

اللَّهُمَّ ارْحَمْهُ

آسیب شناسی و عارضه یابی فرآیند اصلاح ساختار بنگاه ها به منظور خصوصی سازی؛ منضم به راهکارهای پیشنهادی

سازمان خصوصی سازی

دفتر برنامه ریزی و تحلیل واگذاری ها

سال ۱۴۰۲

عنوان:

آسیب‌شناسی و عارضه‌یابی فرآیند اصلاح ساختار بنگاه‌ها به منظور خصوصی‌سازی؛ منضم به راهکارهای پیشنهادی.

عنوان به لاتین:

Pathology and diagnosis of state-owned enterprise structure's reform for the purpose of privatization, under present regulations: some recommendations

پدیدآورندگان: گروه تحقیقاتی پژوهشکده امور اقتصادی و دارایی

به سفارش: سازمان خصوصی‌سازی - معاونت برنامه‌ریزی، توسعه منابع و امور پشتیبانی - دفتر برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها

تاریخ انتشار: بهار ۱۴۰۲

فهرست مطالب

پیش گفتار.....	۹
فصل اول: کلیات.....	۱۱
۱-۱. مقدمه.....	۱۲
۱-۲. اهمیت موضوع.....	۱۶
فصل دوم: ضرورت مرحله آماده سازی - اصلاح ساختار و اقدامات توصیه شده در این چارچوب (با مرور مطالعات جهانی) ۲۱	
۲-۱. مقدمه.....	۲۲
۲-۲. ضرورت اصلاح ساختار بنگاه ها پیش از خصوصی سازی.....	۲۳
۲-۲-۱. لزوم سازگاری هر چه بیشتر بنگاه با شرایط رقابتی.....	۲۴
۲-۲-۲. لزوم تعیین حدود شرکت به منظور کاهش زمینه تنش های حقوقی.....	۲۵
۲-۲-۳. فراتر بودن برخی از اقدامات اصلاح ساختار از توان خریدار خصوصی.....	۲۶
۲-۲-۴. لزوم انجام اقداماتی ناسازگار با منافع خریدار خصوصی و سازگار با منافع اجتماعی.....	۲۷
۲-۲-۵. ایجاد جذابیت برای خریداران خصوصی.....	۲۹
۲-۲-۶. تسهیل فرآیند خصوصی سازی.....	۳۰
۲-۲-۷. تعیین قیمت واقعی بنگاه.....	۳۱
۲-۳. مراحل بررسی و انجام اصلاحات ساختاری.....	۳۲
۲-۳-۱. تعریف شرکت غیر زیست پذیر (در تنگنا).....	۳۷
۲-۳-۲. انواع کمک های دولتی به شرکت های در تنگنا.....	۳۹
۲-۳-۳. ملاحظات معطوف به کمک دولتی برای اصلاح ساختار شرکت های در تنگنا.....	۴۰
۲-۴. درس آموخته هایی از تجارب اصلاح ساختار در جهان.....	۴۵
۲-۴-۱. شرکتی سازی و اجرای حاکمیت شرکتی.....	۵۰
۲-۴-۲. تفکیک ساختار.....	۵۶
۲-۴-۳. ایجاد نظام کنترلی واحد در درون بنگاه.....	۶۹
۲-۴-۴. تغییر در مدیریت یا تغییر در انگیزه های مدیریتی.....	۷۴
۲-۴-۵. اعمال محدودیت سخت بودجه ای در مقابل محدودیت ملایم.....	۸۳
۲-۴-۶. تعیین حدود و کاهش بدهی ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی.....	۹۴
۲-۴-۷. تعدیل و اصلاح قراردادهای نیروی کار.....	۱۰۲
۲-۴-۸. تعیین (کاهش) حدود تنظیم گری دولت.....	۱۴۳
۲-۴-۹. سیاست های اقتصادی و برنامه ریزی کلان مناسب جهت آماده سازی.....	۱۵۱
۲-۴-۱۰. الزامات فرهنگی - اجتماعی در اصلاحات ساختاری.....	۱۵۳

پیوست ۱-۲. فهرست پیشنهادی کمیسیون اروپا از اطلاعات مورد نیاز پیش از اصلاح ساختار.....	۱۵۴
پیوست ۲-۲. شاخص‌های عمومی و اختصاصی نیروی کار.....	۱۵۶

فصل سوم: آسیب‌شناسی قانون و فرآیندهای اجرایی در زمینه آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها در ایران..... ۱۵۹

۳-۱. مقدمه.....	۱۶۰
۳-۲. مبانی و ساختار مقرراتی آماده‌سازی و اصلاح ساختار در ایران.....	۱۶۲
۳-۳. نگاهی به چارچوب اصلاح ساختار بنگاه پیش از واگذاری در ایران.....	۱۷۱
۳-۳-۱. اقدامات انجام شده و در دست انجام.....	۱۷۱
۳-۴. آسیب‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار بر گرفته از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها.....	۱۷۵
۳-۴-۱. عدم اشراف و عدم اجماع نظر سیاست‌گذاران در مورد حدود اقدامات آماده‌سازی.....	۱۷۶
۳-۴-۲. اصالت و گذاری و اولویت عرضه بر اصلاحات ساختاری.....	۱۷۸
۳-۴-۳. زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری.....	۱۸۱
۳-۴-۴. نگاه درآمدی به واگذاری‌ها.....	۱۸۲
۳-۴-۵. ساختار تقسیم وظایف.....	۱۸۸
۳-۴-۶. دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری.....	۱۹۶
۳-۴-۷. عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی.....	۲۰۰
۳-۵. جمع‌بندی.....	۲۰۱

فصل چهارم: محور‌ها و مؤلفه‌های اصلی اصلاح ساختار برای ایران..... ۲۰۵

۴-۱. مقدمه.....	۲۰۶
۴-۲. مراحل طی شده برای اجرای روش کیو.....	۲۰۶
۴-۳. جمع‌بندی؛ مؤلفه‌های اصلی آماده‌سازی و اصلاح ساختار.....	۲۰۹
پیوست ۱-۴. متن پرسشنامه کیو.....	۲۲۱

فصل پنجم: آسیب‌شناسی شرکت‌های منتخب به لحاظ آماده‌سازی و اصلاح ساختار..... ۲۲۷

۵-۱. مقدمه.....	۲۲۸
۵-۲. شرکت ماشین‌سازی تبریز.....	۲۲۹
۵-۲-۱. مسائل حقوقی مرتبط با دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت ماشین‌سازی تبریز.....	۲۳۰
۵-۲-۲. وضعیت شفافیت و میزان بدهی‌های شرکت ماشین‌سازی تبریز.....	۲۳۱
۵-۲-۳. نیروی کار شرکت ماشین‌سازی تبریز.....	۲۳۳
۵-۲-۴. دارایی‌های مازاد و لزوم بازسازی خطوط تولید شرکت ماشین‌سازی تبریز.....	۲۳۳
۵-۲-۵. تفکیک ساختاری شرکت ماشین‌سازی تبریز.....	۲۳۴

۲۳۵	۵-۲-۶. جمع‌بندی از میزان آمادگی شرکت ماشین‌سازی تبریز برای واگذاری.....
۲۳۶	۵-۳. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه.....
۲۳۷	۵-۳-۱. بازسازی و نوسازی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه.....
۲۳۷	۵-۳-۲. بدهی‌ها و زیان انباشته شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه.....
۲۳۸	۵-۳-۳. اعمال سخت‌گیری بودجه‌ای قبل از واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه به شکلی نامناسب.....
۲۳۹	۵-۳-۴. تعدیل بی‌نتیجه نیروی کار قبل از واگذاری، عدم وجود نظام واحد کنترل در سطح شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه.....
۲۴۲	۵-۳-۵. اهمیت استراتژیک در سطح ملی و مسلط بودن شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه بر اقتصاد منطقه.....
۲۴۳	۵-۳-۶. جمع‌بندی و سایر نکات از آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی در واگذاری شرکت هفت‌تپه.....
۲۴۴	۵-۴. شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال.....
۲۴۵	۵-۴-۱. عدم حل مشکلات ساختاری المهدی-هرمزآل پیش از واگذاری.....
۲۴۸	۵-۴-۲. عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت.....
۲۵۳	۵-۴-۳. عدم شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت آلومینیوم المهدی.....
۲۵۵	۵-۴-۴. عدم حل و فصل دعاوی حقوقی مجتمع آلومینیوم المهدی پیش از واگذاری.....
۲۵۷	۵-۴-۵. عدم تعیین تکلیف نیروهای مازاد شرکت آلومینیوم المهدی.....
۲۵۸	۵-۴-۶. عدم تعیین حدود تنظیم‌گری.....
۲۶۰	۵-۴-۷. جمع‌بندی و سایر نکات از آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی در واگذاری مجموعه المهدی-هرمزآل.....
۲۶۱	۵-۵. شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود.....
۲۶۲	۵-۵-۱. لزوم تعیین تکلیف مالکیت دارایی‌های در اختیار شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود.....
۲۶۳	۵-۵-۲. تعدیل نیروی کار شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود.....
۲۶۴	۵-۵-۳. تعیین تکلیف واحدهای غیرزیست‌پذیر شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود.....
۲۶۴	۵-۵-۴. تفکیک شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود.....
۲۶۵	۵-۵-۵. جمع‌بندی و سایر نکات از میزان آمادگی شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود برای واگذاری.....
۲۶۷	۵-۶. شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۲۶۸	۵-۶-۱. اراضی شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۲۶۹	۵-۶-۲. واحدهای غیرزیست‌پذیر شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۲۷۰	۵-۶-۳. امکان تفکیک ساختار شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۲۷۱	۵-۶-۴. وجه استراتژیک و تأمین‌کننده منافع عمومی شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۲۷۲	۵-۶-۵. جمع‌بندی و سایر نکات از آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی در واگذاری شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۲۷۵	فصل ششم: گزارش مدیریتی.....
۲۷۶	۶-۱. مقدمه.....
۲۷۷	۶-۲. محورهای اصلی مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار در تجربیات جهانی خصوصی‌سازی.....

۲۷۷	۱-۲-۶. شرکتی سازی.....
۲۷۸	۲-۲-۶. تفکیک ساختار.....
۲۷۸	۳-۲-۶. ایجاد نظام کنترلی واحد در درون بنگاه.....
۲۷۹	۴-۲-۶. تغییر در مدیریت یا تغییر در انگیزه‌های مدیریتی.....
۲۷۹	۵-۲-۶. اعمال محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت ملایم.....
۲۸۰	۶-۲-۶. تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی.....
۲۸۱	۷-۲-۶. تعدیل و اصلاح قراردادهای نیروی کار.....
۲۸۱	۸-۲-۶. تعیین (کاهش) حدود تنظیم‌گری دولت.....
۲۸۱	۳-۶. مولفه‌های اصلی آماده‌سازی و اصلاح ساختار هر شرکت مشمول واگذاری در ایران.....
۲۹۰	۴-۶. آسیب‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار شرکت‌ها در فرآیند خصوصی سازی ایران.....
۲۹۰	۱-۴-۶. عدم اشراف و عدم اجماع سیاست‌گذاران در مورد حدود اقدامات آماده‌سازی.....
۲۹۲	۲-۴-۶. اصالت واگذاری و اولویت عرضه بر اصلاحات ساختاری.....
۲۹۴	۳-۴-۶. زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری.....
۲۹۵	۴-۴-۶. نگاه درآمدي به واگذاری‌ها.....
۲۹۷	۵-۴-۶. ساختار تقسیم وظایف.....
۳۰۲	۶-۴-۶. دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری.....
۳۰۳	۷-۴-۶. عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی.....
۳۰۶	۵-۶. آسیب‌شناسی شرکت‌های منتخب به لحاظ آماده‌سازی و اصلاح ساختار.....
۳۰۶	۱-۵-۶. شرکت ماشین سازی تبریز.....
۳۰۷	۲-۵-۶. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه.....
۳۰۸	۳-۵-۶. مجموعه المهدی-هرمز آل.....
۳۰۹	۴-۵-۶. شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود.....
۳۱۰	۵-۵-۶. شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان.....
۳۱۳	۶-۶. خلاصه گزارش مدیریتی.....
۳۱۵	۱-۶-۶. محورهای اصلی مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار در تجربیات جهانی خصوصی سازی.....
۳۱۷	۲-۶-۶. محورها و مولفه‌های اصلی اصلاح ساختار برای ایران.....
۳۲۰	۳-۶-۶. آسیب‌شناسی قانون و فرآیندهای اجرایی در زمینه آماده‌سازی و اصلاح ساختار ملهم از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها.....
۳۲۳	فهرست منابع.....

پیش گفتار

در بسیاری از موارد ساختار نامناسب شرکت‌های دولتی از نظر حجم بالای نیروی شاغل، تکنولوژی پایین و دارایی‌های مستهلک، موجب عدم رغبت بخش خصوصی برای خرید این شرکت‌ها می‌شود؛ و یا فروش شرکت‌های دولتی با وضع موجود آنها، نگرانی ناشی از عدم دستیابی به ارتقاء کارایی و بهره‌وری این شرکت‌ها پس از واگذاری و یا عدم توانایی ادامه فعالیت آنها در یک بازار رقابتی را، همراه دارد.

بنابراین، ضرورت، نحوه و میزان آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت‌های قرار گرفته در برنامه خصوصی‌سازی قبل از واگذاری، یکی از پرسش‌های مطرح در سطوح مختلف خصوصی‌سازی از جمله در سطح سیاست‌گذاران و مجریان این امر، می‌باشد. با توجه به این مهم، بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها در این خصوص با تکیه بر اصول علمی، می‌تواند در یافتن پاسخ مناسبی برای این پرسش، کمک نماید. با عنایت به این امر، سازمان خصوصی‌سازی اقدام به تعریف طرح پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی و عارضه‌یابی فرآیند اصلاح ساختار بنگاه‌ها در چارچوب مقررات موجود؛ منضم به راهکارهای پیشنهادی»، جهت دستیابی به پاسخی مناسب برای این مهم نمود.

کتاب پیش‌رو، خلاصه‌ای از نتایج طرح پژوهشی یاد شده را منعکس می‌نماید که در آن ضمن تبیین اهمیت اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری و تشریح تجارب بین‌المللی در زمینه میزان و نحوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها، به آسیب‌شناسی قوانین و مقررات موجود در زمینه اصلاح ساختار بنگاه‌های قرار گرفته در فرآیند خصوصی‌سازی پرداخته؛ و بر این اساس چارچوب‌های بهینه مقرراتی و اجرایی برای اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری را ارائه نموده است.

طرح پژوهشی یاد شده به همت همکاران پرتلاش و متخصص پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام پذیرفته و تحت نظارت همکاران متعهد سازمان خصوصی‌سازی در دفتر

برنامه‌ریزی و تحلیل واگذاری‌ها و همچنین دفتر امور شرکت‌ها و اصلاح ساختار بنگاه‌ها، ویرایش، اصلاح و نهائی شده است.

امید است نتایج این پژوهش علاوه بر بهره‌گیری دست‌اندرکاران در اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات مرتبط با اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از فرآیند واگذاری، موجب بهره‌مندی این سازمان از نظرات اصلاحی و تکمیلی صاحب‌نظران و محققان در مراکز دانشگاهی و علمی و پژوهشی جهت بهبود هر چه بیشتر این بخش مهم از فرآیندهای خصوصی‌سازی شود.

حسین قربان‌زاده

معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی

ورئیس کل سازمان خصوصی‌سازی

فصل اول

کلیات

۱-۱. مقدمه

طبق دیدگاه کلاسیک‌ها که بعدها توسط سایر اقتصاددانان تغییر و تکامل یافت، عملکرد یک نظام اقتصادی مبتنی بر بازار رقابتی، دارای تعادل بوده و این تعادل از ویژگی بهینه‌گی پارتو برخوردار است. وجود تعادل، سازگاری در تصمیمات فردی و مجموعه نظام اقتصادی را در شرایط رقابتی (بهینه پارتو) نشان می‌دهد. با توجه به ویژگی‌های مطلوب سازوکار بازار رقابتی، سؤالی که مطرح می‌شود آن است که در چه موارد و تحت چه شرایطی این سازوکار نمی‌تواند سبب حل مسأله تخصیص بهینه منابع شود و از عملکرد کارا قاصر است؟ پاسخ به این سؤال، دقیقاً در محل تلاقی اقتصاد خرد و اقتصاد بخش عمومی قرار دارد. تعریف جایگاه دولت و کارکردهای آن در اقتصاد بخش عمومی، در پاسخ به موارد شکست بازار تعریف می‌شود. جایی که کارکرد بازار رقابتی از تخصیص بهینه منابع در می‌ماند و سازوکار قیمت به حل مسأله تخصیص منابع نمی‌انجامد. موارد شکست عملکرد نظام قیمت‌ها، همان کارکردهای مرسوم (ارتودوکسی) دولت و توجیه حضور دولت از دید اقتصاد کلاسیک است؛ تأمین عدالت اجتماعی، آثار خارجی مثبت و منفی، تولید و عرضه کالاهای عمومی و وجود شرایط غیررقابتی از اهم این موارد است:^۱

تأمین عدالت اجتماعی: تخصیص کالاها و نهادهای تولید، علاوه بر کارایی، بر حسب ضوابط ارزشی نیز می‌تواند ارزیابی شود. منظور از ضابطه ارزشی، معیاری است که تخصیص‌های مختلف را بر حسب ضابطه‌ای غیر از کارایی رتبه‌بندی کرده و برخی تخصیص‌ها را «بهتر» از تخصیص‌های دیگر ارزیابی کند. تأمین عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه امکانات و مواهب زندگی از شایع‌ترین ملاحظات ارزشی دولت‌ها است. میزان شیوع این ملاحظات در جوامع مختلف، متفاوت است، اما همواره و تقریباً در همه جوامع مداخله در نظام تخصیص منابع ناشی از کارکرد قیمت‌ها در بازار به منظور ایجاد عدالت اجتماعی یکی از دغدغه‌های دولت‌ها بوده است. عدالت اجتماعی از مفاهیم سهل و ممتنع است که هر چند در شمول آن در ارزش‌های اجتماعی جوامع، تردید چندانی وجود ندارد، اما در مرحله سیاست‌گذاری با ابهام زیادی همراه است.

آثار خارجی: بعضی از فعالیت‌های اقتصادی بنگاه‌ها و یا خانوارها خارج از مرادده‌های داوطلبانه‌ای که در چارچوب بازار صورت می‌گیرد، بر فعالیت دیگر آحاد جامعه اثرات مثبت یا منفی ایجاد می‌کند، که در اصطلاح «آثار خارجی» خوانده می‌شود. راه حل تئوریک این امر آن است که برای آثار خارجی که به‌طور غیرداوطلبانه مورد مبادله قرار می‌گیرند نیز بازار ایجاد شود. اگر چنین امری امکان‌پذیر نباشد، دخالت دولت ضروری است. دولت با تحمیل بخشی از هزینه آثار خارجی منفی به تولیدکنندگان این کالاها، تصمیم آنها را به حد مطلوب اجتماعی نزدیک می‌کند و دولت همچنین با جبران بخشی از هزینه آثار خارجی مثبت، تولیدکنندگان این کالاها را به تولید بیش‌تر، در حد مطلوب اجتماعی ترغیب می‌کند. دخالت دولت در اقتصاد مستلزم مداخله مدبرانه و تنظیم‌گر (رگولاتوری) است که از مهم‌ترین وظایف دولت محسوب می‌شود.

تولید کالاهای عمومی: کالاهای خصوصی، معمولاً کالاهای منع‌پذیر و محدودیت‌پذیر هستند و بر عکس کالاهای عمومی نه منع‌پذیر و نه محدودیت‌پذیر هستند. برای کالاهای عمومی، به دلیل طبیعت خاص این کالاها که وجود بازار را منتفی می‌سازد و نیز عدم امکان حذف غیر خریداران از مصرف کالا، بازار نمی‌تواند شکل بگیرد. بنابراین قیمت و سطح بهینه تولید این کالاها را سازوکار بازار نمی‌تواند تعیین کند. این کار از طریق محاسبه هزینه فرصت تولید کالاهای عمومی صورت می‌گیرد. هزینه فرصت تولید یک واحد اضافی از کالای عمومی، ارزش بازاری واحدهایی از کالای خصوصی است که در نتیجه انجام این کار از بین می‌رود. سطح تولید بهینه کالاهای عمومی میزانی است که در آن، جمع تمایل افراد جامعه به پرداخت برای تولید یک واحد اضافی کالای عمومی، برابر با هزینه فرصت آن باشد. میزان تولید کالاهای عمومی توسط دولت‌ها تعیین می‌شود و هزینه این‌گونه کالاها از افراد جامعه از طریق سازوکارهایی مانند مالیات، دریافت می‌شود.

وجود شرایط غیررقابتی: مواردی که تاکنون به آنها اشاره شد، کاستی نظام قیمت‌ناشی از عدم تشکیل بازار جهت تخصیص بهینه کالاها و نهاده‌ها بود. در مواردی که بازارها تشکیل می‌شود، لیکن از ویژگی رقابتی برخوردار نیست نیز تخصیص نهاده‌های تولید و تعادل نظام اقتصادی از ویژگی بهینه پارتو برخوردار نخواهد بود. نمونه حاد این موارد بروز انحصار (از جمله انحصار طبیعی یا انحصار ناشی

از قانون مانند حق امتیاز) است. دولت‌ها برای تنظیم شرایط غیر رقابتی از طریق سازوکارهای مختلف از جمله نظارت بر مکان استقرار فعالیت‌ها، ملاحظات زیست‌محیطی، نظارت بر کیفیت تولید و حفظ استانداردها و همچنین نظارت بر ورود و خروج بنگاه‌ها به صنعت به تنظیم‌گری می‌پردازند. با وجود پذیرش ضرورت مداخله و بنگاه‌داری دولت در بازارهای اقتصادی (مداخله در بازار محصول، مداخله در بازار پول، مداخله در بازار ارز، مداخله در بازار انرژی، مداخله در تجارت خارجی، مداخله در تخصیص منابع طبیعی و زیرساخت‌ها و غیره) برای پر کردن خلاءهای ناشی از عدم تخصیص بهینه در تولید، توزیع و مصرف، باید توجه داشت که دولت نیز خود لزوماً راه‌حل کاملی برای تأمین موارد شکست بازار نیست، که این مسأله ذیل مفهوم شکست دولت^۲ صورت‌بندی می‌شود. در شکست دولت مطرح می‌شود که دولت یک موجودیت تماماً آگاه و منطقی و توانمند و سالم نیست که مداخله آن لزوماً منجر به بهتر شدن وضعیت شود و ممکن است هزینه‌های ورود دولت فزون‌تر از مزایای آن باشد؛ بدین معنی که مداخله دولت برای شکست بازار، نه تنها کارایی را بالاتر نمی‌برد، بلکه ممکن است باعث کاهش رفاه و گسترش زمینه‌رانت‌طلبی و فساد گردد. فساد دیوان‌سالاری و سوءاستفاده از قدرت و بهره‌گیری از نفوذ و قدرت اداری برای پیگیری منافع شخصی، دریافت رشوه و عواید غیرمادی برای صدور مجوزهای غیرقانونی و نادیده گرفتن تخلفات و مواردی از این قبیل، نمودهایی از فساد بروکرات‌ها است.

طیف گوناگون وظایف و مداخلات دولت در اقتصاد و جامعه، منجر به ایجاد تجارب متعدد بین‌المللی در ساخت و آشکال دولت از دولت‌های رفاه تا دولت‌های نئولیبرالی و یا دولت‌های توسعه‌گرا شده است. در واقع، نقش و جایگاه دولت در اقتصاد یکی از دستمایه‌های اختلاف بین مکاتب مختلف اقتصادی است. در اغلب رویکردها، دولت علاوه بر نقش تأمین امنیت، وضع مقررات و قوانین و اجرای آن‌ها، در شرایط شکست بازار مجاز و مکلف به ورود به بخش‌هایی است که ساز و کار بازار کفایت لازم را برای تعادل عرضه و تقاضا ندارد؛ اما در عمل در بسیاری از نقاط جهان دولت‌ها به طور مستقیم وارد فعالیت‌های اقتصادی و بنگاه‌داری شده‌اند. ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی عرصه را برای بخش خصوصی محدود نموده، رقابت را مخدوش ساخته و در نتیجه هزینه تمام‌شده کالاها

و خدمات را افزایش می‌دهد و همچنین رقابت‌پذیری بنگاه‌ها در فضای بین‌المللی را متأثر می‌سازد. آسیب‌های مذکور موجبات اقبال به خصوصی‌سازی را فراهم ساخت تا به واسطه آن، اهدافی چون افزایش کارایی، کاهش مداخله دولت در اقتصاد، ایجاد فرصت‌های رقابتی، توسعه مالکیت سهام، قرار دادن بنگاه‌های دولتی در چارچوب نظم بازار و ایجاد منبع درآمدی برای دولت تحقق یابند. در ایران، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از دهه ۱۳۷۰ آغاز و از اوایل دهه ۱۳۸۰ و با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی و به پشتوانه قانون برنامه چهارم توسعه شتاب بیشتری گرفت. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۵ و تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تیر ماه سال ۱۳۸۷، خصوصی‌سازی در ایران روند جدی‌تری به خود گرفت. در صدر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اهدافی به شرح زیر درج شده است:

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

با گذشت بیش از دو دهه از خصوصی‌سازی، نتایج حاصله در مقایسه با اهدافی که برای خصوصی‌سازی مطرح می‌شود و به خصوص اهداف مصرحی که در سیاست‌های کلی به آن‌ها اشاره شده است (از جمله موارد فوق‌الذکر)، محل بحث و موجد نقدهای متعددی بوده است. عدم اصلاح ساختار یا اقدامات ناکافی در اصلاح ساختار شرکت‌ها پیش از واگذاری یکی از محورهای نقد بر برنامه خصوصی‌سازی انجام شده در ایران است.

در کتابی که از نظر می‌گذرد، بُعد اصلاح ساختار به عنوان یکی از وجوه مورد انتقاد خصوصی‌سازی در

ایران مورد بررسی قرار گرفته و از خلال بررسی تجارب موجود در اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری، مبانی لازم برای اصلاح فرآیند اصلاح ساختار در کشور تدوین شده است. در این مسیر، تجارب جهانی گردآوری شده و رویکردهای موجود با استفاده از دیدگاه‌ها و مصاحبه‌های انجام شده با متخصصان و دست‌اندرکاران بومی سازی شده و فهرستی از اقدامات مورد نیاز برای اصلاح ساختار بنگاه‌ها ارائه شده است. موضوع قابل توجهی که لازم است مورد اشاره قرار گیرد آن است که در واقع یک دستور کار یکتا برای اصلاح ساختار تمام بنگاه‌ها به یک شکل وجود نداشته و با توجه به ماهیت متفاوت شرکت‌ها و فعالیت‌های آن‌ها اقدامات متفاوتی برای اصلاح ساختار لازم است مورد توجه باشد. ضمن آنکه در این فرآیند ممکن است برخی از شرکت‌های دولتی و یا بخشی از وظایف و کارکردهای آن‌ها قابل اصلاح و واگذاری نباشد.

۲-۱. اهمیت موضوع

در سالیان سپری شده از خصوصی سازی در ایران، این فرآیند مورد نقد و موضوع پژوهش‌های متنوعی بوده و در عین حال، کارشناسان و متخصصان نیز از طرق مختلف نقدهای کارشناسی خود را ارائه نموده‌اند. با بررسی و مطالعه این پژوهش‌ها و اظهارنظرها، دلایل متفاوتی برای عدم موفقیت‌های فرآیند خصوصی سازی در ایران می‌توان ذکر کرد که مهم‌ترین آن‌ها به قرار زیر است:^۲

- نبود ثبات اقتصادی و فقدان آزادی اقتصادی مورد نیاز
 - عدم اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری به شکلی متناسب و کامل
 - عدم مشارکت فراگیر مردم و رغبت پایین بخش خصوصی به خرید شرکت‌های مشمول واگذاری
 - ضعف بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در شرکت‌های در حال واگذاری
 - مقاومت دستگاه‌های دولتی در مقابل خصوصی شدن شرکت‌های زیرمجموعه و ارائه اطلاعات
 - فقدان باور و فهم مشترک از سیاست‌های ابلاغی
 - فقدان نظام مشاوره و اطلاع‌رسانی شفاف
- در میان دلایل عدم موفقیت خصوصی سازی، چنان که ملاحظه می‌شود، «عدم اصلاح ساختار

۳- پژوهشکده امور اقتصادی، ۱۳۹۷.

شرکت‌های مشمول واگذاری به شکلی متناسب و کامل» یکی از مهم‌ترین دلایل شمرده شده در مطالعات مختلف و ذکر شده توسط کارشناسان و دست‌اندرکاران است. در عین حال، با نگاهی دقیق‌تر به این فهرست می‌توان ملاحظه نمود که برخی دیگر از مواردی که به عنوان دلایل عدم موفقیت مطرح شده‌اند، از جمله «رغبت پایین بخش خصوصی به خرید شرکت‌های مشمول واگذاری» خود می‌تواند معلول ساختار نامناسب شرکت‌های در شرف واگذاری و عدم اصلاح این ساختار پیش از واگذاری باشد. بنابراین اصلاح ساختار شرکت‌ها را می‌توان از جمله اصلاحات سیاستی به منظور افزایش موفقیت خصوصی‌سازی به حساب آورد. از این حیث، بررسی نقاط ضعف ضوابط جاری و در اختیار داشتن دستور کاری برای اصلاح ساختار شرکت‌ها و مطالعه در خصوص آن (به ویژه با توجه به تجارب جهانی که در این خصوص وجود دارد) گامی به سوی افزایش کارایی و بهبود عملکرد خصوصی‌سازی خواهد بود. خاصه آنکه تصویب و ابلاغ «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» موضوع مصوبه شماره ۶۳/۲/۱۱۳۰ مورخ ۱۳۸۸/۳/۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی وافی به مقصود نبوده و نتایج درخور توجهی از کاربست این مصوبه حاصل نشده است. جستجوی آسیب‌ها و کاستی‌های ضوابط مزبور و دلایل عدم اجرای موفقیت‌آمیز آن و در عین حال شناسایی موضوعاتی که توجه به آن‌ها می‌تواند هدف توانمندسازی شرکت‌های مشمول واگذاری را محقق نماید، یک الزام است. در این خصوص توجه به تجاربی که در جهان وجود دارد، در کنار جمع‌آوری و تحلیل آراء صاحب نظران و دست‌اندرکاران می‌تواند سودبخش باشد.

در طول دوره گذار به اقتصاد بازار آزاد، شرکت‌های زیان‌ده بار سنگینی بر دوش بودجه دولت بوده و کاستن از این بار همواره مورد اهتمام بوده است. اگرچه اصلاح کامل ساختار شرکت‌ها قبل از خصوصی‌سازی به دلیل هزینه بسیار بالا و از سوی دیگر غیرقابل پیش‌بینی بودن اثر بخشی در صورت انجام به وسیله دولت، چندان در ادبیات این حوزه مورد تأکید نیست، لیکن انجام مجموعه‌ای از اقدامات معطوف به اصلاح ساختار، به نظر اجتناب‌ناپذیر و البته مورد اجماع است.^۴

4- Jovanovska, M., Belogaska, E., & Sajnoski, S., 2002

نحوه و ضرورت اصلاح ساختار مختص هر بنگاه^۵، به واسطه عواملی مانند اندازه بنگاه؛ روش برنامه‌ریزی شده برای فروش بنگاه؛ ساختار بازاری که بنگاه در آن فعالیت می‌کند؛ اهداف دولت با توجه به آینده بازار (پس از خصوصی سازی)؛ و اثرات زیست محیطی احتمالی ناشی از خصوصی سازی بنگاه تعیین می‌شود. به طور معمول، در خصوصی سازی بنگاه‌های بزرگ و بنگاه‌هایی که در بخش‌های انحصاری اقتصاد فعالیت می‌کنند، اصلاح ساختار، پیش از خصوصی سازی (مختص بنگاه) دنبال می‌شود.^۶ اصلاح ساختار می‌تواند به جذب پیشنهاددهندگان بیشتر در مزایده فروش به عنوان خریداران بالقوه کمک نماید. از جمله دیگر عوامل مهم تعیین کننده نحوه و مقیاس اصلاح ساختار بنگاه‌ها، ساختار بازار و اهداف دولت در زمینه آزادسازی اقتصاد است.

با مرور مشاهدات و مطالعات موجود می‌توان دریافت که یکی از مواردی که دولت‌ها به کرات در خصوصی سازی‌های موفق انجام داده‌اند و در تجربه خصوصی سازی‌های ناموفق آن را به کار نبسته‌اند، اصلاحات ساختاری در شرکت پیش از خصوصی سازی است. دولت‌ها از خصوصی سازی شرکت‌های دولتی اهدافی را دنبال می‌کنند که این اهداف را می‌توان در قالب دو هدف کلی افزایش کارایی عملکردی دولت و شرکت‌های دولتی خلاصه نمود. از این حیث هر نوع برنامه‌ریزی برای فرآیند خصوصی سازی باید بر مبنای دستیابی به این دو هدف باشد و این اطمینان را ایجاد کند که در نتیجه آن عملکرد دولت و شرکت‌های دولتی کارا تر می‌شود. بازسازی^۷ شرکت یکی از اقداماتی است که دولت یا خریدار خصوصی در مسیر حداکثر سازی منافع خود باید دنبال کنند. بسیاری از وجه این بازسازی از عهده خریداران خصوصی خارج بوده و آنها نمی‌توانند تمام اقدامات بازسازی شرکت را که منجر به افزایش کارایی آن می‌شود، انجام دهند. از طرفی خریدار خصوصی نه مایل و نه قادر است (حتی با فرض جبران توسط دولت) اقدامات بازسازی کننده‌ای که کارایی دولت و عواید وی را در فرآیند خصوصی سازی تأمین می‌کند به انجام برساند. به این دلیل دولت‌ها باید برخی از اقدامات برای بازسازی شرکت‌های دولتی را در جریان فرآیند واگذاری انجام دهند.

5- company-specific restructuring

6- OECD, 2019

7-. Restructuring

اصلاح ساختارها پیش از واگذاری منافع مشخصی را برای دولت به دنبال دارد که مهم‌ترین آن‌ها ایجاد جذابیت بیشتر برای بخش خصوصی جهت تعامل با دولت به عنوان متقاضی خرید بنگاه و نیز حصول اطمینان از رقابت‌پذیری بنگاه و در نتیجه موفقیت فرآیند خصوصی‌سازی است. چنانچه اصلاحات ساختاری مورد نیاز به شکل مناسبی پیش از واگذاری صورت نپذیرد، با توجه به آنکه خریدار بنگاه توانایی اصلاح برخی ساختارها را نداشته و با مقاومت‌هایی (از جمله مقاومت‌های اجتماعی) در مقابل اصلاحات مورد نیاز روبرو است، افزایش کارایی بنگاه واگذار شده و در نتیجه تداوم فعالیت آن با چالش روبرو خواهد شد.

با توجه به اهمیت اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری، جزء ۴ بند الف ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ موضوع را پیش‌بینی نموده و «تهیه ضوابط و نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها در موارد ضروری» را در زمره وظایف هیأت واگذاری قرار داده است. ضمن آنکه طبق ماده ۹ «آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری»، وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) مکلف شده است تا در مواردی که شرایط واگذاری بنگاهی فراهم نباشد، اما با انجام اصلاحات ساختاری این شرایط فراهم می‌شود، ظرف یک سال به بازسازی بنگاه مزبور اقدام نماید و چگونگی این اصلاح نیز منطبق با «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» مصوب شماره ۶۳/۲/۱۱۳۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، پیش‌بینی شده است. در ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار، دلایل و نوع بازسازی ساختاری بنگاه بر عهده سازمان خصوصی‌سازی قرار گرفته و دامنه این اصلاحات ساختاری نیز (مشمول بر اصلاح ساختار مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی) تا حدود زیادی مشخص شده است.^۸ لیکن در عمل، سازمان خصوصی‌سازی نقطه آغاز این تشخیص نیاز به اصلاح ساختار را به عهده شرکت‌های مشمول واگذاری و شرکت‌های مادر تخصصی ذیربط قرار داده و کارکرد این سازمان به اجرای ماده ۲

۸- تبصره ۲ ماده ۱ ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها:

«سازمان خصوصی‌سازی مکلف است مستقیماً یا با استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی، دلایل و نوع بازسازی ساختاری (مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی) بنگاه مشمول را مورد مطالعه قرار داده و نتیجه آن را همراه با صورتهای مالی و سایر مدارک و مستندات لازم برای اخذ مجوز به هیأت واگذاری تسلیم نماید. مطالعه مزبور باید در برگزیده راه‌های بهینه کردن فعالیت بنگاه و نتایج مورد انتظار، پیشنهاد تجزیه، ادغام یا تحصیل، برنامه زمانبندی و برآورد بار مالی بازسازی ساختاری باشد».

ضوابط مذکور، ناظر بر صدور مجوز فروش دارایی‌ها و صدور مجوز پرداخت مطالبات کارکنان و نظایر آن فرو کاسته شده است.^۹ این در حالی است که چنانکه از این ضوابط بر می‌آید، انتظار می‌رود برای هر شرکت در شرف واگذاری مطالعه‌ای دقیق در سازمان خصوصی سازی صورت گرفته و شقوق و وجوه مختلف اصلاح ساختار مورد نیاز بنگاه‌ها بررسی و تحلیل شود.

این مطالعه می‌تواند با در اختیار قرار دادن، فهرستی از اقدامات مورد نیاز و نیز مجموعه‌ای از موضوعاتی که لازم است مورد بررسی قرار گیرد، در کنار شاخص‌هایی که بر مبنای آنها بتوان لزوم و ابعاد اصلاح ساختار را نتیجه گرفت (مستفاد از مطالعات و تجربیات خارجی و آراء صاحب‌نظران و متخصصان حوزه)، بخش قابل توجهی از مطالعه مربوط به اصلاح ساختار هر بنگاه را به یک فرآیند در امور جاری سازمان خصوصی سازی تبدیل نموده و انجام مطالعه مربوط به اصلاح ساختار هر شرکت مشمول واگذاری را امکان‌پذیر می‌نماید.

۹- در فصل آتی اقدامات سازمان خصوصی در این حوزه با جزئیات شرح و نقد خواهد شد.

فصل دوم

ضرورت مرحله آماده سازی - اصلاح ساختار و اقدامات توصیه شده در
این چارچوب (با مرور مطالعات جهانی)

۲-۱. مقدمه

از دیدگاه طرفداران خصوصی سازی، ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی عرصه را برای بخش خصوصی محدود نموده، رقابت را مخدوش ساخته و در نتیجه هزینه تمام شده کالاها و خدمات را افزایش می‌دهد و همچنین رقابت‌پذیری بنگاه‌ها در فضای بین‌المللی را متأثر می‌سازد. در نتیجه خصوصی سازی می‌تواند اهدافی چون افزایش کارایی، کاهش مداخله دولت در اقتصاد، ایجاد فرصت‌های رقابتی، توسعه مالکیت سهام، قرار دادن بنگاه‌های دولتی در چارچوب نظم بازار و ایجاد منبع درآمدی برای دولت را تحقق بخشد.

عملکرد ناکارادر بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، توجیه و دلیل واگذاری آنها به بخش خصوصی است که انتظار می‌رود عملکرد کاراتری نسبت به دولت داشته باشد. بنابراین در اغلب موارد، ناکارایی شرکت‌های دولتی یک واقعیت مورد پذیرش است. بسته به میزان این ناکارایی که در ابعاد مختلف عملکردی یک بنگاه بروز می‌نماید (از ساختار مالی گرفته تا ساختار نیروی انسانی و مدیریتی) میزان جذابیت آنها برای بخش خصوصی متفاوت است. خاصه آنکه خریدار خصوصی به دنبال تداوم فعالیت بنگاه باشد تا بهره‌گیری از دارایی‌های آن. در این شرایط اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری به یکی از مراحل فرآیند خصوصی سازی بدل می‌شود تا بنگاه در شرف واگذاری جذابیت لازم و کافی را برای خریدار داشته باشد. نحوه و ضرورت اصلاح ساختار تا حدود زیادی مختص هر بنگاه بوده و به عواملی مانند اندازه بنگاه، روش برنامه‌ریزی شده برای فروش بنگاه، ساختار بازاری که بنگاه در آن فعالیت می‌کند، اهداف دولت با توجه به آینده بازار (پس از خصوصی سازی)، و اثرات زیست محیطی احتمالی ناشی از خصوصی سازی بنگاه نیز بستگی دارد. به طور معمول، در خصوصی سازی بنگاه‌های بزرگ و بنگاه‌هایی که در بخش‌های انحصاری اقتصاد فعالیت می‌کنند، اصلاح ساختار پیش از خصوصی سازی بیشتر معنا پیدا کرده و دنبال می‌شود. در واقع دولت‌ها برای بهبود سطح خدمات، تأمین منافع بلندمدت کشور و اطمینان از بازدهی به قدر کافی جذاب برای سرمایه‌گذاران، در کنار اقداماتی چون جایگزینی مدیران، وضع چارچوب نظارتی، انتخاب روش و خریدار مناسب، تعیین ارزش بنگاه، به اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی روی می‌آورند؛ چرا که انتظار می‌رود هرگونه

ناکارآمدی قدرت چانه‌زنی دولت در مقابل سرمایه‌گذاران بالقوه را کاهش دهد. در کنار اهمیت اصلاح ساختار پیش از واگذاری، این اصلاحات در بردارنده هزینه‌هایی است که بر بودجه دولت تحمیل می‌شود. ضمن آنکه در مورد میزان و کیفیت اثربخشی این اصلاحات نیز گاه نگرانی‌هایی وجود دارد. بنابراین اصلاح ساختار همیشه و همه‌جا یک گزینه سیاستی مناسب و یک الزام غیرقابل عدول نبوده و بسته به شرایط، عدم انجام اصلاح ساختار (که می‌تواند منجر به تعطیلی، عدم واگذاری یا واگذاری با شرایط موجود شود) خود می‌تواند به عنوان یک اقدام مناسب تصویر و تصور شود. چنانکه در فصل قبل مورد اشاره قرار گرفت، ضعف در اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری، از جمله نقدهایی است که به فرآیند خصوصی‌سازی در ایران وارد می‌شود. در این راستا، با نگاه به تجارب کشورهای دیگر و نیز مستندسازی تجارب موجود در کشور، انتظار می‌رود که بتوان فرآیند اصلاح ساختار را بهبود داد. بر این اساس، فصل حاضر به تجربه اصلاح ساختار در سایر کشورها خواهد پرداخت تا بتوان مبتنی بر درس‌آموخته‌های حاصل از واکاوای این تجارب این مهم را عملیاتی ساخت. در این فصل، نخست به ضرورت و وجوه مختلف اهمیت اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری پرداخته می‌شود و پس از آن تجارب کشورهای بررسی می‌گردد. به منظور بهره‌گیری بهتر، ابتدا ابعاد مختلف اصلاح ساختار مورد توجه قرار گرفته و تجارب کشورهای مختلف ذیل این ابعاد بررسی گردیده است.

۲-۲. ضرورت اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از خصوصی‌سازی

دولت‌ها از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی اهدافی را دنبال می‌کنند که این اهداف را می‌توان در افزایش کارایی عملکردی دولت و شرکت‌های دولتی خلاصه نمود. از این رو هر نوع برنامه‌ریزی برای فرآیند خصوصی‌سازی باید این اطمینان را ایجاد نماید که عملکرد دولت و شرکت‌های دولتی کارا تر از پیش، می‌شود. یکی از مواردی که در فرآیند واگذاری شرکت‌ها، دولت و خریدار خصوصی در حداکثرسازی منافع خود باید مدنظر قرار دهند بازسازی یا اصلاح ساختار^۱ شرکت است. در عمل،

خریداران خصوصی معمولاً قادر نیستند تمام اقدامات بازسازی شرکت را که منجر به افزایش کارایی آن می‌شود، انجام دهند. به علاوه خریدار خصوصی مایل نیست (و احتمالاً حتی با فرض جبران توسط دولت قادر نیست) اقدامات معطوف به بازسازی که به افزایش عواید دولت در فرآیند خصوصی سازی منجر می‌شود را پی‌گیری نماید. از این رو است که دولت‌ها باید برخی از اقدامات برای بازسازی ساختاری شرکت‌های دولتی در جریان فرآیند واگذاری را خود انجام دهند.

در واقع، شائبه‌ای که معمولاً در بحث بازسازی شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود این است که اساساً چرا باید این اصلاح ساختار توسط دولت و پیش از خصوصی سازی صورت پذیرد؟ چرا این اقدامات به خریدار خصوصی واگذار نمی‌شود؟ آیا بخش خصوصی صلاحیت و انگیزه بالاتری برای اصلاح ساختار ندارد؟ در این زیربخش به طور مشخص به ضرورت‌هایی که در توجیه انجام اصلاحات ساختار پیش از خصوصی سازی قابل تصور است، اشاره می‌شود. دلایل ذکر شده به مادرک این مشاهده کمک می‌کند که چرا میزان قابل توجهی از اقدامات بازسازی در سطح شرکت، با شروع حرکت اقتصادهای سوسیالیستی به سمت اقتصاد بازار در شرق اروپا - و بعدها در سایر کشورها - قبل از خصوصی سازی انجام شده است.^۲

۲-۲-۱. لزوم سازگاری هر چه بیشتر بنگاه با شرایط رقابتی

بنا بر استراتژی بازارسازی که برای یک بنگاه مشخص تعریف شده است، هر بنگاهی با ورود به بازار رقابتی (و بعد از واگذاری) با شرایط جدیدی مواجه خواهد شد. ارزیابی بررسی‌های صورت گرفته بر شرکت‌ها و انواع مطالعات موردی تنوع بسیار گسترده‌ای از واکنش‌ها به شرایط پس از واگذاری را نشان می‌دهد. یکی از عوامل این تنوع در واکنش‌ها، شرایط و انگیزه‌های متفاوت بازیگران در درون شرکت‌ها است که ایجادکننده تعادل بین نیروی در حال تغییر قدرت این بازیگران و شبکه پیچیده عواملی است که محیط اقتصادی برای شرکت در اوایل گذار ایجاد می‌کند.

بازار رقابتی ویژگی‌هایی دارد که به لحاظ تئوریک این امکان وجود دارد که بدون نیاز به هیچ تغییری،

یک بنگاه خود را بعد از یک گذار در سطح کلان در وضعیتی پیدا کند که سازگار با بازار رقابتی است. اما این مهم در عمل در بسیاری موارد ناممکن است، هر چند بررسی و تصور آن ارزشمند می‌نماید؛ از این نظر که عواملی که ممکن است منجر به چنین موقعیتی شوند را روشن می‌کند. هر شرکت از دوران پیش از شروع اصلاحات میراثی را به همراه دارد (مانند تولید در مناطق کم تقاضا، بدهی‌های سنگین، دارایی‌های اجتماعی و دارایی‌های غیربهره‌ور) که اگر شرکت در شرایط رقابتی بعد از واگذاری قرار بگیرد، یک بار سنگینی از هر یک از این موارد می‌تواند غیرقابل تحمل باشد و بدون بازسازی، شرکت را تحت فشار قرار دهد.^۳ از این نظر آن عواملی که موجبات سازگاری با شرایط بازار آزاد و رقابتی را نشان می‌دهند خود می‌تواند بخشی از برنامه اصلاح ساختار پیش از خصوصی‌سازی باشند تا باعث نشود شرکت به محض رها شدن در بازار آزاد به ورطه سقوط کشانده شود. بنابراین گاهی نیاز است که بنگاه علاوه بر اینکه از میراث دوران مالکیت دولتی رها شود، پیش از واگذاری مالکیت، عملکردش به نیروهای بازار واگذار شود و هر آنچه ناسازگاری آن را با شرایط بازاری موجب می‌شود، کشف و اصلاح گردد.

به عبارتی دولت ملزم است که ویژگی‌های شرکتی مشابه شرکت در حال واگذاری که از قبل سازگار با شرایط بازار رقابتی بوده را تصویر کند و تا آنجا که امکان دارد پیش از واگذاری، شرکت هدف را به آن ویژگی‌ها نزدیک کند و هر آنچه که در شرایط رقابتی ممکن است قدرت تاب‌آوری آن را نابود کند را درمان و بعد از آن به نیروهای بازار واگذار نماید.

۲-۲-۲. لزوم تعیین حدود شرکت به منظور کاهش زمینه تنش‌های حقوقی

هر مالکی و هر دارنده کالایی که قصد فروش دارایی خود را دارد، باید قبل از فروش مجموعه اقداماتی را انجام دهد. در مورد فروش بنگاه‌های دولتی هم، این دولت است که موظف است قبل از انتقال مالکیت، حدود حقوق مالکیتی که قصد واگذاری آن را دارد مشخص کند و در چارچوب آن حقوق مدنظر، شائبه‌ها، اشکالات بالفعل و بالقوه را رفع و رجوع کند. حدود و ثغور واحد دولتی معمولاً

3- Carlin, Reenen, & Wolfe, 1995

نادقیق است، چرا که شرکت دولتی به واسطه آنکه بخشی از دولت بوده انگیزه درونی و اجبار بیرونی برای تعیین دقیق دارایی‌ها و بدهی‌های خود را ندارد. همچنین از آنجا که دولت نیروی برتر نظام اقتصادی است، فشار قابل توجهی برای حل دعاوی قضایی نیز بر روی مدیریت شرکت وجود ندارد. اما اگر دولت تصمیم به ارتقای کارایی شرکت دولتی با حفظ مالکیت خود یا واگذاری مالکیت کند، لازم است این حدود را مشخص نماید. برای مثال دولت باید حدود دارایی‌های بنگاه، میزان بدهی‌ها و اینکه هر میزان بدهی به چه کسی باید پرداخت شود را مشخص کند. چرا که این اقلام معمولاً در مورد شرکت‌های دولتی به واسطه ضعف انگیزه‌ها و مکانیزم‌های نادرست مخدوش و غیرشفاف است. همچنین باید تضامین این بدهی‌ها و نحوه انتقال آن‌ها تعیین تکلیف شود. دولت موظف است دعاوی اداری و قضایی مربوط به شرکت را تعیین تکلیف کند و در نهایت یک «بنگاه تمیز» را در فهرست واگذاری قرار دهد. این اقدام دولت، در جذب خریداران، کاهش تنش‌های حقوقی بین خریدار و دولت و یا بین خریدار و سایر واحدهای تجاری و غیر تجاری دولتی و غیردولتی مؤثر خواهد بود.^۴

۳-۲-۲. فراتر بودن برخی از اقدامات اصلاح ساختار از توان خریدار خصوصی

برخی از اقدامات در چارچوب اصلاحات ساختاری، از آن رو به دولت محول می‌شود که اساساً خریدار خصوصی قادر به اجرای آن‌ها نیست و اگر دولت پیش از واگذاری آن‌ها را حل و فصل نکند، ممکن است خریدار و بنگاه خصوصی شده را با مشکلات عدیده‌ای روبرو ساخته و هزینه‌های به مراتب بیشتری را به دولت و جامعه تحمیل نماید. در واقع بررسی تجارب موجود حکایت از آن دارد که شرکت‌های واگذار شده در پاره‌ای موارد با مشکلاتی مواجه می‌شوند که حل این مشکلات پیش از انجام واگذاری می‌توانست با هزینه‌های کمتر و به شکلی ساده‌تر توسط دولت انجام شود اما انجام این اقدامات توسط بخش خصوصی امکان‌پذیر نیست.^۵

به عنوان نمونه‌ای که بسیاری از واگذاری‌های انجام شده در ایران نیز مبتلا به آن است، می‌توان از لزوم حل مسائل کارگری پیش از واگذاری یاد کرد؛ اگر مسائل کارگری و ساختار نیروی انسانی بنگاه

4- OECD, 2019

5- Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992

پیش از واگذاری توسط دولت حل و فصل نشود، خریدار خصوصی به راحتی نمی‌تواند با این کاستی مواجهه نماید. از طرفی اصلاح ساختار نیروی انسانی توسط خریدار خصوصی از آن رو که می‌تواند موجد آثار اجتماعی باشد به سادگی امکان‌پذیر نیست و از سوی دیگر به دوش کشیدن ساختار نامناسب نیروی انسانی برای بنگاهی که هدف آن حداکثر کردن سود بوده و زیان آن از جای دیگری قابل تأمین نیست نیز ناممکن خواهد بود. در این شرایط، اگر بنگاه تازه واگذار شده اقدام به تعدیل نیروی انسانی نماید (به عنوان یکی از وجوه اصلاح ساختار نیروی انسانی) به دلیل نارضایتی ایجاد شده ممکن است صلاحیت وی در اداره بنگاه زیر سؤال رفته و فرآیندهایی نظیر بازگرداندن بنگاه را به دنبال داشته باشد و از سویی حفظ ساختار ناکارآمد، عملیات بنگاه را ناکارایی مواجه خواهد ساخت. در چنین شرایطی، می‌توان گفت که اصلاح ساختار توسط خریدار خصوصی امکان‌پذیر نبوده و لازم است پیش از خصوصی‌سازی دولت خود به انجام این اصلاح اقدام نموده و اگر به دنبال خصوصی‌سازی موفق باشد نمی‌تواند در این زمینه از خود سلب مسئولیت نماید.

به عنوان نمونه‌ای دیگر از اصلاحاتی که خریدار خصوصی توان انجام آن را ندارد می‌توان به خلع‌ید ذی‌نفعان از کنترل حقوق بنگاه اشاره نمود. در طول زمان ذی‌نفعان گاه قدرتمندی در حوزه فعالیت بنگاه دولتی شکل گرفته‌اند که خصوصی‌سازی می‌تواند منافع ایشان را با مشکل مواجه ساخته، به طوری که ایشان را ترغیب به سنگ‌اندازی و ابتر ساختن فرآیند خصوصی‌سازی نمایند. بسته به سطح قدرتی که این ذی‌نفعان از آن برخوردارند، احتمالاً بخش خصوصی خریدار بنگاه به آسانی از عهده خلع‌ید این ذی‌نفعان بر نخواهد آمد و احتمالاً تنها دولت می‌تواند از پس این اقدام برآید. ضمن آنکه اگر حتی بخش خصوصی نیز قادر به انجام اصلاحاتی از این دست باشد، احتمالاً هزینه‌ها برای دولت به مراتب کمتر از بخش خصوصی خواهد بود.

۲-۲-۴. لزوم انجام اقداماتی ناسازگار با منافع خریدار خصوصی و سازگار با منافع اجتماعی

برخی از شقوق اصلاح ساختار اساساً به مذاق خریدار خصوصی خوش نیامده یا با منافع وی سازگار نیست و بنابراین نمی‌توان انتظار انجام آن‌ها را از سوی خریدار داشت. به عنوان نمونه دولت به عنوان

حافظ منافع جامعه باید ارائه کالا و خدمات تضمین کننده منافع مصرف کنندگان و تولید کنندگان پایین دست یا ارائه خدمات زیر ساختی مناسب (در مورد واحدهای شبکه‌ای) به سایر بنگاه‌های موجود در صنعت را پیش از واگذاری قاعده‌مند نموده و اقدامات پیشگیرانه را برای جلوگیری از متضرر شدن مردم و سایر بنگاه‌ها انجام دهد. برای مثال ممکن است بنگاه در شرف واگذاری در زنجیره تولید یک محصول نقش تأمین کننده مواد واسطه برای سایر تولید کنندگان را داشته و در عین حال امکان صادرات محصول خود را نیز داشته باشد. در این شرایط، تحدید اختیارات و امکانات خود توسط خریدار خصوصی قابل تصور نبوده و از طرفی عدم قاعده‌گذاری مناسب می‌تواند فرآیند تولید در پایین دست را با معضلاتی همراه سازد.^۶

علاوه بر این عدم انجام برخی از اصلاحات ساختاری توسط دولت و واگذاری آن به خریدار می‌تواند فضایی برای باج‌خواهی از سوی خریدار خصوصی ایجاد نماید. به عنوان نمونه در مواردی که اصلاح ساختار نیروی کار ضروری بوده اما دولت پیش از واگذاری از انجام اقدامات مناسب سر باز می‌زند می‌تواند به فضایی منجر شود که خریدار عدم تناسب ساختار نیروی انسانی بهره‌برداری به مطلوب کرده و میزان اصلاحات را بیش از آنچه در واقع مورد نیاز است ارزیابی نماید. در این شرایط خریدار می‌تواند با تهدید به تعدیل نیروی کار فراتر از سطح واقعی مدنظر دولت، به دنبال کسب امتیازات بیشتر از دولت باشد. نمونه‌هایی از این اقدامات در واگذاری‌های انجام شده در کشور نیز قابل مشاهده است، جایی که خریدار خصوصی با علم به عدم اصلاح ساختار نیروی انسانی توسط دولت و پذیرفته بودن لزوم این اصلاح، از ظرفیت نیروی انسانی خود سوءاستفاده نموده و با تهدید به ایجاد ناآرامی‌های کارگری به دنبال تعویق پرداخت اقساط یا سایر امتیازات بوده است. در چنین مواردی عدم اقدام پیش از واگذاری به خریدار خصوصی بوده و دست بالا را در چانه‌زنی‌ها در اختیار وی قرار می‌دهد. حال آنکه اگر دولت ساختار نیروی انسانی را به شکلی مناسب و در سطح نیاز واقعی اصلاح می‌نمود، فرصتی برای باج‌خواهی خریدار از قبل فشار و اعتراضات کارگری به وجود نمی‌آمد.

۵-۲-۲. ایجاد جذابیت برای خریداران خصوصی

برخی از اقدامات در چارچوب برنامه اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری برای آن است که خریداران بیشتری تمایل خود را برای خرید واحد در شرف واگذاری نشان دهد. به طور مشخص، بنگاه‌های دولتی از بهره‌وری مناسب در عملکرد خود برخوردار نیستند. چه آنکه اساساً مبنا و دلیل روی آوردن به خصوصی‌سازی همین ناکارایی بنگاه‌های دولتی و انتظار از افزایش کارایی در صورت واگذاری به بخش خصوصی است. این ناکارایی می‌تواند مشکلات متفاوتی را به بار بیاورد که سطوح بالای بدهی‌ها، نسبت بالای هزینه‌های سربار، وجود نیروی انسانی ناکار از جمله آن‌ها است. اگرچه بخشی از این ناکارایی‌ها در سطح پایین‌تر قیمت بنگاه در شرف واگذاری در مقایسه با نمونه‌های کارا تر ظهور و بروز خواهد داشت، لیکن برخی مشکلات چنان عمیق هستند که صرفاً با جبران مالی رغبت لازم را در خریداران به وجود نمی‌آورند. به طور مشخص، اگر بخش خصوصی احساس کند که بنگاه پیشنهاد شده درگیر مشکلات متعدد و عمیق نبوده و دورنمای مثبتی برای آن تصویر نماید، تمایل بیشتری به بهره‌برداری از فرصت اقتصادی پیش آمده خواهد داشت. حال آنکه وجود مشکلات مزمن به ویژه مسائلی که حل و فصل آنها تنها با جبران مالی امکان‌پذیر نیست، خریداران را به این ورطه سوق خواهد داد که در دسر ورود به معامله از مزایای آن بیشتر خواهد بود.^۷

نتیجه سلبی بیشتر اقدامات تعریف شده ذیل برنامه اصلاحات ساختاری آن است که حتی الامکان جریان مثبت وجوه از ابتدای واگذاری برای خریدار ایجاد می‌شود، مشکلات حقوقی و اجتماعی کمتری بروز می‌کند و در نهایت خریدار با فراغ بال به بازسازی استراتژیک و سرمایه‌گذاری جهت بهبود کارایی و سودآوری دست می‌زند. این امر به افزایش خریداران بالقوه منجر خواهد شد. موضوع با اهمیتی که لازم است مورد توجه قرار گیرد آن است که مسئله محدود به بنگاه‌هایی که به دلیل مشکلات موجود با متقاضی برای خرید ندارند، نخواهد بود. بلکه برای تحقق هدف خصوصی‌سازی موفق، لازم است خریدارانی وارد معامله با دولت شوند که از توانایی بالاتری (در ابعاد مختلف) برخوردارند. اگرچه ممکن است در صورت عدم اصلاحات ساختار بنگاه‌ها همچنان برای برخی

از خریداران خصوصی جذاب باشد، اما به طور حتم، این جذابیت برای افرادی است که گزینه‌های جذاب‌تری برای سرمایه‌گذاری پیش رو ندارند. درواقع سرمایه‌گذار توانمندی که با گزینه‌های زیادی برای سرمایه‌گذاری مواجه است، تمایل کمتری به سرمایه‌گذاری در بنگاه‌هایی خواهد داشت که به لحاظ ساختاری با مشکل مواجه بوده و ممکن است به باتلاقی برای وی و سرمایه‌اش بدل شود. در نتیجه، اگرچه ممکن است همچنان و علیرغم عدم انجام اصلاحات ساختاری باز هم خریداری برای شرکت‌های در شرف واگذاری وجود داشته باشد، اما خریداران بالقوه یا از ناچاری (به واسطه ناتوانی در سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی که با مشکلات ساختاری کمتری مواجه هستند) وارد معامله شده‌اند یا هدفی غیر از تداوم فعالیت بنگاه در سر دارند که به سودای آن حاضر به خرید بنگاهی شده‌اند که با مشکلات ساختاری روبرو است. بنابراین مسئله ایجاد جذابیت برای خریداران نباید به وجود خریدار برای بنگاه فروکاسته شود و باید توجه داشت که ایجاد جذابیت ناشی از اصلاحات ساختاری به معنای جذب خریداران بالقوه توانمندتری است.^۸

۲-۲-۶. تسهیل فرآیند خصوصی سازی

برخی از اقدامات مربوط به برنامه اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری یا به عبارتی برخی از ابعاد اصلاح ساختار که عموماً نسبت به انجام آن‌ها توصیه می‌شود، به آسان‌تر شدن واگذاری‌ها کمک خواهد کرد. اقداماتی با هدف آسان‌تر کردن فرآیند واگذاری به این معنی است که دولت و نهاد اجرایی متولی خصوصی سازی مسیری را دنبال نمایند که به قیمت گذاری ساده‌تر، کشف راحت‌تر دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت و تسهیل واگذاری مالکیت به خریدار کمک کند.^۹

در واقع، خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در اغلب موارد به سراسستی فروش یک شرکت با حساب‌های شفاف و قاعده‌مند نیست. گذشته از عدم شفافیت‌های موجود، در پاره‌ای موارد بنگاه‌های دولتی برخوردار از دارایی‌های جانبی (فیزیکی و معنوی) گسترده‌ای هستند که لزوماً جمع‌پذیر نبوده و حتی ناهمسو هستند. در این شرایط عدم اصلاح ساختار علاوه بر آنکه حدود بنگاه در حال واگذاری

8- Megginson & Netter, 2001

9- OECD, 2009

را مبهم باقی می‌گذارد به معنای آن است که خریدار باید به اصطلاح به صورت «درهم» مجموعه‌ای که لزوماً همراه استانیست را خریداری نماید. در چنین شرایطی، فروش جداگانه دارایی‌های جانبی یا تفکیک ساختار و تبدیل واحدهای مختلف به شرکت و سپس فروش آنها فرآیند خصوصی‌سازی را تسهیل خواهد کرد.

هر چه دولت تلاش کند یک دارایی مشخص، با حدود معین، با دعاوی و شبهات کمتر را واگذار کند، کمتر در مرحله واگذاری و نظارت‌های بعد از آن به زحمت خواهد افتاد. چرا که اگر موردی که برای واگذاری مدنظر است دارای حدود مشخص نباشد، علاوه بر آنکه به راحتی نمی‌توان برای آن قیمت مناسب در نظر گرفت، امکان یافتن خریدار نیز برای آن به سادگی امکان‌پذیر نبوده و این مسئله روش فروش را نیز دستخوش تأثیر می‌نماید. روشن است که دولت باید برای این الزام و هدف یک حد بهینه قرار دهد و برای راحت کردن کار خود در واگذاری به کارایی شرکت و حقوق خریدار جدید صدمه وارد نکند. از طرفی یکی از بحث‌های اصلی که در زمینه اصلاح ساختار به طور کلی مطرح می‌شود (و چنان که در بخش‌های قبلی بحث شد در قوانین موضوعه در ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است) تحلیل هزینه-فایده اصلاح ساختار است. بر این اساس، بده‌بستانی بین هزینه‌های اصلاح ساختار و منافع حاصل از تسهیل فرآیند واگذاری وجود دارد که در نظر گرفتن آن در تعیین حدود اقدامات اصلاحی مؤثر است.

۲-۲-۷. تعیین قیمت واقعی بنگاه

یکی از دشواری‌های فرآیند خصوصی‌سازی، به ویژه در کشورهایی که از بازار سرمایه ضعیف و توسعه‌نیافته‌ای برخوردارند، تعیین ارزش شرکت‌های دولتی برای واگذاری است. این دشواری از آنجا نشأت می‌گیرد که ابعاد و متغیرهای متفاوتی تعیین‌کننده ارزش یک شرکت هستند. در عین حال، برای بنگاهی که قرار است تغییر شرایط داده و در فضایی جدید به رقابت در بازار بپردازد (به جای آنکه تحت‌الحمایه دولت باشد)، چشم‌انداز آتی متغیرهایی که بر سودآوری و ارزش بنگاه مؤثرند نیز بر ارزش جاری بنگاه اثرگذار است. از این حیث، یکی از عوامل مؤثر بر ارزش یک شرکت در شرف

واگذاری، میزان رقابت‌پذیری آن قلمداد می‌شود؛ در واقع، اینکه بک بنگاه تا چه اندازه می‌تواند در شرایط رقابتی و در بازار آزاد، همزمان با برداشته شدن حمایت‌ها، سرپا بایستد، به طور قطع بر تعیین ارزش واقعی یک شرکت تأثیرگذار است. روش است که پیش‌بینی چگونگی تاب‌آوری یک بنگاه در شرایط رقابت و میزان رقابت‌پذیری آن پس از حذف حمایت‌ها به سادگی امکان‌پذیر نیست. بنابراین، نزدیک کردن بنگاه به شرایط رقابتی - برای مثال از طریق اقداماتی نظیر سخت‌تر کردن محدودیت بودجه‌ای - می‌تواند به تعیین قدرت رقابت بنگاه و در نتیجه به تعیین قیمت بنگاه به شکلی دقیق‌تر کمک نماید.

در ادبیات موضوع اینگونه تمثیل می‌شود که گاه یک شرکت دولتی منتخب برای واگذاری، به مثابه یک کالا است که در درون یک ویتترین قرار گرفته و بخشی از ظاهر مطلوب آن، نه از کیفیت ساخت بلکه به دلیل نورپردازی و نوع نمایش آن است و برای تخمین ارزش و کیفیت واقعی لازم است خارج از این ویتترین و فارغ از جلوه نورپردازی‌ها (حمایت‌های مادی و معنوی که بنگاه از دولت دریافت می‌کند) بررسی انجام شود. از این رو دولت‌ها و بخش خصوصی برای ارزش‌گذاری یک شرکت نیاز به تصویری واقعی و بدون روتوش از عملکرد شرکت دارند. در شرایطی که حتی در پاره‌ای موارد شرکت‌های غول‌پیکر بزرگ دولتی به واسطه مزیت اطلاعاتی فرصت دست‌کاری آمارهای خود را نیز دارند، بدون اصلاحاتی که ماهیت واقعی شرکت‌ها را مشخص سازد، تعیین ارزش واقعی نمی‌تواند به سهولت اتفاق بیفتد.^{۱۰} بنابراین اصلاحات ساختاری نظیر تفکیک شرکت و سوق دادن آن به سمت وضعیت رقابتی با افزایش شفافیت امکان در اختیار داشتن تصویری درست و از وضعیت و تعیین قیمت واقعی بنگاه را فراهم می‌سازد.

۳-۲. مراحل بررسی و انجام اصلاحات ساختاری

هدف از واگذاری بنگاه‌های دولتی بهبود کارایی بنگاه‌ها، کاهش تصدی‌گری دولت، آزاد شدن منابع برای انجام وظایف حاکمیتی و در نهایت درآمدزایی برای دولت هستند. مرور ادبیات و تجارب

خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی به خودی خود برای بهبود عملکرد بنگاه کافی نیست و نوع و «فرآیند خصوصی‌سازی» اهمیت بسزایی در دستیابی به موفقیت دارد. این تلنگر از مشاهده تجربیات موفق و ناموفق خصوصی‌سازی در جهان - و البته در ایران - از آنجا پا می‌گیرد که برخی از بنگاه‌های خصوصی شده بعد از واگذاری درگیر مشکلات بزرگی شده‌اند و نتوانسته‌اند انتظارات سودآوری و کارایی را تأمین کنند و در موارد حاد حتی ارزش اقتصادی خود را از دست داده‌اند و این موضوع یا موجب برگرداندن مالکیت بنگاه به دولت یا انحلال شرکت شده است. این در حالی است که برخی دیگر از بنگاه‌ها مطابق با نظریه اقتصادی توانستند بعد از واگذاری، کارایی و سودآوری خود را بهبود دهند.

ولش^{۱۱} و فرموند^{۱۲} (۱۹۹۸) فرآیند خصوصی‌سازی را به دو مرحله کلی آماده‌سازی و فروش شرکت‌های دولتی، تقسیم نموده‌اند که هر مرحله در گام‌های مختلف اجرایی می‌شود. یکی از این اقدامات پیش از خصوصی‌سازی و در مرحله آماده‌سازی، اصلاحات ساختاری بنگاه دولتی توسط دولت است. در این مرحله دولت‌ها 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 شرکت‌های دولتی را از طریق یک گروه راهنما، برای فهرست کردن حمایت‌های دولتی قبل از شروع فرآیند خصوصی‌سازی مأمور می‌کند و از مدیریت شرکت می‌خواهد تا بررسی کند که آیا شرکت ساختار حکمرانی شرکتی، استراتژی، گزارش‌دهی و افشای اطلاعات و همچنین ساختار سرمایه مناسبی دارد یا خیر.^{۱۳} آنگاه مطابق با بررسی‌های صورت گرفته اقدامات مناسب در چارچوب اصلاحات ساختاری بررسی و انتخاب می‌شود.

اصلاح ساختار دارای اشکال متفاوتی است که بحث در باب این اشکال از خلال بررسی تجربه کشورها موضوع اصلی این فصل را به خود اختصاص می‌دهد. اما پیش از پرداختن به این اشکال لازم است مشخص شود که اصلاح ساختار اساساً در چه مواردی و در مواجهه با چه نوع شرکت‌ها/بنگاه‌هایی

11- Welch

12- Fremond

13- OECD, 2019

باید صورت بپذیرد. به بیان دیگر صرف نظر از نوع اصلاح ساختار، آیا تمام شرکت‌های دولتی نیاز به اصلاح ساختار دارند؟ مشخصاً اگر شرکتی در چارچوبی قابل رقابت در بازار آزاد مدیریت شده و حدود و ثغور آن مشخص و شفاف باشد، به نظر نیازی به اصلاح ساختار وجود نخواهد داشت. علاوه بر این، در مواردی، بنگاه‌ها به ورطه‌ای از ناکارایی‌ها و مشکلات فرو می‌افتند که علائم حیاتی برای آن‌ها متصور نبوده و انتظار می‌رود که اصلاح ساختار نتواند راهی به جذاب شدن آن‌ها برای خریداران خصوصی بیابد. در این شرایط نیز هزینه‌های اصلاح ساختار از منافع آن بیشتر می‌نماید و در نتیجه اصلاح ساختاری عبث بوده و صرفاً باری بر بودجه عمومی دولت یا بر بودجه خود شرکت تلقی می‌شود.

در مورد انواع اصلاح ساختار دسته‌بندی‌های مختلفی ارائه شده است. برای مثال، گراسفلد^{۱۴} و رولاند^{۱۵} (۱۹۹۵) بازسازی ساختاری را در دو دسته کلی بازسازی دفاعی^{۱۶} و بازسازی استراتژیک تقسیم‌بندی کرده‌اند.^{۱۷} در بازسازی دفاعی هدف اولیه بقای شرکت است که لزوماً به معنای در پیش گرفتن استراتژی‌هایی برای تغییر جهت فعالیت شرکت در شرایط جدید اقتصادی نیست و ممکن است در نتیجه رفتار بquamحور دولت انجام شود. اما احتمالاً بخش ابتدایی، ضروری و البته دردناک یک برنامه استراتژیک بلندمدت با هدف به حداکثر رساندن ارزش شرکت است. بنابراین مؤلفه استراتژیک بازسازی در قالب اقدامات تجاری متفکرانه^{۱۸} تعریف می‌شود که اغلب متضمن تغییر در مشخصات تولیدی و دستیابی به موفقیت تکنولوژیکی است و معمولاً سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جدید را ضروری می‌کند.

دسته‌بندی دیگر می‌تواند معطوف به نوع شرکت هدف‌گذاری شده برای واگذاری باشد. چنانکه ذکر شد از جمله اهداف اصلی اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از خصوصی سازی، کمک به بهبود کارایی شرکت بعد از خصوصی سازی، از طریق انجام اقداماتی است که تنها از عهده دولت برمی‌آید یا دولت می‌تواند با هزینه کمتری آن‌ها را عملی نماید. در مورد برخی از شرکت‌ها که به دلیل حذف

14- Grosfeld

15- Roland

16- Defensive

۱۷- ژو (۲۰۰۸) نیز از دو نوع بازسازی در کتاب خود یاد می‌کند؛ بازسازی بquamحور (Survival-driven restructuring) و بازسازی رشدمحور (Growth-oriented restructuring).

18- thoughtful business strategy

حمایت‌های دولتی و قرار گرفتن در شرایط بازاری در معرض خطر ورشکستگی بعد از خصوصی‌سازی قرار دارند، باید تلاش در جهت هر چه سازگارتر کردن با شرایط بازار آزاد رقابتی صورت گیرد. اما در مورد برخی از شرکت‌ها که در حال حاضر (پیش از آنکه واگذار شده و در شرایط رقابت آزاد قرار بگیرند) در مشکل هستند، نیت اصلی انجام اصلاح ساختار از جنس دیگری بوده و آن، احیای زیست‌پذیری^{۱۹} بنگاه است. از این حیث، به طور کلی شرکت‌ها را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم کرد که در مورد هر یک از آنها اهداف دولت از انجام اصلاح ساختار متفاوت است و طبیعتاً جنس و اولویت‌بندی اقدامات نیز متفاوت خواهد بود و حتی ممکن است نیاز به استفاده از منابع خارج از بنگاه ایجاد شود. این سه دسته عبارتند از:^{۲۰}

- بنگاه‌های دارای زیست‌پذیری بلندمدت^{۲۱}
 - بنگاه‌های دارای زیست‌پذیری کوتاه‌مدت^{۲۲} و مواجه با خطر ورشکستگی بعد از خصوصی‌سازی
 - بنگاه‌های غیرزیست‌پذیر^{۲۳} (بنگاه در تنگنا^{۲۴})
- در مورد شرکت‌های زیست‌پذیر (نوع اول و دوم) نیاز نیست که از کمک‌های دولتی استفاده شود، اما برای بازسازی شرکتی از نوع سوم (شرکت در تنگنا یا غیرزیست‌پذیر)، نیاز است که دولت کمک دولتی از منابع عمومی به این شرکت را بررسی کند؛ و البته که برای کمک دولتی باید مجموعه‌ای از شروط تأمین شود.

بنابراین، در مرحله آماده‌سازی، بعد از ارزیابی اولیه زیست‌پذیری شرکت، امکان بقای شرکت، ریسک‌هایی که موجودیت شرکت را تهدید می‌کنند و خطر بدتر شدن شرایط بنگاه پس از واگذاری را قوت می‌بخشند، بررسی می‌شود؛ سپس اقدامات لازم فهرست شده و تحلیل‌های هزینه-فایده صورت می‌گیرد و در نهایت رأی به انجام اصلاحات و ادامه فرآیند فروش، یا انحلال شرکت داده می‌شود.

19- Viability

20- European Commission, 2014

21- Long-term viability

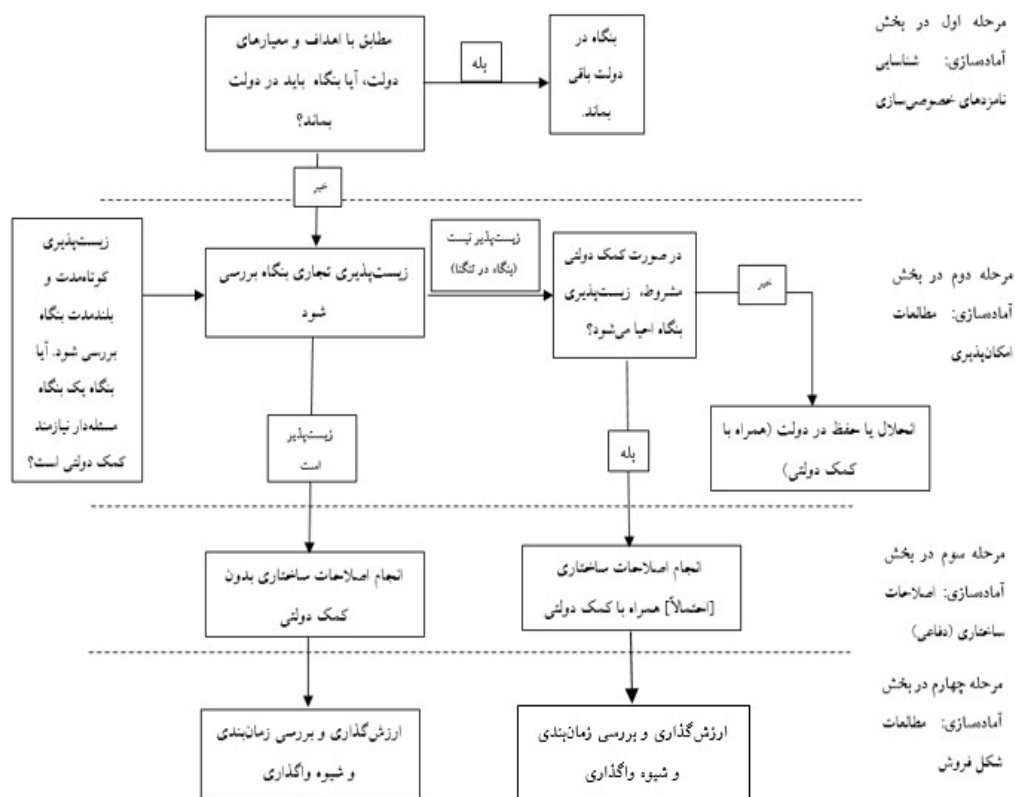
22- Short-term viability

23- Non-viable

24- Firm in Difficulty

البته باید به این نکته توجه شود که تجدید ساختار کامل شرکت‌ها (ی زیان‌ده) و مشتمل بر نوع دوم بازسازی (بازسازی استراتژیک) قبل از واگذاری به خاطر هزینه‌بر بودن از یک طرف و غیرقابل پیش‌بینی بودن آثار آن از طرف دیگر، نیازمند بررسی‌های بیشتر است و معمولاً توصیه نمی‌شود؛ چه آنکه گفته می‌شود دولت صلاحیت کافی برای انجام آن را هم ندارد. اما آشکار شده است که در هر صورت انواع خاصی از اصلاح ساختار از نوع بازسازی دفاعی که برای بقای بنگاه و کاهش هزینه‌های خصوصی سازی لازم تشخیص داده شده، اجتناب‌ناپذیر است.

شکل ۱-۲ مرحله آماده‌سازی از فرآیند خصوصی سازی یک بنگاه را خلاصه می‌کند. چنان که قابل ملاحظه است، پس از شناسایی شرکت‌هایی که نامزد خصوصی شدن هستند، در مرحله دوم لازم است مطالعه شود که این بنگاه آیا زیست‌پذیر هست یا خیر. اگر بنگاه زیست‌پذیر باشد اصلاحات ساختاری (که نوع و جنس آن بسته به ماهیت شرکت متفاوت بوده و خود نیازمند بررسی جداگانه‌ای است) بدون تکیه به بودجه دولت و از محل منابع داخلی خود شرکت باید انجام پذیرد. اما اگر زیست‌پذیر نباشد، یا به عبارتی شرکت در تنگنا باشد، اصلاح ساختار بدون کمک دولتی به احتمال زیاد امکان‌پذیر نبوده و حتی ممکن است با کمک دولتی نیز احیا یا زیست‌پذیر نشود. لذا ضروری است که در این مرحله امکان احیا یا زیست‌پذیر شدن شرکت با به کارگیری کمک‌های دولتی مورد بررسی قرار گیرد. اگر پاسخ به این پرسش منفی باشد، لاجرم تصمیم انحلال یا حفظ شرکت در دولت (بسته به آنکه عملیات آن تا چه میزان ضروری است) گرفته خواهد شد و اگر پاسخ مزبور مثبت باشد، اصلاح ساختار احتمالاً با کمک گرفتن از منابع بودجه‌ای دولت صورت خواهد پذیرفت.



شکل ۲-۱. مراحل آماده‌سازی فرآیند خصوصی‌سازی

منبع: Welch & Fremond, 1998 با تغییراتی

۱-۳-۲. تعریف شرکت غیرزیست‌پذیر (در تنگنا)

بررسی زیست‌پذیری یک شرکت، اولین گام در تعیین جهت‌گیری اصلاح ساختار است. حال سؤال این است که چگونه می‌توان زیست‌پذیری یک شرکت را تأیید یا رد نمود. لین (۲۰۰۳)^{۲۵} زیست‌پذیری را اینگونه تعریف می‌کند: اگر یک شرکت که به طور معمول مدیریت می‌شود، بدون هیچ حمایت و سوبسید خارجی در یک بازار باز رقابتی و آزاد، سود قابل قبولی به لحاظ اجتماعی کسب کند، آن شرکت زیست‌پذیر بوده و در غیر این صورت زیست‌پذیر نیست.

همانگونه که اشاره شد، چنانچه شرکتی زیست‌پذیر نباشد اصلاح ساختار در آن نیازمند کمک گرفتن از دولت است. بنابراین، پیشنهاد دهنده اعطای کمک به یک شرکت (که در اینجا متولی بازسازی شرکت قبل از خصوصی‌سازی است)، باید به دلایل عینی ثابت کند که شرکت مدنظر یک شرکت در تنگنا است. یک شرکت زمانی در تنگنا تلقی می‌شود که بدون دخالت دولت، تقریباً به طور قطع به خروج از فعالیت در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت محکوم باشد. بنابراین، اگر یک شرکت حداقل یکی از شرایط زیر را داشته باشد، شرکتی در تنگنا در نظر گرفته می‌شود:^{۲۶}

برای شرکت‌های با مسئولیت محدود، بیش از نیمی از سرمایه ثبت شده آن در نتیجه زیان انباشته از بین رفته باشد. این در شرایطی است که حاصل کسر زیان انباشته از ذخایر (و سایر عناصر دیگری که عموماً به عنوان بخشی از وجوه خود شرکت در نظر گرفته می‌شوند) منفی شده و مقدار آن از نیمی از سرمایه ثبت شده شرکت تجاوز کند.

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.

در شرایطی که شرکت، مشمول رسیدگی به اعسار جمعی^{۲۷} بوده یا 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^{۲۸} شرکت زیر ۱ بوده است.

باید توجه شود که یک شرکت تازه تأسیس در چارچوب قواعد فوق واجد شرایط کمک نیست، حتی اگر وضعیت مالی اولیه آن نامناسب باشد (به عنوان مثال، در صورتی که یک شرکت جدید از انحلال یک شرکت در تنگنای دیگر به وجود آمده یا اینکه دارایی‌های آن شرکت را تصاحب کرده باشد). در

26- European Commission, 2014

27- Collective Insolvency

28- EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) Interest Coverage Ratio
EBITDA شاخصی است که جهت تحلیل سودآوری عملیاتی یک شرکت به کار می‌رود.

واقع یک شرکت در شرایطی جدید محسوب می‌شود که کمتر از سه سال از آغاز عملیات در زمینه فعالیت مربوطه سپری شده باشد. یک شرکت تنها پس از طی این دوره، شایسته دریافت کمک خواهد بود.

باید توجه داشت که کمک‌های دولتی برای اصلاح ساختار در شرایطی قابل قبول است که علاوه بر اثبات در تنگنا (زیست‌ناپذیر) بودن یک شرکت، آن شرکت زیرمجموعه یا متعلق به یک گروه تجاری بزرگ‌تر نباشد. در واقع شرکت متعلق به گروه تجاری بزرگ‌تر واجد دریافت کمک‌های دولتی نخواهد بود، 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 صورتی که شرکت در تنگنا خود شرکت‌های فرعی ایجاد کرده باشد، شرکت فرعی به همراه شرکت در تنگنایی که آن را کنترل می‌کند، به عنوان یک گروه در نظر گرفته می‌شود و مشروط به قواعد پیش گفته می‌تواند واجد دریافت کمک باشد.^{۲۹}

۲-۳-۲. انواع کمک‌های دولتی به شرکت‌های در تنگنا

در یک نگاه کلی سه نوع کمک دولتی را می‌توان در زمینه اصلاح ساختار بنگاه‌ها از یکدیگر تمیز داد. این سه عبارتند از: کمک نجات‌بخش^{۳۰}، کمک بازسازی (تجدید/اصلاح ساختار)^{۳۱} و حمایت موقت بازسازی^{۳۲}.

کمک نجات‌بخش نوعی کمک فوری و موقت بوده و هدف اصلی آن سرپا و زنده نگاه داشتن یک شرکت زیست‌ناپذیر برای مدت کوتاهی است که برای تدوین برنامه بازسازی یا تصمیم‌گیری نسبت به انحلال مورد نیاز است. اصل کلی این است که کمک‌های نجات‌بخش امکان حمایت موقت از شرکتی را که با وخامت جدی در وضعیت مالی خود روبرو است، میسر سازد. چنین حمایت موقتی باید برای تجزیه و تحلیل شرایطی که باعث به وجود آمدن مشکلات موجود شده و تنظیم برنامه‌ای

29- Ibid.

30- Rescue aid

31- Restructuring aid

32- Temporary restructuring support

مناسب برای رفع این مشکلات زمان بخرد.

کمک‌های بازسازی اغلب مستلزم کمک‌های دائمی (و نه لزوماً نقدی، صرفاً برای جبران زیان‌های گذشته) است و باید زیست‌پذیری طولانی‌مدت شرکت را بر اساس یک برنامه بازسازی منسجم، در دسترس و مؤثر احیا کند. ضمن آنکه این کمک باید همراه با مشارکت کافی خود شرکت ذی‌نفع، تقسیم بار هزینه‌ای و محدود کردن تحریفات احتمالی در رقابت توجه دارد.

طرح تجدید ساختار باید علل مشکلات و نقاط ضعف ذینفع را شناسایی کرده و چگونگی رفع مشکلات زیربنایی را توسط اقدامات تجدید ساختار پیشنهادی مشخص کند.

حمایت از بازسازی موقت، کمک نقدی است که برای حمایت از تجدید ساختار یک شرکت با فراهم آوردن شرایط مورد نیاز برای طراحی و اجرای اقدامات مناسب برای بازگرداندن زیست‌پذیری طولانی‌مدت آن طراحی شده است. در واقع انجام فرآیند اصلاح ساختار نیازمند پشتیبانی مالی است که در این قالب و با اهداف مشخص می‌تواند در اختیار شرکت در تنگنا قرار گیرد. حمایت از تجدید ساختار موقت فقط به شرکت‌های و شرکت‌های کوچک‌تر دولتی تعلق می‌گیرد.

۳-۲. ملاحظات معطوف به کمک دولتی برای اصلاح ساختار^{۳۳} شرکت‌های در تنگنا^{۳۴}

فارغ از ملاحظات خاص در شرایط خاص برای هر کشور و در مورد بعضی از شرکت‌ها و فعالیت‌ها، می‌توان مجموعه‌ای از ملاحظات، نگرانی‌ها و قواعد کلی را برای کمک دولت‌ها برای تجدید ساختار بنگاه‌های در تنگنا استنباط و استخراج نمود. برخی از مهم‌ترین ملاحظات که برای کمک به شرکت‌های در تنگنا لازم است مورد توجه و مذاقه قرار گیرند، به قرار زیر قابل تلخیص است:

کمک‌های دولتی برای بازسازی یا اصلاح ساختار یک شرکت در تنگنا ممکن است تحریف‌کننده شرایط رقابتی تلقی شود. بخش‌های موفق اقتصاد معمولاً شاهد افزایش بهره‌وری هستند و این افزایش بهره‌وری لزوماً به معنای آن نیست که همه شرکت‌های حاضر در بازار به شکل بهره‌ورتری

33- State Aid-Compliant Restructuring

۳۴- محتوای این بخش، عمدتاً مستفاد از مطالب مشروح در گزارش سال ۲۰۱۲ کمیسیون اروپا (European Commission, 2012) تدوین و با بهره‌گیری از سایر منابع تکمیل شده است.

عمل می‌کنند، بلکه می‌تواند به این دلیل باشد که شرکت‌های کارآمدتر و پیشرفته‌تر (به لحاظ فناوری) به هزینه شرکت‌هایی که کارایی کمتر یا محصولات قدیمی دارند، رشد می‌کنند. خروج شرکت‌های با کارایی کمتر از بازار به رقبای کارآمدتر آنها اجازه رشد بیشتر داده و دارایی‌های آنها را به بازار باز می‌گرداند؛ به گونه‌ای که این دارایی‌ها می‌تواند برای مصارف مولدتر مورد استفاده قرار گیرد. اما با مداخله دولت از طریق اعطای کمک‌های معطوف به بازسازی ساختاری شرکتی که از کارایی پایین‌تر برخوردار بوده (و در شرایط بدون کمک دولت مجبور به خروج از بازار رقابتی بوده است) می‌تواند فرآیند خروج و معمول بازار را مخدوش نموده، از به کارگیری دارایی‌ها در بخش‌های مولدتر جلوگیری نموده و در نهایت حتی رشد اقتصادی بخش‌های مربوطه را کند نماید.

در مواردی که بخش‌هایی از یک شرکت در تنگنا زیست‌پذیر باقی مانده باشد، ممکن است شرکت، خود بتواند به اصلاح ساختار مبادرت نموده و با خارج کردن شرکت از فعالیت‌های زیان‌آور و ساماندهی مجدد فعالیت‌های مولد بر اساس یک چشم‌انداز منطقی، زیست‌پذیری بلندمدت را از نو بنا نماید. این نوع اصلاح ساختارها معمولاً بدون کمک دولتی قابل انجام بوده و مقتضی است در چنین مواردی از گرایش به استفاده از کمک‌های دولت احتراز شود. اقداماتی چون توافق با طلبکاران یا اعسار می‌تواند بخشی از مراحل سازماندهی مجدد باشد. اعسار از این رو در این چارچوب قالب‌بندی شده است که ممکن است یک شرکت زیست‌ناپذیر را از طریق تملک توسط اشخاص ثالث به بازار باز گرداند. از این رو، شرکت‌ها تنها زمانی که تمام گزینه‌های بازار غیرقابل اجرا باشند و همچنین کمک‌های دولتی به منظور دستیابی به اهداف مشخص و حصول منافع مشترک جمعی ضروری باشد، واجد شرایط دریافت کمک‌های دولتی هستند.

کمک‌های دولتی به علاوه می‌تواند موجب نگرانی‌هایی از بابت مخاطرات اخلاقی^{۳۵} باشد. شرکت‌هایی که انتظار دارند در چارچوب اصلاح ساختاری به هزینه منابع عمومی از مشکلات قابل‌بروز رها شوند، ممکن است استراتژی‌های تجاری خطرناک و ناپایداری را در پیش بگیرند. علاوه بر این، چشم‌انداز کمک‌های مرتبط با تجدید ساختار برای یک شرکت معین، ممکن است بنیان‌های رقابت در بازار را

با چالش مواجه سازد.^{۳۶}

مهم است اطمینان حاصل شود که کمک‌های دولتی فقط در شرایطی مجاز باشد که اثرات مضر احتمالی آنها حداقل و تأثیر گذاری هزینه‌های عمومی در بالاترین سطح ممکن باشد. در رابطه با کمک‌های تجدید ساختار، الزام احیای زیست‌پذیری، مشارکت خود شرکت در بازسازی و اقدامات برای محدود کردن تحریفات ایجاد شده در رقابت، موارد با اهمیت در کاهش اثرات مضر احتمالی کمک‌های دولتی قلمداد می‌شود. مفهوم تقسیم بار هزینه بازسازی به معنای مشارکت دادن خود شرکت در فرآیند و تأمین هزینه‌ها، برای کاهش خطرات اخلاقی مطرح شده است.

محدودیت‌های مرتبط با مدت و شکل کمک‌ها نیز چاره‌ای برای کاهش اثرات مضر احتمالی کمک‌های دولتی است. در مواردی که کمک‌ها به شکل کمک نقدی یکباره است، آن هم به گونه‌ای که هم از نظر مقدار و هم از نظر مدت این کمک محدود باشد (از این نوع کمک به حمایت نجات‌بخش نیز یاد می‌شود)، نگرانی‌ها در مورد اثرات زیانبار احتمالی کمک‌های دولتی بسیار کاهش یابد.

«حمایت از بازسازی موقت» مفهومی متفاوت از اصلاح ساختار و کمک نجات‌بخش است که برای تشویق به استفاده از اشکال کمتر تحریف‌کننده کمک‌های دولتی می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. همانند کمک‌های نجات‌بخش، حمایت از بازسازی موقت تنها می‌تواند به شکل کمک نقدینگی باشد که هم از نظر مقدار و هم از نظر مدت محدود است اما این محدودیت زمانی فراتر از کمک نجات‌بخش بوده (مثلاً ۱۸ ماه در مقابل ۶ ماه) و تنها به صورت انتقال به مدیران نیست، بلکه برای حمایت از کل فرآیند تجدید ساختار انجام می‌شود. حمایت از بازسازی موقت فقط به شرکت‌های دولتی کوچک و متوسط تعلق می‌گیرد که از نظر دسترسی به نقدینگی نسبت به شرکت‌های بزرگ^{۳۷} با چالش‌های بیشتری روبرو هستند.

در مورد ارائه‌دهندگان خدمات منافع عمومی اقتصادی^{۳۸} که در تنگنا قرار دارند، کمک دولتی باید در صورت لزوم با در نظر گرفتن ماهیت خاص خدمات منافع عمومی اقتصادی بررسی و صورت پذیرفته و به گونه‌ای اقدام شود که از تداوم ارائه این خدمات اطمینان حاصل شود.

۳۶- این مسئله همان مسئله‌ای است که از آن با عنوان محدودیت ملایم بودجه‌ای یاد می‌شود و در بخش‌های آتی در قالب ابعاد اصلاح ساختار مورد بحث بیشتر قرار خواهد گرفت.

۳۷- هر شرکتی که کوچک و متوسط نیست، یک شرکت بزرگ محسوب می‌شود.

تعهداتی که خود یک شرکت بر اساس قوانین استخوانی یا قراردادهای کاری برای ارائه مزایای خاصی به کارگران دارد (مانند پرداخت‌های اضافی یا اقدامات برای افزایش اشتغال‌پذیری آنها) در واقع بخشی از هزینه‌های عادی کسب و کار محسوب شده و شرکت باید با منابع خود از عهده ایفای این تعهدات برآید. در نتیجه هرگونه کمک دولت در این هزینه‌ها بخشی از کمک‌های اصلاح ساختار قرار داشته و چه از طریق پرداخت مستقیم به شرکت انجام شده باشد یا از طرق پرداخت به کارکنان صورت گرفته باشد، در هر دو صورت در زمره هزینه‌های اصلاح ساختار قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، این نوع کمک حتی اگر به کارکنان انجام شده باشد، بخشی از اصلاح ساختار است و در واقع ذی‌نفع اصلی آن شرکت است و نه کارکنانی که مبالغ مذکور را دریافت نموده‌اند.

سازگاری تصمیم کمک دولتی با اصول بازار

از جمله سایر ملاحظات که در اعطای کمک‌های دولتی به شرکت‌های در تنگنا باید مورد توجه باشد آن است که تصمیمات منتهی به این نوع کمک‌ها باید در سطحی باشد که حداقل اختلال را در بازار ایجاد نماید. در واقع کمک دولت به شرکت در تنگنا باید در محدوده‌ای مشخص و متناسب با اصول بازاری باشد. در این راستا معیارهای زیر می‌تواند در تعیین حدود کمک دولت به شرکت مورد توجه قرار گیرد: بررسی سناریوهای جایگزین و مداخله در صورت لزوم. دولت باید بین سناریو حاوی کمک دولتی با سناریوهای جایگزین که دربردارنده کمک‌های دولتی نیست (نظیر سازماندهی مجدد بدهی‌های شرکت، واگذاری دارایی‌های جانبی شرکت، افزایش سرمایه خصوصی در صورت وجود، یا تجزیه)، دست به مقایسه زده و اثبات کند که این سناریوها اهداف اصلاحات ساختاری را تحقق نخواهد بخشید و لذا مداخله و کمک دولت الزامی است.

ارائه کمک‌ها در سطوح حداقلی. کمک‌ها نباید از حداقل مورد نیاز برای دستیابی به هدف فراتر رفته و در عین حال کمک‌ها به صورتی باشد که کمترین آثار جانبی منفی را در بازار داشته باشد. به عنوان مثال اگر دولت بتواند از طریق تضمین تسهیلات به زیست‌پذیری شرکت کمک نماید، در مقایسه با کمک مستقیم و نقدی، این اقدام مناسب‌تر تلقی می‌شود.

وجود دلیل و انگیزه برای کمک. باید نشان داده شود که در غیاب کمک دولتی، چنانچه بازسازی از محل منابع داخلی شرکت باشد، شرکت با وضعیت موجود به فروش برسد یا فعالیت شرکت پایان پذیرد، اهدافی که شرکت به منظور تحقق آن بنا شده به مخاطره خواهد افتاد. لزوم شفافیت کمک‌ها. فعالان اقتصادی و مردم باید به راحتی به کلیه اقدامات مربوطه و اطلاعات مربوط به کمک‌های اعطایی توسط دولت به منظور اصلاح ساختار یک شرکت در تنگنادرستی و نظارت داشته باشند.

ملحوظ داشتن منافع جمعی

در تصمیم برای انحلال یا تخصیص کمک‌های دولتی به یک شرکت در تنگنا، علاوه بر موارد پیش گفته لازم است ملاحظات معطوف به شکست بازار و تأمین منافع اجتماعی نیز مد نظر قرار گیرد. در واقع صرف جلوگیری از خروج یک شرکت از بازار توجیه کافی برای کمک دولتی برای اصلاح ساختاری شرکت در تنگنا به شمار نمی‌رود. لذا باید شواهد مشخصی ارائه شود مبنی بر این که کمک‌ها منافع مشترک و جمعی را نیز دنبال می‌کند و می‌تواند به جلوگیری از مشکلات اجتماعی و یا حل مسئله شکست بازار با بازگرداندن زیست‌پذیری بلندمدت بتگاه کمک نماید. موارد زیر می‌تواند معیارهایی برای ارزیابی لزوم مداخله دولت از منظر تحقق منافع جمعی در اختیار قرار دهد.

- نرخ بیکاری در منطقه یا مناطق مورد نظر (که شرکت در آن مشغول به فعالیت است) 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؛

۴-۲. درس آموخته‌هایی از تجارب اصلاح ساختار در جهان

اصلاحات ساختاری از اقسام متفاوتی برخوردار است و هر کشور بسته به شرایط و ساختار اقتصادی خود و البته با توجه به ویژگی‌هایی که شرکت‌های دولتی در آن کشور دارا هستند، به اقدامات اصلاحی دست زده‌اند. برای مثال مهم‌ترین اقدام دولت آرژانتین در جهت اصلاح ساختار شرکت‌ها، تغییر اندازه و ترکیب نیروی کار شرکت‌ها بود. در دانمارک، اصلاح ساختار عمدتاً به هدف جداسازی دارایی‌های استراتژیک از ساختار عملیاتی بنگاه صورت گرفت. در ایتالیا اقدامات اصلاحی در مسیر بنیان نهادن ساختار حاکمیت شرکتی دنبال شد و از جمله برای تبدیل بنگاه‌های دولتی از یک نهاد عمومی به یک شرکت سهامی، ابزارهای اداری و برنامه‌ریزی و نظایر آن، استقرار یافت. وجود یک قاعده کلی برای اصلاح ساختار شرکت‌ها در اقلیت بوده و در اغلب کشورها (که قزاقستان، جمهوری چک و استونی را می‌توان در شمار آن‌ها ذکر نمود) به جای رویه‌ای کلی، برای هر شرکت به صورت مجزا و بسته به مشکلات و ساختار همان شرکت، اصلاحات انجام شده است.^{۳۹}

با توجه به تجربه موجود در خصوص اصلاح ساختار شرکت‌های واگذار شده در جهان به طور کلی می‌توان گفت که اصلاح ساختار شرکت‌ها پیش از واگذاری دارای ابعاد متنوعی بوده و بسته به شرایط برخی از این نوع اصلاحات برای یک شرکت اعمال می‌شود. بنابراین مجموعه دقیق و منسجمی از ابعاد و اقدامات ذیل اصلاح ساختار وجود نداشته و پژوهشگران و سازمان‌های ملی و بین‌المللی در بررسی‌های خود به شکل‌های مختلف این اقدامات را صورت‌بندی می‌نمایند. از جمله مهم‌ترین این دسته‌بندی‌ها می‌توان به تقسیم‌بندی انجام شده در مطالعه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^{۴۰} در سال ۲۰۱۹ اشاره نمود که اقدامات اصلاح ساختار را در پنج دسته صورت‌بندی کرده است. مبتنی بر این مطالعه ابعاد اصلاح ساختار را می‌توان به قرار زیر خلاصه نمود:^{۴۱}

به طور کلی، اصلاح ساختار می‌تواند ابعاد مختلفی داشته باشد:

اصلاح ساختار استراتژیک^{۴۲} که به موجب آن عملکرد شرکت، استراتژی تجاری و نقاط تمرکز

39- OECD, 2018

40- Organisation for Economic Co-Operation and Development

41- OECD, 2019

42- Strategic restructuring

شرکت مورد بازبینی قرار می‌گیرد. این اصلاح ممکن است شامل ایجاد تغییر در ترکیب هیأت مدیره و در صورت نیاز، ایجاد تغییراتی در ترکیب مدیریت برای ایجاد تغییر در فرهنگ مدیریت یا انتصاب رهبری جدید با مهارت‌های مناسب و تعهد قوی به خصوصی سازی باشد. این اصلاح می‌تواند به بهبود شیوه‌های اداره امور شرکت و احتمالاً مطابقت آنها با اصول فعلی حاکمیت شرکتی و فهرست کردن الزامات یا بازنگری طرح تجاری و استراتژی شرکت، منجر شود. همچنین می‌تواند برای اطمینان از این باشد که بنگاه از سطح خاصی از شفافیت و افشای اطلاعات و از سیستم‌های کنترل مناسبی هم‌تراز با هم‌تایان بخش خصوصی خود، برخوردار است.

اصلاح ساختار عملیاتی^{۴۳} به سطح مدیریت یا استخدام نیروی کار مربوط می‌شود. در مواردی که کشورها قوانین سختگیرانه حمایت شغلی یا سیاست‌های خاص استخدامی برای کارکنان دولتی داشته باشند، اصلاح ساختار می‌تواند قراردادهای کارکنان بخش دولتی یا تجدید ساختار تعهدات بازنشستگی را تحت تأثیر قرار دهد.

اصلاح ساختار مالی^{۴۴} می‌تواند شامل اصلاح ترازنامه شرکت برای انطباق نسبت بدهی به سهام با سطوح متداول در بخش خصوصی باشد. این اصلاح می‌تواند تغییر ساختار بدهی‌ها، حصول اطمینان از یک ساختار پایدار و بهینه سرمایه و تسویه کلی ترازنامه شرکت به منظور قابلیت عرضه آن در بازار و افزایش ارزش بالقوه آن را شامل شود. همچنین ممکن است مالک دولتی مقررات نرخ بازده و سیاست تقسیم سود سهام خود را با توجه به خصوصی سازی احتمالی مورد ارزیابی مجدد قرار دهد. اصلاح ساختار قانون و مقررات، ممکن است جهت انطباق با الزامات قانونی بازار، تغییراتی در شکل قوانین بنگاه ضروری باشد. این اصلاح ممکن است به جداسازی اجزای انحصاری یا فعالیت‌های «استراتژیک» از بنگاه‌های تحت مالکیت دولت قبل از خصوصی سازی مربوط شود. همچنین ممکن است اعاده دارایی‌های خاص از بنگاه‌های دولتی قبل از خصوصی سازی ضروری باشد.

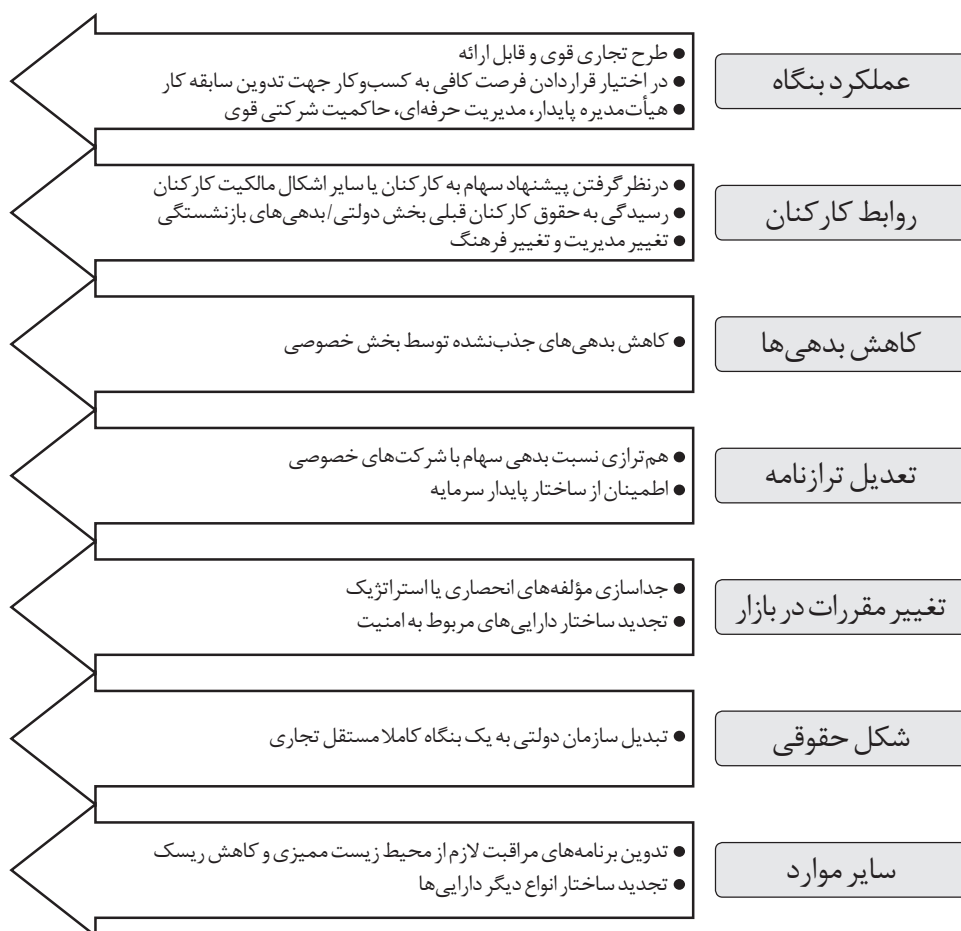
اصلاح ساختار مالکیت، در کشورهایی که برنامه‌های فعال خصوصی سازی دارند، ممکن است انتقال حقوق مالکیت از یک نهاد (به عنوان مثال وزارتخانه) به نهادی که طبق قانون برای انجام معاملات

43- Operational restructuring

44- Financial restructuring

(به عنوان مثال سازمان خصوصی سازی) در نظر گرفته شده است، به تصمیم‌گیری نیاز داشته باشد. طراحی دقیق فرآیند، به همراه پشتیبانی از سوی بالاترین سطوح تصمیم‌گیری، برای اطمینان از انتقال روان با رعایت جدول زمانی مورد توافق، ضرورت دارد.

از نگاهی دیگر اصلاح ساختار را می‌توان به اقداماتی که مرتبط با عملکرد بنگاه، روابط کارکنان، کاهش بدهی‌ها و تعهدات، تعدیل ترازنامه بنگاه، تغییر مقررات و نحوه تنظیم‌گری در بازار، شکل حقوقی و دیگر موارد است نیز تقسیم‌بندی نمود (شکل ۲-۲).



شکل ۲-۲. اصلاح ساختار بنگاه پیش از خصوصی‌سازی از نگاه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی

Source: OECD, 2019

در این بخش با مرور تجربیات جهانی، مهمترین اقدامات مورد نیاز برای بازسازی بنگاه‌های دولتی پیش از خصوصی سازی بررسی شده و جزئیات آن تبیین می شود. با صورت‌بندی متفاوت از مطالعات پیشین (از جمله مطالعه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی که در بالا به آن اشاره شد)، جزئیات بیشتری از ابعاد و اقدامات برنامه‌های اصلاح ساختار، مستفاد از تجربیات کشورهای مختلف در این بخش مورد توجه قرار خواهد گرفت.

ایده نهاد تروی هند^{۴۵} برای جلوگیری از خصوصی سازی درونی (واگذاری به کارگران و مدیران خود شرکت)، سرقت آشکار سرمایه‌های ملی و بخشش رایگان شرکت‌های آلمان شرقی به سرمایه‌گذاران و تاجران آلمان غربی ارائه شده بود. این نهاد در اول مارس ۱۹۹۱ تأسیس و مالکیت همه دارایی‌های سرمایه‌ای آلمان شرقی را بر عهده گرفت. تروی هند در پایان سال ۱۹۹۴ اعلام کرده بود که عمده مخارج این نهاد صرف اصلاح ساختار، بر عهده گرفتن بدهی‌های قدیمی و پرداخت بابت خسارات محیطی شده است. بخش کوچکی از این مخارج از محل درآمد حاصل از خصوصی سازی‌ها تأمین شد و مابقی به عنوان کسری این نهاد ثبت شده بود. آنچه که این نهاد را از سایر نهادهای مشابه متمایز می کند اندازه زیان ایجاد شده از خصوصی سازی‌های صورت گرفته توسط آن است. نهادهای خصوصی سازی در سایر کشورها با محدودیت سخت بودجه‌ای مواجه بوده‌اند؛ اما تروی هند دارای محدودیت ملایم بودجه‌ای بوده و این به واسطه آن بود که مالیات‌دهندگان آلمان غربی زیان‌های آن را پرداخت می کردند.

نهاد خصوصی سازی یک مالک واسطه شرکت مشمول واگذاری نیز هست. در تعدادی از کشورها از جمله مجارستان، این وظیفه مرتبط با شرکت مشمول واگذاری در درون دو نهاد تفکیک شده است: یکی برای اصلاحات ساختاری کوتاه‌مدت و میان‌مدت و یکی صرفاً برای واگذاری. در آلمان شرقی، تروی هند هر دو وظیفه را پیگیری می کرد و باید تصمیم می گرفت که چه زمانی شرکت را اصلاحات ساختاری کند و چه زمانی آن را واگذار یا منحل نماید. مدیران تروی هند تصمیم گرفتند که ابتدا خصوصی سازی را به سرانجام رسانند و اصلاحات ساختاری را به مالک خصوصی واگذار کنند. اینکه «خصوصی سازی بهترین اصلاحات ساختاری است» شعار آنها بود. بنابراین تروی هند به اصلاح ساختار شرکت‌ها بسیار بی میل بود که این به خاطر ناتوانی اداری خود این نهاد نیز بود. تروی هند تنها جایگزینی سرمایه انجام می داد و هیچ سرمایه‌گذاری در جهت افزایش سرمایه انجام نمی داد. این نهاد تلاش‌ها برای اصلاحات ساختاری را وقتی یک سرمایه‌گذار خصوصی علاقه خود را به خرید شرکت نشان می داد، متوقف می کرد. در هر صورت تروی هند به شکلی منفعل شرکت‌ها را اصلاحات

ساختاری می‌کرد. اول و در درجه نخست، تروی هند هزینه‌های مربوط به اصلاحات ساختاری مرتبط با شغل و سرمایه‌گذاری توسط مالک جدید را در قالب تخفیف قیمت پرداخت می‌کرد. این نهاد همچنین زیان‌های آینده شرکت خصوصی شده را - گاهی برای یک الی سه سال - به عهده می‌گرفت. دوم، تروی هند گروه‌های تولیدی بزرگ سابق را تجزیه می‌کرد. در مورد شرکت‌های آلمان شرقی که قدرت انحصاری داشتند، در بیشتر موارد استدلال قانع‌کننده‌ای برای تجزیه آنها وجود نداشت، چرا که شرکت‌های آلمان غربی به لحاظ سرمایه و سهم بازاری بزرگتر بودند. تروی هند در مواردی حتی، ممکن بود برخی از شرکت‌ها را بیش از حد تجزیه کند و ممکن بود شرکتی را به اشتباه تجزیه کند، چرا که از معیارهای قابلیت سوددهی برای تقسیم شرکت در مواردی که اجزائی از شرکت نسبت به کل آن با ارزش تر است استفاده نمی‌کرد. سوم، تروی هند مدیران آلمان شرقی (فعال در نظام برنامه‌ریزی مرکزی) را با مدیرانی از آلمان غربی (فعال در اقتصاد بازاری) جایگزین کرد و به عبارتی تمام طبقه الیت مدیران سوسیالیستی را تغییر داد. چهارم، طی فرایند خصوصی‌سازی، تروی هند گاهی اوقات به طور جزئی نیز اصلاحات ساختاری را به عنوان بخشی از معامله با مالک خصوصی جدید انجام می‌داد و اغلب به شرکت‌های کوچک و متوسط سرمایه تزریق می‌کرد (این تزریق سرمایه می‌تواند در گروه یارانه‌های محض، طبقه‌بندی شود). پنجم، در بعضی موارد، شرکت‌های بزرگ را تنها به طور جزئی خصوصی می‌کرد و خریداران را در ریسک اصلاحات ساختاری شرکت سهامی می‌کرد. تروی هند ترجیح می‌داد یک سهامدار جزء باشد اما در عین حال تبدیل به یک سهامدار منفعل نمی‌شد (البته یکی از عدم‌مزیت‌های این روش خصوصی‌سازی این است که نهاد خصوصی‌سازی مجبور است به عنوان وام‌دهنده و در نقش شانس آخر در موارد اضطراری عمل کند). ششم، تروی هند در آن زمان یک روش را به صورت آزمایشی آغاز کرد؛ به این شکل که اصلاحات ساختاری و خصوصی‌سازی را به مدیرانی با تجربه مدیریتی بسیار بالا برونسپاری می‌کرد. قرارداد مدیریت بیشتر از آنکه به لزوم اعمال اصلاحات ساختاری کامل شرکت بستگی داشته باشد، وابسته به یافتن سریع سرمایه‌گذاران جدید بود (گذشته از اینکه، برخی معتقدند این برونسپاری موفقیت‌آمیز نبوده است)^{۴۶}.

کادر ۱. تروی هند: نهاد خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار آلمان^{۴۷}

46- Bös & Kayser, 1996

47- Siegmund, 1997

۱-۴-۲. شرکتی سازی^{۴۸} و اجرای حاکمیت شرکتی^{۴۹}

در یک تعریف حداقلی، شرکتی سازی به همان فرآیند شمول بنگاه دولتی^{۵۰} تحت قوانین شرکتی اشاره دارد. اغلب مؤسسات در مالکیت دولت هویت شرکتی^{۵۱} نداشته و ابتدای 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 شرکتی سازی یک اقدام ذیل سیاست گسترده‌تر تبدیل شرکت‌های دولتی به سیستم‌های شرکتی مدرن^{۵۲} 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 تجاری محور تعریف شده است.^{۵۳} در واقع چرایی و ضرورت تبدیل شرکت دولتی به یک شرکت تجاری، قبل از خصوصی سازی 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.

در سطوح بالاتر، شرکتی سازی نه تنها اشاره به آن دارد که شرکت‌های دولتی تحت قوانین شرکتی کشور قرار گیرند و به قالب یک شرکت تجاری درآیند، بلکه توصیه به برقراری سایر اصول حاکمیت شرکتی در شرکت دولتی نیز می‌شود. تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که حاکمیت شرکتی مناسب، مؤلفه و پیش‌نیاز اساسی مهم و مؤثر برای خصوصی سازی موفق است و البته سبب جذب خریداران گشته و ارزش فروش شرکت را افزایش می‌دهد.^{۵۴} اعمال حاکمیت شرکتی، نحوه اداره

48- Corporatisation

49- Corporate governance

50-State-owned enterprise (SOE)

در متن این گزارش 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.

51- Corporate identity

52- Modern Company Systems

53- Cyril, 2001

شرکت را به اداره تحت شرایط رقابتی نزدیک می‌کند و ریسک‌های تهدیدآمیز برای بقای شرکت را قبل از واگذاری تا حدود زیادی نمایان می‌سازد. این سیاست در شرایطی که حتی دولت نخواهد بنگاه دولتی را خصوصی کند نیز مفید خواهد بود.

در این زمینه دستورالعمل‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۱۵) در مورد حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی توصیه‌هایی به دولت‌ها در زمینه چگونگی اطمینان از عملکرد کارآمد، شفاف و همراه با مسئولیت‌پذیری شرکت دولتی دارد. این توصیه‌ها در واقع به نوعی استاندارد مورد توافق بین‌المللی است که درباره آنکه چگونه دولت‌ها مالکیت خود را در شرکت‌های دولتی اعمال کنند، بدون آنکه در دام مالکیت منفعل و مداخلات بیش از حد گرفتار شوند، رهنمودهای مهمی ارائه می‌کند. این رهنمودها نخستین بار در سال ۲۰۰۵ به عنوان مکمل اصول حاکمیت شرکتی تدوین شد و در سال ۲۰۱۵ جهت انعکاس یک دهه تجربه اجرا و مسائل جدیدی که در مورد شرکت‌های دولتی در زمینه داخلی و بین‌المللی بوجود آمد، به‌روز گردید. در یک نگاه کلی فارغ از جزئیات، این رهنمودها - که به نوعی ممکن است با سایر گزینه‌های اصلاحات ساختاری همپوشانی داشته باشد و یا آنها را تقویت کند - به قرار زیر است:^{۵۵}

نقش دولت به عنوان یک مالک: دولت باید به عنوان یک مالک آگاه و فعال عمل کند، اطمینان حاصل کند که اداره امور شرکت‌های دولتی به شیوه‌ای شفاف و پاسخگو، با درجه بالایی از حرفه‌ای‌گری و کارایی انجام می‌شود.

شرکت‌های دولتی در بازار: مطابق با منطق مالکیت دولتی، چارچوب قانونی و نظارتی برای شرکت‌های دولتی باید در هنگام انجام فعالیت‌های اقتصادی، از سطحی از رقابت عادلانه و طبیعی در بازار اطمینان حاصل کند.

برخورد عادلانه با سهامداران و سایر سرمایه‌گذاران: دولت و شرکت‌ها باید حقوق کلیه سهامداران را به رسمیت بشناسند و از برخورد عادلانه سهامداران و دسترسی برابر به اطلاعات شرکت‌ها اطمینان حاصل کنند.

روابط سهامداران و فعالیت مسئولانه: سیاست مالکیت دولت باید مسئولیت‌های شرکت‌های دولتی را در قبال ذی‌نفعان به طور کامل به رسمیت بشناسد و درخواست کند که شرکت‌های دولتی در مورد روابط خود با سهامداران گزارش دهند. باید انتظارات دولت از رفتار مسئولانه فعالیت توسط شرکت‌های دولتی را روشن کرد. شفافیت و افشای اطلاعات: شرکت‌های دولتی باید استانداردهای بالای شفافیت را رعایت کرده و از همان استانداردهای حسابداری، افشا، تمکین و حسابرسی با کیفیت بالا برای شرکت‌ها برخوردار باشند. مسئولیت‌های هیأت مدیره شرکت‌های دولتی: هیأت مدیره شرکت دولتی باید از اختیارات، صلاحیت‌ها و بی‌طرفی لازم برای انجام وظایف خود در زمینه هدایت استراتژیک و نظارت بر مدیریت برخوردار باشد. آنها باید با صداقت عمل کنند و در مورد عملکرد خود پاسخگو باشند.

به این ترتیب، شرکتی سازی با دادن فرم سازمانی و ویژگی ساختارهای مدیریتی یک کسب و کار خصوصی، کنترل دولت را بر یک تشکیلات دولتی کاهش می‌دهد. البته باید توجه شود که اعمال حاکمیت شرکتی صرفاً متوجه کلیت هویت فعلی متعلق به دولت نیست. چنان که در ادامه بحث خواهد شد، در پاره‌ای موارد و به عنوان بخشی از فرآیند اصلاح ساختار، لازم است که یک شرکت تقسیم یا به عبارتی فعالیت‌های آن تفکیک شود. در چنین شرایطی لازم است که تکه‌های جدا شده از هسته اصلی خود تبدیل به شرکت شوند و حکمرانی شرکتی بر آنها حاکم شود.

شرکتی سازی در چین

بازسازی شرکت‌های دولتی ذیل قانون شرکتی جمهوری خلق چین^{۵۶} یکی از برنامه‌های اصلی اصلاح ساختار در چین بوده است. این اقدام، پایه‌ای قانونی برای تبدیل شرکت‌های دولتی به یک ساختار حکمرانی شرکتی مناسب ایجاد کرد. از آن زمان به بعد، مجمع عمومی سهامداران، هیأت مدیره و هیأت نظارت سه رکن اصلی شرکت‌های چینی شدند. برنامه خصوصی سازی شرکت‌های دولتی چینی عمدتاً بر خصوصی سازی از نوع انتشار سهام متکی بود و البته بیشتر بنگاه‌هایی که خصوصی شدند قبل از عرضه سهام تبدیل به شرکت شده بودند.

در بررسی میزان اثرگذاری این اقدام بر عملکرد خصوصی سازی، کورنای^{۵۷} (۱۹۹۸) دریافت که تأثیر تبدیل واحدهای دولتی در بخش زغال سنگ چین به شرکت، چندان قابل ملاحظه نیست. این یافته با آنچه آیوازیان^{۵۸} و کیو^{۵۹} (۲۰۰۵) با مطالعه محدوده وسیع تری از شرکت‌ها به آن دست یافتند تا حدود زیادی ناهمخوان است. ایشان به این نتیجه رسیدند که شرکتی سازی انجام شده در چین موجب ارتقای کارایی این شرکت‌ها و در نتیجه افزایش درآمد دولت از محل واگذاری شرکت می‌شود.^{۶۰} نتایج بررسی این دو نشان می‌دهد که تجدید ساختار سازمانی از طریق شرکتی سازی منجر به ایجاد اطلاعات مؤثرتر و محدودیت‌های تشویقی برای مدیران شده است. در این مطالعه بحث می‌شود که ویژگی‌های شرکت مانند سن، اندازه و نسبت سرمایه به نیروی کار به طور قابل توجهی بر تصمیمات دولت در انتخاب شرکت‌هایی که لازم است تحت شرکتی سازی قرار بگیرند، مؤثر بوده است؛ هرچه اندازه یک شرکت بزرگ‌تر باشد، احتمال شرکتی سازی آن بالاتر بوده و سن و میزان سرمایه بر بودن یک شرکت هم تأثیرات قابل توجه و البته منفی بر احتمال شرکتی سازی داشته، به طوری که بنگاه‌های اقتصادی جوان و کاربرتر، بیشتر احتمال دارد که هدف شرکتی سازی قرار بگیرند.^{۶۱}

شرکتی سازی در ایتالیا

در سال ۱۹۹۲، دولت ایتالیا با ارائه سند اساسی جهت تصویب به پارلمان، چهار هدف کلی را برای خصوصی سازی تعیین کرد:

- (۱) بهبود کارایی سازمانی؛
- (۲) افزایش میزان رقابت بازار؛
- (۳) گسترش بازار مالی و ترویج بین‌المللی کردن نظام صنعتی؛ و نهایتاً و به صورت حاشیه‌ای
- (۴) افزایش درآمدهای مالی و کاهش بدهی عمومی.

57-Kornai

58-Aivazian

59-Qiu

60-Cyril Lin, 2001

61-Aivazian, Ge, & Qiu, 2005

دولت برای دستیابی به این اهداف ترکیبی از اقدامات پایه‌ای را انجام داد که یکی از مهمترین آنها شرکتی سازی بود. شرکتی سازی در ایتالیا به معنای اعمال مقررات مدنی در بنگاه‌های دولتی، مسئولیت‌ها و تعهدات مشابه مالک یک شرکت خصوصی را به عهده تنها سهامدار آنها، یعنی خزانه داری و مدیران گذاشت. این کار عملاً باعث حذف فعالیت‌های دستگاه‌های اداری و کاهش تعداد فعالیت‌های قانوناً مستقل بر اساس قوانین عمومی و ساده سازی ساختار کنترلی شرکت شد. خزانه داری به طور کامل مسئول انتصاب مدیران شد و بلافاصله با استفاده از این اختیارات تازه، ساختار هیأت مدیره شرکت‌های مشترک را از طریق کاهش شدید تعداد اعضا و اخراج نمایندگان احزاب سیاسی از آنها بازسازی کرد. به علاوه سهام طلایی، اختیارات ویژه‌ای را به خزانه داری در بنگاه‌های فعال در زمینه امور دفاعی، حمل و نقل، مخابرات و انرژی اعطا کرد. این اختیارات شامل انتصاب تعداد معینی مدیر و حق و توی خرید (تملک) سهام زیاد (بیش از ۵ درصد) توسط سرمایه گذار واحد و تجزیه، انحلال یا انتقال شرکت به خارج از کشور بود.

حاکمیت شرکتی در نیوزلند

در زمینه اعمال حاکمیت شرکتی، تجربه نیوزلند نشان می دهد که شرکتی سازی می تواند مقدمه‌ای برای خصوصی سازی باشد. وقتی که نیوزلند در دهه ۱۹۸۰ تصمیم گرفت با اجرای اصلاحات اجتماعی و اقتصادی به سمت یک اقتصاد بازاری حرکت کند، شرکتی سازی و خصوصی سازی بخشی از این اصلاحات تعیین شد. متولی خصوصی سازی در این کشور موظف شد که چارچوبی برای عملکرد کسب و کارهای متعلق به دولت تعیین کند و آنها را برای شرکتی سازی آماده سازد. شرکتی سازی نقش یک ابزار موفق در بازسازی سازمانی و مالی بخش دولتی نیوزلند داشت. این اقدام همچنین فروش‌های بعدی دارایی به بخش خصوصی را تسهیل کرد. حدوداً نیمی از واحدهای خصوصی شده در این کشور ابتدا تبدیل به شرکت شده بودند. دولت از شرکتی سازی در شرکت‌های دولتی به دنبال اعمال موارد زیر بود:^{۶۲}

جداسازی فعالیت‌های تجاری و غیر تجاری؛ شرکت‌های دولتی به فعالیت‌های تجاری خود ادامه می‌دهند، در حالی که دولت بودجه فعالیت‌های غیر تجاری را تأمین می‌کند. بازار محور کردن هر چه بیشتر شرکت‌های دولتی؛ با واحدهای دولتی شرکتی شده مانند واحدهای خصوصی رفتار شود: مالیات بپردازند، هیچ یارانه‌ای دریافت نکنند، فعالیت آن‌ها الزاماً همراه با سوددهی باشد و به علاوه دولت از تضمین بدهی‌های آنها بپرهیزد. ایجاد ترازنامه واقعی برای شرکت‌های دولتی؛ با توجه به اینکه اکثر شرکت‌های دولتی سرمایه خود را از طریق پرداخت‌های مستقیم دولت، یارانه‌ها یا ایجاد بدهی دریافت می‌کردند، نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام برای هر ترازنامه بر اساس تجربه و وضعیت شرکت‌های مشابه موجود در صنعت تنظیم شود. مجریانی را از سراسر جهان برای مدیریت واحدهای تازه شرکت شده بیاورد تا عملکرد آنها قبل از خصوصی‌سازی بهبود یابد.

تبدیل واحدهای دولتی به شرکت در لهستان^{۶۳}

قانون خصوصی‌سازی لهستان در دوران بعد از سوسیالیسم، دوروش اصلی را برای خصوصی‌سازی ارائه می‌کرد. روش نخست شامل دو مرحله بود؛ به دلیل آنکه ماهیت حقوقی خاص شرکت دولتی در این کشور امکان تغییر مالک را نمی‌داد، خصوصی‌سازی باید با تبدیل یک شرکت دولتی به یک شرکت تجاری آغاز و ابتدا شکل مناسبی از یک شرکت به آن داده می‌شد. سپس خصوصی‌سازی چنین شرکتی با فروش سهام آن انجام می‌گرفت. روش دوم خصوصی‌سازی نیز شامل انحلال و تصفیه یک شرکت دولتی جهت واگذاری دارایی‌های آن بود.

یک شرکت دولتی ممکن بود به یک شرکت سهامی^{۶۴} یا یک شرکت با مسئولیت محدود^{۶۵} تبدیل شود. این تبدیل نوع شرکت، مورد به مورد و با تصمیم وزیر واگذاری مالکیت^{۶۶} صورت می‌پذیرفت. مطابق قانون خصوصی‌سازی، رویه مناسب می‌توانست یا توسط خود شرکت دولتی، از طریق بدنه

63-Rajski, 1993

64-Joint-stock company

65-limited liability company

66-Minister of Ownership Transformations

آن، یا توسط نهاد مؤسس شرکت (یعنی سازمان دولتی که شرکت دولتی را تأسیس کرده است، مانند وزارتخانه یا یک نهاد دولتی محلی) و با رضایت خود شرکت دولتی آغاز شود. با این حال، یک وزیر ممکن بود پیشنهاد تغییر یک شرکت دولتی به یک شرکت تجاری را بر اساس وضعیت مالی این شرکت یا منافع مهم دولتی رد کند.

این قانون همچنین به نخست‌وزیر این حق را می‌داد که به درخواست وزیر خصوصی سازی دستور تبدیل یک شرکت دولتی را بدهد. با این حال، قبل از ارائه چنین درخواستی، وزیر خصوصی سازی باید با مدیر، شورای کارکنان و نهاد مؤسس شرکت دولتی مشورت نماید. شرکتی که از طریق تبدیل یک شرکت دولتی تأسیس می‌شد، متعلق به خزانه‌داری دولت - به عنوان تنها سهام‌دار - بود.

۲-۴-۲. 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 خصوصی سازی آن را دارد نخست به لحاظ لزوم تفکیک ساختار مورد بررسی قرار دهد. چرا که به طور کلی هر چه اندازه شرکت بزرگ‌تر باشد، احتمال شکست بازار بیشتر بوده و بر پیچیدگی فرآیند خصوصی سازی افزوده خواهد شد، ضمن آنکه احتمالاً منافع ناشی از خصوصی سازی نیز کمتر خواهد بود.^{۶۷} 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 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 خصوصی شده، 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 بالحاظ 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 گردد.

تفکیک عمودی و افقی

در کشوری که بازار سرمایه ضعیفی دارد و بخش خصوصی نیز چندان ثروتمند نیست، جدای از آنکه دولت مجبور می‌شود واحدهای بزرگ را به صورت اقساط به بخش خصوصی واگذار کند - و بنابراین رابطه مالی خود را تا مدتی طولانی با شرکت واگذار شده و مالک جدید آن حفظ کند - به واسطه بالا بودن پرداختی سرمایه‌گذار خصوصی برای خرید شرکت، منابع در دسترس وی کاهش خواهد یافت و این از قدرت مانور وی در آینده شرکت خواهد کاست.^{۶۸، ۶۹} جدای از بحث تأمین بودجه، در کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی که غالباً نوپا و کوچک مقیاس است، ممکن است قدرت کافی برای اداره یک بنگاه بزرگ با فعالیت‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مختلف و شاید پراکنده را نداشته باشد. از این رو غالباً توصیه می‌شود که بنگاه‌های بزرگ و غول‌پیکر، تا قبل از واگذاری، تفکیک افقی یا عمودی شده و به واحدهای جدا از هم تقسیم شوند.

البته تفکیک ساختار این بنگاه‌ها می‌تواند دلایل و فواید دیگری نیز داشته باشد؛ اینکه باعث می‌شود فضای رقابتی بهبود یابد و اساساً یک روش خصوصی‌سازی موفق این الزام را می‌طلبد که تا حد امکان فعالیت‌های

۶۸- البته بحث می‌شود این رابطه علت و معلولی ممکن است لزوماً در همه شرایط صادق نباشد. به عبارتی اگر اندازه بزرگ‌تر به معنای قدرت بازاری بیشتر بنگاه در بازار باشد باعث افزایش خودتأمینی و منابع داخلی بنگاه می‌شود.

یک شرکت دولتی در معرض رقابت قرار گیرد.^{۷۰} از این رو، تبدیل بنگاه‌های غول‌پیکر به بخش‌های مختلف، رقابت‌پذیری در بازار مربوط به هر فعالیت شرکت را بهبود خواهد بخشید و همچنین انحصار اطلاعات و عدم تقارن اطلاعات بعد از خصوصی سازی میان تنظیم‌گر دولتی و شرکت خصوصی شده را خواهد شکست. به عبارت دیگر، بنگاه بزرگ تفکیک شده توانایی کمتری برای کتمان اطلاعات خواهد داشت. یک شرکت خصوصی شده هر چقدر که بزرگ‌تر و دارای ویژگی ادغام عمودی باشد، قدرت چانه‌زنی بالاتری در مواجهه با دولت خواهد داشت. شرکت‌های غول‌پیکر بزرگ دولتی از طریق مزیت اطلاعاتی خود، فرصت کافی برای تأثیرگذاری (دستکاری) بر اهداف تولیدی خود (آمار) را خواهند داشت.^{۷۱}

در این راستا، ممکن است دولت‌ها بخش‌های تجاری یک شرکت - به طور معمول شامل بخش خرده‌فروشی تجارت - را به عنوان بخشی از فرآیند تفکیک ساختار جدا کنند. آنچه پس از آن اتفاق خواهد افتاد آنگاه به ترجیحات ملی بستگی دارد. این واحدهای جدا شده ممکن است با رعایت استانداردهای رقابت خصوصی شوند یا ممکن است به عنوان شرکت‌های تابعه مستقل شرکت دولتی حفظ شوند در حالی که رقابت آنها با نهادهای خصوصی برقرار است.^{۷۲}

با این تفاسیر، به احتمال زیاد تفکیک ساختاری در بنگاه‌های کوچک چندان موضوعیت و اهمیت ندارد. این بنگاه‌های بزرگ و غول‌پیکر هستند که باید تفکیک ساختار شوند. البته در برابر استدلال لزوم تفکیک ساختار شرکت‌های بزرگ ملاحظات دیگری نیز ذکر می‌شود. به طور کلی در اجرای تفکیک ساختار بنگاه‌های بزرگ باید به این نکته توجه کرد که بنگاه‌های بزرگ ادغام شده دارای مزیت‌هایی هستند؛ از جمله:

● اقتصاد مقیاس^{۷۳} و جذب سرمایه‌گذار استراتژیک

● کاهش هزینه مبادله^{۷۴}

● کاهش هزینه هماهنگی

70-OECD, 2009

71-Schröder, 2000

72-OECD, 2019

۷۳- برای مثال اگر مشخص شود که صرفه‌های مقیاس بین فعالیت‌های مرتبط قابل ملاحظه است، شاید سیاست تفکیک افقی راه‌آهن باری و مسافری بهترین انتخاب نباشد.

۷۴- البته هزینه‌های مبادله را می‌توان با مقررات اتصال متقابل (interconnection) تخفیف داد؛ اما اگر این دو (ادغام افقی و تنظیم مقررات) جایگزین خوبی نباشند تفکیک افقی توصیه نمی‌شود.

نکته بسیار مهم دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد آن است که بنگاه‌های بزرگ دولتی نوعاً بنگاه‌های چندشاخه‌ای هستند که تقریباً تمام بنگاه‌های موجود در یک صنعت مشخص را شامل می‌شوند. در تفکیک ساختار این بنگاه‌ها، سؤالاتی مطرح می‌شود: این بنگاه‌ها به چند واحد اقتصادی باید تقسیم شوند؟ و این تقسیم‌بندی باید بر چه معیاری مبتنی باشد؟

برای پاسخ به این پرسش‌ها، می‌توان بنگاه‌ها را به دو گروه کلی تقسیم کرد: «گروه اول، بنگاه‌هایی که دارای شبکه‌های مشترک هستند که این شبکه‌ها برای صنعت نقشی حیاتی دارند؛ مانند برق، تلفن ثابت، گاز، آب، راه‌آهن و صنایع مشابه. گروه دوم، بنگاه‌هایی که چنین شبکه‌هایی در صنعت آنها وجود ندارد. در مورد گروه دوم اتفاق نظر عمومی وجود دارد که بنگاه‌های دولتی باید تا حد امکان به بنگاه‌های متعدد مستقلی تجزیه شوند».^{۷۵} اما در صنایعی که شبکه‌ها بسیار اهمیت دارند (گروه اول)، این موضوعات پیچیده‌تر است و در مورد مناسب‌ترین سیاست هیچ توافق نظری وجود ندارد. در حقیقت کشورهای متفاوت، استراتژی‌های خصوصی‌سازی متنوعی را در چنین بخش‌هایی در پیش گرفته‌اند.^{۷۶}

برای مثال پیتمن^{۷۷} (۲۰۰۵) در نتیجه بررسی خود این گونه بحث می‌کند که «بخش راه‌آهن باری ممکن است یک بخش مناسب برای تفکیک عمودی نباشد». مشکل تفکیک عمودی در بخش راه‌آهن باری این است که راه‌آهن باری با بخش‌های زیرساختی که تجربه موفق‌تر جدایی عمودی را داشته‌اند - به خصوص در برق، گاز طبیعی و مخابرات - متفاوت است. سطح نسبتاً بالاتر هزینه‌های شناور و ثابت در راه‌آهن به این معنی است که ایجاد مشوق مناسب برای سرمایه‌گذاری، هزینه سنگین‌تری را در راه‌آهن نسبت به دیگر موارد تحمیل می‌کند. حتی در شرایطی که یک شبکه زیرساختی مشخص توسط اپراتورهای ریلی رقیب برای ورود ایجاد شده باشد، آن اپراتوری که به مزیت پیشگام بودن^{۷۸} دست پیدا می‌کند، احتمالاً آن را حفظ کرده و قادر به تنظیم و تعدیل تعرفه‌های آن خواهد بود؛ طوری که از توسعه رقابت جلوگیری کند. پیتمن بحث می‌کند که آنچه

۷۵- تورنل، ۱۹۹۹: ۳۱

۷۶- تورنل، ۱۹۹۹

77-Pittman, 2005: 2

78-First Mover

در یک زمان در یک کشور کار می‌کند، ممکن است در یک کشور دیگر یا در یک زمان دیگر کار ساز نباشد؛ و آنچه در برق یا گاز یا مخابرات کار می‌کند ممکن است در راه‌آهن عملیاتی نباشد.^{۷۹}

در اروپا، بازآرایی ساختاری با تأکید شگستن ادغام عمودی بود (مانند مدل خصوصی سازی ریلی در اروپا). سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (۲۰۰۹) بحث می‌کند که مبتنی بر برخی از تجربیات گذشته که دولت‌ها شرکت دولتی به صورت عمودی ادغام شده را خصوصی سازی کرده و پس از آن برای ایجاد رقابت کوشیدند، دستیابی به هدف بلندمدت حداکثرسازی بهره‌وری اقتصادی (از طریق خصوصی سازی) موفقیت‌آمیز نبوده، زیرا به سادگی یک انحصار خصوصی شده با پتانسیل انحصار برای سواستفاده از موقعیت خود ایجاد شده است. بنابراین راهکار مناسب از این قرار است که بعضی از قسمت‌های یک «شرکت دولتی در صنایع شبکه‌ای در انحصار باقی می‌مانند و از طریق فرآیند تفکیک ساختاری، قسمت‌هایی از آنها که توانایی کار در یک فضای رقابتی را دارند، جدا می‌شوند. در این رویکرد باید توجه شود که متولیان خصوصی سازی چارچوب شفاف برای مقررات‌گذاری بر شرکت شبکه‌ای ایجاد کنند و نیز قواعد و قیمت‌های دسترسی به شبکه برای بنگاه‌های جدید به طور شفاف تعیین شود».^{۸۰} اگر هم قرار باشد شرکت در پی خصوصی سازی و پس از آن به صورت عمودی ادغام شده باقی بماند، نیاز شدیدی به مقررات مستقل و پشتیبانی کامل از اجرایی شدن آن‌ها وجود دارد.^{۸۱}

نکته حائز اهمیت برای موفقیت خصوصی سازی آن است که این فرآیند از شرکت‌های کوچک آغاز شود، چرا که اثرهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خصوصی سازی شرکت‌های کوچک‌تر نظیر مشکلاتی چون بیکاری‌های موقت، جابجایی و توزیع مجدد ثروت و دارایی، اختلال در سطح عمومی قیمت و تولید کالاها، شرکت‌هایی که خصوصی شده‌اند، جابجایی و انتقال مدیران دولتی شرکت‌های خصوصی شده به بخش‌های دیگر و ... در این موارد به مراتب کمتر است. به علاوه، از این راه می‌توان شرایط و تفکر اجتماعی- فرهنگی و سیاسی جامعه را برای انجام خصوصی سازی

۷۹- همان

۸۰- تورنل، ۱۹۹۹: ۳۱

۸۱- OECD، ۲۰۰۹

در سطحی گسترده آماده کرد. تجربه کشورهای بلوک شرق، مالزی و آرژانتین دلیلی برای این مدعا است. همچنین شرکت‌هایی که مورد هدف برای برنامه خصوصی‌سازی قرار می‌گیرند، هر چه در شروع فرآیند کوچک‌تر باشند، هدف شمول اقتصادی، به عنوان یکی از دلایل گرایش به خصوصی‌سازی، به شکل مطلوب‌تری تحقق می‌یابد. اگرچه در روند خصوصی‌سازی اکثر کشورها کم و بیش در مسیر آزادسازی تجاری گام برداشتند، اما این راهکار اهرمی کافی برای ایجاد بازارهای رقابتی در همه بخش‌های اقتصادی نیست. این مهم به دلیل وجود بخش‌های تولیدی غیرقابل مبادله گسترده در اقتصاد کشورها به خصوص کشورهای در حال توسعه است، ضمن اینکه با توجه به ارتباط بین بازارها، هر نوع ناکارآمدی در این بازارها امکان سرایت به بازار کالاهای قابل مبادله را هم دارند. یکی از راه‌های ایجاد فضای رقابتی و مقابله با ایجاد انحصار بخش خصوصی، تجزیه بنگاه‌های بزرگ مورد هدف برای واگذاری به بنگاه‌های کوچک‌تر و سپس خصوصی کردن بنگاه‌های کوچک است، زیرا این کار ورود به صنعت را برای رقبا ساده‌تر کرده و منجر به رقابت بین بخشی می‌شود. برای مثال، کشور بلغارستان با در پیش گرفتن این مسیر توانست موفقیت‌هایی را در امر خصوصی‌سازی به دست آورد. ضمن اینکه معمولاً در کشورهای در حال توسعه، بخش خصوصی توانمند وجود نداشته و در صورت واگذاری شرکت‌های با اندازه بزرگ، احتمال عدم تناسب بین شرکت مورد واگذاری و توانایی مالی بخش خصوصی و در نتیجه شکست در واگذاری اتفاق خواهد افتاد.^{۸۲}

تفکیک واحدهای زیست‌پذیر

تجدید ساختار علاوه بر جداسازی واحدهای شبکه‌ای یا انحصاری از واحدهای رقابتی، ممکن است شامل تجزیه شرکت‌های بزرگ و انحصارها به واحدهای زیست‌پذیر و غیرزیست‌پذیر نیز باشد.^{۸۳} یک بنگاه بزرگ، نه کاملاً از واحدهای (خطوط تولیدی) بد (زیست‌ناپذیر) تشکیل شده است و نه کاملاً از واحدهای (خطوط تولیدی) خوب (زیست‌پذیر). با توجه به این ناهمگنی، می‌توان واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرد و سپس نسبت به انحلال،

۸۲- درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران، ۱۳۹۹

83- Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992

حفظ یا واگذاری (ذیل شرکت دولتی اصلی یا به طور جداگانه) آنها تصمیم‌گیری کرد.

جداسازی دارایی‌های جانبی و بخش‌های غیرمرتبط

جدا کردن^{۸۴} فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی شرکت‌ها نیز می‌تواند در چابک کردن عملکرد شرکت مؤثر باشد. دارایی‌های جانبی مانند املاک و مستغلات، تیم‌های ورزشی، رستوران و غیره نیز می‌توانند به صورت جداگانه فروخته شوند.^{۸۵ و ۸۶} با تجزیه شرکت‌های بزرگ صنعتی، بسیاری از شرکت‌ها دارایی‌های مازاد زیادی را در ترازنامه خود به ارث می‌برند؛ از جمله موجودی‌های فروش نرفته از سفارشات لغو شده، قطعات یدکی ماشین‌آلاتی که از کار افتاده‌اند، مواد اولیه، ماشین‌آلات و تجهیزاتی که دیگر مورد استفاده قرار نمی‌گیرند. دور انداختن چنین دارایی‌هایی با توجه به استفاده‌های جایگزین محدود آنها دشوار است و در عین حال حضور آنها ترازنامه شرکت‌ها را مخدوش می‌نماید. در تجربه جمهوری اسلواکی در خصوصی سازی، شرکای خارجی اغلب مدیران را ملزم می‌کردند که قبل از امضای قرارداد، از دام چنین دارایی‌هایی رها شوند. دلیل آن دشواری اندازه‌گیری عملکرد در شرکتی است که چنین دارایی‌هایی را به ارث برده است. اگرچه بازار چنین دارایی‌های اندک بود، اما اکثر شرکت‌ها در این کشور موفق به فروش یا اسقاط تمام دارایی‌های مازاد خود شدند و خریداران نیز معمولاً شرکت‌های خصوصی کوچک بودند.^{۸۷}

به طور کلی نیاز به واگذاری برخی از دارایی‌های خاص شرکت‌های دولتی قبل از خصوصی سازی زمانی مطرح می‌شود که شرکت دارای واحدهای تابعه^{۸۸} بوده که با برنامه‌های تجاری شرکت ناسازگار است و بنابراین می‌تواند خصوصی سازی را پیچیده کند؛ برای مثال هنگامی که واحدهای فرعی به طور مشترک با شرکت‌های دیگر متعلق به کسانی غیر از خریداران بالقوه اداره می‌شوند، یا زمانی که سهم بازاری واحد فرعی و سهام دیگر بنگاه‌های متعلق به خریدار با یکدیگر به گونه‌ای ترکیب

84- Spinnig-off

۸۵- سازماندهی مجدد دارایی‌ها و فروش دارایی‌های غیرضرور از طریق حراج یا عرضه به عموم، می‌تواند برای کاهش بدهی‌های شرکت دولتی نیز مورد استفاده قرار گیرد.

۸۶- همان منبع

87-Djankov & Pohl, 1998

88-Subsidiaries

شوند که باعث نگرانی از بابت قوانین ضدانحصار شود. نمونه‌های این مورد، به ویژه در شرکت‌های خصوصی شده از صنایع شبکه یافت می‌شود. به عنوان مثال، جداسازی و برون‌سپاری فعالیت‌ها قبل از آنکه مجارستان شرکت انرژی ام‌اوال^{۸۹} و فرودگاه بوداپست را واگذار کند، صورت گرفت. نمونه قابل توجه دیگری در سال ۲۰۰۵ اتفاق افتاد، زمانی که شرکت انل^{۹۰} ایتالیا (تولیدکننده و توزیع‌کننده برق و گاز)، اپراتور تلفن همراه ویند^{۹۱} را که به طور مشترک با سایر شرکت‌های مخابراتی اروپا اداره می‌شد، منفک کرد. در آن زمان انگیزه این اقدام تمایل به ساده‌سازی بیشتر خصوصی‌سازی شرکت مادر عنوان می‌شد.

تفکیک ساختاری راه‌آهن ژاپن

راه‌آهن دولتی ژاپن برای واگذاری دو مشکل اصلی داشت: (۱) شرکت بسیار بزرگ بود و نمی‌توانست به درستی اداره شود و (۲) شرکت مجبور بود تحت نفوذ سیاسی فعالیت کند - برای مثال فعالیت در خطوط غیرسوددهی که تنها برای اهداف سیاسی خدمت‌رسانی می‌کرد. بنابراین، تصمیم گرفته شد که شرکت به شرکت‌های کوچک‌تر و با استقلال کافی برای تصمیمات مدیریتی - از جمله در زمینه حقوق بهره‌برداری - تفکیک شود. پس از بررسی چندین گزینه برای تفکیک ساختاری، تقسیم‌بندی منطقه‌ای با توجه به تقاضای جغرافیایی انتخاب شد و ژاپن در مقایسه با روش خصوصی‌سازی ریلی در اروپا (به اصطلاح روش تفکیک بالا و پایین یا جدایی عمودی که تحت آن عملیات راه‌آهن از مالکیت زیرساخت‌ها جدا می‌شود) یک سیستم تفکیک افقی را در پیش گرفت.^{۹۲} از سایر اهداف تفکیک و خصوصی‌سازی راه‌آهن ملی ژاپن چنین یاد می‌شود:

- ایجاد مقیاس‌های قابل کنترل برای مدیریت
- تقویت همکاری و مدیریت منطقه‌ای
- حذف وابستگی متقابل غیرمنطقی

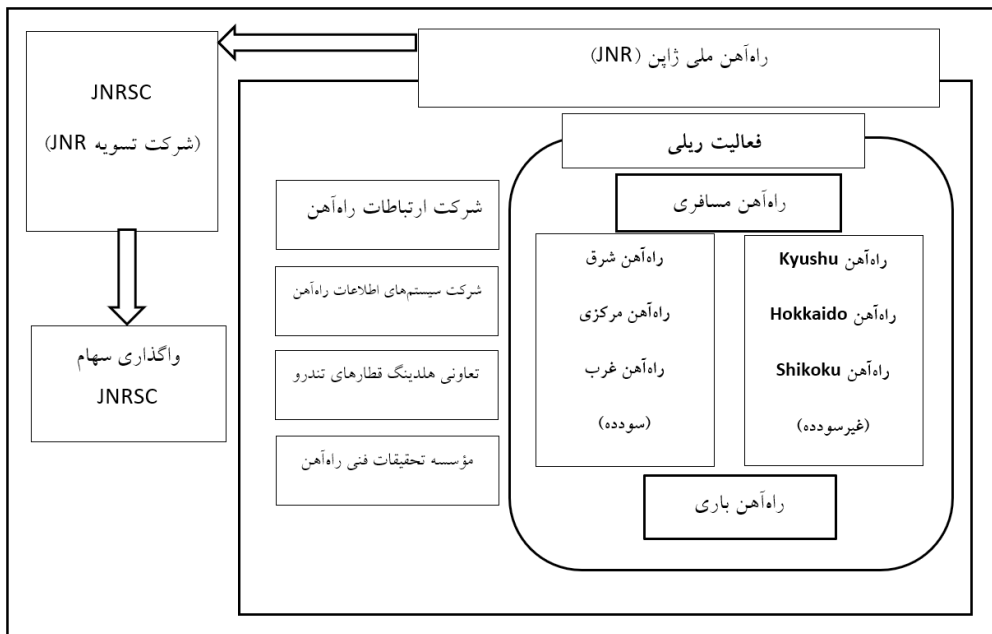
89-MOL

90-ENEL

91-Wind

92-Kim & C. Huang, 2019: 6

روند خصوصی سازی راه آهن ژاپن طولانی و پرچالش بود. این برنامه در سال ۱۹۸۷ با تأسیس شرکت تسویه راه آهن ملی ژاپن^{۹۳} -یک هلدینگ موقت- آغاز شد. دلیل تأسیس چنین شرکتی، نگرانی بسیار دولت در مورد شهرت بد راه آهن ملی ژاپن به دلیل کسری بودجه و ناکارآمدی بود، که نمی توانست توجه کافی سرمایه گذاران را به خود جلب کند و بر قیمت سهام شرکت های راه آهن تازه تأسیس نیز تأثیر منفی می گذاشت.



شکل ۲-۳. نمای کلی از تفکیک ساختار و واگذاری راه آهن ملی ژاپن

Source: Kim & C. Huang, 2019

شرکت های راه آهن ژاپن به عنوان شرکت های تابع سهامی متعلق به شرکت تسویه راه آهن ملی ژاپن متشکل شدند. شرکت های تفکیک شده به دودسته کلی شرکت های وابسته به فعالیت ریلی و غیرریلی

تقسیم شدند. شرکت‌های ریلی نیز در دو گروه مسافری و باربری قرار گرفتند. شرکت‌های مسافری به دو گروه شرکت‌های انتقال مسافر سودده و غیرسودده (یا تکلیفی که نیازمند یارانه هستند) تفکیک شدند. شرکت‌های غیرریلی نیز شامل چهار شرکت ارتباطات راه‌آهن، سیستم‌های اطلاعات راه‌آهن، تعاونی هلدینگ قطارهای تندرو و مؤسسه تحقیقات فنی راه‌آهن بود. سهام تمامی این شرکت‌ها در مالکیت شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن قرار گرفت. این شرکت در اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع به فروش سهام خود در شرکت‌های راه‌آهن ژاپن کرد و در سال ۱۹۹۸ نیز منحل و شرکت عمومی ساخت و ساز راه‌آهن ژاپن برای تسویه باقی تعهدات شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن تشکیل شد (شکل ۳-۲).

تفکیک ساختاری شرکت مخابرات برزیل

جدای از مسئله جداسازی خدمات زیرساخت (تفکیک عمودی)، شکل تفکیک افقی و تبدیل شرکت مادر به چند شرکت کوچک‌تر بخشی از تفکیک ساختاری شرکت مخابرات برزیل بود. بخش عمده‌ای از مخابرات برزیل (حدود ۹۰ درصد) قبل از خصوصی‌سازی توسط یک شرکت مخابراتی انحصاری دولتی به نام تله‌براز^{۹۴} اداره می‌شد که دارای ۵۴ شرکت تابعه - حداقل در هر ایالت یک شرکت - و یک فرستنده از راه دور ملی و بین‌المللی (امبراتیل)^{۹۵} بود. قبل از خصوصی‌سازی، تله‌براز برای آماده‌سازی فروش بازسازی شد. مشخصه اصلی این اصلاح ساختار تقسیم جغرافیایی و خدماتی هلدینگ بود. ۲۷ امتیاز قبلی تله‌براز در سه شرکت ارتباط منطقه‌ای، یک شرکت ارتباط از راه دور و هشت شرکت تلفن همراه تقسیم شد. بنابراین، تله‌براز در دوازده شرکت بازاریابی و پس از آن، خصوصی شد.^{۹۶} سه شرکت منطقه‌ای با شبکه‌های قدیمی محلی و داخلی از راه دور بین شهری متعلق به دولت باقی ماندند. بنابراین، جدایی مطلق از شبکه‌های محلی و راه دور رخ نداد، زیرا شرکت‌های منطقه‌ای هنوز مالک شبکه‌های از راه دور بین شهری دولتی بودند. تجدید ساختار تله‌براز از یک استراتژی تفکیک افقی نه چندان سفت و سخت پیروی کرد. این هلدینگ نه یکپارچه نگه داشته شد و نه به واحدهای دولتی قبلی (۵۴ شرکت) تقسیم شد. این قاعده تفکیک اگر بخواهد در

94-TELEBRAS

95-EMBRATEL

96-Mattos & Coutinho, 2005

کشور دیگری انجام شود طبیعتاً ویژگی‌های آن کشور از جمله ویژگی‌های جغرافیایی آن تبعیت می‌کند.

تفکیک ساختار بانک پارکس^{۹۷} در لتونی^{۹۸}

بانک پارکس - دومین بانک بزرگ در لتونی از نظر کل دارایی (۵ میلیارد یورو در آن زمان) - به شدت تحت تأثیر بحران مالی سال ۲۰۰۸ قرار گرفت. جمهوری لتونی این بانک را برای سیستم مالی مهم می‌دانست، از این رو دولت کمک‌های قابل توجهی از جمله کمک‌های سرمایه‌ای، نقدینگی و ضمانت‌های دولتی را برای این بانک فراهم نمود. به این ترتیب، نقش دولت و جایگاه آن در مدیریت این بانک افزایش یافت. در راستای خصوصی‌سازی این بانک، بانک اروپایی بازسازی و توسعه، با توجه به تجارب گسترده بانکی خود، در سال ۲۰۰۹ سهامدار بانک پارکس (با سهم ۲۵ درصد) شد. این امر بلافاصله علامت مثبتی را به مشتریان بانک ارسال کرد و موجبات تداوم فعالیت بانک را فراهم ساخت. نظر به قوانین سختگیرانه کمیسیون اروپا در خصوص موارد استثنای حمایت دولت‌ها از نهادهای تجاری، بانک‌های لتونی و پارکس تعهدات گسترده‌ای را در مورد استفاده محدود از کمک‌های دولتی با توجه به واگذاری کامل مالکیت دولت در یک بازه زمانی دقیق متقبل شدند.

در سال ۲۰۱۰، طبق برنامه اصلاح ساختار مصوب کمیسیون اروپا، بانک پارکس به دو بانک به اصطلاح «بانک خوب» که کل دارایی‌های اصلی را تصاحب کرد (بانام سیتادل) و «بانک بد» که باقیمانده دارایی‌های غیر اصلی و معوقه را تصاحب کرد (بانک ریورتا)، تقسیم شد. تعهدات خاص هر یک از این دو بانک به قوت خود باقی ماند. در دسامبر ۲۰۱۳، دولت لتونی استراتژی یافتن سرمایه‌گذاران برای بانک سیتادل را تصویب کرد. یک کمیته راهبری سطح بالا متشکل از ذی‌نفعان مختلف (وزارتخانه‌های مربوطه، بانک اروپایی بازسازی و توسعه، بانک سیتادل) برای هدایت و نظارت بر روند فروش این بانک تشکیل شد. تعدادی از اهداف (سیاست‌گذاری) مالی و غیر مالی تعریف و توسط دولت لتونی به تصویب رسید؛ از جمله ثبات سیستم مالی، متنوع‌سازی منابع داخلی سرمایه بانکی، توسعه بازار سهام داخلی، تحصیل بالاترین ارزش ممکن و انطباق کامل با مقررات کمک‌های دولتی

اتحادیه اروپا. پس از مناقشه بین‌المللی، بانک سرمایه‌گذار و مشاور حقوقی منصوب شدند تا روند فروش را با بهترین روش‌ها سازماندهی کنند. در پایان سال ۲۰۱۴ گروهی از سرمایه‌گذاران معتبر بین‌المللی به رهبری شرکت سرمایه‌گذاری ریپل‌وود^{۹۹} مالکیت بخش اعظم سهام بانک سیتادل را به دست آوردند. بانک اروپایی بازسازی و توسعه نیز سهام خود را حفظ کرد. این بانک هنوز متعلق به همان گروه سهامداران است. فروش بانک سیتادل به سرمایه‌گذاران خصوصی باعث پیشرفت بیشتر این بانک و انتفاع بخش مالی لتونی شده است.

با وجود اهمیت اصلاح ساختارها پیش از واگذاری، هزینه‌ای که اصلاحات ساختاری بر بودجه دولت تحمیل مینماید و نیز نگرانی از اثربخشی این اصلاحات، موضوع اصلاح ساختار بنگاه‌ها را به مسئله‌ای قابل تأمل تبدیل ساخته است. با این حال، سطحی از اصلاح ساختار پیش از خصوصی‌سازی اجتناب‌ناپذیر است. به این واسطه، در سال ۱۹۹۴ و در راستای کارآمدسازی خصوصی‌سازی در کشور مقدونیه، ۱۲۵ شرکت زیان‌ده شناسایی و در یک برنامه ویژه اصلاح ساختار قرار گرفتند. این برنامه فعالیت‌های زیادی را پیش‌بینی کرده بود؛ از جمله: تحمیل محدودیتهای شدید بودجه به شرکت‌های زیان‌ده و جدا کردن آنها از سیستم بانکی، تجزیه شرکت‌های بزرگ و جداسازی بخشهای نامتناسب با ساختار فعالیت‌ها، انحلال شرکت‌های فاقد توان ادامه فعالیت و خصوصی‌سازی بنگاه‌های اقتصادی دارای امکان ادامه فعالیت یا بخشهایی از این بنگاه‌ها، تفکیک و خصوصی‌سازی واحدهای غیراصلی، تدارک حمایت مالی و سایر حمایتها برای کارگران اخراجی. در ادامه این روند ۱۲۵ شرکت مورد بررسی قرار گرفتند، بخشی از آنها منحل شدند، برخی خصوصی شدند و تعدادی دیگر منتظر راه‌حل مناسب ماندند.

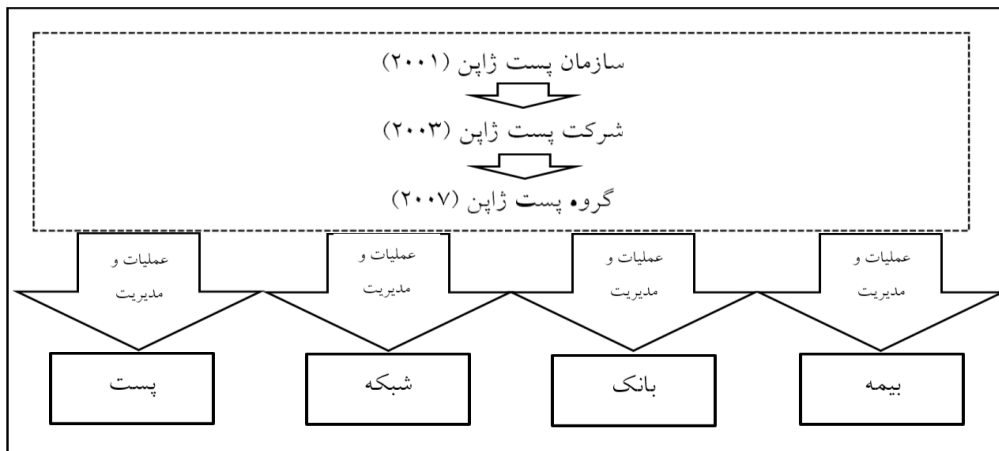
در سال ۲۰۰۰، به واسطه مصوبه تعیین تکلیف بنگاه‌های دولتی در کشور مقدونیه، گروه جدیدی از شرکت‌های زیان‌ده شناسایی شدند که تعداد آنها به ۴۰ مورد می‌رسید و طبق برنامه اجرایی دولت در خصوص اصلاح ساختار شرکت‌های زیان‌ده، تجزیه و تحلیلهایی برای ارزیابی میزان امکان ادامه فعالیت آنها انجام شد تا به تصمیم‌گیری در مورد انحلال، خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار آنها کمک کند. شرکت‌های مشاوره‌ای مستقل معتبری با تخصص بین‌المللی در زمینه‌های فنی، بازاریابی و مالی در صنایع مربوطه و نیز دارای تخصص در مشاوره خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار مالی، وظیفه تحلیل و یافتن سرمایه‌گذاران استراتژیک را بر عهده گرفتند.

کادر ۲. تجربه اصلاح ساختار شرکت‌ها در مقدونیه^{۱۰۰}

99-Ripplewood
100-Jovanoska, Belogaska, & Sajnliski, 2002

تفکیک ساختاری پست ژاپن^{۱۰۱}

به عنوان نمونه‌ای دیگر از این نوع اصلاح ساختار، باید به تفکیک ساختاری و اقدامات اصلاحی ژاپن قبل از خصوصی سازی سازمان پست اشاره کرد. در سال ۲۰۰۱ نخست وزیر ژاپن تصمیم به خصوصی سازی پست ژاپن گرفت. در اولین گام در سال ۲۰۰۲، سازمان خدمات پستی به یک شرکت عمومی تبدیل شد که دولت تنها سهامدار آن بود. قانون خصوصی سازی پست تصویب شده در سال ۲۰۰۵ سه مرحله را برای خصوصی سازی پست ژاپن در نظر داشت: یعنی مرحله آماده سازی، مرحله گذار ده ساله که از تاریخ خصوصی سازی آغاز می شود و مرحله نهایی پیکربندی پس از خصوصی سازی شرکت‌ها. طراحی قانون برای خصوصی سازی پست نشان دهنده تلاشی برای تفکیک ساختاری بین امور پستی، شبکه‌ای و امور خدمات مالی پست ژاپن بود. به این ترتیب در ابتدای فرآیند خصوصی سازی، هلدینگ پست ژاپن سهامدار چهار شرکت هدف خصوصی سازی شد، از جمله بانک جی پی^{۱۰۲}، زیرساخت شبکه جی پی، بیمه جی پی و خدمات پستی جی پی. در این چارچوب جدید، هلدینگ پست ژاپن در ابتدا تحت مالکیت دولت بود اما متعهد گردید که به مرور تمام سهامش را تا سال ۲۰۱۷ واگذار کند (شکل ۲-۴).



شکل ۲-۴. نمای کلی از تفکیک ساختار شرکت پست ژاپن

Source: Kim & C. Huang, 2019

101-Kim & C. Huang, 2019

102-Japan Post

۳-۴-۲. ایجاد نظام کنترلی واحد در درون بنگاه^{۱۰۳}

از یک منظر و برای تبیین اقدام اصلاحی معطوف به ایجاد نظام کنترلی واحد می‌توان بنگاه‌های دولتی را به دو گروه تقسیم کرد: فروشگاه‌های کوچک و بنگاه‌های غول‌پیکر. در مورد فروشگاه‌های کوچک از جمله رستوران‌ها، ضرورتی برای اعمال قدرت توسط دولت جهت برقراری نظام کنترلی واحد در درون بنگاه وجود ندارد. بنابراین قدر مسلم بهترین استراتژی، خصوصی‌سازی فروشگاه‌های کوچک بدون وقفه است. اما 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 حامی پروری 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 خصوصی شده 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 محدودی خواهند داشت که کارایی در اداره و کسب انتفاع را تهدید می‌نماید.

حقوق کنترلی 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 نرخ پایین و ناکارا. این موضوع به اثر دوشیدن^{۱۰۴} 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^{۱۰۵} 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 بدویشد. 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.

اگرچه در پاره‌ای موارد احتمال دارد که کارگزاران خصوصی، انگیزه و منابع لازم را برای باز خرید سهم ذی‌نفعان یا خنثی سازی قدرت آنها داشته باشند و در این شرایط خصوصی سازی بدون تجدید ساختار (در این بعد)، سیاست درستی محسوب می‌شود، اما یک سؤال قابل طرح در این حوزه آن است که اگر دولت به هر دلیلی برای بنگاهی که قصد خصوصی سازی آن را دارد قادر به حذف قدرت ذی‌نفعان نباشد، تکلیف چیست؟ در این شرایط باید خصوصی سازی انجام شود یا شرکت در دولت باقی بماند؟ در جستجو برای این پاسخ در میان تجارب کشورهای، می‌توان به تجربه اسلونی اشاره نمود. در اسلونی از آنجا که تمام بنگاه‌های اقتصادی غیر سودآور تحت مالکیت جامعه بوده و به

104-Milking Effect

105-Voracity Effect

طور رسمی توسط شورای کارگران کنترل می‌شدند، اما در واقع توسط مدیران شرکت، بانکداران و سیاستمداران (در پشت صحنه) اداره می‌شد، هرگونه تجدید ساختار یا خصوصی‌سازی فعال بدون ایجاد یک مالک مشخص امکان‌پذیر نبود. در واقع وضعیت مالکیت یکی از مهم‌ترین دلایلی بود که گروه‌های مدیریتی در اقدامات قاطع معطوف به بازسازی ساختاری تردید داشتند. برای رفع این مشکل و با این پیش‌زمینه که عدم تعیین تکلیف نظام کنترلی می‌توانست آثار زیانباری برای نتایج خصوصی‌سازی به دنبال داشته باشد، اولین شرط مشارکت در برنامه خصوصی‌سازی این کشور آن بود که بنگاه دولتی به یک شرکت سهامی عام تبدیل شود. پس از آن، سهام شرکت به یک صندوق توسعه‌ای منتقل می‌شد و در ادامه شورای کارگران شرکت منحل می‌گردید تا به این نحو مسأله نظام کنترلی چندپاره حل شود. لازم است اشاره شود که در این بین برای اطمینان از موفقیت فرآیند، امتیازاتی نیز برای خود کارکنان شرکت در نظر گرفته می‌شد که مبتنی بر آن بیست درصد از سهام برای فروش با قیمت پایین‌تر یا برای توزیع رایگان بین کارکنان محفوظ می‌ماند.

تجربه تولیدکنندگان متحد فولاد در آمریکا^{۱۰۶}

تجربه تولیدکنندگان متحد فولاد در آمریکا مثال بارزی از ضعف عقلایی در عمل است. اگرچه تولیدکنندگان متحد فولاد در ایالات متحده جزء بنگاه‌های دولتی محسوب نمی‌شوند؛ اما تحلیل آن می‌تواند برای مطالعه مبحث اصلاحات ساختاری مناسب باشد.

نمونه ضعف عقلایی خود تحمیلی مطرح شده در بالا که ریشه در کنترل تقسیم شده دارد در این صنعت در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ مشهود است که هر چند دولتی نبودند اما همانند بسیاری از بنگاه‌های دولتی یک نظام کنترل تقسیم شده در این بنگاه‌ها وجود داشت. از طرفی این بنگاه متحد فولاد از قدرت سیاسی برای بهره‌مندی از محدودیت‌های آسان بودجه‌ای - حداقل برای مدت کوتاهی - برخوردار بود. این بنگاه‌ها عملکرد موفقیت‌آمیزی داشتند اما عایدی‌های بالاتر در قالب دستمردهای بالاتر و سرمایه‌گذاری خارج از صنعت فولاد و تقسیم سود سهام میان مالکان تلف شد.

اضافه دستمزد در فولاد نسبت به سایر تولیدات کارخانه‌ای از ۲۴ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۵۷ درصد در سال ۱۹۸۲ افزایش یافت. با وجود این واقعیت نسبت بهره‌وری نیروی کار در فولاد به بهره‌وری در سایر تولیدات کارخانه‌ای در این دوره از ۰,۷ به ۰,۶ درصد کاهش یافت. علاوه بر این، به طور همزمان سهمی از سود که مدیریت تولید کنندگان بزرگ فولاد از جمله یواس استیل^{۱۰۷} در فولاد سرمایه‌گذاری کردند، کاهش یافت. سودها به طور فزاینده در بخش‌هایی خارج از صنعت فولاد (دور از دسترس اتحادیه‌ها) سرمایه‌گذاری شد یا در قالب سود سهام بین مالکان توزیع گردید. در نتیجه نسبت دارایی‌های مربوط به تولید فولاد به کل دارایی‌ها در شرکت یواس استیل، از ۵۶ درصد در سال ۱۹۷۶ به ۱۹ درصد در سال ۱۹۹۰ کاهش یافت.

این امر که نمونه بارز ضعف عقلایی بود باعث شد تا بنگاه‌های با سابقه در استفاده از تکنولوژی‌های جدید ناکام باشند، از افزایش حتمی بهره‌وری تولیدی باز بمانند و زمینه لازم برای کسب سهم قابل توجهی از بازار ایالات متحده به وسیله بنگاه‌های جدیدالورود کوچک فراهم شود. مهمترین نوآوری‌های فناورانه عبارت بود از ریخته‌گری پیوسته و مینی میلز که این بنگاه‌ها استفاده نکردند. در نتیجه می‌توان گفت که حمایت تجاری، بر ورود تولید کنندگان کوچک و جدید فولاد آثار ناخواسته‌ای بر جای گذاشت که در سالیان بعد به موفقیت‌هایی دست یافتند و توانستند بیش از ۴۰ درصد بازار فولاد ایالات متحده را در دست بگیرند.

نمونه‌هایی از تلاش مکزیک برای برقراری نظام کنترل واحد^{۱۰۸}

بخش‌های معدن و فولاد مکزیک پیش از خصوصی‌سازی به شدت اتحادیه‌ای بودند. به علاوه، از آنجاکه این بنگاه‌های دولتی در شهرهای کوچک واقع شده بودند، نه تنها اتحادیه‌ها، بلکه سیاستمدارانی از رده‌های ملی و محلی، با خصوصی‌سازی آنها مخالفت می‌کردند. دولت به دنبال این بود که پنج قرارداد کاری متفاوت را با یک قرارداد کاری جایگزین کند و خواهان آن بود که مالکان جدید در قراردادهای جدید، حق داشته باشند در صورت لزوم نیروی کار را کاهش دهند. اتحادیه

نه تنها به این مسائل اعتنا نکرد، بلکه با اخذ رأی مستقیم و سری از کارگران درباره مسائل یاد شده مخالفت کرد. پس از ماه‌ها که برای توافق از جانب اتحادیه تمایلی وجود نداشت، دولت تهدید کرد که بنگاه‌ها را ورشکسته اعلام می‌کند. در نتیجه اتحادیه را به پذیرش اخذ رأی سری از کارگران ترغیب کرد. علاوه بر این استراتژی، ارتش نیز فراخوانده شد تا از کارخانه‌ها، معادن و کارگرانی که به آنها پرداخت فوق‌العاده پایان خدمت پیشنهاد شده بود، محافظت کند. در این فرایند، راهپیمایی‌ها و محاصره‌های خیابانی متعددی در شهر مکزیکوسیتی به وقوع پیوست. به منظور خنثی‌سازی تلاش مخالفان عالی‌رتبه برنامه خصوصی‌سازی، وزیر مسئول این برنامه از یان مک‌گرگور^{۱۰۹} به عنوان مشاور در تبیین چرایی ضرورت اقدامات یاد شده استفاده کرد.

اقدامات مشابهی نیز برای خصوصی‌سازی سایر بنگاه‌های دولتی یا در کنترل دولت در مکزیک به کار گرفته شد. شرکت ارومکزیکو^{۱۱۰} در ابتدا یک شرکت فعال در خطوط هوایی خصوصی بود که به دلیل بروز مشکلات مالی، دولت مجبور شد تا کنترل بنگاه را در سال ۱۹۵۹ بدست گیرد. قدرتمندترین ذی‌نفع در این بنگاه اتحادیه‌ها بودند. در اواخر دهه ۱۹۸۰، به هنگام بحث در مورد قراردادهای نیروی کار، دولت تصمیم گرفت تا بنگاه را ورشکسته اعلام کند. بنابراین شرکت جدیدی با دارایی‌ها و حقوق پرواز ارومکزیکو، اما عاری از ذی‌نفعان پیشین تشکیل شد. در نهایت دولت در سال ۱۹۸۸، سهم ۶۵ درصدی خود در ارومکزیکو را به مبلغ ۳۰۰ میلیون دلار امریکا به فروش رساند.

109-Ian MacGregor

مک‌گرگور پیش از این در اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی به دولت انگلیس مشاوره داده بود. در بریتیش استیل و بریتیش کول، ذی‌نفعان بسیاری دخیل بودند به طوری که حتی وزرای دولتی تلاش می‌کردند تا فرآیند اصلاح ساختار را متوقف کنند. به منظور اصلاح ساختار این شرکت، نخست‌وزیر تاچر، این فعال اقتصادی را که به بدنه سیاسی هیچ‌گونه وابستگی نداشت استخدام کرد. فرایند تجدید ساختار تا خصوصی‌سازی بریتیش استیل، هفت سال طول کشید. برنامه تجدید ساختار بریتیش کول به مراتب پیچیده‌تر بود: هنگامی که مک‌گرگور تصمیم گرفت برخی معادن زغال‌سنگ فاقد کارایی را در سال ۱۹۸۴ تعطیل کند، رئیس اتحادیه معدن‌کاران اعتصابی برپا کرد که حدود یک سال طول کشید. مک‌گرگور قول داد فوق‌العاده پایان کار بیشتری نسبت به میزان قانونی به کارگران پرداخت شود و به رقبای رئیس اتحادیه کمک کرد تا اتحادیه‌های جدیدی ایجاد کنند. در نتیجه شکافی در صف اول اعتصاب‌کنندگان ایجاد کرد و توانست رئیس اتحادیه را شکست دهد. بدیهی است که هیچ کارگزار خصوصی قدرت انجام چنین کاری را نداشت. و در آنجا هم توانست در صف مقابله‌کنندگان اصلاحات ساختار در درون شرکت‌ها مقابله کند.

110- Aeromexico

۴-۲. تغییر در مدیریت یا تغییر در انگیزه‌های مدیریتی

یکی از مسائل پیش‌روی دولت‌ها در بحث اصلاح ساختار، معطوف به مدیریت یک شرکت دولتی است. اینکه آیا لازم است در سطح مدیریت تغییراتی ایجاد شود یا خیر؟ به طور کلی تغییر مدیریت و بازآفرینی انگیزه‌های مدیریتی از جمله اقدامات لازمی است که می‌تواند مسیر اصلاح ساختار را هموار سازد.^{۱۱۱} بررسی آماری تجارب اصلاح ساختار و تغییر مدیریت نشان می‌دهد که برای مثال در کشورهای اروپای شرقی و کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، تقویت انگیزه‌های مدیریتی منجر به سطوح متفاوت و به لحاظ اقتصادی بهینه‌تری از بازسازی ساختاری شده است.

همان‌طور که اشاره شد، تغییر فضای مدیریتی شرکت مسئله‌ای است که در سایه سایر اقدامات اصلاحی تعریف شده و می‌تواند سایر اقدامات اصلاحی را تسهیل و تسریع نماید. 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 هر گونه 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^{۱۱۲} 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 نیست.^{۱۱۳} این موضوع دولت را به حفظ یک مدیر در جایگاهش ترغیب می‌کند. به عنوان یک نمونه، در جمهوری اسلواکی، فرآیند تجدید ساختار توسط مدیران جدید انجام نمی‌شد. برعکس، در اکثر موارد مدیران قبلی شرکت از سالیان گذشته به عنوان مدیران ارشد معرفی شدند. یک مدیرعامل سابق از اینکه مجدداً در موقعیت فعلی خود به کار گرفته شود، به طور کامل از عملکرد شرکت مطلع بود و به طور متوسط ۱۷ سال در این شرکت کار کرده بود. این موضوع نشان می‌دهد که تجدید ساختار لزوماً به واسطه ورود مدیران جدید و ماهرتر موفق نبوده است.^{۱۱۴}

با وجود این، هرچه اختلاف بین گزینه‌های داخلی و خارجی شرکت برای مدیریت (از جمله در زمینه دانش خاص مورد اشاره) بیشتر باشد، وسوسه مدیران برای ریسک‌گریزی و خودداری از بازسازی ساختاری بیشتر می‌شود. از طرفی مدیران در شرکت‌های در حال واگذاری ثمره تلاش خود را برداشت نمی‌کنند، چرا که کنترل شرکت از مالکیت آن جداست. همچنین مشکل نمایندگی^{۱۱۵} ناظر بر آن است که مالکان (در اینجا دولت) نمی‌توانند میزان تلاش مدیریت را مشاهده کنند و این به خودی خود انگیزه لازم برای طفره‌روی از مسئولیت‌ها را فراهم می‌آورد.^{۱۱۶}

بر مبنای این دو تئوری، به واسطه انگیزه‌های طبیعی ایجاد شده توسط بازار کار مدیریتی و انگیزه‌های دولتی می‌توان با حفظ مدیریت قبلی تلاش برای بازسازی را بهبود بخشید:

112- Enterprise-Specific Human Capital

113-Djankov & Murrell, 2002

114-Djankov & Pohl, 1998

115-Agency-Problem

116-Djankov & Murrell, 2002

انگیزه‌های بازاری: اگر بازار کار حرفه مدیریت از وضعیت مناسبی برخوردار باشد، مدیر انگیزه بازسازی شرکت را خواهد داشت. یک بازار کار مدیریتی فعال به مدیر این امکان را می‌دهد تا از طریق آشکارسازی کیفیت خود با انجام موفق بازسازی که با دادن اختیارات کافی به وی تکلیف شده است، یک عایدی شخصی کسب کند.^{۱۱۷} برای مثال، شواهد در دسترس نشان می‌دهد که یکی از دلایلی که به واسطه آن مدیران فعالانه دست به اصلاح ساختار می‌زنند این است که آنها امیدوار باشند با مهارت‌های مدیریتی خود به مالکان جدید سیگنال ارسال کنند و برای خود در فرآیند خصوصی سازی جایی باز کنند.^{۱۱۸} اما گاهی انگیزه‌های بازاری از نوع فوق کار نمی‌کند و لازم به ایجاد انگیزه‌هایی از نوع انگیزه‌های دولتی است.

انگیزه‌های دولتی: در ثبات سایر شرایط، وقتی انگیزه مدیریت برای بازسازی کم خواهد بود که محیط اقتصادی آرام نباشد و تأثیر کیفیت بر برآیندهای شخصی (نظیر کسب موقعیت‌های شغلی بهتر و دستیابی دستمزدهای بالاتر در آینده) بسیار کمرنگ شده باشد. اگر فرصت‌های بیرونی برای مدیران اندک باشد، مدیر انگیزه‌ای برای اجرای اصلاحات و بهره‌برداری از نتایج موفقیت‌آمیز آن برای دستاوردهای شخصی آتی، نخواهد داشت. بنابراین وی مجبور است بین حالات مختلف پیش روی تعادل ایجاد کند؛ اگر وی بازسازی ساختاری را به پیش ببرد ممکن است از درون شرکت با تهدید جایگاه خود روبرو شود، چرا که به دلیل آنکه در چارچوب اصلاحات ساختاری جایگاه بازیگران در درون شرکت متزلزل شده و برخی افراد در داخل شرکت به واسطه بازسازی متحمل هزینه می‌شوند؛ اگر هم وی بازسازی را انجام ندهد، شرکت یا منحل شده یا در بهترین حالت در شکلی ناکارا خصوصی شود که در هر دو حالت باز هم به احتمال بالا مدیر جایگاه خود را از دست رفته می‌بیند.^{۱۱۹} در چنین مواردی با این پیش شرط که مدیر واجد ظرفیت‌های مناسب است، پیشنهاد می‌شود که دولت انگیزه‌هایی را برای بهبود عملکرد مدیریت ارائه کند؛ برای مثال، واگذاری بخشی یا تمام مالکیت به مدیریت. این تدبیر می‌تواند اشکال دیگری هم به خود بگیرد و دولت نباید تنها

117-Carlin, Reenen, & Wolfe, 1995

118-Roland & Sekkat, 2000

119-Carlin, Reenen, & Wolfe, 1995

خود را در شکل خاص انتقال بخشی از سهام محدود کند. برای مثال، در جمهوری چک، در فرآیند واگذاری شرکت‌های بزرگ مقیاس، مدیران می‌توانستند پروژه‌های خصوصی‌سازی خود را که یک ساختار مالکیت خاص و روش خصوصی‌سازی خاص را پیشنهاد می‌کند، ثبت کنند. این مورد از آن رو می‌تواند باعث افزایش انگیزه مدیران باشد که مطالعات نشان می‌دهد انتخاب روش فروش به یک سرمایه‌گذار خارجی یا توزیع سهام از طریق طرح کوپن - که به طور کلی انتظار می‌رود باعث مالکیت پراکنده شود - احتمال ماندن مدیران را به شکل قابل توجهی افزایش می‌دهد.^{۱۲۰} روش دیگر برای ایجاد انگیزه در مدیران این است که می‌توان در قالب قراردادهایی با در نظر گرفتن سهم مشخصی از سود برای دولت، کنترل شرکت را با حفظ مالکیت دولت برای مدتی محدود به مدیریت واگذار کرد و بعد از پایان قرارداد اقدام به واگذاری شرکت نمود. در این دوره با توجه به آنکه بخشی از سود به دولت بازگردانده شده و بخشی در اختیار مدیران قرار می‌دهد، مدیران انگیزه خواهند داشت تا اصلاحات ساختاری منتهی به سودآوری بیشتر را با سرعت به پیش برده و سهم سود خود در طول دوره را حداکثر سازند.

موضوع جالب توجه در بحث انگیزه‌ها، تمرکز ادبیات بر مشوق‌ها است. ادبیات اصلاح ساختار، مجازات برای مدیران در صورت عملکرد ضعیف یا سوءاستفاده از منابع سازمانی برای افزایش منافع شخصی را چندان مورد توجه قرار نمی‌دهد، در حالی که بسیاری از گزارش‌های مطبوعاتی، برای مثال در چین، نشان می‌دهد که دولت‌ها مجازات‌های سختی - حتی در مواردی مجازات اعدام - را برای مدیران شرکت‌هایی که از قدرت خود سوءاستفاده می‌کنند، اعمال کرده است.^{۱۲۱}

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

120-Grosfeld & Roland, 1995

121-Djankov & Murrell, 2002

محرك‌های انگیزشی خوب طراحی شده باشند. مدیران خوب هم ممکن است تحت انگیزه‌های 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.^{۱۲۲} در عین حال، اگر برای مثال شرکت‌هایی که سهام آنها به عموم مردم عرضه می‌شود به طور معمول پس از واگذاری کاملاً شرکتی و در یک فضای رقابتی فعالیت خواهند نمود، شاید تغییر مدیریت لازم نباشد. با این حال، اگر شرکتی سازی کمتر از حد عالی بوده باشد (بخش ۲-۵-۱ با عنوان شرکتی سازی و اجرای حاکمیت شرکتی را ملاحظه کنید)، اعمال تغییرات مدیریتی مورد ذکر اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.^{۱۲۳}

انتخاب مدیر در چین^{۱۲۴}

بد نیست در اینجا به یکی از سیاست‌های اصلاحی دولت چین در قبال مدیریت شرکت‌های دولتی اشاره شود. در دهه ۱۹۸۰ دولت چین سعی کرد با انجام اصلاحاتی در سطوح مدیریتی شرکت‌های دولتی، بازار کار مدیریتی را با در برگرفتن ایده‌های مربوط به انگیزه‌های مدیریتی بازار کار رقابتی غربی (به شکلی دیگر) تقویت کند.

دولت در این دهه یک مکانیزم انگیزشی جدید را مانند سیستم مسئولیت سود^{۱۲۵} معرفی کرد و از این طریق پاداش مدیران را به عملکرد آنها مرتبط کرد. اما ایجاد یک مکانیزم انگیزشی به تنهایی کافی نبود. تعدادی از مدیران که از قبل منصوب شده بودند، از این طرح استقبال کردند، اما انتظار می‌رفت که عده‌ای از آنان وحشت کنند و حتی در مقابل آن بایستند. بنابراین یک طرح جامع نه تنها باید انگیزه‌ها را بهبود می‌بخشید بلکه باید مکانیزمی را برای انتخاب مدیرانی که به این فرصت‌های انگیزشی پاسخ می‌دادند را ارائه می‌کرد. پس به طور کلی نظارت مناسب همراه با جایگزینی مدیران به اندازه ایجاد انگیزه مهم است.

۱۲۲- مک میلان (۲۰۰۲) به نقل از Murrell & Djankov.

123- OECD, 2009

124-Groves, 1995

125-Profit Responsibility System

ابزار بیشتر رایج این مکانیزم هم قراردادهای بلندمدت مدیریتی بود. قراردادها عموماً ۴-۵ ساله بودند و توسط مدیر بنگاه به عنوان یک شخص یا یک گروه مدیریتی امضا می‌شدند. در این قراردادها سوددهی همیشه یکی از شاخص‌های عملکردی بود، اهداف دیگر هم اهداف محصول و کاهش هزینه بودند. انتخاب مدیران جدید نیز یا به شیوه مزایده یا انتصاب صورت می‌گرفت.

گراوز و همکارانش (۱۹۹۵) با بررسی‌ای دریافتند که سرنوشت مدیر قبلی (تنزل یا ارتقاء) و هم شرایط مرتبط با قرارداد مدیر جدید تا حدی با عملکرد شرکت در دوره قبل از اصلاحات قابل توضیح است. بنابراین انتظار می‌رود ساختار نوع جدید قراردادهای ارائه شده به مدیران در چارچوب اصلاحات، منعکس‌کننده عملکرد شرکت باشد.

در مورد مدل انتخاب مدیر به روش مزایده باید گفت که در اقتصادهای در حال گذار اطلاعات در مورد عملکرد غیر قابل اتکا یا ناموجود هستند و مقام دولتی نمی‌تواند بفهمد که آیا عملکرد ضعیف شرکت به دلیل کدام یک از عوامل زیر است: (الف) بهره‌وری ذاتاً پایین شرکت، (ب) بی‌کفایتی مدیریت، (ج) تصمیمات مدیریتی که اهدافی غیر از بهره‌وری را دنبال می‌کنند، یا (د) بدشانسی. بنابراین مزایده یک منبع برای کسب اطلاعات از مدیران بالقوه است. پس دولت ممکن است تصمیم به استفاده از مزایده بگیرد، زیرا فرآیند مزایده هویت مدیران بالقوه جایگزین را نشان می‌دهد و پیشنهادات مختلف، آنها را از پتانسیل شرکت آگاه می‌کند. بنابراین، ممکن است انتظار داشته باشیم که دولت برای شرکت‌هایی که عملکرد ضعیفی دارند مزایده را انتخاب و برای شرکت‌هایی که عملکرد خوبی دارند از انتصاب استفاده کند.

در روند مزایده، افراد شرکت‌کننده پیشنهادات خود را ارائه می‌دهند. مزایده‌دهندگان هم بر اساس سود وعده داده شده، سالم بودن طرح مدیریت و ویژگی‌های فرد پیشنهاددهنده، برنده مزایده را انتخاب می‌کردند. در بسیاری از موارد، مدیر ملزم به واریز وجه وثیقه بود، که در صورت عدم انجام تعهدات شرکت، می‌توانست ضبط شود. مطابق با بررسی صورت گرفته، مدیرانی که شرکت‌هایی با عملکرد ضعیف را تصاحب می‌کنند ممکن است سپرده‌های امنیتی بزرگ‌تری را بلوکه کنند و شرایط قرارداد کوتاه‌تری داشته باشند. این سپرده‌ها انگیزه‌هایی را برای مدیران ایجاد می‌کند و در

شرکت‌هایی که عملکرد ضعیفی دارند بیشتر مورد نیاز است. مدت قرارداد کوتاه‌تر برای شرکت‌هایی که عملکرد ضعیفی دارند، هم به مقام دولتی و هم به مدیر کمک می‌کند. این امر نظارت دقیق دولت را تشدید می‌کند و دولت را قادر می‌سازد تا پس از مدت کوتاهی مدیرانی را که عملکرد ضعیفی دارند کنار بگذارد. یک قرارداد کوتاه‌تر همچنین ریسک مدیر جدید را کاهش می‌دهد، زیرا او را برای مدت طولانی‌تری در شرکتی که به دلایل خاص مربوط به خود شرکت، ضعیف عمل می‌کند، باقی نمی‌ماند.

شاخص عملکردی که در بررسی گراوز مورد استفاده قرار گرفته است (و می‌تواند در طرح اصلاح ساختار مدیریتی قبل از خصوصی سازی استفاده شود) میانگین نسبت تولید به نیروی کار شرکت در سه سال قبل از شروع اصلاحات نسبت به میانگین نسبت تولید به نیروی کار صنعت در دوره مشابه است.

بازسازی شرکت هواپیمایی بریتانیا^{۱۲۶} پیش از واگذاری^{۱۲۷}

در سال ۱۹۸۲، سر جان کینگ^{۱۲۸} به ریاست هیأت مدیره هواپیمایی بریتانیا منصوب شد. وظیفه وی خصوصی سازی شرکت هواپیمایی بود که از زمان تشکیل آن در نتیجه ادغام دو شرکت در آوریل ۱۹۷۴ تحت مالکیت دولتی بود. اقدامات او در طول سال ۱۹۸۲ را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد. اولین مورد کاهش شدید اندازه شرکت از نظر نیروی انسانی و عملیات پرواز بود. دوم ایجاد آگاهی از سود، از طریق تغییرات سازمانی از بالا به پایین.

در نتیجه بر اساس طرح موسوم به برنامه نجات این شرکت، تعداد پرسنل باید از ۵۲،۳۰۰ نفر به ۴۳،۰۰۰ نفر تا مارس ۱۹۸۳ کاهش می‌یافت. در جهت نائل شدن به این تعدیل، برنامه پایان خدمت ویژه‌ای ارائه شد که به کسانی که تقاضای خروج داوطلبانه می‌کردند، پرداخت اضافی ارائه می‌کرد. حدود ۱۲،۸۰۰ نفر درخواست پایان خدمت دادند و تعداد کارکنان در فوریه ۱۹۸۲ به ۴۴،۵۰۰

126-British Airways
127-Shibata, 1994
128-Sir John King

نفر کاهش یافت. پس از تجدید ساختار سازمانی در ماه مه، مدیریت برنامه کاهش بیشتر، یعنی تا ۳۵,۰۰۰ نفر را اعلام کرد و در سپتامبر رسماً این تصمیم را به رهبران اتحادیه اعلام کرد. تا مارس ۱۹۸۳، این شرکت ۳۷,۵۰۰ نیروی کار داشت و بررسی‌ها حکایت از آن می‌نمود که نیروی کاری که بیشترین آسیب را از این تعدیل نیروی کار داشت، شامل افرادی بود که مستقیماً در عملیات پرواز و تعمیر و نگهداری مشغول نبودند.

در مورد عملیات پرواز هم، مسیرهای غیرسودآور رها شده و ظرفیت عرضه مورد بازبینی قرار گرفته و تغییر کرد. یک دلالت مهم این تغییر این است که سازمان هواپیمایی کشوری بریتانیا به شرکت اجازه داد تا خدمات به مقاصد خاصی را رها کند، در حالی که به سایر خطوط هوایی اجازه می‌داد در بازارهای مهم داخلی با این شرکت رقابت کند. علاوه بر رها کردن مسیرهای غیرسودآور، هواپیماهای غیراقتصادی نیز بازنشسته و برای فروش گذاشته شدند. به طور همزمان نیز، برنامه خرید هواپیما اجرا شد.

تغییر ساختار سازمانی اشاره شده که در سال ۱۹۸۲ اتفاق افتاد دو جنبه داشت. اولین مورد، خروج پی در پی تعدادی از اعضا از هیأت مدیره بود. از آنجا که این کناره‌گیری‌ها اغلب با دوره‌ای که نتایج مالی شرکت اعلام می‌شد همزمان بود، در عمل رئیس هیأت مدیره، از عملکرد بد مالی شرکت به عنوان فرصتی برای فشار آوردن به اعضای هیأت مدیره - که برای مدت طولانی در منصب خود بودند - استفاده کرد. دومین جنبه از تغییر ساختار سازمانی، اجرای یک ساختار مرکز سود^{۱۲۹} بود. هنگامی که کینگ برنامه تمرکززایی را اعلام کرد، ویژگی اصلی آن ایجاد ساختار مرکز سود بود. بر اساس این طرح، سه بخش اصلی در درون شرکت تأسیس شدند که هر کدام بودجه و ناوگان خود را داشتند و انتظار می‌رفت سود کسب کنند. در زیرمجموعه سه بخش اصلی، بخش‌های فرعی وجود داشت؛ با وسایل و اهداف مشابه در مقیاس کوچک‌تر. برای جلوگیری از تکرارهای غیرضرور در تعریف وظایف و مشاغل، وظایف مشترکی مانند هماهنگی عملیات پرواز، خدمات رایانه‌ای و کار تعمیر و نگهداری توسط بخش‌های مرکزی انجام می‌شد. هر مدیر در هر زیرمجموعه مسئول تحقق اهداف سود بود. این ایده از ساختار مرکز سود ظاهراً ناشی از تجربه تجاری کینگ در بخش خصوصی بود.

هنگامی که گزارش مالی شرکت در ماه اکتبر سال ۱۹۸۲ منتشر شد، مشخص شد که بدهی بلندمدت شرکت بیش از ۱ میلیارد پوند است و سرمایه خالص آن ارزش منفی دارد. بنابراین از دیدگاه بخش خصوصی، شرکت ورشکسته بود. این بدهی، یکی از بزرگ‌ترین موانع ایجاد بدهی‌های جدید (وام گرفتن و سایر اقسام استقراض) برای شرکت بود. در حالی که اقدامات برای سودآور کردن شرکت نیاز به تزریق سرمایه بیشتر داشت. در مجموع برآورد شد که ۱٫۵ میلیارد پوند مورد نیاز است. شرکت برای تأمین این مقدار، قصد فروش دارایی‌های خود را کرد. علاوه بر فروش هواپیما که پیش‌تر اشاره شد، املاک و امکانات فروخته شده شامل کالج آموزش هوایی، یک مدرسه آموزشی مهم برای خلبانان در هوانوردی تجاری، ترمینال ویکتوریا ایر، نرم‌افزار رایانه و شرکت بین‌المللی آرادپوپی ال سی^{۱۳۰} بود. در ادامه این اصلاحات در سال‌های بعد تا قبل از رخداد خصوصی سازی نیز اقدامات بازسازی از تعدیل نرخ‌ها در بازارهای داخلی و بین‌المللی تا تغییر در سطوح مدیریتی ادامه یافت.

چنان‌که به طور مشروح بحث شد، تغییر مدیریت اصلاحی است که مقدم بر اصلاحات ساختاری دیگر بوده و موجب تسهیل و تسریع در آنها شده یا به عبارت دیگر انجام اصلاحات را امکان‌پذیر می‌سازد. در تجربه اصلاح ساختار شرکت هواپیمایی بریتانیا، ملاحظه می‌شود که مجموعه گسترده‌ای از اصلاحات ساختاری صورت گرفته است که هر کدام معطوف به ابعاد مختلف مورد بحث در این بخش است. لیکن محرک اولیه و علت اصلی امکان‌پذیری این اصلاحات تغییر رئیس هیأت مدیره شرکت و استفاده از تجربیات فردی است که سابقه قابل ملاحظه‌ای در بخش خصوصی داشته و به موفقیت‌های تجاری قابل توجهی دست یافته است. اگرچه تجربه بحث شده در اینجا دربردارنده ابعادی فراتر از تغییر مدیریت داشت (که موضوع بحث این زیربخش است) اما جزئیات این اصلاحات نیز تشریح شد تا نشان داده شود که تغییر مدیریت به عنوان یک پیش‌نیاز چگونه می‌تواند سایر اصلاحات ساختاری را رهبری نماید.

۱۳۰- (International Aeradio plc) این شرکت یک شرکت سودآور بود که در زمینه‌های نقشه‌های هوایی، پیش‌بینی آب‌وهوا و مدیریت بیمارستان مشارکت داشت.
۱۳۱- دولت انگلیس به دلایل سیاسی تمایل نداشت مبنای از کاهش بدهی را که برای بازگشت زیست‌پذیری شرکت برای فروش لازم بود را از منابع عمومی پرداخت کند.

۵-۴-۲. اعمال محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت ملایم

محدودیت ملایم بودجه‌ای^{۱۳۲} نخستین بار توسط کورنای^{۱۳۳} وارد ادبیات اقتصادی شد و بعد از آن برداشت‌ها و تعاریف متفاوتی از آن ارائه شد. به طور کلی وجود محدودیت‌های آسان بودجه‌ای به این معناست که بنگاه‌ها می‌توانند دولت را به تخصیص اعتبار بابت پوشش کسری‌های خود ترغیب کنند. این تعریف به ظاهر ساده و در عین حال پیچیده و دارای جزئیات فراوان، گاهی اوقات مورد سوء برداشت قرار می‌گیرد؛ به طوری که حتی گاه یک فقره کمک مالی نجات‌بخش نیز به عنوان محدودیت ملایم بودجه‌ای تلقی می‌شود. در حالی که به واقع، منظور از وضعیت آسان بودجه‌ای آن است که اقدام برای نجات شرکت مکرراً انجام شده و فرآیندی تکراری باشد، نه آنکه به شکل تنها یک اقدام حمایتی برای یک مرتبه صورت گرفته باشد. در این صورت است که مدیران با وارد آمدن زیان، انتظار اقدامات نجات‌بخش دارند و همین انتظار، رفتار آنها را شکل می‌دهد. اگرچه در حیطه نظری، دو مفهوم محض (محدودیت سخت بودجه‌ای و محدودیت ملایم بودجه‌ای) در نقطه مقابل یکدیگر تلقی می‌شوند، اما در واقع، درجاتی از سخت‌گیری و سهل‌گیری بودجه‌ای وجود داشته و هر کدام از این محدودیت‌ها طیفی از اقدامات و شرایط را در دل خود دارند. این طیف به نوعی نشان‌دهنده درجه احتمالی است که مدیریت بنگاه برای دریافت کمک از دولت در شرایط بروز ضرر و زیان در نظر می‌گیرد.^{۱۳۴} بنابراین بنگاه‌های دولتی، با درجات متفاوتی از سخت‌گیری بودجه‌ای مواجه هستند. 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.^{۱۳۵} این یارانه‌ها و اعتبارات در طریق دوم، اشکال مختلفی به خود می‌گیرد؛ هر چند جدا کردن یارانه‌ها و کمک‌هایی که پارامتریک هستند از یارانه‌هایی که محدودیت بودجه‌ای را آسان می‌کنند از یکدیگر کار دشواری است، اما برای اجرایی کردن سخت‌گیری بودجه‌ای، دولت‌ها باید یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم خود به بنگاه‌های

132-Soft Budget Constraint

133-Kornai

134- Kornai, 2001

135-Lin & Li, 2008

دولتی را که ذیل تعریف فوق قرار می‌گیرد، اندازه‌گیری کنند. در این محاسبه باید به این نکته توجه داشت که تمرکز بر یارانه‌های بودجه‌ای با غفلت از احتساب یارانه‌های خارج از سقف بودجه که دولت در حمایت از بنگاه هزینه می‌کند (مانند معوقات مالیاتی، معوقات بابت پرداخت هزینه‌های انرژی و معوقات بین‌شرکتی و وام‌های ارزان‌قیمت بانکی) بسیار گمراه‌کننده بوده و البته داده‌های مربوط به این نوع از حمایت‌ها نیز بسیار ناقص بوده و به سختی قابل جمع‌آوری است.^{۱۳۶}

همان‌طور که اشاره شد، یکی از مؤلفه‌های اصلی برای شروع شناخت پدیده محدودیت ملایم بودجه‌ای در یک شرکت، طبق تعریف اولیه کورنای، زیان‌های مالی یا مشکلات مالی است، که لی^{۱۳۷} و لیانگ^{۱۳۸} (۱۹۹۸) آن را به طور خاص به عنوان وضعیتی تعریف می‌کنند که جریان نقدینگی شرکت برای انجام تعهدات مالی آن، مانند پرداخت دستمزد و پرداخت سود، کافی نباشد. با وجود این، به لحاظ تجربی شناسایی زیان‌های مالی با دشواری‌های قابل ملاحظه‌ای مواجه است. در این مسیر سود گزارش شده شرکت شاید بتواند یک نقطه شروع باشد؛ اما در مورد شرکت‌های دولتی، اطلاعات ارائه شده تا سطح قابل ملاحظه‌ای غیرقابل اعتماد است و افراد درون سازمان برای دستکاری این اطلاعات از انگیزه‌های کافی برخوردارند.

لی و لیانگ (۱۹۹۸) برای شناسایی موارد زیان مالی شرکت‌های دولتی، شاخص جریان نقدی اولیه^{۱۳۹} را پیشنهاد می‌کنند که به عنوان درآمد حاصل از فروش منهای کل هزینه‌های عملیاتی تعریف می‌شود. درآمد حاصل از فروش شامل وجوه سرمایه‌گذاری که جدیداً وام گرفته شده (و ممکن است وجوه نجات‌دهنده‌ای برای شرکت باشد) نمی‌شود. هزینه‌ها نیز شامل هزینه مواد اولیه،

۱۳۶- به طور کلی برای محاسبه درجه سهیل‌گیری بودجه‌ای علاوه بر آنکه نیاز است یک تعریف مشخص وجود داشته باشد، در عین حال در چارچوب هر تعریفی که مد نظر قرار گرفته باشد نیز به دست‌آوردن داده‌ها و محاسبه شاخص‌ها با مشکلاتی مواجه است. برای مطالعه بیشتر در این زمینه نگاه کنید به (Schaffer, ۱۹۹۸). شفر معتقد است ابتدا باید ماهیت زیان حادث شده برای بنگاه مشخص شده و به طور مشخص تعیین شود که ایجادکننده زیان تا چه میزان به لحاظ اقتصادی یا به لحاظ مالی تحت فشار قرار دارد و اینکه آیا شرکت، کمک مالی هم‌در اشکال مختلف- دریافت می‌کند یا خیر.

137- David Li

138- Minsong Liang

139- Basic Cash Flow

استهلاک، دستمزد، مزایای حمایتی^{۱۴۰} و پاداش‌ها^{۱۴۱} است. این شاخص، پرداخت سود، پرداخت مالیات یا حواله مالیاتی وعده داده شده شرکت به دولت را کسر نمی‌کند. مبتنی بر این شاخص، هنگامی که کمیت جریان نقدی اولیه منفی است، شرکت با مشکلات مالی جدی روبرو است.^{۱۴۲} کمک خارجی (خارج از شرکت) رکن کلیدی دیگر در محدودیت آسان بودجه‌ای است. بنابراین در مقابل این جریان منفی، در مطالعه محدودیت آسان بودجه‌ای، باید مواردی را که شرکت از وجوه داخلی خود برای تأمین کسری جریان نقدی اولیه استفاده می‌کند، حذف شود.^{۱۴۳}

مقیاس‌های تجربی برای اندازه‌گیری میزان سختی و ملایمت محدودیت‌های بودجه‌ای بسیار متفاوت هستند. اما در هر صورت لازم است برخی شاخص‌ها و ویژگی‌های یک شرکت در تبیین وضعیت بودجه‌ای آن مورد بررسی قرار گیرد که این موارد در زیر فهرست شده‌اند. مقایسه این موارد با وضعیت متوسط صنعتی که شرکت در آن فعالیت می‌کند یا مقایسه با شرکت‌های کارای فعال در صنعت، میزان ملایم بودن محدودیت‌های بودجه‌ای را نشان داده و الزام احتمالی به اصلاح وضعیت از طریق سخت‌گیری بودجه‌ای را مشخص می‌نماید:

● میزان انتفاع شرکت از محل انحصارات غیرطبیعی (مانند موانع تعرفه‌ای بازدارنده واردات)

● یارانه‌ها یا دریافتی‌های مستقیم از محل بودجه دولت

● تمامی انواع امتیازات مالیاتی (معافیت مالیاتی، کاهش یا تعویق تعهدات مالیاتی)^{۱۴۴}

● معوقات و بدهی‌ها بابت هزینه انرژی و خدمات عمومی

● معوقات بین شرکتی

تسهیلات آسان و ارزان بانکی (به عنوان مثال، ممکن است وام‌هایی به شرکت‌های دارای مشکل مالی

140- Fringe Benefits

141- onuses

۱۴۲- لی و لیانگ (۱۹۹۸) تمام تعهدات مالی به افراد و نهادهای خارج از شرکت (Outsiders) را در تعریف جریان نقدی اولیه خود به دلیل محدودیت داده‌ها (به خاطر ناتوانی در تفکیک تعهد مالی پیشینی از پرداخت‌های پسینی) حذف کردند. علاوه بر این، تفاوت‌های زیادی در تعهد جریان نقدی به افراد خارج از بنگاه در بین شرکت‌ها وجود دارد و این محاسبه این قلم را برای یک شرکت در یک سال مالی مشخص دشوار می‌سازد.

۱۴۳- نکته‌ای که لازم است مورد توجه قرار گیرد این است که ممکن است جریان منفی نقدی به خاطر دستکاری قیمت محصول توسط دولت به دلایل مختلف از جمله پرداخت یارانه به مصرف‌کننده نهایی یا تولیدکنندگان مراحل بعدی زنجیره ارزش باشد. به عبارتی باید این نکته در برخورد با مسئله سخت‌گیری محدودیت بودجه مدنظر قرار گیرد. 144-Kornai, Maskin, & Roland, 2004

تعلق گرفته باشد که در صورت استفاده از معیارهای استاندارد وام‌دهی محافظه کارانه که فی‌نفسه با سخت‌گیری محدودیت بودجه‌ای مطابقت دارد، این شرکت برای دریافت این وام واجد شرایط تشخیص داده نمی‌شد. در شکلی دیگر، شرایط و نحوه بازپرداخت (نرخ سود، مدت زمان بازپرداخت، جریمه‌های تأخیر و ...) تسهیلات شرکت ممکن است متفاوت و سهل‌گیرانه‌تر از شرایط معمول بوده یا امکان دریافت تسهیلات در سطح و تعداد دفعاتی بیشتر از شرکت‌های خصوصی فعال در صنعت برای شرکت فراهم شده باشد).^{۱۴۵}

باید توجه شود که باید تمام ورودی‌های محدودیت ملایم بودجه‌ای و ابزارهای قابل تصور آن برای یک شرکت دولتی را با هم مورد بررسی و محاسبه قرار داد؛ البته لازم به تأکید است که این شمول محاسبات با دشواری‌های فراوانی مواجه بوده و از این حیث در اغلب مطالعات حول این موضوع، برخی از موارد بسته به میزان اطلاعات در اختیار حذف شده‌اند؛ چنانکه اشاره شد، لی و یانگ (۱۹۹۸) خود بدهی‌ها به افراد و نهادها خارج از شرکت را نتوانستند در محاسبات خود دخیل سازند. چرا که ممکن است دولت به دلیلی در مورد یک شرکت مسیر اقدامات کمکی و بارانه‌ای خود (یا به عبارتی اقدامات نجات‌بخش) را تغییر داده باشد و تمرکز بر یک یا دو ابزار واضح و آشکار، می‌تواند موجب گمراهی در اندازه‌گیری چگونگی و میزان ملایمت یا سختی محدودیت بودجه‌ای شود.

وجوه اهمیت و لزوم مقابله با محدودیت ملایم بودجه‌ای

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، دو پرسش مهم در این زمینه می‌تواند موضوع بحث باشد. نخست آنکه اساساً چرا الزاماً باید سخت‌گیری بودجه‌ای مورد توجه قرار گیرد؟ و دیگر اینکه به چه دلیل بهتر است که این اصلاحات قبل از واگذاری انجام شود؟

۱۴۵- در مرور تجربی (Kornai, Maskin, & Roland, ۲۰۰۴) بر مطالعات مختلف به شاخص‌های معوقات بازپرداخت وام، نسبت نامعمول بدهی به سهام یا بدهی به دارایی و نسبت نامعمول جریان نقدی به بدهی به عنوان نشانه‌های از ابزار تسهیلات ارزان بانکی اشاره شده است.

در برخی اقتصادها و در مورد برخی از شرکت‌ها تهدید به ورشکستگی یا انحلال و تسویه قابل استفاده نبوده و از طرفی حذف یارانه‌ها و در نتیجه ناتوانی در پرداخت حقوق کارکنان و سایر نهادهای تولیدی تهدیدی برای انجام اصلاحات ساختاری محسوب می‌شود. به طور کلی، آن گونه که از تجربیات کشورهای مختلف و مطالعات موجود برمی‌آید، تجویز ورشکستگی و تسویه، در اقتصادهای در حال گذار که در آنها زمینه کاهش تولید وجود دارد، توصیه نمی‌شود. چرا که این اقدام، احتمال حذف و از بین رفتن فعالیت‌های ارزشمند را نیز بسیار افزایش می‌دهد.^{۱۴۶} در این موارد، سخت‌گیری در محدودیت بودجه به عنوان رویکردی جایگزین، می‌تواند منجر به بهبود پایدار عملکرد شود (البته مشروط بر اینکه با سایر اصلاحات نهادی همراه باشد).^{۱۴۷} به طور کلی، از آنجایی که مدیران دولتی عموماً از بازسازی ساختاری منفعتی کسب نمی‌کنند و تنها هزینه‌های آن را متحمل می‌شوند، به خودی خود به بازسازی‌های ضروری پیش از واگذاری هم‌اهتمامی نشان نمی‌دهند.^{۱۴۸} در ثبات سایر شرایط و در حالت عادی، قدرت و محرک بیرونی مانند محدودیت سخت بودجه‌ای از سوی دولت (یا به عبارتی در سطحی بالاتر از خود شرکت) می‌تواند به تصمیم اصلاح ساختار کمک کند. علاوه بر آن، کارگران و مدیران در واحدهای اقتصادی ناکارا ممکن است برای اجرایی نشدن بازسازی‌ها با یکدیگر تبانی کنند که یکی از ابزارهای رایج برای تضعیف تبانی و وادار کردن مدیران به انجام اصلاح ساختار، همین پایان دادن به محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای است.

از طرفی، برای آنکه شرکت دولتی همچون بنگاه‌های خصوصی در معرض شرایط بازار رقابتی قرار گیرد تا زیست‌پذیری آن، هم برای دولت و هم برای بخش خصوصی آشکار شود، باید پیش از خصوصی‌سازی محدودیت‌های سخت بودجه‌ای آغاز شود.

استدلال سوم به انگیزه‌های عامل در ایجاد محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای نهفته است. در مورد این انگیزه‌ها و منشأ ایجاد محدودیت‌های بودجه‌ای ملایم یا سهل‌گیری در مورد بودجه شرکت‌های دولتی، بحث‌های بسیاری وجود دارد. این انگیزه‌ها احتمالاً بسیار ریشه‌دار هستند و در مواردی

146-Van Wijnbergen, 1996

147-Kornai, Maskin, & Roland, 2004

148-Aghion, Blanchard, & Burgess, 1994

ممکن است نیروهای سیاسی قدرتمندی از آنها حمایت کند. وضعیت انحصاری، مالکیت عمومی شرکت، سیستم متمرکز مالی، دیدگاه سیاسی مبتنی بر انتخاب مجدد در اشکال مختلف انتخابات، الزام شرکت به تهیه کالای اجتماعی و... از جمله دلایلی است که برای ایجاد محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای ذکر می‌شود (که البته نقدها و نظرهای پرتکراری نیز در مورد هر یک وجود دارد). از این رو، اینکه انتظار داشته باشیم محدودیت ملایم بودجه‌ای برای یک بنگاه، فقط با خصوصی سازی یا حتی حکم دولتی از بین برود بسیار دور از واقعیت است.^{۱۴۹} به عبارتی، به این دلیل که محدودیت ملایم بودجه‌ای و موانع بر سر راه برداشتن آن را بیشتر می‌توان با عوامل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کلان توضیح داد^{۱۵۰}، این مسئله به غائله‌ای تبدیل می‌شود که نمی‌توان آن را صرفاً به انتقال مالکیت حواله داد. به علاوه باید به این نکته تأکید شود که با یکی دو اقدام فوری و در سطح شرکت نمی‌توان بر این مسئله غلبه کرد، چرا که انگیزه‌هایی که موجبات آن را فراهم می‌آورند به طور مداوم کار می‌کنند و می‌توانند محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای را بازگردانند که البته این امکان با عملکرد سایر نهادهای اقتصادی نیز در پیوند است. به عبارت دیگر، وجود و امکان بازگشت محدودیت‌های بودجه‌ای سهل گیرانه مسئله خطیری است که هرگز رفع نمی‌شود و یک مبارزه بی‌پایان را طلب می‌کند.^{۱۵۱}

در همین موضوع، لین و لی (۲۰۰۸) معتقدند که انگیزه به وجود آورنده محدودیت ملایم بودجه‌ای مسئولیت‌سیاستی است که دولت به دلایل اجتماعی و استراتژیک بر شرکت‌های تحت مالکیت دولت تحمیل می‌کند. دولت‌ها در کشورهای سوسیالیستی و اقتصادهای در حال توسعه، معمولاً استراتژی‌هایی را در پیش می‌گیرند که ضد مزیت رقابتی (نیروی کار) آنهاست. برای اجرای این سیاست‌ها دولت نیاز دارد که مسئولیت‌سیاستی را بر شرکت‌ها انتقال داده یا به عبارت دقیق‌تر به آن‌ها تحمیل نماید.

سیاست اجتماعی نیز عموماً معطوف به نگه داشتن کارگران اضافی، تأمین حقوق بازنشستگی و سایر خدمات اجتماعی مانند تحصیل و مراقبت‌های پزشکی بوده و از آنجا که صنایع سرمایه‌بر نمی‌توانند

فرصت‌های شغلی کافی را فراهم کنند، به منظور حل مشکلات اشتغال و حفظ ثبات اجتماعی، دولت به شرکت‌های تحت مالکیت دولت برای حفظ کارگران اضافی نیاز دارد، که این امر منجر به یک مسئولیت سیاست اجتماعی می‌شود. در شرایط وجود این نوع سیاست‌ها، شرکت‌ها در بازار آزاد و رقابتی سوددهی ندارند. در یک اقتصاد در حال گذار روز به روز تخصیص منابع بیشتر و بیشتر وابسته به مکانیزم بازاری می‌شود و این شرایط را برای محدودیت ملایم بودجه‌ای سخت‌تر می‌کند و این دولت را مجبور می‌کند تا بقای آنها را در بازار رقابتی تضمین کند. بنابراین می‌توان این گونه نتیجه گرفت که محدودیت ملایم بودجه‌ای محصول بار مسئولیت سیاستی است که دولت بر دوش یک بنگاه دولتی قرار داده است.

در چنین شرایطی آیا خصوصی‌سازی به تنهایی می‌تواند سخت‌گیری بودجه‌ای را جایگزین محدودیت بودجه‌ای سهل‌گیرانه نماید؟ لین، خصوصی‌سازی را حامل دو تغییر می‌داند: تغییر حقوق کنترل، و انتقال نسبت فزاینده‌ای از جریان نقدی به سهامداران خصوصی. هر دوی این تغییرات قدرت چانه‌زنی شرکت خصوصی را در تقاضای یارانه از دولت افزایش خواهد داد. بنابراین تحمیل یک مسئولیت سیاستی به شرکت خصوصی برای دولت گران‌تر تمام می‌شود و در نتیجه خصوصی‌سازی نه تنها محدودیت ملایم بودجه‌ای را تضعیف نمی‌کند، بلکه هزینه آن را برای دولت بیشتر می‌کند. این نتیجه‌گیری در بررسی تجارب کشورهای اثبات شده است؛ به عنوان نمونه، در اصلاحات اقتصادی و خصوصی‌سازی انجام شده در تعداد زیادی از اقتصادهای اروپای شرقی، نه تنها محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای از بین نرفت، بلکه حتی در خصوصی‌سازی‌های انبوه تشدید هم گردید.

اقدامات معطوف به اعمال سخت‌گیری بودجه‌ای

با ذکر ضرورت اعمال سخت‌گیری بودجه‌ای پیش از خصوصی‌سازی، این سؤال مطرح می‌شود که تحت این چارچوب چه اقداماتی باید صورت گیرد. در این زمینه سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (۲۰۱۵) تصریح می‌کند که فعالیت‌های بنگاه دولتی در زمینه دسترسی به تأمین مالی از طریق انتشار سهام و بدهی باید با شرایط بازاری کاملاً سازگار باشد. به طور مشخص پیروی از الزامات زیر به

معنای اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای است که موضوع بحث در این بخش است:^{۱۵۲}

روابط بنگاه دولتی با نهادهای مالی و غیرمالی باید کاملاً مبتنی بر زمینه کسب و کاری محض بنگاه دولتی باشد.^{۱۵۳}

بنگاه دولتی نباید از هیچ‌گونه حمایت مالی غیرمستقیمی که مزیتی نسبت به رقبای خصوصی ایجاد می‌کند، مانند تأمین مالی ترجیحی، معوقات مالیاتی یا اعتبارات تجاری ترجیحی از سوی سایر شرکت‌های دولتی در زمینه فعالیت‌های اقتصادی بنگاه بهره‌مند شود. فعالیت‌های اقتصادی بنگاه در مالکیت دولت نباید نهاده‌ها (مانند انرژی، آب یا زمین) را با قیمت یا شرایط مطلوب‌تری نسبت به رقبای خصوصی دریافت کند.

فعالیت‌های اقتصادی شرکت دولتی باید الزاماً به نرخ بازدهی منتج شود - با در نظر گرفتن شرایط عملیاتی بنگاه‌ها - سازگار با نرخ‌های بازده بنگاه‌های خصوصی در حال رقابت باشد.

اما همان‌طور که اشاره کردیم، دولت در عمل به این پیشنهادات کار ساده‌ای پیش‌رو ندارد، چرا که باید به انگیزه‌های ایجاد کننده محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای که در بالا مورد اشاره قرار گرفت، توجه شود. در واقع بحث «چگونگی» است که در این اصلاح ساختاری اهمیت دارد. حذف انگیزه‌های ایجاد کننده محدودیت‌های ملایم بودجه‌ای است که می‌تواند به سخت‌گیری بودجه‌ای بیانجامد. اگر استدلال کنیم که مسئولیت سیاستی تحمیل شده بر شرکت دلیل اصلی ایجاد ساختار سهل‌گیرانه بودجه‌ای در آن بنگاه است، با حذف این نوع بار سیاستی می‌توان به طور مؤثری محدودیت‌های بودجه را سخت کرد. در این معنا، تغییر انگیزه‌های اجتماعی و استراتژیک دولت راه‌حل است؛ به این طریق که دولت استراتژی ضد مزیت نسبی خود را رها کند و حمایت اجتماعی را به سیستم تأمین اجتماعی واگذار کند.

بنابراین، به طور کلی، سیاست‌هایی که مقوم سخت‌گیری بودجه‌ای بوده و می‌تواند اجرای الزامات این نوع سخت‌گیری را عمق بخشیده، اثربخش یا امکان‌پذیر نماید، محدود به اصلاحات در سطح

152- OECD, 2015

۱۵۳- البته باید توجه داشت که ساختارمند کردن این رابطه ملاحظات خاص خود را دارد. باید بین ریسکی که بانک‌ها متحمل می‌شوند و خطری که شرکت‌ها را از ناحیه تسویه و عدم بازپرداخت وام‌ها تهدید می‌کند یک راه‌حل میانی ایجاد کرد. برای مطالعه بیشتر (Wijnbergen, ۱۹۹۶) را ملاحظه نگاه کنید.

یک شرکت نیست و مستلزم تغییر در انگیزه‌های دولتی، تقویت سیستم تأمین اجتماعی، حذف انحرافات در بازار تولیدات و نهاده‌ها، تقویت نظم مالی، اصلاح استراتژی توسعه صنعتی و نظایر آن است. اگرچه این امر به معنای متوقف ماندن اعمال محدودیت‌های سخت بودجه‌ای تا انجام این اصلاحات نهادی نبوده و این نوع از اصلاحات نهادی مسیری برای تعمیق و تسهیل محدودیت‌های سخت‌گیرانه بودجه‌ای در قالب اصلاح ساختار شرکت‌های در شرف واگذاری است.

اقدامات چین در سخت‌گیری بودجه‌ای بانک‌های دولتی^{۱۵۴}

پدیده نسبت بالای تسهیلات غیر جاری^{۱۵۵} در چین - به عنوان یک پیامد محدودیت ملایم بودجه‌ای - از گذشته دامن‌گیر بانک‌ها دولتی چین بوده است. در دوره ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰، نگرانی‌های گسترده‌ای در مورد فعالیت‌های بانکی در چین وجود داشت، زیرا بسیاری از کارشناسان مالی خارجی نرخ وام‌های غیر جاری در سیستم بانکی چین را در سال ۱۹۹۹، ۵۰ تا ۷۰ درصد اعلام کرده بودند. در واکنش به این مسئله، نخست‌وزیر وقت چین، ژو رونگجی^{۱۵۶}، فرآیندی برای سازماندهی مجدد بانک‌ها با تغییرات قابل توجه در ساختار سرمایه^{۱۵۷} آن‌ها آغاز کرد که باعث کاهش وام‌های غیر جاری تا سال ۲۰۰۶ با خرید مقدار زیادی از آنها در ارزش اسمی اولیه توسط شرکت‌های مدیریت دارایی^{۱۵۸} شد.

این اصلاحات در شرایطی رخ داد که احتمال جدی در مورد فروپاشی یک بانک یا نظام بانکی چین به دلیل نسبت بالای تسهیلات غیر جاری در اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل ۲۰۰۰ وجود ندارد. چراکه مالک بانک‌ها وزارت دارایی بود و دولت قادر به تضمین امنیت سپرده‌های بانکی بود. اگرچه هیچ تهدیدی از جانب تبدیل وام‌های غیر جاری به بحران مالی متوجه اقتصاد چین نبود، اما عضویت چین در سازمان تجارت جهانی مستلزم آن بود که پس از یک دوره گذار کوتاه، بانک‌های چینی وارد رقابت

154-Woo, 2019

155-Non-Performing Loan

156-Zhu Rongji

157-Recapitalization

158-Asset Management Companies

با بانک‌های خارجی شده و رفتار مشابهی نسبت به آن‌ها در پیش گرفته شود. نسبت بالای تسهیلات غیر جاری در بین بانک‌های چینی به این معنی بود که رقابت با بانک‌های خارجی می‌تواند بانک‌های دولتی را به سمت ورشکستگی سوق دهد. چرا که یک بانک خارجی تازه وارد به اقتصاد چین با نسبت پایین تسهیلات غیر جاری می‌توانست با تعیین نرخ سود سپرده‌ای بالاتر از نرخ بانک داخلی، تمامی مشتریان داخلی را جلب خود کند.

به منظور تشویق بانک‌های دولتی نخست وزیر وقت دست به ایجاد یک مکانیزم انگیزشی خرد زد. برای محافظت در برابر ایجاد تسهیلات غیر جاری جدید، به رؤسای بانک‌های دولتی اطلاع داده شد که اگر نسبت تسهیلات غیر جاری آن‌ها برای سه سال متوالی افزایش یابد، اخراج خواهند شد. شایعه شده بود که رئیس هر بانک دولتی بعد از این اعلام، به رؤسای بانک‌های استانی اخطار می‌دهد که اگر نسبت وام‌های غیر جاری بانک‌های استانی برای دو سال متوالی افزایش یابد، تغییر خواهند کرد. نتیجه این بود که بازه زمانی که نسبت تسهیلات جاری می‌توانستند افزایش یابند، با هر مرحله پایین آمدن در سلسله مراتب سازمانی در مدیریت بانک‌ها کوتاه‌تر می‌شد. این بدان معنی بود که هر رئیس بانک دولتی پس از آن اعلام، در دادن اعتبار به شرکت‌ها و پروژه‌های دولتی جدید جانب احتیاط بیشتری رعایت می‌کرد و این به سخت‌گیری محدودیت بودجه‌ای برای شرکت‌های دولتی دیگر نیز کمک می‌کرد. در نتیجه این سطح جدید از نظارت و احتیاط در مورد اعطای تسهیلات جدید، نسبت تسهیلات غیر جاری بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۶ به سرعت کاهش یافت.

سخت‌گیری بودجه‌ای در لهستان

مرور تجربه اصلاح ساختار و خصوصی سازی در لهستان حکایت از آن دارد که محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه در سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۲ روی ۷۵ شرکت بزرگ دولتی لهستان یکی از عناصر اصلی در تقویت مدیریت مالی و منطقی سازی تولید آن‌ها بوده است. سخت شدن محدودیت‌های بودجه از طریق حذف کمک‌ها و یارانه‌ها دولتی منجر به بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی قبل از معرفی طرح‌های تشویقی دیگر شده بود. به طور مشابه، مطالعه انجام شده روی ۴۳ مورد

از شرکت‌های لهستان، مجارستان و چکسلواکی نیز کاهش تقاضا و سختگیری مالی را از مهمترین عوامل ایجاد تحول در سطح شرکت‌های دولتی این کشورها می‌داند. مبتنی بر این مطالعه، تقریباً تمام شرکت‌های دولتی موجود در نمونه مورد بررسی، از طریق تعدیل سطوح تولید، به طور فعال به محدودیت‌های سخت‌گیرانه بودجه‌ای و نیز کاهش تقاضا واکنش نشان داده‌اند. جالب توجه است که در مجارستان و چکسلواکی، تعدیل سطح فعالیت شرکت‌ها عمیق‌تر بوده و افق زمانی طولانی‌تری نسبت به لهستان -جایی که شرکت‌ها عمدتاً تحت کنترل کارگران هستند- داشته است.^{۱۵۹}

به عنوان نمونه‌ای از اعمال محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌گیرانه، توجه به اصلاح بودجه‌ای انجام شده در یک شرکت بزرگ لهستانی فعال در زمینه تولید تراکتور، قطعات تراکتور و طیف وسیعی از محصولات مشابه، جالب توجه است. شرکتی که پیش از حذف کمک‌های دولتی به آن در سال ۱۹۹۲ هیچ تلاشی برای تفکیک فعالیت‌ها یا منطقی‌سازی تولید در این بنگاه صورت نگرفته بود. اما پس از حذف کمک‌های دولتی، واگذاری برخی از فعالیت‌های غیراصلی اتفاق افتاد. به طور مشابه در دو شرکت آلمان شرقی^{۱۶۰} فشارهای اعتباری اعمال شده توسط سازمان متولی خصوصی‌سازی در این کشور^{۱۶۱} و سقوط تقاضا به عنوان نیروهای اصلی برای جداسازی و بسته شدن فعالیت‌های جزئی این شرکت‌ها عمل کردند. در این موارد خدمات غیرتولیدی ابتدا از بنگاه‌های اقتصادی جدا شده و به دنبال آن تعطیلی واحدهای غیرزیست‌پذیر انجام شد. در مقابل، در مجامع بزرگ نظامی روسیه، که تحت یارانه‌های دولتی باقی مانده بودند، پیشرفت به سمت تفکیک و بسته شدن خدمات غیرتولیدی و فعالیت‌های غیرفعال کند بوده است.^{۱۶۲}

محدودیت‌های سخت بودجه‌ای در بلغارستان^{۱۶۳}

از اوایل سال ۱۹۹۰، شرکت‌های بلغاری با محدودیت بودجه‌ای سخت‌تر از طریق قطع یارانه‌های

159- Aghion, Blanchard, & Burgess, 1994

160-Kombinat Mikroelektronik, Baukema Kombinat

161-Treuhand

162-Aghion, Blanchard, & Burgess, 1994

163-Koleva,, 2003

دولتی به دلیل بار زیاد بدهی خارجی روبرو بودند (هر چند گفته می‌شود که این محدودیت بودجه‌ای برای انجام بازسازی عمیق تر و استراتژیک به اندازه کافی سخت گیرانه نبوده است). اگر چه داده‌های ضعیفی در مورد میزان یارانه به شرکت‌های اقتصادهای در حال گذار وجود دارد (و بنابراین مبنای مناسبی برای مقایسه بین کشورها وجود ندارد) اما شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد حذف تدریجی یارانه‌های دولتی در بلغارستان بسیار چشمگیرتر از سایر اقتصادهای در حال گذار بوده است. این مشاهدات همچنین می‌تواند به توضیح کاهش اشتغال وسیع‌تر در بلغارستان در مقایسه با سایر کشورهای در حال گذار کمک کند. تأمین‌کنندگان اعتبار در کشور بلغارستان تأیید می‌کنند که در زمان اعمال سخت‌گیری‌های بودجه‌ای، به دلیل سطح پایین نقدینگی در شرکت‌های دولتی و نیز با توجه به کاهش حمایت‌های دولت از این شرکت‌ها با توجه به قانون تجارت، جانب احتیاط را فراتر از گذشته در مقابل این شرکت‌ها رعایت کرده‌اند و لذا از این حیث هم علاوه بر کاهش کمک‌های دولت، شرکت‌ها با محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌تری مواجه شده‌اند. در مورد اقدامات معطوف به اصلاح ساختاری شرکت‌های دولتی در بلغارستان که عمدتاً از نوع اصلاح ساختار دفاعی بوده است، موضوع قابل توجه آن است که اقدامات اصلاحی عمدتاً توسط مدیران فعلی (با یا بدون توافق رسمی با اتحادیه‌های کارگری) انجام گردیده است. این امر نشان می‌دهد که حفظ نخبگان اقتصادی قدیمی لزوماً یا همیشه و در همه جا، به ویژه مادامی که این نخبگان برای بقای شرکت خود تلاش می‌کنند، مانعی در برابر تجدید ساختار نیست.

۴-۲. تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی

● به طور کلی پیش فرض این جنس از اصلاحات ساختاری (بازسازی مالی شرکت) این است که حدود دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت مشخص است، در غیر این صورت قبل از هر اقدامی لازم است که به طور دقیق دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت مشخص شوند.^{۱۶۴} این بدان معنی است که باید مشخص شود؛

۱۶۴- در «سخت‌گیری بودجه‌ای» به این نکته اشاره کردیم که دولت باید تا آنجا که اقتضائات خاص اجازه می‌دهد، کمک‌های مستقیم و غیرمستقیم خود به شرکت را حذف کند. یکی از مراحل مهم در قطع این کمک‌ها ابتدا شناسایی آنها است. لذا مشخص ساختن بدهی‌های شرکت به نهادهای خارج از دولت و نیز بدهی‌های بین شرکتی (بدهی شرکت دولتی به شرکت‌های دولتی دیگر) یکی از پیش‌زمینه‌های اصلی اعمال سخت‌گیری بودجه‌ای نیز محسوب می‌شود.

● سهم دارایی‌های دولت، شرکت مادر تخصصی و شرکت هدف واگذاری در اموال موجود در شرکت چه میزان است؛

● میزان بدهی‌های شرکت چقدر است؛

● این بدهی‌ها باید به چه کسانی پرداخت شود؛

● تضمین اقسام مختلف بدهی‌ها دقیقاً به عهده چه کسی است؛

● آیا برای واگذاری بخشی از دارایی‌های شرکت ملاحظات قانونی و امنیتی خاصی تعریف شده است یا خیر؛

● آیا ادعای خاصی روی اموال و دارایی‌های شرکت وجود دارد یا خیر.

این پیش‌زمینه‌ها علاوه بر آن که امکان کاهش مناسب بدهی‌ها و تعهدات شرکت را فراهم می‌آورد، بهبود تقارن اطلاعات را موجب شده و سیگنال مناسبی را به سمت خریدارن بالقوه ارسال می‌کند. به عبارت دیگر، خریدار بالقوه تصویر دقیقی از آنچه که می‌خواهد خریداری کند، دریافت خواهد کرد. تأمین این پیش‌زمینه بر سایر مراحل واگذاری از قبیل قیمت‌گذاری نیز مؤثر است و از کشمکش‌ها و جنجال‌های بعد از واگذاری بین شرکت، دولت و سایر مدعیان بر دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت خواهد کاست.

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 غیر کاربردی^{۱۶۵} 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. در این حالت، تغییر ساختار بدهی و تغییر حاکمیت شرکتی ارتباط تنگاتنگی دارند.^{۱۶۶}

165-Non-performing Assets

166-Kornai, 1998

آنچه ذکر شد، استدلالی است که در تمایل خریداران بالقوه به تسویه شدن بدهی‌ها و تجدید ساختار آنها قبل از خصوصی سازی نهفته است. تجارب بین‌المللی موجود از خصوصی سازی 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 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 خصوصی سازی احتمالی از نو ارزیابی کند.^{۱۶۷}

به عنوان بخشی از تجارب جهانی در زمینه این نوع اقدام اصلاحی، دولت‌های آرژانتین و ونزوئلا قبل از فروش شرکت‌های مخابرات خود به ترتیب ۹۳۰ و ۴۷۱ میلیون دلار بدهی این شرکت‌ها را به عهده گرفتند. در غنا، دولت ۶٫۳ میلیون دلار بدهی و مالیات پرداخت نشده قبل از واگذاری مربوط به تعدادی از شرکت‌ها را به عهده گرفت. در آلمان سابق، دولت، از نوامبر ۱۹۹۱، ۷۰ درصد بدهی‌های قدیمی ۴۵۰۰ شرکت به فروش رفته را به عهده گرفت.

البته شرکت‌های دولتی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، معمولاً با بدهی‌های کلان (حتی در برخی موارد خارج از توان دولت‌ها برای تعهد به پرداخت آنها) روبرو هستند. در مواردی دولت‌ها می‌توانند از عواید فروش خود شرکت‌ها برای پرداخت بدهی‌های آنها استفاده کنند، اما در شرکت‌های بزرگ اقتصادی با سابقه مالی درهم ریخته، عواید فروش به ندرت کلیه بدهی‌های معوقه را پوشش می‌دهد. دسته‌بندی بدهکاران و تعیین اولویت‌های بازپرداخت در این موارد ضروری است. اما این کار می‌تواند پیچیده باشد و اغلب از آن به عنوان دلیل اصلی تأخیر در انجام

معاملات خصوصی سازی یاد می‌شود. به عنوان مثال، در تونس، جایی که درآمد حاصل از واگذاری حدود ۴۵ درصد از بدهی‌های شرکت‌های فروخته شده را پوشش می‌داد، طبق قانون اولویت پرداخت به صندوق تأمین اجتماعی بود، اما ادعاهای سیستم بانکی تونس در مورد شرکت‌ها بسیار بیشتر از وجوه باقیمانده بود. از آنجا که دولت بر درآمد شرکت‌ها مدعی بود، توانست بانک‌ها را مجبور به تقسیم ۵۰-۵۰ از باقیمانده درآمد (برای هر بدهی که دولت تضمین نکرده باشد) کند. این فرآیندهای اصلاحی علیرغم وقت‌گیر و طاقت‌فرسا بودن اما برای خصوصی سازی امری ضروری است.

تجربه واگذاری مخابرات آرژانتین^{۱۶۸}

ای‌ان‌تل^{۱۶۹} یکی از شرکت‌های دولتی آرژانتین بود که در جهت بازسازی بخش عمومی در اقتصاد آرژانتین هدف برنامه خصوصی سازی قرار گرفت. در سال ۱۹۹۰، ای‌ان‌تل، تقریباً ۹۰ درصد خطوط شبکه عمومی را در اختیار داشت. در واگذاری ای‌ان‌تل، نخست کشور به دو منطقه با اهمیت تقریباً یکسان تقسیم شد (شمال ۴۶،۷٪ و جنوب ۵۳،۳٪ که بوینس آیرس با اهمیت حیاتی فراوان نیز بین این دو منطقه تقسیم شد). بر این اساس، دو شرکت جدید با حکم قانونی ایجاد شدند (با نام‌های «شرکت شمالی» و «شرکت جنوبی») مجوزهای انحصاری برای ارائه خدمات پایه تلفن برای مدت محدود به آنها داده شد. در همان زمان یک شرکت جدید با مجوز انحصاری برای ارائه خدمات بین‌المللی برای مدت محدود و یک شرکت جدید برای ارائه خدماتی مانند خدمات قابل رقابت همراه با سایر مجوزهای موجود یا بالقوه شامل انتقال داده که به صورت انحصاری عرضه نمی‌شدند، ایجاد شدند. مالکیت این دو شرکت به طور مساوی بین شرکت شمالی و شرکت جنوبی تقسیم شد. دارایی‌ها و پرسنل (و تنها بخش کوچکی از بدهی‌های) ای‌ان‌تل با توجه به خدماتی که شرکت‌ها باید ارائه می‌کردند، بین این چهار شرکت تخصیص یافت و تنها بخش کوچکی از بدهی‌ها به شرکت‌های جدید منتقل شد و دولت آرژانتین تمام بدهی‌های موجود ای‌ان‌تل را بر عهده گرفت شرکت شمالی

168-Lanuza, 1992

169-ENTel

دارای مجوز انحصاری برای ارائه خدمات اولیه تلفن در ایالت‌های شمالی آرژانتین و در نیمه شمالی شهر بوئنس آیرس بود. شرکت جنوبی نیز دارای مجوز انحصاری برای ارائه خدمات اولیه تلفن در ایالت‌های جنوب و در نیمه جنوبی شهر بوئنس آیرس بود. حداقل قیمت شرکت‌های دارای مجوز، که در دستورالعمل‌های جداگانه‌ای در ۲۸ فوریه ۱۹۹۰ تعیین شد، دارای دو بخش بود: یک جزء نقدی که باید توسط هر خریداری که خواهان شرکت بود پرداخت می‌شد (۲۱۴ میلیون دلار آمریکا برای دو شرکت شمالی و جنوبی) و جزء غیرنقدی شامل بخشی از ابزار بدهی خارجی آرژانتین^{۱۷۰} که در سطح حداقلی تعیین می‌شد، بود و مشتریان شرکت نیز با توجه میزان پیشنهادی برای این رقم اخیر مقایسه می‌شدند.

تعیین تکلیف بدهی‌های راه‌آهن ژاپن

ذیل عنوان تفکیک ساختار، به تفکیک شرکت راه‌آهن ملی ژاپن در قالب چندین شرکت ریلی و غیرریلی و سپس قرار گرفتن آنها در زیرمجموعه یک شرکت سهامی تازه تأسیس با عنوان شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن و در نهایت واگذاری سهام آن اشاره شد. در این بخش تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌های این شرکت‌ها پیش از واگذاری مورد توجه قرار می‌گیرد. دارایی‌ها و بدهی‌های راه‌آهن ملی ژاپن به گونه‌ای تجدید ساختار شد که از رقابت‌پذیری با شرکت‌های جدید اطمینان حاصل شود. بدهی‌های راه‌آهن ملی ژاپن فقط به حدی به شرکت‌های جدید واگذار شد که مانع مدیریت بی‌خطر در آینده نشوند. بدهی‌های باقیمانده هم توسط شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن تقبل شدند. راه‌آهن ملی ژاپن همچنین حداقل دارایی لازم را برای ایجاد زیست‌پذیری شرکت‌های جدید به عنوان اپراتور راه‌آهن واگذار کرد. دارایی‌هایی که به شرکت‌های جدید واگذار نشد توسط شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن به مردم فروخته شد تا بدهی‌های باقی‌مانده به شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن بازپرداخت شود.

بازسازی مالی شرکت سوارز^{۱۷۱} لهستان^{۱۷۲}

فروش شرکت مبلمان لهستان، یکی از اولین واگذاری‌های کامل در چارچوب برنامه خصوصی‌سازی در شرق اروپا بود. پس از تصویب قانون حمایت از خصوصی‌سازی لهستان در سال ۱۹۹۰، وزارت تازه تأسیس در زمینه خصوصی‌سازی، هشت شرکت را به عنوان نمونه‌های آزمایشی طرح خصوصی‌سازی انتخاب کرد. آن هشت شرکت به عنوان الگویی برای فعالیتهای خصوصی‌سازی آینده در نظر گرفته شده بودند. سوارز به دلیل سابقه سودآوری، صادرات قوی، نام شناخته شده و مدیر عاملی که مشتاق اجرای خصوصی‌سازی بود، به عنوان یکی از نامزدهای آزمایشی طرح انتخاب شد. مشاوران وزارتخانه برای خصوصی‌سازی شرکت، یک شرکت بین‌المللی مالی^{۱۷۳} و یک شرکت مشاوره‌ای لهستانی^{۱۷۴} بودند.

تجزیه و تحلیل اولیه مشاوران روی شرکت در همان سال مشخص کرد که افزایش شدید نرخ ارز واقعی، شرکت را از یک صادرکننده بسیار سودآور به یک شرکت غیرسودده تبدیل کرده است که بدهی آن با نرخ هشداردهنده‌ای در حال افزایش است. بنابراین شرکت به شدت نیاز به بازسازی داشت، چرا که در آن شرایط نمی‌توانست به عموم مردم فروخته شود. در نتیجه، این شرکت از فهرست کوتاه شرکت‌های هدف واگذاری آزمایشی که قرار بود در آن سال عرضه عمومی شوند، حذف شد و در عوض، کار بر روی طراحی یک طرح تجدید ساختار برای شرکت با اولویت طراحی برنامه‌ای که به شکلی عاجل مشکل جریان‌های نقدی منفی را برطرف کند، آغاز شد.

بر این مبنا در سال بعد شرکت مشاوره بین‌المللی یک برنامه بازسازی مشتمل بر بازسازی مالی، سازمانی و عملیاتی به وزارت خصوصی‌سازی ارائه کرد. وزارتخانه نیز موافقت کرد که اگر خزانه‌داری دولت در آمدی از محل فروش دریافت کرد، تجدید ساختار مالی شرکت باید قبل از خصوصی‌سازی شرکت تکمیل شود، اما خصوصی‌سازی نباید موقوف به تغییرات سازمانی و عملیاتی باشد. تجدید ساختار مالی شرکت در آوریل ۱۹۹۱ به پایان رسید (قبل از آن شرکت به شرکت سهامی تبدیل

171-Swarzedz (SFM)

172-Wilson, 1993

173-International Finance Corporation (IFC)

174-Doradca Consulting

شده بود) و خصوصی سازی در ماه مه ۱۹۹۱ آغاز شد.

داستان تجدید ساختار شرکت از این قرار بود که پیش‌بینی می‌شد بدون تجدید ساختار، درآمد خالص و درآمد نقدی شرکت منفی خواهد ماند - حتی اگر نرخ واقعی ارزش ثابت بماند - و بدهی تا زمان اتمام منابع و جوه به طور پیوسته افزایش می‌یابد. بنابراین شرکت بلافاصله نیاز به کاهش قابل توجه سطح بدهی خود داشت. البته تغییرات سازمانی و عملیاتی، حاشیه‌های عملیاتی شرکت را به میزان قابل توجهی بهبود می‌بخشید، اما نمی‌توانست تأثیر فوری داشته باشد. بدون تجدید ساختار ترازنامه شرکت، مشاوران تخمین می‌زدند که حداقل ۱۸ تا ۲۴ ماه طول می‌کشد تا جریان نقدی آزاد شرکت مثبت شود (با فرض اجرای سایر مراحل بازسازی شامل بازسازی سازمانی و عملیاتی). در این دوره، شرکت باید ۲۰ تا ۲۵ میلیارد زلوتی^{۱۷۵} دیگر استقراض خود را افزایش می‌داد. حتی اگر این امکان وجود داشت، حداقل چهار سال طول می‌کشید تا شرکت در موقعیتی قرار بگیرد که بتواند سود سهام پرداخت کند. با توجه به ریسک بالای اعسار، ارزش شرکت برای یک سرمایه‌گذار بالقوه بر اساس این مفروضات تنها اندکی بیش از صفر برآورد می‌شد. از سوی دیگر، پیش‌بینی می‌شد اگر بدهی شرکت به حدود ۲۰ میلیارد زلوتی کاهش یابد، جریان نقدینگی آن در سال ۱۹۹۱ می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های کوچک مورد نیاز برای اجرای اصلاحات سازمانی و عملیاتی را حفظ کند. در این مورد، انتظار می‌رفت درآمد خالص در سال ۱۹۹۳ مثبت شود و پس از آن افزایش یابد و خطر ورشکستگی در طول سال‌های ۱۹۹۱ یا ۱۹۹۲ به میزان قابل توجهی کاهش یابد. با توجه به فضای لازم برای اجرای اصلاحاتی که سودآوری را در بلندمدت برمی‌گرداند، ارزش شرکت برای سرمایه‌گذار بالقوه می‌توانست در این سناریو به طور واقعی بر اساس پتانسیل درآمدهای آینده آن تعیین شود. با ارزیابی وضعیت تجدید ساختار مالی صرفاً بر اساس بازده مالی برای خزانه‌داری دولت، می‌توان استدلال حامی تجدید ساختار این شرکت را به شرح زیر خلاصه کرد: ارزش سهام شرکت بیش از ارزش بدهی برعهده گرفته شده افزایش می‌یابد. این امر ناشی از این واقعیت است که علاوه بر کاهش بدهی، تجدید ساختار، عدم قطعیت مربوط به جریان‌های نقدی آینده شرکت را کاهش می‌دهد، به

ویژه با توجه به خطر واقعی اعسار که بدون تجدید ساختار مالی بالا بود.

سه گزینه به عنوان روش‌های ممکن برای بازسازی ترازنامه شرکت در نظر گرفته شد. اول، دولت به سادگی می‌تواند بدهی‌های شرکت را قبل از فروش بر عهده بگیرد. این روش پاک‌ترین و سریع‌ترین روش به نظر می‌رسید. طلبکاران اصلی شرکت وزارت دارایی، یک بانک دولتی و سازمان تجارت خارجی دولتی بودند، بنابراین مذاکرات طولانی مدت در مورد ارزش بدهی بعید بود. اما یکی از اشکالات این طرح، سیگنالی بود که بر عهده گرفتن بدهی‌های شرکت ممکن بود برای مدیران سایر شرکت‌های معروف ارسال کند. آنها ممکن بود به این نتیجه برسند که دولت سیاست اعتباری خود را کنار گذاشته و روی به سهل‌گیری آورده است و آنها نیز می‌توانند در زمان خصوصی‌سازی خود از ترازنامه‌ای تازه و تمیز شروع کنند. با این حال، وزارت دارایی احساس می‌کرد که تأثیر مثبت نمایشی طراحی یک برنامه تجدید ساختار برای یک شرکت که به خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیز آن کمک می‌کند، غلبه دارد. رویکرد دوم این بود که بانک طلبکار از شرکت، بدهی خود را با سهام شرکت معاوضه و سپس سهام خود (یا بخش عمده آن) را به همراه سهام خزانه‌داری دولت در زمان خصوصی‌سازی بفروشد. این امر مستلزم آن بود که وزارت خصوصی‌سازی، به عنوان مالک شرکت و بانک طلبکار، در مورد ارزش بدهی معوق و ارزش سهام شرکت توافق کنند. اگرچه این روش در ابتدا مورد استقبال دولت قرار گرفت، اما مذاکرات به دلیل اصرار بانک بر ارزش گذاری بدهی خود به ارزش اسمی کامل و ارزش سهام شرکت به ارزش اسمی متوقف شد. این امر باعث می‌شد که بانک تقریباً صد درصد سهام شرکت را تصاحب کند و به وضوح این امر برای دولت غیر قابل قبول بود.

انتشار سهام نیز به عنوان گزینه سوم مورد بررسی قرار گرفت. درآمد حاصل از این انتشار می‌توانست برای پرداخت بدهی‌های آن استفاده شود. با این حال، این گزینه نیز دارای اشکالاتی بود؛ از جمله این واقعیت که بدهی در زمان انتشار سهام هنوز در دفاتر شرکت وجود داشت و از آنجا که ارزش سهام باید در سطح بسیار پایینی قرار می‌گرفت، مشخص نبود که آیا بدهی به حد کافی و بدون تضعیف منافع خزانه‌داری دولت تأمین مالی می‌شد یا خیر. در نهایت، پس از بررسی گزینه‌ها، اولین روش تجدید ساختار، یعنی بر عهده گرفتن بدهی شرکت توسط دولت، همراه با یک اخطار احتیاطی

انتخاب شد. وزارت دارایی می‌خواست نوعی ضمانت داشته باشد که در آمد حاصل از فروش در واقع بیشتر از میزان بدهی‌ای باشد که بر عهده گرفته است.

مسئله‌ای که در مورد خصوصی سازی در برخی از کشورهای جهان اتفاق افتاده است، حل مسائل و مشکلات شرکت‌های صادره‌ای در اختیار دولت قبل از واگذاری بود. نحوه مالکیت و ساختار بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری یکی از فاکتورهای حائز اهمیت است که عدم توجه به آن می‌تواند منتج به خصوصی سازی ناموفق شود. یکی از مسائل در مورد واگذاری شرکت‌ها در مرحله اول خصوصی سازی در شیلی بحث صادره‌ای بودن شرکت‌های واگذار شده و برگرداندن آن به صاحبان آنها بود. به خصوص اینکه این واحدها در شیلی با همان مسائل و مشکلات جاری یعنی مازاد نیروی کار، سرمایه جاری محدود، محدودیت سرمایه گذاری جدید حتی برای جایگزینی ماشین آلات به صاحبان خودش برگردانده شدند و دولت بعد از واگذاری نیز هیچ کمکی برای حل این مشکلات انجام نداد، لذا نتیجه شکست خصوصی سازی و بازگرداندن مجدد این واحدها به دولت شد. اما در زمینه خصوصی سازی واحدهای مشمول واگذاری که صادره‌ای نبودند و دولت قبلاً آنها را خریداری کرده بود، اوضاع اندکی بهتر بود. در پاکستان نیز واگذاری شرکت‌های صادره‌ای بدون توجه به مسائل داخلی آنها (مخالفت کارگران و مدیران این واحدها با هر گونه خصوصی سازی) و همچنین عدم حمایت و کنترل و نظارت دولت بعد از واگذاری از فاکتورهای عدم موفقیت خصوصی سازی به شمار می‌رود.

کادر ۳. تجربه ناموفق واگذاری شرکت‌های صادره‌ای در شیلی و پاکستان

۷-۴-۲. 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. دلیل عمده‌ای که برای این مسئله ذکر می‌شود آن است که چون دولت کشورهای در حال گذار و یا سابقاً دارای برنامه‌ریزی مرکزی، برنامه‌های توسعه‌ای نامتناسب با

مواهب طبیعی و مزیت نسبی خود را در دستور کار قرار داده‌اند، به سمت ایجاد صنایع سرمایه‌بر رفته و از طرفی به دلیل ملاحظات اجتماعی و سیاسی سعی در جذب نیروی کار بیشتر دارند. به همین دلیل شرکت‌های تحت مالکیت خود را که شاید عمدتاً سرمایه‌بر باشند مجبور به استخدام نیروی کار بیشتر از نیاز می‌کنند و از طرفی به دلیل ضعف سیستم تأمین اجتماعی و بهداشتی فراگیر، ذیل شرکت‌های دولتی به نیروی کار حمایت‌های اضافی در زمینه بازنشستگی، بیمه، سلامت نیز ارائه می‌دهند. این وضعیت مرتبط با نیروی کار، شرکت را متحمل هزینه، کاهش کارایی و عدم مزیت رقابتی نسبت به دیگر شرکت‌های داخلی و خارجی می‌کند و بنابراین به منظور افزایش زیست‌پذیری شرکت و توان رقابتی باید وضعیت نیروی کار شرکت را به مقدار بهینه آن نزدیک کرد. به طور خلاصه، ویژگی شرکت‌های تحت مالکیت دولت در مورد نیروی کار شامل موارد زیر است:

- نیروی کار مازاد
 - بهره‌وری پایین نیروی کار
 - مزایای غیردستمزدی فراوان
 - قراردادهای سفت و سخت و محدود کننده برای کارفرما در استخدام و اخراج کارگر
- بنابراین لازم است برای هر شرکت دولتی، پیش از واگذاری هر یک از موارد فوق بررسی شده و اختلاف آن با مقدار بهینه مدنظر قرار گیرد. مقدار بهینه متناسب با ویژگی‌های شرکت و هر صنعت می‌تواند متفاوت باشد و متوسط صنعت یا وضعیت شرکت‌های کارامی تواند معیار مناسبی برای مقایسه قلمداد شود.
- چنانچه قوانین و حقوق کار این اجازه را به مالک جدید شرکت بدهد، تعدیل نیروی کار و تغییر قراردادهای کار برای کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی در دستور کار قرار خواهد گرفت. از دست دادن درآمد و مزایا هم برای کارگران و خانواده‌های ایشان مشکل ساز خواهد بود و هم می‌تواند مشکلات اجتماعی به بار بیاورد، خاصه هنگامی که فرصت‌های شغلی جایگزین و شبکه تأمین اجتماعی وجود نداشته باشد. برخی از کارگران اخراج شده ممکن است برای مدت طولانی بیکار بمانند یا در مشاغل با حقوق کمتر به کار گرفته شوند. این دورنما و عدم احساس امنیتی که نیروی کار دارد می‌تواند مانع جدی بر سر راه خصوصی‌سازی باشد. بنابراین جای تعجب نیست که کارگران و اتحادیه‌های کارگری

از جدی‌ترین مخالفان خصوصی سازی هستند که باعث به تعویق انداختن خصوصی سازی از سوی دولت‌ها می‌شوند (تجاری از تعویق خصوصی سازی در کشورهایی مانند بنگلادش، هند، سریلانکا و تایلند در این حوزه قابل ذکر است). این مشکلات به ویژه در تجدید ساختار شهرهای تک صنعتی که یک شرکت دولتی در آنجا مهم‌ترین منبع اشتغال باشد، حادتر است. از طرفی اگر هم قوانین به خریدار خصوصی اجازه تعدیل و تغییر مواد قراردادهای راندهد، وی مجبور به تحمل هزینه‌ای اضافه نسبت به سایر شرکت‌های خصوصی شده و توانایی رقابت در شرایط جدید را نخواهد داشت. مجموعه عوامل فوق، به ویژه آثار اجتماعی باعث می‌شود که پیامدهای متأثرکننده نیروی کار در خصوصی سازی به یکی از چالش‌های سیاسی و اجتماعی دولت‌ها - به خصوص در مورد خصوصی سازی شرکت‌های بزرگ - تبدیل شود تا آنجا که حتی باعث توقف خصوصی سازی و در مواردی بازگرداندن شرکت به مالکیت دولت می‌شود.

ارزیابی اندازه و محدوده بازسازی نیروی کار^{۱۷۶}

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 یابد تا تعیین کند که در صورت نیاز به تغییر از نظر تعداد، مهارت و شیوه‌های کاری، چه اقدامی باید انجام شود. این مرحله باید شامل یک ارزیابی سیستماتیک از کارکنان شرکت باشد تا دولت و سازمان مجری را قادر سازد:

- اندازه و محدوده هر گونه تجدید ساختار نیروی کار، از جمله تعدیل احتمالی را تعیین کند؛
- بهبود هدفمندی در هر برنامه بازسازی نیروی کار، از جمله شناسایی کارگران ماهر که برای عملیات شرکت مهم هستند (در ادامه به این مسئله بیشتر خواهیم پرداخت)؛
- با اتحادیه‌های کارگری و نماینده کارگری وارد مذاکرات و چانه‌زنی‌های آگاهانه‌تری می‌شود.
- از انصاف و شفافیت فرآیند، اطمینان حاصل می‌کند؛

عمدتاً سه ابزار^{۱۷۷} وجود دارد که دولت و سازمان مجری می‌تواند برای ارزیابی کارکنان و تعیین اندازه

176-PPIAF & World Bank, 2004

۱۷۷- در عمل این سه ابزار مرتبط هستند و اغلب در تجزیه و تحلیل جامع با هم استفاده می‌شوند.

و محدوده بازسازی نیروی کار به آنها تمسک جوید:

حسابرسی کارکنان: حسابرسی کارکنان اولین گام اساسی در ارزیابی مسائل مربوط به نیروی کار در شرکت است. حسابرسی کارکنان، تجزیه و تحلیل به‌روزی از نیروی کار انجام می‌دهد و زمینه را برای سنجش پذیرش بعدی و تجزیه و تحلیل نیروی کار فراهم می‌کند. این کار همچنین پایگاه داده لازم را برای تجزیه و تحلیل هزینه‌های استراتژی‌های جایگزین پرداخت پایان خدمت و بازنشستگی ایجاد می‌نماید. به علاوه، حسابرسی کارکنان به موارد زیر نیز کمک می‌کند:

- سوابق پرسنل را به‌روز می‌کند؛
- کارگران نامرئی^{۱۷۸} که در فهرست پرداخت حقوق قرار دارند (یعنی کارگرانی که حقوق آنها پرداخت می‌شود، اما در واقع در شرکت کار نمی‌کنند) را شناسایی و حذف می‌کند. به عنوان مثال، در شرکت فولاد آرژانتین^{۱۷۹}، بررسی وضعیت کارگران کارخانه و تطبیق آن‌ها با حقوق‌گیران نشان داد که ۱۷ درصد از نیروی کار، کارکنان نامرئی بودند؛
- زمینه‌ای برای پیش‌برد گزینه‌های پایان خدمت و بازنشستگی پیش از موعد و برآورد هزینه‌ها در صورت نیاز به تعدیل را فراهم می‌کند؛
- دقت تجزیه و تحلیل‌های بعدی در مورد نیروی کار را بهبود می‌بخشد؛
- روش‌های مؤثری برای ثبت سوابق برقرار می‌کند که به مدیران برای کنترل یا بازبینی کنترل حقوق و دستمزد، اعمال شیوه‌های کارآمد مدیریت منابع انسانی، حفظ اطلاعات کارکنان و پایگاه‌های داده و رعایت قوانین و مقررات کار امکان می‌دهد؛
- یک مبنای دقیق برای بررسی موقعیت‌های شغلی، پایه‌های دستمزد و مقیاس‌ها ارائه می‌دهد. در برخی از شرکت‌ها، هماهنگ‌سازی شرایط کارکنان وظیفه‌ای اصلی و ضروری است. این امر به ویژه در مواردی است که قرار است یک شرکت عامل جدید تشکیل شود، و بخواهد شاید از نیروهای دولتی و کارکنان شرکت‌های عمومی پرسنل بگیرد.

شاخص‌پذیری: شاخص‌ها تفسیرها یا ترکیب‌های مشخصی از اطلاعات هستند که می‌توان از آنها

178-Ghost Worker

179-SOMISA

برای مقایسه با سایر معیارهای مشابه استفاده کرد. فرآیند شاخص‌پذیری و شاخص‌سازی به شناسایی زمینه‌های اصلی مشکل از نظر رقابت‌پذیری سطوح کارکنان و بهره‌وری نیروی کار کمک می‌کند. از شاخص‌های نیروی کار نه تنها به عنوان یک فعالیت واحد و یکباره برای تجدید ساختار نیروی کار، بلکه به عنوان ابزاری برای نظارت مستمر روی بهبود عملکرد و رقابت‌پذیری استفاده می‌شود. در عمل این فرآیند شاخص‌پذیری است که با به چالش کشیدن دستاوردها و وضعیت فعلی، بیشترین منافع را ایجاد می‌کند. شاخص‌ها در عمل، 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 نموده می‌تواند نمایی کلی و دست‌کم نمایی خام از مقیاس نیروی کار اضافی در اختیار دولت و نهاد اجرایی قرار دهد. سه نوع اصلی برای شاخص‌ها می‌توان در نظر گرفت:

شاخص‌های داخلی: با مقایسه در درون یک سازمان - شاید در بین دفاتر یا دوره‌های زمانی مختلف - ممکن است به سرعت و به آسانی برخی از زمینه‌ها را برای بهبود شناسایی کرد. یک مثال، رویکردی است که شرکت توزیع برق کنیا اتخاذ نمود. این شرکت برای هر ناحیه توزیع برق، مشخصات آن ناحیه (تعداد مصرف‌کنندگان، مساحت، طول خط هوایی، تعداد پست‌ها، فروش انرژی به ازای هر مشتری) را مشخص کرده و میانگین‌های وزنی را برای رده‌های مختلف کارکنان (به عنوان مثال مهندسان، سرکارگران، سیم‌بان‌ها) به دست آورد. این شاخص‌ها شرکت را قادر ساخت تا به آسانی بهره‌وری نیروی کار مناطق مختلف را مقایسه کند.

شاخص‌های بخشی: مقایسه بین شرکت‌ها در همان بخش، نوع دیگری از شاخص‌گذاری را در اختیار قرار می‌دهد. مقایسه‌های بین‌المللی یا منطقه‌ای را می‌توان در مواردی استفاده کرد که شرکت ارائه‌دهنده انحصاری یک کالا یا خدمت در کشور است.

شاخص‌های عملکردی: سازمان‌ها در بخش‌های مختلفی که عملکردهای مشابهی دارند قابل مقایسه هستند. برای مثال:

- تأسیسات گاز، آب و برق ممکن است در اتخاذ رویه‌های جمعی برای اندازه‌گیری و صدور

صورتحساب همکاری کنند.

- خطوط هوایی و راه‌آهن شباهت‌هایی در مدیریت روند برگشت و اعزام هواپیما یا قطار دارند.
 - فرآیندهای اداری در بسیاری از بخش‌ها مشابه است و مقایسه را امکان‌پذیر می‌کند.
 - هر یک از سه نوع شاخص جایگاه خود را دارد. در همه موارد، با این حال، ترکیبی از اندازه‌گیری و تجزیه و تحلیل فرآیند برای شاخص‌سازی مؤثر مهم است. به وسیله این شاخص‌گذاری‌ها اندازه‌گیری شکاف بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد مشخص می‌شود و امکان مباحثه و کار در مورد تغییرات مورد نیاز و نحوه پر کردن شکاف فراهم می‌گردد.
 - 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 (پیوست ۲-۲)، 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)
- برای مثال، شرکت دولتی زامبیا^{۱۸۰}، قبل از اینکه در اوایل دهه ۱۹۹۰ منحل شود، ۳۰۰ کارمند به ازای هر هواپیما استخدام کرده بود، در حالی که استاندارد صنعت در آن زمان ۱۴۰ نفر بود. داده‌های مربوط به شاخص‌پذیری را می‌توان از منابع بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی به دست آورد. سازمان‌های بین‌المللی یکی از منابع برای تعیین شاخص‌ها هستند. همچنین شبکه‌های رو به رشدی از شرکت‌ها در بخش‌های زیرساختی و تأسیساتی در سطوح منطقه‌ای و ملی وجود دارد که می‌توان از شاخص‌های آنها استفاده کرد. به عنوان مثال، در بخش آب:

Water Utilities Partnership (WUP) Web site

Baltics benchmarking Web site

تحلیل نیروی کار: حسابرسی و شاخص‌گذاری کارکنان برای نشان دادن اندازه و دامنه تعدیل کلی که به احتمال زیاد مورد نیاز است، بسیار ارزشمند است. با این حال، این ابزارها هنوز تنها بخشی از اطلاعات لازم برای ارزیابی دقیق تعدیل مورد نیاز و روش‌های انتخاب نیروی کار برای تعدیل را ارائه می‌دهند. اغلب در کشف اندازه تعدیل، تجزیه و تحلیل دقیق نیروی کار مورد نیاز است. هدف از چنین تجزیه و تحلیلی شناسایی تعداد کارکنان مورد نیاز در واحد یا سطح عملیاتی است. تجزیه و تحلیل نیروی کار به مدیران نهاد اجرایی و مدیران شرکت کمک می‌کند تا:

- سطوح و انواع پرسنل مورد نیاز برای نیازهای آینده مشخص شود؛
 - تصمیمات آگاهانه‌تری در مورد سازماندهی برنامه‌های پایان خدمت اتخاذ شود؛
 - از دست دادن مهارت‌های حیاتی (کژگزینی) را مانع شود.
- بررسی‌های عملکردی بنیادی‌تری نیز وجود دارند که در جای خود ارزشمند هستند (این بررسی‌ها البته پیش‌تر و در بخش تفکیک ساختاری نیز به نوعی انجام می‌شوند)، زیرا ساختار و هنجارهای سازمانی موجود را به چالش می‌کشند. این بررسی عملکرد در اصل چند سؤال ساده اما دشوار در مقام ارائه پاسخ معطوف به یک فعالیت مشخص هستند:

- آیا این فعالیت به طور کلی مورد نیاز هست؟
- آیا شرکت حتماً باید این فعالیت را انجام دهد؟
- در صورت نیاز ضروری برای انجام این فعالیت، آیا شرکت واقعاً بهترین ارائه‌دهنده این عملکرد است؟
- اگر فعالیت در عمل یک فعالیت حیاتی است، آیا مقیاس و محدوده عملیات شرکت در مورد آن مناسب است؟

در مواردی که کیفیت داده‌ها ضعیف است، روند جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها می‌تواند زمان‌بر باشد. علاوه بر این، شرکت ممکن است از مهارت یا منابع لازم برای انجام ارزیابی کارکنان برخوردار نباشد. در این شرایط این فرآیند ممکن است به ترکیبی از منابع شامل کارکنان شرکت و مشاور تخصصی نیاز داشته باشد.

سرمایه‌گذاری برای بدست آوردن ارزیابی‌های مناسب پرسنلی معمولاً سرمایه‌گذاری ارزشمندی

است. این ارزیابی‌ها ابزاری را برای کمک به دولت و نهاد اجرایی در مذاکره با کارگران و اتحادیه‌ها نیز در اختیار ایشان قرار می‌دهد. مهم‌تر از همه، این ابزارها برآوردی از اندازه و محدوده بازسازی نیروی کار در اختیار قرار می‌دهند، که به شناسایی سطح و محل هر گونه نیروی اضافی و ناکارایی مهارت کمک می‌کند. با این حال، ارزیابی کارکنان نباید به خودی خود یک پایان باشد، زیرا نیازهای واقعی نیروی انسانی تنها در طول فرآیند واگذاری با مدیریت جدید مشخص می‌شود. هنگامی که برآوردهای وسیعی از نیازهای بازسازی نیروی کار مشخص شود، نهاد مجری می‌تواند به مسائل استراتژیک بعدی در مورد زمان‌بندی و تعیین توالی و انتخاب گزینه‌های تجدید ساختار بپردازد.

دخالت یا عدم دخالت دولت در تعدیل نیروی کار پیش از خصوصی‌سازی

بنابر آنچه بالا بحث شد، یکی از مهمترین پیش‌نیازهای افزایش کارایی عملیاتی شرکت‌های دولتی پایین آوردن تعداد کارکنان به سطحی است که از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر باشد.^{۱۸۱} در عین حال، این نوع از بازسازی بسیار چالش‌برانگیز است، تا آنجا که می‌تواند روند خصوصی‌سازی و اصلاحات ساختاری را با کندی مواجه ساخته و حتی متوقف یا معکوس سازد. چرا که نیروی کار برکنار شده علاوه بر اینکه خود متحمل هزینه می‌شود، می‌تواند هزینه‌های سیاسی و امنیتی را نیز برای کشور ایجاد کند. در اینجا است که مداخله دولت و نحوه یا میزان آن اهمیت می‌یابد. به طور کلی، دو دیدگاه ناهمسو در مورد دخالت دولت در زمینه اصلاح ساختار نیروی کار مطرح می‌شود؛ دیدگاهی که موافق با دخالت دولت است در مقابل دیدگاهی که مخالف این نوع دخالت است. موافقت با دخالت دولت مبتنی بر این استدلال‌ها است که:

دولت ابزارهای لازم برای پرداخت جبرانی به نیروی کار تعدیل شده را داشته و در اغلب موارد خریدار خصوصی خود ترجیح و اصرار بر این دارد که شرکت قبل از واگذاری از این نظر اصلاح شود.^{۱۸۲}

181-World bank, 2004

۱۸۲- اخذ ضمانت‌هایی از خریداران مبنی بر حفظ نیروی انسانی یا مربوط به ایجاد منبع در مسیر تعدیل نیروی کار می‌توانند باعث به خطر افتادن منافع خریدارن شده و خصوصی‌سازی در شرکت‌های دارای نیروی کار زیاد را به تأخیر بیندازند. مانند شرکت هواپیمایی مکزیکا مکزیک که در اولین تلاش برای فروش شرکت هیچ خریداری یافت نشد، زیرا شرایط و ضوابط فروش مانع از اخراج کارگران می‌شد. همچنین در مورد شرکت هواپیمایی مکزیکی مکسیکانا نیز ارائه کنندگان پیشنهاد خرید اصرار داشتند که نیروی کار قبل از خصوصی‌سازی کاهش یابد و دولت هم نیروی کار این

شرکت‌های در تنگنای مالی توانایی پرداخت سخاوتمندانه حقوق انفصال از خدمت تکلیف شده توسط قانون را ندارند و بنابراین بیشتر هزینه‌های مربوط به کاهش کارکنان اضافی باید توسط دولت پرداخت شود. به عبارت دیگر دولت بهتر می‌تواند تدابیری را برای کاهش هزینه‌های اجتماعی از طریق بازآموزی، بیمه بیکاری و سایر عناصر شبکه امنیت اجتماعی طراحی کند.^{۱۸۳} از طرفی گاهی لازم است که در کنار تعدیل نیروی کار قراردادهای کارگری نیز از نو نوشته شوند و چانه‌زنی مجددی بین شرکت و کارگران (اتحادیه کارگری) صورت بگیرد. در واقع گاهی قراردادهای کار در شرکت‌های دولتی نسبت به هم‌تایان خود در بخش خصوصی بسیار متفاوت هستند^{۱۸۴} و این مسئله عدم مزیتی را برای مالک شرکت خصوصی شده در مقایسه با رقبایش ایجاد می‌کند. با توجه به سخت‌گیری قوانین کار و قدرت اتحادیه‌های کارگری، شاید لازم باشد دولت علاوه بر بررسی لزوم تعدیل نیروی کار، قراردادهای کاری را نیز مرور کرده و موارد خارج از عادت بخش خصوصی را مورد بازبینی قرار داده و تعیین تکلیف کند.

افزایش جذابیت و ارزش شرکت‌ها، دلیل دیگری است که برای لزوم اصلاح نیروی کار قبل از خصوصی‌سازی ذکر می‌شود، اگرچه چنین افزایش‌هایی ممکن است حاشیه‌ای باشد.^{۱۸۵} یکی از سیاست‌هایی که معمولاً دولت‌ها در شرایط عدم اصلاح نیروی کار برای ایجاد حس اطمینان (در میان کارکنان شرکت‌ها) و کاهش مخالفت‌ها با خصوصی‌سازی انجام می‌دهند، گرفتن تضمین برای حفظ سطح اشتغال (یا عدم اخراج کارکنان و حفظ نیروی کار موجود) از خریدار خصوصی برای مدت زمانی بعد از واگذاری در شرایط و ضوابط فروش است. در واقع، مبتنی برای شیوه عمل، نه تنها دولت خود اصلاح ساختار نیروی کار را به پیش نمی‌برد، بلکه خریدار خصوصی را نیز تا دوره زمانی مشخص از این کار تحذیر نموده و به نوعی تداوم فعالیت به شکلی ناکارار اجبار می‌نماید. دوره زمانی مذکور، در همه جا یکسان نبوده و در کشورهای مختلف متفاوت است. برای مثال این

شرکت را بیش از ۴۰ درصد کاهش داد. (Galal, Jones, Tandon, & Vogelsang, ۱۹۹۴)

183-Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992

۱۸۴- برای مثال شواهدی بر این مبنی وجود دارد که بنگاه‌های خصوصی‌نشده تمایل دارند که بخش بزرگی از افزایش‌های ایجاد شده در بهره‌وری نیروی کار را در دستمزدها مصرف کنند در حالیکه بنگاه‌های خصوصی شده از آن برای سرمایه‌گذاری بیشتر بهره می‌برند. (Woodward, ۲۰۰۳ & Blaszczyk, Hashi, Alexander)

185- Lopez-de-Silanes 1996

دوره در موزامبیک و پاکستان یک سال، در سریلانکا تا دو سال و در کشوری چون مالزی تا پنج سال است. ضمانت‌ها همچنین در خصوصی سازی بخش‌هایی با رشد بالا نیز رواج دارد که نیروی کار اضافی را می‌توان با تعدیل تدریجی، افزایش بهره‌وری و افزایش استفاده از ظرفیت با وضع قوانین انعطاف‌پذیرتر در بازار کار جذب کرد. معایبی که این رویکرد دارد، خود از جمله دلایلی است که از لزوم دخالت دولت و اصلاح نیروی کار پیش از خصوصی سازی حمایت می‌کند:

هنگامی که سرمایه‌گذاران مجبور به جذب تعداد زیادی نیروی مازاد و بعد از آن تحمل هزینه‌های اضافی بابت پرداخت‌های پایان خدمت می‌شوند، قیمت پیشنهادی خود برای فروش را نیز کاهش می‌دهند که این کار منجر به کاهش درآمد فروش و ادعاها و اعتراضات عمومی مبنی بر فروش ارزان دارایی‌های دولت می‌شود.

غالباً تضمین‌ها منجر به درخواست امتیازات و کمک‌ها برای تأمین هزینه‌های حفظ نیروی کار اضافی شده و در عین حال در چنین شرایطی طفره رفتن خریدار خصوصی از تعهداتش (از جمله تعهد به تعدیل ضابطه‌مند نیروی کار اضافی) پدیده‌ای غیرمعمول نخواهد بود؛ همانطور که در خصوصی سازی اولیه جوت میلز^{۱۸۶} در بنگلادش اتفاق افتاد، بسیاری از کارگران که پس از پایان دوره ضمانت یک ساله اخراج شدند، پس از پایان کار، هیچ مبلغی دریافت نکردند، اگرچه این موارد به وضوح به عنوان مسئولیت مالک خصوصی جدید، در قرارداد واگذاری مشخص شده بود. واکنش شدید کارگران و عموم مردم باعث شد دولت در خصوصی سازی‌های بعدی، رویکرد خود را تغییر دهد و تصمیم گرفت کارگران مازاد را قبل از فروش تعدیل کرده و تعهدات قانونی خود را در آن زمان انجام دهد.

در مورد شرکت‌های مسئله‌دار و آنهایی که درگیر اتحادیه‌های کارگری هستند، تعدیل نیروی کار بلافاصله بعد از خصوصی سازی یا بعد از پایان مدت تضمین حفظ سطح اشتغال، می‌تواند منجر به تعارضات احتمالی با نیروی کار شود. در این موارد انجام بازسازی توسط دولت قبل از خصوصی سازی، با اقدامات بازسازی‌های حساس سیاسی بر دوش خریداران خصوصی را حداقل می‌کند. علاوه بر

این، در چنین شرکت‌هایی، دولت با انجام اصلاحات اطمینان حاصل می‌کند که پیامدهای اجتماعی کاهش نیروی کار به درستی بررسی و حل خواهد شد - به ویژه در حصول اطمینان از پرداخت تعهدات مربوط به انفصال از کار و سایر اقدامات مربوط به تأمین اجتماعی.

در واقع، این رویکرد اگرچه شاید برای کشورهای که شرکت‌های دولتی از ابتدا کارآمد بوده‌اند یا پیش از شروع اجرای طرح‌های خصوصی سازی اصلاحات معطوف به نیروی کار و بازار کار را انجام داده‌اند، مفید و مؤثر به نظر برسد، اما در مورد کشورهای که مشکلات جدی به لحاظ مازاد نیروی کار دارند، مسئله‌ساز خواهد بود. این رویکرد حتی به صورت گزینشی و برای چند شرکت، می‌تواند یک استاندارد بد برای فروش‌های بعدی ایجاد کند.^{۱۸۷}

از طرفی در مقابل تعهد به عدم اخراج، قیمت پیشنهادی برای خرید شرکت دولتی تخفیف می‌یابد، اما در عین حال، شرکت‌ها همواره با ترکیبی از دو گروه کارکنان (بهره‌ور و کم‌بهره‌ور) اداره می‌شود و این شرایط به ندرت یک نتیجه کارآمد را به دنبال خواهد آورد.

مخالفت با مداخله دولت در تعدیل نیروی کار و بازسازی ساختاری نیروی انسانی نیز عمدتاً از باب این است که گفته می‌شود دولت شایستگی این کار را ندارد. از دیدگاه نظری گویی تصمیم برای حفظ یا برکناری نیروی کار و نیز سایر تغییرات مرتبط با نیروی کار اگر بر عهده سرمایه‌گذاران خصوصی جدید باشد، بهتر است. احتمالاً ایشان در وضعیت بهتری برای قضاوت در مورد مهارت‌های مورد نیاز شرکت قرار خواهند داشت و انگیزه لازم برای به حداقل رساندن تغییرات را نیز دارند. در واقع، به احتمال زیاد همان مکانیزم انگیزه‌ها و خطای محاسباتی که موجب استخدام نیروی کار اضافی و کم‌بهره‌ور شده است، احتمالاً در زمان اقدام برای تعدیل نیروی کار توسط خود دولت نیز همچنان وجود خواهد داشت و موجب اتخاذ تصمیمات اشتباه توسط دولت و مدیران دولتی می‌شود؛ از این رو بیان می‌شود که بهتر است تا وظیفه اصلاح نیروی کار بنگاه به خریدار خصوصی واگذار شود.

در مورد رویکرد سیاست بهینه اصلاح ساختار نیروی کار در فرآیندهای خصوصی سازی که توسط سازمان‌های توسعه‌ای به کشورهای مختلف در سرتاسر جهان توصیه می‌شود نیز این دوگانگی قابل

مشاهده است. در حقیقت، برای نهادهای نیز موضع‌گیری دقیق در مورد یک ایده خوب درباره نحوه برخورد با تغییرات نیروی کار قبل از خصوصی‌سازی، با مشکلاتی همراه بوده است. مشاوره‌های اولیه خواستار تجدید ساختار نیروی کار قبل از خصوصی‌سازی بودند، با این فرض که دولت‌ها بهتر می‌توانند هرگونه ضربه مالی به کارگران اخراج شده را به طور عمده از طریق ابزارهای در دسترس جبران کنند.^{۱۸۸} توصیه‌های بعدی اما با ایجاد تمیز بین شرکت‌های بزرگ و شرکت‌های کوچک‌تر، مداخله کمتر را پیشنهاد دادند. پیشنهاد شد که شرکت‌های کوچک‌تر بدون تجدید ساختار نیروی کار به فروش برسند، با این منطق که چنین تصمیمی باید به صاحبان جدید سپرده شود که در موقعیت بهتری برای انتخاب کارگران هستند.^{۱۸۹} ملاحظه کاهش قیمت خالص فروش شرکت‌ها در مواردی که پیش از واگذاری، اصلاح ساختار و به‌ویژه بازسازی نیروی کار انجام نشده است باعث بروز دیدگاه نهایی شد که بیشتر با انجام اصلاح پیش از واگذاری سازگار می‌نمود.^{۱۹۰}

واضح است که یک پاسخ میانه بین دو رویکرد لزوم یا عدم لزوم دخالت دولت، ما را به وضعیت کلی شرکت و بازار نیروی کار ارجاع می‌دهد و مطابق با آن مواجهه با مسئله از کشوری به کشور دیگر متفاوت خواهد بود. در مواردی که تعداد کمی از کارگران اخراج می‌شوند و بازارهای کار به خوبی عمل می‌کنند، اقدامات نسبتاً ساده مانند ضمانت اشتغال، پرداخت بابت انفصال، ترتیبات قرارداد و سایر مشوق‌ها (مانند طرح‌های مالکیت سهام کارکنان) کافی است. در مواردی که تعداد زیادی از کارگران اخراج می‌شوند، اتحادیه‌های کارگری قدرت بالایی دارند، ضعف بازار کار شدید است یا شبکه‌های تأمین اجتماعی وجود ندارد، اقدامات اضافی برای به حداقل رساندن هزینه‌های اجتماعی و سیاسی مورد نیاز است. در عین حال در چنین شرایطی، لازم است موضوعات دیگری نیز مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: تصمیم‌گیری در مورد زمان‌بندی و تعیین توالی اقدامات، انتخاب روش‌های کاهش نیروی کار، مدیریت فرآیند و حمایت بازار کار از کارگران اخراج شده.^{۱۹۱}

188-Nellis & Kikeri, 1989

189-Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992

190-Lopez-de-Silanes, 1997

191-Kikeri, 1998

گزینه‌های پیش رو در بازسازی ساختار نیروی کار

بررسی‌های پیش گفته در مورد وضعیت نیروی کار شرکت‌های دولتی، در اغلب اوقات نهاد متولی خصوصی سازی و خریداران بالقوه را به این نتیجه می‌رساند که انجام اصلاحات در ساختار نیروی کار شرکت اجتناب‌ناپذیر است. با وجود این، چنان که ذکر شد در مورد دخالت و عدم دخالت دولت در این فرآیند اختلاف نظر وجود داشته و به طور کلی گزینه‌های مختلفی برای اصلاح ساختار نیروی انسانی پیش رو قرار دارد. این گزینه‌ها در یک نگاه کلی به قرار زیر هستند:

واگذاری برنامه تعدیل به خریدار شرکت: حداقل در شرکت‌هایی که تعداد کارکنان آنها کم است، بازسازی نیروی کار را می‌توان و بهتر است به خریداران خصوصی واگذار کرد که موقعیت بهتری برای قضاوت در مورد میزان اشتغال و نوع مهارت‌های مورد نیاز در یک شرکت خصوصی دارند. اما در مواردی که بنگاه‌های بزرگ مقیاس درگیر فراوانی نیروی کار شده باشند، مجموعه‌ای از سایر گزینه‌های تجدید ساختار برای به حداقل رساندن مخالفت نیروی کار و عملی شدن خصوصی سازی در دسترس است.

تعدیل تدریجی نیروی کار:^{۱۹۲} یکی از راه‌های جذاب سیاسی و اجتماعی برای کاهش حجم نیروی کار، تعدیل تدریجی نیروی کار و نه اخراج بی‌درنگ و یکباره است. این رویکرد ممکن است در مرحله قبل از خصوصی سازی کار کند، اما در شرکت‌های دارای نیروی کار زیاد که نیاز فوری به خصوصی سازی دارند، به تنهایی کافی نیست. در چنین شرایطی سایر گزینه‌های تجدید ساختار باید مورد توجه قرار گیرد.

برنامه‌های بازنشستگی زودهنگام و خروج داوطلبانه: متداول‌ترین روش برای کوچک‌سازی نیروی کار از طریق این روش است؛ به ویژه در کشورهایی که نیاز به جبران یا حفظ آرامش نیروی کار به شدت احساس می‌شود و شبکه‌های تأمین اجتماعی وجود ندارد و همچنین در کشورهایی که قانون کار اخراج مستقیم نیروی کار را ممنوع کرده است (به عنوان مثال مصر). به طور کلی برنامه‌های خروج داوطلبانه از طریق مزایای پایان خدمت، روشی مؤثر در کاهش نیروی کار است که

مخالفت‌های کارگری را کاهش داده و تأثیر اجتماعی را به حداقل می‌رساند. در این شرایط، دولت‌ها با ارائه بسته‌های بازنشستگی به خروج داوطلبانه نیروی کار مازاد متوسل شده‌اند و بسته به تعهدات قانونی و قراردادی و قدرت اتحادیه‌های کارگری، میزان پرداخت‌ها بین کشورها و حتی در داخل یک کشور در بین شرکت‌ها در بخش‌های مختلف بسیار متفاوت است. به عنوان مثال، آرژانتین اشتغال خود را به صورت داوطلبانه تا حد زیادی از طریق پرداخت پاداش پایان خدمت کاهش داد؛ که این اقدام به دلیل کم بودن حقوق پایه، تعداد زیاد کارکنانی که شغل دوم داشتند و روحیه جنگندگی پایین مردم، به نوعی یک بازسازی موفق قلمداد شد.^{۱۹۳} اما به طور کلی طراحی و اجرای این برنامه بازسازی می‌تواند با چالش‌هایی مواجه باشد:

چالش نخست و اصلی در تدوین گزینه‌های داوطلبانه و مبتنی بر انگیزه این است که هم باید برای کارگران جذاب باشد و هم در کوتاه‌مدت به لحاظ مالی امکان‌پذیر باشد. در غیاب چنین سیاستی و با لحاظ چنین ملاحظات، دولت‌ها برای آنکه کارگران ترغیب به جدا شدن پیدا کنند، پرداخت‌هایی بیش از اندازه پیشنهاد می‌کنند، که منجر به هزینه‌های کوتاه‌مدت در سطحی بالا می‌شود.

در پاکستان، مقاومت شدید نیروی کار باعث شد دولت به کارگران پرداخت پایان خدمت فوق‌العاده سخاوتمندانه‌ای پیشنهاد دهد. توافقی که قبل از خصوصی‌سازی با کمیته‌ای به عنوان نماینده کارگران شرکت‌های دولتی پاکستان انجام شد، به کارگران خروجی پیشنهاد پنج ماه حقوق برای هر سال خدمات و سایر حمایت‌ها از جمله عدم اخراج برای اولین سال پس از خصوصی‌سازی، رزرو ۱۰ درصد سهام شرکت، طرح‌های اعتباری و آموزشی به کارگران اضافی برای کمک به ایجاد مشاغل آزاد و غیره ارائه گردید. دولت چنین اقداماتی را برای پیشبرد خصوصی‌سازی ضروری می‌دانست. این بسته پیشنهادی نمونه و بسته معیاری برای خصوصی‌سازی‌های آینده ایجاد کرد، که هزینه‌های پایان خدمت را به سطوح غیرقابل پیش‌بینی افزایش داد و باعث به تأخیر انداختن خصوصی‌سازی در مقیاس بزرگ شد. گاهی ماهیت بسته‌ها و میزان پرداخت‌ها نیز به توافق در سطح شرکت‌ها محول می‌شد (مانند مورد کشور غنا) در حالی که این توافقنامه‌ها در سطح شرکت اجازه انعطاف‌پذیری

در سطح شرکت را می‌داد، به مذاکرات طولانی منجر می‌شد و باز هم الگوهایی بد را برای بازسازی نیروی کار در خصوصی سازی شرکت‌های دیگر ایجاد می‌کرد و هزینه بازسازی را به طور کلی افزایش می‌داد تا آنجایی که نه دولت و نه شرکت منابع مالی لازم برای پوشش این بسته‌ها را نداشتند (مورد تانزانیا) و حتی باعث توقف فرآیند واگذاری‌ها می‌شد (مورد مالی).

در شرایطی که تنگاهای مالی برای دولت و شرکت در تعدیل نیروی کار وجود دارد، می‌توان از مکمل‌های غیرنقدی استفاده کرد. مانند مورد زامبیا که به دلیل آنکه پیشنهادات نقدی سخاوتمندانه امکان‌پذیر نبود، مواردی مانند سهام در شرکت‌ها، زمین، خانه، وسایل نقلیه و تجهیزات به عنوان بخشی از بسته بازنشستگی پیش از موعد گنجانده شد.

از طرفی پرداخت‌های بیش از حد می‌تواند موجب مسئله کژگزینی^{۱۹۴} شود به گونه‌ای که بهترین کارکنان اولین کسانی هستند که کار را ترک می‌کنند. به عنوان مثال، در بخش جوت بنگلادش ۶۵ درصد از متقاضیان داوطلب جدایی، کارگران ماهر و ۳۰ درصد دیگر نیمه ماهر بودند. در آرژانتین گروه اول بازنشستگان پیش از موعد در یک کارخانه فولاد^{۱۹۵} و راه آهن جزو پربازده‌ترین کارکنان بودند، در حالی که بسیاری از کارکنان غیرمولد باقی ماندند. در نتیجه این بازسازی، مشکلات تولید و تعطیلی رخ داد و ناآرامی‌های کارگری تشدید شد. برای تخفیف این مسئله می‌توان در چارچوب بسته‌ها ترتیباتی اتخاذ نموده و این مشکلات را می‌توان با ارائه بسته‌های بازنشستگی زودهنگام و جدایی داوطلبانه فقط برای کارکنان اضافی و در محدوده‌های از پیش تعیین شده، محدود کرد. علاوه بر این، می‌توان با تعیین معیارهای واجد شرایط بودن برای خروج داوطلبانه، افزایش سن بازنشستگی برای کارکنان اصلی، کارگران ماهر را حفظ کرد. در این زمینه شاخص استخدام مجدد نیروی کار تعدیل شده توسط خریدار خصوصی شرکت می‌تواند شاخصی در میزان بهینگی طرح‌های خروج داوطلبانه نسبت به مسئله کژگزینی باشد.

بنابراین به طور کلی، در حالی که تصمیم برای جبران خسارت کامل کارگران تعدیل شده باید به صورت مورد به مورد گرفته شود، به وضوح هیچ شرایطی وجود ندارد که جبران خسارت بیش از حد

194-Adverse Selection

195- SOMISA

را توجیه کند. کارگرانی که کمتر از جبران کامل به آنها پیشنهاد می‌شود، ترجیح می‌دهند در بخش دولتی بمانند، در حالی که کسانی که بیشتر از حد به آنها پیشنهاد می‌شود، این پیشنهاد را می‌پذیرند و شغل خود را ترک می‌کنند. بنابراین اشتباهات در جهت جبران کمتر از حد، هزینه‌های پایان خدمت را کاهش نمی‌دهد، در حالی که اشتباهات در جهت جبران بیش از حد، می‌تواند به چالش‌کژگزینی منتهی شود. تنظیم نادرست بسته‌های جبرانی ممکن است این نوع اشتباه دوم را تشدید کند.^{۱۹۶} راما^{۱۹۷} (۱۹۹۹) در جایی که جبران کامل نیروی کار نیاز است یک فرآیند پنج مرحله‌ای را با استفاده از تجربیات چندین کشور پیشنهاد می‌دهد که در ادامه به آن باز خواهیم گشت.

اطمینان از پرداخت سریع بسته‌های توافق شده برای تجدید ساختار نیروی کار، به ویژه در شرایط تورم بالا، بسیار مهم است. در برخی موارد بودجه ناکافی، دولت‌ها را مجبور به تأخیر در ارائه بسته‌ها کرده که این امر علاوه بر تحمیل مشکلات اجتماعی و کاهش ارزش مزایای پایان خدمت، اعتبار دولت را به طور جدی خدشه‌دار کرده و تهدیدی برای بازسازی ایجاد می‌نماید. در آرژانتین یکی از دغدغه‌های اصلی برنامه کاهش نیروی کار، اعتبار بود؛ یعنی آیا دولت در بحبوحه بحران شدید مالی قادر به پرداخت مبالغی که وعده داده بود، هست یا خیر.

حقوق بازنشستگی‌های پیش از موعد و پایان خدمت می‌تواند از طرق زیر تأمین شود:

درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی. با این حال، در کشورهای کم‌درآمد، این گزینه قابلیت کاربرد محدودی دارد؛ زیرا درآمد حاصل از فروش اغلب برای تأمین این قبیل هزینه‌ها کافی نیست. تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای کم‌درآمد نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، شرکت‌ها با دوره‌های طولانی پرداخت، باقیمت‌های پایین و نرخ‌های تنزیل بالا واگذار شده‌اند.

توالی واگذاری شرکت‌ها به گونه‌ای طراحی شود که مشکلات جریان نقدینگی را حداقل کند. مالزی - مانند بسیاری از کشورها - ابتدا سهام شرکت‌های سودآور را فروخت تا عوایدی را ایجاد کند که بعداً بتواند از محل آنها، بسته‌های تعدیل نیروی کار برای واگذاری‌های آینده را تأمین مالی کند.

تقسیم هزینه‌های بسته‌های پیشنهادی با خریداران شرکت‌ها (مانند مورد آرژانتین و ژاپن).

196- Rama, 1999

197- Martin Rama

نگرانی عمده در کشورهایی که سیستم بازنشستگی آن‌ها در وضعیت بحرانی قرار دارد این است که بازنشستگی پیش از موعد، بدهی‌های سازمان‌های بازنشستگی را تشدید کند و بنابراین فشارهای مالی بر سیستم‌های بازنشستگی و سایر اجزای سیستم تأمین اجتماعی را افزایش دهد و بنابراین سیاست‌های بازنشستگی پیش از موعد می‌تواند با توصیه‌ها برای حل بحران بازنشستگی -مانند افزایش سن بازنشستگی- در تضاد باشد. این مشکل می‌تواند در کشورهای کم‌درآمد یک مسیر برعکس را طی کند و سیستم‌های ضعیف تأمین اجتماعی مانع از بازنشستگی پیش از موعد شوند، زیرا هیچ کارگری نمی‌خواهد بازنشسته شود؛ با علم به اینکه این سیستم به سختی خواهد توانست به تعهدات خود عمل کند. به همین دلیل، می‌توان گزینه‌هایی مانند ایجاد صندوق‌های بازنشستگی مستقل و تحت مدیریت سازمان‌های متولی خصوصی سازی را پیشنهاد داد.

به طور خلاصه، بسته‌های تشویقی برای جدایی داوطلبانه از نظر سیاسی کم‌هزینه‌ترین راه برای تعدیل نیروی کار و روشی مؤثر در دستیابی به خصوصی سازی سریع در محیط‌های بسیار سیاسی هستند. آنها می‌توانند هزینه‌های کوتاه‌مدت و مشکلات کژگزینی را موجب شوند، که می‌توان با اقداماتی این هزینه‌ها را تخفیف و مزایای مالی و اجتماعی بسته‌ها را افزایش داد. در طراحی بسته‌های خروج داوطلبانه چند ملاحظه وجود دارد که برای کمک به یک بازسازی و واگذاری موفق و بهینه باید مدنظر قرار گیرند:

- بسته‌های تشویقی باید نه آن قدر کم مایه باشد که کارکنان از آن استقبال نکنند و نه آن قدر پر مایه و سخاوتمندانه باشد که هزینه مالی بالا و غیرقابل تحمل را موجب شود.
- باید مراقبت نمود که با به کارگیری توافق در سطح یک شرکت، الگویی نامناسب برای بازسازی‌های بعدی ایجاد نشود.
- لازم است به چشم یک طرح بلندمدت برای همه واگذاری‌ها به این اقدام نگاه شود، به طوری که انتظارات کارگران را در واگذاری‌های بعدی بالا نبرد.
- در شرایط سخت مالی دولت و شرکت، بر پرداخت‌های نقدی تأکید نشود و از مزایای غیرنقدی نیز استفاده شود.

- پرداخت و اجرای تعهدات - به خصوص در شرایط تورمی - در زمان توافق شده انجام شود.
 - تا آنجا که امکان دارد با طراحی بسته برای کارکنان اضافی در محدوده ویژگی‌های از پیش تعیین شده از مسئله کژگزینی و جدایی کارکنان ماهر جلوگیری شود.
- تعدیل اجباری نیروی کار: چونگ^{۱۹۸} و لویز^{۱۹۹} (۲۰۱۱) اقدامات تعدیل نیروی کار را در قالب دو دسته کلی تعدیل اجباری و داوطلبانه گروه‌بندی می‌کنند. روش بررسی ایشان برای ارزیابی اقدام به تعدیل نیروی دولت‌ها قبل از خصوصی‌سازی اینگونه بود که استخدام مجدد نیروهای برکنار شده قبل از خصوصی‌سازی را توسط خریدار جدید بررسی کردند. اگر شکل تعدیل نیرو خوب نبود، این استخدام مجدد توجیه داشت. نتیجه این بررسی این بود که تعدیل داوطلبانه با ۱۶-۳۰ درصد احتمال استخدام مجدد کارگرانی که قبل از خصوصی‌سازی اخراج شدند، همراه است (تعدیل بر اساس سن این احتمال را حتی افزایش می‌دهد). این دو معتقدند این نتیجه با توجه به ویژگی کژگزینی که در بالا بدان اشاره شد چندان هم تعجب‌آور نیست - هرچند جدایی داوطلبانه به لحاظ سیاسی و اجتماعی مقبول‌تر است. در واقع آنهایی که داوطلبانه جدا می‌شوند همان‌هایی هستند که بالاترین شانس را برای یافتن شغل در کمترین زمان دارند. آنها همچنین کسانی هستند که بیشتر قادرند تا شغلی که تطابق بیشتری با توانایی‌هایشان خارج از بخش عمومی یا شبه عمومی دارد، بیابند.
- حتی در صورتی که منافع مالی و سیاسی تعدیل داوطلبانه بر هزینه‌های آن (مانند هزینه‌های کژگزینی و هزینه‌های کارفرمای خصوصی برای استخدام مجدد) غلبه داشته باشد و در نتیجه دولت از تعدیل داوطلبانه استفاده کند، بسته به نتایج برنامه خروج داوطلبانه، باز هم ممکن است نیاز به اخراج کارکنان اضافی باشد. اگرچه از نظر سیاسی سخت‌ترین گزینه در میان همه گزینه‌های بازسازی اخراج اجباری است، اما بررسی تجارب کشورها حکایت از آن دارد که تعدیل کارگرانی که برنامه داوطلبانه را قبول نداشتند، در آخرین مرحله تجدید ساختار ضروری بوده است.

همانطور که پیش شرط‌هایی برای تفکیک کارگران اضافی برای ارائه بسته مشوق پایان خدمت قابل شناسایی است، در تعدیل اجباری هم به طریق اولی باید نیروی کار اضافی مبتنی بر یک منطق تعیین

198-Chong

199-López

شود. چونگ و لوپز (۲۰۱۱) یک استثنا را (که در بالا مورد اشاره قرار گرفت) تعدیل مبتنی بر مهارت می‌دانند به این معنی که در برخی موارد خاص، این شکل از تعدیل منجر به کاهش قابل توجه در نرخ استخدام مجدد توسط شرکت‌های خصوصی شده است. مکانیزم‌های دقیق‌تر، مانند برنامه‌های اجباری مبتنی بر مهارت، از نظر اجرا بسیار دشوار هستند، اما به نظر می‌رسد در تمایز کارگران با بهره‌وری کمتر از کارگران با بهره‌وری بیشتر، بهتر عمل می‌نمایند. بنابراین ممکن است دولت بتواند از طریق مدیریت فرآیند با استفاده از تعدیل مبتنی بر مهارت، به برخی نتایج مثبت دست یابد. در اینجا دولت می‌تواند از معیارهایی مانند میزان مهارت (که می‌تواند از طریق آزمون‌هایی با داوری گروهی متخصص مستقل و با همکاری کارفرمایان خود شرکت انجام شود)، عملکرد گذشته، سابقه حضور و فعالیت، فراوانی تشویق‌ها، تنبیه‌ها و تعلیق‌ها استفاده کند.

به طور کلی اگر عدم تقارن اطلاعات بین دولت و نیروی کار قابل توجه نباشد - که این برای کشورهای در حال توسعه دور از انتظار است - کار دولت برای تعدیل نیروی کم‌بهره‌ور چندان سخت نیست. اما اگر عدم تقارن اطلاعات قابل ملاحظه باشد دولت نه تنها ممکن است ارزش افزوده‌ای خلق نکند بلکه می‌تواند قیمت شرکت را نیز کاهش دهد. البته اگر میزان سخت‌گیری قوانین کار و هزینه‌های اخراج نیروی کار^{۲۰۰} توسط مالک خصوصی قابل توجه باشد، مالک خصوصی تمایل دارد که دولت تا آنجا که امکان دارد تعدیل را انجام دهد و بعد خود بعد از خصوصی سازی اقدام به استخدام کند؛ حتی اگر در نتیجه این امر، مجبور شود دوباره بخشی از نیروی کار اخراج شده را با تقبل سطوحی از هزینه استخدام کند. در این شرایط کم‌ضررترین اقدام دولت می‌تواند تعدیل مبتنی بر مهارت باشد. در راه‌آهن آرژانتین شماری از کارگران که بازنشستگی داوطلبانه را نپذیرفتند بر اساس عملکرد برکنار شده و اخراج شدند. در راه‌آهن برزیل، برنامه عقلانی سازی نیروی کار رویکردی دو مرحله‌ای را امکان پذیر کرد. در مرحله اول، کارکنان مازاد و دسته‌بندی مشاغل موجود شناسایی شدند و گزینه جدایی داوطلبانه به آنها پیشنهاد داده شد. بعد از آن، کارکنانی که طرح داوطلبانه را قبول نکردند، با حقوق قانونی به علاوه درصدی از بسته جدایی داوطلبانه، اخراج شدند. کارکنان اخراج شده بر اساس

۲۰۰- شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری این مفهوم تعریف شده است

عملکرد، سابقه حضور، فراوانی مجازات‌ها یا تعلیق‌ها در طول مدت همکاری با شرکت و وضعیت خانوادگی ایشان انتخاب شدند.

بازآموزی و پشتیبانی مجدد: هدف برنامه‌های بازآموزی کمک به کارگران تعدیل شده در انتقال به مشاغل جایگزین در بخش‌های رو به رشد اقتصاد یا مشاغل آزاد است. این مکانیسم‌ها البته، نتایج متفاوتی را در کشورهای مختلف به دنبال داشته‌اند، به ویژه در کشورهای در حال توسعه با ظرفیت نهادی ضعیف و تقاضای نیروی کار کاهش یافته. در چنین مواردی، رویکرد بهتر تمرکز بر سیاست‌های بازار کار به طور کلی است که موانع ایجاد مشاغل خصوصی را برطرف می‌کند.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، آموزش هنوز توسط نهادهای دولتی ارائه می‌شود که فاقد منابع، جهت‌گیری بازارمحور (آموزش‌ها معمولاً عمومی است) و ظرفیت نهادی لازم هستند و ارائه‌دهندگان آموزش فعال در بخش خصوصی کم و در صورت وجود ضعیف هستند. علاوه بر این، خودمدیران و کارکنان اغلب اعتقاد چندانی ندارند که آموزش، مهارت‌ها را بهبود می‌بخشد و به یافتن فرصت‌های شغلی جایگزین کمک می‌کند، به ویژه هنگامی که نرخ بیکاری بالا است. بسیاری افراد در این کشورها بیشتر به پرداخت‌های پایان خدمت و سایر انواع حمایت مستقیم بیکاری علاقه‌مند هستند.

با این همه، ممکن است شرایط سیاسی و اجتماعی ارائه چنین حمایت‌هایی از کارگران اخراج شده را ضروری سازد. در صورت فراهم بودن امکانات و یا در صورت ضرورت، به طور کلی چند نکته باید در ارائه این برنامه‌های بازآموزشی مورد توجه قرار گیرد:

اولین قدم برای ارائه چنین حمایت‌هایی، ارزیابی مقیاس و ماهیت نیروی کار تعدیل شده، تقاضا برای چنین خدماتی و شرایط موجود بازار کار است. به عبارت دیگر، بسیار مهم است که این آموزش‌ها تقاضا محور باشند. یعنی ویژگی‌های طرف تقاضا (نیروی کار و تقاضا در بازار کار) در این آموزش‌ها مورد توجه قرار گیرد. دادن حق انتخاب به کارگران بین آموزش یا دریافت مبلغ معادل آن به صورت نقدی به عنوان بخشی از حقوق پایان خدمت، یا به شکل کوپن برای انتخاب برنامه‌های آموزشی توسط خود نیروی کار تضمین می‌کند که آموزش تقاضا محور باشد و نه مبتنی بر عرضه.

تقاضا محوری همچنین شامل در نظر گرفتن مشخصات اشتغال کارگران (شامل سن، تحصیلات و سطح مهارت) و نیازهای بازار کار محلی است. به طور کلی، کارگران جوان‌تر با سطوح و مهارت‌های آموزشی اولیه به احتمال زیاد در نتیجه بازآموزی، جایگاه خود را در بازار کار بهبود می‌بخشند. از سوی دیگر، برنامه‌های بازآموزی برای کارگران مسن -در جایی که برنامه‌های بازنشستگی پیش از موعد همراه با ارائه خدمات اولیه اجتماعی ارائه می‌شود- کارایی محدودی دارد. این قاعده برای کارگران با تحصیلات رسمی یا مهارت‌های حرفه‌ای نیز صدق می‌کند.

ارائه کوپن به کارفرمایان خصوصی برای ارائه آموزش‌های حین کار یکی از راه‌های اطمینان‌بخشی است که به آموزش بازار محور کمک می‌کند.

ظرفیت زیرساخت‌های آموزشی موجود برای ارائه خدمات باید مورد توجه قرار گیرد. بر اساس ارزیابی صورت گرفته، آماده‌سازی زودهنگام چنین برنامه‌هایی در حصول اطمینان از دسترسی سریع خدمات به هنگام تعدیل ناشی از خصوصی سازی بسیار مهم است.

برنامه‌هایی که بازآموزی در گروه‌های خاصی را هدف قرار دهند -که مقرون به صرفه‌ترین آنها است- می‌تواند نتایج مناسب‌تری را به همراه داشته باشد.

مشاوره جستجوی شغل: به نظر می‌رسد گزینه‌های جایگزین بازآموزی مانند مشاوره و کمک به یافتن شغل گزینه‌های امیدوار کننده‌تری هستند. هر چند این گزینه می‌تواند مشکلات مشابهی را با بازآموزی، به ویژه در کشورهای کم درآمد تجربه کند. در واقع، همان مسائلی که موجب شکست برنامه‌های بازآموزی می‌شوند، می‌توانند در شکست برنامه مشاوره شغلی هم سهم داشته باشند.

آموزش مجدد و سایر خدمات حمایتی مانند کمک به جستجوی کار، در صورت هدف‌گیری مناسب، می‌تواند ابزارهایی مفید و آسان در کشورهای با بازارهای کار خوب و تقاضای کار در حال افزایش باشد. اما چنین برنامه‌هایی در کشورها یا مناطق دارای نرخ بیکاری بالا، جایگزین‌های شغلی محدود در خارج از بخش عمومی و بخش بزرگ غیررسمی کمتر کاربردی و کمتر مؤثر هستند. در چنین مواردی، این خدمات ممکن است به نسبت سیاست‌هایی که موانع ایجاد مشاغل خصوصی را برطرف می‌کند، کمتر مهم و مؤثر باشد. از بین بردن موانع ایجاد مشاغل خصوصی -از جمله مقررات مربوط

به استخدام و اخراج و مالیات که هزینه کار را افزایش می‌دهد - روند بازسازی را هموار می‌کند و تأثیر اجتماعی بر کارگران مازاد را کاهش می‌دهد. در آرژانتین و شیلی خصوصی‌سازی تا حدی موفقیت‌آمیز بود، زیرا کاهش نیروی کار تحت برنامه خصوصی‌سازی همزمان با اصلاحات بازار کار و اصلاحات کلان اقتصادی بود که باعث رشد اقتصادی و گسترش بازارهای کار خصوصی شد. این در حالی است که در کشورهایی که مداخلات سنگین دولتی، در جریان خصوصی‌سازی همچنان باعث محدود کردن قدرت عمل بخش خصوصی می‌شود، تعدیل نیروی کار مشکل‌تر است.

تغییر مواد و شرایط قرارداد کار: اگر یک شرکت دولتی با تعهداتی سنگین واگذار شود، رقابت با شرکت‌های بخش خصوصی دشوار خواهد بود. یکی از این دشواری‌ها علاوه بر نیروی کار مازاد که به آن اشاره شد، شرایط قراردادی سفت و سخت و مزایای اضافی در قالب قرارداد کار یا قراردادهای فرعی است. این موارد باید قبل از خصوصی‌سازی به روشی که با شرایط حاکم در بخش خصوصی سازگار باشد، اصلاح شوند. در اینجا گفته می‌شود که لحظه شرکتی سازی بهترین زمان برای توافق با کارمندان شرکت دولتی در زمینه شرایط شغلی، دستمزد و مزایای آنها است.

در کشورهای آمریکای لاتین، قوانین و شرایط کار ناکارآمد مورد چانه‌زنی مجدد قرار گرفت تا مدیران نسبت به تصمیمات مربوط به محتوای شرایط کار، تخصیص نیروی کار، و قراردادهای فرعی خدمات پشتیبانی و اداری به شرکت‌هایی که زیر نظر اتحادیه کارگری نیستند، انعطاف‌پذیری بیشتری داشته باشند. شرکت‌های تابعه در دو شرکت برق آرژانتین^{۲۰۱}، قرارداد جدید کار گروهی ساعت کار را از هفته‌ای ۳۵ ساعت به ۴۰ ساعت افزایش داد، دستمزد را با بهره‌وری مرتبط کرد و انواع خاصی از اضافه کار و مرخصی را حذف کرد.^{۲۰۲} در شرکت مخابراتی مکزیکی^{۲۰۳}، کاهش اشتغال با تجدیدنظر در قرارداد کار معامله شد. قبل از فروش، ۵۷ قرارداد نیروی کار مختلف با یک قرارداد واحد جایگزین شد که به مدیران اجازه می‌داد نیروی کار و خدمات فرعی و پشتیبانی به‌بنگاه را منعقد کنند. در مقابل این امتیازات، دولت افزایش قابل ملاحظه‌ای را به کارگران اعطا

201-Entel & Segba

203-Telmex

کرد. همانطور که در مورد کاهش اشتغال، این تغییرات به عنوان پیش‌نیاز جذب خریداران و قیمت فروش بالاتر در نظر گرفته شد. در حالی که چنین تغییراتی تمایل به کاهش نفوذ اتحادیه‌ها در محل کار داشت، آنها با قوانین کار مطابقت داشتند و از بسیاری مزایای دیگر کارگران شرکت دولتی محافظت می‌کردند.^{۲۰۴}

فرآیند پنج مرحله‌ای جبران کامل

همانطور که در بالا به آن اشاره شد راما (۱۹۹۹) در جایی که جبران کامل نیروی کار نیاز است، یک فرآیند پنج مرحله‌ای را با استفاده از تجربیات چندین کشور پیشنهاد می‌دهد. وی تصریح می‌کند که یافته‌ها نشان می‌دهد که یک بسته جبرانی که خوب متناسب‌سازی شده باشد می‌تواند نسبت به بسته‌ای با قواعد سرانگشتی، هزینه‌های تعدیل نیروی کار را به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش دهد. این مراحل به قرار زیر هستند:

در مرحله نخست از طرح پیشنهادی راما، تابع درآمد کارگرانی که خارج از بخش دولتی مشغول هستند، تخمین زده می‌شود. در این تابع، متغیرهای سمت راست، شامل ویژگی‌های فردی هستند که برای کارگران بخش دولتی نیز قابل مشاهده هستند. در حالت ایده‌آل، متغیرها باید دقیقاً مشابه مواردی باشند که بخش دولتی در مورد کارکنان خود دارد. متغیر سمت چپ تابع، درآمد نیروی کار همه افرادی را که در خارج از بخش دولتی کار می‌کنند، شامل خوداشتغالی‌ها، و شاغلین در بخش غیررسمی اندازه‌گیری می‌کند. تحلیل‌های پیچیده‌تر از درآمدهای خارج از بخش دولتی نیز می‌تواند آستانه دستمزد^{۲۰۵} افراد بیکار یا غیرفعال به لحاظ اقتصادی را هم در نظر بگیرد. پیچیدگی تجزیه و تحلیل هر میزان که باشد، تخمین این تابع اولین قدم با هدف پیش‌بینی ارزش درآمد کارگران بخش دولتی است که مجبور به جدایی هستند.

مرحله دوم ارزش حال زیان درآمدی را که کارکنان بخش دولتی هنگام از دست دادن شغل خود متحمل می‌شوند، محاسبه می‌کند. این محاسبه، برای هر کارگری که می‌خواهد جدا شود، حقوق

204-Van Der Hoeven and Sziracki, 1997

205- Reservation Wage

بخش دولتی او را با درآمد (یا آستانه دستمزد) برآورد شده در مرحله یک مقایسه می‌کند. تفاوت بین این دو در طول مدت قرارداد کارگر با بخش دولتی تنزیل می‌شود. در بیشتر موارد این مدت زمان، تعداد سال‌ها تا بازنشستگی است.

مرحله سوم میزان ضرر و زیان را ارزیابی می‌کند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مهمترین جزء این ضرر مربوط به حقوق بازنشستگی است. برای محاسبه کمیت این زیان می‌توان از محاسبه آماری ارزش حال مزایای مستمری سالمندی از دست رفته استفاده کرد. به عنوان یک جایگزین ساده‌تر، محاسبه می‌تواند بر ارزش حال مشارکت‌های گذشته در تأمین اجتماعی، به علاوه سود تعلق گرفته در صورت امکان تکیه کند.

مرحله چهارم زیان از ناحیه از دست دادن دیگر مزایای غیرملموس کارگران را ارزیابی می‌کند. این تحلیل بر گروه‌هایی از کارکنان بخش دولتی متمرکز است که مجموع زیان درآمدی برآورد شده در مرحله دوم و زیان منافع برآورد شده در مرحله سوم به میزان قابل توجهی منفی است. اگر این کارگران در بخش دولتی بمانند، به این دلیل است که مزایای دیگری از شغل خود به دست می‌آورند. ارزش پولی این مزایای دیگر حداقل معادل مجموع زیان درآمد و منافع است. نسبت بین این ارزش پولی و دستمزد بخش دولتی را می‌توان برای استخراج مزایای ناملموس سایر کارکنان بخش دولتی که کمتر عدم مزیت دارند، استفاده کرد.

در نهایت، مرحله پنجم یک فرمول ساده برای محاسبه جبران بر اساس چند ویژگی قابل مشاهده کارگران بخش دولتی ایجاد می‌کند. با فرض اینکه خسارات مربوط به حقوق بازنشستگی به طور جداگانه تسویه می‌شود، مشکل شناسایی مجموعه‌ای نسبتاً کوچک از اطلاعات است که می‌تواند برای پیش‌بینی زیان درآمدی و مزایای نامشهود به شیوه‌ای مناسب و توافقی مورد استفاده قرار گیرد. به عنوان مثال، وابستگی جبران خسارت به ویژگی‌های فردی مانند جنسیت از نظر قانونی یا اجتماعی در برخی از کشورها قابل قبول نیست. سایر ویژگی‌ها، مانند وضعیت تأهل یا تعداد افراد تحت تکفل، ممکن است در کشورهایی که از دواج‌های قانونی رایج هستند و خانواده‌های گسترده زیادی وجود دارد، دستکاری شوند.

تعدیل نیروی کار در شهرهایی با شرکت‌های دولتی مسلط

ویژگی اصلی شهرهای (منطقه‌های) دارای شرکت دولتی مسلط، سهم زیاد مشاغل واحد دولتی از کل مشاغل است. در نتیجه، بسیاری از مشاغل دیگر در شهر نیز به میزان اشتغال و دستمزد در شرکت دولتی بستگی دارد. به عنوان مثال، کارکنان شرکت احتمالاً مهم‌ترین مشتریان کسب و کارهای خصوصی شهر هستند. بنابراین کاهش شدید اشتغال در این شرکت به احتمال زیاد فعالیت بخش خصوصی در شهر را تضعیف می‌کند. نتیجه می‌شود که سطح درآمد و بهره‌وری خارج از بخش دولتی را نمی‌توان داده شده در نظر گرفت. این شرایط توجیهی برای حفظ برخی از کارگران اضافی است. محدود کردن میزان تعدیل قطعاً هزینه‌ای را برای بقیه افراد جامعه به همراه دارد که در قالب مالیات بیشتر یا هزینه‌های اجتماعی کمتر پرداخت خواهد شد. از طرفی همانطور که اشاره شد، تعدیل کارگران مازاد هزینه‌ای را به مردم مرتبط به شرکت وارد می‌آورد. میزان مطلوب تعدیل شامل یک بده-بستان بین این دو هزینه است. در صورت جبران نیز، بسته جبرانی نباید محدود به کارگران تعدیل شده باشد و انتقال منابع به کل جامعه موجه است.^{۲۰۶} مانند مورد تجدید ساختار فولاد بریتانیا، که در سال ۱۹۸۱ آغاز شد و هزاران نفر را تا سال ۱۹۸۸ و زمانی که شرکت خصوصی شد، تعدیل کرد، در شرایطی امکان‌پذیر بود که یک شبکه ایمنی قابل توجه وجود داشت که شامل پرداخت‌های اضافی، کمک‌های بازآموزی و کمک‌های مالی و فنی بود. مهم است که توجه شود در بازسازی شهرهای تک شرکتی، رویکردهای از پایین به بالا که شامل همکاری شرکت و جامعه محلی است، مؤثرتر از رویکردهای متمرکز از بالا به پایین است. مؤثرترین برنامه‌ها، برنامه‌هایی هستند که کارفرمایان و کارگران به طور مستقیم در طراحی و ارائه پشتیبانی مشارکت دارند.^{۲۰۷}

توسعه منطقه‌ای و متنوع‌سازی پیش از تعدیل نیروی کار منطقه رونگولداک ترکیه^{۲۰۸}

یکی از اقلام برنامه پیشنهادی بانک جهانی برای دستیابی به اهداف در زمینه بهبود کارایی و تسهیل

206- Rama, 1999

207- Kikeri, 1998

208- World Bank, 1994

حضور بخش خصوصی در اقتصاد ترکیه، تهیه یک برنامه توسعه منطقه‌ای برای تنوع بخشیدن به پایگاه اقتصادی منطقه زونگولداک^{۲۰۹} بود؛ جایی که احتمالاً تعدیل نیروی کار در فعالیت‌های مربوط به استخراج فولاد و زغال سنگ قابل توجه بود.^{۲۱۰} منطقه زونگولداک، متشکل از استان‌های زونگولداک و بارتین^{۲۱۱}، در ساحل دریای سیاه و تقریباً در ۳۰۰ کیلومتری شمال غربی آنکارا واقع شده است که دو شرکت دولتی بزرگ^{۲۱۲} در آن قرار دارد و دولت در آن زمان در حال برنامه‌ریزی برای واگذاری و کوچک‌سازی آنها بود. یکی از این شرکت‌ها، فعال در معادن ذغال سنگ سخت بود که ۳۳ هزار نیروی کار داشت. در سال ۱۹۹۲، این شرکت حدود ۵٫۶ تریلیون لیر ترکیه زیان داشت. شرکت دیگر نیز یک کارخانه فولاد بود که تقریباً ۶۵۰۰ نیروی کار داشت و زیان آن در سال ۱۹۹۲ تقریباً ۲٫۹ تریلیون لیر ترکیه بود. به طور مستقیم و غیرمستقیم، این دو شرکت دولتی تقریباً تنها منبع اشتغال برای جمعیت حدود ۳۷۵ هزار نفری هستند که در شهرهای زونگولداک (۲۵۰،۰۰۰) و کارابوک^{۲۱۳} (۱۲۵،۰۰۰) متمرکز شده‌اند.

اگرچه زیان‌های ناشی از دو شرکت سال‌ها بود که نگرانی دولت‌مردان را برانگیخته بود، اما دولت‌های مختلف به دلیل حساسیت سیاسی اخراج‌های گسترده در منطقه‌ای که نیروی کار گزینه‌های جایگزین محدودی برای اشتغال دارد یا هیچ جایگزینی ندارند، اقدامی برای بازسازی این دو شرکت انجام نداده بودند. البته تلاش‌هایی برای تنوع بخشیدن به پایگاه اقتصادی منطقه انجام شده بود، اما به نظر می‌رسید که پروژه‌ها عمدتاً بر اساس ملاحظات سیاسی بوده و نه بر اساس معیارهای دقیق فنی و مالی.

209- Zonguldak

۲۱۰- بانک جهانی برنامه‌های مشابهی را در بسیاری از کشورهای دیگر برای کمک به خصوصی‌سازی به اجرا درآورده است. وام‌های بانک جهانی در جهت تلاش برای کاهش تأثیرات اجتماعی خصوصی‌سازی (یعنی بیکاری) عنوان می‌شده است: در توگو، تلاش برای فراهم‌سازی فرصت‌های شغلی جایگزین برای کارکنان سابق شرکت‌های دولتی با وجوه اعتباری بانک، اقداماتی شامل برنامه بازآموزی و اعطای اعتبار به کارگران بیکار شده برای کمک به راه‌اندازی شرکت‌های کوچک در زمره اهداف بوده است؛ در سنگال، تأسیس صندوقی برای تسهیل انتقال کارگران بیکار شده در نتیجه خصوصی‌سازی با تأمین مجدد وام‌های بانک‌های تجاری اعتباردهنده پروژه‌های کوچک در بخش‌های مختلف هدف تسهیلات اعطایی بوده است؛ در مالی، سودان و ماداگاسکار نیز تسهیلات به هدف تأمین بودجه برای پرداخت جبرانی مستقیم - یعنی حقوق بازنشستگی برای کارکنان اخراج شده - ارائه شده است (El-Naggar, ۱۹۸۹).

211- Bartin

212- TK & KARDEMIR

213- Karabuk

گزارش توسعه منطقه‌ای نهایی شده توسط سازمان برنامه‌ریزی دولتی^{۲۱۴} ترکیه در سال ۱۹۹۳ بر ایجاد فرصت‌های شغلی جایگزین از طریق سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در زیرساخت‌های جاده‌ای، ریلی و بندری، کشاورزی غیر سنتی، گردشگری، آموزش عالی و بهداشت و همچنین شهرک‌های صنعتی برای صنایع کوچک و متوسط متمرکز بود. به عنوان بخشی از این تلاش، این منطقه در سال ۱۹۹۱ به عنوان منطقه توسعه‌ای اولویت‌دار^{۲۱۵} اعلام شد که مشوق‌های مالی برای سرمایه‌گذاران خصوصی ارائه می‌داد. این مشوق‌ها برای سرمایه‌گذاری خصوصی اما اندک بود. پیشنهادات سرمایه‌گذاری مندرج در گزارش سازمان برنامه‌ریزی دولتی فاقد پشتوانه تحلیلی کافی با مطالعات امکان‌سنجی معتبر بود. این مسئله در مورد پروژه‌های سرمایه‌گذاری که توسط سایر نهادهای دولتی مورد بررسی قرار گرفته یا در حال بررسی بود نیز صادق بود.

از طریق بازنشستگی زودتر از موعد داوطلبانه تا پایان سال ۱۹۹۳ حدود ۵۰۰۰ کارگر از دو شرکت تعدیل شدند. با این حال، این شکل از تعدیل به خودی خود و به احتمال زیاد برای تکمیل سریع کاهش مقیاس و یا بسته شدن دو شرکت دولتی کافی نبود، بنابراین برنامه مرحله‌ای اخراج نیروی کار اجتناب‌ناپذیر می‌نمود. دولت برای آنکه چنین تصمیمی از لحاظ سیاسی مورد پذیرش قرار گیرد و اثرات سوء اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن کاهش یابد، از بانک جهانی در طراحی یک استراتژی واقع‌بینانه توسعه منطقه‌ای درخواست حمایت کرده بود. هدف از این استراتژی:

الف) در کوتاه‌مدت، برای کاهش تأثیر اجتماعی اخراج‌های پیش‌بینی شده، از طریق ایجاد فرصت‌های شغلی جایگزین، متناسب با مشخصات مهارتی نیروی کار موجود در دو شرکت، ارائه برنامه‌های بازآموزی حرفه‌ای و ارائه یک شبکه ایمنی اجتماعی مؤثر؛ و

ب) در میان‌مدت، احیای مجدد اقتصاد منطقه از طریق: (۱) تدوین یک برنامه توسعه منطقه‌ای جامع با در نظر گرفتن پتانسیل توسعه ناشی از نزدیکی به بازارهای داخلی مناطق استانبول، آنکارا و ساحل اژه؛ (۲) تهیه و اجرای برنامه‌ای زیست‌پذیر از نظر اقتصادی و مالی برای سرمایه‌گذاری‌های آینده در زیرساخت‌ها و سایر بخش‌ها برای ارتقاء مؤثر و یا توسعه

214- State Planning Organization (SPO)

215- Priority Development Region

سرمایه‌گذاری خصوصی؛ و (۳) تقویت سازوکارهای نهادهای لازم برای اجرای موثر و یک کمپین تبلیغاتی با هدف گذاری سرمایه‌گذاران خصوصی در ترکیه و خارج از آن.

پروژه پیشنهادی از آماده‌سازی یک برنامه توسعه منطقه‌ای برای منطقه زونگولداک با هدف تنوع بخشیدن به پایگاه اقتصادی منطقه در ارتباط با واگذاری و تعدیل نیروی کار این دو شرکت پشتیبانی می‌کرد. این پروژه همچنین به دولت در طراحی یک کمپین اطلاع‌رسانی عمومی برای جذب سرمایه‌گذاران خصوصی به منطقه کمک می‌کند. تمرکز اصلی بر شرکت‌های کوچک و متوسط محلی و سرمایه‌گذاران خارجی بود که هر دو احتمالاً نسبت به شرکت‌های بزرگ‌تر ترکیه از مشوق‌های سرمایه‌گذاری موجود و دارایی‌های طبیعی منطقه کمتر مطلع بودند. انجمن سرمایه‌گذاران خارجی^{۲۱۶} و اتاق‌های صنعت و تجارت ترکیه در این فرآیند شرکت خواهند کرد. این کمپین همچنین می‌تواند به مردم در مورد تعهد دولت برای حل مشکلات منطقه اطلاع‌رسانی کند.

تعدیل نیروی کار در راه‌آهن ژاپن

از آوریل ۱۹۸۶، کارمندان راه‌آهن ملی ژاپن بالغ بر ۲۷۷,۰۰۰ نفر بودند که ۹۳,۰۰۰ نفر از آنها توسط کمیته نظارت بیش از حد تخمین زده شدند. برای رسیدگی به این موضوع، شرکت‌های جدید راه‌آهن ژاپن که از دل تفکیک ساختار راه‌آهن ملی ایجاد شده بودند، موظف شدند ۲۰ درصد بیشتر از آنچه برای عملیات ریلی ضروری است، استخدام کنند. سپس شرکت تسویه راه‌آهن ملی ژاپن اقداماتی را برای یک دوره سه ساله برای کارکنانی که در شرکت‌های جدید استخدام نشده بودند انجام داد تا به این کارکنان در یافتن مشاغل جدید کمک کند. به این ترتیب در طرح تجدید ساختار، برای ۹۳۰۰۰ کارمند مازاد پیش‌بینی شد که ۳۲,۰۰۰ نفر به سایر شرکت‌های راه‌آهن منتقل شوند؛ صندوق ویژه‌ای برای بازنشستگی پیش از موعد داوطلبانه ۲۰,۰۰۰ نفر تأسیس شد؛ و ۴۱۰۰۰ نفر باقیمانده نیز به شرکت تسویه حساب برای جابجایی و یافتن شغل حواله شوند.^{۲۱۷}

216- YASED

217- Kim & C. Huang, 2019

تعدیل کارکنان در راه‌آهن فدرال برزیل^{۲۱۸}

راه‌آهن فدرال برزیل، در سال ۱۹۵۷ به عنوان یک شرکت دولتی ذیل وزارت حمل‌ونقل این کشور در قالب یک شرکت درآمد. این شرکت نتیجه ادغام هجده راه‌آهن مستقل بود. در سال ۱۹۹۲ دولت برزیل این شرکت را در برنامه خصوصی سازی ملی قرار داد. این اولین خصوصی سازی عمده خدمات زیرساخت عمومی در برزیل بود. تصمیم به خصوصی سازی شرکت به وضوح مستلزم کاهش میزان اشتغال بود. اگرچه این شرکت قبل از این در کاهش تعداد کارکنان خود موفقیت قابل ملاحظه‌ای کسب کرده بود، اما بهره‌وری نیروی کار شرکت همچنان پایین بود. راه‌آهن فدرال برزیل کل کارکنان خود را از حدود ۱۱۰،۰۰۰ نفر در سال ۱۹۷۵ به حدود ۴۲،۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۵ کاهش داد. این کاهش منجر به افزایش قابل توجه بهره‌وری نیروی کار شد. با این حال، این بهره‌وری نیروی کار نه تنها در مقایسه با شرکت‌های مشابه آمریکای شمالی، بلکه نسبت به خطوط راه‌آهن ساختار و خصوصی شده در آرژانتین و شیلی قبل از خصوصی سازی راه‌آهن برزیل هم همچنان کمتر بود. استراتژی مواجهه با این نیروی کار اضافی باید بسیار ظریف طراحی می‌شد، زیرا تفاوت‌های قابل توجهی در بهره‌وری نیروی کار در مناطق مختلف زیرمجموعه شرکت وجود داشت و یک کاهش کلی، منطقی نمی‌نمود.

راه‌حل اتخاذ شده این بود که برنامه‌های جدیدی برای کاهش هزینه برای هر یک از شش منطقه بر اساس روش‌های عملیاتی جدید، با فعالیت‌های مازاد بر اساس طبقه‌بندی مشاغل ارائه شد. این اساساً یک کار بسیار دقیق بود که نیاز به مطالعه بسیار دقیق داشت. برآوردهای نیروی کار باید محافظه کارانه بود، زیرا ایده این بود که از حدس و گمان در مورد آنچه که خریدار واقعاً به آن تیار دارد و در عین حال از مجبور شدن وی در استخدام مجدد کارگران اخراج شده -مانند آنچه در آرژانتین و بریتانیا اتفاق افتاد- باید اجتناب می‌شد. علاوه بر این، کارکنان باقی مانده در شرکت در زمان انتقال به مالک خصوصی باید برای جلوگیری از وقفه در ارائه خدمات، کافی می‌بودند. برای اطمینان از این امر، تجزیه و تحلیل مفصلی توسط مدیران هر منطقه انجام شد تا هم نیازهای پرسنلی برای هر کاری و هم تعداد کارگران مازاد ارزیابی شود. در پایان این تجزیه و تحلیل، مدیریت شرکت برآورد منطقی

از تعداد مورد نیاز کاهش کارکنان در هر منطقه داشت. در نتیجه این تخمین و در کنار کاهش ۱,۹۵۳ کارگر به صورت داوطلبانه، کاهش ۱۸,۰۴۷ نفری در کل نیروی کار شرکت هدف گذاری شد (با تعداد نابرابر در مناطق مختلف).

برای به حداقل رساندن هزینه اجتماعی اخراج کارکنان، شرکت باید به درک درستی از مشخصات کارکنان خود می‌رسید. این امر مستلزم یک مطالعه دقیق بود. تجزیه و تحلیل دقیق ویژگی‌های هر بازار کار منطقه‌ای و فرصت‌های خروج از کار برای هر کارگر اضافی انجام شد. این مطالعه سن، تجربه و سطح تحصیلات کارکنان را در مقایسه با بازار کار منطقه‌ای، که در آن کارگران مازاد برای کسب یک شغل رقابت می‌کردند، پوشش می‌داد.

مطالعه بازار کار برزیل در آن زمان نشان داد که سطح پایین آموزش رسمی و کیفیت پایین آموزش‌های پایه، موجب ایجاد شرایط ضعیف نیروی کار شد. بنابراین آموزش حرفه‌ای - حتی برای تحصیل کرده‌ترین کارگران - نیز کاملاً مؤثر نیست. به علاوه، به دلیل گردش زیاد در بازار کار، اغلب آموزش برای یک شغل کافی نیست. دوره‌های کوتاه پرتکراری از بیکاری وجود داشت و لذا در بسیاری از موارد، این دوره‌ها هنگام بازگشت کارگران به بازار باعث کاهش دستمزد می‌شد. همچنین روند رو به رشدی به سمت تغییر وضعیت از کارکن به شخص تاجر مستقل وجود قابل مشاهده بود. از طرفی متوسط سن نیروی کار راه‌آهن ۶ سال بالاتر و متوسط دریافتی شان ۱۰-۱۲ درصد بالاتر از بازار کار مرتبط بود. بنابراین این نگرانی به جایی بود که کارگران اخراجی در بازار کار برزیل بدون هیچ کمکی، در کوتاه‌مدت در رقابت با سایر نیروی کار مشکل خواهند داشت و احتمال اینکه حقوق کمتری دریافت کنند هم بالا بود.

دیدگاه در آن زمان این بود که آنچه مورد نیاز است آموزش کافی برای کاهش هزینه تحمیل شده است. گروهی از مشاوران از مؤسسات آموزشی مختلف توسط شرکت به کار گرفته شدند تا انتخاب‌هایی را برای کارکنان آسیب‌دیده از تعدیل آماده کرده و بسته‌های آموزشی که نیازهای کارکنان را برآورده می‌کرد، طراحی کنند. گام بعدی این بود که شرکت روی ایجاد یک برنامه برای کاهش کارکنان کار کند که هم به نگرانی‌های اجتماعی ناشی از آن و هم به الزامات کارآیی فرآیند

تجدید ساختار بپردازد. این بدان معناست که پرداخت حق پایان خدمت الزام شده توسط قانون (که به طور متوسط معادل با حقوق ده ماه بود) کافی نیست. علاوه بر این، برنامه باید راهی برای تشویق بازنشستگی پیش از موعد برای کاهش میانگین سن کارکنان در شرکت فراهم می‌آورد، و باید انگیزه‌هایی را برای بازنشستگی داوطلبانه به منظور به حداقل رساندن تعداد کارگرانی که باید اخراج شوند، ارائه می‌داد. این مشوق‌ها باید با برنامه‌های آموزشی - بر اساس فرصت‌های شغلی منطقه‌ای - و برنامه‌های کمک به کارگران تکمیل شود.

این ایده‌ها و ملاحظات در نهایت به اهداف خاص زیر در برنامه کاهش کارکنان تبدیل شد. برنامه شامل موارد زیر بود:

- تعداد کارکنان شرکت در طول سه سال باید حدود ۱۸ هزار نفر کاهش یابند، این تعداد علاوه بر ۴ هزار کارمندی است که در سال ۱۹۹۵ تقاضای بازنشستگی پیش از موعد داده بودند.
- بهره‌وری کارکنان باید از طریق آموزش و برون‌سپاری افزایش یابد.

- هزینه اجتماعی تعدیل باید از طریق پرداخت‌های مناسب پایان خدمت حداقل شود.

البته تیم متولی خصوصی‌سازی تشخیص داد که این کاهش‌های هدف‌گذاری شده نیروی کار به هیچ وجه نهایی نبوده و ممکن است بعد از خصوصی‌سازی کاهش‌های بیشتر یا تغییری در ترکیب مهارت‌ها در دستور کار قرار گیرد. با این حال، در ۱۲ ماه ابتدای بعد از واگذاری امتیاز، خریداران باید مزایای مشابه اعطایی دولت به کارگران اخراج شده را تضمین کنند. پس از دوره دوازده ماهه اول، کارگران اخراج شده فقط از مبالغ تکلیف شده در قانون برخوردار می‌گردیدند.^{۲۱۹}

مزیت این استراتژی پیشنهادی این بود که عمده تعديلات قبل از خصوصی‌سازی انجام شده بود و خطر درگیری‌های بعدی را به حداقل می‌رساند. چرا که قدرت اتحادیه‌های کارگری بسیار بالا بود (۸۰ درصد کارکنان جز یکی از هفت اتحادیه کارگری بودند) و آنها نیز در ابتدا از جمله مخالفان واگذاری بودند. همچنین این مزیت را داشت که اطمینان حاصل کند که نگرانی‌های اجتماعی به درستی برطرف شده است.

تعدیل نیروی کار در ترکیه با دریافت کمک از بانک جهانی^{۲۲۰}

هر چند در دهه ۱۹۸۰، واگذاری ابزار اصلی در خط مقدم ارتقای بهره‌وری و کارایی شرکت‌های دولتی در جهان بود، اما دولت ترکیه به عنوان راهکاری جایگزین در طول دهه ۱۹۸۰ اقداماتی را برای بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی به انجام رساند. دولت چندین قانون و مقررات صادر کرد که منجر به تغییر در چارچوب قانونی و نهادی، سیاست‌های قیمت‌گذاری و ساختار پرسنل شرکت‌ها شد (هر چند با وجود این، عملکرد شرکت‌های دولتی همچنان رو به زوال بود). در سال ۱۹۸۴، قانونی در ترکیه تصویب شد که تقریباً همه شرکت‌های دولتی در ترکیه را در برمی‌گرفت. این قانون دو دسته از شرکت‌های دولتی را تعریف کرد که خزانه‌داری به عنوان مالک آنها معرفی شد: اول شرکت‌های اقتصادی دولتی^{۲۲۱} که بیشتر ماهیت تجاری و رقابتی دارند و دوم نهادهای اقتصادی عمومی^{۲۲۲} که به عنوان واحدهای خدمات محور عمومی تعریف می‌شوند که کالاها و خدمات را تولید می‌کنند و دارای ماهیت انحصاری هستند. همچنین در همین مصوبه با هدف ایجاد استقلال عملیاتی بیشتر به شرکت‌های دولتی از طریق معرفی فرم‌های شرکتی، هیئت مدیره و ساختار مدیریتی که بیشتر شبیه یک شرکت تجاری است، داده شد. (در مجموع، روش‌های موجود آن زمان در انتصاب مدیریتی، گزارش‌دهی و کنترل‌های مالی، شرکت‌های دولتی را در برابر مداخلات سیاسی - حتی در عملیات روزانه - آسیب پذیر می‌ساخت).

از طرفی همچون بسیاری از دولت‌های کشورهای مختلف جهان، دولت ترکیه نیز از شرکت‌های دولتی برای دستیابی به طیف وسیعی از اهداف غیرتجاری استفاده می‌نمود (از جمله توزیع مجدد درآمد، توسعه منطقه‌ای، ایجاد اشتغال و توسعه صنایع و زیرساخت‌ها). به عنوان مثال، با افزایش دستمزد واقعی به مراتب بیشتر از بهره‌وری، اهداف توزیعی محقق شده بود. برای تشویق توسعه‌دهندگان منطقه‌ای، کارخانه‌ها در مناطق کمتر توسعه‌یافته ساخته می‌شدند، اما استفاده از ظرفیت پایین بود و ایجاد اشتغال هزینه قابل توجهی را برای دولت به دنبال داشت. اهداف ایجاد

220- World Bank, 1994

221- State Economic Enterprises

222-Public Economic Institutions

اشتغال منجر به سطوح بالای نیروی کار مازاد در سراسر بخش دولتی شده بود، که تقریباً به بیش از یک سوم کل اشتغال شرکت‌های دولتی می‌رسید.

اما نسبت به سایر کشورهایی که خصوصی سازی را اجرا کرده بودند، نسبت اشتغال شرکت‌های دولتی در ترکیه از کل اشتغال بسیار کم بود (کمتر از ۶ درصد از نیروی کار غیر کشاورزی، یا تقریباً ششصد هزار نفر از مجموع بیش از نه میلیون نفر). به همین دلیل برای یک اقتصاد در حال رشد، جذب این مقدار نیروی کار خارج شده از شرکت‌های دولتی چندان غیرقابل امکان نمی‌نمود. برآوردهای هزینه‌های جبران کارگران نیز نسبت به صرفه جویی در دستمزد نشان می‌داد که اگرچه در ابتدا هزینه‌های جبران پایان خدمت قابل توجه خواهد بود، مجموع صرفه جویی در پرداخت دستمزد برای دولت، به عنوان مثال، طی سه سال، به طور قابل توجهی بالاتر از هزینه‌های جبران کارگران است، که منجر به صرفه جویی خالص برای دولت می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسید هزینه‌های جبران ناشی از اخراج کارگران قابل کنترل است.

برنامه حمایتی آن زمان ترکیه برای کاهش نیروی کار شامل حقوق پایان کار برای بازنشستگی پیش از موعد داوطلبانه بود. دولت در آن زمان برنامه‌های حمایتی در آمدی را برای کمک به نیروی کار مازاد استفاده می‌کرد. مانند سایر کشورها در دوره گذار، در آن زمان هم بازنشستگی پیش از موعد در ترکیه نقش مهمی در کاهش نیروی کار در شرکت‌های دولتی داشت. اگرچه داده‌های موثقی در دسترس نیست، اما میزان تعدیل ناشی از بازنشستگی داوطلبانه برای حل مشکل نیروی کار مازاد در شرکت‌های دولتی کافی نبود. به طور کلی، شرایط بازنشستگی ۲۰ سال اشتغال همراه با بیمه برای زنان و ۲۵ سال برای مردان بود. تا آن زمان اکثر کارگرانی که تصمیم به بازنشستگی داوطلبانه گرفته بودند، این کار را بدون هیچ گونه انگیزه اضافی - به جز پرداخت سریع حقوق پایان خدمت قانونی - انجام دادند.

در ترکیه، مزایای پایان خدمت طبق قانون به همه کارگران بخش رسمی هنگام بازنشستگی و انفصال یا در صورت خاتمه کار بدون دلیل موجه ارائه می‌شود. کارکنان دولت از مزایای پایان خدمت تقریباً مشابه (به عنوان حق بیمه بازنشستگی) هنگام بازنشستگی و انفصال برخوردارند. مزایای

پایان خدمت به عنوان یک ماه حقوق برای هر سال خدمت تعریف می‌شود. مزایای پایان خدمت مشمول سقفی است که سالانه با توجه به تورم تعدیل می‌شود. جدای از این دوا بزار معمول برای تعدیل، برای اطمینان از موفقیت برنامه‌های تعدیل نیروی کار، باید تجزیه و تحلیلی جامع از تأثیر اجتماعی تجدید ساختار، تقاضای نیروی کار، مقررات کار، زیرساخت‌های اجتماعی، سطح مهارت کارگران، توافقنامه‌های برقرار شده با اتحادیه‌ها انجام می‌شد. این تجزیه و تحلیل‌ها با جدی شدن فرآیند خصوصی‌سازی تا زمان تصمیم بانک جهانی برای کمک به ترکیه انجام نشده بود. به طور کلی، تجربه آن زمان ترکیه در مورد تعدیل نیروی کار در شرکت‌های دولتی عمدتاً از طریق برنامه «کاهش ملایم» و داوطلبانه مانند بازنشستگی زود هنگام داوطلبانه تا حد زیادی همراه با پرداخت سریع مزایای پایان خدمت است که به طور قانونی به بازنشستگان تعلق می‌گرفت.

حمایت بانک جهانی از ترکیه در تجدید ساختار و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی بیمار آن به اوایل دهه ۱۹۸۰ برمی‌گردد. با این حال، تنها در سال ۱۹۹۲ بود که مشخصاً از ارائه خدمات برای تعدیل نیروی کار حمایت صورت گرفت. پیشنهاد بانک جهانی این بود که گزینه‌های حقوق بازنشستگی و مزایای پایان خدمت باید با اقدامات فعال تعدیل نیروی کار همراه باشد و به منظور جذب سرمایه‌گذاری خصوصی، بازارگرایی ابتکارات محلی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی باید تقویت شود. تقویت جهت‌گیری بازاری ابتکارات محلی در مناطقی که سازمان‌های دولتی در حال تجدید ساختار یا خصوصی‌سازی هستند می‌توانست کمک کند تا از این طریق تأثیر اجتماعی بازسازی سازمان‌های دولتی تخفیف یابد و فشار سیاسی و خطر ظهور و رشد مجدد مشاغل شرکت‌های دولتی پس از تجدید ساختار شرکت‌های دولتی کاهش یابد.

بر اساس تجربه ترکیه، برنامه‌های موفقیت‌آمیز تعدیل نیروی کار بر اساس یک فرآیند مشارکتی شامل کارفرمایان، کارگران و نمایندگان دولت شکل گرفته و شامل توسعه رویه‌هایی برای اطلاع قبلی کارگران می‌شود. برای اطمینان از یک فرآیند بازسازی مؤثر نیروی کار، دولت باید این روش‌ها را با مشورت نزدیک با شرکت‌های دولتی مرتبط توسعه دهد. این فرآیند باید به طور مشترک توسط مدیریت، مسئولان خصوصی‌سازی و نیروی کار با حمایت سازمان‌های جوامع محلی انجام شود.

باید پس از اتخاذ تصمیم، تجدید ساختار نیروی کار آغاز شود و قبل از هرگونه کاهش نیروی کار باید تصمیم در کارخانه اتخاذ شود. این فرآیند، باید علاقه کارگران به برنامه‌های کار موجود را مشخص کرده و صلاحیت آنها را برای برنامه‌های حمایت از درآمد موقت تعیین کند.

در طول فرآیند برنامه‌ریزی تعدیل نیروی کار در واحدهای دولتی، احتمالاً بخش قابل توجهی از کارگران به مشاوره عمیق و کمک برای ورود مجدد به بازار کار، با استفاده از مهارت‌های موجود، از طریق بازآموزی یا بازتخصیص نیاز دارند. ترکیه دارای شبکه‌ای از آژانس‌های اشتغال، آموزش و کمک به مشاغل کوچک، برای ارائه خدمات مورد نیاز است. بسیاری از این مؤسسات (به عنوان مثال، وزارت آموزش ملی، شورای عالی آموزش و پرورش) به کمک دولت تقویت شده‌اند، در حالی که برخی دیگر مانند آژانس اشتغال ترکیه^{۲۳} با کمک بی‌وقفه بانک تقویت می‌شوند. با این حال، برای پاسخگویی به نیازهای شرکت‌ها، جوامع و تعداد زیادی از کارگران که مستقیم و غیرمستقیم تحت تأثیر قرار می‌گرفتند به حمایت‌های بیشتری نیاز بود.

همانطور که اشاره شد یکی از ابزارهای پایه در تعدیل نیروی کار استفاده از پرداخت بازنشستگی پیش از موعد است. میزان کسری سیستم بازنشستگی در آن زمان بسیار بالا بود که آن را به مانعی برای تلاش‌های دولت در مسیر خصوصی سازی شرکت‌های دولتی تبدیل می‌کرد. تجدید ساختار و خصوصی سازی بخش دولتی به احتمال زیاد با افزایش تعداد بازنشستگان و کاهش تعداد اعضای فعال بر مشکلات مالی این سیستم بازنشستگی اضافه می‌کرد. در این زمینه بانک جهانی از ترکیه خواسته بود که ارزیابی کاملی از سیستم بازنشستگی خود از جمله ارتباط آن با خصوصی سازی و امکان معرفی طرح‌های بازنشستگی تحت مدیریت بخش خصوصی و مرتبط با توسعه بازار سرمایه تهیه کند. بر این اساس، تحت پروژه پیشنهادی، دولت تجزیه و تحلیل مفصلی از گزینه‌های سیستم‌های تأمین اجتماعی/بازنشستگی انجام داد.

در شرح پروژه بانک جهانی چنین عنوان شده است که کمکی که قرار است ارائه شود باید شرکت‌های دولتی را قادر کند تا: ساختار کارکنان موجود و آینده خود را تجزیه و تحلیل کنند؛ زیرساخت‌های

اجتماعی (به عنوان مثال مسکن، مدارس و سایر خدمات) متعلق به یا مورد حمایت سازمانی که ممکن است واگذار شود را تعیین کنند؛ و هرگونه خدمات اجتماعی که در اختیار کارکنان قرار می‌گیرد را شناسایی نمایند. بنابراین شرکت‌ها را مأمور می‌کند که کارکنانی را که تحت تأثیر خصوصی‌سازی قرار می‌گیرند و ترتیبات مربوط به خدمات و یا زیرساخت‌های اجتماعی که متعلق به شرکت‌ها و یا تحت پشتیبانی آنها هستند را شناسایی کند. کمک به شرکت‌هایی که قرار است خصوصی شوند هم شامل موارد زیر است: جلسات آشنایی عمومی برای مدیریت و نمایندگان کارگران جهت اطلاع‌رسانی ماهیت خدمات مشاوره تعدیل نیروی کار؛ توسعه توافقات بین خزانه‌داری و شرکت دولتی برای ارائه خدمات فنی؛ و ارائه خدمات برنامه‌ریزی تعدیل نیروی کار در سطح شرکت.

همچنین متولیان امر موظف بودند که وضعیت اقتصادی مناطق تحت تأثیر خصوصی‌سازی را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند و برنامه‌های توسعه اقتصادی محلی و یا منطقه‌ای مناسب برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید در بخش خصوصی تدوین نمایند. این خدمات توسط سه آژانس اصلی سازماندهی می‌شد. همچنین مجموعه‌ای از کمک‌های فنی به خزانه ارائه می‌گردید تا: رویه‌هایی را برای تأمین بودجه نمایندگی‌های محلی، پروتکل‌هایی را برای تأمین و نظارت بر وجوه ارائه شده به این نهادها، رویه‌های را برای ارزیابی و نظارت و مواد تبلیغاتی و آگاهی‌بخشی در مورد خدمات تعدیل نیروی کار ارائه دهد.

تعدیل نیروی کار در راه‌آهن آرژانتین

شرکت راه‌آهن آرژانتین^{۲۴}، با ۳۰ هزار کیلومتر مسیر ریلی، طولانی‌ترین راه‌آهن در آمریکای لاتین و ششمین راه‌آهن بزرگ جهان در زمان خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۰ بود (بعد از چین، فرانسه، هند، اتحاد جماهیر شوروی سابق و ایالات متحده). شرکت با ۹۲ هزار کارمند در ۱۹۹۰، یکی از بزرگترین کارفرمایان در آرژانتین به شمار می‌رفت. کارکنان شرکت نه تنها عضو اتحادیه کاری بودند بلکه از قدرت فزاینده‌ای برخوردار بودند. با گذشت زمان، اتحادیه‌ها در تمام

جنبه‌های مدیریت، از جمله نیروی انسانی، سازماندهی داخلی و استراتژی مداخله کردند. به عنوان مثال، از آنجا که خدمات مسافری بیشتر از خدمات باربری کاربر بود، اتحادیه‌ها شرکت را مجبور کردند که به اولی بیشتر از دومی توجه کند؛ اگرچه حمل‌ونقل و باربری نسبتاً سودآورتر بود. آنها با موفقیت توانستند در مقابل تلاش‌ها برای ساده‌سازی عملیات شرکت از طریق تجمیع مقاومت کنند، زیرا این امر باعث می‌شد برخی از کارکنان برکنار شوند. هر از گاهی اتحادیه‌ها بوئنوس آیرس را با اعتصاب و توقف خدمات ریلی حومه در پایتخت مختل می‌کردند. اتحادیه‌های شرکت با خصوصی سازی مخالف بودند و هیچ دلیلی وجود نداشت که فکر کنند نمی‌توانند اجرای آن را توسط دولت آرژانتین و تو کنند.

در اکثر کشورها خطوط راه‌آهن در فهرست اولیه واگذاری قرار نمی‌گرفتند، اما این بخش در آرژانتین به دلیل درخواست‌های سنگینی که از بودجه خارج از کنترل دولت مطرح می‌کرد، هدف خصوصی سازی قرار گرفت. یارانه‌ها و امتیازات دریافتی شرکت به طور کل ۹ درصد از بودجه دولت و ۱ درصد از تولید ناخالص داخلی آرژانتین را تشکیل می‌داد. در میان شرکت‌های دولتی آرژانتین، شرکت راه‌آهن بزرگ‌ترین دریافت‌کننده وجوه فدرال بود. در چنین بستری در آن زمان این گونه برداشت می‌شد که فقط خصوصی سازی شرکت‌های غول پیکر می‌تواند مشکلات مالی دولت را تحت تأثیر قرار دهد. اتحادیه‌های کارگری راه‌آهن به برنامه‌های دولت اعتراض کردند و دست به اعتصاب زدند و بوئنوس آیرس را فلج کردند؛ این شهر به مدت ۷۵ روز با خدمات محدود راه‌آهن مسافرتی مواجه شد. اما دولت تا زمانی که اتحادیه‌ها با او توافق نکردند، شرکت را حفظ کرد. این معامله شامل توافقی بود که بر مبنای آن کارکنان اضافی می‌توانستند در ازای دریافت یک ماه حقوق به ازای هر سال خدمت، بدون محدودیت، شغل خود را ترک کنند. از آنجا که یک کارگر به طور متوسط ۲۰ سال را در استخدام شرکت گذرانده بود، این معامله به طور متوسط ده هزار دلار آمریکا به ازای هر کارگر برای دولت هزینه داشت. بانک جهانی از طریق وام تعدیل ساختاری به تأمین مالی این برنامه کمک کرد. حمایت بانک به کارگران این اطمینان را می‌داد که برخلاف برنامه‌های پایان خدمت قبلی دولت آرژانتین، مزایای پایان خدمت سریع و به طور کامل پرداخت

می‌شود. کاهش اولیه کارکنان از طریق برنامه‌های بازنشستگی داوطلبانه صورت گرفت، زیرا بسیاری از کارکنان شرکت سن بالایی داشتند. کاهش‌های بعدی که از طریق اخراج بود، همزمان با خصوصی‌سازی صورت گرفت. این شرکت در سال ۱۹۹۷ تعداد کارکنان خود را به کمتر از بیست هزار نفر کاهش داد.^{۲۲۵}

راه‌حل اردن برای بازسازی نیروی کار

دولت اردن مجبور بود مسائل عمده مربوط به نیروی کار مازاد را حل کند، در غیر این صورت امکان خصوصی‌سازی وجود نداشت. دولت اردن راه‌حل‌های خود را برای مسئله نیروی کار به صورت مورد به مورد، اما با یک نخ تسبیح مشترک طراحی کرد. نخست، دولت قوانین کلی را برای حفظ حقوق کارکنان در کلیه شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی شده وضع کرد. ثانیاً، در برخی موارد، بسته‌های انتقالی - شامل جبران سخاوتمندانه (با مالکیت سهم در برخی موارد)، آموزش و کمک به جابجایی کارگران در مرحله گذار - را ارائه کرد. اما، در بیشتر موارد، به ویژه در مناطق روستایی دارای مشکلات بیشتر که فرصت‌های شغلی جایگزین یا سطح مهارت کارگران محدود است، اردن تصمیم گرفت ابتدا خصوصی‌سازی کند و بعداً مشکل نیروی کار مازاد را حل نماید. به عنوان مثال، در مورد شرکت راه‌آهن العقبة^{۲۲۶} و شرکت حمل و نقل عمومی^{۲۲۷}، هیچ یک از کارکنان اخراج نشدند، در عوض در سایر سازمان‌های دولتی جذب شدند. به عبارتی مشکل مازاد نیروی کار پس از اتمام معامله خصوصی‌سازی حل شد. به نظر می‌رسید منطق ضمنی این است که اگر مسئله نیروی کار مانع از خصوصی‌سازی می‌شود، دولت به هر حال باید به استخدام این افراد ادامه دهد و خصوصی‌سازی را انجام دهد. به این ترتیب، حداقل سرمایه‌گذاری و رشد مورد انتظار از ناحیه خصوصی‌سازی می‌تواند در آن بخش رخ دهد و به کاهش بار اشتغال در مسیر خصوصی‌سازی نیز کمک کند.^{۲۲۸}

225-Ramamurti, 1997

226- Aqaba Railway

227- Public Transport Corporation

228- World Bank, 2001

بازسازی نیروی کار و استفاده از صندوق بازسازی در تونس

هزینه‌های اجتماعی برنامه خصوصی سازی تونس از طریق جابجایی و استخدام مجدد کارکنان اضافی و پرداخت جبرانی مناسب در صورت عدم یافتن فرصت‌های شغلی جایگزین برطرف شد. صندوق بازسازی شرکت‌های عمومی^{۲۲۹} در سال ۱۹۸۷ توسط دولت تونس برای تأمین مالی موارد زیر تأسیس شد:

- بسته‌های جبرانی برای کارگران تعدیل شده؛
 - بدهی‌هایی مانند معوقات انباشته به سیستم تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی یا بدهی‌های شخص ثالث؛
 - کمک فنی در زمینه‌های حسابداری، توسعه سازمانی و مدیریتی، حسابرسی شرکت‌های عمومی و همچنین مشاوران مرتبط با نقل و انتقالات خصوصی سازی.
- اکثر شرکت‌های بخش عمومی در تونس بدهی‌های بیش از حد داشته‌اند یا از نظر فنی ورشکسته بودند و از نظر قانونی مشمول انحلال. بنابراین، اولویت‌های کمیسیون بازسازی شرکت‌های عمومی^{۲۳۰} به شدت تحت تأثیر این محدودیت‌ها قرار می‌گرفت. لغو یا تبدیل بدهی به حقوق صاحبان سهام، ادغام بدهی‌ها و تجدید ساختار ابزارهای کلیدی برای واگذاری دارایی‌ها بودند که بار بدهی‌ها را سبک‌تر می‌کردند. بنابراین، هزینه کل بازسازی مالی شرکت‌های عمومی ذیل کمیسیون بازسازی را در بازه ۱۹۸۷-۱۹۹۰ دولت تونس، بانک‌ها و دیگر نهادهای دولتی از طریق ابزارهای ذکر شده بر عهده گرفتند.^{۲۳۱}

جبران کارکنان مازاد در چارچوب قانون در سه کشور اروپایی

در انگلستان، اگر وضعیت کارکنان در نتیجه اصلاح ساختار بنگاه تغییر کند، این امکان وجود دارد که برای کارمندان فعلی شرایط و ضوابط خاصی برای حمایت از حقوق کارکنان اعمال شود. شرایط و ضوابط انتقال تعهدات (حمایت شغلی) مصوب سال ۲۰۰۶ (به روز شده در سال ۲۰۱۴) برای همه سازمان‌ها با اندازه‌های مختلف اعمال می‌شود و از حقوق کارکنان هنگامی که سازمان محل اشتغال

229- The Public Enterprise Restructuring Fund

230- CAREPP

231- Saghir, 1993

آنها به کارفرمای جدید واگذار می‌شود، حفاظت می‌کند. شرایط و ضوابط انتقال تعهدات، زمانی که کارکنان از یک پست دولتی به پستی در بخش خصوصی گماشته شوند نیز اعمال می‌شود.

در فرانسه، چارچوب قانونی مورد اجرا برای خصوصی‌سازی هیچ‌گونه مقررات خاصی برای تعیین تکلیف کارگران آسیب‌دیده ندارد. تعیین تکلیف کارکنان، تابع قانون رایج شرکت‌ها و قانون کار است (به ویژه در مواردی که نقل و انتقال تعهدات در آن صورت می‌گیرد) یا وضعیت کارمندان دولتی می‌تواند بین دولت و متصرفان سهام عمومی مد نظر مورد مذاکره قرار گیرد. با این حال، در روش‌های خاص فروش اوراق بهادار، دولت ممکن است قبل از انتقال، از خریدار بخواهد که اطلاعات مربوط به تغییرات وضعیت استخدامی شرکت را در پیشنهاد خود مشخص نماید. از این رو، در شرایط اعلامی دولت در مورد خصوصی‌سازی شرکت‌های فرودگاهی لیون و نیس، دولت از داوطلبان خرید خواست تا پیشنهادهای خود را در مورد دستمزد، تقسیم سود و مشارکت کارکنان ارائه دهند.

آلمان فاقد دستورالعملی کلی در این زمینه است. چرا که کارکنان، کارمندان دولت هستند و استخدام دائمی بوده و حقوق مقرر آنها باید محترم شمرده شده و حفظ شود. مقررات مربوط به استخدام کارمندان دولت پس از خصوصی‌سازی مستلزم اقدامات قانونی خاصی است. به عنوان مثال می‌توان به انتقال کارمندان دولت به شرکت‌های دولتی، که برای خصوصی‌سازی در نظر گرفته نشده‌اند، اشاره کرد.

سه شرکت فعال در صنعت فراوری و تولید گندم (آلگر^{۲۳۲})، داروسازی (سیدال^{۲۳۳}) و خودروهای سنگین (اسانوی‌آی^{۲۳۴}) از سال ۱۹۹۵ در الجزایر برای خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده بودند. هر یک از این شرکت‌ها تحت کنترل یک هلدینگ عمومی قرار گرفتند. اگرچه این هلدینگ‌ها شرکت‌های سهامی بودند، اما شرکت‌های کارآفرین نبودند بلکه هدف اصلی آنها انتقال بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی بود. قبل از فروش به بخش خصوصی، این شرکت‌ها باید چند مرحله را طی می‌کردند:

اول، آنها باید به شرکت‌های سهامی تحت قوانین خصوصی تجاری تبدیل می‌شدند. بنابراین شرط، این سه واحد به شرکت‌های سهامی تبدیل شدند. دوم، آنها باید در مورد بدهی‌های معوقه خود با بانک‌ها مذاکره مجدد می‌کردند. این امر از طریق طرحی به نام بانک-شرکت^{۲۳۵} انجام شد. دو شرکت مشکلات

232- Eriad Alger

233- Saidal

234- SNVI

235- Bank-Enterprise Scheme

بدهی خود را با پرداخت معوض بخشی از بدهی‌های خود و باز تقسط برخی از آنها در مدت زمان طولانی حل و فصل کردند. سوم، شرکت‌ها باید تجدید ساختار فعالیت‌های خود را به عنوان اقدامی برای کاهش هزینه‌های عملیاتی از طریق رهایی از فعالیت‌های غیر مولد و تنها تمرکز بر فعالیت‌هایی همراه با پتانسیل مولد برای آینده شرکت انجام دهند.

این سه شرکت در سال ۱۹۹۸ شروع به بازسازی سازمانی خود کردند. اس‌ان‌وی‌آی در رویکرد بازسازی سازمانی خود از دو شرکت دیگر تهاجمی‌تر عمل کرد. گاراژها، ساختمانها، پارکینگ وسایل نقلیه غیرمستعمل، همچنین غذاخوری‌ها، تعاونی‌ها و خدمات نظافت همگی به بخش خصوصی فروخته شد یا به شهرداری‌های محلی بازگردانده شد و هزاران کارگر حتی با مهارت فنی بالا اخراج شدند. در سیدال، تنها کارگرانی که مهارت نداشتند مانند نظافتچی‌ها و باربران از کار برکنار شدند. اما با وجود کاهش شدید کارگران و داراییهای غیرمولد، کارایی در اس‌ان‌وی‌آی همچنان پایین بود و بقای آن در بازار هنوز هم به سختی تضمین می‌شد. یافته‌های حاصل از مطالعه زروکی (۲۰۱۰) نشان می‌دهد که سیدال از بین این سه شرکت، تنها شرکتی بود که با وجود رقابت قوی در بازارش، به طور مؤثری بازسازی شد. این امر با تعیین مدیرعامل و تیم مدیریت ارشد برای تجدید ساختار و از طریق مشارکت سازمانی با بسیاری از شرکت‌های چندملیتی امکانپذیر شد. از طرفی عوامل قابل کنترل و غیرقابل کنترل تأثیر قابل توجهی بر رفتار بازسازی این سه شرکت داشته‌اند. عوامل قابل کنترل عبارتند از: شرکتی سازی واحد دولتی و توسعه نیافتگی محیط نهادی. شرکتی سازی انگیزه مهمی بود که تجدید ساختار مؤثر را تشویق کرد، اما این تنها زمانی امکان پذیر بود که شرکت از نظر مالی سالم باشد (مانند سیدال). خودمختاری مالی سیدال دخالت دولت را در امور داخلی‌اش کاهش داد. مداخله دولت زمانی قوی بود که دولت آن را از نظر استراتژیک مهم تلقی می‌کرد (مانند اس‌ان‌وی‌آی) یا زمانی که دولت قصد داشت به طور کامل شرکت را خصوصی کند (مانند آلگر). توسعه نیافتگی محیط نهادی، به ویژه وجود فساد، کمبود مهارت‌های فنی و عدم وجود اطلاعات کافی در بازار، رقابت را با مشکل مواجه کرده و بازسازی مؤثر را کند می‌کند. عوامل غیرقابل کنترل نیز روند بازار و ارزش‌های فرهنگی بود. بازار رو به رشد داروسازی در الجزایر محرکی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در سیدال بود که در نتیجه، تجدید ساختار مؤثر را تشویق کرد. در مورد ارزش‌های فرهنگی، روابط خانوادگی و دوستی، مسئولیت اجتماعی ناشی از اعتقادات مذهبی، تعلقات منطقه‌ای و میراث حاکمیت استعمار فرانسه در الجزایر، نقش مهمی در انتخاب و استخدام مدیران و کارگران، در کاهش سرعت تعدیل نیروی کار و کاهش سرعت روند مشارکت خارجی در خصوصی سازی داشته است.

کادر ۴. بازسازی سه شرکت قبل از واگذاری در الجزایر^{۲۳۶}

۸-۴-۲. تعیین (کاهش) حدود تنظیم‌گری دولت

اگر قرار بر این است که بنگاه خصوصی شده 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 وا گذاشتن 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.

این موضوع به خصوص برای بنگاه‌هایی که جنبه‌های انحصاری و استراتژیک در تولیدات و خدمات‌شان وجود دارد یا تأثیرات زیست‌محیطی در فعالیت‌های آنها به چشم می‌خورد، ضروری است. خصوصی‌سازی موفق انحصارات طبیعی مستلزم توسعه چارچوب‌های نظارتی و نهادهایی است که مستقل، پاسخگو و مقاوم در برابر تصرف ارائه‌دهندگان خصوصی یا دولت هستند. چنین چارچوبی برای محافظت از مصرف‌کنندگان در برابر سوءاستفاده از قدرت انحصاری، اطمینان سرمایه‌گذاران از برخورد منصفانه با آنها و رفع نگرانی‌های گسترده‌تر از حقوق صاحبان سهام ضروری است.

مطالعات نشان می‌دهد که برای مثال در حوزه مخابرات، ایجاد یک مرجع نظارتی قبل از خصوصی‌سازی با بهبود سرمایه‌گذاری ارتباط دارد. جالب‌تر آنکه در نمونه‌ای از ۳۳ کشور، سرمایه‌گذاران مایل به پرداخت بسیار بالاتری برای بنگاه‌ها در کشورهایی بودند که اصلاح تنظیم‌گری^{۲۳۷} قبل از خصوصی‌سازی انجام شده بود - مطابق با این فرضیه که خصوصی‌سازی در غیاب اصلاحات تنظیم‌گری مستلزم پرداخت حق ریسکی به سرمایه‌گذاران برای جبران عدم اطمینان‌های مربوط به تنظیم مقررات در آینده است.^{۲۳۸}

237- Regulatory Reform

238- Wallsten, 2002

یک مطالعه موردی دیگری نیز نتایج فوق را تأیید می‌کند. در خصوصی سازی مخابرات آرژانتین در سال ۱۹۹۰ در ابتدا توجه چندانی به چارچوب نظارتی نشد. به همین دلیل بسیاری از قوانین بازنویسی شد و مدیریت مجبور شد که در عرض یک سال تغییرات را اعمال کند. به نظر می‌رسد این عدم اطمینان به روند خصوصی سازی لطمه زده و باعث شد سرمایه‌گذاران حق ریسک بسیار بالایی را طلب کنند.^{۲۳۹} نکته بسیار مهمی که در تأکید بر تعیین حدود تنظیم‌گری دولت و یا ایجاد نهاد تنظیم‌کننده مقررات قبل از خصوصی سازی وجود دارد این است که ایجاد ظرفیت تنظیم‌گری و وفق دادن شرکت با شرایط و قوانین جدید مدت زمانی به طول می‌انجامد. در تأیید این موضوع، مطالعات نشان می‌دهد که تلاش‌های مکرر توسط دولت‌ها برای ایجاد ظرفیت تنظیم‌گری به خصوص در کشورهای بسیار فقیر موفق نبوده است. یکی به این دلیل که مدل‌های کشورهای توسعه‌یافته بدون لحاظ شرایط نهادی قانونی و سیاسی در کشورهای فقیر به اجرا درآمده است و مورد دیگر این که تغییر مالکیت بسیار کمتر از توسعه ظرفیت تنظیم‌گری طول می‌کشد و هرچه سطح درآمد پایین‌تر باشد، روند توسعه کندتر می‌شود.^{۲۴۰} بنابراین ضروری به نظر می‌رسد که این اصلاح ساختار پیش از خصوصی سازی صورت گیرد.

پذیرش گسترده‌ای در مورد عناصر کلیدی یک چارچوب نظارتی خوب وجود دارد، از جمله نیاز به سیاست‌های منسجم، شفافیت و افشای عمومی، قابلیت پیش‌بینی در قواعد بازی، تعادل مناسب بین خودمختاری و پاسخگویی و ظرفیت کافی نهادی. در طول دهه ۱۹۹۰، حدود ۲۰۰ آژانس نظارتی در اقتصادهای در حال توسعه به عنوان بخشی از بازسازی زیرساخت‌ها ایجاد شد.^{۲۴۱}

الکساندر و استاش^{۲۴۲} (۱۹۹۹) دریافتند که کشورهای آمریکای لاتین، مانند شیلی، که از قبل چارچوب‌های نظارتی را تدوین کرده و ظرفیت معقولی را برای پیاده‌سازی و اجرای مقررات توسعه داده بودند، با خصوصی سازی موفقیت بهتری داشتند. گواچ، لفانت و استراب^{۲۴۳} (۲۰۰۳) همچنین دریافتند که داشتن مقررات مشخص و یک نهاد تنظیم‌کننده در زمان خصوصی سازی، نیاز به مذاکره

239- Hill & Abdala, 1996

240- Kikeri & Nellis, 2004

241- Estache et al, 2003

242-Alexander and Estache

243-Guasch, Laffont, Straub

مجدد بعدی در مورد قراردادهای کاهش می‌دهد. چارچوب نظارتی دامنۀ خطا و نیاز به اصلاحات بعدی را که زمان‌بر، مخرب و متزلزل‌کننده سیگنال است کاهش می‌دهد. والستن^{۲۴۴} (۲۰۰۲)، در یکی از معدود مطالعات تجربی در مورد توالی تنظیم‌گری و خصوصی‌سازی دریافت که ایجاد یک نهاد نظارتی قبل از خصوصی‌سازی بخش مخابرات در آمریکای لاتین و آفریقا، با افزایش نفوذ تلفن، سرمایه‌گذاری و اشتراک تلفن همراه همراه بود. توجه به چارچوب مقررات قبل از خصوصی‌سازی، بهایی را که سرمایه‌گذاران حاضرند برای شرکت به‌دازند را نیز افزایش می‌دهد.

تغییر حدود تنظیم‌گری دولت ژاپن پیش از واگذاری راه‌آهن ملی

در اولین گام‌های واگذاری راه‌آهن ملی ژاپن، کنترل دولت به سطح تنظیم‌گری هم‌سطح با تنظیم‌گری برای راه‌آهن خصوصی کاهش یافت. انتظار می‌رفت که این چارچوب، دخالت‌های غیرضروری خارجی را از بین ببرد، برای مدیریت استقلال تصمیم‌گیری ایجاد کرده و مسئولیت مدیریت را روشن سازد و به مدیریت مسئولیت کاملی در حیطه تصمیم‌گیری‌های مدیریتی شامل روابط مدیریت-نیروی کار (که انتظار می‌رفت مستقلاً بین مدیر و اتحادیه‌های کارگری حل و فصل شود) داده شود. شرکت‌های راه‌آهن می‌توانستند با هدف افزایش درآمد، به فعالیت‌های خود تنوع بخشیده و در سایر زمینه‌های تجاری شروع به کار کنند. به این ترتیب دولت از کاهش تنظیم‌گری و مقررات راه‌آهن ملی اهداف زیر را دنبال می‌کرد:^{۲۴۵}

- حذف دخالت‌های خارج از شرکت در امور داخلی
- شفاف‌سازی مسئولیت مدیریت
- عادی‌سازی روابط کار و مدیریت
- تنوع بخشیدن به زمینه‌های تجاری و فعالیت‌ها
- بهبود انگیزه‌ها برای رقابت و بازارسازی

مجموعه تغییرات ایجاد شده در تنظیم‌گری که ناظر بر کاهش کنترل دولت به سطحی نزدیک حدود

244- Wallsten

245- Kim & C. Huang, 2019

تنظیم‌گری برای شرکت‌های خصوصی فعال در بخش راه‌آهن ژاپن است، در جدول زیر خلاصه شده است:

جدول ۱-۲. تغییر حدود تنظیم‌گری در راه‌آهن ملی ژاپن

راه‌آهن ملی ژاپن (JNR)	راه‌آهن ژاپن (JR)	راه‌آهن خصوصی
زمینه فعالیت	در اصل آزاد است (هر فعالیت جدیدی نیاز به تصویب وزارت حمل‌ونقل دارد).	آزاد
محدودیت‌های سرمایه‌گذاری	به موجب قانون، تصویب وزارت حمل‌ونقل	ندارد
رویه‌های بودجه‌ریزی	Diet Resolution	تصویب طرح کسب‌وکار (درآمدها و مخارج بودجه باید به عنوان مواد پیوست ارائه شوند).
استقراض و انتشار اوراق قرضه	تصویب وزارت حمل و نقل (به نیت ریاضت)	استقراض بلندمدت و انتشار اوراق قرضه مستلزم تصویب وزارت حمل و نقل است.
انتصاب مقامات اجرایی	رئیس: منصوب کابینه؛ اعضای شورای حساب‌رسان. سایر مدیران اجرایی: تعیین و تأیید وزارت حمل‌ونقل	جلسات عمومی سهامداران (مدیران و حساب‌رسان نیاز به تأیید وزارت حمل‌ونقل دارند).
حقوق و دستمزد	در اصل به وسیله سیستم کلی و قانونی حقوق و دستمزد تعیین می‌شود.	چانه‌زنی بین مدیران و نیروی کار
روش‌های قرارداد	در اصل به وسیله مزایده عمومی (باز)	به صورت مستقل تصمیم‌گیری می‌شود.
کرایه‌ها	در اصل به نیت ریاضت تعیین می‌شود. (اصلاح شده در ۱۹۷۷)	به تصویب وزارت حمل‌ونقل می‌رسد.

Source: Kim & C. Huang, 2019

شفافیت حدود تنظیم‌گری دولت برزیل قبل از واگذاری مخابرات

از اصلاحات شرکت مخابرات در برزیل به عنوان یکی از ساختارمندترین اصلاحات در سراسر جهان از نظر شفافیت چارچوب مقررات گذاری قبل از خصوصی‌سازی یاد می‌شود. وقتی خصوصی‌سازی تله‌براز در ۱۹۹۸ اتفاق افتاد، قوانین اصلی تنظیم‌گری قبلاً حل شده بود (از جمله قانون عمومی مخابرات (GLT) و قراردادهای امتیاز انحصاری). نهاد تنظیم‌گر مخابرات، آناتل^{۲۴۶}، از قبل فعالیت می‌کرد؛ اما در واقع، دولت برزیل به یک چارچوب نظارتی قبل از خصوصی‌سازی دست یافت که جامع‌تر از سایر تجربیات مشابه بود. استقرار پیشینی قوانین بازی موفقیت بیشتر اصلاحات برزیل را توضیح می‌دهد. چندین مرحله برای اجرای اصلاحات مخابرات در برزیل قبل از خصوصی‌سازی تله‌براز انجام شد که از جمله آن‌ها می‌توان به حذف انحصار قانونی مخابرات، اعطای امتیاز به اپراتورهای خصوصی تلفن همراه و صدور مجوز به اپراتورهای خصوصی در خدمات تلفن سیمی اشاره نمود.

شرکت مخابرات ژاپن^{۲۴۷}

در ژاپن، مخابرات تا سال ۱۹۵۲ توسط دولت اداره می‌شد. شرکت عمومی تلگراف و تلفن نیپون^{۲۴۸} در سال ۱۹۵۲ به عنوان یک شرکت ۱۰۰ درصد دولتی و تحت مالکیت دولت تأسیس شد. به منظور انجام اصلاحات اداری لازم برای کاهش کسری مالی، دولت دومین کمیسیون موقت اصلاحات اداری^{۲۴۹} را در مارس ۱۹۸۱ برای مشاوره به نخست‌وزیر تشکیل داد. یکی از پیشنهادات این گروه خصوصی‌سازی شرکت نیپون بود. پس از کش‌وقوس‌ها و بحث‌های فراوان، در سال ۱۹۸۵، شرکت تلگراف و تلگراف نیپون^{۲۵۰} به طور رسمی به عنوان یک شرکت سهامی ثبت شد که ۱۰۰ درصد سهام آن در ابتدا در مالکیت دولت بود. اگرچه در طول فرآیند خصوصی‌سازی پیشنهاداتی برای تقسیم

246-ANATEL

247-Takano, 1992

248- Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation

249- Provisional Commission on Administrative Reform

250- Nippon Telegraph and Telephone Corporation

شرکت به یک شرکت خدمات راه دور مرکزی و شرکت‌های خدمات محلی مستقر در منطقه ارائه شده بود، اما این پیشنهادات مورد پذیرش قرار نگرفت.

شرکت سهامی نیپتون از محدودیت‌های گذشته که بر شرکت به عنوان یک سازمان مرتبط با دولت تحت قانون شرکت عمومی تلگراف و تلفن نیپتون اعمال می‌شد، رهایی یافت و در اصل، مجاز به انجام فعالیت‌های خود تحت قانون تجارت بود. با این حال، به دلیل اینکه شرکت دارای ماهیت عمومی بود، استقلال کلی مدیریت به آن داده نشد. در عوض، قانون شرکتی تلگراف و تلفن نیپتون^{۲۵۱} (که به عنوان یک قانون ویژه تحت قانون تجارت وضع شده است) شرکت را محدود به تأیید وزارت پست و مخابرات^{۲۵۲} برای برنامه‌های کسب و کار، تخصیص مازاد و انتصاب و عزل مدیران می‌کند. بعضی از تفاوت‌های قانون جدید شرکت نیپتون با قانون قبلی و قانون تجارت ژاپن در جدول ۲-۲ آمده است.

251- Nippon Telegraph and Telephone Corporation Law

252- Ministry of Posts and Telecommunications

جدول ۲-۲. تغییر از قانون شرکتی عمومی به قانون شرکتی در مخابرات ژاپن

موارد	سیستم قدیمی: قانون شرکت عمومی تلگراف و تلفن نیپتون	سیستم جدید: قانون شرکتی تلگراف و تلفن نیپتون	قانون تجارت
اهداف	بهبود رفاه عمومی	مدیریت مشاغل مخابراتی داخلی	اهداف شرکتی مشروح در اساسنامه ذکر شده است.
تعهدات		(۱) با توجه به مدیریت مناسب و کارآمد، این شرکت باید با ارائه عادلانه چنین خدماتی در شرایط مناسب، در تأمین پایدار خدمات تلفن در سراسر ژاپن مشارکت کند. (۲) با ترویج فعالیت‌های تحقیق و توسعه و انتشار چنین نتایجی، شرکت باید به پیشرفت خلاقانه و توسعه مخابرات کمک کرده و در نتیجه رفاه عمومی را ارتقا دهد.	-
دامنه فعالیت	● فعالیت مخابرات عمومی ● فعالیت‌های ضمنی ● فعالیت‌ها برای دستیابی به اهداف شرکت	● فعالیت مخابرات داخلی ● فعالیت‌های ضمنی (اطلاع‌رسانی مورد نیاز است) ● فعالیت‌ها برای دستیابی به اهداف شرکت (تصویب مورد نیاز است)	هر فعالیت لازم، مفید و مناسب برای دستیابی به اهداف بیان شده در اساسنامه شرکت مشمول دامنه فعالیت شرکت است.
عملیات وجوه	سپرده‌های خزانه‌داری ملی	بدون محدودیت	-
وام‌ها	منوط به تصویب وزارت خانه	۱- تصمیم هیئت مدیره ۲- بدون محدودیت	-
اقدامات حمایتی دولت	● تأیید دولت برای اوراق قرضه و اوراق قرضه ارزی. ● سرمایه‌گذاری و وام‌های دولتی ● استقراض از وجوه دولت ● استفاده موقت از وجوه خزانه	بدون هیچ حمایتی	-

Source: Takano, 1992

برای مثال در دامنه فعالیت، قانون شرکتی، حوزه فعالیت نیتون جدید را «فعالیت داخلی مخابرات» تعریف کرده است، در نتیجه عملیات آن را از حوزه مخابرات بین‌المللی جدا می‌کند. علاوه بر عملیات مخابراتی داخلی، نیتون جدید مجاز به انجام کارهای تجاری ضمنی^{۲۵۳} و سایر فعالیت‌های ضروری برای دستیابی به هدف شرکت است. در دستورالعمل وزارت پست و مخابرات (مقررات اجرای قانون شرکت‌ها) مقرر شده است که درآمدها و هزینه‌های چنین فعالیت‌های ضمنی متقابلاً تراز باشد، و نیاز به اطلاع‌رسانی مناسب قبل از شروع چنین فعالیت‌هایی از سوی شرکت نیتون دارد. این در حالی است که در قانون شرکت‌ها هر فعالیت لازم، مفید و مناسب برای دستیابی به اهداف بیان شده در اساسنامه شرکت مشمول دامنه فعالیت شرکت است. همزمان با تغییر نیپون از یک شرکت عمومی به یک شرکت سهامی تحت قانون شرکت تلگراف و تلفن نیتون، قانون تجارت مخابرات^{۲۵۴}، که چارچوبی را برای بخش مخابرات ژاپن ارائه می‌کند، نیز به منظور ایجاد رقابت در کل محیط کسب و کار مخابراتی تصویب شد. پس از خصوصی سازی شرکت نیتون، قانون جدید به رقبا اجازه می‌دهد تا نه تنها در خدمات از راه دور و تلفن همراه، بلکه در خدمات تلفن محلی نیز مشارکت کنند.

برای واگذاری این بنگاه دولتی، در ابتدا، دولت اختیارهای قاعده‌گذاری و حاکمیتی شرکت را با انجام اصلاح‌هایی در مقررات، از حدود اختیارهای شرکت جدا کرد (سال ۱۹۸۹)، و سپس نوع شرکت را به سهامی عام تبدیل نمود (سال ۱۹۹۴). در سال ۱۹۹۶، ۷۴ درصد سهام شرکت از طریق بورس واگذار شد و در نهایت، شرکت در سال ۱۹۹۷، به طور کامل خصوصی شد. در طول این فرآیند، اقداماتی مانند تعیین و استقرار یک هیأت مدیره و هیأت بازرسی از بخش خصوصی، تجدید ساختار عملیات شرکت به منظور افزایش کارایی و بهره‌وری، کاهش نیروی انسانی از ۲۳۰ هزار نفر در سال ۱۹۹۵ به ۱۶۷ هزار نفر در سال ۲۰۰۰، بازنشسته کردن کارکنان، وضع مقررات مربوط به تخفیف به خریداران سهام به ویژه در مورد کارکنان، اصلاح مقررات مربوط به ساختار شرکت از نظر اندازه، دارایی و موضوع فعالیت آن، هماهنگ کردن مقررات و قواعد فعالیت شرکت با شرایط بازار آزاد، و اصلاح مقررات مربوط به روشهای فروش شرکت صورت گرفت.^{۲۵۵}

کادر ۵: اصلاحات ساختاری در تلکام دویچ‌ای جی^{۲۵۶} آلمان

253- Incidental Business

254- Telecommunications Business Law

256- Deutsche Telekom AG

۲۵۵- شهریایی، ۱۳۹۶

۹-۴-۲. سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌ریزی کلان مناسب جهت آماده‌سازی

بخشی از شرایط مناسب برای اجرای بهینه مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار، خارج از اختیار و توان نهادهای متولی واگذاری‌ها و شرکت‌های دولتی است. به این ترتیب برای تحقق بخشیدن به آنها، اراده و برنامه‌ریزی‌ای از جانب سایر نهادهای -اقتصادی، قضایی و فرهنگی- حاکمیت لازم است. در زیر، به چند مورد از اقدامات لازم اشاره خواهد شد:

همانطور که پیش از این اشاره شد، یکی از اصلاحات ضروری -به‌طور کلی- در مورد شرکت‌های دولتی، سخت‌گیری محدودیت بودجه‌ای است. بخش اعظم این سخت‌گیری در حوزه اختیارات نهادهای متولی مستقیم واگذاری نیست. برای مثال، این مهم نیاز به همکاری سیستم بانکی هم دارد؛ در عین حال که باید، در مورد بدهی‌های شرکت‌های دولتی به بانک‌ها چاره‌ای اندیشیده شود چراکه بخشی از تسهیلات جدید بانک‌ها تنها برای پرداخت بدهی‌های قبلی آنها اعطا می‌شود. از این رو، تنها صرف الزام محدود کردن پرداخت تسهیلات کارگشا نیست و باید برای عواقب آن برای نظام بانکی نیز چاره‌اندیشی کرد.

محتمل است که برای اصلاح ساختار شرکت‌های در تنگنا که تأمین‌کننده منافع جمعی هستند نیاز به کمک از محل منابع عمومی باشد. کمک دولتی برای دولت‌های دارای محدودیت منابع، آنهم برای شرکتی که قرار است از دولت خارج شود، شاید در نگاه سیاستمداران دارای اولویت نباشد. به همین دلیل اینگونه دولت‌ها اقبال کمتری به اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری از خود نشان می‌دهند. در این شرایط، لازم است در کنار تلاش برای تغییر نگاه سیاستمداران نسبت به ضروری بودن اصلاحات ساختاری، نهادهای مختلف ابتکارات بودجه‌ای ارائه دهند و مهمتر از همه حسابرسی و برنامه‌ریزی دقیقی در مورد اصلاحات پیشنهادی برای جلوگیری از هدررفت منابع محدود در موارد غیرضروری صورت گیرد.

در شرایط تورمی، عدم اطمینان و بی‌ثباتی زیاد، ثبت شرکت‌ها و ارائه پیشنهادات مرتبط با آماده‌سازی و اصلاح ساختار نیاز به بازبینی مکرر دارد که این موضوع به لحاظ هزینه‌ای همیشه امکان‌پذیر نیست. از این رو، در شرایط باثبات تر اقتصاد کلان، امکان موفقیت‌آمیز بودن برنامه‌های

آماده‌سازی بیشتر است.

واگذاری شرکت‌های دولتی، به دلیل پیوندهای عمیق این شرکت‌ها با ارکان مختلف دولت، پیچیده بودن قراردادهای واگذاری و حساسیت جامعه نسبت به آن، ملاحظات حقوقی بسیاری در این ارتباط وجود دارد که در صورت ناکارآمدی قوانین و دستگاه قضایی در کشور، می‌تواند مرحله آماده‌سازی و حتی اصل واگذاری‌ها را به خطر بیندازد. به همین دلیل، لازمه یک واگذاری موفق و یک فرآیند اصلاح ساختار بهینه، اصلاح قوانین، اصلاح رویه‌های حقوقی و همکاری هر چه بیشتر دستگاه‌های اجرایی و حقوقی است.

در جوامعی که مالکیت دولتی و عمومی، سابقه‌ای طولانی دارد، نیاز به جلب اعتماد عمومی و حتی جلب نهادهای مختلف دولت مرکزی و محلی و دیگر نهادهای حاکمیت در مورد خصوصی‌سازی دارد. از این رو، دولت برای طی کردن موفقیت‌آمیز تمامی مراحل نیاز به تغییر باور عمومی نسبت به گسترش مالکیت خصوصی دارد. برای این، باید دولت و نهاد متولی واگذاری از تمامی ظرفیت‌های رسانه‌ای خود استفاده کند.

برخی از شرکت‌های دولتی، دارای پیوندهای عمیق با جوامع محلی در مکان استقرار خود هستند - که نظر به اهمیت این مسئله در قسمت بعد به آن اشاره خواهیم کرد - در این شرایط دولت باید علاوه بر رویه‌های مشترک در واگذاری تمام شرکت‌ها، به این قبیل ملاحظات منطقه‌ای نیز توجه کند.

در برخی کشورها - به خصوص کشورهای در حال توسعه - با گستره کم بخش خصوصی پویا، نهادهای مشاور کمی برای دولت وجود دارد و یا اگر هم وجود دارد از تجربه کمی برخوردار هستند. دولت‌ها باید در این زمینه، اقدام به نهادسازی کنند و از ظرفیت‌های بخش خصوصی و دانشگاهی بهره‌مند شوند. برخی کشورها، برای اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی از همکاری نهادها و مؤسسات با تجربه کشورهای دیگر استفاده کرده‌اند. استفاده از این ظرفیت، نیازمند مراوده با این نهادها و مؤسسات و جلب همکاری آنها می‌باشد که هم‌افزایی بخش‌های مختلف دولت با نهاد متولی خصوصی‌سازی را می‌طلبد.

۱۰-۴-۲. الزامات فرهنگی-اجتماعی در اصلاحات ساختاری

در کشورهایی که در آنها قومیت‌ها و مذاهب مختلفی مشاهده می‌شود، یا نابرابری بسیاری بین مناطق مختلف آنها وجود دارد، توجهات به مسائل فرهنگی خاص اطراف هر شرکت اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. از این رو، یکی از پیش‌نیازهای مهم نهادی (فرهنگی) این است که قبل از شروع فرآیند واگذاری و پیش از اصلاح ساختار، ارزیابی اولیه‌ای از دیدگاه مردم محلی نسبت به خصوصی‌سازی به طور کلی کسب شود. اینکه دیدگاه مردم نسبت به این موضوع چه باشد در تسریع یا توقف فرآیند بسیار مؤثر است. این مسئله به خصوص در مورد خصوصی‌سازی شرکت‌هایی که پیوندهای وسیعی با بستر جامعه در یک منطقه دارند و یا سهم بالایی از اشتغال و اقتصاد آن را تشکیل می‌دهند بسیار مهم است. اینکه دیدگاه خود و خانواده عرضه‌کننده نهاده‌های اولیه، رانندگان منطقه، زمین‌داران، مالکان قبلی زمین‌های شرکت، مصرف‌کنندگان محصولات شرکت، کارگران شرکت، بزرگان و ریش‌سفیدان منطقه و هر کسی که به نوعی با شرکت و محیط آن ارتباط دارد، نسبت به خصوصی‌سازی چیست، در موفقیت فرآیند خصوصی‌سازی نقش مهمی را ایفا می‌کند.

برای مثال بیشتر افرادی که در سال ۲۰۰۱ در هفده کشور آمریکای لاتین از آنها نظرسنجی شده، با گزاره «خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مفید است» موافق نبوده‌اند و این عدم موافقت از سه سال قبل بسیار بیشتر شده بود. از ۱۶۰۰ نفر شهروند روسی که در سال ۲۰۰۱ مورد مصاحبه قرار گرفتند، بیش از دوسوم آنان فکر می‌کردند که از خصوصی‌سازی مالکیت دولتی بیشتر زیان دیده‌اند تا اینکه سودی برده باشند و در این میان فقط پنج درصد نظری مخالف داشتند. در آروگوئه، قانون خصوصی‌سازی - که به سختی به تصویب پارلمان رسیده بود - با یک همه‌پرسی لغو شد. در آفریقای جنوبی، سازمان‌ها و انجمن‌های غیردولتی، اتحادیه‌ای بر ضد خصوصی‌سازی تشکیل دادند. در هند، مخالفت پارلمان توانست برنامه ملی خصوصی‌سازی را در سپتامبر ۲۰۰۲ به طور موقت متوقف کند. از این رو است که ارزیابی‌های فنی صرف نمی‌تواند پاسخی درستی به مسئله خصوصی‌سازی باشد.^{۲۵۷} اگر بستر محیطی که یک شرکت در دل آن قرار دارد به خصوصی‌سازی بدبین باشد، حتماً

محاسبه اینکه شرکت چه تعداد نیروی کار مازاد دارد و تعدیل این نیروی کار چه مقدار هزینه دارد، تنها متغیرهای مورد بررسی نخواهند بود. اگر مردم منطقه به واگذاری‌ها به این چشم نگاه کنند که خصوصی سازی به فقرای منطقه آسیب می‌زند و ثروتی که تا پیش از این در دست دولت بود را در اختیار عده معدودی از ثروتمندان قرار می‌دهد و راه نفوذ را بر بهره‌کشی و انتفاع آنها می‌بندد، حتماً راهی را برای ابراز مخالفت با خصوصی سازی خواهند یافت. هر چند مالکیت تا پیش از این در دست دولت بود، اما گاهی مردم دولت را نماینده خود می‌دانند که می‌توانند آن را با اعمال فشار و اعتراض به تمکین به خواسته‌های خود وادار کنند؛ به طور کلی مردم شاید دیدگاه مثبت‌تری به دولت داشته و به مالک خصوصی نگاه متفاوتی داشته باشند.

همانطور که اشاره شد این محیط تنها بر واگذاری مالکیت تأثیر نمی‌گذارد و ممکن است به شکست اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری هم منجر شود. برای مثال در تعدیل داوطلبانه، چانه‌زنی و محاسبات هزینه‌ای را تغییر می‌دهد، یا در تعدیل اجباری ممکن است ممانعت‌های شدید ایجاد کند. از این رو باید دولت، در هر منطقه اقتضائات جامعه محلی را هم مدنظر قرار دهد. همچنین دولت مجبور است که از پیش شفافیت و گفتگو با جوامع محلی را در دستور کار خود قرار دهد.

پیوست ۱-۲. فهرست پیشنهادی کمیسیون اروپا از اطلاعات مورد نیاز پیش از اصلاح ساختار

کمیسیون اروپا^{۲۵۸} فهرستی از ویژگی‌های داخلی و محیطی شرکت‌ها به منظور تسهیل طراحی یک برنامه تجدید ساختار جهت کمک به اعضای خود در تهیه و بازبینی برنامه تجدید ساختاری تا حد ممکن کارا ارائه کرده است که می‌تواند در تنظیم برنامه تجدید ساختار برای شرکت‌های دولتی قبل از خصوصی سازی در سایر کشورها نیز کمک کننده باشد. اجزای این فهرست به قرار زیر است:

توصیف ذینفع (شرکت در شرف واگذاری)

۱- توصیف بازار یا بازارهایی که ذی‌نفع در آن فعالیت می‌کند

- ۲- نشان دادن مشکلات اجتماعی - که هدف برنامه جلوگیری از آنها است - یا شکست بازار - که هدف، رسیدگی به آن است - مقایسه سناریوهای جایگزین معتبر که شامل کمک‌های دولتی نمی‌شود، نشان دادن چگونگی عدم دستیابی یا دستیابی به سطح پایین‌تری از اهداف در مورد سناریوی جایگزین کمک دولتی برای اصلاح ساختار
- ۳- شرح منشأ مشکلات ذینفع (از جمله ارزیابی نقش هرگونه ایراد در مدل کسب و کار یا سیستم حاکمیت شرکتی ذینفع در ایجاد این مشکلات و میزانی که مشکلات با اقدامات مناسب و به موقع مدیریت قابل اجتناب هستند) و تجزیه و تحلیل سوات
- ۴- شرح برنامه‌های ممکن برای رفع مشکلات ذینفع و مقایسه آن برنامه‌ها از نظر میزان کمک‌های دولتی مورد نیاز و نتایج پیش‌بینی شده هر یک
- ۵- شرح مداخله دولت، جزئیات کامل هر اقدام دولتی (از جمله شکل، مبلغ و پاداش هر اقدام) و نشان دادن این که ابزارهای کمک دولتی انتخاب شده مناسب برای مسائلی است که دولت قصد رسیدگی به آنها را دارد.
- ۶- طرح کلی فرآیند اجرای طرح ترجیحی با هدف بازگرداندن زیست‌پذیری بلندمدت ذینفع در بازه زمانی معقول (در اصل، حداکثر سه سال)، از جمله جدول زمانی اقدامات و محاسبه هزینه‌های هر اقدام.
- ۷- ارائه طرح کسب و کار که پروژه‌های مالی را برای پنج سال آینده تنظیم کرده و بازگشت به زیست‌پذیری بلندمدت را نشان می‌دهد
- ۸- نشان دادن بازگشت به زیست‌پذیری ذیل دو سناریوی اولیه و معیار و سناریوی بدبینانه، ارائه و توجیه بر اساس بررسی بازاری از مفروضات مورد استفاده و تجزیه و تحلیل حساسیت
- ۹- اقدامات پیشنهادی مشارکت خود‌ذی‌نفع و تقسیم بار مسئولیت‌ها و هزینه‌ها
- ۱۰- اقدامات پیشنهادی برای محدود کردن تحریفات رقابت

پیوست ۲-۲. شاخص‌های عمومی و اختصاصی نیروی کار^{۲۵۹}

شاخص‌های عمومی نیروی کار:

- درآمد ناخالص یا خالص به ازای هر کارکن
 - کل هزینه‌های حقوق و دستمزد (همه هزینه‌های مربوط به اشتغال) به ازای هر کارکن
 - هزینه نیروی کار کل/عملکردی به عنوان درصدی از فروش
 - نسبت تعداد کارکنان به تفکیک عملکرد (مدیریت/عملیات، خدمات/نگهداری مصرف‌کننده)
 - حقوق مدیریت (نسبت به هنجارهای بخش خصوصی)
 - سطوح دستمزد به تفکیک عملکرد (تعدیل شده برای امکان مقایسه)
 - نرخ دستمزد ساعتی (استاندارد و اضافه کاری)
 - میانگین ساعات هفتگی برای هر کارگر
 - واحدهای تولید شده در ساعت کاری (بهره‌وری واحد)
 - درآمد خط محصول/خدمات به ازای هر کارمند-ساعت/کارمند معادل تمام‌وقت
 - روزهای آموزش به ازای هر نفر در سال
- نمونه‌ای از شاخص‌های نیروی کار به تفکیک بخش:

خطوط هوایی:

- تعداد خلبانان یا کارکنان زمینی در هر هواپیما
- ساعات خلبانی در ماه

اتوبوس:

- کارکنان به ازای هر اتوبوس (رانندگان و مکانیک‌ها)
- کارکنان در هر ۱۰۰۰ کیلومتر سفر

برق:

- تعداد کارگران در هر مگاوات برق تولید شده

- تعداد کارگران به ازای هر مشترک

- تعداد کارگران به ازای هر مگاوات توزیع شده

بندرگاه‌ها:

- مقدار تن به ازای هر کارمند بندر در سال

- مقدار تن در هر باند - ساعت یا باند - روز

- مقدار تن در هر کشتی به ازای هر روز - کشتی خالص و ناخالص

- TEU به ازای هر ساعت ساعت (در پایانه‌های کانتینری) و TEU به ازای هر دسته در روز

به دلیل تنوع قابل توجه در نوع محموله‌ها، بهره‌وری نیروی کار بندرگاه‌ها معمولاً به نوع محموله مربوط می‌شود و به صورت «به ازای هر روی» (به صورت ناخالص (کل زمان) یا خالص (زمان منهای تأخیرهای توافق شده مانند باران و موارد مشابه)).

ریل:

- کارکنان در هر کیلومتر از خطوط

- کل دستمزد به عنوان درصدی از کل درآمد

- تن - کیلومتر (کیلومتر خدمات باری) جابجا شده به ازای هر کارکن در سال

- مسافر - کیلومتر (کیلومتر خدمات مسافری) جابجا شده به ازای هر کارکن در سال

- واحدهای ترافیکی (تن - کیلومتر + مسافر - کیلومتر) به ازای هر کارکن

- ساعات - کارکنان تعمیر و نگهداری در هر ۱۰۰۰ لکوموتیو - کیلومتر

مخابرات:

- تعداد خطوط اصلی در خدمت (خطوط در حال کار) به ازای هر کارکن

- تعداد کارکنان در هر ۱۰۰۰ خط اصلی

آب:

- کارکنان در هر ۱۰۰۰ مشترک آب

- کارکنان در هر ۱۰۰۰ مشترک آب و فاضلاب

- کارکنان به ازای هر ۱۰۰۰ نفر که ارائه خدمت می‌شوند
 - هزار متر مکعب آب فروخته شده در سال به ازای هر کارکن
 - کیلومتر خط لوله در سیستم آبرسانی به ازای هر کارکن
 - هزار نفر که ارائه خدمت می‌شوند به ازای هر کارکن
- تولید آلومینیوم:
- کارکنان به ازای هر تن آلومینیوم تولیدی

فصل سوم

آسیب شناسی قانون و فرآیندهای اجرایی در زمینه آماده سازی و
اصلاح ساختار بنگاه ها در ایران

۱-۳. مقدمه

همانطور که در فصل قبل به آن پرداخته شد، آماده‌سازی^۱ و اصلاح ساختار بنگاه‌ها یکی از مراحل اصلی و ضروری در فرآیند واگذاری بسیاری از شرکت‌ها در بسیاری از خصوصی سازی‌ها در کشورهای مختلف بوده است. نمونه‌های بسیاری ذکر شد که در هر یک از آنها یک یا چند اقدام قبل از واگذاری در سطح بنگاه انجام و بعد از آن شرکت وارد مرحله فروش شده است و به این ترتیب طیفی از اقدامات با اشکال مختلف و به روش‌های گوناگون در چارچوب آماده‌سازی و اصلاحات ساختاری تشریح شد.

در ایران در قوانین و مقررات مربوط به خصوصی سازی به این مرحله از واگذاری توجه شده است و اقدامات اندکی نیز در چند مورد واگذاری، صورت گرفته است. اما با این وجود، چه در مقام قانون چه در مقام اجرا نقدهای بسیاری به آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری وارد شده است، تا آنجا که از آن به عنوان یکی از دلایل شکست خصوصی سازی در ایران یاد می‌شود.^۲ از صحبت‌های کارشناسان در رسانه‌ها، نوشته‌های ایشان در نشریات علمی و رسانه‌ها و نیز مصاحبه‌های تیم تحقیق^۳ اینگونه برداشت شده است که با وجود اشارات قانونی و تهیه دستورالعملی برای اصلاحات ساختاری، این اتفاق نظر وجود دارد که به آماده‌سازی و اصلاح ساختار آنگونه که باید و شاید پرداخته نشده است.

آماده‌سازی برای واگذاری، تنها در حد دریافت اطلاعات انجام شده است؛ یعنی اطلاعاتی که برای

۱- اشاره به این توضیح ضروری است که هر چند اصلاح ساختار در معنای رایج آن در کشور یکی از اجزای مرحله آماده‌سازی شرکت‌ها برای واگذاری است اما در مرور ادبیات و تجربیات «بازسازی» (Restructuring) نمی‌توان مرز دقیقی میان اقدامات منحصر در اصلاح ساختار با سایر اقدامات آماده‌سازی در نظر گرفت. اقدامات اصلاح ساختار پیوند بسیاری با سایر اقدامات در چارچوب آماده‌سازی دارند.

۲- در گزارشی که توسط معاونت اقتصادی اتاق ایران تهیه و در نخستین نشست هیأت نمایندگان 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 «توجه اجرای واگذاری سهام عدالت»، از مهم‌ترین مقصران ناکامی خصوصی سازی شمرده شدند. (اقتصاد آنلاین، ۱۳۹۶/۰۱/۲۴، <https://www.eghtesadonline.com/n/tgG>)

۳- در این مرحله از تحقیق، جهت بهره‌گیری از نظر کارشناسان و مسئولین امر برای آسیب‌شناسی فرآیند آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری در ایران و همچنین بومی‌سازی فهرست اقدامات اصلاحی مستخرج از مطالعات خارجی، با پنج نفر از مسئولین سازمان خصوصی سازی (به پیشنهاد خود سازمان) و چهار کارشناس دیگر -از مسئولین فعلی و سابق سازمان- مصاحبه نیمه‌ساختار یافته انجام شد.

قیمت‌گذاری مورد نیاز است از شرکت‌ها دریافت می‌شود و به آن آماده‌سازی می‌گویند.^۴ موارد معدودی از اصلاح ساختار هم که در این سال‌ها انجام شده در زمینه تعدیل نیروی انسانی (در اجرای ماده (۱۶) قانون) بوده است.^۵ در این مورد هم روال دنبال شده به این صورت بوده است که وقتی در ابتدای سال فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری توسط هیئت واگذاری تصویب می‌شود، به تمام شرکت‌های مادر تخصصی نامه ارسال می‌شود و فهرست شرکت‌های زیرمجموعه آن‌ها که مشمول واگذاری هستند، اعلام می‌شود؛ از آنها خواسته می‌شود به آن شرکت‌ها اعلام کنند، که تعداد و برآورد هزینه‌ای از افرادی که مشمول بازنشستگی پیش از موعد یا بازخرید بر اساس توافق می‌شوند (در صورتی که نیروی مازاد باشند)، را برای سازمان ارسال کنند تا اگر بودجه تعیین شده در قانون از سازمان برنامه تحقق یافت، جهت تعدیل نیرو اقدام شود. درخواست هر شرکت برای بازنشستگی یا بازخرید و میزان بودجه مورد نیاز به سازمان ارسال می‌شود، بعد از دریافت این درخواست‌ها، سازمان گزارشی را تهیه و به هیأت عامل سازمان ارائه می‌دهد، اگر هیأت عامل موافقت کند، گزارش به هیأت واگذاری ارسال می‌شود. اگر هیأت واگذاری هم موافقت کند با سازمان برنامه بودجه مکاتبه انجام و توافقنامه امضا می‌شود (معمولاً بودجه‌ای که شرکت‌ها نیاز دارند، بسیار بیشتر از رقم در نظر گرفته شده در قانون بودجه است). بعضی از سال‌ها بودجه اصلاح ساختار پرداخت شده، بعضی از سال‌ها هم پرداخت نشده است (در چند سال اخیر پرداختی بابت آن وجود نداشته است).^۶

بنابراین جز در مواردی تعدیل نیروی انسانی، اغلب شرکت‌ها با همان شرایطی که داشتند، واگذار شدند و اصلاح ساختاری خاص در قالب ماده (۱۹) انجام نشده و دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها به شکل مناسب و راهگشایی اجرایی نشده است. از طرفی هم انتظار بر این بوده که بخش خصوصی تمام اصلاح ساختار را انجام دهد. بعبارتی دیدگاهی که حاکم بوده، این است که در موارد استثناء اصلاح ساختار باید انجام شود و حالت عمومی این است که بدون اصلاح ساختار شرکت واگذار گردد.

۴- دادور، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۲۴

۵- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۶- دادور، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۲۴

بعد از مرور قوانین و مقررات و اقدامات صورت گرفته در مرحله آماده‌سازی، پرسش محوری که در این فصل قصد داریم با استفاده از برداشت محققین طرح و نظرات کارشناسان امر به آن پاسخ بدهیم این است که چرا مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها با وجود ضرورت آن، انجام نشده است؟ ما این پاسخ را با استفاده از تحلیل مضمون در بستر نرم‌افزار مکس کیودی‌ای^۷ انجام می‌دهیم. ادامه فصل به این ترتیب صورت‌بندی شده است که ابتدا به تفکیک اقدامات مختلف، مواد قانونی مرتبط ذکر می‌شوند، سپس نگاهی بر وضعیت و شرایط اصلاح ساختار جاری در فرآیند خصوصی سازی کشور خواهیم انداخت؛ بعد از آن به روش تحلیل محتوای مصاحبه‌ها خواهیم پرداخت و سپس گزارش تحلیلی تحت مضامین اصلی استخراج شده، ارائه خواهد شد.

۳-۲. مبانی و ساختار مقرراتی آماده‌سازی و اصلاح ساختار در ایران

آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی قبل از واگذاری، مسئله‌ای است که قانون‌گذاری مرتبط با خصوصی سازی در ایران به ضرورت آن پی برده و در قالب مواد قانونی و آیین‌نامه‌ها به صورت پراکنده به آن پرداخته است؛ به این ترتیب که یا به صورت اختیار یا اجبار اشکالی از اقدامات ذیل اصلاح ساختار را به نهادهای متولی خصوصی سازی ارائه کرده است. در بند (الف) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به عنوان قانون ناظر بر واگذاری شرکت‌های دولتی مشمول، یکی از وظایف هیأت واگذاری «تهیه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها در موارد ضروری متضمن چارچوب حفظ و صیانت نیروی انسانی شاغل» عنوان شده است. به این ترتیب هیأت واگذاری موظف شده است ضوابطی برای انجام اصلاحات ساختاری ضروری تنظیم کند. بر اساس ماده (۱) مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سازمان خصوصی سازی مکلف است پس از اخذ مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی و با تصویب هیأت واگذاری، در چارچوب مفاد تصویب‌نامه فوق، حداکثر ظرف مدت یک سال بنگاه را با حفظ و صیانت نیروی انسانی شاغل در موارد ضروری، بازسازی ساختاری نماید. دوره بازسازی ساختاری در موارد

خاص به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تایید هیأت واگذاری قابل تمدید است. مواردی که بازسازی ساختاری توصیه می‌شود، مطابق با بند (ب) ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی، شامل مواردی است که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد، ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود. همچنین مطابق با تبصره (۱) این ماده «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 نماید. در صورت عدم تحقق این شرط بازسازی ساختاری مجاز نبوده و سازمان خصوصی‌سازی باید شرکت را برای فروش آگهی کند». به علاوه مطابق با تبصره (۲) همین ماده، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند از خدمات اشخاص دیگری برای تهیه برنامه بازسازی (در برگیرنده راه‌های بهینه کردن فعالیت بنگاه و نتایج مورد انتظار، پیشنهاد تجزیه، ادغام یا تحصیل، برنامه زمان‌بندی و برآورد بار مالی بازسازی ساختاری) استفاده کند و آن را تحویل هیأت واگذاری نماید.

قانون‌گذار برای کمک دولتی جهت انجام اصلاحات ساختاری نیز این‌گونه تدبیر کرده است که به استناد جزء (۸) ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، یکی از موارد هزینه کرد وجوه حاصل از واگذاری‌ها - بعد از واریز به خزانه‌داری کل کشور - بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری است. مطابق با ماده (۱۰) «آیین‌نامه اجرایی نحوه هزینه کرد وجوه حاصل از واگذاری، موضوع تبصره (۲) ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مصوب هیأت وزیران، این وجوه در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار می‌گیرد تا به صورت بلاعوض به بنگاه‌های مربوط پرداخت و با نظارت سازمان مذکور هزینه شود.

در آخر، ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (و ماده (۱۲) تصویب‌نامه شماره ۱۸۱۴۵۰/ت ۴۳۱۷۸ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی) این حق را به هیأت واگذاری داده است که بر حسب شرایط، بنگاه را منحل کند. موارد انحلال نیز در این ماده شامل وضعیتی است که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نبوده و پس از سه بار آگهی،

واگذاری شرکت ممکن نگردیده است، یا ارزش خالص دارایی‌های شرکت منفی باشد و یا به هر دلیل موجه انحلال آن مناسب تشخیص داده شود.^۸ بر این اساس هیأت واگذاری می‌تواند در صورت عدم امکان بازسازی و عدم فروش، رأی به انحلال شرکت دهد.

در ادامه مبتنی بر مهم‌ترین وجوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری، مبانی قانون موجود تفکیک و بررسی می‌شود.

مبانی مقرراتی معطوف به حاکمیت شرکتی

به موجب جزء (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب شمول بنگاه در امر واگذاری توسط هیأت واگذاری «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود» و مطابق با ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی شفاف‌سازی موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب هیأت وزیران، وزارت یاد شده دارای تمامی اختیاراتی است که در قانون تجارت برای سهامدار تعیین شده است و می‌تواند این مسئولیت را از طریق معرفی یک یا چند نماینده حسب مورد اعمال نماید. مطابق با تبصره ماده (۱) آیین‌نامه «تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی مصوب هیأت وزیران»، آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که به صورت بنگاه‌های اقتصادی اداره نمی‌شوند، بنا به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ذی‌ربط در قالب شخصیت حقوقی مناسب ساماندهی خواهند شد.

همچنین قانون اجرای سیاست‌های کلی به موجب جزء (۳) ماده (۱۸) به هیأت واگذاری این اجازه را می‌دهد که در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها، در اساسنامه و مقررات حاکم بر این بنگاه‌ها صرفاً در مدت یک سال -و قابل تمدید تا دو سال- در قالب قانون تجارت اصلاحات لازم را انجام دهد. همچنین این جز به مدیریت بنگاه و وزارت اقتصاد به عنوان مالک پیش از واگذاری تکلیف می‌کند که پس از وارد شدن شرکت در فهرست واگذاری آن را مطابق با مقررات حاکم بر شرکت‌های

۸- ماده (۱۲) آیین‌نامه روش‌های واگذاری، مصوب ۱۳۸۸/۰۹/۱۴ هیئت وزیران دو شرط دیگر را برای بررسی انحلال تصریح می‌کند:

- بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از بین رفته باشد؛

- شرکت دو دوره مالی زیان انباشته داشته باشد.

دولتی اداره نکند و به عبارتی مطابق با قوانین شرکت‌های تجاری عمل کند. از طرفی در جزء بعدی این ماده به صراحت به اختیار هیأت واگذاری در تبدیل طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی به شرکت و شخصیت حقوقی در مواردی که واحد مزبور به نحو موجود قابل واگذاری نباشد، اشاره می‌شود.

مبانی مقرراتی معطوف به اصلاح ساختار نیروی انسانی

نوع مواجهه با نیروی کار یکی از حساس‌ترین اصلاحات ساختاری در واگذاری شرکت‌های دولتی است، به طوری که حتی می‌توان گفت روح حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بر مواجهه نرم و حتی حفظ اشتغال مازاد تأکید دارد. همان‌طور که به آن اشاره شد در ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وظیفه اصلاح ساختار بلافاصله با قید حفظ اشتغال آورده شده است. بر این اساس در ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هدف را در زمینه نیروی کار «حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری» عنوان می‌کند و هیأت واگذاری را مکلف می‌کند که کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید. همچنین دو ابزار اصلی برای تعدیل نیروی کار مازاد، بازنشستگی پیش از موعد و باز خرید توافقی قید می‌شود. مطابق با جزء (۲) ماده (۲) «تصویب‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» سازمان خصوصی‌سازی مکلف است در چارچوب مصوبه هیأت واگذاری بر حسب مورد، «با توجه به نتیجه ارزیابی و تعهدات شرکت در برابر کارکنان خود، نسبت به صدور مجوز پرداخت مطالبات کارکنان یا احتساب آن‌ها در صورت‌های مالی، صدور مجوز کاهش نیروی انسانی، موافقت با بازنشسته نمودن کارکنان و یا باز خریدی آن‌ها در بازسازی مدیریتی و نیروی انسانی در موارد ضروری اقدام نماید». بعد از به کارگیری این دو ابزار هر تعداد نیروی کار باقیمانده در سند واگذاری قید خواهد شد و خریدار نیز تا ۵ سال حق کاهش تعداد کارکنان را نخواهد داشت. ابزار دیگری که برای تعدیل نیروی مازاد در این ماده آمده است آموزش و بکارگیری در واحدهای دیگر است که متولی آن می‌تواند رأساً توسط خود دولت یا به کمک خریداران بنگاه‌ها با استفاده از

مشوق‌های مالی و غیر مالی (در مقابل ارائه برنامه کتبی) باشد.

در مورد مزایا و سایر حقوق نیروی کار دولتی، بر مبنای تبصره (۱) ماده (۳۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، لازم است دولت مزایای مازادی که نیروی کار شرکت دولتی واگذار شده تا پیش از خصوصی سازی دارا بوده اما کارفرمای خصوصی تکلیفی در مورد آن‌ها به گردن خود نمی‌بیند را در قالب بودجه سنواتی به عهده بگیرد. همچنین به موجب این ماده، «آن دسته از کارکنان بنگاه‌های دولتی که از نظر مقررات بازنشستگی تابع صندوق‌های خاص بازنشستگی وابسته به وزارتخانه و مؤسسات و شرکت‌های دولتی هستند و ارتباط استخدامی آنها با دستگاه‌های اجرائی ذی ربط در اجراء سیاست‌های فروش سهام، قطع می‌گردد، می‌توانند در صورت ادامه اشتغال در واحدهای فروخته شده و با رعایت ضوابط پرداخت حق بیمه مقرر به تفکیک سهم بیمه شده و کارفرما همچنان تابع مقررات صندوق بازنشستگی مربوط باشند».

مطابق با آیین‌نامه اجرایی «تبدیل وضعیت کارکنان شرکت‌های دولتی پس از انتقال وظایف حاکمیتی» مصوب ۱۳۸۸/۰۸/۲۵ هیأت وزیران، در مورد کارکنان بخش‌هایی از شرکت که دارای وظایف حاکمیتی هستند، با انتقال این بخش‌ها به وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی تخصصی ذی ربط، کارکنان ثابت یا دارای عناوین مشابه که به خدمات آن‌ها نیاز است، با حفظ سابقه به وزارتخانه و مؤسسه دولتی تخصصی ذی ربط که وظایف حاکمیتی به آن محول شده منتقل خواهند شد. انتقال این کارکنان به سایر وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی در صورت اعلام نیاز دستگاه انتقال گیرنده و رضایت مستخدم مجاز است. در مورد کارکنانی که واجد شرایط بازنشستگی پیش از موعد هستند، حسب درخواست آنان، بر اساس قوانین مربوطه اقدام خواهد شد. کارکنانی که دارای شرایط بازنشستگی پیش از موعد نبوده و مازاد شناخته شوند، مشمول ماده (۴۵) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۹ مصوب ۱۳۸۴ و مشوق‌های مربوط به آیین‌نامه اجرایی آن خواهند بود. مطابق این ماده قانونی با کارکنان دارای سایر عناوین براساس مقررات قانون کار رفتار خواهد شد و

۹- ماده ۴۵- «به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود جهت اصلاح ساختار نیروی انسانی، دو درصد از اعتبارات هزینه‌ای مصوب و یا منابع داخلی خود را برای پرداخت وجوه تشویقی علاوه بر قوانین و مقررات موضوعه بابت بازخرید و بازنشستگی (در صورت دارا بودن شرایط بازنشستگی و با کمتر از سی سال خدمت) نیروهای مازاد بر نیاز خود اختصاص دهند».

سنوات خدمتی آن‌ها باز خرید می‌شود. علاوه بر این، در ازای هر سال سابقه خدمت حداکثر سه ماه آخرین حقوق و مزایای دریافتی به عنوان وجوه تشویقی باز خریدی سنوات خدمت از منابع شرکت ذی‌ربط به افراد موضوع این ماده قابل پرداخت است.

مبانی مقرراتی معطوف به بازسازی مالی

اقدام اول در بازسازی مالی، تعیین دقیق دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه مشمول واگذاری است. بر اساس بند (الف) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اطلاعات و مدارک و صورت‌های مالی مربوط به بنگاه‌های قابل واگذاری را دریافت و توسط سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی بررسی و تأیید نماید». بعد از آن نوبت به تعیین تکلیف بدهی‌ها است. بر اساس تصویب‌نامه شماره ۲۰۲۰۶۰/۸۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۶ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، سازمان خصوصی‌سازی موظف است در چارچوب دستورالعملی که به پیشنهاد آن سازمان به تصویب هیأت واگذاری می‌رسد، نسبت به تعیین تکلیف مطالبات سیستم بانکی و دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان امور مالیاتی کشور، خزانه‌داری کل کشور و شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط از شرکت‌های مشمول واگذاری، قبل از واگذاری اقدام نمایند. علاوه بر تعیین تکلیف به عنوان یک اقدام حداقلی، جهت پرداخت این بدهی‌ها نیز ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هیأت واگذاری را مجاز کرده است حسب شرایط بخشی از سهام یا اموال بنگاه را واگذار کند. مطابق با جز (۱) ماده (۲) «تصویب‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند در چارچوب مصوبه هیأت واگذاری از فروش دارایی‌ها برای پرداخت تعهدات فوری، استمتهال از بانک‌ها برای پرداخت دیون، ایجاد تعهد جدید، تبدیل وام‌ها و دیون و نظایر آن در بازسازی مالی استفاده نماید. در کنار منابع داخلی بنگاه، همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، قانون‌گذار امکان استفاده از کمک دولتی را نیز مدنظر داشته است و اگر بازسازی مالی یکی از اقسام بازسازی ساختاری در نظر گرفته شود، یکی از موارد هزینه‌کرد وجوه حاصل از واگذاری‌ها – بعد از واریز به خزانه‌داری کل کشور – می‌تواند در کاهش تعهدات و بدهی‌های شرکت مورد استفاده قرار گیرد.

همچنین مطابق با قوانین و مقررات برخی از تعهدات پیش از واگذاری بنگاه صراحتاً بر عهده دولت است. برای مثال مطابق با تبصره (۲) بند (ز) ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، «پرداخت هر گونه غرامت، خسارت و نظایر آن در ارتباط با موارد ملی یا مصادره شده که متعلق به دوره پیش از واگذاری باشد، بر عهده دولت است». یا مطابق با ماده (۹۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، «چنانچه دولت به هر دلیل قیمت فروش کالاها یا خدمات بنگاه‌های مشمول واگذاری و یا سایر بنگاه‌های بخش غیردولتی را به قیمتی کمتر از قیمت بازار تکلیف کند، دولت مکلف است مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی و هزینه تمام شده را تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجراء پرداخت کند و یا از بدهی این بنگاه‌ها به سازمان امور مالیاتی کسر نماید».

مبانی مقرراتی معطوف به بازسازی مدیریت

در زمینه اصلاحات مدیریتی در شرکت‌های مشمول واگذاری که می‌تواند در بهبود و تسریع اصلاحات ساختاری بسیار کمک کننده باشد، به نظر قانون‌گذار سعی کرده تا با گنجاندن موادی در قوانین و مقررات، انگیزه‌های مدیریتی را بهبود بخشد و در شرایط خاصی نیز مدیریت شرکت را در قالب شکلی از واگذاری تغییر دهد. بر این اساس به موجب تبصره (۲) ماده (۲۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در صورت وجود شرایطی، واگذاری شرکت‌های سهامی عام به مدیران و یا گروهی از مدیران و کارشناسان متخصص همان شرکت مجاز است. همچنین در تبصره (۳) همین ماده، این اجازه به مجری داده شده است که در قالب فروش اقساطی حداکثر پنج درصد از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری را به مدیران و کارکنان همان بنگاه و حداکثر پنج درصد به سایر مدیران باتجربه و متخصص و کارآمد^{۱۰} منتقل کند. در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴،

۱۰- به موجب ماده (۸) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۰ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، «با هدف ارتقای دانش مدیریت و توسعه توانمندی در بنگاه مورد واگذاری، اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و سایر افراد دارای عناوین مشابه دارای حداقل دو سال تجربه مدیریت در زمینه فعالیت بنگاه مورد واگذاری و سایر مدیران ارشد با مدرک تحصیلی دانشگاهی که دارای حداقل دو سال تجربه مدیریت در امور مهندسی (طراحی، نظارت، بازرسی)، تولید و اجرا (مدیریت تولید و یا مدیریت اجرایی) و مدیریت بهره برداری (اداری، فروش، بازرگانی، پشتیبانی و مالی) در زمینه فعالیت بنگاه مورد واگذاری و یا پنج سال تجربه مدیریت هم تراز در بنگاه‌ها و واحدهای مشابه یا صنایع (بخش اقتصادی) مرتبط (براساس آخرین طبقه‌بندی ISIC) هستند، با شرایطی که به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی به تصویب هیأت واگذاری خواهد رسید، مشمول دریافت سهام موضوع این ماده هستند».

هیأت واگذاری می‌تواند مدیریت شرکت را در قالب اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت واگذار کند؛ به عبارتی «در موارد نیاز، هیأت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد هیأت واگذاری موظف است چارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص نماید و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند».

جدای از ایجاد مشوق‌ها، قانون برای مدیران متخلف مجازات‌هایی نیز پیش‌بینی کرده است و البته این مجازات‌ها تنها محدود به کتمان حقایق مالی بنگاه است. به این ترتیب که به موجب تبصره (۲) بند (ج) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی «اعضاء هیأت مدیره، مدیر عامل و سایر مدیران بنگاه‌هایی که اقدام به کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع، جهت پنهان نمودن وضعیت واقعی بنگاه نمایند متخلف محسوب و به مجازات‌های مقرر در مواد (۷۲) و (۷۵) این قانون محکوم خواهند شد».

مبانی مقرراتی معطوف به تفکیک ساختار

امکان استفاده از اشکال مختلف تغییر و تفکیک ساختار شرکت‌ها در قوانین و مقررات مربوط به واگذاری فراهم شده است. مطابق با جز (۳) ماده (۲) «تصویب‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» سازمان خصوصی‌سازی مکلف است در چارچوب مصوبه هیأت واگذاری بر حسب شرایط، «چنانچه نتیجه مطالعه بازسازی ساختاری منجر به تجزیه، ادغام، تحصیل، انحلال یا واگذاری به صورت پیمان مدیریت (این مورد صرفاً در مورد بنگاه‌های مشمول گروه (۲) ماده (۲) قانون) شود، بر اساس آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری موضوع ماده (۱۹) قانون و سایر قوانین و مقررات مربوط اقدام و موجبات تسریع در امر واگذاری و یا تعیین تکلیف بنگاه را وفق مصوبه هیأت واگذاری فراهم نماید».

هدف از تجزیه در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تنها جلوگیری از ایجاد موقعیت انحصاری، کاهش سهم بازاری و افزایش بهره‌وری عنوان شده است. علاوه بر آن به موجب بند (ح)

ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی می‌توانند به طور جداگانه تعیین تکلیف و واگذار شوند. از طرفی بر اساس تبصره این بند، طرح‌هایی که توجیه فنی، اقتصادی ندارد ولی جنبه عمومی، اجتماعی و سیاسی دارد از شرکت‌های قابل واگذاری دولتی، منفک و توسط دولت درباره آنها اتخاذ تصمیم خواهد شد.

همچنین تعیین تکلیف بخش حاکمیتی شرکت‌های مشمول نیز از نظر قانون دور نمانده است. مطابق با بند (۷) آیین‌نامه اجرایی «شفاف‌سازی برخی از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی» مصوب هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۴، «شرکت‌های دولتی مکلفند در اجرای بند (الف) ماده (۱۳) قانون ظرف مدت سه ماه با رعایت ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، مصادیق مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی مرتبط با موضوع فعالیت خود را شناسایی نموده و مراتب را برای تفکیک، محول شدن و انجام این‌گونه امور از طریق وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی ذی‌ربط به وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌نیروی انسانی رئیس‌جمهور اعلام نمایند». مطابق با تبصره این بند، «تشخیص نهایی مصادیق حاکمیتی موضوع این ماده در شرکت‌های دولتی با کارگروه مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور است».

همچنین به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۶۲۲۸۳/ت ۵۵۴۲۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۵ هیأت وزیران، بند (۷) آئین‌نامه مذکور اصلاح گردیده است و بر اساس تصویب‌نامه اصلاحی مقرر گردیده است: «شرکت‌های دولتی با وظایف سیاست‌گذاری و حاکمیتی به پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت امور اقتصادی و دارایی (رییس)، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و وزارتخانه یا سازمان مستقل مربوط توسط هیأت وزیران تعیین می‌شود».

ضمناً در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، از یک نوع تغییر ساختار دیگر با عنوان «تحصیل» نیز یاد می‌شود که به موجب آن «دولت می‌تواند سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل‌شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هر کدام به یک شرکت قابل واگذاری دیگر (تحصیل‌کننده) منتقل کرده و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد نسبت به واگذاری

شرکت تحصیل‌کننده اقدام نماید». همچنین در این ماده جدا کردن برخی از اموال (غیر ضرور) بنگاه نیز مجاز شمرده شده است؛ به این ترتیب همان‌طور که در قسمت بازسازی مالی نیز به آن اشاره شد، هیأت واگذاری مجاز است حسب شرایط بخشی از اموال بنگاه را واگذار کند.

۳-۳. نگاهی به چارچوب اصلاح ساختار بنگاه پیش از واگذاری در ایران

با توجه به اهمیت اصلاح ساختاری بنگاه‌های دولتی پیش از خصوصی‌سازی - همان‌طور که در قسمت قبلی مرور شد - این مهم از دید سیاست‌گذاران در ایران نیز دور نمانده و در مبانی قانونی و مقرراتی خصوصی‌سازی مورد امعان نظر قرار گرفته است. همچنین، مجموعه‌ای از اقدامات و فرآیندها نیز در مسیر اصلاح ساختار بنگاه‌ها (عمدتاً به وسیله و با مدیریت سازمان خصوصی‌سازی) به انجام می‌رسد. این بخش به طور کلی اقدامات انجام شده را شرح خواهد داد.

۳-۳-۱. اقدامات انجام شده و در دست انجام

با توجه به مبانی و ساختار مقرراتی که در زیربخش قبل مورد توجه قرار گرفت، در سازمان خصوصی‌سازی دفتری با نام «شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها» ذیل معاونت «شرکت‌ها و قیمت‌گذاری بنگاه‌ها» در حال فعالیت است که وظایف مرتبط به اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری را بر عهده دارد. پیشینه شکل‌گیری این دفتر به سال ۱۳۸۳ بر می‌گردد که نخست با عنوان «مدیریت امور شرکت‌ها» تأسیس شد، از سال ۱۳۸۹ به «دفتر امور شرکت‌ها و اصلاح ساختار بنگاه‌ها» تغییر نام یافت و در نهایت از سال ۱۳۹۴ با نام کنونی به انجام وظیفه می‌پردازد. در مجموعه وظایف این دفتر که در ۱۱ بند خلاصه شده است، گذشته از وظایف عمومی نظیر حضور در جلسات مجامع عمومی شرکت‌های در جریان واگذاری، بررسی صورت‌جلسات مجامع عمومی و هیأت مدیره شرکت‌های مصوب برای واگذاری و بررسی اوراق سهام و اسناد مالکیت بنگاه‌ها، این دفتر وظیفه دارد تا اطلاعات و مدارک مورد نیاز از شرکت‌های نیازمند اصلاح ساختار را مشخص ساخته و با جمع‌آوری این اطلاعات نسبت به تهیه و ارائه گزارش توجیهی (مطابق با مبانی مقرراتی)

برای اتخاذ تصمیمات لازم در مراجع مربوطه اقدام نماید. همچنین این دفتر درخواست شرکت‌های مادر تخصصی در ارتباط با انحلال، تجزیه یا تحصیل شرکت‌های در جریان واگذاری را بررسی نموده و گزارش‌های مورد نیاز را در مسیر مراحل اخذ تصمیمات مورد نیاز تهیه می‌نماید. در این زمینه اقداماتی چون بررسی آخرین وضعیت سهام شرکت‌ها (به طور خاص تعیین تکلیف سهام و کالته و ترجیحی)، بررسی جوانب مختلف مشارکت در افزایش سرمایه شرکت‌های سرمایه‌پذیر، بررسی مواردی چون تغییر اساسنامه و اخذ تسهیلات برای شرکت‌های در جریان واگذاری و بررسی درخواست‌های معطوف به نقل و انتقال، ترهین، توثیق و اجاره اموال و دارایی‌های ثابت شرکت‌های مشمول واگذاری نیز از جمله اقداماتی است که در این دفتر صورت می‌پذیرد.

در انجام این وظایف، در یک نگاه کلی، سازمان خصوصی‌سازی ظرفیت‌های قانونی موجود را به اطلاع شرکت‌های مادر تخصصی و بنگاه‌های مشمول واگذاری می‌رساند تا امکان بهره‌برداری از این ظرفیت‌ها جهت اصلاح ساختار بنگاه‌ها فراهم شود. آنگاه، درخواست‌های بنگاه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی برای دریافت بودجه اصلاح ساختار را دریافت و بررسی نموده و مراتب را در جلسات هیأت عامل سازمان و هیأت واگذاری طرح نموده و در صورت موافقت هماهنگی‌های لازم را با بخش مالی سازمان جهت دریافت و تخصیص بودجه مورد نیاز به انجام می‌رساند. اگرچه در فرآیندهای پیش‌بینی شده، اصلاحاتی چون تغییر در اساسنامه، افزایش سرمایه و بررسی درخواست انحلال، تجزیه یا تحصیل شرکت‌های در جریان واگذاری نیز به چشم می‌خورد، اما در عمل اصلاح ساختار به موضوع نیروی انسانی و تخصیص منابع مالی جهت ایجاد تغییر در ساختار نیروی انسانی شرکت‌ها محدود شده است.

در فرآیندهای معطوف به تغییر در اساسنامه و افزایش سرمایه، لازم است به عنوان گام نخست، فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری به شرکت‌های مادر تخصصی و یا وزارتخانه‌ها ارسال شود. در گام بعد درخواست اصلاح اساسنامه یا درخواست افزایش سرمایه از شرکت‌های مشمول واگذاری دریافت گردیده و پس از انجام اقداماتی نظیر بررسی تطبیقی اساسنامه موجود با تغییرات پیشنهادی، این درخواست‌ها به ترتیب در هیأت عامل و هیأت واگذاری مطرح شده و نتایج جهت

طرح و تصویب در مجامع عمومی شرکت‌ها به آن‌ها ابلاغ می‌گردد. این اصلاحات و تغییرات در سرمایه و اساسنامه شرکت‌ها، نیز راساً می‌تواند به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی به تصویب هیأت واگذاری برسد. در عمل، قرار داشتن بنگاه‌ها در شمول و در فرآیند واگذاری باعث می‌شود که در راستای بند (۳) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، به هیأت واگذاری اجازه داده شود تا در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی، در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها، اصلاحات لازم را انجام دهد.

در مورد بازسازی ساختاری که عمدتاً در حوزه اصلاح ساختار نیروی انسانی بنگاه‌ها است نیز فرآیندهای پیش‌بینی شده از این قرار است که در ابتدا شرکت مادر تخصصی مرتبط با شرکت‌های در جریان واگذاری درخواستی در خصوص بازسازی ساختاری شرکت همراه با گزارش توجیهی در اختیار سازمان خصوصی سازی قرار می‌دهد. این درخواست در سازمان خصوصی سازی، در انطباق با مفاد آیین‌نامه اجرایی نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها مورد بررسی قرار گرفته و نتایج این بررسی‌ها به هیأت عامل گزارش می‌شود. در صورت تأیید مراتب در هیأت عامل سازمان و موافقت با آن در جلسه هیأت واگذاری، مراتب به شرکت مادر تخصصی اعلام و همچنین با کسب مجوز از وزیر امور اقتصادی و دارایی تفاهم‌نامه‌ای برای بازسازی ساختاری بین سازمان و شرکت مادر تخصصی منعقد می‌گردد. در این فرآیند همچنین مسئولیت نظارت بر حسن اجرای تفاهم‌نامه بازسازی بر عهده سازمان خصوصی سازی قرار دارد.

موضوع قابل توجه در خصوص آنچه در عمل به جهت اصلاح ساختار روی می‌دهد آن است که گذشته از آنکه عمده فرآیند به اصلاح ساختار نیروی کار معطوف بوده و اصلاح ساختار نیروی کار نیز تنها به تعدیل نیروی کار (به شکل‌های مختلف نظیر بازنشستگی و بازخرید) ترجمه شده است، تعداد شرکت‌هایی که مشمول اصلاح ساختار بوده‌اند کم‌شمار بوده و بودجه تصویبی برای این امر اندک بوده که از همین میزان اندک نیز بخش قابل توجهی تخصیص نیافته است. ضمن آنکه در برخی موارد، مسائل اجتماعی باعث شده است که بودجه مصوب برای این امر تخصیص داده شده

و پرداخت گردد. در مدت زمان شش ساله بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۴، سالانه ۵۰ میلیارد تومان (در مجموع ۳۰۰ میلیارد تومان) برای اصلاح ساختار مصوب شده است که در مجموع ۱۳۶,۲ میلیارد تومان (۴۵,۴ درصد) از آن برای اصلاح ساختار تعداد محدودی از شرکت‌ها تخصیص یافته است.^{۱۱} در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷، مبلغ بودجه مصوب به ۳۶ میلیارد تومان در سال کاهش یافته و میزان تخصیص آن صفر بوده است. اما در سال ۱۳۹۸ از مجموع ۶۵ میلیارد تومان بودجه مصوب، ۳۹,۲ میلیارد تومان برای حل مسائل نیروی کار هیکواراک تخصیص یافته است.

چنان‌که از مجموعه وظایف، فرآیندها و نیز ساختار قانونی موجود می‌توان استنباط نمود، سازمان خصوصی سازی (دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها) نقشی منفعل را در اصلاح ساختار بنگاه‌ها برای خود قائل است. بدین معنی که آغاز فرآیندها عمدتاً از سوی مراکز و دستگاه‌های ذیربط دیگر بوده و در صورت وجود و وصول درخواست، اقدامات مورد نیاز توسط سازمان صورت خواهد پذیرفت. به عنوان نمونه، چنان‌که در ادامه بحث خواهد شد، اصلاح ساختار مالی بنگاه‌ها پیش از واگذاری یکی از انواع اصلاح ساختاری است که به طور معمول لازم است انجام گیرد. این اصلاح از جمله از طرقی چون افزایش سرمایه شرکت‌ها یا تعیین تکلیف بدهی‌ها و به‌روز نمودن بدهی‌های معوق (مثلاً از طریق تخصیص تسهیلات جدید) صورت می‌پذیرد. در چنین مسیری، همانگونه که از مبانی قانونی و وظایف مصرح در این زمینه بر می‌آید، آغاز اقدام از سوی شرکت‌های مادر تخصصی بوده و به جای آنکه سازمان مرجع تشخیص اولیه باشد، درخواست‌های موجود را بررسی و دنبال می‌نماید. این عارضه به علاوه در مورد اصلاح اساسنامه و سایر اصلاحاتی که بخشی از اصلاح ساختار بنگاه‌ها را شکل می‌دهند نیز صادق است. ضمن آنکه در عمل، اصلاح ساختار به تخصیص بودجه برای تعدیل نیروی انسانی بنگاه‌های متقاضی فرو کاسته شده و البته بودجه مصوب و به طریق اولی بودجه تخصیص داده شده ناچیز بوده و وافی به مقصود نیست.

با توجه به این میزان از عدم توجه به مرحله آماده‌سازی، با وجود اهمیت غیر قابل انکار آن، در ادامه، با استفاده از نظرات دریافت شده از خبرگان، به چرایی عدم اجرای مناسب مرحله آماده‌سازی خواهیم پرداخت.

۱۱- جالب توجه است که نام برخی از این شرکت‌ها در سال‌های مختلف تکرار شده است.

۳-۴. آسیب‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار برگرفته از تحلیل مضمون 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، مطابق با الگوی روش تحقیق این پژوهش و به منظور شناسایی ضعف‌های مقرراتی و اجرایی اصلاح ساختار در ایران، مصاحبه‌هایی از نوع نیمه‌ساختاریافته با ۹ نفر از خبرگان و مسئولان سازمان خصوصی‌سازی انجام گرفته است. علاوه بر کسب نظر در مورد تمامی مؤلفه‌های استخراج شده (به منظور اصلاح و بومی‌سازی مؤلفه‌های استخراج شده از مطالعات خارجی، که در فصل بعد به آن خواهیم پرداخت)، به منظور آسیب‌شناسی فرآیند اصلاح ساختار و آماده‌سازی، از ایشان سؤالاتی در مورد اشکالات فرآیند اصلاح ساختار از منظر اجرایی و قانونی پرسیده شد.

برای تحلیل مصاحبه‌های صورت گرفته و حصول نتایج قابل بهره‌برداری 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. متداول‌ترین روش برای تنظیم گزارشی در مورد یافته‌های تحلیل مضمون، توصیف و بحث درباره هر کدام از مضمون‌های فراگیر و استفاده از دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان برای کمک به توصیف مضمون‌ها برای خوانندگان است. ضرورتی ندارد که به همه کدهای تشکیل‌دهنده مضمون، به ویژه کدهای توصیفی اشاره کرد؛ بلکه باید بر آنهایی تمرکز کرد که آنچه یک مضمون را پوشش می‌دهد را به تصویر می‌کشند و آنهایی که به طور مؤثرتری سؤال پژوهش را نشانه می‌روند را مورد تأکید قرار می‌دهند. در واقع، هدف صرفاً مهیا کردن خلاصه توصیفی از محتوای مضمون نیست، بلکه ایجاد یک روایت است که به خواننده بگوید چگونه یافته‌ها بر موضوع پیش‌رو سایه افکنده است.^{۱۲}

نگارش تحلیل مضمون در این پژوهش را در ادامه با تکیه بر مضمون‌های فراگیر استخراج شده دنبال خواهیم نمود. 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

12- Braun, V., & Clarke, V. (2006)

آسیب‌شناسی این مرحله از فرآیند واگذاری، ارائه خواهد شد. به عبارت دیگر، زیرعنوان‌های زیر مهم‌ترین آسیب‌های قانونی و اجرایی حاصل از بررسی‌های انجام شده و مبتنی بر تحلیل مضمون مصاحبه‌های انجام شده با صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران این حوزه است.

۱-۴-۳. عدم اشراف و عدم اجماع نظر 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 دیدگاهی که در سال‌های گذشته بر سازمان و فرآیند واگذاری حاکم بوده است، این بود 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 را مشروط واگذار کنند - که تحت عنوان واگذاری تعهدی هم از آن نوع واگذاری یاد می‌شود.^{۱۳} 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 است. از این رو تقریباً هیچگاه - علی‌رغم وجود قانون و آیین‌نامه - اصلاح ساختاری در چارچوب ماده (۱۹) و دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها، اجرا نشد. در نقطه مقابل این دیدگاه 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!^{۱۴}

هیچ یک از این اظهارنظرها البته قابلیت رد یا تأیید ندارد. عبارتی در مورد میزان درستی یا نادرستی هیچ یک به طور مطلق نمی‌توان نظر قطعی صادر کرد. چرا که هیچ یک بر مبنای یک بررسی علمی خاص شرکت انجام نشده است. پیش از همه نیاز داریم با اتکای به تجربیات خصوصی سازی در جهان و

۱۳ - مفتوح، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۳۰

۱۴ - خانی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۵

ایران، به یک چارچوب مشخصی از اقدامات اصلاحی پیش از واگذاری دست پیدا کنیم 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 برمی‌گردد. مطمئناً اگر این رویکرد 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 شرکت‌هاست) 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 تخصصی و فنی بودن ماجرا توجه کافی نداشته است.

همانطور که از فصل مرور تجربیات کشورها دریافت می‌شود، مهمترین اقداماتی که می‌تواند ذیل مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها جای گیرد، شامل موارد زیر است:

- شرکتی‌سازی
- 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

با وجود این 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.^{۱۵} 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 این عدم اجماع به میزان انجام اقدامات اصلاحی مورد نیاز در شرکت‌ها برمی‌گردد. این ابهام هم، مسئله‌ای نیست که بتوان برای آن قاعده‌ای تعریف و از پیش در مورد هر شرکت تعیین کرد. همانطور که قبلاً هم به آن اشاره شد، حدود پیشروی دولت در انجام اقدامات اصلاحی در هر شرکت مشخص نیست. این موضوع پیش از تهیه گزارش کارشناسی نباید محل بحث باشد. اساساً این که این موضوع محل عدم اجماع قرار می‌گیرد به این دلیل است که یک گزارش کارشناسی و همه جانبه از هر شرکت در دسترس نیست و پیش از این نگاه درستی به اقدامات اصلاحی پیش از واگذاری وجود ندارد و چارچوب درستی برای آن تعریف نشده است (در ادامه به این مسئله خواهیم پرداخت).

۲-۴-۳. اصالت 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 چشم‌ورت نگاه نکرده است، اولویت را بر واگذاری قرار داده است و همواره برای عدم الزام قانونی آن راه‌دررو 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 اصلاح ساختار شرکت‌ها منوط به این پیش شرط است که «شرایط واگذاری بنگاه فراهم نباشد» اما مشخص نشده است که منظور

۱۵- 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.

از فراهم نبودن شرایط چیست و این «شرایط» دقیقاً چه مواردی را شامل می‌شود. این در حالی است که بررسی لزوم اجرای اقدامات اصلاحی باید مورد به مورد بررسی شود و منوط به هیچ پیش شرطی نباشد. یک شرکت می‌تواند قابلیت فروش داشته باشد (مشتری داشته باشد) اما نیاز باشد که یک یا چند مورد از اقدامات اصلاحی در مورد آن اجرا شود.

به همین دلیل است که بسیاری از شرکت‌هایی که واگذار شدند، مشکلات ساختاری داشتند و بنابراین نیاز به اصلاح ساختار داشتند - ولی با همان شرایط، وقتی که عرضه شدند خریدار خصوصی شرکت را خریداری کرد. تکلیفی که این ماده برای سازمان خصوصی‌سازی تعیین کرده شرطی دارد: حتماً شرکتی که قرار است بازسازی ساختاری شود، باید غیر قابل 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 «غیر قابل واگذاری» بودن بنگاه در دستورالعمل اصلاح ساختار است. یعنی ابتدا تکلیف شود که سازمان خصوصی‌سازی (سازمان‌هایی متخصص در قالب برون سپاری) شرایط آماده‌سازی و اصلاح ساختار هر شرکتی را پیش از عرضه و آگهی بررسی کند.^{۱۶}

همانطور که پیش از این هم به آن اشاره شد، این دیدگاه مسلط در قوانین و مقررات باید اصلاح شود. دیدگاهی که بر قانون و دستورالعمل حاکم است، این است که در موارد استثناء اصلاح ساختار باید انجام شود و حالت عمومی این است که شرکت بدون بررسی اصلاحی عرضه شود. در صورتی که این دیدگاه باید برعکس شود؛ اتفاقاً عمومیت باید اصلاح ساختار باشد و در موارد استثنا بدون اصلاح ساختار واگذاری صورت گیرد. و در کل باید فرآیند بر این مبنا باشد که عموم شرکت‌های مشمول نیاز به اصلاح ساختار دارند مگر در مواقع خاص.^{۱۷ و ۱۸}

۱۶- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۱۷- یکی دیگر از موارد ماده (۱) دستورالعمل، که اصلاح ساختار را در شرایط لازم، از حالت الزام به اختیار تغییر می‌دهد تأکید بر «حفظ و صیانت از نیروی انسانی شاغل در موارد ضروری» در قانون است. جدای از تناقض این محدودیت با منطق اصلاح ساختار، لفظ ضروری بودن مشخص نیست که به چه معناست و در چه شرایطی صادق است. موارد ضروری شاید از این رو در دستورالعمل آمده است که دست سازمان را در مواردی که تبعات تعدیل نیروی انسانی بالاست (مانند شهرهای تک‌صنعتی یا در شرایطی که بودجه‌ای تخصیص نیافته است) برای عدم بازسازی نیروی کار باز بگذارد. اما همزمان می‌تواند شرایطی را فراهم کند که دولت غالب موارد را ضروری تفسیر کرده و به تعدیل نیروی کار اقدام نکند و همزمان برای خریدار هم امتیازی (برای مثال در قالب تخفیف قیمتی) در نظر نگیرد.

۱۸- 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) را سخت‌تر هم کرده است: گفته شده که شرایط واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با اصلاح ساختار، بنگاه قابل واگذاری شود. این شرط، شرط بسیار سنگینی است^{۱۹}؛ 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 شرکت را تحت اقدامات بازسازی ساختاری قرار داد، قطعاً بعد از آن شرکت قابل واگذاری می‌شود، یعنی اگر عرضه شود فروخته می‌شود؟ این ایراد دیگری است که بر ماده (۱۹) قانون و ماده (۱) دستورالعمل وارد است و باید اصلاح شود تا اصلاحات ساختاری قابلیت اجرا پیدا کند.^{۲۰ و ۲۱}

۳-۴-۳. زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری

یکی از اشکالات قانونی در سایه الزام به واگذاری، تعیین ضرب‌الاجل زمانی برای واگذاری است^{۲۲ و ۲۳} که باعث می‌شود متولی امر برای رسیدن به اهداف تعیین شده برای واگذاری‌ها، تن به اصلاحات

۱۹- باید به این نکته نیز توجه داشت که هیچ اطمینانی وجود ندارد که عدم استقبال بخش غیردولتی برای خرید شرکت لزوماً به مسائل سطح شرکتی 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 بپردازند. بنابراین اصلاحات سطح صنعت و سطح بازار نیز در خصوصی‌سازی باید مورد توجه قرار گیرد که در این زمینه هم سازمان خصوصی‌سازی تخصص کافی برای شناسایی و ردگیری را ندارد.

۲۰- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۲۱- در اصلاحیه پیشنهادی قانون (نسخه جمع‌بندی 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».

۲۲- تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳)- «تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های 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 واگذاری‌ها خاتمه یابد.»

۲۳- فاطمی و افصلی، ۱۴۰۰

ساختاری و آماده‌سازی‌های زمان بر ندهد.

مطابق با این الزام^{۲۴}، هیچ برنامه زمان‌بندی هم برای واگذاری وجود ندارد. طبق قانون، وقتی فهرست شرکت‌های مشمول در ابتدای سال توسط هیئت واگذاری تصویب می‌شود، مفهوم آن این است که تمام شرکت‌های فهرست باید در همان سال واگذار شوند - که لزوماً ممکن است این اتفاق نیافتد و شرکتی برای سال‌ها در فهرست باقی بماند. هیئت واگذاری برنامه زمان‌بندی برای واگذاری ارائه نمی‌دهد؛ یعنی گفته نمی‌شود - 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 نمی‌داند که این روند واگذاری قرار است چند سال به طول انجامد؛ بنابراین احتمال دارد در یکی از نوبت‌های مزایده، خریدار برنده در مزایده شرکت کند و برنده شود یا ممکن است این اتفاق نیافتد و برای چند سال شرکت در فهرست باقی بماند و واگذار نشود.^{۲۵} این در حالی است که اگر از ابتدا یک برنامه زمان‌بندی مناسب وجود داشت، این امکان فراهم بود در همان مدت که شرکت در فهرست باقی مانده است، آماده‌سازی‌ها و اصلاحات ساختاری لازم در شرکت انجام شود.

این محدودیت زمانی برای واگذاری خود را در مدت زمان مجاز برای اصلاح ساختار در قانون و دستورالعمل هم نشان داده است و مقرر شده که حداکثر ظرف یک سال اصلاح ساختار انجام شود (هر چند که در ادامه گفته است که در موارد خاص، اگر دوره بازسازی طولانی شد، به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تأیید هیئت واگذاری، زمان اصلاح ساختار به مدت یک سال قابل تمدید است). البته این مهلت زمانی شاید با توجه به جلوگیری از وقت‌کشی به بهانه اصلاح ساختار وضع شده است؛^{۲۶} اما در هر صورت این نقد از جانب برخی کارشناسان وجود دارد که ممکن است اجرای یک سری از موارد اصلاح ساختار تا حصول نتیجه در مورد برخی شرکت‌های خاص، در حدود یک سال امکان‌پذیر نباشند. بر این مبنا استفاده از شرط «یک بازه زمانی معقول» مناسب‌تر باشد. اگر گزارش کارشناسی

۲۴- یکی از دیگر از عوامل فشار بر سازمان برای واگذاری که در عنوان «دید درآمدي به واگذاری» هم به آن اشاره شده است، تعیین مقدار هدف برای واگذاری‌ها در قوانین بودجه است که طبیعتاً به سازمان برای انجام هر چه سریع‌تر واگذاری برای تحقق اهداف بودجه‌ای فشار وارد می‌کند.

۲۵- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۲۶- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

از مشاوران دارای صلاحیت بیرونی (مانند مؤسسات تأمین سرمایه) - که تعارض منافع کارشناسان داخلی بنگاه (متمايل به عدم واگذاری شرکت) و کارشناسان سازمان خصوصی سازی (مجبور به واگذاری شرکت) را حل می کنند- تهیه شود، بازه زمانی معقول - هر چند بیش از یک سال - می تواند قابل اعتماد باشد و بنابراین اساساً تعیین مدت زمان در این ماده مناسب نمی باشد.

۴-۳. نگاه درآمدي به واگذاری‌ها

در شروع واگذاری‌ها از پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، با مرور برنامه‌های بالادستی نگاه غالب در آمدی بعنوان انگیزه اصلی واگذاری‌ها به چشم می خورد. در قوانین برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی کشور که قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در دستور کار دولت قرار داشت، به طور دقیق به هزینه کرد منابع حاصل از واگذاری اشاره مستقیم نشده و برای آن برنامه‌ریزی نشده بود و همین مسئله موجب شد این منابع مستقیم به خزانه واریز و برای مصارف جاری دولت هزینه شوند. این نگاه در برنامه سوم تلطیف می شود؛ در این برنامه در خصوص منابع حاصل از واگذاری‌ها به طور صریح تری برنامه‌ریزی شده بود. مطابق ماده (۱۹) برنامه سوم، درآمدهای ناشی از فروش سهام شرکت‌ها، فروش دارایی‌ها و اجاره شرکت‌ها در دوره مالی مورد نظر پس از واریز به خزانه به صورت زیر باید هزینه می شد:

- ۵۰ درصد با اولویت پرداخت بدهی شرکت قابل فروش به منظور اصلاح ساختار شرکت‌های در حال فروش و بهسازی و آماده‌سازی شرکت‌ها برای فروش و توسعه صنعتی به حساب شرکت‌های مادر ذی ربط؛
- ۴۸ درصد برای تقویت خزانه کشور؛
- ۲ درصد برای هزینه‌های بسیج.

بر این اساس، نیمی از درآمدهای حاصل از واگذاری، جهت پرداخت بدهی‌های شرکت‌های دولتی، اصلاح ساختار و توسعه صنعتی و نیم دیگر، جهت رفع کسری بودجه و تقویت منابع مالی دولت باید هزینه می شد. در برنامه چهارم توسعه که در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید، درآمدهای حاصل از

واگذاری با حساسیت بیشتری مورد توجه قرار گرفت.^{۲۷} مطابق ماده (۸) برنامه چهارم توسعه، «وجوه حاصل از فروش سهام دولتی باید در حساب خاصی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نام خزانه‌داری کل کشور متمرکز و به شرح زیر اختصاص و به حساب‌های مربوط منتقل می‌گردید:

- معادل ۲۰ درصد به عنوان علی‌الحساب مالیات بر عملکرد شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط یا شرکت‌های تحت پوشش آن‌ها (حساب درآمد عمومی آن‌ها)؛

- معادل ۱۰ درصد به عنوان علی‌الحساب سود سهم دولت در شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط (حساب درآمد عمومی کشور)؛

- معادل ۷۰ درصد به حساب شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط برای موارد ذیل:

الف- پرداخت دیون شرکت مادر تخصصی به دولت (مؤسسات دولتی، وزارتخانه‌ها و خزانه‌داری کل کشور)؛

ب- آماده‌سازی، بهسازی و اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی برای واگذاری؛

ج- کمک به هزینه‌های تعدیل نیروی انسانی و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای (مهارتی) کارکنان شرکت‌های قابل واگذاری؛

د- کمک به توانمندسازی‌های بخش خصوصی و تعاونی در فعالیتهای اقتصادی در قالب بودجه‌های سنواتی؛

ه- تکمیل طرح‌های نیمه تمام و سرمایه‌گذاری در چارچوب بودجه مصوب.

به عبارتی در برنامه چهارم نسبت به برنامه سوم، سهم شرکت مادر تخصصی از ۵۰ درصد به ۷۰ درصد افزایش یافت. در سال ۱۳۸۴ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ابلاغ می‌شود. در این سیاست‌ها آمده که «وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

- ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی؛

- اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی؛

- ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته؛
 - اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته؛
 - مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته؛
 - تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.»
 - بعد از ابلاغ سیاست‌ها و با تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، مطابق با (۲۹) مقرر می‌شود «وجوه 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:
 - ایجاد خوداتکائی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی؛
 - اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون؛
 - ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته؛
 - اعطاء تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی 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؛
 - مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته؛
 - تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون؛
 - ایفاء وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر؛
 - بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری.»
- هر چند نگاه درآمدي و تعريف درآمد حاصل از واگذاری‌ها برای هزینه‌های جاری کم‌کم در

برنامه‌های توسعه و بعد در سیاست‌های کلی و قانون مرتبط با آن کمرنگ‌تر شد^{۲۸}، 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، در قوانین بودجه سنواتی قابل تغییر خواهد بود.^{۲۹}

همانطور که اشاره شد یکی از موارد هزینه‌کرد وجوه حاصل از واگذاری در برنامه‌های توسعه و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری است. اما با وجود 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 نمی‌شد.^{۳۰ و ۳۱} عدم تخصیص اعتبار از سازمان برنامه در مصاحبه با کارشناسان و مسئولین سازمان خصوصی‌سازی (با درجات مختلفی از اهمیت) یکی از دلایل عدم انجام اصلاح ساختار و پرداخت درست به مرحله آماده‌سازی شرکت‌های مشمول واگذاری ذکر شده است.^{۳۲}

علاوه بر آنکه قوانین بودجه به عدم لزوم رعایت ماده (۲۹) اشاره و مبالغ ناچیز اعتبار برای انجام هزینه‌های آماده‌سازی نیز تخصیص نیافته، عددی در قانون بودجه به عنوان تکلیف از محل واگذاری‌ها تعیین شده است که طبیعتاً سازمان خود را مکلف می‌داند حداقل همان رقم را به خزانه واریز کند و این موجبات فشار به سازمان را فراهم می‌کند. نتیجه این فشار را در رفتار سازمان در واگذاری‌ها و قواعد وضع شده برای اصلاح ساختار و اجرای آن هم می‌توان مشاهده کرد. برای مثال روش مزایده - که در واگذاری‌ها در بازه ۱۳۸۰-۱۳۹۹، بیش از ۳۳ درصد از ارزش کل واگذاری‌ها را

۲۸- هر چند به خود این موارد تخصیص وجوه حاصل از واگذاری در قانون و سیاست‌ها نیز انتقادات بسیاری وارد است.

۲۹- فاطمی و افشلی، ۱۴۰۰

۳۰- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۳۱- به گفته آقای سیف‌تبار، مدیر کل پیشین دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها، برای حل این مشکل، پیشنهادهای از طرف دفتر شرکت‌ها ارائه و در مورد آن هماهنگی‌هایی هم با سازمان برنامه-بودجه انجام شد. پیشنهاد ارائه شده این بود که درصدی از مبالغ حاصل از واگذاری‌ها را به سازمان در قالب بودجه سرمایه‌ای برای اصلاح ساختار تخصیص دهند. در حال حاضر، شرکت‌های دولتی دو نوع بودجه دارند: یک بودجه جاری و یک بودجه سرمایه‌ای. پیشنهاد دفتر شرکت‌ها این بود که با سازمان برنامه هماهنگی صورت گیرد تا بخشی از وجوه حاصل از واگذاری - شاید یک درصد- در بخش بودجه سرمایه‌ای سازمان آورده شود. در بودجه‌های سرمایه‌ای سازمان یک منابع و یک مصارف وجود دارد؛ که منابع آن ذخیره، استهلاک و تسهیلات است که از بودجه عمومی دولت و خزانه تأمین می‌شود. این منابع داخلی سازمان است و مصارف هم همین هزینه‌های اصلاح ساختار خواهد بود. (سیف‌تبار، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۱۴)

۳۲- سیف‌تبار، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۱۴

به خود اختصاص داده است^{۳۳} - یکی از روش‌های اصلی واگذاری در سازمان است و مبنای آن پیشنهاد بالاترین قیمت است که این نشان از اهمیت نگاه در آمدی در تصمیمات مربوط به نحوه فروش دارد.^{۳۴} مسئله دیگر این است که این غلبه نگاه در آمدی، در قانون نویسی، مصوبات موردی هیئت واگذاری^{۳۵} و اجرای اصلاحات ساختاری نیز کاملاً مشهود بوده است. شاید ایراد اساسی هم که بتوان به دستورالعمل نحوه اصلاح ساختار بنگاه‌ها وارد کرد در همین باره و در قالب تبصره «۱» 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 نماید.» این یک شرط بسیار سختی است که در این تبصره تکلیف شده است و هیچ مجری‌ای نمی‌تواند زیر بار آن برود و تضمین کند که برای مثال اگر A ریال برای بازسازی ساختاری شرکتی صرف شد حتماً بعد از بازسازی، سازمان خواهد توانست شرکت را به قیمت ارزش فعلی آن بعلاوه A ریال واگذار کند. اساساً بسیاری از این اصلاح ساختارها ممکن است در آینده تبدیل به ریال نشوند.^{۳۶} گاهی با اصلاحات ساختاری صرفاً شرایط واگذاری تسهیل می‌شود و امکان جذب مشتریان بالقوه را افزایش می‌یابد و این لزوماً قیمت بنگاه را بالاتر نمی‌برد. هر مجری اگر بتواند حتی از شروط پیش گفته در ماده (۱) عبور کند، وقتی به این تبصره

۳۳- بیش از ۹۱۰ میلیارد ریال از ۲,۷۴۳ میلیارد ریال کل ارزش واگذاری‌ها در بازه ۱۳۸۰-۱۳۹۹. (منبع: تارنمای سازمان خصوصی سازی)

۳۴- یکی دیگر از نمونه‌های غلبه دید در آمدی و واگذاری شرکت به هر قیمتی، فروش و کالتی است. مسلماً هیچ توجیهی نمی‌تواند مانع از این باشد که مجموعه مجدداً ارزش گذاری و آماده سازی شرکت مورد بررسی مجدد قرار گیرد. ۳۵- برای مثال مصوبه جلسه ۳۱۱ هیئت واگذاری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۸: «۱- موضوع «اصلاح ساختار تعدادی از شرکت‌های مشمول واگذاری در سال ۱۳۹۴» مطرح و پس از بحث و بررسی با توجه به مواد (۱۶) و (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه‌های 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، تبدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاه‌ها برای واگذاری، با پرداخت مبلغ مذکور به شرکت‌های مندرج در لیست پیوست موافقت و مقرر شد:

الف- در صورت فروش سهام شرکت‌های 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 شرکت‌ها، مبالغ تخصیص یافته بابت اصلاح ساختار عیناً به قیمت پایه سهام مصوب شرکت‌های فوق اضافه شود.»

۳۶- برای مثال شواهد لوپز-دی سیلانز (۱۹۹۷) از خصوصی سازی‌های صورت گرفته در بازه ۱۹۸۳-۱۹۹۲ در مکزیک، نقش بزرگ 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 سرمایه گذاری یا بهبود کارایی هم خصوصی سازی را کند می‌کند، که به نوبه خود، قیمت را بیشتر کاهش می‌دهد. علاوه بر این، تأخیر در خصوصی سازی هزینه‌های قابل توجهی دارد، به‌ویژه زمانی که یارانه‌های پرداختی به شرکت‌های دولتی با سرعت بیشتری از عواید خصوصی سازی افزایش یابد.

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 نماید.

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؛ به این مسئله خواهیم پرداخت که 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 زیست‌ناپذیری آنها را در نظر بگیرد. شاید زمانی که این تبصره از دستورالعمل نگاشته شد، تنها جنبه‌ای از داستان دیده شد؛ از اینکه مدیریت شرکت تحت عنوان بازسازی ساختاری بودجه هنگفتی دریافت کنند و در نهایت هم هیچ بازدهی برای دولت نداشته باشد. عبارتی متن این تبصره را تنها با این دید نگاشتند که از آن فساد احتمالی که ممکن است در بازسازی ساختاری ایجاد شود جلوگیری کنند؛ اما به این جنبه توجه نشد که یک چنین شرطی باعث می‌شود که اساساً بازسازی ساختاری در اجرای ماده (۱۹) انجام نشود.^{۳۷} البته این توجیه هم نمی‌تواند توجیه مناسبی باشد، چرا که اساساً هر برنامه اصلاح ساختاری باید توجیه فنی و اقتصادی داشته باشد که توسط کارشناسان خبره مورد بررسی قرار گیرد؛ این تدبیر مسلمان‌زمینه‌های 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 خواهیم پرداخت). خلاصه آنکه این تبصره یا باید حذف شود یا باید به نحوی نگاشته شود که مانع اجرایی برای اصلاح ساختاری ایجاد نکند.^{۳۸}

۵-۴-۳. ساختار تقسیم وظایف

یکی از دلایلی که برای ناکارایی مرحله اصلاح ساختار ذکر می‌شود، ناکارایی ساختار تنظیم شده برای انجام اقدامات اصلاحی است. گاهی مسئولین سازمان تقصیر عدم اصلاحات ساختاری را از سر

۳۷- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۳۸- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

خود باز می‌کنند و معتقدند بخش قابل توجهی از این عدم انجام اصلاحات ساختاری به وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی برمی‌گردد که شرکت زیرمجموعه آن‌ها بوده و شاید بار اصلی آماده‌سازی هم بر دوش آنها است.^{۳۹} البته پذیرفته شده است که در نهایت اجرای برنامه اصلاح ساختار و آماده‌سازی به عهده مدیریت بنگاه و دستگاه مادر تخصصی است، اما گاهی در اظهارنظرها مشاهده شده است که حتی انتظار شروع فرآیند و پیشنهاد اصلاح ساختار از بنگاه و دستگاه مادر تخصصی می‌رود، حال آنکه منافعی از آماده‌سازی شرکت زیرمجموعه خود کسب نمی‌کنند و طبیعتاً انتظار نمی‌رود برنامه‌ریزی بهینه‌ای هم در این جهت انجام دهند؛ حتی در صورتی هم که آنها برنامه‌ای پیشنهاد دهند، سازمان خصوصی‌سازی به عنوان متولی واگذاری‌ها و وزارت اقتصاد به عنوان دارنده حقوق مالکانه بنگاه در دوره واگذاری، باید یک ارزیابی از برنامه پیشنهادی داشته باشند تا نسبت به تخصیص بودجه یا مجوز فروش دارایی‌های مازاد تصمیم‌گیری کند.^{۴۰}

از این جهت، تقسیم مناسب وظایف، در فرآیند آماده‌سازی بنگاه برای واگذاری، یکی از مهمترین ابعاد آماده‌سازی است؛ که در زیر به آسیب‌های مرتبط با آن در کشور پرداخته می‌شود:

درهم‌ریختگی قوانین و مقررات. در ارتباط با مسئول اقدامات اصلاحی در مراحل مختلف، یک در هم ریختگی و عدم تمرکز در قانون و مقررات مشاهده می‌شود. در قانون، مستقیماً، یا وزارت اقتصاد، 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 هیئت واگذاری قرار داده است. ساختار قانونی اصلاح ساختار از همین نقطه شروع دارای یک اشکال شکلی است؛ چراکه هیئت واگذاری، که نه یک نهاد اجرایی بلکه یک نهاد تصمیم‌گیرنده است را مسئول این نوع از اصلاح ساختار قرار داده است. در هر صورت

۳۹- ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

۴۰- در مورد تعدیل نیروی کار در چند شرکت، که تنها اقدام اصلاحی صورت گرفته در این سال‌ها بوده است، هیچ حسابرسی‌ای صورت نمی‌گیرد و تنها به گزارشات و درخواست‌های مدیریت شرکت اکتفا می‌شود. توجهی که برای این کار ذکر می‌شود این است که چون تعدیلات صورت گرفته تنها بر مبنای توافق است، حسابرسی و بررسی سازمان هم چندان اهمیت ندارد. (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱)

قانون هیئت واگذاری را مکلف کرده است و سازمان خصوصی‌سازی به عنوان بازوی اجرایی هیئت واگذاری نیابتاً این اصلاح ساختار را انجام می‌دهد. در حالی که از همان ابتدا باید -برای مثال- سازمان خصوصی‌سازی^{۴۱} را بعنوان یک نهاد اجرایی مکلف می‌کرد.^{۴۲} در پیشنهاد اصلاحی این قانون نیز (پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی - ۱۴۰۰/۰۹/۰۱) خود شرکت دولتی مشمول واگذاری مکلف شده است کلیه کارکنان را پیش از واگذاری در برابر بیکاری بیمه نماید، 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 نماید.

مطابق با بند «ب» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی ملکف به انجام آنچه که قانون‌گذار بازسازی ساختاری در نظر گرفته، شده است. عبارتی در قانون فعلی، در یک ماده اصلاحات نیروی انسانی بعهد هیئت واگذاری و در ماده دیگر باقی اشکال اصلاحات ساختاری به عهده وزارت اقتصاد 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 (ماده (۱۹)) تصمیم‌گیری در مورد تجزیه به عهده هیئت 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 را بعنوان خروجی مطالعه بازسازی ساختاری سازمان خصوصی‌سازی در نظر گرفته است.

۴۱- در ساختار درونی سازمان خصوصی‌سازی هم، «دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌ها» امور مرتبط با آماده‌سازی و بازسازی ساختاری شرکت‌ها را پیگیری می‌کند.

۴۲- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

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 است شرایط واگذاری شرکت‌های مشمول بند «الف» ماده (۲۰) در بورس را فراهم کند؛ همچنین وزارت اقتصاد مجاز شده است طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را تبدیل به شرکت کند.

این درهم‌ریختگی در مسئولیت در شرایطی است که هر یک از این اقدامات به نوعی ذیل عنوان کلی آماده‌سازی 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. 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 ترسناک و 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^{۴۳} و چه تحصیل^{۴۴} (برای مثال خرید یک اپلیکیشن توسط فیسبوک) عمدتاً از طریق یک نهاد واسط مانند شرکت‌های M&A^{۴۵} اتفاق می‌افتد. این نهاد وظیفه آسان‌سازی معامله، نزدیک کردن اطلاعات، توسعه اطلاعات به طرفین معامله و استخراج وضعیت موضوع معامله را بر عهده دارد.

اینگونه مؤسسات M&A یک چک لیست دارند که به آن ارزیابی بایسته^{۴۶} می‌گویند. در طی بررسی این مؤسسات، دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت فهرست می‌شوند؛ ادعاها روی اموال و دارایی‌ها به دقت بررسی می‌شود؛ تمامی نکات در مورد عملکرد زیربهمینه و هزینه‌های جذب نشده یادداشت می‌شود؛

43- Merging

44- Acquisition

45- Merger and Acquisition Firms

46- Due Diligence

و به این ترتیب تمام دارایی‌ها، بدهی‌ها، قیمت تمام شده، استهلاک، ضایعات، رانت‌ها، ظرفیت‌ها را ثبت می‌کنند و قضاوت منصفانه‌ای در مورد ارزش آن‌ها صورت می‌دهند. این مؤسسات در ارزیابی ارزش دارایی‌های شرکت‌ها، ترکیبی از بازدهی و ارزش دارایی را ملاک عمل قرار می‌دهد؛ زنده بودن شرکت را در محاسبات خود لحاظ می‌کنند و به گونه‌ای عمل می‌کنند که نظر خریدار و فروشنده را به یکدیگر نزدیک کنند. در نهایت این گزارش است که تعیین می‌کند چه اقداماتی باید توسط فروشنده (دولت) تعیین تکلیف شود. بانک‌های سرمایه‌گذاری^{۴۷} 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 که انتظار نمی‌رود یک سازمان دولتی (مانند سازمان خصوصی‌سازی) بتواند از عهده آن برآید. این اجماع نسبی در بین کارشناسان و مسئولین امر وجود دارد که ظرفیت بالفعل و بالقوه سازمان با الزامات بررسی‌های مورد نیاز برای اصلاحات ساختار فاصله بسیار زیادی دارد. در سازمان، متولی این امر دفتر امور شرکت‌ها است که سرجمع ۵-۶ نفر پرسنل -با همه وظایف محوله- دارد و این امکان وجود ندارد که کسانی به کار گرفته شوند که همزمان تخصص نساجی، کشت و صنعت، پتروشیمی و غیره داشته باشند. علاوه بر تخصص، ظرفیت اجرایی مناسب هم وجود ندارد. برای مثال در زمینه تعیین تکلیف تضامین و بدهی‌های بنگاه قبل از واگذاری، سازمان نمی‌تواند در مورد تمامی بنگاه‌های مشمول واگذاری، به تمامی حساب‌های بانکی، بدهی‌ها و تضامین آنها، یک‌به‌یک ورود کند؛ اینکه به همه شرکت‌های مشمول واگذاری گفته شود که ریز تسهیلات خود را اعلام کنند و به مادر تخصصی‌ها گفته شود تضمین تسهیلات را جایگزین یا باقیمانده وام‌ها را تسویه کنند (علاوه بر آنکه لزوماً همه تسهیلات بانکی نیست یا ممکن است که تضامین آن‌ها سپرده حسن انجام کار باشد و سازمان اصلاً از آن اطلاع نداشته باشد). بنابراین تخصص و نیروی متناسب در سازمان برای ورود به تعیین تکلیف تمام تسهیلات تمام شرکت‌های مشمول، وجود ندارد.^{۴۸}

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؛ فضای بدبینی حاکم در روابط این دو نهاد به صورتی است که 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 غیر ذی نفع تهیه شود، این بدبینی وجود نخواهد داشت. بنابراین، به طور قطع نیاز است که برای بررسی کارشناسی و تهیه برنامه اصلاح ساختار برون سپاری انجام شود.

در کشور ما اما، سازمان‌های M&A وجود ندارد. البته مشابه بانک‌های سرمایه گذاری، می‌توان به مؤسسات تأمین سرمایه اشاره کرد. این مؤسسات نیز نسبتاً خوب هستند و می‌توانند در نقش یک نهاد واسطه ظاهر شوند. 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 هیئت 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 (غیر ضروری 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، اما تاکنون به این مؤسسات و جاهت و اهلیت قانونی نداده‌ایم تا بتوانند نقش آفرینی کنند. علاوه بر اینکه از آنها برای تهیه گزارش‌های کارشناسی در خصوص اصلاح ساختار کمک نگرفته‌ایم، در فرآیند قیمت گذاری هم، نظر یک کارشناس رسمی دادگستری کشور را بر نظر تیم کارشناسی مؤسسات تأمین سرمایه - که ترکیبی از متخصصین در رشته‌های مختلف هستند - ارجح دانسته‌ایم. یکی از ضروری‌ترین اصلاحات در قوانین و مقررات همین است که حداقل

در تهیه یک گزارش کامل از وضعیت بنگاه مشمول واگذاری، به نقش این مؤسسات و جاهت قانونی ببخشیم تا اولاً، متولی خصوصی سازی مجبور باشد که در گام اول واگذاری هر شرکت به آنها مراجعه کند و ثانیاً سایر نهادهای دولتی و حاکمیتی نظرات آنها را به رسمیت بشناسند.

همانطور که پیشتر اشاره شد، یکی از دلایل عدم اجماع در موضوع اصلاحات ساختاری و پراکندگی نظرات در این حیطه، مسئله میزان اصلاحات ضروری بر گردن دولت است. هر دفاع و هر انتقادی که در مورد قصور دولت در فرآیند واگذاری مطرح می‌شود را، چون بر مبنای یک گزارش کارشناسی دقیق و همه‌جانبه از بنگاه مورد معامله نیست، قابلیت رد یا تأیید ندارد.^{۴۹} در نبود این گزارشات است که برآیند احساسات عمومی این می‌شود که سازمان خصوصی سازی به نیابت از مردم و بعنوان بازوی اجرایی وزارت اقتصاد، بنگاهی را به ثمن بخش فروخته است و همزمان بخش خصوصی مدعی است که ارزش گذاری بنگاه بیش از مقدار واقعی است؛ از یک طرف مسئولین ملی و محلی مدعی کم ارزش گذاری یا نادیده گرفتن بخشی از دارایی‌های بنگاه هستند و از طرف دیگر خریدار مدعی بدهی‌های احصا شده جدید در شرکت است؛ و در کنار همه این‌ها، منتقدان و کارشناسان معتقدند که اصلاحات ساختاری در مورد شرکت ضروری بوده اما انجام نشده است. اگر یک گزارش کارشناسی دقیق از تمام ابعاد شرکت پیش از واگذاری آن تهیه شود، آنگاه می‌توان در مورد هر یک از اظهارنظرهای فوق قضاوت کرد.

بنابر این بخش زیادی از سردرگمی در زمینه آماده‌سازی بنگاه‌ها به این دلیل است که مقدمات کار فراهم نشده است. یکی از بزرگترین خلأها هم در این زمینه کمبود نهادسازی‌های لازم است. اگر چنین رسمیت بخشی به نهادهای مشابه واسطه‌گر، مطابق با تجربیات جهانی صورت می‌پذیرفت، آرام آرام خود آن‌ها دانش لازم را کسب می‌کردند و با آزمون و خطا، مسیر آینده را اصلاح و هموار می‌کردند. هر چند دیر، امروز باید به گزارشگری آن‌ها و جاهت و رسمیت بخشید. البته جزئیات فنی فعالیت این مؤسسات، اصلاً متوقف به قانون نیست و نمی‌شود در قانون این‌ها را تبیین کرد. ظرفیت قانون این است که تنها این مؤسسات تأمین سرمایه را به رسمیت بشناسد.^{۵۰}

۴۹- خانی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۵

۵۰- خانی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۱۰/۱۵

بنابراین، تمامی اطلاعات و اسناد مرتبط با بنگاه بعد از آنکه توسط سازمان خصوصی سازی از مدیریت بنگاه دریافت شد، به مؤسسه تأمین سرمایه ارسال می‌شود. برای این تکلیف باید این وظیفه در قانون و دستورالعمل برای مؤسسات تأمین سرمایه تعریف شود. تبصره «۲» ماده (۱) دستورالعمل نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها^{۵۱}، استفاده از خدمات مشاوره در قالب اختیار برای سازمان تعریف شده که ضروری است اجبار باشد و به جای اشخاص حقیقی و حقوقی هم مؤسسات تخصصی مانند مؤسسات تأمین سرمایه دقیقاً قید شود. این مؤسسه با استفاده از این اطلاعات و داده‌ها و اطلاعاتی که متناسب با هر موضوع در درون بنگاه از سایر نهادها و سازمان‌ها دریافت می‌کند و همینطور رؤیت حضوری از بنگاه، گزارشی از تمام ابعاد شرکت، حاوی پیشنهادات اصلاحی و برنامه زمان‌بندی به سازمان خصوصی سازی ارائه می‌دهد. سازمان نیز بر اساس فاکتورهای بودجه‌ای بهترین سناریوها را انتخاب (بعضی اقدامات را در قالب اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری به عهده دولت و برخی را در قالب تعهد قراردادی بر عهده خریدار تعریف می‌کند) و تقدیم هیئت واگذاری کند و هیئت واگذاری نیز در این باره تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کند.^{۵۲} البته باید توجه داشت که تصویب مواردی مانند برنامه‌های بازسازی ساختاری، اصلاح شرایط بازار و سایر موارد ضروری، نیازمند دقت کارشناسی بالایی خواهد بود؛ به همین منظور نیاز است که خبرگانی جدای از اعضای موجود، بدون حق رأی

۵۱- «سازمان خصوصی سازی مکلف است مستقیماً یا با استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی، دلایل و نوع بازسازی ساختاری (مالی، نیروی انسانی، فنی، حقوقی، عملیاتی و مدیریتی) بنگاه مشمول را مورد مطالعه قرار داده و نتیجه آن را همراه با صورت‌های مالی و سایر مدارک و مستندات لازم برای اخذ مجوز به هیئت واگذاری تسلیم نماید. مطالعه مزبور باید در برگیرنده راه‌های بهینه کردن فعالیت بنگاه و نتایج مورد انتظار، پیشنهاد تجزیه، ادغام یا تحصیل، برنامه زمان‌بندی و برآورد بار مالی بازسازی ساختاری باشد.»

۵۲- پیشنهادات دیگری نیز برای بهبود ساختار متولی خصوصی سازی و اصلاح ساختار ارائه شده است. از جمله آن، پیشنهاد ارائه شده توسط محمدحسین رحمتی، هیئت علمی دانشگاه شریف در گزارشی از معاونت اقتصادی اتاق ایران است: «اگر سازمان خصوصی سازی توان کارشناسی لازم، امکان مقابله با فشارهای سیاسی و مقابله با ویژه‌خواری را ندارد، آیا نهاد دیگری درون دولت وجود داشت که چنین قابلیت‌هایی داشته باشد؟ ... اگر از ابتدا سازمان خصوصی سازی به صورت زیرمجموعه سازمان برنامه و بودجه تعریف می‌شد، احتمال اصلاح نظام خصوصی سازی بسیار بیشتر بود چراکه در سازمان برنامه و بودجه، هر وزارتخانه تحت نظارت یک رئیس است و کارشناسان سازمان تسلط کافی بر ارکان و شرکت‌های دولتی ذیل هر وزارتخانه دارند. (اقتصاد آنلاین، ۱۳۹۶/۰۱/۲۴، <https://www.eghtesadonline.com/ngG>) در الگوی پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰) پیشنهاد شد که انجام مطالعات امکان‌سنجی و برنامه پیشنهاد اصلاح ساختار به عهده وزارتخانه‌های ذی‌ربط تعریف شود به نحوی که نهادهای مذکور مکلف به ارائه این مطالعات به هیئت واگذاری خواهند بود و متعاقباً تصمیم هیئت واگذاری در خصوص لزوم یا عدم لزوم بازسازی ساختاری و نحوه اجرای آن بر مبنای این مطالعات اتخاذ خواهد شد و همچنین در کنار این تکلیف، مکانیزم‌های انگیزشی‌ای نیز برای ترغیب این دستگاه‌ها تعریف شود.

در جلسات شورا حاضر باشند (در قالب اضافه کردن دو صاحب‌نظر اقتصادی به ترکیب هیئت واگذاری).^{۵۳}

نبود نظام تشویق و تنبیه جهت جلب همکاری مدیریت بنگاه و شرکت مادر تخصصی. اگر که 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 مناسبی 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 هیئت‌مدیره 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 با تکلیف دستگاه مادر تخصصی شود) و متناسب با آن، به جای نظام تشویقی، نظام تنبیهی در دستور کار قرار گیرد.^{۵۴} 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

۵۳- فاطمی و افصلی، ۱۴۰۰.

۵۴- دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱.

پیش‌بینی شده است^{۵۵}، می‌توان در قانون، برای مدیران و دستگاه‌هایی که در جهت اجرای اقدامات پیشنهادی گزارش مؤسسات تأمین سرمایه - که به تصویب هیئت واگذاری رسیده است - همکاری نمی‌کنند، مجازات‌هایی تعیین کرد.

۳-۴-۶. دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری

واگذاری در قالب رد دیون. دخالت فرآیندهای سیاسی پیش از مرحله آماده‌سازی و واگذاری شرکت، که غالباً در تاریخ خصوصی سازی کشور خود را در شکل واگذاری در قالب رد دیون نشان داده است علاوه بر تناقض قانونی آن با قوانین عادی و عالی کشور و روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دو اثر بسیار مهم در حیطه موضوع مورد بحث ما دارد:

سازمان خصوصی سازی (و هیئت واگذاری با کمک شرکت‌های مادر تخصصی)، نهادی متخصص در امر واگذاری است که باید الزامات مرتبط با خصوصی سازی - مانند قیمت‌گذاری، حصول اطمینان از صحت صورت‌های مالی، پیگیری اصلاحات ساختاری - را بررسی کند. اما در مصوبات مربوط به رد دیون در هیئت دولت، این شأن سازمان خصوصی سازی خدشه‌دار می‌شود.

این نوع واگذاری‌ها ممکن است باعث شود دولت یا سازمان خصوصی سازی در بسیاری از موارد - مانند سرمایه‌گذاری جدید در شرکت، ارتقای کارایی و بهره‌وری شرکت، تداوم تولید و ارتقای آن، ارتقای فناوری، افزایش و یا تثبیت سطح اشتغال و بازپرداخت بدهی‌هایی که دولت ضامن آنها بوده است - در مواجهه با نهاد عمومی غیردولتی طلبکار از دولت، بررسی‌ها، نظارت‌ها و اهرم‌های فشار خود را از دست دهد.

بنابراین، واگذاری در قالب رد دیون، این استعداد را دارد که سازمان خصوصی سازی و برنامه اصلاح ساختار را (چه آنکه تصمیم گرفته شده باشد توسط دولت انجام شود چه خریدار) مختل کند. هر چند فشارهای مختلف و اعتقاد دولت یازدهم در ابتدای شروع کار، موجب شد که در سال ۱۳۹۳،

۵۵- «اعضاء هیأت مدیره، مدیر عامل و سایر مدیران بنگاه‌هایی که اقدام به کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع، جهت پنهان نمودن وضعیت واقعی بنگاه نمایند متخلف محسوب و به مجازات‌های مقرر در مواد (۷۲) و (۷۵) این قانون محکوم خواهند شد».

اصلاحیه ماده (۶) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تصویب و به صراحت، واگذاری در قالب رد دین به نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع شود^{۵۶} اما با یک توقف چند ساله (۱۳۹۳-۱۳۹۸) دوباره این شکل از واگذاری، در سال ۱۳۹۹ از سر گرفته شد. در صورت ادامه داشتن این شکل از واگذاری، حداقل برای اطمینان از آماده‌سازی شرکت پیش از واگذاری، باید آن را در مسیر درستی ریل گذاری کرد که موجب هرج و مرج، زیان دولت، خریدار و تضعیف شرکت نشود.

امکان محدود تأمین اعتبار اصلاح ساختار از محل دارایی‌های مازاد بنگاه. علاوه بر مورد فوق، هزینه بالای تصمیم در مدیران سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌ها نیز می‌تواند آنها را به سمت بی‌عملی سوق دهد.^{۵۷} فشار نهادهای نظارتی و پیگیری خارج از حد معمول تصمیماتی که مطابق با حدود و اختیارات قانونی انجام شده‌اند، مدیران را هم حتی با فرض بهترین شرایط و تصویب بهترین قوانین مجبور می‌کند که منفعل عمل کنند. برای مثال در بحث تأمین اعتبار از محل دارایی‌های غیرمولد بنگاه‌ها، گاهی حاشیه‌های تصمیم فروش دارایی‌های غیرمولد موجب می‌شود که مدیران بنگاه‌ها تمایلی به این کار نداشته باشند.

یکی از مسائلی که به صورت پرتکرار در مرور مطالعات خارجی مشاهده شد و هم‌راهنمای کمیسیون اروپا برای اصلاح ساختار و کمک به نجات شرکت‌ها به آن تأکید کرده بود، اتکای بیشتر به منابع داخلی بنگاه برای تأمین هزینه‌های اصلاح ساختار شرکت است. کمیسیون اروپا تصریح می‌کند که اگر اقدامات اصلاحی به لحاظ تجاری - و کسب سود - برای مالک دولتی/اعتباردهنده در شرایط مشابه منطقی باشد، کمک دولتی در قالب بازسازی قبل از خصوصی‌سازی باید رد شود. بعبارتی شرکت ذینفع باید اصطلاحاً «بنگاه در تنگنا» باشد. یعنی شرکتی که قادر نیست، چه از طریق منابع خود و چه با بودجه‌ای که می‌تواند از مالک/سهامداران یا اعتباردهندگان دریافت کند، ضررهای خود

۵۶- بند «۴» اصلاحیه ماده (۶)، مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۱ مجلس شورای اسلامی - «تسویه، تهاثر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی موضوع این ماده و شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع است. دولت می‌تواند از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تأدیه نماید»

۵۷- تا جایی که ادعا می‌شود بعد از چندین سال، مدیرانی از سازمان برای ارائه توضیحات در مورد اصلاح انجام شده در یک شرکت، به سازمان‌های نظارتی فراخوانده می‌شود.

را - که بدون دخالت خارجی مقامات دولتی تقریباً او را محکوم به خروج از فعالیت در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت می‌کند - از بین ببرد. کمک‌ها نیز باید به حداقلی از کمک‌های لازم و ضروری محدود شود. انتظار می‌رود که شرکت سهم قابل توجهی از هزینه‌های تجدید ساختار را با استفاده منابع خود یا تأمین مالی خارج از بنگاه در شرایط بازار به عهده بگیرد.^{۵۸} این مهم، جدای از توجیهات اقتصادی آن (برای مثال، کاهش مخاطرات اخلاقی) در شرایطی مشابه کشور ما که در آن سازمان اعتبار خود برای اصلاح ساختار را از محل سازمان برنامه عمده‌تأثیر یافت نمی‌کند، می‌تواند بسیار کمک‌کننده باشد. استفاده از منابع داخلی در قانون هم پیش‌بینی شده است: ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، هیأت واگذاری را مجاز کرده است حسب شرایط بخشی از سهام یا اموال بنگاه را واگذار کند. مطابق با جزء «۱» ماده (۲) «تصویب‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» سازمان خصوصی سازی می‌تواند در چارچوب مصوبه هیأت واگذاری از فروش دارایی‌ها برای پرداخت تعهدات فوری، استمهال از بانک‌ها برای پرداخت دیون، ایجاد تعهد جدید، تبدیل وام‌ها و دیون و نظایر آن در بازسازی مالی استفاده نماید.

بسیاری از شرکت‌های مشمول واگذاری اموال مازاد و غیرمولدی دارند که می‌توان آنها را واگذار کرد و عواید آن را به عنوان منبع برای اصلاح ساختار استفاده کرد. اما فروش این دارایی‌ها کار پردردسری است و بنابراین استفاده از این منبع کار راحتی نیست.^{۵۹} وقتی مدیر دولتی بخواهد دارایی مازادی را بفروشد ممکن است حاشیه‌های بسیاری برای وی ایجاد و متهم به گران‌فروشی، ارزان‌فروشی، موجبات غبن دولت، فساد و غیره در رسانه‌ها یا نهادهای نظارتی شود؛ علاوه بر آن، حاشیه‌های زیادی برای نحوه هزینه‌کرد عواید حاصل از فروش در داخل شرکت هم ممکن است ایجاد شود.^{۶۰} با توجه به این شرایط و اینکه ذاتاً مدیران دولتی ریسک‌پذیر نیستند، به احتمال بالا، اصلاح ساختار از محل فروش دارایی‌های غیرمولد انجام نمی‌شود.^{۶۱}

58- European Commission, 2012

۵۹- فروش دارایی‌های مازاد علاوه بر اینکه می‌تواند برای تأمین هزینه‌های اصلاح ساختار به طور کلی مورد استفاده قرار گیرد، خود نیز یکی از اقدامات قابل انجام برای آماده‌سازی شرکت جهت واگذاری است.

۶۰- برای مثال گفته می‌شود مدیرانی حتی بعد از چندین سال برای ارائه توضیحات در مورد فروش دارایی‌ها فراخوانده شده‌اند.

۶۱- زرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱

سعی شده است این مسئله - که بیش از آنکه یک مانع رسمی و قانونی باشد، یک مانع غیررسمی و رفتاری است - با تغییراتی در ماده (۱۹) تخفیف یابد و اتکا به منابع داخلی را بیشتر کند. در تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۹) اصلاحی (پیشنهاد سازمان خصوصی سازی، ۱۴۰۰/۰۹/۰۱) آمده که «هزینه انجام اصلاح ساختار از محل فروش زمین‌ها و اموال مزاد شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری و در چارچوب برنامه مصوب هیأت واگذاری و در صورت عدم کفایت از محل درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها تأمین می‌شود.» عبارتی سعی شده است که با این اصلاح پیشنهادی، هم با به رسمیت شناختن این محل تأمین اعتبار، راه بر استفاده از عواید واگذاری برای اصلاح ساختار بسته نشود. در هر صورت، 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 برای دوره پیش از شروع آماده‌سازی در مورد شناسایی دارایی‌ها (در قالب یک گزارش دقیق و کارشناسی) و واگذاری آنها، از حاشیه‌هایی که ممکن است ایجاد شود جلوگیری و حاشیه امنی برای مدیریت شرکت و متولی آماده‌سازی بنگاه فراهم شود. در هر صورت تهیه فهرستی از دارایی‌های مزاد و غیرمولد بنگاه، منطبق بر یک ارزیابی فنی و تخصصی، پیش از شروع برنامه اصلاحات ساختاری ضروری است.

دخالت مقامات استانی. دخالت مقامات استانی (نمایندگان مجلس، ائمه جمعه، شوراهای اسلامی کار) و عدم وجود حقوق کنترل واحد در بنگاه‌ها نیز همواره یکی از عوامل اختلال‌زا در فرآیند آماده‌سازی بوده است 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 هفت تپه است. این در حالی بود که سازمان ۱۰۸۶ نفر را با هزینه حدوداً ۵۰ میلیارد تومانی، پیش از عرضه، تعدیل نیرو انجام داده بود.^{۶۲} علاوه بر آنکه ضعف دولت و سازمان در برابر نیروهای محلی، مسائلی مانند نیروی کار را تبدیل به خط قرمز اصلاحات ساختاری کرده است و عدم تعرض به نیروی کار مزاد و حفظ اشتغال را جز در موارد توافق، تبدیل به روح قوانین و مقررات خصوصی سازی کرده است.

۶۲- (دولت‌آبادی، مصاحبه با تیم تحقیق، ۱۴۰۰/۰۹/۲۱)

۳-۴-۷. عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی

همانطور که در فصل دو به آن اشاره شد، کمیسیون اروپا با تعریفی از شرکت‌های در تنگنا که تأمین‌کننده منافع جمعی هستند، شروط لازم برای کمک دولتی (کمک از محل منابع عمومی) را تعیین کرده است. ما نیز در فرآیند اصلاح ساختار چه در مورد شرکت‌های مشمول واگذاری چه شرکت‌هایی که بنا به هر دلیلی تصمیم به حفظ آنها در دولت داریم، می‌توانیم یک شاخص‌بندی مشابه داشته باشیم. بعباری باید یک دسته‌بندی مناسب از شرکت‌ها صورت گیرد و تنها در مورد شرکت‌هایی که بنابر شاخص‌های خوب 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.

طبیعتاً با تعریف چنین شاخص‌هایی، حدود اقدامات اصلاحی تا اندازه‌ای هم مشخص می‌شود و همچنین 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.

بنابراین یکی از شاخص‌هایی که باید در بررسی ابعاد اصلاحات ساختاری — مشخصاً تخصیص زمان و اعتبار — و در قوانین و مقررات باید مدنظر قرار گیرد اول اثبات این موضوع است که شرکت در تنگنا قرار دارد و منابع داخلی آن کفاف تأمین هزینه‌های اصلاحی را نمی‌دهد و از طرفی شرکت به لحاظ تأمین منافع جمعی اهمیت دارد. این شاخص‌های خوب تعریف شده یکی از فیلترهایی است که در قبول یا رد پیشنهادات اصلاح ساختار شرکت‌های تأمین سرمایه باید مدنظر قرار گیرد.

۳-۵. جمع‌بندی

در این فصل، 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 بیان 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 اینگونه است که باید بار اصلی اقدامات اصلاحی به گردن 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. در صورتی که این دیدگاه باید برعکس شود؛ اتفاقاً عمومیت باید اصلاح ساختار باشد و در موارد استثناء بدون اصلاح ساختار واگذاری صورت گیرد. این عمومیت از این رو توصیه می‌شود که قریب به اتفاق شرکت‌های دولتی (حتی شرکت‌هایی که در فهرست واگذاری قرار ندارند) نیاز به اصلاح ساختار دارند. روشن است که با این دیدگاه موجود در خصوص جایگاه بازسازی ساختاری، امکان اصلاحات ساختاری پیش از واگذاری وجود نداشته و تلاش‌های احتمالی برای این امر نیز از عمق کافی برخوردار نخواهد بود.

در فصل دوم با مرور تجربه کشورها به تفصیل ضرورت‌های انجام هر اقدام اصلاحی توسط دولت و پیش از واگذاری مورد بحث قرار گرفت. به طوری که می‌توان گفت سطحی از اصلاحات ساختاری پیش‌نیاز غیرقابل اجتناب، واگذاری است. گذشته از این تقدم، همچنین بحث شد که بسیاری از اصلاحات ساختاری از عهده بخش خصوصی خارج بوده و در پاره‌ای موارد مرتبط با حیطه‌هایی است که خریدار خصوصی قادر به ورود به آن‌ها نیست. از این رو، گام مهم و ابتدایی این است که ضرورت انجام برخی اصلاحات ساختاری توسط دولت در ذهن سیاست‌گذاران نهادینه شود. لازم است، پذیرفته شود که بهینه است برخی از اقدامات اصلاحی ضروری توسط دولت انجام شود. این تغییر پارادایم می‌تواند به شکل‌های مختلفی دنبال شود که پژوهش پیش رو خود یکی از مسیرها است؛ با برجسته ساختن اهمیت اصلاح ساختاری و نیز نقشی که برای آن در ادبیات و تجربیات موجود در نظر گرفته شده است، می‌توان گامی برای تغییر دیدگاه سیاست‌گذاران برداشت. در این حوزه سازمان خصوصی‌سازی و سایر نهادهای تصمیم‌ساز نیز نقش با اهمیتی داشته و مناسب است با تأکید بر مسئله، زمینه‌ساز این تغییر دیدگاه شوند.

اقدامات لازم برای اصلاح ساختار شرکت‌ها، مورد به مورد و برای هر شرکت با توجه به شرایط

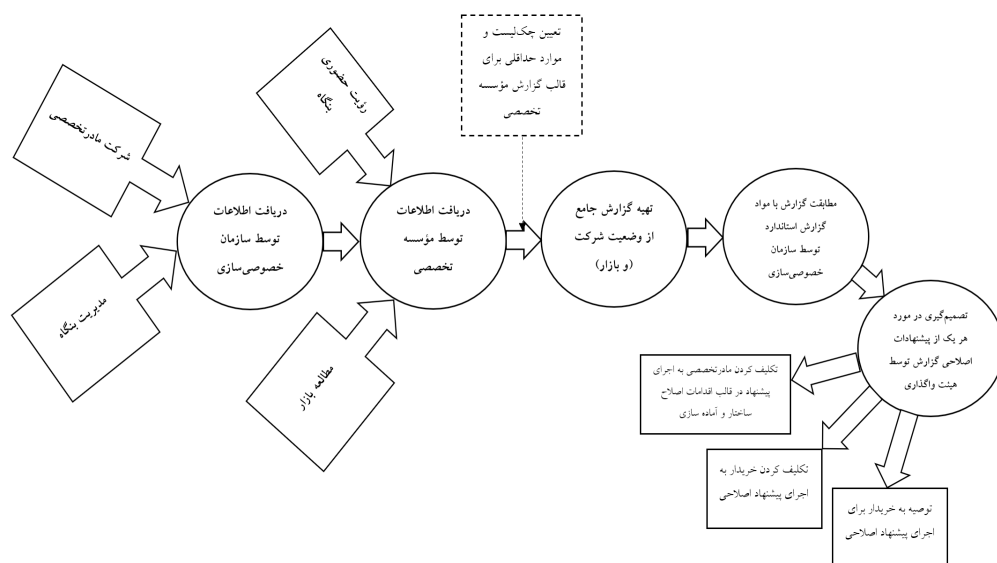
مختص آن شرکت متفاوت است. بر اساس بررسی‌های به عمل آمده و با توجه به نظر کارشناسان و متخصصان مصاحبه شونده، سازمان خصوصی سازی ظرفیت لازم و شرکت‌های مادر تخصصی انگیزه لازم برای بررسی وضعیت شرکت‌ها به منظور اصلاح ساختار، ارائه برنامه منسجم برای امر و نیز اجرای اصلاحات مورد نیاز را ندارند. با توجه به تجربه کشورهای پیشرو در خصوصی سازی (فصل دوم را ملاحظه فرمایید) همانگونه که در موارد زیادی قیمت گذاری بنگاه‌های مشمول به شرکت‌های تأمین سرمایه سپرده می‌شود، انجام یک بررسی همه‌جانبه از شرکت و پیشنهاد اقدامات آماده سازی و اصلاحی ضروری را که مکمل قیمت گذاری بنگاه بوده و در تداوم فعالیت شرکت پس از واگذاری نیز بسیار با اهمیت است را نیز می‌توان به مؤسسات تخصصی مرتبط واگذار و برون سپاری نمود. خاصه آنکه با مشخص بودن ابعاد مختلف مورد نیاز برای بررسی چگونگی نیاز به اصلاح ساختار و نیز مشخص بودن متغیرهایی که لازم است مورد بررسی و تحلیل قرار گیرند، امکان نظام‌مند نمودن این بررسی‌ها وجود دارد.

موارد زیر مجموعه اقداماتی است که برگرفته از مباحث مطرح شده قبلی، آسیب‌های منتسب به مقررات و عملیات اصلاح ساختار و تجربه متخصصان و صاحب نظران، جهت اصلاح رویه موجود اصلاح ساختار، لازم است پی گیری شود:

- تغییر دیدگاه حاکم بر سیاست گذاران (و نیز سازمان) نسبت به اهمیت و جایگاه مرحله آماده سازی 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 خصوصی سازی؛
- تعیین چارچوب و چک لیستی برای بررسی ابعاد مختلف اصلاح ساختار توسط مؤسسات تأمین سرمایه؛

- تعریف شاخص‌هایی از شرکت در تنگنا 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 زیر مسیر مناسب پیشنهادی برای مرحله آماده‌سازی به صورت شماتیک نشان داده شده است:



شکل ۳-۳. فرآیند پیشنهادی آماده‌سازی بنگاه‌ها پیش از واگذاری

فصل چهارم

محورها و مؤلفه‌های اصلی اصلاح ساختار برای ایران

۴-۱. مقدمه

با توجه به صورت‌بندی ارائه شده برای مطالعه، در اولویت‌بندی اقدامات آماده‌سازی و اصلاح ساختار و تهیه چک‌لیستی که قرار است در اختیار نهادهای رسمی برای تهیه گزارش کامل از شرکت پیش از واگذاری قرار گیرد، لازم است از روش‌شناسی کیو استفاده شود. در فصل دوم فهرست انواع اقدامات مورد نیاز برای اصلاحات ساختار مبتنی بر تجارب بین‌المللی و ادبیات موضوع استخراج گردید. این فهرست گزاره‌های ابتدایی، در فرآیند مصاحبه با متخصصان و کارشناسان مورد بررسی قرار گرفته و به‌بوته نقد گذاشته شد. علاوه بر این، در رویکردی مشابه با آنچه در فصل سوم تشریح گردید، تحلیل محتوایی مشابه با موضوع آسیب‌شناسی قانون و اجرا در زمینه آماده‌سازی بنگاه‌ها به منظور شناسایی فهرستی از گزاره‌های اقدام بومی شده، تهیه گردید.

محتوای این فصل در ارتباط با استفاده از روش‌شناسی و پرسشنامه کیو برای بررسی اولویت‌بندی گزاره‌هایی است که در فرآیند مذکور استخراج شده است. به این منظور پرسشنامه کیو تهیه شد (پیوست ۱-۴ را ملاحظه کنید) و در تعامل با تعداد بیشتری از پاسخ‌دهندگان (۳۰ نفر) این پرسشنامه تکمیل و نتایج با استفاده از روش‌شناسی که در ادامه با جزئیات بیشتری مورد بحث قرار می‌گیرد، تحلیل شد. نتیجه این تحلیل دسته‌بندی گزاره‌های اقدامی برای اصلاح ساختار پیش از خصوصی‌سازی در سه دسته «اقدامات راهبردی»، «اقدامات خنثی» و «اقدامات غیرراهبردی» بود. در نهایت به منظور ایجاد امکان تحلیل وضعیت شرکت‌های مختلف در هر یک از این معیارها، چک‌لیستی از اطلاعات و داده‌های مورد نیاز با توجه به مبانی موجود تهیه گردید تا به کمک تکمیل اطلاعات آن (صرف نظر از نحوه و نهاد تکمیل‌کننده) بتوان در مورد نیاز یا عدم نیاز هر شرکت نوعی، به هر یک از این اقدامات، نتیجه‌گیری نمود.

۴-۲. مراحل طی شده برای اجرای روش کیو

مراحل اجرای طرح پیشنهادی از قرابت قابل توجهی به روش‌شناسی کیو برخوردار بوده و به عبارتی سوای از مرحله‌ای که در تحلیل کتابخانه‌ای و مصاحبه با متخصصان به آن افزوده شده است، با این

رویکرد منطبق است. روش‌شناسی کیو، فنی است که پژوهشگر را قادر می‌سازد تا ادراک و عقیده افراد را شناسایی و طبقه‌بندی نموده و به دسته‌بندی گروه‌های افراد بر اساس درک آن‌ها از موضوع بپردازد.^۱ هدف اصلی این روش آشکار ساختن الگوهای مختلف ذهنی و فکری است و نه شمارش تعداد افرادی که تفکرات متفاوتی دارند. ویژگی فوق، این روش‌شناسی را به روش‌های تحقیق کیفی نزدیک می‌سازد. با وجود این، روش‌شناسی کیو از بعد کمی نیز برخوردار است، زیرا از روش‌های آماری مانند تحلیل عاملی^۲ و تحلیل مؤلفه‌های اصلی^۳ برای دسته‌بندی افراد کمک می‌گیرد. روش‌شناسی کیو هم دارای شیوه گردآوری داده (مرتب‌سازی کیو) و هم دارای شیوه تحلیل داده‌ها (تحلیل عاملی کیو) است. تفاوت اصلی آن با سایر روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی در این امر است که روش‌شناسی کیو به جای متغیرها افراد را تحلیل می‌کند و بنابراین به نوعی اولویت‌بندی و سنخ‌شناسی دست می‌یابد.^۴

معمولاً روش کیو را پیوند بین روش‌های کیفی و کمی می‌دانند، زیرا از یک سو، انتخاب مشارکت‌کنندگان از طریق روش‌شناسی نمونه‌گیری تصادفی صورت نمی‌گیرد، بلکه نمونه افراد معمولاً به صورت هدفمند و با اندازه‌های کوچک انتخاب می‌شود که آن را به روش کیفی نزدیک می‌سازد و از سوی دیگر، یافته‌ها به صورتی کاملاً کمی به دست می‌آید. همچنین با توجه به شیوه گردآوری داده‌ها (مرتب‌سازی) عمیق‌تر می‌توان از ذهنیت مشارکت‌کنندگان آگاه شد. به این ترتیب روش کیو هم برخی از ویژگی‌ها کیفی را دارد و هم دارای برخی از ویژگی‌های روش‌های کمی است. استریکلین و آلمدا^۵ (۱۹۹۹) مراحل فرآیند مطالعه کیو را به پنج مرحله تقسیم می‌کند. بر اساس این تقسیم‌بندی، پس از تحدید و تدقیق موضوع مطالعه، ابتدا هر آنچه درباره موضوع در قالب‌های مختلف وجود دارد گردآوری می‌شود. از این مرحله به گردآوری فضای گفتمان یاد می‌شود. فضای گفتمان شامل مجموعه‌ای از مطالب متنوع و گوناگون مرتبط با موضوع است که در میان متخصصان

1- Thomas and McKeown, 1998

2- Factor Analysis

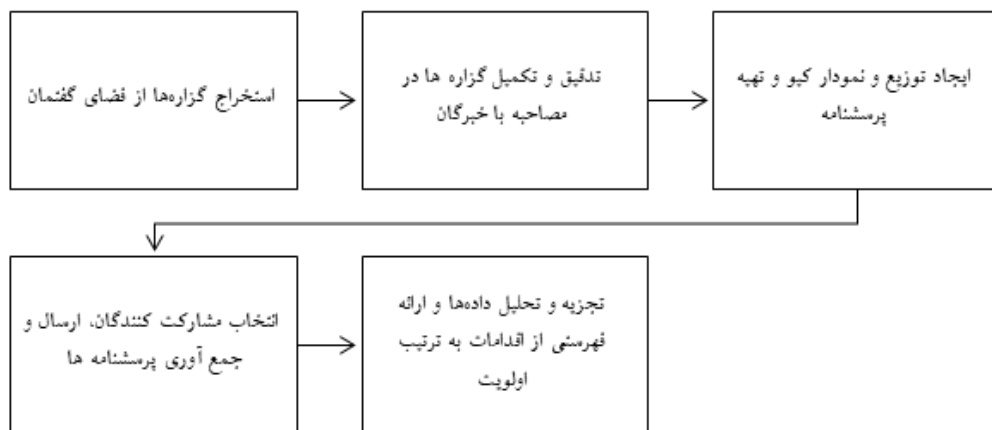
3- Principle Components Analysis

4- Boros, 2004

5- Stricklin and Almeida

و در اسناد موجود مطرح گردیده‌اند. سپس با ارزیابی و جمع‌بندی فضای گفتمان، این محتوا منظم و محدود می‌شود. به عبارت دیگر یک نمونه معرف از فضای گفتمان که به گزاره‌های کیو مشهور است تدوین می‌شود. در عمل، فضای گفتمان می‌تواند متنوع و متشتت باشد. بنابراین لازم است از یک نمونه معرف از فضای گفتمان برای اجرای مطالعه استفاده شود. این نمونه باید قادر باشد تا ابعاد مختلف فضای گفتمان را در خود منعکس سازد. هریک از گزاره‌ها بر روی کارت جداگانه‌ای نوشته می‌شود تا دسته کیو تهیه گردد. مرحله بعد مربوط به انتخاب مشارکت‌کنندگان است. در این مرحله از میان افراد متخصص، نمونه‌ای برای مشارکت در پژوهش انتخاب می‌شوند. مرتب‌سازی، مرحله گردآوری داده‌ها را تشکیل می‌دهد. در این مرحله نمودار کیو در اختیار افراد متخصص شرکت‌کننده در پژوهش قرار می‌گیرد تا ترتیب دلخواه خود را با قرار دادن کارت‌های کیو روی آن مشخص کنند. مرحله پایانی به تحلیل داده‌های گردآوری شده اختصاص دارد.^۶

مشابه با مراحل اشاره شده، در این تحقیق ابتدا با بررسی تجربیات کشورها حول موضوع آماده‌سازی بنگاه‌ها قبل از واگذاری گزاره‌هایی را در مورد اقدامات اصلاحی مورد نیاز قبل از خصوصی سازی استخراج شده است. سپس این گزاره‌ها با چند تن از خبرگان این موضوع در مصاحبه‌های جداگانه به بحث گذاشته شده است تا بتوان متناسب با شرایط ایران آنها را تکمیل، تدقیق و بومی سازی کرد. بعد از تحلیل مصاحبه‌ها و استخراج نکات مطرح شده، گزاره‌های استخراج شده از مطالعه تجربیات جهانی، اصلاح و نهایی شده‌اند. این گزاره‌ها متناسب با فرمت روش کیو، در قالب پرسشنامه استاندارد، در اختیار نمونه‌ای از افراد مرتبط و متخصص (کارشناسان خصوصی سازی و شرکت‌های دولتی) قرار گرفته است تا مرتب‌سازی شوند. در نهایت بر مبنای رویکردهای آماری، اولویت و ضریب اهمیت این مؤلفه‌ها تعیین گردید تا مهمترین و ضروری‌تری اقدامات اصلاحی برای تهیه چک‌لیست گزارش نهادهای تخصصی مشاور سازمان خصوصی سازی برای اصلاحات ساختاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، تعیین شوند.



شکل ۴-۱. گام‌های اجرایی روش کیو

۴-۳. جمع‌بندی؛ مؤلفه‌های اصلی آماده‌سازی و اصلاح ساختار

با استفاده از پاسخ‌های جمع‌آوری شده از طریق پرسشنامه کیو، ۱۰ اقدام پراهمیت و راهبردی، ۱۰ اقدام کم‌اهمیت و غیرراهبردی و ۵ اقدامی که پاسخ‌دهندگان نسبت به آنها نظر خاصی نداشتند -و به عبارتی شاید از اهمیت متوسطی در نگاه ایشان برخوردار بودند- در جدول ۴-۱ خلاصه شده است. به این ترتیب مطابق با نمره‌دهی پاسخ‌دهندگان، مهمترین اقدامات مرتبط با آماده‌سازی بنگاه‌ها قبل از واگذاری تعیین شده است. مجموعه پاسخ‌ها نیز با توجه به مشکلاتی که مسائل حقوقی بنگاه‌ها، عدم شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌ها، ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌ها، تضامین دولتی، موارد خارج از عادت در اساسنامه‌ها و نیروی کار مازاد بعد از واگذاری‌های انجام شده در گذشته ایجاد کرده، امتیازات و یارانه‌های بنگاه‌های مشمول واگذاری و واگذار شده و همچنین عدم همکاری‌های صورت گرفته از جانب مدیریت بنگاه و شرکت مادر تخصصی، تا اندازه‌ای دور از انتظار نبود. این قبیل آماده‌سازی‌ها که از تجربیات جهانی استخراج شد، با توجه به تجربیات داخلی بسیار مورد توجه خبرگان و کارشناسان داخلی قرار گرفتند.

بر اساس نتایج حاصل آمده، بررسی نیاز به انجام حداقل ده اقدام که در زمره اقدامات راهبردی قرار گرفته‌اند، برای هر شرکت در شرف واگذاری ضروری است. لازم است اشاره شود که با توجه به

وضعیت و شرایط هر کدام از شرکت‌ها انجام تمامی اقدامات راهبردی مورد نیاز نیست و ممکن است تنها برخی از اقدامات انجام شود (و حتی در حالت حدی ممکن است هیچ‌یک از اقدامات ضروری نباشد). در واقع، باید برای هر یک از اقدامات (حداقل ده اقدام راهبردی و در گسترده‌ترین حالت تمام ۲۵ اقدام فهرست اقدامات) اطلاعات مورد نیاز جمع‌آوری شده و بر اساس این اطلاعات انواع اصلاحات مورد نیاز و نیز حدود این اصلاحات مشخص شود.

جدول ۴-۱. تفکیک اقدامات به لحاظ اهمیت مبتنی بر روش کیو

ده اقدام راهبردی	پنج اقدام خنثی	ده اقدام غیرراهبردی
دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند.	مطابقت اسناد مالی شرکت با استانداردها مورد بررسی قرار گیرد.	میزان کمک دولتی برای اصلاحات ساختاری (با حداکثر تکیه به منابع داخلی و اعتباری) شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین و تأمین مالی شود.
مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.	فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) در صورت تشدید زمینه‌های عدم واگذاری، از شرکت جدا شود.	حدود اقدامات اصلاحی (شامل اصلاحات فنی و عملیاتی) برای شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی برای واگذاری تعهدی با هدف بازگشت زیست‌پذیری بلندمدت بر اساس مفروضات واقع‌بینانه و در یک بازه زمانی معقول مشخص شود.
کلیه امتیازات، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم به بنگاه‌ها قبل از واگذاری احصا، محاسبه و تعیین تکلیف شوند. این تعیین تکلیف باید در جهت بهبود شرایط رقابتی بین بنگاه بعد از واگذاری و شرکت‌های مشابه بخش خصوصی باشد.	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.	حتی‌الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه‌ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.

ده اقدام راهبردی	پنج اقدام خنثی	ده اقدام راهبردی
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.	شخصیت حقوقی مناسب بنگاه‌ها (طرح‌های) دولتی تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه‌های بزرگ و طرح‌های آماده بهره‌برداری، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند.	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.
در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود.	نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود.	واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.
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.		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.
یک شاخص مناسب برای سنجه‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود.		تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.
وضعیت دفاتر تجارتي مطابق با قانون تجارت در شرکت بررسی شود.		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.

ده اقدام راهبردی	پنج اقدام خنثی	ده اقدام غیرراهبردی
اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضا 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.	مزایای مازاد نیروی کار نسبت به مزایای نیروی کار بخش خصوصی حذف شوند.	
ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آنها ارائه شود.	شرکت به لحاظ شاخص‌های شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین وضعیت شود.	

در تعیین اولویت اقدامات با استفاده از روش‌شناسی کیو، در عمل برای نظرات و دیدگاه‌های پاسخ‌دهندگان به پرسشنامه وزن مساوی در نظر گرفته شد. چنان‌که پیشتر اشاره شد، با استفاده از جمع امتیازات اختصاص یافته به هر اقدام، امتیاز نهایی آن اقدام محاسبه و با توجه به طراحی اولیه (در نظر گرفتن ۱۰ اقدام به عنوان اقدامات راهبردی، ۵ اقدام به عنوان اقدامات خنثی و ۱۰ اقدام به عنوان اقدامات غیرراهبردی) اولویت‌بندی نهایی صورت گرفت. به عنوان یک مسیر جایگزین می‌توان ضریب اهمیت دیدگاه‌های هر یک از افراد را به ساختار داده‌ها سپرده و با استفاده از رویکردهای آماری چندمتغیره این ضرایب اهمیت را تعیین نمود (برای جزئیات بیشتر فصل ۱ را ملاحظه فرمایید).

به این منظور ما از رهیافت تجزیه مؤلفه‌های اصلی و با استفاده از نرم‌افزار اقتصادسنجی StATA به این امر مبادرت ورزیده و پس از تعیین وزن‌ها، امتیاز تجمیعی هر اقدام را محاسبه نموده‌ایم. نتایج و تغییر رتبه اقدامات در شرایط کاربست تجزیه مؤلفه‌های اصلی (در نظر گرفتن مؤلفه اصلی اول که ۲۳ درصد از واریانس دیدگاه‌ها را به تنهایی توضیح می‌دهد) در جدول ۴-۲ قابل ملاحظه است.

جدول ۴-۲. رتبه بندی اقدامات بر اساس دیدگاه پاسخ دهندگان؛ مقایسه روش میانگین ساده و تجزیه مؤلفه های اصلی

رتبه بر اساس مؤلفه اصلی اول	رتبه بر اساس میانگین امتیاز	مؤلفه اصلی اول	میانگین امتیاز	اقدام
۱	۱	۲,۶۹	۱,۶۹	دارایی ها و بدهی های بنگاه ها به طور دقیق احصا شوند.
۲	۲	۱,۶۰	۱,۴۴	مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.
۷	۳	۰,۹۶	۱,۳۱	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.
۱۰	۴	۰,۵۸	۰,۷۵	برنامه تعدیل (حتی الامکان مهارت محور) با هماهنگی کارفرما، کارگران و دولت در شرکت های بزرگ دارای نیروی کار مازاد از طریق روش های زیر: تعدیل تدریجی، تعدیل داوطلبانه و انتقال به سایر شرکت ها و سازمان های دولتی دارای ظرفیت انجام شود.
۹	۵	۰,۶۷	۰,۶۳	واحدهای تولیدی را با توجه به پیش بینی نسبت به بقای آن ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست پذیر به طور جداگانه تصمیم گیری شود.
۴	۶	۱,۱۱	۰,۵۶	دارایی های مازاد (در حجم بالا) و دارایی های مازاد دارای مشکلات حقوقی غیرقابل حل (در مدت تعیین شده برای آماده سازی و اصلاح ساختار) و ملاحظات قانونی و امنیتی خاص از شرکت جدا شوند.
۱۲	۷	۰,۰۹	۰,۵۶	تضامین دولت و شرکت های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.
۸	۸	۰,۷۲	۰,۵۶	تغییرات در اساسنامه شرکت در راستای اصلاح موارد خارج از عادت و مشکل ساز و اصلاحات مرتبط با سایر اقدامات اصلاحی (مانند تفکیک ساختاری) انجام شود.
۳	۹	۱,۱۹	۰,۵۰	اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضا هیئت مدیره، مدیران عامل و سایر مدیران بنگاه همکاری لازم جهت آماده سازی و اصلاح ساختار بنگاه ندارند، متخلف محسوب و اقدامات تنبیهی برای آنها در نظر گرفته شود.

اقدام	میانگین امتیاز	مؤلفه اصلی اول	رتبه بر اساس میانگین امتیاز	رتبه بر اساس مؤلفه اصلی اول
ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آن‌ها ارائه شود.	۰,۵۰	۱,۰۳	۱۰	۶
مطابقت اسناد مالی شرکت با استانداردها مورد بررسی قرار گیرد.	۰,۳۱	۱,۱۱	۱۱	۵
فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) در صورت تشدید زمینه‌های عدم واگذاری، از شرکت جدا شود.	۰,۳۱	۰,۲۴-	۱۲	۱۶
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.	۰,۳۱	۰,۰۹-	۱۳	۱۴
شخصیت حقوقی مناسب بنگاه‌ها (طرح‌های) دولتی تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه‌های بزرگ و طرح‌های آماده بهره‌برداری، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند.	۰,۲۵	۰,۲۲	۱۴	۱۱
نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود.	۰,۰۰	۰,۲۳-	۱۵	۱۵
میزان کمک دولتی برای اصلاحات ساختاری (با حداکثر تکیه به منابع داخلی و اعتباری) شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین و تأمین مالی شود.	۰,۰۰	۰,۶۱-	۱۶	۱۷
حدود اقدامات اصلاحی (شامل اصلاحات فنی و عملیاتی) برای شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی برای واگذاری تعهدی با هدف بازگشت زیست‌پذیری بلندمدت بر اساس مفروضات واقع‌بینانه و در یک بازه زمانی معقول مشخص شود.	۰,۳۱-	۰,۷۸-	۱۷	۱۸
حتی‌الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه‌ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.	۰,۵۶-	۰,۰۴	۱۸	۱۳
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.	۱,۰۰-	۱,۲۳-	۱۹	۲۰

اقدام	میانگین امتیاز	مؤلفه اصلی اول	رتبه بر اساس میانگین امتیاز	رتبه بر اساس مؤلفه اصلی اول
در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود.	۱,۰۰-	۱,۶۲-	۲۰	۲۴
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.	۱,۰۶-	۱,۴۲-	۲۱	۲۱
یک شاخص مناسب برای سنجه‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود.	۱,۱۹-	۰,۹۸-	۲۲	۱۹
وضعیت دفاتر تجارتي مطابق با قانون تجارت در شرکت بررسی شود.	۱,۲۵-	۱,۵۱-	۲۳	۲۳
مزایای مازاد نیروی کار نسبت به مزایای نیروی کار بخش خصوصی حذف شوند.	۱,۵۰-	۱,۴۳-	۲۴	۲۲
شرکت به لحاظ شاخص‌های شرکت‌های درتنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین وضعیت شود.	۱,۶۳-	۱,۸۸-	۲۵	۲۵

استفاده از تجزیه مؤلفه‌های اصلی به جای میانگین ساده، تغییراتی را در رتبه اقدامات به وجود می‌آورد. با این وجود تغییر به وجود آمده در سه دسته اولویت‌های راهبردی، غیرراهبردی و خنثی، اندک و قابل اغماض است. از طرفی در نظر گرفتن وزن‌های متفاوت برای نظرات مشارکت‌کنندگان آن هم در مسیری که واریانس میانگین حداکثر باشد (بنیان تجزیه مؤلفه‌های اصلی) ممکن است چندان کارا نباشد. از این رو استفاده از رتبه‌بندی و تفکیک به دست آمده از میانگین ساده امتیازات مناسب‌تر از رجوع به تجزیه مؤلفه‌های اصلی به نظر می‌رسد. در عین حال، چنین انتخابی وابسته به نظر و دیدگاه سیاست‌گذار است و سوای پیشنهاد پژوهشگران مبنی بر استفاده از میانگین ساده امتیازات، گزارش مقدار مؤلفه اصلی اول در جدول ۴-۲ (ستون سوم) به سیاست‌گذار این اجازه را می‌دهد که نگرش‌های جایگزین رانیز مورد بررسی قرار داده و در صورت نیاز و با توجه به هزینه فایده بررسی اقدامات، سطح متفاوتی از بررسی‌ها را برای هر شرکت در پیش بگیرد.

چنان که بحث شد، اولویت‌بندی اقدامات در بردارنده موضوعاتی است که از بیشترین اهمیت در اصلاحات پیش از واگذاری برخوردار هستند و این اولویت مبتنی بر ادبیات و تجارت جهانی و به کمک دیدگاه‌های متخصصان و صاحب‌نظران خصوصی سازی تعیین شده است. برای بررسی هریک از این اقدامات و چگونگی اصلاحاتی که باید صورت پذیرد، نیاز به انواعی از اطلاعات و داده‌ها وجود دارد. به عنوان مثال ارائه یک برنامه تعدیل نیروی کار مستلزم آن است که اطلاعات کافی از وضعیت نیروی انسانی شرکت در اختیار قرار بگیرد. این اطلاعات و داده‌ها شامل تعداد نیروی کار شرکت با انواع تفکیک‌هایی است که نیروی کار را با توجه به سطح مهارت، میزان تحصیلات، نوع قرارداد و... از یکدیگر متمایز می‌سازد. پس از در اختیار داشتن این اطلاعات نیاز به شاخص‌هایی است که مبتنی بر آن‌ها بتوان در مقایسه با یک (یا چند) کمیت مقیاس نشان داد که وضعیت شرکت در مقایسه با شرایط مطلوب چگونه است. در مثال نیروی کار با توجه به حجم فعالیت متفاوت شرکت‌ها تعداد نیروی کار نمی‌تواند شاخص مناسبی باشد و نسبت‌های بر ساخته از داده‌های تعداد نیروی کار شاخص‌هایی قابل مقایسه به دست می‌دهد. این شاخص‌ها را می‌توان به عنوان مثال با نسبت شرکت‌های بخش خصوصی معیار یا یک سند نیروی انسانی اصلاحی که با توجه به نیاز نیروی انسانی شرکت تدوین شده است (کمیت مقیاس) مقایسه نمود. این مقایسه نشان می‌دهد که چه تغییراتی در شاخص‌ها باید به وجود بیاید و حال می‌توان مشخص ساخت اصلاحات منجر به تعدیل شاخص‌ها چیست.

در جدول ۴-۳ برای ده اقدام راهبردی که پیش‌تر با کاربست روش‌شناسی کیو مشخص شده بود (ستون اول جدول ۴-۱)، اطلاعات و داده‌های مورد نیاز، شاخص‌هایی که لازم است مورد استفاده قرار گیرد و نیز کمیت‌های مقیاس با توجه به ادبیات موجود و بررسی‌های تکمیلی منتج از مصاحبه با صاحب‌نظران و متخصصان مشخص شده است. علاوه بر این در ستون انتهایی جدول تشریح شده است که جمع‌آوری داده‌های مشخص شده و مقایسه شاخص‌ها چه کاربردهایی را برای اصلاح ساختار دارند. در واقع جدول ۴-۳ حاوی جزئیات داده‌های مورد نیاز و روش بررسی است که مبتنی بر آن می‌توان نتیجه گرفت یک شرکت در هریک از ابعاد راهبردی ده گانه نیاز به اصلاح ساختار دارد یا خیر و در عین حال مشخص می‌سازد که اقدامات اصلاحی (در صورت نیاز) باید در چه سطحی صورت پذیرد.

جدول ۴-۳. اطلاعات و شاخص‌های مورد نیاز برای ارزیابی اقدامات راهبردی

اقدام	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند	✓ مجموع ارزش دارایی‌ها (ریال) ✓ ارزش دارایی‌های ثابت (ریال) ✓ ارزش سایر دارایی‌ها (ریال) ✓ مجموع بدهی‌ها (ریال) ✓ بدهی‌های جاری (ریال) ✓ بدهی‌های غیرجاری (ریال)	✓ نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها ✓ نسبت بدهی‌های جاری به دارایی‌ها ✓ نسبت بدهی‌های غیرجاری به دارایی‌ها	✓ متوسط صنعت یا شرکت‌های خصوصی معیار	✓ شفاف‌سازی بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت ✓ برآورد منابع و تخصیص اقدامات مورد نیاز برای تعیین تکلیف بدهی‌های غیرجاری تا سطح متوسط صنعت/شرکت‌های معیار ✓ برآورد منابع و تعیین اقدامات مورد نیاز برای کاهش نسبت بدهی‌های غیرجاری تا سطح متوسط صنعت/شرکت‌های معیار
مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف نشوند.	✓ فهرست دعاوی حقوقی ✓ برآورد منافع و زیان‌های احتمالی ناشی از صدور حکم در هریک از دعاوی حقوقی (ریال) ✓ برآورد زمان مورد نیاز برای تعیین تکلیف هریک از دعاوی حقوقی (ماه) ✓ فهرست کامل سایر مشکلات حقوقی (مشکلاتی سوای از دعاوی حقوقی، شامل مواردی نظیر عدم وجود اسناد دایرایی‌ها و ...)	-	-	✓ شفافیت وضعیت حقوقی شرکت ✓ تدقیق قیمت‌گذاری با توجه به زمان و منافع/زیان‌های برآوردی ناشی از صدور حکم در دعاوی ✓ تشخیص اقدامات لازم به منظور حل و فصل دعاوی حقوقی/سایر مشکلات حقوقی با برآورد زمانی کوتاه و منافع/زیان‌های قابل ملاحظه

اقدام	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
کلیه امتیازات، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم به بنگاه‌ها قبل از واگذاری احصا، محاسبه و تعیین تکلیف شوند. این تعیین تکلیف باید در جهت بهبود شرایط رقابتی بین بنگاه بعد از واگذاری و شرکت‌های مشابه بخش خصوصی باشد.	✓ ارزش سالانه یارانه‌های مستقیم (کمک زیان) به شرکت (ریال) ✓ برآورد ارزش سالانه یارانه‌های غیرمستقیم و حمایت‌های دولتی (ریال) ✓ فهرست امتیازات حمایتی شرکت ✓ برآورد ارزش ریالی امتیازات حمایتی از شرکت (ریال)	✓ نسبت یارانه‌های مستقیم به درآمد شرکت ✓ نسبت یارانه‌های غیرمستقیم به درآمد شرکت ✓ نسبت ارزش برآوردی امتیازات به درآمد شرکت	✓ یارانه مستقیم، غیرمستقیم و امتیازات در بخش خصوصی	✓ شفافیت وضعیت شرکت و تشخیص رقابت‌پذیر بودن یا غیررقابتی بودن شرکت ✓ تعیین تکلیف یارانه‌های مستقیم در صورت ارائه خدمات عمومی برای شرایط پس از واگذاری ✓ حذف امتیازات و یارانه‌های غیرمستقیم (و نیز یارانه‌های مستقیم در صورت عدم عرضه کالاهای عمومی) مازاد بر یارانه بخش خصوصی
برنامه تعدیل نیروی کار (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.	✓ تعداد نیروی کار (نفر) ✓ تعداد نیروی کار ستاد (نفر) ✓ تعداد نیروی کار صف (نفر) ✓ تعداد نیروی کار به تفکیک سطوح مهارت/ تحصیلات (نفر) ✓ تعداد نیروی کار شیخ/ سایه (نفر) ✓ تعداد نیروی کار به تفکیک انواع قرارداد ✓ هزینه نیروی انسانی ✓ مجموع هزینه‌های عملیاتی	✓ نسبت‌های انواع نیروی کار (تفکیک صف، ستاد، نوع قرارداد و سطوح مهارتی و تحصیلاتی) به کل نیروی کار ✓ تعداد نیروی کار شبه ✓ نسبت هزینه‌های نیروی انسانی از هزینه‌های عملیاتی	✓ سند نیروی انسانی/ چارت سازمانی اصلاح شده (در صورت وجود) ✓ متوسط صنعت/ شرکت‌های خصوصی ✓ به صفر رسیدن تعداد نیروی کار	✓ شفاف‌سازی وضعیت شرکت به لحاظ سرمایه انسانی ✓ شفاف‌سازی هزینه‌های پرسنلی و نیروی انسانی شرکت ✓ ایجاد امکان ارائه برنامه تعدیل نیروی انسانی مازاد بر متوسط صنعت با تفکیک انواع مهارت‌ها ✓ کاهش نسبت هزینه‌های نیروی انسانی از هزینه‌های عملیاتی تا سطح متوسط صنعت/ شرکت‌های خصوصی ✓ تعیین تکلیف نیروی انسانی بدون قرارداد مستقیم با شرکت

اقدام	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.	✓ فهرست واحدهای زیرمجموعه شرکت به تفکیک زیست‌پذیر و غیرزیست‌پذیر	✓ تعداد واحدهای غیرزیست‌پذیر	✓ حذف (به صفر رسیدن) واحدهای غیر زیست‌پذیر شرکت	✓ شفافیت وضعیت شرکت ✓ حذف واحدهای غیرزیست‌پذیر و در نتیجه بهینه‌شدن فعالیت‌های واحدهای زیست‌پذیر شرکت
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.	✓ فهرست دارایی‌های مازاد شرکت ✓ ارزش ریالی هریک از دارایی‌های مازاد شرکت (ریال) ✓ فهرست و ارزش ریالی دارایی‌های مازاد دارای مشکلات حقوقی غیرقابل حل	✓ تعداد دارایی‌های مازاد ✓ حجم نسبی دارایی‌های مازاد	✓ حذف (به صفر رسیدن) دارایی‌های مازاد (دارای حجم بزرگ) و دارای مشکلات حقوقی	✓ منفک کردن دارایی‌های مازاد (برای موارد نسبتاً بزرگ) از فرآیند واگذاری ✓ انطباق ارزش شرکت با توان تعداد بیشتری از خریداران بالقوه ✓ کاهش تنش‌های پس از واگذاری با حذف دارایی‌های مازاد دارای مشکل حقوقی
تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.	✓ فهرست تضامین دولتی برای شرکت ✓ ارزش هریک از تضامین دولتی	✓ تعداد و ارزش تضامین دولتی	✓ کاهش حداکثری (به صفر رسیدن در صورت امکان)	✓ جایگزینی تضامین دولتی با تضامین شرکت ✓ قطع رابطه مالی (ناشی از تضامین) شرکت واگذار شده (در شرف واگذاری) با دولت (شرکت مادر تخصصی) ✓ افزایش تعهد شرکت برای بازپرداخت دیون

اقدام	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
تغییرات در اساسنامه شرکت در راستای اصلاح موارد خارج از عادت و مشکل ساز و اصلاحات مرتبط با سایر اقدامات اصلاحی (مانند تفکیک ساختاری) انجام شود.	✓ فهرست مواد خارج از عرف (عادت) و مشکل ساز اساس نامه (موادی که تنها در شرایط دولتی بودن شرکت صادق است)	✓ تعداد مواد	✓ حذف یا اصلاح	✓ اصلاح اساسنامه جهت حذف مواد خارج از عادت ✓ حذف چارچوب‌های دست و پاگیر شرکت خصوصی شده و افزایش قدرت رقابت در بازار ✓ کاهش تنش‌های احتمالی خریدار بخش خصوصی با سایر سهامداران
اگر هیئت‌گذاری تشخیص دهد که اعضا 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.	این بند پس از آغاز فرآیند آماده سازی و تجدید ساختار با تشخیص مقام مسئول اصلاح ساختار (سازمان خصوصی سازی) قابل تشخیص و تصویب بوده و پیش از آغاز فرآیند، اقدام، شاخص یا ... متصور نیست			
ادعاهای روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آنها ارائه شود.	✓ موارد و ارزش اختلافات (ادعاهای در مورد دارایی‌ها و ارزش اختلافات (ادعاهای در مورد بدهی‌ها) ✓ برآورد از مدت زمان تعیین تکلیف هریک از اختلافات (ادعاهای در مورد بدهی‌ها و دارایی‌ها	✓ ارزش اختلافات در مورد دارایی‌ها و بدهی‌ها ✓ زمان برآوردی از حل و فصل اختلافات (ادعاهای	✓ کاهش حداکثری (به صفر رسیدن در صورت امکان) اختلافات	✓ شفاف سازی وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت تعیین تکلیف موارد اختلافی بین دولت (شرکت مادر تخصصی) و شرکت

پیوست ۴-۱. متن پرسشنامه کیو

مشارکت کننده گرامی

این پرسشنامه مربوط به طرح پژوهشی با موضوع «آسیب شناسی و عارضه یابی فرآیند اصلاح ساختار بنگاه ها در چارچوب مقررات موجود؛ منضم به راهکارهای پیشنهادی» است. ۲۵ عبارتی که در ادامه آمده است از فضای گفتمان با موضوع «اقدامات ضروری ذیل آماده سازی و اصلاح ساختار در سطح بنگاه قبل از واگذاری» استخراج شده که در قالب پرسشنامه کیو در اختیار جنابعالی قرار گرفته است. پر کردن آن مطابق با دستورالعمل زیر می تواند راهگشای ما در رسیدن به نتایج دقیق گردد که بی تردید بدون همکاری و مساعدت شما دستیابی به این امر خطیر، امکان پذیر نخواهد بود. شایان ذکر است پاسخ های شما به صورت کاملاً محرمانه باقی خواهد ماند. در صورت نیاز به اطلاعات بیشتر برای پر کردن پرسشنامه می توانید با شماره تماس حاصل نمایید. بابت مشارکت شما و وقت و حوصله ای که جهت ارائه پاسخ ها صرف می نمایید، بسیار سپاس گزاریم.

توضیحات:

در پر کردن این پرسشنامه لطفاً به نکات زیر توجه فرمایید:

● نمودار (با دوبر کلیک کردن بر روی آن شماره های عبارات را وارد کنید) و نقطه چین ها (با تایپ کردن بر روی آنها) به گونه ای طراحی شده اند که شما در همین فایل توانایی وارد کردن شماره ها (در نمودار) و پاسخ به سؤالات انتهایی (در نقطه چین ها) مورد نظر را دارید؛ پس از پر کردن بخش های مختلف این پرسشنامه از Save کردن اطلاعات ورودی خود در همین فایل اطمینان حاصل نمایید.

● فایل کنونی را پس از تکمیل به آدرس ایمیل یا در اپلیکیشن واتس آپ ارسال نمایید.

ترتیب شماره های عباراتی که در پی خواهد آمد کاملاً تصادفی بوده و هیچ اولویتی در قرار دادن آنها از جانب محقق در نظر گرفته نشده است؛ لذا ممکن است عبارت مورد نظر شما (چه موافق و چه مخالف) در اوایل یا اواسط و یا اواخر فهرست عبارات قرار گرفته باشد؛ برای مرتب کردن عبارات در نمودار توصیه می شود:

- ابتدا عبارات (۲۵ گزاره) را مرور کنید تا از نوع، تنوع و محتوای آنها آگاه شوید.
- در نظر داشته باشید که نمودار ۲۵ خانه دارد که باید در هر خانه، یک شماره قرار بگیرد.
- عبارت‌ها را به سه دسته تفکیک کنید: دسته اول شامل عباراتی است که به نحوی آنها را بسیار پراهمیت می‌دانید (راهبردی هستند) (۱۰ عبارت)، دسته دوم شامل عبارت‌هایی است که به نحوی آنها را کم‌اهمیت می‌دانید (راهبردی نیستند و یا نسبت به سایر عبارات راهبردی، در اولویت پایین‌تری قرار دارند) (۱۰ عبارت) و دسته سوم شامل عباراتی است که نسبت به آنها نظر خاصی ندارید یعنی نه موافق و نه مخالف آنها هستید (۵ عبارت).
- اکنون ۱۰ عبارت اول (یعنی آنهایی که به نظرتان پراهمیت هستند) را در نظر بگیرید. از میان این ۱۰ عبارت، شماره مربوط به یک عبارت را که بیش از سایر عبارات با آن موافق هستید و بسیار پراهمیت می‌دانید را در خانه واقع شده زیر درجه (ستون) ۴+ قرار دهید. از میان عبارات پراهمیت باقیمانده (۹ عبارت)، شماره دو عبارت را که بیش از سایر عبارات با آن موافق هستید ولی از دو عبارت قبل کمتر، در دو خانه واقع شده‌ی زیر درجه‌ی (ستون) ۳+ قرار دهید. اکنون ۷ عبارت باقیمانده است و ... (به همین شکل ادامه دهید). بهتر است یک بار ۱۰ عبارتی را که در درجه‌های ۱+ تا ۴+ قرار داده‌اید مرور کنید تا مطمئن شوید دیگر نمی‌خواهید مکان آنها را تغییر دهید.
- اکنون به سراغ ۱۰ عبارت دوم بروید (یعنی آنهایی که به نظرتان کم‌اهمیت هستند یا با آنها مخالف هستید). از میان این ۱۰ عبارت، شماره‌های یک عبارت را که بیش از سایر عبارات با آن مخالف هستید یا بسیار کم‌اهمیت می‌دانید در خانه‌ی واقع شده زیر درجه (ستون) ۴- قرار دهید. از میان ۹ عبارات باقیمانده فوق، شماره دو عبارت را که بیش از سایر عبارات باقیمانده کم‌اهمیت می‌دانید ولی از عبارت قبل کمتر، در دو خانه واقع شده زیر درجه‌ی (ستون) ۳- قرار دهید. اکنون ۷ عبارت باقیمانده است و ... (به همین شکل ادامه دهید). بهتر است یک بار ۱۰ عبارتی را که در درجه‌های ۱- تا ۴- قرار داده‌اید مرور کنید تا مطمئن شوید دیگر نمی‌خواهید مکان آنها را تغییر دهید.

- تمام عبارت دسته ی سوم (۵ عبارتی را که نسبت به آنها نظر خاصی ندارید) را زیر ستون درجه صفر قرار دهید.
- فقط «شماره عبارات» را در نمودار وارد نمایید و در نهایت عبارات را دوباره بررسی نموده تا از جای نه آنها در نمودار و «تکراری وارد نکردن شماره عبارات» مطمئن شوید.
- ترتیب سطری در قرار دادن شماره عبارات مهم نمی باشد؛ بدان معنا که عبارت های هر ستون ارزش یکسانی دارند (به طور مثال اگر می خواهید در ستون ۲- شماره های ۷، ۲ و ۹ را قرار دهید فرقی نمی کند که این سه شماره را به چه ترتیبی در چهار خانه این ستون قرار دهید). توضیحات شما به سه سؤال انتهایی پرسشنامه می تواند راهگشای ما در تحلیل نتایج باشد. مشخصات فردی:
- نام و نام خانوادگی:
- سن:
- جنسیت:
- تعداد سال های سوابق کاری:
- میزان تحصیلات:
- عنوان پست سازمانی:

عبارات فضای گفتمان:

- ۱- کلیه امتیازات، یارانه های مستقیم و غیر مستقیم به بنگاه ها قبل از واگذاری احصاء، 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.
- ۲- اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضا هیئت مدیره، مدیران عامل و سایر مدیران بنگاه همکاری لازم جهت آماده سازی و اصلاح ساختار بنگاه ندارند، متخلف محسوب و اقدامات تنبیهی برای آنها در نظر گرفته شود.

- ۳- مطابقت اسناد مالی شرکت با استانداردها مورد بررسی قرار گیرد.
- ۴- دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند.
- ۵- مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.
- ۶- حتی‌الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه‌ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.
- ۷- واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.
- ۸- فعالیت‌های غیرمرتبط و بی‌اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) در صورت تشدید زمینه‌های عدم واگذاری، از شرکت جدا شود.
- ۹- ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آن‌ها ارائه شود.
- ۱۰- 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.
- ۱۱- شخصیت حقوقی مناسب بنگاه‌ها (طرح‌های) دولتی تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه‌های بزرگ و طرح‌های آماده بهره‌برداری، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند.
- ۱۲- تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.
- ۱۳- 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.
- ۱۴- بدهی‌های شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تارساندن نسبت بدهی به سهام به نسبت شرکت‌های خصوصی از طریق اقداماتی مانند فروش دارایی‌های غیرضرور و جانبی،

بر عهده گرفتن بدهی‌ها توسط دولت، سوآپ بدهی-سهام و انتشار سهام جذب شوند.

۱۵- وضعیت دفاتر تجاری مطابق با قانون تجارت در شرکت بررسی شود.

۱۶- یک شاخص مناسب برای سنجه‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود.

۱۷- مزایای مازاد نیروی کار نسبت به مزایای نیروی کار بخش خصوصی حذف شوند.

۱۸- نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود.

۱۹- 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.

۲۰- 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.

۲۱- حدود اقدامات اصلاحی (شامل اصلاحات فنی و عملیاتی) برای شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی برای واگذاری تعهدی با هدف بازگشت زیست‌پذیری بلندمدت بر اساس مفروضات واقع‌بینانه و در یک بازه زمانی معقول مشخص شود.

۲۲- تغییرات در اساسنامه شرکت در راستای اصلاح موارد خارج از عادت و مشکل ساز و اصلاحات مرتبط با سایر اقدامات اصلاحی (مانند تفکیک ساختاری) انجام شود.

۲۳- در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود.

۲۴- شرکت به لحاظ شاخص‌های شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین وضعیت شود.

۲۵- میزان کمک دولتی برای اصلاحات ساختاری (با حداکثر تکیه به منابع داخلی و اعتباری) شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین و تأمین مالی شود.

سوالات تشریحی:

- ۱- دلیل اهمیت عباراتی (گزاره‌هایی) را که در خانه‌های ۴ و ۳ قرار داده‌اید بیان نمایید.
- ۲- دلیل بی‌اهمیت بودن عباراتی (گزاره‌هایی) را که در خانه‌های ۴- و ۳- قرار داده‌اید بیان نمایید.
- ۳- چرا عبارات (گزاره‌ها) را به این صورت مرتب کرده‌اید (اولویت‌های شما بر چه اساسی است؟)

فصل پنجم

آسیب شناسی شرکت های منتخب
به لحاظ آماده سازی و اصلاح ساختار

۱-۵. مقدمه

در فصول گذشته، با مرور تجربیات جهانی در زمینه آمادگی‌های لازم قبل از خصوصی سازی (فصل دوم)، فهرستی از اقدامات ضروری استخراج شد. در کنار دستیابی به این اقدامات ضروری، با مرور تجربیات، پی به اهمیت بسیار بالای این مرحله از خصوصی سازی بردیم و از این رو در مصاحبه با متخصصین داخلی، یک آسیب‌شناسی از چرایی عدم توجه و عدم اجرای درست مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار انجام گرفت که همراه با پیشنهادهای لازم در فصل سوم ارائه شد. سپس فهرست اقدامات استخراج شده از تجربیات خارجی، با چند نفر از متخصصین امر به بحث و بررسی گذاشته شده و در نهایت فهرستی اصلاح شده از اقدامات تهیه شد؛ این فهرست از اقدامات با استفاده از نظرسنجی از یک نمونه بزرگتر از متخصصین اولویت‌بندی شد (فصل چهارم).

اینک و با علم به اینکه، مرحله آماده سازی بنگاه مشمول واگذاری برای خصوصی سازی یک فرآیند کاملاً تخصصی است که نیاز به بررسی دقیق دارد^۱، در این فصل قصد داریم از نظر مهمترین الزامات در مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار، یک آسیب‌شناسی مقدماتی^۲ از چند شرکت منتخب به لحاظ آمادگی‌های لازم در زمان واگذاری ارائه دهیم. شرکت‌هایی که توسط سازمان خصوصی سازی برای این بررسی پیشنهاد شدند شامل شرکت‌های «پالایش نفت آبادان»، «کشاورزی و دامپروری سفیدرود»، «ماشین سازی تبریز»، به عنوان شرکت‌های منتخب مشمول واگذاری و شرکت‌های «کشت و صنعت نیشکر هفت تپه»، «کشت و صنعت و دامپروری مغان» و «آلومینیوم المهدی» به عنوان شرکت‌های منتخب واگذار شده می‌باشند.

لازم به توضیح است که به دلیل محدودیت در دریافت داده و اطلاعات مرتبط با محورهای چک‌فهرست آماده سازی و اصلاح ساختار و عدم همکاری مناسب برخی از شرکت‌های منتخب معرفی شده تا زمان تدوین این گزارش، آسیب‌شناسی اصلاح ساختار شرکت‌ها با توجه به اطلاعات

۱- برای بررسی چرایی این موضوع به فصل سوم مراجعه شود.

۲- مجدداً تأکید می‌شود ثبت یک شرکت دولتی به لحاظ میزان آمادگی‌های لازم برای واگذاری، امری بسیار تخصصی است که نیازمند دانش‌های تخصصی مرتبط، آشنایی با صنعت و بازاری که شرکت در آن فعالیت می‌کند و دسترسی به اطلاعات کامل و رؤیت حضوری شرکت است. اگر بنا است که این مرحله به بهترین شکل ممکن انجام شود ضروری است که یک نهاد متخصص در نقش مشاور سازمان خصوصی سازی ثبت مناسبی از شرکت انجام دهد.

موجود و به صورت کلی در قالب محورهای اصلی آماده‌سازی برای پنج شرکت از شش شرکت پیشنهادی ارائه خواهد شد.^۳

۵-۲. شرکت ماشین‌سازی تبریز^۴

شرکت ماشین‌سازی تبریز یک شرکت منحصر بفرد در سطح کشور و خاورمیانه است که در زمینه تولید ماشین‌افزار فعالیت می‌کند. این مجموعه تمام قطعات مورد نیاز برای ساخت ماشین‌افزارها را خود تولید می‌کند. البته شرکت در فهرست تحریم‌ها قرار داشته و محدودیت‌هایی برای تأمین نهاده‌های اولیه خود دارد. شرکت ماشین‌سازی تبریز، از سال ۱۳۸۳ جزء شرکت‌های مشمول واگذاری قرار گرفت و از سال ۱۳۸۸ نیز به موجب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، در گروه ۱ فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی گردید.

از آن زمان تاکنون، شرکت واگذاری‌های ناموفقی را پشت سر گذاشت که اولین آن واگذاری به بانک صادرات در قالب رد دیون دولت بود که بانک صادرات به دلیل عدم آشنایی با این نوع از فعالیت، از قبول این شرکت سر باز زد. در واگذاری دوم در سال ۱۳۹۴ - بعد از ۱۱ بار عرضه ناموفق - شرکت به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد بابت رد دیون منتقل شد.^۵ این واگذاری مشروط بر این بود که سازمان خصوصی‌سازی از سوی آن صندوق برای فروش این مجموعه، اعمال و کالت نماید. در قالب این وکالت، بعد از سه سال، آقای فرخ‌زاد پذیرفت که شرکت را خریداری کند و در نتیجه مجموعه ماشین‌سازی تبریز به صورت مذاکره و طی قرارداد واگذاری به شماره ۴۱۶۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۲۵ به ارزش مجموعاً ۶۸۸ میلیارد تومان، به وکالت از مؤسسه صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد به آقای قربانعلی فرخ‌زاد واگذار گردید.

۳- لازم به توضیح است که مشابه نبودن چارچوب محتوایی مطالب ارائه شده ذیل هر عنوان شرکت تا حدی به دلیل نوع مصاحبه/دریافت مکتوب پاسخ به سوالات از پیش ارسال‌شده و میزان اطلاعات دریافتی از شرکت‌های پاسخ‌دهنده می‌باشد.

۴- این بخش، از مصاحبه تیم تحقیق، با جناب آقای مهندس خرسند، مدیر مالی شرکت ماشین‌سازی تبریز (در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۱) دریافت شده است.

۵- به موجب قرارداد شماره ۲۶۶۱۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ و اصلاحیه مابعد آن (در سال ۱۳۹۵).

بعد از آن و به دلیل مشکلات حقوقی پیش آمده برای خریدار و توقیف اموال او توسط مرجع قضایی و مسدودی حساب بانکی وی - که منجر به عدم پرداخت اقساط گردید - خلع ید از خریدار صورت گرفت و شرکت به صندوق بازگشت داده شد. بعد از آن و به دلیل عدم توانایی صندوق در اداره شرکت، موضوع واگذاری مجموعه به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۵ فسخ گردید. شرکت در سال‌های ۱۳۹۸-۱۴۰۰ در فهرست موارد مشمول واگذاری قرار گرفت، اما خریداری نداشته است. مدیر عامل شرکت در تاریخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱ توسط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) تعیین شد و تا به امروز نیز مدیریت شرکت به عهده ایدرو است. طبق توافق‌ها قرار بود شرکت به مدت ۹ ماه در اختیار ایدرو قرار گیرد تا بازسازی ساختاری شود که تا به امروز بدون تعیین تکلیف مالکیت آن، مدیریت بر عهده ایدرو است.

با این مقدمه و با توجه به مسائل و واگذاری‌های ناموفقی که شرکت در دوره شمولیت واگذاری از سر گذراند و همچنین اهمیت حیات این شرکت در صنعت و لزوم آماده‌سازی و بازسازی آن، آسیب‌شناسی وضعیت شرکت به لحاظ مهمترین اقدامات آماده‌سازی و اصلاح ساختار ضروری می‌نماید. در زیر به مهمترین و ضروری‌ترین ابعاد آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت قبل از واگذاری پرداخته خواهد شد.

۵-۲-۱. مسائل حقوقی مرتبط با دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت ماشین‌سازی تبریز

زمانی که شرکت به آقای فرخ‌زاد واگذار شد، کلیه اسناد مالکیت - به جز املاک کوی شهید مدنی واقع در جاده ایل‌گلی - در اختیار آقای فرخ‌زاد قرار گرفت. بعد از خلع ید و با وجود چند بار مراجعه مسئولان شرکت، ایشان اسناد را بازنگردانده و مسئولین شرکت مجبور به پیگیری صدور اسناد المثنی شدند. با وجود پیگیری‌ها، برای چند زمین و مجتمع مسکونی شرکت، سند المثنی تهیه نشده است. یکی از زمین‌های مجتمع، به دلیل عدم تعیین تکلیف مشکلات مالیاتی (و بدهی خزانه) از طرف سازمان امور مالیاتی بازداشت است و به همین دلیل نمی‌توان برای آن استانداردسازی کرد و سند تک‌برگی گرفت. البته مبلغ این بدهی بالا نیست و گفته می‌شود آقای فرخ‌زاد آن را پرداخت

کرده‌اند، اما در حساب خزانه اعمال نشده است.

مهمتر از همه این‌ها مسئله مجتمع شهید مدنی است؛ این مجتمع ۸۳ هزار متر مربع وسعت دارد. اسناد این مجتمع نزد سازمان خصوصی‌سازی است. در زمانی که سازمان برای اداره شرکت مدیری تعیین کرده بود این اسناد با یک وکالت بلاعزل به سازمان خصوصی‌سازی انتقال یافت و در عین حال (همراه با یک سند دیگر) در رهن سازمان ایدرو قرار داشتند. برای آزادسازی آنها باید بدهی‌های شرکت به سازمان ایدرو تسویه شوند. در قرارداد واگذاری شرکت به آقای فرخ‌زاد آمده است که خریدار متعهد می‌شود بدهی ۴۸ میلیارد تومانی شرکت ماشین‌سازی و ریخته‌گری به سازمان خصوصی‌سازی را پرداخت کند. این مبلغ طی یک فقره چک تضمین شده در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار گرفت. سازمان خصوصی‌سازی این مبلغ را وصول و به حساب خزانه واریز کرد اما هیچ‌گونه اعلامیه‌ای از بابت دریافت این مبلغ به ایدرو ارسال نکرده و بنابراین این مبلغ بدهی سر جای خود باقی است و ایدرو سند در رهن را آزاد نمی‌کند.^۶ در این زمینه مدیر مالی شرکت، از آقای فرخ‌زاد نقل می‌کند که در زمان خرید، ایشان مترصد مراجعه به ایدرو برای پرداخت مستقیم بدهی بوده‌اند که سازمان خصوصی‌سازی مانع این کار شد.

به غیر از موارد مطرح شده، سایر دعاوی حقوقی شرکت به لحاظ ارزش دارای اهمیت قابل ملاحظه نیستند. لازم است قبل از هر واگذاری و به جهت جلوگیری از پیچیدگی بیشتر با ورود مالک جدید، این مسائل حقوقی قابل ملاحظه، خصوصاً املاک کوی شهید مدنی و زمین در بازداشت سازمان امور مالیاتی تعیین تکلیف شوند.

۲-۲-۵. وضعیت شفافیت و میزان بدهی‌های شرکت ماشین‌سازی تبریز

مسائل حقوقی‌ای که به آنها اشاره شد، از جنبه مالی نیز برای شرکت تبعات داشته و دارد. برای مثال یکی از بدهی‌های عمده شرکت، بدهی به ایدرو است؛ علی‌الظاهر مبلغ این بدهی همانی است که در دفاتر شرکت ثبت است اما در دفاتر ایدرو آن مبلغ با بهره بانکی محاسبه و به‌روز می‌شود و در نتیجه

۶- جدای از اینکه این ابهام وجود دارد که چگونه سندی که در رهن است با وکالت بلاعزل منتقل می‌شود.

این بدهی روز به روز افزایش می‌یابد و به شرکت نیز اعلام نمی‌شود اما در دفاتر ایدرو ذخیره گرفته می‌شود. این موضوع می‌تواند تصویر غیر شفافیتی از بدهی‌های شرکت برای خریدار بالقوه شرکت ارائه دهد.

مشکل عمده دیگر اینکه در سال ۱۳۹۷، به موجب قانون، مقرر شد شرکت بعنوان یک صادر کننده، ارزش دریافتی از محل صادرات خود را در سامانه سنا عرضه کند. اما مدیران وقت منصوب شده به این تعهد عمل نکردند. به همین دلیل تعهدات ارزی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ باقی مانده است و با نرخ روز، ۲۶ میلیارد تومان برای انجام این تعهدات مورد نیاز است. مسئله اینجاست که این تعهد در دفاتر ثبت نشده و در گزارش حسابرسی سال ۱۳۹۷ نیز ذکر نشده، اما در گزارش سال ۱۳۹۸ بعنوان عدم رعایت مقررات ثبت شده است.

علاوه بر این، بزرگترین بدهی‌های شرکت، بدهی به سازمان گسترش که در بالا به آن اشاره شد و بدهی مربوط به حق بیمه سنوات گذشته سال ۱۳۹۲ به بعد است؛ این رقم نزدیک به ۶۰ میلیارد تومان است که تنها ۱۸ میلیارد آن از محل جرایم بیمه است. در این مورد، سال گذشته در جلسه‌ای مابین مدیر و ستاد تسهیل و تأمین اجتماعی استان برای حل مشکل بدهی، توافق شد از خرداد ماه ۱۴۰۰، هر ماه یک میلیارد تومان از بابت بدهی به حساب سازمان تأمین اجتماعی پرداخت و حق بیمه‌های آتی نیز به موقع پرداخت شوند. هر چند تغییر مالکیت ممکن است موجب شود که سازمان تأمین اجتماعی این توافق را نادیده گرفته و پیگیر وصول مطالبات خود شود.

ضروری است این بدهی‌ها قبل از واگذاری تعیین تکلیف شوند و از همه مهتر بدهی‌هایی که در دفاتر شرکت ثبت نشده‌اند باید شفاف شوند. به اعتقاد مدیر مالی شرکت (مصاحبه با تیم تحقیق در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۱) این مشکل (مسائل حقوقی و بدهی‌های شرکت) زمانی حل خواهد شد که مشکل مالکیت شرکت حل شود. سازمان گسترش به این شرکت به دید یک وصله نگاه می‌کند و به این دلگرم نمی‌شود که در شرکت سرمایه‌گذاری انجام دهد. اشاره شد که تصمیم بر این بود که شرکت تنها نه ماه برای بازسازی در اختیار ایدرو قرار گیرد؛ علاوه بر اینکه در طی نه ماه نمی‌توان اصلاح ساختار انجام داد، تا به امروز ایدرو تصویر روشنی از تداوم حضور شرکت در زیرمجموعه خود ندارد

و این بی‌عملی در مدیریت این شرکت مادر تخصصی را موجب می‌شود. شاید اگر مالکیت شرکت به ایدرو واگذار شود، به گونه‌ای این مشکلات را حل کند.

۳-۲-۵. نیروی کار شرکت ماشین‌سازی تبریز

در طول مدتی که آقای فرخ‌زاد در شرکت سهامدار بودند، ۳۰۰ نفر نیروی کار جدید به بدنه شرکت تزریق کردند که به دلیل عدم آشنایی خریدار با زمینه فعالیت شرکت، نیروی مازاد به حساب می‌آمدند و هزینه‌های سربار به شرکت تحمیل می‌کردند. بعضی از آن افراد باز خرید و از شرکت خارج شدند. به گفته معاونت ارشد تولید، شرکت ۲۰۰ نفر نیروی مازاد دارد و در عین حال ظرفیت استخدام ۴۰۰ نفر نیرو دارد. که این نشان از آن دارد که نیروهای جذب شده در آن برهه زمانی، فاقد هر گونه تخصص بودند. این شرکت، یک مجموعه تخصصی است و نیروی کار باید تجربه کاری و دانش فنی مورد نیاز را داشته باشد. ۱۵۰ نفر از نیروهای جذب شده در آن بازه زمانی، مستقیماً از نیروهای پیمانکاری بودند که قبل از آن که شرکت وارد فرآیند خصوصی‌سازی شود در شرکت مشغول بودند (بیشتر در بخش‌های خدماتی). ۱۵۰ نفر دیگر نیز با حداقل استانداردها در جذب نیرو به کارگیری شدند.

شاهد این مدعا، کاهش متوسط تحصیلات نیروی کار شرکت بعد از دوره واگذاری است. قبل از واگذاری به بخش خصوصی، متوسط سطح تحصیلات بالای فوق دیپلم بود. اما بعد از جذب آن ۳۰۰ نفر و با گذشت چند سال از واگذاری، متوسط سطح تحصیلات هنوز به میزان قبل از واگذاری نرسیده و تنها یک سال بالاتر از دیپلم است.

۴-۲-۵. دارایی‌های مازاد و لزوم بازسازی خطوط تولید شرکت ماشین‌سازی تبریز

بارزش‌ترین دارایی‌های مازاد شرکت ۲۶ هکتار زمین و مجتمع مسکونی به وسعت ۸۳ هزار متر در یکی از بهترین نقاط تبریز (که همانطور که اشاره شد سند آن بابت بدهی در رهن ایدرو قرار دارد) است. شرکت به زمین خود نیازی ندارد و در نتیجه دارایی مازاد به حساب می‌آید. از طرفی

ماشین‌آلات قدیمی شرکت که اکثراً قدمتی ۵۰ ساله دارند، برای جلوگیری از توقف تولید و افزایش راندمان، باید جایگزین و بازسازی شوند. این مهم به واسطه گران بودن برخی ماشین‌آلات به مبالغ بالایی نیاز دارد. به این جهت و به دلیل آنکه حقوق مالکانه شرکت در اختیار وزارت اقتصاد است و مدیریت شرکت حق تغییر در ذخیره دارایی‌های آن را ندارد، درخواست‌هایی از طرف شرکت و ایدور به سازمان خصوصی‌سازی برای صدور مجوز فروش زمین‌های مازاد و بازسازی و جایگزینی ماشین‌آلات از محل عواید آن ارسال شد، که به گفته شرکت این درخواست‌ها از جانب سازمان خصوصی‌سازی، تاکنون ترتیب اثر داده نشده است. لازم است با یک کارشناسی دقیق (اثبات میزان دارایی‌های مازاد و تعیین ارزش هر یک) زمینه فروش این دارایی‌های مازاد فراهم شده تا از محل آن بتوان نیروهای مازاد را تعدیل و ماشین‌آلات قدیمی شرکت جایگزین شوند.

۵-۲-۵. تفکیک ساختاری شرکت ماشین‌سازی تبریز

یکی از ویژگی‌های کلیدی این شرکت بزرگ مقیاس بودن آن است که لزوم آزمون و بررسی امکان تفکیک ساختار را مورد توجه قرار می‌دهد. اما گفته می‌شود که به لحاظ ساختاری امکان تفکیک شرکت وجود ندارد؛ برای مثال سالن تولید مجموعه یک سالن یکپارچه است، یا سیستم تأسیسات آن یک سیستم مرکزی است و از این رو امکان تفکیک آنها وجود ندارد. از طرفی برای تغییر روش تولید نیز محدودیت‌هایی وجود دارد. در حال حاضر سه چهارم سالن تولید، به تولید قطعه اختصاص دارد و یک چهارم آن بخش مونتاژ است.

در زمان تأسیس شرکت، در هیچ کارخانه‌ای در کشور قطعه‌سازی برای برون‌سپاری تولید قطعات لازم وجود نداشته و به این جهت لازم بود ظرفیت و مساحت مورد نیاز برای تأسیس کارخانه وسیع تعبیه شود. به همین دلیل، سه چهارم خطوط تولید مونتاژ بوده و یک چهارم تولید قطعه و ماشین‌کاری قطعات استراتژیک باشد. از این رو این مجتمع به تنهایی خود تبدیل به یک صنعت مادر شده است و محصولات آن تبدیل به نهاده‌های کارخانجات کوچک و بزرگی است که رفته رفته ایجاد شده‌اند. البته نیاز بود که تولید بعضی از این قطعات برون‌سپاری شود اما متأسفانه این مهم به

دست فراموشی سپرده شد.^۷

۵-۲-۶. جمع‌بندی از میزان آمادگی شرکت ماشین‌سازی تبریز برای واگذاری

در مجموع، شرکت ماشین‌سازی تبریز، علاوه بر آنکه با گذشت بیش از نیم قرن از عمر خود با مسائلی ساختاری (از قبیل تجهیزات قدیمی، بزرگ‌مقیاس بودن و ...) مواجه بود، با واگذاری‌های صورت گرفته در طول یک دهه گذشته درگیر مشکلات مختلفی از جمله مسائل حقوقی مرتبط با دارایی‌ها و بدهی‌های خود شد که لازم است برای دچار نشدن به مشکلات بیشتر بعد از واگذاری و جذب مشتری، این مسائل قبل از واگذاری مجدد، تعیین تکلیف شوند. به طور خلاصه، نکات دریافتی از آسیب‌شناسی این شرکت شامل موارد زیر است:

- به دلیل مدل واگذاری‌های صورت گرفته، دارایی‌های شرکت دارای مسائل حقوقی هستند و برخی از اقلام بدهی آن نیز شفاف نیستند که لازم است هر یک از موارد ذکر شده تعیین تکلیف شوند. یکی از اقدامات ضروری در این راستا تعیین تکلیف مالکیت شرکت تا قبل از واگذاری مجدد است.
- شرکت دارای نیروی کار غیرمتخصص است که لازم است جایگزین شوند.
- ایدرو بودجه لازم برای بازسازی تجهیزات و ماشین‌آلات مجموعه را ندارد و از طرفی شرکت دارای دارایی‌های مازادی است که می‌توان از محل عواید حاصل از فروش آنها برای تعدیل نیرو و بازسازی ماشین‌آلات کهنه استفاده کرد.
- با توجه به محدودیت‌های تولیدی و ویژگی‌های ساختاری، امکان تفکیک ساختار مجموعه وجود ندارد.
- شرکت بدهی بانکی ندارد.
- شرکت دارای واحد غیرزیست‌پذیر نیست و همه واحدهای آن درگیر تولید هستند؛ ضمن آنکه این واحدها کاملاً به هم پیوسته هستند.
- شرکت کمک‌زبان و حمایت دولتی خاصی دریافت نمی‌کند.

۷- با توجه به بزرگی و استراتژیک بودن این شرکت مادر (دستگاه‌هایی که در خطوط نظامی، صنایع نفت و گاز و پتروشیمی و هواپیماسازی وجود دارد را ماشین‌سازی تبریز تولید می‌کند)، یکی از پیشنهادات برای خصوصی‌سازی، واگذاری مجتمع به صنایع دفاعی یا ایجاد کنسرسیوم است.

۳-۵. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، یکی از مهم‌ترین نمادهای مدرنیزاسیون کشاورزی بر مبنای الگوی فوردیستی در دهه ۱۳۵۰ است که زمین‌های گسترده‌ای در استان خوزستان دارد که به شدت با زندگی مردم منطقه پیوند خورده است. این شرکت در ۱۴ کیلومتری شهر شوش و ۱۰ کیلومتری معبد چغازنبیل در اراضی به وسعت ۲۴ هزار هکتار از تاریخ ۱۳۴۰/۰۹/۰۱ مورد بهره‌برداری قرار گرفت و در ۱۸ آذر همان سال نیز با حضور شخص شاه، نخست‌وزیر امینی و ارسنجان، وزیر کشاورزی، افتتاح شد. در اول دی‌ماه ۱۳۵۴ اساسنامه شرکت سهامی نیشکر هفت‌تپه وابسته به وزارت کشاورزی با سرمایه اولیه چهار میلیارد ریال در مجلس تصویب شد. در تاریخ ۱۳۵۵/۰۱/۲۱ نیز به صورت شرکت سهامی خاص تحت شماره ۱۳۷ در اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی شهرستان دزفول به ثبت رسید. هفت‌تپه تنها در کار تولید محصولات یاد شده نیست و این مجموعه سه شرکت وابسته دیگر (در زمینه حمل‌ونقل، بارگیری و گمرک و صرافی) هم در اختیار دارد.^۸ در دهه ۱۳۵۰، حدود ۷۰۰۰ نفر به طور مستقیم در این شرکت مشغول به فعالیت بودند که علاوه بر حل مشکل بیکاری منطقه، پیشرفت آموزشی، رفاهی و معیشتی شمال خوزستان را نیز در پی داشت.^۹

بعد از تصویب قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شرکت، به موجب آئین‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت ۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۰۷ هیأت وزیران در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی قرار گرفت؛ بنابراین، واگذاری ۱۰۰ درصد سهام آن به بخش غیردولتی الزامی گردید. بعد از ۶ عرضه ناموفق طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴ (شرکت ۱۰-۱۱ سال در معرض واگذاری بود!) نهایتاً ۹۵ درصد سهام شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه در عرضه هفتم در مزایده مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶، به کنسرسیومی متشکل از شرکت دریای نور زئوس، آقایان امید اسدبیگی و مهرداد رستمی، با پیش‌پرداخت ۶۰ میلیارد ریال به عنوان تنها شرکت کننده در مزایده، به مبلغ ۲،۲۲۲ میلیارد ریال واگذار گردید

۸- خبرگزاری ایرنا: plus.irna.ir/news/83455574

۹- مقاله درسهای نیشکر هفت‌تپه، منتشر شده در تارنمای نقد اقتصاد سیاسی به آدرس: yun.ir/afbeca

با مقدمه فوق، در زیر به مهمترین ویژگی‌های شرکت از نظر آمادگی برای واگذاری به بخش خصوصی اشاره خواهیم کرد.

۱-۳-۵. بازسازی و نوسازی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه

پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه قابل واگذاری به بخش غیردولتی شناخته شد و از سال ۱۳۸۳ وارد فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری گردید. علیرغم قرار گرفتن نام شرکت در فهرست واگذاری، شرکت نیشکر هفت‌تپه خصوصی نشد و در نهایت بنا به پیشنهاد شماره ۰۲۰/۷۹۲۰ مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۱۱ وزارت جهاد کشاورزی و به منظور ساماندهی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت، جزء شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت. در سال ۱۳۹۱، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) پروژه «بازسازی و نوسازی کارخانه» را با هدف افزایش میزان تولید نیشکر تا حداقل یک میلیون تن در سال و رساندن ظرفیت اسمی تولید شکر تا ۱۰۰ هزار تن توسط دولت کلید زد و در فاز نخست این نوسازی هم ۳۰ میلیارد تومان هزینه شد. اما این پروژه به دلایل نامشخص، متوقف شد. لذا اصلاح ساختار فنی شرکت پیش از واگذاری در شرایطی که به واسطه افت شدید بازدهی تولید، به شدت به آن نیاز داشت، عملاً به سرانجام نرسید. مرحله دوم نوسازی کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه ناظر بر توسعه و بهسازی کشاورزی در این شرکت بود و موجب شد سطح زیر کشت نیشکر در هفت‌تپه در سال زراعی ۹۲-۱۳۹۱ از ۸۵۰۰ هکتار فراتر رود. این رقم نسبت به سال قبل از آن ۵۰۰ هکتار افزایش نشان می‌دهد.^{۱۰}

۲-۳-۵. بدهی‌ها و زیان انباشته شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه

در آستانه واگذاری به بخش خصوصی، سرمایه شرکت معادل ۱۹۴۷ میلیارد ریال و زمین‌های در اختیار شرکت بالغ بر ۲۳ هزار هکتار بوده است که ۶۳ درصد کل دارایی‌های آن را تشکیل می‌داد

۱۰- همان منبع.

و بیش از نیمی از این زمین‌ها زیر کشت یا آیش بودند. در کنار دارایی‌های یاد شده، بنا به روایت رئیس کل وقت سازمان خصوصی‌سازی، شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه، پیش از واگذاری ۳۴۹۶ میلیارد ریال زیان انباشته و بدهی معادل ۴۸۵۰ میلیارد ریال ثبت نموده بود و در ده‌ساله منتهی به واگذاری، ارزش بازدهی و ارزش ویژه دفتری آن منفی بوده است. همچنین، بدهی این شرکت در زمان واگذاری، فقط به سازمان تأمین اجتماعی بالغ بر ۱۵۰۰ میلیارد ریال بود که این به معنای عدم پرداخت حق بیمه ۱۰ تا ۱۵ سال کارگران این شرکت بود.^{۱۱}

علاوه بر این، حقوق کارگران و کارکنان شرکت هفت‌ماه بود که پرداخت نشده بود و هدفگذاری ۱۰۰ هزار تنی تولید شکر در این شرکت به ۳۵ هزار تن کاهش یافته بود. همان‌طور که مشخص است در واقع در آستانه واگذاری، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه با زیان انباشته‌ای معادل ۱,۸ برابر سرمایه خود مواجه بود و لذا براساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت ورشکسته محسوب می‌شد. لذا مبنای تصمیم به واگذاری و عدم انحلال آن دقیقاً مشخص نیست. اگرچه شاید بتوان آن را تا حدی به حساسیت‌های اجتماعی منطقه فعالیت شرکت و همچنین ضعف‌های نهاد ورشکستی و دشواری‌های مترتب بر آن مرتبط دانست.

۳-۳-۵. اعمال سخت‌گیری بودجه‌ای قبل از واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه به شکلی نامناسب

سیاست کاهش و حذف یارانه تولیدکنندگان از طریق حذف یا کاهش تعرفه‌های واردات که در برنامه سوم تصریح شده بود، در صنعت شکر عملاً در دولت دهم و در چارچوب تأکید برنامه چهارم توسعه اتفاق افتاد؛ فصل چهارم برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۴) به «تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی» اختصاص داشت و طی آن حذف برخی انحصارات سنتی دولت مانند انحصار دخانیات و نیز انحصار قند و شکر مطرح شد. براساس ماده (۳۲) این برنامه «به دولت اجازه داده شد که بدون الزام به رعایت قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه‌های کشور مصوب ۱۳۵۳،

۱۱- پوری حسینی در مصاحبه ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۲۹۱۴۲۸۴

مقررات مربوط به ... صادرات و واردات قند و شکر را تعیین کند.»

بدین ترتیب تعرفه واردات شکر سفید و شکر خام که در نیمه اول سال ۱۳۸۴ به ترتیب معادل ۱۵۰ و ۱۳۰ درصد بود در فروردین ماه سال بعد تا آذرماه ۱۳۸۶ به ترتیب به یک پانزدهم و یک سی و دوم سال قبل، یعنی به ۱۰ و ۴ درصد کاهش یافت. اجرای این سیاست باعث شد بخش خصوصی در واردات شکر عملاً جایگزین بخش دولتی شود و واردات این محصول در سال ۱۳۸۵ بالغ بر رکورد تاریخی ۲۵۲۷ هزار تن شود. این میزان واردات با توجه به تولید داخلی که حدود ۱۲۵۸ هزار تن در سال مورد نظر بود، بسیار بیش‌تر از میزان واردات مورد نیاز (۸۰۰ هزار تن بر اساس برآوردها) بود. در حالی که حجم واردات شکر در سال ۱۳۸۴ برابر با ۱۹۷ میلیون دلار بود، این رقم در سال ۱۳۸۵ به بیش از یک میلیارد دلار افزایش یافت.^{۱۲}

در واقع، سیاست کاهش تعرفه‌ها که در صورت اعمال برنامه‌ریزی شده به صورت تدریجی و پلکانی می‌توانست مقوم رقابت باشد، به صورت شوک درمانی، در دستور کار قرار گرفت و تبعات خسارت‌بار و حتی جبران‌ناپذیری در پی داشت. در چنین شرایطی تولیدکنندگان داخلی شکر از جمله شرکت نیشکر هفت‌تپه با توجه به کاهش سود و فروش با مشکل سرمایه در گردش و کمبود نقدینگی مواجه شدند و مجبور به اخذ وام برای تأمین مالی گردیدند. لذا از سال ۱۳۸۴ به بعد، مشکل سرمایه در گردش به مشکل دائمی این صنعت بدل گردید و این امر به ناچار سبب‌ساز کاهش طرح‌های توسعه و دائمی شدن مشکلات مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد شد. با آزادسازی واردات، نیشکر هفت‌تپه که نزدیک به ۴۰ سال صرفاً کار تولیدی انجام داده بود و هیچ دانشی از حرفه بازاریابی و فروش نداشت، با معضل انبارهای پر از شکر و عدم توانایی فروش محصول مواجه گردید.

۴-۳-۵. تعدیل بی‌نتیجه نیروی کار قبل از واگذاری، عدم وجود نظام واحد

کنترل در سطح شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه

عمده نیروی کار شرکت را مردم شمال خوزستان که اکثراً اهالی شوش و حومه بودند، تشکیل می‌داد

و در فصل برداشت، کارگرانی از لرستان که به «نی‌بر» معروف بودند، به صورت کارگر فصلی عازم هفت تپه می شدند. در سال ۱۳۸۶، طرحی برای باز خرید بیمه تأمین اجتماعی برای حدود ۲۰۰۰ کارگر فصلی لرستانی اجرا شد که البته با استقبال کمی از سوی حدود ۴۰۰ نفر از آنها مواجه شد. این موضوع باعث شد که بدهی‌های قبلی شرکت بیشتر و بیشتر شود. این بدهکاری‌ها باعث شد که سازمان‌ها و شرکت‌هایی از جمله سازمان تأمین اجتماعی، افراد بازنشسته‌ای را که شرکت نیشکر هفت تپه به آن معرفی می کرد، پذیرش نکند.^{۱۳}

همچنین، سازمان خصوصی سازی در سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ بیش از ۱۰۰۰ نفر نیروی کار مازاد شرکت را با صرف مبلغی معادل ۵۶۴ میلیارد ریال که از محل ردیف اعتبارات بودجه دولت بابت اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری تأمین شده بود، تعدیل نمود. اما گزارش‌ها حاکی از این است که در شرایط عدم اعمال حقوق واحد کنترلی، پس از واگذاری و تحویل شرکت به خریدار، با فشار مسئولین استانی و با وعده حمایت از خریدار، ۱۸۰۰ نفر از کارگران فصلی در این شرکت استخدام گردیدند. با این اتفاق عملاً اصلاح ساختار انجام شده توسط سازمان خصوصی سازی بلااثر شد و همین امر نیز زمینه‌ساز بسیاری از مشکلات آتی شرکت گردید.

علاوه بر این، تعداد پرسنل شاغل در شرکت در زمان واگذاری مورد مناقشه است. در حالی که مالکین جدید در اسناد این تعداد را ۵۷۰۰ نفر اعلام نموده‌اند، مدیران سابق شرکت این آمار را جعلی و انتشار آن را با هدف دریافت وام و برخی مزایا دانسته و مجموع کارکنان شرکت را ۳۷۰۰ نفر، شامل ۶۰۰ نفر کارکن رسمی، حدود ۲۰۰۰ نفر کارکن قراردادی و حدود ۱۰۰۰ نفر نی‌بر که هر ساله موقع برداشت نیشکر به مجموعه اضافه می شوند، می دانند.^{۱۴}

۱۳- خبرگزاری ایرنا، کد خبر: ۸۳۴۵۵۵۷۴

۱۴- خبرگزاری قدس آنلاین، کد خبر: ۶۳۳۳۰۱

جدول ۵-۱. اصلاح ساختار نیروی انسانی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

سال	تعداد نفرات تعدیل شده	مبلغ (میلیارد ریال)
۱۳۹۱	۴۵۲	۲۰۵
۱۳۹۲	۲۸۹	۱۵۶
۱۳۹۳	۳۴۱	۲۰۳
مجموع	۱۰۸۲	۵۶۴

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۸

مشکلات کارگری در شرکت نیشکر هفت تپه قدمتی به تاریخ قرار گرفتن در نوبت خصوصی سازی دارد؛ برخی گزارشها حکایت از آن دارد که بعد از آنکه کارخانه مشمول قانون خصوصی سازی شد، مدیریت آن به بهانه واگذاری کارخانه به بخش خصوصی، حقوق کارگران را پرداخت ننمود و این مسأله اعتصاب‌های گاه‌گاه کارگران هفت تپه را از سال ۱۳۸۴، شدت بخشید. در مهرماه ۱۳۸۶ دولت با پرداخت بخشی از حقوق معوقه کارگران، این اعتراضات را خاموش نمود.

در آبان‌ماه این سال، کارگران تصمیم گرفتند برای پیگیری جدی‌تر مطالباتشان، سندیکای کارخانه را که در سال ۱۳۵۳ تأسیس شده بود، دوباره راه‌اندازی نمایند. البته این سندیکا در اردیبهشت ۱۳۸۷، به صورت علنی اعلام موجودیت نمود. در مرداد سال ۱۳۸۷ بیش از دو هزار نفر از کارگران، اولین هیأت مؤسس سندیکای کارگران نیشکر هفت تپه را تشکیل دادند. در این سال بنا به گفته رئیس سازمان صنایع و معادن خوزستان بیش از پنج میلیارد تومان از حقوق معوق کارگران این واحد پرداخت نشده بود.^{۱۵}

۱۵- خبرگزاری ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۳۰۱۴۹۵۸؛ <https://www.isna.ir/news/97083014958>

۵-۳-۵. اهمیت استراتژیک در سطح ملی و مسلط بودن شرکت شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه بر اقتصاد منطقه

انحصاری بودن تولید شکر و لذا مشمول خصوصی سازی نبودن شرکت نیشکر هفت‌تپه از مهم‌ترین انتقادات وارد شده به واگذاری شرکت مذکور بوده است. ماده (۱) دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیأت‌واگذاری، بنگاه‌هایی را که دارای یک یا برخی از ویژگی‌های زیر باشند، استراتژیک دانسته است:

- 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 یا 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 فناوری خاص، پیچیدگی و حساسیت فعالیت و یا امتیازات و قراردادهای ویژه باشد.
- دارای برنامه توسعه‌ای نیمه‌تمام و نیازمند سرمایه‌گذاری و تکمیل باشد.
- سایر ویژگی‌ها با تشخیص و تعیین هیأت‌واگذاری.

بر اساس اعلام سازمان خصوصی سازی، در واگذاری سهام شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه باوجود آن که وضعیت شرکت (شامل اموال و دارایی‌ها، تولیدات و موضوع فعالیت آن در مقطع تعیین قیمت و شرایط واگذاری) به اطلاع هیأت‌واگذاری رسیده، اما این هیأت مصوبه‌ای درخصوص استراتژیک بودن شرکت صادر ننموده است. با این حال، به نظر می‌رسد از حیث زمینهای گسترده و ارزشمندی که در اختیار شرکت قرار دارد، از حیث پیوندی که با بدنه کارگری در جامعه محلی دارد، و همچنین از حیث جایگاه این شرکت در صنعت تولید شکر در ایران، می‌توانست مسأله استراتژیک بودنش مطمحنظر قرار بگیرد. حسب قانون ارائه چنین پیشنهادی در اختیار سازمان خصوصی سازی است. با این حال، جادارد که قانون‌گذار تکلیف کند در هر مورد چنین گزارشی به هیأت‌واگذاری ارائه

شود و بر اساس آن شورا تصمیم بگیرد.

علاوه بر این، با توجه به معیارهای اقتصادی مطرح شده در فصل دو، شرکت هفت‌تپه می‌تواند یک شرکت درتنگنایی تلقی شود که به لحاظ معیارهای رفاهی منطقه حائز اهمیت است که باید برای اصلاح ساختار آن کمک دولتی تصویب می‌شد و همچنین آماده‌سازی و واگذاری آن باید با حساسیت بیشتری پیگیری می‌شد.

۶-۳-۵. جمع‌بندی و سایر نکات از آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی در

واگذاری شرکت هفت‌تپه

در مجموع، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، به دلیل حاکم نبودن نظام کنترل واحد و در نتیجه تحمیل نیروی کار مازاد بر نیاز به شرکت و سیاست‌های آزادسازی نامتناسب با ظرفیت شرکت، قبل از واگذاری، با مشکلات عدیده‌ای مواجه بود که با توجه به اهمیت این صنعت و تسلط آن بر اقتصاد منطقه و پیوندهای عمیق آن با زندگی مردم محلی، اهمیت توجه به اصلاح ساختار آن، حتی با کمک از محل منابع عمومی را ضروری می‌ساخت. شرکت درگیر مشکلات بسیاری بود که با توجه به اهمیت آن (این اهمیت تا بدانجا بود که دولت علی‌رغم آنکه شرکت مشمول ماده ۱۴۱ قانون تجارت بود، رأی به انحلال آن نداد) لازم بود پیش از واگذاری درمورد یک‌یک آن‌ها سناریوهای مختلف بررسی و تصمیم‌گیری لازم صورت می‌گرفت (که آیا خریدار خصوصی حل آن‌ها را متعهد شود یا آنکه دولت پیش از واگذاری آن‌ها را مرتفع کند):

- اصلاح ساختار فنی شرکت (شامل بازسازی و نوسازی کارخانه) پیش از واگذاری در شرایطی که به واسطه افت شدید بازدهی تولید، به شدت به آن نیاز داشت، عملاً به سرانجام نرسید.
- شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه، پیش از واگذاری ۳۴۹۶ میلیارد ریال زیان انباشته و بدهی معادل ۴۸۵۰ میلیارد ریال ثبت نموده بود.
- به واسطه عدم وجود نظام واحد کنترلی، تحمیل نیروی کار به شرکت (و خریدار) توسط مقامات و نیروهای منطقه‌ای صورت گرفته بود.

- شرکت دارای نقشی مؤثر در اقتصاد منطقه است و از این رو باید اصلاح ساختار و واگذاری آن با حساسیت بیشتری پیگیری شود.

۴-۵. شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرزال

آلومینیوم نهاده اصلی بسیاری از صنایع حیاتی و استراتژیک هر کشوری است؛ نهاده‌ای که قطعاً اگر به هر دلیلی رشد تولید و یا واردات آن محدود شود، می‌تواند بخش بزرگی از صنعت کشور را با مشکلاتی مواجه کند. این مهم در کشور ما که با شرایط تحریمی در حوزه واردات روبه‌رو هستیم اهمیت فراوان می‌یابد. از طرفی شاید این صنعت بتواند با مدیریت صحیح و با جذب منابع انرژی و نیروی انسانی کشور، سودآور نیز باشد.

در این شرایط مجموعه بزرگ المهدی-هرزال که تا پیش از واگذاری بیش از نیمی از ظرفیت اسمی تولید آلومینیوم کشور را در اختیار داشت، طی پنج سال (۱۳۹۳-۱۳۸۹) درگیر مسائل واگذاری ذیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. مجتمع المهدی به همراه خط هرزال، بعد از یک نوبت واگذاری ناموفق به سازمان تأمین اجتماعی (که چند ماه مجموعه را در بلا تکلیفی رفتن به تأمین اجتماعی یا ماندن در ایמידرو قرار داد)، در پایان سال ۱۳۹۳ (بعد از یک نوبت مزایده بدون هیچ شرکت کننده) با جنجال‌های فراوان به بخش خصوصی واگذار می‌شود. علاوه بر مسائل مربوط به خود واگذاری، بعد از انتقال مالکیت، مشکلات این شرکت دولتی که تا پیش از این در مرکز توجه نبود، به کانون بحث‌ها و جدل‌های رسانه‌ای تبدیل می‌شود. به هر صورت واگذاری انجام می‌شود؛ «خریدار» به تعهدات خود عمل نمی‌کند و سازمان، سهام قبلاً فروخته شده را به وکالت از خریدار بخش خصوصی به مپنا واگذار می‌کند.

فارغ از حاشیه‌های مطرح شده در طی واگذاری‌ها و مسائل ایجاد شده بعد از هر بار واگذاری -به خصوص واگذاری دوم- ما در اینجا در جهت موضوع بررسی خود، به مسائل در حوزه آماده‌سازی و اصلاح ساختار قبل از واگذاری آلومینیوم المهدی-هرزال به بخش خصوصی اشاره خواهیم کرد.

۱-۴-۵. عدم حل مشکلات ساختاری المهدی-هرمزآل پیش از واگذاری

همانطور که در زیر به آن خواهیم پرداخت، برخی از مشکلات فنی و عملیاتی مجموعه المهدی بسیار بنیادی بوده و در شرایطی که مالکیت آن در اختیار دولت (مجموعه پر قدرت ایمیدرو با ریاست معاون وزیر صنعت) بوده و به تمامی رانت‌ها دسترسی داشته است، عملاً این مشکلات ساختاری پابرجا مانده بوده است. بنابراین شاید این انتظار که این مشکلات ساختاری بتواند توسط خریدار بخش خصوصی حل و فصل شود بسیار بیجا باشد و بهتر می‌بود که با اراده‌ای قوی، این مشکلات در پیش از واگذاری تدبیر می‌شد یا آنکه به گونه‌ای خریدار متعهد به حل آنها می‌شد.

به عبارتی جنس این مشکلات به گونه‌ای است که دولت و متولی خصوصی‌سازی باید قبل از واگذاری، یک ارزیابی همه‌جانبه‌ای در مورد اینکه این مشکلات تا چه حد اهمیت دارد و تا چه اندازه می‌تواند در عملیات شرکت اختلال ایجاد کند و اینکه آیا خریداری قادر به حل یا حداقل همکاری در جهت حل آنها است انجام می‌داد. از جمله این مشکلات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

فقدان نیروگاه برق اختصاصی در شرکت آلومینیوم المهدی

برق در صنعت آلومینیوم بسیار حائز اهمیت است؛ این نهاده به عنوان ماده اولیه و خوراک استفاده می‌شود و صرفاً حامل انرژی و عامل مصرف محسوب نمی‌شود. با وجود اهمیت قابل ملاحظه برق در تولید آلومینیوم، از زمان تأسیس این صنعت در کشور (یعنی ایجاد ایرالکو) تدبیر درستی در این باره اندیشیده نشده بود؛ پس از انقلاب نیز تا سال‌ها در رشد این صنعت، اهمیت برق دیده نشد؛ حال آنکه این دو لازم و ملزوم یکدیگر هستند. ایرالکو برق خصوصی یا نیروگاه نداشت و همین اشتباه درباره المهدی نیز تکرار شد.^{۱۶} این در حالی است که المهدی وقتی راه‌اندازی می‌شد در پکیج اولیه قرار بود کارخانه برق هم احداث کنیم. در همان سال‌های دهه هفتاد، بعد از آن که مدیریت و مالکیت به هم می‌خورد و سرمایه‌گذاری خارجی از ادامه همکاری مناسب سرباز می‌زند، کارخانه برق احداث نمی‌شود.

در کنار عدم ایجاد یک نیروگاه برق اختصاصی، شبکه انتقال برق بندر عباس هم ظرفیت لازم برای

۱۶- هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛ <http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

انتقال برق و تغذیه شرکت برای تولید در ظرفیت اسمی را ندارد. خطوط انتقال برق به گونه‌ای هستند که سرریز مازاد برق در جاهای دیگر را نمی‌تواند وارد شبکه کند و به المهدی بدهد. بنابراین برق سراسری هیچ وقت نمی‌تواند این ظرفیت را پر کند و احداث نیروگاه اختصاصی ضروری به نظر می‌رسد.

اما چرا مسأله برق المهدی بعد از سالیان حل نشده بود؟ پاسخی که عمدتاً مطرح می‌شود این است که نقدینگی لازم برای احداث نیروگاه وجود نداشته است. همانطور که در ادامه به آن اشاره می‌شود، المهدی از همان ابتدا سرمایه‌گذار خارجی خود را از دست داد و با سرمایه‌های اندک داخلی و مشکلات مالی کار خود را آغاز کرد و به این ترتیب، برای جبران مشکلات خود به اخذ وام‌های سنگین متوسل شد. این قرض‌ها انباشته شده و آلومینیوم المهدی -هرمزال را به مجموعه‌ای مقروض تبدیل کرده است.^{۱۷}

نیاز به مواد اولیه وارداتی در شرکت آلومینیوم المهدی

آلومینیوم از پودر آلومینا به دست می‌آید. آلومینا نیز از بوکسیت تولید می‌شود. بوکسیت در ایران تنها در خراسان شمالی (منطقه جاجرم) به میزان نه‌چندان زیاد یافت و مابقی نیاز به آلومینا در کشور از خارج تأمین می‌شود. بر اساس این نیاز مبرم به بوکسیت، وزارت معادن و فلزات در دولت سازندگی نسبت به اخذ مجوز اکتشاف و مجوز بهره‌برداری بوکسیت در کشور گینه اقدام کرده تا با راه‌اندازی آن بتواند فقر بوکسیت کشور را برطرف کند. به این ترتیب، در حال حاضر امتیاز بهره‌برداری از ۶۰۰ میلیون تن بوکسیت به‌عنوان بزرگترین ذخیره معدنی بوکسیت در جهان در اختیار ایران است.^{۱۸} طبق گزارش‌های ایمیدرو برای راه‌اندازی این پروژه نیاز به سرمایه‌گذاری ۴۰۰ تا ۵۰۰ میلیون دلاری است. اتفاقی که رخ نداد و همانطور که بدان اشاره شد، ایران همچنان بخش زیادی از مواد مورد نیاز برای تولید آلومینیوم را وارد می‌کند. در این رابطه، آقای مهدی کرباسیان، رئیس هیأت‌عامل ایمیدرو در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۷، در یادداشتی برای مجله آلومینیوم (۱۳۹۹/۰۳/۱۰) می‌نویسد: «بعد از ناکامی در دریافت اعتبار ارزی برای بهره‌برداری از این معدن، تلاش کردیم با

۱۷- هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶، <http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

۱۸- استخراج از این معدن در سال ۱۳۹۴ در قالب قراردادی ۲۵ ساله تمدید شد.

شراکت ایرالکو، المهدی و سالک‌واین اقدام را شروع کنیم که با واگذاری سهام المهدی و ایرالکو پروژه عملی نشد.^{۱۹}

از دست رفتن سرمایه‌گذار خارجی در شرکت آلومینیوم المهدی

اولین مذاکرات برای شروع پروژه در اواخر سال ۱۳۶۸ با بانک‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی انجام شد. بر اساس توافق‌های صورت گرفته، طرفین متعهد شدند کارخانه‌ای برای احیاء آلومینا به ظرفیت ۲۲۰ هزار تن در بندر عباس احداث کنند که قابل توسعه به ۳۳۰ هزار تن باشد. در ابتدا نیز مقرر شد مدیریت ایجاد کارخانه و بهره‌برداری تا چند سال اول تأسیس یعنی تا زمان تسویه وام‌های اولیه به دلیل تجربیاتی که شرکت IDC دارد به این شرکت محول شود. مذاکرات این شرکت‌ها 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 و در نتیجه بانک‌های خارجی از طرح کنار کشیدند در این رابطه، در صورت مالی سال ۱۳۹۱ شرکت آمده است: تأسیس شرکت به موجب دو فقره موافقت‌نامه منعقد مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۸۹ برابر با ۳۰ آذرماه ۱۳۶۸ مؤسسين (شرکت‌های آلومینیوم ایران و IDC و به ترتیب به میزان ۶۰ درصد و ۴۰ درصد سهام) مورد توافق قرار گرفته و سپس شرکت به شرح مندرج در یادداشت توضیحی ۱-۱ صورت‌های مالی در تاریخ ۲۲ فروردین ۱۳۶۹ به ثبت رسیده است. متعاقب آن و به دلیل عدم تمایل سهامدار خارجی شرکت به نگهداری سهام خود، مبلغ سرمایه‌گذاری انجام شده، به استناد قرارداد مورخ یکم دسامبر ۱۹۹۳ برابر با ۱۰ آذرماه ۱۳۷۲ فیما بین شرکت، سهامدار مذکور و وزیر وقت صنایع و معادن توسط سهامدار خارجی به عنوان تسهیلات قابل پرداخت توسط شرکت تلقی و با توجه به بهره پیش‌بینی شده در قرارداد مذکور و به استناد تأییدیه ارسالی جمعاً مبلغ ۱۸۰ میلیون دلار از بابت اصل و فرع این وجوه تا پایان سال مالی مورد گزارش توسط این شرکت مطالبه گردیده است. با منتفی شدن بحث فاینانس تصمیم گرفته شد با اتکا به منابع و متخصصین داخلی و همکاری سازندگان خارجی و در دو فاز ۱۱۰ هزار تنی (هر فاز ۲۴۰ سلول) عملیات احداث کارخانه پیگیری شود.

۱۹- هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ <http://magiran.com/p2152060>

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 خصوصی سازی شد. نکته مهم‌تری که به آن خواهیم پرداخت این است 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 و رای توان بخش خصوصی است. از جمله این مشکلات، طولانی شدن روند ساخت مجتمع، اخذ وام‌های سنگین، انباشت این وام‌ها و مقروض شدن مجتمع است.

علاوه بر این، در خرداد ماه سال ۱۳۸۵ عملیات اجرایی فاز دوم (هرمزال) با سرمایه‌گذاری اولیه و مشترک ایران و ایتالیا (فاتا) به ارزش ۸ هزار میلیارد ریال (متشکل از ۴۰۰ میلیون یورو ارزی و ۲۰۰۰ میلیارد ریال) و با هدف راه‌اندازی ۲۲۸ دیگ آغاز شد. بیمه پوششی قرارداد سرمایه‌گذاری طرح، که توسط بانک‌های اروپایی به رهبری «یونی کردیت» ایتالیا صورت پذیرفته بود، بر عهده بیمه ساچه ایتالیا است و ایمیدرو به عنوان مالک طرح، موظف بوده است اقساط را به حساب بیمه ساچه واریز نماید. این فاز دوم، در نهایت طی مدت ۴۰ ماه در مهر ماه ۱۳۸۸ راه‌اندازی شد.

۲-۴-۵. عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت

عده‌ای از منتقدان معتقدند، فاز هرمزال که از سال ۱۳۸۸ افتتاح شده و تا سال ۱۳۹۳، به مدت هفت سال تولید داشته و صدها هزار تن شمش تولید کرده بود، نباید به صورت طرح واگذار می‌کردند. لازم به توضیح است که المهدی به عنوان یک شرکت و هرمزال به عنوان طرح در فهرست واگذاری قرار داشتند و بر این مبنا قیمت گذاری و واگذار شدند. هرمزال، همانطور که اشاره شد، طرح توسعه‌ای المهدی بود که ایمیدرو اقدام به اجرای آن کرد و تا زمان واگذاری، تبدیل به شرکت نشده بود و به عبارتی شخصیت حقوقی مستقلی نداشت. از این رو بدهی‌های ایجاد آن در حساب‌های ایمیدرو قرار می‌گرفت و تنها براساس دارایی‌هایش ارزش گذاری می‌شد. از طرفی به دلیل وابستگی‌های ساختاری این دو کارخانه به یکدیگر، سازمان خصوصی سازی، در هر نوبت واگذاری آنها را با هم به مزایده می‌گذاشت (امکان تفکیک ساختاری وجود نداشت).

جهت پرداخت بدهی‌های این طرح که بر عهده ایمیدرو بود، مصوب شد خریدار بنگاه، هر ماه به میزان ۲,۰۰۰ تن شمش آلومینیوم به مدت ۷ سال به شرکت ایمیدرو و یا اشخاصی که از سوی شرکت مادر تخصصی یاد شده معرفی می‌شوند، تحویل نماید. بر این اساس، قیمت‌گذاری در نوبت مزایده اول، یک تفاوت عمده با قیمت‌گذاری مزایده دوم داشت؛ قیمت پایه دارایی‌های طرح هر مزال به میزان ۸,۱۷۹,۵۲۶,۰۰۰,۰۰۰ ریال کاهش داشته که دلیل آن انداختن تعهد پرداخت اقساط فاینانس طرح هر مزال به گردن خریدار بود. و البته طبق برخی گزارش‌ها این فرمول تحویل شمش خریدار به ایمیدرو جواب نداده و هیچگاه عملی نشد.

یکی دیگر از دارایی‌های مورد مناقشه، شمش‌های آلومینیوم هر مزال بود که چون قرار بود هر مزال 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. بعد از اعلام برنده مزایده نیز، موجودی شمش مذکور همچنان در مجتمع قرار داشتند. در این رابطه، گفته می‌شود عدم خروج موجودی شمش تا قبل از واگذاری به این دلیل بود که این اقدام اگر انجام می‌شد، به نقدهایی که در رابطه با مخالفت ایمیدرو با خصوصی‌سازی مطرح می‌شد، دامن می‌زد و برای آنکه حرف و حدیثی ایجاد نشود خروج شمش‌ها را به بعد از واگذاری موکول کردند؛ اما در فرصت کوتاهی بعد از اعلام برنده مزایده، نماینده خریدار در مجتمع حضور یافت و از خروج موجودی شمش جلوگیری کرد. به این ترتیب، تا چند ماه بعد از واگذاری رسمی مجتمع، همچنان این موضوع محل مناقشه بین خریدار و ایمیدرو بود.

طبق صورتجلسه منتشر شده با سربرگ سازمان خصوصی‌سازی، در جلسه‌ای با حضور نمایندگان خریدار، سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰، در مورد اعاده این موجودی شمش و مقداری مواد اولیه به ارزش ۲۱۴ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان به ایمیدرو بحث و بررسی شد. در این جلسه نماینده خریدار مدعی بود که «چنانچه تعهدات طرح هر مزال از آنچه به عنوان موجودی شمش آلومینیوم در واگذاری محاسبه شده است، کسر شود و مازادی وجود داشته باشد خریدار آماده انتقال آن به ایمیدرو خواهد بود.» از طرفی نماینده ایمیدرو اظهار کرد که «مطابق

صور تجلسه تحویل و تحول که به امضا نماینده خریدار رسیده ۳۶۵۰۰ تن شمش آلومینیوم و مقداری مواد اولیه مجموعاً بالغ بر ۲,۱۴۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال متعلق به ایمیدرو در طرح می باشد که باید اعاده شود و این سازمان آماده پرداخت تعهدات و همچنین دریافت مطالبات مربوط می باشد.» بنابراین در انتهای این جلسه ایمیدرو پیشنهاد کرد که این مقادیر شمش به همراه مواد اولیه به ایمیدرو تحویل و ایمیدرو نیز تعهدات خود را تسویه نماید. از طرفی در این جلسه تصویب می شود که حسابرسی ویژه برای دوره تأخیر در تحویل (از زمان اعلام برنده مزایده تا امضای قرارداد واگذاری) انجام شود و ایمیدرو و خریدار پیشنهادات خود در رابطه با تعهدات و دارایی‌های مورد مناقشه را به سازمان خصوصی سازی ارسال کنند. اما در نهایت ادعاهای مطرح شده توسط خریدار در رابطه با بدهی‌های طرح مورد قبول واقع نشد و با وجود امتناع خریدار از تحویل شمش‌ها، با شکایت ایمیدرو، دادگاه به نفع ایمیدرو رأی داد و خریدار موظف شد که شمش‌ها را به ایمیدرو تحویل دهد. البته خریدار علیرغم رأی دادگاه به نفع ایمیدرو در ماجرای شمش‌ها، اجازه خروج تمام موجودی شمش را به ایمیدرو نداد. رئیس کل وقت سازمان خصوصی سازی همزمان با رسانه‌ای شدن واگذاری سوم المهدی، در مصاحبه با خبرگزاری تسنیم به این موضوع اشاره می کنند که یکی از نکاتی که باعث شد تا با آقای علی محمدی به مشکل بخوریم و خریدار دیگری را جایگزین او کنیم مسأله شمش‌های ایمیدرو بود؛ چراکه با وجود آنکه ۳ سال از زمان خرید می گذشت هنوز مقداری از شمش‌ها تحویل ایمیدرو نشده بود.^{۲۰}

در این رابطه سازمان خصوصی سازی پذیرفته است که فروختن هرزال به صورت دارایی، مشکلاتی از قبیل انتقال بدهی بیمه ساچه و یا شمش‌های ایمیدرو را ایجاد کرد. سازمان معتقد است چرایی اینکه ایمیدرو، هرزال را تبدیل به شرکت نکرد را باید از ایمیدرو جویا شویم؛ چرا که هرزال از سال ۱۳۸۹ در فهرست واگذاری قرار داشت و واگذاری در سال ۱۳۹۳ اتفاق افتاد. بنابراین ایمیدرو فرصت کافی برای تبدیل هرزال به شرکت را داشته است. وقتی این همه سال می گذرد و ایمیدرو اقدامی در این خصوص صورت نمی دهد سازمان خصوصی سازی فرض را بر این می گذارد که اراده‌ای بر این

۲۰- خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai>؛ ۱۹۱۸۶۱۴

امر وجود ندارد و شاید این را به عنوان مانع خصوصی سازی تلقی کرده و آن را اجباراً به صورت دارایی فروخته است.^{۲۱} بنابراین ایمیدرو نمی‌تواند ادعا کند که فرصت کافی نداشته است.

در پاسخ گفته می‌شود چون هر مزال از ابتدا در فهرست واگذاری قرار داشت، همیشه مثل این بود که متعلق به ایمیدرو نیست و هر روزی ممکن است سازمان خصوصی سازی آن را بفروشد و بنابراین اهمتامی هم برای پیگیری امور مربوط به آن وجود نداشت.

در واقع، می‌توان این طور توضیح داد که شرکتی مثل ایمیدرو از نظر مالی و نیروی انسانی منابع محدودی در اختیار دارد و تلاش می‌کند بین کارهای مختلف خود اولویت بندی کند. وقتی میبیند که یکی از طرح‌های زیر مجموعه‌اش برای چند سال متوالی در فهرست واگذاری قرار میگیرد، توجه خود را معطوف به سایر طرح‌های توسعه‌ای می‌کند که دورنمای بلندتری برای ماندن در مجموعه‌اش دارد.

مسأله مهم آن است که علت پایه‌ای این مشکل چیست و راه حل در موارد مشابه چه می‌تواند باشد؟ چند نکته در این خصوص قابل تأمل است. اول اینکه آیا می‌توان طرح را به عنوان یک دارایی نگاه کرد و آن را فروخت بدون اینکه متوجه تعهداتی باشیم که برای اکتساب آن دارایی ایجاد شده است. در مقام قاعده گذاری به نظر می‌رسد دارایی زمان قابل فروش است که یا مالک آن دیگر تعهد مالی در خصوص آن نداشته باشد یا تبدیل به شرکت شده باشد و خالص ارزش آن در صورتهای مالی قابل مشاهده باشد و معلوم باشد که چه کسی متعهد به تسویه بدهی‌های مربوط است.

دوم اینکه بند (۱) ماده (۱۸) با این دیدگاه «حقوق مالکانه شرکت را از شرکت‌های مادر تخصصی مربوطه سلب و به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کرده است» که مدیران دولتی در فرآیند واگذاری خللی ایجاد نکنند ولی به نظر می‌رسد این نکته که «شرکت یک موجود زنده است و نمی‌توان وجودش را نفی کرد» نادیده گرفته شده است. به نظر می‌رسد باید با مشارکت شرکت مادر تخصصی ذیربط و قائل شدن در جهای از اختیار و مسئولیت برای آن، اقدام به فروش زیر مجموعه‌اش به بخش خصوصی کرد.

۲۱- سازمان خصوصی سازی در سایر موارد و از جمله واگذاری نیروگاه‌ها و همچنین، برخی از دارایی‌های شرکت رجا به صورت طرح، دارای تجربه بود و به خوبی از پیامدهای این اقدام آگاه بود.

همانطور که به آن اشاره شد یکی از تعهدات خریدار، پرداخت اقساط ایمیدرو بابت فاینانس طرح هرزال 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. همانطور که به آن اشاره شد و این فرمول عملاً اجرایی نشد و در اجرا به مشکل برخورد (برای مثال ایمیدرو به درجه خلوص محموله شمش ارسالی معترض بود)، 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 بیمه‌ساز 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.

این سازمان در تاریخ ۲۹ فروردین ماه ۱۳۹۶، تسهیلاتی ارزی از بانک صنعت و معدن دریافت نمود تا اقساط مربوط به خریدار هرزال را پرداخت کند و در مقابل خریدار، ظرف ۵ سال، تسهیلات مذکور را طی ۶۰ قسط پرداخت کند. جالب‌تر آنکه سازمان خصوصی‌سازی به عنوان یک سازمان دولتی، این وام را ضمانت کرده و متضمن وام خریدار المهدی و هرزال 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.

بانک در تاریخ ۱۶ دی ماه ۱۳۹۶، در نامه به کرباسیان (مدیرعامل وقت ایمیدرو) می‌نویسد: «در صورت عدم پرداخت اقساط مذکور، امکان ادامه پرداخت قسط‌های باقیمانده به‌سایه عملاً وجود نخواهد داشت.» حتی در ۲۷ بهمن ۱۳۹۵ ایمیدرو در نامه به معاون اول رئیس‌جمهور هشدار می‌دهد: «عدم پوشش بیمه صادراتی‌ساز برای پروژه‌های ایمیدرو، توسعه بخش عظیمی از معادن و صنایع معدنی کشور را تحت الشعاع قرار داده است.» بنابراین خریدار نه تنها از پرداخت اقساط‌ساز سرباز زد بلکه در پرداخت اقساط وامی که ایمیدرو از بانک صنعت و معدن برایش گرفته بود نیز تعلل کرد و همه اینها به جایی ختم شد که به گفته مهدی کرباسیان، بانک‌های ایتالیایی همکاری

خود با شرکت‌های ایمیدرو را قطع کردند.^{۲۲}

شاید اگر هر مزال به صورت یک شرکت مجزا یا به عنوان یک خط تولیدی در دل المهدی واگذار می‌شد، دیگر نیاز به تعیین تکلیف جداگانه شمش‌های آن یا ایجاد یک زنجیره طولیل و پر حاشیه در پرداخت بدهی‌های خارجی نبود، یا آنکه ضمانت بدهی‌های خارجی آن جایگزین می‌شد، شمش‌ها در موعد مقرر از مجموعه خارج می‌شدند و بدهی‌های دیگر طرح نیز شناسایی و در قیمت‌گذاری اعمال می‌شدند.

۳-۴-۵. عدم شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت آلومینیوم المهدی

در پی اعتراضات به قیمت‌گذاری مجموعه، بعد از تعیین برنده مزایده (آقای علیمحمدی)، کارشناسی مجددی صورت گرفت و ارزش مجموعه به میزان ۳۴۶ میلیارد تومان افزایش یافت. ادعای رئیس وقت سازمان خصوصی‌سازی این بود که بخش اعظمی از مابه‌التفاوت ۳۴۶ میلیارد تومانی به عدم افشای دقیق دارایی‌های المهدی و هر مزال ارتباط داشت.^{۲۳}

ماجرای این قرار بود که بعد از انتشار آگهی عمومی، مدیریت وقت المهدی^{۲۴} (آقای قدمی، که بعد از مزایده اول بر سر کار آمده بود) و ایمیدرو به قیمت اعلامی معترض می‌شوند. مدیریت المهدی در نامه‌ای به سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی دلایل خود را در مخالفت با واگذاری اعلام می‌کند. سازمان بازرسی هم به پیش از برگزاری مزایده در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۵، دو هفته پیش از برگزاری مزایده دوم (جلسه بازگشایی پاکات)، از وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌خواهد که روند مزایده متوقف شود. اما سازمان خصوصی‌سازی در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۸ مزایده را با شرکت یک نفر برگزار می‌کند و در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳، شرکت فرو آلیاژ گنو (آقای علیمحمدی) با پیشنهاد ۹۲۹ میلیارد تومان برای هر دو مجتمع، برنده مزایده اعلام می‌گردد. شش روز بعد از اعلام برنده مزایده و

۲۲- خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۶؛ <https://tn.ai/1922480>

۲۳- خبرگزاری صداوسیما، منتشر شده در تاریخ ۲۲/۰۶/۱۳۹۴؛ <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

۲۴- مدیرعامل هیأت‌مدیره المهدی در تاریخ تهیه صورت‌های 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 علی‌اکبر گلکار بودند. ایشان در دی‌ماه ۱۳۹۳ از المهدی رفتند.

قبل از هر اقدام دیگری، دیوان محاسبات کشور نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۹ نسبت به پائین بودن قیمت فروش هشدار داده، خواستار توقف مزایده می‌گردد. هیأت‌واگذاری در سیصدمین جلسه خود به تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ مسأله قیمت‌گذاری را مورد بررسی قرار داده، ارجاع ارزیابی مجدد به کارشناسی را مورد تصویب قرار می‌دهد. در نهایت هیأت‌واگذاری در سیصد و سومین جلسه خود مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۳۱ نتیجه بررسی‌های هیأت کارشناسی را اعلام می‌کند (جدول ۵-۲) 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 روز ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ سازمان خصوصی سازی دو قرارداد با خریدار امضاء می‌کند؛ یکی اصلی که نتیجه مزایده بود و دیگری الحاقی که می‌توان گفت نتیجه مذاکره بود.

جدول ۵-۲: ارزش دارایی‌ها در دو قیمت‌گذاری پیش و پس از اعتراضات

شرح	قیمت منظور شده در مصوبه ۱۳۹۳/۱۱/۰۴	ارزش تعیین شده توسط هیأت کارشناسی موضوع جلسه ۱۳۹۴/۰۳/۰۹	تفاوت در ارزش ارزیابی‌های صورت گرفته	درصد تغییرات نسبت به ارزش قبلی
ارزش ماشین‌آلات و تأسیسات	۱۹,۵۸۵۸,۸۷۶	۲۲,۰۲۳,۰۰۰	۲,۴۳۷,۱۲۴	۱۲/۴۴
ارزش زمین و ساختمان	۳,۳۶۹,۲۴۳	۵,۴۵۸,۸۱۲	۲,۱۱۶,۵۶۹	۶۲/۸
حق‌الامتیازات	۲۵۰,۰۰۰	۱,۴۷۱,۰۰۰	۱,۲۲۱,۰۰۰	۴۸۸/۴
جمع ارزش دارایی‌ها	۲۲,۲۰۵,۱۱۹	۲۸,۹۷۹,۸۱۲	۶,۷۷۴,۶۹۳	۳۰/۵
حصه واگذار شده (۱۰۰ درصد طرح هرمزال و ۷۷/۲۲ درصد المهدی)	۲۱,۲۷۴,۰۳۱	۲۵,۳۷۵,۱۴۸	۴,۱۰۱,۱۱۶	۱۹
مازاد بهای فروش نسبت به قیمت پایه	-	-	-۴۵۱,۰۰۰	-
مازاد سود برآوردی میان دوره	-	-	-۱۸۸,۹۶۱	-
خالص افزایش ارزیابی هیأت کارشناسی نسبت به کارشناسی اولیه	۲۱,۲۷۴,۰۳۱	-	۳,۴۶۱,۱۵۵	۱۶/۲۷

افزایش قیمت تعیین شده توسط کارشناسان منتخب هیأت واگذاری نسبت به کارشناسان منتخب سازمان خصوصی‌سازی، عمدتاً ناشی از موارد زیر بود:

- مابه‌التفاوت قیمت‌گذاری زمین و ساختمان: در ارزیابی اول، شرکت آلومینیوم المهدی مالک عرصه شرکت نبود. لذا در ارزیابی اول، قیمت عرصه در قیمت‌گذاری لحاظ نگردید. در حالی که در ارزیابی دوم، به دلیل تعهد سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) نسبت به انتقال مالکیت عرصه به شرکت، قیمت عرصه در ارزیابی لحاظ گردید.

- افزایش دیماند برق از ۱۳۴ مگاوات به ۴۰۱ مگاوات در فاصله زمانی بین ارزیابی اول تا ارزیابی دوم و نیز تفاوت نظرات کارشناسان رسمی دادگستری در ارزیابی‌های اول و دوم ماشین‌آلات و تأسیسات.

- ارزش‌گذاری کمتر از مقدار واقعی، ضایعات آندی یا باتس موجود در مجتمع که تنها ۳۵۰۰ تن از آن - برابر با رقم قید شده در صورت مالی - به حساب آورده شد؛ اما در کارشناسی دوم، مقدار واقعی آنها حدود ۱۴۰ هزار تن اعلام شد و قرار شد مابه‌تفاوت آن بنا به تمایل دریافت آنها توسط خریدار منظور شود. توجیه مطرح شده در مورد 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. حال آنکه اگر این دارایی کشف می‌شد، از ابتدا در ارزش‌گذاری وارد می‌شد و دیگر این طور نبود که به اختیار خریدار باشد که مازاد بر ۳۵۰۰ تن را بخواهد یا نخواهد.

- این عدم توجه فاحش به دارایی‌ها در حالی رخ داده است که در گزارش سازمان بازرسی در نامه به رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۳ آمده است، برخی از کارشناسی‌های تعیین قیمت پایه مزایده، بدون حضور در محل مجتمع و بازدید از مال و ملک و ماشین‌آلات، و از راه دور انجام گرفته است.

۴-۴-۵. عدم حل و فصل دعاوی حقوقی مجتمع آلومینیوم المهدی پیش از واگذاری

از دیدگاه حقوقی، یکی از مسائل این شرکت، زمین مجتمع بود. شواهد نشان می‌دهد که زمین مجتمع در ارزش‌گذاری اول احتمالاً بدون سند شناسایی شده و ارزش آن صفر یا رقم ناچیزی

قیمت‌گذاری شده بود. بر طبق صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ شرکت، زمین شرکت که کارخانه و سایر تأسیسات و تجهیزات جنبی بر روی آن احداث شده یا در حال احداث می‌باشد، متعلق به شرکت آلومینوم ایران (ایرالکو) بوده و از تاریخ ۱۳۷۴/۰۱/۰۱ به مدت سی سال به صورت اجاره به شرکت واگذار شده است. در سال ۱۳۸۷ ایمیدرو و کالتنامه بلاعزلی از شرکت آلومینیوم ایران برای فراهم نمودن شرایط فروش و انتقال مالکیت زمین مذکور دریافت نموده است. طبق و کالتنامه ارائه شده مقرر گردیده بود زمین‌های شرکت توسط ایمیدرو به نام شرکت آلومینیوم المهدی گردد که این مورد، بنا به اعلام گروه مپنا به عنوان مالک جدید شرکت، تا زمان حال محقق نگردیده است.

در این رابطه، رئیس کل وقت سازمان خصوصی سازی این طور توضیح می‌دهند که «زمین المهدی و زمین هرمزال در گزارش کارشناس قبلی [کارشناسی اول] دقیقاً درست آورده شده و گفته شده بود به نام ایمیدرو است و شاید ایمیدرو نخواهد سندی به نام آن‌ها [تنظیم] کند و کارشناس بر آن اساس قیمت‌گذاری کرده بود و کارشناس دوم که آمد گفت ما با این شرایط، قیمت زمین را صفر می‌نویسیم. ما از ایمیدرو نامه گرفتیم و ایمیدرو گفت من حاضرم^{۲۵} زمینم را در اختیار خریدار قرار دهم و کارشناس گفت چون این نامه را داد حالا قیمت زمین بالا رفت.»^{۲۶} بر این اساس، بخش بزرگی از ۳۴۶ میلیارد تومان قرارداد الحاقی مربوط به قیمت زمین مجتمع بود. به این ترتیب زمین المهدی، از جمله آن مواردی است که نشان می‌دهد فقط رؤیت کارشناسان کافی نیست و کارشناس باید تمام مدارک زمین، کامل بودن سند، ادعاهای آن و همه جوانب را ببیند، آن را تعیین تکلیف کند و بعد تعیین قیمت کند.

یکی از سهامداران و سرمایه‌گذاران شرکت، مهدی التاجر است، که با شروع بحث احتمال واگذاری شرکت در سال ۱۳۹۱ ادعاهایی در مورد آورده نقدی و سهامش از شرکت مطرح کرد. موضوعی که احمد توکلی نماینده سابق مجلس اینگونه به آن اشاره کرده بود: «با دعوای حل نشده محمد مهدی

۲۵- در گزارش سازمان خصوصی سازی در رابطه با واگذاری مجتمع المهدی-هرمزآل آمده است که انتقالی صورت نگرفته و ایمیدرو تنها «متعهد» به انتقال مالکیت عرصه شرکت به خریدار شده است. در آخرین صورت مالی در دسترس (صورت مالی ۱۳۹۶) همچنان مالکیت زمین شرکت برای ایرالکو ذکر شده است.

۲۶- خبرگزاری صداوسیما، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

التاجر در آینده دولت چند هزار میلیارد تومان باید تاوان بدهد. اگر شکایت مهدی التاجر به دادگاه پاریس به حکم علیه ما منجر شود دولت بعداً باید حدود ۶۵۰ میلیارد تومان بپردازد.»^{۲۷}

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چرا اختلافات بین مهدی التاجر و ایمیدرو که از زمان مطرح شدن واگذاری به تأمین اجتماعی سر باز کرد تا زمان واگذاری به آقای علی محمدی حل نشده باقی ماند؟ پاسخ این سؤال هر چه باشد، نمیشود پذیرفت که خصوصی‌سازی بدون حل اختلافات و رفع عدم شفافیت‌های شرکت دولتی انجام شود. دولت باید در خود این قابلیت را توسعه دهد که شرکت‌ها را شفاف (و شسته و رفته) در معرض واگذاری قرار دهد.

۵-۴-۵. عدم تعیین تکلیف نیروهای مازاد شرکت آلومینیوم مهدی

پس از گذشت بیش از شش ماه از قطعی شدن واگذاری، خبر اخراج حدود ۶۰۰ کارگر و کاهش حقوق باقی پرسنل آلومینیوم مهدی 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، 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.» به موجب این تکلیف قانونی، در بند (۱۱) تعهدات خریدار در قرارداد واگذاری شرکت آلومینیوم مهدی آمده است که خریدار متعهد می‌شود تعداد کارکنان شرکت (المهدی بدون طرح هر مزال) را که در زمان واگذاری ۱۳۶۷ نفر می‌باشد، در طول دوره نظارت ۸ ساله ثابت نگه داشته و کمتر ننماید.

خریدار نیز در پاسخ به انتقادات، بر مبنای این بند از قانون اعلام کرد که تعدیل نیرو تماماً مبتنی بر قراردادهای منعقد شده است؛ استانداردهای هر مزگان، جاسم جادری پس از اعتراضات کارگری در مصاحبه‌ای با روزنامه صمت^{۲۸} این موضوع را تأیید و بیان کرد: «در قرارداد منعقد شده خریدار جدید مکلف است حداکثر اشتغال را در قالب نیروهای رسمی شاغل در کارخانه آلومینیوم نگه دارد. تعهد

۲۷- خبرگزاری دانشجو، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۰۷، <https://snn.ir/001rwv>

۲۸- روزنامه صمت، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۱۳، www.smtnews.ir/mine/mine-states/21534

سرمایه‌گذار ننگه‌داشتن ۱۸۶۰ نفر نیرو در دو مجموعه آلومینیوم المهدی و هرمز آل است. البته خریدار در طی برگزاری جلسات بعد از اعتراضات کارگری نیز پذیرفت تا این ۶۲۰ نفر را ننگه دارد و کسی را اخراج نکند؛ هر چند پیش از این، احمد مرادی نماینده وقت مجلس مدعی شد که خریدار در ازای عدم اخراج تقاضای ۶۰۰ میلیارد تومان امتیاز را کرده است ۲۹ که صحت و سقم این ادعا روشن نیست.

در هر صورت دولت به جهت جلوگیری از تنش‌های اجتماعی، جلوگیری از رانت‌جویی احتمالی خریدار و کاهش هزینه‌های تحمیلی بر خریدار، باید قبل از واگذاری، حسابرسی دقیقی از نیروی کار شرکت به لحاظ تعداد و قراردادها انجام می‌داد و بر آن مبنا یا تعدیل نیروی کار قبل از واگذاری را در دستور کار قرار می‌داد یا هزینه‌های تحمیلی به خریدار از جانب نیروی کار مازاد را در ارزش قرارداد واگذاری مدنظر قرار می‌داد و به طور کلی یک مجموعه داده‌ای درستی از نیروی کار را در اختیار خریدار می‌گذاشت.

۵-۴-۶. عدم تعیین حدود تنظیم‌گری

بخشی از آلومینیوم تولیدی تا پیش از واگذاری دوم، در بورس کالا عرضه می‌شد. بعد از واگذاری به بخش خصوصی، مالک جدید شرکت آلومینیوم المهدی دیگر خود را ملزم به عرضه محصولات در بورس نمی‌دید 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 علی محمدی - سهامدار عمده شرکت - را به جریمه نقدی ۲۰۰ میلیون تومانی 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. همانطور که در جدول ۵-۳ مشاهده می‌شود، شرکت آلومینیوم المهدی از پاییز ۱۳۹۴ تا پاییز ۱۳۹۷ هیچ شمش را به طور مستقیم در بورس کالا عرضه نکرد.

جدول ۵-۳. عرضه فصلی شرکت آلومینیوم المهدی (تن)

فصل - سال	۹۳-۱	۹۳-۲	۹۳-۳	۹۳-۴	۹۴-۱	۹۴-۲	۹۴-۳ تا ۹۷-۳
میزان عرضه	۲۸۰۰	۴۰۰	۱۰۴۰۰	۸۹۰۰	۰	۱۶۷۰۰	۰
فصل - سال	۹۷-۴	۹۸-۱	۹۸-۲	۹۸-۳	۹۸-۴	۹۹-۱	۹۹-۲
میزان عرضه	۱۹۰۰	۴۰۰	۰	۷۲۰۰	۲۲۹۰۰	۲۶۷۰۰	۲۷۴۰۰

مأخذ: بورس کالای ایران

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، بتوانند شرکت‌های خصوصی شده را مجبور کنند که به سیاست‌های کلان در سطح بازار مقید باشند. در چاره‌اندیشی برای این مسأله لازم است که قبل از واگذاری‌ها، به طور مشخص برای هر شرکت اقدامات لازم و سناریوهای مختلف را بررسی کند. از جمله مهم‌ترین این الزامات تعریف نهاد سیاست‌گذار و تنظیمگری است که تبعیت از مقرره‌های آن برای همه کنشگران واجب باشد و ابزارهای آن بیش از جریمه‌های ناچیز غیرالزام‌آور باشد.

نکته‌ای که در این ارتباط لازم است توجه شود -و به آن نیز اشاره شد- این است که به جهت ناکافی بودن تولید داخلی نهاده موردنیاز، تولیدکنندگان آلومینیوم مجبور هستند که بخش بزرگی از مواد اولیه را از خارج وارد کرده و بنابراین مجبور به صادرات تولیدات خود به جای تأمین نیاز داخلی هستند^{۳۰}؛ در حالیکه از فروش داخلی بیشتر سود کسب می‌کنند.^{۳۱} این ملاحظه مهم باید برای تعیین حدود تنظیم‌گری و تکالیف خریدار خصوصی مورد ملاحظه قرار می‌گرفت.

۳۰- خبرگزاری تجارت آنلاین، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۵؛ <http://www.tejaratonline.ir/fa/news/2993>

۳۱- 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.

۷-۴-۵. جمع‌بندی و سایر نکات از آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی در

واگذاری مجموعه المهدی-هرمزال

به این ترتیب در واگذاری دوم به بخش خصوصی، اقداماتی باید پیش از واگذاری صورت می‌گرفت که به آن توجهی نشد؛ این عدم توجه نیز متأسفانه پیامدهای محسوسی و البته درس‌هایی نیز به همراه داشت. مهمترین نکات در جریان آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار در چند مورد خلاصه می‌شود:

- شرکت دچار مشکلات ساختاری اساسی‌ای بود از جمله: نبود نیروگاه برق اختصاصی و به طور کلی مسئله برق مجموعه؛ اتکای شرکت به مواد اولیه خارجی و عدم توجه به طرح تأمین بوکسیت؛ از دست رفتن سرمایه‌گذار خارجی، طولانی شدن روند ساخت مجموعه، مقروض بودن و نبود نقدینگی. این مشکلات باید با همفکری دولت، ایمیدرو و خریدار چاره‌اندیشی می‌شد، برای هر یک برنامه‌ای طراحی می‌شد و الزامات آن در جریان خصوصی‌سازی دیده می‌شد.
- به جهت محدودیت‌های شرکت در تأمین مواد اولیه از داخل، و ناچار بودن وی برای فروش محصولات در خارج از کشور، عدم عرضه آنها در بورس داخلی چاره‌اندیشی می‌شد.
- خط تولید هرمزال که امکان تفکیک آن از المهدی وجود نداشت دارای بدهی‌های هنگفت خارجی بود که تضمین آنها به عهده ایمیدرو بود. این تضمین باید قبل از واگذاری جایگزین می‌شد تا مخاطرات کمتری برای این شرکت مادر تخصصی ایجاد می‌کرد.
- دارایی‌های ایمیدرو در خط تولید هرمزال باید قبل از واگذاری از مجموعه خارج می‌شد.
- دو مورد مشکلات پیش گفته با تبدیل طرح به بهره‌برداری رسیده هرمزال به شرکت به احتمال بسیار زیاد تخفیف پیدا می‌کرد.
- لازم بود دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت قبل از واگذاری شفاف می‌شد - به خصوصی بدهی‌های طرح هرمزال.
- دعاوی حقوقی شرکت - از جمله مهمترین‌شان یعنی ادعای مهدی التاجر - قبل از واگذاری

باید تعیین تکلیف می‌شد.

- اگر قرار بر این بود که خریدار حق اخراج نیروهای پیمانکار را نمی‌داشت باید قبل از واگذاری نسبت به تعدیل آنها یا ذکر تعداد آنها در قرارداد و در نتیجه تأثیر آنها در ارزش قرارداد - به جهت هزینه‌های تحمیل شده به خریدار - اقدام می‌شد.

۵-۵. شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود

شرکت سهامی کشاورزی و دامپروری سفیدرود در تاریخ ۱۳۴۸/۰۲/۱۸ در اداره ثبت شرکت‌های گیلان به ثبت رسیده است. این شرکت در سال ۱۳۸۲ مستند به ماده (۴) قانون برنامه توسعه کشور، به شرکت مادر تخصصی تولید محصولات کشاورزی، دامی و منابع طبیعی وزارت جهاد کشاورزی منتقل گردید. این شرکت پس از چهار دهه فعالیت اقتصادی و تولیدی در منطقه، توانست تولید انواع محصولات محصولات دامی و زراعی را در پرتو حمایت‌های دولتی مدیریت نماید. در پی بروز بحران‌های شدید ناشی از تولید محوری دولتی، مدیران شرکت از سال ۱۳۸۳، برونسپاری فعالیت‌های تولیدی و خدماتی را تدوین و به‌مورد اجرا گذاشتند که حاصل آن اجاره واحدهای تولیدی به همراه تقبل پرداخت کامل هزینه‌های پرسنلی مرتبط از سوی مستأجرین می‌باشد، به‌طوری‌که به غیر از مجتمع گاوداری که به علت فقدان مزیت نسبی اقتصادی منطقه‌ای همچنان در اختیار شرکت قرار دارد، بقیه واحدهای تولیدی به طور کامل برونسپاری گردیده‌اند و نتیجه این اقدامات سبب شده تا شرکت سفیدرود پس از چند دهه فعالیت از زیان‌دهی مستمر خارج شود. در این راهبرد ضمن حفظ مالکیت دولت، انجام امورات تولیدی و خدماتی که یکی از روش‌های مهم خصوصی‌سازی و شاید بهترین طریق برای این شرکت با توجه به موقعیت شهری اراضی شرکت محسوب می‌گردد به بخش خصوصی سپرده شد.

این شرکت از سه ماهه چهارم سال ۱۳۸۸ از طرف سازمان خصوصی‌سازی مشمول واگذاری به بخش غیردولتی گردیده است.

۱-۵-۵. لزوم تعیین تکلیف مالکیت دارایی‌های در اختیار شرکت کشاورزی و

دامپروری سفیدرود

از مساحت ۴۶۱۲ هکتار اراضی تحت اختیار این شرکت (اعم از اراضی تحویلی و اراضی دارای سند مالکیت) صرفاً مساحت تقریبی ۱۱۰۰ هکتار دارای سند مالکیت بوده و مابقی عرصه متعلق به دولت (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور) است. اخذ سند مالکیت در راستای ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت انجام گرفت و انجام تشریفات بعدی برابر اعلام سازمان یاد شده در جلسات سازمان خصوصی سازی منوط به اخذ تصمیم از سوی مجمع عمومی شرکت و پس از تعیین تکلیف در سازمان خصوصی سازی است.

علاوه بر این در ارتباط با واگذاری اراضی شرکت، با عنایت به مرقومه بازرس کل استان گیلان مبنی بر ممنوعیت هر گونه نقل و انتقال اسناد مالکیت و انفال بودن عمده اراضی ملی تحت اختیار شرکت، سازمان خصوصی سازی به صورت محرمانه استفساریه‌ای از معاونت حقوقی ریاست جمهوری به عمل آورده که در مقام پاسخ، دفتر حقوقی دولت نه تنها ارزیابی و اخذ تصمیم روی اراضی ملی را خارج از صلاحیت سازمان خصوصی سازی و خارج از شمول قانون اصل ۴۴ قانونی اساسی دانسته بلکه به قید فوریت تقاضای تجدید ارزیابی، کسر و حذف اراضی ملی از اموال شرکت و اصلاح روند اجرایی خصوصی سازی شرکت را خواستار شد. اداره کل منابع طبیعی استان با تبعیت از معاونت حقوقی ریاست جمهوری هر گونه ارزیابی ملی را مغایر قانون دانسته است. به گفته شرکت، اما، سازمان خصوصی سازی بر ارزیابی، قیمت گذاری و ادامه تشریفات واگذاری ابرام دارد که چندگانگی مراکز تصمیم‌گیری و عدم توافق بخش‌های مختلف دولت را نشان می‌دهد. در کنار لزوم تهیه سند مالکیت برای زمین‌های در اختیار شرکت، با توجه به تجربه‌های گذشته از واگذاری‌هایی که در موارد مشابه، حتی با وجود طی شدن رویه‌های قانونی، در نهایت، چالش‌هایی برای خریدار ایجاد کرد، بهتر است سازمان خصوصی سازی به جای اصرار بر ارزش گذاری و واگذاری این اراضی، چاره‌ای دیگر بیاندیشد ۳۲، چرا که حتی با فرض جلب نظر معاونت حقوقی ریاست جمهوری در این مورد، امکان

۳۲- پیشنهاد مسئولین شرکت در مورد این اراضی جلوگیری از واگذاری آنهاست.

ایجاد مشکل برای خریدار بعد از واگذاری، از طرف نهادهای غیردولتی همچنان بسیار محتمل است.

۵-۵-۲. تعدیل نیروی کار شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود

طبق اعلام شرکت، پایگاه داده‌ای مناسبی از نیروی کار شرکت وجود ندارد که لازم است این امر در طی فرآیند آماده‌سازی مورد توجه قرار گیرد. مسئله مهم در مورد نیروی کار شرکت آن است که در صورت برون‌سپاری کامل فعالیت‌ها تعداد نیروی کار بهینه شرکت ۱۲۰ نفر (نیروی صف ۴۷ نفر، نیروی ستاد ۵۲ نفر) می‌باشد که این تعداد، از تعداد نیروی کار موجود شرکت بیشتر است. شاید بهتر باشد که استخدام این کسری نیرو در دوره بعد از واگذاری و توسط خریدار انجام شود؛ اما اگر این پیش‌بینی وجود دارد که برای مثال تعدیل نیروی کار پایین‌تر از دیپلم برای استخدام نیروی کار با تحصیلات بالاتر می‌تواند برای خریدار چالش ایجاد کند بهتر است این تعدیل توسط دولت و قبل از واگذاری انجام شود. تعداد نیروی کار بهینه و موجود شرکت به تفکیک تحصیلات در جدول ۴-۵ آورده شده است. علاوه بر این مطابق اعلام شرکت، ۱۳۰۰ نفر نیرو با شرکت همکاری می‌کنند که تعدادشان در اساسنامه شرکت لحاظ نشده است و لازم است نسبت به آنها برای دوره بعد از واگذاری پیش‌بینی‌های لازم صورت گیرد.

جدول ۴-۵: تعداد نیروی کار بهینه و موجود شرکت سفیدرود به تفکیک سطح تحصیلات

سطح تحصیلات	تعداد نیروی کار به تفکیک سطوح مهارت/تحصیلات (نفر)	
	در شرایط موجود	در شرایط بهینه
دکتر	۲	۳
فوق لیسانس	۱۷	۲۰
لیسانس	۳۳	۴۸
فوق دیپلم	۴	۴
دیپلم	۱۴	۲۰
پایین‌تر از دیپلم	۲۹	۲۵
جمع	۹۹	۱۲۰

۳-۵-۵. تعیین تکلیف واحدهای غیرزیست‌پذیر شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود

واحد گاوداری شرکت به دلیل اینکه مواد اولیه و نهاده‌های دامی برای دام‌ها توسط شرکت تولید نمی‌شود و علوفه از استان‌های همجوار و مواد اولیه کنسانتره اغلب از بنادر ورودی کشور خریداری می‌گردد؛ علاوه بر هزینه بالای حمل آنها، نیاز به نقدینگی مناسب نیز دارند. با توجه به قیمت تمام شده بالای محصولات در واحد گاوداری و قیمت پایین فروش شیر بعنوان محصول اصلی نسبت به هزینه تمام شده آن، فعالیت گاوداری شیری توجیه نداشته و غیراقتصادی می‌باشد؛ اما تا به امروز به دلیل نیاز کشور به شیر و مواد پروتئینی به‌ناچار ملزم به ادامه فعالیت در واحد دامداری می‌باشد. در این مورد، اگر شرکت بابت این الزام از دولت امتیازی دریافت می‌کند، در صورت لزوم بقای آن، برای دوره بعد از واگذاری نیز ادامه اعطای این امتیاز تعیین تکلیف شود و در غیر اینصورت، نسبت به تعطیلی این واحد پیش از واگذاری یا صدور جواز برای خریدار جهت تعطیلی در صورت صلاحدید، تصمیم‌گیری لازم اتخاذ شود. در هر صورت باید برای سناریوهای مختلف در مورد سرنوشت این واحد برنامه‌ریزی‌های لازم صورت گیرد.

۴-۵-۵. تفکیک شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود

تجزیه و تفکیک اراضی شرکت و واگذاری آنها برای اهداف غیرتولیدی بخش کشاورزی به دلیل خدشه بر روند و یکپارچگی تولید محصولات کشاورزی توصیه نمی‌شود. از طرفی وجود تعدد مراکز تصمیم‌گیری برای تعیین تکلیف اراضی شرکت سفیدرود باعث گردیده که در پاره‌ای از درخواست‌های متفاوت ارائه شده برای اخذ زمین برای هرگونه عملیات، مکاتبات ع دیده‌ای از سوی مسئولین استانی یا نمایندگان مجلس و... صورت پذیرد که برای حفظ یکپارچگی اراضی ملی که مورد بهره‌برداری شالیکاری، سبزی، صیفی و... است، چالش ایجاد می‌کند و بر روند تولید محصولات کشاورزی در سطح شرکت خدشه وارد می‌کند.

پیشنهاد شرکت برای پایان دادن به درخواست‌های مشابه و عدم تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی، اخذ مصوبه هیأت وزیران برای حفظ اراضی موجود و جلوگیری از تجزیه و تفکیک و واگذاری آنها

است. همانطور که در قسمت قبل بدان اشاره شد، از نظر حقوقی این مسئله نیاز به حل و فصل دائمی و ایجاد توافق در بین نهادهای مسئول دولتی قبل از شروع فرآیند واگذاری دارد.

۵-۵-۵. جمع‌بندی و سایر نکات از میزان آمادگی شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود برای واگذاری

همانطور که در این قسمت به آن پرداخته شد، از جمله مهمترین مسائل پیش‌روی شرکت، اراضی آن و اختلاف رأی مابین بازرسی کل استان، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و مسئولین شرکت با سازمان خصوصی‌سازی است که با توجه به تجربه‌های گذشته، باید ظرفیت ایجاد چالش برای خریدار به هر شکلی در این ارتباط تا پیش از واگذاری از بین رفته باشد. باقی نکات و سایر مسائلی که باید در دوره آماده‌سازی شرکت و پیش از واگذاری در جریان تهیه گزارش آماده‌سازی و تصمیم‌گیری در مورد ابعاد آماده‌سازی و اصلاح ساختار مورد توجه قرار گیرد به شرح زیر است:

- براساس گزارش حسابرس و بازررس قانونی شرکت برای صورت‌های مالی ۱۴۰۰ کلیه دارایی‌ها و بدهی‌ها (بجز بندهای گزارش شده) دارای شفافیت می‌باشند. با این همه نیاز است علاوه بر بندهای گزارش شده، بررسی مجددی از دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت توسط نهاد مشاور صورت گیرد.
- نسبت بدهی به سرمایه شرکت ۲۵,۲٪، نسبت بدهی به دارایی‌ها ۸,۸٪ و نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام ۲۶,۲٪ است که لازم است این ارقام با مقدار شاخص در صنعت موردنظر مقایسه شود و در صورت تفاوت فاحش نسبت به تعدیل آن تصمیم‌گیری شود.
- در صورتی که شرکت استراتژیک و نأمین‌کننده منافع جمعی تشخیص داده شود، باید نسبت به تغییر کاربری (و غیر اصولی) زمین‌های کشاورزی توسط خریدار توجه داشت و برای آن الزامات غیرمحدودکننده تولید وضع کرد.
- با عنایت به افزایش تصاعدی نرخ ارز و تحریم‌های شدید، افزایش قیمت تمام شده، کاهش حاشیه سود و عدم تأمین به‌موقع نهادهای دامی از مشکلات فرآیند تولید (و به تبع خریدار آتی)

خواهد بود که باید برای آن چاره‌اندیشی کرد.

● عدم تعیین تکلیف واگذاری شرکت طی این سال‌ها منجر به عدم ثبات مدیریتی و عدم انجام برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت و تصمیم‌گیری مناسب در مورد اهداف شرکت و طرح‌های بهره‌وری و توسعه‌ای شده است.

● شرکت علاوه بر پرداخت سود سهم دولت، در سال‌های اخیر و همزمان با برونسپاری برخی فعالیت‌ها، مشمول مالیات بر درآمد اجاره نیز شده است. بعبارتی شرکت با حرکت به سمت خصوصی‌سازی نه تنها تشویق نشده بلکه جریمه نیز شده است. علاوه بر این کسر سود سهم دولت قبل از کسر مالیات باعث زیان‌دهی شرکت گردیده است. در این زمینه به نظر می‌رسد که یک خلأ قانونی وجود دارد و شایسته تدبیر و توجه بیشتر است.

● دعاوی حقوقی بسیاری (بیشتر ناظر بر زمین‌های در اختیار شرکت) در مراحل مختلف دادرسی قرار دارد که نیازمند بررسی‌های حقوقی و برآورد ارزش و زمان تعیین تکلیف هر یک می‌باشد تا تأثیر آن بر ارزش شرکت و احیاناً ایجاد خدشه به فعالیت شرکت در دوره بعد از واگذاری احصا شود.

● شرکت یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم دولتی دریافت نمی‌کند.

● شرکت دارایی مازاد نداشته و کلیه دارایی‌های شرکت در واحدهای تولیدی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در صورت وجود دارایی‌های مازاد هر ساله، دارایی‌های مازاد شرکت از طریق مزایده عمومی به فروش می‌رسد.

● شرکت هیچگونه وام بانکی نداشته و کلیه وام‌های دریافتی قبلی تسویه گردیده است.

● مطابق اعلام شرکت، در اساسنامه موادی خارج از عادت که بعدها برای دولت و خریدار خصوصی مسئله ایجاد کند وجود ندارد.

● مسئولین شرکت در طی مکاتبات در چارچوب فرآیند تحقیق حاضر، پیشنهاد کرده‌اند با توجه به تجربه موفق برونسپاری و واگذاری مدیریت واحدهای تولیدی و خدماتی از سال ۱۳۸۰، بهترین شکل اجرای خصوصی‌سازی در شرکت، روش اجرا شده فعلی (واگذاری مدیریت با حفظ مالکیت) است.

۵-۶. شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان

موضوع فعالیت شرکت سهامی کشت و صنعت و دامپروری مغان طبق مفاد ماده (۳) اساسنامه، عبارت است از: «انجام عملیات کشاورزی و دامداری و ایجاد صنایع و فرآورده‌های کشاورزی و دامی». این شرکت در سال ۱۳۹۷ (مقطع واگذاری) در زمینه کشاورزی (زراعی، باغی و دامپروری)، صنایع (کارخانه قند، لبنیات، پروسس بذر، پروسس میوه، خوراک دام)، فنی-مهندسی، پشتیبانی (پشتیبانی فنی و مکانیزه، انبارها، رفاه و خدمات عمومی) و ستادی (مالی، اداری، بازرگانی، برنامه‌ریزی و بودجه، حقوقی و املاک، روابط عمومی) فعالیت می‌نمود.

با ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی شرکت مغان، که ۱۰۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت شهرک‌های کشاورزی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی بود، در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد و بنابراین ۱۰۰٪ سهام این شرکت مشمول واگذاری گردید. بعد از انجام یک سری اقدامات از سوی سازمان خصوصی‌سازی در جهت رفع معارضین زمین‌های شرکت و تعیین تکلیف این زمین‌ها، کسر ۴۰ درصد سهام شرکت کشت و صنعت دامپروری پارس از اموال شرکت و انتقال آن به مادر تخصصی، هیأت واگذاری در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۰۲، واگذاری ۹۹،۴۵ درصد از سهام شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان به قیمت پایه ۱،۷۶۱ میلیارد تومان را که به روش ارزش روز خالص دارائی‌ها تعیین شده بود، به تصویب رساند.

پس از برگزاری مزایده شرکت مذکور از بین ۴ متقاضی به بالاترین رقم پیشنهادی که متعلق به شرکت «سرمایه گذاری توسعه بازار سرمایه تهران» بود، واگذار شد. لیکن پس از گذشت ۸ ماه، فرآیند واگذاری شرکت به برنده اول مزایده متوقف و شرکت به برنده دوم مزایده، یعنی کنسرسیومی متشکل از سه شرکت از جمله شرکت‌های شیرین عسل واگذار گردید.

بعد از گذشت بیش از یک سال، با توجه به ایرادات و ابهامات مطرح شده -که در زیر به آنها اشاره می‌شود- با ارجاع موضوع به هیئت داور و بر اساس رأی هیأت داور و حکم ابطال واگذاری سهام در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۳ شرکت صادر و فسخ قرارداد واگذاری به موجب رأی دادگاه صادره از شعبه ۲۱ دادگاه عمومی حقوقی مجتمع قضایی شهید بهشتی تهران) ابلاغ گردید. در جلسه مورخ

۱۴۰۰/۰۷/۱۸ هیأت واگذاری درج عنوان شرکت مذکور در فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری سال ۱۴۰۰ مورد تصویب قرار گرفت.

۱-۶-۵. اراضی شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان

در اینجا لازم میدانند به تاریخچه تأسیس شرکت اشاره نماید، با این توضیح که سطح اراضی برای اجرای طرح تأسیس شرکت ۷۲۰۰۰ هکتار بوده که براساس تصویب نامه شماره ۱۳۵۲/۹/۱۴ هیئت وزیران برای اجرای طرح واگذار گردیده است. اراضی محدوده شرکت در سال ۱۳۵۰ ملی اعلام شد و تشریفات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اجرا و قطعیت یافت. صاحبان نسق و حقوق اعیانی، کلیه حقوق مالکانه خود را از محل اعتبارات طرح کشت و صنعت دریافت و بموجب اقرارنامه‌های ثبتی کلیه حقوق شرعی و قانونی خود در داخل محدوده به طرح کشت و صنعت واگذار و محل سکونای خود را به خارج از محدوده شرکت منتقل نموده و اراضی شرکت بلامعارض گردید. با آغاز اجرای برنامه‌های پیش‌بینی شده، تعدادی از ساکنان سابق اراضی و قشلاقات که حقوق مالکانه خود را رسماً به دولت واگذار و تمامی ثمن معامله را نیز دریافت کرده بودند، زمینهای سابق را مجدداً غضب و مشکلات زیادی را برای شرکت ایجاد نمودند. بعد از پیروزی انقلاب تجاوزات شدیدتر شده و بطور جدی اراضی شرکت مورد تجاوز قرار گرفت.

در تاریخ هجدهم تیرماه ۱۳۶۵ مالکیت اراضی بدون معارض به مساحت ۶۳۵۹۰ هکتار بنام دولت جمهوری اسلامی به ثبت رسید و سند مالکیت آن در اختیار وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفت. نهایتاً این اراضی با سند رسمی شماره ۱۰۵۷۱۴ مورخ ۱۳۶۶/۹/۷ تنظیمی دفترخانه ۱۴۴ تهران به مالکیت شرکت درآمد. شرکت مقداری از اراضی خود را به مساحت ۱۸۰۶۴ هکتار در قالب شرکت سهامی خاص بنام شرکت کشت و صنعت و دامپروری پارس با مشارکت بانک ملی ایران بعنوان آورده غیرنقدی ملحوظ و به شرکت مذکور طی سند رسمی منتقل شده است.

ادعاهای مطروحه از قبل زمین‌های معوض به اشخاص در زمان احداث باغ و نیز عشایر محدوده‌نشین این شرکت در زمان واگذاری نیز ادامه داشت. تا آنجا که مهمترین تعهدات خریدار در قرارداد واگذاری

بر عهده داشتن مسئولیت پاسخگوئی به عشایر و دامدارانی که حقوق مالکانه نسبت به اراضی شرکت با حکم مراجع قانونی را داشته‌اند، بوده است.

با توجه به پیوندهای این شرکت با منطقه، تعارضات با دستگاه‌های مختلف و مسائل پیش آمده بعد از واگذاری، به نظر نمی‌رسد اقدامات صورت گرفته قبل از واگذاری و تحمیل تعهد عجیب به خریدار برای پاسخگویی به عشایر و ساکنان راه‌گشا بوده باشد.

۲-۶-۵. واحدهای غیرزیست‌پذیر شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان

برابر صورت‌های مالی سال ۱۳۹۷ و صورت سود و زیان واحدها در زمان واگذاری، کارخانه قند، کارخانه لبنیات و امور باغبانی زیان‌ده بودند. زیان‌دهی عمدتاً بدلیل عدم امکان سرمایه‌گذاری بعلت قرارگیری در فهرست واگذاری اصل ۴۴ و استهلاک کارخانه‌ها و پایان یافتن عمر اقتصادی درختان و عدم امکان حذف بدلیل دارا بودن عنوان دارایی زیستی و عدم احداث باغ جدید در سطح وسیع ناشی شده بود. از دیگر مشکلات عمده در باغبانی در زمان واگذاری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- سپری شدن عمر اقتصادی درختان میوه؛
- پایین بودن ضریب مکانیزاسیون و استهلاک ماشین‌آلات؛
- مستهلک شدن تجهیزات آبیاری و زهدار شدن اراضی؛
- نبود نهالستان استاندارد؛
- عدم شناسایی مزیت فنی در توسعه باغات؛
- عدم تفوق در بازاریابی و فروش محصولات باغی.

از عوامل زیان‌دهی کارخانه قند عدم امکان سرمایه‌گذاری بعلت قرارگیری در اصل ۴۴ قانون اساسی و عدم توسعه کشت چغندر قند و بالابودن ضایعات تجاری، بالابودن طول مدت دوره‌های بهره‌برداری نسبت به مواد اولیه مصرفی، کمبود نیروی انسانی متخصص و ماهر، عدم امکان تولید محصولات بازارپسند از جمله قند کله، عدم فروش موفق محصولات تولیدی و عدم تامین نقدینگی لازم برای خرید چغندر قند و شکر برای تصفیه را می‌توان اشاره کرد.

از علل زیانده‌ی کارخانه‌لبنیات نیز موارد زیر اشاره شده است:

- بالابودن هزینه تمام شده؛
 - عدم کشش بازار با قیمت‌های تمام شده در فروش شیر خشک و خام؛
 - عدم تنوع محصولات تولیدی؛
 - عدم بازاریابی موفق در محصولات با ارزش افزوده بالا.
- با توجه به زیان‌دهی و عدم صرفه اقتصادی این واحدها باید نسبت به بررسی زیست‌پذیری بلندمدت آنها، الزامات ادامه حیات این واحدها (از جمله لزوم تولید برخی محصولات برای سایر واحدهای شرکت و سایر صنایع یا مصرف‌کننده نهایی)، سناریوهای مختلف پیش‌بینی شده و اقدامات لازم توسط دولت صورت می‌گرفت.

۳-۶-۵. امکان تفکیک ساختار شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان

این شرکت یک شرکت تولیدی با ارزش زنجیره تولید می‌باشد و از این لحاظ دارای ویژگی‌های زیر است:

- امور زراعت علاوه بر تولید محصولات استراتژیک چون گندم، چغندر قند و ... و نیز قطب تولید بذر ذرت هیبرید در سطح کشور، قسمت عمده‌ای از تولیدات زراعی را جهت مصرف در واحدهای دامپروری و کارخانه قند اختصاص می‌دهند که در واقع واحدها در زنجیره تولید هم می‌باشند.
 - واحد دامپروری تأمین‌کننده اصلی شیر مصرفی کارخانه لبنیات می‌باشد که این کارخانه با توجه به ظرفیت اسمی ۱۸۰ تن در روز وابستگی شدید به تولیدات واحد دامپروری دارد.
 - واحد باغات میوه تأمین‌کننده اصلی مواد اولیه کارخانه پروسس میوه جهت تولید پالپ میوه و آبمیوه می‌باشد.
 - کارخانه قند نیز علیرغم تولیدات محصول استراتژیک شکر برای کمک به بی‌نیازی کشور به این محصول، سهم عمده‌ای از تغاله تولیدی و ... مورد نیاز امور دامپروری را تأمین می‌نماید.
- با توجه به موارد ذکر شده، می‌توان اینگونه نتیجه‌گیری کرد که شرکت با مجموعه واحدها بصورت

یکپارچه فعالیت بهتری خواهد داشت و شاید تفکیک ساختاری توصیه مناسبی نبوده و نباشد.

۴-۶-۵. وجه استراتژیک و تأمین‌کننده منافع عمومی شرکت کشت و صنعت و

دامپروری مغان

مرور کلی بر نقش‌ها و مزیت‌های ایجاد شده شرکت در منطقه مغان و سایر مناطق اطراف، نمایانگر آن است که بسیاری از اهداف پیش‌بینی شده در قانون، توسط این شرکت عینیت یافته؛ بگونه‌ای که علاوه بر توسعه جوامع روستائی و عشایری منطقه، بطور مستقیم موجب ایجاد رونق اقتصادی، اشتغال، ارتقاء سطح رفاهی بهره‌برداران و سایر شاخص‌های توسعه گردیده است. این در حالی است که نادیده گرفتن نقش‌های حاکمیتی شرکت بعنوان بخشی از بدنه وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند باعث بروز لطمات جبران‌ناپذیری به فرایند تولید در این بخش گردد.

مزیت‌های ادامه فعالیت شرکت. مزیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بقاء و ادامه ماموریت‌های شرکت مغان به اختصار اشاره می‌شود:

۱- زمینه‌سازی در جهت افزایش تولید برخی محصولات اساسی و استراتژیک نظیر ذرت از طریق تأمین مناسب نهاده‌های بذری، تحقیق و پژوهش کاربردی در زمینه‌های مختلف علوم کشاورزی مانند اصلاح نژاد دام و وارد نمودن ارقام محصولات پر محصول.

۲- مشارکت مستقیم در برنامه‌های افزایش تولید محصولات کشاورزی همسو با سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی در قالب فعالیت‌هایی نظیر وارد نمودن کلزا، ذرت بذری و سویا در تناوب زراعی و اشاعه کشت آن در منطقه، کشت انواع بذور بذری و کمک به جلوگیری از خروج ارز از طریق تولید محصولات وارداتی و تحویل ارز از طریق صادرات محصولات تولیدی و تولید نهال استاندارد مرغوب تحت نظر مؤسسه تولید و تهیه بذر نهال کشور.

۳- تاثیرگذاری مستقیم در تثبیت قیمت کالاها و حذف عوامل واسطه صادرات محصولات تولیدی.

۴- حفظ و توسعه منابع پایه و ظرفیت‌های اقتصادی منطقه.

- ۵- تولید خوراک مورد نیاز دام‌های شرکت و تولید مواد اولیه کارخانه قند و کارخانه لبنیات.
- ۶- تولید تلیسه و دارا بودن پتانسیل تأمین کسری تولیدات گوشت قرمز مورد نیاز کشور.
- ۷- زمینه‌سازی تأمین سلامت غذایی از طریق اعمال قوانین و مقررات قرنطینه دامی و نباتی.
- ۸- نگهداری و بهبود راه‌های ارتباطی محلی و روستایی با همکاری با وزارت راه و شهرسازی.
- ۹- ایجاد اشتغال، رونق بازار کار و ایجاد بازار برای کارگران فصلی و اهالی منطقه و بالا بردن متوسط درآمد خانوارها.
- ۱۰- زمینه‌سازی در جهت جذب مشارکت و سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی.
- ۱۱- مشارکت در توسعه پایدار بخش کشاورزی از طریق سالم‌سازی محیط زیست با استفاده از کاشت و نگهداری جنگل و استفاده از مبارزه بیولوژیکی به جای مبارزه شیمیایی.
- ۱۲- تأثیرگذاری مستقیم در تأمین رفاه اجتماعی و اقتصادی روستائیان و عشایر منطقه از طریق رونق اقتصاد بخش کشاورزی.
- ۱۳- دستیابی به الگوی توسعه پایدار کشاورزی از طریق یکپارچه نگهداشتن اراضی تحت اختیار و امکان استفاده مطلوب از منابع آب و خاک و بهره‌گیری از تکنولوژی پیشرفته آبیاری بارانی در سطح وسیع و صرفه‌جویی در استفاده از منابع آبی.
- ۱۴- اعمال وظایف حاکمیتی (اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) و کانون ایجاد قطب توسعه منطقه‌ای در نقطه مرزی متصل به اروپا.

۵-۶-۵. جمع‌بندی و سایر نکات از آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی در

واگذاری شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان

از جمله مهمترین ویژگی شرکت که به نظر می‌رسد موجب چالش‌های بسیاری برای دولت و خریدار شد، مسئله معارضین زمین‌های شرکت، پیوند شرکت با منطقه و وجود ذی‌نفعان بسیار بود که عدم توجه کافی و چاره‌اندیشی برای آنها منجر به تبدیل واگذاری مغان به یکی از واگذاری‌های چالشی تاریخ خصوصی‌سازی شد که همچنان دولت و بخش خصوصی با آن درگیر هستند. از جمله مسائل

دیگری که می‌توان ذیل مرحله آماده‌سازی اشاره کرد شامل موارد زیر است:

- اموال اسقاطی شرکت در زمان واگذاری ارزیابی نگردیده بودند.
- نسبت بدهی شرکت (نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها) ۲۷ درصد است که لازم بود با مقدار شاخص در سایر شرکت‌های مشابه مقایسه شود و در صورت تفاوت فاحش نسبت به آن تصمیم‌گیری می‌شد.
- با توجه به گستره پهناور این شرکت و دامنه فعالیت آن طرح موضوعات حقوقی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی علیه این شرکت و متقابلاً طرح پرونده‌های له از سوی شرکت امری بدیهی می‌باشد. امادر مورد منافع و زیان شرکت از قبل پرونده‌های مطروحه بدلیل جاری بودن برخی از این پرونده‌ها، رقم دقیقی از میزان زیان برآورد نشده است و تنها به ذکر تعداد و محتوای آنها اکتفا شده است.
- در زمان واگذاری یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم حذف نشده‌اند و خریدار بعد از واگذاری از برخی امکانات دولتی جهت واردات برخی تجهیزات و خرید شکر استفاده نموده است. از مهمترین یارانه‌ها نیز به نهاده‌های دامی از قبیل جو، کنجاله، سبوس، ذرت و نهاده‌های زراعی از قبیل کود شیمیایی و غیره می‌توان اشاره نمود. این نکته نه به معنی لزوم حذف این امتیازات بلکه یادآوری لزوم بررسی و اتخاذ پیش‌بینی‌های دقیق در مورد هر امتیازی است که شرکت دریافت می‌کند.
- با توجه به این که بدلیل شرایط خاص شرکت جهت قرار گرفتن در شمول شرکت‌های قابل واگذاری، محدودیتهایی در اخذ تسهیلات و ایجاد خط LC ایجاد شده بود، این موضوع شرکت را در فضای رقابتی دچار چالش کرده بود.
- تعداد نیروی کار در زمان واگذاری شامل ۶۰۶ نفر نیروی حاکمیتی (رسمی، پیمانی و روزمزد دائم) و بتعداد ۱۴۷۸ نفر جزء کارکنان شرکت‌های خدماتی نیروی انسانی فعالیت داشتند. طبق اعلام شرکت، در زمان واگذاری تعداد شاغلان با تعداد شاغلان بهینه فاصله قابل توجهی نداشته است، هر چند در بخش‌هایی مانند کارخانه قند، کمبود نیروی انسانی متخصص و ماهر احساس می‌شده است.
- بخشی از علت غیرزیست‌پذیر بودن برخی واحدها مستقیماً به محدودیت‌ها به واسطه مشمول واگذاری بودن شرکت برمی‌گشت که در درجه اول لازم بود برای این محدودیت‌ها چاره‌اندیشی می‌شد. برخی از علل نیز ظاهراً از عهده متولی خصوصی سازی – و حتی خریدار – خارج بوده است

(مانند مقررات زیست‌محیطی). به طور کلی لازم بود با یک بررسی دقیق، بالحاظ سناریوهای مختلف، تصمیم‌گیری‌های لازم در این باره اتخاذ می‌شد.

● از جمله دیگر مشکلات شرکت در جریان فعالیت خود در زمان واگذاری، می‌توان به زهدار بودن بخشی از اراضی، مستهلک شدن ماشین‌آلات و صنایع، عدم تجدیدارزیابی و شناسایی استهلاک براساس مبالغ استهلاک، مستهلک بودن جایگاه‌های دامپروی و تراکم گله و پایین بودن ضریب مکانیزاسیون اشاره کرد.

● شرکت در زمان واگذاری دارای اموال راکد و اسقاط به تعداد ۵۴۴ قلم بوده است که ارزش تقریبی اموال در زمان فعلی بیش از ۲۰۰ میلیارد ریال تخمین زده می‌شود. عواید حاصل از فروش این دارایی‌ها - با اثبات مازاد بودن طی یک بررسی کارشناسی دقیق - می‌توانست به عنوان منبعی برای بازسازی شرکت استفاده شود، ضمن آنکه جهت کاهش تنش‌های احتمالی به صورت جداگانه به فروش می‌رسید.

● شرکت در زمان واگذاری تسهیلات تسویه نشده داشته است که لازم بود تضامین آنها احصا و نسبت به جایگزینی آنها تصمیم‌گیری می‌شد.

● اولین اساسنامه شرکت در سال ۱۳۵۳ تدوین و تصویب شده بود که پس از قرار گرفتن شرکت در فهرست واگذاری تغییر و اساسنامه نمونه شرکت‌های سهامی عام پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار در ۱۳۸۶/۰۶/۱۰ در ۵۶ ماده و ۱۱ تبصره به تصویب مجمع عمومی فوق‌العاده شرکت رسیده است.^{۳۳}

● جایگاه اقتصادی و اجتماعی شرکت در منطقه و خصوصیات ویژه آن از لحاظ خصوصیات جغرافیایی و یکپارچه‌سازی اراضی، باید مسئولین را متوجه اهمیت زیست‌پذیری شرکت و ممانعت از ایجاد وقفه در عملکرد آن می‌کرد.

۳۳- ماده (۷) اساسنامه اولیه در اساسنامه جدید قید نشده است. مطابق با این ماده «شرکت می‌تواند با تصویب مجمع عمومی تا ۴۹ درصد سهام را بترتیب اولویت به دامداران اسکان یافته، اشخاص و کشاورزانی که در اراضی و محدثات آنان در حوزه عمل شرکت واقع و به شرکت منتقل گردیده است، و دامپروران و کشاورزان که تولیدات خود را به شرکت تحویل دهند، کارگران و کارمندان شرکت و سایر علاقمندان به سرمایه‌گذاری در شرکت با رعایت مقررات به فروش برسانند». به نظر شرکت، بهتر بود با رعایت قوانین و مقررات و فروش سهام شرکت از طریق بورس موضوع ذیل مورد توجه قرار می‌گرفت تا واگذاری‌ها از ایجاد حواشی و اعتراضات و نارضایتی‌ها مصون می‌مانند.

فصل ششم

گزارش مدیریتی

۱-۶. مقدمه

آماده‌سازی و اصلاح ساختار، یکی از مراحل ضروری فرآیند واگذاری بنگاه‌ها در تجارب موفق خصوصی سازی بوده است. در ایران نیز اگرچه در قوانین و مقررات مرتبط، به این مرحله از فرآیند واگذاری ها توجه شده، اما تقریباً اتفاق نظر وجود دارد که آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها پیش از واگذاری به شکلی شایسته انجام پذیرفته 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 داشته اند، واگذار شده اند. در این پژوهش، محورهای مختلف اصلاح ساختار بنگاه‌های در شرف واگذاری، از خلال واکاوی تجارب جهانی و مطالعات و دستور کارهای 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. بعلاوه در این مطالعه، با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای، بررسی دیدگاه‌های انتشار یافته کارشناسان خصوصی سازی و نیز مصاحبه‌های نیم‌ساختار یافته 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
 - عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی
- ادامه پژوهش، به نحوه استفاده از روش‌شناسی و پرسشنامه کیو برای بررسی و اولویت‌بندی

گزاره‌هایی مستخرج از فرآیند مذکور پرداخته است، همچنین در تعامل با تعداد بیشتری از پاسخ‌دهندگان (۳۰ نفر) این پرسشنامه تکمیل و نتایج با استفاده از روش‌شناسی یاد شده تحلیل شده است. نتیجه این تحلیل دسته‌بندی گزاره‌های اقدامی برای اصلاح ساختار پیش از خصوصی‌سازی در سه دسته «اقدامات راهبردی»، «اقدامات خنثی» و «اقدامات غیرراهبردی» بوده است. در نهایت به منظور ایجاد امکان تحلیل وضعیت شرکت‌های مختلف در هر یک از این معیارها، چک‌لیستی از اطلاعات و داده‌های مورد نیاز با توجه به مبانی موجود تهیه گردیده تا به کمک تکمیل اطلاعات آن (صرف نظر از نحوه و نهاد تکمیل‌کننده) بتوان در مورد نیاز یا عدم نیاز هر شرکت نوعی، به هر یک از این اقدامات، نتیجه‌گیری نمود.

در بخش انتهایی این مطالعه، از نظر مهمترین الزامات در مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار، یک آسیب‌شناسی مقدماتی از چند شرکت منتخب به لحاظ آمادگی‌های لازم در زمان واگذاری، انجام شده است.

۶-۲. محورهای 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 صناعی 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 هر یک جزئیات گسترده‌ای دارند. مهمترین اقدامات ضروری در مرحله آماده‌سازی و اصلاحات ساختاری بنگاه‌های دولتی پیش از خصوصی‌سازی، که در فصل دوم این پژوهش، از مطالعات و تجربیات مختلف دریافت شده است و در فصل سوم این پژوهش به تفصیل تبیین گردید، شامل موارد زیر هستند:

۶-۲-۱. شرکتی‌سازی

در یک تعریف حداقلی، شرکت‌سازی به همان فرآیند شمول بنگاه دولتی تحت قوانین شرکتی اشاره دارد. اغلب بنگاه‌های در مالکیت دولت هویت شرکتی نداشته و ابتدا نیاز است که این واحدهای

دولتی در قالب یک شرکت در آیند؛ 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. مهم‌ترین تأثیر و کارکرد این اقدام آن است که حقوق مالکیت شرکت بر دارایی‌ها و بدهی‌های آن روشن شده و با بهبود سازمандهی در مدیریت علمی و مالی، زمینه بهبود کارایی شرکت فراهم خواهد آمد.

۶-۲-۲. تفکیک ساختار

دولت باید هر بنگاه بزرگی که قصد خصوصی‌سازی آن را دارد، نخست به لحاظ لزوم تفکیک ساختار مورد بررسی قرار دهد. چرا که به طور کلی هر چه اندازه شرکت بزرگ‌تر باشد، احتمال شکست بازار بیشتر بوده و بر پیچیدگی فرآیند خصوصی‌سازی افزوده خواهد شد. یک شرکت بزرگ دولتی می‌تواند شامل بخش‌های تجاری و غیرتجاری، انحصاری و رقابتی، شبکه زیرساخت و بخش‌های غیر شبکه‌ای، فعالیت‌های مرتبط و غیرمرتبط با خدمت (تولید) اصلی شرکت، فعالیت‌های مولد و غیرمولد و فعالیت‌های بدون صرفه و با صرفه اقتصادی باشد. 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 گردد.

۶-۲-۳. ایجاد نظام کنترلی واحد در درون بنگاه

ذی‌نفعان بنگاه‌های بزرگ (اتحادیه‌های کارگری، شبکه‌های عرضه‌کنندگان نهاده‌ها، سیاستمداران محلی و منطقه‌ای و حامیان آن‌ها در دولت مرکزی) بسیار علاقه دارند که شبکه‌های حامی پروری 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. 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 به نفع خود بهره‌برد. به علاوه، در شرایطی که سایر ذی‌نفعان می‌خواهند هر گونه افزایش در سودآوری بنگاه را به خود اختصاص دهند، مالکان جدید نیز تمایل ندارند تا کارایی سرمایه‌گذاری را بهبود بخشند.

۴-۲-۶. 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، ۲۰۰۲) به این معنی که هدف عمده دولت از ایجاد تغییرات مدیریتی پیش از خصوصی‌سازی، 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 شرکت مشمول واگذاری، 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. بنابراین به طور کلی بازبینی و بررسی سطح مدیریت شرکت‌های دولتی قبل از شروع فرآیند اصلاح ساختار ضروری به نظر می‌رسد.

۵-۲-۶. 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 از طریق یارانه‌ها و اعتبارات در موارد زیان‌دهی، ترغیب کنند.

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 محدودیت ملایم بودجه‌ای برای یک بنگاه، فقط با خصوصی سازی از بین برود بسیار دور از واقعیت است و حتی ممکن است خصوصی سازی، نه تنها آن را تضعیف نکند بلکه هزینه آن را برای دولت بیشتر کند.

۶-۲-۶. تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی

بعد از شفاف کردن صورت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت، نوبت به تصمیم برای برعهده گرفتن تعهدات و بدهی‌های شرکت می‌رسد. شرکت‌های دولتی به واسطه سهل‌گیری بودجه‌ای اغلب دارایی‌های غیر کاربردی و بدهی‌های زیادی دارند.

تجارب بین‌المللی موجود از خصوصی سازی 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 خصوصی سازی احتمالی از نوازیایی کند.

۶-۲-۷. 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،^۱ ۲۰۰۴)

۶-۲-۸. تعیین (کاهش) حدود تنظیم‌گری دولت

اگر قرار بر این است که بنگاه خصوصی شده 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 وا گذاشتن 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.

۶-۳. مولفه‌های اصلی آماده‌سازی و اصلاح ساختار هر شرکت مشمول واگذاری در ایران

در راستای انجام این پژوهش، با استفاده از تجزیه و تحلیل پاسخ‌های جمع‌آوری شده از طریق

1- The Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) & World Bank

مصاحبه و پرسشنامه، اولویت اقدامات در فرآیند اصلاح ساختار، اقداماتی است که از بیشترین اهمیت در اصلاحات پیش از واگذاری برخوردار هستند و این اولویت مبتنی بر ادبیات و تجارت جهانی و به کمک دیدگاه‌های متخصصان و صاحب‌نظران خصوصی سازی تعیین شده است. برای بررسی هریک از این اقدامات و چگونگی اصلاحاتی که باید صورت پذیرد، نیاز به انواعی از اطلاعات و داده‌ها وجود دارد. به عنوان مثال ارائه یک برنامه تعدیل نیروی کار مستلزم آن است که اطلاعات کافی از وضعیت نیروی انسانی شرکت در اختیار قرار بگیرد. این اطلاعات و داده‌ها شامل تعداد نیروی کار شرکت با انواع تفکیک‌هایی است که نیروی کار را با توجه به سطح مهارت، میزان تحصیلات، نوع قرارداد و... از یکدیگر متمایز می‌سازد. پس از در اختیار داشتن این اطلاعات نیاز به شاخص‌هایی است که مبتنی بر آن‌ها بتوان در مقایسه با یک (یا چند) کمیت مقیاس نشان داد که وضعیت شرکت در مقایسه با شرایط مطلوب چگونه است. در مثال نیروی کار با توجه به حجم فعالیت متفاوت شرکت‌ها تعداد نیروی کار نمی‌تواند شاخص مناسبی باشد و نسبت‌های بر ساخته از داده‌های تعداد نیروی کار، شاخص‌هایی قابل مقایسه به دست می‌دهد. این شاخص‌ها را می‌توان به عنوان مثال با نسبت شرکت‌های بخش خصوصی معیار یا یک سند نیروی انسانی اصلاحی که با توجه به نیاز نیروی انسانی شرکت تدوین شده است (کمیت مقیاس) مقایسه نمود. این مقایسه نشان می‌دهد که چه تغییراتی در شاخص‌ها باید به وجود بیاید و حال می‌توان مشخص ساخت اصلاحات منجر به تعدیل شاخص‌ها چیست.

در جدول ۶-۱ برای ده اقدام راهبردی که با کاربری روش‌شناسی کیو مشخص شده است، اطلاعات و داده‌های مورد نیاز، شاخص‌هایی که لازم است مورد استفاده قرار گیرد و نیز کمیت‌های مقیاس با توجه به ادبیات موجود و بررسی‌های تکمیلی منتج از مصاحبه با صاحب‌نظران و متخصصان مشخص شده است. علاوه بر این در ستون انتهایی جدول تشریح شده است که جمع‌آوری داده‌های مشخص شده و مقایسه شاخص‌ها چه کاربردهایی را برای اصلاح ساختار دارند. در واقع جدول ۶-۱ حاوی جزئیات داده‌های مورد نیاز و روش بررسی است که مبتنی بر آن می‌توان نتیجه گرفت یک شرکت در هریک از ابعاد راهبردی ده‌گانه نیاز به اصلاح ساختار دارد یا خیر و در عین حال مشخص می‌سازد که اقدامات اصلاحی (در صورت نیاز) باید در چه سطحی صورت پذیرد.

جدول ۶-۱. اطلاعات و شاخص‌های مورد نیاز برای ارزیابی اقدامات راهبردی

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند	مجموع ارزش دارایی‌ها (ریال) ارزش دارایی‌های ثابت (ریال) ارزش سایر دارایی‌ها (ریال) مجموع بدهی‌ها (ریال) بدهی‌های جاری (ریال) بدهی‌های غیر جاری (ریال)	نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها نسبت بدهی‌های جاری به دارایی‌ها نسبت بدهی‌های غیر جاری به دارایی‌ها	متوسط صنعت یا شرکت‌های خصوصی معیار	شفاف‌سازی بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت برآورد منابع و تشخیص اقدامات مورد نیاز برای تعیین تکلیف بدهی‌های غیر جاری تا سطح متوسط صنعت/ شرکت‌های معیار برآورد منابع و تعیین اقدامات مورد نیاز برای کاهش نسبت بدهی‌های غیر جاری تا سطح متوسط صنعت/ شرکت‌های معیار

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.	فهرست دعاوی حقوقی برآورد منافع و زیان‌های احتمالی ناشی از صدور حکم در هریک از دعاوی حقوقی (ریال) برآورد زمان مورد نیاز برای تعیین تکلیف هریک از دعاوی حقوقی (ماه) فهرست کامل سایر مشکلات حقوقی (مشکلاتی سوای از دعاوی حقوقی، شامل مواردی نظیر عدم وجود اسناد دائری‌ها و ...)	-	-	شفافیت وضعیت حقوقی شرکت تدقیق قیمت‌گذاری با توجه به زمان و منافع/زیان‌های برآوردی ناشی از صدور حکم در دعاوی تشخیص اقدامات لازم به منظور حل و فصل دعاوی حقوقی/سایر مشکلات حقوقی با برآورد زمانی کوتاه و منافع/زیان‌های قابل ملاحظه

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
کلیه امتیازات، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم به بنگاه‌ها قبل از واگذاری احصاء، محاسبه و تعیین تکلیف شوند. این تعیین تکلیف باید در جهت بهبود شرایط رقابتی بین بنگاه بعد از واگذاری و شرکت‌های مشابه بخش خصوصی باشد.	ارزش سالانه یارانه‌های مستقیم (کمک زیان) به شرکت (ریال) برآورد ارزش سالانه یارانه‌های غیرمستقیم و حمایت‌های دولتی (ریال) فهرست امتیازات حمایتی شرکت برآورد ارزش ریالی امتیازات حمایتی از شرکت (ریال)	نسبت یارانه‌های مستقیم به درآمد شرکت نسبت یارانه‌های غیرمستقیم به درآمد شرکت نسبت ارزش برآوردی امتیازات به درآمد شرکت	یارانه مستقیم، غیرمستقیم و امتیازات در بخش خصوصی	شفافیت وضعیت شرکت و تشخیص رقابت‌پذیر بودن یا غیررقابتی بودن شرکت تعیین تکلیف یارانه‌های مستقیم در صورت ارائه خدمات عمومی برای شرایط پس از واگذاری حذف امتیازات و یارانه‌های غیرمستقیم (و نیز یارانه‌های مستقیم در صورت عدم عرضه کالاهای عمومی) مازاد بر یارانه بخش خصوصی

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
برنامه تعدیل نیروی کار (حتی‌الامکان مهارت محور) با هماهنگی کارفرما، کارگران و دولت در شرکت‌های بزرگ دارای نیروی کار مازاد از طریق روش‌هایی همچون: تعدیل تدریجی، تعدیل داوطلبانه و انتقال به سایر شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی دارای ظرفیت، انجام شود.	تعداد نیروی کار (نفر) تعداد نیروی کار ستاد (نفر) تعداد نیروی کار صف (نفر) تعداد نیروی کار به تفکیک سطوح مهارت/تحصیلات (نفر) تعداد نیروی کار شب/سایه (نفر) تعداد نیروی کار به تفکیک انواع قرارداد هزینه نیروی انسانی مجموع هزینه‌های عملیاتی	نسبت‌های انواع نیروی کار (تفکیک صف، ستاد، نوع قرارداد و سطوح مهارتی و تحصیلاتی) به کل نیروی کار تعداد نیروی کار شبه نسبت هزینه‌های نیروی انسانی از هزینه‌های عملیاتی	سند نیروی انسانی/چارت سازمانی اصلاح شده (در صورت وجود) متوسط صنعت/شرکت‌های خصوصی معیار به صفر رسیدن تعداد نیروی کار شبح	شفاف‌سازی وضعیت شرکت به لحاظ سرمایه انسانی شفاف‌سازی هزینه‌های پرسنلی و نیروی انسانی شرکت ایجاد امکان ارائه برنامه تعدیل نیروی انسانی مازاد بر متوسط صنعت با تفکیک انواع مهارت‌ها کاهش نسبت هزینه‌های نیروی انسانی از هزینه‌های عملیاتی تا سطح متوسط صنعت/شرکت‌های خصوصی معیار تعیین تکلیف نیروی انسانی بدون قرارداد مستقیم با شرکت
واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.	فهرست واحدهای زیرمجموعه شرکت به تفکیک زیست‌پذیر و غیرزیست‌پذیر	تعداد واحدهای غیرزیست‌پذیر	حذف (به صفر رسیدن) واحدهای غیر زیست‌پذیر شرکت	شفافیت وضعیت شرکت حذف واحدهای غیرزیست‌پذیر و در نتیجه بهینه‌شدن فعالیت‌های واحدهای زیست‌پذیر شرکت

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
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.	فهرست دارایی‌های مازاد شرکت ارزش ریالی هریک از دارایی‌های مازاد شرکت (ریال) فهرست و ارزش ریالی دارایی‌های مازاد دارای مشکلات حقوقی غیرقابل حل	تعداد دارایی‌های مازاد حجم نسبی دارایی‌های مازاد	حذف (به صفر رسیدن) دارایی‌های مازاد (دارای حجم بزرگ) و دارای مشکلات حقوقی	منفک کردن دارایی‌های مازاد (برای موارد نسبتاً بزرگ) از فرآیند واگذاری انطباق ارزش شرکت با توان تعداد بیشتری از خریداران بالقوه کاهش تنش‌های پس از واگذاری با حذف دارایی‌های مازاد دارای مشکل حقوقی
تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.	فهرست تضامین دولتی برای شرکت ارزش هریک از تضامین دولتی	تعداد و ارزش تضامین دولتی	کاهش حداکثری (به صفر رسیدن در صورت امکان)	جایگزینی تضامین دولتی با تضامین شرکت قطع رابطه مالی (ناشی از تضامین) شرکت واگذار شده (در شرف واگذاری) با دولت (شرکت مادر تخصصی) افزایش تعهد شرکت برای بازپرداخت دیون

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
تغییرات در اساسنامه شرکت در راستای اصلاح موارد خارج از عادت و مشکل ساز و اصلاحات مرتبط با سایر اقدامات اصلاحی (مانند تفکیک ساختاری) انجام شود.	فهرست مواد خارج از عرف (عادت) و مشکل ساز اساس نامه (موادی که تنها در شرایط دولتی بودن شرکت صادق است)	تعداد مواد	حذف یا اصلاح	اصلاح اساسنامه جهت حذف مواد خارج از عادت حذف چارچوب‌های دست و پاگیر شرکت خصوصی شده و افزایش قدرت رقابت در بازار کاهش تنش‌های احتمالی خریدار بخش خصوصی با سایر سهامداران
اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضا هیئت مدیره، مدیران عامل و سایر مدیران بنگاه همکاری لازم جهت آماده سازی و اصلاح ساختار بنگاه ندارند، متخلف محسوب و اقدامات تنبیهی برای آنها در نظر گرفته شود.	این بند پس از آغاز فرآیند آماده سازی و تجدید ساختار با تشخیص مقام مسئول اصلاح ساختار (سازمان خصوصی سازی) قابل تشخیص و تصویب بوده و پیش از آغاز فرآیند، اقدام، شاخص یا ... متصور نیست			

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز (واحد)	شاخص	کمیت مقیاس	کاربرد
ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آن‌ها ارائه شود.	موارد و ارزش اختلافات (ادعاها) در مورد دارایی‌ها موارد و ارزش اختلافات (ادعاها) در مورد بدهی‌ها برآورد از مدت زمان تعیین تکلیف هریک از اختلافات (ادعاها) در مورد بدهی‌ها و دارایی‌ها	ارزش اختلافات در مورد دارایی‌ها و بدهی‌ها زمان برآوردی از حل و فصل اختلافات (ادعاها)	کاهش حداکثری (به صفر رسیدن در صورت امکان) اختلافات	شفاف‌سازی وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت تعیین تکلیف موارد اختلافی بین دولت (شرکت مادر تخصصی) و شرکت

۴-۶. آسیب‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار شرکت‌ها در فرآیند

خصوصی‌سازی ایران

با توجه به مرور صورت گرفته، آماده‌سازی و اصلاح ساختار بنگاه‌ها در زمره اقدامات و فرآیندهایی ضروری و با اهمیتی است که پیش از واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی در بسیاری از تجارب موفق خصوصی‌سازی قابل ملاحظه است. تا جایی که می‌توان از تجدید ساختار به عنوان الزامی برای موفقیت خصوصی‌سازی نام برد. اهمیت این اقدامات بر سیاست‌گذاران و نهادهای مرتبط با خصوصی‌سازی نیز پوشیده نبوده و رد پای آن را می‌توان در قوانین و مقررات مربوط به خصوصی‌سازی مشاهده کرد. با این وجود، چه در مقام قانون و چه در مقام اجرا نقدهای بسیاری به آماده‌سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری وارد شده، تا آنجا که از آن به عنوان یکی از دلایل ناکامی خصوصی‌سازی در ایران یاد می‌شود. با کمک تحلیل مضمون مصاحبه‌های انجام یافته، مواردی به شرح زیر به عنوان دلایل عدم اصلاح ساختار شرکت‌ها در ایران پیش از واگذاری، مطرح شده است.

۴-۶-۱. 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 دیدگاهی که در سال‌های گذشته بر سازمان خصوصی‌سازی 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 مشروط و اگذار شود -نوعی واگذاری که از آن به واگذاری تعهدی نیز یاد می‌شود. 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 ساختار در چارچوب ماده (۱۹)، اصلاح ساختار بنگاه‌ها به شکلی مناسب اجرا نشد. در نقطه مقابل این دیدگاه 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!

در عمل، هیچ نقد و اظهار نظری در مورد اصلاح ساختار شرکت‌ها قابلیت رد یا تأیید ندارد. بعبارتی 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 خصوصی سازی 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 برمی‌گردد. مطمئناً اگر چنین رویکردی وجود داشت، اقداماتی هر چند کوچک در مسیر اصلاح ساختار 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 خصوصی سازی، 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 مابرا 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. 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 برمی‌گردد. 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.

۲-۴-۶. اصالت 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 چشم‌پوشی 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 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 غیر قابل 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 «غیر قابل واگذاری» بودن بنگاه در دستورالعمل اصلاح ساختار است. 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.

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؛ 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 شرکت را تحت اقدامات بازسازی ساختاری قرار داد، قطعاً بعد از آن شرکت قابل واگذاری می‌شود، یعنی اگر عرضه شود فروخته می‌شود؟ بنابراین می‌توان گفت که پیش شرط‌های ورود به فرآیند اصلاحات ساختار به گونه‌ای در مقررات طراحی شده که در عمل در موارد خاصی اقدامات منتهی به تجدید ساختار را ممکن می‌سازد و البته چنان که ذکر شد، این امر ریشه در اصالت واگذاری در اندیشه قانون‌گذار دارد.

۳-۴-۶. زمان‌بندی در نظر گرفته شده برای واگذاری

یکی از اشکالات قانونی در سایه الزام به واگذاری، تعیین ضرب‌الاجل زمانی برای واگذاری است، که باعث می‌شود متولی امر برای رسیدن به اهداف تعیین شده برای واگذاری‌ها، تن به اصلاحات ساختاری و آماده‌سازی‌های زمان‌بر ندهد. طبق قانون، وقتی فهرست شرکت‌های مشمول در ابتدای سال توسط هیأت واگذاری تصویب می‌شود، به این مفهوم است که تمام شرکت‌های فهرست باید در همان سال واگذار شوند، که لزوماً ممکن است این اتفاق نیفتد و شرکتی برای سال‌ها در فهرست باقی بماند. هیأت واگذاری برنامه زمان‌بندی برای واگذاری ارائه نمی‌دهد؛ یعنی گفته نمی‌شود -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 نمی‌داند که این روند واگذاری قرار است چند سال به طول انجامد؛ بنابراین احتمال دارد در یکی از نوبت‌های 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. این درحالی‌ست که اگر از ابتدا یک برنامه زمان‌بندی مشخص وجود داشت، این امکان فراهم بود که در همان مدت که شرکت در فهرست باقی مانده است، آماده‌سازی‌ها و اصلاحات ساختاری مورد نیاز در شرکت انجام شود.

این محدودیت زمانی برای واگذاری خود را در مدت زمان مجاز برای 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 توجه جلوگیری از وقت‌کشی به بهانه اصلاح ساختار وضع شده است؛ 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 (متمايل به عدم واگذاری شرکت) و کارشناسان سازمان خصوصی سازی (مجبور به واگذاری شرکت) را حل می کنند- تهیه شود، بازه زمانی معقول - هر چند بیش از یک سال- می تواند قابل اعتماد باشد. از این منظر، تعیین یک مدت زمان مشخص و نامنعطف در متن قانون مناسب نبوده و مانعی در مسیر اصلاح ساختاری شرکت ها پیش از واگذاری است.

۴-۴-۶. نگاه درآمدی به واگذاری ها

هر چند نگاه درآمدی و استفاده از درآمد حاصل از واگذاری ها برای تأمین هزینه های جاری کم کم در برنامه های توسعه، سیاست های کلی و قوانین مرتبط کمرنگ تر شده است، اما در قوانین بودجه سال های پس از تصویب قانون اجرای سیاست های 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 پیش بینی شود، با تصویب در قالب قوانین بودجه سنواتی قابل تغییر خواهد بود.

یکی از موارد هزینه کرد و جوه 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. 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 قرار گرفتن 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 واگذاری‌های انجام شده در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۹، بیش از ۳۳ درصد ارزش کل واگذاری‌ها را به خود اختصاص داده است - یکی از روش‌های 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 قانون‌نویسی، مصوبات موردی هیأت واگذاری 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 «۱» ماده (۱) 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 نماید». 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. 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 پیش گفته 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 نماید.

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 بروز کند، نگاشته شده و به این جنبه توجه نشده است که چنین قیدی باعث می‌شود که بازسازی ساختاری در اجرای ماده (۱۹) قانون 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 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 مسلماً زمینه‌های سواستفاده را از بین خواهد برد که البته منوط به الزام کردن دولت به نهادهای مناسب یا دریافت مشاوره از نهادهای موجود است (در ذیل عنوان ساختار تقسیم وظایف به این موضوع بیشتر پرداخته خواهد شد).

۵-۴-۶. 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 نمود:

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. در هر صورت قانون هیأت واگذاری را مکلف کرده و سازمان خصوصی سازی به عنوان بازوی اجرایی هیأت واگذاری نیابتاً این اصلاح ساختار را انجام می‌دهد. در حالی که از همان ابتدا باید -برای مثال- سازمان خصوصی سازی بعنوان یک نهاد اجرایی مکلف به این امر می‌شد. در پیشنهاد اصلاحی این قانون نیز خود شرکت دولتی مشمول واگذاری مکلف شده است کلیه کارکنان را پیش از واگذاری در برابر بیکاری بیمه نماید، اما سازمان خصوصی سازی 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 خصوصی سازی 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 نماید.

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. عبارتی در قانون فعلی، در یک ماده اصلاحات نیروی انسانی به عهده هیأت واگذاری و در ماده دیگر باقی اشکال اصلاحات ساختاری به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داده شده است. البته در پیشنهاد اصلاحی جدید، 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 خصوصی سازی 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 آماده‌سازی 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 واسطه. 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 واسطه و متخصص مراجعه می‌شود. در برخی کشورها، چه ادغام و چه تحصیل (برای مثال خرید یک اپلیکیشن توسط فیسبوک) عمدتاً از طریق یک نهاد واسطه مانند شرکت‌های M&A^۲ اتفاق می‌افتد.

اینگونه مؤسسات M&A یک چک لیست در اختیار دارند که به آن ارزیابی بایسته^۳ 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 زیربهمینه 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

2- Merger and Acquisition Firms

3- Due Diligence

است که تعیین می‌کند چه موضوعاتی باید توسط فروشنده (دولت) تعیین تکلیف شود. بانک‌های سرمایه‌گذاری نیز نقش‌های تخصصی مختلفی را ایفا می‌کنند و گاهی اوقات نقش یک واسطه را بازی می‌نمایند.

فرآیند اصلاح ساختار نیز به عنوان یک مرحله از معامله، چه در مرحله تهیه برنامه و پیشنهادات، چه در مرحله اجرا، فرآیندی تخصصی است که انتظار نمی‌رود یک سازمان دولتی (مانند سازمان خصوصی سازی) بتواند از عهده آن به شکلی مناسب و کارا برآید. 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.

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 غیرذی‌نفع 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 واسطه 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 واسطه 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 می تواند مطابق با این گزارش و نوع شرکت نسبت به حدود اقداماتی که باید توسط دولت انجام گیرد تصمیم گیری کند. باقی موارد که به هر دلیلی (غیر ضروری 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 می داند را می تواند با گرفتن تعهد (واگذاری تعهدی) به خریدار واگذار کند. حتی از این گزارش ها می توان 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. چنانچه 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 می شود 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 شرکت ها، حتی در زمینه تنها اقدام اصلاحی صورت گرفته در این سال ها، یعنی اعلام نیروی مازاد، کاملاً به صورت اختیاری عمل می کنند و هیچ پاسخگویی هم در این زمینه از آنها صورت نمی گیرد.

قانون، برای هیأت مدیره شرکت هایی که در جهت واگذاری ها، به سازمان خصوصی سازی کمک کرده اند، پاداش های ریالی در نظر گرفته است. اما این پاداش ها - علی رغم درخواست رسمی مدیریت بنگاه به سازمان خصوصی سازی - به دلیل مشکلات بودجه ای هیچ گاه پرداخت نشد و هر سال وزارتخانه رقم مربوط به آن را با محاسباتی صفر اعلام می کند. 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 یا آنکه از طریق اهرم های فشار (برای مثال مجوز هایی در ارتباط با فعالیت شرکت که سازمان خصوصی سازی حق صدور آنها را دارد) آنها را مجبور به همکاری کرد. 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 پیش‌بینی شده است، می‌توان در قانون، برای مدیران و دستگاه‌هایی که در جهت اجرای اقدامات پیشنهادی گزارش مؤسسات تخصصی - که به تصویب هیأت واگذاری رسیده است - همکاری نمی‌کنند، مجازات‌هایی تعیین کرد.

۶-۴-۶. دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری

واگذاری در قالب رد دین. این شکل از واگذاری، دواثر بسیار مهم در حیطه موضوع مورد بحث دارد: اول آنکه سازمان خصوصی سازی (و هیأت واگذاری با کمک شرکت‌های 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 خدشه‌دار می‌شود. دوم اینکه، این نوع واگذاری‌ها 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، بررسی‌ها، نظارت‌ها و اهرم‌های 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 دارایی‌های مازاد بنگاه. بسیاری از شرکت‌های مشمول واگذاری اموال مازاد و غیرمولدی دارند که می‌توان آنها را واگذار کرد و عواید آن را به عنوان منبع برای اصلاح ساختار استفاده کرد. اما فروش این دارایی‌ها کار پردردسری است و بنابراین استفاده از این منبع به راحتی امکان‌پذیر نیست. وقتی مدیر دولتی بخواهد دارایی مازادی را بفروشد،

ممکن است حاشیه‌های بسیاری برای وی ایجاد و متهم به گران‌فروشی، ارزان‌فروشی، موجبات غبن دولت، فساد و غیره در رسانه‌ها یا نهادهای نظارتی شود؛ علاوه بر آن، حاشیه‌های زیادی برای نحوه هزینه‌کرد عواید حاصل از فروش در داخل شرکت هم ممکن است ایجاد شود. با توجه به این شرایط و اینکه ذاتاً مدیران دولتی ریسک‌پذیر نیستند، به احتمال بالا، اصلاح ساختار از محل فروش دارایی‌های غیرمولد انجام نمی‌شود.

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. اما به نظر نمی‌رسد که این اصلاح پیشنهادی هم بتواند موانع بر سر راه استفاده از دارایی‌های داخلی بنگاه را بر دارد، 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 اختلال را 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 هفت تپه است. این در حالی بود که سازمان ۱۰۸۶ نفر را با هزینه حدوداً ۵۰ میلیارد تومانی، پیش از عرضه، تعدیل نیرو کرده بود. 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.

۶-۴-۷. عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی

کمیسیون اروپا (۲۰۱۴) با تعریفی از شرکت‌های در تنگنا 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 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.

خلاصه آنکه، از بررسی‌های انجام شده می‌توان دریافت که مهمترین آسیب در مرحله آماده‌سازی شرکت‌ها دیدگاه حاکم بر مرحله آماده‌سازی است؛ به عبارتی تصویری 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 درآمدي و تعیین محدودیت کوتاه‌زمانی 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 زیر مجموعه 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 در تنگنا 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؛

۵-۶. آسیب‌شناسی شرکت‌های منتخب به لحاظ آماده‌سازی و اصلاح ساختار

آسیب‌شناسی مقدماتی از چند شرکت منتخب به لحاظ آمادگی‌های لازم در زمان واگذاری، شامل شرکت‌های «پالایش نفت آبادان»، «کشاورزی و دامپروری سفیدرود»، «ماشین‌سازی تبریز»، به‌عنوان شرکت‌های منتخب مشمول واگذاری و شرکت‌های «کشت‌و‌صنعت نیشکر هفت‌تپه»، «کشت‌و‌صنعت و دامپروری مغان» و «آلومینیوم المهدی» به شرح زیر می‌باشد.

۱-۵-۶. شرکت ماشین‌سازی تبریز

شرکت ماشین‌سازی تبریز، علاوه بر آنکه با گذشت بیش از نیم قرن از عمر خود با مسائلی ساختاری (از قبیل تجهیزات قدیمی، بزرگ‌مقیاس بودن و ...) مواجه بود، با واگذاری‌های صورت گرفته در طول یک دهه گذشته درگیر مشکلات مختلفی از جمله مسائل حقوقی مرتبط با دارایی‌ها و بدهی‌های خود شد که لازم است برای دچار نشدن به مشکلات بیشتر بعد از واگذاری و جذب مشتری، این مسائل قبل از واگذاری مجدد، تعیین تکلیف شوند. به طور خلاصه، نکات دریافتی از آسیب‌شناسی این شرکت شامل موارد زیر است:

- به دلیل مدل واگذاری‌های صورت گرفته، دارایی‌های شرکت دارای مسائل حقوقی هستند و برخی از اقلام بدهی آن نیز شفاف نیستند که لازم است هر یک از موارد ذکر شده تعیین تکلیف شوند. یکی از اقدامات ضروری در این راستا تعیین تکلیف مالکیت شرکت تا قبل از واگذاری مجدد است.
- شرکت دارای نیروی کار غیرمتخصص است که لازم است جایگزین شوند.
- ایدرو بودجه لازم برای بازسازی تجهیزات و ماشین‌آلات مجموعه را ندارد و از طرفی شرکت دارای دارایی‌های مازادی است که می‌توان از محل عواید حاصل از فروش آنها برای تعدیل نیرو و بازسازی ماشین‌آلات کهنه استفاده کرد.
- با توجه به محدودیت‌های تولیدی و ویژگی‌های ساختاری، امکان تفکیک ساختار مجموعه وجود ندارد.

- شرکت بدهی بانکی ندارد.
- شرکت دارای واحد غیر زیست پذیر نیست و همه واحدهای آن درگیر تولید هستند؛ ضمن آنکه این واحدها کاملاً به هم پیوسته هستند.
- شرکت کمک زیان و حمایت دولتی خاصی دریافت نمی کند.

۲-۵-۶. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه، به دلیل حاکم نبودن نظام کنترل واحد و در نتیجه تحمیل نیروی کار مازاد بر نیاز به شرکت و سیاست‌های آزادسازی نامتناسب با ظرفیت شرکت، قبل از واگذاری، با مشکلات عدیده‌ای مواجه بود که با توجه به اهمیت این صنعت و تسلط آن بر اقتصاد منطقه و پیوندهای عمیق آن با زندگی مردم محلی، اهمیت توجه به اصلاح ساختار آن، حتی با کمک از محل منابع عمومی را ضروری می ساخت. شرکت درگیر مشکلات بسیاری بود که با توجه به اهمیت آن (این اهمیت تا بدانجا بود که دولت علی رغم آنکه شرکت مشمول ماده ۱۴۱ قانون تجارت بود، رأی به انحلال آن نداد) لازم بود پیش از واگذاری درمورد یک آن‌ها سناریوهای مختلف بررسی و تصمیم‌گیری لازم صورت می گرفت (که آیا خریدار خصوصی حل آنها را متعهد شود یا آنکه دولت پیش از واگذاری آنها را مرتفع کند):

- اصلاح ساختار فنی شرکت (شامل بازسازی و نوسازی کارخانه) پیش از واگذاری در شرایطی که به واسطه افت شدید بازدهی تولید، به شدت به آن نیاز داشت، عملاً به سرانجام نرسید.
- شرکت کشت و صنعت هفت تپه، پیش از واگذاری ۳۴۹۶ میلیارد ریال زیان انباشته و بدهی معادل ۴۸۵۰ میلیارد ریال ثبت نموده بود.
- به واسطه عدم وجود نظام واحد کنترلی، تحمیل نیروی کار به شرکت (و خریدار) توسط مقامات و نیروهای منطقه‌ای صورت گرفته بود.
- شرکت دارای نقشی مؤثر در اقتصاد منطقه است و از این رو باید اصلاح ساختار و واگذاری آن با حساسیت بیشتری پیگیری شود.

۳-۵-۶. مجموعه المهدی-هرمز

مهمترین نکات در جریان آسیب‌شناسی مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار مجموعه المهدی و طرح هرمز آل، در چند مورد خلاصه می‌شود:

- شرکت دچار مشکلات ساختاری اساسی‌ای بود از جمله: نبود نیروگاه برق اختصاصی و به طور کلی مسئله برق مجموعه؛ اتکای شرکت به مواد اولیه خارجی و عدم توجه به طرح تأمین بوکسیت؛ از دست رفتن سرمایه‌گذار خارجی، طولانی شدن روند ساخت مجموعه، مقروض بودن و نبود نقدینگی. این مشکلات باید با همفکری دولت، ایمیدرو و خریدار چاره‌اندیشی می‌شد، برای هر یک برنامه‌ای طراحی می‌شد و الزامات آن در جریان خصوصی‌سازی دیده می‌شد.
- به جهت محدودیت‌های شرکت در تأمین مواد اولیه از داخل، و ناچار بودن وی برای فروش محصولات در خارج از کشور، عدم عرضه آنها در بورس داخلی چاره‌اندیشی می‌شد.
- خط تولید هرمز آل که امکان تفکیک آن از المهدی وجود نداشت دارای بدهی‌های هنگفت خارجی بود که تضمین آنها به عهده ایمیدرو بود. این تضمین باید قبل از واگذاری جایگزین می‌شد تا مخاطرات کمتری برای این شرکت مادر تخصصی ایجاد می‌کرد.
- دارایی‌های ایمیدرو در خط تولید هرمز آل باید قبل از واگذاری از مجموعه خارج می‌شد.
- دو مورد مشکلات پیش گفته با تبدیل طرح به بهره‌برداری رسیده هرمز آل به شرکت به احتمال بسیار زیاد تخفیف پیدا می‌کرد.
- لازم بود دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت قبل از واگذاری شفاف می‌شد - به خصوصی بدهی‌های طرح هرمز آل.
- دعاوی حقوقی شرکت - از جمله مهمترین‌شان یعنی ادعای مهدی التاجر - قبل از واگذاری باید تعیین تکلیف می‌شد.
- اگر قرار بر این بود که خریدار حق اخراج نیروهای پیمانکار را نمی‌داشت باید قبل از واگذاری نسبت به تعدیل آنها یا ذکر تعداد آنها در قرارداد و در نتیجه تأثیر آنها در ارزش قرارداد - به جهت هزینه‌های تحمیل شده به خریدار - اقدام می‌شد.

۴-۵-۶. شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود

از جمله مهمترین مسائل پیش روی شرکت کشاورزی و دامپروری سفیدرود، اراضی آن و اختلاف رأی مابین بازرسی کل استان، معاونت حقوقی ریاست جمهوری و مسئولین شرکت با سازمان خصوصی سازی است که با توجه به تجربه های گذشته، باید ظرفیت ایجاد چالش برای خریدار به هر شکلی در این ارتباط تا پیش از واگذاری از بین رفته باشد.

باقی نکات و سایر مسائلی که باید در دوره آماده سازی شرکت و پیش از واگذاری در جریان تهیه گزارش آماده سازی و تصمیم گیری در مورد ابعاد آماده سازی و اصلاح ساختار مورد توجه قرار گیرد به شرح زیر است:

- براساس گزارش حسابرس و بازرس قانونی شرکت برای صورت های مالی ۱۴۰۰ کلیه دارایی ها و بدهی ها (بجز بندهای گزارش شده) دارای شفافیت می باشند. با این همه نیاز است علاوه بر بندهای گزارش شده، بررسی مجددی از دارایی ها و بدهی های شرکت توسط نهاد مشاور صورت گیرد.
- نسبت بدهی به سرمایه شرکت ۲۵,۲٪، نسبت بدهی به دارایی ها ۲۰,۸٪ و نسبت بدهی به حقوق صاحبان سهام ۲۶,۲٪ است که لازم است این ارقام با مقدار شاخص در صنعت مورد نظر مقایسه شود و در صورت تفاوت فاحش نسبت به تعدیل آن تصمیم گیری شود.
- در صورتی که شرکت استراتژیک و ناآمین کننده منافع جمعی تشخیص داده شود، باید نسبت به تغییر کاربری (و غیر اصولی) زمین های کشاورزی توسط خریدار توجه داشت و برای آن الزامات غیر محدود کننده تولید وضع کرد.
- با عنایت به افزایش تصاعدی نرخ ارز و تحریم های شدید، افزایش قیمت تمام شده، کاهش حاشیه سود و عدم تأمین به موقع نهاده های دامی از مشکلات فرآیند تولید (و به تبع خریدار آتی) خواهد بود که باید برای آن چاره اندیشی کرد.
- عدم تعیین تکلیف واگذاری شرکت طی این سال ها منجر به عدم ثبات مدیریتی و عدم انجام برنامه ریزی های میان مدت و بلندمدت و تصمیم گیری مناسب در مورد اهداف شرکت و طرح های بهره وری و توسعه ای شده است.

- شرکت علاوه بر پرداخت سود سهم دولت، در سال‌های اخیر و همزمان با برونسپاری برخی فعالیت‌ها، مشمول مالیات بر درآمد اجاره نیز شده است. بعبارتی شرکت با حرکت به سمت خصوصی سازی نه تنها تشویق نشده بلکه جریمه نیز شده است. علاوه بر این کسر سود سهم دولت قبل از کسر مالیات باعث زیان‌دهی شرکت گردیده است. در این زمینه به نظر می‌رسد که یک خلأ قانونی وجود دارد و شایسته تدبیر و توجه بیشتر است.
- دعاوی حقوقی بسیاری (بیشتر ناظر بر زمین‌های در اختیار شرکت) در مراحل مختلف دادرسی قرار دارد که نیازمند بررسی‌های حقوقی و برآورد ارزش و زمان تعیین تکلیف هر یک می‌باشد تا تأثیر آن بر ارزش شرکت و احیاناً ایجاد خدشه به فعالیت شرکت در دوره بعد از واگذاری احصا شود.
- شرکت یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم دولتی دریافت نمی‌کند.
- شرکت دارایی مازاد نداشته و کلیه دارایی‌های شرکت در واحدهای تولیدی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در صورت وجود دارایی‌های مازاد هر ساله، دارایی‌های مازاد شرکت از طریق مزایده عمومی به فروش می‌رسد.
- شرکت هیچگونه وام بانکی نداشته و کلیه وام‌های دریافتی قبلی تسویه گردیده است.
- مطابق اعلام شرکت، در اساسنامه موادی خارج از عادت که بعدها برای دولت و خریدار خصوصی مسئله ایجاد کند وجود ندارد.
- مسئولین شرکت در طی مکاتبات در چارچوب فرآیند تحقیق حاضر، پیشنهاد کرده‌اند با توجه به تجربه موفق برونسپاری و واگذاری مدیریت واحدهای تولیدی و خدماتی از سال ۱۳۸۰، بهترین شکل اجرای خصوصی سازی در شرکت، روش اجرا شده فعلی (واگذاری مدیریت با حفظ مالکیت) است.

۵-۶. شرکت کشت و صنعت و دامپروری مغان

از جمله مهمترین ویژگی شرکت که به نظر می‌رسد موجب چالش‌های بسیاری برای دولت و خریدار شد، مسئله معارضین زمین‌های شرکت، پیوند شرکت با منطقه و وجود ذی‌نفعان بسیار بود که عدم

توجه کافی و چاره‌اندیشی برای آنها منجر به تبدیل واگذاری مغان به یکی از واگذاری‌های چالشی تاریخ خصوصی‌سازی شد که همچنان دولت و بخش خصوصی با آن درگیر هستند. از جمله مسائل دیگری که می‌توان ذیل مرحله آماده‌سازی اشاره کرد شامل موارد زیر است:

- اموال اسقاطی شرکت در زمان واگذاری ارزیابی نگردیده بودند.
- نسبت بدهی شرکت (نسبت بدهی‌ها به دارایی‌ها) ۲۷ درصد است که لازم بود با مقدار شاخص در سایر شرکت‌های مشابه مقایسه شود و در صورت تفاوت فاحش نسبت به آن تصمیم‌گیری می‌شد.
- با توجه به گستره پهناور این شرکت و دامنه فعالیت آن طرح موضوعات حقوقی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی علیه این شرکت و متقابلاً طرح پرونده‌های له از سوی شرکت امری بدیهی می‌باشد. اما در مورد منافع و زیان شرکت از قبل پرونده‌های مطروحه بدلیل جاری بودن برخی از این پرونده‌ها، رقم دقیقی از میزان زیان برآورد نشده است و تنها به ذکر تعداد و محتوای آنها اکتفا شده است.
- در زمان واگذاری یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم حذف نشده‌اند و خریدار بعد از واگذاری از برخی امکانات دولتی جهت واردات برخی تجهیزات و خرید شکر استفاده نموده است. از مهمترین یارانه‌ها نیز به نهاده‌های دامی از قبیل جو، کنجاله، سبوس، ذرت و نهاده‌های زراعی از قبیل کود شیمیایی و غیره می‌توان اشاره نمود. این نکته نه به معنی لزوم حذف این امتیازات بلکه یادآوری لزوم بررسی و اتخاذ پیش‌بینی‌های دقیق در مورد هر امتیازی است که شرکت دریافت می‌کند.
- با توجه به این که بدلیل شرایط خاص شرکت جهت قرار گرفتن در شمول شرکت‌های قابل واگذاری، محدودیتهایی در اخذ تسهیلات و ایجاد خط LC ایجاد شده بود، این موضوع شرکت را در فضای رقابتی دچار چالش کرده بود.
- تعداد نیروی کار در زمان واگذاری شامل ۶۰۶ نفر نیروی حاکمیتی (رسمی، پیمانی و روزمزد دائم) و بتعداد ۱۴۷۸ نفر جزء کارکنان شرکت‌های خدماتی نیروی انسانی فعالیت داشتند. طبق

اعلام شرکت، در زمان واگذاری تعداد شاغلان با تعداد شاغلان بهینه فاصله قابل توجهی نداشته است، هر چند در بخش‌هایی مانند کارخانه قند، کمبود نیروی انسانی متخصص و ماهر احساس می‌شده است.

● بخشی از علت غیرزیست پذیر بودن برخی واحدها مستقیماً به محدودیت‌ها به واسطه مشمول واگذاری بودن شرکت برمی‌گشت که در درجه اول لازم بود برای این محدودیت‌ها چاره‌اندیشی می‌شد. برخی از علل نیز ظاهراً از عهده متولی خصوصی سازی - و حتی خریدار - خارج بوده است (مانند مقررات زیست محیطی). به طور کلی لازم بود با یک بررسی دقیق، با لحاظ سناریوهای مختلف، تصمیم‌گیری‌های لازم در این باره اتخاذ می‌شد.

● از جمله دیگر مشکلات شرکت در جریان فعالیت خود در زمان واگذاری، می‌توان به زهدار بودن بخشی از اراضی، مستهلک شدن ماشین‌آلات و صنایع، عدم تجدید ارزیابی و شناسایی استهلاک براساس مبالغ استهلاک، مستهلک بودن جایگاه‌های دامپروی و تراکم گله و پایین بودن ضریب مکانیزاسیون اشاره کرد.

● شرکت در زمان واگذاری دارای اموال راکد و اسقاط به تعداد ۵۴۴ قلم بوده است که ارزش تقریبی اموال در زمان فعلی بیش از ۲۰۰ میلیارد ریال تخمین زده می‌شود. عواید حاصل از فروش این دارایی‌ها - با اثبات مازاد بودن طی یک بررسی کارشناسی دقیق - می‌توانست به عنوان منبعی برای بازسازی شرکت استفاده شود، ضمن آنکه جهت کاهش تنش‌های احتمالی به صورت جداگانه به فروش می‌رسید.

● شرکت در زمان واگذاری تسهیلات تسویه نشده داشته است که لازم بود تضامین آنها احصا و نسبت به جایگزینی آنها تصمیم‌گیری می‌شد.

● اولین اساسنامه شرکت در سال ۱۳۵۳ تدوین و تصویب شده بود که پس از قرار گرفتن شرکت در لیست واگذاری تغییر و اساسنامه نمونه شرکت‌های سهامی عام پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار در ۱۳۸۶/۰۶/۱۰ در ۵۶ ماده و ۱۱ تبصره به تصویب مجمع عمومی فوق‌العاده شرکت رسیده است.

● جایگاه اقتصادی و اجتماعی شرکت در منطقه و خصوصیات ویژه آن از لحاظ خصوصیات

جغرافیایی و یکپارچه سازی اراضی، باید مسئولین را متوجه اهمیت زیست پذیری شرکت و ممانعت از ایجاد وقفه در عملکرد آن می کرد.

۶-۶. خلاصه گزارش مدیریتی

عملکرد ناکارای دولت در اداره بنگاه ها و شرکت های دولتی، توجیه و دلیل واگذاری آنها به بخش خصوصی است که انتظار می رود عملکرد کاراتری نسبت به دولت داشته باشد. این شرکت ها اغلب با چارچوب های متفاوت از کدهای استاندارد حاکمیت شرکتی در بخش خصوصی اداره می شوند. بسته به میزان این تفاوت نحوه اداره کرد و ناکارایی که در ابعاد مختلف عملکردی یک بنگاه بروز می نماید (از ساختار مالی گرفته تا ساختار نیروی انسانی و مدیریتی) میزان جذابیت آنها برای بخش خصوصی متفاوت است. خاصه آنکه خریدار خصوصی به دنبال تداوم فعالیت بنگاه باشد تا بهره گیری از دارایی های آن. در این شرایط آماده سازی و اصلاح ساختار بنگاه ها پیش از واگذاری به یکی از مراحل فرآیند خصوصی سازی بدل می شود تا: بنگاه در شرف واگذاری جذابیت لازم و کافی را برای خریدار داشته باشد؛ بنگاه هر چه بیشتر با شرایط رقابتی سازگار شود؛ حدود بنگاه به منظور کاهش زمینه تنش های حقوقی تعیین شود؛ و ارزش واقعی بنگاه تعیین شود. علاوه بر آن این آماده سازی و اصلاح ساختار می تواند به خودی خود فرآیند واگذاری را نیز تسهیل کند. مضاف بر اینکه برخی از این اقدامات یا از توان بخش خصوصی خارج است و یا آنکه بخش خصوصی انگیزه ای برای تحقق آنها ندارد (برای مثال اقداماتی که در راستای منافع جمعی است) و در نتیجه دولت باید پیش از واگذاری نسبت به تعیین تکلیف آنها اقدام کند. بنابراین دولت ها در جریان خصوصی سازی، در کنار اقداماتی چون انتخاب شرکت های قابل واگذاری، روش و خریدار مناسب، تعیین ارزش بنگاه، ملزم به آماده سازی و اصلاح ساختار شرکت های دولتی پیش از واگذاری هستند.

هر بنگاهی به لحاظ میزان آمادگی برای واگذاری و ادامه زیست در بازار، شرایط متفاوتی دارد و از این رو نحوه و ضرورت اصلاح ساختار تا حدود زیادی مختص هر بنگاه بوده و به عواملی مانند اندازه بنگاه، روش برنامه ریزی شده برای فروش بنگاه، ساختار بازاری و منطقه ای که بنگاه در آن فعالیت

می‌کند، اهداف دولت با توجه به آینده بازار (پس از خصوصی سازی)، و اثرات زیست محیطی احتمالی ناشی از خصوصی سازی بنگاه نیز بستگی دارد. از طرفی، این اصلاحات در بردارنده هزینه‌هایی است که بر بودجه دولت تحمیل می‌شود. ضمن آنکه در مورد میزان و کیفیت اثربخشی این اصلاحات نیز گاه نگرانی‌هایی وجود دارد.

بنابراین آماده سازی و اصلاح ساختار همیشه و همه جا یک گزینه سیاستی مناسب و یک الزام غیر قابل عدول نبوده و بسته به شرایط خود می‌تواند به عنوان یک اقدام مناسب تصویر و تصور شود. در این باره، گفته می‌شود که تنها برای بازسازی شرکت در تنگنا یا غیر زیست پذیر، نیاز است که دولت، کمک دولتی از محل منابع عمومی به شرکت را بررسی کند و البته که برای کمک دولتی باید مجموعه‌ای از شروط تأمین شود. یک شرکت زمانی در تنگنا تلقی می‌شود که بدون دخالت دولت، تقریباً به طور قطع به خروج از فعالیت در کوتاه مدت یا میان مدت محکوم باشد. در تصمیم برای انحلال یا تخصیص کمک‌های دولتی به یک شرکت در تنگنا، علاوه بر آنکه باید اطمینان حاصل کرد کمک‌های قابل ارائه تحریف کننده شرایط رقابتی نیستند، باید شواهد مشخصی ارائه شود مبنی بر این که کمک‌ها منافع مشترک و جمعی را نیز دنبال می‌کند و می‌تواند به جلوگیری از مشکلات اجتماعی و یا حل مسئله شکست بازار با بازگرداندن زیست پذیری بلندمدت بنگاه کمک نماید. در باقی موارد (شرکتی در تنگنا و تأمین کننده منافع جمعی نیست) یا از محل منابع داخلی و دارایی‌های شرکت اقدامات اصلاحی را تأمین مالی کند یا آنکه انجام آنها را به بخش خصوصی واگذار و یا شرکت را به طور کلی منحل کند.

با توجه به این درجه از اهمیت مرحله آماده سازی و توجه به آن در تجارب مختلف کشورها در خصوصی سازی، در ایران نیز، در قوانین و دستورالعمل مربوط به خصوصی سازی به این مرحله از واگذاری توجه شده است و اقدامات اندکی نیز در چند مورد واگذاری صورت گرفته است. اما با این وجود، چه در مقام قانون چه در مقام اجرا نقدهای بسیاری به آماده سازی و اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری وارد شده است، تا آنجا که از آن به عنوان یکی از دلایل شکست خصوصی سازی در ایران یاد می‌شود و این اتفاق نظر وجود دارد که به آماده سازی و اصلاح ساختار آنگونه که باید و شاید پرداخته نشده است. در این زمینه علاوه بر اشارات افراد مورد مصاحبه، شش شرکت منتخب واگذار شده و

مشمول واگذاری نیز مورد بررسی قرار گرفت که صحت انتقادات به مرحله آماده سازی را تأیید کرد.

۱-۶-۶. محورهای اصلی مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار در تجربیات جهانی خصوصی سازی

تجربیات موفق خصوصی سازی در جهان، از تنوع فراوانی هم به لحاظ اقدامات، هم به لحاظ صناعی که خصوصی سازی در آن ها صورت گرفته و هم به لحاظ زمانی، برخوردار است. این تنوع امکان بهره برداری از تجارب موجود برای کشورهایی در شرایط و وضعیت های مختلف را فراهم می سازد. در حوزه اصلاح ساختار مطالعات و تجارب زیادی وجود دارد که هر یک جزئیات گسترده ای دارند. در جدول زیر، به اختصار مهمترین اقدامات ضروری در مرحله آماده سازی و اصلاحات ساختاری بنگاه های دولتی پیش از خصوصی سازی، که از مطالعات و تجربیات مختلف دریافت شده است، ملاحظه می شود.

جدول ۶-۲. محورهای اصلی مرحله آماده سازی و اصلاح ساختار در تجربیات جهانی خصوصی سازی

اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار	توضیحات
شرکت سازی	شخصیت حقوقی مناسب بنگاه ها (طرح های) دولتی تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه های بزرگ و طرح های آماده بهره برداری، سازمان خصوصی سازی مکلف است بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند.
تفکیک ساختار	• حتی الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود؛ • واحدهای تولیدی را با توجه به پیش بینی نسبت به بقای آن ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست پذیر به طور جداگانه تصمیم گیری شود؛ • فعالیت های غیرمرتبط و بی اثر در فعالیت اصلی (مانند باشگاه ورزشی، رستوران، بیمارستان و غیره) در صورت تشدید زمینه های عدم واگذاری، از شرکت جدا شود؛ • دارایی های مازاد (در حجم بالا) و دارایی های مازاد دارای مشکلات حقوقی غیرقابل حل (در مدت تعیین شده برای آماده سازی و اصلاح ساختار) و ملاحظات قانونی و امنیتی خاص از شرکت جدا شوند.

توضیحات	اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار
ذی‌نفعان بنگاه‌های بزرگ (اتحادیه‌های کارگری، شبکه‌های عرضه‌کنندگان نهاده‌ها، سیاست‌مداران محلی و منطقه‌ای و حامیان آن‌ها در دولت مرکزی) بسیار علاقه دارند که شبکه‌های حامی‌پروری و ناکارایی‌های 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. 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 به نفع خود بهره‌برد. 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.	ایجاد نظام کنترلی واحد در درون بنگاه
اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضا 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.	تغییر در مدیریت یا تغییر در انگیزه‌های مدیریتی
کلیه امتیازات، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم به بنگاه‌ها قبل از واگذاری احصاء، محاسبه و تعیین تکلیف شوند. این تعیین تکلیف باید در جهت بهبود شرایط رقابتی بین بنگاه بعد از واگذاری و شرکت‌های مشابه بخش خصوصی باشد	اعمال محدودیت سخت بودجه‌ای در مقابل محدودیت ملایم
• تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند؛ • بدهی‌های شرکت‌های 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.	تعیین حدود و کاهش بدهی‌ها و تعهدات در راستای بازسازی مالی

توضیحات	اقدام راهبردی مورد نیاز برای اصلاح ساختار
• 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؛ • یک شاخص مناسب برای سنجش‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود؛ • نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود؛ • 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؛ • مزایای مازاد نیروی کار نسبت به مزایای نیروی کار بخش خصوصی حذف شوند.	تعدیل و اصلاح قراردادهای نیروی کار
• 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؛ • در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود؛ • 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.	تعیین (کاهش) حدود تنظیم‌گری دولت

۲-۶-۶. محورها و مولفه‌های اصلی اصلاح ساختار برای ایران

بر اساس نتایج حاصل آمده، بررسی نیاز به انجام حداقل ده اقدام که در زمره اقدامات راهبردی قرار گرفته‌اند، برای هر شرکت در شرف واگذاری ضروری است. لازم است اشاره شود که با توجه به وضعیت و شرایط هر کدام از شرکت‌ها انجام تمامی اقدامات راهبردی مورد نیاز نیست و ممکن است تنها برخی از اقدامات انجام شود (و حتی در حالت حدی ممکن است هیچ‌یک از اقدامات ضروری نباشد). در واقع، باید برای هر یک از اقدامات (حداقل ده اقدام راهبردی و در گسترده‌ترین حالت تمام ۲۵ اقدام فهرست اقدامات) اطلاعات مورد نیاز جمع‌آوری شده و بر اساس این اطلاعات انواع اصلاحات مورد نیاز و نیز حدود این اصلاحات مشخص شود.

جدول ۶-۳. تفکیک اقدامات به لحاظ اهمیت مبتنی بر روش کیو

ده اقدام راهبردی	پنج اقدام خنثی	ده اقدام راهبردی
میزان کمک دولتی برای اصلاحات ساختاری (با حداکثر تکیه به منابع داخلی و اعتباری) شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین و تأمین مالی شود.	مطابقت اسناد مالی شرکت با استانداردها مورد بررسی قرار گیرد.	دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها به طور دقیق احصا شوند.
حدود اقدامات اصلاحی (شامل اصلاحات فنی و عملیاتی) برای شرکت‌های در تنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی برای واگذاری تعهدی با هدف بازگشت زیست‌پذیری بلندمدت بر اساس مفروضات واقع‌بینانه و در یک بازه زمانی معقول مشخص 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.	مشکلات حقوقی بنگاه تعیین تکلیف شوند.
حتی‌الامکان با توجه به ملاحظات اقتصادی، منطقه‌ای و ساختاری، ادغام عمودی یا افقی شکسته شده و شرکت به واحدهای جداگانه تقسیم شود.	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.	کلیه امتیازات، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم به بنگاه‌ها قبل از واگذاری احصا، محاسبه و تعیین تکلیف شوند. این تعیین تکلیف باید در جهت بهبود شرایط رقابتی بین بنگاه بعد از واگذاری و شرکت‌های مشابه بخش خصوصی باشد.
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.	شخصیت حقوقی مناسب بنگاه‌ها (طرح‌های) دولتی تعیین تکلیف شود؛ در مورد بنگاه‌های بزرگ و طرح‌های آماده بهره‌برداری، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است بنگاه (طرح) را تبدیل به شرکت حقوقی مستقل کند.	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.

ده اقدام راهبردی	پنج اقدام خنثی	ده اقدام راهبردی
در صورت لزوم یک نهاد تنظیم‌گر مرتبط با فعالیت شرکت قبل از واگذاری تشکیل شود.	نیروی کار شرکت متناسب با نیازهای حال و آینده و بررسی ضرورت انجام برخی از فعالیت‌ها تجزیه و تحلیل شود.	واحدهای تولیدی را با توجه به پیش‌بینی نسبت به بقای آن‌ها از یکدیگر جدا کرده و برای واحدهای غیرزیست‌پذیر به طور جداگانه تصمیم‌گیری شود.
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.		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.
یک شاخص مناسب برای سنجه‌پذیری نیروی کار (داخلی، بخشی، عملکردی) تعیین شود.		تضامین دولت و شرکت‌های مادر تخصصی قبل از واگذاری، جایگزین یا آزاد شوند.
وضعیت دفاتر تجارتي مطابق با قانون تجارت در شرکت بررسی شود.		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.
مزایای مازاد نیروی کار نسبت به مزایای نیروی کار بخش خصوصی حذف شوند.		اگر هیئت واگذاری تشخیص دهد که اعضا 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.
شرکت به لحاظ شاخص‌های شرکت‌های درتنگنا و تأمین‌کننده منافع جمعی تعیین وضعیت شود.		ادعاها روی دارایی‌ها و بدهی‌های بنگاه‌ها شناسایی و تخمینی از مدت زمان و میزان هزینه برای حل آن‌ها ارائه شود.

۳-۶-۶. آسیب‌شناسی قانون و فرآیندهای اجرایی در زمینه آماده سازی و

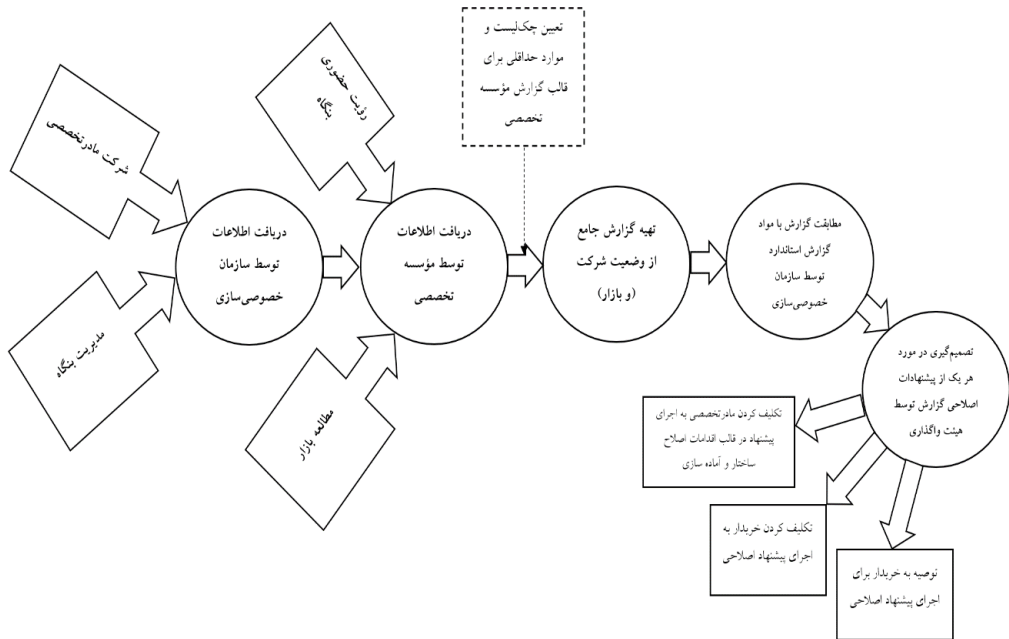
اصلاح ساختار ملهم از تحلیل مضمون مصاحبه‌ها

با توجه به مرور صورت گرفته، آماده‌سازی 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 آماده‌سازی 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. از نقدهای مطرح شده در منابع مختلف و نیز مصاحبه‌های انجام شده با صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران خصوصی سازی اینگونه استنباط می‌شود که این اتفاق نظر وجود دارد که علیرغم اشارات قانونی و تهیه دستورالعملی برای اصلاحات ساختاری، به آماده‌سازی و اصلاح ساختار آنگونه که باید و شاید پرداخته نشده است. به طوری که، آماده‌سازی برای واگذاری، تنها محدود به دریافت اطلاعات مورد نیاز برای قیمت‌گذاری باقی مانده 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. 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 شکی مناسب و راهگشا اجرایی نشده است. در جدول ۴-۶ نتایج مصاحبه با تنی چند از کارشناسان امر در قالب علت عدم توجه به مرحله آماده‌سازی و اصلاح ساختار و اقداماتی که ملهم از مرور تجربیات جهانی، آسیب‌های منتسب به مقررات و عملیات اصلاح ساختار و تجربه متخصصان و صاحب‌نظران، جهت اصلاح رویه موجود اصلاح ساختار است به‌طور خلاصه نشان داده می‌شود.

جدول ۶-۴. آسیب‌های قانونی و اجرایی اصلاح ساختار و اقدامات لازم جهت اصلاح رویه آن

اقدامات لازم جهت اصلاح	آسیب‌های قانونی و اجرایی
• 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 نهاد مشاور؛ • تعریف شاخص‌هایی از شرکت در تنگنا 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؛	• 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 تقسیم وظایف نامناسب (ناسازگاری قوانین و مقررات، تخصصی بودن فرآیند اصلاح ساختار و لزوم به کارگیری شرکت‌های متخصص واسط، نبود نظام تشویق و تنبیه جهت جلب همکاری مدیریت بنگاه و شرکت مادر تخصصی)؛ • دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری (واگذاری در قالب رد دین، امکان محدود تأمین اعتبار اصلاح ساختار از محل دارایی‌های مازاد بنگاه، دخالت مقامات استانی)؛ • عدم تعریف شرایط کمک اعتباری از محل منابع عمومی.

در شکل ۶-۱ مسیر مناسب پیشنهادی برای مرحله آماده‌سازی به صورت شماتیک نشان داده شده است:



شکل ۶-۱؛ فرآیند پیشنهادی آماده‌سازی بنگاه‌ها پیش از واگذاری

فهرست منابع

بردسال و نلیس (۱۳۸۹). ارزیابی آثار توزیعی خصوصی سازی (برندگان و بازندگان). ترجمه علی چشمی، الزامات و نتایج خصوصی سازی (مجموعه مقالات) (ص. ۲۴۷-۲۸۰). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

پژوهشکده امور اقتصادی (۱۳۹۷)، بررسی عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ و خصوصی سازی. تورنل. (۱۳۸۹). خصوصی سازی خصوصی شده ها. ترجمه علی چشمی، الزامات و نتایج خصوصی سازی (مجموعه مقالات) (ص. ۷-۴۴). تهران: مرکز پژوهش های مجلس.

خوشگویان فرد، علیرضا. (۱۳۸۶). روش شناسی کیو. تهران: مرکز تحقیقات صداوسیما.

شفیعی، ج. (۱۳۸۶). مبانی قانونی برنامه خصوصی سازی موفق در کوبا. فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ۶ (۱۲): ۱۰۵-۱۴۲.

شهینیایی، احمد. (۱۳۹۶). نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی در دوره واگذاری. فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، ۲۲ (۳): ۱۴۱-۱۶۹.

فاطمی، سید محمد حسین و افضلی، علی. (۱۴۰۰). الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ (ویرایش اول) قانون خصوصی سازی، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

کریمی، فردین. (۱۴۰۰/۰۴/۰۲). درآمدهای حاصل از خصوصی سازی باید صرف چه فعالیت هایی شود؟. مسیر اقتصاد: masireqtesad.ir/120589 درآمدهای حاصل از خصوصی سازی باید صرف چه /

- 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.
- Alexander, Ian, and Antonio Estache. 1999. "Infrastructure Restructuring and Regulation—Building a Base for Sustainable Growth." Background paper prepared for Conference on the Role of Regulatory Reform and Growth: Lessons from Latin America, September 1999, Johannesburg, South Africa.
- Bank, W. (1994). Privatization Implementation Assistance and Social Safety Net Project. Staff Appraisal Report 12682. . Washington, D.C.: Public Information Center.
- Bank, W. (2001). Privatization: The Jordanian Success Story. A Quarterly Publication of the Jordan Country Unit.
- Blaszczyk, B., Hashi, I., Alexander, R., & Woodward, R. (2003). Corporate Governance and

Ownership Structure in the Transition: The Current State of Knowledge and Where to Go from Here. Research Papers in Economics.

Bös, D., & Kayser, G. (1996). Treuhandanstalt: heads or tails. IfM.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic in Psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77-101.

Carlin, W., & Mayer, C. (1992). Restructuring enterprises in eastern Europe. *Economic Policy*, 7(15), 311-352.

Carlin, W., Reenen, J., & Wolfe, T. (1995). Enterprise restructuring in early transition: the case study evidence from Central and Eastern Europe 1. *Economics of Transition*, 3(4), 427-458.

Chong, A., & López-de-Silanes, F. (2003). Privatization and Labor Force Restructuring around the World. *Research papers in economics*.

Chong, A., Guillen, J., & López, F. (2011). Privatization and labor policies. *Journal of Public Economics*, 95(9-10), 1119-1130.

Commission, E. (2014). Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty. *Official Journal of the European Union* .

Djankov, S., & Murrell, P. (2002). Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey. *Journal of economic literature*, 40(3), 739-792.

Djankov, S., & Pohl, G. (1998). The Restructuring of Large Firms in the Slovak Republic. *Economics of Transition*, 6 (1): 67-85.

El-Naggar, M. (1989). Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries. Papers Presented at a Seminar Held in Abu Dhabi. United Arab Emirates, December 5-7, 1988: International Monetary Fund.

Estache, A., de Azevedo, J., & Sydenstricker, E. (2000). Labor redundancy, retraining, and outplacement during privatization: the experience of Brazil's Federal Railway. (Vol. 2460). World Bank Publications.

European Commission. (2012). Guidance Paper on state aid-compliant financing, restructuring and privatisation of State-owned enterprises. Brussels: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT .

Galal, A., Jones, L., Tandon, P., & Vogelsang, I. (1994). Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis. New York: Oxford University Press: World Bank.

Groves, Theodore, Yongmiao Hong, John McMillan, and Barry Naughton. "China's evolving

- managerial labor market.” *Journal of political economy* 103, no. 4 (1995): 873-892.
- Grosfeld, I., & Roland, G. (1995). Defensive and strategic restructuring in Central European enterprises. Centre for Economic Policy Research.
- Guasch, J. Luis, Jean-Jacques Laffont, and Stephane Straub. 2003. “Renegotiation of Concession Contracts in Latin America.” Working Paper 3011. World Bank, Washington, D.C.
- Hill, A., & Abdala, M. (1996). Argentina: The Sequencing of Privatization and Regulation,” in *Regulation, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Brian Levy and Pablo Spiller eds. Cambridge: Cambridge University Press, 202-49.
- Jovanovska, M., Belogaska, E., & Sajnoski, S. (2002). Privatisation and restructuring of the socially-and state-owned enterprises in the Republic of Macedonia and its implications on corporate governance. Unpublished paper.
- Kikeri, S. (1998). Privatization and labor: what happens to workers when governments divest? (Vol. 396). World Bank Publications.
- Kikeri, S., & Nellis, J. (2004). An Assessment of Privatization. *The World Bank Research Observer*, 19 (1): 87-118.
- Kikeri, S., Nellis, J., & Shirley, M. (1992). Privatization: the lessons of experience. The World Bank.
- Kim, C., & C. Huang, M. (2019). The Privatization of Japan Railways and Japan Post: Why, How, and Now. no. 1039.
- King, N. & Horrocks, C. (2010). *Interviews in Qualitative Research*. Sage.
- Koleva,, P. (2003). Enterprise Restructuring in Transition Economies and its Determinants: The Case of Bulgaria. *Journal of Economics and Business*, 6(1), 241-262.
- Kopicki, R., Louis S, T., & King, M. (1995). Best methods of railway restructuring and privatization. Washington: World Bank.
- Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2004). Understanding the Soft Budget Constraint. *Voprosy Ekonomiki*, 11 (11): 4-33.
- Kornai, J. (2001). Hardening the budget constraint: The experience of the post-socialist countries. *European Economic Review*, 45 (9): 1573-99.
- Kotrba, J. (1996). Privatization and Restructuring: Friends or Enemies? Social Science Research Network.
- Lanuza, L. M. G. (1992). The Argentine telephone privatization. *Telecommunications Policy*,

16(9), 759-763.

Li, D., & Liang, M. (1998). Causes of the soft budget constraint: Evidence on three explanations. *Journal of Comparative Economics*, 26(1): 104-116.

Lin, C. (2001). Corporatisation and Corporate Governance in China's Economic Transition. *Economics of Planning*, 34 (1): . 5-35.

Lin, J. (2003). Development strategy and economic convergence. *Economic Development and Cultural Change*, 51 (2), 277-308.

Lin, J., & Li, Z. (2008). Policy burden, privatization and soft budget constraint. *Journal of Comparative Economics*, 36(1): 90-102.

Lopez-de-Silanes, F. (1997). Determinants of Privatization Prices. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 965-1025.

Marinov, M. (1998). Privatization and Company Restructuring in Eastern Europe. *Journal of East-West Business*, 4: 29-46.

Mary M, S. (1999). Bureaucrats in business: The roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform. *World Development*, 27(1), 115-136.

Mattos, C., & Coutinho, P. (2005). The Brazilian model of telecommunications reform. *Telecommunications Policy*, 29(5), 449-466.

Meggison, W., & Netter, J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature* , 39 (2): 321-89.

Nellis, J., & Kikeri, S. (1989). Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank. *World Development*, 17: 659-672.

OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019). *A Policy Maker's Guide to Privatisation, Corporate Governance*. Paris: OECD Publishing.

Pittman, R. (2005). Structural Separation to Create Competition? The Case of Freight Railways. *Review of Network Economics*, 4 (3): 1-16.

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.

- Rama, M. (1999). Public sector downsizing: An introduction. *The World Bank Economic Review*, 13(1), 1-22.
- Ramamurti, R. (1997). Testing the limits of privatization: Argentine railroads. *World development*, 25(12): 1973-1993.
- Roland, G., & Sekkat, K. (2000). Managerial career concerns, privatization and restructuring in transition economies. *European Economic Review*, 44(10), 1857-1872.
- Saghir, J. (1993). Privatization in Tunisia (p. 5). Private Sector Development and Privatization Group, Cofinancing and Financial Advisory Services, the World Bank.
- Santos, J. (2016). Privatisation prices: The role of prior restructuring and emerging private ownership structure. Working paper, University of Madeira, Portugal.
- Schaffer, M. (1998). Do firms in transition economies have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence. *Journal of comparative economics*, 26(1), 80-103.
- Schröder, P. (2000). On privatisation and restructuring. *Research Papers in Economics*.
- Shibata, K. (1994). Privatisation of British Airways: its management and politics 1982-1987 (No. 93-99). European University Institute.
- Siegmund, U. (1997). Was privatization in Eastern Germany a special case? Some lessons from the Treuhand. William Davidson Institute, Working Paper number 85.
- Takano, Y. (1992). Nippon Telegraph and Telephone privatization study: experience of Japan and lessons for developing countries. The World Bank.
- Van Wijnbergen, S. (1998). Bank Restructuring and Enterprise Reform. London.
- Wallsten, S. (2002). Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms. Social Science Research Network (p. 1).
- 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.
- Zerrouki, H. (2010). Enterprise restructuring and its determinants: evidence from three Algerian privatised enterprises.

Zu, L. (2008). Corporate Social Responsibility, Corporate Restructuring and Firm's Performance: Empirical Evidence from Chinese Enterprises. Springer.