

مروری بر سیاست خصوصی سازی و بررسی عملکرد آن در فاصله سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۸۰ در کشور

غلامرضا صفارزاده پاریزی*

در اولین برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور برای نخستین بار سیاست واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی مطرح شد. اندکی بعد این سیاست در چارچوب برنامه تعدیل اقتصادی به اجرا درآمد و پس از چند سالی، از شدت اجرای آن کاسته شد. اما در سال‌های اخیر به طور تلویحی یا به صراحت سخن از واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی و ارایه طرح‌های برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به میان آمد که از نمونه‌های بارز آن می‌توان به تشکیل سازمان خصوصی سازی به عنوان یکی از نکات برجسته قانون برنامه سوم توسعه اشاره نمود.

مقاله حاضر با مروری بر سیاست خصوصی سازی و تحلیل سایر جنبه‌های مرتبط با این فرایند، سعی در ارزیابی عملکرد آن در برنامه‌های اول و دوم توسعه را دارد.

* - غلامرضا صفارزاده پاریزی؛ کارشناس ارشد حسابداری، عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد سیرجان.

در این مقاله، همچنین به بررسی عوامل مؤثر در عدم موفقیت کامل اجرای سیاست خصوصی سازی پرداخته شده است. از جمله این عوامل می توان به عدم شفافیت در قیمت گذاری، عدم ثبات اقتصادی، وجود قوانین دست و پاگیر، ناکارایی بازار سرمایه، انقباضی عمل کردن بانک ها، عدم نگرش صحیح بخش خصوصی به بخش دولتی، و عملکرد نادرست برخی مجریان اشاره نمود. نهایتاً برخی از این عوامل و نحوه تأثیر آن بر سیاست های خصوصی سازی بررسی گردیده است.

مقدمه

شکست‌های جدی دولت در امر خصوصی‌سازی طی دو برنامه اول و دوم توسعه کشور و عدم تحقق باورهای صاحب‌نظران، دولت خاتمی را بر آن داشت تا پس از مقرر کردن واگذاری بیش از دو هزار واحد دولتی به بخش خصوصی، برای جبران وقایع تلخ گذشته به آسیب‌شناسی این فرایند دست بزند.

از این رو دولت، مواردی چون ناکارایی بازار سرمایه، وجود مقررات دست و پاگیر، عدم تطبیق قانون مالیات‌ها یا وضعیت فعلی کشور برای جذب سرمایه‌گذاری، انقباضی عمل کردن بانک‌ها، عدم نگرش صحیح بخش خصوصی به بخش دولتی و انتظارات غیرمعقول آن از دولت، عملکرد نادرست برخی مجریان در سال گذشته و عدم امنیت برای جریان فعال در خصوصی‌کردن واحدهای دولتی را به‌عنوان مشکلات واگذاری واحدهای تولیدی تحت تصدی خود، اعلام کرد.

با چنین دیدگاهی بود که در ماه‌های اولیه اجرای برنامه سوم توسعه دولت در جهت اجرای ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه، اقدام به تأسیس سازمان خصوصی‌سازی کرد. تأسیس این سازمان و تحت تولی قرار دادن پروژه خصوصی‌سازی می‌تواند تحول عمده‌ای در اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور ایجاد کند. دولت و مجلس در کنار تأسیس سازمان خصوصی‌سازی به اصلاح قانون مالیات‌ها، قانون سرمایه‌گذاری خارجی و عملکرد بانک‌ها نیز همت گماردند. به نظر می‌رسد چنین اقداماتی از سوی دولت قبل از تعیین الگو و مدل خصوصی‌سازی، همچنین ایجاد و حمایت از نهاد مالکیت خصوصی در ایران، قدری شتابزده و به دور از تعمق اساسی در فرایند خصوصی‌سازی بوده‌است، چرا که گذشته از ضعف عمده خصوصی‌سازی در ایران یعنی عدم مطالعه صحیح درباره مدل‌های خصوصی‌سازی مناسب با اقتصاد ایران، مسئله مهم‌تر عدم شکل‌گیری نهاد مالکیت خصوصی در ایران است.

در ایران به علت عدم ثبات سیاسی - اقتصادی، رقابت دولت با بخش خصوصی

و ساز و کارهای سیاسی گروههای مؤثر بر اقتصاد کشور، هیچ‌گاه مالکیت خصوصی آن هم از نوع امن و پایدار به وجود نیامده‌است. لذا چنین فقدانی همواره در ایران پروژه‌های خصوصی را به شکست جدی کشانده‌است.

زمینه موج واپس‌گرایی خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۴۰، همچنین ناکامی برنامه اول و دوم در ایران، پس از انقلاب، گذشته از چالش‌های دیگر، ریشه در مسایل بنیادی و مالکیت دارد. از این رو در آغاز فاز جدیدی از پروژه خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۱ باید مهم‌ترین اصل مورد توجه یعنی؛ پرداختن به مسئله مالکیت و ایجاد زمینه‌های شکل‌گیری آن، تأسیس نهادهای حامی و متولی آن و نیز حمایت جدی قوای مختلف از هر گونه نقص مالکیت خصوصی در اشکالی چون مصادره باشد. چرا که تنها با چنین پیش‌زمینه‌ای است که می‌توان در عمل، به موفقیت سازمان خصوصی‌سازی امیدوار بود.

در این مقاله با نگاهی به سیاست خصوصی‌سازی، سعی در ارزیابی عملکرد آن در طول ۱۳ سال گذشته داریم و براساس روند خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۰، عملکرد سازمان خصوصی‌سازی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

ارزیابی خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی یعنی؛ تغییر فضای حاکم بر مؤسسات دولتی به نحوی که در عین حفظ بافت اصلی فعالیت، با تغییر فضای مذکور، و شرایط بازار بر نحوه عملکرد مؤسسه تأثیر گذارد؛ به نحوی که انگیزه و مکانیزم‌های بخش خصوصی ملاک تصمیم‌گیری در آن مؤسسه باشد.

اهداف خصوصی‌سازی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی و موقعیت هر کشور با یکدیگر متفاوت است. اما در هر حال؛ در همه کشورهایی که به خصوصی‌سازی پرداخته شده‌است؛ هدف اصلی، بهبود اوضاع و شرایط اقتصادی است. در کنار این هدف اصلی اهداف دیگری نیز می‌تواند وجود داشته‌باشد که عبارتند از:

- افزایش بهره‌وری و تولید ملی
- دستیابی دولت به منابع مالی بخش خصوصی
- تشویق رقابت، افزایش رفاه ملی و افزایش کارایی فعالیت‌های اقتصادی
- صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت
- ایجاد رونق در بازار سرمایه و گسترش فرهنگ مشارکت در کشور
- جلوگیری از انحصار آشکار همانند قند، دخانیات و... و انحصار پنهان مانند اعطای امتیازات خاص به اشخاص رده بالای مملکتی
- جمع‌آوری نقدینگی و ایجاد نظام متعادل توزیع درآمد بین اقشار مختلف مردم.^۱

پهنه اقتصادی جهانی امروز، دولت فربه را بر نمی‌تابد. مناسبات پیچیده و متنوع در چارچوب مقوله‌های مدیریت، تجارت، اقتصاد، جذب سرمایه خارجی و فناوری جدید، امکان آمیختگی با اقتصاد بین‌الملل و... همگی بر تقویت «دولت ناظر» و کاهش نقش «دولت مجری» استوار است.

توسعه اقتصادی و به دنبال آن افزایش سطح عمومی معاش جامعه در سایه یک دولت مقتدر ولی متعادل در اعمال نظارت دست‌یافتنی است و صرفاً در این صورت است که خواسته‌های آحاد جامعه ارتقا و تعالی می‌یابد و ارزش‌هایی که نظام در پی استقرار و توسعه آن است نهادینه می‌شود.

در این چارچوب فرایند خصوصی‌سازی در یک گستره و چشم‌انداز وسیع، با مؤلفه‌هایی چون حذف انحصارات، استقرار مبانی اقتصاد بازار، گسترش بازار سرمایه، مقررات‌زدایی و واگذاری سهام و دارایی‌های دولت، یک اقتصاد رقابتی را شکل می‌دهد که آن اقتصاد نیز به نوبه خود، به تغییر نقش دولت، استفاده بهینه از منابع، افزایش کارایی و بهره‌وری، بهبود وضعیت مالی عمومی، ایجاد امکانات مالی جدید برای مصارف اجتماعی و گسترش رفاه عمومی منجر می‌شود و افق دستیابی به توسعه اقتصادی نیز پدیدار می‌گردد.^۲

در این شرایط و باتوجه به وضعیت اقتصادی کشور و پیشینه تاریخی دولت سالاری در ایران، به نظر می‌رسد مسئله خصوصی‌سازی سال‌ها در عرصه اقتصاد کشور باقی خواهد ماند. این مهم نیازمند طراحی یک راهبر در درازمدت و انتخاب فنون کارآمد است که شالوده آن به‌عنوان اولین برنامه یکپارچه برای خصوصی‌سازی، در فصول دوم و سوم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده‌است و جدای از کارکرد آن در برنامه سوم توسعه، می‌بایست به‌عنوان یک تجربه در تدوین یک لایحه مستقل و دائمی خصوصی‌سازی برای اجرا در بعد از برنامه سوم به کار گرفته شود.

در همین راستا سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در برنامه سوم توسعه به‌عنوان سازمان خصوصی‌سازی تغییر نام داد و اساسنامه این سازمان در تاریخ بیست و ششم اردیبهشت ۱۳۸۰، به هیأت وزیران ابلاغ شد.

عمده وظایف و اختیارات سازمان خصوصی‌سازی به شرح ذیل می‌باشد:

- تنظیم راهکارهای مناسب به منظور تسریع و تسهیل دستیابی به توسعه مشارکت عمومی در جهت تحقق ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی و توسعه توانمندی‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی.

- تدوین برنامه‌های افزایش توانمندی بخش خصوصی و تشویق گروه‌ها و تشکل‌های تخصصی و تربیت کارآفرینان.

- اعمال وکالت در امر واگذاری سهام شرکت‌هایی که براساس مقررات مربوط تعیین تکلیف شده‌اند.

- عرضه و واگذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری، طبق برنامه زمان‌بندی مصوب.

- اجرای سیاست‌های تعیین شده از سوی هیأت عالی واگذاری.

- نظارت بر اجرای دقیق مفاد قراردادهای مربوط به واگذاری.

- انجام هرگونه اقدامات لازم برای واگذاری سهام و خصوصی‌سازی.

سازمان خصوصی‌سازی از خرداد ماه سال ۱۳۸۰ تشکیل گردیده‌است. از نکات برجسته قانون برنامه سوم توسعه و برنامه خصوصی‌سازی، پیش‌بینی ایجاد یک سازمان مستقل و متولی برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است. در حال حاضر دبیرخانه هیأت عالی واگذاری نیز در سازمان مذکور مستقر است و امور مرتبط با هیأت عالی واگذاری را به انجام می‌رساند.^۳

طبق مقررات مربوط، سازمان خصوصی‌سازی وکالت فروش سهام شرکت‌های دولتی را از شرکت مادر تخصصی می‌پذیرد. این وکالت برای مدت ۶ ماه معتبر است و در صورت عدم فروش سهام، مراتب می‌بایست به هیأت عالی واگذاری گزارش شود.

سازمان خصوصی‌سازی با توجه به وضعیت بازار، آگهی فروش سهام را در جراید منتشر می‌نماید. در آگهی فروش میزان سهام ترجیحی به اندازه شرکت و اولویت‌های واگذاری، تعیین و اعلام می‌شود. سازمان خصوصی‌سازی در قبال تعهدات خریداران تخفیفات مناسب را ارایه می‌دهد و براساس تعرفه مربوط حق‌الوکاله فروش را از شرکت مادر تخصصی دریافت می‌کند.

با صدور تصویب‌نامه هیأت وزیران در سال ۱۳۸۰، سازمان خصوصی‌سازی در عین انجام وظایف محوله برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، خود به‌عنوان یک شرکت مادر تخصصی تعیین گردید، تا از این راهکار نسبت به عرضه و فروش سهام خود در شرکت‌های دولتی نیز اقدام نماید.^۴

خصوصی‌سازی و شرکت مادر تخصصی^(۱)

شرکت مادر تخصصی در قانون برنامه سوم به‌عنوان نماینده صاحب سهام در مجمع عمومی شرکت‌های دولتی ایفای نقش می‌کند و این موضوع نیز به مفهوم جدا شدن شرکت‌های دولتی موجود از بدنه دولت و ساماندهی آنها در شرکت‌های مادر

تخصصی است. محورهای عمده برای تدوین اساسنامه شرکت‌های مادر تخصصی، در تصویب‌نامه مورخ ۲۱ فروردین ۱۳۸۱ هیأت وزیران، تصویب و ابلاغ شده است. بر مبنای تصویب‌نامه فوق‌الذکر و نیز تصویب‌نامه مورخ ۲۰ مرداد ۱۳۸۰ حدود ۷۰ شرکت مادر تخصصی می‌بایست تشکیل شود. برخی شرکت‌های مذکور دارای زیرمجموعه‌ای از شرکت‌های دولتی هستند و برخی نیز فاقد شرکت‌های زیرمجموعه می‌باشند. شرکت‌های مادر تخصصی، مکلف شده‌اند سهام مرتبط با فعالیت‌های خود را حداکثر ظرف سه ماه از سایر شرکت‌ها دریافت و ضمن ثبت آنها در دفاتر خود مراتب را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و سازمان خصوصی‌سازی اعلام نمایند. علاوه بر شرکت مادر تخصصی، شرکت‌های دولتی زیرمجموعه خود را در صورت لزوم، اصلاح ساختار می‌نماید. قیمت پایه آنها را براساس آیین‌نامه مربوط تعیین می‌نماید و همزمان نسبت به تعیین اندازه شرکت در قالب شرکت بزرگ، متوسط و کوچک، برحسب مقررات ماده ۱۶ قانون، به برنامه سوم می‌پردازد و با طبقه‌بندی، مراتب را به سازمان خصوصی‌سازی اعلام می‌نماید. سازمان خصوصی‌سازی با دریافت وکالت‌نامه از شرکت مادر تخصصی سهام آرایه شده را حسب مورد در بورس اوراق بهادار و یا از طریق برگزاری مزایده به فروش می‌رساند. ۵۰ درصد درآمد ناشی از فروش سهام شرکت‌ها پس از واریز به خزانه به حساب شرکت مادر تخصصی زیربند منتقل می‌گردد.

روند کند خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر و طولانی‌تر شدن فرایند تشکیل شرکت مادر تخصصی و همچنین مقاومت و حتی مخالفت مدیران دولتی در تشکیل این شرکت‌ها، به علت کوچک شدن حوزه امپراطوری منجر به آن شد که مجلس در اردیبهشت ماه ۱۳۸۱ پیشنهادی را مبنی بر واگذاری مالکیت کلیه واحدهای تحت پوشش وزارتخانه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب برساند که در صورت تأیید نهایی این پیشنهاد از سوی شورای نگهبان دستگاه‌های سیاستگذار دیگر مجاز به بنگاه‌داری نیستند. بنابراین وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان یک

دستگاه ستادی زیر نظر رئیس جمهوری مسئولیت اداره شرکت‌های دولتی را عهده‌دار می‌شود و قدرت مانور وزیران تا حدی کاهش می‌یابد.^۵

خصوصی‌سازی از منظر قوانین

قانون برنامه سوم توسعه، به‌عنوان اولین مجموعه یکپارچه؛ برنامه خصوصی‌سازی را در فصل سوم خود ترسیم نموده‌است. بر این اساس هیأت وزیران و هیأت عالی واگذاری به‌عنوان نهادهای سیاستگذار در برنامه خصوصی‌سازی و سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی به‌عنوان عوامل اجرایی تعریف شده‌اند.

از دیگر قوانین مهمی که در سال ۱۳۸۱ مورد تجدید نظر قرار گرفته و امید می‌رود که با تأیید نهایی آن توسط شورای نگهبان بازار سرمایه رونق تازه‌ای بگیرد قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشد که با اعمال این قانون علاوه بر رونق بازار سرمایه، اشتغال‌زایی و رشد و توسعه کشور در همه ابعاد را فراهم می‌آورد.

در این چارچوب اسامی شرکت‌های قابل فروش، انحلال و ادغام و برنامه زمان‌بندی و روش فروش آنها پس از تأیید هیأت عالی واگذاری به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و هیأت عالی برنامه، به‌طور سالانه فروش سهام شرکت‌های مذکور را تعیین و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی لازم را تدوین و تعیین می‌نماید.

به منظور فراهم آوردن راهکارهای اجرایی برنامه خصوصی‌سازی، آیین‌نامه‌های «قیمت‌گذاری سهام، تخفیف‌ها و چگونگی پرداخت قیمت توسط خریداران»، «برقراری نظام اقساطی فروش سهام» و «تعیین اولویت‌های فروش»، آیین‌نامه موضوع ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه پس از تأیید هیأت عالی واگذاری به تصویب هیأت وزیران رسیده‌است. در آیین‌نامه‌های یاد شده شیوه‌های مختلف قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های سود ده و زیان ده تعریف شده‌است. خریداران در قبال

پذیرش تعهداتی چون حفظ و توسعه سطح اشتغال، سرمایه‌گذاری جدید و اعمال اقدامات خاص به منظور حفظ محیط‌زیست و نظایر آن؛ از تخفیف‌هایی چون کاهش پیش قسط و افزایش دوره اقساط و دریافت تخفیف در سود اقساط برخوردار خواهند شد. با تأیید هیأت عالی و‌گذاری خریداران تحت ضوابط مصوب در آیین‌نامه می‌توانند از امتیاز فروش اقساطی بهره‌مند شوند. گروه‌های هدف (کارآفرینان، تعاونی‌های تخصصی و...) در و‌گذاری سهام از اولویت خرید برخوردارند و سهام ترجیحی برای و‌گذاری به کارگران واحد مورد و‌گذاری تخصیص یافته تلقی می‌گردد. اجاره و و‌گذاری مدیریت شرکت‌هایی که و‌گذاری سهام آنها به دلایل گوناگون امکان‌پذیر نباشد، پیش‌بینی شده‌است و رئیس‌جمهور نیز گزارش‌های ادواری از عملکرد خصوصی‌سازی دریافت می‌کند. هیأت داورى مرکب از هفت نفر از متخصصان در امور اقتصادی، مالی، بازرگانی، فنی و حقوقی؛ رسیدگی، اظهار نظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیم‌گیری‌ها در امر و‌گذاری را به عهده دارند، به‌علاوه در سال ۱۳۸۱ تعریف مشخص و روشنی از اصل ۴۴ قانون اساسی به عمل آمده، که با دستیابی به تفاهم در خصوص حدود اعمال حاکمیت و مالکیت، دولت نقش حاکمیتی و نظارتی خود را بر مؤسسات بزرگ، فرودگاهها، صنایع مادر و... اعمال می‌کند و لذا امکان و‌گذاری چنین بخش‌هایی به بخش خصوصی وجود دارد. به این ترتیب دیگر نیازی به اصلاح این اصل از قانون اساسی احساس نمی‌شود.^۶

روند خصوصی‌سازی طی برنامه اول و دوم توسعه در کشور

موضوع خصوصی‌سازی - یعنی و‌گذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی - از سال ۱۳۶۸ در خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مطرح گردید و زمینه اجرایی آن نیز طی تصویب‌نامه‌ای در تاریخ ۲۹ خرداد ماه ۱۳۷۰، با حضور هیأت وزیران و همچنین اعلام

فهرست حدود ۴۰۰ شرکت دولتی و یا متعلق به دولت، به منظور دستیابی به ارتقای کارایی و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی غیرضروری، و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات منابع کشور، فراهم آمد.

تبصره ۳۲ قانون اول برنامه توسعه، و همچنین تصویبنامه‌های هیأت وزیران در سال‌های ۷۰ و ۷۱، متعاقباً قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و نیز سهام متعلق به دولت مانند اینثارگران و کارگران، قانون مصوب مرداد سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی، تبصره ۳۵ قانون بودجه سال‌های ۷۷ و ۷۸ کل کشور و در انتها بند «ف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور، مجموعه‌ای است که بعضاً نیز با جهت‌گیری‌های متفاوت با هم، مبنای قانونی و مقرراتی برنامه واگذاری سهام را در سال‌های قبل از اجرای برنامه سوم توسعه پدید آورده است.

میزان واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت در فاصله سال‌های ۱۳۷۰ لغایت ۱۳۸۰ بالغ بر ۸۳۲۹ میلیارد ریال می‌باشد. این در حالی است که مسئله واگذاری بخش دولتی به بخش خصوصی تنها از سال ۱۳۷۹ روند آهسته‌ای را آغاز کرده و قبل از این سال حرکت آن بسیار کند و محتاطانه بوده است. از عوامل کند بودن روند خصوصی‌سازی در سال‌های فوق می‌توان به فقدان شفافیت در قیمت‌گذاری و واگذاری دستگاه‌های دولتی اشاره کرد. موانع و مشکلات خصوصی‌سازی کشور در قسمت بعدی تحقیق حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در این قسمت تنها به خصوصی‌سازی و فروش سهام می‌پردازیم.

روش‌های خصوصی‌سازی در کشور در فاصله سال‌های فوق، شامل روش فروش سهام مؤسسات دولتی در بورس اوراق بهادار تهران، فروش سهام شرکت به کارکنان و مدیریت بود که عمدتاً از طریق سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق انجام می‌شد.^(۱) روش مزایده و روش مذاکره مستقیم هم وجود داشت.^۷

۱- لازم به ذکر است سیاست واگذاری سهام شرکت‌ها به کارکنان و کشاورزان در قبل از انقلاب، در سال ۱۳۵۳ نیز تحت عنوان اصل ۱۳ انقلاب شاه و ملت اجرا می‌شد که مجری آن هم سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی بود. در اینجا به علت عدم شمول این سیاست از توضیح بیشتر آن خودداری می‌کنیم.

ضمناً از رقم کل واگذاری تا سال ۱۳۸۰ که معادل ۸۳۲۹ میلیارد ریال می‌باشد مبلغ ۶۵۲۴/۵ میلیارد ریال معادل ۷۸/۳ درصد از طریق بورس، مبلغ ۷۲۹/۱ میلیارد ریال، معادل ۸/۷۶ درصد از طریق مزایده و مبلغ ۱۰۷۵/۴ میلیارد ریال، معادل ۱۲/۹۲ درصد از طریق مذاکره مستقیم اقدام به فروش سهام شرکت‌های دولتی انجام شده‌است. البته از سال ۱۳۷۷ روش مذاکره به دلایل مختلف از جمله عدم شفافیت در قیمت‌گذاری و بعضاً تقلب‌هایی که در این روش انجام می‌شد، حذف گردید و در حال حاضر تنها دو روش خصوصی‌سازی از طریق بورس و مزایده مورد قبول سازمان خصوصی‌سازی می‌باشد. از عمده دستگاه‌های واگذارکننده سهام در فاصله سال‌های فوق سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با فروش ۵۲۷۵/۴ میلیارد ریال، معادل ۶۳/۳ درصد، سازمان صنایع ملی ایران با ۲۲۰۶/۵ میلیارد ریال، معادل ۲۶/۵ درصد و سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی با ۷۳۳/۲ میلیارد ریال، معادل ۸/۸ درصد را به خود اختصاص داده‌اند.

در فاصله سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۰ سازمان خصوصی‌سازی اقدام به واگذاری ۱۲۷ میلیون سهم از سهام واحدهای تولیدی به ارزش ۷۳۳/۲ میلیارد ریال به کارگران و عمدتاً از طریق بورس اوراق بهادار کرده‌است. همچنین در سنوات اخیر براساس احکام مندرج در تبصره ۱۰ قوانین بودجه کل کشور مقرر گردید تا سهام شرکت‌های دولتی از طریق دستگاه‌های دارنده‌ی سهام، بابت بازپرداخت بدهی دولت به سازمان بازنشستگی منتقل گردد و همچنین از این بابت نیز سهام تعدادی از واحدهای دولتی، به سازمان بازنشستگی واگذار گردیده‌است.

در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۱۲۰۰ میلیارد ریال درآمد پیش‌بینی شده بود که از این رقم، حدود ۱۷ درصد آن و به میزان ۲۰۱ میلیارد ریال؛ صرفاً از محل فروش سهام متعلق به سازمان خصوصی‌سازی وصول شد. در سال مذکور به علت عدم تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی، سهام دولتی متعلق به سایر دستگاه‌ها برای فروش عرضه شد.

در سال ۱۳۸۱ از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی ۶۰۰۰ میلیارد ریال درآمد در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی شده‌است که باتوجه به مفاد ماده ۱۹ قانون برنامه سوم توسعه؛ مبنی بر واریز ۵۰ درصد درآمد حاصل از فروش سهام به حساب شرکت مادر تخصصی، این امر به مفهوم واگذاری ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال سهام شرکت‌های دولتی است که می‌بایست در چارچوب مقررات قانون برنامه سوم توسعه و با ارایه وکالت از سوی شرکت‌های مادر تخصصی به سازمان خصوصی‌سازی، به حیطة وصول درآید.^۸

به‌علاوه تا پایان نیمه اول سال ۸۱ سازمان خصوصی‌سازی، موظف است که تمام سهام تحت تملک خود را از طریق بورس اوراق بهادار عرضه کند که این واگذاری به‌طور قطع بر رونق معاملات بورس تهران تأثیر خواهد گذاشت. بنابراین ضروری است که برای خصوصی‌سازی، عزم جدی در میان مسئولان کشور و مدیران رده میانی وزارتخانه‌ها وجود داشته‌باشد و به‌علاوه همراهی و همگامی سایر سیاست‌های حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی با خصوصی‌سازی، یکی از لوازم موفقیت آن خواهد بود. در این رابطه ارزش دادن به مالکیت‌های تولیدی و ثابت سیاست‌های اقتصادی متخذه در یک دوره میان‌مدت می‌تواند از اهمیت خاصی برخوردار باشد. دولتی بودن بیش از ۸۰ درصد اقتصاد ایران موجب شده که زمینه‌های بروز مفاسد اقتصادی در اقتصاد مهیا شود و دولت عملاً به‌عنوان رقیب بخش خصوصی در اقتصاد کشور ظاهر شود. لذا دولت باید نقش مجری‌گری خود را کاهش داده و به سمت نقش نظارتی قدم بردارد و با حذف کلیه انحصارهای آشکار و پنهان، زمینه لازم را برای کاهش رانت‌خواری در کشور ایجاد کند.

در اردیبهشت ماه سال ۸۱، نامه انتقادی وزیر امور اقتصادی و دارایی به ۱۰ وزیر - به علت تأخیر در واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی - حاکی از رویدادهای عبرت‌آموز اقتصاد ایران است. تأخیر و مقاومت مدیران دولتی در مسیر خصوصی‌سازی، به دلیل تنگناهایی است که باید به صورت دقیق بررسی شود.^۹

نخستین دلیل برای مدیران در مسیر خصوصی‌سازی ترس و وحشت آنها از فضا سازی‌هایی است که توسط منتقدان خصوصی‌سازی در سال‌های گذشته ایجاد شده‌است. سرنوشت مدیرانی که در سال‌های گذشته تلاش کردند تا خصوصی‌سازی را با شتاب کافی به ثمر رسانند و در نتیجه در دام‌های شبه قانونی گیر افتادند؛ یکی از این نمونه‌هاست.^{۱۰}

از دیگر تنگناهای خصوصی‌سازی، فقدان نهادهای سرمایه‌گذاری خصوصی است و به همین دلیل، فروش سهام باید به افراد یا از طریق بورس باشد. صاحبان سرمایه‌های کلان نیز به دلیل پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی سیاسی و اجتماعی از خرید سهام واهمه دارند. دخالت نهادها و تشکلهای مختلف در مسئله مدیریت اقتصادی شرکت‌های واگذاری؛ به ویژه دخالت‌ها در تنظیم روابط کارگران و کارفرمایان، موجب عدم تمایل خرید سهام شرکت‌ها توسط افراد می‌شود.^{۱۱}

خصوصی‌سازی و فعالیت‌های فرهنگی، تبلیغاتی

بند «د» ماده «۱۴» قانون برنامه سوم توسعه، سازماندهی فعالیت‌های فرهنگی، تبلیغاتی برای امر واگذاری را از وظایف هیأت عالی واگذاری بر شمرده است. هیأت عالی واگذاری، ضوابط مربوط به این قبیل فعالیت‌ها را به منظور بستر سازی برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی و نیز ترویج و گسترش فرهنگ خصوصی‌سازی به تصویب رسانده‌است. به منظور تحقق این اهداف سازمان خصوصی‌سازی اولین همایش چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران را با همکاری سازمان همکاری‌های فنی آلمان (GTZ) که مشاور خصوصی‌سازی در آلمان است برگزار نمود. همچنین تاکنون سه کارگاه آموزشی در موضوعات «ارزشیابی سهام»، «چارچوب‌های حقوقی و مقررات قانونی لازم برای خصوصی‌سازی» و «شفاف‌سازی در فرایند خصوصی‌سازی» را با حضور کارشناسان، اساتید دانشگاه، بخش خصوصی و کارشناسان (GTZ) تشکیل داده‌است.

در دومین همایش چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران که همزمان با چهارمین کارگاه آموزشی در ۱۷ و ۱۸ اردیبهشت ماه ۱۳۸۱ برگزار شد، علاوه بر موضوعات عمومی در حوزه خصوصی‌سازی که توسط مسئولین ذیربط و صاحب‌نظران ایرانی طرح شد، کارشناسان (GTZ) تجارب و راهکارهای خصوصی‌سازی در اروپا را با نگرش به ویژگی‌ها، ابزار و مقررات کارآمد در حوزه خصوصی‌سازی ارتباطات و نیرو با کارشناسان و شرکت‌کنندگان در همایش در میان گذاشتند.

در این همایش مدیرعامل سازمان خصوصی‌سازی پس از ارایه گزارشی در خصوص وضعیت خصوصی‌سازی در کشور خاطر نشان کرد؛ متأسفانه در ایران عزم جدی برای خصوصی‌سازی وجود ندارد. او افزود سازمان خصوصی‌سازی برای روشن شدن همه ابعاد مسائل خصوصی‌سازی قصد دارد، با ارایه گزارش گسترده و جامع و معرفی یک شاخص به‌عنوان «شاخص خصوصی‌سازی» به‌طور دایم گزارش‌های لازم را منعکس کند.

همچنین معاون کل وزیر امور اقتصادی و دارایی گفت: خصوصی‌سازی موفق سیستم تأمین اجتماعی مناسب را می‌طلبد؛ به همین دلیل پیشنهادی از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی مبنی بر پرداخت ۳۰ درصد از درآمد فروش واحدهای دولتی به صندوق بیمه بیکاری مطرح شده که قرار است در هیأت وزیران مورد بررسی قرار گیرد.^{۱۲}

وی تک‌نرخ شدن ارز و لغو انحصارهای پنهان و آشکار را؛ از مهم‌ترین اقدامات دولت در سال جاری دانست و گفت: انحصار پنهان در بسیاری از رشته‌های اقتصادی وجود دارد که باید هرچه زودتر فکری اساسی برای آنها بکنیم.

در این همایش سفیر آلمان در سخنانی دستیابی به اهداف خصوصی‌سازی را بسیار مشکل دانست و گفت: سال‌ها پیش در جریان خصوصی‌سازی در آلمان هزاران کارگر بیکار شدند، اما این اتفاق به اقتصاد آلمان کمک فراوانی کرد. وی سپس ایجاد

چتر حمایتی و تأمین اجتماعی را از الزامات خصوصی‌سازی دانست و گفت علاوه بر تجدید ساختار قوانین و مقررات باید به سرعت در جهت کاهش انحصارات دولتی حرکت کرد.

در ادامه رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس عنوان کرد که در صورت تأیید نهایی شورای نگهبان مالکیت کلیه واحدهای تحت پوشش وزارتخانه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی واگذار می‌شود. ایشان با اشاره به دستیابی تفاهم در خصوص حدود اعمال حاکمیت و مالکیت، تغییر در اصل ۴۴ قانون اساسی را لازم ندانست و هماهنگی میان قوای سه‌گانه را برای موفقیت در خصوصی‌سازی لازم و ضروری دانست و عنوان کرد؛ برخورد نامناسب با یک پرونده اقتصادی سبب ناامن شدن فضای سرمایه‌گذاری در کشور می‌شود.

از جمله مسایل دیگری که در همایش مذکور مطرح شد، موضوع تفکیک قدرت سیاسی از قدرت اقتصادی بوده است. ترکیب این دو قدرت در جامعه سبب ایجاد استبداد و رانت‌خواری می‌شود؛ بنابراین باید این دو قدرت را از هم تفکیک کرد. از نظر وزیر پست و تلگراف و تلفن، انحصار ۱۵۰ ساله‌ی دولت در بخش مخابرات، به‌عنوان جدی‌ترین مانع، پیش روی خصوصی‌سازی بود که در این بخش مطرح شد و عنوان گردید؛ از آنجایی که خصوصی‌سازی مقدمه‌ای بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی به شمار می‌رود، وزارت پست و تلگراف و تلفن از آن استقبال می‌کند؛ اما وجود برخی موانع در کشور از روند سریع آن جلوگیری می‌نماید.

نتیجه‌گیری

فعالیت‌های خصوصی‌سازی عمدتاً ناشی از عواملی مانند؛ تداوم گرایش عمومی به کاهش نقش دولت در اقتصاد، محدودیت‌های بودجه‌ای، نیاز به جذب سرمایه‌گذاری، تحول تکنولوژی و ... می‌باشد. خصوصی‌سازی در کشور از سال

۱۳۷۰ و در راستای برنامه اول توسعه اقتصادی آغاز شد.

این سیاست در سال‌های اولیه از روند بسیار پایینی برخوردار بود، اما در فاصله سال‌های ۷۸ تا ۸۰ بر سرعت رشد آن علاوه گردید. در سال ۱۳۸۰ با تأسیس سازمان خصوصی‌سازی، تحول مهمی در فرایند خصوصی‌سازی در کشور ایجاد شد. به طوری که در چهار ماهه آخر سال ۱۳۸۰ با تلاش این سازمان ۲۰۱ میلیارد ریال از دارایی‌های عمومی به فروش رسید.

در بودجه سال ۱۳۸۱ از محل فروش شرکت‌های دولتی، ۱۲۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شد، که این مبلغ نزدیک به ۳ برابر کل مبلغ مربوط به ۱۰ سال گذشته می‌باشد و این مهم؛ مگر با عزم جدی همه مسئولین وزارتخانه‌ها تحقق نخواهد یافت.

در اردیبهشت ماه سال ۸۱، سازمان خصوصی‌سازی اقدام به فروش سهام شرکت‌های دولتی از طریق بورس اوراق بهادار نموده و تاکنون بیش از ۲ میلیون سهم از سهام شرکت‌های دولتی و تحت پوشش دولت را به فروش رسانده‌است که در صورت ثبات قیمت، سهام روند واگذاری سهام ادامه خواهد داشت. همچنین در این سال مجوز تأسیس ۳ بانک خصوصی دیگر نیز صادر شد، که انتظار می‌رود با حضور این نهادهای غیردولتی در عرصه اقتصاد، بازار سرمایه کشور پررنگ‌تر از گذشته شود. به‌علاوه در سال ۸۰ با اصلاح قانون مالیات‌ها، نرخ مالیاتی به ۲۵ درصد رسید که منجر به زیاد شدن انگیزه تولید در میان اقشار جامعه می‌گردد، اما هنوز راهی بس دراز داریم. زیرا واحدهای تولیدی بیش از ۸۸ نوع عوارض پرداخت می‌کنند که امید است در سال ۸۱، با لغو عوارض فوق‌خونی تازه به کالبد تولید وارد شود.

در پایان باید ذکر کرد که در صورت استمرار قوانین و مقررات، ثبات تصمیمات اقتصادی، شفافیت در قیمت‌گذاری، لغو انحصارها، عدم رقابت دولت با بخش خصوصی، حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و جذب آن باور و اعتقاد مسئولین به کارایی بخش خصوصی، تعدیل انتظارات بخش خصوصی برای کسب سود و حمایت

Archive of SID

از بخش خصوصی؛ می‌تواند منجر به افزایش اشتغال، سودآوری و توسعه فعالیت‌های اقتصادی و بازار سرمایه شود.

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- غلامرضا حیدری، طراحی مدل خصوصی‌سازی در ایران، ناشر پیام، تهران: ایران خودرو، سال ۱۳۷۸، صص ۸۵-۱۴۰.
- ۲- سخنرانی‌های ارایه شده در دومین همایش چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران، وزارت نیرو با همکاری سازمان همکاری فنی آلمان (GTZ)، تهران، اردیبهشت ۱۳۸۱.
- ۳- گزارش عملکرد سال ۱۳۸۰ سازمان خصوصی‌سازی، شماره ۱، همان.
- ۴- همان.
- ۵- همان.
- 6- Aditson Oliverira and Gordon Mackerron, "Is the World Bank Approach to Structural Reform, Supported the Experience of Electricity Privatization in the UK?" *Energy Policy*, Vol.20, Feb 1992, pp.153-162.
- ۷- سخنرانی‌های ارایه شده در دومین همایش چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران، وزارت نیرو با همکاری سازمان همکاری فنی آلمان (GTZ)، تهران، اردیبهشت ۱۳۸۱.
- ۸- گزارش عملکرد، پیشین.
- ۹- سخنرانی‌های ارایه شده در دومین همایش چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران، پیشین.
- 10- Aditson Oliverira and Gordon Mackerron, Ibid.
- 11- Anne O.Krueger, "Government Failure in Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol.4, No.3, 1990, p.10.
- ۱۲- سخنرانی‌های ارایه شده در دومین همایش چشم‌انداز خصوصی‌سازی در ایران، پیشین.

Archive of SID