



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران  
مرکز پژوهش‌ها

گزارش نهایی طرح پژوهشی:

# درس‌های خصوصی سازی شرکت دولتی در ایران ای

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







گزارش نهایی طرح پژوهشی:  
درس‌های خصوصی سازی شرکت‌های  
دولتی در ایران

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

نویسندگان:

علی نصیری اقدم

علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروزراهی

سرشناسه	: نصیری اقدم، علی ۱۳۵۵-
عنوان و نام پدیدآور	: درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران: مطالعه موردی شرکت‌های رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم مهدی / نویسندگان علی نصیری اقدم علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروزراهی
مشخصات نشر	: تهران: سبزان، ۱۴۰۲
مشخصات ظاهری	: ۳۵۶ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۷-۷۱۳-۲
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: عنوان اصلی:
موضوع	: اقتصاد
موضوع	: توسعه
شناسه افزوده	: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مرکز پژوهش‌ها
رده بندی کنگره	: HD ۱۴۰۲ / ک ۴ ک ۶۴
رده بندی دیویی	: ۳۳۱
شماره کتاب شناسی ملی	: ۹۹۷۶۶۵۳
اطلاعات رکورد کتاب‌شناسی	: فیبا

## درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران

مجری طرح: علی نصیری اقدم

گروه همکاران: علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروزراهی

ناظران: شورای پژوهشی، فرشاد فاطمی

سخن آغازین: حسین سلاح‌ورزی

قیمت: ۴,۰۰۰,۰۰۰ ریال

تیراژ: ۴۰۰ نسخه

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۴۰۲

انتشارات: سبزان

چاپ و صحافی: کامیاب

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۷-۷۱۳-۲



انتشارات سبزان

فهرست مطالب

سخن آغازین .....	۱۳
پیش‌گفتار .....	۱۵
فصل اول: کلیات پژوهش .....	۱۹
۱-۱. مقدمه .....	۲۱
۲-۱. تعریف مسأله .....	۲۲
۳-۱. سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش .....	۲۶
۱-۳-۱. ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها .....	۲۶
۲-۳-۱. عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت‌های دولتی و خصوصی .....	۲۹
۴-۱. دستاوردهای کاربردی پژوهش .....	۳۵
۵-۱. روش پژوهش .....	۳۵
۶-۱. سازماندهی مطالب .....	۳۶
فصل دوم: خصوصی‌سازی در مقام نظر و تجربه .....	۳۷
۱-۲. مقدمه .....	۳۹
۲-۲. زمینه‌ها و دلایل ظهور خصوصی‌سازی و اجرای آن در کشورها .....	۴۱
۱-۲-۲. چرخش از دولت حداکثری به دولت حداقلی .....	۴۱
۲-۲-۲. خصوصی‌سازی در بستر مدیریت نوین دولتی .....	۴۴
۳-۲. ظهور مکاتب فکری حاکم بر خصوصی‌سازی .....	۴۶
۴-۲. مفهوم خصوصی‌سازی .....	۴۸
۱-۴-۲. خصوصی‌سازی ابزاری برای کاهش اندازه دولت .....	۴۸
۲-۴-۲. خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری برای حرکت نظام اقتصادی متمرکز دولت‌محور به سمت نظام غیرمتمرکز بازارمحور .....	۴۹
۵-۲. اهداف و دلایل اجرای برنامه خصوصی‌سازی در کشورها .....	۵۲
۱-۵-۲. ارتقاء کارایی .....	۵۲
۲-۵-۲. سایر اهداف .....	۵۲
۱-۲-۵-۲. کاهش مداخله دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی .....	۵۴
۲-۲-۵-۲. توزیع بهتر ثروت و درآمد .....	۵۴
۳-۲-۵-۲. کاهش کسری بودجه از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی پرهزینه .....	۵۶
۴-۲-۵-۲. درآمدزایی برای دولت و بهبود وضعیت مالی .....	۵۶

۵۷	کاهش نقدینگی و کنترل تورم ناشی از آن.....
۵۸	محدودیت ظرفیت سرمایه‌گذاری دولت در کشورهای در حال توسعه.....
۵۸	توسعه مالکیت سهام و توسعه بازار سرمایه.....
۵۹	نگرش برون‌گرا به اقتصاد خارجی و آزادی تجاری.....
۵۹	مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی‌سازی بر ارتقاء کارایی.....
۵۹	مبانی نظری تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی.....
۶۰	نظریه نمایندگی.....
۶۲	نظریه حقوق مالکیت.....
۶۳	نظریه انتخاب عمومی.....
۶۵	تأمل در خصوص اثر تغییر مالکیت صرف بر کارایی.....
۶۵	عدم پشتیبانی تجربی.....
۶۷	کارایی در گرو عواملی فراتر از انتقال مالکیت.....
۶۹	اثر بخشی خصوصی‌سازی بر کارایی در بستر اصلاحات ساختاری.....
۷۰	اولویت رقابت بر تغییر مالکیت.....
۷۳	افول خصوصی‌سازی به معنای تغییر مالکیت و پیدایش نظریه دولت توانمند.....
۷۵	جمع‌بندی.....
۷۷	فصل سوم: عوامل موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در آینه تجربیات بین‌المللی.....
۷۹	۱-۳. مقدمه.....
۸۲	۲-۳. ویژگی‌ها و اقدامات دولت در مقام نهاد سیاسی.....
۸۲	۱-۲-۳. جلوگیری از انحراف در اولویت‌بندی اهداف اجرای برنامه خصوصی‌سازی.....
۸۳	۲-۲-۳. تغییر نقش دولت در مقام تنظیم‌گری مقررات متناسب با ساختار بازار.....
۸۶	۱-۲-۲-۳. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر.....
۸۶	۲-۲-۲-۳. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر.....
۸۸	۳-۲-۳. توانمندی دولت در امر نظارت (ظرفیت نظارتی دولت).....
۸۹	۴-۲-۳. ظرفیت نهادی و سیاسی دولت.....
۹۲	۳-۳. عوامل محیطی تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی.....
۹۲	۱-۳-۳. عوامل محیطی در سطح کلان.....
۹۲	۱-۱-۳-۳. اجرای سیاست‌های تکمیلی و در نظر گرفتن خصوصی‌سازی به‌عنوان جزئی از برنامه کلان.....
۹۵	۲-۱-۳-۳. وجود یک ساختار نهادی قوی.....
۹۷	۳-۱-۳-۳. فراهم‌بودن الزامات نهادی.....
۹۷	۱- زیست‌پذیری پروژه و طرح خصوصی‌سازی.....
۹۸	۲. نظارت و استفاده از قراردادهای با پتانسیل ایجاد بالاترین انگیزه برای مدیران جهت تجدید ساختار.....
۱۰۰	۳- انتخاب.....

- ۳-۱-۴. تغییر مالکیت به همراه واگذاری مدیریت‌های دولتی به بخش خصوصی ..... ۱۰۰
- ۳-۱-۵. سایر عوامل محیطی کلان ..... ۱۰۰
- ۳-۲-۲. عوامل محیطی در سطح خرد (بازار و شرکت) ..... ۱۰۲
- ۳-۲-۱. عوامل محیطی در سطح بازار ..... ۱۰۳
- الف) ساختار بازار ..... ۱۰۴
- ب) نهاد تنظیم‌گر مستقل در بازار، در صورت شکست تنظیم‌گری دولت ..... ۱۰۵
- ۳-۲-۲. عوامل محیطی در سطح شرکت و اقدامات دولت در مقام مالک شرکت‌های دولتی ..... ۱۰۸
- ۳-۴. عوامل تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی برحسب بازیگران (بخش خصوصی) ..... ۱۱۲
- ۳-۴-۱. وجود بخش خصوصی توانمند (مالی، مدیریتی و کارآفرین) ..... ۱۱۲
- ۳-۴-۲. وجود بخش خصوصی با انگیزه، از طریق تناسب بین ریسک و بازدهی در موارد مشمول واگذاری ..... ۱۱۳
- ۳-۵. جمع‌بندی فصل سوم ..... ۱۱۵
- پیوست فصل سوم: تجربیات کشورهای منتخب در اجرای سیاست خصوصی‌سازی ..... ۱۱۷
۱. تجربه خصوصی‌سازی در انگلستان (نمونه‌ای از کشور توسعه‌یافته) ..... ۱۲۱
۲. تجربه خصوصی‌سازی در سریلانکا ..... ۱۲۴
- الف) اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی ..... ۱۲۵
- ب) اقدامات نهادی و اجرایی ..... ۱۲۵
۳. تجربه خصوصی‌سازی در پاکستان ..... ۱۲۹
- ایجاد چهارچوب‌های کارشناسی به همراه نظارت ..... ۱۳۲
- شفاف‌بودن جریان واگذاری و فروش دارایی‌ها ..... ۱۳۲
- تجدید ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری ..... ۱۳۲
- انتخاب درست بنگاه‌های قابل واگذاری ..... ۱۳۲
۴. تجربه خصوصی‌سازی در بنگلادش ..... ۱۳۳
۵. تجربه خصوصی‌سازی در شیلی ..... ۱۳۵
۶. تجربه خصوصی‌سازی در نپال ..... ۱۳۷
۷. تجربه خصوصی‌سازی در مالزی ..... ۱۳۹
۸. تجربه خصوصی‌سازی در هند ..... ۱۴۱
۹. تجربه خصوصی‌سازی در ژاپن ..... ۱۴۴
- فصل چهارم: روش‌شناسی مطالعه موردی ..... ۱۴۹
- ۴-۱. مقدمه ..... ۱۵۱
- ۴-۲. کجا از موردپژوهی استفاده می‌کنیم؟ ..... ۱۵۲
- ۴-۳. تعریف موردپژوهی ..... ۱۵۵
- ۴-۴. انواع موردپژوهی‌ها ..... ۱۵۶
- ۴-۵. مراحل انجام موردپژوهی ..... ۱۵۷



۱۵۷	..... طرح ریزی موردپژوهی	۴-۵-۱
۱۵۷	..... تصریح پرسش‌ها	۴-۵-۱-۱
۱۵۸	..... تعیین قضایای تحلیل و ارائه پیش‌بینی‌هایی از نتیجه موردپژوهی	۴-۵-۱-۲
۱۶۰	..... تعیین واحد تحلیل	۴-۵-۱-۳
۱۶۰	..... نحوه انتخاب موردها برای مطالعه	۴-۵-۱-۴
۱۶۱	..... پیوند منطقی داده‌ها با قضایا و معیارهای تفسیر یافته‌تر	۴-۵-۱-۵
۱۶۲	..... معیارهای قضاوت درباره کیفیت طرح تحقیق	۴-۵-۱-۶
۱۶۴	..... گردآوری داده‌ها	۴-۵-۱-۷
۱۶۶	..... تحلیل شواهد و تحلیل میان‌موردی	۴-۵-۱-۸
۱۶۷	..... فرا ترکیب	۴-۵-۱-۹
۱۶۷	..... جمع‌بندی	۴-۵-۱-۱۰
۱۶۹	..... فصل پنجم: واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجا	
۱۷۱	..... مقدمه	۵-۱-۱
۱۷۲	..... رجا تا پیش از واگذاری	۵-۲-۱
۱۷۴	..... واگذاری رجا	۵-۳-۱
۱۷۷	..... مشکلات واگذاری	۵-۴-۱
۱۷۷	..... انجام‌نشدن فرایند معمول کارشناسی در واگذاری رجا	۵-۴-۱-۱
۱۷۸	..... عدم توجه اقتصادی واگذاری شرکت زیان‌ده	۵-۴-۲
۱۷۹	..... عدم تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌ها	۵-۴-۳
۱۸۰	..... بلا تکلیفی طرح‌های عمرانی	۵-۴-۴
۱۸۲	..... عدم برگزاری مجمع و بلا تکلیفی مالی	۵-۴-۵
۱۸۲	..... انحصار راه‌آهن در صنعت حمل‌ونقل ریلی	۵-۴-۶
۱۸۴	..... یارانه مسیرهای تکلیفی	۵-۴-۷
۱۸۵	..... بلا تصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزه حمل‌ونقل ریلی	۵-۴-۸
۱۸۶	..... اهلیت و تابع هدف سازمان تأمین اجتماعی	۵-۴-۹
۱۸۷	..... تحمیل نیروی انسانی مازاد به شرکت	۵-۴-۱۰
۱۸۷	..... عملکرد رجا پس از واگذاری	۵-۵-۱
۱۹۰	..... سرانجام کار	۵-۶-۱
۱۹۲	..... جمع‌بندی	۵-۷-۱
۱۹۵	..... فصل ششم: واگذاری شرکت ایران ایرتور	
۱۹۷	..... مقدمه	۶-۱-۱
۱۹۸	..... تاریخچه	۶-۲-۱
۲۰۰	..... واگذاری اول	۶-۳-۱

۲۰۵	۴-۶. واگذاری دوم.....
۲۰۹	۵-۶. انتقادهای ایرادشده علیه واگذاری شرکت.....
۲۰۹	۱-۵-۶. قیمت گذاری.....
۲۱۲	۲-۵-۶. ایرادات حقوقی و فقهی واگذاری دوم.....
۲۱۴	۳-۵-۶. عدم اهلیت خریدار.....
۲۱۶	۴-۵-۶. عدم پرداخت بهای معامله.....
۲۱۸	۵-۵-۶. اقتصاد سیاسی واگذاری.....
۲۱۸	۶-۶. عملکرد شرکت بعد از خصوصی سازی.....
۲۲۵	۷-۶. سرانجام.....
۲۲۶	۸-۶. جمع بندی.....
۲۲۹	فصل هفتم: واگذاری شرکت کشت و صنعت هفت تپه.....
۲۳۱	۱-۷. مقدمه.....
۲۳۲	۲-۷. تولد یک صنعت.....
۲۳۶	۳-۷. شرایط شرکت پیش از واگذاری.....
۲۴۲	۴-۷. واگذاری به بخش خصوصی.....
۲۴۵	۵-۷. مهم ترین نقدها بر واگذاری.....
۲۴۵	۱-۵-۷. عدم اهلیت خریداران.....
۲۴۷	۲-۵-۷. بدهکار بودن پرنندگان مزایده.....
۲۴۷	۳-۵-۷. استراتژیک بودن صنعت نیشکر.....
۲۴۸	۴-۵-۷. عدم اصلاح ساختاری شرکت پیش از واگذاری.....
۲۵۰	۵-۵-۷. قیمت واگذاری.....
۲۵۱	۶-۵-۷. فروش تجهیزات ثابت شرکت توسط خریداران.....
۲۵۱	۷-۵-۷. خصوصی سازی نظارت بر واگذاری ها.....
۲۵۲	۶-۷. عملکرد شرکت پس از واگذاری.....
۲۵۷	۷-۷. پرونده تخلفات ارزی.....
۲۵۸	۸-۷. سرانجام؛ بحران، اعتصاب و خلع ید.....
۲۶۲	۹-۷. جمع بندی.....
۲۶۵	فصل هشتم: واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هر مزال.....
۲۶۷	۱-۸. مقدمه.....
۲۷۰	۲-۸. پیشینه صنعت آلومینیوم در ایران.....
۲۷۴	۳-۸. چالش های اصلی المهدی.....
۲۷۴	۱-۳-۸. فقدان نیروگاه اختصاصی تولید برق.....
۲۷۶	۲-۳-۸. ناکارایی در تولید آلومینیوم (مسأله مقیاس).....

- ۲۷۶..... ۳-۳-۸. وابستگی به مواد اولیه وارداتی .....
- ۲۷۷..... ۴-۸. داستان واگذاری اول .....
- ۲۸۱..... ۵-۸. داستان واگذاری دوم .....
- ۲۸۷..... ۶-۸. انتقادات به واگذاری .....
- ۲۸۷..... ۱-۶-۸. قیمت‌گذاری.....
- ۲۸۷..... ۱-۱-۶-۸. کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌ها.....
- ۲۸۷..... ۲-۱-۶-۸. صنایع آند .....
- ۲۸۸..... ۳-۱-۶-۸. شمش‌های هرمزال .....
- ۲۸۹..... ۴-۱-۶-۸. ردیابی منشأ قصور در قیمت‌گذاری.....
- ۲۹۱..... ۲-۶-۸. جنبه‌های حقوقی.....
- ۲۹۱..... ۱-۲-۶-۸. ضمانت پرداخت بدهی‌های طرح هرمزال .....
- ۲۹۲..... ۲-۲-۶-۸. زمین مجتمع .....
- ۲۹۳..... ۳-۲-۶-۸. ادعای التاجر .....
- ۲۹۴..... ۴-۲-۶-۸. عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت.....
- ۲۹۵..... ۳-۶-۸. اهلیت خریدار .....
- ۲۹۸..... ۷-۸. مجتمع پس از واگذاری دوم.....
- ۲۹۸..... ۱-۷-۸. بحران کارگری.....
- ۲۹۹..... ۲-۷-۸. عرضه بورسی .....
- ۳۰۰..... ۳-۷-۸. تولید .....
- ۳۰۰..... ۴-۷-۸. عدم انجام تعهدات.....
- ۳۰۲..... ۸-۸. واگذاری سوم .....
- ۳۰۲..... ۱-۸-۸. تهاوت بدهی دولت با بدهی مینا .....
- ۳۰۳..... ۲-۸-۸. فروش وکالتی .....
- ۳۰۴..... ۳-۸-۸. تسویه مطالبات با خریدار دوم.....
- ۳۰۵..... ۹-۸. نکات کلیدی واگذاری المهدی-هرمزآباد.....
- ۳۰۵..... ۱-۹-۸. عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی‌سازی .....
- ۳۰۵..... ۱-۱-۹-۸. عدم وجود شفافیت در سیاهه اموال و صورت‌های مالی.....
- ۳۰۶..... ۲-۱-۹-۸. عدم نظارت بر کار کارشناسان رسمی .....
- ۳۰۶..... ۳-۱-۹-۸. عدم وجود هماهنگی بین سازمان‌های دولتی درگیر .....
- ۳۰۶..... ۴-۱-۹-۸. عدم توانایی در مکلف کردن شرکت خصوصی شده به رعایت قواعد حکمرانی دولت در سطح بازار .....
- ۳۰۷..... ۲-۹-۸. دخالت فرایندهای سیاسی در امر واگذاری .....
- ۳۰۷..... ۳-۹-۸. نقاط کور قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.....
- ۳۰۷..... ۱-۳-۹-۸. طولانی شدن فرایند واگذاری .....

۳۰۸	..... واگذاری طرح	۲-۳-۹-۸
۳۰۸	..... اختیار سازمان خصوصی سازی در عدم قیمت گذاری مجتمع در شرایط فروش وکالتی	۳-۳-۹-۸
۳۰۸	..... اهلیت در مورد شرکت های بزرگ، با مشکلات ساختاری	۴-۳-۹-۸
۳۰۹	..... فصل نهم: درس های خصوصی سازی در ایران (تقاطع یافته های مطالعات موردی)	
۳۱۱	..... مقدمه	۱-۹
۳۱۱	..... شرکت قطارهای مسافربری رجا	۲-۹
۳۱۵	..... شرکت ایران ایرتور	۳-۹
۳۱۹	..... شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه	۴-۹
۳۲۱	..... واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال	۵-۹
۳۲۵	..... جمع بندی	۶-۹
۳۲۸	..... حین واگذاری	۲-۶-۹
۳۳۰	..... پس از واگذاری	۳-۶-۹
۳۳۵	..... فصل دهم: گذار از «انتقال مالکیت» به «گذار سیستمی»	
۳۳۷	..... مقدمه	۱-۱۰
۳۳۸	..... درس آموخته های مطالعات موردی	۲-۱۰
۳۴۰	..... چه باید کرد؟	۳-۱۰
۳۴۰	..... اصلاح طبقه بندی شرکت های دولتی	۱-۳-۱۰
۳۴۱	..... اصلاح رابطه سازمان خصوصی سازی و شرکت های مادر تخصصی ذی ربط	۲-۳-۱۰
۳۴۲	..... جرم انگاری برای افزایش تعهدات شرکت های مشمول واگذاری	۳-۳-۱۰
۳۴۲	..... ارتقاء قدرت اجرایی هیئت واگذاری به فصل الخطاب واگذاری ها	۴-۳-۱۰
۳۴۳	..... بازنگری در برخی شیوه های اجرایی	۵-۳-۱۰
۳۴۳	..... جمع بندی	۴-۱۰
۳۴۵	..... منابع و مأخذ	
۳۴۷	..... فارسی	
۳۵۱	..... انگلیسی	



## سخن آغازین

کژکارکردی اصلاحات اقتصادی در ایران، حکایتی دارد به درازای تاریخ. داستان خصوصی سازی هم سرنوشتی متفاوت از آن ندارد. بیش از ۳ دهه قبل که خصوصی سازی در دستور کار دولت قرار گرفت، تصور میشد با اجرای این سیاست اصلاحی، از سهم دولت در اقتصاد کاسته خواهد شد و با انتقال مالکیت به بخش خصوصی، از طرفی کسری بودجه دولت کاهش و از طرف دیگر کارایی بنگاهها افزایش خواهد یافت. اکنون با گذشت بیش از ۳ دهه از اجرای این سیاست، مشخص شده است که هیچ‌یک از اهداف مفروض تحقق نیافته است. گزارش‌های رسمی نیز حاکی از آن است که سهم بخش خصوصی از واگذاری‌ها کمتر از ۰۲ درصد بوده است و همین سهم اندک از واگذاری‌ها نیز با فشارها و مشکلات جدی مواجه بوده به‌گونه‌ای که در مواردی قابل توجه، به حذف بخش خصوصی با حکم قضایی و بازگشت مجدد شرکت به دولت منتهی شده است. در واقع در طی این سه دهه با اجرای خصوصی سازی، جابه‌جایی مالکیت در بخش دولتی صورت گرفته و واگذاری‌ها تنها به بزرگتر شدن سهم بخش عمومی غیردولتی منجر شده است تا راه تنفس و رشد بخش خصوصی بیش از پیش مسدود شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد برای اجرای موفق این سیاست اصلاحی، مقدماتی مورد نیاز بوده که

متأسفانه از آن غفلت شده است؛ وجود راهبرد مشخص در واگذاری‌ها، شفافیت در فرآیند واگذاری اعم از انتخاب و گروه‌بندی شرکت‌ها، قیمت‌گذاری، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی، مقررات‌زدایی و بهبود فضای کسب‌وکار و کاهش زمینه‌های مداخله دولت، تأمین امنیت حقوق مالکیت و غیره که علیرغم تأکید قانون، مورد توجه نبوده‌اند. در یک کلام باید گفت، دولت فاقد توانمندی لازم برای اجرای این سیاست بوده است.

اتاق ایران در راستای اهداف ذاتی خود برای توسعه بخش خصوصی کشور، با هدف آسیب‌شناسی سیاست خصوصی‌سازی، اقدام به اجرای طرحی پژوهشی با همکاری قطب علمی دانشکده علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی نمود تا با بررسی میدانی و با استفاده از داده‌های خرد در سطح بنگاه، از زاویه‌ای متفاوت، درس‌های خصوصی‌سازی برای اقتصاد ایران را احصاء کند تا در راستای ارتقاء وضعیت فعلی مورد استفاده قرار گیرد.

این کتاب، حاصل پژوهش یاد شده است و امید است یافته‌های آن در اصلاح نظام تصمیم‌گیری مورد توجه تصمیم‌سازان کشور قرار گیرد.

حسین سلاح‌ورزی

رئیس اتاق ایران

## پیش‌گفتار

رئیس پیشین سازمان خصوصی‌سازی محکوم به تحمل حبس شده و برای تعدادی از اعضای هیئت عامل نیز پرونده‌های متعددی در دادگاه‌ها مطرح شده است. علیرضا صالح نیز که پس از علی اشرف عبدالله پوری حسینی رئیس کل سازمان خصوصی‌سازی شد، با وجود رابطه نزدیک و دیرینه با وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی (در دولت دوازدهم) و تجربه مدیریت طولانی‌اش، نتوانست دوام بیاورد و خیلی زود استعفا داد. تعداد شرکت‌هایی که نهادهای نظارتی، خواستار لغو واگذاری و فسخ قرارداد آنها هستند تا به دولت بازگردانده شوند، رو به ازدیاد است؛ و اخیراً شنیده می‌شود که تعداد چنین شرکت‌هایی به ۲۰ شرکت رسیده است. دولت در واکنش به نقدهایی که علیه خصوصی‌سازی بلوکی وارد شد، رو به خصوصی‌سازی انبوه و خردکردن سهام آورد و البته متهم به این شد که قصد دارد بدون واگذاری مدیریت شرکت‌های مشمول واگذاری، کسری بودجه خود را جبران کند؛ و بالاخره این‌که بخش خصوصی هم معتقد است اغلب خصوصی‌سازی‌ها، از نوع واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی بوده و عملاً به جای خصوصی‌سازی، خصولتی‌سازی شده است.



تحلیل این اخبار به چند شیوه قابل انجام است. اول این که بگوییم مجریان دولتی فاسد و بی‌لیاقت هستند و بی‌کفایتی در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منجر به این بحران‌ها شده است (روایت مخالفان دولت وقت). دوم این که بگوییم اگرچه مشکل، مربوط به اجرا است، ولی این مشکل قابل تقلیل به مدیران اجرایی نیست و ریشه در مداخله‌های صاحبان کرسی در مجامع شرکت‌های مشمول واگذاری، خریداران رقیب و سایر ذی‌نفعان، و دستگاه‌های نظارتی دارد که به شیوه‌های مختلف مانع از تحقق اهداف این برنامه می‌شوند و در این مسیر از به زندان انداختن مجریان درستکار هم ابایی ندارند (روایت کسانی که در دولت وقت کار می‌کردند). سوم این که بگوییم 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 است که واگذاری آنها دارای حاشیه‌های بسیار بوده، و در مورد آنها ادعاهای پیشین (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 تهاثر دارایی‌های شرکت‌های دولتی تلقی شود، مشکلات پیش‌گفته 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 فرایند گذار، آن را از یک سیاست نقطه‌ای (که در یک لحظه از زمان با فروش سهام شرکت‌ها رخ می‌دهد) به یک سیاست فرایندی تبدیل می‌کند که موفقیت آن در گروی طراحی مناسب، منظور نمودن ارتباط آن با سایر اجزای این فرایند، لحاظ تقدّم و تأخّر زمانی و بسیاری از موضوعات دیگر است.

فقدان طراحی فرایند، گذار لحظه‌ای را شبیه یک عمل جراحی سخت در یک شرایط نامناسب می‌کند که احتمال شکست آن بسیار است. با وجود همه کاستی‌های پژوهش، که بنده عهده‌دار آن هستم است، امیدوارم پیام این پژوهش جدی گرفته شود: گذار به یک اقتصاد

بازار مبنا و غیر متمرکز یک فرایند نظام مند، تدریجی و زمان دار است و طراحی سیاست های لحظه ای، غیر زمان دار و غیر فرایندی محکوم به شکست است. با این فهم، جست و جوی مشکل در سطح اجرا و محکوم کردن مدیران اجرایی یا نمایندگان دستگاه های نظارتی راهگشا نیست. در پایان لازم است از حمایت های مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و همچنین پژوهشکده اقتصاد دانشگاه علاوه طباطبایی در انجام این پژوهش تقدیر و تشکر به عمل آورم. همچنین سرکار خانم منیره امیرخانلو، در شکل گیری این پژوهش، جناب آقای دکتر محمد قاسمی در پیش برد و به سرانجام رسانیدن کار و سرکار خانم سارا پارسی در پیش برد امور هماهنگی و در نهایت چاپ کتاب نقشی به سزا داشتند و لازم است مراتب سپاس خود را از این عزیزان اعلام نمایم.

بخش هایی از این پژوهش، حاصل زحمات سرکار خانم سیمین عزیز محمدی و سرکار خانم طیبه چمن است و لازم است از این عزیزان نیز تشکر ویژه نمایم.

علی نصیری اقدم



# فصل اول

کلیات پژوهش



## ۱-۱. مقدمه

از سال ۱۳۸۵ که بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ شد، دور جدید خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران آغاز گردید. با گذشت بیش از یک دهه، 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 است؛ 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 گرو توجه به درس‌های نهفته در داستان خصوصی‌سازی شرکت‌هایی از این نوع است. انتظار می‌رود این مطالعه، درس‌هایی درخصوص 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 قراردادن نتایج این مطالعه در بستر ادبیات نظری و تجربی خصوصی‌سازی و

استخراج یک الگوی مفهومی، شامل الزامات یک خصوصی‌سازی موفق، نتایج این مطالعه با خروجی مطالعات دیگری که موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در کشورهای دیگر را ارزیابی کرده‌اند، ضمن تطبیق، موارد اشتراک و افتراق آنها نیز استخراج شده است. بسط چنین مطالعاتی می‌تواند منجر به الگوی جدیدی از واگذاری‌ها در کشور شود.

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

## ۱-۲. 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 دمسترز، ۱۹۶۷)؛ چراکه 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 مواجه‌ایم و افراد، بابت عدم بهره‌برداری کارآمد از اموال متعلق به دولت که در اختیار ایشان است آزرده‌خاطر نشده‌اند، پس برای بهبود آن نیز اراده‌ای ندارند. از این رو، در صورت تبدیل مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی، می‌توان انتظار داشت که کارایی در استفاده از اموال و منابع بهبود یافته، و عملکرد اقتصادی بهینه خواهد شد.

در ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای در حال‌گذار، اندیشه «تغییر مالکیت برای بهبود عملکرد» به کار بسته شد. پس از جنگ تحمیلی و شروع دوران بازسازی و تحت‌تأثیر 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 تجدیدنظر و با ابلاغ بند (ج)

سیاست‌های مذکور در خرداد سال ۱۳۸۵، خصوصی‌سازی وارد مرحله جدیدی شد. اما به راستی، «آیا با اجرای این سیاست انتظارات تحقق یافت و منجر به بهبود عملکرد شد؟»

مطالعات زیادی در ایران و نیز سایر کشورها در این حوزه انجام شد و عملکرد شرکت‌های خصوصی شده مورد ارزیابی قرار گرفت؛ دسته‌ای از مطالعات، با بررسی در مقیاس خرد، عملکرد شرکت‌های مشمول واگذاری را پیش و پس از واگذاری ارزیابی کرده‌اند. دسته‌ای دیگر، پارامتری فراتر گذاشته و 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 طرح شود؛ مقرراتی که ضمانت اجرا نیز داشته باشند. یا به طریق دیگر، سطح توسعه‌یافتگی مبنای قرار گرفته و استدلال شده است، کشورهایی در واگذاری موفق عمل کرده‌اند که بازارهای توسعه‌یافته‌تری داشته باشند؛ از جمله بازار مالی توسعه‌یافته.

با این حال، محققان به این بسنده نکرده و 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 درباره این موضوع صحبت شده است که بهبود عملکرد خرد در بانک‌های خصوصی و خصوصی شده، با هزینه تحصیل 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؛ همچنین در این باره که «آیا محیط مقرراتی و تنظیمی فعالیت بانکی، تأثیری در وقوع این ناسازگاری میان سطح خرد و سطح کلان دارد یا خیر؟» گفت‌وگوهایی صورت گرفته است (برای نمونه نگاه کنید به هلمن و همکاران، ۲۰۰۰ و استیگلیتز، ۲۰۰۰).

گروه دیگری از تحقیقات معطوف 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 است. برای مثال، هاردین (۱۹۶۸) نظریه خود، با عنوان «تراژدی مشاعات» را مطرح کرد و اداره شرکت‌های دولتی در بلوک شرق سابق را از



مصادیق آن معرفی کرد. بر این اساس، مالکیت مشاع بر اموال دولتی شرکت‌ها، منجر به تراژدی شده، اموال دولتی نه تنها به خوبی استفاده نمی‌شوند، بلکه به تدریج از بین می‌روند. پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و شروع گذار سریع به اقتصاد بازار که تصوّر می‌شد ظرف پانصد روز انجام می‌شود، مطالعات میدانی نشان داد که تراژدی دیگری با عنوان «تراژدی ضدّ مشاع‌سازی» (بخوانید خصوصی‌سازی) رخ داده است، 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 و کارکنان آن نیز که اکنون مالک آنجا هستند، جلوی فروشگاه در حال دست‌فروشی هستند (موریس، ۲۰۰۷). علت رخداد این پدیده چیست؟ به این دلیل که اداره فروشگاه به سبک یک شرکت سهامی عام، مستلزم وجود قانونی در باب شرکت‌های سهامی است که به خوبی اجرا می‌شود و مردم با آن آشنا هستند و می‌دانند که چطور مجمع عمومی تشکیل دهند، چطور مذاکره کنند، چطور رأی‌گیری کنند با چه فرایندی هیئت‌مدیره و مدیرعامل انتخاب کنند و به چه ترتیب بر فعالیت ایشان نظارت کنند و اطمینان حاصل کنند که آنها در جهت حداکثرسازی منافع ایشان عمل می‌کنند. این «تأسیس نهادی»، که به گمان برخی از محققان، موتور رشد سرمایه‌داری بوده است (نگاه کنید به کوتر و شفر، ۲۰۱۱)، تأثیر شگرفی در موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی در یک کشور دارد. در ایران، پس از واگذاری برخی شرکت‌ها مسائل عدیده‌ای پیش آمد. مالک غیردولتی شرکت رجا به جایی رسید که پیشنهاد داد شرکت را دولت پس بگیرد، حال آن‌که هنوز درباره نحوه قیمت‌گذاری و بدهی‌های پیش از واگذاری این شرکت بحث‌های بسیاری وجود داشت. درخصوص قیمت‌گذاری شرکت ایران ایرتور؛ در مورد عدم انتقال اموال مندرج در سیاهه اموال شرکت به مالک خصوصی آن؛ و همچنین پیرامون عدم تناسب نیروی انسانی شرکت با نیازهای شرکت؛ و درباره اختیار مالک جدید در تعدیل نیروی انسانی و نظایر آن، هر روز بحث‌هایی در رسانه‌ها و محافل کارشناسی مطرح می‌شود. درخصوص 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 درگرفته است؛ و بالاخره در باب مسأله قیمت‌گذاری و اهلیت خریدار شرکت فولاد المهدی و همچنین وقوع فساد در این فرایند، از روز واگذاری مباحث مختلفی مطرح شده است.

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

- 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 و بازدهی را کاهش داده است؟

- آیا دارایی‌های شرکت رجا (مشخصاً واگن‌های مسافری که در چهارچوب طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و به‌نیابت از دولت تحصیل کرده بود) با احتساب بدهی‌های مربوط به آن واگذار شده یا بدون آن و در این صورت، مسئولیت بازپرداخت 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 ابهامات و چندین پرسش دیگر، همچنان بدون پاسخ علمی و موشکافانه باقیمانده است. نکته حائز اهمیت آن است که بدون بررسی این پرسش‌ها 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، آسیب‌شناسی فرآیند خصوصی‌سازی در ایران و پرداختن به مسائلی از جنس مسائل پیش‌گفته در سایه مورد کاوی خصوصی‌سازی چهار شرکت قطارهای مسافربری رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی (و طرح هرمزال) است. در این چهارچوب، پرسش‌های اصلی پژوهش به شرح ذیل است:

۱) مهم‌ترین مسائل پیش‌آمده 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؟

۲) چه درس‌هایی را می‌توان از مطالعه واگذاری شرکت‌های مذکور آموخت و چگونه می‌توان در فرایند گذار به بازار، این آموخته‌ها را به‌کار بست؟

۳) آیا نتایج حاصل از این موردکاوی‌ها با نتایج آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در سایر کشورها تطبیق دارد و آیا می‌توان پیوندی نظری میان آنها برقرار کرد؟

### ۱-۳. سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش

سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش در فصول آتی با تفصیل بیشتری ارزیابی شده است. در این بخش، تنها برای مشخص کردن فضای پژوهش، ابتدا مروری خواهیم داشت بر مطالعاتی که به ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها پرداخته‌اند و سپس، برخی از آنها که به بررسی عوامل مؤثر بر موفقیت خصوصی‌سازی پرداخته‌اند، مورد مذاقه قرار می‌گیرند.

#### ۱-۳-۱. ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها

در حوزه ارزیابی عملکرد واگذاری‌ها دو دسته از مطالعات قابل‌شناسایی است. دسته اول، مبتنی بر مقایسه شاخص‌های عملکردی شرکت‌های واگذارشده 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، طی دوره‌های قبل و بعد از واگذاری گردآوری و سپس شاخص‌ها برای دو دوره محاسبه می‌شود و بعد از مقایسه، بر این مبنای، راجع به عملکرد واگذاری قضاوت می‌شود.

برای مثال، گروه کارشناسان ایران به‌عنوان مشاور سازمان خصوصی‌سازی، این ارزیابی عملکرد را برای ۳۳ شرکت واگذارشده انجام داده‌اند. در این مطالعه، از ۲۸ شرکت امکان جمع‌آوری اطلاعات مهیا شده و شاخص‌های عملکردی بر این اساس محاسبه شده است. سپس، شاخص‌ها در درون یک مدل ارزیابی عملکرد گنجانده شده است تا اثر هم‌زمان تمامی 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 نشان می‌دهد که در اکثر 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 بهبود کمی را تجربه کرده‌اند؛ این مطالعه در سال‌های بعد نیز در سازمان خصوصی‌سازی ادامه یافت و در نهایت در سال ۱۳۹۱، این سازمان مدلی را مشتمل بر ۴ معیار و ۴۲ شاخص، تدوین نمود.

در همین چهارچوب، 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 هیچ‌یک 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)<sup>۱</sup> و روش تحلیل مرزی معین (DFA) به عنوان روش‌های برنامه‌ریزی خطی و از تابع تولید مرزی تصادفی<sup>۲</sup>، 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 کرده و ارزیابی می‌کنند که به ازای هر واحد نهاده چه میزان ستاده ایجاد شده است و به این ترتیب مشخص می‌شود که سرمایه‌گذاری روی چه نهاده‌ای، توان ایجاد ستاده بیشتری را دارد.<sup>۳</sup>

با استفاده از این روش‌ها، در ایران نیز اقداماتی 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 کرده‌اند. در این مطالعه، با فرض یک تابع ترانسلوگ و با برآورد اثر نهاده‌ها بر روی ستاده (ذخیره‌سازی گندم)، کارایی واحدهای ذخیره‌سازی تخمین زده شده است. سپس در معادله‌ای جداگانه اثر خصوصی‌سازی بر کارایی محاسبه‌شده واحدهای ذخیره‌سازی گندم برآورد شده است. نتیجه، تخمین افزایش کارایی در اثر ورود بخش خصوصی است.

رحیمی سوره و صادقی (۱۳۸۴) به ارزیابی کارایی مراعات و گذارنده 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 موردنظر نسبت به استان‌های مجاور، حدود ۵۵ درصد افزایش پیدا کرده است.

خلیل‌زاده و همکاران (۱۳۹۶) با استفاده از تحلیل پوششی داده‌ها، عملکرد ۵۲ شرکت

1. Data Envelope Analysis

2. 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 چندعاملی و چندمحصولی وجود دارد، ولی در روش اقتصادسنجی چنین امکانی وجود ندارد.

مشمول واگذاری را ارزیابی کرده و به این نتیجه دست یافته‌اند که کارایی نسبی هفت واحد نسبت به قبل از خصوصی‌سازی، کاهش و کارایی مابقی واحدها بهبود یافته است. این روش‌ها، در مطالعات خارجی نیز به کار می‌روند. برای نمونه تانگزون و هنگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۵) اثر خصوصی‌سازی اسکله‌ها را بر کارایی و رقابت‌پذیری آنها تخمین زده‌اند. در ۲۵ اسکله مورد بررسی از بندرگاه‌های کشورهای مختلف، به این نتیجه رسیده‌اند که خصوصی‌سازی باعث افزایش عملکرد، افزایش رضایت مشتریان و رقابت‌پذیری صنعت بندرگاهی شده است. یکی از مشکلات مهم این روش، 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 مسائلی از این دست است و از طرف دیگر، بعضی از واگذاری‌ها از طریق مذاکره و مزایده و ردّ دیون بوده و دسترسی به اطلاعات پس از واگذاری نیز بسیار سخت است. به این مشکلات، باید مشکل شاخص‌های سنجش عملکرد را نیز افزود. برای سنجش عملکرد، شاخص‌های مختلفی وجود دارد که هر یک از آنها محدودیت‌هایی از حیث انعکاس درست واقعیت‌ها دارند. این مشکلات زمانی دوچندان می‌شوند که بخواهیم یک تابع تولید یا تابع هزینه هم تصریح کنیم و بخواهیم برای واگذاری شرکت‌ها در صنایع مختلف به کار بگیریم.

اما به‌طور کلی، در مواردی که واحد خصوصی‌سازی شده قالب یک شرکت را داراست، به‌ویژه اگر واگذاری از طریق بازار سهام انجام شده باشد، عمدتاً از اطلاعات مالی موجود در صورت‌های مالی این شرکت‌ها استفاده می‌شود. مرور مطالعات (که در بخش بعد به تفصیل آمده است) نشان می‌دهد که ۶ نسبت زیر، فراوان 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)،
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 شده‌اند و به‌صورت پیوسته و با تواتر زمانی یکسان و سالانه منتشر می‌شوند. این وضعیت سبب می‌شود این قبیل داده‌ها، از اطمینان نسبتاً بالایی برخوردار باشند و تهیه آنها نیز امکان‌پذیر باشد.

اما نقطه‌ضعف این شاخص‌ها این است که تا حدود زیادی تک‌جنبه‌ای 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.

### ۱-۳-۲. عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت‌های دولتی و خصوصی

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

#### مالکیت و عملکرد در محیط رقابتی، برودمن و وینینگ<sup>۱</sup> (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 انجام‌شده 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 تعداد، ۴۱۹ شرکت خصوصی، ۵۸ شرکت دولتی و ۲۳ شرکت با مالکیت مختلط بوده‌اند. میزان دارایی، میزان فروش، تعداد کارکنان و سهم بازار به‌عنوان نشان‌دهنده مقیاس و اندازه بنگاه به‌عنوان 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 که بعد از کنترل طیف متنوعی از عوامل مختلف، بنگاه‌های دولتی و مختلط بر اساس تمام متغیرهای عملکردی، نتایج بسیار ضعیف‌تری نسبت

1. Broadman and Vining

به بنگاه‌های مشابه خصوصی دارند. براساس همه متغیرهای عملکردی، بنگاه‌های مختلط عملکرد بهتری از بنگاه‌های دولتی ندارند و حتی در اغلب موارد، عملکردشان ضعیف‌تر است. نتایج این مطالعه نشانگر تفاوت چشمگیر عملکرد شرکت‌های بخش عمومی و بخش خصوصی در «محیط رقابتی» است.

### دولت به‌عنوان سرمایه‌گذار و دولت به‌مثابه مالک، چیبیر و ماجومدار<sup>۱</sup> (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 انجام‌شده در این زمینه 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 مقاله مذکور، چنین 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 و میزان مالکیت دولت به‌عنوان متغیر توضیحی لحاظ شده است. همچنین، تعداد زیادی متغیر کنترلی برای کنترل و سنجش سایر عوامل مؤثر بر عملکرد شرکت نیز در مدل استفاده شده است که برخی از آنها عبارت‌اند از: لگاریتم فروش، سن بنگاه، تنوع، صادرات، واردات، تبلیغات، نسبت بدهی، نسبت آبی، مالکیت خارجی و... نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که براساس دو نوع متغیر عملکردی ذکرشده، 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.

1. Chibber and Majumdar

## چگونه مالکیت دولت بر عملکرد شرکت اثر می‌گذارد؟، سان، اچ اس فونگ و جینگ تونگ<sup>۱</sup> (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 باقی‌مانده بر عملکرد شرکت‌های خصوصی‌سازی شده است. در این مقاله، دلایل نظری مختلفی برای عملکرد ضعیف‌تر شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی ذکر شده و برای بررسی موضوع تحقیق، داده‌های پنل از همه شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس شانگهای و بورس شنزن در دوره زمانی ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۷، استفاده شده است.

متغیر وابسته و عملکرد مدل، نسبت بازاری به دفتری سهام (به‌عنوان 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 این مطالعه، شامل لگاریتم طبیعی درآمد فروش سالانه (به‌عنوان نشان‌دهنده اندازه بنگاه) و نسبت بدهی بنگاه بوده و از سه متغیر دامی نیز برای سنجش تأثیر عواملی، همچون حضور سهام‌دار خارجی در بنگاه، محل استقرار بنگاه و شرایط قانونی صنعت استفاده شده است.

نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که برخلاف باور عمومی، مالکیت جزئی<sup>۲</sup> دولت در شرکت‌های دولتی تأثیر مثبتی بر عملکرد شرکت دارد. البته این موضوع به این معنی نیست که 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 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<sup>۳</sup> (۲۰۰۵)

این مطالعه، به موضوع مهم سهام‌داری دولت و تأثیر آن بر عملکرد شرکت در کشور چین

1. Qian Sun, Wilson H. S. Tong and Jing Tong

2. Partial Ownership

3. Laixiang Sun and Tao LI



می‌پردازد. داده‌های پنل این مطالعه، شامل شرکت‌های بورسی چین در بازه زمانی ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۰ است. مدل ریاضی این مقاله ارتباط رفتار محوری 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 عبارت‌اند از نسبت سهام دولت، اشخاص حقوقی و سهام‌داران خارجی. در این مطالعه، از تعدادی متغیر کنترلی، مانند لگاریتم فروش سالانه و لگاریتم مجموع دارایی، نسبت بدهی بلندمدت به کل دارایی، نسبت کل بدهی به کل دارایی و ... استفاده شده و متغیرهای دامی نیز برای سنجش اثر مکان شرکت، نوع صنعت، سن شرکت، بورس منطقه‌ای، تنوع فعالیت و برخی موارد دیگر، به مدل اضافه شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که 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.

## ساختار مالکیت بنگاه، عملکرد بنگاه و حکمرانی شرکتی، بلبل، فضل‌الدین و عمران<sup>۱</sup> (۲۰۰۵)

هدف از این مقاله، ارزیابی تأثیر تمرکز مالکیت بر عملکرد شرکت در کشورهای منتخب عربی است. نمونه به‌کار رفته در این مقاله، شامل ۳۰۴ بنگاه است که از چهار کشور عربی، از جمله مصر، اردن، عمان و تانزانیا برگزیده شده‌اند.

در مدل طراحی شده، سه متغیر بازدهی دارایی، بازدهی سهام و  $Q$  توبین، به‌عنوان متغیر عملکردی و متغیر وابسته به کار رفته‌اند. متغیر توضیحی در این مطالعه، متغیر تمرکز بنگاه است و اندازه بنگاه به‌عنوان متغیر کنترلی استفاده شده است. همچنین چند متغیر دامی نیز برای نشان دادن شرایط محلی، شرایط اقتصادی و دوگانگی مدیر و رئیس هیأت‌مدیره به مدل افزوده شده است.

مطالعه فوق، نتایج زیر را در بر داشته است:

- ۱- تمرکز بیشتر مالکیت، حفاظت قانونی کمتری را به همراه دارد.
- ۲- عدم تمرکز و همچنین دوگانگی مدیرعامل و رئیس هیأت‌مدیره، تأثیر معناداری بر سوددهی و عملکرد شرکت‌ها ندارد.

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

- ۳- نسبت  $q$  توین 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<sup>۱</sup> (۱۹۹۶)

این مطالعه، به ارزیابی تجربی چگونگی ارتباط میان مالکیت و عملکرد در شرکت‌های منتخب از بازار سهام کشور اسپانیا می‌پردازد. در این مطالعه، بنگاه‌ها به دو دسته خانوادگی و غیرخانوادگی تقسیم شده‌اند و معیار آن، بزرگ‌ترین سهام‌دار در گروه سهام‌داران شرکت بوده است؛ عملکرد بنگاه نیز در دو حالت کارایی و بهره‌وری و سوددهی مدنظر قرار گرفته است. در این مطالعه، از داده‌های ۸۱ شرکت پذیرفته‌شده در بورس اسپانیا که از آن میان، ۳۴ شرکت خانوادگی و ۴۷ شرکت غیرخانوادگی هستند، استفاده شده است. در مدل طراحی شده، ارزش افزوده به‌ازای نیروی کار شرکت به‌صورت تابعی از مالکیت، زمان، متغیر دامی موقعیت و همچنین متغیرهای دیگری، همچون 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<sup>۲</sup> (۱۹۹۷)

این مطالعه، به دنبال کشف این موضوع است که «آیا ساختار مالکیت تأثیر قابل توجهی بر عملکرد شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس چین دارد یا نه؟» و اگر دارد، این تأثیر در چه جهتی است. شرکت‌های بورسی، امکان محاسبه تمرکز و پراکندگی مالکیت شرکت‌ها را فراهم می‌کنند. 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 پذیرفته‌شده در بورس شنزن و شانگ‌های، برای سال‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵

1. Carmen Galve Górriz; Vicente Salas Fumás

2. Xiaonian Xu and Yan Wang

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 دارد، با سهم دولت ارتباط منفی و با سهم اشخاص حقیقی از مالکیت شرکت، بی‌ارتباط است.

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

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

پایان‌نامه آقای میدری این فرض را می‌آزماید 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، به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده است. شاخص هرفیندال به‌عنوان متغیر توضیحی میزان تمرکز در مدل استفاده شده و از میزان فروش و نسبت‌های بدهی به‌عنوان متغیر کنترلی 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. به‌عبارت دیگر، خرد و کوچک‌کردن مالکیت در شرکت‌های دولتی در ایران، به کاهش کارایی شرکت حتی کمتر از کارایی شرکت‌های دولتی می‌انجامد.

لازم به ذکر است، هدف از مرور مطالب فوق، نه بررسی جامع ادبیات موضوع، که 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 واگذارشده، تأثیر دارد. این پیام، در آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران، قابل استناد و بهره‌برداری است.

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

#### ۱-۴. دستاوردهای کاربردی پژوهش

مهم‌ترین نتیجه این پژوهش، 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 بازارمحور، لازم است ضوابط فعالیت بازاری برقرار شود، هزینه‌های تکالیف مقرر پیش‌بینی و فضای رقابتی تقویت شود. برجسته‌سازی مصادیق این نکات کلیدی با مطالعه چهار خصوصی‌سازی مهم کشور، نظام تصمیم‌گیری را مجهز به بینشی می‌کند تا بتواند در گروه‌بندی شرکت‌های مشمول واگذاری، قراردادان 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 مربوطه توجه کند و تصمیمات باکیفیت‌تری اتخاذ نماید.

این یافته‌ها را می‌توان در بازنگری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین، آئین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های آن به‌کار گرفت. به‌طور دقیق، نتایج این پژوهش در خصوص بازنگری شیوه طبقه‌بندی شرکت‌ها و قراردادان نام آنها در فهرست واگذاری، جایگاه هیئت‌واگذاری و مرجع داوری، رابطه بین سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی در فرایند واگذاری، می‌تواند مبنای بحثی جدی در خصوص اصلاح قانون پیش‌گفته باشد.

#### ۱-۵. روش پژوهش

این پژوهش به روش مطالعه موردی یا موردکاوی انجام می‌شود که منظور از آن، «مطالعه عمیق یک مورد، یک موضوع خاص و یا یک پدیده خاص» است (گلیننی مقدم، ۱۳۹۳). این روش در فصل چهارم به تفصیل و در انطباق با مسأله پژوهش تشریح شده است. در چهارچوب این روش تحقیق، در مورد هر یک از شرکت‌های منتخب براساس قواعد مطالعه موردی، مراحل زیر طی می‌شود:

- ü مطالعه تاریخی شرکت از زمان تأسیس تا پس از واگذاری؛
- ü مطالعه ماهیت مالکان شرکت در دوران مختلف آن از زمان تأسیس؛
- ü مطالعه ویژگی‌های بازاری که شرکت در آن، کالا یا خدمتی عرضه می‌کند؛
- ü بررسی اسناد واگذاری، مصوبات هیئت‌واگذاری، آگهی فروش و...؛
- ü انجام مصاحبه با کارشناسان سازمان خصوصی‌سازی، مسئولان شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط، پیش از واگذاری و خریداران سهام شرکت در بخش غیردولتی؛
- ü استخراج و صورت‌بندی نظری درس‌های حاصل از موردکاوی خصوصی‌سازی در ایران.

### ۱-۶. سازماندهی مطالب

این پژوهش در ۱۰ فصل سازماندهی شده است. در فصل دوم، درباره 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، مطالعه و دسته‌بندی می‌شود. نکات مستخرج از این بخش، در تحلیل مطالعات موردی استفاده خواهد شد و در واقع، این بخش 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» و دلایل تناسب این روش با موضوع پژوهش حاضر تشریح شده است و 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»، «کشت‌وصنعت هفت‌تپه» و «آلومینیوم المهدی (و طرح هرمزال)» مورد مذاکره 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 فرایند قانونی و اجرایی خصوصی‌سازی در ایران می‌پردازد.

در پایان این فصل مقدماتی اعتراف به این نکته حائز اهمیت است که پژوهش حاضر، تنها پیش‌درآمدی است برای اصلاحاتی که باید انجام شوند و توسعه این مطالعات و به‌بحث گذاشتن نتایج آنها، از اهمیت بسزایی در بازنگری مسیر برخوردار است.

## فصل دوم

خصوصی سازی در مقام نظر و تجربه



## ۲-۱. مقدمه

سیاست خصوصی سازی که از اوایل دهه ۱۹۸۰ در کشورهای صنعتی آغاز شد، در جهت دستیابی به حدّ 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 شرکت های دولتی و افزایش کارایی مطرح شد و همچنان یکی از پایه های اصلاحات ساختاری اقتصادی پیشنهادی نهادهای بین المللی، یعنی بانک جهانی و صندوق بین المللی پول، به شمار می رود.

اگرچه خصوصی سازی در سال های آغازین، شاه کلید مسائل اقتصادی کشورهای در حال گذار و در حال توسعه به شمار می رفت، اما در دهه های بعد، با توجه به تجارب حاصله از اجرا و شکل گیری 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 خصوصی سازی نیست و همچنان با توجه به منافع که درباره آن متصوّر است، به عنوان یک سیاست جزئی به حیات خود ادامه می دهد. اما پذیرش و تداوم خصوصی سازی نیز بدان معنا نیست که تمام نقص های آن از بین رفته و اجرای آن با تکیه صرف بر انتقال مالکیت، بدون



در نظر گرفتن پیش شرط‌ها و الزامات، به‌ضرورت منتج به برون‌دادهای کارا و تحقق سایر اهداف می‌شود. بررسی تجارب اجرای خصوصی‌سازی، مؤید این است که این سیاست در مقام اجرا تقریباً هرگز بدون مشکل نبوده است (کیکری و نلیس<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲) و بدتر این که 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<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱) و در صورت ایجاد نابرابری در توزیع درآمد و رفاه، به‌طور بالقوه بی‌ثباتی اقتصادی را به‌همراه داشته باشد (استیگلitz<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲).

خصوصی‌سازی برنامه‌ای، در بستر مجموعه‌ای از سیاست‌ها می‌تواند 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 رسد و چنانچه بدون گذشتن از مرحله تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی انجام شود، به شکست می‌انجامد. پیداست، در شرایطی که دولتی توانمند مقدمات لازم را فراهم کرده باشد، خصوصی‌سازی به‌عنوان آخرین گام می‌تواند به مرحله اجرا درآید و انتظار موفقیت آن دور از ذهن نیست. در واقع بعد از نتایج و تجربیات حاصل از چندین موج خصوصی‌سازی، تأکید بر تبدیل مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی به‌عنوان شاه‌بیت ایجاد منافع اقتصادی در کشورهای در حال توسعه از میان رفته و تأکید بر تأمین پیش شرط‌ها و فرآیندهای مناسب، شامل فهرستی از اقدامات نظیر اجرای سیاست‌های تکمیلی، ایجاد ظرفیت و زیرساخت‌های نظارتی، توجه به فقر و آثار اجتماعی ... مورد توجه قرار گرفته است (استرین و پلتیر<sup>۴</sup>، ۲۰۱۸).

در ادبیات جدید، 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 سؤال می‌برد. در این ارتباط بیان شده است شاید کوچک‌سازی دولت در برخی موارد کارساز باشد، اما توانمندی دولت به‌عنوان پیش شرط خصوصی‌سازی، تنها به اندازه دولت مرتبط نیست (اندروز و همکاران، ۱۳۹۸). استخراج عوامل پسینی و پیشینی تأثیرگذار و نقش مکملی آنها بر کامیابی خصوصی‌سازی در هر کشور، نخست مستلزم آگاهی از استدلال‌های مختلف نظری و تجربی در این زمینه است که در این فصل به آنها پرداخته شده است.

1. Kikeri & Nellis

2. Megginson & Netter

3. Stiglitz

4. Estrin and Pelletier

در ادامه این فصل، ابتدا درباره دلایل مطرح شدن سیاست خصوصی سازی بحث خواهد شد و سپس، به اجمال اندیشه های مکاتب فکری حامی خصوصی سازی بررسی می شود. در این مرور، تأکید می شود که برخی، حمایت از خصوصی سازی را در بستر اندیشه بازار آزاد توجیه می کنند و برخی آن را در بستر مکتب انتخاب عمومی معقول می یابند که قائل به حداکثرسازی منافع شخصی سیاستمداران و بروکرات ها، حتی در ساحت سیاست است. در دو قسمت بعد، به ترتیب مفهوم خصوصی سازی و اهداف آن به بحث گذاشته می شود و این نکته مطمح نظر قرار می گیرد که هدف از خصوصی سازی تنها کارایی نیست و بیشتر اوقات بین کارایی و سایر اهداف، بدهستان برقرار است و حتی گاهی توجه به سایر اهداف، خصوصی سازی را از مسیر اصلی خود منحرف می کند. در قسمت ششم، با مرور نظریه های نمایندگی، حقوق مالکیت و انتخاب عمومی، مبانی نظری حمایت از اثربخشی خصوصی سازی بر کارایی شرکت ها ارائه، و سپس در خصوص اثر سایر عوامل زمینه ای بر اثربخشی خصوصی سازی بر کارایی بحث می شود. پیش از جمع بندی فصل در قسمت هشتم، به این پرسش پرداخته می شود که آیا اجرای مؤثر خصوصی سازی بدون وجود یک دولت توانمند، ممکن است یا خیر.

## ۲-۲. زمینه ها 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.<sup>۱</sup> بررسی دیدگاه های 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 تمرکز دارد:

**الف) دیدگاه حداقلی:** در دیدگاه اول که به دیدگاه «دولت حداقلی» معروف است، دولت می بایست تنها به عنوان هماهنگ کننده و تسهیل کننده شرایط برای عناصر بازار ایفای نقش نماید. از جمله مکاتب حامی این دیدگاه می توان به فیزیکرات ها، کلاسیک ها و نئوکلاسیک ها

۱. مداخله دولت بر مبنای شکست بازار (منطق کارایی تخصیصی)، بازتوزیع درآمد و تثبیت اقتصاد کلان توجیه می شود، مشروط به این که دولت دانش و توانایی لازم برای بهبود اوضاع را داشته باشد و خود دچار شکست نشود. با این حال، میزان و نوع مداخله از قاعده ای کلی تبعیت نمی کند و بسته به موضوع و مورد، باید ارزیابی شود. همچنین است ابزاری که دولت می خواهد برای مداخله استفاده کند: هر ابزاری در جایی و برای دستیابی به اهدافی کاربرد دارد. این که دولت با محدودیت در دانش و قابلیت باید نگاهی از رابطه ابزارهای گوناگون و اهداف فراوان تهیه کند و آن را به کار بندد، مداخله دولت را به مسأله ای به غایت پیچیده تبدیل می کند.

اشاره کرد. به‌طورکلی، بنا به عقیده فیزیوکرات‌ها (طبیعیون) نیازی به وجود دولت نخواهد بود و وظیفهٔ او فقط نگهداری از نظام طبیعت، حمایت از آزادی کسب‌وکار 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 اموری که سود همگانی در آن دخیل است، محدود می‌شود.

در امتداد اندیشهٔ مذکور، کلاسیک‌ها با مطرح نمودن نیروهای بازار، به‌عنوان محرک‌های اقتصادی، مهر تأییدی بر دخالت حداقل دولت بر اقتصاد زدند. بر مبنای اندیشهٔ این گروه که به تفکر غالب در قرن نوزدهم میلادی مبدل شده بود، مدیریت اقتصادی جامعه باید به مکانیزم قیمت‌ها که حاصل رابطهٔ عرضه و تقاضاست، واگذار شود. در این چهارچوب، بازار، تعادل همراه با کارایی را شکل می‌دهد و پیروی از منافع شخصی، منافع جامعه را در پی دارد. از این رو، حضور دولت در اقتصاد منجر به محدود شدن آزادی و عدم برقراری تعادل در بازار و کاهش کارایی اقتصادی می‌شود.

براساس 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 تصدّی‌گری کند؛ زیرا دولت، مدیر و تاجر خوبی نیست و زیان دخالت آن بیش‌تر از زیان انحصار بخش خصوصی است؛ چرا که گسترش دولت به‌معنای اختصاص درآمد ملی به سرمایه‌گذاری در امور غیر مولّد است.

از نگاه متفکران مکتب نئوکلاسیک، وجود دولت در صورتی سودمند خواهد بود که افزون بر وظایف یادشده توسط کلاسیک‌ها، فعالیت‌های غیررقابتی و انحصاری را محدود سازد. وظیفهٔ 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 موقت دخالت می‌کند.

نظریهٔ مکتب نئوکلاسیک را می‌توان در دو شاخهٔ اصلی «مکتب نئوکلاسیک رفاه» و «نئوکلاسیک لیبرال» بررسی کرد. در هر دو مکتب نئوکلاسیک، از مقوله «حداقل دخالت دولت در اقتصاد» موردنظر کلاسیک‌ها - با اندکی تغییر در مفاهیم - حمایت شده است و از آن، به‌عنوان بهترین سیاست یاد می‌شود. به‌عنوان مثال، مکتب نئوکلاسیک‌های رفاه با مطرح نمودن دو مفهوم جدید یعنی دولت مولّد<sup>۱</sup> و دولت حامی<sup>۲</sup>، مداخلات اقتصادی دولت را در شرایطی مفید

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

۲. Protective State که به‌موجب آن، اعمال و اجرای قانون و نظم در امور داخلی و دفاع ملی در امور خارجی، بر عهدهٔ دولت خواهد بود.

می‌داند که در اقتصاد، آثار خارجی وجود دارد و یا اعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان ضرورت پیدا می‌کند. لیکن این مداخلات می‌باید در کل، از طریق اعمال سیاست‌های مالی و اخذ مالیات در شرایط بروز آثار خارجی، انجام شود.

میلتون فریدمن، بنیان‌گذار مکتب شیکاگو (پولیون)، برخلاف نئوکلاسیک‌ها، اعتقادی به سیاست‌های مصلحتی در اقتصاد کلان و تنظیم مقررات نداشت. وی معتقد بود، دلیل عمده پیدایش نوسانات اقتصادی، سیاست‌های نادرست دولت است. بنابراین 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 عقب‌مانده و نگه‌داری از افراد خطرناک برای جامعه دخالت داشته باشد.

**ب) دیدگاه حداکثری:** دیدگاه دوم به دیدگاه «دولت حداکثری» معروف است و در پی ناتوانی و شکست بازار در اقتصاد مطرح شد. در این دیدگاه، دولت به‌عنوان محرک اصلی در امور مربوط به اقتصاد مطرح می‌شود که باید 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 کند.

از جمله مکاتب این دیدگاه می‌توان به مکتب مرکانتیلیسم، مکتب کینزی، مکتب تاریخی، مکتب سوسیالیسم اقتصادی و برخی نهادگرایان و ... اشاره کرد. کینز درباره دلایل دخالت دولت در اقتصاد بیان می‌دارد که در شرایط عدم انعطاف قیمت کالاها، وجود توهم پولی برای کارگران، عدم انعطاف دستمزدها به سمت پایین و کاهش کشش سرمایه‌گذاری نسبت به نرخ بهره، که تعادل در حدی کمتر از اشتغال کامل برقرار خواهد شد، بخش خصوصی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و حل مشکل بیکاری نخواهد داشت. لذا ضروری است تا دولت با اعمال سیاست‌های پولی و مالی، شرایط اشتغال کامل را برقرار کند. افزون بر این، طرفداران اقتصاد نهادگرایی، معتقدند که سیستم بازار (به تنهایی) نمی‌تواند تخصیص بهینه منابع را به وجود آورد و توزیع درآمد عادلانه را برقرار کند. از این‌رو، دولت باید نقش بیشتری در زندگی اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. به نظر آنها، کنترل‌های دسته‌جمعی دولت، جهت اصلاح مداوم و رفع کاستی‌ها و عدم تعدیل‌های ایجادشده در زندگی اقتصادی از طریق تنظیم مقررات

در جهت رفع تضاد میان منافع افراد و اجتماع و یا اعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان برای جهت‌دهی صحیح به نظام بازار، ضروری است. به عبارتی، در این مکتب فکری هر دو نوع مداخله دولت به‌عنوان نهاد مکمل بازار و بخش خصوصی پذیرفته شده است، زیرا در نهایت لازم است فقط مشکلات رفع شوند.

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، در عمل دو چرخش یا دوران اقتصادی را تجربه کرده است؛ دوره اول، در سال‌های بعد از پایان جنگ جهانی دوم تا اواخر دهه ۱۹۷۰ جریان داشت و مقارن با بازسازی ویرانی‌های جنگ در اروپا و طرح مارشال و همچنین تجربه بحران بزرگ ۱۹۲۹-۱۹۳۳ بود. در این دوره، دیدگاه دولت حداکثری مطرح بود و نظریه پردازان و سیاست‌گذاران، طرفدار دولت بزرگی بودند که زمام امور را در دست بگیرد. در این دوره، شرکت‌های دولتی به منزله قهرمانان ملی تصوّر 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 از توسعه را ندارد، پس دولت باید از طریق شرکت‌های دولتی، منابع لازم را تجهیز کند.

حامیان اقتصاد کینزی هم، دولت را عامل تصحیح‌کننده شکست بازار می‌دانستند که با طرح‌های عمرانی دولتی و صرفه‌های مقیاس حاصل شده از آن، فرآیند توسعه را تسریع می‌بخشد؛ 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 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، ۱۳۹۴).

## 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 بر

پایه الگوی سنتی یا سلسله مراتبی که از آن به الگوی کلاسیک و بر یاد می شود شکل گرفته و از مصادیق مدیریت دولتی قدیم یا سنتی است که نشانه های آن را می توان در فرانسه عصر ناپلئون، بلژیک، هلند، ایتالیا، یونان و مجارستان یافت (برهانی و همکاران، ۱۳۸۶).

اعمال اقتدار دولت بر تمام بخش ها و قلمرو جغرافیایی کشور، سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله مراتبی خشک در سراسر کشور، یکپارچگی مقررات و رویه های کاری، تفکیک سیاست از اداره و محدود شدن اداره به نقش ها و کارکردهای اجرایی، کنترل های شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان سالاری دولتی از مشخصات اصلی الگوی مذکور هستند. در حقیقت، براساس این الگو زمانی که حداکثر نقش بر عهده دولت باشد، بهترین نتیجه در جامعه حاصل خواهد شد (همان).

فاصله سال های دهه ۱۹۲۰ تا اوایل دهه ۱۹۷۰، به عصر طلایی اداره امور عمومی سنتی معروف است. در این دوران، دولت و خدمات عمومی نویددهنده شعارهای بهبود و پیشرفت جامعه و جوابگوی خواسته ها و تقاضاهای شهروندان بود که در قالب طرح نو، پروژه های سدسازی و عمرانی و نظام های رفاه اجتماعی و شکوفایی اقتصادی پس از جنگ جهانی تجلی یافت (هیوگس<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳).

با فرا رسیدن دهه ۱۹۸۰، تفکرات سنتی اداره امور دولتی و نظام بوروکراتیک غالب دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، به طور کلی مورد تردید قرار گرفت. بر این اساس در اواسط دهه ۱۹۸۰ و از آغاز دهه ۱۹۹۰، در پاسخ به نارسایی های مدل کلاسیک (سنتی) و همچنین وقوع چالش ها و عوامل متعدد، مانند توسعه رقابت در جهان، توسعه نظریات اقتصادی نوین، مانند نظریه انتخاب عمومی و نظریه کارگزار-کارفرما<sup>۲</sup>، حجیم شدن ساختارهای سازمان های دولتی، غیر مردمی شدن مدیریت دولتی در دوران حاکمیت دولت رفاه (قبل از ۱۹۶۰) و...، یک رویکرد نوین مدیریتی در نظام اداری کشورها، به خصوص کشورهای عضو OECD ظهور کرد.

حوزه جدید مدیریت دولتی با قالب هایی چون مدیریت دولتی نوین، مدیریت گرایی، مدیریت دولتی مبتنی بر بازار، پارادایم پسابوروکراتیک<sup>۳</sup>، بازآفرینی دولت یا دولت کارآفرین همسو شد. با وجود تعابیر مذکور از مدیریت دولتی نوین که در ظاهر با یکدیگر تفاوت دارند،

### 1. Huguues

۲. در سال های ۱۹۷۰ یک سلسله بحث های علمی مبنی بر این که دولت مانعی بر سر راه رشد و آزادی اقتصادی است، به وسیله اقتصاددانان محافظه کار مطرح شد. لذا این اقتصاددانان دو تئوری انتخاب عمومی و کارگزار- کارفرما را مطرح کردند؛ مبنی بر این که کوچک کردن دولت باعث رشد رفاه کلی از طریق رشد کارایی اقتصادی می شود.

### 3. Post-Bureaucratic Paradigm

این رویکرد در بردارنده مفهومی از مدیریتی است که به موجب آن شکل خشک، سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک مدیریت امور عمومی سنتی، به نوعی مدیریت دولتی منعطف و مبتنی بر بازار، تبدیل می‌شود که در آن دولت به جای آن‌که ارائه‌دهنده مستقیم کالا و خدمات از طریق بوروکراسی باشد، با فراهم ساختن بسترها و تسهیلات، به طور غیرمستقیم و از طریق انعقاد قرارداد همکاری با بخش خصوصی، برون‌سپاری خدمات به آن و تنظیم مقررات در نقش حمایتی عمل می‌کند (فرای<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷).

در واقع، مدیریت دولتی نوین به منظور رفع کاستی‌های الگوی سنتی مدیریت دولتی، برنامه‌های بازآفرینی دولت، کاهش تصدّی‌گری سازمان‌های دولتی، مدیریت عملکرد و نتیجه‌گرا، خصوصی‌سازی، واگذاری بخشی از تصدّی‌گری‌ها 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<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) و پولیدانو<sup>۴</sup> (۱۹۹۹)).

## ۲-۳. ظهور مکاتب فکری حاکم بر خصوصی‌سازی

استار<sup>۵</sup> (۲۰۱۱) در مطالعه خود، ضمن اشاره به وجود چندین نگرش و مکتب فکری در زمینه 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 به شمار می‌رود. نگرش دوم، ریشه در نگرش اجتماعی تر سنت محافظه‌کارانه دارد که نوید بازگرداندن قدرت به گروه‌های اجتماعی، از طریق اتکاء بیشتر در امور اجتماعی به تشکّل‌های انسانی، نظیر خانواده‌ها، گروه‌های مذهبی و سایر نهادهای غیرانتفاعی را می‌دهد. با تغییر توازن قدرت سیاسی به نفع گروه‌های اجتماعی، که افزایش مشارکت مردم در امور سیاسی و اجتماعی را در پی دارد، توان دولت در اتخاذ تصمیماتی که موجب سست شدن حقوق مالکیت و افزایش هزینه مبادله می‌شود، کاهش می‌یابد. ارتقاء حقوق مالکیت و کاهش هزینه مبادله، عامل مؤثری برای جذب سرمایه‌های خصوصی و رونق بازار سرمایه است. نگرش

1. Market-Based Public Administration

2. Fry

3. Amado

4. Polidano

5. Starr

سوم به خصوصی سازی، به عنوان یک استراتژی سیاسی برای منحرف کردن تقاضا از دولت به بخش خصوصی و در نتیجه، کاهش بار مالی دولت می نگرد.

آدمو و سلامی<sup>۱</sup> (۲۰۰۸) نیز در مطالعه خود به چهار مکتب فکری متمایز که سعی در توضیح انواع سیاست های قابل اعمال برای اجرای خصوصی سازی دارند، اشاره داشتند که بدین شرح هستند:

۱. ایدئولوژی بازار آزاد مکتب اقتصاد کلاسیک: این نظریه به دنبال تحریک انگیزه کسب سود رقابتی از طریق رهاسازی قیمت گذاری بازار آزاد از دست مداخله گر دولتی است. براساس این نظریه، بحث می شود که خصوصیات فعالان اقتصادی و شخصیت حاکم متناقض است. در امور دولتی از آنجا که کارکنان منفعت مستقیمی از نتیجه اقدامات خود ندارند، سهل انگار و کم انگیزه هستند. خصوصی سازی براساس این نظریه از مزایای سیستم بازار و رقابت یعنی اثربخشی، بهره وری و خدمات کارآمد بهره می گیرد و با نوعی از مقررات زدایی، آزادسازی اقتصادی، تعدیل کنترل های قیمتی و دستمزد، نیروی های بازار را تقویت خواهد کرد.

۲. رویکرد انتخاب عمومی برای تحلیل سیاستی و سیاسی: این رویکرد سعی در توضیح رفتار دولت و همچنین، ارائه مجموعه ای 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 می دهد، بر حسب اثری که بر انتخاب افراد و کارایی اقتصادی دارند، مورد قضاوت قرار می گیرند.

در این دیدگاه، ماهیت کالاها و خدمات تعیین می کند که آیا باید از طریق سیستم بازار تأمین شوند یا از طریق بخش عمومی. این نکته بدین معناست که کالاهای خصوصی باید توسط بازار و کالاهای عمومی توسط دولت تهیه شوند. در مجموع، براساس این نظریه در مواردی که کالاهای عمومی منافع خصوصی قابل تفکیک ایجاد می کند (مانند آموزش)، دریافت کنندگان منفعت ملزم به پرداخت بخشی از هزینه خالص هستند که منفعت خصوصی را نشان می دهد. محصول نهایی این گرایش فکری آن است که خصوصی سازی، دولت را قادر می سازد تا مخارج عمومی را بکاهد و میزان مشارکت وی در فعالیت هایی که بخش خصوصی

1. Adeyemo and Salami



امکان انجام دارد، کاسته شود.

۳. **رویکرد پوپولیستی:** این رویکرد از یک سو مبتنی بر این 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 نیمهٔ دیگر معادله مدّ نظر است. همان‌طور که خصوصی‌سازی دولت را وادار می‌کند تا از کارایی و اثربخشی بازار استقبال کند، باید جامعه را نیز در بر گیرد.

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

## ۴-۲. مفهوم خصوصی‌سازی

### ۴-۲-۱. خصوصی‌سازی ابزاری برای کاهش اندازه دولت

همان‌طور که بیان شد، در دوران چرخش نقش دولت در اقتصاد به‌سمت دولت حداقلی، طرفداران این دیدگاه، خواهان کاهش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی و محدودکردن نقش دولت در اقتصاد بودند و فرض می‌شد هرچه اندازهٔ 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 به‌مثابه 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 محدودکردن وظایف و سطح مداخله دولت در اقتصاد می‌دانند (اوگورجی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵). به‌عبارت دیگر، در این نگرش از خصوصی‌سازی به معنای تغییر مکان انجام وظایف اقتصادی یاد شده است و به‌عنوان روشی برای انتقال وظایف و

1. Ugorji

فعالیت‌ها از بخش ناکارا به یک بخش کارا تعریف می‌شود.

در بررسی روند تاریخی خصوصی سازی که تقریباً چهار دهه از عمر آن می‌گذرد، این مفهوم از خصوصی سازی به تجربه اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی با محوریت کشورهای پیشرفته اروپایی برمی‌گردد که موج اول خصوصی سازی نیز به‌شمار می‌رود (خاندوزی، ۱۳۹۷). به همین دلیل است که فروش صنایع با مالکیت دولتی در این دوره، به‌عنوان «خصوصی سازی» شناخته می‌شود و واژه خصوصی سازی به‌طور گسترده مترادف با غیر ملی کردن (به‌کار برده می‌شود).

در بین مطالعات مختلف نیز تعدادی از نویسندگان، خصوصی سازی را با این مفهوم به‌کار برده‌اند. برای مثال، بکر (۲۰۰۲) خصوصی سازی را انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی می‌داند و از آن، به‌عنوان راهی برای کاهش نقش بخش دولتی در اقتصاد، حمایت می‌کند. طبق تعریف بانک جهانی نیز خصوصی سازی عبارت است از انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی (کمپجانی، ۱۳۸۲).

## ۲-۴-۲. خصوصی سازی به‌عنوان ابزاری برای حرکت نظام اقتصادی متمرکز دولت محور به سمت نظام غیرمتمرکز بازار محور

همان‌طور که بیان شد، یکی از مکاتب فکری توجیه‌کننده اجرای خصوصی سازی، 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 مورد توجه است (تفضلی و همکاران، ۱۳۹۴).

طرفداران این دیدگاه اعتقاد داشتند بازارها بهترین نتایج را به‌بار می‌آورند و سازوکار قیمت‌ها بهترین تخصیص‌دهنده 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 (همان). از این رو، جریان خصوصی سازی 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 خصوصی سازی، گسترده‌تر از تغییر صرف مالکیت بنگاه‌های تولیدی است. اندیشه اصلی در این تفکر، حاکم کردن مکانیزم بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است که

نتیجه آن، ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های خصوصی است و انتظار می‌رود از این طریق کارایی بنگاه‌ها نسبت به بخش عمومی ارتقاء یابد.

در اولین دهه، گذار به اقتصاد بازار مبتنی بر اصول «اجماع واشنگتنی» بود. 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، ۲۰۰۱). براساس دیدگاه حقوق مالکیت نیز خصوصی‌سازی سنگ بنا و پایه اساسی فرایندهای گذار به شمار می‌رود (دراکیچ، ۲۰۰۷).

رواج خصوصی‌سازی در 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 (خاندوزی، ۱۳۹۷). بر این 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. چراکه ایده اصلی پارادایم مذکور انتقال مالکیت بنگاه‌ها در بخش‌های اقتصادی به بخش خصوصی، خصوصی‌سازی با بیشترین سرعت ممکن بود (زینس، ایلات و ساچز، ۲۰۰۱).

در آن زمان، همه متقاعد شده بودند که فروش شرکت‌های دولتی بهترین راه برای تحوّل است (آدمو و سلامی، ۲۰۰۸). 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 دربر می‌گیرد. 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، به‌خصوص کشورهای در حال گذار و در حال توسعه قرار ندارد و بدون فراهم‌بودن مقدمات و اجرای مکمل‌های لازم نمی‌توان انتظار داشت که این قطعه به‌تنهایی، به‌عنوان جزئی ناسازگار با دیگر اجزای بازار، دستاورد چشمگیری از حیث کارایی ایجاد کند (شکیبا، ۱۳۹۰).

در حقیقت، واقعیت‌های اجرای خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که این سیاست اگرچه

1. Zinnes, Eilat, & Sachs,

2. Drakić

سیاست غلطی نیست، اما تا بسیاری از مقدمات وجود نداشته باشد و سیاست‌های تکمیل‌کننده دیگری اجرا نشود، نمی‌توان انتظار دستاوردهای مثبت از اجرای خصوصی سازی داشت<sup>۱</sup> (همان).

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 به سؤال مذکور منفی است. در واقع، فرایند 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 ضابطه شرکت خصوصی شده باشد؛ اما در سایر موارد ابزار کنترل به اهرم‌های غیر مستقیم‌تر تبدیل می‌شود. در اینجا است 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 موظف است از ایجاد انحصارها، ادغام شرکت‌ها در یکدیگر، خرید سهام یک شرکت توسط شرکتی دیگر در همان رشته از فعالیت و در نتیجه 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 چندجانبه و بالاخره از فعل و انفعال معاملات سهام شرکت‌ها ممانعت 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 چهارچوب‌هایی که زمینه‌ساز 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.

۱. البته این مسئله مطرح است که سیاست‌های تعدیل اقتصادی که خود دربرگیرنده تنظیم مقررات، آزادسازی تجاری، کاهش موانع برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی، انتقال فناوری و خصوصی سازی است، نشان‌دهنده ادغام اقتصادی کشورهای در حال توسعه در اقتصاد جهانی است. بنابراین، گرایش کشورهای در حال توسعه به خصوصی سازی به عنوان 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 هماهنگ شدن با تغییرات به وجود آمده در اقتصاد بین‌الملل باشد، در عین حال ضربه‌پذیری اقتصاد و قبول ریسک به واسطه ادغام اقتصادی برای کشور مربوطه را افزایش خواهد یافت.

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

### ۲-۵-۱. ارتقاء کارایی

یکی از اهدافی که در رابطه با خصوصی‌سازی همواره مورد تأکید قرار گرفته، ارتقاء کارایی است. در ادبیات به‌نوعی تأکید می‌شود که به‌دلیل 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 چهارچوب چهار باور از دولت<sup>۱</sup> بیان می‌کند، علاوه‌بر اندازه دولت به ناکارآمدی و عدم مصرف بهینه منابع اشاره دارد. بوبکر (۲۰۰۲) از خصوصی‌سازی به‌صورت انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی، به‌دلیل تولید محصولات کارآمد با استفاده از انگیزه بخش خصوصی حمایت کرده است. ضمن این‌که گالال<sup>۲</sup> (۲۰۰۶) نیز اگرچه اساسی‌ترین قسمت خصوصی‌سازی را تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی می‌داند، ولی چنین بیان می‌کند که در مجموع خصوصی‌سازی، تنها یک انتقال اموال و دارایی از یک مدّعی به مدّعی دیگر نیست، بلکه علت اصلی حمایت از آن، بهره‌وری بالاتر در بنگاه‌های با مالکیت بخش خصوصی است. در واقع، به هر روشی انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی معادل ارتقاء بهره‌وری از منابع تلقی می‌شود؛ این‌که چنین باوری به‌لحاظ نظری و تجربی تا چه حد قابل مناقشه باشد، بحث دیگری است.

### ۲-۵-۲. سایر اهداف

بهبود کارایی تخصیص منابع مهم‌ترین و اولویت‌دارترین هدف خصوصی‌سازی است، اما در اکثر کشورها به‌ویژه در کشورهای در حال‌گذار 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 محافظه‌کار تاجر بود که بیست سال بعد، اقدام به اجرای این سیاست کرد. به‌طور کلی، علاوه‌بر ارتقاء کارایی اقتصادی، کاهش هزینه و افزایش درآمد، کاهش مداخله دولت در اقتصاد، گسترش پایه‌های مالکیت سهام و توسعه بازار سرمایه، فراهم‌آوردن شرایط مناسب

۱. این چهار باور از نظر ایشان عبارت‌اند از: دولت بیش از حد درگیر امور است؛ دولت قادر به ارائه خدمات به‌طور مؤثر 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.

2. Galal

برای شکل گیری رقابت و مدیریت بنگاه‌ها دولتی، براساس نظم بازار، از جمله دیگر اهداف خصوصی سازی بودند. در این قسمت ضمن بیان دلایل و اهداف عمومی خصوصی سازی، به دلایلی که کشورهای در حال توسعه به سمت خصوصی سازی گرایش یافتند، اشاره می شود، چراکه این دلایل خود می توانند رهنمودی برای توضیح دلایل موفقیت و شکست خصوصی سازی باشند.

اما پیش از پرداختن به سایر اهداف، لازم است به یک عامل زمینه‌ای مهم که سبب سوق یافتن سریع بسیاری از کشورها به سوی خصوصی سازی شد، اشاره شود. پس از دهه ۱۹۸۰ بسیاری از کشورها برنامه خصوصی سازی را به عنوان بخشی از برنامه‌های تعدیل ساختاری یا اصلاح بخش عمومی آغاز کردند و در واقع خصوصی سازی به عنصری مهم در برنامه اصلاح ساختاری کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه تبدیل شد. دلیل این موضوع را می توان به بحران بدهی در کشورهای در حال توسعه و رویارویی آنها با شوک‌های اقتصادی (شوک نفتی سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۷۹؛ سیاست‌های ضد تورمی کشورهای توسعه یافته و رکود قابل توجه در سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۸۱؛ اجازه ورود کالاهای صادراتی کشورهای در حال توسعه به توسعه یافته؛ و افزایش نرخ بهره خارجی، طی سال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۰، ناشی از سیاست پولی انقباضی به عنوان ابزاری برای کاهش نرخ تورم داخلی)، همگام با فرایند خصوصی سازی 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 وخیم تر 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 براین اساس هر دو کشور، سهم خود در صندوق بین المللی پول و بانک جهانی را کاهش دادند (چانگ، ۱۳۸۸). از این رو، این دو نهاد بین المللی در دستورالعمل جدیدی 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 سرمایه گذاری خارجی فراهم آورند و وابستگی خود به کمک رسمی را کاهش دهند (بیکر، ۱۹۸۴). به دنبال این دستورالعمل، خصوصی سازی بنگاه‌های دولتی و تحت کنترل دولت اجباری شد. از این رو، از جمله عوامل گرایش سریع به سمت خصوصی سازی در دنیا، به خصوص کشورهای در حال توسعه، استراتژی‌های بانک جهانی و صندوق بین المللی پول بوده است.

## ۲-۵-۲-۱. 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 هدفمندکردن 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 خصوصی‌کردن بنگاه انتظار می‌رود. در بُعد کلان، منطقی است که خصوصی‌کردن بنگاه‌های دولتی، همراه با برچیدن بسیاری از مقررات و کنترل‌ها همراه است؛ به نحوی که نیروهای بازار بتوانند آزادانه عمل کنند و فضای رقابت، تأمین‌کننده کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیص منابع جامعه باشد.

## ۲-۵-۲-۲. توزیع بهتر ثروت و درآمد

خصوصی‌کردن، پیام‌آور نگرش جدیدی به مدیریت اقتصادی جامعه است و به این ترتیب همان قدر که مقوله‌ای اقتصادی است، مقوله‌ای سیاسی نیز هست. این واقعیت بیشتر از آنجا قوت می‌گیرد که فراگرد خصوصی‌کردن، همواره عنصر توزیع درآمد و ثروت را در بر دارد که در کشورهای جهان سوم شاید یکی از حساس‌ترین مقولات اجتماعی-سیاسی است. توزیع نامناسب ثروت و درآمد در این کشورها باعث می‌شود که خصوصی‌کردن در ابتدا معمولاً به توزیع نامناسب‌تری از ثروت بینجامد؛ هرچند که آثار مثبت توزیع درآمدی خصوصی‌کردن، ممکن است در میان‌مدت ظاهر گردد، لیکن در شروع فرایند خصوصی‌سازی، مجاب‌کردن گروه‌های ذی‌نفع به این‌که خصوصی‌سازی در بلندمدت به نفع اقشار مختلف جامعه است، امری بس دشوار خواهد بود.

افزون بر این، از آنجا که خصوصی‌سازی 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 پیامد طبیعی خصوصی‌سازی دور از انتظار نیست.

از سوی دیگر، آثار توزیع درآمدی خصوصی سازی بر طبقه کارگر نیز قابل تأمل است. در این که 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 می برند و واحد خصوصی شده به ناچار باید تعداد بسیاری از کارگران را اخراج کند، در حالی که موج گسترده بیکاری برای سیاستمداران قابل تحمل نیست؛ چراکه ممکن است به ناآرامی های اجتماعی منجر شود.

تنگناهای یادشده باعث شده است که فرایند خصوصی سازی غالباً با تمهیدات خاصی که هزینه های 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 شرکت ها از طریق بازار بورس و یا ارائه سهام به عموم، به قصد مشارکت توده ای 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 خصوصی سازی، یعنی ارتقاء کارایی، گاه باید بنا به ملاحظات سیاسی-اجتماعی کم رنگ شود؛ چراکه این شیوه از خصوصی سازی یعنی توزیع بیش از حد سهام، صرف نظر از قابل اجرا بودن آن، قوام مدیریت را ضعیف و به زیان کارایی اقتصادی است.

از سوی دیگر، تحقق آن اگر که عملی هم باشد، به زیان درآمد دولت از محل عواید حاصل از فروش بنگاه های دولتی است، زیرا بی شک فروش گسترده باید به قیمتی بسیار پایین تر از قیمت واقعی سهام صورت گیرد تا انتظار افزایش بهای سهام انگیزه ای برای خرید آن ایجاد کند. به همین دلیل است که گاهی این روش از خصوصی سازی، حراج اموال دولت قلمداد می شود؛ 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، و یا تغییر ساختار و سرمایه گذاری های لازم در بنگاه را داشت، فروخته می شد<sup>۱</sup> و از این مسیر انتقال مدیریت صورت می گرفت. پس از مدت زمانی که کارخانه سودآور می شد و صورت های مالی آن روشن و قابل ارائه به عموم می گردید، باقی سهام عرضه می شد.

حتی در مواردی، با تغییر اساس نامه شرکت، دولت می پذیرفت که در جریان اداره روزمره بنگاه (و نه در اتخاذ تصمیم های مهم مثل انحلال و یا مشارکت خارجی) نقش یک سهام دار



خاموش را داشته باشد. این راهکار، نه تنها عواید ناشی از خصوصی‌سازی را در مراحل بعدی محقق می‌سازد، بلکه عواید دولت از خصوصی‌سازی را نیز فدا نمی‌کند، چرا که دولت مجبور نخواهد بود تمامی سهام یک بنگاه را به قیمتی کمتر از واقع به فروش رساند.

**۲-۵-۲-۳. 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.<sup>۱</sup> از این رو، استدلال می‌شود که اگر دولت شرکت‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند، می‌تواند کسری بودجه خود را کاهش دهد. به همین دلیل است که در فرایند خصوصی‌سازی برخی از کشورها، به خصوص کشورهای با کسری‌های بودجه بالا، واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده در ابتدا انجام می‌شود و بخش سودآور برای دولت باقی می‌ماند. در اجرای خصوصی‌سازی در کشورهایی مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال، هدف اصلی کاهش کسری بودجه دولت بوده است.

## ۲-۵-۲-۴. درآمدزایی برای دولت و بهبود وضعیت مالی

چنین انتظار می‌رود که دولت با خصوصی‌سازی 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، به‌خصوص 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

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 غیردولتی 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 خصوصی‌سازی اثری جز انجام نشدن آن کارکردها ندارد. نمونه بارز آن شرکت رجا است که در فصل پنجم مورد مطالعه قرار گرفته است.

از ارزش فعلی درآمدهای آتی ضروری می سازد که این خود نوعی انتقال ثروت به عموم محسوب می شود. در این خصوص، والترز<sup>۱</sup> (۱۹۸۸) تا آنجا پیش می رود که اظهار می کند: این که دولت در قبال واگذاری کارخانجات پولی دریافت می کند یا خیر، تنها در مبحث توزیع درآمد قابل بررسی است. به نظر او جوهر خصوصی سازی را باید در این که آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می انجامد یا نه، جست و جو کرد، نه کسب عواید برای دولت.

در برخی از کشورها همانند ایران، عواید فروش سهام معمولاً به خزانه دولت واریز می شود و گاه ابزاری برای حلّ مشکل بودجه دولت و سیاست تثبیت اقتصادی تلقی می شود. اما باید توجه داشت که فروش دارایی های دولت، جانشینی برای کاهش هزینه های دولتی و یا افزایش درآمدهای مالیاتی نیست.

چنانچه از نظر کسب عواید برای دولت به خصوصی سازی نگاه شود، چه بسا بسیاری از هزینه ها که بنابر منطق باید تقلیل یابند به پشتوانه عواید حاصله از فروش سهام (که موقتی است) استمرار یافته و به جای کاهش ابعاد فعالیت های دولت و کوچک سازی آن، گسترش این نوع فعالیت ها، آن هم به صورت هزینه های جاری رخ می دهد که بعدها حذف و کاستن از آن دشوار خواهد شد. نصیری اقدم و آقاجانی (۱۳۹۶) در مقاله خود به تفصیل به پیامدهای سوء نگاه درآمدی به خصوصی سازی پرداخته اند و در هر مورد، شواهدی از ایران ارائه کرده اند.

## ۲-۵-۲-۵. کاهش نقدینگی و کنترل تورم ناشی از آن

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

این که مبانی این استدلال تا چه حد درست است، مستلزم بحث های تکمیلی است. با این حال، دو نکته در این زمینه قابل توجه است: اول این که سهم کمک زیان و درآمدهای حاصل از واگذاری در بودجه دولت چقدر است و توجه به آنها تا چه حد می تواند منجر به

1. Walters

کاهش کسری بودجه دولت شود؟ دوم این‌که نظریه سلطه مالی مربوط به شرایطی از اقتصاد است که پول برون‌زا و به‌طور 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.

## ۲-۵-۲-۶. محدودیت ظرفیت سرمایه‌گذاری دولت در کشورهای در حال توسعه

کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۸۰ میلادی، با بحران‌های مالی شدیدی روبه‌رو 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 قرار گیرد؛ اگرچه این روند به‌منزله خصوصی‌سازی کارا نبود، اما تصور بر این بود که اگر سهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی ارتقاء یابد، خصوصی‌سازی می‌تواند برای کشورهای که شرکت‌های دولتی مانعی جدی و اساسی برای توازن پولی و مالی به شمار می‌آمدند، دستاوردهای مثبتی به همراه داشته باشد.

## ۲-۵-۲-۷. 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 سهام 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 سوی این بازار سوق داده و ترکیب پرتفوی شرکت‌ها و خانوارها را به نفع این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها

تغییر دهد.

## ۲-۵-۲-۸. 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 کردند. ضمن این‌که بسیاری از کشورها در این دوران به بازسازی و بازنگرسی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد خود مبادرت ورزیدند که اولویت‌دادن به برنامه خصوصی سازی از جمله آنها است. در چنین فرایندی، نگرش برون‌گرا به اقتصاد خارجی می‌توانست به موفقیت خصوصی سازی در این کشورها کمک شایان توجهی کند. افزون‌بر این، کاهش موانع برای رقابت محصولات خارجی در بازارهای بین‌المللی نیز از عوامل موفقیت خصوصی سازی محسوب می‌شود.

به‌طور خلاصه، می‌توان مهم‌ترین هدف خصوصی سازی را ارتقاء کارایی در بهره‌برداری از منابع دانست. این هدف با اهدافی چون کوچک‌سازی دولت و گاهی 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 خصوصی سازی بر کارایی بحث خواهد شد.

## ۲-۶. مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی سازی بر ارتقاء کارایی

شاخص‌ترین دلیلی که برای دفاع از خصوصی سازی شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود، به نقش مثبت آن در ارتقاء کارایی برمی‌گردد که در اساس مبتنی بر نظریه‌هایی است که بر کارآمدی مالکیت خصوصی و بازارها نسبت به دولت و مالکیت دولتی در تخصیص منابع تأکید دارند. در این قسمت، ضمن بیان مبانی نظری تأثیر خصوصی سازی بر کارایی به ملاحظات مربوط به آن براساس شواهد تجربی نیز پرداخته شده است.

## ۲-۶-۱. مبانی نظری تأثیر خصوصی سازی بر کارایی

از جمله نظریه‌هایی که به خصوصی سازی به‌عنوان ابزاری برای ارتقاء کارایی می‌پردازند، می‌توان

به نظریه نمایندگی<sup>۱</sup>، نظریه حقوق مالکیت<sup>۲</sup> و نظریه انتخاب عمومی<sup>۳</sup> اشاره نمود که صورت‌بندی آنها به شرح زیر است:

## ۲-۶-۱-۱. 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 از زوایای مختلف در حوزه خصوصی‌سازی به آن پرداخته شده است.

- **دیدگاه مدیریتی:** این دیدگاه به ناتوانی دولت برای نظارت بر مدیران شرکت بر می‌گردد که ناشی از عدم وجود بازار برای قیمت‌گذاری و ایجاد نظم و انضباط در بنگاه‌ها از طریق تهدید به تصاحب یا ورشکستگی است (ویکرز و یارو<sup>۴</sup>، ۱۹۹۰)؛ ناگفته نماند که در شرایط تفکیک مالکیت از مدیریت، مشکل نظارت بر مدیران در بنگاه‌های خصوصی هم وجود داشته و تلاش می‌شود با استفاده از قواعد حکمرانی خوب در شرکت‌ها به تعارض منافع میان مالکان و مدیران شرکت غلبه شود. افزون 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<sup>۵</sup>، ۲۰۰۰) و این مستقل از آن است که مالکیت شرکت دولتی باشد یا خصوصی.

- **دیدگاه سیاسی:** این دیدگاه به وسوسه مداخله سیاسی برای تحریف اهداف مدیر از حداکثرسازی سود به سمت اهداف دیگر، نظیر حداکثرسازی اشتغال مربوط است. برای مثال، سیاست‌مداران ممکن است رأی خود را 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 کار شود یا برای فلان کس فرصت شغلی تدارک دیده شود، یا شرکت در فلان منطقه یا فلان کالا سرمایه‌گذاری و خدمت‌رسانی کند (شاپیرو و ویلیگ<sup>۶</sup>، ۱۹۹۰؛ شلیفر و ویشنی<sup>۷</sup>، ۱۹۹۴).

- **دیدگاه اجتماعی:** مطابق با این دیدگاه، شرکت‌های دولتی با اجرای سیاست‌های

1 Agency Theory

2 theory of property Rights

3 Public Choice Theory

4. Vickers and Yarrow

5. Cabral

6. Shapiro & Willig

7. Shleifer and Vishny

قیمت گذاری 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 حالی که بنگاه دولتی در پی حداکثرسازی رفاه اجتماعی است. برای مثال، در ساختار بازار انحصار طبیعی، کارایی در وجود یک بنگاه واحد است. با این وجود، انحصارگر حداکثرکننده سود، قیمت بسیار بالایی را اعمال و مقدار بسیار کمی تولید می‌کند. این ناکارایی بالقوه می‌تواند از طریق مالکیت دولتی حل شود (شاپیرو و ویلیگ<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰).

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. ایشان تأکید می‌کنند که دخالت سیاسی در بنگاه منتج به مازاد نیروی کار، انتخاب‌های ضعیف، عدم سرمایه‌گذاری‌ها و مشوق‌های نامشخص برای مدیران می‌شود (شلیفر و ویشنی، ۱۹۹۴). به علاوه، رویکرد اجتماعی پیش‌بینی می‌کند که فناوری کارآمد توسط شرکت‌های دولتی انتخاب خواهد شد. در حالی که مدل‌های رویکرد نمایندگی پیش‌بینی می‌کنند که فناوری‌های ناکارآمد توسط مدیران/سیاست‌مداران انتخاب خواهد شد و از این رو، پیش‌بینی‌های متفاوتی برای مسیر اختلال در فرایند تولید دارند. این مدل‌ها پیش‌بینی می‌کنند که بنگاه‌های دولتی سطوح سرمایه‌گذاری پایینی دارند (همان) یا از سرمایه و نیروی کار بیش از حد استفاده می‌کنند (ویکرز و یارو، ۱۹۹۰)<sup>۲</sup>.

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

در مورد کارایی تخصیصی، رویکرد اجتماعی پیش‌بینی می‌کند که قیمت‌ها به‌عنوان نتیجه خصوصی‌سازی، احتمالاً افزایش می‌یابند. از طرف دیگر، رویکرد نمایندگی پیش‌بینی می‌کند که اگر درجه قابل قبولی از رقابت به وجود بیاید، با افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها بعد از خصوصی‌سازی، ممکن است کارایی تخصیصی نیز رو به فزونی گذارد. آنچه نظریه نمایندگی به آن اشاره می‌کند

1. Shapiro & Willig

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

3. Niskanen

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.

## ۲-۶-۱-۲. نظریه حقوق مالکیت

در چهارچوب، نظریه حقوق مالکیت که توسط اقتصاددانان مارکسیست و شیکاگو مطرح و بعدها توسط اقتصاددانان دیگری همچون آرمن آلچیان<sup>۱</sup>، رونالد کوز<sup>۲</sup> و هارولد دمستز<sup>۳</sup> توسعه یافت، تفاوت‌های رفتار سازمانی تنها بر پایه محرک‌های فردی که به وسیله ساختار حقوق مالکیت به وجود می‌آیند، تشریح می‌شود (پازارلو، ۱۳۹۱). در این نظریه استفاده بهتر و کاراتر از منابع اختصاص داده شده ناشی از خصوصی‌سازی به افراد و سازمان‌ها مورد توجه است و عمل انسانی به عنوان عملی صرفاً فردگرا تصور می‌شود. بدین ترتیب، هر چه افراد از اداره اموالشان بیشتر سود کسب کنند، به همان اندازه اموال مذکور بهتر اداره خواهد شد و برعکس، هر قدر که حقوق مالکیت آن‌ها بیشتر تضعیف و کم‌رنگ شود، 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 هستند؛ در بنگاه خصوصی در صورت پایین بودن میزان درآمد، سهام‌داران، سهام خود را می‌فروشند و قیمت سهام کاهش می‌یابد و در حالت جدی ممکن است بنگاه، به تصاحب افرادی خارج از آن درآید و مدیران کارشان را از دست بدهند، اما 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 مالکیت بخش خصوصی قرار گیرد و به جای مواجهه با تصمیم‌گیری در فرایند سیاسی، ملزم به روبه‌رو شدن با آزمون قابلیت سوددهی گردد، جامعه در وضعیت بهتری قرار می‌گیرد (استار، ۲۰۱۱).

بنابراین 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

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

علاقه مند هستند بقای مؤسسه ای را که مدیریت می کنند، با نگره داری ریسک ورشکستگی در سطح پایین، تضمین کنند. در حالی که خصوصی سازی این رفتار مدیریت را با توجه به نظارت خوب و مؤثر سهام داران، به ویژه با عنایت به سطح قابل قبول ریسک، تغییر می دهد (بوبکری و دیگران، ۲۰۰۵).

در این خصوص بنا به نظریه نمایندگی، تغییر مالکیت، از مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی، با القاء تغییری در اداره امور شرکت ها و سازوکارهایی که از طریق آن با ایجاد مشوق هایی مدیریت شرکت را تحت تأثیر قرار می دهند، می تواند به بهبود عملکرد بنگاه منجر شود. 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 انگیزه های لازم برای پایش و بهبود کارآمدی را فراهم می کند (تان، ۱۳۹۳).

## ۲-۶-۱-۳. نظریه انتخاب عمومی

به اعتقاد حامیان نظریه انتخاب عمومی، اگرچه نفع شخصی منجر به ایجاد نتایج مطلوبی در بازار می شود، لیکن در تصمیمات سیاسی آسیب رسان است. این آسیب رسانی ناشی از مسأله سواری مجانی و رفتار رانت جویانه رأی دهندگان، کارکنان دولتی و سیاست مداران است. سیاست مداران در پی کسب رأی بیشتر هستند. رأی دهندگان نیز با انگیزه کسب مزایای ویژه از دولت، در تعقیب تصویب قانون مطلوب خود، با یکدیگر متحد می شوند. مدیران دستگاه های دولتی به دنبال حداکثر ساختن بودجه و در اندیشه تصاحب قدرت، دستمزد و مزایای بیشتر هستند. افزایش بودجه منجر به افزایش مخارج دولت، تخصیص ناکارای بودجه بین دستگاه های دولتی و ناکارآمدی آنها می شود. افزون بر این، وقتی دستگاه های دولتی یارانه می دهند، دریافت کنندگان بالقوه، منابعی را صرف لابی گری برای کسب یارانه می کنند؛ بنابراین، نظریه انتخاب عمومی نیز همانند نظریه حقوق مالکیت مخالف مالکیت عمومی است (استار، ۲۰۱۱).

همچنین، براساس نظریه انتخاب عمومی، دولت با توجه به وظایف بی شماری که دارد به خودی خود ناکارآمد است و بنگاه های دولتی چون به جای حداکثر نمودن کارآمدی، ملزم به تبعیت از سیاست مداران و دیوان سالاران هستند و آنها نیز به جای منفعت عمومی، به دنبال سود



خود هستند، ناکارآمدند و در آنها انگیزه‌های سیاسی بر ملاحظات کارآمدی ارجح است. این در حالی است که مالکیت خصوصی، مؤثرترین راه برای همسوکردن انگیزه‌ها تلقی می‌شود، زیرا در این حالت مالک مانده حقوق<sup>۱</sup>، کنترل مؤثر را هم به دست می‌آورد (تان، ۱۳۹۳).

لازم به ذکر است که وقتی شرکت‌ها تبدیل به شرکت سهامی می‌شوند، 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 پیش داشته باشند (همان).

می‌توان انگیزه‌ها را 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 داد (همان، ۱۳۹۳). همچنین، خصوصی‌سازی به واسطه ایجاد فاصله بین سیاست‌مداران و مدیران و جلوگیری از تخصیص رانت‌ها کارآمد است.

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

در کشورهای مختلف برای غلبه بر این مشکلات، راه‌حل‌هایی ارائه شده که یکی از آنها خصوصی‌سازی است. ایوان فیگورا<sup>۲</sup> در این باره می‌نویسد: «قدرت عمده سیاست‌مداران و مدیران دولتی در گرو قدرت اقتصادی مؤسسات تحت پوشش دولت است و خصوصی‌سازی این قدرت را از میان می‌برد» (الوانی، ۱۳۷۸).

نظریه انتخاب عمومی، استدلال می‌کند که بنگاه‌های دولتی ناکارآمد هستند؛ زیرا آن‌ها به‌عنوان ابزاری سیاسی برای کسب 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).

۱. Residual claimant

۲. Ivan Figura

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

### ۲-۶-۲-۱. عدم پشتیبانی تجربی

استدلال‌هایی که در دفاع از خصوصی سازی در چهارچوب رویکرد نمایندگی و سایر نظریه‌های توجیه‌کننده خصوصی سازی مطرح می‌شوند، در اصل بر کارآمدی مالکیت خصوصی نسبت به مالکیت دولتی در تخصیص منابع تأکید دارند. از این منظر، 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؛ 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، به‌سادگی قیمت بازاری دارایی‌ها را متأثر نسازد و در همین جاست که کارایی تولید به فراموشی سپرده می‌شود. با خصوصی کردن مالکیت شرکت، سیستم انگیزشی تغییر کرده، انتقال‌پذیری میسر می‌شود. 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 ندارند، پس ساختار صنعتی را کماکان غیرکارا حفظ می‌کند؛ بنابراین، استدلال می‌شود که ارتقاء کارایی از طریق انتقال مالکیت حاصل می‌شود. برخی از محققان مانند لوفسمن (۲۰۰۷) شواهدی ارائه کردند که حتی اگر دولت رفتاری کاملاً عقلایی و اقتصادی داشته باشد، باز هم دلایل نظری کافی برای مزیت داشتن خصوصی سازی بنگاه‌ها وجود دارد (خاندوزی، ۱۳۹۷).

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

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۰۳) استدلال می‌کند که باوجود داده‌های محدود و مسائل روش‌شناختی، حمایت قاطعی از این امر وجود دارد که خصوصی سازی 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. تحقیقات مذکور، از این نتیجه که بنگاه‌های با مالکیت خصوصی کاراتر هستند، حمایت نمی‌کنند، بلکه نشان می‌دهند که تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی بسیار نااهمگن است (مالنکامپ<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳). گروهی از محققان نیز به نقایص بالقوه و یکرود روش شناختی مطالعات تجربی اشاره دارند. برای مثال، منافع ظاهری شناسایی شده ناشی از خصوصی‌سازی، می‌تواند به علت ارباب انتخابی باشد، بدین معنا که بنگاه‌های بهتر بخش دولتی در ابتدا خصوصی شدند و مبنای مقایسه نادرست را شکل دادند (آلتگو و فیلیز تکین<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶).

شواهد مربوط به کشورهای با درآمد متوسط و پایین، محدود و بسیار مختلط است. اُبادان<sup>۳</sup> (۲۰۰۸) به این نکته اشاره دارد که اثر خصوصی‌سازی در تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه به صورت جامع بررسی نشده است 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 همکاران<sup>۴</sup> (۲۰۱۰)، اثر خصوصی‌سازی را بر کارایی عملکرد بنگاه‌های دولتی خصوصی‌شده در نیجریه بررسی کردند و به این نتیجه رسیدند که بنگاه‌ها از لحاظ عملیاتی کارآمدتر نبوده‌اند. در مطالعات دیگر نیز این نتیجه حاصل شد که با خصوصی‌سازی، هیچ بهبودی در کارایی ایجاد نشده است. برای مثال، عمران<sup>۵</sup> (۲۰۰۴) در مورد بنگاه‌های مصری نشان داد که تفاوتی در نرخ کارایی بین ۵۴ بنگاه مصری جدیداً خصوصی‌شده و نمونه تطبیقی از بنگاه‌های دولتی کنترل‌شده طی دوره ۱۹۹۴ الی ۱۹۹۸ وجود نداشته است. تاتاهی<sup>۶</sup> (۲۰۱۲) نیز در مطالعه‌ای نشان داد که در خصوصی‌سازی جامع که در بلغارستان، در اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز شد، مالکیت ارتباط معناداری با عوامل عملکردی مانند کارایی نداشته است. بنابراین نه تنها دلیل نظری یا شواهد تجربی قانع‌کننده‌ای در کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه وجود ندارد که بیان کند ناکارآمدی در بنگاه‌های دولتی شایع است، بلکه شواهد

1. Mü hlenkamp

2. Altug and Filiztekin

3. Obadan

4. Agba et.al

5. Omran

6. Tatahi

کافی و روشنی مبنی بر این که مالکیت دولتی، به راستی به عملکرد بدتر منجر می شود، در دست نیست. ضمن این که، براساس تجربه برخی از کشورها، فرایند خصوصی سازی و انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، هیچ گونه تضمینی برای افزایش کارایی ندارد و گاهی این انتقال بسیار مشکل است.

افزون بر این، صاحب نظران اقتصادی برجسته در خصوص کارایی بیشتر خصوصی سازی در تمام بخش ها و لزوم کوچک سازی دولت اختلاف نظر دارند و معتقدند مطالعاتی که به کارایی بیشتر خصوصی سازی اشاره داشته اند، فقط بر یک بخش، مانند مخابرات تکیه داشته و لزوماً این گونه نیست که در سایر بخش ها نیز خصوصی سازی منتج به کارایی بیشتر شود. سیمز (۲۰۱۳) براساس شواهدی از یک دامنه از بخش ها، نشان داد که خصوصی سازی به ضرورت منتج به کارایی یا ارزش بیشتر نمی شود.

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

با مقایسه کارایی بخش خصوصی و بخش دولتی که نتایج متناقضی را در خصوص تأثیر خصوصی سازی بر کارایی شرکت های واگذار شده در بر دارد، چنین دریافت می شود که حتی در مواقعی که خصوصی سازی به بهبود کارایی منتهی می شود، این موضوع صرفاً با تمرکز بر تغییر مالکیت (واگذاری از دولت به بخش خصوصی) اتفاق نیفتاده، بلکه در گرو حضور دیگر عوامل تأثیرگذار نیز بوده است؛ عواملی که نتیجه اجرای خصوصی سازی در یک کشور و یا در یک بخش را تعیین می کنند و می توانند تجربه شکست یا موفقیت را به دنبال داشته باشند. در مورد کشورهای با درآمد بالا، مطالعات زیادی انجام شده است. برای مثال، دسوئز، مگینسون و نش<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) با استفاده از اطلاعات ۱۲۹ مورد خصوصی شده در ۲۳ کشور پردرآمد، به این نتیجه رسیدند که کارایی بعد از خصوصی سازی افزایش قابل توجهی پیدا کرده است، اما به یک سری عوامل واسطه ای، برای این که خصوصی سازی به کارایی بیشتر منتج شود، اشاره کرده اند. این عوامل شامل درجه باز بودن اقتصاد، سطح توسعه بازار سرمایه، آثار رقابت داخلی و خارجی و نقش انگیزش های مدیریتی و سرمایه انسانی است (دسوئز و همکاران، ۲۰۰۵؛ مگینسون و نتر، ۲۰۰۱ و دجانکو و مارل<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲).

1. Simms

2. D'Souza, Megginson, & Nash

3. Djankov & Murrell

آرسنا و اولیورز<sup>۱</sup> (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 چندانی در کارایی بین شرکت‌های دولتی و هم‌تایان خصوصی آنها قبل از خصوصی‌سازی وجود نداشته است. بعد از خصوصی‌سازی نیز اگرچه کارایی بنگاه‌های به‌تازگی خصوصی‌شده به‌طرز چشمگیری افزایش یافته، اما در همان دوره کارایی شرکت‌هایی که از ابتدا خصوصی بودند، بهبود چندانی نداشته است. این مطالعه همچنین بیان می‌کند که شرکت‌های دولتی که قبل از خصوصی‌شدن از سطح کارایی بالاتری برخوردار بوده‌اند، همان بنگاه‌هایی هستند که بعد از خصوصی‌سازی نیز افزایش بالاتر در کارایی را تجربه کرده‌اند. ویلانگا<sup>۲</sup> (۲۰۰۰) در مطالعه‌ای دیگر به بررسی ۲۴ بنگاه اسپانیایی پرداخت و به این نتیجه رسید که چندین عامل سیاسی و سازمانی وجود دارد که آثار خصوصی‌سازی بر کارایی را تحت تأثیر قرار می‌دهند:

آیا بنگاه مورد نظر طی دوره رکود خصوصی شده است؟؛ سطح نگرانی‌های سیاسی داخلی در خصوص مشارکت خارجی در بنگاه‌های دولتی خصوصی‌شده چه اندازه است؟؛ اندازه بنگاه چقدر است؟؛ تولید بنگاه با چه شدتی سرمایه‌بر است؟؛

این مطالعه نتیجه می‌گیرد که 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<sup>۳</sup> (۲۰۰۵) با مطالعه ۲۳۰ بنگاه مستقر در ۳۲ کشور دریافتند که خصوصی‌سازی به‌طور 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 برنامه خصوصی‌سازی برای ارتقاء کارایی تحت تأثیر عواملی است که عوامل موفقیت یا کامیابی اجرای برنامه مذکور قلمداد می‌شوند؛ به‌طوری‌که، 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 خواهد شد.

1. Arocena & Oliveros

2. Villalonga

3. Boubakri, Cosset, & Guedhami

## ۲-۶-۲-۳. اثربخشی خصوصی سازی بر کارایی در بستر اصلاحات ساختاری

یکی از سؤالات قابل طرح در حوزه خصوصی سازی این است که نقش اصلاحات کلان اقتصادی در خصوصی سازی چیست؟ تعدادی از صاحب نظران بیان داشته اند که حتی اگر خصوصی سازی پاسخی به شکست های کارایی مالکیت دولتی باشد، انتظار بهبود کارایی صرفاً با تمرکز صرف بر مسأله اندازه دولت و تغییر مالکیت (واگذاری از دولت به بخش خصوصی) امکان پذیر نیست و لزوماً انتقال مالکیت منتج به دستاوردها و تحقق اهداف مورد نظر طرفداران خصوصی سازی نمی شود، بلکه بهترین نتایج خصوصی سازی زمانی حاصل می شود که اجرای آن در بستری از اصلاحات ساختاری پیگیری شود. در این ارتباط، کالو<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) بیان می کند اصلاحات ضروری اقتصاد کلان، برای دستیابی به محیطی مناسب برای خصوصی سازی، شامل ۵ عنصر اساسی است که برای حمایت از خصوصی سازی باید تقویت شوند:

۱- سیاست های کلان اقتصادی: سیاست هایی که با هدف اصلاح روندهای اقتصاد کلان طراحی می شوند. منظور اصلاح روندهایی است که مانع حرکت اقتصاد در مسیری بهینه می شوند؛ بنابراین، اعمال سیاست های اقتصادی خصوصی مناسب در چنین حوزه هایی، مانند مدیریت نرخ های ارز و بهره باید منتج به بهبود تخصیص منابع، اشتغال، تحرک درآمدها و منابع شود. این سیاست ها همچنین شامل اقدامات تثبیت اقتصادی، نظیر کاهش کسری تراز پرداخت ها، برنامه ریزی مجدد بدهی و تنظیم مناسب عرضه پول، کاهش یارانه ها و کنترل جریان سوداگرانه پول و همچنین سیاست دستمزد عمومی است.

۲- سیاست های اصلاح تجاری و سرمایه گذاری: این سیاست ها، شامل برنامه هایی برای تشویق صادرات، سرمایه گذاری مستقیم خارجی، تعدیل نرخ ارز، کاهش محدودیت های سرمایه گذاری و موانع تجاری و همچنین نتایج مذاکرات چندجانبه طراحی شده برای تشویق رفتار تجاری منصفانه و ضد تراست، می شود.

۳- امنیت از جمله تجدید ساختار نیروی پلیس: این کار می تواند با برگزاری دوره های آموزشی برای افسران پلیس جوان و توانمند که به خدمات دیگر نیازی ندارند، حاصل شود. بدون یک محیط امن، سرمایه گذاران از سرمایه گذاری هراس خواهند داشت.

۴- سیاست های توسعه نهادی: این سیاست ها، شامل برنامه هایی 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 تعارض ها به طور کارآمد همراه با کانال هایی برای بازایی و توزیع می شود.

۵- برنامه‌های توسعه بخش خصوصی: این برنامه، مشوق‌ها و حمایت‌های لازم برای توسعه کسب و کارهای کوچک و متوسط، تجدید ساختار شرکت‌های بزرگ و جذب سرمایه‌گذاری‌ها در صنایع داخلی برای شرکت‌های چندملیتی را شامل می‌شود. در ایران نیز علی‌پور (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای، اثر تغییر سازمانی و خصوصی‌سازی را بر عملکرد شرکت‌های دولتی، بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۶ بررسی کرده و به این نتیجه رسیده است که خصوصی‌سازی اثر معناداری بر کارایی نداشته، اما موجب افزایش بدهی و ریسک شده است. این نویسنده استدلال می‌کند که خصوصی‌سازی باید با سایر اصلاحات در بازار سرمایه، سیستم بانکداری ملی و قوانین و مقررات شرکتی همراه شود تا بتواند بر کارایی تأثیرگذار باشد. در مطالعات دیگری در مورد ایران (مانند طیب‌نیا و محمدی، ۱۳۸۳ و مجاور حسینی، ۱۳۸۱) این نتیجه حاصل شد که تفاوت معناداری بین بهره‌وری در دو بخش دولتی و خصوصی وجود ندارد و بدون انجام اصلاحات ساختاری در عرصه‌های اقتصادی کشور و رفع موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تنها 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. پینتو، 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)، منجر به بهبود عملکرد در بخش عمده‌ای از بنگاه‌های کارخانه‌ای شد. به اعتقاد آنها، 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.

## ۲-۶-۲-۴. 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 خصوصی‌سازی

به مثابه انتقال مالکیت بر کارایی و لزوم در نظر گرفتن خصوصی سازی در بستر برنامه های اصلاحی، این سؤال قابل طرح است که کدامین مورد یعنی مالکیت خصوصی یا سیاست های تکمیلی اهمیت بیشتری از حیث تأثیر بر کارایی دارند؟

به طور معمول، در ادبیات اقتصادی فرض می شود که مالکیت خصوصی و بازارهای رقابتی به موازات هم حرکت می کنند. برخی اعتقاد دارند که عملکرد کارای اقتصادی به مالکیت خصوصی و خصوصی سازی بنگاه ها بستگی دارد. برخی دیگر معتقدند که رقابت، سرچشمه ضروری و لازم کارایی است و به طور معمول بر سیاست های دیگر، همچون تنظیم مقررات تأکید دارند و از رقابت اغلب به عنوان محرک کارایی و علت اصلی بهبود بهره‌وری از طریق خصوصی سازی یاد می شود. در این ارتباط، کای و تومانسون<sup>۱</sup> (۱۹۸۶) و ویکرز و یارو<sup>۲</sup>، (۱۹۹۱) نیز استدلال کردند که کارایی اقتصادی بیش از تغییر مالکیت، تحت تأثیر رقابت در بازارهای محصولات قرار دارد (گلدشتاین، ۱۹۹۷).

در مطالعه ای که به بررسی بریتانیا، لهستان و شیلی پرداخته است، این نتیجه حاصل شد که بنگاه خصوصی شده تا زمانی که 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 واقع بینانه باید اقدام به خصوصی سازی کرد. ساچز و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۰۰) به بررسی شواهد تجربی در بیست و چهار اقتصاد در حال گذار پرداختند. آن ها دریافتند که تغییر مالکیت به تنهایی برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست، بلکه هنگامی که رقابت پذیری بازار و چهارچوب های بهبود یافته قوانین با برنامه خصوصی سازی همراه شود، بیشترین تأثیر را خواهد داشت.

همچنین، برخی معتقدند که رقابت سرچشمه حیاتی و لازم کارایی است و برای دستیابی به کارآمدی دو عامل رقابت و نظارت اگر مهم تر 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 به مقایسه کارایی بنگاه های خصوصی و دولتی پرداخت و به این نتیجه رسید که کارایی قابل توجهی از طریق خصوصی سازی در کشورهای صنعتی حاصل نشده است؛ چرا که در این کشورها اکثر خدمات عمومی به صورت رقابتی در

1. Kay and Thompson

2. Vickers And Yarrow

3. Sachs et.al



حال انجام بودند. برخی مطالعات نیز به این نتیجه رسیدند که وقتی بازار رقابتی نباشد، برای مثال در مواردی که بنگاه‌ها می‌توانند خودشان را از رقابت دور نگه دارند، خصوصی‌سازی بعید است بتواند منتهی به بهبود کارایی شود.

بنابراین هر حرکتی به سمت خصوصی‌سازی، به معنی بهبود و یا بدتر شدن وضعیت نیست، بلکه توجه به مسأله رقابت بسیار حائز اهمیت است و در صورت وجود رقابت مؤثر، خصوصی‌سازی روش مناسبی برای افزایش کارایی خواهد بود (کیانی، ۱۳۷۳). حتی در مدل‌های پیشنهادی دست‌و‌پاگیر و استگلیتیز (خصوصی‌سازی از پایین)، منافع ایجاد رقابت و آزادی ورود بنگاه‌های خصوصی بیشتر از واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی است (خاندوزی، ۱۳۹۷). مایکل اینترپلگیتور<sup>۱</sup> نیز در مقاله‌ای تحت عنوان «یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه»، 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، به‌عنوان زمینه‌ساز افزایش کارایی، خصوصی‌سازی 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 آن که قیمت‌ها در بلندمدت در سطح هزینه‌های نهایی تولید قرار گیرند، وجود نخواهد داشت و خصوصی‌سازی بیش از آن که مسأله‌ای را حل کند، مسأله خواهد آفرید. خصوصی‌کردن بنگاهی که از قدرت انحصاری زیادی برخوردار است، گرچه ممکن است موجب بهبود کارایی داخلی بنگاه شود، 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 بدمبستان را بین افزایش کارایی داخلی بنگاه و کارایی تخصیصی پذیرفت. این امر بستگی به کشش تقاضای محصول از یک سو و حساسیت هزینه به تلاش مدیران یا زمینه تقلیل هزینه از سوی دیگر دارد. هرچه تقاضا با کشش تر باشد، حاشیه سود یا رانت انحصارگر خصوصی کمتر، انگیزه برای تقلیل هزینه بیشتر و در نتیجه واکنش عرضه زیادتر و قیمت پایین‌تر خواهد بود. در چنین شرایطی، قیمت به علت تقلیل هزینه (افزایش کارایی داخلی) ممکن است حتی در

1 . Michal D. Intriligator

سطحی بسیار پایین تر از قیمتی که شرکت دولتی کالا را عرضه می‌کرد، قرار گیرد. افزون بر این، 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.

طرفداران تقدّم رقابت بر تغییر مالکیت نیز 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 دست‌وپا 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 خصوصی سازی اجرایی شود، آنگاه خصوصی سازی به عنوان عنصر آخر از این برنامه می‌تواند راهی برای افزایش کارایی باشد نه این‌که برخلاف تصوّر، ایجاد فضای رقابتی نتیجه خصوصی سازی باشد. همچنین، چنانچه پیشرفت برنامه‌های اصلاحی مکمل به کندی صورت گیرد، برنامه خصوصی سازی دوامی نخواهد داشت و در بازسازی اقتصاد کشور، ناتوان خواهد بود (ولش و فرموند، ۱۳۸۹). با وجود این، تقدّم رقابت و تنظیم مقررات بر خصوصی سازی، به معنای آن نیست که این دو سیاست از برنامه اصلاحی را می‌توان جایگزین خصوصی سازی کرد.

## ۲-۷. افول خصوصی سازی به معنای تغییر مالکیت و پیدایش نظریه دولت توانمند

زمینه‌های افول سیاست خصوصی سازی در چهارچوب تغییر نگرش به اداره امور عمومی و نقش مداخله‌ای دولت شکل گرفت. همان‌طور که بیان شد از بُعد مدیریتی، پیدایش خصوصی سازی در بستر مدیریت دولتی نوین اتفاق افتاد. این الگو اگرچه به تدریج در سراسر جهان از مقبولیت زیادی برخوردار شد (گیدن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲)، لیکن پیاده‌سازی ایده‌های مدیریت دولتی نوین گاهی نتایج زیان‌باری را برای جامعه به همراه داشت و مورد انتقاد قرار گرفت (فیرلی و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲).

از جمله این انتقادات، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- علت اصلی تغییر الگوی اداره امور دولتی به سمت مدیریت دولتی نوین، بهبود کارایی است

1. Caiden

2. Ferlie and et. al.

(پولیت، ۱۹۹۹). در واقع، در مدیریت دولتی نوین با اشاره به این که 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 مدیریتی بخش دولتی با مدیریت دولتی نوین، مستلزم وجود پیش‌نیازهایی مانند حضور یک بخش خصوصی مقتدر، واقعی و مردمی، وجود بازارهای پولی و مالی تشکّل یافته و توسعه یافته، وجود یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و... است (مانین<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱). به طوری که در صورت فقدان این پیش‌نیازها، سازوکارهای مدیریت دولتی نوین، با وجود 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 شود. 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 کرد 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 بُعد 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 صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی خدشه‌دار شده است. (پولیدانو<sup>۲</sup>، 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<sup>۳</sup>، ۲۰۰۵).

از بُعد 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 مسأله به طور کلی تغییر یافت، چرا که در دوره‌های

1. Mannin

2. Polidano

3. Bovarid

پیشین که مسأله ابعاد حکومت (بزرگی و کوچکی آن) در کانون توجه بود، در این دوره مسأله کمیّت 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 کمیّت دولت بر کیفیت دولت متمرکز است و همچنین انتقادات وارد بر مدیریت دولتی نوین، خصوصی سازی رو به افول رفت. عدم پشتیبانی تجربی از اثر خصوصی سازی (به‌مثابه 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. به‌عبارت دیگر، بانک جهانی به این نتیجه رسید که پذیرش و اجرای سیاست‌های تعدیل و توصیه‌های ارائه‌شده، به دولتی احتیاج دارد که اکنون در آفریقا وجود ندارد. از این‌رو، بانک جهانی 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 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، به جای 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).

## ۲-۸. جمع‌بندی

این فصل، به مبانی نظری و تجربی مربوط به خصوصی سازی از زمینه‌های پیدایش تا افول آن اختصاص داشت. از بُعد اقتصادی، این سیاست در بستر چرخش نقش دولت، از دولت

حداکثری به دولت حداقلی، ظهور یافت که این رویکرد تا اواخر دهه ۱۹۹۰ تداوم یافت. در بُعد مدیریتی نیز با تغییر نحوه اداره عمومی، خصوصی‌سازی در کنار تنظیم مقررات، آزادسازی و... در چهارچوب 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 طوری که مهم‌ترین هدف از خصوصی‌سازی و همچنین مهم‌ترین دلیل توجیه برای اجرای خصوصی‌سازی از بُعد 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 که موفقیت خصوصی‌سازی برای ارتقاء کارایی در اقتصاد را به عوامل دیگری مرتبط دانسته و اجرای این سیاست را به‌تنهایی منشاء 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، 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 کم‌رنگ شدن خصوصی‌سازی را نیز در پی داشته است.

در واقع، با عدم پیش‌توانی 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 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 نظری و تجربی بیان شده در فصل دوم، خصوصی سازی گذار از یک نظم متمرکز دولت محور به نظم مبتنی بر نظام بازار است، اما این انتقال نه تنها از طریق انتقال مالکیت، بلکه از طریق همراهی با سایر اقدامات تکمیلی و بسترسازی هاست که می تواند دستاوردهای مثبتی از حیث ارتقاء کارایی به دنبال داشته باشد. به عبارت دیگر، اگرچه ارتقاء کارایی به عنوان توجیهی نظری برای اجرای برنامه مذکور در کشورها دنبال شده است، اما در این ارتباط اتفاق نظری وجود ندارد. عده ای بر این باورند که خصوصی کردن برای نیل به کارایی داخلی بنگاه، باید حتماً انتقال مالکیت را دربر داشته باشد، وگرنه مهم ترین هدف خصوصی سازی نادیده گرفته خواهد شد. در مقابل، عده ای نیز استدلال می کنند که در اقتصاد پیچیده امروزی با پیدایش شرکت های با مسئولیت محدود و در نتیجه، جدایی مدیریت از مالکیت، حقوق مالکان بنگاه تا حدود زیادی تضعیف شده است و مدیر بنگاه می تواند به طور مستقل اهدافش را دنبال کند، لذا نمی توان از این نقطه نظر امتیازی برای کارایی بنگاه های خصوصی قائل شد. براین اساس، بسیاری از اقتصاددانان تأکید دارند که کارایی، به خصوص کارایی تخصیص منابع، بیشتر از آن که در ارتباط با مقوله مالکیت باشد، متأثر از



عوامل دیگری است.

مطالعهٔ تجارب موجود جهانی نیز نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف، بخش‌های گوناگون، نتایج بسیار متفاوت و حتی بعضی، برخلاف یکدیگر در پی داشته است. به طوری که، این سیاست در برخی از کشورها با دستیابی به بخش عمده اهداف خود به ایفای نقش مؤثر در توسعهٔ آنها پرداخته است، ولی در برخی دیگر از کشورها، نه تنها به اهداف دستاوردهای مورد انتظار دست نیافته، بلکه در موارد متعددی با نتایجی معکوس همراه بوده و به مشکلات عدیدهٔ موجود در آن کشورها نیز افزوده است.

همچنین خصوصی‌سازی در برخی از کشورها چندان راحت نبود و در بسیاری از کشورها، با مشکلات متعددی روبه‌رو شد که خود منتج به توقف خصوصی‌سازی یا عدم موفقیت در تحقق اهداف متصور شد. برای مثال، کشورهای آفریقایی توانستند 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 چندان در این زمینه به دست نیاوردند. در کشورهای آسیایی، نظیر فیلیپین و بنگلادش نیز پیاده‌سازی خصوصی‌سازی با مشکلات زیادی مواجه بوده است. با این وجود، نمونه‌های موفق نیز وجود دارند که از آن جمله می‌توان به انگلستان، سریلانکا، تایلند و... اشاره کرد.

با توجه به مطالب مذکور، در عصر کنونی محوریت مباحث خصوصی‌سازی دیگر این سوال نیست که آیا خصوصی‌سازی اجرا شود یا خیر؟ بلکه این سؤال موضوعیت یافته است که چه اقداماتی باید در پیش گرفته شود و روش گذار به سمت نظام بازار باید به چه صورتی باشد، تا اهداف اجرای خصوصی‌سازی‌های جدید تحقق یابد؟ در این راستا، پیگیری دلایل و یا عواملی که باعث می‌شود خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی هموار می‌سازد. البته هدف این فصل، ارزیابی موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف نیست، بلکه با نگاهی به تجربهٔ خصوصی‌سازی در سایر کشورها، پرسش اساسی این است که چه اقداماتی در کشورهای موفق یا ناموفق منتج به دستاوردهای مطلوب از اجرای خصوصی‌سازی شده است. اهمیت این تحلیل از آنجاست که موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در یک بخش خاص و موردی می‌تواند در گرو شرایط

عمومی برنامه خصوصی سازی قرار گیرد که موضوع بحث فصول آتی است<sup>۱</sup>. شایان ذکر است، شناسایی عوامل موفقیت اجرای یک سیاست، به ویژگی‌ها و پایدونباید‌های بازیگران آن و محیطی که این بازیگران با یکدیگر تعامل برقرار می‌کنند، مرتبط است. اجرای برنامه خصوصی سازی نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این ارتباط، در مطالعه آرارال<sup>۲</sup> (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<sup>۳</sup>، به‌عنوان مالکان شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی یا سرمایه‌گذاران به‌عنوان خریداران شرکت دولتی مشمول واگذاری و مقام تنظیم‌کننده روابط بین مالک و خریدار شرکت‌های 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، خصوصی سازی موفقیت‌آمیزی حاصل نخواهد شد. گفتنی است که دولت نه تنها به‌عنوان بازیگر لایه آخر، در فرایند خصوصی سازی ایفای نقش می‌کند، بلکه نقش وی در فراهم سازی محیط کلان و اجرای سیاست‌های مکمل و یاری‌رسان به شرکت‌های دولتی جهت دستیابی به ساختار و خصوصیات مورد نیاز حائز اهمیت است. بر این اساس، دولت توانمند می‌تواند به‌عنوان اولین لایه موفقیت فرایند خصوصی سازی، به‌خصوص در کشورهای در حال گذار به شمار آید. از این رو، 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 فرایند واگذاری) و عوامل خرد (در سطح شرکت یا بازار) و در نهایت عوامل مرتبط با بازیگران خصوصی سازی ارائه شده است.

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 به‌عنوان نهاد سیاسی نیز ایفای نقش می‌کند که وظیفه تنظیم‌کننده روابط بین بازیگران و فراهم سازی محیط مناسب برای خصوصی سازی را برعهده دارد.

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

فرایند خصوصی‌سازی، نه تنها به معنای تغییر مالکیت نیست که به موجب آن تغییر نقش دولت فقط به صورت خروج از تصدّی‌گری و بنگاه‌داری و نشست بر مسند بخش‌های حاکمیتی خلاصه شود، بلکه نقش و نوع مداخله‌گری آن باید با توجه به شرایط جدید متحوّل شود. براین 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

والا ترین 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 فراوانی برخوردار است.

ضمن این‌که اگر هدف اصلی از واگذاری شرکت‌های دولتی به دلیل بار هزینه‌ای آنها برای دولت باشد، در فرایند خصوصی‌سازی بایستی واگذاری بنگاه‌های زیان‌ده در ابتدا انجام شود و بخش سودآور برای دولت باقی بماند. 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، شتاب‌زده واگذار می‌کنند. مگینسون با اشاره به تجربه کشور مکزیک که در فرایند 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). براساس تجربه کشورها، هدف اصلی اجرای خصوصی‌سازی در کشورهایی مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال نیز کاهش کسری بودجه دولت از طریق درآمد حاصل از واگذاری‌ها بوده است، نه به واسطه کاهش بار مالی شرکت‌های زیان‌ده.

چنانچه هدف اصلی دولت از خصوصی سازی، کسب حداکثر درآمد باشد، بدون ایجاد رقابت در ساختار صنعت، از طریق فروش سهام با حداکثر قیمت، اقدام به واگذاری یک شرکت دولتی انحصاری می‌کند. این در حالی است که اگر هدف کارایی دنبال شود، دولت شکست انحصار و زمینه ورود رقبا در بازار را قبل و یا در حین واگذاری انجام می‌دهد و ایجاد فضای رقابتی، مانع از حداکثری شدن قیمت پرداختی خریداران به دولت می‌شود (نصیری اقدم و آقاجانی معمار، ۱۳۹۶).

نتایج تحقیق برون و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) نیز نشان می‌دهد در کشورهای در حال توسعه و کشورهای دارای کسری بودجه شدید که در آنها، خصوصی سازی 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 شده است که سایر اهداف خصوصی سازی در حاشیه قرار گیرند. والترز (۱۹۸۸)<sup>۲</sup> نیز اظهار می‌کند، این که دولت در قبال واگذاری کارخانجات پولی دریافت می‌کند یا خیر، تنها در محدوده موضوع توزیع درآمدی قابل تأمل است، جوهر خصوصی سازی را باید در این که آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می‌انجامد یا نه، جست‌وجو کرد، نه کسب عواید برای دولت.

بنابراین توصیه می‌شود که هدف حداکثر سازی 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<sup>۳</sup>، ۱۹۹۸).

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

استدلال می‌شود خصوصی سازی به خودی خود خوب یا بد نیست، بلکه بسیاری از موضوعات، مانند ثبات اقتصاد کلان، تقویت سیستم مالی، آزادسازی، بهبود حاکمیت و مقررات‌زدایی که پایه مهمی برای موفقیت آن، به‌ویژه در کشورهای کم‌درآمد به‌شمار می‌روند، به‌عنوان عوامل محیطی خصوصی سازی موفق عمل می‌کنند. این پیش‌شرط‌ها، محیطی تسهیل‌کننده ایجاد می‌کنند تا بخش خصوصی به‌صورت کارآمد کار کند. از این رو، وجود دولتی توانمند که بتواند این پیش‌شرط‌ها را ایجاد کند، حائز اهمیت است.

1. Brown

2. Walters

3. Welch and Fremond

در تأیید ادعای مذکور، 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 هدف به دولتی احتیاج دارد که این دولت در آن کشورها وجود ندارد. به همین دلیل است که در سیاست جدید بانک جهانی، دیگر مسأله 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 نه‌تنها 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، ۲۰۱۱).

با وجود آن‌که دولت‌ها اهداف چندگانه‌ای را برای اجرای خصوصی‌سازی دنبال کردند، اما پاسخ‌گویی به این سؤال که آیا آنها به اهداف خود از تعقیب خصوصی‌سازی می‌رسند یا نه، به عملکردشان 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 کیفیت محصولات و یا تحمیل شروط ناعادلانه، از موقعیت خود به زیان مصرف‌کننده بهره‌برداری کنند (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۹). به‌عبارت دیگر، در خصوصی‌سازی‌هایی که یک شرکت در بازاری، به‌همراه 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 تفکّر 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 است و دولت را تنها به‌عنوان 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 چهارچوب 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 کوچک شدن دولت، میزان مالیات‌ها را کاهش می‌دهد (پنفت و مومنی‌راد، ۱۳۹۴).

اکثر متفکرین قرن بیست و یکم، دولت تنظیمی را مفهومی مخالف با بوروکراسی گسترده دولتی دانسته‌اند و عامل اصلی پیدایش آن را، مقابله با بحران اقتصادی ناشی از دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد می‌دانند (گلسر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱).

دولت تنظیمی که 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، به کارگیری ابزارهای تنظیمی مرسوم‌تر و خصوصی سازی یک ویژگی مرکزی شده است. به عبارت دیگر، دولت تنظیمی به معنای تغییر سیاست ارائه خدمات عمومی مستقیم دولتی به غیر مستقیم است و اهمیت قدرت‌های سیاست‌گذار و مقررات‌گذار در آن بسیار زیاد است. پرفسور بالوین<sup>۲</sup> در تعریف خود از مقررات‌گذاری در سال ۱۹۹۸ آن را در سه سطح طبقه‌بندی کرد: 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 به کار می‌گیرد، بنابر ساختار بازار متفاوت است. بازارهای رقابت‌پذیر به عنوان محل حضور فعالان اقتصادی و تجاری، بیش از هر چیز نیازمند ضوابط و مقرراتی است تا از این طریق تجارت آزاد برقرار، رقابت تسهیل و بازار حفظ شود؛ بنابراین، وجود قواعد و مقررات تسهیل‌کننده رقابت و مقابله‌کننده با انحصار از شروط اساسی یک اقتصاد منسجم و مبتنی بر بازار است. 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 این که، با مشکلات

1. Glaeser

2. Baldwin

زیادی روبه‌رو 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:

### ۳-۲-۲-۱. 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 مشغول است 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<sup>۱</sup>، ۱۹۸۸). به عبارت دیگر، در بازارهایی که رقابت به عنوان 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 به صورت موردی و در کوتاه‌مدت در بازارهای رقابتی، معمولاً به صورت 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<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰).

### ۳-۲-۲-۲. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر

برای تنظیم قواعد بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌بایست در تکاپوی قواعد منحصر به فردی بود که مصداق بارز آن، تنظیم‌گری بخشی است. این تنظیم‌گری، می‌تواند از سوی دولت براساس انگیزه‌ها و اهداف گوناگونی مانند محدودکردن 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.

تعریف متداول از تنظیم‌گری عبارت است از محدودیت اعمال‌شده توسط دولت بر

1. Kahn

2. Harker

ترجیحات افراد یا سازمان‌ها که با پشتوانه اعمال ضمانت اجرایی مشخص و تنبیهات از پیش تعیین شده به کار گرفته می‌شود. قدرت اعمال زور، منبع اصلی دولت است و تنظیم‌گری، خود ابزار به‌کارگیری این قدرت، به‌منظور محدودسازی تصمیمات عوامل اقتصادی است. لذا، تنظیم‌گری به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت بر تصمیم‌های شرکت‌ها درباره قیمت‌گذاری، مقدار، ورود به بازار و خروج از آن، استانداردهای در بازار و... اعمال می‌کند (ولی‌زاده به نقل از بالدوین و کیو، ۱۹۹۹).

اقتصاددانان، تنظیم‌گری بخشی را به انواع «اجتماعی» و «اقتصادی» تقسیم می‌کنند. تنظیم‌گری اجتماعی، شامل قواعدی است که به‌منظور رفاه و سلامت افراد جامعه اعمال می‌شوند و به کنترل در مسائلی مانند محیط‌زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و پدیده‌های اجتماعی (از جمله انواع تبعیض‌ها) می‌پردازد. این مقررات بیشتر با رفاه فیزیکی و روانی به‌منظور جلوگیری از ورود صدمه و آسیب به شهروندان سروکار دارند (هداوند، ۱۳۸۷).

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، فرایندی 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 می‌کند (همان). علت این کنترل‌ها در تنظیم‌گری بخشی این است که وظیفه اصلی تنظیم‌گر، فراهم‌آوردن جانشین و جایگزینی برای رقابت در انحصارهای طبیعی است (اوگوس<sup>۲</sup>، 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 شیوه‌هایی 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 (ولی‌زاده، ۱۳۹۸).

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، تنظیم‌گری بخشی در یک صنعت، باید به صورت مستمر و در بازه زمانی بلندمدت مداخله نماید (همان).

1. Baldwin and Cave

2. Ogus



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

در اغلب مواقع و به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، سیاست محرک خصوصی‌سازی است. این موضوع بر این که 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، به‌جای ترویج صرف رقابت و حفاظت از حقوق مالکیت با هدف تشویق سرمایه‌گذار فردی، اعمال نظارت برای مدیریت انگیزه‌ها که در نتیجه پرداخت یارانه برای هزینه‌های ثابت، ملاحظات رفاهی و یادگیری تضعیف شدند، ضروری است. براساس تجربه کشورها، فقدان استقلال نظارتی یکی از اصلی‌ترین دلایل شکست خصوصی‌سازی در کشورهای درحال توسعه است که منجر به فساد گسترده و سوء استفاده نظارتی و سیاسی می‌شود. همچنین تجربه کشورهای نظیر زیمبابوه و بسیاری از کشورهای آفریقایی، هند و تعدادی از اقتصادهای درحال گذار نشان داد که فساد عامل اصلی شکست خصوصی‌سازی بوده است.

نقش نظارتی دولت به ماهیت بخش خصوصی و همچنین پروژه‌های مربوط به تأمین مالی، برمی‌گردد. در واقع، بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه، اغلب یا نمی‌تواند یا نمی‌خواهد تأمین مالی پروژه‌هایی که نیازمند سرمایه‌گذار بزرگ 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 درحال توسعه اغلب با کمبود سرمایه‌دار داخلی مواجه هستند و در این شرایط، باید به توسعه ظرفیت کارآفرینی نیز پردازند. در واقع دولت‌ها، در کشورهای درحال توسعه موفق، برای تسهیل در پیدایش سرمایه‌داران داخلی، نقش اساسی در پیدایش طبقه سرمایه‌دار دارند و علاوه بر انگیزه‌های اقتصادی استاندارد، انگیزه‌های سیاسی را نیز دنبال می‌کنند.

با مطرح شدن پیدایش سرمایه‌دار داخلی، بحث تصاحب هم اتفاق می‌افتد. سرمایه‌داران داخلی که به تصاحب و کنترل فناوری‌های جدید تشویق می‌شوند، در ابتدا دارای بهره‌وری پایین هستند تا بعد از اندک زمانی آزمون و خطا یاد بگیرند. یعنی دولت از این منظر نیز، 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 مذکور، پرداخت یارانه‌ها و مشروط بودن آنها، همچنان تداوم مداخله دولت و حتی مداخله

شدیدتر را ضروری می‌سازد. این مداخله از نوع مداخله مخرب نیست، بلکه فقط یک مداخله با ماهیت نظارتی است. به عبارت دیگر، خصوصی سازی در کنار یک دولت ناظر توانمند می‌تواند با کارایی بالا حرکت کند. ضمن این که 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، به ویژه در بخش‌های با رقابت ناقص، فراهم و انگیزه‌های کارآمدی را تضعیف کند، زیرا دیگر رابطه مستقیمی بین کیفیت مدیریت و سود وجود ندارد. از این رو، اعمال نظارت و کارآمدی دولت در مدیریت یارانه‌های پرداختی بعد از خصوصی سازی، 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 گرفت که به موجب آن، دارای اختیاراتی از قبیل جلوگیری از تغییر اساس نامه، فروش کلی شرکت به خارجی‌ها و انحلال شرکت بود. همچنین برای آنها استانداردهایی تعیین نمود و از این طریق، به رفتار بنگاه‌ها را کنترل و نظارت کرد. در تجربه سریلانکا نیز مشخص شد در فرایند واگذاری صنعت مخابرات که یک نهاد ناظر قوی بعد از خصوصی سازی وجود داشته، نتیجه خصوصی سازی 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 خصوصی سازی نیست، زیرا شکست نظارتی، خود می‌تواند نتیجه شکست نهادی (ساختارهای ضعیف ایجاد انگیزه) یا شکست سیاسی (اجرای ناکارآمد یارانه مشروط و حذف یارانه‌ها) باشد. به عبارت دیگر، موفقیت خصوصی سازی به چهارچوب 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 کند.

تحقق موضوع مذکور مستلزم نوعی صلاحدید پسینی دولت است که شامل قضاوت‌های کیفی می‌شود که اغلب دل‌بخواه هستند (از جمله: 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 پیش را حل نمی‌کند؛ به‌ویژه کسب اطمینان از اینکه اهداف عملکردی محقق می‌شوند، مستلزم نظارت بیشتر، برای پیش این یارانه‌هاست.

ظرفیت سیاسی دولت نیز به این معنی است که او از قدرت لازم، برای این‌که بخش خصوصی را وادار به تبعیت از مقررات مربوط به بهبود بهره‌وری نماید، برخوردار 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.

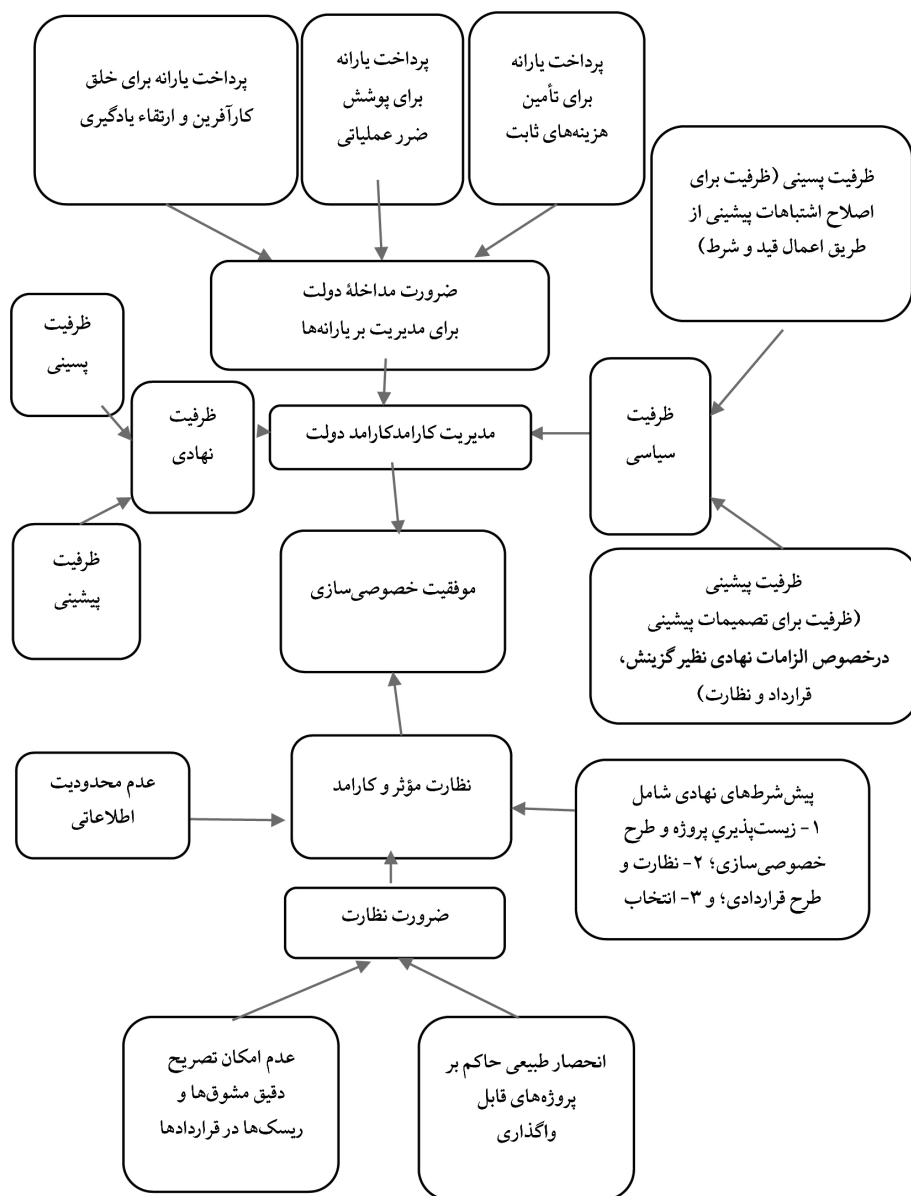
به‌علاوه، ظرفیت سیاسی برای مدیریت انواع رانت در کشورهای در حال توسعه، نیازمند آن است که دولت بتواند تهدیدات معتبر و مناسبی، مانند بازتخصیص حقوق مالکیت با تعویض مالکان را به‌کارگیرد؛ در مواردی که اهداف عملکردی محقق نشده‌اند و مستلزم اجرای قراردادها (در مواردی که پیمانکار یا مالک خصوصی دبه می‌کند) و هماهنگ‌سازی تصمیمات مربوط به هزینه‌های جاری و ثابت، برای ادغام بخش‌هایی مثل شبکه‌های حمل‌ونقل، است. همچنین دولت باید قادر باشد، مخالفت عمومی با افزایش تعرفه‌ها را مدیریت کند و اگر برای ادامه حیات بخش مربوطه 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 سؤال 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 دربرگیرنده 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 خصوصی سازی

### ۳-۳. عوامل محیطی تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی

#### ۳-۳-۱. عوامل محیطی در سطح کلان

#### ۳-۳-۱-۱. اجرای سیاست‌های تکمیلی و در نظر گرفتن خصوصی‌سازی

#### به‌عنوان جزئی از برنامه کلان

همان‌طور که در فصل دوم اشاره شد، رمز موفقیت خصوصی‌سازی در کشورها آن است که پیاده‌سازی این سیاست به‌عنوان جزءای از برنامه اصلاح جامع کلان اقتصادی دنبال شود و یک سری سیاست‌های مکمل همراه با آن در دستور کار قرار گیرد.

براساس تجربه کشورهای، یکی از مؤلفه‌های اصلی موفقیت یا شکست برنامه خصوصی‌سازی، چهارچوب تنظیم مقررات مناسب بعد از خصوصی‌سازی است. یک عامل مشترک در میان بسیاری از نمونه‌های ناموفق خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی ناکافی است که ممکن است منجر به سطح غیربهبوده رقابت شود که به تولیدکنندگان این اجازه را می‌دهد تا منافع خصوصی‌سازی را بدون هیچ سهمی برای مصرف‌کنندگان حفظ کنند.

مقررات‌زدایی، به‌ویژه در بخش‌هایی که دولت قبل از خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌شده 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 به شرح زیر خصوصی‌سازی را تکمیل می‌کند:

(۱) 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 کند، این فرایند ممکن است خیلی طولانی شود یا اصلاً اتفاق نیفتد.

(۲) می‌تواند خصوصی‌سازی را با افزایش هزینه‌های مداخله سیاسی، تکمیل کند. درحالی‌که انحصارگر ناکارآمد می‌تواند رانت‌ها را بدون به‌خطر انداختن موجودیت خود بر باد دهد، یک شرکت ناکارآمد در صنعت رقابتی برای بقاء باید یارانه دریافت کند (چانگ، ۲۰۰۴).

همچنین مقررات باید همراه با خصوصی سازی برای بنگاه های فعال در بازارهای با انحصار چندجانبه و صناعی با انحصار طبیعی، به دقت تجدید نظر شود. چرا که در مورد انحصار طبیعی، اگرچه بنگاه ها با توجه به قدرت بازاری فرصت های زیادی برای استثمار مصرف کنندگان دارند، نهادهای نظارتی ضروری یا وجود ندارد یا تجربه لازم برای انجام آن کار را ندارند. این در حالی است که بنگاه های با قدرت بازاری که در دست دولت قرار دارند، با توجه به اولویت بندی سایر اهداف دولت، از جمله ارائه خدمات یارانه ای به بخش های خاص یا به حداکثر رساندن اشتغال، احتمالاً انگیزه حداکثرسازی سود کنترل شده است. به محض واگذاری شرکت ها به بخش خصوصی، این احتمال وجود دارد که صاحبان جدید از هر وسیله ای که در اختیار دارند، برای افزایش سود استفاده کنند؛ بنابراین برای اطمینان از ایجاد رقابت عادلانه و شرایط برابر برای همه شرکت کنندگان، لازم است خصوصی سازی با تنظیم مجدد مقررات و ایجاد نهادهای لازم تکمیل شود. یک نمونه بارز از خطرات عدم تنظیم مجدد مقررات برای شرکت های دولتی خصوصی شده، می توان به صنعت بانکداری مکزیکی اشاره داشت.

صنعت بانکداری در مکزیکی برای سال های زیادی تحت مدیریت دولت و در واقع بخشی از خزانه داری بود که عمدتاً به عنوان ابزار برای تأمین کسری بودجه دولت و بخش های دارای نفوذ سیاسی فعالیت می کرد. در نتیجه، بانک ها تجربه لازم برای ارزیابی ریسک های مرتبط با وام های خاص یا مهارت های مورد نیاز برای ارزیابی وثیقه را نداشتند. بنابراین، هنگام خصوصی سازی بانک ها، هیچ مکانیزم نظارتی وجود نداشت تا اطمینان حاصل شود که اعطای وام های بانکی به اشخاص وابسته، به نفع بانک است یا اینکه ذخایر باریسک وام های اعطایی تناسب دارد یا خیر؟ در این خصوص با وجود این که اصلاحاتی در جهت تنظیم مجدد مقررات با هدف: ۱- کاهش نقش دولت در تخصیص وام های 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 چهارچوب یک برنامه جامع انجام شد، کارایی لازم برای دستیابی به اهداف مذکور محقق نگردید (همان).

بنابراین با توجه به مطالب مذکور، بهترین نتایج خصوصی سازی مستلزم همراهی تغییر مالکیت با اقداماتی نظیر مقررات زدایی، ایجاد شرایط رقابت و دیگر اصلاحات در محیط عملیاتی در چهارچوب 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

توسعه‌یافته و پیشرفته سرمایه‌داری تمایز قائل می‌شوند؛ چراکه خصوصی‌سازی مستلزم یک سری بسترسازی‌ها و وجود نهادهای سازمان‌یافته بازار آزاد است که در کشورهای توسعه‌یافته و پیشرفته، به‌صورت گسترده و با سابقه طولانی وجود دارد و دولت نقش تکمیلی را برای رفع نواقص بازار ایفاء می‌کند؛ درحالی‌که در کشورهای برخوردار از برنامه‌ریزی متمرکز، خصوصی‌سازی آغازی برای فعالیت بازار و حاکمیت مکانیزم قیمت به‌شمار می‌رود و اولین تلاش‌ها، در جهت شکل‌دهی یک نظام سیاسی-اقتصادی براساس حقوق مالکیت خصوصی و آزادی فردی است.

در مورد کشورهای درحال توسعه نیز خصوصی‌سازی یکی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی بود که به پیشنهاد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در این کشورها به اجرا درآمد. در این ارتباط، می‌توان به دو نمونه متضاد اشاره کرد؛ خصوصی‌سازی در روسیه که بدون آماده‌سازی مقدمات و مدلی بومی به‌سرعت 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 (کیانی، ۱۳۷۳).

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 (همان).

افزون‌براین، تقدّم و تأخر اجرای سیاست‌های تکمیلی نیز حائز اهمیت است و حتی در صورت در نظر گرفتن خصوصی‌سازی به‌عنوان جزءای از برنامه‌های اصلاح ساختاری، چنانچه این برنامه‌ها بدون اولویت‌بندی و زمان‌بندی مناسب صورت گیرند، می‌توانند زمینه‌های شکست را فراهم آورند.

براساس شواهد تجربی کشورها، حتی انجام توأمان این سیاست‌ها نمی‌تواند اجرای موفقیت‌آمیز سیاست خصوصی‌سازی را تضمین کند. 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.

بنابراین، در کشورهایی که خصوصی سازی مستلزم سایر اصلاحات و اقدامات است، مرحله بندی اقدامات و اجرای مرحله ای آنها، برای تضمین موفقیت خصوصی سازی حائز اهمیت است. چنین مرحله بندی می تواند به صورت، ۱- مقررات زدایی و تثبیت اقتصادی؛ ۲- آزادسازی و ۳- خصوصی سازی باشد؛ لذا اگر قبل از خصوصی سازی از قراردادهای مدیریت، اجاره و یا نقد کردن دارایی های بعضی واحدها استفاده شود و به بازار سرمایه امکان تطبیق از طریق به تعویق انداختن خصوصی سازی مؤسسات مالی تا ظاهر شدن اثر کامل مقررات زدایی داده شود، نتایج بهتری به دست خواهد آمد.

### ۳-۳-۱-۲. وجود یک ساختار نهادی قوی

خصوصی سازی به دلیل نقش مثبتی که می تواند در ارتقاء اقتصاد مبتنی بر بازار و حمایت از رشد بخش خصوصی سالم و رقابتی داشته باشد، به عنوان عنصری مهم در فرایند گذار کشورهای سوسیالیستی به اقتصادی بازار محور تلقی می شود. این در حالی است که نظرسنجی های مختلف نشان می دهند که خصوصی سازی به مفهوم انتقال مالکیت و حق کنترل شرکت های با مالکیت دولتی (SOE)<sup>۱</sup>، در بسیاری از کشورهای در حال گذر بی اثر یا تأثیرگذاری حداقلی داشته است (گلدشتاین<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷).

همچنین هاوریلیشین و مک گتیگان<sup>۳</sup> (۱۹۹۸) در مورد اجرای خصوصی سازی در کشورهای مذکور، دو مکتب فکری را شناسایی کردند. اولین مکتب بر اهمیت فضای رقابتی و ساختار بازار فراتر از مالکیت تأکید دارد و طرفداران آن معتقدند برای اقتصادهای در حال گذار، ایجاد فضای رقابتی به جای تعجیل در خصوصی سازی، از طریق سخت گیری محدودیت های بودجه بنگاه اتفاق خواهد افتاد. براساس نظر فریدمن<sup>۴</sup> و همکاران (۱۹۹۷) تصور می شد که این موضوع در نتیجه فشارهای تثبیت اقتصاد کلان ناشی از آزادسازی اقتصاد کلان بر بنگاه ها، جهت تغییر ساختار یا خروج از تجارت اتفاق بیفتد.

مکتب فکری دوم بر ضرورت تعجیل برای اجرای خصوصی سازی تأکید دارد، اگرچه گاهی اوقات به لزوم پیگیری ایجاد نهادهای توسعه ای نیز اشاره می شود. در واقع، اگرچه در اکثر اوقات عدم وجود اراده سیاسی قوی و فقدان تخصص فنی و منابع، به عنوان عوامل عدم موفقیت

1 State-Owned Enterprises

2. Guislain

3. Havrylyshyn and McGettigan

4. Frydman



خصوصی‌سازی اشاره می‌شود، اما به نظر می‌رسد مهم‌ترین مانع جدی خصوصی‌سازی موفق، عدم وجود یا ضعف یک ساختار نهادی مناسب باشد.

بلانچارد و کرمر<sup>۱</sup>، (۱۹۹۷) نیز به این نکته اشاره دارند، با وجود این که مطالعات مختلف بر رقابتی کردن ساختار بازار تأکید دارند، رقابت بیشتر اگرچه اغلب کارایی را بهبود می‌دهد، اما زمانی که نهادها ضعیف هستند، می‌تواند به بدتر شدن آن نیز منجر شود. در اقتصادهای در حال‌گذار، افزایش رقابت انگیزه‌هایی را برای نقض قراردادهای ایجاد می‌کند که در نتیجه کاهش کارایی را به دنبال دارد. کالو (۱۹۹۹) نیز در مطالعه خود سیاست‌های توسعه نهادی را به‌عنوان یکی از پنج مؤلفه مورد نیاز برای موفقیت خصوصی‌سازی عنوان کرده است.

ساجز و همکاران (۲۰۰۰) که رابطه میان خصوصی‌سازی، اصلاحات نهادی و عملکرد کلی اقتصاد را در اقتصادهای در حال‌گذار آزمون کردند، دریافته‌اند تغییر در مالکیت برای بهبود عملکرد کلان کافی نیست؛ بلکه هنگامی منافع خصوصی‌سازی حاصل می‌شود که تغییر مالکیت با سایر اصلاحات ترکیب شود؛ اصلاحاتی مانند ایجاد نهادهایی برای موضوعات انگیزشی و قراردادی، سخت‌کردن محدودیت‌های بودجه‌ای، حذف موانع ورود به بازارها و ایجاد یک چهارچوب قانونی و مقرراتی مؤثر.

نویسندگان مذکور در مطالعه دیگر در سال ۲۰۰۱، به بررسی این سؤال در کشورهای در حال‌گذار پرداختند که آیا خصوصی‌سازی به عملکرد بهتر منجر شده است؟ و آیا تغییر مالکیت کافی است یا این که عوامل دیگری در منافع یا زیان اجرای خصوصی‌سازی در کشورهای مذکور نقش دارند و به این نتیجه رسیدند که شرایط مختلف اقتصادی کشورها نقش حائز اهمیتی دارد. پیستور<sup>۲</sup> (۲۰۰۱) نیز نهادهای حامی (شامل آنهایی که مسئول حمایت از سهام‌دار، کفایت بانکی، حمایت از طلبکاران و دادگاه‌های ورشکستگی، نظارت بازار سرمایه و ... ) و تقویت آنها را برای دستیابی به منافع کامل خصوصی‌سازی ضروری می‌داند.

اما نکته شایان توجه آن است که ظرفیت‌سازی نهادی به‌واسطه ماهیتش کار بسیار دشواری است، زیرا هم به وضع قواعد جدید و هم ایجاد رویه‌های سازمانی جدیدی احتیاج دارد تا اطمینان حاصل شود، چنین قوانینی به‌درستی و صحیح اجرایی می‌شوند. بدیهی است که این کار حتی در بهترین شرایط فرایندی دشوار است که به‌کندی پیش می‌رود. این موضوع یک معضل مهم سیاسی برای کشورهای در حال‌گذار ایجاد می‌کند. از یک طرف، خصوصی‌سازی

1. Blanchard and Kremer

2. Pistor

در صورت اجرای فوری، تضمین می‌شود، زیرا هرگونه تأخیر 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 خصوصی سازی 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 خصوصی سازی 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).

### ۳-۳-۱-۳. فراهم‌بودن الزامات نهادی

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

#### ۱- زیست‌پذیری پروژه و طرح خصوصی سازی

مهم‌ترین پیش‌شرط نهادی، ظرفیت تعیین این نکته است که آیا بنگاه یا پروژه به‌لحاظ مالی مقدور و از نظر تجاری زیست‌پذیر است یا خیر؟ زیست‌پذیری پروژه جدای از مسأله‌گزینه‌نامزد است، زیرا عرضه برخی از کالاهای عمومی به‌لحاظ تجاری زیست‌پذیر نیست و در نتیجه به‌طور سنتی و به‌ویژه به دلایل رفاهی، دولت برای آنها یارانه پرداخت کرده است. این قضیه در مورد شبکه‌های حمل‌ونقل 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 (تان، ۱۳۹۳).

خطوط هوایی نیز بخش‌های بی‌نهایت دردسرسازی هستند و مشخصه آنها شکست‌های مستمر در مواجهه با مسائل ذاتی صنعت است. در این شرایط، حتی مناسب‌ترین گزینه هم نمی‌تواند تفاوت چشمگیری در زیست‌پذیری تجاری خصوصی سازی ایجاد کند، زیرا پرداخت یارانه‌های دولتی همچنان لازم خواهد بود و باید موفقیت را براساس برودادهای دست دوم یا حتی سوم سنجید (همان).

## 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 کرم، ۱۹۹۷)، نوشتن قراردادهای مناسب یکی از عوامل موفقیت در اجرای برنامه خصوصی‌سازی به‌شمار 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 فرایند 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 فرصت‌طلبانه 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 دولت مردان برای تأمین منافع خود با هزینه مصرف‌کنندگان و مؤدیان تبانی 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 رانت‌خواری، 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 چندان قوی نخواهند بود و مدیریت درعوض، همچنان برای گرفتن رانت از دولت تلاش می‌کند. این انگیزه‌های معیوب توسط سیاست‌مدارانی ارائه می‌شوند که اغلب تمایل دارند شرکت‌ها را با پرداخت یارانه و محافظت آنها در برابر رقابت به قهر مانان ملی تبدیل کنند. تبانی با کسب‌وکارها اغلب به‌عنوان پاداشی برای حمایت اقتصادی شرکت‌ها و منافع سیاسی ناشی از مقاومت نیروی کار یا ایستادگی در برابر رقبای خارجی انجام می‌شود. برای به‌حداقل رساندن ضررهای احتمالی ناشی از این ترتیبات

و اطمینان از این که شرکت‌های خصوصی شده به تعهدات خود عمل کنند، به مکانیزم‌های نظارتی و افشای 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 کرد. همان‌طور که روگوزینسکی و تووار<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) توضیح دادند، دولت مکزیکی 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 تجدیدنظر 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، سه دلیل را برای این عدم موفقیت بیان داشت که عبارت‌اند از: ۱. طراحی نامناسب برنامه از لحاظ وضعیت مالی، در واقع حق امتیاز با بالاترین پتانسیل سود اعطا شد؛ ۲. تصمیم برای اعطای امتیازات براساس 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 نبوده‌اند، با محدودیت تعهد و اجرا نیز دست به گریبان هستند. تمام این موارد می‌تواند منتج به مذاکره مجدد شوند، بنابراین توانایی دولت برای اجرای قراردادها از طراحی قرارداد مهم است و برای پیشگیری از مذاکره مجدد، لازم است از همان ابتدا در مورد نحوه برخورد با وقایع غیرمنتظره در طول حیات قرارداد، پیش‌بینی‌های لازم صورت پذیرد. ضمن این که با اعمال مجازات‌های معتبر توسط دولت، به ویژه در مواردی که بحث پرداخت یارانه نیز مطرح است، می‌توان اطمینان حاصل کرد که بخش خصوصی به تعهدات خود عمل می‌کند (تان، ۱۳۹۳).

براساس مطالب مذکور، توصیه‌های سیاستی آن است که قراردادها باید با در نظر گرفتن انگیزه‌های

1. Rogozinski and Tovar

مخاطرات اخلاقی و عدم تقارن اطلاعات بین دولت و بخش خصوصی طراحی شوند. همچنین طراحی قراردادهای باید بیشتر بر مبنای ملاحظات کارایی اقتصادی باشد تا ملاحظات سیاسی یا کلان اقتصادی، تا بتواند به محدود کردن رفتارهای رانت‌جویانه کمک کند.

### ۳- انتخاب

کم‌اهمیت‌ترین پیش‌شرط نهادی در خصوصی‌سازی کشورهای درحال توسعه، فرایند 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 حراجی 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 درحال 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 شرکت‌ها 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 کشورهای 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 خصوصی‌سازی موضوع مدیریت در مقایسه با مالکیت از اهمیت بیشتری برخوردار شد.

### ۳-۳-۱-۵. سایر عوامل محیطی کلان

وجود هدف و راهبردی مشخص برای خصوصی‌سازی کشورهای مختلف با توجه به تفاوت‌هایی که از حیث شرایط اقتصادی، سیاسی،

فرهنگی و اجتماعی با هم دارند، مطمئناً نمی توانند براساس برنامه ای واحد اقدام به اجرای خصوصی سازی نمایند، بلکه قبل از اجرای این فرایند لازم است برنامه ای مختص آن کشور، 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 بین الملل و بدون در دست داشتن برنامه و اهداف مشخص کورکورانه به سمت خصوصی سازی گرایش پیدا کردند. در این شرایط، خصوصی سازی با تنش های شدید اجتماعی-فرهنگی-سیاسی و حتی اقتصادی روبه رو خواهد شد و عملکرد مطلوبی به همراه نخواهد داشت.

### بازار سرمایه توسعه یافته

اگرچه یکی از اهداف خصوصی سازی توسعه بازار سرمایه بیان شده است، 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 مهم ترین عامل بازدارنده فروش سهام شرکت های دولتی در مسیر فرایند خصوصی سازی باشد. به موجب مطالعه ای که توسط کوک و کیرکپاتریک<sup>۱</sup>، (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، زیمباوه، کنیا و اندونزی)، بین سال های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴ هر سال کمتر از ۱۰٪ بورس لندن و حدود ۳٪ مجموع بورس لندن و آمریکا بوده است.

### ثبات سیاسی و حمایت سرمایه گذاران خارجی

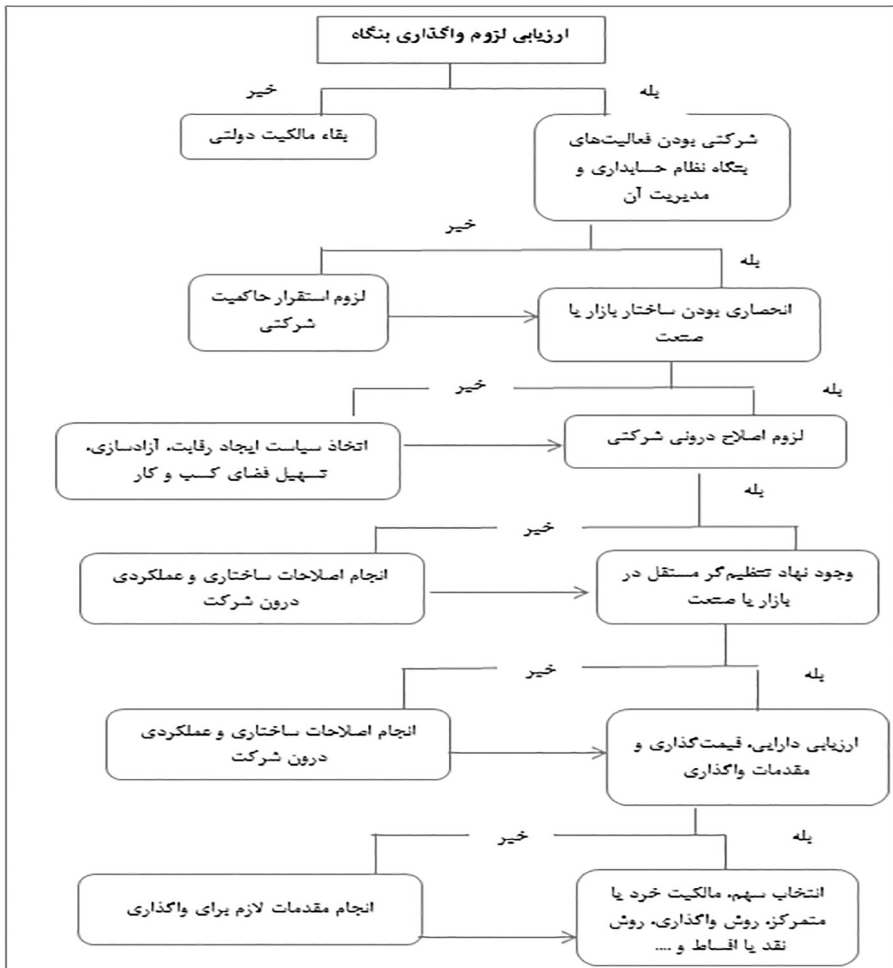
در شرایطی که کشوری از ثبات سیاسی و اقتصادی برخوردار نباشد، سرمایه گذاران خارجی نیز تمایلی برای سرمایه گذاری در آن کشور و مشارکت در تأمین مالی برنامه خصوصی سازی نخواهند داشت. بر این اساس، می توان گفت عدم ثبات سیاسی و اقتصادی، خود عاملی برای شکست خصوصی سازی به شمار می آیند؛ البته در نمونه ژاپن که به موفقیت هایی در خصوصی سازی رسیده است، از ابتدای امر رویکردی کاملاً محدودکننده نسبت به سرمایه گذاران خارجی داشت. 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 خصوصی سازی داشته است (کیانی، ۱۳۷۳).

1. Cook and Kirkpatrick

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

مطالعهٔ تجربهٔ کشورها نشان می‌دهد که علاوه‌بر عواملی محیطی که در سطح کلان بر موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی سیطره دارند، یکسری عوامل وجود دارد که مربوط به خصوصیات بازار یا شرکت‌های مورد واگذاری است که به‌عنوان عوامل خُرد مطرح هستند. این عوامل در شکل (۳-۲) ارائه شده است.

همان‌طور که مشخص است، قبل از واگذاری باید مشخص شود که آیا شرکت‌های موردنظر براساس معیارهای تدوین و تصویب‌شده، واجد شرایط واگذاری هستند یا خیر؟ چنانچه لزوم واگذاری تأیید شود، آنگاه بررسی فعالیت شرکت براساس ساختار حاکمیت شرکتی حائز اهمیت است تا در غیر این صورت استقرار حاکمیت شرکتی قبل از واگذاری در سطح شرکت، در دستور کار قرار گیرد. در مرحلهٔ 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 (۳-۲). عوامل سطح شرکت و بازار مؤثر بر موفقیت فرایند خصوصی سازی

مأخذ: خاندوزی، ۱۳۹۷

### ۳-۳-۲-۱. عوامل محیطی در سطح بازار

وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل و ساختار بازار، دو مؤلفه حائز اهمیت در سطح بازار هستند که می‌تواند فرایند واگذاری را تحت تأثیر قرار دهند، از این‌رو در ادامه هر یک از دو مؤلفه‌های مذکور بیان شده‌اند.



## الف) ساختار بازار

تصمیم‌گیری برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های تحت مالکیت دولت، 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 خصوصی‌سازی منتج به مبادله بین رفاه با سود خواهد شد؟ در این ارتباط، لازم به ذکر است چنانچه بنگاه واگذارشده در شرایط رقابت کامل به فعالیت خود ادامه دهد، دو هدف حداکثرسازی سود و رفاه بر هم منطبق و در واقع هر دو هدف به صورت توأمان با خصوصی‌سازی محقق خواهند شد و از این حیث، بنگاه مذکور عملکردی کارا دارد. این در حالی است که اگر عواملی از انحصار پس از خصوصی‌شدن بنگاه باقی بماند، وجود انحصار ممکن است موجب افزایش قیمت کالاها و خدمات ارائه‌شده توسط بخش خصوصی شود<sup>۱</sup> (کیانی، ۱۳۷۳). به همین دلیل، تنظیم مقررات (مقررات‌زدایی یا تنظیم مجدد مقررات) یکی از سیاست‌های تکمیلی برنامه خصوصی‌سازی مطرح است.

بنابراین، در اولویت‌بندی خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی به جریان می‌افتند؛ اما در مورد بازارهای متمرکز غیررقابتی، موفقیت خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی، فضای رقابتی از طریق بازکردن تجارت خارجی و رویارویی تولیدکننده داخلی با رقابت مصنوعی خارجی ایجاد شود و در طول دوره خصوصی‌سازی نیز سازوکارهای نظارتی برای دفاع از منافع عمومی و محدودکردن انگیزه‌های بالقوه انحصارگری شرکت‌های خصوصی‌شده تدوین شوند (متوسلی، ۱۳۷۳).

همچنین در صورتی که از بین‌بردن عوامل انحصار به سرعت امکان‌پذیر نباشد، لازم است با اجرای مکانیزم‌های تنظیم‌کننده، 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 به‌عنوان

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 کوتاه‌مدت نیز از مهم‌ترین روش‌های جلوگیری از ورود رقیب جدید به صنایع، به خصوص آنهایی که برای راه‌اندازی نیاز به سرمایه ثابت بالایی دارند، به حساب می‌آید و دولت می‌بایست از کاهش قیمت‌ها نیز جلوگیری کند.

راهکار ارتقاء کارایی اصرار دارند، برای خصوصی سازی 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 این که با حفظ مالکیت عمومی، اجازه داده شود بخش خصوصی تحت شرایط یکسانی با آن رقابت کند. در صنایعی که تأمین هزینه‌های ثابت اولیه برای بخش خصوصی مشکل و مزایای خارجی بر تولید مترتب باشد، واگذاری مالکیت به بخش خصوصی با مانع روبه‌رو است و در راستای منافع عمومی نخواهد بود (همان).

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

پازنر و استیگلر، در چهارچوب 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 به جای 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 بازتوزیع می‌کند.

پروتی و برتولوتی<sup>۱</sup> (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 منتظر تکرار تجارب شکست خصوصی سازی 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 خصوصی سازی 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 سؤال 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

1. Perotti And Bertolotti

کنترل نهایی آثار احتمالی رفتار تبانی به‌شدت ضروری است (رحیمی و بروجردی، ۱۳۸۹). بنابراین، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های سیاست خصوصی‌سازی و گام اصلی در بسیاری از خصوصی‌سازی‌های شخصی، ایجاد یک چهارچوب 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 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 می‌شود. استقلال در اینجا به معنای توانایی تصمیم‌گیری تفسیر می‌شود، نه این‌که فقط در حد مشاوره عمل کند (دیویس و همکاران، ۲۰۰۵).

نیوبری در مطالعه خود که در سال ۱۹۹۷ انجام داد، تا حدودی توصیفی عملی از شرایط موفقیت تنظیم‌گری را ارائه داده است؛ بدین ترتیب که اگر نهاد تنظیم‌گری مستقل باشد، به طور منطقی از فشارهای سیاسی روزمره مصون می‌ماند و مجموعه‌ای شفاف از اهداف و فرایندهایی 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»<sup>۱</sup> 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

1. Davies

2. Economic Institutions of Capitalism

اصلاح زیرساخت‌ها است. مقررات باید حقوق مالکیت را شفاف کند و به سرمایه‌گذاران خصوصی اطمینان دهد که سرمایه‌گذاری آنها مقید به فرصت‌طلبی تنظیم‌گری نخواهد شد. اوگاز و وادامز پرایس<sup>۱</sup> 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 خصوصی سازی مشاهده کند و تصمیم بگیرد که آنها باید برای مقابله با کسری‌های بودجه یا برای کاهش مالیات و ارتقاء محبوبیت، مصادره شوند؛ در حالی که 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 (۳-۱) وضعیت استقلال نهاد تنظیم‌گر در کشورهای مختلف ارائه شد؛ پیداست که اکثر کشورها به دنبال اتخاذ یک نهاد تنظیم‌گری مستقل به‌عنوان بخشی از برنامه اصلاحات هستند.

جدول ۳-۱. 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)	ترینیداد و توباگو	ندارد
انگلیس	دارد						

مأخذ: دیویس و همکاران (۲۰۰۵)

شایان ذکر است، برنامه اصلاحی یک‌شبه 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 باشد.

### ۳-۳-۲. 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 برحسب 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 در نهایت 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 فرایند واگذاری آنها انجام دهد. در ادامه، براساس تجربه کشورها به 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 فرایند از شرکت‌های کوچک آغاز شود، چرا که اثرهای اجتماعی-اقتصادی و سیاسی خصوصی‌سازی شرکت‌های کوچک‌تر، نظیر مشکلاتی چون بیکاری‌های موقت، جابه‌جایی و توزیع مجدد ثروت و دارایی، اختلال در سطح عمومی قیمت و تولید کالاهای شرکت‌هایی که خصوصی شده‌اند، جابه‌جایی و انتقال مدیران دولتی شرکت‌های خصوصی شده به بخش‌های دیگر و ...، به مراتب کمتر است. همچنین، از این راه می‌توان شرایط و تفکر اجتماعی-فرهنگی و سیاسی جامعه را

برای انجام خصوصی سازی در سطحی گسترده آماده کرد.

تجربه کشورهای بلوک شرق، مالزی و آرژانتین دلیل این مدعاست. همچنین شرکت هایی که مورد هدف برای برنامه خصوصی سازی قرار می گیرند، در شروع فرایند هر چه کوچکتر باشند، هدف دموکراسی اقتصادی به عنوان یکی از دلایل گرایش به خصوصی، به صورت مطلوبتری تحقق می یابد.

### اندازه شرکت ها: تجزیه بنگاه های بزرگ به بنگاه های کوچکتر قبل از خصوصی سازی

اگرچه اکثر کشورها کمابیش در روند خصوصی سازی در مسیر آزادسازی تجاری گام برداشتند، اما این راهکار اهرمی کافی برای ایجاد بازارهای رقابتی در همه بخش های اقتصادی نیست. این مهم به دلیل وجود بخش های تولیدی غیرقابل مبادله گسترده در اقتصاد کشورها، به خصوص کشورهای در حال توسعه است، ضمن این که 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 راه ها ایجاد فضای رقابتی و مقابله با ایجاد انحصار بخش خصوصی، تجزیه بنگاه های بزرگ مورد هدف برای واگذاری به بنگاه های کوچکتر و سپس خصوصی کردن بنگاه های کوچک است، زیرا این کار ورود به صنعت را برای رقبای ساده تر کرده و منجر به رقابت بین بخشی می شود. برای مثال، کشور بلغارستان با درپیش گرفتن این مسیر توانست موفقیت هایی را در امر خصوصی سازی کسب کند. ضمن این که معمولاً در کشورهای در حال توسعه بخش خصوصی توانمند وجود نداشته است و در صورت واگذاری شرکت های 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 صرفه جویی های ناشی از مقیاس را از بین نبرد.

### مالکیت شرکت ها: حل مسائل و مشکلات شرکت های مصادره ای در اختیار دولت قبل از واگذاری

نحوه مالکیت و ساختار بنگاه های دولتی مشمول واگذاری یکی از فاکتورهای حائز اهمیت است که عدم توجه به آن می تواند منتج به خصوصی سازی ناموفق شود. برای مثال، یکی از مسائل در مورد واگذاری شرکت ها در مرحله اول خصوصی سازی در شیلی، بحث

مصادره‌ای بودن شرکت‌های واگذار شده و برگرداندن به صاحبان آنها بود. به خصوص این‌که این واحدها در شیلی با همان مسائل و مشکلات جاری، یعنی مزاد 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 حلّ این مشکلات انجام نداد لذا نتیجه، شکست خصوصی‌سازی و بازگرداندن مجدد این واحدها به دولت شد. اما در مورد خصوصی‌سازی واحدهای مشمول واگذاری که مصادره‌ای نبودند و دولت پیش‌تر 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 هرگونه خصوصی‌سازی) و همچنین عدم حمایت و کنترل و نظارت دولت بعد از واگذاری از فاکتورهای عدم موفقیت خصوصی‌سازی به‌شمار می‌رود.

### فناوری تولید: حلّ مسائل کارگری شرکت‌های با فناوری کاربر و مزاد نیروی کار

از آنجا که دولت ایجاد اشتغال را به‌عنوان جذب حمایت سیاسی و آخرین چاره به‌کار می‌برد، معمولاً اکثر شرکت‌های دولتی با مزاد نیروی کار مواجه هستند. بنابر شواهد تجربی، درصد بالایی از بنگاه‌های خصوصی‌شده در کشورهایمانند بنگلادش، سریلانکا، نپال و هند تعطیل شدند و به‌موجب آن، نیروی کار زیادی بیکار یا پیش از موعد بازنشسته شدند و یا این‌که به‌سمت خوداشتغالی در بخش غیررسمی و اشتغال موقت هدایت شدند. حتی نیروی کارهایی که در شرکت‌های جدید جذب شدند نیز برخی به‌دلیل تفاوت میزان دستمزد، حقوق و ضوابط کاری و... با مشکلات مختلفی روبه‌رو 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 کند، 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 و طولانی‌بودن زمان تکمیل پروژه نیز به این

معناست که درآمد در سال‌های اول عملیات بالا نیست.

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 جست‌وجو برای کارآفرین و اعطای یارانه برای یادگیری و تصاحب را می‌طلبد.

در مورد پروژه‌های سرمایه‌بر، به خصوص ارائه کالاها و خدمات عمومی مثل حمل‌ونقل 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. از این‌رو، 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 به‌شمار می‌رود، بنابراین لازم است شروع خصوصی سازی با شرکت‌های فعال در حوزه مالی، یعنی بانک‌ها و مؤسسه‌های بیمه‌ای آغاز شود. خصوصی سازی بانک‌ها، مقدمه لازم و بایسته خصوصی سازی موفق است.

### موقعیت سودآوری: اولویت‌دادن به خصوصی سازی شرکت‌های سودآور و

#### توجه به پیامدهای اجتماعی واگذاری شرکت‌های زیان‌ده

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 فرایند خصوصی‌سازی را در جامعه ایجاد خواهد. برای مثال، بسیاری از شرکت‌های دولتی که در هند به بخش خصوصی واگذار شدند، سودآور بودند. این در حالی است که با واگذاری شرکت‌های زیان‌ده، اگرچه هزینه‌های دولت کاهش می‌یابد، اما از حیث درآمدی نتیجه مثبتی نخواهد داشت.

ضمن این‌که واگذاری شرکت‌های زیان‌ده 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 خصوصی‌شده 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.

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

همان‌طور که بیان شد، در فرایند خصوصی‌سازی دولت به‌عنوان فروشنده، بخش خصوصی به‌عنوان خریدار و مقام ناظر یا تنظیم‌کننده قوانین و مقررات، به‌عنوان تنظیم‌کننده فرایند واگذاری سه گروه از بازیگران فرایند خصوصی‌سازی به‌شمار 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 نه‌تنها 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 به‌دلیل عدم کنترل درآمد توسط بخش خصوصی، حائز اهمیت است.

### 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 خصوصی سازی دست یافتند.

بررسی مصادیق واگذاری‌ها در کشورهایی که تجربه موفق از خصوصی سازی نداشتند نشان می‌دهد، اغلب بنگاه‌های 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 بود. اما چنین بخش خصوصی فعال و قدرتمندی در آن کشورها محدود بوده و یا اصلاً وجود نداشت و دولت قبل از واگذاری نیاز بود تا به خلق این سرمایه‌گذاران مبادرت ورزد. برای مثال، در کشورهای درحال 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 بالارفتن 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، مدام درخواست تغییر قرارداد و افزایش یارانه می‌کند. در این شرایط، خصوصی سازی 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 خصوصی سازی در این کشور و برگشت مجدد به ملی سازی 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 هستند. بنابر تجربه خصوصی سازی 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 خصوصی سازی در فرایند واگذاری‌ها دارند.

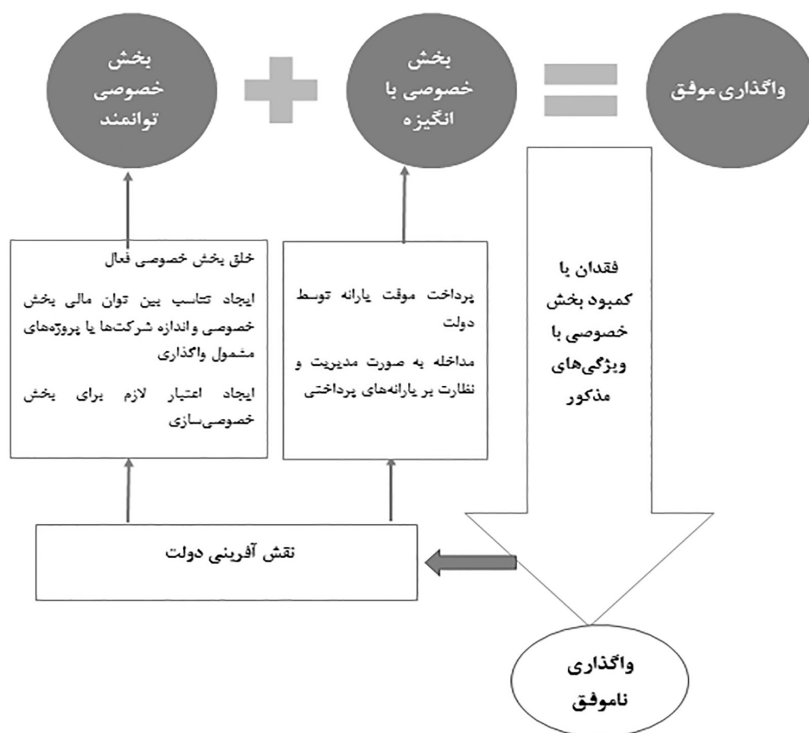
### ۳-۴-۲. وجود بخش خصوصی با انگیزه، از طریق تناسب بین ریسک و بازدهی در موارد مشمول واگذاری

مزایای خصوصی سازی 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، مؤلفه‌های حائز اهمیتی برای ایجاد 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، اصلاً شروع نمی‌شوند.

بنابراین، زمانی که بین واگذاری‌ها و توان مالی بخش خصوصی تناسب وجود نداشته باشد و یا این که بخش خصوصی به دلیل عدم قطعیت درآمد، ریسک بالایی را شناسایی کند، بخش خصوصی اغلب نمی‌تواند یا نمی‌خواهد هزینه بالای سرمایه‌گذاری ثابت را به تنهایی تأمین مالی کند. دولت باید یا سهم بخش خصوصی از هزینه‌ها را از طریق پرداخت یارانه کاهش دهد و یا بخشی از ریسک آن را بپذیرد تا تضمین کند 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، این بخش نمی‌تواند به عنوان 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 به عنوان فاکتوری برای موفقیت در واگذاری به شمار می‌رود.

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



شکل (۳-۳). مدل مفهومی عوامل موفقیت خصوصی سازی برحسب خصوصیات بخش خصوصی

نکته شایان ذکر آن است که حتی با وجود چنین خریدارانی، موفقیت‌آمیز بودن واگذاری، به دلیل تعارض منافع بین خریداران ممکن است تحت الشعاع 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 مقدّس و بنیادها در ایران) داشته باشد؛ از این رو، ساختار مالکیت خریدار می‌تواند در تحقق اهداف خصوصی سازی تأثیرگذار باشد.

### ۳-۵. جمع‌بندی فصل سوم

در این فصل، با بینشی که از فصل دوم حاصل شد، مبنی بر این که موفقیت خصوصی سازی فقط از طریق تغییر مالکیت حاصل نخواهد شد، براساس تجربه کشورها در اجرای سیاست خصوصی سازی عواملی که بر نتیجه آن تأثیرگذار بوده است، جست‌وجو شد. در این ارتباط،

دو دسته عوامل، شامل 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 طوری که، 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 شوند، خصوصی‌سازی باید جزء ای از اصلاحات اقتصادی در جهت بازاری کردن فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی باشد و دولت باید خود را به طور کامل، متعهد به ایجاد چنین فضایی کند. 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 هستند. چنانچه این شرکت‌ها ویژگی‌های لازم را نداشته باشند، دولت بایستی به عنوان مالک آنها قبل از واگذاری، شرایط مدنظر را براساس معیارهای قانونی فراهم و برای رعایت آن، بعد از واگذاری نیز اقداماتی نظارتی انجام دهد.

بازیگران عرصه خصوصی‌سازی، دولت و بخش خصوصی هستند که ویژگی دولت در چهارچوب اقدامات لازم برای واجد شرایط شدن شرکت‌ها برای واگذاری بیان شد و در مورد بخش خصوصی نیز وجود دولتی توانمند و دارای انگیزه، لازمه اجرای خصوصی‌سازی موفق بیان شد؛ البته در کشورهای در حال توسعه و در حال گذر، به دلیل فقدان بخش خصوصی با چنین ویژگی‌هایی، دولت قبل از اینکه اقدام به واگذار شرکت‌های دولتی کند، لازم است اقدام به خلق سرمایه‌گذاران با ویژگی‌های مذکور کند.

بنابراین با توجه به تجربه کشورهای 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 فرایند واگذاری، نهادی با چند کارکرد است. از یک طرف مالک شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری به حساب می‌آید که وظایف آن در قبال 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 به عنوان پیش شرط، 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 خصوصی سازی و رشد اقتصادی را فراهم کند. همچنین دولت با نقش تنظیم‌گیری ساختار بازار می‌تواند بر کارایی خصوصی سازی تأثیرگذار باشد. سیاست‌های دولت، چه در سطح ملی و چه در سطح محلی، باید شکل‌گیری شرکت‌های رقابتی جدید را ترغیب کند. 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 بانگیزه، از طریق متناسب‌سازی تناسب بین ریسک و بازدهی نیز ایفای نقش می‌کند.



# پیوست فصل سوم

تجربیات کشورهای منتخب  
در اجرای سیاست خصوصی سازی<sup>۱</sup>

---

۱. مطالب این قسمت برداشت محققان از مطالب منابعی، نظیر عباسی (۱۳۸۵)، جاشی (۱۳۸۵)، سازمان صنایع ملی (۱۳۷۳)، سلیمانی سدهی و داورزنی (۱۳۸۹)، بهرام‌نژاد (۱۳۸۶)، خاندلوزی (۱۳۹۷) و ... است.





## ۱. تجربه خصوصی سازی در انگلستان (نمونه ای از کشور توسعه یافته)

بریتانیا را می توان 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 تراز پرداخت های خارجی و به طور کلی عدم کارایی در فعالیت های اقتصادی دولت، خصوصی سازی را آغاز کرد.

برنامه خصوصی سازی در انگلستان با واگذاری صنایع کوچک و خدمات غیر ضرور شروع شد. این سیاست به تدریج با گسترش بازارهای سرمایه و اطمینان به کارایی بیشتر بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی، به صورت فوق العاده ای گسترش یافت و تمامی بخش های اقتصادی را دربر گرفت. به گطوری که، در مدتی کمتر از ۱۰ سال توانست نتایج قابل توجهی را ایجاد کند.

در جریان واگذاری شرکت ها تا اواسط دهه هشتاد که اکثراً شرکت ها با ماهیت رقابتی بودند، قابلیت انطباق با بازار آزاد وجود داشت و مشکل حادی ایجاد نشد؛ اما بعد از اولین تجربه خصوصی کردن شرکت های منافع عمومی یعنی مخابرات، مسائل مختلفی نظیر مقررات محدودکننده و تضمین منافع اجتماعی را به همراه آورد. با وجود این، 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 مشاهده‌شده 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 شد واحدهای فروخته‌شده‌ای که به‌طور 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 رضایت‌بخش نبود. در بیان دلیل این موضوع می‌توان گفت مالکیت خصوصی در فضای رقابتی امکان فعالیت سریع را پیدا می‌کند، لذا خصوصی‌سازی به معنای تغییر مالکیت در فضای انحصاری نمی‌تواند نتیجه‌چندانی را به دنبال داشته باشد. در این ارتباط، نقش دولت به‌عنوان یک رگولاتور حائز اهمیت شد و شاید یکی از قابل‌توجه‌ترین 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، محدودکردن 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، حمل‌ونقل ملی و... نیز مستقیم 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.

تحقق این هدف، مستلزم افزایش انگیزه خرید سهام توسط مردم، شاغلان و کارگران و همچنین نگاه‌داری سهام توسط آنها به مدت طولانی بود که برای حلّ دو مسأله اقدام به ارزش‌گذاری پایین سهام و معرفی سهام جایزه وفاداری و سهام مجانی کرد و با کمک این ابزارها توانست به جابه‌جایی ثروت و در نتیجه توزیع درآمد کمک کند؛ البته دولت هم به‌ازای تسهیلات مالی ویژه به خصوص سهام مجانی به شرح مذکور، برای ادامه کنترل و نظارت خود

بر واحدهای واگذاری شده، سهمی یکپوندی با اختیارات ویژه (سهم طلایی) نگه می داشت که به موجب آن، اختیاراتی نظیر جلوگیری از تغییر اساس نامه، فروش کلی شرکت به خارجیان، انحلال و توقف فعالیت شرکت و...، برای دولت ایجاد می شد. همچنین دولت برای اطمینان از کیفیت خدمات و کالاهای ارائه شده توسط شرکت های خصوصی، استانداردهایی را برای آنها تعیین می کرد.

با توجه به مطالب مذکور، گستردگی برنامه های واگذاری ها، استفاده از روش های مناسب واگذاری متناسب با امکانات جامعه و اجرای تدریجی فرایند خصوصی سازی، از جمله عوامل مهم موفقیت در این کشور به شمار می آید. همچنین برای حداقل شدن هزینه های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اجرای خصوصی سازی به شدت از روش آزمون و خطا پرهیز شد و سعی شد هر تصمیمی ابتدا به صورت پایلوت آزمایش شود و سپس به طور همگانی به مرحله اجرا در آید. با وجود این، اعتقاد بر این است که دولت انگلستان برای موفقیت در برنامه خصوصی سازی، 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 بنگاه ها؛
- تجدید ساختار شرکت های دارای ترکیب نامناسب و تقسیم آنها به بنگاه های کوچک تر؛
- تأکید بر اهداف تجاری و اقتصادی بنگاه ها و حذف اهداف غیراقتصادی حاکم بر آنها؛
- قانون گذاری های لازم به صورت مشخص و معین در هر مرحله از خصوصی سازی؛
- جلب اعتماد کارگران و کارکنان شرکت های 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 مکانیزم های نظارتی؛
- تبلیغات و اطلاع رسانی اکثر فروش های مهم به صورت شفاف و در سطح وسیع؛
- ایجاد تعهد کامل سیاسی، اقتدار ملی و توافق لازم در قبال انجام سیاست خصوصی سازی بین مسئولان و جناح های سیاسی؛
- استفاده از نظریات مشاوران و متخصصان.

با وجود مطالب مذکور، نکته شایان ذکر دیگر آن است که در این کشور انگیزه سیاسی قوی

خصوصی‌سازی را به جلو می‌راند و آن همانا خواست دولت‌های دست‌راستی، برای شکستن حقیقت دولت‌های کارگری پیشین خودشان و بهبود وضعیت بازارهای سهام بود. به طوری که در جریان گسترش خصوصی‌سازی که به صورت تدریجی انجام شد، 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 می‌تواند یک پایه متغیر سهام‌داری و بی‌ثباتی در بازار سهام ایجاد کند، زیرا در مقام مقایسه سرمایه‌گذاران سازمانی، چون در بلندمدت سرمایه‌گذاری می‌کنند، تمایل‌شان به نگاه‌داری سهام بیشتر از سهام‌داران کوچک است. این موضوع در مورد ایتالیا مشاهده شد، با وجود آن‌که اکثر خصوصی‌سازی‌ها به دلیل تمایل پایین برای خرید عمومی سهام، به صورت فروش خصوصی به سهام‌داران محدود انجام شد؛ اما فرانسه و اسپانیا همانند انگلستان با چنین مشکلاتی مواجه نشدند.

در ادامه فرایند خصوصی‌سازی، 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 خصوصی‌سازی نداشت و در اواسط دهه ۱۹۹۰، اکثر موارد منتخب برای واگذاری، خصوصی شده بودند و دارایی‌های بالقوه کمی برای فروش باقی مانده بود. در این دوره، از عبارت خصوصی‌سازی به ندرت استفاده می‌شد، به جای آن، عباراتی نظیر مشارکت خصوصی-دولتی (PPP)<sup>۱</sup> ترجیح داده شد. به طوری که در سال ۲۰۰۱، خدمات ملی ترافیک هوایی با استفاده از این روش فروخته شد. دیوید پارکر<sup>۲</sup> بیان داشت، خصوصی‌سازی دوباره بعد از سال ۲۰۱۰، به عنوان ابزار اقتصادی احیاء شد (رودز و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴)؛ به طوری که دولت ائتلاف در سال ۲۰۱۳، آخرین شرکت بزرگ ملی را به روش فروش عمومی سهام خصوصی کرد.

## ۲. تجربه خصوصی‌سازی در سریلانکا

به دنبال توصیه‌های بانک جهانی در سال ۱۹۵۲ و یک کمیسیون دولتی در سال ۱۹۵۳، اولین موج خصوصی‌سازی در سریلانکا، در سال ۱۹۵۵ شروع شد که با روی کار آمدن دولت جدید جریان برعکس شد و یک حرکت وسیع ملی کردن در اقتصاد شکل گرفت. اما از اواسط

1 Public Private Partnership

2. David Parker

3. Rhodes Et. Al.

۱۹۷۰، دولتی بودن اقتصاد بیشتر و بیشتر ناکارا می نمود تا این که 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 بنگاه های دولتی، کاهش بار مالی دولت، کاهش دخالت وزارتخانه ها در امور بنگاه های اقتصادی دولتی بود. نکته قابل توجه آن است که با توجه به طولانی بودن ملی سازی در سریلانکا (حدود ۲۰ سال)، بخش خصوصی قدرتمند شد و به همین دلیل، ابزار قانونی و نهادی لازم برای ترغیب و حمایت از رقابت وجود نداشت. از این رو، یک سری 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 می توان به موارد زیر اشاره کرد:

### الف) اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی

- آزاد شدن حمل و نقل مسافر توسط بخش خصوصی؛
- لغو مجوز واردات و محدودیت ها بر تجارت آزاد، با هدف رقابت بخش خصوصی با شرکت های دولتی تجاری در تجارت داخلی و خارجی؛
- اجازه فعالیت به بخش خصوصی در حوزه های انحصاری دولت در صنعت بیمه و تولید کارخانه ای؛
- آزادسازی واردات و در معرض رقابت قرار گرفتن بنگاه های دولتی؛
- تعطیلی بنگاه های دولتی زیان ده؛
- آزادسازی تأسیس بانک های خارجی.

### ب) اقدامات نهادی و اجرایی

- تبدیل بنگاه های تحت اداره وزارتخانه ها به شرکت های دولتی، با هدف افزایش استقلال؛
- تشکیل کمیته ای برای متمرکزسازی تمام فعالیت های تجدید ساختار بنگاه های دولتی و ارزیابی آنها؛

۱. در سریلانکا با گسترش ملی سازی، بنگاه های دولتی با اشکال قانونی مختلف و با محدودیت ها و عملکردهای متفاوت شکل گرفت که در قالب ۵ نوع عمده شامل: ۱- شرکت های سهامی عمومی، ۲- شرکت های عمومی، ۳- شرکت های در دست دولت، ۴- بنگاه های تحت اداره وزارتخانه ها و فعالیت های کسب و کاری دست دولت قابل تشخیص هستند.

- تدوین و تصویب قوانینی برای فراهم‌نمودن زیربنای قانونی برای شرکت‌های دولتی و تسهیل تبدیل شرکت‌های عمومی و فعالیت‌های کسب‌وکاری دست دولت به شرکت‌های سهامی با مسئولیت محدود با هدف ارتقاء قدرت و استقلال عملکرد؛

- ارزیابی شرکت‌های سهامی و فعالیت‌های کسب‌وکاری 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 سربلانکا طی سال‌های ۱۹۷۷ الی ۱۹۸۷ نه‌تنها موفقیت چندانی به‌دست نیاورد، بلکه با افزایش سرمایه‌گذاری‌های دولت، به مدد وام‌های خارجی، بخش عمومی حتی گسترش نیز یافت و به‌دلیل نداشتن زمینه اقتصادی برای جذب این کمک‌ها، منتج به فشار توری شد. مهم‌ترین موانع برای پیشرفت خصوصی‌سازی در این دوره عبارت‌اند از:

- عدم تعهد به خصوصی‌سازی در سطح بخشی و خرد، باوجود تمایل دولت و مقامات عالی‌رتبه و در نتیجه تبلیغ گروه‌های فشار در میان کارگران مبنی بر کارآمدبودن بنگاه‌های دولتی برای حفظ و ایجاد اشتغال؛

- خصومت دولت با بخش خصوصی و عدم اعتماد این بخش به دولت و تمایل به پنهان‌کاری؛

- نبود قانون‌گذاری مناسب در رابطه با نهادهای بخش خصوصی، برای همین اولین قدم در خصوصی‌سازی تبدیل شرکت‌های دولتی به شرکت‌هایی 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 این نکته مطرح شد که بنگاه‌های زیان‌ده ممکن است به‌دلیل 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 چهارچوب

تنظیمی صحیح، تداوم کیفیت عرضه کالا و خدمات خاصی را تنظیم کرد. در این ارتباط، قراردادهای مدیریت به‌عنوان روش اجرای برنامه خصوصی سازی 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 وجود این، دولت در ارائه بودجه سال ۱۹۸۷، به‌صراحت به کوچک کردن دولت و افزایش نقش خصوصی سازی اشاره کرد. بدین ترتیب خصوصی سازی از سال ۱۹۸۹ با جدیت در بستر راهبرد توسعه برون‌گرا و به‌مثابه 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 خصوصی سازی، به‌عنوان منبع تأمین مالی دنبال شد. به طوری که 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 دوره مذکور با گسترش برنامه‌های آزادسازی و خصوصی سازی، نقش نظارتی دولت نیز اهمیت یافت. دلیل اصلی این اهمیت به واگذاری پاره‌ای از انحصارات و برخی 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 ضد رقابتی یا انحصاری شکل گرفت؛ اما همچنان برای خریدار حقوقی انحصاری برای مدتی مشخص (۵ سال) قائل شدند که مسائل مذکور 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 جز تحمیل بار هزینه خدمات ناکارآمد و ناعادلانه به دنبال 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 خصوصی سازی روشی خاص برای اجرای این برنامه مشخص نشده بود، انعطاف‌پذیری زیادی برای مسئولان جهت انتخاب روش واگذاری وجود داشت که همین موضوع موجب به‌کارگیری روش‌ها و تکنیک‌های خلاقانه و دستیابی به دستاوردهایی برای برداشتن محدودیت‌های اقتصادی، سیاسی- اجتماعی موجود بر سر راه خصوصی سازی شد. در دوره ۱۹۸۳ الی ۱۹۸۸ شیوه‌های معمول در قالب



خصوصی‌سازی جزئی، 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 نشد.

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. بدین 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<sup>۱</sup>، فروش دارایی‌های شرکت‌های دولتی، فروش سهام به کارکنان<sup>۲</sup>، فروش توافقی سهام و فروش کمتر از ۵۰ درصد سهام نیز به کار گرفته شد. نکته شایان توجه پیرامون این واگذاری‌ها در سریلانکا آن است که این برنامه صرفاً خصوصی‌سازی مالکیت نبود، بلکه پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای در زمینه خصوصی‌سازی مدیریت شرکت‌های دولت در چهارچوب 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، بهره‌ام‌ها کاهش یافت و منابع پایدار درآمد از طریق اجاره دهی، مالیات بر درآمد و سود سهام ایجاد کرد 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.

با وجود این موفقیت‌های نسبی، هنگامی که روند خصوصی‌سازی آنچنان که عموم مردم

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.

انتظار داشتند شفاف نبود و یا حقوقی انحصاری به شرکت‌ها داده می‌شد، یا زمانی که شرکت‌های خصوصی شده ورشکست شدند، مواردی از اعتراض و درگیری مشاهده می‌شد. 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 غیر منصفانه و بدبینانه نسبت به عملکرد خصوصی سازی سریلانکا داشت.

یکی دیگر از مسائل مرتبط با اجرای خصوصی سازی 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 بالابردن 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 خصوصی سازی، مازاد نیروی کار و مسائل کارگری بود. در این ارتباط، دورویکرد 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 پیش‌بینی نشده بود.

البته در بیشتر معاملات، بخشی از سهام شرکت به‌عنوان پاداش به کارگران اعطا می‌شود. در چند مورد نیز بخشی از سهام به کارگران باقی مانده و نیز آنهایی که شرکت را ترک می‌کردند، واگذار شد. اما با توجه به ارزش‌گذاری پایین سهام منافع زیادی نصیب کارگران اخراجی می‌شد، این در حالی بود که کارگران باقی مانده در شرکت جدید در صورتی که ورشکسته می‌شد، ضرر می‌کردند. ضمن این‌که عدم اطمینان در دریافت سهام به‌عنوان بخشی از حقوق بازخرید نشان می‌دهد که بهتر بود از جبران حقوق کارگران اخراجی با سهام پرهیز می‌شد.

### ۳. تجربه خصوصی سازی در پاکستان

خصوصی سازی در پاکستان موضوع جدیدی نیست، بلکه از سال ۱۹۵۸ به بعد، در این کشور با انگیزه‌های مختلف مطرح است. اما نکته شایان توجه آن است که پیش‌برد آن با تغییر دولت و گرایش آنها به ملی سازی، دچار تغییرات دوره‌ای می‌شد و همین موضوع منجر به

بی‌اعتمادی بخش خصوصی به سیستم اقتصادی و تمایل به محافظه‌کاری شد. سرانجام، در سال ۱۹۷۷ دولت جدید زمام امور را به دست گرفت و اعلام کرد که می‌خواهد با اتکا به بازار آزاد بخش خصوصی را موتور رشد و توسعه اقتصادی قرار دهد و راه‌های احیای بخش خصوصی از طریق بهبود فضای سرمایه‌گذاری<sup>۱</sup> مدنظر قرار گرفت. اما یکی از مسائلی که در مورد واگذاری شرکت‌ها وجود داشت، بحث مصادره‌ای بودن شرکت‌های واگذار شده و برگرداندن آن به صاحبانش بود که مشکلات مرتبط با آنها (مخالفت کارگران و مدیران این واحدها با هرگونه خصوصی‌سازی) و عدم حمایت و کنترل و نظارت دولت بعد از واگذاری، همانند آنچه در مرحله اول خصوصی‌سازی کشور شیلی رخ داد، یکی از فاکتورهای عدم موفقیت خصوصی‌سازی پاکستان در این مرحله بود.

در همین موقع، بانک جهانی با توجه به مسائل اقتصادی پاکستان، استراتژی صادرات محور و استقرار صنایع کاربر را 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 پس‌اندازهای 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، توانست آن را برطرف کند (پار و همکاران<sup>۲</sup>، 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 به‌صورت 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 به‌دست نیاورد. شرکت‌های زیان‌ده نیز اگرچه تأکید کمیسیون خصوصی‌سازی تداوم فعالیت شرکت‌ها بعد از واگذاری بود، ولی، به‌دلیل 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.

۱. با برقراری سیستم بانکداری بدون ربا در پاکستان، نرخ بهره دیگر نمی‌توانست ابزاری موثر برای جمع‌آوری پس‌انداز خصوصی از طریق سیستم بانکی باشد. به همین دلیل اساسی‌ترین راه افزایش پس‌انداز خصوصی، ایجاد فرصت‌هایی برای سرمایه‌گذاری خصوصی بود.

بنگاه‌هایی از جمله مخابرات و نیروگاه‌های حرارتی در ابتدای امر، در فهرست خصوصی سازی قرار گرفتند، اما تردیدهایی درباره شفافیت جریان مزایده و عملکرد موفق آن بر کارایی، مطرح شده بود. در ادامه فرایند خصوصی سازی واگذاری سهام مربوط به شش بنگاه دولتی سودآور و ۱۴ واحد صنعتی زیان‌ده، به خصوص به دلیل ضعف بازار سرمایه و بورس با موفقیت چندان 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 خصوصی سازی در سال ۱۹۹۱، شکل گرفت که پس از آن خصوصی سازی بانک‌ها و مؤثر مالی، راه‌آهن پاکستان، تمام واحدهای تولیدی باقی مانده به استثناء شرکت فولاد، واگذاری تدریجی شرکت مخابرات و ... آغاز شد.

در مجموع، به نظر می‌رسد فرایند خصوصی سازی در پاکستان چندان موفق نبوده که عمده‌ترین دلایل آن، به شرح زیر است:

- عدم تمایل بخش خصوصی برای فعالیت در راستای تأمین اهداف اقتصادی دولت: بخش خصوصی عمدتاً در بخش‌های 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 می‌توان به حمایت بیشتر از این صنایع و سودآوری بالای آنها و زیان‌ده بودن اکثر واحدهای مورد واگذاری دانست. ضمن این‌که دولت نتوانسته بود نقش تسهیل‌کننده‌ای خود را به خوبی انجام دهد؛

- عدم تعهد گروه‌های ذی‌نفع، مانند وزراء، مدیران بنگاه و اتحادیه‌های 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 کوتاه‌مدت برای واگذاری؛

- عدم توجه کافی به مراحل تجدید ساختار و آماده‌سازی واحدها برای واگذاری؛ از آنجا که مهم‌ترین هدف دولت برای خصوصی سازی ایجاد منابع برای خزانه‌داری و تأمین سرمایه‌گذاری بود، به مراحل تجدید ساختار و آماده‌سازی واحدها توجه نشد.

بنابراین با توجه به مطالب مذکور و تجربه خصوصی‌سازی در پاکستان، پیشنهادهای زیر به‌عنوان عوامل مؤثر بر موفقیت قابل بیان است:

### - ایجاد چهارچوب‌های کارشناسی به‌همراه نظارت

از آنجا که وجود محیط رقابتی برای بهبود وضعیت رفاهی، تنظیم تعرفه‌ها، قوانین ضد تراست و کنترل انحصار ضروری است، ایجاد چهارچوب‌های کارشناسی به‌همراه نظارت باید مقدّم بر انجام برنامه خصوصی‌سازی باشد.

### - شفاف‌بودن جریان واگذاری و فروش دارایی‌ها

چنانچه جریان خصوصی‌سازی شفاف باشد، فروش دارایی‌های عمومی بیشترین عواید را برای دولت به همراه داشته و امکان کاهش کسری بودجه و مهار تورم فراهم می‌شود. همچنین، 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 تعیین‌شده به‌درستی برآورد و به اطلاع عموم برسد و هیچ‌یک از قیمت‌های پیشنهادی پایین‌تر از قیمت تعیین‌شده 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 که دولت بایست هزینه طرح بازخرید داوطلبانه را تقبل کند، لازم است واحد موردنظر را قبل از واگذاری تجدید ساختار نماید. در واقع، نباید به بخش خصوصی فرصت داده شود تا کارگران تمام‌وقت 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 خصوصی‌سازی در این موارد این است که آنها را اجاره دهد یا واگذاری آنها را به‌صورت تدریجی انجام دهد.

شایان ذکر 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، عقلایی کردن اهداف، پاداش در قبال عملکرد انجام شد که منتج به افزایش کارایی و سودآوری بسیاری از بنگاه‌های دولتی گردید.

#### ۴. تجربه خصوصی سازی 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 ملی سازی 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 ملی سازی، تراکم بیش از حد کارکنان در بنگاه‌های دولتی، سیاست‌های کنترل قیمت و...، به‌زودی صنایع ملی شده را به مؤثری زیان‌ده تبدیل کرد که پارانه‌هنگفتی 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 متمادی تحمل کند.

بنابراین، اگرچه دولت در فاصله سال‌های ۱۹۷۱ الی ۱۹۷۵، به‌طور جدی ایده‌های سوسیالیستی را پذیرفت، یکی از مهم‌ترین دلایل برای توجیه اجرای خصوصی سازی از سال ۱۹۷۴، کاهش بار مالی بنگاه‌های زیان‌ده برای دولت بود، به‌طوری‌که در این دوره، بنگاه‌های کوچک واگذار شدند. افزون بر این، ارتقاء کارایی بنگاه‌ها بعد از خصوصی سازی و افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، برای دستیابی به رشد بالاتر در میان‌مدت نیز از اهداف و دلایل اجرای خصوصی سازی در این کشور بوده است. هرچند مسأله کارکرد اقتصادی پس از خصوصی سازی 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 خصوصی سازی نه پیروی از نسخه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نبود، بلکه مجموع شرایط داخلی اقتصاد بود.

خصوصی سازی در بنگلادش به‌صورت تدریجی تکامل یافت، به‌طوری‌که در سال‌های اول بنگاه‌های کوچک و به‌مرور 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 بازآفرینی دولت بوده است، خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی بوده است. دولت بنگلادش در سال ۱۹۹۱، خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی پیشگام به‌شمار می‌رود و گسترده‌ترین برنامه خصوصی‌سازی در میان کشورهای در حال توسعه بوده است، اما باور معمول این است که موفقیت‌چندانی در این حوزه به‌دست نیاورده است. ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی در بنگلادش، برای شناسایی دلایل این عدم موفقیت بیان‌گر آن است که:

- مسأله بنگاه‌های دولتی خصوصی‌شدن آنها نیست، بلکه سرعت و کیفیت واگذاری حائز اهمیت است. این در حالی است که سرعت خصوصی‌سازی در بنگلادش به‌کندی پیش رفت و در این ارتباط کمیته‌ای برای تسهیل جریان خصوصی‌سازی ایجاد شد؛ اما به‌دلیل ناکافی بودن ظرفیت و اختیارات این نهاد همچنان روند اجرای امور به‌قدری 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 خصوصی‌سازی سازمان‌های آب و برق، مخابرات و حمل‌ونقل 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 است؛

- طبقه کارآفرین در این کشور وجود نداشت، لذا طراحی برنامه خصوصی‌سازی به‌صورت مرحله‌به‌مرحله و مطابق با پرورش و تقویت چنین طبقه‌ای که نقش کلیدی در گسترش روحیه بخش خصوصی در تصمیم‌گیری دارد، امکان‌پذیر نبود؛

- وجود ماشین آلات فرسوده و قدیمی در واحدهای مورد واگذاری و ایجاد اشکال در ارزیابی دارایی ها؛
- فقدان سابقه مدیریت صنعتی صاحبان جدید واحدهای خصوصی شده؛ چرا که عمدتاً صنعتگر نبوده و در بخش تجاری فعالیت داشتند؛
- مقاومت کارگران و اتحادیه های کارگری واحدهای صنعتی و وقوع اعتصابات گسترده، به دلیل عدم اطلاع رسانی نامناسب برنامه ها و اهداف خصوصی سازی؛
- تغییر مالکیت به تنهایی منجر به افزایش سودآوری نمی شود، زیرا کاهش تقاضای داخلی و خارجی، محدودیت در زمینه واردات قطعات و مواد اولیه صنعتی، ماشین آلات و کارخانه های قدیمی، بدهی انباشت شده و بازپرداخت بدهی های منجر به تداوم زیان واحدها، حتی بعد از خصوصی سازی شد.

## ۵. تجربه خصوصی سازی در شیلی

اقتصاد شیلی بر صادرات یک یا دو ماده معدنی متکی بوده است که تغییرات قیمت جهانی آنها در آمد ارزی و برنامه های توسعه ای آن را تحت الشعاع قرار می داد. این تغییرات به طور مداوم بحران تراز پرداخت ها 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 طی دهه ۱۹۷۰ دوران حکومت آلنده شدت گرفت. در اواخر سال ۱۹۷۳، دولت جدید تصمیم به اجرای برنامه تثبیت اقتصادی گرفت و بعدها مجموعه ای از تجدید ساختار و تعدیل اقتصادی را شامل شد 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 سازمان های دولتی و کم کردن فعالیت های آن، افزایش کارایی؛ گسترش مالکیت از طریق سرمایه داری مردمی و کارگری است.

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 روبه رو شد. در این دوران نحوه مالکیت و ساختار بنگاه های دولتی در شیلی به صورت مصاده ای بود. دولت شیلی این واحدها را با همان مسائل و مشکلات جاری، یعنی مازاد نیروی کار، سرمایه جاری محدود، محدودیت سرمایه گذاری جدید، حتی برای جایگزینی ماشین آلات به صاحبان خود برگرداند؛ لذا به دلیل عدم حمایت بعد از واگذاری، در نهایت 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، ازجمله 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 پیش‌تر توسط دولت خریداری شده بودند. واگذاری‌ها به صورت حراج عمومی شرکت‌ها و دارایی‌ها انجام و عمدتاً توسط سرمایه‌گذاران داخلی خریداری شدند. 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 واگذارشده فاقد سرمایه، با یک نسبت ناسالم سهام/سرمایه، که با وضعیت بدی روبه‌رو شده بودند، مجدداً به دولت بازگردانده شدند.

اجرای سیاست سخت‌ثبیت 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 و... از نواقص این دوره و از عوامل شکست خصوصی‌سازی بود. بر این اساس، به نظر می‌رسد اگر قبل از خصوصی‌سازی از قراردادهای مدیریت، اجاره و یا نقدکردن دارایی‌های بعضی واحدها استفاده می‌شد و به بازار سرمایه امکان تطبیق، از طریق به‌تعویق 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 برمی‌گردد که در واقع توصیه‌های مذکور به‌نوعی عملی شد و قوانین کنترلی مؤثر مالی برای شرکت‌های خصوصی، از قبل ایجاد شده و با موفقیت در حال اجرا بودند. هدف خصوصی‌سازی در این مرحله توزیع گسترده مالکیت در میان سهام‌داران کوچک بود<sup>۱</sup>. درنهایت برخی از واحدها (بانک شیلی و سان‌دیاگو و صندوق بازنشستگی)، به تعداد زیادی سرمایه‌گذار (سرمایه‌داری مردمی) و برخی به سرمایه‌گذار خصوصی و خارجی فروخته شد. در این مرحله، نواقص فاز دوم شناسایی و تا حد زیادی برطرف شد. برای مثال، در روش دیگر خصوصی‌سازی که روش مستقیم بود،

۱. سرمایه‌داری مردمی و یا مالکیت گسترده، همیشه گزینه مطلوب نیست، بلکه در مورد بنگاه‌های که سابقه مالی خوب داشتند و بین مردم خوش‌نام بودند، شکستن و عرضه آنها به مردم ممکن بود مسائل دیگری را ایجاد کند. بنابراین فروش سهام به کارکنان به‌عنوان نزدیک‌ترین راه‌حل به سرمایه‌داری مردمی انتخاب شد.

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 ارائه‌دهنده کالاهای عمومی بودند، باقی ماندند. در این دوران نیز گستردگی مالکیت دنبال شد. فاکتورهایی چون ظرفیت نهادی (تشکیل شورای خصوصی سازی)، بسترسازی اجرای خصوصی سازی (اصلاح قوانین مالیاتی و کار، آزادسازی و مقررات‌زدایی همه‌جانبه) 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 خصوصی سازی شیلی در این مرحله بوده است.

## ۶. تجربه خصوصی سازی در نپال

در نپال برخلاف دیگر کشورها که ملی شدن 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 طوری‌که از دهه ۱۹۶۰ تا 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، در مقایسه با سایر کشورهای در حال توسعه بسیار پایین بود.

در برنامه پنج‌ساله 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 نتیجه آن محدود شدن داوطلبانه تأسیس 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 خصوصی سازی به موضوعی سیاسی تبدیل شد که اصل این سیاست را زیر سؤال برد. برنامه پنج‌ساله هفتم، یعنی سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۰، اگرچه اقداماتی برای آماده‌سازی جهت اجرای برنامه خصوصی سازی انجام شد، اما هیچ تلاشی برای واگذاری بنگاه‌های دولتی صورت نگرفت.

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 پنج‌مرحله‌ای 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 وجود این، 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 ائتلافی، جریان خصوصی‌سازی متوقف شد تا این که مجدداً از سال ۱۹۹۶، با روی کار آمدن دولت ائتلافی کنگره نپال فرایند 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 هریک از این روش‌ها براساس آزمون و خطا انتخاب شدند. بدین ترتیب که در آغاز خصوصی‌سازی از واگذاری با فروش دارایی انجام شد، اما مشکلات مربوط به فروش دارایی‌ها منجر به آن شد که در دوره‌های بعد از فروش سهام استفاده شود. در این روش فقط مالکیت شرکت‌ها از دولت به مالکان جدید منتقل شد، اما هویت قانونی سابق همچنان باقی ماند. روش انحلال نیز برای شرکت‌هایی که قابلیت بازاری ضعیفی داشتند، به کار گرفته شد. روش اجاره نیز در یک مورد به کار 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 مصوّب، 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 بیان گر 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

## ۷. تجربه خصوصی سازی در مالزی

در سال های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، توسعه اقتصادی مالزی بیشتر متکی بر سرمایه گذاری خصوصی بود. اما طی دهه ۱۹۷۰، دولت با هدف از بین بردن فقر در میان همه نژادها و قوم ها نقش فعال تری به خصوص در صنعت و تجارت بر عهده گرفت. در چهارچوب سیاست جدید اقتصادی در سال ۱۹۷۱، سیاست های بازتوزیعی معرفی شدند که این سیاست ها الزام قومی داشتند تا با خلق کارآفرینان داخلی، کارامدی 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 تلاش های دولت برای تقویت و تسهیل شکل گیری طبقه سرمایه دار با قومیت مالزیایی پیوند نزدیکی داشت؛ اما نه تنها کارامدی بخش دولتی و خصوصی

ارتقا نیافت، بلکه به دلیل حمایت دولت از این طبقه که دارای کارایی پایین سرمایه نیز بودند، مسائل بلندمدت رخ داد (تان، ۱۳۹۳).

الزامات قومی اگرچه 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 خصوصی‌سازی نگرانی‌های اقتصادی (کارامدی) و سیاسی (بازتوزیع) ناشی از سیاست جدید اقتصادی را برطرف کند (همان). به طوری که، خصوصی‌سازی در سال ۱۹۸۳، به صورت رسمی اعلام و با جدیت شروع شد. بر این اساس، می‌توان گفت محرک‌های راهبردی دولت مالزی برای خصوصی‌سازی، 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 کارامدی) و چالش‌های دولت در مدیریت آثار و تبعات اقتصادی و سیاسی ناشی از آن، مرتبط است.

دولت در سال ۱۹۸۵، کمیته‌ای را تشکیل داد و برنامه و اهداف خصوصی‌سازی 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 نقش‌آفرینی بومی‌های اصیل مالزی (چون روحیه کارآفرینی اقلیت هندی و چینی بیش از بومی‌های اصیل مالزی بود) اشاره کرد. با توجه به این اهداف، ویژگی فرایند 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 کلانک، بخشی از فعالیت‌های نیروی هوایی سلطنتی) انجام شد.

برنامه خصوصی‌سازی در مالزی، طی سال‌های ۱۹۸۰ تا 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 به عنوان یک نمونه موفق مورد تبلیغ گسترده قرار گرفت و مدل آن برای دیگر کشورهای در حال توسعه ترویج شد؛ اما با ملی سازی مجدد ۴ مورد از خصوصی سازی شامل سیستم ملی فاضلاب مالزی، راه آهن شهری، هواپیمایی مالزی و پرتون این نتیجه حاصل شد که نتیجه گیری مذکور پیش از موعد بود.

تان در کتاب خود بیان کرد که اعتقاد بر این است که محدودیت های سیاسی منجر به شکست خصوصی سازی در مالزی شده است. وی بیان کرد، اگرچه شکست در تمامی موارد به دلیل هر دو نوع شکست دولت (پیشین و پسین) بوده است، ولی شکست پسینی دولت عامل اصلی شکست نهایی این خصوصی سازیها محسوب می شود. خصوصی سازی در مالزی، به دلیل آن دسته از ملاحظات سیاسی شکست خورد که طرح نهادی و نظارت را وجه المصلحه قرار داد و در نتیجه فساد شایع شد. محدودیت های ظرفیت سیاسی دولت برای مدیریت یارانه های همراه با خصوصی سازی نیز می تواند عامل شکست به حساب آید.

علاوه بر این، مشکلاتی چند، در مسیر خصوصی سازی مالزی وجود داشت که در شکست آن بی تأثیر نبود؛ از جمله آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- محدودیت های اداری ناشی از بایگانی ضعیف و دوباره کاری توسط کارکنان؛
- محدودیت های قانونی، چرا که برخی از وزارتخانه ها و ارگان ها مانند ارتباطات و بنادر قانون گذاری خاص خود را داشتند؛
- تأخیر در اجرا، به دلیل فرایند زمان بر انتخاب تکنیک مناسب خصوصی سازی در هر مورد؛
- کمبود کادر متخصص در بدنه دولت برای ارزشیابی دارایی ها و کمک گرفتن از بخش خصوصی و بورس بازی ناشی از تعیین قیمت های پایین تر از قیمت بازار؛
- عدم وجود بخش خصوصی با توان مالی مناسب؛
- به کارگیری روش اولین متقاضی یا خریدار که تضمین کننده انتخاب بهترین خریدار نبود؛
- صرفاً انتقال مالکیت در برخی از مواد، منجر به ایجاد فضای رقابتی و ارتقای کارایی نشده است.

## ۸. تجربه خصوصی سازی در هند

پس از آغاز برنامه توسعه در هند، بخش دولتی، به عنوان یک ضرورت اقتصادی، برای اقتصاد و بخش خصوصی قلمداد شد چرا که اعتقاد بر این بود که بخش خصوصی در هند، نه تنها امکان سرمایه گذاری های کلان را ندارد، بلکه انتظار داشت که بتواند پروژه های بلندمدت و با نرخ بازده

پایین را اجرا کند. اما با گذشت 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 سؤال برد. از این رو 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 چهارچوب 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 چهارچوب سیاست جدید اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها شامل، آزادسازی، مقررات‌زدایی، بازارگرایی و خصوصی سازی مورد توجه قرار گرفت. در واقع، فرایند خصوصی سازی در هند، به صورت مرحله‌ای انجام شد که خصوصی سازی عنصر مرحله آخر بود. فرایند حذف مقررات، از اواسط دهه ۷۰ آغاز شد و در دهه ۸۰ نیز دنبال شد، تا این که با بیانیه صنعتی سال ۱۹۹۱ شتاب‌گیری حرکت به سمت حذف مقررات زائد و ایجاد محدوده وسیع‌تر برای فعالیت بخش خصوصی هند و سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد شد. اهم اقدامات آزادسازی نیز از دهه ۱۹۸۰ شروع شد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- تسهیل شرایط اخذ مجوز ورود به صنعت،
- گروه‌بندی مجدد صنایعی که احتیاج به نظارت دقیق‌تر داشتند،
- حذف بسیاری از کنترل‌های مربوط به قیمت و توزیع کالاها برای مثال برای کالاهایی مانند فولاد و سیمان،
- تثبیت ارزش پول ملی،
- گسترش بازار سرمایه،
- تصاحب و ادغام شرکت‌ها،
- حذف ممنوعیت ورود بخش خصوصی به برخی از فعالیت‌ها مثل نفت و پالایش گاز، تولید برق و ارتباطات،
- منطقی کردن نرخ‌های انواع مالیات و اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی انبساطی.

در نهایت خصوصی سازی از سال ۱۹۹۱، در فضایی آغاز شد 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، زمینه‌ای فراهم آورد که خصوصی سازی به‌عنوان سیاستی با جنبه‌های سیاسی-اجتماعی مطرح شود. دلایل اجرای خصوصی سازی را مواردی نظیر فشارهای بودجه‌ای دولت، ضررهای انباشته بنگاه‌های دولتی، تأکید بر به‌کارگیری رقابت در صحنه سیاست‌های تجاری، مالی و پولی، عدم رضایت از کارکرد بخش عمومی، فشارهای خارجی از سوی جهان سرمایه‌داری، بازارگرایی اقتصاد و نیاز به توسعه بازارهای سرمایه برای تأمین منابع مالی مورد نیاز بنگاه‌های دولتی، کارایی بنگاه‌های اقتصادی، شامل کیفیت کالاها و خدمات و توسعه فناوری، و ... برشمردند. خصوصی سازی در هند از طریق فروش سهام و به‌ویژه 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 خصوصی سازی بود که مورد توجه 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، کاربردی نداشته است. نکات و مسائل اجتماعی و اقتصادی که در فرایند خصوصی سازی در هند وجود داشت، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- خصوصی سازی پایگاه مردمی ندارد، بلکه نظر مردم بیشتر بر حضور دولتی توانمند و کارا در جهت اقدامات رفاهی بود؛

- تحوّل اقتصادی-اجتماعی از طریق خصوصی سازی مدنظر نبود، زیرا مسائل واقعی هند کاهش فقر و ارتقاء فناوری بود، لذا خصوصی سازی 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 افشار آسیب‌پذیر از فرایند خصوصی سازی از نظر مزایای بیکاری، اخراج و ...؛

- مقاومت مدیریت میانه و بوروکراسی در مقابل خصوصی سازی؛

- عدم تمایل بخش خصوصی برای خرید سهام بنگاه‌های دولتی.



## ۹. تجربه خصوصی‌سازی در ژاپن

بررسی و تحلیل تاریخی از فرایند توسعه صنعتی ژاپن، نمونه موفق‌تری 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 موجود بر سر راه تجارت خارجی برداشته و مسیر 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 حمل‌ونقل بین‌المللی، بیمه و بانکداری، به تسلط شرکت‌های خارجی پایان دادند.

اگرچه نظام بازار هدایت‌شده 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، او 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 فرایند خصوصی‌سازی ژاپن این بود که با وجود کوچک بودن وسعت بازار بورس این کشور، 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 تعیین‌شده 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 وجود این، هنوز این سرمایه‌گذاران قادر به نفوذ قابل توجه در بازارها نبودند. این عدم وابستگی به بازارهای مالی بین‌المللی، این امتیاز را برای ژاپن به ارمغان آورد که در مقابل شوک‌های بین‌المللی، همانند شوک اکتبر ۱۹۸۷ مصون بماند.

هنگام واگذاری واحد بزرگ مخابرات که انحصاری نیز بود اقداماتی برای تنظیم مقررات انجام شد و به شرکت جدید اجازه داده شد تا فعالیت خود را با ارائه خدمات راه دور آغاز کند. 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 تعدادی از کارمندان تعدیل شدند و سپس این شرکت به شش شرکت منطقه‌ای تقسیم شدند و به جای فروش به صورت پذیرهنویسی عمومی، یک‌جا به شرکت‌های منطقه‌ای واگذار شدند. از آنجاکه این شرکت یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های زیان‌ده بود، تا چند سال اول بعد از خصوصی سازی نیز تحت حمایت دولت بود و از یارانه‌های دولتی استفاده می‌کرد.



## بخش دوم

مطالعه موردی خصوصی سازی در ایران



# فصل چهارم

روش شناسی مطالعه موردی



## ۴-۱. مقدمه

گام اصلی در اجرای پژوهش، انتخاب روش مناسب است. مطالعه موردی، موردکاوی یا موردپژوهی، 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 معرّف 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 حدومرز مشخص و متشکل از عناصر و عوامل متعدد و مرتبط به هم باشد (تلیس<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷). این روش در دهه ۱۸۸۰، توسط کریستوفر لانگدن<sup>۲</sup> 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)

1. Tellis

2. Christopher Langdell



«مارتین دنسکامب<sup>۱</sup> از صاحب‌نظران روش تحقیق در علوم اجتماعی، بین استراتژی‌های تحقیق و روش‌های تحقیق تمایز قائل می‌شود. به نظر وی، استراتژی‌های تحقیق در علوم اجتماعی عبارت‌اند 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 موردپژوهی را اصلاً استراتژی رسمی تحقیق به‌شمار آورند، کوتاهی کرده‌اند. موردپژوهی را مرحله اکتشافی پاره‌ای از انواع دیگر استراتژی‌های تحقیق به‌شمار می‌آورند و به خود موردپژوهی فقط یک یا دو سطر از کتاب را اختصاص می‌دهند.» (کی‌بین، ۱۹۹۴، ص ۲۳).

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

#### ۴-۲. کجا از موردپژوهی استفاده می‌کنیم؟

«اولین و مهم‌ترین وضعیت متمایزکننده استراتژی‌های پژوهشی مختلف مشخص کردن نوع پرسش تحقیق است» (کی‌بین، 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.» (کی‌بین، ۱۹۹۴: ۱۵) بعد از تعیین نوع پرسش، باید از بین این استراتژی‌ها با توجه به سایر ویژگی‌های موضوع موردنظر، اقدام به انتخاب کرد. در بین سه استراتژی فوق، «موردپژوهی برای بررسی رویدادهای معاصر برتر است؛ منتها در مواردی که رفتارهای مربوط را نمی‌توان کنترل کرد» (همان: ۱۷). بنابراین، به‌منظور تطبیق فضای حاکم بر این تحقیق با چهارچوب روش مذکور، ابتدا نیاز است سؤالات تحقیق را مورد تحلیل قرار دهیم. سؤال اصلی تحقیق این است که «درس‌هایی که می‌توان از واگذاری‌های صورت‌گرفته در کشور آموخت کدامند و چگونه می‌توان در فرایند گذار به بازار و خصوصی‌سازی سایر شرکت‌ها این درس‌ها را به‌کار بست؟» برای پاسخ به این سؤال و سایر پرسش‌هایی که از دل مسائل مرتبط با خصوصی‌های چند سال اخیر بیرون

1. Martin Denscombe

می‌آید، نیاز است که فرایند خصوصی‌سازی صورت‌گرفته، تحلیل شود و اجزای این فرایند به همراه روابط علی بین مسائل شرکت‌ها پس از خصوصی‌سازی و ویژگی‌های درونی و پیرامونی آنها، اکتشاف و تحلیل شوند.

وقتی برای بررسی فرایند خصوصی‌سازی 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 بنگاه‌ها 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 ممکن است، پژوهشگران از دو یا چند نمونه نیز استفاده کنند. منطقی که تمرکز بر نمونه‌ای خاص در مطالعات موردی را مورد حمایت قرار می‌دهد، این است که وقتی بر روی نمونه‌ای خاص متمرکز می‌شود، بینش و بصیرتی که از کاوش در آن حاصل می‌شود، از عمق بیشتری برخوردار است.» (مقیم، 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 به عنوان روش برگزیده ندارد. (کی‌یین، ۱۹۹۳) «دخالت زمینه به عنوان عامل مهم در تحقیق، چالش‌های فنی مشخصی را به همراه دارد. اول این که غنی بودن زمینه، بدین معناست که متغیرهای بیشتری در تحقیق دخیل هستند. دوم این که غنی بودن، بدان معناست که نمی‌توان تحقیق را با اتکا به 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: ۱۹۹۶: ۲)

اکثر مسائل و پدیده‌های اقتصادی چنین هستند، یعنی پدیده از بستر جداشدنی نیست «به گونه‌ای که بتوان بر چند متغیر محدود متمرکز شد.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۲۴) فرایند خصوصی‌سازی و بررسی موفقیت و شکست آن نیز یکی از مسائل اقتصادی است که به میزان زیادی از این ویژگی برخوردار است؛ این که 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 فرایند خصوصی‌سازی بسنجند. همه این پدیده‌ها در بستر نهادی خود رخ داده و محققان صرفاً به‌دنبال 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 به‌سوی روش مطالعه موردی سوق داده است. در این روش، مزایا و ضرورت‌های دیگری نیز نهفته است که با توجه به نوع پرسش و زوایای مورد تحت بررسی، چاره‌ای جز استفاده از این استراتژی نیست:

پدیده مورد مطالعه در این تحقیق، چند سالی است که آغاز شده و مسائل و مشکلات مربوط به آن همچنان جریان دارد. مجموعه افراد و تفکرات صاحب‌نقش در این پدیده، همچنان نقش‌آفرینی می‌کنند؛ بنابراین، برای مطالعه آنها محقق مجبور نیست فقط بر اسناد و شواهد تاریخی تمرکز کند، بلکه می‌تواند از طریق مصاحبه با افراد مؤثر و صاحب‌اطلاع، 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 به‌خوبی می‌تواند برای این نوع تحقیق که از نوع توصیفی-تبیینی است، استفاده شود. 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 به‌صورت مجزا از هم
مجموعه‌ای طبیعی	به‌جای	موقعیت‌نصنعی
منابع متعدد (بهره‌گیری از روش‌های مختلف گردآوری داده‌ها)	به‌جای	استفاده از یک روش گردآوری داده‌ها

منبع: (مقیم، ۱۳۸۶: ۸)

## ۳-۴. 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 در برداشته‌اند.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۲۳) اما به اعتقاد «یین» 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، موقعی که
- مرز بین پدیده و بستر آن به‌طور دقیق و واضح مشخص نیست و در آن
- از منابع متعددی از شواهد استفاده می‌شود.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۲۳)
- برای موردپژوهی تعاریف دیگری نیز مطرح شده است، از جمله این‌که:
- موردپژوهی عبارت است از یک موقعیت واقعی که به‌صورت تفصیلی و با دقت کافی و تحقیقی دانش پژوهانه تهیه شده است و دربرگیرنده حقایقی درباره یک موقعیت واقعی است که افراد و رویدادهای واقعی را شامل می‌شود که در یک سازمان واقعی رخ داده است.
- موردپژوهی، پژوهشی است که به تشریح، تفهیم، پیش‌نگری و کنترل فرایندها، افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها، صنایع، فرهنگ و دولت متمرکز است. این تعریف نسبت به تعریف «یین» دایره وسیع‌تری را شامل می‌شود. (مقیم، ۱۳۸۶)
- در یک پژوهش موردی پژوهشگر یک برنامه یا واقعه، یک فعالیت یا فردی را به‌صورت عمیق بررسی و واکاوی می‌کند. مردها توسط زمان و فعالیت محدود می‌شوند و پژوهشگران داده‌ها را با استفاده از رویه‌های مختلف در طی مدت زمان مشخصی جمع‌آوری می‌کنند.» (اسدی‌فر به نقل از کرسول، ۱۳۹۰: ۱۲۰)

#### ۴-۴. انواع موردپژوهی‌ها

مطالعات موردی می‌توانند از نظر هدف متفاوت باشند (مقیم، ۱۳۸۶: ۹). کی‌یین (۱۹۹۴) انواع مختلف موردپژوهی را در سه قالب بررسی کرده است که عبارت‌اند از: موردپژوهی «اکتشافی»<sup>۱</sup>، موردپژوهی «تبیینی»<sup>۲</sup> و موردپژوهی «توصیفی»<sup>۳</sup>. دلیل استفاده از مطالعه موردی اکتشافی، تعریف سؤالات و فروض مطالعه بعدی یا تعیین امکان‌پذیری انجام تحقیق‌های مطلوب است (ساخت نظریه). شاید با اندکی تسامح بتوان برخی مطالعات رونالد کوز<sup>۴</sup>، از جمله تحقیقی که منجر به نگارش مقاله مشهور ماهیت بنگاه<sup>۵</sup> شد، نوعی مطالعه موردی اکتشافی دانست. او با مشاهده واقیعت‌های اقتصادی بنگاه‌ها دریافته بود که در عمل، عنصری به نام مدیر وجود دارد که در چهارچوب نهادی به نام بنگاه، همان وظیفه سازوکار قیمت‌ها را در نهاد بازار انجام می‌دهد. (نصیری اقدم، ۱۳۸۹)

«موردپژوهی تبیینی، برای انجام پژوهش‌های علی استفاده می‌شود.» (Tellis, 1997:1) در این شکل از موردپژوهی، هدف تحلیل‌گر باید پیش‌کشیدن تحلیل‌های رقیب برای یک مجموعه از رویدادها باشد و تحلیل این‌که کدام یک بهترین تبیین را برای پدیده موردنظر ارائه می‌دهد (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<sup>۶</sup> و همکارانش (۲۰۱۰) برای آزمون مدل ساخته‌شده در مورد انجام نوآوری در بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs)<sup>۷</sup> 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<sup>۸</sup> و چائو<sup>۹</sup> (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

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

مرحله نخست) و تبیینی (در مرحله دوم) دانست. در مرحله اول ما به دنبال شناخت بی طرفانه وضعیت شرکت‌های واگذارشده منتخب و مؤلفه‌های تأثیرگذار در فرایند خصوصی‌سازی هستیم و در مرحله دوم الگوی به دست آمده از مطالعه با تبیین‌های پیش فرض در خصوص عملکرد خصوصی‌سازی مقایسه می‌شود و سپس، بر مبنای آن، یک الگوی عملی برای موفقیت خصوصی‌سازی ارائه خواهد شد.

#### ۴-۵. مراحل انجام موردپژوهی

##### ۴-۵-۱. طرح ریزی موردپژوهی

این مرحله، اولین مرحله از هر مطالعه موردی است. «تهیه این طرح تحقیق، بخش دشواری از موردپژوهی است. برخلاف سایر استراتژی‌های تحقیق، فهرست بالقوه طرح‌های تحقیق برای موردپژوهی 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 موردپژوهی به ویژه، پنج جزء طرح تحقیق حائز اهمیت است:

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

در ادامه این اجزای پنج‌گانه برای تحقیق حاضر معرفی می‌شوند:

##### ۴-۵-۱-۱. 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 چنین است که «درس‌هایی که می‌توان از مطالعه واگذاری شرکت‌های دولتی (آلومینیوم المهدی، رجا، ایران ایرتور و کشت و صنعت هفت تپه) آموخت کدام‌اند و چگونه می‌توان در فرایند 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 پیش‌آمده در دوره پیش از واگذاری، حین و پس از واگذاری (چهار شرکت رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی) کدام‌اند و دلایل وقوع این مسائل چیست؟

- آیا می‌توان پیوندی نظری میان تجربه خصوصی‌سازی در گزینه‌های مورد بررسی با نتایج آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی، 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 چه‌بسا 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 بین‌موردی؛

- 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)

#### ۴-۵-۱-۲. تعیین قضایای تحلیل و ارائه پیش‌بینی‌هایی از نتیجه موردپژوهی

«پرسش‌های چرا و چگونه، نشان نمی‌دهد که شما چه چیزی را باید مطالعه کنید. فقط به‌شرطی حرکت را در جهت درست آغاز می‌کنید که وادار به طرح قضایایی شوید.» (کی‌بین، ۲۰۰۹: ۳۱) در این مرحله از تحقیق، باید قضیه (قضایایی) که ناظر بر فرایند خصوصی‌سازی 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:** خصوصی‌سازی به‌مثابه یک مکانیزم انتقال از یک سیستم دولتی، به یک سیستم بازار-مبنا طراحی نشده است.

**فرضیه رقیب:** خصوصی‌سازی در ایران، از آن‌رو 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 هرچه 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 زیرمجموعه‌های 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 به‌مثابه یک فرایند 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 یلتسین، رئیس‌جمهور 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 نیز 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 چهارچوب 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<sup>۱</sup> و اسپیلر<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) اشاره کرد.

1. Brian Levy

2. Pablo T. Spiller



#### ۴-۵-۱-۳. تعیین واحد تحلیل

«متناسب با نوع سؤالات تحقیق، نیاز است که ماهیت مورد مطالعه به‌طور 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 حدّ مرزهای گردآوری اطلاعات دارد.» (احمدوند به نقل از زین، ۱۳۹۷: ۶۸) «واحد تحلیل معمولاً یک سیستم اقدام 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، ۱۹۹۷: ۴)

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 فرایند 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، تنها یک سطح یا شاخص خرد همچون شاخص‌های عملکرد شرکت‌ها در دوران پیش‌وپس از واگذاری نیست.

#### ۴-۵-۱-۴. نحوه انتخاب موردها برای مطالعه

شکلی از طبقه‌بندی، تقسیم موردپژوهی است به موردپژوهی بگانه و چندگانه. «به نظر ما انتخاب طرح تک‌موردی یا طرح چندموردی در چهارچوب روش شناختی یکسانی صورت می‌گیرد.» (کی‌یین، ۱۹۹۳: ۵۷) اگر شرایط برای انجام موردپژوهی چندگانه مهیا باشد انجام این نوع طرح تحقیقی ثمربخش‌تر خواهد بود؛ چرا که «شواهد و مدارک موردپژوهی چندگانه غالباً قانع‌کننده‌تر به‌شمار می‌آید و از آن‌رو کلّ 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<sup>۲</sup>) یا (ب) نتایج متضادی به بار می‌آورد که دلایل قابل پیش‌بینی دارد (تکرار نظری)». (همان منبع: ۶۰) اگر تمام موردها همان‌طور که پیش‌بینی شده است از آب

1. System of action

2. Literal replication

درآیند، این موارد روی هم‌رفته 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 آزمود. (همان) «انتخاب تعداد تکرار به اطمینانی که محقق می‌خواهد درباره نتایج چند مورد داشته باشد بستگی دارد. به عنوان مثال، هنگامی که نظریه‌های رقیب اختلاف فاحشی با هم 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<sup>۱</sup> 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.

- صناعی که شرکت‌های مورد مطالعه در آن فعال‌اند، 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 به‌راه‌انداخته است.

- 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، اگرچه دستیابی به اطلاعات درونی شرکت‌های غیربورسی همواره مشکل بوده است.

- یکی دیگر از معیارهای مطرح‌شده «داشتن تنوع لازم» است. از این نظر، شرکت‌های مورد بررسی با قراردادن در صنایع، بازار و جغرافیای متفاوت می‌توانند این تنوع را تأمین و مطالعه را جامعیت بخشند.

#### ۴-۵-۱-۵. پیوند منطقی داده‌ها با قضایا و معیارهای تفسیر یافته‌تر

با وجود آن‌که اکنون 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 ربط‌دادن داده‌ها به قضایا، هر چند کل مطالعه فقط شامل موردی یگانه باشد.» (کی‌بین، ۱۹۹۴: ۳۵) در رابطه با

مرحله ششم طرح تحقیق هم می‌توان گفت که «اگر داده‌ها با یک الگو (قضیه) خیلی بهتر تطبیق یابند، میزان این تطبیق چقدر باید باشد تا آن را تطبیق به شمار آورد؟ ... فعلاً هیچ شیوه دقتی برای تعیین معیارهای تفسیر این نوع یافته‌ها وجود ندارد. فقط می‌توان امیدوار بود که الگوهای متفاوت آن‌قدر مغایرت داشته باشند که یافته‌ها را بتوان برحسب مقایسه دست‌کم دو قضیه رقیب تفسیر کرد.» (همان منبع: ۳۷)

#### ۴-۶. معیارهای قضاوت درباره کیفیت طرح تحقیق

قبل از پرداختن به باقی مراحل موردپژوهشی، باید به نکاتی توجه کرد. محقق موردپژوهی باید چهار وجه کیفیت هر طرح را به حداکثر رساند: 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 در پی شاخص‌های عملیاتی و واقعی است، نه این‌که با قضاوت‌های ذهنی به گردآوری اطلاعات اقدام کرده باشد.» (احمدوند، ۱۳۹۷: ۹۱) آنچه محقق درصدد بررسی آن است، مجموعه متنوع و بزرگی از پدیده‌هاست. کدام را باید انتخاب کرد؟ کدام تغییرات ثبت‌شده در موردپژوهی، واقعاً منعکس‌کننده رویدادهای مهم هستند، یا فقط مبتنی بر تصورات و برداشت محقق است؟ (کی‌یین، ۱۹۹۴)

«محقق برای آزمون اعتبار سازه، باید 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 این‌که 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 حمل‌ونقل 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 آن‌چنان 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 موردپژوهی 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 بالابردن اعتبار سازه سعی شده است از منابع اطلاعاتی مختلفی استفاده شود؛ به این معنا که هم‌زمان از صورت‌های مالی منتشرشده، مصوبات مراجع قانونی ذیربط، مکاتبات، اسناد و آگهی و اگذاری و مطالب رسانه‌ای بهره برده‌ایم. همچنین، تا جای ممکن با افراد مرتبط مصاحبه‌های مفصلی انجام و از هر یک متناسب با ربط موضوعی‌اش پرسش‌های خاصی شده است تا ابهام‌های موجود به حداقل ممکن کاهش یابد. جمع این داده‌ها می‌تواند اطمینان بالایی ایجاد کند که محقق براساس قضاوت ذهنی خود، به گردآوری اطلاعات پرداخته است.

اعتبار درونی: تعیین رابطه‌ای علی که از طریق آن نشان داده می‌شود، 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، باید الگوهای رقیب ابتدا توصیف شوند و سپس نشان داده شود که داده‌ها با کدام الگو بیشترین تطبیق را دارند.

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

در این چهارچوب 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 خیر. نکته مهمی در بحث تعمیم در موردپژوهی وجود دارد که آن را متمایز می‌کند؛ تعمیم آماری را نباید در موردپژوهی به‌کار برد؛ زیرا موردها واحدهای نمونه‌گیری نیستند و موارد موردپژوهی‌ها همان‌گونه انتخاب می‌شوند که محقق در آزمایشگاه «مورد آزمایش» خود را انتخاب می‌کند. (همان) در مسأله اعتبار بیرونی در تحقیقات موردپژوهی، باید بر تعمیم تحلیلی<sup>۱</sup> در برابر تعمیم آماری توجه داشت. تعمیم تحلیلی به این صورت است که فرضیه‌ای که قبلاً ساخته شده است، در حکم الگویی به‌کار می‌رود که نتایج تجربی موردپژوهی با آن مقایسه می‌شود.

1. Analytic Generalization

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:** نشان‌دادن این‌که عملیات تحقیق را می‌توان با همان نتایج تکرار کرد.

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

#### ۴-۷. 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، 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.» (کی‌بین، ۱۹۹۴: ۹۷) «گردآوری داده‌ها طبق برنامه‌ای کلی صورت می‌گیرد، اما اطلاعات خاصی که ممکن است مناسب پیدا کنند به سادگی قابل پیش‌بینی نیستند. محقق در حین انجام کار میدانی، باید مدام پرسد 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 (هنگامی که چنین تغییراتی صورت گرفت چه باید

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

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)

- تسلسل شواهد- یعنی پیوند صریح بین پرسش‌های مطرح‌شده، داده‌های گردآوری‌شده و نتیجه‌گیری به‌عمل 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 به‌ندرت 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 مناسب‌اند.» (همان: ۹۱)

البته لازم است 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 به‌کار برد و نباید آنها را به‌عنوان ثبت واقعی رویداد به‌شمار 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، به‌خصوص در مورد پژوهش حاضر اهمیت بسیار دارد، چراکه رویدادها، توسط افراد مختلف با تضاد منافع یا دیدگاه‌های رقیب روایت می‌شوند 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 بازنندگان واگذاری،
- سودآوری بازار محصولات،
- وجود یا عدم وجود مزیت نسبی تولید.

#### ۴-۸. 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, ۱۹۹۷) «برخلاف تحلیل آماری که در آن فرمول‌های ثابت یا دستورالعمل‌های بسیار محدودی برای هدایت تازه‌کاران وجود دارد، در مقابل موردپژوهی عمدتاً به سبک شخصی محقق در تفکر موشکافانه همراه با ارائه کافی شواهد و ملاحظه دقیق وابسته است.» (کی‌بین، 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<sup>۱</sup> به خود می‌گیرند؛ سپس چند تم در قالب یک نظریه متجلی می‌شود. به عبارت ساده‌تر، تحلیل میان‌موردی یافته‌ها به معنی مقایسه شباهت‌ها و تفاوت‌های یافته‌های حاصل از مورد‌های بررسی شده است. بنابراین، برای تحلیل میان‌موردی فرایند خصوصی‌سازی در چهار شرکت مطالعه شده، ابتدا فرایند واگذاری و مسائل پیش و پس از آن، در هر یک از شرکت‌ها مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس، مشابهت‌ها 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.

#### ۴-۹. فراترکیب<sup>۱</sup>

در پرتو هدف اصلی تحقیق، می‌توان این پرسش را مطرح کرد که آیا درس‌ها و الگوهای استخراج‌شده از موردپژوهی‌های صورت‌گرفته، قابل انطباق با درس‌ها و یافته‌های حاصل از مطالعات سایر کشورها نیز هست؟ آیا در کشورهای دیگر نیز در فرایند 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. به‌طورکلی، فراترکیب نوعی مطالعه کیفی است که اطلاعات و یافته‌های استخراج‌شده از مطالعات دیگر با موضوع مرتبط و مشابه را بررسی می‌کند. در نتیجه، نمونه موردنظر برای فراترکیب، از مطالعات کیفی-کمی منتخب (در اینجا با تأکید تنها بر مطالعات مشابه در سایر کشورها) و براساس ارتباط آنها با سؤال پژوهش ساخته می‌شود. فراترکیب ترکیب تفسیری تفسیرهای منتج از تحلیل داده‌های اصلی مطالعات منتخب است. 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 است.

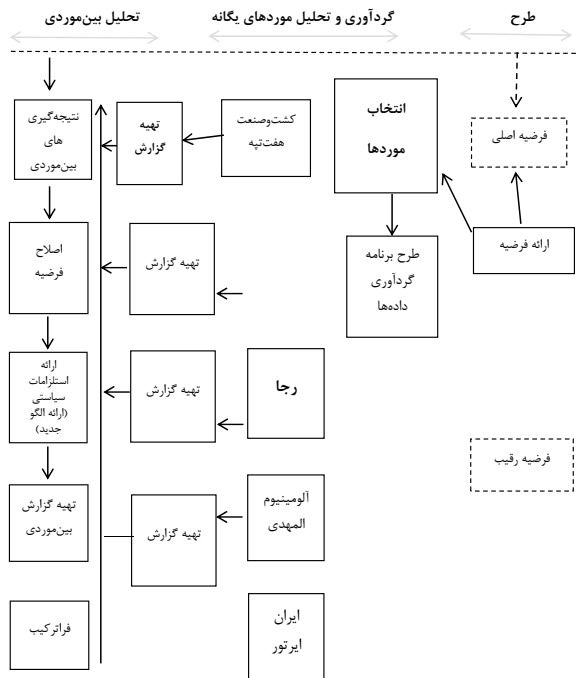
#### ۴-۱۰. جمع‌بندی

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 فرایند واگذاری هر شرکت تهیه و تنظیم شود. در هر گزارش، نکات کلیدی آن واگذاری استخراج و در تحلیل میان‌موردی شباهت‌ها و تفاوت‌های این نکات بحث و بررسی می‌شود. در ادامه، نتیجه‌گیری اتخاذشده از تحلیل بین‌موردی و نتایج هر گزارش به‌طور مشخص، با فرضیات تحقیق مقایسه می‌شود (آیا تحلیل میان‌موردی مؤید آن است که در فرایند خصوصی‌سازی در ایران یک مکانیزم انتقال از سیستم دولتی به یک سیستم بازارمبنا طراحی نشده است؟) و در صورت لزوم، فرضیه اصلاح خواهد شد. بعد از آن تلاش می‌شود با توجه به الگوی مشاهده‌شده در خصوصی‌سازی‌های صورت‌گرفته، الگوی جایگزینی برای موفقیت واگذاری‌ها ارائه شود. در مرحله بعد، یافته‌ها و الگوی استخراج‌شده از مورد‌های مورد بررسی با یافته‌های مطالعات دیگر کشورها مقایسه و میزان انطباق آنها بحث و بررسی می‌شود. به این ترتیب، می‌توان به‌طور خلاصه مراحل موردپژوهی را مطابق شکل زیر خلاصه کرد:

شکل ۱. مراحل مورد پژوهی



# فصل پنجم

واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجا



## ۵-۱. مقدمه

شرکت قطارهای مسافری رجا (از این پس، «رجا») موردی مثال زدنی برای تبیین چندین استدلال مهم در زمینه خصوصی سازی است. این نمونه به خوبی نشان می دهد که زمینه شکل گیری یک شرکت، اندازه شرکت و نقش مهم آن در صنعتی که در آن فعالیت می کند، تا چه اندازه در موفقیت خصوصی سازی اهمیت دارد.

جابه جایی مسافری با قطار، صنعتی مهم در اقتصاد کشور است که در زمان واگذاری رجا، حدود ۸۵ درصد آن در اختیار این شرکت بود. رجا، شرکتی استراتژیک در یک صنعت استراتژیک بود که به اقتضای شرایط زمان و مکان، هم نقش حاکمیتی داشت و هم نقش تصدّی گری تکلیفی (نه بازارمحور).

مطالعه شرکت رجا نشان می دهد که ساده انگاری در امر خصوصی سازی چطور به انحراف این سیاست منجر می شود و چگونه دولت (مجری خصوصی سازی و متولی حمل و نقل ریلی) را وادار به عقب نشینی می کند تا ضمن تداوم حیات شرکت واگذار شده (البته با هزینه های دو چندان) در زیر مجموعه شرکت سرمایه گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، مجبور می شود ساختارهای اداری خود را برای ایفای نقش شرکت خصوصی شده بازآرایی کرده، توسعه دهد

و در ضمن شرکت دولتی جدیدی تأسیس کند تا همان کارکردهای شرکت قبلی را ایفا کند. برای مرور و تحلیل این مورد مهم، 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 بازتولید ساختارهای دولتی جدید، برای اجرای کارکردهای رجا در زمینه سیاست‌گذاری و حمل و نقل حومه‌ای است!

## ۵-۲. 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 پی توسعه روابط سیاسی و فرهنگی اروپا و ایران به وجود آمد. اولین تجربه ساخت راه‌آهن نیز 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 اسفندماه سال ۱۳۵۵، به شرکت سهامی راه‌آهن ایران تبدیل شد و سپس در مهرماه سال ۱۳۶۶، به شرکت سهامی راه‌آهن ج.ا.ا (سهامی عام) و با اساس‌نامه جدید تغییر نام یافت. در بیست و دوم اسفندماه 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 هلدینگ 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 فراهم کردن زیرساخت‌های راه‌آهن) و شرکت باربری. در نهایت شرکت‌های رجا، تراورس و بالاست تشکیل شد، اما تأسیس شرکت باربری منتفی گردید.

رجا از سال ۱۳۷۶، به عنوان بخشی از بدنه راه آهن آغاز به کار کرد و هرگونه وظایف حاکمیتی در بخش مسافری به این شرکت سپرده شد و از نظر ساختاری نیز مدیرعامل رجا، عضو هیئت مدیره راه آهن بود. در این چهارچوب، در واقع رجا یک نهاد حاکمیتی بود که تصدی‌گری نیز انجام می‌داد؛ یعنی هم سیاست‌گذاری‌های راه آهن را دنبال می‌کرد و هم مدافع حقوق مصرف‌کننده و متولّی قطارهای حومه‌ای، مناطق محروم و مسیرهای زیان‌ده بود و با استفاده از پارانه دولت، حاکمیتی توأم با خدمات اجتماعی ارزان قیمت اجرا می‌کرد و در کنار آن، ورود فناوری‌های جدید و تحقیق و توسعه در حوزه سیستم‌های حمل و نقل ریلی را نیز عهده‌دار بود.

از منظر توسعه ناوگان، مهم‌ترین اتفاق این دوران، خرید ۲۰۰ واگن کاکرده 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 نبود سرمایه کافی، به علت زیان‌دهی حمل و نقل مسافری است؛ ساختار درآمدی شرکت راه آهن به گونه‌ای است که 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 شد. 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 غیردولتی (شامل نهادهای عمومی غیردولتی) از جمله سیمرغ و سبز واگذار کرد. 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 باصرفه اقتصادی به بخش خصوصی نماید؛ لذا کم‌کم چند شرکت تخصصی و خصوصی مانند سیمرغ، کویر و سبز در حوزه جابه‌جایی مسافر، بخشی از خدمات ارائه شده، توسط رجا در حوزه‌های سودده را عهده‌دار شدند. در این چهارچوب، رجا بخشی از قطارهای درجه یک خود را به این شرکت‌ها واگذار کرد 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 چنین سیاستی، 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 باقی شرکت‌ها بود.

لازم به ذکر است از منظر هزینه‌های نگاه‌داشت 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.

### ۵-۳. واگذاری رجا

رشد تقاضای کلّ حمل‌ونقل و ظرفیت به نسبت پایین حمل‌ونقل جاده‌ای، وجود نظام کنترل قیمتی در حوزه حمل‌ونقل 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 نگاه‌داری، موجب ایجاد عدم توازن مالی در بسیاری از راه‌آهن‌های دنیا شد؛ به‌گونه‌ای که تأمین سرمایه لازم برای توسعه زیرساخت‌ها به یکی از چالش‌های کشورهای در حال توسعه مبدّل شد و بستر لازم را برای استفاده از سرمایه بخش خصوصی با هدف افزایش بهره‌وری فراهم آورد.

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

آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲۸ قانون برنامه سوم نیز که پس از تصویب هیئت 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) تفیذ کرد و مسیر خصوصی‌سازی برنامه سوم در برنامه چهارم نیز پیگیری شد؛ لذا در حوزه حمل‌ونقل ریلی تا پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، فعالیت‌های قابل توجهی در زمینه غیردولتی کردن امور انجام شده بود و راه‌آهن به‌واسطه 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 حمل‌ونقل ریلی اشاره کرد. البته در خصوص این صنعت قابل ذکر است که حمل‌ونقل ریلی در ایران نیز مشابه اغلب کشورها، در مراحل نخست به‌علت هزینه‌های 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 شد 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 غیرسودده را برعهده گرفت و به‌طور نسبی الگویی موفق در استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی را ارائه کرد.

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 آیین‌نامه‌ای موکول شد که به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی خواهد رسید (تبصره ۲ بند ب ماده ۳ قانون). در آیین‌نامه اجرای تعیین سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی 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 آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و در زمره شرکت‌های گروه ۱ که صددرصد مالکیت آنها باید واگذار شود، طبقه‌بندی شد که بنا به سیر وقایع یادشده، دلیل آن نامشخص است.

اما واگذاری رجا به‌شدت با ملاحظات اقتصاد سیاسی نیز گره خورده است. پیش از انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۳۸۸، دولت وقت تصمیم به افزایش ۳۵ تا ۴۰ درصدی حقوق بازنشستگان تأمین اجتماعی گرفت؛ تصمیمی که به‌دلیل تحمیل بار مالی خارج از قاعده به سازمان تأمین اجتماعی، با اعتراض این سازمان مواجه شد؛ لذا دولت در راستای جبران هزینه وارد شده به سازمان تأمین اجتماعی، تصمیم گرفت تعدادی از شرکت‌های خود را در قالب اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تحت عنوان ردّ دیون به سازمان یادشده واگذار کند. تصمیمی که با ابلاغ مصوبه ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ دولت، اجرایی شد و براساس آن سهام ۱۹ شرکت، ازجمله رجا به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد و سازمان نیز وکالت اداره آن را



به شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی «شستا» داد. براساس این مصوبه، مقرر شد 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 بی‌سروصدای رجا به سازمان تأمین اجتماعی در واپسین روزهای سال ۱۳۸۸ صورت گرفت، به نحوی که حتی مدیران وقت شرکت، مدیرعامل شرکت راه‌آهن 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 برخی از وزیران و سایر مقامات دولتی، تصمیم‌گیری شده بود و حتی در جلسه هیئت وزیران مطرح نشده بود؛ به گونه‌ای که به گفته مدیران وقت شرکت‌های رجا و راه‌آهن، این موضوع در نخستین روز کاری پس از نوروز سال ۱۳۸۹ و هنگام ورود به شرکت، به اطلاع آنان رسید.

شایان توجه است زمانی که بحث عملیاتی کردن قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مطرح شده بود، شرکت راه‌آهن 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 کرده بود، اما با توجه به نقش حاکمیتی بازوی مسافری خود، رجا را قابل واگذاری تشخیص نداد.

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، تعهدات آن شرکت در اجرای طرح‌های عمرانی و وضعیت اقتصادی شرکت از لحاظ سودده یا زیان‌ده بودن صورت گرفت. این موضوع خود تبعاتی برای شرکت و حمل‌ونقل مسافری در بخش ریلی داشت که در بخش‌های بعدی گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

نکته حائز اهمیت دیگر این که در زمان واگذاری حتی قیمت‌گذاری صورت نگرفته بود، سیاهه اموال شرکت مشخص نشده بود و واگذاری آن در هیئت واگذاری به تصویب نرسیده بود. اختلاف سازمان خصوصی‌سازی و سازمان تأمین اجتماعی بر سر آن تا سال ۱۳۹۴ نیز عملاً حل‌ناشدنی باقی ماند تا بالاخره براساس مصوبه هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۱، به پیشنهاد معاونت حقوقی رییس‌جمهور و به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۹ قانونی اساسی و در چهارچوب حل اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی 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.

## ۴-۵. مشکلات واگذاری

### ۴-۵-۱. انجام نشدن فرایند معمول کارشناسی در واگذاری رجا

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

- **قرارگرفتن نام شرکت در فهرست واگذاری.** براساس 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 آئین‌نامه «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»<sup>۱</sup> تشریح شده است. مقدمه واگذاری هر شرکت این است که نامش در پیوست‌های آئین‌نامه مذکور، به‌عنوان شرکت قابل واگذاری قید شده باشد.

- **آماده‌سازی شرکت.** تعیین سیاهه اموال و بدهی‌های شرکت مشمول واگذاری و شفاف‌سازی صورت‌های مالی شرکت گام بعدی است. در این گام باید مشخص شود کدام دارایی‌ها و تعهدات بناست به خریدار شرکت تحویل شود. در این فرایند، باید اسناد مالکیت شرکت بر دارایی‌های شرکت تهیه شود تا قیمت‌گذاری شرکت بر مبنای ارزش خالص دارایی‌ها امکان‌پذیر شود.

- **قیمت‌گذاری:** از طریق سازمان خصوصی‌سازی، کارشناسان رسمی مأموریت پیدا می‌کنند تا قیمت شرکت را با روش‌های مختلف قیمت‌گذاری (ارزش خالص دارایی‌ها، سودآوری و...) تقویم کنند.

- **تصویب هیئت‌واگذاری:** پیشنهاد واگذاری شرکت به همراه قیمت‌های کارشناسی مستخرج از ارزیابی‌های کارشناسی را سازمان خصوصی‌سازی در جلسه هیئت‌واگذاری مطرح می‌کند و با توجه به جمیع ملاحظات قیمت‌واگذاری و روش آن (واگذاری از طریق بازار سرمایه، مزایده یا ...) تعیین می‌شود و سازمان خصوصی‌سازی آن را به اجرا می‌گذارد.

در واگذاری رجا، جز مورد اول، هیچ‌کدام از این مراحل طی نشد و کمیسیون متشکل از وزرا به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و در قالب تفویض اختیار هیئت وزیران، تصویب کردند که فهرستی متشکل از ۱۹ شرکت، یکجا به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شود و معادل

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

فلان مبلغ، از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی کسر شود. در این مصوبه ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ مشخص نبود که (۱) قیمت هریک از شرکت‌های مندرج در مصوبه چقدر است؛ (۲) چند درصد از سهام هر شرکت قرار است به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شود؛ (۳) دارایی‌های شرکت‌ها کدام است و بناس است در سیاهه اموال شرکت به خریدار واگذار شود (که این موضوع مشخصاً در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت رجا مشکل‌ساز شد و هنوز هم بعد از ۱۱ سال، حل و فصل نشده است) (۴) بدهی‌های شرکت به اعتباردهندگان داخلی و خارجی چقدر است و ضامن بازپرداخت آن، چه کسی است (که این هم مشکل‌ساز شد).

علاوه بر عدم رعایت این حداقل‌های قانونی، این شرکت بدون اطلاع مدیران شرکت رجا، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و وزارت راه و ترابری به‌عنوان 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 به‌غایت 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.

#### ۵-۴-۲. 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 راه‌آهن ج.ا.ا. و یارانه‌های دولتی برنامه‌های خود را پیش می‌برده است.

این در حالی است که شرکتی که واگذار می‌شود، باید قابلیت 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. با وجود این موضوع، شرکتی زیان‌ده به سازمانی واگذار شد که دغدغه اصلی اش سودآوری شرکت برای حمایت از بیمه‌شدگان است نه انجام سفرهای حومه‌ای و تکلیفی با قیمت‌های کمتر از هزینه تمام‌شده.

البته پس از واگذاری نیز با فشار دولت و ذی‌نفعان منطقه‌ای، رجا همچنان در مسیرهای غیرسودآور ارائه خدمت کرده و 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 حمل‌ونقل عمومی ترجیح داده است.

### ۵-۴-۳. 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، چشم‌انداز 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 (درمورد 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، باوجود 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 بودجه، مطالبات خود را دریافت نکرده بودند. در زمینه دارایی‌ها نیز همین بلا تکلیفی وجود داشت، زیرا بخشی از دارایی‌های رجا که براساس قانون تاپیش از اتمام طرح، متعلق به دولت بود، بلا تکلیف ماند چون دولت، شرکتی برای اداره آن نداشت. از سوی دیگر درمورد شرکت راه‌آهن نیز با توجه به این که رجا بخشی از دارایی آن محسوب می‌شد، سردرگمی مضاعفی به وجود آمد، زیرا هم معلوم نبود بعد از واگذاری رجا چه اتفاقی در صورت‌های مالی راه‌آهن می‌افتد و شرکت می‌بایست از این محل کاهش سرمایه می‌داد. از سوی دیگر، درآمد حاصل از واگذاری رجا نیز باید به راه‌آهن داده می‌شد که با توجه به این که دولت بابت مطالبات سازمان تأمین اجتماعی، این شرکت را در قالب ردیون واگذار کرده بود، عملاً این اتفاق نیفتاد و انجام آن در آینده نیز کاملاً بعید به نظر می‌رسد.

#### ۴-۴-۵. بلاتکلیفی طرح‌های عمرانی

در حوزه طرح‌های عمرانی تا پیش از واگذاری، مالکیت طرح‌ها در اختیار راه‌آهن اما مجری و بهره‌بردار شرکت رجا بود و در مناسبت‌های مالی، واگذاری خطوط و مسیرها، ضمانت و ام‌های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات این شرکت با سایر شرکت‌ها، از جمله خرید واگن، به‌عنوان نماینده راه‌آهن عمل می‌کرد. با واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی، دارایی‌هایی که در لیست اموال این شرکت بود، از جمله طرح‌های عمرانی، به مالکیت سازمان مذکور درآمد. این در حالی بود که راه‌آهن نیز ادعای مالکیت بخشی از این طرح‌های عمرانی که هنوز تولید نشده بود، را داشت. اختلاف ایجادشده در واقع بر سر آن بخش از طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای است که هنوز تولید نشده است؛ به‌عنوان نمونه در یک طرح عمرانی قراردادی برای تولید ۳۰ دستگاه قطار جدید منعقد شده بود که در زمان واگذاری تنها ۱۷ دستگاه تولید، آماده بهره‌برداری بود و مالکیت آن در اختیار رجا قرار داشت. محل اختلاف ۱۳ دستگاه قطار تولید نشده بود. سازمان تأمین اجتماعی و راه‌آهن هم‌زمان مدعی مالکیت این ۱۳ دستگاه بودند.

بر اساس مصوبات شورای اقتصاد دولت، با توجه به این که طرح‌های عمرانی، طرحی انتفاعی قلمداد می‌شوند، به‌عنوان نوعی وام، طبق ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه باید پس از اتمام به دولت بازپرداخت شود. 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 نیز در حال انجام است و بخشی هم بعد از واگذاری به انجام می‌رسید.

سازمان خصوصی‌سازی 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، 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 هیئت دولت به وزیر راه زده شد، چهار بند به قرارداد این واگذاری اضافه شد که به‌موجب 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 و دولت و نحوه اجاره آن و در واقع جزییات مصوبه واگذاری رجا در سال ۱۳۸۸ را تعیین تکلیف کند. این کارگروه در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵

بررسی‌های لازم را انجام داد و در جمع‌بندی، مالک طرح عمرانی را دولت دانست. در این چهارچوب، مالکیت بخشی از واگن‌ها و قطعاتی که در زمان واگذاری هنوز تولید نشده بود و بعد از واگذاری آماده تحویل شده بود، عملاً در اختیار راه‌آهن قرار گرفت، اما با توجه به این که راه‌آهن سازوکاری برای بهره‌برداری از آن نداشت، در صدد تحمیل اجاره آن به رجا بود. سازمان تأمین اجتماعی نیز با توجه به زیان‌ده بودن رجا، تمایلی به اجاره واگن‌های مذکور 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 ده‌ها 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 تولیدشده به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شده بود و ارزش آن در ارزش‌گذاری رجا منظور شده بود، لذا بازپرداخت وام مربوطه از عهده سازمان ساقط شده بود و از طرفی، راه‌آهن نیز مسئولیت بازپرداخت آن را بر عهده نمی‌گرفت. برای حل این اختلاف، دولت راهکاری برای تهاتر بدهی مربوطه مصوب کرد که در چهارچوب آن، قرار شد با انعقاد قراردادی با وزارت راه و شهرسازی مشخص شود این طرح عمرانی در چه دوره‌ای مورد بهره‌برداری قرار گرفته است و بر این اساس، یا اصل مبلغ برگردانده شود و یا در طرح تملک انتفاعی، از دولت اعتبار بگیرد.

شایان ذکر است، براساس بررسی‌های کارگروه یادشده، یک قلم از بدهی‌های بلا تکلیف از سنوات ماضی به مبلغ حدوداً ۱۰۰ میلیارد تومان بر عهده 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، با توجه به این که دولت نمیتوانست مبلغ مربوطه را به شرکت خصوصی شده رجا 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.

#### ۵-۴-۵. عدم برگزاری مجمع و بلا تکلیفی مالی

در فرایند 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 حاله‌ای 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 داشته باشد. به همین دلیل، تا دو سال مجمع سالانه شرکت برگزار نشد؛ بنابراین با وجود 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 شد، اما تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت همچنان نامشخص بود. تنها از سال ۱۳۹۶ بود که وضعیت واگذاری شفاف شد.

#### ۵-۴-۶. 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 قدرت فوق‌العاده‌ای 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 خدمت‌رسان آنچنان با راه آهن در هم تنیده است که تفکیک آن بسیار دشوار به نظر می‌رسد. در واقع، بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری برای سودآور کردن شرکت راه آهن ج.ا.ا. مشخص می‌کند و این قدرت انعطاف شرکت‌های خدمت‌رسان را برای سودآوری کاهش می‌دهد. این مسأله در مورد شرکت رجا در مقایسه با سایر شرکت‌های حمل و نقل ریلی، به‌واسطه سهم عمده رجا و تکالیف مورد انتظار، از پیچیدگی و اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است.

این شرایط موجب شده است در این صنعت، خصوصی‌سازی 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 حقیقت، تنها بخش خصوصی 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 کرد.

قابل توجه است که پس از اجرای خصوصی‌سازی در راه‌آهن و تصویب قانون، حق دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۸۴، مبلغی به‌عنوان حق دسترسی به شبکه سراسری راه‌آهن تعیین شد، ولی به‌رغم صراحت تبصره (۱) ماده (۶) قانون مذکور مبنی بر «نرخ بهره‌برداری از شبکه ریلی باید به‌گونه‌ای 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.<sup>۱</sup>

در مورد شرکت رجا، با توجه به ساختار روابط این شرکت با راه‌آهن تا پیش از واگذاری به‌گونه‌ای بوده است که عملاً ایفاگر مسئولیت اجتماعی در حوزه حمل‌ونقل ریلی بوده و مسیرهای سودده و پرتردد را به سایر شرکت‌ها واگذار کرده و خود جابه‌جایی مسافر در مسیرهای تکلیفی و زیان‌ده را بر عهده گرفته، انتظار می‌رفت 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.<sup>۲</sup> در پی این تصمیم، سرمایه شرکت به‌شدت دچار نقصان شد، به‌گونه‌ای که ارزش واگنی که تا پیش از این تصمیم، ۸۰۰ میلیون تومان برآورد شده بود،

۱. توجه به این نکته حائز اهمیت است که تقاضا برای استفاده از خدمات شرکت‌های مسافری در زمینه حمل‌ونقل ریلی، فقط تحت‌تأثیر هزینه دسترسی نیست و شرایط دیگر، نظیر هزینه استفاده از خودروی شخصی و اتوبوس و از جمله هزینه سوخت، تأثیر بسزایی در تقاضای حمل‌ونقل 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. به‌طوری‌که براساس 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 مسافری در کشور فعال است که میانگین سنی آنها بیش از ۲۶ سال است.



ناگهان به ۲۰ تا ۳۰ میلیون تومان تنزل یافت. در نمونه جالب دیگری، 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 کند و از این طریق هزینه هنگفتی را به شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی تحمیل کرد.

#### ۵-۴-۷. یارانه مسیره‌های تکلیفی

راه‌آهن از ابتدای تأسیس در بخش مسافری، به‌ویژه در مسیره‌های تکلیفی با چالش تأمین منابع مواجه بود، به‌طوری‌که همواره بخشی از درآمد حمل‌ونقل باری را صرف بخش مسافری می‌کرد. دلیل اصلی این امر نیز نظام قیمت‌گذاری یارانه‌ای در راستای تأمین رفاه اجتماعی، به‌ویژه در مسیره‌های کم‌مسافر (مسیره‌های تکلیفی) بوده است؛ به‌گونه‌ای که در اوایل دهه ۱۳۹۰، در برخی مسیره‌ها اگر نرخ‌های بلیت رجا بین ۷۰ تا ۱۰۰ درصد اصلاح داشت، تازه به قیمت‌های واقعی نزدیک می‌شد؛ بنابراین، برای جبران زیان وارده، دولت این اختلاف نرخ بلیت را تحت عنوان یارانه کمک زیان به رجا پرداخت می‌کرد.

این روال، در طی سال‌های اخیر نیز همچنان پابرجا بوده است؛ به‌گونه‌ای که در حال حاضر نیز در بخش مسافری به‌ازای هر نفر-کیلومتر مسافر جابه‌جاشده، 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.

هیئت وزیران، برای نخستین بار در جلسه‌ای به تاریخ ۱۳۸۲/۵/۱۹، به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد ماده (۵) قانون برنامه سوم توسعه تصویب کرد که سازمان مجاز است در ابتدای هر سال، با تصویب شورای اقتصاد، به‌ازای هر نفر-کیلومتر مسافر جابه‌جاشده توسط رجا، ۵۰ درصد معادل مصوبه سال قبل را به این شرکت پرداخت کند. در همین راستا، ۵/۱۶ میلیارد تومان به‌عنوان قسمتی از کمک زیان سال ۱۳۸۲ با تصویب شورای اقتصاد به شرکت رجا پرداخت شد. در سال ۱۳۸۳، ۱۰ میلیارد تومان به‌منظور 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 کردند. به‌دنبال 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 و همچنین 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، به‌ترتیب ۶۵۷، ۸۸۵، ۷۰۷ و ۷۸۰ میلیارد ریال بود 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 همچنان وجود داشت، اما اعتبار مربوط به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. پرداخت می‌شد. 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 است، 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 کمک‌زیان پرداخت نماید، اما متأسفانه دولت در حال حاضر هیچ اقدامی نکرده و هزینه‌ها را به سازمان تأمین اجتماعی و شرکت رجا تحمیل کرده است که همین موضوع، عاملی است که توضیح می‌دهد چرا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به هیئت وزیران پیشنهاد داد واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی را ملغی نماید.

#### ۵-۴-۸. بلاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزه حمل و نقل ریلی

همان‌گونه که گفته شد، شرکت رجا در دوران پیش از واگذاری علاوه بر ایفای نقش رگولاتوری در صنعت حمل و نقل 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 کرد، اما ایفای مسئولیت اجتماعی در مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی، همچنان برعهده شرکت رجا باقی ماند. این درحالی است که با واگذاری رجا، این شرکت دیگر رسالتی برای ارائه خدمات ارزان‌قیمت 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 پارانه کمک‌زیان پرداختی بابت مسیرهای یادشده از سوی دولت و گزاردن تمامی تعهدات مالی مربوطه برعهده رجا، عملاً این شرکت را به‌سوی سیاست کاهش خدمات در مسیرهای یادشده، ازجمله عدم جایگزینی واگن‌های فرسوده، عدم ارتقاء کیفیت سفرها و... سوق داده است.

با توجه به این‌که سیاست ارائه خدمات ارزان‌قیمت توسط رجا به‌عنوان بخشی از ساختار راه‌آهن در گذشته بنا به دلایلی ازجمله عوارض خارجی مثبت کاهش حجم تردد جاده‌ای از مناطق حاشیه‌ای به کلان‌شهرها و کاهش آلودگی هوا، اتخاذ شده بود، ادامه این وضعیت می‌تواند علاوه‌بر 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 هیئت وزیران رسید، مسکوت ماند.

#### ۵-۴-۹. 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 پیش‌گفته چالشی کوتاه‌مدت است، چرا که در میان‌مدت و بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان مالک، امور شرکت را به دست

متخصصان می‌سپارد 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 ارزان‌قیمت برای مناطق حومه‌ای و مسیرهای تکلیفی) ناسازگار است. همین موضوع در عمل منجر به تأسیس شرکت دولتی جدیدی شد تا کارکردهای رجا را ایفا نماید و به تدریج رجا تغییر ماهیت داده، و به یک شرکت خصوصی تبدیل شود.

#### ۵-۴-۱۰. 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 مربوطه، 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 ماندند و هزینه‌های به نسبت بلندمدتی را به شرکت تحمیل کردند. (علی اصغر شالبافان، ۱۳۹۹/۰۸/۰۶؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

#### ۵-۵. 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 براساس 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 حمل و نقل 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 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 آن‌که 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 خریداری‌شده در آن سال‌ها استفاده می‌شود (فرهمند، ۱۳۹۹/۰۸/۱۲؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

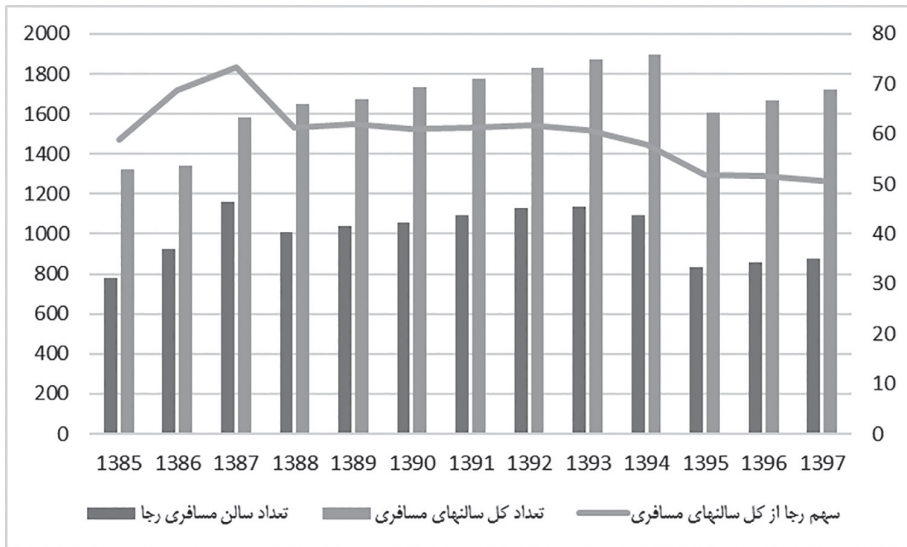
نمودار ۱. تعداد کل واگن‌های مسافری کشور و رجا



مأخذ: سال‌نامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور

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.

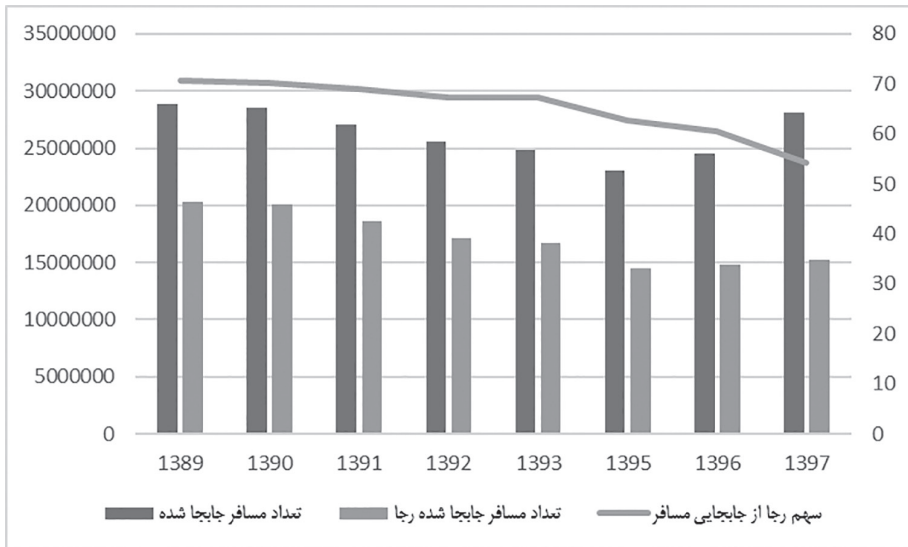
## نمودار ۲. تعداد کل سالنهای مسافری کشور و رجا



مأخذ: سالنامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور

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 ۶/۷۰ 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 کرده 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 ۲/۱۵ میلیون نفر در سال رسیده است. این تغییرات، منجر به کاهش سهم رجا از جابه‌جایی مسافر به ۲/۵۴ درصد در سال ۱۳۹۷ گردید.

نمودار ۳. تعداد کل مسافر جابه‌جاشده



مأخذ: سالنامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور

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

### ۵-۶. سرانجام کار

با وجود این‌که در سال‌های پس از واگذاری، سازمان‌های مختلف دولتی سعی کردند 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 کرد تا رجا از سازمان تأمین اجتماعی منفک شود و 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 زیان‌ده» اشاره کرد. همچنین، براساس 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 هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفته بود و در این چهارچوب، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیشنهاد کرده بود موضوع واگذاری شرکت رجا به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در دستور کار هیئت وزیران 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 هیئت دولت در مهرماه ۱۳۹۷ نیز به نتیجه نرسید و در مورد بازگشت رجا به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. توافقی صورت نگرفت.

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

- به‌روزرسانی قیمت این شرکت با گذشت حدود ۹ سال از زمان واگذاری بسیار دشوار بود؛
- دولت برای پیش‌بینی اعتبارات این اقدام محدودیت بودجه‌ای داشت؛
- با وجود جمع‌بندی موضوع در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مبنی بر بازگرداندن شرکت به دولت، در بدنه وزارتخانه اختلاف‌نظرهایی 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 عاید سازمان نمی‌شود؛
- شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. پس از واگذاری رجا، برای اجرای وظایفش در حوزه رگولاتوری، معاونت بخش مسافری ایجاد کرده و اختیارات حاکمیتی مسافری را که پیش‌تر در اختیار رجا بود، به این معاونت واگذار کرده بود، 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، مجدد محدودیت‌های شرکت دولتی بر آن بار می‌شد و می‌بایست اساس‌نامه‌اش هم تغییر می‌کرد. در واقع، رجا دیگر نمی‌توانست به راحتی در چهارچوب یک شرکت دولتی رفتار کند؛ چرا که قوانین و مقررات آن تغییر کرده و تعاملات آن با سایر شرکت‌ها در این مدت شکل گرفته بود و تغییر آن بسیار دشوار به نظر می‌رسید.
- نکته بسیار جالب، غم‌انگیز و عبرت‌آموز دیگر این است که هیئت وزیران در اسفند سال ۱۳۹۹ و در قالب تصویب‌نامه 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: «به‌منظور ساماندهی حاشیة شهرها و توسعه امور حمل‌ونقل ریلی حومه‌ای و ساخت خطوط مستقل حومه‌ای، شرکت حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای (سهامی خاص) ... با ماهیت شرکت دولتی و به‌صورت سهامی خاص دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی در زیرمجموعه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تشکیل و در چهارچوب این اساس‌نامه و قوانین مربوط و به‌صورت بازرگانی اداره می‌شود».

پرسش این است که اگر از ابتدا رجا واگذار نمی‌شد و همان وظایف سیاست‌گذاری را انجام می‌داد و در مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی سیر می‌کرد، آیا لازم بود مسیر طی شده در ۱۲ سال گذشته، دوباره طی شود؟ اگر بنا بود شرکتی واگذار شود و دوباره عین کارویژه‌های آن را در بدنه دولت بازتولید شود و شرکت مذکور از این کارویژه‌ها رها شود تا بتواند مثل سایر شرکت‌های خصوصی در مسیرهای سودآور سیر کند، آیا بهتر نبود اجازه داده می‌شد یک شرکت جدید خصوصی دیگر، مثل سایر شرکت‌های خصوصی که تا سال ۱۳۸۸ شکل گرفته بودند، تأسیس شود (که البته محدودیتی هم در این زمینه وجود نداشت) و از خیر خصوصی‌سازی رجا گذشت؟

## ۵-۷. جمع‌بندی

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

- شرکت حمل‌ونقل ریلی رجا، تا پیش از واگذاری جزئی از بدنه راه‌آهن بوده و وظیفه تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافری را بر عهده داشته و با توجه به آثار خارجی مثبت در این حوزه، در حوزه ارائه خدمات به مناطق حومه‌ای را به‌کمک یارانه دولت عهده‌دار بوده است. واگذاری چنین شرکتی که عملاً وظایف حاکمیتی را بر عهده دارد، از اساس نادرست بوده و با هیچ‌یک از نظریه‌های خصوصی‌سازی و تجارب جهانی هم‌خوانی ندارد. مطالعه تجارب جهانی در حمل‌ونقل ریلی مسافری حاکی از این است که به‌جز انگلیس هیچ‌کشوری اقدام به خصوصی‌سازی صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافری ننموده است. بعد از این واگذاری، به‌علت 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، باز در حال شکل‌گیری است. این

امر خود موجه نبودن واگذاری رجا را نمایان می‌سازد.

- شرکت رجا به واسطه نقش خود در ارائه خدمات ارزان قیمت به مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی، شرکتی اساساً زیان‌ده بود و خصوصی‌سازی آن مستلزم ایجاد بستر مناسب برای خروج از مسیرهای تکلیفی و یا ارائه یارانه توسط دولت برای جبران زیان مربوطه است. این امر با توجه به عدم معرفی جایگزین برای ارائه خدمات در این حوزه توسط دولت و تداوم اجبار رجا به خدمت‌رسانی، با وجود تحمیل زیان به این شرکت، محقق نشده است. لذا در شرایط فعلی، به واسطه 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 به واگذاری رجا بسیار شتاب‌زده و در راستای ردّ دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی بوده و فرایندهای معمول کارشناسی را طی نکرده است. همین امر نیز منجر به طولانی شدن واگذاری قطعی و قیمت‌گذاری نهایی آن تا سال ۱۳۹۵ شد. 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 مشخص بودن دارایی‌ها و بدهی‌های مربوطه، از پیش شرط‌های اصلی واگذاری است.

- واگذاری غیرکارشناسی رجا، تبعاتی مانند بلا تکلیف ماندن طرح‌های عمرانی را در پی

داشته است؛

- سازمان تأمین اجتماعی فاقد هیچ‌گونه تجربه و سابقه‌ای در امر بنگاهداری در صنعت حمل‌ونقل ریلی است، لذا از اهلیت کافی برای اداره رجا برخوردار نیست. در شرایطی که در واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی، در فرایندهای جاری سازمان خصوصی‌سازی اهلیت عام خریدار بررسی می‌شود، در مورد این واگذاری به دلیل آن‌که جابه‌جایی عملاً در بخش عمومی و در راستای ردّ دیون اتفاق افتاده، عملاً اهلیت خریدار مورد بررسی قرار نگرفته است.



# فصل ششم

واگذاری شرکت ایران ایرتور



## ۶-۱. مقدمه

خصوصی سازی ایران ایرتور یکی از متفاوت ترین و جنجالی ترین پرونده های خصوصی سازی در یک دهه اخیر بوده است؛ شرکتی که دوبار واگذار شد و هر بار تجربه ای متفاوت را از سر گذراند. وقتی شرکت به بخش خصوصی واگذار شد، مثل سایر موارد مطالعه شده، زیان ده بود و از نظر نیروی انسانی و ناوگان (به عنوان مهم ترین دارایی های یک شرکت هواپیمایی) نیاز به تجدید ساختار داشت؛ و در تجدید ساختار نیروی انسانی با قواعدی محدودکننده و در تعدیل ناوگان با محدودیت های ناشی از تحریم های بین المللی مواجه بود. با این حال، خریدار دوم 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 شرایط همواری مواجه بود و نه پس از واگذاری از گزند انتقادات و اختلافات مصون. همین تفاوت ها است که مطالعه موردی واگذاری این شرکت را، به عنوان یک واگذاری موفق ولی پرچالش، جذاب می کند.

ادامه فصل این گونه سازماندهی شده است. ابتدا با مروری تاریخی، چگونگی شکل گیری شرکت ایران ایرتور تشریح می شود. پس از آن، در دو قسمت متوالی واگذاری این شرکت، به شرکت تعاونی هسایار (زیر مجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) و

شرکت احیای خراسان (واگذاری اول) و آقای مجید شکاری (واگذاری دوم) گزارش می‌شود. سپس، انتقادهایی که درخصوص واگذاری دوم شرکت به یک شخص حقیقی مطرح شده مرور و ارزیابی می‌شود. پس از آن، عملکرد شرکت پس از واگذاری اول و دوم، بررسی می‌شود. در قسمت ششم، به سرانجام واگذاری شرکت و طرح آن در هیئت واگذاری اشاره می‌شود و در انتها به نکات برجسته این واگذاری توجه می‌شود.

## ۶-۲. تاریخچه

صنعت هواپیمایی در ایران قدمتی حدوداً صدساله دارد؛ نخستین بار در بهمن‌ماه ۱۳۰۴، به موجب قانونی، حق انحصاری هواپیمایی در ایران به یک شرکت آلمانی، به نام یونکرس واگذار شد. شرکت مذکور در سال ۱۳۰۵، شعبه خود را در ایران افتتاح کرد و با واردکردن چند فروند هواپیمای یونکرس، خطوط هوایی به شهرهای مشهد، شیراز، بندرانزلی و بوشهر را دایر نمود و حمل و نقل هوایی پست و مسافر را به عهده گرفت. سپس، در سال ۱۳۱۷، باشگاه خلبانی با ۲۰ فروند هواپیما تأسیس شد و در مردادماه 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 این‌که با به‌ثمر رسیدن انقلاب اسلامی، در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۶ با تصویب شورای انقلاب، سازمان از پیکره وزارت جنگ جدا و به وزارت راه و ترابری ملحق شد.

اولین شرکت هواپیمایی ایران در سال ۱۳۲۱، توسط جمعی از بازرگانان ایرانی تحت عنوان «ایرانین ایرویز» تأسیس شد. این شرکت هواپیمایی هفته‌ای یک‌بار پرواز به اروپا داشت و در داخل کشور نیز به جابه‌جایی مسافران و بار می‌پرداخت. پس از احداث ایرانین ایر ویز، دومین شرکت هواپیمایی ایران به نام «پرشین ایرسر ویسز» یا پاس در سال ۱۳۳۳ در تهران تأسیس شد. این ایرلاین، فعالیت خود را در زمینه حمل بار شروع کرد و بعدها به جابه‌جایی مسافران داخلی به تهران روی آورد و حدوداً شش سال بعد، یعنی در سال ۱۳۳۹، اقدام به انجام پروازهای بین‌المللی به مقاصد اروپایی نمود.

در انتهای سال ۱۳۴۰، دو شرکت ایرانین ایر ویز و پرشین ایرسر ویسز 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 می گرفت. 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 پردرآمدترین شرکت‌های هواپیمایی به شمار می رفت.

شرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سال ۱۳۵۱، با هدف توسعه گردشگری و سفرهای زیارتی و انجام تورهای داخلی و خارجی (چارتی 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، با راه‌اندازی تورهای شارجه، دبی، چین، هند، کوالالامپور و سنگاپور آنها را توسعه دهد. 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 می کرد.

این ایرلاین از سال ۱۳۷۱، با افزایش تعداد مسافران، با اجاره شش فروند هواپیما به فعالیت خود ادامه داد و شهر مشهد مقدس را به عنوان مرکز عملیات پروازی خود انتخاب کرد. 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 می داد. 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 می شود.

ایران ایرتور، پیش از واگذاری به عنوان شرکتی دولتی در زیرمجموعه هواپیمایی ملی ایران (هما) مشغول به فعالیت بود و در سال منتهی به واگذاری نخست (۱۳۸۹)، با بیش از ۱۷/۴ هزار پرواز، سهمی ۱۱/۸ درصدی از جابه‌جایی مسافر در پروازهای داخلی داشت و بیش از ۲/۲ میلیون نفر مسافر را در کشور جابه‌جا می کرد و از این حیث سهمی ۱۳/۵ درصدی از جابه‌جایی مسافر در کشور را به خود اختصاص داده بود.



### ۳-۶. واگذاری اول

در سال ۱۳۸۶ و پیش از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیئت وزیران 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 به موجب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) این قانون، موضوع تصویب‌نامه شماره ۴۳۱۸۱/ت/۱۱۵۳۲۰ 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 شد. بر همین مبنا، شرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سال ۱۳۸۹، در فهرست موارد مشمول واگذاری مصوب هیئت واگذاری، قرار گرفت.

در رابطه با شرکت ایران ایرتور، در جلسات هیئت واگذاری تصمیمات متعددی اتخاذ شد که خلاصه آن در جدول (۱) گزارش شده است.

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

نکته قابل تأمل در سیر تصمیمات گرفته‌شده در خصوص واگذاری ایران ایرتور این است که چرا با وجود وضعیت نامساعد مالی و عملیاتی شرکت، این شرکت منحل یا تجدید ساختار نشده است. متأسفانه صورت مذاکرات هیئت واگذاری برای بررسی بیشتر در دسترس نیست، اما شاید بتوان دلیل عدم اتخاذ این تصمیم را به تبعات سیاسی آن، دشواری‌های انحلال

۱. به موجب ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها»، روش‌های قیمت‌گذاری مبنای کار کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیربورسی، عبارت‌اند از روش «ارزش بازدهی یا سودآوری» و روش «ارزش روز خالص دارایی‌های بنگاه مشمول واگذاری»؛ ضمناً در شرایط خاص و در صورتی که برای تعیین قیمت سهام طبق روش‌های مذکور به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام، اعمال این روش‌ها فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری بر اساس «ارزش اسمی» یا «ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه)»، تعیین می‌شود.

شرکت براساس قانون تجارت و ناتوانی نظام بودجه‌ریزی برای تسویه مطالبات شرکت دانست. درحالی‌که تصمیم به واگذاری نه‌تنها فاقد دشواری‌های پیش‌گفته است، بلکه عایدی درآمدی هم برای دولت دارد.

لازم به ذکر است براساس ماده (۱) آیین‌نامه «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها» در شرایطی که بنگاه برای واگذاری به اصلاح ساختار نیازمند است، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است پس از اخذ مجوز از وزارت امور اقتصادی و دارایی و کسب مجوز هیئت واگذاری، با حفظ و صیانت از نیروی انسانی شاغل، حداکثر ظرف یک سال بنگاه را بازسازی ساختاری نماید. اما باتوجه به این‌که تبصره (۱) این ماده از آیین‌نامه اصلاح ساختاری را منوط به داشتن توجیه اقتصادی و فنی کرده و مقرر داشته است بار مالی اصلاح ساختاری نباید از ارزش ویژه بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز نماید، عملاً سازمان خصوصی‌سازی وارد فرایند اصلاح ساختاری بنگاه‌ها در مرحله پیش از واگذاری نمی‌شود.

همچنین، براساس ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بخشی از عواید واگذاری باید صرف اصلاح ساختاری شود. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد، با وجود وصول درآمدهای حاصل از واگذاری توسط خزانه و وجود ردیف بودجه مجزا برای این منظور، تقریباً این ردیف در سال‌های گذشته فاقد عملکرد بوده است و عملاً دولت اعتباری برای اصلاح ساختار تخصیص ندهاده است. این امر خود نشان‌دهنده یکی از ناکارآمدی‌های نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور است؛ در مکانیزم‌های فعلی، همه درآمدها به صورت متمرکز به خزانه واریز می‌شود، اما اولویت در تخصیص و پرداخت‌ها با هزینه‌های جاری کشور است و در صورت وجود درآمد مازاد بر این هزینه‌ها، در مورد سایر مصارف تخصیص و پرداخت وجه انجام می‌شود. لذا در این چهارچوب عملاً اصلاح ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری امکان‌پذیر نخواهد بود. یک راه‌حل ساده برای این منظور، می‌تواند موظف‌کردن دولت به اولویت‌دهی تخصیص منابع بودجه‌ای اصلاح ساختار از محل درآمدهای واریزی حاصل از واگذاری توسط قانون‌گذار باشد.

۱. تبصره ۱: بازسازی ساختاری باید توجیه اقتصادی، فنی و مالی داشته [باشد] و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز نماید. در صورت عدم تحقق این شرط بازسازی ساختاری مجاز نبوده و سازمان خصوصی‌سازی باید پس از سه نوبت آگهی، در صورتی که واگذاری بنگاه ممکن نشود، پیشنهاد تعیین تکلیف بنگاه را از طریق سایر روش‌های موضوع ماده (۱۹) قانون به هیئت واگذاری ارائه کند.

جدول ۱. خلاصه تصمیمات هیئت‌واگذاری درخصوص شرکت ایران ایرتور

ردیف	جلسه هیئت واگذاری	تصمیم	توضیحات
۱	۱۳۸۶/۵/۲۲	اصلاح ساختار	با پیشنهاد واگذاری شرکت ایران ایرتور از روش بورس در سال ۱۳۸۷ موافقت شد و مقرر گردید جهت تصویب نهایی به هیئت‌وزیران ارائه شود. درعین حال وزارت راه‌وترابری مکلف شد نسبت به اصلاح ساختار این شرکت اقدام نماید و تمهیدات لازم جهت پذیرش آن در بورس اوراق بهادار را، طی مدت یادشده به‌عمل 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. هیئت‌واگذاری در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۵، نامه هواپیمایی ایران ایرتور درخصوص روش واگذاری آن شرکت از طریق بازار فرابورس را مطرح و پس از بحث و بررسی، مقرر شد در جلسات آتی، شرکت ایران ایرتور گزارش اصلاح ساختار خود را ارائه دهد، تا مجدداً در این باره 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 بیفتد.
۴	۱۳۸۹/۵/۹ (تصویب‌نامه شماره ۱۳۸۹/۲/۱۴۱ هـ مورخ ۱۳۸۹/۵/۱۲)	اصلاح ساختار	مقرر شد «کارگروهی مرکب از نمایندگان سازمان خصوصی‌سازی، وزارت راه‌وترابری، اتاق تعاون ج.ا.ا. و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، درخصوص بررسی نحوه، روش و ترکیب واگذاری و بازاریابی شرکت‌های مذکور تشکیل شود و پس از بررسی، نتیجه را حداکثر ظرف مدت دو هفته آتی، جهت اتخاذ تصمیم نهایی به هیئت واگذاری ارائه نمایند.»
۵	۱۳۸۹/۷/۱۰ (تصویب‌نامه شماره ۱۳۸۹/۲/۲۱۴۹۰۱۸ هـ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۰)	واگذاری یا انحلال شرکت	درخصوص 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 و درصورت عدم امکان واگذاری، موضوع انحلال شرکت را بررسی کند و پیشنهاد لازم به‌همراه گزارش توجیهی در این خصوص را جهت اتخاذ تصمیم نهایی به هیئت‌واگذاری ارائه نماید.
۶	۱۳۸۹/۸/۲۲	قیمت‌گذاری	قیمت پایه و شرایط واگذاری ۱۰۰ درصد سهام شرکت ایران ایرتور جهت واگذاری از طریق فرابورس؛ تصویب و مقرر شد قیمت پایه هر سهم به مبلغ ۱۰/۰۰۰ ریال جمعاً معادل مبلغ ۷۲/۱۵۰/۰۰۰ ریال براساس ارزش اسمی و با شرایط نقد و اقساط شامل ۲۵ درصد نقد با مهلت پرداخت ۲۰ روز کاری و باقی‌به‌صورت اقساط ۳ ساله و طی ۶ قسط مساوی با فواصل زمانی ۶ ماه از یکدیگر باشد.
۷	۱۳۸۹/۱۰/۱۱	افشاء بدهی ارزی	موضوع نحوه و چگونگی پرداخت تسهیلات دریافتی شرکت ایران ایرتور از صندوق ذخیره ارزی مطرح و مقرر شد 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 است."

شرکت ایران ایرتور در مقطع قیمت گذاری در سال ۱۳۸۹، دارای ویژگی های زیر بود:

- شرکت زیان ده و بازده دارایی های آن منفی بود. (شرکت در سال ۱۳۸۹ حدود ۱۴۴ میلیارد ریال زیان انباشته داشت).

- ارزش بدهی های شرکت در مقطع قیمت گذاری بیش از ارزش دارایی های آن بود و در نتیجه ارزش روز خالص دارایی های این شرکت منفی بود (حدود ۱۲۲۳ میلیارد ریال بدهی داشت و حدود ۱۴ میلیارد ریال زیان برآوردی شش ماهه دوره تاریخ ترانزنامه تا تاریخ ارزیابی ارزش روز خالص دارایی های شرکت بود. در مقابل، ارزش کل دارایی های شرکت ۱۲۲۷ میلیارد ریال بود).

- ارزش ویژه دفتری شرکت در مقطع قیمت گذاری منفی بود.

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

- در زمان قیمت گذاری به دلیل زیان ده بودن، تعیین قیمت پایه سهام تنها با روش ارزش اسمی سهام مقدور بود (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹)

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

وضعیت قیمت گذاری		ارزش پایه هر سهم براساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)			قیمت پایه مصوب هیئت واگذاری			وضعیت فروش (بلوک ۹۵ درصد)				
نوبت	تاریخ جلسه هیئت واگذاری	تعداد سهام قابل واگذاری (۱۰۰ درصد)	ارزش اسمی	ارزش ویژه دفتری	ارزش بازدهی	ارزش روز خالص دارایی ها	مبنای تصویب قیمت پایه (ریال)	قیمت پایه کل سهام قابل واگذاری (میلیارد ریال)	قیمت فروش هر سهم (ریال)	تعداد سهام واگذار شده (۹۵ درصد)	ارزش کل سهام واگذار شده بدون سود فروش اقساطی (۹۵ درصد) (میلیارد ریال)	تاریخ
۱	۸۹/۰۸/۲۲	۷,۲۱۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	-۱,۶۷۰	-	-۱,۴۰۶	ارزش اسمی	۱۰,۰۰۰	۷۲	۶,۸۵۴,۲۵۰	۷۰,۸۸۰	۸۹/۱۲/۷

- 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 هیئت واگذاری (۷،۲۱۵،۰۰۰ سهم) معادل ۷۲ میلیارد ریال تعیین شد.

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 در نهایت به برندگان مزایده بدین شرح واگذار شد:

- ۸۰ درصد سهام شرکت ایران‌ایرتور، به صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۴۴۱ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت تعاونی چندمنظوره هسایار؛

- ۱۵ درصد سهام، به صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۸۳ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت احیاء صنایع خراسان؛

- ۵ درصد سهام، در قالب سهام ترجیحی به تعدادی از مدیران، کارکنان و بازنشستگان شرکت 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 شش ماهه از تاریخ ۱۳۹۰/۷/۱۱ تا ۱۳۹۳/۱/۱۱ پرداخت کنند. 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 کند.

در دوران پنج‌ساله مدیریت خریداران یادشده، ایران‌ایرتور سهم خود را به تدریج از حمل‌ونقل هوایی در کشور از دست داد؛ به گونه‌ای 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 جابه‌جاشده 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.

علاوه بر این، براساس اطلاعات مندرج در رأی صادره شعبه ۱۶ بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۲ تهران (جرایم اقتصادی)، به نقل از گزارش دیوان محاسبات کل کشور، اعلام شده است که در دوره مدیریت همسایار، تقریباً تمام پروازهای شرکت به صورت چارتر به چند آژانس ویژه، از جمله آژانس زیرمجموعه همسایار واگذار شده است و در این واگذاری‌ها، تخلفات زیادی در قسمت بازرگانی اتفاق افتاده و منجر به تشکیل چند پرونده حقوقی نیز شده است.

#### ۴-۶. واگذاری دوم

خریداران ایران ایرتور پس از تحویل گرفتن شرکت، از پرداخت چهار قسط متوالی از اقساط معامله خودداری نمودند.<sup>۱</sup> 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، هیئت وزیران طی مصوبه شماره ۶۳۱۶۵/ت/۴۸۴۸۵ هـ 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 در اسفندماه ۱۳۹۱، در اجرای مصوبه شماره ۶۳۱۶۵/ت/۴۸۴۸۵ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ هیئت وزیران، بین سازمان خصوصی سازی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منعقد شد و براساس ماده (۵) این قرارداد، مقرر شد «قیمت سهام شرکت‌های موضوع قرارداد توسط هیئت واگذاری تعیین شود و از تاریخ تصویب قیمت توسط هیئت واگذاری، حقوق مالکانه سهام این شرکت‌ها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منتقل شود».

اما با توجه به مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ هیئت واگذاری مبنی بر توقف فرایند 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 نشده 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

۱. این امر در گزارش‌های دستگاه‌های نظارتی از جمله گزارش دیوان محاسبات کل کشور، گزارش سازمان بازرسی کل کشور و گزارش سازمان اطلاعات سپاه مورد تأیید قرار گرفته است.

قیمت‌گذاری توسط هیئت واگذاری نرسید و قطعی نشد.

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 چندمنظوره هسایار)، اقدام نمود و سهام در وثیقه شرکت، مجدداً سه نوبت و با قیمت فروخته شده 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 شد، عملاً هیچ متقاضی در مزایده‌های برگزار شده، شرکت نکرد.

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 هیئت 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 براساس صورت‌های مالی حسابرسی و تأییدشده توسط سازمان حسابرسی کشور، این شرکت در زمان واگذاری، ۱۵۴ میلیارد تومان دارایی و ۵۴۰ میلیارد تومان بدهی داشت؛ 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 واریزشده به خزانه، نتوانست آن را اجرایی کند. سرانجام این غائله با دخالت وزرای امور اقتصادی و دارایی و دفاع و تشکیل جلسه‌ای سه‌جانبه 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 شد نسبت به ۵ فروند هواپیمای توپولف، دفتر مرکزی شرکت (ساختمان اداری ده 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؛ لذا ارزش آن به مراتب کمتر از مبلغی بود که در صورت‌های مالی حسابرسی شده، درج شده بود (شکاری، ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق و ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۵/۱۸؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

علاوه بر کسری قابل توجه دارایی‌های تحویل‌شده به مالک جدید، نسبت به موارد مندرج در صورت‌های مالی، خریدار دوم با بدهی‌های انباشته‌ای نیز مواجه شد که به صورت رسمی ثبت نشده بود (در حدود ۱۵۰ میلیارد تومان) و طبیعتاً در قیمت‌گذاری لحاظ نشده 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، بدهی چندین ساله به شرکت فرودگاه‌ها، بدهی به شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، بدهی ۶ ماهه به فروشندگان غذایی، بدهی ۱۰ ساله بابت هندلینگ به هواپیمایی ج.ا.ا، بدهی عوارض به شهرداری‌ها بابت

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



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 کردن پروانه بهره‌برداری شرکت در آغاز فعالیت مالک جدید توسط سازمان هواپیمایی کشوری در مقطعی کوتاه مدت که با تسویه بدهی‌ها توسط خریدار، مرتفع شد (شکاری، ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

براساس اطلاعات مندرج در رأی صادره شعبه ۱۶ بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۲ تهران (جرایم اقتصادی)، به نقل از گزارش دیوان محاسبات کل کشور، در دوره مدیریت هسایار در ایران ایرتور، ساختمان مرکزی شرکت بدون اخذ اجازه از سازمان خصوصی‌سازی توسط هسایار، به یکی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح فروخته شده است. براین اساس، هسایار با فروش دفتر ملکی ایران ایرتور و انتقال آن به خیابان فلسطین، معادل ۳۷۰ میلیارد ریال از دیون و اقساط معوق مربوط به ساختمان فعلی را که متعلق به شرکت واگن پارس بوده و با قرارداد اجاره به شرط تملیک خریداری شده و اقساط آن توسط خریدار فعلی پرداخت می‌شود، به ایران ایرتور تحمیل نموده است.

همچنین، براساس گزارش دیوان محاسبات کل کشور (۱۳۹۹)، قبل از انعقاد قرارداد واگذاری دوم، شرکت احیاء خراسان طی قرارداد صلحی، ۱۵ درصد سهام خود در شرکت ایران ایرتور را، به شرکت هسایار با وجه المصالحه ۱۴ میلیارد ریال صلح نموده و شرکت هسایار وجه مذکور را طی ۶ فقره چک از محل منابع شرکت ایران ایرتور تعهد نموده است که تعهد معنون تا تاریخ واگذاری دوم تسویه نشده و جزء بدهی ایران ایرتور شناسایی شده است. لذا خریدار جدید، با حکم قضایی مجبور به پرداخت بدهی به همراه هزینه‌های دادرسی و خسارت تأخیر به مبلغ حدوداً ۲۰ میلیارد ریال شده است، در حالی که در واگذاری دوم، ۹۵ درصد سهام مذکور را به طور کامل خریده است. به عبارت بهتر، این ۱۵ درصد دو بار با خریدار دوم محاسبه شده است.

علاوه بر این، در فاصله برگزاری مناقصه برای واگذاری شرکت برای بار دوم و تحویل شرکت به خریدار جدید، مالکین قبلی برخلاف قرارداد واگذاری<sup>۱</sup> نسبت به عقد قراردادهای بلندمدت (برخی سه ساله) با نیروی کار و نیز تأمین‌کنندگان اقدام نمودند (شکاری، ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق) و از این حیث نیز مالک جدید را تحت فشار قرار دادند. به نظر می‌رسد

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

سازمان خصوصی سازی در زمینه نظارت بر رویدادهای مابین دو واگذاری، می توانست به نحو مؤثرتری عمل کند.

این نکته نیز قابل توجه است که در بند ۱ ماده ۸ قرارداد واگذاری خریدار اقرار می دارد اطلاعات کافی و وافی راجع به عملکرد مالی و اقتصادی و فنی و...، شرکت را داراست.<sup>۱</sup> در حالی که تنها صورت های مالی به خریدار داده شده بود و در واقعیت، وضعیت شرکت به گونه دیگری بود. همچنین، در بند دیگری از قرارداد شرط شده است، چنانچه در اثر تأیید هیئت واگذاری یا مراجع قضایی محرز شود، مال و اموالی در ارزش گذاری سهام مورد معامله لحاظ نشده یا بدهی غیر واقعی اعلام شده، خریدار متعهد است بهای آن را بپردازد، اما عکس این بند وجود ندارد.

به طور خلاصه، از یک سو صورت های مالی شرکت در واگذاری دوم روشن و شفاف نبود و اتفاقات رخ داده در فاصله زمانی دو واگذاری به طور مناسب در آن منعکس نشده بود و از سوی دیگر، قرارداد واگذاری، منصفانه و با رعایت حقوق طرفین تنظیم نشده است.

## ۶-۵. انتقادهای ایراد شده علیه واگذاری شرکت ۶-۵-۱. قیمت گذاری

در خصوص قیمت گذاری در واگذاری مجدد ایرتور، چند ابهام مطرح شده است؛ نخست آن که مبلغ دریافت شده از خریدار در واگذاری مجدد ایران ایرتور در سال ۱۳۹۴، تنها ۳۴ میلیارد تومان و برابر با مابه التفاوت قیمت گذاری شرکت در واگذاری نخست در سال ۱۳۸۹ و اقساط پرداخت شده خریداران اول است. به عبارت دیگر، در واگذاری سال ۱۳۹۴، ارزش گذاری و کارشناسی جدیدی صورت نگرفته است و همان ۵۱ میلیارد تومانی که در سال ۱۳۸۹، به عنوان ارزش شرکت تعیین شده بود، ملاک فروش مجدد ایرتور قرار داده شده است. این در حالی است که طبق قانون، نظریه اعلام شده در مورد قیمت گذاری، حداکثر تا شش ماه از تاریخ صدور معتبر است.<sup>۲</sup>

۱. بند ۱ ماده ۸ قرارداد واگذاری: خریدار اعلام و اقرار می دارد قبل از تاریخ انجام معامله، اطلاعات کافی و وافی در خصوص وضعیت مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی شرکت مورد واگذاری در اختیار و مورد اطلاع وی قرار گرفته است و نیز از ارزش فعلی سهام مورد معامله آگاهی کامل دارد. بنابراین، حق هرگونه ادعا علیه سازمان به استناد نداشتن اطلاعات لازم از اسناد و صورت های مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی و آخرین وضعیت حساب ها و موارد اعلامی و اطلاعات دیگر مربوط به سهام مورد معامله و شرکت مربوطه را از خود سلب و ساقط می کند. بر این اساس، سازمان به موجب ماده «۴۳۶» قانون مدنی در فرض وجود عیب از عیوب تبری کرده و خریدار هیچ گونه حقی، از جمله حق رجوع به سازمان را نخواهد داشت.

۲. بر اساس بند ۶ بخش ج آیین نامه اجرایی «شیوه های قیمت گذاری بنگاه ها و نحوه اعمال شیوه های مذکور در همین چهارچوب» موضوع جزء

در این زمینه، سازمان خصوصی‌سازی در پاسخی رسمی<sup>۱</sup> بیان نموده است؛ با توجه به مقررات موجود، عرضه‌های انجام‌شده به وکالت از خریدار، در چهارچوب وکالت‌نامه‌های مأخوذه انجام می‌پذیرد و نیازی نیست که فرایند قیمت‌گذاری مجدد را در چهارچوب مقررات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طی کند و سازمان خصوصی‌سازی تنها 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. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸)

به نظر می‌رسد استدلال سازمان خصوصی‌سازی براساس قانون و 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. براساس آئین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چهارچوب» موضوع جزء (۳) بند (الف) ماده (۴۰) مصوب شماره ۲۱۰۶۷۸ / ۶۳/۲/۱۹۶۵۱۴ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، چهار روش برای قیمت‌گذاری پیش‌بینی شده است که عبارت‌اند از: روش بازار (استفاده از قیمت‌های کشف‌شده در بورس اوراق بهادار)، روش سودآوری، روش ارزش جاری خالص دارایی‌های شرکت و تعیین قیمت سهام جزئی. بر این مبنا، در شرایط خاص و در صورتی که اعمال سه روش نخست، به دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام، فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری براساس ارزش اسمی یا ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه) و یا هر روش مناسب دیگر تعیین می‌شود.

(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، وگرنه کارشناس قیمت‌گذاری سهام باید ارزش‌های جاری اقلام ترازنامه را براساس صورت‌های مالی میان دوره‌ای که مورد بررسی اجمالی قرار گرفته است به ترتیب بندهای ذکرشده در این آئین‌نامه تعیین و در گزارش ارزیابی منعکس کند.

۱. پرسش‌ها و پاسخ‌های مرتبط با واگذاری سهام شرکت ایران ایرتور، پرتال سازمان خصوصی‌سازی

منتقدین معتقدند در قیمت‌گذاری شرکت ایران ایرتور سه روش نخست مورد استفاده قرار نگرفته و ارزش شرکت به‌روش ارزش اسمی تعیین شده است و این موضوع، منجر به قیمت‌گذاری کمتر از حد شرکت شده است. این انتقاد در حالی مطرح شده است که در واگذاری دوم، اصولاً قیمت‌گذاری مجدد صورت نگرفته است و در واگذاری نخست نیز قیمت‌گذاری به چهار روش یادشده انجام شده و در نهایت بالاترین قیمت با استفاده از روش ارزش‌گذاری اسمی حاصل شده است و این قیمت، مبنای فروش شرکت قرار گرفته است. در واقع، ارزش شرکت براساس سه روش نخست، منفی بوده و لذا برهمن اساس، سازمان خصوصی‌سازی از روش ارزش اسمی استفاده کرده است که با توجه به افزایش زیان در طول واگذاری اول، این روش قیمت‌گذاری کاملاً به زیان خریدار دوم بوده است.

انتقاد دیگر، کم‌اظهاری ارزش دارایی‌های شرکت را در کانون توجه قرار داده است. در این زمینه، ادعاهای متفاوتی مطرح شده است. براساس ادعای نماینده مشهد، ارزش برند هر شرکت هواپیمایی حدود ۵۰۰ میلیارد تومان است و با اضافه‌شدن 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 ایران ایرتور در خیابان طالقانی، یک‌دانگ از ساختمان انجمن شرکت‌های هوایی و ۱۴ فروند هواپیمای توپولف، ارزش آن حدود ۷۰۰۰ تا ۸۰۰۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود (وبسایت تابناک، کد خبر: ۹۱۶۶۳۶). علاوه‌بر 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 مک‌دانل 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 کرده است. یکی از مقامات مسئول سابق ایران ایرتور، در مصاحبه‌ای ارزش برند این شرکت را به‌تنهایی بیش از ۵۰۰۰ میلیارد ریال، ارزش ساختمان آن در خیابان احمدآباد مشهد ۴۵۰ میلیارد ریال، ساختمان واقع در خیابان کلاهدوز مشهد ۱۰۰ میلیارد ریال و ساختمان این شرکت در دفتر مرکزی تهران را نیز تا ۲۵۰۰ میلیارد ریال تخمین زده است که باید به این دارایی‌های غیرمنقول، هواپیماها را هم

اضافه کرد (وبسایت خبری انتخاب، کد خبر: ۴۹۳۵۲۰)<sup>۲</sup>.

در تمام اظهارات یادشده، تخمین‌ها تنها براساس دارایی‌های احتمالی شرکت صورت گرفته و بدهی‌های شرکت منظور نشده 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 ۵۰۰۰ میلیارد ریالی برند یک ایرلاین نیز هیچ‌گونه مستندی ارائه نشده است و اساساً این‌گونه اظهارات فاقد هرگونه توجیه اقتصادی است. ارزش برند هر شرکت براساس شرایط خاص آن محاسبه می‌شود و نمی‌توان برای ارزش برند در یک صنف، به‌طور عمومی ارزش‌گذاری کرد.

نکته قابل توجه این‌که، نماینده مردم مشهد در مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان مهم‌ترین منتقد شیوه قیمت‌گذاری ایران ایرتور، در سال ۱۳۹۴ و پس از واگذاری دوم، در نامه‌ای به سازمان خصوصی‌سازی خواستار ابطال مزایده و واگذاری آن با تخفیف، به شرکتی با نام «تکا»، واقع در مشهد بوده است.

## ۶-۵-۲. ایرادات حقوقی و فقهی واگذاری دوم

در چهارچوب 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 کند. بر همین اساس، 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 تضییع همسایه شود». این در حالی است که در پاسخ رسمی سازمان خصوصی‌سازی عنوان شده است که با توجه به مقررات موجود، عرضه‌های انجام‌شده به وکالت از خریدار، در چهارچوب وکالت‌نامه‌های

1 entekhab.ir/002400

۲. لازم به ذکر است مالک ایران ایرتور از برخی وبسایت‌های خبری نشردهنده این اخبار، از جمله وبسایت خبری انتخاب و خبرگزاری مهر به اتهام نشر اکاذیب به قصد تشویش اذهان عمومی شکایت داشته و دادگاه برای نشردهندگان قرار مجرمیت صادر کرده است.

مأخوذه انجام شده است.<sup>۱</sup>

با وجود این، منتقدین معتقدند<sup>۲</sup> واگذاری شرکت ایران ایرتور به شکل وکالتی، نقض ماده ۶۶۷ قانون مدنی است که طبق آن «وکیل باید در تصرفات و اقدامات خود، مصلحت موکل را مراعات کند و از آنچه که موکل بالصراحه به او اختیار داده یا برحسب قرائن، عُرف و عادت، داخل اختیار اوست، تجاوز نکند». سازمان خصوصی سازی از دو شرکت هسایار و شرکت صنایع خراسان وکالت گرفته است که در صورت عدم پرداخت مطالبات سازمان، اقدام به شرکت فروش ایران ایرتور کند نه این که 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 سیاست های کلی اصل ۴۴، این شرکت واگذار می شود»، در حالی که دولت نمی تواند مال متعلق به دو شرکت هسایار و صنایع خراسان را براساس اصل ۴۴ واگذار کند. همچنین در دو 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 غیر منطقی به نظر می رسد.

سوای مسائل یادشده، بررسی دو بخش از این قرارداد نشان می دهد که سازمان خصوصی سازی اصالتاً و بدون وکالت، اقدام به واگذاری شرکت ایران ایرتور کرده است. یک تبصره مندرج در این قرارداد مبنی بر این که «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 ردّ منافع حاصله از مورد معامله و جبران تأدیه خسارات وارده براساس گزارش حسابرسی ویژه نموده و بندی از قرارداد که براساس آن «خریدار اعلام و اقرار نمود مشمول محدودیت های مندرج در ماده ۶ قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ است».

۱. براساس بند سوم وکالت نامه، خریدار سازمان خصوصی سازی را وکیل خود در دریافت و برداشت سود سهام خریداری شده و سهام ناشی از افزایش سرمایه در آینده و فروش و نقل و انتقال سهام مزبور و حق تقدم و سهام جایزه ناشی از آن، به هر شخص حقیقی و حقوقی ولو به خود قرار داد، به نحوی که سازمان با هر شرایط و به هر قیمتی که صلاح بداند با حق دریافت و برداشت بهای معامله به حساب خود بابت وصول مطالبات سازمان (اقساط معامله واگذاری سهام ترجیحی به موکلین) و جبران خسارات وارده با حق امضای دفتر نقل و انتقال سهام شرکت و ظهر اوراق سهام مورد معامله و تحویل آن به منتقل الیه و یا حسب مورد با حق مراجعه به شرکت سپرده گذاری اوراق بهادار و تسویه وجوه و توثیق سهام به نفع خود اقدام کند.

۲. خبرگزاری مهر، کد خبر ۴۷۰۸۹۰۲: xQ3۴۴/mehrnews.com

در این خصوص، شرکت هسایار در شکایت از سازمان خصوصی‌سازی و خریدار دوم، مدّعی «انتقال مال غیر»، «دخالّت در مناقصه یا مزایده یا انجام معامله به علم و اطلاع از تبانی»، «تصرّف مال از طریق نامشروع و یا سوءاستفاده و تقلّب از امتیازات» و «تحصیل مال از طریق نامشروع یا سوءاستفاده و تقلّب از امتیازات» شده، که پس از بررسی، دادگاه با استناد به وکالت آن شرکت در زمان واگذاری نخست به سازمان خصوصی‌سازی، مبنی بر اختیار آن سازمان بر واگذاری مجدد در صورت عدم ایفای تعهدات شرکت هسایار، از جمله پرداخت کامل و به موقع اقساط و تخلّف هسایار در این زمینه که به تأیید سازمان اطلاعات سپاه و دیوان محاسبات کل کشور رسیده و همچنین صورت جلسه فی مابین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، برای انتقال مالکیت به آقای مجید شکاری و نیز صورت جلسه تحویل شرکت میان هسایار، سازمان خصوصی‌سازی و آقای شکاری، این شکایت را وارد ندانسته و قرار منع تعقیب صادر نموده است.

سازمان خصوصی‌سازی پاسخی عمومی به ادعاهای پیش گفته ارائه نداده است. با این حال، می‌توان به چند نکته اشاره کرد. اول این که 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 این که، 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 این که بسیاری از ادعاهای مطرح شده مستند حقوقی ندارد و صرفاً نوعی فضا‌سازی علیه شرکت و سازمان خصوصی‌سازی بوده و مانع تحقق اهداف خصوصی‌سازی شده است. به نظر می‌رسد که در چنین مواردی لازم است مدعی العموم ورود پیدا کند و به دلیل ایجاد خلل در روند خصوصی‌سازی علیه مدعیان بدون سند اقامه دعوا کند.

### ۶-۵-۳. 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

نماینده‌گی 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 نمود که مدیرعامل آن نیز بود. 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 خصوصی‌سازی دارد. وی ادعا کرده است که پدر خریدار ایران ایرتور، شوهرخاله رئیس سازمان خصوصی‌سازی است؛ ادعایی که توسط مجید شکاری بیرق رد شد.

ضیاءالله اعزازی ملکی، نماینده مردم بناب نیز که نامه‌ای به سازمان خصوصی‌سازی 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 واگذاری، از جمله عدم اهلیت خریدار با ارائه مدارک صلاحیت خریدار خبر داده است (خبرگزاری ایلنا، کد خبر: ۷۹۶۸۹۵) براساس دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵، اهلیت خریداران به دو شکل عام و خاص بررسی می‌شود. در اهلیت عام چهار شرط نداشتن بدهی معوق به شبکه بانکی، عدم سوءپیشینه کیفری مؤثر، ممنوع‌المعامله نبودن و نداشتن بدهی سررسیدشده 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 هیئت واگذاری صورت می‌گیرد.

در واگذاری ایران ایرتور نیز همانند سایر واگذاری‌ها، اهلیت عام مورد بررسی قرار گرفته، اما در زمینه اهلیت خاص، اگرچه مالک فعلی از سوابق تخصصی نیز برخوردار بوده، شرایط اهلیت تخصصی برای احراز صلاحیت خریداران بررسی نشده است.

لازم به ذکر است از منظر سرمایه‌گذاری، صلاحیت تخصصی خریدار شرط نیست و تنها باید هیئت عامل منصوب‌شده توسط خریدار از صلاحیت تخصصی برخوردار باشند. در شرایط فعلی، اگر چه اهلیت هیئت عامل از منظر تخصصی توسط سازمان خصوصی‌سازی

1 <https://www.ilna.news/fa/tiny/news-796895>

۲ هیئت واگذاری در سجد 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 هیئت واگذاری را اصلاح و «دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها» را جایگزین و تصویب نموده است.



بررسی نمی‌شود، این صنعت دارای تنظیم‌گری بخشی است (سازمان هواپیمایی کشوری) که مطابق استانداردها در خصوص صلاحیت حرفه‌ای مدیران شرکت‌های هواپیمایی اعمال قانون می‌کند. لذا در مورد ایران‌ایرتور، با توجه به وجود دستگاه تنظیم‌کننده بالادستی (سازمان هواپیمایی کشوری) صلاحیت عمومی و تخصصی خریدار و هیئت عامل بررسی و تأیید شده است.

#### ۴-۵-۶. عدم پرداخت بهای معامله

براساس گزارش رسانه‌ها در حالی که خریدار جدید متعهد به پرداخت بدهی‌ها طی دو سال بوده است، اما به تعهدات خود عمل نکرده و در نتیجه در سال ۱۳۹۷، سازمان خصوصی‌سازی طی نامه‌ای به مدیرعامل ایرتور، عدم پرداخت بدهی‌ها و عدم ایفاد تعهدات وی را یادآور می‌شود. براساس اظهارات نماینده مشهد در مجلس شورای اسلامی، در حالی که خریدار ایران‌ایرتور باید قسط اول خود را به میزان ۱۲ میلیارد تومان در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۲۷ می‌پرداخته، در این زمان پولی پرداخت نکرده است و طبق قرارداد، به دلیل عدم پرداخت قسط اول، باید قرارداد ابطال می‌شد؛ اما سازمان خصوصی‌سازی اقدام به ابطال قرارداد نکرده است. همچنین، خریدار اقساط را در زمان مقرر پرداخت ننموده، در حالی که طبق قرارداد «خریدار تعهد کرده تا تمامی اقساط این قرارداد را در سررسیدهای معین، بدون تأخیر، پرداخت کند و در صورت عدم پرداخت دو قسط متوالی از بدهی ناشی از واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند دیون وی را از بابت کلیه اقساط باقی مانده، 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، با وجود این‌که خریدار می‌بایست بابت مبلغ ۸۲.۵۰۰.۰۰۰ دلار پرداخت شده توسط بانک مرکزی، برای خرید ۱۵ فروند هواپیمای توپولف، تضامینی را ارائه می‌داد، اما این کار انجام نشده است.

در پی ادعاهای یادشده، سازمان خصوصی‌سازی طی اطلاعیه‌ای<sup>۱</sup> در مورخ ۱۴ مردادماه ۱۳۹۸ اعلام نموده است: در حال حاضر خریدار بخش نقدی و کلیه اقساط قرارداد مذکور را با رعایت کامل تعهدات پرداخت کرده 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 خصوصی‌سازی قرار دارد (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸).

همچنین در اواسط خردادماه ۱۳۹۸ هم شرکت ایران ایرتور در اعلامیه‌ای رسمی اعلام کرد: «خریدار شرکت ایران ایرتور دینار و ریالی به سازمان خصوصی‌سازی بدهی ندارد و فرایند واگذاری براساس 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 رقابت‌پذیر به دولت اجازه داد از نظر نرخ و زمان بندی بازپرداخت تسهیلاتی را برای بدهکاران به حساب در نظر بگیرد و بر این اساس، آیین‌نامه‌ای 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 آیین‌نامه 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.

این امور (پرداخت اقساط و تعیین تکلیف ارزی) در گزارش دیوان محاسبات کل کشور نیز مورد تأیید قرار گرفته است (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹). همچنین، براساس اطلاعات مندرج در رأی صادره شعبه ۱۶ بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۲ تهران (جرایم اقتصادی)، سازمان هواپیمایی کشوری در مکاتبه‌ای با سرپرست سازمان خصوصی‌سازی

۱ گزارش گردش کار واگذاری شرکت هواپیمایی ایران ایرتور مندرج در پرتال سازمان خصوصی‌سازی.

کشور، در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱۹ اعلام کرده، شرکت هواپیمایی ایران‌ایرتور و مالک آن نسبت به جایگزینی تضامین اقدام و بدهی آن شرکت نیز تعیین تکلیف شده است.

## ۶-۵-۵. اقتصاد سیاسی واگذاری

عمده انتقادات وارد شده به خصوصی‌سازی دوم شرکت ایران‌ایرتور، از سوی نماینده مردم مشهد در مجلس شورای اسلامی بوده است. پس از برگزاری مزایده منتهی به واگذاری در مرتبه دوم، گروه دیگری تحت حمایت فرد یاد شده با همان شرایط و نحوه قیمت‌گذاری نیز متقاضی خرید ایران‌ایرتور شدند. ایشان به واسطه تقاضای دیر هنگام (بعد از برگزاری مزایده) موفق به این منظور نشدند. حمایت از این گروه با سایر ادعاهای نماینده مذکور، مبنی بر ارزان‌فروشی و ... سازگار به نظر نمی‌رسد. همچنین، بررسی اظهارات برخی نمایندگان مجلس در رابطه با این واگذاری، حاکی از تقابل نمایندگان مشهد (مرکز عملیات پروازی شرکت در دوره مدیریت دولتی) و تبریز (مرکز بلیت‌فروشی شرکت پس از واگذاری دوم و زادگاه مالک جدید) است که در حواشی به وجود آمده در رابطه با واگذاری دوم این شرکت، بی‌تأثیر نبوده است. یک نکته جالب دیگر این است که در دوره اخیر انتقادات مطرح شده بر علیه خریدار دوم، نماینده‌ای از تبریز به جمع منتقدین پیوسته و از دیگر شرکت هواپیمایی که مقر آن در تبریز است، حمایت می‌کند.

## ۶-۶. عملکرد شرکت بعد از خصوصی‌سازی

در باره 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، خصوصی‌سازی به مثابه «راه رستگاری»، گذار از «ورشکستگی» به «شکوفایی» را منجر شده است. در چهارچوب این روایت، (بیانیه رسمی شرکت ایران‌ایرتور<sup>۱</sup>، ۱۳۹۸ و سازمان خصوصی‌سازی<sup>۲</sup>، ۱۳۹۸)، ایران‌ایرتور 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

۱. مندرج در وبسایت شرکت به آدرس:

<https://iranairtour.ir/>

۲. مندرج در وبسایت سازمان خصوصی‌سازی تحت عنوان پرسش‌ها و پاسخ‌های مرتبط با واگذاری سهام شرکت ایران‌ایرتور به آدرس:

<https://ipo.ir/>

ناوگان شرکت در زمان واگذاری ۵ فروند بود که ۲ فروند از آنها زمین گیر و ۲ فروند دیگر نیز پس از چندماه زمین گیر شدند. با تعمیر این ۴ فروند ناوگان غیر عملیاتی و اضافه شدن ۳ فروند ناوگان جدید، تعداد ناوگان شرکت به ۸ فروند رسید و عملکرد روزانه جابه جایی هم به ۸ هزار مسافر و صدها تن بار افزایش یافت. علاوه بر این، ایران ایرتور که در زمان واگذاری یکی از پرتأخیرترین شرکت‌ها بود، چندین بار توسط سازمان هواپیمای کشوری در فهرست کم تأخیرترین و منظم ترین شرکت‌های هواپیمایی اعلام شده است.

در روایت دوم، خصوصی سازی ایران ایرتور، «شکستی مضاعف» برای این شرکت در برداشته است (خبرگزاری مهر<sup>۱</sup>، کد خبر ۴۷۰۸۹۰۲). در چهارچوب این روایت، با وجود ادعای وزیر امور اقتصادی و دارایی مبنی بر موفقیت شرکت پس از واگذاری، اعلام شده است که ایران ایرتور در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ هیچ گونه پرداخت مالیاتی نداشته و حتی اظهارنامه مالیاتی ارائه نکرده است و طبق اعلام شرکت حسابرسی، این شرکت در سال ۱۳۹۸، ۴۴۱۰ میلیارد ریال زیان ثبت نموده است.

همچنین، با وجود این که شرکت ایران ایرتور 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 و سنوات حدود یکصد نفر از پرسنل شرکت را نیز پرداخته است؛ اما پس از واگذاری نه تنها حتی یک هواپیمای به این شرکت اضافه نشده، بلکه مالک جدید ۹۴ میلیارد تومان بدهی نیز ایجاد کرده 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، براساس ادعای نماینده مشهد در مجلس شورای اسلامی، به دلیل عدم نظارت سازمان خصوصی سازی در حال حاضر درآمدهای ایران ایرتور به حساب یک آژانس هواپیمایی در تبریز واریز شده است، در حالی که بدهی هایش در حساب خود شرکت ثبت می شود، لذا چنانچه مالک این شرکت اعلام ورشکستگی کند، درآمدهایش پیش تر از حساب شرکت خارج شده است.

برای قضاوت صحیح در رابطه با این روایت‌های متضاد، مراجعه به آمارهای رسمی راهگشا است. براساس گزارش‌های رسمی سازمان هواپیمایی کشوری، عملکرد ایران ایرتور که تا پیش از واگذاری نخست، با حدود ۱۷/۵ هزار مورد پرواز داخلی (سهم ۱۱/۸ درصدی) بیش از ۲/۲ میلیون مسافر (سهم ۱۳/۸ درصدی) را در سال جابه جا می کرد. پس از واگذاری

اول به دو شرکت هسایار و احیاء خراسان، دچار افول شد؛ به‌نحوی که در فاصله سال‌های ۹۴-۱۳۹۰، تعداد پروازهای شرکت با کاهشی معنادار به ۹/۴ هزار مورد نقصان یافت (سه‌م ۵/۸ درصدی) و تعداد مسافران داخلی جابه‌جاشده شرکت نیز با ۴۱ درصد کاهش، تقریباً به ۱/۳ میلیون نفر (سه‌م ۷/۱ درصدی) رسید.

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



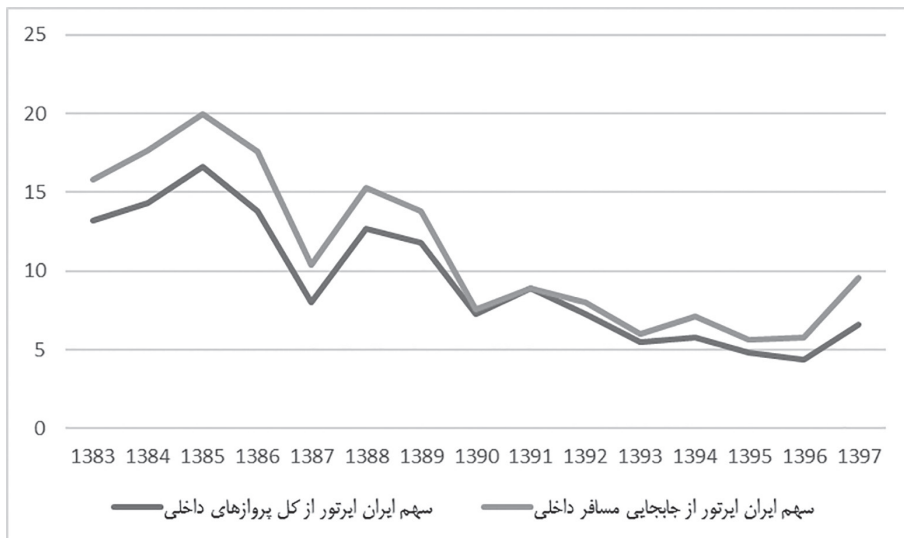
مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

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 افت قابل‌توجهی داشت و به ۱۱۱ پرواز (با سهمی معادل ۰/۲۳ درصد از پروازهای خارجی) رسید. به دنبال این کاهش، تعداد مسافران جابه‌جاشده 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 (مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری).

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 (همان).

همچنین، تعداد مسافران جابه‌جاشده 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 یافت. یعنی، سهم ایران ایرتور از جابه‌جایی مسافر داخلی از ۷/۱ درصد، به ۹/۶ درصد ارتقاء یافته است (همان).

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

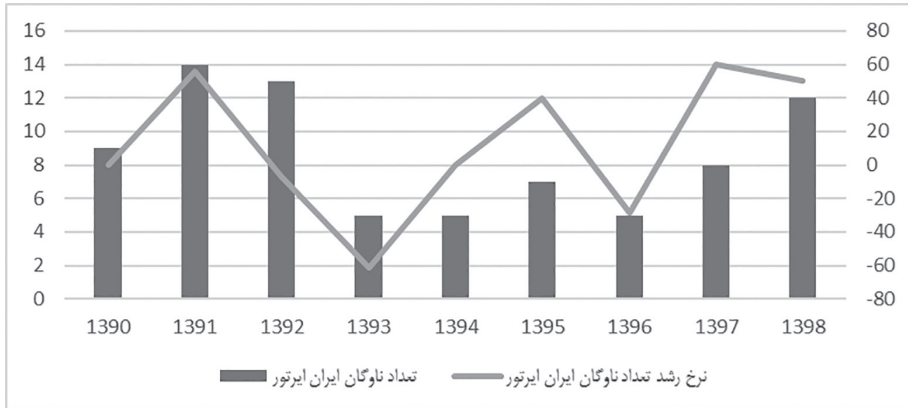


مأخذ: سال‌نامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

تعداد ناوگان این شرکت نیز از ۵ فروند در سال ۱۳۹۴، به ۸ فروند در انتهای سال ۱۳۹۷ و براساس آمار مندرج در سایت معتبر بین‌المللی فلایت رادار، به ۱۲ فروند در انتهای سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. گزارش دیوان محاسبات کل کشور (۱۳۹۹) نیز حاکی از افزایش ۳۴ دستگاه موتور هواپیما به دارایی‌های شرکت پس از واگذاری دوم است.

همچنین تعداد پروازهای بین‌المللی شرکت نیز ۴ برابر شده و از ۱۱۱ مورد در سال ۱۳۹۴، به ۴۴۰ مورد در سال ۱۳۹۷ رسیده است؛ بر همین مبنا نیز تعداد مسافر جابه‌جاشده این شرکت در پروازهای خارجی تقریباً ۸ برابر شده 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 ۱۷/۰ درصد به ۴۴/۱ درصد ارتقاء یافته است.

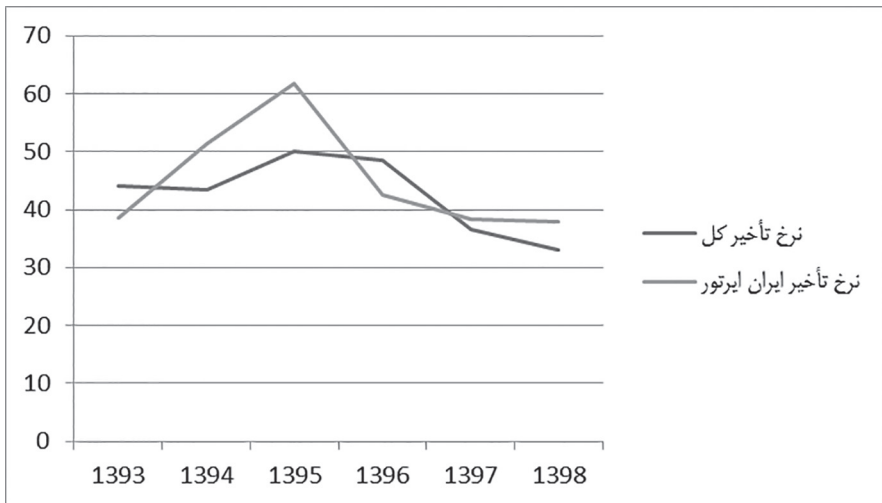
نمودار ۳. تعداد ناوگان ایران‌ایرتور و نرخ رشد آن ۱۳۹۰-۱۳۹۸



مأخذ: سال‌نامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری و وب‌سایت [com.flightradar24](http://com.flightradar24)

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 ایران‌ایرتور ۱۳۹۳-۱۳۹۸\*



مأخذ: گزارش تأخیرهای شرکت‌های هواپیمایی؛ سازمان هواپیمایی کشوری

\* آمار سال براساس گزارش‌های ارائه‌شده تا پایان بهمن‌ماه (۱۱ ماهه) محاسبه شده است.

علاوه بر این، شرکت موفق شده است با اجرای برنامه استاندارد سازی، گواهی نامه معتبر بین المللی IOSA را با ممیزی یاتا<sup>۱</sup> اخذ نماید. همچنین، کیفیت ایمنی پروازهای ایرتور را یاتا تأیید کرده است.

اگرچه متأسفانه صورت های مالی شرکت برای بررسی و تحلیلی عملکرد مالی بعد از واگذاری اول و دوم در دست نیست، در مجموع به نظر می رسد 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 تحریم های شدید بوده و هم سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان رگولاتور محدودیت هایی جدی را در رابطه با تعیین مسیرهای پروازی، نرخ گذاری بلیت و... اعمال می نماید؛ لذا عملاً مدیریت شرکت نتوانسته از قابلیت های خود به صورت کامل در راستای بهبود عملکرد شرکت بهره برداری کند.

از لحاظ مالی، نسبت بدهی شرکت که در دوره واگذاری نخست، رو به افزایش بوده، در سال های اخیر و پس از واگذاری دوم بهبود یافته است. حاشیه سود عملیاتی شرکت نیز اگرچه روندی نوسانی را طی کرده و تقریباً در تمام دهه گذشته (به استثنای سال ۱۳۸۹) منفی بوده است، اما در دوره واگذاری دوم به نسبت بهتر از دوره واگذاری نخست بوده است و در واقع زیان عملیاتی شرکت به ازای هر یک ریال فروش به طور متوسط کاهش داشته است (صورت های مالی حسابرسی شده شرکت). حاشیه سود خالص شرکت نیز به طور نسبی در دوره واگذاری دوم، عملکردی بهتر داشته است و لذا زیان شرکت به ازای هر یک ریال فروش، کاهش داشته است.

علاوه بر این، زیان خالص شرکت در دهه مورد بررسی همواره در حال افزایش بوده است و در سال های تملک خریدار نخست ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴) حدوداً ۱۰ برابر آخرین سال مدیریت دولت (۱۳۸۹) و در سال های پس از واگذاری دوم (۱۳۹۵ الی ۱۳۹۸)، ۲ برابر آخرین سال تملک مالک نخست بوده است. همچنین زیان انباشته شرکت نیز سیری صعودی را طی نموده و در حالی که در سال های واگذاری نخست، ۵/۸ برابر و در سال های واگذاری دوم، ۱/۶ برابر شده است.

شایان ذکر است، دیوان محاسبات کل کشور نیز در گزارشی به بررسی عملکرد شرکت ایران ایرتور بعد از واگذاری پرداخته و با بررسی ۵ معیار در قالب ۱۱ شاخص، نتیجه گرفته

۱. انجمن بین المللی حمل و نقل هوایی (International Air Transport Association)



است به‌استثنا معیار مربوط به صرفه اقتصادی، کلیه موارد محاسبه‌شده در گزارش شامل معیار کارایی، اثربخشی، سرمایه‌گذاری، توسعه فعالیت و نیروی انسانی در مقایسه با دوره قبل بهبود یافته‌اند (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹)؛ در این گزارش، در تعیین معیار بازدهی، بازده دارایی‌ها، بازده حقوق صاحبان سهام و بازده فروش مورد بررسی قرار گرفته است که در دوره مورد مطالعه (۱۳۹۸-۱۳۹۲)، به ترتیب ۴۸، ۶۲- و ۲۶ درصد تغییر داشته‌اند؛ لذا شرکت نیازمند افزایش سرمایه است، البته مالک مکاتبات لازم برای اخذ مجوز سازمان خصوصی‌سازی، به‌منظور افزایش سرمایه را انجام داده است.

در معیار بهره‌وری، «بهره‌وری هزینه نیروی انسانی» و «بهره‌وری انرژی» محاسبه شده است که نشان از افزایش به ترتیب ۱۵ و ۵ درصدی دارد. در تعیین معیارهای اثربخشی، «تعداد پروازها» و «تعداد جابه‌جایی مسافر» بررسی شده که طی این مطالعه، به ترتیب ۱۵ و ۴۹ درصد افزایش داشته است. در تعیین معیارهای مربوط به سرمایه‌گذاری جدید و توسعه فعالیت، «افزایش سرمایه از محل آورده نقدی»، «تعداد نیروی انسانی اضافه‌شده به شرکت» و «خرید هواپیماهای جدید» مورد محاسبه قرار گرفته که به ترتیب صفر، ۱۸ و ۶۰ درصد تغییر داشته است. در تعیین معیارهای مربوط به صرفه اقتصادی، تحلیل درآمدهای عملیاتی، بهای تمام‌شده درآمدهای عملیاتی و میزان دستیابی به سود، مورد توجه قرار گرفته است.

سود و زیان خالص شرکت در دوره واگذاری دوم (۱۳۹۸-۱۳۹۶) به‌طور میانگین نسبت به سال‌های پیش از آن (۱۳۹۵-۱۳۹۲) کاهش ۶۱ درصدی داشته است. دلیل اصلی این امر بر اساس این گزارش، شیوع کرونا در سال ۱۳۹۸ بوده که باعث استرداد وجوه اخذشده و برگشت فروش بوده است. همچنین، وجود افزایش ۳۰۰ درصدی درآمدهای عملیاتی سال ۱۳۹۸ نسبت به ۱۳۹۶، بهای تمام‌شده درآمدهای عملیاتی ۳۶۰ درصد افزایش یافته است که مهم‌ترین دلایل آن افزایش هزینه‌ها، تشدید تحریم‌ها، قطع فروش اعتباری سوخت و سایر تجهیزات و قطعات مورد نیاز، افزایش هزینه تعمیر هواپیما و هزینه هندلینگ فرودگاهی است. محاسبه درآمدها و هزینه‌ها برحسب تعداد مسافر حاکی از این است که درآمدهای عملیاتی در سال ۱۳۹۸، نسبت به سال ۱۳۹۶، افزایش ۱۰۰ درصدی داشته درحالی‌که هزینه‌های عملیاتی افزایش ۱۳۰ درصدی داشته است؛ به تعبیر دیگر، این شرکت در سودآوری، کاهش هزینه‌ها و صرفه اقتصادی توفیقی نداشته است.

جدول ۴. برخی اقلام عملکردی شرکت ایران ایرتور براساس صورت‌های مالی (میلیون ریال/تن)

۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	اقلام ترازنامه
۱۹۳۱۵۷۴۱	۲۷۵۵۳۲۸	۲۱۳۹۰۷۶		۱۷۹۵۱۶۵	۱۵۶۰۸۹۹	۱۵۳۰۳۷۲	۱۳۷۴۹۰۶	۱۶۰۳۸۱۱	۱۳۰۳۹۱۹	۱۱۷۴۸۲۰	دارایی‌ها
۲۵۵۷۲۷۸۱	۷۹۵۳۴۴۷	۶۸۲۸۵۰۵		۵۶۱۲۹۰۹	۴۸۶۵۲۷۵	۵۰۲۷۴۳۱	۳۹۵۷۰۳۶	۲۰۲۴۴۳۶	۱۶۸۶۶۳۴	۱۲۱۱۶۹۴	بدهی‌ها
۱٫۳	۲٫۹	۳٫۲		۳٫۱	۳٫۱	۳٫۳	۲٫۹	۱٫۳	۱٫۳	۱	نسبت بدهی
(۱۰۵۸۹۲۱)	(۴۱۱۵۶۱)	(۷۹۰۴۷۸)		(۵۱۳۳۶۸)	۱۹۰۳۸۶	(۷۹۸۶۱۸)	(۵۱۶۳۹۴)	(۳۱۳۳۸۹)	(۵۷۶۰۸)	(۳۳۸۵۹)	سود (زیان) خالص
(۶۳۳۳۶۴)	(۵۲۷۴۷۲۶)	(۴۷۶۰۳۷)	عدم دسترسی به اطلاعات	(۳۸۹۴۳۵۱)	(۳۳۸۰۹۸۳)	(۳۵۷۳۶۶۶)	(۲۶۵۸۷۳۷)	(۷۶۲۱۱۹)	(۴۵۹۳۲۲)	(۱۸۲۷۷۳)	(زیان) انباشته
۱۰۴۹	۸۸۰	۶۸۴		۷۱۰	۷۲۱	۷۷۹	۷۲۸	۷۲۲	۶۰۹	۵۹۸	تعداد کارکنان رسمی
(۹۴۴۸۵۰)	(۳۳۳۶۴۷)	(۱۶۹۵۵۸)		(۱۸۶۲۹۹)	(۲۵۸۱۶۵)	(۴۶۳۹۲۷)	(۴۵۹۰۷۰)	(۱۳۱۸۱۸)	۴۲۰۷۴	(۲۲۱۰۴۶)	سود (زیان) عملیاتی
۶۶۶۹۴۷۳	۵۳۵۷۰۰۳	۱۶۴۳۸۶۱		۱۶۵۹۱۶۹	۱۳۲۹۹۰۸	۱۴۷۳۳۱۹	۱۲۴۷۹۵۸	۹۵۶۴۱۲	۱۳۴۱۸۸۷	۹۹۵۸۰۴	فروش
-۱۴٫۱	-۶٫۲	-۱۰٫۳		-۱۱٫۲	-۱۹٫۴	-۳۱٫۵	-۳۶٫۸	-۱۳٫۸	۳٫۱	-۲۲٫۲	حاشیه سود عملیاتی
-۱۵٫۸	۷٫۶	-۴۸		-۳۰٫۹	۱۴٫۳	-۵۴٫۲	-۴۱٫۳	-۳۲٫۷	-۴٫۳	-۳٫۴	حاشیه سود خالص

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت

علاوه بر تغییرات حادث شده در عملکرد شرکت در واگذاری دوم، براساس گزارش دیوان محاسبات کل کشور (۱۳۹۹)، در واگذاری دوم اقدامات قابل توجهی در راستای ایجاد زیرساخت اتوماسیون و برندینگ شرکت، شامل طراحی رزرواسیون انحصاری چندزبانه، سیستم مدیریت درآمد و بازسازی برند ایران ایرتور انجام شده که صرفه‌جویی ارزی معادل سالانه یک میلیون دلار برای شرکت داشته است.

## ۶-۷. سرانجام

در نهایت پس از اعتراضات انجام شده به واگذاری شرکت ایران ایرتور، در تاریخ ۹ دی ماه ۹۸ در سیدلوپنجاه و هفتمین جلسه هیئت واگذاری ضمن بررسی نظر دستگاه‌های نظارتی، امنیتی و محاسباتی، مقرر شد دادخواست لازم توسط «سازمان خصوصی سازی» به «هیئت داوری»، موضوع ماده (۳۰) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ارسال شود تا هیئت مذکور بر این اساس، رأی صادر کند.

## ۶-۸. جمع‌بندی

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

- شرکت در زمان واگذاری به شدت زیان‌ده، و ساختار نیروی انسانی آن نامناسب بوده است. مخصوصاً این‌که به بخش مهمی از ناوگان آن توپولوف‌هایی بودند که اجازه پرواز نداشتند و در عین حال، بدهی ارزی مربوط به خرید آنها به عهده شرکت بود. اصرار به واگذاری چنین شرکتی، بدون تجدید ساختار محل بحث است، همان‌طور که در عمل هم بارها عرضه شرکت، خریداری پیدا نمی‌کند.

- عدم صلاحیت خریدار دوم شرکت، از مهم‌ترین انتقادهای وارد بر این واگذاری است. با این حال، این انتقاد دو نکته کلیدی را نادیده می‌گیرد. اول این‌که در شرکت‌های تجاری مالکیت منفک از مدیریت است و دلیلی ندارد که خریدار شرکت متخصص باشد و دوم این‌که در مورد شرکت‌های هواپیمایی، سازمان هواپیمایی کشوری صلاحیت احراز مدیرعاملی این قبیل شرکت‌ها را مشخص می‌کند و در عمل نیز خریدار، مدیر عامل شرکت نبوده است. احراز صلاحیت حرفه‌ای در جایی موضوعیت دارد که این دو نکته برقرار نباشد.

- صورت دقیق بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت در زمان واگذاری مشخص نیست، از این رو ارزش واقعی شرکت به میزان قابل توجهی کمتر از موارد مندرج در صورت‌های مالی بوده است. همان‌طور که در متن گزارش نیز تصریح شده است، خریدار دوم پس از واگذاری از یک طرف با مقادیر چشمگیری بدهی به شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات هوایی و... مواجه شده است و از طرف دیگر تملک بخشی از دارایی‌های تأییدشده در صورت‌های مالی (از جمله ۵ فروند هواپیمای توپولوف، ساختمان اداری مرکزی شرکت و...) از وی سلب گردیده است، در حالی که هزینه‌های آن بر عهده وی گزارده شده است.

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

- سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی برای تحویل به‌موقع و در چهارچوب قرارداد خرید شرکت به مالک جدید برخوردار نبوده است. تأخیر در تحویل شرکت به خریدار جدید، تحمیل خسارت به مالک جدید با اجبار در صرف‌نظر نمودن از بخشی از مایملک شرکت و عدم تعیین تکلیف توپولوف‌های به نام شرکت و در اختیار وزارت دفاع، در این چهارچوب قابل

توجه است. به نظر می‌رسد فرایند فعلی خصوصی سازی فاقد نهاد تصمیم گیرنده نهایی است و باید اقتدار لازم به هیئت واگذاری به عنوان آخرین مرجع و فصل الخطاب نهایی داده شود.

- مبنای حقوقی و اقتصادی قیمت گذاری در واگذاری دوم شرکت محل بحث است. در واقع، دولت در واگذاری دوم صرفاً به دنبال تحصیل مطالبات خود بوده و عملاً قیمت گذاری براساس وضعیت حال شرکت صورت پذیرفته است؛ اگرچه می‌دانیم این امر به زیان دولت و موکل سازمان خصوصی سازی (خریدار اول) تمام نشده است.

- ملاحظات اقتصاد سیاسی و اشکالاتی که ذی نفعان در فرایند واگذاری این شرکت ایجاد کردند، بسیار قابل توجه است و به نظر می‌رسد مدعی العموم در چنین مواردی باید ورود کند و در فرایندی قانونی با مطرح کنندگان ادعاهای کذب برخورد کند.



# فصل هفتم

واگذاری شرکت کشت و صنعت هفت تپه



## ۷-۱. مقدمه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه، یکی از مهم ترین نمادهای مدرنیزاسیون کشاورزی بر مبنای الگوی فوردیستی در دهه ۱۳۵۰ است. این شرکت دارای زمین های گسترده ای 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 می شد و واردات شکر هم محدود بود و توسط دولت انجام می شد 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 زیان ده 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 پرونده های ارزی بود، میراث دار شرکتی زیان ده با ساختار نیروی انسانی نامتناسب شد و به ناچار رو به متنوع سازی فعالیت های شرکت آورد و با واکنش های اجتماعی و سیاسی متفاوتی مواجه شد.

مسائل مذکور نشان می دهد که چقدر فرایند این واگذاری وابسته به زمینه است و عدم توجه به زمینه های مذکور مانع از درک چرایی عدم موفقیت در واگذاری مالکیت به بخش خصوصی می شود.



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 خواهد شد. 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 ایرادشده به خصوصی‌سازی 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 می‌شود و در نهایت، پیش از جمع‌بندی فصل، بحران‌های کارگری، اعتراضات و مداخله دولت، مطمح نظر قرار گرفته است.

## ۷-۲. تولد یک صنعت

از منظر جغرافیایی خوزستان یک استان استثنایی در ایران محسوب می‌شود؛ برخورداری از منابع نفتی، اراضی وسیع و آب‌وهوای مناسب برای زراعت در کنار رودهای نسبتاً پرآب، این استان را در صدر برنامه‌های عمرانی کشور قرار داده است؛ براین مبنای سازمان برنامه و بودجه در دهه ۱۳۳۰ و در چهارچوب 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 بدین منظور طرحی با تأسی از طرح سازمان دره تنسی (TVA) در سال ۱۳۳۶، توسط شرکت عمران و منابع به مدیریت دیوید لیلیانتال<sup>۱</sup> و گوردون کلاپ<sup>۲</sup>، تحت‌عنوان برنامه جامع عمران خوزستان<sup>۳</sup> تدوین شد که شامل احداث ۱۴ سد روی پنج رودخانه خوزستان (دز، کارون، کرخه، جراحی و هندیجان)، تولید شش میلیون کیلووات 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

1 David Eli Lilienthal

2 Gordon Clapp

3 Khuzistan Unified Development Plan

قابلیت تولید کود شیمیایی اوره برای کشاورزی، از دیگر پروژه‌های پیشنهادی طرح مذکور بود (درکتایان و همکاران، ۱۳۹۵).

کشت نیشکر در خوزستان که به نام شکرستان ایران معروف بوده، دارای سابقه چند هزارساله است و تنها از حدود هفتصدسال 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 روایاتی از مستعمره خود «هندوستان»، مارهای سمی وارد کرد و در مزارع خوزستان رها ساخت تا کشت نیشکر متوقف شود (تارنمای شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه).

گفته می‌شود خوزستان بنا به نقشه توپوگرافی، تنها نقطه‌ای در جهان هست که علاوه بر داشتن آب، دارای درجه حرارت 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 چهارچوب قراردادی که با سازمان برنامه داشت، به شرکت‌های بین‌المللی دیگر مقاطعه داد. طرح اجرایی نیشکر هفت تپه نیز در همین چهارچوب به شرکت آمریکایی رالف پارسونز<sup>۲</sup> لس آنجلس و از طریق رالف پارسونز به شرکت دیگری به نام بروئر<sup>۳</sup> واگذار شد. این شرکت نیز از آقای دکتر کارلوس تی شاردان<sup>۴</sup> رئیس سابق دانشگاه پرتریکو دعوت کرد 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 کرد (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

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

2 Ralph Parsons

3 C. Brewer

4 Carlos Chardon

نیشکر در حدود ۹۰ تن در هر هکتار باشد که در عمل، چند سال بعد متوسط محصول نیشکر هفت تپه به ۱۳۷ تن در هکتار رسید. مطالعات خاک‌شناسی انجام شد و ۱۰ هزار هکتار زمین در نقطه‌ی معینی برای کشت نیشکر در نظر گرفته شد. تصمیم بر آن شد در این زمین نیشکر کاشت شود و تا زمان برداشت محصول، کارخانه‌ی قند نیشکر را تأسیس کنیم. با این حال مشخص شد زمین موردنظر 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 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 درباره‌ی امنیت خوزستان مطرح شد. مخالفان من نیز به طرح خطر امنیتی ناراضی کردن 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 ادامه‌ی 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 به‌وسعت 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 و وابسته به وزارت کشاورزی با سرمایه 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 دورریز ندارد و منافع ناشی از آن در تولید محصولات جانبی این محصول است. لذا در مجتمع کشت و صنعت هفت‌تپه زنجیره‌ی کامل تولید شکر و محصولات جانبی آن ایجاد شد. 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 هفت تپه، تعداد کارشناسان خارجی طرح که بیش از ۶۵ نفر بودند، به ۶ نفر تقلیل یافت و ترتیبی اتخاذ شد تا کارشناسان خارجی فقط به عنوان مشاور خدمت کنند (دنیای اقتصاد، شماره خبر: ۳۴۶۶۹۰۲).

از سال ۱۳۵۲، بر مبنای الگوهای موردیستی، منازل مسکونی و شهرکی صنعتی با امکانات رفاهی، از جمله سینما، ورزشگاه، مراکز آموزشی، بیمارستان و...، برای زندگی کارمندان و کارگران احداث شد، تا نیشکر هفت تپه تبدیل به الگویی جذاب برای توسعه صنعتی کشور گردد. در دهه ۱۳۵۰، حدود ۷۰۰۰ نفر به طور مستقیم در این شرکت مشغول به فعالیت بودند که علاوه بر حل مشکل بیکاری منطقه، پیشرفت آموزشی، رفاهی و معیشتی شمال خوزستان را نیز در پی داشت (نقد اقتصاد سیاسی، ۱۲۰۱۸).

در پی انقلاب و در دوران جنگ هشت ساله، کارخانه نیشکر هفت تپه سه بار مورد حملات هوایی عراقی قرار گرفت و آسیب‌های جدی به آن وارد شد، اما هیچگاه به طور 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، به مرور افزایش پیدا کرد. در شرکت نیشکر هفت تپه شش نوع محصول مرتبط با شکر تولید می‌شود که عبارت‌اند از، الکل، شکر سفید و زرد، خوراک دام، ملاس، ذرت و گندم و جو. بنا به اطلاعات مندرج در سایت هفت تپه «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.» هفت تپه تنها در کار تولید محصولات یادشده نیست و این مجموعه، سه شرکت وابسته دیگر هم در اختیار دارد (ایرنا، کد خبر: ۲۸۳۴۵۵۵۷۴):

شرکت حمل و نقل یکی از اصلی‌ترین بازوهای شرکت به حساب می‌آید. تارنمای مجموعه هفت تپه در مورد این بخش نوشته است: «شرکت کشت و صنعت هفت تپه با همکاری شرکت‌های حمل و نقل 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 هفت تپه خدمات نمی‌دهد بلکه به صورت جداگانه نیز به فعالیت‌های تجاری می‌پردازد.

۱ مقاله درس‌های نیشکر هفت تپه، منتشرشده در تارنمای نقد اقتصاد سیاسی.

یک شرکت دیگر از مجموعه هفت‌تپه در امور بازرگانی و گمرکی فعال است. سایت هفت‌تپه درباره این شرکت چنین توضیح داده است: «شرکت کشت‌و‌صنعت هفت‌تپه با داشتن نمایندگی‌های معتبر خود در کشورهای چین و کره، کالاهای مربوطه را به ایمن‌ترین و سریع‌ترین روش ممکن و قانونی از اقصی نقاط دنیا بازرگانی و حمل‌ونقل می‌نماید.» اما شرکت سوم وابسته به مجموعه، بیشترین اهمیت را دارد. هفت‌تپه در زمینه صرافیه هم فعال است: «شرکت کشت‌و‌صنعت هفت‌تپه با داشتن دفاتر مربوطه در کشورهای چین و کره، قادر به جابه‌جایی ارز به‌صورت دولتی و بانکی بر طبق قوانین ج.ا.ا است» (تارنمای شرکت کشت‌و‌صنعت نیشکر هفت‌تپه).

### ۷-۳. شرایط شرکت پیش از واگذاری

تا پیش از برنامه سوم توسعه و در چهارچوب سیاست‌های اقتصادی جایگزینی واردات، برای سالیان متمادی، از تأسیس شرکت، شکر تولیدشده را وزارت اقتصاد و امور دارایی به‌صورت 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 کشت‌و‌صنعت 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 قرارگرفتن 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)<sup>۱</sup> به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌ها، تحت مدیریت شرکت مادر تخصصی تولید محصولات کشاورزی‌دامی 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، تصویب‌آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابه‌جایی 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 چهارچوب اساس‌نامه مربوط اداره می‌شوند.

ب) تصدی و اداره امور شرکت‌های دولتی از امر سیاست‌گذاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط تفکیک می‌گردد و وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ذی‌ربط محول می‌گردد.

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 چهارچوب 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 یک‌سی و دوم سال قبل، یعنی به ۱۰ و ۴ درصد کاهش یافت. اجرای این سیاست باعث شد بخش خصوصی در واردات شکر عملاً جایگزین بخش دولتی شود و واردات این محصول در سال ۱۳۸۵ بالغ بر رکورد تاریخی ۲۵۲۷ هزار تن 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 براساس 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).

در واقع، سیاست کاهش تعرفه‌ها که در صورت اعمال برنامه‌ریزی شده به صورت تدریجی و پلکانی می‌توانست مقوم رقابت باشد، به صورت شوک درمانی در دستور کار قرار گرفت و تبعات خسارت‌بار و حتی جبران‌ناپذیری در پی داشت؛ در چنین شرایطی، تولیدکنندگان داخلی شکر از جمله شرکت نیشکر هفت تپه با توجه به کاهش سود و فروش با مشکل سرمایه در گردش و کمبود نقدینگی مواجه شدند و برای تأمین مالی چاره‌را در اخذ وام دیدند. لذا از سال ۱۳۸۴ به بعد، مشکل سرمایه در گردش به مشکل دائمی این صنعت بدل شد و این امر به ناگزیر سبب کاهش طرح‌های توسعه و دائمی شدن مشکلات مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد شد.

از سوی دیگر، با آزادسازی واردات، نیشکر هفت تپه که نزدیک به ۴۰ سال صرفاً کار تولیدی انجام داده بود و هیچ دانشی از حرفه بازاریابی و فروش نداشت، با معضل انبوهی از شکر و عدم توانایی فروش محصول مواجه شد. 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 هر ماه یک فقره چک پرداخت شود. اما شرکت تعاونی مذکور مدت‌ها بود که ورشکسته<sup>۱</sup> شده بود و شرکت نیشکر از این موضوع خبر نداشت و تنها سه فقره از چک‌های داده شده، پرداخت شد. در نهایت، پس از اقامه دعوی در مراجع قضایی و پس از رفت‌وآمدهای بسیار، اموال بسیار کم‌ارزشی از جمله پتو، یخچال و ... از شرکت خاکی توقیف و به هفت‌تپه منتقل شد که البته در ازای رقم مالی چک‌ها، بسیار ناچیز 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 همچون اعمال بازخرید بیمه تأمین اجتماعی برای حدود ۲۰۰۰ کارگر فصلی لرستانی در سال ۱۳۸۶ بود که البته با استقبال کمی از سوی حدود ۴۰۰ نفر از آنها مواجه شد (ایرنا، کد خبر: ۸۳۴۵۵۵۷۴). این موضوع زمینه افزایش بیش از پیش بدهی‌های قبلی شرکت را فراهم کرد. این بدهکاری‌ها باعث شد که سازمان تأمین اجتماعی با بازنشستگی حدود ۱۵۰۰ نفر از افراد آماده بازنشستگی شرکت نیشکر هفت‌تپه موافقت نکند که این موضوع تأثیر بسزایی در نارضایتی کارکنان شرکت داشت (اسدیگی، ۱۴۰۰/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

با وجود قرارگرفتن نام شرکت در فهرست واگذاری، شرکت نیشکر هفت‌تپه خصوصی نشد و در نهایت بنا به پیشنهاد شماره ۰۲۰/۷۹۲۰ مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۱۱ وزارت جهاد کشاورزی و به منظور ساماندهی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب، شرکت جزء شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت 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

۱ کارامدی نهاد ورشکستگی یکی از لوازم ضروری اقتصاد بازار است. نهاد ورشکستگی نه تنها 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 (Unicritral, 2005, p. 281). این در حالی است که وضعیت کشور در شاخص ورشکستگی گزارش کسب و کار جهانی (رتبه ۱۳۳ از میان ۱۹۰ کشور) گویای وضعیت نامناسب نهاد ورشکستگی در کشور است که نه تنها توانایی حل و فصل 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.

دوم نوسازی کشت و صنعت نیشکر هفت تپه ناظر بر توسعه و بهسازی کشاورزی در این شرکت بود و موجب شد سطح زیرکشت نیشکر در هفت تپه در سال زراعی ۹۲-۱۳۹۱ از ۸۵۰۰ هکتار فراتر رود. این رقم نسبت به سال قبل از آن، ۵۰۰ هکتار افزایش نشان می دهد (همان).

با ابلاغ قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و لزوم طبقه بندی بنگاه ها توسط هیئت وزیران در راستای ماده (۲) این قانون، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه که فعالیت های خارج از عناوین مندرج در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی را انجام می داد، به موجب آیین نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ هیئت وزیران در گروه (۱) فعالیت های اقتصادی طبقه بندی شد. بنابراین، واگذاری صد درصد سهام آن به بخش غیردولتی الزامی گردید. پس از آن، سازمان خصوصی سازی با استفاده از اختیار حاصل از مواد (۱۶) و (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به منظور فراهم نمودن

۱. ماده ۱۶ به منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه های مشمول واگذاری، هیئت 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 ۱۳۸۵/۱۰/۲۶ برای این بنگاه ها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می شود.

۲. بازخرید براساس 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 شرکت های واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

۴. برای خریداران شرکت هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند، مشوق های مالی و یا غیر مالی، از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.

۵. آموزش و به کارگیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر رأساً و یا به کمک خریداران بنگاه ها با استفاده از مشوق های مالی و غیر مالی.

۲ ماده ۱۹. هیئت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیه روش های ممکن برای واگذاری بنگاه ها 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 شرکت ها حسب مورد به شرح ذیل استفاده کند.

الف) واگذاری: در مواردی که شرایط واگذاری از هر جهت آماده است، هیئت واگذاری رأی به واگذاری می دهد.

ب) بازسازی ساختاری: در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد، ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی در چهارچوبی که هیئت واگذاری مشخص می کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک سال بازسازی ساختاری کند. دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص، قابل تمدید است. همچنین در موارد نیاز، هیئت واگذاری می تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد، هیئت واگذاری موظف است چهارچوب بهره برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص کند 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 چهارچوب بند (۱۲) ماده (۱) این قانون موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش های غیردولتی می شود، هیئت واگذاری می تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت اتخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد.

د) ادغام: دولت می تواند 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 می تواند سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هرکدام به یک شرکت قابل واگذاری دیگر (تحصیل کننده) منتقل کرده و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد نسبت به واگذاری شرکت تحصیل کننده اقدام کند.

و) انحلال: در مواردی که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نباشد و پس از سه بار آگهی، واگذاری شرکت ممکن نگردد، یا ارزش



مقدمات واگذاری بنگاه، به استناد مصوبات هیئت‌واگذاری، در سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۳ بیش از ۱۰۰۰ نفر نیروی کار مازاد شرکت را، با صرف مبلغی معادل ۵۶۴ میلیارد ریال که از محل ردیف اعتبارات بودجه دولت، بابت اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری تأمین شده بود، تعدیل نمود.

اما گزارش‌ها حاکی از آن است که در فاصله‌ی واگذاری شرکت به خریدار خصوصی و تحویل شرکت به خریدار، مدیریت دولتی در یک نوبت قریب به ۱۰۵۰ نفر را استخدام کرد و ۹۵۶ نفر را نیز تحت عنوان نیروی پیمان‌کاری به مجموعه اضافه نمود. این تعداد نیروی کار پیمان‌کاری نیز در نوبت بعد از واگذاری و تحویل شرکت به خریدار، با فشار مسئولین استانی (مصوبه شورای تأمین استان) و با وعده حمایت از خریدار در شرکت استخدام شدند؛ لذا عملاً اصلاح ساختار انجام شده توسط سازمان خصوصی‌سازی بی‌اثر شد و حضور بیش از ۲۰۰۰ نفر نیروی مازاد در شرکت، زمینه‌ساز بسیاری از مشکلات آتی شرکت گردید (ضمرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۱۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق و اسدیگی، ۱۴۰۰/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

شایان ذکر است تعداد پرسنل شاغل در شرکت، در زمان واگذاری مورد مناقشه است. درحالی‌که 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 دانسته‌اند و مجموع کارکنان شرکت را ۳۷۰۰ نفر، شامل ۶۰۰ نفر کارکن رسمی، حدود ۲۰۰۰ نفر کارکن قراردادی و حدود ۱۰۰۰ نفر نی‌بُر که هر ساله موقع برداشت نیشکر به مجموعه اضافه می‌شوند، می‌دانند (قدس‌آنلاین، کد خبر: ۶۳۲۳۰۱).

در آستانه‌ی 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

خالص دارایی‌های شرکت منفی باشد و یا به هر دلیل موجه، انحلال آن مناسب تشخیص داده شود، هیئت‌واگذاری می‌تواند رأی به انحلال شرکت دهد.

ز) هبه یا صلح غیر معوض: در چهارچوب مجوزهای قانونی، دولت می‌تواند نسبت به هبه و یا صلح غیر معوض 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 چهارچوب وظایف مؤسسه مذکور باشد، تصمیم‌گیری کند. آیین‌نامه اجرایی این ماده، به‌طور مشترک توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه و ظرف شش ماه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

۱. مشارکت با بخش غیردولتی و آورده طرح نیمه‌تمام به‌عنوان سهم دولتی، و واگذاری سهم دولتی به بخش غیردولتی ظرف سه سال 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.

آن را تشکیل می‌داد؛ بیش از نیمی از این زمین‌ها زیرکشت یا آیش بودند. در کنار دارایی‌های یادشده، بنا به روایت رئیس کل وقت سازمان خصوصی‌سازی، شرکت کشت و صنعت هفت تپه، پیش از واگذاری ۳۴۹۶ میلیارد ریال زیان انباشته و بدهی معادل ۴۸۵۰ میلیارد ریال ثبت نموده بود و در ده‌ساله منتهی به واگذاری، ارزش بازدهی و ارزش ویژه دفتری آن منفی بوده است. همچنین، بدهی این شرکت در زمان واگذاری، فقط به سازمان تأمین اجتماعی بالغ بر ۱۵۰۰ میلیارد ریال بود که این به معنای عدم پرداخت حق بیمه ۱۰ تا ۱۵ سال کارگران این شرکت بود (پوری حسینی در مصاحبه ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۲۹۱۴۲۸۴).

البته خریدار شرکت، مبلغ بدهی به سازمان تأمین اجتماعی را ۲۰۰۰ میلیارد ریال اعلام کرده است. همچنین، خریداران مدعی‌اند در ابتدای دوره تصدی با مبالغ جدیدی از بدهی‌ها و دیون، به میزان ۵۰۰۰ میلیارد ریال مواجه شده‌اند که در صورت‌های مالی شرکت درج نشده است (براساس صورت‌های مالی، شرکت در زمان واگذاری در مجموع بدهی و معوقاتی در حدود ۸۰۰۰ میلیارد ریال داشته است) و مالکین بر این اساس برای اصلاح قیمت در هیئت واگذاری طرح‌دعوا نموده‌اند (اسدیگی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۴۰۰).

علاوه‌براین، پرداخت حقوق کارگران و کارکنان شرکت هفت‌ماه تأخیر داشت 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 دانسته می‌شد. به‌گونه‌ای که نایب‌رئیس نظام صنفی کشاورزی خوزستان، تنها راه احیا و بازگشت این شرکت به چرخه تولید را واگذاری آن به بخش خصوصی می‌دانست. بنا به اظهارات وی، در اسفندماه 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 هست، فعال‌شدن تمام فازهای آن، ضمن تضمین فعالیت این دو شرکت، می‌تواند بیش از ۲۰ هزار شغل به‌طور مستقیم ایجاد کند. لازم به ذکر است در زمان واگذاری حدود ۱۲۰۰۰ هکتار از اراضی شرکت، معارض شخصی و عمومی داشته و عملاً قابل استفاده نبوده است (اسدیگی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریورماه ۱۴۰۰).

همان‌طور که مشخص است، در واقع در آستانه واگذاری، شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه با زیان انباشته‌ای معادل ۱/۸ برابر سرمایه خود مواجه بود؛ لذا براساس ماده ۱۴۱

1 <https://www.isna.ir/news/97082914284/>

قانون تجارت<sup>۱</sup> ورشکسته محسوب می‌شود. بنابراین، 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 ورشکستگی و دشواری‌های مرتب 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.

#### ۷-۴. واگذاری به بخش خصوصی

سرانجام پس از ۶ عرضه ناموفق طی سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴، نهایتاً ۹۵ درصد سهام شرکت "کشت‌و 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 زنوس»، آقایان امید اسدیگی و مهرداد رستمی، با پیش‌پرداخت ۶۰ میلیارد ریال به‌عنوان تنها شرکت‌کننده در مزایده، به مبلغ ۲,۲۲۲ میلیارد ریال واگذار شد که با احتساب سود فروش اقساطی، این رقم

۱. اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از بین برود، هیئت‌مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت نماید تا موضوع انحلال یا بقاء شرکت مورد شور و رأی واقع شود. هرگاه مجمع مزبور رأی 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 هیئت‌مدیره برخلاف این ماده به دعوت مجمع عمومی فوق‌العاده مبادرت نکند و یا مجمعی که دعوت می‌شود، نتواند مطابق مقررات قانونی منعقد گردد، هر ذی‌نفع می‌تواند انحلال شرکت را از دادگاه صلاحیت‌دار درخواست نماید.

به ۳،۹۳۴ میلیارد ریال بالغ می‌گردد. البته در قرارداد ذکر شده 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 سرمایه گذاری صورت گرفته و تا سقف مبلغ ۴ قسط یادشده 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 هفت‌تپه

ردیف	تاریخ هیئت‌واگذاری مصوبه	شرایط فروش اقساطی		ارزش پایه هر سهم براساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)	تنفس	ارزش پایه هر سهم براساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)			وضعیت عرضه				
		مدت اقساط	درصد بخش نقدی			روش واگذاری	شرایط مندرج در آگهی عرضه	ارزش اسمی	ارزش دفتری	ارزش ویژه بازدهی	ارزش روز خالص دارایی‌ها	نتیجه	تاریخ
۱	۱۳۸۳/۱۲/۱۹	۴۰	۳ ساله	۱۰.۰۰۰	-	۳.۳۶۱.۳۶۹	-	-۴۹.۱۷۹۴	۲.۰۷۷	۳.۳۶۱.۳۶۹	ارزش روز خالص دارایی‌ها	فاقد متقاضی	۱۳۸۴/۱/۲۴
۲		۶	فراپورس										۱۳۹۳/۵/۲۱
۳	۱۳۹۳/۳/۲۴	۱۵	۶ ساله	۱۰.۰۰۰	-	۸.۱۶۴	-	-۵.۵۲۷	۱.۵۹۰	۸.۱۶۴	ارزش روز خالص دارایی‌ها	فاقد متقاضی	۱۳۹۳/۶/۱۸
۴			مزایده										۱۳۹۳/۹/۴
۵	۱۳۹۴/۶/۲۱	۵	۸ ساله	۱۰.۰۰۰	-	۱۴.۹۷۴	-	-۷.۹۴۱	۲.۹۱۶	۱۴.۹۷۴	ارزش روز خالص دارایی‌ها	فاقد متقاضی	۱۳۹۴/۷/۲۷
۶	۱۳۹۴/۸/۳۰	۵	۸ ساله	۱۰.۰۰۰	یک سال	۱۴.۹۷۴	-	-۷.۹۴۱	۲.۱۸۷	۱۱.۲۳۱	۷۵٪ ارزش روز خالص دارایی‌ها	فاقد متقاضی	۱۳۹۴/۹/۳۰
۷	۱۳۹۴/۱۰/۲۶	۵	۸ ساله	۱۰.۰۰۰	یک سال	۱۴.۹۷۴	-	-۷.۹۴۱	۲.۱۸۷	۱۱.۲۳۱	۷۵٪ ارزش روز خالص دارایی‌ها	دارای متقاضی	۱۳۹۴/۱۱/۲۶

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸

لازم به ذکر است عملکرد شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه به گونه‌ای بوده است که زیان انباشته آن در آخرین سال قبل از واگذاری، یعنی سال ۱۳۹۳، به رقم ۳،۴۹۶ میلیارد ریال بالغ گردید. همچنین در این سال، جمع کل بدهی های شرکت معادل ۴،۸۵۰ میلیارد ریال بوده است. گفتنی است، در ده‌ساله منتهی به عرضه و واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه، ارزش بازدهی این شرکت و ارزش ویژه دفتری آن منفی بوده است.

لذا هیئت واگذاری 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 هیئت واگذاری، قیدی مبنی بر این که «در عرضه مجدد، تعداد کارکنان در سند واگذاری براساس اعلام کتبی در مقطع واگذاری، در قرارداد واگذاری درج شود»، نیز به شرایط موصوف اضافه شده بود.»

## ۵-۷. مهم‌ترین نقدها بر واگذاری

پس از واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه 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 خصوصی سازی به عنوان مجری قانون است و برخی ناظر بر مبنای قانونی واگذاری است که خصوصی سازی در بستر آن انجام شده است. بدون این که 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.

## ۱-۵-۷. عدم اهلیت خریداران

اگرچه در هیچ یک 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 به عنوان دو جوان ۲۸ ساله و ۳۱ ساله) نشانی از تجربه اندک خریداران شرکت در فعالیت‌های بنگاهداری کشور تلقی شده است. براساس اطلاعات مندرج در رسانه‌ها، سابقه بنگاهداری برندگان این مزایده، تنها مدیریت دو یا سه ساله در یک شرکت تولید لامپ کم مصرف با سرمایه ۲۰۰ میلیون تومانی بوده است که هیچ سنخیتی با فعالیت کشاورزی ندارد. در همین راستا، دیوان محاسبات کل

کشور نیز در گزارش تفریغ 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.

اشاره به این نکته ضرورت دارد که خانواده اسدیگی به عنوان سهام‌دار اصلی (در خرید شرکت هفت‌تپه) از سوابق قابل توجهی در صنعت چوب برخوردار بوده و پیش از مالکیت هفت‌تپه، ۲۷ واحد تولیدی در این صنعت را در تملک و مدیریت داشته است. انگیزه اصلی خریدار از مالکیت هفت‌تپه نیز تکمیل زنجیره تأمین این واحدها با هدف تولید MDF از تفاله‌های نیشکر بوده است (اسدیگی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریور ۱۴۰۰).

لازم به ذکر است، براساس دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵، اهلیت خریداران به دو شکل عام و خاص مورد بررسی قرار می‌گیرد. در اهلیت عام چهار شرط، نداشتن بدهی معوق به شبکه بانکی، عدم سوءپیشینه کیفری مؤثر، ممنوع‌المعامله نبودن و نداشتن بدهی سررسیدشده 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 هیئت‌واگذاری 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).

شایان ذکر است، از منظر سرمایه‌گذاری، بجز موارد خاص، صلاحیت تخصصی خریدار شرط نیست و تنها باید هیئت‌عامل منصوب‌شده توسط خریدار، از صلاحیت تخصصی برخوردار باشند. در شرایط فعلی، اهلیت هیئت‌عامل از منظر تخصصی توسط سازمان خصوصی‌سازی بررسی نمی‌شود و تنها در صورت وجود تنظیم‌گر بخشی، صلاحیت تخصصی

۱ هیئت‌واگذاری در سیصد 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 هیئت‌واگذاری را اصلاح و «دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها» را جایگزین و تصویب نموده است.

هیئت عامل در نظام صنفی مربوطه بررسی خواهد شد.

در رابطه با شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه لازم به ذکر است که در دو سال اخیر مسئولیت اداره شرکت به آقای مهندس عاملی به عنوان مدیرعامل با بیش از ۳ دهه سابقه مدیریت در صنعت نیشکر سپرده شده و تمام اختیارات هیئت مدیره نیز به ایشان تفویض شده است. در واقع، سهام دار برای حمایت از منافع خود به ناچار از مدیران متخصص استفاده می کند.

### ۷-۵-۲. بدهکار بودن برندگان مزایده

در برخی جراید، اخباری مبنی بر بدهی بالای برندگان مناقصه منتشر شده است که با واکنش سازمان خصوصی سازی مواجه شده است. سازمان مذکور مدعی است صلاحیت عام برندگان مزایده از منظر «نداشتن بدهی معوق به سازمان خصوصی سازی» و «استعلام از مراجع بانکی در خصوص ممنوع المعامله نبودن و نداشتن بدهی معوق به سیستم بانکی»، پیش از برگزاری مزایده ارزیابی شده است.

### ۷-۵-۳. استراتژیک بودن صنعت نیشکر

انحصاری بودن تولید شکر و لذا مشمول خصوصی سازی نبودن شرکت نیشکر هفت تپه از مهم ترین انتقادات وارد شده به واگذاری شرکت مذکور بوده است. ماده (۱) دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی موضوع تصویب نامه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیئت واگذاری، بنگاه هایی را که دارای یک یا برخی از ویژگی های 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 است که امکان و ظرفیت به کارگیری در مواردی غیر از فعالیت جاری بنگاه را دارند، ولی قیمت گذاری این اموال یا سهام بنگاه با شرایط کاربری جاری انجام شده باشد.

- تولید یا توزیع کننده 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 توسعه ای نیمه تمام و نیازمند سرمایه گذاری و تکمیل باشد.



- سایر ویژگی‌ها با تشخیص و تعیین هیئت‌واگذاری.

براساس اعلام سازمان خصوصی‌سازی، در واگذاری سهام شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه با وجود آن‌که وضعیت شرکت (شامل اموال و دارایی‌ها، تولیدات و موضوع فعالیت آن در مقطع تعیین قیمت و شرایط واگذاری) به اطلاع هیئت‌واگذاری رسیده، اما این هیئت مصوبه‌ای در خصوص استراتژیک بودن شرکت صادر نکرده است. با این حال، به نظر می‌رسد از حیث زمین‌های گسترده و ارزشمندی که در اختیار شرکت قرار دارد، از حیث پیوندی که با بدنه کارگری در جامعه محلی دارد، و همچنین از حیث جایگاه این شرکت در صنعت تولید شکر در ایران، می‌توانست مسأله استراتژیک بودنش مطمح‌نظر قرار گیرد. حسب قانون ارائه چنین پیشنهادی در اختیار سازمان خصوصی‌سازی است. با این حال، جا دارد که قانون‌گذار تکلیف کند در هر مورد چنین گزارشی به هیئت‌واگذاری ارائه شود و براساس آن شورا تصمیم بگیرد.

#### ۷-۵-۴. 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 استتکاف 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 براساس ماده یک آیین‌نامه ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها در شرایطی که بنگاه برای واگذاری به اصلاح ساختار نیازمند است، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است پس از اخذ مجوز از وزارت امور اقتصادی و دارایی و کسب مجوز هیئت‌واگذاری با حفظ و صیانت از نیروی انسانی شاغل، حداکثر ظرف یک سال بنگاه را بازسازی ساختاری نماید. تبصره یک این ماده آیین‌نامه<sup>۱</sup> اصلاح ساختاری را منوط به داشتن توجیه اقتصادی و فنی

۱ تبصره: بازسازی ساختاری باید توجیه اقتصادی، فنی و مالی داشته و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز کند. در صورت عدم تحقق این شرط، بازسازی ساختاری مجاز نبوده و سازمان خصوصی‌سازی باید پس از سه‌نوبت آگهی، در صورتی که واگذاری بنگاه ممکن نشود، پیشنهاد تعیین تکلیف بنگاه را از طریق سایر روش‌های موضوع ماده (۱۹) قانون به هیئت‌واگذاری ارائه کند.

نموده و مقرر داشته است بار مالی اصلاح ساختاری نباید از ارزش ویژه بنگاه پس از بازسازی ساختاری تجاوز کند.

برنامه نوسازی و بازسازی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه 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 به واسطه 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 شد، اما در فاصله برگزاری مزایده و انتقال مالکیت و همچنین 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 شد<sup>۱</sup> (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق، و اسد بیگی، ۱۴۰۰/۰۶/۱۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

جدول ۳. اصلاح ساختار نیروی انسانی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

سال	تعداد نفرات تعدیل شده	مبلغ (میلیارد ریال)
۱۳۹۱	۴۵۲	۲۰۵
۱۳۹۲	۲۸۹	۱۵۶
۱۳۹۳	۳۴۱	۲۰۳
مجموع	۱۰۸۲	۵۶۴

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۸

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 انجام آن نبوده، ترجیح می‌دهند بار اصلاح ساختاری را بر دوش

۱ براساس مواد ۱۶ و ۲۵ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در صورتی که خریداران بعد از واگذاری، سطح اشتغال را افزایش بدهند، با تصویب هیئت واگذاری می‌توانند از تخفیف برخوردار شوند. براساس مصاحبه با مدیرکل نظارت و ارزیابی سازمان خصوصی سازی، مالکین شرکت کشت و صنعت هفت تپه درخواستی برای برخورداری از این تخفیف ارائه نکرده‌اند.

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 با وجود ابلاغ ردیف اعتباری اصلاح ساختاری در بودجه‌های سنواتی به سازمان خصوصی‌سازی، 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 است.

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 خصوصی‌سازی دانست؛ فضای بدبینی حاکم در روابط این دو نهاد، به‌صورتی است که برداشت سازمان خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی از نظر کارشناسان متخصص فنی برای ارزیابی پیشنهادات اصلاح ساختاری و یا طرح‌های توسعه در دست اقدام شرکت‌های مشمول واگذاری دچار ضعف است؛ لذا عملاً طرح‌های اصلاح ساختاری بنگاه‌ها پیش از واگذاری توسط این سازمان به‌سختی بررسی و ارزیابی می‌شود.

## ۷-۵-۵. 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 است 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 خصوصی‌سازی، 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، آن هم با شرط وجود آب در این اراضی، اعتراض کرده است. این انتقادات در حالی مطرح می‌شود که براساس اعلام سازمان خصوصی‌سازی، به موجب ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی "شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها"، شرکت نیشکر هفت‌تپه به هر سه روش تعیین‌شده در آیین‌نامه مذکور قیمت‌گذاری شده و بالاترین قیمت که مربوط به روش ارزش روز خالص دارایی‌ها بوده، به‌عنوان قیمت مبنا به هیئت‌واگذاری اعلام شده است. هیئت‌واگذاری نیز بعد از این‌که چندنوبت شرکت را آگهی کرده، اما فروش نرفته، اختیار داشته و قیمت را تعدیل کرده است.

### ۷-۵-۶. 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. براساس بند (ط) ماده (۱۰) دستورالعمل «نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری» مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱/۱۸ هیئت‌واگذاری، واگذاری حداکثر ۱٪ از مجموع ارزش قابل فروش دارایی‌های ثابت بنگاه بدون دریافت مجوز کتبی از سازمان خصوصی‌سازی توسط خریدار امکان‌پذیر است، ولی واگذاری بیش از ۱٪ نیازمند اخذ مجوز از این سازمان است. سازمان خصوصی‌سازی براساس گزارش بازرسان این سازمان و همچنین طبق نتایج بازدیدهای نظارتی انجام‌شده از شرکت، اعلام نموده است موردی خلاف دستورالعمل مذکور مشاهده نشده است.

### ۷-۵-۷. خصوصی‌سازی نظارت بر واگذاری‌ها

در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۳ «دستورالعمل نحوه نظارت پس از واگذاری» مصوب شماره ۲۶۴۳۷۳ هیئت‌واگذاری با کمی تغییرات و اصلاحات جایگزین دستورالعمل پیشین شد. براساس این دستورالعمل، بازرسان سازمان خصوصی‌سازی موظف شدند طی قراردادی که با این سازمان منعقد می‌کنند، هر شش ماه یک‌بار و یا در دوره‌های کوتاه‌تر به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی از بنگاه‌ها و شرکت‌های واگذارشده بازدید کنند. همچنین بازرسان موظف‌اند

۱ به‌موجب ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها»، روش‌های قیمت‌گذاری مبنای کار کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیربورسی، 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 به‌دلیل جزئی بودن میزان یا ارزش سهام، اعمال این روش‌ها فاقد توجیه اقتصادی باشد، قیمت پایه سهام به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت‌واگذاری بر اساس «ارزش اسمی» یا «ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه)»، تعیین می‌شود.

در موارد ضروری حتی علاوه بر ارائه گزارش‌های دوره‌ای، گزارش‌های موردی نیز تهیه و ارائه کنند. علاوه بر این در موارد خاص به منظور نظارت مستمر، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند از بازرسان ویژه به صورت مقیم و یا غیر مقیم در بنگاه‌ها و یا شرکت‌های واگذار شده استفاده کند. «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 شده و بازرسی از شرکت‌های خصوصی‌سازی شده به خود بخش خصوصی واگذار شده است. اما سازمان خصوصی‌سازی 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 یادشده، از ظرفیت شرکت‌های صاحب صلاحیت (تأیید شده توسط سازمان بورس) با استفاده از چک‌لیست‌های استاندارد، استفاده می‌کند (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

## ۶-۷. 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 خصوصی‌سازی، پس از واگذاری با توجه به این که محصول اصلی این شرکت شکر بوده و تعیین قیمت تعزیراتی آن توسط دولت، بنگاه را با مشکلات جدی مواجه کرده است، تولید محصولات جدید در دستور کار شرکت قرار گرفته و خریداران اقداماتی به شرح ذیل به انجام رسانده‌اند:

- اورهال کارخانه تولید شکر با هزینه‌ای بالغ بر ۱۰۰۰ میلیارد ریال طی ۴ سال؛
- راه‌اندازی مجدد کارخانه خوراک دام و بازگشت دوباره به چرخه تولید؛
- تکمیل خط تولید و راه‌اندازی کارخانه تولید اتانول با ظرفیت تولید ۱۰ هزار لیتر در روز؛
- ایجاد و راه‌اندازی کارخانه بسته‌بندی شکر با ظرفیت ۱۰ تن در روز؛
- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خط تولید رب فله گوجه به ظرفیت ۱۰۰۰ تن در روز و ایجاد مستحقات مربوطه؛
- خرید ۴ خط تولید ورق MDF و اقدام برای راه‌اندازی خط تولید به ظرفیت ۷۰۰ متر مکعب؛

- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خط آغشته‌سازی کاغذ ملامینه؛

- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خط تولید فرمالین؛

- خرید و اقدام برای راه اندازی خط پرس ملامینه؛
- خرید و اقدام برای راه اندازی خط تولید پارافورمالدئید؛
- خرید و نصب ماشین آلات خط تولید بتن؛
- اورهال و راه اندازی کامل کارخانه تولید آسفالت؛
- خرید و اقدام برای راه اندازی خط تولید زغال بریکت با ظرفیت ۲۰ تن در روز؛
- ایجاد و راه اندازی خط تولید کود کمپوست؛
- اورهال و راه اندازی کامل تولید یخ؛
- احداث ۲۵۰ هکتار باغات انگور و مرکبات؛
- اجرای ۵۰۰ هکتار آبیاری تحت فشار بارانی، تیپ و قطره‌ای؛
- احداث ۱۰ هکتار باغات شاتوت و ۲۰۰ هکتار باغات لیمو؛
- احداث ۳۵۰ هکتار مزرعه گیاهان دارویی و کشت ۱۷۰۰ هکتار چغندر قند؛
- کشت ۳۵۰ هکتار با یک میلیون درخت اکالیپتوس برای تولید چوب؛
- احداث ۵۰۰ متر گلخانه قرنطینه؛
- ایجاد گلخانه برای تولید هفده گونه انگور و باغ مرکبات به مساحت ۲۰۰ هکتار (تارنمای سازمان خصوصی سازی، مرداد ۱۳۹۹؛ آمیلی، ۱۴۰۰/۰۶/۱۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

این سرمایه‌گذاری‌های جدید اگرچه در شرایط معمول می‌توانست به تخفیف معضل اصلی شرکت، یعنی مازاد نیروی انسانی ۱۵۰۰ نفری کمک شایانی نماید، اما خود به یکی از کانون‌های بحران با بهانه خروج مالکین از چهارچوب اصلی فعالیت شرکت تبدیل شد. 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 به‌سبب 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، ۱۳۹۹/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

در کنار این اظهارات، روایات دیگر حاکی از وضعیت نامناسب شرکت در دوره حکمروایی بخش خصوصی است:

به‌گفته مدیرکل تأمین اجتماعی خوزستان این شرکت تا دی‌ماه سال ۱۳۹۷ علاوه‌بر بدهکاری به کارگزارانش، بیش از ۳۵۰ میلیارد تومان به اداره کل تأمین اجتماعی خوزستان بدهی داشته است (ایسنا، کد خبر: khouzestan-۱۱۴۹۸۹) این بدهی در سال ۱۳۹۶، منجر به مصادره ۱۵ هکتار از املاک شرکت توسط آن سازمان شده بود (ایسنا، کد خبر: ۲۹۷۰۸۳۰۱۴۹۵۸).

علاوه‌براین، براساس گزارش رسمی سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۹۷، با وجود سررسیدشدن ۵ قسط از اقساط واگذاری شرکت مذکور، تنها اقساط اول و دوم و بیش از نیمی از قسط سوم پرداخت شده بود (تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، مرداد ۱۳۹۹). در همین زمان، نماینده کارگران هفت‌تپه نیز مدعی طلبکاربودن 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، ۱۳۹۷/۰۸/۲۹).

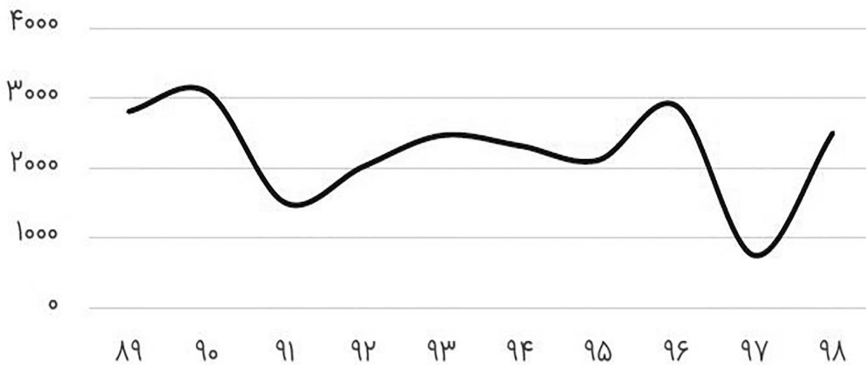
لازم به ذکر است دولت در راستای کمک به رونق این شرکت و خروج از بحران، طی مصوبه شماره ۱۳۳۴۱۳/ت۵۴۹۸۵ در روز ۲۴ دی‌ماه ۱۳۹۶ سند تخصیص ۳۰۰ هکتار از اراضی شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه، به‌عنوان محدوده منطقه ویژه اقتصادی شوش را به تصویب هیئت‌وزیران رساند.

اما برای ترسیم تصویری دقیق‌تر از عملکرد شرکت در سال‌های پس از خصوصی‌سازی، نگاهی به صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت، می‌تواند راهگشا باشد.

1 <https://www.isna.ir/news/khouzestan-114989/>

2 <https://www.isna.ir/news/97083014958/>

نمودار. سطح زیرکشت نیشکر در کشت و صنعت هفت تپه در دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۸



مأخذ: گزارش ارائه شده توسط خریدار شرکت

همان طور که در نمودار بالا قابل مشاهده است، سطح زیر کشت نیشکر در سال های بعد از واگذاری، به استثنای سال ۱۳۹۷ که به واسطه اعتصابات و مشکلات مدیریتی ناشی از بازداشت مدیرعامل کاهش یافته، در دیگر سال ها به نسبت سال های پیش از واگذاری قابل قبول بوده است.

جدول ۴. برخی اقلام عملکردی شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه، براساس صورت های مالی (میلیون ریال/تن)

۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	اقلام ترازنامه
۱۳۳۶۶۷۱۰	۳۹۶۹۰۳۹	۳۷۴۵۲۱۶	۳۵۰۲۸۸۰	۲۳۲۷۲۲۸	۲۷۲۹۶۲۷	دارایی ها
۱۷۸۹۷۸۷۷	۷۴۲۶۲۶۵	۶۴۲۲۷۸۴	۵۸۵۲۵۰۹	۴۴۸۶۳۹۵	۴۰۰۳۴۵۳	بدهی ها
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 بیمه های 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: صورت های مالی حسابرسی شده شرکت



همان‌گونه که مشخص است، زیان خالص شرکت نیز در سال‌های پس از خصوصی‌سازی بجز سال ۱۳۹۶، همواره بیش از سه برابر سال پایانی مدیریت دولت بر آن بوده، به‌طوری که در سال ۱۳۹۸، این شاخص ۴/۶ برابر سال ۱۳۹۴ شده است. زیان انباشته شرکت در سال‌های مالکیت بخش خصوصی، تقریباً دو 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 کرده 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 تأمین اجتماعی در سال ۱۳۹۸ به ۱/۰۵۵ هزار میلیارد ریال از بابت حق بیمه کسرشده کارکنان بالغ گردیده و این خود روند نارضایتی کارکنان را تشدید کرده 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 شده است. این روند، خود به‌خوبی حاکی از عدم کفاف درآمدهای شرکت برای پوشش هزینه‌های عملیاتی است که بخش عمده آن (در سال ۱۳۹۸، ۶۰ درصد 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 کرده 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 کرده بود، در سال‌های بعد اطلاعاتی از تعداد این کارکنان گزارش نکرده است.

علاوه‌براین، براساس گزارش صورت‌های مالی حسابرسی شده شرکت در سال ۱۳۹۸، نتیجه عملیات شرکت در سنوات اخیر همواره منجر به زیان شده و زیان انباشته در تاریخ ترازنامه (۱۳۹۹/۳/۳۱) بالغ بر ۶/۴۸۲ هزار میلیارد ریال و بیشتر از سه‌برابر سرمایه ثبت‌شده گردیده (که براساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت عملاً شرکت ورشکسته است) و بدهی‌های جاری و مجموع بدهی‌های شرکت به‌ترتیب به مبالغ ۱۴/۶۷۲ هزار میلیارد ریال و ۱۵/۱۲ هزار

میلیارد ریال بر دارایی‌های جاری فزونی یافته است. همچنین، شرکت موفق به بازپرداخت تسهیلات دریافتی نشده و در این خصوص، ۱۷۳ میلیارد ریال هزینه مالی شناسایی کرده است. لازم به ذکر است این شرکت در طول دوران فعالیت خود از سال ۱۳۴۱ تاکنون، در ۳۸ سال زیان‌ده بوده است که در این میان، این شرکت از سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۹۹ بی‌وقفه و به صورت مستمر با زیان مواجه بوده است.

در کنار موارد یادشده، 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، بسته‌بندی شکر، کارخانه رب گوجه، پالایشگاه، کارخانه زغال و واحد دامداری سرمایه‌گذاری نموده است.

نسبت بدهی شرکت در سال‌های پس از واگذاری، بجز 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 کرده و در دوره مورد بررسی همواره منفی بوده است، اما در دوره واگذاری وضعیتی نامناسب‌تر داشته و در واقع زیان عملیاتی و خالص شرکت به‌ازای هریک ریال فروش افزایش داشته است.

## ۷-۷. 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 اقتصاد نوین 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 پرداخته 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 و باقی را در اختیار امید اسدبیگی قرار داده است.

علاوه بر این، ادعا شده که 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 در هاله‌ای از ابهام است (تابناک، کد خبر: ۸۹۳۶۳۷).

سازمان خصوصی‌سازی مدعی است مسائل ارزی مطروحه، ارتباطی به واگذاری شرکت ندارد (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

در این راستا و براساس روایت مالکان، این شرکت در سال ۱۳۹۶ با هدف کاهش مصرف آب و استفاده از ظرفیت‌های خالی کشت، تصمیم به کشت چغندر قند و استحصال شکر از آن می‌گیرد. اما با توجه به این که شرکت مشمول ماده ۱۴۱ قانون تجارت و فاقد کارت بازرگانی بوده است، برای واردات دستگاه‌های مورد نیاز و مشارکت در تولید، اقدام به مذاکره و عقد قرارداد با شرکتی دیگر می‌نماید. شرکت طرف قرارداد نیز برای واردات ماشین‌آلات ۲۸۰ میلیون دلار ارز دولتی در شرایطی دریافت کرده که تفاوت نرخ ارز آزاد و دولتی تنها ۵۰۰ تومان بوده است. شرکت طرف قرارداد اقدام به ثبت سفارش می‌کند، اما بنا به دلایلی، از جمله زیان در سایر معاملات نمی‌تواند مبلغ سفارش را به شرکت ایتالیایی سازنده دستگاه پرداخت کند. بعد از گذشت یک سال و بروز تلاطمات ارزی به واسطه خروج یک‌جانبه آمریکا از برجام و ایجاد حساسیت گسترده نسبت به ارز در نزد افکار عمومی، مدیرعامل شرکت سفارش‌دهنده بازداشت شده و با این استدلال که سفارش ثبت شده برای استفاده در شرکت هفت‌تپه بوده، مدیرعامل هفت‌تپه نیز بازداشت می‌شود. این اتفاقات در سال ۱۳۹۷ تبعاتی چون تعویق دو ماهه حقوق‌ها و اعتصاب کارگران و از میان رفتن موقعیت کشت محصول را در پی داشته است (اسدیگی، ۱۴۰۰/۰۶/۱۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

## ۷-۸. سرانجام؛ بحران، اعتصاب و خلع ید

مشکلات کارگری در شرکت نیشکر هفت‌تپه قدمتی به تاریخ قرارگرفتن در نوبت خصوصی‌سازی دارد؛ برخی گزارش‌ها حکایت از آن دارد که بعد از آن که کارخانه مشمول قانون خصوصی‌سازی شد، مدیریت آن به بهانه واگذاری کارخانه به بخش خصوصی، حقوق کارگران را پرداخت نکرد 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 کرد.

در آبان ماه این سال، کارگران تصمیم گرفتند برای پیگیری جدی تر مطالباتشان، سندیکای کارخانه را که در سال ۱۳۵۳ تأسیس شده بود، دوباره راه اندازی نمایند. البته این سندیکا در اردیبهشت ۱۳۸۷، به صورت علنی اعلام موجودیت کرد. در مرداد سال ۱۳۸۷ بیش از دوهزار نفر از کارگران، اولین هیئت مؤسس سندیکای کارگران نیشکر هفت تپه را تشکیل دادند. در این سال، بنا به گفته رئیس سازمان صنایع و معادن خوزستان بیش از پنج میلیارد تومان از حقوق معوق کارگران این واحد پرداخت نشده بود (ایسنا، کد خبر: ۱۴۹۵۸/۱۳۰۰۸۳۰۱۹۷).

تغییر مالکیت و خصوصی سازی شرکت هم نتوانست آتش اعتراضات کارگری را حتی برای مدت زمانی اندک خاموش نماید و از روز اول خصوصی سازی، 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 داده اند. در کنار این امر، عملکرد مدیران جدید در قبال کارگران نیز در شدت گرفتن این اعتراضات تأثیرگذار بود. عواملی از جمله توهین به قومیت ها، از بین بردن امنیت شغلی کارگران، استفاده از ادبیاتی مالکانه نسبت به هفت تپه؛ در حالی که مردم منطقه از قدیم الایام خود را ساکنان بومی منطقه می دانستند و به هیچ وجه حاضر به تماشای تملک این زمین ها به چند شخص غیر متعهد نبودند و همچنین تأخیر سه ماهه در پرداخت حقوق کارگران و کارمندان، اعتراضات را به سطح شهر کشاند به گونه ای که در یک اتفاق کم سابقه و در سیزدهمین روز از اعتصاب کارگران کارخانه نیشکر هفت تپه در ۲۶ آبان ماه ۱۳۹۷، شماری از مردم در خیابان های شهر شوش نیز در حمایت از کارگران دست به تظاهرات زده و بسیاری از کاسبان محلی، معلمان، زنان خانه دار که لزوماً همسر کارگران نبودند و کارگران غیر رسمی مانند رانندگان وانت بار نیز به معترضان هفت تپه پیوستند (نقد اقتصاد سیاسی<sup>۲</sup>، ۲۰۱۸).

بخشی از این همبستگی را باید ناشی از ویژگی های فضایی کارخانه هفت تپه 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 هفت تپه گره خورده است. غالب ساکنان شهر یا از شاغلین این مجتمع اند و یا خویشاوندی نزدیک با شاغلین دارند و همین مسأله عامل مهم ایجاد همبستگی در ابعاد فضاهای شهری است. علاوه بر آن، معاش جمع

1 <https://www.isna.ir/news/97083014958/>

۲ مقاله درس های نیشکر هفت تپه، منتشر شده در تارنمای نقد اقتصاد سیاسی به آدرس:

<https://pecritique.com>

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 به‌صورت 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 کرد که به‌بازداشت برخی از کارگران و فعالین مدنی حامی آنان منجر شد و با احکام قضایی سنگین صادره برای آنان حتی ابعادی بین‌المللی یافت (همان).

اوج‌گیری اعتراضات کارگری در آبان و آذر ۱۳۹۷، موجب توقف فعالیت در شرکت و واردآمدن خسارت مالی قابل توجهی به آن شد. 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. بیست‌ودوم 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 هیئت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی قرار گیرد تا این هیئت بتواند به تخلفات خصوصی‌سازی هفت‌تپه ورود کند و درنهایت 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 دو ماه 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؛ اما در سال ۱۳۹۸، دوباره فعالیت شرکت دچار تلاطم شد و مطالبه فسخ قرارداد مالک خصوصی دوباره مطرح شد و سازمان خصوصی‌سازی نامه فسخ قرارداد شرکت نیشکر هفت‌تپه را به هیئت داوران ارسال کرده است (رادار اقتصاد، کد خبر: ۹۰۰۰).

این اتفاق در حالی رقم خورد که مالک خصوصی، تعهدات مالی خود نسبت به سازمان خصوصی‌سازی را ادا کرده بود. اما استناد مخالفین به ماده ۸ دستورالعمل نظارت پس از واگذاری سازمان بوده است. براساس ماده مذکور، در راستای پیش‌بینی تخلفات و ضمانت اجرای

متناسب برای نظارت و بازرسی، انجام اعمالی توسط خریداران و یا مدیران بنگاه‌ها و یا شرکت‌های واگذار شده را تخلف دانسته و متناسب با تعدد و شدت تخلف، اقداماتی تنبیهی را حسب تشخیص سازمان خصوصی سازی و تصویب هیئت واگذاری پیش بینی کرده است. از جمله تخلفات موضوع این ماده، دو بند مربوط به وضعیت معیشت کارگران به شرح ذیل است:

۱. تأخیر بیش از دو ماه در پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان به گونه‌ای که باعث اخلاف در روند فعالیت بنگاه و یا شرکت شود؛

۲. کاهش تعداد کارکنان بنگاه و یا شرکت خارج از مجوز مندرج در قرارداد.

در این ماده، ضمانت‌های اجرایی متنوعی پیش بینی شده است؛ از قبیل اخطار و توبیخ کتبی، محدودیت و یا ممنوعیت خرید سهام از سازمان خصوصی سازی (ردّ اهلیت خریدار)، عدم آزادسازی سهام یا دارایی‌های در وثیقه حسب مورد تا مدت معین به تشخیص سازمان خصوصی سازی، 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 خصوصی سازی (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».

در نهایت با بروز فشارهای سیاسی و رسانه‌ای<sup>۱</sup>، سازمان خصوصی سازی پرونده هفت تپه را برای خلع ید به هیئت داوران ارسال نمود اما هیئت داوران با اکثریت آراء با این امر مخالفت کرد. در مرحله بعد، با اعتراض به رأی هیئت داوران، پرونده به دستگاه قضایی ارجاع شد و قاضی پرونده در خردادماه ۱۴۰۰، رأی به خلع ید را ابلاغ نمود. مالکین با استناد به این نکته که قاضی حق رأی به فسخ قرارداد را ندارد و تنها به لحاظ حقوقی، می‌تواند رأی هیئت داوران را فسخ نموده و پرونده را برای رسیدگی مجدد به آن هیئت ارجاع دهد، حکم صادره را خلاف بین شرع دانسته و از دستگاه قضا درخواست کردند ماده ۴۷۷ قانون دادرسی کیفری<sup>۲</sup> در مورد رأی صادره

۱ فشارهای ذی‌نفعان، از جمله نمایندگان مجلس و تلاش برخی از این افراد برای بازگشت شرکت به دولت با هدف استفاده از ظرفیت شرکت برای استخدام افراد و جذب هوادار نیز در این میان قابل توجه است.

۲ ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری: در صورتی که رئیس قوه قضائیه رأی قطعی صادره از هر یک از مراجع قضایی را خلاف شرع بین تشخیص دهد، با تجویز اعاده دادرسی، پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال تا در شعبی خاص که توسط رئیس قوه قضائیه برای این امر تخصیص می‌یابد رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید. شعب خاص مذکور از اصل برخلاف شرع بین اعلام شده، رأی قطعی قبلی را نقض و رسیدگی مجدد اعم از شکلی و ماهوی به عمل می‌آورند و رأی مقتضی صادر می‌نمایند.

تبصره ۱- آراء قطعی مراجع قضایی (اعم از حقوقی و کیفری) شامل احکام و قرارهای دیوان عالی کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح،

اعمال شود. این درخواست اگرچه توسط دادستان کل کشور مورد تأیید قرار گرفت اما در نهایت در مردادماه ۱۴۰۰ ابلاغ شد. بدین ترتیب، شرکت کشت‌و‌صنعت نیشکر هفت‌تپه به دولت بازگشت و مقرر شد تمشیت امور آن برعهده سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گیرد.

## ۷-۹. جمع‌بندی

در فرایند واگذاری شرکت کشت‌و‌صنعت نیشکر هفت‌تپه، برخی نکات کلیدی و قابل توجه وجود دارد که به قرار ذیل هستند:

- شرکت در زمان واگذاری با زیان انباشته‌ای حدوداً ۱/۸ برابر سرمایه خود مواجه بوده است و لذا براساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت عملاً ورشکسته و قابل انحلال است. دقیقاً مشخص نیست چرا هیئت‌واگذاری 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 هیئت‌عامل شرکت، پس از واگذاری است. این نقیصه به‌واسطه عدم وجود رگولاتور بخشی در صنایع تبدیلی کشاورزی، بحران‌آفرین بوده است. در واقع، با توجه به جدایی مالکیت از مدیریت، لزومی ندارد که خریدار صلاحیت تخصصی مدیریت شرکت را داشته باشد، و تنها کافی است بپذیرد شروط داشتن توانایی تخصصی برای اداره شرکت را رعایت کند. در صورت وجود تنظیم‌کننده بخشی، تأیید صلاحیت هیئت‌عامل باید برعهده این نهاد، و در صورت عدم وجود آن، برعهده سازمان خصوصی‌سازی باشد.

- با وجود 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 شده است. علت اصلی این امر را باید ترجیح دولت به فروش فوری و کسب درآمد دانست.

---

دادگاه‌های تجدیدنظر و بدوی، دادرها و شوراها حل اختلاف هستند.

تبصره ۲- آراء شعب دیوان عالی کشور در باب تجویز اعاده دادرسی و نیز دستورهای موقت دادگاه‌ها، اگر توسط رئیس قوه قضائیه خلاف شرع بین تشخیص داده شود، مشمول احکام این ماده خواهد بود.

تبصره ۳- در صورتی که رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، رئیس سازمان قضائی نیروهای مسلح و یا رئیس کل دادگستری استان در انجام وظایف قانونی خود، رأی قطعی اعم از حقوقی یا کیفری را خلاف شرع بین تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مستندات از رئیس قوه قضائیه درخواست تجویز اعاده دادرسی نمایند. مفاد این تبصره فقط برای یک بار قابل اعمال است؛ مگر اینکه خلاف شرع بین آن به جهت دیگری باشد.

- استخدام تعداد قابل توجهی نیروی انسانی در شرکت پس از واگذاری، به واسطه فشارهای سیاسی مقامات استانی از مهم‌ترین عوامل تشدید مشکلات کارگری شرکت بوده و از زاویه اقتصاد سیاسی درخور تأمل است. لازم است برای شرکت‌های در شرف واگذاری، ضوابط منع جذب نیرو و وضع شود و دستگاه‌های نظارتی به‌دقت از رعایت آن اطمینان داشته باشند.
- دولت توانمند یکی از ارکان اصلی اجرای سیاست خصوصی‌سازی است و در ادبیات موضوع بسیار مورد تأکیدی بوده است. یکی از ابعاد این مسأله توانایی دولت در احصاء دقیق دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت و قیمت‌گذاری دقیق است. در واگذاری شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، تعداد کارگران، زمین‌های تحت مالکیت شرکت و میزان بدهی‌های آن با موارد مندرج در صورت‌های مالی، مغایرت داشته است؛ لذا قیمت‌گذاری انجام شده نادرست و به زیان برندگان مزایده بوده است.
- مسائل قومی با توجه به غیربومی بودن مالکین خصوصی و ساختار قبیله‌ای حاکم بر محل استقرار و بافت کارگری شرکت، یکی از عوامل بحران‌آفرین بوده و لازم است در مورد سایر شرکت‌های قابل واگذاری مورد توجه قرار گیرد. تهیه پیوست اجتماعی برای واگذاری‌ها می‌تواند در این راستا مؤثر باشد.
- اهمیت و جایگاه شرکت در اشتغال ساکنین منطقه و تلاش جریان‌های سیاسی برای استفاده از آن در راستای اخذ رأی از مردم و دادن امتیاز به هواداران در تشدید بحران‌ها و خلع‌ید مالک خصوصی اثرگذار بوده است.
- سابقه تاریخی و قدرت سازماندهی و رسانه‌ای فعالین کارگری چپ در بروز و تداوم ناآرامی‌ها در شرکت بسیار اثرگذار بوده و لازم است در مورد سایر واگذاری‌های مشابه نیز مورد توجه قرار گیرد.
- در میان مطالب و مصاحبه‌های منتشرشده 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 شده و این نکته را گوشزد می‌کند که باید در واگذاری‌ها، مسائل اجتماعی و اقتصاد سیاسی واگذاری و تبعات آن را به‌دقت بررسی کرد و مورد توجه قرار داد. در این شرایط، واگذاری بلوکی توصیه نمی‌شود و بهتر است شرکت به‌صورت تدریجی واگذار شود.





## فصل هشتم

واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال



## ۸-۱. مقدمه

آلومینیوم دومین فلز پر مصرف دنیا است. جرم سبک، استحکام به وزن بالا و مقاومت بالا در مقابل خوردگی و زنگ زدگی، آلومینیم را تبدیل به یک فلز عالی نموده است. آلومینیوم بادوام، قابل بازیافت و با محیط زیست سازگار است و سال‌ها بدون پوسیدگی کار می‌کند. چه از نظر کیفیت و چه از نظر ارزش، آلومینیوم کاربردی‌ترین فلز بعد از آهن به شمار می‌آید؛ از این رو، محصولی پراهمیت و استراتژیک در دنیای امروز شناخته شده است.

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، حمل و نقل ریلی، قوطی‌ها و بسته بندی، صنعت ساختمان، صنایع برق، ماشین آلات و تجهیزات، صنایع لوازم خانگی، باتری‌ها، فراوری 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 زیست محیطی، 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.<sup>۱</sup> 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.<sup>۲</sup>

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، احیا شده، دست‌آخر آلومینیوم به دست می‌آید. صنعت تولید این فلز صنعتی انرژی‌بر است و در واقع کشوری با منابع عظیم انرژی می‌تواند به جای آن که 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 نهاد برای تولید آلومینیوم است) بی‌بهره است، در عین حال تبدیل به بزرگ‌ترین تولیدکننده آلومینیوم در دنیا شده است.<sup>۳</sup> یا شرکت دوبال امارات با وجود واردات مواد اولیه و نیروی انسانی، در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ پایین‌ترین قیمت تمام‌شده محصول را داشته است.<sup>۴</sup>

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،

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی کالا خبر، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۰۳؛ <http://imereport.ir/news/37808/>

۲. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۳، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۳؛ <http://magiran.com/p2152190>

۳. هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۶؛ <http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

۴. خبرگزاری الف، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۶/۱۱/۰۱؛ <https://www.alef.ir/news/3961101183>

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 هرمزال، بعد از یک نوبت واگذاری ناموفق به سازمان تأمین اجتماعی، در پایان سال ۱۳۹۳ با جنجال‌های فراوان به بخش خصوصی واگذار شد. افزون 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 بحث و جدل‌های رسانه‌ای تبدیل شد. در هر صورت، واگذاری انجام شد و سازمان خصوصی سازی از خریدار حمایت کرد. «خریدار» به تعهدات خود عمل نکرد و سازمان، سهام پیش تر فروخته شده را به وکالت از خریدار بخش خصوصی، مجدداً به فروش رساند.

مخالفان واگذاری، شکست خصوصی سازی 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. سرانجام، سهام دولتی در سومین واگذاری به مپنا انتقال یافت؛ مپنایی که در واقع خود یک ابرشرکت شبه دولتی است.

این توضیح مختصر، اهمیت انتخاب مجتمع المهدی-هرمزال را به عنوان مورد مناسب بررسی نشان می‌دهد. علاوه بر این، 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 خصوصی سازی 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 خصوصی سازی 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-هرمزال» به عنوان یکی از موارد پژوهش، ادامه گزارش به این ترتیب، سازماندهی شده است: ابتدا پیشینه صنعت آلومینیوم و ساخت مجتمع المهدی به اختصار بررسی و به چالش‌های آن تا پیش از واگذاری اشاره می‌شود.

سپس، داستان واگذاری‌های اول و دوم این شرکت روایت خواهد شد. در گام بعد، با جزئیات بیشتر انتقادات مطرح‌شده در خصوص واگذاری دوم به بحث گذاشته می‌شود. پس از آن، به واکاوی عملکرد شرکت و مالک خصوصی آن در دورهٔ پس از واگذاری پرداخته، و دلایل سلب‌دید از خریدار خصوصی 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 خصوصی‌سازی به‌کار گرفته شود.

## ۸-۲. پیشینهٔ صنعت آلومینیوم در ایران

بررسی ساختار هزینهٔ تولید آلومینیوم اولیه حاکی از آن است که انرژی، ۲۶ درصد از کل هزینهٔ تولید آلومینیوم را تشکیل می‌دهد (حسینی به‌نقل از وهابی، ۱۳۹۷). صنعت آلومینیوم به انرژی بسته‌بندی‌شده 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 روبه‌رشد باعث شد موضوع تأسیس کارخانه ایرالکو در سال ۱۳۴۶ به تصویب هیأت‌دولت برسد و اقدامات مربوط به نصب تأسیسات و ساختمان آن از سال ۱۳۴۷ آغاز شود 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 تولیدکنندهٔ آلومینیوم در خاورمیانه تبدیل شد.<sup>۱</sup> بعد از انقلاب اسلامی و پس از پایان جنگ نیز تصمیم گرفته شد تولید آلومینیوم توسعه یابد. بر این اساس، پروژه المهدی برای تأسیس در منطقهٔ ویژهٔ اقتصادی صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس در ۱۸ کیلومتری غرب شهر بندرعباس تعریف شد.

به‌طور 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 به‌سختی مایع می‌شود، حمل‌ونقل آن آسان نیست و به‌دلیل گرم‌سیربودن 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؛

1. <http://www.iralco.ir/?p=141>

- علاقه‌مندی سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در این صنعت؛
- به‌وجودآوردن کادر قوی فنی برای سرویس‌دادن به کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس به‌منظور 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 میلیاردر شیخ راشد در دوبال (دوبی آلومینیوم)، یعنی مهدی‌التاجر را که یکی از سرمایه‌گذاران عمده شرکت IDC<sup>۱</sup> 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.<sup>۲</sup> براساس توافق‌های صورت‌گرفته، طرفین متعهد شدند کارخانه‌ای برای احیای 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 چندسال اول تأسیس یعنی تا زمان تسویه وام‌های اولیه به‌دلیل تجربیاتی که شرکت IDC دارد، به این شرکت محول شود. همچنین مقرر شد ۱۵ درصد از مخارج تأسیس مجتمع المهدی توسط سهام‌داران و ۸۵ درصد به صورت تأمین مالی (فاینانس) توسط فروشنندگان 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 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 به‌موجب دو فقره موافقت‌نامه منعقدۀ مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۸۹ برابر با ۳۰

1 Dubai-based International Development Corporation

۲. روزنامه صبح ساحل، شماره ۳۶۷۴، منشور شده در تاریخ ۱۶/۱۰/۱۳۹۷؛ <https://sobhesahel.com/pdf/SobheSahel/3674>



آذرماه ۱۳۶۸ مؤسسين (شرکت‌های آلومینیوم ایران و IDC و به‌ترتیب به‌میزان ۶۰ درصد و ۴۰ درصد سهام) مورد توافق قرار گرفته و سپس شرکت به‌شرح مندرج در یادداشت توضیحی ۱-۱ صورت‌های مالی در تاریخ ۲۲ فروردین ۱۳۶۹ به ثبت رسیده است. متعاقب آن و به‌دلیل عدم تمایل سهام‌دار خارجی شرکت به نگه‌داری سهام خود، مبلغ سرمایه‌گذاری انجام‌شده، به استناد قرارداد مورخ یکم دسامبر ۱۹۹۳ برابر با ۱۰ آذرماه ۱۳۷۲ فی‌مابین شرکت، سهام‌دار مذکور و وزیر وقت صنایع و معادن توسط سهام‌دار خارجی، به‌عنوان تسهیلات قابل پرداخت توسط شرکت تلقی و با توجه به بهره‌پیش‌بینی 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 شده است».

چرایی عدم ارائه تضمین‌های کافی از سوی ایران را شاید بتوان از سخنان محمد مهدی بهیکش، مدیرعامل پروژه المهدی، در مهرماه 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 به‌دست او عملی می‌شود و به‌نفع مملکت است. اما دستگاه امنیتی با او مخالفت می‌کرد.»<sup>۱</sup> 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 به‌دنبال کار عتیقه بود. گزارش‌ها حاکی از اقدام ایشان به خروج ۱۱ محموله از کشور بدون بازرسی بود که مأموران با او برخورد کردند و او با توسل به مقامات تلاش داشت که محموله‌ها را که به‌نظر کارشناسان وزارت، حاوی عتیقه بود از کشور خارج کند که منجر به درگیری با ایشان شد.»<sup>۲</sup>

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.

۱. روزنامه صبح ساحل، شماره ۳۶۷۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۶؛

<https://sobhesahel.com/pdf/SobheSahel/3674>

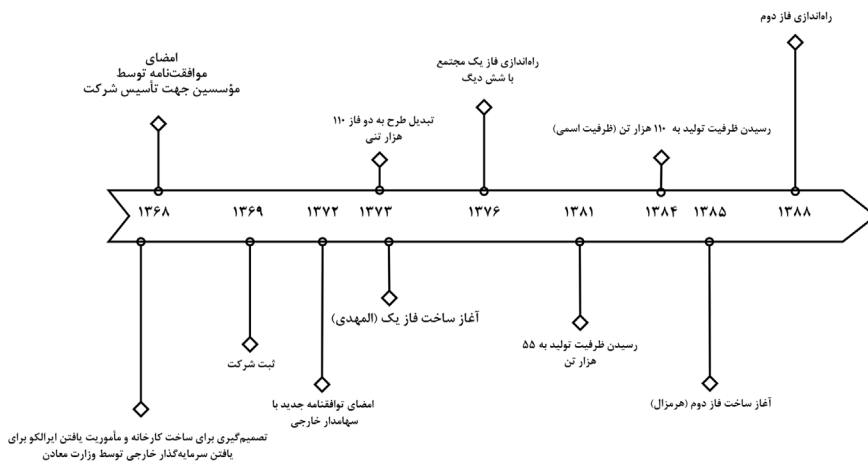
روایت داستان ناکامی‌های ایجادشده در توافقات اولیه برای ساخت مجتمع، به ما در فهم مسائلی که حین و پس از واگذاری بروز کرد، کمک خواهد کرد. در ادامه گزارش خواهیم دید، اختلاف بین طرف ایرانی و سرمایه‌گذار خارجی، به ابتدای تأسیس شرکت محدود نماند و در ادامه منشأ مسائل حقوقی حل نشده حتی تا پس از خصوصی‌سازی شد. 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.

به‌هر ترتیب، در سال ۱۳۷۶ بخشی از فاز یک مجتمع با شش دیگ راه‌اندازی شد و به تدریج تا پایان سال ۱۳۸۱ تعداد ۱۲۰ دیگ ساخته شد و راه‌اندازی شد، 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، به طوری که در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۸۴ مجتمع به ظرفیت اسمی پیش‌بینی شده فاز یک (۱۱۰ هزار تن) دست یافت.

در خردادماه 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 «یونی‌کردیت» 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 کند. این فاز دوم، در نهایت طی مدت ۴۰ ماه در مهرماه ۱۳۸۸ راه‌اندازی شد. به‌طور خلاصه، شکل زیر روند ساخت و بهره‌برداری از فازهای مجتمع المهدی-هرمزال را در بستر زمان نشان می‌دهد.

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، ایرالکو و المهدی-هرمزال تنها تولیدکنندگان شمش آلومینیوم در کشور بودند.

شکل ۱. گاه‌شمار تأسیس المهدی-هرمزال



### ۳-۸. چالش‌های اصلی المهدی

#### ۱-۳-۸. فقدان نیروگاه اختصاصی تولید برق

صنعت آلومینیوم به‌طور کلی و مجتمع المهدی به‌طور خاص، از گذشته تا به امروز، با مشکلات عدیده‌ای روبرو 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 تجارت‌فردا 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.<sup>۱</sup>

آقای مهدی کرباسیان، مدیرعامل سابق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران<sup>۲</sup>، به‌نقل 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)

۱. هفته‌نامه تجارت‌فردا، شماره ۳۶، منتشرشده 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 و مدیرعامل آن معاون وزیر صمت است. مالکیت سهام دولتی شرکت المهدی و ۱۰۰ درصد دارایی‌های طرح هرمزال، تا پیش از واگذاری در اختیار این سازمان دولتی بود.

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 هیچ‌وقت 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 دوهزار مگاواتی دایر کرده که نه تنها نیاز خود را برآورده می‌کند، بلکه در برخی ساعات به شبکه اصلی امارات نیز برق‌رسانی می‌کند.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، اصلی‌ترین مشکل در صنعت آلومینیوم عدم برخورداری از برق پایدار و مطمئن برای تولید آلومینیوم است. برق در صنعت آلومینیوم به عنوان 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 آن که هزینه تولید را افزایش داده، موجب افزایش بهای تمام شده و کاهش رقابت‌پذیری تولیدات داخلی نیز شده است، خسارات دیگری را نیز در پی دارد: در صورت قطع ناگهانی برق و یا حتی قطع برق توسط خود شرکت‌ها (به دلیل فشار شرکت‌های برق منطقه‌ای) و خارج کردن دیگ‌ها از مدار تولید و دوباره وارد کردن آنها به مدار، ضمن زمان‌بر بودن، موجب آسیب‌رسانی به ساختار دیگ و افزایش هزینه نگهداری آنها می‌شود.<sup>۲</sup>

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.<sup>۳</sup> (بر مبنای صورت‌های مالی سال ۱۳۹۲، شرکت المهدی، قبل از واگذاری، به‌تنهایی و بدون لحاظ بدهی‌ها و تسهیلات ارزی طرح هرمزال، ۱، ۸۰۸، ۸۰۸، ۷۰۸ میلیون ریال، مانده‌بدهی ریالی و ۸۷۴،۵۱ میلیون یورو، مانده‌بدهی ارزی داشته است.)

۱. هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛

<http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

۲. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۴۱۳، منتشرشده در تاریخ ۱۳۸۹/۰۸/۲۴؛ <http://magiran.com/p769128>

۳. هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۳۶، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛

<http://tejaratefarda.com/fa/tiny/news-17276>

### ۸-۳-۲. ناکارایی در تولید آلومینیوم (مسأله مقیاس)

در رابطه با برق، نکته‌ی 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.<sup>۱</sup>

### ۸-۳-۳. 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 در سال است که به تولید ۱۲۰ هزار تن آلومینیوم می‌انجامد. بقیه‌ی 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.<sup>۲</sup>

رزاقلی‌نژاد، کارشناس معدن می‌گوید صنایع مس و فولاد ماده‌ی 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.<sup>۳</sup> در حالی که از فروش داخلی بیشتر سود کسب می‌کنند.<sup>۴</sup>

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

۱. خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۳۰؛

<https://eghtesadnews.com/fa/tiny-news-104565>

۲. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ <http://magiran.com/p2152060>

۳. خبرگزاری تجارت آنلاین، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۵؛

<http://www.tejaratonline.ir/fa/news/2993>

۴. در بازه زمانی ۱۳۹۱-۱۳۹۶ که صورت‌های مالی آن در دسترس است، بجز سال ۱۳۹۶، درصد سود ناخالص به فروش داخلی المهدی بیشتر از درصد سود ناخالص به فروش صادراتی آن بوده است.

از ۶۰۰ میلیون تن بوکسیت به عنوان بزرگ‌ترین ذخیره معدنی بوکسیت در جهان در اختیار ایران است.<sup>۱</sup>

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. همچنین به دلیل تعلل دولت ایران در سرمایه‌گذاری این معدن، دولت گینه قوانین جدیدی وضع کرده که براساس آن، صادرات مواد خام از این کشور سخت‌تر از گذشته شده است.<sup>۲</sup>

در این رابطه، آقای مهدی کرباسیان، رئیس هیئت‌عامل 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.»<sup>۳</sup>

#### ۸-۴. 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 یادشده نیز براساس مجوز بند (ح) ماده (۱۹) قانون اصل (۴۴)، در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ در فهرست موارد مشمول واگذاری، به تصویب هیئت‌واگذاری رسید<sup>۴</sup> (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸).

۱. استخراج از این معدن در سال ۱۳۹۴ در قالب قراردادی ۲۵ ساله تمدید شد.

۲. خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۲۳؛

<https://www.eghtesadnews.com/fa/tiny/news-128930>

۳. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ <http://magiran.com/p2152060>

۴. 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 ۱۳۸۲، 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.

لازم به توضیح است که المهدی به‌عنوان یک شرکت و هر مزال به‌عنوان طرح، در لیست واگذاری قرار داشتند و براین‌مبنا قیمت‌گذاری و واگذار شدند. هر مزال، 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 به‌عبارتی، شخصیت حقوقی مستقلی نداشت. از این‌رو، بدهی‌های ایجاد آن در حساب‌های ایمیدرو قرار می‌گرفت و تنها براساس دارایی‌هایش ارزش‌گذاری می‌شد. از طرفی به‌دلیل وابستگی‌های ساختاری این دو کارخانه به یکدیگر، سازمان خصوصی‌سازی، در هر نوبت واگذاری آنها را با هم به مزایده می‌گذاشت.

هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۰۶/۰۵ به استناد بند ۵۹ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تصویب کرد که به‌میزان 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.<sup>۱</sup> شرکت المهدی به همراه طرح هر مزال، ششمین مورد از ۹ شرکت مصوب برای واگذاری به صندوق بودند. ظاهراً<sup>۲</sup> بر این مبنا مقرر شد ۷۰ درصد از سهام شرکت (پس از کسر سهام ترجیحی) المهدی به‌همراه طرح هر مزال، با ارزش برآوردی ۷۵۰۰ میلیارد ریال، به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد منتقل شود و بعد از آن، روش و قیمت واگذاری سهام مذکور توسط هیئت‌واگذاری تعیین شود. به‌دنبال این تکلیف دولت، در جلسه‌ای در تاریخ ۶ اسفندماه ۱۳۹۱ مالکیت سهام متعلق به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (۶۹،۲۲٪) طبق قرارداد جمعی واگذاری شماره ۲۹۸۱۹/۴۰ سازمان خصوصی‌سازی به این صندوق واگذار شد. هرچند 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 تاریخ نقل و انتقال سهام مذکور، لذا مفاد ماده ۱۰۷ اصلاحیه قانون تجارت در خصوص انتخاب اعضای هیئت‌مدیره از بین صاحبان سهام شرکت،

۱. بند ۵۹- «دولت مکلف است صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد را با کلیه وظایف، اموال، دارایی‌ها، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد، اوراق، تعهدات (شامل تمامی تعهدات اعم از مطالبات قانونی بازنشستگان) و سایر حقوق و مستخدمین خود به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی منتقل نماید. به‌میزان بدهی‌ها و کسری صندوق مذکور اموال و حقوق مالی وزارت صنعت، معدن و تجارت و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه (به‌صورت کلی یا سهام) آنها با تأیید وزیر مربوط و وزیر تعاون و رفاه اجتماعی به صندوق فولاد منتقل می‌شود.»

۲ «تصویب‌نامه در خصوص 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 هر مزال است و تنها با عنوان کلی «شرکت آلومینیوم المهدی-هرمزال» قید شده است.

رعایت نشده است.» (صورت‌های مالی، ۱۳۹۱: ۵) بدون آنکه انتقال سهام در دفاتر شرکت ثبت شود، هفت ماه بعد، در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۷، هیئت وزیران 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 ادارهٔ شرکت به سازمان ایمیدرو منتقل شود.<sup>۱</sup>

بنابراین دولت در اولین واگذاری مجتمع، آن هم به یک نهاد عمومی غیردولتی، با شکست مواجه شد.<sup>۲</sup> اشاره به چند نکته راجع به این شکل از واگذاری‌ها به یک نهاد عمومی غیردولتی در ازای ردّ دین خالی از لطف نیست:

- در رویه جاری آن زمان، ردّ دیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی، به عنوان خصوصی سازی مطرح بود؛ اما ناگفته پیداست که این دست واگذاری‌ها، نه در چهارچوب 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 خصوصی سازی انتظار می‌رود تناقض دارد.

- صدور مصوبه هیئت وزیران اصولاً نیاز به رضایت اشخاص ندارد (صادقی و باقری زرین قبائی، ۱۳۹۵). به عبارتی این واگذاری‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی غالباً به شکل «Take-or-Leave-it» است و نهادهای طلبکار از دولت عمدتاً چاره‌ای جز پذیرش مصوبات مربوط و قبول واگذاری‌ها ندارند.

- خصوصی سازی 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 تقسیم بندی 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 شده بود) و همچنین ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸) یک نهاد عمومی غیردولتی است.

۱ براساس بند ۴ تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۱۳۱۰۳۷/ت/۴۹۵۵۸ه/مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۸ با عنوان «موظف‌نمودن وزارت امور اقتصادی و دارایی برای تأمین کسری تعهدات صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد از سهام، اموال، پروانه بهره‌برداری معادن و حقوق مالکانه برخی از شرکت‌های دولتی» تصویب شد که سهام دولتی شرکت آلومینیوم المهدی هرمزال (ردیف ۶) از سهام شرکت‌های تعیین شده در مصوبه قبل برای واگذاری به صندوق حذف شود: «ردیف (۶) جدول شماره (۱) موضوع بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۴۱۵۹۸/ت/۴۵۳۵۲ه-مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ حذف می‌شود.»

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 ردّ دیون اعتقادی نداشت.



بنابراین موضوع دیگر، بررسی وضعیت نهادهای عمومی غیردولتی است و این‌که این نهادها در زمره کدام‌یک از این سه‌بخش هستند. در این رابطه، به‌نظر 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 هیئت‌وزیران 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 به‌عنوان بخش دولتی یا خصوصی یا تعاونی، نیازمند تأمل بیش‌تر است. (همان)

- برابر اصل ۵۳ قانون اساسی<sup>۱</sup>، اصولاً در صورت واگذاری سهام متعلق به دولت، ابتدا باید وجوه حاصل از فروش سهام به حساب خزانه واریز شود و سپس هرگونه پرداختی، از جمله پرداخت دیون دولت نیز باید از محل اعتبارات مصوب مربوط و با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواری به عمل آید؛ بنابراین پرداخت دیون دولت، به‌دلیل نقض دو شرط یادشده، 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 ردّیون دولت مغایر با ماده فوق است. (همان) با این حال، مصوبات ردّیون صادر شده بود و مجلس شورای اسلامی برای جلوگیری از تداوم روند ردّیون، اجرای این ماده را به موجب تبصره ۴-۲۴ ماده واحده 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<sup>۲</sup> روش‌های مختلف واگذاری را تصریح می‌کند که واگذاری در قالب ردّیون بر هیچ‌کدام از آنها منطبق نیست.

- بنگاهداری صندوق‌ها به‌موجب بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹) منع شده است.<sup>۳</sup>

۱. اصل ۵۳- «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.»

۲. ماده ۲۰- «هیئت‌واگذاری 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»

۳. 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 ازای مطالبات به صندوق‌ها واگذار می‌شود، باید طی برنامه زمان‌بندی‌شده‌ای که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد تا پایان اجرای برنامه با رعایت مقررات به بخش‌های خصوصی و تعاونی واگذار شود»

- سازمان خصوصی سازی (و هیئت واگذاری با کمک شرکت های مادر تخصصی)، نهادی متخصص در امر واگذاری است که الزامات مرتبط با خصوصی سازی مانند قیمت گذاری، حصول اطمینان از صحت صورت های مالی و... را بررسی می کند. اما در مصوبات مربوط به ردّیون در هیئت دولت، این شأن سازمان خصوصی سازی خدشه دار شده است.

- این نوع واگذاری ها ممکن است باعث شود دولت یا سازمان خصوصی سازی در بسیاری از موارد - مانند سرمایه گذاری جدید در شرکت، ارتقای کارایی و بهره وری شرکت، تداوم تولید و ارتقای آن، ارتقای فناوری و افزایش و یا تثبیت سطح اشتغال و بازپرداخت بدهی هایی که دولت ضامن آنها بوده است - در مواجهه با نهاد عمومی غیردولتی طلبکار از دولت، بررسی ها، نظارت ها و اهرم های فشار خود را از دست دهد.

بنابراین به طور کلی، این نوع از واگذاری ها در قالب ردّین، علاوه بر تناقض با قوانین عادی و عالی کشور، مکانیزم های تخصصی تعبیه شده برای خصوصی سازی را تضعیف می کنند. سایه این دخالت آشکار فرآیندهای سیاسی بر سر شرکت المهدی-هرمزال نیز سایه افکند و چندماه، مجموعه را در بلاتکلیفی ماندن در ایامیدرو یا رفتن به تأمین اجتماعی قرار داد. فشار هزینه های این نوع از واگذاری، در نهایت موجب شد که در سال ۱۳۹۳، اصلاحیه ماده (۶) قانون سیاست های کلی اصل ۴۴ تصویب و به صراحت، واگذاری در قالب ردّین به نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع شود.<sup>۱</sup>

## ۸-۵. داستان واگذاری دوم

در جلسه ۱۳۹۳/۰۲/۲۷ هیئت واگذاری با حضور مدیرعامل وقت المهدی و سرپرست طرح هرمزال، آقای علی اکبر گلکار - قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرمزال برای واگذاری از طریق مزایده مطرح شد و پس از بحث و بررسی، قیمت پایه هر سهم شرکت آلومینیوم المهدی به مبلغ ۱،۹۵۱ ریال جمعاً معادل مبلغ ۷۵۹،۹۱۰،۴۴۲ ریال براساس ارزش روز خالص دارایی ها<sup>۲</sup> و قیمت پایه واگذاری

۱. بند (۴) اصلاحیه ماده (۶)، مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۱ مجلس شورای اسلامی - «تسویه، تهاجر و تأدیه بدهی های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی موضوع این ماده و شرکت های وابسته به بانک های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه ها، اموال و دارایی های دولت و شرکت های دولتی ممنوع است. دولت می تواند از طریق فروش سهام بنگاه ها و اموال و دارایی های خود و شرکت های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چهارچوب بودجه های سنواتی بدهی های خویش را تأدیه نماید.»

۲. بر اساس ماده (۲) آیین نامه اجرایی «شیوه های قیمت گذاری بنگاه ها و نحوه اعمال شیوه های مذکور در همین چهارچوب» مصوب شورای عالی اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰، سه روش عمده برای قیمت گذاری سهام شرکت های قابل واگذاری به شرح زیر هستند: الف) روش بازار (استفاده از قیمت های بورس اوراق بهادار): قیمت پایه و قیمت واگذاری در مورد سهام با عرضه

۱۰۰ درصد ارزش دارایی‌های طرح هرزال به مبلغ کل ۱۴/۱۱۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال، به‌صورت 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 هیئت وزیران در خصوص انتقال طرح هرزال 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 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 هیئت واگذاری، 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 ۲،۳۲۲ ریال جمعاً مبلغ ۲،۹۰۷،۴۹۹،۷۵۱،۲۹۸ 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 به‌صورت نقد و اقساط برای واگذاری به‌صورت هم‌زمان مورد تصویب قرار گرفت. همچنین مصوب شد به منظور پرداخت اقساط فایناس طرح هرزال توسط ایمیدرو، خریدار بنگاه، هر ماه به میزان ۲،۰۰۰ تن شمش آلومینیوم به مدت ۷ سال به شرکت ایمیدرو و یا اشخاصی که از سوی شرکت مادر تخصصی یاد شده معرفی می‌شوند، تحویل نماید. براین اساس، مصوبه بهمن‌ماه، یک تفاوت عمده با مصوبه خردادماه 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<sup>۱</sup> (آقای قدمی)، که بعد از مزایده اول بر سر کار آمده بود) و ایمیدرو به قیمت اعلامی معترض می‌شوند. مدیریت المهدی در نامه‌ای به سازمان خصوصی‌سازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی دلایل خود را در مخالفت با واگذاری اعلام می‌کند. بنا به گفته آقای مهدی کرباسیان (۱۳۹۹/۰۳/۲۵)، ایشان شخصاً با آقای پوری

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.

۱. مدیرعامل هیئت‌مدیره 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 علی اکبر گلکار بودند. ایشان در دی‌ماه ۱۳۹۳ از المهدی رفتند.

حسینی 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 کشور براساس 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<sup>۱</sup> که کل سهام آن به بخش غیردولتی 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 می‌شود. شش روز بعد از اعلام برنده مزایده و قبل از هر اقدام دیگری، دیوان محاسبات کشور نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۹ نسبت به پایین بودن قیمت فروش هشدار داده، خواستار توقف مزایده می‌شود.

در نامه احمد توکلی، نماینده وقت مجلس شورای اسلامی، به رئیس قوه قضاییه در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶ آمده است که سازمان خصوصی‌سازی بدون اعتنا 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 ذریبند واریز می‌کند.<sup>۲</sup> پس از دریافت ثمن نقدی معامله بود که هیئت واگذاری در سیصدمین جلسه خود به تاریخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ مسأله قیمت‌گذاری را مورد بررسی قرار داده، ارجاع ارزیابی مجدد به کارشناسی را مورد تصویب قرار می‌دهد؛ اما قبل از این که 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 کرده است.<sup>۳</sup>

در نهایت هیئت واگذاری در سیصد و سومین جلسه خود مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۳۱ نتیجه

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، متوسط کربن و پرکربن و انواع بوته‌های ریخته‌گری فعالیت می‌کند نیز متعلق به همین شخص است.

۲. خبرگزاری ایرنا، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶؛ <http://www.irna.ir/news/81896844/>

۳. خبرگزاری فارس، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۴؛ <https://www.farsnews.ir/news/13940623001182>

بررسی‌های هیئت کارشناسی را اعلام می‌کند و براساس 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 به‌نوعی جبران کند. در مصوبه جلسه این دیدار، 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.<sup>۱</sup>
- دوم، به دلیل طولانی شدن فرایند اتخاذ تصمیم هیئت واگذاری، یک سال تنفس در پرداخت اقساط بدون نرخ سود احتسابی در فروش اقساطی برای خریدار اعمال کند.

جدول ۱. مقایسه ارزش‌های تعیین شده توسط کارشناسان رسمی دادگستری در دو مقطع زمانی

۱۳۹۴/۰۳/۰۹ و ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ (میلیون ریال)

شرح	قیمت منظور شده در مصوبه ۱۳۹۳/۱۱/۰۴	ارزش تعیین شده توسط هیأت کارشناسی موضوع جلسه ۱۳۹۴/۰۳/۰۹	تفاوت در ارزش ارزیابی‌های صورت گرفته	درصد تغییرات نسبت به ارزش قبلی
ارزش ماشین‌آلات و تأسیسات	۱۹,۵۸۵,۸۷۶	۲۲,۰۲۳,۰۰۰	۲,۴۳۷,۱۲۴	۱۲/۴۴
ارزش زمین و ساختمان	۳,۳۶۹,۲۴۳	۵,۴۵۸,۸۱۲	۲,۱۱۶,۵۶۹	۶۲/۸
حق‌الامتیازات	۲۵۰,۰۰۰	۱,۴۷۱,۰۰۰	۱,۲۲۱,۰۰۰	۴۸۸/۴
جمع ارزش‌داری‌ها	۲۲,۲۰۵,۱۱۹	۲۸,۹۷۹,۸۱۲	۶,۷۷۴,۶۹۳	۳۰/۵
حصه واگذار شده (۱۰۰ درصد طرح هر زال و ۷۷/۲۲ درصد المهدی)	۲۱,۲۷۴,۰۳۱	۲۵,۳۷۵,۱۴۸	۴,۱۰۱,۱۱۶	۱۹
مازاد بهای فروش نسبت به قیمت پایه	-	-	-۴۵۱,۰۰۰	-
مازاد سود برآوردی میان دوره	-	-	-۱۸۸,۹۶۱	-
خالص افزایش ارزیابی هیأت کارشناسی نسبت به کارشناسی اولیه	۲۱,۲۷۴,۰۳۱	-	۳,۴۶۱,۱۵۵	۱۶/۲۷

مأخذ: گزارش دیوان محاسبات

و به این ترتیب در روز ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ سازمان خصوصی‌سازی دو قرارداد با خریدار امضاء می‌کند؛ یکی اصلی که نتیجه مزایده بود و دیگری الحاقی که می‌توان گفت نتیجه مذاکره بود.

۱. البته خریدار مدعی بود یک سری موضوعات، مثلاً برخی پدهی‌ها، دیده نشده که این ادعا، به دلیل آن‌که همراه با مستندات کافی نبود مورد پذیرش قرار نگرفت و تعدیلی در قیمت قرارداد الحاقی انجام نشد. فرصت شش ماهه خریدار تمام شد و هیئت واگذاری اعلام کرد که قیمت اعلامی تعدیل نخواهد شد و اگر خریدار ادعایی دارد به هیئت داوری رجوع کند. خریدار ادعای خود را به هیئت داوری هم ارائه کرد، اما منجر به رأی نشد. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲)

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 هیئت‌داوری<sup>۱</sup> دانست.<sup>۲</sup> طرح این شکایت نزد هیئت‌داوری نیز منجر به دادنامه شماره ۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۸ شد که بر مبنای آن، با اکثریت آرا حکم به ردّ دعوا نسبت به دو خواسته (ابطال تصمیم مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیئت‌واگذاری 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 تجدیدنظر شکایت بردند که آن محکمه نیز در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ قرار ردّ دعوی بدوی را صادر کرد. متن رأی دادگاه نیز جالب توجه است؛ در این رأی آمده که دادگاه، ایراد ذی‌نفع نبودن آقای احمد توکلی به‌عنوان 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 هستند، در این صورت به تعداد اتباع کشور امکان طرح هربار دعوا به واگذاری‌ها وجود خواهد داشت. علاوه‌براین، این امر واگذاری را دچار بی‌ثباتی شدید 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 هیئت‌داوری باشد. از طرفی مطابق با فصل هفتم و هشتم برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اولاً دو نفر از اعضای شورای هیئت‌واگذاری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند که از طرف مجلس معرفی می‌شوند، ثانیاً تصمیمات هیئت‌واگذاری 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

۱. 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 هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری در صلاحیت هیئت‌داوری است و این موضوع در قراردادهای تنظیمی واگذاری سهام قید می‌شود و به امضای طرفین قرارداد می‌رسد.»  
ماده (۲۱) قانون برنامه سوم- «هیئت‌داوری 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 دارایی، وزیر دادگستری و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران برای مدت شش سال؛ ۲- رئیس اتاق تعاون؛ ۳- رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران. این هیئت در مورد شکایات و اختلافات مربوط به واگذاری، رسیدگی و تصمیم‌گیری خواهد کرد. نحوه تشکیل جلسات هیئت و چگونگی اتخاذ تصمیم آن براساس آیین‌نامه‌ای است که به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.»

۲. خبرگزاری ایرنا، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶؛ <http://www.irna.ir/news/81896844/>

سوی رئیس مجلس، شورا موظف به اصلاح یا لغو مصوبات خود است.<sup>۱</sup> داستان اعتراضات به فرایند 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 رئیس جمهور، گزارش مبسوط و مستندی را درباره نحوه واگذاری دو مجتمع آلومینیوم المهدی و هرمزال ارائه و تصریح کرد که در فرایند 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<sup>۲</sup>، بند (۵) ماده (۱۸)<sup>۳</sup>، بند (الف) ماده (۱۹)، تبصره (۲) و (۵) ماده (۲۰) و بند (ب) ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توسط هیئت واگذاری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی‌سازی و مسئولین سازمان توسعه‌ای ایمیدرو رعایت نشده است. در گزارش با ذکر مصادیقی از رفتارهای سازمان خصوصی‌سازی، به‌طور 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-هرمزمال بود که واگذاری آن مصداق عدم رعایت «آیین‌نامه 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. اشاره به تبصره (۲) بند (الف) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دارد.

۲. تبصره (۲) ماده (۱۷) - «اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و سایر مدیران بنگاه‌هایی که اقدام به کتمان وقایع مالی یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع، جهت پنهان‌نمودن وضعیت واقعی بنگاه نمایند، متخلف محسوب و به مجازات‌های مقرر در مواد (۷۲) و (۷۵) این قانون محکوم خواهند شد.»

۳. بند (۵) ماده (۱۸) - «در اجرای این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن‌دسته از طرح‌ها و تصدیهای اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به‌صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نیستند و صرفاً به‌منظور 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.

## ۸-۶. انتقادات به واگذاری

### ۸-۶-۱. قیمت گذاری

یکی از اصلی ترین موضوعات مورد اعتراض از جانب منتقدان واگذاری با اعداد و ارقام ادعایی مختلف به حساب نیاوردن بخشی از اموال و دارایی ها (مانند موجودی شمش هرزال، آندهای سوخته) یا کم برآوردی آنها در محاسبه قیمت پایه مزایده بود و در این رابطه منتقدان، قبول ارزش گذاری مجدد و انعقاد قرارداد الحاقی را دلیلی بر صحت انتقاد خود می دانند. در زیر، به هریک از این موارد مطروحه در بحث قیمت گذاری می پردازیم و سپس بررسی می کنیم که این مشکل در نهایت متوجه کدام زیر مجموعه از دولت است.

### ۸-۶-۱-۱. کم ارزش گذاری دارایی ها

همان طور که اشاره شد، بخشی از اعتراضات قیمت گذاری معطوف به کم ارزش گذاری دارایی های مجتمع است. به گفته مهدی قدمی، سازمان در قیمت گذاری هر قلم از دارایی ها یک طیفی از قیمت دارد، که در این طیف کمترین قیمت انتخاب می شود و مبنای قیمت گذاری شرکت قرار می گیرد و این موجب ارزش گذاری پایین دارایی های شرکت می شود. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق) برای مثال گفته می شود، یکی از کارشناسان رسمی (مرتضی محمدخان) نیمی از دیگ های آلومینیوم سازی این مجتمع را در گزارش خود ضایعات به شمار آورده در حالی که هر چهار سال یک بار دیگ های مذکور دوباره بازآوری و به کار گرفته می شوند و در عملیات بازآوری، تنها با عملیات نسوزکاری ارزش هر دیگ آلومینیوم المهدی حدود یک میلیارد تومان افزایش پیدا می کرد.<sup>۱</sup>

### ۸-۶-۱-۲. ضایعات آند

یکی از دارایی هایی که بسیار کمتر از مقدار واقعی در ارزش گذاری 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 اعلام میزان واقعی ذخایر در صورت مالی این بود که چون این آندهای سوخته یک دوره ای اصلاً ارزش نداشتند و ضایعات محسوب می شدند، در دفاتر ثبت نشدند. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق)

۱. خبرگزاری فارس، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰



## ۸-۶-۱-۳. شمش‌های هرمزال

یکی دیگر از دارایی‌های مورد مناقشه، شمش‌های آلومینیوم هرمزال بود که چون قرار بود هرمزال به صورت طرح‌ونه شرکت‌واگذار 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 خصوصی‌سازی 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 چندماه بعد از واگذاری رسمی مجتمع، همچنان این موضوع محل مناقشه بین خریدار و ایمیدرو بود.

طبق صورت‌جلسه منتشرشده با سربرگ سازمان خصوصی‌سازی، در جلسه‌ای با حضور نمایندگان خریدار، سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰، در مورد اعاده این موجودی شمش و مقداری مواد اولیه به ارزش ۲۱۴ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان به ایمیدرو بحث و بررسی شد. در این جلسه، نماینده خریدار مدعی بود که «چنانچه تعهدات طرح هرمزال از آنچه به عنوان موجودی شمش آلومینیوم در واگذاری محاسبه شده است، کسر شود و مازادی وجود داشته باشد خریدار آماده انتقال آن به ایمیدرو خواهد بود.» از طرفی نماینده ایمیدرو اظهار کرد که «مطابق 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 است که باید اعاده شود و این سازمان آماده پرداخت تعهدات و همچنین دریافت مطالبات مربوط است.» 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 مطرح‌شده 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).

#### ۸-۶-۱-۴. 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 هرمزال ارتباط داشت.<sup>۱</sup> این انگشت اتهام به سمت مجموعه مدیریت المهدی، در نامه سازمان بازرسی به رئیس جمهور نیز آمده بود. (با اشاره به این‌که واگذاری انجام شده مغایر با تبصره (۲) ماده (۱۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است). 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 هیئت‌واگذاری، 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 هیئت‌واگذاری 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 هرمزال، طی نامه شماره ۲۴۹۷۴/۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۷ عنوان دیوان محاسبات کشور ارسال شده بود؛ لیکن هیچ‌گونه اعتراضی از طرف نهادهای مذکور دریافت نشد (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۹).

در مرحله بعد نیز، وقتی قیمت برای تصویب به جلسه هیئت‌واگذاری می‌رود، نماینده وزارتخانه مربوط (در این مورد وزارت صنعت، معدن و تجارت) می‌تواند در مورد اعتراضاتی که اعمال نشده شروع به صحبت کرده، به‌طور مستند از آنها دفاع کند. هیئت‌واگذاری اگر مستندات را بپذیرد در قیمت اعلام می‌کند. در هر صورت تصمیم‌گیرنده نهایی هیئت‌واگذاری است.<sup>۲</sup> (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

۱. خبرگزاری صداوسیما، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲: <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

۲. به‌موجب جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تصویب قیمت موارد مشمول واگذاری، از جمله وظایف و اختیارات هیئت‌واگذاری است. همچنین به‌موجب آیین‌نامه اجرایی شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها، موضوع تصویب‌نامه شماره

اما این موضوع، از کوتاهی در نظارت بر فرایند قیمت‌گذاری نمی‌کاهد. سازمان خصوصی‌سازی 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 شده است.<sup>۱</sup> این در حالی است که سازمان خصوصی‌سازی همواره مدعی بوده و اگذاری 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 بندرعباس رسانده است و هیچ مستندی دال بر حضور باقی کارشناسان در کارخانه عظیم مجتمع آلومینیوم المهدی بجز ساعت بلیط رفت و برگشت هواپیما وجود ندارد.<sup>۲</sup> 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 مترمربع 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 این‌طور 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 زنده‌بودن 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

۱۳۸۷/۱۲/۲۰ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، «قیمت پایه بنگاه مشمول واگذاری قیمتی است که توسط کارشناس قیمت‌گذاری سهام و با به‌کارگیری روش‌های مندرج در آیین‌نامه مذکور مشخص و پس از تصویب توسط هیئت واگذاری، مبنای تعیین قیمت نهایی واگذاری قرار می‌گیرد». بنابراین طبق مفاد آیین‌نامه مذکور، اظهارنظر و تصمیم‌گیری در خصوص قیمت پایه سهام و بنگاه‌های عرضه‌شده در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، منحصراً از اختیارات هیئت‌واگذاری است. (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۹)

۱. این مورد را آقای مهدی کرپاسیان و آقای مهدی قدمی مدیر وقت المهدی تأیید کردند.

۲. خبرگزاری فارس، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰؛

قیمت آگهی قرارداد می‌بندد و در این فاصله، اتفاقاتی که روی می‌دهد در قیمت دخالت داده نمی‌شوند (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

## ۸-۶-۲. 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 آن که 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.

## ۸-۶-۲-۱. ضمانت پرداخت بدهی‌های طرح هرزال

یکی از مهم‌ترین مسائل در حیطه مباحث حقوقی مرتبط با واگذاری شرکت المهدی-هرزال، 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 هرزال به بانک‌های ایتالیایی بود. از آنجا که هرزال 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 موردنظر را پرداخت کند؛ اما براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، درآمد حاصل از فروش دارایی‌های طرح به حساب خزانه واریز شد که موارد هزینه‌کرد آن، براساس 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 پوری حسینی 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.<sup>۱</sup> 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

۱. خبرگزاری صداسیما، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

جذب خریدار دانستند (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق). به هر صورت انتقاد مطرح‌شده 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 خصوصی‌سازی می‌گوید تضامین و وثایق را قانون تعیین می‌کند و سازمان فراتر از آن چیزی که قانون تعیین کرده، نمی‌تواند عمل کند. براساس تبصره یک ماده (۵) «آیین‌نامه نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری» مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ وقتی معامله‌ای انجام می‌شود، سهام واگذارشده، 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؛ بنابراین وثیقه دیگری لازم نیست. تضامین دیگری را نیز ماده مذکور (مانند سفته) تعیین کرده 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).

#### ۸-۶-۲-۲. زمین مجتمع

از دیدگاه حقوقی مسأله دیگر، زمین مجتمع است. شواهد نشان می‌دهد که زمین مجتمع در ارزش‌گذاری اول احتمالاً بدون سند شناسایی شده و ارزش آن صفر یا رقم ناچیزی قیمت‌گذاری شده است. 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 است، متعلق به شرکت آلومینیوم ایران (ایرالکو) بوده و از تاریخ ۱۳۷۴/۰۱/۰۱ به مدت سی سال به صورت اجاره به شرکت واگذار شده است. در سال ۱۳۸۷ ایمیدرو وکالت‌نامه بلاعزلی از شرکت آلومینیوم ایران برای فراهم‌نمودن شرایط فروش و انتقال مالکیت زمین مذکور دریافت کرده است.

۱. 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 خصوصی‌سازی باقی می‌ماند و مادام که «مورد معامله» در وثیقه است، خریدار یا خریداران حق واگذاری مورد معامله را کلاً یا جزئاً، بدون اجازه سازمان خصوصی‌سازی ندارند. در این‌گونه موارد اقرار به توثیق اسناد مالکیت «مورد معامله» نزد سازمان خصوصی‌سازی الزامی است.

در این رابطه، آقای پوری حسینی این طور توضیح می‌دهند که «زمین المهدی و زمین هرمزال در گزارش کارشناس قبلی [کارشناسی اول] دقیقاً درست آمده 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؛ کارشناس دوم که آمد، گفت ما با این شرایط قیمت زمین را صفر می‌نویسیم. ما از ایمیدرو نامه گرفتیم و ایشان گفت من حاضرم زمین را در اختیار خریدار قرار دهم و کارشناس گفت چون این نامه را داد، حالا قیمت زمین بالا رفت.»<sup>۲</sup> بر این اساس، بخش بزرگی از ۳۴۶ میلیارد تومان قرارداد الحاقی مربوط به قیمت زمین مجتمع بود. به این ترتیب، زمین المهدی از جمله 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 و سپس تعیین قیمت کند.

### ۸-۶-۲-۳. 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 دعوای حل‌نشده محمد مهدی 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.»<sup>۳</sup>

حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا اختلافات بین مهدی التاجر و ایمیدرو که از زمان مطرح‌شدن واگذاری به تأمین اجتماعی سر باز کرد تا زمان واگذاری به آقای علی محمدی حل نشده باقی ماند؟ پاسخ این سؤال هرچه باشد، پذیرفتنی نیست 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 شسته‌ورفته) در معرض واگذاری قرار دهد.

۱. در گزارش سازمان خصوصی‌سازی در رابطه با واگذاری مجتمع المهدی- هرمزال 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.

۲. خبرگزاری صداوسیما، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ <https://www.iribnews.ir/000Ocs>

۳. منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۰۷، خبرگزاری دانشجو، <https://snn.ir/001rww>

## ۸-۶-۲-۴. عدم تبدیل طرح هرزال به شرکت

عده‌ای از منتقدان بر این عقیده‌اند، نباید هرزال را که از سال ۱۳۸۸ افتتاح شده و تا سال ۱۳۹۳ به مدت هفت سال تولید داشته و صدها هزار تن شمش تولید کرده بود، 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 براساس اجزای آن انجام خواهد شد؛ اما 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 هرزال به صورت دارایی، مشکلاتی از قبیل انتقال بدهی بیمه ساجه و یا شمش‌های ایمیدرو را ایجاد کرد. سازمان معتقد است چرایی این‌که ایمیدرو، هرزال را تبدیل به شرکت نکرد را باید از ایمیدرو جویا شویم؛ چرا که هرزال از سال ۱۳۸۹ در لیست واگذاری قرار داشت و این کار در سال ۱۳۹۳ اتفاق افتاد. بنابراین ایمیدرو فرصت کافی برای تبدیل هرزال 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 به عنوان مانع خصوصی‌سازی تلقی کرده و آن را به اجبار به صورت دارایی فروخته است.<sup>۱</sup> 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 این‌طور می‌گوید که «چون هرزال 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 چنین 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 چندسال متوالی در فهرست واگذاری قرار می‌گیرد، توجه خود را معطوف به سایر طرح‌های توسعه‌ای می‌کند.

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 به‌خوبی از پیامدهای این اقدام آگاه بود.

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 این که آیا می‌توان طرح را به‌عنوان یک دارایی نگاه کرد و آن را فروخت بدون این که متوجه تعهداتی باشیم که برای اکتساب آن دارایی ایجاد شده 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 این که 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 فرایند 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، زیرمجموعه‌اش را به بخش خصوصی فروخت.

### ۸-۶-۳. اهلیت خریدار

مسأله اهلیت خریدار یکی از محورهای پرتکرار 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 به‌دست گرفتن کنترل شرکت، ضروری است. به عبارت دیگر، طی چه رفت‌وبرگشت‌هایی و بر مبنای چه ادله و مستندات بر سازمان خصوصی‌سازی اثبات شد که آقای علی محمدی اهلیت خریداری مجتمع را دارد؟ در این مورد، اگر بخواهیم از زاویه دید سازمان خصوصی‌سازی به موضوع نگاهی بیندازیم، باید به این نکته اشاره کنیم که در بررسی عملکرد سازمان خصوصی‌سازی، آنچه که باید معیار قرار گیرد قوانین و دستورالعمل‌هایی است که توسط مراجع مسئول برای شیوه عمل این سازمان وضع شده است؛ چه آن که 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 خصوصی‌سازی موظف است اهلیت عام متقاضیان را بررسی کند. به این ترتیب که برای تمامی برندگان در همه واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی، عدم وجود بدهی معوق به سازمان خصوصی‌سازی



بررسی شده و درخصوص 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 کنترل و مدیریتی» موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیئت‌واگذاری، بنگاه‌هایی که دارای ویژگی‌های خاصی باشند<sup>۱</sup> از نظر این دستورالعمل، استراتژیک محسوب می‌شوند.<sup>۲</sup> براساس ماده (۲) این دستورالعمل، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند قبل از واگذاری بلوک کنترل و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا به ویژگی‌های اشاره‌شده در ماده (۱)، استراتژیک محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیئت‌واگذاری پیشنهاد نماید و پس از آن، تصویب یا عدم تصویب لزوم اعمال شرایط دستورالعمل مشتریان استراتژیک، به‌عهد هیئت‌واگذاری است. در صورت تصویب هیئت‌واگذاری، شرایط اهلیت خاص مشتریان استراتژیک و هیئت‌مدیره و مدیرعامل منصوب آنان ذکر شده در ماده (۳) این دستورالعمل<sup>۳</sup> باید مورد بررسی قرار گیرد.

در مورد شرکت المهدی مصوبه‌ای درخصوص بنگاه استراتژیک و استراتژیک‌بودن مشتریان و مدیران منصوب آن شرکت توسط هیئت‌واگذاری یافت نشده است. سازمان خصوصی‌سازی نیز خود مرجع تعیین یا تصمیم‌گیری برای اعمال شرایط اهلیت در واگذاری‌ها نبوده و نیست؛ لذا نقشی هم در وضع شرط اهلیت در واگذاری‌ها ندارد و صرفاً تصمیمات هیئت‌واگذاری را در آگهی‌ها درج و عقد قرارداد نموده است. بنابراین، خریدار مجتمع المهدی-هرمزال شرایط اهلیت عام را احراز کرده و از نظر

۱. ماده ۱- «بنگاه‌هایی که دارای یک یا برخی از ویژگی‌های زیر باشند از نظر این دستورالعمل استراتژیک محسوب می‌شوند:

- ارزش بنگاه به‌دلیل فعالیت و عملیات جاری نبوده و قیمت آن عمدتاً از انبوه اموالی، همچون زمین، املاک و مستغلات تشکیل شده که امکان و ظرفیت به‌کارگیری در مواردی غیر از فعالیت جاری بنگاه را دارند، ولی قیمت‌گذاری این اموال یا سهام بنگاه با شرایط کاربری جاری انجام شده باشد.

- تولید یا توزیع‌کننده خدمات عمومی و انحصاری بوده، یا دارای محصولات و خدمات مورد مصرف همگان نظیر برق، گاز، آب و ... باشد.

- دارای فناوری خاص، پیچیدگی و حساسیت فعالیت و یا امتیازات و قراردادهای ویژه باشد.

- دارای برنامه توسعه‌ای نیمه‌تمام و نیازمند سرمایه‌گذاری و تکمیل باشد.

- سایر ویژگی‌ها با تشخیص و تعیین هیئت‌واگذاری.»

۲. دستورالعمل مصوب ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ به‌روزترین 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 هیئت‌واگذاری اصلاح شده است که در آن به تفکیک به معیارهای اهلیت عام و خاص اشاره می‌شود و در آن لزوم بررسی اهلیت خاص از حالت اختیار در قانون قبلی به حالت اجبار تبدیل شده است.

۳. شرایط مورد اشاره به شرح زیر هستند:

- داشتن برنامه‌ای 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.»

هیئت واگذاری، مجتمع واجد شرایط لازم برای بررسی اهلیت خاص خریدار نبوده است. شایسته است به این نکته توجه شود که در شرکت‌های تجاری، مالکیت شرکت از مدیریت آن منفک است، 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، چنین 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-هرزال باید به مقیاس شرکت و مسائلی که با آن دست‌به‌گریبان است توجه کرد. البته سازمان خصوصی‌سازی 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-هرزال تنها مقیاس بزرگ شرکت نیست، بلکه این هم هست که شرکت با مشکلات ساختاری و زمینه‌ای متنابهی مواجه است که قبل از واگذاری با آنها دست‌وپنجه نرم می‌کرده و توسط مجموعه مدیریتی پر قدرت و پرنفوذ ایمیدرو-حداقل با وقفه‌هایی-به‌نوعی کنترل می‌شدند یا مسکوت می‌ماندند.<sup>۱</sup>

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.<sup>۲</sup> اما بعد از واگذاری، این حمایت‌ها قطع یا کمتر می‌شود. معمولاً سیستم بانکی،

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 به‌طور کلی «تولید فلز آلومینیوم در ایران مزیت تولیدی نداشته و حتی قیمت محصول کفاف هزینه عوامل و نهاده‌های مبادله‌ای تولید را نمی‌دهد چه رسد به این که 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.»

۲. برای مثال تا پیش از واگذاری، مجتمع به‌صورت اعتباری از جاجرم-که متعلق به ایمیدرو است-بخشی از پودر آلومینای خود را دریافت می‌کرد. (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵)

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 تشدیدشده 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 تصویری برای شرکتی به وسعت المهدی‌هرمزال با آن سطح از پیچیدگی‌ها و مشکلات - که تحت اداره هلدینگ دولتی ایمیدرو، و با همه قدرت، ارتباطات و توان پشتیبانی‌اش، زیان انباشته<sup>۱</sup> هنگفتی داشته است - حتی برای یک خریدار بسیار خوب، بیش از حد خوش‌بینانه باشد.

### ۸-۷. مجتمع پس از واگذاری دوم

داستان پرفرازونشیب 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.

### ۸-۷-۱. 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، هیئت 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 هرمزال) را که در زمان واگذاری ۱۳۶۷ نفر است، 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؛ استانداران هرمزگان، جاسم جادری پس از اعتراضات

۱. مانده زیان انباشته شرکت که در ارزیابی سهام منظور گردیده، ۴,۳۲۹,۸۲۰ میلیون ریال است.

کارگری در مصاحبه‌ای با روزنامه صمت<sup>۱</sup> این موضوع را تأیید و بیان کرد: «در قرارداد منعقدشده خریدار جدید مکلف است حدّ اشتغال را در قالب نیروهای رسمی شاغل در کارخانه آلومینیوم نگه دارد. تعهد سرمایه‌گذار نگه‌داشتن ۱۸۶۰ نفر نیرو در دو مجموعه آلومینیوم المهدی و هرمزال 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»؛ هرچند پیش از این، احمد مرادی نماینده وقت مجلس مدعی شد که خریدار در ازای عدم اخراج تقاضای ۶۰۰ میلیارد تومان امتیاز را کرده است<sup>۲</sup> که صحت و سقم این ادعا روشن نیست.

به هر حال، مسائل اجتماعی در مورد شرکت‌های بزرگ مقیاس بسیار پررنگ‌تر است و خیلی زود استعداد سیاسی شدن را دارد.

### ۸-۷-۲. 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 که براساس آن، عدم عرضه شمش در بورس کالا مصداق رویه ضد رقابتی است و شورا، آقای علی محمدی، سهام‌دار عمده شرکت را به جریمه نقدی دو میلیارد ریالی محکوم کرد و دستور به عدم تکرار این رویه داد. البته با وجود حکم شورا، مشکل عدم عرضه بورسی تا قبل از پس‌گرفتن 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 مستقیم در بورس کالا عرضه نکرد.

جدول ۲. 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

۱. منتشرشده در تاریخ ۱۳/۰۴/۱۳۹۵، روزنامه صمت؛ [www.smtnews.ir/mine/mine-states/21534](http://www.smtnews.ir/mine/mine-states/21534)

۲. منتشرشده در تاریخ ۱۲/۰۳/۱۳۹۵، خبرگزاری شبستان؛ [www.shabestan.ir/detail/News/548348](http://www.shabestan.ir/detail/News/548348)

### ۸-۷-۳. تولید

مطابق با جدول ۲، از زمان واگذاری دوم (سال ۱۳۹۴) مجموع تولید شمش خالص المهدی‌هرمزال، تا پایان سال ۱۳۹۶ (یعنی تا قبل از آن‌که زمزمه‌های فروش مجدد شرکت شنیده شود)، کاهش چشمگیری را نشان نمی‌دهد. این مشاهده آماری برخلاف جو حاکم بر فضای رسانه‌ای آن زمان بود که خریدار شرکت را به کاهش تولید و از رده خارج کردن دیگرهای کارخانه متهم می‌کرد.

جدول ۳. آمار تولید شمش آلومینیوم در مجتمع المهدی‌هرمزال

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	۹۴/۰۰۴	۷۸/۵۱۸	۱۷۲/۵۲۲
۱۳۹۴	۷۶/۴۸۰	۹۴/۵۱۶	۱۷۰/۹۹۶
۱۳۹۵	۶۰/۹۷۰	۹۷/۶۰۷	۱۵۸/۵۷۷
۱۳۹۶	۶۱/۶۶۹	۱۰۵/۶۴۷	۱۶۷/۳۱۶
۱۳۹۷	۵۲/۷۹۵	۷۷/۳۲۶	۱۳۰/۱۲۱
۱۳۹۸	۴۲/۰۵۹	۴۶/۶۹۴	۸۸/۷۵۳

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی و گزارش‌های آماری ایمیدرو

### ۸-۷-۴. عدم انجام تعهدات

همان‌طور که اشاره شد، یکی از تعهدات خریدار، پرداخت اقساط ایمیدرو بابت فاینانس طرح هرمزال به طرف ایتالیایی بود. مطابق قرارداد، خریدار موظف بود ماهانه دوهزار 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)، براساس اسناد به‌دست آمده از مکاتبات ایمیدرو، بانک صنعت و معدن و سازمان خصوصی‌سازی، با توجه به عدم بازپرداخت بدهی طرف ایتالیایی توسط خریدار، شرکت بیمه ساچه که پرداخت اقساط توسط ایمیدرو را ضمانت کرده بود، اعلام کرد که

پوشش بیمه‌ای برای کشورمان را معلق خواهد کرد. سازمان ایمیدرو برای رفع این محدودیت که به اعتبار کشور گره خورده بود، مجبور به جبران آن شد.

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 آن که سازمان خصوصی‌سازی، 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 به ایمیدرو و ایمیدرو به سازمان خصوصی‌سازی متوسل شد تا خریدار را متقاعد کند که اقساط وام کلان اعطایی به وی را بپردازد. بانک در تاریخ ۱۶ دی ماه ۱۳۹۶، در نامه به کرباسیان می‌نویسد: «در صورت عدم پرداخت اقساط مذکور، امکان ادامهٔ پرداخت قسط‌های باقیمانده به‌سایهٔ عملاً وجود نخواهد داشت.» حتی در ۲۷ بهمن ۱۳۹۵ ایمیدرو در نامه به معاون اول رئیس‌جمهور هشدار می‌دهد: «عدم پوشش بیمهٔ صادراتی ساچه برای پروژه‌های ایمیدرو، توسعهٔ بخش عظیمی از معادن و صنایع معدنی کشور را تحت‌الشعاع قرار داده است.» بنابراین خریدار نه‌تنها 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 گفتهٔ مهدی کرباسیان، بانک‌های ایتالیایی همکاری خود با شرکت‌های ایمیدرو را قطع کردند.<sup>۱</sup>

تعهد دیگر خریدار، تحویل ذخیرهٔ شمش هرمزال به ایمیدرو بود. خریدار با وجود رأی دادگاه به نفع ایمیدرو در ماجرای شمش‌ها، اجازهٔ خروج تمام موجودی شمش را به ایمیدرو نداد. آقای پوری حسینی هم‌زمان با رسانه‌ای شدن واگذاری سوم المهدی، در مصاحبه با خبرنگاری تسنیم به این موضوع اشاره می‌کنند که یکی از نکاتی که باعث شد تا با آقای علی محمدی به مشکل بخوریم و خریدار دیگری را جایگزین ایشان کنیم، مسألهٔ شمش‌های ایمیدرو بود؛ چراکه با وجود آنکه ۳ سال از زمان خرید می‌گذشت، هنوز مقداری از شمش‌ها تحویل ایمیدرو نشده بود.<sup>۲</sup>

۱. خبرگزاری تسنیم، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۶؛ <https://tn.ai/1922480>

۲. خبرگزاری تسنیم، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai/1918614>

## ۸-۸. واگذاری سوم

بعد از گذشت سه‌سال 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 «به‌دلیل 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 فروآلیاژ گنو) با انتشار فراخوان واگذاری سهام و دارایی در روزنامه‌های دنیای اقتصاد و ایران (در تاریخ‌های ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ و ۱۳۹۷/۰۹/۲۴)، اقدام نمود» و بر این مبنای، در اوایل بهمن‌ماه سال ۱۳۹۷، شرکت (مدیریت پروژه‌های نیروگاهی ایران) مینا جایگزین خریدار قبلی شد.

### ۸-۸-۱. تهاتر بدهی دولت با بدهی مینا

بعد از واگذاری به مینا، به فاصله چندماه، هیئت‌وزیران (جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷) به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی با تهاتر مطالبات شرکت‌های وابسته به گروه مینا، از شرکت مدیریت شبکه برق ایران با بدهی گروه مینا به سازمان خصوصی‌سازی موافقت کرد<sup>۱</sup> و به این ترتیب، شایعات مطرح‌شده در زمان واگذاری المهدی (واگذاری به مینا در ازای تسویه بدهی دولت به مینا) به‌نوعی تأیید شد. هر چند 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 ایמידرو خواهد آمد که بنا بود به انکاری (اتکاء) درآمد حاصل از واگذاری مجتمع ایفا شود. از طرفی مینا، شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی است که کارفرمای اصلی آن دولت است. «دولت ساخت نیروگاه‌های کشور را تنها به مینا سفارش می‌دهد و از همین رو...»

۱. تصویب‌نامه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷ به پیشنهاد شماره ۵۷/۱۳۵۴۲۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی

بازاری پرسود دارد که تابع اراده سیاسی دولت مردان وزارت نیرو است.»<sup>۱</sup> ۱۵/۷۴٪ از سهام این شرکت در اختیار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی و ۴۷/۶۲٪ درصد از آن در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری صنایع آب‌ویرق- صبا قرار دارد. عمده سهام شرکت صبا (بزرگ‌ترین سهام‌دار مپنا) در اختیار شرکت دولتی ساتکاب (۴۹/۹۹٪) و شرکت مهتاب قدس (۴۹/۹۸٪) متعلق به آستان قدس رضوی است. وضعیت سهام‌داران مپنا، به‌وضوح 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 خصوصی‌سازی نامید. در واقع سؤالی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که اداره مجتمع توسط ایمیدرو (وابسته به وزارت صمت) چه تفاوتی با اداره آن توسط مپنا (وابسته به وزارت نیرو) داشته است؟ آیا چیزی جز تسویه مقداری از بدهی‌های دولت بوده است؟

## ۸-۸-۲. 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 برگشته است)، بلکه براساس وکالت‌نامه اخذشده، 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 چهار سال 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 این که در این مرحله یک مال و یا دارایی متعلق به دولت قیمت‌گذاری نمی‌شود، لیکن نیازمندی نمودن فرایند مصوب قیمت‌گذاری در چهارچوب مقررات حاکم بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، نیست. ضمناً چنانچه فروش وکالتی با قیمتی بالاتر از قیمت فروش به خریدار اول انجام پذیرد، این اختلاف قیمت متعلق به خریدار اول است، نه دولت. پس راهکار منطقی و درست در فروش وکالتی آن است که قیمت مال و دارایی 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)

۱. روزنامه اعتماد، منتشرشده در تاریخ ۱۳۸۸/۰۴/۰۳؛ <https://www.magiran.com/article/1888219>



آقای پوری حسینی نیز در پاسخ به سؤال خبرگزاری تسنیم در مورد عدم فسخ قرارداد، بیان کردند که چون بدهی‌های ارزی هم با قیمت جدید محاسبه می‌شوند، اثر خود را می‌گذارد<sup>۱</sup> 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، مجدد 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 چندین 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 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).

بی‌شک هیچ توجیهی نمی‌تواند مانع از این باشد که مجموعه دوباره 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 چندماه صحبت نمی‌کنیم؛ محل بحث، واگذاری مجدد مجموعه‌ای به وسعت المهدی‌هرمز، آن هم در فاصله چهار سال است که تغییرات ساختاری، تولیدی و قیمت‌داری‌ها و بدهی‌های آن می‌تواند در شرایط تورمی، ارزی و بازاری کشور قابل توجه باشد.

### ۸-۸-۳. تسویه مطالبات با خریدار دوم

آقای پوری حسینی 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.<sup>۲</sup> لذا این پرسش قابل طرح است که آیا خریدار شرکت سهمی از واگذاری سوم نداشته است؟ در مورد مطالبات احتمالی آقای علی محمدی 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،

۱. خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai/1918614>

۲. خبرگزاری تسنیم، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ <https://tn.ai/1918614>

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 شده در شرکت به سازمان‌های مختلف از جمله بدهی‌های مالیاتی بود (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

## ۸-۹. نکات کلیدی واگذاری المهدی-هرمز

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-هرمز را می‌توان در قالب محورهای زیر خلاصه کرد:

### ۸-۹-۱. عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی سازی

همان‌طور که اشاره شد، در ماجرای کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌های مجتمع، حلّ دعای حقوقی، یا در ماجرای عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت، هم دستگاه‌های اجرایی دولتی (سازمان خصوصی سازی و ایمیدرو)، هم بستر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، و هم نظام حکمرانی خصوصی سازی 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 آسیب‌پذیر این فرایند است که انتقال مالکیت به بخش خصوصی را (به‌جای نعمت) تبدیل به نعمت می‌کند. استنباط اجمالی تیم تحقیق از این نقاط آسیب به شرح ذیل است.

### ۸-۹-۱-۱. عدم وجود شفافیت در 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.

### ۸-۹-۱-۲. 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.

### ۸-۹-۱-۳. عدم وجود هماهنگی بین سازمان‌های دولتی درگیر

مطابق بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود»؛ بنابراین به موجب این قانون، مالکیت شرکت از زمان شمول آن در لیست واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود و ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیئت واگذاری تعیین می‌کند و در عین حال اداره امور شرکت در مجموعه مادر تخصصی در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت باقی می‌ماند. به موجب این ماده قانونی که با هدف تسهیل امر واگذاری تصویب شده است، ایجاد هماهنگی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی (هیئت واگذاری) و وزارت صمت (شرکت مادر تخصصی ایمیدرو) در پیش‌برد امور شرکت اهمیت بالایی پیدا می‌کند. اما برخلاف این مهم، در مواردی مانند تبدیل طرح هرمزال به شرکت، تعیین تکلیف اختلافات با مهدی التاجر، پیگیری 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.

### ۸-۹-۱-۴. 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؛ این که دولت و نهادهای متولی در بحث حکمرانی بازار، می‌توانند شرکت‌های خصوصی شده را مجبور کنند که به سیاست‌های کلان در سطح بازار مقتید باشند. برای مثال، در فقره واگذاری المهدی هرمزال دیدیم که خریدار سهام کنترلی مجموعه، از عرضه تولیدات شمش آلومینیوم در بورس کالا خودداری می‌کند؛ 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، به‌طور 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.

### ۸-۹-۲. دخالت فرایندهای سیاسی در امر واگذاری

چه در واگذاری شرکت به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد و چه در واگذاری به مپنا، شاهد دخالت فرایندهای 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 به‌حاشیه‌راندن مکانیزم‌های تخصصی واگذاری شده است. هرچند در مورد واگذاری شرکت‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی تا حدودی قوانین حاکم از بعد از واگذاری اول اصلاح شد، اما لازم است درباره واگذاری با هدف ردّین، مخصوصاً به شرکت‌های شبه‌دولتی چاره‌اندیشی شود و حداقل آن را در مسیر درستی ریل‌گذاری کرد تا موجب هرج‌ومرج، زیان دولت، خریدار و تضعیف شرکت نشود.

### ۸-۹-۳. نقاط کور قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

#### ۸-۹-۳-۱. طولانی شدن فرایند واگذاری

طولانی شدن فرایند واگذاری، از زمان شمول نام شرکت در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری تا زمان انتقال مالکیت به بخش غیردولتی، بر عملکرد مدیریت بنگاه و کنترل‌های شرکت مادر تخصصی تأثیرگذار است. در بحث عدم تبدیل طرح هرمزال دیدیم که عدم اعتنای مدیریت به ایجاد شخصیت حقوقی مستقل برای هرمزال به اعتراف خودشان به دلیل آن بود که واحد را متعلق به خود نمی‌دانستند و بنابراین اهمی برای حلّ 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 عقلائی عمل کرده است؛ این ترتیبات نهادی خصوصی‌سازی باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که مدیر دولتی در اداره بنگاه، شرایط را کوتاه‌مدت و ناپایدار نبیند و انگیزه روزمره اداره کردن شرکت را نداشته باشد.

### ۸-۹-۳-۲. 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 با ایجاد یک زنجیره طویل و پرحاشیه در پرداخت بدهی‌های خارجی نبود.

### ۸-۹-۳-۳. اختیار سازمان خصوصی‌سازی در عدم قیمت‌گذاری مجتمع در شرایط فروش وکالتی

در جریان تصمیم سازمان به واگذاری مجدد مجتمع در سال ۱۳۹۷، مشاهده کردیم که سازمان بدون قیمت‌گذاری مجدد و در قالب فروش وکالتی، مجتمع را به مینا واگذار کرد. این که سازمان بتواند به اختیار خود در قالب فروش وکالتی، واگذاری مجتمع را از شمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴- و در نتیجه از فرایندهای قیمت‌گذاری خارج کند، می‌تواند محل اشکال، منشأ فساد، زیان دولت و خریدار قبلی شرکت باشد.

### ۸-۹-۳-۴. 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 عهده اداره شرکتی با مشکلات ساختاری برآید. (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 سرپا مانده است و چه دست‌هایی از زمین خوردن آن جلوگیری می‌کنند.

# فصل نهم

درس‌های خصوصی سازی در ایران  
(تقاطع یافته‌های مطالعات موردی)



## ۹-۱. مقدمه

در چهار فصل گذشته، تجارب واگذاری چهار شرکت 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 ملاحظات را پیرامون ادامه مسیر گذار به اقتصاد بازار صورت‌بندی کنیم. بدین منظور ضمن مرور سریع هر مورد، در مورد درس‌های آن گفت‌وگو خواهد شد.

## ۹-۲. شرکت قطارهای مسافری 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 غیردولتی واگذار کرده بود. و سومین وظیفه‌اش تأمین خدمات حمل‌ونقل ارزان برای مسافران در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور و همچنین مسیرهای حومه‌ای بود. اگر چه تردد در مسیرهای تکلیفی و



مسیرهای حومه‌ای (که به‌ناچار هر دو در قیمتی پایین‌تر از هزینه تمام‌شده انجام می‌شود) از نظر حسابداری نتیجه‌ای جز زیان برای شرکت نداشت، ولی برای سیاستگذار اهمیت داشت و حاضر بود برای تردد در این مسیرها پارانه کمک زیان پرداخت کند.

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 غیردولتی حداکثرکننده سود، همچنان می‌توانست کارکردهای سه‌گانه مذکور را ایفا کند. امروز به سه دلیل واقعیت‌مبنا می‌دانیم که چنین نشده است: اول این‌که شرکت راه آهن ج.ا.ا. در عمل مجبور به توسعه اداری خود شد و معاونت مسافری را در درون خود توسعه داد تا خلأ پیش‌آمده 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 اساس نامه 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:** گروه‌بندی و قرارداددن 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 به‌راحتی جدا کرد. شرکت دولتی گاهی و شاید اوقات جزءای 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 زیرساخت طوری است که عملاً بیش از یک شرکت نمی‌تواند در این زمینه فعالیت کند. شرکت‌های خدمات‌رسان در صورتی می‌توانند به‌شکل رقابتی فعالیت کنند که دسترسی به زیرساخت 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 کند.

در ایران نهاد تنظیم‌گر در بخش ریلی نداریم و عملاً این امور بر عهده شرکت راه آهن 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 ارائه‌دهنده خدمات حمل و نقل مسافری آن‌چنان با شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در هم تنیده شده که تفکیک آن بسیار دشوار است. این مسأله در مورد شرکت رجا در مقایسه با سایر شرکت‌های حمل و نقل ریلی، به واسطه سهم عمده رجا از حمل و نقل مسافری، از پیچیدگی و اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است. در واقع، در شرایط فعلی صرفاً واگن‌ها و واگن‌ها شده است و عملاً امکان کمی برای افزایش بهره‌وری از طریق تغییر در نحوه راهبری و برنامه‌ریزی حمل و نقل وجود دارد. در واقع، بخش خصوصی تنها واگن در اختیار دارد و فرمان حرکت و بستر در اختیار او نیست و در تصمیم‌گیری‌ها، تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها نقش چندانی 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 راه‌آهن ج.ا.ا. تنظیم‌گری را به بهترین وجه ممکن انجام می‌دهد، باز این تردید مطرح است که شرکت مذکور جانب‌دارانه عمل کند و با شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات و استفاده‌کننده از زیرساخت به‌طور مشابه برخورد نکند.

**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 ارزان‌قیمت 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 خدمات‌رسانی در این حوزه توسط دولت و تداوم اجبار رجا به خدمات‌رسانی با وجود 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 غیردولتی (مانند تأمین اجتماعی) از سرمایه‌گذاری اقتصادی، کسب سود و منافع اقتصادی است اما دولت با علم به این که رجا زیان‌ده است و نمی‌تواند خواسته و هدف سوددهی سرمایه‌گذار را تأمین کند، اقدام به واگذاری کرده و این موضوع، مشکلات زیادی را پیش روی اداره شرکت قرار داده است به‌نحوی 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 کند.

**درس سوم: تعهد معتبر.** در صورتی که مقرر باشد که یک شرکت دولتی پس از واگذاری همچنان تکالیف دولتی را به‌انجام 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 ردّیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی بود و فرایندهای معمول کارشناسی را طی نکرد. همین امر نیز منجر به طولانی شدن واگذاری قطعی و قیمت‌گذاری نهایی آن تا سال ۱۳۹۵ شد؛ 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 مشخص بودن دارایی‌ها و بدهی‌های مربوط از پیش شرط‌های اصلی واگذاری است.

**درس چهارم:** پیروی از فرایند 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. ضمن این‌که در مقام طراحی فرایند، تصمیم‌گیری در خصوص واگذاری یک شرکت، باید صرفاً در صلاحیت هیئت واگذاری، به‌عنوان مرجع تخصصی موضوع، باشد و سایر مراجع و از جمله هیئت وزیران از دخل و تصرف در آن منع شوند. همچنین، تصمیم‌گیری در خصوص واگذاری شرکت‌ها باید مستقل از گروهبندی کلی و موردبه‌مورد در هیئت واگذاری انجام شود.

۵) رجا تا پیش از واگذاری مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت در زمینه حمل‌ونقل مسافری ریلی (به‌طور مشخص تأمین سالن‌های مسافری) بود. اگر چه 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 و ام‌های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات با سایر شرکت‌ها، از جمله خرید واگن، به‌عنوان نماینده راه‌آهن عمل می‌کرد. 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 درحالی‌که اعتبار بین‌المللی کشور زیر سؤال می‌رفت، کسی مسئولیت بازپرداخت را نمی‌پذیرفت (که

در آن مرحله بانک عامل پرداخت کرد و از دولت طلبکار شد؛ دوم این‌که رجا به‌عنوان یک شرکت دولتی و مجری طرح تملک، دیگر شرکتی دولتی نبود که بتواند واگن‌های تولیدشده جدید را از گمرک ترخیص کند و تحویل بگیرد؛ سوم این‌که با وجود تعیین تکلیف انجام‌شده درخصوص 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 درنهایت به هلدینگ گردشگری منتقل شد. این موضوع اداره شرکت را تا مدتی با چالش مواجه کرد. اگرچه با تفکیک مالکیت از مدیریت دلیلی ندارد که مالک از اهلیت تخصصی برای اداره شرکت‌های موجود در پورتفوی 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 تابع هدف دولت ندارد. اگر دولت می‌خواهد یک‌سری خدمات لزوماً تداوم یابد، باید بداند که سازمان تأمین اجتماعی به‌دنبال 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.

### ۹-۳. شرکت ایران ایرتور

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، شرکت ایران ایرتور در یک مرحله به شرکت هسایار از زیرمجموعه‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و دو شرکت دیگر واگذار شد که نه‌تنها 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 کردند. 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 کردند که کار برای خریدار حقیقی خصوصی بسیار دشوار شد. در مورد این واگذار خاص می‌توان به نکات زیر اشاره کرد.

۱) شرکت ایران ایرتور شرکتی زیان‌ده بود که زمین‌گیر شدن هواپیماهایش از یک‌سو و ساختار نامناسب نیروی انسانی‌اش از سوی دیگر، عملاً شرکت را زمین‌گیر کرده بود. دولت چندبار مصوب کرد که یا ساختار شرکت اصلاح شود یا شرکت وارد فرایند انحلال شود. با وجود تأکید مقررات بالادستی و همچنین، تصویب لزوم اصلاح ساختار شرکت پیش از واگذاری، عملاً اصلاح ساختاری صورت نگرفت و این کار بر عهده خریداران پس از واگذاری نهاده شد. در واقع، زمان انجام اصلاح ساختار (پیش یا پس از واگذاری)، یکی از مهم‌ترین پرسش‌های مطرح در هر واگذاری است؛ در این راستا می‌توان گفت در شرایطی که اصلاح ساختاری هزینه‌های ثابت اولیه گزاف و خارج از عهده بخش خصوصی نداشته باشد، شاید بتوان آن را به پس از واگذاری منتقل کرد و حتی با واگذاری مشروط به اصلاح ساختار شرکت به خریدار، در قیمت‌گذاری، تخفیفاتی هم لحاظ کرد.

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 به‌اجرا گذاردن مقررات بیمه‌ای، قوانین کار، و...، تسهیل و راه‌های گذار به شرایط سالم سخت‌تر می‌شود.

**درس اول:** شرکت‌هایی که زیان‌های انباشته‌هنگفت دارند، نباید وارد فرایند 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 مطابق قانون تجارت وارد فرایند انحلال شود و یا سرمایه خود را تغییر دهد.<sup>۱</sup> واگذاری شرکتی که از نظر قانون تجارت ورشکسته است، در

۱. ماده ۱۴۱ قانون تجارت: اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود، هیئت مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت کند تا موضوع انحلال یا بقاء شرکت مورد شور و رأی واقع شود. هرگاه مجمع مزبور رأی به انحلال شرکت 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 هیئت‌مدیره برخلاف این ماده به دعوت مجمع عمومی فوق‌العاده مبادرت ننماید و یا مجمعی که دعوت می‌شود، نتواند مطابق مقررات قانونی منعقد شود، هر ذی‌نفع می‌تواند انحلال شرکت را از دادگاه صلاحیت‌دار درخواست کند.

شرایط خاص اقتصاد سیاسی تبعات ناگواری دارد. تجربه و آگاهی دوم ایران اirtور صرفاً یک استثنا است تا 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. اگرچه مسأله مالکیت جدای از 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، مگر این‌که در صنعت مورد نظر نهاد تنظیم‌گر وجود داشته باشد و بر نحوه انتخاب مدیران نظارت کند. البته 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 مدیرانی که خریدار انتخاب می‌کند، ضرورت دارد.

۳) صورت دقیق بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت در زمان واگذاری مشخص نبود؛ لذا ارزش واقعی شرکت به میزان قابل توجهی کمتر از ارزش قابل استنباط از صورت‌های مالی بود؛ خریدار دوم پس از واگذاری از یک طرف با مقادیر چشمگیری بدهی به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات هوایی و... مواجه شد و از طرف دیگر تملک بخشی از دارایی‌های تأییدشده در صورت‌های مالی (از جمله ۵ فروند هواپیمای توپولف، ساختمان اداری مرکزی شرکت و...) از وی سلب گردید، درحالی‌که هزینه‌های آن برعهده وی گزارده شده بود.

**درس سوم:** سیاهه اموال و صورت‌های مالی شرکت باید پیش از واگذاری شفاف و مصوب باشد؛ البته روشن است که مطابق مقررات جاری کشور چنین الزامی وجود دارد، ولی در عمل به دلیل غلبه قدرت ذی‌نفعان بر سازمان مجری اعمال آن قواعد دشوار می‌شود.

۴) علاوه بر مشکلات مربوط به عدم دقت صورت‌های مالی، در مرحله قبل از واگذاری دوم، تعهدات جدیدی (از جمله قراردادهای سه‌ساله با برخی از کارکنان) خارج از شرایط واگذاری توسط خریدار اول بر خریدار جدید تحمیل شد. 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 انجام شود، چه توسط مالکان و مدیران شرکت مشمول واگذاری، باید جرم‌انگاری شود.

۵) سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی برای تحویل به موقع و در چهارچوب 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 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 فرایند فعلی خصوصی‌سازی فاقد نهاد تصمیم‌گیرنده نهایی است و باید اقتدار لازم به هیئت‌واگذاری، به‌عنوان آخرین مرجع و فصل‌الخطاب نهایی داده شود.

**درس پنجم:** هیئت‌واگذاری باید مرجع نهایی تصمیم‌گیری تلقی شده و هرگونه اعتراض به تصمیمات آن، تنها در مرجع تخصصی حلّ اختلاف (هیئت داور) برای یک‌بار 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 براساس وضعیت شرکت در واگذاری اول صورت گرفته و تحولات سال‌های بهره‌برداری (۹۴-۱۳۹۰) و تغییرات ارزش شرکت مورد توجه واقع نشده است. این نقصان، می‌تواند به زیان هریک 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 عادلانه‌بودن قیمت‌گذاری در واگذاری دوم، محلّ تردید است.

**درس ششم:** در صورتی که خریداران یک شرکت از عهده تعهدات خود برنیامدند و مقّرر 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 یادشده در دوران فعالیت خریدار دوم، عملکرد بالنسبه مناسبی داشته است، اما تسلّط 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 خصوصی سازی است.

۸) در واگذاری دوم ایران ایرتور، 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 ایران ایرتور 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. براین اساس، لازم است پیگرد قانونی برای ادعاهای نادرست در نظر گرفته شود.

#### ۹-۴. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه از مظاهر صنایع مدرن کشور است و با اهدافی بزرگ بنیان‌گذاری شده و برای تملک زمین‌های آن که برای اقوامی در استان خوزستان بود، کشمکش‌های زیادی تحمل شده است 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 به واردات شکر، این شرکت در سرازیری زیان قرار گرفت که با خصوصی سازی هم علاج نشد و مثل کفش‌های میرزانوروز به دامن دولت بازگشت. نکات عبرت‌آموز این واگذاری را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد.

۱) این شرکت در زمان واگذاری، با زیان انباشته‌ای در حدود ۸/۱ برابر سرمایه خود مواجه بود؛ لذا براساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت، در واقع ورشکسته و قابل انحلال بود. در چهارچوب 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 پیش از تحویل شرکت به خریدار، با فشار مسئولین استانی و با وعده حمایت از مالکین، ۱۱۰۰ نفر از کارگران فصلی را به استخدام شرکت در می‌آورند و پس از تحویل شرکت نیز ۹۰۰ نفر دیگر به آن اضافه می‌کنند. 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 مضمول واگذاری، باید جرم‌انگاری شود.

(۲) اهلیت خریداران در این مورد هم محل بحث واقع شد. دلیل این مناقشه آن بود هم که خریداران جوان بودند و تجربه اداره شرکتی در این مقیاس را نداشتند. انتقاد این بود که اهلیت حرفه‌ای و تخصصی در فرایند واگذاری احراز نشد و صرفاً به احراز اهلیت عام خریداران اکتفا شد. لازم به ذکر است که با جدایی مالکیت از مدیریت، اهلیت حرفه‌ای مدیران ضرورت پیدا می‌کند و نه اهلیت حرفه‌ای مالکان. در مواردی که واگذاری بلوکی است (و نه خرد)، مقیاس شرکت بزرگ است و انتخاب مدیران، 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. براساس 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 هیئت 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. با این حال، در عمل مدیرعاملی با تجربه برای اداره شرکت انتخاب شد.

**درس سوم:** در مواردی که شرکت استراتژیک و واگذاری بلوکی است، احراز صلاحیت حرفه‌ای مدیران منصوب خریدار 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 نشده است؛ در حالی که خریدار در اسناد این تعداد را ۵۷۰۰ نفر اعلام کرده، 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 شد. 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 نسبت خویشاوندی نزدیکی با شاغلین دارند و همین مسأله عامل مهم ایجاد همبستگی در ابعاد فضاها شهری است. علاوه بر آن، معاش جمع زیادی از کاسبان خرده‌پا در شوش به اشتغال کارگران هفت‌تپه وابسته است و همین عامل نیز به خودی خود عامل عینی ایجاد همگرایی میان این گروه‌های اجتماعی مختلف است. مورد شرکت نیشکر هفت‌تپه، این نکته را گوشزد می‌کند که باید در واگذاری‌ها، مسائل اجتماعی و اقتصاد سیاسی واگذاری و تبعات آن را به دقت بررسی کرد و مورد توجه قرار داد. در این شرایط، واگذاری بلوکی توصیه نمی‌شود و بهتر است شرکت به صورت تدریجی واگذار شود.

**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 عرضه عمومی سهام در بورس و با دادن اطمینان به مردم از تداوم حمایت‌های دولتی انجام شود.

## ۹-۵. واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال

شرکت آلومینیوم المهدی پس از سه بار واگذاری در طول یک دهه، در نهایت در بخش عمومی باقی ماند. در این فرایند 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 گمانه‌زنی و نامه‌نگاری و مناظره‌ها هزینه‌های بسیاری به کشور تحمیل کرد. نکات برجسته این مطالعه موردی را

می‌توان در قالب محورهای زیر طبقه‌بندی و درس‌های آن را مدوّن کرد.

**(۱) اهمیت زمینه.** شرکت درحالی‌به‌مرحله‌واگذاری‌رسید که نحوه تأمین برق آن مبهم بود؛ در خصوص وابستگی به مواد اولیه و مشخصاً آلومینا تدبیر نشده بود؛ سرمایه‌گذار خارجی شرکت تعیین تکلیف نشده بود، وضعیت مالکیت زمین کارخانه‌ها نامشخص بود و بدهی خارجی طرح هر مزال در جریان بازپرداخت بود که ضامن آن، شرکت مادر تخصصی ایمیدرو بود و در خصوص نحوه بازپرداخت بدهی‌های مذکور پس از واگذاری چاره‌اندیشی نشده بود. سایه این مسائل زمینه‌ای پس از واگذاری روی شرکت باقی ماند، چنان‌که پیش از واگذاری هم برقرار 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) نکوهش ردّیون 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 گرنه باید با مشکلاتی مشابه مشکلات پس از واگذاری رجا (نظیر قیمت‌گذاری، تعیین سیاهه اموال و صورت‌های مالی و ...) دست‌وپنجه نرم می‌کردیم و در بهترین حالت، 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 رسد و منابع حاصل از آن در اختیار طلبکار دولت قرار گیرد. [توضیح این‌که ممنوعیت ردّیون بارها به قامت قانون درآمده است، ولی هرگاه کمبود منابع بودجه فشار می‌آورد گزینه استفاده از سهام شرکت‌ها برای تسویه بدهی‌ها می‌آید روی میز].

**(۳) شفافیت سیاهه اموال و صورت‌های مالی.** بی‌نظمی و عدم وجود شفافیت در تنظیم صورت‌های مالی که اساس قیمت‌گذاری مجتمع آلومینیوم المهدی-هرمزآباد بود، منجر به

انحراف قابل توجه قیمت‌گذاری صورت گرفته برای واگذاری از ارزش واقعی شرکت شد. گزارش‌های موجود، از جمله گزارش سازمان بازرسی کل کشور، حاکی از عدم احتساب برخی دارایی‌های شرکت در فرایند قیمت‌گذاری، به دلیل عدم انعکاس آنها در صورت‌های مالی (از جمله ضایعات آندی) و همچنین کم‌ارزش‌گذاری برخی از دارایی‌ها با مستهلک‌نمودن خارج از قاعده آنها (دیگ‌های آلومینیوم‌سازی) است.

**درس سوم:** اول شفافیت دارایی‌ها و بدهی‌ها، سپس واگذاری.

**۴) نظارت دقیق بر فرایندهای واگذاری.** درباره 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 دست‌مایه زیرسؤال‌بردن کل فرایند واگذاری شد.

**درس چهارم:** براساس یک چک‌لیست مشخص، باید تمام فرایندهای واگذاری و قیمت‌گذاری طی شود و سازمان خصوصی‌سازی از انجام آنها اطمینان حاصل کند.

**۵) لزوم همکاری دستگاه اجرایی و اگذارکننده و دستگاه مجری واگذاری.** مطابق با بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری باید «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شود». در این چهارچوب، ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیئت واگذاری تعیین خواهد کرد 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 مربوطه نادیده گرفته شده است و همین موضوع فرایند واگذاری را با مختل کرده است. در فرایند واگذاری این شرکت، در مواردی مانند تبدیل طرح هر مزال به شرکت، تعیین تکلیف اختلافات با مهدی التاجر، پیگیری در خصوص انتقال زمین‌های در اختیار شرکت، این هماهنگی صورت نپذیرفته 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، به عنوان مالک شرکت مشمول واگذاری و سازمان خصوصی‌سازی، به عنوان مجری واگذاری، 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**

هرمزال به‌صورت 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 طولیل 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 خصوصی‌سازی بدون قیمت‌گذاری مجدد و در قالب فروش وکالتی، مجتمع را به مپنا واگذار کرد. در واقع سازمان مذکور در واگذاری دوم، تنها به‌دنبال تحصیل مانده مطالبات خود بود و عملاً قیمت‌گذاری براساس 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 شود براساس تعهد اخذشده شرکت را به وکالت مجدداً به فروش برساند، حصول اطمینان از وصول مطالبات دولت کفایت نمی‌کند و باید شرکت دوباره قیمت‌گذاری شود و در صورت لزوم، قرارداد فروش به خریدار قبلی فسخ شده، شرکت مجدداً به فروش برسد.

(۸) سازمان خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی را در معرض انتقادات زیادی قرار داده است. با این حال، باید توجه کرد که مالک یک شرکت لزومی ندارد مدیر حرفه‌ای 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 این که 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 شرط انتصاب مدیران حرفه‌ای باید لحاظ شود. دوم این که آیا خریدار شرکت از عهده رویارویی با انواع همه‌های سیاسی و غیرسیاسی برمی‌آید 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، یک مجموعه حقوقی بزرگ مقیاس باشد.

**درس هشتم:** در صورتی که رگولاتور بخشی هنوز شکل نگرفته، بهتر است به آزادسازی و ورود بنگاه‌های جدید به صنعت، در مقایسه با خصوصی سازی، اولویت بدهیم تا بازار شکل بگیرد و رگولاتور بخشی دوام و قوام پیدا کند تا زمینه خصوصی سازی شرکت دولتی فراهم شود. **درس نهم:** اگر مقیاس فعالیت بنگاه و ابعاد اجتماعی و سیاسی واگذاری قابل توجه است، باید توجه داشت که خریدار یک شخص حقیقی یا یک شخص حقوقی کوچک مقیاس نباشد که ریشه در روابط سیاسی و نهادی کشور ندارد.

## ۹-۶. جمع بندی

می‌توان درس‌های حاصل از مطالعه واگذاری چهار شرکت منتخب را در دو دسته طبقه بندی کرد و نکات مشترک آنها را از نکات خاص هر واگذاری تمیز داد. انتظار کلی این است که موارد مشترک، مسیر بازنگری در طراحی شیوه خصوصی سازی را نشان دهد و موارد خاص عموماً ناظر بر اصلاح 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 دسته بندی کرد و از آنها برای بازنگری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و چگونگی اجرای آن استفاده کرد.

### ۹-۶-۱. 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، مهم ترین نکته پیش از واگذاری، نحوه انتخاب شرکت برای واگذاری، قرارداد نام آن در فهرست، و زمان بندی واگذاری است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تقسیم بندی شرکت‌ها به صورت شکلی و قالبی پیش بینی 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 این که توسط رهبری از واگذاری مستثنی شده باشد.

اگر شرکت‌های دولتی را به‌عنوان موجودی زنده بشناسیم و بپذیریم که این موجودات زنده به‌طور 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 ذیربط‌شان، در بازارها و شرایط مختلفی زیست می‌کنند. سؤال اصلی این است که آیا با همه این‌ها می‌توان به یک روش و به شیوه‌ی قالبی پیش‌گفته برخورد کرد.

براساس مطالعات موردی، پاسخ اجمالی به این سؤال منفی است. برای مثال، شرکت قطارهای مسافری رجا در بستری شکل‌اند که از یک طرف بازوی سیاست‌گذار و تنظیم‌گر شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است و از طرف دیگر، وظایفی اجتماعی از حیث ارائه خدمت به مسیرهای غیراقتصادی و مناطق حومه‌ای را بر عهده داشته است. علاوه بر این، کارکرد اجرای طرح‌های عمرانی را نیز ایفا کرده است. واگذاری این شرکت، نتیجه‌ای جز این نداشته که خریدار را برای یک‌دهه 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 واگذاری اشتباه بوده است.

شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرزال 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 به شدت وابسته به انرژی برق است، 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 زیان‌ده بودند؛ یعنی زیان آنها بیش از سرمایه شرکت بوده است. براساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷، آنها ورشکسته محسوب می‌شدند و یا باید با تشکیل مجمع فوق‌العاده کاهش سرمایه می‌دادند که عملاً به دلیل فراتر رفتن زیان از سرمایه شرکت امکان آن وجود نداشت و یا باید

درخواست انحلال آنها داده می‌شد. اگرچه 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 فرایند اصلاح ساختار بود که معمولاً به دلیل هزینه‌های آن، یا اصلاح ساختار پذیرفته نمی‌شد؛ و یا در صورت پذیرش، اجرایی نمی‌شد.

معمولاً با این امید که بخش خصوصی با انگیزه می‌آید و اصلاح ساختار را انجام می‌دهد شرکت‌های زیان‌ده واگذار شدند و مشکلی 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 واگذاری، معمولاً بدون توجه به تعهدات شرکت‌ها و صرفاً با برجسته‌ساختن دارایی‌های شرکت، خریداران شرکت و سازمان خصوصی سازی را به اسپند 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 بودند؛ تعهدات طرح در حالی بازپرداخت نشده بود که ضامن آنها سازمان برنامه و بودجه کشور بود. طرح هر مزال نیز که ناظر بر اضافه‌شدن یک خط تولید ۱۱۰ تنی به مجموعه بود، هنوز در مالکیت المهدی نبود و از محل اعتبارات ایمیدرو توسعه یافته 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 هر یک از واگذاری‌ها را با مجموعی از 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، خصوصی سازی 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 کشت‌و‌صنعت 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.

### ۹-۶-۲. حین واگذاری

در حین واگذاری، به چند نکته باید اشاره کرد که بخشی از آن به قانون بر می‌گردد، ولی بخش دیگری به اجرا و تعارض منافع. اولین نکته‌ای که باید به آن اشاره کرد، تحمیل کردن نیروی انسانی مزاد 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 شدت کمتر، در مورد ایران ایرتور رخ داده است. نه تنها کسانی که در این شرایط گذار نیروی انسانی را به شرکت تحمیل می‌کنند، باید به عنوان مجرم محاکمه شوند، بلکه باید قانون به‌نحوی اصلاح شود که فقط با ترتیباتی خاص و با تصویب هیئت‌واگذاری، امکان تغییر نوع قرارداد نیروی کار وجود داشته باشد و مرتکبان این کار، مجرم شناخته شوند.

مسأله بعد، شفاف‌سازی صورتهای مالی و قیمت‌گذاری است. در اغلب شرکت‌های مورد مطالعه سیاهه اموال و صورتهای مالی دارای ابهام است و بر قیمت‌گذاری آنها سایه افکنده و واگذاری آنها را با چالش مواجه نموده است. شرکت قطارهای مسافربری رجا که در فرایندی سیاسی واگذار شد و تا سال‌ها پس از صدور مصوبه واگذاری معلوم نبود چه اموالی واگذار شده و نامعلوم بود به چه قیمتی واگذار شده است. شرکت ایران ایرتور براساس یک سیاهه اموال و تعهدات، 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 تحمیل شد که در مزایده، اسمی از آنها وجود نداشت. هر دو مورد به‌نوعی نشان از ضعف در اجرای واگذاری دارد. در مورد آلومینیوم المهدی هم که قیمت‌گذاری فرایند مناسبی را طی نکرد و در هر مرحله، بخشی از تعهدات یا دارایی‌ها شفاف‌سازی می‌شد و قیمت تغییر

می‌کرد و همین ابهام، محلّ مناقشه‌های بسیار شد و در نهایت منجر به باز ستانی شرکت شد. باز می‌توان ادّعا کرد که اگر قیمت‌گذاری به‌خوبی انجام می‌شد، بسیاری از مناقشه‌های بعدی راه به جایی نمی‌برد و سرنوشت خصوصی‌سازی عوض می‌شد.

مسأله 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 فرارگرفتن 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 خبردار شد، حال آن‌که شرکت عهده‌دار وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات حمایتی بود و با جداشدن آن از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. دیگر چیزی برای شرکت باقی نمی‌ماند. در مورد شرکت آلومینیوم المهدی اختلاف‌نظری جدی در مورد قیمت‌گذاری و فرایندهای واگذاری بین ایدرو و سازمان خصوصی‌سازی وجود داشت که همین موضوع جرّقه مناقشات بعدی را زد. در مورد شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه نیز که اساساً مخالفتی از ناحیه شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط گزارش نشده است. اما درباره شرکت ایران ایرتور، خریدار اول شرکت بود که به‌عنوان یک دستگاه دولتی چالش‌های زیادی در برابر انتقال و تحویل شرکت به خریدار دوم ایجاد کرد.

با اینکه نمی‌توان منکر نقش شرکت‌های مادر تخصصی ذی‌ربط در واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه‌شان شد، و در مواردی می‌توان پذیرفت که اقدامات استراتژیک و غیراستراتژیک مختلفی در برابر واگذاری به عمل آمده است، اما نمی‌توان دامنه مشکل را به آن فروکاست. مطالعات موردی این پژوهش نشان می‌دهد که حتی در مواردی که شرکت مادر تخصصی مربوط پس از مصوبه واگذاری مطلع شده، چالش‌های خصوصی‌سازی به مراتب به‌قوت خود باقی مانده است. اگر می‌توان موردی را پیدا کرد که شرکت مادر تخصصی با سرمایه‌گذاری بزرگ مقیاس تلاش کرده است مانع از واگذاری شود، می‌توان طرح هر مزال را هم به‌عنوان مصداقی از عدم تکمیل سرمایه‌گذاری‌ها به دلیل ابهام در آینده طرح در نظر گرفت. جمع‌بندی اولیه پژوهش حاضر این است که همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در چهارچوب 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 خصوصی‌سازی براساس قانون مکلف به احراز اهلیت عام خریدار مبنی بر نداشتن بدهی معوق به سیستم بانکی، نداشتن بدهی به سازمان خصوصی‌سازی و نظایر آن است و به این تکلیف خود عمل کرده است. در مورد اهلیت تخصصی، همانا این ایده وجود دارد که با جداشدن مالکیت از مدیریت لزومی ندارد اهلیت حرفه‌ای و تخصصی خریدار احراز شود. اهلیت حرفه‌ای را باید مدیران داشته باشند، نه خریداران. از طرفی مقررات حاکم به سازمان خصوصی‌سازی اختیار داده است که در مورد شرکت‌های استراتژیک به‌طور خاص رفتار کند و مجوزهای لازم را برای اهلیت خاص بگیرد که در مواردی سازمان خصوصی‌سازی به این تشخیص نرسیده و از اختیار خود استفاده نکرده است.

نظر به فضای اقتصاد سیاسی حاکم بر خصوصی‌سازی در ایران و براساس مطالعات موردی، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که اولاً اهلیت حرفه‌ای برای مدیران است نه برای مالکان؛ ثانیاً در مواردی که تنظیم‌گر بخشی در یک صنعت وجود دارد، شرایط احراز مدیریت را تنظیم‌گر بخش باید تعیین کند؛ ثالثاً در مواردی که تنظیم‌گر بخشی 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 به‌صورت بلوکی (و نه تدریجی و خرد) انجام می‌شود احراز اهلیت تخصصی براساس معیارهای مشخص، بهتر است اجباری باشد نه اختیاری؛ البته برای مدیرانی که مالکان منصوب می‌کنند، نه برای مالکانی که خریدار سهام شرکت هستند.

### ۹-۶-۳. پس از واگذاری

در دوره پس از واگذاری نیز چند نکته مهم مطرح است. اول این که 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. اگر چه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «هیئت داوری» برای این منظور پیش‌بینی شده است، ولی معمولاً نماینده‌های مجلس شورای اسلامی در استان محل واگذاری، و نهادهای نظارتی مکرراً اصرار بر لغو واگذاری می‌کنند و هیچ نقطه پایانی بر اعتراضات وجود ندارد. اگر چنین نقطه اتکایی وجود نداشته باشد، امیدی به موفقیت خصوصی‌سازی‌ها وجود ندارد. جالب است بدانیم که در اغلب موارد، فسخ قرارداد خصوصی‌سازی را خود سازمان خصوصی‌سازی، با فشار

نهادهای نظارتی درخواست کرده است و پس از ردّ درخواست در هیئت داوری و با اصرار سازمان خصوصی سازی بر دادخواست خود، موضوع به یکی از شعب دادگاه ارجاع شده است. قاضی شعبه مذکور نیز قاطعانه حکم بر فسخ و ابطال حکم هیئت داوری داده است. 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 در خصوص تقاطع نتایج موارد مطالعه‌شده، در جدول ذیل خلاصه شده است.

جدول ۱. خلاصه نتایج مطالعه بین‌موردی

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	زیان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار	زیان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار	زیان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار	زیان‌ده و با ضرورت اصلاح ساختار
	وجود طرح در دست اجرا	اجرای طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (خرید واگن مسافری)	---	---	اجرای طرح هر مزال و باقی ماندن تعهدات آن برگردن ایدرو
	ارتباط با جامعه محلی	---	---	---	---
حین واگذاری	تحمل 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 خصوصی‌سازی و شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط	فقدان همکاری	ایجاد مشکل در واگذاری دوم توسط خریدار اول	---	عدم اعتماد شدید
	اهلیت تخصصی خریدار	واگذاری سیاسی (خروج موضوعی از بحث)	امکان ارزیابی صلاحیت تخصصی مدیران توسط تنظیم‌گر بخشی	احراز صلاحیت عام خریدار و نبود ساز صلاحیت تخصصی مدیران	احراز صلاحیت عام خریدار و نبود ساز صلاحیت تخصصی مدیران
پس از واگذاری	مرجع قطعی حل اختلاف	حل اختلافات از طریق مصوبه هیئت وزیران به استناد اصل ۱۳۴ قانون اساسی	عدم تمکین در برابر مصوبات هیئت‌داوری و به‌درازا کشاندن اختلافات	عدم تمکین در برابر مصوبات هیئت‌داوری	عدم تمکین در برابر مصوبات هیئت‌واگذاری در خصوص قیمت‌گذاری
	پاسخ‌گویی در برابر اتهام‌زنی	---	فقدان پاسخ‌گویی	فقدان پاسخ‌گویی	فقدان پاسخ‌گویی

# بخش سوم

راهبردهای پیشنهادی



## فصل دهم

گذار از «انتقال مالکیت» به «گذار سیستمی»





## ۱۰-۱. مقدمه

خصوصی‌سازی پارادایمی است که جوهره آن «انتقال مالکیت از بخش دولتی به خصوصی برای ارتقاء بهره‌وری» است. تصور نهفته در این اندیشه 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 تک‌تک عوامل اقتصادی با انگیزه‌های خصوصی، از منابع تحت اختیار خود بهره‌برداری بهینه کنند، در کل 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 شود، باقی امور نیز 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 گذارد و جام

زهر را نوشیده، درد زایمان گذار ۵۰۰ روزه از اقتصاد مبتنی بر مالکیت دولتی به اقتصاد بازار مبتنی بر مالکیت خصوصی را تحمل 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 به‌ارمغان 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، معاملات 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 جداکردن شرکت از این بستر، مثل جداکردن روح از بدن است و همان‌طور که جان‌دادن برای نوع بشر قدری دشوار است، از آن به‌جان‌کندن یاد می‌کنند؛ جداکردن آن روح از آن کالبد نیز به‌جان‌کندن شبیه‌تر است تا به‌جان‌دادن.

برای جان‌دادن راحت باید از تعلقات این دنیا دست شست و خود را با الزامات آن تطبیق داد. جداشدن یک شرکت از بدنه دولت هم از یک‌سو مستلزم دست‌شستن از قواعد دولتی، استخدام دولتی، تأمین مالی دولتی، روابط اجتماعی با پشتوانه حمایت دولتی و مانند آن است، و از سوی دیگر، مستلزم ایجاد انطباق با شرایط فعالیت در دنیای جدید و صد البته برقراری قواعد اقتصاد بازار در دنیای مذکور است. اگر بنا است قاعده رقابت باشد و اتکای به دولت نباشد، باید قواعد حاکم بر نیروی کار نیز به‌طور 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 سیستمی دیگر است؛ نه گذار از یک ساختار مالکیت، به ساختاری دیگر. در ادامه این فصل، ابتدا به درس‌آموخته‌های مطالعات موردی اشاره می‌شود و سپس، دلالت سیاستی درس‌های مذکور به بحث گذاشته می‌شود و درنهایت در قالب یک نکته، مطالب جمع‌بندی می‌شود.

## ۱۰-۲. درس آموخته‌های مطالعات موردی

در گذار به نظم جدید جزییات زیادی اهمیت دارد و دولت ضعیف از عهده مدیریت گذار برنمی‌آید. مطالعات موردی انجام‌شده در این پژوهش، برخی از این جزییات را به تصویر

کشید. برای مثال، بررسی‌ها نشان داد که:

- بایک خط‌کش ساده نمی‌توان شرکت‌ها را به مشمول واگذاری و غیر آن تفکیک کرد. منشأ بسیاری از ناکامی‌ها همین طراحی شکلی (فرم مینا) و ناقص برای دسته‌بندی شرکت‌ها به مشمول و غیر مشمول است.

- با منفعل کردن شرکت مادر تخصصی مربوط از فرایند واگذاری نمی‌توان به موفقیت بیشتری در واگذاری دست پیدا کرد. شرط موفقیت بیش از آن که 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 به دوش می‌کشند که هیچ بخش خصوصی‌ای حاضر به تحمل آن نیست 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 که به راحتی حل مسئله کند؛ چه بسیاری از آنها دارای ابعاد غیراقتصادی هستند.

- شرکت‌های مشمول واگذاری باید از گزند مداخله‌های نظامی، سیاسی و امنیتی در امان باشند تا بار مازادی بر گرده شرکت گذاشته نشود که مجبور باشد تا مدت‌ها آن بار را با خود بکشد (مثل تحمیل نیروی کار مازاد به شرکت‌ها در حین واگذاری).

- دولت باید از قابلیت‌های لازم برای شفاف‌سازی 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 زیان‌دیده و معیوب را اصلاح ساختار کند و بعد به دست بخش خصوصی بسپارد؛ باید تحمل آن وجود داشته باشد که شرکت ناتراز دولتی با قیمت کم و حتی رایگان و در قبال تعهد به تدویم فعالیت‌های شرکت به بخش خصوصی داده شود؛ دولت باید بتواند خریدار اهل را از نااهل براساس معیارهایی روشن تشخیص دهد؛ دولت باید قابلیت آن را داشته باشد که در مناقشه‌ها حرف آخر را بزند و تمام کند نه این که یک در میان مسئولان خود را مفسد انگاشته به زندان بیندازد و شروع کند یک‌به‌یک شرکت‌ها را پس بگیرد تا دل عده‌ای خنک شود.

- در بازارهای غیررقابتی باید نهاد تنظیم‌گر قدرتمند مستقر باشد.

- و ....

### ۱۰-۳. چه باید کرد؟

واقعیت آن است که رسیدن به توصیه سیاستی کار دشواری است و نیاز است واگذاری‌های بیشتری مورد مطالعه و مذاقه قرار گیرد. با این حال، برای خالی‌نبودن عریضه به چند محور اشاره می‌شود که می‌تواند احتمال موفقیت خصوصی‌سازی را افزایش دهد.

### ۱۰-۳-۱. اصلاح طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی از یک سنخ نیستند و نمی‌توان براساس یک خط‌کش ظاهری آن‌ها را گروه‌بندی کرد. برای این‌که تصمیم بگیریم یک شرکت را واگذار کنیم یا نکنیم؛ و این‌که چه زمانی و با چه شرایطی واگذار کنیم، باید به نکات ریزودرشت 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 تمام‌شده هست یا خیر؟ اگر چنین است آیا دولت تعهد معتبری برای پوشش مابه‌التفاوت قیمت تمام‌شده و قیمت تکلیفی دارد یا خیر. اگر چنین تعهد معتبری وجود ندارد، به هیچ وجه شرکت را در فهرست واگذاری قرار ندهید.

- آیا مدل کسب‌وکار 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 مقدّم بر واگذاری است. اجازه دهید بازار توسعه پیدا کند و نهادهای آن شکل گیرد، بعد شرکت را در فهرست واگذاری قرار دهید.

- آیا شرکت زیان‌ده است و در این صورت، آیا زیان شرکت به قدری است که براساس 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 دهد، 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.

- درباره 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 خصوص واگذاری یک شرکت، این معیارها تأمین شد، آن وقت می‌توانیم شرکت را در فهرست واگذاری قرار دهیم و با احتمال بیشتری امید به موفقیت واگذاری داشته باشیم.

## ۱۰-۳-۲. اصلاح رابطه سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی

### ذی‌ربط

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، براساس 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، پیش‌بینی

شده است و همین جدایی، نه تنها باعث شده است ملاحظات بند قبل به درستی مورد توجه قرار نگیرد، بلکه در فرایند شناسایی سیاهه اموال، تصویب صورت‌های مالی، و قیمت‌گذاری خلل بی‌شماری ایجاد شده است.

برای رفع این آسیب لازم است در مورد هر واگذاری کمیته مشترکی متشکل از سازمان خصوصی‌سازی، شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و احیاناً حساب‌رسان مستقل تشکیل شود، موانع واگذاری مرتفع شود و پیشنهاد مشترکی با ذکر زمینه‌های مورد تفاهم و اختلاف، به هیئت‌واگذاری ارائه شود و مصوبه این هیئت، مناط اعتبار برای همه اطراف موضوع باشد. با جداسازی این ارکان و با دخالت‌ندادن افراد متنفع و مطلع در فرایند تصمیم‌گیری، احتمال اشتباه در تصمیم‌گیری و عدم تمکین در برابر تصمیم‌ها افزایش می‌یابد.

### ۱۰-۳-۳. جرم‌انگاری 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) جرم‌انگاری شود. در غیر این صورت، عده‌ای از افراد برای خود محبوبیت می‌خرند و سرنوشت یک شرکت بزرگ را برای سال‌ها با ابهام و تلاطم مواجه می‌کنند. اگر چنین امکانی در کشور وجود ندارد بهتر است هیچ شرکتی واگذار نشود.

### ۱۰-۳-۴. ارتقاء قدرت اجرایی هیئت‌واگذاری 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 خصوصی‌سازی با رعایت موارد پیش‌گفته 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 هیئت‌داوری مراجعه کند و حکم آن مرجع نهایی باشد و اگر تا شش ماه یا یک‌سال پس از واگذاری اعتراضی ارجاع نشد، واگذاری قطعی تلقی شده و پرونده آن بسته شود. ایران ایرتور از سال ۱۳۹۴ واگذار شده است و هنوز درباره ابطال آن، بحث می‌شود و مراجع نظارتی ورود می‌کنند و ... هر تصمیم اجرایی و از جمله واگذاری، نیاز به نقطه پایانی دارد که اگر نظام اجرا فاقد آن باشد، فاتحه آن سیاست را باید خواند.

### ۱۰-۳-۵. بازنگری در برخی شیوه‌های اجرایی

برخی از شیوه‌های اجرایی مسأله‌ساز بوده است. صدور مصوبه واگذاری قبل از قیمت‌گذاری، صدور فراخوان واگذاری بدون حصول اطمینان از شفافیت صورت‌های مالی، عدم تجدید فرایند قیمت‌گذاری در واگذاری‌های وکالتی و ...، بخش قابل توجه دیگری از چالش‌های واگذاری ریشه در چنین ریزه‌کاری‌های مهمی دارد؛ لذا می‌باید در خصوص آنها گفت‌وگو شود و راه‌حل مناسب آن برای اصلاح قانون و مقررات مربوط استخراج شود.

### ۱۰-۴. جمع‌بندی

گذار به اقتصاد بازار با صرف انتقال مالکیت رخ نمی‌دهد. انتقال مالکیت شرکت‌ها از دولت به بخش خصوصی در شرایط بسیار خاص و به‌عنوان یکی از حلقه‌های نهایی اصلاحات ناظر بر گذار به بازار می‌تواند اثربخش باشد. اگر جزییات گذار سیستمی به نظم بازار لحاظ نشود، این سیاست محکوم به شکست است. برخی از مواردی که می‌تواند به موفقیت خصوصی‌سازی کمک کند، 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 کند.





منابع و مأخذ



## فارسی

۱. ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۰)، خاطرات، به کوشش علیرضا عروضی، شرکت کتاب، چاپ لندن.
۲. احمدوند، عماد (۱۳۹۷) الگوی همپایی تکنولوژیک در شرکت‌های تجهیزات ساز فناوری نانو در ایران (تفتا)، ایران: پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.
۳. آخوندی، عباس (۱۳۸۲)، مبانی نظری خصوصی‌سازی از منظر رابطه دولت-بازار، سازمان خصوصی‌سازی.
۴. آراین مهر، شهرام (۱۳۹۲)، تحلیل اثرات خصوصی‌سازی بر رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه جی-هشت (۲۰۱۰-۱۹۹۸)، دو فصل‌نامه علمی-تخصصی تخصصی اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی، شماره اول، صص ۲۰-۱.
۵. اسدی‌فرد، رضا. (۱۳۹۰) مدلی برای شکل‌گیری شبکه‌های پایدار همکاری علم و فناوری در ایران. تهران: پایان‌نامه دکتری، دانشگاه علامه طباطبایی.
۶. اندروز، مت؛ پرپچت، لنت و مایکل وولکاک (۱۳۹۸)، توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، انتشارات روزنه، چاپ اول.

۷. اینتریلیگیتور، مایکل (۱۹۹۶) یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه؛ ترجمه حسین راغفر، ۱۳۸۲. منتشرشده در کتاب «دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی»، انتشارات نقش و نگار: ۳۴۷-۳۵۱.
۸. برهانی، بهاء‌الدین و همکاران (۱۳۸۶)، مبانی مدیریت دولتی، انتشارات پیام پویا.
۹. بهرام‌نژاد، زهرا (۱۳۸۶)، بررسی مقایسه‌ای روند خصوصی‌سازی در کشورهای منتخب: روسیه، هند، چین، برزیل و لهستان، مجله جهان سازمان خصوصی‌سازی، بولتن شماره ۶.
۱۰. پتفت، آریین و احمد مومنی‌راد (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.
۱۱. تان، جف (۱۳۹۳)، خصوصی‌سازی در مالزی نظارت، رانت‌جویی و شکست سیاستی، ترجمه محمد صفار، چاپ اول، انتشارات تهران.
۱۲. 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.
۱۳. توکلی، احمد (۱۳۸۰)، بازار-دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها، انتشارات سمت.
۱۴. جاشی، گوپا (۱۳۸۵)، خصوصی‌سازی در جنوب آسیا: حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تغییر ساختار، ترجمه سازمان خصوصی‌سازی، معاونت مطالعات و ارزیابی، چاپ اول.
۱۵. چانگ، کلودی (۱۳۸۸)، خصوصی‌سازی و توسعه: نظریه، خط‌مشی و شواهد، ترجمه محمد صفار، تهران: نشر عترت نو، چاپ اول.
۱۶. حیدری کردزنگنه، غلامرضا (۱۳۸۸)، راهکارهای ارتقاء خصوصی‌سازی در ایران؛ چاپ اول؛ انتشارات پندار پارس.
۱۷. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۹۷)، درس‌های آخرین موج خصوصی‌سازی، انتشارات آماره، چاپ اول.
۱۸. درکتاییان، غلامرضا؛ نورایی، مرتضی؛ دهقان‌نژاد، مرتضی و صفایی‌پور، مسعود (۱۳۹۵)، ارزیابی تأثیر طرح منطقه‌ای عمران خوزستان بر شهر دزفول ۱۳۵۵/۱۳۳۵-۱۹۷۶/۱۹۵۶، فصل‌نامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال ششم، صص ۹۱-۱۱۵.
۱۹. رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی، چاپ دوم، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران،

۲۰. سازمان صنایع ملی ایران (۱۳۷۳)، خصوصی سازی: شرایط- تجربیات، معاونت طرح و برنامه سازمان صنایع ملی ایران، جلد اول.
۲۱. سلیمانی سه‌دهی، مجتبی و هدی داورزنی (۱۳۸۹)، خصوصی سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
۲۲. سونیتا کیکری و جان نلیس (۱۳۸۵)، خصوصی سازی در بخش‌های رقابتی: گزارشی از وضعیت کنونی، ترجمه سازمان خصوصی سازی- معاونت مطالعات و ارزیابی، چاپ اول.
۲۳. شاه‌حسینی، محمدعلی (۱۳۸۵)، بررسی ادبیات و روش‌های خصوصی سازی و نقش دولت‌ها در رابطه با خصوصی سازی، مجموعه مقالات همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۴. شرکت گروه کارشناسان ایران (۱۳۹۷) «ارزیابی عملکرد قبل و پس از واگذاری شرکت‌های دولتی و واگذار شده به بخش غیردولتی». طرح پژوهشی به کارفرمایی سازمان خصوصی سازی.
۲۵. شکبیا، احمد (۱۳۹۰)، موج سوم خصوصی سازی: خصوصی سازی در جهان، تجارب موفق و ناموفق، ماهنامه اقتصاد کلان و بودجه، شماره ۸۸.
۲۶. عباسی، منصوره (۱۳۸۸)، چالش‌ها و الزامات خصوصی سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصادی، چاپ اول.
۲۷. فیاض‌منش، فرید و رنجبرکی، علی (۱۳۹۶)، اثر خصوصی سازی خدمات عمومی بر کارایی اقتصادی و درآمد دولت، فصل‌نامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، سال چهارم، شماره ۲، صص ۱۱۶-۱۳۹.
۲۸. کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران، چاپ اول، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی- معاونت امور اقتصادی.
۲۹. کیانی، منوچهر (۱۳۷۳)، خصوصی سازی: شرایط- تجربیات، تهران: سازمان صنایع ملی ایران، معاونت طرح و برنامه.
۳۰. کی‌بین، رابرت (۱۹۹۳) کاربرد تحقیق موردی، ترجمه سید محمد اعرابی، محمد رحمانی و روح‌الله سهرابی، ۱۳۸۷، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۳۱. کی‌بین، رابرت (۱۹۹۴) طرح تحقیق و روش‌های موردپژوهی، ترجمه هوشنگ نایبی، ۱۳۷۸، مؤسسه فرهنگی آینده‌پویان تهران.
۳۲. کی‌بین، رابرت (۲۰۰۹) موردپژوهی در تحقیقات اجتماعی، ترجمه هوشنگ نایبی،

۱۳۹۳، ایران: نشرنی، <https://fidibo.com/book/94592>

۳۳. لوی، برین و اسپیلر، پابلو (۱۹۹۴) پایه‌های نهادی برای تعهد مقرراتی: تحلیلی مقایسه‌ای درباره مقررات بخش ارتباطات، ترجمه رضا بوستانی، ۱۳۸۹، چاپ‌شده در «الزامات و نتایج خصوصی‌سازی: مجموعه مقالات» ترجمه علی چشمی و دیگران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: ۴۵-۱۰۶.

۳۴. متوسلی، محمود (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، چاپ اول، ناشر: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

۳۵. مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. (۱۳۷۹-۱۳۸۴)، هفدهم فروردین ۱۳۷۹.

۳۶. مقیمی، محمد (۱۳۸۶) روش موردکاوی و کاربردهای آن در علوم انسانی، روش‌شناسی علوم انسانی (حوزه و دانشگاه)، ۵۰: ۶۷-۹۹.

۳۷. مؤسسه مطالعات توسعه صنعتی (۱۳۹۹)، خصوصی‌سازی در هند: اثرات اجتماعی و تجدید ساختار، مقاله ارائه‌شده در نشست زیرمنطقه‌ای پیرامون خصوصی‌سازی در جنوب آسیا، نوامبر ۱۹۹۹.

۳۸. موسوی جهرمی، یگانه و الهام غلامی (۱۳۹۴)، مالیه عمومی، انتشارات شرکت ایده‌پردازان فن و هنر، چاپ اول.

۳۹. نجف‌پور، ذبیح‌الله (۱۳۹۲)، «نگاهی به بازار شکر ایران طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۱»، مجله اقتصادی، شماره‌های ۱۱ و ۱۲، بهمن و اسفند ۱۳۹۲، (ص ۱۴۲-۱۳۱)

۴۰. نصیری اقدم، 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.

۴۱. نصیری اقدم، 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. هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، شماره ۵۶.

۴۳. الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۷)، نظریه انتخاب عمومی و ضرورت تحوّل در ساختار اداری،

مطالعات مدیریت ۱۳۷۸ شماره ۲۳ و ۲۴.  
 ۴۴. ولش، دیک و ولبویر فرموند (۱۳۸۹)، خصوصی سازی مرحله به مرحله، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان خصوصی سازی، معاونت مطالعات و ارزیابی.

### انگلیسی

1. 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.
2. 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.
3. Altug, S. G., & Filiztekin, A. (Eds.). (2006). The Turkish Economy: The Real Economy, Corporate Governance and Reform (1 edition). Routledge.
4. 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.
5. Araral, Eduardo (2009), Privatization and Regulation of Public Services: A Framework for Institutional Analysis, Policy and Society 27(3):175-180.
6. 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.
7. Bailey, R. W. (2005). Uses and Misuses of privatization. In S. H. Hanke (Ed) prospects for privatization. New York: The Academy of political science. Balaker, T., Summers, A. B. (2008). Emergency Medical Services Privatization. Policy Study, No. 310. Los Angeles: Reason Public Policy Institute.



8. Bakr, A. M. (2004). A model in privatization: successful change management in the ports of Saudi Arabia. London: London Centre Arab Studies.
9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. Chong, Alberto (2004), Privatization in Mexico, Inter-American Development Bank, Departamento de Investigaci n, Working Paper -513.
15. 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.
16. 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.
17. Djankov, S., & Murrell, P. (2002). Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey. *Journal of Economic Literature*, 40(3), 739-792.
18. Drakic, M. (2004). Privatization in Transition Economies, Master Thesis,

- Postgraduate Studies ,Entrepreneurial Economy.
19. Estrin, Saul and Pelletier, Adeline (2018), Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?
  20. 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.
  21. 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.
  22. 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.
  23. Galal, A., Jones, L., Tandon, P., & Vogelsang, I. (1994). Welfare consequences of selling public enterprises: An empirical analysis. The world Bank.
  24. Hughues, Owen E. (2003), Public Management and Administration: An Introduction, Third Edition, Published by Palgrave, Macmillan.
  25. Institute of Management Studies, Goldsmiths College, University of London
  26. Kessides, I (2004), Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition', World Bank Policy Research Report, Oxford University Press
  27. 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.
  28. 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.
29. 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.
  30. 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*.
  31. 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.
  32. Newbery, D & Pollitt, M (1997) 'Restructuring and Privatisation of the CEGB - was it worth it?', *Journal of Industrial Economics*, 45(3).
  33. Niskanen, William A (1975), Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics* vol. 18, issue 3, 617-43.
  34. 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.
  35. Ogus, A.I (1994), *Regulation: Legal Forms and Economic Theory*, Oxford University Press.
  36. Omran, M. (2004). The Performance of State-Owned Enterprises and Newly Privatized Firms: Does Privatization Really Matter? *World Development*, 32(6), 1019-1041.
  37. Parker (2004), The UK's Privatisation experiment: the passage of time permits a sober assessment, CESifo Working Paper no. 1126, February 2004, p4.

38. 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/lk1006>
39. Polidano, Charles (1999), Public Management Reform in Developing Countries, Public Management, Vol. 1, No. 1.
40. Qi, c., & chau, p. (2012). Relationship, contract and IT outsourcing success: Evidence from two descriptive. Decision Support Systems. 53(4): 859-869.
41. Rhodes, Chris., Hough, David., and Louise Butcher(2014), Privatisation, Research Paper 14/61 20.
42. 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).
43. 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.
44. 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).
45. Sheshinski, Eytan and Lopez-Calva, Luis F. "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", CESifo Economic Studies, Vol. 49, (2003): 429-459.
46. Shleifer, Andrei, and Robert Vishny (1994), Politicians and Firms, Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, pp. 995-1025.
47. 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](http://www.neweconomics.org/page/-/publications/public_private_full.pdf).
48. Starr, P. (2008). The Meaning of Privatization. *Yale Law and Policy Review*, No. 6, Pp. 6-41.
49. Tatahi, M. (2012). Enterprise Performance, Privatization and the Role of Ownership in Bulgaria. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 10(2), 131-153.
50. Tellis, W. (1996). The Case Study Method for Research in Small- and Medium-Sized Firms. *International Small Business Journal*, 15(1): 73-85.
51. Tellis, W. (1997). Application of a Case Study Methodology. *The Qualitative Report*, 1-19.
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. Villalonga, B. (2000). Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 42(1), 43-74.
58. Walters (1988), *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, page 18-19.



مسائل خصوصی سازی قابل تقلیل به سطح اجرای سیاست‌ها نیست. اغلب، مسائل ریشه در سطح فهم خصوصی سازی و معادل ساختن آن با «انتقال حداکثری مالکیت» دارد. تا زمانی که خصوصی سازی معادل فروش یا تهاثر دارایی‌های شرکت‌های دولتی تلقی شود، مشکلات خصوصی سازی اجتناب‌ناپذیر است. گذار به اقتصاد بازار یک گذار نظام‌مند (سیستماتیک) از یک نظام متمرکز به یک نظام غیرمتمرکز است. فهم خصوصی سازی به‌عنوان یکی از اجزای فرآیند گذار، آن را از یک سیاست نقطه‌ای (که در یک لحظه از زمان و با فروش سهام شرکت‌ها رخ می‌دهد) به یک سیاست 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 نظایر آن است.

انتشارات نزن

ISBN: 978-600-117-712-5



9 786001 177125



اتاق بازرگانی، صنایع، سدان و کشاورزی ایران  
مرکز پژوهش‌ها

