



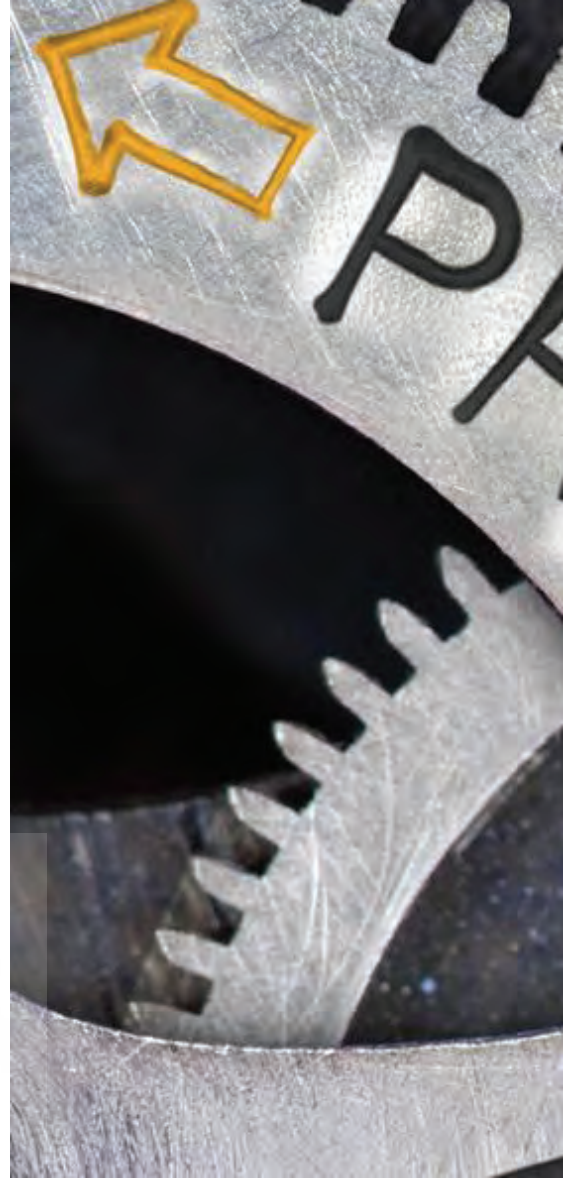
مروری بر قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ا. از اهداف تا نتایج

چکیده

خصوصی‌سازی فرآیندی است که بسیاری از کشورهای دنیا به جهت ایجاد اصلاحات ساختاری در نظام‌های اقتصادی خود انجام می‌دهند. این فرآیند با پیش‌فرض منافع ناشی از اقتصاد بازار آزاد و با واگذاری سهام دولت‌ها در صنایع مختلف به بخش خصوصی، به دنبال ایجاد رونق اقتصادی در صنایع مذکور است. بنابراین قانونگذاران

کشورمان با تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، رونق و رشد اقتصادی کشور را مدنظر قرار دادند و اینکه کشور ما، بعد از تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، چقدر توانسته است به این اهداف دست پیدا کند، موضوع بحث بسیاری از اندیشمندان و محقق‌های اخیر بوده است لیکن در هیچ‌کدام به طور جامع به مشکلات

سیدرضا اسدی



کلیدواژه: خصوصی‌سازی، اصل ۴۴ قانون اساسی، رشد اقتصادی

جواب سؤالات چرایی و چگونگی واگذاری بنگاه‌ها را داده باشیم.

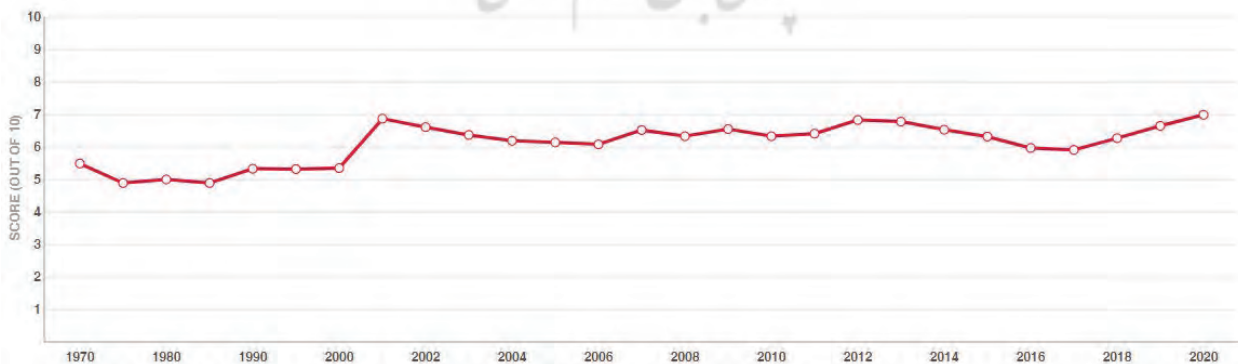
مقدمه

قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی مصوب ۱۳۸۶ مجلس محترم شورای اسلامی که چند سالی است توسط متولی خصوصی‌سازی کشور - سازمان خصوصی‌سازی در حال اجرا می‌باشد و متأسفانه نتوانسته به رسالت خود که همان ایجاد رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی است جامه عمل بپوشاند. بسیار واضح است که نتایج مثبت خصوصی‌سازی سهام دولتی بنگاه‌ها می‌بایستی در بهبود وضعیت معیشت جامعه و به طور عام در شاخص‌های کلی اقتصاد نظیر میزان تولید ناخالص داخلی، رشد اقتصادی، کاهش بیکاری و ... تبلور می‌یافت لیکن علیرغم اقدامات صورت گرفته چنین اثراتی در جامعه مشاهده نمی‌شود. که به نظر نگارندگان، اصلاح قوانین قبلی و یا تدوین قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های جدید، لازمه حرکت به سمت اهداف عالی خصوصی‌سازی خواهد بود. که در این راستا و به منظور یافتن چالش‌های موجود و ارائه راهکاری مناسب، در ابتدا بایستی

۱- اهداف خصوصی‌سازی

اساساً خصوصی‌سازی ناشی از مطرح کردن اقتصاد بازار (آزاد) است که سالیان پیش توسط اندیشمندان علم اقتصاد به عنوان زیربنای پیشرفت اقتصادی ممالک دنیا مطرح شده است. اینکه تئوری اقتصاد بازار توانسته جوابگوی کاستی‌های موجود در آن ممالک باشد یا خیر؟ موضوع این نوشته نمی‌باشد لیکن از نظر تئوری و همچنین تاریخی، این رویکرد موجب موفقیت‌های اقتصادی بسیاری از کشورهای جهان بوده است. که در این میانه، خصوصی‌سازی بنگاه‌ها و کاهش حاکمیت بخش دولتی بر اقتصاد بنگاه‌ها، از ارکان اصلی این نظریه به حساب می‌آید. پس در جواب بُعد چرایی مسئله خصوصی‌سازی باید عنوان کرد که هدف، حرکت از بخش عمومی به بخش خصوصی به منظور انجام اصلاحات در اقتصاد و ایجاد رشد اقتصادی می‌باشد که در ایران نیز با تصویب «قانون اجرای اساسی» سازمان خصوصی‌سازی موظف شد تا در چارچوب اساسنامه خود و با اهدافی از جمله «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم»، «ارتقای کارایی بنگاه‌های

خصوصی‌سازی و راهکارهای برون‌رفت از آنها در واگذاری‌ها اشاره نشده است. در این پژوهش نیز تلاش شده تا علاوه بر بررسی‌های مروری در این حوزه، مشکلات واگذاری‌های کشور را ضمن ارائه راهکارهای عملیاتی تبیین کنیم.



نمودار شماره ۱: اندازه دولت (Size of Government) کشور ایران برگرفته از داده‌های مؤسسه فریزر

مطابق موارد معنون مقرر به گسترش مالکیت عمومی مردم، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت و افزایش سهم بخش خصوصی تعریف کنیم، داده‌های شاخص اندازه دولت ایران مستخرجه از مؤسسه فریزر از سال ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۲۰ میلادی رفتار عکس اهداف مذکور را نشان می‌دهد (نمودار شماره ۱). اگرچه هیچ تحقیق معتبری رابطه خطی معکوسی بین حجم دولت و رشد اقتصادی پیدا نکرده است لیکن "رابرت برو" نیز اعتقاد دارد افزایش هزینه‌های دولت در ابتدا موجب تقویت رشد اقتصادی می‌شود و بعد از نقطه خاصی کاهش رشد اقتصادی را به دنبال خواهد داشت.

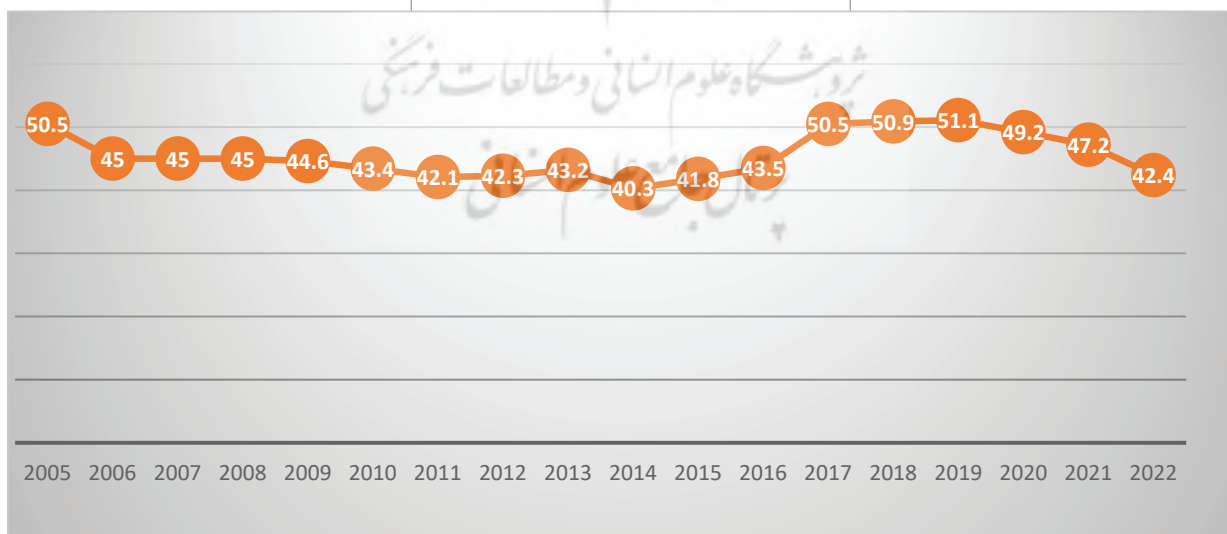


نقش چگونگی واگذاری بنگاه‌های بخش دولتی به خصوصی بر قاعده کیفیت تأکید دارد که این مهم قابل دستیابی نبوده به جزء به حکم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا که هم کیفیت واگذاری را تضمین و هم از مسائل و مشکلات بالقوه نیز جلوگیری کند.

۱-۱- برآیند خصوصی‌سازی‌ها در ایران
اگر یکی از اهداف کلی خصوصی‌سازی

اقتصادی»، «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» و «کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی»، نسبت به انجام وظایف قانونی خود اقدام کنند. دستیابی به این موضوعات که همه حرکت بر مدار پیشرفت اقتصادی کشور تأکید دارند، زمانی محقق خواهد شد که چگونگی واگذاری این‌گونه بنگاه‌ها به درستی و با توجه به شرایط اقتصادی کشور صورت پذیرفته باشد.

اطلاعات دریافتی نیز از سایت سازمان خصوصی‌سازی حاکی از واگذاری سهام بخش دولتی به میزان حدود ۳۵۰ هزار میلیارد تومان (بدون اعمال ارزش زمانی پول) از سال ۱۳۷۰ تا مهر ۱۴۰۱ در راستای آزادسازی‌های اقتصادی می‌باشد لیکن نتایج برگرفته از نمودار شماره ۱ نشان از بزرگ شدن اندازه دولت به میزان حدود ۲۷ درصد از سال ۱۹۷۰ تا سال ۲۰۲۰



نمودار شماره ۲: درجه آزادی اقتصادی ایران از سال‌های اولیه تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ برگرفته از "بنیاد هریتیج"

میلاادی را دارد. دلیل این موضوع نیز بسیار روشن است؛ روش خصوصی‌سازی. آمار واگذاری‌ها نشان می‌دهد که حدود ۵۵ درصد واگذاری‌های صورت گرفته بابت رد دیون، ۳۸ درصد فروش به عموم متقاضیان و ۷ درصد بابت سهام عدالت بوده است. به وضوح می‌توان مشاهده کرد که قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی که می‌توانست کمک شایانی را در ایجاد رونق اقتصادی کشور کند، دست‌مایه دولت جهت ایفای تعهدات و بدهی‌های ناشی از کسری بودجه‌های سنواتی و یا یکی از روش‌های تأمین مالی شده است. این موضوع را نیز می‌توان از طریق بررسی درجه آزادی اقتصادی داده‌های بنیاد هریتیج بشرح نمودار شماره (۲) بررسی و اثبات کرد.

رویکرد آزادی اقتصادی از سنت‌های لیبرالیسم کلاسیک برمی‌خیزد که بر بازار آزاد، تجارت آزاد و مالکیت خصوصی در شرایط آزادی فعالیت‌های اقتصادی کارآفرینانه تأکید می‌کند. اگر شاخص آزادی اقتصادی را بر اساس تعاریف مؤسسه

فریزر متشکل از حجم و اندازه دولت، ساختار قانونی امنیت حقوق مالکیت، دسترسی به نقدینگی سالم، آزادی تجارت خارجی و قوانین مالی، بازار کار و تجارت تعریف کنیم، با استناد به نمودار شماره (۲) که درجه آزادی اقتصادی ایران را از سال‌های اولیه اجرای قانون سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی نشان می‌دهد، می‌توان نتیجه گرفت که خصوصی‌سازی با رویکرد فعلی نتوانسته به اهداف تعریف شده خود دست پیدا کند. یقیناً تبلور سیاست‌های تعیینی در قانون مذکور باید رونق و رشد اقتصادی کشور را در بر داشته باشد که متأسفانه آمارهای اعلامی خلاف این موضوع را نشان می‌دهند. اگرچه به وضوح نمی‌توان میزان رشد تولید ناخالص داخلی کشور را به نحوه اجرای خصوصی‌سازی مرتبط دانست لیکن انتظار بر این بوده تا این اقدامات با توجه به سابقه واگذاری‌ها که حتی به دهه ۱۳۷۰ شمسی نیز برمی‌گردند، بتوانند بر رشد اقتصادی و ایجاد رفاه اجتماعی بیشتر جامعه کمک کنند. نمودار شماره (۳) که از داده‌های بانک مرکزی ایران استخراج شده است حاکی از کاهش رشد

اقتصادی ایران از ۵ درصد سال‌های اولیه آغاز خصوصی‌سازی تا منفی ۵ در سال اخیر می‌باشد.

۲-۱- مشکلات خصوصی‌سازی‌ها در ایران

آمار نحوه واگذاری‌ها که باید از آن به عنوان ایفای تعهدات نام برد نه خصوصی‌سازی، افزایش اندازه دولت، کاهش رشد اقتصادی و عدم ایجاد فضای اقتصادی آزادتر همگی بر این موضوع دلالت دارند که اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به درستی صورت نگرفته است. صادقی و باقری (۱۳۹۵) در مقاله‌ای تحت عنوان بررسی ماهیت و آثار حقوقی رد دیون دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به این نتیجه رسیده‌اند که واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی برای رد دیون دولت، نتیجه مورد نظر در خصوصی‌سازی را که تحرکبخشی هر چه بیشتر به فعالیت‌های بخش غیردولتی است، به دنبال ندارد؛ به علاوه از نظر ماهیت حقوقی نیز واگذاری انجام شده ممکن است از جهت حقوقی نظیر وفای



نمودار شماره ۳: رشد اقتصادی سالیانه ایران در ۲۵ سال گذشته برگرفته از اطلاعات بانک مرکزی ایران

به عهد، تبدیل تعهد و یا تهاتر محسوب و یا تلفیقی از آنها باشد؛ اما از جهت حقوقی باید قائل به این بود که نهاد حقوقی مستقل برای پرداخت دین محسوب و در چارچوب ماده ۱۰ قانون مدنی قرار دارد. علاوه بر موارد مذکور لزوم تدقیق در تدوین اسناد واگذاری سهام به منظور جلوگیری از بروز ابهامات و اختلافات بعدی ضروری به نظر می‌رسد. "دکتر عبدالمجید شیخی (۱۴۰۱)" نیز به این موضوع اشاره دارد که بسیاری از خریداران سهام بنگاه‌های اقتصادی بخش دولتی تخصص لازم را ندارند و واگذاری سهام خودروسازان به شرکت‌های فاقد اهلیت غذایی و لبنی ضمن اینکه با اصول اقتصاد در تضاد است که زیان‌آفرین نیز خواهد بود. ایشان همچنین در خصوص واگذاری‌های از طریق عرضه سهام در بورس اشاره می‌کند که بازار بورس بهترین شیوه

جهت جذب سرمایه‌های خرد است، منتهی عمدتاً چون سرمایه‌گذاران به صورت غیرحضور، ناشناس و غیرمستقیم وارد عرصه سرمایه‌گذاری می‌شوند، این نتیجه حاصل می‌شود که بسیاری از متقاضیان خرید سهام شکل‌های اقتصادی از تخصص لازم برخوردار نیستند. از آن طرف هم مشارکین در امر سرمایه‌گذاری با این شرکت‌ها، تخصص لازم را برای مدیریت صنایعی که سهام آنها به آنها واگذار شده را ندارند، در حالی که خریداران غیرمتخصص سهام بر طبق قانون، صاحب رأی می‌شوند و در مجمع عمومی رأی این افراد در انتخاب هیئت مدیره، مدیرعامل و مدیران میانی به صورت مستقیم و غیرمستقیم نافذ خواهد بود. که بی‌تردید این موضوع با اصل کمیته‌سازی هزینه‌های اجرایی و مدیریتی تشکلات اقتصادی و با اصل پیشینه‌سازی

منافع اقتصادی شکل‌های اقتصادی در تضاد است. شیخی با ارائه راهکاری برای فروش سهم دولت در خودروسازی بیان می‌دارد که اگر صنعت خودرو مرجع و مسئول مستقیم خرید و فروش سهام خود باشد، در واقع می‌تواند افراد متخصص در این حوزه را از غیرمتخصص متمایز کند و با نرخ‌های ترجیحی، سهام خود را به آنها بفروشد و با سقف ترجیحی با محدودیت ترجیحی می‌تواند این سهام را واگذار کند که نتیجه این می‌شود که رأی افراد متخصص سهامدار در نتیجه اصلاح نظام مدیریتی و نظام اجرایی کارسازتر و مفیدتر خواهد بود. این معنای شایسته‌سالاری در بازار سرمایه و بخش خصوصی است. در این راستا مجلس محترم در بند (الف) تبصره (۲) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به دولت اجازه داده است تا بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های





از ابزارهای کنترلی و ضمانت‌های اجرایی در دسترس در صورت لزوم.

ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا. چهار موارد را به عنوان اقدامات تسهیل‌کننده بنگاه‌های مشمول واگذاری عنوان کرده است. انتقال کلیه حقوق شرکت‌های مشمول به وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ انجام هرگونه نقل و انتقال با مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ تغییر قالب شرکت‌های مشمول به قانون تجارت و ایجاد شرایط لازم برای عرضه در بورس از جمله این موارد می‌باشند. اگرچه در دنیا، لیبرالیز کردن (آزادسازی) فعالیت بنگاه‌ها از اقدامات اولیه و مهم در بحث واگذاری (خصوصی‌سازی) می‌باشد، لیکن قوانین موجود ضمن اینکه دامنه این آزادسازی را مشخص نکرده است که در سطح شرکت‌های مشمول واگذاری عملاً تغییری در چارچوب نحوه فعالیت این‌گونه شرکت‌ها اتفاق نمی‌افتد. اگر توافق کنیم که اساسنامه نحوه

به قانون تجارت

- انجام اقدامات زیربنایی اساسی قبل و بعد از خصوصی‌سازی از جمله افزایش زمینه رقابت بین شرکت‌ها، مدرنیزه کردن ماشین‌آلات و تجهیزات، حفظ اشتغال و افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد و جذب سرمایه‌گذاران خارجی.
- واگذاری‌های تهاطری (رد دیون) دولت حذف و به اهلیت خریداران بنگاه‌های در جریان واگذاری توجه شود. در این خصوص نیاز است آیین‌نامه عملیاتی در خصوص اهلیت خریداران در سطوح مختلف تنظیم شود.
- استفاده از سیاست‌های اثربخش تنبیهی (همانند ایجاد و اجرای احکام قضایی کیفری و ضبط ضمانت‌های مرتبط برای واگذارگیرندگان خاطی) و تشویقی (همانند تخفیف‌های مالیاتی عمده برای واگذارگیرندگان اصلاح) و ایجاد ضمانت‌های اجرایی این‌گونه سیاست‌ها تنظیم شود.
- نظارت مستمر شرکت مادر تخصصی واگذاری بعد از فرآیند واگذاری و استفاده

(۱) و (۲) موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی را پس از احراز صلاحیت حرفه‌ای و اهلیت فنی و مالی و همچنین عدم‌بدهی معوق متقاضی به نظام بانکی، سازمان خصوصی‌سازی و صندوق‌های بازنشستگی با رعایت ماده (۶۳) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور الحاقی مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰، با رعایت جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی واگذار کند و پس از واریز منابع حاصله به ردیف ۳۱۰۵۰۱ مصارف مذکور در جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی را از طریق جدول شماره (۱۳) این قانون با تأکید بر تقویت تعاونی‌ها پرداخت کند. مع الوصف بررسی‌ها و نتایج تحقیقات نشان می‌دهد که اگر سیاست بر دستیابی به این اهداف مطابق اهداف تعیینی اساسنامه سازمان خصوصی‌سازی می‌بود، مسلماً باید رفتارها و اقدامات قبلی بر مداری حرکت می‌کرد که دستیابی به این موارد را تسهیل می‌کرد. ولی با توجه به اینکه اجرای قوانین موجود نتوانسته جوابگوی واگذاری صحیح بنگاه‌ها باشد، بنظر می‌رسد مجلس محترم می‌بایستی اصلاح قوانین و مقرراتی موجود و یا تدوین موارد جدیدی را به منظور دستیابی به موارد فوق را در دستور کار خود قرار دهد.

۲- راهکارهای برون‌رفت از مشکلات واگذاری‌ها

به نظر نویسندگان اگر بنا بر رفع مشکلات خصوصی‌سازی و برون رفت از مسائل پیش‌گفته باشد، اقدامات ذیل می‌بایستی در هر کدام از واگذاری‌ها مدنظر قرار گیرد:

- تغییر کامل قالب شرکت‌های مشمول

است که سازمان محترم خصوصی سازی قبل از واگذاری بنگاه‌ها به آن توجه کند. عدم توجه به این مهم ضمن اینکه قیمت‌های واگذاری را غیرواقعی نشان خواهد داد که آثار آن دامن‌گیر منابع درآمد دولتی از محل واگذاری‌های اصل ۴۴ خواهد بود. بنگاهی که هنوز ساختار سرمایه و تولیدی درستی ندارد و به پختگی لازم نرسیده باشد و یا مشکلات عدیده اجرایی دارد، واگذاری آن نه تنها کمکی به ایجاد رشد اقتصادی آن نمی‌کند که بدتر موجب تعطیلی آن را فراهم خواهد آورد. متأسفانه قوانین موجود نیز به دلیل ضعف در تعریف اهلیت و همچنین عدم وجود سیاست‌های تنبیهی قابل اجرا نخواهند توانست در این خصوص کمکی به این بنگاه‌ها کنند. قانونگذاران محترم برای این منظور در تبصره ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی واگذاری بنگاه‌ها را سه سال بعد از بهره‌برداری عنوان کرده است چیزی که شاید به ندرت از طرف هیئت عالی واگذاری مورد توجه بوده و به کرات دیده می‌شود که بنگاه‌هایی که حتی تشکیلاتی برای آن تعریف نشده است، در لیست واگذاری‌ها قرار گرفته‌اند. این بی‌توجهی‌ها از جانب سازمان متولی خصوصی سازی علاوه بر اینکه ناقض قوانین موجود است؛ شرایط را برای سازمان‌های توسعه‌ای مالک اینگونه بنگاه‌ها، پیچیده و سخت کرده است. بنابراین به همان میزانی که مسئولیت و تعهدات واگذارگیرندگان سهام دولت مهم است، مسئولیت ذیصلاحان امر واگذاری (واگذارندگان) سهام دولت نیز باید مورد توجه قرار گیرد و قوانینی نیز در این خصوص وضع شود که به نظر نمی‌رسد که خطای واگذاری کمتر از



مشمول، اگرچه در کوتاه‌مدت ضروری به نظر می‌رسد لیکن نظام بوروکراسی اداری را افزایش خواهد داد و این موضوع قطعاً در کارایی و اثربخشی فعالیت این بنگاه‌ها اثر منفی خواهد داشت که لازم است اقدامات اصلاحی در این موضوعات صورت پذیرد. علاوه بر این هرچند ساختارهای اقتصادی و زیربنایی ممالک مختلف نوع خصوصی سازی و فرآیند آن را مشخص می‌کند و اساساً نادیده گرفتن این موضوع می‌تواند مشکلات عدیده‌ای را در فرآیند واگذاری‌ها خلق کند، لیکن جدا از این موضوع، توجه به نوع و شیوه واگذاری‌های موفق در سایر کشورها علی‌الخصوص انگلستان، آلمان، هلند و ایتالیا می‌تواند در فرآیند واگذاری‌ها اثرات بهتری را در برداشته و مکمل روش‌های اجرایی اخیر قرار گیرد.

انجام اقدامات زیربنایی و اساسی شرکت‌های مشمول مشتمل بر افزایش زمینه رقابت بین شرکت‌ها، مدرنیزه کردن ماشین‌آلات و تجهیزات، حفظ اشتغال و افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد و جذب سرمایه‌گذاران خارجی از جمله اقداماتی

سیاست‌گذاری‌های یک شرکت را مشخص می‌کند، پس باید قبول کنیم که اولین موضوعی که برای تغییر چارچوب فعالیت باید محقق شود، تغییر شاکله اساسنامه شرکت مشمول می‌باشد. تغییر از قوانین سختگیرانه دولتی به نظام مقرراتی حاکم بر بازار آزاد (قانون تجارت) از تغییر اساسنامه شروع و می‌بایستی گسترده آن، شرکت مشمول را از تسری سایر قوانین نظام دولتی خارج کند. نمی‌توان در سایه اساسنامه مبتنی بر قانون تجارت عمل کرد و حقوق حقوق‌بگیران را با قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخت کرد و هنوز قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مناسط عمل باشد. پس اگرچه در حال حاضر و در غالب موارد (به جز واگذاری از طریق انتشار سهام در بورس یا فرابورس) تغییری در اساسنامه شرکت‌های مشمول داده نمی‌شود، لیکن نیاز است تا قوانین امره به صورت فراگیر مقررات لازم‌الاجرای بخش دولتی را از اینگونه شرکت‌ها مستثنی کند. همچنین دریافت مجوزهای لازم برای هرگونه نقل و انتقال شرکت‌های

خطای عملکرد واگذارگیرندگان سهام دولت باشد.

از طرف دیگر اگرچه هیئت واگذاری در سال ۱۳۹۸ دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها را به تصویب رسانده است لیکن آمار منتشر شده از واگذاری‌ها تا مقطع مهرسال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که در هیچکدام از نوع واگذاری‌ها (رد دیوان، سهام عدالت و عموم متقاضیان) اهلیت واگذارگیرنده به معنای واقعی مورد توجه نبوده و متأسفانه بالغ بر ۵۵ درصد از آن نیز به صورت تهاتری (رد دیون) محقق شده است. تراژدی غم‌انگیز برخی از شرکت‌ها و کارخانه‌های خصوصی شده در چند سال اخیر و مطالعه وضعیت آشفته کارگران و خطوط تولید آن‌ها به دلیل عدم توجه به اهلیت واگذارگیرندگان آنها، قلب هر دردمندی را می‌آزارد. اما همین آزار، سوخت مناسبی برای حرکت قطار مسئله‌شناسی و حل آن است. پرسش از چگونگی امکان این وضعیت، ما را به یک کلیدواژه اساسی رهنمون خواهد کرد، اهلیت!

همچنانکه در بالا شرح داده شد، عدم توجه به اهلیت خریداران سهام دولت نتیجه‌ای جز کاهش درآمد بنگاه‌های واگذارشده به دلیل ورود نیروهای غیرمتخصص به بدنه مدیریتی اینگونه بنگاه‌ها را نداشته و علی‌القاعده این موضوع ضمن اینکه موجبات بدتر شدن شرایط اقتصادی کشور خواهد شد که درآمدهای دولت از محل مالیات بر درآمدها نیز به دلیل ایجاد رکود اقتصادی بنگاه‌ها به شدت کاهش خواهد داد. هرچند شرایط فعلی کارخانه‌های خصوصی شده، تابع عوامل و دلایل متعددی است، اما شاید مهم‌ترین یا دست‌کم یکی از عوامل بسیار مهم آن،

بی‌توجهی به اهلیت متقاضیان و خریداران این شرکت‌هاست. فرآیند خصوصی‌سازی در کشور از زمان تولد خود با آزمون و خطاهای متعددی پیش رفته که مسئله اهلیت یکی از متأخرین آن‌هاست.

توجه به ایفای تعهدات دولت به جای توجه به اهلیت خریداران و اینکه چنین اقدامی در قالب ماده ۱۰ قانون مدنی به شرح یافته‌های صادقی و باقری (۱۳۹۵) قرار می‌گیرد، مواردی همچون وفای به عهد و استفاده از ضمانت‌های اجرایی را نیز برای آنها بی‌معنا کرده است. در بسیاری از کشورهای پیشرفته دنیا، تغییر ساختار از بخش عمومی به خصوصی نه الزاماً برای تأمین مالی دولت‌ها که برای ایجاد رونق اقتصادی بنگاه‌ها صورت گرفته است و برای این موضوع اولویت‌های خصوصی‌سازی در آن ممالک نیز با ساختار در حال اجرای کشور نیز متفاوت می‌باشد. واگذاری بنگاه به شخص صالح بسیار مهم بوده به طوری که در برخی از واگذاری‌های صورت گرفته در دنیا مهم‌ترین مبنای همین بوده و دولت‌ها به جای توجه به ارزش‌گذاری بنگاه در حال واگذاری، مزایای ناشی از ایجاد رونق بعد از واگذاری را مبنای قرار داده‌اند، چیزی که شاید هیچ موقع در اجرای خصوصی‌سازی در کشور مدنظر نبوده است و نگرش کوتاه‌مدت جای نگرش بلندمدت را در خصوص مزایای واگذاری گرفته است.

لذا آنچه از شواهد مشخص است این است که این سیاست‌ها از اهداف خود به صورت فاحشی فاصله دارد و فضای لازم برای توسعه بخش خصوصی و غیردولتی فراهم نشده، که لازم است آسیب‌شناسی از میزان تحقق اهداف به همراه راهکارها ارائه شود. خالقی و پورموسی (۱۳۹۵) در پژوهش ارزیابی مقایسه‌ای بهره‌وری، قبل

و بعد از خصوصی‌سازی با استفاده از مدل ارزش‌افزوده نشان می‌دهند که واگذاری شرکت‌های دولتی از طریق بورس طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۹۰ باعث افزایش بهره‌وری کل شرکت‌ها نشده است. همچنین از دیدگاه بهره‌وری منابع تولید، تنها خصوصی‌سازی باعث افزایش بهره‌وری نیروی انسانی شده ولی باعث افزایش بهره‌وری مواد اولیه و بهره‌وری سرمایه نشده است. از دیدگاه بهره‌وری عملکردی نیز تنها موجب افزایش شاخص بهره‌وری سرانه فروش شده، اما از طرف دیگر افزایش شاخص بهره‌وری سرانه سود را به دنبال نداشته است. این آمارها در کنار آمارهای پیش‌گفته از شاخص‌های اقتصادی کشور از ابتدای خصوصی‌سازی‌ها جملگی حکایت از نقصان در این فرآیند را دارند و غالباً ایراد به نحوه واگذاری و واگذارگیرندگان بدون اهلیت برمی‌گردد. همچنان که عباسی و اکبری (۱۳۹۵) نیز تأکید دارند، حضور پررنگ نهادهای عمومی غیردولتی در واگذاری‌ها اگرچه در حال حاضر در کشور ما دارای بستر قانونی است، اما در عمل، باعث نقض بسیاری از اصول حاکم بر اداره خوب کشور، حقوق رقابت و اقتصاد بازار می‌شود. که از آن جمله می‌توان به کاهش کارایی، عدم شفافیت، نقض اصل برابری، ایجاد انحصار و از بین رفتن رقابت و ایجاد دولت‌های موازی و در نتیجه عدم تحقق اهداف مورد نظر از خصوصی‌سازی اشاره کرد؛ بنابراین، به نظر می‌رسد که توجه به موضوعاتی از این نوع و تلاش در جهت کاهش اشکالات می‌تواند موفقیت بیش‌تر در برنامه خصوصی‌سازی و به تبع آن پیشرفت کشور را به همراه داشته باشد.

نتیجه‌گیری

یقیناً قانونگذاران محترم با تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی،

۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
مصوب ۱۳۵۸

۳- مجموعه قوانین و مقررات اجرایی
اصل ۴۴ قانون اساسی، گردآوری دبیرخانه
شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل
چهل و چهارم قانون اساسی

4- The data gathered from Fraser
Institute's official website: www.fraserinstitute.org

5- Robert J. Barro, Determinants
of Democracy, Journal of Political
Economy, 1999.

6- The data gathered from The
Heritage Foundation's official
website: www.heritage.org

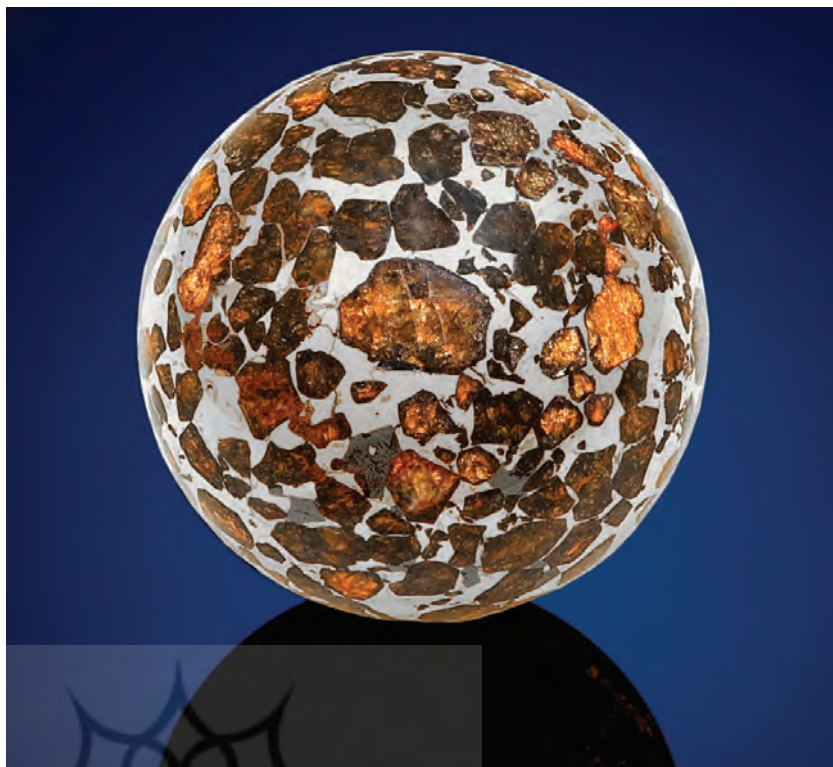
۷- وب سایت رسمی بانک مرکزی
جمهوری اسلامی ایران به آدرس www.cbi.ir

۸- صادقی حسین، باقری زرین قبائی
حسین، ماهیت و آثار حقوقی رد دیون
دولت از طریق واگذاری سهام بنگاه‌های
دولتی، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه،
۱۳۹۵

۹- خالقی رضا و پورموسی علی‌اکبر،
ارزیابی مقایسه ای بهره وری، قبل و بعد
از خصوصی سازی با استفاده از مدل
ارزش افزوده، فصلنامه برنامه ریزی و
بودجه، ۱۳۹۵

۱۰- قانون بودجه کشور، مجلس شورای
اسلامی، ۱۴۰۱

سیدرضا اسدی: دانشجو دکترای
مهندسی مالی دانشگاه تهران



سال ۱۴۰۱ و چه برای واگذارگیرنده(در
قالب سیاست‌های تنبیهی و تشویقی)
همانند تعلق معافیت‌های مالیاتی تصاعدی
در قبال افزایش تولید و بهره‌وری بنگاه
واگذار شده ممکن نخواهد بود، لازم است
تا قوانین و بخشنامه‌های مرتبطی در این
زمینه‌ها طرح و تصویب شوند.
در این نوشته، واگذاری تهاتری(رد دیون)،
عدم توجه به اهلیت در واگذاری، عدم
انجام اقدامات زیرساختی بنگاه‌های در حال
واگذاری مشتمل بر زیرساخت‌های قانونی
و تولیدی، عدم وجود سیاستها و قوانین
تنبیهی و تشویقی و همچنین عدم وجود
نظارت کافی دوران بعد از واگذاری به
عنوان ایرادات خصوصی‌سازی‌ها در ایران
شناسایی شد.

منابع:

۱- وب سایت رسمی سازمان
خصوصی‌سازی به آدرس www.ipo.ir

رونق و رشد اقتصادی کشور را مدنظر
قرار داشته‌اند. ولی به نظر می‌رسد
که براساس نتایج تحقیقات میدانی
و مروری صورت گرفته این هدف و
همچنین هدف‌های فرعی‌تر آن در سایه
نوع واگذاری‌های ناقص از بخش عمومی
به خصوصی محقق نشده است. در این
نوشته بر آن بودیم تا ضمن تبیین اهداف
خصوصی‌سازی، مقوله کیفیت(چگونگی)
واگذاری‌های دولت را بررسی کرده و
حسب آمارهای در دسترس و همچنین
نتایج تحقیقات صورت گرفته، ایرادات
مطرح در فرآیند واگذاری بنگاه‌های بخش
دولتی را به همراه راهکارهای برون رفت از
آنها را مطرح کنیم و از آنجایی که جنس
ایرادات مطرح به جز با طرح قوانین و
مقررات لازم‌الاجرا و بعضاً سختگیرانه در
این زمینه چه برای واگذارنده(در جهت
بهبود کیفیت واگذاری‌ها) همانند بند
(الف) تبصره (۲) ماده واحده قانون بودجه