتوان در عملیاتی کردن کارکردهایش خواهد بود.

۲ نگرستن به شفافیت نظام خصوصی‌سازی در مجموعه بزرگ‌تر شفافیت نظام حکمرانی کشور. با این وصف که نظام خصوصی‌سازی یکی از حوزه‌های زیرمجموعه نظام حکمرانی اقتصادی کشور است. نظام حکمرانی اقتصادی نیز زیرمجموعه‌ای از کلیت نظام حکمرانی کشور. از این رو و به دلیل ارتباط کارکردی و زنجیره‌ای حوزه‌های مختلف با یکدیگر، نمی‌توان شفافیت نظام خصوصی‌سازی را منفک از شفافیت نظام اقتصادی و مجزا از شفافیت نظام تصمیم‌گیری کلان کشور دنبال کرد. چون اگر شفافیت نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی (شفافیت مالی، مشروح مذاکرات کمیسیون‌ها، فرآیند تصمیم‌گیری و شفافیت آرا)، شفافیت سازمان بازرسی کل کشور و شفافیت دیوان محاسبات کشور مسکوت و بدون عملیات خاص باقی بماند، قطعاً موقعیت‌های تعارض منافع‌های متعدد مانع از پیشرفت برنامه شفاف‌سازی نظام خصوصی‌سازی خواهد شد. لازم به ذکر است که شفافیت به مثابه ابزار، بستر لازم برای شناخت موقعیت‌ها و سپس مدیریت تعارض منافع‌ها را مهیا می‌کند. به عنوان مثال، اغلب صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که اهم امور دبیرخانه‌ای و مهیاسازی دستورجلسات و گزارش‌های کارشناسی برای شورایی عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و هیأت واگذاری (به عنوان دو نهاد تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار) نباید توسط مجری اصلی سیاست‌ها (وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان خصوصی‌سازی) انجام پذیرد. پس شفافیت نظام خصوصی‌سازی و تعارض منافع‌های نظام اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی هر دو لازم و ملزوم دیگری هستند. به همین خاطر نقطه عطف و محور شتاب‌دهنده به این موضوعات را باید در نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی و قوه قضاییه جستجو کرد. بنابراین مشاهده می‌شود که شفافیت نسبی دو نهاد مذکور، جزو الزامات شفافیت خصوصی‌سازی هستند.

۳ به رسمیت شناختن حق دانستن و حق پرسش برای عموم مردم. وفق اصل ۵۶ قانون اساسی، حاکمیت مردم پس از حاکمیت الهی اصالت دارد. از این رو، عموم مردم حق دارند (به مثابه حقوق بشر) از سرنوشت شرکت‌های دولتی، وضعیت اقتصاد کشور و عملکرد

دستگاه‌های اجرایی پرسش و مطالبه مطرح کنند. نباید فراموش کرد که این مردم هستند که از طریق انتخابات چهارگانه، حق اداره امور را به کارگزاران، امانت داده‌اند. حال اگر فضای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیر مطرح نباشد و به بیان کلی، حق دانستن و پرسش برای عموم مردم را به رسمیت نشناسیم، شفافیت معنای خود را از دست خواهد داد.

۴ ضرورت هدفگذاری ارزیابی‌پذیر و مدیریت دوره انتقالی (گذار). خصوصی‌سازی در ایران نیازمند طراحی یک راهبرد بلندمدت و انتخاب روش‌های کارآمد است که شالوده آن سعی شد به عنوان اولین برنامه یکپارچه برای خصوصی‌سازی در قوانین برنامه پنجساله توسعه پیش‌بینی شود. این به معنای آن است که هم از سوی مبانی و اصول، ازکلی‌گویی پرهیز شود و اهداف روشن و مشخصی در پیش گرفته شود و هم برای چارچوب حقوقی و اقدامات اجرایی، برنامه‌های مشخص، دقیق و هماهنگ تعیین شود. در نتیجه، اهداف تعیین شده ارزیابی‌پذیر و قابل سنجش خواهند بود. از آن مهم‌تر، گذار از اقتصاد متمرکز دولتی به اقتصاد تولیدمحور نیازمند طی یک مرحله انتقالی است که طبعاً در این دوره، تلاطم‌ها و نوسانات طبیعی خواهند بود. آنچه در این بین اهمیت فراوان دارد این است که با مواجه شدن با چالش‌های اجرایی در دوره گذار، هدفگذاری اصلی دستخوش تغییر نشود. همچنین نوسانات باید به گونه‌ای مدیریت شود که همراهی‌های سیاست‌ها و عملکرد دستگاه‌ها برای نیل به اهداف خصوصی‌سازی واقعی از بین نرود. بنابراین، هنگامی که هدفگذاری سنجش‌پذیر برای مسیر آتی خصوصی‌سازی ترسیم نشده باشد، اغلب واگذاری‌ها شاید به سمت حامی‌پروری و انتفاع مادی رساندن به گروهی خاص باشد و لذا انتظار از شفاف‌سازی، بیهوده خواهد بود.

۵ تصمیم‌گیری در مورد نهادهای شدن سازوکارهای اجرا و تضمین حقوق مالکیت و حقوق قراردادها. اگرچه یکی از عوامل توسعه‌نیافتگی جوامع، مسأله ناتوانی در اجرا و تضمین حقوق مالکیت است، لیکن به دلیل ارتباط ماهوی و کارکردی متعدد بخش خصوصی با بخش دولتی در حوزه خصوصی‌سازی، باید به مثابه یک پیش‌نیاز، سازوکار و ضمانت‌های لازم برای اجرا و تضمین حقوق مالکیت و مخصوصاً قراردادها منعقد داده شود تا در ملاحظات اقتصاد سیاسی و تعارض منافع‌های شدید بسیاری از ذی‌نفوذان،



منجر به ابطال قرارداد واگذاری و ظلم بر بخش خصوصی نشود. همان‌طور که بیان می‌شود که اگر شفافیت نباشد، کشف قیمت واقعی صورت نخواهد گرفت، به همان صورت نیز، اگر سازوکار تضمین حقوق قراردادهای وجود نداشته باشد، نه تنها امنیت فضای سرمایه‌گذاری خدشه‌دار می‌شود بلکه انگیزه رفع مساله کارایی به انگیزه اخذ رانت بیشتر از دولت تبدیل خواهد شد.

۶ بازنگری در نقش نهادهای عمومی غیردولتی و خصوصی‌ها
در نظام اقتصادی کشور. هنگامی که در کشور ما به دلیل کسب درآمدهای نفتی و عدم نیاز حیاتی دولت به کارایی اقتصادی و به درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی، بُعد سیاسی مالکیت دولتی بسیار پررنگ‌تر از بُعد اقتصادی آن است لذا دولت رهایی از بار سنگین اقتصاد دولتی را تنها با ترازوی عدم ارائه خدماتی که بنگاه‌های وابسته به دولت، به مردم ارائه می‌دهند، مورد ارزیابی قرار داده و از این رو به جای توسعه بخش خصوصی، ساختاری شبه دولتی (خصوصیتی) را میدان‌دار عرصه واگذاری کرده است (براری، ص ۲۵۲) بدین نحو که دولت از طریق واگذاری بلوکی و یا به ازای بدهی‌ها و دیون خود، شرکت‌های دولتی را به نهادهای وابسته به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، دستگاه‌های نظامی و یا نهادهای عمومی غیردولتی که غالباً از بودجه عمومی ارتزاق می‌کنند، واگذار می‌کند. بنابراین حاصل کار، عدم موفقیت در نیل به اهداف خصوصی‌سازی است و اختصاصی‌سازی به جای خصوصی‌سازی انجام می‌شود. آن‌هم اغلب زمانی حاضر به پذیرش بنگاه‌های دولتی می‌شوند که مشکلات آن شرکت از قبیل تنگناهای مالی و وضعیت سرمایه‌های فیزیکی و انسانی را اسباب کاهش ارزش و یا تسهیل شرایط پرداخت بدانند.

۷ تعیین تکلیف نقش‌ها و کارکردها در زمینه ساماندهی
شرکت‌های دولتی و مسئول پاسخگویی عملکرد مالی آن‌ها. با این توضیح که در سال ۱۴۰۰ پس از سالیان متمادی، صورت مالی بسیاری از شرکت‌های دولتی از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر شد و با مشاهده وضعیت مالی عجیب بسیاری از شرکت‌ها، این سوال به ذهن متبادر می‌شود که چه کسی پاسخگو و ارزیاب اصلی زیان‌ده بودن شرکت‌های دولتی است. به بیان دیگر، آیا بر اساس نقش و عضویت سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، نباید

پاسخی متقن و قانع‌کننده در این زمینه ارائه کنند. در صورتی که در مذاکرات و مصاحبه‌ها طوری بیان می‌شود گویی مجری و ناظر ساماندهی وضعیت شرکت‌های دولتی و مسئول رعایت اصول حاکمیت شرکتی مشخص نیست.

در پایان خاطر نشان می‌شود، در روسیه برنامه گسترده خصوصی‌سازی به دارندگان اطلاعات نهانی اجازه داد به دادوستد درونی بپردازند، در حالیکه حراج‌های بعد از خصوصی‌سازی به بخشش قسمتی از باارزش‌ترین دارایی‌ها به بسیاری از اشخاص بانفوذ انجامید. در نتیجه مردم به مخالفت با خصوصی‌سازی پرداختند و آن را مترادف با اتلاف و انباشت ثروت نزد عده‌ای خاص قلمداد کردند (سلیمانی سه‌دهی، ص ۴۶).

باید پذیرفت که شفافیت، پذیرش اجتماعی حرکت از تفکر دولتی (تکیه بر خام فروشی نفت) را به تفکر کارآفرینی (تکیه بر تلاش و تولید ملی) را تسهیل می‌کند. بی‌جهت نیست که بررسی بانک جهانی در مورد خصوصی‌سازی کشورهای در حال توسعه موید این مطلب است که: شفافیت باید در هر خصوصی‌سازی وجود داشته باشد، این مهمترین تجربه‌ای است که به دست آمده است!

منابع و مأخذ:

- سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.
قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با آخرین اصلاحات.
درگاه اینترنتی اندیشکده شفافیت برای ایران (ir.Tp۴).
آجری آیسک، عاطفه، حقوق خصوصی‌سازی و قواعد مشترک حاکم بر قراردادهای آن، نشر شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
الماسی، مجید و سلیمی، فریبا، نقش قوه قضاییه در بهبود محیط کسب و کار، نشر پژوهشگاه قوه قضاییه، ۱۳۹۶.
الماسی، مجید، گزارش پژوهشی پیشگیری و مبارزه با فساد: ۱. فراتحلیل کیفی مطالعات فساد (مقالات فارسی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
الماسی، مجید، گزارش پژوهشی پیشگیری و مبارزه با فساد: ۲. راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷.
باقری، محمود، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهار ۱۳۹۰.
بانک جهانی، ارزیابی تدارکات عمومی؛ نظام‌های تنظیم مقررات برای تدارکات عمومی در ۱۸۰ کشور دنیا، ترجمه علی نصیری اقدم و ابوالفضل عباسی دره‌بیدی، نشر پیک نور، ۱۳۹۶.
براری، اکبر، نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی، نشر مجد، ۱۳۹۶.
پاسبان، محمدرضا و علیمحمدی، مریم، تأثیر نظریه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی دولت بر خصوصی‌سازی (با تأکید بر تحولات نقش دولت و بخش خصوصی)، فصلنامه راهبرد، بهار ۱۳۹۶.



حاجی‌وند، مهدی، دانشنامه خصوصی‌سازی و سهام‌عدالت، نشر دنیای اقتصاد، ۱۳۹۷.

حاجی‌وند، مهدی، نقش مطبوعات در اجرای خصوصی‌سازی، نشر بورس، ۱۳۹۶.

حیدری کردزنگنه، غلامرضا، راهکارهای ارتقاء خصوصی‌سازی در ایران، زیر نظر سازمان خصوصی‌سازی، نشر پندار پارس، ۱۳۸۸.

خاندوزی، سید احسان، درس‌های آخرین موج خصوصی‌سازی، نشر آماره، ۱۳۹۷.

زاهدی، نسا و سرپرست سادات، سیدابراهیم، اقتصاد سیاسی توسعه ترکیه، نشریه جامعه‌شناسی سیاسی جهان اسلام، بهار و تابستان ۱۳۹۷.

سلیمانی سدهدی، مجتبی و داورزنی، هدی، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۹.

عباسی، منصوره، چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نشر موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۸.

عباسی، بیژن و اکبری، مینا، نقش نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی ایران و آثار آن، نشریه برنامه‌ریزی و بودجه، پاییز ۱۳۹۵.

عطایی، امید، مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زمستان ۱۳۸۹.

عیار رضایی، بهمن، نتایج ارزیابی خصوصی‌سازی در ایران، نشر کوهسار، ۱۳۸۸.

فاطمی، سیدمحمد حسین و خیبری، سیدعلیرضا، گزارش پژوهشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶. بررسی نظرات حسابرسان در مورد صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و دلالت‌های آن برای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.

کمیجانی، اکبر و رحیمی‌فر، مهری، ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی از طریق شاخص‌های مالی- عملیاتی شرکت‌های واگذار شده، مجله اقتصاد و مدیریت، ۱۳۷۷.

محنت‌فر، یوسف و جعفری صمیمی، احمد، بررسی خصوصی‌سازی و اصل (۴۴) قانون اساسی در اقتصاد ایران، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، زمستان ۱۳۸۷.

مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، بررسی تطبیقی نقش قوه قضاییه در سرمایه‌گذاری، رقابت و خصوصی‌سازی، نشر جنگل، ۱۳۹۲.

نورث، داگلاس سیسیل، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، نشر سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.

نورث، داگلاس سیسیل و همکاران، انواع نظم دسترسی محدود در جهان توسعه؛ رهیافت جدید برای مسائل توسعه، ترجمه فرشاد مومنی و محیا اله‌قلی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

مقایسه عملکرد قبل و بعد از خصوصی سازی شرکت های کنترلی واگذار شده توسط سازمان خصوصی سازی مهنوش مفتوح^۱ / فرزانه فراشی^۲ اردیبهشت ماه ۱۴۰۱

۱- چکیده:

در جمهوری اسلامی ایران علاوه بر اهداف کلان تعریف شده برای خصوصی سازی، هدف ارتقاء شاخص های عملکردی شرکت های واگذار شده در سطح خرد نیز از جمله اهداف مورد انتظار از خصوصی سازی است. با توجه به این امر، ارزیابی عملکرد شرکت های واگذار شده بعد از دوران واگذاری از نظر شاخص های عملکردی می تواند تبیین کننده میزان دستیابی به اهداف خصوصی سازی در سطح خرد بوده و علاوه بر اینکه یک ابزار مناسب در اختیار دولت مردان و سیاستگذاران به منظور تصمیم گیری در زمینه برنامه خصوصی سازی قرار می دهد، چارچوب قابل اتکایی را نیز برای نهاد مجری خصوصی سازی جهت تشریح عملکرد خصوصی سازی، تعریف می کند. با توجه به این امر، پژوهش پیش رو عملکرد ۷۹ شرکت را که به صورت کنترلی به بخش غیردولتی و از طریق سازمان خصوصی سازی واگذار شده است را در چارچوب ۵ معیار اصلی «بازدهی»، «بهره‌وری عوامل تولید»، «سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت»، «اشتغال» و «بهره‌وری کل» و ۱۱ زیرمعیار، براساس میانگین عملکرد سه سال پیش از واگذاری در مقایسه با میانگین عملکرد کل دوره پس از واگذاری و صرفاً در چارچوب اطلاعات احصاء شده از صورت های مالی حسابرسی شده شرکت ها، ارزیابی کرده است. مدل ارزیابی این پژوهش با الگو برداری از مدل های جهانی ارزیابی شرکت ها، بر اساس نظرات متخصصین و کارشناسان امر بومی شده و مبنای انجام این پژوهش قرار گرفته است. در این پژوهش در گام اول هر شرکت از نظر شاخص های عملکردی با خودش مقایسه می شود در گام دوم تحلیل های جمعی در خصوص مجموع و یا گروهی از شرکت های واگذار شده، ارائه می شود. نتایج این پژوهش نشان می دهد با وجود آنکه در برخی از زیرمعیارها از جمله مالیات پرداختنی عملکرد چندان مثبتی از مجموع شرکت های واگذار شده ملاحظه نمی شود، ولی در مجموع هر ۵ معیار اصلی مدل، رشد ملموس و قابل ملاحظه ای در شرکت های واگذار شده، در دوران پس از واگذاری، بوجود آمده است.

کلیدواژه ها: ارزیابی عملکرد، خصوصی سازی، بازدهی، بهره‌وری، شرکت های واگذار شده

۱- مدیر کل دفتر برنامه ریزی و تحلیل واگذاری ها، سازمان خصوصی سازی. mmaftuh@ipo.ir
۲- رییس گروه تحلیل واگذاری ها، سازمان خصوصی سازی. farashi@ipo.ir



۲- مقدمه

به دنبال رشد فراگیر خصوصی‌سازی و نتایج مثبت حاصل از آن در بسیاری از کشورهای دنیا و با توجه به اثبات ناکارآمدی دولت‌ها در انجام فعالیت‌های اقتصادی قابل انجام توسط بخش غیردولتی؛ و با عنایت به حضور چشمگیر دولت در بسیاری از فعالیت‌های تصدی گرایانه در کشور که به ویژه پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و شروع جنگ تحمیلی در سال ۱۳۵۹ و لزوم تمرکز دولت بر مالکیت و مدیریت بخش عمده‌ای از صنایع و فعالیت‌های اقتصادی کشور، بسیار تشدید شده بود؛ خصوصی‌سازی از سال ۱۳۷۰ و به موجب برنامه اول توسعه به عنوان یک سیاست اصلاح ساختار اقتصادی، در دستور کار قرار گرفت. متعاقباً از سال ۱۳۸۰ و در چارچوب قانون برنامه سوم توسعه فرآیند خصوصی‌سازی از طریق سازمان خصوصی‌سازی به عنوان یک نهاد متمرکز جهت انجام کلیه فعالیت‌های مرتبط با خصوصی‌سازی پیگیری شد. حال با گذشت بیش از ۲۰ سال از اقدامات مرتبط با خصوصی‌سازی و واگذاری بسیاری از شرکت‌ها به بخش غیردولتی، سنجش میزان دستیابی به اهداف این برنامه اقتصادی می‌تواند تبیین کننده نقاط قوت و ضعف آن و فراهم کننده بستر طراحی راهبردها و برنامه‌های مناسب جهت دستیابی به اهداف واقعی خصوصی‌سازی باشد. باتوجه به این امر، پژوهش پیش رو دنبال آن است تا از طریق ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به صورت سهام کنترل^۳ توسط سازمان خصوصی‌سازی، میزان دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی در سطح خرد شرکت را مورد سنجش قرار دهد.

۳- بیان مسئله

نظارت، پایش و کنترل بر حسن اجرای خصوصی‌سازی نیازمند تدوین یک استراتژی نظارتی است که بتواند نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها را شناسایی و در نهایت نسبت به تدوین استراتژی‌های مورد نیاز اقدام کند. ارزیابی عملکرد موجب شناسایی موفقیت و عدم موفقیت اهداف تعیین شده برای برنامه خصوصی‌سازی و در نتیجه بهبود فرآیند اجرایی آن در کشور می‌شود. همچنین با رتبه‌بندی و تعیین شرکت‌های واگذار شده برتر و موفق و الگو برداری از آن‌ها می‌توان برای بهبود وضعیت سایر شرکت‌های واگذار شده و یا در حال واگذاری بهره جست. در واقع این پژوهش به دنبال آن است تا با هدف سنجش میزان موفقیت برنامه خصوصی‌سازی

۳- سهام کنترل: حداقل میزان سهام مورد نیاز برای آن که دارنده آن قادر به تعیین اکثریت اعضاء هیات مدیره شرکت باشد (جزء (۷) ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی)

در جمهوری اسلامی ایران که از سال ۱۳۸۰ و در چارچوب قانون برنامه سوم توسعه و از طریق سازمان خصوصی سازی به عنوان نهاد متمرکز انجام فرآیند خصوصی سازی آغاز شد و با ابلاغ سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و همچنین قانون اجرای سیاست های مذکور در سال ۱۳۸۷ در حجمی بسیار گسترده تر از نظر میزان و روش واگذاری و همچنین نوع شرکت های منتخب برای واگذاری، پیش رفت، میزان دستیابی به اهداف خصوصی سازی در سطح خرد شرکت را مورد بررسی قرار دهد.

۴- روش شناسی تحقیق

براساس این بررسی، ۷۹ شرکت واگذار شده به صورت کنترلی انتخاب و عملکرد شرکت های مذکور طی سه سال متوالی قبل و تمام سال های بعد از واگذاری مورد سنجش و مقایسه قرار گرفته است. مبنای این ارزیابی صورت های مالی شرکت ها حسابرسی شده شرکت ها برای سه سال قبل از واگذاری تا پایان سال ۱۳۹۸، است. این بررسی طی سه مرحله شامل «بررسی به تفکیک هر شرکت براساس رشد امتیاز مکتسبه»، «رتبه بندی شرکت ها بر اساس تفاضل امتیاز آنها و انتخاب شرکت های برتر» و نیز «بررسی تجمیعی کل شرکت های مورد ارزیابی»، از منظر معیارها، شاخص های مدل و سایر طبقه بندی ها، انجام شده است.

شرکت ها، فرآیند و مدل انتخاب شده برای ارزیابی دارای ویژگی های زیر است:

(الف) شرکت هایی که تمام یا بخشی از سهام آن ها واگذار شده و به واسطه این واگذاری کنترل این شرکت ها به بخش غیردولتی منتقل شده است.

(ب) شرکت هایی که حداقل سه دوره مالی از زمان واگذاری آن ها گذشته است.

(ج) در مدل ارزیابی، بر بهره گیری از اطلاعات موجود در صورت های مالی شرکت های واگذار شده تمرکز شده است.

(د) امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و همچنین قیمت مقطع واگذاری)؛ در کنار امتیاز ساده، مبنای ارزیابی قرار گرفته است.

ارزیابی و امتیازدهی و رتبه بندی شرکت های مورد بررسی براساس ارزش واگذاری هر شرکت و وزن این ارزش نسبت به مجموع ارزش



واگذاری شرکت‌های مورد ارزیابی، در این تحقیق مورد توجه قرار گرفته، و نتایج ارزیابی با توجه به این ضریب وزنی نیز مورد تحلیل قرار گرفته است.

در این پژوهش عملکرد شرکت‌های واگذار شده به صورت «رقابتی» با شرکت‌های واگذار شده در قالب دیگر روش‌های واگذاری شامل «توزیع سهام عدالت» و «رددیون دولت به دستگاه‌ها و نهادهای طلبکار از دولت»، نیز مقایسه شده؛ و تحلیل روش‌های مختلف واگذاری از قبیل «بورس»، «فرابورس»، «مزایده» و «مذاکره» و نیز شرکت‌هایی که «میزان سهام واگذار شده آن‌ها بالای ۹۰ درصد است» و «شرکت‌های دارای صادرات به خارج از کشور در مقایسه با شرکت‌های غیر صادراتی»، از جمله موارد دیگری است که در این تحقیق به تفکیک مورد بررسی قرار گرفته است.

۵- روش انجام تحقیق

الف- مدل و شاخص‌های ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده

مدل مورد استفاده در این پژوهش شامل ۳ معیار و ۱۱ شاخص است. این مدل با الگوبرداری از مدل European Foundation Quality Management (EFQM) بر مبنای نظرات متخصصین و کارشناسان امر بومی شده و مبنای کار این پژوهش قرار گرفته است. در جدول ۱-۱ معیارها، شاخص‌ها، نحوه محاسبه هر یک از شاخص‌ها به همراه امتیاز اختصاص داده شده به هر شاخص و در نهایت جمع کل امتیازات هر یک از معیارهای ۳ گانه آورده شده است. جمع کل امتیازات مدل ۱۰۰ است.

جدول ۱-۱- مدل ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی

معیار	شاخص	نحوه محاسبه	حداکثر امتیاز
بازده	بازده دارایی‌ها	سود خالص نسبت به مجموع دارایی‌ها	۱۰
	بازده حقوق صاحبان سهام	سود خالص نسبت به حقوق صاحبان سهام	۵
	بازده فروش	سود خالص نسبت به فروش	۱۰
	جمع		۲۵

معیار	شاخص	نحوه محاسبه	حداکثر امتیاز
بهره‌وری عوامل تولید	بهره‌وری هزینه نیروی انسانی	نسبت ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار	۱۰
	بهره‌وری هزینه سرمایه	نسبت ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه	۱۰
	بهره‌وری انرژی	نسبت ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف شده	۱۰
	بهره‌وری مواد اولیه	نسبت ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه	۱۰
	جمع		۴۰
سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	---	۱۰
	مالیات	---	۱۰
	میزان فروش	---	۸
	میزان صادرات	---	۷
	جمع		۳۵
	جمع کل امتیازات		۱۰۰

همچنین عملکرد شرکت‌ها بر اساس ۲ معیار مستقل «بهره‌وری کل» و «اشتغال» نیز به صورت مجزا از مدل فوق، مورد ارزیابی قرار گرفته است.

در خصوص مدل مذکور ذکر نکات زیر ضروری است:

۱ با توجه به تعارضی که می‌تواند میان دو شاخص بهره‌وری کل و اشتغال، از نظر تحقق اهداف خصوصی‌سازی بوجود آید، معیارهای اشتغال و بهره‌وری کل به عنوان برخی از مهمترین معیارهای مورد نظر، خارج از مدل و به طور جداگانه بدون در نظر گرفتن امتیاز و براساس تعداد نیروی انسانی و میزان بهره‌وری کل در هر سال، محاسبه و مورد سنجش قرار گرفته‌اند.

۲ در صورتی که یک شرکت صادر کننده نباشد، امتیاز مربوط به این شاخص به امتیاز شاخص میزان فروش اضافه می‌شود.

۳ برای محاسبه میزان فروش براساس الگوی مورد استفاده برای شرکت‌های غیر تولیدی مانند شرکت‌های بیمه‌ای، حمل و نقل و بانکها و ...، از درآمدهای حاصل از ارائه خدمات استفاده شده است.

۴ برای محاسبه هریک از شاخص‌های مدل، از داده‌های آماری



مندرج در صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌های مورد ارزیابی تا پایان سال مالی ۱۳۹۸ استفاده شده است.

۵ داده‌های آماری هر سال از صورت‌های مالی منتهی به اسفندماه همان سال استخراج شده است. چنانچه سال مالی شرکتی منتهی به اسفندماه نباشد، از داده‌های آماری صورت‌های مالی سالی که بیشترین مدت زمانی عملکرد شرکت در آن سال اتفاق افتاده باشد، استفاده شده است.

۶ در مورد شرکت‌های مورد ارزیابی که دارای شرکت یا واحدهای فرعی زیرمجموعه هستند، از صورت‌های مالی تلفیقی استفاده شده است.

۷ اطلاعات مورد نیاز جهت اندازه‌گیری عملکرد شرکت‌های مورد بررسی از منابعی نظیر آرشیو اسناد سازمان خصوصی‌سازی، سایت کدال سازمان بورس و اوراق و بهادار و شرکت‌های مورد بررسی، جمع‌آوری شده است.

۸ شاخص قیمت‌ها برای تبدیل ارزش‌های جاری به ارزش‌های حقیقی (قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)، از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به قیمت ثابت سال مذکور اخذ شده است.

ب- نحوه امتیازدهی به شاخص‌های مدل

برای امتیازدهی به شاخص‌ها ابتدا باید مشخص شود که گزینه مطلوب رشد شاخص است یا افت آن. اگر A وضعیت شرکت در سال‌های بعد از واگذاری و B وضعیت شرکت در سال‌های ماقبل از واگذاری باشد و چنانچه رشد شاخص گزینه مطلوب باشد یعنی پیش‌بینی وضعیت $B < A$ را داشته باشیم، از معادله زیر برای امتیازدهی استفاده شود. معادله (۱):

$$\text{if } B < A \rightarrow \frac{V_i - V_{\min}}{V_{\max} - V_{\min}}$$

و در صورتی که افت شاخص گزینه مطلوب باشد یعنی پیش‌بینی وضعیت $B > A$ را داشته باشیم معادله امتیازدهی به شکل زیر خواهد بود. معادله (۲):

$$\text{if } B > A \rightarrow \frac{V_{\max} - V_i}{V_{\max} - V_{\min}}$$

در معادله (۱) و (۲)، V_i مقدار هر شاخص در سال i ام، $V_{\max}$ و $V_{\min}$

جدول ۱۲- روش امتیازدهی به شاخص‌ها

بعد از واگذاری									قبل از واگذاری			score	year/Index
۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷		
-۰/۲۳	-۰/۱۱	-۰/۰۸	-۰/۰۵	-۰/۱۳	-۰/۰۱	۰/۰۰	۰/۰۳	۰/۰۶	۰/۰۴	۰/۰۵	۰/۰۵	۳	ROA
ماکزیم کل دوره													
مینیم کل دوره													
نتایج معادله (۱)													
۰	۰/۴۱۴	۰/۵۱۷	۰/۶۲۱	۰/۳۴۵	۰/۵۸۹	۰/۷۹۳	۰/۸۹۷	۱/۰۰	۰/۹۳۱	۰/۹۶۶	۰/۹۶۶		
۰	۱/۲۴	۱/۵۵	۱/۸۶	۱/۰۳	۲/۲۸	۲/۳۸	۲/۶۹	۳/۰	۲/۷۹	۲/۸۹	۲/۸۹		امتیاز هر سال
۱/۸۸									۲/۸۶				میانگین امتیاز هر دوره

با توجه به موارد فوق، در این تحقیق برای سنجش عملکرد هریک از شرکت‌های مورد ارزیابی، رشد امتیاز معیارها در سال‌های بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری محاسبه شده است. همچنین مقایسه عملکرد شرکت‌های مورد ارزیابی با یکدیگر براساس تفاضل مجموع امتیاز معیارها برای سال‌های بعد از واگذاری و سه سال قبل از واگذاری صورت گرفته است. علاوه بر آن، شرکت‌های مورد ارزیابی براساس تفاضل وزنی مجموع امتیازات نیز رتبه‌بندی شده‌اند. به این معنی که با توجه به ارزش متفاوت شرکت‌های واگذار شده که مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند و نیز تأثیر آن در اجرای مدل ارزیابی، علاوه بر محاسبه تفاضل معیار امتیازها با ضریب یکسان، ضریب ارزشی هر یک از شرکت‌های موصوف (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) نیز در محاسبه تفاضل مجموع امتیازات در نظر گرفته شده است.

همچنین پس از ارزیابی شرکت‌ها براساس مدل فوق، تفکیک شرکت‌های مورد ارزیابی به شرکت‌های دارای میزان سهام واگذار شده بالا، شرکت‌های دارای صادرات و شرکت‌های پرچالش در بحث واگذاری و نیز براساس روش و انواع مختلف واگذاری، بر مبنای مدل طراحی شده و به عنوان بخش تکمیلی طرح صورت گرفته است.



در راستای مقررات مرتبط با واگذاری سهام شرکت‌ها، دو روش واگذاری بازار سرمایه (غالباً به صورت بورس و فرابورس) و خارج از بازار سرمایه (مزایده) انجام می‌پذیرد. از منظر دیگر نیز، سه نوع واگذاری صورت می‌پذیرد که عبارتند از: واگذاری سهام شرکت‌ها به عموم متقاضیان به صورت رقابتی، واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت در قالب رد دیون و یا واگذاری سهام تخصیص یافته به طرح توزیع سهام عدالت در شرکت‌های سرمایه‌پذیر به مشمولین این طرح. در تحقیق ارزیابی عملکرد حاضر، شرکت‌هایی که سهام آنها در قالب بیش از یک نوع از انواع مذکور واگذار شده است، متناسب با بیشترین نوع سهم واگذاری آنها در قالب یکی از انواع مذکور طبقه‌بندی شده‌اند.

ج- فهرست شرکت‌های نمونه ارزیابی شده

در این تحقیق تعداد ۷۹ شرکت واگذار شده به صورت کنترلی که صورت‌های مالی آن‌ها برای سه سال قبل از واگذاری و تمام سال‌های بعد از واگذاری تا پایان سال ۱۳۹۸ قابل دستیابی بوده است، به شرح جدول زیر انتخاب و مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند.

جدول ۱۳- فهرست شرکت‌های ارزیابی شده

ردیف	سال واگذاری	نام شرکت	نام شرکت مادر تخصصی
	۱۳۸۸	افرانت	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۹۴	ایران ایرتور	هواپیمایی جمهوری اسلامی
	۱۳۸۷	آلومینیوم ایران (ایرالکو)	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۹۴	آلومینیوم المهدی	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۹۰	بازرسی کیفیت و استاندارد ایران	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۹۳	بانک تجارت	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	۱۳۹۴	بانک صادرات	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	۱۳۹۳	بانک ملت	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	۱۳۹۳	بیمه البرز	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	۱۳۸۹	بیمه آسیا	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	۱۳۹۲	بیمه دانا	وزارت امور اقتصادی و دارایی
	۱۳۸۹	بین المللی توسعه و مهندسی پارس-پیدکو	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۹۴	پالایش پارس فرآیند شیراز	ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران
	۱۳۹۱	پالایش نفت اصفهان	ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران
	۱۳۹۰	پالایش نفت تبریز	ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران
	۱۳۹۰	پالایش نفت تهران	ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران
	۱۳۹۲	پالایش نفت شیراز	ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران
	۱۳۹۶	پالایش نفت کرمانشاه	ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران

ردیف	سال واگذاری	نام شرکت	نام شرکت مادر تخصصی
	۱۳۹۶	پالایش نفت لاوان	ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران
	۱۳۹۳	پالایش و پژوهش خون	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
	۱۳۸۹	پتروشیمی ارومیه	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۲	پتروشیمی باختر	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۰	پتروشیمی بوشهر	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۸	پتروشیمی بیستون	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۸۹	پتروشیمی پردیس (پتروشیمی اوره و آمونیاک غدیر)	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۲	پتروشیمی تبریز	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۰	پتروشیمی خراسان	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۶	پتروشیمی دماوند	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۸۷	پتروشیمی رازی	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۹۰	پتروشیمی شیراز	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۸۹	پتروشیمی مارون	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۸۷	پیمان غرب	ساتکاب
	۱۳۸۷	تراکتورسازی ایران	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
	۱۳۸۹	توسعه راه‌های پارس	ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور
	۱۳۸۷	تولید ادوات کشاورزی اراک-تاکا	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
	۱۳۸۷	تولید پمپ‌های بزرگ و توربین آبی	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
	۱۳۸۶	تولید تجهیزات سنگین هپکو	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
	۱۳۸۴	تولید سموم علف کش	خدمات کشاورزی
	۱۳۹۳	تولید نیروی برق آبادان	مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)
	۱۳۹۶	تولید نیروی برق خلیج فارس	(مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران) (توانیر)
	۱۳۹۲	تولید نیروی برق دماوند	مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران (توانیر)
	۱۳۹۶	تولید نیروی برق سبز منجیل	(مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران) (توانیر)
	۱۳۹۰	حفاری شمال	ملی نفت ایران
	۱۳۹۵	حمل و نقل بین المللی خلیج فارس	بازرگانی دولتی ایران
	۱۳۹۰	خدمات مهندسی برق مشانیر	ساتکاب
	۱۳۹۲	ذوب آهن اصفهان	سازمان توسعه و توسعه صنایع و معادن ایران
	۱۳۹۳	زغالسنگ البرز شرقی	سازمان توسعه و توسعه صنایع و معادن ایران
	۱۳۸۹	سردخانه زراعی عاجکو-کالبر	بازرگانی دولتی ایران
	۱۳۹۳	سرمایه‌گذاری گسترش و توسعه صنعت	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
	۱۳۸۴	سیمان آرتا اردبیل (اردبیل و آهک آذرشهر)	سازمان توسعه و توسعه صنایع و معادن ایران
	۱۳۸۳	سیمان خاش	سازمان توسعه و توسعه صنایع و معادن ایران
	۱۳۸۳	سیمان خوزستان	سازمان توسعه و توسعه صنایع و معادن ایران
	۱۳۸۶	سیمان داراب	سازمان توسعه و توسعه صنایع و معادن ایران

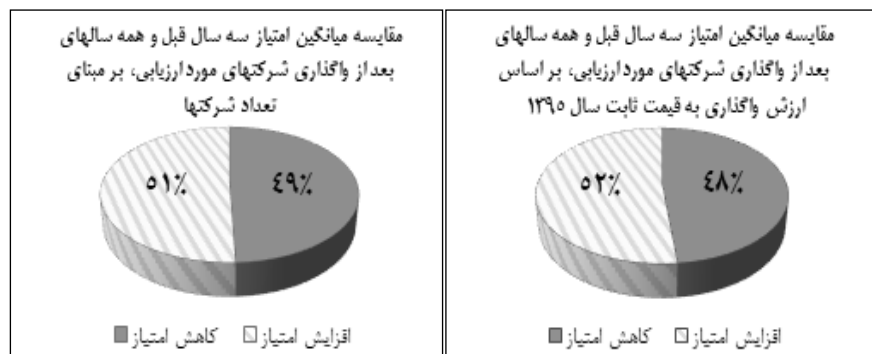


ردیف	سال واگذاری	نام شرکت	نام شرکت مادر تخصصی
	۱۳۸۷	سیمان دشتستان	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۸۶	سیمان زابل	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۸۴	سیمان هرمزگان	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۸۲	سیمان هگمتان	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۸۳	صنایع آذراب اراک	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۸۹	صنایع تجهیزات نفت	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۸۴	صنعتی دریایی ایران-صدرا	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۹۴	عمران و مسکن سازان شمالغرب	عمران و بهسازی شهری ایران
	۱۳۹۶	فرآورده های مواد پروتئینی استان کردستان	پشتیبانی امور دام کشور
	۱۳۹۲	فولاد خوزستان	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۸۷	فولاد مبارکه اصفهان	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۸۴	کارخانجات تولیدی شهید قندی (کابلهای مخابراتی شهید قندی)	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
	۱۳۸۹	کشت و صنعت جیرفت	شهرک های کشاورزی
	۱۳۸۹	کشت و صنعت شهید رجایی	شهرک های کشاورزی
	۱۳۸۸	گروه ملی صنعتی فولاد ایران	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۹۴	گسترش زیست فناوری (گسترش صنعت علوم زیستی (لیدکو))	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۸۹	مخابرات ایران	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
	۱۳۸۷	ملی صنایع مس ایران	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران
	۱۳۹۱	مهندسی ساختمان و تاسیسات راه آهن	راه آهن جمهوری اسلامی ایران
	۱۳۹۰	مهندسی و ساختمان صنایع نفت	سازمان ملی نفت ایران
	۱۳۹۴	مهندسی مشاور نیرو	ساتکاب
	۱۳۹۶	نساجی قائم شهر	سازمان خصوصی سازی
	۱۳۸۶	نصب نیرو	ساتکاب
	۱۳۸۷	نیر پارس	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۱۳۹۳	هلدینگ خلیج فارس	ملی صنایع پتروشیمی
	۱۳۸۸	هلیکوپتری ایران	ملی نفت ایران

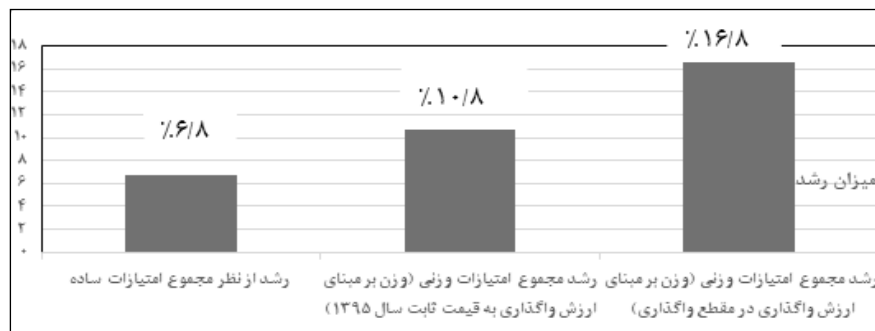
۶- تجزیه و تحلیل داده ها و نتیجه گیری

تحقیق انجام شده پیرامون وضعیت عملکرد شرکت های کنترلی در دوران پس از واگذاری نسبت به دوره قبل از واگذاری، با استفاده از مدل تعریف شده و بر اساس اطلاعات موجود در صورت های مالی، بیانگر بهبود شرایط اکثر این شرکت ها بعد از واگذاری و نشان دهنده عدم لزوم نگرانی در زمینه خصوصی سازی و در واقع تأکیدی بر

ضرورت انجام این برنامه اقتصادی است. خلاصه نتایج ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده به شرح زیر، مؤید این امر است:
۵۱ درصد تعداد کل شرکت‌های مورد ارزیابی با ۵۲ درصد کل ارزش واگذاری، رشد امتیاز بعد از واگذاری را تجربه کرده‌اند.



«امتیاز ساده»، «امتیاز وزنی بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵» و همچنین «امتیاز وزنی بر مبنای ارزش مقطع واگذاری» مربوط به مجموع ۷۹ شرکت ارزیابی شده، به ترتیب ۶/۸ درصد، ۱۰/۸ درصد و ۱۶/۸ درصد، رشد داشته است.



نتیجه طرح ارزیابی به تفکیک معیارهای مدل به شرح زیر است:

۱-۱-۶- معیار «بازدهی»:

شاخص‌های ارزیابی:

الف) بازده حقوق صاحبان سهام (ROE): سود خالص به مجموع

حقوق صاحبان سهام- ۱۰ امتیاز

ب) بازده دارایی‌ها (ROA): سود خالص به مجموع دارایی‌ها-

۵ امتیاز

ج) بازده فروش (ROS): سود خالص به فروش- ۱۰ امتیاز

نتیجه ارزیابی:

۶۱ درصد تعداد کل شرکت‌ها با ۷۲ درصد ارزش واگذاری، از نظر معیار «بازدهی»، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

امتیاز ساده کل شرکت‌ها از نظر معیار «بازدهی»، ۱۱/۹ درصد رشد داشته است.

امتیاز وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ کل شرکت‌ها از نظر معیار «بازدهی»، ۳۱ درصد رشد داشته است.

امتیاز وزنی بر مبنای قیمت در مقطع واگذاری کل شرکت‌ها از نظر معیار «بازدهی»، ۳۵/۹ درصد رشد داشته است.



۶-۱-۲- معیار «بهره‌وری عوامل تولید»:

شاخص‌های ارزیابی:

(الف) بهره‌وری هزینه نیروی کار (LP): ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار - ۱۰ امتیاز

(ب) بهره‌وری هزینه سرمایه (KP): ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه - ۱۰ امتیاز

(ج) بهره‌وری انرژی (EP): ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف شده - ۱۰ امتیاز

(د) بهره‌وری مواد اولیه (RP): ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه - ۱۰ امتیاز

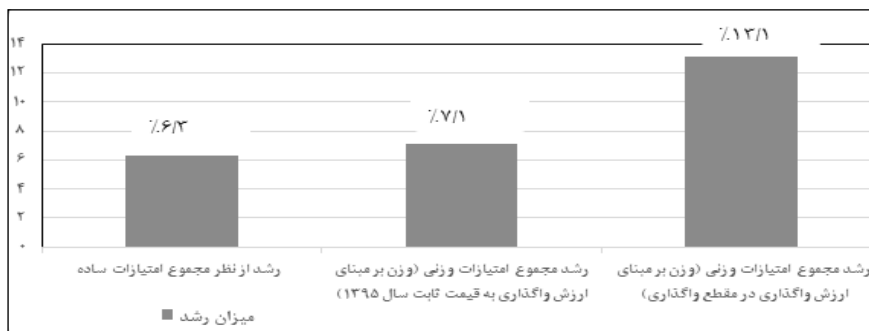
نتیجه ارزیابی:

۵۸ درصد تعداد کل شرکت‌ها با ۶۳ درصد ارزش واگذاری، از نظر معیار «بهره‌وری عوامل تولید»، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

امتیاز ساده کل شرکت‌ها از نظر معیار «بهره‌وری عوامل تولید»،

۶/۳ درصد رشد داشته است.

امتیاز وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ کل شرکت‌ها از نظر معیار «بهره‌وری عوامل تولید»، ۷/۱ درصد رشد داشته است. امتیاز وزنی بر مبنای قیمت مقطع واگذاری کل شرکت‌ها از نظر معیار «بهره‌وری عوامل تولید»، ۱۳/۱ درصد رشد داشته است.



۳-۱-۶ - معیار «سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت»:

شاخص‌های ارزیابی:

الف) افزایش سرمایه از محل آورده نقدی (COK) - ۱۰ امتیاز

ب) فروش کل (TS) - ۸ امتیاز

ج) ارزش صادرات (EXP) - ۷ امتیاز

د) مالیات پرداختنی (TAX) - ۱۰ امتیاز

نتایج ارزیابی:

۵۳ درصد تعداد کل شرکت‌ها با ۵۷ درصد ارزش واگذاری، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

امتیاز ساده کل شرکت‌ها از نظر معیار «سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت»، ۹/۰ درصد کاهش داشته است.

امتیاز وزنی بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ کل شرکت‌ها از نظر معیار «سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت»، ۱/۱ درصد کاهش داشته است.

امتیاز وزنی بر مبنای قیمت مقطع واگذاری کل شرکت‌ها از نظر معیار «سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت»، ۵/۸ درصد رشد داشته است.



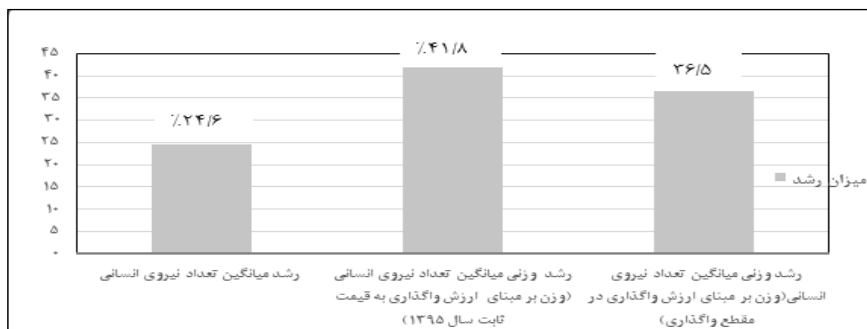
۴-۱-۶- معیار «اشتغال» (EMP):

در مجموع میانگین تعداد نیروی کار در شرکت‌ها بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری ۵۳،۷۵۵ نفر، افزایش یافته است. میانگین تعداد نیروی کار ۶۸ درصد کل شرکت‌ها با ۹ درصد ارزش واگذاری‌ها، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، افزایش داشته است.

میانگین تعداد نیروی کار کل شرکت‌ها، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، ۲۴/۶ درصد رشد داشته است.

میانگین وزنی تعداد نیروی کار کل شرکت‌ها، بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، ۴۱/۸ درصد رشد داشته است.

میانگین وزنی تعداد نیروی کار کل شرکت‌ها، بر مبنای قیمت مقطع واگذاری، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، ۳۶/۵ درصد رشد داشته است.



۵-۱-۶- معیار «بهره‌وری کل» (TP):

میانگین بهره‌وری کل ۵۶ درصد کل شرکت‌ها با ۷۰ درصد ارزش واگذاری‌ها، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، افزایش داشته است.

میانگین بهره‌وری کل شرکت‌ها، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، ۲۷/۵ درصد رشد داشته است.

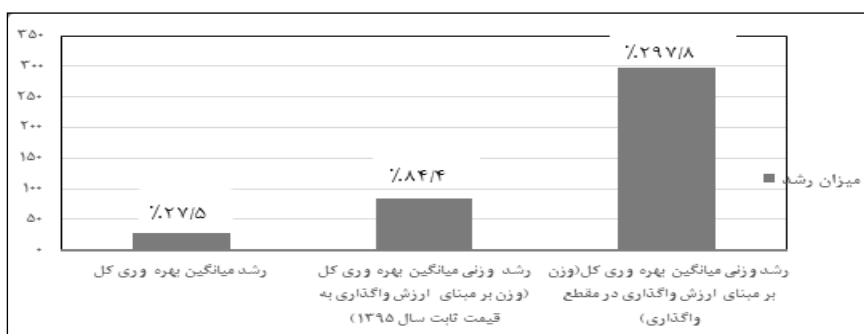
میانگین وزنی بهره‌وری کل شرکت‌ها، بر مبنای قیمت ثابت سال ۱۳۹۵، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، ۸۴/۴ درصد رشد داشته است.

میانگین وزنی بهره‌وری کل شرکت‌ها، بر مبنای قیمت مقطع واگذاری، بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری، ۲۹۷/۸ درصد رشد داشته است.

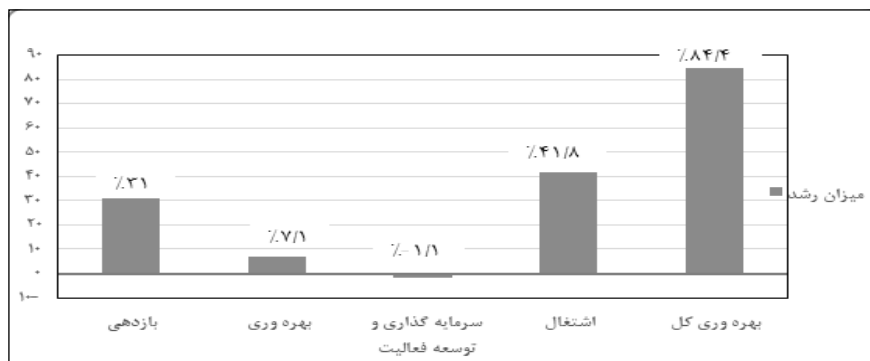
در واقع، نتیجه اجرای مدل ارزیابی عملکرد برای کلیه شرکت‌های مورد ارزیابی نشان دهنده رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها از نظر کلی و نیز از نظر معیارهای مدل به طور مجزا، است.



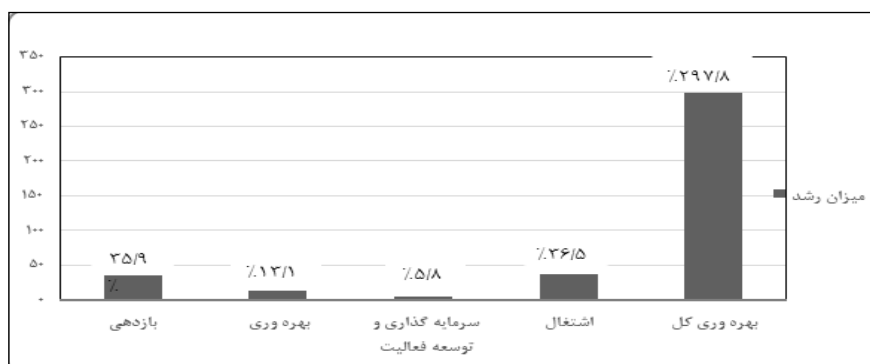
۷- سایر نتایج ارزیابی:



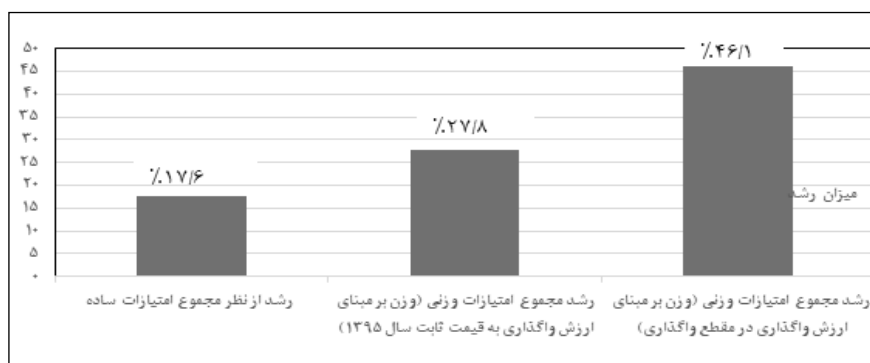
میزان رشد امتیاز ساده مجموع شرکت‌های ارزیابی شده، بر مبنای معیارهای مدل



میزان رشد امتیاز وزنی، مجموع شرکتهای ارزیابی شده، بر اساس قیمت ثابت سال ۱۳۹۵، بر مبنای معیارهای مدل



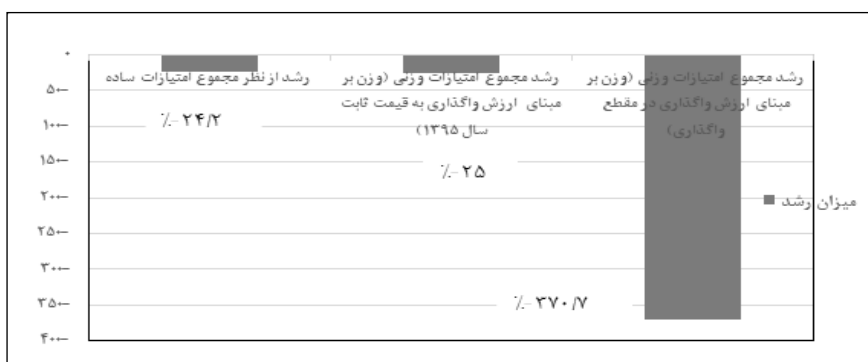
میزان رشد امتیاز وزنی مجموع شرکتهای ارزیابی شده، بر اساس قیمت مقطع واگذاری، بر مبنای معیارهای مدل



میزان رشد امتیاز شاخص صادرات مجموع شرکتهای ارزیابی شده



میزان رشد امتیاز شاخص فروش کل مجموع شرکت های ارزیابی شده پس از واگذاری



میزان رشد امتیاز شاخص مالیات پرداختی مجموع شرکت های ارزیابی شده پس از واگذاری

۸- خلاصه وضعیت رشد امتیاز معیارهای اصلی و زیر معیارهای مدل:
با توجه به مطالب پیش گفته، خلاصه میزان رشد امتیاز معیارها و شاخص‌های مدل مورد استفاده برای ۷۹ شرکت واگذار شده به صورت کنترلی به صورت زیر است:

معیار	شاخص	میزان رشد امتیاز (درصد)		
		ساده	وزنی بر مبنای ارزش بر اساس قیمت ثابت سال ۱۳۹۵	وزنی بر اساس ارزش مقطع واگذاری
بازدهی	بازده حقوق صاحبان سهام	۵۴/۱۳	۶۷/۲۴	۳۵/۲۰
	بازده دارایی‌ها	۴۸/۱۶	۱۸/۴۶	۶۹/۵۸
	بازده فروش	۴۱/۸	۳۷/۲۳	۷۴/۲۸
	جمع	۹/۱۱	۵/۳۱	۹/۳۵
بهره‌وری عوامل تولید	بهره‌وری هزینه نیروی انسانی	۴۵/۲۰	۵۶/۲۰	۵۰/۷
	بهره‌وری هزینه سرمایه	۳۴/۲۷	۵۸/۳۷	۵۳/۳۵
	بهره‌وری انرژی	۵۷/۰	۳۰/۱۲	۲۸/۱۱
	بهره‌وری مواد اولیه	۵۰/۶	۱۴/۱۷	۵۵/۳۱
سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت	جمع	۳/۶	۱/۷	۱/۱۳
	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	۹۹/۲۲	۷۳/۲۵	۳۴/۲۰
	میزان فروش	۹۰/۲	۵۰/۴	۴۷/۶
	میزان صادرات	۷۹/۴۹	۴۱/۱۸۲	۴۲/۲۷۳
	میزان مالیات	۱۸/۲۴	۵۰/۲۵	۷۲/۳۷۰
	جمع	۹/۵	۱/۱	۸/۵
جمع کل		۸/۶	۸/۱۰	۸/۱۶

معیار	میزان رشد امتیاز (درصد)		
	ساده	وزنی بر مبنای ارزش بر اساس قیمت ثابت سال ۱۳۹۵	وزنی بر اساس ارزش مقطع واگذاری
اشتغال	۶/۲۴	۸/۴۱	۵/۳۶
بهره‌وری کل	۵/۲۷	۴/۸۴	۸/۲۹۷

۹- رتبه بندی شرکت‌های مورد ارزیابی:
در کنار اجرای مدل ارزیابی عملکرد برای تعداد ۷۹ شرکت واگذار شده به بخش غیر دولتی، رتبه بندی شرکت‌های مورد بررسی از نظر معیارها و شاخص‌های مدل صورت گرفته است. رتبه بندی صورت گرفته از

نظر کل معیارها و همچنین دو معیار اشتغال و بهره‌وری کل بر اساس تفاضل امتیاز سال‌های بعد و سه سال قبل از واگذاری و نیز تأثیر وزن ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ در امتیاز مکتسبه محاسبه و ۵ شرکت دارای بالاترین و پایین‌ترین امتیاز در جداول زیر نشان داده شده‌اند:

رتبه بندی از نظر مجموع امتیازات معیارهای بازدهی، بهره‌وری عوامل تولید، سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت

رتبه بندی شرکت‌ها	از نظر امتیاز ساده	از نظر امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)
بالاترین رتبه	پتروشیمی تبریز کشت و صنعت شهید رجایی پالایش نفت لاوان پالایش نفت کرمانشاه تولید نیروی برق آبادان	هلدینگ خلیج فارس تولید نیروی برق دماوند پالایش نفت اصفهان ذوب آهن اصفهان پتروشیمی تبریز
پایین‌ترین رتبه	بانک صادرات ایران تولید تجهیزات سنگین هپکو پالایش و پژوهش خون صنعتی دریایی ایران-صدرا بانک تجارت	ملی صنایع مس ایران بانک صادرات ایران مخابرات ایران بانک تجارت صنعتی دریایی ایران-صدرا

شرکت‌هایی همچون بانک‌ها که با وجود انتقال بخش اعظم سهام آنها به بخش غیر دولتی، کماکان موظف به انجام اقدامات دستوری دولت است، نتوانسته‌اند عملکرد چندان مناسبی بعد از واگذاری نسبت به قبل از واگذاری داشته باشند. همچنین با وجود آنکه شرکت‌های مذکور بورسی هستند، ولی بخش اعظم سهام آنها به صورت بلوکه‌های کوچک و یا به صورت تدریجی واگذار شده است. این نتیجه منفی در شرکت‌های بزرگی همچون ملی صنایع مس ایران نیز مشاهده می‌شود.



رتبه بندی شرکت‌های مورد ارزیابی از نظر معیار اشتغال

رتبه بندی بر اساس معیار اشتغال	از نظر امتیاز ساده	از نظر امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)
بالاترین رتبه	۱- فولاد مبارکه اصفهان ۲- مخابرات ایران ۳- هلدینگ خلیج فارس ۴- مهندسی و ساختمان صنایع نفت ۵- ملی صنایع مس ایران	۱- هلدینگ خلیج فارس ۲- مخابرات ایران ۳- فولاد مبارکه اصفهان ۴- ملی صنایع مس ایران ۵- فولاد خوزستان
پایین ترین رتبه	۱- بانک صادرات ۲- صنعتی دریایی ایران-صدرا ۳- تراکتور سازی ایران ۴- صنایع آذراب اراک ۵- خدمات مهندسی برق مشانیر	۱- بانک صادرات ۲- صنعتی دریایی ایران-صدرا ۳- تراکتور سازی ایران ۴- بانک تجارت ۵- تولید تجهیزات سنگین هپکو

رتبه بندی شرکت‌های مورد ارزیابی از نظر معیار بهره‌وری کل

رتبه بندی بر اساس معیار بهره‌وری کل	از نظر امتیاز ساده	از نظر امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)
بالاترین رتبه	۱- پالایش نفت اصفهان ۲- پالایش نفت لاوان ۳- خدمات مهندسی برق مشانیر ۴- نیر پارس ۵- تولید نیروی برق سبز منجیل	۱- پالایش نفت اصفهان ۲- هلدینگ خلیج فارس ۳- تولید نیروی برق دماوند ۴- پالایش نفت لاوان ۵- پتروشیمی باختر
پایین ترین رتبه	۱- مهندسی و ساختمان صنایع نفت ۲- بانک تجارت ۳- بانک صادرات ۴- پتروشیمی پردیس ۵- پالایش پارس فرآیند شیراز	۱- بانک تجارت ۲- بانک صادرات ۳- ملی صنایع مس ایران ۴- بانک ملت ۵- پتروشیمی پردیس

۱۰- تحلیل ۱۰ شرکت با بالاترین ارزش واگذاری:

● مجموع ۱۰ شرکت با بالاترین ارزش واگذاری (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) کاهش امتیاز ۳/۸ درصدی را تجربه کرده‌اند؛ در حالیکه سایر شرکت‌های ارزیابی شده رشد امتیاز ۶/۷ درصدی را داشته‌اند. در واقع منفی بودن رشد شرکت‌های دارای ارزش بالا، باعث کاهش سطح امتیاز تمامی شرکت‌های مورد ارزیابی شده است.

● اگرچه ۱۰ شرکت مورد ارزیابی دارای بیشترین ارزش که حدود ۷۴ درصد کل ارزش شرکت‌های مورد ارزیابی را به خود اختصاص



داده‌اند، اغلب دارای کاهش امتیاز ساده بوده‌اند و در نتیجه مجموع امتیاز این ۱۰ شرکت منفی شده است، لیکن میانگین امتیاز کل این شرکت‌ها با در نظر گرفتن ضریب وزنی ارزش، رشد مثبت داشته است؛ به طوریکه تأثیر ارزش بالای برخی از این شرکت‌ها از جمله شرکت‌های هلدینگ خلیج فارس، تولید نیروی برق دماوند و پالایش نفت اصفهان که دارای رشد امتیاز بوده اند، منجر به مثبت شدن میانگین امتیاز وزنی ۱۰ شرکت دارای ارزش بالا به میزان ۱۱/۸ و ۱۵/۴ درصد بر مبنای ضریب وزنی ارزش و واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ و ضریب وزنی ارزش و واگذاری در مقطع واگذاری شده است.

۱۱- تحلیل وضعیت ارزیابی شرکت‌ها با میزان سهام واگذار شده برابر یا بزرگتر از ۹۰ درصد:

● تعداد ۴۸ شرکت با میزان سهام واگذار شده برابر یا بزرگتر از ۹۰ درصد، رشد امتیاز ۱۰/۱ درصدی را تجربه کرده‌اند؛ در حالیکه تعداد ۳۱ شرکت ارزیابی شده با میزان سهام واگذار شده کمتر از ۹۰ درصد، رشد امتیاز ۱/۹ درصد را داشته‌اند. بنابراین شرکت‌های با میزان بالای سهام واگذار شده، به دلیل انتقال کنترل شرکت به بخش غیر دولتی، تأثیر مثبتی در رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها داشته‌اند.

۱۲- تحلیل وضعیت ارزیابی شرکت‌های صادراتی:

تعداد ۳۵ شرکت صادر کننده که ۵۷ درصد از کل ارزش واگذاری‌های شرکت‌های مورد ارزیابی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) را به خود اختصاص داده‌اند، افزایش امتیاز ۱۷/۶ درصدی را تجربه کرده‌اند؛ در حالیکه تعداد ۴۴ شرکت ارزیابی شده غیر صادراتی کاهش امتیاز ۱/۲ درصدی را تجربه کرده‌اند. بنابراین تأثیر مثبت امتیاز شرکت‌های صادراتی باعث افزایش امتیاز کل شده است. در این بین، ۲۱ شرکت صادراتی (معادل ۶۰ درصد از تعداد و ۶۴ درصد از ارزش شرکت‌های صادراتی (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵))، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

۱۳- تحلیل وضعیت ارزیابی به تفکیک نوع واگذاری:

محاسبه میزان رشد امتیاز به تفکیک سه نوع واگذاری به شرح جدول زیر است:



درصد رشد شرکت‌های مورد ارزیابی به تفکیک انواع واگذاری‌ها

میزان رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها			تعداد شرکت	نوع واگذاری
امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت مقطوع واگذاری)	امتیاز وزنی (وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵)	امتیاز ساده		
۲۰٪	۲/۳٪	۱۰/۲٪	۶۱	رقابتی
۴/۳۴٪	۷/۳۴٪	۳۱/۸٪	۸	رد دیون دولت
۳/۹٪	۴/۹٪	۲۲/۱٪	۱۰	طرح توزیع سهام عدالت
۲/۱۵٪	۲/۱۵٪	۲/۹٪	۱۸	غیر رقابتی (سهام عدالت و رد دیون دولت)
۸/۱۶٪	۸/۱۰٪	۶/۸٪	۷۹	مجموع شرکت‌ها

۳۲ شرکت از ۷۹ شرکت واگذار شده به صورت رقابتی رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

۷ شرکت از ۸ شرکت واگذار شده در قالب رد دیون دولت رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

۱ شرکت از ۱۰ شرکت واگذار شده در قالب طرح توزیع سهام عدالت، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.

با توجه به یافته‌های طرح ارزیابی عملکرد، واگذاری شرکت‌ها به صورت رقابتی تأثیر زیادی در مثبت شدن امتیاز عملکرد شرکت‌ها به صورت ساده داشته است. البته اگرچه واگذاری شرکت‌های مورد ارزیابی در قالب رد دیون دولت نیز رشد چشمگیر امتیاز ارزیابی را نشان می‌دهد، ولی با توجه به تعداد محدود شرکت‌های واگذار شده در این قالب (۸ شرکت معادل ۱۰ درصد تعداد کل شرکت‌های ارزیابی شده) در مقایسه با سایر انواع واگذاری، نتیجه‌گیری در این خصوص با قطعیت امکانپذیر نیست.

۱۴- تحلیل وضعیت ارزیابی به تفکیک روش واگذاری:

محاسبه میزان رشد امتیاز به تفکیک روش واگذاری به شرح جدول زیر است:

درصد رشد شرکت‌های مورد ارزیابی به تفکیک روش واگذاری‌ها

میزان رشد امتیاز مجموع شرکت‌ها از نظر			تعداد شرکت	نوع واگذاری
وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت مقطع واگذاری	وزن بر مبنای ارزش واگذاری به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵	ساده		
٪۱۶	٪۱/۱	٪-۱/۱	۵۱	بازار سرمایه (بورس و فرابورس)
٪۳۰/۲	٪۳۵/۱	٪۲۵/۲	۲۸	خارج از بازار سرمایه (مزایده)
٪۱۶/۸	٪۱۰/۸	٪۶/۸	۷۹	مجموع شرکت‌ها

۲۱ شرکت مورد ارزیابی از ۵۱ شرکت واگذار شده در بازار سرمایه (۴۱ درصد)، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.
۱۹ شرکت مورد ارزیابی از ۲۸ شرکت واگذار شده در خارج از بازار سرمایه (۶۸ درصد)، رشد امتیاز بعد از واگذاری داشته‌اند.
بنابر بر نتایج به دست آمده مطابق جدول فوق، واگذاری شرکت‌ها در خارج از بازار سرمایه ۳۸/۵ درصد از واگذاری‌های کنترلی را به خود اختصاص داده، نشان می‌دهد که این نوع واگذاری‌ها لزوماً تأثیر منفی بر عملکرد شرکت‌ها نداشته است.

۱۵- نتیجه‌گیری:

در مجموع، هر (۵) معیار اصلی مدل (بازدهی، بهره‌وری عوامل تولید، سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت، اشتغال و بهره‌وری کل)؛ بعد از واگذاری رشد ملموس و قابل ملاحظه‌ای از نظر مجموع امتیاز ساده و وزنی داشته‌اند. این امر بیانگر دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی با وجود چالش‌های فراوان بوجود آمده، است.
تقریباً در تمامی معیارها و شاخص‌های مدل، میزان رشد امتیاز وزنی نسبت به امتیاز ساده، به طور معنی‌داری بیشتر بوده است. این مسأله نشان دهنده آن است که شرکت‌های بزرگ واگذار شده عملکرد مناسب‌تری پس از واگذاری داشته‌اند.
افزایش قابل ملاحظه معیارهای «اشتغال» (۵۳،۷۵۵) نفر معادل ۲۴/۶ درصد و «بهره‌وری کل» (۲۷/۵ درصد) در مجموع شرکت‌های واگذار شده، بیانگر نزدیک شدن به اهداف خصوصی‌سازی است.
از ۱۱ زیر معیار مدل (شاخص)، زیر معیار «مالیات پرداختنی»، رشد منفی از نظر مجموع امتیازات ساده و وزنی داشته است؛ این امر می‌تواند نشان‌دهنده چالش کمبود نقدینگی و تأمین مالی در



شرکت‌های واگذار شده باشد.

شرکت‌هایی با میزان سهام واگذار شده بیش از ۹۰ درصد (۴۸ شرکت از ۷۹ شرکت)، رشد امتیاز ساده ۱۰/۱ درصدی را در دوره بعد از واگذاری تجربه کرده‌اند، حال آنکه این امتیاز برای شرکت‌های واگذار شده زیر ۹۰ درصد (۳۱ شرکت از ۷۹ شرکت) معادل ۱/۹ درصد بوده است. بنابراین واگذاری بلوک‌های کنترلی بزرگ، می‌تواند تاثیر مثبتی بر نتایج حاصل از خصوصی‌سازی داشته باشد.

۳۵ شرکت صادراتی از ۷۹ شرکت ارزیابی شده، ۴۹/۸ درصد رشد امتیاز ساده، از نظر شاخص صادرات، داشته‌اند. از بین شرکت‌های صادراتی، ۹ شرکت پتروشیمی معادل ۲۶ درصد تعداد شرکت‌های صادراتی، ۱۴۸/۸ درصد رشد در امتیاز میزان صادرات و مابقی شرکت‌های صادراتی، ۳۰/۷ درصد رشد امتیاز داشته‌اند. بنابراین با وجود شرایط تحریم، شرکت‌های صادراتی واگذار شده، به ویژه شرکت‌های پتروشیمی، توانسته‌اند رشد مناسبی را در بازار صادرات داشته باشند.

حدود ۳۹ درصد ارزش واگذاری‌ها مربوط به واگذاری‌های رقابتی (در مقابل سهام‌عدالت و رد دیون دولت) است؛ که ۱۰/۲ درصد رشد امتیاز ساده در دوره بعد از واگذاری داشته‌اند. بنابراین با توجه به رشد امتیاز ساده ۶/۸ درصد کل شرکت‌ها، واگذاری شرکت‌ها به صورت رقابتی تأثیر زیادی در مثبت شدن امتیاز عملکرد شرکت‌ها داشته است.

۶۸ درصد شرکت‌های واگذار شده خارج از بازار سرمایه (مزایده)، بعد از واگذاری رشد امتیاز داشته‌اند؛ حال آنکه این رشد برای شرکت‌های بورسی و فرابورسی ۴۱ درصد است. این نتیجه بیانگر اهمیت واگذاری کنترل و مدیریت، و نه صرفاً واگذاری مالکیت شرکت است.

ارزیابی آثار و پیامدهای خصوصی‌سازی صنایع پالایش نفت ایران نویسندگان: سید شمس‌الدین حسینی / سید محمدرضا سید نورانی / حسین امیررحیمی - نویسنده مسئول: فروغ کریمی

چکیده

خصوصی‌سازی در صنایع پایین‌دست نفت و گاز یکی از مهمترین اقدامات صورت گرفته برای بهبود فضای کسب و کار و رفع موانع تولید و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی ده سال گذشته بوده است. پژوهش حاضر با استفاده از یازده متغیر مختلف عملکرد شش شرکت پالایش نفت اصفهان، بندر عباس، تهران، لاوان، شیراز و تبریز را برای بازه سه ساله قبل و بعد از واگذاری با آزمون مقایسه زوجی مورد ارزیابی آماری قرار داده است. نتایج نشان می‌دهد که از میان این یازده متغیر تنها تغییرات دو متغیر لگاریتم جمع دارایی‌ها و لگاریتم درآمدها به لحاظ آماری قبل و بعد از واگذاری معنادار شده‌اند ولی سایر متغیرها در قبل و بعد از واگذاری به لحاظ آماری تفاوت با اهمیتی نداشته است. لذا رویه مورد استفاده برای خصوصی‌سازی این شرکت‌ها جای تأمل داشته و باید مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

واژگان کلیدی: سیاست‌های کلی اصل ۴۴، خصوصی‌سازی، صنعت پالایش نفت.
طبقه‌بندی JEL: L۳۳ - E۶۵.

۱-مقدمه

از تلاش‌های دولت ایران برای تغییر و بهبود فضای کسب و کار و رفع موانع تولید و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در سال‌های اخیر خصوصی‌سازی در پایین‌دست صنعت نفت و گاز و در سایر صنایع و بنگاه‌ها بوده است. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش غیر دولتی در ایران، با وجود سوابقی از واگذاری‌ها در سال‌های بعد از ۱۳۶۸، از سال ۱۳۸۰ با تاسیس سازمان خصوصی‌سازی به شکل منسجم در دستورکار دولت قرار گرفت. این موضوع با ابلاغ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ در سال ۱۳۸۷ بسیار قوت گرفت. از جمله صنایع واگذار شده به بخش غیر دولتی در اقتصاد ایران صنایع

۱- این قانون مشتمل بر ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره در جلسه علنی روز دو شنبه مورخ هشتم بهمن ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.



پایین دست نفت و بخصوص پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌هاست. از ۱۰ پالایشگاه فعال در اقتصاد ایران تعداد ۹ پالایشگاه واگذار شده و یا در فرآیند واگذاری قرار دارند. همچنین در حوزه بالادست نیز شرکت‌های حفاری شمال، مهندسی و ساختمان صنایع نفت و صنایع تجهیزات نفت به بخش غیردولتی واگذار شده‌اند. قوانین بالا دستی همانند سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و برنامه ششم توسعه الزامات دولت را در حوزه نفت و گاز تبیین کرده است. در برنامه ششم توسعه میزان سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه خارجی در بخش بالا دست مشخص شده و دولت باید در راستای این قوانین بالادستی عمل کند.

توسعه صنایع پالایشی به عنوان اصلی‌ترین تامین کننده انرژی سوختی در سطح جهان، از سال‌های ابتدایی توسعه صنعت نفت مورد توجه سیاست‌گذاران این حوزه بوده است. به علاوه بسیاری از محصولات پالایشی و پتروشیمی کارکردی صادراتی دارند. همچنین از مهم‌ترین دلایل ایجاد پالایشگاه‌ها مسائل مربوط به توسعه زنجیره ارزش نفت و میعانات گازی است. با توجه به وضعیت حساس کنونی و شرایط اقتصاد ایران و نیاز صنعت نفت و گاز کشور به سرمایه‌گذاری و نوسازی تکنولوژی، استراتژیهای ویژه در خصوص توسعه بخش خصوصی در پالایشگاه‌های کشور بیش از پیش ضرورت می‌یابد.

نوآوری موضوع این پژوهش از این جنبه مورد توجه است که تاکنون در خصوص بند ۴ ذیل ماده قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مطالعه‌ای برای توسعه بخش غیردولتی و همچنین ارزیابی‌های عملکرد بنگاه‌های واگذار شده در ایران انجام نشده است. به عبارتی پژوهش حاضر قصد دارد با توجه به واگذاری‌های صورت گرفته در صنعت پالایشگاهی نسبت به ارزیابی عملکرد این پالایشگاه‌ها به صورت خاص در سال‌های پس از واگذاری و مقایسه آن با عملکرد زمان دولتی بودن این بنگاه‌ها ارزیابی مشخصی از آثار واگذاری‌ها و میزان دستیابی به اهداف واگذاری‌ها انجام دهد.

۲- مبانی نظری

- مبانی ضرورت دخالت دولت در اقتصاد بر اساس نظریه شکست بازار^۲ است؛ مبانی مداخله دولت را می‌توان در يك نگاه کلی به سه گروه تقسیم‌بندی کرد:
- ضرورت وجود مداخله دولتی در بازارهای ملی.
- ضرورت وجود دولت در حفظ کوچکترین واحدهای اقتصاد ملی.
- ضرورت وجود مداخله دولتی در عرصه بازارهای فراملی.

این سه گروه کلی، از دلایل ضرورت برخورداری از دولت در کنار بازار است؛ اما آنچه که محل اختلاف است نحوه انجام این نوع مداخلات است. امروزه دیگر بحث بر سر وجود مداخلات دولتی یا حتی اندازه آن نیست، بلکه چگونگی انجام مداخلات مهم است (حسینی و دیگران، ۱۳۹۲).

مشارکت عمومی - خصوصی نیز مکانیزمی است که در آن بخش عمومی (دولت و سایر نهادهای حکومتی) به منظور تامین خدمات زیربنایی (اعم از آب و فاضلاب، حمل و نقل، سلامت، آموزش و ...) از ظرفیتهای بخش خصوصی (دانش، تجربه، منابع مالی و ...) استفاده می‌کنند. در این نوع مشارکت می‌توان وظایف و مسئولیت بخش خصوصی در ارائه خدمات زیرساختی را در سطوح مختلفی (مانند تأمین مالی، طراحی و ساخت، مدیریت، تعمیر و نگهداری، بهره‌برداری و ...) پیش‌بینی کرد که باعث به وجود آمدن مدل‌های مختلف مشارکت خواهد شد.

روش‌های انجام پروژه می‌تواند در طیف وسیعی از انواع الگوها (بسته به وضعیت مالکیت و نحوه تقسیم مسئولیت و ریسک‌ها) مورد توجه باشد. این طیف از الگوی دولتی کامل شروع شده و تا خصوصی کامل ادامه پیدا می‌کند. الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی مابین ابتدا و انتهای این طیف قرار داشته و بسته به میزان نقش آفرینی بخش خصوصی و مسئولیت‌ها و وظایف او در پروژه (اعم از مدیریت، تأمین مالی، طراحی، ساخت، بهره‌برداری) می‌تواند شامل طیفی مانند شکل زیر باشد:



شکل ۱ - الگوهای مشارکت



برآیند نقش مشارکت بخش خصوصی در جهت افزایش منافع کسب شده (اعم از کاهش هزینه‌ها، افزایش کمیت و کیفیت، انتقال ریسک، افزایش بهره‌وری و...) در پروژه در قالب مفهومی به نام «ارزش‌آفرینی منابع» بیان می‌شود. همچنین با نگاهی به تعاریف متعدد ارائه شده از خصوصی‌سازی می‌توان مفاهیمی از قبیل «بهبود عملکرد»، «انتقال مالکیت و مدیریت»، «آزادسازی»، «بازارگرا کردن بنگاه‌ها و اقتصاد»، «ایجاد شرایط رقابت کامل و حذف مقررات دست و پاگیر دولتی» را نیز از جمله مفاهیم خصوصی‌سازی دانست. در همین ارتباط مهمترین تعاریف در این خصوص عبارتند از:

در فرهنگ اقتصادی «پالگريو» خصوصی‌سازی به این صورت تعریف شده است: خصوصی‌سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی است (نیومن، ۱۹۹۸).

کی و تامسون^۳ خصوصی‌سازی را این گونه تعریف کرده‌اند: واژه خصوصی‌سازی به روش‌های مختلفی اطلاق می‌شود که باعث تغییر رابطه بین دولت و بخش خصوصی می‌شود. از جمله ضد ملی کردن و یا فروش دارایی‌های متعلق به دولت، مقررات زدایی یا حذف ضوابط محدود کننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی و پیمانکاری یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که توسط دولت اداره و تامین مالی می‌شوند به بخش خصوصی (شاه‌حسینی، ۱۳۸۵).

در واقع خصوصی‌سازی روندی است که طی آن در هر سطحی، دولت امکان انتقال وظایف و تاسیسات خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی کرده و در صورت تشخیص و اقتضاء نسبت به چنین انتقالی اقدام می‌کند. خصوصی‌سازی با فراهم کردن فضای رقابت و ایجاد نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را وادار می‌کند تا عملکرد کاراتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند (صغیر، ۱۳۷۲).

بیسلی و لیتل چایلد^۴ (۱۹۸۷) معتقدند خصوصی‌سازی وسیله‌ای است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار، در صورتی که حداقل ۵۰ درصد سهام آنها به بخش خصوصی واگذار شود.

ولجانوسکی^۵ (۱۹۸۷) خصوصی‌سازی را به معنای انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی می‌داند.

علیرضا رحیمی بروجردی (۱۳۹۰) اعتقاد دارد که علم اقتصاد، اصلاحات ساختاری در نظام اقتصادی هر جامعه را به چهار بخش «تثبیت اقتصاد»، «آزاد سازی اقتصاد»، «خصوصی‌سازی اقتصاد» و «مقررات‌زدایی اقتصاد» تقسیم می‌کند. از نقطه نظر ایشان «خصوصی‌سازی» عبارتست از؛ استفاده بهینه از منابع کمیاب برای افزایش بهره‌وری. خصوصی‌سازی تنها به معنای انتقال ظاهری و اعتباری مایملک دولتی به بخش غیر دولتی نیست، که البته این فرآیند همیشه و در هر شرایطی از طرف دولت می‌تواند برگشت‌پذیر باشد. چنانچه کلیت نظام اقتصادی جامعه، مبتنی بر اراده و شعور مردم باشد، که به موجب آن برای مردم حق تصرف و مالکیت در عوامل تولید، دارایی، محصول، پورتفولیو و مواردی نظیر آن ایجاد کند، خصوصی‌سازی موفق و واقعی، محقق شده است. هدف از خصوصی‌سازی اقتصاد، ارتقای بهره‌وری و تسری آن در کل بخش‌های اقتصادی است.

۳- پیشینه پژوهش

۳-۱- مطالعات داخلی:

مریدی و بختیاری (۱۳۹۵)، در مقاله‌ای با عنوان چالش‌های حضور بخش غیردولتی در صنعت نفت و گاز و لزوم ایجاد نهاد ناظم (رگولاتوری)، ضمن تاکید بر لزوم مشارکت بخش غیردولتی در صنعت نفت و گاز کشور، نتیجه‌گیری کردند؛ بخش غیردولتی در عرصه انرژی و بخصوص نفت و گاز پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با مسیری جدید و باز مواجه شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد حضور بخش غیردولتی در این حوزه علاوه بر مواجهه با موانع عمومی در اقتصاد ایران، همراه با برخی چالش‌ها خواهد بود که عمده این چالش‌ها ناشی از مستثنی شدن بخش‌های بالادستی نفت و گاز از دایره واگذاری و حضور بخش غیردولتی (و در پی آن نیاز به اجماع در تعریف صنایع بالادستی و پایین دستی، تعیین روش ایجاد توازن و تعادل در تامین و تضمین خوراک واحدهای پایین دستی، افزایش حساسیت تعیین قیمت خوراک، امکان ایجاد تشمت و ناهماهنگی در برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل در توسعه صنایع بالادستی و پایین دستی) و همچنین سیاست کلی نظام برای جایگزینی صادرات فرآورده بجای نفت خام (و به تبع آن



احتمال ایجاد اختلال در واریز درآمدهای حاصل از نفت و گاز به خزانه و ایجاد اختلال در بازارهای صادراتی) است. میرزایی (۱۳۹۲)، در مطالعه خصوصی سازی و اجرای سیاست های اصل ۴۴ در صنعت نفت، اظهار کردند در صورت استمرار حاکمیت قوانین و مقررات، ثبات تصمیم های اقتصادی، شفافیت در قیمت گذاری، اجاره و واگذاری مدیریت شرکت های انحصاری، عدم رقابت دولت با بخش خصوصی، جذب و حمایت از سرمایه گذاری خارجی، باور مسئولان به کارایی بخش خصوصی، تعدیل انتظارات بخش خصوصی برای کسب سود و حمایت از بخش خصوصی می تواند به افزایش اشتغال، سودآوری و توسعه فعالیت های اقتصادی و بازار سرمایه در سازمان ها و موفقیت واگذاری بخش خصوصی منجر شود.

۲-۳- مطالعات خارجی:

مارانا و همکارانش^۶ (۲۰۱۸)، با ارائه چارچوب کلی مشارکت عمومی - خصوصی و با هدف افزایش انعطاف پذیری در فرایندهای شهری مشارکت عمومی نشان داده است خصوصی سازی در افزایش انعطاف و توانمندی در زندگی شهری مؤثر بوده و با ارایه مدل آن را تبیین کرده است. وولف و پولیت^۷ (۲۰۰۸)، خصوصی سازی در شرکت های ملی نفت با تاکید بر عملکرد بنگاه را بررسی کرده و بهبود فروش، تولید و وضعیت استخدام را در این مقاله عنوان کرده اند. للیان و سیلویا^۸ (۲۰۱۵)، در یک بررسی آثار مقررات گذاری در اقتصاد برزیل را بررسی کرده اند، در این مطالعه آزاد سازی بازار و خصوصی سازی دارای منافع اقتصادی بیشتری در مقایسه با هزینه های اجرای این سیاست ها در برزیل ارزیابی شده است. جوجکوویچ^۹ (۲۰۱۲)، به همراه همکارانش در مقاله ای با عنوان خصوصی سازی در صنایع نفت و گاز کرواسی به ارزیابی آثار واگذاری ها پرداخته اند. در این مطالعه آثار سیاست بر سایر صنایع کشور و نحوه جذب سرمایه گذاری خارجی در صنایع نفت و گاز این کشور پس از اجرای خصوصی سازی ارزیابی شده است. نتیجه این مطالعه عدم دستیابی به نتایجی بهتر از زمان دولتی بودن صنعت نفت و گاز در کشور کرواسی بوده است.

6- Marana Patricia, others

7- Wolf, Christian O. H. and Pollitt

8- Lillian & Silvia

9- Nevenka čučković, others

۴- روش پژوهش

در پژوهش حاضر با استفاده از یازده متغیر مختلف عملکرد کلیه شرکت‌های پالایشی واگذار شده به بخش خصوصی (خصوصی شده) مورد ارزیابی قرار گرفته است. به عبارتی کلیه شرکت‌های پالایشی واگذار شده‌ای که فعال بوده و اطلاعات آنها در دسترس بوده است مورد ارزیابی قرار گرفته است. ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها در دوره سه ساله قبل از واگذاری و دوره سه ساله بعد از واگذاری صورت گرفته است. انتخاب دوره سه ساله برای ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها به دلیل (۱) مربوط بودن اطلاعات برای بازه سه ساله نسبت به بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت‌تر و بلندمدت‌تر و (۲) بررسی امکان وجود اطلاعات برای دوره‌های زمانی مورد بررسی است. لیست متغیرهای مورد بررسی به همراه نحوه محاسبه آنها در جدول شماره ۱ ارائه شده است:

جدول ۱ - متغیرهای مورد بررسی در پژوهش

ردیف	متغیر	معادل در نرم افزار	توضیحات
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	Ln_Asset	ابتدا ارزش دارایی‌های ثابت هر سال متناسب با تورم آن سال تعدیل شده و با دارایی‌های جاری جمع شده است. سپس میانگین سه سال دارایی‌ها محاسبه و در نهایت لگاریتم طبیعی این عدد گرفته شده است (رشد ارزش دارایی‌ها با محاسبه لگاریتم ارزیابی می‌شود).
۲	نسبت جاری	Current_Ratio	برای هر سال دارایی‌های جاری تقسیم بر بدهی‌های جاری شده و در نهایت میانگین سه سال گرفته شده است.
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	Debt_Asset	برای هر سال جمع کل بدهی‌ها تقسیم بر دارایی‌های محاسبه شده در ردیف ۱ شده و در نهایت میانگین سه سال گرفته شده است.
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	LN_Revenue	ابتدا جمع درآمدهای هر سال متناسب با تورم آن سال تعدیل شده است. سپس میانگین سه سال محاسبه شده و در نهایت لگاریتم طبیعی این عدد گرفته شده است.
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	EBIT_Revenue	ابتدا سود (زیان) عملیاتی هر سال تقسیم بر درآمدهای همان سال شده و در نهایت میانگین هندسی سه سال گرفته شده است.
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	EBIT_Asset	ابتدا سود (زیان) عملیاتی هر سال تقسیم بر دارایی‌های همان سال شده و در نهایت میانگین هندسی سه سال گرفته شده است.
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	GCost_Revenue	ابتدا هزینه‌ها عمومی، اداری و فروش تقسیم بر درآمدهای همان سال شده و در نهایت میانگین هندسی سه سال گرفته شده است.



ردیف	متغیر	معادل در نرم افزار	توضیحات
۸	ظرفیت تولید	Capacity	جمع ظرفیت تولید هر سال محاسبه شده و در نهایت میانگین سه سال گرفته شده است.
۹	درآمد سرانه	Revenue_Per	کل درآمد تعدیل شده با درآمد هر سال تقسیم بر تعداد پرسنل هر سال شده و در نهایت میانگین سه سال گرفته شده است.
۱۰	ظرفیت سرانه	Capacity_Per	کل ظرفیت تولید هر سال تقسیم بر تعداد پرسنل هر سال شده و در نهایت میانگین سه سال گرفته شده است.
۱۱	تعداد پرسنل	Employment	میانگین سه ساله تعداد پرسنل شرکت محاسبه شده است.

متغیرهای فوق برای کلیه شرکت‌های پتروشیمی واگذار شده طی دوره زمانی مورد بررسی محاسبه شده است. لیست شرکت‌های مورد بررسی به همراه سال واگذاری آن‌ها به شرح زیر (جدول ۲) است:

جدول ۲ - لیست شرکت‌های مورد بررسی

ردیف	شرکت	سال مبنا (سال واگذاری)
۱	پالایش نفت اصفهان	۱۳۸۷
۲	پالایش نفت بندر عباس	۱۳۹۴
۳	پالایش نفت تهران	۱۳۹۰
۴	پالایش نفت لاوان	۱۳۹۵
۵	پالایش نفت شیراز	۱۳۹۲
۶	پالایش نفت تبریز	۱۳۹۰

با توجه به تعداد کم شرکت‌های مورد بررسی لازم است مشخص شود که آیا توزیع داده‌ها نرمال است یا خیر؟ در صورتیکه توزیع جامعه آماری نرمال باشد از آزمون‌های پارامتری و در صورتیکه توزیع جامعه آماری نرمال نباشد از آزمون‌های ناپارامتری برای آزمون استفاده می‌شود. بنابراین برای بررسی نرمال بودن توزیع آماری دو شاخصه قبل و بعد از واگذاری، از آماره کولموگروف- اسمیرنوف و در نهایت از روش آزمون مقایسه زوجی استفاده می‌شود.

۵- برآورد مدل و تحلیل نتایج

در ابتدا اطلاعات مربوط به آمار توصیفی ارائه شده است. در همین رابطه متغیرهای محاسبه شده به تفکیک هر یک از شرکت‌های مورد بررسی به شرح زیر است:



جدول ۳ - متغیرهای شرکت پالایش نفت اصفهان

ردیف	متغیرهای "پالایش نفت اصفهان"	میانگین ۳ سال قبل از واگذاری	میانگین ۳ سال بعد از واگذاری
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	۱۵٫۶۵	۱۷٫۲۲
۲	نسبت جاری	۱٫۳۸	۱٫۱۷
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰٫۵۰	۰٫۶۶
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	۱۷٫۲۷	۱۸٫۰۴
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	(۰٫۰۷)	۰٫۰۴
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰٫۱۹	۰٫۱۰
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰٫۰۵	۰٫۰۱
۸	ظرفیت تولید (میلیون متر مکعب)	۲۲٫۴۳	۲۲٫۱۳
۹	درآمد سرانه (میلیون ریال به نفر)	۲۶٫۲۸۵	۵۴٫۵۳۷
۱۰	ظرفیت سرانه (متر مکعب به نفر)	۱۸٫۵۹۸	۱۷٫۷۲۱
۱۱	تعداد پرسنل (نفر)	۱٫۲۰۶	۱٫۲۴۹

جدول ۴ - متغیرهای شرکت پالایش نفت بندرعباس

ردیف	متغیرهای "پالایش نفت بندرعباس"	میانگین ۳ سال قبل از واگذاری	میانگین ۳ سال بعد از واگذاری
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	۱۸٫۰۰	۱۸٫۰۸
۲	نسبت جاری	۱٫۱۶	۱٫۳۴
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰٫۵۸	۰٫۵۵
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	۱۹٫۲۹	۱۹٫۰۷
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	۰٫۰۷	۰٫۰۸
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰٫۲۵	۰٫۲۱
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰٫۰۱	۰٫۰۱
۸	ظرفیت تولید (میلیون متر مکعب)	۱۸٫۵۴	۱۷٫۴۳
۹	درآمد سرانه (میلیون ریال به نفر)	۱۹۶٫۶۱۵	۱۴۰٫۸۳۲
۱۰	ظرفیت سرانه (متر مکعب به نفر)	۱۵٫۳۰۱	۱۲٫۸۴۸
۱۱	تعداد پرسنل (نفر)	۱٫۲۱۲	۱٫۳۵۷



جدول ۵ - متغیرهای شرکت پالایش نفت تهران

ردیف	متغیرهای "پالایش نفت تهران"	میانگین ۳ سال قبل از واگذاری	میانگین ۳ سال بعد از واگذاری
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	۱۶٫۷۱	۱۷٫۲۸
۲	نسبت جاری	۰٫۶۷	۰٫۹۸
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۱٫۰۹	۰٫۷۷
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	۱۷٫۷۶	۱۸٫۸۷
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	۰٫۰۴	۰٫۰۲
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰٫۱۱	۰٫۰۹
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰٫۰۲	۰٫۰۱
۸	ظرفیت تولید (میلیون متر مکعب)	۱۳٫۹۵	۱۳٫۸۶
۹	درآمد سرانه (میلیون ریال به نفر)	۴۹٫۰۸۹	۱۶۱٫۴۰۴
۱۰	ظرفیت سرانه (متر مکعب به نفر)	۱۳٫۲۶۸	۱۴٫۲۱۳
۱۱	تعداد پرسنل (نفر)	۱٫۰۵۱	۹۷۵

جدول ۶ - متغیرهای شرکت پالایش نفت لوان

ردیف	متغیرهای «پالایش نفت لوان»	میانگین ۳ سال قبل از واگذاری	میانگین ۳ سال بعد از واگذاری
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	۱۶٫۳۸	۱۶٫۹۵
۲	نسبت جاری	۰٫۵۲	۰٫۷۵
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰٫۹۲	۰٫۹۵
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	۱۷٫۵۸	۱۷٫۷۶
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	(۰٫۰۱)	۰٫۰۵
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰٫۰۲	۰٫۱۰
۷	هزینه‌ها عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰٫۰۱	۰٫۰۱
۸	ظرفیت تولید (میلیون متر مکعب)	۳٫۳۸	۲٫۷۳
۹	درآمد سرانه (میلیون ریال به نفر)	۳۵٫۸۰۷	۴۳٫۱۱۵
۱۰	ظرفیت سرانه (متر مکعب به نفر)	۲٫۸۱۶	۲٫۲۶۵
۱۱	تعداد پرسنل (نفر)	۱٫۱۹۹	۱٫۲۰۳



جدول ۷- متغیرهای شرکت پالایش نفت شیراز

ردیف	متغیرهای «پالایش نفت شیراز»	میانگین ۳ سال قبل از واگذاری	میانگین ۳ سال بعد از واگذاری
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	۱۵/۵۲	۱۵/۸۱
۲	نسبت جاری	۱/۲۹	۱/۳۸
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰/۷۶	۰/۷۹
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	۱۶/۵۳	۱۷/۲۲
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	۰/۰۲	۰/۰۱
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰/۰۵	۰/۰۴
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰/۰۲	۰/۰۲
۸	ظرفیت تولید (میلیون متر مکعب)	۳/۵۳	۳/۳۰
۹	درآمد سرانه (میلیون ریال به نفر)	۱۳/۳۶۹	۲۸/۹۳۵
۱۰	ظرفیت سرانه (متر مکعب به نفر)	۳/۱۳۳	۳/۱۵۶
۱۱	تعداد پرسنل (نفر)	۱/۱۲۵	۱/۰۴۴

جدول ۸- متغیرهای شرکت پالایش نفت تبریز

ردیف	متغیرهای «پالایش نفت تبریز»	میانگین ۳ سال قبل از واگذاری	میانگین ۳ سال بعد از واگذاری
۱	لگاریتم دارایی‌ها (تعدیل شده با تورم)	۱۵/۶۰	۱۶/۸۲
۲	نسبت جاری	۱/۲۴	۰/۷۳
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰/۶۳	۰/۷۸
۴	لگاریتم درآمدها (تعدیل شده با تورم)	۱۶/۹۷	۱۸/۱۱
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	۰/۰۳	۰/۰۶
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰/۱۴	۰/۲۰
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰/۰۲	۰/۰۱
۸	ظرفیت تولید (میلیون متر مکعب)	۶/۰۹	۶/۲۷
۹	درآمد سرانه (میلیون ریال به نفر)	۱۶/۶۴۶	۵۴/۶۷۲
۱۰	ظرفیت سرانه (متر مکعب به نفر)	۴/۳۳۴	۴/۶۹۹
۱۱	تعداد پرسنل (نفر)	۱/۴۰۵	۱/۳۳۵



همچنین میانگین، انحراف استاندارد و خطای استاندارد یازده متغیر مورد بررسی در شش شرکت مورد مطالعه در دو دوره «سه ساله قبل از واگذاری» و «سه ساله بعد از واگذاری» به شرح زیر است:

جدول ۹- میانگین، انحراف استاندارد و خطای استاندارد متغیرهای مورد بررسی

ردیف	متغیرهای مورد مطالعه	۳ سال «قبل» از واگذاری			۳ سال «بعد» از واگذاری		
		Std.Error Mean	.Std Deviation	Mean	Std.Error Mean	.Std Deviation	Mean
۱	لگاریتم دارایی‌ها	۰/۳۰	۰/۷۴	۱۷/۰۲	۰/۳۹	۰/۹۵	۱۶/۳۱
۲	نسبت جاری	۰/۱۱	۰/۲۸	۱/۰۵	۰/۱۴	۰/۳۶	۱/۰۴
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰/۰۵	۰/۱۳	۰/۷۵	۰/۹۰	۰/۲۲	۰/۷۴
۴	لگاریتم درآمدها	۰/۲۸	۰/۶۹	۱۸/۱۷	۰/۳۸	۰/۹۵	۱۷/۵۶
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	۰/۰۱	۰/۰۲	۰/۰۴	۰/۰۱	۰/۰۴	۰/۰۱
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰/۰۲	۰/۰۶	۰/۱۲	۰/۰۳	۰/۰۸	۰/۱۲
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰/۰۰	۰/۰۰	۰/۰۱	۰/۰۰	۰/۰۱	۰/۰۲
۸	ظرفیت تولید	۳/۲۸	۸/۰۴	۱۰/۹۵	۳/۳۳	۸/۱۶	۱۱/۳۱
۹	درآمد سرانه	۲۲۷۹۱	۵۵۸۲۶	۸/۰۵	۲۸۵۶۳	۶۹۹۶۶	۵/۶۳
۱۰	ظرفیت سرانه	۲۶۸۲	۶۵۷۱	۹/۱۵	۲۸۴۳	۶۹۶۳	۹/۵۷
۱۱	تعداد پرسنل	۶۳/۲۵	۱۵۴/۹۳	۱/۱۹	۴۸/۳۱	۱۱۸/۳۳	۱/۱۹

در ادامه نیز اطلاعات مربوط به آمار استنباطی ارائه شده است. با توجه به تعداد شرکت‌های مورد مطالعه، در ابتدا آماره کولموگروف-اسمیرنف برای بررسی نرمال بودن توزیع آماری متغیرهای مورد نظر در دور دوره قبل و بعد از واگذاری محاسبه شده است:



جدول ۱۰- خروجی آماره کولموگروف- اسمیرنوف

ردیف	متغیرهای مورد مطالعه	۳ سال «قبل» از واگذاری		۳ سال «بعد» از واگذاری	
		Asymp. Sig. (tailed-۲)	Kolmogorov-smirnov Z	Asymp. Sig. (tailed-۲)	Kolmogorov-smirnov Z
۱	لگاریتم دارایی‌ها	۰/۹۲۹	۰/۵۴۴	۰/۸۲۷	۰/۶۲۷
۲	نسبت جاری	۰/۹۸۱	۰/۴۶۸	۰/۶۸۰	۰/۷۱۹
۳	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها	۰/۹۰۶	۰/۵۶۶	۰/۹۶۰	۰/۵۰۷
۴	لگاریتم درآمدها	۰/۹۵۶	۰/۵۱۱	۰/۸۳۹	۰/۶۱۸
۵	حاشیه سود (زیان) عملیاتی	۰/۹۶۴	۰/۴۹۹	۰/۹۶۵	۰/۴۹۸
۶	نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی‌ها	۰/۷۷۹	۰/۶۵۸	۰/۹۹۸	۰/۳۹۰
۷	هزینه‌های عمومی، اداری و فروش به درآمدها	۰/۸۹۰	۰/۵۸۰	۰/۷۱۷	۰/۶۹۷
۸	ظرفیت تولید	۰/۹۳۴	۰/۵۳۸	۰/۸۸۳	۰/۵۸۵
۹	درآمد سرانه	۰/۴۷۱	۰/۸۴۶	۰/۳۷۰	۰/۹۱۷
۱۰	ظرفیت سرانه	۰/۸۴۴	۰/۶۱۵	۰/۷۵۸	۰/۶۷۲
۱۱	تعداد پرسنل	۰/۹۸۱	۰/۴۶۷	۰/۶۸۴	۰/۷۱۶

در اینجا فرض صفر، نرمال بودن جامعه آماری برای هر یک از دو زوج متغیر است. بر این اساس بررسی مقدار Sig هر یک از متغیرهای فوق نشان می‌دهد که با توجه به خطای $\alpha = 0/05$ ، نرمال بودن توزیع هیچ یک از این متغیرها رد نمی‌شود، لذا می‌توان از آزمون‌های مقایسه زوجی پارامتری (دارای توزیع t) برای روش آزمون این پژوهش استفاده کرد. بر این اساس آزمون‌های آماری صورت گرفته بر روی هر یک از متغیرهای مورد بررسی به شرح زیر ارائه شده است:

به طور کلی، می‌توان آزمون زوجی را به شکل سوالی در نظر گرفت، که در آن پرسیده می‌شود آیا هر دو متغیر دارای میانگین یکسان هستند یا خیر؟ به عبارتی می‌توان این‌گونه سوال کرد که آیا میانگین عملکرد هر متغیر در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری یکسان است یا خیر؟ در ادامه نتایج آزمون‌های آماری صورت گرفته به روی هر جفت متغیر (قبل و بعد از واگذاری) ارائه شده است:



متغیر لگاریتم دارایی‌ها

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

$$\text{Mean Ln\_AssetBefor} = \text{Mean Ln\_AssetAfter} : H_0$$

$$\text{Mean Ln\_AssetBefor} \neq \text{Mean Ln\_AssetAfter} : H_1$$

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «لگاریتم دارایی‌ها» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower	Upper			
Pair 1	In_Asset_before - In_Asset_after	-.71707	.56916	.23236	-1.31436	-.11977	-3.086	5	.027

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵٪ برای مقایسه بین زوج‌ها، همانطور که در شکل فوق نشان داده شده است، مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر کمتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد می‌شود (به عبارتی میانگین لگاریتم دارایی‌ها در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری یکسان نیست).

متغیر نسبت جاری

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

$$\text{Mean Current\_RatioBefor} = \text{Mean Current\_RatioAfter} : H_0$$

$$\text{Mean Current\_RatioBefor} \neq \text{Mean Current\_RatioAfter} : H_1$$

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «نسبت جاری» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean	Std. Deviation			
Pair 1	Current_Ratio_before - Current_Ratio_after	-.01538	.31717	.12949	-.34823	.31748	-.119	5	.910

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵٪ برای مقایسه بین زوج‌ها، همان‌طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value)

برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین نسبت جاری در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

$$\text{Mean Debt\_AssetBefor} = \text{Mean Debt\_AssetAfter} : H_0$$

$$\text{Mean Debt\_AssetBefor} \neq \text{Mean Debt\_AssetAfter} : H_1$$

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences				t	df	Sig. (2-tailed)	
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean				Std. Deviation
Pair 1	Debt_Asset_before - Debt_Asset_after	-.00313	.17447	.07123	-.18623	.17996	-.044	5	.967

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵٪ برای مقایسه بین زوج‌ها، همان‌طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر لگاریتم درآمدها

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

$$\text{Mean Ln\_RevenueBefor} = \text{Mean Ln\_RevenueAfter} : H_0$$

$$\text{Mean Ln\_RevenueBefor} \neq \text{Mean Ln\_RevenueAfter} : H_1$$

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «لگاریتم درآمدها» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences				t	df	Sig. (2-tailed)	
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean				Std. Deviation
Pair 1	LN_Revenue_before - LN_Revenue_after	-.61399	.53522	.21850	-1.17567	-.05231	-2.810	5	.038



با توجه به فاصله اطمینان ۹۵ درصد برای مقایسه بین زوجها، همانطور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر کمتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد می‌شود (به عبارتی میانگین لگاریتم درآمدها در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری یکسان نیست).

متغیر نسبت سود (زبان) عملیاتی به درآمدها

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

Mean EBIT_RevenueBefor = Mean EBIT_RevenueAfter : H_0

Mean EBIT_RevenueBefor $\neq$ Mean EBIT_RevenueAfter : H_1

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «نسبت سود (زبان) عملیاتی به درآمدها» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean	Std. Deviation			
Pair 1	EBIT_Revenue_before - EBIT_Revenue_after	-.02843	.04796	.01958	-.07876	.02191	-1.452	5	.206

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵٪ برای مقایسه بین زوجها، همانطور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین نسبت سود (زبان) عملیاتی به درآمدها در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر نسبت سود (زبان) عملیاتی به دارایی‌ها

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

Mean EBIT_AssetBefor = Mean EBIT_AssetAfter : H_0

Mean EBIT_AssetBefor $\neq$ Mean EBIT_AssetAfter : H_1

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «نسبت سود (زبان) عملیاتی به دارایی‌ها» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences				t	df	Sig. (2-tailed)	
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean				Std. Deviation
Pair 1	EBIT_Asset_before - EBIT_Asset_after	.00420	.06002	.02450	-.05879	.06719	.171	5	.871

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵٪ برای مقایسه بین زوجها، همان طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0/05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی شود (به عبارتی میانگین نسبت سود (زیان) عملیاتی به دارایی ها در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر نسبت هزینه های عمومی اداری و فروش به درآمدها

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می شود:

Mean GCost_RevenueBefor = Mean GCost_RevenueAfter : H₀

Mean GCost_RevenueBefor $\neq$ Mean GCost_RevenueAfter : H₁

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «نسبت هزینه های عمومی، اداری و فروش به درآمدها» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean	Std. Deviation			
Pair 1	GCost_Revenue_before - GCost_Revenue_after	.01083	.01626	.00664	-.00624	.02790	1.631	5	.164

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵٪ برای مقایسه بین زوجها، همان طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0/05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی شود (به عبارتی میانگین نسبت هزینه های عمومی، اداری و فروش به درآمدها در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر ظرفیت تولید

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می شود:



Mean CapacityBefor =Mean CapacityAfter : H_0
Mean CapacityBefor $\neq$ Mean CapacityAfter : H_1
خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «ظرفیت تولید» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean	Std. Deviation			
Pair 1	Capacity_before - Capacity_after	.36559	.45495	.18573	-.11185	.84304	1.968	5	.106

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵ درصد برای مقایسه بین زوج‌ها، همان‌طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین ظرفیت تولید در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر درآمد سرانه

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

Mean Revenue_PerBefor =Mean Revenue_PerAfter : H_0
Mean Revenue_PerBefor $\neq$ Mean Revenue_PerAfter : H_1
خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «درآمد سرانه» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean	Std. Deviation			
Pair 1	Revenue_Per_before - Revenue_Per_after	-2.42807E4	54274.92946	22157.64717	-81238.72709	32677.36356	-1.096	5	.323

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵ درصد برای مقایسه بین زوج‌ها، همان‌طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha=0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین درآمد سرانه در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر ظرفیت سرانه

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

Mean Capacity_PerBefor = Mean Capacity_Per After : H_0

Mean Capacity_PerBefor $\neq$ Mean Capacity_Per After : H_1

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «ظرفیت سرانه» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
					95% Confidence Interval of the Difference				
					Mean	Std. Deviation			
Pair 1	Capacity_Per_before - Capacity_Per_after	4.24625E2	1185.96469	484.16806	-819.96840	1669.21883	.877	5	.421

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵ درصد برای مقایسه بین زوج‌ها، همان‌طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha = 0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین ظرفیت سرانه در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

متغیر تعداد پرسنل

با توجه به توضیحات ارائه شده فرضیه آماری این آزمون به صورت زیر در نظر گرفته می‌شود:

Mean EmploymentBefor = Mean Employment After : H_0

Mean EmploymentBefor $\neq$ Mean Employment After : H_1

خروجی آزمون مقایسه زوجی (قبل و بعد از واگذاری) متغیر «تعداد پرسنل» در شکل زیر نشان داده شده است:

Paired Samples Test									
		Paired Differences				t	df	Sig. (2-tailed)	
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Difference				
					Lower				Upper
Pair 1	Employment_before - Employment_After	5.83333	89.41632	36.50406	-88.00334	99.67000	.160	5	.879

با توجه به فاصله اطمینان ۹۵ درصد برای مقایسه بین زوج‌ها، همان‌طور که در شکل فوق نشان داده شده است مقدار Sig یا مقدار احتمال (P-Value) برای این متغیر بیشتر از احتمال خطای نوع اول ($\alpha = 0.05$) است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین تعداد پرسنل در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).



است، بنابراین فرض صفر برای این متغیر رد نمی‌شود (به عبارتی میانگین تعداد پرسنل در قبل از واگذاری با بعد از واگذاری به لحاظ آماری متفاوت نیست).

خلاصه‌ای از نتایج آزمون‌های آماری:

با عنایت به موارد فوق‌الذکر، خلاصه نتایج آزمون آماری در جدول زیر نشان داده شده است:

جدول ۱۱- خلاصه نتایج آزمون آماری

ردیف	متغیرهای زوجی	آماره t	p-value	نتیجه
۱	&Ln_Asset before Ln_Asset after	-۳/۰۸۶	۰/۰۲۷	رد فرض صفر
۲	& Current_Ratio before Current_Ratio after	-۰/۱۱۹	۰/۹۱۰	عدم رد فرض صفر
۳	& Debt_Asset before Debt_Asset after	-۰/۰۴۴	۰/۹۶۷	عدم رد فرض صفر
۴	& LN_Revenue before LN_Revenue after	-۲/۸۱۰	۰/۰۳۸	رد فرض صفر
۵	& EBIT_Revenue before EBIT_Revenue after	-۱/۴۵۲	۰/۲۰۶	عدم رد فرض صفر
۶	& EBIT_Asset before EBIT_Asset after	۰/۱۷۱	۰/۸۷۱	عدم رد فرض صفر
۷	& GCost_Revenue before GCost_Revenue after	۱/۶۳۱	۰/۱۶۴	عدم رد فرض صفر
۸	& Capacity before Capacity after	۱/۹۶۸	۰/۱۰۶	عدم رد فرض صفر
۹	& Revenue_Per before Revenue_Per after	-۱/۰۹۶	۰/۳۲۳	عدم رد فرض صفر
۱۰	& Capacity_Per before Capacity_Per after	۰/۸۷۷	۰/۴۲۱	عدم رد فرض صفر
۱۱	& Employment before Employment after	۰/۱۶۰	۰/۸۷۹	عدم رد فرض صفر

همانگونه که در جدول ۱۱ مشخص است، از میان یازده متغیر مورد بررسی تنها دو متغیر لگاریتم جمع دارایی‌ها و لگاریتم درآمدها به لحاظ آماری در قبل و بعد از واگذاری دارای تغییر معنادار شده‌اند که این دو متغیر ملاک ارزیابی «اندازه شرکت» هستند. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که ظرفیت تولید این شرکت‌ها در قبل و بعد از واگذاری به لحاظ آماری تفاوت با اهمیتی نداشته است، لذا

نمی‌توان افزایش درآمدها و ارزش دارایی‌های شرکت را به افزایش یا کاهش تولید ارتباط داد. ولی «تغییرات نرخ فروش خوراک» را می‌توان به عنوان یکی از مهمترین آیتم‌های موثر بر تغییرات درآمدها و دارایی‌های این شرکت‌ها در نظر گرفت. با توجه به نتایج این مطالعه ۹ متغیر مورد بررسی تغییر معنادار در دوران پس از واگذاری پالایشگاه‌های کشور نداشته است.

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

خصوصی‌سازی در صنایع پایین دست نفت و گاز یکی از مهمترین اقدامات صورت گرفته برای تغییر و بهبود فضای کسب و کار و رفع موانع تولید و همچنین اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی ۱۰ سال گذشته بوده است. از زمان تاسیس سازمان خصوصی‌سازی در ایران (۱۳۸۰) تا پایان ۱۴۰۰ حدود ۷۰۰ بنگاه اقتصادی با ارزش بیش از دو میلیون میلیارد ریال از بخش دولتی به بخش غیر دولتی، واگذار شده است که نکته قابل تامل در این واگذاری‌ها تخصیص حدود ۲۱ درصد کل ارزش واگذاری به رد دیون دولتی و تهاثر بدهی‌های دولت است که این نوع واگذاری در عملکرد سازمان خصوصی‌سازی برای سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ صورت گرفته است. علاوه بر رد دیون دولت، تخصیص سهام با عنوان سهام عدالت معادل ۱۸ درصد از کل واگذاری‌هاست. یکی از استثنائات واگذاری انتقال مالکیت و مدیریت شرکت‌های بالادستی در حوزه نفت و گاز شامل استخراج و تولید نفت خام، گاز و معادن نفت و گاز است که به دلیل اهمیت آن بررسی وضعیت این واگذاری‌ها پس از واگذاری جهت تصمیم‌سازی ضروری است. این پژوهش به بررسی و ارزیابی عملکرد شرکت‌های پالایشی واگذار شده در یک دوره سه ساله قبل و بعد از واگذاری پرداخته است. نتایج نشان می‌دهد که در مجموع می‌توان اینگونه استنباط کرد که عملکرد متغیرهای مورد بررسی در قبل و بعد از واگذاری به لحاظ آماری تفاوت با اهمیتی نداشته و در عمل مزایایی که در قبال واگذاری اینگونه شرکت‌ها به بخش خصوصی ذکر می‌شود در دوره سه ساله بعد از واگذاری محقق نشده است که در جای خود نیاز به تأمل و بررسی بیشتری دارد.

با توجه به نتایج این مطالعه، پیشنهادات زیر قابل اجرا در اقتصاد ایران و در حوزه خصوصی‌سازی است:



ارزیابی بنگاه‌های واگذار شده با مدل‌های اقتصادی- اجتماعی از جمله مدل RIA^{۱۰} انجام پذیرد.

مداخلات دولت و نهادهای مرتبط با دولت در بنگاه و بازار مشمول واگذاری بنگاه مشمول بنگاه‌های واگذار شده ممنوع و آزادی عمل بیشتری برای خریداران داده شود.

در واگذاری‌های آتی توجه به چرخه‌های اقتصادی و صنایع بالادست و پایین دست در اولویت‌دهی واگذاری‌ها صورت پذیرد.

با توجه به ظرفیت پایین سیاست خصوصی‌سازی در پیشبرد اهداف اقتصادی کشور اهداف واگذاری بنگاه‌ها، اهداف واگذاری اصلاح و فقط واگذاری و انتقال مالکیت مورد انتظار باشد و تغییرات مدیریت و نحوه اداره بنگاه پس از واگذاری در اولویت نباشد.

در صورت انتظار سیاست‌گذاران در تغییر شاخص‌های اقتصادی با اجرای سیاست خصوصی‌سازی، سیاست‌های تکمیلی مانند بهبود فضای کسب و کار و اصلاح قوانین نظارت و در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد.

استفاده از سیاست‌های تشویقی مصرح در قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برای خریداران موفق (بدون طمع و سهم خواهی از موفقیت بخش خصوصی پس از افزایش ارزش بنگاه) عادلانه و منصفانه محاسبه و اعمال شود.

منابع فارسی:

امیررحیمی، حسین. ۱۴۰۰. ارزیابی نتایج و پیامدهای خصوصی‌سازی صنایع پالایش نفت ایران - پایان‌نامه دکتری. دانشگاه علامه طباطبائی

خاندوزی، سید احسان. ۱۳۹۷. درس‌های آخرین موج خصوصی‌سازی، انتشارات آماره.

پورحسینقلی، لطیفه. ۱۳۹۱. ارزیابی موانع و چالش‌های فرایند خصوصی‌سازی شرکت کشت و صنعت مغان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه پیام نور. مرکز تهران شرق. دانشکده علوم پایه و کشاورزی.

جاشی، گوپال. ۱۳۸۵. خصوصی‌سازی در جنوب شرق آسیا. سازمان خصوصی‌سازی. چاپ اول.

جهانگیری، زیبا؛ فاطمه کرمی؛ جعفر عسگری و حسین پناهی. ۱۳۹۳. ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی واگذار شده به بخش خصوصی با مدل BSC، سومین کنفرانس ملی حسابداری و مدیریت، تهران.

حاجی حیدری، مهدی و همکاران. ۱۳۹۴. خصوصی‌سازی و سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت و گاز جهان.

حسین زاده سامانی، نجمه. ۱۳۹۳. نقش و تاثیر تامین مالی پروژه محور در مشارکت عمومی خصوصی و توسعه اقتصاد کشور و بررسی عوامل موثر در مشارکت عمومی خصوصی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد اسلامی. واحد تهران مرکزی. دانشکده مدیریت.

حسینی، سیدشمس‌الدین و همکاران. ۱۳۹۲. نقش و جایگاه دولت در اقتصاد از نظریه تا عمل با تاکید بر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.

دادپور، محمدحسین. ۱۳۹۱. تحلیل SWOT در جلب مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های بخش آب تهران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه امیرکبیر.

رحیمی بروجردی، علیرضا. ۱۳۸۵. خصوصی‌سازی. انتشارات دانشگاه تهران. چاپ اول.

رضایی، بهرام. ۱۳۹۳. مسیر رو به پیشرفت بخش خصوصی در صنعت حفاری.

سازمان خصوصی‌سازی. ۱۳۸۳. بررسی مقایسه عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در واگذاری شرکت‌های دولتی. معاونت مطالعات و ارزیابی.

سازمان خصوصی‌سازی. ۱۳۸۴. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی. معاونت مطالعات و ارزیابی.

شاکری، اقبال؛ امیرحسین خلیلیان پور؛ قاسم باقری و عماد نوبخت. ۱۳۹۳. آسیب شناسی تامین مالی پروژه‌های آزادراهی به روش BOT با رویکرد مدیریت ریسک. پانزدهمین کنفرانس دانشجویان عمران سراسر کشور. ارومیه. انجمن علمی دانشجویی عمران دانشگاه ارومیه.

شاکری، اقبال؛ محمد حسین دادپور و حمیدرضا عباسیان جهرمی. ۱۳۹۱. ارزیابی بخش خصوصی جهت جلب مشارکت در اجرای پروژه‌های عمرانی با استفاده از مدل هیبریدی SWOT-FUZZY-VIKOR. دومین کنفرانس ملی مهندسی و مدیریت ساخت. بندرعباس.

شاه حسینی، محمد علی. ۱۳۸۵. بررسی و مطالعه تجربیات جهانی در امر خصوصی‌سازی. همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.



کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری تهران.

صغیر، جمال. ۱۳۷۲. توسعه بخش خصوصی و خصوصی سازی. سمینار بررسی تحلیل خصوصی سازی. دانشکده امور اقتصادی و موسسه توسعه اقتصادی. تهران.

عاقلی، علیرضا. ۱۳۹۶. بررسی و ارائه راهکارهایی به منظور جذب بخش خصوصی برای مشارکت در سرمایه گذاری و اجرای پروژه های شهری (مطالعه موردی: کلانشهر کرج). پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی. واحد صفادشت. دانشکده فنی مهندسی. گروه عمران.

فرامرزی، میثم و غلامرضا هروی. ۱۳۹۰. تحلیل مشارکتی دولتی - خصوصی (public-private partnership) در پروژه های زیربنایی ایران. هفتمین کنفرانس بین المللی مدیریت پروژه. تهران. انجمن مدیریت پروژه ایران.

فینگر، ماتیاس و دیگران. ۱۳۸۶. محدودیتهای خصوصی سازی. سازمان خصوصی سازی. چاپ اول.

کمیجانی، اکبر. ۱۳۸۲. ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی. چاپ اول.

کیکری، سونیتا و دیگران. ۱۳۸۷. خصوصی سازی روندها و تحولات اخیر. سازمان خصوصی سازی. چاپ اول.

مجموعه مصوبات برنامه خصوصی سازی برزیل. سازمان خصوصی سازی. چاپ اول. ۱۳۸۶.

مریدی، فاضل و علی بختیار. ۱۳۹۵. چالش های حضور بخش غیردولتی در صنعت نفت و گاز و لزوم ایجاد نهاد ناظم (رگولاتوری).

مستقل، بیژن. ۱۳۹۵. اندازه شرکت های نفتی (دولتی و بین المللی) و سیاست کوچک سازی و کاهش تصدی گری.

مگینسون، ویلیام ال. ۱۳۸۸. اقتصاد مالی خصوصی سازی. سازمان خصوصی سازی. چاپ اول.

میرزایی، محمد. ۱۳۹۲. خصوصی سازی و اجرای سیاست های اصل ۴۴ در صنعت نفت.



منابع خارجی:

- Bortolott, b.siniscalco (۲۰۰۴). the challenges of privatization: an international analysis.oxford university press
- Jin, xiao-hua.(۲۰۰۹). determinants of efficient risk allocation in privately financed public infrastructure projects in australia. journal of construction engineering and management,vol. ۱۳۶/۲ ,pp.۱۵۰-۱۳۸.
- Marana patricia, others, (۲۰۱۸). a framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process, Elsevier
- Nevenka čučković, others, (۲۰۱۱).privatisation of the oil and gas industry in croatia and see: assessment of impacts.
- Radaelli, Claudio, Fabrizio de ,Francesco(۲۰۰۷). regulatory impact assessment, political control and the regulatory state, ۴th general conference of the european consortium for political research.
- Tyson, justin; karpowicz, izabela; coelho, maria delgado(۲۰۰۹). theeffects of the financial crisis on public-private partnerships. Washington DC. ,International Monetary Fund,
- Yu Liu Nilesh B. Sah & Zuobao Wei (۲۰۱۶). Financing Patterns in Transition Economies: Privatized Former SOEs versus Ab Initio Private Firms.
- Yuan, Jingfeng, et al. (۲۰۰۹). selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money. construction management and economics, vol.۲۷/۳, pp.۲۷۰-۲۵۳.
- KailasVenkita Subramanian &Jean-ClaudeThill (۲۰۱۹). Effect of privatization and inland infrastructural development on India's container port selection dynamics The Asian Journal of Shipping and LogisticsVolume ۳۵, Issue ۴, pp: ۲۲۹-۲۲۰

Abstract:

Evaluation of privatization of Iran's oil refining industries

Privatization in the downstream oil and gas industries has been one of the most important proceedings to change and improve the business environment and remove barriers to production, as well as to implement the general policies of Article ۴۴ of the Constitution over the past ten years. The present study uses eleven different variables to test the performance of six companies: Isfahan , Bandar Abbas , Tehran , Lavan , Shirazand Tabriz Oil Refinery for a period of three years before and three years after divestiture. Paired comparisons are statistically evaluated. The results show that only two of the eleven variables, the logarithm of total assets and the logarithm of income, are statistically significant before and after the transfer. The



results show that the production capacity of these companies before and after the transfer was not statistically significant. Therefore, the procedure used to privatize these companies should be considered and should be reconsidered.

Keywords: General Policies of Article ۴۴, Privatization, Oil Refining Industry.

JEL: L۳۳ - E۶۵

تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده در اقتصاد ایران
دکتر هادی قوامی، عضو هیات علمی گروه اقتصاد دانش‌محده علوم اداری و
اقتصادی دانشگاه فردوسی
qavami_h@um.ac.ir
hadi.qavami@gmail.com
حمید جمالی وحید، کارشناس ارشد ریاضیات مالی دانشگاه سمنان
gmail.com@Hamidjamali۶۲

چکیده:

در این پژوهش تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه‌ها بعد از خصوصی‌سازی بررسی شده است. برای رسیدن به این پاسخ صورت‌های مالی ۴۴ شرکت که به صورت تصادفی از بین شرکت‌های واگذار شده انتخاب شده است؛ شرکت‌ها ۳ سال قبل از خصوصی‌سازی و سه سال بعد از خصوصی‌سازی از سایت کدال (www.codal.ir) که نحوه واگذاری آنها به یکی از روش‌های مدیریتی، کنترلی و یا خرد است انتخاب شدند که به ترتیب ۶۶ درصد کنترلی، ۲۷ مدیریتی و ۷ خرد است، و با روش تحلیلی - توصیفی با یکدیگر مقایسه شده‌اند در این پژوهش؛ کارایی بازار در سطح خرد را با استفاده از الگویی که معرفی شده با مقایسه معیارهای ۱- سودآوری ۲- نسبت‌های بدهی ۳- تسهیلات ۴- بهره‌وری ۵- اشتغال ۶- سرمایه ۷- توسعه؛ در ۴۴ شرکت سه سال قبل از خصوصی‌سازی و سه سال بعد از خصوصی‌سازی بررسی شده است، که آیا خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌ها از لحاظ شاخص‌های فوق تاثیر مثبت داشته است یا خیر.

واژگان کلیدی:

خصوصی‌سازی؛ اصل ۴۴ قانون اساسی؛ کارایی؛ بهره‌وری؛ اقتصاد ایران



۱- مقدمه:

امروزه خصوصی‌سازی در جهان رواج پیدا کرده و کم و بیش در کلیه کشورهای جهان چه کشورهای در حال توسعه و چه کشورهای پیشرفته به مرحله اجرا در آمده است. در ایران نیز فرایند خصوصی‌سازی از اواخر دهه ۶۰ آغاز شد و در سال ۱۳۸۰ با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۸۴ و اصلاح بخش‌هایی از قانون برنامه چهارم توسعه در سال ۸۶ واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیر دولتی در سال‌های پس از انقلاب با جدیت بیشتری آغاز شد. [۲۰۱]

با توجه به اینکه یکی از هدفهای اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری است لذا این تحقیق به دنبال آن است تا با اندازه‌گیری کارایی شرکت‌های دولتی واگذار شده به بخش خصوصی در ۳ سال قبل و سه سال بعد از واگذاری تاثیر خصوصی‌سازی بر روی عملکرد این شرکت‌ها در کارایی بازار در سطح خرد به یکی از اهداف اصل ۴۴ قانون اساسی را مورد ارزیابی قرار دهیم. بنابراین کارایی ۴۴ شرکت که بیش از نیمی از سهام آن‌ها به بخش خصوصی واگذار شده در ۳ سال قبل از واگذاری و سه سال بعد از واگذاری با استفاده از رویکرد توصیفی تحلیلی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۲- پیشینه تحقیق:

محمد عمران (۲۰۰۹) تاثیر خصوصی‌سازی در مورد مدیریت شرکت‌ها تازه خصوصی شده طی سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ در مصر بررسی کرد و به این نتیجه رسید که مالکیت تاثیر مثبتی بر عملکرد شرکت دارد. [۵]
دی سوزا و همکاران در مطالعه ۱۱۸ شرکت از بیش از ۲۹ کشور در ۲۸ سرعت مختلف به بررسی اثرات خصوصی‌سازی در سطح شرکت پرداختند نتایج آن‌ها دنبال خصوصی‌سازی سودآوری تولید به ازای نیروی کار و فروش حقیقی شرکت به میزان قابل توجهی افزایش داشته است به عبارت دیگر پیامد خصوصی‌سازی افزایش سودآوری و ارتقای کارایی است. [۶]

امیررضا نجات زاده و همکاران در سال ۸۹ بر روی کلیه شرکت‌های خصوصی‌سازی از طریق بورس از سال ۷۵ تا ۸۳ پژوهش کرده و سپس به بررسی شاخص‌ها در سه سال قبل و بعد از آن ۴۶ شرکت خصوصی پرداختند نتایج تحقیق تفاوت معناداری در عملکرد شرکت‌ها در قبل و بعد از خصوصی‌سازی نشان نداد در واقع خصوصی‌سازی نه تنها باعث بهبود عملکرد شرکت نشده بود بلکه موجب کاهش سودآوری هم

شده بود. [۴]

خانم سکینه شبیه در سال ۹۳ به بررسی خصوصی‌سازی و ارزیابی و اثربخشی آن بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده بر اساس مطالعات و تجربیات محققان دیگر پرداخته است مطالعه تجربی سایر کشورها تاثیر مثبت خصوصی‌سازی در عملکرد و کارایی عملیاتی شرکت‌ها را عنوان کرده اما در خصوص نتایج به‌دست‌آمده تحقیقات فرایند خصوصی‌سازی در ایران نه تنها تاثیری در عملکرد شرکت‌ها نداشته بلکه موجب کاهش کارایی نیز شده است. [۳]

۳- فرضیه تحقیق:

خصوصی‌سازی بر عملکرد شرکت‌ها تاثیر مثبت داشته است.

۴- جامعه آماری و حجم نمونه مورد مطالعه:

جامعه آماری این پژوهش، تمام بنگاه‌های خصوصی شده در ایران است. پنج درصد جامعه آماری شامل ۴۴ بنگاه خصوصی شده که بصورت تصادفی انتخاب شده در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است.

۵- دوره زمانی داده‌های مورد استفاده در پژوهش:

از آنجایی که با مطرح شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اجرای سیاست خصوصی‌سازی جدی‌تر شد و آمارهای مربوط به این سیاست نیز از بعد از تدوین این سند در دسترس‌تر است، در این پژوهش از داده‌های سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۴۰۰ استفاده شده است.

۶- روش تحقیق:

در این تحقیق مبانی نظری از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و جستجو در پایگاه‌های اینترنتی به دست آمده است؛ داده‌های پژوهش نیز از صورت‌های مالی شرکت‌ها منتشرشده در بورس اوراق بهادار استخراج و پس از انتخاب داده‌ها و ستاده‌ها به روش تحلیلی-توصیفی آنها را مقایسه کرده و سپس تاثیر خصوصی‌سازی بر عملکرد بنگاه‌های واگذار شده مورد بررسی قرار گرفته است.

از جنبه خرد اقتصادی مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی، بهبود عملکرد بنگاه‌های واگذار شده است که آیا با واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، عملکرد آن‌ها در حوزه‌های مختلف از جمله سودآوری،



استفاده از تسهیلات، بهره‌وری، سرمایه، اشتغال، توسعه و مواردی از این قبیل بهبود یافته است؟ برای پاسخ به این سؤال اقدام به معرفی و پیاده سازی یک مدل برای ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده می‌شود.

الف- مدل ارزیابی عملکرد شرکت‌های واگذار شده:

الگوی مورد استفاده در این پروژه شامل ۷ معیار و ۲۷ شاخص برگرفته از مدل ارزیابی عملکرد شرکت‌ها در سازمان خصوصی‌سازی است. در جدول زیر معیارها، شاخص‌ها، نحوه محاسبه هر یک از شاخص‌ها به همراه امتیاز اختصاص داده شده به هر شاخص و در نهایت جمع کل امتیازات هر یک از معیارهای ۷ گانه آورده شده است. جمع کل امتیازات مدل ۱۰۰ است.

در خصوص مدل مذکور ذکر نکات زیر ضروری است

برای محاسبه میزان فروش بر اساس الگوی مورد استفاده برای شرکت‌های غیر تولیدی مانند شرکت‌های بیمه‌ای، حمل و نقل، خدمات مشاوره و بانک‌ها و ... از درآمدهای حاصل از ارائه خدمات استفاده شده است.

برای محاسبه هر یک از شاخص‌های مدل، از داده‌های آماری مندرج در صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت‌های مورد ارزیابی تا پایان سال مالی ۱۴۰۰ استفاده شده است.

داده‌های آماری مربوط به هر شرکت به تفکیک سال در نرم افزار اکسل مربوط به آن شرکت درج و سپس براساس مدل تعریف شده، شاخص‌ها و امتیاز هر شرکت در سال‌های مورد نظر محاسبه شده است. همچنین میانگین امتیازات شرکت برای سه سال بعد و سه سال قبل از واگذاری و میزان رشد آنها محاسبه می‌شود و در نهایت خروجی محاسبات طرح در قالب جداول و کردارهای ارائه شده است. بر اساس متغیرهای تعریف شده در مدل، امتیازات مورد محاسبه قرار گرفته اند و در صورت تغییر هر یک از متغیرها، امتیازها متفاوت خواهند بود.

جدول (۱). مدل ارزیابی عملکرد بنگاه‌های واگذار شده به بخش خصوصی ۶

معیار	شاخص	نماد	حداکثر امتیاز	پیش‌بینی وضعیت	نحوه محاسبه
سودآوری	میزان سود سالانه	NP	۷	$B < A$	سود خالص به قیمت ثابت
	بازده دارایی‌ها	ROA	۳		سود خالص نسبت به مجموع دارایی‌ها
	بازده حقوق صاحبان سهام	ROE	۳	$B < A$	سود خالص نسبت به حقوق صاحبان سهام
	بازده فروش	ROS	۳	$B < A$	سود خالص نسبت به فروش
	حاشیه سود عملیاتی	OPS	۲	$B < A$	سود عملیاتی نسبت به فروش
	کارایی عملیاتی	NE	۲	$B < A$	سود خالص نسبت به کارکنان
	جمع		۲۰		
نسبت‌های بدهی	بدهی به دارایی	DOA	۳	$B > A$	بدهی کل نسبت به دارایی کل
	بدهی بلند مدت به حقوق صاحبان سهام	DOE	۲	$B > A$	بدهی بلند مدت نسبت به حقوق صاحبان سهام
	جمع		۵		
تسهیلات	میزان جذب تسهیلات جدید	NL	۶	$B < A$	-
	سهم تسهیلات از بدهی	LOD	۲	$B > A$	مانده تسهیلات نسبت به بدهی کل
	سهم هزینه مالی از بدهی	FOD	۲	$B > A$	هزینه مالی نسبت به بدهی کل
	جمع		۱۰		
بهره‌وری	بهره‌وری کل	TP	۸	$B < A$	نسبت ارزش افزوده به کل داده با کسر مصارف واسطه
	بهره‌وری نیروی کار	LP	۵	$B < A$	نسبت ارزش افزوده به هزینه کل نیروی کار
	بهره‌وری سرمایه	KP	۵	$B < A$	نسبت ارزش افزوده به هزینه استفاده از سرمایه
	بهره‌وری انرژی	EP	۳	$B < A$	نسبت ارزش افزوده به هزینه انرژی مصرف شده
	بهره‌وری مواد اولیه	RP	۳	$B < A$	نسبت ارزش افزوده به هزینه مواد اولیه
	جمع		۲۴		



اشتغال	اشتغال	EMP	۱۰	$B < A$	تعداد کل کارکنان
اشتغال	حفظ اشتغال	EMPS	۵		حفظ تعداد کارکنان نسبت به زمان واگذاری
	جمع		۱۵		
سرمایه	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	COK	۷	$B < A$	ارزش حقیقی افزایش سرمایه از محل آورده نقدی
سرمایه	سرمایه	NOK	۳	$B < A$	ارزش حقیقی سرمایه ثابت شده
	جمع		۱۰		
توسعه	ارزش کل دارایی‌ها	TA	۲	$B < A$	ارزش حقیقی کل دارایی‌ها
توسعه	فروش کل	TS	۲	$B < A$	فروش کل حقیقی
توسعه	ثبت برند	BRAND	۲	$B < A$	ثبت برند
توسعه	هزینه تحقیق و توسعه	R&D	۲	$B < A$	هزینه تحقیق و توسعه حقیقی
توسعه	هزینه بازاریابی و تبلیغات	M&A	۲	$B < A$	هزینه بازاریابی و تبلیغات حقیقی
توسعه	ارزش صادرات	EXP	۳	$B < A$	ارزش صادرات حقیقی
توسعه	مالیات پرداختی	TAX	۳	$B < A$	مالیات پرداختی حقیقی
	جمع		۱۶		
	جمع کل امتیازات		۱۰۰		

ب- نحوه امتیازدهی به شاخص:

در الگوی مورد استفاده تمام متغیرهای مطلق با شاخص قیمت مناسب به متغیرهای حقیقی تبدیل شده‌اند. به منظور امتیازدهی هر شاخص باید وضعیت مطلوب مشخص شود. بدین منظور ($B < A$) به معنی مطلوب بودن رشد متغیر مربوطه در دوره بعد از واگذاری نسبت به دوره قبل از واگذاری است و ($B > A$) عکس حالت فوق است.^۱

تخصیص امتیازات هر شاخص بر اساس اجماع کارشناسی صورت گرفته است. پس از تعیین امتیازات شاخص‌ها اگر وضعیت $B < A$ را داشته باشیم، از معادله زیر برای امتیازدهی هر سال استفاده شده است.

۱- مدل ارائه شده توسط سازمان خصوصی سازی سال ۹۹

معادله شماره (۱):

$$\text{if } B < A, \frac{v_i - v_{\min}}{v_{\max} - v_{\min}}$$

و در صورتی که افت شاخص گزینه مطلوب باشد یعنی پیش بینی وضعیت $B > A$ را داشته باشیم، معادله امتیازدهی به صورت زیر خواهد بود.

معادله شماره (۲):

$$\text{if } B > A, \frac{v_{\max} - v_i}{v_{\max} - v_{\min}}$$

در معادله (۱) و (۲)، V_i مقدار هر شاخص در سال i ام، $V_{\min}$ و $V_{\max}$ به ترتیب حداقل و حداکثر شاخص مورد نظر در کل بازه زمانی ارزیابی عملکرد است. نزدیک بودن به مقدار حداقل، صورت کسر را کوچک کرده و باعث کاهش ضریب امتیازی این شاخص در سال i ام خواهد شد و برعکس. ضرایب به دست آمده در این مرحله برای سال‌های قبل و بعد از واگذاری میانگین گرفته شده و در انتها با ضرب این میانگین در حداکثر امتیاز شاخص مربوطه، امتیازدهی صورت می‌پذیرد. مزیت مهم استفاده از معادله‌های فوق نسبت به ضریب ساده میانگین سال‌های قبل و بعد از واگذاری، امتیازدهی صحیح شاخص‌های با مقادیر منفی است، زیرا در بسیاری از شرکت‌ها در شاخص‌های مانند سودآوری مقادیر منفی بوده است و استفاده از میانگین ساده به هیچ وجه امتیازدهی صحیحی به دست نمی‌آید. بنابر الگویی که سازمان خصوصی‌سازی کشور طراحی کرده و در گزارش مذکور اقدام به بررسی تفاوت عملکرد بنگاه‌ها پس از واگذاری می‌کند، می‌توان تاثیر خصوصی‌سازی را بر کارایی بازار در سطح خرد، با مشاهده تغییراتی که شاخص‌های مربوط به این بنگاه‌ها می‌کنند، سنجید.

۷- نتایج تحقیق:

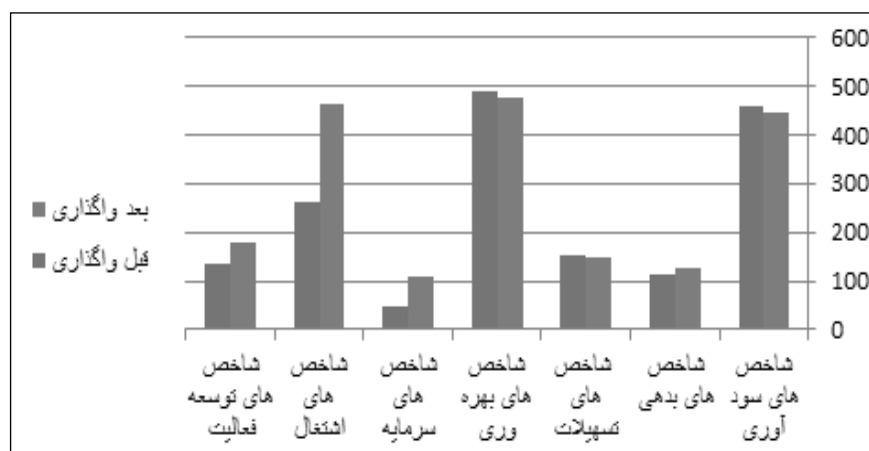
از آنجا که فرض اولیه بر این اساس است که باید حداقل اطلاعات سه سال قبل و سه سال بعد از واگذاری شرکت‌ها به منظور ارزیابی عملکرد در دسترس باشد، وضعیت کلی ۴۴ شرکت مورد بررسی نشان داده شده است. این جدول از دو بعد تعداد شرکت‌ها و مجموع امتیازات دریافتی هر معیار تفکیک شده است. اگر امتیازات هر گروه از شاخص‌ها را در تمام ۴۴ شرکت با هم جمع کنیم، ۱۵ درصد کاهش



میانگین امتیازات را شاهد هستیم. در مجموع از ۴۴ شرکت، ۱۷ شرکت افزایش امتیاز و ۲۷ شرکت کاهش امتیاز داشته اند. گروه شاخص های سودآوری، تسهیلات و بهره وری در دوره پس از خصوصی سازی اندکی بهبود یافته اند. بعد از واگذاری، شاخص های بدهی ۹ درصد، شاخص های سرمایه ۵۶ درصد، شاخص های اشتغال ۴۳ درصد و شاخص های توسعه شرکت ها ۲۴ درصد کاهش امتیاز داشته است.

جدول (۲). جمع بندی تغییر امتیازات ۴۴ شرکت سه سال قبل و تمام سال های بعد از واگذاری

معیار	شمار شرکت های دارای افزایش امتیاز	شمار شرکت های دارای کاهش امتیاز	مجموع امتیازات قبل از خصوصی سازی	مجموع امتیازات بعد از خصوصی سازی	درصد تغییر
گروه شاخص های سودآوری	۲۱	۲۳	۴۴۷	۴۶۱	۳٪
گروه شاخص های بدهی	۱۶	۲۸	۱۲۵	۱۱۴	-۹٪
گروه شاخص های تسهیلات	۲۲	۱۲	۱۵۰	۱۵۱	۱٪
گروه شاخص های بهره وری	۲۱	۲۳	۴۷۸	۴۹۰	۱٪
گروه شاخص های سرمایه	۷	۳۷	۱۱۱	۴۹	-۵۶٪
گروه شاخص های اشتغال	۱۱	۳۳	۴۶۵	۲۶۳	-۴۳٪
گروه شاخص های توسعه فعالیت	۱۷	۲۷	۱۷۷	۱۳۵	-۲۴٪
کل امتیازات	۱۷	۲۷	۱۹۶۱	۱۶۶۳	-۱۵٪



کردار ۱ مقایسه شاخص ها قبل و بعد از واگذاری



کردار ۲ درصد تغییرات

در جدول زیر نیز می‌توان امتیازدهی شرکت‌ها را به تفکیک زیرمجموعه‌های هر معیار مشاهده کرد:

جدول (۳). وضعیت امتیازات شرکت‌ها در زیرمجموعه‌ها برای دوره سه ساله قبل و همه سال‌های پس از واگذاری

معیار	زیرمجموعه	تعداد شرکت‌های با افزایش امتیاز	تعداد شرکت‌های با کاهش امتیاز	تعداد شرکت‌های بدون تغییر امتیاز	درصد شرکت‌های با افزایش امتیاز	درصد شرکت‌های با کاهش امتیاز	درصد شرکت‌های بدون تغییر امتیاز
سودآوری	میزان سود سالانه	۲۲	۲۲	۰	۵۰٪	۵۰٪	۰٪
	بازده دارایی‌ها	۲۵	۱۹	۰	۵۷٪	۴۳٪	۰٪
	بازده حقوق صاحبان سهام	۲۲	۲۲	۰	۵۰٪	۵۰٪	۰٪
	بازده فروش	۱۶	۲۷	۱	۳۶٪	۶۱٪	۲٪
	حاشیه سود عملیاتی	۱۳	۳۰	۱	۳۰٪	۶۸٪	۲٪
	کارایی عملیاتی	۱۹	۲۴	۱	۴۳٪	۵۵٪	۲٪
بدهی	بدهی به دارایی	۱۶	۲۸	۰	۳۶٪	۶۴٪	۰٪
	مدت به حقوق صاحبان سهام	۲۰	۲۲	۲	۴۵٪	۵۰٪	۵٪
تسهیلات	میزان جذب تسهیلات جدید	۱۶	۱۰	۱۵	۳۹٪	۲۴٪	۳۷٪
	سهم تسهیلات از بدهی	۱۴	۱۶	۱۴	۳۲٪	۳۶٪	۳۲٪
	سهم هزینه مالی از بدهی	۱۳	۲۰	۱۱	۳۰٪	۴۵٪	۲۵٪

بهره‌وری	بهره‌وری کل	۲۲	۲۲	۰	۵۰٪	۵۰٪
	بهره‌وری نیروی کار	۲۱	۲۳	۰	۵۲٪	۴۸٪
	بهره‌وری سرمایه	۲۰	۲۴	۰	۵۵٪	۴۵٪
	بهره‌وری انرژی	۲۵	۱۶	۳	۳۶٪	۵۷٪
	بهره‌وری مواد اولیه	۱۵	۱۳	۱۶	۳۰٪	۳۴٪
اشتغال	اشتغال	۱۵	۲۸	۱	۶۴٪	۳۴٪
	حفظ اشتغال	۰	۳۳	۱۱	۷۵٪	۰٪
سرمایه	افزایش سرمایه از محل آورده نقدی	۱۰	۳۴	۰	۷۷٪	۲۳٪
	سرمایه	۱	۱۱	۳۲	۲۵٪	۷۳٪
	ارزش کل دارایی‌ها	۱۸	۲۶	۰	۵۹٪	۴۱٪
توسعه	فروش کل	۱۵	۲۹	۰	۶۶٪	۳۴٪
	ثابت برند	۰	۳	۴۱	۷٪	۰٪
	هزینه تحقیق و توسعه	۰	۹	۳۵	۲۰٪	۰٪
	هزینه بازاریابی و تحقیقات	۹	۱۵	۲۰	۳۴٪	۴۵٪
	ارزش صادراتی	۴	۴	۳۶	۹٪	۸۲٪
	مالیات پرداختی	۱۱	۱۹	۱۴	۴۳٪	۳۲٪



کردار ۳ مقایسه زیرمعیارهای شاخص سود آوری

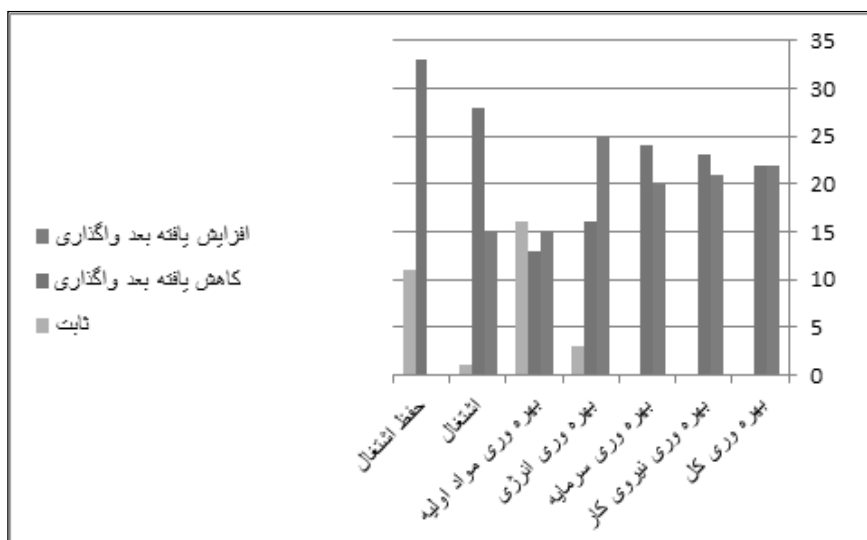
در کردار ۳ شاخص سودآوری که شامل ۵ زیر معیار است مورد بررسی قرار گرفته است که در زیرمعیارمیزان سود سالانه ۲۲ شرکت بعد از خصوصی‌سازی سود سالانه آنها افزایش ۲۲ شرکت نیز کاهش پیدا کرده است، در زیرمعیار بازده دارایی‌ها ۲۵ شرکت بعد از واگذاری دارایی‌های آنها افزایش و ۱۹ شرکت دارایی آنها کاهش پیدا کرده است، در زیرمعیار حقوق صاحبان سهام ۲۲ شرکت افزایش و ۲۲ شرکت نیز با کاهش حقوق صاحبان سهام روبه‌رو شده است، در زیرمعیار بازه فروش ۱۶ شرکت بازه فروش آنها افزایش و ۲۷ شرکت نیز فروش آن کاهش پیدا کرده و یک شرکت ثابت مانده است، حاشیه سود عملیاتی ۱۳ شرکت نیز بعد از واگذاری افزایش و ۳۰ نیز شرکت کاهش پیدا کرده است، در زیرمعیار کارایی عملیاتی نیز ۲۴ شرکت افزایش و ۲۴ شرکت کارایی عملیاتی آن کاهش پیدا کرده است، در مجموع خصوصی‌سازی شرکت‌ها بر شاخص سودآوری تاثیر مثبت ولی بسیار ضعیف داشته است.



کردار ۴ مقایسه زیرمعیارهای شاخص‌های بدهی و تسهیلات

در کردار ۴ شاخص‌های بدهی و تسهیلات مورد بررسی قرار گرفته است که در شاخص بدهی زیر معیار نسبت بدهی به دارایی ۱۶

شرکت بعد از واگذاری نسبت بدهی به دارایی آن افزایش و ۲۸ شرکت نسبت بدهی به دارایی آن کاهش پیدا کرده است، زیرمعیار نسبت بدهی بلندمدت به حقوق صاحبان سهام شرکت ۲۰ شرکت بعد از واگذاری نسبت آن افزایش و ۲۲ شرکت این نسبت کاهش پیدا کرده است. در شاخص تسهیلات زیر معیار میزان جذب تسهیلات جدید در ۱۶ شرکت افزایش و در ۱۰ شرکت کاهش پیدا کرده است، در سهم هزینه مالی از بدهی ۱۳ شرکت بعد از واگذاری افزایش پیدا کرده و ۲۰ شرکت سهم هزینه مالی از بدهی کاهش پیدا کرده است، در مجموع خصوصی سازی شرکت ها در خصوص شاخص های بدهی تاثیر منفی و در شاخص تسهیلات تاثیر مثبت ولی بسیار کم داشته است.

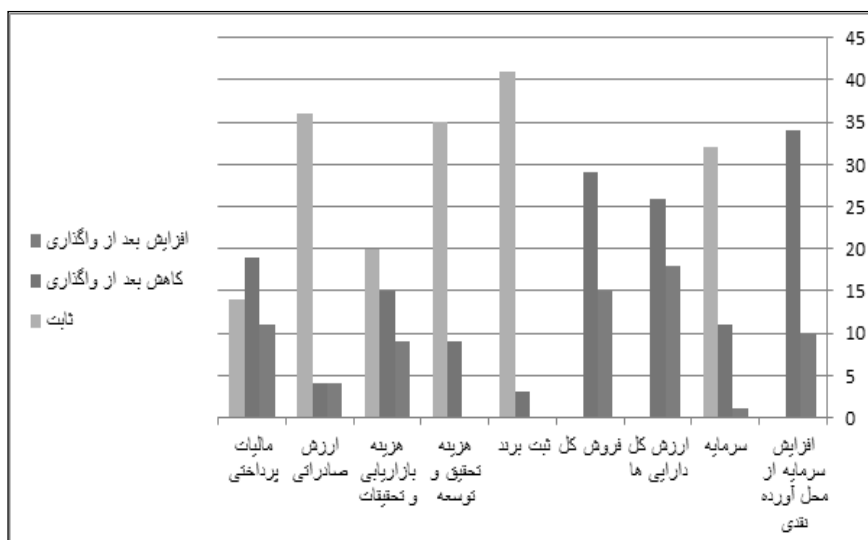


کردار ۵ مقایسه زیرمعیار های شاخص های اشتغال و بهره وری

در کردار ۵ شاخص بهره وری و اشتغال مورد بررسی قرار گرفته است که در زیر معیار بهره وری کل ۲۲ شرکت بعد از خصوصی سازی افزایش و ۲۲ شرکت کاهش پیدا کرده است، در بهره وری نیروی کار ۲۱ شرکت بعد از خصوصی سازی افزایش ۲۳ شرکت بهره وری نیروی کار آن کاهش پیدا کرده است، در زیر معیار بهره وری سرمایه ۲۰ شرکت بعد از واگذاری افزایش و ۲۴ شرکت کاهش پیدا کرده است، در بهره وری انرژی ۲۵

شرکت بعد از واگذاری افزایش و ۱۶ شرکت بهره‌وری انرژی آن کاهش پیدا کرده است، در زیر معیار بهره‌وری مواد اولیه ۱۵ شرکت افزایش و ۱۳ شرکت کاهش پیدا کرده و ۱۶ شرکت نیز ثابت مانده است که در مجموع خصوصی‌سازی شرکت‌ها بر شاخص بهره‌وری تاثیر مثبت ولی بسیار ضعیف داشته است.

در شاخص اشتغال نیز که یکی از اهداف مهم اصل ۴۴ است در زیر معیار افزایش اشتغال ۱۵ شرکت بعد از خصوصی‌سازی اشتغال آن افزایش و ۲۸ شرکت کاهش پیدا کرده است و در خصوص حفظ اشتغال ۳۳ شرکت با کاهش نیروی کار و شرکت نیز ثابت مانده است که در مجموع نشان می‌دهد خصوصی‌سازی تاثیر منفی در اشتغال دارد.



کردار ۶ مقایسه زیرمعیارهای شاخص‌های توسعه و سرمایه ای

در کردار ۶ شاخص‌های سرمایه و توسعه مورد بررسی قرار گرفته که در زیر معیار افزایش سرمایه از محل آورده های نقدی ۱۰ شرکت بعد از خصوصی‌سازی افزایش و ۳۴ شرکت کاهش پیدا کرده است، در زیر معیار سرمایه یک شرکت افزایش ۱۱ شرکت کاهش و ۳۲ شرکت سرمایه آن تغییر نکرده است، در شاخص توسعه نیز ارزش کل دارایی‌ها ۱۸ شرکت افزایش و ۲۶ شرکت کاهش پیدا کرده است، در زیر معیار فروش کل در ۱۵ شرکت افزایش و ۲۹ شرکت کاهش پیدا



کرده است، در خصوص مالیات‌های پرداختی ۱۱ شرکت افزایش و ۱۹ شرکت کاهش و ۱۴ شرکت نیز ثابت مانده است، که در مجموع خصوصی‌سازی بر شاخص توسعه و سرمایه شرکت‌ها عملکرد منفی داشته است.

همانطور که در کردارها و جدول دیده می‌شود، حداکثر اثر مثبت در عملکرد شرکت‌ها در زیرمجموعه‌های بازده دارایی‌ها و بهره‌وری انرژی است و ضعیف‌ترین زیرمجموعه‌ها نیز افزایش سرمایه از محل آورده نقدی و حفظ سطح اشتغال بوده است. در یک جمع بندی کلی در بین ۲۷ زیرمجموعه، ۱۵ زیرمجموعه در بیش از ۵۰ درصد شرکت‌ها با کاهش، ۳ زیرمجموعه در بیش از ۵۰ درصد شرکت‌ها با افزایش، ۶ زیرمجموعه با تغییرات عمدتاً صفر و ۳ زیرمجموعه در ۵۰ درصد نمونه مورد بررسی افزایش و در ۵۰ درصد دیگر کاهش را در دوره سه ساله قبل از واگذاری نسبت به سال‌های پس از واگذاری داشته است.

نتیجه‌گیری:

در این مطالعه بصورت تصادفی ۴۴ شرکت انتخاب شده‌اند که به ترتیب ۶۶ درصد کنترلی، ۲۷ مدیریتی و ۷ خرد است، بیشتر شرکت‌های نمونه انتخابی کنترلی بودند.

با مشاهده این ارزیابی صورت گرفته از عملکرد شرکت‌های واگذار شده، می‌توان گفت که افزایش کارایی بازار در سطح خرد آن طور که در اهداف خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی لحاظ می‌شد، نتیجه بخش نبود. دلیل این امر را می‌توان چنین ارزیابی کرد:

۱ اولویت دادن به واگذاری‌ها قبل از بهبود محیط کسب‌وکار و

توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی

۲ اولویت دادن به واگذاری بنگاه‌های گروه ۲ قانون (شرکت‌های بزرگ صدر اصل ۴۴) در حالی که قانونگذار فرصت پنج‌ساله داده بود

۳ سمت و سوی واگذاری‌ها در جهت نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به نحوی که اکثراً جایگزین بخش خصوصی شدند

۴ عدم کاهش محسوس بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی و افزایش حجم و بودجه بسیاری از شرکت‌های دولتی و موسسات انتفاعی وابسته به دولت در طول سالیان گذشته

۵ عدم انجام اصلاح ساختاری در برخی از شرکت‌های در حال واگذاری (تکالیف مواد ۱۳، ۱۶، ۱۷، ۱۸ قانون)



۶ عدم استفاده کافی و مؤثر از ظرفیت‌های ماده ۱۹ قانون اصل ۴۴ در استفاده از روش‌های دیگر خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌های دولتی غیر از روش واگذاری مالکیت و ... ؛

بدون مد نظر قرار دادن تمهیدات لازم دولتی جهت تقویت بخش خصوصی و بهبود فضای کسب و کار، امکان افزایش کارایی شرکت‌های واگذار شده فراهم نمی‌شود و سودآوری و بهره‌وری این شرکت‌ها نیز تغییرات قابل قبولی نخواهند کرد. از این رو می‌توان گفت که خصوصی‌سازی در ایران، با تاثیرات منفی‌ای که بر کارایی و عملکرد شرکت‌های واگذار شده گذاشته است موفق نبوده است.

پیوست

ردیف	نام شرکت‌های واگذار شده
۱	انفورماتیک راهور
۲	ایران تجهیزات سنگین هپکو
۳	آب و برق کیش
۴	آلومینیوم ایران
۵	آهن‌گری پودر مشهد
۶	بازرسی مهندسی و صنعتی ایران
۷	بین‌المللی توسعه مهندسی پارس
۸	پایانه مخازن پتروشیمی
۹	پیمان غرب
۱۰	تامین مواد معدنی و صنایع فولاد
۱۱	تحقیق و گسترش صنایع معدنی پارس
۱۲	تراکتورسازی ایران
۱۳	تولید پمپ‌های بزرگ و توربین آبی
۱۴	تولیدی ادوات کشاورزی اراک
۱۵	خدمات مهندسی آب و خاک کشور
۱۶	خیبر
۱۷	دریا امید منطقه چابهار
۱۸	ذوب آهن اصفهان
۱۹	شرکت پاپساز
۲۰	صنایع آذراب
۲۱	صنایع دریایی ایران
۲۲	صنایع هوایی ایران
۲۳	فنی مهندسی نوین معدن

۲۴	فولاد خوزستان
۲۵	فولاد میبد
۲۶	کابل های مخابراتی شهید قندی
۲۷	کالای پتروشیمی
۲۸	کنتورسازی ایران
۲۹	گروه ملی صنعتی فولاد
۳۰	ماشین آلات تراکتورسازی
۳۱	ماشین سازی لرستان
۳۲	مخابرات ایران
۳۳	مختلط امور حمل و نقل ایران روسیه
۳۴	مرکز پژوهش و مهندسی جوش ایران
۳۵	مهندسی برق مشانیر
۳۶	مهندسی خط و ابنیه فنی راه آهن
۳۷	مهندسین مشاور راه آهن ایران کنترلی
۳۸	مهندسین مشاور نیرو
۳۹	نصب نیرو
۴۰	نیروی پارس مدیریتی
۴۱	نیروی برق آبادان خرد
۴۲	نیروگاه برق بینالود (مدیریتی رد دیون)
۴۳	نیمه هادی عماد (مزایده خرد)
۴۴	هلیکوپتری ایران (کنترلی)

منابع:

- رنجبر، فائزه (۱۳۸۴) (بررسی اثر نوع مالکیت بر عملکرد شرکت ها) پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه الزهرا
- شرورزی، محمدرضا و محمدی، هاجر (۱۳۹۱) ((مقایسه عملکرد شرکت ها قبل و بعد از خصوصی سازی)) مطالعات حسابداری و حسابرسی انجمن حسابداری ایران بهار
- شبیبه، سکینه ۱۳۹۳ تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت های واگذار شده) فصلنامه دانش و پژوهش حسابداری شماره ۳۸ انجمن حسابداری ایران
- نجات؛سید امیررضا؛میرزاده اکبر ۱۳۸۹ (بررسی تاثیر خصوصی سازی بر عملکرد شرکت های دولتی پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران) فصلنامه پژوهشی بازرگانی شماره ۵۵
- Suza.J.D, Nash.R.C, Megginson.W.L.(2001).”Determinants of performance improvements in privatized firms: The role of restructuring and corporate governance”, Electronic copy is available at :http:// ssrn.com
- Mohammed O,(2009) “Post-privatization corporate governance and firm performance: The role of private ownership concentration, identity and board composition”. Journal of Comparative Economics 37.

ارزیابی میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی سید علی اسلامی نژاد

چکیده:

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با اهداف هشتگانه در دو مرحله طی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. با گذشت بالغ بر ۱۵ سال از زمان ابلاغ سیاست‌های یاد شده، هنوز بررسی جامع و مناسبی پیرامون نیل و یا عدم نیل به اهداف سیاست‌های مذکور صورت نپذیرفته است. بر همین اساس در این پژوهش، سعی شده است تا این مهم مورد ارزیابی قرار گیرد. طبق نتایج حاصله متأسفانه هیچ کدام از اهداف سیاست‌ها محقق نشده است. به منظور بررسی دلایل این امر، متعاقباً بندهای سیاست‌ها و مفاد قانون اجرای آن در سه محور کلی (۱- گسترش و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، ۲- خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی و ۳- رقابت‌پذیری و سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار) به عنوان محورهای اصلی و اضلاع مثلث سیاست‌ها دسته‌بندی شد. ضمن تأکید بر این امر که موفقیت سیاست‌ها منوط به اجرای دقیق و توجه جدی به هر سه محور بوده، در این بخش از تحقیق صرفاً بر محور خصوصی‌سازی تمرکز شد. در این راستا میزان موفقیت اجرای برنامه خصوصی‌سازی در افزایش بهره‌وری بنگاه‌های واگذار شده (بدون تفکیک ماهیت خریداران) از طریق مدل‌های اقتصادسنجی و آزمونهای آماری لازم مورد سنجش قرار گرفت، که طبق نتایج حاصله، اثر مذکور منفی ارزیابی شد. بر این اساس این محور سیاست‌ها (خصوصی‌سازی) به دلیل عدم اجرای مناسب، به هدف مورد نظر خود نرسیده است.

کلید واژه‌ها: اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی‌سازی، رشد اقتصادی، بهره‌وری، رقابت‌پذیری.
طبقه بندی JEL: D۲۴, D۲۰, J۲



مقدمه:

در دهه ۱۹۳۰ با گسترش بیکاری و رکود در سراسر دنیا، جان مینارد کینز با انتشار کتاب «تئوری عمومی اشتغال، بهره و پول» لزوم دخالت گسترده دولت در اقتصاد را مطرح کرد. این دیدگاه، سرآغازی برای گسترش فعالیت‌های دولت هم در حوزه‌های سیاست‌گذاری و هم تصدی و مالکیت مستقیم فعالیت‌ها و بنگاه‌ها شد. در این راستا در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مالکیت دولتی بی‌وقفه گسترش یافت. اما کم‌کم علیرغم اینکه اکثر کشورها مالکیت دولتی را به‌عنوان سیاست اقتصادی مطلوب پذیرفتند، بسیاری نیز از نتایج عملی عملکرد شرکت‌های دولتی ناامید شدند. لذا از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی اقتصاددانان و سیاست‌گذاران به تدریج نگاه خود به دولت را اصلاح کردند و با پذیرش ناکارایی‌های دولت، تلاش کردند که از بار مداخلات دولتی در اقتصاد بکاهند و محیط خصوصی رقابتی‌تری را پدید آورند. به منظور نیل به این مقصود، یکی از مهمترین برنامه‌های اجرایی دولت‌ها، اجرای برنامه خصوصی‌سازی بوده است. اجرای برنامه خصوصی‌سازی اولین بار در کشور آلمان و در دولت کونراد اداور (۱۹۶۱) و سپس در کشور انگلستان و در دولت مارگارت تاچر (۱۹۷۹) صورت پذیرفت. متعاقباً کشورهای دیگر این برنامه را در دستور کار خود قرار دادند. (Megginson, ۲۰۰۵).

در ایران نیز در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و مطابق اصل (۴۴) قانون اساسی، دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی کشور افزایش چشمگیری یافت. بر اساس قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران (مصوب ۱۳۵۸)، تصدی بسیاری از واحدهای بزرگ اقتصادی به دولت محول شد و بر تعداد صنایعی که تحت مالکیت دولت درآمدند به شدت افزوده شد. مالکیت دولتی نه تنها تمامی شرکت‌های تولیدکننده کالاها و خدمات عمومی همچون آب، برق، گاز و مخابرات را در بر گرفت، بلکه راه آهن، هواپیمایی، کشتیرانی، صنایع بزرگ و متوسط، شبکه‌های پولی و مالی، انحصار واردات بسیاری از کالاها و حتی شبکه‌های توزیع خرده فروشی کالاها را نیز در اختیار خود قرار داد. در چنین شرایطی، کاهش تدریجی قدرت خرید درآمدهای نفتی و افزایش جمعیت کشور در کنار بروز نتایج عملکرد نامطلوب اقتصادی- مالی شرکت‌های دولتی و محدودیت‌های مالی دولت برای اداره و تصدی فعالیت‌ها، ضرورت تغییر در شیوه مدیریت اقتصادی کشور را اجتناب‌ناپذیر ساخت. پس از پایان جنگ تحمیلی و در راستای سیاست‌های آزادسازی اقتصادی، سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یک سیاست مهم و با هدف «ارتقاء سطح کارایی فعالیت‌های دولت» در آغاز

تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی کشور در چارچوب برنامه‌های اول و دوم توسعه مورد توجه قرار گرفت.

اجرای برنامه خصوصی‌سازی طی برنامه‌های اول و دوم توسعه متأسفانه با سایر برنامه‌ها و سیاست‌های کلان اقتصادی مانند اصلاح سیاست‌های قیمت‌گذاری، اصلاح نظام پولی و بانکی، اصلاح نظام دستمزدها و غیره هماهنگ نبود و لذا عملاً اجرایی نشد. پس از آن برنامه خصوصی‌سازی بر اساس مفاد برنامه سوم توسعه پیگیری شد. در قانون مزبور در دو فصل دوم و سوم و طی (۲۳) ماده نحوه ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی مشخص شده است، که از آن به عنوان برنامه خصوصی‌سازی یاد می‌شود. مهمترین تحول صورت گرفته در فرآیند انجام خصوصی‌سازی در کشور براساس قانون برنامه سوم توسعه را می‌توان تشکیل سازمان خصوصی‌سازی و تمرکز تمامی واگذاری‌ها در این سازمان دانست. اصول حاکم بر فرآیند واگذاری در برنامه چهارم توسعه همان اصول فرآیند واگذاری در برنامه سوم توسعه بوده است، و از این منظر می‌توان برنامه چهارم توسعه را ادامه برنامه سوم توسعه دانست. لیکن در طول اجرای برنامه چهارم توسعه تغییر و تحولات بسیار مهم و اساسی در برنامه خصوصی‌سازی کشور ایجاد شد. عمده این تغییرات شامل ابلاغیه مقام معظم رهبری پیرامون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های مذکور و تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط است.

در ادامه ابتدا در بخش دوم مبانی نظری تحقیق بیان می‌شود. سپس در بخش سوم میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و در بخش چهارم خصوصی‌سازی و اثر آن بر بهره‌وری کل عوامل تولید بنگاه‌های واگذار شده از طریق کردارها و جداول آماری و مدل‌های اقتصادسنجی مرتبط مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. نهایتاً در بخش پنجم نتیجه‌گیری ارائه می‌شود.



مبانی نظری تحقیق

سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در خردادماه ۱۳۸۴ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. اهداف و محورهای این سیاست‌ها به شرح زیر است:

۱-۲- اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
- گسترش مالکیت در سطح عمومی مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی،
- ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،
- افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی،
- افزایش سطح عمومی اشتغال،
- تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.

نگاه اجمالی به اهداف خصوصی‌سازی در سایر کشورها نشان می‌دهد که اهداف مذکور در هر کشور با توجه به ویژگی‌های خاص آن کشور تعریف می‌شوند و لذا این اهداف در یک کشور نسبت به کشوری دیگر متفاوت هستند. از منظر تاریخی اولین اهداف برای خصوصی‌سازی را دولت آدناور برای برنامه خصوصی‌سازی در کشور آلمان تعیین کرد. این اهداف در واقع همان اهدافی هستند که بیست سال بعد دولت مارگارت تاچر در بریتانیا عنوان کرد. تقریباً تمامی دولت‌ها از آن زمان تاکنون همین اهداف را برای برنامه خصوصی‌سازی خود برمی‌شمارند. این اهداف همانگونه که پرایس واتر هوس (۱۹۹۹) شرح می‌دهد، شامل افزایش درآمد دولت، ارتقاء کارایی اقتصادی، کاهش دخالت دولت در اقتصاد، گسترش پایه‌های مالکیت سهام، فراهم آوردن شرایط مناسب برای شکل‌گیری رقابت و مدیریت بنگاه‌های دولتی بر اساس نظم بازار است.

۲-۲- بندهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

- الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی
- ب- سیاست‌های کلی بخش تعاونی



ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

د- سیاست‌های کلی واگذاری

ه- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

متعاقب این امر قانون اجرای سیاست‌ها در سال ۱۳۸۷ طی ۹۲ ماده ابلاغ شد. محتوای کلی مفاد قانون در بخش بعدی ارائه شده است.

۳-۲- مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) محتوای کلی مفاد قانون مذکور شامل موارد زیر است:

جدول (۱): محورها و مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

محورهای اصلی قانون	محتوا (مفاد)
تعیین قلمرو فعالیت‌های بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی	تقسیم فعالیت‌های اقتصادی در کشور به سه گروه (۱)، (۲) و (۳)
توسعه بخش تعاون	احکام لازم برای افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به (۲۵٪)؛ تهیه سند توسعه بخش تعاون توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و الزام حمایت از بخش تعاون در موارد اعمال مشوقها (بجز مالیاتها) به میزان (۲۰٪) بیش از بخش غیرتعاونی.
ساماندهی شرکت‌های دولتی	تکلیف دولت به انفکاک کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و انتقال آنها به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط و خاتمه واگذاری‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳
واگذاری بنگاه‌های دولتی	تعیین روش‌های واگذاری و بازار عرضه و تعیین نحوه هزینه کرد منابع حاصل از واگذاری پس از واریز به خزانه
توزیع سهام عدالت	اختیار دولت به واگذاری تا سقف (۴۰٪) ارزش سهام بنگاه‌های گروه (۲) به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور؛ دوره تقسیم ده ساله و تشکیل شرکت‌های تعاونی سهام عدالت شهرستانی و شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی
ارکان اجرایی قانون	ترکیب، وظایف و اختیارات
تسهیل رقابت و منع انحصار	ممنوعیت مواردی که منجر به اخلاص در رقابت و یا موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود.

ارزیابی میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

در این بخش میزان تحقق هر یک از اهداف ۸ گانه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بصورت مجزا و در قالب جدول و کردار با استفاده از داده‌های بانک مرکزی، مرکز آمار ایران، سازمان ملی بهره‌وری، بانک جهانی و ... مورد بررسی قرار می‌گیرد.



۱-۳- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی

شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی به عنوان اولین هدف از اهداف اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بیان شده است. بدون تردید اجرای صحیح این سیاست‌ها همراه با ایجاد تغییرات ساختاری و نهادی در اقتصاد کشور، توجه مضاعف به مقوله رقابت‌پذیری و بهبود فضای کسب و کار، توسعه بخش‌های غیردولتی و سایر مباحث مرتبط در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) می‌تواند به تحقق رشد اقتصادی پرشتاب کمک کند. دلایل نظری متقنی که در زمینه اثر اجرای سیاست‌های مذکور (بصورت خاص ناشی از خصوصی‌سازی) بر رشد اقتصادی وجود دارد، ذیلًا به صورت مختصر مطرح می‌شود.

الف- اثرات ناشی از مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری توسط دولت:

در بخش (۲-د) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بر مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری به منظور ایجاد زیربنای اقتصادی توسط دولت و مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، اعطای تسهیلات برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه این مناطق و همچنین تکمیل طرح‌های نیمه تمام تصریح شده است. متعاقباً در بندهای (۳) و (۵) ماده (۲۹) قانون یاد شده، مجدداً بر مصرف بخشی از درآمدهای حاصل از واگذاری برای موارد فوق تأکید شده است.

لذا مصرف این منابع برای سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی و توسعه مناطق کمتر توسعه یافته می‌تواند موجب رفع تنگنای تولید و افزایش رشد اقتصادی شود. همچنین استفاده از درآمدهای حاصل از واگذاری برای افزایش درآمد اقشار کم درآمد جامعه، در آغاز موجب افزایش مصرف و سپس بر اساس اصل ضریب تکاثر موجب افزایش تولید ملی خواهد شد (سلیمانی سه دهی و داورزنی، ۱۳۸۶). به‌علاوه در صورتی‌که این درآمدها از منابعی غیر از منابع داخلی بنگاه (مانند وام‌های خارجی و داخلی) تأمین شده باشد، از طریق افزایش عرضه پول و کاهش نرخ بهره، اثر انبساطی بر تولید ملی خواهد داشت و با افزایش سرمایه‌گذاری، تولید ملی را افزایش خواهد داد.

ب- افزایش بهره‌وری شرکت‌ها در سطح خرد:

بر اساس مبانی نظری موجود، افزایش بهره‌وری منجر به افزایش تولید و رشد اقتصادی خواهد شد. با عنایت به اینکه شرکت‌های خصوصی

بنا به دلایل زیر می‌توانند نسبت به شرکت‌های دولتی دارای بهره‌وری بالاتری باشند؛ لذا خصوصی‌سازی می‌تواند از طریق افزایش بهره‌روی شرکت‌ها منجر به افزایش رشد اقتصادی شود.

دلایل نظری حامیان اجرای برنامه خصوصی‌سازی

بنا بر دلایل نظری ذیل که از طرف حامیان اجرای برنامه خصوصی‌سازی مطرح می‌شود، خصوصی‌سازی می‌تواند از چهار جنبه منجر به افزایش بهره‌وری در شرکت‌ها شود. الف- مدیران بنگاه‌های دولتی نسبت به هم‌تایان خود در شرکت‌های خصوصی تمایل کمتری به تلاش برای کسب حداکثر سود و (به ویژه) کاهش هزینه‌ها خواهند داشت. ب- در بنگاه‌های دولتی انگیزه کافی برای کنترل مدیران وجود ندارد. ج- بنگاه‌های دولتی مواجه با محدودیتهای بودجه‌ای نرم هستند. د- بنگاه‌های دولتی اغلب به دنبال اهداف غیراقتصادی هستند (مگینسون، ۲۰۰۵).

نظریه انتخاب عمومی^۱

همچنین بر اساس نظریه انتخاب عمومی، چهار مشکل عمده در ارتباط با حضور دولت در مؤسسات و بنگاه‌ها مطرح است: الف- در مؤسسات دولتی، طبقه خاصی تا حد غیر منطقی بیش از دیگران از امکانات بهره می‌گیرند. ب- کارگزاران بوروکراسی دولتی در پی حداکثرکردن منافع خویش هستند. ج- مؤسسات دولتی انگیزه کافی برای ارائه خدمات با کیفیت بالا و اثربخشی و کارایی ندارند. د- سیاستمداران، مؤسسات دولتی را به مأموریت‌هایی می‌گمارند که در آنها کارایی و اثربخشی کمتر مد نظر قرار می‌گیرد. در کشورهای مختلف برای غلبه بر این مشکلات راه‌حلهایی ارائه شده، که یکی از آنها خصوصی‌سازی است. ایوان فیگورا^۲ در این باره می‌نویسد «قدرت عمده سیاستمداران و مدیران دولتی در گرو قدرت اقتصادی مؤسسات تحت پوشش دولت است و خصوصی‌سازی این قدرت را از میان می‌برد» (الوانی، ۱۳۷۸). نظریه انتخاب عمومی، استدلال می‌کند که بنگاه‌های دولتی ناکارآمد هستند. زیرا آن‌ها به عنوان ابزاری سیاسی برای بدست آوردن منافع سیاسی استفاده می‌شوند. فقط یک تغییر در مدیریت شرکت و قطع روابط بین شرکت‌ها و نفوذ سیاسی، منجر به عملکرد بهتر و افزایش بهره‌وری شرکت‌ها می‌شود (آرین مهر، ۱۳۹۲). این امر فقط در سایه خصوصی‌سازی محقق می‌شود.

Public Choice theory.-1
Ivan Figura.-2



مالکیت خصوصی

اثر خصوصی‌سازی بر بهره‌وری را می‌توان از جنبه موضوعات مرتبط با مالکیت خصوصی نیز مورد بررسی قرار داد. الف- طبق نظریه‌ی نئوکلاسیکی، مالکیت عمومی منجر به اتلاف و نابودی منابع می‌شود. ب- با توجه به سهولت نقل و انتقال اطلاعات در بخش خصوصی، تصمیم‌گیری در این بخش کارآتر انجام می‌گیرد (هایک^۳، ۱۹۴۹). ج- براساس نظریه‌ی مدعی باقیمانده^۴، مالکیت خصوصی، با به رسمیت شناختن حق ادعای باقیمانده (مازاد)، موجب ایجاد انگیزه حداکثرسازی سود می‌شود. چنین شرایطی در نظام مالکیت عمومی وجود ندارد (آلچیان و دمستز^۵، ۱۹۷۲). د- مشکل رییس و مرئوس^۶ در بنگاه‌های بخش خصوصی کمتر از بنگاه‌های دولتی به وجود می‌آید (جنسن و مک‌لینگ^۷، ۱۹۷۶). زیرا بنگاه‌های خصوصی با طراحی مکانیزم‌های تشویقی، سعی در ایجاد هماهنگی بین انگیزه‌های رییس و مرئوسین دارند (مشیری، ۱۳۸۹).

نظریه‌های اقتصاد نهادی نو (جدید)^۸ و حق مالکیت^۹:

با توجه به نظر نورث^{۱۰} در سال ۱۹۹۰ مطابق نظریه اقتصاد نهادی نو، مهم‌ترین نهاد یا قانون اقتصادی در جامعه، حق مالکیت است و در بلندمدت، آن سیستم اقتصادی که حق مالکیت را به رسمیت بشناسد، شرایط مناسب رشد و توسعه اقتصادی را فراهم خواهد کرد. ایجاد نوآوری‌های فنی، انباشت و گسترش سرمایه که از ملزومات اساسی رشد اقتصادی هستند، نیاز به ساختار حق مالکیت دارند و در غیاب آن، بنگاه‌ها فقط به انجام پروژه‌های کوتاه‌مدتی روی می‌آورند که نیاز به سرمایه ثابت کمی داشته باشند. در چنین شرایطی، دولت‌ها وارد عمل شده و اجرای پروژه‌های بزرگ را به‌طور مستقیم به عهده می‌گیرند. خصوصی‌سازی یکی از اساسی‌ترین اصلاحات اقتصادی است که چنین شرایط نامطلوبی را تغییر داده و یک ساختار نهادی مناسب برای توسعه اقتصادی فراهم می‌آورد (همان).

3. Hayek
4. Residual claimnat
5. Alchian and Demsetz
6. Principal and Agent
7. Jensen and Mecling
8. New Institutional Economics
9. Property Rights
10. North



اهمیت حقوق مالکیت در خصوصی سازی را هرناندو^{۱۱} در سال ۱۹۹۶ بیان کرده است. ایشان بیان می دارد از آنجا که در اقتصادهای نوین حقوق مالکیت به صورت عادلانه رعایت می شود، هزینه مبادلات اندک است و تخصیص منابع با حداکثر کارایی موجب مازاد مالی گسترده می شود و این امر سهامداران را تشویق می کند که منابع و اعتبارات بخش خصوصی را گسترش دهند. وی نشان می دهد که خصوصی سازی یکی از متغیرهای اساسی رشد اقتصادی محسوب می شود (عباسی، ۱۳۸۸).

افزایش رقابت پذیری

اصلاحات نهادی مانند خصوصی سازی و مقررات زدایی، نه تنها شرایط داخلی اقتصاد را به نفع بخش خصوصی تغییر می دهند، بلکه تجارت بین المللی و سرمایه گذاری خارجی را نیز متأثر می کنند. خصوصی سازی و تغییراتی که به همراه آن ایجاد می شود، علامت قوی ای به سرمایه گذاران خارجی می دهد که اقتصاد به طور جدی در حال تغییر مسیر به سمت نظام بازار است و امکان برگشت آن در کوتاه مدت وجود ندارد. بنابراین، خصوصی سازی می تواند موجب کاهش نااطمینانی شده و محیط مناسبی برای سرمایه گذاری سرمایه گذاران داخلی و خارجی و در نتیجه رشد اقتصادی فراهم آورد (مشیری، ۱۳۸۹).

همچنین به عقیده بلوچلیگر و ایگرت^{۱۲} (۲۰۱۳) تمرکززدایی (واگذاری فعالیت ها به بخش خصوصی) بر رفتار اقتصادی خانوارها از کانال پس انداز، بر رفتار بنگاه ها از کانال سرمایه گذاری و بر رفتار واحدهای عمومی از کانال مخارج تأثیرگذار است که این موارد نیز به نوبه خود دارای تأثیرات قابل ملاحظه ای بر رشد اقتصادی بلندمدت بالقوه یک کشور خواهد بود. نتایج برآورد آماری این محققین روی داده های تابلویی کشورهای عضو سازمان OECD برای دوره زمانی ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۰، نشان دهنده چنین امری است.

بر این اساس طبق مبانی نظری موجود، اثر خصوصی سازی بر رشد اقتصادی مثبت ارزیابی می شود. جهت بررسی موضوع در کشور، نرخ رشد اقتصادی در بازه زمانی قبل و بعد از سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، در قالب جدول زیر را به تصویر کشیده است.

11 . Hernando

12 . Blochliker and Egert



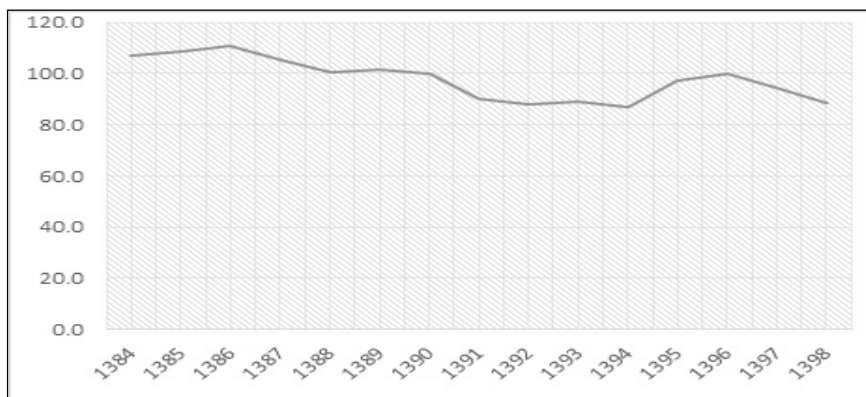
جدول (۲): مقایسه رشد اقتصادی قبل و بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

عنوان	دوره قبل از ابلاغ سیاست‌ها	دوره پس از ابلاغ سیاست‌ها
	۱۳۷۴-۱۳۸۴	۱۳۸۵-۱۳۹۹
متوسط نرخ رشد اقتصادی	حدود ۴٪	حدود ۲٪

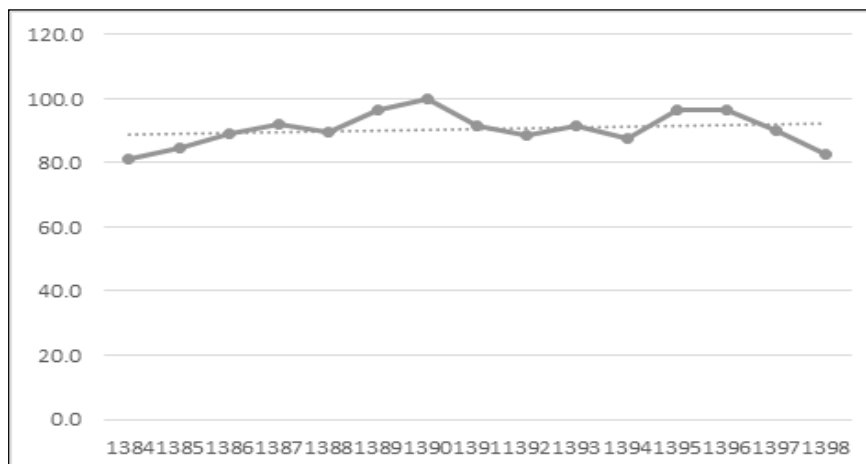
بر اساس اطلاعات موجود در جدول فوق، نرخ رشد اقتصادی در دوره پس از ابلاغ سیاست‌ها به نصف تنزل پیدا کرده است. لذا این هدف از اهداف سیاست‌ها محقق نشده است. لازم به ذکر است که مشکلات ساختاری داخلی و همچنین تحریم‌های نفتی و مالی تحمیلی بر اقتصاد کشور باعث شده تا در طول اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) شاهد موفقیت مناسب در تحقق رشد اقتصادی نباشیم. لیکن در چنین شرایطی اگر برنامه خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی اجرا نمی‌شد، با توجه به افزایش بی‌رویه بار مالی و مدیریتی دولت و ضربه‌پذیری بیشتر اقتصاد دولتی از تحریم‌ها احتمالاً روند رشد اقتصادی کشور از وضعیت موجود بدتر هم می‌شد.

۲-۳- ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری

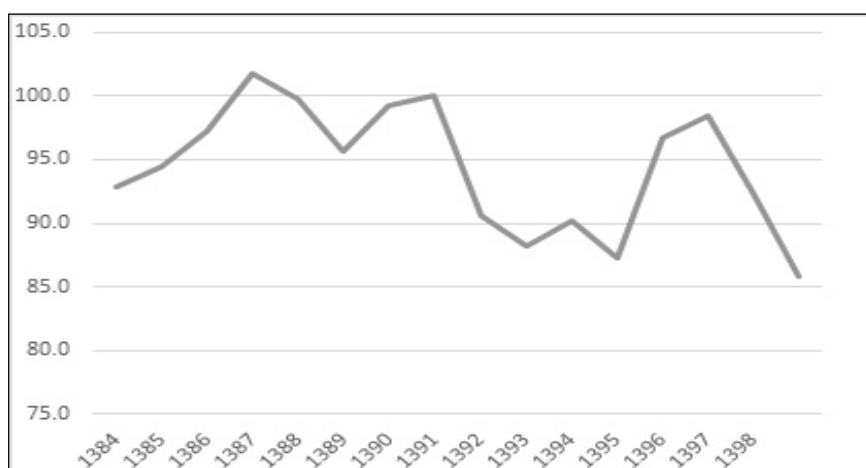
شاخص‌های مورد نظر برای سنجش این هدف، شاخص‌های بهره‌وری سرمایه، بهره‌وری نیروی انسانی و بهره‌وری کل در اقتصاد است. کردارهای زیر روند این شاخص‌ها را پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به تصویر کشیده است.



کردار (۱): روند شاخص بهره‌وری سرمایه



کردار (۲): روند شاخص بهره‌وری نیروی انسانی

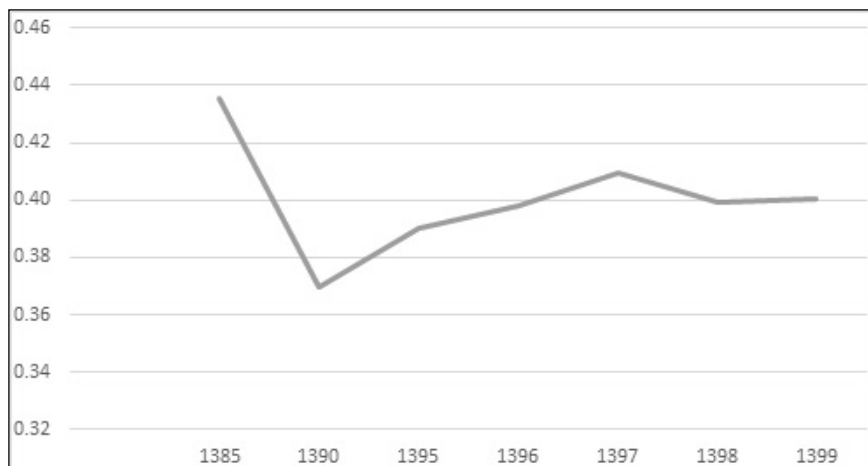


کردار (۳): روند شاخص بهره‌وری کل

بر این اساس مشخص می‌شود که اقدامات اجرایی مرتبط با سیاست‌ها نتوانسته است سبب افزایش مناسب بهره‌وری در اقتصاد کشور شود. لذا این هدف سیاست‌ها نیز محقق نشده است.

۳-۳- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی

برای سنجش میزان تحقق این هدف، از روند تغییرات ضریب جینی استفاده شده است.



کردار (۴): روند تغییرات ضریب جینی (درصد)

طبق کردار مربوطه ضریب جینی به استثنا در سال ۱۳۹۰، در بقیه سال‌ها از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده است؛ لذا این هدف از سیاست‌ها نیز محقق نشده است.

۳-۴- افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی

اهمیت این بند از آنجایی است که یک فصل از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و تقریباً نیمی از احکام آن به موضوع رقابت پرداخته است. شورای رقابت به عنوان نهاد مسئول در این زمینه محسوب شده و به عنوان تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی در کشور محسوب می‌شود، اما طی سنوات گذشته گزارش عملکرد دقیق و شفاف از اجرای این فصل از قانون از شورای رقابت دریافت نشده است.

البته ارتباط خصوصی‌سازی با رقابت‌پذیری ارتباطی دو سویه است. از یک طرف یکی از پیش‌نیازها و یا هم‌نیازهای اصلی اجرای برنامه خصوصی‌سازی، ایجاد فضای رقابتی است و از طرفی دیگر بر اساس نظر شورایتر^{۱۳} خصوصی‌سازی منجر به تشکیل نظام جدید بر اساس بازار و دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصادی و همچنین حذف مقررات و ضوابط محدود کننده و ایجاد رقابت، بر اساس دیدگاه تامپسون و کی^{۱۴} خواهد شد (سلطانی، ۱۳۸۹).

13. Schwartz

14. Kay and Thompson

به طور کلی با توجه به گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۹ که با حضور ۱۴۱ کشور انجام شده است، ایران در رتبه ۹۹ جای گرفته است که رتبه بسیار پایینی است. ایران در اغلب ارکان دوازده‌گانه شاخص رقابت‌پذیری جهانی امتیاز پایینی کسب کرده و به تبع آن رتبه‌ای نه چندان مناسب را به خود اختصاص داده است (گزارشات بانک جهانی).

جدول (۳): رتبه ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
رتبه ایران	۶۲	۶۶	۸۲	۸۳	۷۴	۷۶	۸۸	۸۹	۹۹

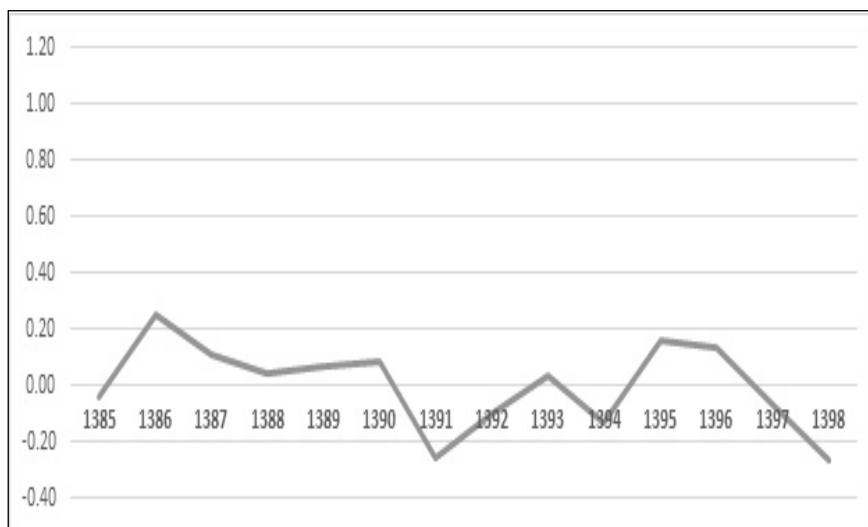
همچنین بانک جهانی طبق روال سال‌های گذشته، در گزارش سال ۲۰۱۸ خود ۱۹۰ کشور جهان را به لحاظ شاخص کسب و کار رتبه‌بندی کرده است. این شاخص از ده زیرشاخص تشکیل شده است که به جز در شاخص اخذ اعتبارات که با ارتقاء ۱۷ رتبه‌ای (از ۱۰۷ در سال ۲۰۱۷ به ۹۰ در سال ۲۰۱۸) همراه شده است، در سایر زیرشاخص‌ها شامل شروع کسب و کار، شرایط و مقررات اخذ مجوز ساخت، دسترسی به برق، ثبت مالکیت، حمایت از سرمایه‌گذاران خرد، سهولت در پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای و ورشکستگی و پرداخت دیون وضعیت رقابت در اقتصاد تضعیف شده است و از رتبه ۱۲۰ در سال ۲۰۱۷ به رتبه ۱۲۴ در سال ۲۰۱۸ تنزل یافته است (همان).

۳-۵- افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی

افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی یکی از اهداف مصرح در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. در این راستا، طبق ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، سهم بخش تعاون ۲۵ درصد در اقتصاد کشور لحاظ شده است. همچنین سند توسعه بخش تعاون موضوع بند (الف) ماده مذکور در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۶ هیأت وزیران به تصویب رسیده است و طی بند (ج) آن، سیاست‌های اجرایی مربوطه در یازده بند به شرح زیر تصویب شده است.

لیکن بر اساس آخرین بررسی‌های مرکز آمار ایران، سهم بخش تعاون در تولید ناخالص داخلی ۳/۸ درصد و بر اساس گزارش وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی سهم مذکور در پایان سال ۱۳۹۳، ۶ درصد بوده

است. با این وجود تا زمانی که مرکز آمار ایران سهم بخش تعاون در اقتصاد ملی را در حساب‌های ملی منظور نکند، کماکان با مشکل تحلیل آماری در بخش تعاونی روبرو هستیم. لیکن آنچه که مشخص است سهم تعاون در اقتصاد ملی با هدف قانون فاصله زیادی دارد و این موضوع حاکی از عدم دستیابی به اهداف مقرر در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی از این منظر است. کردار زیر رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در بازه زمانی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نشان می‌دهد.



کردار (۵): نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

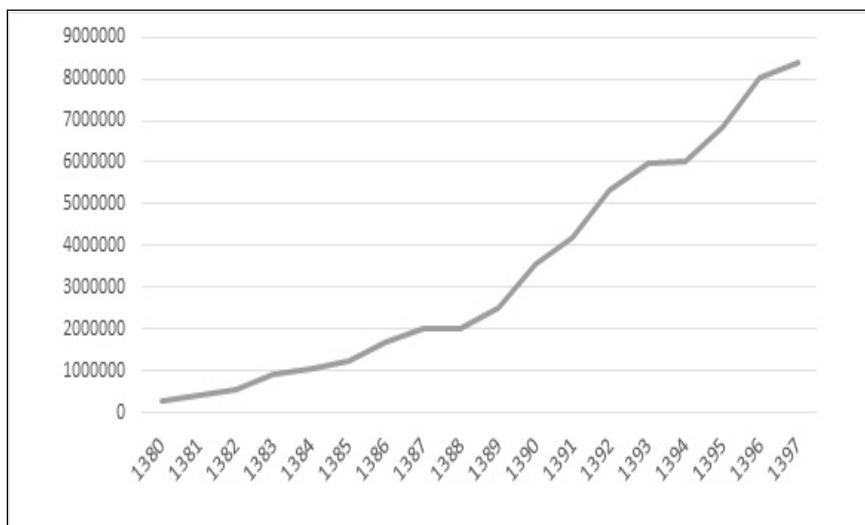
روند کردار فوق حاکی از آن است که هدف افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد نیز محقق نشده است.

۳-۶- کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی

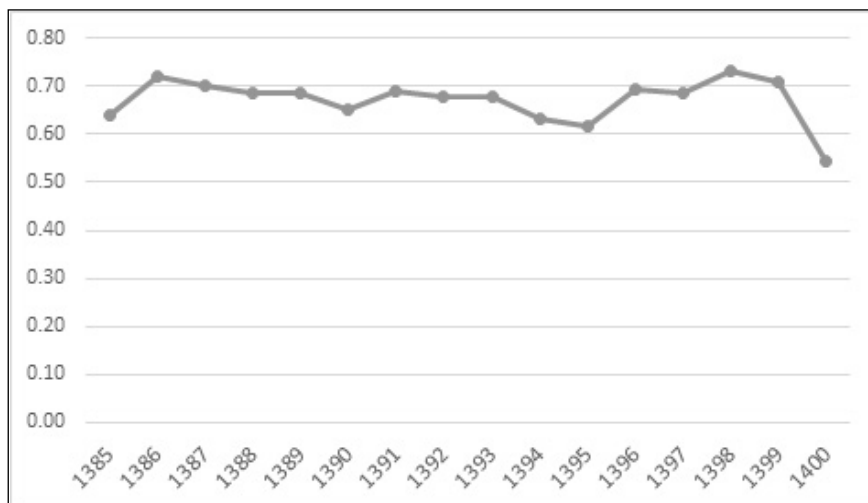
یکی از رویکردهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی» است. شایان توجه است رویکرد مذکور در انطباق با اجرای بندهای (الف) و (ج) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است. در این ارتباط و بنابر سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی (موضوع بند (الف) سیاست‌های کلی

اصل ۴۴ قانون اساسی)، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل (۴۴) قانون اساسی را نداشته و موظف بوده هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل (۴۴) نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. همچنین در راستای بند (ج) سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، دولت مکلف به واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل (۴۴) به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی شده است.

کردارهای (۶) و (۷) بودجه شرکت‌های دولتی و نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور را نشان می‌دهد. لازم به ذکر است از سال ۱۳۹۰ با توجه به شروع تحریم‌ها و جهش نرخ ارز و به تبع آن افزایش نرخ تورم و تأثیر آن بر هزینه بنگاهداری و از سوی دیگر مستثنی شدن بسیاری از شرکت‌ها از شمول واگذاری، بودجه شرکت‌های دولتی از رشد چشمگیری برخوردار شده است.



کردار (۶): روند بودجه شرکت‌های دولتی در قوانین بودجه (میلیارد ریال - قیمت ثابت سال ۱۳۹۰)

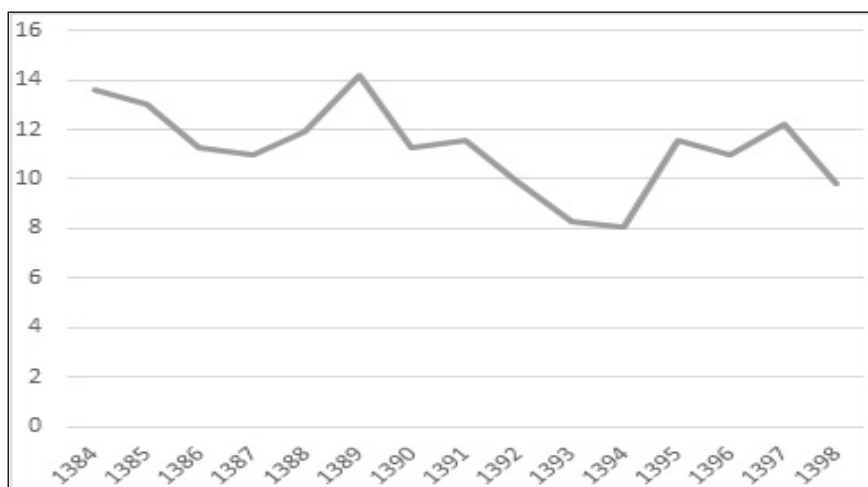


کردار (۷): نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور

کردارهای فوق نشان می‌دهد اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، در مقطع زمانی مذکور نتوانسته است از افزایش بی‌رویه بودجه شرکت‌های دولتی جلوگیری کند.

۷-۳- افزایش سطح عمومی اشتغال

نرخ بیکاری ۱۵ سال و بیشتر طی دوره زمانی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون در کردار (۸) به تصویر کشیده شده است.

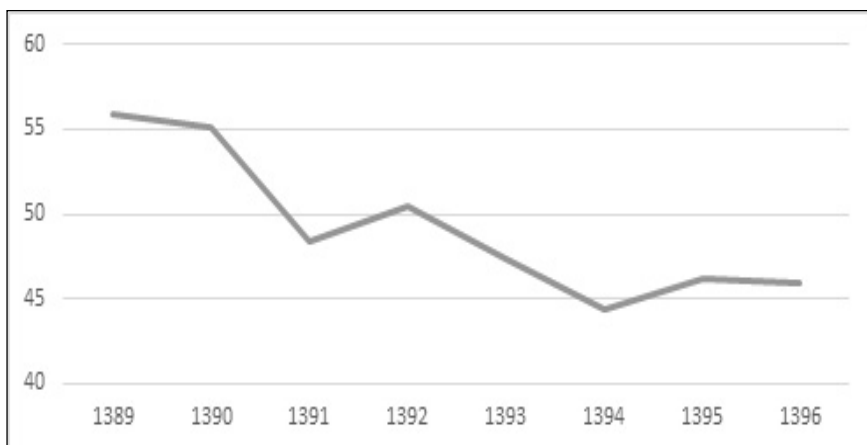


کردار (۸): تغییرات نرخ بیکاری ۱۵ سال و بیشتر (درصد)

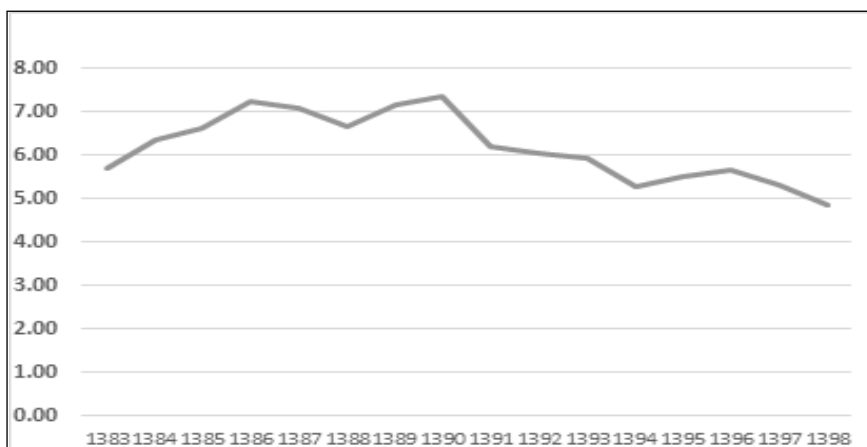
طبق کردار فوق، اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تأثیر چندانی بر نرخ اشتغال در کشور نداشته است.

۸-۳- تشویق اقشار مختلف مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها

برای بررسی تحقق این هدف، می‌توان به شاخص‌های درآمد سرانه و نسبت پس‌انداز خالص ملی به درآمد ملی استناد کرد. این شاخص‌ها طبق کردارهای زیر در طول دوره اجرای سیاست‌ها با روندی کاهشی مواجه بوده است.



کردار (۹): نسبت پس‌انداز ناخالص ملی به درآمد ملی (درصد)



کردار (۱۰): درآمد سرانه (میلیون تومان - قیمت ثابت ۱۳۹۰)



کردارهای فوق نشان می‌دهد این هدف از اهداف اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نیز محقق نشده است.

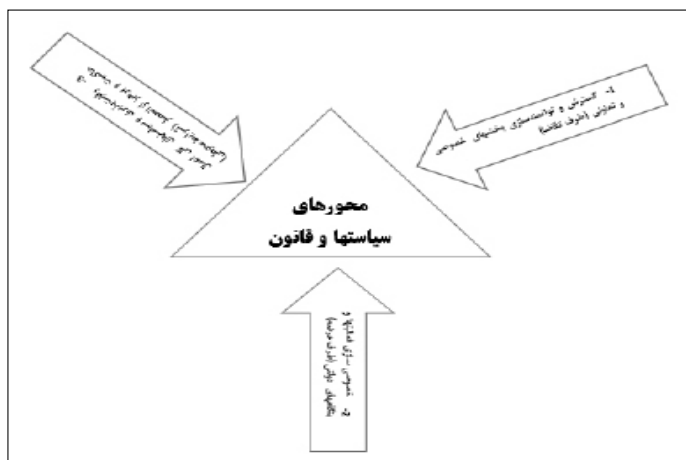
روند کردارها و جداول قبل نشان داد که متأسفانه هیچکدام از اهداف سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی محقق نشده است. اما دلیل این امر چیست؟

برای تحلیل این امر ضروری است محورهای سیاست‌ها و مفاد قانون اجرای آن مورد بررسی دقیق قرار گیرد. چراکه مقرر بوده است تحقق اهداف مذکور از طریق مفاد این سیاست‌ها و قانون مربوطه صورت پذیرد. بطور کلی بندهای سیاست‌ها و مفاد قانون یاد شده در محورهای زیر (سه محور) قابل دسته‌بندی است:

- گسترش و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی
- خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی
- رقابت‌پذیری و سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

این ۳ محور را مطابق شکل زیر می‌توان به عنوان اضلاع مثلث سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تصور کرد. ضلع اول معطوف به طرف تقاضا، ضلع دوم مربوط به طرف عرضه و ضلع سوم وضعیت محیطی است که عرضه و تقاضای مذکور در آن اتفاق می‌افتد.

خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی (طرف عرضه)



کردار (۱۱): دسته‌بندی بندهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و مفاد قانون اجرای آن



بر اساس موضوعات مشروحه فوق، موفقیت سیاستها و حصول اهداف مترتب بر آنها معطوف به اجرای دقیق هر یک از این محورها (اضلاع) است. در این پژوهشی سعی بر آن است تا بر تمرکز بر یکی از این محورها، یعنی خصوصی سازی فعالیتها و بنگاههای دولتی، دلایل عدم تحقق اهداف مربوطه مورد بررسی و مذاقه نظر قرار گیرد.

خصوصی سازی بنگاهها

معمولاً صاحب نظران و اندیشمندان مرتبط با موضوع خصوصی سازی، تعاریف متعددی برای آن ارائه کرده اند؛ و این بدان معنی است که خصوصی سازی مفهومی گسترده و چند وجهی است که ارائه یک تعریف جامع برای آن کاری دشوار است. برخی از مهمترین این تعاریف عبارتست از: خصوصی سازی وسیله ای برای بهبود عملکرد فعالیت های اقتصادی (صنایع) از طریق افزایش نقش نیروهای بازار است، بطوریکه حداقل ۵۰ درصد سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار شود (Beesly and Little Child, ۱۹۸۳). خصوصی سازی به معنای بوجود آوردن نظام جدید بر اساس بازار و در نتیجه دگرگونی و تحول در ابعاد مختلف اقتصادی است (Schwartz, ۱۹۹۱). خصوصی سازی کاهش نقش دولت در ارائه خدمات، کاهش یارانه های دولتی و مقررات زدایی بیشتر و انتقال خدمات از بخش دولتی به بخش خصوصی است (لی گراند و رابینسون، ۱۹۸۴، به نقل از (Bray, ۲۰۰۲). خصوصی سازی افزایش خرید خدمات دولتی توسط بخش خصوصی و عقد قرارداد با ارائه دهندگان خدمات بخش خصوصی است (Pring, ۱۹۸۷). خصوصی سازی انتقال فعالیتها و تولیدات از بخش دولتی به بخش خصوصی است (Veljanovski, ۱۹۸۸).

با عنایت به اینکه طبق مبانی نظری موجود مهمترین هدف برنامه خصوصی سازی، افزایش کارایی و بهره وری بنگاههای واگذار شده است لذا به منظور بررسی تحقق این هدف، در ادامه با استفاده از روش های اقتصادسنجی نسبت به بررسی اثر خصوصی سازی بر بهره وری کل عوامل تولید شرکت های واگذار شده اقدام شده است.

۱-۴- مدل و روش انجام کار:

با اقتباس از تابع تولید ترانسلوگ و دو مطالعه وانگ و ونگ^{۱۵} (۲۰۱۶) و

15. Wang and Wong



برقی و همکاران^{۱۶} (۲۰۱۶)، می‌توان به معرفی تابع تولید اولیه و متعاقباً تابع بهره‌وری کل عوامل تولید بصورت زیر پرداخت:

$$\ln Y_{it} = \beta_c + \beta_k \ln K_{it} + \beta_l \ln L_{it} + \beta_T T + \frac{1}{2} \beta_{kk} (\ln K_{it})^2 + \frac{1}{2} \beta_{ll} (\ln L_{it})^2 + \frac{1}{2} \beta_{TT} T^2 + \beta_{kl} (\ln K_{it} \times \ln L_{it}) + \beta_{kT} (\ln K_{it} \times T) + \beta_{lT} (\ln L_{it} \times T) + \varepsilon_{it} \quad (\text{رابطه ۱})$$

تابع فوق تخمین زده می‌شود و باقیمانده آن یعنی به عنوان بهره‌وری کل عوامل تولید در نظر گرفته می‌شود. حال بر اساس دو مطالعه اخیرالذکر تابع بهره‌وری کل و عوامل مؤثر بر آن بصورت زیر نوشته می‌شود:

$$TFP_{it} = \varepsilon_{it} = \delta_1 + \delta_2 P_{it} + \delta_3 Age_{it} + \delta_4 GDP_t + \delta_5 X_{it} + u_{it} \quad (\text{رابطه ۲})$$

متغیرهای توضیحی روابط فوق عبارتند از: K: سرمایه فیزیکی، L: تعداد نیروی کار، P: متغیر دامی خصوصی‌سازی، Age: تعداد سال‌های پس از خصوصی‌سازی شرکت، T: روند زمانی و X: ویژگی شرکت است؛ منظور از ویژگی شرکت در این مطالعه حجم کل دارایی شرکت است (در مطالعه جاماسب و دیگران^{۱۷}، ۲۰۰۵، از متغیر حجم کل دارایی‌های شرکت و در مطالعه بیلی و سولو^{۱۸} ۲۰۰۱ و لیو و دیگران^{۱۹} ۲۰۰۱، از متغیر شدت سرمایه استفاده شده است). GDP: تولید ناخالص داخلی حقیقی سرانه؛ به عنوان متغیری که تأثیر عوامل کلان اقتصادی را بر شرکت خصوصی شده نشان می‌دهد. و اندیس it بیانگر شرکت i ام در زمان t ام است.

آمار و اطلاعات مربوط به متغیرها از وبسایت بانک مرکزی، سازمان خصوصی‌سازی و صورت‌های مالی شرکت‌ها استخراج شده است. داده‌ها بصورت پنل^{۲۰} خواهد بود. تجزیه و تحلیل با این داده‌ها امکان تخمین بهتر و در نتیجه افزایش اطمینان و قابلیت اتکا به نتایج را فراهم می‌آورد. نمونه مورد نظر تحقیق نیز شامل ۴۴ شرکتی است که پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به بخش غیردولتی واگذار شده‌اند (بیش از ۵۰٪ سهام آنها واگذار شده است).

۲-۴- آزمونهای آماری

معمولاً در داده‌های ترکیبی دو نوع آزمون رایج انجام می‌شود. آزمون

16. Borghi et al

17. Jamasb et al

18. Baily and Solow

19. Liu et al

20. Panel Data

لیمر (چاو)^{۲۱} برای مشخص شدن پول^{۲۲} یا پنل بودن و آزمون هاسمن^{۲۳} برای تعیین اثرات ثابت یا اثرات تصادفی. آزمون لیمر و هاسمن به منظور تعیین پول یا پنل بودن و همچنین معین شدن اثرات ثابت و یا تصادفی روابط مدل انجام شده است. نتایج آزمونها برای مدل بهره‌وری در قالب جداول (۱) و (۲) ارائه شده است:

جدول (۴): نتایج آزمون لیمر

Effect Test	Statistic	d.f	Prob
Cross-Section F	۱٫۷۸	۱۷٫۸۵	۰٫۰۴

جدول (۵): نتایج آزمون هاسمن

Test Summary	Statistic	d.f	Prob
Cross-Section F	۰٫۰۰	۵	۱٫۰۰

با توجه به نتایج جدول (۴) مدل پنل است. لیکن با عنایت به نتایج جدول (۵) که نشان می‌دهد prob بدست آمده از تست مذکور (۱) است، لذا آزمون هاسمن قادر به تشخیص ثابت یا تصادفی بودن مدل نیست. به همین علت از آماره‌های Effects Specification استفاده می‌شود. نتایج این امر در جدول (۶) ارائه شده است.

جدول (۶): Effects Specification

Rho	S.D.	
0.0000	0.000000	Cross-section random
1.0000	0.368309	Idiosyncratic random

با توجه به مقادیر مندرج در جدول (۶)، مدل باید به صورت اثرات ثابت برآورد شود.

۳-۴- تخمین مدل تحقیق

با عنایت به آزمونهای آماری انجام شده در بخش قبل مدل تحقیق (رابطه (۲)) بصورت پنل و بصورت اثرات ثابت برآورد می‌شود. نتایج تخمین در قالب جدول (۷) ارائه شده است.

21. Limier (Chow)

22. Pool

23. Hausman

جدول (۷): نتایج تخمین مدل اثر خصوصی سازی بر بهره‌وری کل عوامل تولید بنگاه‌ها

متغیرها	ضرایب	Std. Error	t-Statistic	سطح خطا
C	۲/۶۶۰۱۳۸	۰/۴۹۵۰۳۳	۵/۳۷۳۶۶۲	۰/۰۰۰۰
?P	-۰/۱۰۹۷۳۱	۰/۰۲۹۰۲۵	-۳/۷۸۰۵۸۷	۰/۰۰۰۳
?AGE	-۰/۲۰۱۵۰۵	۰/۰۲۹۹۶۵	-۶/۷۲۴۵۸۳	۰/۰۰۰۰
?GDP	-۰۷-E۱/۱۷	۰۸-E۱/۴۴	-۸/۱۰۶۷۳۶	۰/۰۰۰۰
TREND@	۰/۱۴۴۳۰۵	۰/۰۲۴۵۱۷	۵/۸۸۵۸۷۵	۰/۰۰۰۰
?K	-۰۹-E۴/۴۵	۰۹-E۱/۸۸	-۲/۳۷۴۷۱۰	۰/۰۱۹۸

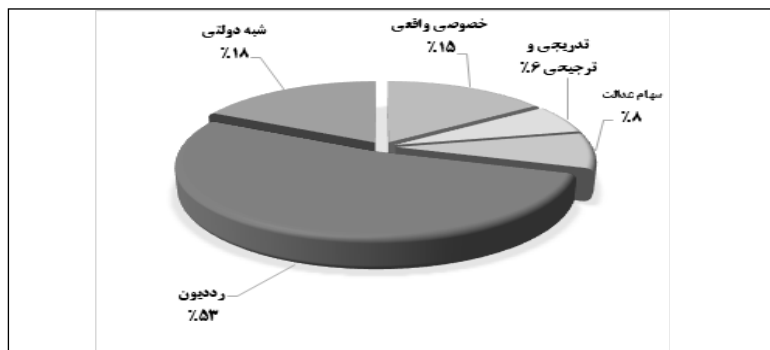
همانطور که مشاهده می‌شود، اثر مثبت خصوصی سازی بر بهره‌وری کل عوامل تولید شرکت‌های واگذار شده تأیید نمی‌شود. طبق بررسی‌های به عمل آمده مهمترین دلایل این امر به شرح زیر است.

۳-۴- تحلیل نتایج

مهمترین دلایلی که می‌تواند منجر به عدم تأثیر مثبت خصوصی سازی بر بهره‌وری کل عوامل تولید بنگاه‌ها شده باشد را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

الف- عدم واگذاری به بخش خصوصی واقعی و واگذاری به شبه دولتی‌ها

طبق آمار موجود حدود ۱۵٪ از واگذاری‌ها طی دوره زمانی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰ به بخش خصوص واقعی صورت پذیرفته است. جدول (۸) و کردار (۱۲) میزان واگذاری‌ها را به تفکیک ماهیت خریداران نشان می‌دهد.



کردار (۱۲): آمار واگذاری‌ها به تفکیک ماهیت خریداران



جدول (۸): آمار واگذاری‌ها به تفکیک ماهیت خریداران

عنوان	ارزش واگذاری (میلیارد ریال)
رد دیون	۱,۷۸۲,۳۶۲
شبه دولتی	۶۰۸,۵۸۴
بخش خصوصی	۵۰۷,۱۵۳
سهام عدالت	۲۷۰,۴۸۲
تدریجی و ترجیحی	۲۰۲,۸۶۱
جمع کل	۳,۳۸۱,۰۲۲
مأخذ: گزارشات عملکرد سازمان خصوصی سازی طی سال‌های مختلف.	

لازم به ذکر است علیرغم اصلاح ماده (۶) قانون در سال ۱۳۹۳، مبنی بر منع موضوع رد دیون، لیکن متأسفانه از سال ۱۳۹۹ به بعد مجدداً احکام رد دیونی در قوانین بودجه سنواتی درج شده است. بخش تعاون نیز عملاً سهمی در واگذاری‌ها نداشته و طبق اعلام وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سهم این بخش در پایان سال ۱۳۹۳، معادل ۶ درصد برآورد شده است، که با هدف گذاری ۲۵ درصدی فاصله بسیار دارد.

ب- عدم انجام اصلاح ساختار مناسب شرکت‌ها قبل از واگذاری:

اصلاح ساختار شرکت‌ها شامل بازسازی ساختاری مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی است و این امر یکی از پیش‌نیازها و الزامات اصلی و مهم خصوصی سازی است. در نمونه مورد مطالعه (۴۴ شرکت)، اصلاح ساختار انجام نشده است. اصولاً سازمان خصوصی سازی صرفاً در موارد محدود و آن هم در حوزه نیروی انسانی اقدام به اصلاح ساختار می‌کند. اهم دلایل این امر به شرح زیر است:

عدم وجود برنامه‌ریزی عملیاتی در این زمینه توسط متولی: سازمان خصوصی سازی یک شرکت دولتی ذیل وزارت امور اقتصادی و در قالب یک شعبه در تهران و با نیروی انسانی محدود است. به نظر می‌رسد ارتقاء جایگاه سازمانی آن در راستای انجام بسیاری از اقدامات لازم برای خصوصی سازی موفق از جمله: آماده سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها، بازاریابی مناسب و نظارت جدی بر شرکت‌های واگذار شده، باید در دستور کار قرار گیرد.



عدم تخصیص بودجه مناسب و کافی

با عنایت به اینکه به مرور زمان شرکت‌های با وضعیت مناسب واگذار می‌شوند، لذا به تدریج نسبت بیشتری از شرکت‌های موجود در برنامه واگذاری را شرکت‌های نیازمند اصلاح ساختار تشکیل می‌دهند؛ علیرغم این مهم طی سنوات گذشته هزینه اصلاح ساختار شرکت‌ها با گذشت زمان بجای بیشتر شدن، کمتر و کمتر شده است.

جدول (۹): مبلغ تخصیصی برای اصلاح ساختار شرکت‌ها (میلیارد ریال)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
بودجه تخصیصی	۵۰۰	۵۰۰	۵۰۰	۵۰۰	۵۰۰	۳۶۰	۳۶۰	۳۶۰	۶۵۰	۲۰۰	۲۰۰

مأخذ: گزارشات عملکرد سازمان خصوصی‌سازی طی سال‌های مختلف.

ج- اولویت رویکرد درآمدی در واگذاری‌ها:

طی سنوات متمادی، تأمین مالی بودجه دولت از محل واگذاری‌ها، یکی از سیاست‌های اصلی دولت بوده است. این امر قطعاً مانع جدی بر اجرای صحیح برنامه خصوصی‌سازی در کشور بوده است. طبق آمار مندرج در جدول زیر و مطالب ارائه شده در بخش قبلی (برآورد بررسی اثر خصوصی‌سازی بر بهره‌وری شرکت‌ها)، به مرور زمان هم درآمدها کم شده و هم اهداف کارایی و بهره‌وری محقق نشده است.

جدول (۱۰): تکالیف بودجه ای واگذاری‌ها (ارزش به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
تکلیف	۷,۴۰۰	۳,۰۰۰	۳,۰۰۰	۳,۲۰۰	۴,۵۰۰	۹,۵۹,۰۰۰
عملکرد	۱,۶۳۶	۶,۲۸۸	۱۵,۰۵۵	۱۹,۴۹۶	۴۶,۲۴۵	۱۷,۸۰۶
درصد تحقق	۲۲٪	۲۱٪	۵۰٪	۶۱٪	۱۰۳٪	۱٪

مأخذ: گزارشات عملکرد سازمان خصوصی‌سازی طی سال‌های مختلف.

در این ارتباط پیشنهاد می‌شود در قوانین بودجه سنواتی حکم درآمدی در این ارتباط درج نشود. البته به نظر می‌رسد با توجه به کسری بودجه دولت طی سنوات اخیر و مشکلات مربوط به تأمین درآمدهای دولت از محل فروش نفت انجام این پیشنهاد تا حدودی مشکل باشد.

د - عدم استفاد از روش‌های متنوع واگذاری:

در ماده (۱۹) قانون، استفاده از روش‌های پیمان مدیریت، اجاره و اجاره



به شرط تملیک در راستای واگذاری تدریجی بنگاه به بخش غیردولتی و آماده سازی شرایط آن در دوره گذار (دوره پیمان)، در راستای سیاست «مالیکت پاداش مدیریت بهره‌ور» تجویز شده است. متأسفانه روش‌های واگذاری مورد استفاده توسط سازمان خصوصی سازی صرفاً محدود به روش‌های بورس، فرابورس، مزایده بوده است. همین امر باعث شده است تا انجام بسیاری از اصلاحات ساختاری لازم که می‌تواند به افزایش بهره‌وری و کارایی بنگاه‌ها کمک کند، مورد توجه قرار نگیرد.

ه - مشکلات مربوط به بررسی اهلیت خریداران:

اصولاً در واگذاری‌های انجام شده بحث اهلیت سنجی مطرح نبوده است. چراکه به استناد ماده (۲) دستورالعمل اهلیت، تعیین اهلیت از اختیارات و نه وظایف سازمان خصوصی سازی بوده است. این امر موجب شده است تا بعضاً شرکت‌ها به افراد فاقد صلاحیت تخصصی واگذار شده و این افراد نتوانند موجبات تولید، سودآوری و بهره‌وری شرکت را فراهم کنند.

و - عدم همراهی وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی:

مقاومت وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی در دو مرحله صورت می‌پذیرد:

مرحله اول: خروج از فهرست واگذاری‌ها

طبق آمار موجود از ۲۰۴۸ بنگاه مشمول واگذاری از سال ۱۳۸۰ تاکنون، تعداد ۴۴۲ بنگاه با فشار وزارتخانه‌های ذی ربط، شرکت‌های مادر تخصصی، کنندگان مجلس، مقامات سیاسی و امنیتی استانها از فهرست واگذاری‌ها خارج و یا به گروه (۳) منتقل شده است.

مرحله دوم: اقدام جهت عدم موفقیت در واگذاری

چنانچه وزارتخانه و یا شرکت‌های مادر تخصصی موفق به خروج شرکت مربوطه از فهرست واگذاری نشوند؛ به طرق مختلف از جمله عدم همراهی با سازمان خصوصی سازی در زمینه ارائه اطلاعات و مستندات، انجام اصلاح ساختار بنگاه و ... سعی در شکست برنامه خصوصی سازی می‌کنند.



ز- ضعف نظارت بر اجرای برنامه خصوصی سازی:

در سطح خرد (یعنی نظارت بر شرکت‌های واگذار شده)، نحوه نظارت بر اساس دستورالعمل «نحوه نظارت پس از واگذاری»، صورت می‌پذیرد. در این ارتباط سازمان خصوصی سازی رأساً یا با استفاده از بازرسان ویژه (از سازمان حسابرسی و یا مؤسسات عضو جامعه حسابداران رسمی ایران) در دوره‌های شش ماهه اقدام به نظارت بر عملکرد شرکت‌ها می‌کند.

لیکن در سطح کلان (مفاد سیاست‌های اصل (۴۴) و قانون اجرای آن)، بر اساس بند (۲) ماده (۴۲) قانون اصل (۴۴)، نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های اصل (۴۴) بر عهده شورای عالی اجرای سیاست‌ها است. لیکن متأسفانه طی سنوات گذشته شورا در انجام وظایف نظارتی خود عملکرد مناسبی نداشته است. عمده دلایل به شرح زیر است:

- قانون‌گذار هیچگونه ساختار و تشکیلاتی برای انجام وظایف نظارتی شورا در نظر نگرفته است.
- دفتر نظارت بر اصل (۴۴) ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی سال‌های قبل منحل شد.
- دبیرخانه شورا صرفاً اقدام به تهیه گزارش عملکرد دستگاه‌ها و نه انجام اقدام نظارتی می‌کند.
- لذا ایجاد سازوکار و بازوی نظارتی لازم برای شورا جهت انجام بهینه وظایف و مسئولیت‌های خود مورد پیشنهاد است.

ح- فضای کلی حاکم بر کشور مانند تحریم‌ها:

متأسفانه دوره زمانی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، با تشدید تحریم‌های بین‌المللی علیه کشور و بروز محدودیتهای مضاعف در درآمدهای دولت همراه شده است. بر این اساس رویکرد دولت در اجرای برنامه خصوصی سازی رویکردی درآمد محور شد. در این ارتباط استفاده از روش فروش به بالاترین قیمت (مزایده) بجای توجه به انجام اصلاحات ساختاری و استفاده از روش‌های واگذاری تعهدی مورد توجه دولتمردان و مجریان امر واگذاری قرار گرفت. از طرفی تحریم‌ها مشکلات درونی و بیرونی بنگاه‌های اقتصادی را به شدت تشدید کرد.

ط- فضای نامناسب رقابت‌پذیری و کسب و کار در کشور:

همانطور که ذکر شد رتبه کشور در شاخص رقابت‌پذیری جهانی

و فضای کسب و کار بسیار نامناسب است. این در حالی است که رقابت‌پذیری و بهبود فضای کسب و کار پیش‌نیاز و یا لاقل هم نیاز لازم برای اجرای موفق برنامه خصوصی‌سازی می‌باشند.

موضوع رقابت‌پذیری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، هم در ماده (۶) و هم در مواد (۵۳) تا (۸۴) مورد توجه قرار گرفته است. در ماده (۶) سقف ۴۰ درصدی مجموع حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام در هر بنگاه اقتصادی برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای نظامی و انتظامی و ... تعیین شده است. لیکن در عمل، متأسفانه اولاً گزارشی از میزان حضور این مؤسسات و نهادها در دسترس نیست و ثانیاً حضور گسترده آنها در فعالیتهای اقتصادی شرایط را بر فعالیت بخش خصوصی بخصوص در فرآیند واگذاری‌ها سخت کرده است. سهم ۱۵ درصدی بخش خصوصی از واگذاری‌ها بخوبی گویای این واقعیت است.

همچنین در گزارشات عملکرد اشخاص حقوقی موضوع ماده مذکور، عمدتاً شرکت‌های نسل اول و یا نهایتاً نسل دوم مورد توجه قرار داده شده‌اند در حالی که بر اساس بررسی‌های انجام شده و با استفاده از ضعف نظارت مؤثر در این حوزه، برخی از اشخاص حقوقی مزبور تا چند نسل به تأسیس شرکت مبادرت کرده‌اند.

مواد (۵۳) تا (۸۴) قانون نیز معطوف به شورا و مرکز ملی رقابت و عمده فعالیت‌های آنها بخصوص در حوزه رقابت‌پذیری، انحصارزدایی، تنظیم مقررات و ایجاد نهادهای تنظیم‌گری است. مقرر بود این شورا با اتخاذ تدابیر لازم زمینه را برای حصول شرایط رقابتی سالم و جلوگیری از ایجاد رویه‌های انحصاری فراهم کند. لیکن در حال حاضر این شرایط محقق نشده است. عمده مشکلات و چالش‌های مرتبط با این حوزه به شرح زیر است:

تداخل وظایف و اختیارات شورا با سایر نهادهای مشابه (همچون سازمان تعزیرات حکومتی و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و ...) عدم تشکیل نهادهای تنظیم‌گر بخشی در حوزه انحصارات. پیشنهاد باید توسط شورا به هیأت وزیران ارائه شود؛ لیکن شواهدی از ایجاد نهادها وجود ندارد.

سکوت قانونگذار در خصوص جواز یا عدم جواز نظارت قضایی بر تصمیمات شورا

مستثنی شدن بخشی از فعالان اقتصادی از دادن اطلاعات
عدم وجود اطلاعات در برخی حوزه‌ها و هزینه‌بر بودن تولید آمار.



نتیجه‌گیری

در این مطالعه در مرحله اول نسبت به سنجش میزان تحقق اهداف ۸ گانه سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، از طریق جداول و کردارهای آماری اقدام شد. طبق بررسی‌های به عمل آمده متأسفانه هیچ یک از اهداف سیاست‌ها محقق نشده است. به منظور بررسی بیشتر، بندهای سیاست‌ها و مفاد قانون اجرای آن، در سه محور کلی (۱- گسترش و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، ۲- خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی و ۳- رقابت‌پذیری و سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار) دسته‌بندی و تأکید شد که اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بر این سه محور استوار شده و میزان موفقیت این سیاست‌ها معطوف به نحوه اجرای هر یک از این محورها است؛ لذا در ادامه بصورت خاص محور دوم یعنی برنامه خصوصی‌سازی و میزان موفقیت آن در افزایش بهره‌وری بنگاه‌های واگذارشده (بدون تفکیک ماهیت خریداران) از طریق مدل‌های اقتصادسنجی و آزمونهای آماری لازم مورد سنجش قرار گرفت. طبق بررسی‌های به عمل آمده اثر مذکور منفی بوده است.

با عنایت به نتایج این پژوهش یکی از دلایل عدم موفقیت در اجرای سیاست‌ها و عدم تحقق اهداف مترتب بر آن را می‌تواند ناشی از عدم اجرای صحیح و اصولی برنامه خصوصی‌سازی در کشور قلمداد کرد. عمده دلایل این امر شامل: عدم واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی واقعی و واگذاری به شبه دولتی‌ها، عدم انجام اصلاح ساختار مناسب شرکت‌ها قبل از واگذاری، اولویت رویکرد درآمدی در واگذاری‌ها، عدم استفاد از روش‌های متنوع واگذاری، مشکلات مربوط به بررسی اهلیت خریداران، عدم همراهی وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی، ضعف نظارت بر اجرای برنامه خصوصی‌سازی، فضای کلی حاکم بر کشور مانند تحریم‌ها و فضای نامناسب رقابت‌پذیری و کسب و کار در کشور بوده است.

منابع و مآخذ

- آیین مهر، شهرام (۱۳۹۲)، تحلیل اثرات خصوصی‌سازی بر رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه جی-هشت (۲۰۱۰-۱۹۹۸)، دوفصلنامه علمی - تخصصی اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی، شماره اول.
- الوانی، سید مهدی (۱۳۷۸)، نظریه انتخاب عمومی و ضرورت تحول در ساختار اداری، مجله مطالعات مدیریت، بهبود و تحول، شماره ۲۳ و ۲۴.
- سایت بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی (سال‌های مختلف).
- سایت سازمان ملی بهره‌وری ایران.
- سلطانی، داود (۱۳۸۹)، «خصوصی‌سازی در صنعت برق ایران (تولید، انتقال، توزیع)»، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشاراتی الماس دانش.
- سلیمانی سه‌دهی، مجتبی و داورزنی، هدی (۱۳۸۹)، «خصوصی‌سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق»، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- عباسی، منصوره (۱۳۸۸)، «چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)»، تهران، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- قوانین بودجه سنواتی، سال‌های مختلف.
- گزارشات عملکرد سازمان خصوصی‌سازی، سنوات مختلف.
- مشیری، سعید (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی و رشد اقتصادی، یک مطالعه بین‌کشوری، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۹۰.
- مگینسون، ویلیام ال (۲۰۰۵)، اقتصاد مالی خصوصی‌سازی (ترجمه محمد صفر، ۱۳۸۸)، تهران: سازمان خصوصی‌سازی.

- Baily, M. N. and Solow, R. M. (2001). "International productivity comparisons built from the firm level". Journal of Economic Perspectives, Volume 15, Number 3, PP. 151-172.
- Beesly, Michael and Little Child, Stephen, (1983) "Privatization: Principles, Problems and Priorities", Lloyds Bank Review, PP.1-20.
- Blochliker, H. & Egert, B. (2013). "Decentralization and Economic Growth-Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment". OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 15, 1-24.
- Borghi, E., Chiara Del B. C. and Florio, M. (2016), "Institutions and Firms Productivity: Evidence from Electricity Distributions in the EU", OXFORD Bulletin of Economics and Statistics, 78, 2 (2016) 0305-9049.
- Word Bank Group, Doing Business, Comparing Business Regulation for Domestic Firms in Economies.
- Word Bank, Global Competitiveness Index.
- Jamasb, T., Mota, R., Newbery, D. and Pollitt, M. (2005). Electricity Sector Reform in Developing Countries: A Survey of Empirical Evidence on Determinants and Performance, World Bank Policy Research Working, Paper Series No. 3549.



- Liu, X., Parker, D. Vaidya, K. and Wei, Y. (2001). 'The impact of foreign direct investment on labor productivity, in the Chinese electronics industry'. International Business Review, Vol. 10, pp. 421-439.
- Megginson, W. L., Nash, R. C. and Van Randenborgh, M. (1994), "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", The Journal of Finance, pp. 403-452.
- Pring, R. (1987). "Privatization in Education". Journal of Education Policy, 2(4), 289-299.
- Schwartz, G. (1991). "Privatization: Possible Lesson from the Hungarian Case". World Development, 19(12), 1731-1736.
- Veljanovski, C. G. (1988). Privatization in Britain - The Institutional and Constitutional Issues Marquette Law Review, Volume 71 Issue 3, 558-584.
- Wang, M. and Wong, M. C. S. (2016), "Effects of Foreign Direct Investment on Firm-level Technical Efficiency: Stochastic Frontier Model Evidence from Chinese Manufacturing Firms", International Atlantic Economic Society, 29 August.

بررسی تجارب جهانی آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری؛ درس‌آموخته‌هایی برای ایران زینب پیروزراهی^۱ جواد عرب‌یارمحمدی^۲

چکیده

با گذشت بیش از دو دهه از خصوصی‌سازی، نتایج حاصله در مقایسه با اهداف، به ویژه اهداف مصرح در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ محل بحث و مورد نقدهای متعددی است. عدم اصلاح ساختار یا اقدامات ناکافی در تجدید ساختار شرکت‌ها پیش از واگذاری یکی از مهم‌ترین محورهای نقد بر برنامه خصوصی‌سازی انجام شده در ایران بوده و به نظر می‌رسد تصویب و ابلاغ «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» نیز وافی به مقصود نبوده و جز تخصیص بودجه برای تعدیل نیروی کار معدودی از بنگاه‌ها پیش از واگذاری، نتایج درخور توجهی از کاربست این مصوبه حاصل نشده است. این در حالی است که تجارب جهانی از اهمیت اصلاحات پیش از واگذاری حکایت دارند. در این پژوهش، محورهای مختلف اصلاح ساختار بنگاه‌های در شرف واگذاری، از خلال واکاوی تجارب جهانی و مطالعات و دستورکارهای بین‌المللی جمع‌آوری و طبقه‌بندی شده است. نتایج نشان می‌دهد که اصلاح ساختار شرکت‌ها پیش از واگذاری دارای ابعاد متعدد و گوناگونی است که اهمیت بسیاری از این ابعاد فراتر از تعدیل نیروی کاری است که در ایران دنبال شده است. همچنین ملهم از تجربیات بین‌المللی و با در نظر داشتن محدودیت‌های اجرایی احصاء شده در مصاحبه با خبرگان این حوزه، چارچوبی برای مطالعه و اجرای اصلاح بنگاه‌ها پیش از واگذاری در مسیری که انگیزه خریداران خصوصی تقویت شده و احتمال موفقیت خصوصی‌سازی افزایش یابد، ارائه شده است.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی، اصلاحات ساختاری، واگذاری، تجدید ساختار، شرکت‌های دولتی.

۱- دانشجوی دوره دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی (ره):

gmail.com@z.piroozrahi

۲- استادیار پژوهشکده امور اقتصادی:

j.yarmohamadi@earc.ac.ir



۱- مقدمه

ولش^۳ و فرموند^۴ (۱۹۹۸) فرآیند خصوصی سازی را به دو مرحله کلی آماده سازی و فروش شرکت های دولتی، تقسیم کرده اند که هر مرحله در گام های مختلف اجرایی می شود. در مرحله آماده سازی (و اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری) دولت ها ممکن است مدیریت شرکت یا گروهی خارج از شرکت دولتی را مأمور کنند تا میزان آمادگی شرکت را بررسی کنند. برای مثال در نروژ، دولت، هیأت مدیره و مدیریت شرکت های دولتی را از طریق یک گروه راهنما، برای فهرست کردن حمایت های دولتی قبل از شروع فرآیند خصوصی سازی مأمور می کند و از مدیریت شرکت می خواهد تا بررسی کند که آیا شرکت ساختار حکمرانی شرکتی، استراتژی، گزارش دهی و افشای اطلاعات و همچنین ساختار سرمایه مناسبی دارد یا خیر. (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۵، ۲۰۱۹) آنگاه مطابق با بررسی های صورت گرفته اقدامات مناسب در چارچوب آماده سازی و اصلاحات ساختاری بررسی و انتخاب می شود.

اقدامات ذیل مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار، از اقسام متفاوتی برخوردار است و هر کشور بسته به شرایط و ساختار اقتصادی خود و البته با توجه به ویژگی هایی که شرکت های دولتی در آن کشور دارا هستند، به اقدامات اصلاحی دست زده اند. برای مثال مهم ترین اقدام دولت آرژانتین در جهت اصلاح ساختار شرکت ها، تغییر اندازه و ترکیب نیروی کار شرکت ها بود؛ در دانمارک، اصلاح ساختار عمدتاً به هدف جداسازی دارایی های استراتژیک از ساختار عملیاتی بنگاه صورت گرفت؛ در ایتالیا اقدامات اصلاحی در مسیر بنیان نهادن ساختار حکمرانی شرکتی دنبال شد و از جمله برای تبدیل بنگاه های دولتی از یک نهاد عمومی به یک شرکت سهامی، استقرار ابزارهای اداری و برنامه ریزی و نظایر آن چاره شد. وجود یک قاعده کلی برای آماده سازی شرکت ها در اقلیت بوده و در اغلب کشورها (که قزاقستان، جمهوری چک و استونی را می توان در شمار آن ها ذکر کرد) به جای رویه ای کلی، برای هر شرکت به صورت مجزا و بسته به مشکلات و ساختار همان شرکت اصلاحات انجام شده است. (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۹)

بر این اساس، در این مقاله برای مشخص کردن مؤلفه های آماده سازی و اصلاح ساختار، مسیر مشخصی دنبال شده است. فضای گفتمان در خصوص اقدامات اصلاح ساختار از طریق پژوهش های علمی (کتاب، مقالات،

3- Welch

4- Fremond

5- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD



گزارش‌های نهادهای سازمان‌های بین‌المللی) در ارتباط با تجربیات صورت گرفته در جهان در زمینه واگذاری و اصلاح ساختار مورد مطالعه قرار گرفت. در ادامه مقاله، محورهای اقدامات ذیل مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار، مستخرج از این مطالعات، مختصراً تشریح خواهد شد. سپس چک‌لیست مستخرج در چارچوب محوره‌های مطرح شده، که برای اطمینان از کامل بودن و تناسب با شرایط و محدودیت‌های داخلی، مورد نظرسنجی ۹ نفر از خبرگان و مسئولین سازمان خصوصی‌سازی^۶ قرار گرفت و متناسب با آن، تعدیل شد. خروجی این تعدیل موضوع بخش سوم مقاله را شکل می‌دهد. در نهایت جمع‌بندی از تحقیق ارائه خواهد شد.

۲- محوره‌های اصلی مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار در تجربیات جهانی خصوصی‌سازی

تجربیات موفق خصوصی‌سازی در جهان، از تنوع فراوانی هم به لحاظ اقدامات، هم به لحاظ صنایعی که خصوصی‌سازی در آن‌ها صورت گرفته و هم به لحاظ زمانی برخوردار است. این تنوع امکان بهره‌برداری از تجارب موجود برای کشورهایی در شرایط و وضعیت‌های مختلف را فراهم می‌سازد. در حوزه اصلاح ساختار مطالعات و تجارب زیادی وجود دارد که هریک جزییات گسترده‌ای دارند. در این بخش، جهت جلوگیری از اطاله، به اختصار مهمترین اقدامات ضروری در مرحله آماده‌سازی و اصلاحات ساختاری بنگاه‌های دولتی پیش از خصوصی‌سازی، که از مطالعات و تجربیات مختلف دریافت شده است، از نظر خواهد گذشت. برای آنکه امکان استفاده از این تجارب میسر شود، با دسته‌بندی تجربه‌های مختلف، محوره‌های مشخصی برای اصلاح ساختار تدوین شده است.

۱-۲- شرکت‌سازی^۷

در یک تعریف حداقلی، شرکت‌سازی به همان فرآیند شمول بنگاه دولتی^۸ تحت قوانین شرکتی اشاره دارد. اغلب مؤسسات در مالکیت

۶- مصاحبه با خانم‌ها علینور (مشاور وقت رئیس سازمان خصوصی‌سازی و عضو سابق هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی)، مفتوح (مدیر کل وقت دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی) و آقایان سیف‌تبار (مدیر کل وقت دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها سازمان خصوصی‌سازی)، ضرغامی (مدیر کل وقت دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی)، معدنچی (معاون وقت دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها سازمان خصوصی‌سازی)، دولت‌آبادی (معاون وقت دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی)، دادور (رئیس گروه وقت امور مجامع سازمان خصوصی‌سازی)، کارگزار (کارشناس مسئول وقت امور مجامع سازمان خصوصی‌سازی)، خانی (عضو سابق هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی).

7- Corporatisation

8- State-owned enterprise (SOE)

در متن مقاله از معادل‌های «بنگاه دولتی»، «شرکت دولتی»، «بنگاه در مالکیت دولت» و «شرکت در مالکیت دولت» به صورت جایگزین به عنوان معادل این عبارت استفاده شده است.



دولت هویت شرکتی^۹ نداشته و ابتدا نیاز است که این واحدهای دولتی در قالب یک شرکت درآیند؛ چرا که ماهیت حقوقی خاص یک واحد دولتی امکان تغییر مالکیت را نمی‌دهد؛ از طرفی چون قرار است حداقل یک سهامدار خصوصی مالک بخشی از شرکت شود، باید یک چارچوب مناسب برای حمایت از منافع سهامداران ایجاد شود. در این معنا شرکت‌سازی یک اقدام ذیل سیاست گسترده‌تر تبدیل شرکت‌های دولتی به سیستم‌های شرکتی مدرن^{۱۰} تعریف می‌شود. یک سیستم شرکتی مدرن به عنوان یک سیستم با حقوق مالکیت روشن، حقوق و مسئولیت‌های مشخص، استقلال مالی و پاسخگویی، جدایی دولت از مدیریت شرکت و مدیریت علمی تجاری‌محور تعریف شده است. (لین^{۱۱}، ۲۰۰۱) در واقع چرایی و ضرورت تبدیل شرکت دولتی به یک شرکت تجاری، قبل از خصوصی‌سازی در همین ویژگی‌های سیستم شرکتی مدرن نهفته است. مهم‌ترین تأثیر و کارکرد این اقدام آن است که حقوق مالکیت شرکت بر دارایی‌ها و بدهی‌های آن روشن شده و با بهبود سازماندهی در مدیریت علمی و مالی، زمینه بهبود کارایی شرکت فراهم خواهد آمد.^{۱۲}

۲-۲- تفکیک ساختار

ذیل مبحث کلی تفکیک ساختار یا به عبارتی بازآرایی ساختاری شرکت‌های دولتی موضوعات متفاوتی قابل طرح است. این نوع از اصلاحات ساختاری یکی از اقدامات رایج، مخصوصاً در مورد شرکت‌های بزرگ، به شمار می‌رود که می‌تواند اشکال متفاوتی داشته باشد. در واقع دولت باید هر بنگاه بزرگی که قصد خصوصی‌سازی آن را دارد، نخست به لحاظ لزوم تفکیک ساختار مورد بررسی قرار دهد. چراکه به طور کلی هر چه اندازه شرکت بزرگ‌تر باشد، احتمال شکست بازار بیشتر بوده و بر پیچیدگی فرآیند خصوصی‌سازی افزوده خواهد شد، ضمن آنکه احتمالاً منافع ناشی از خصوصی‌سازی نیز کمتر خواهد بود. (رامامورتی^{۱۳}، ۱۹۹۷) در بررسی لزوم تفکیک ساختار، نیاز است تا مواردی شامل تشکیل شدن شرکت از واحدهای تولیدی مختلف، شکل‌گیری شرکت از ادغام عمودی یا افقی شرکت‌های دیگر، شبکه‌ای بودن

9- Corporate identity

10- Modern Company Systems

11- Lin

۱۲- به عنوان نمونه‌هایی از این اقدام اصلاحی می‌توان به شرکت‌سازی در چین (Aivazian & Qiu، ۲۰۰۵)، ایتالیا (گلدستین، ۲۰۰۳)، نیوزیلند (Welch & Fremond، ۱۹۹۸) و لهستان (Rajski، ۱۹۹۳) اشاره کرد.

13- Ramamurti

شرکت، مالکیت دارایی‌های جانبی یا غیرقابل انتقال و وجود بخش‌ها یا واحدهای غیرزیست‌پذیر در زیرمجموعه شرکت اصلی، مورد بررسی قرار گیرد. تفکیک و بازآرایی ساختاری در واقع می‌تواند منافع نظیر بهبود رقابت‌پذیری و پیشگیری از ایجاد انحصار، کاهش عدم تقارن اطلاعات میان تنظیم‌گر و شرکت خصوصی‌شده، ساده‌سازی فرآیند واگذاری، حسابرسی و نظارت‌های بعد از آن و کاهش محدودیت‌های قانونی در واگذاری بخشی از دارایی‌های شرکت را به دنبال داشته باشد. یک شرکت بزرگ دولتی می‌تواند شامل بخش‌های تجاری و غیرتجاری، انحصاری و رقابتی، شبکه زیرساخت و بخش‌های غیرشبکه‌ای، فعالیت‌های مرتبط و غیرمرتبط با خدمت (تولید) اصلی شرکت، فعالیت‌های مولد و غیرمولد و فعالیت‌های بدون صرفه و باصرفه اقتصادی باشد. به دلایلی که ذکر شد و با لحاظ ملاحظات که مخصوصاً در مورد واحدهای شبکه‌ای و انحصاری وجود دارد، لازم است تا آنجایی که امکان دارد، این شقوق از یکدیگر تفکیک شده و در صورت نیاز شرکت جدیدی تأسیس شود و سپس در مورد واگذاری و نوع واگذاری هر یک از واحدها بنا بر اقتضائات و قوانین تصمیم‌گیری شود.^{۱۴}

۳-۲- ایجاد نظام کنترلی واحد در درون بنگاه^{۱۵}

یک مسئله حائز اهمیت درباره بنگاه‌های غول‌پیکر آن است که مالکان خصوصی جدید، نوعاً توانایی ندارند قدرت سایر ذی‌نفعان را حذف و حقوق کنترلی برای خود برقرار کنند. ذی‌نفعان (اتحادیه‌های کارگری، شبکه‌های عرضه‌کنندگان نهاده‌ها، سیاست‌مداران محلی و منطقه‌ای و حامیان آن‌ها در دولت مرکزی) بسیار علاقه دارند که شبکه‌های حامی‌پروری و ناکاری‌های بنگاه را حفظ کنند. بنابراین حذف قدرت آنها، احتمالاً یک کشمکش شدید سیاسی به دنبال خواهد داشت که باعث می‌شود تنها دولت از عهده انجام آن برآید. در نتیجه، در عمل دو برآیند ممکن وجود خواهد داشت: اینکه ذی‌نفعان تضعیف شوند و حقوق مالکیت در درون بنگاه پیش از اجرای خصوصی‌سازی، مجدداً برقرار شود؛ دیگر اینکه بنگاه تازه خصوصی‌شده از کنترل چندپاره و ناکامل رنج ببرد. به این ترتیب اگر یک بنگاه دولتی، بدون کاهش قدرت ذی‌نفعان عمده خصوصی شود، در این صورت مالکان جدید با اینکه حقوق مربوط به جریان وجوه را کسب می‌کنند، اما حقوق کنترلی

۱۴- به عنوان نمونه‌هایی از این اقدام اصلاحی می‌توان به تفکیک ساختاری راه‌آهن ژاپن (Kim & C. Huang, ۲۰۱۹) و تفکیک ساختار بانک پارکس لتونی (OECD, ۲۰۱۹) اشاره کرد.

۱۵- برای این بخش عمدتاً از مقاله تورنل، ۱۹۹۹ استفاده شده است.



محدودی خواهند داشت که کارایی در اداره و کسب انتفاع را تهدید می‌کند.

حقوق کنترل واحد از این رو از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است که بنگاهی که کنترل آن میان ذی‌نفعان مختلف تقسیم شده، در شرایطی که عمدتاً این ذی‌نفعان غیرهمکارانه و ناهمسو (و حتی متضاد یکدیگر) عمل می‌کنند، به اقتصادی مانند است که در آن تمام کارگزاران به موجودی سرمایه دیگران دسترسی آزاد داشته باشند. امکان دسترسی آزاد به مفهوم آن است که هر ذی‌نفع، قدرت دارد تا قیمت و مقدار نهاده‌ای را که عرضه می‌کند تعیین کند. در این زمینه توجه به دو نکته ضروری است: نخست آنکه امکان دسترسی آزاد نشانگر آن نیست که ذی‌نفعان تمام موجودی سرمایه را یکجا به خود اختصاص داده و چیزی باقی نمی‌گذارند. آنها نرخ‌های ناکارایی بالایی ایجاد می‌کنند اما ممکن است کل سرمایه کماکان رشد داشته باشد، اگرچه با نرخی پایین و ناکارا. این موضوع به اثر دوشیدن^{۱۶} شهرت دارد. دیگر آنکه، هنگامی که دسترسی آزاد وجود داشته باشد، هر افزایشی که در بازدهی سرمایه فیزیکی به وجود آید لزوماً سرمایه‌گذاری بیشتر و نرخ رشد اقتصادی بالاتر را به همراه ندارد؛ زیرا نرخ تعادلی تخصیص افزایش یافته و بنابراین نرخ بازدهی سرمایه برای هر کارگزار (پس از تخصیص به دیگران) بدون تغییر باقی می‌ماند. این تأثیر به اثر آزمندی^{۱۷} مشهور است که از جمله ابعاد حائز اهمیت این اثر آن است که مالک بنگاه برای استفاده از فناوری‌های جدید به منظور افزایش سودآوری بنگاه، هیچ انگیزه‌ای ندارد. به این ترتیب چنین می‌توان گفت که وجود نظام کنترلی چندپاره و تقسیم‌شده در درون یک بنگاه، منجر به ضعف‌های فراوانی با توجه به منافع ناهمسوی ذی‌نفعان ایجاد می‌کند.

به طور خلاصه، اگر یک بنگاه دولتی که نظام کنترل آن میان ذی‌نفعان متفاوت تقسیم شده است، بدون اولویت دادن به برقراری مجدد حقوق مالکیت خصوصی شود، برای مالک جدید بهینه خواهد بود که تا می‌تواند از منافع موجود در بنگاه بدوشد. به علاوه، در شرایطی که سایر ذی‌نفعان می‌خواهند هر گونه افزایش در سودآوری بنگاه را به خود اختصاص دهند، از این رو مالکان جدید نیز تمایل ندارند تا کارایی سرمایه‌گذاری را بهبود بخشند.^{۱۸}

16- Milking Effect

17- Voracity Effect

۱۸- به عنوان نمونه‌ای از ایجاد نظام کنترل واحد می‌توان به تلاش مکزیک برای برقراری نظام کنترل واحد در بخش معدن و فولاد اشاره کرد. (تورنل، ۱۹۹۹)

۲-۴. تغییر در مدیریت یا تغییر در انگیزه‌های مدیریتی

به طور کلی تغییر مدیریت و بازآفرینی انگیزه‌های مدیریتی از جمله اقدامات لازمی است که می‌تواند مسیر اصلاح ساختار را هموار سازد. (جانکوف و مورل^{۱۹}، ۲۰۰۲) به این معنی که هدف عمده دولت از ایجاد تغییرات مدیریتی کمک به انجام اصلاحات ساختاری اساسی است، چرا که مالک جدید خواه ناخواه پس از خریداری شرکت، مدیریت نامناسب را به کار نخواهد گرفت. در اغلب موارد، مجموعه مدیریتی فعلی، خود یکی از عوامل وضع نامطلوب شرکت بوده و بنابراین برای آماده‌سازی واحد برای فروش، تداوم فعالیت آن‌ها گزینه مناسبی نخواهد بود. همچنین انتظار بر این است که مدیران از بازسازی منفعتی کسب نکنند و تنها هزینه‌های بازسازی را متحمل شوند؛ این امر باعث خواهد شد که آنها انگیزه‌ای برای بازسازی نداشته باشند. از طرفی در مورد شرکت‌های دولتی، از آنجایی که عمدتاً وضعیت مالی برای مدت طولانی رو به وخامت بوده، احتمالاً مدیران توانمند و سایر متخصصان به تدریج از آن جدا شده‌اند. بنابراین مسئله نه تنها تغییر انگیزه، جایگزینی و جذب مدیران ارشد (نیروی جدید در سطح مدیران ارشد) بلکه نحوه بازسازی مدیریت میانی نیز هست که تعهد و مهارت آنها معمولاً برای هرگونه تغییر موفقیت‌آمیزی ضروری است. بنابراین به طور کلی بازبینی و بررسی سطح مدیریت شرکت‌های دولتی قبل از شروع فرآیند اصلاح ساختار ضروری به نظر می‌رسد.

حال این سؤال مطرح می‌شود که دولت مشخصاً باید چه سیاستی را در این زمینه در پیش بگیرد؟ پاسخی مشخص به این سؤال وجود نداشته و به طور کلی دو دیدگاه در رابطه بین مدیریت و عملکرد مطرح است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

دیدگاه اول: ایجاد انگیزه‌های مدیریتی. دیدگاه نخست بر لزوم تمرکز بر انگیزه مدیران تأکید می‌کند. شواهد مطالعه موردی نشان می‌دهد که برخی از مدیران شرکت‌های دولتی دارای نوعی از سرمایه‌های انسانی مختص شرکت^{۲۰} هستند. این سرمایه‌ها به شکل شبکه‌های غیررسمی عرضه‌کنندگان و مشتریان شرکت و همچنین ارتباط با سازمان‌های دولتی است. درک کلی از نحوه عملکرد سیستم به خارج از شرکت قابل انتقال است، اما در مورد ارتباطات فردی و این دانش خاص معمولاً چنین شرایطی برقرار بود. (جانکوف و مورل، ۲۰۰۲) بر این مبنا، به واسطه انگیزه‌های طبیعی ایجاد شده توسط بازار کار مدیریتی

19- Djankov & Murrell

20- Enterprise-Specific Human Capital



و یا انگیزه‌های دولتی (در شرایط نقص بازار کار مدیریتی و اندک بودن فرصت‌های بیرونی برای مدیران) می‌توان با حفظ مدیریت قبلی تلاش برای بازسازی را بهبود بخشید.

دیدگاه دوم: تغییر مدیریت. این دیدگاه بر تعویض و جابجایی مدیران تمرکز داشته و تصریح می‌کند که اگر مدیریت ظرفیت و دانش نداشته باشد، هیچ مکانیزم انگیزشی نمی‌تواند موجب بهبود عملکرد وی شود. برخی از مدیران ممکن است آنقدر نامناسب باشند که نتوانند به انگیزه‌های جدید پاسخ دهند، هرچقدر هم که این محرک‌های انگیزشی خوب طراحی شده باشند. مدیران خوب هم ممکن است تحت انگیزه‌هایی که به خوبی سازمان‌دهی نشده‌اند، به شکل مناسبی واکنش نشان ندهند. در این صورت، تجدید ساختار تنها در صورتی مؤثر است که هر دو تغییر - به کار گماردن مدیران جدید و توسعه مشوق‌های جدید- همراه با هم معرفی شوند (جانکوف و مورل، ۲۰۰۲)^{۲۱}

۲-۵- اعمال محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت ملایم

وجود محدودیت‌های آسان (ملایم) بودجه‌ای به این معناست که بنگاه‌ها می‌توانند دولت را به تخصیص اعتبار بابت پوشش کسری‌های خود ترغیب کنند. محدودیت ملایم بودجه‌ای می‌تواند به دو طریق اعمال شود: پرداخت یارانه ضمنی با محدود کردن رقابت و حمایت از قدرت بازاری شرکت‌های دولتی -همان‌طور که تا قبل از دوران گذار نیز انجام می‌شد- و دوم، از طریق یارانه‌ها و اعتبارات در موارد زیان‌دهی. (لین و لی^{۲۲}، ۲۰۰۸)

در چارچوب ادبیات موجود، پژوهشگران به این توافق نظری دست یافته‌اند که سخت‌گیری در محدودیت‌های بودجه‌ای بنگاه‌ها شرط لازم برای موفقیت اصلاحات ساختاری و اقتصادی، به ویژه در اقتصادهای در حال گذار است. در عین حال، پرسش مهم در این زمینه این خواهد بود که چه لزومی به اعمال محدودیت سخت بودجه‌ای قبل از واگذاری وجود دارد. در اینجا سه دسته استدلال قابل طرح است: اول، این اقدام موجب تسهیل اصلاح ساختار و واگذاری شرکت دولتی خواهد شد؛ دوم، زیست‌پذیری شرکت، هم برای دولت و هم برای بخش خصوصی آشکار می‌شود؛ و سوم، انگیزه‌ها و منشأ ایجاد محدودیت‌های بودجه‌ای ملایم احتمالاً بسیار ریشه‌دار هستند؛ از این رو، اینکه انتظار داشته باشیم

۲۱- به عنوان نمونه‌ای از این اقدام مشوق اصلاحی، می‌توان به تغییرات مدیریتی در شرکت هواپیمایی بریتانیا (Shibata, ۱۹۹۴) اشاره کرد.

محدودیت ملایم بودجه‌ای برای یک بنگاه، فقط با خصوصی‌سازی از بین برود بسیار دور از واقعیت است (کورنای^{۲۳}، ۲۰۰۱) و حتی ممکن است خصوصی‌سازی، نه تنها آن را تضعیف نکند بلکه هزینه آن را برای دولت بیشتر می‌کند. (لین و لی، ۲۰۰۸)^{۲۴}

۲-۶- تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی

بعد از شفاف کردن صورت دارایی‌های و بدهی‌های شرکت، نوبت به تصمیم برای برعهده گرفتن تعهدات و بدهی‌های شرکت می‌رسد. شرکت‌های دولتی به واسطه سهل‌گیری بودجه‌ای اغلب دارایی‌های غیرکاربردی و بدهی‌های زیادی دارند. انتظار می‌رود تجدید ساختار بدهی باعث بهبود کارایی فنی شود. چرا که با نسبت بدهی بالا، شرکت‌ها در معرض عدم توانایی برای بازپرداخت بدهی قرار دارند و بنابراین، جریان نقدی جاری را به جای سود بلندمدت بهینه‌سازی می‌کنند. این رفتار مالکان جدید را از فعالیت‌های حداکثرکننده سود منحرف می‌کند و بنابراین، کارایی فنی را کاهش می‌دهد. تجدید ساختار بدهی همچنین با معرفی سرمایه‌گذاران جدید و تغییر ساختار حاکمیت شرکتی (با انجام سوآپ بدهی-سهام)، کارایی را بهبود می‌بخشد.

آنچه ذکر شد، استدلالی است که در تمایل خریداران بالقوه به تسویه شدن بدهی‌ها و تجدید ساختار آنها قبل از خصوصی‌سازی نهفته است. تجارب بین‌المللی موجود از خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که خریداران خصوصی بر این باورند که حتی اگر قیمت فروش به اندازه میزان بدهی تخفیف یابد، تمایل به پذیرش بدهی‌ها پایین‌تر است. آنها برای کاهش ریسک و تأمین مالی هزینه‌های جدید به دنبال جریان نقدی فوری مثبت هستند. بنابراین کاهش بدهی یک روش استاندارد برای واگذاری شرکت‌های دولتی در سراسر جهان است. هدف اصلی آن است که صاحبان جدید شرکت با سرمایه کافی باقی گذاشته شوند تا آنها قادر باشند ابتدا از سرمایه محافظت و سپس آن را افزایش دهند. بنا به توصیه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۱۹) کاهش بدهی باید تا جایی باشد که نسبت سهام به بدهی هم‌ردیف این نرخ برای شرکت‌های خصوصی شود؛ همچنین ممکن است نیاز باشد مالک دولتی، الزامات نرخ بازده و سیاست سود تقسیمی را با توجه به خصوصی‌سازی احتمالی از نو ارزیابی کند.^{۲۵}

23- Kornai

۲۴- در زمینه سخت‌گیری محدودیت بودجه‌ای می‌توان به تجربه موفق چین در سخت‌گیری بودجه‌ای بانک‌های دولتی (Woo، ۲۰۱۹)، سخت‌گیری بودجه در چند شرکت در لهستان (Aghion, Blanchard, & Burgess، ۱۹۹۴) و بلغارستان (Koleva، ۲۰۰۳) اشاره کرد.

۲۵- به عنوان نمونه‌های از این اقدام اصلاحی می‌توان به کاهش بدهی‌های شرکت مخابرات آرژانتین، تعیین تکلیف بدهی‌های



۲-۷- تعدیل و اصلاح قراردادهای نیروی کار

شرکت‌های تحت مالکیت دولت به ویژه در کشورهای در حال گذار، به دلیل ملاحظات سیاسی و تحمل بار سیاست‌های اجتماعی، عمدتاً نیروی کار مازاد و نامتناسب با مهارت مورد نیاز دارند و اغلب مزایای اضافی و غیردستمزدی در زمینه بهداشت، آموزش، سلامت و حمل و نقل برای نیروی کار فعال خود در نظر می‌گیرند. این وضعیت مرتبط با نیروی کار، شرکت را متحمل هزینه، کاهش کارایی و عدم مزیت رقابتی نسبت به دیگر شرکت‌های داخلی و خارجی می‌کند. بنابراین، یکی از مهمترین پیش‌نیازهای افزایش کارایی عملیاتی شرکت‌های دولتی پایین آوردن تعداد کارکنان به سطحی است که از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر باشد. (تسهیلات مشاوره زیرساخت عمومی-خصوصی و بانک جهانی، ۲۰۰۴) یکی از اولین گام‌ها در تعدیل نیروی کار، برآورد میزان مورد نیاز تعدیل و بازسازی نیروی کار است. نهاد مجری باید به تسلط روشنی بر نیروی کار شرکت دست یابد تا تعیین کند که در صورت نیاز به تغییر از نظر تعداد، مهارت و شیوه‌های کاری، چه اقدامی باید انجام شود. (تسهیلات مشاوره زیرساخت عمومی-خصوصی و بانک جهانی، ۲۰۰۴) در این گام، باید سه مرحله طی شود:

حسابرسی کارکنان و یک تجزیه و تحلیل به‌روز از نیروی کار انجام شود و به یک پایگاه داده‌ای مناسب دست یافت.

شاخص‌پذیری، داده‌های مقایسه‌ای در مورد عملکرد و بهره‌وری نیروی کار در اختیار مدیران قرار می‌دهند. اگرچه مقایسه این شاخص‌ها با شرکت‌های کارا یا صنعت خصوصی همیشه آسان نیست، اما منابع قابل توجهی از اطلاعات ایجاد کرده می‌تواند نمایی کلی و دست‌کم نمایی خام از مقیاس نیروی کار اضافی در اختیار دولت و نهاد اجرایی قرار دهد. نوع اصلی برای شاخص‌ها شامل شاخص‌های داخلی (مقایسه در درون یک سازمان)، بخشی (مقایسه بین شرکت‌ها در همان بخش) و عملکردی (مقایسه سازمان‌ها در بخش‌های مختلفی که عملکردهای مشابهی دارند) است.^{۲۷}

تحلیل نیروی کار اغلب در کشف اندازه تعدیل، تجزیه و تحلیل دقیق نیروی کار مورد نیاز است چرا که مراحل پیش‌گفته تنها بخشی از

راه‌آهن ژاپن (Kim & C. Huang, ۲۰۱۹) و بازسازی مالی شرکت سوارز لهستان (Wilson, ۱۹۹۳) اشاره کرد.
26- The Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) & World Bank

۲۷- برای درک منشأ بهره‌وری نیروی کار (اگر بپذیریم هدف در شرکت‌های حداکثرکننده سود در مورد نیروی کار ارتقای بهره‌وری است)، می‌توان طیفی از معیارهای عمومی، و همچنین معیارهای خاص هر بخش را بررسی کرد، مانند: تعداد کارکنان در هر هزار اشتراک (تلفن یا آب)، تعداد کارکنان در هر مگاوات تولیدی (تولید برق)، تعداد کارکنان در هر تن بار یا TEU (واحدی معادل ۲۰ فوت) کانتینرهای تحت کنترل (بندرگاه)، تعداد کارکنان به ازای هر هواپیما (خطوط هوایی). (PPIAF, & World Bank, ۲۰۰۴)

اطلاعات لازم برای ارزیابی دقیق تعدیل مورد نیاز و روش‌های انتخاب نیروی کار برای تعدیل را ارائه می‌دهند. هدف از چنین تجزیه و تحلیلی شناسایی تعداد کارکنان مورد نیاز در واحد یا سطح عملیاتی است که برای انجام آن می‌توان از ترکیب کارکنان شرکت و مشاوران تخصصی استفاده کرد.^{۲۸}

۲-۸- تعیین (کاهش) حدود تنظیم‌گری دولت

اگر قرار بر این است که بنگاه خصوصی‌شده با سایر بنگاه‌های موجود در بازار رقابت کند، باید تا آنجایی که امکان دارد مقررات دست و پاگیر و وظایف حاکمیتی تحمیل شده بر بنگاه حذف شود. به طور کلی ضروری است قبل از آنکه واگذاری انجام گیرد حدود دخالت دولت در ابعاد مختلف تصمیم‌گیری در شرکت برای دوره بعد از خصوصی‌سازی تعیین شود. به عبارت دیگر، لازم است مشخص شود، دولت بعد از واگذاشتن مالکیت خود، چه انتظاراتی از مالک خصوصی دارد. حتی در سطوح عالی‌تر اگر نیاز است که مرجعی تنظیم‌گر برای فعالیت بنگاه مشمول واگذاری و سایر بنگاه‌های موجود یا آتی آن بازار مشخص مستقر شود، باید این کار قبل از انجام خصوصی‌سازی صورت پذیرد.^{۲۹}

۳- محورهای اصلی قابل طرح در بررسی هر شرکت مشمول واگذاری در ایران

اگر قرار باشد گزارشی از وضعیت شرکت‌ها پیش از واگذاری تهیه شده و در خصوص اقدامات اصلاحی مورد نیاز هر شرکت تصمیم‌گیری شود، به نظر لازم است در گام نخست فهرستی بومی‌سازی شده از اقدامات ممکن و بررسی‌های مورد نیاز در اختیار باشد. در بخش قبل، ملهم از ادبیات و تجارب جهانی یک فهرست اولیه استخراج و ارائه شد. در مسیر بومی‌سازی و تدقیق، فهرست اقدامات مذکور، در فرآیند مصاحبه با متخصصان و کارشناسان مورد بررسی قرار گرفته و به بوته نقد گذاشته شد. به این ترتیب با انجام مصاحبه با ۹ نفر از خبرگان و مسئولین سابق و فعلی سازمان خصوصی‌سازی، در مورد هر یک از گزاره‌های استخراج شده از مطالعات بین‌المللی که شکل طبقه‌بندی شده آن‌ها در قالب محورهای اصلی اصلاح ساختار در بند قبل مورد اشاره قرار گرفت، (سطر اول از هر شماره ردیف جدول ۱) بحث شد. در نهایت با توجه به مهمترین نکات مطرح شده در ارتباط با هر گزاره یا

۲۸- به عنوان نمونه‌های از این اقدام اصلاحی می‌توان به تعدیل نیروی کار در راه‌آهن فدرال برزیل، ژاپن (Kim & C. Huang, ۲۰۱۹) و آرژانتین (Ramamurti, ۱۹۹۷) و برنامه‌های تعدیل نیروی کار در ترکیه با کمک بانک جهانی (Files, ۱۹۹۴) اشاره کرد.

۲۹- به عنوان نمونه‌ای از این اقدام اصلاحی می‌توان به تغییر حدود تنظیم‌گری دولت ژاپن پیش از واگذاری راه‌آهن ملی (Kim & C. Huang, ۲۰۱۹)، مخابرات برزیل (Mattos & Coutinho, ۲۰۰۵) و مخابرات ژاپن (Takano, ۱۹۹۲) اشاره کرد.



اقدام (این ملاحظات در سطح دوم از هر شماره ردیف جدول ۱ آمده است) گزاره نهایی استخراج شده است (سطر سوم از هر شماره ردیف جدول ۱).

جدول ۱؛ فرآیند اصلاح مؤلفه‌های مستخرج از تجربیات جهانی

مؤلفه استخراج شده	بنگاه (طرح) دولتی به شرکت حقوقی مستقل مناسب تبدیل شود.
۱	در حال حاضر، این موضوع چالش پیرنگی در خصوصی سازی نیست و مصداق‌های بیرونی چندانی ندارد. (۶) این مسئله در مورد بنگاه‌های بزرگتر بیشتر مطرح است و در همه موارد هم شاید نیاز نباشد بنگاه را تبدیل به شرکت کنیم. (۳ و ۴ و ۸) تبدیل به شخصیت حقوقی در تسهیل قیمت گذاری و ایجاد امکان واگذاری سهام ترجیحی مؤثر است. (۳) تبدیل به شرکت، به معنای تعریف جایگاه هیئت مدیره و مدیرعامل برای بنگاه است. این کار می‌تواند به جای تسهیل، مقاومت در مقابل خصوصی سازی ایجاد کند. (۷)
مؤلفه اصلاح شده	شخصیت حقوقی مناسب بنگاه‌های (طرح‌های) دولتی تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه‌های بزرگ و طرح‌های آماده بهره‌برداری، سازمان خصوصی سازی مکلف است بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند.
۲	در صورتی که بازده دارایی (ROA) یا بازده سهام (ROE) یا میانگین نسبت محصول به نیروی کار شرکت در دوره سه ساله قبل از شروع اصلاح ساختار نسبت به مقدار مشابه صنعت کمتر است، مدیریت تغییر کند.
مؤلفه استخراج شده	گاهی مخالفت‌ها با واگذاری و اصلاحات ساختاری فراتر از سطح تیم مدیریتی بنگاه است (۴) این اختیار به لحاظ قانونی برای وزیر اقتصاد وجود دارد اما به لحاظ فرآیندهای جاری و حاکم، عدم وجود تخصص در وزارت اقتصاد، نبود مدیران مناسب در بخش دولتی و عدم تمایل مدیران بخش خصوصی به فعالیت در بخش دولتی امکان اجرا ندارد. (۳ و ۶ و ۷) این اقدام در نسبت به اصلاح ضوابط و نوع نگاه به فرآیند آماده سازی از اولویت برخوردار نیست. (۱ و ۳ و ۸)
مؤلفه اصلاح شده	گزاره حذف شود.



۳	مؤلفه استخراج شده	در صورت تصمیم به حفظ مدیریت برای آن انگیزه‌های تشویقی در نظر گرفته شود.
	ملاحظات مطرح شده	با توجه به عدم وجود بودجه کافی و منافع بسیار شرکت‌های دولتی برای مدیران، تنبیه و جریمه برای مدیرانی که در آماده‌سازی بنگاه مشارکت نمی‌کنند، به جای تشویق توصیه می‌شود. (۳)
	مؤلفه اصلاح شده	اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضای هیئت مدیره، مدیران عامل و سایر مدیران بنگاه همکاری لازم جهت آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه ندارند، متخلف محسوب و اقدامات تنبیهی برای آنها در نظر گرفته شود.
۴	مؤلفه استخراج شده	وضعیت دفاتر تجارتي مطابق با قانون تجارت در شرکت بررسی شود.
	ملاحظات مطرح شده	-
	مؤلفه اصلاح شده	وضعیت دفاتر تجارتي مطابق با قانون تجارت در شرکت بررسی شود.
۵	مؤلفه استخراج شده	مطابقت اسناد مالی شرکت با استانداردها مورد بررسی قرار گیرد.
	ملاحظات مطرح شده	-
	مؤلفه اصلاح شده	مطابقت اسناد مالی شرکت با استانداردها مورد بررسی قرار گیرد.
۶	مؤلفه استخراج شده	دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند.
	ملاحظات مطرح شده	آخرین صورت مالی (حتی با فرض بروز رسانی) روش مناسبی برای قیمت‌گذاری در واگذاری‌های خارج از بازار سرمایه نیست. (۴) در مورد شرکت، شفافیت دارایی و بدهی چندان مفهومی ندارد؛ اما این کار در مورد بنگاه ضرورت دارد. (۳) باید توجه شود که بنگاه هم می‌تواند بدهی داشته باشد. (۳)
	مؤلفه اصلاح شده	دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند.
۷	مؤلفه استخراج شده	ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی شوند.
	ملاحظات مطرح شده	در مورد بعضی از بنگاه‌ها، روی یک سری از دارایی‌ها دعوای خیلی عجیب و غریبی وجود دارد که حل آنها ممکن است چندین سال به طول انجامد؛ آیا باید تا حل دعوا، شرکت واگذار نشود؟ (۸)
	مؤلفه اصلاح شده	ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آن‌ها ارائه شود.
۸	مؤلفه استخراج شده	-
	ملاحظات مطرح شده	مشکلات حقوقی شرکت تعیین تکلیف شوند. (۴)
	مؤلفه اصلاح شده	مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.

۹	مؤلفه استخراج شده	نفوذ قدرت های مختلف (اتحادیه های کارگری، شبکه های عرضه کنندگان نهاده ها، سیاستمداران محلی و منطقه ای و حامیان آن ها در دولت مرکزی) در شرکت های بزرگ تخفیف یابد.
	ملاحظات مطرح شده	به طور کلی مقابله با نفوذ مقامات ملی و استانی به سادگی امکان پذیر نیست. (۳ و ۴ و ۶ و ۷)
	مؤلفه اصلاح شده	این گزاره حذف شود.
۱۰	مؤلفه استخراج شده	یارانه های مستقیم و غیرمستقیم به شرکت دارای مشکلات جدی که شاخص جریان نقدی اولیه اش (درآمد حاصل از فروش منهای کل هزینه های عملیاتی) منفی است، محاسبه شود.
	ملاحظات مطرح شده	بسیاری از یارانه های دولتی نانوشته و غیررسمی هستند. (۱ و ۳ و ۶)
	ملاحظات مطرح شده	امتیاز ویژه ای که شرکت های دولتی دارند، حمایت های مالی شرکت های مادر تخصصی است (۱۳م)
۱۱	مؤلفه استخراج شده	ماده (۸) قانون تصریح می کند که هر امتیازی که برای شرکت های دولتی گروه یک و دو تعریف شده برای شرکت های خصوصی نیز در نظر گرفته شود؛ که البته هیچگاه این ماده به درستی اجرا نشد. (۳ و ۶)
	مؤلفه اصلاح شده	کلیه امتیازات، یارانه های مستقیم و غیرمستقیم به بنگاه ها قبل از واگذاری احصا، محاسبه و تعیین تکلیف شوند. این تعیین تکلیف باید در جهت بهبود شرایط رقابتی بین بنگاه بعد از واگذاری و شرکت های مشابه بخش خصوصی باشد.
	مؤلفه استخراج شده	تلاش برای سخت کردن محدودیت ملایم بودجه ای تا رسیدن به میزان مرتبط با شرکت های خصوصی انجام شود.
۱۲	ملاحظات مطرح شده	-
	مؤلفه اصلاح شده	این گزاره حذف شود.
	مؤلفه استخراج شده	حتی الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.
۱۲	ملاحظات مطرح شده	در مورد تفکیک ساختار آن چه بیشتر اتفاق افتاده، جدا کردن بخش حاکمیتی شرکت است. (۱۳م)
	مؤلفه اصلاح شده	ساختار، چارچوب عمومی و موضوع فعالیت شرکت در اساسنامه آن آمده است بنابراین نمی توان بخشی از فعالیت آن را جدا کرد و در قالب شرکت دیگری واگذار کرد. (۱)
۱۲	ملاحظات مطرح شده	حتی الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.
	مؤلفه اصلاح شده	ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.



۱۳	مؤلفه استخراج شده	واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.
	ملاحظات مطرح شده	-
۱۴	مؤلفه اصلاح شده	واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.
	مؤلفه استخراج شده	فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) از شرکت جدا شود.
	ملاحظات مطرح شده	تفکیک شرکت، به دلیل افزایش تعداد مصادیق قابل واگذاری، می‌تواند فرآیند واگذاری را پیچیده‌تر کند. (۶)
	مؤلفه اصلاح شده	فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) در صورت تشدید زمینه‌های عدم واگذاری، از شرکت جدا شود.
۱۵	مؤلفه استخراج شده	دارایی‌های مازاد و دارایی‌های دارای ملاحظات قانونی و امنیتی خاصی از شرکت جدا شوند.
	ملاحظات مطرح شده	دارایی‌های مازادی که مشکلات حقوقی دارند و مدت زمان زیادی طول می‌کشد تا مشکلاتشان حل شود باید از شرکت جدا شوند. (۴)
	مؤلفه اصلاح شده	دارایی‌های مازاد (در حجم بالا) و دارایی‌های مازاد دارای مشکلات حقوقی غیرقابل حل (در مدت تعیین شده برای آماده‌سازی و اصلاح ساختار) و ملاحظات قانونی و امنیتی خاص از شرکت جدا شوند.
	مؤلفه استخراج شده	-
۱۶	ملاحظات مطرح شده	جایگزینی تضامین توسط خریدار، به دلیل عدم تمایل بانک‌ها و عدم امکان آن در شرکت‌هایی که ۱۰۰ درصد دولتی نیستند، تاکنون صورت نگرفته است. (۳ و ۶)
	مؤلفه اصلاح شده	در طول دوره واگذاری برای دریافت تسهیلات جدید، از تضامین دولتی استفاده نشود. (۱)
		تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.

مؤلفه استخراج شده	بدهی‌های شرکت تا رساندن نسبت بدهی به سهام به نسبت شرکت‌های خصوصی از طریق اقداماتی مانند فروش دارایی‌های غیرضرور و جانبی، برعهده گرفتن بدهی‌ها توسط دولت، سوآپ بدهی-سهام و انتشار سهام جذب شوند.	۱۷
ملاحظات مطرح شده	این اقدام به این بستگی دارد که آیا ما می‌خواهیم آن فعالیت ادامه پیدا کند و اینکه آیا امکان مالی برای آن وجود دارد. (۸)	
مؤلفه اصلاح شده	بدهی‌های شرکت‌های درتنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تا رساندن نسبت بدهی به سهام به نسبت شرکت‌های خصوصی از طریق اقداماتی مانند فروش دارایی‌های غیرضرور و جانبی، برعهده گرفتن بدهی‌ها توسط دولت، سوآپ بدهی-سهام و انتشار سهام جذب شوند.	
مؤلفه استخراج شده	حسابرسی کارکنان، تجزیه و تحلیل به‌روز از نیروی کار، ارزیابی روشن و سیستماتیک از نیروی کار شرکت و دستیابی به یک پایگاه داده‌ای مناسب انجام گیرد.	۱۸
ملاحظات مطرح شده	-	
مؤلفه اصلاح شده	حسابرسی کارکنان، تجزیه و تحلیل به‌روز از نیروی کار، ارزیابی روشن و سیستماتیک از نیروی کار شرکت و دستیابی به یک پایگاه داده‌ای مناسب انجام گیرد.	
مؤلفه استخراج شده	یک شاخص مناسب برای سنجه‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود.	۱۹
ملاحظات مطرح شده	-	
مؤلفه اصلاح شده	یک شاخص مناسب برای سنجه‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود.	
مؤلفه استخراج شده	موارد خارج از عادت قراردادهای نیروی کار بخش خصوصی حذف شود.	۲۰
ملاحظات مطرح شده	چارچوب قراردادهای کار شرکت‌های خصوصی و دولتی یکسان است و تنها در میزان سخت‌گیری بر اجرای مفاد قرارداد متفاوت هستند. (۶ و ۸) اما اگر سایر مزایای اعطایی به شرايط بازاری نزدیک شود واگذاری راحت‌تر صورت می‌گیرد و قطعاً مشکلات می‌شود. (۸)	
مؤلفه اصلاح شده	مزایای مازاد نیروی کار نسبت به مزایای نیروی کار بخش خصوصی حذف شوند.	
مؤلفه استخراج شده	نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود.	۲۱
ملاحظات مطرح شده	-	
مؤلفه اصلاح شده	نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود.	



	مؤلفه استخراج‌شده	برنامه تعدیل با هماهنگی کارفرما، کارگران و دولت در شرکت‌های بزرگ دارای نیروی کار مازاد از طریق روش‌های زیر: تعدیل تدریجی، تعدیل داوطلبانه، انتقال به سایر شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی دارای ظرفیت و تعدیل اجباری (حتی‌الامکان مهارت محور) انجام شود.
۲۲	ملاحظات مطرح شده	در کشور موضوع نیروی انسانی، خط قرمز خصوصی‌سازی است، بنابراین نمی‌توان تعدیل اجباری را در دستور کار قرار داد. (۳)
	مؤلفه اصلاح شده	برنامه تعدیل (حتی‌الامکان مهارت محور) با هماهنگی کارفرما، کارگران و دولت در شرکت‌های بزرگ دارای نیروی کار مازاد از طریق روش‌های زیر: تعدیل تدریجی، تعدیل داوطلبانه و انتقال به سایر شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی دارای ظرفیت انجام شود.
	مؤلفه استخراج‌شده	تعریف چارچوب قانونی برای شرکت، با کاهش وظایف عمومی شرکت و کاهش کنترل دولت به سطحی برابر با شرکت‌های خصوصی در زمینه‌های غیرانحصاری، غیرارائه‌دهنده خدمات اجتماعی و غیراستراتژیک انجام شود.
۲۳	ملاحظات مطرح شده	
	مؤلفه اصلاح شده	تعریف چارچوب قانونی برای شرکت، با کاهش وظایف عمومی شرکت و کاهش کنترل دولت به سطحی برابر با شرکت‌های خصوصی در زمینه‌های غیرانحصاری، غیرارائه‌دهنده خدمات اجتماعی و غیراستراتژیک انجام شود.
	مؤلفه استخراج‌شده	
۲۴	ملاحظات مطرح شده	قبل از واگذاری به واسطه دولتی بودن شرکت قدرت بیشتری برای اعمال تغییرات مطلوب وجود دارد. (۳)
	مؤلفه اصلاح شده	مواردی در مورد حق فروش سهام، سهام ممتاز و ... در اساسنامه وجود دارد که باید در زمان دولتی بودن اصلاح شوند. (۴)
	مؤلفه اصلاح شده	تغییرات در اساسنامه شرکت در راستای اصلاح موارد خارج از عادت و مشکل‌ساز و اصلاحات مرتبط با سایر اقدامات اصلاحی (مانند تفکیک ساختاری) انجام شود.
	مؤلفه استخراج‌شده	در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود.
۲۵	ملاحظات مطرح شده	شرکت‌های مشمول واگذاری جریان‌ساز و مؤثر در فرآیند اقتصاد نیستند که برای آنها از قبل نهاد تنظیم‌گر ایجاد کنیم. (۳)
	مؤلفه اصلاح شده	در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود.
	مؤلفه استخراج‌شده	شرکت به لحاظ شاخص‌های شرکت‌های در تنگنا ^۱ و تأمین‌کننده منافع جمعی ^۲ تعیین وضعیت شود.
۲۶	ملاحظات مطرح شده	واحدی که حفظ آن‌ها در اقتصاد برای کشور استراتژیک است، باید مشخص شوند. (۸)
	مؤلفه اصلاح شده	شرکت به لحاظ شاخص‌های شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین وضعیت شود.



۲۷	مؤلفه استخراج شده	میزان کمک دولتی برای اصلاحات ساختاری (با حداکثر تکیه به منابع داخلی و اعتباری) شرکت های در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی تعیین و تأمین مالی شود.
	ملاحظات مطرح شده	با وجود مشکل تخصیص بودجه، خوب است بر دارایی های داخلی بنگاه تکیه شود. (۳)
۲۸	مؤلفه اصلاح شده	میزان کمک دولتی برای اصلاحات ساختاری (با حداکثر تکیه به منابع داخلی و اعتباری) شرکت های در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی تعیین و تأمین مالی شود.
	ملاحظات مطرح شده	حدود اقدامات اصلاحی (شامل اصلاحات فنی و عملیاتی) برای شرکت های در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی برای واگذاری تعهدی با هدف بازگشت زیست پذیری بلندمدت بر اساس مفروضات واقع بینانه و در یک بازه زمانی معقول مشخص شود.
	ملاحظات مطرح شده	حدود اقدامات اصلاحی (شامل اصلاحات فنی و عملیاتی) برای شرکت های در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی برای واگذاری تعهدی با هدف بازگشت زیست پذیری بلندمدت بر اساس مفروضات واقع بینانه و در یک بازه زمانی معقول مشخص شود.
	مؤلفه اصلاح شده	

مأخذ: یافته های پژوهش

* شماره مصاحبه ای که هر یک از نکات مورد اشاره مستخرج از آن مصاحبه است، در پرانتز آورده شده است.

۴- جمع بندی

در این مقاله با مرور تجربیات جهانی، مهمترین اقدامات مورد نیاز برای آماده سازی و اصلاح ساختار بنگاه های دولتی پیش از خصوصی سازی را بررسی کرده و لیستی از مؤلفه های ضروری در مطالعات آماده سازی شرکت قبل از واگذاری را تهیه کردیم. ضمن آنکه ضرورت بررسی و انجام هریک از اقدامات را به اختصار شرح دادیم تا سیاست گذاران متوجه اهمیت توجه به آنها تا پیش از واگذاری باشند. عمده اقدامات دولت های مختلف در خصوصی سازی ها متوجه اصلاحات سطحی و اقدامات بقامحور برای بنگاه های دولتی بوده است و اصلاحات عمیق استراتژیک به عهده خریدار خصوصی محول شده است. ما این لیست را با متخصصان به اشتراک گذاشتیم تا با تدقیق و بومی سازی آن، به چک لیستی پیشنهادی متناسب با ساختار اقتصاد سیاسی ایران دست یابیم.

- تورنل، ارون (۱۳۸۹). خصوصی‌سازی خصوصی‌شده‌ها. ترجمه علی چشمی، الزامات و نتایج خصوصی‌سازی (مجموعه مقالات) (ص. ۴۴-۷). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

- گلدستین، آندرا. (۲۰۰۳). خصوصی‌سازی در ایتالیا ۱۹۹۳-۲۰۰۲: اهداف، نتایج و مسائل حل نشده، ترجمه به سفارش سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۶). تهران: سازمان خصوصی‌سازی.

- Aghion, P., Blanchard, O., & Burgess, R. (1994). The behaviour of state firms in eastern Europe, pre-privatisation. *European Economic Review*, 38(6), 1327-1349.
- Aivazian, V., Ge, Y., & Qiu, J. (2005). Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization? *Journal of corporate finance*, 11(5), 791-808.
- European Commission. (2014). Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty. Official Journal of the European Union.
- Files, L. I. (1994). Turkey-Privatization Implementation Assistance And Social Safety Net Project: Loan 3728-Loan Agreement-Conformed. The World Bank.
- Kim, C., & C. Huang, M. (2019). The Privatization of Japan Railways and Japan Post: Why, How, and Now. no. 1039.
- Koleva, P. (2003). Enterprise Restructuring in Transition Economies and its Determinants: The Case of Bulgaria. *Journal of Economics and Business*, 6(1), 241-262.
- Kornai, J. (2001). Hardening the budget constraint: The experience of the post-socialist countries. *European Economic Review*, 45 (9): 1573-99.
- Lin, C. (2001). Corporatisation and Corporate Governance in China's Economic Transition. *Economics of Planning*, 34 (1): 5-35.
- Lin, J., & Li, Z. (2008). Policy burden, privatization and soft budget constraint. *Journal of Comparative Economics*, 36(1): 90-102.
- Lanuza, L. M. G. (1992). The Argentine telephone privatization. *Telecommunications Policy*, 16(9), 759-763.
- Mattos, C., & Coutinho, P. (2005). The Brazilian model of telecommunications reform. *Telecommunications Policy*, 29(5), 449-466.
- OECD. (2019). A Policy Maker's Guide to Privatisation, Corporate Governance. Paris: OECD Publishing.
- PPIAF, & World Bank. (2004). Labor Issues in Infrastructure Reform: A Toolkit.



The World Bank.

- Rajski, J. (1993). Privatization of State-Owned Enterprises in Poland. *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, 17, 767.
- Ramamurti, R. (1997). Testing the limits of privatization: Argentine railroads. *World development*, 25(12): 1973-1993.
- Shibata, K. (1994). Privatisation of British Airways: its management and politics 1982-1987 (No. 93-99). European University Institute.
- Takano, Y. (1992). Nippon Telegraph and Telephone privatization study: experience of Japan and lessons for developing countries. The World Bank.
- Welch, D., & Fremond, O. (1998). The Case-by-Case Approach to Privatization: Techniques and Examples. The World Bank.
- Wilson, G. (1993). The privatization of swarzedz furniture company (SFM): Lessons from Poland's first underwritten public offering. *The Columbia Journal of World Business*, 28(1), 18-35.
- Woo, W. (2019). China's soft budget constraint on the demand-side undermines its supply-side structural reforms. *China Economic Review*, 57.

Review of global experiences of preparing and restructuring of enterprises before privatization; Lessons for Iran

Zeynab Piroozrahi³⁰

Javad ArabYarmohammadi³¹

Abstract

More than two decades after privatization, the results compared to the objectives, especially the objectives enshrined in the general policies of Article 44, have been the subject of much debate and criticism. Lack of restructuring or inadequate measures in restructuring is one of the most important points of criticism on the privatization program carried out in Iran and it seems that the approval and announcement of "criteria for restructuring of enterprises" is not enough. In fact, except budget allocation to adjust the labour of a few firms before the divestiture, no significant results have been obtained from the application of this decree. However, based on global experiences, the importance of pre-privatization reforms area obvious. In this research, through the analysis of global experiences and various international-

30- Ph.D. student, Faculty of Economics, University of Allameh Tabataba'ei.

31- Assistant Professor, Economic Affairs Research Institute.



oriented studies and agendas, the various axes of the restructuring of enterprises before divestiture has been collected and classified. The results show that the restructuring of enterprises before privatization has various dimensions, many of which are beyond the adjustment of the labour that has been pursued in Iran. Inspired by international experience and taking into account the implementation constraints realized in interviewing experts in the field, a framework for studying and implementing pre-privatization restructuring in a way that strengthens the motivation of private buyers and increases the likelihood of successful privatization is provided.

Key Words: Privatization, Restructuring, Divestiture, State-owned enterprises.

(Footnotes)

۱- شرکت مطابق با شاخص‌های زیر در تنگنا نامیده می‌شود:
برای شرکت‌های با مسئولیت محدود: بیش از نیمی از سرمایه ثبت شده آن در نتیجه زیان انباشته از بین رفته باشد.
برای شرکت‌هایی که حداقل برخی از اعضا در مقابل بدهی‌های شرکت دارای مسئولیت نامحدود هستند: بیش از نیمی از سرمایه آن به شکلی که در حساب‌های شرکت نشان داده شده است، در نتیجه زیان انباشته از بین رفته باشد.
شرکت معیارهای قانون داخلی خود را برای قرار گرفتن در دادرسی اعسار جمعی به درخواست طلبکاران خود برآورده می‌کند.
شرکت‌هایی که کوچک و متوسط نیستند و در دو سال گذشته:
نسبت بدهی دفتری شرکت به حقوق صاحبان سهام آن بیش از ۷،۵ بوده است و
نسبت درآمد قبل از بهره، مالیات و استهلاک به کل پرداخت سود شرکت زیر بوده است.
شرکت تازه تأسیس (کمتر از سه سال از آغاز عملیات در زمینه فعالیت مربوطه سپری شده باشد) و شرکت شرکت متعلق به گروه تجاری بزرگ‌تر (مگر در مواردی که ثابت شود مشکلات شرکت ذاتی بوده و ناشی از تخصیص نامناسب منابع مالی در گروه نیست و به علاوه مشکلات چنان جدی هستند که خود گروه نمی‌تواند به تنهایی از عهده حل و فصل آن‌ها برآید) در چارچوب قواعد فوق واجد شرایط کمک نیست. (کمپسیون اروپا، ۲۰۱۴)

۲- شرکت در تنگنا مطابق با یکی از شاخص‌های زیر تأمین‌کننده منافع جمعی باشد:
نرخ بیکاری در منطقه یا مناطق مورد نظر مزمن و بالاتر از میانگین کشوری بوده و در عین حال آن منطقه (مناطق) در ایجاد اشتغال جدید با مشکل مواجه باشد؛
خطر اختلال در ارائه یک خدمت مهم (نظیر زیرساخت‌های ملی) وجود داشته و ارائه این خدمت توسط ارائه‌کنندگان جدید هم دشوار باشد؛
شرکت دارای نقش مهم سیستماتیک در یک منطقه یا بخش خاص بوده و خروج آن



پیامدهای منفی بالقوه‌ای در بر داشته باشد (مثلاً شرکت تأمین‌کننده یک نهاده مهم باشد)؛

خطر وقفه در تداوم تأمین خدمات عمومی وجود داشته باشد؛
خروج شرکت از بازار منجر به از بین رفتن جبران‌ناپذیر دانش یا تخصص فنی مهم شده
یا شرکت (زیست‌پذیر) دیگری را به سمت تنگنا سوق دهد؛
اگر شرکت در تنگنا تأمین‌کننده منافع جمعی نیست انحلال آن باید بررسی شود. در
صورت عدم پیش‌بینی احیا برای شرکت در تنگنا که منافع عمومی را تأمین می‌کند، باید
شرکت در دولت حفظ شود. (کمیسون اروپا، ۲۰۱۴)

آسیب‌شناسی آماده‌سازی و اصلاح ساختار پیش از واگذاری بنگاه‌ها در ایران زینب پیروززاهی^۱ جواد عرب‌یارمحمدی^۲

چکیده

آماده‌سازی و اصلاح ساختار، یکی از مراحل ضروری فرآیند واگذاری بنگاه‌ها در تجارب موفق خصوصی‌سازی بوده است. در ایران نیز، اگرچه در قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط به این مرحله از واگذاری توجه شده، اما تقریباً اتفاق نظر وجود دارد که آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری به شکلی شایسته انجام نپذیرفته است. به طوری که آماده‌سازی برای واگذاری و به طور خاص اصلاح ساختار تنها محدود به دریافت اطلاعات و در مواردی محدود تعدیل نیروی انسانی باقی مانده و اغلب، بنگاه‌ها با همان شرایطی که داشتند، واگذار شدند. در این مقاله با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای، بررسی دیدگاه‌های انتشار یافته کارشناسان خصوصی‌سازی و نیز مصاحبه‌های نیم‌ساختاریافته عمیق با صاحب‌نظران و مسئولین و تحلیل آن در بستر نرم‌افزار MAXQDA، هفت محور اصلی در پاسخ به چرایی عدم توجه به مرحله اصلاح ساختار به قرار زیر استخراج شده است: عدم اشراف و عدم اجماع سیاست‌گذاران در مورد حدود اقدامات آماده‌سازی، اصالت واگذاری و اولویت عرضه بر اصلاحات ساختاری، زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری، دید درآمدی به واگذاری‌ها، ساختار نامناسب تقسیم وظایف، دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری و عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی. با توجه به اهمیت اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری در توفیق خصوصی‌سازی، لازم است ضرورت انجام اقدامات معطوف به تجدید ساختار توسط دولت، در ذهن سیاست‌گذاران نهاده‌ای و متناسب با آن نهادهای لازم صورت گیرد. خاصه آنکه تجارب غنی اصلاح ساختار در سایر کشورها می‌تواند درس‌آموخته‌های مفیدی را در این مسیر در اختیار قرار دهد.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی، تجدید ساختار، شرکت‌های دولتی، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته.

۱- دانشجوی دوره دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی (ره):

z.piroozrahi@gmail.com

۲- استادیار پژوهشکده امور اقتصادی:

j.yarmohamadi@earc.ac.ir



۱- مقدمه

آماده سازی^۳ و اصلاح ساختار بنگاه‌ها در زمره اقدامات و فرآیندهای ضروری و با اهمیتی است که پیش از واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی در بسیاری از تجارب موفق خصوصی سازی قابل ملاحظه است. تا جایی که می‌توان از تجدید ساختار به عنوان الزامی برای موفقیت خصوصی سازی نام برد. اهمیت این اقدامات بر سیاست‌گذاران و نهادهای مرتبط با خصوصی سازی نیز پوشیده نبوده و ردپای آن را می‌توان در قوانین و دستورالعمل مربوط به خصوصی سازی مشاهده کرد. با این وجود، چه در مقام قانون و چه در مقام اجرا نقدهای بسیاری به آماده سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری وارد شده، تا آنجا که از آن به عنوان یکی از دلایل ناکامی خصوصی سازی در ایران یاد می‌شود.^۴ از نقدهای مطرح شده در منابع مختلف و نیز مصاحبه‌های انجام شده با صاحب نظران و دست‌اندرکاران خصوصی سازی اینگونه استنباط می‌شود که این اتفاق نظر وجود دارد که علیرغم اشارات قانونی و تهیه دستورالعملی برای اصلاحات ساختاری، به آماده سازی و اصلاح ساختار آنگونه که باید و شاید پرداخته نشده است. به طوری که، آماده سازی برای واگذاری، تنها محدود به دریافت اطلاعات مورد نیاز برای قیمت گذاری باقی مانده (دادور، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۲۴) و موارد معدودی از اقدامات معطوف به اصلاح ساختار که در این سال‌ها انجام شده، مرتبط با تعدیل نیروی انسانی (در اجرای ماده (۱۶) قانون) بوده است (کارگزار، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۱). بنابراین اغلب شرکت‌ها با همان شرایطی که داشتند، واگذار شدند و اصلاح ساختاری خاصی در قالب ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام نشده و دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها به شکلی مناسب و راهگشا اجرایی نشده است.

پرسش محوری که در مقاله پیش رو قصد پاسخ به آن را داریم، این است که چرا مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها، علیرغم ضرورت غیرقابل انکار آن، عملیاتی نشده است؟ ما این پاسخ را از خلال مبانی و تجربیات موجود و به کمک تحلیل مضمون مصاحبه‌های انجام شده با صاحب نظران و

۳- اشاره به این توضیح ضروری است که هر چند اصلاح ساختار در معنای رایج آن در کشور یکی از اجزای مرحله آماده سازی شرکت‌ها برای واگذاری است اما در مرور ادبیات و تجربیات «بازسازی» (Restructuring) نمی‌توان مرز دقیقی میان اقدامات منحصر در اصلاح ساختار با سایر اقدامات آماده سازی در نظر گرفت. اقدامات اصلاح ساختار پیوند بسیاری با سایر اقدامات در چارچوب آماده سازی دارند.

۴- در گزارشی که توسط معاونت اقتصادی اتاق ایران تهیه و در نخستین نشست هیأت کنندگان اتاق ایران در سال ۱۳۹۶، توسط محمدحسین رحمتی، عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی شریف ارائه شد، «ناکامی هیأت واگذاری در اصلاح ساختار شرکت‌ها پیش از واگذاری»، «توجه به درجه انحصار پس از واگذاری» و «نحوه اجرای واگذاری سهام عدالت»، از مهم ترین مقصران ناکامی خصوصی سازی شمرده شدند. (اقتصاد آنلاین، ۱۳۹۶/۰۱/۲۴ <https://www.eghtesadonline.com/n/tgG>)

دست‌اندرکاران خصوصی‌سازی^۵ در بستر نرم‌افزار مکس کیودی‌ای^۶ جستجو می‌کنیم. ادامه مقاله به این ترتیب صورت‌بندی شده است که ابتدا به روش تحلیل محتوای مصاحبه‌ها خواهیم پرداخت و بعد از آن گزارش تحلیلی تحت مضامین اصلی استخراج شده و جمع‌بندی و پیشنهاداتی ارائه خواهد شد.

۲- گام‌های تحلیل محتوای مصاحبه‌ها

ورای بررسی آراء منتشر شده صاحب‌نظران خصوصی‌سازی و مقالات و مستندات منتشر شده در مورد فرآیند و کاستی‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار در ایران، به منظور شناسایی ضعف‌های مقرراتی و اجرایی اصلاح ساختار در ایران، مصاحبه‌هایی از نوع نیمه‌ساختاریافته با خبرگان و مسئولان سازمان خصوصی‌سازی انجام گرفت. در این مصاحبه‌ها به منظور آسیب‌شناسی فرآیند اصلاح ساختار و آماده‌سازی، سؤالاتی در مورد اشکالات فرآیند اصلاح ساختار از منظر اجرایی و قانونی از مصاحبه‌شوندگان پرسیده شد.

قبل از انجام مصاحبه‌ها، تلاش شد با مرور تجربیات جهانی، به چارچوبی از مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار دست پیدا کنیم و با در اختیار داشتن این چارچوب مصاحبه‌ها جهت‌دهی شود. بر این اساس مهمترین اقداماتی که می‌تواند ذیل مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها جای گیرد، شامل موارد زیر است:

- شرکت‌سازی
- ایجاد انگیزه‌های مدیریتی یا تغییر مدیریت
- شفاف کردن صورت‌دارایی‌ها و بدهی‌ها
- ایجاد نظام واحد کنترلی
- سخت‌گیری محدودیت بودجه‌ای
- تفکیک ساختاری
- تعیین تکلیف بدهی‌های شرکت
- تعدیل نیروی کار و قراردادهای کاری
- ایجاد یک چارچوب قانونی و نظارتی مناسب

۵- مصاحبه‌های انجام شده با خانم‌ها عالیپور (مشاور رئیس سازمان خصوصی‌سازی و عضو سابق هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی)، مفتوح (مدیر کل وقت دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی) و آقایان سیف‌تبار (مدیر کل وقت دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها سازمان خصوصی‌سازی)، ضربامی (مدیر کل وقت دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی)، دولت‌آبادی (معاون وقت دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی)، دادور (رئیس گروه وقت امور مجامع سازمان خصوصی‌سازی) و خانی (عضو سابق هیئت عامل سازمان خصوصی‌سازی)، معدنچی (معاون وقت دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها سازمان خصوصی‌سازی)، کارگزار (کارشناس مسئول وقت امور مجامع سازمان خصوصی‌سازی)
6- MAXQDA



برای تحلیل مصاحبه‌های صورت گرفته و حصول نتایج قابل بهره‌برداری نیز از روش تحلیل مضمون استفاده شد. یکی از مهمترین و کارآمدترین ابزار تجزیه و تحلیل اطلاعات حاصل از مصاحبه‌ها، همین تحلیل مضمونی است که با استفاده از نرم‌افزار تحلیل داده‌های کیفی مکس کیودی‌ای امکان‌پذیر است. فرآیند تحلیل مضمون در این پژوهش بر اساس رویکرد کینگ و هوراکس^۷ (۲۰۱۰) انجام شده است. بنابراین گام‌های زیر برای تحلیل محتوا دنبال شده است: (۱) کدگذاری توصیفی که طی آن متن مصاحبه‌ها خوانده شده، موارد مرتبط مشخص شده و خلاصه نکات نوشته می‌شود و بنابراین کدهای توصیفی ایجاد و تعریف می‌شوند. (۲) کدگذاری تفسیری که طی آن کدهای توصیفی^۸ دسته‌بندی می‌شوند و هرکدام از دسته‌ها در ارتباط با سؤال تحقیق تفسیر می‌شوند و (۳) مضمون‌های فراگیر در نتیجه استنتاج مضمون‌های اصلی حاصل می‌شود.

۳- آسیب‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار ملهم از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها

نگارش تحلیل مضمون در این پژوهش را در ادامه با تکیه بر مضمون‌های فراگیر استخراج شده دنبال خواهیم کرد. به عبارتی با تکیه بر تحلیل‌های دریافت شده در قالب مضامین فراگیر (۷ مضمون) هفت محور اصلی در پاسخ به چرایی عدم توجه به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار و آسیب‌شناسی این مرحله از فرآیند واگذاری ارائه خواهد شد.

۳-۱- عدم اشراف و عدم اجماع سیاست‌گذاران در مورد حدود اقدامات آماده‌سازی

یکی از مبنایی‌ترین مسائل ما در رابطه با مرحله آماده‌سازی شرکت‌ها این است که سیاستمداران و سیاست‌گذاران درک درست و مشترکی از ابعاد و اهمیت آماده‌سازی شرکت‌ها ندارند. دیدگاه‌های مختلفی ممکن است نسبت به اصلاح ساختار وجود داشته باشد؛ اما دیدگاه حادی که در سال‌های گذشته بر سازمان و فرآیند واگذاری حاکم بوده این است که دولت نباید اصلاح ساختار انجام دهد و شرکت را باید با وضعیت موجودش واگذار کند و اگر توانست، از بخش خصوصی و بعد از واگذاری برای اصلاح ساختار حمایت کند، یا اینکه شرکت

7- King & Horrocks

۸- کدهای توصیفی و تفسیری به جهت رعایت استاندارد تعداد صفحات مقاله آورده نشده است.

مشروط واگذار شود - نوعی واگذاری که از آن به واگذاری تعهدی نیز یاد می‌شود. (مفتوح، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۳۰) در واقع، اصلاح ساختار معادل از نو ساختن بنگاه در نظر گرفته می‌شد که نه تنها این اعتقاد وجود داشت که دولت صلاحیت و توانایی انجام آن را ندارد، بلکه پرداخت به آن را مستلزم صرف هزینه‌های کلان می‌دانستند. این دیدگاه بسیار شنیده شده است که «اگر دولت توانایی اصلاح ساختار بنگاه‌های خود را داشت، دیگر چه نیازی به واگذاری آنها بود». بنابراین اصلاح ساختار یک توصیه فانتزی و ایده‌آلیستی در نظر گرفته می‌شد. از این رو تقریباً هیچگاه - علی‌رغم وجود قانون و آیین‌نامه - اصلاح ساختاری در چارچوب ماده (۱۹) و دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها به شکلی مناسب اجرا نشد. در نقطه مقابل این دیدگاه حدی هم، تنها قضاوت آخر، همان اول اظهار می‌شود؛ تنها گفته می‌شود شرکت اصلاح ساختار نیاز دارد، اما دقیقاً نمی‌دانیم اصلاح ساختار به چه معنی است! (خانی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۵)

در عمل، هیچ نقد و اظهارنظری در مورد اصلاح ساختار شرکت‌ها قابلیت رد یا تأیید ندارد. (خانی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۵) عبارتی در مورد میزان درستی یا نادرستی هیچ‌یک از گزاره‌های قابل طرح، به طور مطلق نمی‌توان نظر قطعی صادر کرد. چرا که هیچ‌یک از آن‌ها بر مبنای یک بررسی علمی مختص شرکت انجام نشده است. در واقع، پیش از همه نیاز است با اتکای به تجربیات خصوصی‌سازی در جهان و ایران، به چارچوب مشخصی از اقدامات اصلاحی پیش از واگذاری دست یافته و اهمیت آن برای مسئولین امر روشن شود. اینکه ما در طی تجربه چند ساله خود به سمت نهادسازی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط به اصلاح ساختار نرفته‌ایم، به عدم واقف بودن سیاست‌گذاران و سیاستمداران به اهمیت اقدامات اصلاحی در فرآیند واگذاری برمی‌شود. مطمئناً اگر چنین رویکردی وجود داشت، اقداماتی هر چند کوچک در مسیر اصلاح اساسی برداشته می‌شد. به عبارت بهتر، هیچگاه این اجماع در طبقه حاکمیت نسبت به اهمیت مسئله آماده‌سازی و اصلاح ساختار وجود نداشته است که اگر وجود می‌داشت در تجربه بیش از یک دهه‌ای از رسمیت‌بخشی به خصوصی‌سازی، سیاست‌گذاران به مطالعه تجربه کشورها، تعیین یک چارچوب مناسب، اصلاح قانون و حذف موانع اجرایی اقدام می‌کردند. این عدم اشراف حاکمیت در جای جای قانون (آنجایی که مربوط به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها است) و دستورالعمل



نحوه اصلاح ساختار شرکت‌ها مشهود است. قانون‌گذار، چارچوب و قیودی را تعیین کرده است که با چارچوب و منطق غالب حاکم بر آماده‌سازی شرکت‌ها قبل از واگذاری انطباقی ندارد و واضح است که بر لزوم و نیز بعد تخصصی و فنی مآجرا توجه کافی نداشته است. با وجود دایره گسترده و چارچوب تا حدودی مشخص، احکام مربوط به آماده‌سازی و اصلاح ساختار در قوانین و دستورالعمل‌ها بسیار پراکنده و در عین حال محدود است. برای مثال در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، «بازسازی ساختاری» روشی غیر از «تجزیه»، «ادغام» و «تحصیل» معرفی شده است، در حالی که بازسازی ساختاری می‌تواند شامل تجزیه یا ادغام باشد.^۹ از این رو بهتر است سیاست‌گذار و مجری، در درجه اول، با توجه به تجربیات جهانی، به یک چارچوب (چک‌لیست) مناسب از اقدامات اصلاحی دست یابد و با توجه به این چارچوب اقدام به قانون‌نویسی، تدوین دستورالعمل‌ها و نهادسازی کند.

بخشی از عدم اجماع مورد بحث، به سطح و گستره انجام اقدامات اصلاحی مورد نیاز در شرکت‌ها برمی‌شود. این ابهام هم، مسئله‌ای نیست که بتوان برای آن قاعده‌ای تعریف و از پیش در مورد هر شرکت تعیین کرد. همانطور که اشاره شد، حدود پیشروی دولت در انجام اقدامات اصلاحی در هر شرکت مشخص نیست و اساساً دلیل این عدم اجماع آن است که یک گزارش کارشناسی، دقیق و همه‌جانبه از هر شرکت مبتنی بر ابعاد مختلف اصلاحات ساختاری در دسترس نیست. لازم به تأکید است که عدم وجود گزارش‌های مورد نیاز و نیز چارچوبی که گزارش‌های هدایت‌کننده به اصلاح ساختار مبتنی بر آن تهیه شود، ریشه در عدم اجماع بر ضرورت تجدید ساختار و دیدگاه‌های ناهمسو درباره این فرایند دارد.

۲-۳- اصالت و واگذاری و اولویت عرضه بر اصلاحات ساختاری

از مطالعه قوانین و دستورالعمل‌ها اینگونه برداشت می‌شود که قانون‌گذار به هر دلیلی، به مرحله اصلاح ساختار با چشم ضرورت نگاه نکرده است، اولویت را بر واگذاری قرار داده است. در بند «ب» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) شروع اصلاحات ساختاری مشروط شده است: «در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد»؛ در دستورالعمل نیز به تبع قانون تکرار شده است که

۹- جزء «۳» ماده (۲) دستورالعمل «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» این مورد تصحیح شده و «تجزیه»، «ادغام» و «تحصیل» را در نتیجه مطالعه بازسازی ساختاری قید کرده است.

اصلاح ساختار شرکت‌ها منوط به این پیش شرط است که «شرایط واگذاری بنگاه فراهم نباشد» اما مشخص نشده است که منظور از فراهم نبودن شرایط چیست و این «شرایط» دقیقاً چه مواردی را شامل می‌شود. این در حالی است که لزوم اجرای اقدامات اصلاحی باید مورد به مورد بررسی شده و منوط به هیچ پیش شرطی نباشد. یک شرکت می‌تواند قابلیت فروش داشته باشد (مشتری داشته باشد) اما برای آنکه فعالیت شرکت تداوم یابد، نیاز باشد تا یک یا چند مورد از اقدامات اصلاحی در مورد آن اجرا شود.

در عمل، بسیاری از شرکت‌های واگذار شده، مشکلات ساختاری داشته و بنابراین نیاز به اصلاح ساختار داشتند اما با همان شرایط، اقدام به فروش آن‌ها شده و توسط متقاضیان خریداری شده است. تکلیف قانون برای سازمان خصوصی‌سازی مشروط به آن است که شرکتی که در فرآیند بازسازی قرار می‌گیرد، حتماً بدون اصلاح غیرقابل واگذاری باشد. مفهوم اصلی ماده این است که سازمان اجازه ندارد اصلاح ساختار یک شرکت را از همان ابتدا مطرح کند. پس یکی از مهمترین مسائلی که باید اصلاح شود، همین شرط «غیرقابل واگذاری» بودن بنگاه در دستورالعمل اصلاح ساختار است. (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱) یعنی ابتدا تکلیف شود که سازمان خصوصی‌سازی (یا سازمان‌هایی متخصص به وکالت از خصوصی‌سازی) شرایط آماده‌سازی و اصلاح ساختار هر شرکتی را پیش از عرضه و آگهی بررسی کند. (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱)

در قسمت بعد ماده (۱۹) (و ماده (۱) دستورالعمل) حتی شرط فوق (عدم فراهم بودن شرایط واگذاری) سخت‌تر هم شده است: شرایط واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با اصلاح ساختار، بنگاه قابل واگذاری شود. این شرط، شرط بسیار سنگینی است؛^{۱۰} چه کسی اساساً می‌تواند چنین مسئولیتی را بپذیرد؟ دولت بنگاهی دارد که تشخیص داده موقتاً از فرآیند واگذاری خارج شود، چرا که بعد از سه بار آگهی خریداری برای آن پیدا نشده، اگر مدیر دولتی این شرکت را اصلاح ساختار کند، می‌تواند این تضمین را بدهد (مدیر هیچ‌گاه حاضر نیست که چنین هزینه‌ای را متحمل شود) که اگر ظرف مدت یک سال

۱۰- باید به این نکته نیز توجه داشت که هیچ اطمینانی وجود ندارد که عدم استقبال بخش غیردولتی برای خرید شرکت لزوماً به مسائل سطح شرکّی مرتبط باشد. ممکن است مسائلی خارج از شرکت موجبات عدم تمایل بخش غیردولتی برای خرید شرکت را ایجاد کرده باشد. (دادور، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۲۴) از این منظر، شرط عدم واگذاری، نمی‌تواند توجیه اجرای اصلاحات ساختاری عمیق باشد. گزارش جامع از شرکت، می‌تواند به سایر موارد دخیل در عملکرد، خارج از حیطه سطح شرکت نیز پردازند. بنابراین اصلاحات سطح صنعت و سطح بازار نیز در خصوصی‌سازی باید مورد توجه قرار گیرد که در این زمینه سازمان خصوصی‌سازی و جهات و تخصص کافی برای اقدام ندارد.



شرکت را تحت اقدامات بازسازی ساختاری قرار داد، قطعاً بعد از آن شرکت قابل واگذاری می شود، یعنی اگر عرضه شود فروخته می شود؟^{۱۱} (دولت آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱). بنابراین می توان گفت که پیش شرط های ورود به فرآیند اصلاحات ساختار به گونه ای در مقررات طراحی شده که در عمل در موارد خاصی اقدامات منتهی به تجدید ساختار را ممکن می سازد و البته چنان که ذکر شد، این امر ریشه در اصالت واگذاری در اندیشه قانون گذار دارد.

۳-۳- زمان بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری

یکی از اشکالات قانونی در سایه الزام به واگذاری، تعیین ضرب الاجل زمانی برای واگذاری است^{۱۲} (فاطمی و افضلی، ۱۴۰۰) که باعث می شود متولی امر برای رسیدن به اهداف تعیین شده برای واگذاری ها، تن به اصلاحات ساختاری و آماده سازی های زمان بر ندهد. طبق قانون، وقتی فهرست شرکت های مشمول در ابتدای سال توسط هیأت واگذاری تصویب می شود، به این مفهوم است که تمام شرکت های فهرست باید در همان سال واگذار شوند - که لزوماً ممکن است این اتفاق نیفتد و شرکتی برای سال ها در فهرست باقی بماند. هیأت واگذاری برنامه زمان بندی برای واگذاری ارائه نمی دهد؛ یعنی گفته نمی شود - برای مثال - برای واگذاری مجتمع آلومینیوم المهدی پنج سال زمان وجود دارد. از زمان تصویب نام شرکت تا واگذاری شاید بیش از چند نوبت شرکت آگهی شود؛ به همین دلیل سازمان نمی داند که این روند واگذاری قرار است چند سال به طول انجامد؛ بنابراین احتمال دارد در یکی از نوبت های مزایده، خریدار برنده در مزایده شرکت کند و برنده شود یا ممکن است این اتفاق نیفتد و برای چند سال شرکت در فهرست باقی مانده و واگذار نشود. (دولت آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱) این درحالی است که اگر از ابتدا یک برنامه زمان بندی مشخص وجود داشت، این امکان فراهم بود که در همان مدت که شرکت در فهرست باقی مانده است، آماده سازی ها و اصلاحات ساختاری مورد نیاز در شرکت انجام شود.

این محدودیت زمانی برای واگذاری خود را در مدت زمان مجاز برای

۱۱- در اصلاحیه پیشنهادی قانون (نسخه جمع بندی دفتر مطالعات بخش عمومی - ۱۴۰۰/۰۹/۰۱) نیز این مسئله اصلاح نشده است؛ در آنجا نیز انجام اقدامات اصلاح ساختار را در شرایطی مجاز دانسته که «امکان واگذاری مالکیت شرکت دولتی فراهم نباشد».

۱۲- تبصره ۲ بند الف ماده (۳) - «تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضاء قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است».

ماده (۱۴) - «عملیات واگذاری توسط دولت باید به نحوی انجام گیرد که حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه واگذاری ها خاتمه یابد».



اصلاح ساختار در قانون و دستورالعمل هم نشان داده و مقرر شده است که حداکثر ظرف یک سال اصلاح ساختار انجام شود (هر چند برای موارد خاص، اگر دوره بازسازی طولانی شد، به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تأیید هیأت واگذاری، زمان اصلاح ساختار به مدت یک سال قابل تمدید است). البته این مهلت زمانی شاید با توجیه جلوگیری از وقت‌کشی به بهانه اصلاح ساختار وضع شده است؛ (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱) اما در هر صورت این نقد از جانب برخی کارشناسان وجود دارد که ممکن است اجرای بخشی از موارد اصلاح ساختار تا حصول نتیجه در مورد بسیاری از شرکت‌ها، در حدود یک سال امکان‌پذیر نباشند. بر این مبنا، استفاده از شروطی نظیر «یک بازه زمانی معقول» مناسب‌تر به نظر می‌رسد. اگر گزارش کارشناسی از مشاوران دارای صلاحیت بیرونی (مانند مؤسسات تأمین سرمایه) - که تعارض منافع کارشناسان داخلی بنگاه (متماثل به عدم واگذاری شرکت) و کارشناسان سازمان خصوصی‌سازی (مجبور به واگذاری شرکت) را حل می‌کنند- تهیه شود، بازه زمانی معقول - هر چند بیش از یک سال- می‌تواند قابل اعتماد باشد. از این منظر، تعیین یک مدت زمان مشخص و نامنعطف در متن قانون مناسب نبوده و مانعی در مسیر اصلاح ساختاری شرکت‌ها پیش از واگذاری است.

۳-۴- دید درآمدی به واگذاری‌ها

هر چند نگاه درآمدی و استفاده از درآمد حاصل از واگذاری‌ها برای تأمین هزینه‌های جاری کم‌کم در برنامه‌های توسعه، سیاست‌های کلی^{۱۳} و قوانین مرتبط کمرنگ‌تر شده است^{۱۴}، اما در قوانین بودجه سال‌های پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مکرراً به عدم لزوم رعایت ماده (۲۹) قانون اشاره شده است. از این رو حتی اگر بهترین سازوکار در قوانین عادی پیش‌بینی شود، با تصویب در قالب قوانین بودجه سنواتی قابل تغییر خواهد

۱۳- بعد از ابلاغ سیاست‌ها و با تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، مطابق با (۲۹) مقرر می‌شود «وجه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود: ۱) ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی؛ ۲) اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون؛ ۳) ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته؛ ۴) اعطاء تسهیلات (وجه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نو سازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون؛ ۵) مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته؛ ۶) تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون؛ ۷) ایفاء وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر؛ ۸) بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری.»

۱۴- هر چند به خود این موارد تخصیص وجه حاصل از واگذاری در قانون و سیاست‌ها نیز انتقادات بسیاری وارد است.



بود. (فاطمی و افضلی، ۱۴۰۰)

یکی از موارد هزینه کرد وجوه حاصل از واگذاری در برنامه های توسعه و قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴)، اصلاح ساختار شرکت های مشمول واگذاری است. اما علی رغم وصول درآمدهای حاصل از واگذاری توسط خزانه و وجود ردیف بودجه مجزا برای این منظور، تنها به استثنای چند سال و برای تعدیل نیروی چند شرکت، مبلغی به سازمان تخصیص داده نشده است. (سیف تبار، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴/۰۹/۱۴۰۰) عدم تخصیص اعتبار از سازمان برنامه در مصاحبه با کارشناسان و مسئولین سازمان خصوصی سازی (با درجات مختلفی از اهمیت) یکی از دلایل مهم عدم انجام اصلاح ساختار و پرداخت درست به مرحله آماده سازی شرکت های مشمول واگذاری ذکر شده است.

علاوه بر آنکه قوانین بودجه به عدم لزوم رعایت ماده (۲۹) اشاره و اعتبار انجام هزینه های آماده سازی نیز تخصیص نیافته، مبلغی در قوانین بودجه به عنوان تکلیف سازمان خصوصی سازی برای واریز به خزانه از محل واگذاری ها تعیین شده است که موجبات تحت فشار قرارگرفتن سازمان خصوصی سازی برای تسریع در واگذاری ها و عدم اختصاص منابع به اصلاح ساختار را فراهم آورده است. نتیجه این فشار را می توان در رفتار سازمان در واگذاری ها و قواعد وضع شده برای اصلاح ساختار و اجرای آن مشاهده کرد. برای مثال روش مزایده - که در واگذاری های انجام شده در بازه زمانی سال های ۱۳۸۰-۱۳۹۹، بیش از ۳۳ درصد از ارزش کل واگذاری ها را به خود اختصاص داده است^{۱۵}- یکی از روش های اصلی واگذاری در سازمان است و مبنای آن پیشنهاد بالاترین قیمت است که این نشان از اهمیت نگاه درآمدی در تصمیمات مربوط به نحوه فروش دارد.

مسئله دیگر این است که این غلبه نگاه درآمدی، در قانون نویسی، مصوبات موردی هیأت واگذاری^{۱۶} و اجرای اصلاحات ساختاری نیز کاملاً مشهود بوده است. شاید ایراد اساسی هم که بتوان به دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه وارد کرد در همین مورد و در قالب تبصره «ا»

۱۵- بیش از ۹۱۰ میلیارد ریال از ۲،۷۴۳ میلیارد ریال کل ارزش واگذاری ها در بازه ۱۳۸۰-۱۳۹۹. (تارنمای سازمان خصوصی سازی)
۱۶- برای مثال مصوبه جلسه ۳۱۱ام هیئت واگذاری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۸: «۱- موضوع «اصلاح ساختار تعدادی از شرکت های مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۴» مطرح و پس از بحث و بررسی با توجه به مواد (۱۶) و (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و آیین نامه های مربوط و با عنایت به ابلاغ اعتبار شماره ۳۴۹۸۹۶ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مبنی بر اختصاص مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال بابت بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاه ها برای واگذاری، با پرداخت مبلغ مذکور به شرکت های مندرج در لیست پیوست موافقت و مقرر شد:

الف- در صورت فروش سهام شرکت های مذکور قبل از جذب اعتبار تخصیص یافته و در صورت توافق با خریدار و افزودن مبلغ اصلاح ساختار به ثمن معامله، نسبت به اصلاح ساختار و تخصیص مبالغ اقدام شود.

ب- در خصوص سایر شرکت ها، مبالغ تخصیص یافته بابت اصلاح ساختار عیناً به قیمت پایه سهام مصوب شرکت های فوق اضافه شود.»



باشد: «بازسازی ساختاری باید توجیه اقتصادی، فنی و مالی داشته باشد و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از بازسازی ساختار تجاوز کند». این شرط بسیار سخت‌گیرانه‌ای است و تقریباً هیچ مجری قانونی نمی‌تواند زیر بار آن رفته و تضمین کند که برای مثال اگر مبلغ مشخصی برای بازسازی ساختاری شرکتی صرف شد، حتماً بعد از بازسازی، سازمان خواهد توانست شرکت را به قیمت ارزش فعلی آن بعلاوه مبلغ صرف شده برای اصلاح ساختار واگذار کند. در واقع بسیاری از این اصلاح ساختارها ممکن است در آینده تبدیل به ریال نشوند.^{۱۷} گاهی با اصلاحات ساختاری صرفاً شرایط واگذاری تسهیل می‌شود و امکان جذب مشتریان بالقوه افزایش می‌یابد و این لزوماً قیمت بنگاه را بالاتر نمی‌برد. حتی اگر مجری بتواند از شروط پیش‌گفته در ماده (۱) عبور کند، وقتی به این تبصره برسد توقف می‌کند؛ چون بلافاصله در این تبصره گفته می‌شود که در صورت عدم تحقق این شرط، بازسازی ساختاری مجاز نبوده است و سازمان خصوصی‌سازی باید بعد از سه نوبت آگهی در صورتی که واگذاری بنگاه ممکن نشود، پیشنهاد تعیین تکلیف بنگاه از طریق سایر روش‌ها را ارائه کند. (خانی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۵)

ملاحظه ضروری که در این شرط مغفول مانده (علاوه بر عدم توجه به این موضوع که ممکن است بازسازی ساختاری بازگشت ریالی سریع برای سازمان نداشته باشد) این است که قانون‌گذار تمام بنگاه‌های دولتی را یک دست در نظر گرفته است؛ این در حالی است که مطابق با توصیه کمیسیون اروپا (۲۰۱۴) مجری و سیاست‌گذار در تصمیم در مورد حدود اقدامات اصلاحی مورد نیاز و کمک از محل منابع عمومی برای بازسازی ساختاری باید ویژگی‌های خاص شرکت و تبعات انحلال یا تغییر ماهیت فعالیت بنگاه را در نظر بگیرد.

ممکن است در زمان نگارش این تبصره، تنها این جنبه از موضوع مورد توجه بوده که ممکن است مدیریت شرکت تحت عنوان بازسازی ساختاری بودجه قابل توجهی دریافت و در نهایت هم اصلاحات هیچ بازدهی برای دولت نداشته باشد. به نظر می‌رسد که این تبصره با برای جلوگیری از فساد احتمالی که ممکن است در بازسازی ساختاری

۱۷- برای مثال شواهد لوپز-دی سیلانز (۱۹۹۷) از خصوصی‌سازی‌های صورت گرفته در بازه ۱۹۸۳-۱۹۹۲ در مکزیک، نقش قابل توجه اصلاح ساختار شرکت‌ها در افزایش قیمت شرکت‌ها را تأیید نمی‌کند. حتی محاسبات وی نشان می‌دهد که برخی از اقدامات پرترفدار از جمله جذب بدهی و اجرای برنامه‌های بهبود کارایی منجر به قیمت بالاتر هم نمی‌شود. اقدامات تجدید ساختاری مانند برنامه‌های سرمایه‌گذاری یا بهبود کارایی هم خصوصی‌سازی را کند می‌کند، که به نوبه خود، قیمت را بیشتر کاهش می‌دهد. علاوه بر این، تأخیر در خصوصی‌سازی هزینه‌های قابل توجهی دارد، به‌ویژه زمانی که یارانه‌های پرداختی به شرکت‌های دولتی با سرعت بیشتری از عواید خصوصی‌سازی افزایش یابد.



بروز کند، نگاشته شده و به این جنبه توجه نشده است که چنین قیدی باعث می‌شود که بازسازی ساختاری در اجرای ماده (۱۹) عملیاتی نباشد. بنابراین حذف یا اصلاح این تبصره به نحوی که مانع اجرایی برای اصلاح ساختاری ایجاد نکند، در مسیر ایجاد امکان اصلاح ساختار شرکت‌ها ضروری به نظر می‌رسد. (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱) البته پذیرفته شده است که اساساً هر برنامه اصلاح ساختاری باید توجیه فنی و اقتصادی داشته باشد که توسط کارشناسان خبره مورد بررسی قرار گیرد؛ ارائه گزارش توجیه فنی و اقتصادی مسلمان زمینه‌های سواستفاده را از بین خواهد برد که البته منوط به الزام کردن دولت به نهادسازی مناسب یا دریافت مشاوره از نهادهای موجود است (در ذیل عنوان ساختار تقسیم وظایف به این موضوع بیشتر پرداخته خواهد شد).

۳-۵- ساختار تقسیم وظایف

یکی از دلایلی که برای ناکارایی مرحله اصلاح ساختار مورد اشاره قرار می‌گیرد، ناکارایی ساختار تنظیم شده برای انجام اقدامات اصلاحی است. تقسیم مناسب وظایف، در فرآیند آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری، یکی از مهمترین ابعاد آماده‌سازی است. آسیب‌های مرتبط با ساختار تقسیم وظایف با توجه به مقررات و قواعد حاکم در کشور را می‌توان در قالب موارد زیر خلاصه کرد:

ناسازگاری قوانین و مقررات. در ارتباط با مسئول اقدامات اصلاحی در مراحل مختلف، نوعی ناسازگاری و عدم تمرکز در قوانین و مقررات مشاهده می‌شود. در قانون، به طور مستقیم، یا وزارت امور اقتصادی و دارایی، یا هیأت واگذاری، یا سازمان خصوصی‌سازی و یا شرکت مادر تخصصی موظف به بررسی یا اجرای اقدامات آماده‌سازی و اصلاح ساختار شده‌اند:

ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تکلیف اقدامات اصلاحی مدنظر قانون در ارتباط با نیروی انسانی را بر عهده هیأت واگذاری قرار داده است. ساختار قانونی اصلاح ساختار از همین نقطه شروع دارای یک اشکال شکلی است؛ چراکه هیأت واگذاری، یک نهاد اجرایی نیست. (مفتوح، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۳۰) در هر صورت قانون هیأت واگذاری را مکلف کرده و سازمان خصوصی‌سازی^{۱۸} به عنوان بازوی اجرایی هیأت واگذاری نیابتاً این اصلاح ساختار را

۱۸- در ساختار درونی سازمان خصوصی‌سازی هم، «دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها» امور مرتبط با آماده‌سازی و بازسازی ساختاری شرکت‌ها را پیگیری می‌کند.

انجام می‌دهد. در حالی که از همان ابتدا باید -برای مثال- سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان یک نهاد اجرایی مکلف به این امر می‌شد. در پیشنهاد اصلاحی این قانون نیز (جمع‌بندی دفتر مطالعات بخش عمومی- ۱۴۰۰/۰۹/۰۱) خود شرکت دولتی مشمول واگذاری مکلف شده است کلیه کارکنان را پیش از واگذاری در برابر بیکاری بیمه کند، اما سازمان خصوصی‌سازی موظف است با همکاری دستگاه تخصصی ذیربط نسبت به اصلاح ساختار نیروی انسانی شرکت اقدام کند.

بر اساس ماده (۱) مصوبه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب ۱۳۸۸/۰۳/۰۳، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است پس از اخذ مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی و با تصویب هیأت واگذاری، حداکثر ظرف مدت یک سال بنگاه را با حفظ و صیانت نیروی انسانی شاغل در موارد ضروری، بازسازی ساختاری کند.

مطابق با بند «ب» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف به انجام آنچه که قانون‌گذار بازسازی ساختاری در نظر گرفته، شده است. به‌عبارتی در قانون فعلی، در یک ماده اصلاحات نیروی انسانی به عهده هیأت واگذاری و در ماده دیگر باقی‌اشکال اصلاحات ساختاری به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داده شده است. البته در پیشنهاد اصلاحی جدید (جمع‌بندی دفتر مطالعات بخش عمومی- ۱۴۰۰/۰۹/۰۱)، دستگاه تخصصی ذیربط (شرکت مادر تخصصی) در چارچوب دستورالعمل، مأمور به انجام اصلاحات ساختاری شده است.

در بند «ج» همین ماده (۱۹)، تصمیم‌گیری در مورد تجزیه به عهده هیأت واگذاری و ادغام و تحصیل شرکت در بندهای «د» و «ه» به عهده دولت قرار داده شده است، اما در تبصره «۲» ماده (۱) دستورالعمل نحوه انجام اصلاح ساختار، پیشنهاد تجزیه، ادغام یا تحصیل به عنوان خروجی مطالعه بازسازی ساختاری سازمان خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده است.

در ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، هیأت واگذاری مجاز شده است که اساسنامه شرکت‌های مشمول واگذاری را اصلاح کند؛ از طرفی وزارت اقتصاد ملزم شده تا شرایط واگذاری شرکت‌های مشمول بند «الف» ماده (۲۰) در بورس را فراهم کند؛ همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز شده تا طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را تبدیل به شرکت کند. این ناهمسازی در مسئولیت در شرایطی است که هر یک از این



اقدامات به نوعی ذیل عنوان کلی آماده سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها قرار دارد و کار کارشناسی و تصمیم‌گیری مرتبط با آنها باید یک رویه و متولی واحد داشته باشد.

تخصصی بودن فرآیند اصلاح ساختار و لزوم به کارگیری شرکت‌های متخصص واسط. اگر چه خرید و فروش یک شرکت ساده به نظر می‌رسد، اما کل فرآیند بسیار پیچیده و پرریسک است. این کار، با مبالغ زیادی پول، دارایی، اسناد، مقررات، قوانین دولتی و رویه‌های حسابداری و قضایی درگیر است. بنابراین فرآیند معامله می‌تواند پرریسک باشد و به همین دلیل نوعاً واگذاری یک مجموعه -چه توسط بخش دولتی و چه بخش خصوصی- به شکل مستقیم و بی‌واسطه انجام نمی‌شود و مانند واگذاری دارایی‌هایی مثل خانه و ماشین (که واگذاری یک شرکت از فروش این دارایی‌ها بسیار پیچیده‌تر و سخت‌تر است)، به بنگاه‌های واسط و متخصص مراجعه می‌شود. در برخی کشورها، چه ادغام^{۱۹} و چه تحصیل^{۲۰} (برای مثال خرید یک اپلیکیشن توسط فیس‌بوک) عمدتاً از طریق یک نهاد واسط مانند شرکت‌های M&A^{۲۱} اتفاق می‌افتد.

اینگونه مؤسسات M&A یک چک لیست در اختیار دارند که به آن ارزیابی بایسته^{۲۲} می‌گویند. طی بررسی این مؤسسات، دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت لیست می‌شوند؛ ادعاها روی اموال و دارایی‌ها به دقت بررسی می‌شود؛ تمامی نکات در مورد عملکرد زیربینه و هزینه‌های جذب نشده یادداشت می‌شود؛ و به این ترتیب تمام دارایی‌ها، بدهی‌ها، قیمت تمام شده، استهلاک، ضایعات، رانت‌ها، ظرفیت‌ها ثبت شده و قضاوت منصفانه‌ای در مورد ارزش آن‌ها صورت می‌گیرد. در نهایت این گزارش است که تعیین می‌کند چه موضوعاتی باید توسط فروشنده (دولت) تعیین تکلیف شود. بانک‌های سرمایه‌گذاری^{۲۳} نیز نقش‌های تخصصی مختلفی را ایفا می‌کنند و گاهی اوقات نقش یک واسطه را بازی می‌کنند.

فرآیند اصلاح ساختار نیز به عنوان یک مرحله از معامله، چه در مرحله تهیه برنامه و پیشنهادات، چه در مرحله اجرا، فرآیندی تخصصی است

19- Merging

20- Acquisition

21- Merger and Acquisition Firms:

شرکت‌های M&A با راهنمایی مشتریان خود (شرکت‌ها) در این تصمیم‌های شرکّی متحول‌کننده و چندوجهی (ادغام و تملک) -در ازای پرداخت هزینه- فرآیند را تسهیل می‌کنند. در جهان انواع مختلفی از شرکت‌های M&A وجود دارد. نقش هر نوع شرکت کمک به انعقاد موفقیت‌آمیز معامله برای مشتریان است، اما آنها در رویکرد و حوزه تمرکز متفاوت هستند. (Bajpai, ۲۰۲۱)

22- Due Diligence

23- Investment Banks

که انتظار نمی‌رود یک سازمان دولتی (مانند سازمان خصوصی سازی) بتواند از عهده آن به شکلی مناسب و کارا برآید. (معدنچی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۴) اجماع نسبی در بین کارشناسان و مسئولین وجود دارد که ظرفیت بالفعل و بالقوه سازمان با الزامات بررسی‌های مورد نیاز برای اصلاحات ساختار -همزمان در زمینه فعالیت‌های مختلف، از نساجی گرفته تا کشت و صنعت، پتروشیمی و غیره- فاصله زیادی دارد. علاوه بر تخصص، ظرفیت اجرایی مناسب هم وجود ندارد. برای مثال تخصص و نیروی متناسب در سازمان برای ورود به تعیین تکلیف تمام تسهیلات کلیه شرکت‌های مشمول نیز وجود ندارد. (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱)

به همین دلیل، امید و اتکای دولت در تهیه برنامه بازسازی به مدیریت شرکت و دستگاه مادر تخصصی است و همزمان هم یک فضای عدم اطمینان میان شرکت مادر تخصصی و سازمان خصوصی سازی وجود دارد؛ برداشت سازمان خصوصی سازی از پیشنهاد شرکت مادر تخصصی برای اصلاح ساختار، ممانعت از واگذاری شرکت و یا به تأخیر انداختن آن توسط مدیران دولتی به دلیل منافع آنان در حفظ وضع موجود است. در حالی که اگر اصلاحات پیشنهادی از جانب یک نهاد غیردولتی نفع تهیه شود، این بدبینی وجود نخواهد داشت. بنابراین، به نظر نیاز است تا برای بررسی کارشناسی و تهیه برنامه مناسبی برای اصلاح ساختار، نوعی برون‌سپاری صورت گرفته و از ظرفیت نهادهای متخصص به عنوان واسط بهره‌برداری شود.

البته باید اشاره داشت که در ایران سازمان‌های M&A وجود ندارد. با این وجود، مؤسسات تأمین سرمایه مشابه بانک‌های سرمایه‌گذاری، گزینه مناسبی بوده و می‌توانند در نقش یک نهاد واسط به ایفای نقش بپردازند. این مؤسسات می‌توانند در پایان گزارش خود از مورد معامله، تحلیلی از اقدامات و اصلاحات لازم به منظور تعیین تکلیف، به همراه تخمین هزینه‌ای و ارزش افزوده از سناریوهای مختلف ارائه دهند. دولت (سازمان خصوصی سازی و هیأت واگذاری) هم می‌تواند مطابق با این گزارش و نوع شرکت نسبت به حدود اقداماتی که باید توسط دولت انجام گیرد تصمیم‌گیری کند. باقی موارد که به هر دلیلی (غیرضروری بودن در بقای شرکت، عدم توانایی مدیریت در اجرای آن، کمبود بودجه و ...) دولت تمایلی به انجام آن اقدامات پیشنهادی ندارد، اما در عین حال آنها را ضروری می‌داند را می‌تواند با گرفتن تعهد (واگذاری تعهدی) به خریدار واگذار کند. حتی از این گزارش‌ها



می‌توان نوع فروش را هم استخراج کرد. با وجود این درجه از اهمیت و کاربرد، تاکنون به این مؤسسات و جاهت و اهلیت قانونی داده نشده تا بتوانند نقش آفرینی کنند.

نبود نظام تشویق و تنبیه جهت جلب همکاری مدیریت بنگاه و شرکت مادر تخصصی. اگر مؤسساتی مانند تأمین سرمایه، گزارش کاملی از وضعیت شرکت و پیشنهادات اصلاح ساختار ارائه دهند، طبیعتاً وظایف محوله به مدیریت بنگاه و دستگاه مادر تخصصی هم کمتر می‌شود و هم بهتر قابل ردگیری خواهند بود و این دو تنها به یک بازوی اجرایی برای اجرای اقدامات اصلاحی تبدیل خواهند شد. اما در هر صورت برای به کارگیری تمام توان آنها باید یک نظام انگیزشی مناسب ایجاد شود. در حال حاضر مدیریت شرکت‌ها، حتی در زمینه تنها اقدام اصلاحی صورت گرفته در این سال‌ها، یعنی اعلام نیروی مازاد، کاملاً به صورت اختیاری عمل می‌کنند و هیچ پاسخگویی هم در این زمینه از آنها صورت نمی‌گیرد.

قانون، برای هیأت‌مدیره شرکت‌هایی که در جهت واگذاری‌ها، به سازمان خصوصی‌سازی کمک کرده‌اند، پاداش‌های ریالی در نظر گرفته است. اما این پاداش‌ها - علی‌رغم درخواست رسمی مدیریت بنگاه به سازمان خصوصی‌سازی - به دلیل مشکلات بودجه‌ای هیچ‌گاه پرداخت نشد و هر سال وزارتخانه رقم مربوط به آن را با محاسباتی صفر اعلام می‌کند. البته این دیدگاه وجود دارد که باید وظایف محوله بر دستگاه مادر تخصصی به صراحت در قانون تعیین شود (اصلاح ساختار و اقدامات مرتبط تکلیف دستگاه مادر تخصصی شود) و متناسب با آن، به جای نظام تشویقی، نظام تنبیهی در دستور کار قرار گیرد (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱) یا آنکه از طریق اهرم‌های فشار (برای مثال مجوزهایی در ارتباط با فعالیت شرکت که سازمان خصوصی‌سازی حق صدور آنها را دارد) آنها را مجبور به همکاری کرد. (کارگزار، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۱) چرا که با توجه به تدبیر تقسیم عواید واگذاری و نبود بازار کار مدیریتی، مدیریت بنگاه و دستگاه مادر تخصصی از اصلاح ساختار بنگاه نفعی نمی‌برند؛ حتی احتمالاً از عوایدی که پیش از این به واسطه دولتی بودن شرکت دریافت می‌کردند محروم شوند. چندان هم انتظار نمی‌رود که پاداش‌های در نظر گرفته شده - با فرض تأمین بودجه - از این عواید بیشتر باشد تا بتواند انگیزه‌های مناسب ایجاد کند. بنابراین همانطور که در تبصره «۲» بند «ج» ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مجازات‌هایی برای کتمان حقایق

مالی بنگاه در مورد مدیریت بنگاه پیش بینی شده است^{۲۴}، می توان در قانون، برای مدیران و دستگاه هایی که در جهت اجرای اقدامات پیشنهادی گزارش مؤسسات تخصصی - که به تصویب هیأت واگذاری رسیده است - همکاری نمی کنند، مجازات هایی تعیین کرد.

۳-۶- دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری

واگذاری در قالب رد دین. این شکل از واگذاری، دو اثر بسیار مهم در حیطه موضوع مورد بحث دارد: اول آنکه سازمان خصوصی سازی (و هیأت واگذاری با کمک شرکت های مادر تخصصی)، نهادی متخصص در امر واگذاری است که باید الزامات مرتبط با خصوصی سازی را بررسی کند. اما در مصوبات مربوط به رد دیون در هیأت دولت، این شأن سازمان خصوصی سازی خدشه دار می شود. دوم اینکه، این نوع واگذاری ها ممکن است باعث شود دولت یا سازمان خصوصی سازی در بسیاری از موارد، در مواجهه با نهاد عمومی غیردولتی طلبکار از دولت که شرکت به آن واگذار شده، بررسی ها، نظارت ها و اهرم های فشار خود را از دست دهد. بنابراین، واگذاری در قالب رد دین، این استعداد را دارد که عملکرد سازمان خصوصی سازی و برنامه اصلاح ساختار را (چه آنکه تصمیم گرفته شده باشد توسط دولت انجام شود چه خریدار) مختل کند.

امکان محدود تأمین اعتبار اصلاح ساختار از محل دارایی های مازاد بنگاه. بسیاری از شرکت های مشمول واگذاری اموال مازاد و غیرمولدی دارند که می توان آنها را واگذار کرد و عواید آن را به عنوان منبع برای اصلاح ساختار استفاده کرد. اما فروش این دارایی ها کار پردردسری است و بنابراین استفاده از این منبع به راحتی امکان پذیر نیست.^{۲۵} وقتی مدیر دولتی بخواهد دارایی مازادی را بفروشد، ممکن است حاشیه های بسیاری برای وی ایجاد و متهم به گران فروشی، ارزان فروشی، موجبات غبن دولت، فساد و غیره در رسانه ها یا نهادهای نظارتی شود؛ علاوه بر آن، حاشیه های زیادی برای نحوه هزینه کرد عواید حاصل از فروش در داخل شرکت هم ممکن است ایجاد شود.^{۲۶} با توجه به این شرایط و اینکه ذاتاً مدیران دولتی ریسک پذیر نیستند، به احتمال بالا، اصلاح

۲۴- «اعضاء هیأت مدیره، مدیر عامل و سایر مدیران بنگاه هایی که اقدام به کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش های مالی غیرواقع، جهت پنهان کردن وضعیت واقعی بنگاه کنند متخلف محسوب و به مجازات های مقرر در مواد (۷۲) و (۷۵) این قانون محکوم خواهند شد».

۲۵- فروش دارایی های مازاد علاوه بر اینکه می تواند برای تأمین هزینه های اصلاح ساختار به طور کلی مورد استفاده قرار گیرد، خود نیز یکی از اقدامات قابل انجام برای آماده سازی شرکت جهت واگذاری است.

۲۶- برای مثال گفته می شود مدیرانی حتی بعد از چندین سال برای ارائه توضیحات در مورد فروش دارایی ها فراخوانده شده اند.



ساختار از محل فروش دارایی‌های غیرمولد انجام نمی‌شود. (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱)

در پیش‌نویس اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) سعی شده تا این مسئله با تغییراتی در ماده (۱۹) تخفیف یابد و اتکا به منابع داخلی را بیشتر کند.^{۲۷} اما به نظر نمی‌رسد که این اصلاح پیشنهادی هم بتواند موانع بر سر راه استفاده از دارایی‌های داخلی بنگاه را بردارد، مگر اینکه با تعریف یک رویه مشخص و تخصصی در قالب گزارش وضعیت شرکت، دارایی‌های مازاد و امکان واگذاری آنها شناسایی شود تا از حاشیه‌هایی که ممکن است ایجاد شود جلوگیری و حاشیه امنی برای مدیریت شرکت و متولی آماده‌سازی بنگاه فراهم کند.

دخالت مقامات استانی. دخالت مقامات استانی و عدم وجود حقوق کنترل واحد در بنگاه‌ها نیز یکی از عوامل اختلال‌زا در فرآیند آماده‌سازی بوده و گاهی منافع اصلاحات محدود دولت را نیز خنثی کرده است. مشهورترین نمونه این مسئله، استخدام ۲۵۰۰ نفر بعد از مشخص شدن برنده مزایده واگذاری شرکت هفت‌تپه است. این در حالی بود که سازمان ۱۰۸۶ نفر را با هزینه حدوداً ۵۰ میلیارد تومانی، پیش از عرضه، تعدیل نیرو کرده بود. (عالیپور، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۱) این ضعف دولت و سازمان در برابر نیروهای محلی، مسائلی مانند نیروی کار را تبدیل به خط قرمز اصلاحات ساختاری کرده است؛ از مطالعه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) می‌توان اینگونه برداشت کرد که عدم تعرض به نیروی کار مازاد و حفظ اشتغال جز در موارد توافق، تبدیل به روح قوانین و مقررات خصوصی‌سازی شده است.

۷-۳- عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی

کمیسیون اروپا (۲۰۱۴) با تعریفی از شرکت‌های در تنگنا^{۲۸} که تأمین‌کننده منافع جمعی هستند، شروطی را برای کمک دولتی (کمک از محل منابع عمومی) به شرکت‌ها و به منظور اصلاح ساختار آنها مشخص ساخته است. در فرآیند اصلاح ساختار نیز، چه در مورد شرکت‌های مشمول واگذاری و چه در مورد شرکت‌هایی که بنا به هر دلیلی تصمیم به حفظ آنها در دولت وجود دارد، می‌توان شاخص‌های مشابهی را مورد توجه قرار داد. به عبارت دیگر، لازم است یک دسته‌بندی مناسب از شرکت‌ها

۲۷- در تبصره «الف» بند «الف» ماده (۱۹) اصلاحی (جمع‌بندی دفتر مطالعات بخش عمومی، ۱۴۰۰/۰۹/۰۱) آمده که «هزینه انجام اصلاح ساختار از محل فروش زمین‌ها و اموال مازاد شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و در چارچوب برنامه مصوب هیأت واگذاری و در صورت عدم کفایت از محل درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها تأمین می‌شود.»

صورت گیرد و تنها در مورد شرکت‌هایی که بنابر شاخص‌های تعریف شده، نمی‌توانند از محل منابع داخلی یا اعتباری (از بازار) هزینه اصلاح ساختار را تأمین کنند و علاوه بر آن تأمین‌کننده منافع جمعی هستند، از محل منابع عمومی (عواید واگذاری) کمک دولتی تخصیص داده شود. با تعریف چنین شاخص‌هایی، شرط بازگشت هزینه‌های اصلاح ساختار از قیمت واگذاری نیز بی‌معنی می‌شود؛ چراکه این شرکت‌ها تأمین‌کننده منافع جمعی هستند و نباید اصلاحات ضروری در مورد آنها موقوف به آن شرط سخت باشد. این شاخص‌های خوب تعریف شده یکی از فیلترهایی است که در قبول یا رد پیشنهادات اصلاح ساختار شرکت‌های تأمین سرمایه باید مدنظر قرار گیرد.

۴. جمع‌بندی

در این مقاله، سعی شد با تکیه بر پیش‌زمینه ایجاد شده از مطالعه تجربه کشورهای دیگر در خصوصی‌سازی و مصاحبه با خبرگان، مهمترین موانع اجرایی، قانونی و نگرشی در مرحله آماده‌سازی بنگاه‌های مشمول واگذاری تبیین شود. از بررسی‌های انجام شده می‌توان دریافت که مهمترین آسیب در مرحله آماده‌سازی شرکت‌ها دیدگاه حاکم بر مرحله آماده‌سازی است؛ به عبارتی تصور غالب در میان سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران چنین است که باید بار اصلی اقدامات اصلاحی به عهده خریدار گذاشته شود و اساساً دولت صلاحیت و توانایی لازم برای انجام این نوع اصلاحات را ندارد؛ چه اگر چنین توانی در دولت وجود می‌داشت، مشکلات کلان و ساختاری پیش روی این شرکت‌ها ایجاد نمی‌شد و تداوم نمی‌یافت. از طرفی این نوع نگاه در امتزاج با دیدگاه درآمدی و تعیین محدودیت کوتاه زمانی برای انجام واگذاری‌ها که به نوعی خود را در عدم نهادسازی‌های لازم نشان داده است، محیط را برای آماده‌سازی و اصلاح ساختار سخت‌تر کرده است.

موارد زیرمجموعه اقداماتی است که ملهم از مباحث مطرح شده قبلی، آسیب‌های منتسب به مقررات و عملیات اصلاح ساختار و تجربه متخصصان و صاحب‌نظران، جهت اصلاح رویه موجود اصلاح ساختار، می‌تواند مورد توجه و پی‌گیری قرار گیرد:

تغییر دیدگاه حاکم بر سیاست‌گذاران (و نیز سازمان خصوصی‌سازی) نسبت به اهمیت و جایگاه مرحله آماده‌سازی پیش از واگذاری؛
اصلاح دستورالعمل اجرایی با رویکرد الزام به بررسی ابعاد مختلف اصلاح ساختار و ارتقاء اهمیت این مرحله پیش از واگذاری؛



تکلیف به بهره‌برداری از مؤسسات تخصصی (نظیر مؤسسات تأمین سرمایه) در تهیه گزارش جامع از ابعاد و نحوه اصلاح ساختار شرکت‌ها در قالب اصلاح دستورالعمل اجرایی یا رویه‌های مصوب سازمان خصوصی‌سازی؛

تعیین چارچوب و چک‌لیستی برای بررسی ابعاد مختلف اصلاح ساختار توسط نهادهایی مانند مؤسسات تأمین سرمایه؛

تعریف شاخص‌هایی از شرکت درتنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی برای تعیین حدود اصلاحات ساختاری و لزوم یا عدم لزوم استفاده از کمک‌های دولتی برای اصلاح ساختار (با توجه به تعارض منافع، مناسب است این اقدام با کسب اطلاعات مورد نیاز از مؤسسه تخصصی توسط سازمان انجام پذیرد)؛

الزام به ارائه گزارش‌های منظم در مورد اقدامات انجام شده و پیشرفت مراحل اصلاح ساختار توسط مجریان اصلاح ساختار؛

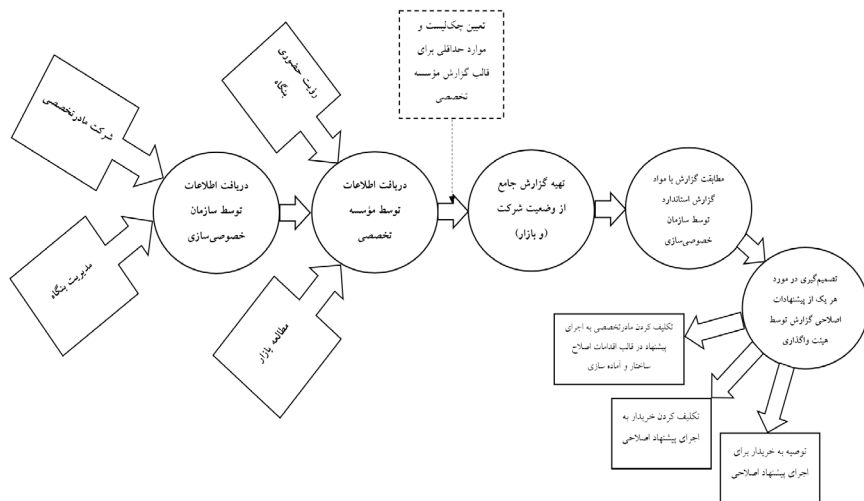
تجدید نظر در محدودیت‌های زمانی مربوط به واگذاری بنگاه‌ها به ویژه با توجه به اهمیت یافتن اصلاح ساختار و متفاوت بودن زمان مورد نیاز برای انجام این اصلاحات در شرکت‌های مختلف؛

تسهیل واگذاری دارایی‌های غیرمولد شرکت‌ها در مقررات، به طوری که امکان انجام اصلاحات ساختاری هزینه‌بر ایجاد شود؛

تصویب تکالیف قانونی برای دستگاه‌های مادر تخصصی و بنگاه‌های مشمول در زمینه همکاری در ارائه اطلاعات مورد نیاز برای تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح ساختار؛

تعیین جریمه‌هایی برای مدیریت دستگاه مادر تخصصی و مدیریت بنگاه در صورت عدم اجرای اقدامات اصلاحی در موعد مقرر؛

در شکل ۱ مسیر مناسب پیشنهادی برای مرحله آماده‌سازی به صورت شماتیک نشان داده شده است:



شکل ۱؛ فرآیند پیشنهادی آماده‌سازی بنگاه‌ها پیش از واگذاری

منابع

- فاطمی، سیدمحمدحسین و افضلی، علی. (۱۴۰۰). الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (ویرایش اول) قانون خصوصی‌سازی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

- سازمان خصوصی‌سازی (۱۴۰۰)، آمار تفکیکی واگذاری. تهران: سازمان خصوصی‌سازی.

- European Commission. (2014). Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty. Official Journal of the European Union.

- Bajpai, Prableen. (2021). What Merger and Acquisition (M&A) Firms Do? Investopedia: www.investopedia.com/articles/investing/111314/what-merger-and-acquisition-firms-do.asp- King, N. & Horrocks, C. (2010). Interviews in Qualitative Research. Sage.

- Lopez-de-Silanes, F. (1997). Determinants of Privatization Prices. Quarterly Journal of Economics, 112 (4): 965–1025.

Pathology of preparation and restructuring before enterprises divestiture in Iran

Zeynab Piroozrahi²⁹

Javad Arab Yarmohammadi³⁰

Abstract

29- Ph.D. student, Faculty of Economics, University of Allameh Tabatabaeei.

30- Assistant Professor in Economic Affairs Research Institute.



Preparation and restructuring have been one of the necessary steps in the process of enterprises divestiture in successful privatization experiences. The regulations related to this stage of privatization have been considered in the Islamic Republic of Iran. However, there is almost consensus that the preparation and restructuring of the enterprises before privatization wasn't appropriate. In Iran, the preparations for the divestiture, and in particular the restructuring, were only limited to gathering information and in a few cases labour adjustment. So, most firms were handed over without any reform. In this study, using library research, assessing published views of privatization experts and context analysis of in-depth semi-structured interviews with experts and officials using MAXQDA software, seven main axes for reasons of low attention to the preparation and restructuring, has been extracted. These axes are as follow: Lack of nobility and consensus of policymakers on the preparatory borders, the originality of the divestiture and the priority of supply to restructuring, the timing of the privatization, the revenue view of the privatization, the inappropriate structure of tasks, political intervention in the privatization process; lack of definition for credit assistance conditions by public finance. Considering the importance of restructuring for succeed privatization, it is necessary to internalise the restructuring necessity in policy makers minds and also the institutionalization is needed. In particular, the rich experiences of restructuring in other countries can provide useful lessons in this direction.

Key Words: Privatization, Restructuring, State-owned enterprises, in-depth semi-structured interviews.

یک دهه تجربه خصوصی‌سازی در شرکت دخانیات ایران

و ره‌اشدگی صنعت دخانیات کشور

حامد شیخ محمدی^۱

نویسنده مسئول: آمنة قائمی دیزجی^۲

چکیده:

در طول چند دهه گذشته، در بسیاری از کشورها خصوصی‌سازی یک سیاست مهم اقتصادی برای کاهش تصدی‌گری دولت، ارتقاء عملکرد اقتصادی بنگاه‌ها و بهبود متغیرهای کلان اقتصادی از قبیل رشد اقتصادی، سطح تولید، حجم تجارت، سهم محصولات بنگاه‌های واگذار شده از بازار مصرف و قدرت رقابت‌پذیری بوده است. بدین منظور در سال‌های اخیر بسیاری از شرکت‌های دولتی در ایران (به اصطلاح) به بخش خصوصی واگذار شدند. لیکن بررسی و پایش عملکرد این سیاست و تجربه شرکت‌های واگذار شده، نگرانی‌های جدی را درباره نحوه اجرای آن در کشور مطرح کرده است. در این راستا شرکت دخانیات ایران که از سال ۱۳۱۰ به صورت انحصاری بازار دخانیات کشور را در دست داشت، در سال ۱۳۹۲ به منظور دستیابی به اهداف فوق واگذار و سایر شرکت‌های دخانی اجازه فعالیت در بازار دخانیات کشور را به دست آوردند. اما عدم توجه به برنامه‌ها و سیاست‌های مکمل و همچنین شیوه نادرست واگذاری این شرکت منجر به این امر شد تا در سال ۱۴۰۰ صرفاً ۸ درصد از بازار دخانیات کشور در اختیار شرکت دخانیات ایران قرار گیرد، این در حالی است که برخلاف رقبای خارجی خود در کشور، این شرکت خود را ملزم به حفظ سطح اشتغال، حمایت از کشاورزان، عمل به مسئولیت‌های اجتماعی و همچنین ایجاد درآمدهای قانونی برای دولت کرده است. در این مطالعه به منظور آسیب‌شناسی سیاست خصوصی‌سازی در صنعت دخانیات کشور، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به بررسی این صنعت و وضعیت شرکت دخانیات ایران قبل و بعد از واگذاری می‌پردازیم. همچنین پیشنهادهایی به منظور مرتفع شدن مشکلات موجود و دستیابی به اهداف اصلی سیاست خصوصی‌سازی ارائه می‌شود.

کلیدواژه: خصوصی‌سازی، سیاست‌ها و برنامه‌های مکمل، صنعت دخانیات

۱- مدیر سرمایه‌گذاری و صادرات شرکت دخانیات ایران (۱۳۵۹@gmail.com@SheikhHamed)

۲- دکترای اقتصاد پولی از دانشگاه الزهراء، رییس سرمایه‌گذاری و امور اقتصادی شرکت دخانیات ایران، شماره تماس: ۰۹۱۴۳۰۹۳۳۵۳ (ag_ghaemi@yahoo.com)



۱- مقدمه و بیان مسئله

افت شدید رشد اقتصادی بسیاری از کشورها بعد از جنگ جهانی دوم که به واسطه نقش پررنگ دولت در اقتصاد ناشی شده بود، موجب شد تا یافتن راه حل های خروج از رکود در دستور کار دولت ها قرار گیرد. بدین منظور، بسیاری از کشورها به خصوص کشور انگلستان در دهه های ۶۰ و ۷۰ خصوصی‌سازی را در دستور کار خود قرار دادند. خصوصی‌سازی به عنوان فرآیند انتقال مالکیت بنگاه‌ها و تشکیلات اقتصادی از بخش عمومی به بخش خصوصی (که مردم صاحبان آن هستند) در نظر گرفته می‌شود. این فرآیند پیشنهادی طولانی دارد و به عنوان ابزاری برای ارتقاء عملکرد اقتصادی بنگاه‌ها و کشورها تلقی می‌شود. در واقع استدلال مبنایی آن براین نکته استوار بود که بخش دولتی همواره به دلیل پایین بودن انگیزه‌های خلق و تولید ثروت در بدنه مدیریتی با کاهش بهره‌وری و راندمان روبروست.^۳ در حالی که مکانیزم عرضه و تقاضا در بخش خصوصی و بازار رقابتی به دلیل بالا بودن انگیزه‌های خلق و تولید ثروت، افزایش بازدهی، بهره‌وری نیروی کار، افزایش کمیت و کیفیت محصول و ظهور تکنولوژی‌های نوین قادر است تولید بیشتر و متنوع‌تر و با قیمت پایین‌تر را عرضه کند.^۴ با همین استدلال‌ها، خصوصی‌سازی در طول دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ در کشورهای زیادی از جهان در دستور کار قرار گرفت.

اما از اواخر دهه ۱۹۸۰ عملکرد این سیاست و تجربه کشورها نگرانی‌های جدی را درباره آن مطرح و نشان داد که خصوصی‌سازی به تنهایی برای بهبود عملکرد کافی نیست. عدم تقارن اطلاعات و شکل انتقال بنگاه‌ها مهمترین دلایل چنین تردیدی است (ویکرز و یاروو،^۵ ۱۹۹۱؛ موسلومو،^۶ ۲۰۰۵). تجربه اقتصادهای درحال گذار اروپای شرقی و مرکزی نیز نشان می‌دهد که موفقیت خصوصی‌سازی و توسعه بخش خصوصی به میزان زیادی به ماهیت فضای کسب‌وکار و وجود چارچوب نهادی مناسب وابسته هست. همچنین صرفاً واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی منجر به بهبود متغیرهای کلان اقتصادی از قبیل سطح تولید، حجم تجارت و صادرات نمی‌شود. به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی صرفاً انتقال مالکیت بخش دولتی به بخش خصوصی و کمرنگ شدن نقش دولت نبوده و نوع و شیوه واگذاری‌ها و نقش نظارتی و حاکمیتی دولت در طراحی و اجرای یک سیاست کامل خصوصی‌سازی بسیار مهم است.

3- See Also: Bailey, Robert W. (1987)

۴- استاد و چشمی، (۱۳۹۲)

5- Vickers J. & Yarrow, G. (1991)

6- Muslumov, A. (2005)

چالش‌های خصوصی‌سازی و تجربه شکست آن در کشورهای مختلف، منجر به این امر شد تا کشورها بازنگریهایی را در فرآیند واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی انجام دهند. بررسی مطالعات مختلف حاکی از آن است که یک خصوصی‌سازی موفق الزامات مختلفی دارد که دولت‌ها باید قبل از اجرای خصوصی‌سازی، در سطح خرد و کلان اقتصادی بدان توجه داشته باشند. شرکت دخانیات ایران به عنوان یک شرکت با سابقه‌ای بالغ بر ۹۰ سال فعالیت در صنعت دخانیات، یکی از شرکت‌هایی است که به دلیل عدم توجه به الزامات خصوصی‌سازی و اجرای این فرآیند به صورت شتاب زده در سال ۱۳۹۲، امروزه با مشکلات جدی روبروست. در قسمت بعد الزامات اساسی یک خصوصی‌سازی موفق بیان می‌شود. همچنین با آسیب شناسی تجربه خصوصی‌سازی شرکت دخانیات ایران، پیشنهادهایی برای اجرای بهتر این فرآیند ارائه می‌شود. سیاستگذار می‌تواند با مطالعه این مقاله در فرآیندهای اجرایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تجدید نظر کند.

۲- الزامات خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی موفق مانند هر تصمیم مهم اقتصادی دیگر نیازمند پیش شرط‌ها و الزاماتی است. خصوصی‌سازی در واقع یک جراحی اقتصادی است و بایستی قبل از اجرای عملیاتی این فرآیند و به منظور کاهش تبعات احتمالی آن، مطالعات گسترده‌ای در خصوص محیط کلان اقتصادی و همچنین آن صنعت در سطح خرد داشت. این امر نیازمند برنامه ریزی و اتخاذ سیاست‌های مکمل در بخش کلان اقتصادی و همچنین در سطح خرد و آن صنعت است. در این مطالعه الزامات اصلی خصوصی‌سازی با تکیه بر ادبیات و تجربیات موجود عنوان خواهد شد.

در ابتدا باید توجه داشت خصوصی‌سازی فقط انتقال مالکیت به بخش خصوصی و کمرنگ شدن نقش دولت نیست، بلکه نقش نظارتی و حاکمیتی دولت بسیار مهم است. خصوصی‌سازی به تنهایی هدف نیست بلکه باید ابزاری برای رسیدن به هدف باشد، و هدف همان کارایی بیشتر و توسعه اقتصادی است.^۷ هر چند خصوصی‌سازی در کشورهای همانند چین و کره جنوبی به دلیل حضور یک دولت قدرتمند و تنظیم‌گر باعث رشد اقتصادی و افزایش درآمد خانوارها شد اما در آرژانتین، روسیه و بسیاری کشورهای دیگر به دلیل نبود تنظیم

۷- حساس یگانه و همکاران (۱۳۸۷)



گری مناسب از جانب دولت منجر به غارت سرمایه‌های عمومی توسط افراد دارای رانت شد. لذا در این کشورها بر خلاف گروه اول نه تنها رشد اقتصادی پایدار رقم نخورد بلکه منجر به افزایش بیکاری و فقر شدید شد. تجربیات موفق جهانی نشان می‌دهد که در نظر گرفتن اهلیت سرمایه دار، گرفتن ضمانت‌های لازم برای جلوگیری از فروش تجهیزات کارخانه، جلوگیری از توقف تولید و بیکاری نیروهای کار از مهم‌ترین الزامات خصوصی‌سازی است.

افزون بر عامل فساد، مطالعات مختلف نشان داده‌اند که عدم وجود شفافیت یا نقصان شفافیت باعث تاخیر در اجرای فرایند واگذاری می‌شود. نقصان شفافیت در نهایت منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های مبادله و کاهش قیمت واگذاری و در نتیجه کاهش قابل توجه درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی می‌شود. به عنوان مثال لاپرتا و همکاران^۸ (۱۹۹۷) ملاحظه کردند که هر سال تاخیر در فرآیند خصوصی‌سازی کشور مکزیک، درآمد دولت را به مقدار ۲۴ درصد کاهش می‌دهد.

یک مرور بر ادبیات خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که ضعف فرآیند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف علاوه بر ضعف شرایط اقتصادی کشورها، تحت تاثیر شیوه اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی و همچنین مسئله فساد بوده است. خصوصی‌سازی انبوه در کشور روسیه، منجر به بروز اختلاس و فساد در فرآیند واگذاری و قیمت‌گذاری توسط نهادهای عامل شد. فساد گسترده در فرآیند خصوصی‌سازی منتهی به مخالفت عموم مردم با خصوصی‌سازی شد که این خود در نهایت به مانعی بزرگ در مقابل سازمان‌های متصدی خصوصی‌سازی تبدیل شد.^۹

دسوزا و مگینسون (۲۰۰۰) در مطالعه خود در مورد بسیاری از کشورها به این نتیجه رسیدند که تجدید ساختارها قبل از واگذاری شرکت‌های دولتی، عامل مهم و تعیین کننده‌ای در عملکرد شرکت‌ها بعد از خصوصی‌سازی است.

بانچونویجیت (۲۰۰۶)^{۱۰} با بررسی عملکرد مالی و عملیاتی شرکت‌ها قبل و بعد از خصوصی‌سازی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد که مکانیسم‌های کلان نظام حاکمیت شرکتی یکی از عوامل عمده تعیین کننده عملکرد شرکت‌ها در خصوصی‌سازی است.

8- La porta, (1997)

9- Black, (1999)

10- Banchuenvijit, W, (2006)

استرین و همکاران (۲۰۰۹)^{۱۱} با بررسی تاثیر خصوصی سازی بر اقتصادهای پست-کمونیستی و چین طی دوره زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۶ نشان می دهند که نوع مالکیت خصوصی، دسترسی به بازارها، نظام راهبری شرکتی، دانش حرفه ای و تجربه، سیستم قانون و ساختار سازمانی از جمله عوامل موثر بر عملکرد شرکت ها و خصوصی سازی موفق هستند. تجربه شکست خصوصی سازی و چالش های ناشی از اجرای ناموفق آن، منجر به این شد تا بسیاری از کشورها بازنگریهایی در فرآیند واگذاری بنگاه های دولتی به بخش خصوصی انجام دهند. بررسی مطالعات مختلف حاکی از آن است که یک خصوصی سازی موفق بایستی به موارد ذیل توجه کند:

- سیاست های مکمل شامل
- بهبود و ارتقای فضای کسب و کار (مانند قوانین کار، سرمایه گذاری خارجی، ثبات قوانین کسب و کار و ...)
- آزادسازی اقتصادی (مانند مقررات زدایی و حذف قیمت گذاری دستوری)
- اصلاح نظام حقوقی و قضایی (مانند نوسازی شیوه های حل اختلاف، الغای قوانین ناقض حقوق مالکیت)
- برنامه های مکمل شامل
- ارتقای شفافیت
- برنامه های نظارتی (همانند اصول حاکمیت شرکتی)
- اصلاح فرآیندها و بازسازی ساختارها
- انجام تدریجی فرآیند واگذاری
- روش های مناسب واگذاری متناسب با هر صنعت
- شامل روش های ۱۲ گانه ذیل با توجه به ساختار هر صنعت (۱- انحلال، تجزیه و تفکیک، ۲- مذاکره، ۳- مزایده، ۴- مشارکت، ۵- عقد قراردادهای واگذاری مدیریت و اجاره دارایی های بخش دولتی، ۶- توزیع کوپن، ۷- عرضه سهام مشمول واگذاری به عموم و افزایش سرمایه، ۸- فروش به کارکنان، ۹- فروش به مدیران، ۱۰- بازسازی، ۱۱- سرمایه گذاری خارجی و ۱۲- ترکیب روش ها).

۳- تاریخچه خصوصی سازی در ایران

همانگونه که عنوان شد، خصوصی سازی در طول دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ در بسیاری از کشورها به این دلیل در دستور کار قرار گرفت که

11- Estrin, S., Hanousek, J., Kocenda, E. & Svejnar, J. (2009)



استدلال می شد بخش دولتی همواره به دلیل پایین بودن انگیزه های خلق و تولید ثروت در بدنه مدیریتی، با کاهش بهره وری و همچنین راندمان تولید روبروست. این در حالی است که بخش خصوصی به دلیل بالا بودن انگیزه های خلق و تولید ثروت، افزایش بهره وری نیروی کار، بازدهی، کیفیت و کمیت محصول و همچنین ظهور تکنولوژی های نوین، قادر است بهتر از بخش دولتی به خلق ثروت بپردازد.

در کشور ما نیز خصوصی سازی از ابتدای سال ۱۳۷۰ و به منظور دستیابی به اهداف فوق شروع شد. طی سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۵ بالغ بر ۳۳۲ میلیارد تومان از سهام شرکت های دولتی واگذار شد. نکته قابل تأمل اینجاست که در این بازه زمانی ۳۱ درصد از واگذاری ها با روش مذاکره صورت گرفت. این روش به دلیل فساد گسترده ای که در آن نهفته است (مانند واگذاری به افراد دارای نفوذ و فاقد صلاحیت لازم) به ورشکستگی یا تعطیلی بنگاه ها منتهی شد. تداوم این روش در سال های بعد و تبعات منفی ناشی از آن منجر شد تا از سال ۱۳۸۴ با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ و با در نظر گرفتن الزامات تنظیم گرانه دولت، شکل دیگری به خود بگیرد. با قرار گرفتن محوریت بخش خصوصی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و اصلاح مواد مربوط به اصل ۴۴ در این برنامه و اجرای سیاست های کلی اصل مذکور و ابلاغ آن به دولت در سال ۱۳۸۷، فرآیند خصوصی سازی شرکت های دولتی با جدیت و دامنه گسترده ای مورد توجه قرار گرفت. مطابق با تفسیر جدید از اصل ۴۴، هدف از برنامه واگذاری مالکیت بهبود کارایی، تسهیل رشد اقتصادی و گسترش مالکیت مشترک در میان بخش اعظم جامعه عنوان شد. این امر منجر به ایجاد درآمد قابل توجه برای دولت حداقل به صورت کوتاه مدت شد.

بررسی آمار واگذاری سازمان خصوصی سازی^{۱۲} به تفکیک نوع واگذاری نشان می دهد که از سال ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰/۱۲/۲۹، حدود ۴۰ درصد از کل واگذاری ها به صورت «واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت» یا رد دیون و ۱۰ درصد از آن به صورت «انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت» بوده است.^{۱۳} «فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان» که دیگر روش واگذاری به تفکیک نوع واگذاری است نیز ۵۰ درصد از حجم واگذاری ها را به خود اختصاص داده است. لازم به ذکر است این میزان از حجم واگذاری که بالاترین میزان شفافیت و موفقیت را در بین سایر روش های

واگذاری دارد، به دلیل گسترش بازارهای مالی در ایران در سال‌های اخیر روند افزایشی داشته و در سال‌های قبل عمدتاً از دوروش اول (رد دیون و سهام عدالت) برای واگذاری بنگاه‌های دولتی استفاده می‌شد. به طوری که طی دوره ۲۰ ساله خصوصی‌سازی در ایران، ۱۸ درصد از کل ۵۰ درصد از واگذاری‌ها به شیوه «فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان» در سال ۱۳۹۹ اتفاق افتاده است.

نکته حائز اهمیت در واگذاری‌ها آمار مربوط به واگذاری به تفکیک حجم واگذاری است. بر اساس آمار واگذاری سازمان خصوصی‌سازی، طی دوره ۲۰ ساله واگذاری‌ها، صرفاً ۷/۴ درصد از واگذاری‌ها به صورت «تدریجی» ۶/۰ درصد به صورت «ترجیحی» و حدود ۹۲ درصد از این واگذاری‌ها به صورت «بلوکی» بوده است. این در حالی است که روش تدریجی به دلیل الزام متقاضی به مواردی مانند تداوم فعالیت و سودآور بودن و همچنین اطمینان از موفقیت شرکت‌های واگذاری شده، اولویت بیشتری نسبت به روش بلوکی دارد.

با وجود اینکه توجه به الزامات خصوصی‌سازی از پیش شرط‌های اصلی موفقیت فرآیند خصوصی‌سازی قلمداد می‌شود، فرآیند واگذاری بسیاری از شرکت‌های واگذار شده در کشور ما به دلیل عدم رعایت الزامات خصوصی‌سازی و نبود بخش خصوصی فعال و قوی، نداشتن توان واقعی و اندازه مناسب بخش خصوصی جهت خرید و مدیریت آن، سالم نبودن و فساد، با شکست مواجه شده است. متأسفانه بخش خصوصی در ایران یک ساختار واقعی و رشد یافته با سازوکار خصوصی‌سازی را دارا نبوده و یا اندازه آن قابل مقایسه با شرکت‌های در حال خصوصی‌سازی نبوده است. بر اساس گزارش مجمع پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳)،^{۱۴} برنامه ریزان و مجریان خصوصی‌سازی توجه کافی به سمت تقاضا نداشته‌اند. توجه صرف دولت به مسئله عرضه شرکت‌های دولتی و غفلت از بخش عرضه، باعث شکست برنامه خصوصی‌سازی در بسیاری از شرکت‌ها شد.

بررسی تجربه کشورهای موفق در امر خصوصی‌سازی حاکی از آن است که فرآیند خصوصی‌سازی معمولاً از شرکت‌های کوچک به شرکت‌های بزرگ، از بازارهای رقابتی به بازارهای غیررقابتی و از صنایع معمولی به سمت صنایع مرتبط با انحصار طبیعی صورت گرفته است. به دلیل توانایی بالا و احتمال بیشتر موفقیت شرکت‌های کوچک، بازارهای رقابتی و صنایع معمولی نسبت به صنایع بزرگ، بازارهای غیررقابتی و انحصار

۱۴- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳)



طبیعی، این امر منجر به پیاده سازی فرهنگ جامع خصوصی‌سازی در بین تمام اقشار جامعه، افزایش بهره‌وری شرکت‌ها و در نهایت ایجاد درآمد باثبات و پایدار و دستیابی به اهداف اصلی خصوصی‌سازی خواهد شد. به عبارت دیگر خصوصی‌سازی بایستی در یک قالب فرآیند تدریجی انجام می‌شد. اما بر اساس آمار سازمان خصوصی‌سازی صرفاً ۷/۴ درصد از حجم واگذاری‌ها به صورت «تدریجی» بوده است.

جعفرپور^{۱۵} (۱۳۹۹) در مقاله خود بیست چالش خصوصی‌سازی را به صورت ذیل عنوان می‌کند: (۱) نامساعد بودن فضای کسب و کار برای فعالیت بخش خصوصی؛ (۲) تلاطم محیط سیاسی و تأثیرپذیری اقتصاد ملی از آن؛ کم‌توجهی به اهلیت و سوابق خریداران؛ (۳) کم‌توجهی به اهلیت و سوابق خریداران؛ (۴) هدایت و نظارت غیرمؤثر بنگاه‌های خصوصی شده پس از واگذاری؛ (۵) عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای و تعیین اهداف ایده آل گرایانه؛ (۶) بی‌توجهی به طرف تقاضا در واگذاری‌ها؛ (۷) غفلت از اصلاح ساختار و آماده سازی؛ (۸) آشفتگی در سیاست گذاری و برنامه ریزی؛ (۹) ساختار نامتوازن هیأت واگذاری با کارکردها و اهداف؛ (۱۰) تشتت نظرات اصلاحی ناشی از تعدد مراکز نظارتی؛ (۱۱) فقدان کارایی شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ (۱۲) ضعف ساختاری دستگاه مجری خصوصی‌سازی؛ (۱۳) نگاه یکسان در واگذاری کلیه شرکت‌های مشمول خصوصی‌سازی؛ (۱۴) مقاومت ذینفعان دولتی با خصوصی‌سازی؛ (۱۵) حضور نهادهای عمومی غیردولتی در خصوصی‌سازی؛ (۱۶) فقدان تعهد کامل سیاسی نسبت به خصوصی‌سازی؛ (۱۷) تفکیک نه چندان شفاف وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری؛ (۱۸) تغییر در گروه بندی شرکت‌های مشمول خصوصی‌سازی؛ (۱۹) عدم الزام خریداران به سرمایه‌گذاری جدید و ارتقاء کارایی شرکت بعد از خصوصی‌سازی و (۲۰) بازاربایی غیرمنسجم بنگاه‌های مشمول واگذاری.

در ادامه وضعیت صنعت دخانیات کشور و همچنین شرکت دخانیات ایران قبل و بعد از واگذاری نشان داده می‌شود.

۴- وضعیت شرکت دخانیات ایران قبل و بعد از خصوصی‌سازی

این شرکت در اجرای قانون انحصار دخانیات ایران، مصوب ۱۲۹۴ شمسی و موسسه انحصار دخانیات ایران در سال ۱۳۱۰ تشکیل و متعاقباً به نام شرکت دخانیات ایران تغییر نام یافت. تا سال ۱۳۹۱ کلیه فعالیت‌های تصدیگری و حاکمیتی مرتبط با امور دخانی در کشور، با شرکت دخانیات ایران بود. در سال ۱۳۸۸ عنوان شرکت دخانیات ایران در فهرست

۱۵- جعفرپور (۱۳۹۹)



شرکت‌های مشمول واگذاری (گروه ۲) قرار گرفت و در همان سال ۴۰ درصد سهام شرکت به سهام عدالت اختصاص یافت. در اجرای الزامات اصل ۴۴ قانون اساسی وظایف حاکمیتی شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۹۱ احصاء و منفک و به وزارت صنعت، معدن و تجارت واگذار شد. متعاقب آن در همان سال ۵۵ درصد از سهام شرکت از طریق روش مذاکره بابت جبران کسری صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به آن صندوق اختصاص یافت و ۵ درصد باقی بابت سهام ترجیحی کارکنان است. در مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ هیات واگذاری، واگذاری سهام آن را تصویب کرد.

۱-۴- وضعیت صنعت دخانیات قبل و بعد از واگذاری

قبل از واگذاری، با توجه به انحصاری بودن این صنعت در ایران، شرکت دخانیات ایران به عنوان کننده دولت، وظایف مشروحه زیر را برعهده داشت؛

الف) متولی صنعت دخانیات کشور

- اعطای عاملیت‌های صنعتی
- تعیین مناطق مجاز کشت، خرید محصولات کشاورزی و حمایت از کشت توتون و تنباکو
- نظارت بر الزامات و مشخصات فنی محصولات دخانی تولیدی و وارداتی

ب) مدیریت بر بازار عرضه و تقاضا محصولات دخانی

- متولی اصلی تولیدات ملی
- نظارت بر تولیدات مشارکتی
- نظارت بر واردات قانونی
- صادرات محصولات دخانی
- اعطاء عاملیت بازرگانی و توزیع کل

ج) مدیریت اخذ عوارض و عواید حاکمیت از بازار دخانی کشور

د) کننده دولت در مبارزه با قاچاق کالاهای دخانی در کشور

- دریافت کالاهای قاچاق از دستگاه‌های اقدام کننده (ناجا، بازرگانی و...) و تعیین تکلیف قانونی آن
- تنظیم شکایت در محاکم قضایی و پیگیری قانونی

پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران و انتزاع وظایف حاکمیتی از آن، این شرکت در یک محیط کاملاً رقابتی قرار گرفت و اساسنامه و موضوع فعالیت شرکت به شرح زیر تغییر یافت:

- تولید، توزیع، عرضه، خرید، فروش، صادرات، واردات، حمل



و نقل کالاهای دখانی، مواد اولیه مربوطه، کالای ترک دخان، ماشین آلات، لوازم، تجهیزات و قطعات یدکی مربوط به دخانیات

● فعالیت درخصوص کاشت، داشت و برداشت مواد خام دخانی و

کلیه امور بازرگانی و صنایع راجع به محصولات استحصالی

● تأسیس و اداره آزمایشگاه تخصصی و مراکز پژوهشی و ارائه

خدمات فنی، تولیدی، بازرگانی، کارشناسی، مشاوره‌ای، تحقیقاتی

و آموزشی و انتشار کتاب و مجله مربوط به دخانیات و عضویت در

سازمان‌های غیردولتی مرتبط

● اعطای کنندگی در داخل و خارج کشور به منظور انجام کلیه امور

مربوط به بازرگانی و تولید کالای دخانی

تا قبل از واگذاری شرکت دخانیات ایران، مدیریت و راهبری سطح

کلان صنعت دخانیات کشور توسط این شرکت انجام می‌شد و طی

این سال‌ها ضمن واردات سیگار به صورت رسمی، شرکت‌هایی نظیر

BAT، JTI، KT&G و...، صرفاً به صورت مشارکتی و براساس نیاز بازار

و با نظارت مستقیم و مستمر شرکت دخانیات ایران در محل شرکت

متبوع و با بهره‌گیری از پتانسیل‌ها، زیرساخت‌ها و نیز بکارگیری

بخشی از نیروی انسانی این شرکت، اقدام به تولید محصولات خود

می‌کردند. افزون بر این، بخشی از درآمدهای شرکت دخانیات ایران از

طریق فروش هولوگرام، حق انحصار و... نیز تحصیل می‌شد که پس

از انجام فرآیند واگذاری، درآمدهای فوق‌الذکر از ترکیب درآمدی شرکت

دخانیات ایران، منقطع شد.

در حال حاضر شرکت دخانیات ایران به همراه شرکت‌های BAT و JTI

به عنوان بازیگران اصلی صنعت دخانیات (سیگارت‌سازی) در ایران

به شمار می‌روند. در کنار این شرکت‌های بزرگ، تعداد قابل توجهی از

شرکت‌های متوسط و کوچک که اخیراً موفق به اخذ مجوز فعالیت از

مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور شده‌اند، نیز دیده می‌شود.

شایان ذکر است تا قبل از واگذاری شرکت دخانیات ایران، اعطای مجوز

عاملیت صنعتی به متقاضیان ورود به صنعت دخانیات، با رعایت

اصول زیر و توسط شرکت متبوع صورت می‌پذیرفت؛

● مطابق با نیاز بازار مصرف

● کارشناسی و ارزیابی دقیق موضوع

● انجام آزمون‌های کیفی بر روی محصولات دخانی

● رعایت صرفه و صلاح کشور

● کمک به ارتقای صنعت ملی



● پیشگیری از بروز اختلال در تولید داخلی ۱۶

در حال حاضر و پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران، به استناد آمارهای اعلامی از سوی مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور، فرآیند اعطای مجوزهای عاملیت صنعتی و تولیدی، بدون رعایت اصول مذکور و توجه به نیاز واقعی بازار مصرف و نیز عدم ملاحظه آثار و پیامدهای مخرب مجوزهای صادره برای صنعت ملی، صورت می‌گیرد. جداول شماره ۱ و ۲ روند رو به رشد اعطای مجوزهای عاملیت صنعتی از سوی مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور ۱۷ را نشان می‌دهند؛

جدول شماره ۱: شرکت‌های دارای مجوز تولید سیگار در سال ۱۳۹۵ واحد: میلیارد نخ

ردیف	نام شرکت	نام برند	ظرفیت تولید سالانه
۱	شرکت دخانیات ایران	بهمن، زیکا، هما، آسیا، تیر، ۵۷ فروردین، کیش، ۹۸، کاسپین و...	۳۵
۲	JTI PARS	وینستون، مگنا، کمل، مونت کارلو	۱۰
۳	BAT PARS	کنت، پال مال، مونتانا، دانهیل	۱۷
۴	آرین توتون صنعت (JTI) (Parsian)	ساتر، جی ۱، اونیکس، وینستون، مگنا، مونت کارلو و کمل	۲۲
۵	دخانیات قشم (QTC)	ببستون، مگان	۲
۶	KT&G	اسه، پین، زست، سیما	۱/۵
۷	آوای شرق طوس	ببش	۱/۵
۸	شقایق درخشان نگین ارومیه	ماتادور، بریستون، می بوری	۴
۹	توتون سبلان آرتا	قصر	۳
۱۰	نظام گستر نیکان	مگان	۱/۵
۱۱	پردیس زرین آمو	آمو	۱/۲
۱۲	پاژنگ کاسپین	پیور	۱۰
۱۳	پیشرو تک پارسیان	رویال وان	۱/۵
مجموع			۱۱۰/۲

جدول فوق نشان‌دهنده عناوین و ظرفیت‌های تولید شرکت‌های دارای مجوز تولید (صادر از سوی مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور) با مجموع ظرفیت تولید سالانه معادل ۱۱۰/۲ میلیارد نخ است.

۱۶- تولید داخلی: تولید توسط شرکت‌های ایرانی و با برند ایرانی

۱۷- کتاب آشنایی با صنعت دخانیات کشور - وزارت صنعت، معدن و تجارت - مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور، تیر ماه سال ۱۳۹۶



جدول شماره ۲: شرکت‌های متقاضی ورود به صنعت سیگارت‌سازی (در حال دریافت مجوز) واحد: میلیارد نخ

ردیف	نام شرکت	نام برند	ظرفیت تولید سالانه
۱	میلاد نور گیتی	اسکار، آختامار	۶
۲	افرا افق ژیار	اپرا	۱/۲
۳	دیبا تجارت مشهد	اوریس	۵/۴۶
۴	روچی تجارت آریا	سی کی	۱
۵	زرین صنعت شفا	تایمز	۱/۱۶
۶	جاوید ستاره شمال	موند	۳
۷	عدالت صنعت پیشرو سهند	ایکس تری	۴
۸	سینا بین الملل نور	گلدمنت، کینگ دام	-
۹	آرمان تجارت	میلانو	۱/۸
۱۰	فراسازان توتون آپادانا	پرزیدنت، وایلت، اچ دی، گلدن لفت، بلک گالن	۵
۱۱	جاوید ریحان ستاره	موند، میلانو	۳
۱۲	آسیا تجارت آواپارس	آشیم	۱
۱۳	کارآفرینان زرین شمال	اوریس	۳
۱۴	بازرگان آبادگران قریشی	سوپرگرند	۵/۷
۱۵	ابر صنعت برگینه	ونیز، سیسیل، مارائن	۲
مجموع			۳۳/۳۲

با مذاقه در جداول فوق، مشاهده می‌شود، مجموع ظرفیت تولید سالیانه شرکت‌های دارای مجوز و در حال دریافت مجوز، ۱۴۳/۵۲ میلیارد نخ است که مجموع تولیدات شرکت‌های مزبور، حدوداً ۳ برابر میزان مصرف سالیانه کشور در سال سال واگذاری این صنعت (بر اساس آمار مصرف اعلامی از سوی مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور که سرانه مصرف سیگارت در آن سال در کشور را ۵۵ میلیارد نخ عنوان می‌کند) خواهد بود، حتی با در نظر گرفتن بازار مصرف فعلی کشور یعنی چیزی حدود ۸۰ میلیارد نخ نیز، الزامی بر اعطای این میزان مجوز (چیزی در حدود ۲ برابر مصرف داخلی) حتی با استدلال تولید برای صادرات وجود نداشته و ندارد، که این مهم خود سندی مستدل بر عملکرد غیرکارشناسی متولیان اعطای مجوز عاملیت صنعتی در مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات کشور بوده و تهدیدی جدی بر ادامه حیات شرکت دخانیات ایران، خواهد بود.

بدیهی است با اضافه شدن آمارهای مربوط به قاچاق و واردات به سرجمع ظرفیت تولید سالیانه شرکت‌های مذکور، وضعیت از آنچه که هست، بغرنج‌تر خواهد شد.

نکته حائز اهمیت در خصوص، اعطای بی‌رویه مجوز سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت دخانیات و مغایر با نص صریح بند «د» ماده «۲» قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی است. براساس نص صریح قانون فوق، سهم ارزش بازار قابل واگذاری برای کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی موضوع این قانون نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز، در هر بخش اقتصادی از ۲۵ درصد و در هر رشته از ۳۵ درصد بیشتر نخواهد بود؛ لیکن طبق اعلام سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، صنعت دخانیات در رشته «صنایع مواد غذایی، آشامیدنی و دخانیات» قرار گرفته است و به لحاظ ماهیت زیر رشته‌های صنایع مواد غذایی و آشامیدنی، سرمایه‌گذاری خارجی بسیار اندکی در این حوزه صورت گرفته و این موضوع زیررشته صنعت دخانیات را به عنوان یک صنعت سودده تحت الشعاع خود قرار داده است. طبق آمار اعلامی از سوی مرکز برنامه‌ریزی و نظارت بر دخانیات، مجموع ارزش تولیدات شرکت‌های JTI PARS، BAT، JTI PARSIAN و KT&G، به تنهایی بیش از ۶۵ درصد از ارزش تولید سالیانه کشور است که این خود گواهی مستدل بر این مدعاست. لذا تغییر رویکرد اعطای مجوز تولید، توقف و یا تعدیل و بازنگری در صدور هرگونه مجوز عاملیت صنعتی اعم از سرمایه‌گذاران داخلی و یا خارجی با هدف حمایت از صنعت ملی و تنظیم فضای کسب و کار و بازار مصرف داخلی و نیز اصلاح بند «د» ماده «۲» قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ارتباط با فعالیت شرکت‌های چند ملیتی در حوزه دخانیات پیشنهاد می‌شود.

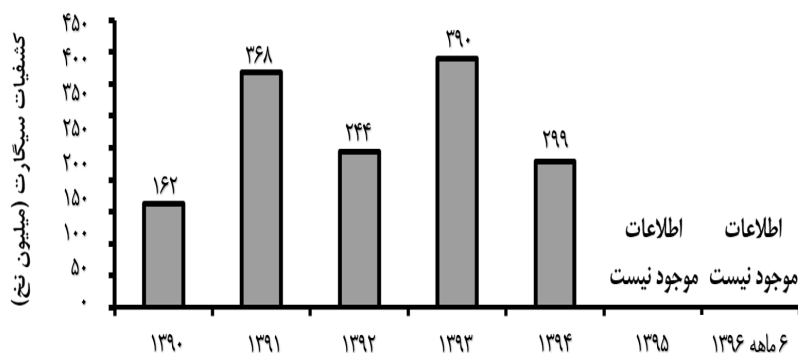
نکته دیگر اینکه سهام‌داران اصلی برخی از شرکت‌های مذکور در جداول شماره ۱ و ۲، خارجی بوده و نیز نام برنده‌های تولیدی آن شرکت‌ها، خارجی و در زمره تولیدات مستقل خارجی یا مشارکتی تلقی می‌گردند و طبق قانون می‌بایست در بازه ۳۵٪ ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی قرار گیرند.

یکی دیگر از چالش‌های اصلی صنعت دخانیات که همیشه با آن روبرو بوده است، وجود محصولات دخانی قاچاق در کشور است.

موقعیت جغرافیایی ایران، ورود محصولات قاچاق به کشور را آسان کرده است و کشورمان را در زمره کشورهایی با بیشترین آمار قاچاق



سیگارت در دنیا قرار داده است. متأسفانه ورود محصولات قاچاق در سال‌های گذشته روند صعودی داشته که علاوه بر تبعات منفی و زیانبار آن در بحث سلامت و بهداشت جامعه، شاهد اثرات به شدت مخرب آن در عرصه فعالیت‌های اقتصادی هستیم. علاوه بر این، به دلیل آنکه قیمت محصولات قاچاق در رده قیمتی محصولات شرکت دخانیات ایران است، این مهم موجبات تخریب و از دست رفتن سهم از بازار این شرکت را نیز فراهم کرده است. این در حالی است که به دلیل عدم هم‌ترازی قیمت محصولات قاچاق با محصولات شرکت‌های خارجی، تأثیری بر سهم بازار شرکت‌های مزبور مشاهده نمی‌شود. مشاهدات و تجربیات نشان می‌دهد که تا قبل از واگذاری شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۹۲، مبارزه مناسب و اثربخش با پدیده قاچاق صورت می‌گرفت. ولی متأسفانه از سال ۱۳۹۳ تاکنون، تشتت بی‌سابقه و تغییرات خلق‌الساعه‌ای در سیاستگذاری‌های مبارزه با قاچاق کالای دخانی اتفاق افتاده است. از آن تاریخ تاکنون اگرچه شرکت دخانیات ایران رسماً متولی مبارزه با قاچاق نیست ولی کماکان از امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری شرکت متبوع به صورت سلیقه‌ای و توسط کمیسیون‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز مستقر در استانها استفاده می‌شود بدون آنکه هزینه اینگونه خدمات به شرکت پرداخت شود و یا حداقل با بدهی‌های شرکت تهاثر شود. به اذعان صاحب‌نظران حوزه مبارزه با قاچاق، پس از فرآیند واگذاری، میزان کشفیات قاچاق به شدت کاهش یافته و هم‌زمان از میزان واردات رسمی سیگارت‌های خارجی نیز به نحو چشم‌گیری کاسته شده است. در کردار شماره ۱، روند کشفیات قاچاق طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ آمده است.



کردار شماره ۱: روند کشفیات سیگارت بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴

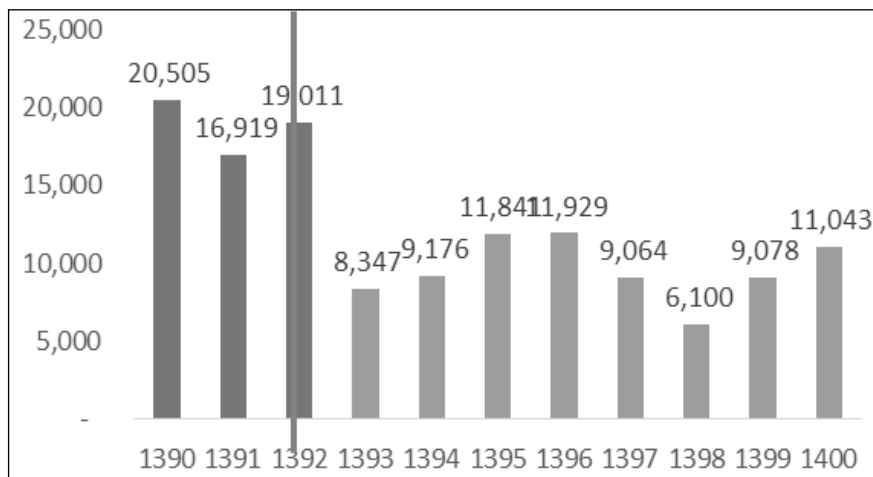


به دلیل تفکیک وظیفه کشف قاچاق از شرکت دخانیات ایران، میزان کشفیات قاچاق برای سال‌های ۱۳۹۴ به بعد در دسترس نبوده و صرفاً به صورت برآوردی است. اما بر اساس مطالعات میدانی، در سال اخیر به دلیل ضعف نظارت نهادهای دولتی، بازار مصرف دخانیات کشور جولان محصولات قاچاق لوکس مثل انواع سیگارهای گران قیمت آمریکایی مانند مالبرو و همچنین محصولات بسیار بی کیفیت و بعضاً سرطان زا یا حاوی مواد مخدر از سوی دیگر بوده است.

۲-۴- وضعیت شرکت دخانیات ایران قبل و بعد از واگذاری از منظر آثار

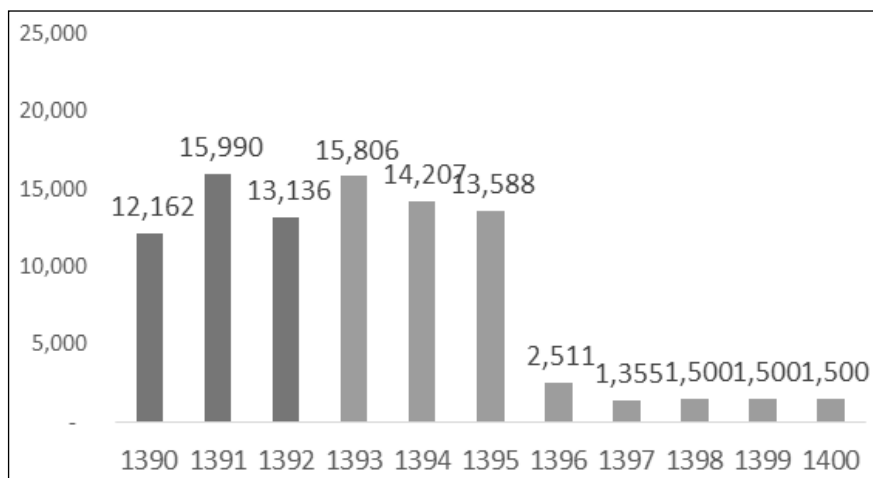
تا قبل از سال ۱۳۹۳ و تکمیل فرآیند واگذاری شرکت دخانیات ایران حدود ۲۰ میلیارد نخ سیگار توسط این شرکت و حدود ۱۴ میلیارد نخ نیز به صورت مشارکت با کمپانی‌های خارجی تولید می‌شد و مابقی مصرف کشور نیز از طریق واردات رسمی و قاچاق تأمین می‌شد، اما پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران به دلیل وجود چالش‌های عدیده‌ای از قبیل؛ فرسودگی ماشین‌آلات، انباشت بدهی‌های مالیاتی و مشکلات به جا مانده از گذشته از یک سو و عدم توجه متولیان امر در حوزه حاکمیت به قوانین موضوعه به خصوص مفاد مندرج در اصل ۴۴ قانون اساسی و قرار داشتن شرکت در گروه ۲ واگذاری و نیز اقدام شتاب‌زده و واگذاری سهام شرکت در قالب رد دیون بدون اصلاح ساختار و آماده‌سازی، میزان تولید و فروش این شرکت در سال ۱۳۹۳ به ترتیب به رقم ۸/۳ میلیارد نخ و ۹/۵ میلیارد نخ تنزل پیدا کرده و شرکت سهم قابل توجهی از بازار خود را از دست داد. این روند در سال ۱۳۹۴ نیز ادامه پیدا کرد، که از ابتدای سال ۱۳۹۵ به بعد با انجام اقدامات اصلاحی همچون توسعه فروش مویرگی، طراحی و ساخت محصولات جدید، تحویل قطعی ماشین‌آلات از سوی کمپانی‌های طرف قرارداد و...، روند نزولی متوقف و وضعیت تولید و فروش تا حدودی بهبود یافته است. اما مشکلات اقتصادی و ساختاری همچون نوسانات شدید نرخ ارز، عدم ثبات قوانین کشوری و جولان شرکت‌های بین‌المللی در بازار داخلی از یک طرف و تحریم‌های بین‌المللی از طرف دیگر منجر شد تا میزان تولید شرکت دخانیات ایران در سال‌های بعد کاهش یابد. میزان تولید شرکت دخانیات ایران قبل و بعد از واگذاری به شرح ذیل است:

کردار شماره ۲: روند تولید سیگار داخلی (میلیون نخ)



بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰

در کردار شماره ۲، کاهش بیش از ۵۶ درصدی تولید شرکت دخانیات در سال ۱۳۹۳ (بعد از واگذاری) نسبت به سال ۱۳۹۲ (قبل از واگذاری) به وضوح قابل مشاهده است.



کردار شماره ۳: روند تولید سیگار مشارکتی (میلیون نخ)
بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰

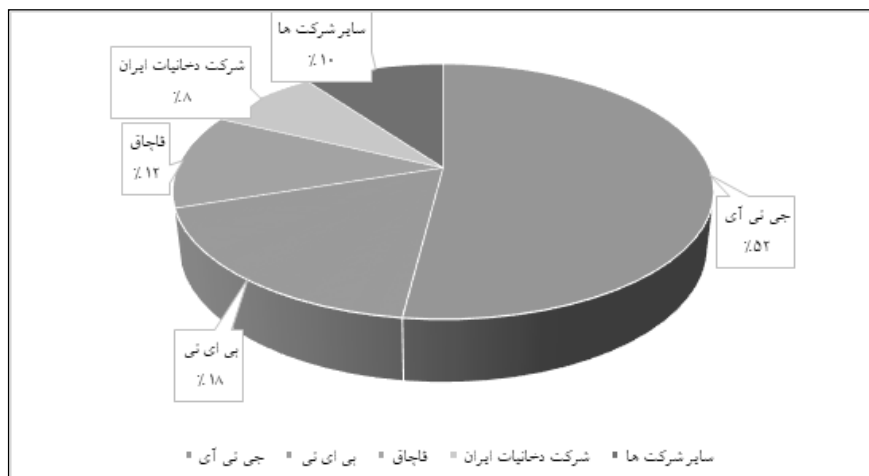
روند حرکتی کردار شماره ۳، نشان می‌دهد علی‌رغم واگذاری شرکت در سال ۱۳۹۲ روند تولید مشارکتی تا سال ۱۳۹۵ به دلیل اعتبار



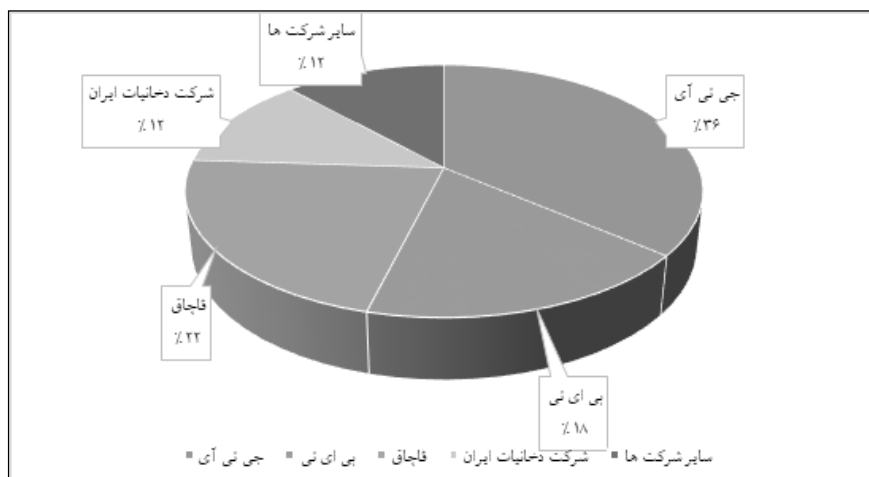
زمانی قراردادهای فی‌مابین شرکت دخانیات ایران و کمپانی‌های طرف قرارداد، با نوسان کمی همراه بوده است، اما با شکل‌گیری فضای بسیار مساعد و حمایت‌های محیطی مناسب و ترغیب حوزه حاکمیت برای تولید مستقل سیگار توسط شرکت‌های خارجی و نیز تسهیل و صدور مجوزهای تولید و فروش خارج از حیطه مشارکت شرکت دخانیات ایران، این شرکت‌ها تمایلی به ادامه همکاری و تولید مشارکتی با شرکت‌های داخلی به طور عام و شرکت دخانیات ایران به طور خاص نداشتند و حتی بعضاً به تعهدات قراردادی خود عمل نکردند، از این‌رو در پایان سال ۱۳۹۶ شاهد کاهش حدود ۶۶ درصدی و در سال ۱۳۹۷ کاهش حدود ۵۰ درصدی تولید مشارکتی شرکت دخانیات ایران نسبت به سال قبل بوده‌ایم. این امر منجر به کاهش قابل توجهی از درآمدهای شرکت متبوع شد. این میزان در سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ در پایین‌ترین سطح خود نسبت به سال‌های قبل بوده است.

بررسی صورت‌های مالی شرکت دخانیات ایران حاکی از آن است که میزان سود خالص این شرکت در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۵۷۵ میلیارد ریال بوده است. با واگذاری یکباره و بدون کارشناسی این شرکت و بدون انجام هیچ‌گونه تجدید ساختار و بررسی آمادگی و بلوغ این شرکت به واگذاری، نه تنها درآمدهای این شرکت به شدت کاهش یافت، بلکه با ۲۰۹ میلیارد ریال زیان در سال ۱۳۹۳ مواجه شد. در حال حاضر و علیرغم تلاش‌های صورت گرفته، این شرکت با زیان‌های انباشته از سال‌های قبل گریبانگیر است. به طوری که یکی از مهم‌ترین چالش‌های آن در برخی مواقع میزان سرمایه در گردش بوده است.

این واگذاری‌ها در نهایت منجر به کاهش نقش شرکت دخانیات ایران در بازار مصرف دخانیات کشور شده است. در ادامه سهم از بازار شرکت دخانیات ایران در مقایسه با بازیگران اصلی این صنعت در کشور نشان داده می‌شود. بر اساس برآوردهای صورت گرفته میزان مصرف دخانیات در کشور در سال ۱۴۰۰ حدود ۷۵ تا ۸۵ میلیارد نخ بوده است که شرکت دخانیات ایران با میزان فروش ۱۰/۵ میلیارد نخ، صرفاً ۸ درصد از سهم ریالی و ۱۲ درصد از سهم نخی بازار سیگار را در سال ۱۴۰۰ به خود اختصاص داده است (شکل شماره ۱ و شماره ۲).



شکل شماره ۱: سهم از بازار ریالی بازیگران صنعت دخانیات در کشور - سال ۱۴۰۰



شکل شماره ۲: سهم از بازار نخی بازیگران صنعت دخانیات در کشور - سال ۱۴۰۰

۵- چالش‌های پیش‌روی شرکت دخانیات ایران

شرکت دخانیات ایران که به عنوان یکی از قدیمی‌ترین بنگاه‌های اقتصادی در کشور فعالیت می‌کند، به دلیل ویژگی‌های خاص صنعت دخانیات و نوع محصولات خود همواره با چالش‌های متعددی در زمینه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی همراه بوده است. این مشکلات بعد از واگذاری شرکت به دلیل عدم اجرای صحیح اصل ۴۴ قانون اساسی و رقابتی شدن بازار به شدت افزایش یافته



است. بطور کلی می‌توان این مشکلات را به دو بخش اساسی تقسیم کرد؛

(الف) چالش‌های درون‌بنگاهی که شامل مسائل و مشکلات داخلی شرکت است.

(ب) چالش‌های فرابنگاهی که منبع آن مسائل و مشکلات محیط خارجی شرکت است.

۵-۱- چالش‌های درون‌بنگاهی

جدول شماره ۳: چالش‌های درون‌بنگاهی

شرح	اثرات نامطلوب چالش	راهکار
بالا بودن هزینه‌های تولید و قیمت تمام شده محصولات	کیفیت پایین محصولات به دلیل فرسودگی ماشین‌آلات عدم امکان تولید محصولات متنوع براساس نیاز بازار، بدلیل قدمت ماشین‌آلات عدم امکان رقابت با سایر محصولات عرضه شده در بازار و از دست دادن سهم بازار کاهش درآمد شرکت	نوسازی و تغییر سایز ماشین‌آلات از طرق مختلف تأمین سرمایه همانند بسته حمایتی دولتی، تسهیلات بانکی و یا مشارکت با سرمایه‌گذار داخلی و خارجی
وجود نیروی انسانی مازاد غیرمتناسب با تکنولوژی و نیاز شرکت	افزایش هزینه‌های شرکت کاهش بهره‌وری نیروی انسانی چالش‌های اجتماعی ناشی از ارتباط با منابع قدرت بیکاری پنهان و ایجاد روابط غیرکاری مخرب شکل‌گیری فرهنگ سازمانی نامطلوب	انتقال بخشی از پست‌های سازمانی و نیروی انسانی مرتبط با وظایف و اختیارات حاکمیتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت، مطابق بند الف مصوبه شماره ۸۰۶۸۴/ت ۴۶۳۶۰ هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷ هیأت محترم وزیران
محدودیت‌های منابع مالی و تعهدات مالی معوق	محدودیت در تأمین و تدارک مواد اولیه به صورت اعتباری اختلال در روابط شرکت با نهادهای مالی، مالیاتی و حاکمیتی و عدم امکان اخذ مفاصاحساب تضعیف بنیه مالی و تأخیر در بهبود فرآیندهای شرکت اعم از اصلاح ساختار سازمانی و بازسازی و نوسازی ماشین‌آلات	برنامه‌ریزی به منظور پرداخت بدهی‌های شرکت از طریق؛ (الف) حمایت و مساعدت دولت در قالب بخشودگی بدهی‌ها از طریق تهاثر بدهی‌های دولتی شرکت به صندوق بازنشستگی فولاد (ب) تخصیص تسهیلات ارزان قیمت به منظور پرداخت بدهی‌ها (ج) استمهال و تنفس حداقل ۵ ساله برای پرداخت بدهی تجمعی و سنواتی معوق شرکت



۲-۵- چالش‌های فرابنگاهی

جدول شماره ۴: چالش‌های فرابنگاهی

شرح	اثرات نامطلوب چالش	راهکار
خرید الزامی توتون از کشاورزان داخلی	تحمیل هزینه انبارداری و بیمه انباشت ناکارای سرمایه	برنامه ریزی در خصوص کشت و تأمین و خرید براساس نیاز تولید و امکان صادرات
فراوانی محصولات قاچاق در بازار مصرف در رده قیمتی محصولات شرکت دخانیات ایران	اثرات مخرب بر سلامت جامعه اختلال در اقتصاد کشور کاهش سهم بازار و درآمد شرکت	عودت امتیاز مبارزه با قاچاق محصولات دخانی به شرکت دخانیات ایران و استفاده از مهارت و تجربه چندین ساله پرسنل شرکت متبوع جهت حصول اثربخش به هدف اطلاع رسانی در خصوص شناسایی محصولات جعلی از اصلی، مضرات محصولات جعلی و غیراخلاقی بودن خرید این محصولات
واردات بی رویه محصولات دخانی	کاهش سهم بازار شرکت پایین بودن تعرفه خرمن توتون وارداتی و برابر با توتون خام وارداتی (در پایین ترین سطح به میزان ۵ درصد)	اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و وضع تعرفه بالاتر برای واردات محصولات خارجی (سیگارت و خرمن توتون آماده به مصرف وارداتی) عدم صدور مجوز به شرکت‌ها، جهت واردات محصولات دخانی در رده قیمتی محصولات شرکت دخانیات ایران و اصلاح مجوزهای صادر شده در این خصوص
صدور مجوزهای بی رویه تولید و خارج از سقف قانونی به شرکت‌های چندملیتی	کاهش سهم بازار شرکت خروج ارز حاصل از درآمدهای شرکت‌های چند ملیتی به خارج از کشور کم رنگ شدن شعار اقتصاد مقاومتی	اجرای صحیح و درست بند «د» ماده «۲» قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی توسط مرکز برنامه ریزی و نظارت بر دخانیات کشور الزام شرکت‌های چندملیتی مبنی بر مشارکت در تولید با شرکت دخانیات ایران و استفاده از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های شرکت متبوع طبق روال سالیان گذشته، توسط مرکز برنامه ریزی و نظارت بر دخانیات کشور عدم صدور مجوز تولید به شرکت‌های چندملیتی، جهت تولید محصولات دخانی در رده قیمتی محصولات شرکت دخانیات ایران و اصلاح مجوزهای صادر شده در این خصوص
افزایش عوارض و مالیات بر تولید و مالیات بر ارزش افزوده	افزایش هزینه‌های مترتب بر تولید و کاهش توان رقابتی تولیدات داخلی با نمونه‌های وارداتی و خارجی	عدم تغییر میزان عوارض و مالیات تکلیفی از سوی مجلس شورای اسلامی در ارتباط با کالاهای تولید داخلی



شرح	اثرات نامطلوب چالش	راهکار
اعمال فشارهای سیاسی و اقتصادی خارج از قانون توسط برخی از نهادهای حاکمیتی و نظارتی	تحمیل هزینه‌های هنگفت غیرقانونی نظیر الزام شرکت به نصب قرائت‌گر کد رهگیری	رعایت نص صریح ماده ۱۳ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و بازنگری و اصلاح آیین نامه اجرایی ماده قانونی فوق مبنی بر عدم الزام نصب کد رهگیری بر روی تولیدات داخلی
عدم تعیین تکلیف نیروهای مازاد توسط مراجع ذیصلاح در حین و بعد از واگذاری	افزایش هزینه‌های شرکت کاهش بهره‌وری نیروی انسانی بیکاری پنهان ایجاد روابط غیرکاری مخرب	اجرای کامل و دقیق بند الف مصوبه شماره ۸۰۶۸۴/ت/۴۶۳۶۰ هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷ هیأت محترم وزیران در مورد انتقال بخشی از پست‌های سازمانی به همراه نیروی انسانی مرتبط با وظایف و اختیارات حاکمیتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت اجرای نص صریح قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در مورد اصلاح ساختار و نیروی انسانی شرکت که برابر ارزیابی متولیان واگذاری در سال ۱۳۹۲، رقمی بالغ بر ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال برای ساماندهی و اصلاح ساختار نیروی انسانی اعتبار نیاز داشت.
پرداخت حق اولاد و عائله‌مندی و سایر مزایای قانونی بازنشستگان	افزایش هزینه‌های شرکت افزایش هزینه‌های تولید عدم امکان مدیریت دارایی‌ها	حق اولاد، عائله‌مندی و سایر مزایای قانونی بازنشستگان مشمول صندوق بازنشستگی کشوری شرکت دخانیات ایران توسط صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت شود.
تحمیل هزینه‌های مضاعف در حوزه‌های مختلف	افزایش هزینه‌های شرکت ایجاد نارضایتی جامعه کشاورزی از شرکت دخانیات ایران فشار مراجع و نهادهای حاکمیتی به شرکت و تحمیل هزینه‌های اقتصادی، مالی و اجتماعی به شرکت از این طریق	با توجه به انتزاع وظایف حاکمیتی از این شرکت، هزینه‌های مترتب بر خرید تضمینی توتون از توتون‌کاران، ارائه خدمات آموزشی، فنی و ترویجی به کشاورزان و... توسط نهادهای حاکمیتی ذی‌ربط صورت پذیرد و یا اعتبار مربوطه در ذیل اعتبارات دستگاه‌های متولی پیش‌بینی و بابت هزینه‌های مذکور به شرکت پرداخت شود.

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

خصوصی‌سازی صرفاً کاهش نقش دولت در اقتصاد از طریق انتقال مالکیت بخش دولتی به بخش خصوصی نیست، بلکه نوع و شیوه واگذاری‌ها و همچنین نقش حاکمیتی و نظارتی دولت در طراحی



و اجرای یک سیاست کامل خصوصی‌سازی، حائز اهمیت فراوانی است. به عبارت دیگر موفقیت یک خصوصی‌سازی در گرو توجه همزمان به سیاست‌ها و برنامه‌های مکمل و همچنین دقت در انتخاب شیوه‌های واگذاری مناسب با هر صنعت است که نسبت نزدیکی نیز با اصول حاکمیت شرکتی، شفافیت و اجتناب از فساد داشته باشد. واگذاری‌ها از طریق بازار سرمایه یکی از این شیوه‌ها است که به سبب شفافیت و رقابت بیشتر، موجب بهبود کارایی و عملکرد خصوصی‌سازی می‌شود. اما در عمل در ایران طبق آمار سازمان خصوصی‌سازی، طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۰/۱۲/۲۹، حدود ۴۰ درصد از کل واگذاری‌ها به صورت «واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت» یا رد دیون و ۱۰ درصد از آن به صورت «انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت» بوده است. همچنین طی دوره ۲۰ ساله واگذاری‌ها، صرفاً ۷/۴ درصد از واگذاری‌ها به صورت «تدریجی» ۶/۰ درصد به صورت «ترجیحی» و حدود ۹۲ درصد از این واگذاری‌ها به صورت «بلوکی» بوده است. این در حالی است که روش تدریجی به دلیل الزام متقاضی به مواردی مانند تداوم فعالیت و سودآور بودن و همچنین اطمینان از موفقیت شرکت‌های واگذاری شده، اولویت بیشتری نسبت به روش بلوکی دارد.

شرکت دخانیات ایران در سال ۱۳۹۲ از طریق رد دیون واگذار و به صورت یکباره واگذار شد. این شرکت پس از واگذاری با مشکلات عدیده‌ای روبرو شده است. به نظر می‌رسد، وجود انبوه شرکت‌های قابل واگذاری که سالانه باید آماده‌سازی، قیمت‌گذاری و عرضه شوند منجر شده است، سازمان‌های مرتبط و سیاستگذاران بدون عنایت به کیفیت واگذاری‌ها، صرفاً اهداف درآمدزایی کوتاه مدت برای دولت را برآورد کرده‌اند و اهداف بلندمدت و پایدار آن مانند افزایش کارایی و بهره‌وری و همچنین حفظ اشتغال و افزایش تولید و رشد اقتصادی غافل مانده‌اند.

با مطالعه روند قانونی واگذاری‌ها و تکالیف منعقد در آن برای واگذاری بنگاه‌های دولتی مشاهده می‌شود؛ در مورد شرکت دخانیات ایران این روند مطابق با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ضوابط اجرایی مربوطه نبوده و واگذاری بدون بسترسازی مناسب و در شرایط غیراقتصادی و رقابتی صورت گرفته است.

متأسفانه همزمان با این امر سیاست‌های مرکز برنامه‌ریزی و نظارت



بر دخانیات کشور نیز شرایط رقابتی را برای این صنعت ملی حادث کرده و عملاً موجبات استیلای بیگانگان و کمپانیهای بین‌المللی را بر بازار این محصول خاص که با امنیت بهداشت و سلامت جامعه رابطه بسیار مستقیم و معناداری دارد، فراهم کرده است.

در این شرایط نقش و اثر دولت و مجلس شورای اسلامی و همچنین قوانین بالادستی در اصلاح این امر بسیار حائز اهمیت و کارگشا خواهد بود. لذا ضمن تأکید بر ضرورت اتخاذ تصمیمات و حمایت‌های مناسب از سوی نهادهای ذیربط، جهت برون‌رفت راه‌کارهای متعددی را می‌توان پیشنهاد کرد. این راهکارها به طور کلی به صورت ذیل دسته بندی کرد:

- ایجاد بستر مناسب برای توانمندسازی بخش خصوصی به منظور تقویت حضور بخش خصوصی در واگذاری‌ها،
- اصلاح نحوه اعمال حاکمیت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری،
- اتخاذ تدابیر لازم و دارای ضمانت اجرایی به منظور تدوین و رعایت قوانین مکمل خصوصی‌سازی
- بازنگری شیوه‌های واگذاری

راهکارهای پیشنهاد برای برون رفت شرکت دخانیات ایران از وضعیت موجود و تدوام حیات این شرکت عظیم، به شرح ذیل پیشنهاد است:

تغییر رویکرد اعطای مجوز تولید، توقف و یا تعدیل و بازنگری در صدور هرگونه مجوز عاملیت صنعتی اعم از سرمایه‌گذاران داخلی و یا خارجی با هدف حمایت از صنعت ملی و تنظیم فضای کسب و کار و بازار مصرف داخلی و نیز اجرای صحیح و قانونی بند «د» ماده «۲» قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ارتباط با فعالیت شرکت‌های چند ملیتی در حوزه دخانیات.

براساس نص صریح قانون فوق، سهم ارزش بازار قابل واگذاری برای کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی موضوع این قانون نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز، در هر بخش اقتصادی از ۲۵ درصد و در هر رشته از ۳۵ درصد بیشتر نخواهد بود؛ لیکن مجموع تولید شرکت‌های KT&G، BAT، JTI PARS، JTI PARSIAN و به تنهایی رقم ۳۱۳۳۳ میلیون نخ و معادل ۶۹/۷ درصد از میزان تولید سال ۱۳۹۵ بوده که



کاملاً در تضاد با قانون مذکور است. لازم به ذکر است با توجه به تأکید بند قانونی مزبور بر ارزش ریالی بازار و با احتساب قیمت بالای محصولات تولیدی شرکت‌های مزبور، نسبت به قیمت محصولات شرکت دخانیات ایران، سهم ارزش ریالی محصولات تولیدی آن شرکت‌ها به مراتب بیشتر از ۶۹/۷ درصد خواهد بود.

علی‌رغم اینکه عملاً با واگذاری سهام شرکت دخانیات ایران قانون انحصار دخانیات موضوعیت خود را از دست داده است؛ لیکن لغو این قانون که می‌بایست هم‌زمان با واگذاری شرکت دخانیات ایران به صراحت در قوانین موضوعه تصریح می‌شد، اتفاق نیفتاده و ابهاماتی را موجب شده است. بر این اساس لغو قانون انحصار دخانیات ایران مصوب سال ۱۳۱۰ پیشنهاد می‌شود.

پس از واگذاری شرکت دخانیات ایران، وظایف حاکمیتی صنعت دخانیات کشور از این شرکت منفک و به وزارت صنعت، معدن و تجارت واگذار شد. این در حالی است که وظایف مرتبط با کشاورزی می‌بایست به وزارت جهاد کشاورزی، وصول عوارض به وزارت امور اقتصادی و دارایی و پیگیری پرونده‌های قاچاق به ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز محول می‌شد. این امر موجب شده که مرکز حاکمیتی دخانیات نتواند آنگونه که شایسته است از فضای کسب و کار صنعت حمایت کند. از این رو پیشنهاد می‌شود مجدداً وظایف حاکمیتی صنعت دخانیات کشور بررسی و هر یک از وظایف آن به دستگاه‌ها و نهادهای تخصصی واگذار و اگر ابهامی در لغو آن است با اصلاح قانون مذکور و مصوبه دولت، این ابهام برطرف شده و از مداخله در صنعت به بهانه حاکمیت انحصار اجتناب شود.

درخصوص مبارزه با قاچاق محصولات دخانی، با توجه به وجود امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری اعم از انبارها، سامانه‌های ثبت و مبارزه با قاچاق، نیروهای آموزش دیده و مجرب در شرکت دخانیات ایران، پیشنهاد می‌شود در متن قوانین مرتبط با موضوع به صورت شفاف تصریح شود که استفاده از این امکانات صرفاً در قالب خرید خدمات از شرکت دخانیات ایران صورت پذیرد.

هر ساله، ارزش ریالی کالاهای دخانی قاچاق از طرف ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز تعیین و به منظور بهره‌برداری در اعمال ماده ۱۸ مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مشخص و به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ شود.

برابر ماده ۷۳ قانون برنامه ششم توسعه کشور، مالیات تعیین

شده برای تولید مشارکتی ۲۰ درصد و تولید مستقل با برند خارجی ۲۵ درصد تعیین شده است. با توجه به اینکه اختلاف ۵ درصدی انگیزه‌ای برای ادامه همکاری شرکت‌های خارجی برای تولید مشترک ایجاد نکرده است، پیشنهاد می‌شود نسبت به بازبینی و افزایش مالیات تولید مستقل با برند خارجی و ایجاد اختلاف بیشتر با مالیات تولید مشارکتی اقدام شود.

با توجه به ظرفیت تولیدی مازاد در شرکت دخانیات ایران تا حد تأمین تمامی نیاز داخلی و در اختیار داشتن زنجیره کامل ارزش‌آفرینی در بالادست صنعت، از تولید بذّر تا مراحل بعدی اعم از عملیات کاشت، داشت و برداشت و عمل‌آوری توتون و نهایتاً تولید خرمن محصول نهایی، هرگونه مجوز سرمایه‌گذاری جدید در تولید اقلام دخانی بجای تولید مستقل، صرفاً در قالب مشارکت با شرکت دخانیات ایران و استفاده از ظرفیت‌های موجود آن، هم در تولید سیگار به عنوان محصول نهایی و هم در تولید و عمل‌آوری انواع توتون و تنباکو انجام شود، تا به این ترتیب امکان استفاده از ظرفیت‌های خالی موجود (اعم از نیروی انسانی مازاد، ماشین‌آلات تولیدی، تأسیسات، تجهیزات، فضای انبارش و...) فراهم شود و هم‌زمان تکنولوژی و دانش فنی به تولیدکننده داخلی منتقل شود. بخش زیادی از اموال و دارایی‌های شرکت مازاد بوده و در مواردی هم در تصرف نهادهای عمومی و سازمان‌های دولتی است و شرکت دخانیات ایران اختیار خلع ید مالکانه در مورد آن‌ها را ندارد. این اموال و دارایی‌های مازاد با ارزیابی مجدد به دولت واگذار و در ازای آن نقدینگی لازم برای شرکت تأمین شود تا صرف سرمایه در گردش و اصلاح ساختار اعم از بازسازی و نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات و سامان‌دهی منابع انسانی شود.

مطابق موضوع بندهای «۲» و «۴» ماده «۲۹» قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، همکاری و مساعدت لازم را برای تأمین مبلغ ۱۵۰۰ میلیارد ریال اعتبار از محل «سهم بخش تعاونی، نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی» و تزریق آن به شرکت دخانیات ایران به‌منظور نوسازی و بهسازی ماشین‌آلات، معمول کند.

شرکت دخانیات ایران امکان تولید خرمن توتون مورد نیاز کشور در داخل را از طریق ترکیب توتون خام داخلی و توتون خام وارداتی دارد و نیازی به وارد کردن خرمن توتون آماده به مصرف ندارد. این



در حالیست که شرکت‌های خارجی ۱۰۰٪ مواد اولیه توتونی خود را از طریق واردات خرمن آماده و حاضر به مصرف، تأمین می‌کنند. با توجه به اینکه در حال حاضر تعرفه واردات خرمن توتون آماده به مصرف با تعرفه توتون خام وارداتی یکسان است، شایسته است در راستای حمایت از تولید داخلی و زنجیره ارزش موجود و حمایت از کشاورزان توتون‌کار، تعرفه توتون آماده به مصرف وارداتی از تعرفه توتون خام، متمایز شده و افزایش یابد.

ارز با نرخ مبادله‌ای صرفاً به توتون خام وارداتی اختصاص یابد که در ترکیب تولید خرمن داخلی مورد نیاز است و از تخصیص ارز با نرخ مبادله‌ای برای واردات خرمن توتون آماده به مصرف، ممانعت شود. وجوهی تحت عنوان بهای هولوگرام سیگار با درج در قوانین بودجه از شرکت دخانیات ایران مطالبه شده که بطور غیر صحیح در قانون بودجه درج شده است و می‌بایست موضوع مجدداً کارشناسی و مبلغ آن از تعهدات شرکت متبوع کم شود.

شرکت دخانیات ایران طی دو سال پس از واگذاری دچار بدهی به مراجع دولتی به شکل مالیات و عوارض معوق شده که امکان پرداخت آن متصور نیست. لذا این مطالبات دولت به عنوان هزینه‌های اصلاح ساختار شرکت منظور و مورد بخشودگی قرار گیرد. شایان ذکر است به استناد بند «ب» ماده «۱۹» قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، باید قبل از واگذاری اصلاح ساختار انجام می‌گرفت و هزینه آن توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تأمین می‌شد که این اقدام تاکنون صورت نگرفته است.

با توجه به اینکه در حال حاضر کلیه عملیات کاشت و داشت و برداشت و تحقیقات کشاورزی و ترویج محصول توتون و خرید تضمینی آن توسط شرکت دخانیات ایران انجام می‌شود که موضوعات مذکور در زمره وظایف حاکمیتی تلقی می‌شود، پیشنهاد می‌شود ساختار مناسب به همراه ردیف بودجه لازم در اعتبارات وزارت جهاد کشاورزی برای جبران هزینه‌های مترتب پیش‌بینی و به شرکت دخانیات ایران پرداخت شود.

امکان استفاده از وام‌های بلند مدت کم بهره و دارای دوره تنفس، به منظور انجام اصلاح ساختاری (نوسازی و بهسازی ماشین‌آلات، اصلاح نیروی انسانی و...) برای شرکت دخانیات ایران فراهم شود. با توجه به گستردگی جغرافیایی شرکت دخانیات ایران در پهنه سرزمینی و تعدد مراکز تولیدی، اداری و فروش، که عمدتاً براساس

اولویت‌های غیراقتصادی و صرفاً بنا به ترجیحات سیاسی استقرار یافته، پشتیبانی حاکمیتی و سیاسی از این شرکت به منظور بازنگری در محل استقرار واحدهای تولیدی و ستادی بر مبنای آمایش سرزمینی، مؤلفه‌های اقتصادی و اصول حاکم بر بنگاه‌داری (توقف فعالیت‌های زیان‌ده)، به عمل آید.

مطابق بند «الف» مصوبه شماره ۸۰۶۸۴/ت/۴۶۳۶۰ هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷ هیأت محترم وزیران، می‌بایست بخشی از پست‌های سازمانی به همراه نیروی انسانی مرتبط با وظایف و اختیارات حاکمیتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل می‌شد، که متأسفانه علی‌رغم گذشت بیش از ۳ سال از اجرای مصوبه مذکور، تاکنون اقدامی از سوی آن وزارتخانه صورت نگرفته و ماهیانه میلیاردها تومان هزینه به شرکت متبوع، تحمیل می‌کند. انتظار می‌رود با اجرای دقیق مفاد مندرج در مصوبه فوق‌الذکر توسط آن وزارتخانه، بخشی از مشکلات مالی و هزینه‌های مترتب، کاهش یابد.

با اتخاذ تمهیدات سیاسی و حمایتی فوق انتظار می‌رود که؛

(الف) شرکت دخانیات ایران که تا هشت سال قبل مترادف با صنعت دخانیات کشور بود، مجدداً احیاء و با پویایی و بالندگی لازم، سهم مناسب و درخور از بازار داخل را کسب و گام‌های بلندی را به‌سوی دستیابی به بازارهای منطقه‌ای و جهانی بردارد.

(ب) دغدغه‌های موجود در حوزه کشاورزی و کشت توتون و تنباکو به طور اساسی مرتفع شود تا کشور دیگر شاهد وقوع بحران جدیدی نظیر بحران چای کشور که پس از انحلال سازمان چای پیش آمد، نباشد.

(ج) شرکت دخانیات ایران بر پایه مزیت‌های نسبی سازماندهی مجدد شود و فعالیت‌های آن در عرصه صنعت دخانیات به‌طور اطمینان‌بخشی تداوم یابد.

(د) ضمن جلوگیری از خروج ارز حاصل از تولید و فروش محصولات دخانی در بازار کشور توسط واردکنندگان و تولیدکنندگان خارجی بتوان با صرف این منابع و حمایت حداکثری از شرکت دخانیات



ایران نسبت به رونق تولید و اشتغال داخل، اقدام کرد.

ن) با افزایش تولید داخلی که تمامی مواد آن تحت کنترل کیفی و بهداشتی قرار می‌گیرد، ضمن پیشگیری از عرضه محصولات قاچاق و سایر برندهای جعلی و غیرایرانی که عملاً بر تولید خرمن توتون آنها هیچ‌گونه نظارتی وجود ندارد، گامی در جهت اعتلای سلامت جامعه و مصرف‌کننده نهایی، برداریم.

ه) معیشت بیش از ۵۰ هزار نیروی انسانی شاغل و کشاورزان زحمت‌کش توتون‌کار که بصورت مستقیم و غیرمستقیم با صنعت دخانیات مرتبط هستند، تضمین شود.

استاد، الهام و چشمی، علی، (۱۳۹۲)، بررسی حاکمیت شرکتی در صنعت بانکداری ایران پس از برنامه های خصوصی سازی، کنفرانس ملی توسعه مدیریت پولی و بانکی حساس یگانه و همکاران، (۱۳۸۷)، حاکمیت شرکتی، خصوصی سازی و اثرات آن، نشریه حسابدار، سال بیست و سوم، شماره ۱۹۸

کتاب آشنایی با صنعت دخانیات کشور (۱۳۹۶)، وزارت صنعت، معدن و تجارت. مرکز برنامه ریزی و نظارت بر دخانیات کشور

محمود جعفرپور (۱۳۹۹)، آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران، دوماهنامه موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، دوره ۱۸، شماره ۱۰۴، صص ۹-۳۰.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۳)، آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران: لزوم توجه به جانب تقاضا در فرآیند خصوصی سازی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، کد موضوعی ۲۳۰، شماره مسلسل ۱۳۶۷۷.

آمار و اطلاعات شرکت دخانیات ایران

قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

صورت های مالی شرکت دخانیات ایران

سایت سازمان خصوصی سازی

Banchuenvijit, W, (2006), THREE ESSAYS ON PRIVATIZATION AND CORPORATE GOVERNANCE, Department of Finance in the Graduate School Southern Illinois University at Carbondale

Black, Bernard, (1999), Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?, Social Science Research Network electronic library, Working Paper No. 269

Estrin, S., Hanousek, J., Kocenda, E. & Svejnar, J.(2009), Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies, Working Paper.

Muslumov, A, (2005), The financial and operating performance of privatized companies in the Turkish cement industry Metu Studie in Development, 32 (june), 59-101.

Vickers, J. & Yarrow, G, (1991) Economic perspectives on privatization, Journal of Economic Perspective, 5(2), 111-132.

www.tobacco.ir

www.ipo.ir

Abstract

A decade of privatization experience in Iran Tobacco Company: The abandonment of the country's tobacco industry

Hamed Sheikhmohammadi: Manager of Investment and Export, Iran



Tobacco Company

Ameneh Ghaemi Dizaji: Ph.D. of Monetary Economics and Head of Investment and Economic Affairs, Iran Tobacco Company

Over the past few decades, in many countries, the privatization was an important economic policy to reduce government ownership, improve the economic performance of enterprises and macroeconomic variables such as economic growth, production level, trade volume, share of firms' products in the consumer market and competitiveness. For this purpose, in the recent years, many state-owned companies in Iran were privatized. However, reviewing and monitoring the performance of this policy and the experience of the divested companies has raised serious concerns about how it is implemented in the country. In this regard, Iran Tobacco Company, which exclusively has the control of the country's tobacco market since 1931, was privatized in 2013 in order to achieve the above objectives. Simultaneously other tobacco companies were allowed to produce in the country's tobacco market. However, the lack of attention to supplementary programs and policies, as well as the incorrect method of transfer, led to the fact that in 2021, only 8% of the country's tobacco market was pertained to Iran Tobacco Company, while unlike its foreign competitors in the country, this company has committed itself to maintaining employment levels, supporting farmers, fulfilling social responsibilities, as well as generating legal revenue for the government. In this study, in order to diagnose the pathology of privatization policy in the tobacco industry in Iran, using a descriptive-analytical method, we examine this industry and the situation of Iran Tobacco Company before and after its transfer. Suggestions are also made to address the existing problems and achieve the main objectives of the privatization policy.

Key Words: Privatization, Supplementary Programs and Policies, Tobacco Industry

**Journal of
Improvement Management
Vol. 13, No. 3, autumn 2019 (Serial 45)**

Failure in policy lesson drawing; A critical review of the experience of privatization in Iran

Aryan Azimi¹, Ali Asghar Pourezzat² 1, Hossein Raghfar³, Abbas Monavarian⁴

1- PhD Candidate in Public Policy and Administration, Faculty of Management, University of Tehran.

2- Professor of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran. 3- Professor of Economics, Faculty of Social Sciences and Economics, Alzahra University. 4- Professor of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran.

Abstract:

The purpose of this study is to provide a model for learning from general policies. This study intends to look deeply into the privatization policy, to examine and explain the understanding and improvement of learning from domestic experiences as well as to learn from other countries' policies. In this regard, using the granded theory strategy, data from library studies and interviews with managers and experts and consultants of the Privatization Organization, Ministry of Economy and Finance, Ministry of Labor, Welfare and Social Security, Parliamentary Research Center, Supreme Audit Court of Iran, faculty, and research institutes interviewed. Since the granded theory strategy in this study is based on the Strauss and Corbin approach, data analysis is also influenced by their approach. Three open, axial and selective coding steps were analyzed through MAXQDA software. The results of this study indicate that Iranians policy makers could not learn from



their own and other countries' experiences in the field of privatization policy because they did not monitor the implementation of the policy and did not use appropriate methods in evaluating it. Consequently, it led to the use of malicious and contradictory privatization strategies that had negative consequences for the country's economy. But the different institutional contexts of the country have also had a major impact on the complexity of the learning process, which has even led to the formation of conflicting interests contrary to the fundamental goals of privatization.

Keywords: policy evaluation, policy learning, lesson drawing, privatization

Corresponding author: pourezzat@ut.ac.ir

شکست در درس آموزی از خط مشی؛ روایت نقادانه تجربه خصوصی سازی در ایران نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۹۸/۷/۱۶ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۶)

دوره ۱۳ شماره ۳ (پیاپی ۴۵) پاییز ۱۳۹۸

آرین عظیمی دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران. علی اصغر پور عزت حسین راغفر استاد گروه اقتصاد، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهرا (س). عباس منوریان استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران.

چکیده

خصوصی سازی، از ابرخط‌مشی‌هایی است که در چهار گوشه جهان، در سیستم‌های سیاسی گوناگون، اجرایی شده و کشور ایران نیز می‌توانست از این تجربه ارزشمند، برای پیشینه سازی اثربخشی خط‌مشی خصوصی سازی در اقتصاد خود بهره مند شود؛ حال آنکه این مهم رخ نداد. این پژوهش قصد دارد تا با نگاهی ژرف به خط‌مشی خصوصی سازی، به بررسی و تبیینی برای درک و بهبود یادگیری از تجارب داخلی و نیز درس‌آموزی از خط‌مشی دیگر کشورها بپردازد. در این راستا، با استفاده از راهبرد نظریه داده بنیاد، داده‌های حاصل از مطالعه کتابخانه‌ها و مصاحبه با مدیران و کارشناسان و مشاوران سازمان خصوصی سازی، وزارت اقتصاد و امور دارایی، وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس، دیوان محاسبات کشور، اعضای هیات علمی دانشکده و موسسه‌های پژوهشی، جمع‌آوری شده است. از آنجا که راهبرد نظریه داده بنیاد در این پژوهش، براساس رویکرد اشتراوس و کوربین است، تحلیل داده‌ها نیز متأثر از رویکرد ایشان بوده و طی سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی، از طریق نرم افزار MAXQDA، تحلیل شد.

نتیجه این پژوهش نشان داد که ایرانیان نتوانستند در ابرخط‌مشی خصوصی سازی، از تجارب خود و سایر کشورها درس‌آموزی داشته باشند؛ زیرا بر اجرای خط‌مشی نظارت نکرده و از شیوه‌های مناسب برای ارزیابی‌های خود استفاده نکرده‌اند؛ در نتیجه، با به کارگیری راهبردهای سوء و متضاد با اهداف، به خصوصی سازی پرداخته، پیامدهای منفی آن را به اقتصاد کشور خود تحمیل کرده‌اند؛ ضمن اینکه عدم ثبات در محیط کلان کشور نیز بر پیچیده‌تر شدن موضوع یادگیری، تاثیر بسزایی داشته است؛



به گونه‌ای که منجر به تعریف منافع ملی و اهداف متضاد و متعارض با اهداف اساسی خصوصی‌سازی نیز به این شکست دامن زده‌اند.

واژگان کلیدی: ارزشیابی خط‌مشی عمومی، یادگیری از خط‌مشی، درس‌آموزی، خصوصی‌سازی. مکاتبات مسئول شکست در درس‌آموزی از خط‌مشی؛ روایت نقادانه تجربه خصوصی‌سازی در ایران

خصوصی‌سازی از جمله خط‌مشی‌های فراگیری است که در کشورهای مختلف جهان، با نظام‌های سیاسی گوناگون، اجرا شده است. از استرالیا و ژاپن تا مالزی، بنگلادش، چین و مغولستان در آسیا، از مصر تا آفریقای جنوبی در آفریقا، و از ترکیه و روسیه تا آلمان، فرانسه، ایتالیا، انگلستان و دانمارک در اروپا و نیز از کانادا و آمریکا تا مکزیک، آرژانتین، شیلی و کلمبیا در آمریکا، همه نمونه کشورهای هستند که خصوصی‌سازی را در صنایع و بخش‌های گوناگون اقتصاد خود اجرا کرده‌اند (Megginson, ۲۰۰۵). ایران را نیز می‌توان جزو کشورهای متاخری دانست که از اواخر دهه ۶۰ خط‌مشی مذکور را در صنایع و بخش‌های گوناگون خود پیاده‌سازی کرده است. اما نتایج بررسی‌ها و گزارش‌های گوناگون از خصوصی‌سازی در ایران، از عملکرد ضعیف آن حکایت می‌کنند. بررسی عملکرد سالانه ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۷/۱۰/۲۱ فقط ۵۰ درصد از واگذاری‌ها به صورت عرضه و فروش سهام به عموم متقاضیان بوده و بقیه به صورت رد دیون و سهام عدالت واگذار شده است که با اهداف خصوصی‌سازی منطبق نیستند. به منظور یافتن پاسخ به عملکرد ضعیف خصوصی‌سازی، بسیاری از پژوهشگران، بر یافتن علل ناکارآمدی آن تمرکز کرده‌اند (خالقی و پورموسی، ۱۳۹۳)؛ اما زمانی که خصوصی‌سازی را از منظر یک تجربه جهانی برای حل یک مساله عمومی و مشترک مورد بررسی قرار می‌دهیم، به نظر می‌رسد که خصوصی‌سازی در کشور ما، در مجموع شکست خورد و ایرانیان نتوانستند در این باره، از تجارب سایر کشورها درس بگیرند. مشکل عدم یادگیری ایرانیان از تجارب بین‌الملل، فقط در خصوصی‌سازی دیده نشده است؛ پژوهشگران در ارزیابی خط‌مشی‌های دیگری چون سیستم ارزی (نبیلی و دیگران، ۱۳۹۴) و هدفمندسازی یارانه‌ها (مومنی، ۱۳۹۴)، (به صراحت، یادگیری را حلقه مفقوده در توسعه کشور دانسته‌اند. در این پژوهش نیز قصد داریم تا با نگاهی کلان و متمرکز بر خصوصی‌سازی، به یافتن پاسخ این سوال بپردازیم که چرا کشوری که اولین امپراطوری را در دنیا تاسیس کرده و نزدیک به سی قرن بر چهارراه حوادث جهان حکمرانی کرده است (زرین کوب، ۱۳۷۵) نمی‌تواند از دانش و علوم مرتبط با حکمرانی، اداره امور عمومی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، برای حل مشکلات خود بهره‌بردار؟



۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش یادگیری چیست؟

پیشینه یادگیری خطمشی را می‌توان در موفقیت‌های حاصل از مطالعه تطبیقی درباره اجرای خطمشی در فراگرد خطمشی‌گذاری عمومی دنبال کرد. نخستین ردپای یادگیری در حوزه خطمشی عمومی را می‌توان در مقاله ویلسون (۱۸۸۷) یافت. وی در مقاله خود، بر اهمیت یادگیری از سایر کشورها برای تدوین کنندگان، کارگزاران دولتی و سایر زیرنظام‌های خطمشی در اداره امور عمومی، تاکید کرد. مطالعه تطبیقی بیشتر، از این که یک مفهوم دال بر یادگیری باشد، نوعی بحث روش شناختی است که به پژوهشگران کمک می‌کند تا با توسل به آن، به شناخت بیشتری از پدیده مورد مطالعه برسند. پژوهشگران در پژوهش‌های تطبیقی، با توصیف و تبیین مشابهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در میان واحدهای اجتماعی بزرگ مقیاس، مانند مناطق، ملتها، جوامع و فرهنگ‌ها، می‌توانند روابط علی را که بیشتر کشف شده‌اند، حذف کرده یا تبیین‌های دیگری را جایگزین آنها کنند. پژوهش‌های تطبیقی، سوال‌های جدیدی را طرح می‌کنند و نظریه‌پردازی را برمی‌انگیزانند. اما، مهمترین محدودیتی که در مطالعات تطبیقی وجود دارد، این است که این پژوهشگران نمی‌توانند نظریه‌ای را بیاموزند؛ ایشان قادر نیستند تعمیم‌های گسترده‌ای داشته باشند (غفاری، ۱۳۸۸؛ محمدپور، ۱۳۹۰، صص ۳۶۰-۳۶۱). (درباره خطمشی‌های گوناگون و مطالعه تطبیقی درباره آنها، مطالعات فراوانی صورت گرفته است. در حوزه خصوصی‌سازی، این مطالعات فراخور یک یا چند معیار، ویژگی، فرضیه و غیره، برای مقایسه دو یا چند کشور با محوریت یک یا چند بخش، صنعت، خدمات و ... است شده انجام، غیره ۲۰۱۲، al et Jamshidi, 2009). (البته نتایج این مطالعات، ضمن شناسایی و بررسی علل موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی در کشورها، بدون بررسی تعمیم عمومی به سایرین، می‌تواند بسیار مفید باشد.

یادگیری خطمشی را همچنین می‌توان سازوکاری در چارچوب اشاعه خطمشی دانست (Volden and Shipan, ۲۰۰۸). اشاعه خطمشی، به تاثیرپذیری انتخاب‌های خطمشی یک حکومت از انتخاب‌های حکومت‌های دیگر اطلاق می‌شود. به طور کلی، هر زمانی که دولت (قانون‌گذاران سطح ملی، کارگزاران استانی و حتی شهری) خطمشی جدیدی را می‌پذیرند، می‌توان گفت که نوآوری در خطمشی صورت گرفته است. محرك نوآوری در

خطمشی، در چارچوب یک موجودیت سیاسی، ممکن است فشار گروه‌های ذینفع برای پذیرش یک خطمشی جدید یا فشار نیروهای منتخب و نهادی برای اثرگذاری در پذیرش آن باشد. اگر نوآوری در خطمشی، از بیرون از چارچوب یک نظام سیاسی و از یک دولت به دولت دیگر پخش شود، فراگردی به نام اشاعه خطمشی صورت گرفته است (شیپان و ولدن، ۲۰۱۲) به غیر از یادگیری خطمشی، سایر سازوکارهای اشاعه خطمشی، شامل رقابت (مانند: چالش‌های استراتژیک میان ایران و کشورهای حاشیه خلیج فارس) بیداله خانی و کلمرزی، ۱۳۹۴، تقلید (مانند پژوهش‌های متاخر درباره توسعه کارآفرینی، نظام‌های نوآوری منطقه‌ای و رشد در صنایع با فناوری بالا) نک. پاکزاد و دیگران، ۱۳۹۵ و اجبار (تحریم علیه ایران)، ممکن است نمونه مشهودی از تغییر سیاست‌ها و خطمشی‌های کشور باشد (نک. عظیمی، ۱۳۹۳). در خطمشی‌گذاری، از مفهوم درس‌آموزی نیز یاد می‌شود. اصلی‌ترین کار در ادبیات مربوط به درس‌آموزی در حوزه خطمشی عمومی، تحت تاثیر پژوهش‌ها و مطالعات ریچارد رز (۱۹۹۱، ۱۹۹۳، ۲۰۰۴) انجام شده است. کسی که نظریه اش را با این ادعا شروع کرد: «خطمشی گذاران در کارهایشان به طور روزافزونی، از بینش‌هایی استفاده می‌کنند که در جای دیگر می‌آورند».

است که «مشکلاتی که منحصر به فرد هستند، غیر معمولی‌اند». رز دریافت که خطمشی گذاران می‌توانند درس‌هایی را از تجربه‌های همتایان‌شان در دیگر شهرها، مناطق یا حکومت‌های ملی، با عنایت به تجربه مشکلات مشابه با دغدغه‌هایشان، بیاموزند (Rose, ۱۹۹۱, ۴). از نظر رز، عاملان یادگیری کارگزاران دولتی‌اند؛ زمانی که آنها «فاصله‌ای را میان آرزوهای امروز و دستاوردها» تجربه می‌کنند یا زمانی که «عدم قطعیت در ذهن‌های خطمشی‌گذاران» وجود دارد، آنها در فراگرد درس‌آموزی درگیر. (Grin and Loeber, 2006, 202-203) شده‌اند

در واقع، درس‌آموزی از خطمشی، از نارضایتی از وضع موجود شروع می‌شود. از نظر رز، تا زمانی که همه چیز به خوبی کار می‌کند، ذینفعان خطمشی، انگیزه‌ای برای درس‌آموزی از خطمشی ندارند. از این رو، درس‌آموزی از خطمشی، یک فراگرد عمدی تلقی می‌شود. در مرحله بعد، جست و جو برای خطمشی‌های موثری که قبلاً اثربخشی داشته‌اند، آغاز می‌شود؛ بنابراین، ماهیت جست و جو در اینجا با جست و جویی که در دانشگاه‌ها انجام می‌شود، متفاوت است. این مرحله، بسیار شبیه دستورگذاری. (Shafritz et al, 2005. نک) است

نکته‌ای که لازم است ذکر شود، این است که درس‌آموزی، با انتقال



خطمشی متفاوت است. البته ریچارد رز (۱۹۹۰) و (۲۰۰۴) برای درس‌آموزی در خطمشی عمومی، از واژه تسری نیز استفاده کرده است. مفهوم تسری خطمشی و اشاعه حکایت از فراگردی دارد که در آن، دانش درباره خطمشی‌ها، ترتیبات اداری، موسسه‌ها و غیره، در یک زمان و/یا در یک مکان برای توسعه خطمشی‌ها، ترتیبات اداری و موسسه‌ها، در زمانها و مکانهای دیگر، استفاده می‌شود؛ با این حال، دولیتز و مارش (۱۹۹۶) نیز اشاره می‌کنند که نمی‌توان از این دوعبارت، به جای دیگر استفاده کرد. از نگاه ایشان (۱۹۹۶)، (درس‌آموزی بر بازیگران سیاسی یا تصمیم‌گیران یک کشور دلالت دارد که درس‌هایی را از یک یا چند کشور دیگر فرا گرفته، آن را در چارچوب سیاسی خودشان، به کار می‌گیرند. این نگاه، انتقال داوطلبانه خطمشی، فقط یکی از راه‌های انتقال خطمشی است و انتقال خطمشی، عبارتی است که هم انتقال داوطلبانه و هم انتقال اجباری خطمشی‌ها را شامل می‌شود. دولیتز و مارش (۱۹۹۶) نیز در پاسخ به این سوال که چرا بازیگران در انتقال خطمشی درگیر می‌شوند، دلایل خود را با متمایزسازی انتقال داوطلبانه (منبعث از نارضایتی یا وجود مشکل در وضعیت فعلی) و اجباری و تفاوت‌های آنها، دسته‌بندی کرده‌اند. بدین ترتیب که انتقال خطمشی، گاهی عملی داوطلبانه است و گاهی تصمیمی است که به ناچار باید توسط بازیگران خطمشی اتخاذ شود. در انتقال داوطلبانه خطمشی، تا زمانی که دولتمردان از وضعیت موجود راضی‌اند و خللی در فراگرد کارها صورت نگیرد، هیچ اقدام داوطلبانه‌ای از سوی بازیگران، برای تغییر وضعیت موجود و درس‌آموزی، انجام نمی‌شود. اگرچه نارضایتی ممکن است دلایل گوناگونی داشته باشد، اما مهمترین آنها، منبعث از ادراکی است که دولت، عامه و یا سایرین از شکست خطمشی ارائه می‌دهند.

مستقیم‌ترین روش انتقال اجباری خطمشی، زمانی است که یک حکومت، حکومت دیگری را مجبور می‌کند که یک خطمشی را بپذیرد. تحریم، یک ابزار انتقال اجباری به صورت مستقیم است. تحریم را می‌توان فعالیتی دانست که به وسیله آن، یک یا چند بازیگر بین‌المللی، علیه یک یا چند کشور دیگر، به منظور مجازات این کشورها، با هدف محروم ساختن آنها از انجام برخی مبادلات یا وادار ساختن آنها به پذیرش هنجارهایی معین و مهم، از دید تحریم‌کنندگان)، اعمال می‌شود. (Galtung, 1967, 379)

در انتقال اجباری غیرمستقیم، می‌توان به پدیده به هم وابستگی دولت‌ها اشاره کرد. در این زمینه می‌توان به خطمشی محیط زیستی اروپا و یا حتی قوانین انتقال و خرید هواپیماهای اروپایی و روسی در ایران اشاره کرد که به

دلیل وابستگی‌های فنی و ملاحظات سیاسی، ناشی از تحریم‌های یکجانبه امریکا بر ایران، تبعیت می‌کنند. همه این موارد به پدیده کلان تری به نام جهانی شدن اشاره دارند. جهانی شدنی که با جمع آمدن عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی به وجود آمده، در راس همه، توسعه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات را که سرعت و دامنه مراد مردم سراسر جهان را تشدید و تقویت کرده است، پیش آمده است (گیدنز، ۱۳۸۹، صص ۷۵-۸۰).

مطالعه انتقال خطمشی، به طور تدریجی به منزله زیرمجموعه‌ای از ادبیات خطمشی تطبیقی، شکل گرفت. دولویتز و مارش (۱۹۹۶)، هفت موضوع را برای انتقال خطمشی از هم تمییز می‌دهند: اهداف خطمشی، ساختار و محتوا، ابزارهای خطمشی یا تکنیک‌های اداری، نهادها، ایدئولوژی‌ها، ایده‌ها نگرشها، مفاهیم و درس‌های منفی. با بررسی نظر ایشان درباره انتقال خطمشی، متوجه می‌شویم که میان مفاهیم به کار گرفته شده، دچار نوعی خلط محتوا شده‌اند؛ برای مثال، درس‌های منفی (عبرت) نیز ممکن است شامل اهداف، ساختار، ابزار و غیره باشند. نکته دیگری که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که ویلسون (۱۸۸۷) در مطالعات تطبیقی و یادگیری از سایر دولت‌ها، مطرح کرده است؛ مبنی بر اینکه می‌توان با جدا کردن سیاست از اداره، از آنها درس‌آموزی داشت. با این همه، نباید از درس‌آموزی از ایدئولوژی‌ها، ایده‌ها، نگرشها و مفاهیم به کار گرفته شده در سایر ملل را از نظر دور داشت.

شرایط مساعد برای یادگیری

به نظر می‌رسد که در ماهیت یادگیری از خطمشی‌های عمومی تناقضاتی وجود دارد. اگرچه اکثر صاحب‌نظران این حوزه، به اتفاق موافقند که ارائه راه حل اثربخش برای حل مسائل عمومی، به متغیرهای فرهنگی اجتماعی سیاسی و اقتصادی خاص هر جامعه بستگی دارد؛ زیرا مسائل از درون چنین فیلترهایی می‌گذرند که ممکن است حتی با مسائل مشابه در مناطق دیگر نیز متفاوت باشد یا به طور متفاوت تفسیر شوند. به هر حال، داشتن چنین رویکردی به خطمشی، بیشتر معطوف به راه حل یابی از طریق پژوهش‌های کیفی است؛ حال آن که بحث یادگیری از خطمشی، نگاهی درونی دارد و معطوف به نگاه بیرونی است. چنین رویکردی، باعث گرایش راه حل‌ها به سمت رویکردی کم‌محور می‌شود. به عبارت دیگر، یادگیری در خطمشی ممکن است به سمت مهندسی رشته خطمشی عمومی حرکت کند و خطمشی‌گذاران را نوعی مهندسان اجتماعی قلمداد کند (Rose, 1990, 5)؛ یعنی، می‌توان با شناخت کامل



ابزارها و خط‌مشی‌های جامعه و دور کردن ارزش‌ها از واقعیت‌ها، یک راه حل مشابه را برای مسائل مشابه گوناگون ارائه کرد. برای نمونه، شباهت میان خط‌مشی‌های اجرا شده توسط حکومت‌های گوناگون، درباره مسائلی نظیر خصوصی‌سازی، تشویق بودجه‌ریزی عملیاتی، صنعتی شدن، برون‌سپاری، کوچک‌سازی دولت، توسعه حکومت الکترونیک، استانداردسازی به سبک ایزو، توسعه اقتصادی، توسعه پایدار، توسعه انسانی، توسعه نهادهای غیردولتی، انتقال فناوری، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، کنترل جمعیت، حمایت از اقلیت‌ها، رفع تبعیض از حقوق زنان، و نظایر آن، همه نظریه‌های مشهور درباره فراگرد خط‌مشی عمومی را به چالش می‌کشند (دانایی فرد، ۱۳۹۵، ۱۹۶-۱۹۷ صص).

نگاه به اجرا، به مثابه فراگرد چانه زنی و مذاکره، این مطلب اشتباه را به اذهان متبادر می‌سازد، خط‌مشی به دلایل زیادی بر اقدام تاثیر می‌گذارد و تحلیل گران باید از تاثیرات آن یادگیرند؛ درحالی‌که تاثیرات خط‌مشی، پیچیده و گاهی اوقات مخفی یا غیرقابل رویتند و در اغلب موارد، پیش‌بینی نشده و صوری هستند و حتی زمانی که آنها آشکارند نیز ممکن است زودگذر باشند. از این رو، یادگیری از تجربه، نیازمند دور شدن از مدل‌های پوزیتیویستی و حرکت به سمت مدل‌های یادگیری اجتماعی و تحلیل خط‌مشی بر مبنای بازتاب و کمک به تصمیم‌گیری در حال انجام است (McLaughlin, 1987, 175). به هر حال، درس‌آموزی خیلی شبیه به حساب‌های معمول خط‌مشی‌گذاری عقلایی است و انتقال خط‌مشی نیز امری بسیار سخت است و از دیگر اشکال خط‌مشی‌گذاری متمایز می‌شود. مدافعان انتقال خط‌مشی، مجموعه‌ای از نظریه‌های متنوع و متناقض را تحت یک چارچوب مشترک، با کم‌رنگ کردن تفاوت‌های بین آنها، گردهم می‌آورند؛ درحالی‌که از منظر خط‌مشی‌گذاری عقلایی، درس‌آموزی بسیار مهم است؛ هرچند تاثیر انتقال خط‌مشی بر موفقیت و شکست، کمتر روشن است (Lodge and James, ۲۰۰۳).

پیچیدگی هر خط‌مشی بر انتقال پذیری آن، تاثیر مستقیم دارد (Marsh and Dolowitz 353, 1996) به عبارت دیگر، هرچه یک برنامه یا یک خط‌مشی، پیچیده‌تر باشد، قابلیت انتقال آن نیز سخت‌تر خواهد بود. دولویتز و مارش (۱۹۹۶) با اشاره به پژوهش رز درباره درس‌آموزی خط‌مشی، چهار رویکرد را در انتقال خط‌مشی مشاهده کردند: رونویسی، تقلید، هیبرید و سنتز (در اینجا برخلاف رز، این دورا یکی فرض کرده‌اند) و الهام. از منظر رز (۲۰۰۴)، میزان مطلوبیت و عملیاتی بودن درس‌ها، ممکن است در چهار راه متفاوت ترکیب شود.

یک) اگر برنامه پیشنهاد شده مطلوب ارزیابی شود و ادعاهای مناقش در ظرف تحقق دولت ملی باشد، از هر دو جهت جذاب خواهد بود؛ هم برای خطمشی‌گذاران و هم برای خبرگان فنی.

دو) اگر هر دوی گروه‌ها، یک برنامه را نامطلوب و نیازمند به منابع ارزیابی کنند، آن برنامه غیرمرتبط بوده و می‌تواند به آسانی منتفی شود. سه) اگر خطمشی نامطلوب فرض شود ولی منابع داشته باشد، نامطلوب اجرا شدنی ارزیابی می‌شود.

چهار) اگر خطمشی مطلوب ولی فاقد منابع ارزیابی شود، اجراناپذیر قلمداد می‌شود.

بنز و فرست (۲۰۰۲) نیز در پژوهش خود، شرایط مساعدی را برای یادگیری خطمشی مشخص کرده‌اند. آنان با استعانت و جلب حمایت از نظریه‌های برجسته در حوزه توسعه منطقه‌ای و نوآوری، وجود شبکه‌های خودکار خطمشی منطقه‌ای را به منزله پیش‌نیاز اصلی تولید نوآوری تلقی می‌کنند. ادله‌ی نظری آنها، این نتیجه را متبادر می‌سازد که مناطق یادگیرنده، آنهایی هستند که می‌توانند با درجه‌ی معینی از تناقض، تقاضاهای گوناگونی را با توسل به ساختارهای شبکه‌ها و بازیگران درگیر مدیریت کنند. یادگیری موفقیت آمیز، به ایجاد و اجرای الگوهای جدید از خطمشی و توسعه ویژگیهای ساختاری شبکه‌ها، تمایلات، گرایش‌ها، استراتژیها و تعاملات بازیگران جدید بستگی دارد.

نحوه خصوصی‌سازی در کشور

خطمشی خصوصی‌سازی را می‌توان در امتداد نهضت مدیریت‌گرایی (Pollitt, 1990) یا مدیریت دولتی نوین (Hood, 1991) یا اداره امور دولتی مبتنی بر بازار (Rosenbloom and Lan, 1992) یا حکومت کارآفرین (Gaebler ang Osborne, 1992) دانست. به باور هال (۱۹۹۳)، این خطمشی را می‌توان به‌سان پادایمی جدید در عرصه خطمشی عمومی تلقی کرد که از کشورهای توسعه یافته‌ای چون انگلستان به رهبری تاجر، امریکا به رهبری ریگان و استرالیا و نیوزیلند آغاز شد و با حمایت بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در راستای حرکت به سمت خطمشی‌های لیبرال‌مآبانه، به سرعت مورد تقلید اکثر کشورهای در قاره‌های پنجگانه (چون آلمان، فرانسه، ایتالیا در اروپا، شیلی، برزیل آرژانتین در آمریکای جنوبی، کره جنوبی و سنگاپور در آسیای شرقی و آفریقای جنوبی در قاره آفریقا) قرار گرفت. در بیست سال گذشته، تقریباً همه کشورهای در حال توسعه، برای اصلاح عملکرد ضعیف بنگاه‌های دولت، برنامه‌های اصلاحی ویژه‌ای را به



کارگرفتند. به نقل از مطالعه مگینسون (۲۰۰۵)، سهم بنگاه‌های دولتی در GDP در کشورهای دارای درآمد پایین، از ۱۶ درصد در سال ۱۹۸۱ به کمتر از ۸ درصد در سال ۱۹۹۴ رسیده است. همچنین سهم تاثیر بنگاه‌های دولتی در GDP کشورهای دارای درآمد متوسط به پایین نیز روندی نزولی داشته، از حدود ۱۰ درصد، به زیر ۶ درصد رسیده است. گفتنی است که سهم این بنگاه‌ها در کشورهای دارای درآمد متوسط به بالا و بالاتر، اگرچه دارای فراز و نشیب بوده، اما روند کلی نزولی داشته است.

این اصلاحات، عموماً با هدف در معرض قرار دادن بنگاه‌های دولتی به رقابت داخلی و خارجی و پایان دادن به ترجیحات رفتار به منظور ایجاد یک محیط بازی یکسان برای همه شرکت‌ها، از بین بردن دسترسی آسان بنگاه‌های دولتی به اخذ اعتبار از بودجه و سیستم بانکی، و ایجاد محدودیت بودجه سخت برای آنها، افزایش استقلال بنگاه‌های دولتی و آزاد کردن مدیران از دخالت دولت در تصمیم‌گیری عملیاتی روزمره و اهداف غیر تجاری، و توسعه سازوکارهای نهادی مانند برنامه‌های قراردادی و سیستم‌های ارزیابی عملکرد برای نگهداری مدیران، برای پاسخگویی در برابر نتایج، انجام (Kikeri, et al, ۱۹۹۲) گرفته‌اند.

بررسی تجارب بین‌الملل از خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد که این پدیده ممکن است پیامدهای مثبت و منفی داشته باشد. رمندهام (۱۹۹۴)، پیامدهای خصوصی‌سازی در سطح کلان را به چهار طبقه، شامل خزانه عمومی، اشتغال، راهبرد توسعه و ساختار توزیعی، تقسیم کرده؛ در حالی که در یک تقسیم‌بندی جامع، می‌توان مهم‌ترین آثار خصوصی‌سازی را مشتمل بر موارد ذیل دانست (موسوی، ۱۳۸۹): (یک) کاهش اندازه (حوزه) فعالیت‌های بخش دولتی، (دو) انتقال مالکیت و نظارت اقتصادی، (ج) افزایش کارایی، (د) کاهش کسری بودجه و بدهی‌های ملی، (ه) تعدیل یارانه‌ها و کاهش نابسامانی قیمت‌ها، (و) مقررات زدایی (تعدیل مقررات)، (ز) افزایش رقابت، (ح) ایجاد دلبستگی و انگیزه در کارکنان شرکت‌ها، (ط) گسترش بازار سرمایه، و (ی) تأمین منافع مصرف‌کنندگان.

کشور ایران نیز از این روند جهانی مستثنی نبود. به نقل از سازمان خصوصی‌سازی در ایران، پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و شروع جنگ تحمیلی در سال ۱۳۵۹، لزوم تمرکز دولت بر مالکیت و مدیریت بخش عمده‌ای از صنایع و درگیری در فعالیت‌های اقتصادی کشور، در شرایط حساس دوران جنگ تحمیلی، اجتناب‌ناپذیر شد. سپس به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت بسیاری از فعالیت‌ها از جمله بانکداری، بیمه، تامین نیرو، صنایع مادر و بزرگ، هواپیمایی، کشتیرانی و نظایر آن، عمومی



اعلام شد و مالکیت بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی، در اختیار کامل دولت قرار گرفت. این روند تا اواخر دهه ۶۰ کماکان ادامه یافت تا اینکه پس از خاتمه جنگ، دولت اقدام به تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی در قالب برنامه‌های اول و دوم توسعه کرد تا عملکرد شرکت‌های دولتی را بهبود داده، موجب حضور فعالتر بخش خصوصی در اقتصاد ملی کرد و بستر لازم جهت خصوصی‌سازی را فراهم کرد. در ادامه این مسیر، طی قانون برنامه سوم توسعه نیز برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام آنها دنبال کرد. پس از تصویب برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در سال ۱۳۸۳ و تاکید بر سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی در کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، در سال ۱۳۸۴ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد و پس از آن نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز در سال ۸۶ به تصویب مجلس و در سال ۸۷ به تصویب شورای نگهبان رسید که یکی از مهم‌ترین نقاط عطف در اجرای خصوصی‌سازی در کشور، پس از گذشت ۲۰ سال از شروع رسمی خصوصی‌سازی بود. اما علاوه بر این قوانین، مصوبات هیات وزیران، هیات واگذاری، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بخش نامه‌ها و سایر مصوبات مراجع دولتی و قانون‌گذاری نیز بر روند اجرای خصوصی‌سازی موثر بوده و تا امروز در کشور نقش اساسی داشته‌اند. جدول زیر عملکرد ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی را از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

جدول ۱: عملکرد ارزش واگذاری سهام و دارایی بنگاه‌های مشمول واگذاری از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷/۱۰/۲۱

عنوان	نوع واگذاری	جمع کل (میلیارد ریال)	درصد
عرضه و فروش سهام یا دارایی به عموم متقاضیان	تخصیص منابع حاصل از فروش به درآمد عمومی کشور	۷۸۵،۸۵۱	۵۲،۷
	تخصیص منابع حاصل از فروش به ذینفعان (طلبکاران از دولت و سایر افراد)	۱۲۴،۱۴۸	۸،۳
واگذاری سهام یا دارایی به شیوه انتقال مستقیم به ذینفعان	انتقال سهام یا دارایی به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت	۳۱۵،۵۲۳	۲۱،۱
	انتقال مستقیم سهام یا دارایی بابت سهام عدالت	۲۶۶،۳۶۶	۱۷،۹



خالقی و پورموسی (۱۳۹۳)، ضمن بررسی موفقیت خصوصی سازی در کشور، با استفاده از مدل بهره‌وری ارزش افزوده، بهره‌وری کل، بهره‌وری منابع تولید (بهره‌وری نیروی انسانی، مواد اولیه و سرمایه) و بهره‌وری از دیدگاه عملکردی (شاخص بهره‌وری سرانه سود و سرانه فروش) شرکت‌های واگذار شده، در دوره‌های پنج سال قبل و پنج سال بعد از خصوصی سازی، به این نتیجه رسیدند که واگذاری شرکت‌های دولتی از طریق بورس، طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۹۰، باعث افزایش بهره‌وری کل شرکت‌ها نشده است. آنها یکی از دلایل افزایش نیافتن بهره‌وری این شرکت‌ها را رعایت نکردن الزامات واگذاری می‌دانند؛ آنها با اشاره به تجربه خصوصی سازی کشورهای موفق مانند آلمان، بیان می‌کنند که قبل از واگذاری بنگاه‌های دولتی، اصلاحات لازم از قبیل تجدید ساختار فیزیکی، فناوریانه و مالی بنگاه‌ها و تعدیل نیروی کار، در دوره قبل از واگذاری ضروری بوده، برای موفقیت خصوصی سازی باید مورد توجه قرار می‌گرفتند.

جیحون تبار (۱۳۸۸) ضمن بررسی نقش دولت در ایجاد فضای مناسب کسب و کار و توسعه بخش خصوصی به وسیله پی‌ریزی نهادهای حقوقی و قانونی، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی ایران را نیز با توجه به چگونگی حکمرانی دولت، بررسی کرده است. نتایج پژوهش وی نشان می‌دهد که پی‌ریزی نهادهای حقوقی و قانونی مناسب از سوی دولت، به گونه قابل ملاحظه‌ای، به بهبود فضای کسب و کار کمک می‌کند و موجب توسعه بخش خصوصی می‌شود. در مورد اقتصاد ایران، توجه به نهادهای تقویت آنها در جهت توسعه بخش خصوصی، مغفول مانده است.

منصف شمرده (۱۳۸۸) نیز با استفاده از الگوی برادلی هانسن، به بررسی تحولات قواعد حاکم بر خصوصی سازی در ایران طی دهه ۱۳۷۰ پرداخته است. نتایج بررسی وی درباره موضوع خصوصی سازی، نشان می‌دهد که اهداف پیش‌بینی شده در برنامه تحقق پیدا نکرده‌اند، ضمن اینکه زیان‌هایی را نیز سبب شده‌اند که جبران آنها حتی در میان مدت نیز برای دولت و ملت ایران میسر نخواهد بود و هیچ یک از این تغییرات (به جز یک مورد)، در راستای یادگیری و حداکثر سازی درآمد نبوده‌اند. اگرچه دولت از همه اطلاعات مربوط به ضعف خویش در اجرای خط‌مشی‌های خصوصی سازی و نیز محدودیت‌های خود در حداکثر سازی درآمد خود، آگاهی داشته، اما از این آگاهی در جهت یادگیری استفاده نکرده است.

امیری و دیگران (۱۳۹۲) به تبیین و اولویت‌بندی موانع فراروی خصوصی سازی ورزش در کشور ایران پرداخته، از طریق مطالعات تطبیقی و انجام مصاحبه نیمه ساختار یافته، چهار مانع مدیریتی، فرهنگی-اجتماعی،

سیاسی- حقوقی و اقتصادی را در برابر خصوصی سازی (از منظر صاحب نظران دانشگاهی و مدیران اجرایی) اولویت بندی کردند. از دیدگاه مدیران اجرایی، رقابت غیرمستقیم دولت با بخش خصوصی، مقاومت مدیران نسبت به کاهش تصدی دولت، به سبب وابستگی شان به بخش دولتی، فقدان امنیت سرمایه گذاری در کشور و استفاده دولت از ورزش به منزله یک ابزار سیاسی، در زمره مهمترین موانع مدیریتی، فرهنگی- اجتماعی، اقتصادی و سیاسی- حقوقی فراروی خصوصی سازی ورزش در کشور است.

احمدی و ستاری (۱۳۹۲) ضمن بررسی نظری ماهیت و علل اقتصاد سیاسی توسعه نیافتگی خصوصی سازی در ایران و درک فراگرد تاریخی مستمری، نشان دادند که طی آن، سرمایه داری دولتی همچنان در تاریخ ایران معاصر در حال گسترش بوده، به شکل حادی بازتولید شده است؛ در مقابل، بخش خصوصی اقتصاد، از زمینه های محدودی برای مالکیت، انباشت سرمایه، رشد و ایفای نقش در فراگرد توسعه ایران برخوردار بوده است. پژوهش ایشان، نشان می دهد که چگونه فهم ماهیت و منطق درونی گرایش نخبگان مسلط در هر پارادایم قدرت به اقتصاد دولتی یا اقتصاد بازار، بدون توجه به فراگرد تاریخی تکوین، تکامل و تعیین یا استقرار آن پارادایم قدرت در جامعه و به ویژه ماهیت نظم مورد نظر سرآمد و شارحان اصلی آن پارادایم قدرت، در حوزه «انباشت، هژمونی، هویت و مشروعیت» ممکن نیست.

یادآوری می شود که پژوهشگران این پژوهش، درصدد نقد، ارزیابی و جست و جوی علل کارآمدی/ ناکارآمدی خصوصی سازی در ایران نیستند، بلکه با اشاره مختصر به مباحث نظری و عملی مربوط به خصوصی سازی، موضوع یادگیری از خطمشی را مدنظر خود قرار داده اند. به عبارت دیگر پژوهشگران با مروری بر خصوصی سازی و بررسی علل ناکارآمدی آن قصد دارند تا به این پرسش اساسی پاسخ دهند که چرا با وجود ارزیابیها، مطالعات، درس ها و تجارب گوناگونی که در زمینه خصوصی سازی تا به امروز انجام شده است و می توانست راهنمای خطمشی گذران و مجریان خطمشی عموماًست، باز بر مسیرهای اشتباه تاکید شده، برای پیشبرد خطمشی خصوصی سازی از آنها استفاده شده است؟ یعنی چرا خطمشی خصوصی سازی، درس آموزی نداشته است؟ الگوی یادگیری خطمشی در این باره، کدام است؟

۳- روش شناسی

مطابق با پژوهش (Saunders, 2016)، پژوهشگران در بررسی پدیده مورد علاقه خود، از پارادایم تفسیری به منزله مبنای فلسفی پژوهش بهره می جویند. از آنجا که با بررسی ادبیات نظری پیشین که بیشتر تشریح



شد، نظریه‌ی جامعی برای پاسخ به سوال پژوهش وجود ندارد، پژوهشگر برای توسعه نظریه‌پردازی خود، از استدلال استقرایی استفاده کرده‌اند. پیچیدگی‌های یادگیری در خطمشی عمومی و درک فراگرد آن در این پژوهش، باعث شده است تا به جای استفاده از یک راهبرد پژوهش، از دو راهبرد کیفی، شامل نظریه داده بنیاد با الگوی استراوس و کوربن (۱۹۹۰) به صورت سامان‌مند و مطالعه موردی، به صورت تکی و اکتشافی (بین، ۱۳۸۷) (خطمشی خصوصی‌سازی در کشور) استفاده شود. استفاده از این دو راهبرد، در کنار یکدیگر، با افق زمانی معین، بر غنای یافته‌های پژوهش می‌افزاید. شایان ذکر است که در مطالعه خطمشی عمومی و مباحث مرتبط با یادگیری از خطمشی عمومی، پژوهشگران از چنین روشی برای یافتن پاسخ به سوالات خویش استفاده کرده‌اند (نک. دانایی فرد و دیگران (۱۳۹۱)؛ مهربان فر (۱۳۹۵) دانایی فرد و دیگران (۱۳۹۴)). گفتنی است که قلمرو موضوعی، پیرو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی‌سازی است و سطح تحلیل آن، در بررسی خطمشی خصوصی‌سازی در کشور، کلان بوده و پیرو طبقه بندی دان (۲۰۱۲)، در سطح راهبردی مطرح می‌شود. در این پژوهش، انواع داده‌های کیفی مورد استفاده بوده‌اند؛ شامل مشاهدات، گفت و شنودها، مصاحبه‌ها، اسناد دولتی، خاطرات پاسخ‌دهندگان، مجلات و حتی تاملات شخصی خود پژوهشگران در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸.

جامعه نخبگان این پژوهش همه خبرگان و متخصصان در حوزه خصوصی‌سازی بوده، حیطه تجربه و پژوهش ایشان، مشتمل بر رشته‌های خطمشی عمومی و اداره امور عمومی، علوم سیاسی و اقتصاد، با تمرکز بر خصوصی‌سازی است. با توجه به رویکرد نمونه گیری نظری، در نظریه پردازی داده بنیاد (دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶)، در این پژوهش از ۱۵ نفر از خبرگان، شامل مدیران و کارشناسان و مشاوران در واحدهای برنامه ریزی و تحلیل واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی و اعضای هیات مدیره سازمان خصوصی‌سازی، مدیران کل بهبود فضای کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی، مدیر کل وقت دفتر برنامه ریزی اقتصادی وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی، کارشناس خصوصی‌سازی در مرکز پژوهش‌های مجلس، مدیر کل نظارت بر خصوصی‌سازی دیوان محاسبات کشور، اعضای هیات علمی دانشکده و موسسات پژوهشی، به ویژه در گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، گروه اقتصاد دانشگاه الزهرا، پژوهشکده مدیریت دولتی به همراه دو جلسه هم اندیشی با حضور صاحب‌نظران و پژوهشگران، از جمله رییس وقت سازمان خصوصی‌سازی و مشاور ایشان و آن دسته از استادان و دانشجویان رشته اقتصاد، مدیریت، علوم اجتماعی و حقوق (که

در حوزه خصوصی‌سازی به پژوهش پرداخته‌اند) بوده است. این پژوهش تا ظهور مفهوم آشکار و تحقق کفایت نظری ادامه یافت. از آنجا که راهبرد نظریه داده بنیاد در این پژوهش، براساس رویکرد اشتراوس و کوربین انجام شد، تحلیل داده‌ها نیز متأثر از رویکرد ایشان بود. در تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده یا کدگذاری در روش نظریه داده بنیاد (ساغروانی و دیگران، ۱۳۹۳)، از نرم افزار MAXQDA در نسخه ۲۰۱۸ استفاده شد و سه فن کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی مورد استفاده قرار گرفت.

۴- یافته‌ها

در مرحله کدگذاری باز تلاش شد تا همه مفاهیم مرتبط با موضوع طبق داده‌ها جمع‌آوری و احصا شوند. طی این فراگرد، ۴۶۲ کد مفهومی از همه اسناد استخراج شدند. بدیهی است که احصا این داده‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت. ممکن است برخی از گزاره‌هایی که خبرگان در پاسخ به سوالات ارائه کرده‌اند، به یک کدمفهومی یکسان اشاره نداشته باشد. به عبارت دیگر، ممکن است یک کد مفهومی در همه اسناد، مورد استناد خبرگان باشد و برخی نه، با لحاظ کردن این موضوع و حذف کدهای مفهومی تکراری، تعداد کدها به ۸۸ مورد کاهش یافت. پژوهشگران در مرحله کدگذاری محوری نیز تلاش کردند تا میان کدهای مفهومی احصا شده و معانی ضمنی مترتب بر آنها، ارتباطات مهم را یافته، آنها را در قالب مقوله‌ها ارائه کنند. در این راستا، با عنایت به الزامات روش شناسی نظریه داده بنیاد، از جمله اپوخه، شش مقوله از میان کدهای شناسایی شده استخراج شدند. این مقوله‌ها عبارتند از: «نظارت و ارزیابی ضعیف»، «عدم درس‌آموزی»، «اجرای ناکارآمد»، «اهداف و منافع چندگانه و متعارض»، «زمینه و موقعیت متفاوت و ناپایدار» و «آثار نامطلوب اقتصادی». پژوهشگران این مرحله را چندین بار به صورت رفت و برگشت میان کدهای حاصله از مرحله پیشین، انجام دادند و تلاش کردند تا با در نظر گرفتن معنای ضمنی هر کد، از گزاره‌های به دست آمده در داده‌ها، میان مقوله‌ها نیز به تامل و تفکر پرداخته، اجازه ندهند که کدی به صورت اشتباه در مقوله‌ای نامناسب قرار گیرد. ازاینرو، پژوهشگران بارها با مواردی مانند استخراج دو یا چند مقوله متفاوت از یک گزاره یکسان رو به رو شدند و تلاش کردند تا این کار، با حساسیت فراوان صورت گیرد. پس از احصا همه مقوله‌ها، این احساس در پژوهشگران به وجود آمد که همه مقوله‌ها باید برای فهم بهتر، ویرایش شود و از حیث معنا، چندین بار مورد خوانش قرار گیرند. جدول



زیر، کدهای مفهومی و مقوله‌های منبعث از آنها را نشان می‌دهد.

جدول ۲: کدهای مفهومی و مقوله‌های مرتبط با آنها

مقوله ۱. شرایط علی: نظارت و ارزیابی ضعیف (۱۱ کدمفهومی)

• عدم اعتقاد به فعالیت‌های پژوهشی و کارشناسی • عدم بررسی همه جانبه بنگاه مورد واگذاری • تضعیف نهادهای ناظر بر اجرای خط مشی • ارزیابی کردن شرکت‌های کنترلی به جای ارزیابی همه بنگاه‌ها	• توجیه پذیریهایی متفاوت و متضاد از هدف یا شیوه اجرایی و نظارتی • عدم ارزیابی به شیوه مناسب بنگاه‌های واگذار شده • عدم نظارت و رها کردن آن برای تحقق اهداف خط مشی

• عدم شفافیت در نظام ارزیابی *	• تغییرات مداوم در شیوه درون و برون سازمانی ارزیابی شرکت‌ها • دستورالعمل نامناسب نظارت با توجه به اهداف خصوصی سازی • ضعف نهادهای ناظر

مقوله ۲. پدیده محوری: عدم درس آموزی (۹ کدمفهومی)

• عدم استفاده از تجارب گذشته کشور • خودمحوری نسبت به دانش و تجربه خود بدون توجه به امکان دریافت کمک از دیگران • بنیه و نهاد یادگیری ضعیف • عدم تولید دانش و تحلیل سیاستی برای مسیرهای آتی	• عدم درس آموزی از تجربه احصاشده داخلی • عدم درس آموزی از تجارب کشورهای گوناگون • عدم کسب تجربه نزدیک پس از واگذاری و درس آموزی حاصل از آن • عدم به روز رسانی دستورالعمل‌های واگذاری • آشکار کردن جنبه‌های منفی حاصل از واگذاری

مقوله ۳. شرایط مداخله گر: اهداف و منافع چندگانه و متعارض (۲۵ کدمفهومی)

• عدم پیش بینی مناسب درباره انحرافات ماهیت ایدئولوژیک خط مشی خصوصی سازی • توجیه با ادله جهانشمول، اما اهتمام به خصوصی سازی با عمل متفاوت • طرز تلقی نامناسب خط مشی گذاران از مشکل و راه حل آن • تغییر قوانین و دستورالعمل‌ها منطبق با منافع و اهداف غیرعمومی • منفعت مدیران شرکت‌ها از خصوصی نشدن بنگاه‌ها • خط مشی گذاری احساسی • منافع عدم خصوصی سازی برای دولت‌ها • عدم حمایت و پشتیبانی خط مشی گذاران و مدبران سطح کلان • تفاسیر متفاوت از واگذاری و روشهای خصوصی سازی • تاثیر اسناد بالادستی بر حوزه فعالیت‌های دولت در اقتصاد • بی توجهی به مبانی نظری خط مشی	• مشروعیت بخشی قانونی به تغییر اهداف مضموم • منافع سازمانی در عدم خصوصی سازی بنگاه‌های زیرمجموعه • تغییرات دستوری و از بالا به پایین • تعارض و تداخل منافع و اهداف سیاسی و اقتصادی چندگانه • تغییر اهداف کارایی خصوصی سازی به اهداف سیاسی • تغییر اولویت اهداف خصوصی سازی نسبت به اهداف اولیه • تفاوت میان اهداف و راهبردهای رسمی و غیر رسمی • وجود افراد احزاب گروه‌های ذی نفوذ با منافع غیرعمومی • ضعف در قانون گذاری • منافع قانون گذاران در شیوه خصوصی سازی بنگاه‌ها • تناقض میان حرف و عمل خط مشی گذاران • عدم استقلال فکری و عدم توجه به منافع عمومی • تغییر برنامه‌ها با جابجایی خط مشی گذاران و مجریان



مقوله ۴. شرایط زمینه‌ای: زمینه و موقعیت متفاوت و ناپایدار (۱۹ کدمفهومی)

• عدم مشارکت نهادهای مدنی • تحمیل نیروهای جهانی شدن به کشور • اجرای بد در گذشته • رانتی بودن اقتصاد • ناتوانی ساختاری تاریخی دولت در ایران	• ساختار سیاسی اقتصادی اجتماعی و قانونی منحصربه‌فرد کشور • مراوده نامناسب نهادهای دانشگاهی و مشاوره برای اصلاح برنامه • شرایط اقتصادی نامناسب در برنامه‌های دولت

• وضعیت نامناسب اقتصادی دولت • بخش خصوصی ناکارآمد • ماهیت منفی بوروکراتیک قدرت و سیاست • فرهنگ مقاومت در برابر تغییر در کشور	• نگاه نامناسب به رسانه‌ها برای اصلاح خط مشی و برنامه‌ها • کژفهمی درباره حکمرانی خط‌مشی و وظایف دولت و مجریان • پیشینه تاریخی تلخ خصوصی‌سازی • عدم حاکمیت قانون و عدم احترام به حقوق مالکانه • عدم اعتماد به بخش خصوصی واقعی • فساد سازمان یافته • نگرش منفی جهانی نسبت به بنگاه داری • دولت‌ها در اقتصاد

مقوله ۵. راهبردها: اجرای ناکارآمد (۲۰ کدمفهومی)

• مانع تراشی افراد متفاوت به علت فراهم نشدن منافعتشان • ضعف در توان کارشناسی سازمان خصوصی‌سازی • عدم توجه به صداهای منتقد و یا جدید در سازمان • سازمان خصوصی‌سازی • تغییرات مدیریتی سازمانهای مجری و شیوه‌های اجرایی نامناسب • سوءاستفاده مدیران و مجریان از رانت اطلاعاتی • فقدان استراتژی مشخص در نحوه واگذاری سهام • جابجایی مدیران اجرایی با تغییر دولت‌ها • عدم تدبیر مجریان نسبت به اصل قانون • سیاست زدگی مجریان	• تک بعدی اجرا کردن ابر خط‌مشی • تاثیر روسای دولت‌ها در اجرای ناکارآمد خصوصی‌سازی • اختیار ضعیف سازمان خصوصی‌سازی برای پیشبرد برنامه‌ها • مسئولیت‌گریزی مجریان و خط‌مشی‌گذاران • بی‌نظمی در اجرا، به علت عدم برخورداری از چارچوب قانونی مناسب • تحمیل دولت/مجلس به اشخاص طلبکار، برای دریافت بدهی خود • عدم برنامه‌ریزی برای اجرا • شتابزدگی برای تدوین و اجرای دستورالعمل‌ها • ناتوانی اجرایی سازمان خصوصی‌سازی • عدم مراوده سازمان‌ها و نهادهای گوناگون برای اجرای خط‌مشی

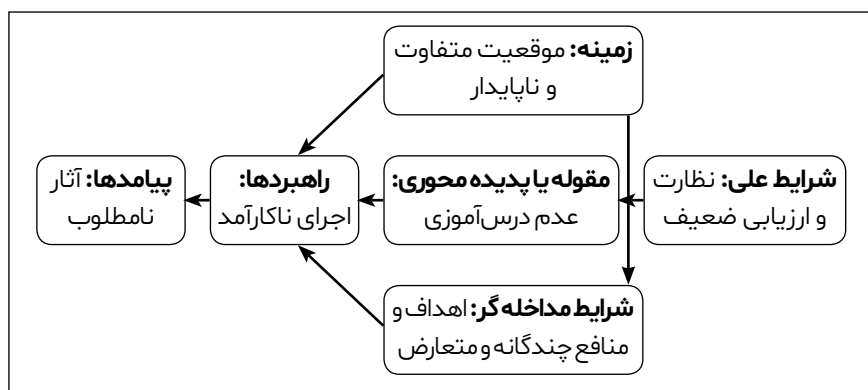
مقوله ۶. پیامدها: آثار اقتصادی نامطلوب (۴ کدمفهومی)

• واگذاری بنگاه‌ها به اشخاص خصولتی و غیرمتخصص در صنعت • رها کردن خط‌مشی به دلیل وجود مشکلات زیاد	• تغییر نگرش خط‌مشی‌گذاران به دلیل تجربه بد تاریخی • تسلسل بروز پیامدهای نامناسب به دلیل اخذ تصمیم نامناسب

در مرحله کدگذاری انتخابی، پژوهشگران تلاش کردند تا باتوجه به مراحل قبلی، یک نظریه از روابط فی مابین مقوله‌های موجود در مدل کدگذاری



محوری، به نگارش درآورند. از آنجا که مقوله «درس‌آموزی»، پدیده مرکزی این نظریه بوده است، تلاش شده تا سایر مقوله‌ها، متناسب با آن آرایش شوند. باتوجه به الگوی سامانمند مستتر در رویکرد استراوس و کوربن، مقوله‌های دیگر به شرایط علی، راهبردها، شرایط زمینه‌ای، مداخله‌گر و پیامدها معطوف شدند و در نهایت الگوی کدگذاری ناظر بر روابط فیما بین شرایط علی، راهبردها، شرایط زمینه‌ای، مداخله‌گر و پیامدها، به صورت کردار زیر پدیدار شد.



کردار ۱. الگوی یادگیری از خط‌مشی‌های عمومی

۵- بحث بر یافته‌ها

۱-۵- پدیده محوری: درس‌آموزی/عدم درس‌آموزی از خط‌مشی

باتوجه به سطح تحلیل پژوهش که در روش‌شناسی پژوهش به آن اشاره شد، پدیده محوری برای مطالعه، همان «درس‌آموزی یا عدم درس‌آموزی» از خط‌مشی خصوصی‌سازی است. اگرچه تاکنون پژوهش‌ها و مطالعات فراوانی درباره خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی انجام شده‌اند و می‌توان به تعداد کثیر مقالات و کتب منتشر شده درباره آن استناد کرد، اما در عمل در کشور ما از این تجارب استفاده نشده است: از همون برنامه اول توسعه که سال ۶۹ تا ۷۲، ۷۳ یکسری خصوصی‌سازی انجام شد، ولی ناموفق بود، چون اتفاقاً همین صحبت شما بود، مطالعه نداشت!

واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی، به صورت سلیقه‌ای در سال‌های اولیه اجرای خصوصی‌سازی، موجی از انتقادات را موجب شد، ولی پس از

اینکه خط‌مشی‌گذاران از عواقب خصوصی‌سازی آگاه شدند، تلاش کردند تا با تاسیس سازمانی متمرکز (سازمان خصوصی‌سازی)، زمینه را برای اجرای اثربخش خصوصی‌سازی فراهم آورند. به نظر می‌رسد یکی از شرایطی که می‌توانست باعث یادگیری و درس‌آموزی خط‌مشی‌گذاران و مجریان کشور شود، این بود که تجربه واگذاری نامناسب خصوصی‌سازی، برای ایشان آشکار و واضح شود و ایشان از نزدیک، آن را حس کنند تا دستورالعمل‌های لازم را اصلاح و به روز کنند (به جای اینکه بخواهند آن را از کشور دیگری اقتباس کنند):

هر آنچه که می‌گویند، شرکت خصولتی، بله اتفاق افتاده بود، ولی با عنوان یه آس‌یب؛ یعنی یکی از با شروع کار دولت حالا یازدهم ...؛ همین بود که توقف فرایند واگذاری سهام، بابت رد دیون دولت. در این راستا، می‌توان به فرهنگ خودمحوری و اعتماد به دانش و تجربه خود، بدون درخواست کمک از دیگران نیز اشاره کرد؛ واضح است که این وضع، باعث عدم درس‌آموزی از دیگران می‌شود. سازمان‌هایی که متولی اجرای خط‌مشی‌های اقتباسی هستند، مانند سازمان خصوصی‌سازی، به عنوان سازمان مجری، با بدنه کارشناسی خط‌مشی خصوصی‌سازی، از ساختار دانشی و تولید دانش، محرومند و همین امر باعث عدم ارائه تحلیل‌های مناسب برای بهبود و تغییر مسیر اجرای آن خط‌مشی می‌شود. این نیاز، به طور ویژه، در زمانی بیشتر احساس می‌شود که تفاوت ماهیت، صنعت و فعالیت هر بنگاه، با دیگری بسیار زیاد است.

۲-۵- نظارت و ارزیابی ضعیف: علت اصلی عدم یادگیری

پیرو گزاره‌های ذیل، به نظر می‌آید که جایگاه نظارت و ارزیابی بر خط‌مشی خصوصی‌سازی، نادیده گرفته شده است. هیچ نهاد، سازمان، اداره و یا دفتر وزارتخانه‌ای، به نظارت بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نمی‌پردازد و دبیرخانه آن نیز بارها تغییر، منحل یا جابه‌جا شده است و امروز نیز فقط به منزله نوعی وظیفه فرعی دفتری در وزارتخانه اقتصاد و امور دارایی، بدون هیچ اختیار و منابعی دایر شده و سپس رها شده است.

وقتی نمی‌توانی انجامش بدهی، نه پول هست، نه امکانات هست، نه بودجه هست، شما بهترین برنامه را بریز، وقتی برنامه ات عملیاتی نشه، فایده‌اش چیست؟ می‌فرمایید آیا جایی نظارت نبود و این‌ها وظیفه آن دفتر بود، به نظر من یک دفتر بسیار قوی و قدری می‌خواهد، به عنوان نظارت بر اصل ۴۴ که آن دفتر بتواند، همواره رصد کند، گزارش کنده فلان جا. ضعف نهادهای ناظر در خط‌مشی، با توجیه پذیرایی‌های متفاوت و



متضاد، از هدف یا شیوه اجرایی و نظارتی، دوچندان می‌شود و حتی باعث ایجاد تغییرات مداوم در شیوه ارزشیابی درون و برون سازمانی شرکت‌ها می‌شود. همچنین ضعف این نهادها، فقط به ارزیابی شرکت‌های کنترلی، به جای ارزیابی همه بنگاه‌ها، اختصاص یافته است؛ به تبع، بنگاه‌های واگذار شده نیز به شیوه مناسب ارزیابی نشده و به صورت همه جانبه، بررسی نمی‌شوند.

بحثی که داره ارزیابی می‌شود، ارزیابی مالی شرکت است؛ اینکه سودش چه شده، اشتغالش چه شده، تولیدش به چه صورت بوده، نسبت‌های مالی‌اش چطور بوده، به نوعی به نظر من چیزی که بخواهد برآیند را آسیب‌شناسی کند، یا اصلاح بداند از آن بحث بیرون نمی‌آید.

ارزیابی و نظارت، زمانی به کار می‌آید که آن ارزیابی شفاف بوده و مجریان و خط‌مشی‌گذاران، به آن اعتقاد داشته باشند. گزاره شاهد ذیل، روی دیگری از نظارت و ارزیابی از خط‌مشی‌های عمومی کشور را برملا می‌کند.

بستگی به کننده کار دارد، یکسری کننده‌ها به کار کارشناسی اعتقاد دارند، ما گزارش می‌دهیم، مثلاً می‌گوییم فلان طرح، فلان لایحه خوب نیست، رد می‌شود یکسری کننده‌ها اصلاً به کار کارشناسی اعتقاد ندارند، هر قدر هم گزارش بنویسم، خیلی اثری نمی‌گذارد از آنجا که اهداف غیردرآمدی در خصوصی‌سازی، به اهداف درآمدی معطوف به اهداف و منافع چندگانه و متعارض تغییر یافت، معیارهای نظارت و ارزشیابی نیز فقط بر میزان تحقق اهداف درآمدی متمرکز شدند. برای نمونه، عبارت «درصد تحقق هدف» در گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی، فقط از اهداف درآمدی قانونگذار برای سازمان مجری حکایت دارد.

خصوصی‌سازی به جای اینکه به اصلاح ساختار شرکت توجه کند یا به جای اینکه متقاضی کارآفرین خوب را پیدا کند، به دنبال پول می‌گردد... فردا از من می‌پرسند که چند درصد اهداف خزانه را محقق کردی، تکلیفی که در قانون آمده...

۳-۵- اهداف و منافع چندگانه و متعارض: متغیر مداخله‌گر

شاید باورکردنی نباشد، اما حقیقت این است که اهداف غیردرآمدی در خط‌مشی خصوصی‌سازی (مانند افزایش کارایی و بهره‌وری بنگاه، کمک به رشد و توسعه اقتصادی) با اهداف درآمدی (مانند کمک به جبران کسری بودجه) جایگزین شدند و چنین تغییری در اولویت بندی اهداف، کل خط‌مشی خصوصی‌سازی را از اجرا تا ارزیابی و نظارت در کشور، تحت‌الشعاع قرار داد:

ما خصوصی سازی مان از کل شکست خورد، نه اینکه حتی در جزء. این تغییر اهداف، دستوری بوده، بدون اینکه به مبانی نظری خصوصی سازی توجه شود، با مشروعیت بخشی قانونی توسط قانونگذاران، همراه شد. هدف اصلی خصوصی سازی در همه کشورها، همین افزایش کارایی و بهره‌وری و به عنوان هدف فرعی اش محسوب می‌شود، کاهش هزینه‌های دولت بوده است و باز، یک هدف فرعی‌تر، کسب درآمد توسط دولت از این محله است که متأسفانه در کشور ما، این کسب درآمد در بعضی از دوره‌ها، هدف اول قرار گرفت و این باعث شد که حداقل از آن هدف اصلی، غافل بشویم و به اصطلاح، آن بحث کارایی یک مقدار فراموش بشود.

مهم‌ترین دلیل تغییر اهداف اساسی خط‌مشی، وجود سیاست‌ها و منافع متعارضی است که گروه‌ها و ذینفعان گوناگون از مدیران بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی و مجریان خط‌مشی سازمان خصوصی سازی تا وزیران، قانونگذاران و خط‌مشی‌گذاران تراز اول کشور امتداد می‌یابد.

این حس وجود داشت که نکند که ما بخشی از بنگاه‌ها را که به مردم می‌دهیم، مثلاً به کسای ناخودی داده بشود و آمدم مرز خودی و ناخودی که در عرصه سیاسی تعریف کرده‌ایم، این و به عرصه اقتصادی هم کشانیدیم و این عدم شفافیت و رانتی که در حوزه سیاست تعریف کردیم، پشتیبان‌های مالی هم خواستیم برایش تعریف بکنیم، وقتی می‌خواستیم پشتیبان‌های مالی هم برایش تعریف کنیم، باعث می‌شد که به هر حال، نوع خصوصی سازی به همان مقدار که به بخش خصوصی واگذاری بشود به بخش خصوصی واقعی واگذار نشود.

زمانی که اهداف اقتصادی تحت تاثیر اهداف سیاسی قرار می‌گیرد، تعبیر و تفاسیر اقتصادی جای خود را به تعبیر و تفاسیر سیاسی می‌دهند و تناقض در رفتار و عمل تصمیم‌گیران بیشتر می‌شود؛ بدیهی است که قوانین و دستورالعمل‌ها نیز مطابق با منافع سیاسی تغییر می‌کنند و زمینه برای ظهور خط‌مشی‌گذاری احساسی، به جای خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد، ایجاد می‌شود.

زمینه و موقعیت متفاوت و ناپایدار: متغیر زمینه‌ای تغییر اهداف خط‌مشی خصوصی سازی، خود معلول عوامل گوناگونی است که در مجموع، با مراتب تغییر و ناپایداری موقعیت اقتصادی دولت و کشور ارتباط دارد. بخشی از این عوامل، با عوامل بیرونی مانند تحریم‌های اقتصادی مرتبطند.

مهم‌ترینش این‌ها که جایگاه شکننده دولت در موضوع بودجه و در موضوع محبوبیت‌ش؛ این دو تا خیلی مهمند، ما دولت‌ها مون هیچ



وقت نشده که واقعا بتونن به راحتی حداقل تو این بیست سالی که تو خصوصی سازی بوده ... ما دولت هامون به خاطر تحریم مشکلاتی که بوده، دست به جیب نبودند، مجبور بودند چشم بدوزند به منابع خصوصی سازی، این خودش آسیب زده.

بخش دیگر آن، به عوامل داخلی از قبیل فساد و رانت در اقتصاد، بخش خصوصی ناکارآمد، ناتوانی ساختاری و تاریخی دولت در ایران، عدم حاکمیت قانون و فرهنگ مقاومت در برابر تغییر، مرتبط است.

رانتی شدن اقتصاد ما و سیستمی شدن فساد توی اقتصاد ما، به هر حال یکی از آثارش هم همین بود که ما خصوصی سازی هم که واگذار شده، عرض کردم که تقریباً شما بگو اصلاً ۷۵ درصدش واگذار شده، به همین خصوصیتی‌ها، اون پونزده درصد هم به بخش خصوصی واگذار نشده، یا شفاف واگذار نشده و این چالش وجود داشته.

ساختار اقتدارگرایی حکومت در ایران و به تبع عدم اعتماد آن به بخش خصوصی واقعی و رسانه‌ها، عدم مشارکت نهادهای مدنی و دانشگاهی و نگاه نامناسب به رسانه‌ها، موجب شده است تا نتوان بر اجرای خصوصی سازی، نظارت داشت و اقدامات اصلاحی را صورت داد. مطبوعات هم آزاد نیستند که افشاگری کنند و احزاب غیر دولتی هم نیست که افشا کنند این مساله را، این‌ها افتادند در چپاول.

۴-۵- اجرای ناکارآمد: راهبردهای عدم درس آموزی در خطمشی

زمانی که یک خطمشی یا برنامه، مورد مطالعه و نظارت و ارزیابی قرار نگیرد و نتوان از آن، برای بهبود در اجرا عبرت گرفت، اجرای خطمشی نیز با ناکارآمدی همراه خواهد شد. شواهد نشان می‌دهند که حتی امروز نیز فهرست کاملی از اموال و بنگاه‌های دولتی موجود نیست؛ ضمن اینکه بنگاه‌هایی نیز در فهرست واگذاری توسط سازمان خصوصی سازی قرار گرفته‌اند که هنوز نحوه و شیوه واگذاری آنها مشخص نیست و دارای برنامه از پیش مطالعه شده نیستند.

اصلاً شما وزارت اقتصاد بری، سازمان خصوصی سازی بری، هر جای دیگه‌ای بری، ما لیست کاملی از شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که دولت در اون‌ها سهم دارند نداریم.

خصوصی سازی، یک ابر خطمشی است و اجرای آن نیازمند مراد و نهاد های گوناگون است. باید دقت کرد که واگذاری بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی، فقط بخش کوچکی از این خطمشی بوده، تمرکز بیش از حد بر آن و غفلت از سایر جنبه‌ها به شکست خطمشی، به دلیل عدم توجه به سایر

جنبه‌های آن می‌انجامد.

کل اصل ۴۴ را خلاصه می‌کنند تو خصوصی سازی و واگذاری‌ها؛ در صورتی که این اشتباهه؛ عرض کردم یک محور از پنج محور بحث واگذاری‌هاست، ولی هیچ وقت یک کننده مجلسی نمی‌پرسه که بخش تعاون، به عنوان یکی از اصول مهم اصل ۴۴ چی شد، بحث رقابت پذیری چی شد، بحث فضای کسب و کار چی شد، بحث توانمندسازی بخش‌های غیردولتی چی شد، ولی دائم می‌پرسند خصوصی سازی چی شد.

از روسای دولت و وزیران (برای تغییر شیوه واگذاری به سمت رد دیون و سهام عدالت) تا کنندگان مجلس (برای ایجاد شتاب در خصوصی سازی) مقصر بوده‌اند. همچنین به جهت ضعف توان کارشناسی و سیاست زدگی روسا و مدیران سازمان‌های مجری، سواستفاده سایر ذینفعان در تغییر اهداف، تغییر شیوه‌های واگذاری، تدوین راهبردهای نامناسب برای اجرای خطمشی، مانع تراشی در مسیر اجرای اثربخش آن، این طرح با شکست مواجه شد؛ درحالی که همگی از پذیرش مسئولیت آن شانه خالی می‌کنند و اختیار خود را ناچیز می‌شمارند.

ما توی ایران، در نظام اجرایی‌مون، یک قاعده رفتاری داریم که من اسمشو گذاشتم مسئولیت گریزی نظام وار، یعنی همه دستگاه‌ها به آنچه که قطعاً اشکال داره تن در می‌دهند، اما همه سعی می‌کنند مسئولیت رو به‌گردن افراد دیگری بگذارند.

۵-۵- آثار اقتصادی نامطلوب: پیامد عدم درس‌آموزی

یکی از مهم‌ترین پیامدهای منفی که از ابتدای اجرایی شدن خطمشی خصوصی سازی در کشور همراه شد، واگذاری تعداد زیادی از بنگاه‌های تحت مالکیت دولتی به بخش غیرخصوصی، تحت تسلط افراد سودجو و غیرمتخصص و نهادهای عمومی غیردولتی بوده است؛ آنها با اهدافی مانند افزایش سهم تعاون، بخش خصوصی را به حاشیه راندند؛ به طوری که امروز کشور با مساله بزرگتری مواجه شده است که ممکن است نقش حکمرانی دولت را تحت تاثیر قرار دهد.

من همین هشدار را توی اون نامه گزارش سال ۸۰ داده بودم که دولت به قدری به حاشیه میره که دیگه یک این نوع واگذاری‌ها، هم قدرت نظارتی‌شون و هم قدرت سیاست‌گذاریشون، به چالش میکشه.

هدر رفت منابع، زمان، فرصت برون رفت از پرداختن به مشکلات عامه و دوباره تصحیح و تکرار فعلیهایی که می‌توانستند زودتر انجام شوند، از پیامدهای اخذ تصمیم‌های نادرست و بدون کارشناسی و مبتنی بر عقاید



و سلايق شخصی است؛ آشکار است که باور به کار کارشناسی، می‌تواند بسیاری از مسائل و مشکلات اقتصادی را برای همه آحاد کشور ایجاد کند. وزیر اقتصاد این کشور، در حاشیه جلسه، تصمیم گرفت: حاشیه جلسه؛ بین خطمشیای که تو کشور، در حاشیه جلسه اتفاق میفته، انتظار ی که از اون کشور نمیشه داشت؛ یعنی ما خیلی از تصمیماتمون اینجوریه؛ خطمشی با حرف من و شما داره این ور و اون ور میشه؛ قانونه! قانون درستی با حرف من و تو، زمانی که تو یک کسوتی نشستیم، اینی که من این نهاد از اینجا بکنم، ببرم اینجا، فرقی زمین تا آسمون بود؛ اینو من میفهمیدم که تو این حوزه تجربه داشتم؛ دادو فریاد کردیم که اخيرا برگردوندند به وزارتخونه؛ آخه این برگشتی که تو کردی، از اینجا برداشتی با یکسری بایگانی، گذاشتی بردی اونجا بعد یکسال دو سال فریاد زدیم که این غلطه، مجلسی‌ها فهمیدند برگردوندی اینجا؛ ... ما یک نهادی که توی قانونی میتونست قوی باشه و بازیچه خودمون کردیم، خطمشی باقی نیمونه تو کشور.

تغییر نگرش تصمیم‌گیرندگان، ناشی از افزایش هزینه‌های دولت و جامعه، به دلیل تسلسل بروز مجموعه متنوعی از مسائل و مشکلات، حتی ممکن است یکی از دلایل رهاشدگی خطمشی و عدم خاتمه آن باشد. واقعا سهام عدالت دیگه تو سال ۹۴ رها شده بود؛ یعنی با اینکه ده سال از اجرا یی‌شدن سهام عدالت گذشته بود؛ یعنی دولت دیگه خسته شده بود؛ ولش کرده بود؛ بلا تکلیف مونده بود!

۵-۶- چارچوبی برای ایجاد شرایط درس‌آموزی از خطمشی‌های عمومی

در مجموع می‌توان گفت که مهمترین دلیل عدم درس‌آموزی از خطمشی‌ها، فقدان سیستم ارزشیابی خطمشی است. با کمک نتایج حاصل از این پژوهش، می‌توان چارچوب سطح بالاتری را نسبت به رز (۲۰۰۴)، برای یادگیری از خطمشی ترسیم کرد. این چارچوب، به ما کمک می‌کند تا نظارت و ارزیابی را بهتر انجام داده، درس‌آموزی حاصل از آن، به اجرای کارآمد خطمشی منجر شود. همان طور که کردار ذیل نیز نشان می‌دهد، چارچوب مزبور دو بعد دارد: نخست موقعیت آن که به ویژگی «ثبات و عدم ثبات» محیط کلان کشور اشاره دارد و دوم، وجود «تعارض و اشتراک» اهداف آن، در میان خطمشی‌گذاران و اهداف نظری خطمشی. با ترکیب این ویژگیها، چهار شرایط متفاوت برای یادگیری از خطمشی‌ها، ایجاد می‌شود. (کردار ۳)



اهداف		پایدار	موقعیت
مشترك متعارض			
به دلیل عدم اجماع در تحقق اهداف گوناگون، اجرای کارآمد نیازمند نظارت چندگانه و درس آموزی حاصل از آن است.	اجرا کارآمد خواهد بود و نیازمند حداقل نظارت است تا درس آموزی حاصل از آن رخ دهد.		
اجرا و نظارت، سوداگرانه خواهد بود و درس آموزی در این شرایط، شکل نخواهد گرفت.	اجرا ضعیف خواهد بود و برای درس آموزی، نیازمند حداکثر نظارت است.	ناپایدار	

کردار ۲. شرایط گوناگون برای یادگیری از خطمشی های عمومی

حالت اول) موقعیت پایدار و اهداف مشترك: در این حالت، منافع و اهداف خطمشی گذاران و مجریان، با اهداف اساسی خطمشی همخوانی داشته، محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور، از ثبات برخوردار است؛ از این رو، برای تحقق اهداف خطمشی موردنظر، می توان با حداقل نظارت و ارزیابی، یادگیری را توسعه داد تا اجرای کارآمد خطمشی تضمین شود.

حالت دوم) موقعیت پایدار و اهداف متعارض: زمانی که میان اهداف اساسی خطمشی و منافع و اهداف خطمشی گذاران و گروه های ذینفوذ، تعارض وجود داشته باشد، ظرفیت اجرای خطمشی رو به اضمحلال می گذارد. به عبارت دیگر، به دلیل تعارض در اولویت بندی اهداف، اجرای خطمشی، متناظر با قدرت چانه زنی گروه های ذی نفوذ، مسیری متفاوت به خود می گیرد. شرایط پایدار، به خطمشی گذاران کمک می کند تا با چانه زنی، اهداف گوناگونی را برای خطمشی پیگیری کنند و اصلاح کژکارکردها در اجرای خطمشی، فقط زمانی اتفاق می افتد که نظارت از ابعاد گوناگون و متناسب با اهداف چندگانه صورت پذیرد و درس آموزی حاصل از آن، در میان ذینفعان خطمشی گسترش یابد.

حالت سوم) موقعیت ناپایدار و اهداف مشترك: در این حالت، اگر چه زمینه تحقق و اجرای خطمشی، ناپایدار و بی ثبات است، اما به دلیل اشتراك اهداف و منافع خطمشی گذاران با اهداف خصوصی سازی، ممکن است اجرای خطمشی مزبور با موفقیت همراه شود؛ به شرط آنکه نهاد نظارت قوام بیشتری یافته و بر مسیر اجرای خطمشی، کاملاً متمرکز و هشیار باشد؛ تا یادگیری حاصل از آن، به اجرای بهتر کمک کند.

حالت چهارم) موقعیت ناپایدار و اهداف متعارض: در این حالت، هم موقعیت بی ثبات است و هم اهداف و منافع متعارضی میان خطمشی



گذاران وجود دارد. این همان موقعیتی است که خطمشی خصوصی سازی در کشور ما، در آن قرار گرفته است. از این رو، اجرای خطمشی مذکور، منجر به بروز نتایج سوداگرانه برای ذی نفوذان شده، نظارت و ارزشیابی خطمشی رها می شود. در این جا، اراده و امکان یادگیری از خطمشی وجود ندارد و احتمالاً اجرا به شکست می انجامد.

۶- بحث و نتیجه گیری

در پاسخ به پرسشی که از سوی بسیاری از پژوهشگران، چون می (۱۹۹۲)، جیمز و لوژ (۲۰۰۳)، و مومنی (۱۳۹۴) مطرح شده بود، در این پژوهش تلاش شد تا با ایجاد درک بهتر از رابطه میان «شکست خطمشی و یادگیری از آن» مفاهیم مناسبی پدیدار گردند. شناخت بدین گونه بود که نظریه های پیشین، از توان تحلیل دلایل ضعف در یادگیری از خطمشی، در برنامه خصوصی سازی در کشور ما ناتوان بودند. از این رو، خطمشی خصوصی سازی در کشور، به مثابه مورد مطالعه انتخاب شد؛ به ویژه با توجه به آنکه در بسیاری از کشورهای بلوک شرق تا غرب، خصوصی سازی اجرا شده بود و تجربه زیادی در مورد اجرای اثربخش آن وجود داشت. این وضع می توانست به افزایش کارایی بنگاه های اقتصادی بیانجامد؛ هرچند که این امر در نهایت محقق نشد و آثار ضعیفی بر اقتصاد برجای گذارد (نیلی، ۱۳۹۴).

در این پژوهش، مشخص شد که عدم یادگیری از خطمشی های اقتباس شده و به تبع آن، شکست در خطمشی، در جایی رخ می دهد که نهاد ناظر متمرکز و قوام یافته، برای ارزیابی خطمشی وجود نداشته باشد. همانطور که پیشتر نیز اشاره شده بود، هدف نهایی و وضع مطلوب برای ارزشیابی خطمشی های عمومی، امکان ایجاد یادگیری از آنها است (امیری و دیگران، ۱۳۹۰)؛ زیرا یادگیری می تواند به کارگزاران، اجتماعات و محافل خطمشی، کمک کند تا خطمشی های خود را اصلاح کرده و به سمت توسعه حرکت کنند. این وضعیت، با وجود متغیر مداخله گر «تضاد/تفاهم» میان اهداف و منافع حاصل از خطمشی، برای خطمشی گذاران، پیچیده تر می شود. ضمن اینکه شرایط «پایدار/ناپایدار» در سطح کلان کشور نیز به منزله یک متغیر زمینهای، می تواند اجرای خطمشی را با «کامیابی/ناکامیابی» همراه سازد. از این رو، به نظر می رسد که اگر موقعیت بی ثبات باشند و همچنین اهداف و منافع متعارضی میان خطمشی گذاران وجود داشته باشد و درباره اهداف اساسی خطمشی، اجماع نداشته باشیم، یادگیری چندانی رخ نخواهد داد

و رفتار خطمشی‌گذاران تغییر نخواهد کرد. برای برون رفت از این وضعیت پیچیده، نخست، یک اراده سیاسی و جمعی لازم است تا خطمشی‌گذاران و مجریان، درباره اهداف غیردرآمدی در چارچوب منافع عمومی، به توافق برسند؛ دوم، باید نهادهای ناظر در سازمان خصوصی‌سازی و بازوان نظارتی مجلس (شامل دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس) و رسانه‌ها و مراکز پژوهشی، قوام یابند و بر تحقق اهداف متمرکز شوند؛ سوم، مجریان و خطمشی‌گذاران نیز باید با پذیرش مسئولیت، نقش فعال تری در اجرای اثربخش خطمشی برعهده گیرند.

برای تحقق این سه راهبرد، پیشنهاد می‌شود که جایگاه دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در وزارت اقتصاد و امور دارایی متمرکز شود و ارتقا یابد؛ بدیهی است که این مهم، به افزایش بودجه و به کارگیری مدیران و کارشناسان خصوصی‌سازی، با توسعه مشارکت مشاوران هر بخش از صنعت کشور، نیاز دارد. بنابراین، قبل از اجرایی شدن هر برنامه یا اصلاح آیین نامه‌ها، لازم است برای مشارکت قانونگذاران و مشاوران و سایر ذینفعان خطمشی برنامه‌ریزی شود تا از توافق درباره اهداف، اطمینان حاصل شود. دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها در سازمان خصوصی‌سازی نیز با برنامه‌ریزی دقیق، می‌تواند سازمان خصوصی‌سازی را به سازمانی یادگیرنده بدل سازد تا سازمان را از حالت منفعل به سازمانی آینده نگر و موثر در هدایت تصمیم‌های منعطف به خصوصی‌سازی، مبدل سازد. در نهایت گفتنی است که مراوده و هماهنگی میان نهادها و سازمان‌های مجری، در سایه حمایت هیات وزیران از عملکرد صحیح سازمان‌های ذیربط در هر وزارتخانه، می‌تواند اثربخش، کارآمد و مقرون به تحقق اهداف خطمشی خصوصی‌سازی و یادگیری مستمر از آن باشد. به این ترتیب، درس‌آموزی در روند اجرای خطمشی مذکور، به سنت تبدیل شده، موجب بهبود مستمر آن خواهد بود.



منابع

- احمدی حمید؛ و سجاد ستاری. اقتصاد سیاسی توسعه نیافتگی خصوصی سازی در ایران: رویکردهای موجود، رهیافت جدید. فصلنامه سیاست، سال چهل و سوم، شماره ۶، ۱۳۹۲، صص ۴۹-۶۸.
- امیری مجتبی؛ شهرزاد نیری؛ مرجان صفاری؛ فاطمه دلبری راغب. تبیین و اولویت بندی موانع فراروی خصوصی سازی و مشارکت بخش خصوصی در توسعه ورزش. نشریه مدیریت ورزشی، شماره ۱۹، ۱۳۹۲، صص ۸۳-۱۰۶. امیری، علی نقی؛ حسن دانایی فرد؛ حسن زارعی متین؛ و سید مجتبی امامی. فهم جوهره خط مشی عمومی: واکاوی نظری ماهیت تقلیدپذیری خط مشی گذاران ملی. اندیشه مدیریت راهبردی. شماره ۱، شماره پیاپی ۹، ۱۳۹۰، صص ۴۴-۵۵.
- پاکزاد، مهدی؛ علی اصغر سعدآبادی، مصطفی کاظمی اسفه، آرین عظیمی، سید علی حسینی. نظام نوآوری منطقه ای: مفاهیم و مدل های ارزیابی. تهران: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، ۱۳۹۷.
- چیچون تبار، فوزیه. توسعه بخش خصوصی ناشی از خصوصی سازی با رویکرد نهادی در ایران ۸۸-۱۳۶۸. پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده علوم اقتصادی، ۱۳۸۸.
- دانایی فرد، حسن؛ منصور خیرگو؛ عادل آذر؛ علی اصغر فانی. فهم انتقال خط مشی اصلاحات اداری در ایران پژوهشی بر مبنای راهبرد داده بنیاد. مجله علمی پژوهشی مدیریت فرهنگ سازمانی. دوره دهم. شماره دوم؛ ۱۳۹۱، صص ۵-۲۸.
- دانایی فرد، حسن؛ محمد مهدی حیدری؛ عادل آذر؛ رحمت الله قلی پور. فهم خاتمه خط مشی های عمومی در ایران: پژوهشی بر مبنای نظریه پردازی داده بنیاد. اندیشه مدیریت راهبردی. سال نهم. شماره یک، ۱۳۹۴، صص ۸۵-۱۲۰.
- دانایی فرد، حسن و سید مجتبی امامی. استراتژی های پژوهش کیفی: تاملی بر نظریه پردازی داده بنیاد. اندیشه مدیریت. سال اول. شماره دوم، ۱۳۸۶، صص ۶۹-۹۷.
- زرین کوب، عبدالحسین. کلک تاریخ: نگاه به گذشته ها. کلک. شماره های ۷۶، ۷۷، ۷۸، و ۷۹. صص ۲۹-۴۰. عظیمی، حسین. مسائل اساسی در بازسازی و توسعه اقتصادی ایران. مدرس علوم انسانی. دوره ۱. شماره ۱، ۱۳۶۹، صص ۶۷-۳۳.
- عظیمی، آرین. بررسی عوامل موثر بر تاب آوری خوشه های صنعتی در مواجهه با تحریم های اقتصادی: مورد مطالعه خوشه صنعتی تجهیزات بیمارستانی تهران؛ پایان نامه کارشناسی ارشد؛ دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ۱۳۹۳. گیدنز، آنتونی. جامعه شناسی. ترجمه حسن چاوشیان. تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.
- موسوی، سید اصغر. حمایت کیفی از اموال در فرایند خصوصی سازی. پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته حقوق جزا و جرم شناسی. دانشگاه تهران: پردیس قم، ۱۳۸۹.
- مومنی، فرشاد. واکاوی یک تجربه ملی مهم در عرصه سیاست گذاری عمومی: هدمندسازی پارانه ها. فصلنامه سیاست گذاری، ۸۹-۱۰۵، صص ۱۳۹۴، شماره ۱، دوره عمومی
- مهربان فر، احسان. آسیب شناسی خط مشی گذاری دولت در عرصه خصوصی سازی بر مبنای نظریه داده بنیاد. مجلس راهبرد. سال بیست و سوم. شماره ۸۶، ۱۳۹۴، صص ۳۲۹-۳۵۰.



نیلی، مسعود. اقتصاد ایران به کدام سو می‌رود؟: خلاصه طرح مطالعاتی تحلیل عوامل تاثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران. تهران: انتشارات دنیای اقتصاد، ۱۳۹۴.

نیلی، مسعود؛ امینه محمودزاده؛ و مهران بهنیا. خصوصی سازی. در کتاب اقتصاد ایران به کدام سو می‌رود؟: خلاصه طرح مطالعاتی تحلیل عوامل تاثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران. نیلی، مسعود. تهران: انتشارات دنیای ۱۳۹۴. صص. ۱۵۳-۱۶۲. اقتصاد

ین، رابرت. کاربرد تحقیق موردی. ترجمه سید محمد اعرابی و روح‌الله سهرابی. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۷.

Benz, Arthur, and Dietrich Fürst. "Policy learning in regional networks." *European Urban and Regional Studies* ۹, no. ۱ (۲۰۰۲): ۳۵-۲۱.

Dolowitz, David P., and David Marsh. "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making." *Governance* 13, no. 1 (2000): 5-23.

Dolowitz, David, and David Marsh. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature." *Political studies* 44, no. 2 (1996): 343-357.

Estrin, Saul, Jan Hanousek, Evzen Kocenda, and Jan Svejnar. "The effects of privatization and ownership in transition economies." *Journal of Economic Literature* 47, no. 3 (2009): 699-728.

Galtung, Johan. "On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia." *World politics* 19, no. 3 (1967): 378-416.

Grin, John, and Anne Loeber. "15 Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change." *Handbook of public policy analysis* (2006): 201.

Hood, Christopher. "A public management for all seasons?." *Public administration* 69, no. 1 (1991): 3-19.

James, Oliver, and Martin Lodge. "The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research." *Political studies review* 1, no. 2 (2003): 179-193.

Jamshidi, Laleh, Hamidreza Arasteh, Abdolrahim NavehEbrahim, Hassanreza Zeinabadi, and Palle Damkjær Rasmussen. "Developmental patterns of privatization in higher education: a comparative study." *Higher Education* 64, no. 6 (2012): 789-803.

Kikeri, Sunita, John Nellis, and Mary Shirley. *Privatization: the lessons of experience*. The World Bank, 1992.

Lan, Zhiyong, and David H. Rosenbloom. "Public administration in transition?." *Public administration review* 52, no. 6 (1992): 535-537.

May, Peter J. "Policy learning and failure." *Journal of public policy* 12, no. 4 (1992): 331-354.

Meggison, William L. *The financial economics of privatization*. Oxford University Press on Demand, 2005.

McLaughlin, Milbrey Wallin. "Learning from experience: Lessons from policy implementation." *Educational evaluation and policy analysis* 9, no. 2 (1987): 171-178.



- Mizsei, Kalman. "Privatisation in Eastern Europe: a comparative study of Poland and Hungary." *Soviet Studies* 44, no. 2 (1992): 283-296.
- Cerami, Joseph R. "Innovation in Policy Analysis." *The Innovation Journal*, Discussion Papers 23, no. 10 (1992): 04.
- Overman, E. Sam. "Privatization in China, Mexico, and Russia: a comparative study." *Public Productivity & Management Review* (1995): 46-59.
- Pollitt, Christopher. *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Blackwell, 1990.
- Rose, Richard. "What is lesson-drawing?." *Journal of public policy* 11, no. 1 (1991): 3-30. Rose, Richard. *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. Vol. 91. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- Rose, Richard. *Learning from comparative public policy: A practical guide*. Routledge, 2004. Saunders, M., P. Lewis, and A. Thornhill. "Research Methods for Business students.(ed. 7 th) Harlow." (2016).
- Shafritz, Jay M., Karen S. Layne, and Christopher P. Borick. *Classics of public policy*. Pearson Longman, 2005.
- Shipan, Charles R., and Craig Volden. "Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners." *Public Administration Review* 72, no. 6 (2012): 788-796.
- Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. *Basics of qualitative research*. Sage publications, 1990. Warner, Mildred E., and Germà Bel. "Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain." *Public administration* 86, no. 3 (2008): 723-735.
- Wilson, Woodrow. "The study of administration." *Political science quarterly* 2, no. 2 (1887): 197-222.

آسیب شناسی تجربه خصوصی سازی شرکت ایران ایرتور علی نصیری اقدام (استادیار اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی) علی جعفری شهرستانی (دانشجوی دکتری توسعه اقتصادی و برنامه ریزی دانشگاه علامه طباطبائی)

چکیده

این مقاله برای پاسخ به این پرسش که «اصلیترین چالش های واگذاری شرکت های دولتی چه بوده؟»، به مطالعه واگذاری شرکت ایران ایرتور پرداخته است. روش تحقیق مورد استفاده «موردپژوهی» است و اطلاعات مورد نیاز از طریق مصاحبه با ذینفعان واگذاری و همچنین بهره برداری از اسناد کتابخانه ای گردآوری شده است. خصوصی سازی شرکت هواپیمایی ایران ایرتور از پرچالشترین واگذاری ها در طول عمر خصوصی سازی در کشور بوده و به دلیل عدم ایفای تعهدات خریدار اول، در دو نوبت واگذار شده است. بر اساس یافته های این مطالعه؛ در فرآیند واگذاری، مسأله مالکیت از مدیریت تفکیک نشده و لازم است شرط کفایت توانایی تخصصی اداره شرکت برای هیأت عامل معرفی شده توسط مالک، نیز لحاظ شود. علیرغم تصویب اصلاح ساختار شرکت توسط هیأت واگذاری، این مهم به واسطه تنگناهای مالی و ترجیح فروش فوری و کسب درآمد به انجام هزینه و فعالیت های زمانبر، به انجام نرسیده است. لازم است در هر واگذاری میزان نیاز به اصلاح ساختار، مورد بررسی قرار گرفته و در صورتی که هزینه آن بیشتر از توانمندی بخش خصوصی است، توسط دولت انجام گیرد.

عدم شفافیت وضعیت مالی شرکت و عدم درج برخی از دارایی ها و بدهی ها در صورت های مالی، از معضلات قابل توجه این واگذاری بوده و لازم است پیش از واگذاری، بررسی دقیقتری در این رابطه صورت گیرد. در مورد مطالعه شده، محقق نشدن تحویل به موقع و در چارچوب قرارداد خرید شرکت به مالک جدید حاکی از این است که فرآیند فعلی خصوصی سازی فاقد نهاد تصمیم گیرنده نهایی است و باید اقتدار لازم به هیأت واگذاری به عنوان آخرین مرجع و فصل الخطاب نهایی داده شود. مبنای اقتصادی قیمت گذاری در واگذاری دوم (در شرایط عدم ایفای تعهدات توسط خریدار اول) صرفاً تحصیل مطالبات محقق نشده توسط خریدار اول است و عملاً قیمت گذاری بر اساس وضعیت حال شرکت صورت نمی پذیرد. این در حالی است که ارزش شرکت ممکن است دچار افزایش یا کاهش شده باشد. تسلط ساختارهای دولتی بر نظامات



اقتصادی کشور و تحمیل برخی شرایط به بنگاه مانند قیمت‌گذاری دولتی نرخ بلیت و قواعد حاکم بر تعیین مسیرهای پروازی، مانعی بر سر راه بهبود هرچه بیشتر عملکرد شرکت بوده است.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی، ارزش‌گذاری، شفافیت، اصلاح ساختار، ایران‌ایرتور

۱. مقدمه

شرکت هواپیمایی ایران‌ایرتور در مزایده اسفندماه ۸۹ به دو شرکت شبه دولتی زیرمجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح واگذار شد. اما این واگذاری به دلیل عدم پرداخت اقساط توسط خریداران و بدتر شدن وضعیت شرکت فسخ و مجدداً در سال ۱۳۹۳ به وکالت از خریداران، بابت رد دیون دولت به خریدار دیگری واگذار شد. واگذاری دوم اما سرآغاز حواشی خصوصی‌سازی این شرکت بود تا با ورود برخی کنندگان مجلس به ماجرا یکی از جنجالی‌ترین پرونده‌های خصوصی‌سازی دو دهه اخیر به نام ایران‌ایرتور ثبت شود؛ نحوه قیمت‌گذاری، اهلیت خریدار، وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت و... در سه سال اخیر همواره در رسانه‌ها مورد پرسش بوده است.

لذا بررسی پرونده واگذاری ایران‌ایرتور از دو جهت دارای جذابیت است: اول، این شرکت جزء معدود مواردی است که دو بار واگذار شده است و از این لحاظ موردی خاص قلمداد می‌شود. دوم آنکه واگذاری این شرکت در مرتبه دوم همواره زیر ذره‌بین رسانه‌ها بوده اما به مسائل و مشکلات بنیادی این واگذاری و همچنین میزان موفقیت یا عدم موفقیت آن بر اساس روش‌شناسی علمی پرداخته نشده است.

در این مقاله با استفاده از روش تحقیق مورد پژوهی و با استناد به داده‌های حاصل از اسناد کتابخانه‌ای و یافته‌های حاصل از مصاحبه با ذینفعان، اصلی‌ترین چالش‌های این واگذاری شناسایی شده است. در این راستا، ساختار این مقاله به این ترتیب صورت‌بندی شده است: ابتدا مبانی نظری تحقیق بیان شده، سپس روش تحقیق معرفی شده و بر مبنای این روش، وضعیت شرکت ایران‌ایرتور، قبل، حین و بعد از واگذاری مورد بررسی قرار گرفته است. در این بخش بر ابهامات مطرح در رابطه با واگذاری این شرکت تمرکز شده و صحت و علل این ابهامات مورد تحلیل قرار گرفته است. در پایان نیز جمع‌بندی مطالعه موردی ارائه شده است.

۲. مبانی نظری

خصوصی‌سازی، یکی از عناصر استاندارد برنامه تعدیل ساختاری باعنوان «اجماع واشنگتنی» بود که از اواخر دهه ۱۹۸۰ توسط نهادهای اقتصادی بین‌المللی برای انجام اصلاحات اقتصادی در کشورهای در حال توسعه توصیه شد. با آشکار شدن نتایج اعمال این سیاست‌ها به‌ویژه در آمریکای لاتین، بسته سیاستی مذکور نیز مورد بازنگری قرار گرفت و رشته‌ای از اصلاحات به اصطلاح نسل دوم که ماهیتی نهادی‌تر داشت به آن اضافه شد و تحت عنوان بسته سیاستی «حکمرانی خوب» ارائه شد (رودریک، ۱۳۸۸). در این چارچوب، خصوصی‌سازی که نوعاً به مثابه انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی از بخش عمومی به بخش خصوصی تعریف شده بود (نگاه کنید به اوگورجی^۱ (۱۹۹۵)، بکر (۲۰۰۲) و کمیجانی (۱۳۸۲)، دیگر نه به‌عنوان یکی از اجزای جداگانه برای گذار سریع به اقتصاد بازار، بلکه به‌عنوان جزیی از یک فرآیند نظام‌مند برای به اجرا درآوردن نظم بازار و حکمرانی غیر متمرکز مطرح شد.

مبلغان خصوصی‌سازی در حمایت از آن، اهداف گوناگونی را برشمرده‌اند، اما شاید بتوان سه هدف اصلی را که اکثر صاحب‌نظران بروی آن توافق دارند، برشمرد؛ تقویت نقش و سهم بخش خصوصی مولد در اقتصاد، ارتقای بهره‌وری (کل) و بهبود سلامت مالی دولت (کاهش کسری بودجه کل) (ششینسکی و کالوا، ۲۰۰۳، ص ۴۳۰ به نقل از مؤمنی و حاجی نوروزی، ۱۳۹۵). برای دستیابی به اهداف یاد شده، در وهله نخست لازم است اصلاحات مکمل خصوصی‌سازی نظیر آزادسازی قیمت‌ها، آزادسازی تجارت و تسهیل ورود به بازار مورد توجه قرار گیرد (آدمو و سلامی^۲، ۲۰۰۸)، اما در عین حال مسأله اساسی‌تر لزوم توجه به تقدم رقابت بر واگذاری مالکیت، و همچنین، نقش ویژه دولت توانمند در موفقیت اصلاحات است (ر.ک خاندوزی، ۱۳۹۷).

شناسایی عوامل موفقیت در اجرای سیاستی نظیر خصوصی‌سازی، به ویژگی‌ها و باید و نبایدهای بازیگران آن و محیطی که این بازیگران با یکدیگر تعامل برقرار می‌کنند، مرتبط است. آرارال^۳ (۲۰۰۹) ظرفیت نهادهای سیاسی، ساختار صنعت و بازار، شرایط بنگاه مورد واگذاری و ویژگی بازیگران را از جمله عناصر محوری تأثیرگذار بر سازوکارهای خصوصی‌سازی در کشورها عنوان می‌کند. در این چارچوب، بازیگرانی

۱. Ugorji .

۲. Adeyemo and Salami .

۳. Araral .



چون شرکت‌های مادر تخصصی دولتی به عنوان مالک شرکت‌های مشمول واگذاری، بخش خصوصی یا سایر متقاضیان (نظیر صندوق‌های بازنشستگی، بنیادها و...) به عنوان خریداران شرکت دولتی مشمول واگذاری، مجری سیاست خصوصی‌سازی (نظیر سازمان خصوصی‌سازی)، نهادهای دخیل در فرآیند خصوصی‌سازی (نظیر شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هیئت واگذاری، هیئت داوری و شورای رقابت) و همچنین ذی نفعان منطقه‌ای، سیاسی و... ایفای نقش می‌کنند و برآیند اثرگذاری این عوامل در بستر نهادی واگذاری، موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی را رقم می‌زند. اما تمهید بستر نهادی مناسب، نیازمند دولتی توانمند است. برخی از ویژگی‌های دولت توانمند حامی اجرای موفق سیاست خصوصی‌سازی به شرح ذیل است:

۱ جلوه‌گیری از انحراف در اولویت‌بندی اهداف اجرای برنامه

خصوصی‌سازی: ارتقاء کارایی والاترین هدف خصوصی‌سازی است. اما فروش و صرفاً انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی به خودی خود متضمن افزایش کارایی نیست و اصلاح ساختار اقتصادی در کنار خصوصی‌سازی از اهمیت زیادی برخوردار است. والترز^۴ (۱۹۸۸) معتقد است جوهر خصوصی‌سازی را باید در اینکه آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می‌انجامد یا نه، جستجو کرد. لذا اگر هدف اصلی از واگذاری شرکت‌های دولتی کسب درآمد (مانند تجربه مکزیک) (دسوئز، مگینسون و نش^۵، ۲۰۰۵) و یا کاهش کسری بودجه دولت (مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال) (گوپا، ۱۳۸۵) باشد، انحراف از هدف اصلی اجتناب ناپذیر است.

۲ تغییر نقش دولت در مقام تنظیم‌گری متناسب با ساختار

بازار: همانطور که اینتریلیگیتور و همکارانش در نامه‌ای خطاب به یلتسین یادآوری می‌کنند جوهر نظام بازار رقابت است نه مالکیت خصوصی. بر اساس تجربه، خصوصی‌سازی و فروش انحصارات بدون تمهید تنظیم‌گر بخشی، نتیجه‌ای جز تبدیل انحصار دولتی به انحصار خصوصی یا غیردولتی نداشته است (پارکر^۶، ۲۰۰۴). این مهم از این جهت دارای اهمیت است که رفتار انحصارهای طبیعی با معیارهای اقتصادی نظیر کارایی، رفاه مصرف‌کننده و آزادی فعالیت اقتصادی همسو نیست و لذا ضروری است دولت با استفاده از تنظیم‌گری در جهت تغییر رفتار بنگاه‌ها (با استفاده از شیوه‌های

۴- Walters

۵- D'Souza, Megginson, & Nash

۶- Parker

نظیر قیمت‌گذاری، سطح تولید و ...) مداخله کند (ولی زاده، ۱۳۹۸).

۳ توانمندی نهادی و سیاستی دولت در امر نظارت: سیاست نیروی

محركه خصوصی‌سازی است و بر اینکه چه چیزی، چگونه و به چه کسی واگذار شود، تأثیر می‌گذارد. بخش خصوصی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه اغلب یا نمی‌تواند یا نمی‌خواهد تأمین مالی پروژه‌هایی که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم هستند (مانند زیرساخت‌ها) را بر عهده بگیرد. بنابراین ضروری است دولت حتی پس از خصوصی‌سازی در ریسک‌ها سهیم شود و این کار از طریق پرداخت یارانه انجام می‌گیرد. بنابراین خصوصی‌سازی مستلزم افزایش توانمندی دولت در امر نظارت است؛ هم در فرآیند واگذاری و هم پس از آن. بر اساس تجربه، فقدان استقلال نظارتی یکی از اصلی‌ترین دلایل شکست خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه است که منجر به فساد گسترده و سوء استفاده نظارتی و سیاسی می‌شود. شایان ذکر است، وجود یک ساختار نظارتی، تضمین کننده موفقیت خصوصی‌سازی نیست، زیرا شکست نظارتی می‌تواند خودش نتیجه شکست نهادی (ساختارهای ضعیف ایجاد انگیزه) یا شکست سیاستی (اجرای ناکارآمد یارانه مشروط و حذف یارانه‌ها) باشد. از این منظر ظرفیت نهادی و سیاستی دولت نیز نقش حائز اهمیتی در کارآمدی نظارت ایفاء می‌کند (تان، ۱۳۹۳).

در کنار دولت توانمند، وجود بخش خصوصی توانمند نیز حائز اهمیت است. بخش خصوصی شامل همه بازیگرانی می‌شود که به عنوان سرمایه‌گذار وارد خرید شرکت می‌شوند. لازمه یک واگذاری موفق وجود بخش خصوصی با انگیزه و توانمند از نظر مالی، مدیریتی و کارآفرینی است. از آنجا که هدف بخش خصوصی سودآوری است، تناسب بین ریسک و بازدهی و یا حداقل کنترل درآمد، مؤلفه حائز اهمیت برای انگیزه بخش خصوصی جهت مشارکت در تأمین مالی یا خرید شرکت مشمول واگذاری است. در غیر این صورت، بخش خصوصی بدون وجود ضمانت‌های دولت برای تأمین وام‌های بلندمدت و تخفیف‌های مالیاتی در تأمین مالی پروژه‌های پرهزینه و بلندمدت با دشواری‌های عظیمی مواجه می‌شود. بنا به تجربه کشورها، وجود بخش خصوصی توانمند در انگلستان، آلمان، پرو و شیلی منتج به نتایج مثبتی در اجرای خصوصی‌سازی شد، در حالی که در کشوری مانند مالزی نه تنها بخش خصوصی فعال و قدرتمند محدود بود یا اصلاً وجود نداشت، بلکه بنگاه‌ها و پروژه‌های مشمول واگذاری نیز اغلب بسیار بزرگ و سرمایه‌بر بودند و این موضوع منتج به تشدید عدم تناسب بین توان بخش خصوصی و پروژه‌های مشمول واگذاری می‌شد.



از اینرو، در این کشورها اجرای خصوصی‌سازی مستلزم خلق سرمایه‌گذار توسط دولت قبل از واگذاری بود.

نکته حائز اهمیت اینکه در واگذاری شرکت‌های دولتی، توجه به ماهیت وجودی و کارکردی و بسترهای تاریخی شکل‌گیری شرکت‌ها بسیار مهم است؛ گاهی شرکت دولتی جزیی لاینفک از نظام حکمرانی اقتصادی است که در یک بستر تاریخی و بعضی صلاحیدهای مدیریتی تأسیس شده است. گاهی وظایف شرکت را دارد، ولی در قسمتی از بازار فعالیت می‌کند که بخش خصوصی حاضر به ارائه خدمت در آن بخش نیست. گاهی اگرچه انحصارگر بازار است اما به دلیل عدم وجود تنظیم‌گر بخشی، نقش تنظیم‌گر و قاعده‌گذار را هم بازی می‌کند. لذا همه شرکت‌های دولتی از یک سنخ نبوده، در یک بستر مشابه بازاری و رقابتی فعالیت نمی‌کنند و نمی‌توان با همه آنها با یک فرمول برخورد کرد. برخورد مشابه با این موجودیتهای به غایت نامتشابه، متضمن شکست در خصوصی‌سازی است.

۳. روش تحقیق

در پژوهش حاضر پرسش محوری ناظر بر چرایی رخدادها در فرآیند واگذاری شرکت‌های دولتی و چگونگی استفاده از درس‌های آن است. وقتی پرسش از چرایی و چگونگی است یکی از استراتژیهای تحقیق مناسب مورد پژوهی یا مورد کاوی است (کییین، ۱۹۹۴: ۱۵). در مورد مطالعه حاضر دلیل رجحان مورد پژوهی، علاوه بر نوع پرسشهای مورد بررسی، این است که پدیده مورد مطالعه در این تحقیق، به فاصله چند سال است که آغاز شده و مسائل و مشکلات مربوط به آن همچنان جریان دارد و مجموعه افراد و تفکرهای صاحب نقش در این پدیده همچنان نقش‌آفرینی می‌کنند. بنابراین، لازم نیست تنها بر اسناد و شواهد تاریخی تمرکز کرد و می‌توان از طریق مصاحبه با افراد مؤثر و صاحب اطلاع در چارچوب مطالعه موردی، جزییات فراوانی را از چگونگی و چرایی وقوع پدیده‌های مختلف، کشف کرد. همچنین، موردپژوهی به ما این اجازه را می‌دهد که از انتزاع بیش از حد و بررسی یکباره تمام شرکت‌های واگذار شده که منجر به چشم‌پوشی از بسیاری از واقعیت‌های ریز و درشت می‌شود، دوری کنیم. بنابراین به طور خلاصه با توجه به سه مؤلفه «نوع سؤالات تحقیق»، «قلمرو زمانی پدیده مورد مطالعه» و «میزان کنترل محقق بر پدیده مورد مطالعه» می‌توان نتیجه گرفت که راهبرد مطالعه موردی به خوبی می‌تواند برای این نوع تحقیق که از نوع توصیفی-تبیینی است، مورد استفاده قرار گیرد.

از نگاه روشی، اگر هر فرآیند خصوصی‌سازی را به عنوان یک واحد تحلیل

در نظر بگیریم، مطالعه شرکت محدود به درون مرزهای شرکت نخواهد شد و شامل محیط نهادی و ترتیبات نهادی مربوط نیز خواهد بود. برای انجام این مهم، مراحل زیر را که اجزای مهم طرح تحقیق هستند، مرحله به مرحله انجام گرفته است:

۱/۳ پرسش‌های تحقیق:

در چارچوب الگوی نظری پژوهش (تمرکز بر توانمندی‌های دولت و ساختار بازار) سؤال اصلی تحقیق به اجزای زیر تبدیل می‌شود:
مهمترین مسائل پیش آمده در واگذاری شرکت ایران ایرتور کدامند؟
دلایل وقوع این مسائل چیست؟
برای اصلاح روند واگذاری‌ها از درس‌های این واگذاری چگونه می‌توان استفاده کرد؟

۲/۳ جمع‌آوری داده‌ها:

داده‌های مورد نیاز تحقیق بنا به روش پژوهش از صورت‌های مالی منتشر شده، مصوبات مراجع قانونی ذیربط، مکاتبات، اسناد، آگهی‌های واگذاری و مطالب رسانه‌ای گردآوری شده و علاوه بر این، تا جای ممکن با افراد مرتبط، مصاحبه‌های عمیق انجام شده و از هر یک متناسب با ربط موضوعی‌اش سؤالات خاصی پرسیده شده است تا ابهام‌های موجود به حداقل ممکن کاهش یابد.

۴. مطالعه موردی: ایران ایرتور

۱/۴ وضعیت قبل از واگذاری

ایران ایرتور تا پیش از واگذاری به‌عنوان شرکتی دولتی در زیرمجموعه هواپیمایی ملی ایران (هما) مشغول به فعالیت و از فرصت‌ها و رانتهای اختصاصی جهت رفع مشکلات خود برخوردار بوده است. این امر به‌ویژه باتوجه به اینکه امر قیمت‌گذاری بلیت در صنعت هوایی تا پیش از اجرای ماده ۱۶۱ قانون برنامه پنجم مبنی بر آزادسازی خدمات حمل‌ونقل هوایی و نرخ بلیت هواپیما در مسیرهای داخلی در اردیبهشت ماه ۱۳۹۳، کاملاً در اختیار دولت بود و همین مسأله که موجبات ضرر و زیان شرکت‌های هواپیمایی را فراهم می‌آورد، از اهمیتی دوچندان برخوردار است؛ زیرا باتوجه به اینکه مدیرعامل ایران ایر، معاون وزیر محسوب می‌شود، ایران ایرتور نیز از فرصت‌های ویژه جهت بهره‌برداری از بودجه دولتی و یا توسعه عملیات پروازی (همانند جابجایی حجاج) و لذا پوشاندن زیان خود بهره‌مند بوده است. بدیهی است این شکل وابستگی دولتی در شرایط



خاص مثل دوره تحریم‌ها و کمبود ارز و یا در زمان بهبود ارتباطات خارجی و توانایی ثبت سفارش جهت خرید هواپیما با توجه به دسترسی بیشتر به بانک مرکزی می‌تواند امتیازی ویژه تلقی شود؛ امتیازی که ایران‌ایرتور با خصوصی‌سازی آن را از دست داد. لازم به ذکر است، به علت دولتی‌بودن، ساختار روابط هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (ایران‌ایر) با ایران‌ایرتور به عنوان شرکت زیرمجموعه، کاملاً تعریف شده و با رعایت مرزبندی شرکتی نبوده است؛ به گونه‌ای که حتی در برخی سال‌ها در سالنامه آماری سازمان هواپیمایی کشوری، آمار ارقام عملیاتی این دو شرکت، توأمان درج شده است. همین امر نیز سبب شده با وجود گذشت ۱۰ سال از واگذاری نخست ایران‌ایرتور، کماکان برخی مغایرت‌ها در حساب‌های فی‌مابین به علت تفاوت در درج در دفاتر، تسویه نشود.

نکته حائز اهمیت دیگر اینکه در سال‌های فعالیت دولتی، ایران‌ایرتور به عنوان بازوی ارائه خدمات گردشگری ایران‌ایر، نقشی قابل توجه در مجموعه خدمات هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران داشته است، لذا از این جهت واگذاری این شرکت به بخش خصوصی بدون توجه به آثار آن بروی شرکت بالادستی، فعالیت‌های ایران‌ایر را خدشه‌دار کرده است. قابل ذکر است در سال منتهی به واگذاری نخست (۱۳۸۹)، ایران‌ایرتور با بیش از ۱۷/۴ هزار پرواز، سهمی ۱۱/۸ درصدی از جابجایی مسافر در پروازهای داخلی را دارا بود و بیش از ۲/۲ میلیون نفر مسافر را در کشور جابه‌جا میکرد و از این حیث سهمی ۱۳/۵ درصدی از جابه‌جایی مسافر در کشور را در اختیار داشت (سازمان هواپیمایی کشوری، ۱۳۸۹).

۲/۴ واگذاری

۱/۲/۴ واگذاری اول

در سال ۱۳۸۶ و پیش از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیأت وزیران طی مصوبه شماره ۸۵۴۱۵/ت/۳۸۲۱۷ هـ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۵ «واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما) و ایران‌ایرتور، از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و ترابری را در سال ۱۳۸۷ از طریق بورس» مورد تصویب قرار داد. اما پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و به موجب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) این قانون، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شرکت هواپیمایی «ایران‌ایرتور» زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی «هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما)»، در زمره شرکت‌های گروه (۲) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد و با توجه به مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

قانون اساسی، دولت مکلف به واگذاری این شرکت شد. بر همین مبنا نیز شرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سال ۱۳۸۹ در فهرست موارد مشمول واگذاری مصوب هیأت واگذاری^۷، قرار گرفت. در رابطه با شرکت ایران ایرتور، در جلسات مختلف هیأت واگذاری، تصمیمات متعددی اتخاذ شده است که خلاصه آن در جدول ذیل مندرج است:

جدول ۱. خلاصه تصمیمات هیأت واگذاری در خصوص شرکت ایران ایرتور

ردیف	جلسه هیأت واگذاری	تصمیم
۱	۱۳۸۶/۵/۲۲	اصلاح ساختار
۲	۱۳۸۸/۱۲/۱۵	اصلاح ساختار
۳	۱۳۸۸/۱۲/۲۲	اصلاح ساختار
۴	۱۳۸۹/۵/۹	اصلاح ساختار
۵	۱۳۸۹/۷/۱۰	واگذاری یا انحلال شرکت
۶	۱۳۸۹/۸/۲۲	قیمت‌گذاری
۷	۱۳۸۹/۱۰/۱۱	افشاء بدهی ارزی و منوط کردن واگذاری به تعهد پرداخت بدهی

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی

طبق اطلاعات مندرج در جدول فوق، هیأت واگذاری پس از ۴ بار طرح موضوع اصلاح ساختار شرکت ایران ایرتور و ناامیدی از امکان اصلاح ساختار این شرکت، در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۰ واگذاری شرکت از طریق فرابورس و در صورت عدم فروش، بررسی موضوع انحلال شرکت را مورد تصویب قرار داد. پس از آن و توافق بر سر عدم انحلال شرکت ایران ایرتور، در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۸/۲۲ هیأت واگذاری، قیمت پایه و شرایط واگذاری شرکت ایران ایرتور تصویب شد.^۸

نکته قابل تأمل در سیر تصمیمات اخذ شده پیرامون واگذاری ایران ایرتور، چرایی عدم انحلال شرکت با وجود وضعیت نامساعد مالی و عملیاتی شرکت است. متأسفانه صورت مذاکرات هیأت واگذاری برای بررسی بیشتر در دسترس نیست اما شاید بتوان علت عدم اتخاذ این تصمیم را به تبعات سیاسی آن، دشواری‌های انحلال شرکت بر اساس قانون تجارت

۷- موضوع ماده (۳۹) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۸- به موجب ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها»، روش‌های قیمت‌گذاری مبنای کار کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیر بورسی، عبارت‌اند از روش «ارزش بازدهی یا سودآوری» و روش «ارزش روز خالص دارایی‌های بنگاه مشمول واگذاری»؛ ضمناً در شرایط خاص و در صورتی که برای تعیین قیمت سهام طبق روش‌های مذکور به دلیل جزیی بودن میزان یا ارزش سهام، اعمال این روش‌ها فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت واگذاری بر اساس «ارزش اسمی» یا «ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه)»، تعیین می‌شود.



و ناتوانی نظام بودجه‌ای برای تسویه مطالبات شرکت دانست. در حالی که تصمیم به واگذاری نه تنها فاقد دشواری‌های پیش‌گفته است، بلکه عایدی درآمدی هم برای دولت دارد.

لازم به ذکر است بر اساس ماده‌ای آیین‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها در شرایطی که بنگاه برای واگذاری به اصلاح ساختار نیازمند است، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است پس از اخذ مجوز از وزارت امور اقتصادی و دارایی و کسب مجوز هیأت واگذاری با حفظ و صیانت از نیروی انسانی شاغل، حداکثر ظرف یک‌سال بنگاه را بازسازی ساختاری کند. اما با توجه به اینکه تبصره‌ای این ماده آیین‌نامه^۹ اصلاح ساختاری را منوط به داشتن توجیه اقتصادی و فنی کرده و مقرر داشته است بار مالی اصلاح ساختاری نباید از ارزش ویژه بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز کند، عملاً سازمان خصوصی‌سازی حاضر به انجام اصلاح ساختاری پیش از واگذاری بنگاه‌ها نیست.

همچنین بر اساس ماده ۲۹ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، بخشی از عواید واگذاری باید صرف اصلاح ساختاری شود. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد علیرغم وصول درآمدهای حاصل از واگذاری توسط خزانه و وجود ردیف بودجه مجزا برای این منظور، تقریباً در سال‌های گذشته همواره فاقد عملکرد بوده است و عملاً دولت اعتباری برای اصلاح ساختار تخصیص نداده است. این امر خود نشان‌دهنده یکی از ناکارآمدی‌های نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور است؛ در مکانیزم‌های فعلی، همه درآمدها به صورت متمرکز به خزانه واریز می‌شود، اما اولویت در تخصیص و پرداخت‌ها با هزینه‌های جاری کشور است و در صورت وجود درآمد مازاد بر این هزینه‌ها، در مورد سایر مصارف تخصیص و پرداخت نقدینگی انجام می‌گیرد. عدم تخصیص بودجه به مسأله اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری، علاوه بر اینکه نشان‌دهنده عدم اولویت این مهم برای دولت است، نقض صریح ماده ۲۹ قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز است و لذا در این چارچوب عملاً اصلاح ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری امکانپذیر نخواهد بود. یک راه‌حل ساده برای این منظور، می‌تواند موظف کردن دولت به اولویت‌دهی تخصیص منابع بودجه‌ای اصلاح ساختار از محل درآمدهای واریزی حاصل از واگذاری توسط قانونگذار باشد.

۹- تبصره ۱: بازسازی ساختاری باید توجیه اقتصادی، فنی و مالی داشته و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز کند. در صورت عدم تحقق این شرط بازسازی ساختاری مجاز نبوده و سازمان خصوصی‌سازی باید پس از سه نوبت آگهی، در صورتی که واگذاری بنگاه ممکن نشود، پیشنهاد تعیین تکلیف بنگاه را از طریق سایر روش‌های موضوع ماده (۱۹) قانون به هیأت واگذاری ارایه کند.

شرکت ایران ایرتور در مقطع قیمت گذاری در سال ۱۳۸۹ ویژگی های زیر را داشت: شرکت زیان ده بود و در نتیجه ارزش آن بر حسب بازدهی منفی بود (حدود ۱۴۴ میلیارد ریال زیان انباشته).

ارزش بدهی های شرکت در مقطع قیمت گذاری بیش از ارزش دارایی های آن بوده و در نتیجه ارزش روز خالص دارایی های این شرکت منفی شده (حدود ۱۲۲۳ میلیارد ریال بدهی و حدود ۱۴ میلیارد ریال زیان برآوردی ۶ ماهه دوره تاریخ ترانزنامه تا تاریخ ارزیابی ارزش روز خالص دارایی های شرکت در مقابل ۱۲۲۷ میلیارد ریال دارایی).

ارزش ویژه دفتری شرکت در مقطع قیمت گذاری منفی بوده است. شرکت در مقطع قیمت گذاری دارای ۱۳ فروند هواپیمای توپولف بوده که یک فروند آن به دلیل حادثه از رده خارج شده بود و سایر توپولف ها نیز به موجب نامه شماره ۱۰۸۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ سازمان هواپیمایی کشوری، از برنامه پروازی شرکت حذف شده و اجازه پرواز نداشتند. لذا از نظر کارشناس قیمت گذاری مربوطه، سرنوشت آتی شرکت با ابهام مواجه بود. در زمان قیمت گذاری به دلیل زیانده بودن، تعیین قیمت پایه سهام تنها با روش ارزش اسمی سهام مقدور بوده است (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹)

جدول ۲. وضعیت قیمت گذاری

و عرضه شرکت ایران ایرتور (به وکالت از دولت)

وضعیت فروش (بلوک ۹۵ درصد)		قیمت پایه مصوب هیأت واگذاری		ارزش پایه هر سهم بر اساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)		وضعیت قیمت گذاری	
تاریخ	ارزش کل سهام واگذار شده بدون سود فروش اقساطی (۹۵ درصد) (میلیارد ریال)	تعداد سهام واگذار شده (۹۵ درصد)	قیمت فروش هر سهم (ریال)	ارزش پایه کل سهام قابل واگذاری (میلیارد ریال)	قیمت پایه هر سهم (ریال)	مبنای تصویب قیمت پایه	ارزش اسمی
۸۹/۱۲/۷	۴۸۶	۶,۸۵۴,۲۵۰	۷۰,۸۸۰	۷۲	۱۰,۰۰۰	ارزش روز خالص دارایی ها	-۱,۴۰۶
						ارزش بازدهی	-
						ارزش ویژه دفتری	-۱,۶۷۰
						ارزش اسمی	۱۰,۰۰۰
						تعداد سهام قابل واگذاری (۱۰۰ درصد)	۷,۲۱۵,۰۰۰
						تاریخ جلسه هیأت واگذاری	۸۹/۰۸/۲۲
						نوبت	۱

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی سازی



سازمان خصوصی سازی با توجه به موارد مذکور، تنها مبنای مناسب برای تعیین قیمت سهام شرکت مذکور را ارزش اسمی سهام شرکت معادل ۱۰،۰۰۰ ریال برای هر سهم دانسته و لذا ارزش پایه صد در صد سهام شرکت ایران ایرتور نیز بر همین اساس در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۲۲ هیأت واگذاری (۷،۲۱۵،۰۰۰ سهم) معادل ۷۲ میلیارد ریال تعیین شد.

بر همین مبنا نیز سهام شرکت ایران ایرتور در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۷ از طریق فرابورس و پس از انتشار آگهی عرضه در دو روزنامه کثیرالانتشار عرضه شد و در نهایت به برندگان مزایده بدین شرح واگذار شد:

۸۰ درصد سهام شرکت ایران ایرتور، به صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۴۴۱ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت تعاونی چندمنظوره هسپار؛

۱۵ درصد سهام، به صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۸۳ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت احیاء صنایع خراسان؛

۵ درصد سهام، در قالب سهام ترجیحی به تعدادی از مدیران، کارکنان و بازنشستگان شرکت ایران ایر تور.

در نتیجه در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۰ خریداران پس از پرداخت بخش نقدی بهای معامله، طبق قرارداد متعهد شدند باقیمانده بهای معامله را طی شش فقره چک با فواصل شش ماهه از تاریخ ۱۳۹۰/۷/۱۱ تا ۱۳۹۳/۱/۱۱ پرداخت کنند. همچنین، معادل مانده اقساطی، سهام مورد معامله در وثیقه سازمان خصوصی سازی قرار گرفت تا در صورت امتناع از پرداخت اقساط یا عدم انجام سایر تعهدات مندرج در قرارداد، سازمان مجاز باشد نسبت به فروش سهام در وثیقه اقدام کند.

در دوران ۵ ساله مدیریت دو شرکت یاد شده، علاوه بر افزایش ۸/۵ برابری زیان انباشته تا حدود ۳۸۰ میلیارد تومان و همچنین ۱۰ برابر شدن زیان خالص شرکت بر اساس صورت های مالی حسابرسی شده، ایران ایرتور سهم خود را به تدریج از حمل و نقل هوایی در کشور از دست داد؛ به گونه ای که با کاهش تعداد پروازهای سالانه شرکت از ۱۷۴۳۲ مورد در سال به ۹۴۳۹ مورد، سهم آن از کل پروازهای داخلی از ۱۱/۸ درصد به ۵/۸ درصد تنزل یافت. همچنین تعداد مسافران جابه جا شده توسط ایران ایرتور نیز از ۲/۲ میلیون نفر در سال به ۱/۲ میلیون نفر کاهش یافت و سهم شرکت از جابه جایی مسافران داخلی نیز حدوداً نصف شد و از ۱۳/۸ به ۷/۱ درصد تنزل یافت. تعداد ناوگان فعال این شرکت که در زمان واگذاری ۱۳ فروند بود نیز به ۵ فروند کاهش یافت (مأخذ: سالنامه های

آماري سازمان هواپيمايي (كشوري).

علاوه‌براین بر اساس اطلاعات مندرج در رأی صادره شعبه ۱۶ بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۲ تهران (جرائم اقتصادی)، به نقل از گزارش دیوان محاسبات کل کشور، اعلام شده است در دوره مدیریت هسایار تقریباً تمام پروازهای شرکت به‌صورت چارتر به چند آژانس ویژه از جمله آژانس زیرمجموعه هسایار واگذار شده که تخلفات زیادی در قسمت بازرگانی اتفاق افتاده و منجر به تشکیل چند پرونده حقوقی نیز شده است.

۴/۲/۲ واگذاری دوم

خریداران ایران ایرتور پس از تحویل شرکت، از پرداخت اقساط کامل معامله در چهار قسط متوالی خودداری کردند. این امر در گزارشات دستگاه‌های نظارتی از جمله گزارش دیوان محاسبات کل کشور، گزارش سازمان بازرسی کل کشور و گزارش سازمان اطلاعات سپاه مورد تأیید قرار گرفته است. لذا با توجه به در وثیقه بودن سهام شرکت ایران ایرتور و بر مبنای وکالت مأخوذه از خریداران مبنی بر امکان فروش سهام در وثیقه شرکت برای استیفای حقوق دولت، هیأت وزیران طی مصوبه شماره ۶۳۱۶۵/ت/۴۸۴۸۵ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸، مقرر کرد تا سهام شرکت ایران ایرتور به وکالت از خریداران، بابت رد دیون دولت به شرکت‌های تابعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح واگذار شود.

بر همین اساس نیز قرارداد جمعی غیرقطعی واگذاری سهام ۲۱ شرکت از جمله شرکت ایران ایرتور، به شماره ۳۲۸۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳۹۱، در اجرای مصوبه شماره ۶۳۱۶۵/ت/۴۸۴۸۵ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ هیأت وزیران، بین سازمان خصوصی‌سازی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منعقد شد و بر اساس ماده (۵) این قرارداد، مقرر شد «قیمت سهام شرکت‌های موضوع قرارداد توسط هیأت واگذاری تعیین شود و از تاریخ تصویب قیمت توسط هیأت واگذاری، حقوق مالکانه سهام این شرکت‌ها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منتقل شود».

اما با توجه به مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ هیأت واگذاری مبنی بر توقف فرآیند اجرای مصوبات مرتبط با انتقال سهام آن دسته از شرکت‌هایی که تا پایان سال ۱۳۹۲ انتقال قطعی آنها بابت رد دیون دولت به افراد حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت انجام نیافته بود و همچنین اصلاحیه ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۶ مجلس شورای اسلامی، مبنی بر ممنوعیت واگذاری مستقیم سهام بابت رد دیون دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و



سایر نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی مدیریت آنها مرتبط با دولت است، قرارداد جمعی موضوع بند فوق از جمله شرکت ایران ایرتور، هیچگاه به مرحله قیمت‌گذاری توسط هیأت واگذاری نرسید و قطعی نشد..

جدول ۳. وضعیت قیمت‌گذاری و عرضه شرکت ایران ایرتور به وکالت از بدهکاران (شرکت تعاونی چندمنظوره هسایار و شرکت احیاء صنایع خراسان)

وضعیت قیمت‌گذاری		قیمت پایه مصوب			وضعیت پرداخت اقساط		وضعیت عرضه	
نوبت	تاریخ جلسه هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی	تعداد سهام قابل واگذاری	قیمت پایه هر سهم (ریال)	ارزش پایه کل سهام قابل واگذاری (میلیارد ریال)	درصد بخش نقدی	درصد بخش اقساطی	مدت اقساط (به سال)	تاریخ نتیجه
اول	۱۳۹۳/۰۲/۱۷	۶,۸۵۴,۲۵۰	۷۰,۸۸۰	۴۸۶	۴۰	۶۰	۲	۱۳۹۳/۳/۲۰ عدم فروش
دوم	۱۳۹۳/۰۲/۱۷	۶,۸۵۴,۲۵۰	۷۰,۸۸۰	۴۸۶	۴۰	۶۰	۲	۱۳۹۳/۶/۱۰ عدم فروش
سوم	۱۳۹۳/۰۲/۱۷	۶,۸۵۴,۲۵۰	۷۰,۸۸۰	۴۸۶	۴۰	۶۰	۲	۱۳۹۳/۹/۴ عدم فروش
چهارم	۱۳۹۳/۱۱/۲۷	۶,۸۵۴,۲۵۰	۴۹,۶۱۶	۳۴۰	۴۰	۶۰	۲	۱۳۹۴/۳/۱۸ عدم فروش
پنجم	۱۳۹۴/۵/۱۷	۶,۸۵۴,۲۵۰	۴۹,۶۱۶	۳۴۰	۴۰	۶۰	۲	۱۳۹۴/۶/۲۳ فروش

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی

در نهایت و پس از اعلام و اظهارهای متعدد به خریداران جهت پرداخت اقساط معوق و ارسال اظهارنامه‌های قانونی، سازمان خصوصی‌سازی با اختیار حاصل از ماده (۶) قراردادهای واگذاری و وکالت‌نامه‌های رسمی مأخوذه، نسبت به عرضه سهام در وثیقه شرکت ایران ایرتور به وکالت از خریداران (شرکت‌های احیاء صنایع خراسان و تعاونی چند منظوره هسایار)، اقدام کرد و سهام در وثیقه شرکت، مجدداً چهار نوبت و با قیمت فروخته‌شده به خریدار اول، عرضه شد اما عملاً به دلیل شرایط وخیم شرکت از جمله بدهی ارزی ۸۲ میلیون و ۵۰۰ هزار دلاری به بانک مرکزی بابت خرید ۱۵ دستگاه توپولف، زیان انباشته بالغ بر ۴۰۰۰ میلیارد ریال و توقف کامل فعالیت‌های پروازی، با وجود آن‌که برای هر مرحله از عرضه، دو نوبت و هر نوبت در دو روزنامه کثیرالانتشار اطلاع‌رسانی عمومی صورت گرفت و حتی با متقاضیان بالقوه نیز مکاتبه شد، عملاً هیچ کس به عنوان متقاضی در مزایده‌های برگزار شده، شرکت نکرد.

تنها پس از کاهش قیمت پایه سهام قابل عرضه و باز هم بعد از یک‌بار عرضه ناموفق، سهام مذکور در عرضه پنجم به تاریخ ۱۳۹۴/۶/۲۳، به صورت ۴۰ درصد نقد و ۶۰ درصد اقساط با دوره بازپرداخت ۲ ساله، به آقای مجید شکاری بیرق به قیمت ۳۴۱ میلیارد ریال (با احتساب سود فروش اقساطی معادل ۳۸۰ میلیارد ریال) فروخته شد.

لازم به ذکر است بر اساس صورت‌های مالی حسابرسی و تأیید شده توسط سازمان حسابرسی کشور این شرکت در زمان واگذاری، ۱۵۴۰ میلیارد ریال دارایی و ۵۴۰۰ میلیارد ریال بدهی داشته و لذا ارزش آن، منفی ۳۸۵۰ میلیارد ریال بوده است.

پس از واگذاری دوم، مالکین قبلی به واسطه انتصاب به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، مانع از ورود خریدار جدید شده و به مدت حدود ۴ ماه حاضر به تحویل شرکت به خریدار نشدند؛ این امر خریدار جدید را به صرافت انصراف از مالکیت شرکت انداخته بود اما به علت عدم امکان بازپس‌گیری مبلغ واریز شده به خزانه نتوانست آن را اجرایی کند. سرانجام این غائله با دخالت وزرای امور اقتصادی و دارایی و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و تشکیل جلسه‌ای سه جانبه همراه با انعقاد یک تفاهمنامه با حضور مالک جدید، مالکین قبلی و سازمان خصوصی‌سازی ختم شد؛ تفاهمنامه‌ای که در آن خریدار جدید بالاجبار متعهد شد نسبت به ۵ فروند هواپیمای توپولف، دفتر مرکزی شرکت (ساختمان اداری ۱۰ طبقه واقع در خیابان مطهری) و برداشت ۸ میلیارد تومان پول نقد از حساب شرکت، هیچ ادعایی نداشته باشد و به این ترتیب مالک جدید، شرکتی را تحویل گرفت که به جای ۱۵۴۰ میلیارد ریال، ۱۰۰۰ میلیارد ریال دارایی داشت و لذا ارزش آن به مراتب از آنچه در صورت‌های مالی حسابرسی شده، درج شده بود، کمتر بود (م. شکاری، مصاحبه شخصی، ۱۰ خرداد ۱۳۹۹ و ب. ضرغامی، مصاحبه شخصی، ۱۸ مرداد ۱۳۹۹).

لازم به ذکر است بر اساس وکالت‌نامه‌ای (پیوست) که خریداران در زمان واگذاری شرکت به سازمان خصوصی‌سازی می‌دهند، سازمان مجاز است در صورت استنکاف خریداران از پرداخت مطالبات دولت، نسبت به تغییر مالکیت بنگاه به نام خود و یا واگذاری مجدد آن اقدام کند و لذا در موارد اینچنینی سازمان می‌تواند مالک قبلی را که مانع از واگذاری مجدد است خلع ید کند؛ اختیاری که در صورت استفاده از آن در واگذاری مجدد ایران ایرتور، می‌توانست مانع از حواشی به وجود آمده در تحویل شرکت به خریدار دوم شود.

علاوه بر کسری قابل توجه دارایی‌های تحویل شده به مالک جدید نسبت به موارد مندرج در صورت‌های مالی، خریدار دوم با بدهی‌های انباشته‌ای نیز مواجه شد که به صورت رسمی ثبت نشده (در حدود ۱۵۰۰ میلیارد ریال) و طبیعتاً در قیمت‌گذاری لحاظ نشده بود اما عملاً بر ضمه شرکت بود؛ از جمله عدم ذخیره پرداختی سنوات کارکنان جهت پرداخت



پاداش بازنشستگی پایان خدمت و تحمیل آن به خریدار جدید بدهی چندین ساله به شرکت فرودگاهها، بدهی به شرکت پالایش و پخش فرآورده های نفتی، بدهی ۶ ماهه به فروشندگان اغذیه، بدهی ۱۰ ساله بابت هندلینگ به هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، بدهی عوارض به شهرداریها بابت ۵ درصد سهم از بلیت فروشی و صدور حکم ممانعت از کسب، عدم پرداخت حق بیمه کارکنان به سازمان تأمین اجتماعی و باطل کردن دفترچه های درمانی، بدهی بابت پایان کار ساختمان در اختیار شرکت به شهرداری، بدهی به سازمان امور مالیاتی کشور و مسدود کردن حساب های شرکت و در نهایت باطل کردن پروانه بهره برداری شرکت در آغاز فعالیت مالک جدید توسط سازمان هواپیمایی کشوری در مقطعی کوتاه مدت که با تسویه بدهی ها توسط خریدار، مرتفع شد (م. شکاری، مصاحبه شخصی، ۱۰ خرداد ۱۳۹۹).

بر اساس اطلاعات مندرج در رأی صادره شعبه ۱۶ بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۲ تهران (جرایم اقتصادی)، به نقل از گزارش دیوان محاسبات کل کشور، در دوره مدیریت هسایار ساختمان مرکزی شرکت بدون اخذ اجازه از سازمان خصوصی سازی توسط هسایار به یکی از شرکت های زیرمجموعه وزارت دفاع فروخته شده است. بر این اساس هسایار با فروش دفتر ملکی ایران ایرتور و انتقال آن به خیابان فلسطین، معادل ۳۷۰ میلیارد ریال از دیون و اقساط معوق مربوط به ساختمان فعلی - که متعلق به شرکت واگن پارس بوده و با قرارداد اجاره به شرط تملیک خریداری شده و اقساط آن توسط خریدار فعلی پرداخت می شود - را به ایران ایرتور تحمیل کرده است.

همچنین براساس گزارش دیوان محاسبات کل کشور (۱۳۹۹)، قبل از انعقاد قرارداد واگذاری دوم، شرکت احیاء خراسان طی قرارداد صلحی، ۱۵ درصد سهام متعلق به خود در شرکت ایران ایرتور را به شرکت هسایار با وجه المصالحه ۱۴ میلیارد ریال صلح کرده و شرکت هسایار وجه مذکور را طی فقره چک از محل شرکت ایران ایرتور تعهد کرده است که تعهد معنون تا تاریخ واگذاری دوم تسویه نشده و جزء بدهی ایران ایرتور شناسایی شده است. لذا خریدار جدید با حکم قضایی مجبور به پرداخت بدهی به همراه هزینه های دادرسی و خسارت تأخیر به مبلغ حدوداً ۲۰ میلیارد ریال شده است، در حالیکه در واگذاری دوم، ۹۵ درصد سهام مذکور را بطور کامل خریده است. به عبارت بهتر این ۱۵ درصد دو بار با خریدار دوم محاسبه شده است.

علاوه بر موارد یاد شده، در فاصله برگزاری مناقصه برای واگذاری شرکت

برای بار دوم و تحویل شرکت به خریدار جدید، مالکین قبلی برخلاف قرارداد واگذاری^{۱۰} نسبت به عقد قراردادهای بلندمدت (بعضاً ۳ ساله) با نیروی کار و نیز تأمین کنندگان اقدام کرده (م.شکاری، مصاحبه شخصی، ۱۰ خرداد ۱۳۹۹) و از این حیث نیز مالک جدید را تحت فشار قرار دادند و از این منظر سازمان خصوصی سازی هم اقدام مؤثری انجام نداد؛ حال آنکه این جزء نظارتهای لازم در دوره پیش از واگذاری محسوب می شود. نکته قابل توجه اینکه بر اساس بند ۱ ماده ۸ قرارداد واگذاری^{۱۱} ذکر شده؛ خریدار اقرار میدارد اطلاعات کافی و وافی راجع به عملکرد مالی و اقتصادی و فنی و... شرکت را داراست. در حالی که تنها صورتهای مالی به خریدار داده شده بود و در واقعیت، وضعیت شرکت به گونه ای دیگر بود. در واقع، عدم شفافیت حساب دارایی ها و بدهی های شرکت های دولتی واگذار شده از مهمترین چالش های واگذاری شرکت ها از جمله ایران ایرتور است. برای این منظور هیأت دآوری موضوع ماده ۲۰ برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تنفیذ شده در ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی برای رسیدگی به دعاوی مغایرت دارایی ها و بدهی های شرکت های واگذار شده و درخواست ثمن معامله توسط خریداران در نظر گرفته شده است. همچنین، بر اساس بندی از قرارداد، چنانچه در اثر تأیید هیأت واگذاری یا مراجع قضایی محرز شود مال و اموالی در ارزش گذاری سهام مورد معامله لحاظ نشده یا بدهی غیرواقعی اعلام شده، خریدار متعهد است بهای آن را به سازمان خصوصی سازی بپردازد.

۳/۴ ابهامات

۱/۳/۴ قیمت گذاری

در خصوص قیمت گذاری در واگذاری مجدد شرکت ایران ایرتور، چند ابهام عمده مطرح شده است؛ نخست آنکه مبلغ دریافت شده از خریدار در واگذاری مجدد ایران ایرتور در سال ۱۳۹۴، تنها ۳۴۰ میلیارد ریال و برابر با مابه التفاوت قیمت گذاری شرکت در واگذاری نخست در سال ۱۳۸۹ و اقساط پرداخت شده

۱۰- هر گونه خرید دارایی یا دین در دوره نظارت، طبق آیین نامه های نظارت و قرارداد باید با تأیید سازمان خصوصی سازی باشد.
۱۱- خریدار اعلام و اقرار میدارد قبل از تاریخ انجام معامله، اطلاعات کافی و وافی در خصوص وضعیت مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی شرکت مورد واگذاری در اختیار و مورد اطلاع وی قرار گرفته است و نیز از ارزش فعلی سهام مورد معامله آگاهی کامل دارد. بنابراین، حق هر گونه ادعا علیه سازمان به استناد نداشتن اطلاعات لازم از اسناد و صورتهای مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی و آخرین وضعیت حساب ها و موارد اعلامی و اطلاعات دیگر مربوط به سهام مورد معامله و شرکت مربوطه را از خود سلب و ساقط می کند. بر این اساس، سازمان به موجب ماده «۴۳۶» قانون مدنی در فرض وجود عیب از عیوب تبری کرده و خریدار هیچگونه حقی، از جمله حق رجوع به سازمان را نخواهد داشت.



خریداران اول است. به عبارت دیگر، در واگذاری سال ۱۳۹۴، ارزش گذاری و کارشناسی جدیدی صورت نگرفته و همان ۵۱۰ میلیارد ریالی که در سال ۱۳۸۹ به عنوان ارزش شرکت تعیین شده بود، ملاک فروش مجدد ایرتور قرار گرفته است. این درحالی است که طبق قانون، نظریه اعلام شده در مورد قیمت گذاری، حداکثر تا ۶ ماه از تاریخ صدور معتبر است.^{۱۲} در این زمینه سازمان خصوصی سازی در پاسخی رسمی^{۱۳} بیان کرده؛ با توجه به مقررات موجود، عرضه های انجام شده به وکالت از خریدار، در چارچوب وکالت نامه های مأخوذه انجام می پذیرد و بر اساس این وکالت نامه نیازی نیست فرآیند قیمت گذاری مجدد در چارچوب مقررات قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طی شود و سازمان خصوصی سازی صرفاً برای استیفای حقوق دولت باید تلاش کند سهام در وثیقه را واگذار کند و منابع آن را بابت طلب خود از خریدار اخذ کند و به حساب خزانه واریز کند (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۸).

قابل ذکر است که باتوجه به اینکه بر اساس صورت های مالی حسابرسی شده شرکت، در دوره واگذاری اول زیان انباشته ایران ایرتور رو به تزاید بوده و ارزش گذاری مجدد شرکت پیش از واگذاری دوم احتمالاً منجر به کاهش قیمت شرکت می شده است که این امر می توانست به زیان دولت شود.

انتقاد دیگر، کم اظهاری ارزش دارایی های شرکت را در قانون توجه قرار داده است. در این زمینه ادعاهای متفاوتی مطرح شده است. از جمله، بر اساس ادعای کننده مردم شهر مشهد مشهد مقدس در مجلس شورای اسلامی، ارزش برند هر شرکت هواپیمایی حدود ۵۰۰ میلیارد تومان است که با اضافه شدن تجهیزات و امکانات این شرکت در زمان واگذاری از جمله ساختمان تجاری-اداری احمد آباد مشهد، ۹ واحد آپارتمان واقع در مشهد، ۲۴ واحد آپارتمان در رباط کریم، ساختمان مرکزی ایران ایرتور در خیابان طالقانی، یک دانگ از ساختمان انجمن شرکت های هوایی و ۱۴ فروند هواپیمای توپولف، ارزش آن بالغ بر حدود ۷۰۰۰ تا ۸۰۰۰ میلیارد ریال می شود (وبسایت تابناک، کد خبر: ۱۴۹۱۶۶۳۶). علاوه بر این، برخی از وبسایت های خبری نیز ارزش شرکت مذکور را تا چند ده هزار میلیارد ریال تخمین زده اند؛ از جمله سایت انتخاب با احتساب قیمت ۷۵ میلیون

۱۲- بر اساس بند ۶ بخش ج 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) مصوب شماره ۲۱۰۶۸/۱۹۶۵۱۴/۲/۶۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ تاریخ تعیین قیمت سهام نباید بیش از شش ماه از تاریخ پایان آخرین سال مالی شرکت تفاوت داشته باشد، در غیر این صورت کارشناس قیمت گذاری سهام باید ارزش های جاری اقلام ترازنامه را بر اساس صورت های مالی میان دوره ای که مورد بررسی اجمالی قرار گرفته است به ترتیب بندهای ذکر شده در این آیین نامه تعیین و در گزارش ارزیابی منعکس کند.

۱۳- پرسش ها و پاسخ های مرتبط با واگذاری سهام شرکت ایران ایرتور، پرتال سازمان خصوصی سازی

دلاری ۲ فروند هواپیمای ایرباس ای ۳۰۰، قیمت ۹۱ تا ۱۰۰ میلیون دلاری ایرباس ای ۳۲۰ و قیمت ۴۱ تا ۴۸ میلیون دلاری هواپیماهای مک دامل داگلاس، در مجموع قیمت ناوگان این ایرلاین را حدود ۴۹۰ میلیون دلار یا به عبارتی ۶۰ هزار میلیارد ریال بدون احتساب دارایی‌های دیگر این شرکت از جمله ساختمانها و ارزش برند این شرکت محاسبه کرده است. یکی از مقامات مسئول سابق ایران ایرتور در مصاحبه‌ای ارزش برند این شرکت را به تنهایی بیش از ۵۰۰۰ میلیارد ریال، ارزش ساختمان آن در خیابان احمدآباد مشهد ۴۵۰ میلیارد ریال، ساختمان واقع در خیابان کلاهدوز مشهد ۱۰۰ میلیارد ریال و ساختمان این شرکت در دفتر مرکزی تهران نیز تا ۲۵۰۰ میلیارد ریال تخمین زده است که باید به این دارایی‌های غیر منقول، قیمت هواپیماها را هم اضافه کرد (وبسایت خبری انتخاب، کد خبر: ۴۹۳۵۲۰۱۵).

در تمامی اظهارات یاد شده، تخمینها تنها بر اساس دارایی‌های احتمالی شرکت صورت گرفته و بدهی‌های شرکت منظور نشده است. این در حالی است که در ارزش‌گذاری شرکت هر دو طرف ترازنامه مالی یعنی هم دارایی‌ها و هم بدهی‌ها باید مورد احتساب واقع شوند. علاوه بر این حتی دارایی‌های محاسبه شده نیز بعضاً یا وجود خارجی نداشته (از جمله ۵ فروند هواپیمای توپولوفی در اختیار وزارت دفاع بوده و به مالک ایران ایرتور واگذار نشده و یا ساختمان مرکزی سابق شرکت که در تصرف هسپار مانده است) و یا در دوران بعد از واگذاری دوم خریداری شده‌اند (از جمله سه فروند هواپیمای ایرباس که بعد از واگذاری دوم توسط مالک جدید خریداری شده است) و طبقاً احتساب آن در ارزش شرکت در زمان واگذاری، محلی از اعراب ندارد.

لازم به ذکر است مالک ایران ایرتور از برخی وبسایت‌های خبری نشر دهنده این اخبار از جمله وبسایت خبری انتخاب و خبرگزاری مهر به اتهام نشر اکاذیب به قصد تشویش اذهان عمومی، شکایت کرده و دادگاه برای نشردهندگان قرار مجرمیت صادر کرده است

در رابطه با ارزش ۵۰۰۰ میلیارد ریالی برند یک ایرلاین نیز هیچگونه مستنداتی وجود نداشته و اساساً اینگونه اظهارات فاقد هر گونه توجیه اقتصادی بوده و ارزش برند هر شرکت بر اساس شرایط خاص آن محاسبه می‌شود و نمی‌توان برای ارزش برند در یک صنف، به‌طور عمومی ارزش‌گذاری کرد.

نکته قابل توجه اینکه کننده مشهد به‌عنوان مهمترین منتقد شیوه قیمت‌گذاری ایران ایرتور، در سال ۱۳۹۴ و پس از واگذاری دوم، در نامه‌ای



به سازمان خصوصی سازی خواستار ابطال مزایده و واگذاری این هواپیمایی به شرکتی تحت عنوان تکا واقع در مشهد با تخفیف بوده است.

۲/۳/۴ ایرادات حقوقی و فقهی واگذاری دوم

در چارچوب این دسته از انتقادات، از آنجا که طبق قاعده فقهی «لاضرر و لاضرار»، هیچ کس حق ندارد ضرر و زبانی به مال دیگری بزند، سازمان خصوصی سازی نیز حق نداشته است برای وصول طلب خود، این شرکت را دوباره واگذار کند و به مالکین آن ضرر تحمیل کند. بر همین اساس نیز کننده مردم مشهد در مجلس شورای اسلامی، این واگذاری را نقض اصل ۴۰ قانون اساسی: «هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد» و نقض ماده ۱۳۲ قانون مدنی: «کسی نمی تواند در ملک خود تصرفی کند که مستلزم تضرر همسایه شود» دانسته است. وی معتقد است واگذاری شرکت ایران ایرتور به شکل وکالتی، نقض ماده ۶۶۷ قانون مدنی است که طبق آن «وکیل باید در تصرفات و اقدامات خود، مصلحت موکل را مراعات کند و از آنچه که موکل بالصراحه به او اختیار داده یا بر حسب قرائن، عرف و عادت، داخل اختیار اوست، تجاوز نکند». سازمان خصوصی سازی از دو شرکت هسپار و شرکت صنایع خراسان وکالت گرفته است که در صورت عدم پرداخت مطالبات سازمان، اقدام به شرکت فروش ایران ایرتور کند اما فقط به دنبال وصول طلب خود بوده و صرفه و صلاح مالکین قبلی را رعایت نکرده است (خبرگزاری مهر، کد خبر ۱۶۴۷۰۸۹۰۲).

این در حالی است که همانطور که در بخش قبل گفته شد و در پاسخ رسمی سازمان خصوصی سازی نیز عنوان شده؛ عرضه دوم به وکالت از خریدار اول صورت گرفته^{۱۷} و باتوجه به اینکه سازمان تنها به دنبال استیفای حقوق دولت بوده، لذا بر این اساس قیمت پایه مزایده در فروش دوم برابر با طلب سازمان از خریدار اول تعیین شده و در صورتیکه شرکت با قیمتی بالاتر به فروش میرسید، پس از کسر طلب دولت، مابه التفاوت آن به خریدار اول پرداخت میشد، لذا صرفه و صلاح خریدار اول رعایت شده است اما باتوجه به اینکه پس از عرضه مجدد آن با قیمت پایه

mehrnews.com/xQ3f4-16

۱۷- بر اساس بند سوم وکالتنامه، خریدار سازمان خصوصی سازی را وکیل خود در دریافت و برداشت سود سهام خریداری شده و سهام ناشی از افزایش سرمایه در آینده و فروش و نقل و انتقال سهام مزبور و حق تقدم و سهام جایزه ناشی از آن، به هر شخص حقیقی و حقوقی ولو به خود قرار داد، به نحوی که سازمان با هر شرایط و به هر قیمتی که صلاح بداند با حق دریافت و برداشت بهای معامله به حساب خود بابت وصول مطالبات سازمان (اقساط معامله واگذاری سهام ترجیحی به موکلین) و جبران خسارات وارده با حق امضاء دفتر نقل و انتقال سهام شرکت و ظهر اوراق سهام مورد معامله و تحویل آن به منتقل الیه و یا حسب مورد با حق مراجعه به شرکت سپرده گذاری اوراق بهادار و تسویه وجوه و توثیق سهام به نفع خود اقدام نماید.

بر مبنای یاد شده، علیرغم اطلاع رسانی مناسب و اشتیاق سرمایه گذاران برای دستیابی به فرصت های مناسب سرمایه گذاری، در چند نوبت عملاً تقاضایی وجود نداشت و به ناچار قیمت پایه در نوبت های بعدی تعدیل شد و شرکت به مبلغی کمتر از طلب دولت به خریدار دوم واگذار شد و مبلغ باقیمانده از خریداران نخست (هسایار) اخذ و تضامین مربوطه به آنها بازگردانده شد.

لازم به ذکر است در طول فرآیند واگذاری دوم که چند ماه به طول انجامید مالکان قبلی از فرصت کافی برخوردار بودند و می توانستند نسبت به پرداخت بدهی خود اقدام کرده و فرآیند واگذاری دوم را متوقف کنند. در این خصوص شرکت هسایار در شکایتی از سازمان خصوصی سازی و خریدار دوم، مدعی «انتقال مال غیر»، «دخاله در مناقصه یا مزایده یا انجام معامله به علم و اطلاع از تبانی»، «تصرف مال از طریق نامشروع و یا سوء استفاده و تقلب از امتیازات» و «تحصیل مال از طریق نامشروع و یا سوء استفاده و تقلب از امتیازات» شده، که پس از بررسی، دادگاه با استناد به وکالت آن شرکت در زمان واگذاری نخست به سازمان خصوصی سازی مبنی بر اختیار آن سازمان بر واگذاری مجدد در صورت عدم ایفای تعهدات شرکت هسایار از جمله پرداخت کامل و به موقع اقساط و تخلف هسایار در این زمینه که به تأیید سازمان اطلاعات سپاه و دیوان محاسبات کل کشور رسیده و همچنین صورتجلسه فیما بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح برای انتقال مالکیت به آقای مجید شکاری و نیز صورتجلسه تحویل شرکت میان هسایار، سازمان خصوصی سازی و آقای شکاری، این شکایت را وارد ندانسته و قرار منع تعقیب صادر کرده است.

۲/۳/۴ عدم اهلیت خریدار

مالک جدید شرکت متولد سال ۱۳۶۱ و زاده تبریز است که طبق اظهارات خود او، از دهه ۱۳۸۰ در سطوح مختلف حمل و نقل هوایی فعالیت کرده و کندی یک شرکت هواپیمایی هلندی-ترکیهای در ایران را برعهده داشته است. وی در سال ۱۳۸۶ یک دفتر خدمات هوایی به نام شرکت خدمات مسافرت هوایی آسمان پرواز ایرانیان تأسیس کرد و مدیرعامل آن شرکت بود. یک مقام مسئول سابق ایران ایرتور طی مصاحبه ای در ۱۶ مرداد ۱۳۹۸ با خبرگزاری مهر مدعی شده است که وی رابطه فامیلی با رییس سابق سازمان خصوصی سازی دارد؛ ادعایی که توسط خریدار رد شده است. براساس دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ



۱۳۹۳/۰۵/۲۵^{۱۸}، اهلیت خریداران به دو شکل عام و خاص مورد بررسی قرار می‌گیرد. در اهلیت عام چهار شرط نداشتن بدهی معوق به شبکه بانکی، عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر، ممنوع معامله نبودن و نداشتن بدهی سررسید شده به سازمان خصوصی سازی مورد بررسی قرار می‌گیرد. اما در مورد اهلیت خاص، تعیین شرایط بنا به درخواست سازمان خصوصی سازی و یا شرکت مادر تخصصی مربوطه توسط هیأت واگذاری صورت می‌گیرد. در واگذاری ایران ایرتور نیز همانند سایر واگذاری‌ها، اهلیت عام مورد بررسی قرار گرفته اما در زمینه اهلیت خاص، اگرچه مالک فعلی از سوابق تخصصی نیز برخوردار بوده اما شرایط اهلیت تخصصی برای احراز صلاحیت خریداران بررسی نشده است.

۴/۴ اقتصاد سیاسی واگذاری

عمده انتقادات وارد شده به خصوصی سازی دوم شرکت ایران ایرتور، از سوی کننده مردم مشهد در مجلس شورای اسلامی بوده است. برخی شواهد حاکی از این است که پس از برگزاری مزایده منتهی به واگذاری در مرتبه دوم، گروه دیگری تحت حمایت فرد یاد شده با همان شرایط و نحوه قیمت گذاری -علیرغم انتقادات وارد شده از سوی فرد یاد شده در دوره پس از واگذاری دوم- نیز متقاضی خرید ایران ایرتور شدند که به واسطه تقاضای دیر هنگام (بعد از برگزاری مزایده) موفق به این منظور نشدند. همچنین بررسی اظهارات برخی کنندگان مجلس در رابطه با این واگذاری، حاکی از تقابل کنندگان مشهد (مرکز عملیات پروازی شرکت در دوره مدیریت دولتی) و تبریز (مرکز بلیت فروشی شرکت پس از واگذاری دوم و زادگاه مالک جدید) است که در حواشی به وجود آمده در رابطه با واگذاری دوم این شرکت بیتأثیر نیست.

۴/۵ عملکرد بعد از واگذاری

بر اساس گزارش‌های رسمی سازمان هواپیمایی کشوری، عملکرد ایران ایرتور که تا پیش از واگذاری نخست با قریب به ۱۷/۵ هزار مورد پرواز داخلی (سهم ۱۱/۸ درصدی) بیش از ۲/۲ میلیون مسافر (سهم ۱۳/۸ درصدی) را در سال جابه‌جا می‌کرده است، پس از واگذاری اول به دو شرکت هسایار و احیاء خراسان دچار افول شده به نحوی که در فاصله سال‌های ۹۴-

۱۸- هیئت واگذاری در سیصد و پنجاه و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۵ به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و در اجرای تبصره الحاقی ماده (۲) «قانون اصلاح بند (۵) ماده (۶) و ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۲۸/۰۳/۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی»، «دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیئت واگذاری را اصلاح و «دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها» را جایگزین و تصویب کرده است.

۱۳۹۰، تعداد پروازهای شرکت با کاهشی حدوداً ۱۰۰ درصدی به ۹/۴ هزار مورد نقصان یافته (سهم ۵/۸ درصدی) و تعداد مسافران داخلی جابه‌جا شده شرکت نیز با ۴۱ درصد کاهش به قریب ۱/۳ میلیون نفر (سهم ۷/۱ درصدی) تنزل یافته است. در زمینه پروازهای خارجی نیز سهم اندک ایران‌ایرتور از این پروازها (۴۹۱ پرواز با سهمی ۱/۳ درصدی) تا پیش از واگذاری نخست، در دوران تصدیگری خریداران نخست افتی قابل توجه (۱۱۱ پرواز با سهمی ۰/۲۳ درصدی) داشته است. به تبع این کاهش، تعداد مسافران جابه‌جا شده در پروازهای بین‌المللی این شرکت نیز با تنزلی ۸۵ درصدی از ۷۰/۶ به ۱۰/۷ هزار نفر در سال کاهش یافت تا سهم این شرکت از جابه‌جایی مسافرین بین‌المللی نیز از ۱/۴۷ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۰/۱۷ درصد در پایان سال ۱۳۹۴ نقصان یابد (مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری).

کردار ۱. تعداد پروازهای داخلی ایران‌ایرتور و نرخ رشد آن ۱۳۸۳-۱۳۹۷

مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری
در زمینه پروازهای داخلی نیز تعداد پروازهای شرکت از ۹۴۳۹ مورد در سال ۱۳۹۴ با حدود ۲۷ درصد رشد به ۱۱۹۶۷ مورد در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که به معنای افزایش سهم ایرتور از پروازهای داخلی از ۵/۸ درصد به ۶/۶ درصد است (همان).

کردار ۲. سهم ایران‌ایرتور از پروازهای داخلی و جابه‌جایی مسافر داخلی ۱۳۸۳-۱۳۹۷

مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری
همچنین تعداد مسافران جابه‌جا شده در پروازهای داخلی شرکت نیز با حدود ۴۷ درصد رشد از ۱/۳ میلیون نفر در سال ۱۳۹۴ به ۱/۹ میلیون نفر در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته و لذا سهم ایران‌ایرتور از جابه‌جایی مسافر داخلی از ۷/۱ درصد به ۹/۶ درصد ارتقاء یافته است (همان). تعداد ناوگان این شرکت نیز از ۵ فروند در سال ۱۳۹۴ به ۸ فروند در انتهای سال ۱۳۹۷ و بر اساس آمار مندرج در سایت معتبر بین‌المللی فلایت رادار به ۱۲ فروند در انتهای سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است.

گزارش دیوان محاسبات کل کشور (۱۳۹۹) نیز حاکی از افزایش ۳۴ دستگاه موتور هواپیما به دارایی‌های شرکت پس از واگذاری دوم است.

مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری و وبسایت
com.flightradar۲۴

کردار ۴. میانگین تأخیر ایرلاین‌های داخلی و ایران‌ایرتور * ۱۳۹۸-۱۳۹۳



مأخذ: گزارش تأخیرات شرکت‌های هواپیمایی سازمان هواپیمایی کشوری
* آمار سال بر اساس گزارشات ارائه شده تا پایان بهمن ماه (۱۱ ماهه)
محاسبه شده است.

همچنین تعداد پروازهای بین‌المللی شرکت نیز ۴ برابر شده و از ۱۱۱ مورد به ۴۴۴ مورد در سال ۱۳۹۷ بالغ شده است و بر همین مبنا نیز تعداد مسافر جابه‌جا شده این شرکت در پروازهای خارجی حدوداً ۸ برابر شده و از ۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۴ به ۸۱ هزار نفر در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. متناسب با این افزایش نیز سهم ایران ایرتور از جابه‌جایی مسافر در پروازهای داخلی از ۱۷/۰ درصد به ۴۴/۱ درصد ارتقاء یافته است. علاوه بر این، نرخ پروازهای تأخیری شرکت نیز از ۵۱/۳ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۳۷/۸ درصد در ۱۱ ماهه سال ۱۳۹۸ کاهش یافته است (همان).

علاوه بر این، این شرکت موفق شده است با اجرای برنامه استانداردسازی، گواهینامه معتبر بین‌المللی IOSA را با ممیزی یاتا^{۱۹} اخذ کند و کیفیت ایمنی پروازهای ایرتور را یاتا تأیید کرده است.

لذا در مجموع به‌نظر می‌رسد شرکت از منظر عملکرد فنی رشد قابل توجهی داشته است. لازم به ذکر است که این بهبود عملکرد از جهت فنی و تخصصی در شرایطی اتفاق افتاده که هم کشور از منظر اقتصادی و سیاسی دچار تحریم‌های شدید بوده و هم سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان رگولاتور محدودیتهای جدیای را در رابطه با تعیین مسیرهای پروازی، نرخگذاری بلیت و... اعمال می‌کند و لذا عملاً مدیریت شرکت نتوانسته از قابلیت‌های خود به‌صورت کامل در راستای بهبود عملکرد شرکت بهره‌برداری کند.

اما از لحاظ مالی، نسبت بدهی شرکت که در دوره واگذاری نخست، رو به افزایش بوده، در سال‌های اخیر و پس از واگذاری دوم بهبود یافته است. علاوه بر این، حاشیه سود عملیاتی شرکت نیز اگرچه روندی نوسانی را طی کرده و تقریباً در تمام دهه گذشته (به استثنای سال ۱۳۸۹) منفی بوده است، اما در دوره واگذاری دوم به نسبت بهتر از دوره واگذاری نخست بوده است و در واقع زیان عملیاتی شرکت به ازای هر یک ریال فروش به‌طور متوسط کاهش داشته است (مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت). حاشیه سود خالص شرکت نیز به‌طور نسبی در دوره واگذاری دوم، عملکردی بهتر داشته است و لذا زیان شرکت به ازای هر یک ریال فروش کاهش داشته است.

علاوه بر این، زیان خالص شرکت در دهه مورد بررسی همواره در حال افزایش

۱۹- انجمن بین‌المللی حمل و نقل هوایی (International Air Transport Association)

بوده است و در سال‌های تملک خریدار نخست (۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴) حدوداً ۱۰ برابر آخرین سال مدیریت دولت (۱۳۸۹) و در سال‌های پس از واگذاری دوم (۱۳۹۵ الی ۱۳۹۸)، ۲ برابر آخرین سال تملک مالک نخست بوده است. همچنین زیان انباشته شرکت نیز سیری صعودی طی کرده و در حالی که در سال‌های واگذاری نخست ۸/۵ برابر شده بود، در سال‌های واگذاری دوم، ۱/۶ برابر شده است.

شایان ذکر است سازمان حسابرسی کل کشور نیز در گزارشی به بررسی عملکرد شرکت ایران ایرتور بعد از واگذاری پرداخته و با بررسی ۵ معیار در قالب ۱۱ شاخص، نتیجه گرفته است به استثناء معیار مربوط به صرفه اقتصادی، کلیه موارد محاسبه شده در گزارش شامل معیار کارایی، اثربخشی، سرمایه‌گذاری، توسعه فعالیت و نیروی انسانی در مقایسه با دوره قبل بهبود یافته‌اند (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹)؛ در این گزارش، در تعیین معیار بازدهی، بازده دارایی‌ها، بازده حقوق صاحبان سهام و بازده فروش مورد نظر قرار گرفته که در دوره مورد بررسی (۹۸-۹۲) به ترتیب ۴۸، ۶۲- و ۲۶ درصد تغییر داشته‌اند. لذا شرکت نیازمند افزایش سرمایه است. البته مالک، مکاتبات لازم جهت اخذ مجوز سازمان خصوصی‌سازی به منظور افزایش سرمایه را انجام داده است.

در معیار بهره‌وری، بهره‌وری هزینه نیروی انسانی و بهره‌وری انرژی مورد محاسبه قرار گرفته که به ترتیب ۱۵ و ۵ درصد افزایش داشته است. در تعیین معیارهای اثربخشی، تعداد پروازها و تعداد جابجایی مسافر مدنظر قرار گرفته که در دوره مورد بررسی به ترتیب ۱۵ و ۴۹ درصد افزایش داشته است. در تعیین معیارهای مربوط به سرمایه‌گذاری جدید و توسعه فعالیت، افزایش سرمایه از محل آورده نقدی، تعداد نیروی انسانی اضافه شده به شرکت و خرید هواپیماهای جدید مورد محاسبه قرار گرفته که به ترتیب صفر، ۱۸ و ۶۰ درصد تغییر داشته است. در تعیین معیارهای مربوط به صرفه اقتصادی، تحلیل درآمدهای عملیاتی، بهای تمام شده درآمدهای عملیاتی و میزان دستیابی به سود مدنظر قرار گرفته است.

سود و زیان خالص شرکت در دوره واگذاری دوم (۹۸-۹۶) به طور میانگین نسبت به سال‌های پیش از آن (۹۵-۹۲) کاهش ۶۱ درصدی داشته است. دلیل اصلی این امر بر اساس این گزارش، شیوع کرونا در سال ۱۳۹۸ بوده که باعث استرداد وجوه اخذ شده و برگشت فروش بوده است. همچنین علیرغم افزایش ۳۰ درصدی درآمدهای عملیاتی سال ۹۸ نسبت به ۹۶، بهای تمام شده درآمدهای عملیاتی ۳۶ درصد افزایش یافته که مهمترین دلایل آن افزایش هزینه‌ها، تشدید تحریم‌ها، قطع فروش اعتباری سوخت و سایر تجهیزات و قطعات مورد نیاز، افزایش هزینه



تعمیر هواپیما و هزینه هندلینگ فرودگاهی است. محاسبه درآمدها و هزینه‌ها بر حسب تعداد مسافر حاکی از این است که درآمدهای عملیاتی در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۶، افزایش ۱۰۰ درصدی داشته در حالی که هزینه‌های عملیاتی افزایش ۱۳۰ درصدی داشته که بدین معنی است که این شرکت در سودآوری، کاهش هزینه‌ها و صرفه اقتصادی توفیقی نداشته است.

علاوه بر تغییرات حادث شده در عملکرد شرکت در واگذاری دوم، بر اساس گزارش دیوان محاسبات کل کشور (۱۳۹۹)، در واگذاری دوم اقدامات قابل توجهی در راستای ایجاد زیرساخت اتوماسیون و برندینگ شرکت شامل طراحی رزرواسیون انحصاری چند زبانه، سیستم مدیریت درآمد و بازسازی برند ایران ایرتور انجام شده که صرفه‌جویی ارزی معادل سالانه یک میلیون دلار برای شرکت داشته است.

جدول ۴. برخی اقلام عملکردی شرکت ایران ایرتور بر اساس صورت‌های مالی (میلیون ریال/تن)

ترازنامه	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
دارایی‌ها	۱۱۷۴۸۲۰	۱۳۰۳۹۱۹	۱۶۰۳۸۱۱	۱۳۷۴۹۰۶	۱۵۳۰۳۷۲	۱۵۶۰۸۹۹	۱۷۹۵۱۶۵	عدم دسترسی به اطلاعات	۲۱۳۹۰۷۶	۲۷۵۵۱۲۲۸	۱۹۳۱۵۷۴۱
بدهی‌ها	۱۲۱۱۶۹۴	۱۶۸۶۶۳۴	۲۰۲۴۴۳۶	۳۹۵۷۰۳۶	۵۰۲۷۴۳۱	۴۸۶۵۱۲۷۵	۵۶۱۱۹۰۹		۶۸۲۸۵۰۵	۷۹۵۳۴۴۷	۲۵۵۷۲۷۸۱
نسبت بدهی	۱	۱٫۳	۱٫۳	۲٫۹	۳٫۳	۳٫۱	۳٫۱		۳٫۲	۲٫۹	۱٫۳
سود (زیان) خالص	(۳۳۸۵۹)	(۵۷۶۰۸)	(۳۱۳۳۸۹)	(۵۱۶۳۹۶)	(۷۹۸۶۱۸)	۱۹۰۳۸۶	(۵۱۳۳۶۸)		(۷۹۰۴۷۸)	(۴۱۱۵۶)	(۱۰۵۸۹۲۱)
(زیان) انباشته	(۱۸۲۷۷۳)	(۴۵۹۳۲۲)	(۷۶۲۱۱۹)	(۲۶۵۸۷۳۷)	(۳۵۷۳۶۶۶)	(۳۳۸۰۹۸۱۲)	(۳۸۹۴۳۵۱)		(۴۷۶۶۰۳۷)	(۵۲۷۴۷۱۶)	(۶۳۳۳۶۴۷)
تعداد کارکنان رسمی	۵۹۸	۶۰۹	۷۲۲	۷۲۸	۷۷۹	۷۲۱	۷۱۰		۶۸۴	۸۸۰	۱۰۴۹
سود (زیان) عملیاتی	(۲۱۰۴۶)	۴۲۰۷۴	(۱۳۱۸۱۸)	(۴۵۹۰۷۰)	(۴۶۳۹۲۷)	(۲۵۸۱۶۵)	(۱۸۶۲۹۹)		(۱۶۹۵۵۸)	(۳۳۳۶۴۷)	(۹۴۴۸۵۰)
فروش	۹۹۵۸۰۴	۱۳۹۱۸۸۷	۹۵۶۴۱۲	۱۲۴۹۹۵۸	۱۴۷۳۳۱۹	۱۳۲۹۹۰۸	۱۶۵۹۱۶۹		۱۶۴۳۸۶۱	۵۳۵۷۰۰۳	۶۶۶۹۴۷۳
حاشیه سود عملیاتی	۰٫۲۲	۳٫۱	۰٫۱۳	۰٫۳۶	۰٫۳۱	۰٫۱۹	۰٫۱۱		۰٫۱۰	۰٫۰۶	۰٫۱۴
حاشیه سود خالص	۰٫۳۴	۰٫۴۳	۰٫۳۲	۰٫۴۱	۰٫۵۴	۰٫۱۴	۰٫۳۰		۰٫۴۸	۰٫۰۷	۰٫۱۵

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در فرآیند واگذاری ایران‌ایرتور برخی نکات کلیدی و قابل توجه وجود دارد که به قرار ذیل می‌باشند:

فرآیند فعلی واگذاری، فاقد مکانیزم‌های لازم برای بررسی و تأیید صلاحیت تخصصی هیأت عامل شرکت، پس از واگذاری است. اگرچه این نقیصه به واسطه وجود رگولاتور بخشی (سازمان هواپیمایی کشوری) در واگذاری ایران‌ایرتور، بحران‌آفرین نبوده است. لذا فرآیندهای فعلی واگذاری برای بررسی صلاحیت خریداران را باید مورد بازنگری قرار داد؛ باتوجه به اینکه اداره شرکت برعهده مدیریت شرکت است، لازم است که مسأله مالکیت از مدیریت تفکیک شود و شرط کفایت توانایی تخصصی اداره شرکت برای هیأت عامل معرفی شده توسط مالک مورد بررسی قرار گیرد. در صورت وجود تنظیم‌کننده بخشی، تأیید صلاحیت هیأت عامل باید برعهده این نهاد و در صورت عدم وجود آن، برعهده سازمان خصوصی‌سازی باشد.

علیرغم تصویب لزوم اصلاح ساختار پیش از واگذاری نخست و تأکید مقررات بالادستی، با توجه به زیان انباشته بالا و وابستگی بالا به بودجه کشور، عملاً اصلاح ساختاری صورت نگرفته و دولت در این زمینه به‌واسطه تنگناهای مالی و ترجیح فروش فوری و کسب درآمد به انجام هزینه و فعالیت‌های زمانبر، اقدامی انجام نداده و عملاً اصلاح ساختار را بر عهده خریداران پس از واگذاری گذاشته است. در واقع زمان انجام اصلاح ساختار پیش یا پس از واگذاری یکی از مهمترین پرسش‌های مطرح در هر واگذاری است؛ در این راستا می‌توان گفت در شرایطی که اصلاح ساختاری هزینه‌های ثابت اولیه گزاف و خارج از عهده بخش خصوصی نداشته باشد، شاید بتوان آن را به پس از واگذاری منتقل کرد و بدین منظور حتی با واگذاری مشروط به اصلاح ساختار شرکت به خریدار، در قیمت‌گذاری، تخفیفاتی هم لحاظ کرد. تجربه واگذاری دوم ایران‌ایرتور در این راستا حائز اهمیت است. البته در این راستا لازم است نهادهای حاکم بر بازار نظیر قانون کار، بیمه، مالیات و... نیز از انعطاف لازم برخوردار باشند. اما در مواردی که اصلاح ساختاری جز با هزینه‌های قابل توجه میسر نیست و یا انجام آن به جهت وجود آثار خارجی مثبت، صرفه‌ای برای خریدار ندارد، بهتر است این کار توسط دولت صورت پذیرد. در این صورت با پرسش دوم مواجه می‌شویم و آن، چرایی واگذاری در صورت اصلاح ساختار توسط دولت است؟ عدم توانایی دولت در استمرار حفظ کارایی ساختار شرکت بر اساس تجربه تاریخی را می‌توان پاسخی به این پرسش تلقی کرد. از این گذشته بدیهی است که اصلاح ساختار شرکت، افزایش ارزش بنگاه را نیز در پی خواهد داشت.



دولت توانمند یکی از ارکان اصلی اجرای سیاست خصوصی‌سازی است و در ادبیات موضوع بسیار مورد تأکید بوده است. بررسی پرونده خصوصی‌سازی ایران ایرتور، حاکی از توان اندک دولت برای اجرای این سیاست است؛

صورت دقیق بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت در زمان واگذاری مشخص نبوده و لذا ارزش واقعی شرکت به میزان قابل توجهی کمتر از موارد مندرج در صورت‌های مالی بوده است. همانطور که در متن گزارش نیز تصریح شده است، خریدار دوم پس از واگذاری از یک طرف با مقادیر قابل توجهی بدهی به شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات هوایی و... مواجه شده و از طرف دیگر تملک بخشی از دارایی‌های تأیید شده در صورت‌های مالی (از جمله ۵ فروند هواپیمای توپولف، ساختمان اداری مرکزی شرکت و...) از وی سلب شده است، در حالی که هزینه‌های آن برعهده وی گذاشته شده است. لازم به ذکر است عدم شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌ها در شرکت‌های دولتی عمومیت دارد.

در مرحله قبل از واگذاری دوم، نظارت دقیق بر عملکرد شرکت اعمال نشده و تعهدات جدیدی (از جمله قراردادهای ۳ ساله با برخی از کارکنان) خارج از شرایط واگذاری بر خریدار جدید تحمیل شده است.

سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی جهت تحویل به موقع و در چارچوب قرارداد خرید شرکت به مالک جدید برخوردار نبوده است؛ تأخیر در تحویل شرکت به خریدار جدید، تحمیل خسارت به مالک جدید با اجبار در صرف نظر کردن از بخشی از مایملک شرکت و عدم تعیین تکلیف توپولوف‌های به نام شرکت و در اختیار وزارت دفاع، در این چارچوب قابل توجه است. به نظر می‌رسد فرآیند فعلی خصوصی‌سازی فاقد نهاد تصمیم‌گیرنده نهایی است و باید اقتدار لازم به هیأت واگذاری به عنوان آخرین مرجع و فصل الخطاب نهایی داده شود.

مبنای اقتصادی قیمت‌گذاری در واگذاری دوم شرکت مشخص نیست؛ در واقع دولت در واگذاری دوم صرفاً به دنبال تحصیل مطالبات خود بوده و عملاً قیمت‌گذاری بر اساس وضعیت حال شرکت صورت نپذیرفته است. تسلط ساختارهای دولتی بر نظامات اقتصادی کشور و تحمیل برخی شرایط به بنگاه‌ها مانند قیمت‌گذاری دولتی نرخ بلیت و قواعد حاکم بر تعیین مسیرهای پروازی، مانعی بر سر راه بهبود هرچه بیشتر عملکرد شرکت بوده است.

تقابل‌کننده مردم مشهد (مرکز عملیات پروازی سابق این شرکت) با کنندگان مردم تبریز (زادگاه خریدار جدید و مرکز بلیت‌فروشی شرکت پس از واگذاری دوم) و همچنین پشتیبانی وی از ابطال مزایده در سال

۱۳۹۴ و واگذاری ایران ایرتور به شرکت تکا واقع در مشهد که حواشی زیادی را برای این واگذاری و فعالیت شرکت بوجود آورد، از زاویه اقتصاد سیاسی قابل توجه است. بر این اساس لازم است پیگرد قانونی برای ادعاهای نادرست در نظر گرفته شود.

منابع و مأخذ:

تان، جف (۱۳۹۳). خصوصی سازی در مالزی نظارت، رانت جویی و شکست سیاستی، ترجمه محمد صفار، چاپ اول، انتشارات تهران.

خاندوزی، سیداحسان (۱۳۹۷). درس های آخرین موج خصوصی سازی، انتشارات آماره، چاپ اول.

رودریک، دنی (۲۰۰۳). راهبردهای رشد اقتصادی، ترجمه اصیلان قودجانی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.

کمیحانی، اکبر (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران، چاپ اول، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی- معاونت امور اقتصادی.

کی یین، رابرت. (۱۳۷۸). طرح تحقیق و روش های مورد پژوهی، ترجمه هوشنگ ناییبی، موسسه فرهنگی آینده پویان تهران.

گوپا، جاشی (۱۳۸۵). خصوصی سازی در جنوب آسیا: حداقل کردن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تغییر ساختار، ترجمه سازمان خصوصی سازی- معاونت مطالعات و ارزیابی، چاپ اول.

مؤمنی، فرشاد و حاجی نوروزی، شیما (۱۳۹۵). اقتصاد سیاسی خصوصی سازی همراه با فساد، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۶۷، صص ۲۵۲-۲۲۱.

ولی زاده، حسین (۱۳۹۸). تحلیل تنظیم گری خصوصی سازی در ایران، فصلنامه قانون یار، دوره سوم، شماره یازدهم.

- Adeyemo, D. O. and Salami, Adeleke (2008). Review of Privatization and Public Enterprises Reform in Nigeria, Contemporary Management Research, pp. 401-418, Vol. 4, No. 4.
- Araral, Eduardo (2009). Privatization and Regulation of Public Services: A Framework for Institutional Analysis, Policy and Society 27(3): pp.175-180.
- Bakr, A. M. (2004). A model in privatization: successful change management in the ports of Saudi Arabia, London: London Centre Arab Studies.
- D'Souza, J., Megginson, W., & Nash, R. (2005). Effect of institutional and firm-specific characteristics on post-privatization performance: Evidence from developed countries, Journal of Corporate Finance, 11(5), pp. 747-766.
- Parker (2004). The UK's Privatisation experiment: the passage of time permits a sober assessment, CESifo Working Paper no. 1126, February 2004, pp. 4.
- Ugorji, E. C. (1995). Privatization/Commercialization of State-owned Enterprises in Nigeria: Strategies for Improving the Performance of the Economy. Comparative Political Studies, 27(4), 537-560.
- Walters (1988). Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries, pp. 18-19.



Ali Nasiri Aghdam (Assistant Professor of Economics, Allameh Tabatabaei University)
Ali Jafari Shahrestani (Ph.D Student, Allameh Tabatabaei University)

Abstract

This paper studies the privatization of Iran-Airtour to answer the question "What were the main challenges of privatization of state-owned companies?" The research method used is a "case study". The required information has been collected through interviews with the beneficiaries of the privatization and the use of library documents.

Privatization of Iran-Airtour is one of the most challenging cases in the life of privatization in the country. The company has been Privatized twice due to the non-fulfillment of the obligations of the first buyer. Based on the findings of this study;

In the transfer process, the issue of ownership is not separated from the management and it is necessary to consider the condition of adequacy of the specialized ability to manage the company for the board of directors introduced by the owner.

Despite the approval of the structural reform of the company by the divestiture board, this has not been done due to financial constraints and the preference for immediate sales and earning money over costly and time-consuming activities. It is necessary to consider the need for structural reform in each privatization and if the cost is more than the capacity of the private sector, it should be done by the government.

Lack of transparency in the company's financial situation is one of the most significant problems of this case, which has appeared in the non-inclusion of some assets and liabilities in the financial statements. It is necessary to conduct a more detailed study before the privatization.

In the case of the study, the failure to deliver on time and within the framework of the contract of purchase of the company to the new owner indicates that the current privatization process lacks the final decision-making body and the necessary authority should be given to the transfer board as the final authority.

The economic basis of pricing in the second privatization (in case of non-fulfillment of obligations by the first buyer) was just receiving of unfulfilled claims by the first buyer and pricing is not done based on the current situation of the company. However, the value of the company may have increased or decreased.

The dominance of government structures over the country's economic systems and the imposition of certain conditions on the company, such as government pricing of ticket prices and rules governing flight routes, have been an obstacle to further improving the company's performance.

Keywords: Privatization, Valuation, Transparency, Structure Reform, Iran-Airtour

داستان واگذاری آلومینیوم مهدی-هرمزال و درس آموخته های آن

علی نصیری اقدم^۱

زینب پیروزراهی^۲

چکیده

آلومینیوم نهاده اصلی بسیاری از صنایع حیاتی در شریان اقتصادی هر کشوری است. با وجود این درجه از اهمیت، شرکت آلومینیوم مهدی به همراه طرح هرمزال، که یکی از بزرگترین تولیدکنندگان آلومینیوم کشور تا سال ۱۳۹۸ بود و بیش از نیمی از ظرفیت تولید اسمی آلومینیوم کشور را تا آن سال در اختیار داشت، طی هفت سال (۱۳۹۱-۱۳۹۸) درگیر مسائل واگذاری ذیل قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی قرار گرفت و خصوصی سازی آن را به یکی از واگذاری های چالشی تبدیل کرد. از این رو ما در این مطالعه، با استفاده از روش اسنادی و انجام مصاحبه های عمیق، علاوه بر روایت داستان این واگذاری، به مهمترین آسیب ها و درس هایی که از این واگذاری دریافت شد، اشاره کردیم. مهمترین این آسیب ها شامل موارد زیر است: عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی سازی (در ارتباط با عدم وجود شفافیت سیاهه اموال و صورت های مالی، عدم نظارت بر کار کارشناسان رسمی، عدم وجود هماهنگی بین سازمان های دولتی درگیر و عدم توانایی در مکلف کردن شرکت خصوصی شده به رعایت قواعد حکمرانی دولت در سطح بازار)، دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری و وجود نقاط کور در قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) (در مورد طولانی شدن فرآیند واگذاری، واگذاری طرح هرمزال، اختیار سازمان خصوصی سازی در عدم قیمت گذاری مجتمع در شرایط فروش وکالتی و مسئله اهلیت در مورد شرکت های بزرگ دارای مشکلات ساختاری).

واژگان کلیدی: خصوصی سازی، آلومینیوم مهدی، طرح هرمزال.

۱- استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی (ره):

Alin110@yahoo.com

۲- دانشجوی دوره دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی:

Z.pirozrahi@gmail.com



۱- مقدمه

آلومینیوم به عنوان دومین فلز پرمصرف، در طول سه دهه گذشته در اقتصاد دنیا، بیشترین نرخ رشد مصرف را به خود اختصاص داده است. صنایع حیاتی در شریان اقتصادی هر کشور وابستگی قابل ملاحظه‌ای به این فلز ارزشمند دارند. (زارع، ۱۳۹۶) بنابراین تصمیم به تولید این محصول تنها بر مبنای مزیت‌های نسبی نیست و تولید این فلز در اکثر کشورها، برخلاف نداشتن مزیت در تولید، پیگیری می‌شود. برای مثال، چین با وجود آنکه از انرژی فراوان (که ضروری‌ترین نهاده برای تولید آلومینیوم است) بی‌بهره است، در عین حال تبدیل به بزرگ‌ترین تولیدکننده آلومینیوم در دنیا شده است^۳، یا شرکت دوپال امارات علی‌رغم واردات مواد اولیه و نیروی انسانی، در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ پایین‌ترین قیمت تمام‌شده محصول را داشته است.^۴

با وجود این درجه از اهمیت، یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان آلومینیوم کشور که تا سال ۱۳۹۸ بیش از نیمی از ظرفیت تولید اسمی آلومینیوم کشور را در اختیار داشت، علاوه بر آنکه در سال‌های متمادی متحمل زیان انباشته بود و به دلیل مشکلاتی، متناسب با ظرفیت اسمی خود تولید نمی‌کرد، طی هفت سال (۱۳۹۱-۱۳۹۸) درگیر مسائل واگذاری ذیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. با توجه به اهمیت این موضوع و لزوم عبرت‌آموزی از آن برای موفقیت واگذاری‌های آینده، ما با استفاده از بحث‌های مطرح شده در رسانه‌ها، مرور اسناد و آمار و مصاحبه با افراد مرتبط^۵، سعی در روایت داستان این واگذاری و استخراج مهم‌ترین مشکلات آن را داریم. خواهیم دید چگونه نهادهای دولتی، حاکمیتی و نظارتی زیادی در این واگذاری درگیر شدند. مجتمع مذکور یک واحد عظیم با اهمیت و استراتژیک به همراه یک طرح صنعتی، و با طیف وسیعی از مشکلات است؛ همین مسأله به ما در شناسایی ضعف‌ها و قوت‌های کل ساختار حکمرانی در امر خصوصی‌سازی و عبرت‌آموزی برای ساخت یک الگوی احتمالی مناسب برای خصوصی‌سازی به طور مشخص برای واحدهای مشابه- کمک خواهد کرد.

برای موردکاوی واگذاری «مجتمع المهدی-هرمز» ادامه مقاله به این

۳- هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛ <http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news/1392/01/26>؛ ۱۷۲۷۶

۴- خبرگزاری الف، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۱؛ <https://www.alef.ir/news/3961101183>

۵- مصاحبه با آقایان مهدی کرباسیان (رئیس هیأت عامل ایمیدرو در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۷)، مهدی قدمی (مدیرعامل آلومینیوم المهدی-هرمز) در سال ۱۳۹۳ تا پیش از واگذاری به آقای علیمحمدی)، بابک ضرغامی (مدیر کل وقت دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی)- لازم به توضیح است که از آقای علیمحمدی (خریدار شرکت در واگذاری دوم) نیز درخواست مصاحبه شد که ایشان نپذیرفتند.

ترتیب سازماندهی شده است. ابتدا پیشینه مجتمع المهدی به اختصار مرور شده و به چالش‌های آن تا پیش از واگذاری اشاره می‌شود. سپس، داستان واگذاری‌های اول و دوم این شرکت روایت خواهد شد. در گام بعد با جزییات بیشتر انتقادات مطرح شده در خصوص واگذاری دوم به بحث گذاشته می‌شود. پس از آن به واکاوی عملکرد شرکت و مالک خصوصی آن در دوره پس از واگذاری پرداخته، دلایل سلب ید از خریدار خصوص مجتمع و واگذاری آن به مپنا بررسی می‌شود. در پایان نکات کلیدی این واگذاری ارائه خواهد شد.

۲- پیشینه مجتمع المهدی-هرمزال و چالش‌های اصلی آن

بررسی ساختار هزینه تولید آلومینیوم اولیه حاکی از آن است که انرژی، ۲۶ درصد از کل هزینه تولید آلومینیوم را تشکیل می‌دهد (وهابی به نقل از حسینی، ۱۳۹۷). بنابراین، در ایران مزیت نسبی این صنعت دسترسی به منابع انرژی است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵) در کنار سوخت ارزان، نیروی کار ارزان و همچنین بازار داخلی رو به رشد باعث شد موضوع تأسیس کارخانه ایرالکو در سال ۱۳۴۶ به تصویب هیأت دولت برسد و در سال ۱۳۵۱ مورد بهره‌برداری قرار گیرد. به این ترتیب، ایران به اولین تولیدکننده آلومینیوم در خاورمیانه تبدیل شد.^۶ بعد از انقلاب اسلامی و پس از پایان جنگ نیز تصمیم گرفته شد تولید آلومینیوم توسعه یابد. به این ترتیب، پروژه المهدی برای تأسیس در منطقه ویژه اقتصادی صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس تعریف و اولین مذاکرات جهت تأسیس مجتمع المهدی در دی‌ماه ۱۳۶۸ انجام شد. بر این اساس مهدی التاجر را که یکی از سرمایه‌گذاران عمده شرکت توسعه بین‌المللی دبی^۷ است، مجاب به سرمایه‌گذاری در ایران شد.^۸ بر اساس توافق‌های صورت گرفته، طرفین متعهد شدند کارخانه‌ای برای احیاء آلومینا به ظرفیت ۲۲۰ هزار تن در بندرعباس احداث کنند که قابل توسعه به ۳۳۰ هزار تن باشد. مذاکرات طرف‌های خارجی با بانک‌ها و شرکت‌های بیمه متبوع‌شان سر وقت انجام شد، اما هنگام تنظیم قرارداد وام، بانک مرکزی و دولت ایران تضمین‌های کافی را ارائه نکردند^۹ و در نتیجه بانک‌های خارجی

۶- تارنمای شرکت ایرالکو: <http://www.iralco.ir/?p=۱۴۱>

۷- Dubai-based International Development Corporation (IDC)

۸- روزنامه صبح ساحل، شماره ۳۶۷۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۶، <https://sobhesahel.com/pdf/>

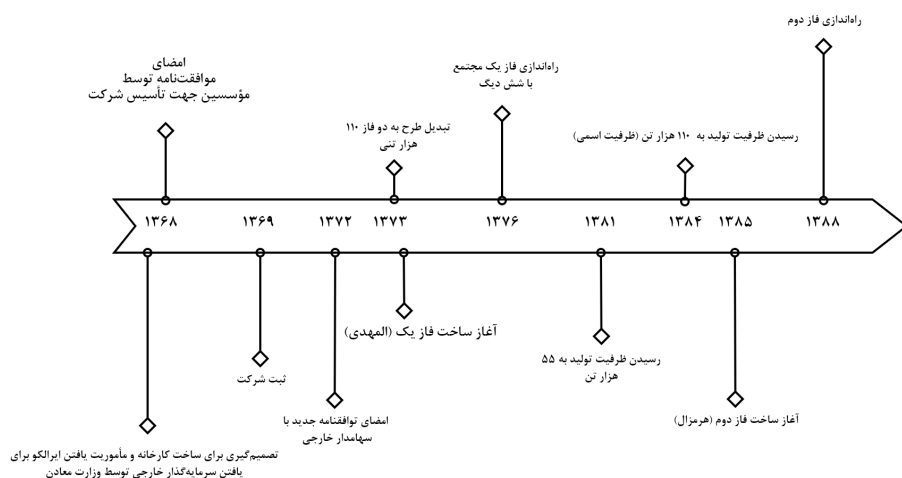
۳۶۷۴/SobheSahel

۹- چرایی عدم ارائه تضمین‌های کافی نیز خود داستان مفصلی دارد. برای مطالعه رجوع شود به: روزنامه صبح ساحل،



از طرح کنار کشیدند. منتفی شدن بحث فاینانس، باعث شد که سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذار خارجی در حد توافق شده نباشد و بنابراین تصمیم گرفته شد با اتکا به منابع و متخصصین داخلی و همکاری سازندگان خارجی و در دو فاز ۱۱۰ هزارتنی عملیات احداث کارخانه پیگیری شود.

روایت داستان ناکامی‌های ایجاد شده در توافقات اولیه برای ساخت مجتمع، به ما در فهم مسائلی که حین و پس از واگذاری بروز کرد، کمک خواهد کرد. در ادامه گزارش خواهیم دید، اختلاف بین طرف ایرانی و سرمایه‌گذار خارجی، به ابتدای تأسیس شرکت محدود نماند و در ادامه منشأ مسائل حقوقی حل نشده -حتی تا پس از خصوصی‌سازی- شد. نکته مهم‌تر دیگر این که عدم ساخت مجتمع مطابق با طرح بهینه اولیه، یکی از دلایل اصلی مشکلات ساختاری مجتمع است که آن را تبدیل به مسأله‌ای می‌کند که حل آن ورای توان بخش خصوصی است. از جمله این مشکلات، طولانی شدن روند ساخت مجتمع، اخذ وام‌های سنگین، انباشت این وام‌ها و مقروض شدن مجتمع است. به طور خلاصه، شکل ۱ روند ساخت و بهره‌برداری از فازهای مجتمع المهدی-هرمزال را در بستر زمان نشان می‌دهد.



شکل ۱. گاه‌شمار تأسیس المهدی-هرمزال



این مجتمع علاوه بر آنکه با از دست دادن سرمایه‌گذار خارجی به صنعتی مقروض تبدیل شد^{۱۰ و ۱۱} تا پیش از آن واگذاری با چالش‌های دیگری نیز درگیر بود، که در زیر به اختصار به هریک پرداخته شده است:

- فقدان نیروگاه اختصاصی تولید برق: ایرالکو برق خصوصی یا نیروگاه نداشت و همین اشتباه درباره المهدی نیز تکرار شد.^{۱۲} حال آنکه در پکیج اولیه المهدی کارخانه برق هم دیده شد، اما بعد از آن که توافقات اولیه مدیریت و مالکیت به هم می‌خورد، کارخانه برق احداث نشد. (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق) از طرفی شبکه انتقال برق بندر عباس هم ظرفیت لازم برای انتقال برق و تغذیه شرکت برای تولید در ظرفیت اسمی را ندارد. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷؛ مصاحبه با تیم تحقیق) به عبارت دیگر، اصلی‌ترین مشکل در صنعت آلومینیوم عدم برخورداری از برق پایدار و مطمئن برای تولید آلومینیوم است. این کمبود در کنار عدم وجود نیروگاه اختصاصی، علاوه بر آنکه هزینه تولید را افزایش داده و موجب افزایش بهای تمام شده و کاهش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی شده است، خسارات دیگری را نیز به ساختار دیگرها وارد می‌کند و هزینه نگهداری آنها را افزایش می‌دهد.^{۱۳}

- ناکارایی در تولید آلومینیوم (مسأله مقیاس): در رابطه با برق، نکته دیگر این است که میزان مصرف برق برای تولید یک کیلوگرم آلومینیوم در کارخانجات ایران حدوداً ۱۷ کیلووات ساعت است که نسبت به میانگین مصرف برق جهانی، حدود ۳ کیلو وات ساعت، و نسبت به پیشرفته‌ترین فناوری حال حاضر در جهان، حدود ۶ کیلو وات ساعت اتلاف انرژی دارد.^{۱۴}

- وابستگی به مواد اولیه وارداتی: آلومینیوم از پودر آلومینا به دست می‌آید. تنها پالایشگاه برای تولید آلومینا در ایران جاجرم است که ظرفیت تولید آن حدود ۲۴۰ تا ۲۵۰ هزار تن در سال است که به تولید ۱۲۰ هزار تن آلومینیوم می‌انجامد. بقیه آلومینای مورد نیاز (حدود یک میلیون و ۲۵۰ هزار تن) آلومینا باید از خارج خریداری و وارد شود.^{۱۵} و بنابراین تولیدکنندگان شمش آلومینیوم به دلیل عدم تخصیص ارز مجبور به

۱۰- هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛

<http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

۱۱- بر مبنای صورت‌های مالی سال ۱۳۹۲، شرکت المهدی، قبل از واگذاری، به تنهایی (بدون لحاظ بدهی‌ها و تسهیلات ارزی طرح هرمزال)، ۷۰۸،۸۰۸،۱ میلیون ریال، مانده بدهی ریالی و ۸۷۴،۵۱ میلیون یورو، مانده بدهی ارزی داشته است.

۱۲- هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛ <http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

۱۳- هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۴۱۳، منتشر شده در تاریخ ۱۳۸۹/۰۸/۲۴؛ <http://magiran.com/pv۶۹۱۲۸>

۱۴- خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۳۰؛

<https://eghtesadnews.com/fa/tiny/news-۱۰۴۵۶۵>

۱۵- هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ <http://magiran.com/p۲۱۵۲۰۶۰>



صادرات تولیدات خود به جای تأمین نیاز داخلی هستند.^{۱۶} درحالیکه از فروش داخلی بیشتر سود کسب می‌کنند.^{۱۷}

۳- داستان واگذاری‌های اول و دوم

با ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و طبقه‌بندی شرکت‌ها در گروه‌های سه‌گانه، شرکت مجتمع آلومینیوم المهدی به همراه طرح هرمزال (متعلق به شرکت مذکور) در فهرست گروه (۱) بنگاه‌های مشمول واگذاری تابعه شرکت مادر تخصصی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) قرار گرفتند. این مجموعه از سال ۱۳۸۹ در فهرست موارد مشمول واگذاری، به تصویب هیأت واگذاری رسید.^{۱۹}

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۰۵ تصویب کرد که به میزان کسر بدهی و کسر صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد، سهام چند شرکت وابسته به وزارت صمت بابت تأدیه مطالبات، به صندوق مذکور واگذار شود.^{۲۰} شرکت المهدی به همراه طرح هرمزال، ششمین مورد از ۹ شرکت مصوب برای واگذاری به صندوق بودند. اما بدون آنکه انتقال سهام در دفاتر شرکت ثبت شود، هفت ماه بعد، در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۷، هیأت وزیران بنا به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید وزیران صنعت، معدن و تجارت و تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تصویب می‌کند که واگذاری سهام به سازمان تأمین اجتماعی اقاله و مجدداً اداره شرکت به سازمان ایمیدرو منتقل شود.^{۲۱}

بنابراین دولت در اولین واگذاری مجتمع، آنهم به یک نهاد عمومی غیردولتی با شکست مواجه شد. به طور کلی، این نوع از واگذاری‌ها در قالب رد دین، علاوه بر تناقض با قوانین عادی و عالی کشور، مکانیزم‌های

۱۶- خبرگزاری تجارت آنلاین، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۵؛ www.tejaratonline.ir/fa/news/2993

۱۷- در بازه زمانی ۱۳۹۱-۱۳۹۶ که صورت‌های مالی آن در دسترس است، به جز سال ۱۳۹۶، درصد سود ناخالص به فروش داخلی المهدی بیشتر از درصد سود ناخالص به فروش صادراتی آن بوده است.

۱۸- مطابق با گزارش سازمان خصوصی‌سازی در مورد واگذاری شرکت المهدی (۱۳۹۸)، قبل از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و از سال ۱۳۸۳، نام المهدی در لیست واگذاری بود و اولین عرضه سهام این شرکت نیز در همین سال رخ داد که به دلیل عدم تقاضا، منجر به فروش نشد.

۱۹- تارنمای سازمان خصوصی‌سازی: www.ipo.ir

۲۰- «تصویب‌نامه درخصوص انتقال صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ با شماره ۱۴۱۵۹۸/ت/۴۵۳۵۲ هـ.

۲۱- براساس بند ۴ تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره ۱۳۱۰۳۷/ت/۴۹۵۵۸ هـ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۸ با عنوان «موظف کردن وزارت امور اقتصادی و دارایی برای تأمین کسری تعهدات صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد از سهام، اموال، پروانه بهره‌برداری معادن و حقوق مالکانه برخی از شرکت‌های دولتی» تصویب شد که سهام دولتی شرکت آلومینیوم المهدی هرمزال (ردیف ۶) از سهام شرکت‌های تعیین شده در مصوبه قبل برای واگذاری به صندوق حذف شود: «ردیف (۶) جدول شماره (۱) موضوع بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۴۱۵۹۸/ت/۴۵۳۵۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ حذف می‌شود».



تخصصی تعبیه شده برای خصوصی سازی را تضعیف می کنند. این دخالت آشکار فرآیندهای سیاسی بر سر شرکت المهدی-هرمزال نیز سایه افکند و چند ماه، مجموعه را در بلاتکلیفی ماندن در ایמידرو یا رفتن به تأمین اجتماعی قرار داد.^{۲۲}

سال بعد از این ناکامی، در جلسه ۱۳۹۳/۰۲/۲۷ هیأت واگذاری-با حضور مدیر عامل وقت المهدی و سرپرست طرح هرمزال، آقای علی اکبر گلکار-قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرمزال برای واگذاری از طریق مزایده مطرح و مورد تصویب قرار گرفت. در این مزایده که البته کسی هم در آن شرکت نکرد، مجتمع به فروش نرفت. مجدداً در جلسه ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیأت واگذاری، قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرمزال مورد تصویب قرار گرفت. مصوبه بهمن ماه، یک تفاوت عمده با مصوبه خرداد ماه داشت آنهم اینکه قیمت پایه دارایی های طرح هرمزال کاهش یافته که دلیل آن هم انداختن تعهد پرداخت اقساط فاینانس طرح هرمزال به گردن خریدار بود.

بعد از انتشار آگهی عمومی، مدیریت وقت المهدی^{۲۳} (آقای قدمی، که بعد از مزایده اول بر سر کار آمده بود) و ایמידرو به قیمت اعلامی معترض می شوند. با توجه به عدم توجه نهادهای مسئول به اعتراضات صورت گرفته، مدیریت المهدی به سازمان های نظارتی نامه نوشتند و همین امر موجب ورود دستگاه های نظارتی و افکار عمومی به این پرونده شد و سازمان بازرسی کل کشور دو هفته پیش از برگزاری مزایده دوم (جلسه بازگشایی پاکات)، از وزیر امور اقتصادی و دارایی می خواهد که روند مزایده متوقف شود. اما سازمان خصوصی سازی در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۸ مزایده را با شرکت یک نفر برگزار می کند و در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳، شرکت فرو آلیاژ گنو که کل سهام آن به بخش غیر دولتی تعلق داشت، با پیشنهاد ۹۲۹ میلیارد تومان برای هر دو مجتمع، برنده مزایده اعلام می شود. شش روز بعد از اعلام برنده مزایده و قبل از هر اقدام دیگری، دیوان محاسبات کشور نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۹ نسبت به پایین بودن قیمت فروش هشدار داده، خواستار توقف مزایده می شود. پس از دریافت ثمن نقدی معامله بود که هیأت واگذاری در جلسه خود به تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ مسأله

۲۲- فشار هزینه های این نوع از واگذاری در نهایت موجب شد که در سال ۱۳۹۳، اصلاحیه ماده (۶) قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ تصویب و به صراحت، واگذاری در قالب رد دین به نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع شود.

۲۳- مدیر عامل هیأت مدیره المهدی در تاریخ تهیه صورت های مالی سال منتهی به ۱۳۹۲/۱۲/۲۹ (و گزارش تغییر در وضعیت مالی تا تاریخ ۱۳۹۳/۸/۳۰) که مبنای تعیین قیمت پایه سهام قرار گرفت، آقای علی اکبر گلکار بودند. ایشان در دی ماه ۱۳۹۳ از المهدی رفتند.



قیمت‌گذاری را مورد بررسی قرار داده، ارجاع ارزیابی مجدد به کارشناسی را مورد تصویب قرار می‌دهد. در نهایت هیأت واگذاری در جلسه خود به مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۳۱ نتیجه بررسی‌های هیأت کارشناسی را اعلام می‌کند و بر اساس ارزیابی جدید کارشناسان تصمیم می‌گیرد قیمت معامله را افزایش دهد و قراردادی به ارزش ۳۴۶ میلیارد تومان به قرارداد واگذاری الحاق کند.

در این بین، عده‌ای از کنندگان نسبت به این واگذاری به دیوان عدالت اداری شکایت کردند و دیوان با سلب صلاحیت از خویش، رسیدگی را در صلاحیت هیأت دآوری دانست.^{۲۴} طرح این شکایت نزد هیأت دآوری نیز منجر به دادنامه شماره ۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۸ شد که بر مبنای آن، با اکثریت آرا حکم به رد دعوا نسبت به دو خواسته (ابطال تصمیم مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیأت واگذاری و ابطال قرارداد مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ سازمان خصوصی‌سازی با خریدار) صادر شد.

در این مرحله نیز آقای احمد توکلی، کننده وقت مجلس شورای اسلامی، به محکمه تجدید نظر شکایت بردند که آن محکمه نیز در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ قرار رد دعوی بدوی را صادر کرد. متن رأی دادگاه نیز جالب توجه است؛ در این رأی آمده که دادگاه، ایراد ذینفع نبودن آقای احمد توکلی به‌عنوان کننده مجلس را وارد می‌داند چرا که ذینفع بودن یکی از شرایط اقامه دعوا است و اگر این استدلال را بپذیریم که کنندگان مجلس به کنندگی از مردم که در اموال دولتی ذینفع هستند، پس ذینفع برای اقامه می‌باشند در این صورت به تعداد اتباع کشور امکان طرح هر بار دعوا به واگذاری‌ها وجود خواهد داشت. مضافاً اینکه این امر، واگذاری را دچار بی‌ثباتی شدیدی خواهد کرد و خریدار در هر زمان باید منتظر طرح دعوی از ناحیه هر شخص حقیقی یا حقوقی در کشور و پاسخگویی نسبت به آن دعوا در هیأت دآوری باشد. از طرفی مطابق با فصل هفتم و هشتم برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اولاً دو نفر از اعضای شورای هیأت واگذاری، کنندگان مجلس شورای هستند که از طرف مجلس معرفی می‌شوند، ثانیاً تصمیمات هیأت واگذاری باید حتماً به تأیید شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برسد که در این شورا نیز سه نفر از کنندگان مجلس با معرفی مجلس حضور دارند؛ ثالثاً مصوبات این شورا در اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به ریاست مجلس ارسال می‌شود که در صورت اعلام مغایرت از سوی رئیس مجلس، شورا موظف به اصلاح یا لغو مصوبات خود است.^{۲۵}

۲۴- خبرگزاری ایرنا، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶؛ <http://www.irna.ir/news/۸۱۸۹۶۸۴۴>
۲۵- اشاره به تبصره (۲) بند (الف) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارد.

داستان اعتراضات به فرآیند واگذاری به همین جا ختم نشد. بعد از واگذاری رسمی مجتمع به خریدار، همچنان اعتراضات و انتقادات نسبت به واگذاری و نقص تعهدهای خریدار توسط کنندگان مجلس و کارشناسان در مجامع و محاکم مختلف مطرح بود. این انتقادات به حدی بود که سازمان بازرسی طی نامه شماره ۱۶۳۵۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۳ به رییس جمهور، گزارش مبسوط و مستندی را درباره نحوه واگذاری دو مجتمع آلومینیوم المهدی و هرمزال ارائه و تصریح کرد که در فرآیند قیمت گذاری و واگذاری آلومینیوم المهدی و مجتمع هرمزال و متعاقب آن انعقاد قراردادهای واگذاری و الحاقیه، ابهامات و اشکالات متعددی وجود داشته و همچنین برخی از قوانین موضوعه از جمله بند (الف) و (ج) ماده (۱۷) و تبصره (۲) ذیل آن^{۲۶}، بند (۵) ماده (۱۸)^{۲۷}، بند (الف) ماده (۱۹)، تبصره (۲) و (۵) ماده (۲۰) و بند (ب) ماده (۲۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توسط هیأت واگذاری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی سازی و مسئولین سازمان توسعه ای ایمیدرو رعایت نشده است. در گزارش با ذکر مصادیقی از رفتارهای سازمان خصوصی سازی، به طور مکرر این سازمان را طرفدار خریدار می شناسد. اواخر سال ۱۳۹۷ نیز، در گزارش دیوان محاسبات از خصوصی سازی غیرقانونی شرکت های دولتی در قالب گزارش تفریغ بودجه ۱۳۹۶، یکی از نمونه های مورد اشاره، آلومینیوم المهدی-هرمزآل بود که واگذاری آن مصداق عدم رعایت «آیین نامه اجرایی شیوه های قیمت گذاری بنگاه ها» و «قانون کارشناسان رسمی دادگستری» به دلیل عدم ارزیابی بخش اعظمی از دارایی ها به ارزش تقریبی پانصد میلیارد تومان شناخته شد. همچنین، در آن گزارش آمده است که شرکت های مذکور به میزان ۲۶۰ میلیارد تومان کمتر از ارزش واقعی واگذار شده اند.

۴- شرح اعتراضات و انتقادات به واگذاری

اعتراضات مطرح شده به واگذاری المهدی-هرمزآل ابعاد مختلفی داشت که در زیر، به اختصار به آنها پرداخته می شود:

۲۶- تبصره (۲) ماده (۱۷)- «اعضاء هیأت مدیره، مدیرعامل و سایر مدیران بنگاه هایی که اقدام به کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش های مالی غیرواقع، جهت پنهان کردن وضعیت واقعی بنگاه کنند متخلف محسوب و به مجازاتهای مقرر در مواد (۷۲) و (۷۵) این قانون محکوم خواهند شد.»

۲۷- بند (۵) ماده (۱۸)- «در اجرای این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن دسته از طرحها و تصدیهای اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب کرده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام کند. این حکم تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر است.» با اینکه در متن قانون حکم این ماده تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر دانسته شده، در سال ۱۳۹۴ در نامه سازمان بازرسی کل کشور به آن استناد شده است.



- قیمت‌گذاری: یکی از اصلی‌ترین موضوعات مورد اعتراض از جانب منتقدان واگذاری - با اعداد و ارقام ادعایی مختلف- به حساب نیاموردن بخشی از اموال و دارایی‌ها (مانند موجودی شمش هرمزال^{۲۸}، آندهای سوخته^{۲۹}) یا کم‌برآوردی آنها^{۳۰} در محاسبه قیمت پایه مزایده بود و در این رابطه منتقدان، قبول ارزش‌گذاری مجدد و انعقاد قرارداد الحاقی را دلیلی بر صحت انتقاد خود می‌دانند.

در رابطه با اعتراضات مرتبط با قیمت‌گذاری، رییس وقت سازمان خصوصی‌سازی، آقای پوری‌حسینی، مدعی بود که بخش اعظمی از مابه‌التفاوت ۳۴۶ میلیارد تومانی و در نتیجه بخشی از اعتراضات به قیمت‌گذاری، به عدم افشای دقیق دارایی‌های المهدی و هرمزال ارتباط داشت.^{۳۱} این انگشت اتهام به سمت مجموعه مدیریت المهدی، در نامه سازمان بازرسی به رییس جمهور نیز آمده بود. (با اشاره به اینکه واگذاری انجام شده مغایر با تبصره (۲) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است). در همین رابطه، سازمان خصوصی‌سازی مدعی است پیش‌نویس گزارش تعیین قیمت پایه سهام شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال، طی نامه شماره ۲۴۹۷۴/۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۷ عنوان دیوان محاسبات کشور ارسال شده بود؛ لیکن هیچ‌گونه اعتراضی از طرف نهادهای مذکور دریافت نشد. (تارنمای سازمان خصوصی‌سازی) در مرحله بعد نیز، وقتی قیمت برای تصویب به جلسه هیأت واگذاری می‌رود، کننده وزارتخانه مربوط (در این مورد وزارت صنعت، معدن و تجارت) می‌تواند در مورد اعتراضاتی که اعمال نشده شروع به صحبت کرده، به طور مستند از آنها دفاع کند. هیأت واگذاری اگر مستندات را بپذیرد در قیمت اعلام می‌کند. در هر صورت تصمیم‌گیرنده نهایی هیأت واگذاری است.^{۳۲} (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق).

۲۸- شمش‌های آلومینیوم هرمزال بود که چون قرار بود هرمزال به صورت طرح -و نه شرکت- واگذار شود و از طرفی قیمت‌گذاری محصول به دلیل تغییرات روزانه قیمت آن امکان‌پذیر نبود، در ارزش‌گذاری مجتمع نادیده گرفته شدند. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق) این شمش‌ها تا چند ماه بعد از واگذاری رسمی مجتمع، همچنان این محل مناقشه بین خریدار و ایمیدرو بود.

۲۹- ضایعات آندی یا باتس موجود در مجتمع تنها ۳۵۰۰ تن برابر با رقم قید شده در صورت مالی -برآورد شدند؛ اما در کارشناسی دوم، مقدار واقعی آنها حدود ۱۴۰ هزار تن اعلام شد. توجیه آقای قدمی در عدم اعلام میزان واقعی ذخایر در صورت مالی این بود که چون این آندهای سوخته یک دوره‌ای اصلاً ارزش نداشتند و ضایعات محسوب می‌شدند در دفاتر ثبت نشدند. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق)

۳۰- برای مثال گفته می‌شود، یکی از کارشناسان رسمی (مرتضی محمدخان) نیمی از دیگ‌های آلومینیوم‌سازی این مجتمع را در گزارش خود ضایعات به شمار آورده در حالی که هر چهار سال یکبار دیگ‌های مذکور دوباره بازآوری و بکار گرفته می‌شوند و در عملیات بازآوری، تنها با عملیات نسوزکاری ارزش هر دیگ آلومینیوم المهدی حدود یک میلیارد تومان افزایش پیدا می‌کرد. (خبرگزاری فارس، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰)

<https://www.farsnews.ir/news/۱۳۹۴۰۸۲۰۰۱۱۹۸>

۳۱- خبرگزاری صداوسیما، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ <https://www.ircnews.ir/Ocs/۱۳۹۴۰۶۲۲>

۳۲- به موجب جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تصویب قیمت موارد مشمول واگذاری از جمله وظایف و اختیارات هیأت واگذاری است. ضمناً به موجب آیین‌نامه اجرایی شیوه‌های



اما این موضوع، از کوتاهی در نظارت بر فرآیند قیمت گذاری نمی کاهد. سازمان خصوصی سازی بنا بر رسالت و وظایف قانونی خود باید بر کار کارشناسان رسمی و منتخب دادگستری که مسئول قیمت گذاری هستند نظارت داشته باشد. در گزارش سازمان بازرسی در نامه به رییس جمهور در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۳ آمده است، برخی از کارشناسی های تعیین قیمت پایه مزایده، بدون حضور در محل مجتمع و بازدید از مال و ملک و ماشین آلات، و از راه دور انجام گرفته است.^{۳۳}

- جنبه های حقوقی: یکی دیگر از جنبه های مهم که اشکالات بسیاری در تمام واگذاری ها از جمله واگذاری المهدی ایجاد کرد، مسائل حقوقی مجتمع از جمله در ارتباط با ضمانت پرداخت بدهی های طرح هرمزال^{۳۴}، زمین مجتمع^{۳۵}، ادعای التاجر^{۳۶} و عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت^{۳۷} بود که در ارتباط با آنها دولت، موظف بود برای آنکه واگذاری با کمترین هزینه برای دولت و خریدار بخش خصوصی انجام شود، این مسائل را قبل از واگذاری حل و فصل کند.

- اهلیت خریدار: مسأله اهلیت خریدار یکی از محورهای پر تکرار در نقد واگذاری دوم بوده است. در بررسی عملکرد سازمان خصوصی سازی، آنچه که باید معیار انتقاد قرار گیرد قوانین و دستورالعمل هایی است که توسط مراجع ذیصلاح برای شیوه عمل این سازمان وضع شده است؛ چه آنکه با مرور آنچه که منتقدان واگذاری ها تحت عنوان مبهم و کلی «اهلیت خریدار» بیان می کنند نمی توان به قضاوتی درست دست پیدا کرد. در خصوص احراز اهلیت متقاضیان خرید یک شرکت، ابتدای امر، سازمان خصوصی سازی موظف است اهلیت عام (عدم وجود بدهی معوق به سازمان خصوصی سازی، ممنوع معامله نبودن و نداشتن بدهی معوق به

قیمت گذاری بنگاه ها، موضوع تصویب نامه شماره ۶۳۴/۲/۱۹۶۵۱۴/۲۱۰۶۷۸ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، «قیمت پایه بنگاه مشمول واگذاری قیمتی است که توسط کارشناس قیمت گذاری سهام و با بکارگیری روش های مندرج در آیین نامه مذکور مشخص و پس از تصویب توسط هیأت واگذاری، مبنای تعیین قیمت نهایی واگذاری قرار می گیرد». بنابراین طبق مفاد آیین نامه مذکور، اظهار نظر و تصمیم گیری در خصوص قیمت پایه سهام و بنگاه های عرضه شده در راستای قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، منحصرأ از اختیارات هیأت واگذاری است. (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۹)

۳۳- این مورد را آقای مهدی کرباسیان و آقای مهدی قدمی مدیر وقت المهدی در مصاحبه با تیم تحقیق تأیید کردند.
۳۴- بدهی ایمیدرو بابت طرح هرمزال به بانک های ایتالیایی بود. از آنجا که هرمزال به صورت طرح و دارایی واگذار شد، بدهی های مربوط به ایجاد آن بر عهده تسهیلات گیرنده (ایمیدرو) باقی ماند و طرف ایتالیایی بازپرداخت تسهیلات اعطایی خود را از ایمیدرو طلب می کرد.

۳۵- شواهد نشان می دهد که زمین مجتمع که متعلق به ایرالکو و در اجاره ایمیدرو بوده است، در ارزش گذاری اول احتمالاً بدون سند شناسایی شده و ارزش آن صفر یا رقم ناچیزی قیمت گذاری شده است. در سال ۱۳۸۷ ایمیدرو و کالتنامه بلاعزلی از شرکت آلومینوم ایران برای فراهم کردن شرایط فروش و انتقال مالکیت زمین مذکور دریافت کرده است.

۳۶- با شروع بحث احتمال واگذاری شرکت در سال ۱۳۹۱، التاجر ادعاهایی در مورد آورده نقدی و سهامش از شرکت مطرح کرد که تا واگذاری بدون حل ماند.

۳۷- سازمان خصوصی سازی پذیرفته است که فروختن هرمزال به صورت دارایی، مشکلاتی از قبیل انتقال بدهی بیمه ساچه و یا شمش های ایمیدرو را ایجاد کرد. (ضرغامی، ۱۳۰۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)



سیستم بانکی) متقاضیان را بررسی کند. علاوه بر این، براساس ماده (۱) دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع تصویب نامه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیأت واگذاری، بنگاه‌هایی که دارای ویژگی‌های خاصی باشند^{۳۸} از نظر این دستورالعمل استراتژیک محسوب می‌شوند.^{۳۹} بر اساس ماده (۲) این دستورالعمل، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند قبل از واگذاری بلوک کنترلی و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا به ویژگی‌های اشاره شده در ماده (۱)، استراتژیک محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیأت واگذاری پیشنهاد کند و پس از آن، تصویب یا عدم تصویب لزوم اعمال شرایط دستورالعمل مشتریان استراتژیک به عهده هیأت واگذاری است. در صورت تصویب هیأت واگذاری، شرایط اهلیت خاص مشتریان استراتژیک و هیأت مدیره و مدیر عامل منصوب آنان - ذکر شده در ماده (۳) این دستورالعمل^{۴۰} باید مورد بررسی قرار گیرد.

در مورد شرکت المهدی مصوبه‌ای در خصوص بنگاه استراتژیک و استراتژیک بودن مشتریان و مدیران منصوب آن شرکت توسط هیأت واگذاری یافت نشده است. سازمان خصوصی‌سازی نیز خود مرجع تعیین یا تصمیم‌گیری برای اعمال شرایط اهلیت در واگذاری‌ها نبوده و نیست؛ لذا نقشی هم در وضع شرط اهلیت در واگذاری‌ها ندارد و صرفاً تصمیمات هیأت واگذاری را در آگهی‌ها درج و عقد قرارداد کرده است. بنابراین، خریدار مجتمع المهدی-هرمز آل اهلیت عام را احراز کرده و از نظر هیأت واگذاری، مجتمع واجد شرایط لازم برای بررسی اهلیت خاص

۳۸- ماده ۱- «بنگاه‌هایی که دارای یک یا برخی از ویژگی‌های زیر باشند از نظر این دستورالعمل استراتژیک محسوب می‌شوند: - ارزش بنگاه به دلیل فعالیت و عملیات جاری نبوده و قیمت آن عمدتاً از انبوه اموالی مانند زمین، املاک و مستغلات تشکیل شده که امکان و ظرفیت بکارگیری در مواردی غیر از فعالیت جاری بنگاه را دارند ولی قیمت‌گذاری این اموال با سهام بنگاه با شرایط کاربری جاری انجام شده باشد.

- تولید یا توزیع‌کننده خدمات عمومی و انحصاری بوده، یا دارای محصولات و خدمات مورد مصرف همگان نظیر برق، گاز، آب و ... باشد.

- دارای فن‌آوری خاص، پیچیدگی و حساسیت فعالیت و یا امتیازات و قراردادهای ویژه باشد.

- دارای برنامه توسعه‌ای نیمه تمام و نیازمند سرمایه‌گذاری و تکمیل باشد.

- سایر ویژگی‌ها با تشخیص و تعیین هیأت واگذاری.»

۳۹- دستورالعمل مصوب ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ به روزترین مبنای عمل تا زمان واگذاری دوم شرکت است. این دستورالعمل با دستورالعمل اجرایی «روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها» مصوب مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲ به شماره ۲۰۷۲۶۰ هیأت واگذاری اصلاح شده است که در آن به تفکیک به معیارهای اهلیت عام و خاص اشاره می‌شود.

۴۰- شرایط مورد اشاره به شرح زیر هستند:

- داشتن برنامه حداقل ۵ ساله برای مدیریت و توسعه بنگاه .

- داشتن حداقل ۵ سال سابقه فعالیت در زمینه بنگاه مورد واگذاری .

- داشتن تخصص و توان مالی، اقتصادی، فنی یا حرفه‌ای متناسب با فعالیت بنگاه .

- عدم سوء پیشینه و محکومیت‌های کیفری موضوع ماده (۶۲) مکرر قانون مجازات اسلامی شامل محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا تقلب.»

خریدار نبوده است. از طرفی مهم است که به این نکته توجه شود که در شرکت‌های تجاری، مالکیت شرکت از مدیریت آن منفک است و بنابراین لزومی ندارد که متقاضی خرید، واجد صلاحیت‌های حرفه‌ای و فنی برای اداره شرکت باشد.

۵- مجتمع پس از واگذاری دوم

داستان پر فراز و نشیب المهدی به واگذاری پر حرف و حدیث آن محدود نشد. آنچه که بعد از واگذاری شروع به خودنمایی کرد کارشناسان به «عدم اهلیت» خریدار نسبت دادند که البته محل بحث است.

۱-۵- بحران کارگری

پس از گذشت بیش از شش ماه از قطع شدن واگذاری، خبر اخراج حدود ۶۰۰ کارگر و کاهش حقوق باقی پرسنل آلومینیوم المهدی منتشر شد که اعتراضات و تجمعات کارگری را در پی داشت. به موجب بند (۳) ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^{۴۱}، خریدار متعهد شد تعداد کارکنان شرکت (المهدی بدون طرح هرمزال) که ۱۳۶۷ نفر ثبت شده بود را در طول دوره نظارت ۸ ساله ثابت نگه داشته و کمتر نکند. مطابق با این بند، خریدار در قبال این ۶۰۰ نفر (که مازاد بر تعداد قید شده در قرارداد بودند) تعهدی نداشت، اما علی‌رغم این موضوع در پی اعتراضات مطرح شده و مذاکرات صورت گرفته، خریدار پذیرفت که آن ۶۰۰ نفر را اخراج نکند.

۲-۵- عرضه بورسی

بعد از واگذاری به بخش خصوصی، مالک جدید شرکت آلومینیوم المهدی دیگر خود را ملزم به عرضه محصولات در بورس نمی‌دید^{۴۲} که این موضوع منجر به رأی شورای رقابت در جلسه ۳۳۹ این شورا شد که بر اساس آن عدم عرضه شمش در بورس کالا مصداق رویه ضد رقابتی است و شورا، آقای علیمحمدی - سهامدار عمده شرکت - را به جریمه نقدی دو میلیارد ریالی محکوم کرد و دستور به عدم تکرار این رویه داد. البته با وجود حکم شورا، مشکل عدم عرضه بورسی تا قبل از پس گرفتن شرکت از ایشان همچنان پابرجا بود و مطابق با آمار منتشره بورس کالای ایران شرکت آلومینیوم المهدی از پاییز ۱۳۹۴ تا پاییز ۱۳۹۷ هیچ شمش را به

۴۱- هیأت واگذاری مکلف است «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.»
۴۲- پیش از این اشاره شد، مجتمع برای تأمین ارز برای واردات مواد اولیه، مجبور به صادرات تولیدات خود بود.



طور مستقیم در بورس کالا عرضه نکرد.

۵-۳- تولید

مطابق با گزارش سازمان خصوصی‌سازی و گزارش‌های آماری ایمیدرو از زمان واگذاری دوم (سال ۱۳۹۴) مجموع تولید شمش خالص المهدی-هرمزال، تا پایان سال ۱۳۹۶ (یعنی تا قبل از آنکه زمزمه‌های فروش مجدد شرکت شنیده شود) کاهش چشمگیری را نشان نمی‌دهد. این مشاهده آماری بر خلاف جو حاکم بر فضای رسانه‌ای آن زمان بود که خریدار شرکت را به کاهش تولید و از رده خارج کردن دیگ‌های کارخانه متهم می‌کرد.

۵-۴- عدم انجام تعهدات

یکی از تعهدات خریدار، پرداخت اقساط ایمیدرو بابت فاینانس طرح هرمزال به طرف ایتالیایی بود. مطابق قرارداد، خریدار موظف بود ماهانه دو هزار تن شمش آلومینیوم تحویل ایمیدرو بدهد و بعد از آن ایمیدرو متعهد بود اقساط را به طرف خارجی پرداخت کند. جدای از آنکه این فرمول عملاً اجرایی نشد و در اجرا به مشکل برخورد (برای مثال ایمیدرو به درجه خلوص محموله شمش ارسالی معترض بود) (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)، بر اساس اسناد به دست آمده از مکاتبات ایمیدرو، بانک صنعت و معدن و سازمان خصوصی‌سازی، با توجه به عدم بازپرداخت بدهی طرف ایتالیایی توسط خریدار، شرکت بیمه ساچه که پرداخت اقساط توسط ایمیدرو را ضمانت کرده بود، اعلام کرد که پوشش بیمه‌ای برای کشورمان را معلق خواهد کرد. سازمان ایمیدرو برای رفع این محدودیت که به اعتبار کشور گره خورده بود مجبور به جبران آن شد و در تاریخ فروردین ماه ۱۳۹۶، تسهیلاتی ارزی از بانک صنعت و معدن به نام شرکت دریافت کرد تا اقساط مربوط به خریدار هرمزال را پرداخت کند. جالب‌تر آنکه سازمان خصوصی‌سازی متضمن وام خریدار المهدی و هرمزال نزد بانک صنعت و معدن شده است. این در حالی است که خریدار، حتی قسط اول این وام را هم در موعد مقرر پرداخت نکرد و بانک صنعت و معدن به ایمیدرو و ایمیدرو به سازمان خصوصی‌سازی متوسل شد تا خریدار را متقاعد کند که اقساط وام کلان اعطایی به وی را بپردازد. تعهد دیگر خریدار، تحویل ذخیره شمش هرمزال به ایمیدرو بود. خریدار علی‌رغم رأی دادگاه به نفع ایمیدرو در ماجرای شمش‌ها، اجازه خروج تمام موجودی شمش را به ایمیدرو نداد.^{۴۳} آقای پوری حسینی همزمان

۴۳- طبق صورتجلسه منتشر شده با سرپرست سازمان خصوصی‌سازی، در جلسه‌ای با حضور کنندگان خریدار، سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰، در مورد اعاده این موجودی شمش، کننده خریدار مدعی بود که «چنانچه

با رسانه‌ای شدن واگذاری سوم المهدی، در مصاحبه با خبرگزاری تسنیم به این موضوع اشاره می‌کنند که یکی از نکاتی که باعث شد تا با آقای علیمحمدی به مشکل بخوریم و خریدار دیگری را جایگزین او کنیم مسأله شمش‌های ایمیدرو بود؛ چراکه با وجود آنکه ۳ سال از زمان خرید می‌گذشت هنوز مقداری از شمش‌ها تحویل ایمیدرو نشده بود.^{۴۴}

۶- واگذاری سوم

بعد از گذشت سه سال و با پشت سر گذاشتن جنجال‌های فراوان، سازمان خصوصی‌سازی تصمیم به فروش مجدد سهام در وثیقه کرد. در تاریخ یکم بهمن ماه ۱۳۹۷ سازمان اطلاعیه‌ای به این شرح منتشر کرد که به دلیل عدم ایفای تعهدات توسط خریدار (عدم پرداخت قسط مهر ماه ۱۳۹۷ و اقساط ارزی تیر ماه تا آبان ماه ۱۳۹۷ بانک صنعت و معدن) جهت استیفای حقوق دولت، به وکالت از بدهکاران (شرکت فروآلیاز گنو) با انتشار فراخوان واگذاری سهام و دارایی اقدام کرد و بر این مبنا در اوایل بهمن ماه سال ۱۳۹۷، شرکت (مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران) مپنا جایگزین خریدار قبلی شد.

بعد از واگذاری به مپنا، به فاصله چند ماه، هیأت وزیران (جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷) به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با تهاثر مطالبات شرکت‌های وابسته به گروه مپنا از شرکت مدیریت شبکه برق ایران با بدهی گروه مپنا به سازمان خصوصی‌سازی موافقت کرد^{۴۵} و به این ترتیب شایعات مطرح شده در زمان واگذاری المهدی (واگذاری به مپنا در ازای تسویه بدهی دولت به مپنا) به نوعی تأیید شد. گویی این واگذاری از همان ابتدا با هدف انجام این تسویه حساب بدهی انجام شده است. جدای از بحث پیچیدگی‌های اداری اجرای تسویه بدهی‌ها، در اینجا پرسش آن است که با این تسویه بدهی، چه بر سر تعهدات و تصمیمات ایمیدرو خواهد آمد که بنا بود به اتکای درآمد حاصل از واگذاری مجتمع ایفا شود. از طرفی وضعیت سهامداران مپنا، به وضوح نشان می‌دهد که نمی‌توان این شرکت را خصوصی دانست. در واقع سؤالی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که اداره مجتمع توسط ایمیدرو (وابسته به وزارت صمت) چه تفاوتی با اداره آن توسط مپنا (وابسته به وزارت نیرو) داشته است؟ آیا چیزی جز تسویه مقداری از بدهی‌های دولت بوده است؟

تعهدات طرح هرزال از آنچه به‌عنوان موجودی شمش آلومینیوم در واگذاری محاسبه شده است، کسر شود و مازادی وجود داشته باشد خریدار آماده انتقال آن به ایمیدرو خواهد بود.»

۴۴- خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai/1918614>

۴۵- تصویب‌نامه هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷ به پیشنهاد شماره ۵۷/۱۳۵۴۲۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی



نکته مهم دیگر در واگذاری سوم مجتمع این است که سازمان خصوصی‌سازی سهام در وثیقه را به کنندگی از خریدار به مینا واگذار کرد و بعد از گذشت چهار سال از واگذاری به آقای علیمحمدی، با همان قیمت واگذاری قبل، فروش به مینا انجام شد.

۷- نکات کلیدی واگذاری المهدی-هرمزال

حال نوبت آن است که ببینیم از مرور داستان واگذاری‌های شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال چه درس‌هایی می‌توانیم بیاموزیم. نکات کلیدی داستان واگذاری المهدی-هرمزال را می‌توان در قالب محورهای زیر خلاصه کرد.

۷-۱. عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی‌سازی

همانطور که اشاره شد، در ماجرای کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌های مجتمع، حل دعاوی حقوقی، یا در ماجرای عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت، هم دستگاه‌های اجرایی دولتی (سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو)، هم بستر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، و هم نظام حکمرانی خصوصی‌سازی در ایران مؤثر بود. این که سهم هر یک در رقم خوردن این ماجرا چقدر بود، چندان مهم نیست و در کلیت داستان تغییری ایجاد نمی‌کند. آنچه که مهم است شناسایی نقاط آسیب‌پذیر این فرآیند است که انتقال مالکیت به بخش خصوصی را (به جای نعمت) تبدیل به نعمت می‌کند. استنباط اجمالی تیم تحقیق از این نقاط آسیب به شرح ذیل است:

- عدم وجود شفافیت سیاهه اموال و صورت‌های مالی: در داستان زمین مجتمع که به صورت اجاری در اختیار شرکت بود و هنوز نحوه انتقال آن به شرکت تعیین تکلیف نشده بود، در مورد شمشهای موجود در کارخانه‌ها که قیمت آن در واگذاری لحاظ نشده بود و در عین حال، از کارخانه هم خارج نشده بود، در مورد ضایعات آندی مجتمع، در خصوص بدهی‌های مربوط به احداث طرح هرمزال و ... ابهام‌های زیادی وجود داشت و در سیاهه اموال، صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری رویه واحد و شفافیت در خصوص آنها مشاهده نمی‌شود و همین زمینه بسیاری از مشکلات و اعتراضهای بعدی بود.
- عدم نظارت بر کار کارشناسان رسمی: در مورد قیمت‌گذاری مجتمع المهدی، کارشناسان رسمی به وظایف خود در حیطة رؤیت مجموعه و بررسی اسناد و مدارک دارایی‌های آن عمل نکردند و سازمان نیز نشان داد در نظارت بر کار این کارشناسان اهتمام لازم را نداشته است.

این ایراد را درمورد عدم رؤیت ذخیره آند سوخته مجموعه که امکان نداشت با وجود بازدید از مجموعه، این دارایی کم برآورد شود- به وضوح مشاهده کردیم.

● عدم وجود هماهنگی بین سازمان‌های دولتی درگیر: مطابق با بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیأت واگذاری «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود» و بنابراین به موجب این قانون، مالکیت شرکت از زمان شمول شرکت در لیست واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود و ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیأت واگذاری تعیین می‌کند و در عین حال اداره امور شرکت در مجموعه مادر تخصصی -در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت- باقی می‌ماند. به موجب این ماده قانونی که با هدف تسهیل امر واگذاری تصویب شده است، ایجاد هماهنگی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی (هیأت واگذاری) و وزارت صمت (شرکت مادر تخصصی ایمیدرو) در پیشبرد امور شرکت اهمیت بالایی پیدا می‌کند. اما بر خلاف این مهم، در مواردی مانند تبدیل طرح هرمزال به شرکت، تعیین تکلیف اختلافات با مهدی‌التاجر، پیگیری در خصوص انتقال زمین‌های در اختیار شرکت، شاهد بودیم که این هماهنگی صورت نپذیرفته و از محل آن دعاوی، بلاتکلیفی و هزینه‌هایی به طرفین درگیر در امر واگذاری تحمیل شد.

● عدم توانایی در مکلف کردن شرکت خصوصی‌شده به رعایت قواعد حکمرانی دولت در سطح بازار: این موضوع نیز یکی از مسائل بنیادی و نگرانی‌های اصلی در واگذاری شرکت‌های دولتی دارای تولیدات مهم و استراتژیک است؛ اینکه دولت و نهادهای متولی در بحث حکمرانی بازار، می‌توانند شرکت‌های خصوصی‌شده را مجبور کنند که به سیاست‌های کلان در سطح بازار مقید باشند. برای مثال در فقره واگذاری المهدی-هرمزآل دیدیم که خریدار سهام کنترلی مجموعه، از عرضه تولیدات شمش آلومینیوم در بورس کالا خودداری می‌کند و حتی اعتراضات شرکت‌های پایین دستی و رأی شورای رقابت نیز نتوانست رفتار خریدار را تغییر دهد. در چاره‌اندیشی برای این مسأله لازم است که قبل از واگذاری‌ها، به طور مشخص برای هر شرکت اقدامات لازم و سناریوهای مختلف بررسی شود.

۷-۲- دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری



چه در واگذاری شرکت به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و چه در واگذاری به مپنا، شاهد دخالت فرآیندهای سیاسی در واگذاری مجتمع بودیم؛ که علاوه بر تناقض قانونی آن با قوانین عادی و عالی کشور (در فقره واگذاری به صندوق) و روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موجب به حاشیه راندن مکانیزم‌های تخصصی واگذاری شده است. هر چند در مورد واگذاری شرکت‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی تا حدودی قوانین حاکم از بعد از واگذاری اول اصلاح شد، اما لازم است در مورد واگذاری با هدف رد دین، مخصوصاً به شرکت‌های شبه دولتی چاره‌اندیشی شود و حداقل آن را در مسیر درستی ریل‌گذاری کرد که موجب هرج و مرج، زیان دولت، خریدار و تضعیف شرکت نشود.

۷-۳- نقاط کور قانون اجرای سیاست‌های کلی

● طولانی شدن فرآیند واگذاری: طولانی شدن فرآیند واگذاری، از زمان شمول نام شرکت در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری تا زمان انتقال مالکیت به بخش غیردولتی، بر عملکرد مدیریت بنگاه و کنترل‌های شرکت مادر تخصصی تأثیرگذار است. در بحث عدم تبدیل طرح هرمزال عدم اعتنای مدیریت به ایجاد شخصیت حقوقی مستقل برای هرمزال -به اعتراف خودشان (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق)- به دلیل آن بود که واحد را متعلق به خود نمی‌دانستند و بنابراین اهتمامی برای حل مسائل آن نداشتند. در آنجا اشاره کردیم، که این مسأله قابل استنتاج از سایر جنبه‌های ضعیف مدیریتی مجتمع نیز است. شاید استدلال طرفداران اقتصاد بازار در مورد غیاب نظام انگیزشی مناسب برای مدیران دولتی در بهبود کارایی درست باشد اما بر کسی پوشیده نیست، که حتی مدیر دولتی هم منابع محدود خود را صرف واحدی نمی‌کند که دیر یا زود به بخش خصوصی واگذار می‌شود. بنابراین، هر چند ناخوشایند، مدیر دولتی در چنین شرایطی کاملاً عقلایی عمل کرده است و این ترتیبات نهادی خصوصی‌سازی که باید به گونه‌ای تنظیم شود که مدیر دولتی در اداره بنگاه، شرایط را کوتاه‌مدت و ناپایدار نبیند و انگیزه روزمره اداره کردن شرکت را نداشته باشد.

● واگذاری طرح: بخش بزرگی از مسائل واگذاری مجتمع (مانند مسأله شمش‌ها، بدهی خارجی، انتقال تضامین)، به دلیل واگذاری هرمزال به صورت طرح و دارایی بود. به این نکته اشاره شد اگر هرمزال به صورت یک شرکت مجزا یا به عنوان یک خط تولیدی در دل المهدی واگذار می‌شد، شاید دیگر نیاز به تعیین تکلیف جداگانه شمش‌های آن یا ایجاد یک



زنجیره طویل و پرحاشیه در پرداخت بدهی‌های خارجی نبود. - اختیار سازمان خصوصی‌سازی در عدم قیمت‌گذاری مجتمع در شرایط فروش وکالتی: در جریان تصمیم سازمان به واگذاری مجدد مجتمع در سال ۱۳۹۷، مشاهده کردیم که سازمان بدون قیمت‌گذاری مجدد و در قالب فروش وکالتی، مجتمع را به مپنا واگذار کرد. اینکه سازمان بتواند به اختیار خود در قالب فروش وکالتی، واگذاری مجتمع را از شمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴- و در نتیجه از فرآیندهای قیمت‌گذاری- خارج کند، می‌تواند محل اشکال، منشأ فساد، زیان دولت و خریدار قبلی شرکت باشد.

● اهلیت در مورد شرکت‌های بزرگ، با مشکلات ساختاری: نقص معیارهای اهلیت در واگذاری شرکت‌هایی مانند المهدی نیازمند توجه است. حتی با این فرض که دولت در اجرای واگذاری المهدی به وظایف قانونی خود عمل می‌کرد، باز هم دور از ذهن بود که خریدار بخش خصوصی در اداره مجتمع- با آن حجم از مشکلات ساختاری و وابستگی به رانت‌های دولتی- خوب عمل کند و در عین سودآوری، مطامع سیاسی و اجتماعی را تأمین کند. عدم بازپرداخت بدهی‌های داخلی و خارجی، مسائل کارگری، عدم عرضه بورسی نشان می‌دهد که هر بخش خصوصی حقیقی‌ای نمی‌تواند از پس اداره شرکتی با مشکلات ساختاری بر بیاید. (و شاید بهتر بود از همان ابتدا مجتمع به یک ابرشرکت واگذار می‌شد) بنابراین لازم است سازمان خصوصی در واگذاری شرکت‌های مشابه، در معیارهای اهلیت خود یک بازبینی صورت دهد؛ اهلیت را تنها به معیارهای فنی و حرفه‌ای اهلیت عام و خاص تقلیل ندهد و به این توجه داشته باشد که شرکت قبل از واگذاری چگونه سر پا مانده است و چه دست‌هایی از زمین خوردن آن جلوگیری می‌کنند.

منابع

- آمار معاملات فیزیکی. (۱۳۹۹). بورس کالای ایران: www.ime.co.ir/offer-stat
- حسینی، میرعبدالله. (۱۳۹۷). استراتژی توسعه صنعت آلومینیوم ایران. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- گزارش‌های آماری (۱۳۹۹). سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو): imidro.gov.ir/web_directory/1273
- زارع، تورج (۱۳۹۶) معضلات اساسی صنعت آلومینیوم. دنیای اقتصاد: www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3309147
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۵). مروری گذرا بر چالش‌های فراروی صنایع فولاد



و آلومینیوم و سهم عوامل مؤثر در قیمت تمام شده آنها در ایران. تهران.

Pathology of preparation and restructuring before of enterprises in Iran

Ali NasiriAghdam⁴⁶

Zeynab Piroozrahi⁴⁷

Abstract

Aluminum is the main input of many vital industries in the economy of any country. Despite this degree of importance, Al-Mahdi Aluminum Company, along with the Hormozal, which was one of the largest aluminum producers in the country until 2020 and had more than half of the nominal aluminum production capacity of the country until that year, during seven years was involved in the transfer issues under the General Policy Implementation Law of Article (44) of the Constitution and turned its privatization into a challenge. Therefore, in this study, using the documentary method and in-depth interviews, in addition to telling the story of this transfer, we pointed out the most important lessons learned from this transfer. The most important of these disadvantages include the following: Inability of the government to implement legal privatization arrangements (due to lack of transparency of in property lists and financial statements, lack of oversight of the official, lack of coordination between government agencies involved and inability to oblige Privatized companies to work with the rules of government at the market), the involvement of political processes in the privatization and the existence of Unseen aspects by General Policy Implementation Law Article 44 (Regarding the prolongation of the transfer process, the privatization of the Hormozal, the authority of the Privatization Organization not to price in sale on behalf of the buyer, and the issue of competence of a buyer in the case of large companies with structural problems).

Key Words: Privatization, Al-Mahdi Aluminum, Hormozal.

46- Assistant Professor, Faculty of Economics, University of Allameh Tabatabaei.

47- Ph.D. student, Faculty of Economics, University of Allameh Tabatabaei.