
درس‌های خصوصی سازی شرکت‌های دولتی در ایران

مطالعه موردی شرکت‌های رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت تپه و
آلومینیوم المهدی

کارفرما

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

مجری و مدیر علمی پژوهش

علی نصیری اقدام

(عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی (ره))

همکاران: علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروز راهی، فرشته

عزیز محمدی و طیبه چمن

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱۶
فصل اول: طرح کلیات پژوهش	
سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش	۱۹
ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها	۲۰
عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت‌های دولتی و خصوصی	۲۳
بخش اول: مبانی نظری و پیشینه تجربی	
فصل دوم: خصوصی‌سازی در مقام نظر و تجربه	
۱-۲. مقدمه	۳۴
۲-۲. زمینه‌ها و دلایل ظهور خصوصی‌سازی و اجرای آن در کشورها	۳۶
۱-۲-۲. چرخش از دولت حداکثری به دولت حداقلی	۳۶
۲-۲-۲. خصوصی‌سازی در بستر مدیریت نوین دولتی	۴۰
۲-۳. ظهور مکاتب فکری حاکم بر خصوصی‌سازی	۴۱
۲-۴. مفهوم خصوصی‌سازی	۴۳
۲-۵. اهداف و دلایل اجرای برنامه خصوصی‌سازی در کشورها	۴۷
۱-۵-۲. ارتقاء کارایی	۴۷
۲-۵-۲. سایر اهداف	۴۸
۶-۲. مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی‌سازی بر ارتقاء کارایی	۵۵
۱-۶-۲. مبانی نظری تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی	۵۶

- ۲-۶-۲. تأمل در خصوص اثر تغییر مالکیت صرف بر کارایی ۶۱
- ۲-۶-۲-۱. عدم پشتیبانی تجربی ۶۱
- ۲-۶-۲-۲. کارایی در گرو عواملی فراتر از انتقال مالکیت ۶۳
- ۲-۶-۲-۳. اثربخشی خصوصی سازی بر کارایی در بستر اصلاحات ساختاری ۶۵
- ۲-۶-۲-۴. اولویت رقابت بر تغییر مالکیت ۶۷
- ۲-۷. افول خصوصی سازی به معنای تغییر مالکیت و پیدایش دولت توانمند ۷۰
- ۲-۸. جمع بندی ۷۳

فصل سوم: عوامل موفقیت و شکست خصوصی سازی در آینه تجربیات بین المللی ..

- ۱-۳. مقدمه ۷۶
- ۲-۳. ویژگی ها و اقدامات دولت در مقام نهاد سیاسی ۷۸
- ۱-۲-۳. جلوگیری از انحراف در اولویت بندی اهداف اجرای برنامه خصوصی سازی ۷۸
- ۲-۲-۳. تغییر نقش دولت در مقام تنظیم گری مقررات متناسب با ساختار بازار ۸۰
- ۳-۲-۳. توانمندی دولت در امر نظارت (ظرفیت نظارتی دولت) ۸۴
- ۴-۲-۳. ظرفیت نهادی و سیاسی دولت ۸۶
- ۳-۳. عوامل محیطی تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی سازی ۸۹
- ۱-۳-۳. عوامل محیطی در سطح کلان ۸۹
- ۱-۱-۳-۳. اجرای سیاست های تکمیلی و در نظر گرفتن خصوصی سازی به عنوان جزیی از برنامه کلان ۸۹
- ۲-۱-۳-۳. وجود یک ساختار نهادی قوی ۹۲
- ۳-۱-۳-۳. فراهم بودن الزامات نهادی ۹۴
- ۴-۱-۳-۳. تغییر مالکیت به همراه واگذاری مدیریت های دولتی به بخش خصوصی ۹۷
- ۵-۱-۳-۳. سایر عوامل محیطی کلان ۹۸
- بازار سرمایه توسعه یافته ۹۸

۹۹	..... ثبات سیاسی و حمایت سرمایه‌گذاران خارجی
۹۹	..... ۲-۳-۳. عوامل محیطی در سطح خرد (بازار و شرکت)
۱۰۰	..... ۱-۲-۳-۳. عوامل محیطی در سطح بازار
۱۰۹	..... ۳-۴. عوامل تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی برحسب بازیگران (بخش خصوصی) ...
۱۰۹	..... ۱-۴-۳. وجود بخش خصوصی توانمند (مالی، مدیریتی و کارآفرین)
۱۱۰	..... ۲-۴-۳. وجود بخش خصوصی با انگیزه از طریق تناسب بین ریسک و بازدهی در موارد مشمول واگذاری
۱۱۲	..... ۳-۵. جمع‌بندی فصل سوم
۱۱۴	..... پیوست فصل سوم
۱۱۴	..... تجربه خصوصی‌سازی در انگلستان (نمونه‌ای از کشور توسعه یافته)
۱۱۸	..... تجربه خصوصی‌سازی در سریلانکا
۱۱۸	..... الف) اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی
۱۱۹	..... ب) اقدامات نهادی و اجرایی
۱۲۳	..... تجربه خصوصی‌سازی در پاکستان
۱۲۷	..... تجربه خصوصی‌سازی در بنگلادش
۱۲۹	..... تجربه خصوصی‌سازی در شیلی
۱۳۱	..... تجربه خصوصی‌سازی در نپال
۱۳۴	..... تجربه خصوصی‌سازی در مالزی
۱۳۶	..... تجربه خصوصی‌سازی در هند
۱۳۸	..... تجربه خصوصی‌سازی در ژاپن
	..... بخش دوم: مطالعه موردی خصوصی‌سازی در ایران
	..... فصل چهارم: روش‌شناسی مطالعه موردی
۱۴۳	..... ۱. مقدمه

۲. کجا از موردپژوهی استفاده می‌کنیم؟ ۱۴۴
۳. تعریف موردپژوهی ۱۴۶
۴. انواع موردپژوهی‌ها ۱۴۷
۵. مراحل انجام موردپژوهی ۱۴۹
- ۵-۱. طرح‌ریزی موردپژوهی ۱۴۹
- ۵-۱-۱. تصریح پرسش‌ها ۱۴۹
- ۵-۱-۲. تعیین قضاای تحلیل و ارائه پیش‌بینی‌هایی از نتیجه موردپژوهی ۱۵۰
- ۵-۱-۳. تعیین واحد تحلیل ۱۵۲
- ۵-۱-۴. نحوه انتخاب موردها برای مطالعه ۱۵۲
- ۵-۱-۵. پیوند منطقی داده‌ها با قضا و معیارهای تفسیر یافته‌تر ۱۵۴
- ۵-۲. معیارهای قضاوت درباره کیفیت طرح تحقیق ۱۵۴
- ۵-۳. گردآوری داده‌ها ۱۵۷
- ۵-۴. تحلیل شواهد و تحلیل میان‌موردی ۱۵۹
۶. فرا ترکیب ۱۶۰
۷. جمع‌بندی ۱۶۰

فصل پنجم: واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجا.....

- مقدمه ۱۶۴
- رجا تا پیش از واگذاری ۱۶۵
- واگذاری رجا ۱۶۷
- ۳-۱ مشکلات واگذاری ۱۷۰
- ۳-۱-۱ انجام نشدن فرآیند معمول کارشناسی در واگذاری رجا ۱۷۰
- ۳، ۱، ۲ عدم توجیه اقتصادی واگذاری شرکت زیانده ۱۷۱
- ۳-۱-۳ عدم تعیین تکلیف داراییها و بدهیها ۱۷۲

۱۷۳	۳-۱-۴. بلاتکلیفی طرح‌های عمرانی
۱۷۵	۳-۱-۵. عدم برگزاری مجمع و بلاتکلیفی مالی
۱۷۶	۳-۱-۶. انحصار راه‌آهن در صنعت حمل‌ونقل ریلی
۱۷۸	۳-۱-۷. بارانه مسیرهای تکلیفی
۱۷۹	۳-۱-۸. بلاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزه حمل‌ونقل ریلی
۱۸۰	۳-۱-۹. اهلیت و تابع هدف سازمان تأمین اجتماعی
۱۸۱	۳-۱-۱۰. تحمیل نیروی انسانی مازاد به شرکت
۱۸۶	جمع‌بندی

فصل ششم: واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجا.....

۱۹۰	مقدمه
۱۹۰	۱. تاریخچه
۱۹۲	۲. واگذاری اول
۱۹۸	۳. واگذاری دوم
۲۰۱	۴. انتقادهای ایراد شده علیه واگذاری شرکت
۲۰۱	۴-۱. قیمت‌گذاری
۲۰۴	۴-۲. ایرادات حقوقی و فقهی واگذاری دوم
۲۰۶	۴-۳. عدم اهلیت خریدار
۲۰۶	۴-۴. عدم پرداخت بهای معامله
۲۰۸	۵. عملکرد شرکت بعد از خصوصی‌سازی
۲۱۳	سرانجام
۲۱۳	۶. جمع‌بندی

فصل هفتم: واگذاری شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه.....

۲۱۶	مقدمه
-----	-------------

۲۱۷	۱. تولد یک صنعت
۲۲۱	۲. شرایط شرکت پیش از واگذاری
۲۲۸	۳. واگذاری به بخش خصوصی
۲۳۱	۴. مهم‌ترین نقدها بر واگذاری
۲۳۱	۴-۱. عدم اهلیت خریداران
۲۳۳	۴-۲. بدهکار بودن برندگان مزایده
۲۳۳	۴-۳. استراتژیک بودن صنعت نیشکر
۲۳۴	۴-۴. عدم اصلاح ساختاری شرکت پیش از واگذاری
۲۳۶	۴-۵. قیمت واگذاری
۲۳۷	۴-۶. فروش تجهیزات ثابت شرکت توسط خریداران
۲۳۸	۴-۷. خصوصی‌سازی نظارت بر واگذاری‌ها
۲۳۸	۵. عملکرد شرکت پس از واگذاری
۲۴۲	۶. پرونده تخلفات ارزی
۲۴۳	۷. سرانجام؛ بحران و اعتصاب
۲۴۶	جمع‌بندی
فصل هشتم: عوامل موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در آینه تجربیات بین‌المللی	
۲۴۹	۱. مقدمه
۲۵۲	۲. پیشینه صنعت آلومینیوم در ایران
۲۵۶	۳. چالش‌های اصلی المهدی
۲۶۰	۴. داستان واگذاری اول
۲۶۵	۵. داستان واگذاری دوم
۲۷۱	۶. شرح اعتراضات و انتقادات به واگذاری
۲۷۱	۶-۱. قیمت‌گذاری

- ۲۷۱ ۱-۱-۶. کم ارزش گذاری دارایی‌ها
- ۲۷۱ ۲-۱-۶. ضایعات آند
- ۲۷۲ ۳-۱-۶. شمش‌های هرزال
- ۲۷۳ ۴-۱-۶. ردیابی منشأ قصور در قیمت‌گذاری
- ۲۷۵ ۲-۶. جنبه‌های حقوقی
- ۲۷۵ ۶-۲-۱. ضمانت پرداخت بدهی‌های طرح هرزال
- ۲۷۷ ۶-۲-۲. زمین مجتمع
- ۲۷۸ ۳-۲-۶. ادعای التاجر
- ۲۷۸ ۴-۲-۶. عدم تبدیل طرح هرزال به شرکت
- ۲۸۰ ۶-۳. بررسی اهلیت خریدار
- ۲۸۳ ۷. مجتمع پس از واگذاری دوم
- ۲۸۴ ۱-۷. بحران کارگری
- ۲۸۴ ۲-۷. عرضه بورسی
- ۲۸۵ ۳-۷. تولید
- ۲۸۶ ۴-۷. عدم انجام تعهدات
- ۲۸۷ ۸. واگذاری سوم
- ۲۸۸ ۱-۸. تهاوتر بدهی دولت با بدهی مپنا
- ۲۸۹ ۲-۸. فروش وکالتی
- ۲۹۰ ۳-۸. تسویه مطالبات با خریدار دوم
- ۲۹۱ ۹. نکات کلیدی واگذاری المهدی-هرزال
- ۲۹۱ ۹-۱. عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی‌سازی
- ۲۹۱ ۹-۱-۱. عدم وجود شفافیت سپاهه اموال و صورت‌های مالی
- ۲۹۲ ۹-۱-۲. عدم نظارت بر کار کارشناسان رسمی

۲۹۲	۹-۱-۳. عدم وجود هماهنگی بین سازمان‌های دولتی درگیر
۲۹۲	۹-۱-۴. عدم توانایی در مکلف کردن شرکت خصوصی شده به رعایت قواعد حکمرانی دولت در سطح بازار
۲۹۳	۹-۲. دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری
۲۹۳	۹-۳. نقاط کور قانون اجرای سیاست‌های کلی
۲۹۳	۹-۳-۱. طولانی شدن فرآیند واگذاری
۲۹۴	۹-۳-۲. واگذاری طرح
۲۹۴	۹-۳-۳. اختیار سازمان خصوصی‌سازی در عدم قیمت‌گذاری مجتمع در شرایط فروش وکالتی
۲۹۴	۹-۳-۴. اهلیت در مورد شرکت‌های بزرگ، با مشکلات ساختاری
	فصل نهم: درس‌های خصوصی‌سازی در ایران (تقاطع یافته‌های مطالعات موردی).....
۲۹۷	مقدمه
۲۹۷	۱. شرکت قطارهای مسافربری رجا
۳۰۱	۲. شرکت ایران ایرتور
۳۰۵	۳. شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه
۳۰۷	۴. واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال
۳۱۱	۵. جمع بندی
۳۱۱	پیش از واگذاری
۳۱۴	حین واگذاری
۳۱۶	پس از واگذاری
	بخش سوم: راهبردهای پیشنهادی
	فصل دهم: گذار از انتقال مالکیت به گذار سیستمی
۳۲۱	مقدمه
۳۲۲	درس آموخته‌های مطالعات موردی

۳۲۳	.....	۱. چه باید کرد؟
۳۲۴	.....	۱-۱. اصلاح طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی
۳۲۵	.....	۱-۲. اصلاح رابطه سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی ذیربط
۳۲۶	.....	۱-۳. جرم انگاری برای افزایش تعهدات شرکت‌های مشمول واگذاری
۳۲۶	.....	۱-۴. ارتقاء قدرت اجرایی هیأت‌واگذاری به فصل الخطاب واگذاری‌ها
۳۲۷	.....	۱-۵. بازنگری در برخی شیوه‌های اجرایی
۳۲۷	.....	جمع‌بندی
۳۲۸	.....	منابع و مآخذ
۳۲۸	.....	فارسی
۳۳۱	.....	لاتین

پیشگفتار

رئیس اسبق سازمان خصوصی سازی محکوم به تحمل حبس شده است و اعضای هیأت عامل آن نیز به تدریج دارند حکم محکومیت می گیرند. رئیس سابق سازمان خصوصی سازی هم علیرغم رفاقت دیرینش با وزیر امور اقتصادی و دارایی و تجربه مدیریتی طولانی اش، نتوانست دوام بیاورد و خیلی زود استعفا داد. تعداد شرکت هایی که نهادهای نظارتی خواسته اند واگذاری آنها لغو شود و به دولت بازگردانده شوند رو به ازدیاد است و در روزهای اخیر شنیده می شود تعداد این قبیل شرکت ها به ۲۰ شرکت رسیده است. دولت در واکنش به نقدهایی که علیه خصوصی سازی بلوکی وارد شد، رو به خصوصی سازی انبوه و خرد کردن سهام آورد و البته متهم به این شد که می خواسته بدون واگذاری مدیریت شرکت های مشمول واگذاری، کسری بودجه خود را جبران کند. و بالاخره اینکه بخش خصوصی هم معتقد است اغلب خصوصی سازی ها، از نوع واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی بوده و عملاً به جای خصوصی سازی، خصولتی سازی شده است.

تحلیل این اخبار به چند شیوه قابل انجام است. اول اینکه بگوئیم مجریان دولتی فاسد و بی لیاقت هستند و بی کفایتی در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منجر به این بحران ها شده است (روایت مخالفان دولت). دوم اینکه بگوئیم اگر چه مشکل، مشکل اجرا است ولی این مشکل قابل تقلیل به مدیران اجرایی نیست و ریشه در مداخله های ذینفعان و دستگاه های نظارتی دارد که به انحاء مختلف مانع از تحقق اهداف این برنامه می شوند و در این مسیر از به زندان انداختن مجریان درستکار هم ابایی ندارند (روایت کسانی که در دولت کار می کنند). سوم اینکه بگوئیم اصلاً حاکمیت بنا ندارد

دست از شرکت‌های دولتی و رانت آنها بردارد و عمدتاً برای تسویه بدهی‌های خود به نهادهای عمومی غیردولتی از این سیاست تبعیت می‌کند.

پژوهش حاضر اما، مسیر دیگری را دنبال می‌کند. در این پژوهش چهار شرکت واگذار شده که دارای حاشیه‌های بسیار بوده‌اند و در مورد آنها موارد پیش گفته (از فساد مدیران تا دست‌اندازی ذینفعان) مطرح بوده است، به‌عنوان موضوع یا مورد پژوهش انتخاب شده‌اند تا از رهگذر مورد پژوهشی گامی برای شناخت بهتر و عمیق‌تر موضوع برداشته شود.

یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که مسائل خصوصی‌سازی قابل تقلیل به سطح اجرای سیاست‌ها نیست. اغلب مسائل ریشه در سطح فهم خصوصی‌سازی و معادل ساختن آن با «انتقال حداکثری مالکیت» دارد. تا زمانی که خصوصی‌سازی معادل فروش یا تهاتر دارایی‌های شرکت‌های دولتی تلقی شود، مشکلات پیش گفته اجتناب‌ناپذیر است. گذار به اقتصاد بازار یک گذار نظام‌مند (سیستماتیک) از یک نظام متمرکز به یک نظام غیرمتمرکز است. فهم خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای فرآیند گذار، آن را از یک سیاست نقطه‌ای (که در یک لحظه از زمان با فروش سهام شرکت‌ها رخ می‌دهد) به سیاستی فرآیندی تبدیل می‌کند که موفقیت آن در گروی طراحی مناسب، منظور نمودن ارتباط آن با سایر اجزای این فرآیند، لحاظ تقدم و تأخر زمانی و بسیاری از موضوعات دیگر است.

فقدان طراحی فرآیند، گذار لحظه‌ای را شبیه یک عمل جراحی سخت در یک شرایط نامناسب می‌کند که احتمال شکست آن بسیار است. علیرغم همه کاستی‌های پژوهش که به گردن اینجانب است، امیدوارم پیام این پژوهش جدی گرفته شود: گذار به یک اقتصاد بازار مبنا و غیرمتمرکز یک فرآیند نظام‌مند، تدریجی و زمان‌دار است و طراحی سیاست‌های لحظه‌ای، غیر زمان‌دار و غیرفرآیندی محکوم به شکست است. با این فهم، جستجوی مشکل در سطح اجرا و محکوم کردن مدیران یا دستگاه‌های نظارتی راهگشا نیست.

علی نصیری اقدم

بهار ۱۴۰۰

فصل اول

طرح کلیات پژوهش

مقدمه

از سال ۱۳۸۵ که بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ شد، دور جدید خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران آغاز گردید. طی بیش از یک دهه گذشته همواره این پرسش مطرح بوده است که نتیجه این خصوصی‌سازی‌ها چه شد. اغلب مطالعات پیشین برای پرداختن به این پرسش، شاخص‌های عملکرد شرکت‌ها را در دوران پیش و پس از واگذاری ارزیابی و مقایسه کرده‌اند. این مطالعه، از زاویه‌ای دیگر به موضوع ورود کرده، با انتخاب چهار شرکت به صورت هدفمند، درصدد است از طریق مورد پژوهشی خصوصی‌سازی، درس‌های آن را استخراج و ارائه کند.

در واقع، موفقیت خصوصی‌سازی در گروهی توجه به درس‌های نهفته در داستان خصوصی‌سازی شرکت‌هایی از این نوع است. انتظار می‌رود این مطالعه درس‌هایی در خصوص شیوه انتخاب شرکت‌ها برای خصوصی‌سازی، مسأله قیمت‌گذاری در بازاری که محصولات شرکت‌های مشمول واگذاری عرضه می‌شود، تکالیفی که بر دوش شرکت‌ها باقی می‌ماند، مسأله نیروی انسانی، مسأله ارزش‌گذاری دارایی‌ها و موضوعاتی از این دست در اختیار ما بگذارد.

برای قرار دادن نتایج این مطالعه در بستر ادبیات نظری و تجربی خصوصی‌سازی و استخراج یک الگوی مفهومی شامل الزامات یک خصوصی‌سازی موفق، نتایج این مطالعه با نتایج مطالعات دیگری که موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در کشورهای دیگر را ارزیابی کرده‌اند، تطبیق داده می‌شود و وجوه اشتراک و افتراق آنها استخراج می‌گردد. بسط چنین مطالعاتی می‌تواند منجر به الگوی جدیدی از واگذاری‌ها در کشور شود.

این فصل مقدمه‌ای کوتاه است بر موضوع این پژوهش و به این ترتیب سازماندهی شده است که ابتدا مسأله پژوهش تشریح می‌شود و سپس، گزارشی مقدماتی در خصوص سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش ارائه شده، رابطه و نسبت پژوهش حاضر با ادبیات مذکور تبیین می‌گردد. پس از آن به ترتیب دستاوردهای کاربردی طرح پژوهشی، روش تحقیق و سازماندهی مطالب مرور می‌شود.

تعریف مسأله

به لحاظ نظری استدلال شده است که مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی منجر به عملکردی بهتر می‌شود (برای مثال نگاه کنید به دمستز، ۱۹۶۷)؛ چرا که مالک خصوصی انگیزه دارد اموال و منابع در تملک خود را به بهترین نحو ممکن مورد بهره‌برداری قرار دهد ولی در مالکیت دولتی با فقدان انگیزه بهره‌برداری کارآمد مواجهیم و افراد از بابت عدم بهره‌برداری کارآمد از اموال متعلق به دولت که در اختیار ایشان است، دچار تألم خاطر نشده، برای بهبود آن اراده‌ای ندارند. از این رو، اگر بتوان مالکیت دولتی را به مالکیت خصوصی تبدیل نمود، می‌توان انتظاری داشت که کارایی در استفاده از اموال و منابع بهبود یافته، عملکرد اقتصادی بهبود یابد.

در ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای در حال گذار اندیشه «تغییر مالکیت برای بهبود عملکرد» به کار بسته شد. پس از جنگ تحمیلی و شروع دوران بازسازی و تحت تأثیر سیاست‌های تعدیل ساختاری که توسط نهادهای بین‌المللی (نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول) توصیه، و با عنوان اجماع واشنگتن شناخته می‌شد دسته‌ای از شرکت‌های دولتی فروخته شدند و ورود بخش خصوصی به فعالیت‌هایی که پیشتر دولتی بود (نظیر بیمه‌گری و بانکداری) به رسمیت شناخته شد. این جریان به تدریج منجر به بازنگری در تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ا گردید و در قالب سیاست‌های کلی این اصل در حدود و ثغور فعالیت‌های مجاز بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی تجدید نظر شد و با ابلاغ بند ج سیاست‌های مذکور در خرداد سال ۱۳۸۵، خصوصی‌سازی وارد مرحله جدیدی شد.

اما آیا انتظارات از اجرای این سیاست تحقق یافت و منجر به بهبود عملکرد شد. مطالعات زیادی، هم در ایران و هم در سایر کشورها، از این زاویه وارد بحث شده، عملکرد شرکت‌های خصوصی شده را ارزیابی کرده‌اند. دسته‌ای از مطالعات با بررسی خرد اقتصادی عملکرد شرکت‌های مشمول واگذاری را پیش و پس از واگذاری شرکت‌ها مورد ارزیابی قرار داده‌اند. دسته دیگری از مطالعات کمی پا را فراتر گذاشته، این پرسش را مطرح کرده‌اند که آیا بهبود عملکرد ربطی به محیط نهادی و تنظیمی فعالیت شرکت‌ها دارد و این فرضیه را به صورت متناظر پیش کشیده‌اند که در صورتی خصوصی‌سازی منجر به بهبود عملکرد می‌شود که مقررات مناسبی برای فعالیت شرکت‌ها در قالب بازار آزاد وجود داشته باشد و مقررات مذکور ضمانت اجرا داشته باشد. یا به طریق دیگر، سطح توسعه‌یافتگی مبنا قرار گرفته،

استدلال شده است کشورهای در واگذاری موفق عمل کرده‌اند که بازارهای توسعه‌یافته‌تری داشته باشند؛ از جمله بازار مالی توسعه یافته.

با این حال، محققان به این بسنده نکرده، این پرسش را مطرح کرده‌اند که آیا خصوصی‌سازی منجر به بهبود عملکرد کلان اقتصادی هم می‌شود و آیا تناظری بین بهبود عملکرد سطح خرد و عملکرد سطح کلان برقرار است یا سود سطح خرد، به هزینه عملکرد ضعیف در سطح کلان اقتصادی تحصیل می‌شود. برای مثال، به تفصیل راجع به این موضوع صحبت شده است که بهبود عملکرد خرد در بانک‌های خصوصی و خصوصی شده، با هزینه تحمیل بی‌ثباتی در سطح کلان اقتصادی، افزایش قیمت سرمایه برای بخش‌های واقعی اقتصاد، افزایش نرخ سود، ایجاد زیان بلندمدت در شبکه بانکی و نظایر آن ایجاد شده است و همچنین، در این باره بحث شده است که آیا محیط مقرراتی و تنظیمی فعالیت بانکی تأثیری در وقوع این ناسازگاری میان سطح خرد و سطح کلان دارد یا خیر. (برای نمونه نگاه کنید به هلمن و همکاران، ۲۰۰۰ و استیگلیتز، ۲۰۰۰)

گروه دیگری از تحقیقات معطوف شده است به بررسی‌های جزئی‌تر و ارزیابی موشکافانه‌تر موضوع و استخراج نکاتی کلیدی در خصوص عوامل مؤثر بر موفقیت گذار از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد بازار-مبنا. برای مثال، هاردین (۱۹۶۸) نظریه خود با عنوان تراژدی مشاعات^۱ را مطرح کرد و اداره شرکت‌های دولتی در بلوک شرق سابق را از مصادیق آن معرفی نمود. بر این اساس، مالکیت مشاع بر اموال دولتی شرکت‌ها منجر به تراژدی شده، اموال دولتی نه تنها به خوبی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد بلکه به تدریج هم از بین می‌رود. پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و شروع گذار سریع به اقتصاد بازار که تصور می‌شد ظرف ۵۰۰ روز انجام می‌شود، مطالعات میدانی نشان داد که تراژدی دیگری با عنوان تراژدی ضد مشاع‌سازی (بخوانید خصوصی‌سازی) رخ داده، و مثلاً افرادی که پیشتر در قالب یک فروشگاه دولتی اجناسی را به مردم می‌فروختند، پس از واگذاری مالکیت فروشگاه به کارکنان آن، فروشگاه تعطیل شده و کارکنان آن که اکنون مالک فروشگاه هستند جلوی آن در حال دستفروشی هستند (موریس، ۲۰۰۷). این پدیده چرا رخ داد؟ به این دلیل که اداره فروشگاه به سبک یک شرکت سهامی عام مستلزم وجود قانونی در باب شرکت‌های سهامی است که به خوبی به موعود اجرا گذاشته می‌شود و مردم با آن آشنا نیستند و می‌دانند که چطور مجمع عمومی تشکیل دهند، چطور

^۱. The tragedy of the commons

مذاکره کنند، چطور رأی‌گیری کنند با چه فرآیندی هیأت‌مدیره و مدیرعامل انتخاب کنند و به چه ترتیب بر فعالیت ایشان نظارت کنند و اطمینان حاصل نمایند آنها در جهت حداکثرسازی منافع ایشان عمل می‌کنند. همین یک «تأسیس نهادی» که به زعم برخی از محققان موتور رشد سرمایه‌داری بوده (نگاه کنید به کوتر و شفر، ۲۰۱۱)، تأثیری شگرف در موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی در یک کشور دارد.

در ایران پس از واگذاری برخی شرکت‌ها مسائل عدیده‌ای پیش آمد. مالک غیر دولتی شرکت رجا به جایی رسید که پیشنهاد داد شرکت را دولت پس بگیرد، حال آنکه هنوز در خصوص نحوه قیمت‌گذاری و بدهی‌های پیش از واگذاری این شرکت بحث‌های بسیاری وجود داشت. در خصوص قیمت‌گذاری شرکت ایران ایرتور؛ در مورد عدم انتقال اموال مندرج در سیاهه اموال شرکت به مالک خصوصی آن؛ در خصوص عدم تناسب نیروی انسانی شرکت با نیازهای شرکت؛ و دربارهٔ اختیار مالک جدید در تعدیل نیروی انسانی و نظایر آن، هر روز بحث‌هایی در رسانه‌ها و محافل کارشناسی مطرح می‌شود. در خصوص بدهی‌های رو به افزایش شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه، توسعه فعالیت‌های این شرکت از محل بدهی‌ها از یک سو و رسمی‌سازی نیروهای انسانی پیش از واگذاری و افزایش ناخواسته هزینه شرکت از سوی دیگر مناظره‌های مختلفی در گرفته است. و بالاخره در باب مسأله قیمت‌گذاری و اهلیت خریدار شرکت فولاد المهدی، و همچنین، وقوع فساد در این فرآیند، از روز واگذاری مباحث مختلفی در گرفته است.

حال، سؤال این است که چرا این مسائل پیش آمده، واقعیت چیست و آثار این مباحث بر عملکرد شرکت‌های مشمول واگذاری و کارکنان آن چیست:

- آیا فرآیند قیمت‌گذاری ایران ایرتور و فولاد المهدی واقعاً ایراد داشته یا مشکل از درک ناصحیح شیوه‌های قیمت‌گذاری و لزوم در نظر گرفتن مسائلی چون توازن دارایی‌ها و بدهی‌ها، و بازدهی دارایی‌ها در فرآیند قیمت‌گذاری است.

- آیا این ادعا درست است که نیروی انسانی به شرکت‌های کشت و صنعت هفت‌تپه و ایران

ایرتور تحمیل شده و هزینه و مخاطره فعالیت ایشان را افزایش داده و بازدهی را کاهش داده است؟

- آیا دارایی‌های شرکت رجا (مشخصاً واگن‌های مسافری که در چارچوب طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و به نیابت از دولت تحصیل کرده بود) با احتساب بدهی‌های مربوط به آن واگذار شده یا بدون آن و در این صورت، مسئولیت باز پرداخت بدهی‌های مذکور به دوش چه کسی قرار گرفته است؟

- آیا تکالیف دولت بر شرکت رجا برای انجام سفرهای حومه‌ای به قیمت مصوب، پس از دوره واگذاری به قوت خود باقی مانده و آیا دولت هزینه‌های آن را پرداخت کرده است؟ این سؤالات و چندین سؤال دیگر همچنان بدون پاسخ علمی و موشکافانه باقیمانده است. نکته حائز اهمیت آن است که بدون بررسی این سؤالات و بدون یافتن راه‌حلی برای مواجهه کارآمد با عوامل موجد آن، از یک طرف فرآیند خصوصی‌سازی با دشواری‌های عدیده مواجه می‌شود و از طرف دیگر عملکرد شرکت‌های واگذار شده خدشه‌دار می‌شود.

هدف از این مطالعه آسیب شناسی فرآیند خصوصی‌سازی در ایران و پرداختن به مسائلی از جنس مسائل پیش گفته در سایه مورد کاوی خصوصی‌سازی چهار شرکت قطارهای مسافری رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی (و طرح هرمزال) است. در این چارچوب پرسش‌های اصلی پژوهش به شرح ذیل است:

- ✓ مهم‌ترین مسائل پیش آمده در دوره قبل، حین و پس از واگذاری چهار شرکت رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی کدامند و دلایل وقوع این مسائل چیست؟
- ✓ درس‌هایی که می‌توان از مطالعه واگذاری شرکت‌های مذکور آموخت کدامند و چگونه می‌توان در فرآیند گذار به بازار این درس‌ها را به کار بست؟
- ✓ آیا نتایج حاصل از این مورد کاوی‌ها با نتایج آسیب شناسی خصوصی‌سازی در سایر کشورها تطبیق دارد و آیا می‌توان پیوندی نظری میان آنها برقرار نمود؟

سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش

سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش در فصول آتی با تفصیل بیشتری مورد ارزیابی قرار گرفته است. در این فصل صرفاً برای مشخص کردن فضای پژوهش، ابتدا مروری خواهیم داشت بر مطالعاتی که به

ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها پرداخته‌اند و سپس، مطالعاتی مورد مذاقه قرار می‌گیرند که به بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت خصوصی‌سازی پرداخته‌اند.

ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها

در حوزه ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها دو دسته از مطالعات قابل شناسایی است. دسته اول مبتنی بر مقایسه شاخصهای عملکردی شرکتهای واگذار شده در دوره‌های قبل و بعد از واگذاری است. در این دسته از مطالعات مجموعه‌ای از شاخص‌های مالی، اقتصادی، بهره‌وری، فناوری، تحقیق و توسعه، کیفیت، اشتغال، بازار و رضایت مشتری تعریف می‌شود و اطلاعات مربوط به آنها در دوره‌های قبل و بعد از واگذاری گردآوری می‌شود و سپس شاخص‌ها برای دو دوره محاسبه شده، مورد مقایسه قرار می‌گیرد و بر این مبنا راجع به عملکرد واگذاری قضاوت می‌شود.

برای مثال، گروه کارشناسان ایران به عنوان مشاور سازمان خصوصی‌سازی این ارزیابی عملکرد را برای ۳۳ شرکت واگذار شده انجام داده‌اند. از ۲۸ شرکت امکان جمع‌آوری اطلاعات مهیا شده و شاخص‌های عملکردی بر این مبنا محاسبه شده است. سپس، شاخص‌ها در درون یک مدل ارزیابی عملکرد گنجانده شده است تا اثر همزمان همه شاخص‌ها قابل مشاهده شود و هر یک از آنها در امتیاز نهایی شرکت وزن مشخصی داشته باشد. سپس، امتیاز عملکردی شرکت‌ها قبل و بعد از واگذاری محاسبه شده است. نتایج کار نشان می‌دهد که در اکثر قریب به اتفاق موارد امتیاز عملکرد شرکت‌ها پس از خصوصی‌سازی افزایش یافته است. اما میزان بهبود در همه شرکت‌ها یکسان نیست: در حالی که برخی از شرکت‌ها جهش قابل توجهی داشته‌اند برخی دیگر از شرکت‌ها بهبود کمی را تجربه کرده‌اند. این مطالعه در سال‌های بعد در سازمان خصوصی‌سازی ادامه یافته است. در نهایت در سال ۱۳۹۱ سازمان خصوصی‌سازی مدلی را مشتمل بر ۴ معیار و ۴۲ شاخص تدوین نموده است.

در همین چارچوب، سعیدی و بابالویان (۱۳۹۱) عملکرد مالی و عملیاتی شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی که در بورس اوراق بهادار تهران عرضه شده را ارزیابی کرده‌اند. ایشان برای ارزیابی عملکرد مالی شرکت از معیارهایی چون حاشیه سود عملیاتی، حاشیه سود خالص، بازده حقوق صاحبان سهام و ... استفاده کرده‌اند. نتایج نشان می‌دهد که هیچ یک از معیارهای عملکردی قبل

و بعد از واگذاری تفاوت معناداری ندارند و عملکرد شرکت‌های مشمول اصل ۴۴ که در بورس اوراق بهادار تهران عرضه شده‌اند، بعد از واگذاری بهبود نیافته است.

دسته دوم مطالعات از مدل‌های سنجش کارایی استفاده کرده‌اند. در اقتصاد برای سنجش کارایی شرکت‌ها و بانک‌ها و سایر مجموعه‌های اقتصادی از مدل‌هایی نظیر روش پوششی داده‌ها (DEA)^۱ و روش تحلیل مرزی معین (DFA) به عنوان روش‌های برنامه‌ریزی خطی و از تابع تولید مرزی تصادفی^۲ به عنوان روش اقتصادسنجی استفاده می‌شود. منطق این مدل‌ها این است که دو دسته شاخص نهاده‌ای و ستاده‌ای را تعریف و محاسبه می‌کنند و سپس این شاخص‌ها را وارد مدل می‌کنند و ارزیابی می‌کنند که به ازای هر واحد نهاده چه میزان ستاده ایجاد شده است و به این ترتیب می‌توانند ارزیابی کنند که سرمایه‌گذاری روی چه نهاده‌ای توان ایجاد ستاده بیشتری را دارد.^۳

با استفاده از این روش‌ها نیز در ایران کارهایی در ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی انجام شده است. برای مثال صامتی و همکاران (۱۳۸۶) با استفاده از رهیافت تابع تولید مرزی تصادفی اثر خصوصی‌سازی را بر کارایی واحدهای ذخیره‌سازی گندم شرکت بازرگانی دولتی ایران تخمین زده و اثر ورود بخش خصوصی بر کارایی این واحدها را مثبت ارزیابی نموده‌اند. در این مطالعه یک تابع ترانسلوگ فرض شده است و با برآورد اثر نهاده‌ها بر روی ستاده (ذخیره سازی گندم) کارایی واحدهای ذخیره‌سازی تخمین زده شده است. سپس در معادله‌ای جداگانه اثر خصوصی‌سازی بر کارایی محاسبه شده واحدهای ذخیره‌سازی گندم برآورد شده است. نتیجه تخمین افزایش کارایی در اثر ورود بخش خصوصی است.

رحیمی سوره و صادقی (۱۳۸۴) به ارزیابی کارایی مراتع واگذار شده به مرتعداران در سه استان یزد، خراسان و آذربایجان غربی پرداخته‌اند. در ۸۶ طرح مرتعداری نمونه کارایی فنی از ۲۷ تا ۹۹ درصد متغیر بوده و تولید گیاهان خشک در طرح‌های مرتعداری مورد نظر نسبت به استان‌های مجاور حدود ۵۵ درصد افزایش یافته است.

^۱. Data Envelope Analysis

^۲. Stochastic Frontier Production Function

^۳. لازم به ذکر است که روش‌های برنامه‌ریزی و اقتصادسنجی تفاوت‌هایی با هم دارند. برای مثال در روش‌های برنامه‌ریزی امکان تحلیل چند عاملی و چند محصولی وجود دارد ولی در روش اقتصادسنجی چنین امکانی وجود ندارد.

خلیل‌زاده و همکاران (۱۳۹۶) با استفاده از تحلیل پوششی داده‌ها عملکرد ۵۲ شرکت مشمول واگذاری را ارزیابی کرده به این نتیجه دست یافته‌اند که کارایی نسبی هفت واحد نسبت به قبل از خصوصی سازی کاهش و کارایی مابقی واحدها بهبود یافته است.

در مطالعات خارجی نیز از این روش‌ها استفاده شده است. برای نمونه تانگزون و هنگ^۱ (۲۰۰۵) اثر خصوصی سازی اسکله‌ها را بر کارایی و رقابت‌پذیری آنها تخمین زده‌اند. در ۲۵ اسکله مورد بررسی از بندرگاه‌های کشورهای مختلف به این نتیجه رسیده‌اند که خصوصی سازی باعث افزایش عملکرد، افزایش رضایت مشتریان و رقابت‌پذیری صنعت بندرگاهی شده است.

یکی از مشکلات مهم ارزیابی عملکرد دسترسی به داده‌های یکنواخت شرکت‌ها برای دوره‌های قبل و بعد از واگذاری است. از یک طرف کسب اطلاعات پیش از واگذاری دشوار و مستلزم تنظیم پرسشنامه و مسایلی از این دست است و از طرف دیگر بعضی از واگذاری‌ها از طریق مذاکره و مزایده و رد دیون بوده و دسترسی به اطلاعات پس از واگذاری نیز بسیار مشکل است. به این مشکلات، مشکل شاخص‌های سنجش عملکرد را اضافه کنید. برای سنجش عملکرد شاخص‌های مختلفی وجود دارد که هر یک از آنها محدودیت‌هایی از حیث انعکاس درست واقعیت‌ها دارند. این مشکلات زمانی دو چندان می‌شود که بخواهیم یک تابع تولید یا تابع هزینه هم تصریح کنیم و بخواهیم برای واگذاری شرکت‌ها در صنایع مختلف به کار بگیریم. لذا ارزیابی عملکردها در چارچوب این محدودیت‌ها قابل انجام است.

اما به طور کلی در مواردی که واحد خصوصی سازی شده قالب یک شرکت را دارا بوده و به ویژه واگذاری از طریق بازار سهام انجام شده باشد عمده‌تاً از اطلاعات مالی موجود در صورتهای مالی این شرکت‌ها استفاده می‌شود. مرور مطالعات (که در بخش بعد مفصلاً آمده است) نشان می‌دهد ۶ نسبت زیر به وفور به عنوان شاخص عملکرد شرکت‌ها استفاده شده است:

۱. بازدهی سهام (ROE) (سود خالص از مالیات به ارزش دفتری سهام)،
۲. بازدهی دارایی (ROA) (سود خالص از مالیات به کل دارایی)،
۳. بازدهی فروش (ROS) (سود خالص از مالیات به فروش سالانه)،

¹. Tongzon and Heng

۴. درآمد خالص (NI)،

۵. کارایی عملیاتی (نسبت هزینه عملیاتی به فروش سالانه) و

۶. Q توبین

مزیت این نوع داده‌ها این است که به سبکی مشابه و طبق دستورالعمل‌های بازار بورس تهیه شده و به صورت پیوسته و با تواتر زمانی یکسان و سالانه منتشر می‌شوند. این وضعیت سبب می‌شود این قبیل داده‌ها از اطمینان نسبت بالایی برخوردار بوده و تهیه آنها نیز امکان‌پذیر باشد. اما نقطه ضعف این شاخص‌ها این است که تا حدود زیادی تک جنبه‌ای هستند. لذا بهترین حالت مورد تصور که بتواند ویژگی‌های اطمینان، در دسترس بودن و جامعیت را دارا باشد استفاده از ترکیبی از شاخص‌های فوق است.

عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت‌های دولتی و خصوصی

در زمینه آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی و بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت و شکست شرکت‌های واگذار شده مطالعات متعددی انجام شده است. برای نمونه مگینسون و نتر (۲۰۰۱) مطالعات مذکور را برای کشورهای توسعه‌یافته و در حال گذار به تفکیک جمع‌بندی و نتایج آنها را تلخیص نموده‌اند. در ادامه به صورت اجمالی به نتایج برخی از این مطالعات اشاره می‌شود:

• مالکیت و عملکرد در محیط رقابتی، برودمن و وینینگ^۱ (۱۹۸۹)

در این مطالعه عملکرد شرکت‌های خصوصی، دولتی و شرکت‌های با مالکیت مختلط مقایسه شده است. نویسندگان معتقدند اگرچه بنا بر مبانی نظریه حقوق مالکیت بنگاه، بنگاه‌های عمومی به لحاظ کارایی و سوددهی عملکرد ضعیف‌تری نسبت به بنگاه‌های خصوصی دارند ولی مطالعات تجربی انجام شده فرض فوق را چندان تأیید نمی‌کند.

برای انجام این مطالعه از داده‌های ۵۰۰ بنگاه از بزرگترین بنگاه‌های صنعتی خارج از ایالات متحده استفاده شده است. از این ۵۰۰ شرکت، ۴۱۹ شرکت خصوصی، ۵۸ شرکت دولتی و ۲۳ شرکت با مالکیت مختلط بوده‌اند. میزان دارایی، میزان فروش، تعداد کارکنان و سهم بازار به عنوان نشان دهنده

^۱. Broadman and Vining

مقیاس و اندازه بنگاه به عنوان متغیرهای کنترلی در مدل در نظر گرفته شده‌اند. مالکیت خصوصی، دولتی یا مختلط نیز متغیرهای توضیحی را تشکیل داده‌اند. برای متغیر وابسته یعنی متغیر عملکرد بنگاه از چهار معیار سود مختلف بازدهی سهام (ROE)، بازدهی دارایی (ROA)، بازدهی فروش (ROS) و خالص درآمد (NI) استفاده شده است.

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد بعد از کنترل طیف متنوعی از عوامل مختلف بنگاه‌های دولتی و مختلط بر اساس تمام متغیرهای عملکردی نتایج بسیار ضعیف‌تری نسبت به بنگاه‌های مشابه خصوصی دارند. بر اساس همه متغیرهای عملکردی بنگاه‌های مختلط عملکرد بهتری از بنگاه‌های دولتی نداشته و حتی در اغلب موارد عملکردشان ضعیف‌تر است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد میان عملکرد شرکت‌های بخش عمومی و بخش خصوصی در محیط رقابتی تفاوت وجود دارد.

• **دولت به عنوان سرمایه‌گذار و دولت به مثابه مالک، چیبیر و ماجومدار^۱ (۱۹۹۸)**

در این مطالعه نیز فرض معمول مبتنی بر عملکرد ضعیف‌تر شرکت‌های دولتی در مقایسه با شرکت‌های خصوصی مورد تشکیک واقع شده است. نویسندگان بر این عقیده‌اند که نتایج مطالعات تجربی انجام شده در این خصوص چون صرفاً به بنگاه‌های انحصاری یا انحصار دوجانبه پرداخته‌اند مخدوش است. به نظر آنها تفکیک دو اثر انحصار و مالکیت بر عملکرد بنگاه کار دشواری است. در این مقاله اینگونه بحث شده است که تنها زمانی مالکیت دولت بر عملکرد بنگاه اثرگذار است که حقوق مالکیت کاملاً به دولت محول شده باشد.

در این مطالعه از داده‌های ۱۱۰۰ شرکت از شرکت‌های بازار سهام بمبئی در قالب یک مدل رگرسیون استفاده شده است. برای متغیر وابسته یا عملکرد در این مدل از بازدهی دارایی و بازدهی فروش استفاده شده است. میزان مالکیت دولت به عنوان متغیرهای توضیحی لحاظ شده است. تعداد زیادی متغیر کنترلی برای کنترل و سنجش سایر عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت در مدل استفاده شده است که برخی از آنها عبارتند از: لگاریتم فروش، سن بنگاه، تنوع، صادرات، واردات، تبلیغات، نسبت‌بدهی، نسبت‌آنی، مالکیت خارجی و ...

^۱. Chibber and Majumdar

نتایج این مطالعه نشان می‌دهد بر اساس دو نوع متغیر عملکرد ذکر شده در یک محیط رقابتی مالکیت دولت در شرکت‌های با مالکیت مختلط در عملکرد شرکت تأثیر ندارد و یا تأثیر منفی دارد. عملکرد بنگاه‌هایی که حقوق مالکیت در آنها به صراحت و بدون ابهام به سهامداران دولتی سپرده شده است کاملاً ضعیف‌تر از بنگاه‌هایی است که دولت امکان کنترل مؤثر آنها را ندارد. از دیگر نتایج این مطالعه این است که بنگاه‌هایی که حقوق مالکیت آنها کاملاً در اختیار دولت نیست ولی دولت در آنها سهامدار محسوب می‌شود نیز عملکرد چندان مناسبی ندارند.

• چگونه مالکیت دولت بر عملکرد شرکت اثر می‌گذارد؟، سان، اچ اس فونگ و جینگ تونگ^۱ (۲۰۰۰)

در این مقاله به تحلیل تجربه خصوصی‌سازی چین و تأثیر آن بر عملکرد شرکت‌ها پرداخته شده است. در واقع هدف این مطالعه ارزیابی میزان تأثیر مالکیت دولتی باقی مانده بر عملکرد شرکت‌های خصوصی‌سازی شده است. در این مقاله دلایل نظری مختلفی برای عملکرد ضعیف‌تر شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی ذکر شده است. در این مطالعه داده‌های پنل از همه شرکت‌های پذیرفته شده در بورس شانگ‌های و بورس شنزن در دوره زمانی ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۷ مورد استفاده قرار گرفته است.

متغیر وابسته و عملکرد مدل، نسبت بازاری به دفتری سهام (به عنوان پراکسی Q توبین) است که از تقسیم ارزش بازاری سهام بر ارزش دفتری خالص دارایی به دست آمده است. متغیرهای توضیحی شامل سهم دولت و اشخاص حقوقی از مالکیت شرکت است. متغیرهای کنترلی شامل لگاریتم طبیعی درآمد فروش سالانه (به عنوان نشان دهنده اندازه بنگاه) و نسبت بدهی بنگاه است. از سه متغیر دامی نیز برای سنجش تأثیر عواملی مانند حضور سهامدار خارجی در بنگاه، محل استقرار بنگاه و شرایط قانونی صنعت استفاده شده است.

نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد بر خلاف باور عمومی، مالکیت جزئی^۲ دولت در شرکت‌های دولتی تأثیر مثبتی بر عملکرد شرکت دارد. البته این موضوع به این معنی نیست که

^۱. Qian Sun, Wilson H. S. Tong and Jing Tong

^۲. Partial Ownership

خصوصی‌سازی انجام نشود چرا که مطالعات بیشتر نشان می‌دهد میان مالکیت دولت و عملکرد شرکت یک رابطه U شکل معکوس وجود دارد. سطح مشخصی از مالکیت دولت سطح بهینه محسوب می‌شود؛ یعنی سهم زیاد دولت و سهم کم دولت در مالکیت شرکت هر دو به عملکرد ضعیف شرکت منجر می‌شود. اولی به این دلیل که منجر به مداخلات روزمره و بیش از حد دولت در امور شرکت می‌شود و دومی به این دلیل است که سهم کم دولت در شرکت باعث می‌شود حمایت دولت از شرکت و در نتیجه عملکرد شرکت کاهش یابد.

• مالکیت دولتی و عملکرد شرکت، سان و لی^۱ (۲۰۰۵)

این مطالعه به موضوع مهم سهامداری دولت و تأثیر آن بر عملکرد شرکت در کشور چین می‌پردازد. داده‌های پنل این مطالعه شامل شرکت‌های بورسی چین در بازه زمانی ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۰ است. مدل ریاضی این مقاله ارتباط رفتارمحوری بین وضعیت سهامداری دولت و عملکرد شرکت ایجاد می‌کند. چهار متغیر وابسته و عملکردی شامل بازدهی سهام، بازدهی دارایی، نسبت سود خالص به فروش و Q توبین در این مدل در نظر گرفته شده است. متغیرهای توضیحی عبارتند از نسبت سهام دولت، اشخاص حقوقی و سهامداران خارجی. از تعدادی متغیر کنترلی مانند لگاریتم فروش سالانه و لگاریتم مجموع دارایی، نسبت‌بدهی بلندمدت به کل دارایی، نسبت کل‌بدهی به کل دارایی و ... استفاده شده است. متغیرهای دامی نیز برای سنجش اثر مکان شرکت، نوع صنعت، سن شرکت، بورس منطقه‌ای، تنوع فعالیت و برخی موارد دیگر استفاده شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد وقتی میزان سوددهی شرکت در سطوح بالایی است تأثیر نسبت سهامداری دولت بر عملکرد شرکت به طرز معناداری منفی است حال آنکه در سطوح پایین و متوسط سوددهی ارتباط معناداری بین مالکیت دولت و عملکرد شرکت وجود ندارد.

¹. Laixiang Sun and Tao LI

• ساختار مالکیت بنگاه، عملکرد بنگاه و حکمرانی شرکتی، بلبل، فضل‌الدین و عمران^۱ (۲۰۰۵)
هدف از این مقاله ارزیابی تأثیر تمرکز مالکیت بر عملکرد شرکت در کشورهای منتخب عربی است.
نمونه مورد استفاده در این مقاله شامل ۳۰۴ بنگاه است که از چهار کشور عربی شامل مصر، اردن،
عمان و تانزانیا انتخاب شده است.

در مدل از سه متغیر بازدهی دارایی، بازدهی سهام و Q توپین به عنوان متغیر عملکرد و متغیر
وابسته استفاده شده است. متغیر توضیحی متغیر تمرکز بنگاه است و از اندازه بنگاه به عنوان متغیر
کنترلی استفاده شده است. از چند متغیر دامی نیز برای نشان دادن شرایط محلی، شرایط اقتصادی و نیز
دوگانگی مدیر و رئیس هیأت‌مدیره استفاده شده است.

مطالعه فوق نتایج زیر را به همراه داشته است:

- ۱- تمرکز بیشتر مالکیت، حفاظت قانونی کمتری را به همراه دارد.
- ۲- عدم تمرکز و همچنین دوگانگی مدیر عامل و رئیس هیأت‌مدیره تأثیر معناداری بر
سوددهی و عملکرد شرکت‌ها ندارد.
- ۳- نسبت Q توپین رابطه مثبتی با تمرکز مالکیت دارد.
- ۴- هویت مالک بیش از درجه تمرکز آن بر عملکرد شرکت تأثیر دارد.
- ۵- بنگاه‌ها بزرگ‌تر و بنگاه‌های فعال در محیط‌های بسته اقتصادی سوددهی بیشتری نسبت به
دیگران دارند.

• ساختار مالکیت و عملکرد بنگاه، گوریز و فوماس^۲ (۱۹۹۶)

این مطالعه به ارزیابی تجربی چگونگی ارتباط میان مالکیت و عملکرد در شرکت‌های منتخب از بازار
سهام کشور اسپانیا می‌پردازد. بنگاه‌ها در این مطالعه به دو دسته خانوادگی و غیرخانوادگی تقسیم شده
و معیار آن بزرگترین سهامدار در گروه سهامداران شرکت است.

1. Ali A. Bolbol, Ayten Fatheldin, and Mohammed M. Omran

2. Carmen Galve Górriz; Vicente Salas Fumás

عملکرد بنگاه نیز در دو حالت کارایی و بهره‌وری و سوددهی مدنظر قرار گرفته است. داده‌ها مربوط است به ۸۱ شرکت پذیرفته شده در بورس اسپانیا که از میان آنها ۳۴ شرکت خانوادگی و ۴۷ شرکت غیرخانوادگی هستند.

در مدل، ارزش افزوده به ازای نیروی کار شرکت به صورت تابعی از مالکیت، زمان، متغیر دامی موقعیت و همچنین متغیرهای دیگری چون اندازه بنگاه و نسبت سرمایه به نیروی کار در نظر گرفته شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که شرکت‌های خانوادگی و غیرخانوادگی در معیار عملکرد سوددهی مشابه و در معیار عملکرد کارایی و بهره‌وری متفاوت هستند. بنابراین چگونگی تأثیر بر عملکرد کاملاً بسته به این است که از چه معیاری برای محاسبه عملکرد استفاده شود.

• ساختار مالکیت، حکمرانی شرکتی و عملکرد بنگاه، ژو و وانگ^۱ (۱۹۹۷)

این مطالعه به دنبال کشف این موضوع است که آیا ساختار مالکیت تأثیر قابل توجهی بر عملکرد شرکت‌های پذیرفته شده در بورس چین دارد یا نه؟ و اگر دارد این تأثیر در چه جهتی است. شرکت‌های بورسی این امکان را فراهم می‌آورد تا تمرکز و پراکندگی مالکیت شرکت‌ها محاسبه شود. طبق ادعای این مطالعه مالکیت یک شرکت نوعی، در چین بین سه سهام‌دار عمده یعنی دولت، نهادها و اشخاص حقوقی و اشخاص حقیقی به نسبت تقریباً مساوی ۳۰٪ توزیع شده است و ۱۰٪ باقیمانده به کارکنان و سرمایه‌گذاران خارجی تعلق دارد. داده‌ها مربوط به همه شرکت‌های پذیرفته شده در بورس شنزن و شانگ‌های برای سال‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵ است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد ساختار مالکیت بنگاه (چه پراکنده و چه متمرکز) بر عملکرد بنگاه تأثیر بسزایی دارد.

اول، بین تمرکز مالکیت در شرکت و میزان سوددهی آن رابطه مثبت و معناداری برقرار است.

دوم، تأثیر تمرکز مالکیت بر عملکرد شرکت در شرکت‌هایی که اشخاص حقوقی سهامدار غالب هستند بیش از شرکت‌هایی است که اکثریت سهام از آن دولت است.

سوم، سوددهی شرکت با سهم اشخاص حقوقی ارتباط مستقیم، با سهم دولت ارتباط منفی داشته و با سهم اشخاص حقیقی از مالکیت شرکت بی‌ارتباط است.

چهارم، بهره‌وری کارکنان با افزایش سهم دولت در مالکیت ارتباط معکوس دارد.

¹. Xiaonian Xu and Yan Wang

• سازگاری انواع حکمرانی شرکتی با اقتصاد ایران، میدری (۱۳۸۱)

پایان‌نامه آقای میدری این فرض را آزمون می‌کند که ساختار مالکیت سهام بر کارایی شرکت تأثیر دارد. در این مطالعه اطلاعات مربوط به مالکیت ۲۸۲ شرکت فعال در بازار بورس در سال ۱۳۸۰ مورد تجزیه و تحقیق قرار گرفته است. در مدل این تحقیق، میانگین هندسی نرخ بازدهی کل سهام به عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده است. شاخص هرفیندال به عنوان متغیر توضیحی میزان تمرکز در مدل استفاده شده و از میزان فروش و نسبت‌های بدهی به عنوان متغیر کنترل استفاده شده است. نتیجه این تحقیق نشان می‌دهد که رابطه مثبت و معناداری میان تمرکز و کارایی در شرکت‌های بورسی ایران وجود دارد. مقایسه کارایی انواع مالکیت در این مطالعه نشان می‌دهد که شرکت‌های فاقد سهامدار عمده کارایی کمتری نسبت به سایر شرکت‌ها دارند. به عبارت دیگر خرد و کوچک کردن مالکیت در شرکت‌های دولتی در ایران به کاهش کارایی شرکت حتی کمتر از کارایی شرکت‌های دولتی می‌انجامد. هدف از مرور مطالب فوق بررسی جامع ادبیات موضوع نبود. در عوض، هدف از این بررسی تأکید بر این نکته بود که مطالعات مختلف علاوه بر انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، تأکید دارند که شرایط دیگری هم برای موفقیت خصوصی‌سازی لازم است و لزوماً این شرایط در همه کشورها یکسان نیست. مثلاً رقابتی بودن بازارها، تمرکز مالکیت در دست عده‌ای از سهامداران، سهام‌داری دولت در شرکت پس از واگذاری و میزان حمایت از سهامداران در عملکرد شرکت‌های واگذار شده تأثیر دارد. این پیام، پیامی است که در آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران قابل استناد و بهره‌برداری است.

این مطالعه نیز با روش مورد کاوی در ادامه این پژوهش‌ها تعریف می‌شود و می‌خواهد بداند که چه عواملی باعث می‌شود انتقال مالکیت شرکت از بخش دولتی به بخش خصوصی قرین موفقیت باشد و در مقابل، چه عواملی آن را تبدیل به یک شکست می‌کند.

دستاوردهای کاربردی طرح

مهم‌ترین نتیجه این طرح تغییر نگاه به خصوصی‌سازی از یک «تغییر ساده مالکیت» به یک «تغییر محیط فعالیت اقتصادی» است. برای گذار از یک اقتصاد دولتی که در آن شرکت‌های دولتی با ضوابط،

تکالیف و پشتیبانی‌های دولت فعالیت می‌کنند به یک اقتصاد بازار محور، لازم است ضوابط فعالیت بازاری برقرار گردد، هزینه‌های تکالیف مقرر پیش‌بینی گردد، و فضای رقابتی تقویت شود. برجسته سازی مصادیق این نکات کلیدی با مطالعه چهار خصوصی سازی مهم کشور نظام تصمیم‌گیری را مجهز به بینشی می‌کند تا بتواند در گروه‌بندی شرکت‌های مشمول واگذاری، قرارداد شرکت‌های مشمول در فهرست واگذاری، ارزیابی دارایی‌ها و بدهی‌ها و قیمت‌گذاری شرکت‌ها، توجه به محیط سیاسی و امنیتی واگذاری، و نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری به ملاحظات مربوط توجه نماید و تصمیماتی با کیفیت بالاتر اخذ نماید.

این یافته‌ها را می‌توان در بازنگری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین، آئین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های آن بکار گرفت. مشخصاً نتایج این پژوهش در خصوص بازنگری شیوه طبقه‌بندی شرکت‌ها و قرارداد نام آنها در فهرست واگذاری، جایگاه هیأت‌واگذاری و مرجع داوری، رابطه بین سازمان خصوصی سازی و شرکت‌های مادر تخصصی در فرآیند واگذاری می‌تواند مبنای بحثی جدی در خصوص اصلاح قانون پیش گفته باشد.

روش پژوهش

این پژوهش به روش مطالعه موردی یا مورد کاوی انجام می‌پذیرد که منظور از آن «مطالعه عمیق یک مورد، یک موضوع خاص، و یا یک پدیده خاص» است (گلینی مقدم، ۱۳۹۳). این روش در فصل چهارم پژوهش به تفصیل و در انطباق با مسأله پژوهش تشریح شده است. در مورد هر یک از شرکت‌هایی که بر اساس قواعد مطالعه موردی انتخاب می‌شود مراحل زیر طی می‌شود:

- ✓ مطالعه تاریخی شرکت از زمان تأسیس تا پس از واگذاری
- ✓ مطالعه ماهیتی مالکان شرکت در دوران مختلف آن از زمان تأسیس
- ✓ مطالعه ویژگی‌های بازاری که شرکت در آن عرضه کالا یا خدمت می‌کند
- ✓ بررسی اسناد واگذاری، مصوبات هیأت‌واگذاری، آگهی فروش و ...
- ✓ انجام مصاحبه با کارشناسان سازمان خصوصی سازی، مسئولان شرکت مادر تخصصی ذیربط پیش از واگذاری، و خریداران سهام شرکت در بخش غیر دولتی.

✓ استخراج و صورت‌بندی نظری درس‌های حاصل از موردکاوی خصوصی‌سازی در ایران

سازماندهی مطالب

این گزارش در ۱۰ فصل سازماندهی شده است. در فصل دوم راجع به مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بحث می‌شود و ایده‌های بنیادین این رویکرد سیاستی و تحولات آتی و ملاحظاتی که به مرور زمان در خصوص معنای آن مطرح شده مورد توجه قرار گرفته است. در فصل سوم، عوامل موفقیت و شکست خصوصی‌سازی با تفصیل بیشتر مورد مطالعه قرار گرفته و دسته‌بندی می‌شود. نکات مستخرج از مطالعه مذکور الهام بخش تیم تحقیق در مطالعات موردی خواهد بود و به نوعی از آنها در تحلیل مطالعات موردی استفاده خواهد شد. اینجا در واقع نقطه تقاطع و پیوند ادبیات نظری و تجربی خصوصی‌سازی با نتایج مطالعه حاضر است.

بخش دوم پژوهش متشکل از ۶ فصل است. ابتدا روش پژوهش «موردکاوی» یا «موردپژوهی» تشریح می‌شود و دلایل تناسب این روش با موضوع پژوهش حاضر تشریح شده، دلالت‌های آن برای مطالعه شرکت‌های منتخب استخراج می‌شود. در چهار فصل بعدی (فصول ۵ تا ۸) به ترتیب تجربه واگذاری شرکت‌های «قطارهای مسافربری رجا»، «ایران ایرتور»، «کشت و صنعت هفت‌تپه» و «آلومینیوم المهدی (و طرح هرمزال)» مورد مذاقه و بحث و بررسی قرار می‌گیرد و بالاخره، در فصل نهم از تقاطع نتایج مطالعات موردی درس‌های حاصل از این واگذاری‌ها استخراج می‌شود.

بخش سوم گزارش، متشکل از یک فصل کوتاه است که به دلالت‌های حاصل از درس‌های مذکور برای اصلاح فرآیند قانونی و اجرایی خصوصی‌سازی در ایران می‌پردازد. اگر چه نکات ریز و درشتی در فرآیند اجرا وجود داشته که برای خصوصی‌سازی ایجاد مانع کرده است، اما اصل مشکل به طراحی نامناسب قانونی برای واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی برمی‌گردد.

در پایان این فصل مقدماتی اعتراف به این نکته حائز اهمیت است که این پژوهش صرفاً پیش‌درآمدی است برای اصلاحاتی که باید انجام شود و توسعه این مطالعات و به بحث گذاشتن نتایج آنها از اهمیت بسزایی در بازنگری مسیر برخوردار است.

بخش اول

مبانی نظری و پیشینه تجربی

فصل دوم

خصوصی سازی در مقام نظر و تجربه

۲-۱. مقدمه

سیاست خصوصی‌سازی که از اوایل دهه ۱۹۸۰ در کشورهای صنعتی آغاز شد، در جهت دستیابی به حد مطلوب و ترکیب بهینه دخالت دولت و بازار و گذار از اقتصادهای متمرکز به سمت اقتصادهای بازار محور و در جریان تأکید بر نقش حداقلی دولت و برای رهایی از مشکلات شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی مطرح شد و همچنان یکی از پایه‌های اصلاحات ساختاری اقتصادی پیشنهادی نهادهای بین‌المللی یعنی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به شمار می‌آید.

اگرچه خصوصی‌سازی در سال‌های آغازین شاه کلید مسائل اقتصادی کشورهای در حال گذار و در حال توسعه به شمار می‌رفت، اما در دهه‌های آتی با توجه به جریان فکری ضرورت حضور دولت موافق بازار و توانمندسازی دولت، اجرای آن دیگر به گستردگی شروع آن نبود. البته این به معنای از دست رفتن جایگاه سیاست خصوصی‌سازی نیست و همچنان با توجه به منافعی که در مورد آن متصور است، به‌عنوان یک سیاست جزئی به حیات خود ادامه می‌دهد. اما پذیرش و تداوم خصوصی‌سازی نیز بدان معنا نیست که تمام نقص‌های آن از بین رفته و اجرای آن با تکیه صرف بر انتقال مالکیت بدون در نظر گرفتن پیش شرط‌ها و الزامات، لزوماً منتج به بروندادهای کارا و تحقق سایر اهداف می‌شود، بلکه خصوصی‌سازی تقریباً هرگز بدون مشکل نبوده است (کیکری و نلیس^۱، ۲۰۰۲) و بدتر اینکه می‌تواند منجر به شکست‌های قابل توجه و تنزل اقتصاد ملی شود. همچنین خصوصی‌سازی می‌تواند با توجه به مسائل کارگری منجر به تغییرات اجتماعی زیادی در کوتاه‌مدت گردد (مگیسون و نتر^۲، ۲۰۰۱) و در صورت ایجاد نابرابری در توزیع درآمد و رفاه، به طور بالقوه بی‌ثباتی اقتصادی را به همراه داشته باشد (استیگلیتز^۳، ۲۰۰۲).

خصوصی‌سازی برنامه‌ای در بستر یک مجموعه از سیاست‌هاست که به نحو مشروط و در صورت وجود پیش شرط‌ها و سیاست‌های تکمیلی نظیر تثبیت اقتصادی، تنظیم مقررات (مقررات‌گذاری مجدد یا مقررات‌زدایی) و آزادسازی، به موفقیت می‌رسد و چنانچه خصوصی‌سازی بدون گذشتن از مرحله

1. Kikeri & Nellis

2. Megginson & Netter

3. Stiglitz

تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی انجام شود، به شکست می‌انجامد. در واقع، در شرایطی که دولتی توانمند مقدمات لازم را فراهم کرده باشد، خصوصی‌سازی به‌عنوان آخرین گام می‌تواند به مرحله اجراء درآید و می‌شود انتظار داشت که بتواند با موفقیت همراه باشد.

این موضوع در عصر حاضر بعد از چندین موج خصوصی‌سازی آنچنان حائز اهمیت شده است که ادبیات حال حاضر، ارزیابی محتاطانه و ظریف‌تری از خصوصی‌سازی را انعکاس می‌دهد و دیگر بحث تبدیل مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی به‌عنوان شاه بیت ایجاد منافع اقتصادی در کشورهای در حال توسعه مطرح نیست، بلکه پیش‌شرط‌ها و فرآیند مناسب خصوصی‌سازی شامل فهرستی از اقدامات نظیر اجرای سیاست‌های تکمیلی، ایجاد ظرفیت و زیرساخت‌های نظارتی، توجه به فقر و آثار اجتماعی و ... در دستاوردهای مثبت اجرای این سیاست حائز اهمیت هستند (استرین و پلتیر^۱، ۲۰۱۸). ضمن اینکه انجام این سیاست‌های تکمیلی قبل خصوصی‌سازی بدون وجود دولتی توانمند امکان‌پذیر نیست و همین موضوع تأکید بر خصوصی‌سازی با نگرش حداقل‌سازی دولت را زیر نیز سوال می‌برد. در این ارتباط بیان شده است شاید کوچک‌سازی دولت در برخی موارد کارساز باشد، اما توانمندی دولت به‌عنوان پیش‌شرط خصوصی‌سازی صرفاً به اندازه دولت مرتبط نمی‌باشد (خیرخواهان و درودی، ۱۳۹۸).

با توجه به مطالب مذکور، خصوصی‌سازی بدون توجه به مبانی حاکم بر آن و همچنین بدون توجه به شرایط و الزامات مورد نیاز، به خصوص دولت توانمندی که قادر به کنترل پیامدهای منفی و فراهم‌سازی اصلاحات اساسی باشد، نمی‌تواند منتج به دستاوردهای مثبت در جامعه شود. بنابراین، استخراج عوامل پسینی و پیشینی تأثیرگذار و نقش مکملی آنها بر کامیابی خصوصی‌سازی در هر کشوری در وهله اول مستلزم آگاهی از استدلال‌ها مختلف نظری و تجربی در این زمینه است که در این فصل به آنها پرداخته شده است.

در ادامه این فصل ابتدا راجع به دلایل مطرح شدن سیاست خصوصی‌سازی گفتگو خواهد شد و سپس، به اجمال اندیشه‌های مکاتب فکری حامی خصوصی‌سازی مرور می‌شود. در این مرور تأکید می‌شود که برخی، حمایت از خصوصی‌سازی را در بستر اندیشه بازار آزاد توجیه می‌کنند و برخی آن

را در بستر مکتب انتخاب عمومی معقول می‌یابند که قائل به حداکثر سازی منافع شخصی سیاستمداران و بروکرات‌ها، حتی در ساحت سیاست است. در دو قسمت بعد، به ترتیب مفهوم خصوصی سازی و اهداف آن به بحث گذاشته می‌شود و این نکته مطمح نظر قرار می‌گیرد که هدف از خصوصی سازی تنها کارایی نیست و در بسیاری اوقات بین هدف کارایی و سایر اهداف بده‌بستان برقرار است و بعضاً توجه به سایر اهداف خصوصی سازی را از مسیر خود منحرف می‌کند. در قسمت ششم با مرور نظریه‌های نمایندگی، حقوق مالکیت و انتخاب عمومی، مبانی نظری حمایت از اثر مؤثر خصوصی سازی بر کارایی شرکت‌ها ارائه شده است و سپس در خصوص اثر سایر عوامل زمینه‌ای بر اثربخشی خصوصی سازی بر کارایی بحث شده است. پیش از جمع‌بندی فصل در قسمت هشتم، به این پرسش پرداخته می‌شود که آیا اجرای مؤثر خصوصی سازی بدون وجود یک دولت توانمند ممکن است یا خیر.

۲-۲. زمینه‌ها و دلایل ظهور خصوصی سازی و اجرای آن در کشورها

۲-۲-۱. چرخش از دولت حداکثری به دولت حداقلی

چگونگی مداخله دولت در اقتصاد همواره از مباحث چالش برانگیز در مکاتب مختلف اقتصادی و حقوقی بوده است. بررسی دیدگاه‌های موجود درباره ماهیت حضور دولت در اقتصاد تا اواخر دهه ۱۹۹۰ حاکی از وجود دو دیدگاه کلی در این زمینه است که بر اندازه کمی دولت متمرکز می‌باشد:

الف) دیدگاه حداقلی: در دیدگاه اول که به دیدگاه دولت حداقل معروف است، دولت می‌باید فقط

به‌عنوان هماهنگ‌کننده و تسهیل‌کننده شرایط برای عناصر بازار ایفای نقش نماید. از جمله مکاتب این دیدگاه می‌توان به فیزیوکرات‌ها، کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها اشاره نمود. بطور کلی، بنا به عقیده فیزیوکرات‌ها (طبیعیون) نیازی به وجود دولت نخواهد بود و وظیفه دولت فقط به نگهداری از نظام طبیعت، حمایت از آزادی کسب و کار و رقابت، جلوگیری از ناامنی داخلی و خارجی، اخذ مالیات از صاحبان زمین و جلوگیری از وضع مالیات‌های غیرمستقیم بر کالا و مشاغل و رسیدگی به امور عام‌المنفعه محدود می‌گردد.

به دنبال اندیشه مذکور، کلاسیک‌ها با مطرح نمودن نیروهای بازار به‌عنوان محرک‌های اقتصادی، مهر تأییدی بر دخالت حداقل دولت بر اقتصاد زدند. بر مبنای اندیشه این گروه که به تفکر غالب در قرن

نوزدهم میلادی مبدل شده بود، مدیریت اقتصادی جامعه به مکانیزم قیمت‌ها که حاصل رابطه عرضه و تقاضاست، واگذار گردید. با توجه به دیدگاه‌های اندیشمندان کلاسیک، بازار، تعادل همراه با کارایی را شکل می‌دهد و پیروی از منافع شخصی، منافع جامعه را به دنبال دارد. از این رو، حضور دولت در اقتصاد منجر به محدود شدن آزادی و عدم برقراری تعادل در بازار و کاهش کارایی اقتصادی می‌شود.

بر اساس دیدگاه مذکور، حضور دولت در اقتصاد و نظام بازار زمانی توصیه می‌شود که نیروهای بازار در آن بخش کارا نیستند. از نظر این گروه، دولت فقط مسئول تعیین مالیات و اعمال سیاست حمایتی از کالاهای داخلی در برابر کالاهای خارجی است و نباید در اقتصاد تصدی‌گری نماید؛ زیرا دولت، مدیر و تاجر خوبی نیست و زیان دخالت آن بیش‌تر از زیان انحصار بخش خصوصی است. چرا که گسترش دولت به معنای اختصاص درآمد ملی به سرمایه‌گذاری در امور غیرمولد است که دولت‌ها انجام می‌دهند.

از نگاه متفکران مکتب نئوکلاسیک نیز وجود دولت در صورتی سودمند خواهد بود که علاوه بر وظایف یادشده توسط کلاسیک‌ها، فعالیت‌های غیررقابتی و انحصاری را محدود سازد. وظیفه دولت از نظر نئوکلاسیک‌ها، دخالت و نظارت بر مکانیسم‌های غیرمتمرکز بازار است تا اگر کمبودهایی وجود داشت، آنان را اصلاح کند. بنابراین، دولت در اینجا ترجیح‌های فردی را محترم شمرده و به طور موقتی دخالت می‌کند.

نظریه مکتب نئوکلاسیک را می‌توان در دو شاخه اصلی «مکتب نئوکلاسیک رفاه» و «نئوکلاسیک لیبرال» بررسی نمود. در هر دو مکتب نئوکلاسیک، از مقوله «حداقل دخالت دولت در اقتصاد» مورد نظر کلاسیک‌ها - با اندکی تغییر در مفاهیم - حمایت شده و به‌عنوان بهترین سیاست قلمداد می‌شود. به‌عنوان مثال، مکتب نئوکلاسیک‌های رفاه با مطرح نمودن دو مفهوم جدید یعنی دولت مولد^۱ و دولت حامی^۲،

۱. Productive State که به موجب آن دولت وظیفه ایجاد و نگهداری نهادهای عمومی معین و اجرای امور مشخص را که هرگز فرد و یا گروه کوچکی از افراد تمایلی به انجام آنها ندارند، برعهده می‌گیرد. به عبارتی دولت مولد با انتقال فعالیت‌های مولد از بخش خصوصی به بخش عمومی، هزینه‌های مربوط به عوارض خارجی را افزایش داده و در مقابل هزینه‌های تصمیم‌گیری را کاهش می‌دهد.

۲. Protective State که به موجب آن اعمال و اجرای قانون و نظم در امور داخلی و دفاع ملی در امور خارجی برعهده دولت خواهد بود.

مداخلات اقتصادی دولت را در شرایطی مفید می‌داند که در اقتصاد آثار خارجی وجود دارد و یا اعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان ضرورت پیدا می‌کند. لیکن اعتقاد دارند که این مداخلات می‌باید به طور عمده از طریق اعمال سیاست‌های مالی و اخذ مالیات در شرایط بروز آثار خارجی، انجام شود. در این خصوص میلیتون فریدمن بنیان‌گذار مکتب شیکاگو (پولیون)، برخلاف نئوکلاسیک‌ها، اعتقادی به سیاست‌های مصلحتی در اقتصاد کلان و تنظیم مقررات نداشته و معتقد است دلیل عمده پیدایش نوسانات اقتصادی، سیاست‌های نادرست دولت می‌باشد. بنا بر این دیدگاه فکری، دولت به‌عنوان یک عامل در دستیابی به اهدافی که از طریق مبادلات خصوصی می‌توان به آن دست یافت، ناکارآمد است؛ زیرا در عمل دولت‌ها اهدافی دارند، که در راه دستیابی به آنها قسمتی از منابع عمومی را برای مواردی به کار می‌برند که برخلاف منافع مردم است. از این‌رو، دولت تنها می‌باید در امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های اولیه، مبارزه با آلودگی محیط‌زیست، فراهم کردن خدمات بهداشتی، مراقبت از کودکان عقب مانده و نگهداری از افراد خطرناک برای جامعه دخالت نماید.

ب) دیدگاه حداکثری: دیدگاه دوم به دیدگاه دولت حداکثری معروف است و در پی ناتوانی و شکست بازار در اقتصاد مطرح گردید. در این دیدگاه دولت به‌عنوان محرک اصلی در امور مربوط به اقتصاد مطرح می‌شود که می‌باید با هدف کاهش هزینه معاملات، کنترل بازار، حفظ حقوق مالکیت، برقراری امنیت و ثبات اقتصادی، ایجاد دستگاه قضایی، تعریف استانداردها و توزیع متقارن اطلاعات در اقتصاد مداخله نماید. از جمله مکاتب این دیدگاه می‌توان به مکتب مرکانتالیست، مکتب کینزی، مکتب تاریخی، مکتب اقتصادی سوسیالیست و نهادگرایان و ... اشاره نمود. همچنین، در این خصوص کینز در مورد دلایل دخالت دولت در اقتصاد بیان می‌دارد که به علت عدم انعطاف قیمت کالاها، وجود توهم پولی برای کارگران، عدم انعطاف دستمزدها به سمت پایین و پایین بودن کشش سرمایه‌گذاری نسبت به نرخ بهره، تعادل در حدی کمتر از اشتغال کامل برقرار خواهد شد. در این شرایط بخش خصوصی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و حل مشکل بیکاری نخواهد داشت. از این‌رو، به منظور برقراری تعادل اشتغال کامل ضروری است تا دولت با اعمال سیاست‌های پولی و مالی، شرایط اشتغال کامل را برقرار نماید. علاوه بر این طرفداران اقتصاد نهادگرایی، معتقدند که سیستم بازار (به تنهایی) نمی‌تواند تخصیص بهینه منابع را به وجود آورده و توزیع درآمد عادلانه را برقرار نماید. لذا، دولت

باید نقش بیشتری در زندگی اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. از دیدگاه آنها این قبیل اصلاحات می‌تواند طبقه کارگر را از افتادن به دامان سوسیالیسم نجات دهد. لذا به نظر آنها کنترل‌های دسته جمعی دولت جهت اصلاح مداوم و از بین بردن کاستی‌ها و عدم تعدیل‌های ایجاد شده در زندگی اقتصادی از طریق تنظیم مقررات در جهت رفع تضاد میان منافع افراد و اجتماع و یا اعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان - جهت‌دهی صحیح به نظام بازاری ضرورت دارد. به عبارتی در این مکتب فکری هر دو نوع مداخله دولت به‌عنوان نهادی مکمل بازار و بخش خصوصی پذیرفته شده است زیرا در نهایت لازم است فقط مشکلات رفع شود.

بنابراین با توجه به دو دیدگاه مذکور، نقش دولت در اقتصاد بعد از ظهور علم اقتصاد توسعه در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم تا اواخر دهه ۱۹۹۰ عملاً دو چرخش یا دوران اقتصادی را تجربه کرده است. بدین ترتیب که در دوره اول که در سال‌های بعد از پایان جنگ جهانی دوم تا اواخر دهه ۱۹۷۰ جریان داشت، مقارن با بازسازی ویرانی‌های جنگ در اروپا و طرح مارشال و همچنین تجربه بحران بزرگ ۱۹۳۳-۱۹۲۹ بود. در این دوره دیدگاه دولت حداکثری مطرح بوده و نظریه‌پردازان و سیاست‌گذاران طرفدار دولت بزرگی بودند که زمام امور را در دست بگیرد. در این دوره شرکت‌های دولتی به مثابه قهرمانان ملی تصور می‌شدند، که دولت از طریق آنها می‌تواند منابع لازم را تجهیز کند. در کشورهای در حال توسعه نیز استدلال بر این بود که چون بخش خصوصی توان و سرمایه مورد نیاز برای پشتیبانی توسعه را ندارد، پس دولت از طریق شرکت‌های دولتی، منابع لازم را تجهیز می‌کند. نظریه اقتصادی کینزی نیز دولت را عامل تصحیح‌کننده شکست بازار می‌دانستند که با طرح‌های عمرانی دولتی و صرفه‌های مقیاس حاصل شده از آن، فرآیند توسعه را تسریع می‌بخشید. اما از آنجا که در عمل مشخص شد، شرکت‌های دولتی کارایی و انعطاف‌پذیری لازم را ندارند و در معرض فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثریت آنها زیان‌ده هستند، چرخش دوم نقش دولت در اقتصاد به سمت دولت حداقلی اتفاق افتاد. در دوران دولت حداقلی که تغییر نقش دولت در اقتصاد از ابتدای دهه ۱۹۸۰ اتفاق افتاد، اقتصاد بازار به شدت رواج یافت و در بطن آن خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری لازم برای کاهش نقش دولت در اقتصاد از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به یک غایت و کمال مطلوب تبدیل شد (تفضلی و همکاران، ۱۳۹۶).

۲-۲-۲. خصوصی‌سازی در بستر مدیریت نوین دولتی

اداره امور عمومی دارای سابقه‌ای طولانی است که به موازات مفاهیم تمدن و دولت ظهور یافته است. نشانه‌های آغاز اداره امور عمومی در گزارش نورث کوت و تری ولیان (۱۸۴۵) مبنی بر انتصابات براساس شایستگی در خدمات عمومی مشهود است. اداره امور عمومی که بر پایه الگوی سنتی یا سلسله مراتبی - که از آن به الگوی کلاسیک و بر یاد می‌شود- شکل گرفته است و از مصادیق مدیریت دولتی قدیم یا سنتی است که نشانه‌های آن را می‌توان در عصر ناپلئون در فرانسه، بلژیک، هلند، ایتالیا، یونان و مجارستان یافت. اعمال اقتدار دولت بر تمام بخش‌ها و قلمرو جغرافیایی کشور، سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله مراتبی خشک در سراسر کشور، یکپارچگی مقررات و رویه‌های کاری، تفکیک سیاست از اداره و محدود شدن اداره به نقش‌ها و کارکردهای اجرایی، کنترل‌های شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان سالاری دولتی از مشخصات اصلی این الگو هستند. در واقع براساس این الگو زمانی که حداکثر نقش بر عهده دولت باشد، بهترین نتیجه در جامعه حاصل خواهد شد (برهانی و همکاران، ۱۳۸۶). فاصله سال‌های دهه ۱۹۲۰ تا اوائل دهه ۱۹۷۰ به عصر طلایی اداره امور عمومی سنتی معروف است و در این دوران، دولت و خدمات عمومی نوید دهنده شعارهای بهبود و پیشرفت جامعه و جوابگویی به خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان بود که در قالب طرح نو، پروژه‌های سدسازی و عمرانی و نظام‌های رفاه اجتماعی و شکوفایی اقتصادی پس از جنگ جهانی تجلی یافت (هیوگس^۱، ۲۰۰۳).

با فرا رسیدن دهه ۱۹۸۰، تفکرات سنتی اداره امور دولتی و نظام بوروکراتیک غالب دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به شکل اساسی مورد تردید قرار گرفت. بر این اساس در اواسط دهه ۱۹۸۰ و از آغاز دهه ۱۹۹۰ در پاسخ به نارسایی‌های مدل کلاسیک (سنتی) و همچنین وقوع چالش‌ها و عوامل متعدد مانند توسعه رقابت جهان، توسعه نظریات اقتصادی نوین مانند نظریه انتخاب عمومی و نظریه کارگزار- کارفرما^۲، حجیم شدن ساختارهای سازمان‌های دولتی، غیرمردمی شدن مدیریت دولتی در دوران حاکمیت دولت

1. Hughues

۲. در سال‌های ۱۹۷۰ یک سلسله بحث‌های علمی مبنی بر این‌که دولت مانعی بر سر راه رشد و آزادی اقتصادی است، به وسیله اقتصاددانان محافظه کار مطرح گردید. لذا این اقتصاددانان دو تئوری انتخاب عمومی و کارگزار- کارفرما را مطرح نمودند؛ مبنی بر اینکه کوچک کردن دولت باعث رشد رفاه کلی از طریق رشد کارایی اقتصادی می‌شود.

رفاه (قبل از ۱۹۶۰) و ...، یک رویکرد نوین مدیریتی در نظام اداری کشورها به خصوص کشورهای عضو OECD ظهور نمود.

حوزه جدید مدیریت دولتی با قالب‌هایی چون مدیریت دولتی نوین، مدیریت‌گرایی، مدیریت دولتی مبتنی بر بازار، پارادایم پسابوروکراتیک^۱، بازآفرینی دولت یا دولت کارآفرین همسو گردید. علیرغم تعابیر مذکور از مدیریت دولتی نوین که در ظاهر با یکدیگر تفاوت دارند، این رویکرد در بردارنده مفهومی از مدیریتی هستند که به موجب آن شکل خشک، سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک مدیریت امور عمومی سنتی به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار^۲، تبدیل می‌شود که در آن دولت به جای آنکه ارائه دهنده مستقیم کالا و خدمات از طریق بوروکراسی باشد، با فراهم ساختن بسترها و تسهیلات، به‌طور غیرمستقیم و از طریق انعقاد قرارداد همکاری با بخش خصوصی و برون‌سپاری خدمات به بخش خصوصی و تنظیم مقررات در نقش حمایتی عمل می‌کند (فرای^۳، ۱۹۹۷).

در واقع، مدیریت دولتی نوین به منظور رفع کاستی‌های الگوی سنتی مدیریت دولتی، برنامه‌های بازآفرینی دولت، کاهش تصدی‌گری سازمان‌های دولتی، مدیریت عملکرد و نتیجه‌گرا، خصوصی‌سازی، واگذاری بخشی از تصدی‌گری‌ها به بخش خصوصی، ایجاد شرکت‌های مستقل، کوچک‌سازی، تعدیل نیروی کار و ارتقای فرهنگ کارآفرینی را برای رویارویی با چالش‌های اداره امور عمومی در کشورهای مختلف به خصوص کشورهای در حال توسعه توصیه می‌کند (آمادو^۴ (۲۰۰۲) و پولیدانو^۵ (۱۹۹۹)).

۳-۲. ظهور مکاتب فکری حاکم بر خصوصی‌سازی

استار^۶ (۲۰۱۱) در مطالعه خود ضمن اشاره به وجود چندین نگرش و مکتب فکری در خصوص خصوصی‌سازی، آنها را به سه گروه تقسیم می‌کند: اولین و تأثیرگذارترین نگرش مبتنی بر فردگرایی بدون کنترل دولت و پیروی از سازوکار اقتصاد بازار آزاد است که در واقع همان دیدگاه دولت حداقلی

-
1. Post-Bureaucratic Paradigm
 2. Market-Based Public Administration
 3. Fry
 4. Amado
 5. Polidano
 6. Starr

به شمار می‌رود. نگرش دوم ریشه در نگرش اجتماعی‌تر سنت محافظه‌کارانه دارد که نوید بازگرداندن قدرت به گروه‌های اجتماعی از طریق اتکاء بیشتر در امور اجتماعی به تشکل‌های انسانی نظیر خانواده‌ها، گروه‌های مذهبی و سایر نهادهای غیرانتفاعی را می‌دهد. با تغییر توازن قدرت سیاسی به نفع گروه‌های اجتماعی، که موجب افزایش مشارکت مردم در امور سیاسی و اجتماعی می‌شود، توان دولت در اتخاذ تصمیماتی که موجب سست شدن حقوق مالکیت و افزایش هزینه مبادله می‌شود، محدود می‌گردد. ارتقاء حقوق مالکیت و کاهش هزینه مبادله عامل مؤثری برای جذب سرمایه‌های خصوصی و رونق بازار سرمایه است. نگرش سوم به خصوصی سازی به‌عنوان یک استراتژی سیاسی برای منحرف کردن تقاضا از دولت به بخش خصوصی و نتیجتاً کاهش بار مالی دولت می‌نگرد.

آدمو و سلامی^۱ (۲۰۰۸) نیز در مطالعه خود به چهار مکتب فکری متمایز که سعی در توضیح انواع

سیاست‌های قابل اعمال برای اجرای خصوصی سازی دارند، اشاره داشتند که به شرح زیر می‌باشند:

۱- ایدئولوژی بازار آزاد مکتب اقتصاد کلاسیک: این نظریه به دنبال تحریک انگیزه کسب سود رقابتی از طریق رهاسازی قیمت‌گذاری بازار آزاد از دست مداخله‌گر دولتی است. براساس این نظریه بحث می‌شود که خصوصیات فعالان اقتصادی و شخصیت حاکم متناقض است. در امور دولتی از آنجا که کارکنان منفعت مستقیمی از نتیجه اقدامات خود ندارند، سهل‌انگار و کم‌انگیزه هستند. خصوصی سازی براساس این نظریه از مزایای سیستم بازار و رقابت یعنی اثربخشی، بهره‌وری و خدمات کارآمد بهره می‌گیرد و با نوعی از مقررات‌زدایی، آزادسازی اقتصادی، تعدیل کنترل‌های قیمتی و دستمزد، نیروی‌های بازار را تقویت خواهد کرد.

۲- رویکرد انتخاب عمومی برای تحلیل سیاستی و سیاسی: این رویکرد سعی در توضیح رفتار

دولت و همچنین، ارائه مجموعه‌ای از استانداردها برای طراحی دولت دارد. در این نظریه فرض بر آن است که افراد به دنبال حداکثرسازی مطلوبیت خود هستند و کارایی اقتصادی معیار اصلی قضاوت در مورد سیستم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. در نتیجه، تمام کارهایی که دولت انجام می‌دهد بر حسب اثری که بر انتخاب افراد و کارایی اقتصادی دارند، مورد قضاوت قرار می‌گیرد. در این دیدگاه، ماهیت کالاها و خدمات تعیین می‌کند که آیا باید از طریق سیستم بازار تأمین شود یا از طریق بخش

عمومی. این نکته بدین معناست که کالاهای خصوصی باید توسط بازار و کالاهای عمومی توسط دولت تهیه شود. در مجموع، براساس این نظریه در مواردی که کالاهای عمومی منافع خصوصی قابل تفکیک ایجاد می‌کند (مانند آموزش)، دریافت‌کنندگان منفعت ملزم به پرداخت بخشی از هزینه خالص هستند که منفعت خصوصی را نشان می‌دهد. محصول نهایی این گرایش فکری آن است که خصوصی‌سازی دولت را قادر می‌سازد تا مخارج عمومی را کاهش دهد و از مشارکت آن در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی امکان انجام دارد، بکاهد.

۳- رویکرد پوپولیستی: این رویکرد از یک طرف مبتنی بر این موضوع است که به شهروندان اجازه داده می‌شود تا از نظر منابع خدماتی که خریداری می‌کنند، گزینه‌های بیشتری داشته باشند. این موقعیت منتج به گرایش به سمت بنگاه‌های مدنی می‌شود که بتواند بیشتر به نیازهای افرادی که به آنها خدمت می‌کنند، پاسخ دهند. توانمندسازی به‌عنوان نیمه دیگر معادله مورد نظر می‌باشد. همانطور که خصوصی‌سازی دولت را وادار می‌کند تا از کارایی و اثربخشی بازار استقبال کند، باید جامعه را نیز در برگیرد.

۴- مکتب فکری عمل‌گرایی یا پراگماتیسم: این مکتب فکری از رویکردهای جایگزین حمایت می‌کند تا دولت قادر به ارائه خدمات با بالاترین کارایی گردد. طرفداران این مکتب معتقد هستند که بخش خصوصی ممکن است به صورت کارا در تخصیص منابع و ارائه خدمات عمل نمایند اما برخی از وظایف برای اهداف عمومی ضروری هستند که همچنان باید در دست دولت باشند. چنین وظایفی مانند تأمین حمل و نقل عمومی، آموزش و سلامت هستند که باید توسط دولت حفظ شوند و براساس مزایایی که مشخصه عملکرد بازار است، عملیاتی شوند (آدمو و سلامی، ۲۰۰۸).

۲-۴. مفهوم خصوصی‌سازی

الف) خصوصی‌سازی ابزاری برای کاهش اندازه دولت

همانطور که بیان شد، در دوران چرخش نقش دولت در اقتصاد به سمت دولت حداقلی، طرفداران دیدگاه حداقلی خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و محدود کردن نقش دولت در اقتصاد بودند و فرض می‌شد هر چه اندازه دولت کوچکتر شود، بهتر است. بر این اساس، خصوصی‌سازی به‌عنوان یک استراتژی برای کاهش اندازه دولت و انتقال دارایی‌ها و وظایف ارائه خدمات از مالکیت دولتی به

خصوصی مطرح شد. طرفداران این مفهوم از خصوصی‌سازی، بر این برنامه به مثابه یک نوع تغییر در ساختار مالکیت شرکتی از بخش دولت به بخش خصوصی تأکید دارند و خصوصی‌سازی از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی را ابزاری برای محدود کردن وظایف و سطح مداخله دولت در اقتصاد می‌دانند (اوگورجی^۱، ۱۹۹۵). به عبارت دیگر، در این نگرش از خصوصی‌سازی به معنای تغییر مکان انجام وظایف اقتصادی یاد می‌شود و به مثابه روشی برای انتقال وظایف و فعالیت‌ها از بخش ناکارا به یک بخش کارا تعریف می‌شود.

در بررسی روند تاریخی خصوصی‌سازی که تقریباً چهار دهه از عمر آن می‌گذرد، بکارگیری این مفهوم از خصوصی‌سازی به تجربه اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی با محوریت کشورهای پیشرفته اروپایی بر می‌گردد که موج اول خصوصی‌سازی نیز به شمار می‌رود (خاندوزی، ۱۳۹۷). به همین دلیل است که فروش صنایع با مالکیت دولتی در این دوره به عنوان «خصوصی‌سازی» شناخته می‌شود و واژه خصوصی‌سازی به طور گسترده مترادف با غیر ملی کردن^۲ به کار برده می‌شود. در بین مطالعات مختلف نیز تعدادی از نویسندگان خصوصی‌سازی را با این مفهوم بکار برده‌اند. برای مثال، بکر (۲۰۰۲) خصوصی‌سازی را انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی می‌داند و از آن به عنوان راهی برای کاهش نقش بخش دولتی در اقتصاد، حمایت می‌کند. طبق تعریف بانک جهانی نیز خصوصی‌سازی عبارت است از انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی (کمپجانی، ۱۳۸۲).

ب) خصوصی‌سازی به عنوان ابزاری برای حرکت نظام اقتصادی متمرکز دولت محور به سمت نظام غیرمتمرکز بازار محور

همانطور که بیان شد یکی از مکاتب فکری توجیه‌کننده اجرای خصوصی‌سازی، ایدئولوژی بازار آزاد مکتب اقتصاد کلاسیک و نگرش مبتنی بر فردگرایی بدون کنترل دولت و پیروی از سازوکار اقتصاد بازار آزاد است که در دیدگاه دولت حداقلی نیز مطمح نظر می‌باشد. طرفداران این دیدگاه اعتقاد داشتند بازارها بهترین نتایج را به بار می‌آورند و سازوکار قیمت‌ها بهترین تخصیص دهنده منابع هستند، لذا هرگونه دخالت دولت برای تغییر در آنچه بازارها به وجود می‌آورند، یک اقدام ضد تولیدی است. در واقع، نگاه

به دولت از عامل توسعه، به جدی‌ترین مانع توسعه تغییر یافت (تفضلی و همکاران، ۱۳۹۶). از این رو، جریان خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری برای حرکت به سمت بازار و تلاشی در جهت پررنگ کردن نقش بازار در مقابل تصمیم‌های دولت به‌عنوان کارگزار اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. در واقع، مفهوم خصوصی‌سازی گسترده‌تر از تغییر صرف مالکیت بنگاه‌های تولیدی است. اندیشه اصلی در تفکر خصوصی‌سازی، حاکم کردن مکانیزم بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است که نتیجه آن ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های خصوصی است. انتظار می‌رود از این طریق کارایی بنگاه‌ها نسبت به بخش عمومی ارتقاء پیدا کند.

در اولین دهه، گذار به اقتصاد بازار مبتنی بر یکسری اصول بود که تحت عنوان پارادایم مطرح شد. این پارادایم مشهور شد به طوری که اغلب از آن به‌عنوان اجماع واشنگتنی نام برده می‌شود. اصول اصلی این پارادایم شامل خصوصی‌سازی سریع، ثبات فوری در اقتصاد، آزادسازی سریع، حفظ نظم مالی و بازکردن درهای اقتصاد به سمت تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی بود (زینس، ایلات و ساچز^۱، ۲۰۰۱). براساس دیدگاه حقوق مالکیت نیز خصوصی‌سازی سنگ بنا و پایه اساسی فرآیندهای گذار به شمار می‌رود (دراکیک^۲، ۲۰۰۷). بنابراین، رواج خصوصی‌سازی با این مفهوم به تجربه اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی با محوریت اقتصادهای تازه استقلال یافته شرق اروپا، روسیه، آمریکای لاتین و شرق آسیا برمی‌گردد که موج دوم خصوصی‌سازی نیز تلقی می‌شود (خان‌دوژی، ۱۳۹۷). براین اساس، در کشورهای کمونیستی سابق مانند لهستان، مجارستان، جمهوری چک و برخی جمهوری‌های اتحاد جماهیر شوروی سابق، تعدادی از بنگاه‌های دولتی بعد از فروپاشی رژیم کمونیستی و در راستای شکل‌گیری اقتصاد بازار، خصوصی شدند. چرا که ایده اصلی پارادایم مذکور انتقال مالکیت بنگاه‌ها در بخش‌های اقتصادی به بخش خصوصی، خصوصی‌سازی با بیشترین سرعت ممکن بود (زینس، ایلات و ساچز، ۲۰۰۱) و در آن زمان همه متقاعد شده بودند که فروش شرکت‌های دولتی بهترین راه برای تحول است (آدمو و سلامی، ۲۰۰۸).

1. Zinnes, Eilat, & Sachs,
2. Drakić

اما نکته قابل ذکر آن است که گذر کارآمد به اقتصاد بازاری باید مجموعه‌ای از اصلاحات را شامل شود که اقداماتی نظیر آزادسازی قیمت‌ها، تجارت و ورود به بازارها را در برمی‌گیرد. این به معنای آزادسازی کامل، عدم تمرکز و تثبیت اقتصادکلان است (آدمو و سلامی، ۲۰۰۸). بنابراین، اگرچه خصوصی‌سازی قطعه‌ای مهم از پازل کلی یک نظام اقتصادی غیرمتمرکز بازار محور با میان‌داری بنگاه‌های غیردولتی است، اما در خط مقدم دستورات و اصلاحات کشورها به خصوص کشورهای در حال گذار و در حال توسعه قرار ندارد و بدون فراهم بودن مقدمات و اجرای مکمل‌های لازم نمی‌توان انتظار داشت که این قطعه به تنهایی به‌عنوان جزئی ناسازگار با دیگر اجزای بازار، دستاورد قابل توجهی از حیث کارایی ایجاد کند. در واقع، واقعیت‌های اجرای خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که این سیاست اگرچه سیاست غلطی نیست اما تا بسیاری از مقدمات وجود نداشته باشد و سیاست‌های تکمیل‌کننده دیگری اجرا نشود، نمی‌توان انتظار دستاوردهای مثبت از اجرای خصوصی‌سازی داشت^۱ (شکیبا، ۱۳۹۰).

در چنین فضایی بدیهی است که کنترل قیمت، صدور مجوز برای ورود به صنعت و یا واردات کالا و ... دیگر مفهوم نخواهد داشت. اما سؤال این است که آیا این وضعیت به معنای رهاکردن بازار به معنای عام و حاکمیت مطلق بازار است؟ پاسخ منفی است. در واقع، فرآیند حذف کنترل‌ها به خصوص در کشورهای مذکور باید به مثابه تغییر ابزار کنترل تعبیر شود و تلقی حاکمیت مطلق بازار نمی‌تواند کارایی لازم را داشته باشد. حتی زمانی که از بین بردن انحصار کامل برای شرکت خصوصی شده میسر نیست باز هم کنترل مستقیم می‌باید ضابط شرکت خصوصی شده باشد. اما در سایر موارد ابزار کنترل به اهرم‌های غیر مستقیم‌تر تبدیل می‌یابد.

۱. البته مسئله‌ای که وجود دارد آن است که سیاست‌های تعدیل اقتصادی که خود در برگیرنده تنظیم مقررات، آزادسازی تجاری، کاهش موانع برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی، انتقال فناوری و خصوصی‌سازی است، نشان دهنده ادغام اقتصادی کشورهای در حال توسعه در اقتصاد جهانی است. براین اساس، گرایش کشورهای در حال توسعه به خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از مظاهر تعدیل اقتصاد و تکیه بر نیروهای حاکم بر بازار و کاهش نقش و دخالت دولت در مدیریت اقتصادی، اگرچه می‌تواند بیانگر انعطاف‌پذیری اقتصاد برای هماهنگ‌شدن با تغییرات به‌وجود آمده در اقتصاد بین‌الملل باشد، در عین حال ضربه‌پذیری اقتصاد و قبول ریسک به واسطه ادغام اقتصادی برای کشور مربوطه را افزایش خواهد یافت.

در اینجاست که وجود سازمان‌های تنظیم‌گر که ساختار بازار را تحت بررسی و کنترل دارند، اجتناب‌ناپذیر می‌گردد. حال سؤال این است که چنین سازمانی آیا می‌تواند به طور کارا ایجاد شود و تحت فشارهای سیاسی مختلف مقاومت کند؟ سازمانی که وظیفه دارد از ایجاد انحصارها، ادغام شرکت‌ها در یکدیگر، خرید سهام یک شرکت توسط شرکتی دیگر در همان رشته از فعالیت و نتیجتاً متمرکز شدن بازار جلوگیری کند. سازمانی که وظیفه دارد شرکت‌ها را موظف کند که صورت‌های مالی معتبر و به‌هنگامی را در اختیار سهام‌داران بگذارند، سازمانی که از تبانی بین تولیدکنندگان محدود در بازارهای انحصار چند جانبه ممانعت کند و بالاخره از فعل و انفعال معاملات سهام شرکت‌ها جلوگیری کند. گرچه ایجاد چنین ارگان یا ارگان‌هایی چندان ساده نیست ولی باید در نظر داشت که اصلاح و تجدید ساختار فعالیت بخش خصوصی و ایجاد چارچوب‌هایی که زمینه ساز رقابت و بالابردن کارایی سیستم است، مقدم برای خصوصی کردن است؛ چه در غیر این صورت به دلیل توزیع نامناسب ثروت و درآمد در مدت زمانی کوتاه، خصوصی کردن در مقیاس وسیع به تمرکز بیشتر قدرت اقتصادی گروه‌های محدودی که پیوندهایی با مقامات سیاسی نیز دارند، خواهد انجامید.

۵-۲. اهداف و دلایل اجرای برنامه خصوصی‌سازی در کشورها

۲-۵-۱. ارتقاء کارایی

معمولاً بیش از یک دلیل برای خصوصی‌سازی بیان می‌شود. یکی از این اهداف که به کرات مورد تأکید قرار گرفته است ارتقاء کارایی است. در ادبیات نوعاً تأکید می‌شود که به دلیل تغییر مالکیت از دولتی به خصوصی، شرکت‌ها به سمت عملکرد بهتر، بهبود بهره‌وری و سودآوری حرکت می‌کنند. اوگورجی (۱۹۹۵) که ضرورت اجرای خصوصی‌سازی را در چارچوب چهار باور از دولت^۱ بیان می‌کند، علاوه بر اندازه دولت به ناکارآمدی و عدم مصرف بهینه منابع اشاره دارد. بوبکر (۲۰۰۲) از خصوصی‌سازی به صورت انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی به دلیل تولید

۱. این چهار باور از نظر ایشان بدین شرح است: دولت بیش از حد درگیر امور است؛ دولت قادر به ارائه خدمات به‌طور موثر و کارآمد نیست؛ مقامات و بنگاه‌های دولتی به اندازه کافی پاسخگوی مردم نیستند و دولت منابع زیادی را مصرف و در نتیجه رشد اقتصادی را تهدید می‌کند.

محصولات کارآمد با استفاده از انگیزه بخش خصوصی حمایت کرده است. ضمن اینکه گالال^۱ (۲۰۰۶) نیز اگرچه اساسی‌ترین قسمت خصوصی‌سازی را تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی می‌داند ولی اینطور بیان می‌کند که در مجموع خصوصی‌سازی صرفاً یک انتقال اموال و دارایی از یک مدعی به مدعی دیگر نیست، بلکه علت اصلی حمایت از آن بهره‌وری بالاتر محصولات در بنگاه‌های با مالکیت بخش خصوصی برمی‌گردد. در واقع، به نحوی از انحا انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی معادل ارتقاء بهره‌وری از منابع تلقی می‌شود. اینکه چنین باوری به لحاظ نظری و تجربی تا چه حد قابل مناقشه است بحث دیگری است.

۲-۵-۲. سایر اهداف

اگرچه ارتقاء کارایی تخصیص منابع به‌عنوان مهم‌ترین و اولویت‌دارترین هدف خصوصی‌سازی مطرح می‌شود اما در اکثر کشورها به خصوص در کشورهای در حال گذار و در حال توسعه اهداف و دلایل چندگانه‌ای برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی دنبال می‌شود. اهدافی که دولت آلمان به‌عنوان اولین نمونه از اجرای خصوصی‌سازی دنبال می‌کرد همانند اهداف دولت محافظه کار تاجر بود که بیست سال بعد اقدام به اجرای این سیاست کرد. به‌طور کلی، علاوه بر ارتقاء کارایی اقتصادی، کاهش هزینه و افزایش درآمد، کاهش مداخله دولت در اقتصاد، گسترش پایه‌های مالکیت سهام و توسعه بازار سرمایه، فراهم‌آوردن شرایط مناسب برای شکل‌گیری رقابت و مدیریت بنگاه‌ها دولتی براساس نظم بازار از جمله دیگر اهداف خصوصی‌سازی بودند. در این قسمت ضمن بیان دلایل و اهداف عمومی خصوصی‌سازی، به دلایلی که کشورهای در حال توسعه به سمت خصوصی‌سازی گرایش یافتند، اشاره می‌شود، چرا که این دلایل خود می‌تواند رهنمودی برای توضیح دلایل موفقیت و شکست خصوصی‌سازی باشد.

اما پیش از پرداختن به سایر اهداف لازم است به یک عامل زمینه‌ای مهم که سبب سوق یافتن سریع بسیاری از کشورها به سوی خصوصی‌سازی شد اشاره شود. پس از دهه ۱۹۸۰ بسیاری از کشورها برنامه خصوصی‌سازی را به‌عنوان بخشی از برنامه‌های تعدیل ساختاری یا اصلاح بخش عمومی آغاز کردند و در واقع خصوصی‌سازی به عنصری مهم در برنامه اصلاح ساختاری کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه تبدیل شد. دلیل این موضوع را می‌توان به بحران بدهی در کشورهای در حال توسعه و مواجهه

آنها با شوک‌های اقتصادی (شوک نفتی سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۹؛ سیاست‌های ضدتورمی کشورهای توسعه یافته و رکود قابل توجه در سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۸۱ و اجازه ورود کالاها صادراتی کشورهای در حال توسعه به توسعه یافته؛ و افزایش نرخ بهره خارجی در خلال سال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۰ ناشی از سیاست پولی انقباضی به‌عنوان ابزاری برای کاهش نرخ تورم داخلی) همگام با فرآیند خصوصی‌سازی در بریتانیا نسبت داد.

وضعیت کشورهای در حال توسعه با تغییر سیاست کمک رسمی و کاهش کمک‌های ایالات متحده و بریتانیا به کشورهای در حال توسعه وخیم‌تر شد. در این شرایط ایالات متحده و بریتانیا اعمال فشار برای انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در کشورهای وابسته به کمک را در پیش گرفتند و برای این منظور این دو کشور سهم خود در صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را کاهش دادند (چانگ، ۱۳۸۸). از این‌رو این دو نهاد بین‌المللی در دستورالعمل جدید خود که مبتنی بر طرح بیکر بود، برای اعطای امتیازات و تسهیلات مالی خود به بسیاری از کشورها اعلام داشتند که این کشورها باید تلاش کنند اقتصادی مبتنی بر اصول بازار آزاد ایجاد کنند و فرصت‌هایی را برای سرمایه‌گذاری خارجی فراهم آورند و وابستگی خود به کمک رسمی را کاهش دهند (بیکر، ۱۹۸۴). بنابراین به دنبال این دستورالعمل خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی و تحت کنترل دولت اجباری شد. بنابراین، از جمله عوامل گرایش سریع به سمت خصوصی‌سازی در دنیا به خصوص کشورهای در حال توسعه، استراتژی‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بوده است.

کاهش مداخله دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی

یکی دیگر از هدف‌های با اهمیت خصوصی‌سازی که آن نیز در راستای افزایش کارایی تخصیص منابع است، کاهش مداخله دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی است. این هدف از دو بُعد خرد و کلان قابل تأمل است. در بُعد خرد هدف آن است که هویتی اقتصادی و نه سیاسی به بنگاه‌ها بخشیده شود. بسیاری از بنگاه‌های دولتی در واقع واحدهای سیاسی هستند و طیف وسیعی از اهداف غیراقتصادی را دنبال می‌کنند و سازماندهی و مدیریت آنها نیز بوروکراتیک و بیشتر متأثر از مرحمت‌های سیاسی است. بنابراین هدفمند کردن یک بنگاه، تخصیص بهینه منابع مالی شرکت، بالابردن کارایی داخلی، به

دست گرفتن سهم بیشتر بازار، نوآوری، رخنه به بازارهای بین‌المللی و ... از جمله هدف‌هایی است که از خصوصی کردن بنگاه انتظار می‌رود. در بُعد کلان، منطقاً خصوصی کردن بنگاه‌های دولتی همراه با برچیدن بسیاری از مقررات و کنترل‌هاست به نحوی که نیروهای بازار بتوانند عمل کنند و فضای رقابت تأمین‌کننده کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص منابع جامعه باشد.

توزیع بهتر ثروت و درآمد

خصوصی کردن پیام‌آور نگرش جدیدی به مدیریت اقتصادی جامعه است و به این ترتیب همانقدر که مقوله‌ای اقتصادی است، مقوله‌ای سیاسی نیز هست. این واقعیت بیشتر از آنجا قوت می‌گیرد که فراگرد خصوصی کردن همواره عنصر توزیع درآمد و ثروت را در بردارد که در کشورهای جهان سوم شاید یکی از حساس‌ترین مقولات اجتماعی - سیاسی است. توزیع نامناسب ثروت و درآمد در این کشورها باعث می‌شود که خصوصی کردن در ابتدا معمولاً به توزیع نامناسب‌تری از ثروت بینجامد. هرچند که آثار مثبت توزیع درآمدی خصوصی کردن ممکن است در میان‌مدت ظاهر گردد، لیکن در شروع فرآیند خصوصی سازی موجب کردن گروه‌های ذینفع به اینکه خصوصی سازی در بلندمدت به نفع اقشار مختلف جامعه است، امری بس دشوار است. به علاوه، از آنجا که خصوصی سازی در بسیاری از موارد به ایجاد انحصارهای جدید و تمرکز بازار در بخش‌های مختلف می‌انجامد و در عمل هدف کسب درآمد، نسبت به ارتقاء کارایی در اولویت قرار می‌گیرد، پدیده تمرکز ثروت و درآمد به‌عنوان پی‌آمد طبیعی خصوصی سازی دور از انتظار نیست.

از سوی دیگر آثار توزیع درآمدی خصوصی سازی بر طبقه کارگران نیز قابل تأمل است. در اینکه خصوصی سازی، چنانچه بخواهد به افزایش کارایی داخلی بنگاه بینجامد، اثری منفی بر اشتغال خواهد داشت جای شکی نیست. اکثر واحدهای دولتی از در استخدام داشتن نیروی کار اضافی رنج می‌برند و واحد خصوصی شده به ناچار باید تعداد بسیاری از کارگران را اخراج کنند، در حالی که موج گسترده بیکاری برای سیاستمداران قابل تحمل نیست چرا که ممکن است به ناآرامی‌های اجتماعی منجر شود.

تنگناهای یاد شده باعث شده است که فرآیند خصوصی سازی غالباً با تمهیدات خاصی که هزینه‌های اجتماعی مربوطه را به حداقل برساند همراه شود. از این رو، توزیع مساوی سهام میان آحاد مردم یا مشروط کردن انتقال سهام به عدم تعدیل نیروی انسانی از جمله این تمهیدات است. روشن است که این

هدف در تعارض با اهداف دیگر خصوصی از جمله ارتقاء کارایی قرار دارد. فروش سهام شرکت‌ها از طریق بازار بورس و یا ارائه سهام به عموم به قصد مشارکت توده‌ای در مالکیت واحدهای صنعتی، مقرر کردن سقف مشخصی برای خرید سهام، مشخص کردن میزان خاصی از سهام برای کارگران، همه تجلی این ذهنیت است که والاترین هدف خصوصی‌سازی یعنی ارتقاء کارایی، گاه باید بنا به ملاحظات سیاسی - اجتماعی کمرنگ شود. چرا که این شیوه از خصوصی‌سازی یعنی توزیع بیش از حد سهام صرف‌نظر از قابل اجراء بودن آن قوام مدیریت را ضعیف و به زیان کارایی اقتصادی است.

از سوی دیگر تحقق آن، اگر که عملی باشد نیز، به زیان درآمد دولت از محل عواید حاصل از فروش بنگاه‌های دولتی است، زیرا مسلماً فروش گسترده باید به قیمتی بسیار پائین‌تر از قیمت واقعی سهام صورت گیرد که انتظار ترقی بهای سهام انگیزه‌ای برای خرید سهام باشد. به همین دلیل است که بعضاً این روش از خصوصی‌سازی حراج اموال دولت قلمداد می‌شود. از این رو، بسیاری از کشورها یک راه میانی را در پیش گرفتند. برای مثال در فرانسه ابتدا قسمت قابل توجهی از سهام به اشخاص و یا شرکتی که توانایی اداره، تغییر ساختار و سرمایه‌گذاری‌های لازم در بنگاه را داشته فروخته می‌شد^۱ و از این مسیر انتقال مدیریت صورت می‌گرفت. پس از مدت زمانی که کارخانه سودآور می‌شد و صورت‌های مالی آن روشن و قابل ارائه به عموم می‌گردید، بقیه سهام عرضه می‌شد. حتی در مواردی، با تغییر اساسنامه شرکت، دولت می‌پذیرفت که در جریان اداره روزمره بنگاه (و نه در اتخاذ تصمیم‌های مهم مثل انحلال و یا مشارکت خارجی) نقش یک سهامدار خاموش را داشته باشد. با در پیش گرفتن این راهکار، شیوه مشارکت عموم در مالکیت نه تنها عواید ناشی از خصوصی‌سازی را در مراحل بعدی محقق می‌سازد، بلکه عواید دولت از خصوصی‌سازی را نیز فدا نمی‌کند چه آنکه دولت مجبور نخواهد بود تمامی سهام یک بنگاه را به قیمتی کمتر از واقع به فروش رساند.

کاهش کسری بودجه از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی پرهزینه

یک باور عمومی که گاهی به بوته آزمون هم در نیامده این است که بنگاه‌های دولتی ناکارآمدند و به واسطه ناکارآمدی تولید زیان می‌کنند و دولت مجبور می‌شود برای پوشش زیان آنها متحمل هزینه شود.^۱ از این رو، استدلال می‌شود که اگر دولت شرکت‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار نماید می‌تواند کسری بودجه خود را کاهش دهد. به همین دلیل است که در فرآیند خصوصی سازی برخی از کشورها به خصوص کشورهای با کسری‌های بودجه بالا، واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده در ابتدا انجام می‌شود در حالیکه بخش سودآوری برای دولت باقی می‌ماند. در اجرای خصوصی سازی در کشورهایی مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال، هدف اصلی کاهش کسری بودجه دولت بوده است.

درآمدزایی برای دولت و بهبود وضعیت مالی

چنین انتظار می‌رود که دولت با خصوصی سازی شرکت‌های دولتی به دو طریق کسب درآمد کند: یکی از طریق درآمد حاصل از واگذاری آنها و دیگری از طریق اخذ مالیات از شرکت‌های خصوصی شده که عملکرد خود را بهبود بخشیده‌اند.

اگر چه منطقی است که به‌عنوان یک هدف، دولت با فروش شرکت‌های زیان‌ده از بار مالی خود بکاهد، لیکن در سایر موارد اثر فروش شرکت‌های دولتی بر بودجه دولت در درازمدت نمی‌تواند زیاد باشد، به خصوص زمانی که قیمت‌گذاری سهام همان ارزش فعلی وجوه آینده شرکت باشد. دولت با فروش این شرکت‌ها فقط دریافت‌های مالی آتی را به سرمایه نقدی فعلی تبدیل می‌کند. ضمن اینکه فروش دارایی‌ها در حجم وسیع، فروش سهام را به قیمتی پایین‌تر از ارزش فعلی درآمدهای آتی

^۱ در ایران هم این استدلال به کرات مطرح شده است ولی تحقیقی که نشان دهد شرکت‌های دولتی بهره‌وری کمتری دارند، مشاهده نمی‌شود. همین الان هم در مجموع سود سهام و مالیاتی که دولت از شرکت‌های دولتی دریافت می‌کند اولاً بیش از کمک‌زیانی است که به آنها پرداخت می‌کند و ثانیاً مالیاتی که این شرکت‌ها پرداخت می‌کنند معمولاً منظم‌تر از شرکت‌های غیر دولتی است. در مجموع، انتظار نمی‌رود واگذاری شرکت‌های دولتی اثر چندانی بر کسری بودجه داشته باشد. علاوه بر این، شرکت‌های دولتی کارهایی را به انجام می‌رسانند که بخش خصوصی هیچگاه مایل یا قادر به انجام دادن آنها نیست، و خصوصی سازی اثری جز انجام نشدن آن کارکردها ندارد. نمونه بارز آن شرکت رجا است که در فصل پنجم مورد مطالعه قرار گرفته است.

ضروری می‌سازد که این خود نوعی انتقال ثروت به عموم محسوب می‌شود. در این خصوص والترز^۱ (۱۹۸۸) تا آنجا پیش می‌رود که اظهار می‌کند: اینکه دولت در قبال واگذاری کارخانجات پولی دریافت می‌کند یا خیر، تنها در محدوده مقوله توزیع درآمد قابل بررسی است. به نظر او جوهر خصوصی‌سازی را باید در اینکه آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می‌انجامد یا نه، جستجو کرد و نه کسب عواید برای دولت.

در برخی از کشورها همانند ایران عواید ناشی از فروش سهام معمولاً به خزانه دولت واریز می‌شود و گاه به مثابه ابزاری برای حل مشکل بودجه دولت و سیاست تثبیت اقتصادی تلقی می‌شود. اما باید توجه داشت که فروش دارایی‌های دولت جانشینی برای کاهش هزینه‌های دولتی و یا افزایش درآمدهای مالیاتی نیست. چنانچه از این دیدگاه یعنی کسب عوایدی برای دولت به خصوصی‌سازی نگاه شود، چه بسا بسیاری از هزینه‌ها که منطقی‌اً باید تقلیل یابند به پشتوانه عواید حاصله از فروش سهام (که موقتی است) استمرار یافته و به جای کاهش ابعاد فعالیت‌های دولت و کوچک‌سازی آن، گسترش این نوع فعالیت‌ها آنهم به صورت هزینه‌های جاری رخ می‌دهد که بعداً حذف و کاستن از آن دشوار خواهد شد. نصیری اقدم و آقاجانی (۱۳۹۶) در مقاله خود به تفصیل به پیامدهای سوء نگاه درآمدی به خصوصی‌سازی پرداخته‌اند و در هر مورد شواهدی از ایران ارائه کرده‌اند.

کاهش نقدینگی و کنترل تورم ناشی از آن

مسئله حجم پول یا نقدینگی بیش از حد یکی از مشکلات کشورهایی است که کسری بودجه مزمن دارند. چنین تصور می‌شود که دولت کسری بودجه خود را از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین می‌کند که این موضوع باعث افزایش پایه پولی شده، از این رهگذر به افزایش حجم پول در اقتصاد دامن می‌زند. لذا استدلال می‌شود که اگر دولت شرکت‌های دولتی را واگذار کند هم از شر زیان آنها خلاص می‌شود و هم درآمدی را از محل انتقال سهام به بخش خصوصی کسب می‌کند که هر دوی اینها مقوم کاهش کسری بودجه و تقلیل به اصطلاح «سلطه مالی» دولت بر سیاست پولی است.

اینکه مبانی این استدلال تا چه حد درست است مستلزم بحث‌های مستوفایی است که خلاصه آنها بدین شرح است. اول اینکه سهم کمک زیان و درآمدهای حاصل از واگذاری در بودجه دولت چقدر است و توجه به آنها تا چه حد می‌تواند منجر به کاهش کسری بودجه دولت شود؟ دوم اینکه نظریه سلطه مالی مربوط به شرایطی از اقتصاد است که پول برونزا و به طور کامل در اختیار بانک مرکزی است. ولی با توسعه درونزایی پول که به مدد تحولات ساختار در دهه‌های اخیر عمق پیدا کرده است، اصل نظریه زیر سؤال است و حتی می‌توان استدلال کرد که بی‌سیاستی بانک مرکزی در هدایت اعتبارات بانکی عامل افزایش نابرابری و کاهش رشد اقتصادی است که برای سیاست مالی دولت، مدیریت آنها بسیار پر هزینه است و ما می‌توانیم به جای سلطه مالی از «سلطه پولی» صحبت کنیم.

محدودیت ظرفیت سرمایه‌گذاری دولت در کشورهای در حال توسعه

کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۸۰ میلادی با بحران‌های مالی شدیدی روبه رو شدند که این امر، حسب ادعا، محدودیت‌های قابل توجهی را برای ظرفیت سرمایه‌گذاری دولت در شرکت‌های دولتی به همراه داشت. آثار منفی این شرایط بر سطح اقتصاد کلان کشورها منتج به آن شد که تغییرات سیاستی در حوزه برنامه‌های اصلاحات ساختاری صورت گیرد و خصوصی‌سازی سریع و چرخش به سمت شرکت‌های خصوصی مورد تأکید واقع شود. اگرچه این روند به منزله خصوصی‌سازی کارا نبود، اما تصور بر این بود که اگر سهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی ارتقاء یابد، خصوصی‌سازی می‌تواند برای کشورهایی که شرکت‌های دولتی مانعی جدی و اساسی برای توازن پولی و مالی به شمار می‌آیند، دستاوردهای مثبتی به همراه داشته باشد.

توسعه مالکیت سهام و توسعه بازار سرمایه

توسعه مالکیت سهام با هدف توزیع مالکیت، بهبود توزیع درآمد و مشارکت آحاد مردم در فعالیت‌های اقتصادی انجام می‌شود. برای این منظور در کشورهایی چون انگلستان، ایتالیا، اسپانیا و ... یکی از اهداف خصوصی‌سازی توزیع مالکیت از طریق فروش عمومی سهام یا واگذاری سهام به کارکنان بوده است. البته فرض بر آن است که سرمایه‌گذاران کوچک سرمایه کافی برای خرید سهم بنگاه‌ها را دارند اما این فرض ممکن است همیشه صادق نباشد. همچنین، بازار سرمایه در صورتی می‌تواند پیگیر هدف

گسترش مالکیت عمومی سهام باشد که بتواند با استفاده از ابزارهای مالی متنوع پس‌اندازهای افراد جامعه را به طرف این بازار سوق داده و ترکیب پورتفوی شرکت‌ها و خانوارها را به نفع این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها تغییر دهد.

نگرش برون‌گرا به اقتصاد خارجی و آزادی تجاری

از اواخر دهه ۱۹۸۰ کشورهای در حال توسعه همگام با تغییرات وسیع در حوزه اقتصادی و تغییر شکل سیاست‌های بازرگانی و آزادسازی قیمت‌های داخلی در بازارهای مختلف، توسعه بازار سرمایه به منظور آزادسازی سرمایه‌گذاری و هماهنگی با اقتصاد خارجی را با جدیت دنبال نمودند. ضمن اینکه بسیاری از کشورها در این دوران به بازسازی و بازنگاری سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد خود مبادرت ورزیدند که اولویت دادن به برنامه خصوصی‌سازی از جمله آنهاست. در چنین فرآیندی نگرش برون‌گرا به اقتصاد خارجی می‌توانست به موفقیت خصوصی‌سازی در این کشورها کمک شایان توجهی نماید. به علاوه، کاهش موانع برای رقابت محصولات خارجی در بازارهای بین‌المللی نیز از عوامل موفقیت خصوصی‌سازی محسوب می‌شوند.

به طور خلاصه، می‌توان مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی را ارتقاء کارایی در بهره‌برداری از منابع دانست. این هدف با اهدافی چون کوچک‌سازی دولت و احیاناً کاهش کسری بودجه دولت، کسب درآمد برای دولت، ایجاد فضای سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی و همچنین توسعه مشارکت آحاد مردم در فعالیت‌های اقتصادی (از طریق سهامداری شرکت‌های خصوصی شده) تکمیل می‌شود. باید توجه داشت که گاهی این اهداف در تعارض با هم قرار می‌گیرند. برای مثال، اگر توجه دولت در واگذاری شرکت‌های دولتی کسب درآمد بیشتر باشد، ممکن است نتواند دستیابی به هدف کارایی را دنبال کند. در ادامه راجع به مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی بحث خواهد شد.

۲-۶. مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی‌سازی بر ارتقاء کارایی

شاخص‌ترین دلیلی که برای دفاع از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود، به نقش مثبت آن در ارتقاء کارایی برمی‌گردد که اساساً مبتنی بر نظریه‌هایی است که بر کارآمدی مالکیت خصوصی و بازارها

نسبت به دولت و مالکیت دولتی در تخصیص منابع تأکید دارند. بنابراین در این قسمت ضمن بیان مبانی نظری تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی به ملازمات مربوط به آن براساس شواهد تجربی پرداخته شده است.

۲-۶-۱. مبانی نظری تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی

از جمله نظریه‌هایی که به خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری برای ارتقاء کارایی می‌پردازند، می‌توان به نظریه نمایندگی، نظریه حقوق مالکیت و نظریه انتخاب عمومی اشاره نمود که استدلال‌های آنها به شرح زیر است:

۱. نظریه نمایندگی

وجود اطلاعات نامتقارن و مشکلات ناشی از قراردادهای ناقص در شرکت‌های دولتی منجر به مشکلات شدید انگیزشی و در نتیجه تنزل بهره‌وری در مالکیت عمومی می‌شود. این پیوند انگیزه و کارایی را نمایندگی می‌نامند که در حوزه خصوصی‌سازی چند دیدگاه دارد.

- دیدگاه مدیریتی. این دیدگاه به ناتوانی دولت برای نظارت بر مدیران شرکت برمی‌گردد. این ناتوانی نیز به نظر می‌رسد ناشی از عدم وجود بازار برای قیمت‌گذاری و ایجاد نظم و انضباط در بنگاه‌ها از طریق تهدید به تصاحب یا ورشکستگی باشد (ویکرز و یارو^۱، ۱۹۹۰). البته ناگفته نماند که با تفکیک مالکیت از مدیریت، مشکل نظارت بر مدیران در بنگاه‌های خصوصی هم وجود دارد و تلاش می‌شود با استفاده از قواعد حکمرانی خوب در شرکت‌ها به تعارض منافع میان مالکان و مدیران شرکت غلبه شود. علاوه بر این، اگر محصول بنگاه (اعم از دولتی یا خصوصی) در بازار رقابتی عرضه شود و امکان مقایسه مدیران با سایرین وجود داشته باشد، نظم بازار از دامنه مشکل می‌کاهد (کابرال، ۲۰۰۰) و این مستقل از آن است که مالکیت شرکت دولتی باشد یا خصوصی.

- دیدگاه سیاسی (شاپیرو و ویلیگ^۲، ۱۹۹۰؛ شلیفر و ویشنی^۳، ۱۹۹۴). این دیدگاه به وسوسه مداخله سیاسی برای تحریف اهداف مدیران حداکثرسازی سود به سمت اهداف دیگر نظیر حداکثرسازی اشتغال مربوط می‌باشد. برای مثال، سیاستمداران ممکن است رأی خود به مقامی که شرکت‌های دولتی در زیر مجموعه او فعالیت می‌کنند، منوط نمایند به آنکه فلان کس به عنوان مدیر در فلان شرکت مشغول به

1. Vickers and Yarrow

2. Shapiro & Willig

3. Shleifer and Vishny

کار شود یا برای فلان کس فرصت شغلی تدارک دیده شود، یا شرکت در فلان منطقه یا فلان کالا سرمایه‌گذاری نماید و خدمت رسانی کند.

- طبق دیدگاه اجتماعی (شاپیرو و ویلیگ^۱، ۱۹۹۰). مطابق این دیدگاه شرکت‌های دولتی با اجرای سیاست‌های قیمت‌گذاری که هزینه‌ها و منافع نهایی اجتماعی را در نظر می‌گیرند، قادر به درمان شکست بازار هستند. انتظار بر این است که یک بنگاه با مالکیت خصوصی به دنبال حداکثرسازی سود باشد، در حالیکه بنگاه دولتی به دنبال حداکثرسازی رفاه اجتماعی است. برای مثال، در ساختار بازار انحصار طبیعی، کارایی در وجود یک بنگاه واحد است. با این وجود، انحصارگر ماکزیم‌کننده سود، قیمت بسیار بالایی را اعمال و مقدار بسیار کمی تولید می‌کند. این ناکارایی بالقوه می‌تواند از طریق مالکیت دولتی حل شود. رویکرد نمایندگی دیدگاه اجتماعی را به شدت مورد انتقاد قرار می‌دهد. ویکرز و یارو استدلال می‌کنند که مدیران شرکت‌های دولتی ممکن است فاقد انگیزه‌های قوی یا نظارت مناسب باشند. (شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۴) ایشان تأکید می‌کنند که دخالت سیاسی در بنگاه منتج به مزاد نیروی کار، انتخاب‌های ضعیف محصول و محل، عدم سرمایه‌گذاری‌ها و مشوق‌های نامشخص برای مدیران می‌شود.

به علاوه، رویکرد اجتماعی پیش‌بینی می‌کند که فناوری کارآمد توسط شرکت‌های دولتی انتخاب خواهد شد. در حالیکه مدل‌های رویکرد نمایندگی پیش‌بینی می‌کنند که فناوری‌های ناکارآمد توسط مدیران/سیاستمداران انتخاب خواهد شد و از این رو، پیش‌بینی‌های متفاوتی برای مسیر اختلال در فرآیند تولید دارند. این مدل‌ها پیش‌بینی می‌کنند که بنگاه‌های دولتی سطوح سرمایه‌گذاری پایینی دارند (شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۴) یا از سرمایه و نیروی کار بیش از حد استفاده می‌کنند (ویکرز و یارو، ۱۹۹۰).^۲

بحث سرمایه بیش از حد نیز از مدل‌های ناکارآمد بوروکراتیک ناشی می‌شود. بنیانگذار این خط فکری، نیسکانن^۳ (۱۹۷۵)، بر این باور است که بروکرات‌ها تمایل به ماکزیم‌سازی کل بودجه خود به جای مطلوبیت رأی‌دهندگان دارند. ویکرز و یارو استدلال می‌کنند بروکرات‌ها بنگاه‌های دولتی را به سرمایه‌گذاری و تبدیل سرمایه بیش از حد وادار می‌کنند تا حقوق و مزایای بالا را توجیه کنند.

1. Shapiro & Willig

^۲ در واقع ما با دو نوع ناکارآمدی مواجهیم: یکی ناکارآمدی ناشی از انگیزه‌های سیاسی در شرکت‌های دولتی و دومی ناکارآمدی ناشی از انگیزه‌های خصوصی در وضعیت‌های انحصاری. و مسأله این است که کدام یک ناکارآمدی کمتری دارند.

3. Niskanen

در مورد کارایی تخصیصی، رویکرد اجتماعی پیش‌بینی می‌کند که قیمت‌ها به‌عنوان نتیجه خصوصی‌سازی احتمالاً افزایش می‌یابد. از طرف دیگر، رویکرد نمایندگی پیش‌بینی می‌کند که اگر درجه قابل قبولی از رقابت به وجود بیاید، با افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها بعد از خصوصی‌سازی، کارایی تخصیصی ممکن است افزایش یابد. آنچه نظریه نمایندگی به آن اشاره می‌کند این است که منافع حاصل از تغییر مالکیت احتمالاً به چگونگی رسیدگی به موضوعات نمایندگی در محیط حقوقی، تنظیم مقررات و نهادی یک کشور وابسته است.

۲. نظریه حقوق مالکیت

در چارچوب، نظریه حقوق مالکیت که توسط اقتصاددانان مارکیست و شیکاگو و بعدها توسط اقتصاددانان دیگری همچون آرمین آلچیان^۱، رونالد کوز^۲ و هارولد دمستز^۳ توسعه یافت، تفاوت‌های رفتار سازمانی تنها بر پایه محرک‌های فردی که به وسیله ساختار حقوق مالکیت به وجود می‌آیند، تشریح می‌شود (یازارلو، ۱۳۹۱). در این نظریه استفاده بهتر و کارآتر از منابع اختصاص داده شده ناشی از خصوصی‌سازی به افراد و سازمان‌ها مورد توجه است. در این نظریه، عمل انسانی به‌عنوان عمل صرفاً فردگرا تصور می‌گردد. بدین ترتیب، هر چه قدر افراد از اداره اموالشان بیشتر سود کسب کنند، به همان اندازه اموال مذکور بهتر اداره خواهد شد و بر عکس، هر چه قدر حقوق مالکیت آن‌ها بیشتر تضعیف و کم‌رنگ گردد، افراد انگیزه کمتری برای استفاده کارآمد از اموال تحت کنترل‌شان خواهند داشت (آرین مهر، ۱۳۹۲).

در نظریه حقوق مالکیت، بازار استاندارد برای قضاوت ارزش است، لیکن نهادهای عمومی به دلیل عدم دسترسی به این استاندارد، ناکارآمد می‌باشند. چرا که در بنگاه خصوصی در صورت پایین بودن میزان درآمد، سهامداران، سهام خود را می‌فروشند و قیمت سهام کاهش می‌یابد. در حالت حدی ممکن است بنگاه به تصاحب افرادی خارج از آن در آید و مدیران کارشان را از دست بدهند. در بخش عمومی این عامل بازدارنده ناکارآمدی وجود ندارد، زیرا سهامداران (شهروندان) دارای هیچ‌گونه حقوق مالکیت قابل انتقال در بنگاه عمومی نیستند. بنابراین براساس این نظریه، اگر سازمان دولتی در

1. Armen Alchian
2. Ronald Coase
3. Harold Demsetz

مالکیت بخش خصوصی قرار گیرند و به جای مواجهه با تصمیم‌گیری در فرآیند سیاسی، ملزم به روبه‌رو شدن با آزمون قابلیت سوددهی گردند، جامعه در وضعیت بهتری قرار می‌گیرد (استار، ۲۰۱۱). بنا به این نگرش، همچنان که در اثر خصوصی‌سازی تغییر عمده‌ای در ساختار مالکیت به وجود می‌آید، مجموعه‌ای از مشوق‌ها که روی رفتار مدیریت تأثیر می‌گذارد نیز توسعه پیدا می‌کند. در مالکیت دولتی، کنترل مدیریت سهل‌انگارانه انجام می‌شود و مدیریت از فرصت‌ها برای استحکام موقعیت خود استفاده می‌کند. به‌ویژه، در این ساختار مالکیت مدیران علاقه‌مند هستند بقای مؤسسه‌ای را که مدیریت می‌نمایند، با نگهداری ریسک و رشکستگی در سطح پایین، تضمین کنند. درحالی که خصوصی‌سازی این رفتار مدیریت را با توجه به نظارت خوب و مؤثر سهامداران، به‌ویژه با عنایت به سطح قابل قبول ریسک، تغییر می‌دهد (بوبکری و دیگران^۱، ۲۰۰۵).

در این خصوص بنا به نظریه نمایندگی، تغییر مالکیت، از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی، با القاء تغییری در اداره امور شرکت‌ها و سازوکارهایی که از طریق آن با ایجاد مشوق‌هایی مدیریت شرکت را تحت تأثیر قرار می‌دهند، می‌تواند به بهبود عملکرد بنگاه منجر گردد. همچنین، حقوق مالکیت خصوصی و ارتباط بین مالکیت خصوصی و سود براساس نظریه حقوق مالکیت و کارفرما- کارگزار به وضوح تعریف شده است و از این منظر مالکیت خصوصی بر دولتی رجحان دارد و همین موضوع انگیزه‌های لازم برای پایش و بهبود کارآمدی را فراهم می‌کند (تان، ۱۳۹۳).

۳. نظریه انتخاب عمومی

به اعتقاد حامیان نظریه انتخاب عمومی، اگرچه نفع شخصی منجر به ایجاد نتایج مطلوبی در بازار می‌شود، لیکن در تصمیمات سیاسی آسیب رسان است. این آسیب‌رسانی ناشی از مسأله سواری مجانی و رفتار رانت‌جویانه رأی دهندگان، کارکنان دولتی و سیاستمداران است. سیاستمداران به دنبال کسب رأی بیشتری هستند. رأی‌دهندگان با انگیزه کسب مزایای ویژه از دولت، در تعقیب تصویب قانون مطلوب خود، با یکدیگر ائتلاف می‌نمایند. مدیران دستگاه‌های دولتی به دنبال حداکثر ساختن بودجه و به دنبال آن به دست آوردن قدرت، دستمزد و مزایای بیشتر می‌باشند. افزایش بودجه منجر به افزایش مخارج

دولت، تخصیص ناکارای بودجه بین دستگاه‌های دولتی و ناکارآمدی آنها می‌شود. به علاوه، وقتی دستگاه‌های دولتی یارانه می‌دهند، دریافت کنندگان بالقوه منابعی را صرف لابی نمودن برای کسب یارانه می‌کنند. بنابراین، نظریه انتخاب عمومی نیز همانند نظریه حقوق مالکیت مخالف مالکیت عمومی است (استار، ۲۰۱۱).

به علاوه، بر اساس نظریه انتخاب عمومی، دولت با توجه به وظایف بی شماری که دارد ذاتاً ناکارآمد است، و بنگاه‌های دولتی چون به جای ماکزیم‌کردن کارآمدی ملزم به تبعیت از سیاستمداران و دیوانسالاران هستند و آنها نیز به جای منفعت عمومی، به دنبال سود خود می‌باشند، ناکارآمدند و انگیزه‌های سیاسی بر ملاحظات کارآمدی ارجح است. این در حالی است که مالکیت خصوصی، مؤثرترین راه برای همسو کردن انگیزه‌ها تلقی می‌شود، زیرا در این حالت مالک مانده حقوق^۱، کنترل مؤثر را هم به دست می‌آورد. البته وقتی شرکت‌ها به صورت سهامی می‌شوند باز این همسویی کم می‌شود، زیرا مالک مانده حقوق و کسی که حق کنترل را در اختیار دارد از هم جدا می‌شوند. اما سازوکارهایی مانند تهدید تصاحب و نظارت تضمین می‌کند که مدیران این شرکت‌ها نسبت به مدیران بنگاه‌های دولتی اجبار و انگیزه بیشتری برای پایش داشته باشند. انگیزه‌ها می‌توانند با اتخاذ اشکال خاصی از خصوصی‌سازی (ساخت، بهره‌برداری - انتقال و ساخت - بهره‌برداری - مالکیت، انتقال کامل به بخش خصوصی) برای انتقال مسئولیت و ریسک به بخش خصوصی بهبود یابد (تان، ۱۳۹۳). همچنین، خصوصی‌سازی به واسطه ایجاد فاصله بین سیاستمداران و مدیران و جلوگیری از تخصیص رانت‌ها کارآمد است.

بنابراین، بر اساس نظریه انتخاب عمومی، چهار مشکل عمده در ارتباط با حضور دولت در مؤسسات و بنگاه‌ها مطرح می‌باشد: الف) در مؤسسات دولتی، یک طبقه خاص به نحوی غیرمنطقی بیش از دیگران از امکانات بهره می‌گیرند. ب) کارگزاران بوروکراسی دولتی در پی حداکثر نمودن منافع خویش هستند. ج) مؤسسات دولتی انگیزه کافی برای ارائه خدمات با کیفیت بالا و اثربخشی و کارا ندارند. د) سیاستمداران، مؤسسات دولتی را به مأموریت‌هایی می‌گمارند که در آنها کارایی و اثربخشی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

^۱. Residual claimant

در کشورهای مختلف برای غلبه بر این مشکلات راه‌حلهایی ارائه شده، که یکی از آنها خصوصی‌سازی است. ایوان فیگورا^۱ در این باره می‌نویسد «قدرت عمده سیاستمداران و مدیران دولتی در گروه قدرت اقتصادی مؤسسات تحت پوشش دولت است و خصوصی‌سازی این قدرت را از میان می‌برد» (الوانی، ۱۳۷۸). نظریه انتخاب عمومی، استدلال می‌کند که بنگاه‌های دولتی ناکارآمد هستند. زیرا آن‌ها به‌عنوان ابزاری سیاسی برای به دست آوردن منافع سیاسی استفاده می‌شوند. فقط یک تغییر در مدیریت شرکت و قطع روابط بین شرکت‌ها و نفوذ سیاسی، منجر به عملکرد بهتر و افزایش بهره‌وری شرکت‌ها می‌شود (آرین مهر، ۱۳۹۲).

۲-۶-۲. تأمل در خصوص اثر تغییر مالکیت صرف بر کارایی

۲-۶-۲-۱. عدم پشتیبانی تجربی

استدلال‌هایی که در دفاع از خصوصی‌سازی در چارچوب رویکرد نمایندگی و سایر نظریه‌های توجیه‌کننده خصوصی‌سازی مطرح می‌شوند اساساً بر کارآمدی مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی در تخصیص منابع تأکید دارند. آنچه یک شرکت دولتی را از یک شرکت خصوصی متمایز می‌سازد این واقعیت است که دارایی‌های یک شرکت دولتی در تملک یک شخص حقیقی و یا حقوقی خاص نیست و از این رو نمی‌تواند به سهولت و سرعت به دیگری منتقل شود. لذا، فقدان انتقال پذیری دارایی‌های شرکت دولتی، باعث می‌شود تصمیماتی که از جانب بروکرات‌ها و کارمندان شرکت در نحوه اداره بنگاه گرفته می‌شود، به سادگی قیمت بازاری دارایی‌ها را متأثر نسازد و در همین جاست که کارایی تولید به‌بوته فراموشی سپرده می‌شود. با خصوصی‌کردن مالکیت شرکت، سیستم انگیزشی تغییر کرده، انتقال‌پذیری میسر می‌گردد. از سوی دیگر صاحبان بنگاه‌های خصوصی بیشتر به علائم بازار حساس هستند و انعطاف‌پذیری بیشتری در مقایسه با بخش دولتی در تعدیل و تغییر به کارگیری نهاده‌های تولید در واکنش به تغییرات محیط بیرونی بنگاه دارند که این خود دلیل دیگری برای ارتقاء کارایی داخلی بنگاه است. بخش دولتی به علت انعطاف‌ناپذیری ساختاری و تعلل‌های بوروکراتیک و سازمانی توان چنین تعدیل‌هایی را نداشته، ساختار صنعتی را کماکان غیر کارا حفظ می‌کند. بنابراین، استدلال می‌شود که

ارتقاء کارایی از طریق انتقال مالکیت حاصل می‌شود. برخی از محققان مانند لوفسمن (۲۰۰۷) شواهدی ارائه نمودند که حتی اگر دولت رفتاری کاملاً عقلایی و اقتصادی داشته باشد، باز هم دلایل نظری کافی برای مزیت داشتن خصوصی‌سازی بنگاه‌ها وجود دارد (خان‌دوژی، ۱۳۹۷).

اما سؤال این است که آیا شواهد تجربی نیز این نظریه‌ها را تأیید می‌کند؟ در این ارتباط، مطالعاتی که برای اظهار نظر در خصوص تأثیر خصوصی‌سازی بر شرکت‌های دولتی اجرا شدند و به مقایسه کارایی شرکت‌ها قبل و بعد از خصوصی‌سازی پرداختند، به نتایج یکسانی دست نیافتند.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۰۳) استدلال می‌کند که علیرغم وجود داده‌های محدود و مسائل روش‌شناختی، حمایت قاطعی وجود دارد از اینکه خصوصی‌سازی منجر به افزایش معنادار سودآوری، تولید واقعی و کارایی شرکت‌های خصوصی شده می‌شود. مروری بر ادبیات مربوط به خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که مطالعات از این گزاره که بنگاه‌های واگذار شده (به صورت جزئی یا کلی) تقریباً همیشه کاراترند، پشتیبانی می‌کنند (مگینسون و نتر، ۲۰۰۱).

با وجود این، برخی دیگر معتقدند این بررسی و نتیجه‌گیری ناقص است. این تحقیقات از این نتیجه که بنگاه‌های با مالکیت خصوصی کاراتر هستند، حمایت نمی‌کند، بلکه نشان می‌دهند که تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی بسیار ناهمگن است (مالنکامپ^۱، ۲۰۱۳). به علاوه، یکسری از محققان نیز به نقایص بالقوه رویه روش‌شناختی مطالعات تجربی اشاره دارند. برای مثال، منافع ظاهری شناسایی شده ناشی از خصوصی‌سازی می‌تواند به علت اریب انتخابی باشد، بدین معنا که بنگاه‌های بهتر بخش دولتی در ابتدا خصوصی شدند و مبنای مقایسه نادرست را شکل دادند (آلتگو و فیلیزتکین^۲، ۲۰۰۶).

شواهد مربوط به کشورهای با درآمد متوسط و پایین محدود و بسیار مختلط است. اُبادان^۳ (۲۰۰۸) به این نکته اشاره دارد که اثر خصوصی‌سازی در تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه به صورت جامع مورد بررسی قرار نگرفته و رابطه بین خصوصی‌سازی و ارتقاء عملکرد نظیر کارایی پیچیده است و برتری عملکرد بعد از خصوصی‌سازی امری بدیهی نیست. در مطالعه‌ای دیگر آگبا و

1. Mühlenkamp

2. Altug and Filiztekin

3. Obadan

همکاران^۱ (۲۰۱۰)، اثر خصوصی سازی را بر کارایی عملکرد بنگاه‌های دولتی خصوصی شده در نیجریه بررسی کردند و به این نتیجه رسیدند که بنگاه‌ها از لحاظ عملیاتی کارآمدتر نبودند. در مطالعات دیگر نیز این نتیجه حاصل شد که هیچ بهبودی در کارایی از طریق خصوصی سازی ایجاد نشده است. برای مثال، عمران^۲ (۲۰۰۴) در مورد بنگاه‌های مصری نشان داد که تفاوتی در نرخ کارایی بین ۵۴ بنگاه مصری جدیداً خصوصی شده و نمونه تطبیقی از بنگاه‌های دولتی کنترلی طی دوره ۱۹۹۴ الی ۱۹۹۸ وجود نداشته است. خصوصی سازی جامع در بلغارستان در اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز شد و تاتاهی^۳ (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای نشان داد که مالکیت ارتباطی با عوامل عملکردی مانند کارایی ندارد.

بنابراین نه تنها دلیل نظری یا شواهد تجربی قانع کننده در کشورهای توسعه یافته یا در حال توسعه وجود ندارد که بیان کند ناکارآمدی در بنگاه‌های دولتی شایع است، بلکه شواهد کافی و روشن مبنی بر اینکه مالکیت دولتی لزوماً به عملکرد بدتر منجر می شود نیز در دست نیست. ضمن اینکه، براساس تجربه برخی از کشورها، فرآیند خصوصی سازی و انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی هیچ گونه تضمینی برای افزایش کارایی نیست و گاهی این انتقال بسیار مشکل است. به علاوه، صاحب نظران اقتصادی برجسته در خصوص کارایی بیشتر خصوصی سازی در تمام بخش‌ها و لزوم کوچک سازی دولت اختلاف نظر دارند و معتقدند مطالعاتی که به کارایی بیشتر خصوصی سازی اشاره داشتند صرفاً بر یک بخش مانند مخبرات تکیه داشته‌اند و لزوماً اینگونه نیست که در سایر بخش‌ها نیز خصوصی سازی منتج به کارایی بیشتر شود. سیمز^۴ (۲۰۱۳) براساس شواهدی از یک دامنه از بخش‌ها نشان داد که خصوصی سازی لزوماً منتج به کارایی یا ارزش بیشتر نمی شود.

۲-۶-۲-۲. کارایی در گرو عواملی فراتر از انتقال مالکیت

با توجه به نتایج تجربی در خصوص مقایسه کارایی بخش خصوصی و بخش دولتی که در بردارنده نتایجی متناقض در مورد تأثیر خصوصی سازی بر کارایی شرکت‌های واگذار شده است، این نتیجه حاصل می شود که حتی در مواقعی که خصوصی سازی به بهبود کارایی منتج گردید، این موضوع صرفاً

-
1. Agba et.al
 2. Omran
 3. Tatahi
 4. Simms

با تمرکز بر تغییر مالکیت (واگذاری از دولت به بخش خصوصی) اتفاق نیفتاده بلکه در گروه وجود دیگر عوامل تأثیرگذار است. همین عوامل هستند که نتیجه اجرای خصوصی‌سازی در یک کشور و یا در یک بخش را تعیین می‌کند و می‌تواند تجربه شکست یا موفقیت را به دنبال داشته باشد.

در این ارتباط در مورد کشورهای با درآمد بالا مطالعات زیادی انجام شده است. برای مثال، دسوز، مگینسون و نش^۱ (۲۰۰۵) با استفاده از اطلاعات ۱۲۹ مورد خصوصی شده در ۲۳ کشور با درآمد بالا به این نتیجه رسیدند که کارایی بعد از خصوصی‌سازی افزایش قابل توجهی پیدا کرد، اما به یکسری عوامل واسطه‌ای برای اینکه خصوصی‌سازی به کارایی بیشتر منتج شود، نیز اشاره داشتند. این عوامل شامل درجه بازبودن اقتصاد، سطح توسعه بازار سرمایه، آثار رقابت داخلی و خارجی و نقش انگیزش‌های مدیریتی و سرمایه انسانی می‌باشد (دسوز و همکاران، ۲۰۰۵؛ مگینسون و نتر، ۲۰۰۱ و دجانکو و مارل^۲، ۲۰۰۲).

آرسنا و اولیورز^۳ (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای به مقایسه کارایی بنگاه‌های دولتی با بنگاه‌های خصوصی در اسپانیا قبل و بعد از خصوصی‌سازی پرداختند. این مطالعه نشان داد که هیچ تفاوت قابل توجهی در کارایی بین شرکت‌های دولتی و همتایان خصوصی آنها قبل از خصوصی‌سازی وجود نداشته است. بعد از خصوصی‌سازی، اگرچه کارایی بنگاه‌های جدیداً خصوصی شده به طرز چشمگیری افزایش یافته است، اما در همان دوره کارایی شرکت‌هایی که از ابتدا خصوصی بودند، بهبود چندانی نداشت. این مطالعه همچنین بیان می‌کند که شرکت‌های دولتی که قبل از خصوصی‌شدن از سطح کارایی بالاتری برخوردار بودند، همان بنگاه‌هایی هستند که بعد از خصوصی‌سازی نیز افزایش بالاتر در کارایی را تجربه کردند.

ویلانگا^۴ (۲۰۰۰) در مطالعه‌ای دیگر به بررسی ۲۴ بنگاه اسپانیایی پرداخت، به این نتیجه رسید که چندین عامل سیاسی و سازمانی وجود دارد که آثار خصوصی‌سازی بر کارایی را تحت تأثیر قرار می‌دهند: ۱- آیا بنگاه مورد نظر طی دوره رکود خصوصی شده است؟؛ ۲- سطح نگرانی‌های سیاسی

1. D'Souza, Megginson, & Nash

2. Djankov & Murrell

3. Arocena & Oliveros

4. Villalonga,

داخلی در خصوص مشارکت خارجی در بنگاه‌های دولتی خصوصی شده چه اندازه است؛ ۳- اندازه بنگاه چقدر است و ۴- تولید بنگاه با چه شدتی سرمایه‌بر است. این مطالعه نتیجه می‌گیرد آثار منفی سیاسی و اقتصادی انتقالی خواهد بود و به احتمال زیاد در نهایت تأثیرات مثبت تغییر مالکیت دولتی به خصوصی را خنثی می‌کند.

در مورد کشورهای با درآمد پایین و متوسط نیز بوبکری، کوست و گودهمی^۱، (۲۰۰۵) با مطالعه ۲۳۰ بنگاه مستقر در ۳۲ کشور دریافتند که خصوصی‌سازی به طور چشمگیری کارایی را افزایش می‌دهد اما تغییرات در عملکرد بسته به عواملی نظیر محیط اقتصاد کلان و کارایی حاکمیت شرکتی، متغیر است. عوامل قابل توجه دیگر، درجه توسعه بازارهای سهام و درجه حمایت و اجرای حقوق مالکیت بوده است.

بنابراین با توجه به مطالب مذکور در ادبیات خصوصی‌سازی موفقیت خصوصی‌سازی برای ارتقاء کارایی تحت تأثیر عواملی است که عوامل موفقیت یا کامیابی اجرای برنامه مذکور قلمداد می‌شوند؛ به طوری که، اگر عوامل تأثیرگذار در کشور یا بخش مورد نظر فراهم نباشد، ارتقاء کارایی حتی با انتقال مالکیت دولتی به بخش خصوصی تحقق نمی‌یابد. در فصل سوم براساس مبانی نظری و تجربه کشورها، این عوامل با جزئیات بیشتری تشریح شده است.

۲-۶-۳. اثربخشی خصوصی‌سازی بر کارایی در بستر اصلاحات ساختاری

یکی از سؤالات قابل طرح در حوزه خصوصی‌سازی این است که نقش اصلاحات کلان اقتصادی در خصوصی‌سازی چیست؟ تعدادی از صاحب‌نظران بیان داشته‌اند، حتی اگر خصوصی‌سازی پاسخی به شکست‌های کارایی مالکیت دولتی باشد، انتظار بهبود کارایی صرفاً با تمرکز صرف بر مسأله اندازه دولت و تغییر مالکیت (واگذاری از دولت به بخش خصوصی) امکانپذیر نیست و لزوماً انتقال مالکیت منتج به دستاوردها و تحقق اهداف مورد نظر طرفداران خصوصی‌سازی نمی‌شود، بلکه بهترین نتایج خصوصی‌سازی زمانی حاصل می‌شود که اجرای آن در بستری از اصلاحات ساختاری پیگیری شود.

در این ارتباط، کالو^۱، (۱۹۹۹) بیان می‌کند اصلاحات ضروری اقتصاد کلان برای دستیابی به محیطی مناسب برای خصوصی سازی شامل ۵ عنصر اساسی به شرح زیر است که برای حمایت از خصوصی سازی باید تقویت شوند:

۱- **سیاست‌های کلان اقتصادی:** سیاست‌هایی هستند که با هدف اصلاح روندهای اقتصاد کلان طراحی می‌گردند. منظور اصلاح روندهایی است که مانع حرکت اقتصاد در مسیری بهینه می‌شوند. بنابراین، اعمال سیاست‌های اقتصادی خصوصی مناسب در چنین حوزه‌هایی مانند مدیریت نرخ‌های ارز و بهره باید منتج به بهبود تخصیص منابع، اشتغال، تحرک درآمدها و منابع شود. این سیاست‌ها همچنین شامل اقدامات تثبیت اقتصادی نظیر کاهش کسری تراز پرداخت‌ها، برنامه‌ریزی مجدد بدهی و تنظیم مناسب عرضه پول، کاهش یارانه‌ها و کنترل جریان سوداگرانه پول و همچنین سیاست دستمزد عمومی است.

۲- **سیاست‌های اصلاح تجاری و سرمایه‌گذاری:** این سیاست‌ها شامل برنامه‌هایی برای تشویق صادرات، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، تعدیل نرخ ارز، کاهش محدودیت‌های سرمایه‌گذاری و موانع تجاری و همچنین نتایج مذاکرات چندجانبه طراحی شده برای تشویق رفتار تجاری منصفانه و ضدتراست می‌شود.

۳- **امنیت از جمله تجدید ساختار نیروی پلیس:** این کار می‌تواند با برگزاری دوره‌های آموزشی برای افسران پلیس جوان و توانمند که به خدمات دیگر نیازی ندارند، حاصل شود. بدون یک محیط امن، سرمایه‌گذاران از سرمایه‌گذاری ترس خواهند داشت.

۴- **سیاست‌های توسعه نهادی:** این سیاست‌ها شامل برنامه‌هایی برای حمایت از ایجاد و تقویت یک سیستم کارآمد حقوق مالکیت، حقوق مالی، نهادهای مالی و بازارهای کار، نهادهای حقوقی و اجتماعی، قضاوت یا حل تعارض‌ها به طور کارآمد همراه با کانال‌هایی برای بازاریابی و توزیع می‌شود.

۵- **برنامه‌های توسعه بخش خصوصی:** این برنامه شامل مشوق‌ها و حمایت برای توسعه کسب و کارهای کوچک و متوسط، تجدید ساختار شرکت‌های بزرگ و جذب سرمایه‌گذاری‌ها در صنایع داخلی برای شرکت‌های چندملیتی می‌شود.

در ایران نیز علیپور (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای اثر تغییر سازمانی و خصوصی‌سازی را بر عملکرد شرکت‌های دولتی بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۶ بررسی کرد و به این نتیجه رسید که خصوصی‌سازی اثر معناداری بر کارایی نداشته، اما بدهی و ریسک را افزایش داده است. این نویسنده استدلال می‌کند که خصوصی‌سازی باید با سایر اصلاحات در بازار سرمایه، سیستم بانکداری ملی و قوانین و مقررات شرکتی همراه باشد تا بتواند بر کارایی تأثیرگذار باشد.

در مطالعات دیگری (مانند طیب‌نیا و محمدی، ۱۳۸۳ و مجاور حسینی، ۱۳۸۱) در مورد ایران نیز این نتیجه حاصل شد که تفاوت معناداری بین بهره‌وری در دو بخش دولتی و خصوصی وجود ندارد و از این نظر بیان داشتند بدون انجام اصلاحات ساختاری در عرصه‌های اقتصادی کشور و رفع موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، صرفاً با اجرای خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش غیردولتی نمی‌توان انتظار داشت نتایج مورد انتظار از اجرای برنامه مذکور تحقق یابد و موجب تسریع رشد اقتصادی کشور شود.

نکته شایان ذکر آن است که در مطالعات تجربی اندکی، اصلاحات اقتصادی جایگزین خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده است. پیتو، بلکا و کراجوسکی (۱۹۹۳) در مطالعه خود بیان داشتند که خصوصی‌سازی در لهستان بعد از اصلاحات سال ۱۹۹۰ (آزادسازی قیمت‌ها، ایجاد محیط رقابتی در بسیاری از صنایع و اعمال سیاست‌های پولی و مالی انقباضی) انجام شد که منجر به بهبود عملکرد در بخش عمده‌ای از بنگاه‌های کارخانه‌ای شد. اما آنها بیان داشتند که این بهبود عملکرد نه به دلیل خصوصی‌سازی بلکه با تحمیل محدودیت‌های سخت بودجه‌ای (سخت‌گیری در شرایط وام‌دهی بانک‌ها، پایداری دولت در شعار «ضمانت نکردن» بنگاه‌ها، گسترش رقابت با واردات و ایجاد نگرانی در مدیران بنگاه‌های دولتی از نظر شهرتشان) به دست آمد.

۲-۶-۲. اولویت رقابت بر تغییر مالکیت

در ادبیات نظری مطرح شده است که خصوصی‌سازی منتج به بهبود کارایی خواهد شد اما از حیث تجربی روشن نیست آیا بهبودی که در کارایی بعد از خصوصی‌سازی حاصل شده، نتیجه تغییر در مالکیت است یا به سایر سیاست‌های تغییرات ساختاری به‌ویژه تنظیم مقررات و افزایش رقابت برمی‌گردد؟ به عبارت دیگر،

با توجه به عدم پشتیبانی تجربی تأثیر خصوصی سازی به مثابه انتقال مالکیت بر کارایی و لزوم در نظر گرفتن خصوصی سازی در بستر برنامه‌های اصلاحی، این سوال قابل طرح است که کدامین مورد یعنی مالکیت خصوصی یا سیاست‌های تکمیلی اهمیت بیشتری از حیث تأثیر بر کارایی دارند؟

به طور معمول در ادبیات اقتصادی فرض می‌شود که مالکیت خصوصی و بازارهای رقابتی به موازات هم حرکت می‌کنند. برخی اعتقاد دارند که عملکرد کارای اقتصادی به مالکیت خصوصی و خصوصی سازی آن بستگی دارد. برخی دیگر معتقدند که رقابت سرچشمه حیاتی کارایی است و به‌طور معمول بر سیاست‌های دیگر همچون تنظیم مقررات تأکید دارند و از رقابت اغلب به‌عنوان محرک کارایی و علت اصلی بهبود بهره‌وری از طریق خصوصی سازی یاد می‌شود. در این ارتباط، کای و تومانسون^۱، (۱۹۸۶) و ویکرز و یارو^۲، (۱۹۹۱) نیز استدلال کردند که کارایی اقتصادی بیش از تغییر مالکیت، تحت تأثیر رقابت در بازارهای محصولات قرار دارد (گلدشتاین، ۱۹۹۷).

در مطالعه‌ای که به بررسی بریتانیا، لهستان و شیلی پرداخت، این نتیجه حاصل شد که بنگاه خصوصی شده تا زمانیکه از قدرت بازاری قابل توجهی برخوردار باشد، هیچ مزیتی برای خصوصی سازی آن از نظر رقابت و کارایی وجود ندارد (ویکرز و یارو، ۱۹۹۱). این نویسندگان پیشنهاد دادند که قبل از خصوصی سازی، رقابت حائز اهمیت است و بعد از فعال شدن علائم قیمتی واقع‌بینانه باید اقدام به خصوصی سازی کرد. ساچز و همکاران^۳ (۲۰۰۰) به بررسی شواهد تجربی در بیست و چهار اقتصاد در حال گذار پرداختند. آن‌ها دریافتند که تغییر مالکیت به تنهایی برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست، بلکه هنگامی که رقابت‌پذیری بازار و چارچوب‌های بهبود یافته قوانین با برنامه خصوصی سازی همراه شود، بیشترین تأثیر را خواهد داشت.

همچنین، برخی معتقدند که رقابت سرچشمه حیاتی کارایی است و برای دستیابی به کارآمدی دو عامل رقابت و نظارت اگر مهمتر از مالکیت خصوصی نباشند، به همان اندازه مهم هستند. کارلین و همکاران (۲۰۰۱) بیان کردند که رقابت در مقایسه با مالکیت اثر قدرتمندتری بر روی کارایی دارد. مالنکامپ در سال ۲۰۱۳ که به مقایسه کارایی بنگاه‌های خصوصی و دولتی پرداخت، به این نتیجه

1. Kay and Thompson
2. Vickers And Yarrow
3. Sachs et.al

رسید که کارایی قابل توجهی از طریق خصوصی سازی در کشورهای صنعتی حاصل نشد، چرا که در این کشورها اکثر خدمات عمومی به صورت رقابتی در حال انجام بودند. برخی مطالعات نیز به این نتیجه رسیدند که زمانی که بازار رقابتی نباشد، برای مثال در مواردی که بنگاه‌ها می‌توانند خودشان را از رقابت دور نگه دارند، خصوصی سازی بعید است که بتواند منتج به بهبود کارایی شود.

بنابراین هر حرکتی به سمت خصوصی سازی به معنی بهبود و یا بدتر شدن وضعیت نیست، بلکه توجه به مسأله رقابت بسیار حائز اهمیت می‌باشد و در صورت وجود رقابت مؤثر است که خصوصی سازی روش مناسبی برای افزایش کارایی خواهد بود (کیانی، ۱۳۷۳). حتی در مدل‌های پیشنهادی دسوتو و استگلیتیز (خصوصی سازی از پایین)، منافع ایجاد رقابت و آزادی ورود بنگاه‌های خصوصی بیشتر از واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی است (خاندوزی، ۱۳۹۷).

مایکل اینتریلیگیتور^۱ نیز در مقاله‌ای تحت عنوان «یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه» به این نکته اشاره دارد که سیاست دولت باید این نکته را تشخیص دهد که اگر رمزی در اقتصاد بازار وجود دارد، این رمز در صرف مالکیت خصوصی نیست، بلکه در رقابت است. به عبارت دیگر، آنچه سبب می‌شود اقتصاد بازار کار کند، رقابت است.

البته، طرفداران رقابت به عنوان زمینه‌ساز افزایش کارایی، خصوصی سازی را ابزاری برای نیل به کارایی در تخصیص منابع می‌نگرند. از این دیدگاه در غیاب رقابت، تغییر مالکیت، با حفظ و برقراری قدرت‌های انحصاری هیچگاه منجر به بهبود کارایی نخواهد شد؛ زیرا ساز و کارهای لازم برای آنکه قیمت‌ها در بلندمدت در سطح هزینه‌های نهایی تولید قرار گیرد، وجود نخواهد داشت و خصوصی سازی بیش از آنکه مسأله‌ای را حل کند، مسأله خواهد آفرید. خصوصی کردن بنگاهی که از قدرت انحصاری زیادی برخوردار است گرچه ممکن است موجب بهبود کارایی داخلی بنگاه گردد لیکن از آنجا که تولیدکننده خصوصی رانت انحصاری خویش را بیشینه می‌کند همواره این خطر را به همراه دارد که این امر به زیان کارایی تخصیص منابع در سطح کلان تمام شود.

بنابراین اگر نتوان بنگاه خصوصی شده را با درجه‌ای از رقابت مواجه کرد باید یک بده-بستان را بین افزایش کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص پذیرفت. این امر بستگی به کشش تقاضای محصول از

یکسو و حساسیت هزینه به تلاش مدیران یا زمینه تقلیل هزینه از سوی دیگر دارد. هرچه تقاضا با کسش‌تر باشد، حاشیه سود یا رانت انحصارگر خصوصی کمتر، انگیزه برای تقلیل هزینه بیشتر و در نتیجه واکنش عرضه زیادتر و قیمت پائین‌تر خواهد بود. در چنین شرایطی قیمت به علت تقلیل هزینه (افزایش کارایی داخلی) ممکن است حتی در سطحی بسیار پائین‌تر از قیمتی که شرکت دولتی کالا را عرضه می‌کرد، قرار گیرد. به علاوه، هر چه تولید محصول مورد نظر دستخوش تغییرات فناورانه سریعتری باشد پدیده کاهش قیمت برای شرکت خصوصی شده به مراتب بیش از شرکت دولتی است.

به علاوه، طرفداران تقدم رقابت بر تغییر مالکیت، بر سیاست‌های دیگری نظیر تنظیم مقررات جهت بهبود رقابت در بازار تأکید دارند. آنها معتقدند عدم کارایی شرکت‌های دولتی فقط محدود به مالکیت فعالیت‌هایی دولتی نیست، بلکه مقررات دست و پا گیر مهم‌ترین عاملی است که انعطاف‌پذیری و پویایی فعالیت‌های اقتصادی را مانع می‌شود، لذا تنظیم مقررات اولین و مهم‌ترین گام در جهت فراهم‌سازی شرایط و فضای رقابت است.

براین اساس می‌توان گفت برنامه اصلاح ساختاری اگر به صورت تنظیم مقررات، ایجاد فضای رقابت و خصوصی‌سازی اجرایی شود، آنگاه خصوصی‌سازی به‌عنوان عنصر آخر از این برنامه می‌تواند راهی برای افزایش کارایی باشد نه اینکه برخلاف تصور، ایجاد فضای رقابتی نتیجه خصوصی‌سازی باشد. به‌علاوه، چنانچه پیشرفت برنامه‌های اصلاحی مکمل به‌کندی صورت گیرد، برنامه خصوصی‌سازی دوامی نخواهد داشت و در بازسازی اقتصاد کشور، ناتوان خواهد بود (ولش و فرموند، ۱۳۸۹). با وجود این، تقدم رقابت و تنظیم مقررات بر خصوصی‌سازی به معنای آن نیست که این دو سیاست از برنامه اصلاحی را می‌توان جایگزین خصوصی‌سازی کرد.

۷-۲. افول خصوصی‌سازی به معنای تغییر مالکیت و پیدایش دولت توانمند

زمینه‌های افول سیاست خصوصی‌سازی در چارچوب تغییر نگرش به اداره امور عمومی و نقش مداخله‌ای دولت شکل گرفت. همانطور که بیان شد از بعد مدیریتی، پیدایش خصوصی‌سازی در بستر مدیریت دولتی نوین اتفاق افتاد. این الگو اگرچه به تدریج در سراسر جهان از مقبولیت زیادی برخوردار

شد (گیدن^۱، ۲۰۰۲)، لیکن پیاده‌سازی ایده‌های مدیریت دولتی نوین بعضاً نتایج زیانباری را برای جامعه به همراه داشت و مورد انتقاد قرار گرفت (فیرلی و همکاران^۲، ۲۰۰۲). از جمله این انتقادات می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- علت اصلی تغییر الگوی اداره امور دولتی به سمت مدیریت دولتی نوین، بهبود کارایی است (پولیت، ۱۹۹۹). در واقع، در مدیریت دولتی نوین با اشاره به اینکه بخش خصوصی از کارایی بالاتری در مقایسه با بخش دولتی برخوردار است، بر استفاده افراطی از بخش خصوصی در اداره امور و مکانیزم بازار تأکید شده است. با این حال، بدون نظارت و ایفای نقش مؤثر دولت، ممکن است تعدادی از افراد ضوابط و نظم بازار رقابتی را به هم بریزند و برنامه‌ریزی آن را به سمت منافع شخصی هدایت نمایند (هیوگس، ۱۹۹۸).

- انطباق سبک امور مدیریتی بخش دولتی با مدیریت دولتی نوین، مستلزم وجود پیش‌نیازهایی مانند حضور یک بخش خصوصی مقتدر، واقعی و مردمی، وجود بازارهای پولی و مالی شکل‌یافته و توسعه‌یافته، وجود یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و ... است (مانین^۳، ۲۰۰۱). به طوری که در صورت فقدان این پیش‌نیازها، سازوکارهای مدیریت دولتی نوین علیرغم اثربخشی آن نسبت به مدیریت سنتی، می‌تواند منجر به تشدید فاصله طبقاتی، افزایش فساد اقتصادی و تضعیف پاسخگویی سیاسی و همچنین تبدیل انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی گردد. از آنجا که پیش‌نیازهای مذکور در اغلب کشورها به خصوص کشورهای در حال توسعه وجود ندارد، به کارگیری خط‌مشی‌های مدیریت دولتی نوین بدون نتیجه بوده و زیان‌های فوق‌الذکر را ایجاد خواهد نمود و منجر به از بین رفتن محرک‌های رقابتی در آینده و فروپاشی مکانیزم بازار خواهد شد.

همانطور که قابل استنباط است، انتقادات وارده بر مدیریت دولتی نوین از بعد مدیریتی بیشتر جنبه اجتماعی دارد و منتقدین بر این باورند که برنامه‌های اصلاحی مدیریت دولتی نوین بر عقلانیت ابزاری و اقتصادی متمرکز است و با کاهش دخالت دولت، اجرای سیاست خصوصی‌سازی و اتکاء

1. Caiden

2. Ferlie and et.al.

3. Mannin

صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی خدشه‌دار شده است. (پولیدانو^۱، ۱۹۹۹). بنابراین، تأکید بیش از حد مدیریت دولتی نوین بر بازارگرایی و معیارهای اقتصادی و کارایی در نظریه‌های اخیر مدیریت دولتی، چالش‌هایی را برای اندیشمندان و کارگزاران دولتی ایجاد کرده است (بوارید^۲، ۲۰۰۵).

از بعد اقتصادی نیز، رویکرد دولت حداقلی تا اواخر دهه ۱۹۹۰ ادامه داشت و از آن پس موجی تازه از نظریات و رویکردها در خصوص نقش دولت شکل گرفت که چرخش سوم نقش دولت را در پی داشت. در این چرخش ماهیت مساله به طور کلی تغییر یافت، چرا که در دوره‌های پیشین که مساله ابعاد حکومت (بزرگی و کوچکی آن) در کانون توجه بود، در این دوره مساله کمیت دولت جای خود را به کیفیت مداخله دولت داده است. در این دیدگاه، این باور وجود دارد که عدم مداخله یا مداخله ضعیف و ناکارآمد حکومت راهگشا نخواهد بود؛ زیرا دخالت دولت ضعیف و بد در اقتصاد، مجموعه‌ای از بحران‌ها و عدم مداخله آن هم بحران‌های دیگری را به وجود می‌آورد. بنابراین، با شکل‌گیری رویکرد دولت موافق بازار که به جای کمیت دولت بر کیفیت دولت متمرکز بود و همچنین انتقادات وارد بر مدیریت دولتی نوین، خصوصی سازی رو به افول رفت. عدم پشتیبانی تجربی از اثر خصوصی سازی (به مثابه انتقال مالکیت صرف) بر کارایی نیز نقش برجسته‌ای در این زمینه داشت.

مجموع مسائل مذکور مبحث مربوط به دولت توانمند را مطرح کرد که حتی در سیاست‌های بانک جهانی نیز مشهود است. بانک جهانی پس از آنکه در اجرای سیاست‌های تعدیل یا همان اجماع واشنگتنی، در کشورهای آفریقایی ناموفق بود، به این نتیجه رسید که چون دولت‌ها در آن کشورها واجد شرایط نیستند، نمی‌توانند در اجرای توصیه‌های بانک جهانی و آزاد کردن قیمت‌ها موفق عمل کنند. به عبارت دیگر، به این نتیجه رسید که پذیرش و اجرای سیاست‌های تعدیل و توصیه‌های بانک جهانی به دولتی احتیاج دارد که این دولت فعلاً در آفریقا وجود ندارد. از این رو، بانک جهانی به این موضوع در گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۶ در فصلی تحت عنوان از «برنامه تا بازار» اشاره کرد و سپس در گزارش سال ۱۹۹۷ اعلام کرد که دولت کوچک لزوماً به دولت خوب منتهی نمی‌شود و برای

1. Polidano

2. Bovarid

ایجاد و استقرار یک دولت خوب، باید مقدمات دیگری نیز وجود داشته باشد (نادری، ۱۳۹۰). بر این اساس، بانک جهانی که از ابتدای سال‌های ۱۹۸۰ الی ۱۹۹۹ بر کوچک‌سازی حکومت تأکید می‌کرد، از سال‌های پایانی هزاره دوم با توجه به تجربه گذار ناموفق کشورهای اروپای شرقی، چین و شوروی سابق به اقتصاد بازار و تحولات اقتصاد جهانی، به‌جای تأکید بر ابعاد حکومت، سیاست بهبود حکمرانی یا توانمندسازی دولت را مدنظر قرار داد و این موضوع در کانون توصیه‌های سیاست‌گذاری بانک جهانی قرار گرفت (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲).

۸-۲. جمع‌بندی

این فصل به مبانی نظری و تجربی مربوط به خصوصی‌سازی از زمینه‌های پیدایش تا افول آن اختصاص داشت. از بعد اقتصادی، این سیاست در بستر چرخش نقش دولت از دولت حداکثر به دولت حداقلی ظهور یافت که این رویکرد تا اواخر دهه ۱۹۹۰ تداوم یافت. در بعد مدیریتی نیز با تغییر نحوه اداره عمومی، خصوصی‌سازی در کنار تنظیم مقررات، آزادسازی و ... در چارچوب مدیریت دولتی نوین مطرح شد. در بستر مبانی نظری و نظریه‌های حاکم، خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزار انتقال مالکیت و گذار از اقتصاد متمرکز به اقتصاد مبتنی بر بازار تفسیر شده است. به طوری‌که، مهم‌ترین هدف از خصوصی‌سازی و همچنین مهم‌ترین دلیل توجیه برای اجرای خصوصی‌سازی از بعد نظری و همچنین، توصیه سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی، ارتقاء کارایی بوده است.

با وجود این، با توجه به شواهد تجربی سؤالات و انتقادات زیادی مطرح شده است که موفقیت خصوصی‌سازی برای ارتقاء کارایی در اقتصاد را به عوامل دیگری مرتبط دانسته و اجرای این سیاست را به تنهایی منشأ دستاورد نمی‌دانند. در برخی از مطالعات توضیح داده شده است که اصلاحات ساختاری از جمله رقابت و تنظیم مقررات برای ایجاد رقابت از حیث تأثیر بر کارایی بر خصوصی‌سازی صرفاً به معنای انتقال مالکیت تقدم دارد. برخی دیگر از مطالعات نیز وجود پیش‌نیازها و حضور دولت توانمند برای فراهم‌سازی آنها را از مهم‌ترین عوامل بیان داشتند. در این بین وجود دولت توانمند آنچنان حائز اهمیت است که خود زمینه‌های افول و کم‌رنگ‌شدن خصوصی‌سازی را نیز در پی داشته است.

در واقع، با عدم پیش‌بینی تجربی از کارایی بخش خصوصی، و همچنین چرخش نقش دولت در اقتصاد، نهادهای بین‌المللی سیاست‌گذاری اقتصادی که خصوصی‌سازی را به‌عنوان نمادی از کوچک‌سازی و جایگزین دولت با نقش محوری ارتقاء کارایی می‌پنداشتند، مسأله دولت موافق بازار را مطرح کردند و به‌جای تأکید صرف بر خصوصی‌سازی به‌عنوان تنها راه نجات، توانمندسازی دولت با نقش تنظیم‌گری روابط اقتصادی در کانون توصیه‌های سیاست‌گذاری قرار گرفت.

فصل سوم

عوامل موفقیت و شکست خصوصی سازی در آینه تجربیات بین المللی

۳-۱. مقدمه

با توجه به مجموع مباحث نظریه و تجربی بیان شده در فصل دوم، خصوصی‌سازی گذار از یک نظم متمرکز دولت محور به نظم مبتنی بر نظام بازار است، اما این انتقال نه صرفاً از طریق انتقال مالکیت بلکه از طریق همراهی با سایر اقدامات تکمیلی و بسترسازی‌هاست که می‌تواند دستاوردهای مثبتی از حیث ارتقاء کارایی را به دنبال داشته باشد. به عبارت دیگر، اگرچه ارتقاء کارایی به‌عنوان توجیهی نظری برای اجرای سیاست مذکور در کشورها دنبال شده است، اما در این ارتباط اتفاق نظری وجود ندارد. عده‌ای بر این باورند که خصوصی‌کردن برای نیل به کارایی داخلی بنگاه باید لزوماً انتقال مالکیت را در برداشته باشد و در غیر این صورت مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی نادیده گرفته خواهد شد. در مقابل عده‌ای نیز استدلال می‌کنند که در اقتصاد پیچیده امروزی با پیدایش شرکت‌های با مسئولیت محدود و نتیجتاً جدایی مدیریت از مالکیت، حقوق مالکان بنگاه تا حدود زیادی تضعیف شده و مدیر بنگاه می‌تواند مستقلاً هدف‌های خود را دنبال کند، لذا نمی‌توان از این نقطه نظر امتیازی برای کارایی بنگاه‌های خصوصی قائل شد. براین اساس، بسیاری از اقتصاددانان تأکید دارند که کارایی به خصوص کارایی تخصیص منابع بیشتر از آنکه در ارتباط با مقوله مالکیت باشد، متاثر از عوامل دیگری است.

مطالعه تجارب موجود جهانی نیز نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف به بخش‌های مختلف نتایج بسیار متفاوت و بعضاً برخلاف یکدیگر به همراه داشته است. به طوری که، این سیاست در برخی از کشورها با دستیابی به بخش عمده اهداف خود به ایفاء نقش مؤثر در توسعه آنها پرداخته ولی در برخی دیگر از کشورها نه تنها به اهداف و دستاوردهای مورد انتظار دست نیافته بلکه در موارد متعددی با نتایجی معکوس همراه بوده و به مشکلات عدیده موجود در آن کشورها نیز افزوده است. همچنین خصوصی‌سازی در برخی از کشورها چندان راحت نبود و در بسیاری از کشورها با مشکلات متعددی روبرو شد که خود منتج به توقف خصوصی‌سازی یا عدم موفقیت در تحقق اهداف متصور گردید. برای مثال، کشورهای آفریقایی نتوانستند اقدام به خصوصی‌سازی گسترده نمایند و کشورهای آمریکای لاتین از جمله آرژانتین، کاستاریکا، کلمبیا، مکزیک، ونزوئلا، هندوراس و ... اگرچه تلاشی زیادی برای استفاده از قوانین بازار و خصوصی‌سازی اقتصاد انجام دادند، اما موفقیت چندانانی در این زمینه به دست نیاوردند. در کشورهای آسیایی نظیر فیلیپین و بنگلادش نیز پیاده‌سازی

خصوصی سازی با مشکلات زیادی روبرو بوده است. با این وجود، نمونه‌های موفق نیز وجود دارند که از آن جمله می‌توان به انگلستان، سریلانکا، تایلند ... اشاره نمود.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر محوریت مباحث خصوصی سازی در عصر کنونی دیگر این سوال نیست که آیا خصوصی سازی اجراء شود یا نه؟ بلکه این سوال که چه اقداماتی باید در پیش گرفته شود و روش گذار به سمت نظام بازار باید به چه صورتی باشد، تا اهداف اجرای خصوصی سازی‌های جدید تحقق یابد؟ موضوعیت یافته است. در این راستا، پیگیری دلایل و یا عواملی که باعث می‌شود خصوصی سازی در یک کشور موجب بهبود کارایی و ارتقاء بهره‌وری و همچنین تحقق سایر اهداف شود، مسیر را برای استخراج عوامل موفقیت و شکست کلی و بخشی خصوصی سازی هموار می‌سازد. البته هدف این فصل ارزیابی موفقیت یا شکست خصوصی سازی در کشورهای مختلف نیست، بلکه با نگاهی به تجربه خصوصی سازی در سایر کشورها، پرسش اساسی این است که چه اقداماتی در کشورهای موفق یا ناموفق منتج به دستاوردهای مطلوب از اجرای خصوصی سازی شده است. اهمیت این تحلیل از آنجاست که موفقیت و شکست خصوصی سازی در یک بخش خاص و موردی می‌تواند در گرو شرایط عمومی برنامه خصوصی سازی قرار گیرد که موضوع بحث فصول آتی است.^۱

شایان ذکر است، شناسایی عوامل موفقیت اجرای یک سیاست به ویژگی‌ها و باید و نبایدهای بازیگران آن و محیطی که این بازیگران با یکدیگر تعامل برقرار می‌کنند، مرتبط می‌باشد. اجرای برنامه خصوصی سازی نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد. در این ارتباط، در مطالعه آرارال^۲ (۲۰۰۹) ظرفیت نهادهای سیاسی، ساختار صنعت و بازار، شرایط بنگاه مورد واگذاری و ویژگی بازیگران از جمله عناصر محوری تأثیرگذار بر سازوکارهای خصوصی سازی در کشورها بیان شدند. در اجرای سیاست خصوصی سازی بازیگرانی چون دولت^۳ به‌عنوان مالکان شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی یا سرمایه‌گذاران به‌عنوان خریداران شرکت دولتی مشمول واگذاری و مقام تنظیم‌کننده روابط بین مالک و خریدار شرکت‌های

۱. در فصل چهارم تجربه کشورها با تمرکز خاص بر مصادیق موردنظر و عوامل و موفقیت و شکست خصوصی سازی در آن بخش علاوه بر مسائل عمومی مطروحه در این قسمت ارائه شده است.

2. Araral

۳. البته دولت به عنوان نهاد سیاسی نیز ایفای نقش می‌کند که وظیفه و تنظیم‌کننده روابط بین بازیگران و فراهم‌سازی محیط مناسب برای خصوصی سازی را برعهده دارد. در

مورد واگذاری وجود دارند. خصوصیات این بازیگران تحت سیطره عوامل محیطی قرار دارند که خود منبعث از عوامل کلان و عوامل سطح شرکت یا بازار هستند. بنابراین، از یک طرف اجرای موفقیت‌آمیز واگذاری به خصوصیات هر یک از بازیگران وابسته است، به طوری که نقص عملکردی هر یک از آنها، یک واگذاری بدون دستاورد مثبت را به دنبال خواهد داشت. از طرف دیگر، چنانچه محیط و شرکت مورد واگذاری شرایط لازم برای گذار را نداشته باشد، حتی در صورت وجود بازیگرانی با عملکرد مناسب، خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیزی حاصل نخواهد شد. شایان ذکر است، دولت نه تنها به‌عنوان بازیگر لایه آخر در فرآیند خصوصی‌سازی ایفای نقش می‌کنند، بلکه نقش آنها در فراهم‌سازی محیط کلان و اجرای سیاست‌های مکمل و یاری‌رسان به شرکت‌های دولتی جهت دستیابی به ساختار و خصوصیات مورد نیاز حائز اهمیت است. از این‌رو دولت توانمند می‌تواند به‌عنوان اولین لایه موفقیت فرآیند خصوصی‌سازی به خصوص در کشورهای در حال گذار به شمار آید. از این‌رو، در این قسمت در ابتدا ویژگی‌های دولت به‌عنوان نهاد سیاسی، و سپس عوامل محیطی تأثیرگذار به تفکیک عوامل کلان (ساختار اقتصادی، شرایط نهاد سیاسی و عوامل مرتبط با فرآیند واگذاری) و عوامل خرد (در سطح شرکت یا بازار) و در نهایت عوامل مرتبط با بازیگران خصوصی‌سازی ارائه شده است.

۳-۲. ویژگی‌ها و اقدامات دولت در مقام نهاد سیاسی

فرآیند خصوصی‌سازی صرفاً به معنای تغییر مالکیت نیست که به موجب آن تغییر نقش دولت فقط به صورت خروج از تصدی‌گری و بنگاه‌داری و نشستن بر مسند بخش‌های حاکمیتی خلاصه شود، بلکه نقش و نوع مداخله‌گری آن باید با توجه به شرایط جدید متحول شود. بر این اساس، در ادامه به یکسری از ویژگی‌های دولت توانمند حامی اجرای موفق سیاست خصوصی‌سازی پرداخته شده است.

۳-۲-۱. جلوگیری از انحراف در اولویت‌بندی اهداف اجرای برنامه خصوصی‌سازی

والاثرین هدف خصوصی‌سازی ارتقاء کارایی است. با این استدلال که شرکت‌های دولتی با بهره‌وری پایین هزینه‌های سنگینی را بر بودجه دولتی تحمیل می‌کنند، دو هدف اصلی از واگذاری شرکت‌های مذکور شامل ارتقاء کارایی و کاهش کسری بودجه دولت با حذف بار مالی این شرکت‌ها و دسترسی به درآمدهای جدید مالیاتی از طریق توسعه بخش خصوصی فعال که در گذشته ایجاد و جمع‌آوری آنها

میسر نبود، بیان می‌شود. اما همانطور که در بخش قبلی توضیح داده شد، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و صرفاً انتقال مالکیت تضمینی برای افزایش کارایی نیست و اصلاح ساختار اقتصادی در کنار خصوصی‌سازی از اهمیت زیادی برخوردار است. ضمن اینکه اگر هدف اصلی از واگذاری شرکت‌های دولتی به دلیل بار هزینه‌ای آنها برای دولت باشد، در فرآیند خصوصی‌سازی بایستی واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده در ابتدا انجام شود و بخش سودآور برای دولت باقی می‌ماند. این در حالی است که دولت‌ها به جای اینکه با فروش شرکت‌های زیان‌ده از بار مالی خود بکاهند، بیشتر به دنبال آن هستند که کسری بودجه خود را از طریق درآمد نقدی حاصل از واگذاری افزایش دهند، به همین دلیل است که واگذاری شرکت‌های سودآور را در اولویت قرار می‌دهند یا شرکت‌های زیان‌ده را بدون فراهم‌سازی مقدمات لازم و تعیین تکلیف مسائل آنها به طور شتاب‌زده واگذار می‌نمایند. مگینسون با اشاره به تجربه کشور مکزیک که در فرآیند خصوصی‌سازی، بنگاه‌های سودده را در اولویت قرار داد، استدلال می‌کند که دولت به جای تلاش برای دستیابی به حداکثر کارایی اقتصادی به دنبال حداکثر درآمد و کسب اعتبار نزد شهروندان بوده است (مگینسون، ۲۰۰۵). همچنین در اجرای خصوصی‌سازی در کشورهایی مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال نیز هدف اصلی کاهش کسری بودجه دولت از طریق درآمد حاصل از واگذاری‌ها بوده است نه به واسطه کاهش بار مالی شرکت‌های زیان‌ده.

همچنین چنانچه هدف اصلی دولت از خصوصی‌سازی کسب حداکثر درآمد باشد، بدون ایجاد رقابت در ساختار صنعت اقدام به واگذاری یک شرکت دولتی انحصاری از طریق فروش سهام با حداکثر قیمت می‌کند. این در حالی است که اگر هدف کارایی دنبال شود، دولت شکست انحصار و زمینه ورود رقبا در بازار را قبل یا حین واگذاری انجام می‌دهد که ایجاد فضای رقابتی، مانع از حداکثر شدن قیمت پرداختی خریداران به دولت می‌شود (نصیری اقدم و آقاجانی معمار، ۱۳۹۶). نتایج تحقیق برون و همکاران^۱ (۲۰۱۵) نیز نشان می‌دهد در کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای کسری بودجه شدید که خصوصی‌سازی شرکت‌ها ابزاری برای پرداخت بدهی دولت بوده است، مقدمات لازم برای واگذاری‌های مناسب شرکت‌ها قبل از واگذاری انجام نشده و این موضوع منجر به آن شد که

سایر اهداف خصوصی‌سازی در حاشیه قرار گیرند. والترز (۱۹۸۸)^۱ نیز تا آنجا پیش می‌رود که اظهار می‌کند اینکه دولت در قبال واگذاری کارخانجات پولی دریافت می‌کند یا خیر، تنها در محدوده مقوله توزیع درآمدی قابل تأمل است، جوهر خصوصی‌سازی را باید در اینکه آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می‌انجامد یا نه، جستجو کرد و نه کسب عواید برای دولت. بنابراین توصیه می‌شود که هدف حداکثرسازی درآمد از محل فروش شرکت‌ها با سایر اولویت‌ها همچون گسترش مالکیت سهام، گسترش رقابت و جلوگیری از ایجاد انحصارات مورد توجه قرار گیرد (ولچ و فرموند^۲، ۱۹۹۸).

۲-۲-۳. تغییر نقش دولت در مقام تنظیم‌گری مقررات متناسب با ساختار بازار

استدلال می‌شود خصوصی‌سازی به خودی خود خوب یا بد نیست، بلکه بسیاری از موضوعات مانند ثبات اقتصاد کلان، تقویت سیستم مالی، آزادسازی، بهبود حاکمیت و مقررات‌زدایی که به‌عنوان پایه مهمی برای موفقیت آن به‌ویژه در کشورهای کم درآمد به‌شمار می‌رود، به‌عنوان عوامل محیطی خصوصی‌سازی موفق عمل می‌کنند. این پیش‌شرط‌ها محیطی تسهیل‌کننده ایجاد می‌کنند تا بخش خصوصی به صورت کارآمد کار کند. از این‌رو، وجود دولتی توانمند که بتواند این پیش‌شرط‌ها را ایجاد نماید، حائز اهمیت می‌باشد. در تأیید این ادعا می‌توان به تغییر رویکرد بانک جهانی اشاره داشت. این نهاد بین‌المللی براساس تجربه کشورها در اجرای اصلاحات و تعدیل اقتصادی به این نتیجه رسید که پذیرش و اجرای این اصلاحات در کشورهای مورد هدف به دولتی که احتیاج دارد که این دولت در آن کشورها وجود ندارد. به همین دلیل است که در سیاست جدید بانک جهانی دیگر مساله ابعاد دولت یا کوچک‌سازی دولت مطرح نیست بلکه توانمندسازی دولت به‌عنوان نهادی سیاسی که تنظیم‌گر روابط اقتصادی و اجتماعی جایگاه ویژه‌ای یافته است (تفضلی و همکاران، ۱۳۹۴). در مطالعات مختلف نیز به این نکته اشاره شده است که نقش دولت نه تنها در حین خصوصی‌سازی، پس از خصوصی‌سازی نیز بسیار مهم و حیاتی است، به این دلیل که باید به‌عنوان یک قانون‌گذار و تنظیم‌گر عمل کند و این نقشی ضروری‌تر و ظریف‌تر است (کوسر و همکاران^۳، ۲۰۱۱).

1. Walters

2. Welch and Fremond

3. Kouser

اگرچه دولت‌ها اهداف چندگانه‌ای را برای اجرای خصوصی‌سازی دنبال کردند اما این سوال که دولت آیا به اهداف خود از تعقیب خصوصی‌سازی می‌رسد یا نه به عملکردش پس از خصوصی‌سازی این شرکت‌ها بستگی دارد. دلایل زیادی برای این موضوع مطرح می‌شود اما دلیل اصلی آن است که واگذاری برخی از انحصارات و انحصارات طبیعی سبب می‌شود تا مالکیت اینگونه صنایع از بخش دولتی به خصوصی منتقل شود. فضای انحصاری بازار سبب می‌شود مالکان خصوصی بتوانند با تعیین قیمت‌های بالاتر، کاستن از کیفیت محصولات یا تحمیل شروط ناعادلانه از موقعیت خود به زیان مصرف‌کننده بهره‌برداری کنند (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۹). به عبارت دیگر، در خصوصی‌سازی‌هایی که یک شرکت در یک بازار به همراه سایر رقبا فعالیت دارد، ایجاد یک رژیم رگولاتوری برای خصوصی‌سازی مطرح نیست، اما در خصوصی‌سازی‌های که یک بازار جدید ایجاد شد، زمانی که انحصار طبیعی وجود داشت رگولاتوری نقش حائز اهمیتی دارد (پارکر، ۲۰۰۴).

دولت تنظیمی محصول تفکر مکتب حکمرانی است؛ بدین معنا که از ضوابط سنتی و پیچیده بوروکراسی کلاسیک عبور کرده و قدم به عرصه نوین نهادهای خودگردان و خصوصی‌سازی امور، گذارده و دولت را تنها به عنوان یک داور و ناظر در این میدان قلمداد می‌کند. بنابراین خصوصی‌سازی در دولت تنظیمی امری اساسی بوده و کنترل مقرراتی سرمایه‌داران بخش خصوصی، برای حمایت از حقوق شهروندان اصلی‌ترین وظیفه دولت است. نظام دولت تنظیمی، مبتنی بر اجرای امور عمومی توسط بخش خصوصی در چارچوب فرمان‌های دولت است که حفظ این حدود با کنترل نهادهای دولتی خاص، تضمین می‌شود؛ چنین امری علاوه بر سرعت‌دهی انجام امور، به دلیل کاهش دستگاه‌های دولتی و کوچک‌شدن دولت، میزان مالیات‌ها را کاهش می‌دهد (پتفت و مومنی‌راد، ۱۳۹۴).

اکثر متفکرین قرن بیست و یکم، دولت تنظیمی را مفهومی مخالف با بوروکراسی گسترده دولتی دانسته و عامل اصلی پیدایش آن را مقابله با بحران اقتصادی ناشی از دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد می‌دانند (گلسر^۱، ۲۰۰۱). دولت تنظیمی از دهه ۱۹۸۰ با تفکر کنترل مبتنی بر انگیزه رشد پیدا کرد، نوعی از دولت است که به نقش و ارزش مقررات بیش از سایر ابزارهای سیاست‌گذاری توجه دارد و به جای دولت هزینه‌بر و مالیات‌گیر، بیشتر یک دولت مقرراتی است. در واقع در تفکر دولت

تنظیمی، تنظیم بازار، امری مهمتر از توزیع مجدد درآمد و ثبات اقتصاد کلان است (که در دولت رفاه شایع بود). به نوعی، به‌کارگیری ابزارهای تنظیمی مرسوم‌تر گشته و خصوصی‌سازی یک ویژگی مرکزی است. به عبارت دیگر دولت تنظیمی به معنای تغییر سیاست ارائه خدمات عمومی مستقیم دولتی به غیرمستقیم است و اهمیت قدرت‌های سیاست‌گذار و مقررات‌گذار در آن بسیار زیاد است. پرفسور بالوین^۱ در تعریف خود از مقررات‌گذاری در سال ۱۹۹۸ آن را در سه سطح طبقه‌بندی نمود: ۱- مقررات وضع شده توسط دولت و دستگاه‌های دولتی برای تنظیم رفتارهای بازار؛ ۲- اقدامات دولت و نهادهای آن برای تنظیم امور اجتماعی و اقتصادی جامعه و ۳- کلیه مکانیزم‌های کنترلی جامعه. دو دسته از مقررات‌گذاری اول همان مفهوم مقررات‌گذاری در دولت تنظیمی است.

دولت ابزارهایی که برای تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری در بازارها به‌کار می‌گیرد بنا بر ساختار بازار متفاوت است. بازارهای رقابت‌پذیر به‌عنوان محل حضور فعالان اقتصادی و تجاری، بیش از هر چیز نیازمند ضوابط و مقرراتی است تا از این طریق تجارت آزاد برقرار شود، رقابت تسهیل و بازار حفظ گردد. بنابراین، وجود قواعد و مقررات تسهیل‌کننده رقابت و مقابله‌کننده با انحصار از شروط اساسی یک اقتصاد منسجم و مبتنی بر بازار می‌باشد. در مقابل بازارهای رقابت‌پذیر، گاهی عوامل بسیاری نظیر انحصار طبیعی، کالای عمومی و دیگر موارد شکست بازار دست به دست یکدیگر می‌دهند تا رقابت صورت نگیرد و یا اینکه، با مشکلات زیادی روبرو شود. در بازارهای رقابت‌ناپذیر، ابزار تنظیم‌گر بازارهای رقابت‌پذیر نمی‌توانند نقش مناسبی را ایفا نمایند، زیرا ماهیت و زیرساخت‌های این دو مفهوم (بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر) متمایز هستند و در مقابل یکدیگر قرار دارند. در ادامه ابزارهای تنظیم‌گری دولت در بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر توضیح داده شده است:

۱. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر

برای دستیابی به رفاه و منافع عمومی جامعه، لازم است قواعد اقتصاد مبتنی بر بازارهای رقابت‌پذیر در قالب حقوق رقابت تنظیم شود. در این بازارها و بخش‌های رقابت‌پذیر اگرچه دولت اقدامات مهمی را انجام می‌دهد، اما ضرورتاً در حاشیه بازار به فعالیت پرداخته و در این راستا به تقویت و ایجاد نهادهایی

می‌پردازد که به وسیله آنها بتواند شکست بازار را رفع کند. لذا خواستار جایگزینی با بازار رقابتی نیست (ولی‌زاده به نقل از خان^۱، ۱۹۸۸). به عبارت دیگر، در بازارهایی که رقابت به‌عنوان یک قاعده به حساب می‌آید، رفتار بنگاه‌های اقتصادی براساس فرآیند رقابتی هدایت می‌شود و دولت با ایجاد محدودیت و اعمال ممنوعیت برای رفتارهای غیررقابتی موجبات تقویت نهاد بازار را فراهم می‌سازد. شایان ذکر است، حقوق رقابت حقوق رقابت به صورت موردی و در کوتاه‌مدت در بازارهای رقابتی مداخله می‌نماید، در بازارهای رقابتی معمولاً به‌صورت پیشینی مداخله می‌کند که برای حمایت از مصرف‌کننده است و باعث می‌شود بهترین فعالان بازار با بهترین قیمت و کیفیت باقی بمانند (ولی‌زاده به نقل از کارکر^۲، ۲۰۰).

۲) ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت ناپذیر

برای تنظیم قواعد بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌بایست در تکاپوی قواعد منحصر به فردی بود که مصداق بارز آن، تنظیم‌گری بخشی است. تنظیم‌گری بخشی می‌تواند از سوی دولت براساس انگیزه‌ها و اهداف گوناگونی مانند محدود کردن قدرت اقتصادی یک بنگاه خاص به‌ویژه در حیطه انحصار طبیعی، در راستای حمایت از سرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان صورت گیرد. این انگیزه‌ها، اغلب توسط صاحب‌نظران و کارشناسان علم حقوق، علوم سیاسی و اقتصاد، از دیدگاه‌ها و زوایای گوناگون مورد توجه و تحلیل قرار می‌گیرند. بر این مبنا، تعریف متداول از تنظیم‌گری عبارت است از محدودیت اعمال شده توسط دولت بر ترجیحات افراد یا سازمان‌ها که با پشتوانه اعمال ضمانت اجرایی مشخص و تنبیهات از پیش تعیین شده به‌کار گرفته می‌شود. قدرت اعمال زور، منبع اصلی دولت است و تنظیم‌گری، خود ابزار به‌کارگیری این قدرت به منظور محدودسازی تصمیمات عوامل اقتصادی است. لذا، تنظیم‌گری به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت بر تصمیم‌های شرکت‌ها درباره قیمت‌گذاری، مقدار، ورود به و خروج از بازار، استانداردگذاری در بازار و... اعمال می‌نماید (ولی‌زاده به نقل از بالدوین و کیو^۳، ۱۹۹۹). اقتصاددانان تنظیم‌گری بخشی را به انواع «اجتماعی» و «اقتصادی» تقسیم می‌نمایند. تنظیم‌گری اجتماعی، شامل قواعدی است که به منظور رفاه و سلامت افراد جامعه اعمال می‌شوند و به کنترل در

1. Kahn

2. Harker

3. Baldwin and Cave

مسائلی مانند محیط‌زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و پدیده‌های اجتماعی (از جمله انواع تبعیض‌ها) می‌پردازد. این مقررات بیشتر با رفاه فیزیکی و روانی به منظور جلوگیری از ورود صدمه و آسیب به شهروندان سروکار دارند. تنظیم‌گری اقتصادی شامل قواعدی است که از طرف دولت تحمیل می‌شوند تا رفتار اقتصادی افراد و بنگاه‌های اقتصادی را اصلاح کنند. تنظیم‌گری با هدف اقتصادی، فرآیندی دیوانسالارانه و تخصصی است که با ترکیبی از هر دو جهت تقنینی و قضایی، قیمت، تولید، ورود و خروج بنگاه‌های اقتصادی یک صنعت را کنترل می‌نماید (هداوند، ۱۳۸۷). علت این کنترل‌ها در تنظیم‌گری بخشی این است که وظیفه اصلی تنظیم‌گر، فراهم آوردن جانشین و جایگزینی برای رقابت در انحصارهای طبیعی است (اوگوس^۱، ۱۹۹۴). از آنجایی که رفتار انحصارهای طبیعی با اهداف کلان اقتصادی نظیر کارایی، رفاه مصرف‌کننده و آزادی فعالیت اقتصادی همسو نیست، دولت با استفاده از تنظیم‌گری در جهت تغییر رفتار بنگاه‌ها (با استفاده از شیوه‌های نظیر قیمت‌گذاری، سطح تولید و...) مداخله می‌کند. در نتیجه، تنظیم‌گری بخشی از مداخلات دولت است که برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت بازاری انحصارگر صورت می‌گیرد. به علاوه، تنظیم‌گری بخشی برخلاف حقوق رقابت بیشتر حالت پسینی دارد. این امر نشان می‌دهد که ابزار تنظیم‌گری بخشی در قالب نظارت پیشینی کافی نیست و لازم است تا این ابزار در قالب نظارت پسینی با توجه به قواعد از پیش تعیین شده نیز به فعالیت بپردازد. براین اساس تنظیم‌گر بخشی در یک صنعت باید به صورت مستمر و در بازه زمانی بلندمدت مداخله نماید (ولی‌زاده، ۱۳۹۸).

۳-۲-۳. توانمندی دولت در امر نظارت (ظرفیت نظارتی دولت)

در اغلب مواقع و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، سیاست محرک خصوصی‌سازی است، این موضوع بر اینکه چه چیزی، چگونه و به چه کسی واگذار شود تأثیر می‌گذارد. در نتیجه خصوصی‌سازی مستلزم نظارت است. در این ارتباط براساس تجربه پاکستان بیان شده است که واگذاری مصادیقی چون راه آهن در صورتی ارجحیت دارد که نظارت مؤثر بر عملکرد آنها وجود داشته باشد. بنابراین به جای ترویج صرف بر رقابت و حفاظت از حقوق مالکیت با هدف تشویق سرمایه‌گذار فردی، برای مدیریت انگیزه‌ها که در نتیجه

پرداخت یارانه برای هزینه‌های ثابت، ملاحظات رفاهی و یادگیری تضعیف شدند، اعمال نظارت ضروری است. براساس تجربه کشورها، فقدان استقلال نظارتی یکی از اصلی‌ترین دلایل شکست خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه است که منجر به فساد گسترده و سوء استفاده نظارتی و سیاسی می‌شود. تجربه کشورهای نظیر زیمبابوه و بسیاری از کشورهای آفریقایی، هند و تعدادی از اقتصادهای در حال گذار نشان داد که فساد عامل اصلی شکست خصوصی‌سازی بوده است.

نقش نظارتی دولت به ماهیت بخش خصوصی و همچنین پروژه‌های مدنظر برای تأمین مالی برمی‌گردد. در واقع، بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه اغلب یا نمی‌تواند یا نمی‌خواهد تأمین مالی پروژه‌هایی که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم هستند (مانند زیرساختها) را بر عهده بگیرد. بنابراین ضروری است دولت حتی پس از خصوصی‌سازی در ریسک‌ها سهیم شود که این کار از طریق پرداخت یارانه انجام می‌گیرد. علاوه بر این، کشورهای در حال توسعه اغلب با کمبود سرمایه‌دار داخلی مواجه هستند و در این شرایط باید به توسعه ظرفیت کارآفرینی نیز بپردازد. در واقع دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه موفق برای تسهیل در پیدایش سرمایه‌داران داخلی، نقش حیاتی در پیدایش طبقه سرمایه‌دار بازی می‌کند و علاوه بر انگیزه‌های اقتصادی استاندارد، انگیزه‌های سیاسی را نیز دنبال کردند. با مطرح شدن پیدایش سرمایه‌دار داخلی، بحث تصاحب هم اتفاق می‌افتد. سرمایه‌داران داخلی که تشویق به تصاحب و کنترل فناوری‌های جدید می‌شوند، در ابتدا دارای بهره‌وری پایین هستند تا اینکه بعد از مدتی آزمون و خطا یاد بگیرند. یعنی دولت از این منظر هم ناچار به پرداخت یارانه است. اما این یارانه‌ها باید موقتی باشند و بعد از مدت کوتاهی حذف شوند. بنابراین، شاید خصوصی‌سازی در ظاهر به معنای کاهش مداخلات دولت است، اما بنابه دلایل برشمرده به شرح فوق، پرداخت یارانه‌ها و مشروط بودن آنها همچنان تداوم مداخله دولت و حتی مداخله شدیدتر را ضروری می‌سازد. اما این مداخله از نوع مداخله مخرب نیست، بلکه فقط یک مداخله با ماهیت نظارتی است. به عبارت دیگر خصوصی‌سازی در کنار یک دولت ناظر توانمند می‌تواند با کارایی بالا حرکت کند.

ضمن اینکه پرداخت یارانه در دوره یادگیری سرمایه‌دار داخلی چالش‌هایی را برای امر نظارت ایجاد می‌کند و دولت باید اطمینان پیدا کند که یارانه‌ها مشروط به تحقق اهداف عملکردی باشند. به علاوه، این مداخله می‌تواند امکان ادامه حیات ناکارآمدی را به‌ویژه در بخش‌های با رقابت ناقص

فراهم و انگیزه‌های کارآمدی را تضعیف کند زیرا دیگر رابطه مستقیمی بین کیفیت مدیریت و سود وجود ندارد. از این‌رو، اعمال نظارت و کارآمدی دولت در مدیریت یارانه‌های پرداختی بعد از خصوصی‌سازی امری ضروری برای موفقیت این سیاست و دستاوردهای مثبت آن به شمار می‌آید.

براساس تجربه کشورها، دولت انگلستان برای کنترل نظارت بر شرکت‌ها بعد از واگذاری و ایجاد اطمینان از ادامه عملیات و پیشرفت آنها و همچنین حفاظت از منافع مصرف‌کنندگان یک سهم طلایی برای خود در نظر گرفتند که به موجب آن دارای اختیاراتی از قبیل جلوگیری از تغییر اساسنامه، فروش کلی شرکت به خارجی‌ها و انحلال شرکت بود. همچنین برای آنها استانداردهایی تعیین کرد و از این طریق نیز به کنترل نظارت رفتار بنگاه‌ها پرداخت. در تجربه سریلانکا نیز مشخص شد در فرآیند واگذاری صنعت مخابرات که یک نهاد ناظر قوی بعد از خصوصی‌سازی وجود داشته، نتیجه خصوصی‌سازی موفقیت بوده است اما در موارد دیگر به دلیل فقدان این نهاد ناظر اقدامات و اصلاحات دیگر نتوانست منتج به موفقیت واگذاری شود.

۳-۲-۴. ظرفیت نهادی و سیاسی دولت

وجود یک ساختار نظارتی یا داشتن انگیزه کارآمدی تضمین‌کننده موفقیت خصوصی‌سازی نیست، زیرا شکست نظارتی می‌تواند خودش نتیجه شکست نهادی (ساختارهای ضعیف ایجاد انگیزه) یا شکست سیاسی (اجرای ناکارآمد یارانه مشروط و حذف یارانه‌ها) باشد. به عبارت دیگر، موفقیت خصوصی‌سازی به چارچوب نظارت بستگی دارد و بحث ظرفیت نظارتی دولت عمدتاً منوط به ظرفیت نهادی دولت و اطلاعات موجود برای اتخاذ تصمیمات فنی صحیح است. اما، دولت باید بتواند در پاسخ به اشتباهات پسینی و تغییر ظرفیت کارآفرینی (در مورد مدیریت رانت‌های یادگیری) نیز تصمیمات لازم را اتخاذ و اجرا نماید.

این مستلزم نوعی صلاح‌دید پسینی دولت است که شامل قضاوت‌های کیفی می‌شود که اغلب دلبخواهانه هستند (یعنی اهداف را چقدر بلندپروازانه تعیین کند، چقدر یارانه پردازد، چقدر فشار بیاورد، کی یارانه‌ها را قطع کند و کی پیمانکاران خصوصی موجود را با پیمانکاران جدید تعویض کند). وجود اطلاعات نامتقارن به این معنی است که مدیران اطلاعات بهتری درباره شرایط صنعت دارند و تنها به صورت ناقص می‌توان رفتار آنها را پیش کرد. بنابراین خصوصی‌سازی مسأله انگیزه‌ها و پایش را حل نمی‌کند و به‌ویژه با هدف کسب اطمینان از اینکه اهداف عملکردی محقق می‌شوند، مستلزم نظارت بیشتر برای پایش این یارانه‌هاست.

ظرفیت سیاسی دولت نیز به این معنی است که دولت قدرت لازم را برای اینکه بخش خصوصی را وادار به تبعیت از مقررات مربوط به بهبود بهره‌وری نماید، داشته باشد. از آنجا که وجود چنین ظرفیتی به شرایط سیاسی موجود در کشور و فناوری بنگاه‌هایی که به بخش خصوصی واگذار شده‌اند بستگی دارد، ارزیابی ظرفیت دولت مستلزم تحلیل سیاسی، اقتصادی و تاریخی کشور است. به علاوه، ظرفیت سیاسی برای مدیریت رانت‌ها در کشورهای در حال توسعه نیازمند آن است که دولت بتواند تهدیدات معتبر و مناسبی مانند بازتخصیص حقوق مالکیت با تعویض مالکان در مواردی که اهداف عملکردی محقق نشده و مستلزم اجرای قراردادها (در مواردی که پیمانکار یا مالک خصوصی دبه می‌کند) و هماهنگ‌سازی تصمیمات مربوط به هزینه‌های جاری و ثابت برای ادغام بخش‌هایی مثل شبکه‌های حمل و نقل می‌باشد. همچنین دولت باید قادر باشد مخالفت عمومی با افزایش تعرفه‌ها را مدیریت کند و اگر برای ادامه حیات بخش ضروری است، یارانه‌های (عملیاتی) مشروط پرداخت نماید. در شکل شماره (۳-۱) چگونگی تأثیرگذاری ظرفیت سیاسی و نهادی دولت بر کارآمدی نظارت دولت و در نتیجه موفقیت خصوصی‌سازی ارائه شده است.

حال با توجه به اهمیت ظرفیت نهادی و سیاسی دولت در امر کارآمدی نظارت جهت موفقیت خصوصی‌سازی این سوال به وجود می‌آید که اساساً ظرفیت دولت به چه چیزی بستگی دارد؟ یکی از موارد کلیدی در این ارتباط ماهیت روابط دولت و جامعه است. در کشورهای در حال توسعه چون طبقه سرمایه‌دار یا وجود ندارد یا ضعیف است، رابطه دولت و جامعه در برگیرنده اعمال نفوذ و تبادل اطلاعات با گروه‌های غیرتولیدی است. این در حالی است که استقلال دولت در تدوین و اجرای سیاست در کنار شبکه‌های تبادل اطلاعات با گروه‌های تولیدکننده (سرمایه‌دار) از عوامل کلیدی موفقیت دولت‌های توسعه‌گرا به حساب می‌آید. چرا که از این طریق می‌توانند مواردی که نیاز به مداخله دارند را شناسایی و اقدام به مداخله مؤثر نمایند. همچنین ظرفیت دولت به قدرت دولت نسبت به گروه‌هایی که با آنها در تعامل است، بستگی دارد. در کشورهای در حال توسعه تخصیص منابع به جای کانال‌های رسمی احتمالاً از طریق شبکه‌های حامی- مشتری صورت می‌گیرد. ماهیت این شبکه‌ها و قوت نسبی دولت در رابطه با گروه‌های موجود در این شبکه‌ها بر تخصیص منابع تأثیر می‌گذارد و ظرفیت دولت برای تحمیل نظم و تضمین برون‌دادهای مؤثر را تعیین می‌کند (تان، ۱۳۹۳).



شکل ۳-۱. تأثیر ظرفیت نهادی و سیاسی دولت به‌عنوان عاملی برای موفقیت خصوصی‌سازی

۳-۳. عوامل محیطی تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی سازی

۳-۳-۱. عوامل محیطی در سطح کلان

۳-۳-۱-۱. اجرای سیاست‌های تکمیلی و در نظر گرفتن خصوصی سازی به عنوان جزیی از برنامه کلان همان‌طور که در فصل دوم اشاره شد، رمز موفقیت خصوصی سازی در کشورها آن است که پیاده سازی این سیاست به عنوان جزیی از برنامه اصلاح جامع کلان اقتصادی دنبال شود و یکسری سیاست‌های مکمل همراه با آن در دستور کار قرار گیرد. براساس تجربه کشورها، یکی از مؤلفه‌های اصلی موفقیت یا شکست برنامه خصوصی سازی، چارچوب تنظیم مقررات مناسب بعد از خصوصی سازی است. یک عامل مشترک در میان بسیاری از نمونه‌های ناموفق خصوصی سازی، مقررات‌زدایی ناکافی است که ممکن است منجر به سطح غیربهبینه رقابت شود که به تولیدکنندگان این اجازه را می‌دهد تا منافع خصوصی سازی را بدون هیچ سهمی برای مصرف‌کنندگان حفظ کنند. مقررات‌زدایی به‌ویژه در بخش‌هایی که دولت قبل از خصوصی سازی مالک اکثر دارایی‌ها بود، حائز اهمیت است، زیرا آنها تمایل دارند تا از طریق یک شبکه از مقررات که ضرر و زیان شرکت‌های دولتی و کسری‌های مالی بودجه را کاهش می‌دهند، مورد حمایت قرار گیرند. بدون بررسی دقیق این مقررات، شرکت‌های خصوصی شده به‌طور مصنوعی از رقابت محافظت می‌شوند و می‌توانند سودهای قابل توجهی را از طریق انتقال قیمت به مصرف‌کنندگان به‌دست آورند. مقررات‌زدایی عمدتاً با اقداماتی نظیر مقررات‌زدایی قیمت و مقداری، موانع ساده ورود و خروج، محدودیت کمتر در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مالکیت، افزایش رقابت بین‌المللی و حذف یا کاهش یارانه‌ها انجام می‌شود و از دو طریق خصوصی سازی را تکمیل می‌کند. اولاً، با ایجاد رقابت در بازار ابزاری را برای حذف شرکت‌های با کارایی پایین فراهم می‌کند. البته چنانچه مقررات مانع از ورود بنگاه‌های جدید شود یا خروج بنگاه‌های موجود را پرهزینه نماید، این فرآیند ممکن است خیلی طولانی شود یا اصلاً اتفاق نیفتد. ثانیاً، مقررات‌زدایی همچنین می‌تواند خصوصی سازی را با افزایش هزینه‌های مداخله سیاسی، تکمیل کند. در حالی که انحصارگر ناکارآمد می‌تواند رانت‌ها را بدون به خطر انداختن موجودیت خود بر باد دهد، یک شرکت ناکارآمد در صنعت رقابتی برای بقاء باید یارانه دریافت کند (چانگ^۱، ۲۰۰۴).

همچنین مقررات باید همراه با خصوصی‌سازی برای بنگاه‌های فعال در بازارهای با انحصار چند جانبه و صناعی با انحصار طبیعی، به دقت تجدید نظر شود. چرا که در مورد انحصار طبیعی اگرچه بنگاه‌ها با توجه به قدرت بازاری فرصت‌های زیادی برای استثمار مصرف‌کنندگان دارند، نهادهای نظارتی ضروری یا وجود ندارد یا تجربه لازم برای انجام آن کار را ندارند. این در حالی است که بنگاه‌های با قدرت بازار که در دست دولت قرار دارند، با توجه به اولویت‌بندی سایر اهداف دولت از جمله ارائه خدمات یارانه‌ای به بخش‌های خاص یا به حداکثر رساندن اشتغال، احتمالاً انگیزه حداکثرسازی سود کنترل شده است. به محض واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی، این احتمال وجود دارد که صاحبان جدید از هر وسیله‌ای که در اختیار دارند برای افزایش سود استفاده کنند. بنابراین برای اطمینان از ایجاد رقابت عادلانه و شرایط برابر برای همه شرکت‌کنندگان، لازم است خصوصی‌سازی با تنظیم مجدد مقررات و ایجاد نهادهای لازم تکمیل شود. یک نمونه بارز از خطرات عدم تنظیم مجدد مقررات برای شرکت‌های دولتی خصوصی شده می‌توان به صنعت بانکداری مکزیکی اشاره داشت این صنعت در مکزیکی برای سال‌های زیادی تحت مدیریت دولت و در واقع جزئی از خزانه‌داری بود که عمدتاً به‌عنوان ابزاری برای تأمین کسری بودجه دولت و بخش‌های دارای نفوذ سیاسی فعالیت می‌کرد. در نتیجه، بانک‌ها تجربه لازم برای ارزیابی ریسک‌های مرتبط با وام‌های خاص یا مهارت‌های مورد نیاز برای ارزیابی وثیقه را نداشتند. بنابراین، هنگام خصوصی‌سازی بانک‌ها هیچ مکانیزم نظارتی وجود نداشت تا اطمینان حاصل شود که اعطای وام‌های بانکی به اشخاص وابسته به نفع بانک است یا اینکه ذخایر با ریسک وام‌های اعطایی تناسب دارد یا خیر؟ در این خصوص علیرغم اینکه اصلاحاتی در جهت تنظیم مجدد مقررات با هدف ۱- کاهش نقش دولت در تخصیص وام‌های بانکی؛ ۲- ایجاد ساختار جدیدی برای ارائه خدمات مالی؛ و ۳- کاهش موانع ورود انجام شد اما از آنجا که این اصلاحات به صورت مجزا و نه در چارچوب یک برنامه جامع انجام گردید، کارایی لازم برای دستیابی به اهداف مذکور محقق نگردید (همان).

بنابراین با توجه به مطالب مذکور بهترین نتایج خصوصی‌سازی مستلزم همراهی تغییر مالکیت با اقداماتی نظیر مقررات‌زدایی، ایجاد شرایط رقابت و دیگر اصلاحات در محیط عملیاتی در چارچوب یک برنامه جامع و منسجم است. به همین دلیل در بیان تجربه کشورها برای استخراج شرایط موفقیت،

بین کشورهای در حال توسعه و جهان سوم با کشورهای توسعه یافته و پیشرفته سرمایه‌داری تمایز قائل می‌شوند. چرا که خصوصی‌سازی مستلزم یکسری بسترسازی‌ها و وجود نهادهای سازمان یافته بازار آزاد است که در کشورهای توسعه یافته و پیشرفته به صورت گسترده و با سابقه طولانی وجود دارد و دولت نقش تکمیلی را برای رفع نواقص بازار ایفاء می‌کند. این در حالی است که در کشورهای برنامه‌ریزی متمرکز خصوصی‌سازی آغازی برای فعالیت بازار و حاکمیت مکانیزم قیمت به شمار می‌رود و اولین تلاش‌ها در جهت شکل دادن یک نظام سیاسی-اقتصادی براساس حقوق مالکیت خصوصی و آزادی فردی باید شکل گیرد. در مورد کشورهای در حال توسعه نیز خصوصی‌سازی یکی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی بود که به پیشنهاد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در این کشورها به اجراء درآمد. در این ارتباط، می‌توان به دو نمونه متضاد اشاره نمود، خصوصی‌سازی در روسیه که بدون آماده‌سازی مقدمات و مدلی بومی به سرعت وارد خصوصی‌سازی شد که نتیجه آن چیزی جز فساد نبود و در مقابل خصوصی‌سازی موفق چین قرار دارد که تلاش شد با فراهم‌سازی شرایطی چون آزادسازی ورود بخش خصوصی، برقراری حقوق مالکیت و ... ، خصوصی‌سازی به تدریج گسترش یابد. همچنین با توجه به تجربه پاکستان، از آنجا که خصوصی‌سازی بدون گذشتن از مرحله تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی انجام شد، شرایط لازم برای فعالیت بخش خصوصی و موفقیت آن فراهم نشد و در مورد بنگلادش نیز این نتیجه حاصل شد که در صورت فقدان شرایط اقتصادی، تنها انتقال مالکیت نمی‌تواند سودآوری، کارایی و موفقیت را تضمین کند (کیانی، ۱۳۷۳).

به علاوه، تقدم و تأخر اجرای سیاست‌های تکمیلی نیز حائز اهمیت است و حتی در صورت در نظر گرفتن خصوصی‌سازی به‌عنوان جزئی از برنامه‌های اصلاح ساختاری، چنانچه این برنامه‌ها بدون اولویت‌بندی و زمان‌بندی مناسب صورت گیرند، می‌توانند زمینه‌های شکست را فراهم آوردند. براساس شواهد تجربی کشورها حتی با انجام توأمان این سیاست‌ها نمی‌توان اجرای موفقیت‌آمیز سیاست خصوصی‌سازی را انتظار داشت. برای مثال، در کشور شیلی اگرچه تمامی اصلاحات اعم از آزادسازی تجاری، تثبیت اقتصادی و خصوصی‌سازی مدنظر قرار گرفت اما اجرای توأمان تمامی اصلاحات مذکور و عدم وجود فرصت زمانی لازم برای تطبیق بازار سرمایه و بنگاه‌های مشمول واگذاری با این اصلاحات، مهم‌ترین عامل برای شکست گسترده خصوصی‌سازی در این کشور بیان

شده است. براین اساس می‌توان گفت در کشورهایی که خصوصی‌سازی مستلزم سایر اصلاحات و اقدامات است، مرحله‌بندی اقدامات و اجرای مرحله‌ای آنها برای تضمین موفقیت خصوصی‌سازی حائز اهمیت است. چنین مرحله‌بندی می‌تواند به صورت ۱- مقررات‌زدایی و تثبیت اقتصادی؛ ۲- آزادسازی و ۳- خصوصی‌سازی باشد. بنابراین، اگر قبل از خصوصی‌سازی از قراردادهای مدیریت، اجاره و یا نقدکردن دارایی‌های بعضی واحدها استفاده شود و به بازار سرمایه امکان تطبیق از طریق به تعویق انداختن خصوصی‌سازی مؤسسات مالی تا ظاهرشدن اثر کامل مقررات‌زدایی داده شود، نتایج بهتری به‌دست خواهد آمد (همان).

۳-۱-۲. وجود یک ساختار نهادی قوی

خصوصی‌سازی به‌دلیل نقش مثبتی که می‌تواند در ارتقاء اقتصاد مبتنی بر بازار و حمایت از رشد بخش خصوصی سالم و رقابتی داشته باشد، به‌عنوان عنصری مهم در فرآیند گذار کشورهای سوسیالیستی به اقتصادی بازار محور تلقی می‌شود. این در حالی است که نظرسنجی‌های مختلف حاکی از آن است که خصوصی‌سازی به مفهوم انتقال مالکیت و حق کنترل شرکت‌های با مالکیت دولتی (SOE)، در بسیاری از کشورهای در حال گذر بی‌اثر یا تأثیرگذاری حداقلی داشته است (گلدشتاین^۱، ۱۹۹۷). همچنین هاوریلشین و مک گتیگان^۲ (۱۹۹۸) در مورد اجرای خصوصی‌سازی در کشورهای مذکور دو مکتب فکر را شناسایی کردند. اولین مکتب فکری بر اهمیت فضای رقابتی و ساختار بازار فراتر از مالکیت تأکید دارد و معتقدند برای اقتصادهای درحال گذار، ایجاد فضای رقابتی به‌جای تعجیل در خصوصی‌سازی از طریق سخت‌گیری محدودیت‌های بودجه بنگاه اتفاق خواهد افتاد. براساس نظر فریدمن^۳ و همکاران (۱۹۹۷) تصور می‌شد که این موضوع در نتیجه فشارهای تثبیت اقتصاد کلان ناشی از آزادسازی اقتصاد کلان بر بنگاه‌ها جهت تغییر ساختار یا خروج از تجارت اتفاق بیفتد. مکتب فکری دوم بر ضرورت تعجیل برای اجرای خصوصی‌سازی تأکید دارد، اگرچه گاهی اوقات به لزوم پیگیری ایجاد نهادهای توسعه‌ای نیز اشاره می‌شود. در واقع، اگرچه غالباً عدم وجود اراده سیاسی قوی و فقدان تخصص فنی و منابع به‌عنوان عوامل

1. Guislain
2. Havrylyshyn and McGettigan
3. Frydman

عدم موفقیت خصوصی سازی اشاره می شود، اما به نظر می رسد مهم ترین مانع جدی خصوصی سازی موفق، عدم وجود یا ضعف یک ساختار نهادی مناسب باشد. در این ارتباط، بلانچارد و کرمر^۱ (۱۹۹۷) نیز به این نکته اشاره دارند، علیرغم اینکه مطالعات مختلف بر رقابتی کردن ساختار بازار تأکید دارند، رقابت بیشتر اگرچه اغلب کارایی را بهبود می دهد، اما زمانی که نهادها ضعیف هستند می تواند به بدتر شدن آن نیز منجر شود. در اقتصادهای در حال گذار، افزایش رقابت انگیزه هایی را برای نقض قراردادهای ایجاد می کند که در نتیجه کاهش کارایی را به دنبال دارد.

کالو (۱۹۹۹) نیز در مطالعه خود سیاست های توسعه نهادی را به عنوان یکی از ۵ مؤلفه مورد نیاز برای موفقیت خصوصی سازی عنوان کرده است. ساچز و همکاران (۲۰۰۰) که رابطه میان خصوصی سازی، اصلاحات نهادی و عملکرد کلی اقتصاد را در اقتصادهای در حال گذار آزمون کردند، دریافتند تغییر در مالکیت برای بهبود عملکرد کلان کافی نیست. هنگامی منافع خصوصی سازی حاصل می شود که تغییر مالکیت با سایر اصلاحات ترکیب شود؛ اصلاحاتی مانند ایجاد نهادهایی برای موضوعات انگیزشی و قراردادی، سخت کردن محدودیت های بودجه ای، حذف موانع ورود به بازارها و ایجاد یک چارچوب قانونی و مقرراتی مؤثر. این نویسندگان در مطالعه دیگر در سال ۲۰۰۱ به بررسی این سوال در کشورهای در حال گذار پرداختند که آیا خصوصی سازی به عملکرد بهتر منجر شده است؟ و آیا تغییر مالکیت کافی است یا اینکه عوامل دیگری در منافع یا زیان اجرای خصوصی سازی در کشورهای مذکور نقش دارند و به این نتیجه رسیدند که شرایط مختلف اقتصادی کشورها نقش حائز اهمیتی دارد. پیستور^۲ (۲۰۰۱) نهادهای حامی (شامل آنهایی که مسئول حمایت از سهامدار، کفایت بانکی، حمایت از طلبکاران و دادگاه های ورشکستگی، نظارت بازار سرمایه و ...) و تقویت آنها را برای دستیابی به منافع کامل خصوصی سازی ضروری می داند. با این حال، ظرفیت سازی نهادی به واسطه ماهیتش کار بسیار دشواری است. زیرا هم به وضع قواعد جدید و هم ایجاد رویه های سازمانی جدیدی احتیاج دارد که اطمینان حاصل شود، چنین قوانینی به درستی و صحیح اجرایی می شوند. بدیهی است که این کار حتی در بهترین شرایط فرآیندی دشوار است که به کندی پیش می رود. این موضوع یک معضل مهم سیاسی برای

1. Blanchard & Kremer
2. Pistor

کشورهای در حال گذار ایجاد می‌کند. از یک طرف، خصوصی‌سازی در صورت اجرای فوری، تضمین می‌شود، زیرا هرگونه تاخیر غیرمنتظره می‌تواند به ذینفعان مختلف فرصتی جهت مقاومت جدی در برابر روند تحول و گذار بدهد. از طرف دیگر، ملاحظات اقتصادی و سیاسی اینگونه اقتضاء می‌کند که خصوصی‌سازی شرکت‌های با مالکیت دولتی در صورتی می‌تواند به بهترین نحو انجام شود که با سرعت پایین اصلاحات نهادی هماهنگ باشد. در غیراین صورت، ممکن است منتج به شوک‌های خصوصی‌سازی شود که می‌تواند سرقت احتمالی دارایی‌های دولت، اختلال اقتصادی و انزجار اجتماعی و سیاسی بر علیه خود برنامه را به دنبال داشته باشد (رضا، ۱۹۹۹).

۳-۱-۳. فراهم بودن الزامات نهادی

همانطور که در بخش ویژگی‌های دولت به‌عنوان نهاد سیاسی بیان شد، نظارت مؤثر یکی از عوامل مؤثر بر موفقیت خصوصی‌سازی می‌باشد اما کارآمدی آن مستلزم وجود پیش‌شرط‌هایی است که مهم‌ترین آنها الزامات نهادی می‌باشد. از مهم‌ترین الزامات نهادی برای موفقیت خصوصی‌سازی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- زیست‌پذیری پروژه و طرح خصوصی‌سازی

مهم‌ترین پیش‌شرط نهادی، ظرفیت تعیین این نکته است که آیا بنگاه یا پروژه به لحاظ مالی مقدور و از نظر تجاری زیست‌پذیر است یا خیر؟ زیست‌پذیری پروژه جدای از مسأله‌گزینش نامزد است زیرا عرضه برخی از کالاهای عمومی به لحاظ تجاری زیست‌پذیر نیست و در نتیجه بطور سنتی و به‌ویژه به دلایل رفاهی، دولت برای آنها یارانه پرداخت کرده است. این قضیه در مورد شبکه‌های حمل و نقل شهری صادق است که به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، معمولاً نیازمند یارانه برای تأمین سرمایه‌های ثابت و جاری هستند تا تعرفه‌های آن از سوی شهروندان قابل خرید باشد یا به لحاظ سیاسی قابل قبول باشند. به همین ترتیب، خطوط هوایی بخش‌های بی‌نهایت ددرس‌سازی هستند و مشخصه آنها شکست‌های مستمر در مواجهه با مسایل ذاتی صنعت است. در این شرایط، حتی مناسب‌ترین نامزد نمی‌تواند تفاوت چشمگیری در زیست‌پذیری تجاری خصوصی‌سازی ایجاد کند

زیرا پرداخت یارانه‌های دولتی همچنان لازم خواهد بود و باید موفقیت را بر اساس بروندهای دست دوم یا حتی سوم سنجید (تان، ۱۳۹۳).

۲. نظارت و استفاده از قراردادهای با پتانسیل ایجاد بالاترین انگیزه برای مدیران جهت تجدید ساختار

از آنجا که در شرایط ضعف ظرفیت نهادی ممکن است انگیزه‌های تجدید ساختار به درستی شکل نگیرد و حتی ایجاد فضای رقابتی نقض قراردادها را به دنبال داشته باشد (بلانچارد و کرمر، ۱۹۹۷) نوشتن قراردادهای مناسب یکی از عوامل موفقیت در اجرای برنامه خصوصی‌سازی به شمار می‌رود. در واقع یکی از عوامل محیطی که بعضاً به‌عنوان سیاست تکمیلی نیز از آن نام برده می‌شود (چانگ، ۲۰۰۴)، کیفیت و مناسب بودن قراردادهای نوشته شده است که نتیجه فرآیند خصوصی‌سازی به‌ویژه در هنگام واگذاری خدمات عمومی یا سرمایه‌گذاری‌های با مشارکت خصوصی - دولتی، به آن وابسته است. اگر قراردادهای خصوصی انگیزه‌های درستی ایجاد نکند، شرکت‌های تازه خصوصی شده یا دارندگان حق امتیاز سعی خواهند کرد با استفاده از قدرت بازار یا گرفتن رانت از دولت منافع خود را افزایش دهند. اهمیت نوع قرارداد خصوصی‌سازی از آن جهت است که با استفاده از آن اطمینان حاصل شود دیگر جایی برای رفتار فرصت طلبانه از طرف سیاستمداران یا خریداران خصوصی باقی نمانده است.

ساده‌ترین قراردادها فروش مستقیم دارایی است که در آن دولت کاملاً از آینده عملیاتی شرکت خصوصی شده جدا می‌شود. انواع دیگر قراردادها ممکن است منجر به یک رابطه انحرافی بین شرکت خصوصی شده و دولت شود، چرا که مدیران و دولتمردان برای تأمین منافع خود با هزینه مصرف‌کنندگان و مؤدیان تباری می‌کنند. بیشترین آسیب‌پذیری در برابر این نوع وقایع در خصوص ارائه خدمات، ساخت پروژه‌های زیربنایی و ایجاد سرمایه‌گذاری مشترک بین شرکت‌های خصوصی و دولت اتفاق می‌افتد. عنصر این آسیب‌پذیری در تمام موارد مذکور آن است که پل ارتباطی بین دولت و بنگاه، یعنی روزنه برای رفتار رانت خواری، قطع نشده است. بنابراین، وقتی شرکت‌های خصوصی برای تأمین بودجه به دولت وابسته باشند یا برای انجام تصمیمات خاص به مجوز نیاز داشته باشند، احتمالاً انگیزه‌های تجدید ساختار چنددان قوی نخواهند بود و مدیریت در عوض همچنان تلاش خود را برای گرفتن رانت از دولت متمرکز می‌کند. این انگیزه‌های معیوب توسط سیاستمدارانی ارائه می‌شوند که اغلب تمایل دارند شرکت‌ها را با پرداخت

یارانه و محافظت آنها در برابر رقابت به قهرمانان ملی تبدیل کنند. تبانی با کسب و کارها اغلب به عنوان پاداشی برای حمایت اقتصادی شرکت‌ها و منافع سیاسی ناشی از مقاومت نیروی کار یا ایستادگی در برابر رقبای خارجی انجام می‌شود. برای به حداقل رساندن ضررهای احتمالی ناشی از این ترتیبات و اطمینان از اینکه شرکت‌های خصوصی شده به تعهدات خود عمل کنند، به مکانیزم‌های نظارتی و افساء صریح نیاز است. در بیان اهمیت نوشتن قراردادهای مناسب می‌توان به یکی از مهم‌ترین موارد عدم موفقیت برنامه خصوصی سازی مکزیکی یعنی واگذاری حق امتیازات ساخت و مدیریت بزرگراه‌ها اشاره نمود. همانطور که روگوزینسکی و تووار^۱ (۱۹۹۸) توضیح دادند، دولت برای تشویق به مشارکت بخش خصوصی در بزرگراه‌ها، بندهایی را در قراردادهای خود گنجانده که حداقل نرخ رشد ترافیک را تضمین می‌کرد، به طوری که با کاهش درآمد به سطحی کمتر از مبلغ تضمین شده، طرف خصوصی حق ادعای تجدید نظر در مدت امتیاز را داشت. اما از آنجا که تنها متغیر قابل تعدیل در این قرارداد، مدت زمان حق امتیاز بود و حق امتیازها نیز بالاترین پتانسیل سود اعطاء شده بود که همواره احتمال کاهش درآمد به مبلغ کمتر از سطح تضمین وجود داشت، بخش خصوصی به دنبال رانت جویی و اعلام هزینه‌های ساخت بیشتر از مبلغ واقعی و در نتیجه مطالبه عوارض بالاتر برای پوشش این هزینه کذایی بود. در نهایت این برنامه خصوصی سازی با کاهش ارزش پول ملی و کاهش درآمد بیشتر از حد انتظار با شکست مواجه شد. بانک جهانی در گزارش سال ۲۰۰۳ چهار دلیل را برای این عدم موفقیت بیان داشت که عبارتند از: ۱. طراحی نامناسب برنامه از لحاظ وضعیت مالی، در واقع حق امتیاز با بالاترین پتانسیل سود اعطاء شد؛ ۲. تصمیم برای اعطای امتیازات بر اساس کوتاه‌ترین دوره مالکیت خصوصی (۱۲ سال) منجر به افزایش بیش از حد عوارض و استفاده از جاده‌های موازی قبلی به جای راه‌های تازه احداث شده دارای عوارض گردید. ۳. مطالعات امکان‌سنجی ضعیف منجر به انعقاد قرارداد با مبالغ بسیار زیاد شد (همان).

شایان ذکر است، قراردادها تنها با معضل اطلاعات ناقص مواجه نبوده، با محدودیت تعهد و اجرا نیز دست به گریبان می‌باشند. تمام این موارد می‌تواند منتج به مذاکره مجدد شود، بنابراین، توانایی دولت برای اجرای قراردادها از طراحی قرارداد مهمتر است و برای پیشگیری از مذاکره مجدد، لازم

است از همانند ابتدا در مورد نحوه برخورد با وقایع غیرمنتظره در طول حیات قرارداد پیش‌بینی‌های لازم صورت پذیرد. ضمن اینکه با اعمال مجازات‌های معتبر توسط دولت به‌ویژه در مواردی که بحث پرداخت یارانه نیز مطرح است، می‌توان اطمینان حاصل کرد که بخش خصوصی به تعهدات خود عمل می‌کند (تان، ۱۳۹۳). بنابراین براساس مطالب مذکور توصیه‌های سیاستی آن است که قراردادها باید با در نظر گرفتن انگیزه‌های مخاطرات اخلاقی و عدم تقارن اطلاعات بین دولت و بخش خصوصی طراحی شوند. همچنین طراحی قراردادها باید بیشتر بر مبنای ملاحظات کارآیی اقتصادی باشد تا ملاحظات سیاسی یا کلان اقتصادی تا به محدودکردن رفتارهای رانت‌جویانه کمک کند.

۳- انتخاب

کم‌اهمیت‌ترین پیش‌شرط نهادی در خصوصی‌سازی کشورهای در حال توسعه فرآیند شفاف‌گزینش است زیرا اطلاعات نامناسب و نامتقارن و نیز اغلب هزینه‌های سنگین همراه با مزایده باز آن را محدود می‌کند. کالاهای گروهی که مشخصه بسیاری از پروژه‌های زیربنایی است برای طراحی حراج‌های رقابتی مسأله ایجاد می‌کند. با این وجود، باید حداقلی از استانداردهای مربوط به صلاحیت شرکت‌کنندگان در مزایده وجود داشته باشد تا اطمینان حاصل کنیم که برنده بالقوه از ظرفیت‌های فنی و مالی لازم و سابقه اجرایی در حوزه‌های مشابه برخوردار است و شرکت‌های نامناسب از گردونه خارج شوند. اما از آنجا که در کشورهای در حال توسعه ظرفیت کارآفرینی محدود است، شرکت‌کنندگان در مزایده معمولاً فاقد تجربه یا ظرفیت فنی یا حتی مالی هستند که به نوبه خود نوعی همکار فنی خارجی یا حمایت دولتی به شکل تأمین مالی و رانت‌های یادگیری یا هر دو را می‌طلبد.

۳-۳-۱-۴. تغییر مالکیت به همراه واگذاری مدیریت‌های دولتی به بخش خصوصی

از عمده مباحث درباره سیاست خصوصی‌سازی تقریباً در تمامی کشورها کارایی است که ارتباط تنگاتنگی با مدیریت شرکت دارد. واگذاری صرف شرکت‌ها بدون انتقال مدیریت و حتی مالکیت تغییر چندانی در ارتقاء کارایی و بهره‌وری نخواهد داشت. بنابراین، بحث واگذاری مالکیت همراه با واگذاری مدیریت است که می‌تواند در تحقق هدف مذکور مفید فایده باشد. تجربه کشورها نشان داده است در حکومت‌هایی که تجدید ساختار و عدالت اجتماعی هدف‌های اصلی در مراحل اولیه خصوصی‌سازی

بوده است، واگذاری انبوه مورد توجه قرار گرفت و با تعمیق و گسترش خصوصی سازی موضوع مدیریت در مقایسه با مالکیت از اهمیت بیشتری برخوردار شد.

۳-۱-۵. سایر عوامل محیطی کلان

وجود هدف و راهبردی مشخص برای خصوصی سازی

کشورهای مختلف با توجه به تفاوت‌هایی که از حیث شرایط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی با هم دارند، مطمئناً نمی‌توانند براساس برنامه‌ای واحد اقدام به اجرای خصوصی سازی نمایند، بلکه قبل از اجرای این فرآیند لازم است برنامه‌ای مختص کشور مربوط، با توجه به شرایط حاکم بر آن تدوین و خصوصی سازی براساس آن اجرایی شود. این در حالی است که تجربه نشان داده است، برخی از کشورها به دلیل تأثیرپذیری از فضای بین‌الملل و بدون در دست داشتن برنامه و اهداف مشخص کورکورانه به سمت خصوصی سازی گرایش پیدا کردند. در این شرایط، خصوصی سازی با تنش‌های شدید اجتماعی- فرهنگی- سیاسی و حتی اقتصادی روبرو خواهند شد و عملکرد مطلوبی به همراه نخواهد داشت.

بازار سرمایه توسعه یافته

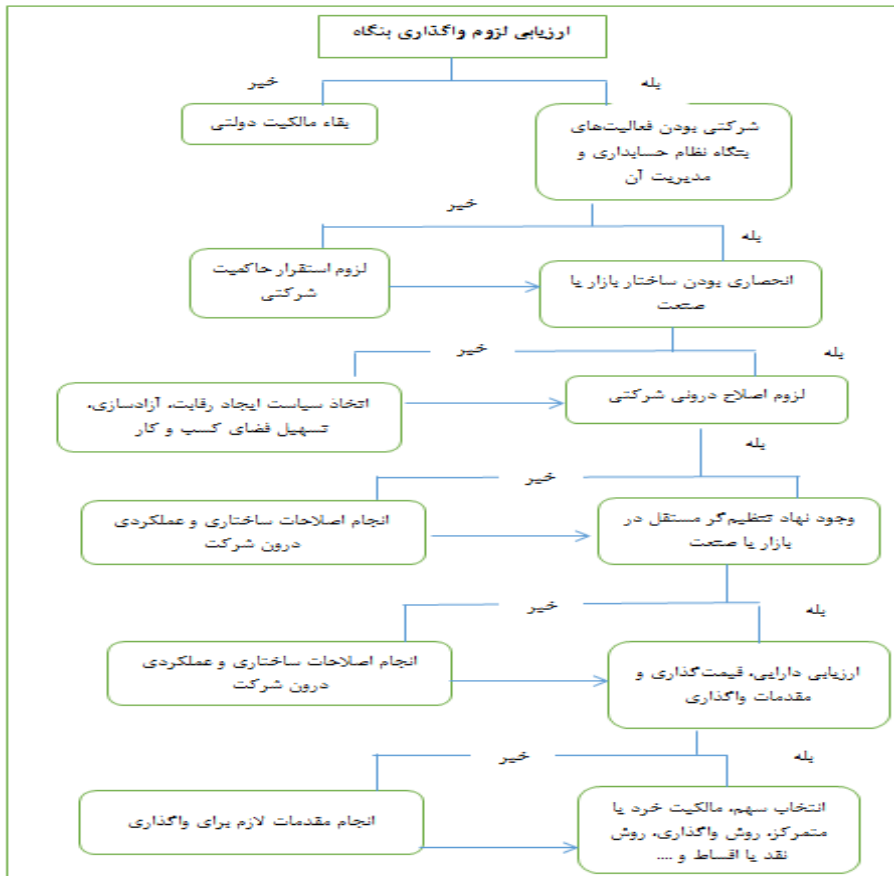
اگرچه یکی از اهداف خصوصی سازی توسعه بازار سرمایه بیان شد، با این حال مسائل توزیع درآمدی و به دنبال آن توزیع ناهمگون ثروت در کشورهای در حال توسعه باعث شده است که محدودیت بازار سرمایه مهم‌ترین عامل بازدارنده فروش سهام شرکت‌های دولتی در مسیر فرآیند خصوصی سازی باشد. به‌موجب مطالعه‌ای که توسط کوک و کیرکپاتریک^۱ (۱۹۸۸) در سال ۱۹۸۶ صورت گرفته، مجموع سهام مورد معامله در بازار بورس ۱۷ کشور در حال توسعه (مالزی، برزیل، مکزیک، هندوستان، کره جنوبی، شیلی، اردن، ونزوئلا، نیجریه، تایلند، پاکستان، کلمبیا، فیلیپین، آرژانتین، زیمبابوه، کنیا و اندونزی) بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴ هر سال کمتر از ۱۰٪ بورس لندن و حدود ۳٪ مجموع بورس لندن و آمریکا بوده است.

ثبات سیاسی و حمایت سرمایه‌گذاران خارجی

در شرایطی که کشوری از ثبات سیاسی و اقتصادی برخوردار نباشد، سرمایه‌گذاران خارجی نیز تمایلی برای سرمایه‌گذاری در آن کشور و مشارکت در تأمین مالی برنامه خصوصی‌سازی نخواهند داشت. بر این اساس می‌توان گفت عدم ثبات سیاسی و اقتصادی خود عاملی برای شکست خصوصی‌سازی به شمار می‌آید. البته در نمونه ژاپن که به موفقیت‌هایی در خصوصی‌سازی رسیده است، از ابتدای امر رویکردی کاملاً محدودکننده نسبت به سرمایه‌گذاران خارجی داشتند که البته این موضوع به مدد بازار سرمایه عمیق در این کشور رخ داده است، این در حالی است که در کشوری مانند سریلانکا مشارکت خارجی بیشترین نقش را در موفقیت خصوصی‌سازی داشته است (کیانی، ۱۳۷۳).

۳-۲-۳. عوامل محیطی در سطح خرد (بازار و شرکت)

مطالعه تجربه کشورها نشان می‌دهد که علاوه بر عواملی محیطی که در سطح کلان بر موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی سیطره دارند، یکسری عوامل وجود دارند که مربوط به خصوصیات بازار یا شرکت مورد واگذاری است که به‌عنوان عوامل خرد مطرح هستند. این عوامل در شکل (۳-۱) ارائه شده است. همانطور که مشخص است، قبل از واگذاری بایستی مشخص شود که آیا شرکت مدنظر براساس معیارهای تدوین و تصویب شده واجد شرایط واگذاری هست یا خیر؟ چنانچه لزوم واگذاری تأیید شود، آنگاه بررسی فعالیت شرکت براساس ساختار حاکمیت شرکتی حائز اهمیت می‌باشد تا در غیر این صورت استقرار حاکمیت شرکتی قبل از واگذاری در سطح شرکت در دستور کار قرار گیرد. در مرحله بعد ساختار بازار از حیث انحصاری و رقابت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا بعد از اتخاذ سیاست ایجاد رقابت یا اصلاح درونی ساختار شرکت، نهاد تنظیم‌گر در صورت وجود به ارزیابی دارایی، قیمت‌گذاری و فراهم‌سازی مقدمات واگذاری اقدام نماید.



شکل (۳-۱). عوامل سطح شرکت و بازار مؤثر بر موفقیت فرآیند خصوصی‌سازی

ماخذ: خاندوزی، ۱۳۹۷

۳-۲-۱. عوامل محیطی در سطح بازار

وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل و ساختار بازار دو مولفه حائز اهمیت در سطح بازار هستند که می‌تواند فرآیند واگذاری را تحت تأثیر قرار دهند، از این رو در ادامه هر یک از دو مؤلفه‌های مذکور بیان شده است.

الف) ساختار بازار

تصمیم‌گیری برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های در مالکیت دولت (SOE) به اهدافی که از طریق آنها دنبال می‌شود، بستگی دارد. براساس مبانی نظری، هدف بنگاه‌های دولتی حداکثرکردن رفاه افراد جامعه و هدف از تأسیس واحدهای خصوصی حداکثرکردن سود است. بنابراین این سوال مطرح می‌شود که

آیا خصوصی سازی منتج به مبادله بین رفاه با سود خواهد شد؟ در این ارتباط لازم به ذکر است چنانچه بنگاه واگذار شده در شرایط رقابت کامل به فعالیت خود ادامه دهد، دو هدف حداکثرسازی سود و رفاه بر هم منطبق بوده و در واقع هر دو هدف به صورت توأمان با خصوصی سازی محقق خواهد شد و از این حیث بنگاه مذکور عملکردی کارا دارد. این در حالی است که اگر عواملی از انحصار پس از خصوصی شدن بنگاه باقی بماند، وجود انحصار ممکن است موجب افزایش قیمت کالاها و خدمات ارائه شده توسط بخش خصوصی شود^۱ (کیانی، ۱۳۷۳). به همین دلیل است که تنظیم مقررات (مقررات زدایی یا تنظیم مجدد مقررات) یکی از سیاست‌های تکمیلی برنامه خصوصی سازی مطرح است.

بنابراین در اولویت بندی خصوصی سازی شرکت‌ها باید به ساختار بازار توجه شود. براین اساس، در واگذاری شرکت‌ها، اولویت با آنهایی است که در شرایط بازار رقابتی مشغول فعالیت هستند، چرا که نیروهای بازار به سرعت در تأمین اهداف خصوصی سازی به جریان می‌افتند. اما در مورد بازارهای متمرکز غیررقابتی موفقیت خصوصی سازی در گرو تجدید ساختار بازار و به جریان انداختن ابعاد نیروهای بازار در آن بخش‌ها است تا موانع اساسی برای ورود رقبای جدید از بین برود. بنابراین، لازم است قبل از خصوصی سازی فضای رقابتی از طریق بازکردن تجارت خارجی و مواجه کردن تولیدکننده داخلی با رقابت مصنوعی خارجی ایجاد شود و در طول دوره خصوصی سازی نیز سازوکارهای نظارتی برای دفاع از منافع عمومی و محدود کردن انگیزه‌های بالقوه انحصارگری شرکت‌های خصوصی شده تدوین گردد (متوسلی، ۱۳۷۳).

همچنین در صورتی که از بین بردن عوامل انحصار به سرعت امکان پذیر نباشد، لازم است با اجرای مکانیزم‌های تنظیم کننده، به طور موقت مقررات محدودکننده اعمال قدرت انحصاری برقرار شود تا کارایی داخلی و کارایی تخصیصی افزایش یابد. برای مثال، در مورد بخش ارتباطات دولتی که در انحصار دولت قرار دارد، کسانی که بر تغییر مالکیت به عنوان راهکار ارتقاء کارایی اصرار دارند، برای

۱. البته تجربه نشان داده است که کنترل دولت‌ها بر شرکت‌های انحصاری نباید فقط از طریق کنترل افزایش قیمت‌ها صورت گیرد، بلکه کاهش قیمت‌ها در کوتاه مدت نیز از مهم‌ترین روش‌های جلوگیری از ورود رقیب جدید به صنایع به خصوص آنهایی که برای راه اندازی نیاز به سرمایه ثابت بالایی دارند، به حساب می‌آید و دولت می‌بایست از کاهش قیمت‌ها نیز جلوگیری کند.

خصوصی‌سازی پافشاری می‌کنند اما در مقابل کسانی که رقابت را حائز اهمیت می‌دانند، ترجیح می‌دهند که این بخش قبل از واگذاری به چندین حوزه مختلف تقسیم شود و یا اینکه با حفظ مالکیت عمومی، اجازه داده شود بخش خصوصی تحت شرایط یکسانی با آن رقابت کند. در صناعی که تأمین هزینه‌های ثابت اولیه برای بخش خصوصی مشکل و مزایای خارجی بر تولید مترتب باشد، واگذاری مالکیت به بخش خصوصی با مانع روبرو است و در راستای منافع عمومی نخواهد بود (همان).

ب) نهاد تنظیم‌گر مستقل در بازار در صورت شکست تنظیم‌گری دولت

پازرنو و استیگلر در چارچوب نظریه تصرف، شکست تنظیم‌گری دولت را مطرح کردند. براساس این نظریه، دولتی که قرار است از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی، صنعتی را تنظیم کند، خواه به صورت طراحی نشده و یا طراحی شده، توسط آن صنعت تصرف می‌شود. یعنی تنظیم‌گری به‌جای رفاه اجتماعی، سود صنعت را افزایش می‌دهد (هادی فر، ۱۳۸۹). زیرا قدرت سرکوب، منبع اصلی دولت است و گروه ذینفعی که بتواند دولت را به عدم استفاده از قدرت سرکوب، در راستای منافع خود متقاعد کند به افزایش سود، دست می‌یابد. یعنی گروه ذینفع با توسل به مقررات و به دست دولت، ثروت را از سایر بخش‌های جامعه به سوی خود باز توزیع می‌نماید. پروتی و برتولوتی^۱ (۲۰۰۵) نیز در مطالعه خود نشان دادند که داشتن نگاهی نهادی در خصوص دولت تنظیم‌گر و نهاد تنظیم‌گر و بخش تحت واگذاری، مانع اشتباهات راهبردی سیاست‌گذاران می‌شود و در صورت فقدان حساسیت‌های نهادی درباره دولت تنظیم‌گر باید متظر تکرار تجارب شکست خصوصی‌سازی بود. به‌ویژه اگر نهاد تنظیم‌گر خود تحت سلطه بخش‌های خصوصی قرار گرفته باشد. بنابراین قدرت سیاسی باید متمرکز بر طراحی نهادی تنظیم‌گر شود. پارکر بیان می‌کند که خصوصی‌سازی تنها وقتی موفق خواهد شد که با تغییرات مناسب در محیط رگولاتوری و رقابتی همراه باشد (پارکر، ۲۰۰۴).

در صورت وجود شکست دولت و همچنین شکست تنظیم‌گری این سوال مطرح است که چگونه ابزارهای حقوق عمومی رقابت و تنظیم‌گری بخشی در راستای تصحیح شکست بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر، از کارآمدی لازم برخوردار خواهند بود؟ در این شرایط وجود یک نهاد مستقل که تنظیم و نظارت این واگذاری‌ها را بر عهده داشته باشد بیش از پیش حائز اهمیت می‌شود. حتی زمانی که بازار یک انحصار چندجانبه با چند مالک اصلی ایجاد کند، وجود یک ناظر برای کنترل نهایی آثار احتمالی رفتار تبانی

به شدت ضروری است (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۹). بنابراین، یکی از مهم‌ترین مولفه سیاست خصوصی‌سازی و گام اصلی در بسیاری از خصوصی‌سازی‌های شخصی، ایجاد یک چارچوب رگولاتوری و رگولاتور مستقل برای صنعت مربوطه است. از دیدگاه نهادگرایان، برای جلوگیری از رفتار فرصت‌طلبانه کارگزاران دولت لازم است محدودیت‌های رسمی و غیررسمی به دقت تصریح شوند. ضمن اینکه در راستای تصحیح شکست تنظیم‌گری دولت موضوع مشارکت جامعه مدنی در قالب نهادهای تنظیم‌گر تخصصی و مستقل از سیاست‌های فرصت‌طلبانه کارگزاران دولتی توصیه شده است و در نتیجه دامنه افراد مؤثر در امر تنظیم‌گری گسترش یافته است. تنظیم‌گری در این مفهوم جدید تفاوت عمده و بنیادین نسبت به تنظیم‌گری قبل از وجود مفهوم شکست تنظیم‌گری دارد. به عبارت دیگر، با ورود بازیگران جدید به این عرصه مانند حضور بخش خصوصی و نیز نهادهای غیردولتی صنفی، حضور دولت و اجزای آن در امر تنظیم‌گری با ایجاد نهادهای عمومی و اداره مستقل از قوه مجریه دستخوش تحول جدی شده است (یاوری، ۱۳۹۳). موضوع استقلال نه تنها از منظر امنیت در برابر دولت‌های فرصت‌طلب بلکه از منظر کاربران سیستم و میزان توزیع منافع به مصرف‌کنندگان خدمات تسهیلات عمومی باید مورد توجه قرار گیرد. این موضوع مانع از مذاکرات برای تعرفه می‌شود، از رانت‌های انحصاری جلوگیری می‌کند و مانع اشتراک منافع بهره‌وری با مصرف‌کنندگان می‌گردد. استقلال در اینجا به معنای توانایی تصمیم‌گیری تفسیر می‌شود و نه اینکه فقط در حد مشاوره عمل نماید (دیویس و همکاران^۱، ۲۰۰۵).

نیوبری در مطالعه خود که در سال ۱۹۹۷ انجام داد، تا حدودی توصیفی عملی از شرایط موفقیت تنظیم‌گری را ارائه داده است: اگر نهاد تنظیم‌گری مستقل باشد، به‌طور منطقی از فشارهای سیاسی روزمره مصون می‌ماند و مجموعه‌ای شفاف از اهداف و فرآیندهایی برای حل اختلاف دارد و مجوزهایی را به صورت قانونی با توجه به حقوق و تعهدات مربوط به تسهیلات عمومی صادر می‌کند ... بنابراین، سرمایه‌گذاران احتمالاً اعتماد بیشتری به حمایت ارائه شده توسط تنظیم‌گری و استمرار آن خواهند داشت. بدیهی است توانایی نهاد تنظیم‌گر برای دستیابی به این امر منوط به داشتن حق «نهاد اقتصادی سرمایه‌داری»^۲ است. گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۰۴، این دیدگاه را منعکس می‌کند که می‌گوید: تنظیم‌گری کارآمد و مؤثر - شامل وضع سطوح تعرفه کافی - مهم‌ترین شرط امکان‌پذیری اصلاح زیرساخت‌ها است. مقررات

1. Davies

2. Economic Institutions of Capitalism

باید حقوق مالکیت را شفاف نماید و به سرمایه‌گذاران خصوصی اطمینان دهد که سرمایه‌گذاری آنها مقید به فرصت‌طلبی تنظیم‌گری نخواهد شد. اوگاز و وادامز پرایس^۱ در مطالعه خود به کشورهای آمریکای لاتین اشاره کردند، جایی که این اتفاق افتاد و در جذب سرمایه ورودی موفق شدند.

در واقع، وجود تنظیم‌گری مستقل برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی درجه‌ای از آسودگی خیال را فراهم می‌کند تا سرمایه‌گذاری خود را از مداخلات سیاسی دولت در امان بداند. برای مثال، دولت ممکن است افزایشی در سود بعد از خصوصی‌سازی مشاهده کند و تصمیم بگیرد که آنها برای مقابله با کسری‌های بودجه یا برای کاهش مالیات و ارتقاء محبوبیت، باید مصادره شوند. درحالی‌که یک واحد تنظیم‌گری نمی‌تواند مانعی غیرقابل عبور برای دولت مصمم ایجاد کند، واقعیت آن است که اگر دولت در این واحد تنظیم‌گر سرمایه‌گذاری نکند، نشانگر قصد و تعهد وی برای عدم مداخله است. در جدول شماره (۱-۳) وضعیت استقلال نهاد تنظیم‌گر در کشورهای مختلف ارائه شد، همانطور که نشان داده شد اکثر کشورها به دنبال اتخاذ یک نهاد تنظیم‌گری مستقل به‌عنوان بخشی از برنامه اصلاحات هستند.

جدول ۱-۳. بررسی وضعیت استقلال نهاد تنظیم‌گر در کشورهای مختلف

کشور	تنظیم‌گر مستقل	کشور	تنظیم‌گر مستقل	کشور	تنظیم‌گر مستقل	کشور	تنظیم‌گر مستقل
آرژانتین	دارد	کانادا	دارد	هند	دارد (بخشی)	ونزوئلا	دارد (بخشی)
ارمنستان	دارد	کلمبیا	دارد	اتریش	دارد (بخشی)	اروگوئه	دارد (بخشی)
استرالیا	دارد	جامائیکا	دارد	فنلاند	دارد (بخشی)	تایلند	دارد (بخشی)
اکوادور	دارد	کاستاریکا	دارد	هلند	دارد (بخشی)	ساحل عاج	ندارد
السالوادور	دارد	لیتوانی	دارد	شیلی	دارد (بخشی)	گوآتمالا	ندارد
لتونی	دارد	مجارستان	دارد	مالزی	دارد (بخشی)	گینه	ندارد
مکزیک	دارد	پرتغال	دارد	نیوزیلند	دارد (بخشی)	بورکینافاسو	ندارد
نیکاراگوئه	دارد	آفریقای جنوبی	دارد	لهستان	دارد (بخشی)	گابن	ندارد
پاناما	دارد	جمهوری چک	دارد	سنگاپور	دارد (بخشی)	نامیبیا	ندارد
فیلیپین	دارد	جمهوری دومینکن	دارد	اسپانیا	دارد (بخشی)	پاکستان	ندارد
بولیوی	دارد	برزیل	دارد (بخشی)	آلمان	دارد (بخشی)	سنگال	ندارد
پرو	دارد	آمریکا	دارد (بخشی)	سریلانکار	دارد (بخشی)	تربینیداد و توباگو	ندارد
انگلیس	دارد						

شایان ذکر است، برنامه اصلاحی یک شبه اتفاق نخواهد افتاد و ساختار این برنامه تا حد زیادی ماهیت تنظیم‌گری مورد نیاز را تعیین خواهد کرد. اگر صنعت قبل از خصوصی‌سازی تجدیدساختار شود، ساختار تنظیم‌گری متفاوت خواهد بود نسبت به زمانی که این اقدام بعد از خصوصی‌سازی صنعت انجام می‌شود. در هر صورت، این احتمال وجود دارد که ماهیت انحصاری صنایع شبکه‌ای (نظیر لوله‌هایی که گاز را حمل و توزیع می‌کنند) همیشه مشمول نوعی از تنظیم‌گری خواهند بود.

۳-۲-۳. عوامل محیطی در سطح شرکت و اقدامات دولت در مقام مالک شرکت‌های دولتی

شرکت‌های مشمول واگذاری از یک سنخ نیستند و برحسب مؤلفه‌هایی چون اندازه، ساختار مالکیت، موقعیت سودآوری، نوع فعالیت یا ماهیت کالاها و خدمات مورد عرضه، فناوری تولید، ساختار بازار و صنعت و ... متفاوت هستند. خصوصیات شرکت‌ها بر حسب مؤلفه‌های مذکور می‌تواند منتج به آن شود که واگذاری یک شرکت دولتی با موفقیت همراه باشد و واگذاری شرکتی دیگر منجر به بدتر شدن اوضاع نسبت به قبل از واگذاری و نهایتاً تعطیلی و یا بازگرداندن آن به دولت شود. بنابراین، شرکت‌ها قبل از واگذاری بایستی براساس معیارهای مشخص شده شرایط لازم را داشته باشند و در غیر این صورت دولت به‌عنوان مالک این شرکت‌ها لازم است اقداماتی را جهت برقراری این شرایط و در نتیجه موفقیت‌آمیز شدن فرآیند واگذاری آنها انجام دهد. در ادامه براساس تجربه کشورها برخی از این موارد اشاره شده است.

اندازه شرکت‌ها: حرکت از خصوصی‌سازی شرکت‌های کوچک به شرکت‌های بزرگ

نکته حائز اهمیت برای موفقیت خصوصی‌سازی آن است که این فرآیند از شرکت‌های کوچک آغاز شود، چرا که اثرهای اجتماعی-اقتصادی و سیاسی خصوصی‌سازی شرکت‌های کوچکتر نظیر مشکلاتی چون بیکاری‌های موقت، جابجایی و توزیع مجدد ثروت و دارایی، اختلال در سطح عمومی قیمت و تولید کالاها شرکت‌هایی که خصوصی‌شده‌اند، جابجایی و انتقال مدیران دولتی شرکت‌های خصوصی شده به بخش‌های دیگر و ... به مراتب کمتر است. به علاوه، از این راه می‌توان شرایط و تفکر اجتماعی-فرهنگی و سیاسی جامعه را برای انجام خصوصی‌سازی در سطحی گسترده آماده کرد. تجربه کشورهای بلوک شرق، مالزی و آرژانتین دلیل این مدعاست. همچنین شرکت‌هایی که مورد هدف برای برنامه

خصوصی‌سازی قرار می‌گیرد، چنانچه در شروع فرآیند هرچه کوچکتر باشد، هدف دموکراسی اقتصادی به‌عنوان یکی از دلایل گرایش به خصوصی به صورت مطلوبتری تحقق می‌یابد.

اندازه شرکت‌ها: تجزیه بنگاه‌های بزرگ به بنگاه‌های کوچکتر قبل از خصوصی‌سازی

اگرچه اکثر کشورها کمابیش در روند خصوصی‌سازی 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. بنابراین، یکی دیگر از راه‌ها 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. البته این نکته نیز باید مدنظر قرار گیرد که تجزیه بنگاه مزایای صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس را از بین نبرد.

مالکیت شرکت‌ها: حل مسائل و مشکلات شرکت‌های مصادره‌ای در اختیار دولت قبل از واگذاری

نحوه مالکیت و ساختار بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری یکی از فاکتورهای حائز اهمیت می‌باشد که عدم توجه به آن می‌تواند منتج به خصوصی‌سازی ناموفق شود. برای مثال، یکی از مسائل در مورد واگذاری شرکت‌ها در مرحله اول خصوصی‌سازی در شیلی بحث مصادره‌ای 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 سرمایه‌گذاری جدید حتی برای جایگزینی ماشین‌آلات 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 خصوص خصوصی سازی واحدهای مشمول واگذاری که مصادره‌ای نبودند و دولت قبلاً آنها را خریداری کرده بود، اوضاع کمی بهتر بود. در پاکستان نیز واگذاری شرکت‌های مصادره‌ای 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.

فناوری تولید: حل مسائل کارگری شرکت‌های با فناوری کاربرد و مازاد نیروی کار

از آنجا که دولت ایجاد اشتغال را به‌عنوان جذب حمایت سیاسی و آخرین چاره بکار می‌برد، معمولاً اکثر شرکت‌های دولتی با مازاد نیروی کار مواجه هستند. بنابر شواهد تجربی درصد بالایی از بنگاه‌های خصوصی شده در کشورهایی مانند بنگلادش، سریلانکا، نپال و هند تعطیل شدند و به موجب آن نیروی کار زیادی بیکار یا پیش از موعد بازنشسته شدند و یا اینکه به سمت خوداشتغالی در بخش غیررسمی و اشتغال موقت هدایت شدند. حتی نیروی کارهایی که در شرکت‌های جدید جذب شدند نیز بعضاً به دلیل تفاوت میزان دستمزد، حقوق و ضوابط کاری و ... با مشکلات مختلفی روبرو بودند.

فناوری تولید: مشارکت دولت با بخش خصوصی در پروژه‌های سرمایه‌بر و ارائه خدمات عمومی برای پوشش ریسک درآمد

بخش خصوصی قادر نیست منابع مالی جدیدی برای پروژه‌های سرمایه‌بر فراهم نماید، بلکه این پروژه‌های بزرگ نیازمند نوعی تأمین مالی دولتی هستند. زیرا مشخصه توسعه زیرساخت‌ها قراردادهای بلندمدت است که شامل دارایی‌های بادوام با هزینه‌های اضافی بالا، انباشت دارایی‌ها، دوره‌های بلندمدت توسعه و نااطمینانی است. سرمایه‌بر یعنی بازگشت سرمایه در مقایسه با حجم سرمایه‌گذاری پایین است، طولانی بودن زمان تکمیل پروژه هم به این معناست که درآمد در سال‌های اول عملیات پایین است. بنابراین سرمایه‌گذار با توجه به ریسک بالاتر انتظار بازگشت سرمایه بیشتری دارد. اما در عمل این چنین نیست و انگیزه بخش خصوصی به چند دلیل تضعیف می‌شود: ۱- هزینه‌های بالای سرمایه ثابت و اثرات جانبی چشمگیر همراه با پروژه‌های بزرگ مانند زیرساخت‌ها؛ ۲- نگرانی‌های

رفاهی ناشی از افزایش تعرفه کالاها و خدمات خصوصی شده که اجازه افزایش این تعرفه‌های برای پوشش هزینه‌ها را نمی‌دهد؛ ۳- فقدان ظرفیت کارآفرینی که جستجو برای کارآفرین و اعطای یارانه برای یادگیری و تصاحب را می‌طلبد.

در مورد پروژه‌های سرمایه‌بر به خصوص ارائه کالاها و خدمات عمومی مثل حمل و نقل ریلی چون کشش تقاضا نسبت به قیمت بالاست، کسب درآمد نامطمئن است و سرمایه‌گذار با توجه به ریسک بالاتر انتظار بازگشت سرمایه بیشتری دارد. در نتیجه، بخش خصوصی بدون وجود ضمانت‌های دولت برای تأمین وام‌های بلندمدت و تخفیف‌های مالیاتی در تأمین مالی چنین پروژه‌های پرهزینه و بلندمدتی با دشواری‌های عظیمی مواجه می‌شود. بنابراین، دولت باید یا سهم بخش خصوصی از هزینه‌ها را کاهش دهد یا بخشی از ریسک آن را بپذیرد تا تضمین نماید که پروژه برای مشارکت بخش خصوصی مطمئن است (تان، ۱۳۹۳).

نوع فعالیت: اولویت‌دادن به خصوصی سازی شرکت‌های فعال در حوزه بازار مالی

همانطور که بیان شد خصوصی سازی چنانچه در بستری مناسب که الزامات آن فراهم شده باشد، اجرا شود احتمال موفقیت آن افزایش می‌یابد. در این ارتباط آزادسازی بازار مالی یکی از الزامات خصوصی سازی به شمار می‌رود، بنابراین لازم است شروع خصوصی سازی با شرکت‌های فعال در حوزه مالی یعنی بانک‌ها و مؤسسات بیمه‌ای آغاز شود. خصوصی سازی بانک‌ها مقدمه لازم الاجرای برای خصوصی سازی موفق است.

موقعیت سودآوری: اولویت‌دادن به خصوصی سازی شرکت‌های سودآور و توجه به پیامدهای اجتماعی

واگذاری شرکت‌های زیان ده

دولت‌ها فقط با واگذاری و فروش شرکت‌های سودآور می‌توانند به درآمد دست یابند و بدهی‌های خود را کاهش دهند. ضمن اینکه فروش بنگاه‌های دولتی حس مشارکت و شوق به مشارکت در فرآیند خصوصی سازی را در جامعه ایجاد خواهد. برای مثال، بسیاری از شرکت‌های دولتی که در هند به بخش خصوصی واگذار شد، سودآور بودند. این در حالی است که چنانچه شرکت‌های زیان‌ده واگذار شوند، اگرچه هزینه‌های دولت کاهش می‌یابد اما از حیث درآمدی نتیجه مثبتی نخواهد داشت. ضمن اینکه واگذاری شرکت‌های زیان ده با هدف کاهش بار مالی آنها که معمولاً در کشورهای جنوب آسیا

با سرعت بالایی انجام شده، پیامدهای اجتماعی زیادی را به بار آورد که نسبت به ضررهای شرکت‌های دولتی خصوصی شده بسیار بیشتر بوده است. در شیلی نیز یکی از دلایل شکست خصوصی‌سازی در مرحله اول شروع این سیاست با شرکت‌های بزرگ و زیان‌ده بوده است.

۴-۳. عوامل تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی برحسب بازیگران (بخش خصوصی)

همانطور که بیان شد در فرآیند خصوصی‌سازی دولت به‌عنوان فروشنده و بخش خصوصی به‌عنوان خریدار و مقام ناظر یا تنظیم‌کننده قوانین و مقررات به‌عنوان تنظیم‌کننده فرآیند واگذاری سه گروه از بازیگران فرآیند خصوصی‌سازی به شمار می‌روند. از آنجا که مباحث مرتبط با خصوصیات تنظیم‌کننده مقررات در قسمت ویژگی‌های دولت به‌عنوان نهاد سیاسی و همچنین عوامل محیطی در سطح شرکت یا بازار بیان شد، و با عنایت به اینکه دولت نه تنها در مقام فروشنده یا مالک شرکت‌های دولتی بلکه به‌عنوان نهاد سیاسی و فراهم‌کننده پیش‌شرط‌های لازم برای اجرای خصوصی‌سازی نیز می‌تواند ایفای نقش کند، در این بخش ویژگی‌های بخش خصوصی ارائه شده است.

بخش خصوصی شامل همه بازیگرانی می‌شود که به‌عنوان سرمایه‌گذار وارد خرید شرکت می‌شوند، بنابراین لازمه یک واگذاری موفق وجود بخش خصوصی با انگیزه و توانمند است. این موضوع به‌خصوص در پروژه‌های زیرساختی که نیاز به تأمین مالی بالایی دارند و همچنین کالاهای عمومی به دلیل عدم کنترل درآمد توسط بخش خصوصی، حائز اهمیت می‌باشد.

۳-۴-۱. وجود بخش خصوصی توانمند (مالی، مدیریتی و کارآفرین)

یکی از موضوعاتی که منتج به نتایج مثبت خصوصی‌سازی در کشورها شده است، بهره‌مندی از ظرفیت مالی، مدیریتی و کارآفرینی بخش خصوصی به‌عنوان خریدار شرکت‌های دولتی بوده است. در این ارتباط، انگلستان، آلمان، پرو و شیلی از جمله کشورهایی هستند که به واسطه این فاکتور به نتایج مثبتی در اجرای خصوصی‌سازی دست یافتند. این در حالی است که بررسی مصادیق واگذاری‌ها در کشورهایی که تجربه موفق‌تری از خصوصی‌سازی نداشتند نشان می‌دهد، اغلب بنگاه‌ها و مؤثر بسیار بزرگ و همچنین پروژه‌های زیرساختی سرمایه‌بر مشمول واگذاری شدند که موفقیت در این امر مستلزم وجود بخش خصوصی و نهادهای سرمایه‌گذاری با توان مالی بالا می‌باشد. اما چنین بخش خصوصی فعال و

قدرتمندی در کشورهایی که با شکست مواجه شدند محدود بوده یا اصلاً وجود نداشت و دولت قبل از واگذاری نیاز بود تا به خلق این سرمایه‌گذاران مبادرت ورزد. برای مثال، در کشورهای در حال توسعه مانند مالزی که اغلب با کمبود سرمایه‌دار داخلی مواجه هستند، دولت قبل از واگذاری ناچار به خلق کارآفرین است و همین موضوع خود منتج به اعطای امتیازات انحصاری و بالا رفتن قدرت چانه‌زنی و تداوم پرداخت یارانه به دلیل عدم تمایل بخش دولتی برای ورشکسته شدن بخش خصوصی می‌شود. از این‌رو، بخش خصوصی نهایتاً به جای ایفای تعهدات خود به طور مداوم در خواست تغییر قرارداد و افزایش یارانه می‌کند. در این شرایط خصوصی‌سازی نه تنها به کاهش بار مالی دولت منتج نمی‌شود، بلکه با کارشکنی‌های بخش خصوصی، کاهش کیفیت خدمات ارائه شده و نارضایتی مردم را نیز به دنبال خواهد شد. موضوعی که در مورد مالزی اتفاق افتاد و باعث شکست خصوصی‌سازی در این کشور و برگشت مجدد به ملی‌سازی شد.

بنابراین، در واگذاری شرکت‌های دولتی می‌بایست به تناسب بین توان مالی بخش خصوصی و اندازه شرکت‌ها یا پروژه‌های مشمول واگذاری توجه شود و قبل از واگذاری این اطمینان ایجاد شود که خریداران در یک فضای رقابتی سالم مایل و قادر به خرید و قبول ریسک می‌باشند. بنابر تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای با اقتصاد متمرکز که بخش خصوصی با شرایط مذکور وجود ندارد، تسهیلات اعتباری بانک‌ها و سازمان‌های اعتباری نقش مهمی در تضمین، مشارکت و ایجاد اعتبار لازم برای بخش خصوصی‌سازی در فرآیند واگذاری‌ها دارند.

۳-۴-۲. وجود بخش خصوصی با انگیزه از طریق تناسب بین ریسک و بازدهی در

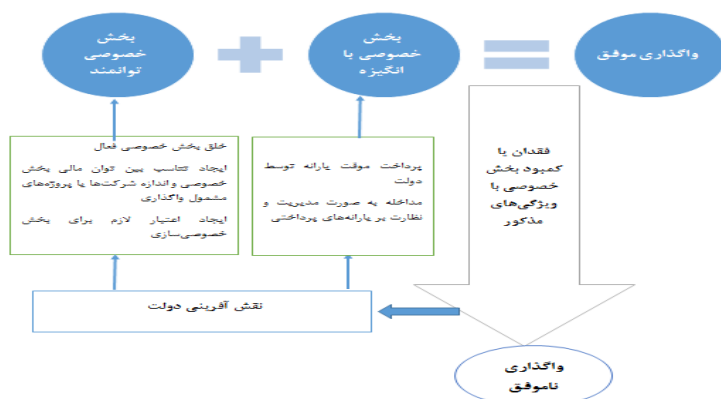
موارد مشمول واگذاری

مزایای خصوصی‌سازی منوط به تصریح دقیق حقوق مالکیت است که مالک خصوصی انگیزه کافی برای ارتقاء کارآمدی را داشته باشد و این مستلزم آن است که بخش خصوصی برای پذیرش ریسک، درآمد را نیز تحت کنترل داشته باشد. در واقع از آنجا که هدف بخش خصوصی سودآوری است، تناسب بین ریسک و بازدهی و یا حداقل کنترل درآمد مؤلفه حائز اهمیت برای انگیزه بخش خصوصی جهت مشارکت در تأمین مالی یا خرید مورد مشمول واگذاری است. این در حالی است که در عمل این چنین نیست، به خصوص در مورد پروژه‌های سرمایه‌بر ارائه‌دهنده کالاها و خدمات عمومی مثل حمل و نقل

ریلی چون کشتش تقاضا نسبت به قیمت بالاست، کسب درآمد نامطمئن است. در نتیجه، بخش خصوصی بدون وجود ضمانت‌های دولت برای تأمین وام‌های بلندمدت و تخفیف‌های مالیاتی در تأمین مالی چنین پروژه‌های پرهزینه و بلندمدتی با دشواری‌های عظیمی مواجه می‌شود. به طوری که، بسیاری از پروژه‌های زیرساختی که حتی مزایای اقتصادی و اجتماعی مثبتی هم دارند، اصلا شروع نمی‌شوند.

بنابراین، زمانی که بین واگذاری‌ها و توان مالی بخش خصوصی تناسب وجود نداشته باشد و یا اینکه بخش خصوصی به دلیل عدم قطعیت درآمد، ریسک بالایی را شناسایی می‌کند، بخش خصوصی اغلب نمی‌تواند یا نمی‌خواهد هزینه بالای سرمایه‌گذاری ثابت را به‌تنهایی تأمین مالی کند. بنابراین، دولت باید یا سهم بخش خصوصی از هزینه‌ها را از طریق پرداخت یارانه کاهش دهد یا بخشی از ریسک آن را بپذیرد تا تضمین نماید که پروژه برای مشارکت بخش خصوصی مناسب است. این موضوع به ویژه در کشورهای در حال توسعه که ظرفیت کارآفرینی محدودی دارند، صادق است. از این رو، می‌توان گفت در کشورهایی که بخش خصوصی با انگیزه برای تأمین مالی وجود نداشته باشد، بخش خصوصی نمی‌تواند به‌عنوان جایگزین دولت عمل کند، بلکه مداخله مستمر دولت به صورت مدیریت و نظارت بر یارانه‌ها همچنان تداوم می‌یابد. در این شرایط، توانمندی دولت برای مدیریت و نظارت یارانه‌ها خود به‌عنوان فاکتوری برای موفقیت در واگذاری به شمار می‌رود.

در شکل شماره (۳-۲) مکانیزم تأثیرگذاری خصوصیات بخش خصوصی بر موفقیت اجرای سیاست خصوصی‌سازی نشان داده شد.



شکل (۳-۲). مدل مفهومی عوامل موفقیت خصوصی‌سازی بر حسب خصوصیات بخش خصوصی

ضمن اینکه، حتی با وجود چنین خریدارانی، موفقیت‌آمیز بودن واگذاری به دلیل تعارض منافع بین خریداران ممکن است تحت‌الشعاع قرار گیرد. علاوه بر این، بخش خصوصی که در نقش خریدار قرار می‌گیرد ممکن است کاملاً خصوصی یا وابستگی‌های سیاسی به نهادهای حاکمیتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی، آستان‌های مقدس و بنیادها در ایران) داشته باشد، از این‌رو، ساختار مالکیت خریدار می‌تواند در تحقق اهداف خصوصی‌سازی تأثیرگذار باشد.

۵-۳. جمع‌بندی فصل سوم

در این فصل با بینشی که از فصل دوم حاصل شد، مبنی بر اینکه موفقیت خصوصی‌سازی صرفاً از طریق تغییر مالکیت حاصل نخواهد شد، براساس تجربه کشورها در اجرای سیاست خصوصی‌سازی عواملی که بر نتیجه آن تأثیرگذار بوده است، جستجو گردید. در این ارتباط دو دسته عوامل شامل عوامل محیطی (در سطح کلان و در سطح شرکت یا بازار) و ویژگی‌های بازیگران شناسایی شدند.

عوامل محیطی نیز در دو سطح کلان و شرکت (بازار) طبقه‌بندی شدند. به طوری‌که، مهم‌ترین عوامل محیطی در سطح کلان شرایط کلان و اجرای سیاست‌های تکمیلی بیان شد. در واقع، زمینه اقتصاد کلان و عواملی که بر ساختار، عملکرد و اداره واحد اثر می‌گذارند، باید اصلاح شود، خصوصی‌سازی باید جزئی از اصلاحات اقتصادی در جهت بازاری کردن فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی باشد و دولت باید خود را به‌طور کامل متعهد به ایجاد چنین فضایی بنماید. به علاوه، در سطح بازار نیز ساختار بازار و وجود تنظیم‌گر مستقل در شرایط شکست نقش تنظیم‌گری دولت و در سطح شرکت نیز ویژگی‌های شرکت‌های مورد هدف برای واگذاری حائز اهمیت می‌باشد. به طوری‌که چنانچه این شرکت‌ها ویژگی‌های لازم را نداشته باشند، دولت بایستی به‌عنوان مالک آنها قبل از واگذاری شرایط مدنظر براساس معیارهای قانونی را فراهم و برای رعایت آن بعد از واگذاری نیز اقدامات نظارتی را انجام دهد.

بازیگران در عرصه خصوصی‌سازی نیز دولت و بخش خصوصی می‌باشند که ویژگی دولت در چارچوب اقدامات لازم برای واجد شرایط شدن شرکت‌ها برای واگذاری بیان شد و در مورد بخش خصوصی نیز وجودی دولتی توانمند و دارای انگیزه لازمه اجرای خصوصی‌سازی موفق بیان گردید. البته در کشورهای درحال توسعه و در حال گذر به دلیل فقدان بخش خصوصی با چنین ویژگی‌هایی،

دولت قبل از اینکه اقدام به واگذار شرکت‌های دولتی نماید، لازم است اقدام به خلق سرمایه‌گذاران با ویژگی‌های مذکور نماید.

بنابراین با توجه به تجربه کشورها و همچنین مطالب مذکور می‌توان گفت در ورای تمامی عوامل، وجود دولتی توانمند لازمه موفقیت اجرای خصوصی‌سازی است و برخلاف تصور که نقش دولت را به صورت خروج از تصدی‌گری و بنگاه‌داری و نشستن بر مسند بخش‌های حاکمیتی ترسیم می‌کردند، دولت در فرآیند واگذاری نهادی با چند کارکرد است، به طوری که از یک طرف مالک شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به حساب می‌آید که وظایف آن در قبل شرکت تحت تملکش قبل، حین و بعد از واگذاری می‌تواند نتیجه خصوصی‌سازی را تغییر دهد. از طرف دیگر دولت نهادی اجتماعی و نهادساز است که به خصوص در کشورهای در حال گذار وظیفه فراهم‌سازی هر آنچه به‌عنوان پیش‌شرط، سیاست‌های تکمیلی، ترتیبات نهادی و ... مورد نیاز برای اجرای خصوصی‌سازی بیان می‌شد را بر عهده دارد. این نهاد بایستی قادر به ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، محیطی مناسب برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به گونه‌ای کم هزینه، ساده و به دور از اتلاف باشد و از این رهگذر به‌عنوان دست یاری دهنده بازار می‌تواند موجبات کارایی خصوصی‌سازی و رشد اقتصادی را فراهم نماید. همچنین دولت با نقش تنظیم‌گیری ساختار بازار می‌تواند بر کارایی خصوصی‌سازی تأثیرگذار باشد. سیاست‌های دولت چه در سطح ملی و چه در سطح محلی باید شکل‌گیری شرکت‌های رقابتی جدید را ترغیب نماید. چنین شرکت‌هایی هستند که می‌توانند پیش‌تاز یک اقتصاد بازار باشند و موجب ترغیب ابتکارات جدید برای سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال شوند. ضمن اینکه در کشورهای در حال توسعه با خلق سرمایه‌گذار توانمند و خلق بخش خصوصی با انگیزه از طریق متناسب سازی تناسب بین ریسک و بازدهی نیز ایفای نقش می‌نماید.

پیوست فصل سوم

تجربیات کشورهای منتخب در اجرای سیاست خصوصی سازی^۱

تجربه خصوصی سازی در انگلستان (نمونه‌ای از کشور توسعه یافته)

بریتانیا را می‌توان پیشگام موج جدید خصوصی سازی در دهه ۱۹۸۰ نامید. دولت انگلستان در سال ۱۹۷۹ به موجب مشکلاتی از قبیل کسری بودجه فزاینده، نرخ بالای بیکاری، گسترش مشکلات کارگری، عدم توازن در ترازپرداخت‌های خارجی و به طور کلی عدم کارایی در فعالیت‌های اقتصادی دولت، خصوصی سازی را آغاز کرد.

برنامه خصوصی سازی در انگلستان با واگذاری صنایع کوچک و خدمات غیرضرور شروع شد. این سیاست به تدریج با گسترش بازارهای سرمایه و اطمینان به کارایی بیشتر بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به صورت فوق‌العاده‌ای گسترش یافت و کلیه بخش‌های اقتصادی را بر گرفت. به طوری که، در مدتی کمتر از ۱۰ سال توانست نتایج قابل توجهی را ایجاد نماید.

در جریان واگذاری شرکت‌ها تا اواسط دهه ۸۰ که اکثراً شرکت‌های با ماهیت رقابتی بودند، قابلیت انطباق با بازار آزاد وجود داشت و مشکل حادی ایجاد نشد. اما بعد از اولین تجربه خصوصی کردن شرکت‌های منافع عمومی یعنی مخابرات، مسائل مختلفی نظیر مقررات محدودکننده و تضمین

۱ مطالب این قسمت برداشت محققان از مطالب منابعی نظیر عباسی (۱۳۸۵)، جاشی (۱۳۸۵)، سازمان صنایع ملی (۱۳۷۳)، سلیمانی سه دهی و داورزنی (۱۳۸۹)، بهرام نژاد (۱۳۸۶)، خاندوزی (۱۳۹۷) و ... می‌باشد.

منافع اجتماعی را به همراه آورد. با این وجود، در همین دوره مباحث نظری و دیدگاه‌های مختلفی در حمایت از خصوصی‌سازی بیان شد؛ مبنی بر اینکه بخش خصوصی در اداره و مالکیت تمام فعالیت‌ها و از جمله انحصار طبیعی کارایی بالاتری دارد. ضمن اینکه راهکارهایی برای رفع موانع و مشکلات مشاهده شده بیان شد. در این ارتباط، در میان روش‌های متعدد خصوصی‌سازی، پیمانکاری جایگاه خاصی پیدا کرد و انگلستان توانست در واگذاری خدمات مختلف موفقیت‌های بالایی را به دست آورد. اما نکته شایان ذکر آن است که در یک ارزیابی کلی مشخص گردید واحدهای فروخته شده‌ای که به طور نسبی صنایع رقابت‌پذیر بودند از لحاظ خصوصی‌سازی (افزایش کارایی نه مالکیت گسترده یا عایدی برای خزانه‌داری) موفق بودند و در انحصارات طبیعی نظیر مخابرات، آب، برق و ... نتیجه رضایت بخش نبود. در بیان دلیل این موضوع می‌توان گفت مالکیت خصوصی در فضای رفابتی امکان فعالیت سریع را پیدا می‌کند، لذا خصوصی‌سازی به معنای تغییر مالکیت در فضای انحصاری نمی‌تواند نتیجه چندانی را به دنبال داشته باشد. در این ارتباط، نقش دولت به‌عنوان یک رگولاتور حائز اهمیت شد و شاید یکی از قابل توجه‌ترین تغییراتی که در موفقیت خصوصی‌سازی‌های بعدی نقش داشت، همین تغییر نقش دولت از یک ارائه‌کننده مستقیم خدمات به یک رگولاتور بازار بود.

اگرچه ارتقاء کارایی، کاهش هزینه‌ها و بدهی‌های دولت و شرکت‌ها و مؤثر دولتی، محدود کردن حوزه فعالیت دولت در تصمیم‌گیری مؤثر اقتصادی، گسترش پایه‌های مالکیت، تشویق کارکنان به شرکت در مالکیت واحدها و کاهش قدرت اتحادیه‌های کارگری از مهم‌ترین اهدافی بود که از اجرای برنامه خصوصی‌سازی دنبال می‌شد. اما طی سال ۱۹۸۷ که سهام شرکت هواپیمایی واگذار و شرکت راه آهن، مهمانسرای راه آهن، حمل و نقل ملی و ... نیز مستقیماً به مدیران و کارکنانش واگذار شدند، مهم‌ترین هدفی که دولت انگلستان در این سال دنبال می‌کرد، گسترش مالکیت سهام و سرمایه‌داری مردمی بود که تا حدودی اهداف توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها را نیز در بر داشته باشد. البته تحقق این هدف مستلزم افزایش انگیزه خرید سهام توسط مردم، شاغلان و کارگران و همچنین نگهداری سهام توسط آنها به مدت طولانی بود که برای حل دو مسأله اقدام به ارزش‌گذاری پایین سهام و معرفی سهام جایزه وفاداری و سهام مجانی نمود و با کمک این ابزارها توانست به جابجایی ثروت و در نتیجه توزیع درآمد کمک کند. البته دولت در عوض تسهیلات مالی ویژه به خصوص سهام مجانی

به شرح مذکور، برای ادامه کنترل و نظارت خود بر واحدهای واگذاری شده، یک سهم یک پوندی با اختیارات ویژه (سهم طلایی) نگه می‌داشت که به موجب آن اختیاراتی نظیر جلوگیری از تغییر اساسنامه، فروش کلی شرکت به خارجیان، انحلال و توقف فعالیت شرکت و ... برای دولت ایجاد می‌شد. همچنین دولت برای اطمینان از کیفیت خدمات و کالاهای ارائه شده توسط شرکت‌های خصوصی، استانداردهایی را برای آنها تعیین می‌کرد.

با توجه به مطالب مذکور گسترده‌تری برنامه‌های واگذاری‌ها، استفاده از روش‌های مناسب واگذاری متناسب با امکانات جامعه و اجرای تدریجی فرآیند خصوصی سازی از جمله عوامل مهم موفقیت در این کشور به شمار می‌آید. همچنین برای حداقل شدن هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اجرای خصوصی سازی به شدت از روش آزمون و خطا پرهیز شد و سعی گردید هر تصمیمی ابتدا به صورت پایلوت آزمایش شود و سپس به طور همگانی به مرحله اجراء درآید. با این وجود، اعتقاد بر این است که دولت انگلستان برای موفقیت در برنامه خصوصی سازی یکسری اقدامات و اصلاحاتی به شرح زیر قبل و در حین اجرای خصوصی سازی انجام داد که تأثیر بسزایی در دستاوردهای این سیاست داشته است:

- آزادسازی (خاتمه انحصارات)، مقررات زدایی و حذف موانع و مشکلات دست و پاگیر در سطح وسیع

- انجام اقداماتی برای جذابیت بخشیدن به وضعیت مالی، فناوری و مدیریتی بنگاه‌ها
- تجدید ساختار شرکت‌های دارای ترکیب نامناسب و تقسیم آنها به بنگاه‌های کوچکتر
- تأکید بر اهداف تجاری و اقتصادی بنگاه‌ها و حذف اهداف غیراقتصادی حاکم بر آنها
- قانون گذاری‌های لازم به صورت مشخص و معین در هر مرحله از خصوصی سازی
- جلب اعتماد کارگران و کارکنان شرکت‌های مورد واگذاری
- پیگیری مستمر مسأله مازاد نیروی کار و کاهش آن تا حد لازم و چگونگی برخورد با بیکاری

کارگران

- تضمین منافع مصرف کنندگان از طریق مکانیزم‌های نظارتی
- تبلیغات و اطلاع رسانی اکثر فروش‌های مهم به صورت شفاف و در سطح وسیع

- ایجاد تعهد کامل سیاسی، اقتدار ملی و توافق لازم در قابل انجام سیاست خصوصی سازی بین مسئولان و جناح های سیاسی

- استفاده از نظریات مشاوران و متخصصان

علیرغم مطالب مذکور نکته شایان ذکر دیگر آن است که در این کشور انگیزه سیاسی قوی خصوصی سازی را به جلو می راند و آن همانا خواست دولت های دست راستی برای شکستن حقایق دولت های کارگری ما قبل خودشان و بهبود وضعیت بازارهای سهام بود. به طوری که، در جریان گسترش خصوصی سازی که به صورت تدریجی انجام گرفت، حدود ۹۰ درصد از کارگرانی که به بخش خصوصی انتقال یافتند، صاحب سهام کارخانه شدند. اگرچه کشور انگلستان با انتشار عمومی سهام توانست از منافع حاصل از گسترش بازارهای سرمایه سود ببرد، اما افزایش تعداد سهامداران کوچک در عین حال می تواند یک پایه متغیر سهامداری و بی ثباتی در بازار سهام نیز ایجاد کند، زیرا در مقام مقایسه سرمایه گذاران سازمانی چون در بلندمدت سرمایه گذاری می کنند تمایلشان به نگهداری سهام بیشتر از سهام داران کوچک است. این موضوع در مورد ایتالیا هر چند اکثر خصوصی سازی ها به دلیل تمایل پایین برای خرید عمومی سهام، به صورت فروش خصوصی به مؤثر بزرگ انجام شد، مشاهده گردید اما فرانسه و اسپانیا همانند انگلستان با چنین مشکلاتی مواجه نشده است.

در ادامه فرآیند خصوصی سازی، حزب کارگر در سال ۱۹۹۵ به تعهد تاریخی خود به مالکیت عمومی به عنوان ابزاری برای تولید و توزیع پایان داد. این بدین معنی بود که دولت کار بعد از سال ۱۹۹۷ هیچ اعتراضی رسمی به خصوصی سازی نداشت و در اواسط دهه ۱۹۹۰ اکثر موارد منتخب برای واگذاری، خصوصی شده بودند و دارایی های بالقوه کمی برای فروش باقی مانده بود. در این دوره از عبارت خصوصی سازی به ندرت استفاده می شد، در عوض عباراتی نظیر مشارکت خصوصی- دولتی (PPP) ترجیح داده شد. به طوری که در سال ۲۰۰۱ خدمات ملی ترافیک هوایی با استفاده از این روش فروخته شد. دیوید پارکر^۱ بیان داشت خصوصی سازی مجدداً بعد از سال ۲۰۱۰ به عنوان ابزار اقتصادی

احیاء شد (رودز و همکاران^۱، ۲۰۱۴). به طوری که دولت ائتلاف در سال ۲۰۱۳ آخرین شرکت بزرگ ملی را به روش فروش عمومی سهام خصوصی کرد.

تجربه خصوصی سازی در سریلانکا

اولین موج خصوصی سازی در سریلانکا به دنبال توصیه‌های بانک جهانی در سال ۱۹۵۲ و یک کمیسیون دولتی در سال ۱۹۵۳ در سال ۱۹۵۵ شروع شد که با روی کار آمدن دولت جدید جریان برعکس شده و یک حرکت وسیع ملی کردن در اقتصاد شکل گرفت. اما از اواسط ۱۹۷۰، دولتی بودن اقتصاد بیشتر و بیشتر ناکارا می‌نمود تا اینکه در سال ۱۹۷۷ با سرکار آمدن دولت جدید که به سوسیالیسم دموکراتیک اعتقاد داشت، در جهت رفع سیستم متمرکز دولتی و حرکت به سمت مکانیسم بازار گام برداشت و بدین ترتیب موج دوم خصوصی سازی در سریلانکا آغاز شد. هدف خصوصی سازی در این مرحله ارتقاء کارایی بنگاه‌های دولتی، کاهش بار مالی دولت، کاهش دخالت وزارتخانه‌ها در امور بنگاه‌های اقتصادی دولتی بود. نکته قابل توجه آن است که با توجه به طولانی بودن ملی سازی در سریلانکا (حدود ۲۰ سال)، بخش خصوصی قدرتمند و به همین دلیل ابزار قانونی و نهادی لازم برای ترغیب و حمایت از رقابت وجود نداشت. از این رو یکسری اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی و همچنین اقدامات نهادی و اجرایی پس از روی کار آمدن این دولت جدید عملیاتی شده که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

الف) اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی

- آزاد شدن حمل و نقل مسافر توسط بخش خصوصی
- لغو مجوز واردات و محدودیت‌ها بر تجارت آزاد با هدف رقابت بخش خصوصی با شرکت‌های دولتی تجاری در تجارت داخلی و خارجی
- اجازه فعالیت به بخش خصوصی در حوزه‌های انحصاری دولت در صنعت بیمه و تولید کارخانه‌ای
- آزادسازی واردات و در معرض رقابت قرار گرفتن بنگاه‌های دولتی

- تعطیلی بنگاه‌های دولتی زیان‌ده
- آزادسازی تأسیس بانک‌های خارجی

ب) اقدامات نهادی و اجرایی

- تبدیل بنگاه‌های تحت اداره وزارتخانه‌ها^۱ به شرکت‌های دولتی با هدف افزایش استقلال
- تشکیل کمیته‌ای برای متمرکزسازی تمام فعالیت‌های تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی و ارزیابی آنها
- تدوین و تصویب قوانینی برای فراهم‌نمودن زیربنای قانونی برای شرکت‌های دولتی و تسهیل تبدیل شرکت‌های عمومی و فعالیت‌های کسب و کاری دست دولت به شرکت‌های سهامی با مسئولیت محدود با هدف ارتقاء قدرت و استقلال عملکرد
- ارزیابی شرکت‌های سهامی و فعالیت‌های کسب و کاری دست دولت و طبقه‌بندی آن به چهار گروه شامل ۱- قابل ابقاء در بخش دولتی به دلایل امنیتی و احتیاطی، ۲- بنگاه‌های سودده، ۳- بنگاه‌های زیان‌ده اما با دورنمای بازسازی و سودآوری و ۴- بنگاه‌هایی بدون دورنمای بازسازی که باید تعطیل شوند؛ به‌عنوان اقدامی اولیه برای شروع خصوصی‌سازی.
- اما با وجود اقدامات مذکور و تعهد دولت به امر خصوصی‌سازی، دولت سریلانکا طی سال‌های ۱۹۷۷ الی ۱۹۸۷ نه تنها موفقیت چندانی به‌دست نیاورد، بلکه با افزایش سرمایه‌گذاری‌های دولت به مدد وام‌های خارجی، بخش عمومی حتی گسترش یافت و منتج به فشار تورمی به‌دلیل نداشتن زمینه اقتصادی برای جذب این کمک‌ها شد. مهم‌ترین موانع برای پیشرفت خصوصی‌سازی در این دوره عبارتند از:
- عدم تعهد به خصوصی‌سازی در سطح بخشی و خرد علیرغم تمایل دولت و مقامات عالی رتبه و در نتیجه تبلیغ گروه‌های فشار در میان کارگران مبنی بر کارآمد بودن بنگاه‌های دولتی برای حفظ و ایجاد اشتغال
- خصومت دولت با بخش خصوصی و عدم اعتماد این بخش به دولت و تمایل به پنهان‌کاری

۱. در سریلانکا با گسترش ملی‌سازی، بنگاه‌های دولتی با اشکال قانونی مختلف و با محدودیت‌ها و عملکردهای متفاوت شکل گرفت که در قالب ۵ نوع عمده شامل ۱- شرکت‌های سهامی عمومی، ۲- شرکت‌های عمومی، ۳- شرکت‌های در دست دولت، ۴- بنگاه‌های تحت اداره وزارتخانه‌ها و فعالیت‌های کسب و کاری دست دولت قابل تشخیص هستند.

- نبود قانون‌گذاری مناسب در رابطه با نهادهای بخش خصوصی، برای همین اولین قدم در خصوصی‌سازی تبدیل شرکت‌های دولتی به شرکت‌های تحت قانون شرکت‌های خصوصی بوده است.
- فقدان برنامه جامع برای خصوصی‌سازی که منتج به موارد واگذار شده تصادفی شده است.
- عدم توجه به ترتیبات نهادی خاص برای ترغیب مشارکت بخش خصوصی
- اولویت واگذاری به شرکت‌های سودآور؛ در واقع برای موفقیت در واگذاری مالکیت، بنگاه‌های سودآور در اولویت قرار گرفتند اما نکته‌ای که مطرح شد این بود که بنگاه‌های زیان‌ده ممکن است به دلیل سوء مدیریت، بوروکراسی و مازاد نیروی کار چنین شرایطی را داشته باشند که با تجدید ساختار سودآور شوند. ضمن اینکه سودآوری یک بنگاه و انتقال موفقیت‌آمیز مالکیت آن نمی‌تواند بدون یک چارچوب تنظیمی صحیح تداوم کیفیت عرضه کالا و خدمات خاصی را تنظیم کرد. در این ارتباط، قراردادهای مدیریت به‌عنوان یک روش اجرای برنامه خصوصی‌سازی در واقع یک مرحله میانی در اجرای این سیاست یا روشی برای سودآور کردن شرکت زیان‌ده قبل از واگذاری کامل آن به حساب می‌آید.

با این وجود، دولت در ارائه بودجه سال ۱۹۸۷ صریحاً به کوچک‌کردن دولت و افزایش نقش خصوصی‌سازی اشاره کرد. بدین ترتیب خصوصی‌سازی از سال ۱۹۸۹ با جدیت در بستر راهبرد توسعه برون‌گرا و به مثابه یکی از مظاهر سیاست تعدیل ساختاری با هدف کاهش بار مالی برخی شرکت‌های دولتی بر بودجه دولت و نیز ارتقاء کارایی، سودآوری و بهره‌وری آنها و دستیابی به عواید خصوصی‌سازی به‌عنوان منبع تأمین مالی دنبال شد. به طوری‌که در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ الی ۱۹۹۲ تمام شرکت‌های دولتی در بخش معدن خصوصی شدند و بعد از آن نیز تا سال ۱۹۹۷ این روند تداوم یافت و شرکت‌هایی در حوزه بخش خدمات عمومی، کشاورزی و ... خصوصی شدند. در این دوره با گسترش برنامه‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی، نقش نظارتی دولت نیز اهمیت یافت. دلیل اصلی این اهمیت به واگذاری برخی از انحصارات و انحصارات طبیعی برمی‌گردد که احتمال تعیین قیمت‌های بالاتر و زیان مصرف‌کننده را افزایش می‌داد. در این راستا کمیسیون تجارت منصفانه در سال ۱۹۸۷ برای مقابله با افزایش رفتار ضدرقابتی یا انحصاری شکل گرفت. با این وجود همچنان برای خریدار حقوقی انحصاری برای مدتی مشخص (۵ سال) قائل شدند که مسائل فوق‌الذکر را به دنبال

داشته است. حتی در حوزه واگذاری حمل و نقل مسافری نیز پس از واگذاری شرکت فقدان یک ناظر نیرومند احساس می‌شد و ورود موج بزرگی از فعالان بخش خصوصی غیررسمی برای مصرف‌کنندگان نتیجه‌ای جزء تحمیل بار هزینه خدمات ناکارآمد و ناعادلانه به‌دنبال نداشت. اما در بخش مخابرات یک ناظر نیرومند حاضر بود که بر اعطای پروانه در این صنعت و نه تعیین قیمت نظارت داشت. همین موضوع خود دلیل اصلی موفقیت سریلانکا در بخش مخابرات بود.

از آنجا که در تدوین و تصویب قوانین و سیاست‌های مرتبط با خصوصی‌سازی روشی خاص برای اجرای این برنامه مشخص نشده بود، انعطاف‌پذیری زیادی برای مسولان جهت انتخاب روش واگذاری وجود داشت که همین موضوع منتج به بکارگیری روش‌ها و تکنیک‌های خلاقانه و دستیابی به دستاوردهایی برای برداشتن محدودیت‌های اقتصادی، سیاسی - اجتماعی موجود بر سر راه خصوصی‌سازی شد. در دوره ۱۹۸۳ الی ۱۹۸۸ شیوه‌های معمول در قالب خصوصی‌سازی جزیی، انحلال، قراردادهای مدیریتی یا واگذاری به‌صورت عرضه عمومی سهام بود اما هیچ تلاش جدی برای خصوصی‌سازی کامل شرکت‌های دولتی در این دوره از آزادسازی انجام نگرفت. بعد از سال ۱۹۸۸ فروش اکثریت سهام به جای مردم به یک سرمایه‌گذار شرکتی براساس مزایده عمومی و رقابت معمول‌ترین روش بود که با هدف نوسازی فناوری انجام شد. این روش واگذاری منجر به این می‌شد که سرمایه‌گذار انگیزه کافی برای راه‌اندازی شرکت داشته باشد. برای این منظور، ارزیابی شرکت‌کنندگان در مزایده براساس توانایی سرمایه‌گذاری برای تأمین سرمایه و فناوری لازم برای اداره شرکت و تضمین امکان دسترسی به بازارهای صادراتی خارجی برای کالاهایشان بود. البته روش‌هایی مانند قرارداد مدیریت^۱، فروش دارایی‌های شرکت‌های دولتی، فروش سهام به کارکنان^۲، فروش توافقی سهام و فروش کمتر از ۵۰ درصد سهام نیز بکار گرفته شد. نکته شایان توجه پیرامون این واگذاری‌ها در سریلانکا آن است که این برنامه صرفاً خصوصی‌سازی مالکیت نبود بلکه پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای

۱. قراردادهای مدیریت به‌عنوان یک روش اجرای برنامه خصوصی‌سازی در واقع یک مرحله میانی در اجرای این سیاست یا روشی برای سودآور کردن شرکت زیان‌ده قبل از واگذاری کامل آن به حساب می‌آید.

۲. از آنجا که نه مدیریت و نه نیروی کار در سریلانکا سرمایه لازم را در این ارتباط نداشتند، این روش فقط در مورد شرکت‌های بسیار کوچک مانند رستوران، کارخانه آجر و کاشی عملی شد.

در زمینه خصوصی‌سازی مدیریت شرکت‌های دولت در چارچوب قراردادهای مدیریت حاصل شد. این موضوع در بخش کشاورزی بیشتر موضوعیت یافت، به طوری که مدیریت اغلب صنایع صادراتی محصولات کشاورزی براساس مشارکت در سود به شرکت‌های دولتی واگذار شد.

بررسی عملکرد خصوصی‌سازی در سریلانکا بیانگر آن است که این کشور توانسته است به موفقیت نسبی دست یابد. در جریان این برنامه سرمایه خارجی جذب شد، به کاهش استقراض دولت کمک کرد، بهره‌ها کاهش یافت و منابع پایدار درآمد از طریق اجاره دهی، مالیات بر درآمد و سود سهام ایجاد نمود و در همان حال از میزان یارانه‌های دولت به شرکت‌های زیان‌ده کاست. همچنین خصوصی‌سازی به توسعه بورس کمک کرد، کارایی شرکت‌ها و سودآوری آنها را بالا برد و رفاه کارگران را بهبود بخشید. در این ارتباط یکی از مهم‌ترین دلایل انجام یکسری اقدامات برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی نظیر تدوین قوانین مرتبط با شرکت‌های سهامی، ساختارهای حمایتی تشکیلاتی و ... و همچنین حمایت گسترده خارجی‌ان عنوان شده است.

علیرغم این موفقیت‌های نسبی، هنگامی که روند خصوصی‌سازی آنچنان که عموم مردم انتظار داشتند، شفاف نبود یا حقوقی انحصاری به شرکت‌ها داده می‌شد، یا زمانی که شرکت‌های خصوصی شده ورشکست شدند، مواردی از اعتراض و درگیری روی داده است. در این بین شرکت صنایع قند و شکر کانتال و شرکت صنایع قند و شکر هینگورا از جمله شرکت‌هایی بودند که با شکست مواجه شدند. این ورشکستگی معمولاً تا حدودی از طریق مجاورت فیزیکی آنها با مناطق جنگ‌زده کشور قابل توجیه بود. اما از آنجا که درصد کمی از شرکت‌ها ورشکسته شدند و کارگران آنها بدون گرفتن حق بازخرید خدمت بیکار ماندند، نمی‌توان دیدگاه غیرمنصفانه و بدبینانه نسبت به عملکرد خصوصی‌سازی سریلانکا داشت. با این وجود، یکی دیگر از مسائل مرتبط با اجرای خصوصی‌سازی به شرایط شرکت‌های دولتی مورد واگذاری مرتبط بود. این شرکت‌ها معمولاً با ازدحام نیروی کار به خصوص نیروی کار نیمه‌ماهر و غیرماهر و در نتیجه زیان ناشی از هزینه حفظ نیروی کار اضافی مواجه بودند، به این دلیل که اشتغال در بخش دولتی موضوعی سیاسی بود و اینکه بالا بردن بهره‌وری نیروی کار نه برای خود شرکت و نه برای کارکنان مطرح نبود، زیرا هدف شرکت‌ها سودآوری و افزایش بهره‌وری نبود و دستمزد کارکنان نیز به جای بهره‌وری به نرخ تورم مرتبط بود. لذا، مشکل مهم دولت هنگام اجرای برنامه خصوصی‌سازی، مازاد نیروی کار و مسائل کارگری

بود. در این ارتباط، دو رویکرد یعنی تعدیل نیروی انسانی و فروش شرکت با مازاد نیروی کار دنبال شد. اما حل و فصل مسائل کارگری در جریان خصوصی سازی تدوین شده بسیار ضعیف و ناکارآمد بود، زیرا در قوانین مصوب قبل از خصوصی سازی هیچ راهبرد و برنامه خاصی برای این موضوع پیش بینی نشده بود. البته در بیشتر معاملات بخشی از سهام شرکت به عنوان پاداش به کارگران اعطاء می شود. در چند مورد نیز بخشی از سهام به کارگران باقی مانده و نیز آنهایی که شرکت را ترک می کردند، اعطاء شد. اما با توجه به ارزش گذاری پایین سهام منافع زیادی نصیب کارگران اخراجی می شد، این در حالی بود که کارگران باقی مانده در شرکت جدید در صورتی که ورشکسته می شد، ضرر می کردند. ضمن اینکه عدم اطمینان در دریافت سهام به عنوان بخشی از حقوق بازخرید نشان می دهد که بهتر بود که از جبران حقوق کارگران اخراجی با سهام پرهیز می شد.

تجربه خصوصی سازی در پاکستان

خصوصی سازی در پاکستان موضوع جدیدی نیست، بلکه از سال ۱۹۵۸ به بعد در این کشور با انگیزه های مختلف مطرح می باشد. اما نکته شایان توجه آن است که پیشبرد آن با تغییر دولت و گرایش آنها به ملی سازی، دچار تغییرات دوره ای می شد و همین موضوع منجر به بی اعتمادی بخش خصوصی به سیستم اقتصادی و تمایل به محافظه کاری شد. در نهایت دولت جدید پس از روی کار آمدن در سال ۱۹۷۷، با اعلام اینکه می خواهد با اتکاء به بازار آزاد بخش خصوصی را موتور رشد و توسعه اقتصادی قرار دهد، راه های احیاء خصوصی سازی بخش خصوصی از طریق بهبود فضای سرمایه گذاری^۱ مدنظر قرار گرفت. اما یکی از مسائلی که در مورد واگذاری شرکت ها وجود داشت، بحث مصادره ای بودن شرکت های واگذار شده و برگرداندن آن به صاحبان آنها بود که مشکلات مرتبط با آنها (مخالفت کارگران و مدیران این واحدها با هرگونه خصوصی سازی) و عدم حمایت و کنترل و نظارت دولت

۱. با برقراری سیستم بانکداری بدون ربا در پاکستان، نرخ بهره دیگر نمی توانست ابزاری موثر برای جمع آوری پس انداز خصوصی از طریق سیستم بانکی باشد. به همین دلیل اساسی ترین راه افزایش پس انداز خصوصی، ایجاد فرصت هایی برای سرمایه گذاری خصوصی بود.

بعد از واگذاری همانند آنچه در مرحله اول خصوصی‌سازی کشور شیلی رخ داد، یکی از فاکتورهای عدم موفقیت خصوصی‌سازی پاکستان در این مرحله بوده است.

در همین موقع بانک جهانی استراتژی صادرات محور و استقرار صنایع کاربر را با توجه به مسائل اقتصادی پاکستان پیشنهاد داد. براین اساس، جایگاه دولت به‌عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های بخش خصوصی مطرح شد. از دیگر دلایل و اهداف خصوصی‌سازی در پاکستان می‌توان به کاهش بار بدهی‌ها و کسری بودجه دولت؛ گسترش مشارکت در سهام سرمایه‌ای، آزادسازی منابع برای زیرساخت‌های مادی و اجتماعی؛ تشکیل و توسعه بازارهای سرمایه برای گردآوری پس اندازهای داخلی و ... بوده است. در این بین اولویت اصلی با کاهش کسری بودجه دولت بود که با توجه به افزایش هزینه‌های جاری دولت، درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی نتوانست آن را برطرف کند (یار و همکاران^۱، ۲۰۱۳).

بررسی روش‌های واگذاری در پاکستان نشان می‌دهد که در این کشور روش ترکیبی فروش دارایی‌ها از طریق مزایده بسته به افراد، گروه‌های کارگران-مدیران و شناورسازی سهام در بورس و خصوصی‌سازی بدون فروش به صورت اجاره‌دهی به کار گرفته شد. اما از گزینه انحلال به جزء در یک مورد (شرکت روتی) استفاده نشده است. شایان ذکر است، دولت فقط از طریق فروش واحدهای سودآور می‌توانست درآمدی برای بازپرداخت بدهی به دست آورد البته موفقیت چندانی در این خصوص به دست نیاورد. شرکت‌های زیان‌ده نیز اگر چه تأکید کمیسیون خصوصی‌سازی تداوم فعالیت شرکت‌ها بعد از واگذاری بود، با این وجود به دلیل فقدان برنامه منظم از طرف دولت برای کنترل و نظارت شرکت‌ها بعد از واگذاری منجر به آن شد که تعدادی زیادی از شرکت‌های زیان‌ده به اموال غیرمنقول تبدیل شدند. بنگاه‌هایی از جمله مخابرات و نیروگاه‌های حرارتی در ابتدای امر در فهرست خصوصی‌سازی قرار گرفتند، اما تردیدهایی در مورد شفافیت جریان مزایده و عملکرد موفق آن بر کارایی، مطرح شده بود. در ادامه فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری سهام مربوط به شش بنگاه دولتی سودآور و ۱۴ واحد صنعتی زیان‌ده به خصوص به دلیل ضعف بازار سرمایه و بورس با موفقیت چندانی همراه نبود و از بین ۶ شرکت سودآور فقط ۱۰ درصد از سهام خطوط هوایی بین‌المللی به فروش رفتند. بنابراین، برای سرعت بخشیدن به واگذاری‌ها کمیسیون خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۱ شکل گرفت که پس از آن

^۱ Yar et.al

خصوصی سازی بانکها و مؤثر مالی، راه آهن پاکستان، تمام واحدهای تولیدی باقی مانده به استثناء شرکت فولاد، واگذاری تدریجی شرکت مخابرات و ... آغاز شد.

در مجموع به نظر می رسد فرآیند خصوصی سازی در پاکستان چندان موفق نبوده که عمده ترین دلایل آن به شرح زیر می باشد:

- عدم تمایل بخش خصوصی برای فعالیت در راستای تأمین اهداف اقتصادی دولت: بخش خصوصی عمدتاً در بخش های جایگزین واردات و کالاهایی مصرفی فعالیت داشتند که این مبتنی بر اهداف اقتصادی و منافع ملی دولت که استراتژی توسعه صادرات را برگزیده بود، قرار نداشت. دلیل این تمایل را می توان به حمایت بیشتر از این صنایع و سودآوری بیشتر آنها و زیان ده بودن اکثر واحدهای مورد واگذاری دانست. ضمن اینکه دولت نتوانسته بود نقش تسهیل کننده ای خود را به خوبی انجام دهد.

- عدم تعهد گروه های ذینفع مانند وزراء، مدیران بنگاه و اتحادیه های کارگری به خصوصی سازی

- عدم تناسب توان مالی بخش خصوصی با ارزش کل واحدهای مورد واگذاری

- اجرای خصوصی سازی بدون گذشتن از مراحل تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی (مجموعه تعدیل اقتصادی)

- فراهم نبودن شرایط اقتصاد کلان برای بخش خصوصی

- عدم وجود برنامه جامع و انتخاب واحدها به صورت موردی و با توجه به نیازهای کوتاه مدت برای واگذاری

- عدم توجه کافی به مراحل تجدید ساختار و آماده سازی واحدها برای واگذاری؛ از آنجا که مهم ترین هدف دولت برای خصوصی سازی ایجاد منابع برای خزانه داری و تأمین سرمایه گذاری بود، به مراحل تجدید ساختار و آماده سازی واحدها توجه نشد.

بنابراین با توجه به مطالب مذکور و تجربه خصوصی سازی در پاکستان پیشنهادهای زیر به عنوان عوامل مؤثر بر موفقیت قابل بیان است:

- ایجاد چارچوب های کارشناسی به همراه نظارت

از آنجا که وجود محیط رقابتی برای بهبود وضعیت رفاهی، تنظیم تعرفه‌ها، قوانین ضد تراست و کنترل انحصار ضروری است، ایجاد چارچوب‌های کارشناسی به همراه نظارت باید مقدم بر انجام برنامه خصوصی سازی باشد.

- شفاف بودن جریان واگذاری و فروش دارایی‌ها

چنانچه جریان خصوصی سازی شفاف باشد، فروش دارایی‌های عمومی بیشترین عواید را برای دولت به همراه داشته و امکان کاهش کسری بودجه و مهار تورم فراهم می‌شود. به علاوه، چون شرکت‌ها با توجه به ارزش دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت در مزایده شرکت می‌کنند، باید اجازه داشته باشند براساس اطلاعات اعلامی در مزایده حاضر شوند. بنابراین، شفافیت ایجاد می‌کند که قیمت تعیین شده به درستی برآورد و به اطلاع عموم برسد و هیچ یک از قیمت‌های پیشنهادی پایتتر از قیمت تعیین شده باشد.

- تجدید ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری

تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی قبل از فروش به بخش خصوصی به دو دلیل ضروری است، اولاً ترس از عدم موفقیت منجر می‌شود تا قیمت‌های پایین‌تر پیشنهاد شود؛ دوم اینکه اگر دولت بایست هزینه طرح بازخرید داوطلبانه را تقبل کند، لازم است واحد مورد نظر را قبل از واگذاری تجدید ساختار نماید. در واقع نباید به بخش خصوصی فرصت داده شود تا کارگران تمام وقت و رسمی را به کارگران پیمانی تبدیل کند.

- انتخاب درست بنگاه‌های قابل واگذاری

بنگاه‌های خدمات عمومی مانند برق، راه‌آهن و مخابرات را نباید خصوصی کرد، مگر اینکه این اطمینان وجود داشته باشد که امکان نظارت مؤثر بر عملکرد آنها امکان‌پذیر خواهد بود. گزینه جایگزین برای خصوصی سازی در این موارد این است که آنها را اجاره دهد یا واگذاری آنها را به صورت تدریجی انجام دهد.

نکته شایان ذکر آن است که دولت به جای تمرکز صرف بر خصوصی سازی و مزایا و معایب آن، به موازات واگذاری مالکیت واحدها بر ارتقاء کارایی بنگاه‌های دولتی با روش‌هایی که با کمترین آثار منفی اجتماعی همراه باشد، متمرکز شد. در این ارتباط اقداماتی نظیر تمرکززدایی مدیریت و

تصمیم‌گیری، عقلایی‌کردن اهداف، پاداش در قبال عملکرد انجام شد که منتج به افزایش کارایی و سودآوری بسیاری از بنگاه‌های دولتی شد.

تجربه خصوصی‌سازی در بنگلادش

اقتصاد بنگلادش قبل از استقلال در سال ۱۹۷۱ وارث یک اقتصاد مبتنی بر فعالیت بخش خصوصی بود. با این حال بعد از تخریب ناشی از جنگ استقلال طلبانه، طرح کلان ملی‌سازی صنایع بزرگ و متوسط و بانک‌ها و مؤثر مالی دنبال شد و محدودیت‌های شدیدی برای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در نظر گرفته شد و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و اجرای پروژه‌های مشترک بین‌المللی در بخش خصوصی ممنوع شد. با این وجود، فقدان نگرش شفاف نسبت به اهداف برنامه ملی‌سازی، تراکم بیش از حد کارکنان در بنگاه‌های دولتی، سیاست‌های کنترل قیمت و ... به زودی صنایع ملی شده را به مؤثری زیان‌ده تبدیل کرد که یارانه‌هنگفتی را به بودجه ملی تحمیل می‌کرد. اما با توجه به وجود بیکاری مزمن، تورم فزاینده، فجایع طبیعی، بازارهای بی‌ثبات صادراتی در بنگلادش، اقتصادی را شکل داده که نمی‌توانست این زیان‌ها را در سطحی بالا برای سال‌های زیادی تحمل نماید. بنابراین اگرچه دولت در فاصله سال‌های ۱۹۷۱ الی ۷۵ به طور جدی ایده‌های سوسیالیستی را پذیرفت، یکی از مهم‌ترین دلایل برای توجیه اجرای خصوصی‌سازی از سال ۱۹۷۴ کاهش بار مالی بنگاه‌های زیان‌ده برای دولت بود، به طوری‌که در این دوره بنگاه‌های کوچک واگذار شدند. به‌علاوه، ارتقاء کارایی بنگاه‌ها بعد از خصوصی‌سازی و افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی برای دستیابی به رشد بالاتر در میان‌مدت نیز از اهداف و دلایل اجرای خصوصی‌سازی در این کشور بوده است. هرچند مسأله کارکرد اقتصادی پس از خصوصی‌سازی تا حدودی نامشخص بوده است. بنابراین، یکی از نکات حائز اهمیت در مورد بنگلادش این است که برخلاف بسیار از کشورهای در حال توسعه، دلیل اجرای خصوصی‌سازی نه پیروی از نسخه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نبود بلکه مجموع شرایط داخلی اقتصاد بود.

خصوصی‌سازی در بنگلادش به صورت تدریجی تکامل یافت، به طوری‌که در سال‌های اول بنگاه‌های کوچک و به مرور بنگاه‌های متوسط و بنگاه‌های بزرگ واگذار شدند که شامل انتقال دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی (برگرداندن و واگذاری واحدهای ملی شده به بخش خصوصی) و آزادسازی و

مقررات‌زدایی بوده است. در واقع، از آنجا که این سیاست معکوس دولت به سمت تشویق مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد، بخشی از راهبرد بازاگرایی دولت بوده است، خصوصی سازی و اصلاحات اقتصادی مبتنی بر بازار یکدیگر را تقویت می‌کنند. بنابراین اصلاحاتی که در این دوران در بستر برنامه‌های آزادسازی انجام شد می‌توان به تسهیل ضوابط سرمایه‌گذاری، تصویب و اصلاح قوانین و مقررات برای توسعه بخش خصوصی، تجدید ساختار تشکیلاتی و تشکیل نهاد جذب سرمایه‌گذاری، اصلاحات اداری، ضوابط مختلف توسعه صادرات، اعلام سیاست جدید صنعتی و متعاقب آن آزادسازی پولی و مالی و ... از مهم‌ترین حرکت اصلاحی در مسیر خصوصی سازی بوده است. دولت بنگلادش در سال ۱۹۹۱ خصوصی سازی کارخانه‌هایی در بخش‌های شیمیایی، مهندسی و شکر و مواد غذایی و ... را در دو فاز انجام داد که در فاز اول مقررات‌زدایی و ایجاد رقابت و تقویت بخش خصوصی و در فاز دوم واگذاری مالکیت از طریق انتشار سهام یا فروش از طریق مزایده مدنظر قرار گرفت.

بنگلادش در اجرای برنامه خصوصی سازی پیشگام به‌شمار می‌رود و گسترده‌ترین برنامه خصوصی سازی در میان کشورهای در حال توسعه بوده است، اما باور معمول این است که موفقیت‌چندانی در این حوزه به‌دست نیاورده است. ارزیابی فرآیند خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی در بنگلادش برای شناسایی دلایل این عدم موفقیت بیانگر آن است که:

- مسأله بنگاه‌های دولتی خصوصی شدن آنها نیست بلکه سرعت و کیفیت واگذاری حائز اهمیت است. این در حالی است که سرعت خصوصی سازی در بنگلادش به کندی پیش رفت و در این ارتباط کمیته‌ای برای تسهیل جریان خصوصی سازی ایجاد شد. اما به دلیل ناکافی بودن ظرفیت و اختیارات این نهاد همچنان روند اجرای امور آنقدر طولانی بود که سرعتی در واگذاری ایجاد نشد.
- هیچ سازوکار مؤثری برای کنترل انحصارات و حمایت از منافع مصرف‌کنندگان در صورت حذف انحصارات دولتی در جریان خصوصی سازی سازمان‌های آب و برق، مخابرات و حمل نقل وجود نداشت. این در حالی است که توسعه سالم سیستم شرکت‌های خصوصی و در عین حال رقابتی کردن اقتصاد شرط اساسی موفقیت در اجرای سیاست مذکور می‌باشد.

- طبقه کارآفرین در این کشور وجود نداشت، لذا طراحی برنامه خصوصی سازی به صورت مرحله به مرحله و مطابق با پرورش و تقویت چنین طبقه‌ای که نقش کلیدی در گسترش روحیه بخش خصوصی در تصمیم‌گیری دارد، امکان‌پذیر نبود.
- وجود ماشین‌آلات فرسوده و قدیمی در واحدهای مورد واگذاری و ایجاد اشکال در ارزیابی دارایی‌ها
- فقدان سابقه مدیریت صنعتی صاحبان جدید واحدهای خصوصی شده؛ چرا که عمدتاً صنعتگر نبوده و در بخش تجاری فعالیت داشتند.
- مقاومت کارگران و اتحادیه‌های کارگری واحدهای صنعتی و وقوع اعتصابات گسترده به دلیل عدم اطلاع‌رسانی نامناسب برنامه‌ها و اهداف خصوصی سازی
- تغییر مالکیت به تنهایی منجر به افزایش سودآوری نمی‌شود، زیرا کاهش تقاضای داخلی و خارجی، محدودیت در زمینه واردات قطعات و مواد اولیه صنعتی، ماشین‌آلات و کارخانه‌های قدیمی، بدهی انباشت شده و بازپرداخت بدهی‌های منجر به تداوم زیان واحدها حتی بعد از خصوصی سازی شد.

تجربه خصوصی سازی در شیلی

اقتصاد شیلی بر صادرات یک یا دو ماده معدنی متکی بوده که تغییرات قیمت جهانی آنها درآمد ارزی و برنامه‌های توسعه‌ای آن را تحت‌الشعاع قرار می‌داد. این تغییرات به طور مداوم بحران تراز پرداخت‌ها و آثار شدید بر بودجه داشت که در نهایت منجر به اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات در سال ۱۹۴۰ و تداوم آن در دهه ۱۹۵۰ بود. این وضعیت در دهه ۱۹۶۰ اندکی تعدیل یافت اما در دهه ۱۹۷۰ دوران حکومت آئنده شدت گرفت. در اواخر سال ۱۹۷۳ دولت جدید تصمیم به اجرای برنامه تثبیت اقتصادی گرفت و بعدها مجموعه‌ای از تجدید ساختار و تعدیل اقتصادی را شامل گردید که برنامه خصوصی سازی و آزادسازی تجارت خارجی و مالی بود. اهداف خصوصی سازی در شیلی کاهش بار مالی خزانه و ایجاد درآمد؛ کوچک کردن سازمان‌های دولتی و کم کردن فعالیت‌های آن، افزایش کارایی؛ گسترش مالکیت از طریق سرمایه‌داری مردمی و کارگری می‌باشد.

خصوصی سازی در شیلی به چهار مرحله قابل تفکیک است. در اواسط دهه ۱۹۷۰ کشور شیلی با رکود ناشی از زیاده روی در سیاست تثبیت اقتصادی و همچنین وخیم شدن رابطه مبادله روبرو شد. در

این دوران نحوه مالکیت و ساختار بنگاه‌های دولتی در شیلی به صورت مصاده‌ای بود. دولت شیلی این واحدها را با همان مسائل و مشکلات جاری یعنی مازاد نیروی کار، سرمایه جاری محدود، محدودیت سرمایه‌گذاری جدید حتی برای جایگزینی ماشین‌آلات به صاحبان خود برگرداند. لذا به دلیل عدم حمایت بعد از واگذاری نهایتاً این واحدها مجدداً به دولت بازگردانده شدند.

در مرحله اول خصوصی‌سازی در شیلی، انتخاب واحدهای بزرگ و زیان‌ده، فقدان نقدینگی کافی و شتاب‌زدگی در واگذاری‌ها از جمله مسائل دیگری بود که منتج به شکست برنامه خصوصی‌سازی شد. فاز دوم که مرتبط با سال‌های ۱۹۷۵ الی ۱۹۷۹ است، خصوصی‌سازی حالت واقعی‌تر گرفت، زیرا بخش خصوصی می‌بایست دارایی‌ها را می‌خرید. شرکت‌های قابل واگذاری نیز مثل فاز قبل مصادره‌ای نبودند، بلکه قبلاً توسط دولت خریداری شده بودند. واگذاری‌ها به صورت حراج عمومی شرکت‌ها و دارایی‌ها انجام و عمدتاً توسط سرمایه‌گذاران داخلی خریداری شد. در این دوره بررسی جامعی از توان مالی سرمایه‌گذار برای خرید واحد مربوطه انجام نمی‌شد، چرا که خصوصی‌سازی در این مرحله از طریق ایجاد بدهی صورت گرفت. لذا، واحدهای واگذار شده فاقد سرمایه با یک نسبت ناسالم سهام/سرمایه با وضعیت بدی روبرو شد و مجدداً به دولت بازگردانده شدند.

اجرای سیاست سخت‌تیب اقتصادی و تأثیر آن بر قیمت فروش واحدهای قابل واگذاری (قیمت پایین)، رهاسازی سریع تجارت خارجی و عدم آمادگی برخی از بخش‌ها مانند نساجی برای پذیرش فضای رقابتی، اجرای اصلاحات در ساختار بازار و تمامی رهاسازی تجارت خارجی بعد از خصوصی‌سازی، عدم توسعه بازار سرمایه و ایجاد فشار بر آن، ... از نواقص این دوره و عوامل شکست خصوصی‌سازی بود. بر این اساس به نظر می‌رسید اگر قبل از خصوصی‌سازی از قراردادهای مدیریت، اجاره و یا نقدکردن دارایی‌های بعضی واحدها استفاده می‌شد و به بازار سرمایه امکان تطبیق از طریق به تعویق انداختن خصوصی‌سازی مؤثر مالی تا ظاهر شدن اثر کامل مقررات‌زدایی داده می‌شد، نتایج بهتری به دست می‌آمد.

فاز سوم خصوصی‌سازی به سال‌های ۱۹۸۵ الی ۱۹۸۶ بر می‌گردد که در واقع توصیه‌های مذکور به نوعی عملی شد و قوانین کنترلی برای مؤثر مالی و شرکت‌های خصوصی از قبل ایجاد شده و با موفقیت در حال اجراء بودند. هدف خصوصی‌سازی در این مرحله توزیع گسترده مالکیت در میان

سهامداران کوچک بود^۱. در نهایت یکسری از واحدها (بانک شیلی و سان‌دیگو و صندوق بازنشستگی) به تعداد زیادی سرمایه‌گذار (سرمایه‌داری مردمی) و برخی به سرمایه‌گذار خصوصی و خارجی فروخته شد. در این مرحله نواقض فاز دوم شناسایی و تا حد زیادی برطرف شد. برای مثال، در روش دیگر خصوصی‌سازی که روش مستقیم بود، برخلاف فاز دوم، فرآیند انتخاب سرمایه‌گذار با بررسی دقیق و تشخیص واجد شرایط بودن آنها انجام شد تا توان مالی مناسب برای تداوم فعالیت داشته باشند. ضمن اینکه سرمایه‌گذاران در این مرحله برای خرید شرکت‌ها به بدهی تکیه نکردند. فاز چهارم به سال‌های ۱۹۸۶ الی ۱۹۸۸ برمی‌گردد. دولت شیلی تا این مرحله تقریباً اکثر واگذاری‌ها را انجام داده بود و تعداد کمی که عمدتاً ارائه دهنده کالاهای عمومی بودند، باقی ماندند. در این دوران نیز گستردگی مالکیت دنبال شد. فاکتورهایی چون ظرفیت نهادی (تشکیل شورای خصوصی‌سازی)، بسترسازی اجرای خصوصی‌سازی (اصلاح قوانین مالیاتی و کار، آزادسازی و مقررات‌زدایی همه جانبه) و مهم‌تر از همه توجه به توان مالی - مدیریتی و کارآفرینی خریداران، گسترش بازارهای سرمایه داخلی، ایجاد تسهیلات مالی برای خریداران و استفاده از سرمایه‌های خارجی از مهم‌ترین عوامل موفقیت خصوصی‌سازی شیلی در این مرحله بوده است.

تجربه خصوصی‌سازی در نپال

در نپال برخلاف دیگر کشورها که ملی‌شدن علت مالکیت دولت بر واحدهای تجاری و صنعتی بود، عواملی نظیر عدم توسعه بخش خصوصی، وجود اصول و قواعد انعطاف‌ناپذیر مبتنی بر دخالت دولت و وجود کمک خارجی به شکل پروژه‌های آماده بهره‌برداری در افزایش مالکیت دولت در تجارت و صنعت نقش داشته است. به طوری که از دهه ۱۹۶۰ الی اوایل دهه ۱۹۸۰ موجی از تأسیس بنگاه‌های دولتی جریان داشت. با این وجود به دلیل ساختار خاص اقتصاد نپال که یک اقتصاد کشاورزی بود که برای اداره و کنترل مؤثر خصوصی کوچک سازمان نیافته است، سهم بنگاه‌های دولتی به نسبت حجم آنها در تولید ناخالص داخلی

۱. سرمایه‌داری مردمی و یا مالکیت گسترده همیشه گزینه مطلوب نیست، بلکه در مورد بنگاه‌های که دارای سابقه مالی خوب و دارای حسن شهرت بین مردم بودند، شکستن و عرضه آن به مردم ممکن بود مسائل دیگری را ایجاد کند. بنابراین فروش سهام به کارکنان به عنوان نزدیک‌ترین راه حل به سرمایه‌داری مردمی انتخاب شد.

در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه بسیار پایین بود. در برنامه پنج ساله ششم (۸۵-۱۹۸۰) با توجه به عملکرد نامطلوب بنگاه‌های دولتی و عدم توانایی دولت در اداره، نظارت و کنترل آنها منتج به تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی شد که ماحصل آن محدود شدن داوطلبانه تاسیس و تصمیم بر فروش بنگاه‌های دولتی بود. اما در سال ۱۹۸۵، استقبال عمومی چندانی نسبت به عرضه سهام برخی از بنگاه‌های دولتی صورت نگرفت و خصوصی‌سازی به موضوعی سیاسی تبدیل شد که اصل این سیاست را زیر سوال برد. برنامه پنج ساله هفتم یعنی سال‌های ۱۹۸۵ الی ۱۹۹۰ اگرچه اقداماتی برای آماده‌سازی جهت اجرای برنامه خصوصی‌سازی انجام شد، اما هیچ تلاشی برای واگذاری بنگاه‌های دولتی صورت نگرفت. اما در پی نهضت مردمی برای برقراری دموکراسی در سال ۱۹۹۰ با آغاز تفکر اقتصادی جدید، دولت به سمت بخش خصوصی گرایش یافت و آغاز جدید را برای روند خصوصی‌سازی رقم زد. دولت کنگره از سال ۱۹۹۲ یک برنامه پنج مرحله‌ای را برای خصوصی‌سازی آغاز کرد. راهبردهای خصوصی‌سازی شامل خصوصی‌سازی فوری، خصوصی‌سازی مقدماتی، انحلال و تجدید ساختار بود. در سال ۱۹۹۴ برای تسریع روند خصوصی‌سازی قانون خصوصی‌سازی به تصویب رسید، با این وجود احزاب مخالف و اعضای حزب کنگره انتقاداتی همچون ارزش‌گذاری کمتر از حد واقعی دارایی‌ها، عدم شفافیت در امور و برنامه‌ها، تمرکز قدرت اقتصادی در دست چند تاجر ثروتمند، فروش دارایی‌ها به خارجیان و ... را بر سیاست خصوصی‌سازی وارد کردند. به طوری که در پی انتخاب میان دوره‌ای و تشکیل سلسله دولت‌های دولت ائتلافی، جریان خصوصی‌سازی متوقف شد تا اینکه مجدد از سال ۱۹۹۶ با روی کار آمدن دولت ائتلافی کنگره نپال فرآیند خصوصی‌سازی از سر گرفته شد. بنابراین می‌توان گفت در میان احزاب سیاسی بزرگ نپال نوعی اتفاق نظر در مورد ضرورت اجرای برنامه خصوصی‌سازی وجود داشت، اگرچه در شیوه اجرا و میزان تأکید با یکدیگر اختلاف نظر داشتند. اهدافی که از اجرای برنامه خصوصی‌سازی دنبال می‌شد عبارت بود از: کاهش بار مالی و اداری، بهبود کارایی عملیاتی بنگاه‌های خصوصی شده، توسعه مشارکت عمومی در مالکیت و مدیریت بنگاه‌های دولتی (به دو صورت ۱- به شکل مالکیت سهام یا فقط به شکل تغییر و انتقال مدیریت بنگاه‌ها و ۲- کاهش یا از میان بردن آثار ازدحام سرمایه‌گذاری دولت در اقتصاد). در قانون خصوصی‌سازی شش روش شامل فروش سهام، تشکیل تعاونی، فروش دارایی، قرارداد مدیریت، اجاره و ... برای واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی تعبیه شد و در عمل هر یک از این روش‌ها براساس

آزمون و خطا انتخاب شدند. بدین ترتیب که در آغاز خصوصی سازی از واگذاری با فروش دارایی انجام شد اما مشکلات مربوط به فروش دارایی ها منجر به آن شد که در دوره های بعد از فروش سهام استفاده شود. در این روش فقط مالکیت شرکت ها از دولت به مالکان جدید منتقل شد اما هویت قانونی سابق همچنان باقی ماند. روش انحلال نیز برای شرکت هایی که قابلیت بازاری ضعیفی داشتند؛ بکار گرفته شد. روش اجاره نیز در یک مورد بکار گرفته شد اما شکست خورد. قرارداد مدیریت نیز تنها در یک مورد ناموفق بود که آن هم به شرایط خاص مورد واگذاری شده مربوط بود.

در مسیر آماده سازی پیش نیازهای اجرای خصوصی سازی در نپال به موجب قانون مصوب، کمیته خصوصی سازی تشکیل شد که بعد از آن مرکز خصوصی سازی دبیرخانه کمیته مذکور را بر عهده گرفت که به عنوان یک نهاد تنظیم و نظارت ایفای نقش می کند. این مرکز از سال ۱۹۹۸ تحت حمایت مالی سازمان توسعه بین المللی انگلستان، بانک جهانی و ... قرار داشته است.

ارزیابی خصوصی سازی در نپال بیانگر آن است که این کشور چندان در اجرای این برنامه موفق نبود. لذا با بررسی روند و تحولات برنامه مذکور در این کشور می توان موارد زیر را از جمله دلایل عدم موفقیت آن نام برد:

- عدم توسعه بازار سرمایه یکی از موانع انتقال سهام به بخش خصوصی؛
- عدم اطلاع رسانی، آموزش و مشاوره در مورد پیامدهای احتمالی برنامه خصوصی سازی بر امنیت شغلی کارگران و در نتیجه عدم تمایل کارگران برای دریافت سهام شرکت های با کارایی پایین در مقابل ناامنی شغلی ناشی از واگذاری؛
- عدم توجه دولت به پذیرش اهداف توزیعی برنامه خصوصی سازی
- ایجاد مشکلات ناشی از اولویت ندادن به نظارت و ارزیابی برنامه خصوصی سازی؛ به طوری که به دلیل نبود سازوکار نظارتی مناسب، به موقع و کافی، حتی دولت به اطلاعات مربوط به عملکرد واحدهای خصوصی شده دسترسی مناسبی نداشت.
- فقدان سیستم مؤثر ارزشیابی عملکرد و شایستگی برای ارزیابی برنامه های تجدید ساختار

تجربه خصوصی سازی در مالزی

در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ توسعه اقتصادی مالزی عمدتاً متکی بر سرمایه‌گذاری خصوصی بود. اما در دهه ۱۹۷۰ دولت با هدف از بین بردن فقر در میان همه نژادها و قوم‌ها نقش فعال‌تری به‌خصوص در صنعت و تجارت بر عهده گرفت. در چارچوب سیاست جدید اقتصادی در سال ۱۹۷۱، سیاست‌های بازتوزیعی معرفی شدند که این سیاست‌ها الزام قومی داشتند تا با خلق کارآفرینان داخلی، کارآمدی را افزایش دهند. با این سیاست، یک طبقه متوسط و در بتن آن گروهی از کارآفرینان صاحب نفوذ ظهور یافتند که یکی از عوامل اصلی در تصمیم به خصوصی سازی بود، زیرا جلب حمایت آنها در معارضات رهبری درون حزبی بسیار حیاتی بود. به عبارت دیگر، خصوصی سازی یکی از پیامدهای سیاست جدید اقتصادی بود و با تلاش‌های دولت برای تقویت و تسهیل شکل‌گیری طبقه سرمایه‌دار با قومیت مالزیایی پیوند نزدیکی داشت. اما نه تنها کارآمدی بخش دولتی و خصوصی ارتقاء نیافت، بلکه به دلیل حمایت دولت از این طبقه که دارای کارایی پایین سرمایه نیز بودند، مسائل بلندمدت رخ داد. اگرچه الزامات قومی سیاست‌ها را هدایت می‌کردند که به لحاظ سیاسی برای پاسخگویی به تقاضاهای طبقه متوسط نوظهور لازم بود اما دولت نیز با تعقیب سیاست توسعه‌گرا به دنبال آن بود که از طریق خصوصی سازی نگرانی‌های اقتصادی (کارآمدی) و سیاسی (بازتوزیع) ناشی از سیاست جدید اقتصادی را برطرف نماید (تان، ۱۳۹۳). به طوری که، خصوصی سازی در سال ۱۹۸۳ به‌طور رسمی اعلام و به‌طور جدی شروع شد. براین اساس می‌توان گفت محرک‌های راهبردی دولت مالزی برای خصوصی سازی به دو منشاء اساسی یعنی تقاضاهای سیاسی فزاینده یک طبقه متوسط جدید (حاصل معرفی سیاست جدید اقتصادی و ظهور کارآفرینان صاحب نفوذ از طبقه متوسط حامی ارتقاء کارآمدی) و چالش‌های دولت در مدیریت آثار و تبعات اقتصادی و سیاسی ناشی از آن بود مرتبط است.

دولت در سال ۱۹۸۵ کمیته‌ای را تشکیل داد و برنامه و اهداف خصوصی سازی را در قالب رهنمودهایی منتشر کرد. از جمله این اهداف می‌توان به تخفیف بار مالی و اداری بنگاه‌های اقتصادی دولتی از دوش دولت؛ ارتقاء کارایی، رقابت و بهره‌وری این بنگاه‌ها؛ ترغیب کارآفرینی و سرمایه‌گذاری خصوصی برای ایجاد حرکت و رشد بیشتر اقتصادی؛ کمک به کاهش اندازه دولت، قدرت انحصاری و بوروکراتیک آن و توجه به نقش آفرینی بومی‌های اصیل مالزی (چون روحیه کارآفرینی اقلیت هندی و

چینی بیش از بومی‌های اصیل مالزی بود) اشاره نمود. با توجه به این اهداف ویژگی فرآیند خصوصی‌سازی در مالزی اعطای امتیاز ترجیحی به بومی‌های مالزی، حمایت از کارگران، استفاده گسترده از دانش تخصصی و ایجاد ترتیبات نهادی و اداری لازم، وجود جو مناسب نسبت به بخش خصوصی و داشتن برنامه و اهداف برای خصوصی‌سازی بود. خصوصی‌سازی در این دوره عمدتاً از طریق فروش سهام، پیمانکاری و اجاره و سرمایه‌گذاری‌های مشترک (ترمینال کانتینری بندر کلانگ، بخشی از فعالیت‌های نیروی هوایی سلطنتی) انجام شد.

برنامه خصوصی‌سازی در مالزی طی سال‌های ۱۹۸۰ الی اواسط دهه ۱۹۹۰ از بزرگ‌ترین نمونه‌ها در کشورهای در حال توسعه بوده که به دستاوردهایی نظیر افزایش کارایی در بسیاری از موارد؛ بهبود کیفیت و مدیریت؛ کاهش بار مالی و اداری دولت خصوصاً در رابطه با تعهدات مالی و پرسنلی؛ دریافت مرتب درآمدهای حاصل از اجاره، کاهش بار مالی ناشی از اجرای پروژه‌های جدید توسعه زیرساخت از طریق BOT یا BO و اجرای پروژه‌های جدید توسط بخش خصوصی و با هزینه کمتر دست یافت. براین اساس، مالزی مورد تبلیغ گسترده به‌عنوان یک نمونه موفق قرار گرفت و مدل آن برای دیگر کشورهای در حال توسعه ترویج شد. اما با ملی‌سازی مجدد ۴ مورد از خصوصی‌سازی شامل سیستم ملی فاضلاب مالزی، راه آهن شهری، هواپیمایی مالزی و پرتون این نتیجه حاصل شد که نتیجه‌گیری مذکور پیش از موعد بود. تان در کتاب خود بیان کرد که اعتقاد بر این است که محدودیت‌های سیاسی منجر به شکست خصوصی‌سازی در مالزی شده است. وی بیان کرد اگرچه شکست در تمامی موارد به دلیل هر دو نوع شکست دولت (پیشینی و پسینی) بوده ولی شکست پسینی دولت عامل اصلی شکست نهایی این خصوصی‌سازی‌ها بوده است. خصوصی‌سازی در مالزی، به دلیل آن دسته از ملاحظات سیاسی شکست خورد که طرح نهادی و نظارت را وجه‌المصالحه قرار داد و در نتیجه فساد شایع شد. محدودیت‌های ظرفیت سیاسی دولت برای مدیریت یارانه‌های همراه با خصوصی‌سازی نیز می‌تواند عامل شکست به حساب آید.

به‌علاوه یکسری مشکلات نیز در مسیر خصوصی‌سازی مالزی وجود داشت که در شکست آن بی‌تأثیر نبود. از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- محدودیت‌های اداری ناشی از بایگانی ضعیف و دوباره کاری توسط کارکنان

- محدودیت‌های قانونی، چرا که برخی از وزارتخانه‌ها و ارگان‌ها مانند ارتباطات و بنادر قانون‌گذاری خاص خود را داشتند
- تاخیر در اجراء به دلیل فرآیند زمان‌بر انتخاب تکنیک مناسب خصوصی سازی در هر مورد
- کمبود کادر متخصص در بدنه دولت برای ارزشیابی دارایی‌ها و کمک گرفتن از بخش خصوصی و بورس‌بازی ناشی از تعیین قیمت‌های پایین‌تر از قیمت بازار
- عدم وجود بخش خصوصی با توان مالی مناسب
- بکارگیری روش اولین متقاضی یا خریدار که تضمین‌کننده انتخاب بهترین خریدار نبود
- صرفاً انتقال مالکیت در برخی از مواد منتج به ایجاد فضای رقابتی و ارتقای کارایی نشده است.

تجربه خصوصی سازی در هند

پس از آغاز برنامه توسعه در هند، بخش دولتی به‌عنوان یک ضرورت اقتصادی برای اقتصاد و بخش خصوصی تلقی شد. چرا که اعتقاد بر این بود که بخش خصوصی در هند نه تنها امکان سرمایه‌گذاری‌های کلان را ندارد، بلکه انتظار داشت که بتواند پروژه‌های بلندمدت و با نرخ بازده پایین را اجراء نماید. اما به مرور زمان انتقاد به بخش دولتی به خصوص به دلیل زیان‌های مالی و خسارت‌هایی که به خزانه عمومی وارد کرد، نیاز به ادامه حمایت دولت را زیر سوال برد. از این‌رو از سال ۱۹۸۵ تقریباً همزمان با هفتمین برنامه پنج‌ساله، سیاست جدید اقتصادی شروع شد که طی آن توازن جدیدی بین دولت و بخش خصوصی مدنظر قرار گرفت.

ساختار اجتماعی- اقتصادی روستایی هند به همراه تجربه اندک این کشور در عرصه خصوصی سازی، فرآیند ورود به رویکردی تازه را با مشکلات زیادی مواجه ساخت. اما هند در سال ۱۹۸۹ گام‌های ورود به حوزه خصوصی سازی را با نگاهی عمیق و با توجه به ساختارهای درونی خود، با ایجاد کمیته‌ای برای بررسی و طرح چارچوب سیاست‌گذاری به منظور مدیریت بخش دولتی آغاز کرد. این کمیته ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری را برای حداقل کردن ارتباط مستقیم دولت و بنگاه‌های بخش خصوصی در سرلوحه کار خود قرار داد و خواستار آن شد که خصوصی سازی با گامی آهسته ولی عمیق در لایه‌های داخلی آغاز شود. بنابراین در چارچوب برنامه سیاست جدید اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها شامل آزادسازی، مقررات‌زدایی، بازارگرایی و خصوصی سازی مدنظر قرار گرفت. در

واقع، فرآیند خصوصی سازی در هند به صورت مرحله ای انجام شد که خصوصی سازی به عنوان عنصر مرحله آخر مدنظر بود. فرآیند حذف مقررات از اواسط دهه ۷۰ آغاز شد و در دهه ۸۰ نیز دنبال شد، تا اینکه با بیانیه صنعتی سال ۱۹۹۱ شتاب گیری حرکت به سمت حذف مقررات زائد و ایجاد محدوده وسیع تر برای فعالیت بخش خصوصی هند و سرمایه گذاران خارجی ایجاد شد. اهم اقدامات آزادسازی نیز از دهه ۱۹۸۰ شروع شد که از آن جمله می توان به موارد زیر اشاره داشت:

- تسهیل شرایط اخذ مجوز ورود به صنعت
- گروه بندی مجدد صنایعی که احتیاج به نظارت دقیق تر داشتند
- حذف بسیاری از کنترل های مربوط به قیمت و توزیع کالاها برای مثال برای کالاهایی مانند فولاد و سیمان
- تثبیت ارزش پول ملی
- گسترش بازار سرمایه
- تصاحب و ادغام شرکت ها
- حذف ممنوعیت ورود بخش خصوصی به برخی از فعالیت ها مثل نفت و پالایش گاز، تولید برق و ارتباطات
- منطقی کردن نرخ های انواع مالیات و اتخاذ سیاست های پولی و مالی انبساطی

در نهایت خصوصی سازی از سال ۱۹۹۱ در فضایی آغاز گردید که تعابیر چندان مثبتی از این واژه در میان نخبگان و مردم وجود نداشت؛ اما نگرش مشترک سیاستمداران هندی با رهبران روسیه و چین در این موضوع که تمرکز اقتصادی در دولت باعث نوعی فقر فراگیر شده، سبب شد که خصوصی سازی به عنوان سیاستی با جنبه های سیاسی- اجتماعی مطرح شود. دلایل اجرای خصوصی سازی را مواردی نظیر فشارهای بودجه ای دولت، ضررهای انباشته بنگاه های دولتی، تأکید بر بکارگیری رقابت در صحنه سیاست های تجاری، مالی و پولی، عدم رضایت از کارکرد بخش عمومی، فشارهای خارجی از سوی جهان سرمایه داری، بازارگرایی اقتصاد و نیاز به توسعه بازارهای سرمایه برای تأمین منابع مالی مورد نیاز بنگاه های دولتی، کارایی بنگاه های اقتصادی شامل کیفیت کالاها و خدمات و توسعه فناوری، و ... برشمردند.

خصوصی‌سازی در هند از طریق فروش سهام و به خصوص فروش راهبردی دنبال شد. فروش راهبردی به معنی فروش عمده سهام بنگاه‌های دولتی همراه با انتقال کنترل مدیریت به یک خریدار است که نقاط قوت موجود در بنگاه‌های عمومی را برای ادامه حیات آن تقویت می‌کند. کاهش سرمایه متعلق به دولت نیز از دیگر روش‌های خصوصی‌سازی بود که مدنظر قرار گرفت اما روش‌هایی چون قرارداد مدیریت و یا تعویض بدهی با سهام با توجه به میزان کم بدهی هند و توان مدیریتی بالا در بخش‌های دولتی کاربرد نداشته است.

نکات و مسائل اجتماعی و اقتصادی که در فرآیند خصوصی‌سازی در هند وجود داشت می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- خصوصی‌سازی پایگاه مردمی نداشته، بلکه نظر مردم بیشتر بر حضور دولتی توانمند و کارا در جهت اقدامات رفاهی بود.
- تحول اقتصادی- اجتماعی از طریق خصوصی‌سازی مدنظر نبود زیرا مسائل واقعی هند کاهش فقر و ارتقاء فناوری بود، لذا خصوصی‌سازی فقط در راستای دستیابی به این اهداف دنبال شد.
- نظام تنظیمی و نظارتی هند با توجه به وجود اشکالات مفهومی و ساختاری قوانین و نیز پشتوانه ضعیف اجرایی و نبود اراده سیاسی، نتوانست به اهداف مطلوب دست پیدا کند.
- فقدان نظام حمایت از اقشار آسیب‌پذیر از فرآیند خصوصی‌سازی از نقطه نظر مزایای بیکاری، اخراج و ...
- مقاومت مدیریت میانه و بوروکراسی در مقابل خصوصی‌سازی
- عدم تمایل بخش خصوصی برای خرید سهام بنگاه‌های دولتی

تجربه خصوصی‌سازی در ژاپن

بررسی و تحلیل تاریخی از فرآیند توسعه صنعتی ژاپن، یک نمونه موفق از همکاری مطلوب دولت و بازار است. چرا که همگام با رشد و گسترش فعالیت بخش خصوصی، دولت نیز اقدامات وسیعی در تقویت ظرفیت‌های تولیدی جامعه از جمله سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی انجام داده است. در واقع دولت نقش پیشتاز را باز می‌کرد و هر فعالیت جدید اقتصادی با

اقدامات دولت آغاز و سپس با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی همراه بود. این همکاری دولت و بخش خصوصی منجر به تقویت هر دو بخش برای تحقق اهداف ملی شد. این رویه تا شروع جنگ جهانی دوم ادامه داشت و موانع بر سر راه تجارت خارجی برداشته و راه برای توسعه صنایع داخلی هموار شد. در دهه ۱۸۷۰ شرکت‌های خارجی حدود ۹۵ درصد از بازرگانی خارجی ژاپن را در دست داشتند، با این حال ژاپنی‌ها با فراگیری زبان‌های خارجی مختلف، تشکیل شبکه‌های اطلاعاتی، فراگیری فنون مربوط به حمل و نقل بین‌المللی، بیمه و بانکداری، به تسلط شرکت‌های خارجی پایان دادند.

اگرچه نظام بازار هدایت شده همواره یکی از ویژگی‌های بارز اقتصاد ژاپن بوده است اما در چندین مورد عدم تعادل بین دو بخش دولتی و خصوصی ضرورت‌هایی را برای خصوصی‌سازی پیش آورد. اولین حرکت وسیع واگذاری شرکت‌های دولتی در اواخر دهه ۱۸۸۰ (فقط دو دهه بعد انقلاب میچی در سال ۱۸۶۸) صورت گرفت. مشکلات مالی دولت و عدم کارایی در بخش‌های دولتی، دولت را مجبور به واگذاری کارخانه‌های دولتی نظیر نساجی، معادن ذغال‌سنگ، کشتی‌سازی و معادن طلا، نقره و مس به شرکت‌های خصوصی کرد. خرید این کارخانه‌ها تنوع بیشتر فعالیت آنها را به دنبال داشت و منجر به افزایش سودآوری آنها شد. نکته قابل توجه در فرآیند خصوصی‌سازی ژاپن این بود که علیرغم کوچک بودن وسعت بازار بورس آن در مقایسه با بورس انگلیس و آمریکا، سرمایه‌گذاران داخلی تسلط کامل را بر بازار داشته و در دو مورد پذیره‌نویسی در خصوص عرضه سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، به سرعت در قیمت‌های تعیین شده خریداری شد. بنابراین، سهم ناچیزی برای سرمایه‌گذاری خارجی باقی ماند. البته به مرور با فشارهای خارجی، ژاپن محدودیت‌های ورود سرمایه‌گذاران خارجی به بازارهای مالی را حذف کرد، با این وجود هنوز این سرمایه‌گذاران قادر به نفوذ قابل توجه در بازارها نبودند. این عدم وابستگی به بازارهای مالی بین‌المللی برای ژاپن این امتیاز را به وجود آورد که در مقابل شوک‌های بین‌المللی همانند شوک اکتبر ۱۹۸۷ مصون بماند.

هنگام واگذاری واحد بزرگ مخابراتی انحصاری نیز اقداماتی در جهت تنظیم مقررات انجام شد و به شرکت جدید اجازه داده شد تا فعالیت خود را با ارائه خدمات راه دور آغاز نماید. در این مورد هم اگرچه سرمایه‌گذاران خارجی زیادی داوطلب خرید سهام بودند، اما تمام سهام فروخته شده به سرمایه‌گذاران داخلی تعلق گرفت. ۳۵ درصد از سهام شرکت هواپیمایی ژاپن نیز در سال ۱۹۸۷ و در

اقدامی دیگر شرکت حمل و نقل ریلی ملی ژاپن نیز واگذار شد. البته در مورد اخیر ابتدا شرکت در یک دوره انتقالی، به یک شرکت در حال تسویه تبدیل و تعداد کارمندان تعدیل شدند و سپس این شرکت به شش شرکت منطقه‌ای تقسیم شدند و به جای فروش به صورت پذیرهنویسی عمومی، به صورت یک‌جا به شرکت‌های منطقه‌ای واگذار شدند. از آنجا این شرکت یکی از بزرگترین شرکت‌های زیان‌ده بود، تا چند سال اول بعد از خصوصی‌سازی نیز تحت حمایت دولت بوده و از یارانه‌های دولتی استفاده می‌کرد.

بخش دوم

مطالعه موردی خصوصی سازی در ایران

فصل چهارم:

روش شناسی مطالعه موردی

۱. مقدمه

یک گام اصلی در اجرای پژوهش، انتخاب روش مناسب برای آن است. مطالعه موردی، موردکاوی یا مورد پژوهی، یکی از انواع روش‌های تحقیقی است که به مطالعه عمیق یک مورد، یک موضوع یا یک پدیده خاص می‌پردازد. در پژوهش به روش موردپژوهی، برخلاف پژوهش‌های آزمایشگاهی، پژوهشگر متغیر مستقل را به صورت برونزا تغییر نمی‌دهد تا اثر آن را بر متغیر وابسته مشاهده کند؛ همچنین، مانند پژوهشگری که در تحقیق پیمایشی با انتخاب نمونه‌ای با حجم وسیع و معرف جامعه درباره تعدادی از متغیرها به بررسی می‌پردازد، عمل نمی‌کند. پژوهشگر مطالعه موردی، یک مورد را انتخاب، و آن را از جنبه‌های مختلف بررسی می‌کند. این مورد می‌تواند یک واحد یا سیستم با حد و مرز مشخص و متشکل از عناصر و عوامل متعدد و مرتبط به هم باشد (تلیس^۱، ۱۹۹۷) این روش در دهه ۱۸۸۰ توسط کریستوفر لانگدن^۲ از دانشکده حقوق دانشگاه هاروارد، بنیان نهاده شد. لانگدن به این نتیجه رسیده بود که دانشجویان زمانی که آرای واقعی قضات را مورد مطالعه قرار می‌دهند، در مقایسه با زمانی که فقط از متون حقوقی استفاده می‌کنند، مطالب بیشتری می‌آموزند. (مقیم، ۱۳۸۶)

«مارتین دنسکامب^۳ از صاحب‌نظران روش تحقیق در علوم اجتماعی، بین استراتژی‌های تحقیق و روش‌های تحقیق تمایز قایل می‌شود. به نظر وی استراتژی‌های تحقیق در علوم اجتماعی عبارتند از: مطالعات میدانی، موردکاوی، مطالعات آزمایشگاهی، اقدام‌پژوهی و قوم‌نگاری. وی معتقد است که روش‌های تحقیق همان روش‌های گردآوری داده‌ها (پرسش‌نامه، مصاحبه، مشاهده و ...) هستند که در راستای استراتژی‌های تحقیق به کار گرفته می‌شوند» (مقیم، ۱۳۸۶، ص ۵). این در حالی است که «اکثر کتاب‌های درسی علوم اجتماعی در اینکه مورد پژوهی را اصلاً استراتژی رسمی تحقیق به شمار آورند کوتاهی کرده‌اند. موردپژوهی را مرحله اکتشافی پاره‌ای از انواع دیگر استراتژی‌های تحقیق به شمار می‌آورند و به خود موردپژوهی فقط یک یا دو سطر از کتاب را اختصاص می‌دهند.» (کی‌بین، ۱۹۹۴، ص ۲۳).

-
1. Tellis
 2. Christopher Langdell
 3. Martin Denscombe

در ادامه این فصل، ابتدا به ضرورت‌های استفاده از تحقیق موردی، تعریف موردپژوهی و انواع آن اشاره می‌شود و سپس، گام به گام مراحل اجرای مطالعه موردی تشریح می‌گردد. در این بین سعی بر آن است که الزامات ضروری برای افزایش اعتبار نتایج نیز بیان شود.

۲. کجا از موردپژوهی استفاده می‌کنیم؟

«اولین و مهم‌ترین وضعیت متمایزکننده استراتژی‌های پژوهشی مختلف مشخص کردن نوع پرسش تحقیق است» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۱۶) در بین اشکال مختلف پرسش، «پرسش‌های چگونه و چرا که بیشتر تبیینی هستند احتمالاً منجر به استفاده از موردپژوهی، مطالعه تاریخی و آزمایش به‌عنوان استراتژی‌های پژوهشی ارجح و بهتر می‌شوند.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۱۵) بعد از تعیین نوع پرسش باید از بین این استراتژی‌ها با توجه به سایر ویژگی‌های موضوع مورد نظر، اقدام به انتخاب کرد. در بین سه استراتژی فوق، «موردپژوهی برای بررسی رویدادهای معاصر ارجح است؛ منتها در مواردی که رفتارهای مربوط را نمی‌توان کنترل کرد» (همان: ۱۷). بنابراین، به‌منظور تطبیق فضای حاکم بر این تحقیق با چارچوب روش مذکور ابتدا نیاز است سؤالات تحقیق را مورد تحلیل قرار دهیم. سؤال اصلی تحقیق این است که «درس‌هایی که می‌توان از واگذاری‌های صورت گرفته در کشور آموخت کدامند و چگونه می‌توان در فرآیند گذار به بازار و خصوصی سازی سایر شرکت‌ها این درس‌ها را به کار بست؟» برای پاسخ به این سؤال و سایر پرسش‌هایی که از دل مسائل مرتبط با خصوصی‌های چند سال اخیر بیرون می‌آید، نیاز است که فرآیند خصوصی سازی صورت گرفته، بحث و تحلیل شود و اجزای این فرآیند به همراه روابط علی بین مسائل شرکت‌ها پس از خصوصی سازی و ویژگی‌های درونی و پیرامونی آنها، اکتشاف و تحلیل شوند.

وقتی برای بررسی فرآیند خصوصی سازی سعی کنید تمام شرکت‌های واگذار شده را مورد بررسی قرار دهید، مجبور می‌شوید از بسیاری از واقعیت‌های ریز و درشتی که گاه ناهمگن و متفاوت در بین نگاه‌ها به نظر می‌رسند چشم‌پوشی کنید و انتزاع‌هایی را در نظر بگیرید، که این انتزاع در دستیابی به یک نتیجه هدایت‌کننده مضر خواهد بود. موردپژوهی به شما این اجازه را می‌دهد که از این انتزاع مضر در تبیین و تحلیل دوری کنید. اصلاً و اساساً «نیاز بارز به موردپژوهی از تمایل به درک پدیده‌های اجتماعی پیچیده برمی‌خیزد» (همان: ۱۳) به عبارتی «ایده مطالعه موردی بر این اصل استوار است که به جای تمرکز

بر طیفی وسیع از نمونه‌ها، بر روی نمونه‌ای خاص متمرکز شوید؛ اما گاهی اوقات ممکن است، پژوهشگران از دو یا چند نمونه نیز استفاده کنند. منطقی که تمرکز بر روی نمونه‌ای خاص در مطالعات موردی را مورد حمایت قرار می‌دهد، این است که وقتی بر روی نمونه‌ای خاص متمرکز می‌شود، بیش و بصیرتی که از کاوش در آن حاصل می‌شود، از عمق بیشتری برخوردار است.» (مقیمی، ۱۳۸۶: ۸)

از طرفی گاهی پدیده مورد مطالعه به راحتی از زمینه‌ای که در آن قرار گرفته قابل تشخیص نیست؛ در این مواقع محقق چاره‌ای جز استفاده از روش تحقیق موردی به‌عنوان روش برگزیده ندارد. (کی‌بین، ۱۹۹۳) «دخاله زمینه به‌عنوان عامل مهم در تحقیق، چالش‌های فنی مشخصی را به همراه دارد. اول اینکه غنی بودن زمینه، بدین معناست که متغیرهای بیشتری در تحقیق دخیل هستند. دوم اینکه غنی بودن، بدان معناست که نمی‌توان تحقیق را با اتکا به یک شیوه جمع‌آوری داده‌ها پیش برد، بلکه نیازمند به کارگیری منابع داده‌ای و شواهد متعدد و متنوعی خواهد بود.» (همان: ۲۷) این چالش در بررسی پدیده‌های پیچیده، یکی از مزیت‌های ویژه موردپژوهی است چرا که «داده‌ها می‌توانند از منابع مختلفی جمع‌آوری شوند، هم در مورد داده‌های کیفی و هم در مورد داده‌های کمی. این‌ها شامل اسناد، مدارک آرشیوی، مصاحبه، مشاهده مستقیم، مشاهدات مشارکتی و مصنوعات فیزیکی است.» (Tellis: 1996: 2)

اکثر مسائل و پدیده‌های اقتصادی بدین شکل هستند. یعنی پدیده از بستر قابل جدا شدن نیست «به گونه‌ای که بتوان بر چند متغیر معدود متمرکز شد.» (کی‌بین، ۱۹۹۴: ۲۴) فرآیند خصوصی‌سازی و بررسی موفقیت و شکست آن نیز یکی از مسائل اقتصادی‌ای است که به میزان زیادی دارای این ویژگی است؛ اینکه موفقیت شرکت‌ها وابسته به پارامترهای بسیاری است، طبیعتاً موفقیت خصوصی‌سازی را تبدیل به پدیده‌ای فراتر از انتقال مالکیت می‌کند، به این شکل که انتقال مالکیت و نتیجه‌بخش بودنش نمی‌تواند به‌عنوان یک رویداد، جدای از سایر متغیرهای اثرگذار بررسی شود. واضح است که آنچه که محقق به‌دنبال یافتن آن است، در کنترل او نیست. گام‌ها و مراحل خصوصی‌سازی و ویژگی‌های مختلف شرکت‌های واگذار شده، هیچکدام پدیده‌هایی نیستند که محققان بخواهند یک یا چند مورد از آنها را در کنترل خود درآورده و تأثیر آن را بر فرآیند خصوصی‌سازی بسنجند. همه این پدیده‌ها در بستر نهادی خود رخ داده و محققان صرفاً به دنبال کشف آنها و تحلیل روابط بین آنها هستند. این فضای حاکم بر موضوع مورد بررسی و لزوم عدم اتکای صرف به تحلیل‌های خرد اقتصادی - از طریق بررسی برخی

شاخص‌های کلیشه‌ای عملکرد قبل و بعد از واگذاری- محققان را از سایر راهبردهای تحقیق دور کرده و به سوی روش مطالعه موردی سوق داده است. در این روش مزایا و ضرورت‌های دیگری نیز نهفته است که با توجه به نوع پرسش و زوایایی از مورد تحت بررسی، چاره‌ای جز استفاده از این استراتژی نیست: پدیده مورد مطالعه در این تحقیق، به فاصله چند سال است که آغاز شده و مسائل و مشکلات مربوط به آن همچنان جریان دارد. مجموعه افراد و تفکرات صاحب نقش در این پدیده همچنان نقش‌آفرینی می‌کنند. بنابراین، برای مطالعه آنها محقق مجبور نیست صرفاً بر اسناد و شواهد تاریخی تمرکز کند، بلکه می‌تواند با مصاحبه با افراد مؤثر و صاحب اطلاع، جزئیات فراوانی را از چگونگی و چرایی وقوع پدیده‌های مختلف، از زبان خود آنها کشف کند. توانایی اتکا به منابع داده‌ها و شواهد مختلف در تحلیل موردی در این زمینه نیز از جمله مزایای بسیار حیاتی این روش تحقیق است. به‌طور خلاصه، با توجه به سه مؤلفه «نوع سؤالات تحقیق»، «میزان کنترل محقق بر پدیده مورد مطالعه» و «قلمرو زمانی پدیده مورد مطالعه»، می‌توان نتیجه گرفت که راهبرد مطالعه موردی به خوبی می‌تواند برای این نوع تحقیق که از نوع توصیفی-تبیینی است، مورد استفاده قرار گیرد. می‌توان مزایا و ویژگی‌های متمایز این استراتژی را در جدول ۱ خلاصه کرد:

جدول ۱: ویژگی‌های متمایز موردپژوهی

مطالعه عمیق	به‌جای	مطالعه گسترده
تمرکز بر موضوعی خاص	به‌جای	تمرکز بر موضوعی کلی
تأکید بر روابط و فرایندها	به‌جای	تأکید بر نتایج و محصولات خروجی
نگرش کل‌گرا و سیستمی	به‌جای	نگرش انفکاک‌ی و دیدن اجزا به صورت مجزا از هم
مجموعه‌ای طبیعی	به‌جای	موقعیت مصنوعی
منابع متعدد (بهره‌گیری از روش‌های مختلف گردآوری داده‌ها)	به‌جای	استفاده از یک روش گردآوری داده‌ها

منبع: (مقیمی، ۱۳۸۶: ۸)

۳. تعریف موردپژوهی

«گرایش اصلی در بین تمام انواع موردپژوهی‌ها این است که در پی توصیف تصمیم یا یک رشته تصمیمات است: چرا تصمیمات اتخاذ شده‌اند، چگونه اجرا شده‌اند و چه نتایجی دربرداشته‌اند.»

(کی‌بین به نقل از اسچارم، ۱۹۹۴: ۲۳) اما به اعتقاد «بین» تعریف تکنیکی‌تر موردپژوهی - که پیشتر در قالب مزایای موردپژوهی به آنها اشاره کردیم - این‌گونه است: «موردپژوهی تحقیقی تجربی است که:

- به کندوکاو در پدیده‌ای معاصر در بستر حیات واقعی آن می‌پردازد، موقعی‌که
 - مرز بین پدیده و بستر آن به‌طور دقیق و واضح مشخص نیست و در آن
 - از منابع متعددی از شواهد استفاده می‌شود.» (کی‌بین، ۱۹۹۴: ۲۳)
- برای موردپژوهی تعاریف دیگری نیز مطرح شده است، از جمله اینکه:
- موردپژوهی عبارت است از یک موقعیت واقعی که به صورت تفصیلی و با دقت کافی با تحقیق دانش‌پژوه تهیه گردیده و دربرگیرنده حقایقی دربارهٔ یک موقعیت واقعی است که افراد واقعی و رویدادهای واقعی را شامل می‌شود که در یک سازمان واقعی رخ داده است.
 - موردپژوهی پژوهشی است که به تشریح، تفهیم، پیشنگری و کنترل فرآیندها، افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها، صنایع، فرهنگ و دولت متمرکز است. این تعریف نسبت به تعریف «بین» دایره وسیع‌تری را شامل می‌شود. (مقیم، ۱۳۸۶)
 - در یک پژوهش موردی پژوهشگر یک برنامه، یک واقعه، یک فعالیت و یا یک فرد را به صورت عمیق مورد بررسی و واکاوی قرار می‌دهد. موردها توسط زمان و فعالیت محدود می‌شوند و پژوهشگران داده‌ها را با استفاده از رویه‌های مختلف در یک بازه زمانی مشخص جمع‌آوری می‌کنند.» (اسدی‌فر به نقل از کرسول، ۱۳۹۰: ۱۲۰)

۴. انواع موردپژوهی‌ها

مطالعات موردی می‌توانند از نظر هدف متفاوت باشند (مقیم، ۱۳۸۶: ۹) کی‌بین (۱۹۹۴) انواع مختلف موردپژوهی را در قالب سه نوع مورد بررسی قرار داده است که عبارتند از: موردپژوهی «اکتشافی»^۱، موردپژوهی «تبیینی»^۲ و موردپژوهی «توصیفی»^۳. دلیل استفاده از مطالعه موردی اکتشافی

-
1. Exploratory
 2. Explanatory
 3. Descriptive

تعریف سؤالات و فروض مطالعه بعدی یا تعیین امکان‌پذیری انجام تحقیق‌های مطلوب است (ساخت نظریه). شاید با اندکی تسامح بتوان برخی مطالعات رونالد کوز^۱ از جمله تحقیقی که منجر به نگارش مقاله مشهور ماهیت بنگاه^۲ شد، نوعی مطالعه موردی اکتشافی دانست. او با مشاهده واقعیت‌های اقتصادی بنگاه‌ها دریافته بود که در عمل، عنصری به نام مدیر وجود دارد که در چارچوب نهادی به نام بنگاه، همان وظیفه سازوکار قیمت‌ها را در نهاد بازار انجام می‌دهد. (نصیری اقدم، ۱۳۸۹)

«موردپژوهی تبیینی، برای انجام پژوهش‌های علی‌مورد استفاده قرار می‌گیرد.» (Tellis:1997) در این شکل از موردپژوهی، هدف تحلیل‌گر باید پیش کشیدن تحلیل‌های رقیب برای یک مجموعه از رویدادها و تحلیل اینکه کدام یک بهترین تبیین را برای پدیده مورد نظر به دست می‌دهد، باشد (آزمون نظریه) (کی‌یین، ۱۹۹۴). به عبارتی اگر روابط علی، اساس سؤالات تحقیق باشد باید از این نوع از موردپژوهی استفاده کرد. برای مثال، از این روش، مک‌آدام^۳ و همکارانش (۲۰۱۰) برای آزمون مدل ساخته شده در مورد انجام نوآوری در بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs)^۴ استفاده کردند. و در آخر اینکه، هدف موردپژوهی «توصیفی» ارائه یک توصیف کامل از یک پدیده در درون زمینه شکل‌گیری آن است. (کی‌یین، ۱۹۹۴) برای مثال، کانگ چی^۵ و چائو^۶ (۲۰۱۲) از این روش برای توصیف روابط و مسائل مربوط به قراردادهای برون‌سپاری در حوزه IT استفاده کرده‌اند.

به این ترتیب با توجه به سؤالات تحقیق حاضر می‌توان آن را از انواع توصیفی (در مرحله نخست) و تبیینی (در مرحله دوم) دانست. در مرحله اول ما به دنبال شناخت بی‌طرفانه وضعیت شرکت‌های واگذار شده منتخب و مؤلفه‌های تأثیرگذار در فرآیند خصوصی‌سازی هستیم و در مرحله دوم الگوی به دست آمده از مطالعه با تبیین‌های پیش‌فرض در خصوص عملکرد خصوصی‌سازی مقایسه می‌شود و سپس، بر مبنای آن، یک الگوی عملی برای موفقیت خصوصی‌سازی ارائه خواهد شد.

1. Ronald Coase
2. The Nature of the Firm, 1937
3. Rodney Mcadam
4. Small and mid-size enterprises
5. Cong Qi
6. Chau

۵. مراحل انجام مورد پژوهی

۵-۱. طرح ریزی مورد پژوهی

این مرحله، اولین مرحله از هر مطالعه موردی است. «تهیه این طرح تحقیق بخش دشواری از مورد پژوهی است. برخلاف سایر استراتژی‌های تحقیق، فهرست بالقوه طرح‌های تحقیق برای مورد پژوهی هنوز تهیه نشده است.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۲۷) «طرح تحقیق عبارت است از برنامه تسلسل منطقی که داده‌های تجربی را به پرسش‌های اولیه تحقیق و سرانجام به نتیجه‌گیری‌های آن پیوند می‌دهد» (همان: ۳۱) «برای مورد پژوهی به ویژه، پنج جزء طرح تحقیق حائز اهمیت است:

- پرسش‌های تحقیق
- قضایای آن
- واحد تحلیل
- پیوند منطقی داده‌ها با قضایا
- معیارهای تفسیریافته‌تر» (همان: ۳)

در ادامه این اجزای پنج‌گانه برای تحقیق حاضر معرفی می‌شوند:

۵-۱-۱. تصریح پرسش‌ها

«تعریف پرسش تحقیق احتمالاً مهم‌ترین گام در مطالعه است. کلید فهم موضوع پرسش‌های تحقیق هم، محتوا است - مثلاً مطالعه من در مورد چه چیزی است؟» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۱۶) همان‌گونه که بیان شد، سؤال اصلی این تحقیق به این صورت است که «درس‌هایی که می‌توان از مطالعه واگذاری شرکت‌های دولتی (آلومینیوم المهدی، رجا، ایران ایرتور و کشت و صنعت هفت‌تپه) آموخت کدامند و چگونه می‌توان در فرآیند گذار به بازار و خصوصی‌سازی سایر شرکت‌ها این درس‌ها را به کار بست؟» این سؤال خود به اجزای ریزتری تبدیل شده و چند سؤال فرعی نیز در کنار آن قابل طرح است:

- مهم‌ترین مسائل پیش آمده در دوره پیش از واگذاری، حین و پس از واگذاری (چهار شرکت رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی) کدامند و دلایل وقوع این مسائل چیست؟

- آیا می‌توان پیوندی نظری میان تجربه خصوصی سازی در موارد مورد بررسی با نتایج آسیب‌شناسی خصوصی سازی در سایر کشورها برقرار کرد؟
 - آیا عملکرد واگذاری ریشه در نحوه اجرای این سیاست دارد یا به طراحی آن مربوط است؟
 - با توجه به مسائل مرتبط با خصوصی سازی، الگوی مناسب واگذاری چه خواهد بود؟
- با توجه به پرسش‌های اصلی و فرعی تحقیق باید پرسش‌های عملیاتی طرح تحقیق در مرحله گردآوری داده‌ها نیز تعیین شود. که در آن «چه بسا پنج سطح پرسش در میان باشد:
- سطح اول: پرسش‌هایی که از مصاحبه‌شوندگان معین سؤال می‌شود.
 - سطح دوم: پرسش‌هایی که از مورد یگانه پرسیده می‌شود.
 - سطح سوم: پرسش‌های مربوط به یافته‌های بین موردی
 - سطح چهارم: پرسش‌ها مربوط به کل تحقیق - مثلاً کسب اطلاعاتی فراتر از مورد‌های چندگانه و شامل متونی دیگر که مورد بررسی قرار گرفته‌اند.
 - سطح پنجم: پرسش‌های تجویزی درباره توصیه‌های سیاست‌گذاری و نتیجه‌گیری‌هایی که از محدوده تنگ مطالعه فراتر می‌رود.» (همان: ۸۹)

۲-۱-۵. تعیین قضایای تحلیل و ارائه پیش‌بینی‌هایی از نتیجه مورد پژوهی

«پرسش‌های چرا و چگونه، نشان نمی‌دهد که شما چه چیزی را باید مطالعه کنید. فقط به شرطی حرکت در جهت درست را آغاز می‌کنید که وا داشته شوید قضایای مطرح کنید.» (کی‌بین، ۲۰۰۹: ۳۱)

در این مرحله از تحقیق باید قضیه (قضایای) که ناظر بر فرآیند خصوصی سازی هستند ارائه شوند. در کنار این، پیش از گردآوری داده‌ها باید گزاره‌های اصلی و رقیبی را پیش بکشید که ناظر بر پیش‌بینی‌های شما از مطالعه است. این مهم تکمیل‌کننده طرح تحقیق است.

در مطالعه حاضر می‌توان فرضیه اصلی و رقیب را این‌گونه بیان کرد:

فرضیه اصلی: خصوصی سازی به مثابه یک مکانیزم انتقال از یک سیستم دولتی به یک سیستم بازار- مبنا طراحی نشده است.

فرضیه رقیب: خصوصی‌سازی در ایران از آن رو با شکست مواجه شده است که منافع بروکرات‌های دولتی با وجود شرکت‌های دولتی بیشتر تأمین می‌شود.

نگاه رایج به خصوصی‌سازی این است که مالکیت شرکت‌های دولتی از دولت به بخش خصوصی منتقل شود. انتظار نظری این است که با انتقال مالکیت، انگیزه مالکان شرکت در جهت بهره‌برداری هر چه بهتر از دارایی‌های شرکت تقویت شود و از این رهگذر عملکرد شرکت‌ها بهبود یابد. در این نگاه، معمولاً وجود یک بخش خصوصی توانمند پیش فرض است و عمده مشکلات خصوصی‌سازی قابل انتساب به کارگزاران دولتی است که عدم واگذاری شرکت‌های دولتی یا واگذاری آنها به زیر مجموعه‌های دولتی و حاکمیتی منافع آنها را بهتر تأمین می‌کند.

در این تحقیق، با پذیرش رویکردی نهادی، هر دو دیدگاه فوق تقلیل‌گرایانه محسوب می‌شود. از این منظر، خصوصی‌سازی را باید به مثابه یک فرآیند گذار نظام‌مند از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد بازار- مبنا تلقی نمود. این نکته‌ای است که اقتصاددانان برجسته در زمان گذار روسیه به اقتصاد بازار به بوریس یتسین، رئیس جمهور وقت روسیه، گوشزد نمودند که عصاره بازار انتقال صرف مالکیت از یک بخش به بخش دیگر نیست بلکه «رقابت» است. (اینتریلیگیتور، ۱۹۹۶) در واقع، از نظر ایشان تنها با تقویت رقابت، کارایی حاصل می‌شود و انتقال مالکیت هم در چنین فضایی است که می‌تواند مؤثر واقع شود.

با این حال، دیدگاه ما در این پژوهش بسیار موسع‌تر از دیدگاهی است که در نامه مذکور تشریح شده است. رقابت یکی از مؤلفه‌های مهم یک سیستم بازار- مبنا است نه همه آن، و ایجاد رقابت مستلزم وجود یک دولت توانمند است. بدون وجود یک دولت توانمند شکل‌گیری یک بازار رقابتی و یک بخش خصوصی توانمند اگر غیرممکن نباشد، صرفاً یک استثناء است. خط راهنمای ما در این پژوهش شناسایی و احصای مشکلات واگذاری‌ها از منظر توانمندی‌های دولت و ساختار بازار است. امید ما این است که با این چارچوب به تبیینی بدیل از موفقیت یا شکست واگذاری‌ها در ایران دست

پیدا کنیم. چنین مطالعاتی در ادبیات تجربی خصوصی‌سازی به چشم می‌خورد که از جمله آنها می‌توان به مطالعه لوی^۱ و اسپیلر^۲ (۱۹۹۴) اشاره کرد.

۳-۱-۵. تعیین واحد تحلیل

«متناسب با نوع سؤالات تحقیق، نیاز است که ماهیت مورد مطالعه به طور مشخص تعیین و مرز میان آن با پدیده‌های دیگر مشخص شود. این بخش از طرح تحقیق که منجر به تعیین واحد تحلیل می‌شود، نقشی اساسی در تعیین حد و مرزهای گردآوری اطلاعات دارد.» (احمدوند به نقل از این، ۱۳۹۷: ۶۸)

«واحد تحلیل معمولاً یک سیستم اقدام^۳ است بیش از آنکه یک فرد یا یک گروه از افراد باشد. گرایش مطالعات موردی به گزینشی بودن و تمرکز بر یک یا دو موضوعی است که برای درک سیستم مورد بررسی مهم و اساسی هستند» (Tellis, 4, 1997)

واحد تحلیل در این مطالعه «خصوصی‌سازی چهار شرکت دولتی در ایران» است. با این توضیح که شرکت‌های مورد مطالعه خود به‌عنوان واحد تحلیل نیستند. اگرچه خصوصی‌سازی در مورد هر یک از شرکت‌های چهارگانه رخ داده، ولی ما در بررسی خود فقط به نهادها و ساختارهای درون مرزهای یک شرکت توجه نخواهیم کرد. از نگاه روشی، اگر هر فرآیند خصوصی‌سازی را به‌عنوان یک واحد تحلیل در نظر بگیریم، مطالعه شرکت محدود به مرزهای درون شرکت نخواهد شد و شامل محیط نهادی و ترتیبات نهادی مربوط نیز خواهد بود. سطح تحلیل نیز در این مطالعه صرفاً یک سطح یا شاخص خرد همچون شاخص‌های عملکرد شرکت‌ها در دوران پیش و پس از واگذاری نیست.

۴-۱-۵. نحوه انتخاب موردها برای مطالعه

شکلی از طبقه‌بندی، تقسیم موردپژوهی به موردپژوهی یگانه و چندگانه است. «به نظر ما انتخاب طرح تک موردی یا طرح چندموردی در چارچوب روش‌شناختی یکسانی صورت می‌گیرد.» (کی‌بین، ۱۹۹۳: ۵۷)

اگر شرایط برای انجام موردپژوهی چندگانه مهیا باشد انجام این نوع طرح تحقیقی ثمربخش‌تر

1. Brian Levy
2. Pablo T. Spiller
3. System of action

خواهد بود؛ چرا که «شواهد و مدارک موردپژوهی چندگانه غالباً قانع‌کننده‌تر به شمار می‌آید و از آن‌رو کل تحقیق قوی‌تر محسوب می‌شود.» (همان منبع: ۵۹)

در موردپژوهی چندگانه «هر مورد را باید دقیقاً به گونه‌ای انتخاب کرد که یا (الف) همان نتایج را پیش‌بینی می‌کند (تکرار حقیقی^۱) یا (ب) نتایج متضادی به بار می‌آورد که دلایل قابل پیش‌بینی دارد (تکرار نظری).» (همان منبع: ۶۰) اگر همه موردها همان‌طور که پیش‌بینی شده از آب درآیند، این موارد روی هم رفته تأیید محکمی برای مجموعه قضایای اولیه فراهم می‌آورند. اما اگر موردها تناقضی با پیش‌بینی داشته باشند باید قضایای اولیه را مورد تجدید نظر قرار داد و با مجموعه دیگری از موردها دوباره مورد آزمون قرار داد. (همان) «انتخاب تعداد تکرار به اطمینانی که محقق می‌خواهد درباره نتایج چند مورد داشته باشد بستگی دارد. به‌عنوان مثال، هنگامی که نظریه‌های رقیب به طور فاحشی با هم اختلاف دارند و موضوع مورد بررسی مستلزم درجه بالایی از اطمینان نیست می‌توان به دو یا سه تکرار حقیقی اکتفا کرد.» (همان منبع: ۶۴)

نکته‌ای دیگر در این مرحله آن است که معیارهای انتخاب موردها در مطالعات چندموردی، انتخاب چندین مورد با استفاده از منطق نمونه‌گیری نیست، بلکه با منطق تکرار است. در این منطق، اولین معیار انتخاب این است که هر موردی، باید - قبل از انتخاب مورد نهایی - نشان‌دهنده نتایج مثال‌زدنی^۲ از پدیده مورد نظر باشد. (همان) در این پژوهش، ما معیارهای دیگری نیز علاوه بر منطق پیش‌گفته در انتخاب شرکت‌ها مورد نظر قرار دادیم:

- مطالعات موردی ما از نظر مقیاس و ساختار بازاری که در آن فعالیت می‌کنند، اهمیت معنادار دارند.
- صنایعی که شرکت‌های مورد مطالعه در آن فعالند، بسیار با اهمیت هستند.
- واگذاری این شرکت‌ها از جمله موارد معروف و بحث‌برانگیزی است که انتقادات، تحلیل‌ها و پیگیری‌های بسیاری در فضای رسانه‌ای و سیاسی ایران به راه انداخته است.

1. Literal replication
2. Exemplary Cases

- یکی از شروط مهم در انتخاب مورد، امکان‌سنجی جمع‌آوری اطلاعات است. به واسطه بزرگ بودن و اهمیت این شرکت‌ها، امکان جمع‌آوری اطلاعات، بهتر فراهم است، اگر چه دستیابی به اطلاعات درونی شرکت‌های غیر بورسی همواره مشکل بوده است.
- یکی دیگر از معیارهای مطرح شده «داشتن تنوع لازم» است. از این نظر شرکت‌های مورد بررسی با قرار داشتن در صنایع، بازار و جغرافیای متفاوت می‌توانند این تنوع را تأمین و مطالعه را جامعیت بخشند.

۵-۱-۵. پیوند منطقی داده‌ها با قضایا و معیارهای تفسیر یافته‌تر

هر چند در حال حاضر رهنمود مفصلی درباره این دو جزء آخر وجود ندارد اما «اگر دو الگوی بالقوه رقیب در نظر گرفته شوند، تکنیک تطبیق الگو شیوه‌ای است در ربط دادن داده‌ها به قضایا، هرچند کل مطالعه فقط شامل موردی یگانه باشد.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۳۵) در رابطه با مرحله ششم طرح تحقیق هم می‌توان گفت که «اگر داده‌ها با یک الگو (قضیه) خیلی بهتر تطبیق یابد، میزان این تطبیق چقدر باید باشد تا آن را تطبیق به شمار آورد؟ ... فعلاً هیچ شیوه دقیقی برای تعیین معیارهای تفسیر این نوع یافته‌ها وجود ندارد. فقط می‌توان امیدوار بود که الگوهای متفاوت آنقدر مغایرت داشته باشند که یافته‌ها را بتوان بر حسب مقایسه دست کم دو قضیه رقیب تفسیر کرد.» (همان منبع: ۳۷)

۵-۲. معیارهای قضاوت درباره کیفیت طرح تحقیق

قبل از پرداختن به باقی مراحل مورد پژوهشی باید به نکاتی توجه کرد. محقق موردپژوهی باید چهار وجه کیفیت هر طرح را به حداکثر برساند: اعتبار سازه، اعتبار درونی، اعتبار بیرونی و پایایی. (کی‌یین، ۱۹۹۴)

اعتبار سازه: تعیین اندازه‌های عملیاتی صحیح برای مفاهیم مورد تحقیق

«این آزمون که یکی از بحث‌های نسبتاً چالشی در مطالعات موردی است، به دنبال این است که از این موضوع اطمینان حاصل شود که محقق به دنبال شاخص‌های عملیاتی و واقعی بوده، نه اینکه با قضاوت‌های ذهنی به گردآوری اطلاعات اقدام کرده باشد.» (احمدوند، ۱۳۹۷: ۹۱) آنچه که محقق در پی بررسی آن است مجموعه متنوع و بزرگی از پدیده‌هاست. کدام را باید انتخاب کرد؟ کدام تغییرات

ثبت شده در مورد پژوهی واقعاً منعکس کننده رویدادهای مهم است، یا فقط مبتنی بر تصورات و برداشت محقق است. (کی‌بین، ۱۹۹۴)

«محقق برای آزمون اعتبار سازه باید حتماً این دو کار را انجام دهد:

● انتخاب انواع خاصی از تغییرات که قرار است مورد مطالعه قرار گیرد (با توجه به اهداف اصلی تحقیق)

● اثبات این که اندازه‌های برگزیده این تغییرات واقعاً تغییرات برگزیده را منعکس می‌کند.» (همان: ۴۶)

خصوصی‌سازی تغییری است که در مطالعه چهار شرکت منتخب مورد بررسی قرار می‌گیرد و اثر سایر تغییرات مطمح نظر نیست. نباید از نظر دور داشت که قبل، حین و پس از خصوصی‌سازی شرکت‌های مورد مطالعه اتفاقات دیگری رخ داده است که نباید به اشتباه به‌عنوان اثر خصوصی‌سازی تفسیر شود. برای مثال، ممکن است کاهش قیمت سوخت باعث افزایش استفاده از خودروهای شخصی و کاهش تقاضای حمل و نقل ریلی شود. این کاهش تقاضا را نباید به اثر خصوصی‌سازی نسبت داد. البته این تفکیک‌ها در مطالعه موردی کار آسانی نیست و مستلزم دقت نظرهای بسیار است. جای امیدواری از این جهت باقی است که خصوصی‌سازی آن چنان تغییر بزرگی محسوب می‌شود که بتوان آثار آن را تا حدی از آثار سایر تغییرات تفکیک کرد.

علاوه بر این، برای بالابردن اعتبار سازه در انجام مورد پژوهی باید ملاحظات را در مرحله گردآوری داده‌ها لحاظ کرد. از جمله این ملاحظات می‌توان به استفاده از منابع متعدد شواهد اشاره کرد. در این پژوهش برای بالا بردن اعتبار سازه سعی شده از منابع اطلاعاتی مختلفی استفاده شود؛ به این معنا که همزمان از صورت‌های مالی منتشر شده، مصوبات مراجع قانونی ذیربط، مکاتبات، اسناد و آگهی واگذاری و مطالب رسانه‌ای بهره برده‌ایم. علاوه بر این، تا جای ممکن با افراد مرتبط مصاحبه‌های عمیق انجام شده و از هر یک متناسب با ربط موضوعی‌اش سؤالات خاصی پرسیده شده است تا ابهام‌های موجود به حداقل ممکن کاهش یابد. جمع این داده‌ها می‌تواند اطمینان بالایی ایجاد کند که محقق بر اساس قضاوت ذهنی خود به گردآوری اطلاعات نپرداخته است.

اعتبار درونی: تعیین رابطه‌ای علی که از طریق آن نشان داده می‌شود که شرایط خاصی به شرایط دیگری منتهی می‌شود و از روابط کاذب متمایز است.

یکی از تاکتیک‌های مورد استفاده در این زمینه تاکتیک تحلیلی تطبیق الگو است. برای تطبیق الگو، کاری که باید انجام داد این است که الگوهای رقیب، توصیف شده و سپس نشان داده شود که داده‌ها با کدام الگو بیشترین تطبیق را دارد.

اعتبار بیرونی: تعیین قلمرویی که می‌توان یافته‌های تحقیق را بدان تعمیم داد.

در این چارچوب پرسش اصلی این است که اگر مطالعه خصوصی‌سازی بر چند بنگاه مبتنی است نتایج آن درباره همین رویداد برای بنگاه‌های دیگر نیز صدق می‌کند یا نه. نکته‌ای مهم در بحث تعمیم در مورد پژوهی وجود دارد که آن را متمایز می‌کند؛ تعمیم آماری را نباید در مورد پژوهی بکار برد چرا که موردها واحدهای نمونه‌گیری نیستند و موارد مورد پژوهی‌ها همانگونه انتخاب می‌شوند که محقق در آزمایشگاه «مورد آزمایش» خود را انتخاب می‌کند. (همان) در مسأله اعتبار بیرونی در تحقیقات مورد پژوهی باید بر تعمیم تحلیلی^۱ در برابر تعمیم آماری توجه داشت. تعمیم تحلیلی به این صورت است که فرضیه‌ای که قبلاً ساخته شده است در حکم الگویی به کار می‌رود که نتایج تجربی مورد پژوهی با آن مقایسه می‌شود. اگر دو مورد یا بیشتر برای تأیید همان فرضیه ارائه شود می‌توان گفت که تکرار صورت گرفته است. اگر دو یا چند مورد همان فرضیه را تأیید کنند ولی فرضیه‌ای را که به همان اندازه پذیرفتنی است یعنی فرضیه رقیب را تأیید نکنند آن وقت نتایج تجربی را می‌توان قوی‌تر به شمار آورد. (همان)

پایایی: نشان دادن اینکه عملیات تحقیق را می‌توان با همان نتایج تکرار کرد.

«هدف این آزمون اطمینان پیدا کردن درباره این امر است که اگر محقق بعدی دقیقاً همان شیوه‌هایی را دنبال کند که محقق اول توصیف کرده است و همان مورد پژوهی را دوباره انجام دهد باید به همان نتایج و نتیجه‌گیری برسد.» (همان: ۵۰) یکی از شرایط لازم برای آزمون پایایی تهیه گزارش مستند شیوه‌ها و طرز عمل مورد پژوهی است. (همان)

۳-۵. گردآوری داده‌ها

رویکرد کلی تحقیق حاضر، رویکردی ترکیبی (کیفی-کمی) است. اگرچه رویکرد کمی از نظر شفافیت روش‌های گردآوری و تحلیل داده‌ها بیشتر مورد توجه تحقیقات اقتصادی است و مطالعات قبلی مربوط به بررسی تجربه خصوصی‌سازی در ایران نیز بیشتر از این رویکرد استفاده کرده‌اند^۱، اما استفاده ترکیبی از داده‌های کیفی بسیار مفید خواهد بود؛ ضمن آنکه محوریت عمده داده‌ها در موردپژوهی داده‌های کیفی است، ماهیت پژوهش حاضر نیز این را می‌طلبد که به داده‌های کمی اکتفا نشود.

«شواهد و قراین موردپژوهی را می‌توان از شش منبع کسب کرد: اسناد، گزارش‌های آرشیوی، مصاحبه‌ها، مشاهده مستقیم، مشاهده مشارکتی و مصنوعات مادی.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۹۷) «گردآوری داده‌ها طبق برنامه‌ای کلی صورت می‌گیرد اما اطلاعات خاصی که ممکن است مناسبت پیدا کنند به سادگی قابل پیش‌بینی نیست. محقق در حین انجام کار میدانی باید مدام بپرسد چرا وقایع رخ داده‌اند یا رخ می‌دهند» (همان: ۷۲) به عبارتی «هر موردپژوه باید بداند که:

- چرا تحقیق انجام می‌شود؟
 - در پی چه شواهدی باید بود؟
 - چه تغییراتی قابل پیش‌بینی است (در صورتی که چنین تغییراتی صورت گرفت چه باید کرد؟)
 - در مورد هر قضیه‌ای چه شواهدی تأییدکننده یا مخالف است؟» (همان: ۷۸)
- برای گردآوری داده‌ها باید اصولی را مورد توجه قرارداد که به اعتبار سازه و پایایی تحقیق کمک کند:
- منابع متعدد شواهد- یعنی شواهدی از دو یا چند منبع که درباره همان مجموعه از داده‌ها یا یافته‌ها همگرایی دارند.
 - بانک داده‌های موردپژوهی- جمع‌آوری رسمی شواهد که از گزارش موردپژوهی متمایز است (تنظیم و ارائه مستند داده‌ها)

۱. برای مثال مطالعه شرکت گروه کارشناسان ایران (۱۳۹۷) با عنوان «ارزیابی عملکرد قبل و پس از واگذاری شرکت‌های دولتی واگذار شده به بخش غیر دولتی» نگاه کنید که به کارفرمایی سازمان خصوصی‌سازی انجام شده است.

• تسلسل شواهد- یعنی پیوند صریح بین پرسش‌های مطرح شده، داده‌های گردآوری شده و نتیجه‌گیری به عمل آمده (همان).

اما ذخیره‌سازی در بانک داده‌ها - که برای پایایی حائز اهمیت است- به چه صورت باید انجام شود؟ برای مثال، چگونه باید با اسناد کار کرد؟ «در اکثر مطالعات این اسناد کنار گذاشته می‌شوند و به ندرت بازیابی می‌شوند. اما این اسناد بخش مهمی از بانک داده‌های موردپژوهی است و بعد از اتمام موردپژوهی نباید نادیده گرفته شود. یکی از طرق ذکر اسناد این است که گزارش موردپژوهی شامل کتابنامه توصیفی باشد که در آن هر یک از اسناد موجود با جزئیات بیان شود. این حاشیه‌نویسی به خواننده کمک می‌کند تا بداند کدام اسناد احتمالاً برای تحقیقات آینده مناسبند.» (همان: ۹۱)

البته باید در استفاده از داده‌ها جانب احتیاط را رعایت کرد و محقق باید با دیدی انتقادی محتوای چنین شواهدی (اسنادی) را تفسیر کند. برای مثال، «اسناد را باید با دقت به کار برد و نباید آنها را به‌عنوان ثبت واقعی رویداد به شمار آورد» (همان، ۹۹) «فقط وقتی که همه این شواهد تصویری یکپارچه به دست دادند گروه تحقیق متقاعد می‌شود که رویدادی خاص عملاً به شیوه‌ای معین رخ داده است» (همان: ۱۰۰) این نکته به خصوص در مورد پژوهش حاضر اهمیت بسیار دارد، چرا که رویدادها، توسط افراد مختلف با تضاد منافع یا دیدگاه‌های رقیب روایت می‌شود و باید تضاد و تطابق آنها مورد توجه قرار گیرد.

اوصاف داده‌های محوری که باید از منابع مختلف کسب کنیم شامل موارد زیر است:

- میزان رقابتی بودن بازار در مورد تولیدات محصول شرکت
- میزان کنترل دولت بر شرکت از آغاز شکل‌گیری تا قبل از واگذاری
- کنترل دولت بر شرکت بعد از واگذاری
- آثار خارجی ناشی از فعالیت بنگاه
- سیاست قیمت‌گذاری محصولات شرکت
- حدود حقوق واگذار شده به خریدار
- ردگیری برندگان و بازندگان واگذاری

- سودآوری بازار محصولات
- وجود یا عدم وجود مزیت نسبی تولید

۴-۵. تحلیل شواهد و تحلیل میان‌موردی

تجزیه و تحلیل شواهد یکی از جنبه‌های کم-پیشرفت در روش مطالعه موردی است. محقق برای ارائه شواهد به روش‌های مختلف باید به تجربه و ادبیات متکی باشد. این امر ضروری است زیرا تجزیه و تحلیل آماری لزوماً در همه مطالعات موردی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. (Tellis, 1997) «برخلاف تحلیل آماری که در آن فرمول‌های ثابت یا دستورالعمل‌های بسیار معدودی برای هدایت تازه‌کاران وجود دارد. در عوض در مورد پژوهی عمدتاً بر سبک شخصی محقق در تفکر موشکافانه همراه با ارائه کافی شواهد و ملاحظه دقیق وابسته است.» (کی‌یین، ۱۹۹۴) همانطور که گفته شد هدف از تحلیل داده‌ها یافتن مفهوم موضوعات قابل بحث است که در میان انبوه داده‌ها وجود دارند.

در این پژوهش ما به این صورت عمل می‌کنیم که پس از آن که متن گزارش هر مورد را تحلیل کردیم، برای استخراج نکات کلیدی متن، کدی را اختصاص می‌دهیم؛ با مقایسه موارد، چند کد که اشاره به یک جنبه مشترک از پدیده مورد بررسی دارند، عنوان یک تم^۱ به خود می‌گیرند؛ سپس چند تم در قالب یک نظریه متجلی می‌گردد. به عبارت ساده‌تر، تحلیل میان‌موردی یافته‌ها به معنی مقایسه شباهت‌ها و تفاوت‌های یافته‌های حاصل از موردهای بررسی شده است. بنابراین، برای تحلیل میان‌موردی فرآیند خصوصی‌سازی در چهار شرکت مطالعه شده، ابتدا فرآیند واگذاری و مسائل پیش و پس از آن، در هر یک از شرکت‌ها مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس، شباهت‌ها و تفاوت‌های موجود میان مدل‌های پیشنهادی چهار شرکت و دلایل آنها به‌طور تفصیلی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در واقع در این مرحله، پژوهشگر به دنبال استخراج نقاط مشترک بین داستان خصوصی‌سازی هر یک از چهار شرکت مورد بررسی خواهد بود.

برای تحلیل نهایی یافته‌ها، از رویکرد مقایسه با الگوی استاندارد استفاده خواهد شد. یعنی یافته نهایی پژوهش (الگوی پیشنهادی پژوهش) با الگوهای موجود در مبانی نظری در انتهای پژوهش

مقایسه خواهد شد. بنابراین، در این مرحله ابتدا الگوهای موجود در متون نظری مربوطه بررسی می‌شوند و سپس نتایج تحلیل مربوط به هر یک از شرکت‌ها با الگوهای موجود مورد مقایسه قرار می‌گیرند تا میزان مطابقت آنها با مدل‌های موجود در مبانی نظری شناسایی شود. و در آخر می‌توان از این رهگذر الگوی جدیدی برای فهم واگذاری‌ها در کشور ارائه کرد.

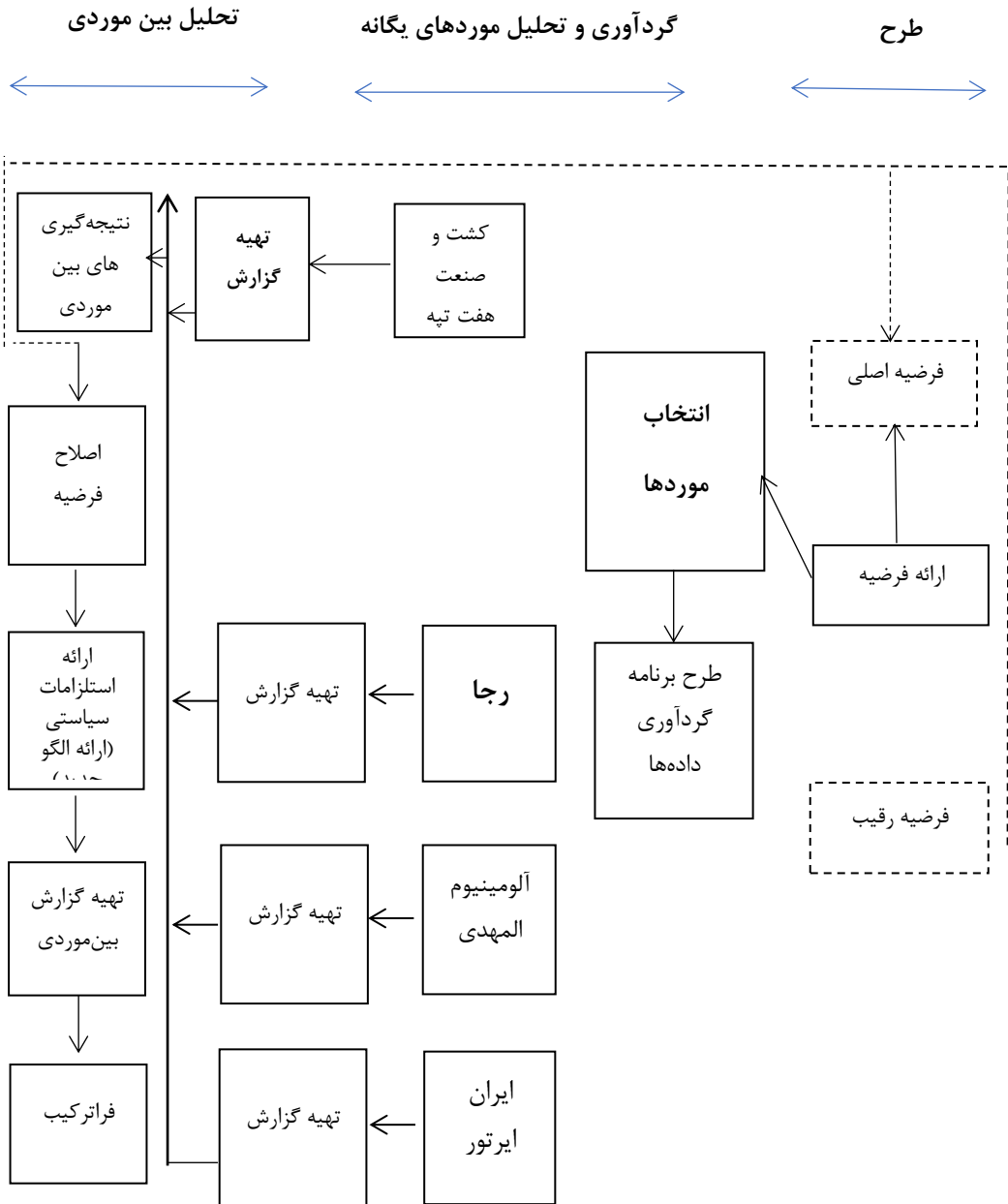
۶. فرا ترکیب

در پرتو هدف اصلی تحقیق، می‌توان این پرسش را مطرح نمود که آیا درس‌ها و الگوهای استخراج شده از موردپژوهی‌های صورت گرفته قابل انطباق با درس‌ها و یافته‌های حاصل از مطالعات سایر کشورها نیز هست. آیا در کشورهای دیگر نیز در فرآیند خصوصی‌سازی با تجربه‌های مشابهی مواجه شده‌اند و احیاناً الگوهای مفهومی که برای تبیین این درس‌ها ساخته‌اند چگونه بوده است. اینها پرسش‌هایی است که در فاز دیگری از مطالعه با عنوان فراترکیب انجام خواهد شد. به طور کلی، فراترکیب نوعی مطالعه کیفی است که اطلاعات و یافته‌های استخراج شده از مطالعات دیگر با موضوع مرتبط و مشابه را بررسی می‌کند. در نتیجه، نمونه مورد نظر برای فراترکیب، از مطالعات کیفی-کمی منتخب (در اینجا با تأکید تنها بر مطالعات مشابه در سایر کشورها) و بر اساس ارتباط آنها با سؤال پژوهش ساخته می‌شود. فراترکیب ترکیب تفسیری تفسیرهای منتج از تحلیل داده‌های اصلی مطالعات منتخب می‌باشد. انجام روش فراترکیب مستلزم طی شش مرحله شامل تنظیم سؤال تحقیق، مرور منظم ادبیات موضوع، جست‌وجو و انتخاب مطالعات، استخراج اطلاعات مطالعات، تحلیل و ترکیب یافته‌ها، کنترل کیفیت و ارائه یافته‌ها می‌باشد.

۷. جمع‌بندی

در این فصل، ابتدا مبانی روش‌شناختی روش موردپژوهی و اینکه در چه نوع تحقیقاتی به این روش نیاز پیدا می‌کنیم بحث شد. سپس با توجه به این مبانی، تشریح شد که چرا در این تحقیق از روش موردپژوهی استفاده شده است. بعد از آن، مرحله به مرحله اجزای طرح تحقیق خود را تعیین کردیم. قدم بعدی اجرای این طرح تحقیق است. در مرحله اجرا، لازم است ابتدا داده‌های مورد نیاز با استفاده از روش‌های مختلف و در دسترس جمع‌آوری و بر مبنای آن‌ها گزارش فرآیند واگذاری هر شرکت تهیه و تنظیم شود. در هر گزارش نکات کلیدی آن واگذاری استخراج و در تحلیل میان موردی

شباهت‌ها و تفاوت‌های این نکات بحث و بررسی می‌شود. در ادامه، نتیجه‌گیری اتخاذ شده از تحلیل بین‌موردی و نتایج هر گزارش به طور مشخص، با فرضیات تحقیق مقایسه می‌شود (آیا تحلیل میان‌موردی مؤید آن است که در فرآیند خصوصی‌سازی در ایران یک مکانیزم انتقال از سیستم دولتی به یک سیستم بازار-مبنا طراحی نشده است؟) و در صورت لزوم فرضیه اصلاح خواهد شد. بعد از آن تلاش می‌شود با توجه به الگوی مشاهده شده در خصوصی‌سازی‌های صورت گرفته الگوی جایگزینی برای موفقیت و گذاری‌ها ارائه شود. در مرحله بعد یافته‌ها و الگوی استخراج شده از موردهای مورد بررسی با یافته‌های مطالعات دیگر کشورها مقایسه و میزان انطباق آنها بحث و بررسی می‌شود. به این ترتیب می‌توان به طور خلاصه مراحل موردپژوهی را مطابق شکل زیر خلاصه کرد:



شکل ۱. مراحل مورد پژوهی

فصل پنجم:

واگذاری شرکت قطارهای مسافری رجا:
گربه رقاصانی در واگذاری وظایف حاکمیتی

مقدمه

شرکت قطارهای مسافربری رجا (از این پس، «رجا») موردی مثال زدنی برای تبیین چندین استدلال مهم در زمینه خصوصی سازی است. این نمونه به خوبی نشان می‌دهد که زمینه شکل‌گیری یک شرکت، اندازه شرکت و اهمیتش در صنعتی که در آن فعالیت می‌کند تا چه اندازه در موفقیت خصوصی سازی اهمیت دارد.

جابجایی مسافری با قطار صنعتی مهم در اقتصاد کشور است که زمان واگذاری رجا، حدود ۸۵ درصد آن در اختیار شرکت رجا بود. رجا یک شرکت استراتژیک در یک صنعت استراتژیک بود که به اقتضای شرایط زمان و مکان، هم نقش حاکمیتی داشت و هم نقش تصدی‌گری تکلیفی (نه بازار محور). این مورد به دقت انتخاب شده است تا نشان دهد که ساده انگاری در امر خصوصی سازی چطور اقدامات ما را مصداق گربه رقصاندن (کنایه از کارهای بی مغز و کم مایه) می‌کند و چطور دولت (مجری خصوصی سازی و متولی حمل و نقل ریلی) را وادار به عقب نشینی می‌کند و ضمن تداوم حیات شرکت واگذار شده (البته با هزینه‌های دو چندان) در زیر مجموعه شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، دولت مجبور می‌شود ساختارهای اداری خود را برای ایفای نقش شرکت خصوصی شده بازآرایی کرده، توسعه دهد و در ضمن شرکت دولتی جدیدی تأسیس کند که همان کارکردهای شرکت قبلی را ایفا کند.

برای مرور و تحلیل این مورد با اهمیت ادامه فصل به این ترتیب سازماندهی شده است. در قسمت بعد زمینه پیدایش و تأسیس شرکت و همچنین کارکردهای شرکت در نظام حمل و نقل ریلی در زمان واگذاری تشریح می‌شود و پس از آن نکات مهم واگذاری شرکت رجا، ترتیبات اجرایی و مسائل واگذاری بیان می‌شود. عملکرد شرکت رجا پس از واگذاری تحلیل محور سرفصل بعدی این بررسی است و در انتها، به سرانجام کار اشاره می‌شود که همانا باقی ماندن رجا و باز تولید ساختارهای دولتی جدید برای اجرای کارکردهای رجا در زمینه سیاستگذاری و حمل و نقل حومه‌ای است!

رجا تا پیش از واگذاری

راه‌آهن از نیمه دوم قرن نوزدهم به مرور به یکی از ابزارهای مهم و نمادهای توسعه تبدیل شد. فکر احداث راه‌آهن در ایران نیز از نیمه دوم قرن نوزدهم در زمان حکومت قاجار و در نتیجه توسعه روابط سیاسی و فرهنگی اروپا و ایران به وجود آمد و اولین تجربه ساخت راه‌آهن با احداث خطوطی بین بندرانزلی تا پیربازار رشت و محمودآباد به آمل اتفاق افتاد. تفکر ایجاد خط ریلی سراسری بر پایه سرمایه داخلی، سال ۱۳۰۴ شمسی با تصویب قانون اجازه احداث خطوط آهن در مجلس به نتیجه رسید و اولین خط سراسری ایران که بندرترکمن (شاه) در شمال را به بندر امام خمینی (شاپور) در جنوب وصل می‌کرد، در سال ۱۳۲۰ شمسی به اتمام رسید.

مؤسسه راه‌آهن دولتی ایران در مردادماه سال ۱۳۱۴ تأسیس شد. این مؤسسه در اسفند ماه سال ۱۳۵۵ به شرکت سهامی راه‌آهن ایران تبدیل شد و سپس در مهرماه سال ۱۳۶۶ به شرکت سهامی راه‌آهن ج.ا.ا (سهامی خاص) و با اساسنامه جدید تغییر نام یافت. در بیست و دوم اسفند ماه ۱۳۶۹، راه‌آهن به شرکت سهامی خاص تبدیل شد. راه‌آهن تا سال ۱۳۷۴ دارای ساختاری یکپارچه و با مالکیت دولتی بود، اما در سال ۱۳۷۵ براساس مصوبه شورای عالی اداری به چهار شرکت تخصصی با ایده اصلی تقسیم‌بندی راه‌آهن و مدیریت آن به شکل هلدینگی بود، تغییر شکل داد. این چهار شرکت عبارت بود از رجا (در بخش مسافری)، تراورس (در بخش نگهداری و توسعه خطوط)، بالاست (در بخش تهیه و فراهم‌کردن زیرساخت‌های راه‌آهن) و شرکت باربری. در نهایت شرکت‌های رجا، تراورس و بالاست تشکیل اما تأسیس شرکت باربری متفی گردید.

رجا از سال ۱۳۷۶ به‌عنوان بخشی از بدنه راه‌آهن آغاز به کار کرد و همه وظایف حاکمیتی در بخش مسافری به این شرکت سپرده شد و از نظر ساختاری نیز مدیرعامل رجا، عضو هیأت‌مدیره راه‌آهن بود. در این چارچوب، در واقع رجا یک نهاد حاکمیتی بود که تصدی‌گری نیز انجام می‌داد؛ یعنی هم سیاست‌گذاری‌های راه‌آهن را دنبال می‌کرد و هم مدافع حقوق مصرف‌کننده و متولی قطارهای حومه‌ای، مناطق محروم و مسیرهای زیان‌ده بود و با استفاده از یارانه دولت، حاکمیتی توأم با خدمات اجتماعی ارزان قیمت اجرا می‌نمود و در کنار آن ورود فناوری‌های جدید و تحقیق و توسعه در حوزه سیستم‌های حمل‌ونقل ریلی را عهده‌دار بود.

از منظر توسعه ناوگان، مهم‌ترین اتفاق این دوران، خرید ۲۰۰ واگن دست دوم بالای ۳۰ سال و اضافه شدن آن به ناوگان حمل و نقلی کشور بود. اما از لحاظ خدمات عملاً بهبودی حاصل نشد. یکی از مهم‌ترین علل این امر، نیز نبود سرمایه کافی به علت زیان‌دهی حمل و نقل مسافری است؛ ساختار درآمدی شرکت راه‌آهن به گونه‌ای است که بخش عمده درآمدها در بخش باری محقق می‌شود و سهم درآمدی بخش مسافری، تنها حدود ۱۰ درصد بخش باری است.

با تشکیل شرکت رجا و رهایی از قوانین و قواعد دست‌وپاگیر دولتی، شرایط برای استفاده از توان بخش خصوصی مهیا گردید. در گام نخست رجا از طریق قراردادهای BOT، نوسازی و توسعه ناوگان و همچنین بهره‌برداری و کسب درآمد از آن را به مدت ۱۰ الی ۲۰ سال به شرکت‌های غیر دولتی (شامل نهادهای عمومی غیر دولتی) از جمله سیمرغ و سبز واگذار نمود.

با گذشت زمان و از سال ۱۳۸۳ رجا تصمیم گرفت در گام دوم، اقدام به فروش قسطی بهترین مسیرها در بهترین زمان، یعنی سفرهای سودده و با صرفه اقتصادی، به بخش خصوصی نماید. لذا کم‌کم چند شرکت تخصصی و خصوصی مانند سیمرغ، کویر و سبز در حوزه جابجایی مسافر، بخشی از خدمات ارائه شده توسط رجا در حوزه‌های سودده را عهده‌دار گردیدند. در این چارچوب، رجا بخشی از قطارهای درجه یک خود را به این شرکت‌ها واگذار نمود و خود عهده‌دار مسائل حاکمیتی، سیاست‌گذاری و البته ارائه خدمات مسافری در مسیرهای بدون متقاضی خصوصی در مناطق محروم و مسیرهای زیان‌ده شد. حاصل اتخاذ این سیاست، ارتقاء وضعیت حمل و نقل مسافری در دهه ۱۳۸۰ بود به نحوی که در سال‌های آخر دهه ۱۳۸۰ حدود ۲۹ میلیون مسافر با استفاده از سیستم حمل و نقل ریلی کشور جابه‌جا شد که از این میان، حدود ۸۵ درصد سهم مسافری ریلی کشور از آن رجا و ۱۵ درصد نیز سهم مابقی شرکت‌ها بود.

لازم به ذکر است از منظر هزینه‌های نگهداشت خطوط، با توجه به نقش حاکمیتی رجا در سال‌های پیش از واگذاری، تمامی هزینه‌ها برعهده دولت بود و این امر فعالیت شرکت‌های خصوصی را سودآور می‌نمود.

واگذاری رجا

رشد تقاضای کل حمل و نقل و ظرفیت به نسبت پایین حمل و نقل جاده‌ای، وجود نظام کنترل قیمتی در حوزه حمل و نقل ریلی به دلیل تلاش دولت برای ارائه خدمات ارزان قیمت به مصرف‌کننده و ایجاد تبعیض قیمتی برای این بخش، در کنار افزایش روزافزون هزینه‌های عملیاتی و نگهداری موجب ایجاد عدم توازن مالی در بسیاری از راه‌آهن‌های دنیا شد؛ به گونه‌ای که تأمین سرمایه لازم برای توسعه زیرساخت‌ها به یکی از چالش‌های کشورهای در حال توسعه مبدل گردید و منجر به ایجاد بستری برای افزایش بهره‌وری و استفاده از سرمایه بخش خصوصی شد.

تفکر به‌کارگیری سرمایه و مهارت بخش خصوصی و تجدید ساختار به‌ویژه از دهه ۱۹۸۰ با شروع خصوصی‌سازی در دو کشور انگلستان و شیلی قوت گرفت. در ایران نیز یکی از برنامه‌های دولت برای توسعه این بخش از صنعت حمل و نقل کشور، واگذاری این صنعت به بخش خصوصی بود. طوری که مواد (۳۰) و (۱۲۸) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی به وزارت راه و ترابری وقت اجازه داد با حفظ مالکیت دولت بر خطوط ریلی و اعمال سیاست جامع و هماهنگ حمل و نقل ریلی کشور و جلوگیری از انحصار در بخش غیردولتی و تضمین استمرار ارائه خدمات، بخشی از فعالیت‌های مربوط به حمل و نقل بار و مسافر، تعمیر، نگهداری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل و نقل ریلی را به اشخاص حقیقی و حقوقی بخش غیردولتی داخلی واگذار کند.

آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲۸ قانون برنامه سوم نیز که پس از تصویب هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۹ به شرکت راه‌آهن ابلاغ شد، مهم‌ترین سند خصوصی‌سازی در راه‌آهن محسوب می‌شود. برنامه چهارم توسعه نیز در ماده ۲۹ خود، ماده ۱۲۸ برنامه سوم را برای دوره برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۷۸) تنفیذ نمود و مسیر خصوصی‌سازی برنامه سوم در برنامه چهارم نیز پیگیری شد. لذا در حوزه حمل و نقل ریلی تا پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، فعالیت‌های قابل توجهی در زمینه غیردولتی کردن امور انجام شده بود و لذا راه‌آهن به واسطه داشتن مزیت‌های نسبی از جمله ایمنی بیشتر، کاهش مصرف سوخت، سازگاری بیشتر با محیط‌زیست و ... در راستای واگذاری به بخش خصوصی قدم‌های مؤثری برداشته بود که از آن جمله می‌توان به تصویب قانون حق دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی اشاره نمود.

البته در خصوص این صنعت قابل ذکر است که حمل‌ونقل ریلی در ایران نیز مشابه اغلب کشورها، در مراحل نخست به علت هزینه‌های بسیار بالای احداث زیرساخت در انحصار کامل دولت بوده است اما به مرور، بخشی از امور به شرکت‌های نیمه‌دولتی و خصوصی سپرده شده است. همان‌گونه که در بخش قبل اشاره شد، در مسیرهای سودآور از ظرفیت بخش خصوصی استفاده گردید و مطابق با تجربه بین‌المللی شرکت رجا به‌عنوان بازوی حاکمیتی راه‌آهن در حوزه حمل‌ونقل مسافری، رگولاتوری، حمایت از حقوق مصرف‌کننده و ارائه خدمات در مسیرهای غیر سودده را برعهده گرفت و به طور نسبی الگویی موفق در استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی را ارائه نمود.

در جریان ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب قانون اجرای آن در سال ۱۳۸۷، فعالیت‌های راه و راه‌آهن از شمول حکم کلی واگذاری مستثنی شدند و تصمیم‌گیری در خصوص این موضوع به آئین‌نامه‌ای موكول شد که به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی خواهد رسید (تبصره ۲ بند ب ماده ۳ قانون). در آئین‌نامه اجرای تعیین سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیر دولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن، حکمی برای واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجا پیش‌بینی نشده است. با این حال، شرکت مذکور در ردیف ۳۳۹ پیوست ۳ آئین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و در زمره شرکت‌های گروه ۱ که صد در صد مالکیت آنها باید واگذار شود، طبقه‌بندی گردید که هنوز دلیل آن برای ما مشخص نیست.

اما واگذاری رجا به‌شدت با ملاحظات اقتصاد سیاسی نیز گره خورده بود؛ پیش از انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۳۸۸، دولت وقت تصمیم به افزایش ۳۵ تا ۴۰ درصدی حقوق بازنشستگان تأمین اجتماعی گرفت؛ تصمیمی که به دلیل تحمیل بار مالی خارج از قاعده به سازمان تأمین اجتماعی، با اعتراض این سازمان مواجه گردید. لذا دولت در راستای جبران هزینه وارده به سازمان تأمین اجتماعی تصمیم گرفت تعدادی از شرکت‌های خود را در قالب اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تحت عنوان رد دیون به سازمان یاد شده واگذار نماید.

تصمیمی که با ابلاغ مصوبه ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ دولت، اجرایی شد و بر اساس آن سهام ۱۹ شرکت از جمله رجا به سازمان تأمین اجتماعی واگذار گردید و سازمان نیز وکالت اداره آن را به شرکت

سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی «شستا» داد. بر اساس این مصوبه مقرر گردیده بود سازمان خصوصی‌سازی نسبت به ارزیابی سهام و برگزاری مزایده فروش این ۱۹ شرکت اقدام نماید و در صورتی که خریداری نبود، شرکت‌ها به سازمان تأمین اجتماعی تعلق گیرند.

قابل توجه است که واگذاری بی سروصدای رجا به سازمان تأمین اجتماعی در واپسین روزهای سال ۱۳۸۸ صورت گرفت به نحوی که حتی مدیران وقت شرکت، مدیرعامل شرکت راه آهن ج.ا.ا. و حتی وزیر وقت وزارت راه و ترابری از آن بی‌اطلاع بودند و موضوع در قالب تفویض اختیار به کمیسیونی متشکل از وزرا تصمیم‌گیری شده بود و در جلسه هیأت وزیران مطرح نشده بود؛ به گونه‌ای که به گفته مدیران وقت شرکت‌های رجا و راه آهن، این موضوع در نخستین روز کاری پس از نوروز سال ۱۳۸۹ و هنگام ورود به شرکت به اطلاع آنان رسید.

قابل توجه است زمانی که بحث عملیاتی کردن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مطرح شده بود، شرکت راه آهن ج.ا.ا. سهامش در ۱۲ شرکت را (که از ۱۵ تا ۴۰ از سهام‌شان به این شرکت تعلق داشت) برای واگذاری به سازمان خصوصی‌سازی معرفی نموده بود. اما با توجه به نقش حاکمیتی بازوی مسافری خود، رجا را قابل واگذاری تشخیص نداده بود.

در واقع این واگذاری به سازمان تأمین اجتماعی، بدون در نظر گرفتن وظایف حاکمیتی شرکت رجا، الزام به تردد در مسیرهای زیان‌ده حومه‌ای و تکلیفی برای تأمین خدمات حمل‌ونقل ارزان، تعهداتش در اجرای طرح‌های عمرانی و وضعیت اقتصادی شرکت از لحاظ سودده یا زیان‌ده بودن صورت گرفت. این موضوع خود تبعاتی برای شرکت و حمل و نقل مسافری در بخش ریلی داشت که در بخش‌های بعدی گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

نکته حائز اهمیت دیگر اینکه در زمان واگذاری حتی قیمت‌گذاری صورت نگرفته بود، سیاهه اموال شرکت مشخص نشده بود و واگذاری آن در هیأت‌واگذاری به تصویب نرسیده بود. اختلاف سازمان خصوصی‌سازی و سازمان تأمین اجتماعی بر سر آن تا سال ۱۳۹۴ نیز عملاً لاینحل باقی ماند تا بالاخره بر اساس مصوبه هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۱ به پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس جمهور و به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۹ قانونی اساسی و در چارچوب حل اختلاف میان دستگاه‌های

اجرائی به ظاهر حل و فصل شد. مصوبه مذکور اختلاف میان دو وزارتخانه در خصوص ارزش بنگاه‌ها و شرکت‌های موضوع رد دیون را با قیمتی معادل ۲۲۶۱ میلیارد تومان خاتمه داد.

۳-۱ مشکلات واگذاری

۱-۱-۳. انجام نشدن فرآیند معمول کارشناسی در واگذاری رجا

بر اساس ضوابط قانونی، پیش از واگذاری یک شرکت باید چند اقدام اساسی صورت پذیرد:

- **قرار گرفتن نام شرکت در فهرست واگذاری.** بر اساس ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت‌های مشمول واگذاری به سه گروه تقسیم می‌شوند. مقررات تفصیلی این طبقه‌بندی به همراه اسامی شرکت‌ها هم در آئین نامه «تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»^۱ تشریح شد. مقدمه واگذاری هر شرکت این است که نامش در پیوست‌های آئین نامه مذکور به عنوان شرکت قابل واگذاری قید شده باشد.
- **آماده سازی شرکت.** تعیین سیاهه اموال و بدهی‌های شرکت مشمول واگذاری و شفاف سازی صورت‌های مالی شرکت گام بعدی است. در این گام باید مشخص شود کدام دارایی‌ها و تعهدات بناست به خریدار شرکت تحویل شود. در این فرآیند باید اسناد مالکیت شرکت بر دارایی‌های شرکت تهیه شود تا قیمت‌گذاری شرکت بر مبنای ارزش خالص دارایی‌ها امکان پذیر شود.
- **قیمت‌گذاری:** از طریق سازمان خصوصی‌سازی، کارشناسان رسمی مأموریت پیدا می‌کنند قیمت شرکت را با روش‌های مختلف قیمت‌گذاری (ارزش خالص دارایی‌ها، سودآوری و ...) تقویم کنند.
- **تصویب هیأت‌واگذاری:** پیشنهاد واگذاری شرکت به همراه قیمت‌های کارشناسی مستخرج از ارزیابی‌های کارشناسی را سازمان خصوصی‌سازی در جلسه هیأت‌واگذاری مطرح می‌کند و با توجه به جمیع ملاحظات قیمت واگذاری و روش آن (واگذاری از طریق بازار سرمایه، مزایده یا ...) تعیین می‌شود و سازمان خصوصی‌سازی آن را به اجرا می‌گذارد.

^۱. تصویب نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ک مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۰۷

در واگذاری رجا، جز مورد اول، هیچکدام از این مراحل طی نشد و کمیسیونی متشکل از وزرا به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و در قالب تفویض اختیار هیأت وزیران، تصویب کردند که فهرستی متشکل از ۱۹ شرکت یکجا به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شود و معادل فلان مبلغ از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی کسر گردد. در این مصوبه ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ مشخص نبود که (۱) قیمت هر یک از شرکت‌های مندرج در مصوبه چقدر است، (۲) بنا است چند درصد از سهام هر شرکت به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شود، (۳) دارایی‌های شرکت‌ها کدام است و بناست در سیاهه اموال شرکت به خریدار واگذار شود (که این موضوع مشخصاً در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت رجا مشکل ساز شد و هنوز هم بعد از ۱۱ سال حل و فصل نشده است) (۴) بدهی‌های شرکت به اعتبار دهندگان داخلی و خارجی چقدر است و ضامن بازپرداخت آن چه کسی است (که این هم مشکل ساز شد).

علاوه بر عدم رعایت این حداقل‌های قانونی، این شرکت بدون اطلاع مدیران شرکت رجا، شرکت راه آهن ج.ا.ا. و وزارت راه و ترابری به عنوان متولیان حمل و نقل مسافری کشور در بخش ریلی، انجام شد. اهمیت این موضوع نه تنها از این جهت است که انتقال مالکیت شرکت از یک شرکت مادر به مالک جدید مستلزم همکاری و هماهنگی شرکت مادر است بلکه از این جهت به غایت مهم‌تر نیز هست که شرکت رجا در سیاست‌گذاری مسافری ریلی و حکمرانی این بخش جایگاه و اهمیتی بی‌بدیل داشت و انتقال بخش‌های سیاست‌گذاری شرکت به تأمین اجتماعی نه تنها مالک جدید را با هزینه‌های دو چندان مواجه کرد، بلکه دست متولیان حمل و نقل ریلی را از نیروی انسانی خبره خالی کرد.

۲-۱-۳. عدم توجیه اقتصادی واگذاری شرکت زیان‌ده

مطالعه صورت‌های مالی رجا در زمان واگذاری، حاکی از آن است که رجا با توجه به وظایفی که در زمینه ارائه خدمات اجتماعی به‌ویژه در مناطق حومه‌ای و مسیرهای تکلیفی برعهده داشته، یک شرکت زیان‌ده بوده و به کمک تسهیلات شرکت راه آهن ج.ا.ا. و یارانه‌های دولتی برنامه‌های خود را پیش می‌برده است.

این در حالی است که شرکتی که واگذار می‌شود باید ماهیتاً توانایی سودآوری داشته باشد. چرا که هدف بخش خصوصی یا نهادهای عمومی و غیردولتی مانند تأمین اجتماعی از سرمایه‌گذاری اقتصادی،

کسب سود و منافع اقتصادی است. علیرغم این موضوع، شرکت زیان‌ده به سازمانی واگذار شد که دغدغه اصلی اش سودآوری شرکت برای حمایت از بیمه شدگان است نه انجام سفرهای حومه‌ای و تکلیفی با قیمت‌های کمتر از هزینه تمام شده.

البته پس از واگذاری نیز با فشار دولت و ذینفعان منطقه‌ای همچنان در مسیرهای غیر سودآور ارائه خدمت کرده است ولی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری جدید و ایفای نقش پیشین در صنعت را نداشته است. یعنی، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی در عمل منافع خودش را به منافع ملی در زمینه حمل و نقل عمومی ترجیح داده است. قابل پیش‌بینی بود که در نهایت از انجام این تکالیف سر باز بزند.

۳-۱-۳. عدم تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌ها

شرکت رجا در حالی به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد که زیان‌ده بود و با توجه به کارکردها و وظایفش چشم انداز روشنی هم برای سودآور شدن از طریق ارتقاء بهره‌وری نداشت. این شرکت در زمان واگذاری از دو منبع یارانه دریافت می‌نمود؛ از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، مسیر و واگن رایگان دریافت می‌کرد و در بودجه دولت هم ردیفی برای دریافت کمک زیان داشت. همچنین، در قالب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از دولت بودجه می‌گرفت و با ضمانت دولت از خارج کشور برای خرید واگن تسهیلات دریافت می‌کرد (در مورد رجا، منظور از اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خرید واگن با تأمین مالی خارجی و در قالب ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی است).

با واگذاری رجا، قسمتی از این یارانه‌ها از طریق شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تداوم پیدا کرد، اما یارانه دولت قطع شد. البته شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تصمیم گرفت با شفاف‌سازی قوانین تسهیلاتی برای رجا فراهم کند. در سال ۱۳۹۴ شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. اجرای سیاست آزادسازی قیمت واگن و دسترسی به ریل را دنبال کرد و می‌خواست یارانه هم پرداخت کند. اما این طرح مخالفانی داشت به طوری که آزادسازی قیمت در نهایت پذیرفته شد، اما تداوم پرداخت یارانه از طریق شرکت راه‌آهن متوقف شد. در زمینه وابستگی به بودجه دولت، بعد از واگذاری، علیرغم حذف ردیف بودجه، دارایی‌ها و بدهی‌های مربوطه توسط سازمان برنامه و بودجه تعیین تکلیف نشد و لذا فروشندگان واگن به رجا در سنوات گذشته، از محل ردیف مطالبات خود را دریافت نکرده بودند. در زمینه دارایی‌ها نیز همین بلا تکلیفی وجود داشت زیرا بخشی از دارایی‌های رجا که طبق بر اساس قانون تا پیش از اتمام طرح،

متعلق به دولت بود، بلا تکلیف ماند چون دولت، شرکتی برای اداره آن نداشت. از سوی دیگر در مورد شرکت راه آهن نیز با توجه به اینکه رجا بخشی از دارایی آن محسوب می شد، سردرگمی مضاعفی به وجود آمد زیرا هم معلوم نبود بعد از واگذاری رجا چه اتفاقی در صورت های مالی راه آهن می افتد و شرکت می بایست از این محل کاهش سرمایه می داد. از سوی دیگر درآمد حاصل از واگذاری رجا نیز باید به راه آهن داده می شد که با توجه به اینکه دولت بابت مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، این شرکت را در قالب رد دیون واگذار نموده بود، عملاً این اتفاق نیفتاد و در آینده نیز کاملاً بعید به نظر می رسد.

۴-۱-۳. بلا تکلیفی طرح های عمرانی

در حوزه طرح های عمرانی تا پیش از واگذاری، مالکیت طرح ها در اختیار راه آهن اما مجری و بهره بردار شرکت رجا بود و در مناسبت های مالی، واگذاری خطوط و مسیرها، ضمانت وام های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات این شرکت با سایر شرکت ها از جمله خرید واگن، به عنوان نماینده راه آهن عمل می کرد. با واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی، دارایی هایی که در لیست اموال این شرکت بود از جمله طرح های عمرانی به مالکیت سازمان مذکور درآمد. این در حالی بود که راه آهن نیز ادعای مالکیت بخشی از این طرح های عمرانی که هنوز تولید نشده بود، را داشت. اختلاف ایجاد شده در واقع بر سر آن بخش از طرح های تملک دارایی سرمایه ای است که هنوز تولید نشده است؛ به عنوان نمونه در یک طرح عمرانی قراردادی برای تولید ۳۰ دستگاه قطار جدید منعقد شده بود که در زمان واگذاری تنها ۱۷ دستگاه تولید، آماده بهره برداری بود و مالکیت آن در اختیار رجا قرار داشت. محل اختلاف ۱۳ دستگاه قطار تولید نشده بود. سازمان تأمین اجتماعی و راه آهن هم زمان مدعی مالکیت این ۱۳ دستگاه بودند.

بر اساس مصوبات شورای اقتصاد دولت، با توجه به اینکه طرح های عمرانی، طرحی انتفاعی قلمداد می شود، نوعی وام تلقی شده و طبق ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه باید پس از اتمام به دولت بازپرداخت شود. در واقع بر این اساس، دولت در قالب تسهیلات وامی پرداخت کرده که باید بازگردانده شود. در زمان واگذاری، حدود ۱۲ قرارداد در قالب طرح عمرانی وجود داشت که بخشی از آن انجام شده، بخشی از آن در حال انجام بود و بخشی هم بعد از واگذاری به انجام می رسید.

سازمان خصوصی سازی نیز معتقد بود بر این فروش نیابتی ایراد قانونی وارد است چرا که مالکیت طرح پس از اتمام انتقال می‌یابد. لذا مالکیت بخشی از طرح‌های عمرانی که هنوز تولید نشده است در اختیار دولت است.

بعد از مدت‌ها اختلاف، بالاخره در سال ۱۳۹۴ تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی در دستور کار دولت قرار گرفت و طی نامه‌ای که از دبیر هیأت دولت به وزیر راه زده شد، چهار بند به قرارداد این واگذاری اضافه شد که به موجب آن سازمان برنامه و بودجه موظف شد با تشکیل کارگروهی با مسئولیت آن سازمان و با حضور نمایندگان خزانه‌داری کل کشور، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و شرکت راه‌آهن، اموال رجا، اموال دولت و نحوه اجاره آن و در واقع جزئیات مصوبه واگذاری رجا در سال ۱۳۸۸ را تعیین تکلیف نماید. این کارگروه در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بررسی‌های لازم را انجام داد و در جمع‌بندی، مالک طرح عمرانی را دولت دانست. در این چارچوب، مالکیت بخشی از واگن‌ها و قطعاتی که در زمان واگذاری هنوز تولید نگردیده بود و بعد از واگذاری آماده تحویل شده بود، عملاً در اختیار راه‌آهن قرار گرفت اما با توجه به اینکه راه‌آهن سازوکاری برای بهره‌برداری از آن نداشت درصدد تحمیل اجاره آن به رجا بود. سازمان تأمین اجتماعی نیز با توجه به زیان‌ده بودن رجا، تمایلی به اجاره واگن‌های فوق‌الذکر نداشت. سرانجام با انعقاد قراردادی بر مبنای حق‌العمل‌کاری بین راه‌آهن و رجا، قطارها با پرداخت مبلغی به راه‌آهن در اختیار رجا قرار گرفت. اما از آنجایی که قراردادهای فایننس واگن‌ها به نام رجا صادر شده بود، نماینده راه‌آهن قادر به تحویل گرفتن واگن‌ها نبود و رجا نیز پس از واگذاری، با تغییر رویکرد به فعالیت‌های انتفاعی به‌عنوان شرکتی خصوصی انگیزه‌ای برای تحویل گرفتن آنها نداشت و حاضر نبود هزینه‌های اضافی از جمله هزینه‌های گمرکی را بپردازد. لذا این واگن‌ها به ارزش ۱۰ میلیارد تومان حدود سه تا چهار سال در انبار گمرک در بندرعباس دپو شد و حتی سازمان اموال تملیکی آن را به‌عنوان اموال بی‌صاحب حراج کرد.

البته این خلاء قانونی موجب شد بازپرداخت وام مربوط به خرید واگن‌ها در آن دوره محل مناقشه باشد؛ از سویی مالکیت واگن‌های تولید شده به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شده بود و ارزش آن در ارزش‌گذاری رجا منظور شده بود، لذا بازپرداخت وام مربوطه از عهده سازمان ساقط گردیده بود و از طرفی، راه‌آهن نیز مسئولیت بازپرداخت آن را بر عهده نمی‌گرفت. برای حل این اختلاف دولت راهکاری

برای تهاتر بدهی مربوطه مصوب نمود که در چارچوب آن قرار شد با انعقاد قراردادی با وزارت راه- و شهرسازی مشخص شود این طرح عمرانی در چه دوره‌ای مورد بهره‌برداری قرار گرفته و بر این اساس یا اصل مبلغ برگردانده شود و یا در طرح تملک انتفاعی، از دولت اعتبار بگیرد.

شایان ذکر است بر اساس بررسی‌های کارگروه یاد شده، یک قلم از بدهی‌های بلا تکلیف از سنوات ماضی به مبلغ حدوداً ۱۰۰ میلیارد تومان برعهده دولت قرار گرفت. همچنین سازمان برنامه- و بودجه موظف به پرداخت اقساط قرارداد خرید ۱۵۰ دستگاه واگن مسافری و ۲۵ دستگاه مولد از چین در سال‌های قبل شد. بر همین اساس، باتوجه به اینکه دولت نمی‌توانست مبلغ مربوطه را به شرکت رجا خصوصی شده بپردازد، همچنین مسئولیت طرح‌های عمرانی و بدهی بعد از واگذاری رجا به راه‌آهن به‌عنوان نماینده دولت سپرده شد و در این راستا مبلغ ۹۸,۵ میلیارد تومان به راه‌آهن برای تسویه اقساط به شرکت چینی پرداخت شد.

۵-۱-۳. عدم برگزاری مجمع و بلا تکلیفی مالی

در فرآیند واگذاری رجا، مصوبه واگذاری صادر شد ولی اسناد مالکیت شرکت در همان زمان به نام سازمان تأمین اجتماعی منتقل نشد که دلیل آن ابهام در صورت‌های مالی شرکت، سیاهه اموال و در نهایت قیمت معامله بود. از یک طرف، دولت مصوبه واگذاری داده بود ولی از طرف دیگر، بدون مشخص بودن ثمن معامله و موضوع معامله، معامله انجام نمی‌شود. لذا همه چیز در هاله‌ای از ابهام بود. در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۲ معلوم نبود رجا در مالکیت کدام سازمان قرار دارد و حتی روشن نبود که مالک جدید (سازمان سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی) چگونه باید با مالک قبلی (شرکت راه آهن ج.ا.ا. و وزارت امور اقتصادی و دارایی) تعامل کند. به همین دلیل تا دو سال مجمع سالانه شرکت برگزار نشد. لذا علی‌رغم فعالیت شرکت رجا به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های هلدینگ گردشگری تأمین اجتماعی، وزارت امور اقتصادی و دارایی برگزاری مجمع سالانه شرکت را تا تعیین تکلیف نهایی بر عهده سازمان خصوصی‌سازی گذاشت. در سال‌های پس از ۱۳۹۲ هم اگرچه مجمع سالانه شرکت برگزار گردید اما تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت همچنان نامشخص بود. تنها از سال ۱۳۹۶ بود که وضعیت واگذاری شفاف شد.

۶-۱-۳. انحصار راه آهن در صنعت حمل و نقل ریلی

صنعت حمل و نقل ریلی در ایران صنعتی انحصاری است که در آن راه آهن ج.ا.ا. از قدرتی فوق العاده در تمامی ابعاد این صنعت اعم از تعیین قیمت، تعیین مسیر، واگذاری لوکوموتیو، تعیین زمان حرکت و غیره برخوردار است و عملاً ساختار عملیاتی شرکت‌های خدمت رسان آنچنان با راه آهن در هم تنیده است که تفکیک آن بسیار دشوار می‌نماید. در واقع، بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری برای سودآور کردن شرکت را شرکت راه آهن ج.ا.ا. مشخص می‌کند و این قدرت انعطاف شرکت‌های خدمت رسان را برای سودآوری کاهش می‌دهد. این مسأله در مورد شرکت رجا در مقایسه با سایر شرکت‌های حمل و نقل ریلی به واسطه سهم عمده رجا و تکالیف مورد انتظار، از پیچیدگی و اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است.

این شرایط موجب شده است در این صنعت، خصوصی سازی به شکل واقعی اتفاق نیفتد؛ چرا که در شرایط فعلی صرفاً واگن‌ها و واگذار شده است و عملاً امکان افزایش بهره‌وری از طریق تغییر در نحوه راهبری و برنامه‌ریزی حمل و نقل وجود ندارد. در واقع، بخش خصوصی تنها واگن در اختیار دارد و فرمان حرکت و بستر در اختیار او نیست و در تصمیم‌گیری، تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های نقشی ندارد. حتی بخشی از مواردی که قانون در برخورد با بخش خصوصی مشخص کرده است، رعایت نمی‌شود که از جمله آنها می‌توان به حق دسترسی آزاد به شبکه ریلی و بخشی از موارد آیین‌نامه‌های اجرایی مفاد ۲۹ و ۱۲۸ قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور اشاره نمود.

قابل توجه است که پس از اجرای خصوصی سازی در راه آهن و تصویب قانون حق دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی در سال ۱۳۸۴، مبلغی به عنوان حق دسترسی به شبکه سراسری راه آهن تعیین شد، ولی به رغم صراحت تبصره (۱) ماده (۶) قانون مذکور مبنی بر «نرخ بهره‌برداری از شبکه ریلی باید به گونه‌ای تعیین شود که ضمن تأمین هزینه‌های بهره‌برداری از شبکه در بخش ریلی برای صاحبان

کالا و سرمایه‌گذاران نسبت به دیگر شقوق حمل‌ونقل مزیت پیدا کند»، هزینه بهره‌برداری از شبکه ریلی به‌گونه‌ای تعیین نشد که نسبت به دیگر بخش‌های حمل‌ونقل دارای مزیت باشد.^۱

در مورد شرکت رجا، باتوجه به ساختار روابط این شرکت با راه‌آهن تا پیش از واگذاری به‌گونه‌ای بوده است که عملاً ایفا‌کننده مسئولیت اجتماعی در حوزه حمل‌ونقل ریلی بوده و مسیرهای سودده و پر تردد را به سایر شرکت‌ها واگذار نموده و خود عهده‌دار جابه‌جایی مسافر در مسیرهای تکلیفی و زیان‌ده بوده، انتظار می‌رفته که همچنان رویه مذکور ادامه پیدا کند.

علاوه بر این، اختیار شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در تعیین قیمت، مسیر و ... و تصمیمات آن در رابطه با مسائل فنی (مانند عمر مفید ناوگان، شرکت‌های مجاز ارائه‌کننده خدمات تعمیر و نگهداری، محتوای آموزشی به پرسنل شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمت و...) اثر منفی بر وضعیت مالی این شرکت گذاشته است.

به‌عنوان نمونه یکی از چالش‌های رجا پس از واگذاری، دستور راه‌آهن مبنی بر حذف واگن‌های بالای ۵۵ سال از ناوگان حمل‌ونقل ریلی کشور بود که منجر به خروج حدود ۴۰۰ واگن از سیستم ریلی رجا شد.^۲ بر اثر همین تصمیم، سرمایه شرکت به‌شدت دچار نقصان گردید، به‌گونه‌ای که ارزش واگنی که تا پیش از این تصمیم ۸۰۰ میلیون تومان برآورد شده بود، ناگهان به ۲۰ تا ۳۰ میلیون تومان تنزل یافت. در یک نمونه جالب دیگر، شرکت راه‌آهن اجاره تأسیسات سوختی مستقر در ایستگاه‌ها را از ۸۰۰ میلیون تومان به ۱۶ میلیارد تومان افزایش داد، بدون اینکه مجوزی برای افزایش قیمت بلیت صادر نماید و از این طریق هزینه‌ای هنگفت به شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی تحمیل نمود.

^۱ توجه به این نکته حائز اهمیت است که تقاضا برای استفاده از خدمات شرکت‌های مسافربری در زمینه حمل و نقل ریلی فقط تحت تأثیر هزینه دسترسی نیست و شرایط دیگر، نظیر هزینه استفاده از خودروی شخصی و اتوبوس و از جمله هزینه سوخت، تأثیر بسزایی در تقاضای حمل و نقل مسافری ریلی دارد که عدم توجه به آن می‌تواند به تحلیل‌های نادرست دامن بزند.

^۲ در حال حاضر، یکی از چالش‌های بزرگ صنعت حمل‌ونقل ریلی کشور، فرسودگی و عمر بالای ناوگان است. به طوری که بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، حدود ۴۵ درصد واگن‌های موجود، بیش از ۴۰ سال عمر دارند که با توجه به طراحی ناوگان برای عمر ۳۰ سال که با تعمیرات مناسب قابل افزایش تا ۴۰ سال نیز هست، بخشی از ناوگان موجود فرسوده محسوب می‌شوند و نیاز به جایگزینی دارد. همچنین براساس اعلام وزارت راه‌وشهرسازی مجموعاً هزار و ۷۲۴ واگن مسافربری در کشور فعال است که میانگین سنی آنها بیش از ۲۶ سال می‌باشد.

۳,۱,۷ یارانه مسیره‌های تکلیفی

راه‌آهن از ابتدای تأسیس در بخش مسافری، به‌ویژه در مسیره‌های تکلیفی با چالش تأمین منابع مواجه بود، به‌طوری که همواره بخشی از درآمد حمل‌ونقل باری را صرف بخش مسافری می‌نمود. دلیل اصلی این امر نیز نظام قیمت‌گذاری یارانه‌ای در راستای تأمین رفاه اجتماعی به‌ویژه در مسیره‌های کم مسافر (مسیره‌های تکلیفی) بوده است؛ به‌گونه‌ای که در اوایل دهه ۱۳۹۰ در برخی مسیره‌ها اگر نرخ‌های بلیت رجا بین ۷۰ تا ۱۰۰ درصد اصلاح می‌گردید، تازه به قیمت‌های واقعی نزدیک می‌شد. بنابراین، برای جبران زیان وارده، دولت مابه‌تفاوت نرخ بلیت را تحت عنوان یارانه کمک زیان به رجا پرداخت می‌نمود. این روال در طی سال‌های اخیر نیز همچنان پابرجا بوده است؛ به‌گونه‌ای که در حال حاضر نیز در بخش مسافری به ازای هر نفر کیلومتر مسافر جابجا شده، ۶۰ تومان زیان حاصل می‌شود و با توجه به اینکه این رقم در طول سال به حدود ۸۷۴ میلیارد تومان بالغ می‌گردد، راه‌آهن برای جبران زیان وارده به شرکت‌های خدمات مسافری ریلی، حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان یارانه در قالب‌های مختلف مانند مولد و لوکوموتیو می‌پردازد.

هیأت‌وزیران برای نخستین بار در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد ماده (۵) قانون برنامه سوم توسعه تصویب نمود که سازمان مجاز است در ابتدای هر سال با تصویب شورای اقتصاد، به ازای هر نفر-کیلومتر مسافر جابجا شده توسط رجا ۵۰ درصد معادل مصوبه سال قبل را به این شرکت پرداخت نماید. در همین راستا نیز ۵,۱۶ میلیارد تومان به‌عنوان قسمتی از کمک زیان سال ۱۳۸۲ با تصویب شورای اقتصاد به شرکت رجا پرداخت شد. در سال ۱۳۸۳ نیز ۱۰ میلیارد تومان به منظور جبران زیان شرکت رجا ناشی از تعیین تعرفه‌های تکلیفی برای حمل مسافر، به مبلغ یارانه پرداختی افزوده شد. برای سال‌های بعد نیز وزیران عضو کمیسیون اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ به پیشنهاد وزارت راه‌و ترابری به استناد بند ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم پرداخت ۱۰ میلیارد و هفتصد میلیون تومان به‌عنوان جبران زیان‌های سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و پرداخت ۳۰ میلیارد تومان به‌عنوان یارانه علی‌الحساب سال ۱۳۸۷ به شرکت رجا را تصویب نمودند. به دنبال آن در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۴، وزیران عضو کمیسیون اقتصاد طبق همان بند برنامه چهارم پرداخت ۳۵ میلیارد تومان به‌عنوان یارانه علی‌الحساب سال ۱۳۸۸ را مصوب نمودند.

شایان ذکر است یارانه پرداختی توسط دولت در این سال‌ها اگرچه کمک بزرگی به شرکت محسوب می‌شد اما اولاً میزان پرداختی همواره کمتر از میزان مصوب بوده است و در ثانی مبلغ پرداختی برای پوشش زیان وارده به شرکت کافی نبوده است؛ در سال ۱۳۸۴ یارانه تخصیص یافته ۳۶۸ میلیارد ریال و زیان آن سال ۵۶۳ میلیارد ریال بوده است. سال ۱۳۸۵ هم زیان ۵۷۵ میلیارد ریالی با ۷۳۱ میلیارد ریال یارانه جبران شده است. در سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۹ نیز زیان به ترتیب ۶۵۷، ۸۸۵ و ۷۰۷ و ۷۸۰ میلیارد ریال بوده که با یارانه ۲۵۰، ۴۰۷، ۶۳۴ و ۲۲۵ میلیارد ریالی از سوی دولت پاسخ داده شده بود که در نهایت تراز یارانه و زیان را با کسری ۱۵۵۳ میلیارد ریالی مواجه کرد (ناصر بختیاری، مدیرعامل رجا در ابتدای دهه ۱۳۹۰).

در سال‌های بعد از واگذاری تا سال ۱۳۹۳ نیز این ردیف بودجه کماکان وجود داشت اما اعتبار مربوط به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. پرداخت می‌گردید. از مبلغ پرداختی راه‌آهن به شرکت رجا در این دوران اطلاعی در دست نیست. این مبلغ در آخرین سال پرداخت (۱۳۹۳) حدود ۲۰ میلیارد تومان بود. در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ که بحث تعیین تکلیف واگذاری مطرح بود، براساس قیمت‌های تکلیفی سالانه ۵۰ تا ۶۰ میلیارد تومان از سوی راه‌آهن درخواست یارانه مسافری شده اما توسط دولت مسکوت گذاشته شد.

در واقع در این وضعیت برای پوشش زیان وارده به شرکت رجا یا باید دولت قیمت‌گذاری دستوری را کنار بگذارد و اجازه دهد نرخ بلیت به قیمت واقعی تعیین شود و یا بنا به روال سال‌های پیش، یارانه کمک زیان پرداخت نماید، اما متأسفانه دولت در حال حاضر هیچ اقدامی ننموده و هزینه‌ها را به سازمان تأمین اجتماعی و شرکت رجا تحمیل کرده که همین موضوع عاملی است که توضیح می‌دهد چرا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به هیأت وزیران پیشنهاد داد واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی را ملغی نماید.

۸-۱-۳. بلاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزه حمل‌ونقل ریلی

همان‌گونه که گفته شد، شرکت رجا در دوران پیش از واگذاری علاوه بر ایفای نقش رگولاتوری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافری، در زمینه ارائه خدمات در مسیرهای تکلیفی و حومه‌ای نیز نقشی

یگانه داشته است. بعد از واگذاری رجا، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. برای عدم ایجاد وقفه در ایفای نقش تنظیم‌گری خود، یک واحد سازمانی جدید تأسیس نمود، اما ایفای مسئولیت اجتماعی در مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی، کماکان برعهده شرکت رجا باقی ماند. این درحالی است که با واگذاری رجا، این شرکت دیگر رسالتی برای ارائه خدمات ارزان قیمت اجتماعی برای خود قائل نیست و مالک جدید نیز با توجه به تعهدش در پرداخت حقوق بازنشستگان، کسب سود بیشتر را رسالت شرکت می‌داند. لذا کاهش و حذف یارانه کمک زیان پرداختی بابت مسیرهای یاد شده از سوی دولت و گزاردن تمامی تعهدات مالی مربوطه برعهده رجا، عملاً این شرکت را به سوی سیاست کاهش خدمات در مسیرهای یاد شده از جمله عدم جایگزینی واگن‌های فرسوده، عدم ارتقاء کیفیت سفرها و... سوق داده است.

با توجه به اینکه سیاست ارائه خدمات ارزان قیمت توسط رجا به‌عنوان بخشی از ساختار راه‌آهن در گذشته بنا به دلایلی از جمله عوارض خارجی مثبت کاهش حجم تردد جاده‌ای از مناطق حاشیه‌ای به کلان‌شهرها و کاهش آلودگی هوا، اتخاذ شده بود، ادامه این وضعیت می‌تواند علاوه بر ایجاد نارضایتی، منجر به خلأ میان سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه مسائل حاکمیتی حمل‌ونقل ریلی شود. شایان توجه است، این معضل در برنامه ششم توسعه با پیشنهاد تأسیس شرکتی برای مدیریت و ارائه خدمات در مسیرهای تکلیفی و حومه‌ای مورد توجه واقع شد و ایجاد معاونت مسافری در راه‌آهن در گام نخست نیز در همین راستا اتفاق افتاد اما تأسیس شرکتی برای این امر، عملاً تا انتهای سال ۱۳۹۹ که اساسنامه آن به تصویب هیأت‌وزیران رسید، مسکوت ماند.

۹-۱-۳. اهلیت و تابع هدف سازمان تأمین اجتماعی

به نظر می‌رسد هدف اصلی دولت در واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی، تسویه دیون بوده است و سازمان تأمین اجتماعی نیز با توجه به سوابق گذشته دولت در عدم ایفای تعهداتش این واگذاری را پذیرفته است. این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی هیچ نوع تجربه‌ای در گذشته از بنگاه‌داری در شرکت‌های حمل‌ونقلی نداشته و لذا از منظر تخصصی فاقد اهلیت لازم بوده است.

البته می‌توان گفت که مسأله اهلیت در معنای پیش گفته چالشی کوتاه مدت است چرا که در میان مدت و بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مالک، امور شرکت را به دست متخصصان می‌پردازد و مشکل تخفیف می‌یابد. اما مشکل اصلی این است که تابع هدف مالک جدید که همانا

حداکثرسازی سود شرکت برای تأمین منافع بیمه‌گذاران است با کارکردهای پیش‌بینی شده برای شرکت (نظیر تأمین خدمات ارزان قیمت برای مناطق حومه‌ای و مسیرهای تکلیفی) ناسازگار است. همین موضوع در عمل منجر شد به تأسیس شرکت دولتی جدیدی که کارکردهای رجا را ایفا نماید و به تدریج رجا تغییر ماهیت داده، تبدیل شود به یک شرکت خصوصی.

۱۰-۱-۳. تحمیل نیروی انسانی مازاد به شرکت

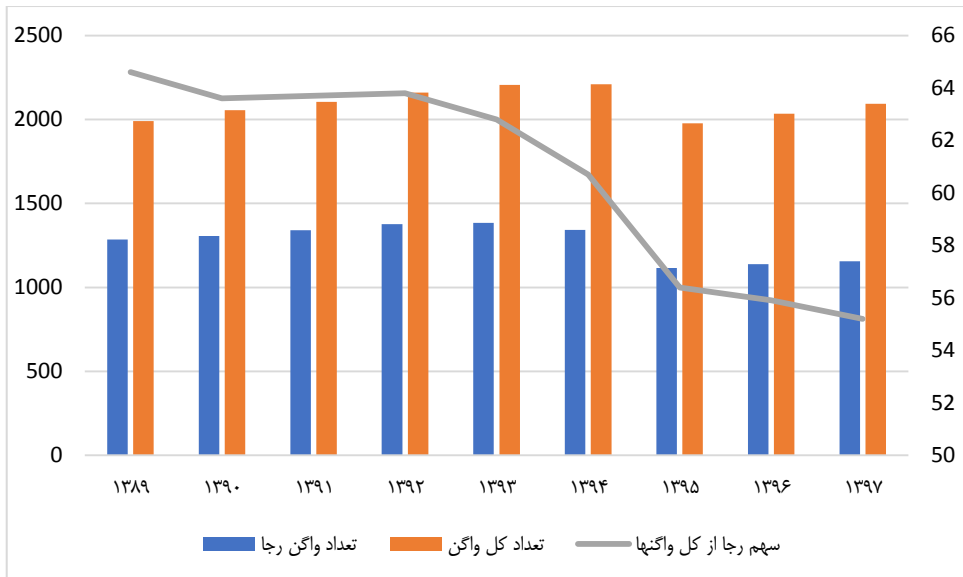
در زمان واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی، بخشی از کارکنان رجا عهده‌دار وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری رجا بودند. با توجه به اینکه بنا نبود این کارکردها به بخش خصوصی انتقال یابد، باید پیش از واگذاری تفکیک وظایف می‌شد و نیروهای تخصصی مربوط به دامن شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. بر می‌گشتند. با توجه به نحوه واگذاری رجا این اتفاق نیفتاد و تعداد قابل توجهی از نیروی انسانی مورد نیاز شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در رجا باقی ماند و هزینه‌های به نسبت بلندمدتی را به شرکت تحمیل نمود. (علی‌اصغر شالبافان، نماینده سازمان تأمین اجتماعی در مجمع رجا، مصاحبه با اعضای تیم تحقیق).

عملکرد رجا پس از واگذاری

گزارش‌های آماری نشان می‌دهد از زمان واگذاری، تعداد واگن‌های مسافری رجا با ۱۰ درصد کاهش از ۱۲۸۵ دستگاه در سال ۱۳۸۹ به ۱۱۵۵ دستگاه در سال ۱۳۹۷ رسیده است؛ این در حالی است که تعداد کل واگن‌های مسافری کشور از ۱۹۹۰ دستگاه به ۲۰۹۳ دستگاه افزایش پیدا کرده است که البته بر اساس برنامه پنج‌ساله سوم توسعه کشور می‌بایست به ۳۵۰۰ دستگاه افزایش می‌یافت. بر این مبنا سهم رجا از کل واگن‌های مسافری کشور از ۶۴٫۶ درصد به ۵۵٫۲ درصد کاهش یافته و حدود ۱۰ درصد از سهم بازار خود را از دست داده است (سالنامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور).

قابل توجه است که از میان این ۱۱۵۵ دستگاه واگن موجود نیز ۳۵۰ واگن دارای عمر بیش از ۳۰ سال است که با استناد به اذن دستور رئیس‌جمهور سیر می‌کند و فاقد ایمنی و کیفیت لازم است. پیش‌بینی می‌شود در صورت عدم نوسازی و ادامه روند موجود، تعداد این واگن‌ها در چند سال آتی به ۳۰۰ دستگاه برسد. در واقع، پس از آن که دولت بین سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۵، حدود یک میلیارد دلار در ناوگان ریلی سرمایه‌گذاری کرد، دیگر قرارداد جدیدی منعقد نشده است و همچنان از واگن‌های

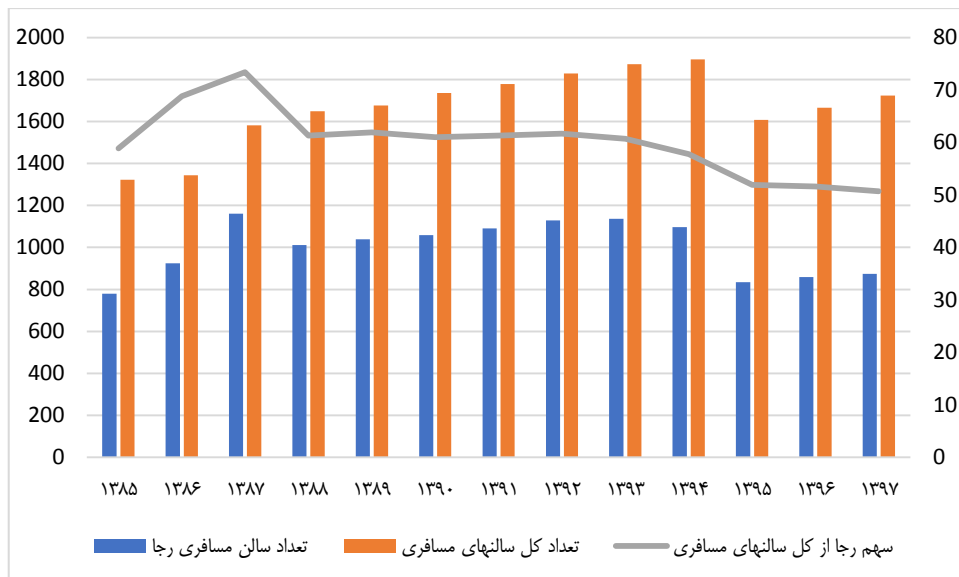
خریداری شده در آن سال‌ها استفاده می‌شود (فرهاد فرهمند، عضو هیأت عامل و قائم مقام شرکت قطارهای مسافری رجا، مصاحبه با اعضای تیم تحقیق).



مأخذ: سالنامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور

نمودار ۱. تعداد کل واگن‌های مسافری کشور و رجا

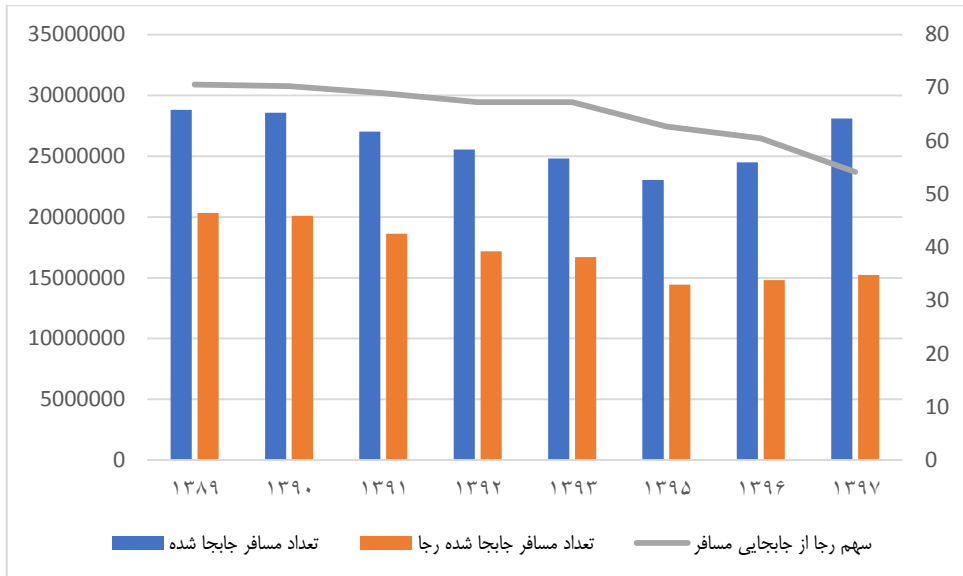
لازم به ذکر است آمار تفکیکی از تعداد واگن‌های مسافری در سال‌های پیش از واگذاری در دست نیست اما بر اساس آمار موجود، تعداد سالن‌های مسافری از ۷۷۹ دستگاه در سال ۱۳۸۵ به ۱۰۳۸ دستگاه در زمان واگذاری در سال ۱۳۸۹ افزایش یافته بود. اگرچه در ۴ سال نخست واگذاری نیز به ۱۱۳۶ دستگاه رسید اما پس از آن سیری نزولی را طی نمود و تا سال ۱۳۹۷ به ۸۷۴ دستگاه کاهش یافت. بر همین اساس، سهم رجا از سالن‌های مسافری کشور از ۶۱٫۹ درصد در سال واگذاری به ۵۰٫۷ درصد در سال ۱۳۹۷ کاهش یافت.



مأخذ: سالنامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور

نمودار ۲. تعداد کل سالن‌های مسافری کشور و رجا

در حوزه جابه‌جایی مسافر نیز آمارها نشان می‌دهد که میزان جابه‌جایی مسافر در سال ۱۳۷۴ و پیش از شکل‌گیری رجا حدود ۹,۵ میلیون نفر بود و تا سال ۱۳۷۶ (سال تشکیل رجا) به ۱۳ میلیون نفر بالغ گردید. عملکرد ناوگان ریلی در جابه‌جایی مسافر به روند افزایشی خود ادامه داد تا در سال ۱۳۸۷ (پیش از واگذاری) به بیش از ۲۸ میلیون نفر رسید. سهم رجا از این میزان برابر با ۷۰,۶ درصد و معادل ۲۰ میلیون نفر بود. در واقع، در این دوران، میزان جابه‌جایی مسافر به‌طور متوسط سالانه ۱۳ درصد رشد داشت. اما پس از واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی میزان جابه‌جایی مسافر در حمل‌ونقل ریلی کشور روندی سینوسی را طی نموده است؛ به‌گونه‌ای که تا سال ۱۳۹۵ به کمترین میزان خود در دهه اخیر یعنی ۲۳ میلیون نفر کاهش یافت اما پس از آن دوباره تا سال ۱۳۹۷ تا سقف ۲۸ میلیون نفر افزایش یافت. این در حالی است که میزان جابه‌جایی مسافر توسط رجا با ۲۵ درصد کاهش نسبت به زمان واگذاری به ۱۵,۲ میلیون نفر در سال رسیده است. این تغییرات منجر به کاهش سهم رجا از جابه‌جایی مسافر به ۵۴,۲ درصد در سال ۱۳۹۷ گردید.



مأخذ: سالنامه‌های آماری حمل و نقل ریلی کشور

نمودار ۲. تعداد کل مسافر جابه‌جا شده

از منظر مالی نیز رجا در سال‌های بعد از واگذاری همانند سال‌های مدیریت دولتی با زیان انباشته قابل توجهی مواجه بوده است؛ به گونه‌ای که این رقم تا پایان سال ۱۳۹۵ بالغ بر ۷۹۵ میلیارد تومان گردید که حدود ۵,۸ برابر سرمایه شرکت است.

سرانجام کار

با وجود اینکه در سال‌های پس از واگذاری، سازمان‌های مختلف دولتی سعی نمودند با میانجی‌گری به اختلاف دستگاه‌های اجرایی دولتی با سازمان تأمین اجتماعی پایان دهند، اما بالاخره در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۲۴ وزیر وقت تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخواست نمود که رجا از سازمان تأمین اجتماعی منفک شده، به دولت بازگردد. از جمله دلایل این پیشنهاد می‌توان به «انباشت زیان طی سال‌های قبل و بعد از مالکیت سازمان تأمین اجتماعی»، «بدهی زیاد»، «کهنگی و فرسودگی ماشین‌آلات و تجهیزات»، «کمبود سرمایه در گردش»، و از همه مهمتر «تداوم سیر در مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی مشمول قیمت‌گذاری دولتی و زیان ده» اشاره کرد.

همچنین، بر اساس مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۷ ستاد ویژه اقتصادی و دستور ویژه رئیس‌جمهور مبنی بر خروج بنگاه‌های زیان‌ده و کاهش سهام صندوق‌های وابسته به وزارتخانه به کمتر از ۴۰ درصد، ساماندهی بنگاه‌های اقتصادی و انجام مقدمات واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری در دستور کار صندوق‌های تابعه این وزارتخانه و هیأت‌انای سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته بود و در این چارچوب، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد نموده بود موضوع واگذاری شرکت رجا به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در دستور کار هیأت‌وزیران قرار گیرد.

به دنبال این درخواست، در سازمان برنامه و بودجه نیز پیش‌نویسی تهیه شد ولی به دلیل اختلاف نظر در سازمان به جمع‌بندی نرسید و امضاء نشد. بررسی کمیسیون اقتصاد هیأت دولت در مهر ماه ۱۳۹۷ نیز به نتیجه نرسید و با بازگشت رجا به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. موافقت ننمود.

شاید از مهم‌ترین دلایل این مخالفت بتوان به این نکات اشاره نمود:

- به روزرسانی قیمت این شرکت با گذشت حدود ۹ سال از زمان واگذاری بسیار دشوار بود
- مهم‌تر اینکه دولت برای پیش‌بینی اعتبارات این اقدام محدودیت بودجه‌ای داشت.
- علیرغم جمع‌بندی موضوع در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر بازگرداندن شرکت به دولت، در بدنه وزارتخانه اختلاف نظرهایی وجود داشت که استدلال اصلی آن این بود که با بازگرداندن شرکت به دولت تنها اتفاقی که می‌افتد افزایش بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی است و چیزی گیر سازمان نمی‌آید.
- شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. پس از واگذاری رجا، برای اجرای وظایفش در حوزه رگولاتوری، معاونت بخش مسافری ایجاد کرده بود و اختیارات حاکمیتی مسافری را که پیشتر در اختیار رجا بود، به این معاونت واگذار کرده بود و لذا بازگشت رجا به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.، از منظر ساختاری دیگر کارکرد سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۸ را نداشت.
- در سال ۱۳۹۷ نزدیک به یک دهه بود که رجا با قانون تجارت اداره شده بود و در صورت بازگرداندن آن به دولت مجدداً محدودیت‌های شرکت دولتی بر آن بار می‌شد و می‌بایست اساسنامه‌اش تغییر می‌کرد. در واقع، رجا دیگر نمی‌تواند به راحتی در چارچوب یک شرکت دولتی رفتار کند چرا که

قوانین و مقررات آن تغییر کرده و تعاملات آن با سایر شرکت‌ها در این مدت شکل گرفته و تغییر آن بسیار دشوار است.

نکته بسیار جالب، غم انگیز و عبرت آموز دیگر این است که هیأت وزیران در اسفند سال ۱۳۹۹ و در قالب تصویب نامه شماره ۱۵۲۶۲۰/ت/۵۵۲۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ به استناد بند (پ) ماده ۵۲ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اساسنامه شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای را که یک شرکت سهامی خاص ۱۰۰ درصد دولتی است، تصویب کرد. در ماده (۱) این مصوبه چنین می‌خوانیم: «به منظور ساماندهی حاشیه شهرها و توسعه امور حمل و نقل ریلی حومه‌ای و ساخت خطوط مستقل حومه‌ای، شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه‌ای (سهامی خاص) ... با ماهیت شرکت دولتی و بصورت سهامی خاص دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی در زیر مجموعه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تشکیل و در چهارچوب این اساسنامه و قوانین مربوط و به صورت بازرگانی اداره می‌شود».

کمی فکر کنید. اگر از ابتدا رجا واگذار نمی‌شد و همان وظایف سیاستگذاری را انجام می‌داد و در مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی سیر می‌کرد، لازم بود مسیر طی شده در ۱۲ سال گذشته را طی کنیم. اگر بنا بود شرکتی را واگذار کنیم و دوباره عین کار ویژه‌های آن را در بدنه دولت بازتولید کنیم و شرکت مذکور را از این کار ویژه‌ها رها کنیم تا بتواند مثل سایر شرکت‌های خصوصی در مسیرهای سودآور سیر کند، آیا بهتر نبود مثل سایر شرکت‌های خصوصی که تا سال ۱۳۸۸ شکل گرفته بودند اجازه می‌دادیم یک شرکت جدید خصوصی دیگر تأسیس شود (که البته محدودیتی هم در این زمینه وجود نداشت) و از خیر خصوصی سازی رجا بگذریم. آیا این کار ما مصداق رقصاندن گربه و انجام دادن کار عبث و بیهوده و پرهزینه نیست؟!

جمع بندی

در فرآیند واگذاری شرکت رجا برخی نکات کلیدی و قابل توجه وجود دارد که به قرار ذیل می‌باشند:

- شرکت حمل و نقل ریلی رجا، تا پیش از واگذاری جزئی از بدنه راه‌آهن بوده و وظیفه تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی مسافری را بر عهده داشته و با توجه به آثار خارجی مثبت در این حوزه، در حوزه ارائه خدمات به مناطق حومه‌ای را به کمک یارانه دولت عهده‌دار بوده است.

واگذاری چنین شرکتی که عملاً وظایف حاکمیتی را بر عهده دارد، از اساس نادرست بوده و با هیچ یک از نظریه‌های خصوصی‌سازی و تجارب موفق جهانی هم‌خوانی ندارد. مطالعه تجارب جهانی در حمل‌ونقل ریلی مسافری حاکی از این است که به‌جز انگلیس هیچ کشوری اقدام به خصوصی‌سازی صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافری ننموده است. بعد از این واگذاری، به علت بلاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی راه‌آهن در حوزه تنظیم‌گری و ارائه خدمات به مسیرهای تکلیفی، راه‌آهن اقدام به تأسیس معاونت مسافری نموده است و لذا به نظر می‌رسد تشکیلاتی مشابه رجا در ساختار راه‌آهن مجدداً در حال شکل‌گیری است. این امر خود بلاوجه بودن واگذاری رجا را نمایان می‌سازد.

- شرکت رجا به‌واسطه نقش خود در ارائه خدمات ارزان قیمت به مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی، شرکتی اساساً زیان‌ده بوده و خصوصی‌سازی آن مستلزم ایجاد بستر مناسب برای خروج از مسیرهای تکلیفی و یا ارائه یارانه توسط دولت برای جبران زیان مربوطه می‌باشد. این امر با توجه به عدم ارائه جایگزین برای ارائه خدمات در این حوزه توسط دولت و تداوم اجبار رجا به خدمت‌رسانی علیرغم تحمیل زیان به این شرکت، محقق نشده است. لذا در واقع، در شرایط فعلی به‌واسطه قدرت بالای انحصار راه‌آهن در این صنعت از جمله در تعیین مسیر، نرخ بلیت و... عملاً بستری برای فعالیت سودآور بخش خصوصی وجود ندارد.

- تصمیم به‌واگذاری رجا بسیار شتاب‌زده و در راستای رد دیون دولت به سازمان تأمین‌اجتماعی بوده و فرآیندهای معمول کارشناسی را طی ننموده است. همین امر نیز منجر به طولانی‌شدن واگذاری قطعی و قیمت‌گذاری نهایی آن تا سال ۱۳۹۵ گردید. لذا در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ عملاً وضعیت شرکت از منظر مالی نامعلوم بوده است و حتی تا سال ۱۳۹۲ مجمع عمومی شرکت تشکیل نشده است. این در حالی است که شفافیت حساب‌های مالی شرکت و مشخص‌بودن دارایی‌ها و بدهی‌های مربوطه از پیش‌شرط‌های اصلی واگذاری است.

- واگذاری غیرکارشناسی رجا، تبعاتی مانند بلاتکلیف ماندن طرح‌های عمرانی را در پی داشته است سازمان تأمین‌اجتماعی فاقد هیچ‌گونه تجربه و سابقه‌ای در امر بنگاهداری در صنعت حمل‌ونقل ریلی است و لذا از اهلیت کافی برای اداره رجا برخوردار نیست. در شرایطی که در واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی، در فرآیندهای جاری سازمان خصوصی‌سازی اهلیت عام خریدار بررسی می‌شود، در

مورد این واگذاری به دلیل آنکه جابجایی عملاً در بخش عمومی و در راستای رد دیون اتفاق افتاده، عملاً اهلیت خریدار مورد بررسی قرار نگرفته است.

فصل ششم

واگذاری شرکت ایران ایرتور

مقدمه

خصوصی سازی ایران اirtور یکی از متفاوت ترین و جنجالی ترین پرونده‌های خصوصی سازی در یک دهه اخیر بوده است؛ شرکتی که دوبار واگذار شده و در هر بار تجربه‌ای متفاوت را از سر گذراند. وقتی شرکت به بخش خصوصی واگذار شد مثل سایر موارد مطالعه زیان‌ده بود و از نظر نیروی انسانی و ناوگان (به عنوان مهم ترین دارایی‌های یک شرکت هواپیمایی) نیاز به تجدید ساختار داشت و در تجدید ساختار نیروی انسانی با قواعدی محدود کننده و در تعدیل ناوگان با محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های بین‌المللی مواجه بود. با این حال، خریدار آن تجربه کار در این صنعت را داشت و با اقدامات مختلفی تلاش کرد شرکت را بر مبنای قواعد علمی اداره کند و کرد. اما نه در مرحله واگذاری با شرایطی هموار مواجه بود و نه پس از واگذاری از گزند انتقادات و اختلافات مصون. این تفاوت‌ها است که مطالعه موردی واگذاری این شرکت را به عنوان یک واگذاری موفق ولی پر چالش جذاب می‌کند.

ادامه فصل به این ترتیب سازماندهی شده است. ابتدا با مروری تاریخی چگونگی شکل گیری شرکت ایران اirtور تشریح می‌شود. پس از آن در دو قسمت متوالی واگذاری شرکت به شرکت تعاونی هسایار (زیر مجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) و شرکت احیاء خراسان (واگذاری اول) و آقای مجید شکاری (واگذاری دوم) گزارش می‌شود. سپس، انتقادهایی که در خصوص واگذاری دوم شرکت به یک شخص حقیقی مطرح شده مرور و ارزیابی می‌شود. پس از آن عملکرد شرکت پس از واگذاری اول و دوم مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت ششم به سرانجام واگذاری شرکت و طرح آن در هیأت‌واگذاری اشاره می‌شود و در انتها به چند نکته برجسته در خصوص این واگذاری توجه می‌شود.

۱. تاریخچه

صنعت هواپیمایی در ایران قدمتی حدوداً ۱۰۰ ساله دارد؛ نخستین بار در بهمن‌ماه ۱۳۰۴ به موجب قانونی، حق انحصاری هواپیمایی در ایران به یک شرکت هواپیمایی آلمانی به نام یونکرس، واگذار شد. شرکت مذکور در سال ۱۳۰۵ شعبه خود را در ایران افتتاح کرد و با وارد کردن چند فروند هواپیمای یونکرس، خطوط هوایی به شهرهای مشهد، شیراز، بندرانزلی و بوشهر را دایر نمود و حمل‌ونقل پست

و مسافر از راه هوا را به عهده گرفت. سپس، در سال ۱۳۱۷ باشگاه خلبانی با ۲۰ فروند هواپیما تأسیس شد و در مرداد ماه ۱۳۲۵ دولت اقدام به تشکیل اداره‌ای تحت عنوان اداره کل هواپیمایی کشوری نمود. حدود سه سال بعد یعنی در تاریخ ۲۸ تیرماه ۱۳۲۸ قانون هواپیمایی کشوری به تصویب مجلس رسید و اداره کل هواپیمایی کشوری زیر نظر وزارت راه تشکیل شد. در سال ۱۳۵۳ اداره کل مذکور با نام «سازمان هواپیمایی کشوری» تحت پوشش وزارت جنگ قرار گرفت تا این که با به ثمر رسیدن انقلاب اسلامی، در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۶ با تصویب شورای انقلاب، سازمان از پیکره وزارت جنگ منتزع شد و به وزارت راه و ترابری ملحق گردید.

اولین شرکت هواپیمایی ایران در سال ۱۳۲۱ توسط جمعی از بازرگانان ایرانی تحت عنوان «ایرانین ایرویز» تأسیس شد. این شرکت هواپیمایی هفته‌ای یک بار پرواز به اروپا انجام می‌داد و در داخل کشور نیز به جابجایی مسافران و بار می‌پرداخت. پس از احداث ایرانین ایرویز، دومین شرکت هواپیمایی ایران به نام «پرشین ایرسرویسز» یا پاس در سال ۱۳۳۳ در تهران تأسیس شد. این ایرلاین فعالیت خود را در زمین حمل بار شروع کرد و بعدها به جابجایی مسافران داخلی به تهران روی آورد و حدوداً ۶ سال بعد، یعنی در سال ۱۳۳۹، اقدام به انجام پروازهای بین‌المللی به مقاصد اروپایی نمود. در انتهای سال ۱۳۴۰ دو شرکت ایرانین ایرویز و پرشین ایرسرویسز با یکدیگر ادغام و شرکت هواپیمایی ملی ایران (هما)، با نام بین‌المللی ایران ایر (IRAN AIR) تأسیس شد. این هواپیمایی از میانه دهه ۱۹۷۰ میلادی، پروازهای زیادی را به مقاصد اروپایی انجام داد به طوری که در این زمان، تنها در مسیر تهران-لندن بیش از ۳۰ پرواز در هفته صورت می‌گرفت. در سال‌های پایانی دهه ۱۹۷۰، هواپیمایی ملی ایران رو به رشدترین شرکت هواپیمایی جهان شناخته شد و در سطح جهان، یکی از ایمن‌ترین، مدرن‌ترین و البته پر درآمدترین شرکت‌های هواپیمایی به شمار می‌رفت.

شرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سال ۱۳۵۱ با هدف توسعه گردشگری و سفرهای زیارتی و انجام تورهای داخلی و خارجی (چارت‌ر و برنامه‌ای) تحت پوشش شرکت هواپیمایی ایران ایر تأسیس شد. این شرکت از سال ۱۳۶۱ تورهای منظمی در مسیر مشهد را آغاز کرد و استقبال مناسب از این تورها موجب شد تا در سال ۱۳۶۳ اقدام به توسعه آن به تورهای شارجه، دبی، چین، هند، کوالالامپور

و سنگاپور کند. این شرکت هواپیمایی در آن سال‌ها به منظور توسعه گردشگری و جذب توریست از سایر کشورها، سمینارهایی با شرکت مدیران و مسئولان شرکت‌های توریستی برگزار می‌کرد. این ایرلاین از سال ۱۳۷۱ با افزایش تعداد مسافران با اجاره شش فروند هواپیما به فعالیت خود ادامه داد و شهر مشهد مقدس را به‌عنوان مرکز عملیات پروازی خود انتخاب نمود. به منظور افزایش توان پروازی هما و ایرتور، مسئولیت انجام تعدادی از پروازهای حج عمره، حج تمتع و پروازهای منطقه‌ای مانند دمشق، استکهلم، مسکو، عشق آباد و تاشکند را پذیرفت؛ به طوری که حدود ۵۵٪ از پروازهای حج تمتع و عمره از شهرهای مختلف را انجام می‌داد. ایران ایرتور تا نیمه اول سال ۱۳۷۹ تعداد ۱۹ فروند هواپیمای استیجاری در اختیار داشت. از نیمه دوم این تعداد به ۱۴ فروند تقلیل یافت که با افزایش تعداد پروازها، تغییر قابل ملاحظه‌ای در تعداد مسافر جابه‌جا شده به وجود نیامد. کسب جوایز از آلمان، فرانسه، ایتالیا، ژاپن، سوئیس، اتریش، انگلستان، امارات، بحرین و کویت در کارنامه این شرکت هواپیمایی دیده می‌شود.

ایران ایرتور تا پیش از واگذاری به‌عنوان شرکتی دولتی در زیرمجموعه هواپیمایی ملی ایران (هما) مشغول به فعالیت بوده است و در سال منتهی به واگذاری نخست (۱۳۸۹)، با بیش از ۱۷,۴ هزار پرواز، سهمی ۱۱,۸ درصدی از جابجایی مسافر در پروازهای داخلی را دارا بود و بیش از ۲,۲ میلیون نفر مسافر را در کشور جابه‌جا می‌کرد و از این حیث سهمی ۱۳,۵ درصدی از جابه‌جایی مسافر در کشور را در اختیار داشت.

۲. واگذاری اول

در سال ۱۳۸۶ و پیش از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیأت‌وزیران طی مصوبه شماره ۸۵۴۱۵/ت/۳۸۲۱۷ هـ. مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۵ «واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی ج.ا.ا (هما) و ایران ایرتور»، از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و ترابری را در سال ۱۳۸۷ از طریق بورس مورد تصویب قرار داد. اما پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و به‌موجب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) این قانون، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شرکت هواپیمایی «ایران ایرتور» زیرمجموعه شرکت مادر

تخصصی «هواپیمایی ج.ا.ا. (هما)»، در زمره شرکت‌های گروه (۲) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد و با توجه به مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، دولت مکلف به واگذاری این شرکت گردید. بر همین مبنا نیز شرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سال ۱۳۸۹ در فهرست موارد مشمول واگذاری مصوب هیأت محترم واگذاری، قرار گرفت.

در رابطه با شرکت ایران ایرتور، در جلسات مختلف هیأت محترم واگذاری، تصمیمات متعددی اتخاذ گردید که خلاصه آن در جدول (۱) گزارش شده است.

طبق اطلاعات مندرج در جدول فوق، هیأت‌واگذاری پس از ۴ بار طرح موضوع اصلاح ساختار شرکت ایران ایرتور و ناامیدی از امکان اصلاح ساختار این شرکت، در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۰ واگذاری شرکت از طریق فراپورس و در صورت عدم فروش، بررسی موضوع انحلال شرکت را مورد تصویب قرار داد. پس از آن و توافق بر سر عدم انحلال شرکت ایران ایرتور، در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۸/۲۲ هیأت‌واگذاری، قیمت پایه و شرایط واگذاری شرکت ایران ایرتور تصویب شد.^۱

^۱ به‌موجب ماده (۲) آئین‌نامه اجرائی "شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها"، روش‌های قیمت‌گذاری مبنای کار کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیر بورسی، عبارت‌اند از روش "ارزش بازدهی یا سودآوری" و روش "ارزش روز خالص دارائی‌های بنگاه مشمول واگذاری"؛ ضمناً در شرایط خاص و در صورتی‌که برای تعیین قیمت سهام طبق روش‌های مذکور به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام، اعمال این روش‌ها فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت واگذاری بر اساس "ارزش اسمی" یا "ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه)"، تعیین می‌شود.

جدول ۱. خلاصه تصمیمات هیأت‌واگذاری در خصوص شرکت ایران ایرتور

ردیف	جلسه هیأت واگذاری	تصمیم	توضیحات
۱	۱۳۸۶/۵/۲۲	اصلاح ساختار	با پیشنهاد واگذاری شرکت ایران ایرتور از روش بورس در سال ۱۳۸۷ موافقت گردید و مقرر شد جهت تصویب نهایی به هیأت وزیران ارائه گردد. درعین حال وزارت راه و ترابری مکلف شد نسبت به اصلاح ساختار این شرکت اقدام نماید و تمهیدات لازم جهت پذیرش آن در بورس اوراق بهادار را در طی مدت یاد شده فوق به عمل آورد. (قبل از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی)
۲	۱۳۸۸/۱۲/۱۵	اصلاح ساختار	موضوع واگذاری شرکت ایران ایرتور مطرح و پس از بحث و بررسی، واگذاری آن مورد تصویب قرار گرفت. هیأت واگذاری در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۵، نامه هواپیمایی ایران ایرتور در خصوص روش واگذاری آن شرکت از طریق بازار فرابورس را مطرح و پس از بحث و بررسی، مقرر گردید در جلسات آتی، شرکت ایران ایرتور گزارش اصلاح ساختار خود را ارائه دهد، تا مجدداً در این خصوص تصمیم‌گیری شود.
۳	۱۳۸۸/۱۲/۲۲	اصلاح ساختار	گزارش اصلاح ساختار شرکت ایران ایرتور مطرح و پس از بحث و بررسی مقرر گردید واگذاری از طریق مزایده انجام شود اما عرضه تا تاریخ ۱۳۸۹/۳/۳۱ به تأخیر بیافتد.
۴	۱۳۸۹/۵/۹ (تصویب‌نامه شماره ۸۹/۲/۱۴۱ هـ مورخ ۱۳۸۹/۵/۱۲)	اصلاح ساختار	مقرر گردید "کارگروهی مرکب از نمایندگان سازمان خصوصی‌سازی، وزارت راه و ترابری، اتاق تعاون ج.ا. و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران در خصوص بررسی نحوه، روش و ترکیب واگذاری و بازاریابی شرکت‌های مذکور تشکیل گردد و پس از بررسی نتیجه را حداکثر ظرف مدت دو هفته آتی جهت اتخاذ تصمیم نهایی به هیأت واگذاری ارائه نمایند."
۵	۱۳۸۹/۷/۱۰ (تصویب‌نامه شماره ۸۹/۲/۲۱۲/۱۴۹۰۱۸ هـ)	واگذاری یا انحلال شرکت	در خصوص نحوه واگذاری شرکت ایران ایرتور مقرر شد واگذاری این شرکت از طریق فرابورس صورت پذیرد. همچنین اقدامات لازم جهت واگذاری شرکت توسط سازمان خصوصی‌سازی صورت گرفته

درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی ... ۱۹۵

و در صورت عدم امکان واگذاری، موضوع انحلال شرکت را مورد بررسی قرار دهد و پیشنهاد لازم به همراه گزارش توجیهی در این خصوص را جهت اتخاذ تصمیم نهایی به هیأت‌واگذاری ارائه نماید.		مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۰	
قیمت پایه و شرایط واگذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت ایران ایرتور جهت واگذاری از طریق فرابورس؛ تصویب و مقرر گردید قیمت پایه هر سهم به مبلغ ۱۰,۰۰۰ ریال جمعاً معادل مبلغ ۷۲,۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال بر اساس ارزش اسمی و با شرایط نقد و اقساط شامل ۲۵ درصد نقد با مهلت پرداخت ۲۰ روز کاری و مابقی به صورت اقساط ۳ ساله و طی ۶ قسط مساوی با فواصل زمانی ۶ ماه از یکدیگر باشد.	قیمت‌گذاری	۱۳۸۹/۸/۲۲	۶
موضوع نحوه و چگونگی پرداخت تسهیلات دریافتی شرکت ایران ایرتور از صندوق ذخیره ارزی مطرح و مقرر گردید ضمن افشاء، موضوع دریافت تسهیلات ارزی توسط آن شرکت از حساب ذخیره ارزی، در آگهی؛ در قرارداد واگذاری نیز چنین درج گردد؛ "آزادسازی سهام، منوط به انجام کلیه تعهدات منعکس در دفاتر شرکت در مقطع واگذاری، از جمله مطالبات حساب ذخیره ارزی و تضمین‌ها از سوی خریدار می‌باشد".	افشاء بدهی ارزی	۱۳۸۹/۱۰/۱۱	۷

شرکت ایران ایرتور در مقطع قیمت‌گذاری در سال ۱۳۸۹ دارای ویژگی‌های زیر بود:

- شرکت زیان‌ده و بازده دارایی‌های آن منفی بود. (شرکت در سال ۱۳۸۹ حدود ۱۴۴ میلیارد ریال زیان انباشته داشت).
- ارزش بدهی‌های شرکت در مقطع قیمت‌گذاری بیش از ارزش دارایی‌های آن بوده و در نتیجه ارزش روز خالص دارایی‌های این شرکت منفی بود (حدود ۱۲۲۳ میلیارد ریال بدهی داشت و حدود ۱۴ میلیارد ریال زیان برآوردی ۶ ماهه دوره تاریخ ترازنامه تا تاریخ ارزیابی ارزش روز خالص دارایی‌های شرکت بود. در مقابل، ارزش کل دارایی‌های شرکت ۱۲۲۷ میلیارد ریال بود).
- ارزش ویژه دفتری شرکت در مقطع قیمت‌گذاری منفی بود.

- شرکت در مقطع قیمت‌گذاری دارای ۱۳ فروند هواپیمای توپولف بود که یک فروند آن به دلیل حادثه دیدگی از رده خارج شده بود و سایر توپولف‌ها نیز به موجب نامه شماره ۱۰۸۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ سازمان هواپیمایی کشوری، از برنامه پروازی شرکت حذف شده بودند و اجازه پرواز نداشته‌اند. لذا از نظر کارشناس قیمت‌گذاری مربوطه، سرنوشت آتی شرکت با ابهام مواجه بود.

جدول ۲. وضعیت قیمت‌گذاری و عرضه شرکت ایران ایرتور (به وکالت از دولت)

وضعیت قیمت‌گذاری		ارزش پایه هر سهم بر اساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)		قیمت پایه مصوب هیأت‌واگذاری		وضعیت فروش (بلوک ۹۵ درصد)	
تاریخ	ارزش کل سهام واگذار شده بدون سود فروش اقساطی*	ارزش روز	خالص دارایی‌ها	ارزش پایه کل سهام قابل واگذاری (میلیارد ریال)	قیمت فروش هر سهم (ریال)	تعداد سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	تعداد سهام واگذار شده (۹۵ درصد)
۸۹/۱۲/۷		۱۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۷۲	۸۸۰,۷۰	۶,۸۵۴,۲۵۰	۴۸۶*
		۱,۴۰۶	-				
		۱,۳۷۰	-				
		۱۰,۰۰۰					
	تعداد سهام قابل واگذاری (۱۰۰ درصد)	۷,۲۱۵,۰۰۰					
	تاریخ جلسه هیأت‌واگذاری	۸۹/۰۸/۲۲					
	نوبت	۱					

* ارزش واگذاری شرکت با احتساب سود فروش اقساطی، معادل ۵۲۴ میلیارد ریال شده است.

سازمان خصوصی‌سازی با توجه به موارد مذکور، تنها مبنای مناسب برای تعیین قیمت سهام شرکت مذکور را ارزش اسمی سهام شرکت معادل ۱۰,۰۰۰ ریال برای هر سهم دانست و لذا ارزش پایه صد

در صد سهام شرکت ایران‌ایرتور نیز بر همین اساس در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۲۲ هیأت‌واگذاری (۷,۲۱۵,۰۰۰ سهم) معادل ۷۲ میلیارد ریال تعیین گردید.

بر همین مبنا نیز سهام شرکت ایران‌ایرتور در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۷ از طریق فرابورس و پس از انتشار آگهی عرضه در دو روزنامه کثیرالانتشار عرضه شد و درنهایت به برندگان مزایده بدین شرح واگذار گردید:

- ۸۰ درصد سهام شرکت ایران‌ایرتور، به‌صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۴۴۱ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت تعاونی چندمنظوره هسپار؛
- ۱۵ درصد سهام، به‌صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۸۳ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت احیاء صنایع خراسان؛
- ۵ درصد سهام، در قالب سهام ترجیحی به تعدادی از مدیران، کارکنان و بازنشستگان شرکت ایران‌ایرتور.

در نتیجه در ۱۳۹۰/۲/۱۰ خریداران پس از پرداخت بخش نقدی بهای معامله، طبق قرارداد متعهد شدند باقیمانده بهای معامله را طی شش فقره چک با فواصل شش‌ماهه از تاریخ ۱۳۹۰/۷/۱۱ تا ۱۳۹۳/۱/۱۱ پرداخت نمایند. همچنین معادل مانده اقساطی، سهام مورد معامله در وثیقه سازمان خصوصی‌سازی قرار گرفت تا در صورت امتناع از پرداخت اقساط یا عدم انجام سایر تعهدات مندرج در قرارداد، سازمان مجاز باشد نسبت به فروش سهام در وثیقه اقدام نماید.

در دوران ۵ ساله مدیریت خریداران یاد شده، ایران‌ایرتور سهم خود را به تدریج از حمل‌ونقل هوایی در کشور از دست داد؛ به‌گونه‌ای که با کاهش تعداد پروازهای سالانه شرکت از ۱۷۴۳۲ مورد در سال به ۹۴۳۹ مورد کاهش یافت و سهم این شرکت از کل پروازهای داخلی از ۱۱,۸ درصد به ۵,۸ درصد تنزل یافت. همچنین تعداد مسافران جابه‌جا شده توسط ایران‌ایرتور نیز از ۲,۲ میلیون نفر در سال به ۱,۲ میلیون نفر کاهش یافت و سهم شرکت از جابه‌جایی مسافران داخلی نیز حدوداً نصف شد و از ۱۳,۸ به ۷,۱ درصد تنزل یافت. تعداد ناوگان فعال این شرکت که در زمان واگذاری ۱۳ فروند بود نیز به ۵ فروند کاهش یافت.

۳. واگذاری دوم

خریداران ایران ایرتور پس از تحویل شرکت، از پرداخت چهار قسط متوالی از اقساط معامله خودداری نمودند. لذا با توجه به در وثیقه بودن سهام شرکت ایران ایرتور و بر مبنای وکالت مأخوذه از خریداران مبنی بر امکان فروش سهام در وثیقه شرکت، به منظور استیفای حقوق دولت، هیأت وزیران طی مصوبه شماره ۶۳۱۶۵/ت/۴۸۴۸۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸، مقرر نمود تا سهام شرکت ایران ایرتور به وکالت از خریداران، بابت رد دیون دولت به شرکت‌های تابعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح واگذار شود. بر همین اساس نیز قرارداد جمعی غیرقطعی واگذاری سهام ۲۱ شرکت از جمله شرکت ایران ایرتور، به شماره ۳۲۸۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۹، در اجرای مصوبه شماره ۶۳۱۶۵/ت/۴۸۴۸۵ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ هیأت وزیران، بین سازمان خصوصی‌سازی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منعقد گردید و بر اساس ماده (۵) این قرارداد، مقرر گردید «قیمت سهام شرکت‌های موضوع قرارداد توسط هیأت واگذاری تعیین شود و از تاریخ تصویب قیمت توسط هیأت واگذاری، حقوق مالکانه سهام این شرکت‌ها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منتقل گردد».

اما با توجه به مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ هیأت واگذاری مبنی بر توقف فرآیند اجرای مصوبات مرتبط با انتقال سهام آن دسته از شرکت‌هایی که تا پایان سال ۱۳۹۲ انتقال قطعی آنها بابت رد دیون دولت به افراد حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت انجام نیافته بود و همچنین اصلاحیه ماده ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۶ مجلس شورای اسلامی، مبنی بر ممنوعیت واگذاری مستقیم سهام بابت رد دیون دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی مدیریت آنها مرتبط با دولت است، قرارداد جمعی موضوع بند فوق از جمله شرکت ایران ایرتور، هیچگاه به مرحله قیمت‌گذاری توسط هیأت واگذاری نرسید و قطعی نگردید.

در نهایت و پس از اعلام و اخطارهای متعدد به خریداران برای پرداخت اقساط معوق و ارسال اخطارنامه‌های قانونی، سازمان خصوصی‌سازی با اختیار حاصل از ماده (۶) قراردادهای واگذاری و وکالت‌نامه‌های رسمی مأخوذه، نسبت به عرضه سهام در وثیقه شرکت ایران ایرتور به وکالت از خریداران (شرکت‌های احیاء صنایع خراسان و تعاونی چند منظوره هسپار)، اقدام نمود و سهام در وثیقه شرکت، مجدداً سه نوبت و با قیمت فروخته‌شده به خریدار اول، عرضه شد اما عملاً به دلیل

شرایط وخیم شرکت از جمله بدهی ارزی ۸۲ میلیون و ۵۰۰ هزار دلاری به بانک مرکزی بابت خرید ۱۵ دستگاه توپولف، زیان انباشته بالغ بر ۴۰۰ میلیارد تومان و توقف کامل فعالیت‌های پروازی، با وجود آنکه برای هر مرحله از عرضه، دو نوبت و در هر نوبت در دو روزنامه کثیرالانتشار اطلاع‌رسانی عمومی صورت گرفت و حتی با متقاضیان بالقوه نیز مکاتبه گردید، عملاً هیچ متقاضی در مزایده‌های برگزار شده، شرکت نمود.

جدول ۳. وضعیت قیمت‌گذاری و عرضه شرکت ایران ایرتور به وکالت از بدهکاران (شرکت تعاونی چندمنظوره هسایار و شرکت احیاء صنایع خراسان)

وضعیت عرضه		وضعیت پرداخت اقساط			قیمت پایه مصوب		وضعیت قیمت‌گذاری		
نتیجه	تاریخ	مدت اقساط (به سال)	درصد بخش اقساطی	درصد بخش نقدی	ارزش پایه کل سهام قابل واگذاری (میلیارد ریال)	قیمت پایه هر سهم (ریال)	تعداد سهام قابل واگذاری	تاریخ جلسه هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی	نوبت
عدم فروش	۱۳۹۳/۳/۲۰	۲	۶۰	۴۰	۴۸۶	۸۸۰,۷۰	۲۵۰,۸۵۴,۶	۱۳۹۳/۰۲/۱۷	اول
عدم فروش	۱۳۹۳/۶/۱۰	۲	۶۰	۴۰	۴۸۶	۸۸۰,۷۰	۲۵۰,۸۵۴,۶	۱۳۹۳/۰۲/۱۷	دوم
عدم فروش	۱۳۹۳/۹/۴	۲	۶۰	۴۰	۴۸۶	۸۸۰,۷۰	۲۵۰,۸۵۴,۶	۱۳۹۳/۰۲/۱۷	سوم
عدم فروش	۱۳۹۴/۳/۱۸	۲	۶۰	۴۰	۳۴۰	۶۱۶,۴۶	۲۵۰,۸۵۴,۶	۱۳۹۳/۱۱/۲۷	چهارم
فروش	۱۳۹۴/۶/۲۳	۲	۶۰	۴۰	۳۴۰	۶۱۶,۴۹	۲۵۰,۸۵۴,۶	۱۳۹۴/۰۵/۱۷	پنجم

تنها پس از کاهش قیمت پایه سهام قابل عرضه و باز هم بعد از یکبار عرضه ناموفق، سهام مذکور در عرضه پنجم مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۳، به صورت ۴۰ درصد نقد و ۶۰ درصد اقساط با دوره بازپرداخت ۲ ساله، به آقای مجید شکاری بیرق به قیمت ۳۴۱ میلیارد ریال (با احتساب سود فروش اقساطی معادل ۳۸۰ میلیارد ریال) فروخته شد.

لازم به ذکر است بر اساس صورت‌های مالی حسابرسی و تأیید شده توسط سازمان حسابرسی کشور این شرکت در زمان واگذاری، ۱۵۴ میلیارد تومان دارایی و ۵۴۰ میلیارد تومان بدهی داشته و لذا ارزش آن، منفی ۳۸۵ میلیارد تومان بود.

پس از واگذاری دوم، مالکین قبلی به واسطه انتصاب به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، مانع از ورود خریدار جدید شدند و به مدت حدود ۴ ماه حاضر به تحویل شرکت به خریدار نشدند؛ این امر خریدار جدید را به صرافت انصراف از مالکیت شرکت انداخته بود اما به دلیل عدم توانایی در بازپس‌گیری مبلغ واریز شده به خزانه نتوانست آن را اجرایی نماید. سرانجام این غائله با دخالت وزرای امور اقتصادی و دارایی و دفاع و تشکیل جلسه‌ای سه جانبه همراه با انعقاد یک تفاهم‌نامه با حضور مالک جدید، مالکین قبلی و سازمان خصوصی‌سازی ختم شد؛ تفاهم‌نامه‌ای که در آن خریدار جدید به اجبار متعهد گردید نسبت به ۵ فروند هواپیمای توپولف، دفتر مرکزی شرکت (ساختمان اداری ۱۰ طبقه واقع در خیابان مطهری) و برداشت ۸ میلیارد تومان پول نقد از حساب شرکت، هیچ ادعایی نداشته باشد و به این ترتیب مالک جدید، شرکتی را تحویل گرفت که به جای ۱۵۴ میلیارد تومان، ۱۰۰ میلیارد تومان دارایی داشت و لذا ارزش آن به مراتب کمتر از مبلغی بود که در صورت‌های مالی حسابرسی شده، درج گردیده بود.

علاوه بر کسری قابل توجه دارایی‌های تحویل شده به مالک جدید نسبت به موارد مندرج در صورت‌های مالی، خریدار دوم با بدهی‌های انباشته‌ای نیز مواجه شد که به صورت رسمی ثبت نگردیده بود (در حدود ۱۵۰ میلیارد تومان) و طبیعتاً در قیمت‌گذاری لحاظ نگردیده بود اما عملاً بر ضمه شرکت بود؛ از جمله عدم ذخیره پرداختی سنوات کارکنان برای پرداخت پاداش بازنشستگی پایان خدمت و تحمیل آن به خریدار جدید^۱، بدهی چندین ساله به شرکت فرودگاه‌ها، بدهی به شرکت

^۱ در بندی از قرارداد واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی از مشکلات مربوط به ذخایر کارمندان مبرا شده است.

پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، بدهی ۶ ماهه به فروشندگان اغذیه، بدهی ۱۰ ساله بابت هندلینگ به هواپیمایی ج.ا.ا، بدهی عوارض به شهرداری‌ها بابت ۵ درصد سهم از بلیت فروشی و صدور حکم ممانعت از کسب، عدم پرداخت حق بیمه کارکنان به سازمان تأمین اجتماعی و باطل نمودن دفترچه‌های درمانی، بدهی بابت پایان کار ساختمان در اختیار شرکت به شهرداری، بدهی به سازمان مالیاتی و مسدود نمودن حساب‌های شرکت و در نهایت باطل نمودن پروانه بهره‌برداری شرکت در آغاز فعالیت مالک جدید توسط سازمان هواپیمایی کشوری در مقطعی کوتاه‌مدت که با تسویه بدهی‌ها توسط خریدار، مرتفع گردید.

علاوه بر موارد یاد شده، درفاصله برگزاری مناقصه برای واگذاری شرکت برای بار دوم و تحویل شرکت به خریدار جدید، مالکین قبلی برخلاف قرارداد واگذاری^۱ نسبت به عقد قراردادهای بلندمدت (بعضاً ۳ ساله) با نیروی کار و نیز تأمین‌کنندگان اقدام نمودند و از این حیث نیز مالک جدید را تحت فشار قرار دادند.

جالب است که در قرارداد واگذاری ذکر گردیده؛ خریدار اقرار می‌دارد اطلاعات کافی و وافیه را جمع به عملکرد مالی و اقتصادی و فنی و ... شرکت را داراست. در حالی که تنها صورت‌های مالی به خریدار داده شده بود و در واقعیت وضعیت شرکت به گونه دیگری بود. همچنین، در بند دیگری در قرارداد شرط شده است چنانچه در اثر تأیید هیأت واگذاری یا مراجع قضایی محرز شود مال و اموالی در ارزش‌گذاری سهام مورد معامله لحاظ نشده یا بدهی غیرواقعی اعلام شده، خریدار متعهد است بهای آن را بپردازد اما عکس این بند وجود ندارد.

۴. انتقادهای ایراد شده علیه واگذاری شرکت

۴-۱. قیمت‌گذاری

در خصوص قیمت‌گذاری در واگذاری مجدد ایرتور، چند ابهام عمده مطرح شده است؛ نخست آنکه مبلغ دریافت شده از خریدار در واگذاری مجدد ایران‌ایرتور در سال ۱۳۹۴، تنها ۳۴ میلیارد تومان و برابر با مابه تفاوت قیمت‌گذاری شرکت در واگذاری نخست در سال ۱۳۸۹ و اقساط

^۱ هرگونه خرید دارایی یا دین در دوره نظارت، طبق آئین‌نامه‌های نظارت و قرارداد باید با تأیید سازمان خصوصی‌سازی باشد.

پرداخت شده خریداران اول است. به عبارت دیگر، در واگذاری سال ۱۳۹۴، ارزش گذاری و کارشناسی جدیدی صورت نگرفته و همان ۵۱ میلیارد تومانی که در سال ۱۳۸۹ به‌عنوان ارزش شرکت تعیین شده بود، ملاک فروش مجدد ایرتور قرار داده شده است. این درحالی است که طبق قانون، نظریه اعلام شده در مورد قیمت‌گذاری، حداکثر تا ۶ ماه از تاریخ صدور معتبر است.^۱

در این زمینه سازمان خصوصی‌سازی در پاسخی رسمی بیان نموده؛ با توجه به مقررات موجود، عرضه‌های انجام شده به وکالت از خریدار، در چارچوب وکالت‌نامه‌های مأخوذه انجام می‌پذیرد و نیازی نیست که فرآیند قیمت‌گذاری مجدد را در چارچوب مقررات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طی نماید و سازمان خصوصی‌سازی صرفاً برای استیفای حقوق دولت باید تلاش نماید سهام در وثیقه را واگذار کند و منابع آن را بابت طلب خود از خریدار اخذ و به حساب خزانه واریز کند.

به نظر می‌رسد استدلال سازمان خصوصی‌سازی بر اساس قانون و بر اساس رعایت حقوق دولت قابل پذیرش است ولی از حیث مراعات حقوق فروشنده و خریدار قانع‌کننده نیست چرا که تحولات مثبت و منفی در طول دوره تملک خریدار قبلی را لحاظ نمی‌کند. در مورد ایران ایرتور، در دوره مالکیت خریدار اول بر شرکت وضعیت شرکت به شدت رو به افول رفته و ارزش شرکت بسیار کمتر از گذشته شده است. تلاش برای فروش وکالتی به قیمت گذشته به معنای تحمیل زیان به خریدار جدید است. عکس این موضوع را ما در سایر مطالعات موردی خود شاهد بوده‌ایم.

مناقشه دوم در رابطه با چرایی استفاده از «روش ارزش اسمی شرکت» مطرح شده است. بر اساس آئین‌نامه قیمت‌گذاری، ۴ روش برای قیمت‌گذاری پیش‌بینی شده است که عبارتند از: روش بازار (استفاده از قیمت‌های بورس اوراق بهادار)، روش سودآوری، روش ارزش جاری خالص دارایی‌های شرکت و تعیین قیمت سهام جزئی. بر این مبنا در شرایط خاص و در صورتی‌که اعمال ۳ روش

^۱ بر اساس بند ۶ بخش ج آیین‌نامه اجرایی "شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چارچوب" موضوع جزء (۳) بند (الف) ماده (۴۰) مصوب شماره ۲۱۰۶۷۸/۱۹۶۵۱۴/۲/۶۳ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ تاریخ تعیین قیمت سهام نباید بیش از شش ماه از تاریخ پایان آخرین سال مالی شرکت تفاوت داشته باشد، در غیر این صورت کارشناس قیمت‌گذاری سهام باید ارزش‌های جاری اقلام ترازنامه را براساس صورت‌های مالی میان دوره‌ای که مورد بررسی اجمالی قرار گرفته است به ترتیب بندهای ذکر شده در این آئین‌نامه تعیین و در گزارش ارزیابی منعکس کند.

نخست، به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام، فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت‌واگذاری بر اساس ارزش اسمی یا ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه) و یا هر روش مناسب دیگر تعیین می‌شود.

در قیمت‌گذاری شرکت ایران‌ایرتور سه روش نخست مورد استفاده قرار نگرفته و ارزش شرکت به روش ارزش اسمی تعیین شده است. خریدار دوم شرکت معتقد است ارزش شرکت از سه روش نخست، منفی بوده و لذا بر همین اساس سازمان خصوصی‌سازی از روش ارزش اسمی استفاده نموده است اما این سازمان پاسخی برای رفع این ابهام ارائه ننموده است.

انتقاد دیگر، کم‌اظهاری ارزش دارایی‌های شرکت را در کانون توجه قرار داده است. در این زمینه ادعاهای متفاوتی مطرح شده است. بر اساس ادعای نماینده مشهد، ارزش برند هر شرکت هواپیمایی حدود ۵۰۰ میلیارد تومان است و با اضافه شدن تجهیزات و امکانات این شرکت در زمان واگذاری از جمله ساختمان تجاری-اداری احمدآباد مشهد، ۹ واحد آپارتمان واقع در مشهد، ۲۴ واحد آپارتمان در رباط کریم، ساختمان مرکزی ایران‌ایرتور در خیابان طالقانی، یک دانگ از ساختمان انجمن شرکت‌های هوایی و ۱۴ فروند هواپیمای توپولف، ارزش آن حدود ۷۰۰ تا ۸۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود. علاوه بر این برخی از وبسایت‌های خبری نیز ارزش شرکت مذکور را تا چند هزار میلیارد تومان تخمین زده‌اند؛ از جمله سایت انتخاب با احتساب قیمت ۷۵ میلیون دلاری ۲ فروند هواپیمای ایرباس ای ۳۰۰، قیمت ۹۱ تا ۱۰۰ میلیون دلاری ایرباس ای ۳۲۰ و ۴۱ تا ۴۸ میلیون دلاری هواپیماهای مک دانل داگلاس، در مجموع قیمت ناوگان این ایرلاین را حدود ۴۹۰ میلیون دلار یا به عبارتی ۶ هزار میلیارد تومان بدون احتساب دارایی‌های دیگر این شرکت از جمله ساختمان‌ها و ارزش برند این شرکت محاسبه نموده است. یکی از مقامات مسئول سابق ایران‌ایرتور در مصاحبه‌ای ارزش برند این شرکت را به تنهایی بیش از ۵۰۰ میلیارد تومان، ارزش ساختمان آن در خیابان احمدآباد مشهد ۴۵ میلیارد تومان، ساختمان واقع در خیابان کلاهدوز مشهد ۱۰ میلیارد تومان و ساختمان این شرکت در دفتر مرکزی تهران را نیز تا ۲۵۰ میلیارد تومان تخمین زده است که باید به این دارایی‌های غیرمنقول، هواپیماها را هم اضافه نمود.

در تمامی اظهارات یاد شده، تخمین‌ها تنها بر اساس دارایی‌های احتمالی شرکت صورت گرفته و بدهی‌های شرکت منظور نگردیده است. این در حالی است که در ارزش‌گذاری شرکت، باید هر دو طرف ترازنامه مالی، یعنی هم دارایی‌ها و هم بدهی‌ها به حساب بیاید. علاوه بر این، حتی دارایی‌های مورد اشاره بعضاً یا وجود خارجی ندارند و یا در دوران بعد از واگذاری دوم خریداری شده‌اند و طبعاً احتساب آن در ارزش شرکت در زمان واگذاری، محلی از اعراب ندارد.

در رابطه با ارزش ۵۰۰ میلیارد تومانی برند یک ایرلاین نیز هیچ‌گونه مستندات و وجود نداشته و اساساً این‌گونه اظهارات فاقد هرگونه توجیه اقتصادی بوده و ارزش برند هر شرکت بر اساس شرایط خاص آن محاسبه می‌شود و نمی‌توان برای ارزش برند در یک صنف، به‌طور عمومی ارزش‌گذاری نمود.

۲-۴. ایرادات حقوقی و فقهی واگذاری دوم

در چارچوب این دسته از انتقادات، از آنجا که طبق قاعده فقهی «لاضرر و لااضرار»، هیچ‌کس حق ندارد ضرر و زیانی به مال دیگری بزند، سازمان خصوصی‌سازی نیز حق نداشته است برای وصول طلب خود، این شرکت را دوباره واگذار کند و به مالکین آن ضرر تحمیل نماید. بر همین اساس نیز نماینده مشهد در مجلس شورای اسلامی، این واگذاری را نقض اصل ۴۰ قانون اساسی می‌داند که مطابق آن «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». همچنین، این موضوع نقض ماده ۱۳۲ قانون مدنی است که عنوان می‌دارد «کسی نمی‌تواند در ملک خود تصرفی کند که مستلزم تضرر همسایه شود».

این در حالی است که در پاسخ رسمی سازمان خصوصی‌سازی عنوان شده است که با توجه به مقررات موجود، عرضه‌های انجام شده به وکالت از خریدار، در چارچوب وکالت‌نامه‌های مأخوذه انجام پذیرفته است.

علیرغم این، منتقدین معتقدند واگذاری شرکت ایران‌ایرتور به شکل وکالتی، نقض ماده ۶۶۷ قانون مدنی است که طبق آن «وکیل باید در تصرفات و اقدامات خود، مصلحت موکل را مراعات نماید و از آنچه که موکل بالصراحه به او اختیار داده یا بر حسب قرائن، عُرف و عادت، داخل اختیار اوست، تجاوز نکند». سازمان خصوصی‌سازی از دو شرکت هسایار و شرکت صنایع خراسان وکالت گرفته

است که در صورت عدم پرداخت مطالبات سازمان، اقدام به شرکت فروش ایران‌ایرتور نماید نه اینکه آن را به قیمت قبل و فقط برای وصول طلب خود شرکت مورد بحث را به فروش برساند.

علاوه بر این در قرارداد واگذاری مجدد این شرکت آمده است؛ «در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، این شرکت واگذار می‌شود»، در حالی که دولت نمی‌تواند مال متعلق به دو شرکت هسپار و صنایع خراسان را بر اساس اصل ۴۴ واگذار کند.

همچنین در ۲ بند از این قرارداد خسارت خرید و فروش برعهده دولت گذارده شده است؛ «تأمین خسارات وارده از محل تعهدات مالی قرارداد، بر عهده دولت خواهد بود» و «پرداخت هرگونه غرامت، خسارت و استرداد سهام نیز بر عهده دولت خواهد بود» که امری غیرمنطقی به نظر می‌رسد.

سوی مسائل یاد شده، بررسی دو بخش از این قرارداد نشان می‌دهد که سازمان خصوصی‌سازی اصالتاً و بدون وکالت، اقدام به واگذاری شرکت ایران‌ایرتور کرده است. یک تبصره مندرج در این قرارداد مبنی بر اینکه «در صورت اقاله قرارداد، حسابرسی ویژه از اقدامات خریدار انجام خواهد شد»، که خریدار را علاوه بر برگرداندن مالکیت سهام مورد معامله به نام دولت ج.ا.ا، متعهد به رد منافع حاصله از مورد معامله و جبران تأدیه خسارات وارده بر اساس گزارش حسابرسی ویژه نموده و بندی از قرارداد که بر اساس آن «خریدار اعلام و اقرار نمود مشمول محدودیت‌های مندرج در ماده ۶ قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است».

لازم به ذکر است که سازمان خصوصی‌سازی پاسخی عمومی به این ادعاها ارائه ننموده است. با این حال، می‌توان به چند نکته اشاره کرد. اول اینکه قرارداد واگذاری اول هیچگاه اقاله نشده و با رضایت طرفین متوقف نشده است، بلکه به دلیل عدم ایفای تعهدات توسط خریداران و مطابق شرایط قراردادی شرکت موضوع واگذاری فروخته شده است تا مطالبات دولت وصول شود. بنابراین، بحث حسابرسی ویژه از نظر قانونی موضوعیت ندارد. دوم اینکه، فروش به وکالت مطابق قانون است ولی به نظر می‌رسد که قیمت‌گذاری مجدد ضرورت دارد. البته در این مورد خاص که خالص ارزش شرکت در طول واگذاری اول کاهش داشته، عدم قیمت‌گذاری مجدد به نفع دولت و خریدار قبلی و به زیان خریدار جدید بوده است و از این حیث ضرری متوجه دولت و موکلش نشده است. نکته سوم اینکه بسیاری از ادعاهای مطرح شده مستند حقوقی ندارد و صرفاً نوعی فضا سازی علیه شرکت و

سازمان خصوصی سازی بوده است و مانع از تحقق اهداف خصوصی سازی بوده است. به نظر می‌رسد که در چنین مواردی لازم است مدعی العموم ورود پیدا کند و به دلیل ایجاد خلل در روند خصوصی سازی علیه مدعیان بدون سند اقامه دعوا کند.

۳-۴. عدم اهلیت خریدار

مالک جدید شرکت شخصی به نام مجید شکاری بیرق متولد سال ۱۳۶۱ و زاده تبریز است که طبق اظهارات خود او، از دهه ۱۳۸۰ در سطوح مختلف حمل و نقل هوایی فعالیت کرده و نمایندگی یک شرکت هواپیمایی هلندی-ترکیه‌ای در ایران را برعهده داشته است. وی در سال ۱۳۸۶ یک دفتر خدمات هوایی به نام شرکت خدمات مسافرت هوایی آسمان پرواز ایرانیان تأسیس نموده و مدیرعامل آن بوده است. یک مقام مسئول سابق ایران ایرتور طی مصاحبه‌ای در ۱۶ مرداد ۱۳۹۸ با خبرگزاری مهر مدعی شده است که وی رابطه فامیلی با رئیس سابق سازمان خصوصی سازی دارد. وی ادعا کرده است که پدر خریدار ایران ایرتور، شوهرخاله رئیس سازمان خصوصی سازی است؛ ادعایی که توسط مجید شکاری بیرق رد شد.

ضیاءالله اعزازی ملکی، نماینده مردم بناب نیز که نامه‌ای به سازمان خصوصی سازی درباره واگذاری شرکت ایران ایرتور ارسال نموده بود، از تشکیل جلسه‌ای با حضور مدیران این سازمان و شرکت هواپیمایی ایران ایرتور و رفع برخی ابهامات و واگذاری از جمله عدم اهلیت خریدار با ارائه مدارک صلاحیت خریدار خبر داده است.

۴-۴. عدم پرداخت بهای معامله

بر اساس گزارش رسانه‌ها در حالی که خریدار جدید متعهد به پرداخت بدهی‌ها طی دو سال بوده است، اما به تعهدات خود عمل ننموده و در نتیجه در سال ۱۳۹۷ سازمان خصوصی سازی طی نامه‌ای به مدیرعامل ایرتور، عدم پرداخت بدهی‌ها و عدم ایفاد تعهدات وی را یادآور می‌شود. بر اساس اظهارت نماینده مشهد در مجلس شورای اسلامی، در حالی که خریدار ایران ایرتور باید قسط اول خود را به میزان ۱۲ میلیارد تومان در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۲۷ می‌پرداخته، در این زمان پولی پرداخت نکرده و طبق قرارداد، به دلیل عدم پرداخت قسط اول، باید قرارداد ابطال می‌شده است اما سازمان

درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی ... ۲۰۷

خصوصی‌سازی اقدام به ابطال قرارداد نکرده است. همچنین، خریدار اقساط را در زمان مقرر پرداخت ننموده است، در حالی که طبق قرارداد «خریدار تعهد نموده است کلیه اقساط این قرارداد را در سررسیدهای معین بدون تأخیر پرداخت نماید و در صورت عدم پرداخت دو قسط متوالی از بدهی ناشی از واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند دیون وی را از بابت کلیه اقساط باقی‌مانده، به دین حال تبدیل کرده و نسبت به تأمین و وصول مطالبات سررسید و حال شده، اقدام نماید»، اما سازمان خصوصی‌سازی این اقدام را انجام نداده است.

جدول ۴. تاریخ و مبلغ مقرر پرداخت اقساط و تاریخ و مبلغ اقساط پرداخت شده

تاریخ مقرر پرداخت اقساط	مبلغ	تاریخ اقساط پرداخت شده	مبلغ
۹۵/۱/۲۸	۶ میلیارد تومان	۹۵/۳/۲۰	۶ میلیارد تومان
۹۵/۷/۲۸	۶ میلیارد تومان	۹۶/۳/۲۹	۶ میلیارد تومان
۹۶/۱/۲۸	۶ میلیارد تومان	۹۶/۶/۲۹	۳,۴ میلیارد تومان
۹۶/۷/۲۸	۶ میلیارد تومان	۹۶/۱۲/۱۵	۳,۴ میلیارد تومان
جمع	۲۴ میلیارد تومان	۹۷/۱/۲۸	۳,۳ میلیارد تومان
		۹۷/۳/۲۸	۳,۴ میلیارد تومان
		جمع	۳۱,۵ میلیارد تومان

علاوه بر این برخی رسانه‌ها مدعی شده‌اند، علیرغم اینکه خریدار می‌بایست بابت مبلغ ۸۲,۵۰۰,۰۰۰ دلاری پرداخت شده توسط بانک مرکزی برای خرید ۱۵ فروند هواپیمای توپولف، تضامینی را ارائه می‌داد اما این کار انجام نشده است.

علیرغم ادعاهای یاد شده سازمان خصوصی‌سازی طی اطلاعیه‌ای در مورخ ۱۴ مرداد ماه ۱۳۹۸ اعلام نموده است: در حال حاضر خریدار بخش نقدی و کلیه اقساط قرارداد مذکور را با رعایت کامل تعهدات پرداخت نموده و بدهی خود را به موقع و مطابق قرارداد تسویه نموده است و هیچ‌گونه بدهی به این سازمان ندارد و صرفاً به استناد بند (۷) ماده (۱۲) قرارداد، مبنی بر آزاد نمودن سهام در وثیقه شرکت ایران ایرتور پس از تعیین تکلیف اصل و سود تسهیلات ارزی دریافتی بابت خرید ۱۵ فروند

هواپیمای توپولف و ۱۵ دستگاه موتور هواپیما به ارزش ۸۲،۵۰۰،۰۰۰ دلار توسط خریدار، سهام مورد معامله شرکت مذکور در وثیقه سازمان خصوصی سازی قرار دارد.

همچنین در اواسط خردادماه ۱۳۹۸ هم شرکت ایران ایرتور در اعلامیه‌ای رسمی اعلام نمود: «خریدار شرکت ایران ایرتور دینار و ریالی به سازمان خصوصی سازی بدهی ندارد و فرآیند واگذاری بر اساس موازین قانونی انجام شده و اتمام یافته است».

در رابطه با بدهی شرکت بابت تسهیلات ارزی نیز لازم به ذکر است که به دلیل جهش نرخ ارز مسأله‌ای در کشور مطرح شد مبنی بر اینکه بدهکاران به حساب ذخیره ارزی با چه نرخ‌ی باید بدهی خود را تسویه نمایند. ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر به دولت اجازه داد از نظر نرخ و زمان بندی بازپرداخت تسهیلاتی را برای بدهکاران به حساب در نظر بگیرد و بر این اساس، آئین نامه در دولت به تصویب رسید که چگونگی امهال بازپرداخت تسهیلات و نحوه تبدیل ارز خارجی به ریال را مشخص می‌کند. بدهی ایران ایرتور هم در چهارچوب همین آئین نامه تبدیل به ریال و تقسیط شده و در حال بازپرداخت است. از نظر تضامین هم مهم‌ترین تضمین بازپرداخت اقساط مذکور سهام شرکت است که مقرر است تا زمان تسویه کامل بدهی‌ها در توثیق سازمان باقی بماند.

۵. عملکرد شرکت بعد از خصوصی سازی

درباره عملکرد شرکت پس از واگذاری دو روایت رسانه‌ای بعضاً متضاد وجود دارد: در روایت نخست که روایت رسمی شرکت مذکور و تا حدی دولت است، خصوصی سازی به‌مثابه «راه رستگاری»، گذار از «ورشکستگی» به «شکوفایی» را منجر شده است. در چارچوب این روایت، ایران ایرتور پس از واگذاری به بخش خصوصی نه تنها تعداد ۶۸۰ نفر نیروی انسانی شاغل خود را حفظ نموده، بلکه با اشتغال‌زایی مضاعف آن هم در این شرایط حاد اقتصادی کشور، تعداد نیروی انسانی خود را به ۱۲۰۰ نفر افزایش داده است. همچنین توان عملیاتی این شرکت به حمل و نقل روزانه بیش از ۸۰۰۰ نفر مسافر توسعه یافته است. همچنین تعداد ناوگان شرکت که در زمان واگذاری ۵ فروند بوده که ۲ فروند از آنها زمین گیر و ۲ فروند دیگر نیز پس از چند ماه زمین گیر گردیده بود، با تعمیر ۴ فروند ناوگان غیر عملیاتی و اضافه شدن ۳ فروند ناوگان جدید به ۸ فروند و عملکرد روزانه جابجایی به ۸ هزار مسافر و صدها تَن بار افزایش یافته است. علاوه بر این، ایران ایرتور که در زمان

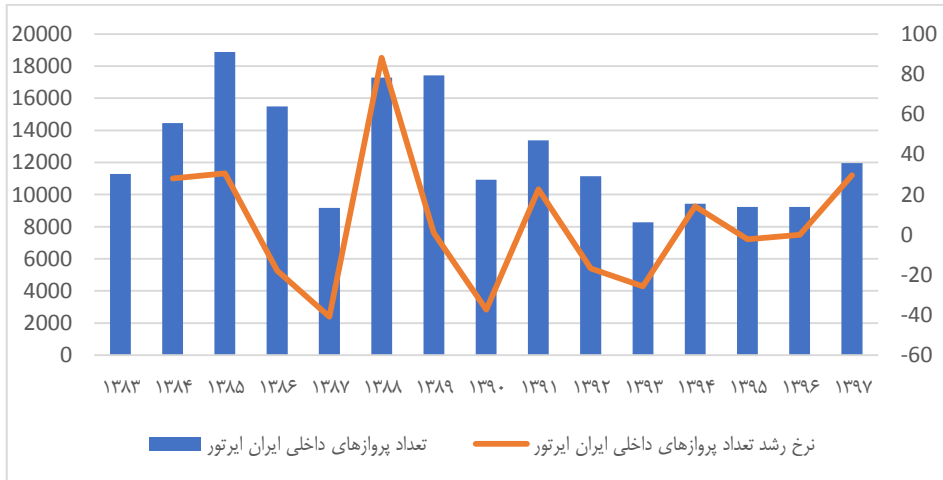
واگذاری یکی از پرتأخیرترین شرکت‌ها بوده، چندین بار توسط سازمان هواپیمای کشوری در فهرست کم‌تأخیرترین و منظم‌ترین شرکت‌های هواپیمایی اعلام شده است.

در روایت دوم، خصوصی‌سازی ایران‌ایرتور، «شکستی مضاعف» برای این شرکت در برداشته است. در چارچوب این روایت، علیرغم ادعای وزیر اقتصاد مبنی بر موفقیت شرکت پس از واگذاری، ادعا شده است که ایران‌ایرتور در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ هیچ‌گونه پرداخت مالیاتی نداشته و حتی اظهارنامه مالیاتی ارائه نکرده و طبق اعلام شرکت حسابرسی، این شرکت در سال ۱۳۹۸، ۴۴۱ میلیارد تومان زیان ثبت نموده است.

همچنین علیرغم اینکه شرکت ایران‌ایرتور در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، پیش از واگذاری به مالک جدید ۵ فروند هواپیمای ام دی خریداری نموده، ۱۴۲۷ میلیارد ریال بدهی سنواتی شرکت را کاهش داده و سنوات حدود یکصد نفر از پرسنل شرکت را پرداخت نموده بود اما پس از واگذاری نه تنها حتی یک هواپیما به این شرکت اضافه نشده، بلکه مالک جدید ۹۴ میلیارد تومان بدهی نیز ایجاد نموده است (۳۶ میلیارد تومان بابت سوخت، ۲۹ میلیارد تومان بابت وجوه و تعهدات پرداختی به هواپیمایی و ۲۸ میلیارد تومان بابت خدمات هواپیمایی به هواپیمایی ج.ا.ا.).

علاوه بر این، بر اساس ادعای نماینده مشهد در مجلس شورای اسلامی، به دلیل عدم نظارت سازمان خصوصی‌سازی در حال حاضر درآمدهای ایران‌ایرتور به حساب یک آژانس هواپیمایی در تبریز ریخته شده در حالی که بدهی‌هایش در حساب خود شرکت ثبت می‌شود، لذا چنانچه مالک این شرکت اعلام ورشکستگی کند، درآمدهایش قبلاً از حساب شرکت خارج شده است.

برای قضاوت صحیح در رابطه با این روایت‌های متضاد، مراجعه به آمارهای رسمی راهگشاست. بر اساس گزارش‌های رسمی سازمان هواپیمایی کشوری، عملکرد ایران‌ایرتور که تا پیش از واگذاری نخست با قریب به ۱۷,۵ هزار مورد پرواز داخلی (سهم ۱۱,۸ درصدی) بیش از ۲,۲ میلیون مسافر (سهم ۱۳,۸ درصدی) را در سال جابه‌جا می‌نمود. پس از واگذاری اول به دو شرکت هسپار و احیاء خراسان دچار افول گردیده به نحوی که در فاصله سال‌های ۹۴-۱۳۹۰، تعداد پروازهای شرکت با کاهشی معنادار به ۹,۴ هزار مورد نقصان یافته (سهم ۵,۸ درصدی) و تعداد مسافران داخلی جابه‌جا شده شرکت نیز با ۴۱ درصد کاهش به قریب به ۱,۳ میلیون نفر (سهم ۷,۱ درصدی) تنزل یافته است.



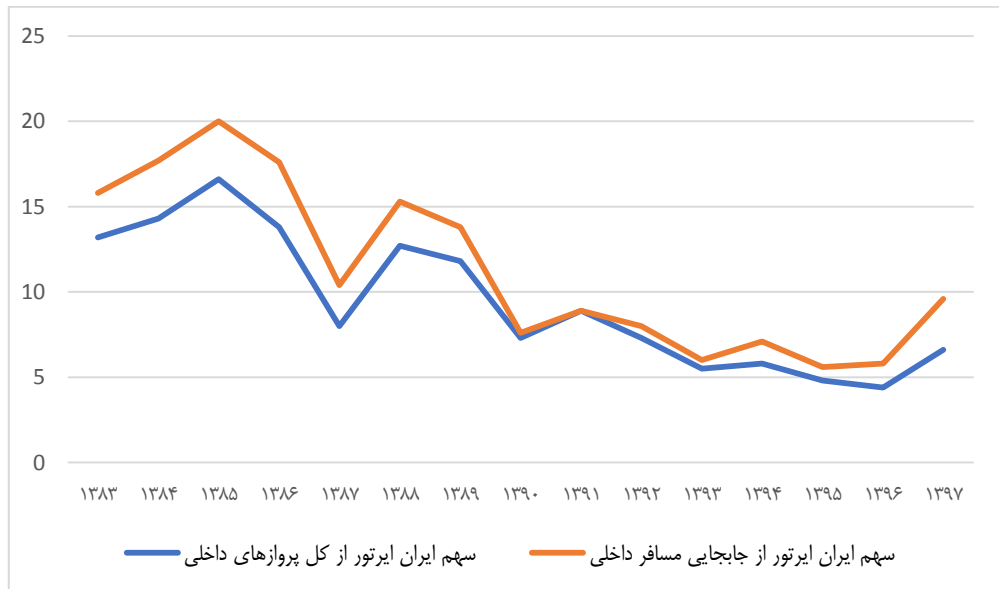
مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

نمودار ۱. تعداد پروازهای داخلی ایرتور و نرخ رشد آن ۱۳۸۳-۱۳۹۷

در زمینه پروازهای خارجی نیز تا پیش از واگذاری نخست سهم ایران ایرتور ۱,۳ درصد (معادل ۴۹۱ پرواز) بود. در دوران تصدی‌گری خریداران نخست افتی قابل توجه داشت و به ۱۱۱ پرواز (با سهمی معادل ۰,۲۳ درصد از پروازهای خارجی) رسید. به تبع این کاهش، تعداد مسافران جابه‌جا شده در پروازهای بین‌المللی این شرکت نیز با تنزلی ۸۵ درصدی از ۷۰,۶ به ۱۰,۷ هزار نفر در سال کاهش یافت تا سهم این شرکت از جابه‌جایی مسافران بین‌المللی نیز از ۱,۴۷ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۰,۱۷ درصد در پایان سال ۱۳۹۴ نقصان یابد.

پس از واگذاری دوم، تعداد پروازهای داخلی از ۹۴۳۹ مورد در سال ۱۳۹۴ با حدود ۲۷ درصد افزایش به ۱۱۹۶۷ مورد در سال ۱۳۹۷ رسید که این امر به معنای افزایش سهم ایران ایرتور از پروازهای داخلی از ۵,۸ درصد به ۶,۶ درصد است.

همچنین، تعداد مسافران جابه‌جا شده در پروازهای داخلی شرکت نیز با حدود ۴۷ درصد رشد از ۱,۳ میلیون نفر در سال ۱۳۹۴ به ۱,۹ میلیون نفر در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است. یعنی، سهم ایران ایرتور از جابه‌جایی مسافر داخلی از ۷,۱ درصد به ۹,۶ درصد ارتقاء یافته است.

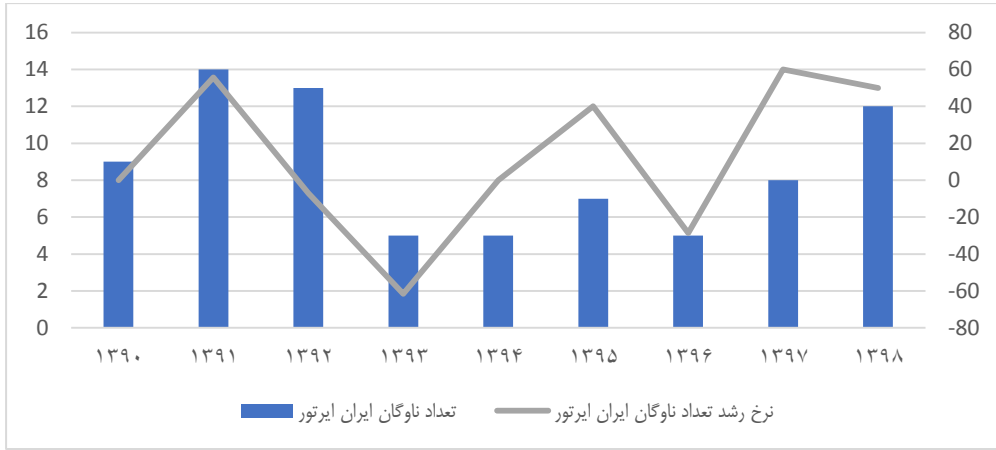


نمودار ۲. سهم ایران ایرتور از پروازهای داخلی و جابه‌جایی مسافر داخلی ۱۳۸۳-۱۳۹۷

مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

تعداد ناوگان این شرکت نیز از ۵ فروند در سال ۱۳۹۴ به ۸ فروند در انتهای سال ۱۳۹۷ و بر اساس آمار مندرج در سایت معتبر بین‌المللی فلایت رادار به ۱۲ فروند در انتهای سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. همچنین تعداد پروازهای بین‌المللی شرکت نیز ۴ برابر شده و از ۱۱۱ مورد در سال ۱۳۹۴ به ۴۴۰ مورد در سال ۱۳۹۷ بالغ گردیده است و بر همین مبنا نیز تعداد مسافر جابه‌جا شده این شرکت در پروازهای خارجی حدوداً ۸ برابر گردیده و از ۱۰ هزار نفر در سال ۱۳۹۴ به ۸۱ هزار نفر در سال ۱۳۹۷ بالغ گردیده است. متناسب با این افزایش نیز سهم ایران ایرتور از جابه‌جایی مسافر در پروازهای بین‌المللی از ۰,۱۷ درصد به ۱,۴۴ درصد ارتقاء یافته است.

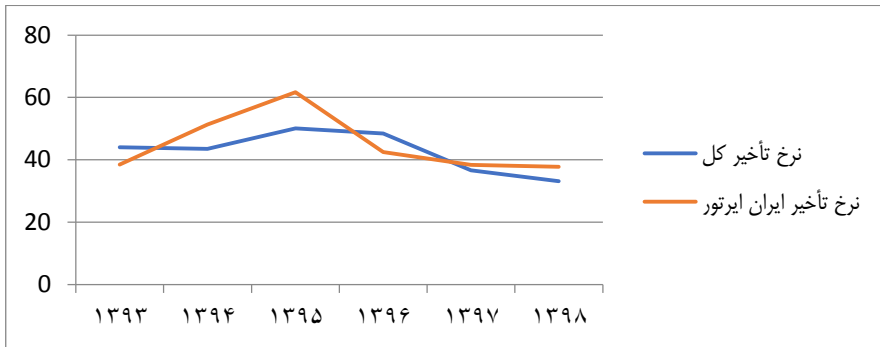
درس‌های خصوصی سازی شرکت‌های دولتی... ۲۱۲



نمودار ۳. تعداد ناوگان ایران ایرتور و نرخ رشد آن ۱۳۹۰-۱۳۹۸

مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری و وبسایت flightradar24.com

علاوه بر این، نرخ پروازهای تأخیری شرکت نیز از ۵۱,۳ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۳۷,۸ درصد در ۱۱ ماهه سال ۱۳۹۸ کاهش یافته است.



نمودار ۴. میانگین ایرلاین‌های داخلی و ایران ایرتور ۱۳۹۳-۱۳۹۸*

مأخذ: گزارش تأخیرهای شرکت‌های هواپیمایی؛ سازمان هواپیمایی کشوری

* آمار سال بر اساس گزارش‌های ارائه شده تا پایان بهمن ماه (۱۱ ماهه) محاسبه گردیده است.

علاوه بر این، این شرکت موفق شده است با اجرای برنامه استانداردسازی، گواهینامه معتبر بین‌المللی IOSA را با ممیزی یاتا^۱ اخذ نماید و کیفیت ایمنی پروازهای ایرتور را یاتا تضمین نموده است. اگرچه متأسفانه صورت‌های مالی شرکت برای بررسی و تحلیلی عملکرد مالی بعد از واگذاری اول و دوم در دست نیست، در مجموع به نظر می‌رسد شرکت از منظر عملکرد فنی رشد قابل توجهی داشته است.

لازم به ذکر است که این بهبود عملکرد از نظر فنی و تخصصی در شرایطی اتفاق افتاده که هم کشور از منظر اقتصادی و سیاسی دچار تحریم‌های شدید بوده و هم سازمان هواپیمایی کشوری به‌عنوان رگولاتور محدودیت‌هایی جدی را در رابطه با تعیین مسیرهای پروازی، نرخ‌گذاری بلیت و... اعمال می‌نماید و لذا عملاً مدیریت شرکت نتوانسته از قابلیت‌های خود به‌صورت کامل در راستای بهبود عملکرد شرکت بهره‌برداری نماید.

سرانجام

در نهایت پس از اعتراضات انجام شده به واگذاری شرکت ایران‌ایرتور، در تاریخ ۹ دی‌ماه ۹۸ در سیصد و پنجاه و هفتمین جلسه هیأت‌واگذاری ضمن بررسی نظر دستگاه‌های نظارتی، امنیتی و محاسباتی، مقرر شد دادخواست لازم توسط «سازمان خصوصی‌سازی» به «هیأت‌داوری»، موضوع ماده (۳۰) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ارسال شود تا هیأت مذکور بر این اساس رأی صادر نماید.

۶. جمع‌بندی

در فرآیند واگذاری ایران‌ایرتور برخی نکات کلیدی و قابل توجه وجود دارد که به قرار ذیل می‌باشند:

- شرکت در زمان واگذاری به شدت زیان‌ده، و ساختار نیروی انسانی آن نامناسب بوده است. مخصوصاً اینکه بخش مهمی از ناوگان آن توپولوف‌هایی بودند که اجازه پرواز نداشتند و در عین حال،

^۱ انجمن بین‌المللی حمل‌ونقل هوایی (International Air Transport Association)

بدهی ارزی مربوط به خرید آنها به گردن شرکت بود. اصرار به واگذاری چنین شرکتی بدون تجدید ساختار محل بحث است کما اینکه بارها عرضه شرکت، خریداری پیدا نمی‌کند.

● صورت دقیق بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت در زمان واگذاری مشخص نبوده و لذا ارزش واقعی شرکت به میزان قابل توجهی کمتر از موارد مندرج در صورت‌های مالی بوده است.

● در مرحله قبل از واگذاری، نظارت دقیق بر عملکرد شرکت اعمال نشده و تعهدات جدیدی (نظیر انعقاد قرارداد چند ساله با نیروی کار شرکت)، خارج از شرایط واگذاری بر خریدار جدید تحمیل شده است.

● سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی برای تحویل به موقع و در چارچوب قرارداد خرید شرکت به مالک جدید برخوردار نبوده است.

● مبنای حقوقی و اقتصادی قیمت‌گذاری در واگذاری دوم شرکت محل بحث است، اگر چه می‌دانیم به زیان دولت و موکل سازمان خصوصی‌سازی (خریدار اول) تمام نشده است.

● ملاحظات اقتصاد سیاسی و اشکالاتی که ذینفعان در فرآیند واگذاری این شرکت ایجاد کردند بسیار قابل توجه است و به نظر می‌رسد مدعی العموم در چنین مواردی باید ورود کند و در فرآیندی قانونی با مطرح کنندگان ادعاهای کذب برخورد کند.

فصل هفتم

واگذاری شرکت کشت و صنعت هفت تپه

مقدمه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، یکی از مهم‌ترین نمادهای مدرنیزاسیون کشاورزی بر مبنای الگوی فورديستی در دهه ۱۳۵۰ است. این شرکت دارای زمین‌های گسترده‌ای در استان خوزستان است و به شدت با زندگی مردم پیوند خورده است. علاوه بر این، تا برنامه سوم توسعه محصول این شرکت به صورت تضمینی از طرف دولت خریداری می‌شد و واردات شکر هم محدود بود و توسط دولت انجام می‌شد و این شرکت تا آن زمان نه نگرانی بازار داشت و نه نگرانی رقیب. پس از آن در کوران حوادث قرار گرفت و حتی زمانی که دولتی بود نتوانست خود را با توقف خرید تضمینی و آزادی واردات و ... تطبیق دهد و زیان‌ده شد. در حین واگذاری، مسأله استراتژیک بودن شرکت مورد توجه قرار نگرفت و به لطف نهادهای خاص نیروی انسانی زیادی به شرکت تحمیل شد. و خریداری که درگیر پرونده‌های ارزی شد، میراث دار شرکتی زیان‌ده با ساختار نیروی انسانی نامتناسب شد و به ناچار رو به متنوع‌سازی فعالیت‌های شرکت آورد و با واکنش‌های اجتماعی و سیاسی متفاوتی مواجه شد.

مسائلی که در پیش گفته شد نشان می‌دهد که چقدر فرآیند این واگذاری وابسته به زمینه است و عدم توجه به زمینه‌های مذکور مانع از درک چرایی عدم موفقیت در واگذاری مالکیت به بخش خصوصی می‌شود.

با هدف شناخت بهتر این مورد، فصل حاضر به این ترتیب سازماندهی شده است. پس از مقدمه به تفصیل راجع به شکل‌گیری این بنگاه نوین صنعتی صحبت شده است. در قسمت دوم به نکاتی در خصوص شرایط شرکت در دوره پیش از واگذاری اشاره شده و سپس، چگونگی واگذاری این شرکت تشریح شده است. در قسمت چهارم انتقادهای ایراد شده به خصوصی سازی شرکت دسته‌بندی و مرور شده است. بعد از آن به درگیری خریدار شرکت در پرونده‌های ارزی و آثار سوء آن بر ارزیابی‌ها از واگذاری اشاره شده است و در نهایت، پیش از جمع‌بندی فصل، بحران‌های کارگری، اعتراضات و مداخله دولت، مطمح نظر قرار گرفته است.

۱. تولد یک صنعت

از منظر جغرافیایی خوزستان یک استان استثنایی در ایران محسوب می‌شود؛ برخورداری از منابع نفتی، اراضی وسیع و آب و هوای مناسب برای زراعت در کنار رودهای نسبتاً پرآب، این استان را در صدر برنامه‌های عمرانی کشور قرار داده است؛ بر این مبنای سازمان برنامه و بودجه در دهه ۱۳۳۰ و در چارچوب سیاست‌های توسعه صنعتی با الگوی جانشینی واردات، برای تدوین برنامه فعالیت‌های عمرانی در این استان از کارشناسان و سازمان‌های بین‌المللی، دعوت به همکاری نمود و بدین‌منظور طرحی با تأسی از طرح سازمان دره تنسی (TVA) در سال ۱۳۳۶ توسط شرکت عمران و منابع به مدیریت دیوید لیلیانتال^۱ و گوردون کلاپ^۲، تحت عنوان برنامه جامع عمران خوزستان^۳ تدوین گردید که شامل احداث ۱۴ سد روی پنج رودخانه خوزستان (دز، کارون، کرخه، جراحی و هندیجان)، تولید شش میلیون کیلو وات ساعت برق، احداث شبکه آبیاری برای آبیاری یک میلیون هکتار زمین کشاورزی، احیای کشت نیشکر و ایجاد صنایع پتروشیمی در خوزستان بود.

اولین پروژه پیشنهادی شرکت عمران و منابع، احداث سد قوسی روی رودخانه دز با قدرت تولید ۵۲۰ هزار کیلووات برق و ذخیره آب برای آبیاری ۱۲۵ هزار هکتار اراضی پایین دست سد بود که ضمن تنظیم آب رودخانه دز و جلوگیری از سیل‌های فصلی، امکان کشتیرانی را در قسمتی از رودخانه کارون فراهم می‌آورد. علاوه بر این، احداث مزرعه‌ای به وسعت ۱۰ هزار هکتار برای کشت نیشکر و نیز کارخانه‌ای برای تولید شکر و مجتمع صنایع پتروشیمی در نزدیکی اهواز با قابلیت تولید کود شیمیایی اوره برای کشاورزی از دیگر پروژه‌های پیشنهادی طرح مذکور بود (درکتاییان و همکاران، ۱۳۹۵).

کشت نیشکر در خوزستان که به نام شکرستان ایران معروف بوده دارای سابقه چند هزار ساله است و تنها از حدود هفتصد سال قبل این زراعت به دلیل بروز حوادث مختلف متروک و به دست فراموشی سپرده شده بود. تلاش برای احیای کشت نیشکر در فاصله سال‌های ۱۳۱۶ تا ۱۳۱۸ با کشت قلمه‌هایی در مناطق مساعد خوزستان آغاز شد، اما در سال ۱۳۱۹ شرکت نفت ایران و انگلیس به این دلیل که کشت نیشکر را با منافع خود مغایر تشخیص می‌داد، از کشت آن جلوگیری نمود و بنا به

^۱ David Eli Lilienthal

^۲ Gordon Clapp

^۳ Khuzistan Unified Development Plan

روایاتی از مستعمره خود «هندوستان»، مارهای سمی وارد نمود و در مزارع خوزستان رها ساخت تا کشت نیشکر متوقف شود (تارنمای شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه).

گفته می‌شود خوزستان بنا به نقشه توپوگرافی تنها نقطه‌ای در جهان هست که علاوه بر داشتن آب، دارای درجه حرارات ۶۰ درجه سانتیگراد است و در مناطقی مانند برزیل یا جنوب ایالات متحده آمریکا، استرالیا و هندوستان که جزء کشورهای معدود در کشت نیشکر هستند، هیچ‌گاه درجه حرارت به اندازه خوزستان افزایش پیدا نمی‌کند (دنیای اقتصاد، شماره خبر: ۳۴۶۶۹۰۲).

شرکت عمران و منابع هریک از بخش‌های تولیدی را در چارچوب قراردادی که با سازمان برنامه داشت، به شرکت‌های بین‌المللی دیگر مقاطعه داد. طرح اجرایی نیشکر هفت‌تپه نیز در همین چارچوب به شرکت آمریکایی رالف پارسونز^۲ لس‌آنجلس و از طریق رالف پارسونز به شرکت دیگری به نام بروئر^۳ واگذار شد. این شرکت نیز از آقای دکتر کارلوس تی شاردان^۴ رئیس سابق دانشگاه پرتریکو دعوت نمود تا پیشنهادهای مختلف را بررسی کند. وی پس از مدت‌ها بررسی و تحقیق در زمینه‌های جنس خاک، درجه حرارت و سایر شرایط، مناسب‌ترین منطقه برای کشت نیشکر در خوزستان را مشخص نمود (همان).

به روایت ابوالحسن ابتهاج: «برای مطالعات اولیه طرح، یکی از مشهورترین متخصصان دنیا را که اهل پورتوریکو بود به ایران آوردیم. او پس از مطالعات اولیه گفت کمتر نقطه‌ای در دنیا استعداد خوزستان را [برای کاشت نیشکر] دارد و پیش‌بینی کرد که محصول سالانه نیشکر در حدود ۹۰ تن در هر هکتار باشد که در عمل، چند سال بعد متوسط محصول نیشکر هفت‌تپه به ۱۳۷ تن در هکتار رسید. مطالعات خاک‌شناسی انجام شد و ۱۰ هزار هکتار زمین در نقطه معینی برای کشت نیشکر در نظر گرفته شد. تصمیم گرفته شد در این زمین نیشکر کاشت شود و تا زمان برداشت محصول کارخانه قند نیشکر را تأسیس کنیم. با این حال مشخص شد زمین مورد نظر متعلق به شخص مسنی به نام شیخ خلف است که طایفه‌اش ۵۰۰ سال در آن قسمت خوزستان مالک بودند. شیخ خلف حاضر به فروش زمینش نبود و حتی وقتی متوجه شد که از نظر قانونی می‌توانیم زمین را به زور از او بخریم، پیشنهاد

¹ <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3466902>

² Ralph Parsons

³ C. Brewer

⁴ Carlos Chardon

۳۰۰ هزار تومان رشوه کرد تا از خرید زمین‌هایش منصرف شویم. او به شاه، نخست‌وزیر، سردار حکمت و سایر مقامات نیز تلگراف زد و تهدیدهایی درباره امنیت خوزستان مطرح شد. مخالفان من نیز به طرح خطر امنیتی ناراضی‌کردن شیخ خلف دامن می‌زدند و حتی علاء، نامه‌ای به شاه نوشت تا زمین‌های شیخ را به او پس بدهد اما در نهایت موفق شدیم زمین‌ها را بگیریم» (ابتهاج، ۱۳۷۰). لذا تمام مردم ساکن در منطقه مجبور به فروش زمین خود شدند و دولت موافقت نمود که ساکنان مذکور برای ادامه زندگی خود به استخدام شرکت درآیند.

سرانجام تلاش‌ها برای ساخت کارخانه نیشکر به نتیجه رسید و شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه 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 ارسنجانی، وزیر کشاورزی، افتتاح شد و اول دی‌ماه ۱۳۵۴ اساسنامه شرکت سهامی نیشکر هفت‌تپه وابسته به وزارت کشاورزی با سرمایه‌ی اولیه چهار میلیارد ریال در مجلس تصویب شد. در تاریخ ۱۳۵۵/۰۱/۲۱ نیز به‌صورت شرکت سهامی خاص تحت شماره ۱۳۷ در اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی شهرستان دزفول به ثبت رسید.

نیشکر کالایی است که دور ریز ندارد و منافع ناشی از آن در تولید محصولات جانبی این محصول است. لذا در مجتمع کشت و صنعت هفت‌تپه زنجیره کامل تولید شکر و محصولات جانبی آن ایجاد گردید. شایان ذکر است دسترسی به دو ایستگاه قطار و بهره‌مندی از آب کارون نیز از سرمایه‌های بی‌بدیل و طبیعی این شرکت محسوب می‌شود.

عمده نیروی کار این شرکت را مردم شمال خوزستان که اکثراً اهالی شوش و حومه بودند، تشکیل می‌دادند و در فصل برداشت، کارگرانی از لرستان که به «نی‌بر» معروف بودند، به‌صورت کارگر فصلی عازم هفت‌تپه می‌شدند. همچنین در این شرکت، علاوه بر مهندسان داخلی، در سال‌های شروع به کار از مشاوران و مهندسان خارجی در بعضی امور تخصصی نیز استفاده می‌شد. با گذشت سه سال از فعالیت نیشکر هفت‌تپه، تعداد کارشناسان خارجی طرح که بیش از ۶۵ نفر بودند به ۶ نفر تقلیل یافت و ترتیبی اتخاذ شد تا کارشناسان خارجی فقط به‌عنوان مشاور خدمت کنند (دنیای اقتصاد، شماره خبر: ۳۴۶۶۹۰۲).

از سال ۱۳۵۲، بر مبنای الگوهای فوردیستی، منازل مسکونی و شهرکی صنعتی با امکانات رفاهی از جمله سینما، ورزشگاه، مراکز آموزشی، بیمارستان و ... برای زندگی کارمندان و کارگران احداث گردید، تا نیشکر هفت‌تپه تبدیل به الگویی جذاب برای توسعه صنعتی کشور گردد. در دهه ۱۳۵۰، حدود ۷۰۰۰ نفر به‌طور 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 (نقد اقتصاد سیاسی، ۲۰۱۸).

در پی انقلاب و در دوران جنگ هشت‌ساله، کارخانه نیشکر هفت‌تپه سه بار مورد حملات هوایی عراقی قرار گرفت و آسیب‌های جدی به آن وارد شد اما هیچگاه به‌طور نظام‌مند خطوط تولید مورد بازسازی قرار نگرفت و برای بهینه‌سازی فناوری و نیز مقابله با پی‌آمدهای زیست‌محیطی اقدامی نشد و از این رو بهای تمام‌شده تولیدات این صنعت به‌مرور افزایش پیدا کرد.

در شرکت نیشکر هفت‌تپه شش نوع محصول مرتبط با شکر تولید می‌شود که عبارتند از الکل، شکر سفید و زرد، خوراک دام، ملاس، ذرت و گندم و جو. بنا به اطلاعات مندرج در سایت هفت‌تپه «سطح زیر کشت این محصول در سال ۱۳۸۹ به مقدار ۱۰۰،۰۰۰ هکتار با متوسط عملکرد ۸۳ تن ساقه در هکتار و راندمان قندگیری ۹ درصد بوده است.» هفت‌تپه تنها در کار تولید محصولات یاد شده نیست و این مجموعه سه شرکت وابسته دیگر هم در اختیار دارد (ایرنا، کد خبر: ۸۳۴۵۵۵۷۴^۲).

شرکت حمل‌ونقل یکی از اصلی‌ترین بازوهای شرکت به حساب می‌آید. تارنمای مجموعه هفت‌تپه در مورد این بخش نوشته است: «شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه با همکاری شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی مطرح دنیا در ایران و سایر کشورهای آسیایی و اروپایی از جمله چین و کره، در امر صادرات کالا و واردات و ترانزیت داخلی و خارجی در حال فعالیت است.» این شرکت تنها به مجموعه هفت‌تپه خدمات نمی‌دهد و به صورت جداگانه نیز به فعالیت‌های تجاری می‌پردازد.

یک شرکت دیگر از مجموعه هفت‌تپه در امور بازرگانی و گمرکی فعال است. سایت هفت‌تپه در مورد این شرکت همچنین توضیح داده است: «شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه با داشتن نمایندگی‌های

^۱ مقاله درس‌های نیشکر هفت‌تپه، منتشر شده در تارنمای نقد اقتصاد سیاسی به آدرس:

<https://pecritique.com/2018/11/26/%25D8%25AF%25D8%25B1%25D8%25B3%25E2%2580%258C%25D9%2587%25D8%25A7%25DB%258C%25D9%2587%25D9%2581%25D8%25AA%25E2%2580%258C%25D8%25AA%25D9%25BE%25D9%2587/amp>

^۲ plus.irna.ir/news/83455574/

معتبر خود در کشورهای چین و کره، کالاهای مربوطه را به ایمن‌ترین و سریع‌ترین روش ممکن و قانونی از اقصی نقاط دنیا بارگیری نموده و حمل و نقل می‌نماید.» اما شرکت سوم وابسته به مجموعه بیشترین اهمیت را دارد. هفت‌تپه در زمینه صرافای هم فعال است: «شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه با داشتن دفاتر مربوطه در کشورهای چین و کره، قادر به جابه‌جایی ارز به صورت دولتی و بانکی بر طبق قوانین ج.ا.ا. می‌باشد» (تارنمای شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه).

۲. شرایط شرکت پیش از واگذاری

تا پیش از برنامه سوم توسعه و در چارچوب سیاست‌های اقتصادی جایگزینی واردات، برای سالیان متمادی، از تأسیس شرکت، شکر تولید شده را وزارت اقتصاد و امور دارایی به صورت تضمینی خریداری می‌کرد و این انحصار خرید اطمینانی را برای فعالیت تولیدی شرکت ایجاد می‌کرد. با اجرای برنامه تعدیل ساختاری، در دولت‌های بعد از جنگ، خصوصی‌سازی و افزایش رقابت‌پذیری صنایع، از طریق کاهش و حذف تعرفه‌های واردات در دستور کار قرار گرفت.

در این راستا شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه نیز قابل واگذاری به بخش غیردولتی شناخته شد و از سال ۱۳۸۳ وارد فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری گردید. در دوران برنامه سوم توسعه، علاوه بر قرار گرفتن در فهرست شرکت‌های مشمول خصوصی‌سازی، این شرکت در راستای اجرای ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. (بخش دوم برنامه با عنوان ساماندهی شرکت‌های دولتی)^۱ به عنوان یکی از زیرمجموعه‌ها، تحت مدیریت شرکت مادر تخصصی تولید محصولات کشاورزی-دامی و منابع طبیعی، قرار گرفت.

۱ ماده ۴. به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجائی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارائی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:

الف) شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازماندهی شده و زیر نظر وزارتخانه ذیربط در چارچوب اساسنامه مربوط اداره می‌شوند.

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، 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 یک‌سی‌ودوم 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 شد. 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 (نجف‌پور، ۱۳۹۲).

درواقع، 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 به‌ناگزیر سبب‌ساز کاهش طرح‌های توسعه و دائمی شدن مشکلات مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد شد.

از سوی دیگر، 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. در این میان، عوامل شرکت توانستند پس از جست‌وجوهای بسیار، قراردادی را با شرکت تعاونی مصرف کارکنان شهرداری تهران، برای خرید شکر تولید شده منعقد کنند. قرارداد منعقد و شکر به شرکت تعاونی مصرف کارکنان شهر تهران فروخته شد و در ازای آن ده فقره چک یک میلیارد تومانی به شرکت نیشکر داده شد؛ به این صورت که هرماه یک فقره چک پرداخت شود. اما شرکت تعاونی مذکور مدت‌ها بود که ورشکسته^۱ شده بود و شرکت نیشکر از این موضوع خبر نداشت و تنها سه فقره از چک‌های داده شده، پرداخت شد. در نهایت، نیز پس از اقامه دعوی در مراجع قضایی و پس از رفت‌وآمدهای بسیار، اموال بسیار کم‌ارزشی از جمله پتو، یخچال و ... از شرکت خطی توقیف شد و به هفت‌تپه منتقل گردید که البته در ازای رقم مالی چک‌ها مبلغ بسیار ناچیزی بود. این اولین ضربه بزرگی بود که به شرکت نیشکر هفت‌تپه وارد شد (نقد اقتصاد سیاسی، ۲۰۱۸).

دومین مسأله‌ای که مشکلات شرکت نیشکر هفت‌تپه را عمیق‌تر کرد، طرح‌هایی از جمله اعمال بازخرید بیمه تأمین‌اجتماعی برای حدود ۲۰۰۰ کارگر فصلی لرستانی در سال ۱۳۸۶ بود 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 تأمین‌اجتماعی، افراد بازنشسته‌ای را که شرکت نیشکر هفت‌تپه به آن معرفی می‌کرد، پذیرش نکند (ایرنا، کد خبر: ۸۳۴۵۵۵۷۴).

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

^۱ کارآمدی نهاد ورشکستگی یکی از لوازم ضروری اقتصاد بازار است. نهاد ورشکستگی نه‌تنها باید به مدیریت بحران ورشکستگی بپردازد، بلکه باید به تسهیل شروع دوباره برای بدهکار ورشکسته، با راهکار پاکسازی موقعیت مالی وی و برداشتن گامی برای کاهش ننگ ناشی از شکست، به جای تنبیه وی برآید (Uncritical, 2005, p.281). این در حالی است که وضعیت کشور در شاخص ورشکستگی گزارش کسبو کار جهانی (رتبه ۱۳۳ از میان ۱۹۰ کشور) گویای وضعیت نامناسب نهاد ورشکستگی در کشور است که نه تنها توانایی حل‌وفصل بحران ورشکستگی و حمایت از بدهکار ورشکسته را ندارد، بلکه حتی از افشای به موقع ورشکستگی طرف تجاری و لذا جلوگیری از تعمیق و امتداد بحران به سایر طرفین نیز ناتوان است.

ساماندهی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت جزء شرکت‌های زیر مجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت و حتی در سال ۱۳۹۱، سازمان گسترش و نوسازی 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. 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 (همان).

با ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و لزوم طبقه‌بندی بنگاه‌ها توسط هیأت‌وزیران در راستای ماده (۲) این قانون، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه که فعالیت‌های خارج از عناوین مندرج در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی را انجام می‌داد، به موجب آئین‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ هیأت‌وزیران در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد. بنابراین، واگذاری ۱۰۰ درصد سهام آن به بخش غیردولتی الزامی گردید. پس از آن، سازمان خصوصی‌سازی با استفاده از اختیار حاصل از مواد (۱۶)^۱ و (۱۹)^۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

^۱ ماده ۱۶ به‌منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیأت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید و به تناسب اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. بازنشستگی پیش از موعد براساس مواد (۹) و (۱۰) قانون بازسازی و نوسازی صنایع مصوب ۲۶/ ۱۰/ ۱۳۸۵ که برای این بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می‌گردد.

۲. بازخرید بر اساس توافق.

۳. پس از اقدامات فوق، 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 پنج‌سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

۴. برای خریداران شرکت‌هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند مشوق‌های مالی و با غیر مالی از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.

۵. آموزش و بکارگیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر راساً و یا به کمک خریداران بنگاه‌ها با استفاده از مشوق‌های مالی و غیر مالی.

۴۴ قانون اساسی و به‌منظور فراهم نمودن مقدمات واگذاری بنگاه، به استناد مصوبات هیأت‌واگذاری، در سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ بیش از ۱۰۰۰ نفر نیروی کار مازاد شرکت را با صرف مبلغی معادل ۵۶۴

۱ ماده ۱۹. هیأت‌واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد به شرح ذیل استفاده نماید. الف) واگذاری: در مواردی که شرایط واگذاری از هر جهت آماده است، هیأت‌واگذاری رأی به واگذاری می‌دهد.

ب) بازسازی ساختاری: در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی در چارچوبی که هیأت‌واگذاری مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک‌سال بازسازی ساختاری نماید. دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص قابل تمدید است. همچنین در موارد نیاز، هیأت‌واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد هیأت‌واگذاری 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.

ج) تجزیه: در مواردی که واگذاری شرکت دولتی در چارچوب بند (۱۲) ماده (۱) این قانون موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیأت‌واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت اتخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد.

د) ادغام: دولت می‌تواند چند شرکت قابل واگذاری دولتی را درهم ادغام کند و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد نسبت به واگذاری آن اقدام نماید.

ه) تحصیل: دولت می‌تواند سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هرکدام 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.

و) انحلال: در مواردی که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نباشد و پس از سه‌بار آگهی، واگذاری شرکت ممکن نگردد، یا ارزش خالص دارایی‌های شرکت منفی باشد و یا به هر دلیل موجه انحلال آن مناسب تشخیص داده شود، هیأت‌واگذاری می‌تواند رأی به انحلال شرکت دهد.

ز) به یا صلح غیرمعض: در چارچوب مجوزهای قانونی، دولت می‌تواند نسبت به هبه و یا صلح غیرمعض شرکت‌های دولتی موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون که غیر قابل عرضه در بورس باشند به مؤسسات عمومی غیردولتی مشروط به اینکه شرکت مورد واگذاری در چارچوب وظایف مؤسسه مذکور باشد، تصمیم‌گیری نماید. آئین‌نامه اجرائی این ماده مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ظرف شش‌ماه به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

۱. مشارکت با بخش غیردولتی و آورده طرح نیمه تمام به عنوان سهم دولتی، و واگذاری سهم دولتی به بخش غیردولتی ظرف سه‌سال بعد از بهره‌برداری آن

۲. واگذاری حق بهره‌برداری از سهم دولتی در طرح به بخش غیردولتی

۳. واگذاری حق بهره‌برداری در طرح‌های غیرانتفاعی در مقابل تکمیل طرح برای مدت معین متناسب با هزینه‌های طرح

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 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 زمینه ساز بسیاری از مشکلات آتی شرکت گردید (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریورماه ۱۳۹۹).

شایان ذکر است 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 نی بُر که هر ساله موقع برداشت نیشکر به مجموعه اضافه می‌شوند، می‌دانند (قدس‌آنلاین، کد خبر: ۶۳۲۳۰۱).

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 و بیش از نیمی از این زمین‌ها زیرکشت یا آیش بودند. در کنار دارایی‌های یاد شده، بنا به روایت رئیس کل وقت سازمان خصوصی سازی، 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 به معنی عدم پرداخت حق بیمه ۱۰ تا ۱۵ سال کارگران این شرکت بود (پوری حسینی در مصاحبه ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۲۹۱۴۲۸۴^۲).

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. مسائل و مشکلات نیشکر هفت‌تپه پیش از واگذاری به حدی رسیده بود که تنها سپردن عنان اداره آن به بخش خصوصی چاره مشکلات

^۱ <http://qudsonline.ir/news/632301/>

^۲ <https://www.isna.ir/news/97082914284/>

دانسته می‌شد. به‌گونه‌ای که نایب‌رئیس نظام صنفی کشاورزی خوزستان تنها راه احیاء و بازگشت این شرکت به چرخه تولید را واگذاری آن به بخش خصوصی می‌دانست. بنا به اظهارات وی، در اسفند ماه ۱۳۹۴، تنها ۳۰ درصد از ظرفیت ۲۴ هزار هکتاری این شرکت فعال بوده و با توجه اینکه نیشکر هفت‌تپه تأمین‌کننده مواد اولیه برای دو شرکت کاغذپارس و حریر خوزستان نیز می‌باشد، فعال شدن تمامی فازهای آن ضمن تضمین فعالیت این دو شرکت، می‌تواند بیش از ۲۰ هزار شغل به طور مستقیم ایجاد نماید.

همان‌طور که مشخص است در واقع در آستانه واگذاری، شرکت کشت‌و‌صنعت نیشکر هفت‌تپه با زیان انباشته‌ای معادل ۱,۸ برابر سرمایه خود مواجه بود و لذا براساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت^۱ 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.

جدول ۱. ارزش دارایی‌های اصلی شرکت در تاریخ واگذاری

شرح	ارزش دفتری (خرداد ۱۳۹۲)	ارزش بازاری (اردیبهشت ۱۳۹۳)
زمین	۴۵۸,۷۷۷,۳۲	۹۱۹,۸۱۵,۱۳۳
ماشین‌آلات و تجهیزات	۲۹۴,۴۷۳,۱۶	۴۱۷,۰۹۰,۲۹
ساختمان	۹۹۶,۰۰۱,۷	۴۱۷,۰۹۰,۱۶
دارایی‌های زیستی غیرمولد*	۵۱۸,۹۰۰,۶	۵۱۸,۹۰۰,۶
دارایی‌های ثابت مشهود	۴۷۵,۵۴۷,۵	۶۰۵,۴۹۴,۶
دارایی‌های زیستی مولد**	۰۴۰,۰۲۱,۶	۰۴۰,۰۲۱,۶
موجودی مواد و کالا	۰۴۲,۹۰۹,۲	۰۴۲,۹۰۹,۲
سایر دارایی‌ها	۳۴۳,۴۹۰,۸	۰۳۶,۴۷۶,۱۱
جمع دارایی‌ها	۱۶۵,۱۲۱,۸۶	۳۴۸,۲۷۳,۲۱۳

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت (بر مبنای برابری هر دلار با ۲۹۵۶۳ ریال)

*دارایی‌های زیستی غیرمولد شامل زمین‌های نیشکر در حال بهره‌برداری است.

**دارایی‌های زیستی مولد شامل نیشکر و درختان میوه است.

۱. اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از بین برود، هیأت‌مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت نماید تا موضوع انحلال یا بقاء شرکت مورد شور و رای واقع شود. هرگاه مجمع مزبور رای به انحلال ندهد باید در همان جلسه و با رعایت مقررات ماده ۶ این قانون سرمایه شرکت را به مبلغ سرمایه موجود کاهش دهد. در صورتی که هیأت‌مدیره برخلاف این ماده به دعوت مجمع عمومی فوق‌العاده مبادرت ننماید و یا مجمعی که دعوت می‌شود نتواند مطابق مقررات قانونی منعقد گردد، هر ذینفع می‌تواند انحلال شرکت را از دادگاه صلاحیت‌دار درخواست نماید.

۳. واگذاری به بخش خصوصی

سرانجام پس از ۶ عرضه ناموفق طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴، نهایتاً ۹۵ درصد سهام شرکت "کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه" در عرضه هفتم در مزایده مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶، با شرایط ۵ درصد نقد و مابقی طی اقساط ۸ ساله با فواصل زمانی ۶ ماهه، طی قرارداد شماره ۲۶۱۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ به کنسرسیومی متشکل از «شرکت دریای نور زئوس»، آقایان امید اسدیگی و مهرداد رستمی، با پیش پرداخت ۶۰ میلیارد ریال به‌عنوان تنها شرکت‌کننده در مزایده، به مبلغ ۲،۲۲۲ میلیارد ریال واگذار گردید که با احتساب سود فروش اقساطی، این رقم به ۳،۹۳۴ میلیارد ریال بالغ می‌گردد. البته در قرارداد ذکر گردیده بود، در صورتی که خریدار متعهد شود در دو سال نخست پس از واگذاری نسبت به سرمایه‌گذاری جدید از منابع خود در شرکت مبادرت نماید، طی همین مدت (دو سال) و حداکثر تا ۴ قسط به میزان سرمایه‌گذاری صورت گرفته و تا سقف مبلغ ۴ قسط یاد شده پس از تأیید مطابق سازوکار ماده (۲) دستورالعمل "نحوه نظارت پس از واگذاری" توسط سازمان خصوصی‌سازی، از تنفس در پرداخت اقساط بدون احتساب سود فروش اقساطی بهره‌مند شود.

جدول ۲. خلاصه وضعیت عرضه‌های شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

ردیف	تاریخ مصوبه هیأت واگذاری	شرایط فروش اقساطی		شرایط مندرج در آگهی عرضه	ارزش پایه هر سهم بر اساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)				وضعیت عرضه				
		درصد بخش نقدی	مدت اقساط		روش واگذاری	ارزش اسمی	ارزش ویژه دفتری	ارزش بازدهی		ارزش روز خالص دارایی‌ها			
۱	۱۳۸۳/۱۲/۱۹	۴۰	۳ ساله	مزایده	۱۰,۰۰۰	-۴۹,۷۹۴	-	۳,۳۶۱,۳۶۹	ارزش روز خالص دارایی‌ها	۲۰۰۷۷	۱۳۸۴/۱/۲۴	فاقد متقاضی	
۲	۱۳۹۳/۳/۲۴	۱۵	۶ ساله	فرابورس	۱۰,۰۰۰	-۵,۵۲۷	-	۸,۱۶۴	ارزش روز خالص دارایی‌ها	۸,۱۶۴	۱,۵۹۰	۱۳۹۳/۵/۲۱	فاقد
۳				فرابورس									متقاضی
۴				مزایده									متقاضی
۵	۱۳۹۴/۶/۲۱	۵	۸ ساله	مزایده	۱۰,۰۰۰	-۷,۹۴۱	-	۱۴,۹۷۴	ارزش روز خالص دارایی‌ها	۲,۹۱۶	۱۳۹۴/۷/۲۷	فاقد متقاضی	

درس‌های خصوصی سازی شرکت‌های دولتی ... ۲۳۰

فقد متقاضی	۱۳۹۴/۹/۳۰	۲،۱۸۷	۱۱،۲۳۱	٪ ۷۵ ارزش روز خالص دارایی‌ها	یک سال	۱۴،۹۷۴	-	-۷،۹۴۱	۱۰،۰۰۰	* یک سال تنفس در پرداخت اقساط (معادل دو قسط). * در صورت دستیابی تولید تا صد درصد ظرفیت اسمی زمان واگذاری و حفظ آن، خریدار از حداکثر ۲۰ درصد تخفیف در پرداخت هریک از اقساط همان دوره بهره‌مند می‌شود.	مزایده	۸ ساله	۵	۱۳۹۴/۸/۳۰	۶
دارای متقاضی	۱۳۹۴/۱۱/۲۶	۲،۱۸۷	۱۱،۲۳۱	٪ ۷۵ ارزش روز خالص دارایی‌ها	یک سال	۱۴،۹۷۴	-	-۷،۹۴۱	۱۰،۰۰۰	* یک سال تنفس در پرداخت اقساط (معادل دو قسط). * در صورت دستیابی تولید تا صد درصد ظرفیت اسمی زمان واگذاری و حفظ آن، خریدار از حداکثر ۲۰ درصد تخفیف در پرداخت هریک از اقساط همان دوره بهره‌مند می‌شود. * درج تعداد کارکنان شرکت در مقطع واگذاری در قرارداد واگذاری (بر اساس اعلام کتبی شرکت)	مزایده	۸ ساله	۵	۱۳۹۴/۱۰/۲۶	۷

مأخذ: سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۸

لازم به ذکر است عملکرد شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه به گونه‌ای بوده است که زیان انباشته آن در آخرین سال قبل از واگذاری یعنی سال ۱۳۹۳، به رقم ۴۹۶،۳ میلیارد ریال بالغ گردید. همچنین در این سال، جمع کل بدهی‌های شرکت معادل ۴،۸۵۰ میلیارد ریال بوده است. ضمناً در ده‌ساله منتهی به عرضه و واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، ارزش بازدهی این شرکت و ارزش ویژه دفتری آن منفی بوده است.

لذا هیأت‌واگذاری در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۸/۳۰، بر مبنای گزارش کارشناس رسمی دادگستری قیمت پایه ۱۰۰ درصد سهام شرکت مذکور را معادل ۲،۱۸۷ میلیارد ریال تصویب نموده بود و در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ هیأت‌واگذاری، قیدی مبنی بر اینکه «در عرضه مجدد، تعداد کارکنان در سند واگذاری بر اساس اعلام کتبی در مقطع واگذاری، در قرارداد واگذاری درج شود»، نیز به شرایط موصوف اضافه گردیده بود.»

۴. مهم‌ترین نقدها بر واگذاری

پس از واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه از زمین و زمان انتقادات شروع شد تا زمینه برگشت آن به دولت فراهم شود. برخی از این نقدها بجا و برخی با اغراض سیاسی و نابجا است. برخی از انتقادات ناظر بر خریدار است، برخی ناظر بر سازمان خصوصی‌سازی به عنوان مجری قانون است و برخی ناظر بر مبنای قانونی واگذاری است که خصوصی‌سازی در بستر آن انجام شده است. بدون اینکه بخواهیم در مورد صحت و سقم این انتقادات قضاوت کنیم، با مرور آنها می‌توانیم درکی از فضای کلی حاکم بر چنین واگذاری مهمی به دست آوریم و آن را دستمایه مسیر آینده خود قرار دهیم.

۴-۱. عدم اهلیت خریداران

اگرچه در هیچ‌یک از قوانین و مقررات مرتبط با امر واگذاری از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شرط سنی برای متقاضیان خرید بنگاه‌های دولتی لحاظ نشده اما سن اندک برندگان مزایده (مهرداد رستمی چگنی و امید اسدیگی به‌عنوان دو جوان ۲۸ ساله و ۳۱ ساله) نشانی از تجربه اندک خریداران شرکت در فعالیتهای بنگاهداری کشور تلقی شده است. بر اساس اطلاعات مندرج در رسانه‌ها، سابقه بنگاهداری برندگان این مزایده، تنها مدیریت دو یا سه‌ساله در یک شرکت

تولید لامپ کم‌مصرف با سرمایه ۲۰۰ میلیون تومانی بوده است که هیچ سنخیتی با فعالیت کشاورزی ندارد. در همین راستا دیوان محاسبات کل کشور نیز در گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۶ واگذاری شرکت‌هایی همچون پالایش نفت کرمانشاه، نیشکر هفت‌تپه، هپکو اراک و ماشین‌سازی تبریز، ریخته‌گری ماشین‌سازی تبریز و املاک ائل‌گلی را به دلیل فقدان اهلیت و تخصص کافی خریدار، باعث بروز ضرر و زیان به بیت‌المال دانسته است.

لازم به ذکر است بر اساس دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵^۱، اهلیت خریداران به دو شکل عام و خاص مورد بررسی قرار می‌گیرد. در اهلیت عام چهار شرط نداشتن بدهی معوق به شبکه بانکی، عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر، ممنوع‌المعامله نبودن و نداشتن بدهی سررسید شده به سازمان خصوصی‌سازی مورد بررسی قرار می‌گیرد. اما در مورد اهلیت خاص، تعیین شرایط بنا به درخواست سازمان خصوصی‌سازی و یا شرکت مادر-تخصصی مربوطه توسط هیأت‌واگذاری صورت می‌گیرد.

در واگذاری نیشکر هفت‌تپه نیز همانند سایر واگذاری‌ها، تنها اهلیت عام مورد بررسی قرار گرفته است و با توجه به عدم درخواست سازمان خصوصی‌سازی و شرکت مادر-تخصصی مربوطه، اهلیت خاص خریدار مورد بررسی قرار نگرفته است (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۳۹۹).

لازم به ذکر است از منظر سرمایه‌گذاری، به جز موارد خاص، صلاحیت تخصصی خریدار شرط نیست و تنها باید هیأت‌عامل منصوب شده توسط خریدار از صلاحیت تخصصی برخوردار باشند. متأسفانه در شرایط فعلی، اهلیت هیأت‌عامل نیز از منظر تخصصی توسط سازمان خصوصی‌سازی بررسی نمی‌شود و تنها در صورت وجود تنظیم‌گر بخشی، صلاحیت تخصصی هیأت‌عامل در نظام صنفی مربوطه مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در صورت عدم وجود تنظیم‌گر بخشی (که در بخش

^۱ هیأت‌واگذاری در سید و پنجاه و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۲۵ به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و در اجرای تبصره الحاقی ماده (۲) «قانون اصلاح بند (۵) ماده (۶) و ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۲۸/۰۳/۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی»، «دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیأت‌واگذاری را اصلاح و «دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها» را جایگزین و تصویب نموده است.

قابل توجهی از واگذاری‌ها این‌گونه می‌باشد)، مرجعی برای بررسی و تأیید صلاحیت تخصصی هیأت‌عامل شرکت وجود ندارد.

۲-۴. بدهکار بودن برندگان مزایده

در برخی جراید اخباری مبنی بر بدهی بالای برندگان مناقصه منتشر شده است که با واکنش سازمان خصوصی سازی مواجه گردیده است. سازمان مذکور مدعی است صلاحیت عام برندگان مزایده از منظر «نداشتن بدهی معوق به سازمان خصوصی سازی» و «استعلام از مراجع بانکی درخصوص ممنوع‌المعامله نبودن و نداشتن بدهی معوق به سیستم بانکی»، پیش از برگزاری مزایده ارزیابی شده است.

۳-۴. استراتژیک بودن صنعت نیشکر

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 فن‌آوری 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 هفت تپه با وجود آن که وضعیت شرکت (شامل اموال و دارایی‌ها، تولیدات و موضوع فعالیت آن در مقطع تعیین قیمت و شرایط واگذاری) به اطلاع هیأت واگذاری 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 مطمئن نظر قرار بگیرد. حسب قانون ارائه چنین پیشنهادی در اختیار سازمان خصوصی سازی است. با این حال، جا دارد که قانون‌گذار تکلیف کند در هر مورد چنین گزارشی به هیأت واگذاری ارائه شود و بر اساس آن شورا تصمیم بگیرد.

۴-۴. عدم اصلاح ساختاری شرکت پیش از واگذاری

بنگاه واگذار شده برای دهه‌های متوالی دولتی بوده و همواره از رانت‌هایی برای پوشش زیان‌های خود برخوردار بوده است. بدیهی است واگذاری چنین بنگاه‌هایی که با مشکلات ساختاری، نیروی انسانی و مدیریتی روبه‌رو هستند، بدون اصلاح ساختاری، راهگشا نخواهد بود. واگذاری یک شرکت زیان‌ده بدون توجه به شرایط اصلاح ساختار به منظور استمرار بخشیدن به فعالیت‌های آن، بیش‌تر به تلاش بخش دولتی برای استنکاف از انجام تکالیف خود می‌ماند. لذا برای واگذاری، می‌باید یک برنامه اصلاحات ساختاری و یک برنامه توانمندسازی با حمایت‌هایی در سطوح مختلف از جمله مالی، قانونی و حمایتی تعریف شوند تا بتوانند سیر واگذاری را تا زمان اتکای به خود طی کنند.

لازم به ذکر است بر اساس ماده ۱ آئین‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها در شرایطی که بنگاه برای واگذاری به اصلاح ساختار نیازمند است، سازمان خصوصی سازی مکلف است پس از اخذ مجوز از وزارت امور اقتصادی و دارایی و کسب مجوز هیأت واگذاری با حفظ و صیانت از نیروی انسانی شاغل، حداکثر ظرف یک‌سال بنگاه را بازسازی ساختاری نماید. تبصره ۱ این ماده آئین‌نامه^۱

۱ تبصره ۱: بازسازی ساختاری باید توجیه اقتصادی، فنی و مالی داشته و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز نماید. در صورت عدم تحقق این شرط بازسازی ساختاری مجاز نبوده و سازمان خصوصی سازی باید پس از سه‌نوبت آگهی، در صورتی که واگذاری بنگاه ممکن نشود، پیشنهاد تعیین تکلیف بنگاه را از طریق سایر روش‌های موضوع ماده (۱۹) قانون به هیأت واگذاری ارائه نماید.

اصلاح ساختاری را منوط به داشتن توجیه اقتصادی و فنی نموده و مقرر داشته است بار مالی اصلاح ساختاری نباید از ارزش ویژه بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز نماید.

برنامه نوسازی و بازسازی شرکت کشت‌و‌صنعت نیشکر هفت‌تپه در سال ۱۳۹۱ توسط سازمان گسترش و نوسازی ایران (ایدرو) با هدف افزایش میزان تولید نیشکر تا حداقل یک میلیون تن در سال و رساندن ظرفیت اسمی تولید شکر تا ۱۰۰ هزار تن توسط ایدرو کلید خورد 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 به‌واسطه افت شدید بازدهی تولید، به شدت به آن نیاز داشت، عملاً به سرانجام نرسید. همچنین در فاصله سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ بیش از ۱۰۰۰ نفر نیروی مازاد شرکت تعدیل گردید اما در بدو ورود خریدار جدید با فشارهای سیاسی وارده از جانب مقامات محلی به خریدار جدید و با وعده حمایت از شرکت، حدود ۲۰۰۰ نفر نیرو به شرکت تحمیل گردید^۱ (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۳۹۹).

جدول ۳. اصلاح ساختار نیروی انسانی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه

سال	تعداد نفرات تعدیل شده	مبلغ (میلیارد ریال)
۱۳۹۱	۴۵۲	۲۰۵
۱۳۹۲	۲۸۹	۱۵۶
۱۳۹۳	۳۴۱	۲۰۳
مجموع	۱۰۸۲	۵۶۴

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸

بررسی دقیق‌تر موضوع حاکی از این است که اصلاحات ساختاری امری زمان‌بر و هزینه‌بر است و اگرچه این امر منجر به افزایش ارزش شرکت در بلندمدت خواهد شد اما دولت‌ها عموماً حاضر به

۱ بر اساس ماده ۱۶ و ۲۵ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در صورتی که خریداران بعد از واگذاری، سطح اشتغال را افزایش بدهند، با تصویب هیأت‌واگذاری می‌توانند از تخفیف برخوردار بشوند. براساس مصاحبه با مدیرکل نظارت و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، مالکین شرکت کشت‌و‌صنعت هفت‌تپه در خواستی برای برخورداری از این تخفیف ارائه ننموده‌اند.

انجام آن نبوده، ترجیح می‌دهند بار اصلاح ساختاری را بر دوش خریدار بگذارند و نقدینگی مورد نیاز برای امورات جاری خود را سریع‌تر تأمین نمایند. بررسی وضعیت بودجه دولت در سال‌های اخیر نیز حاکی از این است که علیرغم ابلاغ ردیف اعتباری اصلاح ساختاری در بودجه‌های سنواتی به سازمان خصوصی سازی، تخصیص این ردیف اعتباری در اغلب سال‌ها صفر بوده است که خود حاکی از عدم اولویت امر اصلاح ساختاری بنگاه‌های مشمول واگذاری از دیدگاه دولت می‌باشد.

علاوه بر این یکی دیگر از مشکلات انجام اصلاح ساختاری در شرکت‌های مشمول واگذاری را باید عدم اطمینان حاکم میان شرکت مادر-تخصصی مربوطه و سازمان خصوصی سازی دانست؛ 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.

نکته حائز اهمیت دیگر آنکه سازمان خصوصی سازی از نظر کارشناسان متخصص فنی برای ارزیابی پیشنهادات اصلاح ساختاری و یا طرح‌های توسعه در دست اقدام شرکت‌های مشمول واگذاری دچار ضعف است و لذا عملاً طرح‌های اصلاح ساختاری بنگاه‌ها پیش از واگذاری توسط این سازمان به سختی بررسی و ارزیابی می‌شود.

۴-۵. قیمت واگذاری

با وجود آنکه گزارشی رسمی از ارزش واقعی دارایی‌های شرکت نیشکر هفت‌تپه در دست نیست اما برخی از منتقدین ارزش دارایی‌های شرکت در تاریخ واگذاری را بالغ بر ۲۱۳ میلیون دلار اعلام نموده و واگذاری این حجم عظیم از دارایی‌ها را با رقمی ناچیز (حدود دو میلیون دلار یا یک‌صدم ارزش دارایی‌ها) به‌عنوان پیش‌پرداخت، در بهترین حالت و با خوش‌بینانه‌ترین نگاه اقدامی شتاب‌زده، غیرکارشناسی و تضییع حقوق مشاع مردم توسط دولت دانسته‌اند. از جمله معاون اسبق ارزش‌گذاری سازمان خصوصی سازی واگذاری یک شرکت به ۵ درصد ثمن معامله را بی‌سابقه دانسته است.

همچنین مدیرکل اسبق امور تعاونی‌ها و مشارکت‌های مردمی سازمان امور عشایر با اعلام اینکه هفت‌تپه ۲۴ هزار هکتار زمین دارد که قیمت این زمین‌ها بدون در نظر گرفتن تجهیزات زمین مانند

کانال‌کشی‌ها و کارخانجاتی که در هفت‌تپه احداث شده، ۲۴۰۰ میلیارد تومان است، نسبت به واگذاری این شرکت به قیمت ۹ میلیارد تومان نقد و ۳۵۰ میلیارد تومان اقساطی طی مدت ۱۰ سال، آنهم با شرط وجود آب در این اراضی، اعتراض نموده است.

این انتقادات در حالی مطرح می‌شود که بر اساس اعلام سازمان خصوصی‌سازی، به موجب ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی "شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها"، شرکت نیشکر هفت‌تپه به هر سه روش تعیین شده در آئین‌نامه مذکور قیمت‌گذاری شده و بالاترین قیمت که مربوط به روش ارزش روز خالص دارایی‌ها بوده، به‌عنوان قیمت مبنای واگذاری اعلام شده است. هیأت‌واگذاری نیز بعد از اینکه چند نوبت شرکت را آگهی کرده اما فروش نرفته، اختیار داشته و قیمت را تعدیل کرده است.

۴-۶. فروش تجهیزات ثابت شرکت توسط خریداران

در ماه‌های اولیه واگذاری، ابهاماتی درباره خروج محصولات و یا فروش برخی تجهیزات شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه مطرح شد. بر اساس بند (ط) ماده (۱۰) دستورالعمل «نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری» مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱/۱۸ هیأت‌واگذاری، واگذاری حداکثر ۱٪ از مجموع ارزش قابل فروش دارایی‌های ثابت بنگاه بدون دریافت مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی توسط خریدار امکان پذیر است، ولی واگذاری بیش از ۱٪ نیازمند اخذ مجوز از این سازمان می‌باشد. سازمان خصوصی‌سازی بر اساس گزارش بازرسان این سازمان و همچنین طبق نتایج بازدیدهای نظارتی انجام شده از شرکت، اعلام نموده است موردی خلاف دستورالعمل مذکور مشاهده نشده است.

^۱ به‌موجب ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی "شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها"، روش‌های قیمت‌گذاری مبنای کار کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیر بورسی، عبارت‌اند از روش "ارزش بازدهی یا سودآوری" و روش "ارزش روز خالص دارایی‌های بنگاه مشمول واگذاری"؛ ضمناً در شرایط خاص و در صورتی‌که برای تعیین قیمت سهام طبق روش‌های مذکور به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام، اعمال این روش‌ها فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت‌واگذاری بر اساس "ارزش اسمی" یا "ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه)"، تعیین می‌شود.

۷-۴. خصوصی سازی نظارت بر واگذاری‌ها

در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۳ «دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری» مصوب شماره ۲۶۴۳۷۳ هیأت‌واگذاری با کمی تغییرات و اصلاحات جایگزین دستورالعمل پیشین گردید. بر اساس این دستورالعمل بازرسان سازمان خصوصی سازی موظف شدند طی قراردادی که با این سازمان منعقد می‌نمایند، هر شش ماه یکبار و یا در دوره‌های کوتاه‌تر به تشخیص سازمان خصوصی سازی از بنگاه‌ها و شرکت‌های واگذار شده بازدید کنند. همچنین بازرسان موظف هستند در موارد ضروری حتی علاوه بر ارائه گزارش‌های دوره‌ای، گزارش‌های موردی نیز تهیه و ارائه نمایند. علاوه بر این در موارد خاص به منظور نظارت مستمر، سازمان خصوصی سازی می‌تواند از بازرسان ویژه به صورت مقیم و یا غیرمقیم در بنگاه‌ها و یا شرکت‌های واگذار شده استفاده نماید.

«دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری» از این منظر مورد انتقاد قرار گرفته که بر مبنای این دستورالعمل امر نظارت که امری حاکمیتی است، برون‌سپاری گردیده و بازرسی از شرکت‌های خصوصی سازی شده به خود بخش خصوصی واگذار شده است.

اما سازمان خصوصی سازی معتقد است که با توجه به گستردگی و تعدد شرکت‌های واگذار شده، این سازمان عملاً توانایی نظارت بر شرکت‌های واگذار شده را ندارد و برای تحقق وظیفه حاکمیتی یاد شده، از ظرفیت شرکت‌های صاحب صلاحیت (تأیید شده توسط سازمان بورس) با استفاده از چک-لیست‌های استاندارد، استفاده می‌نماید (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۳۹۹).

۵. عملکرد شرکت پس از واگذاری

وضعیت عملکردی شرکت در دوران پس از واگذاری به دو شکل بعضاً متضاد توسط ذینفعان گزارش شده است: بنا به روایت سازمان خصوصی سازی، پس از واگذاری با توجه به اینکه محصول اصلی این شرکت شکر بوده و تعیین قیمت تعزیراتی آن توسط دولت، بنگاه را با مشکلات جدی مواجه نموده است، تولید محصولات جدید در دستور کار شرکت قرار گرفته و خریداران اقداماتی به شرح ذیل به انجام رسانده‌اند:

- احداث کارخانه تولید رب فله گوجه فرنگی به ظرفیت ۱۰۰۰ تن.
- احداث کارخانه تولید MDF و کارخانه تولید بتن.
- ایجاد کارخانه تولید زغال از باگاس.
- ایجاد تاکستان و باغ شاتوت به مساحت ۱۰۰۰ هکتار.

• ایجاد گلخانه برای تولید ۱۷ گونه انگور و باغ مرکبات به مساحت ۲۰۰ هکتار علاوه بر این، بر اساس اعلام سازمان خصوصی‌سازی مالکین درصدد سرمایه‌گذاری تازه‌ای به ارزش ۵۰۰ میلیارد تومان دیگر در شرکت بوده‌اند (تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، مرداد ۱۳۹۹).^۱

لازم به ذکر است اگرچه با توجه به وضعیت تولید شرکت، بخشی از این سرمایه‌گذاری‌های جدید را می‌توان در راستای تکمیل زنجیره ارزش افزوده محصول از جمله استفاده از پسماند نیشکر در تولید الکل، MDF و خوراک دام و بخش دیگری از آن را در راستای استفاده از ظرفیت‌های بلااستفاده موجود از جمله زمین و آب فراوان و قابلیت‌های جغرافیایی کشت گوجه و چغندر به‌ویژه در فصول عدم کشت نیشکر دانست، اما به‌واسطه فضای عدم اطمینان موجود میان مالکین و کارگران، در نظر کارگران این اقدامات برای تغییر کاربری و موضوع اصلی فعالیت شرکت بوده و اقداماتی چون واگذاری بخشی از زمین و مستغلات شرکت‌ها، استفاده از فضاهای مصنوع متعلق به شرکت برای سایر فعالیت‌ها، استفاده از انواع تسهیلات ارزی و ریالی، و در واقع بهره‌مندی از آن دسته از مزایای احتمالی که به سبب برخورداری از مالکیت شرکت و دارایی‌های آن قابلیت انتفاع دارند، در همین راستا قابل ارزیابی است. و شاید بتوان همین امر را یکی از کانون‌های اصلی بحران به‌واسطه ایجاد حس عدم تعلق مالکین به کسب‌وکار و گذشته کارخانه در کارگران و لذا بیگانگی در میان آنان دانست (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۳۹۹).

در کنار این اظهارات، روایات دیگر حاکی از وضعیت نامناسب شرکت در دوره حکمروایی بخش خصوصی است:

به گفته مدیرکل تأمین اجتماعی خوزستان این شرکت تا دی‌ماه سال ۱۳۹۷ علاوه بر بدهکاری به کارگزارانش، بیش از ۳۵۰ میلیارد تومان به اداره کل تأمین اجتماعی خوزستان بدهی داشته است (ایسنا، کد خبر: ^۲khouzestan-114989) این بدهی در سال ۱۳۹۶ منجر به مصادره ۱۵ هکتار از املاک شرکت توسط آن سازمان گردیده بود (ایسنا، کد خبر: ^۳۹۷۰۸۳۰۱۴۹۵۸). علاوه بر این بر اساس گزارش رسمی سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۷ علیرغم سررسید شدن ۵ قسط از اقساط

^۱ <https://ipo.ir/%DA%AF%D8%B2%D8%A7%D8%B1%D8%B4-%D9%88%D8%A7%DA%AF%D8%B0%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D8%B4%D8%B1%DA%A9%D8%AA-%D9%86%DB%8C%D8%B4%DA%A9%D8%B1-%D9%87%D9%81%D8%AA-%D8%AA%D9%BE%D9%87>

^۲ <https://www.isna.ir/news/khouzestan-114989/>

^۳ <https://www.isna.ir/news/97083014958/>

درس‌های خصوصی سازی شرکت‌های دولتی ... ۲۴۰

واگذاری شرکت مذکور، تنها اقساط اول و دوم و بیش از نیمی از قسط سوم پرداخت شده بود (تارنمای سازمان خصوصی سازی، مرداد ۱۳۹۹).

در همین زمان نماینده کارگران هفت‌تپه نیز مدعی طلبکار بودن چهارماه حقوق معوقه، هشت‌ماه بن کاری به کارگران روزمزد، جیره ماه رمضان و سه سال پاداش کشت و عدم پرداخت ۱۱ ماه بیمه کارگران روزمزد از سال ۱۳۹۵ و دو ماه بیمه از جانب کارگران بود (روزنامه رسالت، ۹۷/۸/۲۹).

لازم به ذکر است دولت در راستای کمک به رونق این شرکت و خروج از بحران طی مصوبه شماره ۱۳۳۴۱۳/ت/۵۴۹۸۵ در روز ۲۴ دی ماه ۱۳۹۶ سند تخصیص ۳۰۰ هکتار از اراضی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه به‌عنوان محدوده منطقه ویژه اقتصادی شوش را به تصویب هیأت‌وزیران رساند.

اما برای ترسیم تصویری دقیق‌تر از عملکرد شرکت در سال‌های پس از خصوصی سازی، نگاهی به صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت، می‌تواند راهگشا باشد.

جدول ۴. برخی اقلام عملکردی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه بر اساس صورت‌های مالی (میلیون ریال/تن)

۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	اقلام ترازنامه
۱۳۳۶۶۷۱۰	۳۹۶۹۰۳۹	۳۷۴۵۲۱۶	۳۵۰۲۸۸۰	۲۳۲۷۲۲۸	۲۷۲۹۶۲۷	دارایی‌ها
۱۷۸۹۷۸۷۷	۷۴۲۶۲۶۵	۶۴۲۲۷۸۴	۵۸۵۲۵۰۹	۴۴۸۶۳۹۵	۴۰۰۳۴۵۳	بدهی‌ها
۱,۳	۱,۹	۱,۷	۱,۷	۱,۹	۱,۵	نسبت بدهی
(۱۰۷۳۹۴۱)	(۸۱۹۶۲۹)	(۱۷۸۹۵۹)	(۷۴۷۳۷۴)	(۲۲۹۷۷۹)	(۱۶۲۷۰۹)	سود (زیان) خالص
(۶۴۸۱۶۴۳)	(۵۴۰۷۷۰۱)	(۴۶۳۸۰۴۲)	(۴۳۰۰۱۰۴)	(۳۴۵۴۰۸۱)	(۳۲۲۴۳۰۲)	(زیان) انباشته
۴۹۹	۷۷۵	۷۶۷	۱۴۷۲	۱۵۶۱	۱۷۴۳	تعداد کارکنان رسمی
۲۲۷۵	۱۳۹۸	۱۶۶۲	۴۹۰	۴۵۹	۸۱۲	تعداد کارکنان قراردادی
۲۷۷۴	۲۱۷۳	۲۴۳۰	۱۹۶۲	۲۰۲۰	۲۵۵۵	جمع کارکنان رسمی و قراردادی
۱۰۵۵۹۱۰	۸۳۴۷۵۱	۷۲۷۱۵۲	۴۹۸۳۴۱	۳۳۸۷۷۹	۴۵۳۱۳۶	حق بیمه‌های معوقه حقوق و دستمزد
۱۹۸۹۲	۳۷۸۸۲	۴۸۲۹۸	۴۸۷۶۴	۴۳۶۸۶	۵۰۵۱۴	تولید شکر سفید
۳۲۸۰۲	۶۰۳۰۰	۵۹۰۰۰	۶۵۰۰۰	۶۳۲۳۵	۵۶۲۷۸	تولید شکر زرد
(۱۱۰۴۳۷۹)	(۷۵۳۷۹۵)	(۹۵۴۸۷)	(۶۹۵۴۹۴)	(۳۹۴۲۴۵)	(۲۵۷۴۵۵)	سود (زیان) عملیاتی
-۰,۴	-۰,۶	-۰,۱	-۰,۸	-۰,۴	-۰,۳	حاشیه سود عملیاتی
-۰,۴	-۰,۶	-۰,۱	-۰,۸	-۰,۲	-۰,۲	حاشیه سود خالص

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت

همان‌گونه که مشخص است، زیان خالص شرکت نیز در سال‌های پس از خصوصی‌سازی به‌جز سال ۱۳۹۶، همواره بیش از ۳ برابر سال پایانی مدیریت دولت بر آن بوده، به‌طوری که در سال ۱۳۹۸، این شاخص ۴,۶ برابر سال ۱۳۹۴ گردیده است. زیان انباشته شرکت در سال‌های مالکیت بخش خصوصی تقریباً ۲ برابر شده و از ۳۴۵ میلیارد تومان به ۶۴۸ میلیارد تومان بالغ گردیده است.

همچنین حق بیمه‌های معوقه حقوق و دستمزد شرکت نیز پیش از خصوصی‌سازی، روندی صعودی را طی نموده و از حدود ۳۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۴ به ۱۰۵,۶ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ بالغ گردیده است. همچنین بدهی شرکت به سازمان تأمین‌اجتماعی در سال ۱۳۹۸ به ۱,۰۵۵ هزار میلیارد ریال از بابت حق بیمه مکسوره کارکنان بالغ گردیده و این خود روند نارضایتی کارکنان را تشدید نموده است.

زیان عملیاتی شرکت نیز همواره در حال افزایش بوده است و از ۳۹,۴ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۴ به بیش از ۱۱۰ میلیارد تومان در سال ۹۸ بالغ گردیده است. این روند، خود به‌خوبی حاکی از عدم کفاف درآمدهای شرکت برای پوشش هزینه‌های عملیاتی است که بخش عمده آن را حقوق و دستمزد کارکنان تشکیل می‌دهد.

مجموع تولید شکر زرد و سفید به‌عنوان اصلی‌ترین محصول شرکت نیز اگرچه در سال نخست خصوصی‌سازی (۱۳۹۵)، حدود ۷ هزار تن رشد داشت (۶ درصد)، پس از آن روندی نزولی را طی نموده و در سال ۱۳۹۸ به نصف تولید در آخرین سال پیش از خصوصی‌سازی (۱۳۹۴) کاهش یافته است.

همچنین تعداد کارکنان شرکت با تغییر در ترکیب آن (افزایش تعداد کارکنان قراردادی و کاهش تعداد کارکنان رسمی) در فاصله سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸، با ۳۷ درصد افزایش از ۲۰۲۰ نفر به ۲۷۷۴ نفر افزایش یافته است. صورت‌های مالی که در سال ۱۳۹۴ تعداد کارکنان شرکت‌های پیمانکاری را بیش از ۱۳ هزار نفر گزارش نموده بود، در سال‌های بعد اطلاعاتی از تعداد این کارکنان گزارش ننموده است.

علاوه بر این، بر اساس گزارش صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت در سال ۱۳۹۸، نتیجه عملیات شرکت در سنوات اخیر همواره منجر به زیان گردیده و زیان انباشته در تاریخ ترازنامه (۱۳۹۹/۳/۳۱) بالغ بر ۶,۴۸۲ هزار میلیارد ریال و بیشتر از ۳ برابر سرمایه ثبت شده گردیده (که بر اساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت عملاً شرکت ورشکسته است) و بدهی‌های جاری و مجموع بدهی‌های

شرکت به ترتیب به مبلغ ۱۴,۶۷۲ هزار میلیارد ریال و ۱۵,۱۲ هزار میلیارد ریال بر دارایی‌های جاری فزونی یافته است. همچنین، شرکت موفق به بازپرداخت تسهیلات دریافتی نگردیده و در این خصوص ۱۷۳ میلیارد ریال هزینه مالی شناسایی نموده است.

در کنار موارد یاد شده، شرکت در سنوات پس از واگذاری در مجموع در حدود ۳۶ میلیارد تومان در دارایی‌های ثابت از جمله تکمیل کارخانه بیواتانول، کارخانه کمپوست، سیستم‌های آبیاری قطره‌ای، بسته-بندی شکر، کارخانه رب گوجه، پالایشگاه، کارخانه زغال و واحد دامداری سرمایه‌گذاری نموده است.

نسبت بدهی شرکت در سال‌های پس از واگذاری به جز سال ۱۳۹۸ که کاهش قابل توجهی داشته، تغییر چشم‌گیری نداشته و همواره بالاتر از یک بوده است. علاوه بر این، حاشیه سود عملیاتی و حاشیه سود خالص شرکت نیز اگرچه روندی نوسانی را طی نموده و در دوره مورد بررسی همواره منفی بوده است، اما در دوره واگذاری وضعیتی نامناسب‌تر داشته و در واقع زیان عملیاتی و خالص شرکت به ازای هر یک ریال فروش افزایش داشته است.

۶. پرونده تخلفات ارزی

در یازدهم دی‌ماه ۱۳۹۷، هنگامی که دادگاه قربانعلی فرخزاد مدیرعامل ماشین‌سازی تبریز به جرم فروش ارزهای دولتی در بازار آزاد برگزار شد، رد پای امید اسدبیگی سهامدار اصلی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه نیز در لابه‌لای این پرونده دیده می‌شد. طبق اظهارات نماینده دادستان، فرخزاد با همکاری امید اسدبیگی از ۳۱ تیرماه تا ۲۵ اسفندماه ۱۳۹۴ بدون اینکه اقدام به واردات کالایی کرده باشد، از بانک اقتصادنوین مبلغ ۹۸ میلیون و ۱۲۲ هزار و ۲۴۰ دلار ارز دولتی دریافت کرده است. براساس اظهارات دادستان، اسدبیگی با تهیه پروفرم‌های جعلی به نام قربانعلی فرخزاد اقدام به ثبت سفارش برای خط تولید نوشابه‌های گازدار و ورق خام MDF نموده و طبق وکالتی که از وی داشته به دریافت تخصیص ارز دولتی از بانک اقتصاد نوین مبادرت ورزیده، در بازار آزاد فروخته و سهم قربانعلی فرخزاد را پرداخت نموده است. دادستان بر پایه گزارش سازمان اطلاعات سپاه، سود حاصل از ارز دولتی را بالغ بر ۳۵۶ میلیارد و ۶۱۲ میلیون ریال عنوان نمود که متهم حدود ۳۰ درصد را دریافت کرده و بقیه را در اختیار امید اسدبیگی قرار داده است.

علاوه بر این بررسی‌ها نشان می‌دهد، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه توانسته است طی بازه زمانی فروردین‌ماه ۱۳۹۷ تا ۳۱ فروردین‌ماه ۱۳۹۸ حدود ۵۰ میلیون یورو دولتی و ۷۲۵ میلیون و ۹۰۰ هزار و ۱۶۷ یوان دولتی دریافت نماید که سرنوشت آن درهاله‌ای از ابهام است (تابناک، کد خبر: ۱۸۹۳۳۳۷^۱). البته سازمان خصوصی‌سازی مدعی است تخلفات ارزی مدیرعامل هفت‌تپه بابت این شرکت نبوده است و از منظر خصوصی‌سازی قابل بررسی نیست (ضرغامی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۳۹۹).

۷. سرانجام؛ بحران و اعتصاب

مشکلات کارگری در شرکت نیشکر هفت‌تپه قدمتی به تاریخ قرار گرفتن در نوبت خصوصی‌سازی دارد؛ برخی گزارش‌ها حکایت از آن دارد که بعد از آنکه کارخانه مشمول قانون خصوصی‌سازی شد، مدیریت آن به بهانه واگذاری کارخانه به بخش خصوصی، حقوق کارگران را پرداخت ننمود و این مسأله اعتصاب‌های گاه‌گاه کارگران هفت‌تپه را از سال ۱۳۸۴، شدت بخشید. در مهرماه ۱۳۸۶ دولت با پرداخت بخشی از حقوق معوقه کارگران، این اعتراضات را خاموش نمود.

در آبان‌ماه این‌سال، 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 هیأت‌مؤسس سندیکای کارگران نیشکر هفت‌تپه 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 (ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۳۰۱۴۹۵۸^۲).

تغییر مالکیت و خصوصی‌سازی شرکت هم نتوانست آتش اعتراضات کارگری را حتی برای مدت زمانی اندک خاموش نماید و از روز اول خصوصی‌سازی، اعتراضات کارگران شروع شد. برخی منابع از کاهش حداقل دستمزد از دو میلیون و اندی تومان در سال ۱۳۹۴ (قبل از واگذاری به بخش خصوصی) به یک میلیون و سیصد هزار تومان در سال ۱۳۹۷ (بعد از واگذاری به بخش خصوصی) خبر داده‌اند. در

^۱ tabnak.ir/003kTV

^۲ https://www.isna.ir/news/97083014958/

کنار این امر، عملکرد مدیران جدید در قبال کارگران نیز در شدت گرفتن این اعتراضات تأثیرگذار بود. عواملی از جمله توهین به قومیت‌ها، از بین بردن امنیت شغلی کارگران، استفاده از ادبیاتی مالکانه نسبت به هفت‌تپه؛ درحالی که مردم منطقه از قدیم‌الایام خود را ساکنان بومی منطقه می‌دانستند و به‌هیچ‌وجه حاضر به تماشای تملک این زمین‌ها به چند شخص غیرمتعهد نبودند و همچنین تأخیر ۳ ماهه در پراخت حقوق کارگران و کارمندان، اعتراضات را به سطح شهر کشاند به‌گونه‌ای که در یک اتفاق کم سابقه و در سیزدهمین روز از اعتصاب کارگران کارخانه نیشکر هفت‌تپه در ۲۶ آبان‌ماه ۱۳۹۷، شماری از مردم در خیابان‌های شهر شوش نیز در حمایت از کارگران دست به تظاهرات زده و بسیاری از کاسبان محلی، معلمان، زنان خانه‌دار که لزوماً همسر کارگران نبودند و کارگران غیررسمی مانند رانندگان وانت‌بار نیز به معترضان هفت‌تپه پیوستند (نقد اقتصاد سیاسی، ۲۰۱۸).

بخشی از این همبستگی را باید ناشی از ویژگی‌های فضایی کارخانه هفت‌تپه در کنار شهر شوش و نیز وزن نسبی شاغلان این شرکت در کل اهالی این شهر دانست؛ بافت اقتصادی شوش به‌عنوان یک شهر صنعتی - کشاورزی با مجتمع نیشکر هفت‌تپه گره خورده است. غالب ساکنان شهر یا از شاغلین این مجتمع‌اند و یا خویشاوندی نزدیک با شاغلین دارند و همین مسأله عامل مهم ایجاد همبستگی در ابعاد فضاهای شهری است. علاوه بر آن، معاش جمع زیادی از کاسبان خرده‌پا در شوش به اشتغال کارگران هفت‌تپه وابسته است و همین عامل نیز به‌خودی‌خود عامل عینی ایجاد همگرایی میان این گروه‌های اجتماعی مختلف است. لازم به ذکر است که برخی برآوردها بیش از ۱۵ هزار نفر نیروی کار را به صورت غیرمستقیم از فعالیت این شرکت متأثر دانسته‌اند.

البته این برقراری پیوند میان اعتراضات سطح کارخانه و سطح شهر با ایجاد اجتماعات محلی پشتیبان، این جنبش اعتراضی را تبدیل به پدیده‌ای امنیتی نمود که به بازداشت برخی از کارگران و فعالین مدنی حامی آنان منجر شد و با احکام قضایی سنگین صادره برای آنان حتی ابعادی بین‌المللی یافت (همان).

^۱ مقاله درس‌های نیشکر هفت‌تپه، منتشر شده در تارنمای نقد اقتصاد سیاسی به آدرس:

اوج‌گیری اعتراضات کارگری در آبان و آذر ۱۳۹۷ موجب توقف فعالیت در شرکت و وارد آمدن خسارت مالی قابل توجهی به آن گردید. این اعتراضات اگرچه با محوریت پرداخت معوقات حقوق و دستمزد آغاز شد اما در انتها به مطالبه خلع‌ید مالکین و پیشنهاد اداره شورایی کارخانه توسط شوراهای کارگری ختم شد. بیست و دوم مهرماه ۱۳۹۸، کارگران نیشکر هفت‌تپه در دیدار با نمایندگان کمیسیون اجتماعی مجلس، به عدم اهلیت کارفرما اشاره نموده، درخواست کردند قرارداد مالک فسخ شود. پس از آن، قرار شد که بررسی‌های سازمان خصوصی‌سازی در این مورد، در اختیار هیأت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی قرار گیرد تا این هیأت بتواند به تخلفات خصوصی‌سازی هفت‌تپه ورود کند و در نهایت اگر این گزارش به حد کافی قانع‌کننده باشد، از مالک خلع‌ید شود.

به هر صورت، در اواخر سال ۱۳۹۷ و با ورود دولت به ماجرای شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه و برداشتن گام‌هایی در راستای تحقق مطالبات کارگران از جمله پرداخت دوماه حقوق، تمدید دفترچه‌های درمانی بیمه، انتصاب یک مدیر اجرایی با اختیاراتی که از سوی مالک بخش خصوصی شرکت برای انجام کار داده شد، تا حدودی بخشی از مشکلات این شرکت برای مدتی موقت حل شد. آخرین اخبار حاکی از ارسال نامه فسخ قرارداد شرکت نیشکر هفت‌تپه از سوی سازمان خصوصی‌سازی به هیأت‌داوری است (رادار اقتصاد، کد خبر: ۹۰۰۰^۱). ماده ۸ دستورالعمل نظارت پس از واگذاری در راستای پیش‌بینی تخلفات و ضمانت اجرای متناسب برای این نظارت و بازرسی، انجام اعمالی توسط خریداران و یا مدیران بنگاه‌ها و یا شرکت‌های واگذار شده را تخلف محسوب نموده و متناسب با تعدد و شدت تخلف، اقداماتی تنبیهی را حسب تشخیص سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیأت‌واگذاری پیش‌بینی نموده است. از جمله تخلفات موضوع این ماده، دو بند مربوط به وضعیت معیشت کارگران به شرح ذیل می‌باشد:

۱. تأخیر بیش از دوماه در پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان به گونه‌ای که باعث اختلال در روند فعالیت بنگاه و یا شرکت گردد.
۲. کاهش تعداد کارکنان بنگاه و یا شرکت خارج از مجوز مندرج در قرارداد.

¹ www.radareghtesad.ir/news/9000/

در این ماده ضمانت‌های اجرایی متنوعی پیش‌بینی شده است از قبیل؛ اخطار و توییح کتبی، محدودیت و یا ممنوعیت خرید سهام از سازمان خصوصی‌سازی (رد اهلیت خریدار)، عدم آزادسازی سهام یا دارایی‌های در وثیقه حسب مورد تا مدت معین به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی، لغو امکان برخورداری از تخفیف تا ۳٪ اصل ثمن معامله موضوع تبصره ذیل ماده (۱۰) دستورالعمل ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، عدم امکان برخورداری از سایر تخفیفات حتی در صورت استحقاق تا مدت معین به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی (حبس تخفیفات)، افزایش سود فروش اقساطی در مورد اقساط باقیمانده تا سقف سود فروش اقساطی نظام بانکی کشور، اعمال جریمه تا ۵٪ اصل ثمن معامله و دست آخر «فسخ قرارداد واگذاری».

جمع‌بندی

در فرآیند واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه برخی نکات کلیدی و قابل توجه وجود دارد که به قرار ذیل می‌باشند:

- شرکت در زمان واگذاری با زیان انباشته‌ای حدوداً ۱,۸ برابر سرمایه خود مواجه بوده و لذا بر اساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت عملاً ورشکسته و قابل انحلال بوده است. دقیقاً مشخص نیست چرا هیأت‌واگذاری به جای انحلال تصمیم به واگذاری شرکت به بخش خصوصی گرفته است اما شاید بتوان آن را به نوعی به حساسیت‌های اجتماعی منطقه فعالیت شرکت و همچنین ضعف‌های نهاد ورشکستگی و دشواری‌های مترتب بر آن مرتبط دانست.

- فرآیند فعلی واگذاری، فاقد مکانیزم‌های لازم برای بررسی و تأیید صلاحیت تخصصی هیأت‌عامل شرکت، پس از واگذاری است. نقیصه به‌واسطه عدم وجود رگولاتور بخشی در صنایع تبدیلی کشاورزی، بحران‌آفرین بوده است.

- علیرغم تصویب لزوم اصلاح ساختار پیش از واگذاری و آغاز برنامه نوسازی و تعدیل نیروی انسانی، پروژه اصلاح ساختاری متوقف و شرکت در شرایطی که با فرسودگی تکنولوژیک و ساختار نامتوازن نیروی انسانی مواجه بود، واگذار گردیده است. علت اصلی این امر را باید ترجیح دولت به فروش فوری و کسب درآمد دانست.

- استخدام تعداد قابل توجهی نیروی انسانی در شرکت پس از واگذاری به‌واسطه فشارهای سیاسی مقامات استانی از مهم‌ترین عوامل تشدید مشکلات کارگری شرکت بوده و از زاویه اقتصاد سیاسی در خور تأمل است.
- در میان مطالب و مصاحبه‌های منتشر شده در رسانه‌ها، فضای عدم اطمینان میان جامعه کارگری شرکت و مدیران خصوصی و غیربومی مشهود به نظر می‌رسد.
- وابستگی اقتصاد و معیشت مردم شوش به شرکت مذکور، منجر به گسترش ابعاد بحران در این واگذاری گردیده و این نکته را گوشزد می‌نماید که باید در واگذاری‌ها، مسائل اجتماعی و اقتصاد سیاسی واگذاری و تبعات آن را به دقت بررسی نمود و مورد توجه قرار داد. در این شرایط واگذاری بلوکی توصیه نمی‌شود و بهتر است شرکت به‌صورت تدریجی واگذار گردد.

فصل هشتم

واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال

۱. مقدمه

آلومینیوم دومین فلز پرمصرف دنیا است. جرم سبک، استحکام به وزن بالا و مقاومت بالا در مقابل خوردگی و زنگ‌زدگی، آلومینیم را تبدیل به یک فلز عالی نموده است. آلومینیم با دوام، قابل بازیافت و با محیط‌زیست سازگار است و سال‌ها بدون پوسیدگی کار می‌کند. چه از نظر کیفیت و چه از نظر ارزش، آلومینیم کاربردی‌ترین فلز بعد از آهن به شمار می‌آید. از این رو، آلومینیوم یک محصول پراهیمیت و استراتژیک در دنیای امروز به شمار می‌آید.

در طول سه دهه گذشته در اقتصاد دنیا، این فلز بیشترین نرخ رشد مصرف را به خود اختصاص داده است. صنایع حیاتی در شریان اقتصادی هر کشور شامل صنایع حمل و نقل، خودروسازی، صنایع هوا-فضا، صنایع دریایی، حمل‌ونقل ریلی، قوطی‌ها و بسته‌بندی، صنعت ساختمان، صنایع برق، ماشین‌آلات و تجهیزات، صنایع لوازم خانگی، باتری‌ها، فرآوری فولاد و بسیاری از صنایع دیگر وابستگی قابل ملاحظه‌ای به این فلز ارزشمند دارند (زارع، ۱۳۹۶). این فلز در کنار کاربردهای متعدد خود، به واسطه «توسعه با ملاحظات زیست‌محیطی، در حال تقویت موقعیت خود در اقتصاد و تجارت جهانی بوده و سهم عمده‌ای در اقتصاد جهانی و ملی بیش از ۳۰ کشور جهان دارد.» (حسینی، ۱۳۹۷: ۳)

آلومینیوم، یکی از فلزات مهم مبادله‌ای در بورس‌های کالایی دنیا است. بازارهای اصلی برای مبادله این فلز بورس فلزات لندن، بورس کالای نیویورک و بورس کالای شانگهای است.^۱ طبق آخرین آمارها چین با تولید بیش از ۵۰ درصد آلومینیوم جهان همچنان عنوان بزرگترین تولیدکننده آلومینیوم را به خود اختصاص داده است؛ پس از آن، هند در جایگاه دوم، و روسیه، کانادا، امارات متحده عربی، استرالیا و بحرین به ترتیب در جایگاه‌های بعدی تولید جهانی آلومینیوم قرار دارند.^۲

در مورد تولید این فلز استراتژیک باید گفت که بوکسیت، سنگ معدن مورد استفاده در تهیه آن است. از بوکسیت آلومینا ایجاد می‌شود. آلومینا نیز در کارخانه‌های تولید آلومینیوم، احیاء شده، دست آخر آلومینیوم به دست می‌آید. صنعت تولید این فلز صنعتی انرژی‌بر است و در واقع کشوری با منابع عظیم

^۱. پایگاه اطلاع‌رسانی کالا خبر، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۰۳؛ <http://imereport.ir/news/37808/>

^۲. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۳، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۳؛ <http://magiran.com/p2152190>

انرژی می‌تواند به جای آنکه صدها میلیون دلار صرف خطوط انتقال برق و نگهداری آنها کند، از برق، آلومینیوم تولید کرده و آن را صادر کند. البته تصمیم به تولید این محصول تنها بر مبنای مزیت‌های نسبی نیست؛ همانطور که اشاره شد تولید این فلز در اکثر کشورهای پیشرفته، برخلاف نداشتن مزیت در تولید، پیگیری می‌شود. برای مثال، چین با وجود آنکه از انرژی فراوان (که ضروری‌ترین نهاده برای تولید آلومینیوم است) بی‌بهره است، در عین حال تبدیل به بزرگ‌ترین تولیدکننده آلومینیوم در دنیا شده است^۱، یا شرکت دوبال امارات علی‌رغم واردات مواد اولیه و نیروی انسانی، در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ پایین‌ترین قیمت تمام‌شده محصول را داشته است.^۲

خلاصه آنکه آلومینیوم نهاده اصلی بسیاری از صنایع حیاتی و استراتژیک هر کشوری است و قطعاً اگر به هر دلیلی رشد تولید و یا واردات آن با مشکل مواجه 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.

اما با وجود این درجه از اهمیت، در واقعیت چه می‌بینیم؟ یکی از بزرگترین تولیدکنندگان آلومینیوم کشور که تا سال ۱۳۹۸ بیش از نیمی از ظرفیت تولید اسمی آلومینیوم کشور را در اختیار داشت، علاوه بر آنکه در سال‌های متمادی متحمل زیان انباشته بود و به دلیل مشکلاتی، متناسب با ظرفیت اسمی خود تولید نمی‌کرد، طی هفت سال (۱۳۹۱-۱۳۹۸) درگیر مسائل واگذاری ذیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. مجتمع المهدی به همراه خط هرزال، بعد از یک نوبت واگذاری ناموفق به سازمان تأمین اجتماعی، در پایان سال ۱۳۹۳ 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 و سازمان خصوصی‌سازی از خریدار

^۱. هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛ <http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

^۲. خبرگزاری الف، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۱؛ <https://www.alef.ir/news/3961101183>

حمایت می‌کند. «خریدار» به تعهدات خود عمل نمی‌کند و سازمان، سهام قبلاً فروخته شده را به وکالت از خریدار بخش خصوصی مجدداً به فروش می‌رساند.

مخالفان واگذاری، شکست خصوصی‌سازی انجام شده را به عدم اهلیت خریدار و عدم ایفای وظایف سازمان نسبت می‌دهند و موافقان واگذاری، عدم حمایت‌های لازم از خریدار بخش خصوصی را عامل شکست خریدار در عمل به تعهداتش تلقی می‌کنند. در هر صورت سهام دولتی در سومین واگذاری، به مپنا انتقال می‌یابد؛ مپنایی که در واقع خود یک ابرشرکت شبه دولتی است.

این توضیح مختصر، اهمیت انتخاب مجتمع المهدی-هرمزآل را به عنوان مورد مناسب بررسی نشان می‌دهد. علاوه بر آن، بحث برانگیز بودن واگذاری صورت گرفته در فضای رسانه‌ای و عرصه اقتصادی-سیاسی جامعه، امکان جمع‌آوری اطلاعات بیشتر را برای ما فراهم می‌آورد. در واگذاری این مجتمع، نهادهای دولتی، حاکمیتی و نظارتی زیادی درگیر شدند؛ همین مسأله به ما در شناسایی ضعف‌ها و قوت‌های کل ساختار حکمرانی در امر خصوصی‌سازی و شناسایی برندگان و بازندگان نهایی آن کمک خواهد کرد.

مجتمع مذکور یک واحد عظیم، با اهمیت، استراتژیک و درگیر با طیف وسیعی از مشکلات است که می‌تواند درس‌های خوبی برای ساخت یک الگوی احتمالی مناسب برای خصوصی‌سازی -به طور مشخص برای واحدهای مشابه- ارائه کند. از طرفی اضافه کردن این مورد -که واگذاری یک شرکت صنعتی به همراه یک طرح صنعتی است- به موارد منتخب تحقیق، به لحاظ حوزه فعالیت، مقیاس و اندازه بازار، تنوع بیشتری می‌بخشد.

برای مورد کاوی واگذاری «مجتمع المهدی-هرمزآل» به‌عنوان یکی از موارد پژوهش، ادامه گزارش به این ترتیب سازماندهی شده است. ابتدا پیشینه صنعت آلومینیوم و ساخت مجتمع المهدی به اختصار مرور شده به چالش‌های آن تا پیش از واگذاری اشاره می‌شود. سپس، داستان واگذاری‌های اول و دوم این شرکت روایت خواهد شد. در گام بعد با جزئیات بیشتر انتقادات مطرح شده در خصوص واگذاری دوم به بحث گذاشته می‌شود. پس از آن به واکاوی عملکرد شرکت و مالک خصوصی آن در دوره پس از واگذاری پرداخته، دلایل سلب ید از خریدار خصوص مجتمع و واگذاری آن به مپنا

بررسی می‌شود. در پایان نکات کلیدی این واگذاری استخراج می‌شود تا در تحلیل میان‌موردی، بررسی فرضیه تحقیق و ساخت الگوی پیشنهادی برای خصوصی سازی به کار گرفته شود.

۲. پیشینه صنعت آلومینیوم در ایران

بررسی ساختار هزینه تولید آلومینیوم اولیه حاکی از آن است که انرژی، ۲۶ درصد از کل هزینه تولید آلومینیوم را تشکیل می‌دهد (حسینی به نقل از وهابی، ۱۳۹۷). صنعت آلومینیوم به انرژی بسته‌بندی شده یا انرژی جامد معروف است. در واقع تولید و صادرات آلومینیوم مانند تولید و صادرات انرژی است. بنابراین، در ایران مزیت نسبی این صنعت دسترسی به منابع انرژی است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵) در کنار سوخت ارزان، نیروی کار ارزان و همچنین بازار داخلی رو به رشد باعث شد موضوع تأسیس کارخانه ایرالکو در سال ۱۳۴۶ به تصویب هیأت دولت برسد و اقدامات مربوط به نصب تأسیسات و ساختمان آن از سال ۱۳۴۷ آغاز گردد و در سال ۱۳۵۱ با دو خط تولید و ظرفیت ۴۵ هزار تن در سال مورد بهره‌برداری قرار گیرد. به این ترتیب، ایران به اولین تولیدکننده آلومینیوم در خاورمیانه تبدیل شد.^۱ بعد از انقلاب اسلامی و پس از پایان جنگ نیز تصمیم گرفته شد تولید آلومینیوم توسعه یابد. به این ترتیب، پروژه المهدی برای تأسیس در منطقه ویژه اقتصادی صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس در ۱۸ کیلومتری غرب شهر بندرعباس تعریف شد.

«به طور خلاصه، دلایل زیر برای تعریف پروژه المهدی مطرح می‌شود:

- وجود انرژی ارزان قابل دسترس گاز متان در منطقه و عدم وجود خریدار لازم برای فروش گاز متان؛ زیرا گاز متان به سختی مایع می‌شود، حمل و نقل آن آسان نیست، و به دلیل گرمسیر بودن منطقه، محلی هم برای مصرف آن در داخل منطقه وجود ندارد؛
- وجود بازار داخلی بالقوه برای آلومینیوم، معادل ۱۰۰ میلیون تن که با ارزش افزوده فوق‌العاده زیاد در صنایع پایین‌دستی قابل مصرف است؛
- محل مناسب بندرعباس از لحاظ داشتن زیرساخت‌های خوب برای واردات و صادرات؛
- علاقه‌مندی سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در این صنعت؛

^۱ <http://www.iralco.ir/?p=141>

• به وجود آوردن کادر قوی فنی برای سرویس دادن به کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس به منظور بهره‌برداری بهتر از مجتمع‌ها؛

• رشد مداوم مصرف آلومینیوم در کشور و نیازی که در آینده صنایع کشور به این محصول استراتژیک خواهد داشت.» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸: ۳۶)

اولین مذاکرات جهت تأسیس مجتمع المهدی در دی‌ماه ۱۳۶۸ انجام شد. علی شمس اردکانی، معاون وقت اقتصادی و امور بین‌الملل وزارت معادن و فلزات، شریک میلیاردی شیخ راشد در دوبرال (دوبی آلومینیوم)، یعنی مهدی التاجر را که یکی از سرمایه‌گذاران عمده شرکت IDC^۱ امارات است، مجاب به سرمایه‌گذاری در ایران کرد. این تاجر ایرانی- بحرینی با استقبال گرم آقای هاشمی رفسنجانی، رئیس‌جمهور وقت، وارد سرمایه‌گذاری مشترک با ایران شد.^۲

بر اساس توافق‌های صورت گرفته، طرفین متعهد شدند کارخانه‌ای برای احیاء آلومینا به ظرفیت ۲۲۰ هزار تن در بندرعباس احداث کنند که قابل توسعه به ۳۳۰ هزار تن باشد. 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. همچنین مقرر شد ۱۵ درصد مخارج تأسیس مجتمع المهدی توسط سهامداران و ۸۵ درصد به صورت تأمین‌مالی (فاینانس) توسط فروشندگان تجهیزات، که اکثر آنها شرکت‌های اروپایی بودند، از طریق بانک‌های اروپایی تأمین 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. با منتفی شدن بحث فاینانس، طرح اولیه -که ایجاد کارخانه با ظرفیت تولید ۲۲۰ هزار تن آلومینیوم بود منتفی شد و پروژه المهدی در سال ۱۳۷۳ به دو فاز ۱۱۰ هزار تنی تقسیم شد. از آن طرف مهدی‌التاجر نیز به دلیل آنکه ایران نتوانست تضمین‌های لازم را فراهم و

^۱ Dubai-based International Development Corporation

^۲ روزنامه صبح ساحل، شماره ۲۶۷۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۶؛ <https://sobhesahel.com/pdf/SobheSahel/3674>

طرح‌های خارجی را جذب و پروژه را در حد ۲۲۰ هزار تن اجرا کند، از طرح کنار کشید و درصد سهام وی کاهش یافت. (صادقی، ۱۳۷۹) 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 به‌عنوان 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.»

چرایی عدم ارائه تضمین‌های کافی از سوی ایران را شاید بتوان از سخنان محمد مهدی بهیکش، مدیر عامل پروژه المهدی، در مهر ماه ۱۳۹۵ درک کرد: «داخل کشور دو دیدگاه نسبت به این سرمایه‌گذار وجود داشت. یک دیدگاه مثبت و دیگری منفی. وزارتخانه معتقد به جذب مهدی‌التاجر بود و فکر می‌کرد این پروژه به دست او عملی می‌شود و به نفع مملکت است. اما دستگاه امنیتی با او مخالفت می‌کرد.»^۱ در همین رابطه در دی‌ماه ۱۳۹۷ روزنامه ایران در مطلبی عنوان کرده بود: «مدیران وزارت معادن و فلزات وقت بر این باورند که وزارت اطلاعات علی‌فلاحیان (وزیر اسبق اطلاعات ایران) باعث فرار این سرمایه‌گذار از ایران شد؛ که البته در ۱۶ دی‌ماه، دفتر آقای فلاحیان این موضوع را رد کرد و در جوابیه خود نوشت: «وزارت اطلاعات واکنش منفی به سرمایه‌گذاری نداشت ولی مهدی‌التاجر به دنبال کار عتیقه بود. گزارش‌ها حاکی از اقدام ایشان به خروج ۱۱ محموله از کشور بدون بازرسی بود که

^۱. روزنامه صبح ساحل، شماره ۳۶۷۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۶؛

مأموران با او برخورد کردند و او با توسل به مقامات تلاش داشت که محموله‌ها را که به نظر کارشناسان وزارت حاوی عتیقه بود از کشور خارج کند که منجر به درگیری با ایشان شد.^۱

واقعیت هرچه بود، این مسائل باعث شد که سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذار خارجی در حد توافق شده نباشد و بنابراین تصمیم گرفته شد با اتکا به منابع و متخصصین داخلی و همکاری سازندگان خارجی و در دو فاز ۱۱۰ هزارتنی (هر فاز ۲۴۰ سلول) عملیات احداث کارخانه پیگیری شود.

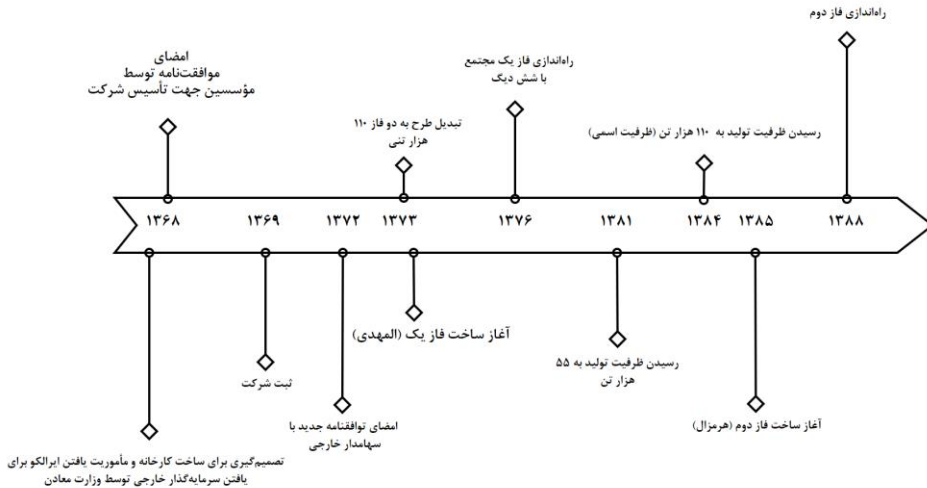
روایت داستان ناکامی‌های ایجاد شده در توافقات اولیه برای ساخت مجتمع، به ما در فهم مسائلی که حین و پس از واگذاری بروز کرد، کمک خواهد کرد. در ادامه گزارش خواهیم دید، اختلاف بین طرف ایرانی و سرمایه‌گذار خارجی، به ابتدای تأسیس شرکت محدود نماند و در ادامه منشأ مسائل حقوقی حل نشده حتی تا پس از خصوصی‌سازی شد. نکته 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 ورای توان بخش خصوصی است. از جمله این مشکلات، طولانی شدن روند ساخت مجتمع، اخذ وام‌های سنگین، انباشت این وام‌ها و مقروض شدن مجتمع است.

به هر ترتیب در سال ۱۳۷۶ بخشی از فاز یک مجتمع با شش دیگ راه‌اندازی شد و تدریجاً تا پایان سال ۱۳۸۱ تعداد ۱۲۰ دیگ ساخته شد و راه‌اندازی گردید، به طوری که ظرفیت تولیدی مجتمع به ۵۵ هزار تن در سال رسید. تعداد ۱۲۰ دیگ دوم فاز یک طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴ ساخته و راه‌اندازی شد، بطوری که در اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۴ مجتمع به ظرفیت اسمی پیش‌بینی شده فاز یک (۱۱۰ هزار تن) دست یافت.

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 به‌عنوان مالک طرح، موظف بوده است اقساط را به حساب بیمه ساچه واریز نماید. این فاز

^۱. همان.

دوم، در نهایت طی مدت ۴۰ ماه در مهر ماه ۱۳۸۸ راه‌اندازی شد. به طور خلاصه، شکل زیر روند ساخت و بهره‌برداری از فازهای مجتمع المهدی-هرمزال را در بستر زمان نشان می‌دهد.



شکل ۱. گاه شمار تأسیس المهدی-هرمزال

در کنار این دو واحد، دو کارخانه دیگر نیز در سال‌های اخیر برای تولید شمش آلومینیوم در کشور ایجاد شدند: آلومینیوم جاجرم و آلومینیوم جنوب. البته ذکر این نکته ضروری است که این دو کارخانه بعد از واگذاری اول المهدی-هرمزال به بهره‌برداری رسیده‌اند و در زمان واگذاری سال ۱۳۹۳، ايرالکو و المهدی-هرمزال تنها تولیدکنندگان شمش آلومینیوم در کشور بودند.

۳. چالش‌های اصلی المهدی

- فقدان نیروگاه اختصاصی تولید برق

صنعت آلومینیوم به طور کلی و مجتمع المهدی به طور خاص، از گذشته تا به امروز، با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. بنیانگذار تولید آلومینیوم در ایران شرکت رینولدز آمریکا بود. آنها در دهه ۱۳۴۰ به اراک آمدند و این صنعت را ایجاد کردند. علی‌اکبر گلکار، مدیرعامل سابق شرکت آلومینیوم المهدی در مصاحبه با تجارت فردا می‌گوید، از همان زمان تدبیر درستی برای پیشرفت این صنعت 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.^۱

آقای مهدی کرباسیان، مدیرعامل سابق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران^۲، به نقل از مهدی التاجر می‌گوید: «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، کارخانه برق احداث نمی‌شود.» (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق)

شبکه انتقال برق بندرعباس هم ظرفیت لازم برای 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. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷؛ مصاحبه با تیم تحقیق)

در امارات متحده عربی، «دوبال» نیروگاه دو هزار مگاواتی دایر کرده که نه تنها نیاز خود را برآورده می‌کند، بلکه در برخی ساعات به شبکه اصلی امارات نیز برق‌رسانی می‌کند.^۳ به عبارت دیگر، اصلترین مشکل در صنعت آلومینیوم عدم برخورداری از برق پایدار و مطمئن برای تولید آلومینیوم است. برق در صنعت آلومینیوم به‌عنوان ماده اولیه و خوراک استفاده می‌شود و صرفاً حامل انرژی و عامل مصرف محسوب نمی‌شود. این کمبود در کنار عدم وجود نیروگاه اختصاصی، علاوه بر آنکه هزینه تولید را افزایش داده و موجب افزایش بهای تمام شده و کاهش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی شده است، خسارات دیگری را نیز در پی دارد: در صورت قطع ناگهانی برق و یا حتی قطع برق به دلخواه خود شرکت‌ها (به دلیل فشار شرکت‌های برق منطقه‌ای) و خارج کردن دیگرها از مدار تولید و

^۱ هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛

<http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

^۲ این سازمان که به اختصار ایمیدرو خوانده می‌شود، از زیرمجموعه‌های وزارت صمت است و مدیرعامل آن معاون وزیر صمت می‌باشد. مالکیت سهام دولتی شرکت المهدی و ۱۰۰ درصد دارایی‌های طرح هرمزال، تا پیش از واگذاری در اختیار این سازمان دولتی بود.

^۳ هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛

<http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

دوباره وارد کردن آنها به مدار، ضمن زمان‌بر بودن، موجب وارد کردن آسیب به ساختار دیگ و افزایش هزینه نگهداری آنها می‌گردد.^۱

اما چرا تاکنون مسأله برق المهدی حل نشده است؟ پاسخی که آقای گلکار به این سؤال می‌دهد این است که نقدینگی لازم برای احداث نیروگاه وجود نداشت. همانطور که اشاره شد، 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 اکنون انباشته شده و صنعت آلومینیوم را به صنعتی مقروض تبدیل کرده است.^۲ (بر مبنای صورت‌های مالی سال ۱۳۹۲، شرکت المهدی، قبل از واگذاری، به تنهایی (بدون لحاظ بدهی‌ها و تسهیلات ارزی طرح هرمزال)، ۱,۸۰۸,۷۰۸ میلیون ریال، مانده بدهی ریالی و ۵۱,۸۷۴ میلیون یورو، مانده بدهی ارزی داشته است.)

- ناکارایی در تولید آلومینیوم (مسأله مقیاس)

در رابطه با برق، نکته دیگر این است که میزان مصرف برق برای تولید یک کیلوگرم آلومینیوم در کارخانجات ایران حدوداً ۱۷ کیلووات ساعت است که نسبت به میانگین مصرف برق جهانی، حدود ۳ کیلووات ساعت، و نسبت به پیشرفته‌ترین فناوری حال حاضر در جهان، حدود ۶ کیلووات ساعت اتلاف انرژی دارد.^۳

- وابستگی به مواد اولیه وارداتی

همانطور که به آن اشاره شد، 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 می‌شود. از طرفی ایران تنها یک پالایشگاه برای تولید آلومینا دارد و آن هم پالایشگاه جاجرم است که از سنگ بوکسیت، آلومینا تولید می‌کند، ظرفیت جاجرم برای تولید آلومینا حدود ۲۴۰ تا ۲۵۰ هزار تن

^۱ هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۴۱۳، منتشر شده در تاریخ ۱۳۸۹/۰۸/۲۴؛ <http://magiran.com/p769128>

^۲ هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛

<http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

^۳ خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۳۰؛

<https://eghtesadnews.com/fa/tiny/news-104565>

در سال است که به تولید ۱۲۰ هزار تن آلومینیوم می‌انجامد. بقیه آلومینای مورد نیاز وارد می‌شود. ما در کشور در مجموع به یک میلیون و ۵۰۰ هزار تن آلومینا نیاز داریم تا صنعت آلومینیوم کشور با ظرفیت کامل کار کند. ۲۵۰ هزار تن آلومینا در جاجرم تولید می‌شود در نتیجه یک میلیون و ۲۵۰ هزار تن آلومینا باید خریداری شود.^۱

رزاقت‌نژاد، کارشناس معدن می‌گوید صنایع مس و فولاد ماده اولیه خود را از داخل و با قیمت‌های پایین‌تر از قیمت‌های جهانی تهیه می‌کنند. تولیدکنندگان شمش آلومینیوم نیز به دلیل نیاز به ارز، مجبور به صادرات تولیدات خود به جای تأمین نیاز داخلی هستند.^۲ درحالی‌که از فروش داخلی بیشتر سود کسب می‌کنند.^۳

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.^۴

البته این عقیده در بین برخی از صاحب‌نظران وجود دارد که طرح استخراج، انتقال و به‌کارگیری بوکسیت از گینه به ایران سودآور نیست و مسافت، مشکلات ارزی و وسعت کار، این پروژه را غیراقتصادی می‌کند، چراکه طبق گزارش‌های ایمیدرو برای راه‌اندازی این پروژه نیاز به سرمایه‌گذاری ۴۰۰ تا ۵۰۰ میلیون دلاری است. اتفاقی که هنوز رخ نداده و همانطور که بدان اشاره شد، ایران همچنان بخش زیادی از مواد مورد نیاز برای تولید آلومینیوم را وارد می‌کند. علاوه بر آنکه به دلیل

^۱ هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۱۰؛ <http://magiran.com/p2152060>

^۲ خبرگزاری تجارت آنلاین، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۵

<http://www.tejaratonline.ir/fa/news/2993>

^۳ 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.

^۴ استخراج از این معدن در سال ۱۳۹۴ در قالب قراردادی ۲۵ ساله تمدید شد.

تعطل دولت ایران در سرمایه‌گذاری این معدن، دولت گینه قوانین جدیدی وضع کرده که بر اساس آن، صادرات مواد خام از این کشور سخت‌تر از گذشته شده است.^۱

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 شراکت ایرالکو، المهدی و سالکو این اقدام را شروع کنیم که با واگذاری سهام المهدی و ایرالکو پروژه عملی نشد.»^۲

۴. داستان واگذاری اول

«با ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و طبقه‌بندی شرکت‌ها در گروه‌های سه‌گانه، طبق جداول پیوست آیین‌نامه موضوع ماده (۲) قانون مذکور (موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت ۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷، کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، شرکت مجتمع آلومینیوم المهدی در فهرست گروه (۱) بنگاه‌های مشمول واگذاری تابعه شرکت مادر تخصصی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) قرار گرفت. با توجه به این‌که طرح هرمزال نیز متعلق به شرکت مذکور بود و با عنایت به نوع و ماهیت فعالیت طرح مذکور، طرح یاد شده نیز بر اساس مجوز بند (ح) ماده (۱۹) قانون اصل (۴۴)، در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ در فهرست موارد مشمول واگذاری، به تصویب هیأت‌واگذاری رسید.»^۳ (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸)

لازم به توضیح است که المهدی به عنوان یک شرکت و هرمزال به عنوان طرح در لیست واگذاری قرار داشتند و بر این مبنا قیمت‌گذاری 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

^۱ خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۲۳؛

<https://www.eghtesadnews.com/fa/tiny/news-128930>

^۲ هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ <http://magiran.com/p2152060>

^۳ مطابق با گزارش سازمان خصوصی‌سازی در مورد واگذاری شرکت المهدی (۱۳۹۸)، قبل از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و از سال ۱۳۸۳، نام المهدی در لیست واگذاری بود و اولین عرضه سهام این شرکت نیز در همین سال رخ داد که به دلیل عدم تقاضا، منجر به فروش نگردید.

به عبارتی شخصیت حقوقی مستقلی نداشت. از این رو بدهی‌های ایجاد آن در حساب‌های ایمن‌درو قرار می‌گرفت و تنها براساس دارایی‌های ارزش‌گذاری می‌شد. از طرفی به دلیل وابستگی‌های ساختاری این دو کارخانه به یکدیگر، سازمان خصوصی‌سازی، در هر نوبت واگذاری آنها را با هم به مزایده می‌گذاشت.

هیأت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۰۵ به استناد بند ۵۹ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱^۱ تصویب کرد که به میزان کسر بدهی و کسر صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد، سهام چند شرکت وابسته به وزارت صمت بابت تأدیه مطالبات، به صندوق مذکور واگذار شود و همچنین، این صندوق به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل گردد.^۲ شرکت المهدی به همراه طرح هرمزال، ششمین مورد از ۹ شرکت مصوب برای واگذاری به صندوق بودند. ظاهراً^۳ بر این مبنا مقرر شد ۷۰ درصد از سهام شرکت (پس از کسر سهام ترجیحی) المهدی به همراه طرح هرمزال، با ارزش برآوردی ۷۵۰۰ میلیارد ریال، به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد منتقل شود و بعد از آن، روش و قیمت واگذاری سهام فوق‌الذکر توسط هیأت‌واگذاری تعیین شود.

به دنبال این تکلیف دولت، در جلسه‌ای در تاریخ ۶ اسفند ماه ۱۳۹۱ مالکیت سهام متعلق به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (۲۲.۶۹٪) طبق قرارداد جمعی واگذاری شماره ۲۹۸۱۹/۴۰ سازمان خصوصی‌سازی به این صندوق واگذار شد. هر چند در صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ شرکت آمده است که «در رعایت مفاد مواد ۴۰ اصلاحیه قانون تجارت و ۶ اساسنامه شرکت، اقدامی در خصوص ثبت نقل و انتقال مذکور در دفتر ثبت سهام شرکت به عمل نیامده است. نظر به

^۱ بند ۵۹- «دولت مکلف است صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد را با کلیه وظایف، اموال، دارایی‌ها، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد، اوراق، تعهدات (شامل کلیه تعهدات اعم از مطالبات قانونی بازنشستگان) و سایر حقوق و مستخدمین خود به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل نماید. به میزان بدهی‌ها و کسری صندوق مذکور اموال و حقوق مالی وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه (به صورت کلی یا سهام) آنها با تأیید وزیر مربوط و وزیر تعاون و رفاه اجتماعی به صندوق فولاد منتقل می‌شود.»

^۲ «تصویب‌نامه درخصوص انتقال صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ با شماره ۱۴۱۵۹۸/ت/۴۵۳۵۲-هـ

^۳ در مصوبه به این توجه نشده است که المهدی شخصیتی جدای از هرمزال است و تنها با عنوان کلی «شرکت آلومینیوم المهدی-هرمزال» قید شده است.

تاریخ نقل و انتقال سهام مذکور، لذا مفاد ماده ۱۰۷ اصلاحیه قانون تجارت در خصوص انتخاب اعضای هیأت‌مدیره از بین صاحبان سهام شرکت، رعایت نگردیده است.» (صورت‌های مالی، ۱۳۹۱: ۵) بدون آنکه انتقال سهام در دفاتر شرکت ثبت شود، هفت‌ماه بعد، در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۷، هیأت‌وزیران بنا به پیشنهاد شماره ۸۰۰۱۳ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۵ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید وزیران صنعت، معدن و تجارت و تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تصویب می‌کند که واگذاری سهام به سازمان تأمین اجتماعی اقاله و مجدداً اداره شرکت به سازمان ایمیدرو منتقل گردد.^۱

بنابراین دولت در اولین واگذاری مجتمع، آنهم به یک نهاد عمومی غیر دولتی با شکست مواجه شد.^۲ اشاره به چند نکته راجع به این شکل از واگذاری‌ها به یک نهاد عمومی غیردولتی در ازای رد دین خالی از لطف نیست:

● در رویه جاری آن زمان، رد دیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی، به‌عنوان خصوصی‌سازی مطرح بود؛ اما ناگفته پیداست که این دست واگذاری‌ها، نه در چارچوب اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (برای مثال تقویت فعالیت بخش خصوصی و تعاونی)، بلکه با هدف جبران بدهی‌های دولت انجام شده بود و این با هدف بنیادی‌ای که از خصوصی‌سازی انتظار می‌رود تناقض دارد.

● صدور مصوبه هیأت‌وزیران اصولاً نیاز به رضایت اشخاص ندارد (صادقی و باقری زرین قبائی، ۱۳۹۵). به‌عبارتی این واگذاری‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی غالباً به شکل «Take-it-or-Leave-it» است و نهادهای طلبکار از دولت عمدتاً چاره‌ای جز پذیرش مصوبات مربوط و قبول واگذاری‌ها ندارند.

^۱ بر اساس بند ۴ تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره ۱۳۱۰۳۷/ت/۴۹۵۵۸/ه مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۸ با عنوان «موظف نمودن وزارت امور اقتصادی و دارایی برای تأمین کسری تعهدات صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد از سهام، اموال، پروانه بهره‌برداری معادن و حقوق مالکانه برخی از شرکت‌های دولتی» تصویب شد که سهام دولتی شرکت آلومینیوم المهدی هرمز (ردیف ۶) از سهام شرکت‌های تعیین شده در مصوبه قبل برای واگذاری به صندوق حذف شود: «ردیف (۶) جدول شماره (۱) موضوع بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۴۱۵۹۸/ت/۴۵۳۵۲/ه مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ حذف می‌گردد.»

^۲ لازم است تصریح شود که مصوبه لغو واگذاری جزء اولین مصوبات دولت یازدهم بود که به واگذاری جمعی و بدون قیمت گذاری شرکت‌ها به شکل رد دیون اعتقادی نداشت.

● خصوصی‌سازی به معنای واگذاری سهام به بخش غیردولتی است. برابر اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام ج.ا.ا بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم‌بندی شده است. در این بین سازمان تأمین اجتماعی به موجب ماده واحده «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» (مصوب سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی که در تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ تهیه این فهرست پیش‌بینی گردیده بود) و همچنین ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) یک نهاد عمومی غیردولتی است. بنابراین موضوع دیگر، بررسی وضعیت نهادهای عمومی غیردولتی است و اینکه این نهادها در زمره کدامیک از این سه بخش هستند. در این رابطه، به نظر می‌رسد با توجه به اینکه اغلب نهادهای عمومی غیردولتی وابسته به نهادهای حاکمیتی و دارای اساسنامه مصوب هستند و اساسنامه اغلب آنها در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب هیأت وزیران رسیده است و از سوی دیگر با توجه به آزادی عمل قابل توجه مؤسسات مذکور در انجام فعالیت‌های اقتصادی و بنگاهداری نسبت به مؤسسات و شرکت‌های دولتی، بنابراین تلقی مؤسسات مذکور به عنوان بخش دولتی یا خصوصی یا تعاونی، نیازمند تأمل بیش‌تر است. (همان)

● برابر اصل ۵۳ قانون اساسی^۱، اصولاً در صورت واگذاری سهام متعلق به دولت، ابتدا باید وجوه حاصل از فروش سهام به حساب خزانه واریز گردد و سپس هرگونه پرداختی، از جمله پرداخت دیون دولت نیز باید از محل اعتبارات مصوب مربوط و با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی به عمل آید؛ بنابراین پرداخت دیون دولت، به دلیل نقض دو شرط یاد شده، مغایر با قانون اساسی است. (همان)

● ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، محل مصرف وجوه حاصل از فروش سهام دولت را تعیین کرده است و مصرف وجوه حاصل از فروش شرکت‌های دولتی بابت رد دیون دولت مغایر با ماده فوق است. (همان) با این حال، مصوبات رد دیون صادر شده بود و مجلس شورای اسلامی برای جلوگیری از تداوم روند رد دیون، اجرای این ماده را به موجب تبصره ۴-۲۴ ماده واحده

^۱ اصل ۵۳- «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

قانون بودجه ۱۳۹۱ موقوف‌الاجرا کرد و همین موضوع دستمایه‌ای شد برای ابطال مصوبات دولت دهم، که تا سال ۱۳۹۲ اجرایی نشده بود.

● ماده (۲۰) قانون سیاست‌های اجرای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۱ روش‌های مختلف واگذاری را تصریح می‌کند که واگذاری در قالب رد دین بر هیچ‌کدام از آنها منطبق نیست.

● بنگاه‌داری صندوق‌ها به موجب بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹) منع شده است.^۲

● سازمان خصوصی‌سازی (و هیأت‌واگذاری با کمک شرکت‌های مادر تخصصی)، نهادی متخصص در امر واگذاری است که الزامات مرتبط با خصوصی‌سازی مانند قیمت‌گذاری، حصول اطمینان از صحت صورت‌های مالی و ... را بررسی می‌کند. اما در مصوبات مربوط به رد دیون در هیأت‌دولت، این شأن سازمان خصوصی‌سازی خدشه‌دار شده است.

● این نوع واگذاری‌ها ممکن است باعث شود دولت یا سازمان خصوصی‌سازی در بسیاری از موارد- مانند سرمایه‌گذاری جدید در شرکت، ارتقای کارایی و بهره‌وری شرکت، تداوم تولید و ارتقای آن، ارتقای فناوری و 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 به طور کلی، این نوع از واگذاری‌ها در قالب رد دین، علاوه بر تناقض با قوانین عادی و عالی کشور، مکانیزم‌های تخصصی تعبیه شده برای خصوصی‌سازی را تضعیف می‌کنند. سایه این دخالت آشکار فرآیندهای سیاسی بر سر شرکت المهدی-هرمزال نیز سایه افکند و چند ماه، مجموعه را در بلا تکلیفی ماندن در ایمیدرو یا رفتن به تأمین اجتماعی قرار داد. فشار هزینه‌های این نوع از واگذاری در

^۱ ماده ۲۰- «هیأت‌واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها با ترجیح بند (الف) و رعایت ترتیب، به روش‌های زیر تصمیم می‌گیرد: الف) فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی، ب) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی، ج) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره»

^۲ بند الف ماده ۲۶- «انجام هرگونه فعالیت بنگاه‌داری جدید برای صندوق‌های دولتی ممنوع است و موارد قبلی و موجود و نیز سهام مدیریتی که در ازاء مطالبات به صندوق‌ها واگذار می‌شود باید طی برنامه زمانبندی‌شده‌ای که به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد تا پایان اجرای برنامه با رعایت مقررات به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شود»

نهایت موجب شد که در سال ۱۳۹۳، اصلاحیه ماده (۶) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تصویب و به صراحت، واگذاری در قالب رد دین به نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع شود.^۱

۵. داستان واگذاری دوم

در جلسه ۱۳۹۳/۰۲/۲۷ هیأت‌واگذاری با حضور مدیرعامل وقت المهدی و سرپرست طرح هرمزال، آقای علی‌اکبر گلکار- قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرمزال برای واگذاری از طریق مزایده مطرح شد و پس از بحث و بررسی، قیمت پایه هر سهم شرکت آلومینیوم المهدی به مبلغ ۹۵۱،۱ ریال جمعاً معادل مبلغ ۷۵۹،۹۱۰،۹۵۰،۴۴۲،۲ ریال براساس ارزش روز خالص دارایی‌ها^۲ و قیمت پایه واگذاری ۱۰۰ درصد ارزش دارایی‌های طرح هرمزال به مبلغ کل ۱۴،۱۱۵،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال به صورت نقد و اقساط برای واگذاری از طریق مزایده مورد تصویب قرار گرفت. در ضمن مقرر شد در صورتی که قبل از عرضه، وزارت صنعت، معدن و تجارت مصوبه هیأت‌وزیران درخصوص انتقال طرح هرمزال از گروه (۱) به گروه (۲) ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را به سازمان خصوصی‌سازی ارائه نماید آگهی عرضه اصلاح و ۸۰ درصد طرح مذکور با ارزش پایه کل

^۱ بند (۴) اصلاحیه ماده (۶)، مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۱ مجلس شورای اسلامی- «تسویه، تهاتر و تأیید 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 تأیید نماید».

^۲ بر اساس ماده (۲) «آیین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چارچوب» مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰، سه روش عمده برای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری به شرح زیر هستند: الف) روش بازار (استفاده از قیمت‌های بورس اوراق بهادار): قیمت پایه و قیمت واگذاری در مورد سهام با عرضه تدریجی دارای بازار فعال برابر قیمت تابلوی بورس در زمان معامله سهام است. ب) روش سودآوری: در این روش، قیمت سهام از حاصل تقسیم میانگین موزون سود تعدیل شده قبل از کسر مالیات تا سه سال آخر قبل از سال قیمت‌گذاری (بر اساس صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت با لحاظ کردن عوامل تعدیل‌کننده سود) بر نرخ بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاری تعیین می‌شود، سپس این قیمت پس از لحاظ کردن عواملی که در آیین‌نامه تصریح شده است، تعدیل می‌شود. ج) روش ارزش جاری خالص دارایی‌های شرکت: ارزش جاری خالص دارایی‌های شرکت برابر است با ارزش جاری کلیه دارایی‌ها پس از کسر کلیه بدهی‌های شرکت.

۱۱،۲۹۲،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال با شرایط مصوب مذکور واگذار شود. در این مزایده که البته کسی هم در آن شرکت نکرد، مجتمع به فروش نرفت.

مجدداً در جلسه ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیأت‌واگذاری، قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرزال از طریق مزایده مطرح و پس از بحث و بررسی، قیمت پایه هر سهم شرکت آلومینیوم المهدی به مبلغ ۳۲۲،۲ ریال جمعاً مبلغ ۲۹۸،۷۵۱،۴۹۹،۹۰۷،۲ ریال براساس ارزش روز خالص دارایی‌ها و قیمت پایه واگذاری ۱۰۰ درصد ارزش دارایی‌های طرح هرزال به مبلغ کل ۵،۹۳۵،۴۷۴،۰۰۰،۰۰۰ ریال به صورت نقد و اقساط برای واگذاری به صورت همزمان مورد تصویب قرار گرفت. همچنین مصوب شد به منظور پرداخت اقساط فایناس طرح هرزال توسط ایمیدرو، خریدار بنگاه، هرماه به میزان ۲،۰۰۰ تن شمش آلومینیوم به مدت ۷ سال به شرکت ایمیدرو و یا اشخاصی که از سوی شرکت مادرتخصصی یاد شده معرفی می‌شوند، تحویل نماید. بر این اساس، مصوبه بهمن ماه، یک تفاوت عمده با مصوبه خرداد ماه دارد؛ قیمت پایه دارایی‌های طرح هرزال به میزان ۸،۱۷۹،۵۲۶،۰۰۰،۰۰۰ ریال کاهش داشته که دلیل آن انداختن تعهد پرداخت اقساط فاینانس طرح هرزال به گردن خریدار بود.

بعد از انتشار آگهی عمومی، مدیریت وقت المهدی^۱ (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 خصوصی سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی دلایل خود را در مخالفت با واگذاری اعلام می‌کند. بنا به گفته آقای مهدی کرباسیان (۱۳۹۹/۰۳/۲۵)، ایشان شخصاً با آقای پوری‌حسینی تماس گرفته، خواستار توقف مزایده و بازدید کارشناسان از مجتمع، و بررسی اسناد و مدارک شدند. با توجه به عدم توجه نهادهای مسئول به اعتراضات صورت گرفته، مدیریت المهدی به سازمان‌های نظارتی نامه نوشتند و همین امر موجب ورود دستگاه‌های نظارتی و افکار عمومی به این پرونده شد. به این ترتیب به دلیل وجود آنچه که «تخلفات و شبهات بسیار در فرآیند مزایده» خوانده شد، سازمان بازرسی کل

^۱ 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.

کشور بر اساس ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل 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 بدون اعتنا به این هشدار در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۸ مزایده را با شرکت یک نفر برگزار می‌کند و در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳، شرکت فرو آلیاژ گنو^۱ که کل سهام آن به بخش غیر دولتی تعلق داشت و به گفته مسئولین سازمان خصوصی‌سازی به هیچ دستگاه دولتی و یا نهاد عمومی غیردولتی وابستگی نداشت، با پیشنهاد ۹۲۹ میلیارد تومان برای هر دو مجتمع، برنده مزایده اعلام می‌گردد. شش روز بعد از اعلام برنده مزایده و 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.

در نامه احمد توکلی، نماینده وقت مجلس شورای اسلامی، به رئیس قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶ آمده است که سازمان خصوصی‌سازی بدون اعتناء به نظر دو سازمان رسمی نظارتی، زمینه دریافت بخش نقدی معامله را فراهم می‌سازد و برنده مزایده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۹، وجه مذکور را که ۱۵ درصد ارزش پیشنهادی بود به حساب ذریط واریز می‌نماید.^۲ پس از دریافت ثمن نقدی معامله بود که هیأت‌واگذاری در سیدمین جلسه خود به تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ مسأله قیمت‌گذاری را مورد بررسی قرار داده، ارجاع ارزیابی مجدد به کارشناسی را مورد تصویب قرار می‌دهد. اما قبل از اینکه قیمت جدید را گروه کارشناسان رسمی اعلام کنند، سازمان خصوصی‌سازی طبق نامه شماره ۴۰/۸۶۹۰ مورخه ۱۳۹۴/۰۵/۰۵ اقدام به معرفی نماینده خریدار جهت تحویل و واگذاری شرکت نموده است.^۳

^۱ اطلاعات بسیار کمی درباره شرکت فروآلیاژ گنو (سهامی خاص) در فضای مجازی قابل مشاهده است. اطلاعات موجود نشان می‌دهد که زمینه‌های فعالیت این شرکت شامل وسایل نقلیه زمینی، هوایی، آبی، ماشین‌آلات راهسازی و استخراج معدن و قطعات مربوطه، فلزات معمولی و مصنوعات وابسته می‌شوند. از طرفی، این شرکت مالک یک درصد از سهام بانک تجارت است. آقای علی محمدی مالک شرکت فوق، مالک شرکت معادن فاریاب از بزرگترین تولیدکنندگان سنگ کرومیت، فروکروم منگنز در خاورمیانه و ایران نیز است. شرکت نوین آلیاژ سمنان که در زمینه تولید فروآلیاژهای کم‌کربن، متوسط‌کربن و پرکربن و انواع بوته‌های ریخته‌گری فعالیت می‌کند نیز متعلق به همین شخص است.

^۲ خبرگزاری ایرنا، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶؛ <http://www.irna.ir/news/81896844/>

^۳ خبرگزاری فارس، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۴

در نهایت هیأت‌واگذاری در سیصد و سومین جلسه خود مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۳۱ نتیجه بررسی‌های هیأت کارشناسی را اعلام می‌کند و بر اساس ارزیابی جدید کارشناسان تصمیم می‌گیرد قیمت معامله را افزایش دهد و قراردادی به ارزش ۳۴۶ میلیارد تومان به قرارداد واگذاری الحاق کند. خریدار نیز اعلام آمادگی می‌کند که این مابه‌التفاوت را به نوعی جبران کند. در مصوبه جلسه این جلسه، دو موضوع دیگر نیز مطرح می‌شود:

- اول، خریدار تا ۶ ماه بعد از ابلاغ قرارداد الحاقی مهلت دارد اگر ادعایی همراه با استدلال قوی در جهت کاهش قیمت دارد، ارائه کند.^۱
 - دوم، بدلیل طولانی شدن فرآیند اتخاذ تصمیم هیأت‌واگذاری، یک سال تنفس در پرداخت اقساط بدون نرخ سود احتسابی در فروش اقساطی برای خریدار اعمال کند.
- و به این ترتیب 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. در این بین، عده‌ای از نمایندگان نسبت به این واگذاری به دیوان عدالت اداری شکایت کردند و دیوان با سلب صلاحیت از خویش، رسیدگی را در صلاحیت هیأت‌داوری^۲ دانست.^۳ طرح این شکایت نزد

^۱ البته خریدار مدعی بود یک سری موضوعات، مثلاً برخی بدهی‌ها، دیده نشده که این ادعا، به دلیل آنکه همراه با مستندات کافی نبود مورد پذیرش قرار نگرفت و تبدیلی در قیمت قرارداد الحاقی انجام نشد. فرصت شش‌ماهه خریدار تمام شد و هیأت‌واگذاری اعلام کرد که قیمت اعلامی تعدیل نخواهد شد و اگر خریدار ادعایی دارد به هیأت‌داوری رجوع کند. خریدار ادعای خود را به هیأت‌داوری هم ارائه کرد، اما منجر به رأی نشد. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲)

^۲ ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - «مواد (۲۰) تا (۲۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ می‌گردد.»

ماده (۲۰) قانون برنامه سوم - «رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از هر یک از تصمیم‌ها در امر واگذاری در صلاحیت هیأت‌داوری است و این موضوع در قراردادهای تنظیمی واگذاری سهام قید می‌شود و به امضای طرفین قرارداد می‌رسد.»

ماده (۲۱) قانون برنامه سوم - «هیأت‌داوری موضوع ماده (۲۰) این قانون مرکب از هفت نفر به شرح زیر است: ۱- پنج نفر از متخصصان امور اقتصادی، مالی، بازرگانی، فنی و حقوقی، به پیشنهاد مشترک وزیر امور اقتصادی و دارائی، وزیر دادگستری و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیأت وزیران برای مدت شش سال. ۲- رئیس اتاق تعاون. ۳- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران. این هیأت در مورد شکایات و اختلافات مربوط به واگذاری، رسیدگی و تصمیم‌گیری خواهد کرد. نحوه تشکیل جلسات هیأت و چگونگی اتخاذ تصمیم آن بر اساس آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیأت‌وزیران خواهد رسید.»

^۳ خبرگزاری ایرنا، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶؛ <http://www.irna.ir/news/81896844/>

هیأت‌داوری نیز منجر به دادنامه شماره ۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۸ شد که بر مبنای آن، با اکثریت آرا حکم به رد دعوا نسبت به دو خواسته (ابطال تصمیم مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیأت‌واگذاری و ابطال قرارداد مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ سازمان خصوصی‌سازی با خریدار) صادر شد.

در این مرحله نیز آقای احمد توکلی، نماینده وقت مجلس شورای اسلامی، به محکمه تجدید نظر شکایت بردند که آن محکمه نیز در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ قرار رد دعوی بدوی را صادر نمود. متن رأی دادگاه نیز جالب توجه است؛ در این رأی آمده که دادگاه، ایراد ذینفع نبودن آقای احمد توکلی - به‌عنوان نماینده مجلس - را وارد می‌داند چرا که ذینفع بودن یکی از شرایط اقامه دعوا است و اگر این استدلال را بپذیریم که نمایندگان مجلس به نمایندگی از مردم که در اموال دولتی ذینفع هستند، پس ذینفع برای اقامه می‌باشند در این صورت به تعداد اتباع کشور امکان طرح هر بار دعوا به واگذاری‌ها وجود خواهد داشت. مضافاً اینکه این امر، واگذاری را دچار بی‌ثباتی شدیدی خواهد کرد و خریدار در هر زمان باید منتظر طرح دعوی از ناحیه هر شخص حقیقی یا حقوقی در کشور و پاسخگویی نسبت به آن دعوا در هیأت‌داوری باشد. از طرفی مطابق با فصل هفتم و هشتم برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اولاً دو نفر از اعضای شورای هیأت‌واگذاری، نمایندگان مجلس شورای هستند که از طرف مجلس معرفی می‌شوند، ثانیاً تصمیمات هیأت‌واگذاری باید حتماً به تأیید شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برسد که در این شورا نیز سه نفر از نمایندگان مجلس با معرفی مجلس حضور دارند؛ ثالثاً مصوبات این شورا در اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به ریاست مجلس ارسال می‌شود که در صورت اعلام مغایرت از سوی رئیس مجلس، شورا موظف به اصلاح یا لغو مصوبات خود می‌باشد.^۱

داستان اعتراضات به فرآیند واگذاری به همین جا ختم نشد. بعد از واگذاری رسمی مجتمع به خریدار، همچنان اعتراضات و انتقادات نسبت به واگذاری و نقص تعهدهای خریدار توسط نمایندگان مجلس و کارشناسان در مجامع و محاکم مختلف مطرح بود. این انتقادات به حدی بود که سازمان بازرسی طی نامه شماره ۱۶۳۵۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۳ به رئیس‌جمهور، گزارش مبسوط و مستندی را درباره نحوه واگذاری دو مجتمع آلومینیوم المهدی و هرمزال ارائه و تصریح کرد که در فرآیند

^۱ اشاره به تبصره (۲) بند (الف) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارد.

قیمت‌گذاری و واگذاری آلومینیوم المهدی و مجتمع هرمزال و متعاقب آن انعقاد قراردادهای واگذاری و الحاقیه، ابهامات و اشکالات متعددی وجود داشته و همچنین برخی از قوانین موضوعه از جمله بند (الف) و (ج) ماده (۱۷) و تبصره (۲) ذیل آن^۱، بند (۵) ماده (۱۸)^۲، بند (الف) ماده (۱۹)، تبصره (۲) و (۵) ماده (۲۰) و بند (ب) ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توسط هیأت‌واگذاری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی و مسئولین سازمان توسعه‌ای ایمیدرو رعایت نگردیده است. در گزارش با ذکر مصادیقی از رفتارهای سازمان خصوصی‌سازی، به طور مکرر این سازمان را طرفدار خریدار می‌شناسد.

اواخر سال ۱۳۹۷ نیز، در گزارش دیوان محاسبات از خصوصی‌سازی غیرقانونی شرکت‌های دولتی در قالب گزارش تفریغ بودجه ۱۳۹۶، یکی از نمونه‌های مورد اشاره، آلومینیوم المهدی-هرمزال بود که واگذاری آن مصداق عدم رعایت «آئین‌نامه اجرایی شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها» و «قانون کارشناسان رسمی دادگستری» به دلیل عدم ارزیابی بخش اعظمی از دارایی‌ها به ارزش تقریبی پانصد میلیارد تومان شناخته شد. همچنین، در آن گزارش آمده است که شرکت‌های مذکور به میزان ۲۶۰ میلیارد تومان کمتر از ارزش واقعی واگذار گردیده‌اند.

^۱ تبصره (۲) ماده (۱۷) - «اعضاء هیأت‌مدیره، مدیرعامل 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.»

^۲ بند (۵) ماده (۱۸) - «در اجرای این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب نموده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام نماید. این حکم تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر است.» با اینکه در متن قانون حکم این ماده تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر دانسته شده، در سال ۱۳۹۴ در نامه سازمان بازرسی کل کشور به آن استناد شده است.

۶. شرح اعتراضات و انتقادات به واگذاری

۶-۱. قیمت‌گذاری

یکی از اصلی‌ترین موضوعات مورد اعتراض از جانب منتقدان واگذاری - با اعداد و ارقام ادعایی مختلف- به حساب نیاوردن بخشی از اموال و دارایی‌ها (مانند موجودی شمش هرمزال، آندهای سوخته) یا کم‌برآوردی آنها در محاسبه قیمت پایه مزایده بود و در این رابطه منتقدان، قبول ارزش‌گذاری مجدد و انعقاد قرارداد الحاقی را دلیلی بر صحت انتقاد خود می‌دانند. در زیر، به هریک از این موارد مطروحه در بحث قیمت‌گذاری می‌پردازیم و سپس بررسی می‌کنیم که این مشکل در نهایت متوجه کدام زیرمجموعه از دولت است.

۶-۱-۱. کم ارزش‌گذاری دارایی‌ها

همانطور که اشاره شد، بخشی از اعتراضات قیمت‌گذاری معطوف به کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌های مجتمع است. به گفته مهدی قدمی، سازمان در قیمت‌گذاری هر قلم از دارایی‌ها یک طیفی از قیمت دارد، که در این طیف کمترین قیمت انتخاب می‌شود و مبنای قیمت‌گذاری شرکت قرار می‌گیرد و این موجب ارزش‌گذاری پایین دارایی‌های شرکت می‌شود. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق) برای مثال گفته می‌شود، یکی از کارشناسان رسمی (مرتضی محمدخان) نیمی از دیگ‌های آلومینیوم‌سازی این مجتمع را در گزارش خود ضایعات به شمار آورده در حالی که هر چهار سال یکبار دیگ‌های مذکور دوباره بازآوری و بکار گرفته می‌شوند و در عملیات بازآوری، تنها با عملیات نسوزکاری ارزش هر دیگ آلومینیوم المهدی حدود یک میلیارد تومان افزایش پیدا می‌کرد.^۱

۶-۱-۲. ضایعات آند

یکی از دارایی‌هایی که بسیار کمتر از مقدار واقعی در ارزش‌گذاری اول لحاظ شد، ضایعات آندی یا باتس موجود در مجتمع بود 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. توجیه آقای قدمی در عدم

^۱ . خبرگزاری فارس، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰

اعلام میزان واقعی ذخایر در صورت مالی این بود که چون این آندهای سوخته یک دوره‌ای اصلاً ارزش نداشتند و ضایعات محسوب می‌شدند در دفاتر ثبت نشدند. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق)

۳-۱-۶. شمش‌های هرمزال

یکی دیگر از دارایی‌های مورد مناقشه، شمش‌های آلومینیوم هرمزال بود که چون قرار بود هرمزال به صورت طرح - و نه شرکت - واگذار شود و از طرفی قیمت‌گذاری محصول به دلیل تغییرات روزانه قیمت آن امکان‌پذیر نبود، در ارزش‌گذاری مجتمع نادیده گرفته شدند. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق) بعد از اعلام برنده مزایده نیز، موجودی شمش مذکور همچنان در مجتمع قرار داشتند. در این رابطه آقای مهدی کرباسیان، عدم خروج موجودی شمش تا قبل از واگذاری را اینگونه توضیح دادند که این اقدام اگر انجام می‌شد، به نقدهایی که در رابطه با مخالفت ایمیدرو با خصوصی سازی مطرح می‌شد، دامن می‌زد و برای آنکه حرف و حدیثی ایجاد نشود خروج شمش‌ها را به بعد از واگذاری موکول کردیم؛ اما در فرصت کوتاهی بعد از اعلام برنده مزایده، نماینده خریدار در مجتمع حضور یافت و از خروج موجودی شمش جلوگیری کرد. (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵، مصاحبه با تیم تحقیق) 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 خصوصی سازی، در جلسه‌ای با حضور نمایندگان خریدار، سازمان خصوصی سازی 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 هرمزال از آنچه به‌عنوان موجودی شمش آلومینیوم در واگذاری محاسبه شده است، کسر شود و مازادی وجود داشته باشد خریدار آماده انتقال آن به ایمیدرو خواهد بود.» از طرفی نماینده ایمیدرو اظهار کرد که «مطابق صورتجلسه تحویل و تحول که به امضا نماینده خریدار رسیده ۳۶۵۰۰ تن شمش آلومینیوم و مقادیری مواد اولیه مجموعاً بالغ بر ۲,۱۴۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال متعلق به ایمیدرو در طرح می‌باشد که باید اعاده شود و این سازمان آماده پرداخت تعهدات و همچنین دریافت مطالبات مربوط می‌باشد.» 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 می‌شود 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 خصوصی‌سازی 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. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)

۶-۱-۴. ردیابی منشأ قصور در قیمت‌گذاری

با توجه به جمیع این موارد شاید ادعای رئیس وقت سازمان خصوصی‌سازی درست باشد که بخش اعظمی از مابه‌التفاوت ۳۴۶ میلیارد تومانی و در نتیجه بخشی از اعتراضات به قیمت‌گذاری، به عدم افشای دقیق دارایی‌های المهدی و هرزال ارتباط داشت. ۱. این انگشت اتهام به سمت مجموعه مدیریت المهدی، در نامه سازمان بازرسی به رئیس‌جمهور نیز آمده بود. (با اشاره به اینکه واگذاری انجام شده مغایر با تبصره (۲) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است). پرواضح است که صورت‌های مالی، مبنای مهمی در قیمت‌گذاری پایه است.

حسب گزارش سازمان خصوصی‌سازی در خصوص واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی، رویه عملی هم به این صورت است که در مورد کلیه شرکت‌های مشمول واگذاری، پیش‌نویس گزارش قیمت‌گذاری سهام قبل از ارائه به هیأت‌واگذاری، به دستگاه‌های متعددی از جمله «شرکت مادر تخصصی یا دستگاه ذیربط»، «دیوان محاسبات کشور» و «سازمان بازرسی کل کشور» ارسال می‌شود؛ تا قبل از ارائه گزارش به هیأت‌واگذاری و تصویب قیمت بنگاه، چنانچه ابهامی در خصوص نحوه قیمت‌گذاری وجود دارد مشخص شود و مورد رسیدگی قرار گیرد. در همین رابطه، سازمان خصوصی‌سازی مدعی است پیش‌نویس گزارش تعیین قیمت پایه سهام شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرزال، طی نامه شماره

۲۰/۲۴۹۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۷ عنوان دیوان محاسبات کشور ارسال شده بود؛ لیکن هیچ‌گونه اعتراضی از طرف نهادهای مذکور دریافت نشد. (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۹)

در مرحله بعد نیز، وقتی قیمت برای تصویب به جلسه هیأت‌واگذاری می‌رود، نماینده وزارتخانه مربوط (در این مورد وزارت صنعت، معدن و تجارت) می‌تواند در مورد اعتراضاتی که اعمال نشده شروع به صحبت کرده، به طور مستند از آنها دفاع کند. هیأت‌واگذاری اگر مستندات را بپذیرد در قیمت اعلام می‌کند. در هر صورت تصمیم‌گیرنده نهایی هیأت‌واگذاری است.^۱ (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق).

اما این موضوع، از کوتاهی در نظارت بر فرآیند قیمت‌گذاری نمی‌کاهد. سازمان خصوصی سازی بنا بر رسالت و وظایف قانونی خود باید بر کار کارشناسان رسمی و منتخب دادگستری که مسئول قیمت‌گذاری هستند نظارت داشته باشد. 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.^۲ این در حالی است که سازمان خصوصی سازی همواره مدعی بوده واکگذاری آلومینیوم المهدی طی دو نوبت آگهی مزایده در بهترین حالت و با بهره‌گیری از چهار کارشناس رسمی دادگستری طی چهار نوبت رفت و آمد این کارشناسان به بندرعباس صورت گرفته است. در این رابطه خبرگزاری فارس در گزارشی در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰ مدعی شد که از جمع کارشناسان مذکور تنها یک کارشناس خود را در تاریخ تعیین شده به شهر بندر عباس رسانده است و هیچ مستندی دال بر حضور باقی کارشناسان در کارخانه عظیم

^۱ به موجب جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تصویب قیمت موارد مشمول واکگذاری از جمله وظایف و اختیارات هیأت‌واگذاری می‌باشد. ضمناً به موجب آیین‌نامه اجرایی شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها، موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۳/۲/۱۹۶۵۱۴/۲۱۰۶۷۸ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، «قیمت پایه بنگاه مشمول واکگذاری قیمتی است که توسط کارشناس قیمت‌گذاری سهام و با بکارگیری روش‌های مندرج در آیین‌نامه مذکور مشخص و پس از تصویب توسط هیأت‌واگذاری، مبنای تعیین قیمت نهایی واکگذاری قرار می‌گیرد». بنابراین طبق مفاد آیین‌نامه مذکور، اظهار نظر و تصمیم‌گیری در خصوص قیمت پایه سهام و بنگاه‌های عرضه شده در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، منحصرأ از اختیارات هیأت‌واگذاری است. (سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۹)

^۲ این مورد را آقای مهدی کرباسیان و آقای مهدی قدمی مدیر وقت المهدی تأیید کردند.

مجتمع آلومینیوم المهدی به جز ساعت بلیط رفت و برگشت هواپیما وجود ندارد. یعنی، کارشناسان، به یکی از وظایف خود که رویت مجتمع است به درستی عمل نکردند. بنابراین تعجب برانگیز نیست که از فضایی به ارتفاع چهار متر و زمینی در حدود ده هزار متر مربع که ضایعات آندی در آن قرار داشتند، (نامجو، ۱۳۹۶) تنها ۳۵۰۰ تن از آن در قیمت‌گذاری لحاظ می‌شود. 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.

نکته دیگری که در مورد فروش واحدهای تولیدی وجود دارد، تأثیر زنده بودن مجموعه تولیدی بر قیمت‌گذاری است. یعنی فرض کنید قرارداد امروز بسته می‌شود اما واگذاری و تحویل سه‌ماه بعد اتفاق می‌افتد. در این سه‌ماه تراز به هم می‌خورد. شاید نیاز است که در لحظه آخر یک بازنگری و اصلاح تراز روی قیمت‌گذاری انجام شود؛ اما این کار انجام نمی‌شود. پاسخ احتمالی این است که شرکتی که آگهی مزایده‌اش منتشر می‌شود، طبق قیمت آگهی قرارداد بسته می‌شود و دیگر در این فاصله اتفاقاتی که روی می‌دهد در قیمت دخالت داده نمی‌شود. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق)

۶-۲. جنبه‌های حقوقی

یکی دیگر از جنبه‌های مهم که اشکالات بسیاری در تمام واگذاری‌ها از جمله واگذاری المهدی ایجاد کرد، مسائل حقوقی مجتمع قبل از واگذاری است. در این موارد، کل مجموعه دولت، موظف بود برای آنکه واگذاری با کمترین هزینه برای دولت و خریدار بخش خصوصی انجام شود، این مسائل را قبل از واگذاری حل و فصل کند. در ادامه به هریک از این اشکالات حقوقی اشاره خواهیم کرد.

۱-۲-۶. ضمانت پرداخت بدهی‌های طرح هرمزال

یکی از مهم‌ترین مسائل در حیطه مباحث حقوقی مرتبط با واگذاری شرکت المهدی-هرمزال، شیوه انتقال تضامین و بدهی‌های داخلی و خارجی المهدی و ایمیدرو به خریدار است. یکی از مهم‌ترین بدهی‌های مجتمع که تعویق در پرداخت آن می‌توانست مسأله‌ساز باشد، بدهی ایمیدرو بابت طرح

^۱ خبرگزاری فارس، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰

هرمز مال به بانک‌های ایتالیایی بود. از آنجا که هرمز مال به صورت طرح و دارایی واگذار شد، بدهی‌های مربوط به ایجاد آن بر عهده تسهیلات‌گیرنده (ایمیدرو) باقی ماند و طرف ایتالیایی بازپرداخت تسهیلات اعطایی خود را از ایمیدرو طلب می‌کرد.

اگر درآمد حاصل از واگذاری طرح به حساب ایمیدرو واریز می‌شد شرکت مادر تخصصی مذکور می‌توانست بدون مشکل اقساط مورد نظر را پرداخت نماید. اما بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، درآمد حاصل از فروش دارایی‌های طرح به حساب خزانه واریز شد که موارد هزینه‌کرد آن بر اساس قانون بودجه هر سال مشخص می‌شود. لذا مشخص نبود که ایمیدرو چه زمانی می‌تواند به منابع لازم برای بازپرداخت اقساط و سایر تعهدات طرح دست پیدا کند. با این استدلال، بعد از اعلام قیمت مجتمع، آقای پوری‌حسینی مدعی شدند بنا به درخواست مسئولان ایمیدرو و با هدف تسهیل پرداخت اقساط طرف ایتالیایی - که سه سال متوقف بوده است - بدهی طرح از قیمت فروش آن در مزایده دوم کسر و پرداخت اقساط به خریدار محول شد.^۱ اما آقای کرباسیان این کاهش در قیمت پایه را (که خود را در کاهش پیش پرداخت هم نشان می‌داد) در جهت راحت کردن شرایط برای جذب خریدار دانستند. (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵، مصاحبه با تیم تحقیق) به هر صورت انتقاد مطرح شده در این زمینه که از جانب آقای کرباسیان (۱۳۹۹/۰۳/۲۵، مصاحبه با تیم تحقیق) و آقای قدمی (۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق) نیز اشاره شده، این است که تضمین کافی و بازدارنده‌ای برای پرداخت این بدهی که هزینه‌های عدم بازپرداختش دامن‌گیر مجموعه ایمیدرو است و نه خریدار - اخذ نشده است.

در پاسخ سازمان خصوصی سازی می‌گوید تضامین و وثایق را قانون تعیین می‌کند و سازمان فراتر از آن چیزی که قانون تعیین کرده، نمی‌تواند عمل کند. بر اساس تبصره یک ماده (۵) «آیین‌نامه نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری» مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۸^۲ وقتی معامله‌ای انجام می‌شود،

^۱ خبرگزاری صداوسیما، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

^۲ تبصره ۱- تسلیم تضمین‌های فوق حداقل معادل پنجاه درصد بخش اقساطی معامله و سایر تعهدات الزامی است. در هر صورت «مورد معامله» تا تسویه کامل اقساط بدهی خریدار یا خریداران به نسبت بدهی باقی‌مانده در وثیقه سازمان خصوصی سازی باقی می‌ماند و مادام که «مورد معامله» در وثیقه است، خریدار یا خریداران حق واگذاری مورد معامله را

سهام واگذار شده، در وثیقه سازمان قرار می‌گیرد و اگر خریدار تعهدات خود را اجرا نکند (هر تعهدی) سازمان می‌تواند به وکالت از خریدار، سهام را به دیگری بفروشد. مسئولین سازمان معتقدند این بالاترین تنبیهی است که خریدار ممکن است متحمل شود و بنابراین وثیقه دیگری لازم نیست. تضامین دیگری را نیز ماده مذکور (مانند سفته) تعیین کرده است، اما چون وثیقه اول خیلی قوی‌تر است، کمتر امکان دارد سازمان به سراغ استفاده از تضامین دیگر برود. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)

۲-۲-۶. زمین مجتمع

از دیدگاه حقوقی مسأله دیگر، زمین مجتمع است. شواهد نشان می‌دهد که زمین مجتمع در ارزش گذاری اول احتمالاً بدون سند شناسایی شده و ارزش آن صفر یا رقم ناچیزی قیمت‌گذاری شده است. 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 سی‌سال به صورت اجاره به شرکت واگذار شده است. در سال ۱۳۸۷ ایمیدرو وکالتنامه بلاعزلی از شرکت آلومینوم ایران برای فراهم نمودن شرایط فروش و انتقال مالکیت زمین مذکور دریافت نموده است.

در این رابطه، آقای پوری‌حسینی این‌طور 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^۱ زمین را در اختیار خریدار قرار دهم و کارشناس گفت چون این

کلا یا جزئاً بدون اجازه سازمان خصوصی‌سازی ندارند. در این‌گونه موارد اقرار به توثیق اسناد مالکیت "مورد معامله" نزد سازمان خصوصی‌سازی الزامی است.

۱. در گزارش سازمان خصوصی‌سازی در رابطه با واگذاری مجتمع المهدی-هرمزآباد 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.

نامه را داد حالا قیمت زمین بالا رفت.»^۱ 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.

۶-۲-۳. ادعای التاجر

همانطور که پیش‌تر بدان اشاره شد 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 دعای حل‌نشده محمدمهدی 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.»^۲

در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چرا اختلافات بین مهدی التاجر و ایمیدرو که از زمان مطرح شدن واگذاری به تأمین‌اجتماعی سر باز کرد تا زمان واگذاری به آقای علی‌محمدی حل نشده باقی ماند؟ پاسخ این سؤال هرچه 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.

۶-۲-۴. عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت

عده‌ای از منتقدان معتقدند، هرمزال را که از سال ۱۳۸۸ افتتاح شده و تا سال ۱۳۹۳، به مدت هفت‌سال تولید داشته و صدها هزار تن شمش تولید کرده بود، نباید به صورت طرح واگذار می‌کردند. همانطور که پیش از این اشاره شد، یک دلالت این انتقاد آن است که وقتی یک خط تولید به صورت طرح و نه یک شخصیت حقوقی مستقل واگذار می‌شود، قیمت‌گذاری آن بر اساس اجزاء آن انجام خواهد شد؛

^۱ خبرگزاری صداوسیما، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

^۲ منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۰۷، خبرگزاری دانشجو، <https://snn.ir/001rww>

اما به نظر مسأله مهم‌تر، جدای از ارزش طرح واگذار شده، مسائلی است که با واگذاری خط تولید به صورت طرح در پی خواهد آمد.

سازمان خصوصی‌سازی پذیرفته است که فروختن هرمزال به صورت دارایی، مشکلاتی از قبیل انتقال بدهی بیمه ساچه و یا شمش‌های ایمیدرو را ایجاد کرد. سازمان معتقد است چرایی اینکه ایمیدرو، هرمزال را تبدیل به شرکت نکرد را باید از ایمیدرو جویا شویم؛ چرا که هرمزال از سال ۱۳۸۹ در لیست واگذاری قرار داشت و واگذاری در سال ۱۳۹۳ اتفاق افتاد. بنابراین ایمیدرو فرصت کافی برای تبدیل هرمزال به شرکت را داشته است. وقتی این همه سال می‌گذرد و ایمیدرو اقدامی در این خصوص صورت نمی‌دهد سازمان خصوصی‌سازی فرض را بر این می‌گذارد که اراده‌ای بر این امر وجود ندارد و شاید این را به‌عنوان مانع خصوصی‌سازی تلقی کرده و آن را اجباراً به صورت دارایی فروخته است.^۱ بنابراین ایمیدرو نمی‌تواند ادعا کند که فرصت کافی نداشته است. (ضرغامی، ۱۳۰۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)

مدیرعامل ایمیدرو در واکنش به این موضوع این طور می‌گویند که «چون هرمزال از ابتدا در فهرست واگذاری قرار داشت، همیشه مثل این بود که مال ما نیست و هر روزی ممکن است سازمان خصوصی‌سازی آن را بفروشد و بنابراین اهمیتی هم برای پیگیری امور مربوط به آن وجود نداشت. مثلاً معدن جاجرم را، ما می‌دانستیم که متعلق به ایمیدرو است و [به همین دلیل] طرح توسعه‌ای و کارخانه شمش جاجرم را پیگیری کردیم.» (کرباسیان، ۱۳۹۹/۳/۲۵، مصاحبه با تیم تحقیق)

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 اولویت‌بندی 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.

مسأله مهم آن است که علت پایه‌ای این مشکل چیست و راه‌حل 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

^۱ سازمان خصوصی‌سازی 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.

است. در مقام قاعده‌گذاری 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 درجه‌ای از اختیار و مسئولیت برای آن، اقدام به فروش زیر مجموعه‌اش به بخش خصوصی کرد.

۳-۶. بررسی اهلیت خریدار

مسئله اهلیت خریدار یکی از محورهای پر تکرار در نقد واگذاری دوم بوده است. از این رو، مرور انتقادات مطرح شده و رویه‌های عملی و قانونی در بحث بررسی صلاحیت و بررسی اهلیت خریدار، فارغ از عملکرد وی بعد از به دست گرفتن کنترل شرکت، ضروری است. به عبارت دیگر، طی چه رفت و برگشت‌هایی و بر مبنای چه ادله و مستنداتی بر سازمان خصوصی سازی اثبات شد که آقای علی محمدی اهلیت خریداری مجتمع را دارد؟

در این مورد، اگر بخواهیم از زاویه دید سازمان خصوصی سازی به موضوع نگاهی بیندازیم باید به این نکته اشاره کنیم که در بررسی عملکرد سازمان خصوصی سازی، آنچه که باید معیار قرار گیرد قوانین و دستورالعمل‌هایی است که توسط مراجع ذیصلاح برای شیوه عمل این سازمان وضع شده است؛ چه آنکه با مرور آنچه که منتقدان واگذاری‌ها تحت عنوان مبهم و کلی «اهلیت خریدار» بیان می‌کنند نمی‌توان به قضاوتی درست دست پیدا کرد.

در خصوص احراز اهلیت متقاضیان خرید یک شرکت، ابتدای امر، سازمان خصوصی سازی موظف است اهلیت عام متقاضیان را بررسی کند. به این ترتیب که برای تمامی برندگان در همه واگذاری‌های سازمان خصوصی سازی، عدم وجود بدهی معوق به سازمان خصوصی سازی بررسی شده و در خصوص ممنوع‌المعامله نبودن و نداشتن بدهی معوق به سیستم بانکی از مراجع مربوطه استعلام می‌شود. علاوه بر

این، براساس ماده (۱) دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کتتری و مدیریتی» موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۵ هیأت‌واگذاری، بنگاه‌هایی که دارای ویژگی‌های خاصی باشند^۱ از نظر این دستورالعمل استراتژیک محسوب می‌شوند.^۲ بر اساس ماده (۲) این دستورالعمل، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند قبل از واگذاری بلوک کتتری و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا به ویژگی‌های اشاره شده در ماده (۱)، استراتژیک محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیأت‌واگذاری پیشنهاد نماید و پس از آن، تصویب یا عدم تصویب لزوم اعمال شرایط دستورالعمل مشتریان استراتژیک به عهده هیأت‌واگذاری است. در صورت تصویب هیأت‌واگذاری، شرایط اهلیت خاص مشتریان استراتژیک و هیأت‌مدیره و مدیرعامل منصوب آنان - ذکر شده در ماده (۳) این دستورالعمل^۳ - باید مورد بررسی قرار گیرد.

-
۱. ماده ۱- «بنگاه‌هایی که دارای یک یا برخی از ویژگی‌های زیر باشند از نظر این دستورالعمل استراتژیک محسوب می‌شوند:
- ارزش بنگاه به دلیل فعالیت و عملیات جاری نبوده و قیمت آن عمدتاً از انبوه اموالی مانند زمین، املاک و مستغلات تشکیل شده که امکان و ظرفیت بکارگیری در مواردی غیر از فعالیت جاری بنگاه را دارند ولی قیمت‌گذاری این اموال 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 نیمه تمام و نیازمند سرمایه‌گذاری و تکمیل باشد.
 - سایر ویژگی‌ها با تشخیص و تعیین هیأت‌واگذاری»
۲. دستورالعمل مصوب ۱۳۹۵/۰۵/۲۵ به روزترین مبنای عمل تا زمان واگذاری دوم شرکت است. این دستورالعمل با دستورالعمل اجرایی «روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها» مصوب مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲ هیأت‌واگذاری اصلاح شده است که در آن به تفکیک به معیارهای اهلیت عام و خاص اشاره می‌شود.
۳. شرایط مورد اشاره به شرح زیر هستند:
- «داشتن برنامه حداقل ۵ ساله برای مدیریت و توسعه بنگاه.
 - داشتن حداقل ۵ سال سابقه فعالیت در زمینه بنگاه مورد واگذاری.
 - داشتن تخصص و توان مالی، اقتصادی، فنی یا حرفه‌ای متناسب با فعالیت بنگاه.
 - عدم سوء پیشینه و محکومیت‌های کیفری موضوع ماده (۶۲) مکرر قانون مجازات اسلامی شامل محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا تقلب.»

در مورد شرکت المهدی مصوبه‌ای در خصوص بنگاه استراتژیک و استراتژیک بودن مشتریان و مدیران منصوب آن شرکت توسط هیأت‌واگذاری یافت نشده است. سازمان خصوصی سازی نیز خود مرجع تعیین یا تصمیم‌گیری برای اعمال شرایط اهلیت در واگذاری‌ها نبوده و نیست؛ لذا نقشی هم در وضع شرط اهلیت در واگذاری‌ها ندارد و صرفاً تصمیمات هیأت‌واگذاری را در آگهی‌ها درج و عقد قرارداد نموده است. بنابراین، خریدار مجتمع المهدی-هرمزال شرایط اهلیت عام را احراز کرده و از نظر هیأت‌واگذاری، مجتمع واجد شرایط لازم برای بررسی اهلیت خاص خریدار نبوده است.

از طرفی مهم است که به این نکته توجه شود که در شرکت‌های تجاری، مالکیت شرکت از مدیریت آن منفک است و بنابراین لزومی ندارد که متقاضی خرید، واجد صلاحیت‌های حرفه‌ای و فنی برای اداره شرکت باشد. مالک خصوصی می‌تواند بعد از به دست گرفتن شرکت، از مدیران و متخصصان امر برای اداره امور شرکت استفاده کند. البته معمولاً تنظیم‌گران بخشی برای صلاحیت حرفه‌ای مدیران معیارهایی وضع می‌کنند و مالک شرکت مقید است در انتخاب مدیران به آن معیارها توجه کند که به نظر نمی‌رسد در این مورد چند نهاد تنظیم‌گری وجود داشته و چنین معیارهایی تعریف شده باشد.

اما مسأله مهم‌تر در اینجا تنها اهلیت فنی و قابلیت‌های حرفه‌ای خریدار و مدیران منصوب وی نیست. در مورد خریدار مناسب برای اداره مجتمع المهدی-هرمزال باید به مقیاس شرکت و مسائلی که با آن دست به گریبان است توجه کرد. البته سازمان خصوصی سازی مدعی است تجربه‌های موفق در واگذاری شرکت‌هایی در مقیاس آلومینیوم المهدی وجود دارد: پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌های بزرگی که با واگذاری آنها هم سازمان به مطالبات خود رسیده و هم شرکت بعد از واگذاری در وضعیت بهتری قرار گرفته است. اما مسأله در المهدی-هرمزال تنها مقیاس بزرگ شرکت نیست، بلکه این هم هست که شرکت با مشکلات ساختاری و زمینه‌ای معتناهی مواجه است که قبل از واگذاری با آنها دست و پنجه نرم می‌کرده و توسط مجموعه مدیریتی پر قدرت و پرنفوذ ایمیدرو - حدافل با وقفه‌هایی - به نوعی کنترل می‌شدند یا مسکوت می‌ماندند.^۱

^۱ حتی شفاف نیست با وجود همه این مشکلات اساساً تولید آلومینیوم در کشور صرفه اقتصادی دارد یا خیر؟ در این رابطه حسینی (۱۳۹۷) طبق محاسبات انجام داده مدعی است بطور کلی «تولید فلز آلومینیوم در ایران مزیت تولیدی نداشته و

ناگفته پیداست که این ایرادات ساختاری با شدت بیشتری به خریدار خصوصی به ارث می‌رسد. تا زمانی که مجتمع در اختیار شرکت مادر تخصصی است، وزیر مربوطه منافع شرکت را نمایندگی می‌کند و مطالبات آن را به دولت و مجموعه تصمیم‌گیران کشور انتقال می‌دهد. از طرفی از ظرفیت‌های سایر شرکت‌های زیرمجموعه برای جبران مشکلات شرکت استفاده می‌شود.^۱ اما بعد از واگذاری این حمایت‌ها قطع یا کمتر می‌شود. معمولاً سیستم بانکی، نظام مالیاتی و تأمین اجتماعی، وزارت نیرو و ... وقتی شرکت به بخش خصوصی واگذار می‌شود، سریع‌تر از حالتی که شرکت، دولتی بود به دنبال تسویه مطالبات خود هستند. اگر خریدار توان سیاسی و اقتصادی کافی نداشته باشد، احتمالاً نمی‌تواند این مشکلات ساختاری تشدید شده را رفع و رجوع کند. به عبارتی برای یک مجموعه با مشکلات اندک، خریدار می‌تواند با انتخاب مدیران لایق و حرفه‌ای شرکت را اداره کند اما احتمالاً چنین پیش‌بینی‌ای برای شرکتی به وسعت المهدی-هرمزآل با آن سطح از پیچیدگی‌ها و مشکلات - که تحت اداره هلدینگ دولتی ایمیدرو، و با همه قدرت، ارتباطات و توان پشتیبانی‌اش، زیان انباشته^۲ هنگفتی داشته است - حتی برای یک خریدار بسیار خوب، بیش از حد خوش‌بینانه باشد.

۷. مجتمع پس از واگذاری دوم

داستان پر فراز و نشیب المهدی به واگذاری پر حرف و حدیث آن محدود نشد. آنچه که بعد از واگذاری شروع به خودنمایی کرد کارشناسان به «عدم اهلیت» خریدار نسبت دادند که البته محل بحث است.

حتی قیمت محصول کفاف هزینه عوامل و نهاده‌های مبادله‌ای تولید را نمی‌دهد چه رسد به اینکه کل هزینه‌های مبادله‌ای و غیرمبادله‌ای را پوشش دهد.» به عبارتی «برای تولید یک دلار شمش آلومینیوم به ناچار باید ۱,۷۸ دلار در داخل هزینه شود که این امر نشانگر عدم مزیت تولید داخلی آن است.»

^۱. برای مثال تا پیش از واگذاری، مجتمع به صورت اعتباری از جاجرم - که متعلق به ایمیدرو است - بخشی از پودر آلومینای خود را دریافت می‌کرد. (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵)

^۲. مانده زیان انباشته شرکت که در ارزیابی سهام منظور گردیده، ۴,۳۲۹,۸۲۰ میلیون ریال است.

۷-۱. بحران کارگری

پس از گذشت بیش از شش ماه از قطعی شدن واگذاری، خبر اخراج حدود ۶۰۰ کارگر و کاهش حقوق باقی پرسنل آلومینیوم المهدی منتشر شد که اعتراضات و تجمعات کارگری را در پی داشت. به موجب بند (۳) ماده (۱۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، 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 المهدی آمده است که خریدار متعهد می‌شود تعداد کارکنان شرکت (المهدی بدون طرح هرزال) 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؛ استاندار هرمزگان، جاسم جادری پس از اعتراضات کارگری در مصاحبه‌ای با روزنامه صمت^۱ این موضوع را تأیید و بیان کرد: «در قرارداد منعقد شده خریدار جدید مکلف است حد اشتغال را در قالب نیروهای رسمی شاغل در کارخانه آلومینیوم نگه دارد. تعهد سرمایه‌گذار نگه داشتن ۱۸۶۰ نفر نیرو در دو مجموعه آلومینیوم المهدی و هرزال است. البته خریدار در طی برگزاری جلسات بعد از اعتراضات کارگری نیز پذیرفت تا این ۶۲۰ نفر را نگه 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^۲ که صحت و سقم این ادعا روشن نیست. به هر حال، مسائل اجتماعی در مورد شرکت‌های بزرگ مقیاس بسیار پر رنگ تر است و خیلی زود استعداد سیاسی شدن را دارد.

۷-۲. عرضه بورسی

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

^۱ منتشر شده در تاریخ ۱۳/۰۴/۱۳۹۵، روزنامه صمت؛ www.smtnews.ir/mine/mine-states/21534

^۲ منتشر شده در تاریخ ۱۲/۰۳/۱۳۹۵، خبرگزاری شبستان؛ www.shabestan.ir/detail/News/548348

که بر اساس آن عدم عرضه شمش در بورس کالا مصداق رویه ضد رقابتی است و شورا، آقای علی‌محمدی - سهامدار عمده شرکت را به جریمه نقدی دو میلیارد ریالی محکوم کرد و دستور به عدم تکرار این رویه داد. البته با وجود حکم شورا، مشکل عدم عرضه بوری تا قبل از پس گرفتن شرکت از ایشان همچنان پابرجا بود. همانطور که در جدول (۱) مشاهده می‌شود، شرکت آلومینیوم المهدی از پاییز ۱۳۹۴ تا پاییز ۱۳۹۷ هیچ شمش را به طور مستقیم در بورس کالا عرضه نکرد.

جدول ۱. عرضه فصلی شرکت آلومینیوم المهدی (تن)

فصل - سال	۱-۹۳	۲-۹۳	۳-۹۳	۴-۹۳	۱-۹۴	۲-۹۴	۳-۹۴ تا ۳-۹۷
میزان عرضه	۲۸۰۰	۴۰۰	۱۰۴۰۰	۸۹۰۰	۰	۱۶۷۰۰	۰
فصل - سال	۴-۹۷	۱-۹۸	۲-۹۸	۳-۹۸	۴-۹۸	۱-۹۹	۲-۹۹
میزان عرضه	۱۹۰۰	۴۰۰	۰	۷۲۰۰	۲۲۹۰۰	۲۶۷۰۰	۲۷۴۰۰

مأخذ: بورس کالای ایران

۷-۳. تولید

مطابق با جدول ۲، از زمان واگذاری دوم (سال ۱۳۹۴) مجموع تولید شمش خالص المهدی-هرمزال، تا پایان سال ۱۳۹۶ (یعنی تا قبل از آنکه زمزمه‌های فروش مجدد شرکت شنیده شود) کاهش چشمگیری را نشان نمی‌دهد. این مشاهده آماری بر خلاف جو حاکم بر فضای رسانه‌ای آن زمان بود که خریدار شرکت را به کاهش تولید و از رده خارج کردن دیگ‌های کارخانه متهم می‌کرد.

جدول ۲. آمار تولید شمش آلومینیوم در مجتمع المهدی-هرمزال

سال	المهدی	هرمزال	جمع
ظرفیت اسمی	۱۱۰,۰۰۰	۱۴۳,۰۰۰	۲۵۳,۰۰۰
۱۳۸۸	۱۱۱,۰۱۴	-	۱۱۱,۰۱۴
۱۳۸۹	۱۰۶,۰۲۳	-	۱۰۶,۰۲۳
۱۳۹۰	۱۱۰,۷۲۵	۴۶,۲۰۰	۱۵۶,۹۲۵
۱۳۹۱	۱۰۶,۰۶۳	۵۵,۰۶۵	۱۶۱,۱۲۸
۱۳۹۲	۱۰۴,۱۶۴	۶۷,۷۶۴	۱۷۱,۹۲۸
۱۳۹۳	۰۰۴,۹۴	۷۸,۵۱۸	۱۷۲,۵۲۲
۱۳۹۴	۴۸۰,۷۶	۹۴,۵۱۶	۱۷۰,۹۹۶
۱۳۹۵	۶۰,۹۷۰	۹۷,۶۰۷	۱۵۸,۵۷۷

سال	المهدی	هرمزال	جمع
۱۳۹۶	۶۱,۶۶۹	۱۰۵,۶۴۷	۱۶۷,۳۱۶
۱۳۹۷	۵۲,۷۹۵	۷۷,۳۲۶	۱۳۰,۱۲۱
۱۳۹۸	۴۲,۰۵۹	۴۶,۶۹۴	۸۸,۷۵۳

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی سازی و گزارش‌های آماری ایمیدرو

۷-۴. عدم انجام تعهدات

همانطور که به آن اشاره شد یکی از تعهدات خریدار، پرداخت اقساط ایمیدرو بابت فاینانس طرح هرمزال به طرف ایتالیایی بود. مطابق قرارداد، خریدار موظف بود ماهانه دو هزار تن شمش آلومینیوم تحویل ایمیدرو بدهد و بعد از آن ایمیدرو متعهد بود اقساط را به طرف خارجی پرداخت کند. جدای از آنکه این فرمول عملاً اجرایی نشد و در اجرا به مشکل برخورد (برای مثال ایمیدرو به درجه خلوص محموله شمش ارسالی معترض بود) (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)، بر اساس اسناد به دست آمده از مکاتبات ایمیدرو، بانک صنعت و معدن و سازمان خصوصی سازی، با توجه به عدم بازپرداخت بدهی طرف ایتالیایی توسط خریدار، شرکت بیمه ساچه که پرداخت اقساط توسط ایمیدرو را ضمانت کرده بود، اعلام کرد که پوشش بیمه‌ای برای کشورمان را معلق خواهد کرد. سازمان ایمیدرو برای رفع این محدودیت که به اعتبار کشور گره خورده بود مجبور به جبران آن شد.

این سازمان در تاریخ ۲۹ فروردین ماه ۱۳۹۶، تسهیلاتی ارزی از بانک صنعت و معدن دریافت نمود تا اقساط مربوط به خریدار هرمزال را پرداخت کند و در مقابل خریدار، ظرف ۵ سال، تسهیلات مذکور را طی ۶۰ قسط پرداخت کند. جالب‌تر آنکه سازمان خصوصی سازی به‌عنوان یک سازمان دولتی، این وام را ضمانت کرده و متضمن وام خریدار المهدی و هرمزال نزد بانک صنعت و معدن شده است. این در حالی است که خریدار، حتی قسط اول این وام را هم در موعد مقرر پرداخت نکرد و بانک صنعت و معدن به ایمیدرو و ایمیدرو به سازمان خصوصی سازی 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 می‌نویسد: «در صورت عدم پرداخت اقساط مذکور، امکان ادامه پرداخت قسط‌های باقیمانده به ساچه عملاً وجود نخواهد داشت.» حتی در ۲۷ بهمن ۱۳۹۵ ایمیدرو در نامه به معاون اول رئیس‌جمهور هشدار می‌دهد: «عدم پوشش بیمه صادراتی ساچه برای پروژه‌های ایمیدرو، توسعه بخش

عظیمی از معادن و صنایع معدنی کشور را تحت‌الشعاع قرار داده است.» بنابراین خریدار نه تنها از پرداخت اقساط ساچه 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.^۱

تعهد دیگر خریدار، تحویل ذخیره شمش هرزال به ایمیدرو بود. خریدار علیرغم رأی دادگاه به نفع ایمیدرو در ماجرای شمش‌ها، اجازه خروج تمام موجودی شمش را به ایمیدرو نداد. آقای پوری حسینی همزمان با رسانه‌های شدن واگذاری سوم المهدی، در مصاحبه با خبرگزاری تسنیم به این موضوع اشاره می‌کند که یکی از نکاتی که باعث شد تا با آقای علی‌محمدی به مشکل بخوریم و خریدار دیگری را جایگزین او کنیم مسأله شمش‌های ایمیدرو بود؛ چراکه با وجود آنکه ۳ سال از زمان خرید می‌گذشت هنوز مقداری از شمش‌ها تحویل ایمیدرو نشده بود.^۲

۸. واگذاری سوم

بعد از گذشت سه سال و با پشت سر گذاشتن جنجال‌های فراوان، سازمان خصوصی‌سازی تصمیم به فروش مجدد سهام در وثیقه کرد. در تاریخ یکم بهمن‌ماه ۱۳۹۷ سازمان اطلاعیه‌ای به این شرح منتشر کرد که «به دلیل عدم ایفای تعهدات توسط خریدار (عدم پرداخت قسط مهرماه ۱۳۹۷ و اقساط ارزی تیرماه تا آبان‌ماه ۱۳۹۷ بانک صنعت و معدن)؛ پس از اعلام و اخطارهای متعدد به خریدار برای پرداخت اقساط معوق، سازمان خصوصی‌سازی جهت استیفای حقوق دولت، از جمله وصول اقساط معوق و اقساط آتی و همچنین سایر خسارات وارده و جرائم مقرر شده، با اختیار حاصل از ماده (۶) قراردادهای واگذاری و وکالتنامه رسمی مأخوذه، نسبت به عرضه سهام شرکت مجتمع آلومینیوم المهدی و دارایی‌های طرح هرزال به وکالت از بدهکاران (شرکت فروآلیاز گنو) با انتشار فراخوان واگذاری سهام و دارایی در روزنامه‌های دنیای اقتصاد و ایران (در تاریخ‌های ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ و

^۱ خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۶؛ <https://tn.ai/1922480>

^۲ خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai/1918614>

۱۳۹۷/۰۹/۲۴)، اقدام نمود» و بر این مبنا در اوایل بهمن‌ماه سال ۱۳۹۷، شرکت (مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران) مپنا جایگزین خریدار قبلی شد.

۸-۱. تهاتر بدهی دولت با بدهی مپنا

بعد از واگذاری به مپنا، به فاصله چندماه، هیأت‌وزیران (جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷) به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با تهاتر مطالبات شرکت‌های وابسته به گروه مپنا از شرکت مدیریت شبکه برق ایران با بدهی گروه مپنا به سازمان خصوصی سازی موافقت کرد^۱ و به این ترتیب شایعات مطرح شده در زمان واگذاری المهدی (واگذاری به مپنا در ازای تسویه بدهی دولت به مپنا) به نوعی تأیید شد. هرچند این تهاتر به استناد ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور قانونی است، اما گویی این واگذاری از همان ابتدا با هدف انجام این تسویه حساب بدهی انجام شده است. جدای از بحث پیچیدگی‌های اداری اجرای تسویه بدهی‌ها، در اینجا پرسش آن است که با این تسویه بدهی، چه بر سر تعهدات و تصمیمات ایمیدرو خواهد آمد که بنا بود به اتکاری (اتکاء) درآمد حاصل از واگذاری مجتمع ایفا شود.

از طرفی مپنا یک شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی است که کارفرمای اصلی آن دولت است. «دولت ساخت نیروگاه‌های کشور را تنها به مپنا سفارش می‌دهد و از همین رو ... بازاری پرسود اما تابع اراده سیاسی دولت‌مردان وزارت نیرو دارد.»^۲ ۱۵,۷۴٪ از سهام این شرکت در اختیار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و ۴۷,۶۲٪ درصد از آن در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری صنایع آب و برق- صبا قرار دارد. عمده سهام شرکت صبا (بزرگترین سهامدار مپنا) در اختیار شرکت دولتی ساتکاب (۴۹,۹۹٪) و شرکت مه‌اب قدس (۴۹,۹۸٪) متعلق به آستان قدس رضوی است. وضعیت سهامداران مپنا، به وضوح نشان می‌دهد که نمی‌توان این شرکت را خصوصی دانست. غالب سهام شرکت در کنترل دولت و سازمان اقتصادی آستان است و همانطور که در داستان واگذاری مجتمع به تأمین اجتماعی اشاره شد، این شکل از واگذاری را نمی‌توان به معنای واقعی خصوصی سازی نامید. در

^۱ تصویب‌نامه هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷ به پیشنهاد شماره ۵۷/۱۳۵۴۲۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی

^۲ روزنامه اعتماد، منتشر شده در تاریخ ۱۳۸۸/۰۴/۰۳؛ <https://www.magiran.com/article/1888219>

واقع سؤالی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که اداره مجتمع توسط ایمیدرو (وابسته به وزارت صمت) چه تفاوتی با اداره آن توسط مپنا (وابسته به وزارت نیرو) داشته است؟ آیا چیزی جز تسویه مقداری از بدهی‌های دولت بوده است؟

۲-۸. فروش وکالتی

نکته مهم در واگذاری سوم مجتمع این است که سازمان خصوصی‌سازی قرارداد خود را با آقای علی محمدی فسخ نکرده (شرکت به دولت برنگشته است) بلکه بر اساس وکالتنامه اخذ شده، سهام در وثیقه به نمایندگی از خریدار به مپنا واگذار شده است. این توضیح، همچنین پاسخی است که سازمان در مقابل این انتقاد مطرح می‌کند که چرا واگذاری سوم که بعد از چهارسال صورت گرفته، با همان قیمت واگذاری دوم انجام شده است: «فروش وکالتی به وکالت از خریدار اول [شرکت فروآلیاژ گنو] و به منظور استیفای حقوق دولت انجام می‌پذیرد، بنابراین با توجه به اینکه در این مرحله یک مال و یا دارائی متعلق به دولت قیمت‌گذاری نمی‌شود، لیکن نیازمند طی نمودن فرآیند مصوب قیمت‌گذاری در چارچوب مقررات حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نمی‌باشد. ضمناً چنانچه فروش وکالتی با قیمتی بالاتر از قیمت فروش به خریدار اول انجام پذیرد، مابه‌التفاوت این قیمت متعلق به خریدار اول است و نه به دولت. پس راهکار منطقی و درست در فروش وکالتی آن است که قیمت مال و دارائی موضوع فروش متناسب با مطالبات دولت تعیین شود؛ و اصراری بر تعیین قیمتی بالاتر از مطالبات دولت که منجر به افزایش ریسک عدم فروش می‌شود، نباشد.» (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸)

آقای پوری‌حسینی نیز در پاسخ به سؤال خبرگزاری تسنیم در مورد عدم فسخ قرارداد، بیان کردند که چون بدهی‌های ارزی هم با قیمت جدید محاسبه می‌شود، اثر خود را می‌گذارد و اینگونه عدم قیمت‌گذاری مجدد مجتمع در واگذاری به مپنا را توجیه کردند. بنابراین از نظر سازمان، اولاً بهتر بود که قرارداد فسخ نشود و ثانیاً دلیلی ندارد وقتی فروش وکالتی است، مجدداً قیمت‌گذاری صورت گیرد.. البته مسئولین سازمان مدعی هستند که این رویه در حال حاضر تغییر کرده، که یکی از دلایل

اصلی آن، افزایش شدید قیمت‌ها بوده است؛ وقتی افزایش قیمت‌ها چندان چشمگیر نبود نگرانی سازمان این بود که اگر شرکت را به دولت برگردانیم (قرارداد فسخ شود) یک تعهد اضافی را برای دولت ایجاد کند و حتی ممکن است ارزش سهام واگذار شده از آن چیزی که در ابتدا فروخته شده، کمتر باشد. اما در شرایط فعلی و با افزایش شدید قیمت‌ها دیگر نگران این موضوع نبوده و قطع به یقین می‌دانیم که ارزش سهام افزایش یافته است. بنابراین قرارداد را فسخ کرده و شرکت را به دولت برمی‌گردانیم. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)

مسئله‌ای که هیچ توجیهی نمی‌تواند مانع از این باشد که مجموعه مجدداً ارزش‌گذاری شود. قیمت‌گذاری مجدد، از غبن احتمالی دولت، و ایراد اتهام ارزان‌فروشی به سازمان، فساد و بی‌نظمی جلوگیری خواهد کرد. اینجا از فروش مجدد یک شرکت کوچک در فاصله چند ماه صحبت نمی‌کنیم؛ محل بحث، واگذاری مجدد مجموعه‌ای به وسعت المهدی-هرمزآل آنها در فاصله چهارسال است، که تغییرات ساختاری، تولیدی و قیمت‌داری‌ها و بدهی‌های آن می‌تواند در شرایط تورمی، ارزی و بازاری کشور قابل توجه باشد.

۸-۳. تسویه مطالبات با خریدار دوم

آقای پوری‌حسینی در یکی از مصاحبه‌های خود اعلام کردند که با گذشت سه سال از زمان خرید، خریدار دوم، حدود هزار میلیارد تومان هم بابت بدهی ساچه و هم بابت اقساط خزانه پول پرداخت کرده است.^۱ لذا این پرسش قابل طرح است که آیا خریدار شرکت سهمی از واگذاری سوم نداشته است. در مورد مطالبات احتمالی آقای علی‌محمدی از سازمان، گفته می‌شود که در واگذاری سوم، حسابرسی ویژه از شرکت انجام شد؛ خسارت‌های وارده به شرکت محاسبه و از مبالغی که خریدار اول بابت اقساط و حصه نقدی پرداخت کرده بود، کسر شد. در نتیجه این محاسبات سازمان به این نتیجه رسید که خریدار اول نه تنها هیچ طلبی ندارد، بلکه مقداری هم به سازمان بدهکار است. بخشی از خسارت‌های وارده به دلیل خاموش شدن دیگ‌ها و همچنین به دلیل نبود مواد اولیه و بدهی‌های ایجاد

^۱. خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai/1918614>

شده در شرکت به سازمان‌های مختلف -از جمله بدهی‌های مالیاتی- بود. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، مصاحبه با تیم تحقیق)

۹. نکات کلیدی واگذاری المهدی-هرمزال

حال نوبت آن است که ببینیم از مرور داستان واگذاری‌های شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال چه درس‌هایی می‌توانیم بیاموزیم. نکات کلیدی داستان واگذاری المهدی-هرمزال را می‌توان در قالب محورهای زیر خلاصه کرد.

۹-۱. عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی‌سازی

همانطور که اشاره شد، در ماجرای کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌های مجتمع، حل دعاوی حقوقی، یا در ماجرای عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت، هم دستگاه‌های اجرایی دولتی (سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو)، هم بستر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، و هم نظام حکمرانی خصوصی‌سازی در ایران مؤثر بود. این که سهم هریک در رقم خوردن این ماجرا چقدر بود، چندان مهم نیست و در کلیت داستان تغییری ایجاد نمی‌کند. آنچه که مهم است شناسایی نقاط آسیب پذیر این فرآیند است که انتقال مالکیت به بخش خصوصی را (به جای نعمت) تبدیل به نعمت می‌کند. استنباط اجمالی تیم تحقیق از این نقاط آسیب به شرح ذیل است.

۹-۱-۱. عدم وجود شفافیت سیاهه اموال و صورت‌های مالی

در داستان زمین مجتمع که به صورت اجاری در اختیار شرکت بود و هنوز نحوه انتقال آن به شرکت تعیین تکلیف نشده بود، در مورد شمش‌های موجود در کارخانه‌ها که قیمت آن در واگذاری لحاظ نشده بود و در عین حال، از کارخانه هم خارج نشده بود، در مورد ضایعات آندی مجتمع، در خصوص بدهی‌های مربوط به احداث طرح هرمزال و ... ابهام‌های زیادی وجود داشت و در سیاهه اموال، صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری رویه واحد و شفافیت در خصوص آنها مشاهده نمی‌شود و همین زمینه بسیاری از مشکلات و اعتراض‌های بعدی بود.

۲-۱-۹. عدم نظارت بر کار کارشناسان رسمی

در مورد قیمت‌گذاری مجتمع المهدی، کارشناسان رسمی به وظایف خود در حیطه رؤیت مجموعه و بررسی اسناد و مدارک دارایی‌های آن عمل نکردند و سازمان نیز نشان داد در نظارت بر کار این کارشناسان اهتمام لازم را نداشته است. این ایراد را در مورد عدم رؤیت ذخیره آند سوخته مجموعه که امکان نداشت با وجود بازدید از مجموعه، این دارایی کم برآورد شود- به وضوح مشاهده کردیم.

۳-۱-۹. عدم وجود هماهنگی بین سازمان‌های دولتی درگیر

مطابق با بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیأت‌واگذاری «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود» و بنابراین به موجب این قانون، مالکیت شرکت از زمان شمول شرکت در لیست واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود و ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیأت‌واگذاری تعیین می‌کند و در عین حال اداره امور شرکت در مجموعه مادر تخصصی - در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت- باقی می‌ماند. به موجب این ماده قانونی که با هدف تسهیل امر واگذاری تصویب شده است، ایجاد هماهنگی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی (هیأت‌واگذاری) و وزارت صمت (شرکت مادر تخصصی ایمیدرو) در پیشبرد امور شرکت اهمیت بالایی پیدا می‌کند. اما برخلاف این مهم، در مواردی مانند تبدیل طرح هرزال به شرکت، تعیین تکلیف اختلافات با مهدی‌التاجر، پیگیری در خصوص انتقال زمین‌های در اختیار شرکت، شاهد بودیم که این هماهنگی صورت نپذیرفته و از محل آن دعاوی، بلا تکلیفی و هزینه‌هایی به طرفین درگیر در امر واگذاری تحمیل شد.

۴-۱-۹. عدم توانایی در مکلف کردن شرکت خصوصی شده به رعایت قواعد حکمرانی

دولت در سطح بازار

این موضوع نیز یکی از مسائل بنیادی و نگرانی‌های اصلی در واگذاری شرکت‌های دولتی دارای تولیدات مهم و استراتژیک است؛ اینکه دولت و نهادهای متولی در بحث حکمرانی بازار، می‌توانند شرکت‌های خصوصی شده را مجبور کنند که به سیاست‌های کلان در سطح بازار مقید باشند. برای مثال در فقره واگذاری المهدی-هرزال دیدیم که خریدار سهام کنترل‌کننده مجموعه، از عرضه تولیدات شمش

آلومینیوم در بورس کالا خودداری می‌کند و حتی اعتراضات شرکت‌های پایین دستی و رأی شورای رقابت نیز نتوانست رفتار خریدار را تغییر دهد. در چاره‌اندیشی برای این مسأله لازم است که قبل از واگذاری‌ها، به طور مشخص برای هر شرکت اقدامات لازم و سناریوهای مختلف بررسی شود. از جمله مهم‌ترین این الزامات تعریف نهاد سیاست‌گذار و تنظیم‌گری است که تبعیت از مقرره‌های آن برای همه کنشگران الزامی باشد.

۹-۲. دخالت فرآیندهای سیاسی در امر واگذاری

چه در واگذاری شرکت به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و چه در واگذاری به مینا، شاهد دخالت فرآیندهای سیاسی در واگذاری مجتمع بودیم؛ که علاوه بر تناقض قانونی آن با قوانین عادی و عالی کشور (در فقره واگذاری به صندوق) و روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موجب به حاشیه راندن مکانیزم‌های تخصصی واگذاری شده است. هر چند در مورد واگذاری شرکت‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی تا حدودی قوانین حاکم از بعد از واگذاری اول اصلاح شد، اما لازم است در مورد واگذاری با هدف رد دین، مخصوصاً به شرکت‌های شبه دولتی چاره‌اندیشی شود و حداقل آن را در مسیر درستی ریل‌گذاری کرد که موجب هرج و مرج، زیان دولت، خریدار و تضعیف شرکت نشود.

۹-۳. نقاط کور قانون اجرای سیاست‌های کلی

۹-۳-۱. طولانی شدن فرآیند واگذاری

طولانی شدن فرآیند واگذاری، از زمان شمول نام شرکت در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری تا زمان انتقال مالکیت به بخش غیردولتی، بر عملکرد مدیریت بنگاه و کنترل‌های شرکت مادر تخصصی تأثیرگذار است. در بحث عدم تبدیل طرح هرزال دیدیم که عدم اعتنای مدیریت به ایجاد شخصیت حقوقی مستقل برای هرزال - به اعتراف خودشان - به دلیل آن بود که واحد را متعلق به خود نمی‌دانستند و بنابراین اهمیتی برای حل مسائل آن نداشتند. در آنجا اشاره کردیم، که این مسأله قابل استنتاج از سایر جنبه‌های ضعیف مدیریتی مجتمع نیز است. شاید استدلال طرفداران اقتصاد بازار در مورد غیاب نظام انگیزشی مناسب برای مدیران دولتی در بهبود کارایی درست باشد اما بر کسی پوشیده نیست، که حتی مدیر دولتی هم منابع محدود خود را صرف واحدی نمی‌کند که دیر یا زود به بخش

خصوصی واگذار می‌شود. بنابراین، هرچند ناخوشایند، مدیر دولتی در چنین شرایطی کاملاً عقلایی عمل کرده است و این ترتیبات نهادی خصوصی سازی که باید به گونه‌ای تنظیم شود که مدیر دولتی در اداره بنگاه، شرایط را کوتاه مدت و ناپایدار نبیند و انگیزه روزمره اداره کردن شرکت را نداشته باشد.

۲-۳-۹. واگذاری طرح

بخش بزرگی از مسائل واگذاری مجتمع (مانند مسأله شمش‌ها، بدهی خارجی، انتقال تضامین)، به دلیل واگذاری هر مزال به صورت طرح و دارایی بود. به این نکته اشاره شد اگر هر مزال به صورت یک شرکت مجزا یا به عنوان یک خط تولیدی در دل المهدی واگذار می‌شد، شاید دیگر نیاز به تعیین تکلیف جداگانه شمش‌های آن یا ایجاد یک زنجیره طویل و پرحاشیه در پرداخت بدهی‌های خارجی نبود.

۳-۳-۹. اختیار سازمان خصوصی سازی در عدم قیمت گذاری مجتمع در شرایط فروش

وکالتی

در جریان تصمیم سازمان به واگذاری مجدد مجتمع در سال ۱۳۹۷، مشاهده کردیم که سازمان بدون قیمت گذاری مجدد و در قالب فروش وکالتی، مجتمع را به مپنا واگذار کرد. اینکه سازمان بتواند به اختیار خود در قالب فروش وکالتی، واگذاری مجتمع را از شمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ - و در نتیجه از فرآیندهای قیمت گذاری خارج کند، می‌تواند محل اشکال، منشأ فساد، زیان دولت و خریدار قبلی شرکت باشد.

۴-۳-۹. اهلیت در مورد شرکت‌های بزرگ، با مشکلات ساختاری

نقص معیارهای اهلیت در واگذاری شرکت‌هایی مانند المهدی نیازمند توجه است. حتی با این فرض که دولت در ماجرای واگذاری المهدی به وظایف قانونی خود عمل می‌کرد، باز هم دور از ذهن بود که خریدار بخش خصوصی در اداره مجتمع - با آن حجم از مشکلات ساختاری و وابستگی به رانت‌های دولتی خوب عمل کند و در عین سودآوری، مطامع سیاسی و اجتماعی را تأمین کند. عدم بازپرداخت بدهی‌های داخلی و خارجی، مسائل کارگری، عدم عرضه بورسی نشان می‌دهد که هر بخش خصوصی حقیقی ای نمی‌تواند از پس اداره شرکتی با مشکلات ساختاری بر بیاید. (و شاید بهتر بود از همان ابتدا

مجتمع به یک ابرشرکت واگذار می‌شد) بنابراین لازم است سازمان خصوصی در واگذاری شرکت‌های مشابه، در معیارهای اهلیت خود یک بازبینی صورت دهد؛ اهلیت را تنها به معیارهای فنی و حرفه‌ای اهلیت عام و خاص تقلیل ندهد و به این توجه داشته باشد که شرکت قبل از واگذاری چگونه سر پا مانده است و چه دست‌هایی از زمین خوردن آن جلوگیری می‌کنند.

فصل نهم

درس‌های خصوصی‌سازی در ایران (تقاطع یافته‌های مطالعات موردی)

مقدمه

در چهار فصل گذشته تجارب واگذاری چهار شرکت مورد بررسی در این مطالعه مرور شد. هدف از این فصل استخراج درس‌هایی است که می‌توان از واگذاری شرکت‌های مذکور آموخت. این کار ما را آماده می‌کند تا در بخش آتی و فصل آخر گزارش ملاحظاتی را در خصوص ادامه مسیر گذار به اقتصاد بازار صورت‌بندی کنیم. برای این منظور ضمن مرور سریع هر مورد، در مورد درس‌های آن گفتگو خواهد شد.

۱. شرکت قطارهای مسافربری رجا

۱) شرکت رجا، تا پیش از واگذاری شرکتی در ذیل شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. بود و چند کارکرد اساسی داشت. اولین و مهم‌ترین وظیفه‌اش تنظیم‌گری و سیاستگذاری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافری بود. دومین وظیفه‌اش توسعه بخش خصوصی بود به نحوی که در سال‌های منتهی به واگذاری بسیاری از واگن‌ها و مسیرهای خود را به شرکت‌های غیر دولتی واگذار کرده بود. و سومین وظیفه‌اش تأمین خدمات حمل و نقل ارزان به مسافران در مناطق کمتر توسعه یافته کشور و همچنین مسیرهای حومه‌ای بود. اگر چه تردد در مسیرهای تکلیفی و مسیرهای حومه‌ای (که به ناچار هر دو در قیمتی زیر هزینه تمام شده انجام می‌شود) از نظر حسابداری نتیجه‌ای جز زیان برای شرکت نداشت ولی برای سیاستگذار اهمیت داشت و حاضر بود برای تردد در این مسیرها یارانه کمک زیان پرداخت نماید.

واگذاری رجا باید با توجه به این زمینه و بافتی که شرکت در آن کار می‌کرد تحلیل شود. یک سؤال مهم در این تحلیل آن است که آیا شرکت رجا پس از واگذاری به بخش غیر دولتی حداکثر کننده سود، همچنان می‌توانست کارکردهای سه گانه فوق‌الذکر را ایفا نماید. امروز به سه دلیل واقعیت-مبنا می‌دانیم که چنین نشده است: اول اینکه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در عمل مجبور به توسعه اداری خود شد و معاونت مسافری را در درون خود توسعه داد تا خلأ پیش آمده در اثر واگذاری رجا را پر کند، اگر چه نیروهای تخصصی این کار در شرکت رجا باقی ماندند. دوم اینکه دولت به استناد قانون برنامه ششم توسعه در اسفند ۱۳۹۹ اساسنامه شرکتی دولتی را تصویب کرد تا خلأ ناشی از واگذاری شرکت رجا در ارائه خدمات به مناطق حومه‌ای را پر کند. سوم اینکه عملاً پس از واگذاری

رجا نه تنها کارکرد رجا در توسعه بخش خصوصی متوقف شد بلکه توسعه خود رجا هم محدود شد و عملاً واگن جدیدی وارد خط نشد جز آنچه پیشتر سفارش خرید آن در قالب طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای داده شده بود.

درس اول: قرار گرفتن شرکت در فهرست واگذاری باید با توجه به زمینه فعالیت شرکت و کارکردهای آن در نظام اقتصادی کشور انجام شود. شرکت زائده‌ای در بدن دولت نیست که بتوان آن را به راحتی جدا کرد. شرکت دولتی گاهی و شاید اغلب اوقات جزئی از بافت دولت است و جدا سازی آن درد و خونریزی دارد و جراحی بدون تمهید آن می‌تواند منجر به مرگ کارکردهای شرکت شود.

۲) صنعت حمل‌ونقل ریلی در قسمت زیرساخت صنعتی انحصاری است. ساختار هزینه‌های تأمین زیر ساخت طوری است که عملاً بیش از یک شرکت نمی‌تواند در این زمینه فعالیت کند. شرکت‌های خدمات رسان در صورتی می‌توانند به شکل رقابتی فعالیت کنند که دسترسی به زیر ساخت برای ایشان در شرایط مساوی برقرار باشد و پارامترهای تصمیم‌گیری در اختیار ایشان باشد. برای این منظور لازم است نهاد تنظیم‌گر شرایط دسترسی رقابتی به زیرساخت را برای شرکت‌های خدماتی فراهم نماید.

در ایران نهاد تنظیم‌گر در بخش ریلی نداریم و عملاً این امور بر عهده شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است. این شرکت بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری شرکت‌های خدمت‌رسان را در اختیار دارد به این معنا که تعیین قیمت بلیط، تعیین مسیر، واگذاری لوکوموتیو، تعیین زمان حرکت و غیره بر عهده شرکت مذکور است و عملاً ساختار عملیاتی شرکت‌های ارائه دهنده خدمات حمل و نقل مسافری آنچنان با شرکت راه‌آهن در هم تنیده شده که تفکیک آن بسیار دشوار است. این مسأله در مورد شرکت رجا در مقایسه با سایر شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی به‌واسطه سهم عمده رجا از حمل‌ونقل مسافری، از پیچیدگی و اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است. در واقع، در شرایط فعلی صرفاً واگن‌ها و اگذار شده است و عملاً امکان کمی برای افزایش بهره‌وری از طریق تغییر در نحوه راهبری و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل وجود دارد. در واقع، بخش خصوصی تنها واگن در اختیار دارد و فرمان حرکت و بستر در اختیار او نیست و در تصمیم‌گیری، تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها نقشی ندارد.

سؤال قابل طرح این است که آیا واگذاری شرکت رجا به بخش غیردولتی در حالی که بالادست آن (زیر ساخت) موضوع انحصار طبیعی است و تنظیم‌گری آن بدون نهاد تنظیم‌گر مستقل انجام می‌شود، تا چه حد می‌تواند منجر به ارتقاء کارایی باشد. حتی اگر فرض کنیم که شرکت راه آهن ج.ا.ا. تنظیم‌گری را به بهترین وجه ممکن انجام می‌دهد، باز این تردید مطرح است که شرکت مذکور جانبدارانه عمل کند و منافع بخش غیر دولتی را در نظر نگیرد.

درس دوم: در مواردی که بخشی از فعالیت‌های یک صنعت، موضوع انحصار طبیعی است، توسعه نهاد تنظیم‌گر مستقل و توانمند مقدم بر واگذاری شرکت دولتی است.

۳) شرکت رجا به واسطه نقش خود در ارائه خدمات ارزان قیمت به مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی، شرکتی اساساً زیان‌ده بوده و خصوصی‌سازی آن مستلزم ایجاد بستر مناسب برای خروج از مسیرهای تکلیفی و یا ارائه یارانه توسط دولت برای جبران زیان مربوطه است. امری که با توجه به عدم ارائه جایگزین برای ارائه خدمات در این حوزه توسط دولت و تداوم اجبار رجا به خدمت‌رسانی علیرغم تحمیل زیان به این شرکت، محقق نشده است. این در حالی است که شرکتی که واگذار می‌شود باید ماهیتاً توانایی سودآوری داشته باشد. چرا که هدف بخش خصوصی یا نهادهای عمومی و غیردولتی مانند تأمین اجتماعی از سرمایه‌گذاری اقتصادی، کسب سود و منافع اقتصادی است اما دولت با علم به اینکه رجا زیان‌ده است و نمی‌تواند خواسته و هدف سوددهی سرمایه‌گذار را تأمین کند، اقدام به واگذاری نموده است و این مشکلات زیادی را پیش روی اداره شرکت قرار داده است به نحوی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به این جمع‌بندی می‌رسد که شرکت را به دولت بازگرداند و از دولت بخواهد که مصوبه واگذاری را لغو نماید.

درس سوم: تعهد معتبر. در صورتی که مقرر باشد که یک شرکت دولتی پس از واگذاری همچنان تکالیف دولتی را انجام برساند و متحمل هزینه شود، دولت باید متعهد باشد که هزینه مذکور را پیش‌بینی و پرداخت نماید. اگر امکان پیش‌بینی و تخصیص ۱۰۰ درصدی اعتبار مربوط وجود نداشته باشد، نباید از واگذاری انتظار موفقیت داشت.

۴) تصمیم به واگذاری رجا کاملاً سیاسی، بسیار شتاب‌زده و در راستای رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی بود و فرآیندهای معمول کارشناسی را طی ننمود. همین امر نیز منجر به طولانی‌شدن

واگذاری قطعی و قیمت‌گذاری نهایی آن تا سال ۱۳۹۵ گردید. لذا در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ عملاً وضعیت شرکت از منظر مالی نامعلوم بود و حتی تا سال ۱۳۹۲ مجمع عمومی شرکت تشکیل نشد. این در حالی است که شفافیت حساب‌های مالی شرکت و مشخص‌بودن دارایی‌ها و بدهی‌های مربوط از پیش شرط‌های اصلی واگذاری است.

درس چهارم: پیروی از فرآیند بروکراتیک و کارشناسی واگذاری شرکت‌ها شرط لازم (و نه کافی) موفقیت خصوصی‌سازی است و امور مربوط نباید به مرحله پس از تصمیم‌گیری در خصوص واگذاری موکول شود.

۵) رجا تا پیش از واگذاری مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت در زمینه حمل و نقل مسافری ریلی (به طور مشخص تأمین سالن‌های مسافری) بود. اگرچه مالکیت طرح‌های مذکور در اختیار شرکت راه آهن ج.ا.ا. بود اما مجری و بهره‌بردار آنها، شرکت رجا بود و در مناسبات مالی، واگذاری خطوط و مسیرها، ضمانت وام‌های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات با سایر شرکت‌ها از جمله خرید واگن، به‌عنوان نماینده راه‌آهن عمل می‌نمود. با واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی، دارایی‌هایی که در فهرست اموال این شرکت بود از جمله طرح‌های عمرانی به مالکیت سازمان مذکور درآمد، اما شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. نیز ادعای مالکیت بخشی از واگن‌ها را داشت که تأمین اعتبار شده بودند ولی تحویل داده نشده بودند. این موضوع بلا تکلیفی‌های متعددی ایجاد کرد. اول اینکه اعتبارات دریافتی از خارج کشور (ساینا شور چین) سررسید شده بود و باید باز پرداخت می‌شد و در حالی که اعتبار بین‌المللی کشور زیر سؤال می‌رفت کسی مسئولیت بازپرداخت را نمی‌پذیرفت (که در آن مرحله بانک عامل پرداخت نمود و از دولت طلبکار شد). دوم اینکه رجا به عنوان یک شرکت دولتی و مجری طرح تملک دیگر دولتی نبود که بتواند واگن‌های تولید شده جدید را از گمرک ترخیص کند و تحویل بگیرد. سوم اینکه علی‌رغم تعیین تکلیف انجام شده در خصوص اموال مذکور در سال ۱۳۹۵ هنوز هم مشکل تعیین مالک اموال به قوت خود باقی است.

درس پنجم: اگر شرکت دولتی درگیر اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت است پیش از واگذاری یا باید طرح تملک خاتمه یابد یا باید تکلیف مالکیت اموال، ضمانت اجرای قراردادهای ذیربط، بازپرداخت اقساط و نحوه ادامه اجرای طرح مذکور روشن شود.

۶) در آن زمان سازمان تأمین اجتماعی فاقد تجربه در زمینه مسافربری ریلی بود و تا مدت‌ها نمی‌دانست که باید آن را در قالب کدام یک از هلدینگ‌های خود اداره کند تا در نهایت به هلدینگ گردشگری منتقل شد. این موضوع اداره شرکت را تا مدتی با چالش مواجه نمود. اگر چه با تفکیک مالکیت از مدیریت دلیلی ندارد که مالک از اهلیت تخصصی برای اداره شرکت‌های موجود در پورترفوی خود برخوردار باشد اما در این خصوص توجه به چند نکته حائز اهمیت است. یکی اینکه در مقطع واگذاری سازمان تأمین اجتماعی آمادگی لازم برای پذیرش این شرکت را نداشت و به انتخاب خود مالک این شرکت نشد (لااقل در زمان صدور مصوبه). و دیگر اینکه سازمان تأمین اجتماعی در اداره شرکت‌ها لزوماً تابع هدفی مشابه دولت ندارد. اگر دولت می‌خواهد یک سری خدمات لزوماً تداوم یابد، سازمان تأمین اجتماعی به دنبال تأمین منافع بیمه‌گذاران خود است و قاعدتاً باید چنین باشد.

درس ششم: اگر بنگاه مشمول واگذاری کارکردهای اقتصادی یا اجتماعی خاصی دارد، خریدار جدید شرکت باید ارائه خدمات مذکور جزء مؤلفه‌های تابع هدفش باشد. در غیر این صورت، خصوصی‌سازی موضوعیت ندارد.

۲. شرکت ایران ایرتور

همان‌طور که پیشتر گفته شد شرکت ایران ایرتور در یک مرحله به شرکت هسپار از زیر مجموعه‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و دو شرکت دیگر واگذار شد که نه تنها عملکردی بسیار ضعیف در اداره شرکت از خود نشان دادند و از عهده پرداخت اقساط واگذاری به دولت بر نیامدند بلکه در انتقال شرکت به خریدار خصوصی شرکت هم خلل فراوان ایجاد نمودند. خریدار دوم در مجموع عملکرد خوبی از خود نشان داد با این حال، مخالفان این واگذاری که مایل بودند این شرکت به جای آذربایجان شرقی به خراسان رضوی فروخته شود خلل فراوان در کار ایجاد کردند و ادعاهای بدون سند مطرح نمودند که کار را بر خریدار حقیقی خصوصی بسیار دشوار نمود. در مورد این واگذار خاص می‌توان به نکات زیر اشاره نمود.

۱) شرکت ایران ایرتور شرکتی زیان ده بود که زمین‌گیر شدن هواپیماهایش از یک سو و ساختار نامناسب نیروی انسانی‌اش از سوی دیگر، عملاً شرکت را زمین‌گیر کرده بود. دولت چند بار مصوب

کردند که یا ساختار شرکت اصلاح شود یا شرکت وارد فرآیند انحلال شود. علیرغم تأکید مقررات بالادستی و همچنین، تصویب لزوم اصلاح ساختار شرکت پیش از واگذاری، عملاً اصلاح ساختاری صورت نگرفت و اصلاح ساختار را بر عهده خریداران پس از واگذاری گذاشت. در واقع، زمان انجام اصلاح ساختار پیش یا پس از واگذاری یکی از مهم‌ترین پرسش‌های مطرح در هر واگذاری است؛ در این راستا می‌توان گفت در شرایطی که اصلاح ساختاری هزینه‌های ثابت اولیه گزاف و خارج از عهده بخش خصوصی نداشته باشد، شاید بتوان آن را به پس از واگذاری منتقل نمود و حتی با واگذاری مشروط به اصلاح ساختار شرکت به خریدار، در قیمت‌گذاری، تخفیفاتی هم لحاظ نمود.

خریدار اول که از پشتوانه نظامی و دولتی هم برخوردار بود عملاً موفق به این کار نشد و شرکت را بدتر از گذشته به خریدار بعدی تحویل داد. خریدار دوم شرکت را در مسیر اصلاح ساختار برد و توانست عملکرد شرکت را بهبود ببخشد. اما به نظر می‌رسد این عملکرد یک استثناء است تا یک قاعده. مخصوصاً اگر به این نکته توجه کنیم که انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی باعث می‌شود معیارهای به اجرا گذاردن مقررات بیمه‌ای، قوانین کار، و ... تسهیل می‌شود و راه‌های گذار به شرایط سالم سخت‌تر می‌شود.

درس اول: شرکت‌هایی که زبان‌های انباشته هنگفت دارند نباید وارد فرآیند خصوصی‌سازی

شوند. یا باید ساختار سرمایه شرکت پیش از واگذاری اصلاح شود و مثلاً زیان آن به کمتر از ۵۰ درصد سرمایه شرکت کاهش یابد، یا باید مطابق قانون تجارت وارد فرآیند انحلال شود. واگذاری یک شرکتی که از نظر قانون تجارت ورشکسته است، در شرایط مسموم اقتصاد سیاسی تبعات ناگواری دارد. تجربه واگذاری دوم ایران اirtور صرفاً یک استثنا است نه قاعده.

(۲) وجه ممیز خریدار دوم شرکت ایران اirtور توان مالی و حرفه‌ای مالک جدید بود. مناقشات

ناظر بر اهلیت خریدار در این مورد محلی از اعراب ندارد. اگر چه مسأله مالکیت جدای مسأله مدیریت است و اهلیت حرفه‌ای مربوط به مدیران شرکت است نه مربوط به مالکان آن، با این حال، وقتی یک شرکت بزرگ مقیاس به صورتی بلوکی واگذار می‌شود، مالک باید توانایی تخصصی انتخاب مدیران حرفه‌ای را داشته باشد. لذا به نظر می‌رسد در مواردی که یک شرکت استراتژیک تشخیص داده می‌شود می‌توان به اهلیت حرفه‌ای مالکان هم امعان نظر داشت.

نکته دیگر این است در این صنعت رگولاتور بخشی (سازمان هواپیمایی کشوری) وجود دارد که از حداقل‌های لازم مدیران برای اداره شرکت حصول اطمینان می‌کند.

درس دوم: در شرکت‌های بزرگ مقیاس و استراتژیک، مخصوصاً در مواردی که شرکت با زیان انباشته بسیار و ساختار نامناسب نیروی انسانی مواجه است، توجه به اهلیت حرفه‌ای خریدار ضرورت دارد.

(۳) صورت دقیق بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت در زمان واگذاری مشخص نبود و لذا ارزش واقعی شرکت به میزان قابل توجهی کمتر از ارزش قابل استنباط از صورت‌های مالی بوده است؛ خریدار دوم پس از واگذاری از یک طرف با مقادیر قابل توجهی بدهی به شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات هوایی و ... مواجه شده و از طرف دیگر تملک بخشی از دارایی‌های تأیید شده در صورت‌های مالی (از جمله ۵ فروند هواپیمای توپولف، ساختمان اداری مرکزی شرکت و ...) از وی سلب گردیده، در حالی که هزینه‌های آن برعهده وی گزارده شده است.

درس سوم: سیاهه اموال و صورت‌های مالی شرکت باید پیش از واگذاری شفاف و مصوب باشد.

(۴) علاوه بر مشکلات مربوط به عدم دقت صورت‌های مالی، در مرحله قبل از واگذاری دوم، تعهدات جدیدی (از جمله قراردادهای ۳ ساله با برخی از کارکنان) خارج از شرایط واگذاری توسط خریدار اول بر خریدار جدید تحمیل شده است. این موضوع اداره هر شرکتی را با دشواری‌های بسیار مواجه می‌کند.

درس چهارم: تحمیل تعهدات جدید و مخصوصاً تحمیل نیروی کار جدید به شرکت که تبعات اجتماعی معناداری دارد، چه توسط نهادهای امنیتی، چه توسط مالکان و مدیران شرکت مشمول واگذاری باید جرم انگاری شود.

(۵) سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی برای تحویل به موقع و در چارچوب قرارداد خرید شرکت به مالک جدید برخوردار نبود. تأخیر در تحویل شرکت به خریدار جدید، و تحمیل شرایطی که ورای شرایط واگذاری بوده (نظیر صرف نظر نمودن از بخشی از مایملک شرکت و عدم تعیین تکلیف توپولوف‌های به نام شرکت و در اختیار وزارت دفاع)، خسارت سنگینی را به خریدار تحمیل کرد. به نظر می‌رسد فرآیند فعلی خصوصی‌سازی فاقد نهاد تصمیم‌گیرنده نهایی است و باید اقتدار لازم به هیأت واگذاری به‌عنوان آخرین مرجع و فصل‌الخطاب نهایی داده شود.

درس پنجم: هیأت‌واگذاری باید مرجع نهایی تصمیم‌گیری تلقی شده و هرگونه اعتراض به تصمیمات آن صرفاً در مرجع تخصصی حل اختلاف برای یک بار قابل طرح باشد و اعتراض مشمول مرور زمان باشد. در غیر این صورت، امکان واگذاری در کشور وجود نخواهد داشت.

۶) مبنای اقتصادی قیمت‌گذاری در واگذاری دوم شرکت مشخص نیست. در واقع دولت در واگذاری دوم صرفاً به دنبال تحصیل مانده مطالبات خود بود و عملاً قیمت‌گذاری بر اساس وضعیت شرکت در واگذاری اول صورت گرفته و تحولات رخ داده در سال‌های بهره‌برداری (۹۴-۱۳۹۰) و تغییرات ارزش شرکت مورد توجه واقع نشده است. این نقصان، می‌تواند به زیان هر یک از ارکان معامله جدید (خریدار اول، دولت و خریدار دوم) منجر شود؛ در شرایط افزایش ارزش شرکت، به زیان خریدار اول و دولت و در شرایط کاهش ارزش شرکت به زیان خریدار دوم. لذا عادلانه بودن قیمت‌گذاری در واگذاری دوم محل تردید است.

درس ششم: در صورتی که خریداران یک شرکت از عهده تعهدات خود بر نیامدند و مقرر شد سهام شرکت به یک خریدار جدید فروخته شود، لازم است قیمت‌گذاری جدید انجام شود چه با انتقال سهام به دولت، چه بدون انتقال سهام به دولت و فروش مستقیم و وکالتی سهام به خریدار جدید.

۷) اگرچه شرکت یاد شده در دوران فعالیت خریدار دوم، عملکرد بالنسبه مناسبی داشته است اما تسلط ساختارهای دولتی بر نظامات اقتصادی کشور و تحمیل برخی شرایط به بنگاه‌ها مانند قیمت‌گذاری دولتی نرخ بلیت و قواعد حاکم بر تعیین مسیرهای پروازی و ... مانعی بر سر راه بهبود هرچه بیشتر عملکرد شرکت بوده است.

درس هفتم: ایجاد شرایط رقابتی حتی در ساختار مالکیت دولتی مقدم بر خصوصی‌سازی است.

۸) در واگذاری دوم ایران‌ایرتور، تقابل نماینده مردم مشهد (مرکز عملیات پروازی سابق این شرکت) با نمایندگان مردم تبریز (زادگاه خریدار جدید و مرکز بلیت‌فروشی شرکت پس از واگذاری دوم) و همچنین پشتیبانی وی از ابطال مزایده در سال ۱۳۹۴ و واگذاری ایران‌ایرتور به شرکت تکا، واقع در مشهد که حواشی زیادی را برای این واگذاری و فعالیت شرکت به وجود آورد، از زاویه

اقتصاد سیاسی قابل توجه است. بر این اساس لازم است پیگرد قانونی برای ادعاهای نادرست در نظر گرفته شود.

۳. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه از مظاهر صنایع مدرن کشور است و با اهدافی بزرگ بنیانگذاری شده و برای تملک زمین‌های آن که برای اقوامی در استان خوزستان بوده کشمکش‌های زیادی تحمل شده و دولت با خرید تضمینی محصول شرکت و محدود کردن واردات شرکت حمایتی معنادار از شرکت به عمل آورده است. با محدود شدن سیاست خرید تضمینی و باز شدن مرزهای کشور با واردات شکر، این شرکت را در سرازیری زیان قرار داد که با خصوصی‌سازی هم علاج نشد و مثل کفش‌های میرزا نوروز به دامن دولت بازگشت. نکات عبرت آموز این واگذاری را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود.

(۱) این شرکت در زمان واگذاری با زیان انباشته‌ای حدوداً ۱,۸ برابر سرمایه خود مواجه بوده و لذا بر اساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت عملاً ورشکسته و قابل انحلال بوده است. در چارچوب قانون اصلاح ساختار شرکت به تصویب می‌رسد و برنامه نوسازی و تعدیل نیروی انسانی آغاز می‌شود و ۱۰۰۰ نفر از نیروی انسانی شرکت تعدیل می‌شود. با این حال، فرآیند بازسازی متوقف می‌شود و از آن بدتر پس از واگذاری و تحویل شرکت به خریدار، با فشار مسئولین استانی و با وعده حمایت از مالکین، ۱۸۰۰ نفر از کارگران فصلی را به استخدام شرکت در می‌آورند. مالکان جدید در مواجهه با این شرایط یا باید پا پس می‌کشیدند یا باید برای این تعداد نیروی کار در طول سال شغل ایجاد می‌کردند. گزینه دوم انتخاب شد و با استقراض منابع مالی و تأسیس شرکت‌های اقماری مختلف به فعالیت شرکت تنوع بخشیدند که همین موضوع دستمایه انتقادات مختلف به ایشان شد مبنی بر اینکه دارند شرکت را از بین می‌برند و کاربری آن را عوض می‌کنند یا در زمره بدهکاران بزرگ بانکی قرار دارند و نظایر آن. و شد آنچه نباید می‌شد.

درس اول: برنامه اصلاح ساختاری شرکت‌های به شدت زیان‌ده (که زیان به بیش از ۵۰ درصد سرمایه شرکت رسیده است) باید تا اصلاح کامل و واقعی صورت‌های مالی تداوم یابد.

درس دوم: تحمیل نیروی انسانی به شرکت‌های مشمول واگذاری باید جرم انگاری شود.

۲) اهلیت خریداران در اینجا هم محل بحث بود هم از حیث اینکه خریداران بسیار کم سن و سال بودند و هم اینکه تجربه اداره شرکتی در این مقیاس را نداشتند. اهلیت حرفه‌ای و تخصصی هم در فرآیند واگذاری احراز نشد و صرفاً به احراز اهلیت عام خریداران اکتفا شد. مجدد باید ذکر کرد که اگر چه جدایی مالکیت از مدیریت دلالت می‌کند بر لزوم اهلیت حرفه‌ای مدیران و نه مالکان، اما در مواردی که واگذاری بلوکی است (و نه خرد)، مقیاس شرکت بزرگ است و انتخاب مدیران آن خود یک صلاحیت حرفه‌ای لازم دارد، و نهاد تنظیم‌گر بخشی برای تعیین صلاحیت‌های حرفه‌ای مدیران وجود ندارد، احراز درجه‌ای از صلاحیت حرفه‌ای خریداران ضرورت پیدا می‌کند. بر اساس دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵، در مورد اهلیت خاص، تعیین شرایط بنا به درخواست سازمان خصوصی‌سازی و یا شرکت مادر-تخصصی مربوطه توسط هیأت واگذاری صورت می‌گیرد. در واگذاری نیشکر هفت‌تپه، با توجه به عدم درخواست سازمان خصوصی‌سازی و شرکت مادر-تخصصی مربوطه، اهلیت خاص خریدار مورد بررسی قرار نگرفت.

درس سوم: در مواردی که شرکت استراتژیک و واگذاری بلوکی است احراز صلاحیت حرفه‌ای باید الزامی باشد نه اختیاری.

۳) عدم شفافیت وضعیت نیروی انسانی شرکت در زمان واگذاری از مهم‌ترین مناقشات خصوصی‌سازی این شرکت است و منشأ آن اختلافات در کارگران فصلی شرکت است که عملاً در صورت‌های مالی شرکت ثبت نگردیده است؛ در حالی که خریدار 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 پرسنل شرکت را ۳۷۰۰ نفر می‌دانند.

۴) در میان مطالب و مصاحبه‌های منتشر شده در رسانه‌ها، فضای عدم اطمینان میان جامعه کارگری و مدیران شرکت مشهود به نظر می‌رسد. این فضای عدم اطمینان معلول دو عامل اساسی است؛ اول عدم اطمینان جامعه کارگری شرکت به بخش خصوصی هم در حوزه نظام تصمیم‌گیری و هم مدیریت منابع انسانی به دلیل سابقه طولانی تسلط مدیریت دولتی و واهمه از عدم پرداخت

مطالبات کارگران توسط بخش خصوصی و دوم عدم اطمینان ناشی از غیربومی بودن خریدار به واسطه نقش و جایگاه شرکت در منطقه جغرافیایی و در میان مردم بومی.

۵) وابستگی اقتصاد و معیشت مردم شوش به شرکت مذکور، منجر به گسترش ابعاد بحران در این واگذاری گردیده است. بخشی از این همبستگی را باید ناشی از ویژگی‌های فضایی کارخانه هفت‌تپه در کنار شهر شوش و نیز وزن نسبی شاغلان این شرکت در کل اهالی این شهر دانست؛ بافت اقتصادی شوش به عنوان یک شهر صنعتی-کشاورزی با مجتمع نیشکر هفت‌تپه گره خورده است. غالب ساکنان شهر یا از شاغلین این مجتمع‌اند و یا خویشاوندی نزدیک با شاغلین دارند و همین مسأله عامل مهم ایجاد همبستگی در ابعاد فضاهای شهری است. علاوه بر آن، معاش جمع زیادی از کاسبان خرده‌پا در شوش به اشتغال کارگران هفت‌تپه وابسته است و همین عامل نیز به‌خودی‌خود عامل عینی ایجاد همگرایی میان این گروه‌های اجتماعی مختلف است. مورد شرکت نیشکر هفت‌تپه، این نکته را گوشزد می‌نماید که باید در واگذاری‌ها، مسائل اجتماعی و اقتصاد سیاسی واگذاری و تبعات آن را به دقت بررسی نمود و مورد توجه قرار داد. در این شرایط واگذاری بلوکی توصیه نمی‌شود و بهتر است شرکت به‌صورت تدریجی واگذار گردد.

درس چهارم: وقتی وجود یک شرکت با زندگی اقتصادی و اجتماعی یک منطقه گره خورده است و واگذاری مستعد وقوع بحران‌های اقتصادی و اجتماعی است، واگذاری باید به شکل تدریجی و از روش‌های بورسی و با دادن اطمینان به مردم از تداوم حمایت‌های دولتی انجام شود.

۴. واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال

شرکت آلومینیوم المهدی پس از سه‌بار واگذاری در طول یک دهه در نهایت در بخش عمومی باقی ماند. در این فرآیند نه تنها توسعه‌ای رخ نداد و دستاوردی در مسیر گذار به نظم بازار حاصل نشد، بلکه اعتبار بین‌المللی کشور در بازپرداخت اقساط اعتباردهندگان خارجی با تردید مواجه شد، در استان مسائل کارگری ایجاد شد و کشمکش و گمانه زنی و نامه نگاری و مناظره‌ها هزینه‌های بسیاری به کشور تحمیل کرد. نکات برجسته این مطالعه موردی را می‌توان در قالب محورهای زیر طبقه‌بندی نمود و درس‌های آن را مدون نمود.

۱) اهمیت زمینه. شرکت در حالی به مرحله واگذاری رسید که در مورد تأمین برق آن تعیین تکلیف نشده بود؛ وابستگی به مواد اولیه و مشخصاً آلومینا تدبیر نشده بود؛ با سرمایه‌گذار خارجی شرکت تعیین تکلیف نشده بود، مالکیت زمین کارخانه‌ها تعیین تکلیف نشده بود و بدهی خارجی طرح هرزال در جریان بازپرداخت بود که ضامن آن شرکت مادر تخصصی ایمیدرو بود و در خصوص نحوه بازپرداخت بدهی‌های مذکور پس از واگذاری تدبیر نشده بود. سایه این مسائل زمینه‌ای پس از واگذاری روی شرکت باقی است که اینک پیش از واگذاری هم بود. یعنی، فارغ از اینکه مالک شرکت کیست مشکلات تداوم خواهد داشت، مخصوصاً که حالا یک مالک قدرتمند، با نفوذ در مراجع تصمیم‌گیری، جای خود را به یک شرکت کوچک با مالکی حقیقی داده بود که قدرت چانه‌زنی چندانی نداشت.

درس اول: مسائل زمینه‌ای شرکت باید پیش از واگذاری حل و فصل شود. حتی اگر شرکتی زیان‌ده را واگذار می‌کنیم باید به مسائل زمینه‌ای آن توجه کنیم. بقای مسائل زمینه‌ای احتمال بقای ناکارآمدی را حتی پس از واگذاری افزایش می‌دهد. بخش خصوصی در صورتی می‌تواند شرکت زیان‌ده را سودآور کند که مسائل زمینه‌ای پای شرکت را در باتلاق خود فرو نبرده باشد.

۲) در نكوهش رد دیون از طریق انتقال مالکیت. در اقتصادی که دولت آن دچار کسری بودجه و بدهی‌های انباشته است، احتمال واگذاری برای تسویه بدهی‌ها زیاد است و این می‌تواند منجر به تداوم ناکارآمدی‌ها و حتی افزایش آنها شود. خوشبختانه واگذاری شرکت در قالب یک مصوبه جمعی (!) به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد ملغی شد و الا باید با مشکلاتی مشابه مشکلات پس از واگذاری رجا (نظیر قیمت‌گذاری، تعیین سیاهه اموال و صورت‌های مالی و ...) دست و پنجه نرم می‌کردیم و در بهترین شرکت را به مالکی می‌فروختیم که برنامه‌ای برای اداره حرفه‌ای شرکت نداشت.

درس دوم: واگذاری عین سهام شرکت برای تسویه بدهی‌ها ممنوع. اگر بناست با فروش اموال دولت بدهی‌های دولت تسویه شود، باید شرکت از طریق یکی از روش‌های واگذاری به فروش برسد و منابع حاصل از آن در اختیار طلبکار از دولت قرار بگیرد.

۳) شفافیت سیاهه اموال و صورت‌های مالی. بی‌نظمی و عدم وجود شفافیت در تنظیم صورت‌های مالی که اساس قیمت‌گذاری مجتمع آلومینیوم المهدی-هرزال بوده‌اند، منجر به انحراف قابل توجه قیمت‌گذاری صورت گرفته برای واگذاری از ارزش واقعی شرکت شده است. گزارشات

موجود از جمله گزارش سازمان بازرسی کل کشور حاکی از عدم احتساب برخی دارایی‌های شرکت در فرآیند قیمت‌گذاری به دلیل عدم انعکاس آنها در صورت‌های مالی (از جمله ضایعات آندی) و همچنین کم‌ارزش‌گذاری برخی از دارایی‌ها با مستهلک نمودن خارج از قاعده آنها (دیگ‌های آلومینیوم‌سازی) می‌باشد.

درس سوم: اول شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌ها و بعد واگذاری.

۴) نظارت دقیق بر فرآیندهای واگذاری. در مورد قیمت‌گذاری مجتمع المهدی، کارشناسان رسمی به وظایف خود در حیطه رؤیت مجموعه و بررسی اسناد و مدارک دارایی‌های آن عمل نکردند و برخی از آنها برای قیمت‌گذاری حتی به مجتمع مراجعه نکردند و سازمان خصوصی‌سازی نیز از انجام دقیق وظایف اطمینان حاصل نکرد و همین دست مایه زیر سؤال بردن کل فرآیند واگذاری شد.

درس چهارم: براساس یک چک لیست مشخص باید تمام فرآیندهای واگذاری و قیمت‌گذاری طی شود و سازمان خصوصی‌سازی از انجام آنها اطمینان حاصل کند.

۵) لزوم همکاری دستگاه اجرایی واگذارنده و دستگاه مجری واگذاری. مطابق با بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیأت‌واگذاری باید «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شود». در این چارچوب، ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیأت‌واگذاری تعیین خواهد نمود و در عین حال اداره امور شرکت در مجموعه مادر تخصصی -در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت- باقی خواهد ماند. بند قانونی مذکور با هدف تقویت دستگاه مجری خصوصی‌سازی، لزوم همکاری شرکت مادر تخصصی مربوط نادیده گرفته شده است و همین موضوع فرآیند واگذاری را با خلل مواجه نموده است. در فرآیند واگذاری این شرکت، در مواردی مانند تبدیل طرح هرمزال به شرکت، تعیین تکلیف اختلافات با مهدی‌التاجر، پیگیری در خصوص انتقال زمین‌های در اختیار شرکت، این هماهنگی صورت پذیرفته و از این بابت، دعاوی، بلا تکلیفی و هزینه‌هایی به طرفین درگیر در امر واگذاری تحمیل شده است.

درس پنجم: همکاری و هماهنگی میان شرکت مادر تخصصی، که مالک شرکت مشمول واگذاری

است، و سازمان خصوصی‌سازی که مجری واگذاری است یک ضرورت حیاتی است.

۶) بخش بزرگی از مسائل واگذاری مجتمع (مانند مسأله شمش‌ها، بدهی خارجی، انتقال تضامین)، به دلیل واگذاری هر مزال به صورت طرح و دارایی بود. به این نکته اشاره شد اگر هر مزال به صورت یک شرکت مجزا یا به‌عنوان یک خط تولیدی در دل المهدی واگذار می‌شد، شاید دیگر نیاز به تعیین تکلیف جداگانه شمش‌های آن یا ایجاد یک زنجیره طولی و پرحاشیه در پرداخت بدهی‌های خارجی نبود. اگر به هر دلیلی مقرر شد که دارایی دولت در قالب یک طرح واگذار شود باید از عدم وجود بدهی بابت ایجاد آن طرح و درگیر نشدن سایر اشخاص در بازپرداخت دیون طرح اطمینان حاصل شود.

درس ششم: تا زمانی که طرح اجرای یک پروژه، تبدیل به شرکت نشده و مسئولیت بازپرداخت دیون طرح مشخص نشده، باید از واگذاری آن اجتناب کرد.

۷) در جریان واگذاری مجدد مجتمع در سال ۱۳۹۷، سازمان خصوصی سازی بدون قیمت‌گذاری مجدد و در قالب فروش وکالتی، مجتمع را به مپنا واگذار نمود. در واقع سازمان مذکور در واگذاری دوم صرفاً به دنبال تحصیل مانده مطالبات خود بود و عملاً قیمت‌گذاری بر اساس وضعیت شرکت در واگذاری اول صورت گرفته و تحولات رخ داده در سال‌های بهره‌برداری خریدار اول و تغییرات ارزش شرکت مورد توجه واقع نشده است. این امر می‌تواند منشأ فساد، زیان دولت و خریدار قبلی شرکت باشد.

درس هفتم: در صورتی که خریدار یک شرکت نتوانست به تعهدات خود عمل کند و دولت مجبور شد بر اساس تعهد اخذ شد شرکت را به وکالت مجدداً به فروش برساند، حصول اطمینان از وصول مطالبات دولت کفایت نمی‌کند و باید شرکت مجدداً قیمت‌گذاری شود و در صورت لزوم قرارداد فروش به خریدار قبلی فسخ شده، شرکت مجدداً به فروش برسد.

۸) سازمان خصوصی سازی معمولاً اهلیت عام خریدار، نظیر نداشتن بدهی به شبکه بانکی را بررسی می‌کند و اهلیت تخصصی خریدار مبنی بر داشتن تجربه در اداره شرکت را بررسی نمی‌کند. این موضوع سازمان خصوصی سازی را در معرض انتقادات زیادی قرار داده است. با این حال، باید توجه کرد که مالک یک شرکت لزومی ندارد اداره شرکت را بلد باشد. با تفکیک مالکیت از مدیریت، اداره شرکت بر عهده مدیران است و مدیران منصوب خریدار باید اهلیت حرفه‌ای و تخصصی داشته باشند. با این حال، دو نکته اینجا قابل توجه است. اول اینکه آیا در صنعتی که شرکت فعالیت می‌کند آیا رگولاتور بخشی وجود دارد و صلاحیت حرفه‌ای مدیران دارای ضابطه و معیار هست یا خیر. پاسخ

منفی به این سؤال، این دلالت را دارد که در واگذاری به محابا عمل نکنیم. دوم اینکه آیا خریدار شرکت از عهده رویارویی با انواع حجمه‌های سیاسی و غیر سیاسی بر می‌آید یا خیر. گاهی خریدار اهلیت حرفه‌ای هم دارد ولی شرایط اقتصادی سیاسی کشور و مقیاس فعالیت شرکت به گونه‌ای است که هر کسی از عهده اداره شرکت بر نمی‌آید و بهتر است خریدار جدید به جای یک شخص حقیقی یا مجموعه حقوقی بزرگ مقیاس باشد.

درس هشتم: در صورتی که رگولاتور بخشی هنوز شکل نگرفته است، بهتر است به آزادسازی و ورود بنگاه‌های جدید به صنعت، در مقایسه با خصوصی‌سازی، اولویت بدهیم تا بازار شکل بگیرد و رگولاتور بخشی دوام و قوام پیدا کند و بعد زمینه خصوصی‌سازی شرکت دولتی فراهم شود.

درس نهم: اگر مقیاس فعالیت بنگاه و ابعاد اجتماعی و سیاسی واگذاری قابل توجه است بهتر است خریدار یک شخص حقیقی یا یک شخص حقوقی کوچک مقیاس نباشد که ریشه در روابط سیاسی و نهادی کشور ندارد.

۵. جمع بندی

می‌توان درس‌های حاصل از مطالعه واگذاری چهار شرکت منتخب را در دوسته طبقه‌بندی کرد و نکات مشترک آنها را از نکات خاص هر واگذاری تمیز داد. انتظار کلی این است که موارد مشترک مسیر بازنگری در طراحی مسیر خصوصی‌سازی را نشان دهد و موارد خاص عموماً ناظر بر اصلاح روی‌های (رویه‌های) اجرایی باشد. البته ممکن است این انتظار به طور کامل تأیید نشود و موارد استثنا مشاهده شود. علاوه بر این می‌توان نکات برجسته واگذاری‌ها را به تفکیک مراحل قبل، حین و پس از واگذاری دسته‌بندی کرد و از آنها برای بازنگری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و چگونگی اجرای آن استفاده کرد.

پیش از واگذاری

اگر مسائل هر واگذاری را به مسائل قبل، حین و پس از واگذاری تقسیم کنیم متوجه می‌شویم که اغلب مسائل یا انتقادات (مربوط یا نامربوط) پس از واگذاری ریشه در جایی از مراحل پیش از واگذاری یا حین آن دارد.

از نظر قانونی، مهم‌ترین نکته پیش از واگذاری نحوه انتخاب شرکت برای واگذاری، قرار دادن نام آن در فهرست، و زمان‌بندی واگذاری است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تقسیم بندی شرکت‌ها به صورت شکلی و قالبی پیش‌بینی شده است. اگر در صدر اصل ۴۴ نامی از فعالیت شرکت برده نشده باشد گروه یک است و باید تا سال پایانی برنامه چهارم واگذاری آنها انجام شود و اگر نام فعالیت شرکت در صدر اصل ۴۴ باشد هم باید ۸۰ درصد از سهم بازار را دولت واگذار کند مگر اینکه توسط رهبری از واگذاری مستثنی شده باشد.

اگر شرکت‌های دولتی را به عنوان موجودی زنده بشناسیم و بپذیریم که این موجودات زنده به طرق مختلفی و با فلسفه متفاوتی تأسیس شده‌اند؛ مسیرهای متفاوتی را از بدو تأسیس تاکنون سپری کرده‌اند؛ از حیث رقابت یا انحصار، از حیث تجارت با خارج، از حیث وجود یا عدم وجود نهاد تنظیم‌گر، از حیث یارانه‌ای بودن یا نبودن، از حیث مقیاس فعالیت و به تبع آن داشتن یا نداشتن مسائل اقتصادی (سود و زیان) و اجتماعی (کارگری)، و از حیث کارکرد در رابطه با شرکت مادر تخصصی ذیربط شان، در بازارها و شرایط مختلفی زیست می‌کنند. سؤال اصلی این است که آیا با همه این‌ها می‌توان به یک روش و به شیوه قالبی پیش گفته برخورد کرد.

بر اساس مطالعات موردی، پاسخ اجمالی به این سؤال منفی است. برای مثال، شرکت قطارهای مسافری رجا در بستری شکل گرفته که از یک طرف بازوی سیاستگذار و تنظیم‌گر شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. بوده و از طرف دیگر وظایفی اجتماعی از حیث ارائه خدمت به مسیرهای غیر اقتصادی و مناطق حومه‌ای را بر عهده داشته است. علاوه بر این، کارکرد اجرای طرح‌های عمرانی را هم ایفا می‌کرده است. واگذاری این شرکت نتیجه‌ای جز این نداشته که خریدار را برای یک دهه دچار چالش کرده، عملکرد مسافری ریلی تضعیف شده و در نهایت معاونت مسافری با همان کارکردها و با نیروهای جدید در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. شکل گرفته و همچنین، شرکت دولتی جدیدی برای پوشش مسیرهای حومه‌ای ایجاد شده است. این نشان می‌دهد که از ابتدا انتخاب این شرکت برای واگذار اشتباه بوده است.

شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال نمونه دیگری است که نشان می‌دهد زمینه قبلی تا چه حد در انتخاب شرکت برای واگذاری حائز اهمیت است. تولید اصلی شرکت از یک طرف وابستگی شدید به انرژی برق دارد، در حالی که طی حدود دو دهه قبل از آن موفقیتی در احداث نیروگاه

اختصاصی برای آن حاصل نشده است و از طرف دیگر وابستگی شدید به آلومینا و سنگ بوکسیت دارد که تأمین پایدار آن محل بحث بوده است. اضافه کنید به این اختلافات قبلی با سرمایه‌گذار خارجی شرکت را که حل نشده باقی مانده است. عدم حل و فصل این موضوعات زمینه‌ای کار را بر هر سرمایه‌گذار خصوصی دشوار می‌کند.

وضعیت مالی شرکت نیز در انتخاب نهایی شرکت برای واگذاری بسیار حائز اهمیت است. شرکت‌های مورد بررسی در این مطالعه، تقریباً همگی در مقطع واگذاری زیان ده بودند و زیان آنها بیش از سرمایه شرکت بود و بر اساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷، ورشکسته محسوب می‌شدند و یا باید با تشکیل مجمع فوق العاده کاهش سرمایه دادند که عملاً به دلیل فراتر رفتن زیان از سرمایه شرکت امکان آن وجود نداشت و یا باید درخواست انحلال آنها داده می‌شود. اگر چه در عمل مسیر دوم هم ممکن نبود چون چنین شرکت‌های با اهمیتی را دولت‌ها اجازه نمی‌دهند که ورشکست شوند. تنها راه چاره ارجاع به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و طی نمودن فرآیند اصلاح ساختار بود که معمولاً به دلیل هزینه‌های آن یا اصلاح ساختار پذیرفته نمی‌شد یا پذیرفته می‌شد و اجرایی نمی‌شد.

معمولاً با این امید که بخش خصوصی با انگیزه می‌آید و اصلاح ساختار را انجام می‌دهد شرکت‌های زیان‌ده واگذار شدند و مشکل بر مشکلات افزوده شد. نه به این دلیل که بخش خصوصی انگیزه ندارد بلکه به این دلیل که قیمت‌گذاری شرکت زیان‌ده خود یک معضل است. شرکتی که ارزش بدهی‌هایش بیش از دارایی‌هایش است و سودآور نیست (زیان‌ده است) به چه طریق باید قیمت‌گذاری شود. قیمت را کم بگذارید که بخش خصوصی انگیزه خرید پیدا کند متهم به فساد می‌شوید. قیمت را زیاد بگذارید کسی شرکت را نمی‌خرد. در تمام موارد این قیمت‌گذاری مسأله بوده و مخالفان مغرض معمولاً بدون توجه به تعهدات شرکت‌ها و صرفاً با برجسته ساختن دارایی‌های شرکت، خریداران شرکت و سازمان خصوصی‌سازی را به اسفند روی آتش تبدیل می‌کنند.

نکته دیگر در انتخاب شرکت برای واگذاری، وجود یا عدم وجود طرح است. دو شرکت رجا و آلومینیوم المهدی درگیر اجرای طرح بوده‌اند. طرح تملک دارایی سرمایه‌ای رجا برای تهیه واگن از خارج در نیمه راه خود بود و بخشی از واگن‌ها هنوز تحویل گرفته نشده بود و تعهدات طرح

بازپرداخت نشده بود و ضامن تعهدات هم سازمان برنامه و بودجه کشور بود. طرح هرزال هم که ناظر بر اضافه شدن یک خط تولید ۱۱۰ تنی به مجموعه بود هنوز در مالکیت المهدی نبود و از محل اعتبارات ایمیدرو توسعه یافته بود و ضامن بازپرداخت تعهدات آن نیز ایمیدرو بود. این موضوع هم در مورد مالکیت اموال طرح (مثلاً واگن‌های تحویل نشده)، هم در مورد مسئولیت بازپرداخت تعهدات و بدهی‌های طرح و ضامن تعهدات آن، و هم در مورد قیمت‌گذاری طرح مسأله ایجاد کرد و هریک از واگذاری‌ها را با یک سری مشکلات مواجه کرد.

آخرین نکته در مرحله پیش از واگذاری مسأله پیوند با جامعه محلی است. هرچه پیوند یک شرکت با جامعه محلی بیشتر باشد و مردم آن منطقه شرکت یا زمین‌ها را متعلق به خود و اشتغال در آن را سهم خود از منابع ملی تلقی کنند، خصوصی‌سازی دشوارتر است. مردم محلی نوعاً اطمینان دارند که تا دولت باشد شرکت و اشتغال آن برقرار است و پس از واگذاری دیگری چنین اطمینانی وجود ندارد و با یک جرعه و حرکت کوچک ممکن است التهابات فراوانی در منطقه ایجاد شود و مجدداً شرکت به دامن دولت بازگردد. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه نمونه بارز این داستان است و آلومینیوم المهدی هم با درجه کمتری مبتلا به این موضوع است. در نقطه مقابل، در مورد رجا یا ایران ایرتور چنین مشکلی مشاهده نمی‌کنیم چون چنین پیوندی بین شرکت و جامعه محلی وجود ندارد. حتی اگر تعدیل نیرو انجام شود مسأله ابعاد گسترده امنیتی پیدا نمی‌کند.

حین واگذاری

در حین واگذاری به چند نکته باید اشاره کرد که بخشی از آن به قانون بر می‌گردد ولی بخش دیگرش به اجرا و تعارض منافع. اولین نکته‌ای که باید به آن اشاره کرد تحمیل کردن نیروی انسانی مازاد به شرکت یا اصلاح نوع قرارداد آنها در حین واگذاری است. گزافه نیست اگر گفته شود واگذاری شرکت هفت‌تپه سرنوشت دیگری داشت اگر مسئولان امنیتی و استانی آن تعداد نیروی کار فصلی را به شرکت تحمیل نمی‌کردند و خریدار آن وادار به ریسک‌پذیری بیش از حد نمی‌شد. مشابه همین داستان، اگر چه با درجه‌ای کمتر، در مورد ایران ایر تور رخ داده است. نه تنها باید چنین کسانی محاکمه شوند بلکه باید قانون به نحوی اصلاح شود که مگر با ترتیباتی خاص و با تصویب هیأت‌واگذاری امکان تغییر نوع قرارداد نیروی کار وجود نداشته باشد و مرتکبان به این کار مجرم شناخته شوند.

مسئله بعد شفاف سازی صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری است. در اغلب شرکت‌های مورد مطالعه سیاهه اموال و صورت‌های مالی دارای ابهام است و بر قیمت‌گذاری آنها سایه افکننده و واگذاری آنها را با چالش مواجه نموده است. شرکت قطارهای مسافربری رجا که در فرآیند سیاسی واگذار شد و تا سال‌ها پس از صدور مصوبه واگذاری نه معلوم بود چه اموالی واگذار شده است، نه معلوم بود به چه قیمتی واگذار شده است. شرکت ایران ایرتور بر اساس یک سیاهه اموال و تعهداتی به مزایده گذاشته شد. بین این اموال و تعهدات و آنچه در نهایت به خریدار تحویل داده شد فاصله بسیار بود. بخشی از دارایی‌ها تحویل داده نشد و برخی از تعهدات تحمل شد که در مزایده اسمی از آنها وجود نداشت. هر دو مورد به نوعی نشان از ضعف در اجرای واگذاری دارد. در مورد آلومینیوم المهدی هم که قیمت‌گذاری فرآیند مناسبی را طی نکرد و در هر مرحله بخشی از تعهدات یا دارایی‌ها شفاف سازی می‌شد و قیمت تغییر می‌کرد و همین ابهام محل مناقشه‌های بسیار شد و در نهایت منجر به باز ستانی شرکت شد. باز می‌توان ادعا کرد که اگر قیمت‌گذاری به خوبی انجام می‌شد بسیاری از مناقشه‌های بعدی راه به جایی نمی‌برد و سرنوشت خصوصی‌سازی عوض می‌شد.

مسئله دیگر همکاری بین دستگاه مجری خصوصی‌سازی و دستگاه ذیربط دولتی اداره کنند شرکت دولتی است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر مبنای نوعی عدم اعتماد میان این دو دستگاه نوشته شده است و فرض آن این بوده که مدیران دولتی شرکت‌های دولتی مانع اصلی خصوصی‌سازی هستند و باید از زمان قرار گرفتن شرکت در فهرست واگذاری، از ایشان سلب اختیار شود و حقوق مالکانه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شود، فارغ از اینکه آیا وزارت مذکور از عهده چنین مسئولیتی بر می‌آید یا خیر.

در مورد شرکت رجا، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. اساساً خبر از واگذاری شرکت نداشت و پس از صدور مصوبه واگذاری خبر دار شد، حال آنکه شرکت عهده‌دار وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات حمایتی است و با جدا شدن آن از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. ما به ازایی برای شرکت باقی نمی‌ماند. در مورد شرکت آلومینیوم المهدی اختلاف نظری جدی در مورد قیمت‌گذاری و فرآیندهای واگذاری بین ایدرو و سازمان خصوصی‌سازی وجود داشت که همین موضوع جرقه مناقشات بعدی را زد. همکاری

و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در چارچوب قواعدی مشخص می‌تواند چاره این مسائل باشد نه استقلال در تصمیم‌گیری و اجرا.

مسئله اهلیت دیگر موضوعی است که در حین واگذاری ایجاد مسأله کرده است. سازمان خصوصی سازی بر اساس قانون مکلف به احراز اهلیت عام خریدار مبنی بر نداشتن بدهی معوق به سیستم بانکی، نداشتن بدهی به سازمان خصوصی سازی و نظایر آن است و به این تکلیف خود عمل کرده است. در مورد اهلیت تخصصی این ایده وجود دارد که با جدا شدن مالکیت از مدیریت لزومی ندارد اهلیت حرفه‌ای و تخصصی خریدار احراز شود. اهلیت حرفه‌ای را باید مدیران داشته باشند. از طرفی مقررات حاکم به سازمان خصوصی سازی اختیار داده است که در مورد شرکت‌های استراتژیک به طور خاص رفتار کند و مجوزهای لازم را برای اهلیت خاص بگیرد که در مواردی سازمان خصوصی سازی به این تشخیص نرسیده و از اختیار خود استفاده نکرده است. مطالعات مورد به ما نشان می‌دهد که در مواردی که تنظیم‌گر بخشی در یک صنعت وجود ندارد که برای اهلیت حرفه‌ای مدیران قاعده‌گذاری کند؛ در مواردی که مقیاس صنعت بزرگ و فعالیت آن استراتژیک است؛ و در مواردی که واگذاری‌ها به صورت بلوکی (و نه تدریجی و خرد) انجام می‌شود احراز اهلیت تخصصی بهتر است اجباری باشد نه اختیاری.

پس از واگذاری

در دوره پس از واگذاری هم چند نکته مهم مطرح است. اول اینکه اگر به هر دلیلی اختلافی ظاهر شد چه کسی مرجع نهایی است. مثلاً اگر نقدی در خصوص قیمت‌گذاری یا اهلیت خریدار وارد شد، کدام مرجع باید به قائله پایان دهد. اگرچه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «هیأت‌داوری» برای این منظور پیش‌بینی شده است ولی معمولاً نماینده‌های مجلس شورای اسلامی در استان محل واگذاری، نهادهای نظارتی مکرر در مکرر اصرار بر لغو واگذاری می‌کنند و هیچ نقطه پایانی بر اعتراضات وجود ندارد. اگر چنین نقطه اتکایی وجود نداشته باشد امیدی به موفقیت خصوصی سازی‌ها وجود ندارد.

نکته دوم پاسخگو کردن منتقدان خصوصی سازی است. برای مثال، اگر کسی می‌گوید فلان خریدار پول‌های شرکت را از حساب‌های شرکت خارج می‌کند باید برای آن سند و مدرک ارائه کند و در غیر این صورت پذیرای احکام قضایی مربوط به ایراد اتهام بلامحل باشد. در مورد ایران ایرتور،

هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی شاهد انبوهی از اطلاعات و اتهامات بی‌پایه بوده‌ایم که با هیچ مجازاتی مواجه نشده و در عین حال خللی جدی در تداوم واگذاری‌ها ایجاد کرده است. مطالبی که در خصوص تقاطع نتایج موارد مورد مطالعه ارائه شد، در جدول ذیل خلاصه شده است.

جدول ۱. خلاصه نتایج مطالعه بین موردی

مرحله واگذاری	محور بحث	رجا	ایران ایرتور	هفت‌تپه	آلومینیوم المهدی
پیش از واگذاری	نحوه انتخاب شرکت برای واگذاری	صدور مصوبه واگذاری بدون توجه به کارکردهای شرکت در مجموعه راه‌آهن	عدم مجوز پرواز برای هواپیماهای توپولوف و محدودیت‌های بین‌المللی برای خرید هواپیما	واگذاری بدون توجه به حمایت‌های تاریخی از شرکت	عدم تدبیر برای تأمین پایدار برق و آلومینا
	وضع مالی شرکت قبل از واگذاری	زیان‌دهه و با ضرورت اصلاح ساختار	زیان‌دهه و با ضرورت اصلاح ساختار	زیان‌دهه و با ضرورت اصلاح ساختار	زیان‌دهه و با ضرورت اصلاح ساختار
	وجود طرح در دست اجرا	اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (خرید واگن مسافری)	---	---	اجرای طرح هرمزال و باقی ماندن تعهدات آن بر گردن ایدرو
	ارتباط با جامعه محلی				
حین واگذاری	تحمیل نیروی انسانی به شرکت	انتقال کارکنان سیاستگذاری شرکت رجا به بخش خصوصی	انعقاد قراردادهای بلند مدت با کارکنان و عدم پرداخت حق بیمه کارکنان	استخدام بیش از ۱۸۰۰ نفر با مجوز مقامات محلی	---
	شفافیت در صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری	ابهام در مالکیت واگن‌ها و مسئولیت تعهدات	ابهام در مالکیت دارایی‌ها، میزان تعهدات و مسئولیت تعهدات		ابهام در مالکیت اموال و مسئولیت تعهدات
	همکاری میان سازمان خصوصی سازی و شرکت مادر تخصصی ذیربط	فقدان همکاری	---	---	عدم اعتماد شدید
	اهلیت خریدار	واگذاری سیاسی	دارای اهلیت عام و خاص	عدم احراز اهلیت تخصصی (عدم توجه به درجه	عدم احراز اهلیت تخصصی (عدم توجه به درجه

مرحله واگذاری	محور بحث	رجا	ایران ایرتور	هفت‌تپه	آلومینیوم المهدی
				استراتژیک بودن (شرکت)	استراتژیک بودن (شرکت)
پس از واگذاری	مرجع قطعی حل اختلاف	حل اختلافات از طریق مصوبه هیأت وزیران به استناد اصل ۱۳۴ قانون اساسی	عدم تمکین در برابر مصوبات هیأت‌داوری و به درازا کشاندن اختلافات	عدم تمکین در برابر مصوبات هیأت‌داوری و به وسط کشیدن پای سایر موضوعات نامرتبط	عدم تمکین در برابر مصوبات هیأت‌واگذاری در خصوص قیمت- گذاری
	پاسخگویی در برابر اتهام‌زنی	---	فقدان پاسخگویی	فقدان پاسخگویی	فقدان پاسخگویی

بخش سوم:

راهبردهای پیشنهادی

فصل دهم

گذار از «انتقال مالکیت» به «گذار سیستمی»

مقدمه

خصوصی‌سازی پارادایمی است که جوهره آن «انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی برای ارتقاء بهره‌وری» است. تصور نهفته در این اندیشه این است که مالکیت دولتی به دلیل فقدان انگیزه‌های خصوصی در بهره‌برداری از منابع مستعد ناکارآمدی و اتلاف منابع است. اگر بخواهیم به سطوح بالاتری از بهره‌وری در بهره‌برداری از منابع برسیم ناگزیر از اصلاح انگیزه‌ها هستیم و این مالکیت خصوصی است که انگیزه بهره‌برداری بهینه از منابع را به عوامل اقتصادی می‌دهد و وقتی که تک تک عوامل اقتصادی با انگیزه‌های خصوصی از منابع تحت اختیار خود بهره‌برداری بهینه کنند، در سر جمع هم بهره‌برداری از منابع بهینه می‌شود.

دنیای پارادایم خصوصی‌سازی دنیایی عاری از نهاد است. گویی شرکت در شرایطی ایده‌آل کار می‌کند و عملکرد بهینه آن متوقف بر آن است که میل مالک آن چه باشد. این که درست شد مابقی امور حل شده است. اگرچه در بسته‌های سیاستی تعدیل ساختاری نوعاً به سایر سیاست‌ها هم اشاره می‌شود اما سایر سیاست‌ها هم یکی از مسائل را در دنیایی عاری از نهاد و بدون ارتباط سیستمی و در جهانی غیر پیچیده تصور می‌کند که می‌توان آنها را به راحتی به اجرا گذارد و فقط سیاستمدار باید از خر شیطان پیاده شود و آنها را به اجرا بگذارد و جام زهر را نوشیده درد زایمان گذار ۵۰۰ روزه از اقتصاد مبتنی بر مالکیت دولتی به اقتصاد بازار مبتنی بر مالکیت خصوصی طی کند.

کاش چنین بود و می‌شد در مدت کوتاهی درد جدایی مالکیت شرکت‌های دولتی را تحمل کرد و نوزاد خوشبختی و رفاه برای جامعه بشری را به ارمغان آورد. افسوس که این وعده سرابی بیش نیست. نه اینکه مالکیت مهم نباشد. نه اینکه اصلاح ساختاری ضرورت نداشته باشد. نه. مالکیت دولتی در بستری از روابط سیاسی، در دامن مجموعه‌ای از قوانین مالی و محاسباتی، اداری، معاملاتی و تجاری، در محیطی محلی با روابط درهم تنیده اجتماعی، در فضایی سیاسی مبتنی بر تعارض عمیق منافع، در بازارهایی مختلف با ساختارهای رقابتی و انحصاری به غایت مختلف، با درجه‌هایی مختلف از حیث دسترسی به بازارهای ملی و بین‌المللی فعالیت می‌کنند و جدا کردن شرکت از این بستر مثل جدا کردن روح از بدن است و همان‌طور که جان دادن برای گروهی از اولیا آسان و برای سایرین به قدری دشوار

است که از آن به جان کندن یاد می‌کنند، جدا کردن آن روح از آن کالبد نیز به جان کندن شبیه تر است تا به جان دادن.

برای جان دادن راحت باید از تعلقات این دنیا دست شست و شبیه آنوری‌ها شد و خود را با قواعد آن تطبیق داد. جدا شدن یک شرکت از بدنه دولت هم مستلزم دست شستن از قواعد دولتی، استخدام دولتی، تأمین مالی دولتی، روابط اجتماعی با پشتوانه حمایت دولتی و مانند آن است از یک سو، و از سوی دیگر، مستلزم آن است که شرایط فعالیت در دنیای جدید فراهم باشد. اگر بنا است قاعده رقابت باشد و اتکای به دولت نباشد باید قواعد حاکم بر نیروی کار نیز به طور متناسب اصلاح شود؛ نباید از مالک خصوصی شرکت انتظار داشت که کارکردهای پیش از واگذاری را ایفا کند؛ نمی‌توان به قاعده زمان دولتی بودن، انتظار داشت شرکت آماده پذیرش قیمت‌های دولتی، تکالیف دولتی، تنظیم‌گری سنتی و ... باشد. این گذار، گذار از یک سیستم به سیستم دیگر است؛ نه گذار از یک ساختار مالکیت به یک ساختار دیگر.

در ادامه این فصل، ابتدا درس آموخته‌های مطالعات موردی مورد اشاره قرار می‌گیرد و سپس، دلالت سیاستی درس‌های مذکور به بحث گذاشته می‌شود و در نهایت در قالب یک نکته مطالب جمع‌بندی می‌شود.

درس آموخته‌های مطالعات موردی

در گذار به نظم جدید جزئیات زیادی اهمیت دارد و دولت ضعیف از عهده مدیریت گذار بر نمی‌آید. مطالعات موردی انجام شده در این پژوهش برخی از این جزئیات را به تصویر کشید. برای مثال، بررسی‌ها نشان داد که

- با یک خط‌کش ساده نمی‌توان شرکت‌ها را به مشمول واگذاری و غیر آن تفکیک کرد و منشأ بسیاری از ناکامی‌ها همین طراحی شکلی (فرم مبنا) و ناقص برای دسته‌بندی شرکت‌ها به مشمول و غیر مشمول است.

- با منفعل کردن شرکت مادر تخصصی مربوط از فرآیند واگذاری نمی‌توان به موفقیت بیشتری در واگذاری دست پیدا کرد. شرط موفقیت بیش از آنکه تفکیک و استقلال باشد همکاری و تعامل است.

- شرکت‌ها در زمان دولتی بودن کارکردهای مختلفی دارند. گاهی نقش یک نظام اداری سیاستگذار را بازی می‌کنند. گاهی بار تکالیفی را می‌کشند که هیچ بخش خصوصی‌ای حاضر به بردن آن است و تحمیل این بار به بخش خصوصی مصداق بار کجی است که به مقصد نمی‌رسد.
- شرکت‌های دولتی گاهی در مقیاس نامناسب یا بدون تمهید مقدمات لازم فعالیت می‌کنند و به مدد پشتیبانی دولت گذران عمر می‌کنند و بخش خصوصی هم که عهده‌دار این کار شود ناکارآمدی را باید با خودش بکشد و مصداق دیوار کجی است که تا ثریا کج می‌رود. اگر دولت آن مسائل را حل نکند، از عهده بخش خصوصی بر نمی‌آید.
- شرکت‌ها باید از گزند مداخله‌های نظامی، سیاسی و امنیتی در امان باشد تا بچه‌ای در دامن شرکت گذاشته نشود که تا ابد بخواهد بزرگش کند. (مثل تحمیل نیروی کار مازاد به شرکت‌ها در حین واگذاری)
- دولت باید از قابلیت‌های لازم برای شفاف سازی دارایی‌ها و تعهدات شرکت و تعیین قیمت منصفانه برخوردار باشد؛ دولت باید بتواند شرکتی را که فروخته با شرایط مقرر در قرارداد و با همان دارایی‌ها و بدهی‌ها تحویل بدهد؛ دولت باید قابلیت آن را داشته باشد که شرکت زیان دیده و معیوب را اصلاح ساختار کند و بعد بدهد دست بخش خصوصی؛ باید تحمل آن وجود داشته باشد که شرکت ناتراز دولتی با قیمت کم و حتی رایگان به بخش خصوصی داده شود؛ دولت باید بتواند خریدار اهل را از نااهل بر اساس معیارهایی روشن تشخیص دهد؛ دولت باید قابلیت آن را داشته باشد که در مناقشات حرف آخر را بزند و تمام کند نه اینکه یک در میان مسئولان خود را مفسد انگاشته به زندان بیندازد و شروع کند یک به یک شرکت‌ها را پس بگیرد تا دل عده‌ای خنک شود.
- در بازارهای غیر رقابتی باید نهاد تنظیم‌گر قدرتمند مستقر باشد.
- و ...

۱. چه باید کرد؟

واقعیت آن است که رسیدن به توصیه سیاستی کار دشواری است و نیاز است واگذاری‌های بیشتری مورد مطالعه و مذاقه قرار بگیرد. با این حال برای خالی نبودن عریضه به چند محور اشاره می‌شود که می‌تواند احتمال موفقیت خصوصی‌سازی را افزایش دهد.

۱-۱. اصلاح طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی از یک سنخ نیستند و نمی‌توان بر اساس یک خط کش ظاهری آن‌ها را گروه بندی کرد. بر اینکه تصمیم بگیریم یک شرکت را واگذار کنیم یا نکنیم؛ و اینکه چه زمانی و با چه شرایطی واگذار کنیم، باید به نکات ریز و درشت زیادی توجه کنیم. صرف اینکه عنوان فعالیت یک شرکت در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی ذکر شده یا نه نمی‌تواند مبنای موجه و مستحکمی برای تصمیم به واگذاری باشد. به نظر می‌رسد برای اینکه بتوانیم یک شرکت را واگذار کنیم باید حداقل به بازبینی (چک لیست) زیر توجه کنیم:

- آیا شرکت وظایف حکمرانی / سیاستگذاری دارد یا خیر؟ اگر وظایف حاکمیتی دارد، آیا وظایف مذکور از شرکت قابل تفکیک است یا خیر؟ اگر وظایف حاکمیتی شرکت قابل تفکیک از شرکت است، آیا انتزاع وظایف مذکور از شرکت صورت پذیرفته است یا خیر. اگر وظایف حاکمیتی بر عهده شرکت است و وظایف مذکور تفکیک نشده یا قابل تفکیک نیست، شرکت را در فهرست واگذاری قرار ندهید.

- آیا شرکت عهده‌دار تکالیف اجتماعی، و موظف به ارائه خدمات با قیمتی کمتر از هزینه تمام شده هست یا خیر؟ اگر چنین است آیا دولت تعهد معتبری برای پوشش مابه‌التفاوت قیمت تمام شده و قیمت تکلیف دارد یا خیر. اگر چنین تعهد معتبری وجود ندارد، به هیچ‌وجه شرکت را در فهرست واگذاری قرار ندهید.

- آیا مدل کسب و کار شرکت توجیه فنی اقتصادی دارد یا مادام‌العمر زیان‌ده خواهد بود. اگر چنین است، شرکت را در فهرست واگذاری قرار ندهید.

- آیا بازاری که شرکت در آن فعالیت می‌کند رقابتی است یا انحصاری؟ اگر انحصاری است آیا نهاد تنظیم‌گر مستقل بخشی حکمرانی بازار مربوط را به قاعده در می‌آورد یا خیر. اگر نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقر نیستند و بازار انحصاری است یا تا به حال شرکت‌های محدودی در بازار فعال بوده‌اند، آزادسازی (دادن مجوز به بخش خصوصی برای فعالیت در این بازار) و توسعه نهاد تنظیم‌گر بخشی مقدم بر واگذاری است. اجازه دهید بازار توسعه پیدا کند و نهادهای آن شکل بگیرد بعد شرکت را در فهرست واگذاری قرار بدهید

- آیا شرکت زیان‌ده است و در این صورت، آیا زیان شرکت به قدری است که بر اساس قانون تجارت ورشکسته محسوب شود؟ اگر چنین است، امیدوار نباشید که با واگذاری، شرکت سودآور شود. یا شرکت را منحل کنید یا پیش از واگذاری آن را اصلاح ساختاری کنید؟ اگر ساختار بودجه‌ای کشور طوری است که نمی‌تواند تعهد معتبری برای تأمین هزینه‌های اصلاح ساختاری بدهد شرکت را واگذار نکنید.

- آیا در مورد شرکت ملاحظات خاص منطقه‌ای وجود دارد یا خیر؟ اگر فعالیت شرکت با اراضی، منابع یا نیروی کار یک منطقه خاص پیوند خورده است، احتمال تحرکات اجتماعی با تحریک مقامات و ذینفعان منطقه‌ای بسیار زیاد است. در این صورت، تصمیم به واگذاری منوط به قدرت و مشروعیت دولت و سازمان مجری برای کنترل تحریک‌ها و مدیریت تحرکات است. اگر دولت و دستگاه مجری از چنین قدرت و مشروعیتی برخوردار نیستند، واگذاری این شرکت در اولویت نیست.

- در مورد شرکت‌های بزرگ مقیاس و استراتژیک، آیا خریدار توانمند خصوصی (دارای توانایی مالی و صلاحیت حرفه‌ای) وجود دارد یا خیر. اگر پاسخ منفی است و بنا است شرکت به یک نهاد عمومی واگذار شود یا از محل درآمدهای شرکت، اقساط آن پرداخت شود، بهتر است شرکت در اولویت واگذاری قرار نگیرد.

اگر در مورد واگذاری یک شرکتی، این معیارها تأمین شده، آن وقت می‌توانیم شرکت را در فهرست واگذاری قرار دهیم و با احتمال بیشتری امید به موفقیت واگذاری داشته باشیم.

۲-۱. اصلاح رابطه سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی ذیربط

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر اساس نوعی بدبینی و احتمالاً این بینش که مدیران شرکت‌های دولتی و مالکان آنها از موانع خصوصی‌سازی هستند و منافع آن در تعارض با واگذاری است، نوعی انفکاک و جدایی میان دستگاه مجری خصوصی‌سازی و سایر دستگاه‌های اجرایی که شرکت‌های مشمول واگذاری از زیر مجموعه آنها است، پیش بینی شده است و همین جدایی، نه تنها باعث شده است ملاحظات بند قبل به درستی مورد توجه قرار نگیرد، در فرآیند شناسایی سپاهه اموال، تصویب صورت‌های مالی، و قیمت‌گذاری خلل بی شماری ایجاد شده است.

برای رفع این آسیب لازم است در مورد هر واگذاری کمیته مشترکی متشکل از سازمان خصوصی سازی، شرکت مادر تخصصی ذریبط و احیاناً حسابرسان مستقل تشکیل شود، موانع واگذاری مرتفع گردد و پیشنهاد مشترکی با ذکر موارد مورد تفاهم و موارد اختلافی به هیأت‌واگذاری ارائه شود و مصوبه هیأت مذکور مناط اعتبار برای همه اطراف موضوع باشد. با جداسازی این ارکان و با دخالت ندادن ذینفعان و مطلعان در فرآیند تصمیم‌گیری، احتمال اشتباه در تصمیم‌گیری و عدم تمکین در برابر تصمیم‌ها افزایش می‌یابد.

۳-۱. جرم انگاری برای افزایش تعهدات شرکت‌های مشمول واگذاری

در دو مورد از شرکت‌های مورد مطالعه مشاهده شد که قبل از تحویل شرکت به خریدار تعهدات مالی شرکت را افزایش داده و قراردادهای کارکنان را اصلاح کرده‌اند و در یک شرکت عده زیادی را به استخدام شرکت در آورده‌اند و باعث شده‌اند مسائل عدیده‌ای برای شرکت پیش بیاید. پیشنهاد مشخص پژوهش این است که در اصلاحیه قانون برای این قبیل افراد (اعم از مقامات محلی و دیگران) جرم انگاری شود. در غیر این صورت عده‌ای از افراد برای خود محبوبیت می‌خرند و سرنوشت یک شرکت معظم را برای سال‌ها با ابهام و تلاطم مواجه می‌کنند. اگر چنین امکانی در کشور وجود ندارد بهتر است هیچ شرکتی واگذار نشود.

۴-۱. ارتقاء قدرت اجرایی هیأت‌واگذاری به فصل الخطاب واگذاری‌ها

یک معضل اساسی این است که مسائل واگذاری نه حل و فصل می‌شود و نه مشمول مرور زمان می‌شود. اگر بخواهیم خصوصی سازی با رعایت موارد پیش گفته به نحو موفقیت‌آمیزی انجام شود باید یک مرجع حرفه‌ای تصمیم‌نهایی را بگیرد و کار انجام شود و اگر کسی اعتراضی داشت در مدتی مشخص و تنها برای یکبار به هیأت‌داوری مراجعه کند و حکم آن مرجع نهایی باشد و اگر تا ۶ ماه یا یکسال پس از واگذاری اعتراضی ارجاع نشد، واگذاری قطعی تلقی شده، پرونده واگذاری بسته شود. ایران ایرتور از سال ۱۳۹۴ واگذار شده است و هنوز در مورد ابطال آن مباحثه می‌شود و مراجع نظارتی ورود می‌کنند و ... هر امر اجرایی و از جمله واگذاری نیاز به یک نقطه پایان دارد که اگر نظام اجرا فاقد آن باشد فاتحه آن سیاست را باید خواند.

۵-۱. بازنگری در برخی شیوه‌های اجرایی

برخی از شیوه‌های اجرایی مسأله ساز بوده است. صدور مصوبه واگذاری قبل از قیمت‌گذاری، صدور فراخوان واگذاری بدون حصول اطمینان از شفافیت صورت‌های مالی، عدم احراز اهلیت حرفه‌ای برای شرکت‌های استراتژیک و بزرگ مقیاس که به صورت بلوکی واگذاری می‌شوند و ... بخش قابل توجه دیگری از چالش‌های واگذاری ریشه در چنین ریزه‌کاری‌های مهمی دارد. و لذا لازم است در خصوص آنها گفتگو شود و راه حل مناسب آن برای اصلاح قانون و مقررات مربوط استخراج شود.

جمع‌بندی

گذار به اقتصاد بازار با صرف انتقال مالکیت رخ نمی‌دهد. انتقال مالکیت شرکت‌ها از دولت به بخش خصوصی در شرایط بسیار خاص و به عنوان یکی از حلقه‌های نهایی اصلاحات ناظر بر گذار به بازار می‌تواند اثر بخش باشد. اگر جزئیات گذار سیستمی به نظم بازار لحاظ نشود، این سیاست محکوم به شکست است. برخی از مواردی که می‌تواند به موفقیت خصوصی‌سازی کمک بکند در این مطالعه احصا شد. مباحثه در خصوص این محورها و سایر محورهای مؤثری که از دید این تحقیق مخفی مانده می‌تواند، مسیر گذار و اصلاح ساختار مالکیت شرکت‌های دولتی را هموار نماید.

منابع و مآخذ

فارسی

۱. آخوندی، عباس (۱۳۸۲)، مبانی نظری خصوصی سازی از منظر رابطه دولت-بازار، سازمان خصوصی سازی.
۲. آراین مهر، شهرام (۱۳۹۲)، تحلیل اثرات خصوصی سازی بر رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه جی-هشت (۲۰۱۰-۱۹۹۸)، دو فصلنامه علمی - تخصصی تخصصی اقتصاد توسعه و برنامه ریزی، شماره اول، صص ۲۰-۱.
۳. برهانی، بهاء الدین و همکاران (۱۳۸۶)، مبانی مدیریت دولتی، انتشارات پیام پویا.
۴. بهرام نژاد، زهرا (۱۳۸۶)، بررسی مقایسه‌ای روند خصوصی سازی در کشورهای منتخب: روسیه، هند، چین، برزیل و لهستان، مجله جهان سازمان خصوصی سازی، بولتن شماره ۶.
۵. پنتف، آراین و احمد مومنی راد (۱۳۹۴)، سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷.
۶. تان، جف (۱۳۹۳)، خصوصی سازی در مالزی نظارت، رانت جویی و شکست سیاستی، ترجمه محمد صفار، چاپ اول، انتشارات تهران.
۷. تفضلی، فریدون، هژبرکیانی، کامبیز، غلامی، الهام و جواد نوبخت (۱۳۹۶)، بررسی وضعیت عملکردی گمرک ج.ا.ا از منظر حکمرانی خوب، انتشارات دارا، چاپ اول.
۸. توکلی، احمد (۱۳۸۰)، بازار- دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها، انتشارات سمت.
۹. جاشی، گوپا (۱۳۸۵)، خصوصی سازی در جنوب آسیا: حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تغییر ساختار، ترجمه سازمان خصوصی سازی، معاونت مطالعات و ارزیابی، چاپ اول.
۱۰. چانگ، کلودی (۱۳۸۸)، خصوصی سازی و توسعه: نظریه، خط‌مشی و شواهد، ترجمه محمد صفار، تهران: نشر عترت نو، چاپ اول.
۱۱. حیدری کردزنگنه، غلامرضا (۱۳۸۸)، راهکارهای ارتقاء خصوصی سازی در ایران؛ چاپ اول؛ انتشارات پندار پارس.
۱۲. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۹۷)، درس‌های آخرین موج خصوصی سازی، انتشارات آماره، چاپ اول.

۱۳. رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی، چاپ دوم، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
۱۴. سازمان صنایع ملی ایران (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی: شرایط - تجربیات، معاونت طرح و برنامه سازمان صنایع ملی ایران، جلد اول.
۱۵. سلیمانی سه‌دهی، مجتنب و هدی داورزنی (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
۱۶. سونیتا کیکری و جان نلیس (۱۳۸۵)، خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی: گزارشی از وضعیت کنونی، ترجمه سازمان خصوصی‌سازی - معاونت مطالعات و ارزیابی، چاپ اول.
۱۷. شاه حسینی، محمدعلی (۱۳۸۵)، بررسی ادبیات و روش‌های خصوصی‌سازی و نقش دولت‌ها در رابطه با خصوصی‌سازی، مجموعه مقالات همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۸. شکیبیا، احمد (۱۳۹۰)، موج سوم خصوصی‌سازی: خصوصی‌سازی در جهان، تجارب موفق و ناموفق، ماهنامه اقتصاد کلان و بودجه، شماره ۸۸.
۱۹. عباسی، منصوره (۱۳۸۸)، چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصادی، چاپ اول.
۲۰. فیاض‌منش، فرید و رنجبرکی، علی (۱۳۹۶)، اثر خصوصی‌سازی خدمات عمومی بر کارایی اقتصادی و درآمد دولت، فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، سال چهارم، شماره ۲، صص ۱۱۶-۱۳۹.
۲۱. کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران، چاپ اول، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی.
۲۲. کیانی، منوچهر (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی: شرایط - تجربیات، تهران: سازمان صنایع ملی ایران، معاونت طرح و برنامه.
۲۳. متوسلی، محمود (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، چاپ اول، ناشر: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۴. موسسه مطالعات توسعه صنعتی (۱۳۹۹)، خصوصی‌سازی در هند: اثرات اجتماعی و تجدید ساختار، مقاله ارائه شده در نشست زیر منطقه‌ای پیرامون خصوصی‌سازی در جنوب آسیا، نوامبر ۱۹۹۹.

۲۵. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۷)، نظریه انتخاب عمومی و ضرورت تحول در ساختار اداری، مطالعات مدیریت ۱۳۷۸ شماره ۲۳ و ۲۴.
۲۶. ولش، دیک و ولبویر فرموند (۱۳۸۹)، خصوصی سازی مرحله به مرحله، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی سازی، معاونت مطالعات و ارزیابی.
۲۷. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، درآمدی بر مقررات گذاری اقتصادی، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۵۶.
۲۸. ابتهج، ابوالحسن (۱۳۷۰)، خاطرات، به کوشش علیرضا عروزی، شرکت کتاب، چاپ لندن
۲۹. درکتایان، غلامرضا؛ نورایی، مرتضی؛ دهقان نژاد، مرتضی و صفایی پور، مسعود (۱۳۹۵)، ارزیابی تأثیر طرح منطقه‌ای عمران خوزستان بر شهر دزفول ۱۳۵۵/۱۳۳۵-۱۹۷۶/۱۹۵۶، فصلنامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال ششم، صص ۹۱-۱۱۵
۳۰. ذبیح الله نجف پور، «نگاهی به بازار شکر ایران طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۱»، مجله‌ی اقتصادی، شماره‌های ۱۱ و ۱۲، بهمن و اسفند ۱۳۹۲، (صص ۱۴۲-۱۳۱)
۳۱. مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه سوم توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. (۱۳۷۹-۱۳۸۴)، هفدهم فروردین ۱۳۷۹
۳۲. احمدوند، عماد (۱۳۹۷) الگوی همپایی تکنولوژیک در شرکت‌های تجهیزات ساز فناوری نانو در ایران (تفتا). ایران: پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.
۳۳. اسدی فرد، رضا. (۱۳۹۰) مدلی برای شکل گیری شبکه‌های پایدار همکاری علم و فناوری در ایران. تهران: پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.
۳۴. اینتریلبگیتور، مایکل (۱۹۹۶) یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه؛ ترجمه حسین راغفر، ۱۳۸۲. منتشر شده در کتاب «دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی»، انتشارات نقش و نگار: ۳۴۷-۳۵۱.
۳۵. شرکت گروه کارشناسان ایران (۱۳۹۷) «ارزیابی عملکرد قبل و پس از واگذاری شرکت‌های دولتی واگذار شده به بخش غیر دولتی». طرح پژوهشی به کارفرمایی سازمان خصوصی سازی.
۳۶. کی‌یین، رابرت (۱۹۹۴) طرح تحقیق و روش‌های مورد پژوهی. ترجمه هوشنگ نایی، ۱۳۷۸. موسسه فرهنگی آینده پویان تهران.
۳۷. کی‌یین، رابرت (۱۹۹۳) کاربرد تحقیق موردی، ترجمه سید محمد اعرابی، محمد رحمانی و روح الله سهرابی، ۱۳۸۷، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۳۸. کی‌بین، رابرت (۲۰۰۹) موردپژوهی در تحقیقات اجتماعی. ترجمه هوشنگ ناییبی، ۱۳۹۳. ایران: نشرنی، <https://fidibo.com/book/94592>
۳۹. لوی، برین و اسپیلر، پابلو (۱۹۹۴) پایه‌های نهادی برای تعهد مقرراتی: تحلیلی مقایسه‌ای درباره مقررات بخش ارتباطات. ترجمه رضا بوستانی، ۱۳۸۹. چاپ شده در «الزامات و نتایج خصوصی‌سازی: مجموعه مقالات» ترجمه علی چشمی و دیگران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: ۴۵-۱۰۶.
۴۰. مقیمی، محمد (۱۳۸۶) روش موردکاوی و کاربردهای آن در علوم انسانی، روش‌شناسی علوم انسانی (حوزه و دانشگاه)، ۵۰: ۶۷-۹۹.
۴۱. نصیری‌اقدام، علی (۱۳۸۹) روش‌شناسی رونالد کوز در اصلاح نظریه اقتصادی با تأکید بر ماهیت بنگاه و مسأله هزینه اجتماعی. فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی. ۱۶(۶۲): ۶۱-۸۸.
۴۲. نصیری اقدام، علی و آقاجانی معمار، احسان (۱۳۹۶)؛ «تعارض بین کارایی در خصوصی‌سازی با هدف تعقیب کسب درآمد»؛ مجلس و راهبرد، سال ۲۴، ش ۹۲، ص ۱۳۷-۱۷۳.

لاتین

1. Galal, A., Jones, L., Tandon, P., & Vogelsang, I. (1994). Welfare consequences of selling public enterprises: An empirical analysis. The world Bank.
2. Mcadam, R., Moffett, S., Hazlett, S.-A., & Shevlin, M. (2010) Developing a model of innovation implementation for UK SMEs: A path analysis and explanatory case analysis. *International Small Business Journal*. 28(3): 195-214.
3. Qi, c., & chau, p. (2012). Relationship, contract and IT outsourcing success: Evidence from two descriptive. *Decision Support Systems*. 53(4): 859-869.
4. Tellis, W. (1996). The Case Study Method for Research in Small-and Medium-Sized Firms. *International Small Business Journal*, 15(1): 73-85.
5. Tellis, W. (1997). Application of a Case Study Methodology. *The Qualitative Report*, 1-19.
6. Balasooriya, F. A., Alam, Q., & Coghill, K. (2008). Market-based reforms and privatization in Sri lanka. *International Journal of Public Sector Management*, 21, 58-73.
7. Boubakri, N., Cosset, J.C., & Guedhami, O. (2009). From state to private ownership: Issues from strategic industries. *Journal of Banking & Finance*, vol. 33(2), pp.367-379.
8. Sheshinski, Eytan and López-Calva, Luis F. "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, (2003): 429-459.

9. Adeyemo, D. O. and Salami, Adeleke (2008), Review of Privatization and Public Enterprises Reform in Nigeria, *Contemporary Management Research* Pages 401-418, Vol. 4, No. 4.
10. Agba, A. M., Ushie, E. M., Agba, M. S., & Nkpoyen, F. (2010). Privatization, job security and performance efficiency of privatized enterprises In Nigeria: A critical reassessment. *Journal of Arts Science & Commerce* ISSN, 2229(4686), 4686.
11. Altug, S. G., & Filiztekin, A. (Eds.). (2006). *The Turkish Economy: The Real Economy, Corporate Governance and Reform* (1 edition). Routledge.
12. Amado, Rivka (2002), *New Ethical Challenges Under the New Reform Movements in The Public Administration Sector*, Edited by Eran Vigoda at *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, Publication of Marcel Dekker.
13. Araral, Eduardo (2009), *Privatization and Regulation of Public Services: A Framework for Institutional Analysis, Policy and Society* 27(3):175-180.
14. Arocena, P., & Oliveros, D. (2012). The efficiency of state-owned and privatized firms: Does ownership make a difference? *International Journal of Production Economics*, 140(1), 457–465.
15. Bailey, R. W. (2005). Uses and Misuses of privatization. In S. H. Hanke (Ed) *prospects for privatization*. New York: The Academy of political science.
16. Balaker, T., Summers, A. B. (2008). *Emergency Medical Services Privatization. Policy Study*, No. 310. Los Angeles: Reason Public Policy Institute.
17. Bakr, A. M. (2004). *A model in privatization: successful change management in the ports of Saudi Arabia*. London: London Centre Arab Studies.
18. Bojanic, A and Krakowski, M (2003), *Regulation of the Electricity Industry in Bolivia: Its Impact on Access to the Poor, Prices and Quality*, Discussion Paper 250, Hamburg Institute of International Economics.
19. Bortolotti, B, Fantini, Siniscalco (2001), *Regulation and Privatisation: the Case of Electricity*, published in Amato, G, Laudati, I (eds) *The Anticompetitive Impact of Regulation*, Edward Elgar.
20. Boubakri, Narjess., Cosset, Jean-Claude., and Klaus Fischer (2005), *Privatization and Bank Performance in Developing Countries*, *Journal of Banking & Finance* 29(8-9):2015-2041.
21. Chong, Alberto (2004), *Privatization in Mexico*, Inter-American Development Bank, Departamento de Investigación, Working Paper -513.
22. D'Souza, J., Megginson, W., & Nash, R. (2005). Effect of institutional and firm-specific characteristics on post-privatization performance: Evidence from developed countries. *Journal of Corporate Finance*, 11(5), 747–766.
23. Davies, Lesley., Wright, Kathryn., and Waddams Price, Catherine (2005), *Experience of Privatisation, Regulation and Competition: Lessons for Governments*, center for competition policy (CCP) Working Paper 05-5.

23. Djankov, S., & Murrell, P. (2002). Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey. *Journal of Economic Literature*, 40(3), 739–792.
24. Drakic, M. (2004). Privatization in Transition Economies, Master Thesis, Postgraduate Studies, Entrepreneurial Economy.
25. Estrin, Saul and Pelletier, Adeline (2018), Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?
26. Fry, Brian (1997), Five Great Issues in the Profession of Public Administration, in Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth, and Jack Rabin (eds.), *Handbook on Public Administration*, New York: Marcell Dekker.
27. Fry, Brian (1997), Five Great Issues in the Profession of Public Administration, in Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth, and Jack Rabin (eds.), *Handbook on Public Administration*, New York: Marcell Dekker.
28. Galal, A. (2006). Saving and privatization. In M. Celasun (Ed). *State-Owned enterprises in the middle east and North-Africa: privatization, performance and reform*. New York: Routledge.
29. Hughues, Owen E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Third Edition, Published by Palgrave, Macmilan.
30. Institute of Management Studies, Goldsmiths College, University of London
31. Kessides, I (2004), *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press
32. Kikeri, Sunita and John Nellis (2002), *Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date*, Policy Research Working Paper, The World Bank- Private Sector Advisory Services Department- Private Provision of Public Services.
33. Kouser, Rehana., Azid, Toseef., and Karamat Ali (2011) *Reasons for Privatization and Consequent Role of Government: Comprehensive Study Based on Early Evidence*, *International Journal of Contemporary Business Studies* Vol: 2, No: 10. October, 2011 ISSN 2156-7506.
34. Megginson, William L., Price, Michael F., and Netter, Jeffrey M. (2000), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, *Journal of Economic Literature*.
35. Michael A. Goldstein (1997), *Privatization Success and Failure: Finance Theory and Regulation in the Transitional Economies of Albania and the Czech Republic*, *Managerial and Decision Economics Manage. Decis. Econ.* 18: 529–544.
36. Newbery, D & Pollitt, M (1997) 'Restructuring and Privatisation of the CEGB - was it worth it?', *Journal of Industrial Economics*, 45(3).
37. Niskanen, William A (1975), *Bureaucrats and Politicians*, *Journal of Law and Economics* vol. 18, issue 3, 617-43.
38. Obadan, M. I. (2008). *The economic and social impact of privatisation of state-owned enterprises in Africa*. Dakar, Senegal : [Oxford, U.K.]: Council for the

- Development of Social Science Research in Africa ; Distributed elsewhere by African Books Collective.
39. Ogus, A.I (1994), Regulation: Legal Forms and Economic Theory, Oxford University Press.
 40. Omran, M. (2004). The Performance of State-Owned Enterprises and Newly Privatized Firms: Does Privatization Really Matter? *World Development*, 32(6), 1019–1041.
 41. Parker (2004), The UK's Privatisation experiment: the passage of time permits a sober assessment, CESifo Working Paper no. 1126, February 2004, p4.
 42. Perotti, Enrico and Bertolotti, Bernardo (2007), From Government to Regulatory Governance: Privatization and the Residual Role of the State, *The World Bank Research Observer*, Volume 22, Issue 1, PP 53–66, <https://doi.org/10.1093/wbro/lkl006>
 43. Polidano, Charles (1999), Public Management Reform in Developing Countries, *Public Management*, Vol. 1, No. 1.
 44. Rhodes, Chris., Hough, David., and Louise Butcher (2014), Privatisation, Research Paper 14/61 20.
 45. Sachs, Jeffrey, Clifford Zinnes, and Yair Eilat, 2000a, "Patterns of Economic Reform and its Determinants in Transition Economies: 1990–1998," CAER II Discussion Paper 61 (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development).
 46. Sachs, Jeffrey, Clifford, Zinnes and Yair, Eilat (2001), The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership, Enough? CAER II Discussion Paper 63. Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
 47. Shapiro, Carl, and Robert Willig (1990), Economic Rationales for the Scope of Privatization ,in *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, ed. by Ezra Suleiman and John Waterbury (Boulder, Colorado: Westview Press).
 48. Shleifer, Andrei, and Robert Vishny (1994), Politicians and Firms, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, pp. 995–1025.
 49. Simms, A. (2013). The private sector is more efficient than the public sector. nef (the new economics foundation). Retrieved from http://www.neweconomics.org/page/-/publications/public_private_full.pdf.
 50. Starr, P. (2008). The Meaning of Privatization. *Yale Law and Policy Review*, No. 6, Pp. 6-41.
 51. Tatahi, M. (2012). Enterprise Performance, Privatization and the Role of Ownership in Bulgaria. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 10(2), 131–153.
 52. The World Bank Research Observer, Volume 33, Issue 1, February 2018, Pages 65–102.

53. Ugaz, C and Waddams Price, C (eds) (2003), *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar/World Institute for Development Economics Research.
54. Ugorji, E. C. (1995). *Privatization / Commercialization of State-owned Enterprises in Nigeria: Strategies for Improving the Performance of the Economy*. *Comparative Political Studies*, 27(4), 537-560.
55. UNDP (2015), *Is the Private Sector more Efficient ? A cautionary tale*, Global Centre for Public Service
56. Vickers, John, and George Yarrow (1990), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
57. Walters (1988), *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, page 18-19.