اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌ها

گزارش نهایی طرح پژوهشی:

درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران

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

بسم الله الرحمن الرحيم

گزارش نهایی طرح پژوهشی:

درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران

مطالعه موردی شرکت‌های رجا، ایران ایرتور کشت‌وصنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی

نویسندگان:

علی نصیری‌اقدم

علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروزراهی

سرشناسه	:	نصیری‌اقدم، 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 نصیری‌اقدم علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروزراهی نجمه ساجدیان فرد، جمال کاکائی و الهه شکری
مشخصات نشر	:	تهران: سبزان، ۱۴۰۲
مشخصات ظاهری	:	۳۵۶ ص.
شابک	:	۹۷۸-۶۰۰-۱۱۷-۷۱۳-۲
وضعیت فهرست نویسی	:	فیپا
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	:	فیپا

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

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌ها

انتشارات سبزان

فهرست مطالب

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

۲-۵-۲-۵. کاهش نقدینگی و کنترل تورم ناشی از آن..... ۵۷
۲-۵-۲-۶. محدودیت ظرفیّت سرمایه‌گذاری دولت در کشورهای درحال‌توسعه ۵۸
۲-۵-۲-۷. توسعهٔ مالکیت سهام و توسعهٔ بازار سرمایه ۵۸
۲-۵-۲-۸. نگرش برون‌گرا به اقتصاد خارجی و آزادی تجاری ۵۹
۲-۶. مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی‌سازی بر ارتقاء کارایی ۵۹
۲-۶-۱. مبانی نظری تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی ۵۹
۲-۶-۱-۱. نظریه نمایندگی ۶۰
۲-۶-۱-۲. نظریه حقوق مالکیت ۶۲
۲-۶-۱-۳. نظریه انتخاب عمومی ۶۳
۲-۶-۲. تأمل درخصوص اثر تغییر مالکیت صرف بر کارایی..... ۶۵
۲-۶-۲-۱. عدم پشتیبانی تجربی ۶۵
۲-۶-۲-۲. کارایی در گرو عواملی فراتر از انتقال مالکیت ۶۷
۲-۶-۲-۳. اثربخشی خصوصی‌سازی بر کارایی در بستر اصلاحات ساختاری..... ۶۹
۲-۶-۲-۴. اولویت رقابت بر تغییر مالکیت ۷۰
۲-۷. افول خصوصی‌سازی به معنای تغییر مالکیت و پیدایش نظریه دولت توانمند ۷۳
۲-۸. جمع‌بندی ۷۵
فصل سوم: عوامل موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در آینهٔ تجربیات بین‌المللی ۷۷
۳-۱. مقدمه..... ۷۹
۳-۲. ویژگی‌ها و اقدامات دولت در مقام نهاد سیاسی ۸۲
۳-۲-۱. جلوگیری از انحراف در اولویت‌بندی اهداف اجرای برنامه خصوصی‌سازی ۸۲
۳-۲-۲. تغییر نقش دولت در مقام تنظیم‌گری مقررات متناسب با ساختار بازار ۸۳
۳-۲-۲-۱. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر ۸۶
۳-۲-۲-۲. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر ۸۶
۳-۲-۳. توانمندی دولت در امر نظارت (ظرفیت نظارتی دولت)..... ۸۸
۳-۲-۴. ظرفیت نهادی و سیاسی دولت ۸۹
۳-۳. عوامل محیطی تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی ۹۲
۳-۳-۱. عوامل محیطی در سطح کلان ۹۲
۳-۳-۱-۱. اجرای سیاست‌های تکمیلی و درنظر گرفتن خصوصی‌سازی به‌عنوان جزیی از برنامه کلان ۹۲
۳-۳-۱-۲. وجود یک ساختار نهادی قوی..... ۹۵
۳-۳-۱-۳. فراهم‌بودن الزامات نهادی ۹۷
۱- زیست‌پذیری پروژه و طرح خصوصی‌سازی..... ۹۷
۲. نظارت و استفاده از قراردادهای با پتانسیل ایجاد بالاترین انگیزه برای مدیران جهت تجدید ساختار ۹۸
۳- انتخاب..... ۱۰۰

۳-۳-۱-۴. تغییر مالکیت به همراه واگذاری مدیریت‌های دولتی به بخش خصوصی ۱۰۰
۳-۳-۱-۵. سایر عوامل محیطی کلان ۱۰۰
۳-۳-۲. عوامل محیطی در سطح خرد (بازار و شرکت) ۱۰۲
۳-۳-۲-۱. عوامل محیطی در سطح بازار ۱۰۳
الف) ساختار بازار ۱۰۴
ب) نهاد تنظیم‌گر مستقل در بازار، در صورت شکست تنظیم‌گری دولت ۱۰۵
۳-۳-۲-۲. 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. تجربهٔ خصوصی‌سازی در پاکستان ۱۲۹
- ایجاد چهارچوب‌های کارشناسی به‌همراه 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 مطالعهٔ 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

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

۶-۴. واگذاری دوم..... ۲۰۵
۶-۵. انتقادهای ایرادشده علیه واگذاری شرکت ۲۰۹
۶-۵-۱. قیمت‌گذاری..... ۲۰۹
۶-۵-۲. ایرادات حقوقی و فقهی واگذاری دوم ۲۱۲
۶-۵-۳. عدم اهلیت خریدار ۲۱۴
۶-۵-۴. عدم پرداخت بهای معامله..... ۲۱۶
۶-۵-۵. اقتصاد سیاسی واگذاری ۲۱۸
۶-۶. عملکرد شرکت بعد از خصوصی‌سازی ۲۱۸
۶-۷. سرانجام ۲۲۵
۶-۸. جمع‌بندی..... ۲۲۶
فصل هفتم: واگذاری شرکت کشت‌وصنعت هفت‌تپه..... ۲۲۹
۷-۱. مقدمه..... ۲۳۱
۷-۲. تولد یک صنعت..... ۲۳۲
۷-۳. شرایط شرکت پیش از واگذاری ۲۳۶
۷-۴. واگذاری به بخش خصوصی ۲۴۲
۷-۵. مهم‌ترین نقدها بر واگذاری ۲۴۵
۷-۵-۱. عدم اهلیت خریداران..... ۲۴۵
۷-۵-۲. بدهکاربودن برندگان مزایده..... ۲۴۷
۷-۵-۳. استراتژیک‌بودن صنعت نیشکر ۲۴۷
۷-۵-۴. عدم اصلاح ساختاری شرکت پیش از واگذاری..... ۲۴۸
۷-۵-۵. قیمت واگذاری ۲۵۰
۷-۵-۶. فروش تجهیزات ثابت شرکت توسط خریداران..... ۲۵۱
۷-۵-۷. خصوصی‌سازی نظارت بر واگذاری‌ها..... ۲۵۱
۷-۶. عملکرد شرکت پس از واگذاری..... ۲۵۲
۷-۷. پرونده تخلفات ارزی ۲۵۷
۷-۸. سرانجام؛ بحران، اعتصاب و خلع ید..... ۲۵۸
۷-۹. جمع‌بندی..... ۲۶۲
فصل هشتم: واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال..... ۲۶۵
۸-۱. مقدمه..... ۲۶۷
۸-۲. پیشینهٔ صنعت آلومینیوم در ایران ۲۷۰
۸-۳. چالش‌های اصلی المهدی ۲۷۴
۸-۳-۱. فقدان نیروگاه اختصاصی تولید برق ۲۷۴
۸-۳-۲. ناکارایی در تولید آلومینیوم (مسأله مقیاس) ۲۷۶

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

۸-۹-۳-۲. واگذاری طرح..... ۳۰۸
۸-۹-۳-۳. اختیار سازمان خصوصی‌سازی در عدم قیمت‌گذاری مجتمع در شرایط فروش وکالتی..... ۳۰۸
۸-۹-۳-۴. اهلیت در مورد شرکت‌های بزرگ، با مشکلات ساختاری..... ۳۰۸
فصل نهم: درس‌های خصوصی‌سازی در ایران (تقاطع‌یافته‌های مطالعات موردی)..... ۳۰۹
۹-۱. مقدمه..... ۳۱۱
۹-۲. شرکت قطارهای مسافربری رجا..... ۳۱۱
۹-۳. شرکت ایران ایرتور..... ۳۱۵
۹-۴. شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه..... ۳۱۹
۹-۵. واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال ۳۲۱
۹-۶. جمع بندی..... ۳۲۵
۹-۶-۲. حین واگذاری..... ۳۲۸
۹-۶-۳. پس از واگذاری..... ۳۳۰
فصل دهم: گذار از «انتقال مالکیت» به «گذار سیستمی» ۳۳۵
۱۰-۱. مقدمه ۳۳۷
۱۰-۲. درس آموخته‌های مطالعات موردی ۳۳۸
۱۰-۳. چه باید کرد؟..... ۳۴۰
۱۰-۳-۱. اصلاح طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی..... ۳۴۰
۱۰-۳-۲. اصلاح رابطه سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادرتخصصی ذی‌ربط..... ۳۴۱
۱۰-۳-۳. جرم‌انگاری برای افزایش تعهدات شرکت‌های مشمول واگذاری ۳۴۲
۱۰-۳-۴. ارتقاء قدرت اجرایی هیئت‌واگذاری به فصل‌الخطاب واگذاری‌ها ۳۴۲
۱۰-۳-۵. بازنگری در برخی شیوه‌های اجرایی ۳۴۳
۱۰-۴. جمع‌بندی..... ۳۴۳
منابع و مآخذ..... ۳۴۵
فارسی ۳۴۷
انگلیسی..... ۳۵۱

سخن آغازین

کژکارکـردی اصلاحـات اقتصادی در ایران، حکایتی دارد به درازای تاریخ. داسـتان خصوصی‌سـازی هـم سرنوشـتی متفـاوت از آن نـدارد. بیش از ۳ دهـه قبل که خصوصی‌سـازی در دسـتور کار دولت قـرار گرفـت، تصـور میشـد بـا اجـرای ایـن سیاسـت اصلاحـی، از سـهم دولـت در اقتصاد کاسـته خواهـد شـد و بـا انتقـال مالکیت به بخـش خصوصـی، از طرفی کسـری بودجه دولـت کاهش و از طـرف دیگـر کارایـی بنگاهها افزایـش خواهد یافت. اکنون با گذشـت بیـش از ۳ دهـه از اجرای این سیاسـت، مشـخص شـده اسـت که هیچ‌یـک از اهداف مفـروض تحقق نیافته اسـت. گـزارش های رسـمی نیـز حاکی از آن اسـت که سـهم بخـش خصوصـی از واگذاری‌هـا کمتـر از ۰۲ درصد بوده اسـت و همیـن سـهم انـدک از واگذاری‌هـا نیز با فشـارها و مشـکلات جـدی مواجه بـوده به‌گونه‌ای کـه در مـواردی قابـل توجـه، به حذف بخـش خصوصی بـا حکم قضایی و بازگشـت مجدد شـرکت بـه دولـت منتهی شـده اسـت. در واقع در طی این سـه دهـه با اجـرای خصوصی‌سـازی، جابه‌جایی مالکیـت در بخـش دولتـی صـورت گرفتـه و واگذاریهـا تنهـا بـه بزرگتر شـدن سـهم بخـش عمومی غیردولتـی منجر شـده اسـت تـا راه تنفس و رشـد بخـش خصوصی بیش از پیش مسـدود شـود.

بررسـی‌ها نشـان میدهـد بـرای اجـرای موفـق این سیاسـت اصلاحـی، مقدماتی مـورد نیاز بـوده 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 داتی 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 تحمّل 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، باوجودِ رابطهٔ نزدیک و دیرینه با وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی (در دولت دوازدهم) و تجربهٔ مدیریتی 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 این‌که 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 این‌که 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 این‌که بگوییم اصلاً حاکمیّت 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 تهاتر 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. باوجودِ همهٔ کاستی‌های پژوهش، که بنده عهده‌دار آن هستم است، امیدوارم پیام این پژوهش جدّی گرفته شود: گذار به یک اقتصاد

بـازار مبنـا و غیرمتمرکـز یـک فراینـد نظام‌منـد، تدریجـی و زمـان‌دار اسـت و طراحی سیاسـت‌های لحظـه‌ای، غیرزمـان‌دار و غیرفرایندی محکوم به شکسـت اسـت. با این فهم، جسـت‌وجوی مشـکل در سـطح اجـرا و محکـوم کردن مدیـران اجرایی یا نمایندگان دسـتگاه‌های نظارتی راهگشـا نیسـت.

در پایـان لازم اسـت از حمایت‌هـای مرکـز پژوهش‌هـای اتـاق بازرگانـی و صنایـع و معـادن ایـران و همچنیـن پژوهشـکده اقتصـاد دانشـگاه عـلاوه طباطبایـی در انجـام ایـن پژوهـش تقدیـر و تشـکر بـه عمـل آورم. همچنیـن سـرکار خانـم منیـره امیرخانلـو، در شـکل‌گیری ایـن پژوهـش، جنـاب آقـای دکتـر محمـد قاسـمی در پیش‌بـرد و بـه سـرانجام رسـانیدن کار و سـرکار خانـم سـارا پارسـی در پیش‌بـرد امـور هماهنگـی و در نهایـت چـاپ کتـاب نقشـی بـه سـزا داشـتند و لازم اسـت مراتـب سـپاس خـود را از ایـن عزیـزان اعـلام نمایـم.

بخش‌هایـی از ایـن پژوهـش، حاصـل زحمـات سـرکار خانـم سـیمین عزیزمحمـدی و سـرکار خانـم طیبـه چمـن اسـت و لازم اسـت از ایـن عزیـزان نیـز تشـکر ویـژه نمایـم.

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 نتیجهٔ 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 به‌صورت هدفمند، درصدد است از طریق مورد پژوهشی خصوصی‌سازی، درس‌های آن را استخراج و ارائه کند.

در واقع، موفقیت خصوصی‌سازی در گروِ توجه به درس‌های نهفته در داستان خصوصی‌سازی شرکت‌هایی از این نوع است. انتظار می‌رود این مطالعه، درس‌هایی درخصوص شیوه انتخاب شرکت‌ها برای خصوصی‌سازی، مسألهٔ 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، مسألهٔ پژوهش تشریح می‌شود و سپس گزارشی مقدماتی درخصوص سابقهٔ علمی و پیشینهٔ تجربی پژوهش ارائه و رابطه و نسبت پژوهش حاضر با ادبیات مذکور تبیین می‌گردد و پس از آن، به‌ترتیب 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 دمستز، ۱۹۶۷)؛ چراکه مالک خصوصی انگیزه دارد اموال و منابع در تملّک خود را به بهترین نحو ممکن مورد بهره‌برداری قرار دهد، ولی در مالکیت دولتی با فقدان انگیزه بهره‌برداری کارامد مواجه‌ایم و افراد، بابت عدم بهره‌برداری کارامد از اموال متعلّق 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 کشورهایِ درحال‌گذار، اندیشهٔ «تغییر مالکیت برای بهبود عملکرد» به‌کار بسته شد. پس از جنگ تحمیلی و شروع دوران بازسازی و تحت‌تأثیر سیاست‌های تعدیل ساختاری که توسّط 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 رسمیّت شناخته شد. این جریان به‌تدریج، 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 مجازِ بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی تجدیدنظر و با ابلاغ بند (ج)

سیاست‌های مذکور در خرداد سال ۱۳۸۵، خصوصی‌سازی وارد مرحلهٔ جدیدی شد.

اما به راستی، «آیا با اجرای این سیاست انتظارات تحقّق یافت و منجر به بهبود عملکرد شد؟»

مطالعات زیادی در ایران و نیز سایر کشورها در این حوزه انجام شد و عملکرد شرکت‌های خصوصی‌شده مورد ارزیابی قرار گرفت؛ دسته‌ای از مطالعات، با بررسی در مقیاس خُرد، عملکرد شرکت‌های مشمول واگذاری را پیش و پس از واگذاری ارزیابی کرده‌اند. دسته‌ای دیگر، پا را کمی 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 به‌صورت 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 مبنا قرار گرفته و استدلال شده است، کشورهایی در واگذاری موفق عمل کرده‌اند که بازارهای توسعه‌یافته‌تری داشته باشند؛ از جمله بازار مالیِ 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، به‌تفصیل دربارهٔ این موضوع صحبت شده است که بهبود عملکرد خرد در بانک‌های خصوصی و خصوصی‌شده، با هزینه تحمیل بی‌ثباتی در سطح کلان اقتصادی، افزایش قیمت سرمایه برای بخش‌های واقعی اقتصاد، افزایش نرخ سود، ایجاد زیان بلندمدت در شبکه بانکی و نظایر آن ایجاد شده است؛ همچنین، در این‌باره 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 درخصوص عوامل مؤثر بر موفقیت گذار از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد بازار- مبنا است. برای مثال، هاردین (۱۹۶۸) نظریهٔ خود، با عنوان «تراژدی مشاعات[1]» را مطرح کرد و ادارهٔ شرکت‌های دولتی در بلوک شرق سابق را از

1. The tragedy of the commons

مصادیق آن معرفی کرد. بر این اساس، مالکیت مشاع بر اموال دولتیِ شرکت‌ها، منجر به تراژدی شده، اموال دولتی نه‌تنها به‌خوبی استفاده نمی‌شوند، بلکه به‌تدریج 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 ادارهٔ فروشگاه به سبک یک شرکت سهامی عام، مستلزم وجود قانونی در باب شرکت‌های سهامی است که به‌خوبی 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 به‌گمان 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 دربارهٔ نحوهٔ 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 دربارهٔ 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 کشت‌وصنعت هفت‌تپه، توسعه فعالیت‌های این شرکت از محل بدهی‌ها از یک سو و رسمی‌سازی نیروهای انسانی پیش از واگذاری و افزایش ناخواسته هزینهٔ شرکت از سوی دیگر، مناظره‌های مختلفی درگرفته است؛ و بالاخره در بابِ مسألهٔ قیمت‌گذاری و اهلیت خریدار شرکت فولاد المهدی و همچنین وقوع فساد در این فرایند، از روز واگذاری مباحث مختلفی مطرح شده است.

حـال، ایـن سـؤال مطرح اسـت کـه چرا ایـن مسـائل پیش آمـده اسـت؟ واقعیت چیسـت و آثار ایـن مباحـث بر عملکـرد شـرکت‌های مشـمول واگـذاری و کارکنان آن چگونه اسـت؟

– آیـا فرآینـد قیمت‌گـذاری ایـران ایرتـور و فـولاد المهـدی واقعـاً ایراد داشـته یا مشـکل از درک ناصحیـح شـیوه‌های قیمت‌گـذاری و لـزوم درنظر گرفتن مسـائلی چون تـوازن دارایی‌هـا و بدهی‌ها، و بازدهـی دارایی‌هـا در فرآینـد قیمت‌گذاری اسـت؟

– آیـا ایـن ادّعـا درسـت اسـت کـه نیـروی انسـانی بـه شـرکت‌های کشـت‌وصنعت هفت‌تپـه و ایـران ایرتـور تحمیـل شـده و هزینـه و مخاطـره فعالیـت ایشـان را افزایـش و بازدهی را کاهـش داده است؟

– آیـا دارایی‌هـای شـرکت رجـا (مشـخصاً واگن‌هـای مسـافری کـه در چهارچوب طـرح تملّک دارایی‌هـای سـرمایه‌ای و به‌نیابـت از دولـت تحصیـل کـرده بـود) با احتسـاب بدهی‌هـای مربوط به آن واگـذار شـده یـا بـدون آن و در این صـورت، مسـئولیت بازپرداخـت بدهی‌های مذکـور به دوش چه کسـی قـرار گرفته اسـت؟

– آیـا تکالیـف دولـت بـر شـرکت رجا بـرای انجـام سـفرهای حومه‌ای بـه قیمت مصـوب، پس از دورهٔ واگـذاری بـه قـوّت خـود باقـی مانـده و آیـا دولـت هزینه‌هـای آن را پرداخت کرده اسـت؟

ایـن ابهامـات و چندیـن پرسـش دیگـر، همچنـان بـدون پاسـخ علمـی و موشـکافانه باقیمانـده اسـت. نکتـه حائـز اهمیـت آن اسـت که بـدون بررسـی ایـن پرسـش‌ها و بـدون یافتـن راه‌حل‌هایی بـرای مواجهـه کارامـد بـا عوامل موجـد آن، از یـک طـرف فرآیند خصوصی‌سـازی با دشـواری‌های عدیـده مواجـه می‌شـود و از طـرف دیگـر، عملکـرد شـرکت‌های واگذارشـده خدشـه‌دار می‌شـود.

هدف از این مطالعه، آسـیب شناسـی فرآیند خصوصی‌سـازی در ایران و پرداختن به مسـائلی از جنـس مسـائل پیش‌گفته در سـایه مـورد کاوی خصوصی‌سـازی چهار شـرکت قطارهای مسـافربری رجـا، ایـران ایرتـور، کشـت‌وصنعت هفت‌تپه و آلومینیـوم المهدی (و طـرح هرمزال) اسـت. در این چهارچـوب، پرسـش‌های اصلی پژوهش به شـرح ذیل اسـت:

- مهم‌تریـن مسـائل پیش‌آمـده در دورهٔ قبـل، حیـن و پس از واگـذاری چهار شـرکت رجا، ایران ایرتـور، کشـت‌وصنعت هفت‌تپـه و آلومینیـوم المهدی کدامند و دلایل وقوع این مسـائل چیسـت؟
- چـه درس‌هایـی را می‌تـوان از مطالعـهٔ واگـذاری شـرکت‌های مذکـور آموخـت و چگونـه می‌تـوان در فراینـد گـذار بـه بـازار، ایـن آموخته‌هـا را بـه‌کار بسـت؟
- آیـا نتایـج حاصـل از ایـن موردکاوی‌هـا بـا نتایـج آسیب‌شناسـی خصوصی‌سـازی در سـایر کشـورها تطبیـق دارد و آیـا می‌تـوان پیونـدی نظـری میـان آنهـا برقـرار کرد؟

۱-۳. سابقه علمی و پیشینه تجربی پژوهش

سابقه علمی و پیشینهٔ تجربی پژوهش در فصول آتی با تفصیل بیشتری ارزیابی شده است. در این بخش، تنها برای مشخص‌کردن 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 مداقّه 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 مبنا، 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 قابل‌مشاهده 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 درنهایت 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)[1] و روش تحلیل مرزی معین (DFA) به عنوان روش‌های برنامه‌ریزی خطی و از تابع تولید مرزی تصادفی[2]، به‌عنوان روش اقتصادسنجی استفاده می‌شود. منطق این مدل‌ها این است که دو دستهٔ شاخص نهاده‌ای و ستاده‌ای را تعریف و محاسبه می‌کنند و سپس این شاخص‌ها را وارد مدل کرده و ارزیابی می‌کنند که به‌ازایِ هر واحد نهاده چه میزان ستاده ایجاد شده است و به این ترتیب مشخص می‌شود که سرمایه‌گذاری روی چه نهاده‌ای، توان ایجاد ستادهٔ بیشتری را دارد.[3]

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 (ذخیره سازی گندم)، کارایی واحدهای ذخیره‌سازی تخمین زده شده است. سپس در معادله‌ای جداگانه اثر خصوصی‌سازی بر کارایی محاسبه‌شدهٔ واحدهای ذخیره‌سازی گندم برآورد شده است. نتیجه، تخمین افزایش کارایی در اثر ورود بخش خصوصی است.

رحیمی سوره و صادقی (۱۳۸۴) به ارزیابی کارایی مراتع واگذارشده به مرتع‌داران در سه استان یزد، خراسان و آذربایجان‌غربی پرداخته‌اند. در ۸۶ طرح مرتع‌داری نمونه کارایی فنّی از ۲۷ تا ۹۹ درصد متغیّر 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.

مشـمول واگـذاری را ارزیابـی کـرده و بـه ایـن نتیجـه دسـت یافته‌انـد که کارایی نسـبی هفـت واحد نسـبت بـه قبـل از خصوصی‌سـازی، کاهـش و کارایـی مابقـی واحدهـا بهبـود یافته اسـت.

ایـن روش‌هـا، در مطالعات خارجی نیز بـه کار می‌روند. برای نمونه تانگـزون و هنگ[1] (۲۰۰۵) اثـر خصوصی‌سـازی اسـکله‌ها را بـر کارایـی و رقابت‌پذیـری آنهـا تخمیـن زده‌انـد. در ۲۵ اسـکلهٔ مـورد بررسـی از بندرگاه‌هـای کشـورهای مختلـف، بـه ایـن نتیجـه رسـیده‌اند کـه خصوصی‌سـازی باعـث افزایـش عملکـرد، افزایـش رضایت مشـتریان و رقابت‌پذیری صنعت بندرگاهی شـده اسـت.

یکـی از مشـکلات مهـم ایـن روش، ارزیابـی عملکـرد، دسترسـی بـه داده‌هـای یکنواخـت شـرکت‌ها بـرای دوره‌هـای قبـل و بعـد از واگـذاری اسـت. از یـک طـرف کسـب اطلاعـات پیـش از واگـذاری دشـوار و مسـتلزم تنظیـم پرسـش‌نامه و مسـائلی از این دسـت اسـت و از طـرف دیگر، بعضـی از واگذاری‌هـا از طریـق مذاکـره و مزایـده و ردّ دیـون بـوده و دسترسـی بـه اطلاعـات پـس از واگـذاری نیـز بسـیار سـخت اسـت. بـه ایـن مشـکلات، بایـد مشـکل شـاخص‌های سـنجش عملکـرد را نیـز افـزود. بـرای سـنجش عملکـرد، شـاخص‌های مختلفـی وجـود دارد کـه هریـک از آنهـا محدودیت‌هایـی از حیـث انعکاس درسـت واقعیت‌هـا دارند. این مشـکلات زمانـی دوچندان می‌شـوند کـه بخواهیـم یک تابـع تولید یـا تابع هزینـه هم تصریـح کنیـم و بخواهیم بـرای واگذاری شـرکت‌ها در صنایـع مختلـف بـه کار بگیریـم.

امـا به‌طـور کلـی، در مـواردی کـه واحـد خصوصی‌سازی‌شـده قالـب یک شـرکت را داراسـت، به‌ویـژه اگـر واگـذاری از طریق بازار سـهام انجام شـده باشـد، عمدتـاً از اطلاعات مالـی موجود در صورت‌هـای مالـی ایـن شـرکت‌ها اسـتفاده می‌شـود. مـرور مطالعات (کـه در بخش بعـد به‌تفصیل آمـده اسـت) نشـان می‌دهـد کـه ۶ نسـبت زیـر، فـراوان بـه عنـوان شـاخص عملکـرد شـرکت‌ها استفاده‌شـده اسـت:

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.

مزیّـت ایـن نـوع داده‌هـا این اسـت که به سـبکی مشـابه و طبـق دسـتورالعمل‌های بـازار بورس

1. Tongzon and Heng

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 جامعیّت را دارا باشد، استفاده از ترکیبی از شاخص‌های فوق است.

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

در زمینهٔ 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 درحال‌گذار 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[1] (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 به‌لحاظ 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 نشان‌دهندهٔ مقیاس و اندازهٔ بنگاه به‌عنوان متغیّرهای کنترلی در مدل در نظر گرفته شده‌اند. مالکیت خصوصی، دولتی یا مختلط نیز متغیرهای توضیحی را تشکیل داده‌اند. برای متغیّر وابسته یعنی متغیّر 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

بـه بنگاه‌هـای مشـابه خصوصـی دارنـد. براسـاس همـهٔ متغیرهـای عملکـردی، بنگاه‌هـای مختلـط عملکـرد بهتـری از بنگاه‌هـای دولتـی ندارنـد و حتـی در اغلـب مـوارد، عملکردشـان ضعیف‌تـر اسـت. نتایـج ایـن مطالعه نشـانگر تفاوت چشـمگیر عملکـرد شـرکت‌های بخش عمومـی و بخش خصوصـی در «محیـط رقابتـی» اسـت.

دولت به‌عنوان سرمایه‌گذار و دولت به‌مثابه مالک، چیبر و ماجومدار[1] (۱۹۹۸)

در ایـن مطالعـه نیـز فـرض معمـول، مبتنـی بـر عملکـرد ضعیف‌تـر شـرکت‌های دولتی در مقایسـه بـا شـرکت‌های خصوصـی مـورد تشـکیک واقـع شـده اسـت. نویسـندگان بـر ایـن عقیده‌انـد کـه نتایـج مطالعـات تجربـی انجام‌شـده در ایـن زمینـه چون صرفـاً به بنگاه‌هـای انحصاری یـا انحصار دوجانبـه پرداخته‌انـد، مخـدوش اسـت. بـه نظـر آنهـا، تفکیـک دو اثـر «انحصـار» و «مالکیت» بر عملکـرد بنـگاه کار دشـواری اسـت. در مقالـهٔ مذکـور، چنیـن بحـث شـده اسـت کـه تنهـا زمانـی مالکیـت دولـت بـر عملکـرد بنگاه اثرگذار اسـت کـه حقـوق مالکیّت کامـلاً به دولت محوّل شـده باشد.

در ایـن مطالعـه، از داده‌هـای ۱۱۰۰ شـرکت از شـرکت‌های بـازار سـهام بمبئـی در قالـب یـک مـدل رگرسـیون اسـتفاده شـده اسـت. بـرای متغیّـر وابسـته یـا عملکـرد در ایـن مـدل، از بازدهـی دارایـی و بازدهـی فـروش اسـتفاده شـده و میـزان مالکیـت دولـت به‌عنـوان متغیّـر توضیحـی لحاظ شـده اسـت. همچنیـن، تعـداد زیـادی متغیّـر کنترلـی بـرای کنترل و سـنجش سـایر عوامـل مؤثر بر عملکـرد شـرکت نیز در مدل اسـتفاده شـده اسـت که برخـی از آنهـا عبارت‌انـد از: لگاریتم فروش، سـنّ بنـگاه، تنـوّع، صـادرات، واردات، تبلیغات، نسـبت‌بدهی، نسـبت‌آنی، مالکیـت خارجی و... .

نتایـج ایـن مطالعـه نشـان می‌دهـد کـه براسـاس دو نـوع متغیّـر عملکـردی ذکرشـده، در یـک محیـط رقابتـی، مالکیـت دولت در شـرکت‌های با مالکیـت مختلـط در عملکرد شـرکت تأثیر ندارد و یـا تأثیر منفـی دارد.

عملکـرد بنگاه‌هایـی کـه حقـوق مالکیت در آنها بـه صراحت و بـدون ابهام به سـهام‌داران دولتی سـپرده شـده اسـت، کامـلاً ضعیف‌تـر از بنگاه‌هایـی اسـت کـه دولـت امـکان کنتـرل مؤثـر آنهـا را نـدارد. از دیگـر نتایـج ایـن مطالعـه ایـن اسـت کـه بنگاه‌هایـی کـه حقـوق مالکیـت آنها کامـلاً در اختیـار دولت نیسـت، ولی دولت در آنها سـهام‌دار محسـوب می‌شـود نیـز عملکرد چندان مناسـبی ندارند.

1. Chibber and Majumdar

چگونه مالکیت دولت بر عملکرد شرکت اثر می‌گذارد؟، سان، اچ اس فونگ و جینگ تونگ[1] (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 خصوصی‌سازی‌شده است. در این مقاله، دلایل نظری مختلفی برای عملکرد ضعیف‌تر شرکت‌های دولتی نسبت به شرکت‌های خصوصی ذکرشده 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 نشان‌دهندهٔ اندازهٔ بنگاه) و نسبت بدهی بنگاه بوده و از سه متغیر دامی نیز برای سنجش تأثیر عواملی، همچون حضور سهام‌دار خارجی در بنگاه، محلّ استقرار بنگاه و شرایط قانونی صنعت استفاده شده است.

نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که برخلاف باور عمومی، مالکیت جزئی[2] 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 مشخّصی 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 حدّ دولت در امور شرکت می‌شود و دومی به این دلیل که سهم کم دولت در شرکت، باعث می‌شود حمایت دولت از شرکت و درنتیجه عملکرد شرکت کاهش یابد.

مالکیّت دولتی و عملکرد شرکت، سان و لی[3] (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 متغیّر وابسته و عملکردی شامل بازدهی سهام، بازدهی دارایی، نسبت سود خالص به فروش و Q توبین در این مدل درنظر گرفته شده است. متغیّرهای توضیحی عبارت‌اند از نسبت سهام دولت، اشخاص حقوقی و سهام‌داران خارجی. در این مطالعه، از تعدادی متغیّر کنترلی، مانند لگاریتم فروش سالانه و لگاریتم مجموع دارایی، نسبت‌بدهی بلندمدت به کل‌دارایی، نسبت کل‌بدهی به کل‌دارایی و ... استفاده شده ومتغیرهای دامی نیز برای سنجش اثر مکان شرکت، نوع صنعت، سن شرکت، بورس منطقه‌ای، تنوّع 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[1] (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، ازجمله مصر، اردن، عمان و تانزانیا برگزیده شده‌اند.

در مدل طراحی‌شده، 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 اندازهٔ بنگاه به‌عنوان متغیر کنترلی استفاده شده است. همچنین چند متغیر دامی نیز برای نشان‌دادن شرایط محلی، شرایط اقتصادی و دوگانگی مدیر و رئیس هیأت‌مدیره به مدل افزوده شده است.

مطالعهٔ 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 توبین 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[1] (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 دستهٔ 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 طراحی‌شده، ارزش‌افزوده به‌ازای نیروی کار شرکت به‌صورت تابعی از مالکیت، زمان، متغیر دامی موقعیت و همچنین متغیرهای دیگری، همچون اندازهٔ بنگاه و نسبت سرمایه به نیروی‌کار درنظر 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[2] (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 محاسبهٔ تمرکز و پراکندگی مالکیت شرکت‌ها را فراهم می‌کنند.

طبق ادّعای این مطالعه مالکیت یک شرکت نوعی در چین بین سه سهام‌دار عمده یعنی دولت، نهادها و اشخاص حقوقی و اشخاص حقیقی به‌نسبت تقریباً مساوی ۳۰٪ توزیع شده است و ۱۰٪ باقیمانده به کارکنان و سرمایه‌گذاران خارجی تعلّق 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، رابطهٔ مثبت و معناداری برقرار است.

دوم) تأثیر تمرکز مالکیّت بر عملکرد شرکت در شرکت‌هایی که اشخاص حقوقی سهام‌دار غالب هستند، بیش از شرکت‌هایی است که اکثریّت سهام، از آنِ 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 انوع 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 به عنوان متغیر کنترلی استفاده شده است. نتیجه این تحقیق نشان می‌دهد که رابطهٔ 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، علاوه‌بر 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 رقابتی‌بودن 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.

ایـن مطالعـه، بـا روش مـوردکاوی در ادامهٔ ایـن پژوهش‌ها تعریـف می‌شـود و می‌خواهد بداند کـه چـه عواملـی باعـث می‌شـوند انتقـال مالکیـت شـرکت از بخـش دولتـی بـه بخـش خصوصی، قریـن موفقیـت باشـد و درمقابـل، چـه عواملـی آن را تبدیل بـه یک شکسـت می‌کند.

۱-۴. دستاوردهای کاربردی پژوهش

مهم‌تریـن نتیجـهٔ ایـن پژوهـش، تغییـر نـگاه بـه خصوصی‌سـازی از یـک «تغییـر سـاده مالکیـت» بـه یـک «تغییـر محیـط فعالیـت اقتصـادی» اسـت. بـرای گـذار از یـک اقتصـاد دولتـی کـه در آن شـرکت‌های دولتـی بـا ضوابـط، تکالیـف و پشـتیبانی‌های دولـت فعالیـت می‌کننـد، بـه یـک اقتصـاد بازارمحـور، لازم اسـت ضوابـط فعالیـت بـازاری برقـرار شـود، هزینه‌هـای تکالیـف مقـرّر پیش‌بینـی و فضـای رقابتـی تقویـت شـود. برجسته‌سـازی مصادیـق ایـن نـکات کلیـدی بـا مطالعهٔ چهـار خصوصی‌سـازی مهـم کشـور، نظـام تصمیم‌گیـری را مجهـز به بینشـی می‌کنـد تـا بتواند در گروه‌بنـدی شـرکت‌های مشـمول واگـذاری، قـراردادن شـرکت‌های مشـمول در فهرسـت واگذاری، ارزیابـی دارایی‌هـا و بدهی‌هـا و قیمت‌گـذاری شـرکت‌ها، توجـه بـه محیـط سیاسـی و امنیتیِ واگـذاری و نحـوهٔ تنظیـم قراردادهـای واگـذاری، بـه ملاحظـات مربوطـه توجـه کنـد و تصمیمـات باکیفیت‌تـری اتّخـاذ نمایـد.

ایـن یافته‌هـا را می‌تـوان در بازنگـری قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصل ۴۴ قانون اساسـی و همچنیـن، آئین‌نامه‌هـای اجرایـی و دسـتورالعمل‌های آن بـه‌کار گرفـت. به‌طـور دقیـق، نتایـج ایـن پژوهـش درخصـوص بازنگـری شـیوهٔ طبقه‌بنـدی شـرکت‌ها و قـراردادن نـام آنهـا در فهرسـت واگـذاری، جایـگاه هیئت‌واگـذاری و مرجـع داوری، رابطـهٔ بیـن سـازمان خصوصی‌سـازی و شـرکت‌های مادرتخصصـی در فراینـد واگـذاری، می‌تواند مبنـای بحثی جـدّی درخصوص اصلاح قانـون پیش‌گفتـه باشـد.

۱-۵. روش پژوهش

ایـن پژوهـش بـه روش مطالعـهٔ مـوردی یـا مـوردکاوی انجـام می‌شـود کـه منظـور از آن، «مطالعـهٔ عمیـق یـک مـورد، یک موضـوع خاص و یا یـک پدیدهٔ خاص» اسـت (گلینـی مقـدم، ۱۳۹۳). این روش در فصـل چهـارم به‌تفصیل و در انطباق با مسـألهٔ پژوهش تشـریح شـده اسـت. در چهارچوب ایـن روش تحقیـق، درمـورد هر یک از شـرکت‌های منتخب براسـاس قواعد مطالعهٔ مـوردی، مراحل زیـر طی می‌شـود:

- مطالعهٔ تاریخی شرکت از زمان تأسیس تا پس از واگذاری؛
- مطالعهٔ ماهیت مالکان شرکت در دوران مختلف آن از زمان تأسیس؛
- مطالعهٔ ویژگی‌های بازاری که شرکت در آن، کالا یا خدمتی عرضه می‌کند؛
- بررسی اسناد واگذاری، مصوّبات هیئت‌واگذاری، آگهی فروش و...؛
- انجام مصاحبه با کارشناسان سازمان خصوصی‌سازی، مسئولان شرکت مادرتخصصی ذی‌ربط، پیش از واگذاری و خریداران سهام شرکت در بخش غیردولتی؛
- 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، دربارهٔ مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بحث می‌شود و ایده‌های بنیادین این رویکرد سیاستی و تحولات آتی و ملاحظاتی که به‌مرور زمان درخصوص معنای آن مطرح شده، مورد توجه قرار گرفته است. در فصل سوم، عوامل موفقیّت 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 نقطهٔ تقاطع و پیوند ادبیات نظری و تجربی خصوصی‌سازی با نتایج مطالعه حاضر است.

بخش دوم پژوهش، متشکّل 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)، به‌ترتیب تجربهٔ واگذاری شرکت‌های «قطارهای مسافربری رجا»، «ایران ایرتور»، «کشت‌وصنعت هفت‌تپه» و «آلومینیوم المهدی (و طرح هرمزال)» مورد مداقّه 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، متشکّل 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 توسعهٔ این مطالعات و به‌بحث گذاشتن نتایج آنها، از اهمیت بسزایی در بازنگری مسیر برخوردار است.

فصل دوم

خصوصی‌سازی در مقام نظر و تجربه

۲-۱. مقدمه

سیاست خصوصی‌سازی که از اوایل دهۀ ۱۹۸۰ در کشورهای صنعتی آغاز شد، در جهت دستیابی به حدّ مطلوب و ترکیب بهینۀ دخالت دولت و بازار و گذار از اقتصادهای متمرکز، به‌سمت اقتصادهای بازارمحور و در جریان تأکید بر نقش حداقلی دولت و برای رهایی از مشکلات شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی مطرح شد و همچنان یکی از پایه‌های اصلاحات ساختاری اقتصادی پیشنهادی نهادهای بین‌المللی، یعنی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، به‌شمار می‌رود.

اگرچه خصوصی‌سازی در سال‌های آغازین، شاه‌کلید مسائل اقتصادی کشورهای درحال‌گذار و درحال‌توسعه به‌شمار می‌رفت، اما در دهه‌های بعد، با توجه به تجارب حاصله از اجرا و شکل‌گیری جریان فکری ضرورت حضور دولت موافق بازار و توانمندسازی دولت، اجرای آن دیگر به گستردگی شروع آن نبود؛ البته این به معنای ازدست‌رفتن جایگاه سیاست خصوصی‌سازی نیست و همچنان با توجه به منافعی که دربارۀ آن متصوّر است، به‌عنوان یک سیاست جزئی به حیات خود ادامه می‌دهد. اما پذیرش و تداوم خصوصی‌سازی نیز بدان معنا نیست که تمام نقص‌های آن از بین رفته و اجرای آن با تکیه صِرف بر انتقال مالکیت، بدون

درنظرگرفتن پیش‌شرط‌ها و الزامات، به‌ضرورت منتج به برون‌دادهای کارا و تحقّق سایر اهداف می‌شود. بررسی تجارب اجرای خصوصی‌سازی، مؤیّد این است که این سیاست در مقام اجرا تقریباً هرگز بدون مشکل نبوده است (کیکری و نلیس[1]، ۲۰۰۲) و بدتر این‌که می‌تواند منجر به شکست‌های قابل توجه و تنزّل اقتصاد ملی شود. همچنین خصوصی‌سازی می‌تواند با توجه به مسائل کارگری، منجر به تغییرات اجتماعی زیادی در کوتاه‌مدت گردد (مگیسون و نتر[2]، ۲۰۰۱) و درصورت ایجاد نابرابری در توزیع درآمد و رفاه، به‌طور بالقوّه بی‌ثباتی اقتصادی را به‌همراه داشته باشد (استیگلیتز[3]، ۲۰۰۲).

خصوصی‌سازی برنامه‌ای، در بستر مجموعه‌ای از سیاست‌ها می‌تواند به نحو مشروط و درصورت وجود پیش‌شرط‌ها و سیاست‌های تکمیلی، نظیر تثبیت اقتصادی، تنظیم مقررات (مقررات‌گذاری مجدّد یا مقررات‌زدایی) و آزادسازی، به موفقیت رسد و چنانچه بدون گذشتن از مرحلهٔ تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی انجام شود، به شکست می‌انجامد. پیداست، در شرایطی که دولتی توانمند مقدّمات لازم را فراهم کرده باشد، خصوصی‌سازی به‌عنوان آخرین گام می‌تواند به مرحلهٔ اجرا درآید و انتظار موفقیت آن دور از ذهن نیست.

درواقع 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 درحال‌توسعه از میان رفته و تأکید بر تأمین پیش‌شرط‌ها و فرآیندهای مناسب، شامل فهرستی از اقدامات نظیر اجرای سیاست‌های تکمیلی، ایجاد ظرفیت و زیرساخت‌های نظارتی، توجه به فقر و آثار اجتماعی و... مورد توجه قرار گرفته است (استرین و پلتیر[4]، 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 پیش‌شرط خصوصی‌سازی، تنها به اندازهٔ دولت مرتبط نیست (اندروز و همکاران، ۱۳۹۸). استخراج عوامل پسینی و پیشینی تأثیرگذار و نقش مکمّلی 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 ادامهٔ این فصل، ابتدا دربارهٔ دلایل مطرح‌شدن سیاست خصوصی‌سازی بحث خواهد شد و سپس، به اجمال اندیشه‌های مکاتب فکری حامی خصوصی‌سازی بررسی می‌شود. در این مرور، تأکید می‌شود که برخی، حمایت از خصوصی‌سازی را در بستر اندیشه بازار آزاد توجیه می‌کنند و برخی آن را در بستر مکتب انتخاب عمومی معقول می‌یابند که قائل به حداکثرسازی منافع شخصی سیاست‌مداران و بروکرات‌ها، حتی در ساحت سیاست است. در دو قسمت بعد، به‌ترتیب مفهوم خصوصی‌سازی و اهداف آن به بحث گذاشته می‌شود و این نکته مطمح نظر قرار می‌گیرد که هدف از خصوصی‌سازی تنها کارایی نیست و بیشتر اوقات بین کارایی و سایر اهداف، بده‌بستان برقرار است و حتی گاهی توجه به سایر اهداف، خصوصی‌سازی را از مسیر اصلی خود منحرف می‌کند. در قسمت ششم، با مرور نظریه‌های نمایندگی، حقوق مالکیت و انتخاب عمومی، مبانی نظری حمایت از اثربخشی خصوصی‌سازی بر کارایی شرکت‌ها ارائه، و سپس درخصوص اثر سایر عوامل زمینه‌ای بر اثربخشی خصوصی‌سازی بر کارایی بحث می‌شود. پیش از جمع‌بندی فصل در قسمت هشتم، به این پرسش پرداخته می‌شود که آیا اجرای مؤثر خصوصی‌سازی بدون وجود یک دولت توانمند، ممکن است یا خیر.

۲-۲. زمینه‌ها و دلایل ظهور خصوصی‌سازی و اجرای آن در کشورها

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

چگونگی مداخلهٔ دولت در اقتصاد همواره از مباحث چالش‌برانگیز در مکاتب مختلف اقتصادی و حقوقی بوده است.[۱] بررسی دیدگاه‌های موجود دربارهٔ ماهیّت حضور دولت در اقتصاد، تا اواخر دهه ۱۹۹۰ حاکی از وجود دو دیدگاه کلی در این زمینه است که بر اندازهٔ کمّی دولت تمرکز دارد:

الف) دیدگاه حداقلی: در دیدگاه اول که به دیدگاه «دولت حداقلی» معروف است، دولت می‌بایست تنها به‌عنوان هماهنگ‌کننده و تسهیل‌کنندهٔ شرایط برای عناصر بازار ایفای نقش نماید. از جمله مکاتب حامی این دیدگاه می‌توان به فیزیوکرات‌ها، کلاسیک‌ها و نئوکلاسیک‌ها

۱. مداخلهٔ دولت بر مبنای شکست بازار (منطق کارایی تخصیصی)، بازتوزیع درآمد و تثبیت اقتصاد کلان توجیه می‌شود، مشروط به این‌که دولت دانش و توانایی لازم برای بهبود اوضاع را داشته باشد و خود دچار شکست نشود. با این حال، میزان و نوع مداخله از قاعده‌ای کلی تبعیّت نمی‌کند و بسته به موضوع و مورد، باید ارزیابی شود. همچنین است ابزاری که دولت می‌خواهد برای مداخله استفاده کند: هر ابزاری در جایی و برای دستیابی به اهدافی کاربرد دارد. این‌که دولت با محدودیت در دانش و قابلیت باید نگاشتی از رابطهٔ ابزارهای گوناگون و اهداف فراوان تهیه کند و آن را به‌کار بندد، مداخلهٔ دولت را به مسأله‌ای به‌غایت پیچیده تبدیل می‌کند.

اشـاره کـرد. به‌طورکلّـی، بنـا به عقیـدۀ فیزیوکرات‌ها (طبیعیـون) نیازی بـه وجود دولـت نخواهد بود و وظیفـۀ او فقـط نگهبانـی از نظام طبیعـت، حمایت از آزادی کسـب‌وکار و رقابت، جلوگیـری از ناامنی داخلـی و خارجـی، اخـذ مالیـات از صاحبان زمیـن و جلوگیری از وضـع مالیات‌های غیرمسـتقیم بر کالا و مشـاغل و رسـیدگی بـه امـوری که سـود همگانـی در آن دخیل اسـت، محدود می‌شـود.

در امتداد اندیشـۀ مذکور، کلاسـیک‌ها بـا مطرح‌نمودن نیروهای بـازار، به‌عنوان محرک‌هـای اقتصادی، مهـر تأییـدی بـر دخالت حداقـل دولت بـر اقتصاد زدنـد. بر مبنای اندیشـۀ این گـروه که به تفکّـر غالب در قـرن نوزدهـم میـلادی مبـدّل شـده بـود، مدیریـت اقتصـادی جامعه باید بـه مکانیـزم قیمت‌ها کـه حاصل رابطـۀ عرضـه و تقاضاسـت، واگـذار شـود. در ایـن چهارچـوب، بـازار، تعـادل همـراه بـا کارایـی را شـکل می‌دهـد و پیـروی از منافع شـخصی، منافـع جامعه را در پـی دارد. ازاین‌رو، حضور دولـت در اقتصاد منجر بـه محدودشـدن آزادی و عـدم برقـراری تعـادل در بازار و کاهـش کارایی اقتصادی می‌شـود.

براسـاس دیـدگاه مذکـور، حضـور دولـت در اقتصـاد و نظام بـازار زمانی توصیه می‌شـود کـه نیروهای بـازار در آن بخـش کارا نیسـتند. از نظـر ایـن گـروه، دولـت فقـط مسـئول تعیین مالیـات و اِعمال سیاسـت حمایتـی از کالاهـای داخلـی در برابـر کالاهـای خارجی اسـت و نبایـد در اقتصـاد تصدّی‌گری کنـد؛ زیرا دولـت، مدیـر و تاجـر خوبی نیسـت و زیـان دخالت آن بیش‌تـر از زیـان انحصار بخش خصوصی اسـت؛ چـرا کـه گسـترش دولـت به‌معنـای اختصاص درآمـد ملّی بـه سـرمایه‌گذاری در امـور غیرمولّد اسـت.

از نـگاه متفکّـران مکتـب نئوکلاسـیک، وجـود دولـت در صورتـی سـودمند خواهد بود کـه افزون بـر وظایـف یادشـده توسـط کلاسـیک‌ها، فعالیت‌هـای غیررقابتـی و انحصـاری را محـدود سـازد. وظیفـۀ دولـت از نظـر نئوکلاسـیک‌ها، دخالت و نظـارت بـر مکانیسـم‌های غیرمتمرکز بازار اسـت تا اگـر کمبودهایـی وجود داشـت، آنـان را اصلاح کنـد؛ بنابرایـن، دولـت در اینجا ترجیح‌هـای فردی را محتـرم شـمرده و موقّـت دخالـت می‌کند.

نظریـۀ مکتـب نئوکلاسـیك را می‌تـوان در دو شـاخۀ اصلـی «مکتـب نئوکلاسـیک رفـاه» و «نئوکلاسـیک لیبرال» بررسـی کـرد. در هـر دو مکتب نئوکلاسـیک، از مقوله «حداقـل دخالت دولت در اقتصـاد» موردنظـر کلاسـیک‌ها ـ بـا اندکی تغییر در مفاهیم ـ حمایت شـده اسـت و از آن، به‌عنوان بهتریـن سیاسـت یـاد می‌شـود. به‌عنـوان مثـال، مکتـب نئوکلاسـیک‌های رفـاه بـا مطرح‌نمـودن دو مفهـوم جدیـد یعنـی دولـت مولّد[1] و دولـت حامی[2]، مداخـلات اقتصـادی دولت را در شـرایطی مفید

۱. Productive State که به‌موجب آن، دولت وظیفه ایجاد و نگه‌داری نهادهای عمومی معیّن و اجرای امور مشخص را که هرگز فرد و 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 به موجب آن، اعمال و اجرای قانون و نظم در امور داخلی و دفاع ملی در امور خارجی، بر عهدۀ دولت خواهد بود.

می‌داند که در اقتصاد، آثار خارجی وجود دارد و یا اِعمال سیاست‌های مصلحتی اقتصاد کلان ضرورت پیدا می‌کند. لیکن این مداخلات می‌باید در کل، از طریق اِعمال 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 عمدهٔ 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، ناکارامد 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، فراهم‌کردن 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 محرّك اصلی در امور مربوط به اقتصاد مطرح می‌شود که باید با هدف کاهش هزینه معاملاتی، کنترل بازار، حفظ حقوق مالکیت، برقراری امنیت و ثبات اقتصادی، ایجاد دستگاه قضایی، تعریف استانداردها و توزیع متقارن اطلاعات در اقتصاد مداخله کند.

ازجمله مکاتب این دیدگاه می‌توان به مکتب مرکانتیلیسم، مکتب کینزی، مکتب تاریخی، مکتب سوسیالیسم اقتصادی و برخی نهادگرایان و .... اشاره کرد. کینز دربارهٔ 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 حدّی کمتر از اشتغال کامل برقرار خواهد شد، بخش خصوصی انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و حلّ مشکل بیکاری نخواهد داشت. لذا ضروری است تا دولت با اِعمال سیاست‌های پولی و مالی، شرایط اشتغال کامل را برقرار کند. افزون بر این، طرفداران اقتصاد نهادگرایی، معتقدند که سیستم بازار (به تنهایی) نمی‌تواند تخصیص بهینهٔ منابع را به وجود آورَد و توزیع درآمد عادلانه را برقرار کند. از این رو، دولت باید نقش بیشتری در زندگی اقتصادی و اجتماعی داشته باشد. به‌نظر 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. به‌عبارتی، در این مکتب فکری هر دو نوع مداخلهٔ دولت به‌عنوان نهاد مکمّل بازار و بخش خصوصی پذیرفته شده است، زیرا درنهایت 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 دههٔ 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 تجربهٔ بحران بزرگ ۱۹۳۳ـ۱۹۲۹ بود. در این دوره، دیدگاه دولت حداکثری مطرح بود و نظریه‌پردازان و سیاست‌گذاران، طرفدار دولت بزرگی بودند که زمام امور را در دست بگیرد. در این دوره، شرکت‌های دولتی به منزلهٔ قهرمانان ملی تصوّر می‌شدند که دولت از طریق آنها می‌تواند منابع لازم را تجهیز کند. در کشورهای درحال‌توسعه 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 تصحیح‌کنندهٔ شکست بازار می‌دانستند که با طرح‌های عمرانی دولتی و صرفه‌های مقیاس حاصل‌شده 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 به‌سمت دولت حداقلی اتفاق افتاد.

در دوران دولت حداقلی که از ابتدای دههٔ ۱۹۸۰ اتفاق افتاد، اقتصاد بازار به‌شدّت 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

ادارهٔ امور عمومی دارای سابقه‌ای طولانی است که به موازات مفاهیم تمدن و دولت ظهور یافته است. نشانه‌های آغاز ادارهٔ امور عمومی در گزارش نورث کوت و تری ولیان (۱۸۴۵)، مبنی بر انتصابات براساس شایستگی در خدمات عمومی مشهود است. ادارهٔ امور عمومی بر

پایهٔ الگوی سنتی یا سلسله مراتبی ـ که از آن به الگوی کلاسیك و بر یاد می‌شود ـ شکل گرفته و از مصادیق مدیریت دولتی قدیم یا سنتی است که نشانه‌های آن را می‌توان در فرانسهٔ عصر ناپلئون، بلژیك، هلند، ایتالیا، یونان و مجارستان یافت (برهانی و همکاران، ۱۳۸۶).

اعمال اقتدار دولت بر تمام بخش‌ها و قلمرو جغرافیایی کشور، سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله‌مراتبی خشك در سراسر کشور، یکپارچگی مقررات و رویه‌های کاری، تفکیك سیاست از اداره و محدودشدن اداره به نقش‌ها و کارکردهای اجرایی، کنترل‌های شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان‌سالاری دولتی از مشخصات اصلی الگوی مذکور هستند. درحقیقت، براساس این الگو زمانی که حداکثر نقش بر عهده دولت باشد، بهترین نتیجه در جامعه حاصل خواهد شد (همان).

فاصلهٔ سال‌های دههٔ ۱۹۲۰ تا اوایل دههٔ ۱۹۷۰، به عصر طلایی ادارهٔ امور عمومی سنّتی معروف است. در این دوران، دولت و خدمات عمومی نویددهندهٔ شعارهای بهبود و پیشرفت جامعه و جوابگوی خواسته‌ها و تقاضاهای شهروندان بود که در قالب طرح نو، پروژه‌های سدسازی و عمرانی و نظام‌های رفاه اجتماعی و شکوفایی اقتصادی پس از جنگ جهانی تجلّی یافت (هیوگس[1]، ۲۰۰۳).

با فرا رسیدن دههٔ ۱۹۸۰، تفکّرات سنتی ادارهٔ امور دولتی و نظام بوروکراتیك غالب دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، به‌طور کلی مورد تردید قرار گرفت. بر این اساس در اواسط دههٔ ۱۹۸۰ و از آغاز دههٔ ۱۹۹۰، در پاسخ به نارسایی‌های مدل کلاسیك (سنتی) و همچنین وقوع چالش‌ها و عوامل متعدد، مانند توسعه رقابت در جهان، توسعه نظریات اقتصادی نوین، مانند نظریه انتخاب عمومی و نظریه کارگزار ـ کارفرما[2]، حجیم‌شدن ساختارهای سازمان‌های دولتی، غیرمردمی‌شدن مدیریت دولتی در دوران حاکمیت دولت رفاه (قبل از ۱۹۶۰) و...، یك رویکرد نوین مدیریتی در نظام اداری کشورها، به‌خصوص کشورهای عضو OECD ظهور کرد.

حوزهٔ جدید مدیریت دولتی با قالب‌هایی چون مدیریت دولتی نوین، مدیریت‌گرایی، مدیریت دولتی مبتنی بر بازار، پارادایم پسابوروکراتیک[3]، بازآفرینی دولت یا دولت کارآفرین همسو شد. باوجود تعابیر مذکور از مدیریت دولتی نوین که در ظاهر با یکدیگر تفاوت دارند،

---

1. Hughues

۲. در سال‌های ۱۹۷۰ یك سلسله بحث‌های علمی مبنی بر این‌که دولت مانعی بر سر راه رشد و آزادی اقتصادی است، به وسیله اقتصاددانان محافظه‌کار مطرح شد. لذا این اقتصاددانان دو تئوری انتخاب عمومی و کارگزار- کارفرما را مطرح کردند؛ مبنی بر این‌که کوچك‌کردن دولت باعث رشد رفاه کلی از طریق رشد کارایی اقتصادی می‌شود.

3. Post-Bureaucratic Paradigm

ایـن رویکـرد دربردارنـدۀ مفهومی از مدیریتی اسـت که به‌موجب آن شـکل خشـك، سلسـله‌مراتبی و بوروکراتیـك مدیریـت امور عمومی سـنّتی، به‌نوعی مدیریـت دولتی منعطف و مبتنی بر بـازار[1]، تبدیل می‌شـود کـه در آن دولـت بـه جـای آن‌کـه ارائه‌دهنـدۀ مسـتقیم کالا و خدمـات از طریق بوروکراسـی باشـد، با فراهم‌سـاختن بسـترها و تسـهیلات، به‌طور غیرمسـتقیم و از طریـق انعقاد قـرارداد همکاری بـا بخـش خصوصـی، برون‌سـپاری خدمات بـه آن و تنظیم مقـررات در نقـش حمایتی عمـل می‌کند (فرای[2]، ۱۹۹۷).

در واقـع، مدیریـت دولتـی نویـن به‌منظـور رفـع کاسـتی‌های الگـوی سـنتی مدیریـت دولتـی، برنامه‌هـای بازآفرینـی دولـت، کاهـش تصدّی‌گـری سـازمان‌های دولتـی، مدیریـت عملکـرد و نتیجه‌گـرا، خصوصی‌سـازی، واگـذاری بخشـی از تصدّی‌گری‌هـا بـه بخـش خصوصـی، ایجـاد شـرکت‌های مسـتقل، کوچك‌سـازی، تعدیل نیروی کار و ارتقای فرهنگ کارآفرینی را برای رویارویی بـا چالش‌هـای ادارۀ امـور عمومـی در کشـورهای مختلـف، به‌خصـوص کشـورهای درحال‌توسـعه توصیـه می‌کنـد (آمـادو[3] (۲۰۰۲) و پولیدانـو[4] (۱۹۹۹)).

۲-۳. ظهور مکاتب فکری حاکم بر خصوصی‌سازی

اسـتار[5] (۲۰۱۱) در مطالعـۀ خـود، ضمـن اشـاره به وجـود چندین نگـرش و مکتب فکـری در زمینۀ خصوصی‌سـازی، آنهـا را بـه سـه گـروه تقسـیم می‌کنـد: اولیـن و تأثیرگذارتریـن نگـرش مبتنـی بـر فردگرایـی بـدون کنترل دولت و پیروی از سـازوکار اقتصاد بازار آزاد اسـت که در واقـع، همان دیدگاه دولـت حداقلـی به‌شـمار مـی‌رود. نگـرش دوم، ریشـه در نگـرش اجتماعی‌تـر سـنّت محافظه‌کارانه دارد کـه نویـد بازگردانـدن قدرت بـه گروه‌های اجتماعی، از طریق اتکاء بیشـتر در امـور اجتماعی به تشـکّل‌های انسـانی، نظیـر خانواده‌هـا، گروه‌های مذهبی و سـایر نهادهـای غیرانتفاعـی را می‌دهد. بـا تغییـر تـوازن قدرت سیاسـی بـه نفـع گروه‌هـای اجتماعی، کـه افزایـش مشـارکت مـردم در امور سیاسـی و اجتماعـی را در پـی دارد، توان دولـت در اتّخاذ تصمیماتی که موجب سست‌شـدن حقوق مالکیـت و افزایـش هزینـه مبادله می‌شـود، کاهش مـی یابد. ارتقـاء حقوق مالکیـت و کاهش هزینۀ مبادلـه، عامـل مؤثـری بـرای جـذب سـرمایه‌های خصوصـی و رونـق بـازار سـرمایه اسـت. نگرش

1. Market-Based Public Administration
2. Fry
3. Amado
4. Polidano
5. Starr

سوم به خصوصی‌سازی، به‌عنوان یک استراتژی سیاسی برای منحرف‌کردن تقاضا از دولت به بخش خصوصی و درنتیجه، کاهش بار مالی دولت می‌نگرد.

آدمو و سلامی[1] (۲۰۰۸) نیز در مطالعهٔ خود به چهار مکتب فکری متمایز که سعی در توضیح انواع سیاست‌های قابل اعمال برای اجرای خصوصی‌سازی دارند، اشاره داشتند که بدین شرح هستند:

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

۲. رویکرد انتخاب عمومی برای تحلیل سیاستی و سیاسی: این رویکرد سعی در توضیح رفتار دولت و همچنین، ارائه مجموعه‌ای از استانداردها برای طراحی دولت دارد. در این نظریه فرض بر آن است که افراد به‌دنبال حداکثرسازی مطلوبیّت خود هستند و کارایی اقتصادی معیار اصلی قضاوت درمورد سیستم اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. در نتیجه، تمام کارهایی که دولت انجام می‌دهد، بر حسب اثری که بر انتخاب افراد و کارایی اقتصادی دارند، مورد قضاوت قرار می‌گیرند.

در این دیدگاه، ماهیت کالاها و خدمات تعیین می‌کند 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. درمجموع، براساس این نظریه در مواردی که کالاهای عمومی منافع خصوصیِ قابل تفکیک ایجاد می‌کند (مانند آموزش)، دریافت‌کنندگانِ منفعت ملزم به پرداخت بخشی از هزینه خالص هستند که منفعت خصوصی را نشان می‌دهد. محصول نهایی این گرایش فکری آن است که خصوصی‌سازی، دولت را قادر می‌سازد تا مخارج عمومی را بکاهد و میزان مشارکت وی در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی

1. Adeyemo and Salami

امـکان انجام دارد، کاسـته شـود.

۳. رویکـرد پوپولیسـتی: ایـن رویکـرد از یـک سـو مبتنـی بـر این اسـت که بـه شـهروندان اجازه داده می‌شـود تـا از نظـر منابـع خدماتـی که خریـداری می‌کنند، گزینه‌های بیشـتری داشـته باشـند. این موقعیـت منتـج بـه گرایـش بـه سـمت بنگاه‌هـای مدنـی می‌شـود کـه بتواند بیشـتر بـه نیازهای افـرادی کـه بـه آنها خدمـت می‌کنند، پاسـخ دهنـد. توانمندسـازی به‌عنـوان نیمـهٔ دیگـر معادله مدّنظر اسـت. همان‌طـور کـه خصوصی‌سـازی دولـت را وادار می‌کنـد تـا از کارایـی و اثربخشـی بـازار اسـتقبال کند، بایـد جامعـه را نیز در بـر گیرد.

۴. مکتـب فکـری عمل‌گرایـی یا پراگماتیسـم: این مکتب فکـری، از رویکردهـای جایگزین حمایـت می‌کنـد تـا دولـت قادر بـه ارائـه خدمات بـا بالاتریـن کارایی شـود. طرفداران ایـن مکتب، معتقدنـد کـه بخـش خصوصـی ممکن اسـت بـه صـورت کارا در تخصیص منابـع و ارائـه خدمات عمـل کنـد، امـا برخـی از وظایـف بـرای اهـداف عمومـی ضـروری هسـتند کـه همچنـان بایـد در دسـت دولت باشـند. چنیـن وظایفی ماننـد، تأمیـن حمل‌ونقل عمومی، آموزش و سـلامت هسـتند کـه بایـد توسـط دولت حفظ شـوند و براسـاس مزایایی که مشـخّصهٔ عملکـرد بازار اسـت، عملیاتی شـوند (آدمو و سـلامی، ۲۰۰۸).

۲-۴. مفهوم خصوصی‌سازی

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

همان‌طـور کـه بیـان شـد، در دوران چرخـش نقـش دولـت در اقتصـاد به‌سـمت دولـت حداقلـی، طرفـداران ایـن دیـدگاه، خواهـان کاهش سـهم دولـت در تولیـد ناخالص داخلـی و محدودکـردن نقش دولـت در اقتصـاد بودنـد و فـرض می‌شـد هرچـه انـدازهٔ دولت کوچک‌تـر شـود، بهتر اسـت. بر این اسـاس، خصوصی‌سـازی به‌عنـوان یـک اسـتراتژی بـرای کاهـش انـدازه دولـت و انتقـال دارایی‌هـا و وظایـف ارائـه خدمـات از مالکیّـت دولتـی بـه خصوصـی مطـرح شـد. طرفـداران ایـن مفهـوم از خصوصی‌سـازی، بـر ایـن برنامـه به‌مثابـه یـک نـوع تغییـر در سـاختار مالکیـت شـرکتی از بخـش دولـت بـه بخش خصوصـی تأکید دارنـد و خصوصی‌سـازی از طریـق واگذاری شـرکت‌های دولتی بـه بخـش خصوصـی را، ابـزاری بـرای محدودکـردن وظایـف و سـطح مداخلـه دولـت در اقتصـاد می‌داننـد (اوگورجـی[1]، ۱۹۹۵). به‌عبـارت دیگـر، در ایـن نگـرش از خصوصی‌سـازی بـه معنـای تغییـر مـکان انجـام وظایـف اقتصـادی یـاد شـده اسـت و به‌عنـوان روشـی بـرای انتقـال وظایـف و

1. Ugorji

فعالیت‌ها از بخش ناکارا به یک بخش کارا تعریف می‌شود.

در بررسی روند تاریخی خصوصی‌سازی که تقریباً چهار دهه از عمر آن می‌گذرد، این مفهوم از خصوصی‌سازی به تجربه اوایل دهۀ ۱۹۸۰ میلادی با محوریّت کشورهای پیشرفته اروپایی برمی‌گردد که موج اول خصوصی‌سازی نیز به‌شمار می‌رود (خاندوزی، ۱۳۹۷). به همین دلیل است که فروش صنایع با مالکیت دولتی در این دوره، به‌عنوان «خصوصی‌سازی» شناخته می‌شود و واژه خصوصی‌سازی به‌طور گسترده مترادف با غیر ملّی‌کردن[1] به‌کار برده می‌شود.

در بین مطالعات مختلف نیز تعدادی از نویسندگان، خصوصی‌سازی را با این مفهوم به‌کار برده‌اند. برای مثال، بکر (۲۰۰۲) خصوصی‌سازی 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 بانک‌جهانی نیز خصوصی‌سازی عبارت است از انتقال مالکیت یا کنترل بنگاه‌های اقتصادی از دولت به بخش خصوصی (کمیجانی، ۱۳۸۲).

۲-۴-۲. خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری برای حرکت نظام اقتصادی متمرکز دولت‌محور به‌سمت نظام غیرمتمرکز بازارمحور

همان‌طور که بیان شد، یکی از مکاتب فکری توجیه‌کنندۀ اجرای خصوصی‌سازی، ایدوئولوژی 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 تخصیص‌دهندۀ منابع هستند، لذا هرگونه دخالت دولت برای تغییر در آنچه بازارها به وجود می‌آورند، یك اقدام ضدّ تولیدی است. در واقع، نگاه به دولت از عامل توسعه، به جدّی‌ترین مانع توسعه تغییر یافت (همان). ازاین‌رو، جریان خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری برای حرکت به سمت بازار و تلاشی در جهت پررنگ کردن نقش بازار در مقابل تصمیم‌های دولت به‌عنوان کارگزار اقتصادی مورد توجه قرار گرفت.

در واقع، مفهوم خصوصی‌سازی، گسترده‌تر از تغییر صرف مالکیّت بنگاه‌های تولیدی است. اندیشۀ اصلی در این تفکّر، حاکم‌کردن مکانیزم بازار بر تصمیم‌های اقتصادی است که

1. D-Nationalisation

نتیجهٔ 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[1]، ۲۰۰۱). براساس دیدگاه حقوق مالکیت نیز خصوصی‌سازی سنگ بنا و پایهٔ اساسی فرآیندهای گذار به شمار می‌رود (دراکیک[2]، ۲۰۰۷).

رواج خصوصی‌سازی در این مفهوم، به تجربهٔ اوایل دههٔ ۱۹۹۰ میلادی با محوریّت 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 ایدهٔ 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 نکتهٔ قابل ذکر آن است که گذر کارامد 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 خطّ مقدم دستورات و اصلاحات کشورها، به‌خصوص کشورهای درحال‌گذار و درحال‌توسعه قرار ندارد و بدون فراهم‌بودن مقدّمات و اجرای مکمّل‌های 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 مقدّمات وجود نداشته باشد و سیاست‌های تکمیل‌کنندهٔ دیگری اجرا نشود، نمی‌توان انتظار دستاوردهای مثبت از اجرای خصوصی‌سازی داشت[1] (همان).

در چنین فضایی، بدیهی است که کنترل قیمت، صدور مجوّز برای ورود به صنعت و یا واردات کالا و... دیگر مفهوم نخواهد داشت. اما سؤال این است که آیا این وضعیّت به معنای رهاکردن بازار به معنای عام و حاکمیت مطلق بازار است؟ پاسخ به سؤال مذکور منفی است. در واقع، فرایند حذف کنترل‌ها، به‌خصوص در کشورهای مذکور، باید به‌مثابه تغییر ابزار کنترل تعبیر شود و تلقی حاکمیت مطلق بازار نمی‌تواند کارایی لازم را داشته باشد. حتی زمانی که ازبین‌بردن انحصار کامل برای شرکت خصوصی‌شده میسّر نیست، باز هم کنترل مستقیم می‌باید ضابطِ شرکت خصوصی‌شده باشد؛ اما در سایر موارد ابزار کنترل به اهرم‌های غیرمستقیم‌تر تبدیل می‌شود. در اینجاست که وجود سازمان‌های تنظیم‌گر که ساختار بازار را تحت بررسی و کنترل دارند، اجتناب‌ناپذیر می‌گردد.

حال سؤال این است که چنین سازمانی آیا می‌تواند به‌طور کارا ایجاد شود و تحت فشارهای سیاسی مختلف مقاومت کند؟ سازمانی که موظّف است از ایجاد انحصارها، ادغام شرکت‌ها در یکدیگر، خرید سهام یک شرکت توسط شرکتی دیگر در همان رشته از فعالیت و درنتیجه متمرکزشدن 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 خصوصی‌کردن است؛ چه در غیر این‌صورت به‌دلیل توزیع نامناسب ثروت و درآمد در مدت زمانی کوتاه، خصوصی‌کردن 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 دربرگیرندهٔ تنظیم مقررات، آزادسازی تجاری، کاهش موانع برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی، انتقال فناوری و خصوصی‌سازی است، نشان‌دهندهٔ ادغام اقتصادی کشورهای درحال‌توسعه در اقتصاد جهانی است. بنابراین، گرایش کشورهای درحال‌توسعه به خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از مظاهر تعدیل اقتصاد و تکیه بر نیروهای حاکم بر بازار و کاهش نقش و دخالت دولت در مدیریت اقتصادی، اگرچه می‌تواند بیانگر انعطاف‌پذیری اقتصاد برای هماهنگ‌شدن با تغییرات به‌وجود آمده در اقتصاد بین‌الملل باشد، در عین حال ضربه‌پذیری اقتصاد و قبول ریسک به واسطهٔ 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[1] بیان می‌کند، علاوه‌بر اندازه دولت به ناکارامدی و عدم مصرف بهینه منابع اشاره دارد.

بوبکر (۲۰۰۲) از خصوصی‌سازی به‌صورت انتقال مالکیت از بخش عمومی به بخش خصوصی، به‌دلیل تولید محصولات کارامد با استفاده از انگیزه بخش خصوصی حمایت کرده است. ضمن این‌که گالال[2] (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 درحال‌گذار و درحال‌توسعه اهداف و دلایل چندگانه‌ای برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی دنبال می‌شود.

اهدافی که دولت آلمان به‌عنوان اولین نمونه از اجرای خصوصی‌سازی دنبال می‌کرد، همانند اهداف دولت محافظه کار تاچر 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 ارائهٔ خدمات به‌طور مؤثر و کارامد نیست؛ مقامات و بنگاه‌های دولتی به اندازه کافی پاسخگوی مردم نیستند و دولت منابع زیادی را مصرف و درنتیجه رشد اقتصادی را تهدید می‌کند.

2. Galal

بـرای شـکل‌گیری رقابـت و مدیریـت بنگاه‌هـا دولتـی، براسـاس نظـم بـازار، از جملـه دیگـر اهداف خصوصی‌سـازی بودنـد. در ایـن قسـمت ضمـن بیـان دلایـل و اهـداف عمومـی خصوصی‌سـازی، بـه دلایلـی کـه کشـورهای درحال‌توسـعه به‌سـمت خصوصی‌سـازی گرایـش یافتنـد، اشـاره می‌شـود، چراکـه ایـن دلایـل خـود می‌تواننـد رهنمـودی بـرای توضیـح دلایـل موفقیت و شکسـت خصوصی‌سـازی باشـند.

امـا پیـش از پرداختـن بـه سـایر اهـداف، لازم اسـت بـه یـک عامـل زمینـه‌ای مهـم کـه سـبب سـوق‌یافتن سـریع بسـیاری از کشـورها به‌سـوی خصوصی‌سـازی شـد، اشـاره شـود. پـس از دهـهٔ ۱۹۸۰ بسـیاری از کشـورها برنامـه خصوصی‌سـازی را به‌عنـوان بخشـی از برنامه‌هـای تعدیـل سـاختاری یـا اصـلاح بخـش عمومی آغـاز کردنـد و در واقـع خصوصی‌سـازی به عنصـری مهم در برنامـه اصـلاح سـاختاری کشـورهای توسـعه‌یافته و درحال‌توسـعه تبدیل شـد. دلیل ایـن موضوع را می‌تـوان بـه بحـران بدهـی در کشـورهای درحال‌توسـعه و رویارویـی آنهـا بـا شـوک‌های اقتصـادی (شـوک نفتـی سـال‌های ۱۹۸۰ -۱۹۷۹؛ سیاسـت‌های ضدّتورمـی کشـورهای توسـعه‌یافته و رکـود قابـل توجـه در سـال‌های ۱۹۸۲- ۱۹۸۱؛ اجـازه ورود کالاهای صادراتی کشـورهای درحال‌توسـعه بـه توسـعه‌یافته؛ و افزایـش نـرخ بهـره خارجـی، طـی سـال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۰، ناشـی از سیاسـت پولـی انقباضـی به‌عنـوان ابزاری بـرای کاهش نرخ تـورم داخلی)، همـگام با فرایند خصوصی‌سـازی در بریتانیا نسـبت داد.

وضعیّـت کشـورهای درحال‌توسـعه بـا تغییـر سیاسـت کمـک رسـمی و کاهـش کمک‌هـای ایـالات متحـده و بریتانیا به کشـورهای درحال‌توسـعه وخیم‌تر شـد. در این شـرایط، ایـالات متحده و بریتانیـا اعمـال فشـار بـرای انجام اصلاحـات سیاسـی و اقتصادی در کشـورهایِ وابسـته به کمک را در پیـش گرفتنـد و برایـن اسـاس هـر دو کشـور، سـهم خـود در صنـدوق بین‌المللی پـول و بانک جهانـی را کاهـش دادنـد (چانـگ، ۱۳۸۸). ازایـن‌رو، ایـن دو نهـاد بین‌المللـی در دسـتورالعمل جدیـدی کـه مبتنی بـر طرح بیکر بـود، برای اعطـای امتیازات و تسـهیلات مالی خود به بسـیاری از کشـورها اعـلام داشـتند که این کشـورها باید تلاش کننـد اقتصادی مبتنی بـر اصول بـازار آزاد ایجاد کننـد و فرصت‌هایـی را بـرای سـرمایه‌گذاری خارجـی فراهـم آورنـد و وابسـتگی خـود بـه کمـک رسـمی را کاهـش دهنـد (بیکـر، ۱۹۸۴). بـه دنبـال ایـن دسـتورالعمل، خصوصی‌سـازی بنگاه‌های دولتـی و تحـت کنتـرل دولـت اجبـاری شـد. از ایـن رو، ازجملـه عوامـل گرایـش سـریع به‌سـمت خصوصی‌سـازی در دنیـا، به‌خصـوص کشـورهای درحال‌توسـعه، اسـتراتژی‌های بانـک جهانـی و صنـدوق بین‌المللـی پـول بوده اسـت.

۲-۵-۲-۱. کاهش مداخلهٔ دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی

یکی دیگر از هدف‌های با اهمیت خصوصی‌سازی که آن نیز در راستای افزایش کارایی تخصیص منابع است، کاهش مداخلهٔ دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی است. این هدف از دو بُعدِ خُرد و کلان قابل‌تأمل است.

در بُعد خُرد، 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...، ازجمله 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 همان‌قدر که مقوله‌ای اقتصادی است، مقوله‌ای سیاسی نیز هست. این واقعیت بیشتر از آنجا قوّت می‌گیرد که فراگرد خصوصی‌کردن، همواره عنصر توزیع درآمد و ثروت را دربردارد که در کشورهای جهان سوم شاید یکی از حساس‌ترین مقولات اجتماعی‌ـسیاسی 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، پدیدهٔ تمرکز ثروت و درآمد به‌عنوان پیامد طبیعی خصوصی‌سازی دور از انتظار نیست.

از سوی دیگر، آثار توزیع درآمدی خصوصی‌سازی بر طبقهٔ کارگر نیز قابل‌تأمل است. در این‌که خصوصی‌سازی، چنانچه بخواهد به افزایش کارایی داخلی بنگاه بینجامد، اثری منفی بر اشتغال خواهد داشت، جای شکی نیست. اکثر واحدهای دولتی از در استخدام داشتن نیروی کار اضافی رنج می‌برند و واحد خصوصی‌شده به‌ناچار باید تعداد بسیاری از کارگران را اخراج کند، در حالی که موج گستردهٔ بیکاری برای سیاست‌مدارن قابل‌تحمل نیست؛ چراکه ممکن است به ناآرامی‌های اجتماعی منجر شود.

تنگناهای یادشده باعث شده است که فرایند خصوصی‌سازی غالباً با تمهیدات خاصی که هزینه‌های اجتماعی مربوطه را به حداقل برساند، همراه شود. ازاین‌رو، توزیع مساوی سهام میان آحاد مردم یا مشروط‌کردن انتقال سهام به عدم تعدیل نیروی انسانی ازجمله این تمهیدات است.

روشن است که این هدف در تعارض با اهداف دیگر خصوصی ازجمله ارتقاء کارایی قرار دارد. فروش سهام شرکت‌ها از طریق بازار بورس و یا ارائه سهام به عموم، به قصد مشارکت توده‌ای در مالکیت واحدهای صنعتی، مقررکردن سقف مشخصی برای خرید سهام، مشخص‌کردن میزان خاصی از سهام برای کارگران، همه تجلّی این ذهنیت است که والاترین هدف خصوصی‌سازی، یعنی ارتقاء کارایی، گاه باید بنا به ملاحظات سیاسی‌ـاجتماعی کم‌رنگ شود؛ چراکه این شیوه از خصوصی‌سازی یعنی توزیع بیش از حدّ سهام، صرف‌نظر از قابل اجرا بودن آن، قوام مدیریت را ضعیف و به زیان کارایی اقتصادی است.

از سوی دیگر، تحقّق آن اگر که عملی هم باشد، به زیان درآمد دولت از محل عواید حاصل از فروش بنگاه‌های دولتی است، زیرا بی‌شک فروش گسترده باید به قیمتی بسیار پایین‌تر از قیمت واقعی سهام صورت گیرد تا انتظار افزایش بهای سهام انگیزه‌ای برای خرید آن ایجاد کند. به همین دلیل است که گاهی این روش از خصوصی‌سازی، حراج اموال دولت قلمداد می‌شود؛ ازاین‌رو، بسیاری از کشورها یک راه میانی را در پیش گرفتند.

برای مثال، در فرانسه ابتدا قسمت قابل‌توجهی از سهام به اشخاص و یا شرکتی که توانایی اداره، و یا تغییر ساختار و سرمایه‌گذاری‌های لازم در بنگاه را داشت، فروخته می‌شد[1] و از این مسیر انتقال مدیریت صورت می‌گرفت. پس از مدت زمانی که کارخانه سودآور می‌شد و صورت‌های مالی آن روشن و قابل ارائه به عموم می‌گردید، باقی سهام عرضه می‌شد.

حتی در مواردی، با تغییر اساس‌نامه شرکت، دولت می‌پذیرفت که در جریان ادارهٔ روزمره بنگاه (و نه در اتخاذ تصمیم‌های مهم مثل انحلال و یا مشارکت خارجی) نقش یک سهام‌دار

1. Core of Stable Shareholder

خامـوش را داشـته باشـد. ایـن راهـکار، نه‌تنها عوایـد ناشـی از خصوصی‌سـازی را در مراحل بعدی محقّـق می‌سـازد، بلکـه عوایـد دولـت از خصوصی‌سـازی را نیـز فـدا نمی‌کنـد، چـرا کـه دولـت مجبـور نخواهـد بـود تمامـی سـهام یک بنـگاه را بـه قیمتی کمتـر از واقـع به فروش رسـاند.

۲-۵-۲-۳. کاهش کسری بودجه از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی پرهزینه

یـک بـاور عمومـی که گاهی بـه بوته آزمـون هم در نیامـده، این اسـت که بنگاه‌هـای دولتـی ناکارامدند و به‌واسـطهٔ ناکارامـدی تولیـد زیـان می‌کننـد و دولت مجبور می‌شـود برای پوشـش زیان آنهـا، متحمّل هزینـه شـود.[۱] از ایـن رو، اسـتدلال می‌شـود کـه اگـر دولت شـرکت‌های دولتـی را به بخـش خصوصی واگـذار کنـد، می‌توانـد کسـری بودجـهٔ خـود را کاهـش دهـد. بـه همیـن دلیـل اسـت کـه در فراینـد خصوصی‌سـازی برخـی از کشـورها، به‌خصـوص کشـورهای بـا کسـری‌های بودجـه بـالا، واگذاری بنگاه‌هـای زیـان‌ده در ابتـدا انجـام می‌شـود و بخـش سـودآور بـرای دولـت باقـی می‌مانـد. در اجرای خصوصی‌سـازی در کشـورهایی مانند هند، پاکسـتان، بنگلادش و نپال، هدف اصلی کاهش کسـری بودجـه دولت بوده اسـت.

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

چنیـن انتظـار مـی‌رود که دولت بـا خصوصی‌سـازی شـرکت‌های دولتی بـه دو طریق کسـب درآمد کنـد: یکـی از طریـق درآمد حاصل از واگـذاری آنها و دیگـری از طریق اخذ مالیات از شـرکت‌های خصوصی‌شـده کـه عملکرد خـود را بهبود بخشـیده‌اند.

اگـر چـه منطقـی اسـت کـه به‌عنـوان یک هـدف، دولـت بـا فـروش شـرکت‌های زیـان‌ده از بار مالـی خـود بکاهـد، لیکـن در سـایر مـوارد، اثـر فـروش شـرکت‌های دولتـی بـر بودجـه دولـت در درازمـدت نمی‌توانـد زیـاد باشـد، به‌خصـوص زمانی‌کـه قیمت‌گـذاری سـهام همـان ارزش فعلـی وجـوه آینده شـرکت باشـد.

دولـت بـا فـروش ایـن شـرکت‌ها فقـط دریافت‌های مالـی آتی را بـه سـرمایه نقدی فعلـی تبدیل می‌کنـد. ضمـن این‌کـه فـروش دارایی‌هـا در حجـم وسـیع، فـروش سـهام را بـه قیمتـی پایین‌تـر

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 کمک زیانی 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. علاوه‌بر 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 قرارگرفته است.

از ارزش فعلی درآمدهای آتی ضروری می‌سازد که این خود نوعی انتقال ثروت به عموم محسوب می‌شود. در این خصوص، والترز[1] (۱۹۸۸) تا آنجا پیش می‌رود که اظهار می‌کند: این‌که دولت در قبال واگذاری کارخانجات پولی دریافت می‌کند یا خیر، تنها در مبحث توزیع درآمد قابل بررسی است. به نظر او جوهر خصوصی‌سازی را باید در این‌که آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می‌انجامد یا نه، جست‌وجو کرد، نه کسب عواید برای دولت.

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

چنانچه از نظر کسب عواید برای دولت به خصوصی‌سازی نگاه شود، چه‌بسا بسیاری از هزینه‌ها که بنابر منطق باید تقلیل یابند به پشتوانهٔ عواید حاصله از فروش سهام (که موقتی است) استمرار یافته و به جای کاهشِ ابعاد فعالیت‌های دولت و کوچک‌سازی آن، گسترش این نوع فعالیت‌ها، آن هم به‌صورت هزینه‌های جاری رخ می‌دهد که بعدها حذف و کاستن از آن دشوار خواهد شد. نصیری اقدم و آقاجانی (۱۳۹۶) در مقالهٔ خود به تفصیل به پیامدهای سوء نگاهِ درآمدی به خصوصی‌سازی پرداخته‌اند و در هر مورد، شواهدی از ایران ارائه کرده‌اند.

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

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

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

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 سلطهٔ مالی، از «سلطه پولی» صحبت کنیم.

۲-۵-۲-۶. محدودیت ظرفیّت سرمایه‌گذاری دولت در کشورهای درحال‌توسعه

کشورهای درحال‌توسعه در دههٔ 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 حوزهٔ برنامه‌های اصلاحات ساختاری صورت گیرد و خصوصی‌سازی سریع و چرخش به‌سمت شرکت‌های خصوصی مورد تأکید قرار گیرد؛ اگرچه این روند به‌منزلهٔ خصوصی‌سازی کارا نبود، اما تصور بر این بود که اگر سهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی ارتقاء یابد، خصوصی‌سازی می‌تواند برای کشورهایی که شرکت‌های دولتی مانعی جدی و اساسی برای توازن پولی و مالی به شمار می‌آمدند، دستاوردهای مثبتی به همراه داشته باشد.

۲-۵-۲-۷. توسعهٔ مالکیت سهام و توسعهٔ بازار سرمایه

توسعهٔ 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 دهۀ ۱۹۸۰ کشورهای درحال‌توسعه همگام با تغییرات وسیع در حوزه اقتصادی و تغییر شکل سیاست‌های بازرگانی و آزادسازی قیمت‌های داخلی در بازارهای مختلف، توسعۀ بازار سرمایه به منظور آزادسازی سرمایه‌گذاری و هماهنگی با اقتصاد خارجی را با جدّیت دنبال کردند. ضمن این‌که بسیاری از کشورها در این دوران به بازسازی و بازنگری سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد خود مبادرت ورزیدند که اولویت‌دادن به برنامه خصوصی‌سازی ازجمله آنها است. در چنین فرایندی، نگرش برون‌گرا به اقتصاد خارجی می‌توانست به موفقیت خصوصی‌سازی در این کشورها کمک شایان توجهی کند. افزون‌بر این، کاهش موانع برای رقابت محصولات خارجی در بازارهای بین‌المللی نیز از عوامل موفقیت خصوصی‌سازی محسوب می‌شود.

به‌طور خلاصه، می‌توان مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی 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 توسعۀ مشارکت آحاد مردم در فعالیت‌های اقتصادی (از طریق سهام‌داری شرکت‌های خصوصی شده) تکمیل می‌شود. باید توجه داشت که گاهی این اهداف در تعارض با هم قرار می‌گیرند. برای مثال، اگر توجه دولت در واگذاری شرکت‌های دولتی کسب درآمد بیشتر باشد، ممکن است نتواند دستیابی به هدف کارایی را دنبال کند. در ادامه راجع به مبانی نظری و تجربی تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی بحث خواهد شد.

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

شاخص‌ترین دلیلی که برای دفاع از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مطرح می‌شود، به نقش مثبت آن در ارتقاء کارایی برمی‌گردد که 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 خصوصی‌سازی بر کارایی به ملاحظات مربوط به آن براساس شواهد تجربی نیز پرداخته شده است.

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

ازجمله نظریه‌هایی که به خصوصی‌سازی به‌عنوان ابزاری برای ارتقاء کارایی می‌پردازند، می‌توان

بـه نظریـه نمایندگـی[1]، نظریه حقـوق مالکیت[2] و نظریـه انتخاب عمومی[3] اشـاره نمود کـه صورت‌بندی آنها به شـرح زیر اسـت:

۲-۶-۱-۱. نظریه نمایندگی

وجـود اطلاعـات نامتقـارن و مشـکلات ناشـی از قراردادهـای ناقـص در شـرکت‌های دولتـی منجر بـه مشـکلات شـدید انگیزشـی و درنتیجـه تنـزّل بهـره‌وری در مالکیت عمومی می‌شـود. ایـن پیوند انگیـزه و کارایـی را نمایندگـی می‌نامنـد کـه از زوایـای مختلـف در حـوزه خصوصی‌سـازی بـه آن پرداخته شـده اسـت:.

- **دیـدگاه مدیریتـی:** ایـن دیـدگاه به ناتوانـی دولت بـرای نظارت بر مدیـران شـرکت برمی‌گردد که ناشـی از عـدم وجـود بـازار بـرای قیمت‌گـذاری و ایجـاد نظم و انضبـاط در بنگاه‌هـا از طریـق تهدید به تصاحـب یا ورشکسـتگی اسـت (ویکرز و یـارو[4]، ۱۹۹۰)؛ ناگفته نماند که در شـرایط تفکیک مالکیت از مدیریـت، مشـکل نظـارت بـر مدیـران در بنگاه‌های خصوصـی هم وجود داشـته و تلاش می‌شـود با اسـتفاده از قواعـد حکمرانـی خوب در شـرکت‌ها به تعـارض منافع میـان مالکان و مدیران شـرکت غلبه شـود. افزون‌بـر ایـن، اگـر محصـول بنگاه (اعـم از دولتـی یا خصوصـی) در بـازار رقابتی عرضه شـود و امـکان مقایسـه مدیران با سـایرین وجود داشـته باشـد، نظـم بـازار از دامنهٔ مشـکل می‌کاهـد (کابرال[5]، ۲۰۰۰) و ایـن مسـتقل از آن اسـت کـه مالکیت شـرکت دولتی باشـد یا خصوصی.

- **دیـدگاه سیاسـی:** ایـن دیـدگاه بـه وسوسـه مداخلـهٔ سیاسـی بـرای تحریـف اهـداف مدیـر از حداکثرسـازی سـود به سـمت اهـداف دیگـر، نظیر حداکثرسـازی اشـتغال مربوط اسـت. بـرای مثال، سیاسـت‌مداران ممکـن اسـت رأی خود را بـه مقامی که شـرکت‌های دولتی در زیر مجموعـه او فعالیت می‌کننـد، منـوط نماینـد بـه آن‌که فلان کـس به عنوان مدیر در فلان شـرکت مشـغول به کار شـود یا برای فـلان کـس فرصت شـغلی تدارک دیده شـود، یا شـرکت در فـلان منطقه یا فـلان کالا سـرمایه‌گذاری و خدمت‌رسـانی کنـد (شـاپیرو و ویلیگ[6]، ۱۹۹۰؛ شـلیفر و ویشـنی[7]، ۱۹۹۴).

- **دیـدگاه اجتماعـی:** مطابـق بـا ایـن دیـدگاه، شـرکت‌های دولتـی بـا اجـرای سیاسـت‌های

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

قیمت‌گـذاری کـه هزینه‌هـا و منافع نهایـی اجتماعـی را در نظر می‌گیرند، قـادر به درمان شکسـت بازار هسـتند. انتظار بر این اسـت که یک بنگاه با مالکیت خصوصی به‌دنبال حداکثرسـازی سـود باشـد، در حالی‌کـه بنـگاه دولتی در پی حداکثرسـازی رفاه اجتماعی اسـت. برای مثال، در سـاختار بـازار انحصار طبیعـی، کارایـی در وجـود یک بنگاه واحد اسـت. با این وجـود، انحصارگر حداکثرکنندهٔ سـود، قیمت بسـیار بالایـی را اعمـال و مقـدار بسـیار کمـی تولیـد می‌کنـد. ایـن ناکارایـی بالقـوّه می‌توانـد از طریق مالکیـت دولتی حل شـود (شـاپیرو و ویلیـگ[1]، ۱۹۹۰).

رویکـرد نمایندگـی دیـدگاه اجتماعـی را به‌شـدت مـورد انتقـاد قـرار می‌دهـد. ویکـرز و یـارو اسـتدلال می‌کننـد کـه مدیـران شـرکت‌های دولتـی ممکـن اسـت فاقـد انگیزه‌هـای قوی یـا نظارت مناسـب باشـند. ایشـان تأکیـد می‌کننـد کـه دخالـت سیاسـی در بنـگاه منتـج به مـازاد نیـروی کار، انتخاب‌هـای ضعیـف، عـدم سـرمایه‌گذاری‌ها و مشـوّق‌های نامشـخص بـرای مدیـران می‌شـود (شـلیفر و ویشـنی، ۱۹۹۴). بـه عـلاوه، رویکـرد اجتماعـی پیش‌بینـی می‌کنـد کـه فنـاوری کارامد توسـط شـرکت‌های دولتـی انتخـاب خواهـد شـد. در حالی‌کـه مدل‌هـای رویکـرد نمایندگـی پیش‌بینـی می‌کننـد کـه فناوری‌هـای ناکارامـد توسـط مدیران/سیاسـت‌مداران انتخـاب خواهد شـد و از ایـن رو، پیش‌بینی‌هـای متفاوتـی بـرای مسـیر اختـلال در فراینـد تولیـد دارنـد. ایـن مدل‌هـا پیش‌بینـی می‌کننـد کـه بنگاه‌هـای دولتی سـطوح سـرمایه‌گذاری پایینی دارنـد (همان) یا از سـرمایه و نیـروی کار بیـش از حـد اسـتفاده می‌کننـد (ویکـرز و یـارو، ۱۹۹۰).[2]

بحـث سـرمایهٔ بیـش از حـد نیـز از مدل‌هـای ناکارامـد بوروکراتیک ناشـی می‌شـود. بنیان‌گذار ایـن خـط فکـری، نیسـکانن[3] (۱۹۷۵)، بـر ایـن بـاور اسـت کـه بوروکرات‌ها تمایـل دارنـد به جای مطلوبیّـت رأی‌دهنـدگان، کل بودجـه خـود را حداکثرسـازی کنند. ویکـرز و یارو اسـتدلال می‌کنند بوروکرات‌هـا بنگاه‌هـای دولتـی را بـه سـرمایه‌گذاری و افزایش سـرمایه بیـش از حـد وادار می‌کنند، تـا حقـوق و مزایای بـالا را توجیـه کنند.

در مـورد کارایـی تخصیصـی، رویکـرد اجتماعـی پیش‌بینـی می‌کنـد که قیمت‌هـا به‌عنـوان نتیجهٔ خصوصی‌سـازی، احتمـالاً افزایـش می‌یابند. از طـرف دیگر، رویکـرد نمایندگی پیش‌بینـی می‌کند که اگـر درجـه قابل قبولـی از رقابت به وجـود بیاید، بـا افزایش بهـره‌وری بنگاه‌ها بعد از خصوصی‌سـازی، ممکـن اسـت کارایـی تخصیصی نیـز رو به فزونی گـذارد. آنچـه نظریه نمایندگـی به آن اشـاره می‌کند

1 .Shapiro & Willig

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

3 .Niskanen

ایـن اسـت کـه منافـع حاصـل از تغییـر مالکیـت احتمـالاً بـه چگونگـی رسـیدگی بـه موضوعـات نمایندگـی در محیـط حقوقـی، تنظیـم مقـررات و نهادی یک کشـور وابسـته اسـت.

۲-۶-۱-۲. نظریه حقوق مالکیت

در چهارچـوب، نظریـه حقوق مالکیّت که توسّـط اقتصاددانان مارکسیسـت و شـیکاگو مطرح و بعدها توسّـط اقتصاددانـان دیگـری همچـون آرمـن آلچیـان[1]، رونالد کـوز[2] وهارولد دمسـتز[3] توسـعه یافت، تفاوت‌هـای رفتـار سـازمانی تنهـا بـر پایـهٔ محرک‌هـای فـردی که به‌وسـیلهٔ سـاختار حقـوق مالکیت بـه وجود می‌آیند، تشـریح می‌شـود (یازارلـو، ۱۳۹۱). در ایـن نظریه اسـتفاده بهتر و کاراتـر از منابع اختصـاص داده شـدهٔ ناشـی از خصوصی‌سـازی بـه افـراد و سـازمان‌ها مـورد توجـه اسـت و عمـل انسـانی به‌عنـوان عملـی صرفـاً فردگرا تصـوّر می‌شـود. بدین‌ترتیـب، هرچه افـراد از ادارهٔ اموالشـان بیشـتر سـود کسـب کننـد، بـه همـان انـدازه امـوال مذکـور بهتـر اداره خواهـد شـد و برعکـس، هر قـدر کـه حقـوق مالکیت آن‌هـا بیشـتر تضعیف و کمرنگ شـود، افـراد انگیـزهٔ کمتری برای اسـتفاده کارامـد از امـوال تحـت کنترل‌شـان خواهند داشـت (آرین مهـر، ۱۳۹۲).

در نظریـهٔ حقـوق مالکیـت، بـازار اسـتانداردی بـرای قضـاوت ارزش اسـت، لیکـن نهادهـای عمومـی به‌دلیـل عدم دسترسـی به این اسـتاندارد، ناکارامد هسـتند؛ در بنگاه خصوصـی در صورت پایین‌بـودن میـزان درآمـد، سـهام‌داران، سـهام خـود را می‌فروشـند و قیمت سـهام کاهـش می‌یابد و در حالـت جـدی ممکـن اسـت بنـگاه، بـه تصاحـب افـرادی خـارج از آن درآیـد و مدیران کارشـان را از دسـت بدهنـد، امـا در بخـش عمومـی، ایـن عامـل بازدارنـده ناکارامـدی وجـود نـدارد، زیـرا سـهام‌داران (شـهروندان) دارای هیچ‌گونـه حقـوق مالکیـت قابـل انتقـال در بنـگاه عمومی نیسـتند؛ بنابرایـن براسـاس ایـن نظریه، اگر سـازمان دولتـی در مالکیت بخـش خصوصی قرار گیـرد و به‌جای مواجهـه بـا تصمیم‌گیـری در فراینـد سیاسـی، ملـزم بـه روبـه‌رو شـدن بـا آزمـون قابلیت سـوددهی گـردد، جامعـه در وضعیـت بهتری قـرار می‌گیـرد (اسـتار، ۲۰۱۱).

بنابرایـن نگـرش، همچنـان کـه در اثر خصوصی‌سـازی تغییـر عمـده‌ای در سـاختار مالکیت به وجـود می‌آیـد، مجموعـه‌ای از مشـوّق‌ها کـه روی رفتـار مدیریـت تأثیـر می‌گـذارد نیز توسـعه پیدا می‌کنـد. در مالکیـت دولتـی، کنتـرل مدیریت سـهل‌انگارانه انجام می‌شـود و مدیریـت از فرصت‌ها بـرای اسـتحکام موقعیـت خـود اسـتفاده می‌کنـد؛ به‌ویـژه در ایـن سـاختار مالکیـت، مدیـران

1 .Armen Alchian

2 .Ronald coase

3 .Harold Demsetz

علاقه‌منـد هسـتند بقـای مؤسسـه‌ای را کـه مدیریـت می‌کننـد، بـا نگـه‌داری ریسـک ورشکسـتگی در سـطح پاییـن، تضمیـن کننـد. درحالـی کـه خصوصی‌سـازی ایـن رفتـار مدیریـت را بـا توجه به نظـارت خـوب و مؤثـر سـهام‌داران، به‌ویـژه بـا عنایـت به سـطح قابـل قبول ریسـک، تغییـر می‌دهد (بوبکـری و دیگـران[1]، ۲۰۰۵).

در ایـن خصـوص بنـا بـه نظریـهٔ نمایندگـی، تغییـر مالکیـت، از مالکیـت عمومـی بـه مالکیت خصوصـی، بـا القـاء تغییـری در ادارهٔ امـور شـرکت‌ها و سـازوکارهایی کـه از طریـق آن بـا ایجـاد مشـوّق‌هایی مدیریـت شـرکت را تحت‌تأثیـر قـرار می‌دهنـد، می‌تواند به بهبـود عملکرد بنـگاه منجر شـود. همچنیـن، حقـوق مالکیـت خصوصـی و ارتبـاط بیـن مالکیـت خصوصـی و سـود براسـاس نظریـهٔ حقـوق مالکیـت و کارفرما-کارگـزار بـه وضـوح تعریـف شـده اسـت و از این منظـر مالکیت خصوصـی بـر دولتی رجحـان دارد و همیـن موضـوع انگیزه‌های لازم بـرای پایش و بهبـود کارامدی را فراهـم می‌کنـد (تـان، ۱۳۹۳).

۲-۶-۱-۳. نظریه انتخاب عمومی

بـه اعتقـاد حامیـان نظریـه انتخـاب عمومـی، اگرچـه نفـع شـخصی منجر بـه ایجـاد نتایـج مطلوبی در بـازار می‌شـود، لیکـن در تصمیمـات سیاسـی آسیب‌رسـان اسـت. ایـن آسیب‌رسـانی ناشـی از مسـألهٔ سـواری مجانـی و رفتـار رانت‌جویانـه رأی دهنـدگان، کارکنـان دولتـی و سیاسـت‌مداران اسـت. سیاسـت‌مداران در پـی کسـب رأی بیشـتر هسـتند. رأی‌دهندگان نیز بـا انگیزهٔ کسـب مزایای ویـژه از دولـت، در تعقیـب تصویـب قانـون مطلـوب خـود، بـا یکدیگـر متحـد می‌شـوند. مدیـران دسـتگاه‌های دولتـی به‌دنبـال حداکثـر سـاختن بودجـه و در اندیشـهٔ تصاحـب قـدرت، دسـتمزد و مزایـای بیشـتر هسـتند. افزایـش بودجه منجـر به افزایـش مخارج دولـت، تخصیص نـاکارای بودجه بیـن دسـتگاه‌های دولتـی و ناکارامـدی آنهـا می‌شـود. افـزون بـر ایـن، وقتـی دسـتگاه‌های دولتـی یارانـه می‌دهنـد، دریافت‌کننـدگان بالقـوّه، منابعـی را صـرف لابی‌گری برای کسـب یارانـه می‌کنند؛ بنابرایـن، نظریـه انتخـاب عمومـی نیـز هماننـد نظریـه حقـوق مالکیـت مخالـف مالکیـت عمومی اسـت (اسـتار، ۲۰۱۱).

همچنیـن، بـراساس نظریهٔ انتخاب عمومی، دولت بـا توجـه بـه وظایـف بی‌شـماری کـه دارد به‌خـودی خـود ناکارآمد است و بنگاه‌هـای دولتـی چـون بـه جـای حداکثر نمـودن کارامـدی، ملزم به تبعیّت از سیاسـت‌مداران و دیوان‌سـالاران هستند و آنها نیز به‌جـای منفعت عمومی، به دنبال سود

1 .Boubakri et.al

خود هستند، ناکارامدند 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 مالکِ مانده حقوق[1]، 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 انگیزهٔ بیشتری برای پایش داشته باشند (همان).

می‌توان انگیزه‌ها را با اتّخاذ اشکال خاصی از خصوصی‌سازی (ساخت، بهره‌برداری‌ـانتقال و ساخت‌ـبهره‌برداری‌ـ مالکیت، انتقال کامل به بخش خصوصی) برای انتقال مسئولیت و ریسک به بخش خصوصی بهبود داد (همان، ۱۳۹۳). همچنین، خصوصی‌سازی به واسطهٔ ایجاد فاصله بین سیاست‌مداران و مدیران و جلوگیری از تخصیص رانت‌ها کارامد است.

بنابراین، براساس نظریهٔ 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 حداکثرنمودن منافع خویش هستند؛ ج) مؤسسات دولتی انگیزهٔ 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[2] در این باره می‌نویسد: «قدرت عمدهٔ سیاست‌مداران و مدیران دولتی در گرو قدرت اقتصادی مؤسسات تحت پوشش دولت است و خصوصی‌سازی این قدرت را از میان می‌برد» (الوانی، ۱۳۷۸).

نظریهٔ انتخاب عمومی، استدلال می‌کند که بنگاه‌های دولتی ناکارامد 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 درخصوص اثر تغییر مالکیت صرف بر کارایی

۲-۶-۲-۱. عدم پشتیبانی تجربی

استدلال‌هایی که در دفاع از خصوصی‌سازی در چهارچوب رویکرد نمایندگی و سایر نظریه‌های توجیه‌کننده خصوصی‌سازی 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 تملّک یک شخص حقیقی و یا حقوقی خاص نیست؛ ازاین‌رو 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 نحوهٔ اداره بنگاه گرفته می‌شود، به‌سادگی قیمت بازاری دارایی‌ها را متأثر نسازد و در همین جاست که کارایی تولید به فراموشی سپرده می‌شود. با خصوصی‌کردن مالکیت شرکت، سیستم انگیزشی تغییر کرده، انتقال‌پذیری میسّر 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 مزیّت داشتن خصوصی‌سازی 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 درخصوص تأثیر خصوصی‌سازی بر شرکت‌های دولتی اجرا شدند و به مقایسهٔ کارایی شرکت‌ها قبل و بعد از خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی منجر به افزایش معنادار سودآوری، تولید واقعی و کارایی شرکت‌های خصوصی‌شده می‌شود. مروری

بـر ادبیـات مربـوط بـه خصوصی‌سـازی شـرکت‌های دولتـی نشـان می‌دهـد کـه مطالعـات، از این گـزاره کـه: «بنگاه‌هـای واگذارشـده (به‌صورت جزئـی یا کلـی) تقریباً همیشـه کاراترند»، پشـتیبانی می‌کنند (مگینسـون و نتـر، ۲۰۰۱).

بـا وجـود ایـن، برخـی دیگـر معتقدنـد ایـن بررسـی و نتیجه‌گیـری ناقـص اسـت. تحقیقـات مذکـور، از ایـن نتیجـه کـه بنگاه‌هـای بـا مالکیـت خصوصـی کاراتـر هسـتند، حمایـت نمی‌کننـد، بلکـه نشـان می‌دهنـد کـه تأثیـر خصوصی‌سـازی بـر کارایـی بسـیار ناهمگـن اسـت (مالنکامپ[1]، ۲۰۱۳). گروهـی از محققـان نیـز بـه نقایص بالقـوهٔ رویکرد روش‌شـناختی مطالعات تجربی اشـاره دارنـد. بـرای مثـال، منافـع ظاهـری شناسایی‌شـدهٔ ناشـی از خصوصی‌سـازی، می‌توانـد بـه علـت اریـب انتخابـی باشـد، بدیـن معنـا کـه بنگاه‌هـای بهتـر بخـش دولتـی در ابتـدا خصوصی شـدند و مبنـای مقایسـه نادرسـت را شـکل دادنـد (آلتگـو و فیلیزتکیـن[2]، ۲۰۰۶).

شـواهد مربـوط بـه کشـورهای بـا درآمـد متوسـط و پاییـن، محـدود و بسـیار مختلـط اسـت. اُبـادان[3] (۲۰۰۸) بـه ایـن نکتـه اشـاره دارد کـه اثر خصوصی‌سـازی در تعـداد زیادی از کشـورهای درحال‌توسـعه به‌صورت جامع بررسـی نشـده اسـت و رابطهٔ بین خصوصی‌سـازی و ارتقـاء عملکرد نظیـر کارایـی پیچیـده اسـت و برتـری عملکـرد بعـد از خصوصی‌سـازی امـری بدیهـی نیسـت. در مطالعـه‌ای دیگـر آگبـا و همـکاران[4] (۲۰۱۰)، اثر خصوصی‌سـازی را بر کارایی عملکـرد بنگاه‌های دولتـی خصوصی‌شـده در نیجریـه بررسـی کردنـد و بـه ایـن نتیجـه رسـیدند کـه بنگاه‌هـا از لحـاظ عملیاتـی کارامدتـر نبوده‌انـد. در مطالعـات دیگر نیز این نتیجه حاصل شـد که با خصوصی‌سـازی، هیـچ بهبـودی در کارایـی ایجـاد نشـده اسـت. بـرای مثـال، عمـران[5] (۲۰۰۴) در مـورد بنگاه‌هـای مصـری نشـان داد کـه تفاوتـی در نـرخ کارایی بین ۵۴ بنـگاه مصـریِ جدیداً خصوصی‌شـده و نمونهٔ تطبیقـی از بنگاه‌هـای دولتـی کنترلـی طـی دوره ۱۹۹۴ الـی ۱۹۹۸ وجـود نداشـته اسـت. تاتاهی[6] (۲۰۱۲) نیـز در مطالعـه‌ای نشـان داد کـه در خصوصی‌سـازی جامـع کـه در بلغارسـتان، در اوایـل دهـه ۱۹۹۰ آغـاز شـد، مالکیت ارتبـاط معناداری بـا عوامل عملکردی مانند کارایی نداشـته اسـت.

بنابرایـن نه‌تنهـا دلیـل نظـری یـا شـواهد تجربـی قانع‌کننـده‌ای در کشـورهای توسـعه‌یافته یـا درحال‌توسـعه وجـود نـدارد که بیان کنـد ناکارامدی در بنگاه‌های دولتی شـایع اسـت، بلکه شـواهد

1 .Mü hlenkamp

2 .Altug and Filiztekin

3 . Obadan

4 . Agba et.al

5 . Omran

6 .Tatahi

کافی و روشنی مبنی بر این‌که مالکیت دولتی، به‌راستی به عملکرد بدتر منجر می‌شود، در دست نیست. ضمن این‌که، براساس تجربه برخی از کشورها، فرایند خصوصی‌سازی و انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، هیچ‌گونه تضمینی برای افزایش کارایی ندارد و گاهی این انتقال بسیار مشکل است.

افزون بر این، صاحب‌نظران اقتصادی برجسته درخصوص کارایی بیشتر خصوصی‌سازی در تمام بخش‌ها و لزوم کوچک‌سازی دولت اختلاف‌نظر دارند و معتقدند مطالعاتی که به کارایی بیشتر خصوصی‌سازی اشاره داشته‌اند، فقط بر یک بخش، مانند مخابرات تکیه داشته و لزوماً این‌گونه نیست که در سایر بخش‌ها نیز خصوصی‌سازی منتج به کارایی بیشتر شود. سیمز[1] (۲۰۱۳) براساس شواهدی از یک دامنه از بخش‌ها، نشان داد که خصوصی‌سازی به‌ضرورت منتج به کارایی یا ارزش بیشتر نمی‌شود.

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

با مقایسهٔ کارایی بخش خصوصی و بخش دولتی که نتایج متناقضی را درخصوص تأثیر خصوصی‌سازی بر کارایی شرکت‌های واگذارشده در بر دارد، چنین دریافت می‌شود که حتی در مواقعی که خصوصی‌سازی به بهبود کارایی منتهی می‌شود، 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 نتیجهٔ اجرای خصوصی‌سازی در یک کشور و یا در یک بخش را تعیین می‌کنند و می‌توانند تجربهٔ 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[2] (۲۰۰۵) با استفاده از اطلاعات ۱۲۹ مورد خصوصی‌شده در ۲۳ کشور پردرآمد، به این نتیجه رسیدند که کارایی بعد از خصوصی‌سازی افزایش قابل توجهی پیدا کرده است، اما به یک‌سری عوامل واسطه‌ای، برای این‌که خصوصی‌سازی به کارایی بیشتر منتج شود، اشاره کرده‌اند. این عوامل شامل درجهٔ بازبودن اقتصاد، سطح توسعه بازار سرمایه، آثار رقابت داخلی و خارجی و نقش انگیزش‌های مدیریتی و سرمایه انسانی است (دسوئز و همکاران، ۲۰۰۵؛ مگیسون و نتر، ۲۰۰۱ و دجانکو و مارل[3]، ۲۰۰۲).

1. Simms
2. D'Souza, Megginson, & Nash
3. Djankov & Murrell

آرسنا و اولیورز[1] (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 دورهٔ 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[2] (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 تحت‌تأثیر قرار می‌دهند:

آیا بنگاه موردنظر طی دوره رکود خصوصی شده است؟؛ سطح نگرانی‌های سیاسی داخلی درخصوص مشارکت خارجی در بنگاه‌های دولتیِ خصوصی‌شده چه اندازه است؟؛ اندازهٔ بنگاه چقدر است؟؛ تولید بنگاه با چه شدّتی سرمایه‌بر است؟؛

این مطالعه نتیجه می‌گیرد که آثار منفی سیاسی و اقتصادی انتقالی خواهد بود و به احتمال زیاد، درنهایت تأثیرات مثبت تغییر مالکیت دولتی به خصوصی را خنثی می‌کند.

در مورد کشورهای با درآمد پایین و متوسط نیز بوبکری، کوست و گودهمی[3]، (۲۰۰۵) با مطالعهٔ 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 حاکمیّت شرکتی، متغیّر است. عوامل قابل توجه دیگر، درجهٔ توسعه بازارهای سهام و درجهٔ حمایت و اجرای حقوق مالکیت بوده است.

بنابراین با توجه به مطالب مذکور در ادبیات خصوصی‌سازی، موفقیت برنامه خصوصی‌سازی برای ارتقاء کارایی تحت‌تأثیر عواملی است که عوامل موفقیت یا کامیابی اجرای برنامه مذکور قلمداد می‌شوند؛ به‌طوری که، اگر عوامل تأثیرگذار در کشور یا بخش موردنظر 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 جزییات بیشتری تشریح خواهد شد.

1. Arocena & Oliveros

2. Villalonga

3. Boubakri, Cosset, & Guedhami

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

یکی از سؤالات قابل طرح در حوزهٔ خصوصی‌سازی این است که نقش اصلاحات کلان اقتصادی در خصوصی‌سازی چیست؟ تعدادی از صاحب‌نظران بیان داشته‌اند که حتی اگر خصوصی‌سازی پاسخی به شکست‌های کارایی مالکیت دولتی باشد، انتظار بهبود کارایی صرفاً با تمرکز صرف بر مسأله اندازهٔ دولت و تغییر مالکیت (واگذاری از دولت به بخش خصوصی) امکان‌پذیر نیست و لزوماً انتقال مالکیت منتج به دستاوردها و تحقق اهداف مورد نظر طرفداران خصوصی‌سازی نمی‌شود، بلکه بهترین نتایج خصوصی‌سازی زمانی حاصل می‌شود که اجرای آن در بستری از اصلاحات ساختاری پیگیری شود. در این ارتباط، کالو[1]، (۱۹۹۹) بیان می‌کند اصلاحات ضروری اقتصاد کلان، برای دستیابی به محیطی مناسب برای خصوصی‌سازی، شامل ۵ عنصر اساسی است که برای حمایت از خصوصی‌سازی باید تقویت شوند:

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

۲- سیاست‌های اصلاح تجاری و سرمایه‌گذاری: این سیاست‌ها، شامل برنامه‌هایی برای تشویق صادرات، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، تعدیل نرخ ارز، کاهش محدودیت‌های سرمایه‌گذاری و موانع تجاری و همچنین نتایج مذاکرات چندجانبهٔ طراحی‌شده برای تشویق رفتار تجاری منصفانه و ضدّ تراست، می‌شود.

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

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

1. Kalu

۵- برنامه‌های توسعهٔ بخش خصوصی: این برنامه، مشوّق‌ها 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.

نکتهٔ شایان ذکر آن است که در مطالعات تجربی اندکی، اصلاحات اقتصادی جایگزین خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده است. پینتو، بلکا و کراجوسکی (۱۹۹۳) در مطالعهٔ 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 به‌دلیل خصوصی‌سازی بلکه با تحمیل محدودیت‌های سخت بودجه‌ای (سخت‌گیری در شرایط وام‌دهی بانک‌ها، پایداری دولت در شعار «ضمانت‌نکردن» 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، نتیجهٔ 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

به‌مثابه انتقال مالکیت بر کارایی و لزوم درنظرگرفتن خصوصی‌سازی در بستر برنامه‌های اصلاحی، این سؤال قابل طرح است که کدامین مورد یعنی مالکیت خصوصی یا سیاست‌های تکمیلی اهمیت بیشتری از حیث تأثیر بر کارایی دارند؟

به‌طور معمول، در ادبیات اقتصادی فرض می‌شود که مالکیت خصوصی و بازارهای رقابتی به موازات هم حرکت می‌کنند. برخی اعتقاد دارند که عملکرد کارای اقتصادی به مالکیت خصوصی و خصوصی‌سازی بنگاه‌ها بستگی دارد. برخی دیگر معتقدند که رقابت، سرچشمهٔ ضروری و لازم کارایی است و به‌طور معمول بر سیاست‌های دیگر، همچون تنظیم مقررات تأکید دارند و از رقابت اغلب به‌عنوان محرک کارایی و علت اصلی بهبود بهره‌وری از طریق خصوصی‌سازی یاد می‌شود. در این ارتباط، کای و تومانسون[1]، (۱۹۸۶) و ویکرز و یارو[2]، (۱۹۹۱) نیز استدلال کردند که کارایی اقتصادی بیش از تغییر مالکیت، تحت‌تأثیر رقابت در بازارهای محصولات قرار دارد (گلدشتاین، ۱۹۹۷).

در مطالعه‌ای که به بررسی بریتانیا، لهستان و شیلی پرداخته است، این نتیجه حاصل شد که بنگاه خصوصی‌شده تا زمانی‌که از قدرت بازاری قابل‌توجهی برخوردار باشد، هیچ مزیّتی برای خصوصی‌سازی آن، از نظر رقابت و کارایی وجود ندارد (ویکرز و یارو، ۱۹۹۱). این نویسندگان پیشنهاد دادند که قبل از خصوصی‌سازی، رقابت حائز اهمیت است و بعد از فعال شدن علائم قیمتی واقع‌بینانه باید اقدام به خصوصی‌سازی کرد. ساچز و همکاران[3] (۲۰۰۰) به بررسی شواهد تجربی در بیست‌وچهار اقتصاد در حال گذار پرداختند. آن‌ها دریافتند که تغییر مالکیت به‌تنهایی برای بهبود عملکرد اقتصادی کافی نیست، بلکه هنگامی که رقابت‌پذیری بازار و چهارچوب‌های بهبودیافته قوانین با برنامه خصوصی‌سازی همراه شود، بیشترین تأثیر را خواهد داشت.

همچنین، برخی معتقدند که رقابت سرچشمهٔ حیاتی و لازم کارایی است و برای دستیابی به‌کارآمدی دو عامل رقابت و نظارت اگر مهم‌تر از مالکیت خصوصی نباشند، به همان اندازه مهم هستند. کارلین و همکاران (۲۰۰۱) بیان کردند که رقابت در مقایسه با مالکیت اثر قدرتمندتری بر روی کارایی دارد. مالنکامپ در سال ۲۰۱۳ به مقایسهٔ کارایی بنگاه‌های خصوصی و دولتی پرداخت و به این نتیجه رسید که کارایی قابل‌توجهی از طریق خصوصی‌سازی در کشورهای صنعتی حاصل نشده است؛ چرا که در این کشورها اکثر خدمات عمومی به‌صورت رقابتی در

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

حـال انجـام بودنـد. برخـی مطالعات نیـز به این نتیجه رسـیدند کـه وقتی بـازار رقابتی نباشـد، برای مثـال در مـواردی کـه بنگاه‌هـا می‌تواننـد خودشـان را از رقابـت دور نگـه دارنـد، خصوصی‌سـازی بعیـد اسـت بتوانـد منتهی بـه بهبود کارایی شـود.

بنابراین هر حرکتی به‌سـمت خصوصی‌سـازی، به معنی بهبود و یا بدترشـدن وضعیت نیست، بلکه توجـه بـه مسـألهٔ رقابت بسـیار حائز اهمیت اسـت و در صـورت وجـود رقابت مؤثر، خصوصی‌سـازی روش مناسـبی بـرای افزایـش کارایـی خواهـد بـود (کیانـی، ۱۳۷۳). حتـی در مدل‌هـای پیشـنهادی دسـوتو و اسـتگلیتیز (خصوصی‌سـازی از پاییـن)، منافـع ایجـاد رقابـت و آزادی ورود بنگاه‌هـای خصوصـی بیشـتر از واگـذاری شـرکت‌های دولتی بـه بخـش غیردولتی اسـت (خانـدوزی، ۱۳۹۷).

مایـکل اینتریلیگیتـور[1] نیز در مقاله‌ای تحت عنوان «یک سیاسـت اقتصادی جدید برای روسـیه»، اشـاره دارد کـه سیاسـت دولت بایـد این نکته را تشـخیص دهد که «اگـر رمزی در اقتصاد بـازار وجود دارد، ایـن رمـز در صـرف مالکیت خصوصی نیسـت، بلکـه در رقابـت اسـت». به‌عبارت‌دیگر، آنچه سـبب می‌شـود اقتصاد بـازار کار کند، رقابت اسـت.

البتـه، طرفـداران رقابـت، به‌عنـوان زمینه‌سـاز افزایـش کارایـی، خصوصی‌سـازی را ابـزاری بـرای نیـل بـه کارایـی در تخصیـص منابـع می‌نگرنـد. از ایـن دیـدگاه در غیـاب رقابـت، تغییـر مالکیت، با حفـظ و برقـراری قدرت‌هـای انحصـاری، هیچـگاه منجـر بـه بهبـود کارایـی نخواهد شـد؛ زیرا سـاز و کارهـای لازم، بـرای آن‌کـه قیمت‌هـا در بلندمـدت در سـطح هزینه‌هـای نهایـی تولیـد قـرار گیرند، وجـود نخواهـد داشـت و خصوصی‌سـازی بیش از آن‌که مسـأله‌ای را حل کند، مسـأله خواهـد آفرید. خصوصی‌کـردن بنگاهـی کـه از قـدرت انحصـاری زیـادی برخـوردار اسـت، گرچـه ممکـن اسـت موجـب بهبـود کارایـی داخلی بنگاه شـود، لیکـن از آنجا کـه تولیدکننـده خصوصی رانـت انحصاری خویـش را بیشـینه می‌کنـد، همـواره ایـن خطر را بـه همـراه دارد که این امر بـه زیـان کارایی تخصیص منابـع در سـطح کلان تمام شـود.

بنابرایـن اگـر نتوان بنگاه خصوصی‌شـده را بـا درجه‌ای از رقابـت مواجه کرد، باید یک بدمـبسـتان را بیـن افزایـش کارایـی داخلـی بنـگاه و کارایـی تخصیصـی پذیرفـت. ایـن امـر بسـتگی بـه کشـش تقاضـای محصـول از یک‌سـو و حساسـیت هزینـه بـه تـلاش مدیـران یـا زمینه تقلیـل هزینه از سـوی دیگـر دارد. هرچـه تقاضـا بـا کشـش‌تر باشـد، حاشـیهٔ سـود یـا رانـت انحصارگـر خصوصـی کمتر، انگیـزه بـرای تقلیـل هزینـه بیشـتر و در نتیجـه واکنـش عرضـه زیادتـر و قیمـت پایین‌تـر خواهـد بود. در چنیـن شـرایطی، قیمـت بـه علـت تقلیل هزینـه (افزایـش کارایـی داخلـی) ممکن اسـت حتی در

1 . Michal D.Intriligator

سـطحی بسـیار پایین‌تـر از قیمتـی که شـرکت دولتی کالا را عرضـه می‌کرد، قـرار گیرد. افـزون بر این، هـر چـه تولید محصـول موردنظر دسـتخوش تغییرات فناورانه سـریع‌تری باشـد، پدیـده کاهش قیمت بـرای شـرکت خصوصی‌شـده بـه مراتب بیـش از شـرکت دولتی اسـت.

طرفـداران تقـدّم رقابـت بـر تغییـر مالکیـت نیـز بـر سیاسـت‌های دیگـری نظیـر تنظیـم مقررات جهـت بهبـود رقابـت در بـازار تأکیـد دارنـد. آنهـا معتقدنـد عـدم کارایـی شـرکت‌های دولتـی فقـط محـدود بـه مالکیـت فعالیت‌هایـی دولتـی نیسـت، بلکـه مقـررات دسـت‌وپا گیـر مهم‌تریـن عاملی اسـت کـه انعطاف‌پذیـری و پویایی فعالیت‌هـای اقتصادی را مانع می‌شـود، لذا تنظیم مقـررات اولین و مهم‌تریـن گام در جهـت فراهم‌سـازی شـرایط و فضـای رقابـت اسـت.

برایـن اسـاس می‌تـوان گفـت برنامـه اصـلاح سـاختاری اگـر به‌صـورت تنظیـم مقـررات، ایجاد فضـای رقابـت و خصوصی‌سـازی اجرایـی شـود، آنـگاه خصوصی‌سـازی به‌عنـوان عنصـر آخـر از ایـن برنامـه می‌توانـد راهـی بـرای افزایـش کارایـی باشـد نـه این‌کـه برخـلاف تصـوّر، ایجـاد فضـای رقابتـی نتیجـه خصوصی‌سـازی باشـد. همچنیـن، چنانچه پیشـرفت برنامه‌هـای اصلاحـی مکمّل به کُنـدی صـورت گیـرد، برنامه خصوصی‌سـازی دوامی نخواهد داشـت و در بازسـازی اقتصاد کشـور، ناتـوان خواهـد بـود (ولـش و فرمونـد، ۱۳۸۹). بـا وجـود ایـن، تقـدّم رقابـت و تنظیـم مقـررات بـر خصوصی‌سـازی، بـه معنـای آن نیسـت که ایـن دو سیاسـت از برنامه اصلاحـی را می‌تـوان جایگزین خصوصی‌سـازی کـرد.

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

زمینه‌هـای افـول سیاسـت خصوصی‌سـازی در چهارچوب تغییر نگـرش به اداره امـور عمومی و نقش مداخلـه‌ای دولـت شـکل گرفت. همان‌طـور که بیان شـد از بُعـد مدیریتی، پیدایش خصوصی‌سـازی در بسـتر مدیریـت دولتـی نویـن اتفاق افتـاد. این الگو اگرچـه به‌تدریج در سراسـر جهـان از مقبولیّت زیـادی برخـوردار شـد (گیـدن[1]، ۲۰۰۲)، لیکـن پیاده‌سـازی ایده‌هـای مدیریـت دولتـی نویـن گاهـی نتایـج زیان‌بـاری را بـرای جامعـه بـه همـراه داشـت و مـورد انتقـاد قـرار گرفـت (فیرلـی و همـکاران[2]، ۲۰۰۲).

ازجمله این انتقادات، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

ـ علـت اصلـی تغییر الگـوی ادارهٔ امور دولتی به سـمت مدیریـت دولتی نوین، بهبود کارایی اسـت

1. Caiden
2. Ferlie and et.al.

(پولیت، ۱۹۹۹). در واقع، در مدیریت دولتی نوین با اشاره به این‌که بخش خصوصی از کارایی بالاتری در مقایسه با بخش دولتی برخوردار است، بر استفاده افراطی از بخش خصوصی در ادارهٔ 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).

ـ 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 تشکّل‌یافته و توسعه‌یافته، وجود یک نظام حقوقی و قانونی شفاف و... است (مانین[1]، ۲۰۰۱). به‌طوری‌که در صورت فقدان این پیش‌نیازها، سازوکارهای مدیریت دولتی نوین، با وجودِ 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 به‌خصوص کشورهای درحال‌توسعه وجود ندارد، به‌کارگیری خط‌مشی‌های مدیریت دولتی نوین بدون نتیجه بوده و زیان‌های فوق‌الذکر را ایجاد خواهد کرد و منجر به از بین رفتن محرّک‌های رقابتی در آینده و فروپاشی مکانیزم بازار خواهد شد.

همان‌طور که قابل استنباط است، انتقادات وارده بر مدیریت دولتی نوین از بُعد مدیریتی بیشتر جنبهٔ 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 اتّکاء صِرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی خدشه‌دار شده است. (پولیدانو[2]، ۱۹۹۹). بنابراین، تأکید بیش از حدّ 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 (بواریـد[3]، ۲۰۰۵).

از بُعد اقتصادی نیز رویکرد دولت حداقلی تا اواخر دهه ۱۹۹۰ ادامه داشت و از آن پس موجی تازه از نظریات و رویکردها درخصوص نقش دولت شکل گرفت که چرخش سوم نقش دولت را در پی داشت. در این چرخش ماهیت مسأله به‌طورکلی تغییر یافت، چراکه 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 ناکارامد حکومت راهگشا نخواهد بود؛ زیرا دخالت دولت ضعیف و بد در اقتصاد، مجموعه‌ای از بحران‌ها و عدم مداخلهٔ 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، خصوصی‌سازی رو به افول رفت. عدم پشتیبانی تجربی از اثر خصوصی‌سازی (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. ازاین‌رو، بانک جهانی در گزارش توسعهٔ 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 هزارهٔ دوم با توجه به تجربهٔ گذار ناموفق کشورهای اروپای شرقی، چین و شوروی سابق به اقتصاد بازار و تحوّلات اقتصاد جهانی، به‌جای تأکید بر ابعاد حکومت، سیاست بهبود حکمرانی یا توانمندسازی دولت را مدنظر قرار داد و این موضوع در کانون توصیه‌های سیاست‌گذاری بانک جهانی قرار گرفت (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲).

۲-۸. جمع‌بندی

این فصل، به مبانی نظری و تجربی مربوط به خصوصی‌سازی 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 دهۀ ۱۹۹۰ تداوم یافت. در بُعد مدیریتی نیز با تغییر نحوۀ ادارۀ 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 طوری‌که 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 تقدّم 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 پیشتیانی 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، مسألۀ 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 خصوصی‌سازی
در آینهٔ تجربیات بین‌المللی

۳-۱. مقدمه

با توجه به مجموع مباحث نظری و تجربی بیان‌شده در فصل دوم، خصوصی‌سازی گذار از یک نظم متمرکز دولت‌محور به نظم مبتنی بر نظام بازار است، اما این انتقال نه‌تنها از طریق انتقال مالکیت، بلکه از طریق همراهی با سایر اقدامات تکمیلی و بسترسازی‌هاست که می‌تواند دستاوردهای مثبتی از حیث ارتقاء کارایی به دنبال داشته باشد. به‌عبارت دیگر، اگرچه ارتقاء کارایی به‌عنوان توجیهی نظری برای اجرای برنامه مذکور در کشورها دنبال شده است، اما در این ارتباط اتفاق‌نظری وجود ندارد. عده‌ای بر این باورند که خصوصی‌کردن برای نیل به کارایی داخلی بنگاه، باید حتماً انتقال مالکیت را دربر داشته باشد، وگرنه مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی نادیده گرفته خواهد شد. درمقابل، عده‌ای نیز استدلال می‌کنند که در اقتصاد پیچیده امروزی با پیدایش شرکت‌های با مسئولیت محدود و درنتیجه، جدایی مدیریت از مالکیت، حقوق مالکان بنگاه تا حدود زیادی تضعیف شده است و مدیر بنگاه می‌تواند به‌طور مستقل اهدفش را دنبال کند، لذا نمی‌توان از این نقطه‌نظر امتیازی برای کارایی بنگاه‌های خصوصی قائل شد. براین اساس، بسیاری از اقتصاددانان تأکید دارند که کارایی، به‌خصوص کارایی تخصیص منابع، بیشتر از آن‌که در ارتباط با مقولهٔ مالکیت باشد، متأثر از

عوامـل دیگری اسـت.

مطالعـهٔ تجـارب موجود جهانی نیز نشـان می‌دهد که خصوصی‌سـازی در کشـورهای مختلف، بخش‌هـای گوناگـون، نتایـج بسـیار متفاوت و حتـی بعضی، برخلاف یکدیگر در پی داشـته اسـت. به‌طوری‌کـه، ایـن سیاسـت در برخـی از کشـورها با دسـتیابی به بخش عمـده اهداف خود بـه ایفای نقـش مؤثـر در توسـعهٔ آنهـا پرداختـه اسـت، ولـی در برخـی دیگـر از کشـورها، نه‌تنها بـه اهداف و دسـتاوردهای مـورد انتظـار دسـت نیافتـه، بلکه در مـوارد متعددی بـا نتایجی معکوس همـراه بوده و به مشـکلات عدیـدهٔ موجود در آن کشـورها نیز افزوده اسـت.

همچنیـن خصوصی‌سـازی در برخـی از کشـورها چندان راحت نبود و در بسـیاری از کشـورها، بـا مشـکلات متعـددی روبه‌رو شـد کـه خـود منتج بـه توقـف خصوصی‌سـازی یـا عدم‌موفقیت در تحقّـق اهـداف متصـوّر شـد. برای مثـال، کشـورهای آفریقایـی نتوانسـتند اقدام به خصوصی‌سـازی گسـترده نماینـد و کشـورهای آمریـکای لاتیـن، از جملـه آرژانتیـن، کاسـتاریکا، کلمبیـا، مکزیـک، ونزوئـلا، هنـدوراس و...، اگرچـه تلاشـی زیـادی بـرای اسـتفاده از قوانین بـازار و خصوصی‌سـازی اقتصـاد انجـام دادنـد، امـا موفقیت چندانی در این زمینه به دسـت نیاوردند. در کشـورهای آسـیایی، نظیـر فیلیپیـن و بنـگلادش نیز پیاده‌سـازی خصوصی‌سـازی با مشـکلات زیادی مواجه بوده اسـت. بـا ایـن وجود، نمونه‌هـای موفقی نیز وجـود دارند کـه از آن جمله می‌توان به انگلسـتان، سـریلانکا، تایلنـد و... اشـاره کرد.

بـا توجـه بـه مطالـب مذکـور، در عصـر کنونـی محوریّـت مباحـث خصوصی‌سـازی دیگـر این سـوال نیسـت کـه آیـا خصوصی‌سـازی اجرا شـود یا خیـر؟ بلکـه ایـن سـؤال موضوعیّت یافته اسـت کـه چـه اقداماتـی بایـد در پیـش گرفتـه شـود و روش گـذار بـه سـمت نظام بـازار بایـد به چـه صورتی باشـد، تـا اهداف اجـرای خصوصی‌سـازی‌های جدیـد تحقّق یابـد؟ در این راسـتا، پیگیـری دلایل و یا عواملـی کـه باعـث می‌شـود خصوصی‌سـازی در یک کشـور موجب بهبـود کارایـی و ارتقاء بهـره‌وری و همچنیـن تحقّـق سـایر اهـداف شـود، مسـیر را بـرای اسـتخراج عوامـل موفقیـت و شکسـت کلی و بخشـی خصوصی‌سـازی همـوار می‌سـازد. البتـه هـدف ایـن فصـل، ارزیابـی موفقیـت یـا شکسـت خصوصی‌سـازی در کشـورهای مختلـف نیسـت، بلکـه بـا نگاهـی بـه تجربـهٔ خصوصی‌سـازی در سـایر کشـورها، پرسـش اساسـی ایـن اسـت کـه چـه اقداماتـی در کشـورهای موفق یـا ناموفـق منتج بـه دسـتاوردهای مطلـوب از اجـرای خصوصی‌سـازی شـده اسـت. اهمیت ایـن تحلیل از آنجاسـت کـه موفقیـت و شکسـت خصوصی‌سـازی در یـک بخش خـاص و مـوردی می‌توانـد در گرو شـرایط

عمومی برنامه خصوصی‌سازی قرار گیرد که موضوع بحث فصول آتی است[۱].

شایان ذکر است، شناسایی عوامل موفقیت اجرای یک سیاست، به ویژگی‌ها و بایدونبایدهای بازیگران آن و محیطی که این بازیگران با یکدیگر تعامل برقرار می‌کنند، مرتبط است. اجرای برنامه خصوصی‌سازی نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این ارتباط، در مطالعهٔ آرارال[۲] (۲۰۰۹) ظرفیت نهادهای سیاسی، ساختار صنعت و بازار، شرایط بنگاه مورد واگذاری و ویژگی بازیگران، ازجمله عناصر محوری تأثیرگذار بر سازوکارهای خصوصی‌سازی در کشورها بیان شدند. در اجرای سیاست خصوصی‌سازی، بازیگرانی چون دولت[۳]، به‌عنوان مالکان شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی یا سرمایه‌گذاران به‌عنوان خریداران شرکت دولتی مشمول واگذاری و مقام تنظیم‌کننده روابط بین مالک و خریدار شرکت‌های مورد واگذاری وجود دارند. خصوصیات این بازیگران تحت سیطرهٔ 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، به‌طوری‌که نقص عملکردی هر یک از آنها، یک واگذاری بدون دستاورد مثبت را به‌دنبال خواهد داشت. از طرف دیگر، چنانچه محیط و شرکت مورد واگذاری شرایط لازم برای گذار را نداشته باشد، حتی در صورت وجود بازیگرانی با عملکرد مناسب، خصوصی‌سازی موفقیت‌آمیزی حاصل نخواهد شد. گفتنی است که دولت نه‌تنها به‌عنوان بازیگر لایهٔ آخر، در فرایند خصوصی‌سازی ایفای نقش می‌کند، بلکه نقش وی در فراهم‌سازی محیط کلان و اجرای سیاست‌های مکمّل و یاری‌رسان به شرکت‌های دولتی جهت دستیابی به ساختار و خصوصیات مورد نیاز حائز اهمیت است. بر این اساس، دولت توانمند می‌تواند به‌عنوان اولین لایهٔ موفقیت فرایند خصوصی‌سازی، به‌خصوص در کشورهایِ درحال‌گذار به شمار آید. ازاین‌رو، در این قسمت در ابتدا ویژگی‌های دولت به‌عنوان نهاد سیاسی، و سپس عوامل محیطی تأثیرگذار، به تفکیک عوامل کلان (ساختار اقتصادی، شرایط نهاد سیاسی و عوامل مرتبط با فرآیند واگذاری) و عوامل خرد (در سطح شرکت یا بازار) و درنهایت عوامل مرتبط با بازیگران خصوصی‌سازی ارائه شده است.

---

۱. در فصل چهارم، تجربهٔ کشورها با تمرکز خاص بر مصادیق موردنظر و عوامل و موفقیت و شکست خصوصی‌سازی در آن بخش، علاوه‌بر مسائل عمومی مطروحه در این قسمت ارائه شده است.

2. Araral

۳. البته دولت به‌عنوان نهاد سیاسی نیز ایفای نقش می‌کند که وظیفهٔ تنظیم‌کنندهٔ روابط بین بازیگران و فراهم‌سازی محیط مناسب برای خصوصی‌سازی را برعهده دارد.

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

فرایند خصوصی‌سازی، نه‌تنها به معنای تغییر مالکیت نیست که به موجب آن تغییر نقش دولت فقط به‌صورت خروج از تصدّی‌گری و بنگاه‌داری و نشستن 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

والاترین 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 توسعهٔ بخش خصوصی فعّال که در گذشته ایجاد و جمع‌آوری آنها میسّر 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 به‌دلیل 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 به‌دنبال آن هستند که کسری بودجه خود را از طریق درآمد نقدیِ حاصل از واگذاری افزایش دهند، به همین دلیل است که واگذاری شرکت‌های سودآور را در اولویت قرار می‌دهند یا شرکت‌های زیان‌ده را، بدون فراهم‌سازی مقدّمات لازم و تعیین تکلیف مسائل آنها، شتاب‌زده واگذار می‌کنند. مگینسون با اشاره به تجربهٔ 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، به‌دنبال حداکثر درآمد و کسب اعتبار نزد شهروندان بوده است (مگینسون،۲۰۰۵). براساس تجربهٔ کشورها، هدف اصلی اجرای خصوصی‌سازی در کشورهایی مانند هند، پاکستان، بنگلادش و نپال نیز کاهش کسری بودجهٔ دولت از طریق درآمد حاصل از واگذاری‌ها بوده است، نه به‌واسطهٔ کاهش بار مالی شرکت‌های زیان‌ده.

چنانچه هدف اصلی دولت از خصوصی‌سازی، 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 زمینهٔ ورود رقبا در بازار را قبل و یا در حینِ واگذاری انجام می‌دهد و ایجاد فضای رقابتی، مانع از حداکثری‌شدن قیمت پرداختی خریداران به دولت می‌شود (نصیری اقدم و آقاجانی معمار، ۱۳۹۶).

نتایج تحقیق برون و همکاران[1] (۲۰۱۵) نیز نشان می‌دهد در کشورهای درحال‌توسعه و کشورهای دارای کسری بودجه شدید که در آنها، خصوصی‌سازی شرکت‌ها ابزاری برای پرداخت بدهی دولت بوده است، مقدّمات لازم برای واگذاری‌های مناسب شرکت‌ها، قبل از واگذاری انجام نشده و این موضوع منجر به آن شده است که سایر اهداف خصوصی‌سازی در حاشیه قرار گیرند. والترز (۱۹۸۸)[2] نیز اظهار می‌کند، این‌که دولت در قبال واگذاری کارخانجات پولی دریافت می‌کند یا خیر، تنها در محدودهٔ موضوع توزیع درآمدی قابل تأمل است، جوهر خصوصی‌سازی را باید در این‌که آیا به بهبود کارایی واحد اقتصادی می‌انجامد یا نه، جست‌وجو کرد، نه کسب عواید برای دولت.

بنابراین توصیه می‌شود که هدف حداکثرسازی درآمد از محل فروش شرکت‌ها با سایر اولویت‌ها، همچون گسترش مالکیت سهام، گسترش رقابت و جلوگیری از ایجاد انحصارات مورد توجه قرار گیرد (ولچ و فرموند[3]، ۱۹۹۸).

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

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

1. Brown
2. Walters
3. Welch and Fremond

در تأیید ادّعای 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 مسألهٔ 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[1]، 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، زمانی‌که 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 عرصهٔ 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

1. Kouser

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 علاوه‌بر سرعت‌دهی انجام امور، به‌دلیل کاهش دستگاه‌های دولتی و کوچک‌شدن دولت، میزان مالیات‌ها را کاهش می‌دهد (پتفت و مومنی‌راد، ۱۳۹۴).

اکثر متفکرین قرن بیست‌ویکم، 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 حدّ دولت در اقتصاد می‌دانند (گلسر[1]، ۲۰۰۱).

دولت تنظیمی که از دههٔ ۱۹۸۰ با تفکّر 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 به‌جای دولت هزینه‌بر و مالیات‌گیر، بیشتر یک دولت مقرراتی است. در واقع در تفکّر دولت تنظیمی، تنظیم بازار، امری مهم‌تر از توزیع مجدد درآمد و ثبات اقتصاد کلان است (که در دولت رفاه شایع بود). به‌نوعی، به‌کارگیری ابزارهای تنظیمی مرسوم‌تر و خصوصی‌سازی یک ویژگی مرکزی شده است. به‌عبارت دیگر، دولت تنظیمی به معنای تغییر سیاست ارائهٔ خدمات عمومی مستقیم دولتی به غیرمستقیم است و اهمیت قدرت‌های سیاست‌گذار و مقررات‌گذار در آن بسیار زیاد است. پرفسور بالوین[2] در تعریف خود از مقررات‌گذاری در سال ۱۹۹۸ آن را در سه سطح طبقه‌بندی کرد: ۱ـ مقررات وضع‌شده توسط دولت و دستگاه‌های دولتی برای تنظیم رفتارهای بازار؛ ۲ـ اقدامات دولت و نهادهای آن برای تنظیم امور اجتماعی و اقتصادی جامعه و ۳ـ کلیه مکانیزم‌های کنترلی جامعه.

دو دسته از مقررات‌گذاری اول، همان مفهوم مقررات‌گذاری در دولت تنظیمی است.

دولت ابزارهایی که برای تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری در بازارها به‌کار می‌گیرد، بنابر ساختار بازار متفاوت است. بازارهای رقابت‌پذیر به‌عنوان محلّ 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. درمقابل بازارهای رقابت‌پذیر، گاهی عوامل بسیاری نظیر انحصار طبیعی، کالای عمومی و دیگر موارد شکست بازار دست به‌دست یکدیگر می‌دهند تا رقابت صورت نگیرد و یا این‌که، با مشکلات

1. Glaeser
2. Baldwin

زیـادی روبـه‌رو شـود. در بازارهـای رقابت‌ناپذیـر، ابـزار تنظیم‌گـر بازارهـای رقابت‌پذیـر نمی‌توانند نقـش مناسـبی را ایفـا نماینـد، زیرا ماهیـت و زیرسـاخت‌های این دو مفهـوم (بازارهـای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیـر)، متمایـز هسـتند و در مقابـل یکدیگـر قـرار دارنـد. در ادامـه ابزارهـای تنظیم‌گـری دولـت در بازارهـای رقابت‌پذیـر و رقابت‌ناپذیـر توضیـح داده شـده اسـت:

۳-۲-۲-۱. ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر

بـرای دسـتیابی بـه رفـاه و منافـع عمومـی جامعـه، لازم اسـت قواعـد اقتصـاد مبتنـی بـر بازارهـای رقابت‌پذیـر، در قالـب حقـوق رقابت تنظیم شـود. در ایـن بازارهـا و بخش‌های رقابت‌پذیـر، اگرچه دولـت اقدامـات مهمـی را انجـام می‌دهـد، امـا ضرورتاً در حاشـیهٔ بـازار به فعالیت مشـغول اسـت و در ایـن راسـتا بـه تقویـت و ایجـاد نهادهایـی می‌پـردازد کـه به‌وسـیلهٔ آنها بتواند شکسـت بـازار را رفـع کنـد. لـذا خواسـتار جایگزینـی بـا بـازار رقابتی نیسـت (ولـی‌زاده بـه نقـل از خـان[1]، ۱۹۸۸). به‌عبارت‌دیگـر، در بازارهایـی کـه رقابـت به‌عنـوان یـک قاعـده به حسـاب می‌آیـد، رفتـار بنگاه‌های اقتصـادی براسـاس فرآینـد رقابتی هدایت می‌شـود و دولت با ایجـاد محدودیت و اعمـال ممنوعیت بـرای رفتارهـای غیررقابتـی موجبـات تقویـت نهاد بـازار را فراهم می‌سـازد.

شـایان ذکـر اسـت، حقـوق رقابـت به‌صـورت مـوردی و در کوتاه‌مـدت در بازارهای رقابتـی، معمولاً به‌صـورت پیشـینی مداخلـه می‌کنـد کـه بـرای حمایـت از مصرف‌کننده اسـت و باعـث می‌شـود بهترین فعـالان بـازار، بـا بهتریـن قیمت و کیفیـت باقی بماننـد (ولی‌زاده بـه نقل از کارکـر[2]، ۲۰۰).

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

بـرای تنظیـم قواعـد بازارهـای رقابت‌ناپذیـر می‌بایسـت در تکاپـوی قواعـد منحصربه فـردی بود که مصـداق بـارز آن، تنظیم‌گـری بخشـی اسـت. ایـن تنظیم‌گـری، می‌توانـد از سـوی دولت براسـاس انگیزه‌هـا و اهـداف گوناگونـی ماننـد محدودکردن قدرت اقتصـادی یک بنگاه خـاص، به‌ویژه در حیطه انحصـار طبیعی، در راسـتای حمایت از سـرمایه‌گذاران و مصرف‌کنندگان صورت گیـرد. این انگیزه‌ها، اغلـب توسـط صاحب‌نظـران و کارشناسـان علـم حقـوق، علـوم سیاسـی و اقتصـاد، از دیدگاه‌هـا و زوایـای گوناگـون مـورد توجـه و تحلیل قـرار می‌گیرند.

تعریـف متـداول از تنظیم‌گـری عبـارت اسـت از محدودیـت اعمال‌شـده توسّـط دولـت بـر

1. Kahn
2. Harker

ترجیحات افراد یا سازمان‌ها که با پشتوانهٔ اعمال ضمانت اجرایی مشخص و تنبیهات از پیش تعیین‌شده به‌کار 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 دربارهٔ قیمت‌گذاری، مقدار، ورود به بازار و خروج از آن، استانداردگذاری در بازار و... اعمال می‌کند (ولی‌زاده به‌نقل از بالدوین و کیو[1]، 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 (ازجمله 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 وظیفهٔ اصلی تنظیم‌گر، فراهم‌آوردن جانشین و جایگزینی برای رقابت در انحصارهای طبیعی است (اوگوس[2]، 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؛ درنتیجه، 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 ازپیش تعیین‌شده 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 درحال‌توسعه، سیاست محرّك خصوصی‌سازی است. این موضوع بر این‌که چه چیزی، چگونه و به چه کسی واگذار شود، تأثیر می‌گذارد. درنتیجه خصوصی‌سازی مستلزم نظارت است. در این ارتباط، براساس تجربهٔ پاکستان بیان شده است که واگذاری مصادیقی چون راه آهن، در صورتی ارجحیّت 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 درنتیجهٔ 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 درحال‌توسعه است که منجر به فساد گسترده و سوء استفادهٔ نظارتی و سیاسی می‌شود. همچنین تجربهٔ کشورهایی نظیر زیمباوه و بسیاری از کشورهای آفریقایی، هند و تعدادی از اقتصادهای درحالِ گذار نشان داد که فساد عامل اصلی شکست خصوصی‌سازی بوده است.

نقش نظارتی دولت به ماهیت بخش خصوصی و همچنین پروژه‌های مربوط به تأمین‌مالی، برمی‌گردد. در واقع، بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه، اغلب یا نمی‌تواند یا نمی‌خواهد تأمین‌مالی پروژه‌هایی که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم هستند (مانند زیرساخت‌ها) را بر عهده بگیرد؛ بنابراین، ضروری است دولت حتی پس از خصوصی‌سازی در ریسک‌ها سهیم شود که این کار از طریق پرداخت یارانه انجام می‌گیرد.

علاوه‌براین، کشورهای درحال توسعه اغلب با کمبود سرمایه‌دار داخلی مواجه هستند و در این شرایط، باید به توسعهٔ ظرفیت کارآفرینی نیز بپردازند. در واقع دولت‌ها، در کشورهای درحال‌توسعهٔ موفق، برای تسهیل در پیدایش سرمایه‌داران داخلی، نقش اساسی در پیدایش طبقه سرمایه‌دار دارند و علاوه‌بر انگیزه‌های اقتصادی استاندارد، انگیزه‌های سیاسی را نیز دنبال می‌کنند.

با مطرح‌شدن 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 مشروط‌بودن آنها، همچنان تداوم مداخله دولت و حتی مداخله

شدیدتر را ضروری می‌سازد. این مداخله از نوع مداخله مخرّب نیست، بلکه فقط یک مداخله با ماهیت نظارتی است. به‌عبارت‌دیگر، خصوصی‌سازی در کنار یک دولت ناظر توانمند می‌تواند با کارایی بالا حرکت کند. ضمن این‌که پرداخت یارانه در دورهٔ یادگیری سرمایه‌دار داخلی، چالش‌هایی را برای امر نظارت ایجاد می‌کند و دولت باید اطمینان پیدا کند که یارانه‌ها مشروط به تحقق اهداف عملکردی باشند.

به‌علاوه، این مداخله می‌تواند امکان ادامهٔ حیات ناکارامدی را، به‌ویژه در بخش‌های با رقابت ناقص، فراهم و انگیزه‌های کارامدی را تضعیف کند، زیرا دیگر رابطهٔ مستقیمی بین کیفیت مدیریت و سود وجود ندارد. از این‌رو، اعمال نظارت و کارامدی دولت در مدیریت یارانه‌های پرداختی بعد از خصوصی‌سازی، امری ضروری برای موفقیت این سیاست و دستاوردهای مثبت آن به‌شمار 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 به‌موجب آن، دارای اختیاراتی از قبیل جلوگیری از تغییر اساس‌نامه، 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 تجربهٔ سریلانکا نیز مشخص شد در فرایند واگذاری صنعت مخابرات که یک نهاد ناظر قوی بعد از خصوصی‌سازی وجود داشته، نتیجهٔ خصوصی‌سازی موفقیت بوده است؛ اما در موارد دیگر به‌دلیل 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 انگیزهٔ کارامدی تضمین‌کنندهٔ موفقیت خصوصی‌سازی نیست، زیرا شکست نظارتی، خود می‌تواند نتیجهٔ شکست نهادی (ساختارهای ضعیف ایجاد انگیزه) یا شکست سیاسی (اجرای ناکارامد یارانه مشروط و حذف یارانه‌ها) باشد. به‌عبارت‌دیگر، موفقیت خصوصی‌سازی به چهارچوب نظارت بستگی دارد و بحث ظرفیت نظارتی دولت عمدتًا منوط به ظرفیت نهادی دولت و اطلاعات موجود، برای اتّخاذ تصمیمات فنّی صحیح است. اما، دولت باید بتواند در پاسخ به اشتباهات پسینی و تغییر ظرفیت کارآفرینی (در مورد مدیریت رانت‌های یادگیری) نیز تصمیمات لازم را اتّخاذ و اجرا کند.

تحقّق 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 بپردازد، 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 دربارهٔ شرایط صنعت دارند و تنها به‌صورت ناقص می‌توان رفتار آنها را پایش کرد؛ بنابراین، خصوصی‌سازی مسأله انگیزه‌ها و پایش را حل نمی‌کند؛ به‌ویژه کسب اطمینان از اینکه اهداف عملکردی محقق می‌شوند، مستلزم نظارت بیشتر، برای پایش 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.

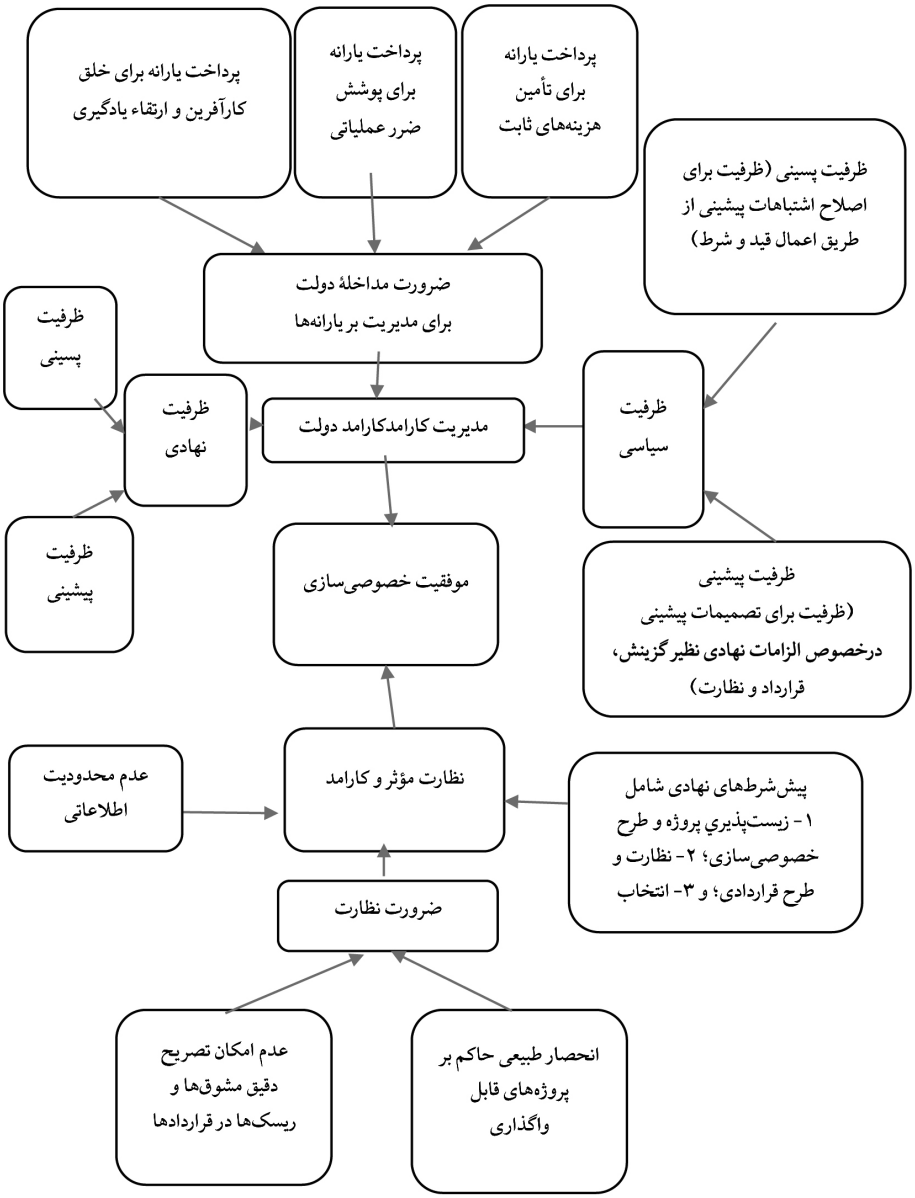
به‌علاوه، ظرفیت سیاسی برای مدیریت انواع رانت در کشورهای درحال‌توسعه، نیازمند آن است که دولت بتواند تهدیدات معتبر و مناسبی، مانند بازتخصیص حقوق مالکیت با تعویض مالکان را به‌کارگیرد؛ در مواردی که اهداف عملکردی محقق نشده‌اند و مستلزم اجرای قراردادها (در مواردی که پیمانکار یا مالک خصوصی دبه می‌کند) و هماهنگ‌سازی 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 ادامهٔ حیات بخش مربوطه ضروری است، یارانه‌های (عملیاتی) مشروط پرداخت نماید. در شکل شماره (۳-۱) چگونگی تأثیرگذاری ظرفیت سیاسی و نهادی دولت بر کارامدی نظارت دولت و در نتیجه موفقیت خصوصی‌سازی ارائه شده است.

حال با توجه به اهمیت ظرفیت نهادی و سیاسی دولت در امر کارامدی 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 درحال‌توسعه چون طبقهٔ سرمایه‌دار یا وجود ندارد یا ضعیف است، رابطهٔ دولت و جامعه دربرگیرندهٔ 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 مداخلهٔ مؤثر نمایند.

همچنین ظرفیّت دولت، به قدرت دولت نسبت به گروه‌هایی که با آنها در تعامل است، بستگی دارد. در کشورهای درحال‌توسعه، تخصیص منابع به جای کانال‌های رسمی احتمالاً از

طریـق شـبکه‌های حامی‌ـمشـتری صـورت می‌گیـرد. ماهیـت این شـبکه‌ها و قـوّت نسـبی دولت در رابطـه بـا گروه‌هـای موجـود در این شـبکه‌ها، بـر تخصیص منابـع تأثیر می‌گـذارد و ظرفیـت دولت بـرای تحمیـل نظـم و تضمیـن برون‌دادهای مؤثـر را تعییـن می‌کند (تـان، ۱۳۹۳).



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

۳-۳. عوامل محیطی تأثیرگذار بر موفقیت خصوصی‌سازی

۳-۳-۱. عوامل محیطی در سطح کلان

۳-۳-۱-۱. اجرای سیاست‌های تکمیلی و درنظر گرفتن خصوصی‌سازی به‌عنوان جزیی از برنامه کلان

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

براساس تجربهٔ کشورها، 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 غیربهینهٔ 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 قابل‌توجهی 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 ناکارامد می‌تواند رانت‌ها را بدون به‌خطر انداختن موجودیّت خود بر باد دهد، یک شرکت ناکارامد در صنعت رقابتی برای بقاء باید یارانه دریافت کند (چانگ[1]، ۲۰۰۴).

1. Chong

همچنین مقررات باید همراه با خصوصی‌سازی برای بنگاه‌های فعال در بازارهای با انحصار چندجانبه و صنایعی با انحصار طبیعی، به دقت تجدید نظر شود. چرا که در مورد انحصار طبیعی، اگرچه بنگاه‌ها با توجه به قدرت بازاری فرصت‌های زیادی برای استثمار مصرف‌کنندگان دارند، نهادهای نظارتی ضروری یا وجود ندارد یا تجربهٔ لازم برای انجام آن کار را ندارند. این در حالی است که بنگاه‌های با قدرت بازاری که در دست دولت قرار دارند، با توجه به اولویت‌بندی سایر اهداف دولت، ازجمله ارائه خدمات یارانه‌ای به بخش‌های خاص یا به حداکثر رساندن اشتغال، احتمالاً انگیزهٔ حداکثرسازی سود کنترل شده است.

به محض واگذاری شرکت‌ها به بخش خصوصی، این احتمال وجود دارد که صاحبان جدید از هر وسیله‌ای که در اختیار دارند، برای افزایش سود استفاده کنند؛ بنابراین برای اطمینان از ایجاد رقابت عادلانه و شرایط برابر برای همه شرکت‌کنندگان، لازم است خصوصی‌سازی با تنظیم مجدّد مقررات و ایجاد نهادهای لازم تکمیل شود. یک نمونه بارز از خطرات عدم تنظیم مجدد مقررات برای شرکت‌های دولتیِ خصوصی‌شده، می‌توان به صنعت بانکداری مکزیک اشاره داشت.

صنعت بانکداری در مکزیک برای سال‌های زیادی تحت مدیریت دولت و در واقع بخشی از خزانه‌داری بود که عمدتاً به‌عنوان ابزاری برای تأمین کسری بودجه دولت و بخش‌های دارای نفوذ سیاسی فعالیت می‌کرد. درنتیجه، بانک‌ها تجربهٔ لازم برای ارزیابی ریسک‌های مرتبط با وام‌های خاص یا مهارت‌های مورد نیاز برای ارزیابی وثیقه را نداشتند. بنابراین، هنگام خصوصی‌سازی بانک‌ها، هیچ مکانیزم نظارتی وجود نداشت تا اطمینان حاصل شود که اعطای وام‌های بانکی به اشخاص وابسته، به نفع بانک است یا اینکه ذخایر با ریسک وام‌های اعطایی تناسب دارد یا خیر؟ در این خصوص باوجودِ این‌که اصلاحاتی درجهتِ تنظیم مجدد مقررات با هدف: ۱- کاهش نقش دولت در تخصیص وام‌های بانکی؛ ۲- ایجاد ساختار جدیدی برای ارائه خدمات مالی؛ و ۳- کاهش موانع ورود انجام شد اما از آنجا که این اصلاحات به‌صورت مجزا و نه در چهارچوب یک برنامهٔ جامع انجام شد، کارایی لازم برای دستیابی به اهداف مذکور محقّق نگردید (همان).

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

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

در مورد کشورهای درحال‌توسعه 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 نمونهٔ 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 درمقابل خصوصی‌سازی موفّق چین قرار دارد که تلاش شد با فراهم‌سازی شرایطی چون آزادسازی ورود بخش خصوصی، برقراری حقوق مالکیت و... ، خصوصی‌سازی به‌تدریج گسترش یابد (کیانی، ۱۳۷۳).

همچنین با توجه به تجربه پاکستان، از آنجا که خصوصی‌سازی بدون گذشتن از مرحلهٔ 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 درنظرگرفتن خصوصی‌سازی به‌عنوان جزءای از برنامه‌های اصلاح ساختاری، چنانچه این برنامه‌ها بدون اولویت‌بندی و زمان‌بندی مناسب صورت گیرند، می‌توانند زمینه‌های شکست را فراهم آوردند.

براساس شواهد تجربی کشورها، حتی انجام توأمان این سیاست‌ها نمی‌تواند اجرای موفقیت‌آمیز سیاست خصوصی‌سازی را تضمین کند. برای مثال در کشور شیلی اگرچه تمامی اصلاحات، اعمّ از آزادسازی تجاری، تثبیت اقتصادی و خصوصی‌سازی مدّنظر 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 گستردهٔ خصوصی‌سازی در این کشور بیان شده است.

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

۳-۳-۱-۲. وجود یک ساختار نهادی قوی

خصوصی‌سازی به‌دلیل نقش مثبتی که می‌تواند در ارتقاء اقتصاد مبتنی بر بازار و حمایت از رشد بخش خصوصی سالم و رقابتی داشته باشد، به‌عنوان عنصری مهم در فرایند گذار کشورهای سوسیالیستی به اقتصادی بازارمحور تلقی می‌شود. این در حالی است که نظرسنجی‌های مختلف نشان می‌دهند که خصوصی‌سازی به مفهوم انتقال مالکیت و حقّ کنترل شرکت‌های با مالکیت دولتی (SOE)[1]، در بسیاری از کشورهای درحال‌گذر بی‌اثر یا تأثیرگذاری حداقلی داشته است (گلدشتاین[2]، ۱۹۹۷).

همچنین هاوریلیشین و مک گتیگان[3] (۱۹۹۸) در مورد اجرای خصوصی‌سازی 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 درحال‌گذار، ایجاد فضای رقابتی به‌جای تعجیل در خصوصی‌سازی، از طریق سخت‌گیری محدودیت‌های بودجه بنگاه اتفاق خواهد افتاد. براساس نظر فریدمن[4] و همکاران (۱۹۹۷) تصور می‌شد که این موضوع در نتیجهٔ فشارهای تثبیت اقتصاد کلان ناشی از آزادسازی اقتصاد کلان بر بنگاه‌ها، جهت تغییر ساختار یا خروج از تجارت اتفاق بیفتد.

مکتب فکری دوم بر ضرورت تعجیل برای اجرای خصوصی‌سازی تأکید دارد، اگرچه گاهی اوقات به لزوم پیگیری ایجاد نهادهای توسعه‌ای نیز اشاره می‌شود. در واقع، اگرچه در اکثر اوقات عدم وجود ارادهٔ سیاسی قوی و فقدان تخصص فنی و منابع، به‌عنوان عوامل عدم موفقیت

1 State-Owned Enterprises

2. Guislain

3. Havrylyshyn and McGettigan

4. Frydman

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

بلانچارد و کرمر[1]، (۱۹۹۷) نیز به این نکته اشاره دارند، با وجود این‌که مطالعات مختلف بر رقابتی‌کردن ساختار بازار تأکید دارند، رقابت بیشتر اگرچه اغلب کارایی را بهبود می‌دهد، اما زمانی‌که نهادها ضعیف هستند، می‌تواند به بدترشدن آن نیز منجر شود. در اقتصادهای در حال‌گذار، افزایش رقابت انگیزه‌هایی را برای نقض قراردادها ایجاد می‌کند که در نتیجه کاهش کارایی را به دنبال دارد. کالو (۱۹۹۹) نیز در مطالعهٔ خود سیاست‌های توسعهٔ نهادی را به‌عنوان یکی از پنج مؤلفهٔ مورد نیاز برای موفقیت خصوصی‌سازی عنوان کرده است.

ساچز و همکاران (۲۰۰۰) که رابطهٔ میان خصوصی‌سازی، اصلاحات نهادی و عملکرد کلّی اقتصاد را در اقتصادهای درحال‌گذار آزمون کردند، دریافتند 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 مطالعهٔ دیگر در سال ۲۰۰۱، به بررسی این سؤال در کشورهای درحال‌گذار پرداختند که آیا خصوصی‌سازی به عملکرد بهتر منجر شده است؟ و آیا تغییر مالکیت کافی است یا این‌که 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[2] (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 نکتهٔ شایان توجه آن است که ظرفیت‌سازی نهادی به‌واسطهٔ 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 به کندی پیش می‌رود. این موضوع یک معضل مهم سیاسی برای کشورهای درحال‌گذار ایجاد می‌کند. از یک طرف، خصوصی‌سازی

1. Blanchard and Kremer

2. Pistor

در صـورت اجـرای فـوری، تضمیـن می‌شـود، زیـرا هرگونـه تأخیـر غیرمنتظـره می‌تواند بـه ذی‌نفعان مختلـف فرصتـی جهت مقاومت جـدّی در برابر روند تحول و گذار بدهـد. از طرف دیگر، ملاحظات اقتصـادی و سیاسـی این‌گونـه اقتضـاء می‌کند که خصوصی‌سـازی شـرکت‌های با مالکیـت دولتی در صورتـی می‌توانـد بـه بهترین نحو انجام شـود که با سـرعت پاییـن اصلاحات نهادی هماهنگ باشـد. در غیراین‌صـورت، ممکـن اسـت منتـج بـه شـوک‌های خصوصی‌سـازی شـود کـه می‌توانـد سـرقت احتمالـی دارایی‌هـای دولـت، اختـلال اقتصادی و انزجـار اجتماعی و سیاسـی بر علیه خـود برنامه را به‌دنبال داشـته باشـد (رضـا[1]، ۱۹۹۹).

۳-۳-۱-۳. فراهم‌بودن الزامات نهادی

همان‌طـور کـه در بخـش ویژگی‌هـای دولـت به‌عنـوان نهاد سیاسـی بیان شـد، نظارت مؤثـر یکی از عوامـل مؤثـر بـر موفقیت خصوصی‌سـازی اسـت، اما کارامـدی آن مسـتلزم وجود پیش‌شـرط‌هایی اسـت کـه مهم‌تریـن آنهـا الزامـات نهـادی اسـت. از مهم‌تریـن الزامات نهادی برای موفقیت خصوصی‌سازی می‌تـوان بـه مـوارد زیـر اشـاره کرد:

۱- زیست‌پذیری پروژه و طرح خصوصی‌سازی

مهم‌تریـن 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 مسأله گزینش نامزد است، زیرا عرضهٔ برخی از کالاهای عمومی به‌لحاظ تجاری زیست‌پذیر نیست و درنتیجه به‌طـور 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 درحال‌توسعه، 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 (تـان، ۱۳۹۳).

خطوط هوایی نیـز بخش‌های بی‌نهایت دردسرسازی هستند و مشـخّصهٔ آنها شکست‌های مستمر در مواجهه با مسائـل ذاتی صنعت است. در این شرایط، حتی مناسب‌ترین گزینـه هـم نمی‌توانـد تفاوت چشمگیری در زیست‌پذیری تجاری خصوصی‌سازی ایجاد کند، زیرا پرداخت یارانه‌های دولتی همچنان لازم خواهد بود و باید موفقیت را براساس بروندادهای دست دوم یا حتی سوم سنجید (همـان).

1. Reza

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 به‌درستی شکل نگیرد و حتی ایجاد فضای رقابتی نقض قراردادها را به‌دنبال داشته باشد (بلانچارد و کرمر، 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 مناسب‌بودن قراردادهای نوشته شده است که نتیجهٔ فرایند خصوصی‌سازی به‌ویژه در هنگام واگذاری خدمات عمومی یا سرمایه‌گذاری‌های با مشارکت خصوصی‌ـدولتی، به آن وابسته است.

اگر قراردادهای خصوصی انگیزه‌های درستی ایجاد نکند، شرکت‌های تازه خصوصی‌شده یا دارندگان حقّ 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 رابطهٔ انحرافی بین شرکت خصوصی‌شده و دولت شود، چرا که مدیران و دولت‌مردان 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 قهرمانان 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 به‌حداقل‌رساندن ضررهای احتمالی ناشی از این ترتیبات

و اطمینـان از این‌که شـرکت‌های خصوصی‌شـده بـه تعهدات خود عمـل کنند، به مکانیزم‌هـای نظارتی و افشـای صریح نیاز اسـت.

در بیـان اهمیـت نوشـتن قراردادهـای مناسـب می‌تـوان بـه یکـی از مهم‌ترین مـوارد عـدم موفقیت برنامـه خصوصی‌سـازی مکزیـک یعنـی واگـذاری حق امتیـازات سـاخت و مدیریـت بزرگراه‌ها اشـاره کـرد. همان‌طـور کـه روگوزینسـکی و تـووار[1] (۱۹۹۸) توضیـح دادند، دولـت مکزیک برای تشـویق بـه مشـارکت بخـش خصوصـی در بزرگراه‌هـا، بندهایـی را در قراردادهای خـود گنجاند کـه حداقل نـرخ رشـد ترافیـک را تضمیـن می‌کـرد، به‌طوری‌کـه بـا کاهـش درآمـد بـه سـطحی کمتـر از مبلـغ تضمین‌شـده، طـرف خصوصـی حـقّ ادعای تجدیدنظـر در مدت امتیـاز را داشـت. اما از آنجـا که تنها متغیـر قابـل تعدیـل در ایـن قـرارداد، مدت‌زمان حـق امتیاز بـود و حق امتیازهـا نیز با بالاترین پتانسـیل سـود اعطـاء شـده بود که همـواره احتمال کاهـش درآمد به مبلغ کمتر از سـطح تضمین وجود داشـت، بخـش خصوصـی به‌دنبـال رانت‌جویـی و اعـلام هزینه‌های سـاخت بیشـتر از مبلـغ واقعـی و درنتیجه مطالبـهٔ عـوارض بالاتـر برای پوشـش ایـن هزینه کذایـی بـود. درنهایت ایـن برنامه خصوصی‌سـازی با کاهـش ارزش پـول ملـی و کاهـش درآمـد بیشـتر از حد انتظار با شکسـت مواجه شـد.

بانـک جهانـی در گـزارش سـال ۲۰۰۳، سـه دلیـل را بـرای ایـن عـدم موفقیـت بیان داشـت که عبارت‌انـد از: ۱. طراحـی نامناسـب برنامـه از لحاظ وضعیت مالـی، در واقع حقّ امتیـاز با بالاترین پتانسـیل سـود اعطـا شـد؛ ۲. تصمیـم بـرای اعطـای امتیـازات براسـاس کوتاه‌تریـن دورهٔ مالکیـت خصوصـی (۱۲ سـال)، منجـر به افزایـش بیش از حدّ عـوارض و اسـتفاده از جاده‌های مـوازی قبلی بـه جـای راه‌هـای تـازه احداث‌شـدهٔ دارای عـوارض گردیـد؛ ۳. مطالعـات امکان‌سـنجی ضعیـف، منجـر بـه انعقـاد قـرارداد با مبالـغ بسـیار زیاد شـد (همان).

شـایان ذکـر اسـت، قراردادها تنها با معضل اطلاعات ناقص مواجه نبوده‌انـد، با محدودیت تعهد و اجرا نیز دست به گریبان هسـتند. تمـام ایـن مـوارد می‌توانـد منتـج بـه مذاکرهٔ مجدّد شـوند، بنابرایـن توانایی دولت برای اجرای قراردادها از طراحی قرارداد مهـم است و برای پیشگیری از مذاکرهٔ مجدّد، لازم اسـت از همـان ابتدا در مورد نحوهٔ برخورد با وقایع غیرمنتظره در طول حیات قرارداد، پیش‌بینی‌های لازم صورت پذیرد. ضمـن این‌کـه بـا اعمال مجازات‌هـای معتبر توسط دولت، به‌ویژه در مواردی که بحث پرداخت یارانه نیز مطرح است، می‌تـوان اطمینـان حاصـل کـرد کـه بخش خصوصی به تعهدات خود عمل می‌کند (تـان، ۱۳۹۳).

براسـاس مطالب مذکور، توصیه‌های سیاسـتی آن اسـت که قراردادها باید با درنظرگرفتن انگیزه‌های

1. Rogozinski and Tovar

مخاطـرات اخلاقـی و عـدم تقـارن اطلاعـات بین دولـت و بخش خصوصـی طراحی شـوند. همچنین طراحـی قراردادهـا باید بیشـتر بر مبنای ملاحظات کارایی اقتصادی باشـد تا ملاحظات سیاسـی یا کلان اقتصـادی، تا بتوانـد به محدودکـردن رفتارهـای رانت‌جویانه کمک کند.

۳- انتخاب

کم‌اهمیت‌ترین پیش‌شـرط نهـادی در خصوصی‌سازی کشورهای درحال‌توسعه، فرایند شفاف گزینش است، زیرا اطلاعات نامناسب و نامتقارن و نیز اغلب هزینه‌های سنگین همراه با مزایده بـاز آن را محـدود می‌کند. کالاهای گروهی که مشـخصّهٔ بسیاری از پروژهـهای زیربنایی است برای طراحی حراجهای رقابتی مسأله ایجـاد می‌کنـد. بـا ایـن وجـود، باید حداقلی از استانداردهای مربوط به صلاحیت شرکت‌کنندگان در مزایده وجود داشته باشد تا اطمینان حاصل کنیم که برندهٔ بالقوه از ظرفیت‌های فنّی و مالی لازم و سابقـهٔ اجرایی در حوزههای مشابه برخوردار اسـت و شـرکت‌های نامناسـب از گردونه خارج شـوند. اما از آنجا کـه در کشورهای درحال‌توسعه ظرفیت کارآفرینی محـدود اسـت، شرکت‌کنندگان در مزایده معمولًا فاقد تجربه یا ظرفیت فنّی یا حتّی مالی هستند که به نوبـهٔ خود نوعی همکار فنّی خارجی یا حمایت دولتی به شکل تأمین‌مالی و رانت‌های یادگیری یا هر دو را می‌طلبد.

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

از عمـده مباحـث دربـارهٔ سیاسـت خصوصی‌سـازی تقریبـاً در تمامـی کشـورها کارایـی اسـت کـه ارتبـاط تنگاتنگـی بـا مدیریـت شـرکت‌ها دارد. واگـذاری صـرف شـرکت‌ها بـدون انتقـال مدیریت و حتّـی مالکیـت تغییر چندانـی در ارتقاء کارایـی و بهره‌وری نخواهد داشـت. بنابراین، بحـث واگذاری مالکیّـت همـراه بـا واگذاری مدیریت اسـت کـه می‌توانـد در تحقّق هـدف مذکور مفید فایده باشـد.

تجربـهٔ کشـورها نشـان داده اسـت در حکومت‌هایـی کـه تجدیـد سـاختار و عدالـت اجتماعـی هدف‌هـای اصلـی در مراحـل اولیـه خصوصی‌سـازی بـوده اسـت، واگـذاری انبـوه مـورد توجـه قرار گرفـت و بـا تعمیق و گسـترش خصوصی‌سـازی موضوع مدیریـت در مقایسـه با مالکیـت از اهمیت بیشـتری برخوردار شـد.

۳-۳-۱-۵. سایر عوامل محیطی کلان

وجود هدف و راهبردی مشخص برای خصوصی‌سازی

کشـورهای مختلـف بـا توجـه بـه تفاوت‌هایـی کـه از حیـث شـرایط اقتصـادی، سیاسـی،

فرهنگی و اجتماعی با هم دارند، مطمئناً نمی‌توانند براساس برنامه‌ای واحد اقدام به اجرای خصوصی‌سازی نمایند، بلکه قبل از اجرای این فرایند لازم است برنامه‌ای مختصّ آن کشور، با توجه به شرایط حاکم بر آن تدوین و خصوصی‌سازی براساس آن اجرایی شود. این در حالی است که تجربه نشان داده است، برخی از کشورها به‌دلیل تأثیرپذیری از فضای بین‌الملل و بدون در دست داشتن برنامه و اهداف مشخص کورکورانه به‌سمت خصوصی‌سازی گرایش پیدا کردند. در این شرایط، خصوصی‌سازی با تنش‌های شدید اجتماعی-فرهنگی- سیاسی و حتی اقتصادی روبه‌رو خواهد شد و عملکرد مطلوبی به‌همراه نخواهد داشت.

بازار سرمایه توسعه‌یافته

اگرچه یکی از اهداف خصوصی‌سازی توسعهٔ بازار سرمایه بیان شده است، با این حال مسائل توزیع درآمدی و به‌دنبال آن توزیع ناهمگون ثروت در کشورهای درحال‌توسعه باعث شده است که محدودیت بازار سرمایه مهم‌ترین عامل بازدارندهٔ فروش سهام شرکت‌های دولتی در مسیر فرایند خصوصی‌سازی باشد. به‌موجب مطالعه‌ای که توسط کوک و کیرکپاتریک[1]، (۱۹۸۸) در سال ۱۹۸۶ صورت گرفته، مجموع سهام مورد معامله در بازار بورس ۱۷ کشور درحال‌توسعه (مالزی، برزیل، مکزیک، هندوستان، کره‌جنوبی، شیلی، اردن، ونزوئلا، نیجریه، تایلند، پاکستان، کلمبیا، فیلیپین، آرژانتین، زیمباوه، کنیا و اندونزی)، بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴ هر سال کمتر از ۱۰٪ بورس لندن و حدود ۳٪ مجموع بورس لندن و آمریکا بوده است.

ثبات سیاسی و حمایت سرمایه‌گذاران خارجی

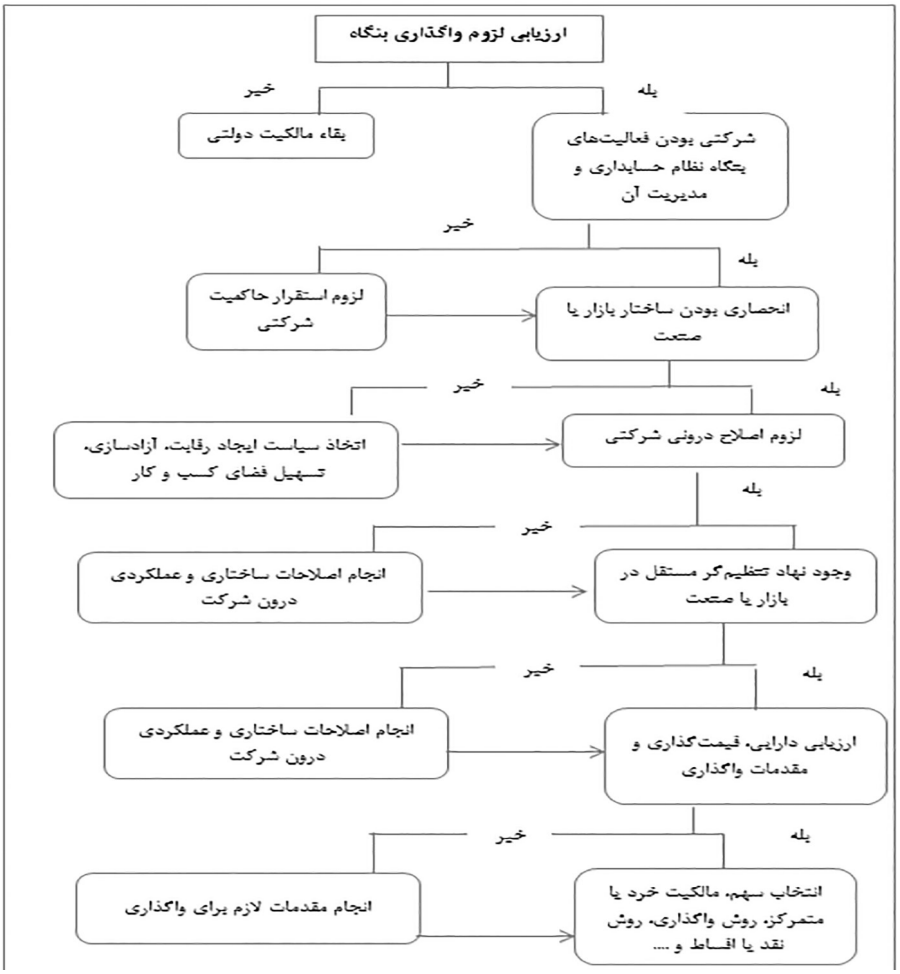
در شرایطی که کشوری از ثبات سیاسی و اقتصادی برخوردار نباشد، سرمایه‌گذاران خارجی نیز تمایلی برای سرمایه‌گذاری در آن کشور و مشارکت در تأمین‌مالی برنامه خصوصی‌سازی نخواهند داشت. بر این اساس، می‌توان گفت عدم ثبات سیاسی و اقتصادی، خود عاملی برای شکست خصوصی‌سازی به‌شمار می‌آیند؛ البته در نمونهٔ ژاپن که به موفقیت‌هایی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

1. Cook and kirkpatric

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 خصوصی‌سازی

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 می‌توانند فرایند واگذاری را تحت‌تأثیر 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 مبادلهٔ 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 درواقع هر دو هدف به‌صورت توأمان با خصوصی‌سازی محقّق 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 توسّط بخش خصوصی شود[1](کیانی، ۱۳۷۳). به‌همین دلیل، تنظیم مقررات (مقررات‌زدایی یا تنظیم مجدّد 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 به‌سرعت 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 دورهٔ خصوصی‌سازی نیز سازوکارهای نظارتی برای دفاع از منافع عمومی و محدودکردن انگیزه‌های بالقوه انحصارگری شرکت‌های خصوصی‌شده تدوین شوند (متوسلی، ۱۳۷۳).

همچنین در صورتی‌که ازبین‌بردن عوامل انحصار به‌سرعت امکان‌پذیر نباشد، لازم است با اجرای مکانیزم‌های تنظیم‌کننده، به‌طور موقّت مقررات محدودکنندهٔ 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، به‌خصوص 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 خصوصی‌سازی پافشاری می‌کنند، اما درمقابل کسانی که رقابت را حائز اهمیت می‌دانند، ترجیح می‌دهند که این بخش قبل از واگذاری به چندین حوزه مختلف تقسیم شود و یا این‌که با حفظ مالکیت عمومی، اجازه داده شود بخش خصوصی تحت شرایط یکسانی با آن رقابت کند. در 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 تصرّف، شکست تنظیم‌گری دولت را مطرح کردند. براساس این نظریه، دولتی که قرار است از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی، صنعتی را تنظیم کند، خواه به‌صورت طراحی‌نشده و یا طراحی‌شده، توسط آن صنعت تصرّف می‌شود. یعنی تنظیم‌گری به‌جای رفاه اجتماعی، سود صنعت را افزایش می‌دهد (هادی فر، ۱۳۸۹). زیرا قدرت سرکوب، منبع اصلی دولت است و گروه ذی‌نفعی که بتواند دولت را به عدم استفاده از قدرت سرکوب، در راستای منافع خود متقاعد کند به افزایش سود، دست می‌یابد. یعنی گروه ذی‌نفع با توسّل به مقررات و به دست دولت، ثروت را از سایر بخش‌های جامعه به سوی خود بازتوزیع می‌کند.

پروتی و برتولوتی[1] (۲۰۰۵) نیز در مطالعهٔ خود نشان دادند که داشتن نگاهی نهادی درخصوص دولت تنظیم‌گر و نهاد تنظیم‌گر و بخش تحت واگذاری، مانع اشتباهات راهبردی سیاست‌گذاران می‌شود و در صورت فقدان حساسیت‌های نهادی دربارهٔ دولت تنظیم‌گر باید منتظر تکرار تجارب شکست خصوصی‌سازی بود؛ به‌ویژه اگر نهاد تنظیم‌گر خود تحت سلطه بخش‌های خصوصی قرار گرفته باشد. بنابراین قدرت سیاسی باید متمرکز بر طراحی نهادی تنظیم‌گر شود. پارکر بیان می‌کند که خصوصی‌سازی تنها وقتی موفق خواهد شد که با تغییرات مناسب در محیط رگولاتوری و رقابتی همراه باشد (پارکر، ۲۰۰۴).

در صورت وجود شکست دولت و همچنین شکست تنظیم‌گری، این سؤال مطرح است که چگونه ابزارهای حقوق عمومی رقابت و تنظیم‌گری بخشی در راستای تصحیح شکست بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر، از کارامدی لازم برخوردار خواهند بود؟ در این شرایط، وجود یک نهاد مستقل که تنظیم و نظارت این واگذاری‌ها را بر عهده داشته باشد بیش‌ازپیش حائز اهمیت می‌شود؛ حتی زمانی‌که بازار یک انحصار چندجانبه با چند مالک اصلی ایجاد کند، وجود یک ناظر برای

1. Perotti And Bertolotti

کنتـرل نهایـی آثار احتمالـی رفتار تبانی به‌شـدت ضروری اسـت (رحیمی بروجـردی،۱۳۸۹).

بنابرایـن، یکـی از مهم‌تریـن مؤلفه‌هـای سیاسـت خصوصی‌سـازی و گام اصلـی در بسـیاری از خصوصی‌سـازی‌های شـخصی، ایجـاد یـک چهارچـوب رگولاتوری و رگولاتور مسـتقل بـرای صنعت مربوطـه اسـت. از دیـدگاه نهادگرایـان، بـرای جلوگیـری از رفتـار فرصت‌طلبانـه کارگـزاران دولـت لازم اسـت محدودیت‌های رسـمی و غیررسـمی به دقت تصریح شـوند. ضمـن این‌که در راسـتای تصحیح شکسـت تنظیم‌گـری دولت موضوع مشـارکت جامعـهٔ مدنی در قالـب نهادهای تنظیم‌گـر تخصصی و مسـتقل از سیاسـت‌های فرصت طلبانهٔ کارگـزاران دولتی توصیه شـده و درنتیجه دامنهٔ افـراد مؤثر در امر تنظیم‌گـری گسـترش یافتـه اسـت. تنظیم‌گـری در ایـن مفهوم جدیـد تفاوت عمـده و بنیادین نسـبت به تنظیم‌گـری قبـل از وجـود مفهوم شکسـت تنظیم‌گـری دارد. به‌عبارت‌دیگر، بـا ورود بازیگـران جدید به ایـن عرصـه، مانند حضـور بخش خصوصی و نیـز نهادهای غیردولتـی صنفی، حضور دولـت و اجزای آن در امـر تنظیم‌گـری بـا ایجاد نهادهـای عمومی و ادارهٔ مسـتقل از قوهٔ مجریه، دسـتخوش تحول جدّی شـده اسـت (یاوری، ۱۳۹۳).

موضـوع اسـتقلال نه‌تنهـا از منظـر امنیت در برابـر دولت‌های فرصت‌طلـب، بلکه از منظـر کاربران سیسـتم و میـزان توزیع منافع به مصرف‌کنندگان خدمات تسـهیلات عمومی باید مـورد توجه قرار گیرد. ایـن موضـوع مانـع از مذاکرات بـرای تعرفه می‌شـود، از رانت‌هـای انحصاری جلوگیـری می‌کند و مانع اشـتراک منافع بهـره‌وری با مصرف‌کنندگان می‌شـود. اسـتقلال در اینجا به‌معنـای توانایی تصمیم‌گیری تفسـیر می‌شـود، نـه این‌که فقط در حد مشـاوره عمل کنـد (دیویس و همـکاران[1]، ۲۰۰۵).

نیوبـری در مطالعـهٔ خـود کـه در سـال ۱۹۹۷ انجـام داد، تـا حـدودی توصیفـی عملـی از شـرایط موفقیـت تنظیم‌گـری را ارائـه داده اسـت؛ بدین‌ترتیـب کـه اگـر نهـاد تنظیم‌گـری مسـتقل باشـد، به‌طور منطقی از فشـارهای سیاسـی روزمره مصون می‌ماند و مجموعه‌ای شـفاف از اهداف و فرایندهایی برای حـلّ اختـلاف دارد و مجوزهایـی را به‌صـورت قانونی با توجـه به حقوق و تعهدات مربوط به تسـهیلات عمومـی صـادر می‌کنـد. بنابراین، سـرمایه‌گذاران احتمالاً اعتماد بیشـتری به حمایت ارائه‌شـده توسّـط تنظیم‌گـری و اسـتمرار آن خواهنـد داشـت. بدیهـی اسـت توانایی نهـاد تنظیم‌گر بـرای دسـتیابی به این امـر، منوط به داشـتن حـق «نهاد اقتصادی سـرمایه‌داری[2]» اسـت.

گـزارش بانـک جهانـی در سـال ۲۰۰۴، ایـن دیـدگاه را منعکـس می‌کنـد کـه می‌گویـد: تنظیم‌گـری کارامـد و مؤثـر ـشـامل وضـع سـطوح تعرفـه کافـی ـ مهم‌تریـن شـرط امکان‌پذیـری

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 مقیّد به فرصت‌طلبی تنظیم‌گری نخواهد شد. اوگاز و وادامز پرایس[1] در مطالعهٔ خود به کشورهای آمریکای لاتین اشاره کردند، جایی که این اتفاق افتاد و در جذب سرمایه ورودی موفق شدند.

در واقع، وجود تنظیم‌گری مستقل برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، درجه‌ای از آسودگی خیال را فراهم می‌کند تا سرمایه‌گذاری خود را از مداخلات سیاسی دولت در امان بداند. برای مثال، دولت ممکن است افزایشی در سود بعد از خصوصی‌سازی مشاهده کند و تصمیم بگیرد که آنها باید برای مقابله با کسری‌های بودجه یا برای کاهش مالیات و ارتقاء محبوبیت، مصادره شوند؛ درحالی‌که یک واحد تنظیم‌گری نمی‌تواند مانعی غیرقابل عبور برای دولت مصمم ایجاد کند. واقعیت آن است که اگر دولت در این واحد تنظیم‌گر سرمایه‌گذاری نکند، نشان‌گر قصد و تعهد وی برای عدم مداخله است.

در جدول شماره (۳-۱) وضعیت استقلال نهاد تنظیم‌گر در کشورهای مختلف ارائه شد؛ پیداست که اکثر کشورها به‌دنبال اتّخاذ 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)	گواتمالا	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 دومینکین	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)

1. Ugaz And Waddams Price

شـایان ذکـر اسـت، برنامـه اصلاحی یک‌شـبه اتفـاق نخواهد افتـاد و سـاختار این برنامـه تا حدّ زیـادی ماهیـت تنظیم‌گـری مـورد نیـاز را تعییـن خواهد کـرد. اگر صنعـت قبل از خصوصی‌سـازی تجدیدسـاختار شـود، سـاختار تنظیم‌گـری متفـاوت خواهـد بود نسـبت بـه زمانی‌که این اقـدام بعد از خصوصی‌سـازی صنعـت انجـام می‌شـود. در هـر صـورت، ایـن احتمال وجـود دارد کـه ماهیت انحصـاری صنایـع شـبکه‌ای (نظیـر لوله‌هایـی کـه گاز را حمـل و توزیع می‌کنند) همیشـه مشـمول نوعـی از تنظیم‌گری باشـد.

۳-۳-۲-۲. عوامـل محیطـی در سـطح شـرکت و اقدامـات دولـت در مقـام مالـک شـرکت‌های دولتـی

شـرکت‌های مشـمول واگـذاری از یـک سـنخ نیسـتند و برحسـب مؤلفه‌هایی چـون اندازه، سـاختار مالکیـت، موقعیـت سـودآوری، نـوع فعالیـت یـا ماهیّـت کالاهـا و خدمات مـورد عرضـه، فناوری تولیـد، سـاختار بـازار و صنعـت و ... متفاوت هسـتند. خصوصیات شـرکت‌ها برحسـب مؤلفه‌های مذکـور می‌توانـد منتـج بـه آن شـود کـه واگـذاری یـک شـرکت دولتـی بـا موفقیـت همـراه باشـد و واگـذاری شـرکتی دیگـر منجر به بدترشـدن اوضاع نسـبت بـه قبل از واگـذاری و درنهایـت تعطیلی و یـا بازگردانـدن آن بـه دولت شـود.

بنابرایـن، شـرکت‌ها قبـل از واگـذاری بایسـتی براسـاس معیارهـای مشخص‌شـده شـرایط لازم را داشـته باشـند و در غیـر این‌صـورت دولـت به‌عنـوان مالـک ایـن شـرکت‌ها لازم اسـت اقداماتـی را جهـت برقـراری ایـن شـرایط و درنتیجـه موفقیت‌آمیزشـدن فراینـد واگـذاری آنهـا انجـام دهد. در ادامـه، براسـاس تجربـه کشـورها بـه برخـی از این موارد اشـاره شـده اسـت.

انـدازۀ شـرکت‌ها: حرکـت از خصوصی‌سـازی شـرکت‌های کوچـک بـه شـرکت‌های بـزرگ

نکتـۀ حائـز اهمیـت بـرای موفقیـت خصوصی‌سـازی آن اسـت کـه ایـن فراینـد از شـرکت‌های کوچـک آغاز شـود، چـرا کـه اثرهـای اجتماعی-اقتصادی و سیاسـی خصوصی‌سـازی شـرکت‌های کوچک‌تـر، نظیـر مشـکلاتی چـون بیکاری‌هـای موقـت، جابه‌جایـی و توزیـع مجـدّد ثـروت و دارایـی، اختـلال در سـطح عمومـی قیمـت و تولیـد کالاهای شـرکت‌هایی کـه خصوصی‌شـده‌اند، جابه‌جایـی و انتقـال مدیـران دولتی شـرکت‌های خصوصی‌شـده به بخش‌هـای دیگـر و...، به‌مراتب کمتـر اسـت. همچنیـن، از ایـن راه می‌تـوان شـرایط و تفکـر اجتماعی-فرهنگی و سیاسـی جامعه را

بـرای انجـام خصوصی‌سـازی در سـطحی گسـترده آمـاده کرد.

تجربـهٔ کشـورهای بلوک شـرق، مالـزی و آرژانتیـن دلیل این مدعاسـت. همچنین شـرکت‌هایی کـه مـورد هدف بـرای برنامـه خصوصی‌سـازی قـرار می‌گیرنـد، در شـروع فراینـد هر چـه کوچک‌تر باشـند، هـدف دموکراسـی اقتصـادی به‌عنـوان یکـی از دلایـل گرایـش بـه خصوصـی، به‌صـورت مطلوب‌تـری تحقّـق می‌یابـد.

انـدازهٔ شـرکت‌ها: تجزیـه بنگاه‌هـای بـزرگ بـه بنگاه‌هـای کوچک‌تـر قبـل از خصوصی‌سـازی

اگرچه اکثر کشـورها کمابیش در روند خصوصی‌سـازی در مسـیر آزادسـازی تجاری گام برداشـتند، امـا ایـن راهـکار اهرمی کافـی برای ایجـاد بازارهـای رقابتـی در همه بخش‌هـای اقتصادی نیسـت. ایـن مهـم به‌دلیـل وجـود بخش‌هـای تولیـدی غیرقابـل مبادلـه گسـترده در اقتصـاد کشـورها، به‌خصـوص کشـورهای درحال‌توسـعه اسـت، ضمـن این‌کـه بـا توجـه بـه ارتبـاط بیـن بازارهـا، هر نـوع ناکارامـدی در ایـن بازارهـا امـکان سـرایت بـه بـازار کالاهـای قابل مبادلـه را هـم دارند.

بنابرایـن، یکـی دیگـر از راه‌هـا ایجـاد فضـای رقابتـی و مقابلـه بـا ایجـاد انحصـار بخـش خصوصـی، تجزیـه بنگاه‌هـای بـزرگ مـورد هـدف بـرای واگذاری بـه بنگاهـای کوچک‌تر و سـپس خصوصی‌کـردن بنگاه‌هـای کوچـک اسـت، زیـرا ایـن کار ورود به صنعت را بـرای رقبا سـاده‌تر کرده و منجـر بـه رقابتِ بین بخشـی می‌شـود. بـرای مثال، کشـور بلغارسـتان بـا درپیش‌گرفتن این مسـیر توانسـت موفقیت‌هایـی را در امر خصوصی‌سـازی کسـب کند. ضمـن این‌که معمولاً در کشـورهای درحال‌توسـعه بخـش خصوصـی توانمنـد وجود نداشـته اسـت و در صـورت واگذاری شـرکت‌های بـزرگ، احتمـال عـدم تناسـب بیـن شـرکت مـورد واگـذاری و توانایـی مالـی بخـش خصوصـی و درنتیجـه شکسـت در واگـذاری اتفـاق خواهـد افتـاد؛ البته ایـن نکته نیـز بایـد مدنظر قـرار گیرد که تجزیـه بنـگاه مزایـای صرفه‌جویی‌هـای ناشـی از مقیـاس را از بیـن نبـرد.

مالکیت شـرکت‌ها: حلّ مسـائل و مشـکلات شـرکت‌های مصادره‌ای در اختیار دولت قبـل از واگذاری

نحـوهٔ مالکیـت و سـاختار بنگاه‌هـای دولتـی مشـمول واگـذاری یکـی از فاکتورهـای حائـز اهمیت اسـت کـه عـدم توجـه بـه آن می‌توانـد منتـج بـه خصوصی‌سـازی ناموفـق شـود. بـرای مثـال، یکـی از مسـائل در مـورد واگـذاری شـرکت‌ها در مرحلـه اول خصوصی‌سـازی در شـیلی، بحـث

مصادره‌ای‌بودن شرکت‌های واگذارشده و برگرداندن به صاحبان آنها بود. به‌خصوص این‌که این واحدها در شیلی با همان مسائل و مشکلات جاری، یعنی مازاد نیروی کار، سرمایه جاری محدود، محدودیت سرمایه‌گذاری جدید حتی برای جایگزینی ماشین‌آلات به صاحبان خودش برگردانده شدند و دولت بعد از واگذاری نیز هیچ کمکی برای حلّ این مشکلات انجام نداد لذا نتیجه، شکست خصوصی‌سازی و بازگرداندن مجدّد این واحدها به دولت شد. اما درمورد 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 مازاد نیروی کار

از آنجا که دولت ایجاد اشتغال را به‌عنوان جذب حمایت سیاسی و آخرین چاره به‌کار می‌برد، معمولاً اکثر شرکت‌های دولتی با مازاد نیروی کار مواجه هستند. بنابر شواهد تجربی، درصد بالایی از بنگاه‌های خصوصی‌شده در کشورهایی مانند بنگلادش، سریلانکا، نپال و هند تعطیل شدند و به موجب آن، نیروی کار زیادی بیکار یا پیش از موعد بازنشسته شدند و یا این‌که 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 تأمین‌مالی دولتی هستند؛ زیرا مشخّصه توسعهٔ 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 انگیزهٔ 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 خصوصی‌شده که اجازهٔ 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، به‌خصوص 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. درنتیجه، بخش خصوصی بدون وجود ضمانت‌های دولت برای تأمین وامهای بلندمدت و تخفیف‌های مالیاتی در تأمین‌مالی 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 خصوصی‌سازی شرکت‌های فعّال در حوزهٔ بازار مالی

همان‌طور که بیان شد، خصوصی‌سازی 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 خصوصی‌سازی به‌شمار می‌رود، بنابراین لازم است شروع خصوصی‌سازی با شرکت‌های فعّال در حوزهٔ مالی، یعنی بانک‌ها و مؤسسه‌های بیمه‌ای آغاز شود. خصوصی‌سازی بانک‌ها، مقدمهٔ لازم و بایستهٔ خصوصی‌سازی موفق است.

موقعیت سودآوری: اولویت‌دادن به خصوصی‌سازی 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 حسّ مشارکت و

شـوق بـه مشـارکت در فراینـد خصوصی‌سـازی را در جامعه ایجـاد خواهد. بـرای مثال، بسـیاری از شـرکت‌های دولتـی کـه در هنـد به بخـش خصوصی واگـذار شـدند، سـودآور بودند. ایـن در حالی اسـت کـه با واگـذاری شـرکت‌های زیـان‌ده، اگرچه هزینه‌هـای دولت کاهـش می‌یابد، امـا از حیث درآمـدی نتیجـه مثبتی نخواهد داشـت.

ضمـن این‌کـه واگـذاری شـرکت‌های زیـان‌ده بـا هـدف کاهـش بـار مالـی آنها کـه معمـولاً در کشـورهای جنـوب آسـیا بـا سـرعت بالایی انجـام شـده، پیامدهـای اجتماعی زیـادی را به‌بـار آورد که نسـبت به ضررهای شـرکت‌های دولتی خصوصی‌شـده بسـیار بیشـتر بوده اسـت. در شـیلی نیز یکی از دلایـل شکسـت خصوصی‌سـازی در مرحلـهٔ اول، شـروع ایـن سیاسـت بـا شـرکت‌های بـزرگ و زیـان‌ده بوده اسـت.

۳-۴. عوامـل تأثیرگـذار بر موفقیت خصوصی‌سـازی برحسـب بازیگران (بخش خصوصی)

همان‌طـور کـه بیـان شـد، در فراینـد خصوصی‌سـازی دولت به‌عنـوان فروشـنده، بخـش خصوصی به‌عنـوان خریـدار و مقـام ناظـر یـا تنظیم‌کننـدهٔ قوانیـن و مقـررات، به‌عنـوان تنظیم‌کننـده فراینـد واگـذاری سـه گـروه از بازیگـران فراینـد خصوصی‌سـازی به‌شـمار می‌رونـد. از آنجـا کـه مباحـث مرتبـط بـا خصوصیـات تنظیم‌کننـدهٔ مقـررات در قسـمت ویژگی‌هـای دولـت به‌عنوان نهاد سیاسـی و همچنیـن عوامـل محیطـی در سـطح شـرکت یـا بـازار بیـان شـد و بـا عنایـت بـه این‌کـه دولـت نه‌تنهـا در مقـام فروشـنده یـا مالـک شـرکت‌های دولتـی، بلکه به‌عنـوان نهـاد سیاسـی و فراهم‌کنندهٔ پیش‌شـرط‌های لازم بـرای اجـرای خصوصی‌سـازی نیـز می‌توانـد ایفـای نقـش کنـد، در این بخش ویژگی‌هـای بخـش خصوصـی ارائه شـده اسـت.

بخـش خصوصی شـامل همـه بازیگرانی می‌شـود که به‌عنـوان سـرمایه‌گذار وارد خرید شـرکت می‌شـوند، بنابرایـن لازمـهٔ یـک واگـذاری موفق، وجود بخـش خصوصی بـا انگیزه و توانمند اسـت. ایـن موضـوع به‌خصـوص در پروژه‌های زیرسـاختی که نیـاز به تأمین مالـی بالایی دارنـد و همچنین کالاهـای عمومـی به‌دلیـل عـدم کنترل درآمد توسـط بخـش خصوصی، حائز اهمیت اسـت.

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

یکـی از موضوعاتـی کـه منتـج به نتایج مثبت خصوصی‌سـازی در کشـورها شـده اسـت، بهره‌مندی از ظرفیـت مالـی، مدیریتـی و کارآفرینـی بخـش خصوصـی به‌عنـوان خریـدار شـرکت‌های دولتـی

بوده است. در این ارتباط، انگلستان، آلمان، پرو و شیلی، ازجمله کشورهایی هستند که به‌واسطهٔ این فاکتور به نتایج مثبتی در اجرای خصوصی‌سازی دست یافتند.

بررسی مصادیق واگذاری‌ها در کشورهایی که تجربهٔ موفقی از خصوصی‌سازی نداشتند نشان می‌دهد، اغلب بنگاه‌های بسیار بزرگ و همچنین پروژه‌های زیرساختی سرمایه بر مشمول واگذاری شدند که موفقیت در این امر، مستلزم وجود بخش خصوصی و نهادهای سرمایه‌گذاری با توان مالی بالا بود. اما چنین بخش خصوصیِ فعّال 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 درحال‌توسعه، 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، به‌دلیل عدم تمایل بخش دولتی برای ورشکسته‌شدن بخش خصوصی، می‌شود. از این‌رو، بخش خصوصی نهایتاً به‌جای ایفای تعهدات خود، مدام درخواست تغییر قرارداد و افزایش یارانه می‌کند. در این شرایط، خصوصی‌سازی نه‌تنها به کاهش بار مالی دولت منتج نمی‌شود، بلکه با کارشکنی‌های بخش خصوصی، کاهش کیفیت خدمات ارائه‌شده و نارضایتی مردم را نیز به‌دنبال خواهد شد. موضوعی که در مورد مالزی اتفاق افتاد و باعث شکست خصوصی‌سازی در این کشور و برگشت مجدّد به ملی‌سازی شد.

بنابراین، در واگذاری شرکت‌های دولتی می‌بایست به تناسب بین توان مالی بخش خصوصی و اندازهٔ 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 خصوصی‌سازی در کشورهای با اقتصاد متمرکز که بخش خصوصی با شرایط مذکور وجود ندارد، تسهیلات اعتباری بانک‌ها و سازمان‌های اعتباری، نقش مهمی در تضمین، مشارکت و ایجاد اعتبار لازم برای بخش خصوصی‌سازی در فرایند واگذاری‌ها دارند.

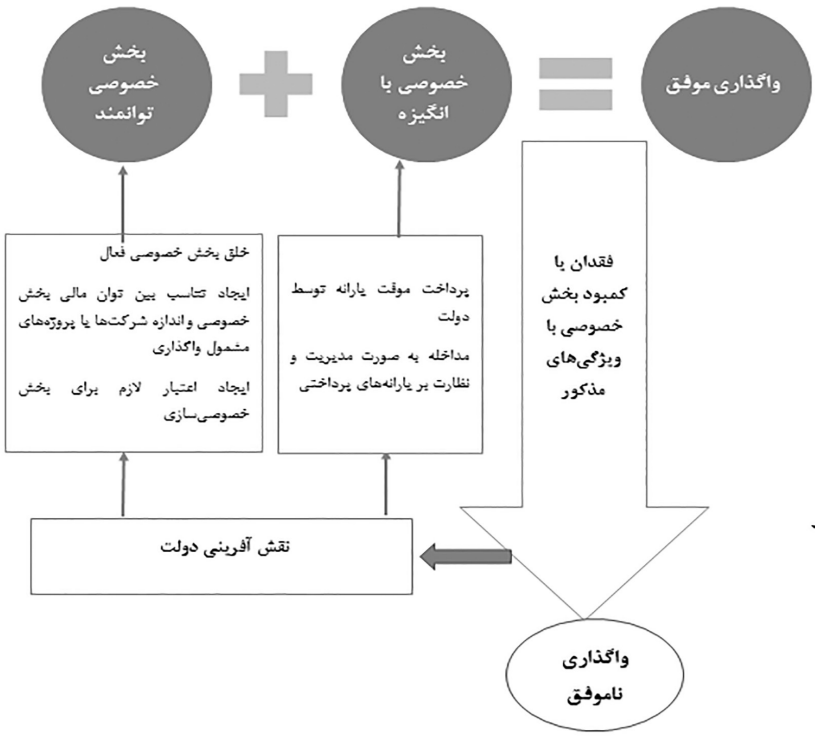
۳-۴-۲. وجود بخش خصوصی با انگیزه، از طریق تناسب بین ریسک و بازدهی در موارد مشمول واگذاری

مزایای خصوصی‌سازی منوط به تصریح دقیق حقوق مالکیت است که مالک خصوصی انگیزهٔ کافی برای ارتقاء کارامدی 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، مؤلفهٔ حائز اهمیتی برای ایجاد انگیزهٔ بخش خصوصی، جهت مشارکت در تأمین‌مالی یا خرید مورد مشمول واگذاری است. این در حالی است که در عمل این چنین نیست، به‌خصوص در مورد پروژه‌های سرمایه‌بر، ارائه‌دهنده کالاها و خدمات عمومی، مثل حمل‌ونقل ریلی چون کشش تقاضا نسبت به قیمت بالاست، کسب درآمد نامطمئن است. درنتیجه، بخش خصوصی بدون وجود ضمانت‌های دولت برای تأمین وامهای بلندمدت و تخفیف‌های مالیاتی در تأمین‌مالی چنین پروژه‌های پرهزینه و بلندمدتی با دشواری‌های عظیمی مواجه می‌شود. به‌طوری‌که، بسیاری از پروژه‌های زیرساختی که حتی مزایای اقتصادی و اجتماعی مثبتی هم دارند، اصلاً شروع نمی‌شوند.

بنابراین، زمانی‌که بین واگذاری‌ها و توان مالی بخش خصوصی تناسب وجود نداشته باشد و یا این‌که بخش خصوصی به‌دلیل عدم قطعیّت درآمد، ریسک بالایی را شناسایی کند، بخش خصوصی اغلب نمی‌تواند یا نمی‌خواهد هزینهٔ بالای سرمایه‌گذاری ثابت را به‌تنهایی تأمین‌مالی 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 به‌ویژه در کشورهای درحال‌توسعه که ظرفیت کارآفرینی محدودی دارند، صادق است. ازاین‌رو، می‌توان گفت در کشورهایی که بخش خصوصیِ باانگیزه برای تأمین‌مالی وجود نداشته باشد، این بخش نمی‌تواند به‌عنوان جایگزین دولت عمل کند، بلکه مداخلهٔ مستمر دولت به‌صورت مدیریت و نظارت بر یارانه‌ها، همچنان تداوم می‌یابد. در این شرایط، توانمندی دولت برای مدیریت و نظارت یارانه‌ها خود به‌عنوان فاکتوری برای موفقیت در واگذاری به شمار می‌رود.

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



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

نکتهٔ شایان ذکر آن است که حتی با وجود چنین خریدارانی، موفقیت‌آمیز بودن واگذاری، به‌دلیل تعارض منافع بین خریداران ممکن است تحت‌الشعاع قرار گیرد. علاوه‌براین، 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 این‌رو، ساختار مالکیت خریدار می‌تواند در تحقّق اهداف خصوصی‌سازی تأثیرگذار باشد.

۳-۵. جمع‌بندی فصل سوم

در این فصل، با بینشی که از فصل دوم حاصل شد، مبنی بر این‌که موفقیت خصوصی‌سازی فقط از طریق تغییر مالکیت حاصل نخواهد شد، براساس تجربه کشورها در اجرای سیاست خصوصی‌سازی عواملی که بر نتیجهٔ 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. به‌طوری‌که، مهم‌ترین عوامل محیطی در سطح کلان، شرایط کلان و اجرای سیاست‌های تکمیلی بیان شد. در واقع، زمینهٔ اقتصاد کلان و عواملی که بر ساختار، عملکرد و ادارهٔ واحد اثر می‌گذارند باید اصلاح شوند، خصوصی‌سازی باید جزءای از اصلاحات اقتصادی در جهت بازاری‌کردن فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی باشد و دولت باید خود را به‌طور کامل، متعهد به ایجاد چنین فضایی کند. به‌علاوه، 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 به‌عنوان 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 عرصهٔ 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، لازمهٔ اجرای خصوصی‌سازی موفق بیان شد؛ البته در کشورهای درحال‌توسعه و درحال‌گذر، به‌دلیل 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 تجربهٔ کشورها و همچنین مطالب مذکور می‌توان گفت در ورای تمامی عوامل، وجود دولتی توانمند لازمه موفقیت اجرای خصوصی‌سازی است و برخلاف تصور که نقش دولت را به‌صورت خروج از تصدّی‌گری 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 به‌خصوص در کشورهای درحال‌گذار، وظیفهٔ فراهم‌سازی هر آنچه به‌عنوان پیش‌شرط، سیاست‌های تکمیلی، ترتیبات نهادی و ... مورد نیاز برای اجرای خصوصی‌سازی بیان می‌شد را بر عهده دارد. این نهاد بایستی قادر به ایجاد نهادهای کارامد و توانمند، محیطی مناسب برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به

گونه‌ای کم هزینه، ساده و به دور از ائتلاف باشد و از این رهگذر به‌عنوان دست یاری‌دهندهٔ بازار می‌تواند موجبات کارایی خصوصی‌سازی و رشد اقتصادی را فراهم کند.

همچنین دولت با نقش تنظیم‌گیری ساختار بازار می‌تواند بر کارایی خصوصی‌سازی تأثیرگذار باشد. سیاست‌های دولت، چه در سطح ملی و چه در سطح محلی، باید شکل‌گیری شرکت‌های رقابتی جدید را ترغیب 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 درحال‌توسعه با خلق سرمایه‌گذار توانمند و خلق بخش خصوصی باانگیزه، از طریق متناسب‌سازی تناسب بین ریسک و بازدهی نیز ایفای نقش می‌کند.

پیوست فصل سوم

تجربیات کشورهای منتخب در اجرای سیاست خصوصی‌سازی[1]

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

۱. تجربه خصوصی‌سازی در انگلستان (نمونه‌ای از کشور توسعه‌یافته)

بریتانیا را می‌توان پیشگام موج جدید خصوصی‌سازی در دهۀ 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 پرداخت‌های خارجی و به طور کلی عدم کارایی در فعالیت‌های اقتصادی دولت، خصوصی‌سازی را آغاز کرد.

برنامۀ خصوصی‌سازی در انگلستان با واگذاری صنایع کوچک و خدمات غیرضرور شروع شد. این سیاست به‌تدریج با گسترش بازارهای سرمایه و اطمینان به کارایی بیشتر بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، به‌صورت فوق‌العاده‌ای گسترش یافت و تمامی بخش‌های اقتصادی را دربر گرفت. به‌گونه‌ای‌که، در مدتی کمتر از ۱۰ سال توانست نتایج قابل‌توجهی را ایجاد کند.

در جریان واگذاری شرکت‌ها تا اواسط دهۀ هشتاد که اکثراً شرکت‌ها با ماهیت رقابتی بودند، قابلیت انطباق با بازار آزاد وجود داشت و مشکل حادی ایجاد نشد؛ اما بعد از اولین تجربۀ خصوصی‌کردن شرکت‌های 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 ازجمله 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 به‌دست 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 نتیجهٔ چندانی را به‌دنبال 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 ارائه‌کنندهٔ مستقیم خدمات به یک رگولاتور بازار بود.

اگرچه ارتقاء کارایی، کاهش هزینه‌ها و بدهی‌های دولت و شرکت‌ها و مؤثر دولتی، محدودکردن حوزهٔ 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 برنامهٔ خصوصی‌سازی دنبال می‌شد. اما طی سال ۱۹۸۷ که سهام شرکت هواپیمایی واگذار و شرکت راه آهن، مهمان‌سرای راه‌آهن، 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.

تحقّق این هدف، مستلزم افزایش انگیزهٔ خرید سهام توسط مردم، شاغلان و کارگران و همچنین نگه‌داری سهام توسط آنها به‌مدت 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 درنتیجه توزیع درآمد کمک کند؛ البته دولت هم به‌ازای تسهیلات مالی ویژه به‌خصوص سهام مجانی به شرح مذکور، برای ادامهٔ کنترل و نظارت خود

بـر واحدهـای واگذاری‌شـده، سـهمی یک‌پوندی بـا اختیـارات ویژه (سـهم طلایی) نگه می‌داشـت کـه به‌موجـب آن، اختیاراتـی نظیـر جلوگیری از تغییر اسـاس‌نامه، فروش کلی شـرکت بـه خارجیان، انحـلال و توقـف فعالیـت شـرکت و...، بـرای دولت ایجاد می‌شـد. همچنیـن دولت بـرای اطمینان از کیفیـت خدمـات و کالاهـای ارائه‌شـده توسـط شـرکت‌های خصوصـی، اسـتانداردهایی را بـرای آنهـا تعییـن می‌کرد.

بـا توجـه بـه مطالب مذکـور، گسـتردگی برنامه‌هـای واگذاری‌هـا، اسـتفاده از روش‌های مناسـب واگـذاری متناسـب بـا امکانـات جامعه و اجـرای تدریجـی فرایند خصوصی‌سـازی، ازجملـه عوامل مهـم موفقیـت در ایـن کشـور به‌شـمار می‌آیـد. همچنیـن بـرای حداقل‌شـدن هزینه‌هـای اقتصـادی، اجتماعی و سیاسـی اجرای خصوصی‌سـازی به‌شـدت از روش آزمون و خطا پرهیز شـد و سـعی شـد هـر تصمیمـی ابتـدا به‌صـورت پایلوت آزمایش شـود و سـپس به‌طور همگانی بـه مرحلهٔ اجـرا درآید. بـا وجـود ایـن، اعتقـاد بر این اسـت کـه دولت انگلسـتان بـرای موفقیـت در برنامهٔ خصوصی‌سـازی، اقدامـات و اصلاحاتـی بـه شـرح زیـر، قبـل و در حین اجـرای خصوصی‌سـازی، انجـام داد کـه تأثیر بسـزایی در دسـتاوردهای این سیاسـت داشـته است:

– آزادسـازی (خاتمـهٔ انحصـارات)، مقررات‌زدایـی و حـذف موانـع و مشـکلات دسـت‌وپاگیر در سـطح وسیع؛

– انجام اقداماتی برای جذابیّت بخشیدن به وضعیت مالی، فناوری و مدیریتی بنگاه‌ها؛

– تجدید ساختار شرکت‌های دارای ترکیب نامناسب و تقسیم آنها به بنگاه‌های کوچک‌تر؛

– تأکید بر اهداف تجاری و اقتصادی بنگاه‌ها و حذف اهداف غیراقتصادی حاکم بر آنها؛

– قانون‌گذاری‌های لازم به‌صورت مشخص و معیّن در هر مرحله از خصوصی‌سازی؛

– جلب اعتماد کارگران و کارکنان شرکت‌های مورد واگذاری؛

– پیگیـری مسـتمر مسـأله مـازاد نیـروی کار و کاهـش آن تـا حـدّ لازم و چگونگـی برخـورد بـا بیـکاری کارگران؛

– تضمین منافع مصرف‌کنندگان از طریق مکانیزم‌های نظارتی؛

– تبلیغات و اطلاع‌رسانی اکثر فروش‌های مهم به‌صورت شفاف و در سطح وسیع؛

– ایجـاد تعهـد کامل سیاسـی، اقتدار ملی و توافق لازم در قبال انجام سیاسـت خصوصی‌سـازی بین مسـئولان و جناح‌های سیاسی؛

– استفاده از نظریات مشاوران و متخصصان.

باوجـود مطالـب مذکـور، نکتـهٔ شـایان ذکـر دیگر آن اسـت کـه در این کشـور انگیزهٔ سیاسـی قوی

خصوصی‌سازی را به جلو می‌راند و آن همانا خواست دولت‌های دست‌راستی، برای شکستن حقانیّت دولت‌های کارگری پیشین خودشان و بهبود وضعیت بازارهای سهام بود. به‌طوری‌که در جریان گسترش خصوصی‌سازی که به‌صورت 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 پایهٔ متغیر سهام‌داری و بی‌ثباتی در بازار سهام ایجاد کند، زیرا در مقام مقایسهٔ سرمایه‌گذاران سازمانی، چون در بلندمدت سرمایه‌گذاری می‌کنند، تمایل‌شان به نگه‌داری سهام بیشتر از سهام‌داران کوچک است. این موضوع درمورد ایتالیا مشاهده شد، با وجود آن‌که اکثر خصوصی‌سازی‌ها به‌دلیل تمایل پایین برای خرید عمومی سهام، به‌صورت فروش خصوصی به سهام‌داران محدود انجام شد؛ اما فرانسه و اسپانیا همانند انگلستان با چنین مشکلاتی مواجه نشدند

در ادامهٔ فرایند خصوصی‌سازی، حزب کارگر در سال ۱۹۹۵ به تعهد تاریخی خود به مالکیت عمومی، به‌عنوان 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 دههٔ ۱۹۹۰، اکثر موارد منتخب برای واگذاری، خصوصی‌شده بودند و دارایی‌های بالقوهٔ کمی برای فروش باقی مانده بود. در این دوره، از عبارت خصوصی‌سازی به‌ندرت استفاده می‌شد، به جای آن، عباراتی نظیر مشارکت خصوصی‌ـ دولتی (PPP)[1] ترجیح داده شد. به‌طوری‌که در سال ۲۰۰۱، خدمات ملی ترافیک هوایی با استفاده از این روش فروخته شد. دیوید پارکر[2] بیان داشت، خصوصی‌سازی دوباره بعد از سال ۲۰۱۰، به‌عنوان ابزار اقتصادی احیاء شد (رودز و همکاران[3]، ۲۰۱۴)؛ به‌طوری‌که دولت ائتلاف در سال ۲۰۱۳، آخرین شرکت بزرگ ملی را به‌روش فروش عمومی سهام خصوصی کرد.

۲. تجربه خصوصی‌سازی در سریلانکا

به‌دنبال 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 ملّی‌کردن در اقتصاد شکل گرفت. اما از اواسط

1 Public Private Partnership

2. David Parker

3. Rhodes Et.Al.

۱۹۷۰، دولتی‌بودن اقتصاد بیشتر و بیشتر ناکارا می‌نمود تا این‌که در سال ۱۹۷۷، با سرکارامدن دولت جدید که به سوسیالیسم دموکراتیک اعتقاد داشت، درجهت رفع سیستم متمرکز دولتی و حرکت به‌سمت مکانیسم بازار گام برداشت و بدین‌ترتیب موج دوم خصوصی‌سازی در سریلانکا آغاز شد. هدف خصوصی‌سازی در این مرحله ارتقاء کارایی بنگاه‌های دولتی، کاهش بار مالی دولت، کاهش دخالت وزارتخانه‌ها در امور بنگاه‌های اقتصادی دولتی بود. نکته قابل توجه آن است که با توجه به طولانی‌بودن ملی‌سازی 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 این‌رو، یک‌سری اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی و همچنین اقدامات نهادی و اجرایی پس از روی‌کارآمدن این دولت جدید عملیاتی شده که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) اقدامات آزادسازی و تجدید ساختار اقتصادی

- آزادشدن حمل‌ونقل مسافر توسّط بخش خصوصی؛
- لغو مجوز واردات و محدودیّت‌ها بر تجارت آزاد، با هدف رقابت بخش خصوصی با شرکت‌های دولتی تجاری در تجارت داخلی و خارجی؛
- اجازه فعالیت به بخش خصوصی در حوزه‌های انحصاری دولت در صنعت بیمه و تولید کارخانه‌ای؛
- آزادسازی واردات و درمعرض رقابت قرارگرفتن بنگاه‌های دولتی؛
- تعطیلی بنگاه‌های دولتی زیان‌ده؛
- آزادسازی تأسیس بانک‌های خارجی.

ب) اقدامات نهادی و اجرایی

- تبدیل بنگاه‌های تحت اداره وزارتخانه‌ها[1] به شرکت‌های دولتی، با هدف افزایش استقلال؛
- تشکیل کمیته‌ای برای متمرکزسازی تمام فعالیت‌های تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی و ارزیابی آنها؛

۱. در سریلانکا با گسترش ملی‌سازی، بنگاه‌های دولتی با اشکال قانونی مختلف و با محدودیت‌ها و عملکردهای متفاوت شکل گرفت که در قالب ۵ نوع عمده شامل: ۱- شرکت‌های سهامی عمومی، ۲- شرکت‌های عمومی، ۳- شرکت‌های در دست دولت، ۴- بنگاه‌های تحت اداره وزارتخانه‌ها و فعالیت‌های کسب‌وکاری 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 سریلانکا 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 زمینهٔ اقتصادی برای جذب این کمک‌ها، منتج به فشار تورمی شد. مهم‌ترین موانع برای پیشرفت خصوصی‌سازی در این دوره عبارت‌اند از:

– عدم تعهد به خصوصی‌سازی در سطح بخشی و خُرد، باوجود تمایل دولت و مقامات عالی‌رتبه و درنتیجه تبلیغ گروه‌های فشار در میان کارگران مبنی بر کارامدبودن 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 واگذارشدهٔ 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 خصوصی‌سازی در واقع یک مرحلهٔ میانی در اجرای این سیاست یا روشی برای سودآورکردن شرکت زیان‌ده قبل از واگذاری کامل آن به‌حساب می‌آید.

با وجود این، دولت در ارائه بودجهٔ سال ۱۹۸۷، به‌صراحات به کوچک‌کردن دولت و افزایش نقش خصوصی‌سازی اشاره کرد. بدین‌ترتیب خصوصی‌سازی از سال ۱۹۸۹ با جدیّت 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 خصوصی‌سازی، به‌عنوان منبع تأمین‌مالی دنبال شد. به طوری‌که در فاصلهٔ 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 حوزهٔ بخش خدمات عمومی، کشاورزی و... خصوصی شدند.

در دورهٔ مذکور با گسترش برنامه‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی، نقش نظارتی دولت نیز اهمیت یافت. دلیل اصلی این اهمیّت 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 ضدرقابتی یا انحصاری شکل گرفت؛ اما همچنان برای خریدار حقوقی انحصاری برای مدتی مشخص (۵ سال) قائل شدند که مسائل مذکور را به‌دنبال داشته است. حتی در حوزهٔ واگذاری حمل‌ونقل 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 هزینهٔ خدمات ناکارامد و ناعادلانه به‌دنبال نداشت. اما در بخش مخابرات، یک ناظر نیرومند حاضر بود که بر اعطای پروانه در این صنعت، و نه تعیین قیمت، نظارت داشت. همین موضوع، خود دلیل اصلی موفقیت سریلانکا در بخش مخابرات بود.

از آنجا که در تدوین و تصویب قوانین و سیاست‌های مرتبط با خصوصی‌سازی روشی خاص برای اجرای این برنامه مشخص نشده بود، انعطاف‌پذیری زیادی برای 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 خصوصی‌سازی شد. در دورهٔ ۱۹۸۳ الی ۱۹۸۸ شیوه‌های معمول در قالب

خصوصی‌سازی جزئی، انحلال، قراردادهای مدیریتی یا واگذاری به‌صورت عرضه عمومی سهام بود، اما هیچ تلاش جدّی برای خصوصی‌سازی کامل شرکت‌های دولتی در این دوره از آزادسازی انجام نشد.

بعد از سال ۱۹۸۸، فروش اکثریّت سهام به جای مردم به یک سرمایه‌گذار شرکتی براساس مزایدهٔ عمومی و رقابت معمول‌ترین روش بود که با هدف نوسازی فناوری انجام شد. این روش واگذاری، منجر به این می‌شد که سرمایه‌گذار انگیزهٔ کافی برای راه‌اندازی شرکت داشته باشد. بدین‌منظور، ارزیابی شرکت‌کنندگان در مزایده، براساس توانایی سرمایه‌گذاری برای تأمین سرمایه و فناوری لازم برای ادارهٔ شرکت و تضمین امکان دسترسی به بازارهای صادراتی خارجی برای کالاهایشان بود؛ البته روش‌هایی مانند قرارداد مدیریت[1]، فروش دارایی‌های شرکت‌های دولتی، فروش سهام به کارکنان[2]، فروش توافقی سهام و فروش کمتر از ۵۰ درصد سهام نیز به‌کار گرفته شد. نکتهٔ شایان توجه پیرامون این واگذاری‌ها در سریلانکا آن است که این برنامه صرفاً خصوصی‌سازی مالکیت نبود، بلکه پیشرفت‌های قابل‌ملاحظه‌ای در زمینهٔ خصوصی‌سازی مدیریت شرکت‌های دولت در چهارچوب قراردادهای مدیریت حاصل شد. این موضوع در بخش کشاورزی بیشتر موضوعیّت یافت، به‌طوری‌که 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، بهرهٔ وام‌ها 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 توسعهٔ 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 گستردهٔ خارجیان عنوان شده است.

با وجود این موفقیت‌های نسبی، هنگامی‌که 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 به‌حساب 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.

انتظـار داشـتند شـفاف نبـود و یا حقوقـی انحصاری به شـرکت‌ها داده می‌شـد، یا زمانی‌که شـرکت‌های خصوصی‌شـده ورشکسـت شـدند، مواردی از اعتراض و درگیری مشـاهده می‌شـد. در این بین شـرکت صنایـع قنـد و شـکر کانتـال و شـرکت صنایـع قند و شـکر هینگـورا ازجملـه شـرکت‌هایی بودنـد که با شکسـت مواجه شـدند. این ورشکسـتگی معمولاً تا حـدودی از طریق مجاورت فیزیکـی آنها با مناطق جنـگ‌زده کشـور قابـل توجیه بـود؛ اما از آنجا که درصد کمی از شـرکت‌ها ورشکسـته شـدند و کارگران آنهـا بـدون گرفتن حق بازخریـد خدمت بیکار ماندنـد، نمی‌توان دیـدگاه غیرمنصفانه و بدبینانه نسـبت به عملکرد خصوصی‌سـازی سـریلانکا داشـت.

یکـی دیگـر از مسـائل مرتبـط بـا اجـرای خصوصی‌سـازی بـه شـرایط شـرکت‌های دولتـی مـورد واگـذاری مرتبـط بـود. این شـرکت‌ها معمولاً بـا ازدحام نیـروی کار، به‌خصـوص نیـروی کار نیمه‌ماهر و غیرماهـر و درنتیجـه زیـانِ ناشـی از هزینـهٔ حفـظ نیـروی کار اضافـی مواجـه بودنـد، به ایـن دلیل که اشـتغال در بخـش دولتـی موضوعی سیاسـی بـود و این‌که بالابـردن بهره‌وری نیـروی کار، نه بـرای خود شـرکت و نـه بـرای کارکنـان مطـرح نبـود، زیـرا هـدف شـرکت‌ها سـودآوری و افزایـش بهـره‌وری نبود و دسـتمزد کارکنـان نیـز بـه جای بهره‌وری بـه نرخ تـورم مرتبط بود؛ لذا مشـکل مهم دولت هنـگام اجرای برنامـه خصوصی‌سـازی، مـازاد نیـروی کار و مسـائل کارگـری بـود. در ایـن ارتبـاط، دو رویکـرد یعنی تعدیـل نیـروی انسـانی و فروش شـرکت با مـازاد نیروی کار دنبال شـد. امـا حلّ‌وفصل مسـائل کارگری در جریـان خصوصی‌سـازی تدوین‌شـده بسـیار ضعیـف و ناکارامد بود، زیـرا در قوانین مصـوّب قبل از خصوصی‌سـازی هیـچ راهبـرد و برنامـهٔ خاصّـی برای ایـن موضـوع پیش‌بینی نشـده بود.

البتـه در بیشـتر معامـلات، بخشـی از سـهام شـرکت به‌عنوان پـاداش بـه کارگران اعطا می‌شـود. در چنـد مورد نیز بخشـی از سـهام بـه کارگـران باقی‌مانده و نیز آنهایی که شـرکت را تـرک می‌کردند، واگـذار شـد. امـا بـا توجـه بـه ارزش‌گـذاری پاییـن سـهام منافـع زیـادی نصیـب کارگـران اخراجی می‌شـد، ایـن در حالـی بـود کـه کارگـران باقی‌مانـده در شـرکت جدیـد در صورتی‌کـه ورشکسـته می‌شـد، ضـرر می‌کردند. ضمـن این‌که عـدم اطمینـان در دریافت سـهام به‌عنوان بخشـی از حقوق بازخریـد نشـان می‌دهـد کـه بهتـر بـود از جبـران حقـوق کارگـران اخراجی با سـهام پرهیز می‌شـد.

۳. تجربهٔ خصوصی‌سازی در پاکستان

خصوصی‌سـازی در پاکسـتان موضـوع جدیـدی نیسـت، بلکه از سـال ۱۹۵۸ به بعد، در این کشـور بـا انگیزه‌هـای مختلـف مطـرح اسـت. امـا نکتـهٔ شـایان توجـه آن اسـت کـه پیش‌بـرد آن بـا تغییـر دولـت و گرایـش آنهـا بـه ملی‌سـازی، دچـار تغییـرات دوره‌ای می‌شـد و همیـن موضـوع منجـر بـه

بی‌اعتمـادی بخـش خصوصـی بـه سیسـتم اقتصـادی و تمایل بـه محافظه‌کاری شـد. سـرانجام، در سـال ۱۹۷۷ دولـت جدیـد زمـام امـور را بـه دسـت گرفـت و اعـلام کـرد کـه می‌خواهـد با اتّـکا به بـازار آزاد بخـش خصوصـی را موتـور رشـد و توسـعه اقتصـادی قـرار دهـد و راه‌های احیـای بخش خصوصـی از طریـق بهبـود فضـای سـرمایه‌گذاری[1] مدنظـر قـرار گرفـت. امـا یکـی از مسـائلی که در مـورد واگـذاری شـرکت‌ها وجـود داشـت، بحـث مصادره‌ای‌بـودن شـرکت‌های واگذارشـده و برگردانـدن آن بـه صاحبانـش بـود کـه مشـکلات مرتبـط بـا آنهـا (مخالفـت کارگـران و مدیـران این واحدهـا بـا هرگونـه خصوصی‌سـازی) و عـدم حمایـت و کنتـرل و نظارت دولـت بعـد از واگذاری، هماننـد آنچـه در مرحلـهٔ اول خصوصی‌سـازی کشـور شـیلی رخ داد، یکـی از فاکتورهـای عـدم موفقیـت خصوصی‌سـازی پاکسـتان در ایـن مرحلـه بـود.

در همیـن موقـع، بانک جهانی با توجه به مسـائل اقتصادی پاکسـتان، اسـتراتژی صادرات‌محور و اسـتقرار صنایع کاربر را پیشـنهاد داد. براین اسـاس، جایـگاه دولت به‌عنوان تسـهیل‌کننده فعالیت‌های بخـش خصوصـی مطـرح شـد. از دیگـر دلایـل و اهـداف خصوصی‌سـازی در پاکسـتان می‌تـوان به کاهـش بـار بدهی‌هـا و کسـری بودجـه دولت؛ گسـترش مشـارکت در سـهام سـرمایه‌ای، آزادسـازی منابـع بـرای زیرسـاخت‌های مـادی و اجتماعـی؛ تشـکیل و توسـعهٔ بازارهای سـرمایه برای گـردآوری پس‌اندازهـای داخلـی و ...، بـوده اسـت. در این بیـن، اولویت اصلـی با کاهش کسـری بودجهٔ دولت بـود کـه بـا توجـه بـه افزایـش هزینه‌هـای جـاری دولـت، درآمدهـای حاصـل از خصوصی‌سـازی، نتوانسـت آن را برطـرف کنـد (یار و همـکاران[2]، ۲۰۱۳).

بررسـی روش‌هـای واگـذاری در پاکسـتان نشـان می‌دهـد کـه در ایـن کشـور روش ترکیبـی فـروش دارایی‌هـا از طریـق مزایدهٔ بسـته بـه افـراد، گروه‌های کارگـران- مدیران و شناورسـازی سـهام در بـورس و خصوصی‌سـازی بـدون فـروش به‌صـورت اجاره‌دهـی بـه کار گرفتـه شـد؛ امـا از گزینـهٔ انحلال به جزء در یک مورد (شـرکت روتی) اسـتفاده نشـده اسـت. شـایان ذکر اسـت، دولت فقط از طریـق فـروش واحدهای سـودآور می‌توانسـت درآمدی بـرای بازپرداخـت بدهی به دسـت آورد، البته موفقیـت چندانـی در ایـن خصوص به‌دسـت نیاورد. شـرکت‌های زیان‌ده نیـز اگرچه تأکید کمیسـیون خصوصی‌سـازی تـداوم فعالیت شـرکت‌ها بعـد از واگذاری بـود، ولی، به‌دلیـل فقدان برنامـهٔ منظّم از طـرف دولـت بـرای کنتـرل و نظـارت شـرکت‌ها بعـد از واگذاری منجـر به آن شـد که تعـدادی زیادی از شـرکت‌های زیـان‌ده بـه امـوال غیرمنقول تبدیل شـدند.

---

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.

2 Yar et.al

بنگاه‌هایی ازجمله مخابرات و نیروگاه‌های حرارتی در ابتدای امر، در فهرست خصوصی‌سازی قرار گرفتند، اما تردیدهایی دربارهٔ شفافیت جریان مزایده و عملکرد موفق آن بر کارایی، مطرح شده بود. در ادامهٔ فرایند خصوصی‌سازی واگذاری سهام مربوط به شش بنگاه دولتی سودآور و ۱۴ واحد صنعتی زیان‌ده، به‌خصوص به‌دلیل ضعف بازار سرمایه و بورس با موفقیت چندانی همراه نبود و از بین ۶ شرکت سودآور، فقط ۱۰ درصد از سهام خطوط هوایی بین‌المللی به فروش رفتند. بنابراین، برای سرعت‌بخشیدن به واگذاری‌ها کمیسیون خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۱، شکل گرفت که پس از آن خصوصی‌سازی بانک‌ها و مؤثر مالی، راه‌آهن پاکستان، تمام واحدهای تولیدی باقی‌مانده به استثناء شرکت فولاد، واگذاری تدریجی شرکت مخابرات و ... آغاز شد.

درمجموع، به نظر می‌رسد فرایند خصوصی‌سازی 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 توسعهٔ صادرات را برگزیده بود، قرار نداشت. دلیل این تمایل را می‌توان به حمایت بیشتر از این صنایع و سودآوری بالای آنها و زیان‌ده‌بودن اکثر واحدهای مورد واگذاری دانست. ضمن این‌که دولت نتوانسته بود نقش تسهیل‌کننده‌ای خود را به‌خوبی 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 خصوصی‌سازی بدون گذشتن از مراحل تثبیت اقتصادی و مراحل اولیه آزادسازی (مجموعه تعدیل اقتصادی)؛

– فراهم‌نبودن 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 خصوصی‌سازی ایجاد منابع برای خزانه‌داری و تأمین سرمایه‌گذاری بود، به مراحل تجدید ساختار و آماده‌سازی واحدها توجه نشد.

بنابرایـن بـا توجـه به مطالـب مذکور و تجربـهٔ خصوصی‌سـازی در پاکسـتان، پیشـنهادهای زیر به‌عنـوان عوامـل مؤثـر بـر موفقیـت قابل بیان اسـت:

- ایجاد چهارچوب‌های کارشناسی به‌همراه نظارت

از آنجـا کـه وجود محیـط رقابتی بـرای بهبود وضعیـت رفاهی، تنظیـم تعرفه‌ها، قوانین ضدّ تراسـت و کنتـرل انحصـار ضـروری اسـت، ایجـاد چهارچوب‌های کارشناسـی به‌همـراه نظارت بایـد مقدّم بـر انجام برنامه خصوصی‌سـازی باشـد.

- شفاف‌بودن جریان واگذاری و فروش دارایی‌ها

چنانچه جریان خصوصی‌سـازی شـفاف باشـد، فـروش دارایی‌های عمومی بیشـترین عوایـد را برای دولـت بـه همـراه داشـته و امـکان کاهـش کسـری بودجـه و مهـار تـورم فراهـم می‌شـود. همچنین، چـون شـرکت‌ها با توجـه بـه ارزش دارایی‌هـا و بدهی‌های شـرکت در مزایده شـرکت می‌کننـد، باید اجازه داشـته باشـند براسـاس اطلاعات اعلامـی در مزایده حاضر شـوند. بنابراین، شـفافیت ایجاب می‌کنـد کـه قیمـت تعیین‌شـده به‌درسـتی بـرآورد و بـه اطلاع عمـوم برسـد و هیچ‌یـک از قیمت‌های پیشـنهادی پایین‌تـر از قیمت تعیین‌شـده باشـد.

- تجدید ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری

تجدیـد سـاختار بنگاه‌هـای دولتـی قبـل از فروش به بخـش خصوصی، بـه دو دلیل ضروری اسـت، اولاً تـرس از عـدم موفقیـت منجر می‌شـود تـا قیمت‌های پایین‌تر پیشـنهاد شـود؛ دوم این‌کـه اگر که دولـت بایسـت هزینـه طـرح بازخریـد داوطلبانـه را تقبّل کند، لازم اسـت واحـد موردنظـر را قبل از واگـذاری تجدیـد سـاختار نمایـد. در واقـع، نباید بـه بخش خصوصی فرصت داده شـود تـا کارگران تمام‌وقـت و رسـمی را به کارگـران پیمانـی تبدیل کند.

- انتخاب درست بنگاه‌های قابل واگذاری

بنگاه‌هـای خدمـات عمومـی، ماننـد بـرق، راه‌آهن و مخابـرات را نبایـد خصوصی کرد، مگـر این‌که ایـن اطمینـان وجود داشـته باشـد که امـکان نظـارت مؤثر بـر عملکرد آنهـا امکان‌پذیـر خواهد بود. گزینـهٔ جایگزیـن بـرای خصوصی‌سـازی در این مـوارد این اسـت که آنهـا را اجاره دهد یـا واگذاری آنهـا را به‌صـورت تدریجی انجـام دهد.

شـایان ذکـر اسـت کـه دولت بـه جـای تمرکز صِـرف بـر خصوصی‌سـازی و مزایـا و معایب آن، بـه مـوازات واگـذاری مالکیـت واحدهـا، بـر ارتقـاء کارایـی بنگاه‌هـای دولتـی بـا روش‌هایـی که با کمتریـن آثـار منفی اجتماعی همراه باشـد، متمرکز شـد. در این ارتبـاط، اقداماتی نظیـر تمرکززدایی مدیریـت و تصمیم‌گیـری، عقلایی‌کـردن اهـداف، پـاداش در قبـال عملکـرد انجام شـد کـه منتج به افزایـش کارایـی و سـودآوری بسـیاری از بنگاه‌های دولتـی گردید.

۴. تجربه خصوصی‌سازی در بنگلادش

اقتصـاد بنـگلادش قبـل از اسـتقلال در سـال ۱۹۷۱، وارث یـک اقتصـاد مبتنـی بـر فعالیـت بخـش خصوصـی بـود. بـا ایـن حـال بعـد از تخریـب ناشـی از جنـگ اسـتقلال‌طلبانه، طـرح کلان ملی‌سـازی صنایـع بـزرگ و متوسـط و بانک‌هـا و مؤثـر مالـی دنبال شـد و محدودیت‌های شـدیدی بـرای سـرمایه‌گذاری داخلـی و خارجـی در نظـر گرفتـه شـد و سـرمایه‌گذاری مسـتقیم خارجـی و اجـرای پروژه‌هـای مشـترک بین‌المللـی در بخـش خصوصـی ممنـوع شـد. بـا ایـن وجـود، فقـدان نگـرش شـفاف نسـبت بـه اهـداف برنامـه ملی‌سـازی، تراکـم بیـش از حـدّ کارکنـان در بنگاه‌هـای دولتـی، سیاسـت‌های کنتـرل قیمـت و...، به‌زودی صنایع ملی‌شـده را بـه مؤثری زیـان‌ده تبدیل کرد کـه یارانـۀ هنگفتـی را بـه بودجـه ملـی تحمیل می‌کـرد. اما بـا توجه بـه وجود بیـکاری مزمـن، تورم فزاینـده، فجایـع طبیعـی، بازارهـای بی‌ثبـات صادراتـی در بنـگلادش، اقتصـادی را شـکل داده کـه نمی‌توانسـت ایـن زیان‌هـا را در سـطحی بـالا بـرای سـال‌های متمـادی تحمّـل کنـد.

بنابرایـن، اگرچـه دولت در فاصله سـال‌های ۱۹۷۱ الی ۱۹۷۵، به‌طور جدّی ایده‌های سوسیالیسـتی را پذیرفـت، یکـی از مهم‌تریـن دلایل بـرای توجیه اجـرای خصوصی‌سـازی از سـال ۱۹۷۴، کاهش بار مالـی بنگاه‌هـای زیـان‌ده برای دولـت بـود، به‌طوری‌که در ایـن دوره، بنگاه‌هـای کوچک واگذار شـدند. افـزون بـر ایـن، ارتقـاء کارایـی بنگاه‌هـا بعـد از خصوصی‌سـازی و افزایـش سـرمایه‌گذاری داخلـی و خارجـی، برای دسـتیابی به رشـد بالاتر در میان‌مدت نیـز از اهداف و دلایل اجرای خصوصی‌سـازی در این کشـور بوده اسـت. هرچند مسـألۀ کارکرد اقتصادی پس از خصوصی‌سـازی تا حدودی نامشـخص بـوده اسـت. بنابرایـن، یکـی از نـکات حائـز اهمیـت در مورد بنـگلادش این اسـت که برخلاف بسـیار از کشـورهای درحال‌توسـعه، دلیـل اجـرای خصوصی‌سـازی نـه پیـروی از نسـخه‌های بانـک جهانی و صنـدوق بین‌المللـی پـول نبود، بلکـه مجموع شـرایط داخلی اقتصـاد بود.

خصوصی‌سـازی در بنـگلادش به‌صـورت تدریجی تکامـل یافـت، به‌طوری‌که در سـال‌های اول بنگاه‌هـای کوچـک و به‌مـرور بنگاه‌هـای متوسّـط و بنگاه‌های بـزرگ واگذار شـدند که شـامل انتقال

دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی (برگرداندن و واگذاری واحدهای ملی‌شده به بخش خصوصی) و آزادسازی و مقررات‌زدایی بوده است. در واقع، از آنجا که این سیاست معکوس دولت به‌سمت تشویق مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد، بخشی از راهبرد بازاگرایی 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 توسعهٔ بخش خصوصی، تجدید ساختار تشکیلاتی و تشکیل نهاد جذب سرمایه‌گذاری، اصلاحات اداری، ضوابط مختلف توسعهٔ 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 شیمایی، مهندسی و شکر و موادغذایی 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 مدّنظر قرار گرفت.

بنگلادش در اجرای برنامه خصوصی‌سازی پیشگام به‌شمار می‌رود و گسترده‌ترین برنامه خصوصی‌سازی در میان کشورهای درحال‌توسعه بوده است، اما باور معمول این است که موفقیت چندانی 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 ناکافی‌بودن ظرفیت و اختیارات این نهاد همچنان روند اجرای امور به‌قدری طولاتی 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 توسعهٔ سالم سیستم شرکت‌های خصوصی و در عین حال رقابتی‌کردن اقتصاد شرط اساسی موفقیت در اجرای سیاست مذکور است؛

– طبقهٔ 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 روحیهٔ بخش خصوصی در تصمیم‌گیری دارد، امکان‌پذیر نبود؛

– وجود ماشین‌آلات فرسوده و قدیمی در واحدهای مورد واگذاری و ایجاد اشکال در ارزیابی دارایی‌ها؛

– فقدان سابقهٔ مدیریت صنعتی صاحبان جدید واحدهای خصوصی‌شده؛ چرا که عمدتاً صنعتگر نبوده و در بخش تجاری فعالیت داشتند؛

– مقاومت کارگران و اتحادیه‌های کارگری واحدهای صنعتی و وقوع اعتصابات گسترده، به‌دلیل عدم اطلاع‌رسانی نامناسب برنامه‌ها و اهداف خصوصی‌سازی؛

– تغییر مالکیت به‌تنهایی منجر به افزایش سودآوری نمی‌شود، زیرا کاهش تقاضای داخلی و خارجی، محدودیت در زمینهٔ واردات قطعات و مواد اولیه صنعتی، ماشین‌آلات و کارخانه‌های قدیمی، بدهی انباشت‌شده و بازپرداخت بدهی‌های منجر به تداوم زیان واحدها، حتی بعد از خصوصی‌سازی شد.

۵. تجربه خصوصی‌سازی در شیلی

اقتصاد شیلی بر صادرات یک یا دو ماده معدنی متّکی بوده است که تغییرات قیمت جهانی آنها درآمد ارزی و برنامه‌های توسعه‌ای آن را تحت‌الشعاع قرار می‌داد. این تغییرات به‌طور مداوم بحران تراز پرداخت‌ها و آثار شدید بر بودجه داشت که درنهایت منجر به اتّخاذ استراتژی جایگزینی واردات در سال ۱۹۴۰ و تداوم آن در دههٔ ۱۹۵۰ بود. این وضعیّت در دههٔ ۱۹۶۰ اندکی تعدیل یافت، اما طی دههٔ ۱۹۷۰ و دوران حکومت آلنده شدّت گرفت. در اواخر سال ۱۹۷۳، دولت جدید تصمیم به اجرای برنامهٔ تثبیت اقتصادی گرفت و بعدها مجموعه‌ای از تجدید ساختار و تعدیل اقتصادی را شامل شد که برنامهٔ خصوصی‌سازی و آزادسازی تجارت خارجی و مالی بود. اهداف خصوصی‌سازی در شیلی کاهش بار مالی خزانه و ایجاد درآمد؛ کوچک‌کردن سازمان‌های دولتی و کم‌کردن فعالیت‌های آن، افزایش کارایی؛ گسترش مالکیت از طریق سرمایه‌داری مردمی و کارگری است.

خصوصی‌سازی در شیلی به چهار مرحلهٔ قابل تفکیک است. در اواسط دههٔ ۱۹۷۰، کشور شیلی با رکود ناشی از زیاده‌روی در سیاست تثبیت اقتصادی و همچنین وخیم‌شدن رابطهٔ مبادله روبه‌رو شد. در این دوران نحوهٔ مالکیت و ساختار بنگاه‌های دولتی در شیلی به‌صورت مصاده‌ای بود. دولت شیلی این واحدها را با همان مسائل و مشکلات جاری، یعنی مازاد نیروی کار، سرمایهٔ جاری محدود، محدودیت سرمایه‌گذاری جدید، حتی برای جایگزینی ماشین‌آلات به صاحبان خود برگرداند؛ لذا به‌دلیل عدم حمایت بعد از واگذاری، درنهایت این واحدها مجدد به دولت بازگردانده شدند.

در مرحلهٔ اول خصوصی‌سازی در شیلی، انتخاب واحدهای بزرگ و زیان‌ده، فقدان نقدینگی کافی و شتاب‌زدگی در واگذاری‌ها، ازجمله مسائل دیگری بود که منتج به شکست برنامهٔ 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 به‌صورت 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 واگذارشدهٔ فاقد سرمایه، با یک نسبت ناسالم سهام/سرمایه، که با وضعیت بدی روبه‌رو شده بودند، مجدد به دولت بازگردانده شدند.

اجرای سیاست سخت ثبیت 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 رهاسازیی 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 به‌تعویق‌انداختن خصوصی‌سازی مؤثر مالی تا ظاهرشدن اثر کامل مقررات‌زدایی داده می‌شد، نتایج بهتری به‌دست 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 درحالِ اجرا بودند. هدف خصوصی‌سازی در این مرحله توزیع گستردهٔ مالکیت در میان سهام‌داران کوچک بود[1]. درنهایت برخی از واحدها (بانک شیلی و سانتیاگو 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 حدّ زیادی برطرف شد. برای مثال، در روش دیگر خصوصی‌سازی که روش مستقیم بود،

۱. سرمایه‌داری مردمی و یا مالکیت گسترده، همیشه گزینهٔ مطلوب نیست، بلکه در مورد بنگاه‌های که سابقهٔ مالی خوب داشتند و بین مردم خوش‌نام بودند، شکستن و عرضهٔ 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 ارائه‌دهندهٔ کالاهای عمومی بودند، باقی ماندند. در این دوران نیز گستردگی مالکیت دنبال شد. فاکتورهایی چون ظرفیت نهادی (تشکیل شورای خصوصی‌سازی)، بسترسازی اجرای خصوصی‌سازی (اصلاح قوانین مالیاتی و کار، آزادسازی و مقررات‌زدایی 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 خصوصی‌سازی شیلی در این مرحله بوده است.

۶. تجربه خصوصی‌سازی در نپال

در نپال برخلاف دیگر کشورها که ملی‌شدن علت مالکیت دولت بر واحدهای تجاری و صنعتی بود، عواملی نظیر عدم توسعهٔ بخش خصوصی، وجود اصول و قواعد انعطاف‌ناپذیر مبتنی بر دخالت دولت و وجود کمک خارجی به‌شکل پروژه‌های آماده بهره‌برداری در افزایش مالکیت دولت در تجارت و صنعت نقش داشته است. به‌طوری‌که از دههٔ ۱۹۶۰ تا اوایل دههٔ ۱۹۸۰، موجی از تأسیس بنگاه‌های دولتی جریان داشت. با این وجود، به‌دلیل ساختار خاصّ 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 درحال‌توسعه بسیار پایین بود.

در برنامهٔ پنج‌سالهٔ 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 نتیجهٔ آن محدودشدن داوطلبانه تأسیس و تصمیم بر فروش بنگاه‌های دولتی بود؛ اما در سال ۱۹۸۵، استقبال عمومی چندانی نسبت به عرضهٔ سهام برخی از بنگاه‌های دولتی صورت نگرفت و خصوصی‌سازی به موضوعی سیاسی تبدیل شد که اصل این سیاست را زیر سؤال برد. برنامهٔ پنج‌سالهٔ هفتم، یعنی سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۰، اگرچه اقداماتی برای آماده‌سازی جهت اجرای برنامه خصوصی‌سازی 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 به‌سمت بخش خصوصی گرایش یافت و آغاز جدید را برای روند خصوصی‌سازی رقم زد. دولت کنگره از سال ۱۹۹۲، یک برنامهٔ 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. به‌طوری‌که در پی انتخاب میان دوره‌ای و تشکیل سلسله دولت‌های دولت ائتلافی، جریان خصوصی‌سازی متوقف شد تا این‌که مجدّد از سال ۱۹۹۶، با روی کار آمدن دولت ائتلافی کنگرهٔ نپال فرایند خصوصی‌سازی از سرگرفته شد؛ بنابراین می‌توان گفت در میان احزاب سیاسی بزرگ نپال نوعی اتفاق‌نظر درمورد ضرورت اجرای برنامه خصوصی‌سازی وجود داشت، اگرچه در شیوهٔ اجرا و میزان تأکید با یکدیگر اختلاف‌نظر داشتند.

اهدافی که از اجرای برنامه خصوصی‌سازی دنبال می‌شد، عبارت بود از: کاهش بار مالی و اداری، بهبود کارایی عملیاتی بنگاه‌های خصوصی‌شده، توسعهٔ مشارکت عمومی در مالکیت و مدیریت بنگاه‌های دولتی (به دو صورت ۱ـ به‌شکل مالکیت سهام یا فقط به‌شکل تغییر و انتقال مدیریت بنگاه‌ها و ۲ـ کاهش یا ازمیان‌بردن 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. بدین‌ترتیب 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 هویّت قانونی سابق همچنان باقی ماند. روش انحلال نیز برای شرکت‌هایی که قابلیت بازاری ضعیفی داشتند، به‌کار گرفته شد. روش اجاره نیز در یک مورد به‌کار گرفته شد، اما شکست خورد. قرارداد مدیریت نیز تنها در یک مورد ناموفق بود که آن هم به شرایط خاص مورد واگذاری‌شده مربوط بود.

در مسیر آماده‌سازی پیش‌نیازهای اجرای خصوصی‌سازی در نپال به‌موجب قانون مصوّب، کمیته خصوصی‌سازی تشکیل شد که بعد از آن مرکز خصوصی‌سازی دبیرخانه کمیته مذکور را بر عهده گرفت که به‌عنوان یک نهاد تنظیم و نظارت ایفای نقش می‌کند. این مرکز از سال ۱۹۹۸، تحت حمایت مالی سازمان توسعهٔ بین‌المللی انگلستان، بانک جهانی و ...، قرار داشته است.

ارزیابی خصوصی‌سازی در نپال بیان‌گر آن است که این کشور چندان در اجرای این برنامه موفق نبود؛ لذا با بررسی روند و تحولات برنامه مذکور در این کشور می‌توان موارد زیر را ازجمله دلایل عدم موفقیت آن نام برد:

– عدم توسعه بازار سرمایه، یکی از موانع انتقال سهام به بخش خصوصی؛

– عدم اطلاع‌رسانی، آموزش و مشاوره در مورد پیامدهای احتمالی برنامه خصوصی‌سازی بر امنیت شغلی کارگران و درنتیجه عدم تمایل کارگران برای دریافت سهام شرکت‌های با کارایی پایین درمقابل ناامنی شغلی ناشی از واگذاری؛

– عدم توجه دولت به پذیرش اهداف توزیعی برنامهٔ خصوصی‌سازی

– ایجاد مشکلات ناشی از اولویت‌ندادن به نظارت و ارزیابی برنامه خصوصی‌سازی؛ به‌طوری‌که به‌دلیل نبود سازوکار نظارتی مناسب، به‌موقع و کافی، حتّی دولت به اطلاعات مربوط به عملکرد واحدهای خصوصی‌شده دسترسی مناسبی نداشت.

– فقدان سیستم مؤثر ارزشیابی عملکرد و شایستگی برای ارزیابی برنامه‌های تجدید ساختار

۷. تجربه خصوصی‌سازی در مالزی

در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، توسعهٔ اقتصادی مالزی بیشتر متّکی بر سرمایه‌گذاری خصوصی بود. اما طی دههٔ ۱۹۷۰، دولت با هدف ازبین‌بردن فقر در میان همهٔ نژادها و قوم‌ها نقش فعال‌تری به‌خصوص در صنعت و تجارت بر عهده گرفت. در چهارچوب سیاست جدید اقتصادی در سال ۱۹۷۱، سیاست‌های بازتوزیعی معرفی شدند که این سیاست‌ها الزام قومی داشتند تا با خلق کارآفرینان داخلی، کارامدی را افزایش دهند. با این سیاست، یک طبقهٔ متوسط و در بتن آن گروهی از کارآفرینان صاحب‌نفوذ ظهور یافتند که یکی از عوامل اصلی در تصمیم به خصوصی‌سازی بود، زیرا جلب حمایت آنها در معارضات رهبری درون حزبی بسیار حیاتی بود. به‌عبارت‌دیگر، خصوصی‌سازی یکی از پیامدهای سیاست جدید اقتصادی بود و با تلاش‌های دولت برای تقویت و تسهیل شکل‌گیری طبقهٔ سرمایه‌دار با قومیت مالزیایی پیوند نزدیکی داشت؛ اما نه‌تنها کارامدی بخش دولتی و خصوصی

ارتقـا نیافـت، بلکـه به‌دلیل حمایت دولـت از این طبقه که دارای کارایی پایین سـرمایه نیز بودند، مسـائل بلندمدت رخ داد (تـان، ۱۳۹۳).

الزامات قومی اگرچـه سیاسـت‌ها را هدایت می‌کردند که به‌لحاظ سیاسی برای پاسـخ‌گویی به تقاضاهای طبقـهٔ متوسط نوظهور لازم بود، امـا دولـت نیـز بـا تعقیب سیاسـت توسـعه‌گرا به‌دنبال آن بـود کـه از طریق خصوصی‌سازی نگرانی‌هـای اقتصادی (کارامدی) و سیاسی (بازتوزیع) ناشـی از سیاست جدید اقتصادی را برطـرف کنـد (همـان). به‌طوری‌کـه، خصوصی‌سـازی در سـال ۱۹۸۳، به‌صـورت رسـمی اعلام و با جدیّت شـروع شـد. بر این اسـاس، می‌تـوان گفت محرّکـهای راهبردی دولت مالزی برای خصوصی‌سازی، بـه دو منشاء اساسی یعنـی تقاضاهای سیاسی فزایندهٔ یک طبقـهٔ متوسط جدید (حاصـل معرفـی سیاسـت جدیـد اقتصادی و ظهـور کارآفرینان صاحب‌نفـوذ از طبقهٔ متوسـط حامـی ارتقاء کارامـدی) و چالش‌هـای دولت در مدیریت آثار و تبعات اقتصادی و سیاسـی ناشـی از آن، مرتبط اسـت.

دولـت در سـال ۱۹۸۵، کمیتـه‌ای را تشـکیل داد و برنامـه و اهداف خصوصی‌سـازی را در قالب رهنمودهایـی منتشـر کـرد. ازجملـهٔ ایـن اهـداف می‌توان بـه تخفیـف بـار مالـی و اداری بنگاه‌های اقتصـادی دولتـی از دوش دولـت؛ ارتقاء کارایی، رقابـت و بهره‌وری این بنگاه‌هـا؛ ترغیب کارآفرینی و سـرمایه‌گذاری خصوصـی بـرای ایجـاد حرکت و رشـد بیشـتر اقتصـادی؛ کمک به کاهـش اندازهٔ دولـت، قـدرت انحصـاری و بوروکراتیـک آن و توجـه بـه نقش‌آفرینـی بومی‌هـای اصیـل مالـزی (چـون روحیـهٔ کارآفرینـی اقلیـت هندی و چینـی بیـش از بومی‌های اصیـل مالزی بود) اشـاره کرد. بـا توجـه بـه ایـن اهـداف، ویژگـی فراینـد خصوصی‌سـازی در مالـزی اعطـای امتیـاز ترجیحـی به بومی‌هـای مالـزی، حمایـت از کارگـران، اسـتفاده گسـترده از دانـش تخصصـی و ایجـاد ترتیبـات نهـادی و اداری لازم، وجـود جوّ مناسـب نسـبت به بخش خصوصی و داشـتن برنامـه و اهداف برای خصوصی‌سـازی بـود. خصوصی‌سـازی در ایـن دوره، عمدتـاً از طریـق فـروش سـهام، پیمانـکاری و اجـاره و سـرمایه‌گذاری‌های مشـترک (ترمینـال کانتینـری بنـدر کلانـک، بخشـی از فعالیت‌هـای نیـروی هوایی سـلطنتی) انجام شـد.

برنامـهٔ خصوصی‌سازی در مالزی، طی سـال‌های ۱۹۸۰ تا اواسط دهـهٔ ۱۹۹۰، از بزرگ‌ترین نمونه‌ها در کشورهای درحال‌توسعه بوده کـه بـه دسـتاورهایی نظیـر افزایـش کارایـی در بسـیاری از مـوارد، بهبـود کیفیـت و مدیریـت، کاهـش بـار مالـی و اداری دولـت خصوصـاً در رابطه بـا تعهدات مالی و پرسـنلی؛ دریافـت مرتـب درآمدهای حاصـل از اجاره، کاهـش بار مالی ناشـی از اجرای پروژه‌های جدید توسـعهٔ زیرسـاخت، از طریـق BOT یـا BO و اجـرای پروژه‌هـای جدیـد توسّـط بخـش خصوصـی و بـا هزینهٔ

کمتـر دسـت یافت. براین اسـاس، مالـزی به‌عنوان یک نمونهٔ موفق مورد تبلیغ گسـترده قـرار گرفت و مدل آن برای دیگر کشورهای درحال‌توسعه ترویج شد؛ امـا بـا ملی‌سـازی مجـدد ۴ مـورد از خصوصی‌سـازی شـامل سیسـتم ملی فاضلاب مالزی، راه‌آهن شـهری، هواپیمایـی مالزی و پرتون این نتیجه حاصل شـد کـه نتیجه‌گیری مذکـور پیش از موعـد بود.

تـان در کتـاب خـود بیـان کـرد کـه اعتقـاد بـر ایـن اسـت کـه محدودیت‌های سیاسی منجـر به شکسـت خصوصی‌سـازی در مالـزی شـده اسـت. وی بیـان کـرد، اگرچه شکست در تمامی موارد به‌دلیل هر دو نوع شکست دولت (پیشـین و پسـین) بوده اسـت، ولی شکست پسینی دولت عامل اصلی شکست نهایی این خصوصی‌سازیـها محسـوب می‌شـود. خصوصی‌سازی در مالزی، به‌دلیل آن دسته از ملاحظات سیاسی شکست خورد که طرح نهادی و نظارت را وجه‌المصالحه قرار داد و در نتیجه فساد شایع شد. محدودیت‌های ظرفیت سیاسی دولت برای مدیریت یارانه‌های همراه با خصوصی‌سازی نیـز می‌توانـد عامـل شکسـت بـه حسـاب آید.

علاوه‌برایـن، مشـکلاتی چنـد، در مسـیر خصوصی‌سـازی مالزی وجود داشـت که در شکسـت آن بی‌تأثیـر نبـود،؛ ازجملـهٔ آنهـا می‌تـوان به مـوارد زیر اشـاره کرد:

– محدودیت‌های اداری ناشی از بایگانی ضعیف و دوباره کاری توسّط کارکنان؛

– محدودیت‌هـای قانونـی، چـرا کـه برخـی از وزارتخانه‌هـا و ارگان‌هـا ماننـد ارتباطـات و بنادر قانون‌گـذاری خـاصّ خود را داشـتند؛

– تأخیر در اجرا، به‌دلیل فرایند زمان‌بر انتخاب تکنیک مناسب خصوصی‌سازی در هر مورد؛

– کمبـود کادر متخصـص در بدنـهٔ دولـت بـرای ارزشـیابی دارایی‌هـا و کمک‌گرفتـن از بخـش خصوصـی و بورس‌بـازی ناشـی از تعییـن قیمت‌هـای پایین‌تـر از قیمـت بـازار؛

– عدم وجود بخش خصوصی با توان مالی مناسب؛

– به‌کارگیری روش اولین متقاضی یا خریدار که تضمین‌کنندهٔ انتخاب بهترین خریدار نبود؛

– صرفـاً انتقـال مالکیـت در برخـی از مـواد، منجـر بـه ایجـاد فضـای رقابتـی و ارتقـای کارایی نشـده است.

۸. تجربه خصوصی‌سازی در هند

پـس از آغـاز برنامـهٔ توسـعه در هنـد، بخـش دولتـی، به‌عنوان یک ضـرورت اقتصـادی، بـرای اقتصاد و بخـش خصوصـی قلمداد شـدغ چـرا که اعتقـاد بر این بود کـه بخش خصوصـی در هنـد، نه‌تنها امکان سـرمایه‌گذاری‌های کلان را نـدارد، بلکـه انتظـار داشـت کـه بتواند پروژه‌هـای بلندمدت و با نـرخ بازده

پایین را اجرا کند. اما با گذشت زمان، انتقاد به بخش دولتی به‌خصوص به‌دلیل زیان‌های مالی و خسارت‌هایی که به خزانه عمومی وارد کرد، نیاز به ادامهٔ حمایت دولت را زیر سؤال برد. ازاین‌رو از سال ۱۹۸۵،۱ تقریباً هم‌زمان با هفتمین برنامهٔ پنج‌ساله، سیاست جدید اقتصادی شروع شد که طی آن توازن جدیدی بین دولت و بخش خصوصی مدّنظر قرار گرفت.

ساختار اجتماعی- اقتصادی روستایی هند به‌همراه تجربهٔ اندک این کشور در عرصهٔ خصوصی‌سازی، فرآیند ورود به رویکردی تازه را با مشکلات زیادی مواجه ساخت. اما هند در سال ۱۹۸۹، گام‌های ورود به حوزه خصوصی‌سازی را با نگاهی عمیق و با توجه به ساختارهای درونی خود، با ایجاد کمیته‌ای برای بررسی و طرح چهارچوب سیاست‌گذاری، به‌منظور مدیریت بخش دولتی آغاز کرد. این کمیته، ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری را برای حداقل‌کردن ارتباط مستقیم دولت و بنگاه‌های بخش خصوصی در سرلوحهٔ کار خود قرار داد و خواستار آن شد که خصوصی‌سازی با گامی آهسته، ولی عمیق در لایه‌های داخلی آغاز شود. بنابراین در چهارچوب سیاست جدید اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها شامل، آزادسازی، مقررات‌زدایی، بازارگرایی و خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گرفت. در واقع، فرایند خصوصی‌سازی در هند، به‌صورت مرحله‌ای انجام شد که خصوصی‌سازی عنصر مرحلهٔ آخر بود. فرایند حذف مقررات، از اواسط دههٔ ۷۰ آغاز شد و در دههٔ ۸۰ نیز دنبال شد، تا این‌که با بیانیهٔ صنعتی سال ۱۹۹۱ شتاب‌گیری حرکت به‌سمت حذف مقررات زائد و ایجاد محدودهٔ وسیع‌تر برای فعالیت بخش خصوصی هند و سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد شد. اهمّ اقدامات آزادسازی نیز از دههٔ 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 پول‌ملی،
- 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،
- منطقی‌کردن نرخ‌های انواع مالیات و اتخاذ سیاست‌های پولی و مالی انبساطی.

درنهایت خصوصی‌سازی 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 فراگیرشده، زمینه‌ای فراهم آورد که خصوصی‌سازی به‌عنوان سیاستی با جنبه‌های سیاسی- اجتماعی مطرح شود. دلایل اجرای خصوصی‌سازی را مواردی نظیر فشارهای بودجه‌ای دولت، ضررهای انباشته بنگاه‌های دولتی، تأکید بر به‌کارگیری رقابت در صحنهٔ سیاست‌های تجاری، مالی و پولی، عدم رضایت از کارکرد بخش عمومی، فشارهای خارجی از سوی جهان سرمایه‌داری، بازارگرایی اقتصاد و نیاز به توسعهٔ بازارهای سرمایه برای تأمین منابع مالی مورد نیاز بنگاه‌های دولتی، کارایی بنگاه‌های اقتصادی، شامل کیفیت کالاها و خدمات و توسعه فناوری، و ...، برشمردند.

خصوصی‌سازی در هند از طریق فروش سهام و به‌ویژه فروش راهبردی دنبال شد. فروش راهبردی، به‌معنی فروش عمدهٔ سهام بنگاه‌های دولتی، همراه با انتقال کنترل مدیریت به یک خریدار است که نقاط قوّت موجود در بنگاه‌های عمومی را برای ادامهٔ حیات آن تقویت می‌کند. کاهش سرمایه متعلّق به دولت نیز از دیگر روش‌های خصوصی‌سازی بود که مورد توجه قرارگرفت، 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 خصوصی‌سازی در هند وجود داشت، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

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

۹. تجربه خصوصی‌سازی در ژاپن

بررسی و تحلیل تاریخی از فرایند توسعهٔ صنعتی ژاپن، نمونهٔ موفقی از همکاری مطلوب دولت و بازار است؛ چراکه همگام با رشد و گسترش فعالیت بخش خصوصی، دولت نیز اقدامات وسیعی در تقویت ظرفیت‌های تولیدی جامعه، ازجمله 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 جنگ‌جهانی دوم ادامه داشت و موانع موجود بر سر راه تجارت خارجی برداشته و مسیر توسعهٔ صنایع داخلی هموار شد. در دههٔ 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 تسلّط 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 دههٔ ۱۸۸۰ (فقط دو دهه بعد انقلاب میجی 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، نفره و مس به شرکت‌های خصوصی کرد. خرید این کارخانه‌ها، تنوّع بیشتر فعالیت آنها را به‌دنبال داشت و منجر به افزایش سودآوری آنها شد. نکتهٔ قابل توجه در فرایند خصوصی‌سازی ژاپن این بود که باوجود کوچک‌بودن وسعت بازار بورس این کشور، در مقایسه با بورس انگلیس و آمریکا، سرمایه‌گذاران داخلی تسلّط 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 به‌مرور 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 درمقابل شوک‌های بین‌المللی، همانند شوک اکتبر ۱۹۸۷ مصون بماند.

هنـگام واگـذاری واحـد بـزرگ مخابـرات که انحصـاری نیز بـود اقداماتـی برای تنظیـم مقررات انجـام شـد و بـه شـرکت جدید اجازه داده شـد تا فعالیت خـود را با ارائـه خدمـات راه دور آغاز کند. در ایـن مـورد هـم اگرچـه سـرمایه‌گذاران خارجـی زیـادی داوطلـب خریـد سـهام بودند، امـا تمام سـهام فروخته‌شـده بـه سـرمایه‌گذاران داخلـی تعلّق گرفـت. ۳۵ درصد از سـهام شـرکت هواپیمایی ژاپـن نیـز در سـال ۱۹۸۷ و در اقدامـی دیگـر شـرکت حمل‌ونقـل ریلـی ملّی ژاپـن نیز واگذار شـد؛ البتـه در مـورد اخیـر، ابتـدا شـرکت در یـک دوره انتقالـی، بـه یک شـرکت در حـال تسـویه تبدیل و تعدادی از کارمندان تعدیل شـدند و سـپس این شـرکت به شـش شـرکت منطقه‌ای تقسـیم شـدند و به‌جـای فـروش به‌صـورت پذیره‌نویسـی عمومـی، یک‌جـا به شـرکت‌های منطقـه‌ای واگذار شـدند. از آنجاکـه ایـن شـرکت یکـی از بزرگ‌تریـن شـرکت‌های زیـان‌ده بـود، تـا چنـد سـال اول بعـد از خصوصی‌سـازی نیـز تحـت حمایـت دولـت بـود و از یارانه‌هـای دولتـی اسـتفاده می‌کرد.

بخش دوم

مطالعهٔ موردی خصوصی‌سازی در ایران

فصل چهارم

روش‌شناسی مطالعهٔ موردی

۴-۱. مقدمه

گام اصلی در اجرای پژوهش، انتخاب روش مناسب است. مطالعهٔ موردی، موردکاوی یا موردپژوهی، یکی از انواع روش‌های تحقیقی است که به مطالعهٔ عمیق یک مورد، یک موضوع یا یک پدیدهٔ خاص می‌پردازد. در پژوهش به روش موردپژوهی، برخلاف پژوهش‌های آزمایشگاهی، پژوهشگر متغیّر مستقل را به‌صورت برون‌زا تغییر نمی‌دهد تا اثر آن را بر متغیّر وابسته مشاهده کند؛ همچنین، مانند پژوهشگری که در تحقیق پیمایشی با انتخاب نمونه‌ای با حجم وسیع و معرّف جامعه، درباره تعدادی از متغیّرها 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 حدّومرز مشخّص و متشکّل از عناصر و عوامل متعدد و مرتبط به هم باشد (تلیس[1]، ۱۹۹۷) این روش در دههٔ ۱۸۸۰، توسّط کریستوفر لانگدن[2] از دانشکدهٔ 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. (مقیمی، ۱۳۸۶)

1. Tellis
2. Christopher Langdell

«مارتین دنسکامب[1] 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» (مقیمی، 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 مرحلهٔ اکتشافی پاره‌ای از انواع دیگر استراتژی‌های تحقیق به‌شمار می‌آورند و به خود موردپژوهی فقط یک یا دو سطر از کتاب را اختصاص می‌دهند.» (کی‌یین، ۱۹۹۴، ص ۲۳).

در ادامهٔ این فصل، ابتدا به ضرورت‌های استفاده از تحقیق موردی، تعریف موردپژوهی و انواع آن اشاره می‌شود و سپس، گام‌به‌گام مراحل اجرای مطالعهٔ 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 وضعیّت متمایزکنندهٔ استراتژی‌های پژوهشی مختلف مشخص‌کردن نوع پرسش تحقیق است» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۱۶) در بین اشکال مختلف پرسش، «پرسش‌های چگونه و چرا که بیشتر تبیینی هستند، احتمالاً منجر به استفاده از موردپژوهی، مطالعه تاریخی و آزمایش به‌عنوان استراتژی‌های پژوهشی ارجح و بهتر می‌شوند.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۱۵) بعد از تعیین نوع پرسش، باید از بین این استراتژی‌ها با توجه به سایر ویژگی‌های موضوع 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 علّی 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 واگذارشده را مورد بررسی قرار دهید، مجبور می‌شوید از بسیاری از واقعیت‌های ریز و درشتی که گاه ناهمگن و متفاوت در بین بنگاه‌ها به‌نظر می‌رسند، چشم‌پوشی کنید و انتزاع‌هایی را در نظر بگیرید، که این انتزاع در دستیابی به یک نتیجهٔ 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) به‌عبارتی «ایدهٔ 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.» (مقیمی، ۱۳۸۶: ۸)

از طرفی، گاهی پدیدهٔ مورد مطالعه به‌راحتی از زمینه‌ای که در آن قرار گرفته قابل تشخیص نیست؛ در این مواقع محقّق چاره‌ای جز استفاده از روش تحقیق موردی به‌عنوان روش برگزیده ندارد. (کی‌یین، ۱۹۹۳) «دخالت زمینه به‌عنوان عامل مهم در تحقیق، چالش‌های فنّی مشخّصی را به‌همراه دارد. اول این‌که غنی‌بودن زمینه، بدین‌معناست که متغیّرهای بیشتری در تحقیق دخیل هستند. دوم این‌که غنی‌بودن، بدان معناست که نمی‌توان تحقیق را با اتّکا به شیوهٔ جمع‌آوری داده‌ها پیش برد، بلکه نیازمند به‌کارگیری منابع داده‌ای و شواهد متعدّد و متنوعی خواهد بود.» (همان: ۲۷) این چالش در بررسی پدیده‌های پیچیده، یکی از مزیّت‌های 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، مشاهدهٔ مستقیم، مشاهدات مشارکتی و مصنوعات فیزیکی است.» (Tellis: ۱۹۹۶: ۲)

اکثر مسائل و پدیده‌های اقتصادی چنین هستند، یعنی پدیده از بستر جداشدنی نیست «به‌گونه‌ای که بتوان بر چند متغیّر معدود متمرکز شد». (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۲۴) فرایند خصوصی‌سازی و بررسی موفقیت و شکست آن نیز یکی از مسائل اقتصادی است که به‌میزان زیادی از این ویژگی برخوردار است؛ این‌که موفقیت شرکت‌ها وابسته به پارامترهای بسیاری

است، طبیعتاً موفقیت خصوصی‌سازی را تبدیل به پدیده‌ای فراتر از انتقال مالکیت می‌کند، به این شکل که انتقال مالکیت و نتیجه‌بخش بودنش نمی‌تواند به‌عنوان یک رویداد، جدای از سایر متغیرهای اثرگذار بررسی شود. واضح است که آنچه که محقق به‌دنبال یافتن آن است، در کنترل او نیست. گام‌ها و مراحل خصوصی‌سازی و ویژگی‌های مختلف شرکت‌های واگذارشده، 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. همهٔ 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 اتّکای صرف به تحلیل‌های خرد اقتصادی ـ از طریق بررسی برخی شاخص‌های کلیشه‌ای عملکرد قبل و بعد از واگذاری ـ 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:

پدیدهٔ مورد مطالعه در این تحقیق، چند سالی است که آغاز شده و مسائل و مشکلات مربوط به آن همچنان جریان دارد. مجموعه افراد و تفکّرات صاحب‌نقش در این پدیده، همچنان نقش‌آفرینی می‌کنند؛ بنابراین، برای مطالعهٔ آنها محقق مجبور نیست فقط بر اسناد و شواهد تاریخی تمرکز کند، بلکه می‌تواند از طریق مصاحبه با افراد مؤثر و صاحب اطلاع، جزئیات فراوانی را از چگونگی و چرایی وقوع پدیده‌های مختلف، از زبان خود آنها کشف کند. توانایی اتّکا به منابع داده‌ها و شواهد مختلف در تحلیل موردی در این زمینه نیز ازجمله مزایای بسیار حیاتی این روش تحقیق است.

به‌طور خلاصه، با توجه به سه مؤلفهٔ «نوع سؤالات تحقیق»، «میزان کنترل محقق بر پدیدهٔ مورد مطالعه» و «قلمرو زمانی پدیدهٔ مورد مطالعه»، می‌توان نتیجه گرفت که راهبرد مطالعهٔ موردی به‌خوبی می‌تواند برای این نوع تحقیق که از نوع توصیفی ـ 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	موقعیت تصنّعی
منابع متعدد (بهره‌گیری از روش‌های مختلف گردآوری داده‌ها)	به‌جای	استفاده از یک روش گردآوری داده‌ها

منبع: (مقیمی، ۱۳۸۶: ۸)

۴-۳. تعریف موردپژوهی

«گرایش اصلی در بین تمام انواع موردپژوهی‌ها این است که در پی توصیف تصمیم یا یک رشته تصمیمات است: چرا تصمیمات اتخاذ شده‌اند؛ چگونه اجرا شده‌اند و چه نتایجی دربرداشته‌اند.» (کی‌یین به نقل از اسچارم، ۱۹۹۴: ۲۳) اما به اعتقاد «یین» تعریف تکنیکی‌تر موردپژوهی ـ که پیش‌تر در قالب مزایای موردپژوهی به آنها اشاره کردیم ـ این‌گونه است: «موردپژوهی تحقیقی تجربی است که:

- به کندوکاو در پدیده‌ای معاصر در بستر حیات واقعی آن می‌پردازد، موقعی‌که
- مرز بین پدیده و بستر آن به‌طور دقیق و واضح مشخص نیست و در آن
- از منابع متعددی از شواهد استفاده می‌شود.» (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 دانش‌پژوهانه تهیه شده است و دربرگیرندهٔ حقایقی دربارهٔ 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» دایرهٔ وسیع‌تری را شامل می‌شود. (مقیمی، ۱۳۸۶)
- در یک پژوهش موردی پژوهشگر یک برنامه یا واقعه، یک فعالیت و یا فردی را به‌صورت عمیق بررسی و واکاوی می‌کند. موردها توسط زمان و فعالیت محدود می‌شوند و پژوهشگران داده‌ها را با استفاده از رویه‌های مختلف در طی مدت زمان مشخّصی جمع‌آوری می‌کنند.» (اسدی‌فر به نقل از کرسول، ۱۳۹۰: ۱۲۰)

۴-۴. انواع موردپژوهی‌ها

مطالعـات مـوردی می‌تواننـد از نظـر هدف متفاوت باشـند (مقیمـی، ۱۳۸۶: ۹). کی‌یین (۱۹۹۴) انـواع مختلـف موردپژوهـی را در سـه قالـب بررسـی کـرده اسـت کـه عبارت‌انـد از: موردپژوهـی «اکتشـافی»[1]، موردپژوهـی «تبیینـی»[2] و موردپژوهی «توصیفـی»[3]. دلیل اسـتفاده از مطالعهٔ موردی اکتشـافی، تعریـف سـؤالات و فـروض مطالعـهٔ بعـدی یـا تعییـن امکان‌پذیـری انجـام تحقیق‌هـای مطلـوب اسـت (سـاخت نظریـه). شـاید بـا اندکـی تسـامح بتـوان برخـی مطالعـات رونالـد کوز[4]، ازجملـه تحقیقـی کـه منجـر بـه نـگارش مقاله مشـهور ماهیـت بنگاه[5] شـد، نوعـی مطالعـه موردی اکتشـافی دانسـت. او بـا مشـاهدهٔ واقعیت‌های اقتصـادی بنگاه‌هـا دریافته بود کـه در عمل، عنصری بـه نـام مدیـر وجـود دارد کـه در چهارچوب نهادی بـه نام بنـگاه، همان وظیفـه سـازوکار قیمت‌ها را در نهـاد بـازار انجـام می‌دهـد. (نصیری اقـدم، ۱۳۸۹)

«موردپژوهـی تبیینـی، بـرای انجام پژوهش‌هـای علّی اسـتفاده می‌شـود.» (Tellis،1997:1) در ایـن شـکل از موردپژوهـی، هـدف تحلیل‌گـر بایـد پیش‌کشـیدن تحلیل‌هـای رقیـب بـرای یـک مجموعـه از رویدادهـا باشـد و تحلیـل این‌کـه کـدام یـک بهتریـن تبییـن را بـرای پدیـدهٔ موردنظـر ارائـه می‌دهـد (آزمـون نظریـه) (کی‌یین، ۱۹۹۴). به‌عبارتـی، اگـر روابـط علّـی، اسـاس سـؤالات تحقیـق باشـد، بایـد از ایـن نوع از موردپژوهی اسـتفاده کـرد. برای مثـال، از این روش، مـک آدام[6] و همکارانـش (۲۰۱۰) بـرای آزمـون مدل ساخته‌شـده در مـورد انجام نـوآوری در بنگاه‌هـای کوچک و متوسـط (SMEs)[7] اسـتفاده کردنـد. و در آخـر این‌کـه، هـدف موردپژوهی «توصیفـی» ارائه یک توصیـف کامـل از یـک پدیـده در درون زمینهٔ شـکل‌گیری آن اسـت. (کی‌یین، ۱۹۹۴) بـرای مثال، کانـگ چـی[8] و چائـو[9] (۲۰۱۲) از ایـن روش بـرای توصیـف روابط و مسـائل مربوط بـه قراردادهای برون‌سـپاری در حـوزهٔ IT اسـتفاده کرده‌انـد.

بـه ایـن ترتیـب، بـا توجـه بـه سـؤالات تحقیـق حاضـر می‌تـوان آن را از انـواع توصیفـی (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

مرحلهٔ نخست) و تبیینی (در مرحلهٔ دوم) دانست. در مرحلهٔ اول ما به‌دنبال شناخت بی‌طرفانه وضعیت شرکت‌های واگذارشدهٔ منتخب و مؤلفه‌های تأثیرگذار در فرایند خصوصی‌سازی هستیم و در مرحلهٔ دوم الگوی به‌دست‌آمده از مطالعه با تبیین‌های پیش‌فرض درخصوص 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. طرح‌ریزی موردپژوهی

این مرحله، اولین مرحله از هر مطالعهٔ موردی است. «تهیهٔ این طرح تحقیق، بخش دشواری از موردپژوهی است. برخلاف سایر استراتژی‌های تحقیق، فهرست بالقوّهٔ 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 به‌ویژه، پنج جزء طرح تحقیق حائز اهمیت است:

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

در ادامه این اجزای پنج‌گانه برای تحقیق حاضر معرفی می‌شوند:

۴-۵-۱-۱. تصریح پرسش‌ها

«تعریف پرسش تحقیق احتمالاً مهم‌ترین گام در مطالعه است. کلید فهم موضوع پرسش‌های تحقیق هم، محتوا است ـ مثلاً مطالعهٔ من درمورد 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 کشت‌وصنعت هفت‌تپه) آموخت کدام‌اند و چگونه می‌توان در فرایند گذار به بازار و خصوصی‌سازی سایر شرکت‌ها این درس‌ها را به‌کار بست؟» این سؤال خود به اجزای ریزتری تبدیل شده و چند

سؤال فرعی نیز در کنار آن قابل طرح است:

– مهم‌ترین مسائل پیش‌آمده در دورهٔ پیش از واگذاری، حین و پس از واگذاری (چهار شرکت رجا، ایران ایرتور، کشت‌وصنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی) کدام‌اند و دلایل وقوع این مسائل چیست؟

– آیا می‌توان پیوندی نظری میان تجربهٔ خصوصی‌سازی در گزینه‌های مورد بررسی با نتایج آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در سایر کشورها برقرار کرد؟

– آیا عملکرد واگذاری، ریشه در نحوهٔ 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 مرحلهٔ گردآوری داده‌ها نیز تعیین شود که در آن چه‌بسا پنج سطح پرسش در میان باشد:

– سطح اول: پرسش‌هایی که از مصاحبه‌شوندگان معیّن 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 ـ مثلاً کسب اطلاعاتی فراتر از موردهای چندگانه و شامل متونی دیگر ـ که مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

– سطح پنجم: پرسش‌های تجویزی دربارهٔ توصیه‌های سیاست‌گذاری و نتیجه‌گیری‌هایی که از محدودهٔ 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.» (کی‌یین، 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 طراحی‌نشده است.

فرضیه رقیب: خصوصی‌سازی در ایران، ازآن‌رو 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، انگیزهٔ 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 عصارهٔ بازار انتقال صرف مالکیت از یک بخش به بخش دیگر نیست، بلکه «رقابت» است. (اینتریلیگیتور، ۱۹۹۶) درواقع، 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 نامهٔ مذکور تشریح شده است. رقابت یکی از مؤلفه‌های مهم یک سیستم بازار-مبنا است نه همهٔ 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 ازجمله آنها می‌توان به مطالعه لوی[1] و اسپیلر[2] (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 مشخّص 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 حدّومرزهای گردآوری اطلاعات دارد.» (احمدوند به نقل از ین، ۱۳۹۷: ۶۸) «واحد تحلیل معمولاً یک سیستم اقدام[1] است بیش از آن‌که یک فرد یا یک گروه از افراد باشد. گرایش مطالعات موردی به گزینشی‌بودن 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 مطالعهٔ خود، به‌عنوان واحد تحلیل نیستند. اگرچه خصوصی‌سازی در مورد هریک 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، مطالعهٔ 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. نحوهٔ انتخاب موردها برای مطالعه

شکلی از طبقه‌بندی، تقسیم موردپژوهی است به موردپژوهی یگانه و چندگانه. «به نظر ما انتخاب طرح تک‌موردی یا طرح چندموردی در چهارچوب روش‌شناختی یکسانی صورت می‌گیرد.» (کی‌یین، ۱۹۹۳: ۵۷) اگر شرایط برای انجام موردپژوهی چندگانه مهیا باشد انجام این نوع طرح تحقیقی ثمربخش‌تر خواهد بود؛ چراکه «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[2]) 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

درآینـد، ایـن مـوارد روی‌هم‌رفتـه تأییـد محکمی بـرای مجموعه قضایـای اولیه فراهـم می‌آورنـد. اما اگر موردهـا تناقضی با پیش‌بینی داشـته باشـند، باید قضایای اولیـه را مورد تجدید نظر قـرار داد و با مجموعه دیگـری از موردهـا دوبـاره آزمـود. (همـان) «انتخـاب تعـداد تکـرار به اطمینانـی که محقّـق می‌خواهد دربارهٔ نتایج چند مورد داشـته باشـد بسـتگی دارد. به‌عنـوان مثال، هنگامی که نظریه‌هـای رقیب اختلاف فاحشـی بـا هـم دارند و موضوع مورد بررسـی مسـتلزم درجهٔ بالایی از اطمینان نیسـت، می‌تـوان به دو یا سـه تکرار حقیقی اکتفـا کرد.» (همـان منبع: ۶۴)

نکتـه‌ای دیگـر در این مرحله آن اسـت که معیارهـای انتخاب موردها در مطالعـات چندموردی، انتخـاب چندیـن مـورد، بـا اسـتفاده از منطـق نمونه‌گیـری نیسـت، بلکـه با منطـق تکرار اسـت. در ایـن منطـق، اولیـن معیـار انتخـاب ایـن اسـت کـه هر مـوردی، بایـد ـقبـل از انتخـاب مـورد نهایی نشـان‌دهندهٔ نتایـج مثال‌زدنـی[1] از پدیـدهٔ موردنظـر باشـد. (همـان) در ایـن پژوهـش، مـا معیارهای دیگـری نیـز علاوه‌بـر منطـق پیش‌گفتـه در انتخـاب شـرکت‌ها موردنظـر قـرار دادیم:

– مطالعـات مـوردی مـا از نظـر مقیـاس و سـاختار بـازاری کـه در آن فعالیت می‌کننـد، اهمیت معنـادار دارند.

– صنایعی که شرکت‌های مورد مطالعه در آن فعال‌اند، بسیار با اهمیت هستند.

– واگـذاری ایـن شـرکت‌ها، ازجملـه مـوارد معـروف و بحث‌برانگیـزی اسـت کـه انتقـادات، تحلیل‌هـا و پیگیری‌هـای بسـیاری در فضـای رسـانه‌ای و سیاسـی ایـران به‌راه‌انداختـه اسـت.

– یکـی از شـروط مهـم در انتخاب مورد، امکان‌سـنجی جمع‌آوری اطلاعات اسـت. به‌واسـطهٔ بـزرگ بـودن و اهمیـت ایـن شـرکت‌ها، امـکان جمـع‌آوری اطلاعـات، بهتـر فراهـم اسـت، اگرچه دسـتیابی بـه اطلاعـات درونـی شـرکت‌های غیربورسـی همواره مشـکل بوده اسـت.

– یکـی دیگـر از معیارهـای مطرح‌شـده «داشـتن تنـوع لازم» اسـت. از ایـن نظـر، شـرکت‌های مـورد بررسـی بـا قرارداشـتن در صنایـع، بـازار و جغرافیـای متفـاوت می‌توانند ایـن تنـوع را تأمین و مطالعـه را جامعیت بخشـند.

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

باوجـود آن‌کـه اکنـون رهنمـود مفصّلـی دربـاره این دو جـزء آخر وجـود نـدارد، اما «اگـر دو الگوی بالقـوهٔ رقیـب در نظـر گرفتـه شـوند، تکنیـک تطبیـق الگـو شـیوه‌ای اسـت در ربـط‌دادن داده‌هـا بـه قضایـا، هرچنـد کلّ مطالعـه فقط شـامل مـوردی یگانـه باشـد.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۳۵) در رابطه با

1. .Exemplary Cases

مرحلـه ششـم طـرح تحقیـق هـم می‌توان گفـت که «اگـر داده‌هـا با یـک الگـو (قضیه) خیلـی بهتر تطبیـق یابنـد، میـزان ایـن تطبیق چقدر باید باشـد تـا آن را تطبیق به شـمار آورد؟ ... فعلاً هیچ شـیوهٔ دقیقـی بـرای تعییـن معیارهـای تفسـیر این نـوع یافته‌ها وجـود نـدارد. فقط می‌تـوان امیـدوار بود که الگوهـای متفـاوت آن‌قـدر مغایرت داشـته باشـند که یافته‌ها را بتوان برحسـب مقایسـه دسـت‌کم دو قضیـه رقیب تفسـیر کـرد.» (همـان منبع: ۳۷)

۴-۶. معیارهای قضاوت درباره کیفیت طرح تحقیق

قبـل از پرداختـن بـه باقـی مراحـل موردپژوهشـی، بایـد بـه نکاتی توجـه کـرد. محقـق موردپژوهی بایـد چهـار وجـه کیفیـت هر طـرح را به‌حداکثر رسـاند: اعتبار سـازه، اعتبـار درونی، اعتبـار بیرونی و پایایـی. (کی‌یین، ۱۹۹۴)

اعتبار سازه: تعیین اندازه‌های عملیاتی صحیح برای مفاهیم مورد تحقیق

«ایـن آزمـون کـه یکـی از بحث‌هـای نسـبتاً چالشـی در مطالعـات موردی اسـت، به‌دنبـال این اسـت کـه از ایـن موضـوع اطمینان حاصل شـود کـه محقـق در پیِ شـاخص‌های عملیاتـی و واقعی اسـت، نـه این‌کـه بـا قضاوت‌هـای ذهنی به گـردآوری اطلاعـات اقـدام کـرده باشـد.» (احمدوند، ۱۳۹۷: ۹۱) آنچه محقق درصدد بررسـی آن اسـت، مجموعه متنوع و بزرگی از پدیده‌هاسـت. کدام را بایـد انتخـاب کـرد؟ کـدام تغییـرات ثبت‌شـده در موردپژوهـی، واقعـاً منعکس‌کننـده رویدادهای مهـم هسـتند، یـا فقـط مبتنی بر تصـورات و برداشـت محقق اسـت؟ (کی‌یین، ۱۹۹۴)

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

- انتخـاب انـواع خاصـی از تغییـرات کـه قـرار اسـت مـورد مطالعـه قـرار گیـرد؛ (بـا توجـه بـه اهـداف اصلـی تحقیـق)

- اثبـات این‌کـه اندازه‌هـای برگزیـده ایـن تغییـرات واقعـاً تغییرات برگزیـده را منعکـس می‌کند. (همان: ۴۶)

خصوصی‌سـازی تغییـری اسـت کـه در مطالعـهٔ چهـار شـرکت منتخـب مـورد بررسـی قـرار می‌گیـرد و اثـر سـایر تغییـرات مطمـح نظـر نیسـت. نبایـد از نظر دور داشـت کـه قبل، حیـن و پس از خصوصی‌سـازی شـرکت‌های مـورد مطالعـه، اتفاقـات دیگـری رخ داده اسـت که نباید به اشـتباه به‌عنـوان اثر خصوصی‌سـازی تفسـیر شـود. برای مثـال، ممکن اسـت کاهش قیمت سـوخت باعث افزایـش اسـتفاده از خودروهـای شـخصی و کاهـش تقاضـای حمل‌ونقـل ریلـی شـود. ایـن کاهش

تقاضـا را نبایـد بـه اثـر خصوصی‌سـازی نسـبت داد. البتـه ایـن تفکیک‌هـا در مطالعـهٔ مـوردی کار آسـانی نیسـت و مسـتلزم دقت‌نظرهای بسـیار اسـت. جای امیـدواری از ایـن جهت باقی اسـت که خصوصی‌سـازی آن‌چنـان تغییر بزرگی محسـوب می‌شـود کـه بتوان آثـار آن را تا حدّی از آثار سـایر تغییـرات تفکیـک کرد.

علاوه‌برایـن، بـرای بالابـردن اعتبـار سـازه در انجـام موردپژوهـی بایـد ملاحظاتـی را در مرحله گـردآوری داده‌هـا لحـاظ کـرد. ازجمله ایـن ملاحظات، می‌تـوان به اسـتفاده از منابع متعدد شـواهد اشـاره کـرد. در ایـن پژوهـش بـرای بالابـردن اعتبـار سـازه سـعی شـده اسـت از منابـع اطلاعاتـی مختلفـی اسـتفاده شـود؛ بـه ایـن معنـا کـه هم‌زمـان از صورت‌هـای مالـی منتشرشـده، مصوبـات مراجـع قانونـی ذیربـط، مکاتبـات، اسـناد و آگهـی واگـذاری و مطالـب رسـانه‌ای بهـره برده‌ایـم. همچنیـن، تـا جـای ممکـن بـا افـراد مرتبـط مصاحبه‌هـای مفصّلـی انجـام و از هریک متناسـب با ربـط موضوعی‌اش پرسـش‌های خاصی شـده اسـت تـا ابهام‌های موجـود به حداقـل ممکن کاهش یابـد. جمـع ایـن داده‌هـا می‌توانـد اطمینـان بالایـی ایجـاد کند کـه محقّق براسـاس قضـاوت ذهنی خـود، بـه گـردآوری اطلاعـات نپرداخته اسـت.

اعتبـار درونـی: تعییـن رابطـه‌ای علّـی کـه از طریـق آن نشـان داده می‌شـود، شـرایط خاصّـی به شـرایط دیگـری منتهـی می‌شـود و از روابـط کاذب متمایـز اسـت.

یکـی از تاکتیک‌هـای مـورد اسـتفاده در ایـن زمینـه، تاکتیـک تحلیلی تطبیـق الگو اسـت. برای تطبیـق الگـو، بایـد الگوهای رقیب ابتدا توصیف شـوند و سـپس نشـان داده شـود که داده‌هـا با کدام الگو بیشـترین تطبیـق را دارند.

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

در ایـن چهارچـوب پرسـش اصلـی این اسـت که اگـر مطالعـهٔ خصوصی‌سـازی بر چنـد بنگاه مبتنـی اسـت، نتایـج آن دربـاره همیـن رویـداد بـرای بنگاه‌هـای دیگـر نیـز صـدق می‌کنـد یـا خیر. نکتـهٔ مهمـی در بحـث تعمیـم در موردپژوهی وجـود دارد که آن را متمایـز می‌کند؛ تعمیـم آماری را نبایـد در موردپژوهـی بـه‌کار برد؛ زیرا موردهـا واحدهای نمونه‌گیری نیسـتند و مـوارد موردپژوهی‌ها همان‌گونـه انتخـاب می‌شـوند کـه محقق در آزمایشـگاه «مـورد آزمایش» خـود را انتخـاب می‌کند. (همـان) در مسـألهٔ اعتبـار بیرونـی در تحقیقـات موردپژوهـی، بایـد بـر تعمیـم تحلیلـی[1] در برابـر تعمیـم آمـاری توجـه داشـت. تعمیـم تحلیلـی بـه این صورت اسـت کـه فرضیـه‌ای که قبلاً سـاخته شـده اسـت، در حکـم الگویـی به‌کار مـی‌رود که نتایـج تجربی موردپژوهی با آن مقایسـه می‌شـود.

1 .Analytic Generalization

اگـر دو مـورد یـا بیشـتر بـرای تأیید همـان فرضیـه ارائه شـود، می‌توان گفت کـه تکرار صـورت گرفته اسـت. اگـر دو یـا چنـد مـورد همـان فرضیـه را تأییـد کننـد، ولـی فرضیـه‌ای را کـه بـه همـان اندازه پذیرفتنـی اسـت، یعنـی فرضیـه رقیـب را تأییـد نکننـد آن‌وقـت نتایـج تجربـی را می‌تـوان قوی‌تـر به شـمار آورد. (همان)

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

«هـدف ایـن آزمـون، اطمینـان پیداکـردن دربـارۀ ایـن امـر اسـت کـه اگـر محقـق بعـدی دقیقاً همـان شـیوه‌هایی را دنبـال کنـد کـه محقـق اول توصیف کرده اسـت و همـان موردپژوهـی را دوباره انجـام دهـد، بایـد به همـان نتایـج و نتیجه‌گیـری برسـد.» (همـان: ۵۰) یکـی از شـرایط لازم برای آزمـون پایایـی، تهیـۀ گـزارش مسـتند شـیوه‌ها و طـرز عمـل موردپژوهـی اسـت. (همان)

۴-۷. گردآوری داده‌ها

رویکـرد کلّـی تحقیـق حاضـر، رویکـردی ترکیبـی (کیفی-کمّـی) اسـت. اگرچـه رویکـرد کمّـی از نظـر شـفافیت روش‌هـای گـردآوری و تحلیـل داده‌ها بیشـتر مـورد توجـه تحقیقات اقتصادی اسـت و مطالعـات قبلیِ مربـوط بـه بررسـی تجربـه خصوصی‌سـازی در ایـران نیـز بیشـتر از ایـن رویکرد اسـتفاده کرده‌انـد[1]، امـا اسـتفاده ترکیبـی از داده‌هـای کیفـی بسـیار مفیـد خواهـد بود؛ ضمـن آن‌که محوریّـت عمـده داده‌هـا در موردپژوهـی، داده‌هـای کیفی اسـت؛ ماهیّت پژوهش حاضـر نیز این را می‌طلبـد که بـه داده‌هـای کمّـی اکتفا نشـود.

«شـواهد و قرایـن موردپژوهـی را می‌تـوان از شـش منبـع کسـب کـرد: اسـناد، گزارش‌هـای آرشـیوی، مصاحبه‌هـا، مشـاهدۀ مسـتقیم، مشـاهدۀ مشـارکتی و مصنوعـات مـادّی.» (کی‌یین، ۱۹۹۴: ۹۷) «گـردآوری داده‌هـا طبـق برنامـه‌ای کلـی صـورت می‌گیـرد، امـا اطلاعـات خاصی که ممکـن اسـت مناسـبت پیـدا کننـد به‌سـادگی قابـل پیش‌بینـی نیسـتند. محقّـق در حیـن انجـام کار میدانـی، بایـد مـدام بپرسـد چـرا وقایـع رخ داده‌انـد یـا رخ می‌دهنـد» (همـان: ۷۲) به‌عبارتـی «هر موردپـژوه بایـد بدانـد که:

- چرا تحقیق انجام می‌شود؟
- در پی چه شواهدی باید بود؟
- چـه تغییراتـی قابـل پیش‌بینـی اسـت (هنگامی‌کـه چنیـن تغییراتـی صـورت گرفـت چـه باید

۱. برای مثال مطالعه شرکت گروه کارشناسان ایران (۱۳۹۷) با عنوان «ارزیابی عملکرد قبل و پس از واگذاری شرکت‌های دولتی واگذارشده به بخش غیردولتی» نگاه کنید 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 دربارهٔ 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 معیّن رخ داده است» (همان: ۱۰۰) این نکته، به‌خصوص در مورد پژوهش حاضر اهمیت بسیار دارد، چرا که 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 رقابتی‌بودن 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 واگذارشده به خریدار،
- ردگیری برندگان و بازندگان واگذاری،
- سودآوری بازار محصولات،
- وجود یا عدم وجود مزیّت 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 ارائهٔ شواهد به روش‌های مختلف باید به تجربه و ادبیات متّکی باشد. این امر ضروری است، زیرا تجزیه و تحلیل آماری لزوماً در همهٔ مطالعات موردی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. (Tellis, ۱۹۹۷) «برخلاف تحلیل آماری که در آن فرمول‌های ثابت یا دستورالعمل‌های بسیار معدودی برای هدایت تازه‌کاران وجود دارد، درمقابل موردپژوهی عمدتاً به سبک شخصی محقّق در تفکّر موشکافانه همراه با ارائهٔ کافی شواهد و ملاحظهٔ دقیق وابسته است.» (کی‌یین، ۱۹۹۴) همان‌طور که گفته شد، هدف از تحلیل داده‌ها یافتن مفهوم موضوعات قابل بحث است که در میان انبوه داده‌ها وجود دارند.

در این پژوهش ما به این صورت عمل می‌کنیم که پس از آن که متن گزارش هر مورد را تحلیل کردیم، برای استخراج نکات کلیدی متن، کدی را اختصاص می‌دهیم؛ با مقایسه موارد، چند کد که اشاره به یک جنبه مشترک از پدیده مورد بررسی دارند، عنوان یک تم[1] به خود می‌گیرند؛ سپس چند تم در قالب یک نظریه متجلّی می‌شود. به عبارت ساده‌تر، تحلیل میان موردی یافته‌ها به معنی مقایسهٔ شباهت‌ها و تفاوت‌های یافته‌های حاصل از موردهای بررسی شده است. بنابراین، برای تحلیل میان موردی 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 به‌دنبال استخراج نقاط مشترک بین داستان خصوصی‌سازی هریک از چهار شرکت مورد بررسی خواهد بود.

1. Theme

برای تحلیل نهایی یافته‌ها، از رویکرد مقایسه با الگوی استاندارد استفاده خواهد شد. یعنی یافتهٔ 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 هریک 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. فرا ترکیب[1]

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، نمونهٔ موردنظر برای فراترکیب، از مطالعات کیفی-کمّی 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.

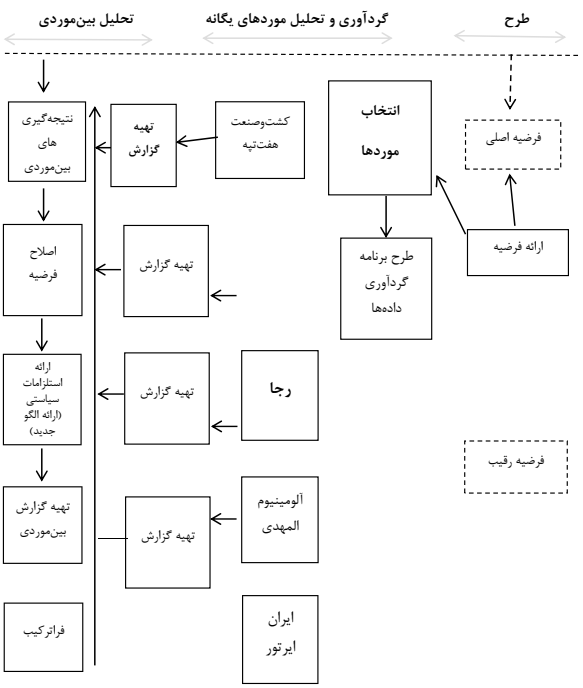
۴-۱۰. جمع‌بندی

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

1. Meta-Sunthesis

تحقیـق از روش موردپژوهـی اسـتفاده شـده اسـت. بعـد از آن، مرحله‌به‌مرحلـه اجزای طـرح تحقیق خـود را تعییـن کردیـم. قـدم بعـدی، اجـرای ایـن طـرح تحقیـق اسـت. در مرحلـهٔ اجرا، لازم اسـت ابتـدا داده‌هـای مـورد نیـاز بـا اسـتفاده از روش‌هـای مختلـف و در دسـترس جمـع‌آوری و بـر مبنای آن‌هـا گـزارش فراینـد واگـذاری هـر شـرکت تهیـه و تنظیـم شـود. در هـر گـزارش، نکات کلیـدی آن واگـذاری اسـتخراج و در تحلیـل میان‌مـوردی شـباهت‌ها و تفاوت‌هـای ایـن نکات بحث و بررسـی می‌شـود. در ادامـه، نتیجه‌گیـری اتخاذشـده از تحلیـل بین‌مـوردی و نتایـج هـر گـزارش به‌طـور مشـخص، بـا فرضیات تحقیق مقایسـه می‌شـود (آیـا تحلیل میان‌موردی مؤید آن اسـت کـه در فرایند خصوصی‌سـازی در ایـران یـک مکانیـزم انتقـال از سیسـتم دولتی بـه یک سیسـتم بازار-مبنـا طراحی نشـده اسـت؟) و در صـورت لـزوم، فرضیـه اصـلاح خواهد شـد. بعـد از آن تلاش می‌شـود بـا توجه بـه الگـوی مشاهده‌شـده در خصوصی‌سـازی‌های صورت‌گرفتـه، الگـوی جایگزینـی بـرای موفقیت واگذاری‌هـا ارائـه شـود. در مرحلـهٔ بعد، یافته‌هـا و الگـوی استخراج‌شـده از موردهای مورد بررسـی بـا یافته‌هـای مطالعـات دیگر کشـورها مقایسـه و میزان انطبـاق آنها بحث و بررسـی می‌شـود. به این ترتیـب، می‌تـوان به‌طـور خلاصـه مراحـل موردپژوهـی را مطابـق شـکل زیر خلاصـه کرد:

شکل ۱. مراحل مورد پژوهی



فصل پنجم

واگذاری شرکت قطارهای مسافربری رجا

۵-۱. مقدمه

شرکت قطارهای مسافربری رجا (از این پس، «رجا») موردی مثال زدنی برای تبیین چندین استدلال مهم در زمینهٔ خصوصی‌سازی است. این نمونه به‌خوبی نشان می‌دهد که زمینهٔ شکل‌گیری یک شرکت، اندازهٔ شرکت و نقش مهم آن در صنعتی که درآن فعالیت می‌کند، تا چه اندازه در موفقیت خصوصی‌سازی اهمیت دارد.

جابه‌جایی 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 تصدّی‌گری‌تکلیفی (نه بازارمحور).

مطالعهٔ شرکت رجا نشان می‌دهد که ساده‌انگاری در امر خصوصی‌سازی چطور به انحراف این سیاست منجر می‌شود و چگونه دولت (مجری خصوصی‌سازی و متولی حمل‌ونقل ریلی) را وادار به عقب‌نشینی می‌کند تا ضمن تداوم حیات شرکت واگذارشده (البته با هزینه‌های دو چندان) در زیرمجموعهٔ شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا)، مجبور می‌شود ساختارهای اداری خود را برای ایفای نقش شرکت خصوصی‌شده بازآرایی کرده، توسعه دهد

و درضمـن شـرکت دولتـی جدیـدی تأسـیس کند تـا همـان کارکردهای شـرکت قبلی را ایفـا کند.

بـرای مـرور و تحلیـل ایـن مـورد مهم، ادامـهٔ فصل بـه این ترتیب سـازماندهی شـده اسـت: در قسـمت بعـد، زمینهٔ پیدایش و تأسـیس شـرکت و همچنیـن کارکردهای شـرکت در نظـام حمل‌ونقل ریلـی در زمـان واگـذاری تشـریح می‌شـود و پس از آن نـکات مهم واگذاری شـرکت رجـا، ترتیبات اجرایـی و مسـائل واگـذاری بیـان می‌شـود. عملکـرد شـرکت رجـا پـس از واگـذاری تحلیل‌محـور سـرفصل بعـدی این بررسـی اسـت و در انتها، به سـرانجام کار اشـاره می‌شـود که همانـا باقی‌ماندن رجـا و بازتولیـد سـاختارهای دولتـی جدید، بـرای اجرای کارکردهـای رجا در زمینهٔ سیاسـت‌گذاری و حمل‌ونقـل حومه‌ای اسـت!

۵-۲. رجا تا پیش از واگذاری

راه‌آهـن از نیمـهٔ دوم قـرن نوزدهـم، به‌مـرور بـه یکـی از ابزارهـای مهـم و نمادهـای توسـعه تبدیـل شـد. فکـر احـداث راه‌آهـن در ایران نیـز از نیمهٔ دوم قـرن نوزدهم در زمـان حکومت قاجـار و در پی توسـعهٔ روابـط سیاسـی و فرهنگـی اروپـا و ایران بـه وجود آمـد. اولین تجربهٔ سـاخت راه‌آهـن نیز با احـداث خطوطـی بیـن بندرانزلـی تا پیربـازار رشـت و محمودآباد بـه آمل اتفـاق افتاد. تفکـر ایجاد خـط ریلی سراسـری بر پایهٔ سـرمایه داخلی، سـال ۱۳۰۴ شمسـی بـا تصویب قانون اجـازه احداث خطـوط آهـن در مجلـس بـه نتیجـه رسـید و اولیـن خـط سراسـری ایـران کـه بندرترکمن (شـاه) در شـمال را بـه بنـدر امـام خمینی (شـاپور) در جنوب وصـل می‌کرد، در سـال ۱۳۲۰ شمسـی به‌اتمام رسید.

مؤسسـهٔ راه‌آهن دولتی ایران، در مردادماه سـال ۱۳۱۴ تأسـیس شـد. این مؤسسـه، در اسـفندماه سـال ۱۳۵۵، بـه شـرکت سـهامی راه‌آهـن ایـران تبدیـل شـد و سـپس در مهرمـاه سـال ۱۳۶۶، بـه شـرکت سـهامی راه‌آهـن ج.ا.ا (سـهامی عام) و با اسـاس‌نامهٔ جدیـد تغییر نام یافت. در بیسـت‌ودوم اسـفندماه ۱۳۶۹، راه‌آهـن بـه شـرکت سـهامی خـاص تبدیـل شـد. راه‌آهـن تـا سـال ۱۳۷۴، دارای سـاختاری یکپارچـه و بـا مالکیـت دولتـی بـود، امـا در سـال ۱۳۷۵ براسـاس مصوبهٔ شـورای عالی اداری، بـه چهـار شـرکت تخصصـی بـا ایـده اصلـی تقسـیم‌بندی راه‌آهـن و مدیریـت آن بـه شـکل هلدینگـی بود، تغییرشـکل داد. این چهار شـرکت عبـارت بود از رجا (در بخش مسـافری)، تراورس (در بخـش نگـه‌داری و توسـعهٔ خطـوط)، بالاسـت (در بخـش تهیـه و فراهم‌کـردن زیرسـاخت‌های راه‌آهـن) و شـرکت باربـری. درنهایـت شـرکت‌های رجـا، تـراورس و بالاسـت تشـکیل شـد، امـا تأسـیس شـرکت باربـری منتفـی گردید.

رجـا از سـال ۱۳۷۶، به‌عنـوان بخشـی از بدنـهٔ راه‌آهـن آغـاز بـه کار کـرد و هرگونـه وظایـف حاکمیتـی در بخـش مسـافری بـه این شـرکت سـپرده شـد و از نظر سـاختاری نیـز مدیرعامـل رجا، عضـو هیئت‌مدیـره راه‌آهـن بـود. در ایـن چهارچـوب، در واقـع رجـا یـک نهـاد حاکمیتـی بـود کـه تصدّی‌گـری نیـز انجـام مـی‌داد؛ یعنـی هـم سیاسـت‌گذاری‌های راه‌آهـن را دنبـال می‌کـرد و هـم مدافـع حقـوق مصرف‌کننـده و متولّـی قطارهـای حومـه‌ای، مناطق محروم و مسـیرهای زیـان‌ده بود و بـا اسـتفاده از یارانـهٔ دولـت، حاکمیتـی توأم بـا خدمـات اجتماعـی ارزان‌قیمت اجرا می‌کـرد و در کنـار آن، ورود فناوری‌هـای جدیـد و تحقیـق و توسـعه در حـوزهٔ سیسـتم‌های حمل‌ونقـل ریلـی را نیـز عهـده‌دار بود.

از منظـر توسـعهٔ نـاوگان، مهم‌تریـن اتفـاق ایـن دوران، خریـد ۲۰۰ واگـن کاکـردهٔ بـالای ۳۰ سـال و اضافه‌شـدن آن بـه نـاوگان حمل‌ونقلـی کشـور بـود. امـا از لحـاظ خدمـات، عمـلاً بهبودی حاصـل نشـد. یکـی از مهم‌تریـن علـل این امـر نبود سـرمایهٔ کافـی، به‌علـت زیان‌دهـی حمل‌ونقل مسـافری اسـت؛ سـاختار درآمـدی شـرکت راه‌آهـن به‌گونه‌ای اسـت کـه عمـدهٔ درآمدهـا در بخش بـاری محقق می‌شـود و سـهم درآمـدی بخش مسـافری، تنها حـدود ۱۰ درصد بخش باری اسـت.

با تشـکیل شـرکت رجـا و رهایـی از قوانیـن و قواعد دسـت‌وپاگیر دولتی، شـرایط برای اسـتفاده از تـوان بخـش خصوصـی مهیّـا شـد. در گام نخسـت، رجـا از طریـق قراردادهای BOT، نوسـازی و توسـعهٔ نـاوگان و همچنیـن بهره‌بـرداری و کسـب درآمـد از آن را بـه مـدت ۱۰ الـی ۲۰ سـال بـه شـرکت‌های غیردولتـی (شـامل نهادهـای عمومـی غیردولتی) ازجمله سـیمرغ و سـبز واگـذار کرد.

بـا گذشـت زمـان و از سـال ۱۳۸۳، رجـا تصمیـم گرفـت در گام دوم، اقـدام بـه فروش قسـطی بهتریـن مسـیرها در بهتریـن زمـان، یعنی سـفرهای سـودده و باصرفـهٔ اقتصادی به بخـش خصوصی نمایـد؛ لـذا کم‌کـم چنـد شـرکت تخصصـی و خصوصـی ماننـد سـیمرغ، کویـر و سـبز در حـوزهٔ جابه‌جایـی مسـافر، بخشـی از خدمـات ارائه‌شـده، توسّـط رجـا در حوزه‌هـای سـودده را عهـده‌دار شـدند. در ایـن چهارچـوب، رجـا بخشـی از قطارهـای درجه‌یـک خـود را بـه ایـن شـرکت‌ها واگـذار کـرد و خـود عهـده‌دار مسـائل حاکمیتـی، سیاسـت‌گذاری و البتـه ارائـهٔ خدمـات مسـافری در مسـیرهای بـدون متقاضـی خصوصـی در مناطـق محـروم و مسـیرهای زیـان‌ده شـد. حاصـل اتّخـاذ چنیـن سیاسـتی، ارتقـاء وضعیـت حمل‌ونقـل مسـافری در دهـه ۱۳۸۰ بـود، به‌نحـوی کـه در سـال‌های آخـر دهـه ۱۳۸۰، حـدود ۲۹ میلیـون مسـافر با اسـتفاده از سیسـتم حمل‌ونقـل ریلی کشـور جابه‌جـا شـد کـه از این میان، حدود ۸۵ درصد سـهم مسـافری ریلـی کشـور از آنِ رجا و ۱۵ درصـد نیـز سـهم باقـی شـرکت‌ها بود.

لازم بـه ذکـر اسـت از منظـر هزینه‌های نگه‌داشـت خطـوط، با توجه بـه نقش حاکمیتـی رجا در سـال‌های پیـش از واگـذاری، تمامـی هزینه‌هـا برعهـده دولت بـود و این امـر، فعالیت شـرکت‌های خصوصـی را سـودآور می‌نمود.

۵-۳. واگذاری رجا

رشـد تقاضـای کلّ حمل‌ونقـل و ظرفیـت بـه نسـبت پاییـن حمل‌ونقـل جـاده‌ای، وجـود نظـام کنتـرل قیمتـی در حـوزه حمل‌ونقـل ریلـی به‌دلیـل تـلاش دولـت بـرای ارائـه خدمـات ارزان‌قیمـت بـه مصرف‌کننـده و ایجـاد تبعیـض قیمتـی بـرای این بخـش، در کنـار افزایـش روزافـزون هزینه‌های عملیاتـی و نگـه‌داری، موجـب ایجـاد عـدم تـوازن مالـی در بسـیاری از راه‌آهن‌هـای دنیـا شـد؛ به‌گونـه‌ای کـه تأمیـن سـرمایهٔ لازم بـرای توسـعه زیرسـاخت‌ها بـه یکـی از چالش‌هـای کشـورهای درحال‌توسـعه مبدّل شـد و بسـتر لازم را برای اسـتفاده از سـرمایهٔ بخش خصوصی با هدف افزایش بهـره‌وری فراهـم آورد.

تفکّـر به‌کارگیـری سـرمایه و مهارت بخـش خصوصی و تجدید سـاختار، به‌ویـژه از دهه ۱۹۸۰ بـا شـروع خصوصی‌سـازی در دو کشـور انگلسـتان و شـیلی قـوّت گرفـت. در ایـران نیـز یکـی از برنامه‌هـای دولـت، بـرای توسـعهٔ ایـن بخـش از صنعـت حمل‌ونقـل کشـور، واگذاری ایـن صنعت بـه بخـش خصوصی بـود؛ طـوری کـه مـواد (۳۰) و (۱۲۸) قانون برنامهٔ سـوم توسـعه اقتصـادی به وزارت راه‌وترابـری وقـت اجـازه داد بـا حفـظ مالکیـت دولـت بـر خطـوط ریلـی و اعمال سیاسـت جامـع و هماهنـگ حمل‌ونقـل ریلی کشـور و جلوگیـری از انحصـار در بخش غیردولتـی و تضمین اسـتمرار ارائـه خدمـات، بخشـی از فعالیت‌هـای مربـوط بـه حمل‌ونقـل بـار و مسـافر، تعمیـر، نگـه‌داری و بازسـازی شـبکه و نـاوگان حمل‌ونقـل ریلـی را بـه اشـخاص حقیقـی و حقوقـی بخـش غیردولتـی داخلـی واگـذار کند.

آیین‌نامـهٔ اجرایـی مـادهٔ ۱۲۸ قانـون برنامه سـوم نیز کـه پس از تصویـب هیئت وزیـران در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۹ بـه شـرکت راه‌آهـن ابـلاغ شـد، مهم‌ترین سـند خصوصی‌سـازی در راه‌آهن محسـوب می‌شـود. برنامـهٔ چهـارم توسـعه نیـز در مـاده ۲۹ خود، مـاده ۱۲۸ برنامـه سـوم را بـرای دورهٔ برنامه چهـارم (۱۳۸۴-۱۳۷۸) تنفیـذ کـرد و مسـیر خصوصی‌سـازی برنامـه سـوم در برنامـه چهـارم نیـز پیگیـری شـد؛ لـذا در حـوزه حمل‌ونقـل ریلـی تـا پیـش از ابـلاغ سیاسـت‌های کلّـی اصـل ۴۴، فعالیت‌هـای قابل‌توجهـی در زمینـهٔ غیردولتـی کـردن امـور انجـام شـده بـود و راه‌آهـن به‌واسـطهٔ داشـتن مزیّت‌هـای نسـبی، ازجملـه ایمنـی بیشـتر، کاهـش مصـرف سـوخت، سـازگاری بیشـتر 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 درخصوص این صنعت قابل ذکر است که حمل‌ونقل ریلی در ایران نیز مشابه اغلب کشورها، در مراحل نخست به‌علت هزینه‌های بسیار بالای احداث زیرساخت در انحصار کامل دولت بوده است اما به مرور، بخشی از امور به شرکت‌های نیمه‌دولتی و خصوصی سپرده شده است. همان‌گونه که در بخش قبل اشاره شد، در مسیرهای سودآور از ظرفیت بخش خصوصی استفاده شد و مطابق با تجربهٔ بین‌المللی شرکت رجا، به‌عنوان بازوی حاکمیتی راه‌آهن در حوزه حمل‌ونقل مسافری، رگولاتوری، حمایت از حقوق مصرف‌کننده و ارائهٔ 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 کلّی واگذاری مستثنی شدند و تصمیم‌گیری درخصوص این موضوع به آیین‌نامه‌ای موکول شد که به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلّی اصل ۴۴ قانون اساسی خواهد رسید (تبصرهٔ ۲ بند ب ماده ۳ قانون). در آیین‌نامهٔ 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 آئین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و در زمرهٔ 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 به‌شدّت 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 تأمین‌اجتماعی گرفت؛ تصمیمی که به‌دلیل تحمیل بار مالی خارج از قاعده به سازمان تأمین‌اجتماعی، با اعتراض این سازمان مواجه شد؛ لذا دولت در راستای جبران هزینهٔ وارده به سازمان تأمین‌اجتماعی، 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 تأمین‌اجتماعی واگذار شد و سازمان نیز وکالت ادارهٔ آن را

بـه شـرکت سـرمایه‌گذاری تأمین‌اجتماعـی «شسـتا» داد. براسـاس این مصوّبه، مقرر شـد سـازمان خصوصی‌سـازی نسـبت بـه ارزیابی سـهام و برگـزاری مزایدهٔ فـروش این ۱۹ شـرکت اقـدام نماید و درصورتی‌کـه خریـداری نبـود، شـرکت‌ها بـه سـازمان تأمین‌اجتماعـی تعلّـق گیرنـد.

قابل‌توجـه اسـت کـه واگـذاری بی‌سـروصدای رجـا بـه سـازمان تأمین‌اجتماعـی در واپسـین روزهـای سـال ۱۳۸۸ صـورت گرفت، بـه نحوی که حتـی مدیران وقت شـرکت، مدیرعامل شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. و حتـی وزیـر وقـت وزارت راه و ترابـری از آن بی‌اطـلاع بودنـد و موضـوع در قالـب تفویـض اختیـار بـه کمیسـیونی متشـکّل از برخـی از وزیران و سـایر مقامـات دولتـی، تصمیم‌گیری شـده بـود و حتـی در جلسـهٔ هیئـت وزیـران مطرح نشـده بـود؛ به گونـه‌ای کـه به‌گفتهٔ مدیـران وقت شـرکت‌های رجـا و راه‌آهـن، این موضـوع در نخسـتین روز کاری پس از نوروز سـال ۱۳۸۹ و هنگام ورود بـه شـرکت، بـه اطلاع آنان رسـید.

شـایان توجـه اسـت زمانـی کـه بحـث عملیاتی‌کـردن قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصـل ۴۴ قانـون اساسـی و خصوصی‌سـازی شـرکت‌های دولتـی مطرح شـده بود، شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. سـهامش در ۱۲ شـرکت را (کـه از ۱۵ تـا ۴۰ از سهام‌شـان بـه ایـن شـرکت تعلّـق داشـت)، بـرای واگـذاری بـه سـازمان خصوصی‌سـازی معرفـی کـرده بـود، امـا باتوجه بـه نقـش حاکمیتـی بازوی مسـافری خـود، رجـا را قابـل واگـذاری تشـخیص نداد.

در واقـع ایـن واگذاری به سـازمان تأمین‌اجتماعـی، بدون درنظرگرفتن وظایف حاکمیتی شـرکت رجـا، الـزام به تردد در مسـیرهای زیـان‌ده حومه‌ای و تکلیفی بـرای تأمین خدمـات حمل‌ونقل ارزان، تعهـدات آن شـرکت در اجـرای طرح‌هـای عمرانـی و وضعیـت اقتصـادی شـرکت از لحاظ سـودده یـا زیان‌ده‌بـودن صـورت گرفـت. این موضـوع خـود تبعاتی بـرای شـرکت و حمل‌ونقل مسـافری در بخـش ریلـی داشـت که در بخش‌هـای بعدی گـزارش بـه آن پرداخته خواهد شـد.

نکتـهٔ حائـز اهمیـت دیگـر این‌که در زمـان واگـذاری حتـی قیمت‌گذاری صـورت نگرفتـه بود، سـیاههٔ اموال شـرکت مشـخص نشـده بود و واگذاری آن در هیئت واگذاری به تصویب نرسـیده بود. اختـلاف سـازمان خصوصی‌سـازی و سـازمان تأمین‌اجتماعـی بـر سـر آن تا سـال ۱۳۹۴ نیـز عملاً حل‌ناشـدنی باقـی مانـد تا بالاخره براسـاس مصوبـه هیئت وزیـران در جلسـهٔ مـورّخ ۱۳۹۴/۵/۱۱، بـه پیشـنهاد معاونـت حقوقـی رییس‌جمهـور و بـه اسـتناد اصـول ۱۳۴ و ۱۳۹ قانونـی اساسـی و در چهارچـوب حـلّ اختـلاف میـان دسـتگاه‌های اجرایـی بـه ظاهـر حل‌وفصـل شـد. مصوّبـهٔ مذکور اختـلاف میـان دو وزارتخانـه، درخصـوص ارزش بنگاه‌هـا و شـرکت‌های موضـوع ردّ دیـون را بـا

قیمتی معادل ۲۲۶۱ میلیارد تومان خاتمه داد.

۵-۴. مشکلات واگذاری

۵-۴-۱. انجام‌نشدن 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 مادهٔ ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت‌های مشمول واگذاری به سه گروه تقسیم می‌شوند. مقررات تفصیلی این طبقه‌بندی به‌همراه اسامی شرکت‌ها هم در آئین‌نامه «تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هریك از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»[1] تشریح شده است. مقدمهٔ واگذاری هر شرکت این است که نامش در پیوست‌های آیین‌نامه مذکور، به‌عنوان شرکت قابل واگذاری قید شده باشد.

- **آماده‌سازی شرکت.** تعیین سیاههٔ اموال و بدهی‌های شرکت مشمول واگذاری و شفاف‌سازی صورت‌های مالی شرکت گام بعدی است. در این گام باید مشخّص 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 به‌همراه قیمت‌های کارشناسی مستخرج از ارزیابی‌های کارشناسی را سازمان خصوصی‌سازی در جلسهٔ هیئت‌واگذاری مطرح می‌کند و با توجه به جمیع ملاحظات قیمت واگذاری و روش آن (واگذاری از طریق بازار سرمایه، مزایده یا ...) تعیین می‌شود و سازمان خصوصی‌سازی آن را به اجرا می‌گذارد.

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

۱. تصویب نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت۴۳۱۸۱ك مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۰۷

فـلان مبلـغ، از بدهـی دولت به سـازمان تأمین‌اجتماعی کسـر شـود. در این مصوّبـه ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ مشـخص نبـود کـه (۱) قیمـت هریـک از شـرکت‌های منـدرج در مصوّبـه چقـدر اسـت؛ (۲) چند درصـد از سـهام هر شـرکت قرار اسـت بـه سـازمان تأمین‌اجتماعـی واگـذار شـود؛ (۳) دارایی‌های شـرکت‌ها کـدام اسـت و بناسـت در سـیاههٔ اموال شـرکت بـه خریدار واگذار شـود (که ایـن موضوع مشـخصاً در طرح‌هـای تملّک دارایی‌های سـرمایه‌ای شـرکت رجا مشکل‌سـاز شـد و هنـوز هم بعد از ۱۱ سـال، حل‌وفصـل نشـده اسـت) (۴) بدهی‌های شـرکت بـه اعتباردهندگان داخلـی و خارجی چقـدر اسـت و ضامـن بازپرداخـت آن، چه کسـی اسـت (که این هم مشکل‌سـاز شـد).

علاوه‌بـر عـدم رعایـت ایـن حداقل‌هـای قانونی، این شـرکت بدون اطـلاع مدیران شـرکت رجا، شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. و وزارت راه‌وترابـری به‌عنـوان متولّیـان حمل‌ونقـل مسـافری کشـور در بخش ریلـی، انجـام شـد. اهمیّـت ایـن موضـوع نه‌تنها از ایـن جهت اسـت که انتقـال مالکیت شـرکت از یـک شـرکت مـادر به مالک جدید، مسـتلزم همـکاری و هماهنگی شـرکت مادر اسـت، بلکه از این جهـت به‌غایـت مهم‌تر نیز هسـت که شـرکت رجـا در سیاسـت‌گذاری مسـافری ریلـی و حکمرانی ایـن بخـش، جایـگاه و اهمیتـی بی‌بدیـل داشـت و انتقـال بخش‌هـای سیاسـت‌گذاری شـرکت بـه تأمین‌اجتماعـی نه‌تنهـا مالـک جدیـد را بـا هزینه‌هـای دو چنـدان مواجـه کـرد، بلکه دسـت متولّیان حمل‌ونقـل ریلـی را از نیـروی انسـانی خبـره خالی کرد.

۵-۴-۲. عدم توجیه اقتصادی واگذاری شرکت زیان‌ده

مطالعـهٔ صورت‌هـای مالـی رجـا در زمان واگـذاری، حاکی از آن اسـت کـه رجا باتوجه بـه وظایفی کـه در زمینـهٔ ارائـه خدمـات اجتماعـی به‌ویـژه در مناطـق حومـه‌ای و مسـیرهای تکلیفـی برعهـده داشـته، یـک شـرکت زیان‌ده بـوده و بـه کمک تسـهیلات شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. و یارانه‌هـای دولتی برنامه‌هـای خـود را پیـش می‌برده اسـت.

ایـن در حالی اسـت که شـرکتی کـه واگذار می‌شـود، باید قابلیت سـودآوری داشـته باشـد. چرا کـه هدف بخش خصوصـی یا نهادهای عمومـی و غیردولتی مانند تأمین‌اجتماعی از سـرمایه‌گذاری اقتصـادی، کسـب سـود و منافع اقتصادی اسـت. بـا وجود این موضوع، شـرکتی زیان‌ده به سـازمانی واگـذار شـد که دغدغـه اصلی‌اش سـودآوری شـرکت برای حمایت از بیمه‌شـدگان اسـت نـه انجام سـفرهای حومـه‌ای و تکلیفـی با قیمت‌هـای کمتر از هزینهٔ تمام‌شـده.

البتـه پـس از واگـذاری نیـز با فشـار دولـت و ذی‌نفعان منطقـه‌ای، رجـا همچنان در مسـیرهای غیرسـودآور ارائـه خدمـت کـرده و انگیـزه‌ای بـرای سـرمایه‌گذاری جدیـد و ایفـای نقش پیشـین در

صنعت را نداشته است. یعنی، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین‌اجتماعی در عمل منافع خودش را به منافع ملی در زمینهٔ حمل‌ونقل عمومی ترجیح داده است.

۵-۴-۳. عدم تعیین تکلیف دارایی‌ها و بدهی‌ها

شرکت رجا در حالی به سازمان تأمین‌اجتماعی واگذار شد که زیان‌ده بود و با توجه به کارکردها و وظایفش، چشم‌انداز روشنی هم برای سودآورشدن 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 بودجهٔ دولت هم ردیفی برای دریافت کمک زیان داشت. همچنین، در قالب طرح‌های تملّک 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 تملّک دارایی‌های سرمایه‌ای خرید واگن با تأمین‌مالی خارجی و در قالب مادهٔ 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 به‌طوری که آزادسازی قیمت در نهایت پذیرفته شد، اما تداوم پرداخت یارانه از طریق شرکت راه‌آهن متوقف شد.

در زمینهٔ 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 زمینهٔ دارایی‌ها نیز همین بلاتکلیفی وجود داشت، زیرا بخشی از دارایی‌های رجا که براساس قانون تا پیش از اتمام طرح، متعلّق به دولت بود، بلاتکلیف ماند چون دولت، شرکتی برای اداره آن نداشت. از سوی دیگر درمورد شرکت راه‌آهن نیز با توجه به این‌که رجا بخشی از دارایی آن محسوب می‌شد، سردرگمی مضاعفی به‌وجود 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 این‌که دولت بابت مطالبات سازمان تأمین‌اجتماعی، این شرکت را در قالب ردّ دیون واگذار کرده بود، عملاً این اتفاق نیفتاد و انجام آن در آینده نیز کاملاً بعید به نظر می‌رسد.

۵-۴-۴. 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 وام‌های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات این شرکت با سایر شرکت‌ها، ازجمله خرید واگن، به‌عنوان نماینده راه‌آهن عمل می‌کرد. با واگذاری رجا به سازمان تأمین‌اجتماعی، دارایی‌هایی که در لیست اموال این شرکت بود، ازجمله 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 تملّک دارایی 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 تأمین‌اجتماعی و راه‌آهن هم‌زمان مدّعی مالکیت این ۱۳ دستگاه بودند.

براساس مصوّبات شورای اقتصاد دولت، باتوجه به این‌که طرح‌های عمرانی، طرحی انتفاعی قلمداد می‌شوند، به‌عنوان نوعی وام، طبق ماده ۲۳ قانون برنامه‌و بودجه باید پس از اتمام به دولت بازپرداخت شود. براین‌اساس، 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 مالکیّت 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 برنامه‌وبودجه موظّف 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 نحوهٔ اجارهٔ 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 آمادهٔ تحویل شده بود، عملاً در اختیار راه‌آهن قرار گرفت، اما باتوجه به این‌که راه‌آهن سازوکاری برای بهره‌برداری از آن نداشت، درصدد تحمیل اجاره آن به رجا بود. سازمان تأمین‌اجتماعی 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 آن‌جایی‌که قراردادهای فایننس واگن‌ها به نام رجا صادر شده بود، نمایندهٔ راه‌آهن قادر به تحویل‌گرفتن واگن‌ها نبود و رجا نیز پس از واگذاری، با تغییر رویکرد به فعالیت‌های انتفاعی، به‌عنوان شرکتی خصوصی انگیزه‌ای برای تحویل‌گرفتن آنها نداشت و حاضر نبود هزینه‌های اضافی، ازجمله 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 تأمین‌اجتماعی منتقل شده بود و ارزش آن در ارزش‌گذاری رجا منظور شده بود، لذا بازپرداخت وام مربوطه از عهدهٔ سازمان ساقط شده بود و از طرفی، راه‌آهن نیز مسئولیت بازپرداخت آن را بر عهده نمی‌گرفت. برای حلّ این اختلاف، دولت راهکاری برای تهاتر بدهی مربوطه مصوب کرد که در چهارچوب آن، قرار شد با انعقاد قراردادی با وزارت راه‌وشهرسازی 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 بلاتکلیف از سنوات ماضی به مبلغ حدوداً ۱۰۰ میلیارد تومان بر عهدهٔ دولت قرار گرفت. همچنین سازمان برنامه‌وبودجه موظّف به پرداخت اقساط قرارداد خرید ۱۵۰ دستگاه واگن مسافری و ۲۵ دستگاه مولّد از چین در سال‌های قبل شد. بر همین اساس، باتوجه به این‌که دولت نمیتوانست مبلغ مربوطه را به شرکت خصوصی‌شدهٔ 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 بلاتکلیفی مالی

در فرایند واگذاری رجا، مصوّبه 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 درنهایت قیمت معامله بود. از یک طرف، دولت مصوبه واگذاری داده بود، ولی از طرف دیگر، بدون مشخص‌بودن ثمن معامله و موضوع معامله، معامله انجام نمی‌شود؛ لذا همه‌چیز در هاله‌ای از ابهام بود. در فاصلهٔ سال‌های ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۲ معلوم نبود رجا در مالکیت کدام سازمان قرار دارد و حتی روشن نبود که مالک جدید (سازمان سرمایه‌گذاری تأمین‌اجتماعی) 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 تأمین‌اجتماعی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، برگزاری مجمع سالانهٔ 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 راه‌آهن در صنعت حمل‌ونقل ریلی

صنعت حمل‌ونقل ریلی در ایران صنعتی انحصاری است که در آن راه‌آهن ج.ا.ا، از قدرت فوق‌العاده‌ای در تمامی ابعاد این صنعت، اعمّ از تعیین قیمت، تعیین مسیر، واگذاری لوکوموتیو، تعیین زمان حرکت و غیره برخوردار است و عملاً ساختار عملیاتی شرکت‌های خدمت‌رسان آنچنان با راه‌آهن در هم تنیده است که تفکیک آن بسیار دشوار به نظر می‌رسد. در واقع، بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری برای سودآور کردن شرکت را، شرکت راه‌آهن 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 حمل‌ونقل ریلی، به‌واسطهٔ 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 واگذار شده است و عملاً امکان افزایش بهره‌وری از طریق تغییر در نحوهٔ راهبری و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل وجود ندارد. درحقیقت، 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 ازجملهٔ آنها می‌توان به حق دسترسی آزاد به شبکهٔ 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 شبکهٔ ریلی به‌گونه‌ای تعیین نشد که نسبت به دیگر بخش‌های حمل‌ونقل دارای مزیّت باشد.[۱]

در مورد شرکت رجا، باتوجه به ساختار روابط این شرکت با راه‌آهن تا پیش از واگذاری به‌گونه‌ای بوده است که عملاً ایفاگر مسئولیت اجتماعی در حوزهٔ حمل‌ونقل ریلی بوده و مسیرهای سودده و پرتردّد را به سایر شرکت‌ها واگذارکرده و خود جابه‌جایی مسافر در مسیرهای تکلیفی و زیان‌ده را بر عهده گرفته، انتظار می‌رفت که همچنان رویه مذکور ادامه پیدا کند.

علاوه‌براین، 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 ارائه‌دهندهٔ خدمت و...) اثر منفی بر وضعیت مالی این شرکت گذاشته است.

به‌عنوان نمونه یکی از چالش‌های رجا پس از واگذاری، دستور راه‌آهن مبنی بر حذف واگن‌های بالای ۵۵ سال از ناوگان حمل‌ونقل ریلی کشور بود که منجر به خروج حدود ۴۰۰ واگن از سیستم ریلی رجا شد.[۲] در پی این تصمیم، سرمایه شرکت به‌شدّت 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 مسافربری در زمینهٔ حمل‌ونقل ریلی، فقط تحت‌تأثیر هزینهٔ دسترسی نیست و شرایط دیگر، نظیر هزینهٔ استفاده از خودروی شخصی و اتوبوس و ازجمله هزینهٔ 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 مسافربری در کشور فعال است که میانگین سنی آنها بیش از ۲۶ سال است.

ناگهـان بـه ۲۰ تـا ۳۰ میلیـون تومـان تنـزّل یافـت. در نمونـهٔ جالـب دیگری، شـرکت راه‌آهـن اجاره تأسیسـات سـوختی مسـتقر در ایسـتگاه‌ها را، از ۸۰۰ میلیـون تومـان بـه ۱۶ میلیـارد تومـان افزایش داد، بـدون این‌کـه مجـوزی بـرای افزایش قیمـت بلیت صـادر کند و از ایـن طریق هزینـهٔ هنگفتی را بـه شـرکت‌های حمل‌ونقـل ریلـی تحمیـل کرد.

۵-۴-۷. یارانه مسیرهای تکلیفی

راه‌آهـن از ابتـدای تأسـیس در بخـش مسـافری، به‌ویژه در مسـیرهای تکلیفـی با چالـش تأمین منابع مواجـه بـود، به‌طوری‌کـه همـواره بخشـی از درآمـد حمل‌ونقـل بـاری را صـرف بخـش مسـافری می‌کـرد. دلیـل اصلـی ایـن امر نیـز نظـام قیمت‌گـذاری یارانه‌ای در راسـتای تأمیـن رفـاه اجتماعی، به‌ویـژه در مسـیرهای کم‌مسـافر (مسـیرهای تکلیفـی) بـوده اسـت؛ به‌گونـه‌ای کـه در اوایـل دهـهٔ ۱۳۹۰، در برخـی مسـیرها اگـر نرخ‌هـای بلیـت رجـا بین ۷۰ تـا ۱۰۰ درصـد اصلاح داشـت، تازه بـه قیمت‌هـای واقعـی نزدیک می‌شـد؛ بنابرایـن، برای جبـران زیـان وارده، دولت ایـن اختلاف نرخ بلیـت را تحـت عنـوان یارانـهٔ کمـک زیـان به رجـا پرداخـت می‌کرد.

ایـن روال، در طـی سـال‌های اخیـر نیـز همچنـان پابرجـا بـوده اسـت؛ به‌گونـه‌ای کـه در حـال حاضـر نیـز در بخـش مسـافری بـه‌ازای هـر نفر-کیلومتـر مسـافر جابه‌جاشـده، ۶۰ تومـان زیـان حاصـل می‌شـود و باتوجـه بـه این‌کـه ایـن رقـم در طـول سـال بـه حـدود ۸۷۴ میلیـارد تومـان بالغ می‌گـردد، راه‌آهـن بـرای جبـران زیـان وارده بـه شـرکت‌های خدمات مسـافری ریلی، حـدود ۱۰۰۰ میلیـارد تومـان یارانـه در قالب‌هـای مختلـف، ماننـد مولّـد و لوکوموتیـو می‌پـردازد.

هیئـت وزیـران، بـرای نخسـتین‌بار در جلسـه‌ای بـه تاریـخ ۱۳۸۲/۵/۱۹، بـه پیشـنهاد سـازمان مدیریـت و برنامه‌ریـزی کشـور و بـه اسـتناد مـاده (۵) قانـون برنامـه سـوم توسـعه تصویـب کرد که سـازمان مجـاز اسـت در ابتـدای هـر سـال، بـا تصویـب شـورای اقتصـاد، بـه‌ازای هـر نفر-کیلومتر مسـافر جابه‌جاشـده توسّـط رجـا، ۵۰ درصـد معـادل مصوبـه سـال قبل را بـه این شـرکت پرداخت کنـد. درهمین‌راسـتا، ۵/۱۶ میلیـارد تومـان به‌عنوان قسـمتی از کمـک زیان سـال ۱۳۸۲ با تصویب شـورای اقتصـاد بـه شـرکت رجـا پرداخـت شـد. در سـال ۱۳۸۳، ۱۰ میلیـارد تومـان به‌منظـور جبـران زیـان شـرکت رجـا ناشـی از تعییـن تعرفه‌هـای تکلیفـی بـرای حمل مسـافر، بـه مبلـغ یارانهٔ پرداختـی افـزوده شـد. بـرای سـال‌های بعد نیـز وزیـران عضو کمیسـیون اقتصـاد، در جلسـهٔ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱، بـه پیشـنهاد وزارت راه‌وترابـری بـه اسـتناد بنـد مـاده (۳۳) قانـون برنامـهٔ چهـارم، پرداخـت ۱۰ میلیاردوهفتصـد میلیـون تومـان، به‌عنـوان جبـران زیان‌هـای سـال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ و

پرداخت ۳۰ میلیارد تومان، به‌عنوان یارانهٔ علی‌الحساب سال ۱۳۸۷ به شرکت رجا را تصویب کردند. به‌دنبال آن، در جلسهٔ مورخ ۱۳۸۸/۷/۴، وزیران عضو کمیسیون اقتصاد طبق همان بند برنامه چهارم پرداخت ۳۵ میلیارد تومان به‌عنوان یارانهٔ علی‌الحساب سال ۱۳۸۸ را مصوب نمودند.

شایان ذکر است، یارانهٔ 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 تخصیص‌یافته 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 یارانهٔ ۲۵۰، ۴۰۷، ۶۳۴ و ۲۲۵ میلیارد ریالی از سوی دولت پاسخ داده شده بود که درنهایت تراز یارانه و زیان را با کسری ۱۵۵۳میلیارد ریالی مواجه کرد (ناصر بختیاری، مدیرعامل رجا در ابتدای دههٔ ۱۳۹۰).

در سال‌های بعد از واگذاری تا سال ۱۳۹۳ نیز این ردیف‌بودجه 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، یارانهٔ کمک‌زیان پرداخت نماید، اما متأسفانه دولت در حال حاضر هیچ اقدامی نکرده و هزینه‌ها را به سازمان تأمین‌اجتماعی 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 تأمین‌اجتماعی را ملغی نماید.

۵-۴-۸. بلاتصدی ماندن وظایف حاکمیتی کشور در حوزهٔ حمل‌ونقل ریلی

همان‌گونه که گفته شد، شرکت رجا در دوران پیش از واگذاری علاوه‌بر ایفای نقش رگولاتوری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافری، در زمینهٔ 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 برعهدهٔ 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 یارانه کمک‌زیان پرداختی بابت مسیرهای یادشده از سوی دولت و گزاردن تمامی تعهدات مالی مربوطه برعهدهٔ 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، ادامهٔ 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 اساس‌نامهٔ آن به تصویب هیئت وزیران رسید، مسکوت ماند.

۵-۴-۹. اهلیت و تابع هدف سازمان تأمین‌اجتماعی

به نظر می‌رسد هدف اصلی دولت در واگذاری رجا به سازمان تأمین‌اجتماعی، تسویه دیون بوده است و سازمان تأمین‌اجتماعی نیز باتوجه به سوابق گذشتهٔ دولت در عدم ایفای تعهداتش این واگذاری را پذیرفته است. این در حالی است که سازمان تأمین‌اجتماعی 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 مسألهٔ اهلیت در معنای پیش‌گفته چالشی کوتاه‌مدت است، چرا که در میان‌مدت و بلندمدت سازمان تأمین‌اجتماعی به‌عنوان مالک، امور شرکت را به دست

متخصصـان می‌سـپارد و مشـکل تخفیـف می‌یابـد؛ امـا مشـکل اصلـی ایـن اسـت که تابـع هدف مالـک جدیـد کـه همانـا حداکثرسـازی سـود شـرکت بـرای تأمیـن منافـع بیمه‌گـذاران اسـت بـا کارکردهـای پیش‌بینی‌شـده بـرای شـرکت (نظیـر تأمین خدمـات ارزان‌قیمـت برای مناطـق حومه‌ای و مسـیرهای تکلیفـی) ناسـازگار اسـت. همیـن موضـوع در عمـل منجـر بـه تأسـیس شـرکت دولتی جدیـدی شـد تـا کارکردهـای رجا را ایفـا نمایـد و به‌تدریج رجا تغییـر ماهیت داده، و به یک شـرکت خصوصـی تبدیل شـود.

۵-۴-۱۰. تحمیل نیروی انسانی مازاد به شرکت

در زمـان واگـذاری رجـا بـه سـازمان تأمین‌اجتماعـی، بخشـی از کارکنـان رجـا عهـده‌دار وظایـف حاکمیتـی و سیاسـت‌گذاری رجـا بودنـد. بـا توجـه بـه این‌کـه بنـا نبـود ایـن کارکردهـا بـه بخـش خصوصـی انتقـال یابـد، بایـد پیـش از واگـذاری تفکیـک وظایـف می‌شـد و نیروهـای تخصصـی مربوطـه، بـه دامـن شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. بـر می‌گشـتند. بـا توجـه بـه نحـوهٔ واگـذاری رجـا ایـن اتفـاق نیفتـاد و تعـداد قابل‌توجهـی از نیـروی انسـانی مورد نیـاز شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. در رجا باقی ماندنـد و هزینه‌هـای بـه نسـبت بلندمدتـی را بـه شـرکت تحمیـل کردنـد. (علی‌اصغـر شـالبافان، ۱۳۹۹/۰۸/۰۶؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیـق).

۵-۵. عملکرد رجا پس از واگذاری

گزارش‌هـای آمـاری نشـان می‌دهـد از زمان واگـذاری، تعداد واگن‌های مسـافری رجا بـا ۱۰ درصد کاهـش از ۱۲۸۵ دسـتگاه در سـال ۱۳۸۹ بـه ۱۱۵۵ دسـتگاه در سـال ۱۳۹۷ رسـیده اسـت؛ این در حالی اسـت که تعداد کل واگن‌های مسـافری کشـور از ۱۹۹۰ دسـتگاه، به ۲۰۹۳ دسـتگاه افزایش پیـدا کـرده اسـت کـه البتـه براسـاس برنامـه پنج‌سـالهٔ سـوم توسـعه کشـور می‌بایسـت بـه ۳۵۰۰ دسـتگاه افزایـش می‌یافـت. بـر ایـن مبنـا، سـهم رجـا از کل واگن‌هـای مسـافری کشـور از ۶۴٫۶ درصـد بـه ۵۵٫۲ درصـد کاهش یافته و حدود ۱۰ درصد از سـهم بازار خود را از دسـت داده اسـت (سـال‌نامه‌های آمـاری حمل‌ونقـل ریلـی کشـور).

قابـل توجـه اسـت که از میان ایـن ۱۱۵۵ دسـتگاه واگن موجود نیـز ۳۵۰ واگـن دارای عمر بیش از ۳۰ سـال اسـت کـه بـا اسـتناد به دسـتور رئیس‌جمهـور سـیر می‌کند و فاقـد ایمنـی و کیفیت لازم اسـت. پیش‌بینـی می‌شـود در صـورت عـدم نوسـازی و ادامـهٔ رونـد موجـود، تعـداد ایـن واگن‌هـا در چنـد سـال آتـی بـه ۳۰۰ دسـتگاه برسـد. در واقع، پـس از آن‌کـه دولت بیـن سـال‌های ۱۳۷۸ تا

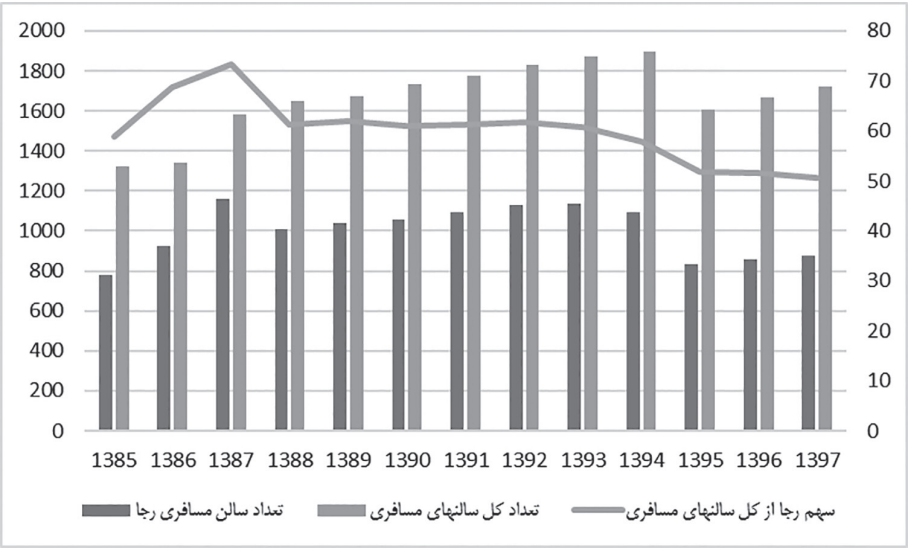
۱۳۸۵، حدود یک میلیارد دلار در ناوگان ریلی سرمایه‌گذاری کرد، دیگر قرارداد جدیدی منعقد نشده است و همچنان از واگن‌های خریداری‌شده در آن سال‌ها استفاده می‌شود (فرهمند، ۱۳۹۹/۰۸/۱۲؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

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.

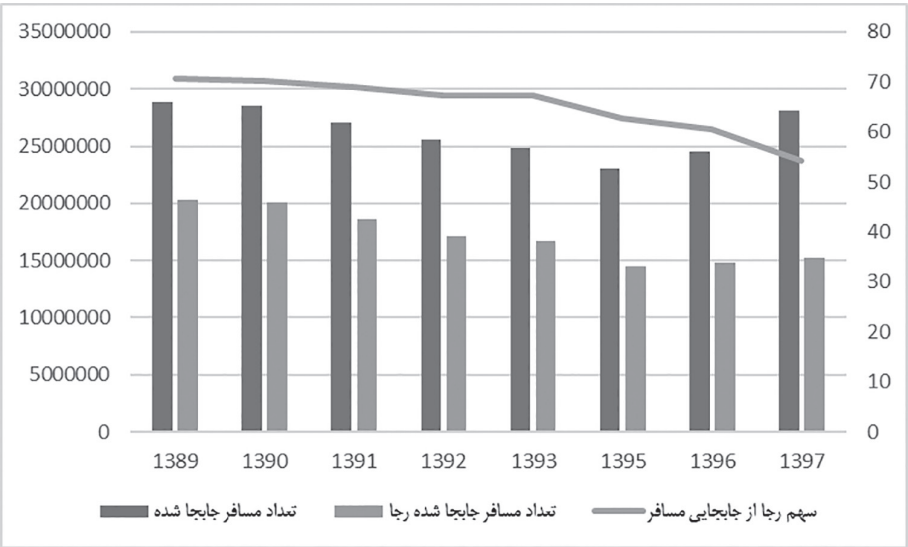
نمودار ۲. تعداد کل سالن‌های مسافری کشور و رجا



مأخذ: سال‌نامه‌های آماری حمل‌ونقل ریلی کشور

در حوزهٔ جابه‌جایی مسافر نیز آمارها نشان می‌دهد که میزان جابه‌جایی مسافر در سال ۱۳۷۴ و پیش از شکل‌گیری رجا حدود ۹٫۵ میلیون‌نفر بود و تا سال ۱۳۷۶ (سال تشکیل رجا) به ۱۳ میلیون‌نفر 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 میلیون‌نفر رسید. سهم رجا از این میزان برابر با ۷۰٫۶ درصد و معادل ۲۰ میلیون‌نفر بود. در واقع، در این دوران، میزان جابه‌جایی مسافر به‌طور متوسط سالانه ۱۳ درصد رشد داشت؛ اما پس از واگذاری رجا به سازمان تأمین‌اجتماعی، میزان جابه‌جایی مسافر در حمل‌ونقل ریلی کشور روندی سینوسی را طی کرده است؛ به‌گونه‌ای که تا سال ۱۳۹۵ به کمترین میزان خود در دههٔ اخیر، یعنی ۲۳ میلیون‌نفر کاهش یافت؛ اما پس از آن، دوباره تا سال ۱۳۹۷ تا سقف ۲۸ میلیون‌نفر افزایش یافت. این در حالی است که میزان جابه‌جایی مسافر توسط رجا با ۲۵ درصد کاهش نسبت به زمان واگذاری به ۱۵٫۲ میلیون‌نفر در سال رسیده است. این تغییرات، منجر به کاهش سهم رجا از جابه‌جایی مسافر به ۵۴٫۲ 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 تأمین‌اجتماعی پایان دهند، اما بالاخره در تاریخ ۱۳۹۷/۵/۲۴، وزیر وقت تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخواست کرد تا رجا از سازمان تأمین‌اجتماعی منفک شود و به دولت بازگردد. ازجمله دلایل این پیشنهاد می‌توان به «انباشت زیان طی سال‌های قبل و بعد از مالکیت سازمان تأمین‌اجتماعی»، «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 مصوّبه جلسهٔ مورّخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۷ ستاد ویژه اقتصادی و دستور ویژه رئیس‌جمهور مبنی بر خروج بنگاه‌های زیان‌ده و کاهش سهام صندوق‌های وابسته به

وزارتخانـه بـه کمتـر از ۴۰ درصـد، سـاماندهی بنگاه‌هـای اقتصـادی و انجـام مقدمـات واگـذاری بنگاه‌هـای مشـمول واگـذاری در دسـتور کار صندوق‌هـای تابعـه ایـن وزارتخانـه و هیئت‌امنـای سـازمان تأمین‌اجتماعـی قـرار گرفتـه بود و در ایـن چهارچـوب، وزارت تعاون، کار و رفـاه اجتماعی پیشـنهاد کـرده بـود موضـوع واگـذاری شـرکت رجا بـه شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. در دسـتور کار هیئت وزیـران قـرار گیرد.

به‌دنبـال ایـن درخواسـت، در سـازمان برنامـه و بودجـه نیز پیش‌نویسـی تهیه شـد، ولـی به‌دلیل اختلاف‌نظـر در سـازمان بـه جمع‌بنـدی نرسـید و امضـاء نشـد. بررسـی کمیسـیون اقتصـاد هیئـت دولـت در مهرمـاه ۱۳۹۷ نیـز بـه نتیجـه نرسـید و درمـورد بازگشـت رجـا به شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. توافقـی صـورت 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؛

– باوجـود جمع‌بنـدی موضـوع در وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعـی، مبنـی بـر بازگردانـدن شـرکت بـه دولـت، در بدنـه وزارتخانـه اختلاف‌نظرهایـی وجود داشـت که اسـتدلال اصلـی آن این بـود کـه بـا بازگردانـدن شـرکت به دولـت تنهـا اتفاقی کـه می‌افتـد افزایش بدهـی دولت به سـازمان تأمین‌اجتماعـی اسـت و چیـزی عایـد سـازمان نمی‌شـود؛

– شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. پـس از واگـذاری رجـا، بـرای اجـرای وظایفـش در حـوزه رگولاتوری، معاونـت بخـش مسـافری ایجاد کـرده و اختیـارات حاکمیتی مسـافری را کـه پیش‌تـر در اختیار رجا بـود، بـه ایـن معاونـت واگـذار کـرده بـود، لـذا بازگشـت رجـا بـه شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا.، از منظـر سـاختاری دیگـر، کارکـرد سـال‌های ۱۳۷۶ تـا ۱۳۸۸ را نداشـت؛

– در سـال ۱۳۹۷، نزدیـک بـه یـک دهـه بـود کـه رجـا بـا قانـون تجـارت اداره شـده بـود و در صـورت بازگردانـدن آن بـه دولـت، مجـدد محدودیت‌هـای شـرکت دولتـی بـر آن بـار می‌شـد و می‌بایسـت اسـاس‌نامه‌اش هـم تغییـر می‌کـرد. درواقـع، رجـا دیگـر نمی‌توانسـت به‌راحتـی در چهارچـوب یـک شـرکت دولتـی رفتـار کنـد؛ چرا کـه قوانیـن و مقـررات آن تغییـر کـرده و تعاملات آن بـا سـایر شـرکت‌ها در ایـن مـدت شـکل گرفتـه بـود و تغییر آن بسـیار دشـوار بـه نظر می‌رسـید.

نکتـهٔ بسـیار جالـب، غم‌انگیـز و عبرت‌آمـوز دیگر این اسـت کـه هیئت وزیران در اسـفند سـال ۱۳۹۹ و در قالـب تصویب‌نامـه شـماره ۱۵۲۶۲۰/ت۵۵۲۵۹ه مـورّخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ به اسـتناد بند (پ) مـاده ۵۲ قانون برنامهٔ پنج‌سـاله ششـم توسـعه، اسـاس‌نامهٔ شـرکت حمل‌ونقل ریلی مسـافری

حومـه‌ای را کـه یک شـرکت سـهامی خـاص ۱۰۰ درصد دولتی اسـت، تصویـب کرد. در مـاده (۱) ایـن مصوبـه چنیـن می‌خوانیـم: «به‌منظـور سـاماندهی حاشـیهٔ شـهرها و توسـعهٔ امـور حمل‌ونقـل ریلـی حومـه‌ای و سـاخت خطـوط مسـتقل حومـه‌ای، شـرکت حمل‌ونقل ریلـی مسـافری حومه‌ای (سـهامی خـاص) ... با ماهیّت شـرکت دولتی و به‌صورت سـهامی خاص دارای شـخصیت حقوقی و اسـتقلال مالـی در زیرمجموعـهٔ شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. تشـکیل و در چهارچوب این اسـاس‌نامه و قوانیـن مربـوط و به‌صـورت بازرگانی اداره می‌شـود».

پرسـش ایـن اسـت کـه اگـر از ابتدا رجـا واگـذار نمی‌شـد و همـان وظایـف سیاسـت‌گذاری را انجـام مـی‌داد و در مسـیرهای حومـه‌ای و تکلیفـی سـیر می‌کـرد، آیـا لازم بـود مسـیر طی‌شـده در ۱۲ سـال گذشـته، دوبـاره طـی شـود؟ اگر بنا بـود شـرکتی واگذار شـود و دوبـاره عیـن کارویژه‌های آن را در بدنـهٔ دولـت بازتولیـد شـود و شـرکت مذکـور از ایـن کارویژه‌هـا رهـا شـود تـا بتوانـد مثـل سـایر شـرکت‌های خصوصـی در مسـیرهای سـودآور سـیر کنـد، آیـا بهتـر نبـود اجـازه داده می‌شـد یـک شـرکت جدیـد خصوصـی دیگر، مثـل سـایر شـرکت‌های خصوصی که تا سـال ۱۳۸۸ شـکل گرفتـه بودنـد، تأسـیس شـود (کـه البتـه محدودیتـی هـم در ایـن زمینـه وجـود نداشـت) و از خیـر خصوصی‌سـازی رجـا گذشـت؟

۵-۷. جمع‌بندی

در فراینـد واگـذاری شـرکت رجـا برخـی نـکات کلیـدی و قابـل توجـه وجـود دارد کـه به قـرار ذیل هستند :

– شـرکت حمل‌ونقـل ریلـی رجـا، تـا پیـش از واگـذاری جزئـی از بدنـهٔ راه‌آهـن بـوده و وظیفه تنظیم‌گـری در صنعـت حمل‌ونقـل ریلـی مسـافری را بـر عهـده داشـته و بـا توجـه بـه آثـار خارجی مثبـت در ایـن حـوزه، در حـوزه ارائه خدمات بـه مناطق حومـه‌ای را به‌کمـک یارانه دولـت عهده‌دار بـوده اسـت. واگـذاری چنیـن شـرکتی کـه عمـلاً وظایـف حاکمیتـی را بـر عهـده دارد، از اسـاس نادرسـت بـوده و بـا هیـچ یـک از نظریه‌هـای خصوصی‌سـازی و تجـارب موفـق جهانـی هم‌خوانی نـدارد. مطالعـهٔ تجـارب جهانـی در حمل‌ونقـل ریلـی مسـافری حاکـی از ایـن اسـت کـه به‌جـز انگلیـس هیچ کشـوری اقدام بـه خصوصی‌سـازی صنعت حمل‌ونقل ریلی مسـافری ننموده اسـت. بعـد از ایـن واگـذاری، به‌علـت بلاتصدی مانـدن وظایـف حاکمیتی راه‌آهـن در حـوزهٔ تنظیم‌گری و ارائـه خدمـات به مسـیرهای تکلیفـی، راه‌آهن اقدام به تأسـیس معاونت مسـافری نموده اسـت و لذا بـه نظـر می‌رسـد تشـکیلاتی مشـابه رجـا در سـاختار راه‌آهـن، بـاز در حال شـکل‌گیری اسـت. این

امـر خـود موجه‌نبـودن واگـذاری رجـا را نمایان می‌سـازد.

– شـرکت رجـا به‌واسـطهٔ نقـش خـود در ارائـه خدمـات ارزان‌قیمـت بـه مسـیرهای حومـه‌ای و تکلیفـی، شـرکتی اساسـاً زیـان‌ده بـود و خصوصی‌سـازی آن مسـتلزم ایجـاد بسـتر مناسـب بـرای خـروج از مسـیرهای تکلیفـی و یـا ارائـه یارانـه توسـط دولت بـرای جبران زیـان مربوطه اسـت. این امـر بـا توجـه بـه عـدم معرفـی جایگزیـن بـرای ارائـه خدمـات در این حـوزه توسـط دولـت و تداوم اجبـار رجـا بـه خدمت‌رسـانی، بـا وجـود تحمیل زیان بـه این شـرکت، محقق نشـده اسـت. لذا در شـرایط فعلـی، به‌واسـطهٔ قـدرت بـالای انحصار راه‌آهـن در ایـن صنعت، ازجملـه در تعیین مسـیر، نـرخ بلیـت و...، عمـلاً بسـتری بـرای فعالیـت سـودآور بخـش خصوصی وجـود ندارد.

– تصمیـم به‌واگـذاری رجـا بسـیار شـتاب‌زده و در راسـتای ردّ دیـون دولـت بـه سـازمان تأمین‌اجتماعـی بـوده و فرایندهـای معمـول کارشناسـی را طـی نکـرده اسـت. همیـن امر نیـز منجر بـه طولانی‌شـدن واگـذاری قطعـی و قیمت‌گـذاری نهایـی آن تـا سـال ۱۳۹۵ شـد. لـذا در فاصلـه سـال‌های ۱۳۸۹ تـا ۱۳۹۵ عمـلاً وضعیـت شـرکت از منظـر مالـی نامعلـوم بـوده اسـت و حتـی تـا سـال ۱۳۹۲ مجمـع عمومـی شـرکت تشـکیل نشـده اسـت. ایـن در حالـی اسـت کـه شـفافیت حسـاب‌های مالـی شـرکت و مشـخص‌بودن دارایی‌هـا و بدهی‌هـای مربوطـه، از پیش‌شـرط‌های اصلـی واگـذاری اسـت.

– واگـذاری غیرکارشناسـی رجـا، تبعاتـی ماننـد بلاتکلیـف ماندن طرح‌هـای عمرانـی را در پی داشـته است؛

– سـازمان تأمین‌اجتماعـی فاقـد هیچ‌گونـه تجربـه و سـابقه‌ای در امـر بنـگاه‌داری در صنعـت حمل‌ونقـل ریلـی اسـت، لـذا از اهلیت کافی بـرای ادارهٔ رجـا برخوردار نیسـت. در شـرایطی که در واگـذاری بنگاه‌هـا بـه بخـش خصوصـی، در فرایندهـای جـاری سـازمان خصوصی‌سـازی اهلیّـت عـام خریـدار بررسـی می‌شـود، در مـورد ایـن واگـذاری به‌دلیـل آن‌کـه جابه‌جایـی عمـلاً در بخش عمومـی و در راسـتای ردّ دیـون اتفـاق افتاده، عمـلاً اهلیّت خریدار مورد بررسـی قرار نگرفته اسـت.

فصل ششم

واگذاری شرکت ایران ایرتور

۶-۱. مقدمه

خصوصی‌سازی ایران ایرتور یکی از متفاوت‌ترین و جنجالی‌ترین پرونده‌های خصوصی‌سازی در یک دهه اخیر بوده است؛ شرکتی که دوبار واگذار شد و هربار تجربه‌ای متفاوت را از سر گذراند. وقتی شرکت به بخش خصوصی واگذار شد، مثل سایر موارد مطالعه‌شده، زیان‌ده بود و از نظر نیروی انسانی و ناوگان (به‌عنوان مهم‌ترین دارایی‌های یک شرکت هواپیمایی) نیاز به تجدید ساختار داشت؛ و در تجدید ساختار نیروی انسانی با قواعدی محدودکننده و در تعدیل ناوگان با محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های بین‌المللی 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 مرحلهٔ واگذاری با شرایط هموار مواجه بود و نه پس از واگذاری از گزند انتقادات و اختلافات مصون. همین تفاوت‌ها است که مطالعهٔ موردی واگذاری این شرکت را، به‌عنوان یک واگذاری موفق ولی پرچالش، جذاب می‌کند.

ادامهٔ فصل این‌گونه سازماندهی شده است. ابتدا با مروری تاریخی، چگونگی شکل گیری شرکت ایران ایرتور تشریح می‌شود. پس از آن، در دو قسمت متوالی واگذاری این شرکت، به شرکت تعاونی هسایار (زیرمجموعهٔ وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) و

شـرکت احیـای خراسـان (واگـذاری اول) و آقای مجید شـکاری (واگـذاری دوم) گزارش می‌شـود. سـپس، انتقادهایـی کـه درخصـوص واگذاری دوم شـرکت به یک شـخص حقیقی مطرح‌شـده مرور و ارزیابـی می‌شـود. پـس از آن، عملکـرد شـرکت پـس از واگذاری اول و دوم، بررسـی می‌شـود. در قسـمت ششـم، بـه سـرانجام واگـذاری شـرکت و طـرح آن در هیئـت واگذاری اشـاره می‌شـود و در انتهـا بـه نـکات برجستهٔ ایـن واگـذاری توجه می‌شـود.

۶-۲. تاریخچه

صنعـت هواپیمایـی در ایـران قدمتـی حـدوداً صدسـاله دارد؛ نخسـتین‌بار در بهمن‌مـاه ۱۳۰۴، به‌موجـب قانونـی، حـق انحصـاری هواپیمایـی در ایـران بـه یـک شـرکت آلمانـی، بـه نـام یونکرس واگـذار شـد. شـرکت مذکـور در سـال ۱۳۰۵، شـعبهٔ خـود را در ایـران افتتـاح کـرد و بـا واردکـردن چنـد فرونـد هواپیمـای یونکرس، خطوط هوایی به شـهرهای مشـهد، شـیراز، بندرانزلی و بوشـهر را دایـر نمـود و حمل‌ونقـل هوایـی پسـت و مسـافر را به‌عهده گرفت. سـپس، در سـال ۱۳۱۷، باشـگاه خلبانـی بـا ۲۰ فرونـد هواپیمـا تأسـیس شـد و در مردادمـاه ۱۳۲۵، دولت اقـدام به تشـکیل اداره‌ای تحـت عنـوان اداره کل هواپیمایـی کشـوری نمـود. حدود سـه سـال بعد یعنـی در تاریـخ ۲۸ تیرماه ۱۳۲۸، قانـون هواپیمایـی کشـوری بـه تصویـب مجلـس رسـید و ادارهٔ کل هواپیمایـی کشـوری زیـر نظـر وزارت راه تشـکیل شـد. در سـال ۱۳۵۳، اداره کل مذکـور، بـا نـام «سـازمان هواپیمایـی کشـوری» تحـت پوشـش وزارت جنـگ قرار گرفـت تا این‌کـه با به‌ثمررسـیدن انقلاب اسـلامی، در تاریـخ ۱۳۵۷/۱۲/۶ بـا تصویـب شـورای انقلاب، سـازمان از پیکـرهٔ وزارت جنگ جـدا و به وزارت راه‌وترابـری ملحق شـد.

اولیـن شـرکت هواپیمایـی ایران در سـال ۱۳۲۱، توسّـط جمعـی از بازرگانان ایرانـی تحت عنوان «ایرانیـن ایرویـز» تأسـیس شـد. ایـن شـرکت هواپیمایـی هفتـه‌ای یک‌بـار پـرواز بـه اروپا داشـت و در داخـل کشـور نیـز بـه جابه‌جایـی مسـافران و بـار می‌پرداخت. پـس از احـداث ایرانیان اِیـر وِیز، دومیـن شـرکت هواپیمایـی ایـران بـه نام «پرشـین ایرسـر ویسـز» یـا پـاس در سـال ۱۳۳۳ در تهران تأسـیس شـد. ایـن ایرلایـن، فعالیت خـود را در زمینـهٔ حمل بار شـروع کـرد و بعدها بـه جابه‌جایی مسـافران داخلـی بـه تهـران روی آورد و حـدوداً شـش سـال بعـد، یعنـی در سـال ۱۳۳۹، اقـدام بـه انجـام پروازهـای بین‌المللـی بـه مقاصـد اروپایـی نمود.

در انتهـای سـال ۱۳۴۰، دو شـرکت ایرانیـن ایـر ویز و پرشـین ایرسـر ویسـز با یکدیگـر ادغام و شـرکت هواپیمایـی ملـی ایـران (همـا)، بـا نـام بین‌المللی ایـران ایر (IRAN AIR) تأسـیس شـد.

ایـن هواپیمایـی از میانـهٔ دهـه ۱۹۷۰ میـلادی، پروازهـای زیـادی را بـه مقاصـد اروپایی انجـام داد به‌طوری‌کـه در ایـن زمـان، تنها در مسیر تهران‌ـلندن بیـش از ۳۰ پرواز در هفته صـورت می‌گرفت. در سـال‌های پایانـی دهـه ۱۹۷۰، هواپیمایـی ملـی ایران رو بـه رشـدترین شـرکت هواپیمایی جهان شـناخته شـد و در سـطح جهان، یکـی از ایمن‌تریـن، مدرن‌تریـن و البتـه پردرآمدترین شـرکت‌های هواپیمایـی بـه شـمار می‌رفت.

شـرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سـال ۱۳۵۱، با هدف توسـعهٔ گردشـگری و سـفرهای زیارتی و انجـام تورهـای داخلـی و خارجـی (چارتر و برنامه‌ای) تحت پوشـش شـرکت هواپیمایـی ایران ایر تأسـیس شـد. ایـن شـرکت از سـال ۱۳۶۱ تورهـای منظمی در مسـیر مشـهد را آغـاز کرد و اسـتقبال مناسـب از ایـن تورهـا، موجب شـد تـا در سـال ۱۳۶۳، با راه‌انـدازی تورهای شـارجه، دبـی، چین، هنـد، کوالالامپـور و سـنگاپور آنهـا را توسـعه دهـد. این شـرکت هواپیمایـی در آن سـال‌ها به‌منظور توسـعهٔ گردشـگری و جذب توریسـت از سـایر کشـورها، سـمینارهایی با شـرکت مدیران و مسئولان شـرکت‌های توریسـتی برگـزار می‌کرد.

ایـن ایرلایـن از سـال ۱۳۷۱، بـا افزایـش تعـداد مسـافران، بـا اجـاره شـش فرونـد هواپیمـا بـه فعالیـت خـود ادامـه داد و شـهر مشـهد مقـدّس را به‌عنـوان مرکـز عملیـات پـروازی خـود انتخـاب کـرد. به‌منظـور افزایـش تـوان پـروازی همـا و ایرتـور، مسـئولیت انجـام تعـدادی از پروازهـای حج عمـره، حـج تمتـع و پروازهای منطقه‌ای، مانند دمشـق، اسـتکهلم، مسـکو، عشـق آباد و تاشـکند را پذیرفـت؛ به‌طوری‌کـه حـدود ۵۵٪ از پروازهـای حـج تمتـع و عمـره از شـهرهای مختلـف را انجام مـی‌داد. ایـران ایرتـور تـا نیمـهٔ اول سـال ۱۳۷۹، تعـداد ۱۹ فرونـد هواپیمـای اسـتیجاری در اختیار داشـت. از نیمـهٔ دوم، ایـن تعـداد بـه ۱۴ فرونـد تقلیـل یافـت کـه بـا افزایـش تعـداد پروازهـا، تغییر قابل‌ملاحظـه‌ای در تعـداد مسـافر جابه‌جاشـده به‌وجـود نیامـد.

کسـب جوایـز از آلمـان، فرانسـه، ایتالیا، ژاپن، سـوئیس، اتریش، انگلسـتان، امـارات، بحرین و کویـت در کارنامـهٔ ایـن شـرکت هواپیمایی دیده می‌شـود.

ایران‌ایرتـور، پیـش از واگـذاری به‌عنـوان شـرکتی دولتـی در زیرمجموعـهٔ هواپیمایی ملـی ایران (همـا) مشـغول بـه فعالیت بـود و در سـال منتهی به واگـذاری نخسـت (۱۳۸۹)، با بیـش از ۱۷/۴ هـزار پـرواز، سـهمی ۱۱/۸ درصـدی از جابه‌جایـی مسـافر در پروازهـای داخلـی داشـت و بیش از ۲/۲ میلیـون نفـر مسـافر را در کشـور جابه‌جـا می‌کـرد و از ایـن حیـث سـهمی ۱۳/۵ درصـدی از جابه‌جایـی مسـافر در کشـور را بـه خـود اختصـاص داده بود.

۶-۳. واگذاری اول

در سال ۱۳۸۶ و پیش از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هیئت وزیران طی مصوبهٔ شماره ۸۵۴۱۵/ت۳۸۲۱۷هـ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۵ «واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی ج.ا.ا (هما) و ایران ایرتور»، از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه‌وترابری را در سال ۱۳۸۷ از طریق بورس مورد تصویب قرار داد. اما پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و به‌موجب آیین‌نامهٔ اجرایی ماده (۲) این قانون، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت۴۳۱۸۱ك مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شرکت هواپیمایی «ایران ایرتور» زیرمجموعه شرکت مادرتخصصی «هواپیمایی ج.ا.ا (هما)»، در زمرهٔ شرکت‌های گروه (۲) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد و با توجه به مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، دولت مکلّف به واگذاری این شرکت شد. بر همین مبنا، شرکت هواپیمایی ایران ایرتور در سال ۱۳۸۹، در فهرست موارد مشمول واگذاری مصوّب هیئت واگذاری، قرار گرفت.

در رابطه با شرکت ایران‌ایرتور، در جلسات هیئت واگذاری تصمیمات متعددی اتخاذ شد که خلاصهٔ 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 جلسهٔ مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۰ واگذاری شرکت از طریق فرابورس و درصورت 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 هیئت‌واگذاری، قیمت پایه و شرایط واگذاری این شرکت تصویب شد.[۱]

نکتهٔ قابل تأمل در سیر تصمیمات گرفته‌شده درخصوص واگذاری ایران‌ایرتور 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. به‌موجب ماده (۲) آئین‌نامه اجرائی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها»، روش‌های قیمت‌گذاریِ مبنایِ کارِ کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیربورسی، عبارت‌اند از روش «ارزش بازدهی یا سودآوری» و روش «ارزش روز خالص دارائی‌های بنگاه مشمول واگذاری»؛ ضمناً در شرایط خاص و درصورتی‌که 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 هیئت واگذاری بر اساس «ارزش اسمی» یا «ارزش خالص دفتری دارایی‌ها (ارزش ویژه)»، تعیین می‌شود.

شـرکت براسـاس قانـون تجـارت و ناتوانی نظام بودجه‌ریزی برای تسـویهٔ مطالبات شـرکت دانسـت. درحالی‌کـه تصمیـم به واگـذاری نه‌تنهـا فاقد دشـواری‌های پیش‌گفته اسـت، بلکه عایـدی درآمدی هـم برای دولـت دارد.

لازم بـه ذکر اسـت براسـاس مـادهٔ (۱) آئین‌نامـه «ضوابط نحوهٔ انجـام اصلاح سـاختار بنگاه‌ها» در شـرایطی کـه بنـگاه بـرای واگذاری به اصلاح سـاختار نیازمند اسـت، سـازمان خصوصی‌سـازی مکلّـف اسـت پس از اخذ مجوز از وزارت امور اقتصادی و دارایی و کسـب مجـوز هیئت واگذاری، بـا حفـظ و صیانـت از نیروی انسـانی شـاغل، حداکثر ظرف یک سـال بنگاه را بازسـازیِ سـاختاری نمایـد. امـا باتوجـه به این‌کـه تبصره (۱) ایـن مـاده از آیین‌نامه[1] اصلاح سـاختاری را منوط به داشـتن توجیـه اقتصـادی و فنّـی کـرده و مقـرر داشـته اسـت بـار مالـی اصـلاح سـاختاری نبایـد از ارزش ویـژهٔ بنـگاه پس از بازسـازی سـاختاری تجـاوز نماید، عمـلاً سـازمان خصوصی‌سـازی وارد فرایند اصـلاح سـاختاری بنگاه‌هـا در مرحلهٔ پیـش از واگذاری نمی‌شـود.

همچنیـن، براسـاس مـادهٔ ۲۹ قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصـل چهل‌وچهـارم قانـون اساسـی، بخشـی از عوایـد واگـذاری بایـد صـرف اصـلاح سـاختاری شـود. امـا بررسـی‌ها نشـان می‌دهـد، بـا وجـود وصـول درآمدهـای حاصـل از واگـذاری توسـط خزانـه و وجـود ردیـف بودجه مجـزا بـرای ایـن منظـور، تقریبـاً ایـن ردیـف در سـال‌های گذشـته فاقـد عملکـرد بـوده اسـت و عمـلاً دولـت اعتبـاری بـرای اصـلاح سـاختار تخصیـص نـداده اسـت. ایـن امر خـود نشـان‌دهنده یکـی از ناکارامدی‌هـای نظـام فعلـی بودجه‌ریـزی کشـور اسـت؛ در مکانیزم‌هـای فعلـی، همـه درآمدهـا به‌صـورت متمرکـز بـه خزانـه واریـز می‌شـود، امـا اولویـت در تخصیـص و پرداخت‌هـا بـا هزینه‌هـای جـاری کشـور اسـت و درصـورت وجـود درآمـد مـازاد بـر ایـن هزینه‌هـا، در مـورد سـایر مصـارف تخصیـص و پرداخـت وجـه انجام می‌شـود. لـذا در ایـن چهارچوب عمـلاً اصلاح سـاختار بنگاه‌هـا قبـل از واگـذاری امکان‌پذیـر نخواهـد بـود. یـک راه‌حل سـاده بـرای ایـن منظور، می‌توانـد موظف‌کـردن دولـت بـه اولویت‌دهی تخصیـص منابع بودجـه‌ای اصلاح سـاختار از محل درآمدهـای واریـزی حاصـل از واگـذاری توسـط قانون‌گـذار باشـد.

---

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 مقررگردید جهت تصویب نهایی به هیئت‌وزیران ارائه شود. درعین‌حال وزارت راه‌وترابری مکلّف 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. هیئت واگذاری در جلسهٔ 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 مجدد در این‌باره 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 ۸۹/۲/۱۴۱/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 نحوهٔ، روش و ترکیب واگذاری و بازاریابی شرکت‌های مذکور تشکیل شود و پس از بررسی، نتیجه را حداکثر ظرف مدت دو هفتهٔ آتی، جهت اتخاذ تصمیم نهایی به هیئت واگذاری ارائه نمایند.»
۵	۱۳۸۹/۷/۱۰ (تصویب‌نامه شماره ۸۹/۲/۲۱۲/۱۴۹۰۱۸/هـ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۰)	واگذاری یا انحلال شرکت	درخصوص نحوهٔ 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 ۷۲٫۱۵۰٫۰۰۰٫۰۰۰ ریال براساس ارزش اسمی و با شرایط نقد و اقساط شامل ۲۵ درصد نقد با مهلت پرداخت ۲۰ روز کاری و باقی به‌صورت 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، منوط‌به انجام کلیهٔ تعهدات منعکس در دفاتر شرکت، در مقطع واگذاری، ازجمله مطالبات حساب ذخیرهٔ ارزی و تضمین‌ها از سوی خریدار است".

شرکت ایران‌ایرتور در مقطع قیمت‌گذاری در سال ۱۳۸۹، دارای ویژگی‌های زیر بود:

– شرکت زیان‌ده و بازده دارایی‌های آن منفی بود. (شرکت در سال ۱۳۸۹ حدود ۱۴۴ میلیارد ریال زیان انباشته داشت).

– ارزش بدهی‌های شرکت در مقطع قیمت‌گذاری بیش از ارزش دارایی‌های آن بود و درنتیجه ارزش روز خالص دارایی‌های این شرکت منفی بود (حدود ۱۲۲۳ میلیارد ریال بدهی داشت و حدود ۱۴ میلیارد ریال زیان برآوردی شش‌ماهه دوره تاریخ ترازنامه تا تاریخ ارزیابی ارزش روز خالص‌دارایی‌های شرکت بود. درمقابل، ارزش کل دارایی‌های شرکت ۱۲۲۷ میلیارد ریال بود).

– ارزش ویژهٔ دفتری شرکت در مقطع قیمت‌گذاری منفی بود.

– شرکت در مقطع قیمت‌گذاری دارای ۱۳ فروند هواپیمای توپولف بود که یک فروند آن، به‌دلیل حادثه‌دیدگی از رده خارج شده بود و سایر توپولف‌ها نیز به‌موجب نامه شماره ۱۰۸۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ سازمان هواپیمایی کشوری، از برنامهٔ پروازی شرکت حذف‌شده بودند و اجازه پرواز نداشتند؛ لذا از نظر کارشناس قیمت‌گذاری مربوطه، سرنوشت آتی شرکت با ابهام مواجه بود.

– در زمان قیمت‌گذاری به‌دلیل زیان‌ده بودن، تعیین قیمت پایه سهام تنها با روش ارزش اسمی سهام مقدور بود (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹)

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

وضعیت قیمت‌گذاری			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 دارایی‌ها	مبنای تصویب قیمت پایه	قیمت پایه هر سهم (ریال)	ارزش 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	۷۰،۸۸۰	۶،۸۵۴،۲۵۰	*۴۸۶	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 جلسهٔ مورّخ ۱۳۸۹/۰۸/۲۲ هیئت واگذاری (۷،۲۱۵،۰۰۰ سهم) معادل ۷۲ میلیارد ریال تعیین شد.

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

– ۸۰ درصد سهام شرکت ایران ایرتور، به‌صورت نقد و اقساط، به مبلغ ۴۴۱ میلیارد ریال (مجموع اصل و سود فروش اقساطی)، به شرکت تعاونی چندمنظوره هسایار؛

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

– ۵ درصد سهام، در قالب سهام ترجیحی به تعدادی از مدیران، کارکنان و بازنشستگان شرکت ایران ایرتور.

درنتیجه در ۱۳۹۰/۲/۱۰ خریداران پس از پرداخت بخش نقدی بهای معامله، طبق قرارداد متعهد شدند باقیماندهٔ بهای معامله را طی شش فقره چک با فواصل شش‌ماهه 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 درصورت 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 پنج‌سالهٔ مدیریت خریداران یادشده، ایران‌ایرتور سهم خود را به‌تدریج از حمل‌ونقل هوایی در کشور از دست داد؛ به‌گونه‌ای که با کاهش تعداد پروازهای سالانه شرکت از ۱۷۴۳۲ مورد در سال، به ۹۴۳۹ مورد کاهش یافت و سهم این شرکت از کل پروازهای داخلی از ۱۱٫۸ درصد، به ۵٫۸ درصد تنزّل یافت. همچنین تعداد مسافران جابه‌جاشده توسط ایران‌ایرتور نیز از ۲٫۲ میلیون‌نفر در سال، به ۱٫۲ میلیون‌نفر کاهش یافت و سهم شرکت از جابه‌جایی مسافران داخلی نیز حدوداً نصف شد و از ۱۳٫۸ به ۷٫۱ درصد تنزّل یافت. تعداد ناوگان فعال این شرکت که در زمان واگذاری ۱۳ فروند بود نیز به ۵ فروند کاهش یافت.

علاوه‌براین، براساس اطلاعات مندرج در رأی صادره شعبهٔ ۱۶ بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب ناحیه ۳۲ تهران (جرایم اقتصادی)، به‌نقل از گزارش دیوان محاسبات کل کشور، اعلام شده است که در دورهٔ مدیریت هسایار، تقریباً تمام پروازهای شرکت به‌صورت چارتر به چند آژانس ویژه، ازجمله آژانس زیرمجموعه هسایار واگذار شده است و در این واگذاری‌ها، تخلفات زیادی در قسمت بازرگانی اتفاق افتاده و منجر به تشکیل چند پروندهٔ حقوقی نیز شده است.

۶-۴. واگذاری دوم

خریداران ایران‌ایرتور پس از تحویل‌گرفتن شرکت، از پرداخت چهار قسط متوالی از اقساط معامله خودداری نمودند.[۱] لذا با توجه به در وثیقه بودن سهام شرکت ایران‌ایرتور و برمبنای وکالت مأخوذه از خریداران، مبنی بر امکان فروش سهام در وثیقه شرکت، به‌منظور استیفای حقوق دولت، هیئت وزیران طی مصوبهٔ شماره ۶۳۱۶۵/ت۴۸۴۸۵هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸، مقرر نمود تا سهام شرکت ایران ایرتور به وکالت از خریداران، بابت ردّ دیون دولت به شرکت‌های تابعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح واگذار شود.

بر همین اساس نیز قرارداد جمعی غیرقطعی واگذاری سهام ۲۱ شرکت، ازجمله شرکت ایران ایرتور، به شماره ۳۲۸۴۵ در اسفندماه ۱۳۹۱، در اجرای مصوبهٔ شماره ۶۳۱۶۵/ت۴۸۴۸۵هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۸ هیئت وزیران، بین سازمان خصوصی‌سازی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منعقد شد و براساس مادهٔ (۵) این قرارداد، مقرر شد «قیمت سهام شرکت‌های موضوع قرارداد توسط هیئت‌واگذاری تعیین شود و از تاریخ تصویب قیمت توسط هیئت‌واگذاری، حقوق مالکانه سهام این شرکت‌ها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح منتقل شود».

اما با توجه به مصوّبهٔ جلسهٔ مورّخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ هیئت‌واگذاری مبنی بر توقف فرایند اجرای مصوبات مرتبط با انتقال سهام آن‌دسته از شرکت‌هایی که تا پایان سال ۱۳۹۲ انتقال قطعی آنها بابت ردّ دیون دولت به افراد حقیقی و حقوقی طلبکار از دولت انجام نشده بود و همچنین اصلاحیه مادهٔ ۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۶ مجلس شورای اسلامی، مبنی بر ممنوعیت واگذاری مستقیم سهام بابت ردّ دیون دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادها و ارگان‌هایی که به‌نحوی مدیریت آنها مرتبط با دولت است، قرارداد جمعی موضوع بند فوق، ازجمله شرکت ایران ایرتور، هیچگاه به مرحلهٔ

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

قیمت‌گـذاری توسـط هیئـت واگـذاری نرسـید و قطعی نشـد.

درنهایـت و پـس از اعـلام و اخطارهـای متعـدد بـه خریـداران بـرای پرداخـت اقسـاط معـوّق و ارسـال اخطارنامه‌های قانونی، سـازمان خصوصی‌سـازی با اختیـار حاصل از مـاده (۶) قراردادهای واگـذاری و وکالت‌نامه‌هـای رسـمی مأخـوذه، نسـبت به عرضهٔ سـهام در وثیقه شـرکت ایـران ایرتور بـه وکالـت از خریداران (شـرکت‌های احیـاء صنایع خراسـان و تعاونـی چندمنظوره هسـایار)، اقدام نمـود و سـهام در وثیقـه شـرکت، مجدداً سـه نوبت و با قیمـت فروخته‌شـده به خریـدار اول، عرضه شـد، امـا عمـلاً به‌دلیل شـرایط وخیم شـرکت ازجملـه بدهـی ارزی ۸۲ میلیون و ۵۰۰ هـزار دلاری بـه بانـک مرکـزی، بابـت خریـد ۱۵ دسـتگاه توپولف، زیـان انباشـته بالغ بـر ۴۰۰ میلیـارد تومان و توقـف کامـل فعالیت‌هـای پـروازی، بـا وجـود آن‌که بـرای هر مرحلـه از عرضـه، دو نوبـت و در هر نوبـت در دو روزنامـهٔ کثیرالانتشـار اطلاع‌رسـانی عمومی صـورت گرفت و حتی بـا متقاضیان بالقوّه نیـز مکاتبـه شـد، عملاً هیـچ متقاضـی در مزایده‌های برگزارشـده، شـرکت نکرد.

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

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

تنها پس از کاهش قیمت پایه سهام قابل عرضه و باز هم بعد از یک‌بار عرضه ناموفق، سهام مذکور در عرضهٔ پنجم مورّخ ۱۳۹۴/۶/۲۳، به‌صورت 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 به‌واسطهٔ انتصاب به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، مانع از ورود خریدار جدید شدند و به‌مدت حدود ۴ ماه حاضر به تحویل شرکت به خریدار نشدند؛ این امر خریدار جدید را به‌صرافت انصراف از مالکیت شرکت انداخته بود، اما به‌دلیل 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 ده‌طبقه، واقع در خیابان مطهری) و برداشت ۸ میلیارد تومان پول نقد از حساب شرکت، هیچ ادعایی نداشته باشد و به‌این‌ترتیب مالک جدید، شرکتی را تحویل گرفت که به‌جای ۱۵۴ میلیارد تومان، ۱۰۰ میلیارد تومان دارایی داشت؛ لذا ارزش آن به‌مراتب کمتر از مبلغی بود که در صورت‌های مالی حسابرسی‌شده، درج شده بود (شکاری، ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق و ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۵/۱۸؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

علاوه‌بر کسری قابل توجه دارایی‌های تحویل‌شده به مالک جدید، نسبت به موارد مندرج در صورت‌های مالی، خریدار دوم با بدهی‌های انباشته‌ای نیز مواجه شد که به‌صورت رسمی ثبت نشده بود (در حدود ۱۵۰ میلیارد تومان) و طبیعتاً در قیمت‌گذاری لحاظ نشده بود، اما عملاً بر ضمّهٔ شرکت بود؛ ازجمله عدم ذخیره پرداختی سنوات کارکنان برای پرداخت پاداش بازنشستگی پایان خدمت و تحمیل آن به خریدار جدید[1]، بدهی چندین‌ساله به شرکت فرودگاه‌ها، بدهی به شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، بدهی ۶ ماهه به فروشندگان اغذیه، بدهی ۱۰ ساله بابت هندلینگ به هواپیمایی ج.ا.ا، بدهی عوارض به شهرداری‌ها بابت

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 بیمهٔ کارکنان به سازمان تأمین‌اجتماعی و باطل‌نمودن دفترچه‌های درمانی، بدهی بابت پایان کار ساختمان در اختیار شرکت به شهرداری، بدهی به سازمان مالیاتی و مسدودنمودن حساب‌های شرکت و درنهایت باطل‌کردن پروانهٔ بهره‌برداری شرکت در آغاز فعالیت مالک جدید توسط سازمان هواپیمایی کشوری در مقطعی کوتاه‌مدت که با تسویهٔ 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)، به‌نقل از گزارش دیوان محاسبات کل کشور، در دورهٔ مدیریت هسایار در ایران ایرتور، ساختمان مرکزی شرکت بدون اخذ اجازه از سازمان خصوصی‌سازی توسّط هسایار، به یکی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح فروخته شده است. براین‌اساس، هسایار با فروش دفتر ملکی ایران‌ایرتور و انتقال آن به خیابان فلسطین، معادل ۳۷۰ میلیاردریال از دیون و اقساط معوق مربوط به ساختمان فعلی را که متعلق به شرکت واگن پارس بوده و با قرارداد اجاره به‌شرط تملیک خریداری شده و اقساط آن توسط خریدار فعلی پرداخت می‌شود، به ایران‌ایرتور 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 ایران‌ایرتور را، به شرکت هسایار با وجه‌المصالحه ۱۴ میلیارد ریال صلح نموده و شرکت هسایار وجه مذکور را طی ۶ فقره چک از محل منابع شرکت ایران‌ایرتور تعهد نموده است که تعهد معنون تا تاریخ واگذاری دوم تسویه نشده و جزء بدهی ایران‌ایرتور شناسایی شده است. لذا خریدار جدید، با حکم قضایی مجبور به پرداخت بدهی به‌همراه هزینه‌های دادرسی و خسارت تأخیر به مبلغ حدوداً ۲۰ میلیارد ریال شده است، در حالی‌که در واگذاری دوم، ۹۵ درصد سهام مذکور را به‌طور کامل خریده است. به‌عبارت بهتر، این ۱۵ درصد دو بار با خریدار دوم محاسبه شده است.

علاوه‌براین، در فاصلهٔ برگزاری مناقصه برای واگذاری شرکت برای بار دوم و تحویل شرکت به خریدار جدید، مالکین قبلی برخلاف قرارداد واگذاری[1] نسبت به عقد قراردادهای بلندمدت (برخی سه‌ساله) 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. به‌نظر می‌رسد

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

سـازمان خصوصی‌سـازی در زمینـهٔ نظـارت بـر رویدادهـای مابیـن دو واگـذاری، می‌توانسـت بـه نحـو مؤثرتری عمـل کند.

ایـن نکتـه نیـز قابـل توجه اسـت کـه در بنـد ۱ مـاده ۸ قـرارداد واگـذاری خریـدار اقرار مـی‌دارد اطلاعـات کافـی و وافـی راجـع بـه عملکـرد مالـی و اقتصـادی و فنـی و ...، شـرکت را داراسـت.[۱] درحالی‌کـه تنهـا صورت‌هـای مالـی بـه خریـدار داده شـده بـود و در واقعیـت، وضعیـت شـرکت به گونـهٔ دیگـری بـود. همچنیـن، در بنـد دیگـری از قـرارداد شـرط شـده اسـت، چنانچـه در اثـر تأیید هیئـت واگـذاری یـا مراجع قضایی محرز شـود، مـال و اموالی در ارزش‌گذاری سـهام مـورد معامله لحـاظ نشـده یـا بدهـی غیرواقعی اعلام شـده، خریدار متعهد اسـت بهـای آن را بپـردازد، اما عکس این بنـد وجود نـدارد.

به‌طـور خلاصـه، از یک‌سـو صورت‌هـای مالی شـرکت در واگذاری دوم روشـن و شـفاف نبود و اتفاقـات رخ داده در فاصلـه زمانـی دو واگذاری به‌طور مناسـب در آن منعکس نشـده بود و از سـوی دیگـر، قـرارداد واگـذاری، منصفانـه و با رعایت حقوق طرفین تنظیم نشـده اسـت.

۶-۵. انتقادهای ایرادشده علیه واگذاری شرکت

۶-۵-۱. قیمت‌گذاری

درخصوص قیمت‌گذاری در واگذاری مجدّد ایرتور، چند ابهام عمده مطرح شده است؛

نخسـت آن‌کـه مبلـغ دریافت‌شـده از خریـدار در واگـذاری مجـدد ایران‌ایرتور در سـال ۱۳۹۴، تنهـا ۳۴ میلیـارد تومـان و برابـر بـا مابه‌التفاوت قیمت‌گذاری شـرکت در واگذاری نخسـت در سـال ۱۳۸۹ و اقسـاط پرداخت‌شـدهٔ خریـداران اول اسـت. به‌عبـارت دیگـر، در واگـذاری سـال ۱۳۹۴، ارزش‌گـذاری و کارشناسـی جدیـدی صـورت نگرفته اسـت و همـان ۵۱ میلیارد تومانی که در سـال ۱۳۸۹، به‌عنـوان ارزش شـرکت تعییـن شـده بود، ملاک فـروش مجدّد ایرتور قرار داده شـده اسـت. ایـن درحالـی اسـت کـه طبق قانـون، نظریه اعلام‌شـده در مـورد قیمت‌گـذاری، حداکثر تا شـش‌ماه از تاریـخ صدور معتبر اسـت.[۲]

---

۱. بند ۱ ماده ۸ قرارداد واگذاری: خریدار اعلام و اقرار می‌دارد قبل از تاریخ انجام معامله، اطلاعات کافی و وافی درخصوص 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 صورت‌های مالی، اقتصادی، فنی و حقوقی و آخرین وضعیت حساب‌ها و موارد اعلامی و اطلاعات دیگر مربوط به سهام مورد معامله و شرکت مربوطه را از خود سلب و ساقط می‌کند. بر این اساس، سازمان به موجب ماده «۴۳۶» قانون مدنی در فرض وجود عیب از عیوب تبری کرده و خریدار هیچ‌گونه حقی، ازجمله حق رجوع به سازمان را نخواهد داشت.

۲ بر اساس بند ۶ بخش ج آیین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چهارچوب» موضوع جزء

در این زمینه، سازمان خصوصی‌سازی در پاسخی رسمی[1] 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 خصوصی سازی، 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 دورهٔ تملک خریدار قبلی را لحاظ نمی‌کند. در مورد ایران ایرتور، در دورهٔ مالکیت خریدار اول بر شرکت وضعیت شرکت به‌شدت رو به افول رفته و ارزش شرکت بسیار کمتر از گذشته شده است. تلاش برای فروش وکالتی به قیمت گذشته به‌معنای تحمیل زیان به خریدار جدید است. عکس این موضوع را ما در سایر مطالعات موردی خود شاهد بوده‌ایم.

مناقشهٔ دوم در رابطه با چرایی استفاده از «روش ارزش اسمی شرکت» مطرح شده است. براساس آئین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوهٔ اعمال شیوه‌های مذکور در همین چهارچوب» موضوع جزء (۳) بند (الف) ماده (۴۰) مصوّب شماره ۲۱۰۶۷۸ /۶۳/۲/۱۹۶۵۱۴ مورّخ 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 صورتی‌که اعمال سه روش نخست، به‌دلیل جزئی‌بودن 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 به‌ترتیب 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 ایران‌ایرتور 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 مجدّد صورت نگرفته است و در واگذاری نخست نیز قیمت‌گذاری به چهار روش یادشده انجام شده و درنهایت بالاترین قیمت با استفاده از روش ارزش‌گذاری اسمی حاصل شده است و این قیمت، مبنای فروش شرکت قرار گرفته است. درواقع، ارزش شرکت براساس سه روش نخست، منفی بوده و لذا برهمین 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 نمایندهٔ مشهد، ارزش برند هر شرکت هواپیمایی حدود ۵۰۰ میلیارد تومان است و با اضافه‌شدن تجهیزات و امکانات این شرکت در زمان واگذاری، ازجمله ساختمان تجاری‌ـاداری احمدآباد مشهد، ۹ واحد آپارتمان واقع در مشهد، ۲۴ واحد آپارتمان در رباط‌کریم، 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[1]: ۹۱۶۶۳۶). علاوه‌بر این، برخی از وب‌سایت‌های خبری نیز ارزش شرکت مذکور را تا چندهزار میلیارد تومان تخمین زده‌اند؛ ازجمله 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، درمجموع قیمت ناوگان این ایرلاین را حدود ۴۹۰ میلیون دلار یا به‌عبارتی ۶ هزار میلیارد تومان بدون احتساب دارایی‌های دیگر این شرکت، ازجمله 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 تخمین‌زده است که باید به این دارایی‌های غیرمنقول، هواپیماها را هم

1. tabnak.ir/003qSS

اضافـه کـرد (وب‌سـایت خبـری انتخاب، کـد خبـر: ۴۹۳۵۲۰[1])[2].

در تمـام اظهـارات یادشـده، تخمین‌ها تنهـا براسـاس دارایی‌های احتمالی شـرکت صـورت گرفته و بدهی‌هـای شـرکت منظور نشـده اسـت. ایـن در حالی اسـت کـه در ارزش‌گذاری شـرکت، بایـد هر دو طـرف ترازنامـه مالی، یعنی هـم دارایی‌ها و هم بدهی‌ها به‌حسـاب بیایـد. علاوه‌براین، حتـی دارایی‌های مـورد اشـاره بعضاً یـا وجود خارجی ندارند و یـا در دوران بعـد از واگذاری دوم خریداری شـده‌اند و طبعاً احتسـاب آن در ارزش شـرکت در زمـان واگذاری، محلی از اعـراب ندارد.

در رابطـه بـا ارزش ۵۰۰۰ میلیـارد ریالـی برنـد یـک ایرلایـن نیـز هیچ‌گونه مسـتندی ارائه نشـده اسـت و اساسـاً این‌گونـه اظهـارات فاقـد هرگونـه توجیـه اقتصـادی اسـت. ارزش برنـد هـر شـرکت براسـاس شـرایط خـاصّ آن محاسـبه می‌شـود و نمی‌تـوان بـرای ارزش برنـد در یـک صنـف، به‌طـور عمومـی ارزش‌گـذاری کرد.

نکتـه قابـل توجـه این‌کـه، نمایندۀ مـردم مشـهد در مجلس شـورای اسـلامی، به‌عنـوان مهم‌ترین منتقـد شـیوۀ قیمت‌گذاری ایران ایرتور، در سـال ۱۳۹۴ و پـس از واگذاری دوم، در نامه‌ای به سـازمان خصوصی‌سـازی خواسـتار ابطـال مزایـده و واگذاری آن بـا تخفیف، به شـرکتی با نام «تـکا»، واقع در مشـهد بوده است.

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

در چهارچـوب ایـن دسـته از انتقـادات، از آنجا که طبق قاعـدۀ فقهی «لاضرر و لاضـرار»، هیچ‌کس حـق نـدارد ضـرر و زیانـی بـه مـال دیگری بزنـد، سـازمان خصوصی‌سـازی نیز حق نداشـته اسـت بـرای وصـول طلـب خـود، ایـن شـرکت را دوباره واگـذار کنـد و بـه مالکین آن ضـرر تحمیـل کند. برهمین‌اسـاس، نماینده مشـهد در مجلس شـورای اسـلامی، ایـن واگذاری را نقض اصـل ۴۰ قانون اساسـی می‌دانـد کـه مطابـق آن «هیچ‌کـس نمی‌تواند اِعمال حـقّ خویش را وسـیله اضرار بـه غیر یا تجـاوز بـه منافـع عمومـی قرار دهـد». همچنیـن، این موضـوع نقض مـاده ۱۳۲ قانون مدنی اسـت کـه عنـوان می‌دارد «کسـی نمی‌توانـد در ملک خود تصرفی کند که مسـتلزم تضرّر همسـایه شـود».

این درحالی اسـت که در پاسـخ رسـمی سـازمان خصوصی‌سـازی عنوان شده اسـت که با توجه بـه مقـررات موجود، عرضه‌های انجام‌شـده بـه وکالـت از خریـدار، در چهارچـوب وکالت‌نامه‌های

1 entekhab.ir/0024O0

۲. لازم به ذکر است مالک ایران‌ایرتور از برخی وب‌سایت‌های خبری نشردهندۀ این اخبار، ازجمله وب‌سایت خبری انتخاب و خبرگزاری مهر به اتهام نشر اکاذیب به قصد تشویش اذهان عمومی شکایت داشته و دادگاه برای نشردهندگان قرار مجرمیّت صادر کرده است.

مأخوذه انجام شده است.[1]

با وجوداین، منتقدین معتقدند[2] واگذاری شرکت ایران ایرتور به‌شکل وکالتی، نقض ماده ۶۶۷ قانون مدنی است که طبق آن «وکیل باید در تصرّفات و اقدامات خود، مصلحت موکّل 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 خصوصی‌سازی از دو شرکت هسایار و شرکت صنایع خراسان وکالت گرفته است که درصورت عدم پرداخت مطالبات سازمان، اقدام به شرکت فروش ایران ایرتور کند نه این‌که آن را به قیمت قبل و فقط برای وصول طلب خود، شرکت مورد بحث را به فروش برساند.

علاوه‌بر این، در قرارداد واگذاری مجدّد این شرکت آمده است؛ «در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، این شرکت واگذار می‌شود»، درحالی‌که دولت نمی‌تواند مال متعلّق به دو شرکت هسایار و صنایع خراسان را براساس اصل ۴۴ واگذار کند.

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

سوای مسائل یادشده، بررسی دو بخش از این قرارداد نشان می‌دهد که سازمان خصوصی‌سازی اصالتاً و بدون وکالت، اقدام به واگذاری شرکت ایران ایرتور کرده است. یک تبصرهٔ مندرج در این قرارداد مبنی‌بر این‌که «در صورت اقاله قرارداد، حسابرسی ویژه از اقدامات خریدار انجام خواهد شد»، که خریدار را علاوه‌بر 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 محدودیت‌های مندرج در ماده ۶ قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است».

---

۱. براساس بند سوم وکالت‌نامه، خریدار سازمان خصوصی‌سازی را وکیل خود در دریافت و برداشت سود سهام خریداری‌شده و سهام ناشی از افزایش سرمایه در آینده و فروش و نقل و انتقال سهام مزبور و حقّ 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 حقّ دریافت و برداشت بهای معامله به حساب خود بابت وصول مطالبات سازمان (اقساط معامله واگذاری سهام ترجیحی به موکلین) و جبران خسارات وارده با حقّ امضای دفتر نقل و انتقال سهام شرکت و ظهر اوراق سهام مورد معامله و تحویل آن به منتقل‌الیه و یا حسب مورد با حقّ مراجعه به شرکت سپرده‌گذاری اوراق بهادار و تسویه وجوه و توثیق سهام به‌نفع خود اقدام کند.

۲. خبرگزاری مهر، کد خبر ۴۷۰۸۹۰۲: mehrnews.com/xQ۳f۴

در ایـن خصـوص، شـرکت هسـایار در شـکایت از سـازمان خصوصی‌سـازی و خریـدار دوم، مدّعـی «انتقـال مـال غیـر»، «دخالـت در مناقصـه یـا مزایـده یـا انجـام معامله بـه علم و اطـلاع از تبانـی»، «تصـرّف مـال از طریـق نامشـروع و یا سوءاسـتفاده و تقلّـب از امتیـازات» و «تحصیل مال از طریـق نامشـروع یـا سوءاسـتفاده و تقلّب از امتیازات» شـده، که پس از بررسـی، دادگاه با اسـتناد بـه وکالـت آن شـرکت در زمـان واگذاری نخسـت به سـازمان خصوصی‌سـازی، مبنی بـر اختیار آن سـازمان بـر واگـذاری مجـدّد درصـورت عـدم ایفای تعهـدات شـرکت هسـایار، ازجملـه پرداخت کامـل و به‌موقـع اقسـاط و تخلّـف هسـایار در ایـن زمینـه کـه بـه تأییـد سـازمان اطلاعـات سـپاه و دیـوان محاسـبات کل کشـور رسـیده و همچنیـن صورت‌جلسـه فی‌مابیـن وزارت امـور اقتصـادی و دارایـی و وزارت دفـاع و پشـتیبانی نیروهای مسـلح، بـرای انتقال مالکیـت به آقای مجید شـکاری و نیـز صورت‌جلسـه تحویـل شـرکت میـان هسـایار، سـازمان خصوصی‌سـازی و آقای شـکاری، این شـکایت را وارد ندانسـته و قـرار منـع تعقیـب صادر نموده اسـت.

سـازمان خصوصی‌سـازی پاسـخی عمومـی بـه ادعاهـای پیش‌گفتـه ارائـه نـداده اسـت. بـا این حـال، می‌تـوان بـه چند نکته اشـاره کـرد. اول این‌کـه قرارداد واگـذاری اول هیچـگاه اقاله نشـده و با رضایـت طرفین متوقف نشـده اسـت، بلکـه به‌دلیل عـدم ایفای تعهدات توسـط خریـداران و مطابق شـرایط قـراردادی شـرکت موضـوع واگـذاری فروخته شـده اسـت تـا مطالبـات دولت وصول شـود. بنابرایـن، بحـث حسابرسـی ویـژه از نظـر قانونـی موضوعیت نـدارد. دوم این‌کـه، فروش بـه وکالت مطابـق قانـون اسـت، ولـی به‌نظـر می‌رسـد کـه قیمت‌گـذاری مجـدّد ضـرورت دارد؛ البتـه در ایـن مـورد خـاص کـه خالـص‌ارزش شـرکت در طـول واگـذاری اول کاهش داشـته، عـدم قیمت‌گذاری مجـدّد بـه نفـع دولـت و خریدار قبلـی و به زیـان خریدار جدیـد بوده اسـت و از ایـن حیث ضرری متوجـه دولـت و موکلـش نشـده اسـت. نکتـه سـوم این‌کـه بسـیاری از ادعاهای مطرح‌شـده مسـتند حقوقـی نـدارد و صرفـاً نوعـی فضاسـازی علیـه شـرکت و سـازمان خصوصی‌سـازی بـوده و مانـع تحقـق اهـداف خصوصی‌سـازی شـده اسـت. به‌نظـر می‌رسـد کـه در چنیـن مـواردی لازم اسـت مدعی‌العمـوم ورود پیـدا کنـد و به‌دلیـل ایجـاد خلـل در روند خصوصی‌سـازی علیه مدعیـان بدون سـند اقامهٔ دعـوا کند.

۶-۵-۳. عدم اهلیت خریدار

مالـک جدید شـرکت شـخصی بـه نام مجید شـکاری بیـرق، متولـد سـال ۱۳۶۱ و زاده تبریز اسـت کـه طبـق اظهـارات خـود او، از دهـه ۱۳۸۰ در سـطوح مختلـف حمل‌ونقـل هوایی فعالیـت کرده و

نمایندگی یک شرکت هواپیمایی هلندی-ترکیه‌ای در ایران را برعهده داشته است. وی در سال ۱۳۸۶ یک دفتر خدمات هوایی به نام شرکت خدمات مسافرت هوایی آسمان پرواز ایرانیان تأسیس نمود که مدیرعامل آن نیز بود. یک مقام مسئول سابق ایران‌ایرتور طی مصاحبه‌ای در ۱۶ مرداد ۱۳۹۸ با خبرگزاری مهر مدعی شده است که وی رابطهٔ فامیلی با رئیس سابق سازمان خصوصی‌سازی دارد. وی ادعا کرده است که پدر خریدار ایران‌ایرتور، شوهرخالهٔ رئیس سازمان خصوصی‌سازی است؛ ادعایی که توسّط مجید شکاری بیرق رد شد.

ضیاءالله اعزازی ملکی، نمایندهٔ مردم بناب نیز که نامه‌ای به سازمان خصوصی‌سازی دربارهٔ واگذاری شرکت ایران‌ایرتور ارسال نموده بود، از تشکیل جلسه‌ای با حضور مدیران این سازمان و شرکت هواپیمایی ایران‌ایرتور و رفع برخی ابهامات واگذاری، ازجمله عدم اهلیت خریدار با ارائه مدارک صلاحیت خریدار خبر داده است (خبرگزاری ایلنا، کد خبر: ۷۹۶۸۹۵[1])

براساس دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع مصوبه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵[2]، اهلیت خریداران به دو شکل عام و خاص بررسی می‌شود. در اهلیت عام چهار شرط نداشتن بدهی معوّق به شبکهٔ 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 مادرتخصصی مربوطه توسط هیئت واگذاری صورت می‌گیرد.

در واگذاری ایران‌ایرتور نیز همانند سایر واگذاری‌ها، اهلیت عام مورد بررسی قرار گرفته، اما در زمینهٔ 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 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 ۲۸/۰۳/۱۳۹۸مجلس 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 واگذاری ها» را جایگزین و تصویب نموده است.

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

۶-۵-۴. عدم پرداخت بهای معامله

براساس گزارش رسانه‌ها درحالی‌که خریدار جدید متعهد به پرداخت بدهی‌ها طی دو سال بوده است، اما به تعهدات خود عمل نکرده و درنتیجه در سال ۱۳۹۷، سازمان خصوصی‌سازی طی نامه‌ای به مدیرعامل ایرتور، عدم پرداخت بدهی‌ها و عدم ایفاد تعهدات وی را یادآور می‌شود. براساس اظهارت نمایندهٔ مشهد در مجلس شورای اسلامی، درحالی‌که 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، به‌دلیل 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، درحالی‌که طبق قرارداد «خریدار تعهد کرده تا تمامی اقساط این قرارداد را در سررسیدهای معیّن، 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 کلیهٔ اقساط باقی‌مانده، به دِین 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 پرداخت‌شده

تاریخ مقرّر پرداخت اقساط	مبلغ	تاریخ اقساط پرداخت‌شده	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

علاوه‌براین، برخی رسانه‌ها مدعی شده‌اند، با وجود این‌که خریدار می‌بایست بابت مبلغ ۸۲.۵۰۰.۰۰۰ دلار پرداخت‌شده 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[1] در مورّخ ۱۴ مردادماه ۱۳۹۸ اعلام نموده است: درحال‌حاضر خریدار بخش نقدی و کلیه اقساط قرارداد مذکور را با رعایت کامل تعهدات پرداخت کرده و بدهی خود را به‌موقع و مطابق قرارداد تسویه نموده است و هیچ‌گونه بدهی به این سازمان ندارد و صرفاً به استناد بند (۷) ماده (۱۲) قرارداد، مبنی بر آزادنمودن سهام در وثیقه شرکت ایران‌ایرتور 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 خصوصی سازی، 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 به‌دلیل جهش نرخ ارز مسأله‌ای در کشور مطرح شد مبنی بر این‌که بدهکاران به حساب ذخیرهٔ 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 نحوهٔ تبدیل ارز خارجی به ریال را مشخص می‌کند. بدهی ایران ایرتور هم در چهارچوب همین آئین‌نامه تبدیل به ریال و تقسیط‌شده و در حال بازپرداخت است. از نظر تضامین هم مهم‌ترین تضمین بازپرداخت اقساط مذکور سهام شرکت است که مقرّر است تا زمان تسویهٔ 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 صادرهٔ 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 ایران‌ایرتور مندرج در پرتال سازمان خصوصی‌سازی.

کشـور، در تاریـخ ۱۳۹۹/۹/۱۹ اعـلام کـرده، شـرکت هواپیمایـی ایران‌ایرتـور و مالک آن نسـبت به جایگزینـی تضامیـن اقـدام و بدهـی آن شـرکت نیز تعیین تکلیف شـده اسـت.

۶-۵-۵. اقتصاد سیاسی واگذاری

عمـده انتقـادات واردشـده بـه خصوصی‌سـازی دوم شـرکت ایران‌ایرتور، از سـوی نمایندهٔ مردم مشـهد در مجلـس شـورای اسـلامی بـوده اسـت. پـس از برگـزاری مزایـدهٔ منتهی بـه واگـذاری در مرتبـه دوم، گـروه دیگـری تحـت حمایـت فرد یادشـده بـا همان شـرایط و نحـوهٔ قیمت‌گـذاری نیز متقاضـی خرید ایران‌ایرتـور شـدند. ایشـان به‌واسـطهٔ تقاضای دیرهنـگام (بعـد از برگزاری مزایـده) موفق بـه این منظور نشـدند. حمایـت از ایـن گروه با سـایر ادعاهـای نمایندهٔ مذکـور، مبنی بر ارزان‌فروشـی و ...، سـازگار به‌نظـر نمی‌رسـد. همچنیـن، بررسـی اظهـارات برخـی نماینـدگان مجلـس در رابطـه با ایـن واگذاری، حاکـی از تقابـل نماینـدگان مشـهد (مرکـز عملیـات پـروازی شـرکت در دورهٔ مدیریت دولتـی) و تبریز (مرکـز بلیت‌فروشـی شـرکت پـس از واگـذاری دوم و زادگاه مالـک جدیـد) اسـت کـه در حواشـی به‌وجودآمـده در رابطـه بـا واگـذاری دوم ایـن شـرکت، بی‌تأثیـر نبـوده اسـت. یـک نکتـهٔ جالـب دیگـر ایـن اسـت کـه در دورهٔ اخیـر انتقـادات مطرح‌شـده برعلیـه خریـدار دوم، نماینـده‌ای از تبریـز بـه جمع منتقدیـن پیوسـته و از دیگـر شـرکت هواپیمایـی کـه مقـرّ آن در تبریز اسـت، حمایـت می‌کند.

۶-۶. عملکرد شرکت بعد از خصوصی‌سازی

دربارهٔ عملکرد شرکت پس از واگذاری دو روایت رسانه‌ای بعضاً متضاد وجود دارد:

در روایت نخسـت که روایت رسـمی شـرکت مذکور و تا حدی دولت اسـت، خصوصی‌سـازی به‌مثابـه «راه رسـتگاری»، گـذار از «ورشکسـتگی» بـه «شـکوفایی» را منجـر شـده اسـت. در چهارچـوب ایـن روایت، (بیانیهٔ رسـمی شـرکت ایران‌ایرتور[۱]، ۱۳۹۸ و سـازمان خصوصی‌سـازی[۲]، ۱۳۹۸)، ایران‌ایرتـور پـس از واگـذاری بـه بخـش خصوصـی نه‌تنها تعـداد ۶۸۰ نفر نیروی انسـانی شـاغل خـود را حفـظ نمـوده، بلکه بـا اشـتغال‌زایی مضاعـف، آن هم در این شـرایط حـاد اقتصادی کشـور، تعـداد نیـروی انسـانی خـود را بـه ۱۲۰۰ نفـر افزایـش داده اسـت. همچنیـن تـوان عملیاتی ایـن شـرکت بـه حمل‌ونقـل روزانـه بیـش از ۸۰۰۰ نفر مسـافر توسـعه یافته اسـت. همچنیـن 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 ایران ایرتور به آدرس:

https://ipo.ir/

ناوگان شرکت در زمان واگذاری ۵ فروند بود که ۲ فروند از آنها زمین‌گیر و ۲ فروند دیگر نیز پس از چندماه زمین‌گیر شدند. با تعمیر این ۴ فروند ناوگان غیرعملیاتی و اضافه‌شدن ۳ فروند ناوگان جدید، تعداد ناوگان شرکت به به ۸ فروند رسید و عملکرد روزانهٔ جابه‌جایی هم به ۸ هزار مسافر و صدها تُن بار افزایش یافت. علاوه‌براین، ایران‌ایرتور که در زمان واگذاری یکی از پرتأخیرترین شرکت‌ها بود، چندین‌بار توسط سازمان هواپیمایی کشوری در فهرست کم‌تأخیرترین و منظم‌ترین شرکت‌های هواپیمایی اعلام شده است.

در روایت دوم، خصوصی‌سازی ایران‌ایرتور، «شکستی مضاعف» برای این شرکت دربرداشته است (خبرگزاری مهر[1]، 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 ایران‌ایرتور در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ هیچ‌گونه 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 این‌که 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 یکصدنفر از پرسنل شرکت را نیز پرداخته است؛ اما پس از واگذاری نه‌تنها حتی یک هواپیما 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).

علاوه‌براین، براساس ادعای نماینده مشهد در مجلس شورای اسلامی، به‌دلیل عدم نظارت سازمان خصوصی‌سازی درحال‌حاضر درآمدهای ایران ایرتور به حساب یک آژانس هواپیمایی در تبریز واریز شده است، درحالی‌که بدهی‌هایش در حساب خود شرکت ثبت می‌شود، لذا چنانچه مالک این شرکت اعلام ورشکستگی کند، درآمدهایش پیش‌تر از حساب شرکت خارج شده است.

برای قضاوت صحیح در رابطه با این روایت‌های متضاد، مراجعه به آمارهای رسمی راهگشاست. 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 جابه‌جا می‌کرد. پس از واگذاری

1 mehrnews.com/xQ3f4

اول بـه دو شـرکت هسـایار و احیـاء خراسـان، دچـار افـول شـد؛ به‌نحـوی کـه در فاصلـه سـال‌های ۹۴-۱۳۹۰، تعـداد پروازهـای شـرکت با کاهشـی معنـادار به ۹/۴ هـزار مورد نقصان یافت (سـهم ۵/۸ درصـدی) و تعـداد مسـافران داخلـی جابه‌جاشـدهٔ شـرکت نیز بـا ۴۱ درصد کاهـش، تقریباً به ۱/۳ میلیـون نفـر (سـهم ۷/۱ درصدی) رسـید.

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

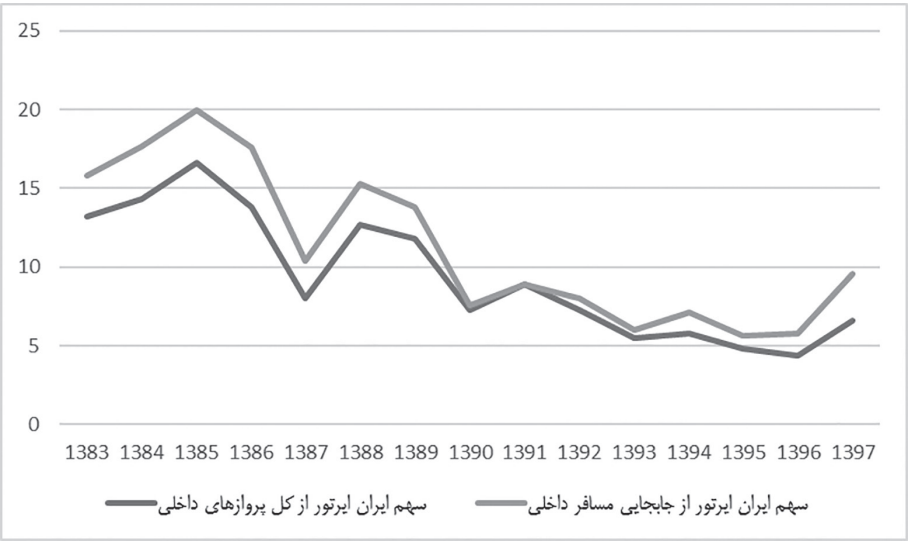
مأخذ: سالنامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

در زمینـهٔ پروازهـای خارجـی نیـز تا پیـش از واگـذاری نخسـت سـهم ایران‌ایرتـور ۱/۳ درصد (معـادل ۴۹۱ پـرواز) بـود. در دوران تصدی‌گـری خریداران نخسـت افـت قابل‌توجهی داشـت و به ۱۱۱ پـرواز (بـا سـهمی معـادل ۰/۲۳ درصـد از پروازهـای خارجی) رسـید. بـه دنبال ایـن کاهش، تعـداد مسـافران جابه‌جاشـده در پروازهـای بین‌المللـی ایـن شـرکت نیـز بـا تنزّلـی ۸۵ درصـدی از ۷۰/۶ بـه ۱۰/۷ هـزار نفـر در سـال کاهـش یافـت تـا سـهم ایـن شـرکت از جابه‌جایـی مسـافران بین‌المللـی نیـز از ۱/۴۷ درصـد در سـال ۱۳۸۹، بـه ۰/۱۷ درصـد در پایـان سـال ۱۳۹۴ نقصـان یابـد (مأخـذ: سـال‌نامه‌های آمـاری سـازمان هواپیمایـی کشـوری).

پـس از واگـذاری دوم، تعـداد پروازهـای داخلـی از ۹۴۳۹ مورد در سـال ۱۳۹۴، بـا حدود ۲۷ درصـد افزایـش بـه ۱۱۹۶۷ مـورد در سـال ۱۳۹۷ رسـید کـه ایـن امـر به‌معنـای افزایش سـهم ایران ایرتـور از پروازهـای داخلـی از ۵/۸ درصـد بـه ۶/۶ درصد اسـت (همان).

همچنیـن، تعـداد مسـافران جابه‌جاشـده در پروازهای داخلی شـرکت نیز با حدود ۴۷ درصد رشـد، از ۱/۳ میلیـون نفـر در سـال ۱۳۹۴، به ۱/۹ میلیون نفر در سـال ۱۳۹۷ افزایش یافت. یعنی، سـهم ایران ایرتـور از جابه‌جایی مسـافر داخلـی از ۷/۱ درصد، بـه ۹/۶ درصد ارتقاء یافته اسـت (همان).

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

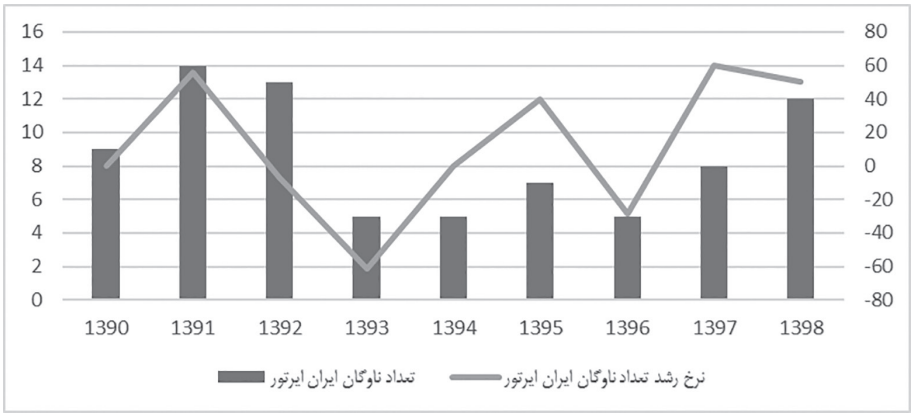


مأخذ: سال‌نامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری

تعـداد نـاوگان ایـن شـرکت نیـز از ۵ فروند در سـال ۱۳۹۴، بـه ۸ فرونـد در انتهای سـال ۱۳۹۷ و براسـاس آمـار مندرج در سـایت معتبـر بین‌المللی فلایـت رادار، بـه ۱۲ فروند در انتهای سـال ۱۳۹۸ افزایـش یافتـه اسـت. گزارش دیوان محاسـبات کل کشـور (۱۳۹۹) نیـز حاکی از افزایش ۳۴ دسـتگاه موتـور هواپیما بـه دارایی‌های شـرکت پـس از واگذاری دوم اسـت.

همچنیـن تعـداد پروازهـای بین‌المللی شـرکت نیـز ۴ برابر شـده و از ۱۱۱ مورد در سـال ۱۳۹۴، بـه ۴۴۰ مـورد در سـال ۱۳۹۷ رسـیده اسـت؛ بـر همیـن مبنـا نیـز تعـداد مسـافر جابه‌جاشـدهٔ ایـن شـرکت در پروازهـای خارجـی تقریبـاً ۸ برابر شـده و از ۱۰ هزارنفر در سـال ۱۳۹۴، بـه ۸۱ هزارنفر در سـال ۱۳۹۷ بالـغ گردیـده اسـت. متناسـب بـا این افزایـش نیز سـهم ایـران ایرتـور از جابه‌جایی مسـافر در پروازهـای بین‌المللـی، از ۰/۱۷ درصـد بـه ۱/۴۴ درصـد ارتقـاء یافته اسـت.

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



مأخذ: سال‌نامه‌های آماری سازمان هواپیمایی کشوری و وب‌سایت com.flightradar۲۴

علاوه‌براین، نرخ پروازهای تأخیری شرکت نیز از ۵۱/۳ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۳۷/۸ درصد در ۱۱ ماههٔ سال ۱۳۹۸ کاهش یافته است.

نمودار ۴. میانگین ایرلاین‌های داخلی و ایران‌ایرتور ۱۳۹۸-۱۳۹۳*

مأخذ: گزارش تأخیرهای شرکت‌های هواپیمایی؛ سازمان هواپیمایی کشوری

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

علاوه‌براین، شرکت موفق شده است با اجرای برنامهٔ استانداردسازی، گواهی‌نامهٔ معتبر بین‌المللی IOSA را با ممیزی یاتا[1] اخذ نماید. همچنین، کیفیت ایمنی پروازهای ایرتور را یاتا تأیید کرده است.

اگرچه متأسفانه صورت‌های مالی شرکت برای بررسی و تحلیلی عملکرد مالی بعد از واگذاری اول و دوم در دست نیست، درمجموع به‌نظر می‌رسد شرکت از منظر عملکرد فنی رشد قابل‌توجهی داشته است.

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

از لحاظ مالی، نسبت بدهی شرکت که در دورهٔ واگذاری نخست، رو به افزایش بوده، در سال‌های اخیر و پس از واگذاری دوم بهبود یافته است. حاشیهٔ سود عملیاتی شرکت نیز اگرچه روندی نوسانی را طی کرده و تقریباً در تمام دههٔ گذشته (به‌استثنای سال ۱۳۸۹) منفی بوده است، اما در دورهٔ واگذاری دوم به نسبت بهتر از دورهٔ واگذاری نخست بوده است و درواقع زیان عملیاتی شرکت به‌ازای هر یک ریال فروش به‌طور متوسّط کاهش داشته است (صورت‌های مالی حسابرسی‌شده شرکت). حاشیهٔ سود خالص شرکت نیز به‌طور نسبی در دورهٔ واگذاری دوم، عملکردی بهتر داشته است و لذا زیان شرکت به ازای هریک ریال فروش، کاهش داشته است.

علاوه‌بر این، زیان خالص شرکت در دههٔ مورد بررسی همواره در حال افزایش بوده است و در سال‌های تملّک خریدار نخست ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴) حدوداً ۱۰ برابر آخرین سال مدیریت دولت (۱۳۸۹) و در سال‌های پس از واگذاری دوم (۱۳۹۵ الی ۱۳۹۸)، ۲ برابر آخرین سال تملّک مالک نخست بوده است. همچنین زیان انباشتهٔ شرکت نیز سیری صعودی را طی نموده و درحالی‌که در سال‌های واگذاری نخست، ۸/۵ برابر و در سال‌های واگذاری دوم، ۱/۶ برابر شده است.

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

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

است به‌استثناء معیار مربوط به صرفهٔ اقتصادی، کلیه موارد محاسبه‌شده در گزارش شامل معیار کارایی، اثربخشی، سرمایه‌گذاری، توسعهٔ فعالیت و نیروی انسانی در مقایسه با دورهٔ 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 دورهٔ مورد مطالعه (۱۳۹۸-۱۳۹۲)، به‌ترتیب 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 به‌ترتیب ۱۵ و ۵ درصدی دارد. در تعیین معیارهای اثربخشی، «تعداد پروازها» و «تعداد جابه‌جایی مسافر» بررسی شده که طی این مطالعه، به‌ترتیب ۱۵ و ۴۹ درصد افزایش داشته است. در تعیین معیارهای مربوط به سرمایه‌گذاری جدید و توسعهٔ فعالیت، «افزایش سرمایه از محل آوردهٔ نقدی»، «تعداد نیروی انسانی اضافه‌شده به شرکت» و «خرید هواپیماهای جدید» مورد محاسبه قرار گرفته که به‌ترتیب صفر، ۱۸ و ۶۰ درصد تغییر داشته است. در تعیین معیارهای مربوط به صرفهٔ اقتصادی، تحلیل درآمدهای عملیاتی، بهای تمام‌شده درآمدهای عملیاتی و میزان دستیابی به سود، مورد توجه قرار گرفته است.

سود و زیان خالص شرکت در دورهٔ 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، ا 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. محاسبهٔ 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 ایران‌ایرتور براساس صورت‌های مالی (میلیون ریال/تن)

اقلام ترازنامه	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
دارایی‌ها	۱۱۷۴۸۲۰	۱۳۰۳۹۱۹	۱۶۰۳۸۱۱	۱۳۷۴۹۰۶	۱۵۳۰۳۷۲	۱۵۶۰۸۹۹	۱۷۹۵۱۶۵	عدم دسترسی به اطلاعات	۲۱۳۹۰۷۶	۲۷۵۵۳۲۸	۱۹۳۱۵۷۴۱
بدهی‌ها	۱۲۱۱۶۹۴	۱۶۸۶۶۳۴	۲۰۲۴۴۳۶	۳۹۵۷۰۳۶	۵۰۲۷۴۳۱	۴۸۶۵۲۷۵	۵۶۱۲۹۰۹		۶۸۲۸۵۰۵	۷۹۵۳۴۴۷	۲۵۵۷۲۷۸۱
نسبت بدهی	۱	۱٫۳	۱٫۳	۲٫۹	۳٫۳	۳٫۱	۳٫۱		۳٫۲	۲٫۹	۱٫۳
سود (زیان) خالص	(۳۳۸۵۹)	(۵۷۶۰۸)	(۳۱۳۳۸۹)	(۵۱۶۳۹۴)	(۷۹۸۶۱۸)	۱۹۰۳۸۶	(۵۱۳۳۶۸)		(۷۹۰۴۷۸)	(۴۱۱۵۶۱)	(۱۰۵۸۹۲۱)
(زیان) انباشته	(۱۸۲۷۷۳)	(۴۵۹۳۲۲)	(۷۶۲۱۱۹)	(۲۶۵۸۷۳۷)	(۳۵۷۳۶۶۶)	(۳۳۸۰۹۸۳)	(۳۸۹۴۳۵۱)		(۴۷۶۶۰۳۷)	(۵۲۷۴۷۲۶)	(۶۳۳۳۶۴۷)
تعداد کارکنان رسمی	۵۹۸	۶۰۹	۷۲۲	۷۲۸	۷۷۹	۷۲۱	۷۱۰		۶۸۴	۸۸۰	۱۰۴۹
سود (زیان) عملیاتی	(۲۲۱۰۴۶)	۴۲۰۷۴	(۱۳۱۸۱۸)	(۴۵۹۰۷۰)	(۴۶۳۹۲۷)	(۲۵۸۱۶۵)	(۱۸۶۲۹۹)		(۱۶۹۵۵۸)	(۳۳۳۶۴۷)	(۹۴۴۸۵۰)
فروش	۹۹۵۸۰۴	۱۳۴۱۸۸۷	۹۵۶۴۱۲	۱۲۴۷۹۵۸	۱۴۷۳۳۱۹	۱۳۲۹۹۰۸	۱۶۵۹۱۶۹		۱۶۴۳۸۶۱	۵۳۵۷۰۰۳	۶۶۶۹۴۷۳
حاشیه سود عملیاتی	-۲۲٫۲	۳٫۱	-۱۳٫۸	-۳۶٫۸	-۳۱٫۵	-۱۹٫۴	-۱۱٫۲		-۱۰٫۳	-۶٫۲	-۱۴٫۱
حاشیه سود خالص	-۳٫۴	-۴٫۳	-۳۲٫۷	-۴۱٫۳	-۵۴٫۲	۱۴٫۳	-۳۰٫۹		-۴۸	۷٫۶	-۱۵٫۸

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی‌شدهٔ شرکت

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

۶-۷. سرانجام

درنهایت پس از اعتراضات انجام‌شده به واگذاری شرکت ایران‌ایرتور، در تاریخ ۹ دی‌ماه ۹۸ در سیصدوپنجاه‌وهفتمین جلسهٔ هیئت‌واگذاری ضمن بررسی نظر دستگاه‌های نظارتی، امنیتی و محاسباتی، مقرر شد دادخواست لازم توسط «سازمان خصوصی‌سازی» به «هیئت‌داوری»، 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 به‌شدّت زیان‌ده، و ساختار نیروی انسانی آن نامناسب بوده است. مخصوصاً این‌که بخش مهمی از ناوگان آن توپولوف‌هایی بودند که اجازهٔ پرواز نداشتند و در عین حال، بدهی ارزی مربوط به خرید آنها به عهدهٔ شرکت بود. اصرار به واگذاری چنین شرکتی، بدون تجدید ساختار محل بحث است، همان‌طور که در عمل هم بارها عرضهٔ شرکت، خریداری پیدا نمی‌کند.

– عدم صلاحیت خریدار دوم شرکت، از مهم‌ترین انتقادهای وارد بر این واگذاری است. با این حال، این انتقاد دو نکتهٔ 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 درمورد 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 به‌میزان قابل‌توجهی 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 تملّک بخشی از دارایی‌های تأییدشده در صورت‌های مالی (ازجمله ۵ فروند هواپیمای توپولف، ساختمان اداری مرکزی شرکت و...) از وی سلب گردیده است، در حالی که هزینه‌های آن برعهده وی گزارده شده است.

– در مرحلهٔ 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

توجـه اسـت. به‌نظـر می‌رسـد فراینـد فعلی خصوصی‌سـازی فاقـد نهـاد تصمیم‌گیرنده نهایی اسـت و بایـد اقتـدار لازم بـه هیئـت واگـذاری به‌عنـوان آخرین مرجـع و فصل‌الخطـاب نهایی داده شـود.

– مبنـای حقوقـی و اقتصـادی قیمت‌گـذاری در واگـذاری دوم شـرکت محـلّ بحـث اسـت. درواقـع، دولـت در واگـذاری دوم صرفـاً به‌دنبـال تحصیل مطالبات خـود بوده و عمـلاً قیمت‌گذاری براسـاس وضعیّـت حال شـرکت صـورت نپذیرفته اسـت؛ اگرچـه می‌دانیم ایـن امر به زیـان دولت و مـوکّل سـازمان خصوصی‌سـازی (خریـدار اول) تمام نشـده اسـت.

– ملاحظـات اقتصـاد سیاسـی و اشـکالاتی که ذی‌نفعـان در فراینـد واگذاری این شـرکت ایجاد کردنـد، بسـیار قابـل توجه اسـت و به‌نظـر می‌رسـد مدعی‌العمـوم در چنین مـواردی بایـد ورود کند و در فراینـدی قانونـی بـا مطرح‌کننـدگان ادعاهای کذب برخـورد کند.

فصل هفتم

واگذاری شرکت کشت‌وصنعت هفت‌تپه

۷-۱. مقدمه

شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه، یکـی از مهم‌تریـن نمادهـای مدرنیزاسـیون کشـاورزی بـر مبنـای الگـوی فوردیسـتی در دهـهٔ ۱۳۵۰ اسـت. ایـن شـرکت دارای زمین‌هـای گسـترده‌ای در اسـتان خوزسـتان اسـت و به‌شـدت بـا زندگـی مـردم پیونـد خـورده اسـت. علاوه‌برایـن، تـا برنامـهٔ سـوم توسـعه محصـول این شـرکت به‌صورت تضمینـی از طرف دولـت خریداری می‌شـد و واردات شـکر هـم محـدود بـود و توسـط دولـت انجـام می‌شـد و این شـرکت تـا آن زمـان نـه نگرانـی بازار داشـت و نـه نگرانـی رقیـب. پـس از آن، در کـوران حـوادث قـرار گرفـت و حتـی زمانـی کـه دولتی بـود، نتوانسـت خـود را بـا توقـف خریـد تضمینـی و آزادی واردات و ...، تطبیق دهد و زیان‌ده شـد. در حیـن واگـذاری، مسـأله اسـتراتژیک‌بودن شـرکت مـورد توجه قـرار نگرفـت و به لطـف نهادهای خـاص، نیروی انسـانی زیادی به شـرکت تحمیل شـد و خریداری کـه درگیر پرونده‌هـای ارزی بود، میـراث‌دار شـرکتی زیـان‌ده بـا سـاختار نیروی انسـانی نامتناسـب شـد و به‌ناچـار رو به متنوع‌سـازی فعالیت‌هـای شـرکت آورد و بـا واکنش‌هـای اجتماعـی و سیاسـی متفاوتـی مواجه شـد.

مسـائل مذکـور نشـان می‌دهـد که چقـدر فرایند ایـن واگذاری وابسـته بـه زمینه اسـت و عـدم توجه به زمینه‌هـای مذکـور مانـع از درک چرایـی عدم موفقیـت در واگـذاری مالکیت به بخش خصوصی می‌شـود.

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 دورهٔ 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 درنهایت، پیش از جمع‌بندی فصل، بحران‌های کارگری، اعتراضات و مداخلهٔ 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؛ براین‌مبنا، سازمان برنامه و بودجه در دههٔ 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 بدین‌منظور طرحی با تأسی از طرح سازمان دره تنسی (TVA) در سال ۱۳۳۶، توسط شرکت عمران و منابع به مدیریت دیوید لیلیانتال[1] و گوردون کلاپ[2]، تحت‌عنوان برنامه جامع عمران خوزستان[3] تدوین شد که شامل احداث ۱۴ سد روی پنج رودخانهٔ خوزستان (دز، کارون، کرخه، جراحی و هندیجان)، تولید شش میلیون کیلووات ساعت برق، احداث شبکهٔ آبیاری برای آبیاری یک میلیون هکتار زمین کشاورزی، احیای کشت نیشکر و ایجاد صنایع پتروشیمی در خوزستان بود.

اولین پروژهٔ پیشنهادی شرکت عمران و منابع، احداث سد قوسی روی رودخانه دز با قدرت تولید ۵۲۰ هزار کیلووات برق و ذخیرهٔ آب برای آبیاری ۱۲۵ هزار هکتار اراضی پایین‌دست سد بود که ضمن تنظیم آب رودخانهٔ دز و جلوگیری از سیل‌های فصلی، امکان کشتیرانی را در قسمتی از رودخانه کارون فراهم می‌آورد. علاوه‌براین، 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 (درکتاییان و همکاران، ۱۳۹۵).

کشت نیشکر در خوزستان که به نام شکرستان ایران معروف بوده، دارای سابقهٔ چند هزارساله است و تنها از حدود هفتصدسال قبل این زراعت به‌دلیل بروز حوادث مختلف متروک و به‌دست فراموشی سپرده شده بود. تلاش برای احیای کشت نیشکر در فاصلهٔ 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 مستعمرهٔ خود «هندوستان»، مارهای سمی وارد کرد و در مزارع خوزستان رها ساخت تا کشت نیشکر متوقف شود (تارنمای شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه).

گفته می‌شود خوزستان بنا به نقشهٔ توپوگرافی، تنها نقطه‌ای در جهان هست که علاوه‌بر داشتن آب، دارای درجه‌حرارات 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 درجه‌حرارت به اندازهٔ خوزستان افزایش پیدا نمی‌کند (دنیای‌اقتصاد، شماره خبر: ۳۴۶۶۹۰۲[1]).

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 هفت‌تپه نیز در همین چهارچوب به شرکت آمریکایی رالف پارسونز[2] لس‌آنجلس و از طریق رالف پارسونز به شرکت دیگری به نام بروئر[3] واگذار شد. این شرکت نیز از آقای دکتر کارلوس تی شاردان[4] رئیس سابق دانشگاه پرتریکو دعوت کرد تا پیشنهادهای مختلف را بررسی کند. وی پس از مدت‌ها بررسی و تحقیق در زمینه‌های جنس خاک، درجه‌حرارت و سایر شرایط، مناسب‌ترین منطقه برای کشت نیشکر در خوزستان را مشخص کرد (همان).

به روایت ابوالحسن ابتهاج: «برای مطالعات اولیهٔ 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 سالانهٔ

1 https://www.donya-e-eqtesad.com/fa/tiny/news-3466902

2 Ralph Parsons

3 C. Brewer

4 Carlos Chardon

نیشکر در حدود ۹۰ تُن در هر هکتار باشد که در عمل، چند سال بعد متوسط محصول نیشکر هفت‌تپه به ۱۳۷ تن در هکتار رسید. مطالعات خاک‌شناسی انجام شد و ۱۰ هزار هکتار زمین در نقطهٔ معیّنی برای کشت نیشکر در نظر گرفته شد. تصمیم بر آن شد در این زمین نیشکر کاشت شود و تا زمان برداشت محصول، کارخانهٔ قند نیشکر را تأسیس کنیم. با این حال مشخص شد زمین موردنظر متعلّق به شخص مسنّی 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 دربارهٔ امنیت خوزستان مطرح شد. مخالفان من نیز به طرح خطر امنیتی ناراضی‌کردن شیخ خلف دامن می‌زدند و حتی علاء، نامه‌ای به شاه نوشت تا زمین‌های شیخ را به او پس بدهد اما در نهایت موفق شدیم زمین‌ها را بگیریم» (ابتهاج، ۱۳۷۰). لذا تمام مردم ساکن در منطقه مجبور به فروش زمین خود شدند و دولت موافقت نمود که ساکنان مذکور برای ادامهٔ زندگی خود به استخدام شرکت درآیند.

سرانجام تلاش‌ها برای ساخت کارخانه نیشکر به نتیجه رسید و شرکت کشت‌وصنعت 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 وابسته به وزارت کشاورزی با سرمایهٔ 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 کشت‌وصنعت هفت‌تپه زنجیرهٔ 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، علاوه‌بر مهندسان داخلی، در

سال‌های شروع به کار از مشاوران و مهندسان خارجی در بعضی امور تخصصی نیز استفاده می‌شد. با گذشت سه سال از فعالیت نیشکر هفت‌تپه، تعداد کارشناسان خارجی طرح که بیش از ۶۵ نفر بودند، به ۶ نفر تقلیل یافت و ترتیبی اتّخاذ شد تا کارشناسان خارجی فقط به‌عنوان مشاور خدمت کنند (دنیای اقتصاد، شماره خبر: ۳۴۶۶۹۰۲).

از سال ۱۳۵۲، بر مبنای الگوهای فوردیستی، منازل مسکونی و شهرکی صنعتی با امکانات رفاهی، ازجمله سینما، ورزشگاه، مراکز آموزشی، بیمارستان و ...، برای زندگی کارمندان و کارگران احداث شد، تا نیشکر هفت‌تپه تبدیل به الگویی جذاب برای توسعه صنعتی کشور گردد. در دههٔ ۱۳۵۰، حدود ۷۰۰۰ نفر به‌طور مستقیم در این شرکت مشغول به فعالیت بودند که علاوه‌بر حلّ مشکل بیکاری منطقه، پیشرفت آموزشی، رفاهی و معیشتی شمال خوزستان را نیز در پی داشت (نقد اقتصاد سیاسی، ۲۰۱۸[1]).

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

در شرکت نیشکر هفت‌تپه شش نوع محصول مرتبط با شکر تولید می‌شود که عبارت‌اند از، الکل، شکر سفید و زرد، خوراک دام، ملاس، ذرت و گندم و جو. بنا به اطلاعات مندرج در سایت هفت‌تپه «سطح زیر کشت این محصول در سال ۱۳۸۹، به مقدار ۱۰۰،۰۰۰ هکتار با متوسط عملکرد ۸۳ تن ساقه در هکتار و راندمان قندگیری ۹ درصد بوده است.» هفت‌تپه تنها در کار تولید محصولات یادشده نیست و این مجموعه، سه شرکت وابسته دیگر هم در اختیار دارد (ایرنا، کد خبر: ۸۳۴۵۵۵۷۴[2])؛

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

---

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

2 plus.irna.ir/news/83455574/

یک شرکت دیگر از مجموعه هفت‌تپه در امور بارگیری و گمرکی فعال است. سایت هفت‌تپه دربارهٔ 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 بارگیری و حمل‌ونقل می‌نماید.» اما شرکت سوم وابسته به مجموعه، بیشترین اهمیت را دارد. هفت‌تپه در زمینهٔ صرافی 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 برنامهٔ 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 برنامهٔ 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، علاوه‌بر 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)[1] به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌ها، تحت مدیریت شرکت مادرتخصصی 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 شرکت‌هائی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هائی 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 مادرتخصصی سازماندهی شده و زیرنظر 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 یارانهٔ 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 رقابتی‌کردن فعالیت‌های اقتصادی» اختصاص داشت و طی آن، حذف برخی انحصارات سنتی دولت، مانند انحصار دخانیات و نیز انحصار قندوشکر مطرح شد. براساس ماده ۳۲ این برنامه «به دولت اجازه داده شد که بدون الزام به رعایت قانون، نحوهٔ توزیع قند و شکر تولیدی کارخانه‌های کشور مصوّب ۱۳۵۳، مقررات مربوط به ...، صادرات و واردات قندوشکر را تعیین کند.»

بدین‌ترتیب، تعرفهٔ واردات شکر سفید و شکر خام که در نیمهٔ اول سال ۱۳۸۴ به‌ترتیب معادل ۱۵۰ و ۱۳۰ درصد بود، در فروردین‌ماه سال بعد، تا آذرماه ۱۳۸۶ به‌ترتیب به یک پانزدهم و یک‌سی‌ودوم سال قبل، یعنی به ۱۰ و ۴ درصد کاهش یافت. اجرای این سیاست باعث شد بخش خصوصی در واردات شکر عملاً جایگزین بخش دولتی شود و واردات این محصول در سال ۱۳۸۵ بالغ بر رکورد تاریخی ۲۵۲۷ هزار تن شد. این میزان واردات، با توجه به تولید داخلی که حدود ۱۲۵۸ هزار تن در سال موردنظر 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).

درواقع، سیاست کاهش تعرفه‌ها که درصورت اعمال برنامه‌ریزی شده به‌صورت تدریجی و پلکانی می‌توانست مقوم رقابت باشد، به‌صورت شوک درمانی در دستور کار قرار گرفت و تبعات خسارت‌بار و حتی جبران‌ناپذیری در پی داشت؛ در چنین شرایطی، تولیدکنندگان داخلی شکر ازجمله شرکت نیشکر هفت‌تپه با توجه به کاهش سود و فروش با مشکل سرمایه در گردش و کمبود نقدینگی مواجه شدند و برای تأمین‌مالی چاره را در اخذ وام دیدند. لذا از سال ۱۳۸۴ به بعد، مشکل سرمایه در گردش به مشکل دائمی این صنعت بدل شد و این امر به‌ناگزیر سبب کاهش طرح‌های توسعه و دائمی‌شدن مشکلات مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد شد.

از سوی دیگر، با آزادسازی واردات، نیشکر هفت‌تپه که نزدیک به ۴۰ سال صرفاً کار تولیدی انجام داده بود و هیچ دانشی از حرفه بازاریابی و فروش نداشت، با معضل انبارهای پر از شکر و عدم توانایی فروش محصول مواجه شد. در این میان، عوامل شرکت توانستند پس

از جست‌وجوهای بسیار، قراردادی را با شرکت تعاونی مصرف کارکنان شهرداری تهران، برای خرید شکر تولیدشده منعقد کنند. قرارداد منعقد و شکر به شرکت تعاونی مصرف کارکنان شهر تهران فروخته شد و در ازای آن، ده فقره چک یک‌میلیارد 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[1] شده بود و شرکت نیشکر از این موضوع خبر نداشت و تنها سه فقره از چک‌های داده شده، پرداخت شد. درنهایت، پس از اقامهٔ دعوی در مراجع قضایی و پس از رفت‌وآمدهای بسیار، اموال بسیار کم‌ارزشی ازجمله پتو، یخچال و ...، از شرکت خاطی توقیف و به هفت‌تپه منتقل شد که البته در ازای رقم مالی چک‌ها، بسیار ناچیز بود. این اولین ضربهٔ 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 تأمین‌اجتماعی برای حدود ۲۰۰۰ کارگر فصلی لرستانی در سال ۱۳۸۶ بود که البته با استقبال کمی از سوی حدود ۴۰۰ نفر از آنها مواجه شد (ایرنا، کد خبر: ۸۳۴۵۵۵۷۴). این موضوع زمینهٔ افزایش بیش از پیش بدهی‌های قبلی شرکت را فراهم کرد. این بدهکاری‌ها باعث شد که سازمان تأمین‌اجتماعی با بازنشستگی حدود ۱۵۰۰ نفر از افراد آماده بازنشستگی شرکت نیشکر هفت‌تپه موافقت نکند که این موضوع تأثیر بسزایی در نارضایتی کارکنان شرکت داشت (اسدبیگی، ۱۴۰۰/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

با وجودِ قرارگرفتن نام شرکت در فهرست واگذاری، شرکت نیشکر هفت‌تپه خصوصی نشد و درنهایت بنا به پیشنهاد شمارهٔ ۰۲۰/۷۹۲۰ مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۱۱ وزارت جهاد کشاورزی و به‌منظور ساماندهی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و ادارهٔ مطلوب، شرکت جزء شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران قرار گرفت و حتی در سال ۱۳۹۱، سازمان گسترش و نوسازی ایران (ایدرو) پروژهٔ «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. مرحلهٔ

---

۱ کارامدی نهاد ورشکستگی یکی از لوازم ضروری اقتصاد بازار است. نهاد ورشکستگی نه‌تنها باید به مدیریت بحران ورشکستگی بپردازد، بلکه باید به تسهیل شروعی دوباره برای بدهکار ورشکسته، با راهکار پاک‌سازی موقعیت مالی وی و برداشتن گامی برای کاهش ننگ ناشی از شکست، به جای تنبیه وی برآید (Uncritral, ۲۰۰۵, p.۲۸۱). این در حالی است که وضعیت کشور در شاخص ورشکستگی گزارش کسب‌وکار جهانی (رتبه ۱۳۳ از میان ۱۹۰ کشور) گویای وضعیت نامناسب نهاد ورشکستگی در کشور است که نه‌تنها توانایی حل‌وفصل بحران ورشکستگی و حمایت از بدهکار ورشکسته را ندارد، بلکه حتی از افشای به موقع ورشکستگی طرف تجاری و لذا جلوگیری از تعمیق و امتداد بحران به سایر طرفین نیز ناتوان است.

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

با ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و لزوم طبقه‌بندی بنگاه‌ها توسط هیئت وزیران در راستای ماده (۲) این قانون، شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه که فعالیت‌های خارج از عناوین مندرج در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی را انجام می‌داد، به‌موجب آیین‌نامه شمارهٔ ۱۱۵۳۲۰/ت۴۳۱۸۱ک مورّخ ۱۳۸۸/۶/۷ هیئت‌وزیران در گروه (۱) فعالیت‌های اقتصادی طبقه‌بندی شد. بنابراین، واگذاری صددرصد سهام آن به بخش غیردولتی الزامی گردید. پس از آن، سازمان خصوصی‌سازی با استفاده از اختیار حاصل از مواد (۱۶)[1] و (۱۹)[2] قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به‌منظور فراهم‌نمودن

---

۱. ماده ۱۶ به‌منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های 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 ۲۶ /۱۰ /۱۳۸۵ که برای این بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می‌شود.

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 بگنجاند که مدیران شرکت‌های واگذارشده تا پنج‌سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.

۴. برای خریداران شرکت‌هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند، مشوّق‌های مالی و یا غیرمالی، ازجمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.

۵. آموزش و به‌کارگیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر راساً و یا به‌کمک خریداران بنگاه‌ها با استفاده از مشوق‌های مالی و غیرمالی.

۲ ماده ۱۹ .هیئت‌واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیهٔ روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد به شرح ذیل استفاده کند.

الف) واگذاری: در مواردی که شرایط واگذاری از هر جهت آماده است، هیئت‌واگذاری رأی به واگذاری می‌دهد.

ب) بازسازی ساختاری: در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد، ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی در چهارچوبی که هیئت‌واگذاری مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک‌سال بازسازی ساختاری کند. دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص، قابل تمدید است. همچنین در موارد نیاز، هیئت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد، هیئت‌واگذاری موظف است چهارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص کند و پس از بررسی صلاحیت فنّی 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 بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیئت‌واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیهٔ شرکت اتّخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد.

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

هـ) تحصیل: دولت می‌تواند سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل‌شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هرکدام به یک شرکت قابل واگذاری دیگر (تحصیل‌کننده) منتقل کرده و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد نسبت به واگذاری شرکت تحصیل‌کننده اقدام کند.

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

مقدمـات واگـذاری بنـگاه، بـه اسـتناد مصوبـات هیئت‌واگـذاری، در سـال‌های ۱۳۹۱ الـی ۱۳۹۳ بیـش از ۱۰۰۰ نفـر نیـروی کار مـازاد شـرکت را، بـا صرف مبلغـی معـادل ۵۶۴ میلیارد ریـال که از محـل ردیـف اعتبارات بودجـه دولت، بابت اصلاح سـاختار شـرکت‌های مشـمول واگـذاری تأمین شـده بود، تعدیـل نمود.

امـا گزارش‌هـا حاکـی از آن اسـت که در فاصلـهٔ واگذاری شـرکت به خریدار خصوصـی و تحویل شـرکت بـه خریـدار، مدیریـت دولتی در یـک نوبت قریب بـه ۱۰۵۰ نفر را اسـتخدام کـرد و ۹۵۶ نفر را نیـز تحـت عنـوان نیـروی پیمـان‌کاری بـه مجموعه اضافـه نمود. ایـن تعـداد نیـروی کار پیمانکاری نیـز در نوبـت بعـد از واگـذاری و تحویـل شـرکت بـه خریـدار، بـا فشـار مسـئولین اسـتانی (مصوبـهٔ شـورای تأمیـن اسـتان) و بـا وعـدهٔ حمایت از خریدار در شـرکت اسـتخدام شـدند؛ لذا عمـلاً اصلاح سـاختار انجام‌شـده توسـط سـازمان خصوصی‌سـازی بی‌اثر شـد و حضور بیش از ۲۰۰۰ نفر نیروی مـازاد در شـرکت، زمینه‌سـاز بسـیاری از مشـکلات آتـی شـرکت گردیـد (ضرغامـی،۱۳۹۹/۰۶/۱۵؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیـق و اسـدبیگی، ۱۴۰۰/۰۶/۲۰؛ مصاحبه با تیـم تحقیق).

شـایان ذکـر اسـت تعـداد پرسـنل شـاغل در شـرکت، در زمـان واگـذاری مورد مناقشـه اسـت. درحالی‌کـه مالکیـن جدیـد در اسـناد ایـن تعـداد را ۵۷۰۰ نفـر اعـلام نموده‌انـد، مدیـران سـابق شـرکت ایـن آمـار را جعلـی و انتشـار آن را با هـدف دریافـت وام و برخـی مزایا دانسـته‌اند و مجموع کارکنـان شـرکت را ۳۷۰۰ نفـر، شـامل ۶۰۰ نفر کارکن رسـمی، حدود ۲۰۰۰ نفر کارکـن قراردادی و حـدود ۱۰۰۰ نفـر نی‌بُـر کـه هرسـاله موقـع برداشـت نیشـکر بـه مجموعـه اضافـه می‌شـوند، می‌داننـد (قدس‌آنلایـن، کـد خبـر: ۶۳۲۳۰۱[1]).

در آسـتانهٔ واگـذاری بـه بخـش خصوصـی، سـرمایه شـرکت معـادل ۱۹۴۷ میلیـارد ریـال و زمین‌هـای در اختیـار شـرکت، بالـغ بـر ۲۳ هـزار هکتـار بوده اسـت کـه ۶۳ درصـد 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 غیرمعوض: در چهارچوب مجوزهای قانونی، دولت می‌تواند نسبت به هبه و یا صلح غیرمعوض 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 شش‌ماه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

۱. مشارکت با بخش غیردولتی و آورده طرح نیمه‌تمام به‌عنوان سهم دولتی، و واگذاری سهم دولتی به بخش غیردولتی ظرف سه‌سال بعد از بهره‌برداری آن؛

۲. واگذاری حقّ بهره‌برداری از سهم دولتی در طرح به بخش غیردولتی؛

۳. واگذاری حقّ بهره‌برداری در طرح‌های غیرانتفاعی، درمقابل تکمیل طرح برای مدت معیّن متناسب با هزینه‌های طرح.

1 http://qudsonline.ir/news/632301/

آن را تشکیل می‌داد؛ بیش از نیمی از این زمین‌ها زیرکشت یا آیش بودند. در کنار دارایی‌های یادشده، بنا به روایت رئیس‌کل وقت سازمان خصوصی‌سازی، شرکت کشت‌وصنعت هفت‌تپه، پیش از واگذاری ۳۴۹۶ میلیارد ریال زیان انباشته و بدهی معادل ۴۸۵۰ میلیارد ریال ثبت نموده بود و در ده‌سالهٔ منتهی به واگذاری، ارزش بازدهی و ارزش ویژه دفتری آن منفی بوده است. همچنین، بدهی این شرکت در زمان واگذاری، فقط به سازمان تأمین‌اجتماعی 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[1]).

البته خریدار شرکت، مبلغ بدهی به سازمان تأمین اجتماعی را ۲۰۰۰ میلیارد ریال اعلام کرده است. همچنین، خریداران مدعی‌اند در ابتدای دورهٔ تصدّی 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 (اسدبیگی، 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 حدّی رسیده بود که تنها سپردن عنان ادارهٔ آن به بخش خصوصی، چارهٔ مشکلات دانسته می‌شد. به‌گونه‌ای که نایب‌رئیس نظام صنفی کشاورزی خوزستان، تنها راه احیا و بازگشت این شرکت به چرخهٔ 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 تأمین‌کنندهٔ 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 (اسدبیگی، مصاحبه با تیم تحقیق، شهریورماه ۱۴۰۰).

همان‌طور که مشخص است، در واقع در آستانه واگذاری، شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه با زیان انباشته‌ای معادل ۱٫۸ برابر سرمایهٔ خود مواجه بود؛ لذا براساس مادل ۱۴۱

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

قانـون تجـارت[1] ورشکسـته محسـوب می‌شـد. بنابرایـن، تصمیـم بـه واگـذاری و عـدم انحـلال آن دقیقـاً مشـخص نیسـت. اگرچـه شـاید بتـوان آن را تـا حـدّی بـه حساسـیت‌های اجتماعـی منطقه، فعالیـت شـرکت و همچنیـن ضعف‌هـای نهـاد ورشکسـتگی و دشـواری‌های مترتـب بـر آن مرتبـط 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	۲۹٤٫٤۷۳٫۱٦	٤۱۷٫۰۹۰٫۲۹
ساختمان	۹۹٦٫۰۰۱٫۷	٤۱۷٫۰۹۰٫۱٦
دارایی‌های زیستی غیرمولد*	۵۱۸٫۹۰۰٫٦	۵۱۸٫۹۰۰٫٦
دارایی‌های ثابت مشهود	٤۷۵٫۵٤۷٫۵	٦۰۵٫٤۹٤٫٦
دارایی‌های زیستی مولد**	۰٤۰٫۰۲۱٫٦	۰٤۰٫۰۲۱٫٦
موجودی مواد و کالا	۰٤۲٫۹۰۹٫۲	۰۴۲٫۹۰۹٫۲
سایر دارایی‌ها	۳۴۳٫۴۹۰٫۸	۰۳٦٫٤۷٦٫۱۱
جمع دارایی‌ها	۱٦۵٫۱۲۱٫۸٦	۳٤۸٫۲۷۳٫۲۱۳

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی‌شده شرکت (برمبنای برابری هر دلار با ۲۹۵۶۳ ریال)

*دارایی‌های زیستی غیرمولّد، شامل زمین‌های نیشکر در حال بهره‌برداری است.

**دارایی‌های زیستی مولّد، شامل نیشکر و درختان میوه است.

۷-۴. واگذاری به بخش خصوصی

سـرانجام پـس از ۶ عرضـۀ ناموفق طـی سـال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴، نهایتاً ۹۵ درصد سـهام شـرکت "کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه" در عرضـۀ هفتـم در مزایـدۀ مـورّخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶، بـا شـرایط ۵ درصـد نقـد و مابقـی طـی اقسـاط ۸ سـاله بـا فواصل زمانـی ۶ ماهـه، طی قـرارداد شـمارۀ ۲۶۱۱۶ مـورّخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ بـه کنسرسـیومی متشـکّل از «شـرکت دریـای نـور زئـوس»، آقایـان امیـد اسـدبیگی و مهـرداد رسـتمی، بـا پیش‌پرداخـت ۶۰ میلیـارد ریـال به‌عنـوان تنهـا شـرکت‌کننده در مزایـده، بـه مبلـغ ۲،۲۲۲ میلیـارد ریال واگذار شـد که با احتسـاب سـود فـروش اقسـاطی، این رقم

۱. اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از بین برود، هیئت‌مدیره مکلّف 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. درصورتی‌که 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، درصورتی‌که 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 "نحوهٔ نظارت پس از واگذاری"، توسط سازمان خصوصی‌سازی، از تنفس در پرداخت اقساط بدون احتساب سود فروش اقساطی بهره‌مند شود.

جدول ۲. خلاصه‌وضعیت عرضه‌های شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه

ردیف	تاریخ مصوبه هیئت‌واگذاری	شرایط فروش اقساطی		روش واگذاری	شرایط مندرج در آگهی عرضه	ارزش پایه هر سهم براساس گزارش کارشناس رسمی دادگستری (ریال)				تنفس	قیمت پایه مصوب هیئت‌واگذاری			وضعیت عرضه	
		درصد بخش نقدی	مدت اقساط			ارزش اسمی	ارزش ویژه دفتری	ارزش بازدهی	ارزش روز خالص دارایی‌ها		مبنای قیمت پایه	قیمت پایه هر سهم (ریال)	ارزش پایه کل سهام قابل واگذاری (میلیارد ریال)	تاریخ	نتیجه
۱	۱۳۸۳/۱۲/۱۹	۴۰	۳ ساله	مزایده	–	۱۰،۰۰۰	-۴۹،۷۹۴	–	۳،۳۶۱،۳۶۹	–	ارزش روز خالص دارایی‌ها	۳،۳۶۱،۳۶۹	۲،۰۷۷	۱۳۸۴/۱/۲۴	فاقد متقاضی
۲	۱۳۹۳/۳/۲۴	۱۵	۶ ساله	فرابورس	–	۱۰،۰۰۰	-۵،۵۲۷	–	۸،۱۶۴	–	ارزش روز خالص دارایی‌ها	۸،۱۶۴	۱،۵۹۰	۱۳۹۳/۵/۲۱	فاقد متقاضی
۳				فرابورس										۱۳۹۳/۶/۱۸	
۴				مزایده										۱۳۹۳/۹/۴	
۵	۱۳۹۴/۶/۲۱	۵	۸ ساله	مزایده	در صورت انجام سرمایه‌گذاری جدید خریدار می‌تواند با تأیید سازمان خصوصی‌سازی تا دو سال تنفس در پرداخت اقساط داشته‌باشد.	۱۰،۰۰۰	-۷،۹۴۱	–	۱۴،۹۷۴	–	ارزش روز خالص دارایی‌ها	۱۴،۹۷۴	۲،۹۱۶	۱۳۹۴/۷/۲۷	فاقد متقاضی
۶	۱۳۹۴/۸/۳۰	۵	۸ ساله	مزایده	* یک سال تنفس در پرداخت اقساط (معادل دو قسط). * در صورت دستیابی تولید تا صددرصد ظرفیت اسمی زمان واگذاری و حفظ آن، خریدار از حداکثر ۲۰ درصد تخفیف در پرداخت هریک از اقساط همان دوره بهره‌مند می‌شود.	۱۰،۰۰۰	-۷،۹۴۱	–	۱۴،۹۷۴	یک سال	۷۵٪ ارزش روز خالص دارایی‌ها	۱۱،۲۳۱	۲،۱۸۷	۱۳۹۴/۹/۳۰	فاقد متقاضی
۷	۱۳۹۴/۱۰/۲۶	۵	۸ ساله	مزایده	* یک سال تنفس در پرداخت اقساط (معادل دو قسط). * در صورت دستیابی تولید تا صددرصد ظرفیت اسمی زمان واگذاری و حفظ آن، خریدار از حداکثر ۲۰ درصد تخفیف در پرداخت هریک از اقساط همان دوره بهره‌مند می‌شود. * درج تعداد کارکنان شرکت در مقطع واگذاری در قرارداد واگذاری (براساس اعلام کتبی شرکت)	۱۰،۰۰۰	-۷،۹۴۱	–	۱۴،۹۷۴	یک سال	۷۵٪ ارزش روز خالص دارایی‌ها	۱۱،۲۳۱	۲،۱۸۷	۱۳۹۴/۱۱/۲۶	دارای متقاضی

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸

لازم بـه ذکـر اسـت عملکرد شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپه بـه گونه‌ای بوده اسـت که زیـان انباشـته آن در آخریـن سـال قبل از واگـذاری، یعنی سـال ۱۳۹۳، به رقـم ۳،۴۹۶ میلیارد ریال بالـغ گردیـد. همچنیـن در ایـن سـال، جمـع کل بدهی‌هـای شـرکت معـادل ۴،۸۵۰ میلیـارد ریال بـوده اسـت. گفتنـی اسـت، در ده‌سـالهٔ منتهی بـه عرضه و واگذاری شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه، ارزش بازدهـی ایـن شـرکت و ارزش ویـژهٔ دفتـری آن منفی بوده اسـت.

لـذا هیئت‌واگـذاری در جلسـهٔ مـورّخ ۱۳۹۴/۸/۳۰، بـر مبنـای گـزارش کارشـناس رسـمی دادگسـتری، قیمـت پایـه ۱۰۰ درصد سـهام شـرکت مذکور را معـادل ۲،۱۸۷ میلیـارد ریال تصویب نمـوده بـود و در جلسـهٔ مـورّخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ هیئت‌واگـذاری، قیـدی مبنـی بـر این‌کـه «در عرضـهٔ مجـدد، تعـداد کارکنـان در سـند واگـذاری براسـاس اعـلام کتبـی در مقطـع واگـذاری، در قـرارداد واگـذاری درج شـود"، نیـز بـه شـرایط موصـوف اضافـه شـده بود.»

۷-۵. مهم‌ترین نقدها بر واگذاری

پـس از واگـذاری شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه از زمیـن و زمان انتقادها شـروع شـد تا زمینـهٔ برگشـت آن بـه دولـت فراهـم شـود. برخـی از این نقدهـا بجـا و برخی بـا اغراض سیاسـی و نابجـا اسـت. برخـی از انتقادهـا ناظـر بر خریدار اسـت، برخـی ناظر بر سـازمان خصوصی‌سـازی به‌عنـوان مجـری قانـون اسـت و برخـی ناظر بـر مبنای قانونـی واگذاری اسـت که خصوصی‌سـازی در بسـتر آن انجام شـده اسـت. بـدون این‌که بخواهیـم در مورد صحت‌وسـقم ایـن انتقادها قضاوت کنیـم، بـا مـرور آنهـا می‌توانیـم درکـی از فضـای کلـی حاکـم بـر چنیـن واگـذاری مهمّی به دسـت آوریـم و آن را دسـت‌مایهٔ مسـیر آینـده خود قـرار دهیم.

۷-۵-۱. عدم اهلیت خریداران

اگرچـه در هیچ‌یـک از قوانین و مقـررات مرتبط با امر واگـذاری، ازجمله قانون اجرای سیاسـت‌های کلـی اصـل ۴۴ قانون اساسـی، شـرط سـنّی بـرای متقاضیان خریـد بنگاه‌هـای دولتی لحاظ نشـده، امـا سـن انـدک برنـدگان مزایـده (مهـرداد رسـتمی چگنـی و امید اسـدبیگی به‌عنـوان دو جـوان ۲۸ سـاله و ۳۱ سـاله) نشـانی از تجربهٔ اندک خریداران شـرکت در فعالیت‌های بنگاه‌داری کشـور تلقی شـده اسـت. براسـاس اطلاعـات مندرج در رسـانه‌ها، سـابقهٔ بنـگاه‌داری برنـدگان این مزایـده، تنها مدیریـت دو یـا سه‌سـاله در یـک شـرکت تولیـد لامـپ کم‌مصرف بـا سـرمایه ۲۰۰ میلیـون تومانی بـوده اسـت کـه هیچ سـنخیتی با فعالیـت کشـاورزی نـدارد. در همین راسـتا، دیوان محاسـبات کل

کشـور نیـز در گـزارش تفریـغ بودجـه سـال ۱۳۹۶، واگـذاری شـرکت‌هایی همچـون پالایـش نفت کرمانشـاه، نیشـکر هفت‌تپـه، هپکـو اراک و ماشین‌سـازی تبریـز، ریخته‌گـری ماشین‌سـازی تبریز و امـلاک ائل‌گلـی را به‌دلیـل فقـدان اهلیـت و تخصـص کافـی خریـدار، باعث بـروز ضـرر و زیان به بیت‌المال دانسـته اسـت.

اشـاره بـه ایـن نکتـه ضـرورت دارد که خانـوادۀ اسـدبیگی به‌عنـوان سـهام‌دار اصلـی (در خرید شـرکت هفـت تپـه) از سـوابق قابل‌توجهـی در صنعـت چـوب برخـوردار بـوده و پیـش از مالکیـت هفت‌تپـه، ۲۷ واحـد تولیـدی در ایـن صنعـت را در تملّـک و مدیریت داشـته اسـت. انگیـزۀ اصلی خریـدار از مالکیـت هفت‌تپـه نیـز تکمیـل زنجیـرۀ تأمیـن ایـن واحدهـا بـا هـدف تولیـد MDF از تفاله‌هـای نیشـکر بـوده اسـت (اسـدبیگی، مصاحبـه با تیـم تحقیـق، شـهریور ۱۴۰۰).

لازم بـه ذکـر اسـت، براسـاس دسـتورالعمل «روش انتخـاب مشـتریان اسـتراتژیک و متقاضـی خریـد سـهام کنترلـی و مدیریتی» موضـوع مصوّبۀ شـماره ۸۳۵۱۹ مـورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵[1]، اهلیت خریـداران بـه دو شـکل عـام و خـاص مـورد بررسـی قـرار می‌گیـرد. در اهلیـت عـام چهـار شـرط، نداشـتن بدهـی معـوّق بـه شـبکه بانکـی، عـدم سوءپیشـینۀ کیفـری مؤثـر، ممنوع‌المعاملـه نبـودن و نداشـتن بدهـی سررسیدشـده بـه سـازمان خصوصی‌سـازی مـورد بررسـی قـرار می‌گیـرد. امـا درمـورد اهلیـت خـاص، تعییـن شـرایط بنـا بـه درخواسـت سـازمان خصوصی‌سـازی و یا شـرکت مادرتخصصـی مربوطـه توسـط هیئت‌واگـذاری صـورت می‌گیـرد.

در واگـذاری نیشـکر هفت‌تپـه نیـز هماننـد سـایر واگذاری‌هـا، تنهـا اهلیـت عـام مورد بررسـی قـرار گرفته اسـت و بـا توجه به عدم درخواسـت سـازمان خصوصی‌سـازی و شـرکت مادرتخصصی مربوطـه، اهلیـت خـاص خریـدار مـورد بررسـی قـرار نگرفتـه اسـت (ضرغامـی، مصاحبـه بـا تیم تحقیق، شـهریور ۱۳۹۹).

شـایان ذکـر اسـت، از منظر سـرمایه‌گذاری، بجـز موارد خـاص، صلاحیت تخصصـی خریدار شـرط نیسـت و تنهـا بایـد هیئت‌عامـل منصوب‌شـده توسّـط خریـدار، از صلاحیـت تخصصـی برخـوردار باشـند. در شـرایط فعلـی، اهلیـت هیئت‌عامـل از منظـر تخصصـی توسـط سـازمان خصوصی‌سـازی بررسـی نمی‌شـود و تنها درصـورت وجـود تنظیم‌گربخشـی، 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.

هیئت‌عامل در نظام صنفی مربوطه بررسی خواهد شد.

در رابطه با شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه لازم به ذکر است که در دو سال اخیر مسئولیت ادارهٔ شرکت به آقای مهندس عاملی به‌عنوان مدیرعامل با بیش از ۳ دهه سابقه مدیریت در صنعت نیشکر سپرده شده و تمام اختیارات هیئت‌مدیره نیز به ایشان تفویض شده است. درواقع، سهام‌دار برای حمایت از منافع خود به‌ناچار از مدیران متخصص استفاده می‌کند.

۷-۵-۲. بدهکاربودن برندگان مزایده

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

۷-۵-۳. استراتژیک‌بودن صنعت نیشکر

انحصاری‌بودن تولید شکر و لذا مشمول خصوصی‌سازی نبودن شرکت نیشکر هفت‌تپه از مهم‌ترین انتقادات واردشده به واگذاری شرکت مذکور بوده است. ماده (۱) دستورالعمل روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی موضوع تصویب‌نامهٔ شمارهٔ ۸۳۵۱۹ مورّخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیئت‌واگذاری، بنگاه‌هایی را که دارای یک یا برخی از ویژگی‌های زیر باشند، استراتژیک دانسته است:

– ارزش بنگاه به‌دلیل فعالیت و عملیات جاری نبوده و قیمت آن عمدتاً از انبوه اموالی مانند زمین، املاک و مستغلات تشکیل شده است 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 توزیع‌کنندهٔ 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.

براساس اعلام سازمان خصوصی‌سازی، در واگذاری سهام شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه باوجود آن‌که وضعیّت 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 درخصوص 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 بدنهٔ کارگری در جامعه محلی دارد، و همچنین از حیث جایگاه این شرکت در صنعت تولید شکر در ایران، می‌توانست مسألهٔ استراتژیک بودنش مطمح‌نظر قرار گیرد. حسب قانون ارائهٔ 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 واگذارشده 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 به‌منظور استمراربخشیدن به فعالیت‌های آن، بیش‌تر به تلاش بخش دولتی برای استنکاف از انجام تکالیف خود می‌ماند؛ لذا برای واگذاری، می‌باید یک برنامهٔ اصلاحات ساختاری و یک برنامهٔ توانمندسازی با حمایت‌هایی در سطوح مختلف، ازجمله مالی، قانونی و حمایتی تعریف شوند تا بتوانند سیر واگذاری را تا زمانِ اتّکای به خود طی کنند.

لازم به ذکر است براساس مادهٔ یک آیین‌نامه ضوابط نحوهٔ انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها در شرایطی که بنگاه برای واگذاری به اصلاح ساختار نیازمند است، سازمان خصوصی‌سازی مکلّف است پس از اخذ مجوّز از وزارت امور اقتصادی و دارایی و کسب مجوّز هیئت‌واگذاری با حفظ و صیانت از نیروی انسانی شاغل، حداکثر ظرف یک‌سال بنگاه را بازسازی ساختاری نماید. تبصرهٔ یک این ماده آیین‌نامه[1] اصلاح ساختاری را منوط به داشتن توجیه اقتصادی و فنّی

۱ تبصره۱: بازسازی ساختاری باید توجیه اقتصادی، فنّی 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، درصورتی‌که واگذاری بنگاه ممکن نشود، پیشنهاد تعیین تکلیف بنگاه را از طریق سایر روش‌های موضوع ماده (۱۹) قانون به هیئت‌واگذاری ارائه کند.

نمـوده و مقرر داشـته اسـت بار مالـی اصلاح سـاختاری نبایـد از ارزش ویژه بنگاه پس از بازسـازی سـاختاری تجاوز کند.

برنامـهٔ نوسـازی و بازسـازی شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه در سـال ۱۳۹۱، توسـط سـازمان گسـترش و نوسـازی ایـران (ایـدرو) بـا هـدف افزایـش میـزان تولید نیشـکر تـا حداقل یک میلیـون تـن در سـال و رسـاندن ظرفیـت اسـمی تولیـد شـکر تـا ۱۰۰ هـزار تـن توسـط ایـدرو کلید خـورد و در فـاز نخسـت ایـن نوسـازی هـم ۳۰ میلیـارد تومـان هزینه شـد، اما ایـن پروژه بـه دلایل نامشـخص، متوقـف شـد؛ لـذا اصـلاح سـاختار فنّـی شـرکت پیـش از واگـذاری در شـرایطی کـه به‌واسـطهٔ افـت شـدید بازدهـی تولیـد، بـه شـدت بـه آن نیـاز داشـت، عمـلاً بـه سـرانجام نرسـید. همچنیـن در فاصلـهٔ سـال‌های ۱۳۹۱ الـی ۱۳۹۳ بیـش از ۱۰۰۰ نفـر نیـروی مـازاد شـرکت تعدیل شـد، امـا در فاصلـهٔ برگـزاری مزایـده و انتقـال مالکیت و همچنیـن در بـدو ورود خریـدار جدید، با فشـارهای سیاسـی وارده ازجانـب مقامـات محلی بـه خریدار جدید و بـا وعدهٔ حمایت از شـرکت، حـدود ۲۰۰۰ نفـر نیـرو بـه شـرکت تحمیـل شـد[1] (ضرغامـی، ۱۳۹۹/۰۶/۲۰؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیـق، و اسـد بیگـی، ۱۴۰۰/۰۶/۱۵؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیق).

جدول ۳. اصلاح ساختار نیروی انسانی شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه

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

مأخذ: گزارش سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸

بررسـی دقیق‌تـر موضـوع حاکـی از ایـن اسـت کـه اصلاحـات سـاختاری امـری زمان‌بـر و هزینه‌بـر اسـت و اگرچـه ایـن امـر منجـر بـه افزایـش ارزش شـرکت در بلندمـدت خواهد شـد، اما دولت‌هـا عمومـاً حاضـر بـه انجـام آن نبـوده، ترجیـح می‌دهنـد بـار اصـلاح سـاختاری را بـر دوش

۱ براساس مواد ۱۶ و ۲۵ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، درصورتی‌که خریداران بعد از واگذاری، سطح اشتغال را افزایش بدهند، با تصویب هیئت‌واگذاری می‌توانند از تخفیف برخوردار شوند. براساس مصاحبه با مدیرکل نظارت و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، مالکین شرکت کشت‌وصنعت هفت‌تپه درخواستی برای برخورداری از این تخفیف ارائه نکرده‌اند.

خریدار بگذارند و نقدینگی مورد نیاز برای امورات جاری خود را سریع‌تر تأمین نمایند. بررسی وضعیت بودجهٔ دولت در سال‌های اخیر نیز حاکی از این است که با وجودِ 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.

علاوه‌براین، یکی دیگر از مشکلات انجام اصلاح ساختاری در شرکت‌های مشمول واگذاری را باید عدم اطمینان حاکم میان شرکت مادرتخصصی مربوطه و سازمان خصوصی‌سازی دانست؛ فضای بدبینی حاکم در روابط این دو نهاد، به‌صورتی است که برداشت سازمان خصوصی‌سازی از پیشنهاد شرکت مادرتخصصی برای اصلاح ساختار، ممانعت از واگذاری شرکت و یا به‌تأخیرانداختن آن توسط مدیران دولتی به‌دلیل منافع آنان در حفظ وضع موجود است.

نکتهٔ حائز اهمیت دیگر آن‌که سازمان خصوصی‌سازی از نظر کارشناسان متخصص فنّی 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. ازجمله 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 درنظرگرفتن تجهیزات زمین، مانند کانال‌کشی‌ها و کارخانجاتی که در هفت‌تپه احداث‌شده، 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، به‌موجب ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی "شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها"[۱]، 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 دربارهٔ خروج محصولات و یا فروش برخی تجهیزات شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه مطرح شد. براساس بند (ط) ماده (۱۰) دستورالعمل «نحوهٔ تنظیم قراردادهای واگذاری» مصوب جلسهٔ مورّخ 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 نحوهٔ نظارت پس از واگذاری» مصوب شمارهٔ 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 شش‌ماه یک‌بار و یا در دوره‌های کوتاه‌تر به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی از بنگاه‌ها و شرکت‌های واگذارشده بازدید کنند. همچنین بازرسان موظف‌اند

---

۱ به‌موجب ماده (۲) آئین‌نامه اجرائی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها»، روش‌های قیمت‌گذاریِ مبنایِ کارِ کارشناسان رسمی قیمت‌گذاری سهام برای شرکت‌های غیربورسی، عبارت‌اند از روش «ارزش بازدهی یا سودآوری» و روش «ارزش روز خالص دارائی‌های بنگاه مشمول واگذاری»؛ ضمناً در شرایط خاص و درصورتی‌که 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 مـوارد ضـروری حتـی علاوه‌بـر ارائـه گزارش‌هـای دوره‌ای، گزارش‌هـای مـوردی نیـز تهیـه و ارائه کننـد. علاوه‌برایـن در مـوارد خـاص به‌منظور نظارت مسـتمر، سـازمان خصوصی‌سـازی می‌تواند از بازرسـان ویـژه به‌صـورت مقیم و یـا غیرمقیـم در بنگاه‌ها و یا شـرکت‌های واگذارشـده اسـتفاده کند.

«دسـتورالعمل نحـوهٔ نظـارت پـس از واگـذاری» از ایـن منظـر مـورد انتقـاد قـرار گرفتـه کـه بر مبنـای ایـن دسـتورالعمل امـر نظـارت که امـری حاکمیتی اسـت، برون‌سـپاری شـده و بازرسـی از شـرکت‌های خصوصی‌سازی‌شـده بـه خـود بخـش خصوصـی واگـذار شـده اسـت.

امـا سـازمان خصوصی‌سـازی معتقـد اسـت کـه باتوجـه بـه گسـتردگی و تعـدّد شـرکت‌های واگذارشـده، ایـن سـازمان عمـلاً توانایی نظـارت بر شـرکت‌های واگذارشـده را ندارد و بـرای تحقّق وظیفـه حاکمیتـی یادشـده، از ظرفیـت شـرکت‌های صاحب صلاحیت (تأییدشـده توسّـط سـازمان بـورس) بـا اسـتفاده از چک‌لیسـت‌های اسـتاندارد، اسـتفاده می‌کنـد (ضرغامـی، ۱۳۹۹/۰۶/۲۰؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیق).

۷-۶. عملکرد شرکت پس از واگذاری

وضعیّـت عملکـردی شـرکت در دوران پـس از واگـذاری به دو شـکل بعضاً متضاد توسـط ذی‌نفعان گـزارش شـده اسـت: بنـا به روایـت سـازمان خصوصی‌سـازی، پـس از واگذاری بـا توجه بـه این‌که محصـول اصلـی ایـن شـرکت شـکر بـوده و تعیین‌قیمـت تعزیراتـی آن توسـط دولـت، بنـگاه را بـا مشـکلات جـدّی مواجه کرده اسـت، تولیـد محصولات جدید در دسـتور کار شـرکت قـرار گرفته و خریـداران اقداماتـی بـه شـرح ذیل بـه انجام رسـانده‌اند:

- اورهال کارخانه تولید شکر با هزینه‌ای بالغ بر ۱۰۰۰ میلیارد ریال طی ٤ سال؛
- راه‌اندازی مجدّد کارخانه خوراک دام و بازگشت دوباره به چرخهٔ 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؛
- خریـد و اقـدام بـرای راه‌انـدازی خـط تولیـد رب فلـه گوجـه بـه ظرفیـت ۱۰۰۰ تـن در روز و ایجـاد مسـتحدثات مربوطـه؛
- خریـد ۴ خـط تولیـد ورق MDF و اقـدام بـرای راه‌انـدازی خـط تولیـد بـه ظرفیـت ۷۰۰ متر مکعـب؛
- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خطّ آغشته‌سازی کاغذ ملامینه؛
- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خطّ تولید فرمالین؛

- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خطّ پرس ملامینه؛
- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خطّ تولید پارافورمالدئید؛
- خرید و نصب ماشین‌آلات خطّ تولید بتن؛
- اورهال و راه‌اندازی کامل کارخانه تولید آسفالت؛
- خرید و اقدام برای راه‌اندازی خطّ تولید زغال بریکت با ظرفیت ۲۰ تن در روز؛
- ایجاد و راه‌اندازی خطّ تولید کود کمپوست؛
- اورهال و راه‌اندازی 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 چغندرقند؛
- کشت ۳۵۰ هکتار با یک میلیون درخت اکالیپتوس برای تولید چوب؛
- احداث ۵۰۰ متر گلخانه قرنطینه؛
- ایجاد گلخانه برای تولید هفده‌گونه انگور و باغ مرکبات به مساحت ۲۰۰ هکتار (تارنمای سازمان خصوصی‌سازی، مرداد ۱۳۹۹[1]؛ 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 زنجیرهٔ ارزش‌افزوده محصول ازجمله استفاده از پسماند نیشکر در تولید الکل، MDF و خوراک دام و بخش دیگری از آن را در راستای استفاده از ظرفیت‌های بلااستفاده موجود، ازجمله زمین و آب فراوان و قابلیت‌های جغرافیایی کشت گوجه و چغندر، به‌ویژه در فصول عدم کشت نیشکر دانست، اما به‌واسطهٔ 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

1https://ipo.ir

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 دورهٔ حکمروایی بخش خصوصی است:

به‌گفتهٔ مدیرکل تأمین‌اجتماعی خوزستان این شرکت تا دی‌ماه سال ۱۳۹۷ علاوه‌بر بدهکاری به کارگرانش، بیش از ۳۵۰ میلیارد تومان به ادارهٔ کل تأمین‌اجتماعی خوزستان بدهی داشته است (ایسنا، کد خبر: khouzestan[1]-۱۱۴۹۸۹) این بدهی در سال ۱۳۹۶، منجربه مصادرهٔ ۱۵ هکتار از املاک شرکت توسط آن سازمان شده بود (ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۳۰۱۴۹۵۸[2]).

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، نمایندهٔ 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).

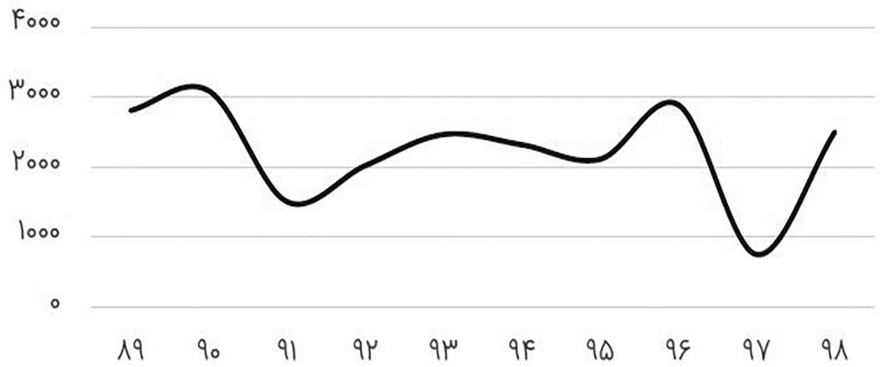
لازم به ذکر است دولت در راستای کمک به رونق این شرکت و خروج از بحران، طی مصوبه شماره ۱۳۳۴۱۳/ت۵۴۹۸۵ه در روز ۲۴ دی‌ماه ۱۳۹۶ سند تخصیص ۳۰۰ هکتار از اراضی شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه، به‌عنوان محدوده منطقهٔ ویژه اقتصادی شوش را به تصویب هیئت‌وزیران رساند.

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

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

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

نمودار . سطح زیرکشت نیشکر در کشت‌وصنعت هفت‌تپه در دوره ۱۳۸۹-۱۳۹۸



مأخذ: گزارش ارائه‌شده توسط خریدار شرکت

همان‌طور که در نمودار بالا قابل مشاهده است، سطح زیر کشت نیشکر در سال‌های بعد از واگذاری، به استثنای سال ۱۳۹۷ که به‌واسطهٔ اعتصابات و مشکلات مدیریتی ناشی از بازداشت مدیرعامل کاهش یافته، در دیگر سال‌ها به نسبت سال‌های پیش از واگذاری قابل قبول بوده است.

جدول ۴. برخی اقلام عملکردی شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه، براساس صورت‌های مالی
(میلیون ریال/تن)

اقلام ترازنامه	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
دارایی‌ها	۲۷۲۹۶۲۷	۲۳۲۷۲۲۸	۳۵۰۲۸۸۰	۳۷۴۵۲۱۶	۳۹۶۹۰۳۹	۱۳۳۶۶۷۱۰
بدهی‌ها	۴۰۰۳۴۵۳	۴۴۸۶۳۹۵	۵۸۵۲۵۰۹	۶۴۲۲۷۸۴	۷۴۲۶۲۶۵	۱۷۸۹۷۸۷۷
نسبت بدهی	۱/۵	۱/۹	۱/۷	۱/۷	۱/۹	۱/۳
سود (زیان) خالص	(۱۶۲۷۰۹)	(۲۲۹۷۷۹)	(۷۴۷۳۷۴)	(۱۷۸۹۵۹)	(۸۱۹۶۲۹)	(۱۰۷۳۹۴۱)
(زیان) انباشته	(۳۲۲۴۳۰۲)	(۳۴۵۴۰۸۱)	(۴۳۰۰۱۰۴)	(۴۶۳۸۰۴۲)	(۵۴۰۷۷۰۱)	(۶۴۸۱۶۴۳)
تعداد کارکنان رسمی	۱۷۴۳	۱۵۶۱	۱۴۷۲	۷۶۷	۷۷۵	۴۹۹
تعداد کارکنان قراردادی	۸۱۲	۴۵۹	۴۹۰	۱۶۶۲	۱۳۹۸	۲۲۷۵
جمع کارکنان رسمی و قراردادی	۲۵۵۵	۲۰۲۰	۱۹۶۲	۲۴۳۰	۲۱۷۳	۲۷۷۴
حق بیمه‌های معوقه حقوق و دستمزد	۴۵۳۱۳۶	۳۳۸۷۷۹	۴۹۸۳۴۱	۷۲۷۱۵۲	۸۳۴۷۵۱	۱۰۵۵۹۱۰
تولید شکر سفید	۵۰۵۱۴	۴۳۶۸۶	۴۸۷۶۴	۴۸۲۹۸	۳۷۸۸۲	۱۹۸۹۲
تولید شکر زرد	۵۶۲۷۸	۶۳۲۳۵	۶۵۰۰۰	۵۹۰۰۰	۶۰۳۰۰	۳۲۸۰۲
سود (زیان) عملیاتی	(۲۵۷۴۵۵)	(۳۹۴۲۴۵)	(۶۹۵۴۹۴)	(۹۵۴۸۷)	(۷۵۳۷۹۵)	(۱۱۰۴۳۷۹)
حاشیه سود عملیاتی	-۰/۳	-۰/۴	-۰/۸	-۰/۱	-۰/۶	-۰/۴
حاشیه سود خالص	-۰/۲	-۰/۲	-۰/۸	-۰/۱	-۰/۶	-۰/۴

مأخذ: صورت‌های مالی حسابرسی‌شده 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 انباشتهٔ شرکت در سال‌های مالکیّت 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 تأمین‌اجتماعی در سال ۱۳۹۸ به ۱/۰۵۵ هزار میلیارد ریال از بابت حق بیمهٔ کسرشدهٔ 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 عمدهٔ 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 فاصلهٔ 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 حسابرسی‌شده شرکت در سال ۱۳۹۸، نتیجهٔ 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 سرمایهٔ 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 هزینهٔ 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 به‌صورت مستمر با زیان مواجه بوده است.

در کنار موارد یادشده، شرکت در سنوات پس از واگذاری درمجموع در حدود ۳۶ میلیارد تومان در دارایی‌های ثابت، ازجمله تکمیل کارخانه بیواتانول، کارخانه کمپوست، سیستم‌های آبیاری قطره‌ای، بسته‌بندی شکر، کارخانهٔ رب گوجه، پالایشگاه، کارخانهٔ زغال و واحد دامداری سرمایه‌گذاری نموده است.

نسبت بدهی شرکت در سال‌های پس از واگذاری، بجز سال ۱۳۹۸ که کاهش قابل‌توجهی داشته، تغییر چشم‌گیری نداشته و همواره بالاتر از یک بوده است. علاوه‌بر این، حاشیهٔ سود عملیاتی و حاشیهٔ سود خالص شرکت نیز اگرچه روندی نوسانی را طی کرده و در دورهٔ مورد بررسی همواره منفی بوده است، اما در دورهٔ 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 دادگاهِ قربانعلی فرخزاد، مدیرعامل ماشین‌سازی تبریز، به جرم فروش ارزهای دولتی در بازار آزاد برگزار شد، ردّ پای امید اسدبیگی سهام‌دار اصلی شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه نیز در لابه‌لای این پرونده دیده می‌شد. طبق اظهارات نمایندهٔ 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 اظهارت دادستان، اسدبیگی با تهیهٔ 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 پایهٔ گزارش سازمان اطلاعات سپاه، سود حاصل از ارز دولتی را بالغ بر ۳۵۶ میلیارد و ۶۱۲ میلیون ریال عنوان نمود که متّهم حدود ۳۰ درصد را دریافت و باقی را در اختیار امید اسدبیگی قرار داده است.

علاوه‌بر این، ادعاشده که شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه توانسته است طی بازه‌زمانی 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:[1]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 چغندرقند و استحصال شکر از آن می‌گیرد. اما با توجه به این‌که 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، ازجمله زیان در سایر معاملات نمی‌تواند مبلغ سفارش را به شرکت ایتالیایی سازندهٔ دستگاه پرداخت کند. بعد از گذشت یک سال و بروز تلاطمات ارزی به‌واسطهٔ خروج یک‌جانبهٔ امریکا از برجام و ایجاد حساسیت گسترده نسبت به ارز در نزد افکار عمومی، مدیرعامل شرکت سفارش‌دهنده بازداشت شده و با این استدلال که سفارش ثبت‌شده برای استفاده در شرکت هفت‌تپه بوده، مدیرعامل هفت‌تپه نیز بازداشت می‌شود. این اتفاقات در سال ۱۳۹۷ تبعاتی چون تعویق دوماههٔ حقوق‌ها و اعتصاب کارگران و ازمیان‌رفتن موقعیت کشت محصول را در پی داشته است (اسدبیگی، 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 آن‌که کارخانه مشمول قانون خصوصی‌سازی شد، مدیریت آن به بهانهٔ 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 معوّقه کارگران، این اعتراضات را خاموش کرد.

1 tabnak.ir/003kTV

در آبان‌ماه این‌سال، کارگران تصمیم گرفتند برای پیگیری جدی‌تر مطالباتشان، سندیکای کارخانه را که در سال ۱۳۵۳ تأسیس شده بود، دوباره راه‌اندازی نمایند. البته این سندیکا در اردیبهشت ۱۳۸۷، به‌صورت علنی اعلام موجودیت کرد. در مرداد سال ۱۳۸۷ بیش از دوهزار نفر از کارگران، اولین هیئت‌مؤسس سندیکای کارگران نیشکر هفت‌تپه را تشکیل دادند. در این سال، بنا به گفتهٔ رئیس سازمان صنایع و معادن خوزستان بیش از پنج میلیارد تومان از حقوق معوق کارگران این واحد پرداخت نشده بود (ایسنا، کد خبر: ۹۷۰۸۳۰۱۴۹۵۸[1]).

تغییر مالکیت و خصوصی‌سازی شرکت هم نتوانست آتش اعتراضات کارگری را حتی برای مدت‌زمانی اندک خاموش نماید و از روز اول خصوصی‌سازی، اعتراضات کارگران شروع شد. برخی منابع از کاهش حداقل دستمزد از دومیلیون و اندی تومان در سال ۱۳۹۴ (قبل از واگذاری به بخش خصوصی) به یک میلیون و سیصد هزار تومان در سال ۱۳۹۷ (بعد از واگذاری به بخش خصوصی) خبر داده‌اند. در کنار این امر، عملکرد مدیران جدید در قبال کارگران نیز در شدّت‌گرفتن این اعتراضات تأثیرگذار بود. عواملی ازجمله توهین به قومیت‌ها، ازبین‌بردن امنیت شغلی کارگران، استفاده از ادبیاتی مالکانه نسبت به هفت‌تپه؛ درحالی که مردم منطقه از قدیم‌الایام خود را ساکنان بومی منطقه می‌دانستند و به‌هیچ‌وجه حاضر به تماشای تملّک این زمین‌ها به چند شخص غیرمتعهد نبودند و همچنین تأخیر سه‌ماهه در پراخت حقوق کارگران و کارمندان، اعتراضات را به سطح شهر کشاند به‌گونه‌ای که در یک اتفاق کم‌سابقه و در سیزدهمین روز از اعتصاب کارگران کارخانه نیشکر هفت‌تپه در ۲۶ آبان‌ماه ۱۳۹۷، شماری از مردم در خیابان‌های شهر شوش نیز در حمایت از کارگران دست به تظاهرات زده و بسیاری از کاسبان محلی، معلمان، زنان خانه‌دار که لزوماً همسر کارگران نبودند و کارگران غیررسمی مانند رانندگان وانت‌بار نیز به معترضان هفت‌تپه پیوستند (نقد اقتصاد سیاسی[2]، ۲۰۱۸).

بخشی از این همبستگی را باید ناشی از ویژگی‌های فضایی کارخانهٔ هفت‌تپه در کنار شهر شوش و نیز وزن نسبی شاغلان این شرکت در کل اهالی این شهر دانست؛ بافت اقتصادی شوش به‌عنوان یک شهر صنعتی-کشاورزی با مجتمع نیشکر هفت‌تپه گره خورده است. غالب ساکنان شهر یا از شاغلین این مجتمع‌اند و یا خویشاوندی نزدیک با شاغلین دارند و همین مسأله عامل مهم ایجاد همبستگی در ابعاد فضاهای شهری است. علاوه‌برآن، معاش جمع

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

۲ مقاله درس‌های نیشکر هفت‌تپه، منتشرشده در تارنمای نقد اقتصاد سیاسی به آدرس:

https://pecritique.com

زیـادی از کاسـبان خرده‌پـا در شـوش بـه اشـتغال کارگران هفت‌تپه وابسـته اسـت و همیـن عامل نیز به‌خودی‌خـود عامـل عینـی ایجـاد همگرایی میـان ایـن گروه‌های اجتماعـی مختلف اسـت. لازم به ذکـر اسـت کـه برخی برآوردهـا بیش از ۱۵ هزار نفـر نیـروی کار را به‌صورت غیرمسـتقیم از فعالیت ایـن شـرکت متأثر دانسـته‌اند.

البتـه ایـن برقـراری پیونـد میـان اعتراضات سـطح کارخانه و سـطح شـهر بـا ایجـاد اجتماعات محلـی پشـتیبان، ایـن جنبـش اعتراضـی را تبدیل بـه پدیـده‌ای امنیتی کرد کـه به بازداشـت برخی از کارگـران و فعالیـن مدنـی حامـی آنان منجر شـد و با احـکام قضایی سـنگین صادره بـرای آنان حتی ابعـادی بین‌المللـی یافـت (همان).

اوج‌گیـری اعتراضـات کارگـری در آبـان و آذر ۱۳۹۷، موجـب توقـف فعالیـت در شـرکت و واردآمـدن خسـارت مالـی قابل‌توجهـی بـه آن شـد. ایـن اعتراضـات اگرچـه بـا محوریّـت پرداخت معوّقـات حقـوق و دسـتمزد آغـاز شـد، امـا در انتهـا بـه مطالبـهٔ خلع‌یـد مالکیـن و پیشـنهاد ادارهٔ شـورایی کارخانه توسـط شـوراهای کارگری ختم شـد. بیسـت‌ودوم مهرمـاه ۱۳۹۸، کارگران نیشـکر هفت‌تپـه در دیـدار بـا نماینـدگان کمیسـیون اجتماعـی مجلـس، بـه عـدم اهلیـت کارفرمـا اشـاره نمـوده، درخواسـت کردنـد قرارداد مالک فسـخ شـود. پس از آن، قرار شـد که بررسـی‌های سـازمان خصوصی‌سـازی در ایـن مـورد، در اختیـار هیئـت تحقیـق و تفحص مجلس شـورای اسـلامی قرار گیـرد تـا ایـن هیئـت بتوانـد بـه تخلفـاتِ خصوصی‌سـازی هفت‌تپـه ورود کنـد و درنهایت اگـر این گـزارش بـه حـدّ کافـی قانع‌کننـده باشـد، از مالـک خلع‌ید شـود.

بـه هـر صـورت، در اواخـر سـال ۱۳۹۷ و با ورود دولت به ماجرای شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه و برداشـتن گام‌هایـی در راسـتای تحقـق مطالبـات کارگـران، ازجملـه پرداخت دومـاه حقوق، تمدیـد دفترچه‌هـای درمانـی بیمـه، انتصـاب یک مدیـر اجرایی بـا اختیاراتی کـه از سـوی مالک بخش خصوصـی شـرکت بـرای انجام کار داده شـد، تا حدودی بخشـی از مشـکلات این شـرکت بـرای مدتی موقّـت حـل شـد؛ امـا در سـال ۱۳۹۸، دوباره فعالیت شـرکت دچار تلاطم شـد و مطالبهٔ فسـخ قـرارداد مالـک خصوصـی دوبـاره مطـرح شـد و سـازمان خصوصی‌سـازی نامـه فسـخ قرارداد شـرکت نیشـکر هفت‌تپـه را بـه هیئت داوری ارسـال کـرده اسـت (رادار اقتصـاد، کد خبـر[1]: ۹۰۰۰).

ایـن اتفـاق در حالـی رقـم خـورد کـه مالـک خصوصـی، تعهـدات مالـی خـود نسـبت به سـازمان خصوصی‌سـازی را ادا کـرده بـود. اما اسـتناد مخالفین به مـادهٔ ۸ دسـتورالعمل نظارت پـس از واگذاری سـازمان بـوده اسـت. براسـاس مـاده مذکـور، در راسـتای پیش‌بینـی تخلفـات و ضمانـت اجراهـای

1 www.radareghtesad.ir/news/9000/

متناسب برای نظارت و بازرسی، انجام اعمالی توسط خریداران و یا مدیران بنگاه‌ها و یا شرکت‌های واگذارشده را تخلّف دانسته و متناسب با تعدّد و شدّت تخلّف، اقداماتی تنبیهی را حسب تشخیص سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری پیش‌بینی کرده است. ازجمله تخلفات موضوع این ماده، دو بند مربوط به وضعیت معیشت کارگران به شرح ذیل است:

۱. تأخیر بیش از دوماه در پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان به گونه‌ای که باعث اخلال 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 پیش‌بینی شده است؛ از قبیل اخطار و توبیخ کتبی، محدودیت و یا ممنوعیت خرید سهام از سازمان خصوصی‌سازی (ردّ اهلیت خریدار)، عدم آزادسازی سهام یا دارایی‌های در وثیقه حسب‌مورد تا مدت معیّن به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی، لغو امکان برخورداری از تخفیف تا ۳٪ اصل ثمن معامله موضوع تبصره ذیل ماده (۱۰) دستورالعمل ماده (۲۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، عدم امکان برخورداری از سایر تخفیفات حتی درصورت استحقاق تا مدّت معیّن به تشخیص سازمان خصوصی‌سازی (حبس تخفیفات)، افزایش سود فروش اقساطی در مورد اقساط باقیمانده تا سقف سود فروش اقساطی نظام بانکی کشور، اعمال جریمه تا ۵٪ اصل ثمن معامله و دست آخر «فسخ قرارداد واگذاری».

درنهایت با بروز فشارهای سیاسی و رسانه‌ای[1]، سازمان خصوصی‌سازی پرونده هفت‌تپه را برای خلع ید به هیئت داوری ارسال نمود اما هیئت داوری با اکثریت آراء با این امر مخالفت کرد. در مرحلهٔ بعد، با اعتراض به رأی هیئت داوری، پرونده به دستگاه قضایی ارجاع شد و قاضی پرونده در خردادماه ۱۴۰۰، رأی به خلع‌ید را ابلاغ نمود. مالکین با استناد به این نکته که قاضی حق رأی به فسخ قرارداد را ندارد و تنها به‌لحاظ حقوقی، می‌تواند رأی هیئت داوری را فسخ نموده و پرونده را برای رسیدگی مجدّد به آن هیئت ارجاع دهد، حکم صادره را خلاف بیّن شرع دانسته و از دستگاه قضا درخواست کردند ماده ۴۷۷ قانون دادرسی کیفری[2] در مورد رأی صادره

---

۱ فشارهای ذی‌نفعان، ازجمله 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 هریک 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 (اعمّ از حقوقی و کیفری) شامل احکام و قرارهای دیوان عالی کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح،

اعمال شـود. این درخواسـت اگرچه توسـط دادسـتان کل کشـور مورد تأییـد قرارگرفت امـا درنهایت در مردادمـاه ۱۴۰۰ ابـلاغ شـد. بدین‌ترتیـب، شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپه به دولت بازگشـت و مقـرر شـد تمشـیّت امـور آن برعهدهٔ سـازمان گسـترش و نوسـازی صنایـع ایران قـرار گیرد.

۷-۹. جمع‌بندی

در فراینـد واگـذاری شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه، برخـی نـکات کلیـدی و قابـل توجه وجـود دارد کـه به قـرار ذیل هسـتند:

– شـرکت در زمـان واگـذاری بـا زیـان انباشـته‌ای حـدوداً ۱٫۸ برابـر سـرمایه خود مواجـه بوده اسـت و لـذا براسـاس مـاده ۱۴۱ قانـون تجـارت عمـلاً ورشکسـته و قابـل انحـلال اسـت. دقیقـاً مشـخص نیسـت چـرا هیئت‌واگـذاری به‌جـای انحـلال تصمیـم بـه واگـذاری شـرکت بـه بخـش خصوصـی گرفتـه اسـت، اما شـاید بتـوان آن را به‌نوعی بـه حساسـیت‌های اجتماعی منطقـهٔ فعالیت شـرکت و همچنیـن ضعف‌هـای نهـاد ورشکسـتگی و دشـواری‌های مترتـب بـر آن مرتبط دانسـت.

– فرآینـد فعلـی واگـذاری، فاقـد مکانیزم‌هـای لازم بـرای بررسـی و تأیید صلاحیـت تخصصی هیئت‌عامـل شـرکت، پـس از واگـذاری اسـت. ایـن نقیصـه به‌واسـطهٔ عدم وجـود رگولاتور بخشـی در صنایـع تبدیلـی کشـاورزی، بحران‌آفریـن بـوده اسـت. در واقـع، بـا توجه بـه جدایـی مالکیت از مدیریـت، لزومـی نـدارد که خریـدار صلاحیـت تخصصی مدیریت شـرکت را داشـته باشـد، و تنها کافـی اسـت بپذیرد شـروط داشـتن توانایی تخصصی بـرای اداره شـرکت را رعایت کنـد. در صورت وجـود تنظیم‌کننـده بخشـی، تأییـد صلاحیـت هیئـت عامـل بایـد برعهـده ایـن نهـاد، و در صورت عـدم وجـود آن، برعهده سـازمان خصوصی‌سـازی باشـد.

– بـا وجـود تصویـب لـزوم اصلاح سـاختار پیـش از واگـذاری و آغـاز برنامهٔ نوسـازی و تعدیل نیروی انسـانی، پروژه اصلاح سـاختاری متوقف و شـرکت در شـرایطی که با فرسـودگی تکنولوژیک و سـاختار نامتـوازن نیـروی انسـانی مواجـه بـود، واگـذار شـده اسـت. علت اصلـی این امـر را باید ترجیـح دولـت به فـروش فوری و کسـب درآمد دانسـت.

دادگاه‌های تجدیدنظر و بدوی، دادسراها و شوراهای 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– درصورتی 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 قابل‌توجهی نیروی انسانی در شرکت پس از واگذاری، به‌واسطهٔ 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 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 کشت‌وصنعت 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 باتوجه به غیربومی‌بودن مالکین خصوصی و ساختار قبیله‌ای حاکم بر محلّ استقرار و بافت کارگری شرکت، یکی از عوامل بحران‌آفرین بوده و لازم است در مورد سایر شرکت‌های قابل‌واگذاری 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.

– سابقهٔ 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 پرمصرف دنیا است. جرم سبک، استحکام به وزن بالا و مقاومت بالا درمقابل خوردگی و زنگ‌زدگی، آلومینیم را تبدیل به یک فلز عالی نموده است. آلومینیوم بادوام، قابل بازیافت و با محیط‌زیست 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 دهۀ 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 حمل‌ونقل، خودروسازی، صنایع هوافضا، صنایع دریایی، حمل‌ونقل ریلی، قوطی‌ها و بسته‌بندی، صنعت ساختمان، صنایع برق، ماشین‌آلات و تجهیزات، صنایع لوازم خانگی، باتری‌ها، فراوری فولاد و بسیاری از صنایع دیگر وابستگی قابل‌ملاحظه‌ای به این فلز ارزشمند دارند (زارع، ۱۳۹۶). این فلز در کنار کاربردهای متعدد خود، به‌واسطۀ «توسعۀ با ملاحظات زیست‌محیطی، در حال تقویت موقعیت خود در اقتصاد و تجارت جهانی بوده و سهم عمده‌ای در اقتصاد جهانی و ملی بیش از ۳۰ کشور جهان دارد.» (حسینی، ۱۳۹۷: ۳).

آلومینیوم، یکی از فلزات مهم مبادله‌ای در بورس‌های کالایی دنیا است. بازارهای اصلی برای مبادلهٔ این فلز بورس فلزات لندن، بورس کالای نیویورک و بورس کالای شانگهای است.[1] طبق آخرین آمارها چین با تولید بیش از ۵۰ درصد آلومینیوم جهان همچنان عنوان بزرگ‌ترین تولیدکنندهٔ آلومینیوم را به خود اختصاص داده است. پس از آن، هند در جایگاه دوم و روسیه، کانادا، امارات متحده عربی، استرالیا و بحرین به‌ترتیب در جایگاه‌های بعدی تولید جهانی آلومینیوم قرار دارند.[2]

در مورد تولید این فلز استراتژیک باید گفت که بوکسیت، سنگ معدن مورد استفاده در تهیهٔ آن است. از بوکسیت آلومینا ایجاد می‌شود. آلومینا نیز در کارخانه‌های تولید آلومینیوم، احیا شده، دست‌آخر آلومینیوم به‌دست می‌آید. صنعت تولید این فلز صنعتی انرژی‌بر است و در واقع کشوری با منابع عظیم انرژی می‌تواند به‌جای آن‌که صدها میلیون دلار صرف خطوط انتقال برق و نگه‌داری آنها کند، از برق، آلومینیوم تولید کرده و آن را صادر کند. البته تصمیم به تولید این محصول تنها بر مبنای مزیّت‌های نسبی نیست؛ همانطور که اشاره شد تولید این فلز در اکثر کشورهای پیشرفته، برخلاف نداشتن مزیّت در تولید، پیگیری می‌شود. برای مثال، چین با وجود آن‌که از انرژی فراوان (که ضروری‌ترین نهاده برای تولید آلومینیوم است) بی‌بهره است، درعین‌حال تبدیل به بزرگ‌ترین تولیدکنندهٔ آلومینیوم در دنیا شده است[3]، یا شرکت دوبال امارات با وجودِ واردات مواداولیه و نیروی انسانی، در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ پایین‌ترین قیمت تمام‌شده محصول را داشته است.[4]

خلاصه آن‌که آلومینیوم نهادهٔ 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 حوزهٔ 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، علاوه‌بر آن‌که در سال‌های متمادی متحمّل زیان انباشته بود و به‌دلیل 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 ۱۳۹۲/۰۱/۲۶؛ 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 هفت‌سال (۱۳۹۱-۱۳۹۸) درگیر مسائل واگذاری ذیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. مجتمع المهدی به‌همراه خط هرمزال، بعد از یک نوبت واگذاری ناموفق به سازمان تأمین‌اجتماعی، در پایان سال ۱۳۹۳ با جنجال‌های فراوان به بخش خصوصی واگذار شد. افزون‌بر مسائل مربوط به خودِ واگذاری، بعد از انتقال مالکیت، مشکلات این شرکت دولتی که تا پیش از این در مرکزِ توجه نبود، به کانون بحث‌وجدل‌های رسانه‌ای تبدیل شد. در هر صورت، واگذاری انجام شد و سازمان خصوصی‌سازی از خریدار حمایت کرد. «خریدار» به تعهدات خود عمل نکرد و سازمان، سهام پیش‌تر فروخته‌شده را به وکالت از خریدار بخش خصوصی، مجدداً به فروش رساند.

مخالفان واگذاری، شکست خصوصی‌سازی انجام‌شده 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 شبه‌دولتی است.

این توضیح مختصر، اهمیت انتخاب مجتمع المهدی-هرمزال را به‌عنوان مورد مناسب بررسی نشان می‌دهد. علاوه‌بر این، بحث‌برانگیز بودن واگذاری صورت‌گرفته در فضای رسانه‌ای و عرصهٔ 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 قوّت‌های کل ساختار حکمرانی در امر خصوصی‌سازی و شناسایی برندگان و بازندگان نهایی آن کمک خواهد کرد.

مجتمع مذکور یک واحد عظیم، بااهمیت، استراتژیک و درگیر با طیف وسیعی از مشکلات است که می‌تواند درس‌های خوبی برای ساخت یک الگوی احتمالی مناسب برای خصوصی‌سازی -به‌طور مشخص برای واحدهای مشابه- ارائه کند. از طرفی اضافه‌کردن این مورد -که واگذاری یک شرکت صنعتی به‌همراه یک طرح صنعتی است- به موارد منتخب تحقیق، به‌لحاظ حوزهٔ فعالیت، مقیاس و اندازهٔ بازار، تنوّع بیشتری می‌بخشد.

برای موردکاوی واگذاری «مجتمع المهدی-هرمزال» به‌عنوان یکی از موارد پژوهش، ادامهٔ گزارش به‌این‌ترتیب، سازماندهی شده است: ابتدا پیشینهٔ صنعت آلومینیوم و ساخت مجتمع‌المهدی به‌اختصار 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 درخصوص 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 سلب‌ید 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 کلّ 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 مزیّت 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. به‌این‌ترتیب، ایران به اولین تولیدکنندهٔ آلومینیوم در خاورمیانه تبدیل شد.[1] بعد از انقلاب اسلامی و پس از پایان جنگ نیز تصمیم گرفته شد تولید آلومینیوم توسعه یابد. بر این‌اساس، 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 پروژهٔ 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 بالقوّه 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 فنّی برای سرویس‌دادن به کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس به‌منظور بهره‌برداری بهتر از مجتمع‌ها؛

– رشد مداوم مصرف آلومینیوم در کشور و نیازی که در آیندهٔ صنایع کشور به این محصول استراتژیک خواهد داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸: ۳۶).

اولین مذاکرات جهت تأسیس مجتمع‌المهدی 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 عمدهٔ شرکت IDC[1] امارات است، مجاب به سرمایه‌گذاری در ایران کرد. این تاجر ایرانی ـ بحرینی با استقبال گرم آقای هاشمی رفسنجانی، رئیس‌جمهور وقت، وارد سرمایه‌گذاری مشترک با ایران شد.[2]

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 مقرّر 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 محوّل شود. همچنین مقرر شد ۱۵ درصد از مخارج تأسیس مجتمع المهدی توسط سهام‌داران و ۸۵ درصد به صورت تأمین‌مالی (فاینانس) توسط فروشندگان تجهیزات، که اکثر آنها شرکت‌های اروپایی بودند، از طریق بانک‌های اروپایی تأمین شود.

مذاکرات این شرکت‌ها با بانک‌ها و شرکت‌های بیمهٔ متبوع‌شان سر وقت انجام شد، اما هنگام تنظیم قرارداد وام، بانک مرکزی و دولت ایران تضمین‌های کافی را ارائه نکردند و درنتیجه بانک‌های خارجی از طرح کنار کشیدند. با منتفی‌شدن بحث فاینانس، طرح اولیه ـ که ایجاد کارخانه با ظرفیت تولید ۲۲۰ هزار تن آلومینیوم بود ـ منتفی شد و پروژهٔ 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 منعقده مورّخ ۲۱ دسامبر ۱۹۸۹ برابر با ۳۰

1 Dubai-based International Development Corporation

۲. روزنامه صبح ساحل، شماره ۳٦۷٤، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱٦؛ https:// sobhesahel.com/pdf/SobheSahel/3674

آذرماه ۱۳۶۸ مؤسسین (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 مورّخ 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 بهرهٔ پیش‌بینی‌شده 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 ارائهٔ تضمین‌های کافی از سوی ایران را شاید بتوان از سخنان محمدمهدی 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.»[1] در همین رابطه، در دی‌ماه ۱۳۹۷ روزنامه ایران در مطلبی عنوان کرده بود: «مدیران وزارت معادن و فلزات وقت بر این باورند که وزارت اطلاعاتِ علی فلاحیان (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 جوابیهٔ 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 توسّل 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.»[2]

واقعیت هرچه بود، این مسائل باعث شد که سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذار خارجی در حدّ توافق‌شده نباشد و بنابراین تصمیم گرفته شد با اتّکا 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، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۶؛
https:// sobhesahel.com/pdf/SobheSahel/3674

۲. همان.

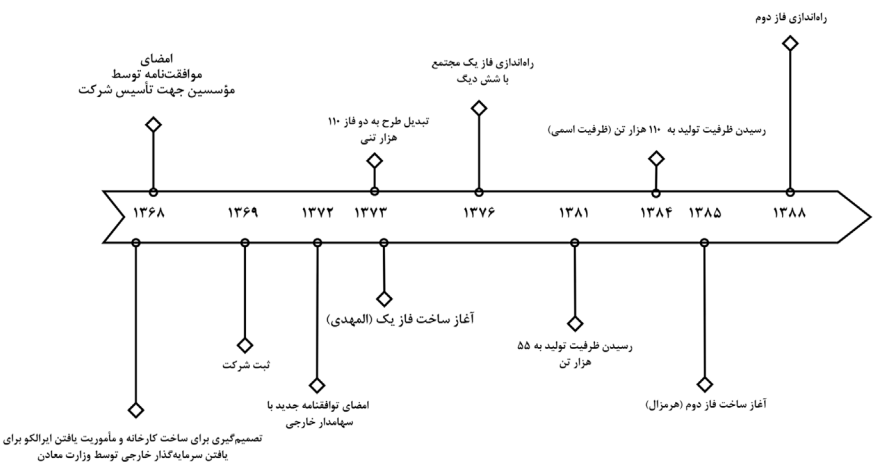
روایت داستان ناکامی‌های ایجادشده در توافقات اولیه برای ساخت مجتمع، به ما در فهم مسائلی که حین و پس از واگذاری بروز کرد، کمک خواهد کرد. در ادامه گزارش خواهیم دید، اختلاف بین طرف ایرانی و سرمایه‌گذار خارجی، به ابتدای تأسیس شرکت محدود نماند و در ادامه منشأ مسائل حقوقی حل‌نشده حتی تا پس از خصوصی‌سازی شد. 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. ازجملهٔ این مشکلات، طولانی‌شدن روند ساخت مجتمع، اخذ وام‌های سنگین، انباشت این وام‌ها و مقروض‌شدن مجتمع است.

به‌هرترتیب، در سال ۱۳۷۶ بخشی از فاز یک مجتمع با شش دیگ راه‌اندازی شد و به‌تدریج تا پایان سال ۱۳۸۱ تعداد ۱۲۰ دیگ ساخته شد و راه‌اندازی شد، به‌طوری‌که 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، به‌طوری‌که در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۸۴ مجتمع به ظرفیت اسمی پیش‌بینی‌شدهٔ 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 (متشکّل از ۴۰۰ میلیون یورو ارزی و ۲۰۰۰ میلیارد ریال) و با هدف راه‌اندازی ۲۲۸ دیگ آغاز شد. بیمه پوششی قرارداد سرمایه‌گذاری طرح، که توسط بانک‌های اروپایی به رهبری «یونی کردیت» ایتالیا صورت پذیرفته بود، بر عهدهٔ بیمه ساچه ایتالیا است و ایمیدرو به‌عنوان مالک طرح، موظّف بوده است اقساط را به حساب بیمه ساچه واریز کند. این فاز دوم، درنهایت 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 کارخانهٔ 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



۸-۳. چالش‌های اصلی المهدی

۸-۳-۱. فقدان نیروگاه اختصاصی تولید برق

صنعت آلومینیوم به‌طورکلی و مجتمع المهدی به‌طورخاص، از گذشته تا به امروز، با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. بنیان‌گذار تولید آلومینیوم در ایران شرکت رینولدز آمریکا بود. آنها در دهۀ ۱۳۴۰ به اراک آمدند و این صنعت را ایجاد کردند. علی‌اکبر گلکار، مدیرعامل سابق شرکت آلومینیوم المهدی در مصاحبه با تجارت فردا می‌گوید، از همان زمان تدبیر درستی برای پیشرفت این صنعت اندیشیده نشده بود؛ پس از انقلاب نیز تا سال‌ها در رشد این صنعت، اهمیت برق دیده نشد؛ حال آن‌که این دو لازم و ملزوم یکدیگر هستند. ایرالکو برق خصوصی یا نیروگاه نداشت و همین اشتباه دربارۀ المهدی نیز تکرار شد.[۱]

آقای مهدی کرباسیان، مدیرعامل سابق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران[۲]، به‌نقل از مهدی‌التاجر می‌گوید: «المهدی وقتی راه‌اندازی می‌شد در پکیج اولیه قرار بود، کارخانۀ برق هم احداث کنیم. در همان سال‌های [دهه] هفتاد، بعد از آن که مدیریت و مالکیت به هم می‌خورد، کارخانۀ برق احداث نمی‌شود.» (کرباسیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبه با تیم تحقیق)

---

۱. هفته‌نامه تجارت فردا، 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.

شبکهٔ 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 به‌نظر می‌رسد (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

در امارات متحده عربی، «دوبال» نیروگاه دوهزار مگاواتی دایر کرده که نه‌تنها نیاز خود را برآورده می‌کند، بلکه در برخی ساعات به شبکهٔ اصلی امارات نیز برق‌رسانی می‌کند.[۱] به‌عبارت‌دیگر، اصلی‌ترین مشکل در صنعت آلومینیوم عدم برخورداری از برق پایدار و مطمئن برای تولید آلومینیوم است. برق در صنعت آلومینیوم به‌عنوان ماده اولیه و خوراک استفاده می‌شود و صرفاً حامل انرژی و عامل مصرف محسوب نمی‌شود. این کمبود، در کنار عدم وجود نیروگاه اختصاصی، علاوه‌برآن‌که هزینهٔ تولید را افزایش داده، موجب افزایش بهای تمام‌شده 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 (به‌دلیل فشار شرکت‌های برق منطقه‌ای) و خارج‌کردن دیگ‌ها از مدارِ تولید و دوباره واردکردن آنها به مدار، ضمن زمان‌بر بودن، موجب آسیب‌رسانی به ساختار دیگ و افزایش هزینه نگه‌داری آنها می‌شود.[۲]

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.[۳] (برمبنای صورت‌های مالی سال ۱۳۹۲، شرکت المهدی، قبل از واگذاری، به‌تنهایی و بدون لحاظ بدهی‌ها و تسهیلات ارزی طرح هرمزال، ۷۰۸,۸۰۸,۱ 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، نکتهٔ 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.[۱]

۸-۳-۳. وابستگی به مواد اولیه وارداتی

همان‌طور که به آن اشاره شد، آلومینیوم از پودر آلومینا به‌دست می‌آید. آلومینا نیز از بوکسیت تولید می‌شود. بوکسیت در ایران تنها در خراسان شمالی (منطقه جاجرم) به‌میزان 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. بقیهٔ آلومینای مورد نیاز وارد می‌شود. ما در کشور درمجموع 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 درنتیجه یک میلیون و ۲۵۰ هزار تن آلومینا باید خریداری شود.[۲]

رزاق‌نژاد، کارشناس معدن می‌گوید صنایع مس و فولاد مادهٔ اولیه خود را از داخل و با قیمت‌های پایین‌تر از قیمت‌های جهانی تهیه می‌کنند. تولیدکنندگان شمش آلومینیوم نیز به‌دلیل نیاز به ارز، مجبور به صادرات تولیدات خود، به‌جای تأمین نیاز داخلی هستند.[۳] درحالی‌که از فروش داخلی بیشتر سود کسب می‌کنند.[۴]

براساس 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. به‌این‌ترتیب، درحال‌حاضر امتیاز بهره‌برداری

---

۱. خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۳۰؛
https:// eghtesadnews.com/fa/tiny/news-104565

۲. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ http://magiran.com/p2152060

۳. خبرگزاری تجارت آنلاین، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۱۵؛
http://www.tejaratonline.ir/fa/news/2993

۴. در بازه‌زمانی 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 به‌عنوان بزرگ‌ترین ذخیرهٔ معدنی بوکسیت در جهان در اختیار ایران است.[۱]

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 به‌دلیل 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.[۲]

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.»[۳]

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 مورّخ ۱۳۸۸/۶/۷، کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، شرکت مجتمع آلومینیوم المهدی در فهرست گروه (۱) بنگاه‌های مشمول واگذاری تابعه شرکت مادرتخصصی 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[۴] (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸).

---

۱ استخراج از این معدن در سال ۱۳۹۴ در قالب قراردادی ۲۵ساله تمدید شد.

۲. خبرگزاری اقتصادنیوز، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۲۳؛

https://www.eghtesadnews.com/fa/tiny/news-128930

۳. هفته‌نامه آلومینیوم، شماره ۸۰۴، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰؛ http://magiran.com/p2152060

۴. مطابق با گزارش سازمان خصوصی‌سازی درمورد واگذاری شرکت المهدی (۱۳۹۸)، قبل از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و از سال ۱۳۸۳، نام المهدی در لیست واگذاری بود و اولین عرضهٔ سهام این شرکت نیز در همین سال رخ داد که به‌دلیل عدم تقاضا، منجر به فروش نگردید.

لازم بـه توضیـح اسـت کـه المهـدی به‌عنـوان یک شـرکت و هرمـزال به‌عنـوان طرح، در لیسـت واگـذاری قـرار داشـتند و براین‌مبنـا قیمت‌گـذاری و واگـذار شـدند. هرمـزال، همان‌طـور که اشـاره شـد، طـرح توسـعه‌ای المهدی بـود که ایمیـدرو اقدام به اجـرای آن کرد و تـا زمان واگـذاری، تبدیل به شـرکت نشـده بـود و به‌عبارتی، شـخصیت حقوقی مسـتقلی نداشـت. ازاین‌رو، بدهی‌هـای ایجاد آن در حسـاب‌های ایمیـدرو قـرار می‌گرفـت و تنها براسـاس دارایی‌هایـش ارزش‌گذاری می‌شـد. از طرفـی به‌دلیـل وابسـتگی‌های سـاختاری ایـن دو کارخانـه بـه یکدیگر، سـازمان خصوصی‌سـازی، در هـر نوبـت واگـذاری آنهـا را با هم بـه مزایده می‌گذاشـت.

هیئت‌وزیـران در جلسـهٔ مـورّخ ۱۳۹۱/۰۶/۰۵ بـه اسـتناد بند ۵۹ مـاده واحدهٔ قانون بودجه سـال ۱۳۹۱[۱] تصویـب کـرد کـه به‌میـزان کسـر بدهی و کسـر صنـدوق بازنشسـتگی کارکنان صنایـع فولاد، سـهام چند شـرکت وابسـته بـه وزارت صمت بابـت تأدیـه مطالبات، به صنـدوق مذکور واگذار شـود و همچنیـن، ایـن صنـدوق بـه وزارت تعـاون، کار و رفـاه اجتماعی منتقـل گردد.[۲] شـرکت المهدی به همـراه طـرح هرمزال، ششـمین مورد از ۹ شـرکت مصـوب برای واگـذاری به صندوق بودنـد. ظاهراً[۳] بـر ایـن مبنا مقرر شـد ۷۰ درصد از سـهام شـرکت (پس از کسـر سـهام ترجیحی) المهـدی به‌همراه طـرح هرمـزال، بـا ارزش بـرآوردی ۷۵۰۰ میلیـارد ریـال، بـه صنـدوق بازنشسـتگی کارکنـان فـولاد منتقـل شـود و بعـد از آن، روش و قیمـت واگذاری سـهام مذکور توسـط هیئت‌واگذاری تعیین شـود.

به‌دنبـال ایـن تکلیـف دولـت، در جلسـه‌ای در تاریـخ ۶ اسـفندماه ۱۳۹۱ مالکیت سـهام متعلق بـه سـازمان توسـعه و نوسـازی معـادن و صنایـع معدنـی ایـران (۶۹،۲۲٪) طبـق قـرارداد جمعـی واگـذاری شـماره ۲۹۸۱۹/۴۰ سـازمان خصوصی‌سـازی بـه ایـن صنـدوق واگـذار شـد. هرچنـد در صورت‌هـای مالـی سـال ۱۳۹۱ شـرکت آمـده اسـت کـه «در رعایـت مفـاد مـواد ۴۰ اصلاحیـه قانـون تجـارت و ۶ اسـاس‌نامه شـرکت، اقدامی درخصـوص ثبت نقل‌وانتقـال مذکـور در دفتر ثبت سـهام شـرکت بـه عمل نیامده اسـت. نظـر به تاریـخ نقل‌وانتقال سـهام مذکـور، لذا مفاد مـاده ۱۰۷ اصلاحیـه قانـون تجارت درخصـوص انتخاب اعضـای هیئت‌مدیره از بین صاحبان سـهام شـرکت،

---

۱. بند ۵۹- «دولت مکلّف است صندوق بازنشستگی کارکنان صنعت فولاد را با کلیه وظایف، اموال، دارایی‌ها، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد، اوراق، تعهدات (شامل تمامی تعهدات اعمّ 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 درخصوص انتقال صندوق بازنشستگی کارکنان صنایع فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲ با شماره ۱۴۱۵۹۸/ت ۴۵۳۵۲هـ

۳ در مصوبه به این توجه نشده است که المهدی شخصیتی جدای از هرمزال است و تنها با عنوان کلی «شرکت آلومینیوم المهدی-هرمزال» قید شده است.

رعایت نشده است.» (صورت‌های مالی، ۱۳۹۱: ۵) بدون آنکه انتقال سهام در دفاتر شرکت ثبت شود، هفت‌ماه بعد، در تاریخ ۱۳۹۲/۰۷/۱۷، هیئت‌وزیران 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 تأمین‌اجتماعی اقاله و مجدداً ادارهٔ شرکت به سازمان ایمیدرو منتقل شود.[۱]

بنابراین دولت در اولین واگذاری مجتمع، آن هم به یک نهاد عمومی غیردولتی، با شکست مواجه شد.[۲] اشاره به چند نکته راجع به این شکل از واگذاری‌ها به یک نهاد عمومی غیردولتی در ازای ردّ دین خالی از لطف نیست:

– در رویهٔ جاری آن زمان، ردّدیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی، به‌عنوان خصوصی‌سازی مطرح بود؛ اما ناگفته پیداست که این‌دست 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 خصوصی‌سازی انتظار می‌رود تناقض دارد.

– صدور مصوّبه هیئت‌وزیران اصولاً نیاز به رضایت اشخاص ندارد (صادقی و باقری زرین قبائی، ۱۳۹۵). به‌عبارتی این واگذاری‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی غالباً به‌شکل «Take-it-or-Leave-it» است و نهادهای طلبکار از دولت عمدتاً چاره‌ای جز پذیرش مصوبات مربوط و قبول واگذاری‌ها ندارند.

– خصوصی‌سازی به‌معنای واگذاری سهام به بخش غیردولتی است. برابر اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام ج.ا.ا بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم‌بندی شده است. در این بین، سازمان تأمین‌اجتماعی به‌موجب ماده واحده «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» (مصوب سال ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی که در تبصرهٔ 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/ت۴۹۵۵۸/ه 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 تعیین‌شده در مصوبه قبل برای واگذاری به صندوق حذف شود: «ردیف (۶) جدول شماره (۱) موضوع بند (۲) تصویب‌نامه شماره ۱۴۱۵۹۸/ت۴۵۳۵۲هـ 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 ردّدیون اعتقادی نداشت.

بنابراین موضوع دیگر، بررسی وضعیت نهادهای عمومی غیردولتی است و این‌که این نهادها در زمرهٔ 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[۱]، اصولاً درصورت واگذاری سهام متعلق به دولت، ابتدا باید وجوه حاصل از فروش سهام به حساب خزانه واریز شود و سپس هرگونه پرداختی، ازجمله پرداخت دیون دولت نیز باید از محل اعتبارات مصوب مربوط و با پیش‌بینی در قوانین بودجه سنواتی 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 ردّدیون دولت مغایر با ماده فوق است. (همان) با این حال، مصوبات ردّدیون صادر شده بود و مجلس شورای اسلامی برای جلوگیری از تداوم روند ردّدیون، 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[۲] روش‌های مختلف واگذاری را تصریح می‌کند که واگذاری در قالب ردّدین بر هیچ‌کدام از آنها منطبق نیست.

– بنگاه‌داری صندوق‌ها به‌موجب بند الف ماده ۲۶ قانون برنامهٔ پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹) منع شده است.[۳]

---

۱. اصل ۵۳- «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همهٔ پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.»

۲. ماده۲۰ـ «هیئت‌واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها با ترجیح بند (الف) و رعایت ترتیب، به روش‌های زیر تصمیم می‌گیرد: الف) فروش بنگاه از طریق عرضهٔ 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 خصوصی‌سازی (و هیئت‌واگذاری با کمک شرکت‌های مادرتخصصی)، نهادی متخصص در امر واگذاری است که الزامات مرتبط با خصوصی‌سازی مانند قیمت‌گذاری، حصول اطمینان از صحت صورت‌های مالی و ...، را بررسی می‌کند. اما در مصوبات مربوط به ردّدیون در هیئت‌دولت، این شأن سازمان خصوصی‌سازی خدشه‌دار شده است.

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

بنابراین به‌طورکلی، این نوع از واگذاری‌ها در قالب ردّدین، علاوه‌بر تناقض با قوانین عادی و عالی کشور، مکانیزم‌های تخصصی تعبیه‌شده برای خصوصی‌سازی را تضعیف می‌کنند. سایهٔ این دخالت آشکار فرآیندهای سیاسی بر سر شرکت المهدی ـ هرمزال نیز سایه افکند و چندماه، مجموعه را در بلاتکلیفی ماندن در ایمیدرو یا رفتن به تأمین‌اجتماعی قرار داد. فشار هزینه‌های این نوع از واگذاری، درنهایت موجب شد که در سال ۱۳۹۳، اصلاحیه ماده (۶) قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تصویب و به صراحت، واگذاری در قالب ردّدین به نهادهای عمومی غیردولتی ممنوع شود.[۱]

۸-۵. داستان واگذاری دوم

در جلسه ۱۳۹۳/۰۲/۲۷ هیئت‌واگذاری با حضور مدیرعامل وقت المهدی و سرپرست طرح هرمزال، آقای علی‌اکبر گلکار ـ قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به‌همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرمزال برای واگذاری از طریق مزایده مطرح شد و پس از بحث‌وبررسی، قیمت پایه هر سهم شرکت آلومینیوم المهدی به مبلغ ۱،۹۵۱ ریال جمعاً معادل مبلغ ۲،۴۴۲،۹۵۰،۹۱۰،۷۵۹ ریال براساس ارزش روز خالص دارایی‌ها[۲] و قیمت پایه واگذاری

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

۲. بر اساس ماده (۲) **آیین‌نامه اجرایی «شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور در همین چهارچوب» مصوب** شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۰، سه روش عمده برای قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری به شرح زیر هستند: الف) روش بازار (استفاده از قیمت‌های بورس اوراق بهادار): قیمت پایه و قیمت واگذاری در مورد سهام با عرضه

۱۰۰ درصد ارزش دارایی‌های طرح هرمزال 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 درصورتی‌که قبل از عرضه، وزارت صنعت، معدن و تجارت مصوبه هیئت‌وزیران درخصوص انتقال طرح هرمزال از گروه (۱) به گروه (۲)، ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را به سازمان خصوصی‌سازی ارائه نماید آگهی عرضه اصلاح و ۸۰ درصد طرح مذکور با ارزش پایه کل 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 جلسهٔ ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیئت‌واگذاری، قیمت پایه و شرایط واگذاری ۷۷/۲۲ درصد سهام شرکت آلومینیوم المهدی به‌همراه ۱۰۰ درصد ارزش طرح هرمزال از طریق مزایده مطرح و پس از بحث‌وبررسی، 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 هرمزال به مبلغ کل ۵/۹۳۵/۴۷۴/۰۰۰/۰۰۰ ریال به‌صورت نقد و اقساط برای واگذاری به‌صورت هم‌زمان مورد تصویب قرار گرفت. همچنین مصوب شد به‌منظور پرداخت اقساط فاینانس طرح هرمزال توسط ایمیدرو، خریدار بنگاه، هرماه به میزان ۲،۰۰۰ تن شمش آلومینیوم به‌مدت ۷ سال به شرکت ایمیدرو و یا اشخاصی که از سوی شرکت مادرتخصصی یاد شده معرفی می‌شوند، تحویل نماید. براین‌اساس، مصوبه بهمن‌ماه، یک تفاوت عمده با مصوبه خردادماه دارد؛ قیمت پایه دارایی‌های طرح هرمزال به‌میزان ۸/۱۷۹/۵۲۶/۰۰۰/۰۰۰ ریال کاهش داشته که دلیل آن انداختن تعهد پرداخت اقساط فاینانس طرح هرمزال به گردن خریدار بود.

بعد از انتشار آگهی عمومی، مدیریت وقت المهدی[1] (آقای قدمی، که بعد از مزایدهٔ 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 گفتهٔ 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 علی‌اکبر گلکار بود.ند. 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. به‌این‌ترتیب به‌دلیل 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 یک‌نفر برگزار می‌کند و در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۳، شرکت فرو آلیاژ گنو[1] که کل سهام آن به بخش غیردولتی تعلق داشت و به‌گفتهٔ مسئولین سازمان خصوصی‌سازی به هیچ دستگاه دولتی و یا نهاد عمومی غیردولتی وابستگی نداشت، با پیشنهاد ۹۲۹ میلیارد تومان برای هر دو مجتمع، برندهٔ مزایده اعلام می‌شود. شش‌روز بعد از اعلام برنده مزایده و قبل از هر اقدام دیگری، دیوان محاسبات کشور نیز در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۹ نسبت به پایین‌بودن قیمت فروش هشدار داده، خواستار توقف مزایده می‌شود.

در نامهٔ احمد توکلی، نماینده وقت مجلس شورای اسلامی، به رئیس قوهٔ قضاییه در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶ آمده است که سازمان خصوصی‌سازی بدون اعتنا به نظر دو سازمان رسمی نظارتی، زمینهٔ 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 ذیربط واریز می‌کند.[2] پس از دریافت ثمن نقدی معامله بود که هیئت‌واگذاری 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 این‌که قیمت جدید را گروه کارشناسان رسمی اعلام کنند، سازمان خصوصی‌سازی طبق نامهٔ شماره ۴۰/۸۶۹۰ مورخه ۱۳۹۴/۰۵/۰۵ اقدام به معرفی نماینده خریدار جهت تحویل و واگذاری شرکت کرده است.[3]

درنهایت هیئت‌واگذاری در سیصدوسومین جلسه خود مورّخ 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 علی‌محمدی مالک شرکت فوق، مالک شرکت معادن فاریاب از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان سنگ کرومیت، فروکروم منگنز در خاورمیانه و ایران نیز است. شرکت نوین آلیاژ سمنان که در زمینه تولید فروآلیاژهای کم‌کربن، متوسط‌کربن و پرکربن و انواع بوته‌های ریخته‌گری فعالیت می‌کند نیز متعلق به همین شخص است.

۲. خبرگزاری ایرنا، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۶؛ http://www.irna.ir/news/81896844/

۳. خبرگزاری فارس، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹٤/۰٦/۲٤؛ 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 بعداز ابلاغ قرارداد الحاقی مهلت دارد اگر ادعایی همراه با استدلال قوی در جهت کاهش قیمت دارد، ارائه کند.[1]

- دوم، به‌دلیل طولانی‌شدن فرایند اتخاذ تصمیم هیئت‌واگذاری، 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 ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ و ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ (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	۱۹,۵۸۵۸,۸۷۶	۲۲,۰۲۳,۰۰۰	۲,۴۳۷,۱۲۴	۱۲/۴۴
ارزش زمین و ساختمان	۳,۳۶۹,۲۴۳	۵,۴۵۸,۸۱۲	۲,۱۱۶,۵۶۹	۶۲/۸
حق‌الامتیازات	۲۵۰,۰۰۰	۱,۴۷۱,۰۰۰	۱,۲۲۱,۰۰۰	۴۸۸/۴
جمع ارزش دارایی‌ها	۲۲,۲۰۵,۱۱۹	۲۸,۹۷۹,۸۱۲	۶,۷۷۴,۶۹۳	۳۰/۵
حصه واگذار شده (۱۰۰ درصد طرح هرمزال و ۷۷/۲۲ درصد المهدی)	۲۱,۲۷۴,۰۳۱	۲۵,۳۷۵,۱۴۸	۴,۱۰۱,۱۱۶	۱۹
مازاد بهای فروش نسبت به قیمت پایه	-	-	-۴۵۱,۰۰۰	-
مازاد سود برآوردی میان دوره	-	-	-۱۸۸,۹۶۱	
خالص افزایش ارزیابی هیأت کارشناسی نسبت به کارشناسی اولیه	۲۱,۲۷۴,۰۳۱	-	۳,۴۶۱,۱۵۵	۱۶/۲۷

مأخذ؛ گزارش دیوان محاسبات

و به‌این‌ترتیب 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 نتیجهٔ مذاکره بود.

---

۱. البته خریدار مدعی بود یک‌سری موضوعات، مثلاً برخی بدهی‌ها، دیده نشده که این ادعا، به‌دلیل آن‌که همراه با مستندات کافی نبود مورد پذیرش قرار نگرفت و تعدیلی در قیمت قرارداد الحاقی انجام نشد. فرصت شش‌ماهه خریدار تمام شد و هیئت‌واگذاری اعلام کرد که قیمت اعلامی تعدیل نخواهد شد و اگر خریدار ادعایی دارد به هیئت‌داوری رجوع کند. خریدار ادعای خود را به هیئت‌داوری هم ارائه کرد، اما منجر به رأی نشد. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲)

در ایـن بیـن، عده‌ای از نمایندگان نسـبت بـه این واگذاری به دیـوان عدالت اداری شـکایت کردند و دیـوان بـا سـلب صلاحیت از خویـش، رسـیدگی را در صلاحیت هیئـت‌داوری[1] دانسـت.[2] طرح این شـکایت نـزد هیئـت‌داوری نیز منجـر به دادنامه شـمارۀ ۱۱ مـورّخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۸ شـد که بـر مبنای آن، بـا اکثریّـت آرا حکـم بـه ردّ دعـوا نسـبت بـه دو خواسـته (ابطـال تصمیـم مـورّخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۴ هیئت‌واگـذاری و ابطـال قـرارداد مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۱ سـازمان خصوصی‌سـازی با خریـدار) صادر شد.

در ایـن مرحلـه نیـز آقـای احمـد توکلـی، نماینـدۀ وقـت مجلس شـورای اسـلامی، بـه محکمه تجدیدنظـر شـکایت بردنـد کـه آن محکمـه نیـز در تاریـخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۶ قـرار ردّ دعـوی بـدوی را صـادر کـرد. متـن رأی دادگاه نیز جالب توجه اسـت؛ در این رأی آمـده که دادگاه، ایـراد ذی‌نفع‌نبودن آقـای احمـد توکلـی ـبه‌عنـوان نماینده مجلـسـ را وارد می‌داند، چـرا که ذی‌نفع‌بودن یکی از شـرایط اقامـۀ دعـوا اسـت و اگـر ایـن اسـتدلال را بپذیریـم کـه نمایندگان مجلـس بـه نمایندگی از مـردم که در امـوال دولتـی ذی‌نفـع هسـتند، پـس ذی‌نفع بـرای اقامـه هسـتند، در این صـورت به تعـداد اتباع کشـور امـکان طـرح هربـار دعـوا بـه واگذاری‌هـا وجـود خواهـد داشـت. علاوه‌برایـن، ایـن امـر واگـذاری را دچـار بی‌ثباتـی شـدیدی خواهد کـرد و خریدار در هر زمـان باید منتظر طـرح دعوی از ناحیـه هـر شـخص حقیقی یـا حقوقی در کشـور و پاسـخ‌گویی نسـبت بـه آن دعوا در هیئـت‌داوری باشـد. از طرفـی مطابـق بـا فصل هفتـم و هشـتم برنامه چهارم توسـعه و اجـرای سیاسـت‌های کلی اصـل ۴۴، اولاً دو نفـر از اعضـای شـورای هیئت‌واگـذاری، نماینـدگان مجلس شـورای هسـتند که از طـرف مجلـس معرفـی می‌شـوند، ثانیـاً تصمیمـات هیئت‌واگـذاری بایـد حتمـاً به تأیید شـورای عالـی اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصـل ۴۴ قانـون اساسـی برسـد کـه در ایـن شـورا نیز سـه نفر از نماینـدگان مجلـس بـا معرفـی مجلـس حضـور دارند؛ ثالثـاً مصوبـات این شـورا در اجـرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانـون اساسـی بـه ریاسـت مجلـس ارسـال می‌شـود کـه در صـورت اعـلام مغایـرت 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 درمورد 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 هفت‌نفر به شرح زیر است: ۱- پنج‌نفر 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 شش‌سال؛ 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. نحوۀ 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/

سـوی رئیـس مجلـس، شـورا موظّـف بـه اصلاح یـا لغـو مصوبات خود اسـت.[1]

داسـتان اعتراضـات بـه فرایند واگـذاری به همین جا ختم نشـد. بعد از واگذاری رسـمی مجتمع بـه خریـدار، همچنـان اعتراضـات و انتقادات نسـبت به واگـذاری و نقص تعهدهای خریدار توسـط نماینـدگان مجلـس و کارشناسـان در مجامـع و محاکـم مختلف مطـرح بود. این انتقـادات به حدی بـود کـه سـازمان بازرسـی طـی نامـۀ شـماره ۱۶۳۵۳۹ مـورخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۳ بـه رئیس‌جمهـور، گـزارش مبسـوط و مسـتندی را دربـارۀ نحوۀ واگـذاری دو مجتمع آلومینیـوم المهدی و هرمـزال ارائه و تصریـح کـرد کـه در فراینـد قیمت‌گـذاری و واگـذاری آلومینیـوم المهـدی و مجتمـع هرمـزال و متعاقـب آن انعقـاد قراردادهـای واگـذاری و الحاقیـه، ابهامات و اشـکالات متعددی وجود داشـته و همچنیـن برخـی از قوانیـن موضوعـه، ازجمله بنـد (الف) و (ج) مـاده (۱۷) و تبصـره (۲) ذیل آن[2]، بنـد (۵) مـاده (۱۸)[3]، بنـد (الـف) مـاده (۱۹)، تبصره (۲) و (۵) مـاده (۲۰) و بنـد (ب) ماده (۲۱) قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصـل ۴۴ قانـون اساسـی، توسـط هیئت‌واگـذاری، وزارت امـور اقتصادی و دارایی، سـازمان خصوصی‌سـازی و مسـئولین سـازمان توسـعه‌ای ایمیدرو رعایت نشـده اسـت. در گـزارش بـا ذکـر مصادیقـی از رفتارهـای سـازمان خصوصی‌سـازی، به‌طـور مکـرّر ایـن سـازمان را طرفـدار خریدار می‌شناسـد.

اواخـر سـال ۱۳۹۷ نیـز، در گـزارش دیـوان محاسـبات از خصوصی‌سـازی غیرقانونـی شـرکت‌های دولتـی در قالـب گـزارش تفریـغ بودجـه ۱۳۹۶، یکـی از نمونه‌هـای مـورد اشـاره، آلومینـوم المهدی‌ـهرمـزال بـود که واگـذاری آن مصـداق عدم رعایـت «آیین‌نامه اجرایی شـیوه‌های قیمت‌گـذاری بنگاه‌هـا» و «قانـون کارشناسـان رسـمی دادگسـتری» به‌دلیـل عـدم ارزیابـی بخـش اعظمـی از دارایی‌هـا بـه ارزش تقریبـی پانصد میلیارد تومان شـناخته شـد. همچنیـن، در آن گزارش آمـده اسـت کـه شـرکت‌های مذکـور به‌میـزان ۲۶۰ میلیـارد تومـان کمتـر از ارزش واقعـی واگـذار گردیده‌انـد.

---

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 تصـدی‌های 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. قیمت‌گذاری

یکی از اصلی‌ترین موضوعات مورد اعتراض از جانب منتقدان واگذاری ـ با اعداد و ارقام ادعایی مختلف ـ به‌حساب‌نیاوردن بخشی از اموال و دارایی‌ها (مانند موجودی شمش هرمزال، آندهای سوخته) یا کم‌برآوردی آنها در محاسبهٔ قیمت پایه مزایده بود و در این رابطه منتقدان، قبول ارزش‌گذاری مجدّد و انعقاد قرارداد الحاقی را دلیلی بر صحت انتقاد خود می‌دانند. در زیر، به هریک از این موارد مطروحه در بحث قیمت‌گذاری می‌پردازیم و سپس بررسی می‌کنیم که این مشکل درنهایت متوجه کدام زیرمجموعه از دولت است.

۸-۶-۱-۱. کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌ها

همان‌طور که اشاره شد، بخشی از اعتراضات قیمت‌گذاری معطوف به کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌های مجتمع است. به‌گفتهٔ مهدی قدمی، سازمان در قیمت‌گذاری هر قلم از دارایی‌ها یک طیفی از قیمت دارد، که در این طیف کمترین قیمت انتخاب می‌شود و مبنای قیمت‌گذاری شرکت قرار می‌گیرد و این موجب ارزش‌گذاری پایین دارایی‌های شرکت می‌شود. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، **مصاحبه با تیم تحقیق**) برای مثال گفته می‌شود، یکی از کارشناسان رسمی (مرتضی محمدخان) نیمی از دیگ‌های آلومینیوم‌سازی این مجتمع را در گزارش خود ضایعات به‌شمار آورده درحالی‌که هر چهارسال یک‌بار دیگ‌های مذکور دوباره بازآوری و به‌کار گرفته می‌شوند و در عملیات بازآوری، تنها با عملیات نسوزکاری ارزش هر دیگ آلومینیوم المهدی حدود یک میلیارد تومان افزایش پیدا می‌کرد.[۱]

۸-۶-۱-۲. ضایعات آند

یکی از دارایی‌هایی که بسیار کمتر از مقدار واقعی در ارزش‌گذاری اول لحاظ شد، ضایعات آندی یا باتس موجود در مجتمع بود که تنها ۳۵۰۰ تن از آن ـ برابر با رقم قیدشده در صورت مالی ـ 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 دوره‌ای اصلاً ارزش نداشتند و ضایعات محسوب می‌شدند، در دفاتر ثبت نشدند. (قدمی، ۱۳۹۹/۰۴/۰۷، مصاحبه با تیم تحقیق)**

---

۱. خبرگزاری فارس، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰؛
https://www.farsnews.ir/news/13940820001198/

۸-۶-۱-۳. شمش‌های هرمزال

یکی دیگر از دارایی‌های مورد مناقشه، شمش‌های آلومینیوم هرمزال بود که چون قرار بود هرمزال به‌صورت طرح ـ و نه شرکت ـ واگذار شود و از طرفی قیمت‌گذاری محصول به‌دلیل تغییرات روزانه قیمت آن امکان‌پذیر نبود، در ارزش‌گذاری مجتمع نادیده گرفته شدند. (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، **مصاحبه با تیم تحقیق**) بعد از اعلام برندهٔ 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 برندهٔ 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، نمایندهٔ خریدار مدعی بود که «چنانچه تعهدات طرح هرمزال از آنچه به‌عنوان موجودی شمش آلومینیوم در واگذاری محاسبه شده است، کسر شود و مازادی وجود داشته باشد خریدار آماده انتقال آن به ایمیدرو خواهد بود.» از طرفی نمایندهٔ 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 متعلّق 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 به‌همراه 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 درنهایت ادعاهای مطرح‌شده توسط خریدار در رابطه با بدهی‌های طرح مورد قبول واقع نشد و با وجود امتناع خریدار از تحویل

شـمش‌ها، بـا شـکایت ایمیـدرو، دادگاه بـه نفـع ایمیـدرو رأی داد و خریـدار موظف شـد که شـمش‌ها را بـه ایمیـدرو تحویـل دهـد (ضرغامـی، **۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبـه با تیـم تحقیق).**

۸-۶-۱-۴. ردیابی منشأ قصور در قیمت‌گذاری

بـا توجـه بـه جمیع ایـن مـوارد شـاید ادعای رئیـس وقت سـازمان خصوصی‌سـازی درسـت باشـد کـه بخش اعظمـی از مابه‌التفـاوت ۳۴۶ میلیـارد تومانی و درنتیجـه بخشـی از اعتراضات به قیمت‌گـذاری، بـه عـدم افشـای دقیـق دارایی‌هـای المهدی و هرمـزال ارتباط داشـت.[۱] این انگشـت اتهـام به‌سـمت مجموعـه مدیریـت المهـدی، در نامـۀ سـازمان بازرسـی بـه رئیس‌جمهور نیـز آمده بـود. (بـا اشـاره بـه این‌کـه واگـذاری انجام‌شـده مغایـر بـا تبصـره (۲) مـاده (۱۷) قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصـل ۴۴ قانون اساسـی اسـت). پرواضح اسـت کـه صورت‌های مالـی، مبنای مهمـی در قیمت‌گـذاری پایه اسـت.

حسـب گـزارش سـازمان خصوصی‌سـازی درخصـوص واگـذاری شـرکت آلومینیـوم المهدی، رویـه عملـی هـم به این صورت اسـت که در مورد کلیه شـرکت‌های مشـمول واگـذاری، پیش‌نویس گـزارش قیمت‌گـذاری سـهام قبـل از ارائـه بـه هیئت‌واگـذاری، بـه دسـتگاه‌های متعـددی ازجملـه «شـرکت مادرتخصصـی یـا دسـتگاه ذیربط»، «دیوان محاسـبات کشـور» و «سـازمان بازرسـی کل کشـور» ارسـال می‌شـود؛ تـا قبـل از ارائـه گـزارش بـه هیئت‌واگـذاری و تصویـب قیمـت بنـگاه، چنانچـه ابهامـی درخصـوص نحـوۀ قیمت‌گـذاری وجـود دارد مشـخص شـود و مـورد رسـیدگی قـرار گیـرد. در همیـن رابطـه، سـازمان خصوصی‌سـازی مدعـی اسـت پیش‌نویـس گـزارش تعییـن قیمـت پایه سـهام شـرکت آلومینیـوم المهدی و طـرح هرمزال، طـی نامۀ شـماره ۲۴۹۷۴/۲۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۰۷ عنوان دیوان محاسـبات کشـور ارسـال شـده بـود؛ لیکن هیچ‌گونـه اعتراضی از طرف نهادهـای مذکـور دریافت نشـد (سـازمان خصوصی‌سـازی، ۱۳۹۹).

در مرحلـۀ بعـد نیـز، وقتـی قیمـت بـرای تصویـب بـه جلسـه هیئت‌واگـذاری مـی‌رود، نمایندۀ وزارتخانـه مربـوط (در ایـن مـورد وزارت صنعـت، معدن و تجـارت) می‌توانـد در مـورد اعتراضاتی کـه اعمـال نشـده شـروع بـه صحبت کـرده، به‌طـور مسـتند از آنهـا دفـاع کنـد. هیئت‌واگـذاری اگر مسـتندات را بپذیـرد در قیمـت اعـلام می‌کند. در هـر صـورت تصمیم‌گیرندۀ نهایـی هیئت‌واگذاری اسـت[۲] (ضرغامـی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبـه با تیـم تحقیق).

---

۱. خبرگزاری صداوسیما، منتشرشده 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، ازجمله 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.[۱] این در حالی است که سازمان خصوصی‌سازی همواره مدعی بوده واگذاری آلومینیوم المهدی طی دو نوبت آگهی مزایده، در بهترین حالت و با بهره‌گیری از چهار کارشناس رسمی دادگستری طی چهار نوبت رفت‌وآمد 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 تعیین‌شده به شهر بندرعباس رسانده است و هیچ مستندی دالّ بر حضور باقی کارشناسان در کارخانه عظیم مجتمع آلومینیوم المهدی بجز ساعت بلیط رفت‌وبرگشت هواپیما وجود ندارد.[۲] یعنی، کارشناسان، به یکی از وظایف خود که رویت مجتمع است به‌درستی 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 لحظهٔ 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

۶۳/۲/۱۹۶۵۱۴/۲۱۰۶۷۸ مورخ 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 درخصوص 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 کرباسیان و آقای مهدی قدمی مدیر وقت المهدی تأیید کردند.

۲. خبرگزاری فارس، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۰؛

https://www.farsnews.ir/news/13940820001198/

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 ازجمله واگذاری المهدی ایجاد کرد، مسائل حقوقی مجتمع قبل از واگذاری است. در این موارد، کل مجموعه دولت، موظف بود برای آن‌که واگذاری با کمترین هزینه برای دولت و خریدار بخش خصوصی انجام شود، این مسائل را قبل از واگذاری حل‌وفصل کند. در ادامه به هریک از این اشکالات حقوقی اشاره خواهیم کرد.

۸-۶-۲-۱. ضمانت پرداخت بدهی‌های طرح هرمزال

یکی از مهم‌ترین مسائل در حیطهٔ مباحث حقوقی مرتبط با واگذاری شرکت المهدی‌ـهرمزال، 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 هرمزال به بانک‌های ایتالیایی بود. از آنجا که هرمزال به‌صورت طرح و دارایی واگذار شد، بدهی‌های مربوط به ایجاد آن بر عهدهٔ 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 مادرتخصصی 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 مشخصی 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 ـ که سه‌سال متوقف بوده است ـ بدهی طرح از قیمت فروش آن در مزایدهٔ دوم کسر و پرداخت اقساط به خریدار محوّل شد.[۱] اما آقای کرباسیان این کاهش در قیمت پایه را (که خود را در کاهش پیش پرداخت هم نشان می‌داد) در جهت راحت‌کردن شرایط برای

۱. خبرگزاری صداوسیما، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲؛ https://www.iribnews.ir/000Ocs

جـذب خریـدار دانسـتند (کرباسـیان، ۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیـق). بـه هـر صورت انتقـاد مطرح‌شـده در ایـن زمینـه کـه از جانـب آقـای کرباسـیان (۱۳۹۹/۰۳/۲۵؛ مصاحبـه بـا تیم تحقیـق) و آقـای قدمـی (۱۳۹۹/۰۴/۰۷؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیـق) نیز اشـاره شـده، این اسـت که تضمیـن کافـی و بازدارنـده‌ای برای پرداخـت این بدهی کـه هزینه‌های عـدم بازپرداختـش دامن‌گیر مجموعـه ایمیـدرو اسـت و نه خریدار- اخذ نشـده اسـت.

در پاسـخ، سـازمان خصوصی‌سـازی می‌گویـد **تضامیـن و وثایـق را قانـون تعییـن می‌کند و سـازمان فراتـر از آن چیـزی که قانـون تعیین کـرده، نمی‌تواند عمـل کند. براسـاس تبصرهٔ یک مـاده (۵) «آیین‌نامـه نظام اقسـاطی واگذاری و نحـوهٔ دریافت بهای حقـوق قابل‌واگذاری» مصـوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۸[1] وقتـی معاملـه‌ای انجـام می‌شـود، سـهام واگذارشـده، در وثیقـه سـازمان قـرار می‌گیـرد و اگـر خریـدار تعهـدات خـود را اجـرا نکنـد (هـر تعهدی) سـازمان می‌توانـد بـه وکالـت از خریـدار، سـهام را به دیگـری بفروشـد. مسـئولین سـازمان معتقدند ایـن بالاتریـن تنبیهی اسـت کـه خریدار ممکن اسـت متحمـل شـود؛ بنابراین وثیقـهٔ دیگری لازم نیسـت. تضامیـن دیگـری را نیـز مـاده مذکور (مانند سـفته) تعییـن کرده اما چـون وثیقه اول خیلـی قوی‌تـر اسـت، کمتر امکان دارد سـازمان به سـراغ اسـتفاده از تضامیـن دیگر برود** (ضرغامـی، **۱۳۹۹/۰۶/۰۲**؛ مصاحبـه با تیـم تحقیق).

۸-۶-۲-۲. زمین مجتمع

از دیـدگاه حقوقـی مسـأله دیگـر، زمیـن مجتمـع اسـت. شـواهد نشـان می‌دهـد کـه زمیـن مجتمـع در ارزش گـذاری اول احتمـالاً بـدون سـند شناسـایی شـده و ارزش آن صفـر یا رقم ناچیـزی قیمت‌گذاری شـده اسـت. طبـق صورت‌های مالی سـال ۱۳۹۱ شـرکت، زمین شـرکت کـه کارخانـه و سـایر تأسیسـات و تجهیـزات جنبـی بـر روی آن احـداث شـده یـا در حـال احـداث اسـت، متعلّـق به شـرکت آلومینیوم ایـران (ایرالکو) بـوده و از تاریخ ۱۳۷۴/۰۱/۰۱ به‌مدت سی‌سـال بـه صـورت اجـاره بـه شـرکت واگـذار شـده اسـت. در سـال ۱۳۸۷ ایمیـدرو وکالتنامـه بلاعزلی از شـرکت آلومینیـوم ایـران بـرای فراهم‌نمـودن شـرایط فـروش و انتقال مالکیـت زمین مذکـور دریافت کرده اسـت.

---

۱. **تبصره۱**- تسلیم تضمین‌های فوق حداقل معادل پنجاه درصد بخش اقساطی معامله و سایر تعهدات الزامی‌است. در هر صورت «مورد معامله» تا تسویه کامل اقساط بدهی خریدار یا خریداران به نسبت‌بدهی 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 این‌طور توضیح می‌دهند که «زمین المهدی و زمین هرمزال در گزارش کارشناس قبلی [کارشناسی اول] دقیقاً درست آمده و گفته‌شده 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[1] زمینم را در اختیار خریدار قرار دهم و کارشناس گفت چون این نامه را داد، حالا قیمت زمین بالا رفت.»[2] بر این اساس، بخش بزرگی از ۳۴۶ میلیارد تومان قرارداد الحاقی مربوط به قیمت زمین مجتمع بود. به‌این‌ترتیب، زمین المهدی ازجمله مواردی است که نشان می‌دهد فقط رؤیت کارشناسان کافی نیست و کارشناس باید تمام مدارک زمین، کامل‌بودن سند، ادعاهای آن و همهٔ 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 درمورد آورده نقدی و سهامش از شرکت مطرح کرد. موضوعی که احمد توکلی نمایندهٔ سابق مجلس این‌گونه به آن اشاره کرده بود: «با دعاوی حل‌نشده محمدمهدی التاجر در آینده دولت چندهزار 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.»[3]

حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا اختلافات بین مهدی التاجر و ایمیدرو که از زمان مطرح‌شدن واگذاری به تأمین‌اجتماعی سر باز کرد تا زمان واگذاری به آقای علی‌محمدی حل‌نشده باقی ماند؟ پاسخ این سؤال هرچه باشد، پذیرفتنی نیست که خصوصی‌سازی بدون حلّ 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/001rwv

۸-۶-۲-۴. عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت

عده‌ای از منتقدان بر این عقیده‌اند، نباید هرمزال را که از سال ۱۳۸۸ افتتاح‌شده و تا سال ۱۳۹۳ به‌مدت هفت‌سال تولید داشته و صدها هزار تن شمش تولید کرده بود، **به‌صورت طرح واگذار می‌کردند. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، یک دلالت این انتقاد آن است که وقتی یک خط تولید به‌صورت طرح و نه یک شخصیت حقوقی مستقل واگذار می‌شود،** قیمت‌گذاری آن براساس اجزای آن انجام خواهد شد؛ اما مسألهٔ مهم‌تر، جدای از ارزش طرح واگذارشده، مسائلی است که با واگذاری خط تولید به‌صورت طرح در پی خواهد آمد.

سازمان خصوصی‌سازی پذیرفته است که فروختن هرمزال به‌صورت دارایی، مشکلاتی از قبیل انتقال بدهی بیمه ساچه و یا شمش‌های ایمیدرو را ایجاد کرد. سازمان معتقد است چرایی این‌که ایمیدرو، هرمزال را تبدیل به شرکت نکرد را باید از ایمیدرو جویا شویم؛ چرا که هرمزال از سال ۱۳۸۹ در لیست واگذاری قرار داشت و این کار در سال ۱۳۹۳ اتفاق افتاد. بنابراین ایمیدرو فرصت کافی برای تبدیل هرمزال به شرکت را داشته است. وقتی این همه سال می‌گذرد و ایمیدرو اقدامی در این خصوص صورت نمی‌دهد، سازمان خصوصی‌سازی فرض را بر این می‌گذارد که اراده‌ای بر این امر وجود ندارد و شاید این را به‌عنوان مانع خصوصی‌سازی تلقی کرده و آن را به‌اجبار به‌صورت دارایی فروخته است.[1] 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 می‌گویند که «چون هرمزال از ابتدا در فهرست واگذاری قرار داشت، همیشه مثل این بود که مال ما نیست و هر روزی ممکن است سازمان خصوصی‌سازی آن را بفروشد و بنابراین اهتمامی هم برای پیگیری امور مربوط به آن وجود نداشت. مثلاً معدن جاجرم را، ما می‌دانستیم که متعلق به ایمیدرو است و [به‌همین 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 می‌بینند 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 به‌صورت 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 دراین‌خصوص قابل تأمل است. اول این‌که آیا می‌توان طرح را به‌عنوان یک دارایی نگاه کرد و آن را فروخت بدون این‌که 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 درخصوص آن نداشته باشد یا تبدیل به شرکت شده باشد و خالص ارزش آن در صورت‌های مالی قابل مشاهده باشد و معلوم باشد که چه کسی متعهد به تسویه بدهی‌های مربوط است.

دوم این‌که بند (۱) ماده ۱۸ با این دیدگاه «حقوق مالکانه شرکت را از شرکت‌های مادرتخصصی مربوطه سلب و به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کرده است» که مدیران دولتی در فرایند واگذاری خللی ایجاد نکنند، ولی به‌نظر 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 مادرتخصصی ذیربط و قائل‌شدن 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. ازاین‌رو، مرور انتقادات مطرح شده و رویه‌های عملی و قانونی در بحث بررسی صلاحیت و بررسی اهلیت خریدار، فارغ از عملکرد وی بعد از به‌دست‌گرفتن کنترل شرکت، ضروری است. به‌عبارت‌دیگر، طی چه رفت‌وبرگشت‌هایی و بر مبنای چه ادّله و مستنداتی بر سازمان خصوصی‌سازی اثبات شد که آقای علی‌محمدی اهلیت خریداری مجتمع را دارد؟

در این مورد، اگر بخواهیم از زاویهٔ 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 شیوهٔ عمل این سازمان وضع شده است؛ چه آن‌که با مرور آنچه که منتقدان واگذاری‌ها تحت عنوان مبهم و کلی «اهلیت خریدار» بیان می‌کنند، نمی‌توان به قضاوتی درست دست پیدا کرد.

درخصوص 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 همهٔ واگذاری‌های سازمان خصوصی‌سازی، عدم وجود بدهی معوّق به سازمان خصوصی‌سازی

بررسی شده و درخصوص ممنوع‌المعامله نبودن و نداشتن بدهی معوّق به سیستم بانکی از مراجع مربوطه استعلام می‌شود. علاوه‌براین، براساس ماده (۱) دستورالعمل «روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۳۵۱۹ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵ هیئت‌واگذاری، بنگاه‌هایی که دارای ویژگی‌های خاصی باشند[۱] از نظر این دستورالعمل، استراتژیک محسوب می‌شوند.[۲] براساس ماده (۲) این دستورالعمل، سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند قبل از واگذاری بلوك کنترلی و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا به ویژگی‌های اشاره‌شده در ماده (۱)، استراتژیك محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیك را به هیئت‌واگذاری پیشنهاد نماید و پس از آن، تصویب یا عدم تصویب لزوم اعمال شرایط دستورالعمل مشتریان استراتژیک، به‌عهدهٔ هیئت‌واگذاری است. در صورت تصویب هیئت‌واگذاری، شرایط اهلیت خاص مشتریان استراتژیك و هیئت‌مدیره و مدیرعامل منصوب آنان ـ ذکرشده در ماده (۳) این دستورالعمل[۳] ـ 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 المهدی‌ـ‌هرمزال شرایط اهلیت عام را احراز کرده و از نظر

---

۱. ماده ۱- «بنگاه‌هایی که دارای یك یا برخی از ویژگی‌های زیر باشند از نظر این دستورالعمل استراتژیك محسوب می‌شوند:

- ارزش بنگاه به‌دلیل فعالیت و عملیات جاری نبوده و قیمت آن عمدتاً از انبوه اموالی، همچون زمین، املاك 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 ۵ساله برای مدیریت و توسعه بنگاه .
- داشتن حداقل ۵سال سابقهٔ فعالیت در زمینهٔ بنگاه مورد واگذاری .
- داشتن تخصص و توان مالی، اقتصادی، فنی یا حرفه‌ای متناسب با فعالیت بنگاه .
- عدم سوءپیشینه و محکومیت‌های کیفری موضوع ماده (۶۲) مکرّر قانون مجازات اسلامی، شامل محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا تقلب.»

هیئت‌واگـذاری، مجتمـع واجـد شـرایط لازم برای بررسـی اهلیت خـاص خریدار نبوده اسـت.

شایسـته اسـت بـه این نکته توجه شـود که در شـرکت‌های تجـاری، مالکیت شـرکت از مدیریت آن منفـک اسـت، بنابرایـن لزومـی ندارد کـه متقاضی خریـد، واجـد صلاحیت‌های حرفـه‌ای و فنی بـرای اداره شـرکت باشـد. مالـک خصوصـی می‌توانـد بعـد از به‌دسـت‌گرفتن شـرکت، از مدیـران و متخصصـان امـر بـرای اداره امـور شـرکت اسـتفاده کنـد؛ البتـه معمـولاً تنظیم‌گـران بخشـی، بـرای صلاحیـت حرفـه‌ای مدیـران معیارهایـی وضـع می‌کننـد و مالـک شـرکت مقیّـد اسـت در انتخـاب مدیـران بـه آن معیارهـا توجـه کند که بـه نظر نمی‌رسـد در این مـورد، چنیـن نهاد تنظیم‌گـری وجود داشـته و چنیـن معیارهایی تعریف شـده باشـد.

امـا مسـأله مهم‌تر در اینجا، تنهـا اهلیّت فنی و قابلیت‌هـای حرفه‌ای خریـدار و مدیران منصوب وی نیسـت. درمـورد خریـدار مناسـب بـرای اداره مجتمـع المهدی‌ـهرمـزال باید به مقیاس شـرکت و مسـائلی کـه بـا آن دسـت‌به‌گریبان اسـت توجـه کـرد. البتـه سـازمان خصوصی‌سـازی مدعـی اسـت تجربه‌هـای موفـق در واگـذاری شـرکت‌هایی در مقیـاس آلومینیـوم المهـدی وجـود دارد: پالایشـگاه‌ها و پتروشـیمی‌های بزرگـی کـه بـا واگذاری آنها هم سـازمان بـه مطالبات خود رسـیده و هـم شـرکت بعـد از واگـذاری در وضعیـت بهتری قرار گرفته اسـت، امـا مسـأله در المهدی‌ـهرمزال تنهـا مقیـاس بـزرگ شـرکت نیسـت، بلکـه ایـن هـم هسـت که شـرکت بـا مشـکلات سـاختاری و زمینـه‌ای متنابهـی مواجـه اسـت کـه قبـل از واگـذاری بـا آنهـا دسـت‌وپنجه نـرم می‌کـرده و توسـط مجموعـه مدیریتـی پرقـدرت و پرنفـوذ ایمیـدرو ـحداقـل بـا وقفه‌هایـی ـ به‌نوعی کنترل می‌شـدند یا مسـکوت می‌ماندنـد.[1]

ناگفتـه پیداسـت کـه ایـن ایرادات سـاختاری، با شـدّت بیشـتری به خریـدار خصوصـی به ارث می‌رسـد. تـا زمانی کـه مجتمع در اختیار شـرکت مادرتخصصی اسـت، وزیر مربوطه منافع شـرکت را نمایندگـی می‌کنـد و مطالبـات آن را بـه دولـت و مجموعـه تصمیم‌گیـران کشـور انتقـال می‌دهد. از طرفـی از ظرفیت‌هـای سـایر شـرکت‌های زیرمجموعـه، برای جبران مشـکلات شـرکت اسـتفاده می‌شـود.[2] امـا بعـد از واگـذاری، ایـن حمایت‌هـا قطـع یـا کمتر می‌شـود. معمـولاً سیسـتم 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 این‌که کل هزینه‌های مبادله‌ای و غیرمبادله‌ای را پوشش دهد.» به‌عبارتی «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)

نظـام مالیاتـی و تأمین‌اجتماعـی، وزارت نیـرو و ...، وقتـی شـرکت بـه بخـش خصوصـی واگـذار می‌شـود، سـریع‌تر از حالتـی کـه شـرکت، دولتـی بـود، به‌دنبال تسـویه مطالبـات خود هسـتند. اگر خریـدار توان سیاسـی و اقتصادی کافی نداشـته باشـد، احتمالاً نمی‌تواند این مشـکلات سـاختاری تشدیدشـده را رفع‌ورجـوع کنـد. به‌عبارتـی بـرای یـک مجموعـه بـا مشـکلات انـدک، خریـدار می‌توانـد بـا انتخـاب مدیـران لایـق و حرفـه‌ای شـرکت را اداره کنـد، امـا احتمـالاً چنیـن تصـوری بـرای شـرکتی به‌وسـعت المهدی ـ هرمـزال بـا آن سـطح از پیچیدگی‌ها و مشـکلات ـ که تحـت ادارهٔ هلدینـگ دولتـی ایمیـدرو، و با همـه قدرت، ارتباطـات و توان پشـتیبانی‌اش، زیان انباشـته[1] هنگفتی داشـته اسـت ـ حتـی بـرای یک خریـدار بسـیار خـوب، بیش‌ازحـد خوش‌بینانه باشـد.

۸-۷. مجتمع پس از واگذاری دوم

داسـتان پرفرازونشـیب المهـدی بـه واگـذاری پرحرف‌وحدیـث آن محـدود نشـد. آنچـه کـه بعـد از واگـذاری شـروع بـه خودنمایـی کرد کارشناسـان به «عـدم اهلیـت» خریدار نسـبت دادند کـه البته محـل بحث اسـت.

۸-۷-۱. بحران کارگری

پـس از گذشـت بیش از شـش‌ماه از قطعی‌شـدن واگذاری، خبـر اخراج حـدود ۶۰۰ کارگر و کاهش حقـوق باقـی پرسـنل آلومینیـوم المهدی منتشـر شـد کـه اعتراضـات و تجمعـات کارگـری را در پی داشـت. به‌موجـب بنـد (۳) مـاده (۱۶) قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلی اصـل ۴۴ قانون اساسـی، هیئت‌واگـذاری مکلّـف اسـت «تعـداد کارکنان هر شـرکت قابل واگذاری را در سـند واگـذاری ثبت و ایـن شـرط را در شـرایط واگـذاری بگنجانـد کـه مدیـران شـرکت‌های واگذارشـده تا پنج‌سـال حق کاهـش تعـداد کارکنـان خویـش را ندارنـد.» به‌موجـب این تکلیـف قانونـی، در بنـد (۱۱) تعهدات خریـدار در قـرارداد واگـذاری شـرکت آلومینیـوم المهـدی آمده اسـت که خریـدار متعهد می‌شـود، تعـداد کارکنـان شـرکت (المهـدی بدون طـرح هرمزال) را کـه در زمـان واگذاری ۱۳۶۷ نفر اسـت، در طـول دورهٔ نظـارت ۸ سـاله ثابت نگه داشـته و کمتـر ننماید.

خریـدار نیـز در پاسـخ بـه انتقادات، بـر مبنای این بنـد از قانون اعلام کـرد که تعدیل نیـرو تماماً مبتنـی بـر قراردادهـای منعقد شـده اسـت؛ اسـتاندار هرمزگان، جاسـم جـادری پـس از اعتراضات

۱. مانده زیان انباشته شرکت که در ارزیابی سهام منظور گردیده، ۴,۳۲۹,۸۲۰ میلیون ریال است.

کارگری در مصاحبه‌ای با روزنامهٔ صمت[1] این موضوع را تأیید و بیان کرد: «در قرارداد منعقدشده خریدار جدید مکلّف است حدّ اشتغال را در قالب نیروهای رسمی شاغل در کارخانه آلومینیوم نگه دارد. تعهد سرمایه‌گذار نگه‌داشتن ۱۸۶۰ نفر نیرو در دو مجموعهٔ آلومینیوم المهدی و هرمزآل 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 نمایندهٔ وقت مجلس مدعی شد که خریدار در ازای عدم اخراج تقاضای ۶۰۰ میلیارد تومان امتیاز را کرده است[2] که صحت‌وسقم این ادعا روشن نیست.

به‌هرحال، مسائل اجتماعی در مورد شرکت‌های بزرگ مقیاس بسیار پررنگ‌تر است و خیلی زود استعداد سیاسی‌شدن را دارد.

۸-۷-۲. عرضه بورسی

بعد از واگذاری به بخش خصوصی، مالک جدید شرکت آلومینیوم المهدی دیگر خود را ملزم به عرضهٔ 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 علی‌محمدی، سهام‌دار عمدهٔ شرکت را به جریمه نقدی دومیلیارد ریالی محکوم کرد و دستور به عدم تکرار این رویه داد. البته با وجود حکم شورا، مشکل عدم عرضهٔ 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 شمشی 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 ۱۳۹۵/۰۴/۱۳، روزنامه صمت؛ www.smtnews.ir/mine/mine-states/21534

۲. منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۲، خبرگزاری شبستان؛ www.shabestan.ir/detail/News/548348

۸-۷-۳. تولید

مطابق با جدول ۲، از زمان واگذاری دوم (سال ۱۳۹۴) مجموع تولید شمش خالص المهدی‌ـهرمزال، تا پایان سال ۱۳۹۶ (یعنی تا قبل از آن‌که زمزمه‌های فروش مجدّد شرکت شنیده شود)، کاهش چشمگیری را نشان نمی‌دهد. این مشاهدهٔ آماری برخلاف جوّ حاکم بر فضای رسانه‌ای آن زمان بود که خریدار شرکت را به کاهش تولید و از رده خارج کردن دیگ‌های کارخانه متهم می‌کرد.

جدول ۳. آمار تولید شمش آلومینیوم در مجتمع المهدی‌ـهرمزال

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 موظّف 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 درجهٔ خلوص محموله شمش ارسالی معترض بود) (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبه با تیم تحقیق)، براساس اسناد به‌دست‌آمده از مکاتبات ایمیدرو، بانک صنعت‌ومعدن 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 معلّق 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 صنعت‌ومعدن دریافت نمود تا اقساط مربوط به خریدار هرمزال را پرداخت کند و درمقابل خریدار، ظرف ۵ سال، تسهیلات مذکور را طی ۶۰ قسط پرداخت کند. جالب‌تر آن‌که سازمان خصوصی‌سازی، به‌عنوان یک سازمان دولتی، این وام را ضمانت کرده و متضمن وام خریدار المهدی و هرمزال نزد بانک صنعت‌ومعدن 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 متوسّل 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 به ساچه 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 صنعت‌ومعدن 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.[۱]

تعهد دیگر خریدار، تحویل ذخیرهٔ شمش هرمزال به ایمیدرو بود. خریدار باوجودِ رأی دادگاه به نفع ایمیدرو در ماجرای شمش‌ها، اجازهٔ خروج تمام موجودی شمش را به ایمیدرو نداد. آقای پوری حسینی هم‌زمان با رسانه‌ای‌شدن واگذاری سوم المهدی، در مصاحبه با خبرگزاری تسنیم به این موضوع اشاره می‌کنند که یکی از نکاتی که باعث شد تا با آقای علی‌محمدی به مشکل بخوریم و خریدار دیگری را جایگزین ایشان کنیم، مسألهٔ شمش‌های ایمیدرو بود؛ چراکه با وجود آنکه ۳ سال از زمان خرید می‌گذشت، هنوز مقداری از شمش‌ها تحویل ایمیدرو نشده بود.[۲]

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

بعـد از گذشـت سه‌سـال و با پشـت سـر گذاشـتن جنجال‌هـای فـراوان، سـازمان خصوصی‌سـازی تصمیـم بـه فروش مجـدّد سـهام در وثیقه کـرد. در تاریخ یکم بهمن‌مـاه ۱۳۹۷ سـازمان اطلاعیه‌ای بـه ایـن شـرح منتشـر کرد کـه «به‌دلیـل عدم ایفـای تعهـدات توسـط خریدار (عـدم پرداخت قسـط مهرمـاه ۱۳۹۷ و اقسـاط ارزی تیرمـاه تـا آبان‌مـاه ۱۳۹۷ بانـک صنعت‌ومعـدن)؛ پـس از اعـلام و اخطارهـای متعـدد بـه خریـدار بـرای پرداخـت اقسـاط معـوّق، سـازمان خصوصی‌سـازی جهت اسـتیفای حقـوق دولـت، ازجملـه وصـول اقسـاط معـوّق و اقسـاط آتی و همچنین سـایر خسـارات وارده و جرائـم مقررشـده، بـا اختیار حاصـل از مـاده (۶) قراردادهای واگذاری و وکالت‌نامۀ رسـمی مأخـوذه، نسـبت بـه عرضـۀ سـهام شـرکت مجتمـع آلومینیـوم المهـدی و دارایی‌های طـرح هرمزال بـه وکالـت از بدهـکاران (شـرکت فروآلیـاژ گنـو) بـا انتشـار فراخـوان واگـذاری سـهام و دارایـی در روزنامه‌هـای دنیای‌اقتصـاد و ایـران (در تاریخ‌هـای ۱۳۹۷/۰۹/۲۱ و ۱۳۹۷/۰۹/۲۴)، اقـدام نمود» و بـر ایـن مبنـا، در اوایـل بهمن‌ماه سـال ۱۳۹۷، شـرکت (مدیریت پروژه‌هـای نیروگاهی ایـران) مپنا جایگزیـن خریدار قبلی شـد.

۸-۸-۱. تهاتر بدهی دولت با بدهی مپنا

بعـد از واگـذاری به مپنا، به فاصلـۀ چندماه، هیئت‌وزیران (جلسـه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷) به پیشـنهاد وزارت امـور اقتصـادی و دارایـی بـا تهاتـر مطالبـات شـرکت‌های وابسـته بـه گـروه مپنـا، از شـرکت مدیریت شـبکه بـرق ایـران بـا بدهـی گـروه مپنـا بـه سـازمان خصوصی‌سـازی موافقـت کـرد[1] و به‌این‌ترتیـب، شـایعات مطرح‌شـده در زمـان واگـذاری المهـدی (واگـذاری بـه مپنا در ازای تسـویه بدهـی دولت به مپنـا) به‌نوعـی تأییـد شـد. هرچنـد این تهاتـر به اسـتناد مـاده (۱) قانـون رفع موانـع تولیـد رقابت‌پذیر و ارتقـای نظـام مالـی کشـور قانونـی اسـت، امـا گویی ایـن واگـذاری از همـان ابتـدا با هـدف انجام ایـن تسویه‌حسـاب بدهـی انجـام شـده اسـت. جـدای از بحـث پیچیدگی‌هـای اداری اجرای تسـویه بدهی‌هـا، در اینجـا پرسـش آن اسـت کـه بـا ایـن تسـویه بدهـی، چـه بـر سـر تعهـدات و تصمیمات ایمیـدرو خواهـد آمـد کـه بنـا بود بـه اتکاری (اتـکاء) درآمـد حاصـل از واگـذاری مجتمع ایفا شـود.

از طرفـی مپنـا، شـرکت مدیریـت پروژه‌هـای نیروگاهی اسـت کـه کارفرمـای اصلـی آن دولت اسـت. «دولـت سـاخت نیروگاه‌هـای کشـور را تنهـا بـه مپنـا سـفارش می‌دهـد و از همیـن رو ...،

۱. تصویب‌نامه هیئت وزیران در جلسه ۱۳۹۸/۰۷/۱۷ به پیشنهاد شماره ۵۷/۱۳۵۴۲۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی

بـازاری پرسـود دارد کـه تابـع ارادهٔ سیاسـی دولت‌مـردان وزارت نیـرو اسـت.»[1] ۱۵/۷۴٪ از سـهام ایـن شـرکت در اختیـار شـرکت‌های سـرمایه‌گذاری اسـتانی و ۴۷/۶۲٪ درصـد از آن در اختیـار شـرکت سـرمایه‌گذاری صنایـع آب‌وبـرق ـ صبـا قـرار دارد. عمـده سـهام شـرکت صبـا (بزرگ‌تریـن سـهام‌دار مپنا) در اختیار شـرکت دولتی سـاتکاب (۴۹/۹۹٪) و شـرکت مهاب قدس (۴۹/۹۸٪) متعلـق بـه آسـتان قـدس رضوی اسـت. **وضعیـت سـهام‌داران مپنا، به‌وضـوح نشـان می‌دهد که نمی‌توان این شـرکت را خصوصی دانسـت. غالب سـهام شـرکت در کنترل دولت و سـازمان اقتصـادی آسـتان اسـت و همان‌طـور کـه در داسـتان واگـذاری مجتمـع بـه تأمین‌اجتماعـی اشـاره شـد، این شـکل از واگذاری را نمی‌تـوان به معنـای واقعی خصوصی‌سـازی نامید. در واقـع سـؤالی کـه در ایـن رابطـه مطرح می‌شـود این اسـت کـه اداره مجتمـع توسـط ایمیدرو (وابسـته بـه وزارت صمـت) چـه تفاوتـی بـا ادارهٔ آن توسـط مپنـا (وابسـته بـه وزارت نیـرو) داشـته اسـت؟ آیـا چیزی جـز تسـویه مقـداری از بدهی‌هـای دولت بوده اسـت؟**

۸-۸-۲. فروش وکالتی

نکتـهٔ مهـم در واگـذاری سـوم مجتمع این اسـت که سـازمان خصوصی‌سـازی قـرارداد خود را بـا آقـای علی‌محمـدی فسـخ نکـرده (شـرکت بـه دولت برنگشـته اسـت)، بلکه براسـاس وکالت‌نامـهٔ اخذشـده، سـهام در وثیقـه بـه نمایندگـی از خریدار به مپنا واگذار شـده اسـت. ایـن توضیـح، همچنیـن پاسـخی اسـت کـه سـازمان درمقابل ایـن انتقـاد مطـرح می‌کند که چـرا واگـذاری سـوم کـه بعـد از چهارسـال صـورت گرفتـه، با همـان قیمـت واگـذاری دوم انجام شـده اسـت: «فـروش وکالتی، بـه وکالت از خریـدار اول [شـرکت فروآلیاژ گنـو] و به‌منظور اسـتیفای حقـوق دولـت انجـام می‌پذیـرد، بنابرایـن بـا توجـه بـه این‌کـه در ایـن مرحلـه یـک مال و یـا دارایـی متعلّـق بـه دولـت قیمت‌گـذاری نمی‌شـود، لیکـن نیازمنـد طی‌نمـودن فراینـد مصـوب قیمت‌گـذاری در چهارچـوب مقـررات حاکـم بـر قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلـی اصـل (۴۴) قانـون اساسـی، نیسـت. ضمنـاً چنانچـه فـروش وکالتی با قیمتـی بالاتـر از قیمت فروش بـه خریدار اول انجـام پذیـرد، ایـن اختلاف‌قیمـت متعلق به خریدار اول اسـت، نـه دولت. پس راهـکار منطقی و درسـت در فـروش وکالتـی آن اسـت کـه قیمت مـال و دارایی موضوع فروش متناسـب بـا مطالبات دولـت تعییـن شـود؛ و اصـراری بـر تعییـن قیمتـی بالاتـر از مطالبـات دولـت کـه منجـر بـه افزایش ریسـک عـدم فـروش می‌شـود، نباشـد.» (سـازمان خصوصی‌سـازی، ۱۳۹۸)

۱. روزنامه اعتماد، منتشرشده در تاریخ ۱۳۸۸/۰۴/۰۳؛ https://www.magiran.com/article/1888219

آقـای پـوری حسـینی نیز در پاسـخ به سـؤال خبرگزاری تسـنیم در مورد عدم فسـخ قـرارداد، بیان کردنـد کـه چـون بدهی‌هـای ارزی هـم با قیمـت جدید محاسـبه می‌شـوند، اثـر خـود را می‌گذارد[1] و این‌گونـه عـدم قیمت‌گـذاری مجـدّد مجتمـع در واگـذاری بـه مپنـا را توجیـه کردنـد. بنابرایـن از نظـر سـازمان، اولاً بهتـر بـود کـه قـرارداد فسـخ نشـود و ثانیـاً دلیلـی نـدارد وقتـی فـروش وکالتـی اسـت، مجـدد قیمت‌گـذاری صـورت گیـرد؛ البتـه مسـئولین سـازمان مدعـی هسـتند که ایـن رویه درحال‌حاضـر تغییـر کـرده، که یکـی از دلایل اصلـی آن، افزایش شـدید قیمت‌ها بوده اسـت؛ وقتی افزایـش قیمت‌هـا چنـدان چشـمگیر نبـود، نگرانـی سـازمان ایـن بـود کـه اگـر شـرکت را بـه دولت برگردانیـم (قـرارداد فسـخ شـود) یـک تعهـد اضافـی را برای دولـت ایجاد کنـد و حتی ممکن اسـت ارزش سـهام واگذارشـده از آن چیـزی کـه در ابتـدا فروخته‌شـده، کمتـر باشـد؛ اما در شـرایط فعلی و بـا افزایـش شـدید قیمت‌هـا، دیگـر نگـران ایـن موضـوع نبـوده و به‌یقیـن می‌دانیم که ارزش سـهام افزایـش یافتـه اسـت. بنابرایـن قرارداد را فسـخ کرده و شـرکت را به دولـت برمی‌گردانیـم (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبـه بـا تیـم تحقیق).

بی‌شـک هیـچ توجیهـی نمی‌توانـد مانـع از این باشـد که مجموعـه دوبـاره ارزش‌گذاری شـود. قیمت‌گـذاری مجـدد، از غبـن احتمالـی دولـت، و ایـراد اتهـام ارزان‌فروشـی بـه سـازمان، فسـاد و بی‌نظمـی جلوگیـری خواهـد کـرد. اینجـا از فـروش مجدّد یک شـرکت کوچـک در فاصلـه چندماه صحبـت نمی‌کنیـم؛ محـل بحـث، واگـذاری مجـدّد مجموعـه‌ای به‌وسـعت المهدی‌ـهرمـزال، آن هـم در فاصلـهٔ چهارسـال اسـت کـه تغییـرات سـاختاری، تولیـدی و قیمـت دارایی‌هـا و بدهی‌های آن می‌توانـد در شـرایط تورمـی، ارزی و بـازاری کشـور قابـل توجه باشـد.

۸-۸-۳. تسویه مطالبات با خریدار دوم

آقـای پـوری حسـینی در یکـی از مصاحبه‌هـای خـود اعـلام کردند کـه با گذشـت سه‌سـال از زمان خریـد، خریـدار دوم، حـدود هزارمیلیـارد تومـان هـم بابت بدهی سـاچه و هـم بابت اقسـاط خزانه پـول پرداخـت کـرده اسـت.[2] لـذا ایـن پرسـش قابل طـرح اسـت که آیـا خریدار شـرکت سـهمی از واگـذاری سـوم نداشـته اسـت؟ در مـورد مطالبـات احتمالی آقـای علی‌محمـدی از سـازمان، گفته می‌شـود کـه در واگـذاری سـوم، حسابرسـی ویـژه از شـرکت انجـام شـد؛ خسـارت‌های وارده بـه شـرکت محاسـبه و از مبالغـی کـه خریـدار اول بابـت اقسـاط و حصـه نقـدی پرداخـت کـرده بـود،

۱. خبرگزاری تسنیم، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ https://tn.ai/1918614

۲. خبرگزاری تسنیم، منتشرشده در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۱؛ https://tn.ai/1918614

کسر شد. درنتیجه 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 به‌دلیل خاموش‌شدن دیگ‌ها و همچنین به‌دلیل نبود مواد اولیه و بدهی‌های ایجادشده در شرکت به سازمان‌های مختلف ـ از جمله بدهی‌های مالیاتی ـ بود (ضرغامی، ۱۳۹۹/۰۶/۰۲؛ مصاحبه با تیم تحقیق).

۸-۹. نکات کلیدی واگذاری المهدی-هرمزال

حال نوبت آن است که ببینیم از مرور داستان واگذاری‌های شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال چه درس‌هایی می‌توانیم بیاموزیم. نکات کلیدی داستان واگذاری المهدی-هرمزال را می‌توان در قالب محورهای زیر خلاصه کرد:

۸-۹-۱. عدم توانمندی دولت در اجرای ترتیبات قانونی خصوصی‌سازی

همان‌طور که اشاره شد، در ماجرای کم‌ارزش‌گذاری دارایی‌های مجتمع، حلّ دعاوی حقوقی، یا در ماجرای عدم تبدیل طرح هرمزال به شرکت، هم دستگاه‌های اجرایی دولتی (سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو)، هم بستر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، و هم نظام حکمرانی خصوصی‌سازی در ایران مؤثر بود. این که سهم هریک در رقم‌خوردن این ماجرا چقدر بود، چندان مهم نیست و در کلّیت 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 نقمت می‌کند. استنباط اجمالی تیم تحقیق از این نقاط آسیب به شرح ذیل است.

۸-۹-۱-۱. عدم وجود شفافیت در سیاههٔ اموال و صورت‌های مالی

در داستان زمین مجتمع که به‌صورت اجاری در اختیار شرکت بود و هنوز نحوهٔ 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؛ درمورد ضایعات آندی مجتمع، درخصوص بدهی‌های مربوط به احداث طرح هرمزال و ...، ابهام‌های زیادی وجود داشت و در سیاههٔ اموال، صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری رویه واحد و شفافی درخصوص آنها مشاهده نمی‌شود و همین، زمینهٔ بسیاری از مشکلات و اعتراض‌های بعدی بود.

۸-۹-۱-۲. عدم نظارت بر کار کارشناسان رسمی

درمورد قیمت‌گذاری مجتمع المهدی، کارشناسان رسمی به وظایف خود در حیطهٔ رؤیت مجموعه و بررسی اسناد و مدارک دارایی‌های آن عمل نکردند و سازمان نیز نشان داد در نظارت بر کار این کارشناسان اهتمام لازم را نداشته است. این ایراد را درمورد عدم رؤیت ذخیرهٔ آند سوخته مجموعه که امکان نداشت با وجود بازدید از مجموعه، این دارایی کم برآورد شود، به‌وضوح 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 هیئت‌واگذاری «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود»؛ بنابراین به‌موجب 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 هیئت‌واگذاری تعیین می‌کند و در عین حال ادارهٔ امور شرکت در مجموعه مادرتخصصی ـ در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت ـ باقی می‌ماند. به‌موجب این ماده قانونی که با هدف تسهیل امر واگذاری تصویب شده است، ایجاد هماهنگی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی (هیئت‌واگذاری) و وزارت صمت (شرکت مادرتخصصی 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 مهدی‌التاجر، پیگیری انتقال زمین‌های در اختیار شرکت، شاهد بودیم که این هماهنگی صورت نپذیرفته و از محل آن دعاوی، بلاتکلیفی و هزینه‌هایی به طرفین درگیر در امر واگذاری تحمیل شد.

۸-۹-۱-۴. عدم توانایی در مکلف‌کردن شرکت خصوصی‌شده به رعایت قواعد حکمرانی دولت در سطح بازار

این موضوع نیز یکی از مسائل بنیادی و نگرانی‌های اصلی در واگذاری شرکت‌های دولتیِ دارای تولیدات مهم و استراتژیک است؛ این‌که دولت و نهادهای متولی در بحث حکمرانی بازار، می‌توانند شرکت‌های خصوصی‌شده را مجبور کنند که به سیاست‌های کلان در سطح بازار مقیّد باشند. برای مثال، در فقرهٔ واگذاری المهدی‌ـهرمزال دیدیم که خریدار سهام کنترلی مجموعه، از عرضه تولیدات شمش آلومینیوم در بورس کالا خودداری می‌کند؛ حتی اعتراضات شرکت‌های

پایین‌دستی 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. ازجمله مهم‌ترین این الزامات، تعریف نهاد سیاست‌گذار و تنظیم‌گری است که تبعیّت از مقرره‌های آن برای همهٔ 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 علاوه‌بر تناقض قانونی آن با قوانین عادی و عالی کشور (در فقرهٔ واگذاری به صندوق) و روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موجب به‌حاشیه‌راندن مکانیزم‌های تخصصی واگذاری شده است. هرچند درمورد واگذاری شرکت‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی تا حدودی قوانین حاکم از بعد از واگذاری اول اصلاح شد، اما لازم است دربارهٔ واگذاری با هدف ردّدین، 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. طولانی‌شدن فرایند واگذاری

طولانی‌شدن فرایند واگذاری، از زمان شمول نام شرکت در فهرست شرکت‌های قابل‌واگذاری تا زمان انتقال مالکیت به بخش غیردولتی، بر عملکرد مدیریت بنگاه و کنترل‌های شرکت مادرتخصصی تأثیرگذار است. در بحث عدم تبدیل طرح هرمزال دیدیم که عدم اعتنای مدیریت به ایجاد شخصیت حقوقی مستقل برای هرمزال ـ به اعتراف خودشان ـ به‌دلیل آن بود که واحد را متعلق به خود نمی‌دانستند و بنابراین اهتمامی 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 درمورد غیاب نظام انگیزشی مناسب برای مدیران دولتی در بهبود کارایی درست باشد، اما بر کسی پوشیده نیست، که حتی مدیر دولتی هم منابع محدود خود را صرف واحدی نمی‌کند که دیر یا زود به بخش خصوصی واگذار می‌شود؛ بنابراین، هرچند ناخوشایند، مدیر دولتی در چنین شرایطی کاملاً عقلایی عمل کرده است؛ این ترتیبات نهادی خصوصی‌سازی باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که مدیر دولتی در ادارهٔ بنگاه، شرایط را کوتاه‌مدت و ناپایدار نبیند و انگیزهٔ روزمرهٔ اداره‌کردن شرکت را نداشته باشد.

۸-۹-۳-۲. واگذاری طرح

بخش بزرگی از مسائل واگذاری مجتمع (مانند مسأله شمش‌ها، بدهی خارجی، انتقال تضامین)، به‌دلیل واگذاری هرمزال به‌صورت طرح و دارایی بود. به این نکته اشاره شد اگر هرمزال به‌صورت یک شرکت مجزّا یا به‌عنوان یک خط تولیدی در دل المهدی واگذار می‌شد، شاید دیگر نیاز به تعیین‌تکلیف جداگانه شمش‌های آن یا ایجاد یک زنجیرهٔ 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 مجدّد مجتمع در سال ۱۳۹۷، مشاهده کردیم که سازمان بدون قیمت‌گذاری مجدّد و درقالب فروش وکالتی، مجتمع را به مپنا واگذار کرد. این‌که سازمان بتواند به اختیار خود در قالب فروش وکالتی، واگذاری مجتمع را از شمول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ - و در نتیجه از 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 ـ با آن حجم از مشکلات ساختاری و وابستگی به رانت‌های دولتی ـ خوب عمل کند و در عین سودآوری، مطامع سیاسی و اجتماعی را تأمین کند. عدم بازپرداخت بدهی‌های داخلی و خارجی، مسائل کارگری، عدم عرضهٔ بورسی نشان می‌دهد که هر بخش خصوصی حقیقی‌ای نمی‌تواند از عهدهٔ ادارهٔ 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 زمین‌خوردن آن جلوگیری می‌کنند.

فصل نهم

درس‌های خصوصی‌سازی در ایران
(تقاطع‌یافته‌های مطالعات موردی)

۹-۱. مقدمه

در چهـار فصـل گذشـته، تجـارب واگـذاری چهار شـرکت در ایـن مطالعه مرور شـد. هـدف از این فصـل، اسـتخراج درس‌هایـی اسـت که می‌تـوان از واگـذاری شـرکت‌های مذکور آموخـت. این کار مـا را آمـاده می‌کنـد تـا در بخش آتـی و فصل آخر گـزارش ملاحظاتـی را پیرامـون ادامهٔ مسـیر گذار بـه اقتصـاد بـازار صورت‌بنـدی کنیـم. بدین‌منظور ضمن مرور سـریع هر مـورد، در مـورد درس‌های آن گفت‌وگـو خواهد شـد.

۹-۲. شرکت قطارهای مسافربری رجا

۱) شـرکت رجـا، تـا پیـش از واگـذاری شـرکتی در ذیـل شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. بـود و چنـد کارکـرد اساسـی داشـت. اولیـن و مهم‌تریـن وظیفـه‌اش تنظیم‌گری و سیاسـت‌گذاری در صنعـت حمل‌ونقل ریلـی مسـافری بـود. دومیـن وظیفـه‌اش توسـعه بخـش خصوصـی بـود بـه نحـوی که در سـال‌های منتهـی بـه واگـذاری بسـیاری از واگن‌هـا و مسـیرهای خـود را بـه شـرکت‌های غیردولتـی واگـذار کـرده بـود. و سـومین وظیفـه‌اش تأمیـن خدمـات حمل‌ونقـل ارزان بـرای مسـافران در مناطـق کمتر توسـعه‌یافته کشـور و همچنیـن مسـیرهای حومـه‌ای بـود. اگـر چـه تـردد در مسـیرهای تکلیفـی و

مسیرهای حومه‌ای (که به‌ناچار هر دو در قیمتی پایین‌تر از هزینهٔ 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 یارانه 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 حداکثرکنندهٔ سود، همچنان می‌توانست کارکردهای سه‌گانهٔ 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 توسعهٔ 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 اساس‌نامهٔ 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 نه‌تنها کارکرد رجا در توسعهٔ بخش خصوصی متوقف شد، بلکه توسعهٔ خود رجا هم محدود شد و عملاً واگن جدیدی وارد خط نشد، جز آنچه پیشتر سفارش خرید آن در قالب طرح تملّک دارایی‌های سرمایه‌ای داده شده بود.

درس اول: گروه‌بندی و قراردادن شرکت در فهرست واگذاری باید با توجه به زمینهٔ 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 عهدهٔ شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است. این شرکت بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری شرکت‌های خدمت‌رسان را در اختیار دارد، به این معنا که تعیین قیمت بلیط، تعیین مسیر، واگذاری لوکوموتیو، تعیین زمان

حرکت و غیره بر عهدهٔ شرکت مذکور است و عملاً ساختار عملیاتی شرکت‌های ارائه‌دهندهٔ خدمات حمل‌ونقل مسافری آن‌چنان با شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در هم تنیده شده که تفکیک آن بسیار دشوار است. این مسأله درمورد شرکت رجا در مقایسه با سایر شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی، به‌واسطه سهم عمدهٔ رجا از حمل‌ونقل مسافری، از پیچیدگی و اهمیت به‌مراتب بیشتری برخوردار است. در واقع، در شرایط فعلی صرفاً واگن‌ها واگذار شده است و عملاً امکان کمی برای افزایش بهره‌وری از طریق تغییر در نحوهٔ راهبری و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل وجود دارد. در واقع، بخش خصوصی تنها واگن در اختیار دارد و فرمان حرکت و بستر در اختیار او نیست و در 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 راه آهن ج.ا.ا. تنظیم‌گری را به بهترین وجه ممکن انجام می‌دهد، باز این تردید مطرح است که شرکت مذکور جانب‌دارانه عمل کند و با شرکت‌های ارائه‌دهندهٔ خدمات و استفاده کننده از زیرساخت به‌طور مشابه برخورد نکند.

درس دوم: در مواردی که بخشی از فعالیت‌های یک صنعت، موضوع انحصار طبیعی است، توسعهٔ نهاد تنظیم‌گر مستقل و توانمند مقدّم بر واگذاری شرکت دولتی است.

۳) شرکت رجا به‌واسطهٔ نقش خود در ارائهٔ 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 خدمت‌رسانی 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 تأمین‌اجتماعی) از سرمایه‌گذاری اقتصادی، کسب سود و منافع اقتصادی است اما دولت با علم به این‌که رجا زیان‌ده است و نمی‌تواند خواسته و هدف سوددهی سرمایه‌گذار را تأمین کند، اقدام به واگذاری کرده و این موضوع، مشکلات زیادی را پیش روی اداره شرکت قرار داده است به‌نحوی که وزارت تعاون، کار و ورفاه 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. درصورتی‌که مقرّر باشد که یک شرکت دولتی پس از واگذاری همچنان تکالیف دولتی را به‌انجام برساند و متحمل هزینه شود، دولت باید متعهد باشد که هزینهٔ 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 ردّدیون دولت به سازمان تأمین‌اجتماعی بود و فرایندهای معمول کارشناسی را طی نکرد. همین امر نیز منجر به طولانی‌شدن واگذاری قطعی و قیمت‌گذاری نهایی آن تا سال ۱۳۹۵ شد؛ لذا در فاصلهٔ سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ عملاً وضعیت شرکت از منظر مالی نامعلوم بود و حتی تا سال ۱۳۹۲ مجمع عمومی شرکت تشکیل نشد. این در حالی است که شفافیت حساب‌های مالی شرکت و مشخص‌بودن دارایی‌ها و بدهی‌های مربوط از پیش‌شرط‌های 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 مرحلهٔ پس از تصمیم‌گیری درخصوص واگذاری موکول شود. ضمن این‌که در مقام طراحی فرایند، تصمیم‌گیری درخصوص واگذاری یک شرکت، باید صرفاً در صلاحیت هیئت واگذاری، به‌عنوان مرجع تخصصی موضوع، باشد و سایر مراجع و ازجمله هیئت وزیران از دخل و تصرف در آن منع شوند. همچنین، تصمیم‌گیری درخصوص 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 زمینهٔ حمل‌ونقل مسافری ریلی (به‌طور مشخص تأمین سالن‌های مسافری) بود. اگرچه مالکیت طرح‌های مذکور در اختیار شرکت راه آهن ج.ا.ا. بود اما مجری و بهره‌بردار آنها، شرکت رجا بود و در مناسبات مالی، واگذاری خطوط و مسیرها، ضمانت وام‌های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات با سایر شرکت‌ها، ازجمله خرید واگن، به‌عنوان نماینده راه‌آهن عمل می‌کرد. با واگذاری رجا به سازمان تأمین‌اجتماعی، دارایی‌هایی که در فهرست اموال این شرکت بود، ازجمله طرح‌های عمرانی به مالکیت سازمان مذکور درآمد، اما شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. نیز ادعای مالکیت بخشی از واگن‌ها را داشت که تأمین‌اعتبار شده بودند، ولی تحویل داده نشده بودند. این موضوع بلاتکلیفی‌های 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 مرحلـه بانـک عامـل پرداخـت کـرد و از دولـت طلبـکار شـد)؛ دوم این‌کـه رجا به‌عنـوان یک شـرکت دولتـی و مجـری طـرح تملـک، دیگـر شـرکتی دولتی نبـود کـه بتوانـد واگن‌های تولیدشـدهٔ جدیـد را از گمـرک ترخیـص کنـد و تحویـل بگیرد؛ سـوم این‌که بـا وجـودِ تعیین‌تکلیف انجام‌شـده درخصـوص امـوال مذکـور در سـال ۱۳۹۵، هنـوز هـم مشـکل تعییـن مالـک امـوال به قـوّت خود باقی اسـت.

درس پنجـم: اگـر شـرکت دولتـی درگیـر اجـرای طـرح تملّـک دارایی‌هـای سـرمایه‌ای دولـت اسـت پیـش از واگـذاری یا باید طـرح تملّـک خاتمه یابد یـا باید تکلیـف مالکیت امـوال، ضمانت اجـرای قراردادهـای ذیربـط، بازپرداخـت اقسـاط و نحـوهٔ ادامـهٔ اجرای طرح مذکور روشـن شـود.

۶) در آن زمـان، سـازمان تأمین‌اجتماعـی فاقـد تجربه در زمینهٔ مسـافربری ریلی بـود و تا مدت‌ها نمی‌دانسـت کـه بایـد آن را در قالب کدام یـک از هلدینگ‌های خـود اداره کند تا درنهایـت به هلدینگ گردشـگری منتقـل شـد. این موضوع ادارهٔ شـرکت را تـا مدتی با چالـش مواجه کرد. اگرچـه با تفکیک مالکیـت از مدیریـت دلیلـی نـدارد که مالـک از اهلیت تخصصـی بـرای اداره شـرکت‌های موجود در پورتفـوی خـود برخـوردار باشـد، امـا در این خصـوص توجه بـه چند نکتـه حائز اهمیت اسـت. یکی این‌کـه در مقطـع واگـذاری سـازمان تأمین‌اجتماعـی آمادگی لازم برای پذیرش این شـرکت را نداشـت و بـه انتخـاب خود، مالک این شـرکت نشـد (لااقـل در زمان صدور مصوبـه)؛ و دیگر این‌که سـازمان تأمین‌اجتماعـی در ادارهٔ شـرکت‌ها لزومـاً تابـع هدفـی، مشـابه تابـع هـدف دولـت نـدارد. اگـر دولت می‌خواهـد یک‌سـری خدمـات لزومـاً تـداوم یابـد، بایـد بدانـد کـه سـازمان تأمین‌اجتماعـی به‌دنبـال تأمیـن منافـع بیمه‌گذاران خـود اسـت و قاعدتاً باید چنین باشـد.

درس ششـم: اگـر بنـگاه مشـمول واگـذاری کارکردهـای اقتصـادی یـا اجتماعی خاصـی دارد، خریـدار جدیـد شـرکت بایـد ارائه خدمات مذکـور جـزء مؤلفه‌های تابـع هدفش باشـد. در غیر این صـورت، خصوصی‌سـازی موضوعیـت ندارد.

۹-۳. شرکت ایران ایرتور

همان‌طـور کـه پیش‌تـر گفتـه شـد، شـرکت ایـران ایرتـور در یـک مرحلـه بـه شـرکت هسـایار از زیرمجموعه‌هـای وزارت دفـاع و پشـتیبانی نیروهـای مسـلح و دو شـرکت دیگـر واگـذار شـد کـه نه‌تنهـا عملکـردی بسـیار ضعیـف در ادارهٔ شـرکت از خـود نشـان دادنـد و از عهدهٔ پرداخت اقسـاط واگـذاری بـه دولـت بـر نیامدنـد، بلکـه در انتقـال شـرکت به خریـدار خصوصی شـرکت هـم خلل فـراوان ایجـاد کردنـد. خریـدار دوم، درمجمـوع عملکـرد خوبـی از خـود نشـان داد بـا ایـن حـال،

مخالفـان ایـن واگـذاری کـه مایـل بودند این شـرکت به جـای آذربایجان شـرقی به خراسـان رضوی فروختـه شـود، خلـل فـراوان در کار ایجـاد کردند و ادّعاهـای بدون سـند مطرح کردند کـه کار برای خریـدار حقیقـی خصوصی بسـیار دشـوار شـد. درمـورد این واگـذار خاص می‌تـوان به نـکات زیر اشـاره کرد.

۱) شـرکت ایـران ایرتـور شـرکتی زیـان‌ده بـود کـه زمین‌گیرشـدن هواپیماهایـش از یک‌سـو و سـاختار نامناسـب نیـروی انسـانی‌اش از سـوی دیگـر، عملاً شـرکت را زمین‌گیـر کرده بـود. دولت چندبـار مصـوّب کـرد کـه یـا سـاختار شـرکت اصـلاح شـود یـا شـرکت وارد فراینـد انحلال شـود. بـا وجـود تأکیـد مقـررات بالادسـتی و همچنیـن، تصویـب لـزوم اصـلاح سـاختار شـرکت پیش از واگـذاری، عمـلاً اصلاح سـاختاری صـورت نگرفت و این کار بـر عهدهٔ خریداران پـس از واگذاری نهـاده شـد. در واقـع، زمـان انجـام اصـلاح سـاختار (پیش یا پـس از واگـذاری)، یکـی از مهم‌ترین پرسـش‌های مطـرح در هـر واگـذاری اسـت؛ در ایـن راسـتا می‌تـوان گفت در شـرایطی کـه اصلاح سـاختاری هزینه‌هـای ثابـت اولیـه گـزاف و خـارج از عهدهٔ بخش خصوصی نداشـته باشـد، شـاید بتـوان آن را بـه پـس از واگـذاری منتقل کـرد و حتی با واگذاری مشـروط به اصلاح سـاختار شـرکت بـه خریـدار، در قیمت‌گـذاری، تخفیفاتـی هـم لحـاظ کرد.

خریـدار اول کـه از پشـتوانهٔ نظامـی و دولتـی هـم برخـوردار بود، عمـلاً موفق به این کار نشـد و شـرکت را بدتـر از گذشـته بـه خریـدار بعدی تحویـل داد. خریـدار دوم شـرکت را در مسـیر اصلاح سـاختار بـرد و توانسـت عملکـرد شـرکت را بهبـود ببخشـد؛ امـا به‌نظر می‌رسـد ایـن عملکـرد یـک اسـتثناء اسـت تـا یـک قاعـده. مخصوصاً اگر بـه این نکتـه توجه کنیـم که انتقـال مالکیـت از بخش دولتـی بـه بخـش خصوصـی باعـث می‌شـود، معیارهـای به‌اجراگـذاردن مقـررات بیمـه‌ای، قوانین کار، و ...، تسـهیل و راه‌هـای گـذار به شـرایط سـالم سـخت‌تر می‌شـود.

درس اول: شـرکت‌هایی که زیان‌های انباشـتهٔ هنگفت دارند، نباید وارد فرایند خصوصی‌سـازی شـوند. یـا بایـد سـاختار سـرمایه شـرکت پیـش از واگـذاری اصـلاح شـود و مثلاً زیـان آن بـه کمتر از ۵۰ درصـد سـرمایه شـرکت کاهـش یابـد، یـا مطابـق قانـون تجـارت وارد فرایند انحلال شـود و یـا سـرمایهٔ خـود را تغییـر دهـد.[۱] واگذاری شـرکتی کـه از نظر قانـون تجارت ورشکسـته اسـت، در

۱. ماده ۱۴۱ قانون تجارت: اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از میان برود، هیئت مدیره مکلّف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العادهٔ 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 همان‌جلسه و با رعایت مقررات ماده ۶ این قانون سرمایه شرکت را به مبلغ سرمایه موجود کاهش دهد.
درصورتی‌که هیئت‌مدیره برخلاف این ماده به‌دعوت 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.

شـرایط خـاص اقتصاد سیاسـی تبعـات ناگـواری دارد. تجربـهٔ واگـذاری دوم ایران ایرتـور صرفاً یک اسـتثنا اسـت تا قاعده.

۲) وجـه ممیـز خریـدار دوم شـرکت ایـران ایرتـور، تـوان مالـی و حرفـه‌ای مالـک جدیـد بـود. مناقشـات ناظـر بـر اهلیّـت خریـدار در این مـورد محلـی از اعـراب نـدارد. اگرچه مسـألهٔ مالکیت جـدای از مسـأله مدیریـت اسـت و اهلیّـت حرفـه‌ای مربـوط به مدیران شـرکت اسـت نـه مربوط به مالـکان آن؛ بـا ایـن حـال، وقتـی یـک شـرکت بـزرگ مقیـاس به‌صورتـی بلوکـی واگـذار می‌شـود، مالـک بایـد توانایـی تخصصـی انتخـاب مدیـران حرفـه‌ای را داشـته باشـد. لـذا به‌نظر می‌رسـد در مـواردی کـه یک شـرکت اسـتراتژیک تشـخیص داده می‌شـود، می‌تـوان بـه اهلیّت حرفـه‌ای مالکان هـم امعان‌نظـر داشـت، مگـر این‌کـه در صنعـت موردنظـر نهـاد تنظیم‌گـر وجـود داشـته باشـد و بر نحـوهٔ انتخـاب مدیـران نظـارت کنـد. البتـه در این صنعـت رگولاتـور بخشـی (سـازمان هواپیمایی کشـوری) وجـود دارد کـه از حداقل‌هـای لازم مدیـران بـرای اداره شـرکت حصول اطمینـان می‌کند.

درس دوم: در شـرکت‌های بـزرگ مقیـاس و اسـتراتژیک، مخصوصـاً در مـواردی کـه شـرکت با زیـان انباشـته بسـیار و سـاختار نامناسـب نیـروی انسـانی مواجـه اسـت، توجه بـه اهلیّـت حرفه‌ای مدیرانـی کـه خریـدار انتخـاب می‌کند، ضـرورت دارد.

۳) صـورت دقیـق بدهی‌هـا و دارایی‌هـای شـرکت در زمان واگذاری مشـخص نبـود؛ لذا ارزش واقعـی شـرکت بـه میـزان قابل‌توجهـی کمتـر از ارزش قابـل اسـتنباط از صورت‌هـای مالـی بـود؛ خریـدار دوم پـس از واگـذاری از یک‌طـرف با مقادیر چشـمگیری بدهـی به شـرکت‌های ارائه‌دهندهٔ خدمـات هوایـی و ...، مواجـه شـد و از طـرف دیگـر تملّـک بخشـی از دارایی‌هـای تأییدشـده در صورت‌هـای مالـی (ازجملـه ۵ فرونـد هواپیمـای توپولف، سـاختمان اداری مرکزی شـرکت و ...،) از وی سـلب گردیـد، درحالی‌کـه هزینه‌هـای آن برعهـده وی گـزارده شـده بود.

درس سـوم: سـیاههٔ اموال و صورت‌های مالی شـرکت باید پیش از واگذاری شـفاف و مصوّب باشـد؛ البته روشـن اسـت کـه مطابق مقررات جاری کشـور چنیـن الزامی وجـود دارد، ولی در عمل به‌دلیـل غلبـه قـدرت ذی‌نفعان بر سـازمان مجری اعمال آن قواعد دشـوار می‌شـود.

۴) علاوه‌بـر مشـکلات مربـوط بـه عـدم دقت صورت‌هـای مالـی، در مرحلـهٔ قبـل از واگذاری دوم، تعهـدات جدیـدی (ازجملـه قراردادهـای سه‌سـاله بـا برخـی از کارکنـان) خـارج از شـرایط واگـذاری توسـط خریـدار اول بـر خریـدار جدیـد تحمیل شـد. ایـن موضـوع، ادارهٔ هر شـرکتی را با دشـواری‌های بسـیار مواجـه می‌کنـد.

درس چهـارم: تحمیـل تعهـدات جدیـد و مخصوصـاً تحمیـل نیـروی کار جدید به شـرکت که

تبعات اجتماعی معناداری دارد، چه توسّط نهادهای امنیتی انجام شود، چه توسط مالکان و مدیران شرکت مشمول واگذاری، باید جرم‌انگاری شود.

۵) سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی برای تحویل به‌موقع 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 صرف‌نظر از بخشی از مایملک شرکت و عدم تعیین‌تکلیف تو پولوف‌های به‌نام شرکت و در اختیار وزارت دفاع)، خسارت سنگینی را به خریدار تحمیل کرد. به‌نظر 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 تلقی‌شده و هرگونه اعتراض به تصمیمات آن، تنها در مرجع تخصصی حلّ اختلاف (هیئت داوری) 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 به‌دنبال تحصیل ماندهٔ 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: درصورتی‌که خریداران یک شرکت از عهدهٔ تعهدات خود برنیامدند و مقرّر 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 خصوصی‌سازی است.

۸) در واگذاری دوم ایران‌ایرتور، تقابل نمایندهٔ مردم مشهد (مرکز عملیات پروازی سابق این شرکت) با نمایندگان مردم تبریز (زادگاه خریدار جدید و مرکز بلیت‌فروشی شرکت پس از واگذاری دوم) و همچنین پشتیبانی وی از ابطال مزایده در سال ۱۳۹۴ و واگذاری ایران‌ایرتور به شرکت تکا، واقع در مشهد که حواشی زیادی را برای این واگذاری و فعالیت شرکت به‌وجود آورد، از زاویهٔ اقتصاد سیاسی قابل توجه است. براین‌اساس، لازم است پیگرد قانونی برای ادعاهای نادرست در نظر گرفته شود.

۹-۴. شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه

شرکت کشت‌وصنعت نیشکر هفت‌تپه از مظاهر صنایع مدرن کشور است و با اهدافی بزرگ بنیان‌گذاری شده و برای تملّک زمین‌های آن که برای اقوامی در استان خوزستان بود، کشمکش‌های زیادی تحمل شده است و دولت با خرید تضمینی محصول شرکت و محدودکردن واردات شرکت حمایتی معنادار از شرکت به‌عمل آورده است. با محدودشدن سیاست خرید تضمینی و بازشدن مرزهای کشور به واردات شکر، این شرکت در سرازیری زیان قرار گرفت که با خصوصی‌سازی 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 ۱٫۸ برابر سرمایهٔ خود مواجه بود؛ لذا براساس مادهٔ ۱۴۱ قانون تجارت، درواقع ورشکسته و قابل انحلال بود. در چهارچوب قانون اصلاح ساختار شرکت به تصویب می‌رسد و برنامهٔ 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 وعدهٔ 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. گزینهٔ دوم انتخاب شد و با استقراض منابع مالی و تأسیس شرکت‌های اقماری مختلف، به فعالیت شرکت تنوع بخشیدند که همین موضوع دست‌مایهٔ انتقادات مختلف به ایشان شد مبنی بر این‌که دارند شرکت را از بین می‌برند و کاربری آن

را عـوض می‌کننـد یـا در زمـرۀ بدهـکاران بـزرگ بانکـی قـرار دارنـد و نظایـر آن؛ و شـد آنچـه نبایـد می‌شـد.

درس اول: برنامـه اصـلاح سـاختاری شـرکت‌های به‌شـدت زیـان‌ده (کـه زیـان به بیـش از ۵۰ درصـد سـرمایه شـرکت رسـیده اسـت) بایـد تـا اصـلاح کامـل و واقعـی صورت‌هـای مالـی تداوم یابد.

درس دوم: تحمیل نیروی انسانی به شرکت‌های مشمول واگذاری، باید جرم‌انگاری شود.

۲) اهلیـت خریـداران در ایـن مـورد هـم محـل بحـث واقـع شـد. دلیـل ایـن مناقشـه آن بـود هـم کـه خریـداران جـوان بودنـد و تجربـه ادارۀ شـرکتی در ایـن مقیـاس را نداشـتند. انتقـاد این بود کـه اهلیـت حرفـه‌ای و تخصصـی در فراینـد واگـذاری احـراز نشـد و صرفـاً بـه احـراز اهلیـت عام خریـداران اکتفـا شـد. لازم بـه ذکـر اسـت کـه بـا جدایـی مالکیـت از مدیریـت، اهلیـت حرفـه‌ای مدیـران ضـرورت پیـدا می‌کند و نـه اهلیت حرفه‌ای مالـکان. در مـواردی که واگذاری بلوکی اسـت (و نـه خـرد)، مقیـاس شـرکت بـزرگ اسـت و انتخـاب مدیـران، خود یـک صلاحیت حرفـه‌ای لازم دارد، و نهـاد تنظیم‌گربخشـی بـرای تعییـن صلاحیت‌هـای حرفـه‌ای مدیـران وجـود نـدارد، احـراز درجـه‌ای از صلاحیـت حرفـه‌ای خریـداران ضـرورت پیـدا می‌کنـد. براسـاس دسـتورالعمل «روش انتخـاب مشـتریان اسـتراتژیک و متقاضی خرید سـهام کنترلـی و مدیریتی» موضوع مصوّبه شـماره ۸۳۵۱۹ مـورخ ۱۳۹۳/۰۵/۲۵، در مـورد اهلیـت خـاص، تعیین شـرایط بنا به درخواسـت سـازمان خصوصی‌سـازی و یـا شـرکت مادرتخصصـی مربوطـه توسـط هیئت‌واگـذاری صـورت می‌گیـرد. در واگـذاری نیشـکر هفت‌تپـه، بـا توجـه بـه عـدم درخواسـت سـازمان خصوصی‌سـازی و شـرکت مادرتخصصـی مربوطـه، اهلیـت خـاص خریـدار مورد بررسـی قرار نگرفـت. با این حـال، در عمل مدیرعاملـی بـا تجربـه بـرای ادارۀ شـرکت انتخاب شـد.

درس سـوم: در مـواردی کـه شـرکت اسـتراتژیک و واگـذاری بلوکـی اسـت، احـراز صلاحیت حرفـه‌ای مدیـران منصـوب خریـدار بایـد الزامی باشـد، نـه اختیاری.

۳) عـدم شـفافیت وضعیـت نیـروی انسـانی شـرکت در زمـان واگـذاری از مهم‌ترین مناقشـات خصوصی‌سـازی ایـن شـرکت اسـت و منشـأ آن اختلافـات در کارگـران فصلـی شـرکت اسـت کـه عمـلاً در صورت‌هـای مالی شـرکت ثبت نشـده اسـت؛ درحالی‌کـه خریدار در اسـناد ایـن تعداد را ۵۷۰۰ نفـر اعـلام کـرده، مدیران سـابق شـرکت ایـن آمار را جعلـی و انتشـار آن را با هـدف دریافت وام و برخـی مزایـا دانسـته و مجمـوع پرسـنل شـرکت را ۳۷۰۰ نفـر می‌دانند.

۴) در میـان مطالـب و مصاحبه‌های منتشرشـده در رسـانه‌ها، فضای عدم اطمینـان میان جامعه

کارگـری و مدیـران شـرکت مشـهود به‌نظـر می‌رسـد. ایـن فضـای عـدم اطمینـان معلـول دو عامـل اساسـی اسـت؛ اول عـدم اطمینـان جامعهٔ کارگری شـرکت به بخـش خصوصی، هم در حـوزه نظام تصمیم‌گیـری و هـم مدیریـت منابـع انسـانی به‌دلیل سـابقهٔ طولانی تسـلّط مدیریت دولتـی و واهمه از عـدم پرداخـت مطالبات کارگران توسـط بخش خصوصـی و دوم عدم اطمینان ناشـی از غیربومی بـودن خریـدار به‌واسـطهٔ نقش و جایـگاه شـرکت در منطقه جغرافیایـی و در میان مـردم بومی.

۵) وابسـتگی اقتصاد و معیشـت مردم شـوش به شـرکت مذکور، منجر به گسـترش ابعاد بحران در ایـن واگـذاری شـد. بخشـی از ایـن همبسـتگی را بایـد ناشـی از ویژگی‌هـای فضایـی کارخانـه هفت‌تپـه در کنـار شـهر شـوش و نیـز وزن نسـبی شـاغلان ایـن شـرکت در کلّ اهالـی ایـن شـهر دانسـت؛ بافـت اقتصادی شـوش به‌عنوان یک شـهر صنعتی-کشـاورزی بـا مجتمع نیشـکر هفت‌تپه گـره خـورده اسـت. غالـب سـاکنان شـهر یـا از شـاغلین ایـن مجتمع‌انـد و یا نسـبت خویشـاوندی نزدیکـی بـا شـاغلین دارنـد و همین مسـأله عامـل مهم ایجـاد همبسـتگی در ابعاد فضاهای شـهری اسـت. علاوه‌بـرآن، معـاش جمع زیـادی از کاسـبان خرده‌پا در شـوش به اشـتغال کارگـران هفت‌تپه وابسـته اسـت و همیـن عامـل نیـز به‌خودی‌خـود عامل عینـی ایجـاد همگرایی میـان ایـن گروه‌های اجتماعـی مختلـف اسـت. مورد شـرکت نیشـکر هفت‌تپـه، این نکتـه را گوشـزد می‌کند کـه باید در واگذاری‌هـا، مسـائل اجتماعـی و اقتصـاد سیاسـی واگـذاری و تبعـات آن را بـه دقـت بررسـی کـرد و مـورد توجـه قـرار داد. در ایـن شـرایط، واگـذاری بلوکـی توصیـه نمی‌شـود و بهتـر اسـت شـرکت به‌صـورت تدریجـی واگذار شـود.

درس چهـارم: وقتـی وجـود یـک شـرکت بـا زندگـی اقتصـادی و اجتماعـی یـک منطقـه گـره خـورده اسـت و واگـذاری مسـتعد وقـوع بحران‌هـای اقتصـادی و اجتماعـی اسـت، واگـذاری باید به‌شـکل تدریجـی و از روش‌هـای عرضـه عمومـی سـهام در بـورس و بـا دادن اطمینـان به مـردم از تـداوم حمایت‌هـای دولتـی انجـام شـود.

۹-۵. واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال

شـرکت آلومینیـوم المهـدی پس از سـه‌بار واگـذاری در طول یک دهـه، درنهایـت در بخش عمومی باقـی مانـد. در ایـن فراینـد نه‌تنهـا توسـعه‌ای رخ نـداد و دسـتاوردی در مسـیر گـذار بـه نظـم بـازار حاصـل نشـد، بلکـه اعتبـار بین‌المللـی کشـور در بازپرداخـت اقسـاط اعتباردهنـدگان خارجـی بـا تردیـد مواجـه شـد، در اسـتان مسـائل کارگـری ایجـاد شـد و کشـمکش و گمانه‌زنـی و نامه‌نـگاری و مناظره‌هـا هزینه‌هـای بسـیاری بـه کشـور تحمیـل کـرد. نـکات برجسـتهٔ ایـن مطالعـه مـوردی را

می‌توان در قالب محورهای زیر طبقه‌بندی و درس‌های آن را مدوّن کرد.

۱) **اهمیت زمینه.** شرکت درحالی به مرحله واگذاری رسید که نحوه تأمین برق آن مبهم بود؛ در خصوص وابستگی به مواد اولیه و مشخصاً آلومینا تدبیر نشده بود؛ سرمایه‌گذار خارجی شرکت تعیین‌تکلیف نشده بود، وضعیت مالکیت زمین کارخانه‌ها نامشخص بود و بدهی خارجی طرح هرمزال در جریان بازپرداخت بود که ضامن آن، شرکت مادرتخصصی ایمیدرو بود و درخصوص نحوهٔ بازپرداخت بدهی‌های مذکور پس از واگذاری چاره‌اندیشی نشده بود. سایهٔ 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 حل‌وفصل شود. حتی اگر شرکتی زیان‌ده را واگذار می‌کنیم، باید به مسائل زمینه‌ای آن توجه کنیم. بقای مسائل زمینه‌ای احتمال بقای ناکارامدی را حتی پس از واگذاری افزایش می‌دهد. بخش خصوصی درصورتی می‌تواند شرکت زیان‌ده را سودآور کند که مسائل زمینه‌ای پای شرکت را در باتلاق خود فرونبرده باشد.

۲) نکوهش ردّدیون از طریق انتقال مالکیت. در اقتصادی که دولت آن دچار کسری بودجه و بدهی‌های انباشه است، احتمال واگذاری برای تسویهٔ بدهی‌ها زیاد است و این می‌تواند منجر به تداوم ناکارامدی‌ها و حتی افزایش آنها شود. خوشبختانه واگذاری شرکت در قالب یک مصوّبه جمعی (!) به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد ملغی شد وگرنه باید با مشکلاتی مشابه مشکلات پس از واگذاری رجا (نظیر قیمت‌گذاری، تعیین سیاههٔ اموال و صورت‌های مالی و ...) دست‌وپنجه نرم می‌کردیم و در بهترین حالت، شرکت را به مالکی می فروختیم که برنامه‌ای برای ادارهٔ 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 ردّدیون بارها به قامت قانون درآمده است، ولی هرگاه کمبود منابع بودجه فشار می‌آورد گزینهٔ استفاده از سهام شرکت‌ها برای تسویه بدهی‌ها می‌آید روی میز].

۳) **شفافیت سیاههٔ اموال و صورت‌های مالی.** بی‌نظمی و عدم وجود شفافیت در تنظیم صورت‌های مالی که اساس قیمت‌گذاری مجتمع آلومینیوم المهدی‌ـهرمزال بود، منجر به

انحراف قابل توجه قیمت‌گذاری صورت‌گرفته برای واگذاری از ارزش واقعی شرکت شد. گزارش‌های موجود، ازجمله گزارش سازمان بازرسی کل کشور، حاکی از عدم احتساب برخی دارایی‌های شرکت در فرایند قیمت‌گذاری، به‌دلیل عدم انعکاس آنها در صورت‌های مالی (ازجمله 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. دربارهٔ 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 دست‌مایهٔ زیرسؤال‌بردن کلّ 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 واگذارکننده و دستگاه مجری واگذاری. مطابق با بند (۱) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت‌واگذاری باید «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شود». در این چهارچوب، ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیئت‌واگذاری تعیین خواهد کرد و در عین حال، ادارهٔ امور شرکت در مجموعه مادرتخصصی ـ در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت ـ باقی خواهد ماند. بند قانونی مذکور با هدف تقویت دستگاه مجری خصوصی‌سازی، لزوم همکاری شرکت مادرتخصصی 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 هرمزال به شرکت، تعیین‌تکلیف اختلافات با مهدی‌التاجر، پیگیری درخصوص انتقال زمین‌های در اختیار شرکت، این هماهنگی صورت نپذیرفته و از این بابت، دعاوی، بلاتکلیفی و هزینه‌هایی به طرفین درگیر در امر واگذاری تحمیل شده است.

درس پنجم: همکاری و هماهنگی میان شرکت مادرتخصصی، به‌عنوان مالک شرکت مشمول واگذاری و سازمان خصوصی‌سازی، به عنوان مجری واگذاری، یک ضرورت حیاتی است.

۶) بخش بزرگی از مسائل واگذاری مجتمع (مانند مسألهٔ شمش‌ها، بدهی خارجی، انتقال تضامین)، به‌دلیل واگذاری هرمزال به‌صورت طرح و دارایی بود. به این نکته اشاره شد، اگر

هر مـزال به‌صـورت یـک شـرکت مجزا یـا به‌عنوان یک خـط تولیـدی در دل المهدی واگذار می‌شـد، شـاید دیگـر نیـاز بـه تعیین‌تکلیـف جداگانه شـمش‌های آن یـا ایجاد یک زنجیـره طویل و پرحاشـیه در پرداخـت بدهی‌هـای خارجـی نبـود. اگـر به هـر دلیلی مقرر شـد کـه دارایی دولـت در قالب یک طـرح واگـذار شـود، بایـد از عـدم وجود بدهـی بابت ایجاد آن طرح و درگیرنشـدن سـایر اشـخاص در بازپرداخـت دیـون طرح اطمینان حاصل شـود.

درس ششـم: تـا زمانی‌کـه طـرح اجـرای یـک پـروژه، تبدیـل بـه شـرکت نشـده و مسـئولیت بازپرداخـت دیـون طـرح مشخص‌نشـده، بایـد از واگـذاری آن اجتنـاب کـرد.

۷) در جریـان واگـذاری مجـدّد مجتمـع در سـال ۱۳۹۷، سـازمان خصوصی‌سـازی بـدون قیمت‌گـذاری مجـدد و در قالـب فـروش وکالتـی، مجتمـع را بـه مپنـا واگذار کـرد. درواقع سـازمان مذکـور در واگـذاری دوم، تنهـا به‌دنبـال تحصیـل مانـده مطالبـات خـود بـود و عمـلاً قیمت‌گذاری براسـاس وضعیـت شـرکت در واگـذاری اول صـورت گرفتـه و تحـولات رخ‌داده در سـال‌های بهره‌بـرداری خریـدار اول و تغییـرات ارزش شـرکت مـورد توجه واقع نشـده اسـت. این امـر می‌تواند منشـأ فسـاد، زیـان دولـت و خریـدار قبلی شـرکت باشـد.

درس هفتـم: در صورتـی کـه خریـدار یـک شـرکت نتوانسـت بـه تعهـدات خـود عمـل کنـد و دولت مجبور شـود براسـاس تعهد اخذشـدهٔ شـرکت را به وکالت مجدداً به فروش برسـاند، حصول اطمینـان از وصـول مطالبـات دولـت کفایت نمی‌کنـد و باید شـرکت دوباره قیمت‌گذاری شـود و در صـورت لـزوم، قـرارداد فـروش به خریدار قبلی فسـخ شـده، شـرکت مجـدد به فروش برسـد.

۸) سـازمان خصوصی‌سـازی معمـولاً اهلیـت عـام خریـدار، نظیـر نداشـتن بدهـی بـه شـبکهٔ بانکـی را بررسـی می‌کنـد و اهلیـت تخصصـی خریـدار مبنـی بر داشـتن تجربـه در ادارهٔ شـرکت را بررسـی نمی‌کنـد. ایـن موضوع سـازمان خصوصی‌سـازی را در معـرض انتقـادات زیادی قـرار داده اسـت. بـا ایـن حـال، بایـد توجـه کرد کـه مالـک یک شـرکت لزومـی نـدارد مدیـر حرفه‌ای باشـد. بـا تفکیـک مالکیـت از مدیریـت، ادارهٔ شـرکت بـر عهدهٔ مدیران اسـت و مدیـران منصـوب خریدار بایـد اهلیـت حرفـه‌ای و تخصصـی داشـته باشـند. بـا ایـن حـال، دو نکتـه اینجـا قابل توجه اسـت. اول این‌کـه آیـا در صنعتـی کـه شـرکت فعالیت می‌کند آیـا رگولاتور بخشـی وجـود دارد و صلاحیت حرفـه‌ای مدیـران، دارای ضابطـه و معیـار هسـت یـا خیر.

پاسـخ منفـی به این سـؤال، این دلالـت را دارد کـه در واگذاری شـرط انتصاب مدیـران حرفه‌ای بایـد لحـاظ شـود. دوم این‌کـه آیا خریـدار شـرکت از عهـدهٔ رویارویی با انـواع هجمه‌های سیاسـی و غیرسیاسـی برمی‌آیـد یـا خیـر. گاهـی خریـدار اهلیـت حرفه‌ای هـم دارد، ولـی شـرایط اقتصادی

سیاسی کشور و مقیاس فعالیت شرکت به گونه‌ای است که هر کسی از عهدهٔ اداره شرکت برنمی‌آید و بهتر است خریدار جدید به‌جای یک شخص حقیقی، یک مجموعهٔ حقوقی بزرگ مقیاس باشد.

درس هشتم: درصورتی‌که رگولاتور بخشی هنوز شکل نگرفته، بهتر است به آزادسازی و ورود بنگاه‌های جدید به صنعت، در مقایسه با خصوصی‌سازی، اولویت بدهیم تا بازار شکل بگیرد و رگولاتور بخشی دوام و قوام پیدا کند تا زمینهٔ خصوصی‌سازی 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 مطالعهٔ واگذاری چهار شرکت منتخب را در دو دسته طبقه‌بندی کرد و نکات مشترک آنها را از نکات خاص هر واگذاری تمیز داد. انتظار کلی این است که موارد مشترک، مسیر بازنگری در طراحی شیوه خصوصی‌سازی را نشان دهد و موارد خاص عموماً ناظر بر اصلاح رویه‌های اجرایی باشد؛ البته ممکن است این انتظار به‌طور کامل تأیید نشود و موارد استثنا مشاهده شود. علاوه‌براین، می‌توان نکات برجستهٔ واگذاری‌ها را به تفکیک مراحل قبل، حین و پس از واگذاری دسته‌بندی کرد و از آنها برای بازنگری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و چگونگی اجرای آن استفاده کرد.

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 نامربوطِ) پس از واگذاری ریشه در جایی از مراحل پیش از واگذاری یا حین آن دارد.

از نظر قانونی، مهم‌ترین نکتهٔ پیش از واگذاری، نحوهٔ انتخاب شرکت برای واگذاری، قراردادن نام آن در فهرست، و زمان‌بندی واگذاری است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تقسیم بندی شرکت‌ها به‌صورت شکلی و قالبی پیش‌بینی شده است. اگر در صدر اصل ۴۴ نامی از فعالیت شرکت برده نشده باشد، گروه یک است و باید تا سال پایانی برنامه چهارم واگذاری آنها انجام شود و اگر نام فعالیت شرکت در صدر اصل ۴۴ باشد هم باید ۸۰ درصد از سهم بازار را دولت واگذار کند؛ مگر این‌که توسط رهبری از واگذاری مستثنی شده باشد.

اگـر شـرکت‌های دولتـی را به‌عنـوان موجـودی زنـده بشناسـیم و بپذیریـم کـه این موجـودات زنده به‌طـرق مختلفـی و با فلسـفه متفاوتی تأسـیس شـده‌اند؛ مسـیرهای متفاوتـی را از بدو تأسـیس تاکنون سـپری کرده‌انـد؛ از حیـث رقابـت یـا انحصـار، از حیـث تجـارت با خـارج، از حیـث وجود یـا عدم وجـود نهـاد تنظیم‌گـر، از حیـث یارانـه‌ای بودن یـا نبـودن، از حیث مقیـاس فعالیت و به‌تبع آن داشـتن یـا نداشـتن مسـائل اقتصـادی (سـود و زیـان) و اجتماعـی (کارگـری)، و از حیـث کارکـرد در رابطه با شـرکت مادرتخصصـی ذیربط‌شـان، در بازارهـا و شـرایط مختلفی زیسـت می‌کنند. سـؤال اصلی این اسـت کـه آیـا با همـه این‌هـا می‌توان بـه یـک روش و به شـیوهٔ قالبـی پیش‌گفتـه برخـورد کرد.

براسـاس مطالعـات مـوردی، پاسـخ اجمالـی بـه ایـن سـؤال منفی اسـت. بـرای مثال، شـرکت قطارهـای مسـافربری رجـا در بسـتری شـکل‌اند کـه از یک طـرف بـازوی سیاسـت‌گذار و تنظیم‌گر شـرکت راه‌آهن ج.ا.ا. اسـت و از طرف دیگـر، وظایفی اجتماعی از حیث ارائه خدمت به مسـیرهای غیراقتصـادی و مناطـق حومـه‌ای را بـر عهـده داشـته اسـت. علاوه‌بر ایـن، کارکرد اجـرای طرح‌های عمرانـی را نیـز ایفـا کرده اسـت. واگذاری این شـرکت، نتیجه‌ای جز این نداشـته که خریـدار را برای یک‌دهـه دچـار چالـش کـرده، عملکرد مسـافری ریلـی تضعیف شـده و درنهایت معاونت مسـافری بـا همـان کارکردهـا و بـا نیروهای جدید در شـرکت راه‌آهـن ج.ا.ا. شـکل گرفته و همچنین، شـرکت دولتـی جدیـدی برای پوشـش مسـیرهای حومه‌ای ایجاد شـده اسـت. این نشـان می‌دهد کـه از ابتدا انتخـاب این شـرکت بـرای واگذاری اشـتباه بوده اسـت.

شـرکت آلومینیـوم المهـدی و طـرح هرمـزال نمونهٔ دیگری اسـت که نشـان می‌دهـد زمینهٔ قبلی تـا چـه حـد در انتخـاب شـرکت بـرای واگـذاری حائز اهمیـت اسـت. تولیـد اصلی شـرکت از یک طـرف به‌شـدّت وابسـته بـه انـرژی برق اسـت، درحالی‌کـه طی حـدود دو دهـهٔ قبـل از آن، موفقیتی در احـداث نیـروگاه اختصاصـی بـرای آن حاصـل نشـده اسـت و از طـرف دیگر، وابسـتگی شـدید بـه آلومینـا و سـنگ بوکسـیت دارد کـه تأمیـن پایـدار آن محـل بحـث بـوده اسـت. اضافـه کنیـد بـه ایـن، اختلافـات قبلـی بـا سـرمایه‌گذار خارجـی شـرکت را کـه حل‌نشـده باقـی مانـده اسـت. عدم حل‌وفصـل ایـن موضوعـاتِ زمینـه‌ای کار را بـر هـر سـرمایه‌گذار خصوصـی دشـوار می‌کنـد.

وضعیـت مالی شـرکت نیز در انتخاب نهایی شـرکت برای واگذاری بسـیار حائز اهمیت اسـت. شـرکت‌های مـورد بررسـی در ایـن مطالعـه، تقریباً همگـی در مقطع واگـذاری زیـان‌ده بودند؛ یعنی زیـان آنهـا بیـش از سـرمایه شـرکت بـوده اسـت. براسـاس مـاده ۱۴۱ قانـون تجـارت مصوب سـال ۱۳۴۷، آنهـا ورشکسـته محسـوب می‌شـدند و یـا باید با تشـکیل مجمـع فوق‌العاده کاهش سـرمایه می‌دادنـد کـه عمـلاً به‌دلیـل فراتررفتـن زیـان از سـرمایه شـرکت امـکان آن وجود نداشـت و یـا 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 طی‌نمودن فرایند اصلاح ساختار بود که معمولاً به‌دلیل هزینه‌های آن، یا اصلاح ساختار پذیرفته نمی‌شد؛ و یا درصورت 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 خصوصی‌سازی را به اسپند روی آتش تبدیل می‌کنند.

نکتهٔ دیگر در انتخاب شرکت برای واگذاری، وجود یا عدم وجود طرح است. دو شرکت رجا و آلومینیوم المهدی درگیر اجرای طرح بوده‌اند. طرح تملّک دارایی سرمایه‌ای رجا برای تهیهٔ واگن از خارج در نیمهٔ 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 هرمزال 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 تحویل‌نشده)، هم در مورد مسئولیت بازپرداخت تعهدات و بدهی‌های طرح و ضامن تعهدات آن، و هم در مورد قیمت‌گذاری طرح، مسأله ایجاد کرد و هریک از واگذاری‌ها را با مجموعی از مشکلات مواجه کرد.

آخرین نکته در مرحلهٔ 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 متعلّق به خود و اشتغال در آن را سهم خود از منابع ملی تلقی کنند، خصوصی‌سازی دشوارتر است. مردم محلی نوعاً اطمینان دارند که تا دولت باشد، شرکت و اشتغال آن برقرار است و پس

از واگـذاری دیگـری چنیـن اطمینانـی وجـود نـدارد و بـا یـک جرقـه و حرکـت کوچـک ممکـن اسـت التهابـات فراوانـی در منطقـه ایجـاد شـود و مجدداً شـرکت بـه دامن دولـت بازگردد. شـرکت کشـت‌وصنعت نیشـکر هفت‌تپـه، نمونـهٔ بـارز این داسـتان اسـت و آلومینیـوم المهدی هم بـا درجه کمتـری مبتـلا بـه ایـن موضوع اسـت. در نقطـهٔ مقابـل، در مورد رجـا یـا ایران‌ایرتور چنین مشـکلی مشـاهده نمی‌کنیـم، چـون چنیـن پیونـدی بیـن شـرکت و جامعـه محلـی وجـود نـدارد؛ حتـی اگـر تعدیـل نیـرو انجـام شـود، مسـأله ابعـاد گسـترده امنیتـی پیـدا نمی‌کند.

۹-۶-۲. حین واگذاری

در حیـن واگـذاری، بـه چنـد نکتـه بایـد اشـاره کـرد کـه بخشـی از آن بـه قانـون بـر می‌گـردد، ولی بخـش دیگـرش بـه اجـرا و تعـارض منافـع. اولیـن نکته‌ای کـه باید بـه آن اشـاره کـرد، تحمیل‌کردن نیـروی انسـانی مـازاد به شـرکت یا اصـلاح نوع قـرارداد آنهـا در حین واگذاری اسـت. گزافه نیسـت اگر گفته شـود، واگذاری شـرکت هفت‌تپه سرنوشـت دیگری داشـت اگر مسـئولان امنیتی و اسـتانی آن تعـداد نیـروی کار فصلـی را بـه شـرکت تحمیـل نمی‌کردنـد و خریـدار آن وادار به ریسـک‌پذیری بیـش از حـد نمی‌شـد. مشـابه همیـن داسـتان، اگـر چـه بـا شـدّت کمتـر، درمـورد ایران‌ایرتـور رخ داده اسـت. نه‌تنهـا کسـانی کـه در ایـن شـرایط گذار نیـروی انسـانی را به شـرکت تحمیـل می‌کنند، بایـد بـه عنـوان مجـرم محاکمه شـوند، بلکـه باید قانـون به‌نحوی اصلاح شـود کـه فقط بـا ترتیباتی خـاص و بـا تصویـب هیئت‌واگـذاری، امـکان تغییـر نـوع قـرارداد نیـروی‌کار وجود داشـته باشـد و مرتکبـان این کار، مجرم شـناخته شـوند.

مسـألهٔ بعـد، شفاف‌سـازی صورت‌هـای مالـی و قیمت‌گـذاری اسـت. در اغلـب شـرکت‌های مـورد مطالعـه سـیاههٔ امـوال و صورت‌هـای مالـی دارای ابهـام اسـت و بر قیمت‌گـذاری آنها سـایه افکنـده و واگـذاری آنهـا را بـا چالـش مواجه نموده اسـت. شـرکت قطارهای مسـافربری رجـا که در فراینـدی سیاسـی واگـذار شـد و تا سـال‌ها پـس از صدور مصوبـهٔ واگذاری معلـوم نبود چـه اموالی واگـذار شـده و نامعلـوم بـود بـه چـه قیمتـی واگـذار شـده اسـت. شـرکت ایران‌ایرتور براسـاس یک سـیاههٔ امـوال و تعهـدات، بـه مزایـده گذاشـته شـد. بین ایـن امـوال و تعهـدات و آنچـه درنهایت به خریـدار تحویـل داده شـد، فاصلـه بسـیار بـود. بخشـی از دارایی‌هـا تحویـل داده نشـد و برخـی از تعهـدات تحمیـل شـد کـه در مزایـده، اسـمی از آنها وجـود نداشـت. هر دو مـورد به‌نوعی نشـان از ضعـف در اجـرای واگـذاری دارد. در مـورد آلومینیـوم المهدی هم کـه قیمت‌گذاری فرایند مناسـبی را طـی نکـرد و در هـر مرحلـه، بخشـی از تعهدات یا دارایی‌ها شفاف‌سـازی می‌شـد و قیمـت تغییر

می‌کرد و همین ابهام، محلّ مناقشه‌های بسیار شد و درنهایت 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.

مسألهٔ 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 قرارگرفتن 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 عهدهٔ 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 مصوبهٔ 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 جدّی درمورد قیمت‌گذاری و فرایندهای واگذاری بین ایدرو و سازمان خصوصی‌سازی وجود داشت که همین موضوع جرقهٔ مناقشات بعدی را زد. درمورد شرکت کشت‌وصنعت هفت‌تپه نیز که اساساً مخالفتی از ناحیهٔ شرکت مادرتخصصی ذی‌ربط گزارش نشده است. اما دربارهٔ شرکت ایران‌ایرتور، 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 مادرتخصصی 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 دامنهٔ مشکل را به آن فروکاست. مطالعات موردی این پژوهش نشان می‌دهد که حتی در مواردی که شرکت مادرتخصصی مربوط پس از مصوبهٔ واگذاری مطلع‌شده، چالش‌های خصوصی‌سازی به‌مراتب به‌قوّت خود باقی مانده است. اگر می‌توان موردی را پیدا کرد که شرکت مادرتخصصی با سرمایه‌گذاری بزرگ مقیاس تلاش کرده است مانع از واگذاری شود، می‌توان طرح هرمزال را هم به‌عنوان مصداقی از عدم تکمیل سرمایه‌گذاری‌ها به‌دلیل ابهام در آینده طرح در نظر گرفت. جمع‌بندی اولیه پژوهش حاضر این است که همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در چهارچوب قواعدی مشخص، می‌تواند چارهٔ این مسائل باشد، نه استقلال در تصمیم‌گیری و اجرا.

مسألهٔ اهلیت دیگر موضوعی است که در حین واگذاری ایجاد مسأله کرده است. سازمان خصوصی‌سازی براساس قانون مکلّف به احراز اهلیّت 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 اهلیّت 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 درمورد 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 بخشی 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 دورهٔ پس از واگذاری نیز چند نکته مهم مطرح است. اول این‌که اگر به هر دلیلی اختلافی ظاهر شد، چه کسی مرجع نهایی است. مثلاً اگر نقدی درخصوص قیمت‌گذاری یا اهلیت خریدار وارد شد، کدام مرجع باید به قائله پایان دهد. اگرچه در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «هیئت‌داوری» برای این منظور پیش‌بینی شده است، ولی معمولاً نماینده‌های مجلس شورای اسلامی در استان محل واگذاری، و نهادهای نظارتی مکرّر اصرار بر لغو واگذاری می‌کنند و هیچ نقطه‌پایانی بر اعتراضات وجود ندارد. اگر چنین نقطه‌اتکایی 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

نهادهـای نظارتـی درخواسـت کـرده اسـت و پـس از ردّ درخواسـت در هیئـت داوری و بـا اصـرار سـازمان خصوصی‌سـازی بـر دادخواسـت خـود، موضـوع بـه یکـی از شـعب دادگاه ارجـاع شـده اسـت. قاضـی شـعبهٔ مذکـور نیـز قاطعانه حکـم بر فسـخ و ابطـال حکم هیئـت داوری داده اسـت.

نکتـهٔ دوم پاسـخ‌گوکردن منتقـدان خصوصی‌سـازی اسـت. بـرای مثـال، اگـر کسـی می‌گویـد فـلان خریـدار پول‌هـای شـرکت را از حسـاب‌های شـرکت خـارج می‌کنـد، بایـد بـرای آن سـند و مـدرک ارائـه کنـد و در غیـر ایـن صـورت، پذیـرای احـکام قضایـی مربوط بـه ایـراد اتهـام بلامحل باشـد. در مـورد ایران‌ایرتـور، هفت‌تپـه و آلومینیـوم المهدی شـاهد انبوهی از اطلاعـات و اتهامات بی‌پایـه بوده‌ایـم کـه بـا هیـچ مجازاتـی مواجـه نشـده و در عیـن حـال، خللـی جـدّی در تـداوم واگذاری‌هـا ایجـاد کـرده اسـت.

مطالبی درخصوص 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 تملّک دارایی‌های سرمایه‌ای (خرید واگن مسافری)	---	---	اجرای طرح هرمزال و باقی‌ماندن تعهدات آن بر گردن ایدرو
	ارتباط با جامعه محلی				
حین واگذاری	تحمیل نیروی انسانی به شرکت	انتقال کارکنان سیاست‌گذاری شرکت رجا به بخش خصوصی	انعقاد قراردادهای بلند مدت با کارکنان و عدم پرداخت حق بیمه کارکنان	استخدام بیش از ۱۸۰۰ نفر با مجوز مقامات محلی	---
	شفافیت در صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری	ابهام در مالکیت واگن‌ها و مسئولیت تعهدات	ابهام در مالکیت دارایی‌ها، میزان تعهدات و مسئولیت تعهدات		ابهام در مالکیت اموال و مسئولیت تعهدات
	همکاری میان سازمان خصوصی‌سازی و شرکت مادرتخصصی 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 و کاری برای احراز صلاحیت تخصصی مدیران	احراز صلاحیت عام خریدار و نبود سازوکاری برای احراز 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 درخصوص قیمت گذاری
	پاسخ‌گویی در برابر اتهام‌زنی	---	فقدان پاسخ‌گویی	فقدان پاسخ‌گویی	فقدان پاسخ‌گویی

بخش سوم

راهبردهای پیشنهادی

فصل دهم

گذار از «انتقال مالکیت» به «گذار سیستمی»

۱۰-۱. مقدمه

خصوصی‌سازی پارادایمی است که جوهرهٔ آن «انتقال مالکیت از بخش دولتی به خصوصی برای ارتقاء بهره‌وری» است. تصور نهفته در این اندیشه است که مالکیت دولتی به‌دلیل فقدان انگیزه‌های خصوصی در بهره‌برداری از منابع، مستعد ناکارامدی 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 انگیزهٔ 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 ایده‌ال کار می‌کند و عملکرد بهینه آن متوقف بر آن است که میل مالک آن چه باشد؛ این که درست شود، باقی امور نیز حل‌شده 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 غیرپیچیده تصوّر می‌کند که می‌توان آنها را به‌راحتی به‌اجرا گذارد و فقط سیاست‌مدار باید از خر شیطان پیاده شود و آنها را به‌اجرا گذارد و جام

زهـر را نوشـیده، درد زایمـانِ گـذار ۵۰۰ روزه از اقتصـاد مبتنـی بـر مالکیـت دولتـی به اقتصـاد بازار مبتنـی بـر مالکیـت خصوصی را تحمـل کند.

کاش چنیـن بـود و می‌شـد در مدت کوتاهـی درد جدایی مالکیت شـرکت‌های دولتـی را تحمّل کـرد و نـوزاد خوشـبختی و رفاه بـرای جامعه بشـری را به‌ارمغان آورد. افسـوس که این وعده، سـرابی بیـش نیسـت؛ نـه این‌کـه مالکیـت مهـم نباشـد، نـه این‌کـه اصـلاح سـاختاری ضـرورت نداشـته باشـد. نـه. مالکیـت دولتـی در بسـتری از روابـط سیاسـی، در دامـن مجموعـه‌ای از قوانیـن مالی و محاسـباتی، اداری، معاملاتـی و تجـاری، در محیطـی محلـی بـا روابـط درهـم تنیـده اجتماعـی، در فضایـی سیاسـی مبتنـی بـر تعارض عمیـق منافـع، در بازارهایـی مختلف بـا سـاختارهای رقابتی و انحصـاری بـه غایـت مختلـف، بـا درجه‌هایـی مختلـف از حیـث دسترسـی بـه بازارهـای ملی و بین‌المللـی فعالیـت می‌کننـد و جداکـردن شـرکت از ایـن بسـتر، مثل جداکـردن روح از بدن اسـت و همان‌طـور کـه جـان‌دادن بـرای نـوع بشـر قـدری دشـوار اسـت، از آن به جان‌کنـدن یـاد می‌کنند؛ جداکـردن آن روح از آن کالبـد نیـز بـه جان‌کنـدن شـبیه‌تر اسـت تـا به جـان‌دادن.

بـرای جـان‌دادن راحـت بایـد از تعلقات این دنیا دسـت شسـت و خـود را بـا الزامات آن تطبیـق داد. جداشـدن یـک شـرکت از بدنـهٔ دولت هم از یک‌سـو مسـتلزم دست‌شسـتن از قواعـد دولتی، اسـتخدام دولتـی، تأمین‌مالـی دولتـی، روابـط اجتماعـی بـا پشـتوانهٔ حمایت دولتـی و مانند آن اسـت، و از سـوی دیگـر، مسـتلزم ایجاد انطباق با شـرایط فعالیـت در دنیای جدید و صد البتـه برقراری قواعـد اقتصاد بازار در دنیـای مذکـور اسـت. اگـر بنا اسـت قاعـدهٔ رقابت باشـد و اتّکای به دولت نباشـد، بایـد قواعد حاکم بـر نیـروی کار نیـز به‌طـور متناسـب اصلاح شـود؛ نبایـد از مالـک خصوصی شـرکت انتظار داشـت که کارکردهـای پیـش از واگـذاری را ایفـا کند؛ نمی‌تـوان به قاعـدهٔ زمان دولتی‌بودن، انتظار داشـت شـرکت آمـادهٔ پذیـرش قیمت‌هـای دولتـی، تکالیـف دولتی، تنظیم‌گـری سـنتی و ...، باشـد. این گذار، گـذار از یـک سیسـتم به سیسـتمی دیگر اسـت؛ نه گـذار از یک سـاختار مالکیـت، به سـاختاری دیگر.

در ادامـهٔ ایـن فصـل، ابتـدا بـه درس‌آموخته‌هـای مطالعـات مـوردی اشـاره می‌شـود و سـپس، دلالـت سیاسـتی درس‌هـای مذکـور بـه بحـث گذاشـته می‌شـود و درنهایـت در قالـب یـک نکتـه، مطالـب جمع‌بنـدی می‌شـود.

۱۰-۲. درس آموخته‌های مطالعات موردی

در گـذار بـه نظـم جدیـد جزییـات زیـادی اهمیـت دارد و دولـت ضعیـف از عهـدهٔ مدیریـت گذار برنمی‌آیـد. مطالعـات مـوردی انجام‌شـده در ایـن پژوهـش، برخـی از ایـن جزییـات را بـه تصویـر

کشید. برای مثال، بررسی‌ها نشان داد که:

– با یک خط‌کش ساده نمی‌توان شرکت‌ها را به مشمول واگذاری و غیر آن تفکیک کرد. منشأ بسیاری از ناکامی‌ها همین طراحی شکلی (فرم مبنا) و ناقص برای دسته‌بندی شرکت‌ها به مشمول و غیرمشمول است.

– با منفعل‌کردن شرکت مادرتخصصی مربوط از فرایند واگذاری نمی‌توان به موفقیت بیشتری در واگذاری دست پیدا کرد. شرط موفقیت بیش از آن‌که تفکیک و استقلال باشد، همکاری و تعامل است.

– شرکت‌ها در زمان دولتی‌بودن کارکردهای مختلفی دارند. گاهی نقش یک نظام اداری سیاست‌گذار را بازی می‌کنند. گاهی بار تکالیفی را به‌دوش می‌کشند که هیچ بخش خصوصی‌ای حاضر به تحمّل 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، گذرانِ عمر می‌کنند و بخش خصوصی هم که عهده‌دار این کار شود، ناکارامدی را باید با خودش بکشد و مصداق دیوار کجی است که تا ثریا کج می‌رود. اگر دولت آن مسائل را حل نکند، از عهدهٔ بخش خصوصی بر نمی‌آید که به‌راحتی حلّ مسأله 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 گُرده 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 مقرّر 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 به‌دست بخش خصوصی بسپارد؛ باید تحمّل آن وجود داشته باشد که شرکت ناتراز دولتی با قیمت کم و حتی رایگان و در قبال تعهد به تداوم 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 این‌که 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؟

واقعیّت آن است که رسیدن به توصیه سیاستی کار دشواری است و نیاز است واگذاری‌های بیشتری مورد مطالعه و مداقه قرار گیرد. با این حال، برای خالی‌نبودن عریضه به چند محور اشاره می‌شود که می‌تواند احتمال موفقیّت 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 ذکرشده یا نه نمی‌تواند مبنای موجّه و مستحکمی برای تصمیم به واگذاری باشد. به‌نظر می‌رسد برای این‌که بتوانیم یک شرکت را واگذار کنیم، باید حداقل به بازبینه (چک‌لیست) زیر توجه کنیم:

- آیا شرکت وظایف حکمرانی/ سیاست‌گذاری دارد یا خیر؟ اگر وظایف حاکمیتی دارد، آیا وظایف مذکور از شرکت قابل‌تفکیک است یا خیر؟ اگر وظایف حاکمیتی شرکت قابل‌تفکیک از شرکت است، آیا انتزاع وظایف مذکور از شرکت صورت پذیرفته است یا خیر؟ اگر وظایف حاکمیتی بر عهدهٔ شرکت است و وظایف مذکور تفکیک‌نشده یا قابل‌تفکیک نیست، شرکت را در فهرست واگذاری قرار ندهید.

- آیا شرکت عهده‌دار تکالیف اجتماعی و موظّف به ارائهٔ خدمات با قیمتی کمتر از هزینهٔ 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 هیچ‌وجه 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؟

اگـر نهادهـای تنظیم‌گـر بخشـی مسـتقر نیسـتند و بـازار انحصاری اسـت یا تـا به حال شـرکت‌های محـدودی در بـازار فعـال بوده‌انـد، آزادسـازی (دادن مجـوز بـه بخـش خصوصـی بـرای فعالیت در ایـن بـازار) و توسـعهٔ نهـاد تنظیم‌گر بخشـی مقـدّم بر واگذاری اسـت. اجـازه دهید بازار توسـعه پیدا کنـد و نهادهـای آن شـکل گیـرد، بعد شـرکت را در فهرسـت واگذاری قـرار دهید.

– آیـا شـرکت زیـان‌ده اسـت و در ایـن صـورت، آیـا زیـان شـرکت بـه قدری اسـت که براسـاس قانـون تجـارت ورشکسـته محسـوب شـود؟ اگـر چنیـن اسـت، امیـدوار نباشـید کـه بـا واگـذاری، شـرکت سـودآور شـود. یا شـرکت را منحل کنید یا پیـش از واگـذاری آن را اصلاح سـاختاری کنید؟ اگـر سـاختار بودجـه‌ای کشـور طـوری اسـت کـه نمی‌تواند تعهـد معتبـری بـرای تأمیـن هزینه‌های اصـلاح سـاختاری دهـد، شـرکت را واگـذار نکنید.

– آیـا درمـورد شـرکت ملاحظات خـاص منطقـه‌ای وجـود دارد یا خیـر؟ اگر فعالیت شـرکت با اراضـی، منابـع یـا نیـروی کار یک منطقـه خـاص پیوند خورده اسـت، احتمـال تحـرّکات اجتماعی بـا تحریـک مقامـات و ذی‌نفعان منطقه‌ای بسـیار زیاد اسـت. در این صـورت، تصمیم بـه واگذاری منـوط بـه قدرت و مشـروعیت دولت و سـازمان مجری برای کنتـرل تحریک‌هـا و مدیریت تحرکات اسـت. اگـر دولت و دسـتگاه مجـری از چنین قدرت و مشـروعیتی برخـوردار نیسـتند، واگذاری این شـرکت در اولویت نیست.

– دربـارهٔ شـرکت‌های بـزرگ مقیـاس و اسـتراتژیک، آیـا خریـدار توانمنـد خصوصـی (دارای توانایـی مالـی و صلاحیـت حرفه‌ای) وجود دارد یا خیر. اگر پاسـخ منفی اسـت و بنا اسـت شـرکت بـه یـک نهـاد عمومی واگذار شـود یـا از محـل درآمدهای شـرکت، اقسـاط آن پرداخت شـود، بهتر اسـت شـرکت در اولویت واگـذاری قـرار نگیرد.

اگـر درخصـوص واگـذاری یـک شـرکت، ایـن معیارهـا تأمین شـد، آن وقـت می‌توانیم شـرکت را در فهرسـت واگـذاری قـرار دهیـم و بـا احتمال بیشـتری امیـد به موفقیتِ واگذاری داشـته باشـیم.

۱۰-۳-۲. اصلاح رابطه سـازمان خصوصی‌سـازی و شـرکت‌های مادرتخصصی ذی‌ربط

در قانـون اجـرای سیاسـت‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسـی، براسـاس نوعی بدبینـی و احتمالاً این بینـش کـه مدیـران شـرکت‌های دولتـی و مالکان آنهـا از موانـع خصوصی‌سـازی هسـتند و منافع آن در تعـارض بـا واگـذاری اسـت، نوعی انفـکاک و جدایی میـان دسـتگاه مجری خصوصی‌سـازی و سـایر دسـتگاه‌های اجرایـی که شـرکت‌های مشـمول واگـذاری از زیرمجموعهٔ آنها اسـت، پیش‌بینی

شـده اسـت و همیـن جدایـی، نه‌تنهـا باعـث شـده اسـت ملاحظات بنـد قبل به‌درسـتی مـورد توجه قـرار نگیـرد، بلکـه در فرایند شناسـایی سـیاهه امـوال، تصویب صورت‌هـای مالـی، و قیمت‌گذاری خلل بی‌شـماری ایجاد شـده اسـت.

بـرای رفـع ایـن آسـیب لازم اسـت درمـورد هـر واگـذاری کمیتهٔ مشـترکی متشـکّل از سـازمان خصوصـی سـازی، شـرکت مادرتخصصـی ذی‌ربـط و احیاناً حساب‌رسـان مسـتقل تشـکیل شـود، موانـع واگـذاری مرتفـع شـود و پیشـنهاد مشـترکی بـا ذکـر زمینه‌هـای مـورد تفاهـم و اختـلاف، به هیئت‌واگـذاری ارائـه شـود و مصوبـهٔ ایـن هیئـت، منـاط اعتبـار بـرای همهٔ اطـراف موضوع باشـد. بـا جداسـازی ایـن ارکان و بـا دخالت‌نـدادن افراد متنفـع و مطّلـع در فراینـد تصمیم‌گیـری، احتمال اشـتباه در تصمیم‌گیـری و عـدم تمکیـن در برابـر تصمیم‌هـا افزایـش می‌یابـد.

۱۰-۳-۳. جرم‌انگاری برای افزایش تعهدات شرکت‌های مشمول واگذاری

در دو مـورد از شـرکت‌های مـورد مطالعـه، مشـاهده شـد کـه قبـل از تحویـل شـرکت بـه خریـدار تعهـدات مالـی شـرکت را افزایـش داده و قراردادهـای کارکنـان را اصـلاح کرده‌انـد و در یک شـرکت عـدهٔ زیـادی را بـه اسـتخدام شـرکت در آورده‌انـد و باعـث شـده‌اند مسـائل عدیـده‌ای برای شـرکت پیـش بیایـد. پیشـنهاد مشـخص پژوهـش ایـن اسـت کـه در اصلاحیـهٔ قانـون بـرای ایـن قبیـل افراد (اعـمّ از مقامـات محلـی و دیگـران) جرم‌انـگاری شـود. در غیـر این صورت، عـده‌ای از افـراد برای خـود محبوبیّـت می‌خرنـد و سرنوشـت یک شـرکت بـزرگ را برای سـال‌ها بـا ابهام و تلاطـم مواجه می‌کننـد. اگـر چنیـن امکانـی در کشـور وجـود نـدارد بهتـر اسـت هیچ شـرکتی واگذار نشـود.

۱۰-۳-۴. ارتقاء قدرت اجرایی هیئت‌واگذاری به فصل‌الخطاب واگذاری‌ها

یـک معضـل اساسـی این اسـت که مسـائل واگـذاری نـه حل‌وفصل می‌شـود و نه مشـمول مـرور زمان می‌شـود. اگـر بخواهیم خصوصی‌سـازی بـا رعایت مـوارد پیش‌گفته به‌نحـو موفقیت‌آمیزی انجام شـود بایـد یـک مرجـع حرفـه‌ای تصمیم نهایـی را بگیـرد و کار انجـام شـود و اگر کسـی اعتراضی داشـت در مدتـی مشـخّص و تنهـا برای یک‌بـار به هیئـت‌داوری مراجعه کنـد و حکـم آن مرجع نهایی باشـد و اگر تـا شـش‌ماه یـا یک‌سـال پـس از واگـذاری اعتراضی ارجاع نشـد، واگـذاری قطعـی تلقی شـده و پروندهٔ آن بسـته شـود. ایران‌ایرتـور از سـال ۱۳۹۴ واگذار شـده اسـت و هنوز دربـارهٔ ابطال آن، بحث می‌شـود و مراجـع نظارتـی ورود می‌کننـد و ... . هـر تصمیم اجرایـی و ازجمله واگـذاری، نیاز به نقطـهٔ پایانی دارد کـه اگـر نظام اجـرا فاقد آن باشـد، فاتحهٔ آن سیاسـت را بایـد خواند.

۱۰-۳-۵. بازنگری در برخی شیوه‌های اجرایی

برخی از شیوه‌های اجرایی مسأله‌ساز بوده است. صدور مصوّبه واگذاری قبل از قیمت‌گذاری، صدور فراخوان واگذاری بدون حصول اطمینان از شفافیّت 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 درخصوص 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 اصلاحاتِ 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 درخصوص 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 مآخذ

فارسی

۱. ابتهـاج، ابوالحسـن (۱۳۷۰)، خاطـرات، به‌کوشـش علیرضـا عروضـی، شـرکت کتـاب، چـاپ لندن.

۲. احمدونـد، عمـاد (۱۳۹۷) الگـوی همپایـی تکنولوژیـک در شـرکت‌های تجهیزات‌سـاز فناوری نانـو در ایـران (تفتـا)، ایـران: پایان‌نامـه دکتری، دانشـگاه علامـه طباطبایی.

۳. آخونـدی، عبـاس (۱۳۸۲)، مبانـی نظری خصوصی‌سـازی از منظـر رابطه دولت‌ـبازار، سـازمان خصوصی‌سازی.

۴. آرین‌مهـر، شـهرام (۱۳۹۲)، تحلیـل اثرات خصوصی‌سـازی بر رشـد اقتصادی کشـورهای عضو گـروه جـی‌ـ هشـت (۲۰۱۰-۱۹۹۸)، دو فصل‌نامـه علمی‌ـتخصصی تخصصی اقتصاد توسـعه و برنامه‌ریـزی، شـماره اول، صص ۲۰-۱.

۵. اسـدی‌فرد، رضـا. (۱۳۹۰) مدلـی برای شـکل‌گیری شـبکه‌های پایـدار همکاری علـم و فناوری در ایـران. تهـران: پایان‌نامه دکتری، دانشـگاه علامـه طباطبایی.

۶. انـدروز، مـت؛ پریچـت، لنـت و مایـکل وولـکاک (۱۳۹۸)، توانمندسـازی حکومت: شـواهد، تحلیـل، عمـل، ترجمـه جعفـر خیرخواهـان و مسـعود درودی، انتشـارات روزنه، چـاپ 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، آرین و احمد مومنی‌راد (۱۳۹۴)، سیر تحول نحوهٔ 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: حداقل‌نمودن 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 ۱۳۳۵/۱۳۵۵-۱۹۵۶/۱۹۷۶، فصل‌نامه تحقیقات تاریخ اجتماعی، سال ششم، صص ۱۱۵-۹۱
۱۹. رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی، چاپ دوم، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران،

۲۰. سازمان صنایع ملی ایران (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی: شرایط- تجربیات، معاونت طرح و برنامه سازمان صنایع ملی ایران، جلد اول.
۲۱. سلیمانی سه‌دهی، مجتبی و هدی داورزنی (۱۳۸۹)، خصوصی‌سازی و برون‌سپاری: نمونه‌های موفق و ناموفق، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
۲۲. سونیتا کیکری و جان نلیس (۱۳۸۵)، خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی: گزارشی از وضعیت کنونی، ترجمه سازمان خصوصی‌سازی- معاونت مطالعات و ارزیابی، چاپ اول.
۲۳. شاه‌حسینی، محمدعلی (۱۳۸۵)، بررسی ادبیات و روش‌های خصوصی‌سازی و نقش دولت‌ها در رابطه با خصوصی‌سازی، مجموعه مقالات همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۴. شرکت گروه کارشناسان ایران (۱۳۹۷) «ارزیابی عملکرد قبل و پس از واگذاری شرکت‌های دولتی واگذارشده به بخش غیردولتی». طرح پژوهشی به کارفرمایی سازمان خصوصی سازی.
۲۵. شکیبا، احمد (۱۳۹۰)، موج سوم خصوصی‌سازی: خصوصی‌سازی در جهان، تجارب موفق و ناموفق، ماهنامه اقتصاد کلان و بودجه، شماره ۸۸.
۲۶. عباسی، منصوره (۱۳۸۸)، چالش‌ها و الزامات خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصادی، چاپ اول.
۲۷. فیاض‌منش، فرید و رنجبرکی، علی (۱۳۹۶)، اثر خصوصی‌سازی خدمات عمومی بر کارایی اقتصادی و درآمد دولت، فصل‌نامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، سال چهارم، شماره ۲، صص ۱۱۶-۱۳۹.
۲۸. کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲)، ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران، چاپ اول، تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی- معاونت امور اقتصادی.
۲۹. کیانی، منوچهر (۱۳۷۳)، خصوصی‌سازی: شرایط - تجربیات، تهران: سازمان صنایع ملی ایران، معاونت طرح و برنامه.
۳۰. کی‌یین، رابرت (۱۹۹۳) کاربرد تحقیق موردی، ترجمه سیدمحمد اعرابی، محمد رحمانی و روح‌الله سهرابی، ۱۳۸۷، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۳۱. کی‌یین، رابرت (۱۹۹۴) طرح تحقیق و روش‌های موردپژوهی، ترجمه هوشنگ نایبی، ۱۳۷۸، مؤسسهٔ فرهنگی آینده‌پویان تهران.
۳۲. کی‌یین، 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، ترجمهٔ 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 توسعهٔ 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»، مجلهٔ 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. نصیری‌اقدم، 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،

مطالعـات مدیریـت ۱۳۷۸ شـماره ۲۳ و ۲۴.
۴۴. ولـش، دیـک و ولبویـر فرمونـد (۱۳۸۹)، خصوصی‌سـازی مرحله‌به‌مرحلـه، وزرات امـور اقتصـادی و دارایـی، سـازمان خصوصی‌سـازی، معاونـت مطالعـات و ارزیابـی.

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, Siniscalso (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 competiton 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 Greet Issues in the Proffession 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 Greet Issues in the Proffession 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, Publicated by Palagrave, Macmilan.

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, Jeffry 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 Economicsvol. 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/lkl006

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 L pez-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.

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.

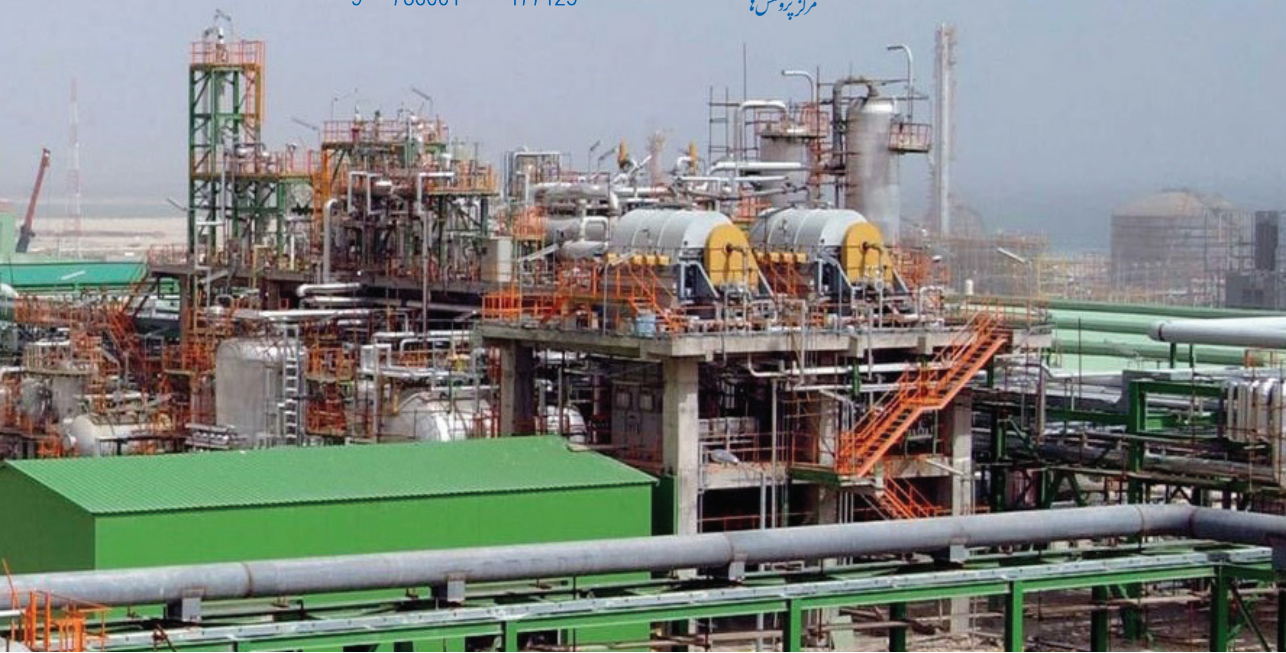
55. UNDP (2015), Is the Private Sector more Efficient? A cautionary tale, Global Centre for Public Service

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 خصوصی‌سازی قابل تقلیل به سطح اجرای سیاست‌ها نیست. اغلب، مسائل ریشه در سطح فهم خصوصی‌سازی و معادل ساختن آن با «انتقال حداکثری مالکیت» دارد. تا زمانی که خصوصی‌سازی معادل فروش یا تهاتر دارایی‌های شرکت‌های دولتی تلقی شود، مشکلات خصوصی‌سازی اجتناب‌ناپذیر است. گذار به اقتصاد بازار یک گذار نظام‌مند (سیستماتیک) از یک نظام متمرکز به یک نظام غیرمتمرکز است. فهم خصوصی‌سازی به‌عنوان یکی از اجزای فرآیند گذار، آن را از یک سیاست نقطه‌ای (که در یک لحظه از زمان 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 سیزان
ISBN: 978-600-117-712-5
9 786001 177125

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌ها