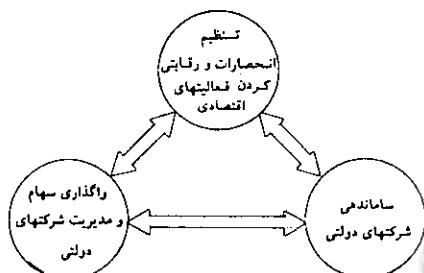


برنامه سوم توسعه و خصوصی سازی شرکتهای دولتی

از: حسن خوشپور



اهداف، آرمانها، راهبردها

- عالی‌رتبه‌ترین مقام تصمیم‌گیر کشور سیاستهای کلی و الزامات اصلی خصوصی سازی را به شرح زیر تعیین کرده است:
- خصوصی سازی هدف نیست و برای اهداف برنامه مورد استفاده قرار می‌گیرد؛
 - واگذاری در چارچوب قانون اساسی صورت می‌گیرد؛
 - واگذاری نباید موجب تهدید امنیت ملی و یا تزلزل حاکمیت ارزشهای اسلامی شود؛
 - واگذاری موجب خدشه دار شدن حاکمیت نظام، تضییع حق مردم نمی‌شود و موجب انحصار هم نخواهد شد؛
 - در واگذاری به مدیریت سالم و اداره درست کار توجه می‌شود.

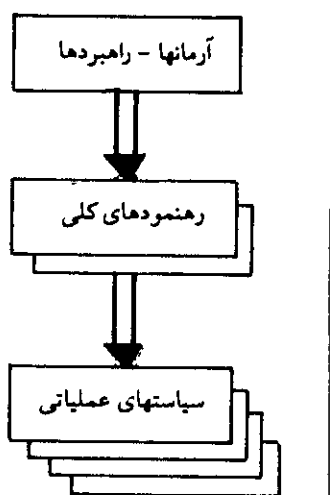
این نوشته در جستجوی نقد و تحلیل بخشهایی از (لایحه) برنامه سوم است که راهبردها و اهداف آن در چارچوب نظم کلی برنامه سوم تدوین شده و سیاستهای عملیاتی آن نیز در قالب تبصره‌های قانونی در متن لایحه برنامه سوم درج شده است. بخشهای مزبور که به‌طور تنگاتنگ به یکدیگر وابسته‌اند تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی، واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی و ساماندهی شرکتهای دولتی هستند.

علی‌القاعده، اجرای خصوصی سازی بدون بازنگری در ادبیات بنگاهداری دولتی میسر نخواهد بود و حضور دولت در اقتصاد و انجام بخشی از فعالیتهای مربوط که بنگاهداری اقتصادی یکی از آنهاست مستلزم انجام اصلاحات لازم در کارکرد بازارها و سهم دولت و بخش خصوصی در آنهاست. بدیهی است دیگر فصول برنامه نیز به‌نحوی مرتبط با فصول مذکور هستند، لکن به‌طور مشخص ساماندهی شرکتهای دولتی، خصوصی سازی و انحصارزدایی هریک بخشی از اهداف اصلی برنامه، که اصلاح ساختار و ارتقا کارآییهای اقتصاد است را متحقق خواهد ساخت.

همواره از ابتدای اجرای برنامه‌های خصوصی سازی شرکتهای دولتی در کشور، ضمن نقد سیاستها و راهکارهای طراحی شده در این برنامه‌ها، به تقابل ناهماهنگ و فقدان فضای حمایتی و همسو با اهداف و مکانیسم‌های خصوصی سازی اشاره می‌شد و موفقیت خصوصی سازی بیشتر درگرو انجام تغییری اساسی در فضای مزبور تلقی می‌گردید. درحالی که اکثر قوانین و مقررات حاکم بر فعالیتهای اقتصادی سرمایه‌گذاران (حقیقی و حقوقی) یا بنگاههای اقتصادی فعال در بخشهای خصوصی، عمومی و دولتی نه تنها امتیاز، تشویق و انگیزه‌ای برای کارآفرینان مولد و سرمایه‌گذاران فراهم نمی‌آورد، به شدت و از طریق انتشار بیابیه‌های صرف اداری، خصوصی سازی و اجرای آن مورد تاکید واقع می‌شد. می‌توان ادعا کرد که برنامه سوم توسعه حاصل نقطه عطفی در فعالیتهای نظام برنامه‌ریزی کشور است که منطبق بر مبانی نظری و تجربی تهیه و تدوین شده است. سطوح تصمیم‌گیر، تصمیم‌ساز و اجرایی در برنامه سوم توسعه هماهنگ و منطبق با استراتژیها و اصول اساسی ادبیات برنامه‌ریزی است.

وجود ارتباط منطقی و سازمان یافته بین سطوح مختلف مفاد سند برنامه (راهبردها، خط‌مشی کلی، رهنمودهای کلی، سیاستهای اجرایی و عملیاتی و...) نه تنها شمر بخشی تحقق اهداف برنامه را به نحو مطلوبتری امکان پذیر می‌سازد بلکه در ارزیابی مفاد سند برنامه و شناخت کمبودها یا قوت‌های سند مزبور به‌طور موثری مفید واقع خواهد شد.

تبلور ارمانها، راهبردها و رهنمودهای مربوط به خصوصی‌سازی، ساماندهی شرکتهای دولتی و انحصارزدایی، برنامه‌های اجرایی‌ای است که احکام و مفاد قانونی آنها از طریق مواد قانونی



ارتباط سازمان یافته پیش‌گفته بین سیاستهای کلی و رهنمودهای مربوط به آن

شماره رهنمود	شماره سیاستهای کلی	موضوع
۱۰۳	۴	اصلاح نظام مالیاتی
۱۳۲، ۱۲۱، ۱۲۲، ۷۶	۶	تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی
۱۱۳، ۶۹، ۶۷، ۶۶، ۶۴	۷	انحصارزدایی
۷۸، ۶۵	۸	برخورداری یکسان دولت و بخش غیردولتی از امکانات
۷۱، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۰	۹	خصوصی‌سازی
۱۱۹، ۱۰۲، ۹۸	۱۰	امنیت اقتصادی
۱۱۸		

(لایحه) پیشنهادی شکل خواهند گرفت. در تبیین درک مشترک تنظیم لایحه مندرج در قسمت مقدمه، مسئله وابستگی بهبود شرایط کشور به «پرداختن همه‌جانبه به اداره امور» و توجه به «تمامی ابعاد موثر بر تصمیم‌گیرها و

رهنمودهای کلی

در سطحی فروتر، رهنمودهای کلی که گرایش بیشتری به سمت سیاستها و برنامه‌های عملیاتی دارند، مطابق مبانی و روشهای نظری طراحی برنامه (و یا هر طرح جدید)، هم جهت و در راستای اهداف و آرمانهای برنامه، بهبود ادبیات بنگاهداری دولتی، تسهیل امر خصوصی‌سازی و رفع انحصار از بازارهای فعالیت اقتصادی را مورد توجه قرار داده است. تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف و ایران حاکی از مرتبط بودن موقعیت خصوصی‌سازی به ایجاد فضای حمایتی متناسب و بستر منطقی برای فعالیت بخش خصوصی (و غیردولتی) از یکسو و شفافیت در حدود و ثغور و مکانیسم‌های مورد عمل دولت و بخش دولتی است. بستر حمایتی از طریق ایجاد امنیت اقتصادی، تضمین مالکیت و احترام به آن، تحرک بخشیدن به کارکردهای منطقی و آزاد اهرمهای بازار (برای نیل به فضای رقابتی) و... پدید خواهد آمد و منضبط کردن دولت و افشای اختیارات، مسئولیتها و ضمانتهای اجرایی بخش دولت حذف رانتهای غیرمولد در اقتصاد و... ضمن تاثیر مثبت بر شکل‌گیری و توسعه بستر حمایتی، نظام و ادبیات بنگاهداری دولتی را مشخص خواهد کرد.

تعدادی از رهنمودهای کلی (مصوب هیئت وزیران) که می‌توان آنها را مرتبط با ایجاد فضای حمایتی برای فعالیت اقتصادی بخشهای خصوصی و غیردولتی، منضبط کردن بخش

بنگاههای اقتصادی دولتی، برقرارکردن ابزارهای انگیزشی و کنترل و تشویق برای تسهیل امر خصوصی‌سازی، انحصارزدایی و ساماندهی شرکتهای دولتی دانست به شرح جدول ذیل هستند:

از سوی دیگر برای فراهم شدن بستر لازم برای اجرای خصوصی‌سازی و یا هرگونه فعالیت اقتصادی، سیاستهای ذیل مورد توجه قرار خواهد گرفت:

- مقرراتی که موجب انحصار در فعالیتهای اقتصادی شده یا می‌شود با رعایت قانون اساسی اصلاح می‌شوند؛
- هیچگونه ترجیحی به بخشهای دولتی و عمومی نسبت به بخشهای خصوصی و تعاونی داده نخواهد شد؛
- امنیت سرمایه‌گذاری حفظ می‌شود، به سازندگی و کارآفرینی ارج نهاده خواهد شد و دارائیهای ناشی از راههای قانونی و مشروع محترم خواهد بود.
- به همین دلیل در مفاد یکی از مواد لایحه که اهداف واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی تعریف شده است، واگذاری هدف نیست بلکه برای تحقق اهداف ذیل واگذاری پیگیری خواهد شد:
- ارتقا کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور؛
- کارآمدکردن دولت در عرصه سیاستگذاری؛
- توسعه توانمندیهای بخشهای خصوصی و تعاونی.

سلسله مراتب مباحث مطروحه در اسناد برنامه، تبدیل و ترجمه ارمانها، اهداف، راهبردها و خط‌مشی‌های کلی به سمت راهکارهای صرف اجرایی (و ملموس عملیاتی) است. درحقیقت مفاد قانونی برنامه، حاصل فرایند عملیاتی شدن آرمانهای کلی و پایه‌ای است. در مفاد سیاستهای کلی برنامه ایجاد فضای مناسب برای ظهور، رشد و توسعه بخش خصوصی کارآفرین و کارآمد (بند ۶ و ۱۰)، رفع انحصار و امتیازات ویژه برای بخشهای مختلف اقتصادی و دولت (بندهای ۷ و ۸)، اصلاح برخی قوانین موثر بر فعالیتهای اقتصادی (بند ۴) و بالاخره شفافیت و تاکید بر حدود و ثغور اهداف و برنامه‌های خصوصی‌سازی (بند ۹) است. درحقیقت و در صورت برقراری ارتباط منطقی و مناسب بین راهکارهای قانونی و اجرایی، سیاستهای کلی به‌وضوح امکان شکل‌گیری فضای مناسب و حامی فعالیت اقتصادی بخش خصوصی کارآمد و کارآفرین به‌وجود آمده و خصوصی‌سازی به‌عنوان نتیجه اجرای سیاستهای مزبور به‌طور موفقیت‌آمیز تحقق خواهد یافت.

موضوع کلی	مرتبط با:					شماره رهنمود
	ساماندهی شرکتهای دولتی	انحصارزدایی	خصوصی سازی و تسهیل اقدامات مربوطه آن	اصلاح عملکرد و ایجاد انضباط و شفافیت بخش‌بنگامهای دولتی	ایجاد فضای حمایتی برای فعالیت بخش خصوصی	
● رفع انحصار		x		x	x	۶۴
● عدم ترجیح بخش دولت نسبت به بخشهای غیردولتی			x	x	x	۶۵
● ساماندهی و تدوین مقررات برای چارچوب منطقی انحصار		x		x	x	۶۶
● اصلاح ابزارها و مقررات موجد انحصار		x			x	۶۷
● حذف امتیازات در مبادلات و معاملات			x	x	x	۶۹
● مرزبندی حدود وظایف حاکمیتی و تصدی دولت و تفکیک عملیات مربوطه آنها	x			x		۷۰
● سازماندهی مجدد بخش شرکتهای دولتی	x			x	-	۷۱
● اهداف خصوصی سازی			x	x		۷۲
● سرخسی روشهای خصوصی سازی			x			۷۳
● سرخسی اولویتهای خصوصی سازی			x			۷۴
● اصلاح روشها و مراجع نظارت				x		۷۵
● توسعه مشارکت مردمی		x	x	x	x	۷۶
● اصلاح نظام مالیاتی			x		x	۱۰۳
● مهندسی مجدد تشکیلات دولت				x		۷۸
● تفکیک وظایف تصدی از حاکمیتی دولت				x		۹۸
● ساماندهی ساختار بودجه - رفتار مالی و ایجاد شرکتهای دولتی	x			x		۱۰۲
● رفع انحصار و گسترش رقابت در بازارهای پول، بیمه و سرمایه		x			x	۱۱۳
● تقسیم بندی کالاها و خدمات و قیمت گذاری آنها				x	x	۱۱۹
● پشتیبانی از سرمایه گذاری و تولید بخشهای غیرتولیدی					x	۱۲۲
● احترام به مالکیت خصوصی و سودآوری			x		x	۱۱۸
● حمایت از مشارکتهای تعاونی و خصوصی					x	۱۲۱
● برقراری ساختار انگیزشی برای سرمایه گذاری			x		x	۱۳۲

سیاست‌گذارها با شفافیت مورد توجه قرار گرفته است. لذا می‌توان با فرض اینکه بحثهای متعلق به حوزه‌های بخشی و فرابخشی لایحه به صورتی متقابل و متعامل در پوشش و هماهنگی یکدیگر قرار می‌گیرند، بحث ساماندهی شرکتهای دولتی، بحث واگذاری مدیریت و سهام شرکتهای دولتی و بحث تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی در ۳۱ ماده قابل بررسی است. در تحلیل حاضر تنها مباحث ساماندهی شرکتهای دولتی و واگذاری شرکتهای مزبور مورد بحث قرار می‌گیرد.

ساماندهی شرکتهای دولتی

طی ۶ ماده، ساماندهی شرکتهای دولتی مورد بحث قرار گرفته است: طبقه‌بندی موضوعهای مطرح شده در فصل ساماندهی شرکتهای دولتی

ماده	موضوع
۴	اهداف ساماندهی و الزامات آن
۵	قیمت‌گذاری و تفکیک عملیات انتفاعی از عملیات غیرانتفاعی
۶	لزوم واگذاری سرمایه و سهام
۷	روش تصویب اساسنامه و اصلاح آن
۸	نسب‌بندی سهام دولت در شرکتهای دولتی
۹	ملفی بودن مقررات و قوانین مغایر

در حال حاضر شرکتهای دولتی متاثر از بسیاری مشکلات و نارسائیهای مالی، اداری و قانونی هستند. و هر یک از مشکلات مزبور قابل تقسیم‌بندی براساس خاستگاه نارسائیها (درون‌زا - برون‌زا) می‌باشند. در فصل ۲ لایحه برنامه سوم طراحان تدوین برنامه ساماندهی شرکتهای دولتی درصدد رفع مشکلات و بهبود وضعیت موجود بخش شرکتهای دولتی بوده‌اند و به هیچگونه در جستجوی تدوین نظامنامه یا منشوری حاروی اهداف، سیاستها و حدود و ثغور نگاهداری دولتی در اقتصاد نبوده‌اند.

• اهداف ساماندهی شرکتهای دولتی: اهداف ساماندهی شرکتهای دولتی عبارت است از: الف - ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکتهای دولتی؛

ب - افزایش بازدهی و بهره‌وری؛

ج - اداره مطلوب شرکتهایی که باید در بخش دولتی باقی بمانند؛

د - فراهم کردن زمینه واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیر ضروری است.

• الزامات تحقق اهداف: برای تحقق اهداف ساماندهی شرکتهای دولتی، دولت اجازه خواهد داشت سیاستهایی را اتخاذ کند که مجوز آن برای موارد ذیل صادر شده است:

• شرکتهای دولتی واگذار، منحل، ادغام و تجدید سازمان شوند؛

• اساسنامه شرکتها (حسب لزوم) اصلاح شود؛

• آئین‌نامه‌های مالی - معاملاتی شرکتها (حسب لزوم) اصلاح شود؛

• آئین‌نامه استخدامی و بیمه آنها تدوین و یا حسب لزوم اصلاح شود؛

• نیروی انسانی، دارایی و سهام شرکتها در جهت تحقق اهداف ساماندهی بین شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته به آنها منتقل شود.

در ماده ۴ به «شرکتهای مادر تخصصی» اشاره شده است. به نظر می‌رسد این‌گونه شرکتها، شرکتهایی هستند که به صورت موسسات سرمایه‌گذاری (HOLDING COMPANY)

تحت پوشش وزارتخانه‌ها قرار می‌گیرند و دیگر شرکتهای دولتی را اداره می‌کنند. ضمن اینکه این ساختار مدیریتی - تشکیلاتی جدید است و سابقه‌ای در متون قانونی موجود ندارد، هیچگونه تعریفی از خصوصیات آن به عمل نیامده است.^(۱)

در صورتی که «شرکتهای مادر تخصصی» تمامی شرکتهایی که دارای موضوع فعالیت و تخصص مشابهی هستند را تحت پوشش می‌گیرد و شرکتهای مزبور در حال حاضر تحت پوشش تعداد زیادی از وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی

می‌باشند (شرکتهای مشابه تحت پوشش وزارتخانه‌های مختلف)، انتقال سهام مربوطه و شکل‌گیری شرکت مادر تخصصی نه تنها از نظر

اجرایی دارای پیچیدگیهای زیاد و طولانی است، تغییرات عمده‌ای را نیز در صورتهای مالی و حسابهای وزارتخانه‌ها و سازمانهای متبوع ایجاد خواهد کرد.

تفکیک وظایف اداره شرکتهای دولتی از وظایف سیاستگذاری در ماده ۴ مورد بحث قرار گرفته است لکن لزوماً راهکارهای پیش‌بینی شده

منجر به این تفکیک نخواهد شد از سویی دیگر مشارکت شرکتهای دولتی در دیگر شرکتهای دولتی مستلزم کسب مجوز از هیئت وزیران

است لکن در مورد مشارکت شرکتهای دولتی در بخشهای خصوصی و عمومی بحثی به عمل نیامده است.

شرکتهایی که طبق تصویب هیئت وزیران، مشمول خصوصی‌سازی می‌شوند، مادام که به بخش خصوصی انتقال نیافته‌اند، در قالب قانون تجارت اداره خواهند شد. صرف‌نظر از تعداد نسبتاً محدودی از شرکتهایی که به دلیل منع قانونی یا حساسیت موضوع فعالیت امکان واگذاری آنها به بخش خصوصی وجود ندارد، بقیه شرکتهای قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را دارند لکن مادام که در بخش دولت باقی بمانند قوانین بسیاری بر آنها حاکم است که قانون تجارت را نمی‌توان به‌طور کامل برای آنها به‌اجرا درآورد. به‌علاوه در صورتی که برای تفکیک عملیات انتفاعی از عملیات غیرانتفاعی توسط شرکتها (ماده ۵)، جلوگیری از زیاندهی شرکت و شفافیت اعطای یارانه به جامعه و سلامت نظام قیمت‌گذاری، دولت در قیمت‌گذاری کالاها یا خدمات حضور داشته باشد و حسب نیاز مابه‌التفاوتهای بین قیمت تمام شده و قیمت مصوب را بپردازد، شرکتهای مربوط امکان فعالیت در چارچوب قانون تجارت را نخواهند داشت.

• لزوم واگذاری سرمایه و سهام: شرکتهای دولتی مکلف شده‌اند در اسرع وقت نسبت به واگذاری سهام و سرمایه‌ای که به صورت هبه، صلح غیرمعمول یا هرگونه عقد دیگری (که می‌تواند قرارداد خرید هم باشد) مالک شده‌اند. اقدام کنند. با توجه به تجربیات اخیر واگذاری، این حکم ضمن آنکه به‌طور کامل (و در اسرع وقت) امکان اجرایی ندارد، ضمانت اجرایی هم برای رعایت کامل و دقیق آن وجود ندارد. از سویی دیگر در صورتی که شرکتها مجاز به انجام فعالیت در قالب قانون تجارت باشند این حکم معنادار نیست.

• روش اصلاح اساسنامه: مسلماً در شرکتهایی که دولت اجازه تصویب اساسنامه را دارد، اجازه اصلاح آن را نیز خواهد داشت. پیشنهاد دستگاه ذیربط (که عمدتاً عضو موثر مجمع عمومی است) و تایید سازمان امور اداری و استخدامی قبل از تصویب هیئت وزیران ابزارهایی برای هماهنگی و انطباق طراحی‌های انجام شده با سیاستهای کلی است.

• نمایندگی سهام دولت در شرکتهای دولتی: شبیه ترکیب پیشنهاد شده در ماده ۸ لایحه در خصوص نمایندگی سهام دولت در شرکتهای دولتی در مفاد قوانین فعلی نیز وجود دارد.

در ماده ۹ «مقررات مغایر» با تصمیمات

بوده‌اند (و همین‌گونه شرکتها را اداره می‌کردند) در بحث خصوصی‌سازی مفهومی نخواهد داشت تجربه خصوصی‌سازی در دیگر کشورها حاکی از موفقیت بیشتر در ساختارهایی است که بخش خصوصی و نظام بازار در آنها به‌صورتی متشکل‌تر و سازمان‌یافته‌تر وجود داشته و در ساختارهایی که طی سالیان دراز نظام برنامه‌ریزی متمرکز فعالیت‌های اقتصادی را سمت و سو می‌داده است، خصوصی‌سازی به‌طور واقعی تحقق نیافته است.

لایحه برنامه سوم توسعه با ۱۹ ماده مستقل با هدف رفع مشکلات قبلی و تسهیل امر واگذاری، راهکارها، الزامات و ابزارهایی را برای خصوصی‌سازی پیشنهاد کرده است عنوان اصلی بحث خصوصی‌سازی در لایحه به شرح جدول ذیل است:

طبقه‌بندی موضوعهای مطرح شده در فصل واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی

موضوع	ماده
اهداف واگذاری	۱۰
راهبردهای کلی، اصول و الزامات اجرای سیاست واگذاری	۱۱
شمولیت واگذاری	۱۲
مدیریت فرایند واگذاری	۱۳، ۱۴، ۱۵
روشهای فروش و قیمت‌گذاری	۱۶، ۱۷، ۱۸
واگذاری منافع و اموال - اجاره	۱۹
استفاده از درآمدهای حاصله	۲۰
روشهای حل اختلاف و رسیدگی به شکایات	۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴
مصونیت قانونی برای مجریان واگذاری و روشهای جبران خسارت	۲۵، ۲۶
معافیت مالیاتی	۲۷
بسیازبشستگی کارکنان شرکت‌های واگذارشده	۲۸

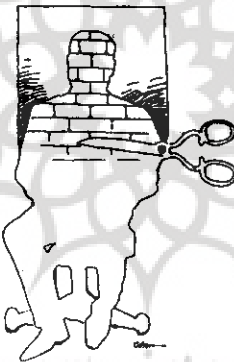
• **اهداف واگذاری:** در لایحه برنامه سوم، اهداف واگذاری تغییر عمده‌ای نداشته است. برای پرهیز از ایجاد انحصار در بخش خصوصی واگذاری شرکتها به اشخاص منفرد بخش خصوصی در اولویتهای اول واگذاری قرار نمی‌گیرد.

• **شمولیت واگذاری:** علی‌رغم آنکه کلیه سهام متعلق به وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی مشمول امر واگذاری هستند لکن هنوز هم شرکت‌های متعلق به بنیادها و نهادهای بخش عمومی مشمول امر واگذاری

برنامه سوم توسعه حاصل نقطه عملی در فعالیتها و نظام برنامه‌ریزی کشور است که متعلق بر مبنای نظری و تجربی تدوین شده است.



شرکت‌هایی که طبق تصویب هیئت وزیران مشمول خصوصی‌سازی می‌شوند، مادام که به بخش خصوصی انتقال نیافته‌اند در قالب قانون تجارت اداره خواهند شد.



مشترک بین تصمیم‌سازان، سیاست‌گذاران و قانونگذاران جامعه از میزان و نحوه دخالت دولت در اقتصاد (و در نتیجه کم‌وکیف سهم بخشهای غیردولتی و خصوصی) خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی سیاستی صرفاً درحد بخشنامه‌های اداری ابلاغ شده نخواهد بود. بدون تردید، خصوصی‌سازی در جامعه‌ای اتفاق خواهد افتاد که بخش خصوصی نیازمند انجام فعالیت‌های اقتصادی باشد و تشویق و انگیزه فعالیت اقتصادی از طریق ابزارها و ابلاغیه‌های قانونی ایجاد نشود. در این صورت کارآفرینان مولد بخش خصوصی از متن جامعه ظهور می‌یابند و یا اقدام به سرمایه‌گذاری جدید کرده و یا شرکت دولتی را تحویل گرفته و ادامه فعالیت می‌دهند. در این صورت واگذاری برخی شرکتها به مدیرانی که قبلاً در بخش دولتی

هیات وزیران در چارچوب بحث ساماندهی شرکت‌های دولتی بدون اثر پیشنهاد شده است. بدیهی است مقررات مزبور نمی‌توانند در سطح «قانون» مصوب قانونگذاری باشند.

در حال حاضر بخش بنگاه‌های اقتصادی دولتی از نقطه نظر حجم عملیات، گردش نقدینگی، مقیاس و تنوع فعالیت، سهم چشمگیری از سازمان و تشکیلات بخش دولت را به خود اختصاص داده است. علی‌رغم افزایش وسیع شرکت‌های دولتی و دخالت آنان در عرصه‌های اقتصادی - اجتماعی تاکنون هیچ قانون یا بیانیه حقوقی (مصوب توسط قانونگذار) برای تعیین نقش و جایگاه مورد قبول شرکت‌های دولتی در تشکیلات دولت تدوین نشده است. به‌عنوان مثال، ایجاد شرکت‌های مادر تخصصی خود تحول عمده‌ای در مدیریت بنگاه‌های دولتی (در سطوح کلان و خرد) ایجاد خواهد کرد. لکن مجموعه مباحث مطرح شده در فصل ساماندهی شرکت‌های دولتی با مسائل مربوط به این‌گونه شرکتها به‌نحو بنیانی و اساسی برخورد نکرده است. برخی مسایل بسیار سطحی و برخی دیگر تکراری هستند. شرکت‌های مادر تخصصی تعریف نشده‌اند، به‌نظر می‌رسد ایجاد شرکت‌های مادر، انتقال سهام شرکتها از صاحبان سهام فعلی به شرکت‌های مزبور و بسیاری از مسایل مالی - عملیاتی شرکت‌های مزبور نیازمند تشریح و شفافیت بیشتری هستند. البته طبق بخشی از مفاد فصل ساماندهی شرکت‌های دولتی، برنامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مربوط در هیئت وزیران (و در قالب قانون برنامه سوم) تدوین می‌شود که نمی‌تواند مباحثی فراتر از مفاد قانون باشند.

واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی

یک دهه از آغاز فعالیت‌های خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران سپری شده است. طی دهه اخیر تصمیمات بسیاری برای واگذاری به‌وسیله «مصوبه هیئت وزیران»، «قانون» و «تصمیمات در سطح مجامع عمومی صاحبان سهام شرکت‌های دولتی» اتخاذ شده است. لکن به دلیل فقدان برخوردی همه‌جانبه و جامع با ابعاد مختلف واگذاری، خصوصی‌سازی، سودآوری و مالکیت مشروع فرایندهای تولید ثروت، خصوصی‌سازی تحقق نیافته و می‌توان سیاست واگذاری شرکت‌های دولتی در کشور را سیاستی ناموفق و شکست خورده ارزیابی کرد. مسلماً بدون وجود باوری همگانی و تفاهمی

نیستند.

• مدیریت فرایند واگذاری: یکی از نقاط ضعف اصلی اجرای برنامه‌های گذشته خصوصی‌سازی، فقدان نهاد عالی مدیریت و نظارت بر امر واگذاری بوده است و این کمبود در تمامی تحلیل‌های ارائه شده مورد تأکید قرار گرفته است. اقتدار لازم و برخورداری مناسب از حمایت‌های سیاسی نهاد مالی مدیریت امر واگذاری از شروط اساسی موفقیت خصوصی‌سازی است در لایحه برنامه سوم «نهاد عالی واگذاری» با مدیریت وزارت امور اقتصادی و دارایی پیشنهاد شده است. تدوین دستورالعمل‌های فروش و واگذاری و قیمت‌گذاری و اولویت‌بندیها، پیشنهاد فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری و نظارت عالی بر فرایند وظایف اصلی نهاد عالی واگذاری است. نهاد عالی برای بعضی از تصمیمات در سطح «تاییدکننده» و «پیشنهاددهنده» به هیئت وزیران قرار دارد. تهیه فهرست اسامی شرکت‌های قابل فروش، انحلال و ادغام، تهیه دستورالعمل نحوه قیمت‌گذاری سهام و پیشنهاد آئین‌نامه نظام اقساطی فروش از مواردی است که «نهاد عالی واگذاری» اقدام می‌کند و در دیگر موارد نهاد عالی با پیشنهاد دبیرخانه (بازوی کارشناسی) اقدام می‌کند.

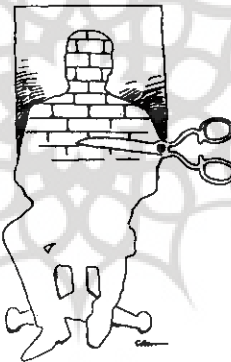
• روش‌های فروش، قیمت‌گذاری، اولویت‌ها و تعهدات: شرکت‌های قابل واگذاری به سه گروه کوچک، متوسط و بزرگ تقسیم شده‌اند (بدون ارائه معیاری برای تقسیم‌بندی مزبور) و سهام شرکت‌های بزرگ در بازار سهام به عموم مردم فروخته خواهد شد. شرکت‌های متوسط به تشکلهای تخصصی - تجاری (نظیر تعاونی) و شرکت‌های کوچک هم به کارآفرینان و اشخاص منفرد بخش خصوصی واگذار می‌شود. روش قیمت‌گذاری به تصویب هیئت وزیران و دستورالعمل نحوه تنظیم قرارداد فروش نیز توسط هیات عالی نظارت تصویب می‌شود.

پس از واگذاری نیز تعهدات و مسئولیت‌هایی برای خریداران شرکت‌ها (نظیر حفظ اشتغال، برنامه تولید و تعهد برای سرمایه‌گذاری و...) اندیشیده شده است چون کم‌کیفیت تعهدات مزبور در قانون مشخص نیست و امکان شناسایی اثرات این تعهدات بر امر واگذاری نیز قابل محاسبه نیست. درحقیقت خصوصی‌سازی در باور لایحه برنامه سوم توسعه به صورتی کنترل شده است و خریداران پس از خرید شرکت مکلفند فعالیت خود را در چارچوب‌های

سیاست واگذاری شرکت‌های دولتی در کشور ناموفق بوده است.



**تجربه خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف
و ایران حاکی از مرتبط بودن موقعیت
خصوصی‌سازی به ایجاد فضای حمایتی
متناسب و بستر منطقی برای فعالیت بخش
خصوصی از یک سو و شفافیت در
مکانیسم‌های مورد عمل دولت و بخش
دولتی است.**



خاصی (که از سوی دولت تدرین می‌شود) قرار دهند.

• واگذاری منافع حاصل از بهره‌برداری - اجاره: خصوصی‌سازی بدون انتقال مالکیت یکی از ابعاد برنامه‌های خصوصی‌سازی است که روش‌های متعددی (نظیر اجاره، واگذاری مدیریت و...) را دربرمی‌گیرد. به‌طور مشخص در لایحه برنامه سوم توسعه، خصوصی‌سازی بدون انتقال مالکیت برای آن دسته از فعالیت‌هایی که طبق قانون اساسی (و یا قوانین دیگر) امکان انتقال آنها به بخش‌های غیردولتی وجود ندارد، پیش‌بینی شده است. به‌نظر می‌رسد این روش خصوصی‌سازی در صورتی که در قالب الزامات و دستورالعمل‌های منطقی و مناسبی قرار گیرد، با سرعت و موفقیت بیشتری همراه باشد.

• استفاده از درآمدهای حاصله: متون قانونی

فعلی، ضوابط و روش‌های استفاده از درآمدهای حاصل از فروش سهام شرکت‌ها را مشخص کرده است. با تصویب ماده ۲۰ می‌توان ۵۰ درصد درآمد حاصل از فروش را به خزانه واریز کرد و بقیه را به شرکت مادر برای اجرای وظایفی مشخص پرداخت کرد. لکن این تصمیم اصولی و مشوق واگذاری شرکت‌ها (توسط صاحبان سهام آنها) به‌نظر نمی‌رسد.

• روش‌های حل اختلاف، رسیدگی به شکایات و هیئت داوری: رسیدگی به شکایات و مراجعه به هیئت داوری برای اولین بار در مفاد قانونی مرتبط با خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گرفته است. تعیین داور و مراجعه به آن در صورت بروز اختلاف بین طرفین قرارداد، تقریباً در تمام قراردادها و موافقتنامه‌های منعقد شده پیش‌بینی می‌شود لکن کیفیت داور و ترکیب عناصر تشکیل دهنده آن همواره باید مورد پذیرش طرفین قرارداد باشد. هیئت داوری موضوع مواد ۲۱ تا ۲۴، از سوی اعضا، دولت (بخش دولتی) تعیین می‌شوند. حتی در پیشنهاد اعضا هیئت هیچیک از نهادهایی که در حال حاضر (حتی به‌گونه‌ای مصنوعی) بخش خصوصی را نمایندگی می‌کنند، حضور ندارند. درحقیقت هیئت داوری مورد قبول یکی از طرفین قرارداد (خصوصی‌سازی - واگذاری) خواهد بود. شاید بتوان ادعا کرد پیشنهاددهندگان هیئت داوری موضوع مواد پیش‌گفته در لایحه برنامه سوم با تلقی این نکته که بخش خصوصی با هر شرایطی حاضر به خرید سهام دولت در شرکت‌های دولتی هستند، چنین ترکیب و روشی را برای هیئت داوری پیش‌بینی کرده‌اند.

• مصونیت قانونی برای مجریان امر واگذاری و روش‌های جبران خسارت: در ادبیات علم مدیریت همیشه فرض بر اجرای تصمیمات مصوب حتی در صورت اشتباه بودن آن تصمیم است. مهم نیست تصمیم خوب باشد یا بد، مهم این است که پس از تصویب حتماً باید عملی و به مرحله اجرا درآید. با توجه به پیچیدگی و حساسیت و ظرافت امر واگذاری در تمامی مراحل تصمیم‌گیری و اجرایی، حمایت از دست‌اندرکاران و مجریان واگذاری منطقی بوده و تامین امنیت حقوقی - قضایی آنان در انعطاف‌پذیری و توانایی‌های آنان موثر واقع شود، لکن حمایت مزبور باید در قالب و چارچوبی مشخص و دارای نظم و متناسب با سطوح مسئولیت و اهمیت در فرایند تصمیم‌گیریها و

اجرای فعاليتها باشد. ماده ۲۵ لایحه، تصمیم قاطع اجرای خصوصی سازی و تسهیل آن است لکن مسئولان اجرایی و دست‌اندرکاران امر واگذاری می‌توانند از پایین‌ترین رده تشکیلاتی تا بالاترین آن باشند لذا تدوین دستورالعمل و آئین‌نامه اجرایی برای آن کاملاً ضروری است.

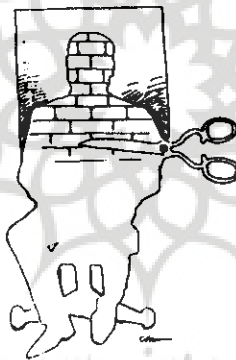
• **معافیت مالیاتی:** می‌توان ادعا کرد ایجاد مکانیسم‌های تسهیل و تسریع بازدهی ناشی از سرمایه‌گذاری در امر خصوصی سازی شرکت‌های دولتی، به روش‌های مختلف در تمامی کشورهای که تجربه‌هایی در واگذاری شرکت‌های دولتی (به تمامی روشها) داشته‌اند، وجود داشته است. برقراری معافیت‌های قانونی قیمت‌گذاری ترجیحی (حتی فروش به صورت مجانی) و اعطای تسهیلات مالی - اعتباری از جمله مکانیسم‌های مزبور است. معافیت مندرج در ماده ۲۷ لایحه برنامه سوم، تنها برای نقل و انتقال سهام (و درآمدهای حاصله) مطرح شده است. (موضوعی که در بند «ه» ماده ۴ هم به نحوی مطرح شده است) و معافیت مالیاتی به عنوان مکانیسمی انگیزشی و تشویقی برای خصوصی سازی مطرح شده است.

• **حمایت مالی از بازنشستگی کارکنان شرکت‌های واگذار شده:** اتحادیه‌ها و احزاب وابسته به کارگران همواره به صورت اهرم پر قدرتی، برای واکنش در مقابل حرکت‌های خصوصی سازی عمل کرده است. در کشورهایی که خصوصی سازی پس از فروپاشی نظام برنامه‌ریزی متمرکز طرح و پیگیری شده است مقاومت‌های کارگران جدی‌تر و سازمان‌یافته‌تر بوده است. عمده‌ترین نگرانی کارگران ناشی از مبهم بودن سرنوشت کاری (شغل) تامین اجتماعی و بازنشستگی آنان پس از انتقال شرکت‌های دولتی از دولت به بخش‌های غیردولتی بوده است. به نظر می‌رسد که ماده ۲۸ با هدف جلوگیری از نگرانی کارگران و کارکنان شرکت‌های دولتی قابل واگذاری در جستجوی ایجاد چتر امنیتی برای حفظ حقوق بازنشستگی آنان است. لکن این ابزار (ماده ۲۸) عاملی برای توقف و رکود خصوصی سازی در نتیجه عدم تمایل واگذارنده سهام و حتی خریدار به ادامه وضع موجود مقررات بازنشستگی کارکنان از طریق عدم واگذاری و خرید سهام است. در صورتی که شرکت واگذار شود در بخش غیردولتی در قالب ضوابط و مقررات نهاد تامین اجتماعی خاصی قرار می‌گیرد. در صورتی که در مقررات نهاد تامین اجتماعی (مثلاً سازمان تامین اجتماعی) راهکار خاصی برای کارکنان شرکت‌های

اجرای خصوصی سازی بدون بازنگری در ادبیات بنگاهداری دولتی میسر نخواهد بود.



واگذاری شرکت‌های دولتی تنها اقدام برای اصلاح بخش بنگاه‌های اقتصادی دولتی نیست و لازم است تعریف مجددی از اهداف، ضوابط و شیوه‌های مدیریت این نوع بنگاه‌ها به عمل آید.



خصوصی در فعالیتهای مختلف اقتصادی و شرح وظایف دولت در جامعه و... است.

اگر برنامه‌های اول و دوم توسعه با پیش فرض کارآمد بودن نهادها و عناصر دولت تنظیم گردید، در برنامه سوم فرض بر عدم کارآمدی و لزوم اصلاح ساختارهاست.

پس از یک دهه احساس نیاز به ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی دولتی (و در نتیجه تشکیلات دولت) و لزوم گرایش دولت به سمت سیاستگذاری و عدم دخالت در امور صرف اجرایی (تصدی)، برنامه سوم درصدد اصلاح ساختارها و عملکردها و بهبود وضعیت بنگاهداری دولتی در اقتصاد ایران است.

خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی تنها اقدام برای اصلاح بخش بنگاه‌های اقتصادی دولتی نیست و لازم است تعریف مجددی از اهداف، ضوابط و شیوه‌های مدیریت بنگاه‌های اقتصادی دولتی به عمل آید که به نظر می‌رسد در لایحه برنامه سوم توسعه به این موضوع توجه شده است. انحصارزدایی و زدودن غبارهای آلاینده فضای رقابت اقتصادی، تحت نظم درآوردن و سازماندهی اصولی بنگاه‌های اقتصادی که ضرورتاً باید در بخش دولتی باقی بمانند و بالاخره فراهم کردن حضور بخش‌های غیردولتی در تحقق اهداف و برنامه‌های اقتصادی از طریق مشارکت در سرمایه‌گذاری و مدیریت فرایندهای تولید، سه عنوان اصلی برای ارتقای کارایی اقتصادی و اجتماعی جامعه است.

لکن در شکل‌دهی ابزارها و طراحی راهکارهای قانونی، موضوعهای مزبور به گونه‌ای جامع، فراگیر و متناسب با اهمیت موضوع و نقاط ضعف و کمبود فعلی و نیازهای مربوط به آن اقدام نشده است. به هر صورت با توجه به پیش‌بینی دستورالعملها و آئین‌نامه‌های اجرایی در سطوح و مراحل بعدی نظام برنامه‌ریزی، امید است مشکلات مزبور مرتفع شود. □

پانوش:

۱ - برای اطلاع بیشتر از شرکت‌های مادر تخصصی می‌توان به مستندات برنامه دوم توسعه (جلد ششم) بحث پیشنهادی در خصوص بهبود سیستم مدیریت - نظارت و کنترل شرکت‌های دولتی مراجعه کرد.

• **حسن خوشپور:** فوق‌لیسانس اقتصاد - معاون دفتر امور انرژی سازمان برنامه و بودجه

دولتی واگذار شده پیشنهاد می‌گردید نتایج مطلوب‌تری برای بخش غیردولتی و شرکت‌های خصوصی شده پدید می‌آورد.

نتیجه‌گیری

تحلیل در مورد آرمان و عملکرد اقتصادی انسان صاحب عقل سلیم، حدود مالکیت و نحوه احترام به آن در جامعه، ارتباط بین منافع اقتصادی و فرد و جامعه و بالاخره مقدار و چگونگی حضور دولت (و حکومت) در اقتصاد، صرفاً موضوعهای قابل بررسی در محدوده مکتب و نظام اقتصادی هستند که موضوعهای مزبور در سطوح پایین‌تر و حوزه سیاستگذاریها، برنامه‌ریزی و طراحی ابزارهای کاربردی، چگونگی بهره‌گیری از منابع اقتصادی و بهره‌برداری از منافع حاصله، حدود و نفوذ بخش