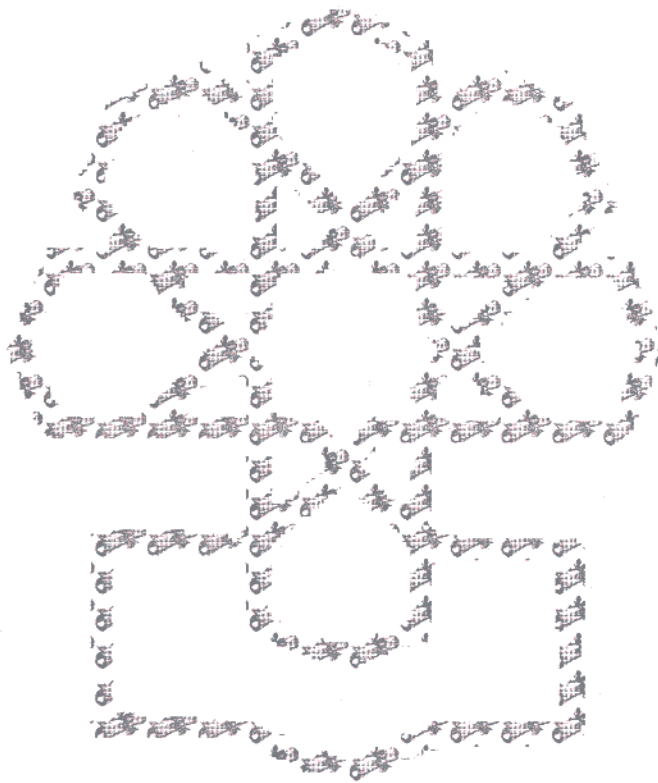


فصلی فشرده درباره کارکرد خصوصی سازی در ایران



معاونت پژوهشی

تیر ۱۳۷۶

کار: گروه (۱) خدمات پژوهشی

این گزارش به تقاضای جناب آقای نبوتی نماینده محترم مردم ساره انجام شده است.

کد گزارش: ۴۱۰۲۵۷۹

فصلی فشرده درباره کارکرد خصوصی سازی در ایران

کد گزارش: ۴۱۰۲۵۷۹

مقدمه

خصوصی سازی به عنوان ضرورتی برای بهبود وضعیت اقتصادی، کوچک ساختن سازمان دولت و افزایش راندمان تولید، تقریباً پس از پایان جنگ تحمیلی مورد توجه و تأکید مسئولان و متفکران اقتصادی کشور قرار گرفت.

پایان جنگ تحمیلی، استقرار نخستین دولت پس از جنگ و پذیرش اصل برنامه ریزی برای توسعه، شرایط مطلوبی را برای کاستن از حجم فعالیت های دولت و مشارکت بیشتر مردم به عنوان بخش خصوصی در فعالیت های اقتصادی فراهم آورد.

اما متأسفانه به دلیل فقدان بسترهای لازم و عدم برخورد مناسب دولت با آن از یک سو و وجود برخی گرایش های فرصت طلبانه از سوی دیگر باعث شد که خصوصی سازی نتواند کارکرد رضایت بخشی ارائه دهد. مطالعه حاضر سعی دارد ابتدا مروری فشرده به خصوصی سازی و اهداف آن داشته باشد و در ادامه به بررسی کارکرد خصوصی سازی در کشور پردازد و در این راستا با آوردن نمونه هایی از آنچه که اتفاق افتاده است یک ارزیابی از میزان موفقیت یا عدم موفقیت آنچه به اسم خصوصی سازی در کشور اتفاق افتاده نماید.

فصل اول - آشنایی با مفاهیم اصلی خصوصی سازی

۱-۱- تعریف خصوصی سازی

خصوصی سازی روندی است که در طی آن، در هر سطحی، دولت امکان انتقال وظایف، تسهیلات و تأسیسات خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی نموده و در صورت تشخیص و اقتضا نسبت به انجام چنین انتقالی اقدام می کند.

۱-۲- اهداف خصوصی سازی

هدف اصلی از خصوصی سازی افزایش کارایی و استفاده بهینه از منابع بالقوه موجود در اقتصاد است. بنابراین خصوصی سازی به معنی انتقال مالکیت واحدهای دولتی به واحدهای خصوصی نیست. اهداف خصوصی سازی را می توان به صورت زیر نیز بیان نمود:

۱- کاهش اتلاف منابع در بخش عمومی؛

۲- افزایش و بهینه کردن استفاده از منابع دولتی به ویژه منابع مدیریتی؛

- ۳- دستیابی به بازارهای سرمایه تکنولوژی و منابع خارجی؛
- ۴- گسترش زمینه مالکیت در داخل، به طوری که سرمایه گذاری و تولید حالت مردمی پیدا کند؛
- ۵- گسترش و توسعه بازارهای سرمایه به ویژه بازار بورس؛
- ۶- توزیع بهتر ثروت و درآمد؛
- ۷- افزایش نقدینگی دولت.

۳-۱- روش های خصوصی سازی

موسوم ترین روش های واگذاری فعالیت های اقتصادی به بخش خصوصی به شرح زیر است.

- ۱- عرضه سهام واحد مشمول واگذاری به عموم؛
- ۲- عرضه سهام مشمول واگذاری به گروه های خاص؛
- ۳- فروش دارایی های دولتی؛
- ۴- تفکیک واحد مشمول واگذاری به واحدهای کوچک تر؛
- ۵- جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری جدید مورد نیاز واحدهای دولتی؛
- ۶- فروش واحد دولتی به مدیران یا کارکنان واحد؛
- ۷- عقد قراردادهای واگذاری مدیریت یا اجاره دارایی ها؛

فصل دوم - کارکرد خصوصی سازی در ایران

۱-۲- شروع خصوصی سازی

دولت به استناد اصل های ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و بندهای ۳۷-۴، ۸-۱، ۸-۲، ۸-۳، ۸-۴ قانون برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوبه سال ۱۳۶۸ خصوصی سازی را در سرلوحه کار خود قرار داد و براساس مصوبه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ خصوصی سازی را در زمینه های صنعتی، معدنی و تخصصی شروع نمود. براساس مصوبه مذکور، سهام کلیه صنایع و واحدهای دولتی مشروط بر این که در شمار صنایع مادر و بزرگ نباشند قابل واگذاری به بخش خصوصی است.

گفتنی است برای اولویت بندی واحدهای دولتی جهت واگذاری به بخش خصوصی شاخص ضریب چسبندگی در نظر گرفته شد که اهمیت شرکت و میزان چسبندگی آنان به بخش عمومی و دولت را مشخص می نمود. براین اساس ۷۷۰ شرکت دولتی مورد ارزیابی قرار گرفتند و از این میان ۳۹۱ شرکت از آنها در لیست واگذاری قرار گرفتند. از این تعداد ۳۶۶ شرکت مربوط به وزارت صنایع و صنایع سنگین بود که تحت پوشش سازمان صنایع ملی و سازمان گسترش و نوسازی ایران قرار داشتند و ۴ شرکت تحت پوشش وزارت

از جمله نکاتی که در تصویب نامه هیئت وزیران به آن تأکید شده بود واگذاری ۳۳ درصد سهام واحدهای

خصوصی شده به کارکنان واحدهای تولیدی بود.

همچنین هیئت دولت در مصوبات خود برای مدیریت و تسهیل در روند اجرایی خصوصی سازی،

کمیسیون مشکل از وزارت اقتصاد، کار و امور اجتماعی، صنایع، صنایع سنگین، رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس کل بانک مرکزی به ریاست معاون اول رئیس جمهور برگزید.

این کمیسیون بعداً منحل شد و در نتیجه هیئت وزیران در اواخر سال ۱۳۷۱، مدیریت خصوصی سازی و کنترل و نظارت آن را به دبیرخانه واگذاری مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی محول نمود.

اما این دبیرخانه نیز کاری از پیش نبرد و عملاً مسئولیت انجام سیاست خصوصی سازی به عهده سازمان‌های اداره کننده شرکت‌ها قرار گرفت. در واقع این نقطه، سرآغاز پیدایش انحراف در پدیده خصوصی سازی در ایران بود. بدین ترتیب در تاریخ ۱۳۷۱/۲/۱ هیئت وزیران به موجب مصوبه ۱۲۱۳ ت واگذاری‌ها را به وزرا مربوطه واگذار می‌کند.

مروری بر سوابق آن زمان نشان می‌دهد که سازمان‌های مختلف به ویژه سازمان صنایع ملی در همکاری برای خصوصی سازی با اشکال مواجه بود.

آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام متعلق به دولت به لزوم انتشار آگهی در جهت آگاهی عمومی به نوع واگذاری و قیمت پایه فروش سهام و نام و فعالیت شرکت و تعداد سهم قابل واگذاری و درصد آن نسبت به کل سهام و وضعیت باقی مانده سهام و محل دریافت فرم‌ها و اطلاعات مربوط به تاریخ عرضه سهام و چگونگی عرضه سهام به صورت خرد یا یک جا و هرگونه اطلاعات و شرایط دیگری که دستگاه واگذار کننده برای آگاهی خریداران لازم می‌داند تأکید می‌نماید. متأسفانه این کار انجام نپذیرفته است.

راجع به علت و جهت عدول از مقررات قانونی در زمینه انتشار آگهی، مدیر عامل سازمان صنایع ملی ایران به تبعیت از نظرات وزیر صنایع به هئیت بازرسی سازمان بازرسی کل کشور اظهار نموده است «... وقتی فروش از طریق مذاکره باشد صدور آگهی مفهوم خود را از دست می‌دهد و به لحاظ عدم ضرورت، نظر آقای مهندس نعمت‌زاده وزیر صنایع این بود که درج آگهی ضرورت ندارد و ما هم از نظرات ایشان در این خصوص متابعت نمودیم...»

همچنین آقای وزیر صنایع با حضور در جلسه سازمان بازرسی نیز برخلاف نص صریح قانون اظهار نظر بر عدم ضرورت انتشار آگهی نمود و مسئولیت‌های ناشی از واگذاری‌ها را پذیرفته است.

ب - عدم دریافت تمام ۲۰ درصد ثمن معامله به صورت نقدی در اغلب فروش‌های اقساطی سهام ۲۰ درصد ثمن معامله که باید به حکم قانونی ماده ۴ آیین‌نامه قبل از واگذاری سهام از خریدار اخذ شود در اغلب معاملات اقساطی وصول نشده است و کمتر از ۲۰ درصد اخذ شده است

من باب نمونه از بابت ۲۰ درصد ثمن نقدی: شرکت قند دزفول که می‌بایستی حدود ۴۴۸ میلیون تومان وصول می‌گردید فقط ۲۰۰ میلیون اخذ شده است. و همچنین در شرکت پارس توشه به جای ۵۸۶ میلیون تومان فقط ۵۰ میلیون تومان و در شرکت نوظهور به جای ۳۵۲ میلیون تومان فقط ده میلیون تومان وصول شده مابقی به صورت چک به تاریخ روز بوده که تاکنون وصول نشده است، (زمان تهیه گزارش سازمان بازرسی کل کشور) یا در مورد شرکت اسالم که عملاً پس از شکست در فروش به سازمان برگردانده شد به جای ۱۳۷ میلیون تومان فقط ۳۰ میلیون تومان پرداخت شد و مابقی هیچ‌گاه پرداخت نگردید.

ج - عدم رعایت مفاد لایحه قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارکنان در معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۳۷ به هنگام واگذاری‌های سهام دولتی به مدیران و کارمندان شرکت‌های دولتی و سازمان صنایع ملی و جرم بودن این قبیل واگذاری‌ها

کلیه سهام شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی که تا قبل از قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به مدیران و اعضای هئیت مدیره و کارمندان شرکت‌های دولتی و کارمندان سازمان صنایع ملی و وزارت صنایع واگذار شده است، مخالف مفاد (مادتین ۱ و ۲ لایحه قانونی مذکور و مغایر با منصوصات این قانون می‌باشد.

این قبیل واگذاری‌ها به حکم قانون واجد جنبه کیفری و قابل پیگیری در مراجع قضایی است و معاملات انجام شده نیز به موجب آن قانون باطل و در صورت تعدد متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از آن معامله و ابطال می‌باشد. به عنوان نمونه شرکت صنایع شیمیایی سینا به عضو شورای سازمان صنایع ملی آقای غلامرضا نصیرزاده فروخته شده است و همچنین شرکت سیمان لوشان که به آقای نمک شناس فروخته شده و یا شرکت نوظهور که به آقای نگهبان که مسئول حراست یاگزینش وقت سازمان صنایع ملی بوده و آقای رضایی طالقانی که مدیر عامل وقت آن شرکت بوده فروخته شده است.

یک مثال دیگر مربوط به کارخانه شیمیایی سینا می‌باشد. در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۲۱ براساس دستور وزیر

صنایع و ظاهراً با استناد به مصوبه دولت مبنی بر این که با دستور وزیر صنایع می توان کارخانه های دولتی را با شرایط تقسیمی به مدیرانی که مورد نظر وزیر باشند واگذار کرد، کارخانه عظیم شیمیایی سینا در شیراز به دو تن از مدیران به نام های غلام رضا نصیرزاده عضو شورای عالی سازمان صنایع ملی و معاون این سازمان و آقای کریم مسندی شیراز (از دوستان صمیمی ایشان) به قیمت ۲۳ میلیارد ریال واگذار شد. (قیمت امروزی کارخانه حدود ۱۰۰ میلیارد ریال برآورد می شود) در کار واگذاری آن قدر تعجیل صورت پذیرفت که عمداً یا سهواً فراموش می شود که ۳۳ درصد سهام متعلق به کارگران است و تاریخ اعلام فروش نیز چند روز پیش از تشکیل مجمع عمومی و تقسیم سود کارخانه می باشد. بنا به دستور وزیر ۲۰ درصد سهام به صورت نقد و بقیه قسط بندی می شود. واگذار شونده ها بلافاصله به واگذارکننده تبدیل شده و تسهیلات فروش اقساطی با شرایط آسان را تا اقوام و دوستان و بستگان خود تسری می دهند. قسط اول از محل فروش سهام و گردآوری مقدار محدودی پول پرداخت شده و از محل سود سهام شرکت در سال ۱۳۷۲ (که اصلاً متعلق به دولت که اداره کننده شرکت در سال ۱۳۷۲ بود) بخش دیگری از اقساط پرداخت می شود! با تأسیس شرکت «سیناتوزین» که برای روز مبادا در نظر گرفته شد، توزیع محصولات کارخانه به این شرکت واگذار و در واقع استخوان در کاسه ای و گوشت در کاسه ای دیگر ریخته شد. ارزیابی صورت های مالی این شرکت، نکات بسیاری را روشن خواهد کرد.

د- تعلل و تسامح در وصول اقساط در بعضی از فروش های اقساطی علی رغم حلول و انقضای زمان پرداخت ه- فروش سهام به بهای کمتر از قیمت واقعی تعیین شده از سوی کارشناس رسمی ولی با بهای تعیین شده از سوی شورای سازمان صنایع یا کمیسیون تعیین قیمت برخلاف مقررات حاکم بر معاملات دولتی به علاوه در بعضی از شوراها یا کمیسیون های تعیین قیمت، خریدار سهام نیز عضویت داشته که این چنین ترکیبی از اعضای کمیسیون یا شورا متعارف و معمول نبوده و با مقررات و ضوابط حاکم بر معاملات دولتی سازگار نیست.

و- عدم رعایت مقررات ماده پنج قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران انتقال و واگذاری سهام دولتی به اشخاص، غیر از ایثارگران و کارگران، باید طبق ماده ۵ این قانون فقط به روش عرضه سهام در بازار بورس یا به روش مزایده باشد، لیکن در عمل مسئولان وزارت صنایع بعضاً بدون مراعات قانون و عدول از مقررات ماده پنج قانون مذکور، سهام دولتی را به روش مذاکره به اشخاصی غیر از ایثارگران و کارگران واگذار کرده اند. همچنین اقدامات انجام شده در مورد فروش شرکت هایی مانند نم چین یا اسالم مخالف ماده ۱۱ قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران می باشد.

ذ- امضای قرارداد واگذاری بعضی از سهام دولتی به تاریخ مقدم و قبل از تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب مردادماه سال ۱۳۷۳ علی رغم انعقاد واقعی آن به تاریخ موخر و بعد از تصویب قانون موصوف به منظور گریز از توقف قانونی مقرر در ماده ۱۱ و تبعات آن

مانند امضای قرارداد واگذاری سهام دولتی به شرکت سرمایه گذاری وابسته به سازمان صنایع ملی در صنایع و انتقال آن به مدیران و کارکنان شرکت در تاریخ ۱۳۷۵/۵/۱۱ در حالی که استعلامات مربوط به احراز شرایط و انجام مقدمات آن و پیش پرداخت و نهایتاً واگذاری و انعقاد واقعی قرارداد در تاریخ ۱۳۷۳/۵/۱۷ که روز تصویب قانون مزبور در مجلس شورای اسلامی بوده، می باشد.

موارد فوق، تماماً موارد کلی بوده است و اشکالاتی بوده که تقریباً به اکثریت واگذاری‌ها وارد بوده است. در مورد موارد عمل شده به تفکیک هر مورد متأسفانه دایره خلاف‌ها و تخلفات و نقض قوانین و حیث و میل بیت‌المال و بذل و بخشش به خودی‌ها و غریبه‌ها و به اصطلاح جوریار کشیدن‌ها و هزاران بازی پشت پرده و دروغ و اهمال که بسیاری از آنها را حتی نمی‌شود ذکر نمود وجود دارد که در قسمت بعدی فقط نمونه‌هایی ارائه می‌گردد.