

## سهم بخش خصوصی و بخش عمومی از واگذاری شرکت‌های دولتی

علی نصیری اقدم\*  
محسن فاتحی زاده\*\*

### چکیده

کاهش اندازه بخش عمومی و رشد بخش خصوصی یکی از اهداف مهم خصوصی‌سازی است. پرسش مقاله آن است که آیا خصوصی‌سازی در ایران در عمل به انتقال سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و رشد این بخش از اقتصاد منجر شده است. برای پاسخ به این سؤال از داده‌های مربوط به شرکت‌های دولتی واگذار شده (قبل و بعد از خصوصی‌سازی) استفاده شد. نتیجه مطالعه در دوره واگذاری سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶ بیانگر این نکته مهم است که سهم بخش خصوصی از مالکیت شرکت‌های واگذار شده ۴/۶۲ درصد است. در عوض نتایج نشان می‌دهند که ۱/۴۷ درصد از سهام واگذار شده، نصیب بخش عمومی غیر دولتی شده و ۳۸/۵۸ درصد از آن مجدداً به لایه‌های ناپیدای شرکت‌های دولتی فروخته شده است. در نمونه مورد بررسی، سهام مدیریتی تنها در نه شرکت انتقال یافته و از این میان تنها سهام مدیریتی یک شرکت به بخش خصوصی واگذار شده است. به‌طور خلاصه، در این مطالعه هیچ شواهدی برای تأیید این ادعا که «خصوصی‌سازی روشی برای کاستن از حجم بخش عمومی و رشد اندازه بخش خصوصی است» یافت نشد. همچنین، براساس یافته‌های مقاله، بخش عمومی نه تنها در فرایند خصوصی‌سازی کوچک‌تر نمی‌شود، بلکه بخش خصوصی نیز در حال تبدیل شدن به سهامدار بخش عمومی است.

**واژه‌های کلیدی:** خصوصی‌سازی، شرکت‌های دولتی، اندازه بخش عمومی، رشد بخش خصوصی، بخش عمومی غیر دولتی، بخش شبه‌دولتی

**طبقه‌بندی JEL:** D7, H11, G32, L33, P31

\* استادیار پژوهشی جهاد دانشگاهی واحد تهران، گروه سنجش و بهبود محیط کسب و کار

Email: alinasiri110@gmail.com

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد رشته اقتصاد و معاون دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس

Email: m.fatehi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۰۶/۰۹ تاریخ تأیید: ۱۳۹۰/۰۳/۱۵

### ۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین دلایل اقتصاددانان و سیاستگذاران برای خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، بزرگ بودن بخش عمومی است. وقتی دولت بخش اعظم اقتصاد را در دست می‌گیرد، مجال ایفای نقش برای بخش خصوصی محدود شده یا از میان می‌رود. در واقع، خصوصی‌سازی روشی برای رهایی از این ناکارآمدی‌ها و استقبال از مشارکت دیگران است.

هدف مقاله، بررسی میزان تغییر نقش بخش خصوصی در شرکت‌های خصوصی‌سازی شده است. برای این منظور، دو فرضیه ذیل آزمون می‌شود:

یکم، خصوصی‌سازی در ایران، سهم مالکیت خصوصی را از شرکت‌های واگذار شده افزایش نمی‌دهد. به این معنا که فرایند خصوصی‌سازی می‌تواند به گونه‌ای باشد که سهام شرکت‌های واگذار شده مجدداً به دولت یا دیگر اجزای بخش عمومی بازگردد؛

دوم، خصوصی‌سازی در ایران، کمکی به انتقال مدیریت شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی نمی‌کند. در برخی موارد حتی اگر مالکیت بخش عمده سهام یک شرکت از دولت خارج شود، لزوماً بدین معنا نیست که مدیریت شرکت هم به بخش غیر دولتی منتقل شده است.

حال محور اصلی بحث این است که عوامل بازار و بخش خصوصی، حتی پس از خصوصی‌سازی نمی‌توانند از فشار بخش عمومی بزرگ آزاد شوند و مجبور به رقابت با عوامل بخش عمومی هستند، حتی اگر آن عوامل تحت مالکیت (مستقیم) دولت نباشند.

ریشه‌های این دو فرضیه را می‌توان با ارائه چند نمونه ابتدایی به‌طور ملموس درک کرد: نخست آنکه، بسیاری از شرکت‌ها ظاهراً خصوصاً خصوصی هستند، اما تحت تسلط مستقیم دولت قرار دارند؛ برای مثال، ایران خودرو و سایپا (دو شرکت بزرگ خودروساز ایران) عمدتاً تحت مالکیت بخش غیر دولتی هستند و سهم دولت در آنها کمتر از ۴۰ درصد است، ولی مدیرعامل، اعضای هیئت مدیره و حتی سیاست‌های ایشان در بازار، از سوی مدیران دولتی تعیین می‌شود. قسمت عمده سهام این شرکت‌ها سال‌ها قبل واگذار شده، اما همچنان تحت کنترل دولت باقی مانده‌اند و دیگر سهامداران آنها کمترین نقش را در اداره امور ایفا می‌کنند. این موضوع بسیار اهمیت دارد؛ زیرا گزارش‌های رسمی آماری این شرکت‌ها را در زمره شرکت‌های دولتی محسوب نکرده، در نتیجه آنها را جزء بخش دولتی به حساب نمی‌آورند. در واقع، این شرکت‌ها در نسبت مخارج دولت به GDP (که یکی از

شاخص‌های اندازه دولت است) وارد نمی‌شوند، در حالی که دولت به شیوه‌های مختلف در اداره آنها نقش دارد.

دوم آنکه، بسیاری از شرکت‌های دولتی به دیگر قسمت‌های بخش عمومی، یا حتی به نهادهای خود دولت فروخته می‌شوند؛ برای مثال، صدرا یک شرکت معظم صنایع دریایی است که بخشی از آن در دوره جدید خصوصی‌سازی واگذار شد. مالکیت این شرکت در اختیار سازمان گسترش و نوسازی به عنوان نماینده دولت بود. ۳۵ درصد از سهام صدرا در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ فروخته شد. اما آیا واقعاً بخش خصوصی توسعه یافت؟ پاسخ به روشنی منفی است. نام و ماهیت خریداران چنین بود: بانک مسکن (۲/۵ درصد)، مدیریت سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۱۰ درصد)، بیمه ایران (۲/۵ درصد) و سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران (۲۰ درصد). بانک مسکن یک بانک دولتی است. بیمه ایران نیز بزرگ‌ترین شرکت بیمه کشور است که کاملاً دولتی است و ۵۰ درصد از بازار بیمه را به تنهایی در اختیار دارد و طبق دسته‌بندی‌های انجام‌شده در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قرار است همچنان دولتی باقی بماند (یعنی در زمره شرکت‌های گروه ۳ است). «سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران» از شرکت‌های حاضر در بورس اوراق بهادار تهران است که بیش از ۶۰ درصد سهام آن به بزرگ‌ترین بانک دولتی، یعنی بانک ملی تعلق دارد. بدین ترتیب ۳۵ درصد سهام صدرا در ظاهر خصوصی شده، ولی خریداران آن غالباً دولتی هستند.

سوم آنکه، سهامدار عمده بسیار از شرکت‌ها، از قبیل «سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران»، به‌رغم حضورشان در بازار بورس، یک یا چند شرکت دولتی است و سهم ناچیزی از آنها به سهامداران خصوصی تعلق دارد. برای مثال، «شرکت سرمایه‌گذار امید» در فهرست شرکت‌های ثبت‌شده در بورس اوراق بهادار تهران است، اما ۹۴ درصد سهام آن به یکی دیگر از بانک‌های دولتی، یعنی بانک سپه تعلق دارد و فقط ۶ درصد سهام آن در بازار از سوی معامله‌گران (احتمالاً) خصوصی معامله می‌شود.

در این مشاهدات اولیه دلالت‌هایی وجود دارد؛ اول از همه و مقدم بر هر گونه پیش‌فرض نظری، این سؤال قابل طرح است که آیا واقعاً خصوصی‌سازی در ایران موجب رشد بخش خصوصی و کوچک شدن بخش عمومی شده است؟ چنین ملاحظه‌ای پرسش اصلی این مقاله است.

دومین دلالت به روش‌شناسی مناسب برای پاسخ دادن به این پرسش مربوط می‌شود. از آنچه قبلاً گفته شد معلوم می‌شود که شاخص‌های کلی از قبیل نسبت مخارج دولت به GDP نمی‌توانند حجم واقعی دولت و تحولات پیچیده درون آن را نشان دهند. به این

دلیل، بررسی اندازه واقعی بخش عمومی، ماهیت خصوصی سازی و اموری از این دست، مستلزم بررسی دقیق تر داده ها و ماهیت واقعی این داده هاست. از این رو، در این مقاله از روشی ساده استفاده شده است که به طور جزئی انتقال مالکیت سهام را رصد می کند. با این ملاحظات، مقاله حاضر به این ترتیب سازمان دهی شده است: پس از مقدمه، ادبیات نظری و پس از آن تعریف ها، داده ها و روش شناسی ارائه شده است. هدف ویژه این مقاله، پرداختن به نوع جدیدی از داده ها، با اتخاذ یک روش شناسی کاملاً متمایز برای تحلیل آن داده هاست. به همین دلیل، دقت در این بخش از مقاله اهمیت فراوان دارد. بخش بعدی مقاله ساختار مالکیتی شرکت های دولتی را قبل از خصوصی سازی و پس از آن، ارزیابی نموده و سهم هر بخش را از مالکیت سهام واگذار شده برآورد می کند. نتایج این بخش از مقاله به ما نشان می دهد که آیا در اثر اجرای خصوصی سازی در نمونه مورد بررسی، اندازه بخش عمومی کوچک شده و سهم مالکیتی بخش خصوصی افزایش یافته است یا نه؟ در قسمت بعد موضوع کنترل شرکت ها بررسی می شود: چه کسی بر شرکت های خصوصی شده تسلط دارد و آیا میزان دخالت های دولت پس از خصوصی سازی کاهش یافته است یا نه؟ در بخش پایانی نیز جمع بندی و نتیجه گیری انجام می گیرد.

## ۲. ادبیات نظری و پیشینه تجربی

«دولت بزرگ» منشأ بسیاری از ناکارآمدی های موجود در تخصیص منابع تلقی شده است؛ زیرا در یک نظام دولتی انگیزه لازم برای تخصیص بهینه منابع ایجاد نمی شود، مکانیزمی برای هماهنگی کنشگران مختلف وجود ندارد، یا بسیار ضعیف است و اطلاعات مورد نیاز برای این کار، یا ناقص و نامتقارن است، یا جریان آن کند است و به ناسازگاری های مختلف می انجامد. در مقابل، یک نظام مبتنی بر مالکیت خصوصی که به صورت رقابتی سازمان دهی می گردد، به تخصیص کارآمد منابع منجر می شود، یا آن طور که قضیه اول اقتصاد رفاه بیان می کند، «تعادل بازار رقابتی کارآمد است»؛ زیرا در چنین نظامی انگیزه های لازم برای استفاده بهینه از منابع وجود دارد و دست نامرئی چنان عمل می کند که تخصیص های غیر متمرکز منابع در کل اقتصاد هماهنگ می شود و تخصیص کارآمد منابع تحصیل می گردد.

بر این مبنا و به طور مشخص با مشاهده ناکارآمدی های حاصل از تخصیص متمرکز منابع در بلوک شرق سابق و دیگر کشورهای مشابه، جریان هایی در دنیا شکل گرفت که به جای تشویق رقابت، بر جایگزین نمودن مالکیت دولتی با مالکیت خصوصی تأکید داشت.

یکی از سیاست‌های این جریان نوظهور، کوچک‌سازی دولت از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی (خصوصی‌سازی) بود.

چنان که در نامه جمعی از اقتصاددانان بزرگ دنیا به «بوریس یلتسین» مشاهده می‌شود، این جریان انتقال مالکیت به قدری سریع رخ داد که بسیاری از سیاستگذاران و اقتصاددانان فراموش کردند که «اگر "رمزی" در اقتصاد بازار وجود دارد، این رمز در صرف مالکیت خصوصی نیست، بلکه در رقابت است» (ایتزلیگیتور، ۱۹۹۶، ص ۳۵۰).

به هر حال، این انتقال مالکیت در بسیاری از کشورها اتفاق افتاد، بدون اینکه در سطوح دانشگاهی و تصمیم‌سازی به ابعاد مختلف آن توجه کافی شود. یکی از ابعاد مورد نظر این است که خصوصی‌سازی با هدف کوچک‌سازی دولت و توسعه بخش خصوصی آغاز شده بود<sup>۱</sup> ولی به این پرسش کمتر مورد توجه شده است که آیا خصوصی‌سازی در عمل موجب کوچک‌سازی دولت و رشد بخش خصوصی شده است یا نه؟ معذور تحقیقاتی هم که در این زمینه انجام شده، عمدتاً بر مبنای شاخص کلی نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی انجام شده و به پویایی‌های این فرایند توجه ندارد.

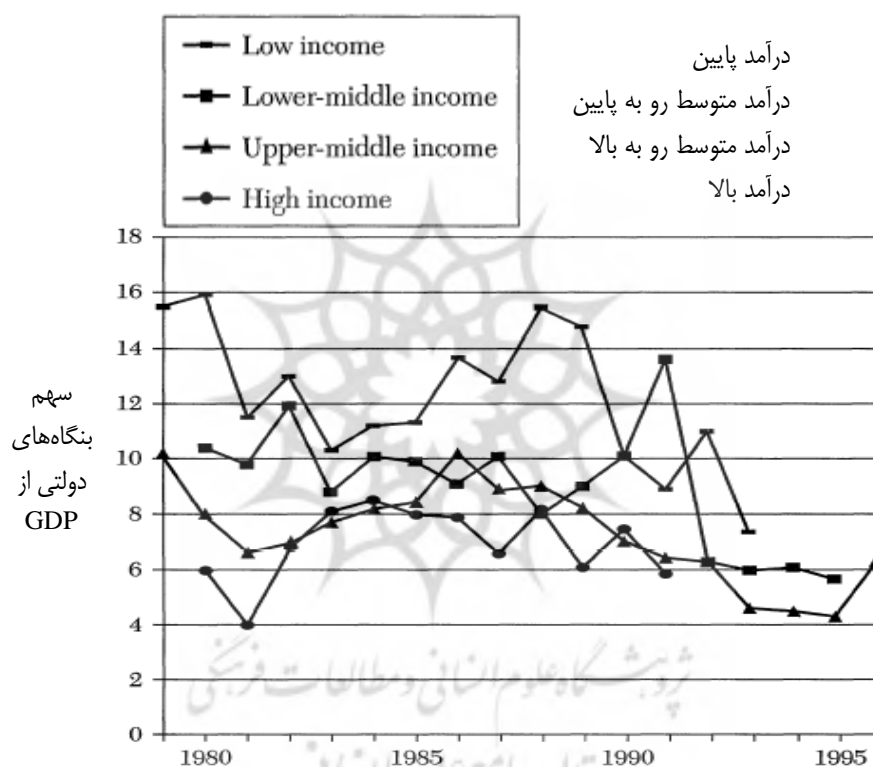
نتیجه مطالعاتی که در مورد تأثیر خصوصی‌سازی بر سهم بنگاه‌های دولتی از اقتصاد انجام شده، بیانگر این است که خصوصی‌سازی در سی سال اخیر به‌طور معناداری از نقش بنگاه‌های دولتی در اقتصاد بسیاری از کشورها کاسته است. این کاهش، بیشتر در کشورهای در حال توسعه، طی دهه ۱۹۹۰، رخ داده است. سهم بنگاه‌های دولتی از «GDP جهانی»، از ۱۰ درصد در سال ۱۹۷۹ به کمتر از ۶ درصد در سال ۲۰۰۱، رسیده است (مگینسون و نتر، ۲۰۰۱).

مطالعه ششینسکی و لویزکالوا (۱۹۹۹)، نشان می‌دهد که نقش بنگاه‌های دولتی در اقتصادهایی با درآمد بالا از ۸/۵ درصد GDP در سال ۱۹۸۴، به کم‌تر از ۶ درصد GDP در سال ۱۹۹۱، کاهش یافته است (شکل شماره ۱). مطالعات اشمیتز (۱۹۹۶)، محبوبی (۲۰۰۰) و برتولوتی، فانتینی و سینیکالکو (۱۹۹۹a) نشان می‌دهند که سهم بنگاه‌های دولتی از GDP کشورهای صنعتی، از سال ۱۹۹۱، در حال کاهش است و در سال ۲۰۰۱، به حدود ۵ درصد رسیده است.

کشورهای با درآمد پایین، کاهش شدیدتری در سهم مالکیت دولتی داشته‌اند. سهم متوسط بنگاه‌های دولتی از بیش از ۱۶ درصد GDP، به ۷ درصد در سال ۱۹۹۵، و به

۱. اهداف متعددی برای خصوصی‌سازی ذکر شده است که شامل ۱. کاهش اندازه بخش دولتی و انتقال مالکیت؛ ۲. افزایش کارایی؛ ۳. کاهش کسری بودجه ناشی از پرداخت یارانه و کمک؛ ۴. تعدیل یارانه‌ها و اصلاح قیمت‌ها؛ ۵. مقررات‌زدایی و اصلاح قوانین؛ ۶. افزایش رقابت؛ ۷. ایجاد انگیزه در کارکنان شرکت‌ها؛ و ۸. گسترش بازار سرمایه، می‌باشد (کابلی‌زاده، ۱۳۸۴).

۵ درصد در سال ۲۰۰۱، رسیده است. کشورهای با درآمد متوسط نیز طی دهه ۱۹۹۰، چنین کاهشی را در مالکیت دولتی تجربه کرده‌اند. در گروهی از کشورهای با درآمد متوسط بالاتر و پایین‌تر شامل اقتصادهای در حال گذار مرکز و شرق اروپا، این کاهش با توجه به سهم بسیار بالای مالکیت دولتی در مراحل اولیه بسیار شدیدتر بوده است. برای مثال، نعمت شفیق<sup>۱</sup> (۱۹۹۵) گزارش می‌دهد که دولت چک اسلواکی در سال ۱۹۸۹، حدود ۹۸ درصد از کل دارایی‌های کشور را مالک بوده است.



شکل ۱: سهم بنگاه‌های دولتی از GDP بر مبنای وضعیت توسعه ملی کشورها  
(منبع: بانک جهانی که در ششینسکی و لویز - کالوا (۱۹۹۹) گزارش شده است)

تحقیق حاضر برخلاف مطالعات یادشده ادعا دارد که با فرض ثبات دیگر شرایط، خصوصی‌سازی لزوماً به کاهش اندازه دولت نمی‌انجامد. در ادامه گفته خواهد شد که براساس شاخص‌های کلان، در ایران نیز خصوصی‌سازی به کاهش اندازه و تعداد شرکت‌های دولتی منجر شده و در مقابل اندازه و تعداد شرکت‌های خصوصی افزایش

1. Shafik, Nemat

یافته است، ولی محاسبات دقیق‌تر مؤید این معناست که عمده شرکت‌های واگذار شده میان بخش عمومی اقتصاد جابه‌جا شده و بخش خصوصی در مقیاس بسیار محدودی در این شرکت‌ها جا باز کرده و در یک معنا، سرمایه بخش خصوصی هم در اختیار بخش عمومی قرار گرفته است.

البته این ادعا به معنای آن نیست که همه اجزای بخش عمومی به یک اندازه کارایی دارند و میان آنها هیچ تفاوتی نیست. ممکن است همین انتقال مالکیت نیز مرحله‌ای از مراحل گذار اقتصادی باشد و خود در یک مرحله به کاراتر شدن شرکت‌های دولتی منجر شود. اینکه چنین است یا نه، بررسی‌های تجربی بیشتری می‌طلبد. تمام ادعای این مقاله آن است که بررسی تجربی دقیق، مؤید انتقال مالکیت شرکت‌ها و به تبع آن مدیریت آنها از بخش عمومی به بخش خصوصی در نمونه مورد بررسی نیست.

اما چرا ممکن است در یک کشور خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی انجام شود، ولی سهم بخش خصوصی از شرکت‌های واگذار شده ناچیز باشد؟ این پرسش بسیار دشوار و مستلزم بررسی‌های دقیق است. در عین حال برای اینکه در ساحت نظری گامی در این خصوص برداشته شود و راه برای بحث‌های آینده باز گردد، چند توضیح نظری که برآمده از ادبیات اقتصادی است، پیش کشیده می‌شود.

یکی از فرضیه‌های مطرح درباره اینکه چرا نقش بخش خصوصی در خرید شرکت‌های دولتی پررنگ نیست، ریشه در نظریه قدرت چانه‌زنی دارد و برای آن شواهدی هم قابل ذکر است. مطابق این نظریه، افراد وارد معاملاتی می‌شوند که قدرت چانه‌زنی با طرف یا طرف‌های مقابل را داشته باشند و اگر چنین قدرتی نداشته باشند، امکان موفقیت آنها کاهش می‌یابد. به نظر می‌رسد در ایران بخش خصوصی توان خرید شرکت‌های دولتی را دارد، ولی توان رقابت با رقبای خود در دولت و بخش عمومی را ندارد. لذا وارد این‌گونه معاملات نمی‌شود و اگر هم وارد شود به نحوی از انحا حذف می‌شود. هرچند در اینجا بنای اثبات این نظریه وجود ندارد، اما شواهدی برای آن قابل ذکر است. واگذاری شرکت مخابرات ایران نمونه اول و مشهور آن است که رقیب خصوصی بنا به ملاحظات امنیتی در آخرین لحظه از رقابت کنار گذاشته شد. واگذاری فولاد خوزستان به آقای جابریان نمونه دوم است که خریدار حتی امکان ورود به هیئت مدیره را پیدا نکرد و از خرید منصرف شد.<sup>۱</sup> واگذاری

۱. البته نظریه دیگری هم در این خصوص وجود دارد که تجدید نظر آقای جابریان از خرید شرکت فولاد خوزستان را به کاهش شدید قیمت فولاد و در نتیجه کاهش قیمت سهام نسبت می‌دهد. اینکه کدام نظریه به واقعیت نزدیک‌تر است، محل بحث بیشتر است.

صدرا، نمونه دیگری است که به دلیل قدرت چانه‌زنی نامتوازن، به دامن بخش عمومی بازگشت. بنابراین، نه به عنوان یک نظر قطعی ولی به عنوان یک حدس نظری، قدرت چانه‌زنی نابرابر می‌تواند مانع از توسعه بخش خصوصی در مقابل بخش عمومی اقتصاد شود. فرضیه نظری دوم «وابستگی به مسیر طی شده»<sup>۱</sup> است. مطابق این رویکرد، مسیر امروز وابسته به مسیر طی شده در روزهای گذشته است و انتقال مسیر پرهزینه است و اصطلاحاً مستلزم هزینه‌های انتقال<sup>۲</sup> است. نمونه کلاسیک این بحث، داستان صفحه‌کلیدهای qwerty است، صفحه‌کلیدهایی که امروزه هم مورد استفاده است و طی بیش از یکصد سال گذشته تغییر نکرده است، در حالی که طی این مدت صفحه‌کلیدهایی با چینش متفاوت حروف عرضه شده‌اند که سرعت تایپ را به‌طور معناداری افزایش می‌دهند. دلیل این عدم تغییر عادت کاربران به صفحه‌کلیدهای فعلی و پرهزینه بودن تغییر ذکر شده است (ابعاد مختلف این نظریه در مقاله لایبویتز و مارگولیس (۲۰۰۰) بررسی شده است).

تطبیق این نظریه با بحث خصوصی‌سازی می‌تواند بدین شکل باشد: معمولاً مدیران دولتی در مقابل تغییر مقاومت می‌کنند و به بهانه‌های مختلفی نظیر به تاراج رفتن دارایی‌های دولت (نظیر واگذاری پُست‌بانک)، بر عهده داشتن وظایف حاکمیتی (نظیر شرکت مکانیک خاک) و تعدیل نیروی انسانی متوسل می‌شوند و معمولاً به شیوه‌هایی از واگذاری رضایت می‌دهند که با ادامه روند قبلی تعارضی نداشته باشد. البته این به معنای سوءنیت افراد نیست، بلکه به معنای شکل گرفتن درکی از موضوع در ذهن آنهاست که مانع موافقت آنان با خصوصی‌سازی می‌شود.

هر کدام از نظریه‌های یادشده (قدرت چانه‌زنی نامتوازن و وابستگی به مسیر طی شده) می‌تواند تا حدی دلیل کوچک نشدن بخش عمومی در فرایند واگذاری را توضیح دهد، هرچند که هر دو آنها قابل نقد و بررسی بیشتر هستند. امید می‌رود این مقاله زمینه بحث بیشتر را در این باره فراهم آورد.

### ۳. تعریف‌ها، داده‌ها و روش‌شناسی

در این بخش ضمن تعریف مفاهیم مورد استفاده، نوع داده‌های مورد استفاده و نمونه مورد بررسی تشریح می‌گردد و سپس روش‌شناسی مقاله در پردازش داده‌ها و ارائه پاسخ به سؤال محوری مقاله تبیین می‌شود.

1. path dependence  
2. switching costs



## ۳-۱. تعریف‌ها

در ادبیات علم اقتصاد، بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی مطرح می‌شود، اما تعریف دقیقی از آنها ارائه نمی‌شود. نزدیک‌ترین بحثی که در این خصوص وجود دارد به تمایز کالای خصوصی و کالای عمومی برمی‌گردد و این‌گونه ترسیم می‌شود که بخش خصوصی کالای خصوصی را به‌طور کارآمد تولید می‌کند، ولی در تولید کالای عمومی دچار ناتوانی است و بخش عمومی که در واقع نوعی سازوکار تصمیم‌گیری جمعی است، برای جبران این کاستی‌ها وارد گردونه می‌شود.

تفاوت بخش عمومی و بخش خصوصی را نمی‌توان به انگیزه کنشگران نسبت داد؛ چرا که در هر دو حیطه، اگرچه کنشگران کارکردهای متفاوتی دارند، ولی انگیزه‌های آنها مشابه است. همچنین تفاوت آنها را نمی‌توان در تولید کالای خصوصی یا عمومی دانست چرا که هر دوی آنها در طول تاریخ هم به تولید کالای خصوصی و هم به تولید کالای عمومی همت گمارده‌اند.

شاید میان صاحب‌نظران مهم‌ترین تمایز بخش خصوصی و عمومی در این باشد که بخش عمومی «انحصار مشروع زور فیزیکی» را دارد و با توسل به این قدرت انحصاری می‌تواند در جامعه مقررات‌گذاری کند، کالای عمومی یا خصوصی تولید کند، امنیت را برقرار سازد و هزینه این کارها را با گرفتن مالیات تأمین نماید. متنها بخش عمومی که توان اعمال قدرت را دارد، به‌سختی امکان ایجاد نظام انگیزشی لازم برای تخصیص کارای منابع را دارد. در مقابل، کارکرد اصلی بخش خصوصی آن است که با نظامی غیر متمرکز، انگیزه لازم برای تخصیص کارای منابع را ایجاد می‌کند.

با ملاحظات یادشده، بخش عمومی و خصوصی مرز مشخصی ندارند و بسته به قدرت دولت‌ها و ملت‌ها و مشروعیت نظام‌های حکومتی و همچنین بسته به تعریف‌های مختلفی که از کالای خصوصی و عمومی مورد پذیرش قرار می‌گیرد، مرز این بخش‌ها تغییر می‌کند و چیزی که امروز در اختیار بخش عمومی است، فردا از طریق خصوصی‌سازی به بخش خصوصی واگذار می‌شود و چیزی که فردا در اختیار بخش خصوصی است از طریق ملی‌سازی یا خرید دولتی به دامن بخش عمومی بازمی‌گردد. لذا برای ایجاد تمایز میان بخش خصوصی و عمومی شاید بهترین راهکار توسل به یک تعریف حقوقی یا قانونی باشد.

طبق قوانین فعلی، بخش عمومی بخشی است که منابع مالی آن ناشی از وجوه عمومی است و خدمات عمومی ارائه می‌دهد. علاوه بر بخش‌های مختلف دولت، مانند

وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مجموعه‌های دیگری نیز تحت عنوان نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی با استفاده از وجوه عمومی خدمات عمومی ارائه می‌دهند.<sup>۱</sup> بنابراین، بخش عمومی علاوه بر دولت، شامل این اجزا نیز هست. از منظر قانونی<sup>۲</sup> مهم‌ترین مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان و جانبازان، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و مواردی از این دست هستند.<sup>۳</sup>

مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به لحاظ نحوه ارتباط سلسله‌مراتبی با دولت متفاوت هستند. گروهی از این نهادها (نظیر بنیاد مستضعفان و برخی دیگر از بنیادها) از دولت کاملاً مستقل هستند. برخی نظیر شهرداری‌ها، ضمن داشتن استقلال نسبی از دولت، برای انجام مأموریت‌های خود متکی به کمک‌های دولت هستند. دسته سوم مؤسسات و نهادهایی هستند که تا حد زیادی تحت کنترل دولت بوده و مدیران آنها از سوی مقامات دولتی عزل و نصب می‌شوند. سازمان تأمین اجتماعی و بسیاری از صندوق‌های بازنشستگی، در شمار این دسته هستند. این دسته دارای شرکت‌های متعددی هستند که بسیاری از آنها بابت بدهی‌های دولت در اختیار آنها قرار گرفته است.

### ۲-۳. داده‌ها

برای تهیه داده‌های تفصیلی، از اطلاعات سازمان خصوصی‌سازی ایران استفاده شده است. در مورد دور اول خصوصی‌سازی تا پیش از تأسیس سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۱، داده‌های مناسبی وجود ندارد، ولی برای واگذاری‌های دوره ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶ اطلاعات دقیق و جزئی تهیه شده است و منبع اطلاعات مورد استفاده سازمان خصوصی‌سازی است. در این دوره ۱۵۷ شرکت در ۲۱۲ معامله واگذار شده است. این واگذاری‌ها یا از طریق بورس اوراق بهادار انجام شده‌اند یا از طریق مزایده. در مورد هر معامله اطلاعات مربوط به نام شرکت‌های معامله‌شده، درصد سهام فروخته‌شده از هر شرکت، نام خریداران و نیز سهم هر کدام در معامله به همراه روش خصوصی‌سازی تهیه

۱. طبق ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی، وجوه عمومی عبارت‌اند از: نقدینة‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق به حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن، منحصراً برای مصارف عمومی به موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد.

۲. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.

۳. طبق آخرین الحاقات قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی تعداد این دستگاه‌ها به هجده مورد رسیده است.

شده است. لازم است تأکید شود که داده‌های یادشده، داده‌های خام هستند و بدون پردازش تفصیلی آنها و جمع‌آوری اطلاعات جانبی امکان تحلیل دقیق مسئله وجود ندارد. به همین دلیل و برای متناسب کردن داده‌ها با هدف مقاله، یک مجموعه عملیات پردازش کامل و وقت‌گیر به اجرا درآمد.

شاید بهترین سندی که می‌تواند عدم کفایت داده‌های خام را برای تحلیل و تصمیم‌گیری نشان دهد، گزارش‌های معمول سازمان خصوصی‌سازی است. طبق گزارش سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۸) طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۲۵ آبان ۱۳۸۸، ۲۲۶ شرکت به بخش خصوصی، ۵۶ شرکت به بخش تعاونی (سهام عدالت) و ۴۹ شرکت به بخش عمومی غیر دولتی (ردّ دیون) واگذار شده است. این ارقام نشان می‌دهد که بخش خصوصی خریدار اغلب شرکت‌های واگذار شده بوده است و تعاونی‌ها جز در قالب سهام عدالت، خریدار سهام نبوده‌اند و بخش عمومی غیر دولتی جز در قالب ردّ دیون، مالک شرکت‌های واگذار شده نگردیده است (جدول شماره ۱). این داده‌ها واقعیت را منعکس نمی‌کند و اساساً منطبق با واقعیت‌های آشکار شده‌ای که در مقدمه بدان‌ها اشاره شد، نیست. در این مقاله مشاهده خواهد شد که تا چه حد تصویر واقعی خصوصی‌سازی متفاوت از ارقام مندرج در جدول شماره ۱ است.

جدول ۱: واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۴ تا هشت‌ماهه اول سال ۱۳۸۸

(منبع: سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۸)

عنوان	بخش اقتصادی	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸ (۲۵ آبان‌ماه)	سود فروش اقساطی (۸۸-۸۴)	جمع کل
ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	بخش خصوصی	۷۶۴	۳۰۴۲۹	۳۷۰۹۶۵	۳۷۰۲۸۲	۹۹۰۳۴۲	۱۱۰۶۸۷	۱۹۰۰۴۶۹
	بخش عمومی غیردولتی (ردّ دیون)	۰	۰	۲۷۰۶۲۷	۴۰۰۵۳۱	۱۳۰۳۸۳	۰	۸۱۰۵۴۱
	بخش تعاونی (سهام عدالت)	۰	۲۱۰۷۳۵	۱۷۷۰۴۳۶	۱۴۲۰۹۳۶	۰	۰	۳۴۲۰۱۰۷
	جمع کل	۷۶۴	۲۵۰۱۶۴	۲۴۳۰۰۲۸	۲۲۰۰۷۵۰	۱۱۲۰۷۲۵	۱۱۰۶۸۷	۶۱۴۰۱۱۷

عنوان	بخش اقتصادی	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸ (۲۵) آبان ماه)	سود فروش اقساطی (۸۸-۸۴)	جمع کل
تعداد شرکت‌های واگذار شده (بخشی از سهام)	بخش خصوصی	۵۰	۵۲	۸۵	۵۷	۴۰	۰	۲۲۶
	بخش عمومی غیردولتی (ردّ دیون)	۰	۰	۳۱	۹	۱۲	۰	۴۹
	بخش تعاونی (سهام عدالت)	۰	۱۴	۳۹	۱۴	۰	۰	۵۶
	جمع کل (بدون احتساب شرکت‌های تکراری)	۵۰	۶۶	۱۴۲	۷۷	۵۰	۰	۲۷۵
ارزش سهام ترجیحی واگذار شده	ارزش سهام واگذار شده (میلیارد ریال)	۲۰	۳۵	۲۰۱۷۷	۴۰۰۳۷	۲۰۶۶۳	۰	۸۰۹۳۲
	تعداد سهام واگذار شده (میلیون سهام)	۱۴	۷	۹۹۴	۲۰۷۶۶	۲۰۳۱۰	۰	۶۰۹۱

در این تحقیق علاوه بر داده‌های واگذاری از دو نوع داده دیگر نیز استفاده شده است: سهام عدالت و واگذاری سهام بابت بدهی‌های دولت (ردّ دیون دولت).

توزیع سهام عدالت، یک نوع خصوصی‌سازی انبوه است که در آن سهام شرکت‌ها به عموم مردم واگذار می‌شود. این سیاست با هدف توزیع ثروت و نیز ارتقای کارآمدی به اجرا درمی‌آید. در چند تحقیق درباره قوت‌ها و ضعف‌های این سیاست راهبردی بحث شده است.<sup>۱</sup>

۱. برای مثال، کابلی‌زاده (۱۳۸۴)، میدری (۱۳۸۲)، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵) و مهدوی و میدری (۱۳۸۴).

در این تحقیقات، مسائلی در مورد ساختار مالکیتی بنگاه‌های خصوصی شده، طرح گردیده که در بخش ۴-۴ درباره آن بحث می‌شود.

ردّ دیون یا واگذاری بابت بدهی‌ها، سومین نوع خصوصی‌سازی در ایران است. دولت در دهه‌های گذشته به چند دلیل به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی بدهکار شده است: ۱. تعویق در پرداخت سهم دولت از حق بیمه و مستمری‌های بازنشستگی به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی، ۲. استفاده از خدمات و تسهیلات مؤسسات عمومی بدون پرداخت به‌موقع بابت آنها و ۳. عوارض پرداخت نشده به شهرداری‌ها و سازمان‌های متعدد دیگر. این بدهی‌ها که پس از گذشت چند دهه به چند هزار میلیارد تومان رسیده، دولت را ناچار به بازپرداخت دیون کرده است.<sup>۱</sup> بر این اساس، در سال‌های اخیر برخی شرکت‌های دولتی در ازای دیون دولت به بستانکاران واگذار شده است. در این مورد نیز بحث خواهد شد.

### ۳-۳. روش‌شناسی

نکته اساسی در روش‌شناسی آن است که روش با مسئله تحقیق متناسب باشد؛ در غیر این صورت نتایج به‌دست‌آمده بر پاسخ مسئله مورد نظر دلالت نخواهند داشت. از این روی، در این تحقیق از روش‌های کلان و کل‌نگر اجتناب شد و در عوض از روشی استفاده شد که به‌طور مشخص نشان دهد آیا در اثر واگذاری شرکت‌های مورد بررسی، سهم مالکیتی بخش خصوصی افزایش یافته است یا نه؟

در روش مورد نظر، نکته اول به «ساختار مالکیتی شرکت» مورد معامله مربوط است. در این مرحله، پرسش مطرح این است که آیا پس از واگذاری، مالکیت شرکت مورد نظر به بخش خصوصی انتقال یافته است یا نه؟ پاسخ این پرسش در گرو روشن شدن نکات ذیل است: ۱. ترکیب مالکیتی شرکت پیش از واگذاری چگونه بوده است؟ ۲. چند درصد از سهم دولت در شرکت، واگذار شده است؟ ۳. چه نسبتی از سهام واگذار شده به بخش خصوصی رسیده و چه بخشی در درون بخش عمومی جابه‌جا شده است؟ ۴. با توجه به سهام اولیه بخش‌ها از مالکیت سهام شرکت، قبل و بعد از واگذاری، آیا واگذاری به انتقال سهم معناداری از مالکیت سهام از بخش عمومی به بخش خصوصی منجر شده است یا نه؟

۱. برای مثال، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸، از حدود ۵ هزار میلیارد تومان به چیزی حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. بخش عمده‌ای از این بدهی‌ها ناشی از تعهدات جدید دولت (نظیر تقبل سهم قابل توجهی از بیمه باربران و قالیبافان) است.

نکته دوم به «ساختار مالکیتی سهام واگذارشده» مربوط است. در اینجا این پرسش مطرح است که پس از واگذاری هر شرکت، چه درصدی از سهام آن را بخش خصوصی خریداری کرده و چه بخشی از آن در درون بخش عمومی اقتصاد جابه‌جا شده است. برای پاسخ دادن به این پرسش، باید چند نکته مشخص شود: ۱. چه میزان از سهم هر شرکت فروخته شده است؛ ۲. کدام شرکت‌ها سهام واگذارشده را خریداری کرده‌اند و سهم هر یک از خریداران از سهام واگذارشده به چه میزان است؛ ۳. ترکیب سهامداران شرکت‌های خریدار چگونه است و چه بخشی از سهام آن به ترتیب در اختیار بخش خصوصی، دولتی و عمومی غیر دولتی است؛ ۴. اگر سهامداران شرکت‌های خریدار خود شرکت‌های دیگری هستند، ترکیب سهامداران آنها از نظر نوع مالکیت (خصوصی و عمومی) چگونه است و...؛ ۵. اگر در درون این زنجیره مالکیتی به صورت ضربدری حرکت کنیم، در نهایت چه درصدی از سهم فروخته‌شده متعلق به کدام بخش اقتصاد است؟

گفتنی است که پردازش این‌گونه اطلاعات دشوار است؛ زیرا هویت خریداران، آن‌گونه که به نظر می‌رسد، مشخص نیست. برای مثال، برخی شرکت‌ها در بازار سهام فعالیت می‌کنند، اما عمده سهام آنها تحت تملک بخش عمومی است. شرکت‌هایی نیز وجود دارند که تحت مالکیت چند شرکت با هویت نامعلوم (به لحاظ عمومی یا خصوصی بودن) قرار دارند. به این دلیل باید زنجیره مالکیت این شرکت‌ها در حلقه‌های قبل پیگیری شود، تا از این طریق هویت مالک حقیقی شرکت‌ها مشخص شود. در واقع دشواری این محاسبات ناشی از لایه‌های متعدد مالکیتی و الگوهای پیچیده سهامداری است که با نگاه اول نمی‌توان به ماهیت مالکیتی شرکت‌های خریدار پی برد و برای تشخیص سهامداران، هر یک از خریداران باید به صورت‌های مالی آن شرکت و ده‌ها شرکت موجود در الگوی سهامداری آن شرکت مراجعه نمود.

مثلاً در سال ۱۳۸۶، ۹۵ درصد از سهام شرکت ساختمانی گسترش و نوسازی صنایع ایران (سهامی خاص) به شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و صنایع معدنی خاورمیانه فروخته شد. ساختار مالکیتی خریداران کاملاً مبهم بود. برای پی بردن به ساختار مالکیتی شرکت یادشده (قبل و پس از واگذاری) و همچنین برای درک ساختار مالکیتی سهام واگذار شده، صورت‌های مالی شرکت‌های سهامدار آن یک‌به‌یک بررسی و سهامداران آنها به‌دقت شناسایی شد. در این معامله پنج شرکت: مینا، بانک پاسارگاد، بانک پارسیان، توسعه معدن روی صنعت و معدن امیر، و بنیاد مصلانژاد، خریداران اصلی محسوب می‌شوند. در ظاهر امر

چنین به نظر می‌رسد که اکثر این نهادها خصوصی هستند، اما با مطالعه صورت‌های مالی معلوم می‌شود که بیشتر آنها به بخش عمومی یا حتی به خود دولت تعلق دارند.

از شکل شماره ۲ می‌توان دریافت که مینا بزرگ‌ترین خریدار سهام شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و صنایع خاورمیانه بوده، ۳۴ درصد سهام آن را در اختیار دارد. مینا در تاریخ معامله چهار سهامدار عمده داشت. توانیر و سرمایه‌گذاری صنعت برق و آب، هر یک به ترتیب ۲۹/۶ و ۴۶/۴ درصد از سهام شرکت را در اختیار داشتند که هر دوی آنها کاملاً دولتی بوده و هستند. یعنی ۷۶ درصد از سهامی که مینا خریده، خرید دولت از دولت بوده است. در سال ۱۳۸۶، ۱۸ درصد از سهام شرکت مینا در قالب سهام عدالت واگذار شده بود که در آن سال اختیار آن همچنان در اختیار دولت بود و هم‌اکنون نیز با تغییراتی در اختیار دولت است. مابقی سهام مینا (۶ درصد) نیز از طریق بازار بورس میان سهامداران خرد توزیع شده بود که ماهیت آنها به درستی قابل شناسایی نیست ولی می‌توان فرض کرد که خریداران حقیقی و خرد، مالک آن هستند. پر واضح است که سهامداران خرد با ۶ درصد مالکیت سهام توان هیچ‌گونه نظارت و کنترلی بر شرکت نداشته و اساساً این امر برای ایشان مقرون به صرفه نیست.

اگر محاسبات یادشده را برای دیگر زنجیره‌های مالکیتی نیز انجام دهیم، به‌طور خلاصه این نتیجه حاصل می‌شود که در مورد شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معدن و صنایع معدنی خاورمیانه، ۳۰/۸ درصد از سهام به بخش دولتی، ۱۶/۶ درصد به بخش عمومی غیر دولتی، ۳۷/۳۵ درصد به اشخاص حقیقی، ۶/۱ درصد از طریق سهام عدالت به عموم مردم و ۹/۱۵ درصد به دیگری واگذار شده است که عمدتاً پس از مطالعه صورت‌های مالی و فهرست سهامداران، غیر قابل شناسایی هستند. روشن است که: ۱. بخش عمومی، مالک بخش عمده‌ای از سهام فروخته شده است، و ۲. بخش خصوصی به‌هیچ‌وجه قادر به تسلط بر شرکت‌های خصوصی شده نیست؛ زیرا سهامداران دولتی، با نفوذ و داشتن اکثریت سهام، قادرند زمام امور شرکت یادشده را در دست گیرند.

بنابراین، از چند نشانه می‌توان به مالکیت واقعی هر بنگاه پی برد. البته مالکیت واقعی بنگاه‌های کوچک همچنان مبهم باقی می‌ماند و به‌طور کلی مشکل دسترسی به اطلاعات، موجب می‌شود که تحقیق در این مورد بسیار دشوار شود. این تحقیق نیز از این واقعیت مستثنا نبوده است.

اما نکته آخر اینکه تحلیل‌ها حاکی از فرق میان مالکیت و تسلط بر شرکت‌هاست. در بسیاری موارد، سهم عمده یا حتی اکثریت سهام شرکت‌ها به بخش خصوصی فروخته شده

است، اما تعداد زیادی سهامدار خرد تحت تسلط یک یا دو سهامدار دیگر هستند. سهامداران یادشده با به دست آوردن سهام مدیریتی قادر به سلطه بر شرکت‌ها می‌شوند. نتیجه آنکه تعداد زیادی از شرکت‌هایی که ظاهراً خصوصی هستند تحت سلطه دولت یا سایر شاخه‌های بخش عمومی قرار دارند.

برای بررسی این مورد از معیار «سهام مدیریتی» استفاده شد که نشان می‌دهد کدام یک از مالکان از حق انتخاب هیئت مدیره و اداره شرکت برخوردارند. یکی از روش‌های بررسی نفوذ بخش عمومی در نظام اقتصاد بازار همین روش است. اگر داده‌ها این فرضیه را تأیید کنند نه تنها می‌توان دریافت که نفوذ بخش عمومی در شرکت‌ها در خلال خصوصی‌سازی، کم نشده، بلکه می‌توان نتیجه گرفت که بخش خصوصی به تدریج از طریق خصوصی‌سازی به سهامدار بخش عمومی تبدیل شده است.



شکل ۲: فرایند شناسایی ساختار مالکیت هر خریدار

#### ۴. تخمین‌ها

نتایج تخمین‌ها با توجه به داده‌های موجود و روش‌شناسی انتخاب‌شده در پنج زیربخش ارائه و تحلیل شده است. سه زیربخش اول به خصوصی‌سازی از طریق بازار اوراق بهادار و



مزایده‌ها اختصاص دارد. در بخش ۴-۱، درباره «ساختار مالکیتی شرکت‌ها»، قبل از خصوصی‌سازی و بعد از آن، بحث می‌شود و سپس در بخش ۴-۲، «ساختار مالکیتی سهام واگذارشده» در کل معاملات تحلیل می‌شود. بخش ۴-۳ نیز به موضوع کنترل امور شرکت‌ها مربوط می‌شود و به این پرسش می‌پردازد که در نهایت چه کسی زمام شرکت‌های خصوصی‌شده را در دست می‌گیرد؟ برای بررسی این سه مسئله، معاملات به ترتیب نزولی مرتب شده و بزرگ‌ترین سی معامله (شامل معاملات مربوط به ۲۲ شرکت) انتخاب شد. این سی معامله، ۹۱/۵ درصد از کل ارزش معاملات را در این دوره از واگذاری‌ها شامل می‌شوند. به این ترتیب، با بررسی این سی معامله، می‌توان بخش اعظم معاملات را بدون از قلم انداختن اطلاعات مهم بررسی کرد. داده‌های مرتبط در پیوست شماره ۱ آمده است.

بررسی اثر خصوصی‌سازی از طریق سهام عدالت بر ساختار مالکیت و کنترل شرکت‌ها، موضوع بخش ۴-۴ بوده و بعد از آن، واگذاری بابت بدهی‌ها یا ردّ دیون و آثار آن بر شرایط مالکیت و اداره شرکت‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد.

#### ۴-۱. ساختار مالکیتی شرکت‌های خصوصی‌شده

ساختار مالکیتی سهامداران و خریداران شرکت‌های خصوصی‌سازی شده به پنج گروه مختلف مالکیتی قابل تقسیم است. نخستین گروه، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های اقماری آنها هستند. شرکت‌های صددرصد دولتی و شرکت‌های متعلق به آنها (مانند مپنا)، بانک‌های دولتی (مانند ملی، سپه، صادرات و مسکن)، شرکت‌های بیمه دولتی (مثل شرکت بیمه ایران)، شرکت‌های متعلق به بانک‌ها و بیمه‌های دولتی (مانند سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران، سرمایه‌گذاری امید و مدیریت سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران) در این دسته جای می‌گیرند.

**گروه دوم**، شرکت‌های سرمایه‌گذاری متعلق به نهادهای عمومی غیر دولتی هستند. مهم‌ترین نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی، بنیادها (از قبیل بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و بنیاد ۱۵ خرداد)، آستان قدس رضوی و شهرداری‌ها هستند. هر یک از این مؤسسات و نهادها مالک شرکت‌های بسیاری هستند و سازوکار حاکم بر آنها با بخش خصوصی متفاوت است. **گروه سوم**، افراد حقیقی و حقوقی خصوصی که در مزایده خرید شرکت‌ها شرکت می‌کنند. **گروه چهارم**، دارندگان سهام عدالت هستند که سهام شرکت‌های دولتی به آنان واگذار می‌شود. **گروه پنجم**، سهامدارانی

هستند که عمدتاً کمتر از یک درصد از سهام شرکت‌ها را مالک شده‌اند و شناسایی هویت ایشان کاری بسیار طاقت‌فرسا و گاه غیر ممکن است. البته با ردگیری هویت این سهامداران می‌توان فهمید که آنان نیز ترکیبی از مالکان خصوصی و عمومی هستند. برای درک سهم گروه‌های مختلف در ساختار مالکیت شرکت‌های خصوصی‌شده، مقادیر ذیل محاسبه شده است:

۱. سهم هر یک از انواع سهامداران قبل از خصوصی‌سازی؛

۲. بخشی از سهام هر شرکت که واگذار شده است؛

۳. سهم هر یک از انواع سهامداران پس از خصوصی‌سازی؛

۴. تغییرات میزان سهم هر یک از انواع سهامداران در خلال فرایند خصوصی‌سازی.

نتیجه محاسبات نشان می‌دهد که کل سهم دولت در شرکت‌های دولتی واگذارشده به میزان ناچیزی کاهش یافته و از ۶۰/۸۸ درصد به ۵۶/۷۱ درصد رسیده است. بخش عمده این کاهش نیز به شرکت‌های عمومی غیر دولتی انتقال یافته و سهم آن بخش را به اندازه ۳/۲ درصد افزوده است. در عین حال سهم بخش خصوصی فقط به اندازه ۰/۳۲ درصد افزوده شده است. این داده‌ها نشان می‌دهند که در خلال واگذاری، سهام شرکت‌های دولتی میان اجزای مختلف بخش عمومی (دولتی و غیر دولتی) دست‌به‌دست شده‌اند (جدول شماره ۲).

جدول ۲: سهم نسبی سهامداران در هر یک از شرکت‌ها، قبل از خصوصی‌سازی و بعد از آن

نام شرکت فروخته‌شده	سهم دولت		سهم عمومی غیر دولتی		سهم بخش خصوصی		سهم سهام عدالت		سهم سایرین	
	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد
سهم نسبی	۶۰/۸۸	۵۶/۷۱	۴/۱۹	۷/۳۹	۱/۰۵	۱/۳۷	۱۷/۱۲	۱۷/۲	۱۶/۷۵	۱۷/۴

علاوه بر این، بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که دولت و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن در برخی موارد هم فروشنده و هم خریدار شرکت‌های دولتی بوده‌اند. سیمان هرمزگان که سومین معامله بزرگ خصوصی‌سازی در دوره مورد مطالعه بوده است، متعلق به یک شرکت دولتی (توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی) بود و پس از فروش ۵۱ درصد از سهام آن، سهم دولت در آن تغییری نکرده است؛ زیرا خریدار یکی

از زیرمجموعه‌های یک بانک دولتی (سرمایه‌گذاری امید) بود. شرکت‌های صنایع دریایی و سیمان اردبیل و آهک آذرشهر نیز مثال‌هایی از این دست هستند. در برخی موارد نیز کاهش سهم دولت در شرکت‌های دولتی ناچیز بوده است. برای مثال، فقط یک درصد از سهم دولت در صنایع مس ایران به فروش رفت. در بعضی موارد چنین کاهشی قابل توجه است، اما بخش عمده یا کل آن کاهش به بخش عمومی غیر دولتی منتقل شده است. معاملات شماره ۱، ۵، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۵، ۲۲، و ۲۶ مثال‌هایی از این قبیل‌اند.

به‌طور خلاصه، سهم دولت در شرکت‌های دولتی فقط اندکی کاهش یافته، موارد کاهش یافته نیز بیشتر به بخش عمومی غیر دولتی انتقال پیدا کرده و رشد بخش خصوصی ناچیز بوده است.

#### ۲-۴. ساختار مالکیتی کل ارزش معاملات

در این بخش مشخص می‌شود که هر بخش از گروه‌های پنج‌گانه، چه مقداری از ارزش سهام واگذارشده را به خود اختصاص داده‌اند. برای این کار نخست ارزش هر معامله معین شده و سهم هر یک از گروه‌های سهامداران از ارزش معامله محاسبه شده است. پس از آن، مبلغ کل معاملات در خصوص سی مورد واگذاری و سهم هر یک از انواع سهامداران از این کل محاسبه شده است.

بزرگ‌ترین سهم به بخش عمومی غیر دولتی (۴۷/۱ درصد) اختصاص داشته است. دولت (شامل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و...) ۳۵/۵۸ درصد از کل ارزش معاملات را خریده است. دیگر سهامداران با ۸/۶۸ درصد در جای بعدی قرار می‌گیرند. اما سهم بخش خصوصی فقط ۴/۶۲ درصد از کل معاملات است. سهام عدالت نیز با ۰/۷۱ درصد، در انتهای فهرست قرار می‌گیرد (جدول شماره ۳ و شکل شماره ۳).

جدول ۳: سهم نسبی هر یک از سهامداران از کل معاملات

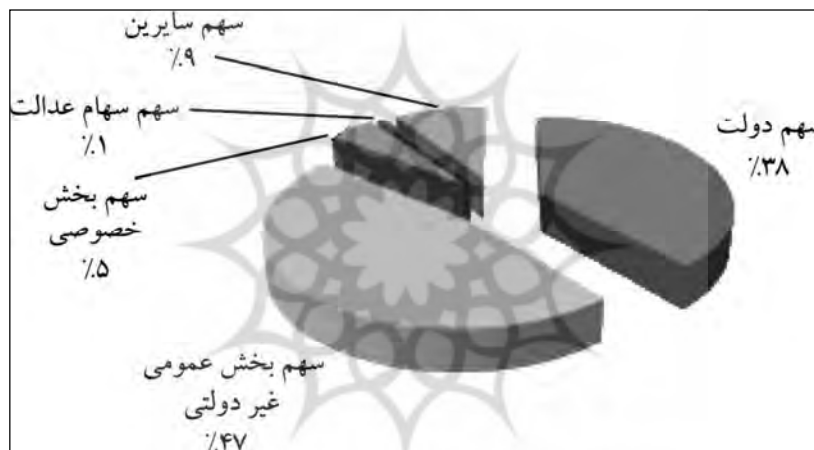
سهامداران سهم نسبی	دولت	بخش عمومی غیر دولتی	بخش خصوصی	سهام عدالت	سایرین
۳۸/۵۸	۴۷/۱	۴/۶۲	۰/۷۱	۸/۹۸	

ملاحظات اساسی که در پس این اعداد نهفته، از این قرارند:

۱. واگذاری‌ها در این دوره نتوانسته اندازه بخش خصوصی را چندان بزرگ کند؛

۲. حتی با افزودن سهم سایر سهامداران به سهم سهامداران خصوصی، مجموع کل سهم آنها به ۱۳/۶ درصد از کل میزان معاملات می‌رسد که قابل مقایسه با سهم بخش عمومی نیست؛

۳. بخش عمومی در کل ۸۵/۶۸ درصد از ارزش واگذاری‌ها را دوباره مالک شده است. به این ترتیب باید پرسید که آیا می‌توان چنین فرایندی را خصوصی‌سازی نامید یا نه؟ آنچه که مشاهده می‌شود، فقط رشد تدریجی و فعال بخش عمومی است. با این کار فقط نام این شرکت‌ها از فهرست شرکت‌های دولتی حذف شده است و اندازه بخش عمومی تغییر چندانی نکرده است.



شکل ۳

#### ۴-۳. چگونگی تغییر مدیریت شرکت‌ها

مهم‌ترین بخش از تحلیل این مقاله به چگونگی تغییر مدیریت شرکت‌ها مربوط است. یافته‌های مقاله نشان می‌دهند بخش عمومی، به‌ویژه خود دولت، نه تنها خریدار اصلی شرکت‌های دولتی واگذار شده است، بلکه مدیریت بنگاه‌های واگذار شده را نیز در دست دارد. چند شاهد در تأیید این ادعا وجود دارد.

در دو زیربخش قبل نشان داده شد که بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌های دولتی - قبل و پس از واگذاری - به بخش عمومی تعلق دارد. بدین ترتیب، بخش عمومی مدیریت این بنگاه‌های را در اختیار می‌گیرد تا مطابق قانون، از حقوق مالکیت خود بهره‌برداری کند.

در جدول شماره ۴، سهامداران اصلی شرکت‌های واگذار شده - قبل و بعد از واگذاری - به دو روش طبقه‌بندی شده‌اند. در روش نخست فرض می‌شود که با مالکیت بیش از ۳۰ درصد از سهام یک شرکت می‌توان در تعیین اعضای هیئت مدیره شرکت کرد و در نتیجه، در مدیریت شرکت نقش اساسی داشت. این میزان از سهام شرکت، «سهام مدیریتی» نامیده شده است. در شیوه دوم، این مقدار را ۵۰ درصد انتخاب کرده‌ایم که مطابق قانون، همان سهمی است که هویت شرکت را تعیین می‌کند و مالک آن در تصمیم‌گیری‌های شرکت حرف آخر را می‌زند. با این حال شیوه اول نیز به‌خصوص در صورت خرد بودن سایر سهامداران وضعیتی مشابه مالیکت ۵۰ درصدی دارد. گاه سهامداران اصلی حتی با داشتن سهمی بسیار کمتر از ۳۰ درصد نیز می‌توانند به دلیل خرد بودن سایر سهامداران، امور شرکت را در دست گیرند.

نتایج نشان می‌دهد دولت قبل از واگذاری در ۲۹ معامله از کل سی معامله، دست‌کم مالک ۳۰ درصد از سهام بوده و بخش خصوصی یا سهام عدالت نیز در پنج مورد صاحب بیش از ۳۰ درصد سهام بوده است. بخش خصوصی پس از واگذاری فقط در سه مورد سهم مدیریتی به دست آورد و در شش مورد نیز بخش عمومی غیر دولتی به سهامدار عمده تبدیل شد. بر این مبنا، دولت همچنان جایگاه خود را به عنوان اداره‌کننده شرکت‌ها، حفظ کرده و گاه آن نقش به دیگر اجزای بخش عمومی انتقال یافته است. در سه مورد هم که بخش خصوصی کاملاً مالک سهم مدیریتی است، حصول اطمینان از حاکمیت آن بر شرکت‌ها به بررسی و موشکافی بیشتری نیاز دارد. ریشه‌های این تردید در مورد کنترل بخش خصوصی در آن شرکت‌ها عبارت‌اند از:

۱. وقتی هزاران سهامدار خرد، مالک سهام یک شرکت باشند، آنان حتی به‌رغم کسب اکثریت سهام، قادر به در دست گرفتن زمام امور شرکت نخواهند بود؛
۲. دولت در آن بنگاه‌ها و بر روابط آنها سلطه دارد. مثلاً در مورد شرکت صدرا، مشتری اصلی محصولات شرکت، دولت است، از این‌رو حتی پس از واگذاری و خصوصی شدن نیز دولت می‌تواند با استفاده از قدرت انحصار خرید و نقض برخی از قراردادها، به‌آسانی در امور آن شرکت مداخله کند.<sup>۱</sup>

۱. واگذاری سهام صدرا در زمان خود بزرگ‌ترین معامله خصوصی‌سازی در ایران محسوب می‌شود. سهام این شرکت در زمان واگذاری بیش از ۲۰ هزار ریال بابت هر سهم خرید و فروش می‌شد. پس از واگذاری سهام این شرکت تا یک بیستم تنزل یافت و هر سهم آن هزار ریال خرید و فروش می‌شد. اثر تغییر ساختار مالکیت در عملکرد شرکت کاملاً مشهود است. برای مطالعه تفصیلی این بخش از تاریخ خصوصی‌سازی ایران، مقاله میدری (۱۳۸۷) قابل استفاده است.

جدول ۴: سهام مدیریتی در شرکت‌های موضوع خصوصی‌سازی، قبل از واگذاری<sup>۱</sup> و بعد از آن

شماره	نام شرکت فروخته شده	۳۰ درصد		۵۰ درصد	
		قبل از واگذاری	بعد از واگذاری	قبل از واگذاری	بعد از واگذاری
۱	فولاد مبارکه	د، س ع	د، س ع	ف س ب	ف س ب
۲	صدرا ۱	د	د	ف س ب	ف س ب
۳	سیمان هرمزگان	د	د	د	د
۴	صدرا ۲	د	د	د	غ د
۵	سیمان اردبیل و آهک آذر شهر ۱	د	د	ف س ب	ف س ب
۶	سیمان هگمتان	د	د	د	ف س ب
۷	هپکو	د	د	د	غ د
۸	کابل‌های مخابراتی شهید قندی	د	د	د	غ د
۹	ملی صنایع مس ایران ۱	د	د، غ د	د	د
۱۰	ملی صنایع مس ایران ۱	د	د	د	د
۱۱	ملی صنایع مس ایران ۲	د	د	د	د
۱۲	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۱	د	د	د	د
۱۳	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۲	د	د	د	د
۱۴	سیمان خاش ۱	د	د	د	د
۱۵	سیمان کارون	د، خ	خ	خ	خ
۱۶	سیمان کردستان	د	د	د	د
۱۷	صنایع آذر آب	د	د	د	د
۱۸	سیمان دشتستان	د، س ع	س ع	ف س ب	ف س ب
۱۹	صدرا ۳	د	د	ف س ب	ف س ب
۲۰	صدرا ۴	د	د	ف س ب	ف س ب
۲۱	سیمان خاش ۲	د	د	د	د
۲۲	سرمایه‌گذاری نیروگاهی ایران (سنا)	د	د	د	غ د
۲۳	سیمان اردبیل و آهک آذر شهر ۲			د	د
۲۴	ملی صنایع مس ایران ۳	د	د	د	د
۲۵	سیمان داراب	د	د	د	د

۱. د، غ، خ، س ع، و ف س ب، به ترتیب به معنای: دولت، بخش عمومی، غیر دولتی، بخش خصوصی، سهام عدالت، و فاقد سهامدار بزرگ هستند.

شماره	نام شرکت فروخته شده	۳۰ درصد		۵۰ درصد	
		قبل از واگذاری	بعد از واگذاری	قبل از واگذاری	بعد از واگذاری
۲۶	بازرسی و مهندسی صنعت ایران	د		د	غ د
۲۷	نیر پارس	د		د	د
۲۸	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	د		د	ف س ب
۲۹	بین‌المللی پیمانکاری عمومی ایران	د، خ		خ	خ
۳۰	صنایع هوایی ایران	د		خ	د خ

علاوه بر این، بسیاری از شرکت‌ها، در ظاهر خصوصی‌اند، اما تحت تسلط غیر مستقیم دولت قرار دارند. مانند ایران خودرو و سایپا که در مقدمه ذکر شد.

این موضوع دارای اهمیت بسیاری است، زیرا هیچ‌یک از شرکت‌های خصوصی‌شده از سوی نهادهای حاکمیتی و آماری در فهرست شرکت‌های دولتی وارد نمی‌شوند و در نتیجه جزئی از بخش عمومی محسوب نمی‌شوند. در واقع این شرکت‌ها در محاسبه نسبت مخارج دولت به GDP (یکی از شاخص‌های اندازه دولت) وارد نمی‌شوند، در حالی که کاملاً تحت اداره دولت قرار دارند.

سومین شاهد بر ادعای یادشده، نفوذ دولت در بخش عمومی غیر دولتی است. مسئولان نهادها و سازمان‌های مختلفی که به عنوان بخش عمومی غیر دولتی شناخته می‌شوند عمدتاً از سوی دولت تعیین می‌شوند و چنین رویه‌ای حتی تا انتصاب رؤسای شرکت‌های سرمایه‌گذاری و اقماری آنان نیز امتداد می‌یابد. سازمان تأمین اجتماعی ایران برای اداره ترکیب دارایی‌های خود، به سرمایه‌گذاری در صدها شرکت اقدام کرده است و سهامدار اصلی بسیاری از آنها خود آن سازمان است. با اینکه این سازمان مؤسسه عمومی غیر دولتی است، اما دولت رئیس آن را منصوب می‌کند و با کوچک‌ترین تحول در دولت، رئیس آن سازمان نیز تغییر می‌کند. علاوه بر این، مدیران شرکت‌های زیرمجموعه سازمان تأمین اجتماعی (از قبیل شستا) نیز عمدتاً از سوی دولت عزل و نصب می‌شوند.

#### ۴-۴. سهام عدالت

یکی از راهبردهای مهم واگذاری شرکت‌های دولتی در ایران استفاده از سازوکار سهام عدالت است. طبق داده‌های موجود، سهام توزیع شده در قالب سهام عدالت در سال ۱۳۸۵

به اندازه کل خصوصی‌سازی از طریق بورس و مزایده در دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶ بوده است. پس از دوره مورد بررسی نیز این پروژه با سرعت تداوم یافته و آخرین گزارش‌های سازمان خصوصی‌سازی بیانگر از آن است که ارزش سهام عدالت بالغ بر حدود ۳۴۲ هزار میلیارد ریال (حدود ۳۴.۲ میلیارد دلار) شده است. لذا درک سازوکار واگذاری سهام عدالت و اثر آن بر ساختار مالکیتی و مدیریتی شرکت‌ها، می‌تواند چشم‌انداز روشنی از توسعه بخش خصوصی در اختیار ما بگذارد.

طرح سهام عدالت، در اصل برگرفته از اندیشه خصوصی‌سازی انبوه، یا کوپنی است. در خصوصی‌سازی کوپنی به هر فرد یک کوپن سهام تخصیص داده می‌شود و او می‌تواند متناسب با ارزش آن سهام هر یک از شرکت‌های موجود در فهرست خصوصی‌سازی را خریداری کند و مانند یک سهامدار معمولی وارد بازار سهام گردد. بدین طریق هم مالکیت دولتی تبدیل به مالکیت مردمی می‌شود و هم طبقات مختلف درآمدی به یک منبع درآمدی جدید دست پیدا می‌کنند. از این رو، انتظار آن است که این طرح، کارایی و عدالت را به طور همزمان به ارمغان آورد.

در زمان مطرح شدن ایده سهام عدالت، انتقادهای بسیاری مطرح شد، از جمله اینکه عموم مردم دانش و تبحر لازم برای سهامداری را ندارند و این واگذاری‌ها به‌زودی به انباشت سهام در دست عده محدودی از افراد منجر می‌گردد که یا همان دولتی‌های سابق هستند، یا انحصاراتی در بخش خصوصی.<sup>۱</sup> برای رفع مشکلاتی از این دست و همچنین شناسایی کسانی که می‌توانند مشمول این طرح باشند، ساختار بروکراسی گسترده‌ای تعبیه شد که خود به یکی از معضلات طرح تبدیل شد.

در ساختار تعبیه‌شده یک کارگزار واسطه به نام شرکت کارگزاری سهام عدالت، فرایند واگذاری را اداره می‌کند. شرکت‌های دولتی پس از قیمت‌گذاری به شرکت کارگزاری سهام عدالت واگذار می‌شوند تا این کارگزاری یک سبد سهام همگن ساخته و آنها را به شرکت‌های سرمایه‌گذاری در ۳۰ استان کشور تخصیص دهد. شرکت‌های سرمایه‌گذاری سهم دولت در شرکت‌های دولتی را خریداری کرده، بهای آن را به تدریج در مدت ده سال پرداخت می‌کنند. پرداخت هزینه این سهام واگذار شده از طریق سود شرکت‌های دولتی است که سهام آنها تا قبل از بازپرداخت کامل بدهی، به عنوان وثیقه نزد سازمان خصوصی‌سازی می‌ماند. اما مشمولان طرح سهام عدالت، در نهایت از طریق ۳۳۰ شرکت

۱. برای مطالعه ابعاد خصوصی‌سازی انبوه رک: به مهدوی و میدری، ۱۳۸۴؛ یانکوف و پول، ۱۹۹۷، یانکوف و مورل، ۲۰۰۰؛ و الرمن، ۱۹۹۸، به عنوان موافقان این نظر و دمستر و لین، ۱۹۸۵ به عنوان مخالف این نظر.



تعاونی شهرستانی که از سوی دولت تشکیل شده‌اند، به سهامداران شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تبدیل می‌شوند و به‌طور غیر مستقیم سهامدار شرکت‌های واگذار شده می‌گردند، بدون اینکه بدانند سهامدار کدام شرکت هستند. وظیفه تعاونی‌های شهرستانی نیز ثبت نام از مشمولان و توزیع برگه‌های سهام عدالت بین مشمولان طرح است و سهام یادشده تا مدتی غیر قابل انتقال به غیر هستند.

در این ساختار که در دوره مورد مطالعه این تحقیق (۱۳۸۲-۱۳۸۶) مورد اجرا بوده چند نکته حائز اهمیت است:

۱. بخش خصوصی (مردم) برگه‌هایی دارد که مطابق انتظار باید سالانه مبلغی بابت آنها از دولت دریافت کند؛
۲. دولت (کارگزاری سهام عدالت) سود مورد نظر را از شرکت‌های دولتی می‌گیرد و میان شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی توزیع می‌کند؛
۳. شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی بخشی از سود را بابت قیمت سهام به دولت بازمی‌گردانند و ۵۰ درصد باقی‌مانده را میان تعاونی‌های شهرستانی به نسبت اعضا توزیع می‌کنند؛
۴. تعاونی‌های شهرستانی نیز سود مورد نظر را بین مشمولان (بسته به اینکه به کدام دهک درآمدی تعلق دارند) توزیع می‌کنند؛
۵. هزینه فعالیت ۳۱ شرکت سرمایه‌گذاری استانی و ۳۳۰ تعاونی شهرستانی نیز از محل این سود تأمین اعتبار می‌شود؛
۶. سهامداران جز در عمل نمی‌دانند که سهامدار کدام شرکت هستند. ترکیب اعضای هیئت مدیره شرکت‌ها نیز با توجه به تصمیم‌های کارگزاری سهام عدالت تغییر می‌کند. بنابراین در عمل یک شرکت دولتی است و مدیران آن را دولت تعیین می‌کند.

بنابراین، در ساختار حاکم بر خصوصی‌سازی از طریق سهام عدالت در دوره مورد بررسی، کنترل شرکت‌ها همچنان در دست دولت باقی است و مالکیت آن نیز به مردم، یا بخش خصوصی منتقل نشده است و مردم تنها مالک برگه‌های دریافت سود هستند. این طرح احتمالاً پس از ده سال که اقساط برگه‌های سهام پرداخت شد و قابلیت خرید و فروش برگه‌های سهام ایجاد شد، تازه به وضعیت کوپن سهام دچار خواهد شد. نتیجه اصلی آن است که واگذاری به این شیوه هم به رشد بخش خصوصی منجر نشده است.

پس از تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این فرایند به این ترتیب تغییر کرد که شرکت کارگزاری سهام عدالت منحل شود و هم‌اکنون سهام شرکت‌های دولتی مستقیماً در اختیار شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی قرار گیرد، اما در آیین‌نامه سهام عدالت قانونی متشکل از اعضای منتخب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی دیده شده که تا حدود زیادی نقش کارگزاری سهام عدالت، به‌ویژه در نمایندگی سهام سهامداران در مجمع عمومی شرکت‌های واگذار شده دولتی را بر عهده دارند. در مجموع این ساختار به انتقال مالکیت و مدیریت به بنگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی منجر نمی‌شود.

#### ۴-۵. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در ازای بدهی‌های دولت (ردّ دیون)

واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در ازای بدهی‌های دولت، سومین نوع از خصوصی‌سازی در ایران است. دولت در گذشته به چند دلیل به نهادهای دولتی و عمومی غیر دولتی بدهکار شده است:

۱. پرداخت نکردن سهم بیمه و بازنشستگی به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و سهم کمک به مؤسسات عمومی غیر دولتی، مانند شهرداری‌ها؛
۲. استفاده از خدمات و تسهیلات نهادهای عمومی بدون پرداخت بهای آنها؛
۳. تصویب قوانین جدید، به‌ویژه در زمینه گسترش چتر حمایت‌های بیمه‌ای که بار مالی جدیدی بر دولت تحمیل کرده و به دیون دولت به سازمان‌های حمایتی و بیمه‌ای می‌افزاید.

بدهی‌های یادشده پس از چند دهه به هزاران میلیارد تومان رسیده و دولت ترجیح داده که سهام برخی از شرکت‌های دولتی را در ازای بدهی به بستانکاران بدهد. واگذاری این شرکت‌های دولتی به بستانکاران هر ساله در قوانین بودجه به تصویب مجلس می‌رسد. با این حال میان عملکرد واگذاری‌ها در این زمینه و مقادیر مصوب بودجه، تفاوت وجود دارد. جدول شماره ۳ نشان می‌دهد که میزان واگذاری در ازای بدهی‌ها باید از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ به ۱۲۸ هزار ۶۲۷ میلیارد ریال می‌رسید در حالی که عملکرد بسیار کمتر از مقدار تصویب شده و در حد ۳۸ هزار ۹۵۱ میلیارد ریال بود.

جدول ۵: واگذاری شرکت‌های دولتی بابت ردّ دیون به بخش عمومی غیر دولتی

(منبع: چشمی و فاتحی‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۹)

دوره	سال	تصویب شده (میلیارد ریال)	عملکرد (میلیارد ریال)	درصد عملکرد
برنامه سوم توسعه	۱۳۸۱	۹۰۰۰	۷۳۰۷	۸/۱۲
	۱۳۸۲	۱۱۰۰۰	۲۰۴	۱/۹
	۱۳۸۳	۱۱۰۰۰	۰	۰
برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۴	۲۵۰۰۰	۳۸۱۳	۱۵/۳
	۱۳۸۵	۴۰۵۰۰	۰	۰
	۱۳۸۶	۲۷۶۲۷	۲۷۶۲۷	۱/۰۰
کل		۱۲۴۱۲۷	۳۸۹۵۱	۲۸/۳۰

نکته اول در خصوص این نوع واگذاری‌ها آن است که ارزش واگذاری‌ها در ازای بدهی‌ها، بسیار بیش از کل مقادیر معامله‌شده از طریق خصوصی‌سازی است. کل مقدار معاملات در دوره اخیر خصوصی‌سازی حدود ۲۱ هزار ۴۸۵ میلیارد ریال است که تقریباً نصف ارزش واگذاری بابت بدهی‌هاست.<sup>۱</sup>

نکته دوم آنکه کل مجموع واگذاری‌های انجام‌شده بابت ردّ دیون در داخل بخش عمومی به وقوع پیوسته و اندازه نسبی بخش‌های خصوصی و عمومی را چندان تغییر نداده است. اگر نفوذ دولت بر بخش عمومی غیر دولتی نیز پذیرفته شود، به این معناست که نفوذ دولت بر شرکت‌های دولتی چندان تغییری نکرده است. برای مثال، یکی از طلبکاران بزرگ دولت سازمان تأمین اجتماعی است و بخش قابل توجهی از ردّ دیون، مربوط به این سازمان بوده است، ولی به‌طور آشکار مدیران این سازمان را خود دولت تعیین می‌کند.

نکته سوم اینکه، سهم بخش خصوصی از کل ارزش شرکت‌های دولتی واگذارشده (یعنی خصوصی‌سازی به علاوه واگذاری بابت بدهی‌ها) ۲/۵ درصد است. به تعبیری، کل سهم بخش خصوصی از خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی بابت بدهی‌ها، مقداری ناچیز است. اگر سهم دیگران (کسانی که سهامدار شرکت‌ها هستند، ولی به دلیل کوچک بودن، هویت آنها قابل شناسایی نیست) را نیز به سهم بخش خصوصی اضافه کنیم، و آنها را خصوصی به حساب آوریم، کل سهم بخش خصوصی از واگذاری‌ها به ۷/۵۷ درصد خواهد رسید.

۱. مقدار دقیق ارزش واگذاری‌ها بابت بدهی‌ها برابر ۲۱ هزار و ۴۸۵ میلیارد و ۹۸۳ میلیون و ۱۶۰ هزار و ۶۰۷ ریال بوده است.

### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از اهداف مهم خصوصی‌سازی کاهش اندازه بخش عمومی و افزایش اندازه بخش خصوصی و توانمندسازی این بخش است. این مقاله این پرسش را مطرح می‌کند که آیا خصوصی‌سازی در ایران در عمل منجر به انتقال سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و رشد این بخش از اقتصاد شده است؟ با توجه به شواهد فزاینده‌ای که در اقتصاد ایران مبنی بر فروش سهام شرکت‌های دولتی به زیرمجموعه‌های خود دولت و دیگر نهادهای بخش عمومی و تداوم کنترل دولت بر شرکت‌های واگذارشده، وجود دارد مقاله حاضر این فرضیه‌ها را پیش کشید که اولاً، خصوصی‌سازی در ایران، سهم مالکیت خصوصی را از شرکت‌های واگذارشده افزایش نمی‌دهد و ثانیاً، خصوصی‌سازی در ایران، کمکی به انتقال مدیریت شرکت‌های واگذارشده به بخش خصوصی نمی‌کند.

برای پاسخ به سؤال یادشده و ارزیابی فرضیه‌های مقاله، امکان استفاده از داده‌ها و نسبت‌های کلان وجود نداشت. طبق داده‌های کلی، آن‌گونه که در گزارش‌های دولت و سازمان خصوصی‌سازی انعکاس می‌یابد، سهام شرکت‌ها به‌طور کامل به بخش خصوصی واگذارشده و مشکلی از این حیث وجود ندارد و عملاً شرکت‌های واگذارشده را می‌توان در زمره بخش خصوصی به حساب آورد، اما فرضیه مقاله و درک کلی آن از موضوع، دلالت برعکس این ادعا را داشت. لذا در این مطالعه از داده‌های مربوط به شرکت‌های دولتی واگذارشده (قبل و بعد از خصوصی‌سازی) در دوره ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۶ استفاده شد. در این مطالعه از سه منبع اطلاعاتی بهره‌برداری شد: ۱. داده‌های مربوط به واگذاری از طریق بورس یا مزایده؛ ۲. داده‌های مربوط به سهام عدالت و ۳. داده‌های مربوط به واگذاری بابت بدهی‌های دولت.

گفتنی است که پردازش این‌گونه اطلاعات دشوار است، زیرا هویت خریداران، آن‌گونه که به نظر می‌رسد، مشخص نیست. مثلاً برخی شرکت‌ها در بازار سهام فعالیت می‌کنند، اما عمده سهام آنها در تملک بخش عمومی است. شرکت‌هایی نیز وجود دارند که در مالکیت چند شرکت با هویت نامعلوم (به لحاظ عمومی یا خصوصی بودن) قرار دارند؛ به این دلیل باید زنجیره مالکیت این شرکت‌ها در حلقه‌های قبل پیگیری شود تا از این طریق هویت مالک حقیقی شرکت‌ها مشخص شود. در واقع دشواری این محاسبات ناشی از لایه‌های متعدد مالکیتی و الگوهای پیچیده سهامداری است که با نگاه اول نمی‌توان به ماهیت مالکیتی شرکت‌های خریدار پی برد و برای تشخیص سهامداران هر یک از خریداران باید

به صورت‌های مالی آن شرکت و ده‌ها شرکت موجود در الگوی سهامداری آن شرکت مراجعه نمود.

دلیل دشواری این پردازش پیچیدگی ساختار مالکیت شرکت‌ها و خریداران آنها و روابط تودرتوی سهامداری در این شرکت‌ها بود. هر شرکت سهامدار چند شرکت است و سهام آن در اختیار چند شرکت دیگر است و سهام آن شرکت‌ها نیز دست شرکت‌های دیگر است و این زنجیره سهامداری فوق‌العاده پیچیده است و به راحتی نمی‌توان تشخیص داد مالک هر شرکت کیست و ماهیت حقوقی آن چیست؟ لذا، لازم بود با استفاده از صورت‌های مالی شرکت‌ها آن قدر در این زنجیره به عقب برویم تا چهره مالکان اصلی هویدا شود و این کاری دشوار و زمان‌بر بود.

مطابق روش‌شناسی اتخاذشده، سه سؤال محوری برای پردازش اطلاعات مطرح شد و در نهایت نتایج ذیل به دست آمد:

۱. سؤال اول این بود که آیا میزان سهم دولت و بخش عمومی در مالکیت شرکت‌های واگذارشده کاهش یافته است یا نه؟ نتایج نشان داد که سهم دولت در مالکیت این شرکت‌ها اندکی کاهش یافته و از ۶۰/۸۸ به ۵۶/۷۱ درصد رسیده است. عمده این کاهش نیز به شکل انتقال به بخش عمومی غیر دولتی بوده و سهم آنها ۳/۲ درصد در مالکیت شرکت‌ها افزایش یافته است. در عین حال سهم بخش خصوصی فقط ۰/۳۲ درصد افزایش یافته است. این نتایج نشان می‌دهد که در خلال خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، سهام آنها بین اجزای مختلف بخش عمومی دست‌به‌دست شده است. به سخن دیگر، سهم دولت در شرکت‌های دولتی به اندازه جزئی کاهش یافته و بیشتر این کاهش به اجزای بخش عمومی غیر دولتی منتقل شده و رشد اندازه بخش خصوصی قابل توجه نبوده است.

۲. سؤال دوم این بود که چه میزان از ارزش کل واگذاری‌ها از سوی دولت، بخش عمومی غیر دولتی، بخش خصوصی و دیگران خریداری شده است. نتایج نشان داد که بزرگ‌ترین سهم از معاملات متعلق به بخش عمومی غیر دولتی (۴۷/۱ درصد) است. دولت (شامل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و...) ۳۸/۵۸ درصد از کل مقدار معامله‌شده را خریداری کرده است. جایگاه سوم به دیگر سهامداران با سهم ۸/۹۸ درصد تعلق دارد. این در حالی است که سهم بخش خصوصی فقط ۴/۶۲ درصد از کل ارزش معاملات است. طبق این نتایج، خصوصی‌سازی تأثیر ناچیزی در بزرگ شدن حجم بخش خصوصی داشته و بخش عمومی در کل به اندازه ۸۵/۶۸ درصد از کل ارزش معاملات را به خود اختصاص داده

است. بنابراین، فرایند خصوصی‌سازی در ایران، در دوره مورد مطالعه، حجم بخش عمومی را کاهش نداده و فقط نام این شرکت‌ها را از فهرست شرکت‌های دولتی حذف کرده است.

۳. مهم‌ترین موضوع مورد بررسی مدیریت و کنترل امور شرکت‌هاست. بررسی‌ها نشان داد که بخش عمومی یا دولت، نه تنها خریدار اصلی شرکت‌های واگذار شده از طریق بورس و مزایده بوده است، بلکه مدیریت و کنترل آن شرکت‌ها را نیز (به شکل مستقیم یا غیر مستقیم) در دست دارد. شواهد ارائه شده این ادعا را تأیید کرده، نشان می‌دهد که «دولت جایگاه خود به عنوان اداره‌کننده شرکت‌های خصوصی شده را حفظ کرده و در برخی موارد آن نقش را به دیگر اجزای بخش عمومی سپرده است». نتیجه این یافته آن است که بخش خصوصی نه تنها از طریق خصوصی‌سازی چندان رشد نکرده، بلکه نقش سهامدار بخش عمومی یا حتی دولت و تأمین‌کننده نیازهای مالی آن را پیدا کرده است.

۴. مطالعه فرایند توزیع سهام عدالت نیز نشان می‌دهد در دوره مورد بررسی، کنترل شرکت‌ها همچنان در دست دولت باقی مانده و مالکیت آن نیز به مردم یا بخش خصوصی منتقل نشده است و مردم تنها مالک برگه‌های دریافت سود هستند. این طرح احتمالاً پس از ده سال که اقساط برگه‌های سهام پرداخت شد و قابلیت خرید و فروش برگه‌های سهام ایجاد شد تازه به وضعیت کوپن سهام دچار خواهد شد. نتیجه اصلی آن است که واگذاری به این شیوه هم به رشد بخش خصوصی منجر نشده است. پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این ساختار تغییراتی کرده و به نوعی پیچیده‌تر شده است. لذا به راحتی نمی‌توان تغییرات مالکیتی سهام شرکت‌ها را شناسایی و تحلیل نمود و به‌رغم هشدارهایی که نسبت به تداوم این روند وجود دارد، به عنوان محقق باید منتظر بمانیم تا نتیجه اجرای طرح جدید مشاهده شود.

۵. سومین نوع خصوصی‌سازی در ایران، واگذاری شرکت‌ها بابت بدهی‌های دولت است. دولت در سال‌های گذشته به تدریج به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی بدهکار شده، حجم این بدهی‌ها ظرف مدت چند دهه به هزاران میلیارد تومان رسیده است. دولت به دلیل کمبود نقدینگی برای بازپرداخت، سهام بعضی از شرکت‌های دولتی را در ازای بدهی‌های خود واگذار می‌کند. نتایج چنین سیاستی نشان می‌دهد که «میزان واگذاری بابت بدهی‌ها بیش از کل معاملات خصوصی‌سازی در دوره مورد مطالعه بوده است». چون این گونه واگذاری‌ها داخل بدنه بخش عمومی بوده و اندازه نسبی بخش عمومی و خصوصی را تغییر نداده است. سهم بخش خصوصی از کل ارزش

شرکت‌های دولتی واگذار شده به روش‌های مختلف از جمله بورس، مزایده و ردّ دیون تنها ۲/۵ درصد است.

به‌طور خلاصه، در این مطالعه هیچ شواهدی برای تأیید این ادعا که «خصوصی‌سازی روشی برای کاستن از حجم بخش عمومی و رشد اندازه بخش خصوصی است» یافت نشد. همچنین داده‌ها و تحلیل‌های تجربی نشان داد که بخش عمومی نه‌تنها در فرایند خصوصی‌سازی کوچک‌تر نمی‌شود، بلکه بخش خصوصی هم در حال تبدیل شدن به سهامدار بخش عمومی است. مهم‌ترین تأثیر این نوع خصوصی‌سازی آن است که بسیاری از بخش‌های دولت و بخش عمومی غیر دولتی دچار عدم شفافیت شده و شناسایی دامنه بخش عمومی، به عنوان یک مجموعه کلی، تقریباً ناممکن خواهد شد.

چند سؤال دیگر باقی مانده است: چرا چنین واقعه‌ای در ایران رخ می‌دهد؟ آیا می‌توان این الگوی شناخته‌شده را با اوضاع نهادی ایران مربوط دانست؟ اگر چنین باشد، آیا می‌توان چنین فرایندی را گامی به سوی تحقق نظام اقتصاد بازار به حساب آورد؟ به سخن دیگر، آیا با انتقال سهام شرکت‌های دولتی به بخش عمومی غیر دولتی، می‌توان کارآمدی آن شرکت‌ها را ارتقا داد؟ برخی گمان می‌کنند این فرایند حرکتی برای تجدید ساختار شرکت‌های دولتی و در نتیجه، تجدید ساختار نظام اقتصادی ایران است؛ زیرا ساختار مدیریتی در بخش عمومی غیر دولتی با بخش دولتی تفاوت دارد. آنان فکر می‌کنند بخش عمومی غیر دولتی از آزادی عمل بیشتری برای تحقق اهداف خود برخوردار است و این آزادی عمل باعث کارآمدتر شدن آن بخش می‌گردد. فعلاً شواهدی برای تأیید این نظر وجود ندارد و بررسی چنین عقیده‌ای مستلزم تحقیقات بیشتر است.

## منابع

- ایتیریلیگیتور، مایکل (۱۳۸۲/۱۹۹۶)، «یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه»، ترجمه حسین راغفر در مجموعه دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، نقش و نگار، ص ۳۴۷-۳۵۱.
- چشمی، علی و محسن فاتحی‌زاده (۱۳۸۶)، «دلایل عدم تحقق منابع پیش‌بینی‌شده بودجه عمومی از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۸۴۸۸، مرداد.
- سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۸۸)، «گزارش عملکرد خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی». صورت‌های مالی بانک پارسیان، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت توسعه معادن و فلزات، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سرمایه‌گذاری امید، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سرمایه‌گذاری بانک سپه، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سرمایه‌گذاری بانک ملی، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سرمایه‌گذاری غدیر، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان اردبیل و آهک آذرشهر، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان تهران، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان خاش، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.



- صورت‌های مالی شرکت سیمان داراب، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان دشتستان، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان سپاهان، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان شرق، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان فارس و خوزستان، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان فارس، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان کارون، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان هرمزگان، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت سیمان هگمتان، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت صدرا، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت صنایع آذرآب، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت کابل‌سازی شهید قندی، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت مینا، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صورت‌های مالی شرکت هیکو، سال ۱۳۸۰-۱۳۸۶، انتشارات سازمان بورس اوراق بهادار تهران.

عطایی، امید (۱۳۸۵)، «بررسی فرایند واگذاری سهام عدالت: نقاط قوت و ضعف»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۸۱۸۱، بهمن.

فاتحی‌زاده، محسن (۱۳۸۶)، چگونگی شرکت‌داری در بخش عمومی: مقایسه دولت، سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

\_\_\_\_\_؛ علی‌چشمی و رضا زمانی (۱۳۸۵)، «بررسی فرایند اجرایی سهام عدالت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۷۹۷۵، مهر.

قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶.

قوانین بودجه سالانه کل کشور، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲-۱۳۸۶.

کابلی‌زاده، احمد (۱۳۸۴)، «خصوصی‌سازی مردمی: کارایی همراه با عدالت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مهدوی، ابوالقاسم و احمد میدری (۱۳۸۴)، «ساختار مالکیت و کارایی شرکت‌های فعال در بازار اوراق بهادار تهران»، مجله تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران، ش ۷۱، زمستان.

میدری، احمد (۱۳۸۲)، سازگاری انواع حکمرانی شرکتی با اقتصاد ایران، پایان‌نامه دوره دکتری، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

\_\_\_\_\_ (۱۳۸۴)، «خصوصی‌سازی مردمی از منظر مکتب نهادگرایی»، اقتصاد و جامعه، ش ۵.

\_\_\_\_\_ (۱۳۸۷)، «تقدم حکمرانی خوب بر خصوصی‌سازی: مطالعه موردی شرکت صدرا»، بولتن تخصصی اقتصاد ایران (مرکز پژوهش‌های مجلس)، ش ۴، ص ۱۵-۲۴.

Bortolotti, Bernardo; Marcella Fantini & Domenico Siniscalco (1999a), "Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets", *Working Paper*, FEEM, Milan.

Demsetz, Harold & Lehn, Kenneth (1985), "The Structure of Corporate Ownership: Causes and Consequences", *Journal of Political Economy*, vol.39, no.6.

Djankov, Simeon & Murrell P. November (2000), "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey", World Bank.

- & Pohl Gerhard (1997), "Ownership and Corporate Governance: Evidence from the Czech Republic", *WB Policy, Research Working Papers*, WPS 1737.
- Ellerman, D. (1998), "Voucher Privatization with Investment Funds: An Institutional Analysis", World Bank.
- Klaus, Schmidt (1996), "The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach", *J. Law Econ. Org.*, 12(1): 1-24.
- Liebowitz, Stan J. & Stephen E. Margolis (2000), "Path Dependence", *Encyclopedia of Law and Economics*, edited by Boudewijn Bouckaert & De Geest, Gerrit, vol.I, pp.981-998.
- Mahboobi, Ladan (2000), "Recent Privatisation Trends," *OECD Financial Market Trends*, no.76, pp. 43-64.
- Meggison, William L. & Jeffrey M. Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol.39, no.2, Jun., pp.321-389.
- Price Waterhouse (1989a), *Privatization: Learning the Lessons from Stylized U. K. Experience*, London: Price Waterhouse.
- (1989b), *Privatization: Stylized Facts*, London: Price Waterhouse.
- Schmitz, James A. J. R. (1996), "The Role of Public Enterprises: How Much Does It Differ across Countries?", *Fed. Reserve Bank of Minneapolis Quart Rev.* 20, pp.2-15.
- Shafik, Nemat (1995), "Making a Market: Mass Privatization in the Czech and Slovak Republics," *World Develop.* 23, pp.1143-1156.
- (1996), "Selling Privatization Politically", *Columbia J. World Bus.* 31, pp.20-29.
- Sheshinski, Eytan & Luis Felipe Lopez-Calva (1999), "Privatization and its Benefits: Theory and Evidence", *HIID Discussion Paper 698*, Harvard U.

## پیوست ۱: بزرگ‌ترین شرکت‌های خصوصی‌شده در ایران در میان سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۸۶

شماره	نام شرکت فروخته‌شده	درصد سهام فروخته‌شده	ارزش کل معامله (ریال)	خریداران	روش خصوصی‌سازی	تاریخ
۱	فولاد مبارکه	۵	۳۰۸۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰	سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶
۲	صدرا ۱	۲۰	۲۳۳۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۳
۳	سیمان هرمزگان	۵۱	۲۲۸۰۴۶۵۰۰۰۰۰۰۰	سرمایه‌گذاری امید	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۴	سیمان خوزستان	۹۵/۹	۲۰۵۶۹۲۹۰۰۷۴۰۰۰	سیمان فارس، سیمان فیروزکوه، سیمان آبیک	مزایده	۱۳۸۲
۵	صدرا ۲	۱۰	۱۱۶۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	مدیریت سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۶	سیمان اردبیل و آهک آذرشهر ۱	۳۶	۷۵۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	سرمایه‌گذاری بانک ملی ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۳
۷	سیمان هگمتان	۸۳/۱	۷۴۷۰۱۵۳۰۳۵۵۰۰۰	سیمان تهران	مزایده	۱۳۸۲
۸	هیپکو	۶۰/۷۲	۷۰۴۵۳۶۰۰۰۰۰۰۰	واگن‌سازی کوثر	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۵
۹	کابل‌های مخابرات شهید قندی	۵۱	۶۰۴۳۵۰۰۰۰۰۰۰۰۰	شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۳
۱۰	ملی صنایع مس ایران ۱	۱	۵۰۷۹۸۳۰۴۱۷۰۲۰۴	سرمایه‌گذاری صبا تأمین	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶
۱۱	ملی صنایع مس ایران ۲	۱	۵۰۷۹۸۳۰۴۱۷۰۲۰۴	صندوق بازنشستگی کشاورزی	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶
۱۲	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۱	۲۰	۴۷۴۰۱۱۱۰۰۰۰۰۰۰	سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶
۱۳	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۲	۲۰	۴۷۴۰۱۱۱۰۰۰۰۰۰۰	سرمایه‌گذاری توسعه صنعت ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶
۱۴	سیمان خاش ۱	۳۱	۴۰۵۶۱۰۰۲۰۰۰۰۰۰	سیمان فارس و خوزستان	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۱۵	سیمان کارون	۲۰	۳۶۸۰۳۸۱۰۹۹۴۰۱۲۰	بنیاد مستضعفان	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۳
۱۶	سیمان کردستان	۴۵/۶	۳۷۴۰۹۸۲۰۹۰۱۰۲۰۰	سیمان سپاهان، سیمان شرق، سرمایه‌گذاری غدیر	مزایده	۱۳۸۲
۱۷	صنایع آذرباب	۳۵	۳۴۳۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰	صدرا	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۱۸	سیمان دشتستان	۲۹/۲۷	۳۱۹۰۶۴۸۰۹۵۲۰۱۴۲	توسعه و سرمایه‌گذاری صنعت غدیر، سیمان داراب	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶

شماره	نام شرکت فروخته شده	درصد سهام فروخته شده	ارزش کل معامله (ریال)	خریداران	روش خصوصی سازی	تاریخ
۱۹	صدرا ۳	۲/۵	۲۹۰.۹۵۸.۷۲۶.۷۰۰	بانک مسکن	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۲۰	صدرا ۴	۲/۵	۲۹۰.۹۵۸.۷۲۶.۷۰۰	بیمه ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۲۱	سیمان خاش	۲۰	۲۶۱.۶۸۴.۰۰۰.۰۰۰	سیمان فارس و خوزستان	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۲
۲۲	سرمایه گذاری نیروگاهی ایران (سنا)	۳۸/۲۷	۲۱۶.۶۴۸.۰۰۰.۰۰۰	صنایع برق و انرژی (صبا)	مزایده	۱۳۸۶
۲۳	سیمان اردبیل و آهک آذرشهر ۲	۱۰	۲۱۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰	مدیریت سرمایه گذاری بانک ملی ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۳
۲۴	ملی صنایع مس ایران ۳	۰/۳۹	۲۰۰.۰۰۰.۰۰۴.۶۵۴	توسعه معادن روی ایران	بورس اوراق بهادار	۱۳۸۶
۲۵	سیمان داراب	۱۹	۱۶۹.۹۰۱.۴۲۴.۰۰۰	سرمایه گذاری سپه	مزایده	۱۳۸۵
۲۶	بازرسی و مهندسی صنعت ایران	۹۹/۵۸	۱۶۵.۲۰۷.۸۱۵.۶۷۰	شرکت سرمایه گذاری فرهنگیان	مزایده	۱۳۸۴
۲۷	تیر پارس		۱۲۲.۳۹۹.۹۹۴.۲۸۸	مینا	مزایده	۱۳۸۶
۲۸	شرکت گسترش و نوسازی صنایع ایران	۹۵	۱۰۶.۲۱۰.۹۰۵.۲۵۵	سرمایه گذاری توسعه معدن و صنایع معدنی خاور میانه	مزایده	۱۳۸۶
۲۹	بین المللی پیمانکاری عمومی ایران	۳۹	۸۶.۷۳۰.۱۰۴.۵۶۵	عبدالله بونسی مجرد و شرکت توسعه گستران ارمغان	مزایده	۱۳۸۶
۳۰	صنعت هوایی ایران	۹۷/۱۲	۷۴.۷۵۰.۴۴۵.۷۰۰		مزایده	۱۳۸۶
جمع			۱۹۰.۶۶۹.۶۹۶.۴۳۵.۶۵۴			

پیوست ۲: سهم نسبی سهامداران در هر یک از شرکت‌ها، قبل از خصوصی‌سازی و بعد از آن

شماره	نام شرکت فروخته شده	سهم دولت		سهم بخش عمومی غیر دولتی		سهم بخش خصوصی		سهم سهام عدالت		سهم سایرین	
		قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد
۱	فولاد مبارکه	۴۹/۸۲	۸۲/۴۴	۷/۴	۱۲/۴	۰	۰	۳۰/۱۹	۳۰/۱۹	۱۲/۵۹	۱۲/۵۹
۲	صدرا ۱	۴۶/۵	۴۱/۷	۱۶/۲	۱۷/۸۱	۰	۰	۰	۰	۳۷/۲	۴۰/۴۹
۳	سیمان هرمزگان	۱۰۰	۱۰۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۴	سیمان خوزستان	۱۰۰	۱۰/۲	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۵	صدرا ۲	۳۶/۵۹	۳۶/۵۹	۱۵/۴۶	۱۵/۴۶	۰	۰	۰	۰	۴۷/۹۵	۴۷/۹۵
۶	سیمان اردبیل و آهک آذرشهر ۱	۵۱	۴۲/۳۶	۰	۲/۷۲	۴۴/۵	۴۴/۵	۰	۰	۴/۵	۱۰/۴۲
۷	سیمان هگمتان	۹۱	۱۶/۹۴	۲	۵۰/۰۵	۰	۲۳/۴۵	۰	۰	۷	۹/۵۶
۸	هیپکو	۶۱/۲	-/۴۸	۰	۶۰/۷۲	۰	۰	۰	۰	۳۸/۸۰	۳۸/۸۰
۹	کابل‌های مخابراتی شهید قندی	۱۰۰	۵۰/۰۲	۰	۴۰/۸۰	۰	۰	۰	۰	۰	۹/۱۸
۱۰	ملی صنایع مس ایران ۱	۶۸/۶۱	۶۷/۶۱	۰	۱/۰۰	۰	۰	۲۰	۲۰	۱۱/۳۹	۱۱/۳۹
۱۱	ملی صنایع مس ایران ۲	۶۸/۶۱	۶۷/۶۱	۰	۱/۰۰	۰	۰	۲۰	۲۰	۱۱/۳۹	۱۱/۳۹
۱۲	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۱	۸۹/۵	۶۹/۵	۰	۲۰/۰	۰	۰	۰	۰	۱۰/۵	۱۰/۵
۱۳	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۲	۸۹/۵	۷۶۹	۰	۴/۰	۰	۰	۰	۰	۱۰/۵	۲۱/۷
۱۴	سیمان خاش ۱	۹۵/۶۲	۶۶/۷۸	۰	۲۰/۳۳	۰	۰	۰	۰	۴/۳۸	۶/۶۱
۱۵	سیمان کارون	۳۲	۱۲	۲	۲۲	۵۱	۵۱	۰	۰	۱۵	۱۵
۱۶	سیمان کردستان	۱۰۰	۷۹/۴۸	۰	۳/۸۸	۰	۰	۵/۹۳	۰	۰	۱۰/۷۲
۱۷	صنایع آذربایجان	۷۶/۷	۵۴/۵۱	۰	۵/۴۱	۴/۷	۴/۷	۰	۰	۱۸/۶	۳۵/۳۸
۱۸	سیمان دشتستان	۴۰/۴	۲۶/۸۵	۶/۹	۱۷/۰۹	۲/۱۶	۲/۱۶	۳۴	۳۴	۱۶/۵۴	۱۹/۹۱
۱۹	صدرا ۳	۳۶/۵۹	۳۶/۵۹	۱۵/۴۶	۱۵/۴۶	۰	۰	۰	۰	۴۷/۹۵	۴۷/۹۵
۲۰	صدرا ۴	۳۶/۵۹	۳۶/۵۹	۱۵/۴۶	۱۵/۴۶	۰	۰	۰	۰	۴۷/۹۵	۴۷/۹۵
۲۱	سیمان خاش ۲	۹۵/۶۲	۷۷/۰۲	۰	۱۳/۱۱	۰	۰	۴/۰۵	۰	۴/۳۸	۵/۸۲
۲۲	سرمایه‌گذاری نیروگاهی ایران (سنا)	۶۰/۸	۲۲/۵۳	۱۴/۸	۵۲/۰۷	۶/۶	۶/۶	۰	۰	۱۴/۸	۱۴/۸
۲۳	سیمان اردبیل و آهک آذرشهر ۲	۵۱	۵۱	۰	۰	۴۴/۵	۴۴/۵	۰	۰	۴/۵	۴/۵

شماره	نام شرکت فروخته شده	سهام دولت		سهام بخش عمومی غیر دولتی		سهام بخش خصوصی		سهام سهام عدالت		سهام سایرین	
		بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل	بعد	قبل
۲۴	ملی صنایع مس ایران ۳	۶۸/۶۱	۶۸/۲۲	۰	۰/۰۷	۰	۰	۲۰	۲۰	۱۱/۳۹	۱۱/۷
۲۵	سیمان داراب	۷۲/۲۵	۶۶/۲۵	۷/۳	۶۶/۲۵	۰/۵	۰/۵	۰	۰	۲۱	۲۵/۹۵
۲۶	بازرسی و مهندسی صنعت ایران	۱۰۰	۰/۴۲	۰	۹۹/۵۸	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۲۷	نیر پارس	۱۰۰	۸۷/۷۶	۰	۰	۰	۳/۰۶	۰	۰	۹/۱۸	۰
۲۸	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۱۰۰	۳۴/۲۶	۱۵/۷۷	۰	۰	۳۵/۴۸	۰	۰	۵/۸	۸/۶۹
۲۹	بین‌المللی پیمانکاری عمومی ایران	۴۳	۴/۰	۲۸/۳۵	۰	۵۷	۶۷/۶۵	۰	۰	۰	۰
۳۰	صنایع هوایی ایران	۱۰۰	۲/۸۸	۰	۰	۰	۹۷/۱۲	۰	۰	۰	۰
	سهام نسبی هر یک از سهامداران در کل شرکت‌ها	۶۰/۸۸	۵۶/۷۱	۴/۱۹	۷/۳۹	۱/۰۵	۱/۳۷	۱۷/۱۲	۱۷/۲	۱۶/۷۵	۱۷/۴

## پیوست ۳: سهم هر گروه مالکیتی از کل ارزش معامله‌ها

شماره	نام شرکت فروخته‌شده	سهم دولت	سهم عمومی غیر دولتی	سهم بخش خصوصی	سهم سهام عدالت	سهم سایرین
۱	فولاد مبارکه	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۲	صدرا ۱	۷۵/۹۹	۷/۵۶	۰	۰	۱۶/۴۵
۳	سیمان هرمزگان	۱۰۰	۰	۰	۰	۰
۴	سیمان خوزستان	۶/۳۶	۶۰/۱۱	۱۸/۱۱	۰	۱۵/۴۲
۵	صدرا ۲	۱۰۰	۰	۰	۰	۰
۶	سیمان اردبیل و آهک آذرشهر ۱	۷۵/۹۹	۷/۵۶	۰	۰	۱۶/۴۵
۷	سیمان هگمتان	۱۰/۸۸	۵۷/۸۲	۲۸/۲۲	۰	۳/۰۸
۸	هیکو	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۹	کابل‌های مخابراتی شهید قندی	۲	۸۰	۰	۰	۱۸
۱۰	ملی صنایع مس ایران ۱	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۱۱	ملی صنایع مس ایران ۲	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۱۲	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۱	۰	۱۰۰	۰	۲۳	۵۶
۱۳	آلومینیوم ایران (ایرالکو) ۲	۱	۲۰	۲۰/۲۵	۰	۷/۲
۱۴	سیمان خاش	۶/۹۸	۶۵/۵۷	۰	۰	۰
۱۵	سیمان کارون	۰	۱۰۰	۱۳	۰	۲۳/۵
۱۶	سیمان کردستان	۵۵	۸/۵	۰	۰	۴۷/۹۵
۱۷	صنایع آذرباب	۳۶/۵	۱۵/۴۶	۰	۰	۱۱/۵
۱۸	سیمان دشتستان	۵۳/۷	۳۴/۸	۰	۰	۱۱/۵
۱۹	صدرا ۳	۱۰۰	۰	۰	۰	۰
۲۰	صدرا ۴	۱۰۰	۰	۰	۰	۰
۲۱	سیمان خاش ۲	۶/۹۸	۶۵/۵۷	۲۰/۲۵	۰	۷/۲
۲۲	سرمایه‌گذاری نیروگاهی ایران (سنا)	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۲۳	سیمان اردبیل و آهک آذرشهر ۲	۱۰۰	۰	۰	۰	۰
۲۴	ملی صنایع مس ایران ۳	۰/۰۵	۱۹	۰	۱/۵	۷۹/۸
۲۵	سیمان داراب	۶۸/۴۱	۵/۵۳	۰	۰	۲۶/۰۶
۲۶	بازرسی و مهندسی صنعت ایران	۰	۱۰۰	۰	۰	۰
۲۷	نیر پارس	۷۶	۰	۶	۱۸	۰
۲۸	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۳۰/۸	۱۶/۶	۳۷/۳۵	۶/۱	۹/۱۵
۲۹	بین‌المللی پیمانکاری عمومی ایران	۰	۷۲/۷	۲۷/۳	۰	۰
۳۰	صنایع هوایی ایران	۰	۰	۱۰۰	۰	۰
	سهم نسبی هر یک از سهامداران از کل معاملات	۳۸/۵۸	۴۷/۱	۴/۶۲	۰/۷۱	۸/۹۸