

تعارض بین کارایی در خصوصی سازی با هدف تعقیب کسب درآمد

علی نصیری اقدم* و احسان آقاجانی معمار**

تاریخ دریافت ۱۳۹۵/۱۱/۱۴ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۸

هدف از این مقاله ارزیابی این پرسش است که آیا تعقیب هدف درآمدی، خصوصی سازی را از مسیر خود منحرف می کند. با اینکه در فرایند فروش شرکت های دولتی به بخش خصوصی به ناچار منابعی حاصل می شود و اجتنابی از آن نیست، ادعای مقاله حاضر آن است که وقتی کسب درآمد به یک هدف مهم تبدیل شود می تواند سایر اهداف خصوصی سازی را به طور ملموسی متأثر کند. این مقاله ضمن ارائه دلایل نظری این موضوع، به روش اسنادی شواهدی از خصوصی سازی در ایران را ارائه می کند که مؤید این ادعاست. توصیه مقاله تمرکز فرایند خصوصی سازی بر کارایی شرکت ها و فرعی تلقی کردن درآمد حاصل از فروش شرکت ها در فرایند واگذاری است.

کلیدواژه ها: خصوصی سازی؛ درآمد دولت؛ شرکت های دولتی؛ کسری بودجه

* عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛

Email: alinasiri110@gmail.com

** دکتر احسان آقاجانی معمار کارشناس ارشد دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش ها بود که در جریان حمله تروریستی مورخ ۹۶/۳/۱۷ عوامل داعش به ساختمان مجلس شورای اسلامی به شهادت رسید.

مقدمه

دولت‌ها از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی اهداف متفاوتی را دنبال کرده‌اند.^۱ برای مثال، یکی از اهداف دولت تاجر در انگلستان توسعه بازار سهام در سطح ملی بود. اما غالباً دولت‌ها در آسیا رویکرد فرصت‌طلبانه‌ای را نسبت به واگذاری بنگاه‌های دولتی داشتند و هنگامی سهام شرکت‌ها را می‌فروختند که یا شرایط بازار سهام جذاب باشد یا برای جبران کسری بودجه به پول نیازمند باشند (Megginson and Netter, 2001).

مگینسون و نتر^۲ (۲۰۰۱) در مقاله خود با عنوان «از دولت تا بازار» اشاره می‌کنند که دولت‌ها خصوصی‌سازی را برای کسب درآمد جذاب می‌دانستند و همین امر، یکی از دلایل گسترش سریع این سیاست در جهان بود. همچنین، براساس مطالعات لوپز دسیلاس، شلايفر و ویشنی^۳ (۱۹۹۷) هر چه محدودیت‌های مالی دولت بیشتر باشد و اتحادیه‌های کارگری قدرت کمتری در اقتصاد داشته باشند، احتمال خصوصی‌سازی شرکت‌ها بیشتر می‌شود.

اما خصوصی‌سازی برای کسب درآمد می‌تواند بر موفقیت فرایند واگذاری تأثیر بگذارد. بردسال و نیلس تأکید کرده‌اند که در کشورهای دارای مشکلات مالی گسترده، دولت‌ها درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌ها را می‌بلعند تا سیاست‌های مالی ضعیف خود را تداوم بخشند. لذا آثار خصوصی‌سازی به‌سادگی از میان می‌رود و در نهایت رشد اقتصادی و بهبود برابری آسیب می‌بیند (Birdsall and Nellis, 2003). شاهد مثال در این زمینه، خصوصی‌سازی در کشور پاکستان است که از اهداف دولت کاهش کسری بودجه بود اما به دلیل افزایش هزینه‌های جاری در دولت، درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی نتوانست آن را بر طرف کند (Yar, Arif and Rahim, 2013). به همین دلیل است که بعضی محققان معتقدند درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی نمی‌تواند مشکل اصلی برخی کشورها را برای جبران کسری بودجه‌شان برطرف کند و ارتباط معناداری میان درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی و کاهش کسری بودجه دولت وجود ندارد (Katsoulakos and Likoyanni, 2002).

۱. واترهاوس (۱۹۸۹) شش هدف را برای واگذاری شرکت‌های دولتی احصا می‌کند: ۱. افزایش درآمد برای دولت، ۲. ارتقای کارایی اقتصادی، ۳. کاهش دخالت دولت در اقتصاد، ۴. مالکیت وسیع‌تر سهام، ۵. ایجاد فرصت برای رقابت، ۶. قراردادن بنگاه‌های دولتی در نظم بازار (Waterhouse, 1989).

2. Megginson and Netter

3. López-de-Silanes, Shleifer and Vishny

بررسی تجارب برخی کشورها نیز نشان می‌دهد یکی از عوامل موفقیت خصوصی سازی، جلوگیری از حداکثرسازی درآمد دولت در فروش شرکت‌هاست (Nellis and Shirley, 1992). مگینسون با اشاره به تجربه کشور مکزیک (اولویت در فروش بنگاه‌های سودده) استدلال می‌کند که دولت به جای تلاش برای دستیابی به حداکثر کارایی اقتصادی به دنبال کسب حداکثر درآمد و نیز کسب اعتبار در نزد شهروندان بود (Megginson, 2005: 75). نتایج تحقیق برون، ارل و تلگدی^۱ (۲۰۱۵) نیز نشان می‌دهد در کشورهای در حال توسعه و کشورهایی که دارای کسری بودجه شدید هستند، خصوصی سازی شرکت‌ها به ابزاری برای پرداخت بدهی دولت تبدیل شده، در نتیجه مقدمات لازم برای واگذاری مناسب شرکت‌ها قبل از واگذاری، کنار گذاشته می‌شود و این موضوع سبب می‌شود سایر اهداف خصوصی سازی شرکت‌ها به حاشیه رانده شوند.

خصوصی سازی عموماً قسمتی از یک فرایند بسیار سیاسی است (Megginson and Netter, 2001). بنابراین از یک طرف توجه به موضوع درآمدهای حاصل از واگذاری، بر انتخاب شرکت‌ها، شیوه واگذاری و بر کل فرایند خصوصی سازی مؤثر است و از طرف دیگر، شکست سیاست خصوصی سازی، بازگشت دوباره بنگاه‌ها به دامن دولت را توجیه پذیر می‌سازد. لذا ضرورت دارد با مطالعه عوامل مؤثر بر موفقیت خصوصی سازی و اتخاذ تمهیدات لازم، مانع از شکست خصوصی سازی شد.

مقاله حاضر به دنبال تبیین این نکات است: ۱. هدف درآمندی در فرایند خصوصی سازی در ایران به تدریج به هدف غالب تبدیل شده است؛ ۲. این هدف مانع از دستیابی دولت به اهداف اصلی خصوصی سازی شده است. بنابراین مقاله به این ترتیب سازماندهی شده است: پس از مقدمه مبانی نظری و پیشینه تجربی موضوع مرور می‌شود. در بخش دوم مقاله شواهدی در تأیید این ادعا ارائه می‌شود که خصوصی سازی شرکت‌های دولتی در ایران با تمرکز بر رویکرد درآمندی پیگیری شده است و در بخش سوم با استفاده از تجربه خصوصی سازی در ایران و با توجه به مبانی نظری ارائه شده، تحلیلی از آثار تعقیب هدف درآمندی از واگذاری شرکت‌های دولتی تبیین و در بخش انتهایی، جمع‌بندی مقاله ارائه می‌شود.

۱. مبانی نظری و پیشینه تجربی

در این بخش به صورت نظری این موضوع تبیین می‌شود که تمرکز دولت بر هدف حداکثر کردن درآمد حاصل از واگذاری چگونه می‌تواند بر فرایند واگذاری شرکت‌ها و دستیابی به اهداف اصلی خصوصی سازی تأثیر گذارد. نکته اصلی این است که تأمین هر هدفی هزینه‌ای برحسب سایر اهداف دارد. گاهی تعقیب هدف کارایی با هدف حداکثرسازی درآمد تعارض پیدا می‌کند و دولتی که هدفش ارتقای کارایی است باید از بخشی از درآمد خصوصی سازی چشم‌پوشی کند.

برای مثال، خصوصی سازی یک شرکت دولتی انحصاری را در نظر بگیرید؛ اگر سرلوحه کار دولت کسب حداکثر درآمد باشد، بدون ایجاد رقابت در ساختار صنعت، انحصار دولتی را تبدیل به انحصار خصوصی می‌کند. این کار، فروش سهام شرکت در حداکثر قیمت را میسر می‌سازد. اما اگر هدفش ارتقای کارایی باشد، یا پیش از واگذاری برای شکست انحصار خود اقدام می‌کند یا پس از واگذاری قویاً از حضور بازیگران رقیب در بازار استقبال می‌کند یا هر دو اقدام را همزمان انجام می‌دهد. اما این اقدامات مانع از حداکثر شدن قیمت پرداختی خریداران به دولت می‌شود (Megginson, 2005). به همین دلیل برخی محققان توصیه می‌کنند که تمایل به حداکثرسازی درآمد از محل فروش شرکت‌ها، با سایر اولویت‌ها همچون گسترش مالکیت سهام، گسترش رقابت و جلوگیری از ایجاد انحصارات مورد توجه قرار گیرد (Welch and Frémond, 1998).

در ادامه نشان داده می‌شود که پیگیری هدف حداکثرسازی درآمد از پنج کانال سبب می‌شود که فرایند صحیح واگذاری شرکت‌ها دچار انحراف شود: ۱. روش واگذاری؛ ۲. ساختار و انتخاب بنگاه‌ها؛ ۳. روش قیمت گذاری؛ ۴. توجه به زمان و توالی فروش؛ ۵. توجه به خریداران واقعی.

۱-۱. روش واگذاری

ادعای اصلی این است که دولت حداکثرکننده درآمد از میان روش‌های مختلف واگذاری روشی را انتخاب می‌کند که بیشترین درآمد را نصیب سازد، نه روشی را که باعث ارتقای

کارایی شرکت می شود. در میان روش های واگذاری، دولت های درآمدخواه روش فروش دارایی را نسبت به سایر روش ها بیشتر برمی گزینند چرا که این روش بیشترین عایدی را برای آنها ایجاد می کند.^۱

بهترین روش واگذاری، فروش شرکت به سرمایه گذار استراتژیک است. عرضه عمومی سهام و فروش مذاکره ای به کارکنان در اولویت های بعدی قرار دارند. اما از آنجا که دریافتی دولت در روش فروش به خریداران استراتژیک، بسیار کمتر از روش فروش به شیوه مزایده است (Welch and Frémond, 1998)، دولت درآمدخواه اولویت را به مزایده می دهد.^۲

نکته کلیدی این است که عرضه سهام^۳ یا سایر روش های پیشینه ساز درآمد نه تنها بهترین روش های واگذاری نیستند بلکه استفاده از آنها می تواند به تخریب شرکت ها و فدا شدن سایر اهداف خصوصی سازی منجر شود. تجربه خصوصی سازی در آلمان نشان می دهد که چگونه رها کردن روش های واگذاری مبتنی بر کسب درآمد، منجر به تجربه ای بی نظیر در خصوصی سازی شد. سازمان مسئول خصوصی سازی در آلمان (تروی هند^۴) بنگاه ها را با توجه به چشم اندازهای اقتصادی آینده، جایگاه شان در محیط اقتصاد کلان، جنبه های زیرساختی و همچنین جوانب سیاسی، طبقه بندی کرد. در نتیجه، روشن شد که برای هر بنگاه چه کاری مناسب است: تجدید ساختار و خصوصی سازی یا انحلال؟ (Carlin and Mayer, 1994). تروی هند در انتخاب شیوه واگذاری انعطاف لازم را داشت.

۱. این موضوع زمانی پیچیده تر می شود که ابتکار عمل سازمان مجری برای استفاده از روش هایی غیر از فروش نقدی و یا دادن تخفیف هایی در فروش با اتهاماتی نظیر تضییع حقوق دولت و مردم نیز همراه باشد. البته هر قدر شاخص های فساد بالاتر باشد، ابتکار عمل مجری کمتر می شود.

۲. ناگفته نماند که دلیل ترجیح روش عرضه سهام شرکت ها فقط حداکثرسازی دریافتی های دولت نیست. برای مثال، این روش پاسخگویی به نظام سیاسی است (Megginson and Netter, 2001). همچنین عرضه سهام شرکت ها در بورس ها سبب افزایش شفافیت در فرایند واگذاری و توسعه بازارهای سهام می شود (Nellis and Shirley, 1992).

۳. البته باید توجه داشت که فروش شرکت از طریق عرضه سهام نسبت به سایر روش های واگذاری، از نظر آماده سازی بنگاه ها پرهزینه تر و وقت گیرتر است و همین عامل سبب می شود که دولت درآمدخواه تمرکز کمتری روی این روش داشته باشد.

تروی هند ادامه کار بنگاه و سرانجام ایجاد مدیریت صحیح در بنگاه را به موضوع درآمدی که مستلزم تعیین بهترین ارزشگذاری برای بنگاه‌هاست، ترجیح می‌داد. در دو مدل مزایده^۱ و مذاکره در واگذاری، تروی هند از مدل مزایده استفاده نکرد؛ زیرا سرمایه‌گذاری و اشتغال آتی بنگاه، و نه قیمت، مهم‌ترین معیارها برای آن سازمان بود.

بنابراین باتوجه به این موضوع می‌توان این ایده را تقویت کرد که هرچه میزان استفاده دولت از روش‌های مذاکره‌ای برای بنگاه‌های ضعیف و بحرانی بیشتر باشد، نشان از دوری دولت از رویکردهای حداکثرسازی درآمدی دارد.

۱-۲. ساختار بنگاه و ساختار بازار

در موضوع ساختار لازم است دو سطح تحلیل از هم تفکیک شود: گاهی شرایط اولیه بنگاه برای واگذاری مناسب نیست و گاهی بسترهای لازم برای فعالیت بنگاه با مالکیت خصوصی در بازار فراهم نشده است. در ادامه ابتدا در مورد ساختار بنگاه و سپس درباره بسترهای لازم برای فعالیت منطقی بنگاه بحث می‌شود.

ساختار بنگاه: شرکت‌های دولتی که در فهرست واگذاری قرار می‌گیرند همه یک دست نیستند. برخی سودآورند و برخی زیان‌ده؛ برخی نیروی انسانی را به اندازه به کار گرفته‌اند و برخی از این نظر متورم‌اند؛ و برخی از نظر سازماندهی امور کارآمدند برخی خیر. لذا این پرسش مطرح شده است که آیا لازم است پیش از واگذاری به تجدید ساختار بنگاه بیندیشیم یا نیازی به این کار نیست.

اجمالاً تجدید ساختار مانع از انتقال مشکلات شرکت دولتی به بخش خصوصی می‌شود و به خریداران اجازه می‌دهد که با فراغ بال بیشتری به اداره شرکت پردازند. اما تجدید ساختار هزینه‌بر است و به‌نوعی دولت‌هایی که دچار کسری بودجه هستند، زیر بار هزینه‌های مذکور نمی‌روند، حتی اگر بتوانند شرکت را پس از بازسازی با قیمت بالاتری به فروش برسانند. همین موضوع کارایی شرکت را درجه دوم اهمیت قرار می‌دهد.

گاهی استدلال شده است که تجدید ساختار باید برعهده خریدار خصوصی گذاشته شود،

۱. در مزایده، بنگاه اقتصادی باید به عموم مردم یا عده محدودتری عرضه شود و به بالاترین پیشنهاد فروخته شود.

چرا که تجدید ساختار شرکت فرایند واگذاری را کند کرده، سبب ائتلاف منابع می شود (Megginson and Netter, 2001). اما باید توجه داشت که محول نمودن تجدید ساختار به خریداران شرکت های دولتی تنها در صورتی کاراست که نظم حقوقی کشور، تضمین های لازم را برای دفاع از حقوق مالکیت خریداران فراهم سازد. اگر نظام حقوقی به گونه ای طراحی شده باشد که برای مثال امکان اخراج نیروی کار آسان نباشد، عملاً دولت بدون تجدید ساختار، مشکلات بنگاه ها را به مالکان خصوصی منتقل نموده است (Tornell, 1999).

تجاری سازی شرکت های دولتی قبل از واگذاری سبب می شود فعالیت تجاری و غیرتجاری در شرکت جدا شده، شرکت برای واگذاری آماده گردد (Welch and Frémond, 1998). در مطالعه ای که در کشور تایوان انجام گردید، نشان داده شد که سلامت شرکت قبل از واگذاری، بر عملکرد مطلوب بعد از واگذاری مؤثر است (Wu, 2007). همچنین بونین و همکاران به این نتیجه رسیدند که اگر هدف در واگذاری بانک ها، رویکرد بازارمحوری است، بازسازی ساختاری در واگذاری برای جلوگیری از خطرات اخلاقی در اعطای وام آنها ضروری است (Bonin and Wachtel, 1999).

بنابراین، هزینه های تجدید ساختار مانع از آن می شود که دولت درآمدخواه شرکت های دولتی را پیش از واگذاری بازسازی کند. در نتیجه این امتناع، مشکلات شرکت به خریدار خصوصی منتقل می شود و ناکارآمدی دولتی در ساختار مالکیت خصوصی نیز تداوم پیدا می کند.

ساختار بازار: تنظیم صحیح روابط صنعتی در میان بنگاه ها در هر کشور از الزامات موفقیت خصوصی سازی است (Ferner and Colling, 1991). به همین دلیل برخی محققان تأکید می کنند که در تهیه فهرست بنگاه ها برای واگذاری باید دقت لازم صورت گیرد (Welch and Frémond, 1998). وقتی هدف عمده دولت کسب درآمد است، انگیزه های لازم برای توجه به روابط بین شرکت های فعال در یک بازار و واگذاری ترکیب مناسبی از شرکت ها وجود ندارد.

برای مثال، اگر دولت یک شرکت انحصاری تأمین کننده نهاده های یک صنعت را دولتی نگه دارد و شرکت های واقع در حلقه های بعدی این زنجیره تولید را واگذار کند،

عملاً همه شرکت‌های خصوصی شده را وابسته به خود نگه می‌دارد و به نوعی عملکرد ایشان را مختل می‌کند و برعکس، در بازاری که انحصار خریدش در اختیار دولت است، اگر دولت اقدام به واگذاری شرکت‌های دولتی فروشنده کند، عملکرد شرکت‌های خصوصی شده در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرند. ناگفته نماند که دولت درآمدهای خصوصی ممکن است عکس این نیز عمل کند؛ یعنی حلقه‌های انحصاری زنجیره ارزش را واگذار کند و خواسته یا ناخواسته سایر شرکت‌های خود را در معرض ریسک انحصار گران خصوصی شده قرار دهد. به‌عنوان مثالی دیگر، دولت گاهی برای افزایش کارایی و بهبود عملکرد مالی شرکت، واحدهایی از یک بنگاه دولتی را به واحدهای مستقل مالی تبدیل می‌کند و سپس آن واحدها را در قالب چند شرکت فرعی زیرمجموعه شرکتی مادر سازماندهی می‌کند (Palmer, Jennings and Zhou, 1993). حال اگر دولت درآمدهای شرکت‌های فرعی سودآور را واگذار کند، باقی شرکت مادر و سایر شرکت‌های فرعی را با تهدید مواجه می‌کند.

توجه به توسعه ساختارهای مقرراتی جدید، ارائه اطلاعات کافی درباره فروش بنگاه‌های دولتی (تولید داده‌های حسابداری قابل قبول)، تعیین روابط مناسب بنگاه و دولت، قبل از خصوصی‌سازی ضروری است (Gibbon, 1997). هنگامی که هدف اصلی دولت کسب درآمد باشد، بی‌توجهی به این موضوعات سبب می‌شود پس از واگذاری، هم خریداران و مردم دچار مشکلات عدیده شوند و هم خود دولت.^۱

برای مثال اگر بنگاه درجه انحصار بالایی داشته باشد و هنوز بازاری برای ایجاد رقابت بنگاه با سایر بازیگران وجود نداشته باشد در این صورت، واگذاری بنگاه نمی‌تواند اهداف خصوصی‌سازی را فراهم سازد. بررسی تجارب خصوصی‌سازی نشان می‌دهد در حوزه انحصارات، تنظیم مقررات مقدم بر خصوصی‌سازی است (Nellis and Shirley, 1992). والستن در مقاله خود بیان می‌کند خصوصی‌سازی زمانی مفید است که همراه با مقررات‌گذاری مستقل و مؤثر باشد. او نتیجه می‌گیرد که لازم است از خصوصی کردن

۱. بسترسازی برای واگذاری بنگاه‌ها گسترده‌تر از مسائل اقتصادی است. برای مثال به‌منظور توسعه فعالیت‌های پایدار، لازم است در خصوصی‌سازی صنایع آلودگی‌کننده به مسائل زیست‌محیطی توجه شود (Welch and Frémond, 1998).

بناگاه‌های انحصاری (از جمله مخابرات، پتروشیمی، نیروگاه‌ها و ...) بدون اصلاحات مقرراتی اجتناب شود (Wallsten, 2001)؛ چرا که حقوق مصرف کنندگان پس از واگذاری تضعیف می‌گردد (Arrowsmith, 2003).

مطالعات برون و همکاران بر عملکرد بناگاه‌های خصوصی شده نشان می‌دهد از عوامل مؤثر بر ارتقای کارایی شرکت‌ها، وجود محیط نهادی مناسب است (Brown and et al., 2015). همچنین بررسی اطلاعات ۷۰ هزار شرکت خصوصی شده در شرق اروپا نشان می‌دهد کیفیت نهادهای محیطی و عملکرد مطلوب نهادها اثر مثبتی بر عملکرد بناگاه‌ها پس از واگذاری دارد (Brown, Earle and Telegdy, 2015).

می‌توان این گونه جمع‌بندی کرد که دولت درآمدها به دلیل نیازهای مالی بدون توجه به مسائل مربوط به ساختار بناگاه و ساختار بازار از تجدید ساختار و ایجاد بسترهای مناسب واگذاری (نظیر تنظیم مقررات) اجتناب کرده، بناگاه‌هایی را در اولویت واگذاری قرار می‌دهد که انتظار دارد برایش بیشترین درآمد را ایجاد کنند. در واقع، درآمدهای نوعی کوتاه‌نگری ایجاد می‌کند که دولت را به جای تأمین هدف بلندمدت کارایی، به تأمین هدف کوتاه‌مدت کسب درآمد سوق می‌دهد.

۳-۱. قیمت‌گذاری شرکت‌ها

رویکرد درآمدی بر قیمت‌گذاری شرکت‌های مشمول واگذاری تأثیرگذار است و می‌تواند فرایند صحیح قیمت‌گذاری را دچار انحراف سازد. از موارد مهم در قیمت‌گذاری توجه به بدهی‌ها و وام‌های دریافتی شرکت‌های مشمول واگذاری است. البته رسیدگی به وضعیت بدهی شرکت‌های دولتی عموماً در کشورهای در حال توسعه پیچیدگی خاصی دارد (Chang, 2007). تعیین ترازنامه‌های واقعی برای شرکت‌های دولتی در فرایند تجاری سازی پیش از خصوصی سازی شرکت‌ها ضروری است (Welch and Frémond, 1998). اگر صورت‌های مالی شرکت‌ها شفاف نباشد، قیمت‌گذاری بناگاه‌ها دچار اختلال می‌شود. اگر بدهی‌های شرکت در صورت‌های مالی منعکس شده باشد، قیمت آن برای خریدار کاهش می‌یابد و در عوض بدهی شرکت به مثابه نوعی تسهیلات اعتباری به خریدار منتقل می‌شود.

اما اگر بدهی‌های شرکت به صورت شفاف منعکس نشود، در قیمت شرکت نمود نیافته، آن را کاهش نمی‌دهد. به این ترتیب، خریداران شرکت را با بدهی تحویل می‌گیرند؛ بدهی‌هایی که در قیمت‌گذاری لحاظ نشده است. همچنین ممکن است در فهرست دارایی‌های شرکت برخی اموال شرکت منعکس نشده باشد یا دارایی‌هایی منعکس شود که وجود خارجی ندارد. با وجود دولت درآمدخواه امکان چنین بی‌دقتی‌هایی در قیمت‌گذاری شرکت‌ها افزایش می‌یابد.

از دیگر عوامل تأثیرگذار بر قیمت شرکت‌ها، تصمیم‌گیری دولت درباره نحوه واگذاری سهام شرکت به صورت کنترلی یا خرد است. به طور معمول قیمت فروش سهام کنترلی شرکت‌ها بیش از سهام خرد است. تفاوت قابل ملاحظه‌ای میان درآمد حاصل از فروش سهام به صورت خرد و بلوکی وجود دارد که گاه این تفاوت تا ۱۰ برابر تخمین زده شده است (Atanasov, 2001). بنابراین دولت درآمدخواه انگیزه‌های لازم را برای فروش بیشتر شرکت‌ها به صورت کنترلی دارد تا بتواند درآمد بیشتری کسب کند، در حالی که ممکن است اهداف کارایی و توزیعی خصوصی‌سازی اقتضای دیگری داشته باشد.

۱-۴. زمان‌بندی و مرحله‌بندی در واگذاری

اهمیت زمان‌بندی و مرحله‌بندی در خصوصی‌سازی در این است که باید تشکیل سرمایه (نقدینگی) در فرایند واگذاری شرکت‌ها با حضور سرمایه‌گذاران خوش‌نام (سرمایه‌گذارانی که خواهان افزایش کارایی بنگاه‌ها هستند) و با حمایت داخلی از برنامه خصوصی‌سازی^۱ شکل گیرد (Megginson and Netter, 2001). توضیح آنکه اگر برای دولت انجام تعهدات توسط خریداران در زمان واگذاری شرکت‌ها ضروری است، باید خریداران براساس حسن شهرت و به دقت انتخاب شوند و پیش از آغاز مزایده، صلاحیت فنی آنها بررسی شود. برای مثال، در واگذاری شرکت‌های بزرگ مانند شرکت‌های هواپیمایی به دلیل نیازمندی به مذاکرات متعدد میان دولت و سهامداران در کسب و کار شرکت، زمان زیادی در فرایند واگذاری آنها صرف می‌شود (De Neufville, 1999).

۱. لزوم حمایت داخلی از برنامه خصوصی‌سازی آن است که برخی مطالعات نشان می‌دهند مناقشات سیاسی در فرایند خصوصی‌سازی سبب افزایش طول زمان و کندی در واگذاری می‌شود (Bortolotti and Pinotti, 2008).

یکی از راهکارهای جذب سرمایه گذاران استفاده از تبلیغات برای فروش شرکت‌ها است (Megyery and Sader, 1996). توجه به ضرورت تبلیغ شرکت‌ها برای فروش نیازمند صرف زمان در فرایند آماده سازی شرکت‌هاست تا امکان حضور سرمایه گذاران خارجی نیز وجود داشته باشد.

دسته بندی دقیق، برنامه زمان بندی و توالی مناسب می تواند موفقیت خصوصی سازی را به همراه داشته باشد. البته باید زمان بندی واگذاری شرکت‌ها از انعطاف لازم برخوردار باشد، چرا که پابندی دولت‌ها به یک برنامه زمان بندی تثبیت شده مصنوعی سبب آسیب دیدن فرایند خصوصی سازی می شود (Welch and Frémond, 1998). بنابراین صرف زمان برای واگذاری شرکت‌ها اجتناب ناپذیر است اما می توان پیش بینی کرد که دولت‌های درآمد خواه برای کسب درآمد در حداقل زمان ممکن، به این موضوع کمتر توجه کنند.

۵-۱. توجه به خریداران واقعی

تحلیل انگیزه خریداران برای ورود به فرایندهای رقابتی و خرید شرکت‌ها در خصوصی سازی ضروری است. آیا هدف خریداران سرمایه گذاری در شرکت، بهبود فعالیت و کسب سود از فعالیت تولیدی شرکت است یا هدف مسائل دیگری است. هنگامی که دولت به دنبال منابع مالی حاصل از فروش سهام شرکت‌هاست به انگیزه خریداران کمتر توجه می کند. برای مثال، هنگامی که دولت اجازه می دهد خریداران به جای پول نقد، طلب‌های خود را از دولت به عنوان اعتبار لازم برای خرید شرکت‌ها استفاده کنند، در این حالت انگیزه‌های لازم برای طلبکاران از دولت که نمی توانند طلب خود را اخذ کنند، به وجود می آید تا به عنوان متقاضی صف آرای می کنند و به جای پرداخت پول، طلب خود را تصفیه نمایند.^۱ همچنین دولت می تواند با قیمت گذاری

۱. ناگفته نماند که این فرایند پیامدهای زیادی برای خریدار و اقتصاد کشور دارد که بعضاً هنگام واگذاری شناخته شده نیستند. برای مثال، بانکی که به جای طلب خود از دولت سبدهای شرکت‌های دولتی را دریافت می کند وارد فرایند بنگاهداری می شود که بعضاً تخصصی در آن ندارد و برای سر پا نگه داشتن شرکت‌های ظاهراً خریداری شده مجبور می شود بخش بیشتر و بیشتری از سپرده‌های مردم را از فعالیت‌های عملیاتی بانکی خارج کند و در شرکت‌ها تزریق کند. روشن است که این موضوع نه برای سهامداران بانک، نه برای سپرده گذاران و نه برای اقتصاد کشور مطلوب نیست.

بالاتری که روی شرکت‌ها انجام می‌دهد، شرکت‌ها را با ارزش بیشتری به فروش برساند و مقادیر بیشتری از بدهی خود به طلبکاران را تصفیه کند. در واقع فرایند خصوصی‌سازی با تغییر هدف وجودی بنگاه دنبال می‌شود که این موضوع از خطرهای خصوصی‌سازی است (Kousadikar and Singh, 2013). در واقع، کسانی شرکت را می‌خرند که تخصص و علاقه‌ای به اداره شرکت ندارند. همین موضوع کارایی شرکت پس از واگذاری را کاهش می‌دهد.

۲. شواهدی در باب رویکرد درآمدی دولت در فرایند خصوصی‌سازی در ایران

هدف از این قسمت مقاله ارائه شواهدی در تأیید این ادعاست که در فرایند خصوصی‌سازی در ایران کسب درآمد به‌طور جدی مورد توجه دولت بوده است. برای این منظور سه دسته از شواهد مورد توجه قرار می‌گیرد: اول اینکه در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشخصاً تعیین شده است که منابع حاصل از واگذاری در چه محل‌هایی هزینه شود، اما هر سال در قوانین بودجه احکام ماده مذکور موقوف‌الاجرا شده یا عملکرد ردیف‌های مربوط بسیار کمتر از پیش‌بینی بوده، و از منابع حاصل از واگذاری برای تأمین کسری‌های بودجه دولت در سایر بخش‌ها استفاده شده است؛ دوم منابع پیش‌بینی شده از محل واگذاری بسیار بیشتر از عملکرد واگذاری‌ها بوده است؛ و سوم اینکه مقادیر قابل توجهی از واگذاری‌ها نه با فروش که از طریق تهاتر و در قالب رد دیون دولت به طلبکاران از دولت داده شده است. در ادامه این شواهد ارائه می‌شود.

۲-۱. استفاده از منابع واگذاری برای تأمین کسری‌های بودجه

قانونگذار در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مقرر کرده است تا وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌ها صرفاً ۸ موضوع معین شود اما بررسی عملکرد بندهای ماده (۲۹) قانون که در جدول ۱ ارائه شده است، نشان می‌دهد عمده وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌ها در جایی به غیر از اهداف آن ماده صرف شده است.

جدول ۱. میزان اعتبارات مصوب و درصد تخصیص یافته موضوع ماده (۲۹) قانون

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی	۴,۱۸۴ (۱۰۰)	۲۸,۲۶۰ (۹۰)	۳۲,۴۷۹ (۹۶)	۳۶,۳۶۷ (۸۵)	۴۹,۰۰۰ (۳۱)
ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته	۸۱۲ (۴۲)	۱۴,۰۶۴ (۳۷)	۴,۵۹۴ (۵)	۲,۶۷۶ (۰)	۲,۰۰۰ (۰)
مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه (۴۹٪) به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته	۹۰۷ (۱۹)	۳,۶۰۹ (۶)	۳,۳۱۶ (۳۰)	۲,۹۱۸ (۱۰)	۱,۵۰۰ (۱۳)
اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی	۱۲,۲۰۰ (۳)				۵,۰۰۰ (۰)
اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون	۴۵۴ (۲۸)	۱۳,۰۲۷ (۳)	۱۲,۸۶۲ (۲)	۳,۹۲۱ (۰)	۵,۰۰۰ (۰)
تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی	۳,۵۰۰ (۵۰)	۳,۲۰۰ (۵۳)	۴,۰۰۰ (۶۵)	۲,۴۵۰ (۰)	۲,۵۰۰ (۴)
ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر	۲۱۶ (۵۵)	۳۵۰ (۰)	۱,۹۳۴ (۵۹)	۳,۱۴۰ (۲۰)	۱,۰۰۰ (۰)
بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری	۱,۰۰۰ (۳۸)	۵۰۰ (۸)	۵۰۰ (۱۰۰)	۴۹۰ (۵۸)	۵۰۰ (۰)
جمع	۲۳,۲۷۳ (۳۱)	۶۳,۰۱۰ (۵۲)	۵۹,۶۸۵ (۶۱)	۵۱,۹۶۲ (۶۱)	۶۶,۵۰۰ (۲۳)

توضیح: درصد عملکرد هر اعتبار نسبت به مصوب، در ذیل آن در داخل پرانتز درج شده است.

مأخذ: گزارش‌های شش‌ماهه وزارت امور اقتصادی و دارایی در مورد عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲.

لازم به توضیح است اعتبارات در نظر گرفته شده در ماده (۲۹) قانون همه منابع

حاصل از واگذاری سهام نیست؛ چرا که بخشی از منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌ها به سبب رد دیون یا تهاتر اقساط واگذاری‌ها با بدهی‌های دولت دریافت نگردیده است. براساس گزارش سازمان خصوصی سازی طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۳ در حدود ۱۰ درصد از کل منابع حاصل از واگذاری سهام به طلبکاران از دولت و حدود ۲۱ درصد از کل ارزش سهام به صورت مستقیم به طلبکاران از دولت داده شده است. اگر ارزش واگذاری سهام به صورت سهام عدالت نیز از آمارها خارج شود، در حدود ۴۶ درصد از ارزش کل واگذاری سهام به صورت عرضه عمومی انجام شده است. انتظار بر آن بود که در حدود ۴۶ درصد از منابع حاصل از عرضه عمومی به سرمایه‌گذاران، در جهت اهداف ماده (۲۹) صرف شود اما بررسی عملکرد این ماده نشان می‌دهد دولت در تخصیص همین اعتبارات نیز مطابق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی عمل نکرده است (آقاجانی معمار و حکیم شوشتری، ۱۳۹۳). همان طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود اعتبارات مصوب برای بازسازی ساختاری بنگاه‌ها کافی نبوده، و همین اعتبار کم نیز به طور کامل صرف بازسازی ساختاری بنگاه‌ها نشده است. لذا نباید انتظار داشت بنگاه‌ها پس از واگذاری، وضعیت مناسبی داشته باشند.

همچنین در برخی سال‌ها، اجرای حکم ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) متوقف شد. برای نمونه در جزء «ت» بند «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ مقرر گردید «ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، در اجرای احکام این قانون از جمله اجزاء «ب» و «پ» این بند، موقوف‌الاجراء است». این موضوع نشان می‌دهد برای سیاستگذاران و مجریان آنچه که اهمیت بیشتری داشت، تأمین کسری‌های بودجه دولت از محل سهام شرکت‌ها بوده است.

صرف منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌ها برخلاف قانون حاکم بر آن را می‌توان براساس ارقام کلان جداول بودجه نیز نشان داد. در جدول ۲ منابع مصوب حاصل از واگذاری سهام و مصارف آن در جداول کلان بودجه گزارش شده است. این اطلاعات نشان می‌دهد در سال‌های مختلف اعتبارات حاصل از خالص فروش سهام شرکت‌ها، برای از بین بردن کسری بودجه عملیاتی دولت صرف شده است.

جدول ۲. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت های دولتی و مصارف آن براساس جداول کلان بودجه

(میلیارد ریال)

سال						
۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	
۲۳۱,۰۰۰	۴۳۲,۰۰۰	۶۵,۰۰۰	۲۹۰,۰۰۰	۱۴۵,۰۰۰	۱۱۷,۰۰۰	منابع حاصل از واگذاری شرکت های دولتی (واگذاری دارایی های مالی)
۱۷۴,۰۰۰	۲۲۰,۰۰۰	۱۸,۶۰۰	۲۶۲,۴۰۰	۶۸,۲۵۰	۸۰,۹۰۰	واگذاری سهام (تملك دارایی های مالی)
۵۷,۰۰۰	۲۱۲,۰۰۰	۴۶,۴۰۰	۲۷,۶۰۰	۷۶,۷۵۰	۳۶,۱۰۰	مازاد (کسری)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

۲-۲. شکاف عملکرد و پیش بینی در واگذاری سهام

مروری بر قوانین بودجه در سال های مختلف نشان می دهد که همواره شکاف زیادی میان حکم قانونگذار و عملکرد آن در واگذاری سهام شرکت ها وجود داشته است. این موضوع نشان می دهد دولت نگاه در آمدی به خصوصی سازی داشته و تلاشش بر آن بوده که شرکت ها را هر چه سریع تر واگذار کند. جدول ۳ به مقایسه میان ارقام مصوب و عملکرد پرداخته است.

جدول ۳. مقایسه میان ارقام مصوب و واگذاری شرکت های دولتی با عملکرد آنها

(میلیارد ریال)

سال						
۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	
۷۷,۰۰۰	۶۳,۲۸۱	۶۵,۰۰۰	۴۵,۰۰۰	۷۷,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	مصوب
۲۶,۹۰۵	۴۱,۰۳۷	۳۰,۶۲۷	۳۰,۷۲۰	۲۶,۹۰۵	۱۶,۴۲۶	عملکرد
۵۰,۰۹۵	۲۲,۲۴۴	۳۴,۳۷۳	۱۴,۲۸۰	۵۰,۰۹۵	۳۳,۵۷۴	شکاف مصوب با عملکرد

مأخذ: گزارش بررسی تحقق اهداف سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی ۱۳۹۵.

۲-۳. واگذاری سهام شرکت ها برای تأدیه دیون دولت

یکی دیگر از مؤیدات در زمینه وجود انگیزه های درآمدخواهی در دولت، موضوع رد دیون از محل سهام است. در این بخش نیز ارقام مصوب برای تأدیه دیون از محل واگذاری سهام شرکت ها با عملکرد آن بسیار متفاوت است. بررسی احکام بودجه سال های اخیر

نشان می دهد که شخصیت حقوقی طلبکاران دولت از محل واگذاری سهام متنوع گردید. در سال های ابتدایی واگذاری شرکت ها، موضوع تأدیه دیون دولت تنها پرداخت بدهی دولت به صندوق های بازنشستگی بود، اما روند قانونگذاری نشان داد که علاوه بر صندوق های بازنشستگی، بانک ها، نهادهای عمومی غیردولتی و پیمانکاران بخش های خصوصی نیز به جمع طلبکاران دولت افزوده شدند.^۱ در جدول پیوست میزان رد دیون به طلبکاران دولت بر اساس قوانین بودجه سال های مختلف گزارش شده است.

جدول ۴ عملکرد دولت در مورد رد دیون سهام با مقادیر مصوب آن را مقایسه کرده است. جمع مقادیر مصوب این جدول در هر سال از جدول پیوست استخراج شده است. همان طور که مشاهده می شود فاصله زیادی میان عملکرد با مقادیر مصوب آن وجود دارد.

جدول ۴. میزان مصوب و عملکرد سهام به منظور رد دیون دولت در قوانین بودجه سنواتی

(میلیارد ریال)

سال	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
مصوب	۱۲,۰۰۰	۲۶,۶۰۰	۳۷,۳۰۰	۲۷,۶۲۶	۱۲,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۰	۴۴۸,۳۰۰	۳۳۵,۰۰۰	۲۵۰,۰۰۰	۱۵۴,۰۰۰
عملکرد	۹۲	۴۲۴	۰	۵۶	۰	۹,۳۸۳	۰	۳۰۲,۴۰۷	۱۳,۸۴۵	۶۲,۶۹۰	۴۶,۶۸۲

توضیح: عملکرد رد دیون دولت شامل اختصاص منابع حاصل از فروش سهام و انتقال مستقیم سهام و یا دارایی به طلبکاران است.
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و آمار سازمان خصوصی سازی.

تفاوت زیاد میان ارقام مصوبات و واگذاری با عملکرد آن مشکلاتی را در حوزه اجرا به همراه داشته است. هنگامی که در یک سال مصوبه و واگذاری برای یک شرکت به تصویب می رسد اما فرایند اجرایی آن برای چند سال عملیاتی نمی شود، شرکت مشمول، عملاً دچار سرگردانی و بلا تکلیفی می شود. همچنین در سال های ابتدایی واگذاری سهام شرکت ها،

۱. در قوانین بودجه سنواتی واگذاری سهام شرکت های دولتی به بانک ها و ... به صراحت بیان شده است. همچنین احکامی که نه تنها به آن سال مورد نظر استناد می کرد بلکه واگذاری های قبلی را نیز شامل می شد. برای مثال در بند ۴-۲۷ قانون بودجه ۱۳۹۲ مقرر می کند که پرداخت بدهی به اشخاص حقیقی و حقوقی که در قوانین بودجه سنواتی اقدامات اجرایی و واگذاری سهام آن تمام نشده است در این سال قابل اجراست. به روشنی مشخص است که حدود و میزان اجرای این حکم مشخص نیست و این حکم بر مصوبات قبلی هیئت وزیران تسری دارد.

میان تکالیف دستگاه‌های اجرایی و منابع حاصل از واگذاری وابستگی زیادی دیده نمی‌شد اما به تدریج انجام تکالیف برخی دستگاه‌های اجرایی به موضوع رد دیون و یا منابع حاصل از واگذاری سهام گره خورد و بر پیچیدگی‌های این مسئله افزود.^۱

بررسی ارزش مصوبات هیئت وزیران در مورد تأدیه دیون دولت نیز می‌تواند تصویر بهتری از نگاه درآمدی دولت به واگذاری سهام را روشن سازد. براساس گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی،^۲ از سال ۱۳۸۶ که رد دیون آغاز شد تا سال ۱۳۹۲ که براساس اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی رد دیون ممنوع شد، حدود یکصد مصوبه هیئت دولت با ارزشی بالغ بر ۱۷۰۰ هزار میلیارد ریال صادر و ابلاغ شد (در حالی که براساس آمار فروش سازمان خصوصی سازی تا پایان سال ۱۳۹۳ مجموع کل ارزش واگذاری سهام شرکت‌ها در حدود ۱۳۶۰ هزار میلیارد ریال بود). این گزارش اعلام کرد که در حدود ۷۸ درصد از این مصوبات به اجرای قطعی منتهی نشده است. جدول ۵ اطلاعات روند واگذاری سهام شرکت‌ها را به منظور تسویه دیون دولت براساس مصوبات هیئت وزیران نشان می‌دهد.

جدول ۵. ارزش مصوبات هیئت وزیران برای واگذاری سهام به منظور پرداخت دیون دولت

درصد	ارزش به میلیارد ریال	شرح
۳۹	۶۴۰,۹۵۱	مصوبات فاقد هرگونه اقدام اجرایی (و یک مورد ایراد گرفته شده)
۲۹	۴۸۵,۸۵۷	بخشی از مصوبات که به قرارداد جمعی منجر نشده است.
۹	۱۵۲,۳۳۲	بخشی از مصوبات که به قرارداد قطعی منجر نشده است.
۲۳	۳۸۸,۰۴۴	مصوبات دارای قرارداد و یا اقدام قطعی
۱۰۰	۱,۶۶۷,۱۸۴	جمع ارزش مصوبات

مأخذ: گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی به هیئت دولت مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۶ به شماره ۵۰۴۴۸.

۱. برای مثال پرداخت بازسازی ساختاری و بازپرداخت بخشی از بدهی‌های بانکی از محل وجوه حاصل از فروش سهام شرکت سهامی راه آهن و شرکت‌های تابعه مصوب شد تا شرکت راه آهن اعتبار بانکی خود را باز یافته، نظام بانکی تسهیلاتی را به آن نهاد ارائه نماید اما عملکرد واگذاری سهام شرکت‌ها نشان می‌دهد این راهکار چندان برای راه آهن راهگشا نبود (گزارش‌های سنواتی تعریف بودجه دیوان محاسبات کشور).

۲. براساس گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی به هیئت دولت مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۶ به شماره ۵۰۴۴۸.

بنابراین از مجموع اطلاعات بیان شده در جداول ۱ تا ۵ مشخص می‌شود که عمده رویکرد واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی در ایران به‌خصوص طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲ توجه به منابع حاصل از آن و یا انتقال سهام بنگاه‌ها در جهت تسویه دیون دولت بوده است.^۱

۳. تحلیل رویکرد درآمدی در خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی در ایران

در این بخش سعی می‌شود با تحلیل قوانین و مقررات، ارائه آمار و استناد به برخی از تجارب واگذاری، متناسب با پنج کانالی که در مبانی نظری تحقیق به آن اشاره شده، شواهدی در حمایت از این ادعا ارائه شود که اهداف درآمدی واگذاری مشکلاتی را برای شرکت‌های واگذار شده و دولت ایجاد کرده است.

۳-۱. روش واگذاری

مروری بر اطلاعات شرکت‌های واگذار شده نشان می‌دهد تمام این بنگاه‌ها از طریق روش فروش دارایی خصوصی شده‌اند. با وجود آنکه در قانون سایر روش‌های واگذاری مجاز شمرده شده اما مجری تنها از روش فروش دارایی استفاده کرده است. اینکه کدام شرکت امکان فروش آن نیست و لازم است به روش پیمان مدیریت، یا مدیریت بنگاه واگذار شود، وابسته به ساختار بنگاه و بازاری است که آن بنگاه باید در آن فعالیت کند. اما بررسی آیین‌نامه روش‌های واگذاری^۲ نشان می‌دهد که معیار روشی برای آنکه کدام بنگاه به روش پیمان و کدام بنگاه به روش فروش واگذار شود، وجود ندارد.

تقدم در فروش دارایی شرکت‌ها به سرمایه‌گذاران استراتژیک و سپس عرضه سهام از سایر روش‌های واگذاری بنگاه‌ها از ملاحظاتی است که باید در واگذاری برخی شرکت‌ها مورد توجه قرار گیرد. مروری بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

۱. بررسی برخی مصوبات نشان می‌دهد میزان واگذاری سهام دولت حتی بیش از مقدار موجودی آن سهام بوده است. برای مثال مجموع مصوبات رد دیون دولت از محل سهام هلدینگ خلیج فارس در حدود ۱۴۰ درصد محاسبه گردید و دولت مجبور به لغو برخی مصوبات شد.

۲. آیین‌نامه «اجرائی روش‌های واگذاری» تصویب‌نامه شماره ۱۸۱۴۵۰/ت/۴۳۱۷۸ ک - مورخ ۱۳۸۸/۹/۴ کمیسیون اصل (۱۳۸) قانون اساسی.

نشان می دهد که تنها در بند الف ماده (۲۱) قانون مقرر شد تا روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، با پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و تصویب هیئت واگذاری تعیین شود. در آیین نامه اجرای آن نیز مقرر شد تا در آگهی های عرضه سهام، سازمان خصوصی سازی شرط انتخاب مشتریان استراتژیک و اهلیت مدیریتی را به اطلاع عموم برساند. مروری بر عملکرد اجرای این حکم (بند «الف» ماده (۲۱)) قانون نشان می دهد از سال ۱۳۸۸ تا پایان سال ۱۳۹۲ تنها نام شرکت های «مادر تخصصی پالایش و پتروشیمی خون»، شرکت های «توزیع نیروی برق»، «شرکت فرش ایران»، «شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران» و «شرکت مخابرات ایران» به عنوان شرکت های نیازمند سرمایه گذار استراتژیک تعیین شده اند، در حالی که در حدود ۳۰۴ شرکت طی این سال ها به بخش های غیردولتی واگذار گردید.^۱

در مصوبه شورای عالی اصل (۴۴) (شورایی برای سیاستگذاری و تعیین خط مشی در واگذاری ها) در سال ۱۳۸۸ تأکید شد که «احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری سهام و شرکت های مورد واگذاری به عنوان یک سیاست و خط مشی کلی» مقرر گردد. اما در عمل چنین رویکردی در واگذاری ها دنبال نشد. برای مثال، شرکت هلدینگ خلیج فارس که مدیریت بخش عمده ای از شرکت های پتروشیمی را عهده دار است و از طرفی مواد اولیه سایر پتروشیمی های کشور را در اختیار دارد، یک شرکت مهم و استراتژیک در حوزه پتروشیمی است. اما در فرایند واگذاری این شرکت تقدم و تأخر لازم برای واگذاری به سرمایه گذاران در نظر گرفته نشد.^۲ از طرفی در واگذاری مستقیم سهام شرکت ها به منظور تأدیبه دیون دولت، نیز آنچه که مهم بود مقدار طلب طلبکاران بود و نه ویژگی های آنها برای سهامداری.

پررنگ بودن نگاه درآمدی به واگذاری ها را می توان از طریق نوع روش های

۱. مراجعه شود به گزارش های عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی سال های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲.

۲. دولت در سال های مختلف مصوباتی را برای واگذاری سهام این شرکت صادر کرد که مجموع آنها از مجموع ۱۰۰ درصد سهام شرکت بیشتر بود که در نهایت دولت مجبور به لغو برخی از آن مصوبات شد.

واگذاری نیز ردیابی کرد. پایین بودن سهم روش مذاکره نسبت به سایر روش‌ها را می‌توان یکی از نشانه‌های پررنگ بودن نگاه درآمدی در واگذاری‌ها دانست. آمار نشان می‌دهد در حدود ۰/۳ درصد از کل ارزش واگذاری سهام شرکت‌ها از طریق مذاکره صورت گرفته است^۱ (در حدود ۴۸ درصد از طریق بورس، ۱۲ درصد از طریق فرابورس و در حدود ۳۸ درصد از طریق مزایده).

بررسی آمار واگذاری شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که در حدود ۹۵ درصد واگذاری‌ها به صورت بلوکی و در حدود ۵ درصد به صورت خرد و ترجیحی بوده است. بررسی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و آیین‌نامه مربوطه نشان می‌دهد مبنای مشخصی برای نحوه بلوک‌بندی شرکت‌ها مقرر نشده بود. در حالی که تنها در جزء «۲» بند «ب» ماده (۴۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مقرر شد تا «روش و میزان واگذاری با توجه به وضعیت بازار توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت مربوطه» تهیه شود.^۲ اما در عمل نیز چندان این موضوع مورد توجه قرار نگرفت برای مثال واگذاری بلوک ۵۰ درصد به علاوه یک سهم شرکت مخابرات به همراه ۳۰ شرکت استانی سبب شد که ارزش معامله چنان بالا رود که ورود افراد مختلف برای خرید سهام شرکت، دچار چالش جدی شود. نبود مبنای قانونی مشخص (واگذاری اختیار به دولت) و عملکرد دولت این موضوع را تقویت می‌کند که انگیزه دولت در فروش بلوکی سهام شرکت، کسب درآمد بیشتر بوده است.

نحوه واگذاری شرکت‌های زیانده و بحران‌زده نیز می‌تواند رفتار دولت را در فرایند خصوصی‌سازی تبیین کند. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تفاوت چندان میان فروش شرکت‌های سودده و زیانده وجود ندارد. در آیین‌نامه اجرایی مربوطه برای شرکت‌هایی که ارزش خالص دارایی آنها منفی است، دو راهکار پیش‌بینی شده است:

۱. ماخذ: مراجعه شود به آمارهای سازمان خصوصی‌سازی www.ipo.ir.

۲. تصویب فهرست هر یک از موارد قابل فروش، انحلال، ادغام، تجزیه، اجاره و پیمان مدیریت و زمانبندی لازم به همراه میزان و روش واگذاری آنها در هر سال. فهرست مذکور شامل برنامه زمانبندی اقدام، روش، میزان و سایر شرایط واگذاری با توجه به وضعیت هر بازار مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ذی‌ربط تهیه می‌شود.

یک: اجاره به شرط تملیک و دوم: انحلال شرکت^۱. بررسی عملکرد سازمان خصوصی سازی نشان می دهد این سازمان تاکنون از روش اجاره به شرط تملیک استفاده نکرده و برخی دیگر از شرکت های زیانده را همانند سایر شرکت های مشمول واگذاری در فهرست واگذاری قرار داده است (مثل شرکت های توزیع برق، شرکت های لوله گستر اسفراین و صنایع نساجی قائم شهر). بنابراین در اجرا تفاوت چندانی در نوع روش واگذاری شرکت های بحرانی و زیانده دیده نشد و روش مذاکره برای واگذاری این نوع شرکت ها استفاده نگردید. غرض اینکه غلبه انگیزه کسب درآمد یا لاقل انگیزه تهاثر سهام شرکت ها با بدهی های دولت، مانع از آن شده است که دولت در اولویت بندی واگذاری ها و انتخاب روش واگذاری مناسب به درستی عمل کند.

۲-۳. ساختار و انتخاب بنگاه

در این قسمت لازم است بررسی شود چقدر تجدید ساختار بنگاه های اقتصادی در فرایند خصوصی سازی شرکت ها مورد توجه قرار گرفت. براساس بند «ب» ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی بازسازی ساختاری بنا به پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و منوط به تصویب هیئت واگذاری است. ملاک اینکه چه شرکتی واگذار شود و چه شرکتی نه، براساس احراز «شرایط واگذاری» توسط هیئت واگذاری است. براساس ماده (۱) «ضوابط نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه ها» بازسازی ساختاری با حفظ نیروی انسانی است و بازسازی ساختاری بنگاه باید توجه اقتصادی، فنی و مالی داشته باشد و بار مالی آن نباید از ارزش ویژه مورد انتظار بنگاه پس از بازسازی ساختاری بیشتر شود.

بررسی عملکرد واگذاری ها نشان می دهد که برخی بنگاه های دارای مازاد نیروی انسانی، در حالی واگذار شدند که بازسازی ساختاری شرکت ها قبل از واگذاری صورت پذیرفت چرا که یکی از منابع برای بازسازی ساختاری شرکت ها، منابع حاصل از واگذاری شرکت ها بود که عملاً مبالغ زیادی به این کار اختصاص نیافت (جدول ۱). بنابراین دولت کار چندانی در حوزه بازسازی ساختاری بنگاه ها انجام نداد برای مثال، در واگذاری

۱. براساس مواد (۵) و (۱۲) آیین نامه اجرایی روش های واگذاری.

شرکت مخابرات ایران به همراه ۳۰ شرکت استانی، اصلاح ساختار چندانی صورت نگرفت که این موضوع مشکلاتی را برای شرکت و دولت ایجاد کرد.

عملکرد دولت در مورد تعدیل نیروی انسانی مازاد در شرکت‌های مشمول واگذاری و همچنین عدم تشویق بنگاه‌های واگذار شده در قبال افزایش نیروی انسانی از دیگر مؤیدات در این زمینه است. عملکرد دولت نشان می‌دهد که دولت منابع کافی برای بیمه بیکاری افراد نداشت و برای تشویق بنگاه‌هایی که نیروی انسانی خود را افزایش داده بودند،^۱ منابعی اختصاص نداد. بنابراین نه تعدیل نیروی انسانی در شرکت‌های مشمول واگذاری انجام شد و نه بنگاه‌های افزایش‌دهنده اشتغال تشویق شدند. این مسائل مشکلات خاصی را برای سرمایه‌گذاران به وجود آورد. برای مثال در شرکت فولاد آذربایجان و طرح میانه به دلیل جلوگیری از عدم کاهش نیروی انسانی موجود (با وجود نیروی شاغل مازاد)، به سبب اعتراضات محلی و مداخله نمایندگان مجلس، قرارداد واگذاری شرکت اقاله شد و شرکت به دولت بازگشت. یا در مورد شرکت ایران ایرتور واگذاری با شرط عدم تعدیل نیروی انسانی در شرایطی واگذار شد که تعداد نیروی انسانی شرکت ۵ برابر استانداردهای جهانی و با تخصص‌هایی نامرتبط با نیاز شرکت بود.

عدم دقت دولت در تهیه فهرست بنگاه‌های قابل واگذاری را می‌توان در تحلیل فهرست مصوب واگذاری شرکت‌ها انجام داد. در شروع واگذاری، نام شرکت‌های زیادی در فهرست واگذاری قرار داشتند اما پس از چند سال از فهرست خارج شدند. این موضوع نشان می‌دهد از همان ابتدا در گروه‌بندی شرکت‌ها، دقت لازم صورت نپذیرفت. تصویب فهرست بلندی از شرکت‌ها برای واگذاری در هر سال سبب می‌شود عملاً وزارت امور اقتصادی و دارایی در برگزاری مجامع عمومی کارایی لازم را نداشته باشد^۲ و این موضوع مشکلاتی را برای اداره شرکت‌ها به وجود آورد.

در خصوصی سازی موفق باید به بسترهای مناسب فعالیت بنگاه توجه داشت. در صورتی

۱. به عملکرد ماده (۱۶) قانون در گزارش‌های نظارتی مراجعه شود.

۲. براساس بند «۱» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مالکیت شرکت‌های مشمول واگذاری در اختیار وزارت امور اقتصادی قرار می‌گیرد و برگزاری مجمع شرکت‌ها با این وزارتخانه است. در عمل وزارت امور اقتصادی و دارایی این اختیار خود را (جز در موارد خاص) به شرکت‌های مادر تخصصی تفویض نمود.

که ایران با مختل شدن زنجیره ارزش مشکلات بسیاری برای برخی صنایع در فرایند خصوصی سازی ایجاد شد. برای مثال در خصوصی سازی شرکت های پتروشیمی، زنجیره ارزش آنها از هم جدا شد (میرجلیلی، ۱۳۹۵). چرا که شرکت های بالادست باید محصول خود را با قیمت کمی به شرکت های پایین دست بفروشند، درحالی که هیچ منفعی در این شرکت ها ندارند. بنابراین شرکت های بالادست هر اقدامی می کنند تا محصول خود را داخل کشور عرضه نکنند. همچنین در توسعه زنجیره ارزش که نیازمند قرارداد بلندمدت خوراک است، شرکت ها حاضر به عقد قرارداد بلندمدت نیستند. چرا که تعارض منافع در بین شرکت ها ایجاد شده است. به عبارتی در فرایند خصوصی سازی توجه به زنجیره ارزش (تأمین خوراک از واحدهای بالادستی و فروش محصول به واحدهای پایین دست) در این صنعت مورد توجه قرار نگرفت.^۱

مثال دیگری که می توان در حوزه عدم توجه به بسترهای مناسب برای واگذاری اشاره کرد، واگذاری نیروگاه های کشور به بخش های غیردولتی بود. در حالی که تاکنون نهاد تنظیم کننده در این حوزه شکل نگرفته و این موضوع سبب شده بنگاه های خصوصی شده در مواردی چون محاسبه قیمت تمام شده، چگونگی اداره نیروگاه ها و ... دچار چالش شوند (خوئی و جعفری، ۱۳۹۵).

۳-۳. قیمت گذاری بنگاه ها

عدم توجه به قیمت گذاری صحیح و تقویم بدهی ها و دارایی شرکت ها می تواند از آثار رویکرد دولت درآمدها در واگذاری شرکت ها باشد. این موضوع را در چند محور می توان ردیابی کرد. محور اول عدم تقویم صحیح بدهی ها، هنگام قیمت گذاری است برای مثال، بسیاری از نیروگاه های دولتی به صورت دارایی واگذار شدند و نه به صورت شرکت. همین موضوع سبب شد بدهی هایی که برای ایجاد نیروگاه ایجاد شده بود (مثل فروش اوراق مشارکت) در قیمت نیروگاه لحاظ نشود و کل این بدهی ها به شرکت مادر تخصصی ذی ربط (توانیر) منتقل شود و شرکت مذکور را به یکی از بدهکاران بزرگ به

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش «دورنمایی از صنعت پتروشیمی در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۹۴ مراجعه شود.

سیستم بانکی تبدیل کند و مشکلات خاصی را برای حوزه وزارت نیرو ایجاد کرد. محور دوم روش قیمت گذاری و گرایش به گران فروشی شرکت هاست. خود سازمان خصوصی سازی یکی از دلایل عدم توفیق در فروش سهام شرکت ها را قیمت بالای آنها می داند. حساسیت عمومی زیاد در قیمت گذاری شرکت های دولتی سبب می شود، قیمت گذاری شرکت ها بالاتر از بازدهی شرکت ها تعیین شود که این موضوع موجب شده خریداران بالقوه تمایل زیادی به خرید شرکت ها نداشته باشند (گزارش سازمان خصوصی سازی، ۱۳۹۳). به همین دلیل در بررسی واگذاری سهام شرکت ها در ایران نمی توان نمونه ای را یافت که هیئت واگذاری قیمت پایه شرکت را کمتر از میزان قیمت ارزیابی شده مصوب کرده باشد، تا آن شرکت با شرایطی خاص به سهامدارانی واگذار شود که حاضرند فعالیت های اقتصادی شرکت را توسعه دهند. برعکس در حالی که برخی شرکت ها مانند شرکت پیمان غرب، شرکت کارخانجات پیله، شرکت زاینده آب و مخابرات ایران براساس مقررات به دلیل افزایش بهره وری یا افزایش اشتغال نیروی انسانی مشمول تخفیف در قیمت می شدند، اما هیئت واگذاری به دلیل بار مالی برای دولت، تخفیفی را جهت پرداخت به خریداران شرکت ها، مصوب نکرد.^۱

۳-۴. زمان بندی و مرحله بندی در واگذاری

با دو مثال می توان در فرایند خصوصی سازی شرکت های دولتی، نشان داد که دولت تحت تأثیر منابع حاصل از واگذاری، توجه کمتری به موضوع زمان داشته است. در قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مقرر شد تا شرکت های گروه یک آن قانون تا پایان برنامه چهارم توسعه واگذار شود و شرکت های گروه دو تا پایان سال ۱۳۹۳. فرض بر آن بود که شرکتی که در گروه یک قرار دارد، در بخش خصوصی دارای رقیب است. بررسی عملکرد نشان می دهد که تمرکز واگذاری ها بیشتر معطوف به شرکت های گروه دو بود. در حالی که بانک های دولتی در گروه دو قرار داشتند، واگذار شدند اما برخی از شرکت های کوچک در گروه یک هنوز دولتی بودند و واگذار نشدند.

۱. مصاحبه با کارشناسان سازمان خصوصی سازی.

دیگر مثال بارز در عدم رعایت زمان بندی، واگذاری شرکت مخابرات ایران بود. در حالی که هنوز نهاد تنظیم گر در این بخش شکل نگرفته بود و رابطه این شرکت که تأمین کننده عمده زیرساخت های مخابراتی بود با شرکت هایی که برای فعالیت خود نیاز به زیرساخت ها داشتند، تنظیم نشده بود، این شرکت از دست دولت خارج شد و با گذشت قریب ۸ سال از زمان واگذاری این شرکت، هنوز چالش های این واگذاری ادامه دارد.

۳-۵. توجه به خریداران واقعی

تأدیه دیون دولت از طریق واگذاری سهام شرکت ها سبب شد، توجه به خریداران واقعی شرکت ها در واگذاری ها کم رنگ شود. برای نمونه شرکت دخانیات ایران برای پرداخت بدهی دولت به صندوق فولاد واگذار شد. بررسی عملکرد این سهامدار عمده در شرکت دخانیات نشان می دهد عملاً تفاوت چندانی در حوزه مدیریتی این شرکت با قبل از واگذاری به وجود نیامد و برعکس شرکت دخانیات دچار بحران نیروی انسانی و کاهش شدید تولید شد. در حالی که صندوق فولاد دارای مشکلات مالی بسیاری است، دریافت تهاتری شرکت بحران زده مخابرات، بر مشکلات هر دو افزود.^۱

ورود خریدارانی به منظور فروش زمین های شرکت های واگذار شده از دیگر آثار عدم توجه به خریداران واقعی است. برای مثال، می توان به شرکت صنایع هوایی ایران و شرکت فراورده های گوشتی کشور (زیاران) اشاره کرد که خریداران کار خاصی در این شرکت ها انجام ندادند.^۲

۴. جمع بندی و نتیجه گیری

یکی از مهم ترین اهداف خصوصی سازی، افزایش کارایی شرکت های دولتی است. هدف این مقاله ارزیابی این پرسش بود که آیا تعقیب هدف درآمدی توسط دولت،

۱. مراجعه شود به گزارش اظهار نظر کارشناسی در مورد «طرح الحاق شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت معدن و

تجارت»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۴.

۲. مصاحبه با کارشناسان سازمان خصوصی سازی.

خصوصی سازی را از مسیر خود منحرف می کند؟ به عبارت دیگر، آیا هدف کسب درآمد می تواند سایر اهداف خصوصی سازی را به طور ملموسی متأثر نماید؟ این مقاله از طریق تبیین پنج کانال مؤثر بر فرایند خصوصی سازی شامل: ۱. روش واگذاری، ۲. ساختار بنگاه و بازار، ۳. قیمت گذاری شرکت ها، ۴. زمان بندی و مرحله بندی در واگذاری و ۵. توجه به خریداران واقعی شرکت ها، در بخش مبانی نظری نشان داد که تمرکز دولت بر درآمد حاصل از واگذاری سهام شرکت ها می تواند فرایند صحیح خصوصی سازی را از مسیر ارتقای کارایی منحرف سازد.

در بخش دوم مقاله شواهدی از رویکرد درآمدی دولت در واگذاری شرکت های دولتی ارائه شد. مشاهده شد که بخش عمده ای از درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت ها برای تأمین کسری بودجه کشور استفاده شده است. همچنین شکاف زیاد میان عملکرد و مصوب برای واگذاری سهام طی روند سال های اخیر نشان از انگیزه دولت برای تصاحب درآمد حاصل از فروش شرکت ها دارد. آمار و عملکرد رد دیون دولت از طریق سهام نیز مؤیدی برای رویکرد درآمدی دولت است.

در بخش سوم شواهدی از خصوصی سازی شرکت ها در کشورمان ارائه شد که در تأیید فرضیه اصلی مقاله بود. در واقع، یکی از دلایل عدم تحقق انتظارات در باب خصوصی سازی، انحرافات است که در اجرای این سیاست و در سایه اهداف درآمدی به وجود آمد. هنگامی که دولت بر درآمد حاصل از خصوصی سازی تمرکز داشته باشد، فرایندهای صحیح خصوصی سازی دچار چالش و انحراف می شود. بنابراین، دلالت سیاستی این مقاله تمرکز بر کارایی شرکت ها و فرعی تلقی کردن درآمد حاصل از فروش شرکت ها در فرایند واگذاری است.

پیوست

۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵		۱۳۸۴		۱۳۸۳	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
-----	افزایش سنواتی کلیه شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری	۲۷۶۲۶	سازمان‌ها، نهادها، صندوق‌های ذخیره و بازنشستگی (لشکری و کشوری) و تأمین اجتماعی و آستان قدس رضوی	۵۰۰	سازمان تأمین اجتماعی (موضوع کمک به صندوق بیمه بیکاری)	۵۰۰	سازمان تأمین اجتماعی (کمک به صندوق بیمه بیکاری)	۴۰۰۰	سازمان بازنشستگی کشوری
۱۲۰۰۰	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمععی - خرجی)			۱۵۰۰۰	صندوق تأمین اجتماعی	۹۳۵۰	سازمان بازنشستگی کشوری	۴۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی
				۱۰۰۰۰	صندوق بازنشستگی کشوری	۹۳۵۰	سازمان تأمین اجتماعی	۳۵۰	صندوق ذخیره فرهنگیان
				۱۱۵۰	آستان قدس	۳۵۰	صندوق ذخیره فرهنگیان	۱۵۰	آستان قدس رضوی
				۲۰۰۰	سازمان بیمه خدمات درمانی	۱۱۵۰	آستان قدس رضوی	۵۰۰	شهرداری‌ها و شرکت‌های اتوبوسرانی شهری وابسته
				۲۰۰۰	صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۵۰۰	شهرداری‌ها	۲۰۰۰	سازمان بیمه خدمات درمانی

۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵		۱۳۸۴		۱۳۸۳	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
				۳۵۰	صندوق ذخیره فرهنگیان	۲۰۰۰	سازمان بیمه خدمات درمانی	۱۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی (کمک به صندوق بیمه بیکاری)
				۳۰۰	صندوق ذخیره بسیجیان	۳۰۰	صندوق ذخیره بسیجیان		
				۵۰۰	شهرداری‌ها	۲۰۰۰	صندوق تأمین اجتماعی نیروهای مسلح		
				۵۵۰۰	سایر دستگاه‌ها	۱۱۰۰	صندوق احیاء و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی		
نامشخص	مجموع	۲۷۶۲۶	مجموع	۳۷۳۰۰	مجموع	۲۶۶۰۰	مجموع	۱۲۰۰۰	مجموع

۱۳۹۰		۱۳۸۹		۱۳۸۸	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
----	مطالبات بانک‌های واگذار شده		مطالبات بانک‌های واگذار شده	۲۵۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی
۸۰۰۰۰	صندوق‌های بازنشستگی نظیر صندوق بازنشستگی فولاد، شرکت‌های سازنده، مشاور و پیمانکار مجری طرح‌های دولتی و شرکت‌های دولتی	----	مطالبات ایثارگران و خانواده معظم شهدا و کارکنان نیروهای مسلح اعم از شاغل و بازنشسته		

تعارض بین کارایی در خصوصی سازی با هدف تعقیب کسب درآمد _____ ۱۶۵

۱۳۹۰		۱۳۸۹		۱۳۸۸	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
۵۰۰۰۰	پیمانکاران، مشاوران و سازندگان تجهیزات طرح ها و فروشندگان برق بخش خصوصی	----	مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی از دولت		
۱۰۰۰۰۰	فروش شرکت های راه آهن برای بازسازی ساختاری و اجرای طرح های بازسازی و بهسازی خط و ناوگان	----	صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد		
۵۰۰۰۰	واگذاری شرکت هتل های هما به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله بانک های دولتی	----	سازمان ها و نهادها		
-----	بدهی قطعی دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی				
۱۰۰	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت های دولتی برای رد دیون، صندوق تأمین اجتماعی، صندوق های بازنشستگان لشکری و کشوری، سایر صندوق ها و سایر اشخاص، آستان قدس رضوی (معادل ۵۷۰ میلیارد ریال)، آستان مقدس حضرت معصومه (س) و بنیاد شهید و امور ایثارگران، در صورت مطالبه قطعی				

۱۳۹۰		۱۳۸۹		۱۳۸۸	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
	و به نسبت بدهی دولت				
۱۵	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری‌بگیران و مستمری‌بگیران تحت پوشش				
۵۰	منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی و ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه یافته و غیربرخوردار				
۳۳۰۰	پرداخت به ایدرو و ایمیدرو				
-----	مطالبات ایثارگران و خانواده معظم شهدا و کارکنان اعم از شاغل یا بازنشسته				
نامشخص	مجموع	نامشخص	مجموع	۲۵۰۰۰	مجموع

تعارض بین کارایی در خصوصی سازی با هدف تعقیب کسب درآمد _____ ۱۶۷

۱۳۹۳		۱۳۹۲		۱۳۹۱	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
۱۰۴۰۰۰	پرداخت بدهی اشخاص حقوقی (سقف کل واگذاری سهام برای پرداخت دیون دولت)	۳۳۰۰	پرداخت به ایدرو و ایمیدرو	-----	بابت مطالبات و دیون ناشی از رأی دیوان عدالت اداری و محاکم قضایی و نیز تعهدات قانونی ناشی از این قانون و قوانین بودجه قبل از سال ۱۳۹۱ دولت و دستگاه های اجرایی مذکور و شرکت های دولتی وابسته و تابعه آنها به اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی به ویژه پیمانکاران، مشاوران، سازندگان تجهیزات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای این قانون و قوانین بودجه سال های قبل، فروشندگان برق بخش خصوصی، صندوق ها، بیمه ها و بانک های دولتی، غیردولتی و خصوصی، ایثارگران، جانبازان، آزادگان و خانواده معظم شهدا

۱۳۹۳		۱۳۹۲		۱۳۹۱	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
۵۰۰۰۰	بدهی‌های قانونی شرکت‌های تابعه و وابسته وزارتخانه‌های نفت، نیرو، راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی با بدهی همان اشخاص بابت اقساط واگذاری به صورت جمعی خرجی	۲۵۰۰۰۰	پرداخت بدهی اشخاص حقوقی (سقف کل واگذاری سهام برای پرداخت دیون دولت)	۱۰۰۰	آستان قدس رضوی
		----	پرداخت بدهی به اشخاص حقوقی سال‌های قبل	۵۰۰	آستان حضرت معصومه (س)
		۳۰۰۰	افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی	۲۰۰۰	ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)
		----	مجمع اقتصادی کمیته امداد امام خمینی (ره)	۳۰۰	سازمان تعاون روستایی
		۸۰۰۰	تهیه و اجرای طرح‌های هادی و پروژه‌های دارای اولویت در روستاها	۱۵۴۰۰	شهرداری‌ها
				۵۵۰۰	بانک‌های دولتی و غیردولتی
				۲۰۰۰۰	تعهدات موضوع قانون تفسیر ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان
				۲۰۰۰	واگذاری یا فروش

تعارض بین کارایی در خصوصی سازی با هدف تعقیب کسب درآمد _____ ۱۶۹

۱۳۹۳		۱۳۹۲		۱۳۹۱	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
					سهام، ... شرکت بابت بازسازی ساختاری و بازپرداخت بخشی از بدهی های معوقه و اجرای طرح های بازسازی و بهسازی خط و ناوگان
				۳۰۰۰	واگذاری یا فروش هتل های هما بابت پرداخت بخشی از بدهی های معوقه و بازسازی و نوسازی ناوگان هوایی
				۶۰۰۰۰	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به منظور تقویت صنایع دفاعی و پاکسازی میادین مین
				۵۰۰۰۰	وزارت نیرو
				۳۰۰۰۰	مهار آب های مرزی
				۶۰۰۰۰	مقاوم سازی ساختمان دانشگاه ها و تجهیز کارگاه ها و آزمایشگاه ها و توسعه دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی مناطق محروم و کمتر توسعه یافته
				۴۰۰۰	صندوق های حمایت از سرمایه گذاری بخش کشاورزی

۱۳۹۳		۱۳۹۲		۱۳۹۱	
اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام	اعتبار مصوب	نام
				----	تأمین مالی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قانون بودجه
				-----	پرداخت بدهی به اشخاص حقوقی سال‌های قبل
				۳۳۰۰	پرداخت بدهی به ایدرو و ایمیدرو
۱۵۴۰۰۰	مجموع	نامشخص	مجموع	نامشخص	مجموع

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

منابع و مآخذ

۱. آقاچانی معمار، احسان و ناهید حکیم شوشتری (۱۳۹۳). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۴۷»، بودجه شرکت های دولتی و قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۰۹۲.
۲. آمار سازمان خصوصی سازی www.ipo.ir.
۳. خوئی، هاشم و زهرا جعفری (۱۳۹۵). «با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۷، آشنایی با بخش انرژی (برق)»، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۸۱۷.
۴. قوانین بودجه سنواتی.
۵. گزارش عملکرد سازمان خصوصی سازی در سال ۱۳۹۳.
۶. گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی در مورد رد دیون دولت.
۷. گزارشات دیوان محاسبات کشور در مورد عملکرد بندهای بودجه سال های مختلف.
۸. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۴). «دورنمایی از صنعت پتروشیمی در برنامه ششم توسعه».
۹. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴). گزارش اظهارنظر کارشناسی در مورد «طرح الحاق شرکت دخانیات ایران به وزارت صنعت معدن و تجارت».
۱۰. میرجلیلی، فاطمه (۱۳۹۵). «راهبرد مجلس دهم مسائل اساسی صنعت پتروشیمی و نقش مجلس شورای اسلامی»، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۸۹۰.
۱۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، «گزارشات عملکرد قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، موضوع ماده (۸۸) قانون، سال های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴».
12. Arrowsmith, James (2003). "Post-privatisation Industrial Relations in the UK Rail and Electricity Industries", *Industrial Relations Journal*, 34(2).
13. Badura, Peter (1991). "Constitutional and Legal Problems of Privatization in Germany", *Direito e Justiça*.
14. Bonin, John P. and Paul Wachtel (1999). Lessons from Bank Privatization in Central Europe.
15. Bortolotti, Bernardo, Frank De Jong, Giovanna Nicodano and Ibolya Schindele (2007). "Privatization and Stock Market Liquidity", *Journal of Banking & Finance*, 31(2).
16. Bortolotti, Bernardo and Paolo Pinotti (2008). "Delayed Privatization", *Public Choice*, 136(3-4).
17. Birdsall, N. and J. Nellis (2003). "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization", *World Development*, 31(10).

18. Brada, J. C. (1996). "Privatization is Transition-Or is it?", *The Journal of Economic Perspectives*.
19. Brown, J. D., J. S. Earle and Á. Telegdy (2015). "Where Does Privatization Work? Understanding the Heterogeneity in Estimated Firm Performance Effects", *Understanding the Heterogeneity in Estimated Firm Performance Effects* (January 9, 2015).
20. Brown, J. David, John S. Earle and Álmos Telegdy (2015). Where Does Privatization Work? Understanding the Heterogeneity in Estimated Firm Performance Effects, *Understanding the Heterogeneity in Estimated Firm Performance Effects* (January 9, 2015).
21. Carlin, W. and C. Mayer (1994). "The Treuhandanstalt: Privatization by State and Market", *The Transition in Eastern Europe*, Volume 2: Restructuring (pp. 189-214): University of Chicago Press.
22. Chang, Ha-Joon (2007). State-owned Enterprise Reform, *UN DESA, Policy Note*.
23. De Neufville, Richard (1999). "Airport Privatization: Issues for the United States", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 1662 (1).
24. Ferner, Anthony and Trevor Colling (1991). "Privatization, Regulation and Industrial Relations", *British Journal of Industrial Relations*, 29 (3).
25. Gibbon, H. (1997). "Guidelines for Selling State-owned Enterprises", *Privatisation Yearbook*.
26. Gupta, N., J. C. Ham and J. Svejnar (2001). Priorities and Sequencing in Privatization: Theory and Evidence from the Czech Republic.
27. Jones, S. L., W. L. Megginson, R. C. Nash and J. M. Netter (1999). "Share Issue Privatizations as Financial Means to Political and Economic Ends", *Journal of Financial Economics*, 53(2).
28. Katsoulakos, Yannis and Elissavet Likoyanni (2002). Fiscal and Other Macroeconomic Effects of Privatization.
29. Kousadikar, Anant and T. Singh (2013). Advantages and Disadvantages of Privatisation in India, *International Journal of Advanced System and Social Engineering Research*, 3 (1).
30. López-de-Silanes, Florencio (1997). What Factors Determine Auction Prices in Privatization?.
31. López-de-Silanes, F., A. Shleifer and R. W. Vishny (1997). Privatization in the United States, *The RAND Journal of Economics*, 28 (3), doi: 10.2307/2556024.
32. Marginson, David and Laurie McAulay (2008). Exploring the Debate on Short-termism: a Theoretical and Empirical Analysis, *Strategic Management Journal*, 29 (3).
33. Megginson, W. L. (2005). The Financial Economics of Privatization, *OUP Catalogue*.
34. Megginson, W. L. and J. M. Netter (2001). "From State to Market: A Survey

- of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, 39 (2), doi: 10.2307/2698243.
35. Megginson, William Leon (2005). The Financial Economics of Privatization, *OUP Catalogue*.
36. Megyery, Kathy and Frank Sader (1996). *Facilitating Foreign Participation in privatization* (Vol. 8): World Bank Publications.
37. Nellis, John R. and Mary M. Shirley (1992). *Privatization: the Lessons of Experience*: World Bank Publications.
38. Palmer, Donald A., P. Devereaux Jennings and Xueguang Zhou (1993). "Late Adoption of the Multidivisional form by Large US Corporations: Institutional, Political, and Economic Accounts", *Administrative Science Quarterly*.
39. Tor Uncategorized References Nell, A. (1999). Privatizing the Privatized: National Bureau of Economic Research.
40. Wallsten, S. J. (2001). "An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization and Regulation in Africa and Latin America", *The Journal of Industrial Economics*, 49 (1).
41. Waterhouse, P. (1989). *Privatisation: Learning the Lessons from the UK Experience*, Price Waterhouse.
42. Wu, H. L. (2007). "Exploring the Sources of Privatization-induced Performance Changes", *Journal of Organizational Change Management*, 20 (1).
43. Welch, Dick and Olivier Frémond (1998). *The case-by-case Approach to Privatization: Techniques and Examples* (Vol. 403): World Bank Publications.
44. Yar, Asfand, Muhammad Affendy Arif and Rossazana A. B. Rahim (2013). "Privatization and Fiscal Deficit: a Case Study of Pakistan, *Research Journal of Finance and Accounting*, 4 (14).