

روش‌های دستیابی به اهداف سیاستی اصل ۴۴

قانون اساسی

دکتر حسین حشمتی مولایی*

تقویت بخش خصوصی با هدف تعامل با کشورهای دیگر و عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان تجارت جهانی، مستلزم خصوصی‌سازی بخش‌هایی از اقتصاد خواهد بود که باید ظرفیت لازم را برای تحقق این امر فراهم ساخت.

با کاهش حجم تصدیگری دولت و دگرگونی مسئولیت دولت در رابطه با بنگاه‌های اقتصادی، می‌توان گفت: فرصت‌های دولت برای پیگیری مسائلی راهبردی مثل کارایی، بهره‌وری و اثربخشی این بنگاه‌ها افزایش خواهد یافت. و با توجه به نبود نظارت کافی در مؤسسات خصوصی، چگونه می‌توان انتظار داشت که توسعه عملیات بنگاه‌های خصوصی به فساد و انحراف منجر نشود؟

پاسخ به این سؤال بسیار ساده است، بخش نظارت دولتی، با حضور و تشدید عملیات بخش خصوصی تکامل می‌یابد و با توجه به اینکه در سال‌های گذشته بخش خصوصی کم‌ترین بهره‌وری را داشته، بخش نظارت دولتی نیز از حداقل کارایی برخوردار بوده است. می‌توان انتظار داشت که با توسعه بخش خصوصی، به تدریج بخش نظارتی نیز توسعه یابد. مسلماً با توسعه این بخش، شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و غیردولتی نیز ناگزیر به رعایت استانداردهای مالی، توسعه عملیات نقدی و اعتباری و کاهش هزینه‌های غیرضرور خواهند شد.

کلیدواژه‌ها: واگذاری؛ سهام عدالت؛ مزایده؛ سهام بلوکی؛ برون‌سپاری

* پژوهشگر دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

E-mail: hmolai@yahoo.com

مقدمه

فعالیت بخش غیردولتی، همواره با تکیه بر دو فرایند عملیاتی توسعه خواهد یافت. فرایند اصلی نظام نظارتی است، زیرا در این نظام مقررات مطابق با استانداردهای بین‌المللی رعایت می‌شوند، بنابراین مهم‌ترین نیاز امروز اقتصاد اسلامی (افزایش بهره‌وری) برای ورود موفق به سازمان تجارت جهانی مستلزم توسعه خصوصی‌سازی براساس استانداردهای معمول و هم‌زمان وسعت بخشیدن به دایره عملیاتی و رقابتی آن است.

فرایند بعدی تجدیدنظر در مقررات دولتی است که باید براساس ضوابط قانونی، تخصصی و بین‌المللی پیگیری شود.

در حال حاضر شفافیت اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، فرصت بسیار مناسبی برای خصوصی‌سازی فعالیت‌ها و تقویت شبکه اصلی عملیات رقابتی فراهم کرده است. اگرچه ممکن است برخی عملیات بزرگ و راهبردی، همچنان در اختیار دولت بماند، اما بسترهای نهادی و ساختاری برای واگذاری‌ها، تنظیم فرایندی شفاف برای انتقال عادلانه ارزش‌ها، نظارت بر هدایت بازتوزیع درآمدها و آسیب‌شناسی عملیاتی، همچنان از وظایف اصلی دولت و مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

از طرف دیگر با توجه به برنامه‌ریزی واگذاری سهام عدالت به دو دهک اول و دوم و نیز تأسیس تعاونی‌های قادر به رقابت با بخش خصوصی داخلی و خارجی، وجود ستادی ویژه برای بررسی دقیق راهکارها و عملیاتی‌شدن این ابلاغیه، ضرورتی انکارناپذیر خواهد بود. به این ترتیب با توجه به سند بیست ساله چشم‌انداز و برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، کوچک‌شدن دولت و رهایی از اقتصاد با پایه نفتی، از وظایفی است که دولت نسبت به تحقق آن مسئول خواهد بود.

در هر حال برخورد با هرگونه انحراف یا وقفه در سند چشم‌انداز، باید به‌صورت علمی پیگیری شود و بلافاصله راهکارهای دیگری برای جبران آن در نظر گرفته شود. در این مقاله سعی شده است که با بررسی نظری توسعه بخش غیردولتی، روند عملکرد واگذاری شرکت‌های دولتی مطالعه شود. بر این اساس راهکارهای تحقق سیاست‌های اصل ۴۴ و تدابیر موردنظر در رابطه با چالش‌های مشارکتی و عملیاتی به بحث گذاشته می‌شوند و در نهایت، عوامل تسهیل‌کننده توصیه می‌گردند.

۱ تمهیدات و ضرورت‌های اولیه

مهم‌ترین جهت‌گیری این برنامه، کم‌کردن تصدیگری دولت، همراه با تقویت تخصص‌های نظارتی در نهاد حاکمیت است.

به این ترتیب شفاف شدن اصل ۴۴ – به‌ویژه تبیین امکان خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی – فرصتی کم‌نظیر برای اقتصاد کشور ایجاد کرده است. بر اساس گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۷، دولت کارآمد، یکی از ضرورت‌های تحقق خصوصی‌سازی و توسعه است.^۱ نظریه دولت کارآمد که براساس داده‌های مربوط به ۹۴ کشور در مدت سه دهه حاصل شده است نشان می‌دهد که سیاست اقتصادی و سرمایه‌انسانی، به‌تنهایی عامل توسعه اقتصادی نیستند، بلکه کیفیت نهادهای تشکیل‌دهنده بازار، نقش بارزی در کارآمدی دولت‌ها دارد. به‌عبارت دیگر محیط نهادی ضعیف به دستگاه‌ها و مقامات دولتی اجازه می‌دهد که با کارآمدی پایین‌تری با بازار برخورد کنند.

البته نباید سیاست خصوصی‌سازی را ضعف دولت تلقی کرد، بلکه دولت‌ها به‌دلیل بی‌توجهی به شایسته‌سالاری، معمولاً نمی‌توانند متصدی خوبی برای بخش‌های مختلف اقتصادی باشند. درحالی‌که بخش خصوصی به کارآمدی دولت کمک می‌کند.

برخی دولت‌های غربی مثل دولت فرانسه، در عین دولتی بودن بخشی از نظام اقتصادی – نسبت به سایر کشورهای اروپایی – بیش‌ترین مداخله غیرمستقیم را بر نظام اقتصادی دارند و از این لحاظ مهم‌ترین موقعیت اقتصادی در اروپا را به خود اختصاص داده است.

پیام مقام معظم رهبری در ابلاغیه سیاست‌های اصل ۴۴، با توجه به شرایط اقتصادی ایران کاملاً منطقی و عقلانی است، لکن برای اجرای آن پیش‌شرط‌های نهادی و قانونی لازم است.

دولت با دقت می‌تواند از این فرصت کم‌نظیر استفاده و چالش‌های گذشته را جبران کند. به‌نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین نارسایی‌ها در برنامه‌های قبلی، اجرای بی‌هدف سیاست‌های انبساطی بوده است. در واقع این امر باعث می‌شد بدون ایجاد اشتغال و رونق اقتصادی، تورم به‌وجود آید.

۲ نگرش نظری

در رابطه با تعدیل تصدیگری بخش دولتی متفکرین اقتصادی مسائل مختلفی را مطرح

1. World Bank, World development Report, 1997: The State in a Changing World, New York, Oxford University Press.

کرده‌اند. «میکائیل برونو» با تکیه به حس تملک و سهم بودن شهروندان در سیاست‌گذاری، بر این مسئله تأکید می‌کند که کارکنان با توجه به وضعیت رقابتی درمی‌یابند که با آن‌ها منصفانه‌تر رفتار می‌شود و در این صورت درخواست‌های افزایش دستمزد و حقوق منطقی شده و در نهایت فشارهای تورم‌زا از ناحیه هزینه کاسته می‌شود.^۱

همچنین مطالعات ایشام، نارایان و پریشث در سال ۱۹۹۵ نشان داد که نه فقط دستمزدها، بلکه سایر هزینه‌ها نیز در صورت مشارکت و مداخله مستقیم دولت در انجام پروژه‌های مختلف افزایش می‌یابد و مسلماً این امر به افزایش منجر خواهد شد.^۲ بنابراین دولت با استفاده از این فرصت می‌تواند پول‌های سرگردان جامعه را جمع کرده و آن‌ها را به بخش‌های مولد تزریق کند.

در هر حال لازم است، قوانینی طراحی شوند که طی فرایند فوق، سبب انحصار در بخش خصوصی نشوند و در واگذاری بخش‌های مادر اقتصادی بیش‌ترین دقت در قیمت‌گذاری و پس از آن نظارت به‌عنوان مهم‌ترین رسالت دولت رعایت شود.

در صورتی که مقدمات مطرح شده از طرف مقام معظم رهبری برای واگذاری اجرا نشود، به اهداف خصوصی‌سازی سالم دست نمی‌یابیم، بنابراین نباید فرصتی ایجاد کرد که بخش خصوصی غیرمتخصص و واسطه‌های غیرمولد به این بازار وارد شوند.

به‌طور کلی اجرای صحیح این ابلاغیه و روند مناسب خصوصی‌سازی، ارتباط مستقیمی با مشارکت بخش خصوصی کارآمد دارد که بتواند فقط از منافع ملی دفاع کند.

بدیهی است این واگذاری‌ها، باید بیش‌تر در قالب شرکت‌های سهامی عام انجام شود تا از ایجاد هرگونه انحصار جلوگیری به‌عمل آید. هم‌زمان لازم است که سیستم نظارت داخلی از درون سازمان و همچنین دوربین‌هایی نظارتی در خارج ایجاد شود.

در صورتی که بدون زیرساخت‌های لازم (بازارهای رقابتی و نهادهای تخصصی نظارتی)، خصوصی‌سازی انجام شود، ممکن است نتیجه با توسعه کارآمدی بازار مغایرت داشته باشد و در نهایت به افزایش قیمت‌ها منجر شود.^۳

1. Bruno, Michael, Crisis, Stabilization and Economic Reform, Therapy by Consensus, 1993, Oxford.
2. Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett, Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data", World Bank Economic Review, 1995.
3. Sappington, David, and Joseph E. Stiglitz; "Privatization, Information and Incentives", Journal of Policy Analysis and Management, 1987.

یکی از مهم‌ترین عوامل برای عضویت ایران در سازمان تجارت جهانی، رقابتی شدن اقتصاد است و اگر این روند تا سه سال آینده ادامه یابد اقتصاد ایران به تدریج با ضوابط WTO منطبق شده است. البته برای انطباق اقتصاد ایران با WTO، شرط دیگری نیز باید تحقق یابد و آن خصوصی‌سازی در سطحی وسیع است.

خصوصی‌سازی گسترده در کشور ما تاکنون با موانع حقوقی و اجرایی روبه‌رو بوده، ولی با توجه به شفاف‌سازی اصل ۴۴ توسط مقام معظم رهبری در سال گذشته راه مشارکت با توجه به رفع موانع حقوقی برای خصوصی‌سازی وسیع و گسترده، فراهم شده است. در صورتی که مصوبه جدید با دقت لازم انجام شود، مشکلات راهبردی عضویت جمهوری اسلامی ایران در WTO به حداقل رسیده است.

باید توجه داشت که اجرای ناقص این مصوبه مشکلات و چالش‌هایی را به وجود خواهد آورد، بنابراین شرط اصلی انطباق اقتصاد ایران با ضوابط سازمان تجارت جهانی، عملیاتی‌سازی و نظارت علمی و دقیق بر اجرای مصوبه خواهد بود.

یکی از بزرگ‌ترین موانع خصوصی‌سازی در ایران، نقش مدیران واحدهای دولتی بوده است و اگر مدیران واحدهای دولتی را نتوان وسیله‌ای برای تحقق خصوصی‌سازی در نظر گرفت، معمولاً بخشی از مشکلات این فرایند به آن‌ها مربوط است.

البته تغییرات گسترده مدیریتی در واحدها و شرکت‌های دولتی در سال‌های گذشته تا حدودی موانع تشکیلاتی خصوصی‌سازی را کاهش داده، اما طبق نظر برخی اقتصاددانان، تاکنون مدیریت بسیاری از شرکت‌های دولتی براساس روابط غیراداری و غیررسمی بوده است و به نظر می‌رسد به تدریج باید این مسئله برطرف شود، زیرا در غیر این صورت ممکن است این مانع به شکل دیگری نمود پیدا کند.

بعضی مطالعات و شواهد نشان می‌دهد که منافع حاصل از خصوصی‌سازی، بر اثر روی کار آمدن نیروی انسانی کارآمد و تقویت انگیزه‌های فردی و سازمانی به دست می‌آید.^۱ تجربه فدراسیون روسیه و چین در خصوصی‌سازی نشان داد که نقش رقابت بسیار مؤثرتر از واگذاری مالکیت بوده است.

مسئله مهم دیگر در رابطه با توسعه بخش غیردولتی، حمایت از سهام‌دار شدن مردم از طریق دولت است. لازم است دولت زیربنای اقتصادی و ثبات مالکیت بخش خصوصی را

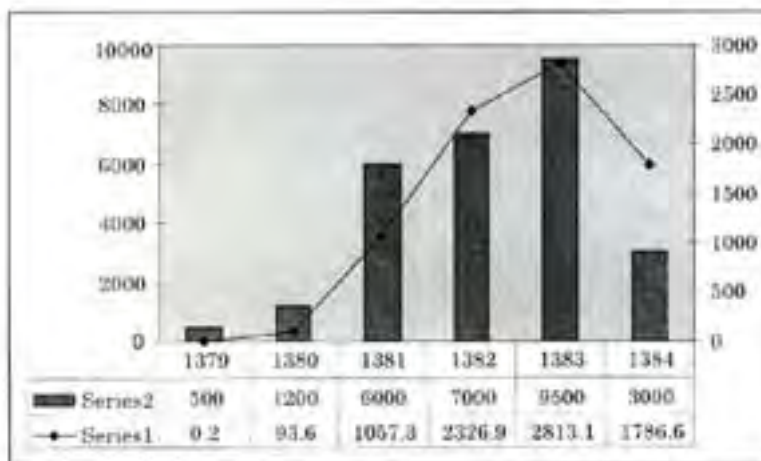
1. Pannier, Dominique, ed., "Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies", World Bank Technical Paper 323. 1996, Washington, D.C.

نسبت به وضعیت مشابه آن در سال‌های قبل اصلاح کند. به‌طور کلی سرمایه‌گذاری در طرح‌ها باید با حمایت بخش خصوصی انجام شود، همان‌طور که می‌دانیم علی‌رغم رشد متوسط هفت درصدی اقتصاد ایران در طول سال‌های گذشته و افزایش نرخ سرمایه‌گذاری، هنوز بسیاری ظرفیت‌های بالقوه در اقتصاد ایران به‌خصوص در بخش صنایع، راکد مانده است. به‌نظر می‌رسد با اجرایی شدن بند «ج» اصل ۴۴ قانون اساسی، باید حدود صد هزار میلیارد تومان از مالکیت دولت طی ده سال آینده در اختیار مردم قرار گیرد. این امر موجب می‌شود که وظایف اصلی دولت تنظیم و شفاف شود.

۲ بررسی عملکرد در سال‌های گذشته

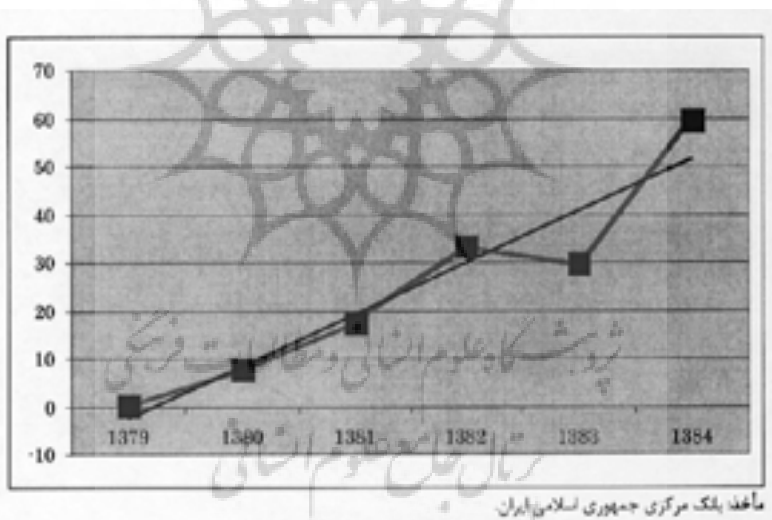
به‌طور کلی باید روند خصوصی‌سازی در دو بخش مالی و غیر مالی انجام شود، اگرچه می‌توان عملکرد خصوصی‌سازی را در بخش‌های غیربانکی و غیرمالی در سال‌های گذشته تا حدودی امیدوارکننده تلقی کرد، اما این مسئله باتوجه به پیچیدگی عملیات مالی و بانکی و مخاطره بالای آن تاکنون در این بخش تحقق عملیاتی نداشته است. همان‌طور که می‌دانیم در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای تحقق اهداف برنامه - کوچک‌سازی دولت و گسترش رقابت، به منزله توسعه خصوصی‌سازی - نسبت به برنامه‌های دیگر تأکید بیش‌تری شده است. همان‌گونه که ارقام نمودار ۱ نشان می‌دهد درصد عملکرد وصولی دولت از محل واگذاری شرکت‌های دولتی از ۰/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ به ۱۷۸۶٫۶ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۸۴ رسید. رقم مذکور در پایان سال ۱۳۸۳ بیش‌ترین درصد تحقق را داشت. در سال ۱۳۸۴ رقم مصوب مذکور ۳ هزار میلیارد ریال تصویب شد که نسبت به رقم مصوب سال گذشته ۴۷/۴ درصد کاهش نشان می‌دهد. با وجود کاهش قابل ملاحظه رقم مصوب مذکور، در صورت ادامه رکود حاکم بر بورس، عدم تحقق منابع بودجه دولت از این محل اجتناب‌ناپذیر بود.

به این ترتیب طبق نمودار مذکور تا سال ۱۳۸۳ درصد تحقق خصوصی‌سازی، وضعیت امیدوارکننده‌ای داشته است به‌طوری که در سال ۱۳۷۹ درصد تحقق خصوصی‌سازی نسبت به برنامه فقط ۰/۴ بود، درحالی که این درصد در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳ به ترتیب ۷/۸، ۱۷/۶، ۳۳/۲ و ۲۹/۶ درصد بوده و در سال ۱۳۸۴ این رقم به ۵۹/۶ درصد رسیده است.



مآخذ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۱ ارقام مصوب و درصد تحقق خصوصی‌سازی



مآخذ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۲ روند تحقق خصوصی‌سازی نسبت به برنامه در سال‌های مختلف

اگر روند درصد تحقق خصوصی سازی را نسبت به برنامه در نظر بگیریم، می توان گفت این روند به صورت رابطه ای صعودی در طول زمان طبق فرمول زیر انجام شده است:

$$Y = 10/8 X - 13/22$$

$$R^2 = 0/91$$

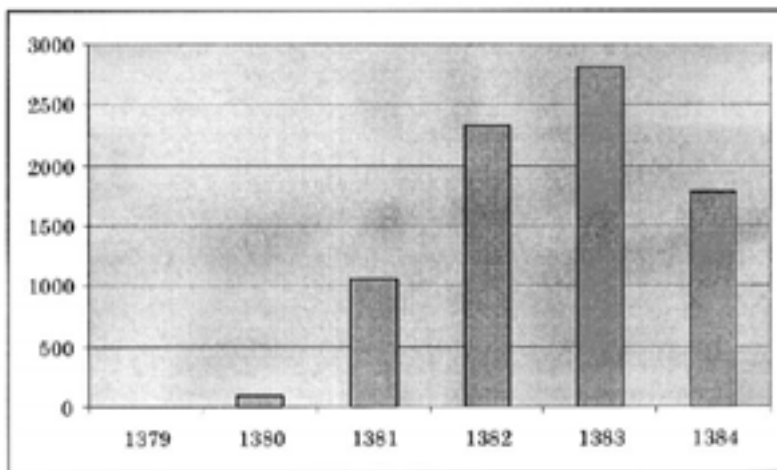
در فرمول بالا Y امکان تحقق خصوصی سازی طبق برنامه است که در طول دوره های تجربه زمانی سالیانه X ، به تدریج وضعیت بهتری یافته است.

همان طور که در شکل نیز مشخص شده است، رابطه همبستگی امکان خصوصی سازی و تجربه زمانی از میزان قابل قبول $R^2 = 0/91$ درصد برخوردار است؛ این امر نشانگر آن است که می توان به ارتقای سریع تجربه نیروهای دولتی در امر خصوصی سازی، بیش از پیش امیدوار بود.

اگرچه روند تحقق خصوصی سازی به طور نسبی از وضعیتی رو به رشد برخوردار بوده، اما باید توجه داشت که براساس برآورد آمارهای سال ۱۳۸۴، رقم مصوب ناگهان به طور محسوسی کاهش یافته و این امر باعث شده که عملکرد نیز با رقمی کم تر از سال ۱۳۸۳ مورد پیش بینی قرار گیرد.

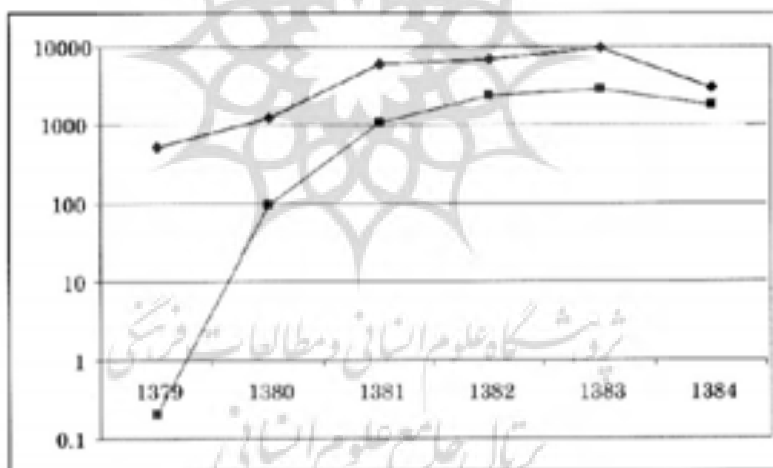
طبق نمودار ۲، عملکرد خصوصی سازی تا سال ۱۳۸۳ روندی صعودی داشته است؛ به طوری که از ۹۳/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ به ۲۸۱۳/۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ افزایش یافته است. اما طبق ارقام سال ۱۳۸۴، به نظر می رسد این روند در سال مزبور، روندی نزولی را نسبت به گذشته طی کرده و در سال ۱۳۸۴ فقط ۱۷۸۶/۶ میلیارد تحقق یافته است. به طوری که این روند را می توان در نمودار ۳ نیز ملاحظه کرد.

ملاحظه می شود عملکرد خصوصی سازی، در طول زمان هماهنگی بیش تری با برنامه پیدا کرده است.



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۳ عملکرد خصوصی سازی در سال‌های مختلف



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نمودار ۴ روند برنامه و عملکرد خصوصی سازی و امکان تحقق آن در سال‌های مختلف

این عملکرد را با توجه به روند برنامه و امکان خصوصی سازی در مقیاسی لگاریتمی نیز می توان طبق نمودار ۴ به طور شفاف تری مشاهده کرد.

همان طور که مشاهده می شود، عملکرد خصوصی سازی در طول زمان به آنچه قانون در نظر گرفته به تدریج نزدیک شده است و این مسئله تحت تأثیر امکانات اجرایی و تجربه اندوزی در امر خصوصی سازی بوده است.

در واقع هر چه نیروهای متخصص و متعهد و فناوری اطلاعات در سطح بالاتری وجود داشته باشد می توان به روند خصوصی سازی سرعت بیش تری بخشید.

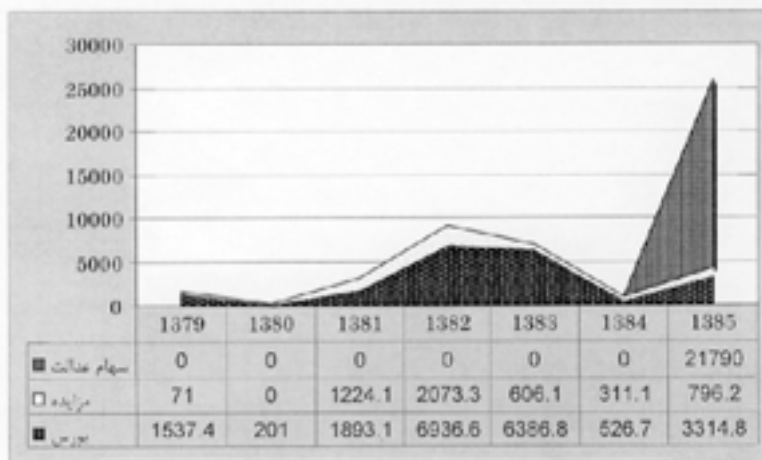
آنچه در رابطه با خصوصی سازی بانک ها مدنظر قرار خواهد گرفت تحولی است که به تدریج در بخش مالی و به ویژه در بانکداری اسلامی به وقوع خواهد پیوست، به طوری که بسیاری از نارسایی ها و مشکلات با گسترش بانک های خصوصی اصلاح خواهد شد.

به این ترتیب بانک های دولتی نیز ناچار به اصلاح روابط و عملیات خود خواهند بود و در نهایت می توان انتظار داشت که خصوصی سازی در بخش پولی و بانکی - اگرچه تا حدودی با پیچیدگی - تحقق خواهد یافت، اما می توان نتایج جالبی را در رابطه با توسعه خصوصی سازی هم در بخش مالی و هم در بخش غیرمالی انتظار داشت.

در عین حال شکست خصوصی سازی در بخش پولی و مالی می تواند نتایج ناگواری را برای سایر بخش ها به وجود آورد؛ بنابراین لازم است خصوصی سازی در بخش های پولی و مالی، همزمان با خصوصی سازی سایر بخش ها و با دقت بیش تری انجام شود.

عملکرد دولت در تنوع بخشیدن به واگذاری ها نشان می دهد که می توان با توسل به روش های واگذاری، خصوصی سازی را توسعه بخشید.

همان طور که در نمودار ۵ مشاهده می شود ارائه روش واگذاری از طریق سهام عدالت در کنار روش های مزایده و بورس به طور کلی حجم واگذاری را در سطح قابل ملاحظه ای در سال ۱۳۸۵ افزایش داده است.



مأخذ: برنامه، نشریه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خرداد ۱۳۸۶

نمودار ۵ واگذاری با توجه به روش‌های مختلف

۳ شیوه‌ها و امکان‌سنجی تحقق سیاست‌های اصل ۴۴

می‌توان در رابطه با تحقق سیاست‌های اصل ۴۴ (پیوست‌های ۱، ۲ و ۳) راهکارهای متعددی را ارائه کرد. اولین راهکار مطالعه علمی برای کمک به طراحی علمی مدیریت تحول، جمع‌آوری نظرات و پیشنهادهای فعالان اقتصادی در داخل و خارج از کشور، جمع‌آوری و هم‌افزایی امکانات سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی برای تحقق این انتقال و همکاری با صاحب‌نظران خواهد بود. به نظر برخی محققین تحول ایجاد شده در اقتصاد کشور دارای سه بُعد اقتصادی، حقوقی و مدیریتی است، به طوری که به نظر می‌رسد از مرحله تحلیل اقتصادی و حقوقی گذر کرده‌ایم و وارد مرحله مدیریتی این تحول شده‌ایم.

مدیریت عالی نظام براساس یک اجماع کارشناسی به این جمع‌بندی رسیده که تحول ساختاری اجتناب‌ناپذیر است، لکن مسئله اصلی تقابل بخش خصوصی با دولتی نیست، بلکه مسئله اصلی توزیع مجدد منابع و کاراسازی بخش‌های اقتصادی و سرمایه‌های انسانی است.

۱-۳ ایجاد اطمینان برای سرمایه‌گذاران

بهترین راه برای رسیدن به اهداف عملیاتی این ابلاغیه، طراحی عملی مدیریت تحول و نهادسازی است.

به این ترتیب لازم است برای سرمایه‌های کوچک از طریق صندوق‌های تجمیع و ترکیب سهام با کم کردن ریسک سرمایه، فضای سرمایه‌گذاری قابل اعتماد ایجاد کرد. تأسیس شرکت‌های مشاوره برای سرمایه‌گذاری یکی از ضرورت‌هاست و همچنین تأمین مالی داخلی و خارجی برای سامان‌دهی و ایجاد ارتباط با واحدهایی که مایل به سرمایه‌گذاری هستند و امکان حضور در میدان‌های جدید، باید در اولویت قرار گیرند. تحقق این ابلاغیه در اقتصاد دولتی به روش‌ها و ابزارهای جدیدی نیازمند است، زیرا در شرایطی که بخش خصوصی ضعیف مانده باشد، نمی‌توان توقع داشت که نتیجه به‌طور کامل تحقق یابد. باید در تمام طراحی‌های مدیریت به اهداف اقتصادی توجه کرد، بنابراین برای رسیدن به بالاترین توانمندی، بالا بردن کارایی بنگاه‌ها ضروری است و برای کارایی، رقابت لازم است، زیرا در شرایط انحصار کارایی به‌دست نمی‌آید.

باید در طراحی مدیریت، تحول و مسائل پیش‌رو پیش‌بینی شود و پیشگیری از آفات و مشکلات در دستور کار قرار گیرد. عدم تدبیر هوشمندانه برای مشکلات پیش‌رو در سال‌های بعد، مسائل انحرافی در بخش خصوصی به‌وجود می‌آورد و به‌علت حساسیت افکار عمومی امکان برگشت سیاست‌ها وجود نخواهد داشت. طبق برنامه سازمان خصوصی‌سازی، روال قبلی ادامه خواهد یافت و واگذاری (حدالمقدور) از طریق بورس انجام می‌شود، این در حالی است که بخشی از این سهام نیز در قالب سهام عدالت واگذار خواهد شد. هدف از اجرای سیاست‌های راهبردی بند «ج» اصل ۴۴ قانون اساسی باید رونق بورس و گسترش فرهنگ سهام‌داری باشد و اگر این کار با مدیریت صحیح انجام شود، تأثیر مثبتی در بازار سرمایه بر جای خواهد گذاشت و نقش مردم در اقتصاد را پررنگ خواهد کرد.

همان‌طور که می‌دانیم، ارزش دارایی شرکت‌های دولتی حدود ۵۰۰ میلیارد دلار است که حدود ۱۴۰ میلیارد دلار آن‌ها قابل واگذاری به بخش غیردولتی است که شامل بخش خصوصی و بخش تعاونی خواهد بود.

در رابطه با توان جامعه در پذیرش تصدی‌های واگذار شده دولتی، باید گفت، این امر به شیوه‌های واگذاری بستگی دارد؛ برای مثال ممکن است در شرایطی که امکان واگذاری فوری وجود نداشته باشد، بخشی از دارایی به صورت نقدی و بخشی دیگر به صورت

اقساط (مثلاً پنج ساله) واگذار شود.

نکته مهم در واگذاری سهام شرکت‌های بزرگ دولتی قیمت آن است، بنابراین توسعه ظرفیت کارشناسی بورس درباره قیمت‌گذاری این حجم از سرمایه، باید بلافاصله فراهم شود، زیرا در حال حاضر بدنه کارشناسی بورس بسیار کوچک است.

نکته مهم دیگر، واگذاری بخش پولی و بانکی و همچنین بیمه است. هرچند این واگذاری نقش بسیار مهمی در ارتقای بهره‌وری سیستم بانکی دارد، اما نباید شتابزده انجام شود، زیرا بررسی دقیق کارشناسی و شناسایی نقاط ضعف و قوت این فرایند می‌تواند نقش حساسی در تحقق موفقیت و کاهش مخاطرات احتمالی داشته باشد.

آنچه در رابطه با واگذاری سهام بانک‌ها به بخش خصوصی باید در نظر گرفت تداوم بانکداری اسلامی همراه با هماهنگی آن با استانداردهای بین‌المللی و به خصوص استانداردهای تأیید شده در جوامع اسلامی است. بخش خصوصی شده و بخش خصوصی حاضر در بانکداری لازم است با تعامل متقابل نارسایی‌های فعلی را برطرف کرده و موجب افزایش سطح بهره‌وری و در عین حال اثربخشی در نظام اقتصادی شوند. می‌توان انتظار داشت که رقابت بین بخش خصوصی شده و بخش خصوصی فعلی بتواند تحول مثبتی را در نظام بانکی به وجود آورده و باعث نزدیک شدن ریسک سرمایه‌گذاری به حداقل ممکن شود.

۲-۳ مقررات‌زدایی و ساده‌سازی قوانین

برنامه خصوصی‌سازی در ایران، براساس ابلاغیه مقام معظم رهبری به‌صورت امری سازمان‌دهی شده، با محوریت متمرکز سازمان خصوصی‌سازی و بر مبنای سازوکارهای قانونی مشخص، با تشکیل سازمان اجرایی مورد نظر آغاز شده است.

با توجه به ماده (۱۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۹ و با انگیزه ایجاد نهادی منسجم برای واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت با هدف ارتقای کارایی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور، توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، افزایش مشارکت عمومی و استفاده از مدیریت سالم تاکنون اقداماتی انجام شده است.

به این ترتیب خصوصی‌سازی در ایران برای اولین بار بر مبنای قوانین و مقررات شفاف و قابل اجرا یعنی مواد موجود در فصل سوم قانون برنامه توسعه و رویه‌ای منسجم انجام شده است. در قانون برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹)، مواد مربوط به خصوصی‌سازی بیش‌تر احکام

اساسی بودند، ولی با آغاز برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۳، برخی از مواد فصول اول و پانزدهم این قانون در ارتباط با واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌های دولتی با هدف تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی در توسعه کشور، پشتوانه‌ای مناسب برای تحقق فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه، در زمینه خصوصی‌سازی فراهم شد. با معرفی روش‌های متعدد برای خصوصی‌سازی به غیر از واگذاری مالکیت سهام دولتی، ارائه برنامه زمانبندی برای مشخص کردن و تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی، انحصاری و سایر بخش‌هایی که بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در آن‌ها را نداشت و ارائه برنامه برای تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی، اقدامات مهمی برای ارتقای مفهوم خصوصی‌سازی انجام شد. این اقدامات به خصوصی‌سازی با مفهومی متمایز و فراتر از واگذاری سهام واحدهای تولیدی توجه کرد و این مسئله را به صورت واگذاری‌های هدفمند با پیگیری هدف‌های عمیق‌تری دنبال می‌کند. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توسط مقام معظم رهبری که از یک طرف دولت را به شکستن انحصارات و آزادسازی اقتصادی در کلیه فعالیت‌های مطرح شده در اصل فوق‌الذکر ملزم کرده و از طرف دیگر مجوز واگذاری هرگونه فعالیت که مشمول موارد خاص تعیین شده در قانون اساسی نباشد به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی به میزان حداقل سالیانه ۲۰٪ فعالیت‌های سال اول، برنامه‌ریزی شده است. به این ترتیب خصوصی‌سازی در جمهوری اسلامی ایران به خصوص در رابطه با بخش پولی و بانکی شکل نوینی را نوید می‌دهد.

با مقایسه دو قانون برنامه سوم و چهارم توسعه، می‌توان گفت که برخی از مواد قانون برنامه سوم توسعه در قالب ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه مطرح شده، این مواد عبارتند از: موضوع الزام‌ها، شناسایی هیئت عالی واگذاری، شناسایی نهاد مسئول خصوصی‌سازی، نحوه تنظیم قراردادهای فروش، شناسایی هیئت داور، مصونیت مجریان امر واگذاری و دست‌اندرکاران و مجریان این امر، نحوه پرداخت غرامت و خسارت، معافیت از مالیات نقل و انتقال سهام، جابه‌جایی کارکنان و تأدیه بدهی شرکت‌های مشمول واگذاری.

علاوه بر این در قانون برنامه چهارم توسعه به ترتیب موضوع‌های «مشخص نمودن روش‌های امکان‌پذیر برای خصوصی‌سازی» و «واگذاری سهام شرکت‌های بیمه تجاری» طبق مواد (۶) و (۱۶) همان قانون مشخص شده است و بر اساس اصلاح و تغییر مفاد مواد (۱۱) و (۱۹) قانون برنامه سوم توسعه و جایگزینی مواد (۱۶۰) و (۱۸) به جای آن‌ها در قانون برنامه چهارم توسعه، موضوع دامنه شمول قانون و نحوه تخصیص وجوه حاصل از خصوصی‌سازی تجدیدنظر شده است.

نکته دیگری که باید ملاحظه شود نحوه تخصیص وجوه حاصل از خصوصی‌سازی است. بر اساس ماده (۸) قانون برنامه چهارم توسعه وجوه حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی در حساب خاصی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نام خزانه‌داری کل کشور، متمرکز و به شرح زیر اختصاص می‌یابد و به حساب‌های مربوط منتقل می‌شود:

الف) معادل بیست درصد (۲۰٪) به‌عنوان علی‌الحساب مالیات بر عملکرد شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط یا شرکت‌های تحت پوشش آن (حساب درآمد عمومی کشور).

ب) معادل ده درصد (۱۰٪) به‌عنوان علی‌الحساب سود سهام دولت در شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط (حساب درآمد عمومی کشور).

ج) معادل هفتاد درصد (۷۰٪) به حساب شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط برای موارد ذیل:
- پرداخت دیون شرکت مادر تخصصی به دولت (وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و خزانه‌داری کل کشور).

- آماده‌سازی، بهسازی و اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی برای واگذاری.
- کمک به تأمین هزینه‌های تعدیل نیروی انسانی و آموزش‌های فنی و حرفه‌ای (مهارتی) کارکنان شرکت‌های قابل واگذاری.

- کمک به توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیتهای اقتصادی در قالب بودجه‌های سنواتی.

- تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و سرمایه‌گذاری در چارچوب بودجه مصوب.
همان‌طور که ملاحظه می‌شود، طبق این ماده قانونی، بخشی از وجوه حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی، با هدف تسهیل در آماده‌سازی و فراهم‌سازی زمینه‌های لازم برای واگذاری تدوین شده است.

۴ چالش‌های پیش‌رو

یکی از اقدامات مهم به‌عمل آمده در سال ۱۳۸۳ و نیمه اول سال ۱۳۸۴، که بیش‌تر از سوی سازمان خصوصی‌سازی پیشنهاد و عنوان شده و به تصویب مراجع ذی‌ربط رسیده است، بررسی و شناخت چالش‌های پیش‌روی واگذاری سهام از جنبه‌های متعدد و اقدام برای رفع آن‌ها از طریق اصلاح مقررات بوده است. اصلاحات را در قالب ذیل می‌توان طبقه‌بندی کرد:

۱-۴ چالش‌های مشارکتی

مسائلی که ریشه در مشارکت پایین تقاضای خرید سهام دارد و اهدافی چون افزایش رقابت، مشارکت بیش‌تر خریداران در مزایده‌ها، گسترش توان خریداران و افزایش انگیزه آنان در مواجهه با برنامه خصوصی‌سازی از مواردی است که نارسایی‌های مشارکتی را برطرف می‌کند.

براساس تصویب‌نامه هیئت وزیران، ماده (۳) از آیین‌نامه بند «ه» ماده (۱۴) قانون برنامه سوم توسعه طبق ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه، اصلاح شده و بر اساس این اصلاحیه قید الزام پرداخت حداقل ۴۰٪ ثمن معامله به‌صورت نقدی توسط خریدار حذف و به‌جای آن مقرر شده است بنا به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و با تصویب هیئت عالی واگذاری، بخشی از ثمن معامله به صورت نقدی از خریدار دریافت شود. بنابراین طبق اختیار، انگیزه خریداران برای رقابت در مزایده‌های سهام واگذاری شده افزایش خواهد یافت و این امر، دستیابی به مدیریت مناسب و کارآمد در یک شرکت را فراهم خواهد کرد.

از طرف دیگر طبق این اصلاحیه زمان وصول اقساط از سه سال به پنج سال افزایش یافته است، این امر نیز علاوه بر آنکه سبب جذب و استقبال بیش‌تر خریداران می‌شود موجب تقویت توان بخش خصوصی و توسعه مشارکت و توانمندی خریداران خواهد شد.

نکته مهم دیگر، اضافه شدن یک تبصره ذیل ماده مذکور است که براساس آن سود فروش اقساطی برای مدت تأخیر در پرداخت بخش نقدی ثمن معامله، محاسبه و از خریدار دریافت می‌شود و زمینه را برای برخورد با موارد احتمالی کم توجهی برخی خریداران نسبت به پرداخت بخش نقدی ثمن معامله به‌وجود می‌آورد.

با توجه به اینکه تأخیر در پرداخت این مبالغ موجب ضرر و زیان دولت می‌شود این تبصره راه حلی برای احقاق حقوق دولت خواهد بود. البته در صورتی که خریدار دلایل موجهی برای این تأخیر ارائه دهد، این تبصره امکان بررسی لازم را فراهم آورده و با توجه به موافقت هیئت عالی واگذاری با عدم احتساب سود فروش اقساطی یاد شده، این مبلغ محاسبه می‌شود، اما دریافت نخواهد شد. براساس این اصلاحات، هیئت عالی واگذاری، درباره تعیین حداقل میزان بخش نقدی ثمن معامله و حداکثر مهلت زمان پرداخت اقساط، موارد را به شرح جدول ذیل تصویب کرده و ترتیب مناسبی را برای طبقه‌بندی اندازه شرکت‌ها و رعایت تسهیلات برای افزایش میزان مشارکت خریداران فراهم کرده است.

براساس موافقت هیئت عالی واگذاری در صورتی که مجموع مدت تأخیر در پرداخت اقساط تا پایان قرارداد فروش اقساطی توسط خریدار یا هر یک از خریداران، کم‌تر از سی روز کاری

بوده و خریدار یا خریداران به تمام تعهدات خود به موجب قرارداد عمل کرده باشند، سازمان خصوصی‌سازی با توجه به ارتقای سطح مشارکت، مجاز است سود فروش اقساطی و وجه التزام خسارت تأخیر در تأدیه (جریمه دیرکرد) را بابت این ایام تأخیر محاسبه و مطالبه نکند. طبق این مصوبه می‌توان مشاهده کرد که سیاستی حمایتی در رابطه با خریدارانی اعمال شده که به دلایل موجه توانسته‌اند اقساط خود در رأس سررسید پرداخت کنند.

جدول ۱ نحوه پرداخت ثمن معامله در واگذاری سهام بلوکی نقد و اقساطی

ردیف	محدوده قیمت پایه بلوک مورد واگذاری	حداقل میزان قابل دریافت بخش نقدی ثمن معامله	حداکثر دوره بازپرداخت ثمن معامله (سال)	مدت تنفس در شروع بازپرداخت اولین قسط معامله
۱	تا مبلغ ۷۰ میلیارد ریال	۴۰ درصد	۳	-
۲	از مبلغ ۷۰ تا ۲۰۰ میلیارد ریال	۲۵ درصد	۳/۵	تا ۶ ماه پس از مهلت مجاز پرداخت بخش نقدی ثمن معامله
۳	از مبلغ ۲۰۰ تا ۵۰۰ میلیارد ریال	۳۰ درصد	۴	تا ۶ ماه پس از مهلت مجاز پرداخت بخش نقدی ثمن معامله
۴	از مبلغ ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ میلیارد ریال	۲۵ درصد	۴/۵	تا یک‌سال پس از مهلت مجاز پرداخت بخش نقدی ثمن معامله
۵	از مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد ریال و بیش‌تر	۲۰ درصد	۵	تا یک‌سال پس از مهلت مجاز پرداخت بخش نقدی ثمن معامله

مأخذ: سازمان خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

۲-۴ چالش‌های عملیاتی

به‌طور کلی برخی مسائل به عدم رویه مناسب قیمت‌گذاری پایه سهام یا تعیین قیمت پایه متناسب سهام، رفع موارد سکوت مقررات مربوط به عرضه، شفاف‌سازی تعهدات خریداران برحسب میزان سهام خریداری شده و چگونگی دریافت جرائم تأخیر پرداخت اقساط مربوط می‌شود. این چالش‌ها طبق مصوبات ذیل مدنظر قرار گرفته است:

طبق تصویب‌نامه هیئت عالی واگذاری، بندهای «۴» و «۶» دستورالعمل موضوع ماده (۱۷) قانون برنامه سوم توسعه، بر اساس ماده (۹) قانون برنامه چهارم توسعه، اصلاح شده است. به این ترتیب، الزام خریدار به پرداخت خسارت در صورت عدم تأدیه به موقع اقساط ثمن معامله به صورت «وجه التزام» و بر اساس مصوبات شورای پول و اعتبار تلقی شده و بر این اساس میزان خسارت آن مشخص می‌شود.

با توجه به اصلاح بند «۶» دستورالعمل مذکور، دو تبصره به این بند اضافه شده که به ترتیب بیانگر تعهدات خریدار سهام بلوکی کنترلی و خریدار سهام بلوکی مدیریتی است. بر مبنای این اصلاحات برخی از بندهای زیرمجموعه بند «۶» از دستورالعمل مذکور به عنوان زیرمجموعه این تبصره‌ها تلقی شده است. این مسئله بیانگر تأکید قانون بر رعایت این موارد توسط خریداران خاص (خریداران سهام کنترلی و مدیریتی) است و بنابراین شامل همه خریداران نمی‌شود. طبق مصوبه هیئت عالی واگذاری، موضوع پیگیری سازمان خصوصی‌سازی جهت ایفای تعهدات شرکت‌های مادر تخصصی مبنی بر پرداخت مالیات عملکرد شرکت‌های فروخته شده تا پایان سال مالی قبل از واگذاری، حذف و بند ذیل جایگزین آن شده است: «سازمان متعهد گردد عطف به ماده (۲۵) فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه، پیگیری اجرای تعهدات شرکت‌های مادر تخصصی را عهده‌دار گردد».

نکته دیگری که هیئت عالی واگذاری مدنظر قرار داده، مبنای زمانی آغاز محاسبه اقساط در مدت بازپرداخت اقساط فروش‌های نقد و اقساطی است که در مقررات اجرایی خصوصی‌سازی مشخص نشده بود و به صورت ذیل تأکید شده است: «روز بعد از آخرین مهلت مجاز خریدار برای پرداخت بخش نقدی ثمن معامله، مبنای محاسبه ابتدای زمان دوران بازپرداخت اقساط معامله در فروش‌های نقد و اقساط سازمان خصوصی‌سازی است».

به این ترتیب می‌توان برخی چالش‌های عملیاتی که موجب کندی یا توقف عملیات بوده است را طبق تجدیدنظر در مصوبات یا در نظر گرفتن نکات جدید برطرف کرد.

نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاسی

به‌طور کلی در رابطه با راهکارهای توانمندی و موانع پیش‌روی بخش غیردولتی در پذیرش فعالیت‌های اصل ۴۴، هماهنگی بین سیاست‌های اعتباری و سیاست‌هایی که وضعیت رقابتی شرکت‌ها و بانک‌های خصوصی شده را حفظ می‌کند از اهمیت زیادی برخوردار است.

در این رابطه با توجه به تقویت ظرفیت کارشناسی بورس، تمهیدات لازم برای اعطای تسهیلات بانکی به کسانی که از صلاحیت فنی بیش‌تر برخوردارند می‌تواند نقش بارزی در موفقیت این واگذاری‌ها داشته باشد.

در عین حال همان‌گونه که مطرح گردید، تسهیل و تجدیدنظر در مقررات، می‌تواند زمینه را برای تحقق سریع‌تر خصوصی‌سازی فراهم کند. بدیهی است ارتباط نظارتی با هدف حفظ بنگاه‌های انتقال یافته و جلوگیری از انحصار یا ناکارایی مؤسسات جدید باید به‌طور مستمر مدنظر باشد.

توجه به انگیزه خریداران و ایجاد راهکارهای مالی در روش ارائه سهام به نحوی که بتوان ریسک سهام را به حداقل ممکن کاهش داد، می‌تواند نقش قابل ملاحظه‌ای در واگذاری سریع و مطمئن داشته باشد.

مهم‌ترین عامل برای توسعه بخش غیردولتی، سهولت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی است.

طبق مطالعه سازمان خصوصی‌سازی یکی از بزرگ‌ترین مشکلات پیش‌روی سازمان وضعیت نابسامان بورس اوراق بهادار و روند رو به کاهش شاخص‌های آن است. سازمان خصوصی‌سازی در روند واگذاری‌های خود به خصوص در بحث عرضه، نیازمند شرایط و فضای لازم از سوی سازمان بورس است. بنابراین هر چه بورس نوسانات خارج از معمول داشته باشد، سازمان خصوصی‌سازی نیز به همان میزان متأثر خواهد شد، بنابراین نظارت بر بازار سهام که نیازمند فراهم آوردن زمینه لازم برای ثبات و امنیت سرمایه‌گذاران است یکی از راهکارهای حل این مشکل خواهد بود. همچنین ناهماهنگی بازار پولی، بازار سرمایه و بورس اوراق بهادار می‌تواند تأثیر منفی بر عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در بخش پولی و بانکی داشته باشد و روند عملکرد برنامه را با مشکل مواجه کند.

مسئله دیگری که موجب کندی خصوصی‌سازی در بخش پولی و بانکی می‌شود، مخاطره در خصوصی‌سازی و بروز مفاسد و سوءاستفاده در حین واگذاری و عواقب حاصل از آن است. بنابراین تنظیم و تصویب سازوکار اجرایی به‌منظور نظارت دقیق بر روند خصوصی‌سازی در قبال خطاهای غیرعمدی یا مسائل غیرمترقبه آنان می‌تواند زمینه مناسبی برای تحقق اهداف فوق باشد.

براساس مطالعات انجام شده مهم‌ترین چالش خصوصی‌سازی، فراهم نبودن زمینه لازم برای قیمت‌گذاری سهام بانک‌ها و شرکت‌هاست، زیرا مجمع بیش‌تر بانک‌ها و شرکت‌ها که می‌توانند به تغییر ارزش پایه سهام آن‌ها منجر شوند معمولاً در فاصله‌ای تشکیل می‌شوند که

ارزش سهام مشخص نشده است و این امر سازمان را مجبور می‌کند که قیمت‌گذاری را به بعد از زمان برگزاری مجامع شرکت‌ها و تصویب نهایی صورت‌های مالی آنان موکول کند. در این حال توقف امر قیمت‌گذاری و در نتیجه کندی روند خصوصی‌سازی در ماه‌های ابتدایی هر سال، واقعیتی است که در این چند سال پیش‌روی سازمان خصوصی‌سازی بوده است و تاکنون راه حل مناسبی برای آن در نظر گرفته نشده و بنابراین لازم است که به روش خاصی عمل شود. نکته دیگری که در رابطه با خصوصی‌سازی بانک‌ها باید در نظر گرفت برخورد غیرکارشناسانه با مسئله خصوصی‌سازی است.

نکته مهم دیگر واگذاری دارایی‌های دولت به نهادهای شبه‌دولتی بابت رد دیون دولت به این نهادها و رسانه‌هاست که از دلایل دیگر شکل‌گیری جو بدبینی جامعه نسبت به امر خصوصی‌سازی است.

به‌طور کلی سازمان خصوصی‌سازی در رابطه با قیمت‌گذاری و فروش سهام تا انعقاد نهایی قرارداد فروش سهام وکیل شرکت‌های مادر تخصصی است و هیچ‌گاه اداره‌کننده شرکت مورد معامله نیست. درحالی‌که یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی سازمان در مرحله پس از خصوصی‌سازی، ادعای برخی خریداران نسبت به عدم شفافیت بدهی‌ها و تعهدات شرکت‌های خریداری شده و ادعای غبن آنان است که در حال حاضر سازوکار مناسبی برای تشخیص صحت ادعای خریداران نسبت به اقدامات هیئت مدیره منتخب دولت و شرکت‌های مادر تخصصی ذی‌ربط وجود نداشته است، برای رفع این مشکل، بیمه خریداران در لایحه خصوصی‌سازی طراحی شده است که در صورت اجرایی شدن می‌تواند روش مطلوبی برای حل این معضل باشد. در هر حال آنچه در رابطه با خصوصی‌سازی بخش پولی و بانکی باید در نظر گرفت حمایت از ثبات قیمت سهام بانک‌هاست، زیرا هرگونه نوسان قیمت ممکن است مسئله خصوصی‌سازی را در این بخش بحرانی کرده و بحران را به سایر بخش‌ها نیز سوق دهد. آنچه علاوه بر مطالب گفته شده می‌تواند توصیه شود تنوع روش‌های واگذاری است. همان‌طور که می‌دانیم امروزه از طریق برون‌سپاری^۱ می‌توان تحقق خصوصی‌سازی را نه تنها افزایش داد^۲ بلکه مسیر آن را به‌نحوی تنظیم کرد که کم‌ترین آسیب را به اشتغال وارد سازد و کم‌ترین امکان سوءاستفاده از تغییر کاربری را فراهم کند.

1. Out sourcing

۲. حسین حشمتی، «برون‌سپاری اولین گام مطمئن در تعدیل ساختار اقتصاد اسلامی»، فصلنامه بانک صادرات، شماره ۴۰، (بهار ۱۳۸۶).

پیوست‌ها

پیوست ۱

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌هاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.

بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود.

بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

پیوست ۲

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به‌منظور:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی،
 - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی،
 - ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
 - افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی،
 - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،
 - افزایش سطح عمومی اشتغال،
 - تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- مقرر می‌گردد:

الف) سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن

بخش دولتی

۱. دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه ۵ ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.

اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

۲. سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۱-۲. صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز).

۲-۲. فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور.

۳-۲. بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هر یک از سهامداران با تصویب قانون.

۴-۲. بیمه.

۵-۲. تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.

۶-۲. کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.

۷-۲. راه و راه‌آهن.

۸-۲. هواپیمایی (حمل‌ونقل هوایی) و کشتیرانی (حمل‌ونقل دریایی).

سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

۳. بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات.
۴. شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران.
۵. شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی.
۶. بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق.
۷. بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.
۸. صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص فرمانده کل قوا.

الزامات واگذاری

۱. قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود.
۲. فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد.
۳. جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم درخصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد.
۴. واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیر مجموعه با کارشناسی همه جانبه صورت گیرد.
۵. به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور اقدامات لازم جهت جذب مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد. فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.
۶. با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید.
۷. تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

پیوست ۳

پاسخ رهبر انقلاب اسلامی به درخواست رئیس جمهور برای اختصاص بخشی از سهام شرکتهای دولتی

بسم الله الرحمن الرحيم

جناب آقای دکتر احمدی نژاد

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با درخواست جنابعالی جهت اختصاص درصدی از سهام صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به شرح ذیل موافقت می‌گردد:

۱. با فروش اقساطی تا ۵۰ درصد از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قالب شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی متشکل از تعاونی‌های شهرستانی موافقت می‌گردد.

۲. قیمت سهام در بورس تعیین گردد.

۳. در مورد دو دهک پایین درآمدی ۵۰ درصد تخفیف در قیمت سهام واگذاری با دوره تقسیط ده ساله مجاز است.

۴. شرکتهای سرمایه‌گذاری استانی با کمک دولت در بورس پذیرفته شده و جهت افزایش بازدهی سرمایه خود براساس قانون تجارت فعالیت نمایند.

۵. به نسبت اعضای شرکتهای تعاونی هر استان، سهام مشمول واگذاری در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استان قرار گیرد.

۶. خرید و فروش سهام شرکتهای سرمایه‌گذاری استان در بورس به میزانی که اقساط آن پرداخت یا مورد تخفیف واقع شده، مجاز است.

۷. شناسایی افراد واقع در دو دهک پایین درآمدی با سازوکارهای علمی و دقیق انجام گرفته و روستاییان مورد توجه ویژه قرار گیرند.

۸. اجرای طرح، نباید موجبات افزایش یا تداوم تصدیگری‌های دولت در شرکتهای مشمول واگذاری گردد.

شایسته تذکر است که با توجه به گذشت مدت قابل توجهی از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، هنوز اقدامات اجرایی و فراخوان ملی جهت توسعه سرمایه‌گذاری و کارآفرینی صورت نگرفته است، لذا مقرر نمایم ستادی قوی، مسئولیت کامل اجرای اصل ۴۴ را بر عهده گرفته و بدون فوت وقت زمینه رونق و تحرک اقتصادی را با به‌کارگیری همه

نیروها و سرمایه‌های ملی فراهم نماید. اطلاع‌رسانی همه‌جانبه و فراگیر جهت دوری از ویژه‌خواری گروه‌های خاص، تشویق عموم به سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب و کار کشور مورد تأکید است.

توفیق جنابعالی را در خدمت به ملت بزرگ ایران و اجرای عدالت از خداوند متعال خواستارم.



منابع و مأخذ

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، برنامه، سال پنجم، خرداد ۱۳۸۶.
- حشمتی، حسین. «برون‌سپاری اولین گام مطمئن در تعدیل ساختار اقتصاد اسلامی»، فصلنامه بانک صادرات، شماره ۴۰، بهار ۱۳۸۶.
- «خصوصی‌سازی در تئوری و عمل، رویکرد کشورهای در حال توسعه»، بانک و اقتصاد، شماره ۴۳، ۱۳۸۳.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران، مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ابلاغیه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- گزارش سالانه و ترازنامه بانک مرکزی، سال‌های مختلف.
- گزارش نظارتی هیئت عالی واگذاری از عملکرد سازمان خصوصی‌سازی، سازمان خصوصی‌سازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۴.
- Bruno, Michael, Crisis, Stabilization and Economic Reform, Therapy by Consensus, 1993, Oxford.
- Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett, Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data", World Bank Economic Review, 1995.
- Pannier, Dominique, ed., "Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies", World Bank Technical Paper 323. 1996, Washington, D.C.
- Sappington, David, and Joseph E. Stiglitz; "Privatization, Information and Incentives", Journal of Policy Analysis and Management, 1987.
- World Bank, World development Report, 1997: The State in a Changing World, New York, Oxford University Press.