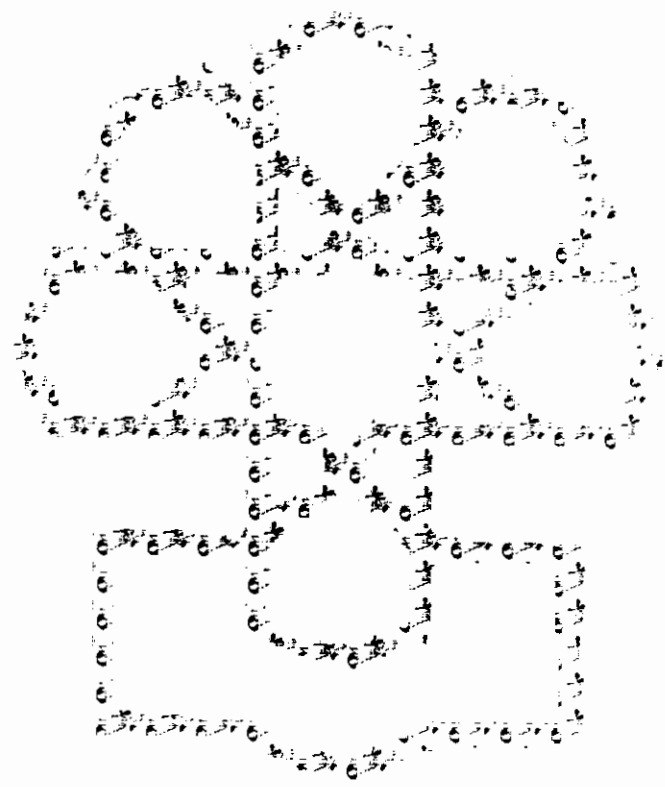


۲۷۵۳



۴۲۹۲
X

ارزیابی فرایند خصوصی سازی در برنامه های اول و دوم



معاونت پژوهشی
اردیبهشت ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی ماری
شماره: ۱۱۱۴۱
تاریخ: ۱۶ / ۴ / ۷۸

کد گزارش: ۲۴۰۴۲۶۲

بسمه تعالی

ارزیابی فرایند خصوصی سازی در برنامه های اول و دوم

کد گزارش: ۲۴۰۴۲۶۲

فهرست مطالب

نکات برجسته	۲
۱- مقدمه	۶
۲- مبنای قانونی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی	۱۰
۳- ارزیابی عملکرد و گذاری سهام	۳۰
۳-۱- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۳۴
۳-۲- سازمان صنایع ملی ایران	۳۷
۳-۳- بانک صنعت و معدن	۳۸
۴- جمع بندی و نتیجه گیری	۴۱
فهرست منابع	۴۳

* مبانی قانونی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی

تا قبل از ۱۳۷۳ به طور مشخص قانون یا دستورالعملی که به تصویب قوه قانون گذاری رسیده باشد نداشته است. به طور مشخص تنها مرجع و نقطه اتکای قانونی اتخاذ سیاست خصوصی سازی، تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه کشور شناخته شد. فلسفه تصویب و روح حاکم بر تدوین تبصره ۳۲، مشخص نمودن دارایی های دولت و وضعیت سودآوری و استفاده از آن بوده است و با توجه به این که یکی از دلایل اساسی عدم کارایی دولت و نهادهای وابسته به آن، تداخل وظایف و اهداف اقتصادی و غیراقتصادی آنها تشخیص داده شد، هدف اصلی و مشخص شده در مفاد تبصره ۳۲، حذف کلیه معافیت های شرکت های دولتی به صورتی بوده است که عملیات انتفاعی آنها از عملیات و فعالیت های اجتماعی و حمایتی دولت تفکیک شده و قابل ارزیابی شوند.

پشتوانه تبصره ۳۲ اهداف، سیاست ها و خط مشی هایی بوده است که در برنامه اول به طور مشخص حضور فعال تر بخش های غیردولتی را در اقتصاد مطمع نظر قرار می داده است. واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم، استفاده از نظام های کارآمد در تصمیم گیری و سیاست گذاری و تفکیک حدود وظایف تصدی و حاکمیتی دولت از جمله این اهداف و سیاست هاست.

در اجرای تبصره ۳۲ و پس از تشکیل کمیته موضوع این تبصره، مقرر گردید که کمیته ای کارشناسی کلیه شرکت های دولتی را شناسایی نموده و امکان اجرای تبصره ۳۲ را مورد بررسی قرار دهد.

مطابق با مبانی نظری و براساس بررسی های به عمل آمده، مجموعاً ۱۰ شاخص برای شناسایی و تعیین خصوصیات بازاری شرکت ها و امکان پذیری فعالیت شرکت در بازار تعیین گردید و با توجه به تأثیر هر یک از شاخص های مزبور در شکل دهی بازار شرکت، به شاخص های ده گانه وزن داده شد.

طبق مبانی نظری و تجربه سایر کشورها در زمینه خصوصی سازی هر چه شرکت قابل واگذاری دارای زمینه فعالیت رقابتی با مقیاس سرمایه گذاری اندک و بازده بالا باشد، یا به تولید کالاهای رقابتی در بازار بپردازد، انتقال آن به بخش های غیردولتی سهل تر می باشد.

تعداد شرکت‌ها	امتیاز شرکت درصد چسبندگی شرکت به بخش دولتی
۱۲۱	۱۰-۰
۱۵۹	۱۵-۱۱
۲۲۸	۳۰-۱۶
۱۱۴	۴۰-۳۱
۳۸	۵۰-۴۱
۲۶	۶۰-۵۱
۱۳	۷۰-۶۱
۱۳	۸۰-۷۱
۵۸	انحصار دولتی - قانونی و فعالیت غیر تجاری
۷۷۰	جمع

به این ترتیب، براساس بررسی‌های به عمل آمده، حجم واگذاری و تعداد شرکت‌های قابل واگذاری و روش‌های واگذاری مشخص گردید.

پس از شناسایی شرکت‌ها بیانیه رسمی دولت (مصوبه ۵۲۸۳/ت/۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹) انتشار یافت. در این بیانیه نکات اصلی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی به شرح زیر مورد اشاره قرار گرفت:

- ارتقای کارایی فعالیت‌های اقتصادی؛

- کاهش حجم تصدی دولت؛

- ایجاد تعادل اقتصاد؛

- استفاده بهینه از امکانات کشور.

بنابراین انطباق کامل بین تصمیمات اتخاذ شده در مصوبه هیئت وزیران و قانون برنامه اول با مبانی نظری خصوصی سازی در مورد عناوین اصلی اقدامات وجود ندارد. در حالی که مدیریت امر خصوصی سازی (طبق تجربیات سایر کشور) باید مستقل از نهادها و گروه‌های ذی نفع در اجرای واگذاری باشد، مدیریت امر واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی مرکب از برخی دستگاه‌های مهم واگذارنده می باشد. نتیجه امر کند شدن و حتی شکست کلی سیاست است.

این مصوبه از جنبه‌های مختلف از جمله اهداف و جهت‌گیری‌های اساسی، حجم، دامنه، مراحل و اولویت‌های فرایند واگذاری، روش‌های اجرایی واگذاری، مدیریت فرایند واگذاری، اقدامات حمایتی و ایجاد فضای مناسب و روش‌های استفاده از منابع حاصله دارای خطاهای راهبردی بود.

مشکلات ناشی از فقدان مدیریت مستقل و کارایی امر خصوصی سازی، عدم شفافیت و فقدان بازار رقابتی در عرضه و تقاضای سهام قابل واگذاری، مشکلات مربوط به واگذاری سهام کارگران، عملکرد ناکارایی بورس 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 و واگذاری، تدوین روش‌های قیمت‌گذاری و اصلاح و بهبود روش‌های اجرائی مصوبه شماره ۵۱۰۲۱/ت/۴۹۰ هرا تدوین و تصویب کند.

پس از تصویب مصوبه مذکور سه دستورالعمل جهت نحوه قیمت‌گذاری سهام شرکت‌های قابل واگذاری، نحوه فروش اقساطی و نحوه واگذاری سهام تدوین گردید و با تصویب شورای اقتصاد اجرا شد. اما بسیاری از مشکلات کلیدی مربوط به خصوصی‌سازی نظیر سازماندهی و واگذاری شرکت‌ها، پیشنهاد معافیت‌ها و تشویق‌های تسهیل‌کننده امر و واگذاری، جلوگیری از پی‌آمدهای منفی خصوصی‌سازی و... لاینحل باقی ماند.

در نیمه سال ۱۳۷۳ قانون واگذاری سهام به ایثارگران و کارگران در مجلس تصویب شد. تدوین و تصویب قانون نحوه واگذاری سهام به ایثارگران اولین اقدام مؤثر جهت قانونمند شدن خصوصی‌سازی و سیاست واگذاری در کشور است. قابلیت اتکای قانونی، برخورداری از نهاد مستقل و قدرتمند از جمله مشخصه‌های ویژه و مهم قانون مذکور می‌باشد.

علی‌رغم مزایای فوق، قانون نحوه واگذاری سهام دولت به ایثارگران و کارگران نیز قابل نقد و تحلیل است چراکه در هماهنگی کامل با روند خصوصی‌سازی در کشور و ادبیات حاکم بر این سیاست نمی‌باشد.

با وجود این که هم در مبانی نظری و هم در مصوبات قبلی دولت ارتقای کارایی فعالیت‌های دولت به عنوان اصلی‌ترین هدف اجرای سیاست خصوصی‌سازی اعلام شده بود، در قانون مذکور کسب درآمد یا انتقال شرکت‌ها به گروه‌هایی خاصی در نظر گرفته شده است و دولت برای این انتقال موظف به اعطای تسهیلات و پرداخت تسهیلات لازم نیز می‌باشد.

مجموعه نارسایی‌های موجود در فرایند اجرائی خصوصی‌سازی، مشکلات مالی و عدم کارایی فعالیت‌های اقتصادی در بخش دولت، رکود و کساد اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی و غیرنفتی موجب گردید که دولت و مجلس در تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ و بار دیگر در سال ۱۳۷۸ مسئله خصوصی‌سازی را مورد توجه قرار دهند.

* ارزیابی عملکرد واگذاری سهام

۱- طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷ به طور کلی مبلغ ۶۱۲۷/۴ میلیارد ریال از سهام شرکت‌های

دولتی و بخش عمومی به بخش خصوصی، نهادها و مؤسسات و بانکها و اگذار گردیده است. ۶۹/۶ درصد از مبلغ مذکور به روش بورس و ۳۰/۴ درصد از طریق سایر روشها و اگذار شده است. سازمان صنایع ملی ایران با ۲۵/۵ درصد، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با ۲۴/۲ درصد و بانک صنعت و معدن با ۲۰/۹ درصد به ترتیب عمدهترین سازمانهای و اگذار کننده سهام شرکت های تحت پوشش خود می باشند.

سهام ارزش سهام و اگذار شده

نام	بخش خصوصی	نهادها و مؤسسات و بانکها
سازمان صنایع ملی ایران	۳۶/۵	۶۳/۵
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۴۶/۱	۵۳/۹
بانک صنعت و معدن		

۲- از سال ۱۳۶۸-۱۳۷۷ از کل ارزش سهام عرضه شده دولتی ۶۹/۶ درصد از طریق بورس و ۳۰/۴ درصد از سایر روشها نظیر مذاکره و مزایده به فروش رفته است.

۳- ترکیب خریداران سهام از ۱۳۶۸-۱۳۷۲ نشان می دهد که سهم بخش خصوصی از ۸۶/۷ درصد به ۶۵ درصد کاهش و سهم بخش بانکی و عمومی از ۱۳/۳ درصد به ۳۵ درصد افزایش یافته است.

۴- هیچگونه ارتباطی بین تغییرات سهم بودجه شرکت های دولتی و بودجه کل کشور با فرایند خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی به غیر دولتی وجود نداشته است.

سهام بودجه شرکت های دولتی در بودجه کل کشور (درصد)

سال	۱۳۶۳	۱۳۶۸	۱۳۷۲	۱۳۷۴	۱۳۷۷
سهم	۵۲/۵	۵۳/۵	۶۴/۵	۶۵	۶۶/۸

طی قرن هیجدهم و نوزدهم و اوایل قرن بیستم فعالیت‌های اقتصادی دولت بسیار محدود و تنها در ضرب سکه و انتشار اسکناس، تدوین قوانین و مقررات، اخذ مالیات و تخصیص آن بر فعالیت‌هایی چون تأمین نیازهای اساسی، اجرای عدالت، حفظ امنیت و دفاع از کشور در مقابل بیگانگان خلاصه می‌شد.

جنگ جهانی اول (۱۹۱۴-۱۹۱۸) و هزینه‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از آن، پیروزی کمونیست‌ها در سال ۱۹۱۷ و برپایی نظام سوسیالیستی، بحران بزرگ اقتصادی و رکود عظیم نظام سرمایه‌داری در سال‌های (۱۹۲۹-۱۹۳۲) و توجیه و ارشادات مداخله جویانه کینز، وقوع جنگ جهانی دوم (۱۹۳۹-۱۹۴۵) و بیکاری و خرابی‌ها و هرج و مرج‌های اجتماعی ناشی از آن، حمایت و پشتیبانی اقتصاددانان در طول دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ از انجام فعالیت‌های اقتصادی و سیاست‌گذاری‌های دولت، بروز ضعف‌هایی در کارکرد مکانیسم بازار، ضرورت وجود صنایع استراتژیک، سرمایه‌گذاری‌های در مقیاس وسیع و همراه با ریسک و... موجب گردیدند تا علاوه بر مسئولیت‌های مذکور، در طول قرن بیستم، مسئولیت‌های فراوان دیگری نیز تحت تصدی دولت‌ها درآید.

به هر حال دهه‌های ۱۹۴۰-۱۹۶۰ با اندیشه برتری کارایی اقتصاد برنامه‌ای با مشارکت فعال دولت به پایان رسید. دهه ۱۹۷۰ با مشکلاتی از قبیل کاهش نرخ رشد اقتصادی، افزایش نرخ بیکاری، عدم توازن در تراز پرداخت‌های خارجی، ناآرامی‌های کارگری، کاهش سرمایه‌گذاری‌های موند، توزیع نابرابر درآمدها، کاهش کارایی اقتصادی، کسری بودجه فزاینده و در نتیجه افزایش بدهی‌های داخلی و خارجی سنگین و تورم بالا که به دخالت دولت در انجام فعالیت‌های اقتصادی طی دهه‌های قبل نسبت داده می‌شد آغاز گردید. طی این دهه عواملی چون کاهش تدریجی تعرفه‌های گمرکی و بازرگانی، افزایش حجم تجارت جهانی و افزایش قیمت نفت که خود موجب مشکلات اقتصادی فراوانی از جمله «رکود همراه با تورم»^۱ گردید، مشکلات مذکور را شدت بخشید و توان مالی دولت‌ها را در پرداخت یارانه‌های پنهان و آشکار به شرکت‌های تحت تصدی کاهش داد. به طوری که شرکت‌ها و مؤسسات دولتی در اکثر کشورها در اواخر دهه ۱۹۷۰ عملاً از ادامه حیات عادی خود بازماندند و کارایی عملکرد اقتصادی آنها زیر سؤال رفت. در نتیجه بحث‌های مقدماتی گرایش به سوی مکانیسم «خود سامان بخش»^۲ بازار در کشورهای خط مقدم این مشکلات مطرح گردید.

1. Stagflation.

2. Self - Regulating.

در طول دهه ۱۹۸۰ به‌طور واضح و روشن مشکل عدم کارایی فعالیت‌های دولت در اکثر کشورها به اثبات رسید و اندیشه برتری اقتصاد برنامه‌ای با شکست مواجه شد. اکثر دولت‌ها طی دو دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ ابتدا تلاش نمودند با انجام اصلاحاتی از قبیل: حذف حمایت شرکت‌ها از رقابت داخلی و خارجی، از بین بردن امکانات دستیابی شرکت‌ها به تسهیلات اعتباری ارزان و ایجاد موانع بودجه‌ای سخت، حذف اهداف غیرتجاری شرکت‌ها، ایجاد استقلال در مدیریت و اداره شرکت‌ها، کاهش تعرفه‌های گمرکی و بازرگانی و استفاده از مکانیسم‌های ارزیابی عملکرد برای حساب پس‌دهی مدیران، بدون انتقال مالکیت و مدیریت این شرکت‌ها، عملکرد ضعیف و کارنامه ناخوشایند آنها را بهبود بخشیده و کارا نمایند.

مطالعات انجام شده در برخی کشورها مؤید این واقعیت است که نتایج حاصل از اصلاحات مذکور جهت بهبود کارایی شرکت‌های دولتی رضایت بخش نبوده است. زیرا در تشکیلات بوروکراسی دولتی که اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متعدد و گاه متضادی را دنبال می‌نماید، افزایش کارایی، تضمین استقلال مدیریت، انعطاف پذیری کافی برای تطبیق با شرایط بازار و به‌کارگیری انضباط مالی حاکم بر آن در شرکت‌های دولتی کاری دشوار می‌باشد.

در نتیجه گرایش به سوی خصوصی‌سازی به عنوان روش عقلایی جهت مقابله با مشکلات فوق، افزایش کارایی و بهبود وضع مالی دولت بین اکثر کشورها شیوع یافت و در حال حاضر بیش از ۱۰۰ کشور جهان یا این سیاست را اجرا نموده‌اند یا در مراحل اجرای آن می‌باشند.

در ایران نیز بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به خاطر شرایط انقلابی جامعه و مسائل مربوط به آن، فرار مدیران و صاحبان تعداد زیادی از واحدهای تولیدی به خارج از کشور، همچنین به خاطر تثبیت نظام، دولت سعی در گسترش دامنه فعالیت‌های خود در اکثر بخش‌های جامعه و به ویژه فعالیت‌های اقتصادی نمود.

در این راستا بنگاه‌ها و مؤسسات بخش خصوصی در سطح وسیعی مصادره و ملی گردید و تحت تصدی و تمک دولت و نهادهای دولتی درآمدند. وقوع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در شهریور سال ۱۳۵۹، توجه به مسئله عدالت اجتماعی، توزیع نابرابر درآمدها و اعتقاد به کارایی اقتصاد برنامه‌ای با مشارکت فعال دولت جهت تخصیص بهینه منابع و کسب حداکثر رفاه از جمله مهم‌ترین عوامل دیگری بودند که روند رو به رشد گسترش دامنه فعالیت‌های اقتصادی دولت را شتاب بخشیدند. به‌طوری‌که اواخر دهه ۱۳۵۰ و دهه ۱۳۶۰ عملاً مدیریت

و کنترل مسائل مربوط به تولید، توزیع، تجارت و قیمت‌گذاری اکثر کالاها و خدمات در حوزه مدیریت دولتی قرار گرفت. نکته قابل توجه این که این اتفاقات درست در سال‌هایی اتفاق افتاد که در اکثر قریب به اتفاق کشورهای جهان عدم کارایی فعالیت‌های اقتصادی دولت و زیان‌های ناشی از عملکرد آن موجب بروز مشکلات اقتصادی متعددی گردیده بود و بحث‌های مقدماتی خصوصی‌سازی و محدود نمودن حوزه فعالیت اقتصادی دولت مطرح بود.

مع هذا با گسترش دامنه فعالیت‌های اقتصادی دولت به دلیل بروز مشکلاتی چون، بوروکراسی شدید اداری، بی‌توجهی به مسائل مربوط به کارایی اقتصادی، تخصیص غیربهبه منابع به موجب فقدان دریافت علانم واقعی از نیروهای بازار، تعدد در اهداف شرکت‌های دولتی، مدیریت نامطلوب، عدم وجود برنامه‌ریزی و سیستم بودجه‌ریزی کارا، عدم وجود سیاست‌های مالی مناسب، زیان‌دهی بالا، بالا بودن هزینه‌های سربار، کمبود نیروی متخصص و کارآفرین و مزاد نیروی غیرمتخصص، کاهش سرمایه در گردش، عدم وجود مزاد جهت سرمایه‌گذاری جدید، مشکلات قانونی و حقوقی، مشکلات ناشی از قیمت‌گذاری دولتی، عدم وجود کنترل‌های مناسب برای ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، وابستگی شدید ارزی و مشکلات مربوط به آن، پرداخت یارانه‌ها و دادن امتیازهای مولد «رانت اقتصادی» و مشکلاتی از این قبیل، عملکرد اقتصادی شرکت‌های دولتی رو به ضعف گذاشت و تولید واقعی روند نزولی به خود گرفت، بدهی‌های خارجی و ملی افزایش یافت، کسری بودجه به عنوان یکی از منابع درآمدی عادی دولت درآمد و برای برخی سال‌ها به بیش از ۵۰ درصد بودجه عمومی دولت رسید،^۱ تأمین مالی کسری بودجه از طریق بانک مرکزی موجب رشد بالای حجم نقدینگی و تورم شد، رشد سرمایه‌گذاری ناخالص داخلی برای برخی سال‌ها منفی گردید و در نتیجه دولت و شرکت‌های دولتی با مشکلات مالی قابل توجهی مواجه شدند.

بنابراین هیئت وزیران به استناد اصل‌های ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی، تبصره ۳۲ و بندهای ۳۷-۴، ۸-۱، ۸-۲ و ۸-۳ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ و اگذاری سهام متعلق به دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی را به عنوان یکی از محورهای اساسی برنامه اول توسعه پذیرفت.

در یک تعریف کلی، خصوصی‌سازی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولت، تغییر فضای حاکم بر فعالیت بنگاه یا شرکت دولتی به نحوی است که درعین حفظ بافت اصلی فعالیت

۱. معاونت امور اقتصادی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، «بررسی منابع تأمین هزینه‌های دولت، مبانی تئوریک و آثار هر یک از آنها، سال ۱۳۷۴»، صفحه ۱۳.

شرکت، صرفاً فضای مذکور تغییر یافته و شرایط بازار بر نحوه عملکرد بنگاه به گونه‌ای تأثیر گذارد تا انگیزه‌ها و مکانیسم‌های بخش خصوصی ملاک و معیار اصلی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بنگاه باشد.

هدف اصلی اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری «فعالیت‌های اقتصادی» به بخش خصوصی، ایجاد ساختاری رقابتی برای فعالیت‌های موردنظر با امکان بهره‌گیری از مکانیسم‌های انگیزشی و کنترل بخش خصوصی در اقتصاد است.

تعریف ارائه شده فوق برای خصوصی‌سازی، به تغییر فضایی اشاره می‌نماید که طی مدتی به نسبت طولانی شرکت براساس معیارهای حاکم در آن که به احتمال بسیار زیاد در رابطه با سودآوری و حداکثر نمودن آن نبوده است. فعالیت داشته و در اجرای سیاست «خصوصی‌سازی» باید با حفظ ساختار فعالیت، معیارهای تصمیم‌گیری به تبع تغییر این فضا دگرگون گردند.

در حقیقت، شرکت که عبارت از مجموعه‌ای نظام یافته از عوامل متعدد و متعامل سخت‌افزاری و نرم‌افزاری است و تاکنون در یک جو کاملاً غیرانتفاعی در صدد کسب منافع عمدتاً اجتماعی فعالیت نموده است، با این تحول حتی در صورت عدم تغییر جنبه سخت‌افزاری، تنها دگرگونی در انگیزه‌های تصمیم‌گیری و بخش نرم‌افزاری، شرکت را تحت تأثیر قرار داده و آن را در موقعیتی جدید قرار می‌دهد. موقعیتی که می‌تواند بحرانی و روبه شکست یا بهبود دهنده شرایط گذشته باشند، که در حالت دوم اعمال سیاست خصوصی‌سازی با موفقیت همراه بوده و «بهبود تخصیص منابع» و «ارتقای کارایی» به عنوان هدف اصلی سیاست تحقق خواهد یافت.

بی‌تردید بازگشت مجدد به قوانین بازار و آزادی عمل دادن به اهرم‌های سودآوری در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی می‌تواند در جهت رفع اختلالات گذشته مؤثر واقع شود. لکن این انتقال و دگرگونی‌ها و تحولات مرتبط با آن باید به صورتی کاملاً سنجیده و مدیریت شده باشد، چراکه مرز بین موفقیت و شکست سیاست خصوصی‌سازی بسیار ظریف و اندک است و شاید به همین لحاظ موافقان و مخالفان این سیاست نسبت به نتایج آن بسیار حساس و نگرانند. به همین دلیل عملکرد عناصر فعال در مدیریت فرایند خصوصی‌سازی، شرکت‌ها و فعالیت‌های انتخاب شده برای واگذاری، گروه‌های ذی‌نفع، صاحبان شرکت‌ها، دولت و... از حساسیت بسیار برخوردار بوده و این حساسیت ایجاب می‌نماید که در اتخاذ «سیاست خصوصی‌سازی»، طراحی مکانیسم‌ها و تدارک الزامات اجرایی بسیار سنجیده عمل شود. هرگونه اشتباه یا اقدام نامناسب در این رابطه می‌تواند ضمن ایجاد مشکل در فرایند اجرایی،

اثرات و زیان‌های جبران‌ناپذیری بر پیکره اقتصاد برجای گذارد. بنابراین مطالعه حاضر در دو بخش کلی پیگیری و به انجام می‌رسد. در بخش اول مبنای قانونی اتخاذ سیاست و فرایند اجرایی آن مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. در بخش دوم به ارزیابی عملکرد واگذاری سهام پرداخته می‌شود.

۲- مبنای قانونی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی

دولت جمهوری اسلامی ایران، با توجه به تجربه چندین ساله عملکرد شرکت‌های دولتی در اقتصاد کشور و تجربیات اداره شرکت‌هایی که قبلاً در بخش خصوصی ایجاد و سازماندهی شده بودند و لزوم ایجاد شرایط لازم جهت خیزش سریع به سمت توسعه اقتصادی، اجتماعی جامعه و در راستای بهینه سازی استفاده از منابع ملی، فرصت‌های موجود و دارایی‌های جامعه، تصمیم گرفت که با واگذاری شرکت‌های دولتی، عدم کارایی‌های گذشته را جبران نموده و با کاهش حجم تصدی‌های خود از فرصت‌ها و نیروهای موجود به نحو مطلوب‌تری استفاده نماید.

فرایند خصوصی سازی در کشور تا قبل از سال ۱۳۷۳ به طور مشخص قانون یا دستورالعملی که به تصویب قوه قانون‌گذاری رسیده باشد نداشته است. به طور مشخص تنها مرجع و نقطه اتکا قانونی اتخاذ سیاست خصوصی سازی، تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه کشور^۱ شناخته شد. فلسفه تصویب و روح حاکم بر تدوین تبصره ۳۲، مشخص نمودن دارایی‌های دولت و وضعیت سودآوری و استفاده از آن بوده است و با توجه به این که یکی از دلایل اساسی عدم کارایی دولت و نهادهای وابسته به آن، تداخل وظایف و اهداف اقتصادی و غیراقتصادی آنها تشخیص داده شد. هدف اصلی و مشخص شده در مفاد تبصره ۳۲، حذف کلیه معافیت‌های (گمرکی، مالیاتی) شرکت‌های دولتی به صورتی بوده است که عملیات انتفاعی آنها از عملیات و فعالیت‌های اجتماعی و حمایتی دولت تفکیک شده و قابل ارزیابی شوند.

پشتوانه تبصره ۳۲، اهداف، سیاست‌ها و خط مشی‌هایی بوده است که در برنامه اول به طور

۱. مفاد تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ به منظور بهبود مدیریت یا تعیین میزان قطعی اموال و دارایی‌ها و سهام دولت در شرکت‌های دولتی و همچنین مشخص نمودن حداقل سوددهی شرکت‌های دولتی به تفکیک بخش‌های مختلف، دولت مکلف است کمیسیونی 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 دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس تشکیل داده و امور فوق‌رأه نحوی سامان دهد که تا پایان برنامه اول ضمن لغو کلیه معافیت‌های مالیاتی، گمرکی شرکت‌های دولتی، عملیات انتفاعی آنها از عملیات اجتماعی و حمایتی دولت تفکیک و قابل ارزیابی شوند.

مشخص حضور فعال تر بخش های غیردولتی را در اقتصاد مطمح نظر قرار می‌دهد است که واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم، استفاده از نظام‌های کارآمد در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و تفکیک حدود وظایف تصدی و حاکمیتی دولت از جمله این اهداف و سیاست‌هاست.

به این ترتیب برنامه اول توسعه کشور را می‌توان نقطه آغاز اتخاذ سیاست خصوصی سازی در کشور نامید که به طور مشخص واگذاری صنایع دولتی و ملی شده را به مردم مدنظر قرار داده و دولت را مکلف نموده بود تا اقدامات اجرایی را در این مورد به عمل آورد.

براساس مبانی نظری و تجربه سایر کشورها، دولت‌ها به هنگام تصمیم‌گیری نسبت به انتقال فرایندهای تولیدی و خدماتی از بخش‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی باید امکان حضور و تداوم حیات شرکت‌ها را در بازار آزاد (بدون هرگونه حمایت) مورد بررسی قرار داد و با توجه به خصوصیات ساختار کلان اقتصاد جامعه، اهداف و خط مشی‌های نظام حاکم اقتصادی و سیاسی، امکان‌پذیری تداوم فعالیت شرکت موردنظر را شناسایی کرده و برآن اساس خصوصی سازی بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولتی را طراحی و برنامه‌ریزی نمود. در اجرای تبصره ۳۲ و پس از تشکیل کمیته موضوع این تبصره، مقرر گردید کمیته‌ای کارشناسی کلیه شرکت‌های دولتی را شناسایی نموده و امکان اجرای تبصره ۳۲ را مورد بررسی قرار دهد. براین اساس کمیته کارشناسی به ریاست معاونت امور شرکت‌های دولتی وزارت امور اقتصادی و دارایی و با حضور سازمان برنامه و بودجه، سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی تشکیل گردید.

تعداد انبوه شرکت‌های دولتی ایجاب می‌نمود تا در خصوصی سازی این گونه شرکت‌ها، اولویت بندی‌هایی به عمل آید و در این اولویت بندی قطعاً خصوصیات بازاری شرکت‌ها که عبارت از سازگاری یا عدم سازگاری زمینه فعالیت شرکت با فضا و قانونمندی‌های بازار می‌باشد، مهم‌ترین و تنها شاخص تعیین کننده اولویت و ترتیب شرکت‌ها در واگذاری به بخش خصوصی می‌باشد. به این ترتیب لازم است برای شناسایی و مطالعه و سازگاری مزبور، بازاری که شرکت در آن فعالیت خواهد نمود از ابعاد مختلف شناسایی گردد.

۱. بند ۳۷-۴ جزء خط مشی‌های قسمت یکم قانون برنامه اول: تشویق و حمایت از ایجاد شکل‌های صنعتی و معدنی و تخصصی و واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به استثنای صنایع بزرگ و مادر (به مردم).

بند ۸-۱ جزء خط مشی‌های قسمت یکم قانون برنامه اول: تنظیم و استمرار نظام کارآمد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مجموعه سازمان دولت.

بند ۸-۲ جزء خط مشی‌های قسمت یکم قانون برنامه اول: تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی یا جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش وظایف تصدی تا حد ضرورت.

بند ۸-۳ جزء خط مشی‌های قسمت یکم قانون برنامه اول: انتقال بخشی از وظایف غیر ضروری دولتی به بخش غیردولتی در جهت کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش.

با پذیرش این مطلب که قبل از هر اقدام اجرایی در مورد خصوصی سازی ضروری است ابتدا بازار کلیه شرکت های دولتی شناسایی گردد، کمیته کارشناسی مقرر نمود ابتدا روش شناسی، شناسایی بازار شرکت ها طراحی گردد تا براساس آن بتوان در غیاب تجربه ای مناسب از خصوصی سازی در کشور، روش ها و سیاست های اجرایی واگذاری شرکت های دولتی را طراحی نمود.

مطابق با مبانی نظری و براساس بررسی های به عمل آمده، مجموعاً ۱۰ شاخص^۱ برای شناسایی و تعیین خصوصیات بازاری شرکت ها و امکان پذیری فعالیت شرکت در بازار تعیین گردید و باتوجه به تأثیر هریک از شاخص های مزبور در شکل دهی بازار شرکت، به شاخص های ده گانه وزن داده شد.

مجموع کل وزن اختصاص داده شده به شاخص های ارزیابی، ۱۰۰ در نظر گرفته شد و در صورتی که یک شرکت عدد ۱۰۰ را به دست می آورد، در حقیقت ۱۰۰ درصد امکان فعالیت در بازار را نداشت و با کاهش امتیاز و دور شدن از رقم ۱۰۰ امکان پذیری فعالیت شرکت در بازار افزایش می یافت. به عبارتی دیگر نزدیکی و چسبندگی زمینه فعالیت شرکت با دولت و بخش دولتی بر اساس جایگاه رقمی که شرکت نسبت به عدد ۱۰۰ و صفر به دست می آورد تعیین می گردید.

باتوجه به جایگاه تشکیلاتی و شرح وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی هریک از وزارتخانه ها و سازمان های دولتی که به نحوی، شرکت دولتی و بخش عمومی تحت پوشش داشتند، خصوصیات شرکت های تحت پوشش خود را در کمیته مطرح و طبق شاخص های تعیین شده مورد ارزیابی واقع گردید: در نتیجه تعداد ۷۷۰ شرکت ارزیابی شده و براساس امکان پذیری فعالیت در بازار طبقه بندی گردیدند که جدول (۱) نتایج حاصله را نشان می دهد:

۱. شاخص های مذکور عبارتند از: نوع بازار، زمینه فعالیت (نوع کالا یا خدمات تولیدی)، حساسیت و ملاحظات سیاسی، مقیاس تولید، بازده سرمایه گذاری، میزان سرمایه گذاری، امکان پذیری تفکیک بازار، امکان پذیری تفکیک کالا یا خدمات، کیفیت تقاضا و کمیته تقاضا.

جدول ۱

تعداد شرکت‌ها	امتیاز شرکت (امکان‌پذیری فعالیت در بازار) یا درصد چسبندگی شرکت به بخش دولتی
۱۲۱	۱۰-۰
۱۵۹	۱۵-۱۱
۲۲۸	۳۰-۱۶
۱۱۴	۴۰-۳۱
۳۸	۵۰-۴۱
۲۶	۶۰-۵۱
۱۳	۷۰-۶۱
۱۳	۸۰-۷۱
۵۸	انحصار دولتی - قانونی و فعالیت غیر تجاری
۷۷۰	جمع

طبق مبانی نظری و تجربه سایر کشورها در زمینه خصوصی سازی، هرچه شرکت قابل واگذاری دارای زمینه فعالیتی رقابتی با مقیاس سرمایه گذاری اندک و بازده بالا باشد یا به تولید کالاهای رقابتی در بازار بپردازد، انتقال آن به بخش های غیردولتی سهل تر می باشد. بدین ترتیب باتوجه به امتیازات اختصاص داده شده به شرکت‌ها و مجموعه روش‌های قابل اتخاذ برای واگذاری، شرکت‌های شناسایی شده طبق جدول (۲) اولویت بندی شدند. به این ترتیب، براساس بررسی های به عمل آمده، حجم واگذاری و تعداد شرکت‌های قابل واگذاری و روش‌های واگذاری مشخص گردید.^۱

پس از شناسایی شرکت‌ها، مطابق با تجربیات دیگر کشورها و براساس مبانی نظری خصوصی سازی، بیانیه رسمی دولت (مصوبه ۵۲۸۳ ت ۱۰۹ ه مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹) به عنوان تبلور عزم ملی و اولین اقدام رسمی دولت در اجرای خصوصی سازی در کشور انتشار یافت. در این مصوبه نکات اصلی اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی به شرح زیر مورد اشاره قرار گرفت:

- الف- اهداف و جهت‌گیری‌های اساسی؛
- ب- حجم و دامنه مراحل و اولویت‌های فرایند واگذاری؛
- ج- روش‌های اجرایی واگذاری؛
- د- مدیریت فرایند واگذاری؛

^۱ یکی از نقاط ضعف اساسی در این مرحله، عدم بررسی و ارزیابی تمام شرکت‌های دولتی است. بسیاری از شرکت‌هایی که تحت پوشش وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مختلف قرار داشتند تا به دلایل مختلف در این بررسی ارزیابی نشدند (نظیر شرکت‌های تحت پوشش وزارت معادن و فلزات) و به دلیل نارسایی و ابهام در مفاد قانونی شناسایی شرکت‌ها، تعداد دیگری از شرکت‌های دولتی نیز در ارزیابی دخالت داده نشدند.

ه- اقدامات حمایتی و ایجاد فضای مناسب؛

و- روش های استفاده از منابع حاصله.

باتوجه به این که مصوبه هیئت وزیران در قالب و چارچوب قانون برنامه اول توسعه کشور که طی تبصره ۳۲ و خط مشی های مختلف آن، بر امر واگذاری صحه گذارده است، تدوین شده، می توان ضمن مقایسه مفاد

جدول ۲- اولویت بندی شرکت های دولتی شناسایی شده جهت واگذاری براساس مجموعه شاخص های ارزیابی

امتیازات کسب شده	تعداد شرکت ها	خصوصیات شرکت ها	روش های خصوصی سازی		عدم واگذاری و بهبود وضعیت شرکت ها
			با انتقال مالکیت	بدون انتقال مالکیت	
۱۰-۱۰	—	شرکت های با مقیاس تولید وسیع و حجم سرمایه گذاری زیاد	—	—	
	۱۲۱	شرکت های با مقیاس کوچک و متوسط و حجم سرمایه گذاری اندک	—	—	
۳۰-۱۰	۱۲	شرکت های فعال در زمینه های اساسی و بازار انحصاری	—	—	
	۳۶۹	شرکت های فعال در زمینه های غیر اساسی و بازار غیر انحصاری	—	—	
	۶	شرکت های فعال در زمینه غیر اساسی و بازار غیر انحصاری با سرمایه گذاری زیاد	—	—	
۵۰-۳۰	۵۴	شرکت های فعال در زمینه های اساسی با بازار غیر انحصاری	—	—	واگذاری مدیریت یا واگذاری بخشی از فعالیت ها
	۲	" " در زمینه های غیر اساسی با بازار انحصاری	—	—	واگذاری مدیریت
	۹۷	" " و بازار غیر انحصاری	—	—	واگذاری مدیریت
۶۰-۵۰	۱۶	شرکت هایی که فعالیت آنها حساسیت سیاسی ندارد	—	—	واگذاری مدیریت، اجاره
	۱۰	شرکت هایی که فعالیت آنها حساسیت سیاسی دارد	—	—	واگذاری بخشی از فعالیت ها
	۸۳	—	—	—	عدم واگذاری
۱۰۰-۶۱	۷۷۰	—	۵۰۸	۱۶۹	۹۳
جمع کل					

مأخذ: اکبر کمیجانی، طرح تحقیقاتی ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی و شناسایی موانع و تنگناهای اجرایی در ایران، معاونت

امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهمن ۱۳۷۵.

قانون و مصوبه، بررسی تطبیقی نیز بین تصمیمات اتخاذ شده با مبانی نظری سیاست خصوصی سازی به عمل آورد که در جدول (۳) مشاهده می گردد.

جدول ۳- مقایسه تطبیقی بین تصمیمات اتخاذ شده با مبانی نظری سیاست خصوصی سازی

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"> * کاهش دخالت های دولت در اقتصاد * ارتقای کارایی فعالیت ها * ایجاد درآمد برای دولت * کاهش زیاندهی شرکت های دولتی 	<ul style="list-style-type: none"> * بهبود مدیریت شرکت های دولتی * تعیین میزان دارایی های دولت در شرکت های دولتی * تشخیص حداقل سوددهی شرکت های دولتی * تفکیک عملیات انتفاعی از عملیات غیر انتفاعی دولت * ارزیابی عملیات شرکت های دولتی * واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده به مردم * تشویق و حمایت از تشکل های صنعتی و معدنی * تنظیم و استمرار نظام کارآمد تصمیم گیری و تخصصی و سیاست گذاری در مجموعه سازمان دولت * کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی * ارتقای کیفیت خدمات ارائه شده به جمعیت تحت پوشش * تدوین حدود و وظایف دولت 	<ul style="list-style-type: none"> * ارتقای کارایی فعالیت ها * کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت های اقتصادی و خدماتی غیر ضرور * ایجاد تعادل اقتصادی * استفاده بهینه از امکانات کشور
حجم و دامنه واگذاری	بر اساس ارزش های منبعث از مکاتب اقتصادی با ماهیت ساختار اقتصادی جوامع تمامی فعالیت ها یا بخشی از آنها در خصوصی سازی شرکت داده می شوند.	کلیه شرکت های دولتی (به غیر از صنایع بزرگ و مادر) مشمول سیاست خصوصی سازی می باشند.	* کلیه شرکت های دولتی و بخش عمومی، قابل واگذاری به بخش های خصوصی و غیردولتی می باشند.
مکانیسم مدیریت واگذاری	در بسیاری از کشورها از طریق نهاد مستقلی در سطح وزار تخانه ها یا سازمان های عالی دولت	کمیسیون تحت نظر ریاست جمهوری و با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی ربط (حسب مورد) و ۲ نفر نماینده مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس	کمیسیونی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کسز و امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ریاست معاون اول رئیس جمهور
روش های واگذاری	<ul style="list-style-type: none"> * انتقال مالکیت از طریق واگذاری عمومی سهام (بورس) * مزایده و مذاکره * فروش اموال و تجهیزات (الحلال) بدون انتقال مالکیت * واگذاری مدیریت اجاره 	واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده	<ul style="list-style-type: none"> واگذاری با اولویت روش بورس واگذاری از طریق سایر روش ها (حسب مورد) * واگذاری ۳۳ درصد سهام به کارگران

مأخذ: همان

به این ترتیب پس از اعلام اولین تصمیم دولت مبنی بر خصوصی سازی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی و انجام اقدامات ابتدایی درخصوص تبیین اهداف، راهبردها و خط مشی‌های خصوصی سازی در کشور، حجم واگذاری از نقطه نظر تعداد و نوع سازماندهی شرکت‌ها مورد مطالعه قرار گرفت و علی القاعده براساس نتایج مطالعات انجام شده منشور و بیانیه دولت در امر واگذاری شرکت‌ها انتشار یافت.

همان‌گونه که در جدول ۳ مشاهده می‌شود، انطباق کامل بین تصمیمات اتخاذ شده در مصوبه هیئت وزیران و قانون برنامه اول با مبانی نظری خصوصی سازی در مورد عناوین اصلی اقدامات وجود ندارد. به عنوان مثال در حالی که طبق ادبیات حاکم بر خصوصی سازی و براساس تجربیات دیگر کشورها، مدیریت امر خصوصی سازی 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 واگذارنده سهام می‌باشد.

حضور دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب نهاد مدیریت امر واگذاری موجب می‌گردد تا تصمیمات و دستورالعمل‌ها با گرایش‌های صنفی یا متأثر از منافع دستگاه‌های مزبور اتخاذ و تدوین گردد. نتیجه این امر مسلماً موجب کند شدن و حتی شکست کلی سیاست می‌گردد.

نظام‌های مختلف اقتصادی، براساس اهداف و استراتژی‌ها یا ارزش‌های نظام یک یا چند بخش از کل اقتصاد را برای خصوصی سازی انتخاب و برنامه‌ریزی نموده‌اند و به این ترتیب در فرایند اجرای خصوصی سازی و طی برنامه چند ساله تجربه لازم را از پی‌آمدها و آثار مختلف اجرای سیاست واگذاری کسب نموده و به مرور به اصلاح روش‌ها و بهبود اقدامات تلاش نموده‌اند، در حالی که طبق بیانیه دولت در مصوبه هیئت وزیران و مفاد برنامه اول توسعه، به غیر از محدودیت‌های مندرج در قانون اساسی، تقریباً تمامی بخش‌های اقتصادی (علی‌رغم عدم بررسی و ارزیابی شرکت‌های فعال در آن بخش‌ها) برای خصوصی سازی انتخاب شدند.

این امر نه تنها به پیامدهای منفی ناشی از فقدان تجربه از اجرای سیاست خصوصی سازی دامن می‌زد بلکه طبق محاسباتی که درخصوص برآورد ارزش روز دارایی‌های دولت و بخش عمومی صورت گرفته است، نقدینگی بخش خصوصی قادر به جذب این حجم از دارایی‌ها نبوده است.^۱

طبق مبانی نظری و براساس تجربیات دیگر کشورها، واگذاری فعالیت‌ها یا شرکت‌ها و

۱. ارزش روز دارایی‌های بخش عمومی در سال ۱۳۷۰، در برخی برآوردها ۴۰۰ هزار میلیارد ریال و در برخی دیگر از برآوردها ۸۰۰ هزار میلیارد محاسبه شده است. حقیق آخرین اطلاعات موجود (مندرج در صفحه ۱۵ روزنامه رسالت مورخ ۱۳۷۵/۴/۱۸) ارزش روز دارایی‌ها ۹۰۰ هزار میلیارد عنوان شده است.

بنگاه‌های دولتی از دو طریق کلی با انتقال مالکیت (فروش) به بخش خصوصی یا بدون انتقال مالکیت صورت می‌گیرد. در مصوبه هیئت وزیران، روش‌های انتخاب شده کلاً در قالب خصوصی سازی از طریق انتقال مالکیت شرکت‌ها برنامه‌ریزی شده است. نکته حائز اهمیت، انتخاب روش بورس به عنوان اولویت روش واگذاری است که تقریباً بنا به دلایل غیراقتصادی در نظر گرفته شده است.

دیگر تجربیات موجود در امر خصوصی سازی نشان می‌دهد که بازار بورس اوراق بهادار مکانیسم مناسب و کارایی برای واگذاری شرکت‌های دولتی و بخش عمومی به بخش‌های خصوصی نیست. در حقیقت انگیزه، فلسفه و ماهیت کارکرد بازار بورس، به گونه‌ای است که مستمراً جریان منابع مالی را از عرضه کنندگان منابع مالی به متقاضیان آن برقرار می‌نماید و به عنوان یکی از نهادها و عوامل بازار سرمایه در اقتصاد فعالیت دارد در صورتی که بنا به دلایل مختلف (نظیر میرا نمودن دستگاه‌های واگذارنده سهام یا نهادهای تصمیم‌گیری در امر قیمت‌گذاری) مقرر گردید روش قیمت‌گذاری سهام و انتقال آن به بخش خصوصی با اولویت روش بورس در نظر گرفته شود. در نتیجه بورس با قانون و مقررات حاکم بر آن که حتی بعد از گذشت بیش از دو دهه از تصویب قانون و شکل‌گیری آن با روش‌های جدید و فضای خاص اقتصادی کشور و مهم‌تر، نیازمندی‌های جدی امر خصوصی سازی، به هیچ‌وجه سازگاری نداشت، مکانیسم اصلی انتقال و فروش سهام انتخاب گردید.

از سوی دیگر اهداف انتخاب شده برای اجرای سیاست خصوصی سازی، علی‌رغم آن که در شکل مطابق و هماهنگ با اهداف تئوریک، خصوصی سازی انتخاب شدند. در اجرا مورد توجه قرار نگرفتند. ارتقای کارایی فعالیت‌ها و عملکرد دولت، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور و کاهش حجم تصدی‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد به عنوان اهداف مصوبه هیئت وزیران در امر واگذاری در مفاد آن قرار داده شد، اما وجود دستگاه‌های واگذارنده سهام در ترکیب کمیته مربوط به امر خصوصی سازی موجب گردید تا کسب درآمد، فروش شرکت‌های خاص به گروه‌های خاص و برخی دیگر از اهدافی که موجب اعتراض بسیاری از عوامل تصمیم‌گیری و گروه‌های ذی نفوذ گردید، به عنوان اهداف واقعی اجرای سیاست خصوصی سازی تجلی یابند.

نکته حائز اهمیت که اهداف، فرایند و در نتیجه پیامدهای خصوصی سازی در ایران را با سایر کشورهایی که در این ارتباط تجربیاتی را کسب نموده‌اند، متمایز می‌سازد، اهمیت شرکت‌های قابل واگذاری است. بخش عمده‌ای از شرکت‌هایی که از طریق انجام مطالعات امکان‌پذیری فعالیت (شاخص چسبندگی) در بازار قابل واگذاری شناخته شدند شرکت‌هایی

بودند که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، در بخش خصوصی ایجاد و سازماندهی شده بودند. به عبارت دیگر نظام بنگاه‌داری دولتی در ایران، در صورتی که با در نظر گرفتن شرکت‌های ملی یا مصادره شده مورد توجه قرار گیرد، دارای تفاوت‌های تعیین‌کننده‌ای با نظام‌های مشابه در دیگر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه است. بیش از (۳۸۰) شرکت از ۷۷۰ شرکت ارزیابی شده برای واگذاری، شرکت‌های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران که متولی مدیریت و برنامه‌ریزی شرکت‌های ملی شده بود، می‌باشد و بیش از (۱۲۰) شرکت نیز متعلق به سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بوده است. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران طبق اساسنامه باید صنایعی را ایجاد یا صنایع در حال اضمحلالی را احیا نموده به بخش خصوصی واگذار نماید و در حقیقت این سازمان ماهیتاً یک نهاد یا دستگاه واگذارنده فرایندهای تولیدی به بخش خصوصی است. بدین ترتیب صرف‌نظر از شرکت‌های تحت پوشش و تابعه سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بقیه شرکت‌های تحت پوشش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی بوده‌اند که واگذاری آنها به بخش‌های غیردولتی را می‌توان اجرای واقعی سیاست خصوصی‌سازی در کشور نامید که البته از میان شرکت‌های واگذار شده به بخش‌های غیردولتی، این دسته از شرکت‌ها بسیار اندک بوده‌اند. در بخش ارزیابی عملکرد واگذاری سهام و جدول (۷) این مسائل به وضوح دیده می‌شود.

مطالعه‌ای مختصر در مورد بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بیانگر عدم اجرای واقعی سیاست خصوصی‌سازی در کشور است. در حالی که بودجه شرکت‌های دولتی بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بیش از ۵۰ درصد بودجه کل کشور را طی سال‌های قبل از برنامه اول توسعه به خود اختصاص داده است و کاهش حجم تصدی و دخالت‌های دولت در اقتصاد به عنوان یکی از محورهای کلیدی خصوصی‌سازی در کشور مطرح گردیده است، علی‌القاعده با اجرای سیاست خصوصی‌سازی انتظار کاهش سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت باید باشد. جدول (۴) تغییرات سهم بودجه شرکت‌های وابسته به دولت را در بودجه کل کشور طی دوره ۱۳۶۳-۱۳۷۷ نشان می‌دهد:

جدول ۴- تغییرات سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور طی سال‌های ۱۳۶۳-۱۳۷۷

سال	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
#	۵۲.۵	۵۱.۵	۵۴	۵۲.۳	۵۶.۰	۵۳.۰	۵۷.۸	۵۹.۰	۶۰.۰	۶۴.۵	۶۶.۱	۶۵.۰	۶۷.۲	۶۳	۶۶.۸

* - سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور (درصد)

منبع: قوانین بودجه سنواتی.

همان‌گونه که در جدول فوق مشاهده می‌شود، هیچ ارتباطی بین تغییرات سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور با فرایند خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی وجود نداشته است. حتی طی سال‌های اجرای فرایند خصوصی‌سازی سهم بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور افزایش نیز یافته و از ۵۳ درصد سال ۱۳۶۸ به ۶۷٫۲ درصد در سال ۱۳۷۵ و ۶۶٫۸ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده است. این مسئله بیانگر این واقعیت می‌باشد که طی این دوره حتی حجم دولت و تعداد شرکت‌های دولتی به جای کاهش، افزایش یافته است و این برخلاف مبانی نظری و تجربه سایر کشورها است. عدم مشارکت سازمان‌ها، نهادها و وزارت‌خانه‌ها در فرایند خصوصی‌سازی، صدور موافقت اصولی‌های متعدد توسط دستگاه‌های دولتی، افزایش عدم کارایی در شرکت‌های دولتی و... می‌تواند از عمده‌ترین دلایل افزایش سهم بودجه شرکت‌های دولتی طی سال‌های خصوصی‌سازی باشد. قابل ذکر است که در حال حاضر تعداد شرکت‌های دولتی را حدود ۲۲۰۰ واحد ذکر می‌نمایند در حالی که در ابتدای فرایند خصوصی‌سازی تنها ۷۷۰ واحد مورد شناسایی قرار گرفت و در قوانین بودجه حدود ۴۰۰ واحد قید می‌شود.

تفاوت بارز خصوصی‌سازی در کشور از نقطه نظر شیوه سازماندهی شرکت‌های دولتی موجب تضاد و تغایر تصمیمات اتخاذ شده با مفاد حقوقی و واقعیت‌های موجود اجرایی شده است. در حالی که طبق مصوبه هیئت وزیران و اریز درآمدهای ناشی از فروش سهام به خزانه یکی از روش‌های استفاده از درآمدهای حاصله در نظر گرفته شده است درآمدهای حاصل از واگذاری بسیاری از شرکت‌هایی که تحت پوشش دیگر شرکت‌های دولتی قرار داشته‌اند (شرکت‌های نسل دوم به بعد) متعلق به شرکت سرمایه‌گذار بوده و قابل واریز به خزانه نمی‌باشد و با توجه به این‌که بسیاری از شرکت‌های قابل واگذاری در گروه این شرکت‌ها قرار دارند. (شرکت‌های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) قانون‌گذار از طریق تصویب قوانین بودجه سنواتی، شرکت‌های سرمایه‌گذار را مکلف نمود تا درآمدهای ناشی از فروش سهام شرکت‌های تحت پوشش خود را به خزانه واریز نمایند.^۱

به این ترتیب خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به عنوان یک سیاست جهت ارتقای کارایی فعالیت‌های دولتی فراموش شده و سیاست فروش سهام دولت و کسب درآمد به جای آن مورد پیگیری قرار گرفته است.

بررسی تطبیقی ارقام بودجه و عملکرد در مورد فروش سهام توسط سازمان‌های صنایع

^۱ قوانین بودجه ۷۵، ۷۴، ۷۳، ۷۱

ملی ایران و گسترش و نوسازی صنایع ایران حاکی از این واقعیت است که هدف کسب درآمد نیز تحقق کامل نیافته است.

پس از تصویب اولین مصوبه واگذاری سهام دولت در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی، با توجه به اقدامات انجام شده در مورد فروش سهام شرکت‌ها و امکان‌پذیری خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مصوبات دیگری در مورد اعلام اسامی دیگر شرکت‌های دولتی که در مراحل ارزیابی امکان‌پذیری واگذاری وجود نداشتند و مطالعه‌ای هم در مورد آنها به انجام نرسید تصویب گردید. مقایسه لیست اعلام شرکت‌ها برای واگذاری و لیست ۷۷۰ شرکت مورد شناسایی این مسئله را نشان می‌دهد. مسلماً فرایند انتخاب و تصویب واگذاری شرکت‌های جدید متفاوت از اقدامات انجام شده در مورد بقیه شرکت‌ها بوده است و عملاً کمیته موضوع بند ۲ مصوبه هیئت وزیران به عنوان نهاد متولی مدیریت امر واگذاری کنترل مناسب را بر واگذاری این دسته شرکت‌ها نداشته است.

نکته قابل توجه دیگر این‌که طی بند ۳ مصوبه هیئت وزیران پیش‌بینی شد که ۳۳ درصد از سهام قابل واگذاری متعلق به دولت، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی با قیمت‌های ترجیحی به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی واگذار گردد.^۱

یکی از نقاط ضعف اصلی دستورالعمل تهیه شده که متأثر از تصویب مصوبه هیئت وزیران نیز می‌باشد، طراحی و تدوین اقدامات بدون انجام مطالعه لازم است. به عنوان مثال، در حالی که هیچ‌گونه محاسبه و برآوردی از حجم سهام قابل واگذاری دولت و شرکت‌های دولتی صورت نگرفت، ۳۳ درصد آن برای کارگران اختصاص داده شد و در شرایطی که قیمت و حجم ریالی سهام نیز تعیین نشده بود، مقرر گردید به هر کارگر حداکثر معادل یک میلیون ریال سهام عرضه گردد.

باتوجه به تحولات اقتصادی سال‌های اخیر قدرت ارزش یک میلیون ریال، در حال حاضر نسبت به سال ۱۳۷۰ به مراتب کمتر می‌باشد و این درحالی است که ارزش روز سهام به هنگام فروش به قیمت‌های روز تعیین می‌شود. عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۷۴ تنها ۴/۱ درصد واگذاری‌ها به کارگران و کارمندان بوده است.^۲ 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

۱. دستورالعمل اجرایی بند ۳ تصویب‌نامه شماره ۵۲۸۳ ت ۱۰۹ هـ مورخ ۲۹ ۱۳۷۰ هیئت وزیران
۲. گزارش عملکرد واگذاری سهام سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران ۱۳۷۴.

کارگران و عملکرد ناکاری بازار بورس اوراق بهادار در واگذاری سهام شرکت‌ها، فقدان سیاست‌های حمایتی و روش‌های موردنیاز 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 اصلاح و بهبود روش‌های اجرایی مصوبه شماره ۵۱۰۲۱/ت ۴۹۰ هـ را تدوین و تصویب کند. طی این مصوبه نهاد عالی سیاست‌گذاری خصوصی سازی مشخص گردید، دبیرخانه واگذاری زیرنظر وزیر امور اقتصادی و دارایی به منظور برقراری سیستم اطلاع‌گیری و اطلاع‌رسانی، تسهیل امور و تدوین روش‌های قیمت‌گذاری، فروش و فروش اقساطی ایجاد و روش‌های اصلی واگذاری نیز به تصویب رسید. جدول (۵) مفاد مصوبه را براساس عناوین اصلی اجرای سیاست خصوصی سازی نشان می‌دهد.

جدول ۵- اهداف، سیاست‌ها، جهت‌گیری‌ها و روش‌های فرایند خصوصی در مصوبه ۵۱۰۲۱/ت ۴۹۰ هـ

عناوین اصلی	اقدامات اتخاذ شده
اهداف و جهت‌گیری اصلی	تعیین نهاد عالی سیاست‌گذاری در مورد خصوصی سازی تعیین مسئول حسن اجرای سیاست واگذاری ایجاد سیستم اطلاع‌رسانی و اطلاع‌گیری موردنیاز فرایند روش‌های واگذاری شرکت‌ها تعیین نحوه تدین دستورالعمل‌های موردنیاز ایجاد هماهنگی در اجرای سیاست واگذاری تعیین مدیریت متولی امر واگذاری
حجم و دامنه واگذاری	کلیه سهام متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی قابل واگذاری است
مکانیزم هماهنگی، مدیریت و نظارت بر فرایند و گذاری	شورای اقتصاد به عنوان سیاست‌گذار دبیرخانه واگذاری زیرنظر وزیر امور اقتصادی و دارایی
روش‌های واگذاری	روش‌های واگذاری (بورس، مزایده، مذاکره) تعیین قیمت از طریق پیشنهاد آیین‌نامه‌های لازم به شورای اقتصاد
عوامل انگیزشی، تشویقی، حمایتی	در روش مذاکره مستقیم با متقاضیان خرید، در شرایط مساوی اولویت با تعاونی‌های صنعتی و تخصصی است.
روش‌های استفاده از درآمدهای حاصله	مسکوت
طرح زمان‌بندی در فرایند	تعیین مدت حداکثر دوماه برای دستگاه‌های واگذارنده جهت تهیه فهرست شرکت‌هایی که در آنها دارای سهم می‌باشند.

مأخذ: همان.

همان گونه که در جدول فوق مشاهده می‌گردد؛ رفع ابهامات و کمبودهایی که تاکنون در امر واگذاری شرکت‌های دولتی وجود داشت در این مصوبه مورد اشاره قرار گرفت. ایجاد نهاد عالی مدیریت امر واگذاری به گونه‌ای مستقل از گروه‌های ذی‌نفع نظیر دستگاه‌های واگذارنده (بند ۱ مصوبه) ایجاد مکانیزم و سیستم مدیریت اجرایی، 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 گرفت.

قابل توجه است؛ که کلیه مصوباتی که تا قبل از آن به انحای مختلف در هیئت وزیران به تصویب رسیده بود ملغی و مسائن خصوصی‌سازی در مصوبه مزبور مطرح و مورد نظر قرار گرفت.

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

علی‌رغم مصوبه مذکور، بسیاری از مسائل و مشکلات کلیدی مربوط به خصوصی‌سازی مرتفع نگردید و برای آن تدابیر لازم اندیشیده نشد.

عدم کارایی و ضعف مدیریت امر واگذاری از جمله این موارد بود. تا قبل از مصوبه مذکور، مدیریت امر واگذاری به عهده کمیته موضوع بند (۲) مصوبه اولیه هیئت وزیران قرار داشت که از عهده بسیاری از اقدامات اساسی برنیامد، به منظور استقلال بیشتر مدیریت امر واگذاری، دبیرخانه موضوع بند (۶) مصوبه ۱۳۷۱/۱۱/۲۶ تشکیل گردید. دبیرخانه طی اقدامات خود، دستورالعمل‌های نحوه فروش، قیمت‌گذاری و نحوه فروش اقساطی را تدوین نمود. با وجود این بسیاری از مشکلات بر سرراه فرایند خصوصی‌سازی، نظیر سازماندهی واگذاری شرکت‌ها، پیشنهاد معافیت‌ها و تشویق‌های تسهیل‌کننده امر واگذاری، جلوگیری از پی‌آمدهای منفی خصوصی‌سازی و... همچنان لاینحل باقی ماند.

مجموعه عوامل مذکور موجب شد در نیمه اول سال ۱۳۷۳ قانون واگذاری سهام به ایثارگران و کارگران در مجلس قانون‌گذاری تصویب گردد.

تدوین و تصویب قانون نحوه واگذاری سهام به ایثارگران در ۱۳۷۳/۵/۱۲ اولین اقدام مؤثر جهت قانونمند شدن خصوصی‌سازی و سیاست واگذاری در کشور است. قابلیت اتکای قانونی، برخورداری از نهاد مستقل و قدرتمند (از طریق حمایت‌های بالای سیاسی و اقتصادی) از جمله مشخصه‌های ویژه و مهم قانون مذکور می‌باشد.

لکن علی‌رغم مزایای فوق، قانون نحوه واگذاری سهام دولت به ایثارگران و کارگران نیز

قابل تحلیل و نقد است، چراکه حداقل در هماهنگی کامل با روند خصوصی سازی در کشور و ادبیات حاکم بر این سیاست نمی باشد.

عدم حمایت های سیاسی، اقتصادی و اداری از امر واگذاری، عدم مدیریت مستقل و نهاد قدرتمند متولی مدیریت اجرای خصوصی سازی در کشور، نبود فضای حمایتی و شرایط تسهیل کننده امر واگذاری، تضاد و تعایر بین اهداف، انگیزه ها و منافع دستگاه های واگذارنده سهام با اهداف و منافع امر خصوصی سازی در کشور، انجام اقداماتی که می توان آنها را تا حدودی خارج از ضوابط و منطق مورد قبول اجرای سیاست فروش شرکت ها و سهام آنها به متقاضیان و خریداران دانست. عواملی بودند که موجب تصویب قانون ۱۳۷۳/۵/۱۲ شدند.

در حالی که از سال ۱۳۶۸ مطالعات وسیعی درخصوص شرکت های قابل واگذاری، روش های فروش، استفاده از منافع حاصله صورت پذیرفت و تجربیات بسیاری برای دست اندرکاران امر واگذاری طی سال های اجرای این سیاست کسب گردید قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲ با ذهنیتی کاملاً متفاوت اهداف، روش ها و چارچوب ها و ضوابط متفاوتی را نسبت به گذشته برای خصوصی سازی در کشور طراحی نمود.

علی رغم آن که قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران به عنوان نقطه عطف قانونی در اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور از اهمیت بسزایی برخوردار است. لکن در صورت وجود قانون مناسب در زمینه اجرای سیاست خصوصی سازی، این قانون به عنوان اعطای یک امتیاز یا فرصت به افشاری خاص شناخته می شد.

با وجود این که هم در مبانی نظری و هم در مصوبات قبلی دولت ارتقای کارایی فعالیت های دولت «به عنوان اصلی ترین هدف اجرای سیاست خصوصی سازی اعلام شده بود، در قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ کسب درآمد یا انتقال شرکت ها به گروه هایی خاص در نظر گرفته شده است و دولت برای این انتقال موظف به اعطای تسهیلات و پرداخت تسهیلات لازم نیز می باشد.

همان گونه که تاکنون خاطرنشان شد مدیریت امر واگذاری و نهاد متولی و مستقل اجرای سیاست خصوصی، به منظور موفقیت سیاست باید از حمایت های بالای سیاسی و اقتصادی برخوردار باشد. دخالت دستگاه های واگذارنده یا گروه های ذی نفع در مدیریت خصوصی سازی قطعاً موجب رکود، توقف یا شکست سیاست خواهد شد که تجربه سیاست واگذاری در کشور موبد این ادعاست.

بررسی سازمان‌دهی و اقدامات انجام شده جهت طرح و اجرای خصوصی‌سازی در کشور بیانگر عدم تمرکز در سطوح تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و مدیریت امر واگذاری طی سال‌های اتخاذ و اجرای سیاست واگذاری است. مقام سیاست‌گذاری و تدوین خط‌مشی‌های واگذاری در طی دوره مزبور، هیئت وزیران، مجلس شورای اسلامی، شورای اقتصاد و کمیته موضوع تبصره ۳۲، قانون برنامه اول توسعه کشور بوده‌اند و اقدامات انجام شده نیز در بسیاری موارد به صورتی موازی و در مقابل با یکدیگر قرار داشته است.

یکی از عوامل مهم و مؤثر برای موفقیت سیاست خصوصی‌سازی، پس از تعیین زمینه‌های فعالیت قابل واگذاری، جامع‌نگری و تسری دامنه شمول واگذاری به تمامی شرکت‌هایی است که در زمینه مزبور فعالیت دارند. به عبارت دیگر لازم و ضروری است که با تمامی شرکت‌های فعال در زمینه قابل واگذاری به یک صورت برخورد شود. در صورتی که بخشی از شرکت‌ها دارای کارکردی متفاوت نسبت به دیگر شرکت‌های خصوصی شده (واگذار شده) باشند، نه تنها بازار مورد نظر شکل نمی‌گیرد بلکه ارتقای کارایی فعالیت و موقعیت خصوصی‌سازی نیز با تردید مواجه خواهد شد.

از جمله ابهامات و نقاط ضعفی که تاکنون در مصوبات و تصمیم‌گیری‌های مربوط به خصوصی‌سازی وجود داشته، عدم گسترش تصمیمات به تمامی شرکت‌های فعال در بخش‌های مختلف بوده است به عنوان مثال، شرکت‌های تحت پوشش بنیادها به لحاظ آن که طبق مفاد قانونی، دولتی شناخته نشده‌اند و علی‌رغم آن که مکانیزم‌های غیرخصوصی و تا حدی دولتی نیز بر آنها حاکم است مشمول سیاست واگذاری و مصوبات تصویب شده نمی‌گردیدند. لذا این مسئله باعث شده تا در یک زمینه فعالیت، شرکتی با کارکردهای خصوصی و علی‌رغم فعالیت‌های با کارایی فوق‌العاده عملاً نتواند با شرکت مشابه خود که تنها از لحاظ فضای فراگیر بر عملکرد مالی - عملیاتی متفاوت است، به رقابت بپردازد. این امر موجب عدم تحقق هدف اصلی واگذاری که ارتقای کارایی فعالیت‌ها و استفاده بهینه از امکانات کشور می‌باشد، می‌گردد یا حداقل شرکت خصوصی را از بازار حذف می‌نماید.

در این زمینه چارچوب کلی قانون اיתارگران و کارگران و مکانیزم‌های طراحی شده، در تضاد با دیگر مصوبات هیئت وزیران می‌باشد دامنه شمول انتخاب شده برای اجرای سیاست خصوصی‌سازی در قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ به گونه‌ای است که حتی در صورت اجرای کامل قانون مزبور بین نهادهای مندرج در آن امکان تضاد و ناهماهنگی وجود خواهد داشت به عنوان مثال طبق ماده (۱)، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت، شهرداری‌ها، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی، بانک‌ها و کلیه

مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است موظفند سیاست واگذاری را طبق مفاد قانون به اجرا درآورند. همچنین طبق ماده (۱۳)، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی نیز موظفند پس از اجازه ولی فقیه در واگذاری سهام، چارچوب قانون را رعایت کنند.

مخاطب ماده (۱) قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایتارگران و کارگران، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها و شرکت‌ها ملی نفت و گاز و پتروشیمی، بانک‌ها و کلیه مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است می‌باشد و بنیاد و نهادهای دیگر نیز موظف به رعایت مفاد قانونی می‌باشند ضمن این که بسیاری از شرکت‌هایی که تحت پوشش دستگاه‌های مخاطب قانون قرار می‌گیرند، دولتی نیستند. برخی دیگر از دستگاه‌ها که شرکت تحت پوشش دارند در قانون اشاره‌ای به آنها نشده است. طبق قانون و اصول متداول فعالیت‌های بانکی، بانک‌ها برای تحرک سرمایه‌ها و سپرده‌های اشخاص نزد خود و جهت سودآوری، از محل منابع ناشی از سپرده سرمایه‌گذاران، می‌تواند اقدام به فعالیت‌های سرمایه‌گذاری نمایند. به همین دلیل شرکت‌های تحت پوشش بانک‌ها، به عنوان شرکت‌های دولتی شناخته نمی‌شوند از سوی دیگر سازمان صنایع ملی ایران که بسیاری از شرکت‌های ملی و مصادره‌ای را تحت پوشش دارد و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در متن قانون مورد اشاره قرار نگرفته‌اند. لازم به ذکر است که عملکرد خصوصی سازی در کشور نشان می‌دهد که تاکنون فعالیت‌های انجام شده در مورد خصوصی سازی، عمدتاً مربوط به این دو نهاد بوده است.

براساس مبانی نظری و تجربه سایر کشورها، روش مذاکره برای آن دسته از شرکت‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که زمینه فعالیت آنها کاملاً تخصصی بوده و ارتقای کارایی فعالیت آنها نیز در گرو انتقال شرکت به متخصصان و خبرگان در رشته و زمینه فعالیت مزبور است یا آنان که شرکت دارای شرایطی است که امکان به کارگیری روش مزایده برای واگذاری آن وجود ندارد (به دلیل زیان‌دهی بالا یا ساختار مالی نامناسب و...). به همین دلیل در مصوبات قبل انتخاب نوع روش واگذاری به عهده وزیر مسئول گذارده شده و در روش مذاکره در شرایط مساوی اولویت با تعاونی‌های تخصصی - صنفی تعیین گردید. این چارچوب در قانون واگذاری به ایتارگران رعایت نشده است. ضمن این که اختصاص روش مذاکره برای واگذاری سهام به ایتارگران ارزشمند می‌باشد، به نظر می‌رسد تحقق هدف ارتقای کارایی فعالیت‌ها که از خصوصی سازی شرکت‌های دولتی مورد نظر بوده است، با توجه به این روش کاملاً قابل دستیابی نباشد.

براساس قانون ایتارگران، دولت در فروش سهام باید ۵۷ درصد سهام قابل واگذاری را به

اینارگران و اگذار نماید. به علاوه روش فروش عملاً به صورت اقساطی می باشد که بهای سهام فروخته شده طی ۵ تا ۷ سال به دولت یا دستگاه واگذارنده پرداخت می گردد. از سوی دیگر دولت باید تسهیلات لازم را نظیر تأمین منابع مورد نیاز برای پیش پرداخت بهای سهام را نیز تأمین نماید. در حقیقت در حالی که خصوصی سازی و واگذاری شرکت های دولتی به معنای کاهش بار مالی دولت می باشد، اجرای قانون مذکور، نه تنها موجب کاهش بار مالی دولت نمی گردد، بلکه برای دولت تعهد نیز ایجاد می نماید و در صورتی که سهام شرکت های نسل دوم به بعد نیز واگذار شود و به فروش برسد، دولت مکلف به پرداخت تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز نیز خواهد بود. تا قبل از این قانون، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان ارائه دهنده تسهیلات مالی مورد نیاز خرید سهام کارگران در نظر گرفته شده بود در حقیقت منابع سازمان تأمین اجتماعی متعلق به دولت نبوده و در صورت تأمین منابع مالی لازم، تحرکی در بازار سرمایه کشور محسوب می گردید.

بازار حاصل از برابند قانون مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲، یک بازار رقابتی نیست (البته ادعا نمی شود قبلاً بازار رقابتی وجود داشته است) و مفاد قانون مزبور به عنوان سیاست خصوصی سازی تلقی نمی شود درحقیقت با تصویب قانون اینارگران هدف، انتقال سهام شرکت های دولتی (بخش عمومی) به گروه های مورد نظر بوده است.

تجربیات به دست آمده از سال های خصوصی سازی در کشور حاکی از نیاز و ضرورت به وجود «متولی و نهاد مستقل» برای اجرای واگذاری است. نهادی که ضمن برخورداری از استقلال کامل، از حمایت های بالای سیاسی نیز برخوردار بوده و از لحاظ جایگاه تشکیلاتی در کشور نیز در سطوح بالای سیاسی اداری سازمان دهی شده باشد. تبلور پاسخ به این نیاز کمیته موضوع بند ۲ مصوبه ۱۳۷۰/۲/۲۹ بوده است که با توجه به عملکرد ضعیف این نهاد و نیاز مبرم به وجود نهاد مستقل امر واگذاری در کمتر از ۲ سال پس از تصویب مصوبه مزبور، تصویب نامه مورخ ۲۶ ۱۳۷۱/۱۰ با تأکید بر استقلال و اقتدار بیشتر مدیریت امر واگذاری به تصویب رسیده است. در حالی که مفاد ماده ۷ قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ که مکانیزم نظارت بر حسن اجرای قانون و تنظیم روابط کاری لازم بین شرکت های اینارگران و واگذارندگان سهام را مدنظر قرار داده است، علی رغم عنوان خود که به نحوی کل سیاست خصوصی سازی در کشور را تحت پوشش می گیرد از لحاظ جایگاه تشکیلاتی، استقلال و اقتدار لازم دارای شرایط لازم نیست. حجم، حساسیت و اثرات تعیین کننده خصوصی سازی در ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور ایجاب می نماید مکانیسم مدیریت و سیاست گذاری اجرای خصوصی سازی در کشور از جایگاه به مراتب والاتری برخوردار باشد. تجربیات پس

از تصویب قانون مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲، بیانگر ضعف مدیریت فرایند خصوصی سازی در کشور است (روش فروش توسط هیئت وزیران به تصویب می رسد و سهام طبق روال قبل به متقاضیان به فروش می رسد و ستاد موضوع ماده ۷ هیچ دخالتی ندارد) به این ترتیب می توان ادعا کرد، در حال حاضر سیاست خصوصی سازی در کشور دارای متولی پیگیر، مستقل و قدرتمندی نمی باشد.

طبق ماده ۶ قانون نحوه واگذار سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران ۳۳ درصد سهام به کارگران واحدهای تولیدی و ۱۰ درصد نیز به کارمندان عرضه خواهد شد. ضمن این که مشکل قبلی تعیین درصد فروش سهام قابل واگذاری به گروه های مورد نظر، همواره پابرجاست (عدم مطالعه حجم سهام قابل واگذاری و تعیین درصدها بدون اطلاعات کافی) مشکلات بسیاری نیز در صورت اجرای مفاد قانون به شرح جدول (۶) وجود خواهد داشت:

طبق قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران عملیات واگذاری سهام تا تدوین آیین نامه اجرایی متوقف گردید. در ماه های پایانی سال ۱۳۷۳، آیین نامه مزبور حاوی دستورالعمل های اجرایی تدوین و به تصویب هیئت وزیران رسید. نکته حائز اهمیت عدم تغییر اساسی دستورالعمل های جدید با دستورالعمل های قبلی به خصوص در مورد روش فروش، روش قیمت گذاری و روش فروش اقساطی و مستثنی نمودن شرکت های منتخب در مصوبه مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ از مفاد و چارچوب آیین نامه جدید و قانون ایثارگران در یکی از مفاد آن است.

جدول ۶- تحولات قانون واگذاری سهام به کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی

موضوع	دستورالعمل اجرائی بند ۳ تصویب نامه ۱۳۷۰/۲/۲۹	ماده ۶ قانون مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲	توضیحات
عنوان دستورالعمل یا قانون	- نحوه تأمین پرداخت وجه ۳۳ درصد از سهام قابل واگذاری به کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی	- درصد سهام قابل واگذاری به کارمندان دولت، کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی	
متولی اجرائی	- سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی	- سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی	علت انتخاب سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در تصمیمات قبل قانون گسترش مالکیت تولیدی مصوب سال ۱۳۴۹ بوده است، با توجه به این امر و رابطه سازمان با قانون کار، سازمان تأمین اجتماعی، منابع ناشی از فروش سهام اصالتی سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی به عنوان مکانیزم تحویل گیرنده سهام کارگران و پرداخت وجوه مربوطه به دستگاه‌های واگذارنده (به طور نقد و ظرف یک سال) بوده است و سپس بهای سهام را از کارگران به طور اقساط به دستگاه‌های واگذارنده پرداخت می‌شود. روش‌ها و ضوابط انتقال مالکیت و تأمین وجوه مورد نیاز طبق قانون مصوبه ۱۳۶۳/۵/۱۲، در ابهام است.
دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های ناظر و هماهنگ‌کننده	- وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزارت کار و امور اجتماعی به اجرای ماده ۶ شرکت می‌نمایند.	- دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سازمان جهت نظارت	علی القاعده دستورالعملی در این خصوص می‌باید تدوین می‌گردید که این اقدام صورت نگرفته است
درصد سهام قابل واگذاری	- ۳۳ درصد برای کارگران	- ۱۰ درصد برای کارمندان دولت - ۳۳ درصد برای کارگران همان واحد تولیدی	مأخذ انتخاب و تعیین درصدی‌های سهام قابل واگذاری به کارگران و کارمندان مشخص نیست

ادامه جدول ۶- تحولات قانون واگذاری سهام به کارگران و کارکنان واحدهای تولیدی

موضوع	دستورالعمل اجرایی بند ۳ تصویب نامه ۱۳۷۰/۲/۲۹	ماده ۶ قانون مصوبه ۱۳۷۳/۵/۱۲	توضیحات
حداکثر سقف برای قیمت سهام قابل واگذاری	- یک میلیون ریال	دو میلیون ریال به قیمت میانگین قیمت اسمی و قیمت واگذاری - پنج میلیون ریال به قیمت پایه کارشناسی (با تصویب وزرای کار و امور اجتماعی و مسوور اقتصادی و دارایی قابل افزایش می باشد)	مأخذ تعیین ارقام مشخص نیست.
روش قیمت گذاری سهام	میانگین قیمت اسمی و قیمت روز سهام در بورس اوراق بهادار در اولین عرضه	میانگین قیمت اسمی و قیمت واگذاری - قیمت پایه کارشناسی	قیمت واگذاری دقیقاً مشخص نشده است.
روش پرداخت بهای سهام	- ۳۰ درصد بهای فروش سهام به طور نقد - ۷۰ درصد بقیه به صورت اقساط حداکثر ۷ ساله	- ۲۵ درصد به صورت نقد - ۷۵ درصد به صورت اقساط حداکثر ۷ ساله	طبق تصمیمات قبل پرداخت وجوه سهام کارگران، به طور نقد و یک جابه دستگاه واگذارنده پرداخت می شده است در حالی که در قانون بودجه ۱۳۷۳/۵/۱۲ چنین پیش بینی صورت نگرفته است.
مدیریت سهام قابل واگذاری	- تا هنگام تسویه بدهی توسط کارگران، سازمان مالی مدیریت سهام را به عهده دارد و پس از تسویه، مدیریت سهام نیز به مالک آن (کارگران) واگذار می گردد.	مسکوت است	

مأخذ: همان.

مجموعه نارسایی‌های موجود در فرایند اجرائی خصوصی‌سازی مشکلات مالی و عدم کارایی فعالیت‌های اقتصادی در بخش دولت، رکود و کساد اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی و غیرنفتی موجب گردید که دولت و مجلس در بند () تبصره (۳۵) قانون بودجه (۱) سال ۱۳۷۷ بار دیگر مسئله خصوصی‌سازی را مورد توجه قرار دهند. تبصره مذکور برای فرایند خصوصی‌سازی تشکیلات اجرائی نیز در نظر گرفت که می‌توان گفت این ناشی از وجود خلأ و کمبود تشکیلات کارآمد در گذشته بوده است.

مهم‌ترین و اساسی‌ترین انتقادی که بر مسئله خصوصی‌سازی در قالب تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ می‌توان نمود این است که قانون بودجه یک ساله است و فرایند خصوصی‌سازی نیاز به یک قانون مستقل و بلندمدت‌تر دارد. لیکن به نظر می‌رسد که این حد از توجه نه این که مشکلات و موانع سیاست خصوصی‌سازی را رفع نمی‌کند بلکه خود مشکلات و تنگناهای متعددی دیگری ایجاد خواهد کرد.

بعد از مطالعه فرایند قانونی و اجرای سیاست خصوصی‌سازی، در بخش بعدی به ارزیابی عملکرد و واگذاری سهام توسط دستگاه‌های عمده و اگذارکننده طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۷ می‌پردازیم:

۳- ارزیابی عملکرد و واگذاری سهام

همان‌گونه که آمار و اطلاعات مندرج در جدول (۷) نشان می‌دهد طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷ به طور کلی مبلغ ۶۱۲۷/۴ میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی و بخش عمومی به بخش خصوصی، نهادها و مؤسسات، بانک‌ها و... واگذار شده است. ۶۹/۶ درصد از مبلغ مذکور به روش بورس و ۳۰/۴ درصد از طریق سایر روش‌ها واگذار شده است. سازمان صنایع ملی ایران با ۲۵/۵ درصد، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با ۲۴/۲ درصد و بانک صنعت و معدن با ۲۰/۹ درصد به ترتیب عمده‌ترین سازمان‌های واگذارکننده سهام شرکت‌های تحت پوشش خود می‌باشند. قابل توجه است یکی از مسائل بسیار با اهمیت که جریان خصوصی‌سازی را در کشور کاملاً تحت تأثیر قرار داده است عملکرد نهادهای مختلف (نظیر بنیادها) یا برخی وزارتخانه‌ها در امر واگذاری شرکت‌هاست. عدم مشارکت نهادهای غیردولتی در واگذاری سهام، بازار و فضای فعالیت شرکت‌های قابل واگذاری دولتی را تحت تأثیر قرار داده است و این وضعیت در حالی است که حداقل تا قبل از تصویب قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به اینارگران و کارگران، نهادهای غیردولتی

در واگذاری شرکت‌های تحت پوشش، الزام به تبعیت از قوانین و مصوبات را نداشته‌اند، به عنوان مثال همان‌طوری که جدول (۷) نشان می‌دهد. سایر نهادها، سازمان‌ها، بانک‌ها و... تنها طی دوره مذکور ۲۹۴ درصد واگذاری‌ها را به خود اختصاص می‌دهند. این در حالی است که حجم قابل ملاحظه‌ای از شرکت‌ها و صنایع تحت پوشش آنها می‌باشد. این مسئله یعنی عدم توجه و شرکت فعال کلیه سازمان‌ها و نهادهای فعال در بخش دولتی و عمومی در فرایند خصوصی‌سازی موجب عدم جامع‌نگری در واگذاری‌ها و فقدان ایجاد بازار و فضای رقابتی برای صنایع واگذار شده گردید. به طوری که همان‌گونه که در صفحات قبل اشاره شد مردم از خرید سهام شرکت‌ها استقبال نکردند و شرکت‌های واگذار شده نیز با انواع و اقسام رانت‌های اقتصادی - اجتماعی برای رقبای خود مواجه شدند یا از بازار خارج شدند یا توفیق موردنظر را به دست نیاوردند. عدم مشارکت فعال کلیه سازمان‌ها را می‌توان نشانه فقدان عزم راسخ ملی در اجرای سیاست خصوصی‌سازی دانست. از سوی دیگر پس از انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری و تدوین برنامه انتقال آنها به بخش خصوصی، بسیاری از وزارتخانه (نظیر معادن و فلزات) که در مرحله مطالعه و ارزیابی شرکت‌ها، حضور نداشتند به طور جداگانه مصوباتی را در مورد واگذاری شرکت‌های تحت پوشش خود از هیئت وزیران اخذ نمودند که این اقدام خود موجب عدم هماهنگی، یکپارچگی و تمرکز در امر واگذاری شد. این‌گونه حرکات در فرایند خصوصی‌سازی ناشی از فقدان نهاد مستقل و متولی امر واگذاری می‌باشد.

همان‌طوری که قبلاً اشاره شد در مصوبه اولیه دولت اولویت روش واگذاری بورس تعیین شده، سهم واگذاری بورس در جدول (۷) به خوبی این مسئله را نشان می‌دهد به طوری که طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۰ حدود ۹۰ درصد واگذاری‌ها از طریق بورس بوده است. حجم بالای سهام قابل واگذاری، محدود و ضعیف بودن توان اجرایی - تدارکاتی سازمان بورس، عدم مطابقت قانون بورس با شرایط جاری اقتصاد، رقابت ناسالم کارگزاران بورس، فقدان تجربه و فعالیت بورس. عدم آشنایی مردم با فعالیت در بورس، مشکلات مربوط به قیمت‌گذاری سهام و... موجب گردید که عرضه سهام به روش بورس در اواخر سال ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ با مشکل و بحران مواجه شود به طوری که برای جلوگیری از سقوط سازمان بورس طی سال ۱۳۷۱ بانک‌ها به صورت دستوری وارد بورس شده و اقدام به خرید سهام شرکت‌های دولتی نمودند. این مسئله همان‌طوری که اشاره شد منجر به تصویب دومین مصوبه هیئت دولت و اصلاح روش‌های واگذاری در آن شد. این مقررات‌زدایی در روش‌های واگذاری موجب به کارگیری وسیع روش‌های خارج از بورس برای واگذاری سهام شد. به طوری که سهم روش‌های خارج از بورس از ۹/۷ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۵۴/۸ درصد در سال ۱۳۷۱ و

۵۱/۳ درصد و ۵۷/۶ درصد در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ رسید. البته پایین بودن سهم روش‌های خارج بورس به موجب فقدان آمار و اطلاعات روش‌های مذکور نیز می‌باشد. سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بانک صنعت و معدن مجموعاً ۷۰/۶ درصد واگذاری‌ها را انجام داده‌اند از این حجم واگذاری توسط سازمان‌های مذکور ۴۲/۲ درصد از روش بورس و ۲۸/۴ درصد از روش‌های خارج از بورس واگذار شده است. سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و بانک صنعت و معدن به ترتیب ۱۰/۶ درصد و ۱۴/۹ درصد، ۱۹/۵ و ۴/۷ و ۱۲/۱ و ۸/۸ درصد از واگذاری‌های خود را به روش بورس و سایر روش‌های واگذار کرده‌اند. سازمان گسترش به لحاظ واگذاری به روش بورس و سازمان صنایع ملی ایران به لحاظ واگذاری به روش خارج از بورس بالاترین رقم را دارند. از این موضوع می‌توان نتیجه گرفت که شرکت‌های تحت پوشش سازمان گسترش از وضعیت مالی، عملیاتی بهتری برخوردار بوده‌اند که توانسته‌اند در بورس پذیرفته و سهام‌شان واگذار شود. شرکت‌های تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران از این لحاظ از وضعیت به مراتب بدتری برخوردار بوده‌اند. قابل توجه که همان‌طوری که جدول (۷) نشان می‌دهد روش قالب واگذاری در بین سایر نهادها و سازمان‌ها روش بورس بوده است (۲۷/۵ درصد از ۲۹/۴ درصد واگذاری).

با عنایت به حجم فعالیت‌ها، تعداد شرکت‌ها و میزان دارایی‌های دولت رقم و واگذاری ۶۱۳۷/۴ میلیارد ریال طی ۱۰ سال خصوصی‌سازی رقم ناچیز و قابل تأملی است. مضافاً این که عملکرد سازمان‌های عمده واگذارکننده سهم نشان می‌دهد که حدود ۵۰ درصد واگذاری‌ها به نهادها و مؤسسات فعال در بخش دولتی و عمومی که دارای همان ویژگی‌های مدیریت دولتی هستند، بوده است.

به موجب نقش تعیین‌کننده سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و بانک صنعت و معدن در امر واگذاری سهام شرکت‌های تحت پوشش در ادامه مروری اجمالی بر عملکرد واگذاری سهام آنها خواهیم داشت.

(ارقام به میلیارد ریال)

جدول ۷- عرضه سهام شرکت‌های دولتی طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷

سال	سازمان صنایع ملی ایران		سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران		بانک صنعت و معدن		سایر		جمع		جمع کل		سهم (درصد)
	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	بورس	سایر روش‌ها	
۱۳۶۸	—	—	—	—	۲/۴	۰/۰۵	۱/۳	۰/۳	۳/۷	۰/۳۵	۴/۱	۹۱/۴	۸/۶
۱۳۶۹	۱۰/۴	—	۰/۳	—	۲۱/۱	۲/۲	۰/۱	۳/۲	۳۱/۹	۵/۴	۳۷/۳	۸۵/۵	۱۴/۵
۱۳۷۰	۱۹۳/۳	۲۹/-	۲۹/۷	۴/۹۸	۸۳/۴	—	۳۱/۵	۲/۵	۳۳۷/۹	۳۶/۵	۳۷۴/۴	۹۰/۳	۹/۷
۱۳۷۱	۷۳/۵	۴۵/-	۴۱/۳	۵۴/-	۰/۶	۵۵/۱	۱۳/۷	۲/۳	۱۲۹/۱	۱۵۶/۴	۲۸۵/۵	۴۵/۲	۵۴/۸
۱۳۷۲	۸۴/۹	۱۲۰/۴	۸۰/۴	۳۸/۷	۱۹۳/۹	۱۲۳/۵	۱۰/۵	۱۰۶/۹	۳۶۹/۷	۳۸۹/۵	۷۵۹/۲	۴۸/۷	۵۱/۳
۱۳۷۳	۱۶۰/۳	۴۷۷/۸	۱۱۰/۸	۲/۷	۱۶/۶	۵۵/۴	۱۰۶/۹	—	۳۹۴/۶	۵۳۵/۹	۹۳۰/۵	۴۲/۴	۵۷/۶
۱۳۷۴	۴۶/۳	۸۳/۵	۱۱۰/۶	۱۶۴/۴	۱۲۳/-	۶۲/۲	۵۳۱/۱	—	۸۱۱	۳۱۰/۱	۱۱۲۱/۱	۷۲/۳	۲۷/۷
۱۳۷۵	۷۳/۷	۱۴۸/۶	۷۳۹/۴	۱۱/۵	۱۸۸/-	۹۸/۱	۷۴۳/۷	—	۱۷۴۴/۸	۲۵۸/۲	۲۰۰۳	۸۷/۱	۱۲/۹
۱۳۷۶	—	۱۱/۴	۵۸/۱	۱۰/۹	۸۵/۲	۱۴۵/۶	۲۱۰/-	—	۳۵۳/۳	۱۶۷/۹	۵۲۱/۲	۶۷/۸	۳۲/۲
۱۳۷۷*	۴/۳	—	۲۷/۲	—	۲۴/-	—	۳۵/۶	—	۹۱/۱	—	۹۱/۱	۱۰۰	—
جمع کل	۶۴۶/۷	۹۱۵/۷	۱۱۹۷/۸	۲۸۷/۲	۷۳۸/۲	۵۴۲/۲	۱۶۸۴/۴	۱۱۵/۲	۴۲۶۷/۱	۳۱۶۰/۳	۶۱۲۷/۴	۶۹/۶	۳۰/۴
سهم (درصد)	۱۰/۶	۱۴/۹	۱۹/۵	۴/۷	۱۲/۱	۸/۸	۲۷/۵	۱/۹	۶۹/۶	۳۰/۴	۱۰۰	—	—

ماخذ: سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان بورس اوراق بهادار تهران.

* نشن ماهه اول ۱۳۷۷

* عملکرد سایر روش‌ها در سال ۱۳۷۷ هنوز در دسترس نمی‌باشد.

۳-۱- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در تیرماه ۱۳۴۶ با هدف «گسترش» و «نوسازی» صنایع کشور از طریق بررسی‌های عملی، تربیت کادر مدیریت مورد نیاز صنایع، تأسیس شرکت‌های تولیدی، صنعتی و معدنی یا مشارکت در آنها و همچنین کمک و راهنمایی فنی به واحدهای صنعتی و معدنی تأسیس گردید، فعالیت‌های سازمان در بدو تأسیس با ۴ طرح بزرگ صنعتی شروع شد و تدریجاً با افزایش گستره فعالیت و مشارکت در سهام کارخانجات توسعه یافت، به طوری که در پایان سال ۱۳۵۷ مجموعاً در ۸۴ شرکت سرمایه‌گذاری مستقیم داشته است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ضرورت ایجاد تغییر و تحول در نظام اداره کشور ایجاب نمود که سازمان در شکل‌گیری و سامان دادن و حفاظت از سرمایه‌های ملی و صنعتی کشور سهم باشد به همین جهت اداره، بسیاری از کارخانه‌های ملی شده را به عهده گرفت.

در راستای سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای مصوبات و قوانین خصوصی‌سازی و همچنین قانون نحوه واگذاری سهام دولتی به ایثارگران و کارگران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران از سال ۱۳۶۹ لغایت شش ماهه اول ۱۳۷۷ از طریق بورس، مزایده و مذاکره بالغ بر ۱۷۱/۹ میلیون سهم به ارزش ۱۴۸۵ میلیارد ریال به شرح جدول (۸) واگذار کرده است. تعداد سهام واگذاری از طریق بورس ۱۴۷/۱ میلیون سهم به ارزش ۱۱۹۸ میلیارد ریال و از طریق سایر روش‌ها ۳۳/۸ میلیون سهم به ارزش ۲۸۷ میلیارد ریال بوده است.

جدول (۹) عملکرد واگذاری سهام سازمان گسترش و نوسازی را به تفکیک خریداران نشان می‌دهد. همان‌طوری که جدول مذکور نشان می‌دهد به ترتیب ۴۵/۴ درصد از سهام و ۳۶/۵ درصد از ارزش سهام به بخش خصوصی و ۵۴/۶ درصد و ۶۳/۵ درصد به نهادها و مؤسسات واگذار شده است. این ترکیب از واگذاری متناسب با مبانی نظری و تجربه سایر کشورها در زمینه خصوصی‌سازی نمی‌باشد. جدول (۱۰) ترتیب خریداران سهام عرضه شده به روش بورس را به تفکیک تفصیلی تری نشان می‌دهد. آمار مندرج در جدول (۱۰) نشان می‌دهد که بخش خصوصی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی-کارگری، صندوق بازنشستگی کشور، ایثارگران و شرکت سرمایه‌گذاری ملی به ترتیب با ۳۰ درصد، ۲۲ درصد، ۲۱ درصد، ۲۰ درصد، ۶ درصد و ۱ درصد خریداران سهام عرضه شده به روش بورس از طریق سازمان گسترش بوده‌اند.

جدول ۸- عملکرد واگذاری سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران

(مبلغ به میلیون ریال)

به تفکیک روش های واگذاری

سال	بورس		سایر روش ها		جمع	
	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ
۱۳۶۹	۳۸۰۸۸	۳۳۸	—	—	۳۸۰۸۸	۳۳۸
۱۳۷۰	۳۷۳۵۴۳۳	۲۹۷۲۵	۱۵۷۹۶۴	۴۹۸۲	۳۸۹۳۳۹۷	۳۴۷۰۷
۱۳۷۱	۵۳۷۴۲۶۸	۴۱۳۴۵	۳۲۸۵۹۵۰	۵۴۰۳۰	۸۶۶۰۲۱۸	۹۵۳۷۵
۱۳۷۲	۱۳۵۳۱۱۳۷	۸۰۳۷۰	۲۰۲۲۲۱۸	۳۸۶۸۰	۱۵۵۵۳۳۵۵	۱۱۹۰۵۰
۱۳۷۳	۲۷۷۳۵۰۶۰	۱۱۰۷۹۷	۴۶۵۵۶۳	۲۷۴۷	۲۸۲۰۰۶۲۳	۱۱۳۵۴۴
۱۳۷۴	۱۹۵۰۳۷۴۵	۱۱۰۶۲۳	۳۷۷۰۳۵۳۳	۱۶۴۳۷۶	۴۷۲۰۷۲۷۸	۲۷۴۹۹۹
۱۳۷۵	۶۱۷۷۸۵۹۴	۷۳۹۴۴۵	۱۴۱۵۸۸	۱۱۲۱۴	۶۱۹۲۰۱۸۲	۷۵۰۶۵۹
۱۳۷۶	۵۸۹۵۱۱۸	۵۸۰۴۴	۳۰۲۲۵	۱۰۸۶۹	۵۹۲۵۳۴۳	۶۸۹۱۳
*۱۳۷۷	۹۵۴۲۸۰۵	۲۷۲۴۲	—	—	۹۵۴۲۸۰۵	۲۷۲۴۲
جمع کل	۱۴۷۱۳۴۲۴۸	۱۱۹۷۹۲۹	۳۳۸۰۷۰۴۱	۲۸۶۸۹۸	۱۷۱۹۴۱۲۸۹	۱۴۸۴۸۲۷

مأخذ: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.

- سازمان بورس اوراق بهادار تهران.

* ارقام سال ۱۳۷۷ مربوط به شش ماهه اول می باشد.

* آمار و اطلاعات مربوط به عملکرد واگذاری روش های خارج از بورس هنوز در سازمان نیز مشخص نشده است.

جدول ۹- عملکرد واگذاری سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران بر حسب ترکیب خریداران

(ارقام به میلیون ریال)

سال	بخش خصوصی				نهاده‌ها و مؤسسات				جمع کل	
	مقدار		ارزش		مقدار		ارزش		مقدار	
	تعداد	درصد	مبلغ	درصد	تعداد	درصد	مبلغ	درصد	تعداد	درصد
۱۳۶۸	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
۱۳۶۹	۳۸۰۸۸	۱۰۰	۳۳۸	—	—	—	—	—	—	—
۱۳۷۰	۳۷۳۵۴۳۳	۹۵/۹۴	۲۹۷۲۵	۱۴/۳۵	۴۹۸۲	۴/۰۶	۱۵۷۹۶۴	۸۵/۶۵	۳۴۷۰۷	۱۰۰
۱۳۷۱	۴۴۹۱۴۹۹	۵۱/۸۶	۳۳۳۲۱	۶۶/۱۱	۶۳۰۵۴	۴۸/۱۴	۴۱۶۸۷۱۹	۲۳/۸۹	۹۵۳۷۵	۱۰۰
۱۳۷۲	۵۴۹۱۸۵۵	۳۵/۳۱	۴۰۰۴۵	۶۶/۳۶	۷۹۰۰۵	۶۴/۶۹	۱۰۰۶۱۵۰۰	۳۳/۶۴	۱۱۹۰۵۰	۱۰۰
۱۳۷۳	۱۵۱۸۵۸۵۴	۵۳/۸۵	۶۴۴۶۵	۴۳/۲۲	۴۹۰۷۹	۴۶/۱۵	۱۳۰۱۴۷۶۹	۵۶/۷۸	۱۱۳۵۴۴	۱۰۰
۱۳۷۴	۱۰۶۹۸۷۶۵	۲۲/۶۶	۵۴۹۲۳	۸۰/۰۳	۲۲۰۰۷۶	۷۷/۳۴	۳۶۵۰۸۵۱۳	۱۹/۶۷	۲۷۹۹۹۹	۱۰۰
۱۳۷۵	۳۲۶۹۶۵۷۸	۵۲/۸	۲۴۹۵۵۶	۶۶/۷۶	۵۰۱۱۰۳	۴۷/۲	۲۹۲۲۳۶۰۴	۳۳/۲۴	۷۵۰۶۵۹	۱۰۰
۱۳۷۶	۵۴۹۳۱۱۸	۹۳/۲	۵۶۱۷۸	۳/۷	۲۱۵۴	۶/۸	۴۰۱۲۷۵	۹۶/۳	۵۸۳۳۲	۱۰۰
جمع کل	۷۷۸۳۱۱۹۰	۴۵/۴	۵۲۷۵۵۱	۶۳/۵	۹۱۹۴۳	۵۴/۶	۹۳۵۳۶۳۴۴	۳۶/۵	۱۴۴۷۰۰۴	۱۰۰

مأخذ: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.

جدول ۱۰- عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به تفکیک خریداران از ۶۹ لغایت ۱۳۷۶

(ارقام به میلیون ریال)

به روش بورس

سال	سازمان تأمین اجتماعی	صندوق بازنشستگی کشور	سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی - کارگری	شرکت سرمایه گذاری ملی	ایثارگران	بخش خصوصی	جمع کل
۱۳۶۹	—	—	—	—	—	۳۳۸	۳۳۸
۱۳۷۰	—	—	۲۱۶۴	—	—	۲۷۵۶۱	۲۹۷۲۵
۱۳۷۱	—	—	۱۲۷۸	—	—	۴۰۰۶۷	۴۱۳۴۵
۱۳۷۲	—	—	۳۴۲	—	—	۸۰۰۲۸	۸۰۳۷۰
۱۳۷۳	—	—	۷۳۳۴۵	۱۱۲۴۹	—	۲۶۲۰۳	۱۱۰۷۹۷
۱۳۷۴	۵۲۱۶۴	—	۳۶۸۰۲	—	۱۳۵۹۱	۸۰۶۶	۱۱۰۶۲۳
۱۳۷۵	۲۰۸۴۰۱	۲۳۳۸۳۵	۱۲۶۳۲۲	—	۵۸۸۶۷	۱۱۲۰۲۰	۷۳۹۴۴۵
۱۳۷۶	—	—	۱۸۶۰	—	—	۵۶۱۸۴	۵۸۰۴۴
جمع کل	۲۶۰۵۶۵	۲۳۳۸۳۵	۲۴۴۱۱۳	۱۱۲۴۹	۷۲۴۵۸	۳۵۰۴۶۷	۱۱۷۰۶۸۷
درصد	۲۲	۲۰	۲۱	۱	۶	۳۰	۱۰۰

مأخذ: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.

۳-۲- سازمان صنایع ملی ایران

سازمان صنایع ملی ایران بعد از انقلاب و برای مدیریت صنایع مصادره‌ای تأسیس گردید. لکن صنایع تحت پوشش این سازمان همان‌طوری که قبلاً نیز اشاره شد. عمدتاً مصادره‌ای می‌باشند و از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ایجاد شده‌اند. بنابراین صنایع مذکور عمدتاً براساس معیارهای بخش خصوصی به وجود آمده و از نظر زمینه فعالیت، شیوه تولید و بازار محصول متفاوت از صنایعی می‌باشند که از ابتدا توسط دولت و سرمایه‌گذاری بخش دولتی ایجاد شده‌اند. مجموعه عوامل فوق باعث می‌گردد که امر واگذاری این صنایع نسبت به سایر صنایع سهل‌تر باشد. شاید عمده‌ترین عامل این که سهم واگذاری سازمان صنایع ملی ایران از سایر سازمان‌ها بیشتر است همین قضیه باشد.

جدول (۱۱) عملکرد واگذاری سهام توسط سازمان صنایع ملی ایران را برحسب روش‌های واگذاری طی سال‌های ۱۳۶۹-۱۳۷۷ نشان می‌دهد.

همان‌طوری که آمار مندرج در جدول مذکور، نشان می‌دهد سازمان صنایع ملی ایران طی دوره مورد بررسی موفق به واگذاری تعداد ۱۴۱/۱ میلیون سهم به ارزش ۱۵۶۲/۴ میلیارد ریال از ۱۵۹ شرکت شده است.

تعداد ۹۲/۶ میلیون سهم به ارزش ۶۴۶/۷ میلیارد ریال از ۵۴ شرکت به روش بورس و تعداد ۴۸/۴ میلیون سهم به ارزش ۹۱۵/۷ میلیارد ریال از ۱۰۵ شرکت به روش های خارج از بورس (مزایده و مذاکره) بوده است. نکته مهم و قابل توجهی که آمار موجود در جدول (۱۱) نیز آن را تأیید می نماید کندی و رکودی است؛ که در عملکرد و واگذاری سازمان صنایع ملی ایران در نیمه دوم سال ۱۳۷۳ ایجاد شده است. نکته قابل ذکر این که بسیاری از صاحب نظران و مسئولان بر این باورند که عامل اصلی این رکود و کندی تصویب قانون واگذاری سهام به اینترگران در تاریخ ۱۳۷۳/۵/۱۲ می باشد.

جدول ۱۱- عملکرد واگذاری سازمان صنایع ملی ایران به تفکیک روش های واگذاری (ارقام به میلیارد ریال)

سال	بورس			سایر روش ها			جمع کل		
	تعداد شرکت ها	تعداد سهام	ارزش	تعداد شرکت ها	تعداد سهام	ارزش	تعداد شرکت ها	تعداد سهام	ارزش
۱۳۶۹	۱۸	۱۸۳۵۳۲۹	۱۰۴	—	—	—	۱۸	۱۸۳۵۳۲۹	۱۰۴
۱۳۷۰	۲۰	۲۸۲۵۹۱۹۵	۱۹۳۳	۹	۲۰۲۳۹۸۲	۲۹-	۲۹	۳۰۲۸۳۱۷۷	۲۲۲۳
۱۳۷۱	۴	۱۲۳۸۲۰۲۵	۷۳۵	۱۲	۳۹۶۷۴۷۲	۴۵-	۱۶	۱۶۳۴۹۴۹۷	۱۱۸۵
۱۳۷۲	۷	۱۷۵۶۴۷۸۲	۸۴۹	۲۵	۶۹۳۱۸۳۳	۱۲۰۴	۳۲	۲۴۴۹۶۶۱۵	۲۰۵۳
۱۳۷۳	۵	۱۹۱۷۹۸۲	۱۶۰۳	۲۹	۲۳۴۶۷۶۶۷	۴۷۷.۸	۵۴	۴۴۶۴۹۴۴۹	۶۳۸۱
۱۳۷۴	—	۶۷۸۱۵۷۶	۴۶۳	۱	۳۹۰۷۵۰۹	۸۳۵	۱	۱۰۶۸۹۰۸۵	۱۲۹.۸
۱۳۷۵	—	۶۰۲۳۸۸۴	۷۳۷	۹	۷۵۱۴۳۱۹	۱۴۸.۶	۹	۱۳۵۳۸۲۰۳	۲۲۲۳
۱۳۷۶	—	—	—	—	۵۶۱۱۴۹	۱۱.۴	—	۵۶۱۱۴۹	۱۱۴
۱۳۷۷*	—	۵۶۸۱۹۷	۴۳	—	—	—	—	۵۶۸۱۹۷	۴۳
جمع کل	۵۴	۹۲۵۹۴۲۷۰	۶۴۶/۷	۱۰۵	۴۸۳۷۳۹۳۱	۹۱۵/۷	۱۵۹	۱۴۰۹۶۸۲۰۱	۱۵۶۲/۴

مأخذ: وزارت صنایع، سازمان صنایع ملی ایران.

* ارقام سال ۱۳۷۶ تا پایان تیرماه می باشد.

* ارقام ۱۳۷۷ تا پایان شهریور ماه می باشد.

۳-۳- بانک صنعت و معدن

یکی دیگر از نهادهایی که طی سال های ۱۳۶۸-۱۳۷۷ و به ویژه پس از تصویب اجرای سیاست خصوصی سازی، در حجم به نسبت وسیعی سهام شرکت های تحت پوشش خود را به بخش های غیردولتی عرضه نموده است؛ بانک صنعت و معدن می باشد. با وجود این که طبق ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوبه سال ۱۳۶۶ شرکت هایی که از طریق سرمایه گذاری بانک ها ایجاد شده باشند دولتی نبوده و مشمول قوانین و مقررات عمومی دولت نمی باشند اما به موجب حجم وسیع واگذاری بانک صنعت و معدن و تأثیر آن بر نحوه عملکرد سایر عرضه کنندگان و تقاضاکنندگان سهام، بازار سرمایه، بورس و... علی رغم آن که

در هیچ‌کدام از مصوبات هیئت وزیران، بانک صنعت و معدن و شرکت‌های تحت پوشش آن مورد بررسی و توجه مستقیم متولیان امر واگذاری نبوده‌اند، در این قسمت به ارزیابی عملکرد واگذاری این بانک می‌پردازیم. جدول (۱۲) عملکرد واگذاری بانک صنعت و معدن به تفکیک روش‌های واگذاری و ترکیب خریداران نشان می‌دهد. جدول (۱۲) نشان می‌دهد بانک صنعت و معدن طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۶ مجموعاً موفق به واگذاری تعداد ۱۷۵/۸ میلیون سهم به ارزش ۲۵۵/۸ میلیارد ریال شده است. از کل تعداد سهام واگذاری بانک به ترتیب ۴۷/۷، ۲۵/۱ و ۲۷/۲ درصد به بخش خصوصی، بانک‌ها و نهادها و مؤسسات بوده است. همچنین از کل ارزش سهام واگذار شده به ترتیب ۴۶/۱، ۲۲/۸ و ۳۱/۱ درصد به بخش خصوصی، بانک‌ها و نهادها و مؤسسات واگذار شده است.

جدول ۱۲- عملکرد واگذاری سهام توسط بانک صنعت و معدن به تفکیک روش های واگذاری و خریداران از سال ۱۳۶۸ لغایت پایان سال ۱۳۷۶

سال	روش واگذاری	تعداد سهام واگذار شده				ارزش سهام واگذار شده (میلیون ریال)			
		بخش خصوصی	بانک ها	نهادهای مؤسسات	جمع	بخش خصوصی	بانک ها	نهادهای مؤسسات	جمع
۱۳۶۸	بورس	۷۸۶۹۶۷	—	—	۸۷۶۹۶۷	۲۴۲۷/۴	—	—	۲۴۲۷/۴
	سایر روش ها	—	—	۴۸۷۵۰	۴۸۷۵۰	—	۴۸/۸	—	۴۸/۸
۱۳۶۹	بورس	۵۴۹۹۷۰۱	—	—	۵۴۹۹۷۰۱	۲۱۰۳۰/۸	—	—	۲۱۰۳۰/۸
	سایر روش ها	—	۵۳۰۴۲	۷۹۱۳۱	۱۳۲۱۷۳	—	۱۵۶۳/۴	۶۰۴/۷	۲۱۶۸/۱
۱۳۷۰	بورس	۱۱۴۵۴۱۱۷	—	—	۱۱۴۵۴۱۴۷	۸۳۳۹۱/۲	—	—	۸۳۳۹۱/۲
	سایر روش ها	—	—	—	—	—	—	—	—
۱۳۷۱	بورس	۱۳۷۰۰۰	—	—	۱۳۷۰۰۰	۵۷۲	—	—	۵۷۲
	سایر روش ها	۱۶۹۱۶۰	—	۵۷۷۰۴۸۷	۵۹۳۹۶۴۷	۴۸۲۴/۳	۵۰۳۱۹	—	۵۵۱۴۳/۳
۱۳۷۲	بورس	۲۳۰۶۹۲	۳۶۴۳۲۱۲۱	۵۴۴۷۷	۳۶۷۱۷۲۲۹۰	۱۲۸۸/۲	۱۹۲۳۴۶/۶	۲۱۶/۱	۱۹۳۸۵۱/۱
	سایر روش ها	۲۶۷۴۷۹۶	۵۲۹۸۴۶۷	۲۵۶۲۵۹	۸۲۲۹۵۲۲	۴۰۱۲۲/۵	۷۳۳۲۴/۸	۱۰۰۵۶/۱	۱۲۳۵۰۳/۴
۱۳۷۳	بورس	۳۱۱۴۲۰۱	—	—	۳۱۱۴۲۰۱	۱۶۵۸۳	—	—	۱۶۵۸۳
	سایر روش ها	۴۸۱۱۶۳۱	۲۱۶۳۰۷	۱۰۸۳۶۷	۵۱۳۶۳۰۵	۳۶۲۳۴/۴	۹۵۲/۵	۱۸۱۸۳/۱	۵۵۳۷۰
۱۳۷۴	بورس	۶۸۹۹۳۶۸	—	۶۳۲۵۰۱۰	۱۳۲۲۴۳۷۸	۶۶۲۵۱/۳	—	۵۶۷۶۴	۱۲۳۰۱۵/۳
	سایر روش ها	۸۸۰۲۲۵	۱۵۴۰۵۵۵	۹۸۷۰۱۱	۳۴۰۷۷۹۲	۲۴۳۹۷/۴	۷۴۰۰/۵	۳۰۳۵۰	۶۲۱۴۸
۱۳۷۵	بورس	۲۲۳۸۳۴۶۵	—	—	۲۲۳۸۳۴۶۵	۱۸۷۷۹۷/۶۲	—	—	۱۸۷۷۹۷/۶۲
	سایر روش ها	۴۲۳۲۸۰	۵۹۷۹۱۳	۱۷۵۵۸۷۳۰	۱۸۵۷۹۹۳۳	۴۶۶۳/۱	۱۱۴۰۱/۲	۸۲۰۷۹/۷۳	۹۸۱۴۴۰/۳
۱۳۷۶	بورس	۲۴۱۷۶۴۱۵	—	—	۲۴۱۷۶۴۱۵	۸۵۱۶۰/۳۸	—	—	۸۵۱۶۰/۳۸
	سایر روش ها	۱۳۴۳۱۹	—	۱۴۰۱۴۵۶۴	۱۴۱۴۸۸۸۳	۴۷۴۴/۵۲	—	۱۴۰۸۸۰/۷	۱۴۵۶۲۵/۲۲
جمع	—	۸۳۷۷۵۳۶۷/۶۷	۴۴۱۳۸۴۰۵/۲	۴۷۸۶۶۵۲۰/۷۴	۱۷۵۷۸۰۲۹۳/۶۱	۵۷۹۴۸۸/۱۴	۲۸۶۰۳۰/۳	۳۹۰۲۸۶/۲	۱۲۵۵۸۰۴/۶۴
سهام (درصد)	—	۴۷/۷	۲۵/۱	۲۷/۲	۱۰۰	۴۶/۱	۲۲/۸	۳۱/۱	۱۰۰

مأخذ: بانک صنعت و معدن اداره فروش سهام.

گسترش بیش از حد حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت طی دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ به علل اقتصادی-اجتماعی و سیاسی متعدد و بروز بسیاری تنگناها و عدم‌کارایی اقتصادی که عمدتاً به عملکرد دولت نسبت داده می‌شد، موجب بازنگری در اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اقتصادی دولت به نفع بخش خصوصی در سال‌های آخر دهه ۱۳۶۰ شد. در این راستا سیاست خصوصی‌سازی همراه با واگذاری مالکیت و مدیریت بنگاه‌های تحت تصدی دولت به عنوان الگویی مناسب جهت تخصیص بهینه منابع و افزایش کارایی در برنامه اول اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی پذیرفته و به مورد اجرا درآمد.

طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۷ به طور کلی مبلغ ۶۱۲۷/۴ میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی و بخش عمومی به بخش خصوصی، نهادها و مؤسسات، بانک‌ها و... واگذار شده است. از رقم مذکور ۶۹/۶ درصد به روش بورس و ۳۰/۴ درصد به روش مزایده و مذاکره واگذار شده است. سازمان صنایع ملی ایران با ۲۵/۵ درصد، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با ۲۴/۲ درصد و بانک صنعت و معدن با ۲۰/۹ درصد به ترتیب عمده‌ترین سازمان‌های واگذار کننده سهام شرکت‌های تحت پوشش خود می‌باشند. مجموعاً سه سازمان مورد اشاره ۷۰/۶ درصد از واگذاری‌ها را به خود اختصاص می‌دهند. سایر نهادها، سازمان‌ها، بانک‌ها و... با وجود این که سهم قابل ملاحظه‌ای از شرکت‌ها را تحت تصدی دارند، طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۷ تنها ۴/۲۹ از کل واگذاری سهام را به خود اختصاص می‌دهند. از کل ۷۰/۶ درصد واگذاری سازمان‌های عمده و گذار کننده سهام، ۴۲/۲ درصد به روش بورس و ۲۸/۴ درصد به روش مزایده و مذاکره بوده است.

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران از سال ۱۳۶۹ لغایت شش ماهه اول سال ۱۳۷۷ بالغ بر ۱۷۱/۹ میلیون سهم به ارزش ۱۴۸۵ میلیارد ریال واگذار کرده است. ۱۴۷/۱ میلیون سهم به ارزش ۱۱۹۸ میلیارد ریال از طریق بورس و ۳۳/۸ میلیون سهم به ارزش ۲۸۷ میلیارد ریال از روش‌های خارج از بورس بوده است. به ترتیب ۴۵/۴ درصد از سهام و ۳۶/۵ درصد از ارزش سهام واگذار شده به بخش خصوصی و ۵۴/۶ درصد از سهام و ۶۳/۵ درصد از ارزش سهام به نهادها و مؤسسات بوده است. سازمان صنایع ملی ایران طی دوره مورد بررسی تعداد ۱۴۱/۱ میلیون سهم به ارزش ۱۵۶۲/۴ میلیارد ریال از ۱۵۹ شرکت تحت تصدی خود واگذار کرده است و تعداد ۹۲/۶ میلیون سهم به ارزش ۶۴۶/۷ میلیارد ریال از ۵۴ شرکت به روش بورس و تعداد ۴۸/۴ میلیون سهم به ارزش ۹۱۵/۷ میلیارد ریال از ۱۰۵ شرکت به روش‌های

خارج از بورس بوده است. بانک صنعت و معدن طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۶ مجموعاً موفق به واگذاری تعداد ۱۷۵/۸ میلیون سهم به ارزش ۱۲۵۵/۸ میلیارد ریال به روش بورس، مذاکره و مزایده شده است. از رقم واگذاری بانک به ترتیب ۴۷/۷، ۲۵/۱ و ۲۷/۲ درصد به بخش خصوصی، بانک‌ها و نهادها و مؤسسات بوده است. با توجه به حجم دارایی‌های دولت که حدود ۸۰۰ تا ۹۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد گردیده است رقم واگذاری ۶۱۲۷/۴ میلیارد ریال واگذاری طی ۱۰ سال، رقم بسیار ناچیزی است، مضافاً این که حدود ۵۰ درصد آن نیز به نهادها و مؤسسات که دارای همان خصوصیات و ویژگی‌های مدیریت دولتی می‌باشند واگذار شده است. به نظر می‌رسد با این روند واگذاری، خصوصی سازی حجم قابل ملاحظه‌ای از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی مدت زمان بسیار طولانی نیاز داشته باشد.

فقدان عزم راسخ ملی و اتفاق نظر بین گروه‌ها و جناح‌های مختلف جامعه در راستای سیاست خصوصی سازی، ابهام در حجم و تعداد شرکت‌های دولتی و وضعیت شاخص‌های مبین کارایی این بخش، فقدان زمینه رقابت و شفافیت در مراحل مختلف خصوصی سازی (روش‌های واگذاری، قیمت‌گذاری، درآمدها و...)، عدم شرکت و حمایت کلیه واحدهای دولتی و عمومی از اجرای سیاست خصوصی سازی، ضعف شدید بازار سرمایه و به ویژه بازار بورس به عنوان مهم‌ترین مکانیزم واگذاری سهام، فقدان نهادهای مستقل و کارآمد جهت تمرکز دادن به اجرای سیاست و مدیریت، کنترل و نظارت بر مراحل مختلف آن، محافظه‌کاری و مخفی‌کاری بخش خصوصی به علت هراس از تکرار حوادث سال‌های اول انقلاب، ابهام در حقوق مالکیت و ضمانت اجرای آن در کشور، تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ضد و نقیض، فقدان وجود یک بخش خصوصی مولد و کارآفرین، وابستگی صنایع و شرکت‌های قابل واگذاری به ارز و نبود بازار رسمی و غیررسمی جهت تهیه ارز، استفاده از خود سازمان‌های پوشش دهنده (سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران) جهت واگذاری سهام و... از جمله برخی از مهم‌ترین مسائلی می‌باشند که فرایند اجرائی خصوصی سازی را کند نموده و موجب عدم موفقیت آن طی برنامه اول و دوم توسعه شده‌اند.

- ۱- احمدوند، محمد رحیم. «تحلیلی پیرامون خصوصی سازی و روند آن در برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» رساله کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر اکبر کیمجانی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، شهریور سال ۱۳۷۴.
- ۲- دکتر اکبر کیمجانی و محمد رحیم احمدوند «تحلیلی پیرامون مبانی نظری، تجربه برخی کشورها و عملکرد آن در ایران» مجله علمی پژوهشی اقتصاد مدیریت شماره ۳۱ سال ۱۳۷۵.
- ۳- دکتر اکبر کیمجانی و محمد رحیم احمدوند. «مروری بر مبانی نظری و رهیافت های خصوصی سازی در چند کشور» نشریه مجلس و پژوهش شماره ۲۴، سال ۱۳۷۷.
- ۴- معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی. «ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی و شناسایی موانع و تنگنای اجرای آن در ایران». دکتر اکبر کیمجانی، بهمن ماه ۱۳۷۵.
- ۵- دکتر اکبر کیمجانی و محمد رحیم احمدوند. «ارزیابی عملکرد واگذاری سهام سازمان های عمده واگذارکننده». مجله تحقیقات اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، شماره ۵۳ سال ۱۳۷۷.
- ۶- متوسسی، محمود. «خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار». مؤسسه مطالعه و پژوهش های بازرگانی وزارت بازرگانی، چاپ اول، سال ۱۳۷۳.
- ۷- قانون برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۸- سازمان بورس اوراق بهادار تهران، سالنامه های سنواتی، نشریات و مجلات.
- ۹- سازمان صنایع منی ایران. «گزارش عملکرد واگذاری سهام از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۶».
- ۱۰- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران. «گزارش عملکرد فروش سهام از سال ۱۳۶۹ تا سال ۱۳۷۶».
- ۱۱- آمار و اطلاعات دریافتی از بانک صنعت و معدن، اداره فروش سهام شرکت ها.
- ۱۲- ارزیابی سیاست خصوصی سازی در ایران، «توران خسروی- معصومه السادات افسطی».