

مروری بر کارکرد و ریشه‌های ناکامی خصوصی‌سازی در ایران

■ خصوصی‌سازی؛ خسته در ابتدای راه

دکتر بهمن آرمان

اشاره:

خصوصی‌سازی به عنوان ضرورتی برای بهبود وضعیت اقتصادی، کوچک ساختن سازمان دولت و افزایش راندمان تولید، تقریباً پس از پایان جنگ تحمیلی مورد توجه و تأکید مسئولان و متفکران سیاسی - اقتصادی کشور قرار گرفت و در این راه سعی شد تا موانع قانونی و ساختاری موجود بر سر راه روند خصوصی‌سازی برطرف گردد. با اینهمه نتایج بدست آمده چندان امیدوارکننده نیست. در این راه حتی الزام و تعهد قانونی سازمانهای دولتی به فروش سهام نیز کارساز نیفتاد و عدم استقبال از عرضه سهام، موجبات سیر نزولی سهم معاملات بورس را در تولید ناخالص ملی (از ۱/۲۲ درصد در سال ۷۰ به ۰/۷۴ درصد در سال ۷۱) فراهم ساخت و نهایتاً روند نزولی خصوصی‌سازی تا آنجا پیش رفت که متأسفانه در نه ماهه اول سال گذشته، تقریباً متوقف بود. حال، بنظر می‌رسد کاروانی که «صد قافله دل» همراه داشت، خود را در ابتدای راه، «خسته» و «مانده» نمایان ساخته است.

مطلبی که در ادامه می‌خوانید، ضمن مروری بر عملکرد خصوصی‌سازی و تأکید بر عدم موفقیت آن، ریشه‌های این ناکامی را برشمرده و چگونگی خروج از این وضعیت را مورد توجه قرار داده است.

گزارش ویژه

مستقیم با خریداران، مرحله اجرائی فرایند واگذاری سهام شرکت‌های دولتی که از آبان ماه سال ۱۳۶۸ با آغاز فعالیتهای مجدد بورس اوراق بهادار تهران آغاز شده بود، حرکت تازه‌ای به خود گرفت و واگذاری سهام واحدهای تولیدی و خدماتی تحت پوشش سازمانهای دولتی به مردم، به صورت جزئی از برنامه‌های اقتصادی اعلام شده از سوی مقامهای رسمی کشور و سیاستهای شورای عالی بازسازی و همچنین بخشی از برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی کشور درآمد.

این مسئله که در اصطلاحات مالی بین‌المللی از آن با عنوان «خصوصی‌سازی» نام برده می‌شود تا حدود زیادی ناشی از شرایط داخلی کشورها و مقداری هم نشأت گرفته از تغییر و تحولات دهه اخیر سیستمهای اقتصادی جهان است. نتایج منجر به شکست سیاست و نظریه دولتی ساختن اقتصاد و اعمال کنترل‌های مرکزی به جای فعالیت بخش مردمی و خصوصی و استفاده از مکانیزم‌های بازار که در ۷۰ سال گذشته در کشورهای سوسیالیستی (سابق) و تعداد زیادی از کشورهای صنعتی و در حال رشد اعمال شده‌اند، اندیشه‌های جدیدی را به میان آورد تا از طریق کاستن حجم فعالیتهای دولت، زمینه آزادی عمل و رشد بیشتر بنگاههای تولیدی فراهم آید.

گرچه اجرای این سیاست به دلیل عدم تغییرات مناسب در دیگر سیاستها در همه

هرچند ضرورت آغاز مراحل اجرائی فرایند خصوصی‌سازی در کشور از مدتها پیش و عملاً از ابتدای دوره گسترش فعالیتهای بخش دولتی شدیداً احساس می‌شد، ولی شرایط حاکم بر سیستم تولیدی و اقتصادی کشور به ویژه توأم شدن این شرایط با جنگ تحمیلی مجالی برای اعمال چنین سیاستی فراهم نداشت.

پایان جنگ تحمیلی، استقرار نخستین دولت پس از جنگ و پذیرش اصل برنامه‌ریزی برای توسعه، شرایط مطلوبی برای کاستن از حجم فعالیتهای دولت را به وجود آورد. سیستم قانون‌گذاری کشور که به تبعات دولتی شدن بیش از حد فعالیتهای اقتصادی واقف بود و آن را به سود اقتصاد کشور نمی‌دانست، تمهیدات و اقدامات قانونی ویژه‌ای را مدنظر قرار داد که عمده‌ترین آنها تصویب بند ۳۷-۴ قانون برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود. در این مصوبه تشویق و حمایت از ایجاد تشکلهای صنعتی و معدنی و تخصصی و واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده (به استثناء صنایع مادر) به مردم پیش‌بینی شده است. پس از آن و با اعلام مصوبه شماره ۵۲۸/ت/۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۲/۱۹ هیئت وزیران مبنی بر اعلام نام تعداد ۳۹۱ شرکت دولتی جهت واگذاری به مردم از طریق روشهای زیر:

بورس، مزایده عمومی و یا مذاکره

کشورها با موفقیت همراه نبوده است و یا در پاره‌ای موارد حتی منجر به ایجاد دلسردی و مقاومت در مدیریت شرکتهای موضوع واگذاری و کاهش انگیزه مقامات اجرائی و توقف کار شده است، ولی باید یادآور شد که علیرغم مشکلات یاد شده این روند نه تنها متوقف نشده بلکه هر کشور به تناسب شرایط و انتظارات خود در جهت بهینه ساختن اجرای این سیاست برآمده است.

جمهوری اسلامی ایران از یک طرف به علت شرایط ناشی از انقلاب و از طرف دیگر به دلیل جنگ تحمیلی طولانی، مسئولیتهای بسیاری را بر دوش دولت و بخش دولتی گذارد که برخی از آنها حتی در کشورهایی که دارای بخش دولتی گسترده می‌باشند نیز امری غیرمرتبط با دولت می‌نماید. با پایان جنگ تحمیلی و بر سرکار آمدن نخستین دولت پس از جنگ، اقداماتی جدی در این مورد در دستور کار قرار گرفت. در این مقاله سعی داریم با بررسی عملکرد شیوه‌های مختلف اجرائی سیاست خصوصی‌سازی، مشخص سازیم که کدام یک از شیوه‌های اجرائی از موفقیت بیشتری برخوردار بوده‌اند. بدین منظور قبل از هرچیز جدولی که آخرین آمار مرتبط با واگذاری سهام شرکتهای دولتی تحت پوشش سازمانهای مختلف دولتی در طول سالهای اجرای برنامه پنجساله اول را منعکس می‌کند، ارائه شده است.

اعداد مندرج در جدول شماره یک نمایانگر این واقعیت هستند که مکانیزم بورس اوراق بهادار در ابعاد گسترده‌تری

مورد استفاده قرار گرفته است زیرا عملاً ۷۵/۵ درصد از کل سهام واگذار شده توسط ارگانهای دولتی از طریق بورس صورت گرفته است.

بورس اوراق بهادار هرچند به عنوان یکی از اهرمهای خصوصی‌سازی شناخته می‌شود، ولی باید اذعان داشت که براساس تجربیات موجود در سایر کشورها از آن در ابعاد گسترده‌ای در فرآیند خصوصی‌سازی استفاده نمی‌شود زیرا شرایط بورس‌های اوراق بهادار برای پذیرش شرکتهای معمولاً دشوار است. بنابراین چنین امری خود به معنای نامناسب بودن شرایط بورس برای پذیرش شرکتهایی است که عملاً از ساختار مالی مناسبی برخوردار نمی‌باشند. زیرا اکثر شرکتهای دولتی که از آنها در مصوبه هیئت وزیران نام برده شده است، دارای ساختار مالی نامناسبی هستند که اصلاح و آماده ساختنشان برای پذیرفته شدن در بورس، مستلزم گذراندن مراحل مختلف آماده‌سازی است که طبعاً نیازمند مدت زمانی طولانی می‌باشد.

به هر حال توجه به موارد فوق این ضرورت را مطرح می‌سازد تا در نخستین گام، -قبل از پرداختن به سایر شیوه‌های واگذاری- عملکرد بورس اوراق بهادار مورد بررسی قرار گیرد.

الف - عملکرد بورس اوراق بهادار

البته هرچند سابقه تاسیس بورس اوراق بهادار در ایران به سال ۱۳۴۶ برمی‌گردد، ولی عملاً این مکانیزم به دلیل وجود

(به تفکیک منابع واکتدارنده)

جدول شماره ۱ - فروش سهام شرکتهای دولتی در طول دوره ۶۷-۱۳۶۸

(ارقام به میلیون ریال)

جمع کل	۱۳۷۲		۱۳۷۱		۱۳۷۰		۱۳۶۹		۱۳۶۸		نام منابع واکتدارنده	ردیف
	فروش از طریق مزایده و مملکتی ***	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مملکتی	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مملکتی	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مملکتی	فروش از طریق بورس	فروش از طریق مزایده و مملکتی	فروش از طریق بورس		
۴۵۲۰۰۲۶۶	۷۲۴۴۹/۶	۳۷۹۵۲/۸	۴۹۲۶/۵۵	۹۱۳۳۰/۸	۷۶۸۵۹	۲۰۱۰۶۳	-	۱۰۲۸۹/۸	-	-	سازمان صنایع ملی ایران	۱
۲۸۶۸۰۶۳۴	۶۸۰۰۸۵۴	۲۱۸۷۹۷۴	۱۰۸۰۰۵۵	۱۰۸۰۰۵۵	۵۵۵	۸۲۸۹۶	۲۱۶۲۴/۵	۲۱۶۲۴/۵	۲۸۸/۸	۲۸۸۷/۲	بانک صنعت و معدن	۲
۱۹۷۷۶۴/۵	۴۴۷۷۲/۵	۱۵۳۰۹۲/۳	۹۰۰۰	۸۰۶۱۰/۶	۳۳۶۹۰/۵	۲۹۶۱۹	-	۳۹۲/۶	-	-	سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران	۳
۷۶۶۵۳/۷	۶۶۶۹۹	۹۷۵۲/۷	۹۲۲	۳۳۶۶/۳	۱۵۳۵	۲۶۶۷	۲۹۶	۱۸۳/۸	-	۱۰۲/۴	بنیاد مستضعفان	۴
۳۳۲۶/۱	-	۳۳۲۶/۱	-	-	-	۲۶۶	-	۶۲۱/۸	-	-	بانک کشاورزی	۵
۱۱۰۳۳/۶	-	۱۱۰۳۳/۶	-	-	۷۸۰۵	۲۷۷۱	-	-	-	۴۶۷/۶	بانک ملی ایران	۶
۲۵۵۱/۸	-	۲۵۵۱/۸	-	-	-	۲۵۲۲	-	۱۰۹/۸	-	-	بانک تجارت	۷
۲۸۰۷۳	-	۲۸۰۷۳	-	-	-	۳۷۹۳۰	-	-	-	۱۳۰	بانک سپه	۸
۷۲۰	-	۷۲۰	-	-	-	۷۲۰	-	-	-	-	بانک صادرات	۹
۶۹۱/۱	-	۶۹۱/۱	-	-	-	-	-	-	-	۶۹۱/۱***	بانک مرکزی	۱۰
۱۹۳۳	-	۱۹۳۳	-	-	۱۲۹	۱۷۹۴	-	-	-	-	بنیاد شهید	۱۱
۴۶۸۱	-	۴۶۸۱	-	-	۴۶۸۱	-	-	-	-	-	بنیاد بعثت	۱۲
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	بنیاد بازده خرداد	۱۳
۵۸	-	۵۸	-	-	-	۵۸	-	-	-	-	وزارت صنایع	۱۴
۱۲۸۱/۸	۱۲۸۱/۸	-	-	-	-	-	-	-	-	-	وزارت کشاورزی	۱۵
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	وزارت معادن و فلزات	۱۶
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	وزارت جهاد سازندگی	۱۷
۱۳۳۱۰/۵	-	۱۳۳۱۰/۵	-	-	۵۹۱۵/۸	-	-	-	-	-	سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی	۱۸
۱۰۰۹۲۵۶۹۵	۱۶۴۴۲۸۸۵	۸۱۲۵۶۹۸	۳۶۲۱۹/۰۵	۲۹۱۲۱/۸۱	۱۹۸۳۱۹/۵۵	۲۳۶۹۷/۱۱	۲۵۵۲۹	۳۳۴۳۲/۶	۲۸۸/۸	۲۶۰۶/۵	جمع	

*** سهام فروخته شده توسط بانک سپه به شرکت سرمایه گذاری سپه
 *** فروش سهام شرکت سرمایه گذاری ملی ایران
 *** فروش سهام از طریق مزایده و مملکتی مربوط به هفده سال ۱۳۷۲ می باشد



و معدن بورس را به عنوان محلی مناسب برای واگذاری سهام شرکتهای تحت پوشش خود ندانند و از طرف دیگر بورس نیز خود را در شرایطی می‌دید که از کار اصلی خود که پذیرش شرکتهای سالم و پویا می‌باشد بازمانده است. مجموعه دو عامل بالا و کم کاری و درعین حال مقاومت ارگانهای عرضه‌کننده سهام موجباتی را فراهم ساختند تا به تدریج ابزار اصلی فرایند خصوصی‌سازی یعنی بورس از کارائی لازم برخوردار نگردد، بطوری که سازمانهای دولتی علیرغم تعهد قانونی به فروش سهام از چنین کاری استنکاف نموده و در نهایت عرضه سهام به تدریج در طول سالهای ۱۳۷۱ به بعد کند گردید.

شرایطی که بر شمرده شد، زمینه‌ای را فراهم ساخت تا بتدریج حجم معاملات بورس تهران که تا حدود ۶۲/۸ درصد متأثر از عرضه سهام شرکتهای دولتی است کاهش یابد. بطوری که برای نخستین بار ارزش معاملات سهام در سال ۱۳۷۱ روند نزولی را نشان داد و به میزان ۲۶/۴ درصد نسبت به سال ماقبل کاهش یافت. کاهش حجم معاملات در بورس تهران که به نوبه خود عمدتاً متأثر از عدم استقبال سازمانهای دولتی به عرضه سهام بود تنها به این مورد محدود نگردید، بلکه به تدریج زمینه‌ای را فراهم ساخت تا سهم معاملات بورس تهران در تولید ناخالص ملی نیز کاهش یابد بطوریکه از ۱/۲۲ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۰/۷۴ درصد در سال ۱۳۷۱ نزول نمود. همین روند در مورد درصد معاملات بورس

درآمدهای نفتی قابل توجه و عدم تمایل واقعی دولتهای پیش از انقلاب به گسترش مبانی مالکیت، هیچگاه جایگاه مناسبی در بازار سرمایه کشور نتوانست پیدا کند. شاهد مدعا اینکه سهم معاملات بورس اوراق بهادار که در سالهای پیش از انقلاب عمدتاً شامل اوراق قرضه دولتی می‌شد در تولید ناخالص ملی محدود به ۰/۵ درصد بود که حتی در آن زمان نیز رقم بسیار ناچیزی تلقی می‌گردید. پیروزی انقلاب اسلامی و بی‌ثباتی‌های اقتصادی پس از آن و بروز جنگ تحمیلی، بورس را در حاشیه اقتصاد کشور قرار داد و از آن زائده‌ای بی‌مصرف بوجود آورد. تصویب قانون بانکداری بدون ربا که دادوستد اوراق قرضه را غیرقانونی می‌دانست ضربه دیگری بود که بورس را کاملاً از نفس انداخت و عملاً جایی برای آن در ساختار بازار سرمایه کشور باقی نگذاشت. ادامه جنگ تحمیلی و عدم امکان برنامه‌ریزی اقتصادی، بورس تهران را تا سال ۱۳۶۸ کاملاً در حاشیه قرار داد. از سال ۱۳۶۸ با آغاز مرحله اجرائی واگذاری سهام شرکتهای دولتی مجدداً بازار بورس رونق گرفت و ناخواسته و بدون آنکه در چارچوب وظائف اجرائی و قانونی‌اش باشد از آن به عنوان ابزار واگذاری سهام شرکتهای دولتی سود برده شد.

چنین اندیشه‌ای که از ابتدا نیز محکوم به ناکامی و شکست بود، زمینه‌ای را فراهم ساخت تا از یک طرف ارگانهای عمده، واگذارکننده سهام مانند سازمان صنایع ملی، سازمان گسترش و نوسازی و بانک صنعت

گزارش ویژه

الف- عدم بیان صریح سیاستهای خصوصی سازی توسط مقامات کلیدی کشور و اختلاف نظر در سرعت اجرای آن.

ب - مشکلات مربوط به قانون کار.

ج - ابهام در سرمایه گذاری خارجی و خرید سهام شرکتهای موجود توسط خارجیان و شرکتهای خارجی.

د - تغییرات عمده در متغیرهای کلان اقتصادی کشور به دلیل اجرای سیاستهای تعدیل اقتصادی.

ه - عدم ثبات در سیاستها و تصمیمات مراجع اقتصادی کشور.

و - عدم پیشرفت کافی در سیاستهای مربوط به مقررات زدائی.

به هر حال سوای اینکه عوامل یاد شده بالا تا چه اندازه به حق و تا چه میزان غیرمرتبط با فرایند خصوصی سازی بوده اند، نتیجه حاصله بیانگر آن است که روش واگذاری سهام شرکتهای دولتی از طریق مذاکره مستقیم و مزایده نیز مواجه با اشکالات اساسی روبرو بوده است و به نظر نمی آید تشکیلات اجرائی فعلی توانائی کافی در گشودن گره مشکلات را داشته باشد. البته در اواخر سال گذشته مقامات ذیصلاح اقدام به تدوین آیین نامه ای برای واگذاری سهام شرکتهای دولتی نمودند و از آنجا که نتایج این امر هنوز قابل ارزیابی نمی باشد در اینجا به اثرات آن پرداخته نمی شود.

به کل نقدینگی کشور صادق است. زیرا شرایط فعلی، نقش بورس در جذب نقدینگی را به حدود یک درصد محدود کرده است که رقمی است نه تنها ناچیز بلکه نگران کننده.

ب - فروش سهام از طریق مزایده و مذاکره مستقیم

با آشکار شدن مشکلات ناشی از عرضه سهام از طریق بورس، سازمانهای عمده عرضه کننده سهام (عمدتاً سازمان صنایع ملی و گسترش و نوسازی و بانک صنعت و معدن) سعی در یافتن راههای جانبی برای فروش واحدهای زیر پوشش خود نمودند و اقدام به انجام معاملاتی بصورت مزایده و یا مذاکره مستقیم با خریداران احتمالی نمودند. نتیجه اینکه در نخستین سال اعمال این روش، مجموعاً مبلغ ۲۷/۴ میلیارد ریال از سهام شرکتهای دولتی به فروش رفت. در طول سال ۱۳۷۱ این رقم به ۱۹۸/۳ میلیارد ریال افزایش یافت و در نیمه اول سال ۱۳۷۲ مجدداً فروش سهام از این طریق نیز روبه کاهش گذاشت به طوری که میزان فروش سهام به رقمی معادل ۳۶/۲ میلیارد ریال در طول دوره یاد شده کاهش یافت.

سازمانهای عمده عرضه کننده سهام، عدم اخذ نتیجه در این رابطه را مرتبط با عوامل و کاستیهای اجرائی دانسته اند و عموماً به موارد زیر اشاره می کنند:

عملکرد سازمانهای عمده عرضه کننده سهام

سازمانهای عمده عرضه کننده سهام بویژه سازمان صنایع ملی و بانک صنعت و معدن که بیشترین تعداد شرکتهای دولتی را زیر پوشش خود دارند بارها از این مسئله شکایت داشته اند که عدم وجود برنامه زمانی مشخص برای واگذاری، یکی از عوامل عدم واگذاری سهام شرکتهای تحت پوشش آنان بوده است. البته اگر اندکی به واقعیات امر توجه شود به راحتی می توان به این نتیجه گیری رسید که چنین استدلالی دارای مبانی درستی نمی باشد زیرا بیشترین میزان عرضه سهام عملاً در سالهایی صورت گرفته که دولت هیچگونه سقف زمانی مشخصی را برای فروش سهام تعیین نکرده بود. بطور مثال درحالیکه در سال ۱۳۷۰ دولت هیچگونه سقف مشخصی برای فروش سهام شرکتهای دولتی مشخص نکرده بود عملاً ۳۵۸/۵ میلیارد ریال سهام به بخش غیردولتی انتقال یافت ولی به عکس در سال ۱۳۷۲ علیرغم تاکید قانون بودجه در تبصره های ۴۳ و ۴۹ که میزان فروش سهام توسط ارگانهای دولتی را برابر با ۱۰۵۰ میلیارد ریال مشخص کرده است تا پایان سال گذشته حدود ۲۹۱/۴ میلیارد ریال سهام از طریق مکانیزم بورس و فروشهای مستقل به بخش غیردولتی انتقال یافته است. با توجه به واقعیتهای بالا می توان چنین ارزیابی نمود که استدلال مطرح شده، از توان توجیهی لازم برخوردار نیست. از جمله دلایل دیگری که از آن به عنوان

مشکل نام برده می شود، مقوله قیمت گذاری سهام شرکتهای دولتی است. از طرف دست اندرکاران چنین عنوان می گردد که عدم وجود چارچوب مشخص برای تعیین قیمت پایه، توسط مقامات ذی ربط، شرایطی را بوجود آورده است که تصمیم گیری را برای دست اندرکاران دشوار ساخته است. البته دراینکه عدم وجود مکانیزم های مناسب قیمت گذاری می توانسته سرمنشا بخشی از مشکلات فعلی فرایند واگذاری سهام شرکتهای دولتی باشد، کمترین تردیدی وجود ندارد ولی سؤال اصلی این است که چگونه وزارتخانه های صنعتی و به ویژه وزارت صنایع توانسته اند برای بخش عمده داد و ستدهای مالی خود راه چاره بیابند و فقط برای این یک مورد نتوانسته اند؟

اینکه مسئولین از تعیین قیمت کارخانجات دولتی واهمه داشته اند و بدین خاطر مصداق ضرب المثل «مشق نانوشته خطا ندارد» را سرمشق کار خود قرار داده اند، جای پرسش بسیار دارد. زیرا اگر اندکی به حجم معاملات داخلی و خارجی سازمانهای دولتی نگریسته شود مشاهده خواهد شد که فروش سهام شرکتهای دولتی در مقابل نقل و انتقالات هنگفت مالی در سازمانهای دولتی، آنچنان رقم قابل ملاحظه ای تلقی نمی گردد که برای آن اینچنین ابراز نگرانی می شود.

به هر حال در اینجا ضمن تأکید بر این واقعیت که لازم است مقامات ذی ربط هرچه زودتر نسبت به تدوین، تهیه و ابلاغ

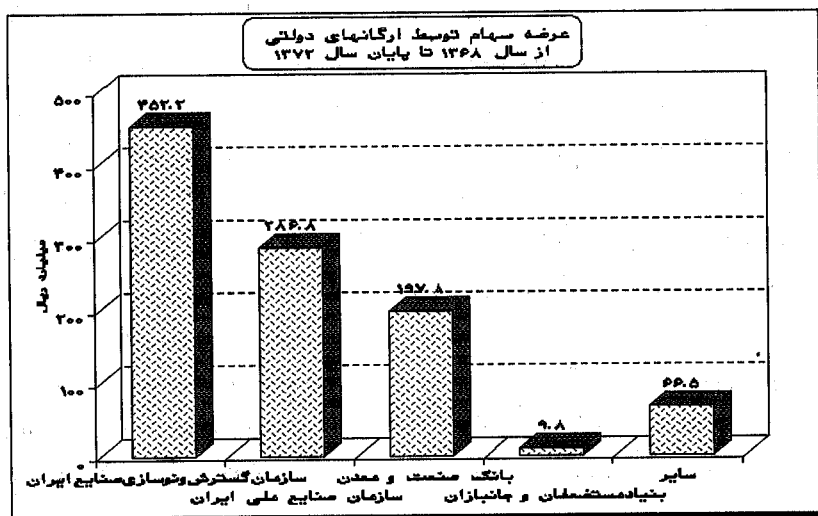
گزارش ویژه

بانکهای تجاری کشور که از سال ۱۳۶۱ بدلیل تصویب قانون بانکداری بدون ربا اجازه یافتند تا همانند بانکهای تخصصی اقدام به سرمایه‌گذاریهای بلندمدت بنمایند و بدین طریق شرکتهای متعددی را یا به وجود آوردند یا به زیر پوشش خود بردند، کمترین تمایلی به عرضه سهام شرکتهای زیر پوشش خود نشان نداده‌اند و عملاً فرایند خصوصی‌سازی را جدی نگرفته‌اند. چنین امری آن هم در زمانی که اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بانکها را دولتی تلقی می‌نماید، بسیار نگران‌کننده می‌نماید.

به هر حال به نظر می‌آید که تمامی فرایند خصوصی مختص سه ارگان عمده دولتی یعنی سازمان گسترش و نوسازی، صنایع ملی و بانک صنعت و معدن باشد. زیرا عملاً

دستورالعمل‌های ویژه واگذاری سهام شرکتهای دولتی اقدام بنمایند، تجزیه و تحلیل جدول فروش سهام شرکتهای دولتی را مورد مرور و ارزیابی قرار می‌دهیم؛

همانگونه که از جدول و نمودار ارائه شده برداشت می‌شود، سازمان گسترش و نوسازی با عرضه ۴۵۲/۲ میلیارد ریال سهام در طول ۴ سال اخیر در صدر واگذارکنندگان سهام شرکتهای دولتی می‌باشد و پس از آن به ترتیب صنایع ملی و بانک صنعت و معدن با ۲۸۶/۸ میلیارد ریال و ۱۹۷/۸ میلیارد ریال قرار گرفته‌اند. اگر اندکی به ارقام و اعداد دقیق شویم مشاهده خواهد شد که سایر ارگانهای دولتی که بخش قابل توجهی از فعالیتهای تولیدی و اقتصادی کشور را اداره می‌کنند دارای کوچکترین نقشی در فرایند خصوصی‌سازی نیستند. به طور مثال



در طول سالهای اجرای برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بطور میانگین ۸۵/۷ درصد از سهام فروخته شده به بخش غیردولتی توسط ارگانهای یاد شده صورت گرفته است و مابقی تشکیلات دولتی هنوز و با گذشت بیش از چهار سال از آغاز مرحله اجرائی واگذاری سهام شرکتهای دولتی خود را با این پدیده بیگانه می دانند.

همانطور که از محتوای جدول ارائه شده برمی آید سازمانهای دولتی به تدریج با مشاهده عدم کارآئی بورس اوراق بهادار به عنوان ابزار واگذاری سهام به سوی روشهای دیگر از جمله مزایده و یا مذاکره مستقیم با خریداران احتمالی روانه شدند. شاهد مدعا اینکه در سال ۱۳۷۱ مجموعاً ۱۹۸/۳ میلیارد ریال از سهام شرکتهای دولتی از طریق چنین روشهایی به فروش رسید به طوری که میزان فروش سهام از طریق روشهای ذکر شده در این سال از رقم فروش سهام شرکتهای دولتی از طریق بورس که معادل ۱۴۰ میلیارد ریال می باشد، فراتر رفته است. نکته نگران کننده اینکه علیرغم تاکید دولت و مجلس شورای اسلامی مبنی بر تشدید روند واگذاری سهام شرکتهای دولتی به نظر می آید دستاوردها در حد بسیار پائین باشند و نتوانند در طول مدت زمان باقیمانده درصد قابل توجهی از اهداف را برآورده سازند. بطور مثال درحالی که در تبصره های ۴۳ و ۴۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۲ سازمان صنایع ملی ایران و وزارت معادن و فلزات موظف به فروش ۳۰۰ میلیارد ریال و ۲۵۰

میلیارد ریال از سهام شرکتهای زیر پوشش خود شده بودند، عملکرد آنان تا پایان نیمه اول سال جاری به ۱۰/۱ میلیارد ریال و ۱۰/۵ میلیارد ریال محدود بوده که این رقم تنها برابر با ۳/۴ درصد و ۴/۲ درصد از اهداف قانون بودجه سال ۱۳۷۲ است.

از طرف دیگر به موازات کندی کار سازمانهای دولتی در عرضه سهام شرکتهای زیر پوشش، دولت از تصمیم خود مبنی بر انحلال سازمان صنایع ملی ایران تا پایان برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی صرف نظر نمود و چنین امری را به برنامه پنجساله دوم موکول نمود!

سهام شرکتهای دولتی به چه کسانی فروخته شده است؟

به علت عدم استفاده از سیستمهای آماری دقیق شاید تقریباً تا حدودی دستیابی به اطلاعاتی دقیق از هویت و تعداد خریداران اصلی سهام فروخته شده توسط شرکتهای دولتی مشکل باشد ولی با توجه به نزدیکی نتایج حاصله از مطالعات جداگانه ای که توسط بورس تهران و وزارت صنایع صورت گرفته است، می توان چنین عنوان داشت که جهت گیری خریداران اصلی سهام فروخته شده تقریباً مشخص است.

تحلیل وزارت صنایع نشان دهنده این واقعیت است که از مجموعه سهام فروخته شده ۳۳/۴ درصد به بخش خصوصی خرده (عامه مردم)، ۲۵/۸ درصد به بخش خصوصی عمده، ۲۴/۱ درصد به سازمان تأمین اجتماعی، ۹/۵ درصد به بانکها و

گزارش ویژه

به عکس میزان دخالت سیستم بانکی در خرید سهام افزایش یافته است زیرا همانگونه که از آمار برداشت می‌گردد در طول سالهای اولیه فعالیت مجدد بورس اوراق بهادار، عملاً کلیه سهام عرضه شده توسط شرکتهای دولتی بوسیله بخش خصوصی اعم از افراد عادی یا موسسات مالی بخش خصوصی خریداری شده باشد ولی به تدریج با بروز نخستین نشانه کاستیهای اقتصادی و افزایش بی‌رویه قیمت سهام که منجر به قطع رابطه سودآوری با قیمت سهام شده بود، بخش خصوصی بجای اینکه خریدار سهام باشد، به عنوان عرضه‌کننده سهام پا به میدان معاملات سهام گذاشت، چنین روشی موجب گردید تا بانکهای تجاری به منظور حفظ تعادل بازار اقدام به دخالت در خرید سهام بنمایند به طوری که عملاً در طول فاصله سالهای ۷۲-۷۰ بانکهای تجاری اقدام به خرید ۱۹۵/۶ میلیارد ریال سهام نمودند.

همچنین تصویر ارائه شده نمایانگر این واقعیت است که فرایند خصوصی سازی و یا به عبارتی واگذاری سهام شرکتهای دولتی از سوی هر دو طرف درگیر در مسئله - یعنی عرضه‌کنندگان و خریداران سهام - دچار اشکالات اساسی شده باشد و آنچه را که می‌توانست در شرایط فعلی به کمک دولت آمده و بخشی از مشکلات ساختاری و اجرائی دولت را حل نماید خود به یک مشکل تبدیل نموده است.

۶/۳ درصد به نهادها و سایر موسسات واگذار شده است.

از طرف دیگر بانک صنعت و معدن در سیاست عرضه سهام شرکتهای زیر پوشش خود، گسترش مبانی مالکیت را ملاک قرار داده است و ۶/۶ درصد از سهام فروخته شده را به عامه مردم واگذار نموده است. سازمان گسترش و نوسازی روش انتقال همزمان مالکیت و مدیریت را مورد استفاده قرار داده است و ۸/۷۱ درصد سهام شرکتهای زیر پوشش خود را به بخش خصوصی واگذار کرده است. وزارت معادن و فلزات، که در فرایند خصوصی سازی اقدامات گسترده‌ای را در دستور کار خود قرار نداده، عملاً در یک مورد بخش عمده سهام یکی از شرکتهای زیر پوشش خود بنام «نوردکاوایان» را به سازمان تامین اجتماعی واگذار کرده است!

سازمان بورس اوراق بهادار تهران که عملاً متولی واگذاری ۵/۷۵ درصد از سهام عرضه شده توسط سازمانهای عمده دولتی بوده است، از زاویه دیگری به مقوله خریداران سهام نگریسته و حضور خریداران سهام را بصورتی دیگر طبقه‌بندی می‌کند که در زیر بر اساس آمار منتشره توسط این نهاد ارائه می‌گردد:

براساس اطلاعات مندرج در جدول شماره ۲ چنین بنظر می‌آید که به تدریج به استثناء حرکت بطئی سال ۱۳۷۲ سهم بخش خصوصی در معاملات سهام کاهش یافته و

ریشه‌های بحران خصوصی سازی و ضعف عملکرد

در رابطه با این موضوع شاید بتوان عوامل متعددی برشمرد ولی آنچه در اینجا مدنظر است پرداختن به اهم مواردی است که به عنوان موانع در راه واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی عمل کردند:

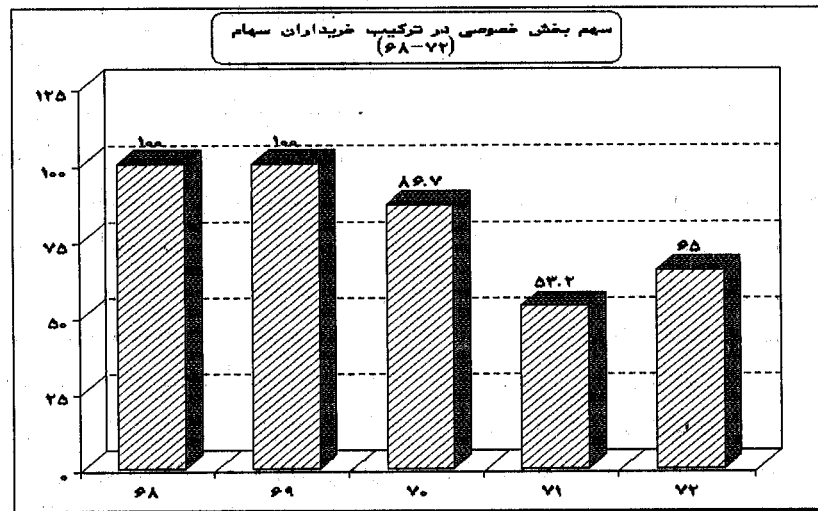
۱- عدم تدوین اهداف کمی در برنامه پنجساله اول

تدوین کنندگان قانون برنامه پنجساله اول توسعه، بدون پرداختن به جزئیات امر تنها به این بسنده کرده‌اند تا با گنجانیدن موارد قانونی لازم، زمینه فروش سهام شرکت‌های دولتی را فراهم سازند.

جدول شماره ۲- ترکیب خریداران سهام از سال ۶۸ تا ۷۲

مبلغ: میلیارد ریال

بخش	۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲	
	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	مبلغ درصد	
بخش خصوصی	۱۱/۱	۱۰۰	۶۴/۷	۱۰۰	۴۱۴/۵	۸۶/۷	۱۸۷/۴	۵۳/۲	۳۳۵	۶۵
بخش عمومی	-	-	-	-	۴۵	۹/۴	۷۳/۳	۲۰/۸	۸۷/۵	۱۷
سیستم بانکی	-	-	-	-	۱۸/۸	۳/۹	۹۱/۴	۲۶	۹۳/۱	۱۸
جمع کل	۱۱/۱	۱۰۰	۶۴/۷	۱۰۰	۴۷۸/۳	۱۰۰	۳۵۲/۱	۱۰۰	۵۱۵/۷	۱۰۰



گزارش ویژه

۳- ناکافی بودن دستورالعمل‌های اجرایی دولت با فاصله دو سال از تاریخ اجرای سیاست واگذاری سهام شرکتهای دولتی، دولت اقدام به تاسیس یک ارگان جدید تحت نظر معاون اول رئیس جمهور به منظور نظارت بر فرایند خصوصی سازی شرکتهای دولتی نمود و در اطلاعیه‌ای اسامی ۳۹۱ شرکت دولتی را که سهام آنان می‌بایستی به بخش غیردولتی انتقال یابد، اعلام نمود. تشکیلات بوجود آمده به علت وظائف متعدد اعضای تشکیل دهنده آن، هیچگاه نتوانست وظایف خود را به گونه‌ای که انتظار می‌رفت انجام دهد. بنابراین برنامه واگذاری سهام شرکتهای دولتی بدون داشتن برنامه مشخص صرفاً براساس عملکرد شخصی دست‌اندرکاران ادامه یافت.

به دنبال جدی شدن بحران و کندی قابل ملاحظه واگذاری سهام شرکتهای دولتی، مقامات ذیربط براساس نمونه‌های مشابه در سایر کشورها در دی‌ماه سال ۱۳۷۱ نسبت به تاسیس یک دبیرخانه واگذاری در وزارت اقتصاد اقدام نمودند که آن نیز بنا به دلایل مختلف نتوانست از کارایی لازم برخوردار باشد. به طوری که علی‌رغم تصمیمات متخذه مبنی بر اختصاص یکی از جلسات ماهانه شورای اقتصاد به موضوع خصوصی سازی، از زمان تأسیس این دبیرخانه تا کنون تنها دو جلسه شورای اقتصاد به مقوله واگذاری سهام شرکتهای دولتی اختصاص یافته است.

چنین کاستی آشکاری در مجموعه قانون برنامه پنجساله اول شرایطی را بوجود آورد تا دستگاههای ذیربط اجرایی در فضای عاری از تعهدات کمی، برای خود محدودیت زمانی و یا سقف فروش سهام خاصی را احساس نکنند. چنین امری خود به تدریج موجب گردید تا با نخستین مشکلات اجرایی ناشی از نبودن برنامه لازم، ماشین خصوصی سازی تقریباً از حرکت باز ایستد.

۲- تفرق وزارتخانه‌های صنعتی و فقدان استراتژی و سیاست واحد

وزارتخانه‌های صنعتی طی سالهای برنامه، خصوصی سازی را با سیاست‌های متفاوت هدایت کرده‌اند.

این تفرق، نه تنها در عملکرد خصوصی سازی، بلکه در مجموعه فعالیت بخش صنعت تأثیر نامطلوب برجای گذارده است. متأسفانه علیرغم تکرار مکرر ضرورت ادغام این وزارتخانه‌ها و تأکید بر این نکته که سیاست‌های نوین توسعه با تفرق و تکرر این وزارتخانه‌ها همخوانی ندارد، باز شاهد «تعصبات وزارتخانه‌ای» و گرایش‌های سیاسی در این خصوص هستیم! ارائه راه‌حلهای غیرفنی از قبیل عدم ضرورت ادغام وزارت معادن و فلزات در مجموعه واحد «وزارت صنایع و معادن» خودگویای وجود اینگونه گرایش‌هاست که قطعاً با واقعیت هدایت صنعتی در جهان امروز و تجارب کشورها و ویژگی‌های کنونی اقتصاد ایران همخوانی ندارد.

زمانی بسیار محدود می باشد، ارائه هر گونه تجزیه و تحلیل قطعی در مورد تأثیرات و ادامه روند مشاهده شده در ماههای پایانی سال گذشته، منوط به سیاستهایی اجرایی آتی است.

چگونگی رهایی از تنگناهای موجود

در مورد محدوده دخالت دولت در سیستم اقتصادی و تولیدی کشور، مطالب بسیاری به رشته تحریر درآمده است که البته هرچند اینگونه نتیجه گیری شده است که میزان دخالت دولت در ساختار تولیدی کشور تا به آنجا گسترش یافته است که تداعی سیستمهای اقتصادی سوسیالیستی و کاملاً برنامه ریزی شده را دارد، ولی کمتر به این موضوع پرداخته شده است که اصولاً تشکیلات دولتی موجود دارای چه ابعادی هستند. هرچند آمار و ارقام گوناگونی در رابطه با تعداد شرکتهای دولتی و ارزش دارایی های آنان عنوان شده است، ولی به علت گستردگی حجم فعالیت های بخش دولتی و امکانات گسترده بخش دولتی در ایجاد شرکتهای اقماری، تعداد واقعی شرکتهای دولتی حتی برای سازمان حسابرسی کشور نیز روشن نیست، به طوری که این سازمان در گزارشی ضمن ارائه اطلاعاتی پیرامون شرکتهای دولتی از اصطلاح «شرکتهای دولتی شناسائی شده» استفاده کرده است. ابهام در تعداد شرکتهای دولتی تا بدانجا گسترش یافته است که سازمان حسابرسی در فاصله سالهای ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۱ تعداد شرکتهای دولتی شناسایی

به هر حال علاوه بر مشکلات و موانعی که برشمرده شد، کاستیهای دیگری نیز موجب کاهش روند واگذاری سهام شرکتهای دولتی شده اند که موارد زیر از جمله آنهاست:

- تغییر سیاستهای پولی و افزایش نرخ سود بانکی

- گران شدن تسهیلات اعتباری بانکها برای کارخانجات تولیدی

- تغییر نرخ ارز و بالا رفتن قیمت تمام شده کالاهای ساخته شده و کاهش سودآوری کارخانجات

- واردات انبوه کالاهای خارجی و عدم توانایی رقابت شرکتهای داخلی با کالاهای مشابه خارجی به علت عدم اعمال تعرفه های گمرکی حمایتی

- مشکلات قانون کار، مالیاتها و تاحدودی قانون تجارت

- عدم هماهنگی سازمانهای عمده عرضه کننده سهام با بورس اوراق بهادار

به هر حال مجموعه عوامل بالا به همراه مقاومتهای آشکار و پنهان سازمانهای عمده عرضه کننده سهام موجب گردید تا روند واگذاری شرکتهای دولتی شدیداً کند گردد، به طوری که می توان چنین عنوان داشت که از ابتدای سال ۱۳۷۲ تا پایان ۹ ماهه این سال، فرایند خصوصی سازی کلاً متوقف شده بود. البته در ماههای پایانی سال گذشته به دلیل کمبود نقدینگی در سازمانهای عمده عرضه کننده سهام و سایر دلایل مشابه، روند عرضه سهام شرکتهای دولتی رو به افزایش گذاشت ولی از آنجا که این دوره از نظر

گزارش ویژه

متأسفانه باید اذعان داشت که اطلاعات مستقیم و درعین حال بسیار قابل اعتمادی وجود ندارد! زیرا طبیعی است که با شناسایی تعداد بیشتری از شرکتهای دولتی، ارزش دارائی آنان نیز تغییر خواهد کرد.

به هر حال در این رابطه آنچه از گزارش سازمان حسابرسی استنباط می‌گردد این است که در پایان سال ۱۳۷۰ ارزش دفتری دارائی‌های شرکتهای دولتی شناسائی شده بالغ بر ۲۸ هزار میلیارد ریال بوده است که با در نظر گرفتن یک ضریب متعادل می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که ارزش فعلی دارائی‌های این شرکتهای به رقمی بیش از

شده را ۳۴۶ عدد افزایش داده است! به هر حال سازمان مزبور در نهایت به دنبال تحقیقاتی، تعداد کل شرکتهای دولتی شناسایی شده را تا پایان سال ۱۳۷۱ بالغ بر ۲۲۲۱ شرکت دانسته است که ترکیب آنها به شرح جدول شماره ۳ می‌باشد.

همانگونه که مشاهده می‌شود بنیاد مستضعفان و جانبازان و سازمان صنایع ملی ایران تقریباً بیش از یک‌سوم شرکتهای دولتی را در خود جای داده‌اند.

مسأله‌ای که بیش از هر چیز مد نظر می‌باشد ارزش دارایی‌های تحت کنترل شرکتهای دولتی است. در این رابطه نیز

جدول شماره ۳- تعداد واحدهای شناسایی شده تا پایان سال ۱۳۷۱
(به تفکیک عمده‌ترین سازمانهای پوشش دهنده)

درصد	تعداد واحد تحت پوشش	نام سازمان پوشش دهنده
۱۸٪	۴۱۰	بنیاد مستضعفان و جانبازان
۱۷٪	۳۷۱	سازمان صنایع ملی ایران
۸٪	۱۸۹	بانک صنعت و معدن
۸٪	۱۷۷	بنیاد شهید انقلاب اسلامی
۷٪	۱۶۱	سازمان گسترش و نوسازی صنایع
۵٪	۱۰۳	بانک صادرات و بانکهای استان
۴٪	۷۹	وزارت بازرگانی
۴٪	۸۴	وزارت معادن و فلزات
۳٪	۶۶	وزارت نیرو
۲٪	۴۳	وزارت صنایع
۱٪	۲۵	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۲۳٪	۵۱۳	سایر
۱۰۰٪	۲۲۲۱	جمع کل

۴۰۰ هزار میلیارد ریال رسیده باشد.

آنچه در بالا آمد، هرچند با اختصار و کوتاهی کامل بیان گردید، ولی این مهم را نمایان ساخت که ساختار تحت کنترل دولت آنچنان افزایش یافته است که عملاً رقمی در حدود ۱۰ برابر تولید ناخالص ملی کشور را شامل گردیده است. چنین حجم عظیمی از منابع تولیدی می‌توانست با تولید اقتصادی، موجب رشد و شکوفایی کشور گردد. اگر اندکی به این نکته توجه شود که از مجموع شرکتهای دولتی که در سال ۱۳۷۰ اقدام به ارائه عملکرد مالی خود کرده‌اند، تنها ۳۷۱ میلیارد ریال سود عاید خزانه کشور شده است، مسأله ابعادی حادث‌تر پیدا می‌کند، زیرا چنین عملکردی به معنای آن است که در ازای ۴۰۰ هزار میلیارد ریال دارائی شناسائی شده، حتی یک درصد سود عملیاتی نیز به دست نیامده است!

بررسیها نمایانگر این واقعیت است که ساختار فعلی دولتی نمی‌تواند براساس شالوده موجود به فعالیت خود ادامه دهد، بنابراین ضروری است برای حل مشکلات و هموار کردن راهی که آغاز شده است، اندیشه‌ای نو نموده، طرحی نو درافکنند. ممکن است عده‌ای این نظریه را مطرح سازند که نمی‌توان با یک «نسخه از پیش آماده» مشکل خصوصی‌سازی و واگذاری شرکتهای دولتی را حل کرد ولی درمقابل باید اذعان داشت که در شرایط فعلی جهان و با انبوهی از تجربیات مثبت در کشورهای که اقدام به واگذاری شرکتهای دولتی کرده‌اند، باید به این باور رسید که

خصوصی‌سازی دیگر یک نظریه صرفاً علمی و تئوریک نیست بلکه واقعیتی کاملاً تجربه شده است.

باید اعتراف کرد که آنچه در طول پنجاه سال گذشته تحت عنوان خصوصی‌سازی انجام داده‌ایم درمقایسه با تجربیات موجود در سطح جهانی حتی قابل ارزیابی نیز نیست. چراکه اگر بخواهیم براساس روند پنجاه سال گذشته به امر واگذاری سهام شرکتهای دولتی اقدام کنیم واگذاری دارائیهای شناسائی شده شرکتهای دولتی به ۱۸۳۰ سال زمان نیاز خواهد داشت!

کشورهای اروپای شرقی که برای بیش از نیم قرن کمترین تجربه‌ای در زمینه فعالیت بخش خصوصی نداشتند، درطول مدت کوتاهی هزاران واحد دولتی را به بخش خصوصی واگذار کرده‌اند، و آنچه که ما انجام داده‌ایم - در مقابل آن - بسیار خرد و ناچیز است. برای خروج از بحران فعلی بدون شک راههای زیادی متصور است ولی شاید مناسبترین آنها استفاده از یکی از موفق‌ترین تجربیات موجود در سطح جهان بویژه در کشورهای درحال رشد و بومی کردن آن تجربه باشد. پذیرفتن چنین مسأله یا راه‌حلی به معنای این است که مجموعه‌ای از شرایط زیربنایی دچار تغییر و تحول اساسی بشوند، به طور مثال لازم است دستگاه هدایت‌کننده صنعت کشور از تکثر و تعدد خارج بشود و به یک استراتژی و اندیشه راهبری واحد، مجهز گردد. مدیرانی که در رأس آن قرار می‌گیرند - از شخص

گزارش ویژه

صنعت از سوی دیگر برجای نهاده است. ۳- اکنون که دولت باتوجه به تجربه‌های به دست آمده در طول پنجسال گذشته، احتمالاً اقدام به بازبینی و ارزیابی آنچه در رابطه با خصوصی‌سازی صورت گرفته است خواهد نمود، ضروری است تا با هماهنگی کامل با قوه مقننه نسبت به تدوین خط‌مشی‌های مشخص برای فرایند خصوصی‌سازی که در بالا به پاره‌ای از کلیات آن اشاره رفت، اقدام نماید. به موازات چنین اقدامی طبیعی است که دستگاه متولی فرایند خصوصی‌سازی (که احتمالاً باید از وزارت دارایی منفک و در نهاد ریاست‌جمهوری و تحت نظارت مستقیم رئیس‌جمهوری مستقر گردد) نیز با ایجاد تشکیلات مناسب‌تر و درعین حال با قدرت‌تری (به جای دبیرخانه کنونی واگذاری شرکتهای دولتی) زمینه انجام مطالعات لازم به منظور بهره‌گیری از تجربیات موفق خصوصی‌سازی در کشورهای درحال رشد را فراهم سازد. طبیعی است با رفع مشکلات مرتبط با عوامل بالا که تاکنون به عنوان مانع بر روی برنامه واگذاری شرکتهای دولتی تاثیر منفی باقی گذاشته‌اند خواهیم توانست بر مشکلاتی که هم‌اکنون امر خطیر واگذاری شرکتهای دولتی را متأثر از خود ساخته‌اند فائق آئیم. انشاءالله

□□□

وزیر تا مراتب بعد- عناصری فکور و واجد اندیشه طراحی و آینده‌نگری باشند و به تجربه ثابت شده باشد که از روزمرگی، خردنگری مبرا هستند. باید قانون مالیاتها به صورتی که مشوق سرمایه‌گذاریهای بلندمدت باشد اصلاح گردد و ثبات و امنیت سرمایه‌گذاری، از حمایت‌های لازم برخوردار شود، برای گسترش و تعمیق فرهنگ سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاریهای اساسی صورت گیرد و به موازات آن قوه مقننه، موسسات عمده دولتی را موظف به واگذاری سهام شرکتهای تحت پوشش خود طی مدت زمانی مشخص بنماید. دولت نباید در فرایند خصوصی‌سازی کسب درآمدهای کوتاه مدت را هدف اصلی خود قرار دهد زیرا آنچه دولت و جامعه ما می‌توانند از فرایند خصوصی‌سازی به دست آورند بدون شک فراتر از درآمدهای کوتاه مدت خواهد بود.

بطور خلاصه از مطالب گفته شده می‌توان این واقعیت را استنباط کرد که:

۱- برنامه خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران دارای یک مدل مشخص نبوده است.

۲- فضای مناسب و بستر همواری برای واگذاری شرکتهای دولتی فراهم نشده است. در این رابطه تعدد وزارتخانه‌های صنعتی و تفرق سیاستها و روزمرگی هر وزارتخانه، اثرات سوء خود را بر کارکرد خصوصی‌سازی از یکسو و توسعه بخش