

درس‌هایی از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران؛ مطالعه موردی شرکت‌های قطارهای مسافربری رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت تپه و آلومینیوم المهدی

علی نصیری‌ا قدم،* علی جعفری شهرستانی،** الهام غلامی*** و زینب پیروزراهی****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۴/۰۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۴۵-۵
-------------------	--------------------------	-------------------------	------------------

هدف از این مقاله ارزیابی درس‌های خصوصی‌سازی در ایران است. برای این منظور، از روش مطالعه موردی استفاده شده و چهار شرکت «قطارهای مسافربری رجا»، «ایران ایرتور»، «کشت و صنعت هفت تپه» و «آلومینیوم المهدی» مورد بررسی قرار گرفته است. ایده اصلی مطالعه این است که گذار به نظام بازار فرایندی سیستمی است و قابل تقلیل به واگذاری مالکیت از شرکت‌های مادر تخصصی دولتی به مالکان غیردولتی نیست. دلالت یافته‌های پژوهش برای موفقیت خصوصی‌سازی این است که: ۱. در طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی توجه به ماهیت و کارکردهای شرکت مهم‌تر از قرار داشتن یا نداشتن نام شرکت یا فعالیت آن در صدر اصل و چهارم قانون اساسی است؛ ۲. همکاری سازمان خصوصی‌سازی و شرکت‌های مادر تخصصی ذی‌ربط بهتر از تقابلی است که در قالب بند «۱» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل و چهارم قانون اساسی پیش‌بینی شده است؛ ۳. «افزایش تعهدات شرکت‌ها» در مرحله واگذاری (نظیر تحمیل نیروی کار به شرکت) باید جرم‌نگاری شود؛ ۴. هیئت واگذاری به فصل‌الخطاب واگذاری‌ها ارتقای جایگاه پیدا کند و ۵. در شیوه‌های اجرایی واگذاری (نظیر صدور واگذاری مصوبه قبل از قیمت‌گذاری، صدور فراخوان واگذاری بدون حصول اطمینان از شفافیت صورت‌های مالی، عدم احراز اهلیت حرفه‌ای برای مدیران شرکت‌های استراتژیک و بزرگ مقیاس که به‌صورت بلوکی واگذار می‌شوند) بازنگری شود.

کلیدواژه‌ها: شرکت‌های دولتی؛ خصوصی‌سازی؛ گذار به نظام بازار؛ اصل و چهارم قانون اساسی؛

موردکاوی

* دانشیار دانشکده علوم اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره) (نویسنده مسئول)؛ Email: alin110@atu.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده علوم اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)؛

Email: a.j.shahrestani@gmail.com

*** دانش‌آموخته دکتری اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات، تهران؛

Email: gholami.e@mefa.gov.ir

**** دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده علوم اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)؛

Email: z_piroozrahi@atu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و هجدهم، تابستان ۱۴۰۳

doi:10.22034/MR-2023.5407. 5162

مقدمه^۱

معمولاً دوران مدیریت رؤسای سازمان خصوصی سازی کوتاه بوده و برای هر کدام از آنها یا اعضای هیئت عامل سازمان کم‌وبیش پرونده‌هایی در دادگاه تشکیل شده است. تعداد شرکت‌هایی که نهادهای نظارتی خواستار لغو واگذاری آنها هستند و به دولت بازگردانده شده‌اند رو به ازدیاد است (تعداد این قبیل شرکت‌ها از ۲۰ شرکت فراتر رفته است). دولت دوازدهم در واکنش به نقدهایی که علیه خصوصی سازی بلوکی وارد شد، رو به خصوصی سازی انبوه و خرد کردن سهام آورد؛ البته متهم به این شد که بدون واگذاری مدیریت شرکت‌های مشمول واگذاری، برای جبران کسری بودجه اقدام به این کار کرده است. همچنین بخش خصوصی هم معتقد است اغلب خصوصی سازی‌ها، از نوع واگذاری به نهادهای عمومی غیردولتی بوده است.

برای تحلیل این اخبار، چهار شرکت واگذار شده که کم‌وبیش دارای حاشیه‌های بسیار بوده‌اند به عنوان موضوع مورد پژوهش انتخاب شده است تا از رهگذر مورد پژوهشی گامی برای شناخت بهتر و عمیق تر موضوع برداشته شود.

یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که مسائل خصوصی سازی قابل تقلیل به سطح اجرای سیاست‌ها نیست. اغلب مسائل ریشه در سطح فهم خصوصی سازی و معادل ساختن آن با «انتقال حداکثری مالکیت» دارد. تا زمانی که خصوصی سازی معادل فروش یا تهاتر دارایی‌های شرکت‌های دولتی تلقی شود، مشکلات پیش گفته اجتناب‌ناپذیر است. گذار به اقتصاد بازار یک گذار نظام‌مند (سیستماتیک) از یک نظام متمرکز به یک نظام غیرمتمرکز است. فهم خصوصی سازی به عنوان یکی از اجزای فرایند گذار، آن را از یک سیاست نقطه‌ای (که در یک لحظه از زمان با فروش سهام شرکت‌ها رخ می‌دهد) به سیاستی فرایندی تبدیل می‌کند که موفقیت آن در

۱. این مقاله برگرفته از پژوهشی است با همین عنوان که به سفارش مرکز پژوهش‌های اتاق ایران انجام شده است.

گروی طراحی مناسب، منظور نمودن ارتباط آن با سایر اجزای این فرایند، لحاظ تقدم و تأخر زمانی و بسیاری از موضوع‌های دیگر است.

برای تبیین موضوع و ارائه یافته‌ها، پژوهش به این ترتیب سازمان‌دهی شده است: پس از مقدمه به ترتیب مبانی نظری و روش پژوهش مورد مذاقه قرار می‌گیرد. در مبانی نظری توجه ویژه به بخشی از ادبیات می‌شود که درصدد تبیین عوامل موفقیت و شکست خصوصی‌سازی است و در بخش روش پژوهش، روش مورد کاوی و چگونگی کاربست آن در این مطالعه، به اختصار تشریح خواهد شد. سپس، به‌طور خیلی خلاصه وقایع مرتبط با واگذاری هریک از چهار شرکت مورد مطالعه توصیف و درس‌های آن استخراج می‌شود. در بخش چهارم درس‌های مذکور در قالب مسائل پیش، حین و پس از واگذاری، طبقه‌بندی و مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در بخش پایانی، نتایج مطرح می‌شود.

۱. مبانی نظری و پیشینه تجربی

خصوصی‌سازی نوعاً به‌مثابه انتقال مالکیت بنگاه‌های دولتی از بخش عمومی به بخش خصوصی تعریف شده است (نگاه کنید به اوگورجی^۱ (۱۹۹۵) و کمیجانی (۱۳۸۲)). در مقابل، این دیدگاه مطرح است که خصوصی‌سازی نه یکی از اجزای جداگانه برای گذار سریع به اقتصاد بازار، بلکه جزئی از یک فرایند نظام‌مند برای به اجرا درآوردن نظم بازار است. اگرچه در نگاه اول، اصلاحات مکمل خصوصی‌سازی نظیر آزادسازی قیمت‌ها، آزادسازی تجارت و تسهیل ورود به بازار مطرح است (Adeyemo and Salami, 2008)، در نگاه دوم توجه عمیق‌تری به درهم‌تنیدگی اصلاحات مختلف، تقدم رقابت بر واگذاری مالکیت و همچنین، نقش ویژه دولت

1. Ugorji

توانمند در موفقیت اصلاحات وجود دارد. این نکات در موج دوم خصوصی سازی مورد توجه قرار گرفته است (خاندوزی، ۱۳۹۷).

اگر نگاهی سیستمی و فرایندی به خصوصی سازی وجود داشته باشد نمی توان شرکت های دولتی را به مثابه زائده ای در بدن دولت و اقتصاد دانست بلکه باید آن را به عنوان جزئی درهم تنیده از نظام اقتصادی موجود تلقی کرد. گاهی شرکت دولتی جزئی لاینفک از نظام حکمرانی اقتصادی است که در بستر تاریخی و بنا بر بعضی صلاح دیدهای مدیریتی به شکل شرکت درآمده است. گاهی وظایف شرکت را دارد، ولی در جایی فعالیت می کند که هیچ بخش خصوصی ای حاضر به ارائه خدمت در آنجا نیست. گاهی انحصارگر بازار است ولی تنظیم گری که روابط درون بازار را به قاعده نظم در آورد وجود خارجی ندارد و خود این شرکت نقش تنظیم گر و قاعده گذار را هم بازی می کند (مثل شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران). خلاصه کلام اینکه همه شرکت های دولتی از یک سنخ نیستند و در یک بستر مشابه بازاری و رقابتی فعالیت نمی کنند بنابراین نمی توان برخورد یکسانی با تمام آنها داشت. برخورد مشابه با این موجودیت های به غایت نامشابه، متضمن شکست در خصوصی سازی است.

آررال^۱ (۲۰۰۹) ظرفیت نهادهای سیاسی، ساختار صنعت و بازار، شرایط بنگاه مورد واگذاری و ویژگی بازیگران را از جمله عناصر محوری تأثیر گذار بر سازوکارهای خصوصی سازی در کشورها عنوان می کند. در اجرای سیاست خصوصی سازی بازیگرانی چون شرکت های مادر تخصصی دولتی به عنوان مالک شرکت های مشمول واگذاری، بخش غیردولتی به عنوان خریداران یا سرمایه گذاران، مجری سیاست خصوصی سازی، نهادهای دخیل در فرایند خصوصی سازی و همچنین ذی نفعان منطقه ای، سیاسی و ... ایفای نقش می کنند و برآیند اثرگذاری این عوامل در بستر نهادی واگذاری،

1. Araral

موفقیت یا شکست خصوصی‌سازی را رقم می‌زند.

دولت توانمند که خود برآیندی از نیروهای ناهمگن است نقش بسزایی در موفقیت خصوصی‌سازی دارد؛ یعنی برخلاف تصور رایج که ارتقای عملکرد حکمران دولتی را رهایی از شرکت‌های دولتی می‌داند، در نگاه مورد پذیرش این مقاله، موفقیت در واگذاری شرکت‌های دولت و ساماندهی مجدد آنها در گرو وجود یک ساختار نهادی توانمند در اجرای خصوصی‌سازی است که البته این موضوع به‌هیچ‌عنوان قابل تقلیل به سازمانی نظیر سازمان خصوصی‌سازی نیست.

دولت توانمند و حامی اجرای موفق سیاست خصوصی‌سازی ویژگی‌هایی دارد. یکی اینکه در انتخاب شرکت‌ها برای واگذاری و در انتخاب روش واگذاری تقدم و تأخر اهداف را در نظر می‌گیرد. برای مثال، اگر هدف کسب درآمد و احیاناً حفظ محبوبیت سیاسی سرلوحه کار دولت قرار گیرد ممکن است هدف ارتقای کارایی نادیده گرفته شود. تجربه کشور مکزیک نشان می‌دهد که در فرایند خصوصی‌سازی، واگذاری بنگاه‌های سودده در اولویت قرار گرفت و دولت به‌جای تلاش برای دستیابی به حداکثر کارایی اقتصادی، به دنبال کسب حداکثر درآمد و اعتبار نزد شهروندان بود (D'Souza, Megginson and Nash, 2005؛ جاشی، ۱۳۸۵). همین‌طور نصیری‌اقدم و آقاجانی (۱۳۹۶) بحث مشابهی را از عملکرد خصوصی‌سازی در ایران مستند کرده‌اند. دولت توانمند متناسب با ساختار بازار وظایف تنظیم‌گری را برعهده می‌گیرد. اینتریلیگیتور^۱ (۱۳۸۲) و تعدادی دیگر از اقتصاددانان مشهور، در نامه‌ای خطاب به یلتسین یادآوری می‌کنند که جوهر نظام بازار رقابت است نه مالکیت خصوصی. با فروش انحصارات و انحصارات طبیعی، بدون وجود تنظیم‌گر بخشی که اطمینان دهد قواعد بازی رعایت می‌شود، نتیجه‌ای حاصل نخواهد شد، جز تبدیل انحصار دولتی به

1. Interligator

انحصار غیردولتی. در خصوصی‌سازی‌هایی که یک شرکت در یک بازار به همراه سایر رقبا فعالیت دارد، ایجاد رژیم تنظیم‌گر اهمیت کمتری دارد، اما در خصوصی‌سازی‌هایی که مستلزم ایجاد یک بازار جدید است و بخشی از زنجیره ارزش مورد نظر، موضوع انحصار طبیعی است، تنظیم‌گری نقش حائز اهمیتی دارد (Parker, 2004).

علاوه بر این، یکی دیگر از ویژگی‌های دولت توانمند این است که قدرت نهادی و سیاستی لازم را برای نظارت بر فرایند خصوصی‌سازی دارد. در اغلب مواقع، سیاست محرک خصوصی‌سازی است. این موضوع بر اینکه چه چیزی، چگونه و به چه کسی واگذار شود تأثیر می‌گذارد. گاهی بخش خصوصی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نمی‌توانند یا نمی‌خواهند تأمین مالی پروژه‌هایی را که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم هستند (مانند زیرساخت‌ها) برعهده گیرند. بنابراین، ضروری است دولت حتی پس از خصوصی‌سازی در ریسک‌ها سهیم شود و به توسعه ظرفیت کارآفرینی بپردازد. در اینجا نظارت موضوعیتی دوچندان پیدا می‌کند؛ چراکه در این نوع مداخله‌های اجتناب‌ناپذیر احتمال فساد وجود دارد.

البته، صرف وجود یک ساختار نظارتی، تضمین‌کننده موفقیت خصوصی‌سازی نیست؛ زیرا شکست نظارتی می‌تواند خود نتیجه شکست نهادی (ساختارهای ضعیف ایجاد انگیزه) یا شکست سیاستی باشد. از این منظر ظرفیت نهادی و سیاستی دولت نیز نقش حائز اهمیتی در کارآمدی نظارت ایفا می‌کند (تان، ۱۳۹۳).

در کنار دولت توانمند، وجود بخش خصوصی توانمند نیز حائز اهمیت است. بخش خصوصی شامل همه بازیگرانی می‌شود که به‌عنوان سرمایه‌گذار وارد خرید شرکت می‌شوند. لازمه یک واگذاری موفق وجود بخش خصوصی با انگیزه و توانمند از نظر مالی، مدیریتی و کارآفرینی است. از آنجاکه هدف بخش خصوصی سودآوری است، تناسب بین ریسک و بازده مؤلفه حائز اهمیت برای مشارکت بخش خصوصی

در خرید شرکت مشمول واگذاری است. در غیر این صورت، بخش خصوصی بدون وجود ضمانت‌های دولت برای تأمین وام‌های بلندمدت و تخفیف‌های مالیاتی در تأمین مالی پروژه‌های پرهزینه و بلندمدت با دشواری‌های عظیمی مواجه می‌شود. همچنین، بنا بر تجربه کشورها، اجرای خصوصی‌سازی مستلزم خلق سرمایه‌گذار قبل از واگذاری است (همان). ضمن اینکه، حتی با وجود چنین خریدارانی، موفقیت‌آمیز بودن واگذاری به دلیل تعارض منافع بین خریداران ممکن است تحت‌الشعاع قرار گیرد. همچنین، بخش خصوصی که در نقش خریدار قرار می‌گیرد ممکن است کاملاً خصوصی نباشد یا وابستگی‌های سیاسی به نهادهای حاکمیتی داشته باشد. از این رو، ساختار مالکیت خریدار می‌تواند در تحقق اهداف خصوصی‌سازی تأثیرگذار باشد.

در مطالعاتی که به آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران پرداخته‌اند به موضوع‌های مختلفی برای موفقیت و شکست اشاره شده است. این مطالعات نوعاً به روش کیفی و با استفاده از نظر خبرگان انجام شده است و دلایل عدیده‌ای برای تبیین عملکرد خصوصی‌سازی مطرح شده؛ به نحوی که دسته‌بندی و اولویت‌بندی آنها را دشوار کرده است که با کمی تسامح می‌توان دلایل مذکور را در چند دسته کلی جای داد:

۱. محیط نهادی و سیاستی خصوصی‌سازی: برای نمونه جعفرپور (۱۳۹۹)

به «نامساعد بودن فضای کسب‌وکار» و «تلاطم محیط سیاسی»؛ طاهری عطار، پوراحمدی و قاسمعلی (۱۳۹۸) به «بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت» و «محیط غیررقابتی»؛ پوراحمدی، مختاریان‌پور و حسنقلی‌پور یاسوری (۱۳۹۷) به «بی‌انضباطی سیاست‌های مالی دولت»، «محیط غیررقابتی» و «دخالت بیش از اندازه دولت در اقتصاد» و احمدوند (۱۳۹۲) به «عدم وجود فضای کسب‌وکار مناسب» اشاره کرده‌اند.

۲. فرایند خصوصی‌سازی: در این زمینه به «ناهماهنگی لازم بین نهادها

و دستگاه‌های ذی‌ربط» (احمدوند، ۱۳۹۲)، «سازوکار ناکارآمد و غیراصولی واگذاری» (پوراحمدی، مختاریان‌پور و حسنقلی‌پور یاسوری (۱۳۹۷)؛ طاهری عطار، پوراحمدی و قاسمعلی (۱۳۹۸))، «عدم توجه به متغیرهای زمینه‌ای»، «ساختار نامتوازن هیئت واگذاری» و «فقدان کارایی شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (جعفرپور، ۱۳۹۹) اشاره شده است.

۳. **ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری:** منظور از ساختار نامناسب برای واگذاری شرکت‌های دولتی این است که گاهی بیش از ۵۰ درصد سرمایه، زیان انباشته دارند، بیش از اندازه نیروی انسانی دارند و گاهی هنوز یک پروژه‌اند و به یک شرکت تبدیل نشده‌اند و نظایر آن (جعفرپور، ۱۳۹۹؛ احمدوند، ۱۳۹۲).

۴. **آمادگی بخش خصوصی:** در این محور به مواردی چون «محدودیت‌های مالی و مدیریتی بخش‌های غیردولتی» (احمدوند، ۱۳۹۲)، «ضعف ساختاری و قدرت و انگیزه کم بخش خصوصی» (پوراحمدی، مختاریان‌پور و حسنقلی‌پور یاسوری (۱۳۹۷)؛ طاهری عطار، پوراحمدی و قاسمعلی (۱۳۹۸)) و «عدم الزام خریداران به سرمایه‌گذاری جدید و ارتقای کارایی» (جعفرپور، ۱۳۹۹) اشاره شده است.

در این مطالعه این یافته‌ها نیز مطمئن نظر قرار گرفته و در مرور شواهد مربوط به موردکاوی‌ها، حسب مورد به این محورها توجه شده است. اگرچه گاهی برداشت و نوع نگاه این مقاله لزوماً با دیدگاه محققان پیشین تفاوت‌هایی دارد.

۲. روش تحقیق: مورد پژوهی

در پژوهش حاضر پرسش محوری ناظر بر چرایی رخدادها در فرایند واگذاری

شرکت‌های دولتی و چگونگی استفاده از درس‌های آن است. وقتی پرسش از چرایی و چگونگی است یکی از استراتژی‌های تحقیق مناسب موردپژوهی یا موردکاوی است (کی‌بین، ۱۳۷۸: ۱۵). موردپژوهی به ما اجازه می‌دهد که از انتزاع بیش از حد دوری کنیم و واقعیت‌های مرتبط را نادیده نگیریم. همچنین گاهی پدیده مورد مطالعه به راحتی از زمینه‌ای که در آن قرار گرفته قابل تشخیص نیست؛ در این مواقع چاره‌ای جز استفاده از موردکاوی نیست (همان).

برای اجرای مطالعه موردی، ابتدا پرسش محوری تحقیق - که در بالا به آن اشاره شد - تعیین و سپس مراحل زیر که اجزای مهم طرح تحقیق هستند، مرحله به مرحله پیگیری شد:

- تعیین قضایای تحقیق: نگاه رایج به خصوصی‌سازی انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی از دولت به بخش خصوصی است. انتظار نظری این است که با انتقال مالکیت، انگیزه مالکان شرکت در جهت بهره‌برداری هرچه بهتر از دارایی‌های شرکت تقویت شود و از این رهگذر عملکرد شرکت‌ها بهبود یابد. در این نگاه، معمولاً وجود یک بخش خصوصی توانمند پیش‌فرض است و عمده مشکلات خصوصی‌سازی منسوب 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 رویکرد نهادی، به این دیدگاه تقلیل‌گرایانه بسنده نشده، خصوصی‌سازی به مثابه فرایندی گذار نظام‌مند از یک اقتصاد دولتی به یک اقتصاد بازار-مبنا تلقی شده است. یک بعد از این دیدگاه همان است که در نامه پیش‌گفته اقتصاددانان به بوریس یلتسین مطرح شده است: عصاره بازار، انتقال صرف مالکیت از یک بخش به بخش دیگر نیست بلکه «رقابت» است (اینتریلیگیتور، ۱۳۸۲) در واقع،

از نظر ایشان تنها با تقویت رقابت، کارایی حاصل می‌شود و انتقال مالکیت هم در چنین فضایی می‌تواند مؤثر واقع شود.

باین حال، دیدگاه نهادی از این فراتر رفته، وجود و تقویت رقابت را یکی از مؤلفه‌های مهم سیستم بازار-مبنا می‌داند، نه همه آن را؛ ضمن اینکه خود ایجاد رقابت مستلزم وجود دولت توانمند است. بدون وجود دولت توانمند، شکل‌گیری بازار رقابتی و بخش خصوصی توانمند اگر غیرممکن نباشد، صرفاً یک استثناست. خط راهنمای ما در این پژوهش شناسایی و احصای مشکلات و گذاری‌ها از منظر توانمندی‌های دولت و ساختار بازار است.

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

- **تعیین تعداد موردکاوی‌ها:** در این تحقیق ما از موردپژوهی چندگانه به‌جای موردپژوهی یگانه استفاده می‌کنیم. موردپژوهی چندگانه نه با منطق نمونه‌گیری که با منطق تکرار قابل توجیه است. در این منطق، اولین معیار انتخاب این است که هر موردی، باید قبل از انتخاب مورد نهایی - نشان‌دهنده

نتایج مثال‌زدنی^۱ از پدیده مورد نظر باشد (کی‌بین، ۱۳۸۷). در این پژوهش، معیارهای دیگری علاوه بر منطق پیش‌گفته در انتخاب شرکت‌ها مطرح‌نظر قرار گرفته است:

- شرکت‌های مورد مطالعه از نظر مقیاس و ساختار بازاری که در آن فعالیت می‌کنند، اهمیت معنادار دارند.
- صنایعی که شرکت‌های مورد مطالعه در آن فعالند، بسیار با اهمیت هستند.
- واگذاری این شرکت‌ها از جمله موارد معروف و بحث‌برانگیزی است که انتقادهای، تحلیل‌ها و پیگیری‌های بسیاری در فضای رسانه‌ای و سیاسی ایران به راه انداخته است.
- یکی از شروط مهم در انتخاب شرکت مورد مطالعه، امکان‌سنجی جمع‌آوری اطلاعات است. به دلیل بزرگ بودن و اهمیت این شرکت‌ها، امکان جمع‌آوری اطلاعات بهتر فراهم است؛ اگرچه دستیابی به اطلاعات درونی شرکت‌های غیربورسی همواره مشکل است.
- یکی دیگر از معیارهای مطرح شده «داشتن تنوع لازم» است. از این نظر شرکت‌های مورد بررسی با قرار داشتن در صنایع، بازار و جغرافیای متفاوت می‌توانند این تنوع را تأمین کنند و به مطالعه جامعیت بخشند.
- **جمع‌آوری داده‌ها:** در این پژوهش برای بالا بردن اعتبارسازه سعی شده از منابع اطلاعاتی مختلفی استفاده شود؛ به این معنا که هم‌زمان از صورت‌های مالی منتشر شده، مصوبات مراجع قانونی ذی‌ربط، مکاتبات، اسناد و آگهی‌های واگذاری و مطالب رسانه‌ای بهره گرفته شده است.

علاوه بر این، تا جای ممکن با افراد مرتبط مصاحبه‌های عمیق انجام شده و از هر یک متناسب با مسئولیت‌شان سؤال‌ها پرسیده شده است تا ابهام‌های موجود به حداقل ممکن کاهش یابد. جمع این داده‌ها می‌تواند اطمینان بالایی ایجاد کند که محقق براساس قضاوت ذهنی خود به گردآوری اطلاعات نپرداخته است.

- تحلیل موردی و تحلیل میان‌موردی: بعد از جمع‌آوری و جمع‌بندی

داده‌ها و اطلاعات هر مورد، نوبت به تحلیل میان‌موردی می‌رسد. به عبارت ساده تحلیل میان‌موردی یافته‌ها به معنی مقایسه شباهت‌ها و تفاوت‌های یافته‌ها حاصل از موردهای بررسی شده است. بنابراین، برای تحلیل میان‌موردی فرایند خصوصی‌سازی در چهار شرکت مطالعه شده، ابتدا فرایند واگذاری و مسائل پیش و پس از آن در هر یک از شرکت‌ها مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس، شباهت‌ها و تفاوت‌های موجود میان مدل‌های پیشنهادی چهار شرکت و دلایل آنها به‌طور تفصیلی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در واقع در این مرحله، پژوهشگر به دنبال استخراج نقاط مشترک بین داستان خصوصی‌سازی هر یک از چهار شرکت مورد بررسی خواهد بود.

۳. نتایج مورد کاوی‌ها

در این مطالعه واگذاری چهار شرکت «قطارهای مسافربری رجا»، «ایران ایرتور»، «کشت و صنعت هفت‌تپه» و «آلومینیوم المهدی» مورد کاوی شده است. در این قسمت ابتدا به‌صورت خلاصه نکات مهم واگذاری هر یک از شرکت‌ها مرور می‌شود و سپس، یافته‌های آنها مقایسه و جمع‌بندی می‌شود.

۱-۳. شرکت قطارهای مسافربری رجا

شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران تا ابتدای دهه ۱۳۷۰ شرکتی یکپارچه بود که به تنهایی همه امور مربوط به حمل‌ونقل ریلی را مدیریت می‌کرد. از ابتدای دهه ۱۳۷۰ با هدف چابک‌سازی شرکت و تمرکز حرفه‌ای بر مأموریت‌های حاکمیتی، شرکت‌های تراورس، بالاست و رجا، با مالکیت ۱۰۰ درصدی شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران از این شرکت جدا شدند. شرکت قطارهای مسافربری رجا بازوی تخصصی شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در زمینه مسافربری بود و چند کارکرد اساسی در صنعت ریلی داشت:

- اولین و مهم‌ترین وظیفه‌اش تنظیم‌گری و سیاستگذاری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مسافربری بود. در این چارچوب، عهده‌دار اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دولت در زمینه تأمین واگن و لکوموتیو و متولی قیمت‌گذاری بلیت مسافربری بود.
- دومین وظیفه‌اش توسعه بخش خصوصی بود به‌نحوی که در سال‌های منتهی به واگذاری، بسیاری از واگن‌ها و مسیرهای خود را به شرکت‌های غیردولتی واگذار کرده بود.
- سومین وظیفه‌اش تأمین خدمات حمل‌ونقل ارزان‌قیمت به مسافران در مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور و همچنین در مسیرهای حومه‌ای بود. اگرچه تردد در مسیرهای تکلیفی و مسیرهای حومه‌ای (که به‌ناچار هر دو در قیمتی زیر هزینه تمام شده انجام می‌شود) از نظر حسابداری نتیجه‌ای جز زیان برای شرکت نداشت ولی برای سیاستگذار اهمیت داشت و حاضر بود برای تردد در این مسیرها یارانه کمک زیان پرداخت کند.

شرکت رجا در سال ۱۳۸۸ (سال واگذاری)، ۶۴ درصد از واگن‌های فعال و ۶۲

درصد از سالن‌های مسافری را در اختیار داشت و سهمش از جابه‌جایی مسافر ۷۰ درصد بود (سالنامه آماری صنعت حمل‌ونقل ریلی، ۱۳۸۹). این شرکت در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ به موجب تصمیم‌نامه هیئت وزیران^۱ به شماره ۴۴۳۰/۱/۲۶۱۹۲۲، در قالب یک مصوبه جمعی به همراه ۱۸ شرکت دیگر و بدون قیمت‌گذاری و بدون روشن کردن سیاهه اموال و دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد. در خصوص این واگذاری چند نکته حائز اهمیت است:

۱. **اهمیت زمینه:** یک سؤال مهم این است که آیا شرکت رجا پس از واگذاری به بخش غیردولتی حداکثرکننده سود، همچنان می‌توانست کارکردهای سه‌گانه فوق را ایفا کند. امروز به سه دلیل واقعیت-مبنا می‌دانیم که چنین نشده است: اول اینکه شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران در عمل به توسعه اداری خود مجبور شد و معاونت مسافری را درون خود توسعه داد تا خلأ پیش آمده در اثر واگذاری رجا را پر کند، اگرچه نیروهای تخصصی این کار در شرکت رجا باقی ماندند. دوم اینکه دولت به استناد بند «پ» ماده (۵۲) قانون برنامه ششم توسعه، در ۲۳ اسفند سال ۱۳۹۹ اساسنامه شرکتی حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای (سهامی خاص) را به‌عنوان یک شرکت دولتی تصویب کرد^۲ 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 توسعه بخش خصوصی متوقف شد بلکه توسعه خود رجا هم محدود شد و عملاً واگن جدیدی وارد خط نشد جز آنچه پیش‌تر سفارش خرید آن در قالب طرح تملک دارایی‌های

۱. دولت موظف است رونوشتی از مصوبات خود را به مراجع قانونی ذی‌ربط و از جمله هیئت تطبیق مقررات با قوانین مجلس شورای اسلامی ارسال کند. در مورد این مصوبه قاعده مذکور رعایت نشده است و لذا قانونی بودن آن مورد تأیید یا رد هیئت مذکور قرار نگرفته است. در آن سالها به این گونه مصوبات، به‌جای تصویب‌نامه، تصمیم‌نامه گفته می‌شد که وجه تمایز پیش گفته در مورد آنها روشن باشد.

۲. تصویب‌نامه ۱۵۲۶۲۰/ت/۵۵۲۵۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳.

سرمایه‌ای داده شده بود.

۲. نقش تنظیم‌گر مستقل ریلی : 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 به شکل رقابتی فعالیت کنند که دسترسی به زیرساخت برای ایشان در شرایط مساوی برقرار باشد و پارامترهای تصمیم‌گیری در اختیار داشته باشند. برای این منظور باید نهاد تنظیم‌گر شرایط دسترسی رقابتی به زیرساخت را برای شرکت‌های خدماتی فراهم کند.

در ایران نهاد تنظیم‌گر در بخش ریلی وجود ندارد و عملاً این امور برعهده شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران است. این شرکت بسیاری از پارامترهای تصمیم‌گیری شرکت‌های خدمت‌رسان را در اختیار دارد به این معنا که تعیین محدودیت‌های قیمت بلیت، تعیین مسیر، واگذاری لوکوموتیو، تعیین زمان حرکت و غیره برعهده شرکت مذکور است (مصاحبه با آقای رجبی، مدیر عامل شرکت رجا، ۱۳۹۹).^۱

سؤال قابل طرح این است که آیا واگذاری شرکت رجا به بخش غیردولتی در حالی که بالادست آن (زیرساخت) موضوع انحصار طبیعی است و تنظیم‌گری آن بدون نهاد تنظیم‌گر مستقل انجام می‌شود، تا چه حد می‌تواند به ارتقای کارایی منجر شود.

۳. سودآوری شرکت و تعهدات معتبر : شرکت رجا به دلیل نقش خود در

ارائه خدمات ارزان‌قیمت به مسیرهای حومه‌ای و تکلیفی، شرکتی اساساً زیان‌ده است و خصوصی‌سازی آن مستلزم ایجاد بستر مناسب برای خروج از مسیرهای تکلیفی یا ارائه یارانه دولت برای جبران زیان مربوطه است. امری که با توجه به عدم ارائه جایگزین برای ارائه خدمات در این حوزه توسط دولت و تداوم اجبار

۱. مصاحبه‌ها را تیم تحقیقاتی پژوهش انجام داده‌اند.

رجا به خدمت‌رسانی، به‌رغم تحمیل زیان به این شرکت، محقق نشده است. این در حالی است که شرکتی که واگذار می‌شود باید ماهیتاً توانایی سودآوری داشته باشد؛ چراکه هدف سازمان تأمین اجتماعی، به‌عنوان مالک جدید شرکت، کسب سود است. تعارض اهداف شرکت با اهداف مالک جدید آن مشکلات زیادی را پیش روی شرکت قرار داده است؛ به‌نحوی که وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مقاطعی از زمان به این جمع‌بندی می‌رسد که شرکت را به دولت بازگرداند و از دولت بخواهد مصوبه واگذاری را لغو کند.

موفقیت خصوصی‌سازی منوط به وجود «تعهد معتبر» است. در صورتی که مقرر باشد هر شرکت دولتی پس از واگذاری همچنان تکالیف دولتی را انجام دهد و متحمل هزینه شود، دولت باید متعهد باشد که هزینه مذکور را پیش‌بینی و پرداخت کند. در غیر این صورت، احتمال شکست واگذاری زیاد است.

۴. فرایندهای خصوصی‌سازی: تصمیم به واگذاری شرکت رجا سیاسی و

در راستای رد دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی بود و فرایندهای معمول کارشناسی را طی نکرد. همین امر نیز به طولانی شدن واگذاری قطعی و به درازا کشیدن قیمت‌گذاری نهایی آن تا سال ۱۳۹۵ منجر شد. از این‌رو در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵ عملاً وضعیت شرکت از نظر مالی نامعلوم بود و حتی تا سال ۱۳۹۲ مجمع عمومی شرکت تشکیل نشد (مصاحبه با آقای فرهمند، قائم‌مقام شرکت رجا، سال ۱۳۹۹). این در حالی است که شفافیت حساب‌های مالی شرکت و مشخص بودن دارایی‌ها و بدهی‌های مربوط از پیش شرط‌های اصلی واگذاری است. درس دیگر واگذاری، پیروی از فرایند بوروکراتیک و کارشناسی واگذاری شرکت‌ها شرط لازم (و نه کافی) موفقیت خصوصی‌سازی است و امور مربوط نباید به مرحله پس از تصمیم‌گیری در خصوص واگذاری موکول شود.

۵. **مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای** : رجا تا پیش از واگذاری مجری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت در زمینه حمل‌ونقل مسافری ریلی (به‌طور مشخص تأمین سالن‌های مسافری) بود. اگرچه مالکیت طرح‌های مذکور در اختیار شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران بود اما مجری و بهره‌بردار آنها، شرکت رجا بود و در مناسبات مالی، واگذاری خطوط و مسیرها، ضمانت وام‌های خارجی و داخلی، تبادلات حقوقی و معاملات با سایر شرکت‌ها از جمله خرید واگن، به‌عنوان نماینده راه آهن جمهوری اسلامی ایران عمل می‌کرد. با واگذاری رجا به سازمان تأمین اجتماعی، دارایی‌هایی که در فهرست اموال این شرکت بود از جمله طرح‌های عمرانی به مالکیت سازمان مذکور درآمد، اما شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران نیز ادعای مالکیت بخشی از واگن‌ها را داشت که تأمین اعتبار شده ولی تحویل داده نشده بودند. این موضوع بلا تکلیفی‌های متعددی ایجاد کرد: اول اینکه برای تأمین مالی واگن‌ها اعتبار فروش از کشور چین دریافت شده بود و ساینشور چین آن را ضمانت کرده بود. طرف ایرانی ساینشور، بانک ملی ایران بود که به ضمانت سازمان برنامه و بودجه کشور، بازپرداخت اعتبار را تعهد کرده بود. شرکت رجا هم به‌عنوان بهره‌بردار به بازپرداخت اعتبار دریافتی مکلف بود؛ اما بعد از واگذاری شرکت رجا به سازمان تأمین اجتماعی، آن هم بدون قیمت‌گذاری و بدون روشن کردن تعهدات طرفین، شرکت رجا از بازپرداخت اقساط اعتبار دریافتی سر باز می‌زد و شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران هم واگنی نداشت تا از محل بهره‌برداری از آن اقساط مربوط را پرداخت کند. در نهایت بانک ملی اقساط را پرداخت و از دولت (به اعتبار ضمانت‌نامه سازمان برنامه و بودجه کشور) طلبکار شد. دوم اینکه رجا به‌عنوان یک شرکت غیردولتی دیگر نمی‌توانست مجری

طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت باشد؛ حال آن ثبت سفارش و سایر مدارک به نام شرکت رجا بود و از این رو ترخیص واگن‌های جدید از گمرک با تأخیر مواجه شد. سوم اینکه به‌رغم تعیین تکلیف انجام شده در خصوص قیمت واگذاری رجا در سال ۱۳۹۵ هنوز هم مشکل تعیین مالک واگن‌های مذکور به قوت خود باقی است.

۶. اهلیت حرفه‌ای مالک جدید شرکت : در زمان واگذاری رجا، سازمان تأمین اجتماعی فاقد تجربه در زمینه مسافربری ریلی بود و تا مدت‌ها نمی‌دانست که باید آن را در قالب کدامیک از هلدینگ‌های خود اداره کند تا در نهایت به هلدینگ گردشگری منتقل شد. این موضوع اداره شرکت را تا مدتی با چالش مواجه کرد. بنابراین می‌توان گفت اگر بنگاه مشمول واگذاری، کارکردهای اقتصادی یا اجتماعی خاصی دارد، ارائه خدمات مذکور باید از مؤلفه‌های تابع هدف خریدار جدید شرکت باشد (مصاحبه با آقای شالبافیان، مدیر عامل هلدینگ گردشگری سازمان تأمین اجتماعی، سال ۱۳۹۹).

۲-۳. شرکت ایران ایرتور

شرکت ایران ایرتور به شرکت تعاونی کارکنان ایران ایر تعلق داشت و ارتباطات وثیق و درهم‌تنیده‌ای با شرکت مذکور داشت که در نوبت اول به شرکت هسایار از زیرمجموعه‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و دو شرکت دیگر واگذار شد. مالکان مذکور عملکردی بسیار ضعیف در اداره شرکت از خود نشان دادند به نحوی که سهم شرکت از بازار از ۱۳/۸ درصد در زمان واگذاری به ۷/۱ درصد در زمان واگذاری مجدد شرکت کاهش یافت و اندازه ناوگان شرکت از نه فروند به پنج فروند کاهش پیدا کرد و میزان تأخیر در پروازها به بیش از ۶۰ درصد افزایش یافت (سالنامه‌های سازمان هواپیمایی کشوری) و همچنین، از عهده پرداخت اقساط واگذاری به دولت برنیامدند.

سازمان خصوصی‌سازی در واکنش به عدم پرداخت اقساط، مجدداً شرکت را وارد فهرست واگذاری کرد و بدون قیمت‌گذاری جدید و با هدف وصول طلب دولت بابت اقساط باقی مانده، شرکت را به مزایده گذاشت. این بار شرکت را یک شخص حقیقی به نام مجید شکاری خرید. خریدار اول در انتقال شرکت به خریدار خصوصی بسیار مقاومت کرد و اختلال‌های زیادی ایجاد کرد (مصاحبه با آقای ضرغامی، مرداد ۱۳۹۹؛ و آقای شکاری، خریدار دوم شرکت، خرداد ۱۳۹۹) که بخشی از آنها با مداخله وزرای ذی‌ربط برطرف شد.

خریدار دوم که سابقه مدیریت در هواپیمایی ترکیه‌ای (ترکیش ایرلاین) داشت، در مجموع عملکرد خوبی از خود نشان داد. باین‌حال، مخالفان این واگذاری مداخله‌های زیادی در فرایند واگذاری کردند و با طرح ادعاهای عدیده کار را بر خریدار حقیقی خصوصی بسیار دشوار کردند. در مورد این واگذاری خاص می‌توان به نکات زیر اشاره کرد.

۱. اصلاح ساختار: شرکت ایران ایرتور شرکتی زیان‌ده بود که زمین‌گیر شدن

هواپیماهایش از یک‌سو و ساختار نامناسب نیروی انسانی‌اش از سوی دیگر، عملاً شرکت را زمین‌گیر کرده بود. هیئت واگذاری در تاریخ‌های ۱۳۸۶/۵/۲۲، ۱۳۸۸/۱۲/۱۵، ۱۳۸۸/۱۲/۲۲، ۱۳۸۹/۵/۹ و ۱۳۸۹/۷/۱۰ تصویب کرده بود که یا ساختار شرکت اصلاح شود یا شرکت وارد فرایند انحلال شود. با وجود تأکید قوانین و مقررات مربوط (ماده ۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و آیین‌نامه آن) و همچنین، تصویب لزوم اصلاح ساختار شرکت پیش از واگذاری، عملاً اصلاح ساختاری انجام نگرفت و اصلاح ساختار برعهده خریداران پس از واگذاری گذاشته شد. زمان مناسب برای انجام اصلاح ساختار یکی از مهم‌ترین پرسش‌های مطرح در هر واگذاری است.

خریدار اول که از پشتوانه نظامی و دولتی هم برخوردار بود عملاً موفق به این کار

نشد و شرکت را بدتر از گذشته به خریدار بعدی تحویل داد. خریدار دوم شرکت را در مسیر اصلاح ساختار برد و توانست عملکرد شرکت را بهبود بخشد (افزایش سهم بازار به ۹/۶ درصد، افزایش تعداد ناوگان به ۱۲ فروند، کاهش ۵۰ درصدی تأخیرها به گزارش سالنامه‌های سازمان هواپیمایی کشوری و بهبود کارایی و بهره‌وری به گزارش رئیس دیوان محاسبات کل کشور در سال ۱۳۹۹). این نکته محل بحث است که آیا این عملکرد یک استثناست یا یک قاعده. مخصوصاً اگر به این موضوع توجه کنیم که انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی باعث می‌شود معیارهای به اجرا گذاردن مقررات بیمه‌ای، قوانین کار و ... تسهیل شود و راه‌های گذار به شرایط سالم سخت‌تر گردد.

۲. اهلیت خریدار: وجه ممیز خریدار دوم شرکت ایران ایرتور توان مالی و حرفه‌ای مالک جدید بود. اگرچه مسئله مالکیت جدای از مسئله مدیریت است و اهلیت حرفه‌ای مربوط به مدیران شرکت است نه به مالکان آن، وقتی هر شرکت بزرگ مقیاس به صورتی بلوکی واگذار می‌شود، مالک باید توانایی تخصصی انتخاب مدیران حرفه‌ای را داشته باشد. نکته دیگر این است که در این صنعت تنظیم‌گر بخشی (سازمان هواپیمایی کشوری) وجود دارد و از حداقل‌های لازم مدیران برای اداره شرکت حصول اطمینان می‌کند.

۳. عدم شفافیت صورت‌های مالی: در مورد شرکت ایران ایرتور این نکته وجود داشت که در زمان واگذاری، صورت دقیق بدهی‌ها و دارایی‌های شرکت مشخص نبود و لذا ارزش واقعی شرکت به میزان چشمگیری کمتر از ارزش قابل استنباط از صورت‌های مالی شرکت بود؛ خریدار دوم پس از واگذاری، از یک طرف با مقادیر بسیاری بدهی به شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات هوایی و ... مواجه شد و از طرف دیگر تملک بخشی از دارایی‌های تأیید شده در صورت‌های مالی (از جمله

یک فروند هواپیمای توپولف، ساختمان اداری مرکزی شرکت و ... از وی سلب گردید، در حالی که هزینه‌های آن برعهده وی گزارده شده بود (مصاحبه با آقای ضرغامی، مرداد ۱۳۹۹ و آقای شکاری، خریدار دوم شرکت، خرداد ۱۳۹۹).

۴. تحمیل شرایط جدید ورای شرایط واگذاری : علاوه بر مشکلات مربوط به عدم دقت صورت‌های مالی، در مرحله قبل از واگذاری دوم، تعهدات جدیدی (از جمله قراردادهای سه‌ساله با برخی از کارکنان)، خارج از شرایط واگذاری خریدار اول بر خریدار جدید تحمیل کرد (همان). این موضوع اداره هر شرکتی را با دشواری‌های بسیار مواجه می‌کند. این پدیده‌ای است که در بسیاری از شرکت‌های دولتی رخ داده است و اگر بنیان آن با واکنش حقوقی مناسب مواجه نشوند، خصوصی‌سازی هیچگاه با موفقیت انجام نمی‌شود.

۵. قدرت اجرایی سازمان خصوصی‌سازی : سازمان خصوصی‌سازی از اقتدار کافی برای تحویل به‌موقع و در چارچوب قرارداد خرید شرکت به مالک جدید برخوردار نبود. تأخیر در تحویل شرکت به خریدار جدید و تحمیل شرایطی که ورای شرایط واگذاری بود (نظیر صرف‌نظر کردن از بخشی از مایملک شرکت و عدم تعیین تکلیف توپولوف‌های به نام شرکت و در اختیار وزارت دفاع)، خسارت سنگینی را به خریدار تحمیل کرد (همان). به‌نظر می‌رسد فرایند فعلی خصوصی‌سازی فاقد نهاد تصمیم‌گیرنده نهایی است و باید اقتدار لازم به هیئت واگذاری به‌عنوان آخرین مرجع و فصل‌الخطاب نهایی داده شود و هرگونه اعتراض به تصمیمات آن صرفاً در مرجع تخصصی حل اختلاف برای یک بار قابل طرح باشد و اعتراض مشمول مرور زمان باشد.

۶. فروش شرکت به وکالت از خریدار اول : مبنای اقتصادی قیمت‌گذاری در واگذاری دوم شرکت مشخص نبود. در واقع، دولت در واگذاری دوم صرفاً به

دنبال تحصیل مانده مطالبات خود براساس واگذاری اول بود و عملاً قیمت گذاری براساس وضعیت شرکت در واگذاری اول صورت گرفته بود و تحولات رخ داده در سال‌های بهره‌برداری (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و تغییرات ارزش شرکت مورد توجه واقع نشده بود. حال آنکه وقتی خریداران یک شرکت از عهده تعهدات خود برنمی‌آیند و مقرر می‌شود که سهام شرکت به خریدار جدید فروخته شود، لازم است قیمت گذاری 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. واگذاری دوم ایران ایرتور : در واگذاری دوم ایران ایرتور، تقابل نماینده مردم مشهد (مرکز عملیات پروازی سابق این شرکت) با نمایندگان مردم تبریز (زادگاه خریدار جدید و مرکز بلیت‌فروشی شرکت پس از واگذاری دوم) و همچنین پشتیبانی وی از ابطال مزایده در سال ۱۳۹۴ و واگذاری ایران ایرتور به شرکت تکا (واقع در مشهد) حواشی زیادی را برای این واگذاری و فعالیت شرکت به‌وجود آورد که از زاویه اقتصاد سیاسی قابل توجه است.

۳-۳. شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه

شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت تپه در سال ۱۳۴۰ با هدف تأمین نیاز کشور به شکر و در چارچوب سیاست‌های جایگزینی واردات به بهره‌برداری رسید (ابتهاج، ۱۳۷۰: ۵۱۱-۵۰۷). برای تملک زمین‌های این شرکت که به اقوامی در استان خوزستان متعلق بود کشمکش‌های زیادی ایجاد شد. از زمان تأسیس تا سال ۱۳۸۴، دولت با خرید تضمینی محصول شرکت (شکر) و محدود کردن واردات شکر حمایتی معنادار از شرکت به عمل آورده بود. محدود شدن سیاست خرید تضمینی و کاهش حقوق گمرکی واردات شکر، این شرکت را با دشواری‌های زیادی مواجه کرد و به تدریج زیان‌ده شد. با خصوصی‌سازی شرکت در سال ۱۳۹۴، زیان‌دهی و مشکلات

ساختاری شرکت علاج نشد و شرکت دوباره در سال ۱۳۹۹ به دامن دولت بازگشت. نکات مهم این واگذاری را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. اصلاح ساختار پیش از واگذاری: این شرکت در زمان واگذاری با زیان

انباشته‌ای حدود ۱/۸ برابر سرمایه خود مواجه بود و لذا براساس ماده (۱۴۱) قانون تجارت عملاً ورشکسته بود.^۱ در چارچوب قانون، اصلاح ساختار شرکت به تصویب هیئت واگذاری رسیده بود و برنامه نوسازی و تعدیل نیروی انسانی آغاز و ۱۰۰۰ نفر از نیروی انسانی شرکت تعدیل شده بود (مصاحبه با آقای ضرغامی، شهریورماه ۱۳۹۹ و مصاحبه با آقای اسدبیگی، رئیس هیئت‌مدیره شرکت کشت و صنعت هفت‌تپه در دوره بعد از واگذاری، شهریورماه ۱۴۰۰). با این حال، فرایند بازسازی متوقف و شرکت وارد فرایند خصوصی‌سازی شد. نکته مهم این است که بین زمان واگذاری تا زمان تحویل شرکت به خریدار، با فشار مسئولان استانی و با وعده حمایت از مالکان، ۱۸۰۰ نفر از کارگران در دو مرحله به استخدام شرکت درآمدند. مالکان جدید در مواجهه با این شرایط یا باید پا پس می‌کشیدند یا برای این تعداد نیروی کار، در طول سال شغل ایجاد می‌کردند (همان). گزینه دوم انتخاب شد و با استقراض منابع مالی و تأسیس شرکت‌های اقماری مختلف به فعالیت شرکت تنوع بخشیدند که همین موضوع دستمایه انتقادهای مختلف به ایشان شد مبنی بر اینکه، کاربری شرکت در حال تغییر است، خریدار آن در زمره بدهکاران بزرگ بانکی قرار دارد و نظایر آن.

۱. ماده (۱۴۱) قانون تجارت: «اگر بر اثر زیان‌های وارده حداقل نصف سرمایه شرکت از بین برود، هیئت‌مدیره مکلف است بلافاصله مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام را دعوت نماید تا موضوع انحلال یا بقاء شرکت مورد شور و رأی واقع شود. هرگاه مجمع مزبور رأی به انحلال ندهد باید در همان جلسه و با رعایت مقررات ماده (۶) این قانون سرمایه شرکت را به مبلغ سرمایه موجود کاهش دهد. در صورتی که هیئت‌مدیره برخلاف این ماده به دعوت مجمع عمومی فوق‌العاده مبادرت ننماید و یا مجمعی که دعوت می‌شود نتواند مطابق مقررات قانونی منعقد گردد، هر ذی‌نفع می‌تواند انحلال شرکت را از دادگاه صلاحیت‌دار درخواست نماید.»

۲. **اهلیت خریداران** : اهلیت خریداران در مورد این شرکت هم محل بحث بود؛ هم از حیث اینکه خریداران بسیار کم سن و سال بودند و هم اینکه تجربه اداره شرکتی در این مقیاس را نداشتند. باین حال، در عمل از بهترین متخصصان نیشکر کشور برای مدیریت شرکت استفاده شد (به کارگیری مدیر عامل سابق شرکت توسعه نیشکر با بیش از ۳۰ سال سابقه) و در مقطعی از زمان و تا پیش از وقوع سیل فروردین ۱۳۹۹ نیز توسعه بسیاری در میزان برداشت از مزارع به عمل آمد (همان). ضمن اینکه خانواده خریدار، مالک ۲۲ واحد صنعتی مرتبط (تولید نئوپان) بودند و به هیچ وجه با شرکت و تولید بیگانه نبودند. این مشاهده به ما نشان می دهد که در مورد اهلیت حرفه ای و تخصصی، آنچه اهمیت دارد اهلیت حرفه ای مدیران شرکت است، و نه لزوماً مالکان آن.

۳. **نیروی انسانی** : عدم شفافیت وضعیت نیروی انسانی شرکت در زمان واگذاری از مهم ترین مناقشه های خصوصی سازی این شرکت است. یک منشأ آن اختلاف در خصوص کارگران فصلی شرکت است که عملاً در صورت های مالی شرکت ثبت نشده است؛ در حالی که خریدار در اسناد تعداد کارگران را ۵۷۰۰ نفر اعلام کرده است، مدیران سابق شرکت این آمار را جعلی و انتشار آن را با هدف دریافت وام و برخی مزایا دانسته و مجموع پرسنل شرکت را ۳۷۰۰ نفر می دانند (مصاحبه با آقای کاظمی، مدیرعامل شرکت کشت و صنعت هفت تپه در زمان واگذاری، مهر ۱۳۹۹).

۴. **التهابات کارگری** : در میان مطالب و مصاحبه های منتشر شده در رسانه ها، فضای عدم اطمینان میان جامعه کارگری و مدیران شرکت مشهود به نظر می رسد. این فضای عدم اطمینان معلول دو عامل اساسی است: اول عدم اطمینان جامعه کارگری شرکت به بخش خصوصی هم در حوزه نظام تصمیم گیری و هم

مدیریت منابع انسانی به‌دلیل سابقه طولانی تسلط مدیریت دولتی و واهمه از عدم پرداخت مطالبات کارگران بخش خصوصی، و دوم عدم اطمینان ناشی از غیربومی بودن خریدار به‌دلیل نقش و جایگاه شرکت در منطقه جغرافیایی و در میان مردم بومی.

۵. **وابستگی اقتصادی**: وابستگی اقتصادی و معیشتی مردم شوش به شرکت مذکور، به گسترش ابعاد بحران در این واگذاری منجر شد. بخشی از این همبستگی را باید ناشی از ویژگی‌های فضای شرکت 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 شاغلان این مجتمع هستند یا خویشاوندی نزدیک با شاغلان دارند. علاوه بر آن، معاش جمع زیادی از کاسبان خرده‌پا در شوش به اشتغال کارگران هفت‌تپه وابسته است و همین عامل نیز به‌خودی‌خود عامل عینی ایجاد همگرایی میان این گروه‌های اجتماعی مختلف است. مورد شرکت نیشکر هفت‌تپه، این نکته را گوشزد می‌کند که باید در واگذاری‌ها، مسائل اجتماعی و اقتصاد سیاسی واگذاری و تبعات آن را به‌دقت بررسی کرد و مورد توجه قرار داد. اینکه در این شرایط، چگونه باید با جامعه محلی تعامل کرد و از میان روش‌های خصوصی‌سازی کدام روش را برگزید، محل بحث است.

۳-۴. واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال

شرکت آلومینیوم المهدی به همراه طرح هرمزال، بعد از شرکت ایرالکو، دومین شرکت تولید آلومینیوم در کشور بود و بیش از نیمی از ظرفیت اسمی تولید آلومینیوم کشور را در اختیار داشت که در سال ۱۳۹۳ واگذار شد. در مورد این شرکت نکات

ذیل درخور توجه است که چه بسا می‌توانست باعث بازنگری در فرایند خصوصی‌سازی شرکت شود:

اول اینکه، تصمیم‌گیری اجرای این طرح به اواخر دهه ۱۳۶۰ برمی‌گردد. مطابق طرح اولیه بنا بود کارخانه‌ای با ظرفیت ۲۲۰ هزار تن با یک نیروگاه اختصاصی احداث شود ولی تأمین مالی خارجی آن با مشکل مواجه شد، سرمایه‌گذار خارجی آن مهدی التاجر از سرمایه‌گذاری در این طرح عقب‌نشینی کرد و طرح در دو فاز ۱۱۰ هزار تنی بدون نیروگاه اختصاصی اجرا شد (صادقی، ۱۳۷۹) و برای اجرای آن که مشمول مرور زمان هم شد، در چندین نوبت وام گرفته شد و انباشت اقساط این وام‌ها در طولانی‌مدت، شرکت را مقروض کرد.^۱

دوم اینکه، تولید آلومینیوم کاملاً وابسته به تأمین پایدار برق است؛ چراکه بسته به نوع فناوری، بین ۲۵ تا ۴۰ درصد هزینه تمام شده آلومینیوم مربوط به برق مورد استفاده آن است. به همین دلیل از ابتدا تصمیم به احداث نیروگاه اختصاصی بود که محقق نشد و شرکت را به شبکه انتقال برق بندر عباس وابسته کرد؛ حال آنکه این شبکه ظرفیت تغذیه شرکت را نداشت و باعث از دست رفتن مزیت رقابتی شرکت می‌شد^۲ (هفته‌نامه آلومینیوم، ۱۳۸۹/۸/۲۴).

سوم اینکه، فناوری مورد استفاده در این شرکت، برای تولید یک کیلوگرم آلومینیوم ۱۷ کیلو وات ساعت برق مصرف می‌کند که نسبت به میانگین جهانی ۳ کیلو وات

۱. بر مبنای صورت‌های مالی سال ۱۳۹۲، شرکت آلومینیوم مهدی، قبل از واگذاری، به تنهایی (بدون لحاظ بدهی‌ها و تسهیلات ارزی طرح هرمزال)، ۱,۸۰۸,۷۰۸ میلیون ریال، مانده بدهی ریالی و ۵۱,۸۷۴ میلیون یورو، مانده بدهی ارزی داشت.

۲. در این باره مهدی قدمی (مدیرعامل وقت شرکت در زمان واگذاری به بخش خصوصی) در مصاحبه با تیم تحقیق (۱۳۹۹/۴/۷) می‌گوید:

«شبکه انتقال برق بندرعباس هم ظرفیت لازم برای انتقال برق و تغذیه شرکت برای تولید در ظرفیت اسمی را ندارد. خطوط انتقال برق به گونه‌ای است که سرریز مازاد برق در جاهای دیگر را نمی‌تواند وارد شبکه کند و به مهدی بدهد. بنابراین برق سراسری هیچ وقت نمی‌تواند این ظرفیت را پر کند و احداث نیروگاه اختصاصی ضروری به نظر می‌رسد.»

ساعت بیشتر است (خبرگزاری اقتصادنیوز، ۱۳۹۳/۶/۳۰).

و بالاخره اینکه، این صنعت به‌شدت به مواد اولیه آلومینا به‌عنوان یک سنگ معدنی وابسته است و در کشور ذخایر کافی برای تغذیه شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرزال، علاوه بر ایرالکو، وجود نداشت و ندارد و برای پشتیبانی از کارخانجات تولید آلومینیوم کشور، پنج ششم از آلومینای مورد نیاز باید از خارج کشور وارد می‌شد (هفته‌نامه آلومینیوم، ۱۳۹۹/۳/۱۰). درحالی‌که هنگام برنامه‌ریزی برای احداث این شرکت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) برای دریافت امتیاز استخراج آلومینا از یک کشور آفریقایی طرحی داشت که درنهایت به بهره‌برداری نرسید.

شرکت آلومینیوم المهدی به موجب یک مصوبه جمعی و در قالب رد دین، در سال ۱۳۹۱ به صندوق بازنشستگی کارکنان فولاد واگذار شد^۱ و سپس با تغییر دولت وقت در سال ۱۳۹۲، اقاله شد.^۲ البته باید به این نکته اشاره کرد که واگذاری اول بدون قیمت‌گذاری، بدون روشن کردن سیاهه اموال و بدون تصویب صورت‌های مالی مصوب شده بود و بقای مصوبه می‌توانست در اجرا به مشکلات عدیده‌ای دامن زند، نظیر آنچه در سایر واگذاری‌های مشابه دیده شد (نمونه آن واگذاری شرکت رجاست). با استقرار دولت یازدهم، شرکت مذکور مجدداً در فهرست واگذاری قرار گرفت و در سال ۱۳۹۳ به شرکت فروآلیاژ گنو واگذار شد ولی این واگذاری هم بنا به دلایلی که خواهد آمد موفق نشد و سازمان خصوصی‌سازی سهام شرکت را به وکالت از شرکت فروآلیاژ گنو به مپنا واگذار کرد (حسینی، ۱۳۹۷؛ سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۹۸). واگذاری اخیر هم در قالب رد دین دولت به یکی از شرکت‌های بخش عمومی

۱. تصویب‌نامه به شماره ۱۴۱۵۹۸/ت/۴۵۳۵۲-هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۲.

۲. تصویب‌نامه به شماره ۱۳۱۰۳۷/ت/۴۹۵۵۸-هـ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۸.

انجام شد تا قائله واگذاری شرکت به بخش خصوصی ختم شود. اما چرا واگذاری به مالک خصوصی (واگذاری دوم) دوام نیاورد و با هزینه‌های بسیار شرکت به دامن بخش عمومی بازگشت. در این خصوص به چند محور می‌توان اشاره کرد:

۱. **اهمیت زمینه:** شرکت در حالی به مرحله واگذاری رسید که در مورد تأمین برق آن تعیین تکلیف نشده بود؛ وابستگی به مواد اولیه و مشخصاً آلومینا تدبیر نشده بود؛ با سرمایه‌گذار خارجی شرکت (تاجر المهدی) و مالکیت زمین کارخانه‌ها تعیین تکلیف نشده بود و بدهی خارجی طرح هرزال در جریان بازپرداخت بود که ضامن آن شرکت مادر تخصصی ایمیدرو بود و در خصوص نحوه بازپرداخت بدهی‌های مذکور در دوره بعد از واگذاری تدبیر نشده بود. سایه این مسائل زمینه‌ای پس از واگذاری روی شرکت باقی ماند که اینک پیش از واگذاری هم بود؛ با این تفاوت که حالا یک مالک قدرتمند و بانفوذ در مراجع تصمیم‌گیری (یعنی ایمیدرو)، جای خود را به یک شرکت کوچک با مالکی حقیقی داده بود که قدرت چانه‌زنی چندانی نداشت.

۲. **شفافیت سیاهه اموال و صورت‌های مالی:** صورت‌های مالی و سیاهه اموال شرکت المهدی و طرح هرزال که اساس قیمت‌گذاری مجتمع آلومینیوم المهدی-هرزال بودند، درست تنظیم نشد و همین موضوع سرآغاز اختلاف بین وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی^۱ و همچنین ورود نهادهای نظارتی بود.^۲ در این فرایند برخی از دارایی‌های شرکت در فرایند قیمت‌گذاری محاسبه نشد، یا به این دلیل که در صورت‌های مالی منعکس نشده بود (نظیر

۱. مهدی کرباسیان در مصاحبه با تیم تحقیق (۱۳۹۹/۳/۲۵) می‌گوید: «من شخصاً با آقای پوری حسینی تماس گرفته، خواستار توقف مزایده و بازدید کارشناسان از مجتمع، و بررسی اسناد و مدارک شدم».

۲. سازمان بازرسی طی نامه شماره ۱۶۳۵۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۲۳ به رئیس‌جمهور، گزارش مبسوط و مستندی را درباره نحوه واگذاری دو مجتمع آلومینیوم المهدی و هرزال ارائه کرد. اواخر سال ۱۳۹۷ نیز، در گزارش دیوان محاسبات در قالب گزارش تفریغ بودجه ۱۳۹۶، یکی از نمونه‌های مورد اشاره از واگذاری‌های غیرقانونی، آلومینیوم المهدی-هرزال بود.

شمش‌های آلومینیوم متعلق به طرح هرمزال)^۱ یا برخی از دارایی‌ها کمتر از حد ارزش‌گذاری شده بود (از جمله ضایعات آند)^۲، یا به این دلیل که برخی از دارایی‌ها با سرعت غیرمعمولی مستهلک شده بودند (دیگ‌های آلومینیوم‌سازی).

۳. نظارت دقیق بر فرایندهای واگذاری: در مورد قیمت‌گذاری مجتمع

المهدی، کارشناسان رسمی به وظایف خود در حیطه رؤیت مجموعه و بررسی اسناد و مدارک دارایی‌های آن عمل نکردند و حتی برخی از آنها برای قیمت‌گذاری به مجتمع مراجعه نکردند و سازمان خصوصی‌سازی نیز از انجام دقیق وظایف اطمینان حاصل نکرد و همین دست‌مایه زیر سؤال بردن کل فرایند واگذاری شد. براساس مصاحبه‌های انجام شده، عدم بازدید از مجتمع المهدی و هرمزال در فرایند قیمت‌گذاری، در جلسه هیئت واگذاری (که به این منظور تشکیل شده بود) مورد تأیید قرار گرفت.

۴. حل و فصل مسائل حقوقی مجتمع: برای احداث طرح هرمزال تسهیلات

ارزی از خارج کشور دریافت شده بود و ایمیدرو تضامین لازم را ارائه کرده بود. هنگام فروش طرح به بخش خصوصی این تضامین همچنان برعهده ایمیدرو بود ولی تسهیلات را خریدار باید پس می‌داد. کوتاهی خریدار در تأدیه اقساط تسهیلات مذکور باعث شد تسهیلاتی از بانک صنعت و معدن دریافت و بدهی اعتباردهنده خارجی تسویه شود و اقساط آن را خریدار شرکت پرداخت کند که این اقساط نیز پرداخت نشد. همچنین وضعیت مالکیت زمین در هاله‌ای از ابهام

۱. بابک ضرغامی در مصاحبه با تیم تحقیق (۱۳۹۹/۶/۲): «شمش‌های آلومینیوم متعلق به هرمزال بود و چون قرار بود هرمزال به صورت طرح -و نه شرکت- واگذار شود و از طرفی قیمت‌گذاری محصول به دلیل تغییرات روزانه قیمت آن امکان‌پذیر نبود، در ارزش‌گذاری مجتمع نادیده گرفته شدند».

۲. در کارشناسی اول از دارایی‌های شرکت، تنها ۳۵۰۰ تن از آن - برابر با رقم قید شده در صورت مالی - به حساب آورده شد؛ اما در کارشناسی دوم، مقدار واقعی آنها حدود ۱۴۰ هزار تن اعلام شد. قدمی در مصاحبه با تیم تحقیق علت این عدم ثبت را این‌گونه بیان می‌کند: «این آندهای سوخته یک دوره‌ای اصلاً ارزش نداشتند و ضایعات محسوب می‌شدند در دفاتر ثبت نشدند».

بود و به شرکت منتقل نشده بود.^۱ علاوه بر این، تعداد کارگران پیمانی شاغل در شرکت در قرارداد واگذاری ذکر نشده بود و بعد از واگذاری، خریدار خصوصی با مسائل کارگری برای حفظ نیروی کار مواجه شد.^۲

۵. لزوم همکاری دستگاه اجرایی واگذارنده و دستگاه مجری واگذاری:

مطابق با بند «۱» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری باید «کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شود». در این چارچوب، ترکیب اعضای مجمع شرکت را هیئت واگذاری تعیین خواهد کرد و در عین حال اداره امور شرکت در مجموعه مادر تخصصی، در اینجا ایمیدرو در وزارت صمت، باقی خواهد ماند. بند قانونی مذکور با هدف تقویت دستگاه مجری خصوصی‌سازی، لزوم همکاری شرکت مادر تخصصی مربوط را نادیده گرفته است و همین موضوع فرایند واگذاری را دچار مشکل کرده است. در فرایند واگذاری این شرکت، در مواردی مانند تبدیل طرح هرمزال به شرکت، تعیین تکلیف اختلاف‌ها با مهدی التاجر، خارج کردن شمش‌های آلومینیوم تولید شده از کارخانه و پیگیری در خصوص انتقال مالکیت زمین‌های در اختیار شرکت، هماهنگی صورت نپذیرفته و از این بابت، دعاوی، بلا تکلیفی و هزینه‌هایی به

۱. شواهد نشان می‌دهد که زمین مجتمع در ارزش‌گذاری اول احتمالاً بدون سند شناسایی شده و ارزش آن صفر قیمت‌گذاری شده است. طبق صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ شرکت، زمین شرکت که کارخانه و سایر تأسیسات و تجهیزات جنبی روی آن احداث شده یا در حال احداث است، به شرکت آلومینیوم ایران تعلق داشته و از تاریخ ۱۳۷۴/۱۱ به مدت سی سال به صورت اجاره به شرکت واگذار شده است. در سال ۱۳۸۷ ایمیدرو و کالتنامه بلاعزلی از شرکت آلومینیوم ایران برای فراهم کردن شرایط فروش و انتقال مالکیت زمین مذکور دریافت کرده است. بعد از قرارداد الحاقی و لحاظ ارزش زمین، در گزارش سازمان خصوصی‌سازی و 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. به قراردادهای واگذاری شرکت المهدی و هرمزال و دو مصاحبه علیمحمدی با ماین‌نیوز؛ ۱۳۹۵/۰۲/۲۳ و جاسم جادری با روزنامه صمت، ۱۳۹۵/۴/۱۳ مراجعه شود.

طرفین درگیر در امر واگذاری تحمیل شده است.

۶. واگذاری هرمزال به صورت یک طرح: بخش بزرگی از مسائل واگذاری

مجتمع (مانند مسئله شمش‌ها، بدهی خارجی و انتقال تضامین)، به دلیل واگذاری هرمزال به صورت طرح و دارایی بود. اگر هرمزال به صورت یک شرکت مجزا یا به عنوان یک خط تولید در دل المهدی واگذار می‌شد، شاید دیگر به تعیین تکلیف جداگانه شمش‌های آن و دعوا در خصوص بدهی‌های طرح^۱ نیاز نبود.

۷. قیمت‌گذاری مجتمع در سال ۱۳۹۷: در جریان واگذاری مجدد مجتمع

در سال ۱۳۹۷، سازمان خصوصی‌سازی بدون قیمت‌گذاری مجدد و در قالب فروش و کالتی، مجتمع را به مپنا واگذار کرد. در واقع، سازمان خصوصی‌سازی در واگذاری دوم صرفاً به دنبال تحصیل مانده مطالبات خود بود و عملاً قیمت‌گذاری براساس وضعیت شرکت در واگذاری سال ۱۳۹۳ صورت گرفته و تحولات رخ داده در سال‌های بهره‌برداری خریدار مذکور و تغییرات ارزش شرکت مورد توجه واقع نشده است. این امر می‌تواند منشأ فساد، زیان دولت یا خریدار قبلی شرکت باشد (مشابه واگذاری دوم ایران ایرتور).

بخش خصوصی هم در این زمینه بی‌تقصیر نبود. به بهانه اینکه به درآمد ارزی نیاز دارد، بعد از تحویل شرکت، شمش‌های آلومینیوم را در بورس کالا عرضه نکرد (مطابق آمار فصلی عرضه محصولات شرکت در بورس کالا) که این موضوع به ورود شورای رقابت به موضوع منجر شد (مضوبه جلسه ۳۳۹ شورا)، شمش‌های آلومینیوم موجود در طرح هرمزال را که در قیمت‌گذاری لحاظ نشده بود، به ایمیدرو تحویل

۱. عدم لحاظ بدهی‌های طرح هرمزال مورد ادعای خریدار بود؛ طبق صورت‌جلسه منتشر شده با سربرگ سازمان خصوصی‌سازی، در جلسه‌ای با حضور نمایندگان خریدار، سازمان خصوصی‌سازی و ایمیدرو در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۰، در مورد اعاده موجودی شمش و مقدار مواد اولیه، نماینده خریدار مدعی بود که «چنانچه تعهدات طرح هرمزال از آنچه به عنوان موجودی شمش آلومینیوم در واگذاری محاسبه شده است، کسر شود و مازادی وجود داشته باشد خریدار آماده انتقال آن به ایمیدرو خواهد بود».

نداد و اقساط تسهیلات ارزی را پرداخت نکرد (خبرگزاری تسنیم، ۲۶/۱۰/۱۳۹۷).

۴. تجزیه و تحلیل درس‌های خصوصی‌سازی

می‌توان درس‌های حاصل از مطالعه واگذاری چهار شرکت منتخب را به تفکیک مراحل قبل، حین و پس از واگذاری دسته‌بندی کرد و از آنها برای بازنگری در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و چگونگی اجرای آن استفاده کرد. در ادامه این قسمت بر مبنای این دسته‌بندی، نکات برجسته واگذاری‌ها تجزیه و تحلیل می‌شود.

۴-۱. پیش از واگذاری

اغلب مسائل یا انتقادهای (مربوط یا نامربوط) پس از واگذاری، ریشه در جایی از مراحل پیش از واگذاری یا حین آن دارد. از نظر قانونی، مهم‌ترین نکته پیش از واگذاری نحوه انتخاب شرکت برای واگذاری، قرار دادن نام آن در فهرست و زمان‌بندی واگذاری است. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تقسیم‌بندی شرکت‌ها به صورت شکلی و قالبی پیش‌بینی شده است: اگر در صدر اصل چهارم و چهارم نامی از فعالیت شرکت برده نشده باشد، شرکت در گروه یک قرار می‌گیرد و باید تا سال پایانی برنامه چهارم واگذاری آن انجام می‌شود و اگر نام فعالیت شرکت در صدر اصل چهارم و چهارم باشد هم باید ۸۰ درصد از سهم بازار را دولت واگذار کند (که می‌تواند شامل واگذاری ۱۰۰ درصد از سهام یک شرکت و حفظ ۱۰۰ درصد از سهام یک شرکت دیگر در همان بازار باشد)، مگر اینکه به استناد قانون از واگذاری مستثنی شده باشد (گروه ۳). البته به استناد بند «ب» ماده (۱۳) قانون مذکور، شرکت‌های فرعی عملیاتی شرکت‌های دولتی هم می‌توانند در مالکیت دولت بمانند که به این استناد تعدادی از شرکت‌های گروه یک از شمول واگذاری خارج شده‌اند.

اگر شرکت‌های دولتی را به‌عنوان موجودی زنده بشناسیم و بپذیریم که این موجودات زنده به طرق و با فلسفه متفاوتی تأسیس شده‌اند؛ مسیرهای متفاوتی را از بدو تأسیس تاکنون سپری کرده‌اند و از حیث رقابت یا انحصار، تجارت با خارج، وجود یا عدم وجود نهاد تنظیم‌گر، یارانه‌ای بودن یا نبودن، مقیاس فعالیت و به تبع آن داشتن یا نداشتن مسائل اقتصادی (سود و زیان) و اجتماعی (کارگری) و همچنین کارکرد در خصوص شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط، در بازارها و شرایط مختلفی زیست می‌کنند. آنگاه این پرسش به ذهن خطور می‌کند که آیا با همه اینها می‌توان به یک روش و به شیوه قالبی پیش‌گفته برخورد کرد. براساس مطالعات موردی، پاسخ اجمالی به این سؤال منفی است.

وضعیت مالی شرکت در انتخاب نهایی شرکت برای واگذاری بسیار حائز اهمیت است. شرکت‌های مورد بررسی در این مطالعه، تقریباً همگی در مقطع واگذاری زیان‌ده بودند و زیان آنها بیش از سرمایه شرکت بود و براساس ماده (۱۴۱) قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷، ورشکسته محسوب می‌شدند یا باید با تشکیل مجمع فوق‌العاده کاهش سرمایه می‌دادند که عملاً به‌دلیل فراتر رفتن زیان از سرمایه شرکت امکان آن وجود نداشت یا باید درخواست انحلال آنها داده می‌شد که در عمل مسیر دوم هم ممکن نبود چون چنین شرکت‌های بااهمیتی را دولت‌ها اجازه نمی‌دهند ورشکست شوند. تنها راه چاره ارجاع به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و طی کردن فرایند اصلاح ساختار بود که معمولاً به‌دلیل هزینه‌های آن یا اصلاح ساختار پذیرفته نمی‌شد یا پذیرفته می‌شد و اجرایی نمی‌شد.

معمولاً با این امید که بخش خصوصی باانگیزه می‌آید و اصلاح ساختار را انجام می‌دهد شرکت‌های زیان‌ده واگذار شدند و مشکل بر مشکلات افزوده شد. نه به این دلیل که بخش خصوصی انگیزه ندارد بلکه به این دلیل که قیمت‌گذاری شرکت

زیان‌ده خود یک معضل است. شرکتی که ارزش بدهی‌هایش بیش از دارایی‌هایش است و سودآور نیست (زیان‌ده است) به چه طریق باید قیمت‌گذاری شود؛ اگر قیمت کم گذاشته شود که بخش خصوصی انگیزه خرید پیدا کند متهم به فساد می‌شود و اگر قیمت زیاد گذاشته شود کسی شرکت را نمی‌خرد. در تمام موارد قیمت‌گذاری این مسئله بوده و مخالفان معمولاً بدون توجه به تعهدات شرکت‌ها و صرفاً با برجسته ساختن ارزش دارایی‌ها، خریداران شرکت و سازمان خصوصی‌سازی را مورد انتقاد قرار داده‌اند.

نکته دیگر در انتخاب شرکت برای واگذاری، وجود یا عدم طرح است. دو شرکت رجا و آلومینیوم المهدی درگیر اجرای طرح بودند. طرح تملک دارایی سرمایه‌ای رجا برای تهیه واگن از خارج در نیمه راه خود بود و بخشی از واگن‌ها هنوز تحویل گرفته نشده بود و تعهدات طرح بازپرداخت نشده بود و ضامن تعهدات هم سازمان برنامه و بودجه کشور بود. طرح هرمزال هم که ناظر بر اضافه شدن یک خط تولید ۱۱۰ هزار تنی به مجموعه بود هنوز در مالکیت المهدی نبود و از محل اعتبارات ایمیدرو توسعه یافته بود و ضامن بازپرداخت تعهدات آن نیز ایمیدرو بود. این موضوع هم در مورد مالکیت اموال طرح (مثلاً واگن‌های تحویل نشده)، هم در مورد مسئولیت بازپرداخت تعهدات و بدهی‌های طرح و ضامن تعهدات آن و هم در مورد قیمت‌گذاری طرح مسئله ایجاد کرد و هریک از واگذاری‌ها را با یک‌سری مشکلات مواجه کرد.

آخرین نکته در مرحله پیش از واگذاری مسئله پیوند با جامعه محلی است. هرچه پیوند یک شرکت با جامعه محلی بیشتر باشد و مردم آن منطقه، شرکت یا زمین‌ها را متعلق به خود و اشتغال در آن را سهم خود از منابع ملی تلقی کنند، خصوصی‌سازی دشوارتر است. مردم محلی نوعاً اطمینان دارند تا وقتی شرکت دولتی باشد اشتغال آن برقرار است و پس از واگذاری، دیگر چنین اطمینانی وجود ندارد. از این رو با یک

جرقه و حرکت کوچک ممکن است التهابات فراوانی در منطقه ایجاد شود و مجدداً شرکت به دامن دولت بازگردد.

۲-۴. حین واگذاری

در حین واگذاری شرکت باید به چند نکته اشاره کرد که بخشی از آن به قانون و بخش دیگر به اجرا و تعارض منافع برمی‌گردد. اولین نکته تحمیل کردن نیروی انسانی مازاد به شرکت یا اصلاح نوع قرارداد آنها در حین واگذاری است. گزافه نیست اگر گفته شود واگذاری شرکت هفت‌تپه سرنوشت دیگری داشت اگر مسئولان امنیتی و استانی، آن تعداد نیروی کار را به شرکت تحمیل نمی‌کردند و خریدار آن وادار به ریسک‌پذیری بیش از حد نمی‌شد. مشابه همین داستان، اگرچه با درجه‌ای کمتر، در مورد ایران ایرتور رخ داده است. باید قانون به‌نحوی اصلاح شود که جز با تصویب هیئت واگذاری امکان تغییر نوع قرارداد نیروی کار وجود نداشته باشد.

مسئله بعد شفاف‌سازی صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری است. در اغلب شرکت‌های مورد مطالعه سیاهه اموال و صورت‌های مالی دارای ابهام است و بر قیمت‌گذاری آنها سایه افکننده و واگذاری آنها را با چالش مواجه کرده است. شرکت قطارهای مسافربری رجا که در فرایندی سیاسی واگذار شد تا سال‌ها پس از صدور مصوبه واگذاری نه معلوم بود چه اموالی واگذار شده و نه به چه قیمتی واگذار شده است. شرکت ایران ایرتور نیز براساس یک سیاهه اموال و تعهداتی به مزایده گذاشته شد که بین این اموال و تعهدات و آنچه درنهایت به خریدار تحویل داده شد فاصله بسیار بود به‌طوری‌که بخشی از دارایی‌ها تحویل داده نشد و برخی از تعهدات تحمیل شد که در مزایده اسمی از آنها وجود نداشت. به جرئت می‌توان ادعا کرد که اگر قیمت‌گذاری به خوبی انجام می‌شد بسیاری از مناقشه‌های بعدی راه به‌جایی نمی‌برد و سرنوشت خصوصی‌سازی عوض می‌شد.

مسئله دیگر همکاری بین دستگاه مجری خصوصی سازی و دستگاه ذی ربط دولتی اداره کننده شرکت دولتی است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم 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 خصوصی سازی هستند و باید از زمان قرار گرفتن شرکت در فهرست واگذاری، از ایشان سلب اختیار شود و حقوق مالکانه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شود، فارغ از اینکه آیا وزارت مذکور از عهده چنین مسئولیتی برمی آید یا خیر. همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی در چارچوب قواعدی مشخص می‌تواند چاره این مسائل باشد نه استقلال در تصمیم‌گیری و اجرا.

اهلیت دیگر موضوعی است که در حین واگذاری ایجاد مسئله کرده است. سازمان خصوصی سازی بر اساس قانون به احراز اهلیت عام خریدار مبنی بر نداشتن بدهی معوق به سیستم بانکی، نداشتن بدهی به سازمان خصوصی سازی و نظایر آن مکلف است و به این تکلیف خود عمل کرده است. در مورد اهلیت تخصصی این ایده وجود دارد که با جدا شدن مالکیت از مدیریت لزومی ندارد اهلیت حرفه‌ای و تخصصی خریدار احراز شود. اهلیت حرفه‌ای را باید مدیران داشته باشند. از طرفی مقررات حاکم به سازمان خصوصی سازی اختیار داده است که در مورد شرکت‌های استراتژیک به طور خاص رفتار کند و مجوزهای لازم را برای اهلیت خاص بگیرد که در مواردی سازمان خصوصی سازی به این تشخیص نرسیده و از اختیار خود استفاده نکرده است.

۳-۴. پس از واگذاری

در دوره پس از واگذاری هم چند نکته مهم مطرح است؛ اول اینکه اگر به هر دلیلی اختلافی ظاهر شد چه کسی مرجع نهایی است؛ مثلاً اگر نقدی در خصوص قیمت گذاری یا اهلیت خریدار وارد شد، کدام مرجع باید به قائله رسیدگی کند. اگر چه

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی «هیئت داوری» برای این منظور پیش‌بینی شده است ولی معمولاً نماینده‌های مجلس شورای اسلامی در استان محل واگذاری و نهادهای نظارتی مکرر در مکرر اصرار بر لغو واگذاری می‌کنند و هیچ نقطه پایانی بر اعتراضات وجود ندارد. اگر چنین نقطه اتکایی وجود نداشته باشد امیدی به موفقیت خصوصی‌سازی‌ها نیست.

نکته دوم پاسخگو کردن منتقدان خصوصی‌سازی است. برای مثال، اگر کسی می‌گوید فلان خریدار پول‌های شرکت را از حساب‌های شرکت خارج می‌کند باید برای آن سند و مدرک ارائه کند؛ در غیر این صورت پذیرای احکام قضایی مربوط به ایراد اتهام بلامحل باشد. در مورد ایران ایرتور، هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی شاهد انبوهی از اطلاعات و اتهام‌های بی‌پایه بوده‌ایم که با هیچ مجازاتی مواجه نشده و درعین حال خللی جدی در تداوم واگذاری‌ها ایجاد کرده است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

خصوصی‌سازی پارادایمی است که جوهره آن «انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی برای ارتقای بهره‌وری» است. تصور نهفته در این اندیشه، این است که برای دستیابی به سطوح بالاتر بهره‌وری به اصلاح انگیزه‌ها نیاز است و این مالکیت خصوصی است که انگیزه بهره‌برداری بهینه از منابع را به عوامل اقتصادی می‌دهد. دنیای پارادایم خصوصی‌سازی دنیایی عاری از نهاد است. گویی شرکت در وضعیتی ایدئال کار می‌کند و عملکرد بهینه آن به میل و اراده مالک 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 تصور می‌کند که می‌توان آنها را به راحتی اجرا کرد.

جدا شدن یک شرکت از بدنه دولت از یک سو مستلزم دست شستن از قواعد دولتی، استخدام دولتی، تأمین مالی دولتی، روابط اجتماعی با پشتوانه حمایت دولتی و مانند آن است و از سوی دیگر، مستلزم ایجاد شرایط فعالیت در دنیای جدید است. اگر بناست قاعده، رقابت باشد و اتکای به دولت نباشد باید قواعد حاکم بر نیروی کار نیز به طور متناسب اصلاح شود؛ نباید از مالک خصوصی شرکت انتظار داشت که کارکردهای پیش از واگذاری را ایفا کند؛ نمی توان به قاعده زمان دولتی بودن انتظار داشت شرکت آماده پذیرش قیمت های دولتی، تکالیف دولتی، تنظیم گری سنتی و ... باشد. این گذار از یک سیستم به سیستم دیگر است؛ نه گذار از یک ساختار مالکیت به یک ساختار دیگر.

با چنین دیدگاهی در این مقاله تجربه واگذاری چهار شرکت «قطارهای مسافری رجا»، «ایران ایرتور»، «کشت و صنعت هفت تپه» و «آلومینیوم المهدی» مورد بررسی قرار گرفت و درس های حاصل از آن به طور خلاصه مطرح شد.

منابع و مأخذ

۱. ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۰). *خاطرات*، به کوشش علیرضا عروزی، شرکت کتاب، چاپ لندن.
۲. احمدوند، محمدرحیم (۱۳۹۲). «واکاوی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، ویژه‌نامه کارنامه اقتصادی دولت، سال اول، ش ۲.
۳. اینتریلیگیتور، مایکل (۱۳۸۲). «یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه» در کتاب دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، ترجمه حسین راغفر، تهران، انتشارات نقش و نگار.
۴. پوراحمدی، معین، مجید مختاریان پور و طهمورث حسنقلی‌پور یاسوری (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی اجرای خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در ایران»، مدیریت دولتی، دوره ۱۰، ش ۳.
۵. تان، جف (۱۳۹۳). *خصوصی‌سازی در مالزی نظارت، رانت‌جویی و شکست سیاستی*، ترجمه محمد صفار، چاپ اول، تهران، انتشارات تهران.
۶. جاشی، گوپا (۱۳۸۵). *خصوصی‌سازی در جنوب آسیا: حداقل نمودن پیامدهای منفی اجتماعی ناشی از تغییر ساختار*، ترجمه معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی، انتشارات سازمان خصوصی‌سازی.
۷. جعفرپور، محمود (۱۳۹۹). «آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران»، بررسی‌های بازرگانی، ش ۱۰۴.
۸. حسینی، سیدمحمد (۱۳۹۷). «جزئیات واگذاری آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال به مپنا»، تارنمای سازمان خصوصی‌سازی.
۹. خاندوزی، سیداحسان (۱۳۹۷). *درس‌های آخرین موج خصوصی‌سازی*، چاپ اول، تهران، انتشارات آماره.
۱۰. خبرگزاری اقتصادنیوز (۱۳۹۳/۰۶/۳۰). <https://eghtesadnews.com/fa/tiny/news-104565>.
۱۱. خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۷/۱۰/۲۶). «اسناد جدید فساد در خصوصی‌سازی آلومینیوم المهدی و هرمزال» <https://tn.ai/1922480>
۱۲. سازمان خصوصی‌سازی (۱۳۹۸). «فرایند واگذاری شرکت آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال»،

بازیابی از سازمان خصوصی سازی: <http://ipo.ir>

۱۳. سالنامه آماری صنعت حمل و نقل ریلی (۱۳۸۹). شرکت حمل و نقل ریلی راه آهن جمهوری اسلامی ایران.

۱۴. سالنامه آماری صنعت هوانوردی، سازمان هواپیمایی کشوری.

۱۵. صادقی، محمدباقر (۱۳۷۹). «تکمیل طرح المهدی راهی به سوی صادرات آلومینیوم است»، بررسی های بازرگانی، ش ۱۵۵.

۱۶. طاهری عطار، غزاله، معین پوراحمدی و قاسمعلی جمالی (۱۳۹۸). «اولویت بندی معیارهای تأثیرگذار بر بازدارندگی اجرای خط مشی های خصوصی سازی در ایران»، مطالعات مدیریتی دولتی ایران، دوره ۲، ش ۴، پیاپی ۶.

۱۷. کمیجانی، اکبر (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد خصوصی سازی در ایران، چاپ اول، تهران، وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی.

۱۸. کی بین، رابرت (۱۳۷۸). طرح تحقیق و روش های مورد پژوهی، ترجمه هوشنگ ناییبی، تهران، مؤسسه فرهنگی آینده پویان تهران.

۱۹. ----- (۱۳۸۷). کاربرد تحقیق موردی، ترجمه سیدمحمد اعرابی، محمد رحمانی و روح اله سهرابی، تهران، دفتر پژوهش های فرهنگی.

۲۰. مصاحبه محمد علی محمدی با ماین نیوز (۱۳۹۵/۰۲/۲۳). «قاطعانه به کارم در آلومینیوم المهدی هرزال ادامه می دهیم» www.akhbaremadan.ir/fa/doc/news/32222

۲۱. مصاحبه جاسم جادری با روزنامه صمت (۱۳۹۵/۴/۱۳)،

www.smtnews.ir/mine/mine-states/21534

۲۲. نصیری اقدم، علی و احسان آقاجانی (۱۳۹۶). «تعارض بین کارایی در خصوصی سازی با هدف تعقیب کسب درآمد»، مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، ش ۹۲.

۲۳. هفته‌نامه آلومینیوم (۱۳۸۹/۸/۲۴). «تهدید کمبود برق برای صنایع آلومینیوم کشور»، ش ۴۱۳،

<http://magiran.com/p769128>

۲۴. _____ (۱۳۹۹/۳/۱۰). «گذشت ۳ دهه از آغاز یک همکاری ناتمام؛ پروژه بوکسیت

ایران در گینه، این بار با غریب‌پور»، ش ۸۰۴ <http://magiran.com/p2152060>

25. Adeyemo, D.O. and Adeleke Salami (2008). "Review of Privatization and Public Enterprises Reform in Nigeria", *Contemporary Management Research Pages*, Vol. 4, No. 4.

26. Araral, Eduardo (2009). "Privatization and Regulation of Public Services: A Framework for Institutional Analysis", *Policy and Society*, 27(3).

27. D'Souza, J., W. Megginson and R. Nash (2005). "Effect of Institutional and Firm-specific Characteristics on Post-privatization Performance: Evidence from Developed Countries", *Journal of Corporate Finance*, 11(5).

28. Parker, D. (2004). "The UK's Privatisation Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment", *Cesifo Working Paper*, No. 1126.

29. 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).

30. Walters, A. (1988). "Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries", Editor: Sa'íd El-naggar, *Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries*, Papers Presented at a Seminar held in Abu Dhabi, United Arab Emirates.