

# مبانی نظری شکل‌گیری شرکت‌های دولتی و علل طرح خصوصی‌سازی در کشور (اهداف - فرایند قانونی)\*

دکتر اکبر کمیجانی

دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

حسن خوشپور

کارشناس اقتصادی سازمان برنامه و بودجه

مدت زمانی است که بحث شرکت‌های دولتی در مجافل علمی - تخصصی از سوی صاحب‌نظران ذی‌ربط در علوم اقتصاد و مدیریت مطرح است و هر دیدگاه از تن خود اظهارنظرهای متنوعی در مورد مدیریت، عملکرد، اهداف، آثار اقتصادی و مالی و دیگر مسائل مربوط به این شرکت‌ها ارائه می‌کند. شرکت‌های دولتی از سابقه‌ای نسبتاً قدیمی در نظام‌های اقتصادی برخوردارند و به عنوان مکانیزم‌های تصحیح اختلالات سیستم بازار، سال‌های بسیاری است که فعالیت می‌کنند و در نظام اقتصادی ایران نیز حضور آن‌ها بسیار تعیین‌کننده است. در حالی‌که شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور و تقریباً در اکثر متغیرهای اقتصادی از سهمی بالا برخوردارند، نوشتارها، مباحث و نظام نگاه‌داری دولتی در کشور هنوز به‌طور مدون و مشخص در دسترس نیست و این نقطه شروع ابهامات یا اختلالات و ضعف سیستم مدیریت، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و نظارت بر این نهادها است. به همین دلیل است که سیاست خصوصی‌سازی که در اکثر ساختارهای اقتصادی به معنای رویکرد مجددی به سیستم بازار و استفاده از انگیزه‌های سودآوری برای ارتقای کارایی فعالیت‌ها مطرح است، به عنوان راه‌کار حل مشکلات در مقطع زمانی بسیار مناسبی اتخاذ و اجرا شد، اما به دلیل عدم شناخت کامل از شرکت‌های دولتی و اهداف آن‌ها سیاست مزبور در اجرا با مشکلات بسیاری توأم بوده است.

نوشته حاضر با تکیه بر مبانی علمی و توجیبات تخصصی حاکم بر ایجاد شرکت‌های دولتی و با بهره‌گیری از مفاهیم و اصول پذیرفته شده اقتصادی، در جستجوی به تصویر کشیدن وضعیت بخش شرکت‌های دولتی و عوامل طرح خصوصی‌سازی در کشور و فرایند قانون‌گذاری برای این سیاست در سال‌های اخیر است.

\* این مقاله براساس طرح تحقیقاتی «ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی و شناسایی موانع و تنگنای اجرای آن در ایران» که موضوع قرارداد شماره ۸۰/۸۴۸/م مورخ ۷۴/۹/۲۰ میان معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت پژوهشی دانشگاه تهران است، استخراج و تنظیم شده است. مجری این طرح دکتر اکبر کمیجانی، کارشناسان و همکاران طرح خانم مهتری رحیمی‌فر و آقایان حسن خوشپور و محمد رحیم احمدوند هستند.

## مقدمه

در مفهومی عام، شرکت عبارت از قرارداد یا توافقی (حتی ذهنی) بین افراد است که برای دستیابی به هدف و مقصودی معین و مشترک منعقد می‌شود. افراد مزبور که می‌توانند اشخاص حقیقی یا حقوقی باشند دارای اهداف متفاوت و خاصی هستند، اما همواره شرکت برای هدف یا اهدافی مشخص و ثابت تشکیل می‌شود و به‌طور نامحدود فعال بوده و یا پس از تحقق هدف مورد نظر منحل می‌گردد. به عبارت دیگر، هدف شرکت می‌تواند تعیین‌کننده تداوم حیات و یا انحلال آن باشد.

نوع و ماهیت شرکت مرتبط با نوع توافق، شخصیت شکل‌دهندگان به شرکت و همین‌طور اهداف شرکت است که از طریق انواع تفاهمات و توافقات منعقد شده، می‌توان شخصیت افراد و یا اهداف شرکت‌ها را دسته‌بندی کرد و در تدوین ضوابط و مقررات و اعمال سیاست‌ها از طبقه‌بندی مذکور استفاده کرد.

در صورتی که دولت و یا یکی از نهادهای آن به خوبی در شکل‌گیری و ادامه فعالیت شرکت مؤثر باشد، شرکت با دولت مرتبط است و می‌تواند یک شرکت دولتی باشد اما در صورتی که در ایجاد شرکت و یا ادامه فعالیت آن، دولت نقش اصلی و تعیین‌کننده را دارا باشد، شرکت حتماً دولتی است و در قالب ضوابط، اصول، اهداف و سیاست‌های دولت سازماندهی می‌شود.

به این ترتیب، شرکت دولتی سازمانی است که می‌تواند در بخش خصوصی نیز فعالیت کند اما عوامل مختلفی نظیر اهداف دولت، شیوه سرمایه‌گذاری و شکل‌گیری و نحوه سازماندهی می‌تواند موجب دولتی بودن شرکت مزبور شود.

لزوم تولید و ارائه کالاها و خدمات عمومی، شرایط خاص اقتصادی، شکست مکانیزم بازار در تخصیص بهینه و مطلوب منابع و عوامل تولید و یا کالاها و خدمات مصرفی، اثرات خارجی و صرفه‌های جانبی برخی فعالیت‌های اقتصادی، از عوامل شکل‌گیری و فعالیت شرکت‌های دولتی شناخته شده که اصول و مبانی اصلی و اولیه نظری در بحث بنگاهداری دولتی هستند. در مباحث اقتصاد خرد، برای یک بنگاه اقتصادی در بازار، شرایط لازم هنگامی به صورت مناسب شکل می‌گیرد که در بازار عوامل تولید و محصولات تولید شده، بنگاه مزبور بتواند بهترین نقطه را برای حداکثر کردن سود انتخاب کند. در صورتی که شرایط مزبور به هر دلیل فراهم نشود، وجود ابزارهای دیگری برای تصحیح شرایط لازم می‌شود که

ایجاد بنگاه دولتی یکی از این ابزارهاست.

از سوی دیگر، در متون و تاریخ عقاید اقتصادی، حضور و نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی از حضوری انحصارگرایانه (به صورتی که تمامی بخش‌های اقتصادی را تحت نفوذ و سیطره برنامه‌ریزی شده قرار داده باشد) تا نقشی ارشادی (که به عنوان سیاست‌گذار و تسهیل‌کننده، شرایط مطلوب را برای فعالیت‌های اقتصادی فراهم آورد) در تغییر بوده و لذا ابزارهای متنوعی را برای حضور خود به کار گرفته است.

ایجاد زیربنای اقتصادی، کمک به ارتقای تکنولوژی و دیگر شرایطی که در بیان اقتصادی تخصیص مطلوب منابع و تحقق نقطه بهینه پارتو نام گرفته، در طی قرن‌های گذشته موجب شده است تا حضور دولت در اقتصاد، به صورتی تعیین‌کننده مطرح شود. با توسعه منابع و بازارهای اقتصادی، انجام اختراعات و اکتشافات جدید و گسترش علوم و فنون در زمان‌های دور موجب گردیده است تا نقش دولت از صورتی انحصارگرایانه خارج شود و دولت به گونه‌ای ارشادی و هدایت‌کننده در اقتصاد حضور یابد. به همین دلیل، میزان حضور و دخالت دولت در اقتصاد را تابعی از سطح توسعه‌یافتگی جوامع می‌دانند.

لذا با توجه به آنچه خاطر نشان شد، در مقاله حاضر شرکت‌های دولتی و کم و کیف فعالیت‌ها و خصوصیات اصلی آن‌ها از طریق مطالعه مبانی نظری و تاریخچه شکل‌گیری آن‌ها شناخته و سپس خصوصی‌سازی به منظور راه کار اصلی اصلاح سیستم و کارکرد شرکت‌ها (در سطوح خرد و کلان) مورد بررسی و نقد قرار گرفته است.

پرونده‌های علمی و مطالعات فرسنگی  
مجله علمی مجامع علوم انسانی

## ۲. مبانی نظری شرکت‌های دولتی<sup>۱</sup>

برای ایجاد شرکت دولتی، اهداف و انگیزه‌های متعددی مطرح شده است که تقریباً همگی آن‌ها قابل تفکیک و سازماندهی تحت عنوان شکست مکانیزم بازار در تخصیص عوامل و منابع تولید است که در سرفصل‌های متنوعی تبلور یافته است. در نوشتارهای نظری بنگاهداری و متون مربوط به تجربه ایجاد و اداره شرکت‌های دولتی در کشورهای مختلف فلسفه پیدایش و انگیزه ایجاد شرکت دولتی عبارت است از فعالیت در اموری که بخش غیردولتی یا قادر نیست در آن‌ها فعالیت کند و یا به دلیل عدم هماهنگی نتایج فعالیت‌های

۱. به منظور اطلاع بیشتر نگاه کنید به:

«ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی و شناسایی موانع و تنگنای اجرای آن در ایران»، فصل سوم، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهمن ۱۳۷۵.

مزبور با اهداف این بخش، رغبتی برای فعالیت ندارد. لذا در زمینه تولید و عرضه کالاهای استراتژیک و اساسی، تحقق اهداف غیراقتصادی و اجتماعی دولت (نظیر حفظ اشتغال، رفع فقر و محرومیت، ایجاد عدالت اجتماعی و تعدیل الگوی توزیع درآمد)، تحقق اهداف سیاسی و استراتژیک و مهم‌تر از همه برخورد با اثرات خارجی، شرکت‌های دولتی حضور دارند و به عنوان ابزارهای دولت به کار گرفته شده‌اند.

از سوی دیگر، تنها معیارهای اقتصادی و یا میزان توسعه‌یافتگی جوامع به عنوان عوامل مؤثر در ایجاد شرکت‌های دولتی مطرح نیستند، بلکه نگرش‌های خاص اقتصادی ناشی از ارزش‌های نظام و مکتب اقتصادی می‌تواند در کم و کیف ایجاد و به کارگیری شرکت دولتی مؤثر باشد. به عنوان مثال، در حالی‌که در کشور اتریش ۱۰۰ درصد صنایع اتومبیل‌سازی تحت پوشش دولت قرار دارد، در کشورهای فرانسه و ایتالیا این سهم برابر با ۲۵ درصد است، و در کشور سوئد شرکت دولتی فعال در صنایع اتومبیل وجود ندارد. بدیهی است که تفاوت کشورهای مذکور از نظر پیشرفت و توسعه اقتصادی در حدی نیست که حضور شرکت‌های دولتی در صنعت اتومبیل‌سازی به آن میزان باشد.

با ایجاد شرکت دولتی به صورتی که خارجیان بخشی از سهام شرکت را در اختیار داشته باشند، انگیزه‌های سودآوری و کسب درآمد موجب می‌گردد تا سرمایه‌گذاران خارجی از طریق مشارکت در شرکت ایجاد شده، در کشور سرمایه‌گذاری کنند. لذا به منظور حفظ حقوق سرمایه‌گذاران خارجی و ایجاد امنیت مالی و اقتصادی برای این‌گونه سرمایه‌گذاران حضور دولت و مشارکت مستقیم آن در سرمایه‌گذاری مدنظر خارجیان است. حضور سرمایه‌گذاران خارجی (شرکت‌های فراملیتی) در حال حاضر به وسیله ابزارهای جدیدتری صورت می‌گیرد (نظیر ایجاد مناطق ویژه حراست شده، مناطق آزاد و...). لیکن ابزارهای جدید نیز به نحوی با ایجاد شرکت یا مشارکت دولت و یا بخش عمومی داخلی در ارتباط است. به هر صورت، فلسفه و انگیزه‌های ایجاد شرکت‌های دولتی در صورت زیر قابل طبقه‌بندی است:

۱. عدم کارایی و نقص در سیستم بازار و نبود بخش خصوصی کارآمد؛
۲. لزوم ایجاد زیربنای اولیه اقتصادی به عنوان گام نخست تسهیل سرمایه‌گذاری و فعالیت بخش خصوصی؛
۳. تسهیل فرایند و هدایت برنامه‌های توسعه از طریق مدیریت عالی فرایند برنامه؛
۴. باورها و ارزش‌های ایدئولوژیک و سیاسی خاص نظام اقتصادی؛

۵. فقدان ابزارها و عوامل موردنیاز بهره‌برداری از منابع طبیعی (تخصص، سرمایه)؛  
۶. پی‌گیری و تحقق اهداف اجتماعی و رفاهی و غیراقتصادی دولت‌ها و حساسیت ارائه کالاها و خدمات عمومی.

### ۳. شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در ایران<sup>۱</sup>

اقتصاد ایران، متأثر از تحولات و وقایع سیاسی، اقتصادی بین‌المللی از ابتدای سال‌های ۱۳۰۰ و با معنا یافتن اقتصاد، با تحولات عمده‌ای مواجه شده و حرکت‌های متعددی برای ایجاد فرایندهای تولیدی با شروع قرن حاضر در کشور آغاز شد. وجود این باور که مالکیت عمومی و کنترل، به‌ویژه از سوی بالاترین مقام اقتصادی، فرایند توسعه و برنامه‌ریزی را تسهیل می‌کند، ایجاب کرد تا فعالیت در محدوده‌هایی از اقتصاد را دولت و بخش عمومی به عهده گیرد.

به دلیل شرایط و ماهیت خاص اقتصاد ایران، دولت نقش محوری را در کسب درآمدها داشته و به همین دلیل این ادعا وجود دارد که اقتصاد ایران دولتی است و دولت کسب‌کننده و تخصیص‌دهنده تمامی درآمدهای جامعه است. لذا ضرورت استفاده از شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران به صورتی مضاعف مطرح شده است.

فعالیت شرکت‌های دولتی در ایران از ابتدای سال‌های ۱۳۰۰ آغاز شده است. براساس اطلاعات موجود، اولین شرکت دولتی به نام بانک ایران در ۱۳۰۰ تأسیس گردید و در ۱۳۰۶ نیز بانک ملی ایران ایجاد شد. در دهه‌های اول سال‌های ۱۳۰۰، عمده‌ترین اهداف دولت از ایجاد شرکت‌های دولتی، کنترل تجارت عمومی، ایجاد درآمد، گسترش حمایت از صنایع داخلی بوده است که برای تحقق آن‌ها ۳۵ شرکت دولتی تأسیس گردید. به مرور زمان و بنا به ضرورت و سیاست دولت‌های وقت، شرکت‌های دولتی دیگری تأسیس شد و تعداد شرکت‌های بخش دولتی افزایش یافت. در سال‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ با افزایش درآمدهای نفتی و افزایش توان مالی دولت و تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه، تأسیس و فعالیت شرکت‌های دولتی ابعاد گسترده‌تری یافت و تصدی دولت در بخش‌های اقتصادی از طریق شرکت‌های مزبور به نحو چشم‌گیری توسعه یافت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و خصوصاً

۱. به منظور اطلاع دقیق‌تر می‌توان به منبع زیر مراجعه کرد:

«ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی و شناسایی موانع و تنگناهای اجرایی آن در ایران»، فصل سوم، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهمن ۱۳۷۵.

در چند سال اول، به دلیل مصادره و ملی شدن بسیاری از شرکت‌های خصوصی، تعداد شرکت‌های دولتی افزایش یافت.

به‌طور خلاصه، مبانی شکل‌گیری و تأسیس شرکت‌های دولتی از زمان تأسیس اولین شرکت دولتی تاکنون در هر دوره زمانی کاملاً متفاوت با دوره دیگر بوده است. در برخی دوره‌ها ایجاد زیربناها و فرایندهای مختلف صنعتی، در دوره‌های دیگر توجه به بخش خاص یا فعالیتی معین و در دیگر دوره‌ها کسب درآمد و یا جلب مشارکت‌ها و سرمایه‌گذاری خارجی فلسفه ایجاد شرکت‌ها را شکل داده است. نگاهی مختصر به موضوع فعالیت‌های شرکت‌های مهم دولتی براساس روند تاریخی تأسیس آن‌ها نشان می‌دهد که انجام فعالیت‌های زیربنایی و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز جامعه و تأمین کالاها و خدمات عمومی عمده‌ترین زمینه‌های تأسیس فعالیت شرکت‌های دولتی از ابتدای ایجاد این‌گونه شرکت‌ها بوده است و به مرور زمان، طی دهه‌های بعد تا سال‌های ۱۳۴۰، این روند ادامه داشته است. در دهه‌های بعد شرکت‌های دولتی به انگیزه تسهیل فرایند توسعه شکل گرفته‌اند. تولید انرژی، ایجاد صنایع فلزی سنگین و انجام امور سدسازی و... از جمله زمینه‌هایی هستند که در سال‌های ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۰ برای فعالیت شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شده است. پس از ۱۳۵۰، کشور از افزایش درآمد قابل توجهی برخوردار گردیده است. به همین دلیل، دولت زمینه‌های فعالیت شرکت‌های دولتی را تنوع بخشیده و بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی را تحت پوشش خود درآورده است. اهداف دولت در این دوره توسعه فعالیت‌های صنعتی و تنوع بخشیدن به آن‌ها، کسب درآمد و تنظیم قیمت و انجام فعالیت‌های رفاهی بوده است.

لیکن در سال‌های ۱۳۵۸ به بعد و پس از پیروزی انقلاب اسلامی که شرکت‌های بسیاری تحت پوشش و سازماندهی دولت قرار گرفتند (به‌طور مستقیم یا با واسطه) و به گونه‌ای تعداد آن‌ها در حال حاضر از ۴۰۰ شرکت تا ۲۲۰۰ شرکت ذکر می‌شود، مبانی انتقال شرکت‌ها از بخش خصوصی به بخش دولتی مطابق با مبانی تئوریک پذیرفته شده در متون بنگاهداری دولتی نبوده است. در بسیاری از شرکت‌ها به دلیل بدهی به سیستم بانکی، نبود سهامداران و سرمایه‌گذاران شرکت، برخی مسائل سیاسی و ارزشی، تنها صاحبان آن‌ها تغییر یافته و دولت متولی ادامه فعالیت آنان شده است. شرکت‌هایی که با انگیزه حاکم در بخش خصوصی تأسیس شده بودند بدون هیچ تغییری تحت پوشش دولت قرار گرفتند. زمینه‌های فعالیت این‌گونه شرکت‌ها در فضای رقابتی قبل از مصادره شدن به نحوی کارکرد داشت که امکان تأمین حداکثر سود برای تولیدکننده فراهم باشد، و در حقیقت دولت پس از تصرف

شرکت می‌بایست همانند صاحبان قبلی، درصدد کسب حداکثر سود، شرکت را اداره کند. شرکت‌هایی که تنها با انتقال به بخش دولتی تحت تأثیر انواع مقررات، قوانین و دستورالعمل‌های دولتی قرار گرفتند. سیستم مدیریتی که شرکت‌های مصادره شده را اداره و رهبری می‌کرد کارگزاران دولت بودند و هدف سودآوری در شرکت‌های جدیداً دولتی شده (که بوسیله دولت و نهادهای آن هم تأسیس نشده بودند) در سایه اهداف غیراقتصادی دولت فراموش شد و زیاندهی به عنوان نقطه ضعف این شرکت‌ها و مدیریت آن‌ها هیچ‌گاه مورد بررسی قرار نگرفت.

ایجاد شرکت‌های دولتی و ادامه فعالیت آن‌ها در سال‌هایی که دخالت دولت در اقتصاد به صورتی گسترده ضرورت داشت، همراه با موفقیت و کارایی بوده و بسیاری از اهداف غیراقتصادی و اجتماعی دولت در پرتو فعالیت شرکت‌های مزبور تحقق یافته است. به حداکثر رساندن تولید (بدون توجه به کم و کیف سودآوری) به حداکثر رساندن اشتغال (بدون مدنظر قرار دادن صرفه و صلاح اقتصادی در سطح شرکت)، به حداکثر رساندن درآمدهای ارزی، ایجاد مازاد برای سرمایه‌گذاری، تأمین امنیت، خودکفایی اجتماعی و اقتصادی و تحقق اهداف اجتماعی، استراتژیک و ایدئولوژیک مدت‌ها فعالیت شرکت‌های دولتی را توجیه می‌نمود.

اما به مرور زمان، عدم کارایی در شرکت‌های دولتی، تداخل فعالیت‌های انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، فقدان سیستم مناسب ارزیابی و حسابرسی شرکت‌های دولتی، مدیریت نامطلوب و انتصاب مدیران براساس تحلیل‌های سیاسی، ارتقاء تکنولوژی و بی‌معنا شدن سازماندهی بسیاری از فعالیت‌ها در بخش دولت و مهم‌تر از همه به زیر سؤال رفتن نظام برنامه‌ریزی متمرکز موجب شد تا استراتژی‌یی که در پاسخ به شکست مکانیزم بازار اتخاذ شده بود نیز با شکست مواجه شود و این شکست به مراتب وسیع‌تر از شکست قبلی بود.

گزارش‌های بانک جهانی<sup>۱</sup> درباره چشم‌اندازهای اقتصادی برخی کشورها نظیر افریقا نتیجه‌گیری می‌کند: «اکنون آشکار است که بخش دولتی بیش از حد گسترده است، و فقدان کنونی منابع مالی، نیروی کار ماهر و ظرفیت سازمانی، به این امر منجر شده است که رشد حاصل نسبت به منابع مورد استفاده کمتر باشد.» طبق گزارش بانک جهانی در ۱۹۸۳، در بسیاری از کشورها توسعه بخش بنگاه‌های دولتی موجب عدم کارایی جدی برای این بخش

1. "Privatization, The Lessons of Experience", Country Economics Department, The World Bank, 1992.

شده است و صندوق بین‌المللی پول در ۱۹۸۶ اظهار داشته است که «سال‌ها عدم کارایی در بسیاری از بنگاه‌های دولتی مشخص گردید و نتایج این عدم کارایی با حمایت بودجه‌ای آسان و فراوان پنهان شده است»؛ و همین‌طور «تجربه بسیاری از بنگاه‌های دولتی نشان داد که بسیاری از آنان به توزیع مجدد درآمد کمک نکرده‌اند».<sup>۱</sup>

حتی در صورتی که شرکت‌های دولتی بدون هیچ‌گونه اختلالی به فعالیت‌های پیش‌بینی شده خود ادامه دهند و برای تحقق اهداف مورد انتظار حرکت کنند، به دلیل ارتقاء تکنولوژی و افزایش توان بخش‌های غیردولتی به منظور فعالیت در زمینه‌های مختلف اقتصادی، عملکرد بخش شرکت‌های دولتی نسبت به عملکرد مورد انتظار بخش خصوصی از کارایی لازم برخوردار نیست. به عنوان مثال، در بسیاری از کشورها، صنعت نساجی به دلایل مختلف از قدرت و شرایط خاص و مطلوبی برخوردار است و غالب کشورها ایجاد و توسعه صنایع خود را با ایجاد صنایع نساجی آغاز کرده‌اند. تا چند دهه قبل تکنولوژی، سرمایه و امکان تداوم فعالیت در صنعت نساجی فقط برای شرکت‌های دولتی وجود داشت اما با پیشرفت دانش فنی تولید و صنعت نساجی بخش‌های غیردولتی نیز به این صنعت دسترسی دارند و می‌توانند صناعی را ایجاد نمایند. کارآفرینی، نوآوری و اتخاذ روش‌های پویای تولید مسلماً در بخش خصوصی به دلیل وجود فضای رقابتی و کسب حداکثر منافع به مراتب بیشتر بوده و این بخش می‌تواند در این صنعت با کارایی بالاتری نسبت به بخش دولتی فعالیت کند. نمونه بارز، حضور وسیع تر بخش خصوصی نسبت به دهه‌های قبل در صنعت نساجی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است که دولت‌ها به منظور توسعه صادرات، بخش خصوصی را تشویق به فعالیت در این زمینه کرده‌اند.<sup>۲</sup>

با توجه به سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی در سطح جهانی و قبول تلویحی این موضوع که بنگاه‌های دولتی در ایران نیز از کارایی مناسب برخوردار نیستند، پدیده خصوصی‌سازی به عنوان یک راه حل عملی برای اصلاح ساختار مدیریت بنگاه‌ها و انتقال برخی از امور دولتی به بخش خصوصی مطرح شد.

به عبارت دیگر، در ایران نیز به دلایل مختلف که برخی از آن‌ها ناشی از شرایط خاص اقتصادی کشور و بعضی دیگر متأثر از شرایط و تحولات بین‌المللی و نظریه‌های اقتصادی است، عملکرد شرکت‌های دولتی از نقاط ضعف بسیاری برخوردار گشت و

۱. سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی، دفتر هماهنگی امور بنگاه‌های اقتصادی، «نگرشی بر مبانی نظری نظام شرکت‌های دولتی»، مهر ۱۳۶۸. ۲. همان مأخذ.



خصوصاً به دلیل انتقال بسیاری از شرکت‌های صادره‌ای و ملی شده به بخش بنگاه‌های دولتی در نظام اداری اقتصادی، عملکرد این بخش از نارسایی‌های بسیاری برخوردار شد. بسیاری از شرکت‌هایی که در بخش دولتی تأسیس شدند لزومی به ادامه فعالیت آنان در این بخش وجود نداشت و سوء مدیریت و اختلال در نظام‌های برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شرکت‌های دولتی از عوامل بنیادی بودند که مجموعه شرکت‌های دولتی را با مشکلات عدیده‌ای مواجه ساخت.

از این رو، طرح سیاست خصوصی‌سازی همزمان با اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی از ۱۳۶۸ در کشور مورد توجه اساسی قرار گرفت و به عنوان یکی از خط‌مشی‌های اساسی برنامه اول به مرحله اجرا درآمد.

#### ۴. اهداف و فرایند اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور

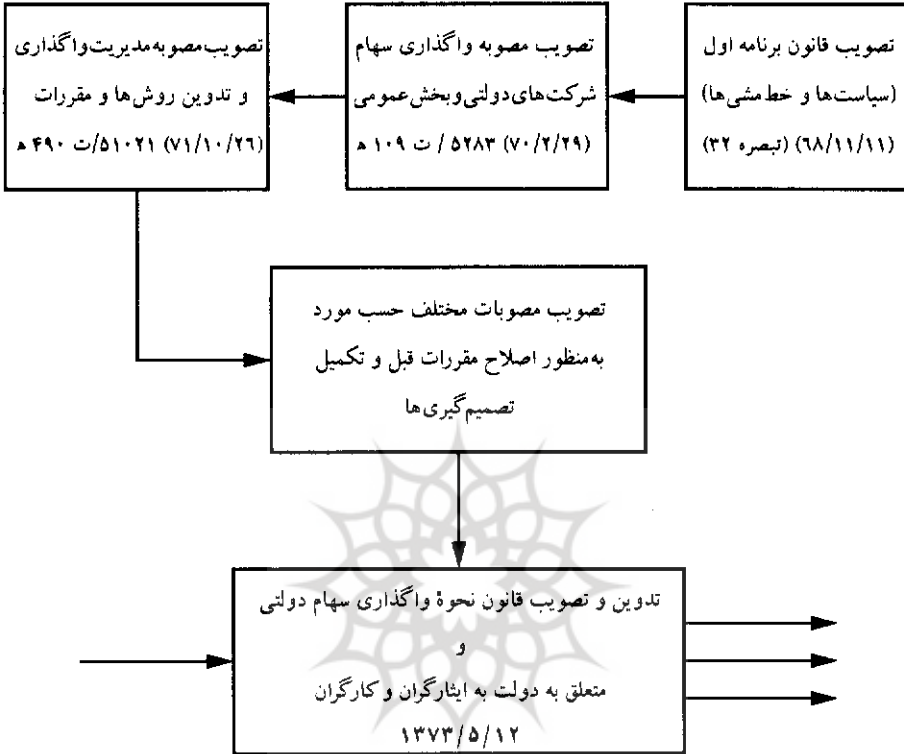
لزوم بازنگری در تشکیلات دولت با سرمایه‌های به کار گرفته شده و بهینه کردن بهره‌برداری از منابع در کنار وجود اختلالات و نارسایی‌های عمده در عملکرد شرکت‌های دولتی موجب گردید تا اجرای سیاست خصوصی‌سازی با هدف ارتقاء کارایی فعالیت‌ها مورد توجه خاص دست‌اندرکاران نظام اقتصادی قرار گیرد که تبلور اولین اقدام در این زمینه تدوین و تصویب اصول و خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و اهداف برنامه اول توسعه کشور است که برنامه اجرایی آن در تبصره ۳۲ قانون مزبور خلاصه شده است.<sup>۱</sup>

پس از تصویب تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بستر لازم برای تدوین و اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی و بخش عمومی به بخش‌های غیردولتی فراهم آمد. به عبارت دیگر، در صورتی که تبصره ۳۲ نقطه آغاز اتخاذ سیاست خصوصی باشد، اقدامات بعدی و مصوبات مربوط در حقیقت اقدامات و تصمیم‌گیری‌های اجرایی سیاست مزبور است. به طور خلاصه، فرایند تصمیم‌گیری برای خصوصی‌سازی در کشور را به شرح نمودار شماره ۱ می‌توان ارائه کرد.

در یک روند زمانی، پس از ۱۳۶۸، ابتدا سیاست خصوصی‌سازی و اهتمام دولت مبنی بر اتخاذ و اجرای آن در یازدهم بهمن ۱۳۶۸ مورد تصویب قوه قانون‌گذاری رسید.

۱. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۷۲ - ۱۳۶۸، تبصره ۳۲ (سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها).

نمودار شماره ۱: فرایند اجرای خصوصی‌سازی در کشور



سپس در ۱۳۷۰/۲/۲۹ بیانیه دولت مبنی بر اتخاذ عملی و اجرای روش‌های خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی انتشار یافت. پس از تصویب بیانیه دولت و شروع کار، با توجه به تجربیات حاصله و نقاط قوت و ضعف ایجاد شده تا ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، مصوبات مختلفی در زمینه اصلاح اقدامات و انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری به تصویب رسید که از لحاظ محتوایی، تصمیمات تعیین‌کننده‌ای نبودند.

اما در ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ سیاست خصوصی‌سازی شاهد تحول اساسی و تعیین‌کننده‌ای بود. برای رفع اختلالات گذشته و به منظور تسریع و تسهیل امر واگذاری و کارایی مدیریت آن، نظارت و هماهنگی و تعیین روش‌های قیمت‌گذاری و فروش شرکت‌ها، مصوبه مزبور تصویب شد و انتشار یافت. پس از تصویب مصوبه ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ تا ۱۳۷۳/۵/۱۲ مصوبات دیگری حسب مورد به تصویب رسید که هیچ‌یک نقطه عطف و یا تحولی در تصمیم‌گیری و

مبانی نظری شکل‌گیری شرکت‌های دولتی و علل طرح خصوصی‌سازی در کشور ۵۳

سیاست‌گذاری محسوب نمی‌شود.

و بالاخره اولین و مهم‌ترین اتکاء قانونی مربوط به خصوصی‌سازی در ۱۳۷۳/۵/۱۲ و با تدوین و تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران تدوین و تصویب شد.

در سال‌های ۱۳۶۸ تاکنون که سیاست خصوصی‌سازی مورد تصویب قرار گرفته و اجرا می‌شود، اهداف، روش‌ها و سیاست‌های متعدد و بعضاً متضادی در اجرای این سیاست اتخاذ شده است که به‌طور مختصر روند تغییرات و تحولات آن‌ها طی سال‌های مزبور در ادامه ارائه می‌شود.

۴-۱. تصویب قانون برنامه اول توسعه کشور و تصویب مصوبه ۵۲۸۳ / ت ۱۰۹ هیئت وزیران

(۷۰/۲/۲۹)

اهداف، حجم و دامنه واگذاری، روش‌ها و مکانیزم مدیریت و واگذاری و بررسی تطبیقی آن‌ها در هر یک از مراحل تصمیم‌گیری و مبانی نظری به شرح جدول شماره ۱ است.

به این ترتیب، پس از اعلام اولیه تصمیم دولت مبنی بر خصوصی‌سازی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولت و انجام اقدامات ابتدایی در خصوص تبیین اهداف، راهبردها و خط‌مشی‌های خصوصی‌سازی در کشور، حجم واگذاری از نظر تعداد و نوع سازماندهی شرکت‌ها مورد مطالعه قرار گرفت<sup>۱</sup> و براساس نتایج انجام شده، منشور و بیانیه دولت در امر واگذاری شرکت‌ها انتشار یافت.

همان‌گونه که در جدول شماره ۱ مشاهده می‌شود، انطباق کامل میان تصمیم‌های اتخاذ شده در مصوبه هیئت وزیران و قانون برنامه اول با مبانی نظری خصوصی‌سازی در مورد عناوین اصلی اقدامات وجود ندارد. به عنوان مثال، در حالی که طبق نوشتارهای مربوط به خصوصی‌سازی و براساس تجربیات دیگر کشورها، مدیریت امر خصوصی‌سازی باید مستقل از نهادها و گروه‌های ذی‌نفع در اجرای واگذاری باشد، مدیریت امر واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی مرکب از برخی دستگاه‌های مهم و گذارنده سهام است. حضور دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب نهاد مدیریت امر واگذاری موجب می‌گردد تا تصمیم‌ها و دستورالعمل‌ها با گرایش‌های صنفی و یا متأثر از منافع دستگاه‌های

۱. سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی، دفتر هماهنگی امور بنگاه‌های اقتصادی، «بررسی امکان واگذاری شرکت‌های دولتی و بخش عمومی»، ویرایش دوم، آبان ۱۳۶۹.

جدول شماره ۱: اهداف، روش‌ها و مکانیزم‌مدیریت و واگذاری در انطباق با هر یک از مراحل

تصمیم‌گیری و مبانی نظری

عنوان	مبانی نظری و تجربیات خصوصی سازی	قانون برنامه اول توسعه کشور	مصوبه ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هیئت وزیران
هدف	<ul style="list-style-type: none"> <li>* کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد.</li> <li>* ارتقاء کارایی فعالیت‌ها.</li> <li>* ایجاد درآمد برای دولت.</li> <li>* کاهش زیاندهی شرکت‌های دولتی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* بهبود مدیریت شرکت‌های دولتی.</li> <li>* تعیین میزان دارایی‌های دولت در شرکت‌های دولتی.</li> <li>* تشخیص حداقل سوددهی شرکت‌های دولتی.</li> <li>* تفکیک عملیات انتفاعی از غیرانتفاعی دولت.</li> <li>* ارزیابی عملیات شرکت‌های دولتی.</li> <li>* واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم.</li> <li>* تشویق و حمایت از تشکل‌های صنعتی و معدنی.</li> <li>* تنظیم و استمرار نظام کارآمد تصمیم‌گیری و تخصصی و سیاست‌گذاری در مجموعه سازمان دولت.</li> <li>* کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی.</li> <li>* ارتقاء کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش.</li> <li>* تدوین حدود وظایف دولت.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ارتقاء کارایی فعالیت‌ها.</li> <li>* کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی غیر ضرور.</li> <li>* ایجاد تعادل اقتصادی.</li> <li>* استفاده بهینه از امکانات کشور.</li> </ul>
حجم و دامنه و واگذاری	<p>براساس ارزش‌های منبعث از مکاتب اقتصادی و ماهیت ساختار اقتصادی جوامع تمامی فعالیت‌ها و یا بخشی از آن‌ها در خصوصی‌سازی شرکت داده می‌شوند.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* کلیه شرکت‌های دولتی (غیر از صنایع بزرگ و مادر) مشمول سیاست خصوصی‌سازی اند.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* کلیه شرکت‌های دولتی و بخش عمومی، قابل واگذاری به بخش‌های خصوصی و غیردولتی‌اند.</li> </ul>
مکانیزم مدیریت و واگذاری	<p>در بسیاری از کشورها از طریق نهاد مستقل در سطح وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های عالی دولت.</p>	<p>کمیسیون تحت نظر ریاست جمهوری و با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط (حسب مورد) و ۲ نفر نماینده مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس.</p>	<p>کمیسیونی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ریاست معاون اول رئیس جمهور.</p>

مبانی نظری شکل‌گیری شرکت‌های دولتی و علل طرح خصوصی‌سازی در کشور ۵۵

ادامه جدول شماره ۱: اهداف، روش‌ها و مکانیزم‌مدیریت واگذاری در انطباق با هر یک از مراحل

تصمیم‌گیری و مبانی نظری

عنوان	مبانی نظری و تجربیات خصوصی‌سازی	قانون برنامه اول توسعه کشور	مصوبه ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هیئت وزیران
حالات و روش‌های واگذاری	* انتقال مالکیت از طریق واگذاری عمومی سهام (بورس) مزایده. * مذاکره اموال و تجهیزات (انحلال) بدون انتقال مالکیت و اجاره. * واگذاری مدیریت.	واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده.	واگذاری با اولویت روش بورس. واگذاری از طریق سایر روش‌ها (حسب مورد). واگذاری ۳۳ درصد سهام به کارگران.

مزبور اتخاذ و تدوین گردد. نتیجه این امر مسلماً موجب کند شدن و حتی شکست کلی سیاست می‌گردد.

۴-۲. مصوبه شماره ۵۱۰۲۱ / ت - ۴۹۰ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ هیئت وزیران

تجربه و عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در کشور بعد از گذشت ۲۰ ماه از تصویب اولین بیانیه سیاستی دولت در خصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و بخش عمومی مشکلات ناشی از فقدان مدیریت مستقل و کارای امر خصوصی‌سازی، عدم شفافیت و فقدان بازار رقابتی در عرضه و تقاضای سهام قابل واگذاری، مشکلات مربوط به واگذاری سهام کارگران و عملکرد ناکارای اوراق بهادار در واگذاری سهام شرکت‌ها، فقدان سیاست‌های حمایتی و روش‌های مورد نیاز ایجاد بستر مناسب عملکرد شرکت‌ها پس از واگذاری موجب گردید تا در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ هیئت وزیران به منظور تقویت نهاد مدیریت امر واگذاری، تدوین روش‌های قیمت‌گذاری و واگذاری و اصلاح و بهبود روش‌های اجرایی تدوین گردد. در این مصوبه نهاد عالی سیاست‌گذاری خصوصی‌سازی مشخص گردید، دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی به منظور برقراری سیستم اطلاع‌رسانی، تسهیل امور و تدوین روش‌های قیمت‌گذاری، فروش و فروش اقساطی، و ایجاد روش‌های اصلی واگذاری نیز به تصویب رسید. جدول شماره ۲ مفاد مصوبه را براساس عناوین اصلی اجرای سیاست خصوصی‌سازی نشان می‌دهد.

همان‌گونه که در جدول شماره ۲ مشاهده می‌شود، رفع ابهامات و کمبودهایی که تاکنون در امر واگذاری شرکت‌های دولتی وجود داشت در این مصوبه مورد اشاره قرار

جدول شماره ۲: اهداف، سیاست‌ها، جهت‌گیری‌ها و روش‌های فرایند خصوصی‌سازی در  
مصوبه ۵۱۰/۲۱/ت/۴۹۰ هیئت وزیران

عناوین اصلی	اقدامات اتخاذ شده ۱۳۷۱/۱۰/۲۶
اهداف و جهت‌گیری‌های اصلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>* تعیین نهاد عالی سیاست‌گذاری در مورد خصوصی‌سازی</li> <li>* تعیین مسئول حسن اجرای سیاست و واگذاری</li> <li>* ایجاد سیستم اطلاع‌رسانی و اطلاع‌گیری مورد نیاز فرایند</li> <li>* روش‌های واگذاری شرکت‌ها</li> <li>* تعیین نحوه تدوین دستورالعمل‌های مورد نیاز</li> <li>* ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست و واگذاری</li> <li>* تعیین مدیریت اصولی امر و واگذاری</li> </ul>
حجم و دامنه واگذاری	<ul style="list-style-type: none"> <li>* کلیه سهام متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی قابل واگذاری است.</li> </ul>
مکانیزم هماهنگی، مدیریت و نظارت بر فرایند واگذاری حالات و روش‌های واگذاری	<ul style="list-style-type: none"> <li>* شورای اقتصاد به عنوان سیاست‌گذار</li> <li>* دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی</li> <li>* روش‌های واگذاری (بورس، مزایده و مذاکره)</li> <li>* تعیین جهت از طریق پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم به شورای اقتصاد</li> </ul>
عوامل انگیزشی، تشویقی، حمایتی و اکتشافات	<ul style="list-style-type: none"> <li>* در روش مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید، در شرایط مساوی اولویت با تعاونی‌های صنفی و تخصصی است.</li> </ul>
روش‌های استفاده از درآمدهای حاصله	<ul style="list-style-type: none"> <li>* مسکوت</li> </ul>
طرح زمان‌بندی در فرایند	<ul style="list-style-type: none"> <li>* تعیین مدت حداکثر دو ماه برای دستگاه‌های واگذارنده به منظور تعیین فهرست شرکت‌هایی که در آن‌ها دارای سهم هستند.</li> </ul>

گرفت. ایجاد نهاد عالی مدیریت امر و واگذاری به گونه‌ای که مستقل از گروه‌های ذی‌نفع و دستگاه‌های واگذارنده (بند ۱ مصوبه) مطرح می‌شود.

ایجاد مکانیزم و سیستم مدیریت اجرای سیاست خصوصی‌سازی (دبیرخانه، موضوع بند ۶)، تلاش در جهت برآورد حجم واگذاری (بند ۵ مصوبه) از جمله مهم‌ترین مسائلی بودند که در تصویب مصوبه مورد اشاره قرار گرفته و برای آن‌ها راه کارهایی طراحی شده است.

با تصویب مصوبه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، کلیه مصوباتی که تا قبل از آن به انحاء مختلف از سوی دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مختلف در هیئت وزیران به تصویب رسیده بود ملغی گردید و کلیه مسائل خصوصی‌سازی در مصوبه مزبور مطرح و مورد اتخاذ تصمیم قرار

گرفت.

پس از تصویب مصوبه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، سه دستورالعمل در خصوص نحوه قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری، نحوه فروش اقساطی و نحوه واگذاری سهام تدوین گردید و با تصویب در شورای اقتصاد (نهاد عالی مدیریت امر واگذاری) به اجرا درآمد.

علی‌رغم تصویب مصوبه ۱۳۷۱/۱۰/۲۶، که مصادف با سومین سال اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بوده است، باز هم بسیاری از مسائل و مشکلات کلیدی مربوط به خصوصی‌سازی مرتفع نگردید و برای آن تدابیر لازم نیز اندیشیده نشد.

۴-۳. قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایشارگران و کارگران مصوب  
۱۳۷۳/۵/۱۲

تدوین و تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی (مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲)، نه تنها با انگیزه و هدفی والا و ارزشمند صورت گرفته و در صدد قدردانی از ارزشمندترین ایشار جامعه است و یکی از مهم‌ترین عوامل موجد اطمینان از سرنوشت استراتژی‌های اقتصادی - اجتماعی نظام اقتصادی نیز محسوب می‌گردد، بلکه به عنوان اولین اقدام مؤثر به منظور قانونمند شدن خصوصی‌سازی و سیاست واگذاری در کشور است. قابلیت اتکاء قانونی، برخوردار از نهاد مستقل و قدرتمند (از طریق حمایت‌های بالای سیاسی و اقتصادی) از شاخص‌های مهم ایجاد اطمینان از سرنوشت هر سیاست اتخاذ شده و از جمله سیاست خصوصی‌سازی در کشور تلقی می‌گردد و این اقدام در حقیقت نیمی از شاخص‌های مزبور را مورد توجه و تأکید قرار داده و تثبیت کرده است.

اما علی‌رغم مزایای فوق، قانون نحوه واگذاری سهام دولت (مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲) نیز قابل تحلیل و نقد است، چراکه حداقل در هماهنگی کامل با روند خصوصی‌سازی در کشور و نوشتارهای مبتنی بر این سیاست نیست. قانون مزبور در پاسخ به عدم شناسایی، توجه و تأکید به گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ امر واگذاری است؛ گروه‌هایی که طبیعتاً در اجرای هر سیاست، و تدوین هر برنامه باید به آن‌ها توجه شود. از سوی دیگر، فقدان قانونمندی برای امر واگذاری و فروش سهام شرکت‌های دولتی، فقدان ضوابط و مقررات جامع و کامل که ابعاد مختلف سیاست را مدنظر قرار داده باشد از جمله عوامل مؤثر بر طرح و تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایشارگران و کارگران است.

عدم حمایت‌های سیاسی، اقتصادی و اداری از امر واگذاری، عدم مدیریت مستقل و نهاد قدرتمند و مؤثر در امر مدیریت اجرایی خصوصی سازی، نبود فضایی حمایتی و شرایط تسهیل‌کننده امر واگذاری، تضاد و تباین بین اهداف، انگیزه‌ها و منافع دستگاه‌های واگذارنده سهام با اهداف و منافع امر خصوصی سازی در کشور، انجام اقداماتی که می‌توان آن‌ها را تا حدودی خارج از ضوابط و منطق مورد قبول اجرای سیاست فروش شرکت‌ها و سهام آن‌ها به متقاضیان و خریداران دانست، عواملی بودند که موجب تصویب قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ شدند.

در حالی که از سال ۱۳۶۸ به بعد مطالعات وسیعی<sup>۱</sup> در خصوص شرکت‌های قابل واگذاری، روش‌های فروش و خصوصی سازی و استفاده از منافع حاصله صورت پذیرفت و تجربیات بسیاری برای دست‌اندرکاران امر واگذاری در سال‌های اجرای این سیاست کسب گردید. قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت (مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲) ذهنیتی کاملاً متفاوت و اهداف، روش‌ها، چارچوب‌ها و ضوابط متفاوتی را نسبت به گذشته برای خصوصی سازی در کشور طراحی نمود. طبقه‌بندی مفاد قانون واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت در ارتباط با مسائل کلیدی سیاست واگذاری به شرح جدول شماره ۳ است.

قانون چگونگی واگذاری سهام به ایشارگران و کارگران از اهداف عالی و مترقی برخوردار است و برای حمایت و قدردانی از ارزشمندترین گروه‌های جامعه پیشنهاد شده و به تصویب رسیده است، اما در مراحل اجرایی و از نظر الزامات اطلاعاتی و راه کارهای اجرای آن با ابهامات و کمبودهایی مواجه است. درصدهای تعیین شده در مفاد این قانون، نحوه قیمت‌گذاری و شرایط فروش‌های ترجیحی به گونه‌ای است که موجب تسهیل فرایند خصوصی سازی نمی‌شود. به علاوه، آنچه اهمیت دارد اعتبارات مالی برای اعطای تسهیلات مورد نیاز اجرای برنامه خصوصی سازی است که تدبیر شایسته‌ای برای آن پیش‌بینی نشده است. مکانیزم مدیریت و نظارت بر اجرای قانون نیز از جایگاه مناسب و متناسب با هدف قانون و سیاست‌های والای آن برخوردار نیست.<sup>۲</sup>

به این ترتیب، علی‌رغم آن‌که اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور از یکی زیربنای مطالعاتی نسبتاً قابل قبولی برخوردار بود، و شرایط اولیه مورد نیاز برای اجرای این

۱. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه و سازمان صنایع ملی ایران.  
 ۲. بررسی تحلیلی پیرامون قانون واگذاری سهام به ایشارگران و کارگران و نقاط قوت و ضعف احتمالی آن به تفصیل در فصل چهارم طرح تحقیقاتی «ارزیابی عملکرد خصوصی سازی و شناسایی موانع و تنگناهای اجرایی آن در ایران» مطرح گردیده است.



مبانی نظری شکل‌گیری شرکت‌های دولتی و علل طرح خصوصی‌سازی در کشور ۵۹

جدول شماره ۳: طبقه‌بندی قانون نحوهٔ واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایتارگران و

کارگران - مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲

موضوع	شماره ماده	تبصره	بند	مفاد قانون و توضیحات لازم
دامنهٔ شمول قانون نسبت به دستگاه‌های اجرایی	(۱)			وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی، بانک‌ها و کلیه مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی نیز موظفند در واگذاری شرکت‌های مربوط به خود چارچوب این قانون را رعایت کنند.
تعاریف و مفاهیم مورد نیاز	(۱)	(۱)		ایتارگران (رزمندگان داوطلب، آزادگان، جانبازان، خانواده معظم شهدا، مفقودالانرها و اسرا)
	(۱)	(۲)		رزمندگان
	(۱)	(۳)		بسجیان
شرایط برخورداری از امتیازات	(۲)	(الف)		ایجاد شرکت‌های سهامی با حداقل ۸۰٪ سرمایه‌گذاری توسط ایتارگران، رزمندگان و بسجیان
	(۲)	(ب)		ایجاد شرکت‌های تعاونی با حداقل ۸۰٪ سرمایه‌گذاری توسط ایتارگران، رزمندگان و بسجیان
	(۲)	(ج)		تشکل‌های مندرج در این قانون فقط بکبار حق استفاده از مزایای این قانون را دارند.
روش پرداخت بهای سهام (فروش به افراد)	(۳)			فروش سهام به عموم متقاضیان خرید غیر از ایتارگران به شرح زیر است: (الف) ۴۰٪ به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در سه سال (ب) ۸۰٪ به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در پنج سال
روش پرداخت بهای سهام (فروش به شرکت‌های تعاونی ایتارگران) شرایط فروش سهام به شرکت‌ها و ایتارگران	(۴)	(۱)		شرکت‌ها و تعاونی‌ها در صورت برخورداری از شرایط مساوی با دیگران ۱۰٪ به صورت نقد و بقیه به صورت اقساط در پنج سال
روش فروش سهام	(۵)			فروش سهام به اشخاص حقیقی و حقوقی منحصرأ از طریق بورس و مزایده انجام خواهد شد. فروش سهام از طریق مذاکره صرفاً به شرکت‌ها و تعاونی‌های ایتارگران مجاز است.

ادامه جدول شماره ۳: طبقه‌بندی قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به اینترگران و

کارگران - مصوب ۱۳۷۵/۵/۱۲

موضوع	شماره ماده	تیسره	بند	مفاد قانون و توضیحات لازم
واگذاری بخشی از سهام به کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی (همان واحدها) و کارمندان دولت سقف سهام قابل واگذاری به کارگران، اینترگران، رزمنندگان و بسیجیان	(۶)	(۱)		۱۰٪ سهام قابل واگذاری به کارمندان دولت ۳۳٪ سهام قابل واگذاری به کارگران و کارکنان شاغل در همان واحد تولیدی و یا دیگر واحدهای تولیدی (مشمول قانون کار) حداکثر به میزان ۲ میلیون ریال به قیمت میانگین قیمت اسمی و قیمت واگذاری و یا حداکثر به میزان ۵ میلیون ریال به قیمت پایه کارشناسی ارقام فوق عندالاجتضاء با تصویب وزرای امور اقتصادی و دارایی و کار و امور اجتماعی قابل افزایش است. ۲۵٪ به صورت نقد و بقیه اقساط در ۷ سال
روش فروش سهام به کارگران و کارمندان دولت	(۶)	(۲)		
متولی اجرایی و مکانیزم نظارتی	(۶)	(۳)		اقدامات اجرایی به عهده سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی است و دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کمیسیون‌های کار و امور اجتماعی و دارایی و تعاون در شورای سازمان مالی به منظور نظارت شرکت خواهند کرد.
روش نظارت بر اجرای قانون و تنظیم روابط و ایجاد هماهنگی نهادهای درگیر امر واگذاری	(۷)			ستاد (ستاد مرکزی) در نهاد ریاست جمهوری با ترکیب زیر تشکیل می‌شود: - یکی از معاونین رئیس جمهور به عنوان رئیس ستاد - یکی از معاونین وزارتخانه‌های تعاون، جهادسازندگی، کار و امور اجتماعی و امور اقتصادی و دارایی - معاونین بنیاد شهید، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و امور جانبازان، ستاد آزادگان - یکی از معاونین وزارتخانه‌های ذی‌ربط حسب مورد با حق رأی - دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر
روش نظارت و هماهنگی در مراکز استان‌ها	(۷)			ستاد مرکزی می‌تواند حسب نیاز مفاد مشابهی را در مراکز استان‌ها به ریاست استاندار و نمایندگان وزارتخانه‌های تعاون، جهادسازندگی، کار و امور اجتماعی، امور اقتصادی و دارایی، بنیاد شهید، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد آزادگان و وزارتخانه‌های ذی‌ربط تشکیل دهد.

ادامه جدول شماره ۳: طبقه‌بندی قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و

کارگران - مصوب ۱۳۷۵/۵/۱۲

موضوع	شماره ماده	تبصره	بند	مفاد قانون و توضیحات لازم
تأمین منابع مالی لازم	(۸)			دولت موظف است تسهیلات مورد نیاز ایثارگران، بسیجیان و رزمندگان و کارگران را برای خرید سهام کارخانجات و شرکت‌های موضوع قانون پرداخت کند.
روش‌های استفاده از درآمدهای حاصل	(۹)			دولت موظف است تمام درآمدهای حاصل از فروش سهام را در حسابی نزد خزانه‌داری کل واریز و هر ساله تا سقف ۷۰۰ میلیارد ریال براساس اعتبارات مصوب بودجه سالانه کل کشور به ترتیب زیر هزینه کند: ۴۰٪ به منظور پرداخت دیون دولت بابت هدایای ایثار، بن کارگری، صندوق سازمان بازنشستگی کشوری و لشگری، صندوق سازمان تأمین اجتماعی و همچنین طرح‌های تولیدی نیمه تمام و جدید اشتغال‌زا در شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت.
دستورالعمل نحوه توزیع و مصرف	(۹)			۶۰٪ برای مناطق محروم هر استان به نسبت ضرایب محرومیت نحوه توزیع مصرف اعتبارات براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف مدت دو ماه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با هماهنگی سازمان برنامه و بودجه و دفتر امور مناطق محروم کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون	(۱۰)			آیین‌نامه اجرایی ظرف مدت یک ماه پس از تصویب قانون توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی با همکاری ارگان‌هایی که در ترکیب مفاد موضوع بندهای «پ» و «ج» و «د» و «ه» ماده ۷ قانون هستند، تدوین و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
توقف امر واگذاری با تصویب و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی قانون	(۱۱)			دولت موظف به توقف معاملات موضوع این قانون (در هر مرحله‌ای که باشد) تا تهیه، تصویب و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی ذی‌ربط می‌باشد.
برخوررداری شرکت سرمایه‌گذاری شاهد از مزایای قانون	(۱۲)			به ازاء هر یک هزار نفر عضو ایثارگر (فرزندان شهدا) شرکت سرمایه‌گذاری شاهد می‌تواند یک‌بار از مزایای قانون بهره‌مند شود.
دامنه شمول قانون به بنیادها و نهادهای بخش عمومی غیردولتی	(۱۳)			بنیادها، نهادهای انقلاب اسلامی (بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، دفتر تبلیغات اسلامی، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد امام، سازمان تبلیغات اسلامی و...) با اذن ولی فقیه هنگام واگذاری سهام شرکت‌ها و کارخانجات خود موظفند در چارچوب این قانون عمل کنند.

ادامه جدول شماره ۳: طبقه‌بندی قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به اینارگران و

کارگران - مصوب ۱۳۷۵/۵/۱۲

موضوع	شماره ماده	تبصره	بند	مفاد قانون و توضیحات لازم
لغو کلیه قوانین و مقررات مغایر	(۱۴)			از زمان تصویب این قانون کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود.

سیاست نیز تا حدودی فراهم بوده است لیکن به دلیل تعدد در مراجع تصمیم‌گیری، فقدان مدیریت مستقل و نظارت‌کننده بر امر واگذاری و عدم حمایت کافی از عزم ملی برای اجرای سیاست واگذاری، اهداف خصوصی‌سازی در سال‌های اتخاذ اولین سیاست و تصمیم در این ارتباط تا کنون دچار بسیاری تغییرات و تحولات شده است؛ به گونه‌ای که اهداف مختلفی نظیر کسب درآمد از فروش سهام (در قوانین بودجه سنوایی)، واگذاری سهام به گروه‌های موردنظر، تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، ارتقاء کارایی فعالیت‌ها و تخصیص بهینه منابع مطرح و تعقیب شده‌اند.

مطالعه در خصوص اقدامات انجام شده از سوی دستگاه‌های واگذار شده سهام و عناصر تصمیم‌گیر نشان می‌دهد که اهداف اصلی و اولیه خصوصی‌سازی در بسیاری موارد فراموش شده و یا تحت‌الشعاع دیگر مقاصد قرار گرفته است. ارتقاء کارایی فعالیت‌ها جای خود را به کسب درآمد داده است و فروش ترجیحی سهام شرکت‌ها به اشخاص خاص (حقیقی و یا حقوقی) به جای فروش در بازار رقابتی مدنظر قرار گرفته است.

آنچه به عنوان مهم‌ترین و اساسی‌ترین نتیجه از مطالعه عملکرد سیاست خصوصی‌سازی در کشور می‌توان مدنظر قرار داد و از آن در جهت تسهیل امر خصوصی‌سازی استفاده کرد، شیوه مدیریت، نظارت و فرماندهی امر خصوصی‌سازی در کشور است. در صورتی که اعتقاد راسخ سیاسی، اقتصادی برای اجرای واقعی خصوصی‌سازی در کشور وجود داشته باشد، لزوم وجود نظام «مدیریت و نظارت» مستقل بر امر واگذاری و انتقال شرکت‌ها به بخش خصوصی و غیردولتی ضرورت اولیه موفقیت سیاست خصوصی‌سازی است.<sup>۱</sup>

۱. روند اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور به تفصیل در فصول چهارم و پنجم طرح تحقیقاتی مورد بحث در این مقاله مطرح گردیده است.

### ۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در ایران نیز همچون بسیاری از دیگر کشورها، شرکت‌های دولتی سهم عمده‌ای در اقتصاد دارند. در نزدیک به یک قرن، فعالیت شرکت‌های دولتی با معنا یافتن اقتصاد در ایران آغاز شده و ادامه دارد. تحولات تخصصی و تکنولوژیک، گسترش و توسعه روش‌های فنی تولید در کشور موجب شده است تا در حال حاضر توجه لازم بر سازماندهی بسیاری از شرکت‌های دولتی در بخش دولت وجود نداشته باشد. در عین حال، در سرمایه‌گذاری، تولید، اشتغال، نقدینگی و دیگر متغیرهای کلان اقتصادی شرکت‌های دولتی نقشی به‌سزا و تعیین‌کننده داشته و کم و کیف عملکرد این‌گونه شرکت‌ها کاملاً مؤثر بر این متغیرها است.

به لحاظ آن‌که شرایط بخش‌بنگاهداری دولتی در ایران در تحلیل‌هایی هزینه و فایده به‌طور کامل در جهت تحقق صرفه و صلاح دولت عمل نمی‌کرد و لزوم حرکت سریع در عرصه‌های رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی ایجاب می‌نمود تا دولت و نهادهای آن از حداقل امکانات حداکثر بهره‌گیری را به‌عمل آورند، اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلیدی اولین برنامه توسعه کشور مدنظر قرار گرفت و مقرر شد دولت کم و کیف مالکیت‌ها و دارایی‌های بالقوه و بالفعل خود را مشخص کرده و در جهت ارتقاء کارایی فعالیت‌ها اقدام کند.

خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از سوی تمام مسئولین، گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع مورد قبول واقع شد لیکن به‌دلیل فقدان تجربه لازم، حساسیت و پیچیدگی آن اجرای برنامه واگذاری با اختلالاتی توأم بوده است. اهداف موردنظر دقیقاً مشخص نگردید و بعضاً با تنوع و تعدد همراه بود.

در حال حاضر مأخذ قانونی اجرای سیاست خصوصی‌سازی، قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ و تبصره ۴۱ قانون برنامه دوم توسعه کشور است. اما بسیار ضروری است در مفاد قوانین مربوط به نحوه بازنگری شود تا ابزارها و راه‌کاری مناسب برای تسریع فرایند خصوصی‌سازی و تحقق اهداف اصلی آن که ارتقاء کارایی فعالیت‌ها است، ایجاد و طراحی شود.

لازم است برای تسهیل ادامه اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشور، بستر قانونی مناسب به همراه عوامل اجرایی قدرتمند و پویا ایجاد شود. برای این منظور ایجاد نهاد مستقل و قدرتمند مدیریت امر واگذاری ضروری‌ترین اقدام است. با توجه به عملکرد اجرای سیاست خصوصی‌سازی تاکنون به‌نظر می‌رسد آنچه اهمیت دارد تمرکز و هماهنگی در

سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌هاست که با وجود نهاد مزبور امکان‌پذیر خواهد بود. از جمله اقدامات بااهمیتی که ضروری است در حال حاضر به انجام برسد، مطالعه جامعی نسبت به وضعیت شرکت‌های دولتی از طریق شناخت تعداد کامل، خصوصیات سرمایه‌گذاری در زمینه‌های فعالیت آن‌ها است که به عنوان اطلاعات پایه‌ای و اولیه اجرای سیاست خصوصی‌سازی و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی مطرح است.

### منابع

طرح تحقیقاتی «ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی و شناسایی موانع و تنگناهای اجرایی آن در ایران»، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهمن ۱۳۷۵.

سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۷۲-۱۳۶۸ (سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها). مصوبه هیئت وزیران، شماره ۵۲۸۳ / ت ۱۰۹ / ه مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹.

مصوبه هیئت وزیران، شماره ۵۱۰۲۱ / ت ۴۹۰ / ه مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶.

قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایشارگران و کارگران، مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۲.

سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی، دفتر هماهنگی امور بنگاه‌های اقتصادی، «نگرشی بر مبانی نظری نظام شرکت‌های دولتی»، مهر ۱۳۶۸.

سازمان بورس اوراق بهادار تهران، اداره مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، «گفتاری پیرامون خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی»، تیر ۱۳۷۴.

Bos, Dieter, *Public Enterprise Economics : Theory and Application*, second edition, amsterdam, North Holland, 1989.

Leory, P. Jones (ed.), *Public Enterprise in Less Developed Countries*, London, Cambridge University Press, 1980.

"Privatization, The Lessons of Experience", *Country Economics Department*, The World Bank, 1992.