

# واکاوی دلایل عدم استقبال بخش خصوصی

## از سرمایه‌گذاری در بخش معدن

(در چارچوب اصل چهارم قانون اساسی)

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۶۴

مردادماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
فصل اول - مفاهیم اصلی خصوصی سازی.....	۳
فصل دوم - جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در سیاست های اصل چهل و چهارم قانون اساسی.....	۱۵
فصل سوم - بررسی عملکرد اهداف کمی خصوصی سازی در بخش معدن و صنایع معدنی.....	۳۵
فصل چهارم - بررسی چالش های خصوصی سازی در بخش معدن و صنایع معدنی.....	۴۵
جمع بندی، نتیجه گیری و ارائه پیشنهاد.....	۵۶
منابع و مأخذ.....	۶۰



## واکاوی دلایل عدم استقبال بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری در بخش معدن (در چارچوب اصل چهارم قانون اساسی)

### چکیده

خصوصی‌سازی فرایندی است که طی آن وظایف، مالکیت‌داری‌ها و عملیات تولیدی و خدماتی از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌شود. هدف اصلی از این امر، افزایش کارایی و رقابتی کردن فعالیت‌هاست که به واسطه انتقال مالکیت و مدیریت صورت می‌پذیرد.

در ایران پس از یک دوره اقتصاد دولتی با برنامه‌ریزی متمرکز و گسترش اقتصاد دولتی در بخش‌های مختلف، تغییر رویکرد دولت از تصدیگری به سمت وظایف حاکمیتی و نظارت و حرکت به سمت خصوصی‌سازی، با ابلاغ مقام معظم رهبری در مورد اصل چهارم قانون اساسی آغاز شد. یکی از مهمترین بخش‌های مطرح در این موضوع، بخش معدن و صنایع معدنی است که قبل از ابلاغ این قانون، بخش اعظمی از تولیدات معادن و همه صنایع معدنی بزرگ در حیطه مالکیت و مدیریت دولتی اداره می‌شد و بخش خصوصی، اجازه فعالیت و سرمایه‌گذاری در این بخش را نداشت. با ابلاغ این سیاست‌ها، دولت ملزم به واگذاری معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ به بخش خصوصی شد. در این واگذاری‌ها، معادن و صنایع معدنی در گروه‌ها و ردیف‌های مختلف، با توجه به مصوبه دولت باید به مرور زمان واگذار می‌شدند که همین واحدهای مختلف معدنی و صنایع معدنی با توجه به میزان فعالیت، حجم تولید، میزان اشتغال و... در دو گروه مجزا در گروه‌های شامل صدر اصل چهارم قانون اساسی قرار گرفتند.

در گروه یک که طبق قانون، باید تمامی سهام و مدیریت آن به بخش خصوصی واگذار شود ۴۵ شرکت در لیست واگذاری قرار گرفتند که تا انتهای برنامه چهارم توسعه باید واگذار می‌شدند. از این میان فقط دو شرکت از طریق بورس و یک شرکت از طریق فرابورس واگذار شده است و بقیه شرکت‌ها واگذار نشده‌اند، بنابراین در بخش اهداف کمی، اهداف خصوصی‌سازی در این بخش محقق نشده است.

با نگاهی به ترکیب سهام‌داران شرکت‌های واگذار شده نیز می‌توان دریافت که در هر دو شرکت بورسی واگذار شده، بخش اعظمی از سهام به بخش عمومی واگذار شده و عملاً مالکیت شبه‌دولتی

جایگزین مالکیت دولتی شده است. با توجه به این ترکیب، مدیریت بنگاه‌های واگذار شده نیز توسط دولت تعیین می‌شود. بنابراین در عمل اهداف اصلی خصوصی‌سازی در گروه یک، بخش معدن و صنایع معدنی که همانا واگذاری مالکیت و مدیریت به بخش خصوصی است، محقق نشده است.

در گروه دو نیز که طبق قانون باید ۸۰ درصد سهام آنها تا انتهای برنامه چهارم واگذار می‌شد، ۸ شرکت معدنی و صنایع معدنی قرار دارد که از کل این شرکت‌ها، ۴ شرکت در بورس اوراق بهادار واگذار شده و ۴ شرکت دیگر واگذار نشده‌اند. ترکیب سهام‌داران هریک از شرکت‌های واگذار شده نیز نشان‌دهنده این است که بخش بزرگی از سهام به مجموعه‌های عمومی واگذار شده و در اصل، مالکیت از شکل دولتی به شبه‌دولتی تغییر یافته و با توجه به همین ترکیب، مدیریت و سیاستگذاری بنگاه‌ها همچنان توسط دولت تعیین می‌شود.

بنابراین مشاهده می‌شود که هیچ یک از اهداف اصلی و کمی و کیفی خصوصی‌سازی در بخش معدن محقق نشده و مهمترین هدف که هدایت بنگاه‌ها به سمت مدیریت بخش خصوصی است تا به واسطه آن فعالیت‌ها از رقابت‌پذیری کافی برخوردار شوند و کارآیی بنگاه افزایش یابد، محقق نشده است.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که واگذاری‌ها در بخش معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ در دو گروه اصلی صدر اصل و چهارم قانون اساسی، نه در بُعد مالکیت و نه در بُعد مدیریت و سیاستگذاری بنگاه به بخش خصوصی صورت پذیرفته و عملاً دولت همانند قبل، سیاستگذار اصلی در این بنگاه‌هاست. از عمده دلایل این امر می‌توان به نبود بستر قانونی مناسب برای عرضه، محدودیت در قوانین در طرف تقاضا، بستر نامناسب برای فعالیت بخش خصوصی، نبود فضای مناسب کسب و کار، قیمتگذاری نامناسب و غیرواقعی معادن بزرگ و صنایع معدنی عمده، قوانین نامناسب سرمایه‌گذاری خارجی، عدم حمایت یارانه‌ای و اعتباری در سال‌های اول پس از واگذاری، نبود شفافیت در قوانین مبارزه با تقلب و فساد در فرایند واگذاری، انتقال سهام به بخش عمومی و شبه‌دولتی بابت رد دیون دولت، وجود بروکرات‌های کهنه‌کار در فرایند واگذاری، نبود شرکت‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی و خصوصی قدرتمند در بورس اوراق بهادار تهران، عدم تمایل دولت به واگذاری صنایع استراتژیک و نبود راهبرد مشخص و شفاف برای خصوصی‌سازی معادن بزرگ اشاره کرد.



## فصل اول - مفاهیم اصلی خصوصی سازی

### مقدمه

فعالیت‌های اقتصادی غالب کشورهای در دوران مختلف، تابع دیدگاه‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بوده است. در نقاط مختلف جهان، اقتصاد کشورها در قالب‌های متفاوت دولتی، تعاونی و خصوصی یا ترکیبی از این سه اداره می‌شود. در بلوک شرق اقتصاد کاملاً متمرکز دولتی، منجر به شکل‌گیری مالکیت و مدیریت دولتی شده و در بلوک غرب اقتصاد سرمایه‌داری، دخالت مالکیت و مدیریت در بخش اعظمی از اقتصاد کشور را به حداقل رسانده است. به تدریج و با قدرت گرفتن مفهوم رقابت و کارآیی و ارتباط آن با مالکیت و مدیریت در اقتصادهای مختلف، حرکت از اقتصادهای با کارآیی پایین به سمت کارآیی بالا رونق گرفت. تجربه کشورهای دارای سیستم اقتصاد آزاد و خصوصی در طی زمان نشان داد که کارآیی مدیریت و مالکیت بخش خصوصی در ابعادی که سود اقتصادی مطرح است، بسیار بالاتر از اقتصاد دولتی است. همین امر موجب حرکت تدریجی کشورهای دارای سیستم‌های دولتی به سمت خصوصی‌سازی شد. کشورهای دارای اقتصاد متمرکز و دولتی، با تکیه بر سیاست‌های مختلف، شرایط فعالیت بخش خصوصی داخلی و بین‌المللی را در بخش‌های مختلف فراهم آوردند و با اصلاح تدریجی ساختار اقتصاد، رقابت پذیری خود در عرصه بین‌المللی را افزایش دادند.

در ایران نیز پس از یک دوره اقتصاد دولتی، با تکیه بر همین منطق، قوانین مربوط به محدود کردن فعالیت دولتی در بخش تصدیگری و افزایش فعالیت بخش خصوصی در دستور کار حاکمیت قرار گرفت. براین اساس، طی ابلاغیه مقام معظم رهبری، ملاک فعالیت بخش خصوصی در برخی از رشته فعالیت‌های عمده و مهم اقتصادی مشخص شد. در این فصل سعی می‌شود پس از بررسی مفاهیم مختلف مربوط به خصوصی‌سازی، قوانین مربوط به اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و ابلاغیه مقام معظم رهبری، مورد بررسی قرار گیرد.

### ۱-۱. مفهوم خصوصی سازی

خصوصی‌سازی فرایند انتقال وظایف، مالکیت دارایی‌ها و عملیات تولیدی و خدماتی از بخش عمومی به بخش خصوصی است. در فرهنگ لغات اقتصادی پال گریو<sup>۱</sup> آمده است: «خصوصی‌سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی، با هدف ایجاد

شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارآیی اقتصادی و اجتماعی است».<sup>۱</sup>

در فرایند خصوصی‌سازی، دولت امکان می‌یابد با بررسی و ارزیابی وظایف، دارایی‌ها و حوزه عملیات خود، در صورت تشخیص شرایط مناسب، نسبت به انتقال سهم خود به بخش خصوصی اقدام نماید. خصوصی‌سازی با ایجاد یا فراهم کردن فضای رقابتی در سایه سیستم قیمت‌ها، یعنی بازار، واحدهای اقتصادی خصوصی را ترغیب می‌کند تا عملکرد مؤثرتر و «کارآتری» نسبت به واحدهای دولتی داشته باشند. اصل اساسی این است که کارآیی، نتیجه بنیادین رقابت است.

براساس تعریف بیزلی<sup>۲</sup> و لیتل چایلد<sup>۳</sup> «خصوصی‌سازی ابزاری برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی به واسطه افزایش نقش نیروهای بازار است به نحوی که حداقل ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوصی واگذار گردد».<sup>۴</sup>

ولجانوسکی<sup>۵</sup> اندیشمند اقتصادی بر این باور است که «خصوصی‌سازی به مفهوم انجام فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی است».

براساس نظر شوارتز<sup>۶</sup> «خصوصی‌سازی عبارت است از ایجاد نظام اقتصادی جدید براساس بازار و در نتیجه، دگرگونی در ابعاد مختلف اقتصادی» به عبارت دیگر، خصوصی‌سازی گاهی معادل مقررات زدایی<sup>۷</sup>، یعنی حاکم نمودن شرایط رقابت کامل بر واحدهای دولتی است.<sup>۸</sup>

به این معنا، خصوصی‌سازی لزوماً با انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی مترادف نخواهد بود. معمولاً مؤسسات بین‌المللی همچون بانک جهانی، خصوصی‌سازی را همین انتقال مالکیت و یا کنترل واحدهای اقتصادی می‌دانند، ولی آنچه که مهم به نظر می‌رسد این است که تصمیم درباره خصوصی‌سازی باید براساس عواملی همچون:

متوسط درآمد سرانه هر کشور، الگوی توزیع درآمد در جامعه، وضعیت بخش خصوصی، ماهیت و کارآیی آن، وضعیت بودجه کشور و بدهی‌های خارجی، وضعیت بخش صنعت، سیستم اجرایی کشور و موقعیت جغرافیایی مانند دسترسی به دریا و شرایط سیاسی - امنیتی هر کشور صورت پذیرد.

بنابراین، در جمع‌بندی نهایی از تعاریف مختلف خصوصی‌سازی، می‌توان به این نتیجه رسید

1. Peter, Newman, "The New Pal Grave Dictionary Of Economics and the Law, 1998, Vol. 3, P. 122.

2. Beasley

3. Little Child

4. Michael Beasley, Stephan Little Child "Privatization: Principles, Problems and Priorities" , world Bank Review , 1983, P. 1.

5. Veljanovski

6. Schwartz

7. Deregulation



که خصوصی‌سازی، حرکت به سوی نظام مبتنی بر بازار آزاد در چارچوب تدابیر سیاست اقتصادی شامل تقویت و ساماندهی حقوقی، به‌ویژه حقوق مالکیت، مقررات‌زدایی و توسعه بخش خصوصی و واگذاری حداقل ۵۰ درصد عملیات اقتصادی به این بخش با در نظر گرفتن ساختار سیاسی و اقتصادی هر جامعه است به این نکته باید توجه کرد که خصوصی‌سازی به همان اندازه که یک فرآیند اقتصادی است، فرآیندی سیاسی نیز هست: خصوصی‌سازی همچنان که کنترل اقتصاد توسط دولت را کمتر می‌کند، توزیع قدرت را در کشور تغییر می‌دهد.

## ۲-۱. پیشینه تاریخی خصوصی‌سازی

مکاتب اقتصادی با توجه به زمان و مکان پیدایش و ضرورت‌های تاریخی، نظرات متفاوتی را در مورد نقش دولت و ارتباط میان دولت و بخش خصوصی دارند. این تفاوت نظر، از دیرباز در میان اندیشمندان علم اقتصاد وجود داشته و همچنان به قوت خود باقی است. برای مثال «فیزیوکرات‌ها» وظیفه دولت را شناساندن مقررات اجتماعی نظام به افراد جامعه و انجام فعالیت‌هایی در جهت تسهیل جریان‌های اقتصادی از قبیل ایجاد راه‌ها، پل‌ها و غیره می‌دانند، در طرف دیگر «مرکانتیلیست‌ها» یا پیروان سوداگری به دخالت دولت در کلیه امور جزئی و کلی معتقد بودند.

در میان مکاتب نوین اقتصادی نیز تفاوت بر سر نقش و جایگاه دولت همچنان محل بحث و مذاقه است. براساس دکترین کلاسیک لیبرال، اقتصاد آزاد بالاترین سطح درآمد ملی را ایجاد می‌کند و هرگونه سیاست اقتصادی آگاهانه به‌منظور تأثیرگذاری بر میزان و ترکیب سرمایه‌گذاری، هدف حداکثر نمودن در آمد ملی را مختل می‌کند. آدام اسمیت در یک عکس‌العمل افراطی در مقابل مرکانتیلیست‌ها اقتصاد آزاد را به‌عنوان بهترین راه‌حل ارائه می‌دهد و اعتقاد دارد که نفع شخصی تحت شرایط بهینه رقابت کامل و یا همان دست نامرئی، شرط لازم برای نیل به یک نظام اقتصادی مطلوب می‌باشد و وظیفه حاکمیت، ایجاد بستر لازم از جمله آزادی اقتصادی، آگاهی عملی و همکاری در چارچوب تعریف شده‌ای از عدالت، شرط کافی برای تأمین کالاهای عمومی و افزایش رفاه اجتماعی است.

گرچه تأکیدات تئوری کلاسیک، جهت محدود بودن دخالت دولت در اقتصاد بوده است، ولی با شکل‌گیری بحران بزرگ در جهان غرب، پایان دهه ۱۹۲۰ و گسترش ابعاد و آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن در میان کشورهای صنعتی و در حال توسعه، دلایل مشروع و قابل توجیهی را برای دخالت دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی فراهم آورد. در طی سال‌های دهه ۱۹۳۰، کشورها با سرعت نسبتاً کندی بحران را طی می‌کردند، شک و تردید نسبت به تئوری‌های کلاسیک

بیشتر می‌شد و زمینه را برای پذیرش دیدگاه کینزی، مبنی بر دخالت دولت در اقتصاد تعمیق می‌بخشید. در این میان فعالیت‌های سیاسی در کشورهای صنعتی تحت تأثیر انقلاب سوسیالیستی شوروی از یکسو و نمایان شدن نتایج تلخ بحران بزرگ و عدم تحقق پیش‌بینی‌های تئوری کلاسیک از سوی دیگر، سرعت دخالت دولت در اقتصاد را از طریق ایجاد بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی تشدید نمود. قبل از آنکه آثار کامل دخالت‌های دولت نمایان گردد، آغاز جنگ جهانی دوم تداوم و تشدید دخالت دولت را مطرح ساخت. پس از پایان جنگ نیز امر بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ در جهان صنعتی و کشورهای درحال توسعه، توجیهات محکم‌تری را برای دخالت دولت در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی فراهم کرد. به این ترتیب به دنبال بحران اقتصادی ۱۹۲۹-۱۹۳۳ در آمریکا، نظریه تعادلی کلاسیک‌ها مبنی بر عدم دخالت دولت، توسط «جان مینارد کینز» متزلزل شد. کینز معتقد بود دولت می‌تواند از طریق سرمایه‌گذاری‌های مستقیم در امور انتفاعی و تولیدی، اقتصاد را از حالت رکود نجات دهد. بنابراین، در طی دهه‌های پس از پایان جنگ جهانی دوم، دخالت دولت در اقتصاد به حدی افزایش یافت که دولت در اغلب اقتصادهای آزاد و مختلط مشابه اقتصادهای برنامه‌ای، از طریق اهرم‌های اجرایی خود (بنگاه دولتی) نقش فعالی را ایفا کرد.

ظهور ساختارگرایی در دهه ۱۹۵۰ واکنشی طبیعی نسبت به تئوری‌ها و الگوهای مسلط بر اقتصاد غرب و عدم توازن این تئوری‌ها در حل مسائل اقتصادی کشورهای جهان سوم بود. ساختارگرایان با نقد تئوری‌هایی که بیش از دو قرن، اساس اقتصاد بازار را تشکیل می‌داد، به تحلیل مسائل کشورهای عقب افتاده پرداخته و شیوه‌های جدید را برای توسعه این کشورها ارائه می‌دادند که این شیوه‌ها لزوماً با شیوه‌های کلاسیک مطرح شده همخوانی نداشته و در اغلب موارد، خواستار ایفای نقشی مؤثرتر از طرف دولت و در نتیجه دخالت دولت در تمامی ارکان بازار از قانونگذاری تا ورود عملی به بازار بودند.

همچنین پس از جنگ جهانی دوم، کوشش‌های وسیعی از طرف سازمان‌های بین‌المللی برای رفع موانع در کشورهای عقب افتاده آغاز شد و تئوری‌های جدیدی که همگی بر شکست بازار توافق داشتند، هدایت دولتی و برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی را برای رفع فقر و پوشش خلأ ما بین کشورهای پیشرفته و در حال توسعه پیشنهاد کردند.

در خلال دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، کشورهای صنعتی، دوران باثبات توأم با رشد اقتصادی معقول خود را طی نمودند و دولت‌ها با اجرای سیاست‌های کلان و خرد اقتصادی، موفقیت‌های نسبی را حاصل کردند و به همین دلیل هم به انتقادات محدود در آن دهه‌ها نسبت به دخالت دولت در اقتصاد اهمیت چندانی داده نشد. به این ترتیب طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تعداد مؤسسات و



شرکت‌های تحت مالکیت دولت به شدت افزایش و این روند در سال‌های پس از آن ادامه یافت. از مهمترین دلایل ایجاد مؤسسات دولتی در کشورهای مختلف پس از دهه ۱۹۶۰ می‌توان به:

- دلایل ایدئولوژیکی ناشی از نظام سوسیالیستی،
- گرایش‌های ملی‌گرایانه و تاریخی از قبیل انقلاب‌ها،
- ایجاد رشد و توسعه اقتصادی و ایجاد تعادل در اقتصاد و توزیع درآمد از طرف دولت‌ها،
- عدم توانایی مالی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های ملی،
- پایین بودن نرخ بازده سرمایه‌گذاری در این رشته فعالیت‌ها.

اشاره کرد ولی با آغاز دهه ۱۹۷۰، روند اتفاقات بین‌المللی تغییر پیدا کرد و شواهدی پدیدار گشت که هر کدام از آنها در منتهی نمودن اقتصاد غرب به سمت رکود و تورم نقش داشتند و در عین حال که اجرای سیاست‌های دهه‌های پیشین با شدت هرچه بیشتر دنبال شد، توفیق کمتری را حاصل نمود. با نزدیک شدن به پایان دهه ۱۹۷۰، حداقل در جهان غرب، مشکلات عدیده اقتصادی و ناکامی‌های مستمر سیاست‌های اقتصادی موجب طرح انتقادات و شک و تردید نسبت به دخالت دولت در اقتصاد ایجاد و مقولاتی چون یافتن اندازه مناسب دخالت دولت، کارآیی بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی، جایگزینی دخالت دولت با نظارت و هدایت و... شد.

برای بهبود بخشیدن به اوضاع اقتصادی این کشورها، پیشنهاد‌های متعددی از جمله تحت فشار قرار دادن بیشتر این شرکت‌ها و مجزا کردن اهداف اقتصادی از اهداف اجتماعی و غیره ارائه شد. همچنین برای جلوگیری از گسترش این قبیل شرکت‌ها، تصمیماتی از قبیل متوقف کردن ملی‌سازی، انحلال شرکت‌های در حال ورشکستگی و ادغام شرکت‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی در دستور کار قرار گرفت ولی با وجود این و عدم حل مشکلات پیش‌آمده، ایده خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی ارائه گردید.

در پایان دهه ۱۹۷۰ و آغاز دهه ۱۹۸۰ در کشور انگلستان و به دنبال آن در بقیه کشورهای صنعتی و تا حدی کشورهای در حال توسعه، بحث سیاست خصوصی‌سازی و کاهش در حجم دخالت دولت به منظور رفع اختلالات و انگیزه‌های پیدایش آنها، مورد توجه جدی واقع شد. این موضوع با شکست امپراتوری سوسیالیستی در بلوک شرق و کشورهای سوسیالیستی سرعت بیشتری گرفت. با کنار گذاشتن شعارها و سیاست‌های دولت‌سالاری در کشورهای مزبور، زمینه و انگیزه کاهش دخالت دولت از یکسو و میدان دادن به بخش خصوصی از سوی دیگر، موجب تسهیل اجرای سیاست خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه از اواسط دهه ۱۹۸۰ شد. در کنار این مسائل، دلایل دیگری نیز موجب فعال‌تر شدن این سیاست شد که به‌طور اجمالی به آنها اشاره می‌شود:

### ۱-۲-۱. اوج‌گیری بحران بدهی‌های کشورهای در حال توسعه

بحران بدهی‌ها در کشورهای در حال توسعه، کشورهای صنعتی را بر آن داشت تا مسئولیت برنامه تعدیل اقتصادی را برای صندوق بین‌المللی پول تعریف کنند. برنامه تعدیل اقتصادی شامل خصوصی‌سازی، تضعیف ارزش پول ملی، آزادسازی اقتصادی و... بود که به‌منظور حل بحران ناشی از بدهی‌های موجود در کشورهای در حال توسعه می‌باید مورد اجرا قرار می‌گرفت. همین موضوع باعث فعال‌تر شدن سیاست خصوصی‌سازی شد.

### ۱-۲-۲. استقلال کشورهای مشترک‌المنافع بلوک شرق

کشورهای تازه استقلال یافته بلوک شرق که ریشه اصلی عقب‌ماندگی خود را در عدم توجه به بازار و بخش خصوصی می‌دیدند، به سرعت به سوی خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی حرکت کردند. در این میان برخی کشورهای دیگر نیز تحت تأثیر موج تبلیغاتی و خصوصی‌سازی موجود در جهان، به این سمت حرکت نمودند.

دهه ۱۹۹۰ را می‌توان دهه «خصوصی‌سازی» و گرایش به «اقتصاد بازار» نامگذاری کرد. در این دهه، بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بر حسب ضرورت و مقتضیات زمان، برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی مطلوب، سعی در استفاده از قوانین اقتصاد بازار نموده و به‌منظور فائق آمدن بر مشکلات عظیم اقتصادی خود، به فکر کاهش دخالت‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی و متعاقباً خصوصی‌سازی مؤسسات تولیدی و تجاری تحت کنترل دولت افتادند. در این میان برخی از کشورها با کاهش تصدی‌های دولت، موفق به جبران ناکارآمدی‌های گذشته خود شدند و برخی دیگر، با توجه به عدم اجرای درست، نتوانستند سایه سنگین مؤسسات و شرکت‌های دولتی ناکارآمد را بر اقتصاد خود بردارند.

### ۱-۳. دلایل و ضرورت‌های خصوصی‌سازی

مهمترین دلیل برای خصوصی‌سازی، ناکارآمدی اقتصاد دولتی است. این ناکارآمدی در ابعاد مختلفی قابل مشاهده است که می‌توان آنها را در موارد زیر خلاصه کرد:

- زیان‌دهی واحدهای اقتصادی دولتی با افزایش فشار بر انجام تعهدات مالی دولت به ایجاد کسری بودجه ناشی از تصدی‌های دولتی می‌انجامد که این امر ناگزیر، دولت را از تخصیص بودجه لازم برای اعمال حاکمیت باز می‌دارد.

- بدهی‌های خارجی واحدهای دولتی، به‌طور مستقیم به بدهی خارجی دولت تبدیل می‌شود.

- الزام به تأمین مالی بنگاه‌های دولتی، دولت را از اتخاذ سیاست‌های کلان مالی و پولی باز می‌دارد.



- منابع اقتصاد ملی به نحو نامناسبی در جهت مقاصد سیاسی هدایت می‌گردد.

- بازماندن سرمایه‌های خصوصی و استعدادهای فردی موجب فرار سرمایه‌ها و مغزها می‌گردد.

- کارمندان دولت، به دلیل استخدام دائم، خود را طلبکار دولت دانسته و ارتباط لازم بین بهره‌وری نیروی انسانی و ادامه کار افراد از بین می‌رود.<sup>۱</sup> همین امر موجب رانت‌خواری برخی افراد ناکارآمد می‌شود.

باتوجه به موارد فوق، خصوصی‌سازی به‌عنوان یک راه‌حل برای مشکلات به‌وجود آمده مطرح شد. با اجرای این سیاست؛ کسری بودجه، کاهش درآمدهای مالیاتی جدید، ایجاد منابع مالی دولت از طریق واگذاری‌ها، افزایش سطح اطمینان به اقتصاد کشور در داخل و خارج، افزایش انگیزه برای بازگرداندن سرمایه‌های خارج شده از کشور، رشد تضييع اموال و نهاده‌ها و فرصت یا انگیزه‌های فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی و غیرقانونی، کاهش بازار سرمایه و گرایش واحدهای اقتصادی به شیوه‌های متکی بر اوراق بهادار و سهام به جای اتکا به منابع بانکی گسترش یافت. همه این مزایا موجب تقویت این سیاست شد.

#### ۴-۱. خصوصی‌سازی در ایران

با توجه به موارد مطرح شده در مورد لزوم انجام گرفتن خصوصی‌سازی در کشورهای دارای اقتصاد دولتی، سیاست خصوصی‌سازی در ایران نیز به‌طور جدی، پس از ابلاغیه مقام معظم رهبری در مورد اصل چهل و چهارم قانون اساسی آغاز شد (البته در سال‌های اول برنامه دوم توسعه، حرکت برای خصوصی‌سازی آغاز شد، ولی در آن سال‌ها با توجه به عدم شفافیت کافی در نحوه واگذاری‌ها، این فرایند متوقف شد). با ابلاغ این قانون، مبانی شفاف قانونی برای اجرای سیاست خصوصی‌سازی فراهم شد و پس از آن، سیاست‌های مربوط به توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی ابلاغ شد. این سیاست‌ها و قوانین ابلاغی، اساس تغییر رویکرد اقتصاد از بخش دولتی به غیر دولتی در ایران است.

#### ۴-۱-۱. مبانی قانونی خصوصی‌سازی در ایران

مهمترین اصل قانون اساسی در مورد حوزه‌های فعالیت بخش خصوصی و حدود سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش‌های مختلف اقتصادی، اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. این اصل در دو دهه اخیر از طرف اقتصاددانان داخلی بارها نقد و بررسی شده و همواره به‌عنوان یکی از

بزرگ‌ترین موانع پیش روی بخش خصوصی به آن توجه شده است. در سال ۱۳۸۴ مقام معظم رهبری با توجه به موضوعات مطرح در مورد این اصل و لزوم فراهم آوردن زمینه لازم برای فعالیت بخش خصوصی و غیر دولتی، سیاست‌های کلی نظام در مورد اصل چهل و چهارم قانون اساسی را در دو بخش ابلاغ فرمودند. براساس متن موجود در قانون اساسی، «اصل چهل و چهارم قانون اساسی» به صورت زیر آورده شده است:

«نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.»

### سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی و مفاد اصل چهل و سوم قانون اساسی و به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، ابلاغیه مقام معظم رهبری به شرح زیر مقرر شد:

الف) متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را ندارد و



موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط دولت، بنا به پیشنهاد هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.

اداره و تولید محصولات نظامی، انتظامی و اطلاعاتی نیروهای مسلح و امنیتی که جنبه محرمانه دارد، مشمول این حکم نیست.

- سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

• صنایع بزرگ، صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) و معادن بزرگ (به استثنای نفت و گاز).

• فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور.

• بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هر یک از سهام‌داران با تصویب قانون.

• بیمه.

• تأمین نیرو، شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات.

• کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی.

• راه و راه‌آهن.

• هواپیمایی (حمل‌ونقل هوایی) و کشتیرانی (حمل‌ونقل دریایی).

سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، طبق قانون تعیین می‌شود.

ب) متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی بخش تعاونی

- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم.

- اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی‌ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد.

- حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها از طریق روش‌هایی از جمله تخفیف مالیاتی، ارائه

تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی‌ها نسبت به بخش خصوصی.

- رفع محدودیت از حضور تعاونی‌ها در تمامی عرصه‌های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه.  
 - تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.  
 - حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش.  
 - اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاستگذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها.  
 - توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و سایر حمایت‌های لازم به‌منظور افزایش کارآمدی توانمندسازی تعاونی‌ها.

- انعطاف و تنوع در شیوه‌های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به‌نحوی که علاوه بر تعاونی‌های متعارف، امکان تأسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهام‌داران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می‌کند، فراهم شود.

- حمایت دولت از تعاونی‌ها متناسب با تعداد اعضا.  
 - تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به‌منظور فقرزدایی.

ج) متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی که در تاریخ ۱۳۸۵/۰۴/۱۲ به رؤسای سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شده است.

بسم الله الرحمن الرحيم

- با توجه به ضرورت شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدایی در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله کشور،

- تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاستگذاری و هدایت و نظارت،  
 - توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاهای بازارهای بین‌المللی،

- آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند،

- توسعه سرمایه انسانی دانش و پایه و متخصص،



- توسعه و ارتقای استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی. جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی و بنا بر پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام، بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی ابلاغ می‌گردد. واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی به شرح ذیل مجاز است:

- بنگاه‌های دولتی که در زمینه‌های معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر (از جمله صنایع بزرگ پایین‌دستی نفت و گاز) فعال هستند به استثنای شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،

- بانک‌های دولتی به استثنای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه صادرات،

- شرکت‌های بیمه دولتی به استثنای بیمه مرکزی و بیمه ایران،

- شرکت‌های هواپیمایی و کشتیرانی به استثنای سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی،

- بنگاه‌های تأمین نیرو به استثنای شبکه‌های اصلی انتقال برق،

- بنگاه‌های پستی و مخابراتی به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و

شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،

- صنایع وابسته به نیروهای مسلح به استثنای تولیدات دفاعی و امنیتی ضروری به تشخیص

فرمانده کل قوا.

#### - الزامات واگذاری

- قیمتگذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود.

- فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی صورت پذیرد.

- جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم در خصوص بازار، قیمتگذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد.

- واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه با کارشناسی همه‌جانبه صورت گیرد.

- به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های مدیریتی کشور، اقدامات لازم جهت جذب مدیران باتجربه، متخصص و کارآمد انجام پذیرد.

- فروش اقساطی حداکثر ۵ درصد از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان شرکت‌های فوق مجاز است.

- با توجه به ابلاغ بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تغییر وظایف حاکمیتی، دولت موظف است نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا نماید.

- تخصیص درصدی از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی مجاز است.

#### د) سیاست‌های کلی واگذاری

##### - الزامات واگذاری

• توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ.

• نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

• استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری، برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام.

• ذینفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها.

• رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها.

##### - مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

• ایجاد خوداتکایی برای خانواده مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.

• اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور

فقرزدایی.

• ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

• اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های

اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذاری شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته.

• مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه



اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته.

• تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند «الف» این سیاست‌ها.

#### هـ) سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

- تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازن شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی.

- جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی.

- جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.

پس از ابلاغ این سیاست‌ها، قوانین مربوط به واگذاری شرکت‌ها و شرایط و روش‌های واگذاری در مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت تصویب و واگذاری بنگاه‌های دولتی در بخش‌های مختلف اقتصاد آغاز گردید.

## فصل دوم - جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی

### مقدمه

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی که براساس سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری تدوین و به تصویب رسیده است، سرآغاز تحولی بزرگ در اقتصاد کشور و محور تبیین نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. در واقع به‌دنبال ابلاغ سیاست‌ها و قانون یاد شده الگوی حرکت اقتصادی کشور اعم از دولتی، خصوصی و تعاونی روشن شده است.

از بخش‌های مهم اقتصادی کشور که قبل از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در قالب بخش دولتی در اقتصاد فعالیت می‌کرد، بخش معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ (با عنوان صنایع سنگین) بود که در مدیریت و مالکیت دولت بودند. با اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، دولت ملزم به واگذاری این معادن و کارخانجات مربوط به صنایع معدنی بزرگ به بخش خصوصی شد. در این بخش سعی می‌شود جایگاه معدن و صنایع معدنی در اقتصاد کشور و سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تبیین شده و سپس عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در این رابطه مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

## ۲-۱. بررسی جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در سیاست‌های ابلاغی

همان‌طور که در فصل پیش ذکر شد، مهمترین اصل در تعیین حدود فعالیت بخش‌های مختلف، مربوط به اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. در این اصل، یکی از بخش‌های مهم مربوط به معادن بزرگ و صنایع بزرگ و صنایع مادر است که جزء بخش دولتی محسوب می‌شوند.

### اصل چهل و چهارم قانون اساسی

طبق این اصل فعالیت در حوزه معادن بزرگ، صنایع بزرگ و صنایع مادر، جزء وظایف بخش دولتی تعریف شده و بخش خصوصی اجازه ورود و سرمایه‌گذاری در این بخش را نداشته است. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری، فعالیت در بخش معادن بزرگ، صنایع مادر و صنایع بزرگ، طبق قانون به بخش خصوصی و تعاونی نیز تسری یافت و این بخش‌ها فضای لازم برای فعالیت در این بخش را کسب کردند. همچنین طبق سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید در معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ را نداشته و در موارد استثنا برای مدت محدود می‌تواند سرمایه‌گذاری کند.

از بخش دوم متن سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری می‌توان موارد ذیل در مورد بخش معدن و صنایع معدنی را استنباط کرد:

- دولت حق فعالیت جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را نداشته و باید فعالیت‌های اقتصادی خود در این موارد را به ۲۰ درصد کاهش دهد به این معنی که ۸۰ درصد سهم بخش دولتی در فعالیت‌های اقتصادی صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی که بخش معدن و صنایع معدنی از موارد آن است، باید به سایر بخش‌های اقتصادی (تعاونی و خصوصی) واگذار گردد.

- معادن بزرگ و صنایع بزرگ (که عمدتاً شامل صنایع معدنی هستند) در سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جزء فعالیت‌هایی طبقه‌بندی شده‌اند که بخش خصوصی و عمومی غیردولتی مجاز به فعالیت در آنها می‌باشند.

در نتیجه دولت موظف است که فعالیت‌های اقتصادی خود اعم از مالکیت و مدیریت در بخش معدن و صنایع معدنی را کاهش و تصدی و مدیریت را به بخش خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار نماید. همچنین بخش خصوصی اجازه سرمایه‌گذاری در معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ همچون صنایع فولاد، آلومینیم، مس، سیمان و... را دارد.

فعالیت بخش‌های مختلف در سیاست‌های کلی ابلاغی، به صورت اجمالی آورده شده است که این سیاست‌ها در قوانین برنامه‌ای به صورت جزئی‌تر مورد بررسی قرار گرفته‌اند.



## ۲-۲. بررسی جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در قوانین و مقررات بالادستی مربوط

### به سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

برای اجرایی شدن سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قوانین و مقررات مربوط در برنامه‌های توسعه‌ای تدوین و در بودجه‌های سالیانه به صورت دقیق آورده می‌شوند. بر این اساس، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه مطرح شده است.

بر اساس ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، فعالیت‌های اقتصادی به سه گروه اصلی تقسیم شدند:

**گروه یک:** تمامی فعالیت‌های اقتصادی بجز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.

**گروه دو:** فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی بجز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

**گروه سه:** فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از:

- شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)،
- شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،
- تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح،
- شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،
- معادن نفت و گاز،
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون،
- بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران،
- شبکه‌های اصلی انتقال برق،
- سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران،
- سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،
- رادیو و تلویزیون،

در ماده (۳) این قانون، هرگونه فعالیت دولت اعم از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت، در فعالیت‌های گروه یک، ممنوع اعلام شده و دولت طبق سیاست ابلاغی مقام معظم رهبری، موظف شده است تا پایان برنامه چهارم، این فعالیت‌ها را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

در خصوص فعالیت‌های مشمول گروه دو این قانون به استثنای راه‌آهن و راه، دولت مکلف شده است ۸۰ درصد از ارزش سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

برای شفافیت بیشتر کار و برای مشخص شدن بنگاه‌های اقتصادی و غیراقتصادی فعال در گروه‌های سه‌گانه، آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با هریک از سه گروه مصرح در ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به تصویب هیئت وزیران رسید. در این مصوبه بخش‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته‌اند که بخش معدن در تقسیم‌بندی گروه‌های سه‌گانه، در حوزه فعالیت‌های گروه یک و دو قرار گرفته است. معادن بزرگ در گروه دو و معادن کوچک در گروه یک قرار گرفته‌اند، لذا دولت موظف شده است که ۸۰ درصد سهام معادن بزرگ و کل فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت خود بر شرکت‌های گروه یک را تا پایان برنامه چهارم به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی و سهام عدالت<sup>۱</sup> واگذار کند.

### ۲-۳. تقسیم بندی انواع معادن در آیین‌نامه‌های اجرایی قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی

در آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب هیئت وزیران، معادن به دو گروه کوچک و بزرگ طبقه‌بندی شده‌اند:

#### ۲-۳-۱. معادن بزرگ (گروه دو)

معادن بزرگ در آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۸/۶/۷ دارای ویژگی‌هایی بدین شرح است:

۱. براساس درخواست ریاست جمهوری و موافقت مقام معظم رهبری، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، در کنار بخش عمومی غیردولتی و بخش خصوصی در قالب سهام عدالت برای اقشار دهک‌های پایین درآمدی جامعه، در چارچوب قانونی می‌تواند صورت پذیرد.

**جدول ۱. ویژگی‌های انواع معادن و ذخایر معدنی بزرگ کشور**

ردیف	ماده معدنی	میزان فلز یا اکسید محتوی با توجه به ذخیره قطعی
۱	سنگ آهن	بیشتر از ۱۵۰ میلیون تن Fe
۲	زغال سنگ حرارتی	بیشتر از ۱۵۰ میلیون تن زغال
۳	زغال سنگ کک شده	بیشتر از ۱۰۰ میلیون تن زغال
۴	سنگ مس	بیشتر از ۵ میلیون تن $Cu_2O_3$
۵	سنگ مس	بیشتر از ۴ میلیون تن Cu
۶	سنگ سرب و روی	بیشتر از ۲ میلیون تن مجموعاً Zn & Pb
۷	سنگ تیتانیم	بیشتر از ۱ میلیون تن $TiO_2$
۸	املاح معدنی و تبخیری (به استثنای نمک طعام)	بیشتر از یک میلیون تن کانی خالص
۹	سنگ نقره	بیشتر از ۵۰۰ تن Ag
۱۰	سنگ طلا	بیشتر از ۱۰۰ تن Au

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران.

همان‌طور که مشاهده می‌شود تمامی معادنی که دارای ذخایر با مشخصات فوق بوده و در حال فعالیت یا اکتشاف شده و برای بهره‌برداری تجهیز شده باشند، در زمره معادن بزرگ قرار می‌گیرند که با توجه به این موضوع، در پیوست آیین‌نامه، معادن و شرکت‌های معدنی دارای معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ مشمول گروه دو، به شرح ذیل اعلام شده است:

- ذوب آهن اصفهان،

- احداث صنعت،

- صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی،

- ملی صنایع مس ایران،

- فولاد مبارکه،

- فولاد خوزستان،

- آلومینیم ایران،

- سهامی منطقه ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس (نورد بندرعباس - باکو).

در این ۸ شرکت، معادن و یا کارخانجات صنایع معدنی بزرگ (که شامل بیش از یک فعالیت باشند) جای می‌گیرند و طبق قانون می‌باید ۸۰ درصد این کارخانجات به بخش خصوصی یا نهادهای عمومی غیردولتی واگذار گردند.

**۲-۳-۲. معادن کوچک (گروه یک)**

در کنار معادن بزرگ گروه دو که باید ۸۰ درصد سهامشان واگذار گردد، معادن گروه یک نیز

مشخص گردیده‌اند که مطابق جدول ۲ می‌باشند:

جدول ۲. شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی گروه یک

گروه ملی صنعتی فولاد	ملی فولاد ایران	مس مزرعه
مس شهر بابک (سونگون)	زغال سنگ کرمان	زغال سنگ البرز غربی
الومینای ایران	زغال سنگ البرز شرقی	سنگ آهن مرکزی ایران
تهیه و تولید مواد اولیه فولاد خراسان	فولاد اذربایجان	زغال سنگ البرز مرکزی
تهیه و تولید مواد معدنی ایران	نیتکو	اسکوتک
خدمات صنعتی بازرگانی I. C. S	بازرگانی معادن و صنایع معدنی ایران	مدیریت، مهندسی و فناوری نوین معدن
انبارهای نورد	مجتمع الومینیم المهدی	مؤسسه تحقیقات و کاربرد مواد معدنی ایران
فولاد زاگرس	مجتمع آلومینیم جنوب	آهن و فولاد ارفع
فولاد میبد	روی مهدی اباد	پایانه احداث
صنعتی فروکروم بافت	ورق خودرو چهارمحال بختیاری	بین‌المللی مهندسی ایرتیک
فولاد اکسین خوزستان	آلومینیم کاوه خوزستان	فولاد کاوه جنوب کیش
فولاد شرق کاوه	سنگ آهن گوهر زمین	تولید روی ایران
آهن و فولاد غدیر ایرانیان	خدمات اکتشافی کشور	طلای ایران
چادر ملو	گل گهر	منطقه‌ای اذربایجان
فرآورده‌های زغال سنگ پایدانا	مهندسی حفاری و اکتشافات معدنی	توسعه سنگ ایران

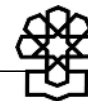
مأخذ: همان.

همچنانکه مشاهده می‌شود، اسامی تمامی معادن بزرگ و کوچک، شرکت‌های معدنی بزرگ که باید واگذار شوند، در قانون آورده شده و تکلیف برای واگذاری این گروه‌ها به‌طور صریح مشخص شده است. در ادامه به بررسی عملکرد دولت در واگذاری این دو گروه پرداخته می‌شود.

۴-۲. بررسی عملکرد دولت در خصوص واگذاری شرکت‌های دولتی گروه یک و دو،

#### مرتبط با بخش معدن و صنایع معدنی

فعالیت‌های معدنی و صنایع معدنی دولتی طبق مصوبه‌های مربوط به ابلاغیه اصل چهل و چهارم قانون اساسی، جزء فعالیت‌های گروه یک و دو طبقه‌بندی شده و مطابق قوانین مربوط به این گروه‌ها باید واگذار شوند. در این بخش از گزارش، به بررسی عملکرد دولت در اجرای اصل



چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری این شرکت‌ها به بخش خصوصی پرداخته می‌شود.

#### ۱-۴-۲. معادن گروه یک

مطابق قوانین موضوعی، دولت موظف است سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت خود بر معادن و صنایع معدنی مشمول گروه یک را طی زمانبندی مشخص، از طرق مختلف از جمله بورس اوراق بهادار، مزایده، انحلال یا مذاکره به بخش خصوصی واگذار نماید. از میان ۴۵ شرکت موجود در لیست واگذاری گروه یک، تا پایان برنامه چهارم توسعه، تنها دو شرکت در بورس اوراق بهادار عرضه شده و حضور دارند و یک شرکت نیز از طریق فرابورس به کنسرسیومی متشکل از چند شرکت واگذار گردیده است. بقیه شرکت‌ها تاکنون واگذار نشده‌اند. مهمترین بحث در واگذاری این چند شرکت، ترکیب سهام‌داران، پس از واگذاری است که این موضوع نشان‌دهنده سهم بخش خصوصی از مالکیت و مدیریت بنگاه‌های واگذار شده است. در ادامه گزارش وضعیت شرکت‌های واگذار شده از لحاظ میزان واگذاری سهام، ترکیب سهام‌داران و مدیریت بنگاه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### الف) شرکت گل‌گهر

با نگاهی به وضعیت گذشته شرکت گل‌گهر، می‌توان دریافت که عملیات اکتشافی و پیجویی سنگ آهن گل‌گهر، در سال ۱۳۴۸ توسط شرکت خصوصی «ایران باریت» آغاز و از سال ۱۳۵۳ ادامه عملیات به شرکت ملی فولاد ایران واگذار گردید. مراحل مقدماتی و مطالعات مهندسی اجرای طرح استخراج سالیانه ۵ میلیون تن سنگ آهن و ۲/۵ میلیون تن کنستانتره آهن توسط شرکت ملی فولاد ایران با همکاری شرکت سوئدی گرانگز به‌عنوان مشاور شروع و پس از یک وقفه طولانی در طول سال‌های جنگ تحمیلی، مجدداً از سال ۱۳۷۰ به موجب موافقتنامه‌های بین بانک سپه و شرکت ملی فولاد ایران، کلیه دارایی‌ها و دیون طرح گل‌گهر به شرکت معدنی و صنعتی گل‌گهر انتقال و عملیات ادامه یافت.

نام شرکت در سال ۱۳۷۵ به شرکت سنگ آهن گل‌گهر (سهامی خاص) تغییر یافته، در سال ۱۳۸۲ شرکت از سهامی خاص به سهامی عام تبدیل و در سال ۱۳۸۳ با توجه به قانون واگذاری، در بورس اوراق بهادار عرضه گردید. براساس آخرین صورت‌های مالی شرکت تا پایان شهریورماه ۱۳۸۹، ترکیب سهام‌داران شرکت گل‌گهر به شرح جدول ۳ می‌باشد:

## جدول ۳. ترکیب سهام‌داران شرکت سنگ آهن گل‌گهر

صاحبان سهام	درصد
شرکت مدیریت سرمایه‌گذاری امید	۳۸/۱
شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات	۲۲/۶
شرکت کارگزاری سهام عدالت استان‌ها	۸/۹
شرکت فولاد مبارکه	۷/۷
شرکت سرمایه‌گذاری مهرگان	۳/۹
صندوق بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان شرکت نفت	۳/۶
صندوق بازنشستگی کشوری	۲/۸
شرکت سرمایه‌گذاری سپه	۱/۲
سایر سهام‌داران	۱۱/۲
جمع	۱۰۰

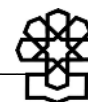
همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود، شرکت سنگ آهن گل‌گهر پس از واگذاری در بورس اوراق بهادار تهران، طبق آخرین صورت‌های مالی، ۸ شرکت عمده و سهام‌داران خرد مالکیت شرکت را بر عهده گرفته‌اند. برای بررسی موضوع واگذاری گل‌گهر مهمترین بحث، ترکیب سهام‌داران دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی است. با نگاهی به وضعیت شرکت‌های خریدار، می‌توان ترکیب سهام بخش خصوصی و دولتی را استخراج کرد.

## - بررسی ماهیت شرکت‌های سهام‌دار شرکت گل‌گهر

شرکت سرمایه‌گذاری امید، متعلق به بانک سپه (بانک دولتی) است و مدیریت و مالکیت کاملاً دولتی دارد. شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات نیز که در قالب شرکت سهامی عام در بورس فعالیت می‌کند، ترکیب سهام‌داران تقریباً دولتی داشته و اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل آن کاملاً دولتی است (شایان ذکر است که عمده سهام شرکت معادن و فلزات، متعلق به شرکت سهامی فولاد مبارکه است که دولتی می‌باشد).

شرکت کارگزاری سهام عدالت که مقدار ۸/۹ درصد از سهام شرکت را در اختیار دارد، به‌طور کامل دولتی اداره می‌شود. شرکت فولاد مبارکه نیز علیرغم عرضه در بورس، همچنان یک شرکت دولتی محسوب می‌شود. سایر سهام‌داران نیز بجز ۱۱/۲ درصد که متعلق به سهام‌داران بخش خصوصی خرد است، تقریباً دولتی محسوب می‌شوند (شرکت سرمایه‌گذاری مهرگان متعلق به بانک قوامین نیروی انتظامی، صندوق بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان شرکت نفت متعلق به شرکت نفت ایران، صندوق بازنشستگی کشور که یک نهاد دولتی است و شرکت سرمایه‌گذاری سپه، متعلق به بانک سپه).

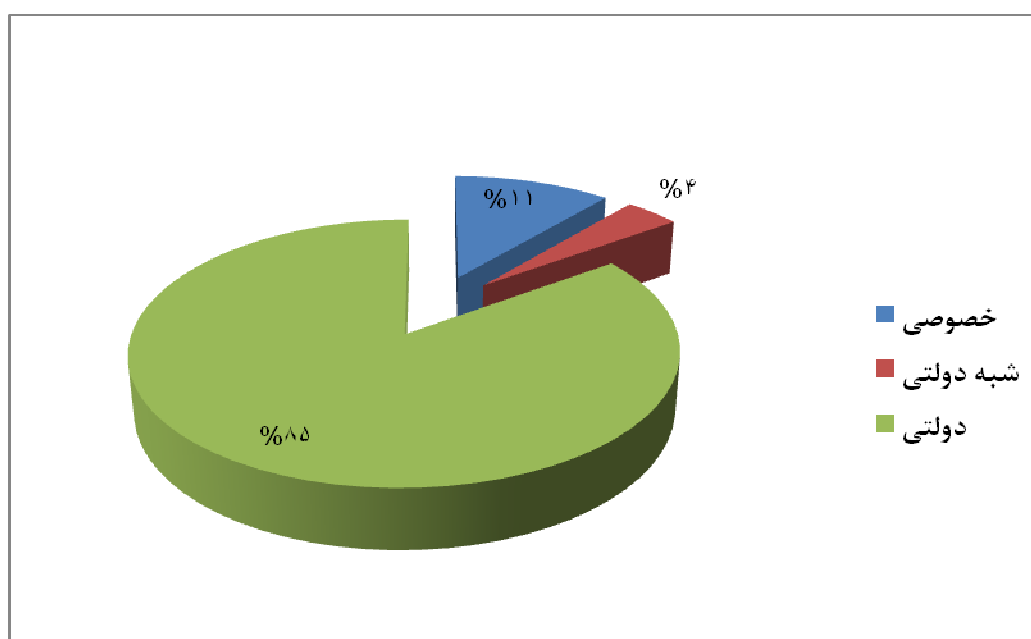
با توجه به مطالب فوق، مشاهده می‌شود که ۸۸/۸ سهام شرکت سنگ آهن گل‌گهر متعلق به



بخش دولتی یا شبه‌دولتی است و بنابراین ترکیب هیئت‌مدیره و مدیرعامل آن نیز به‌صورت دولتی تعیین می‌شوند. همچنین مدیریت شرکت به عهده نماینده سازمان توسعه و نوسازی معادن کشور است. بنابراین علیرغم واگذاری این شرکت در بورس، عملاً فعالیت بخش خصوصی در این شرکت نمی‌تواند مؤثر واقع شود و شرکت در حیطه تصمیم‌گیری‌های دولتی و با مدیران دولتی اداره می‌شود. با این اوصاف، سیاستگذاری شرکت نباید با زمان قبل از واگذاری تفاوت چندانی داشته باشد.

در نمودار ۱. سهم بخش‌های دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی در تصمیمات شرکت سنگ آهن گل‌گهر مشاهده می‌شود.

نمودار ۱. سهم بخش دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت گل‌گهر



### ب) شرکت سنگ آهن چادرملو

شرکت معدنی و صنعتی چادرملو در خردادماه ۱۳۷۱ تحت شماره ۲۲۵۷ در دفتر ثبت شرکت‌های شهرستان یزد به ثبت رسیده است. شرکت معدنی و صنعتی چادرملو در شروع با سرمایه‌گذاری بانک سپه و شرکت ملی فولاد ایران تأسیس و در سال ۱۳۸۲ پس از انجام اقدامات لازم در جهت پذیرش سهام شرکت در بورس اوراق بهادار تهران، به‌عنوان سیصدوپنجاه‌وششمین شرکت پذیرفته شده در بورس، در گروه «استخراج کانه‌های فلزی» در فهرست شرکت‌های سازمان بورس درج گردید.

### - بررسی ماهیت شرکت‌های سهام‌دار شرکت سنگ آهن چادرملو

جدول ۴ ترکیب سهام‌داران و سهم هر یک را طبق آخرین صورت‌های مالی شرکت سنگ آهن

چادرملو، موجود در بورس اوراق بهادار نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، ۸۵ درصد سهام این شرکت در اختیار ۴ شرکت عمده، شامل سه شرکت سرمایه‌گذاری و یک شرکت فولادی است و مابقی در مالکیت سهام‌داران خرد است.

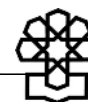
شرکت سرمایه‌گذاری امید همان‌طور که در بخش قبلی اشاره شد، متعلق به بانک سپه (از بانک‌های دولتی کشور) می‌باشد و بیش از ۳۷ درصد سهام شرکت را در اختیار دارد. بیش از ۲۰ درصد سهام شرکت نیز در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت می‌باشد که کاملاً تحت مدیریت دولت قرار دارد. شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات که دارای مدیریت و مالکیت دولتی می‌باشد، ۱۶/۳ درصد سهام شرکت را در اختیار دارد. شرکت فولاد مبارکه نیز که اکثر سهام آن در اختیار دولت است، ۱۰/۳ درصد سهام این شرکت را در اختیار دارد. با توجه به این ترکیب، تنها ۱۵/۵ درصد سهام در اختیار سهام‌داران خرد قرار گرفته است. مدیریت شرکت نیز در اختیار نماینده دولت که نماینده شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات است، می‌باشد. بنابراین علیرغم واگذاری این شرکت در بورس، تقریباً ۸۴/۵ درصد سهام در اختیار بخش دولتی و شبه‌دولتی است و تنها اتفاق صورت گرفته در این شرکت، تغییر مالکیت از یک حالت دولتی به حالت دیگر دولتی و شبه‌دولتی بوده است.

جدول ۴. ترکیب سهام‌داران شرکت سنگ آهن چادرملو

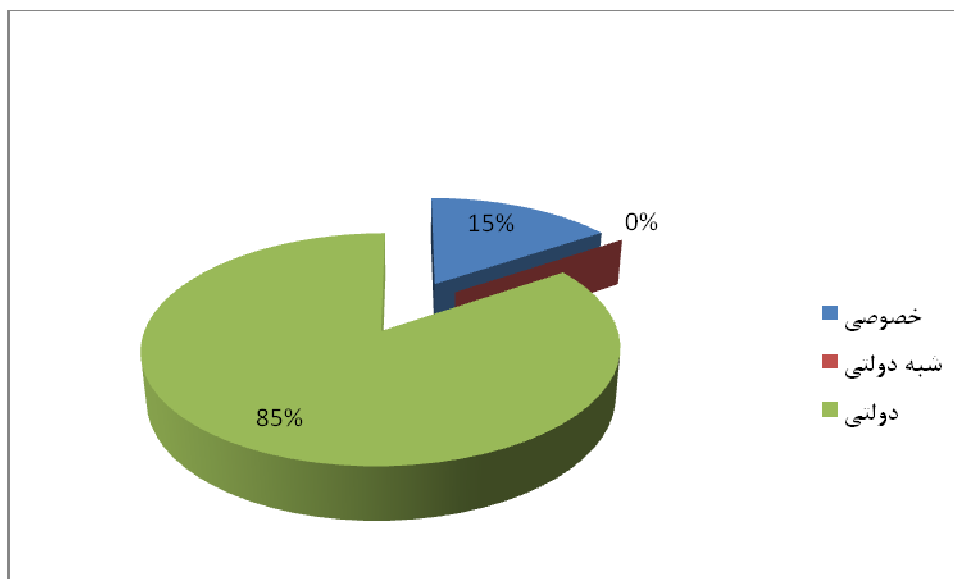
صاحبان سهام	درصد
شرکت مدیریت سرمایه‌گذاری امید	۳۷/۲
شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت	۲۰/۷
شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات	۱۶/۳
شرکت فولاد مبارکه	۱۰/۳
سایر سهام‌داران	۱۵/۵

مأخذ: بورس اوراق بهادار تهران.

نگاهی به نمودار ۲ نیز نشان‌دهنده عدم تحقق تعهدات قانونی دولت مبنی بر واگذاری کامل سهام شرکت سنگ آهن چادرملو به بخش خصوصی است.



نمودار ۲. سهم بخش دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت معدنی و صنعتی چادرملو



طبق بررسی ترکیب سهام‌داران معادن واگذار شده گروه یک می‌توان چنین نتیجه گرفت که از ۴۴ شرکت مشمول واگذاری، فقط ۲ شرکت واگذار شده و بقیه شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار نشده‌اند. از ۲ شرکت واگذار شده، در هر دو شرکت کمتر از ۲۰ درصد سهام به بخش خصوصی واقعی واگذار شده و مابقی سهام در اختیار بخش دولتی و شبه‌دولتی است. بنابراین مدیریت این شرکت‌ها نیز در اختیار دولت باقی مانده است.

#### ۲-۴-۲. معادن گروه دو

همان‌طور که در ابتدای بخش آمده است، شرکت‌های گروه دو، شرکت‌هایی هستند که طبق قانون باید تا ۸۰ درصد سهام آنها به بخش خصوصی واگذار گردد و فقط ۲۰ درصد سهام می‌تواند در اختیار بخش دولتی باشد. در میان ۸ شرکت معدنی گروه ۲ که طبق قانون دولت ملزم به واگذاری آنها شده است، تنها ۴ شرکت ملی صنایع مس ایران، فولاد مبارکه، فولاد خوزستان و شرکت سهامی آلومینیم ایران در بورس اوراق بهادار عرضه شده‌اند و شرکت‌های نوب آهن اصفهان، احداث صنعت، صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی، سهامی منطقه ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس واگذار نشده است، در این قسمت از گزارش به بررسی ماهیت سهام‌داران این ۴ شرکت می‌پردازیم.

#### الف) شرکت ملی صنایع مس ایران

شرکت ملی صنایع مس ایران در ۱۲ تیرماه ۱۳۵۱، تحت عنوان «شرکت سهامی معادن مس

سرچشمه کرمان»، تشکیل و در سال ۱۳۵۵ به «شرکت ملی صنایع مس ایران» که دربرگیرنده کلیه فعالیت‌های معادن مس کشور و تولیدکننده مس‌آند و کاتد است، تغییر نام داد. از وظایف این شرکت، استخراج و بهره‌برداری از معادن مس، تولید محصولات پرعیار سنگ معدن و محصولات مسی نظیر کاتد، اسلب، بیلت و مفتول هشت میلیمتری است. معادن مس سرچشمه و میدوک در کرمان و معدن مس سونگون در آذربایجان شرقی از مهمترین معادن مس کشور به شمار می‌روند که تحت مالکیت و مدیریت شرکت ملی مس ایران هستند. سهام این شرکت با توجه به الزام قانون برای واگذاری، از سال ۱۳۸۵ در بورس اوراق بهادار تهران عرضه شد که با توجه به آخرین اطلاعات موجود، ترکیب سهام‌داران به ترتیب جدول ۵ است.

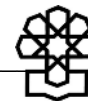
جدول ۵. ترکیب سهام‌داران شرکت ملی صنایع مس ایران

صاحبان سهام	درصد
شرکت کارگزاری سهام عدالت	۳۶/۹
سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	۲۱/۴
شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات	۷/۵
مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران	۵/۵
صندوق ذخیره فرهنگیان	۵
شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی	۳/۴
شرکت سرمایه‌گذاری سایپا	۳
شرکت سرمایه‌گذاری صبا تأمین	۲/۴
صندوق بازنشستگی کشوری	۲
مؤسسه صندوق حمایت بازنشستگی کارکنان فولاد	۱/۷
سازمان خصوصی سازی	۱/۳
سایر	۹/۹
جمع	۱۰۰

مأخذ: همان.

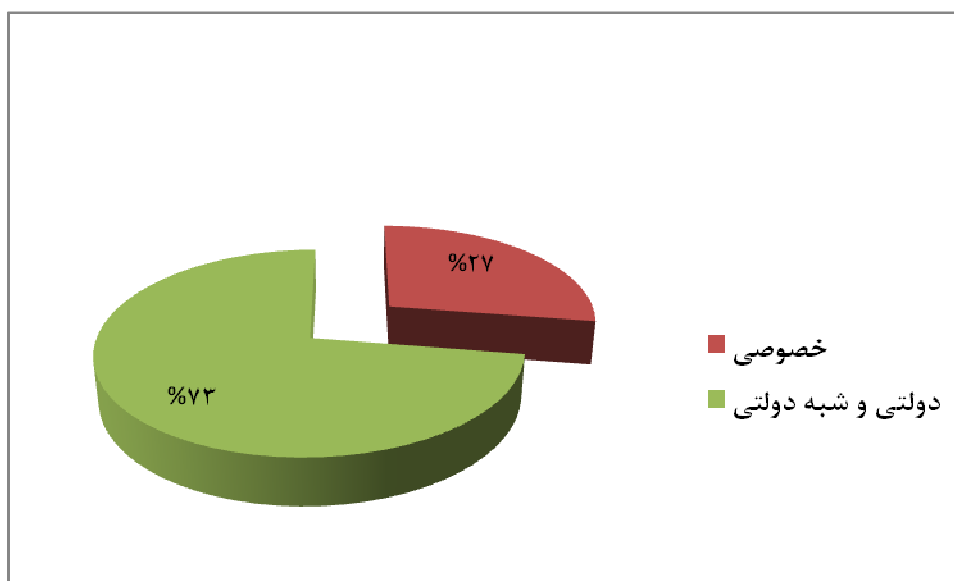
### - بررسی ماهیت شرکت‌های سهام‌دار شرکت ملی صنایع مس ایران

نگاهی به ترکیب سهام‌داران شرکت نشان می‌دهد که بیش از ۳۶ درصد از سهام شرکت در اختیار شرکت شبه‌دولتی کارگزاری سهام عدالت می‌باشد. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) نیز که یک شرکت دولتی می‌باشد مالکیت ۲۱/۴ درصد از سهام شرکت را در اختیار دارد. پس از این دو شرکت دولتی، شرکت سرمایه‌گذاری توسعه معادن و فلزات، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان خصوصی‌سازی در



مجموع ۶/۷ درصد سهام را در اختیار دارند، متعلق به دولت بوده و در نتیجه ۷۲/۵ درصد از سهام در اختیار بخش دولتی و شبه دولتی است. مؤسسه صندوق بازنشستگی شرکت ملی صنایع مس ایران، صندوق ذخیره فرهنگیان، شرکت سرمایه‌گذاری سایپا، شرکت سرمایه‌گذاری صبا تأمین و مؤسسه صندوق حمایت بازنشستگی کارکنان فولاد جزء شرکت‌های با ماهیت خصوصی محسوب می‌شوند. بنابراین با توجه به ترکیب سهام‌داران، مدیریت و تصمیم‌های استراتژیک در بخش‌های مختلف این شرکت، توسط مدیران دولت تعیین شده و بخش خصوصی در ترکیب هیئت‌مدیره و تصمیم‌گیری‌ها دخالت تأثیرگذاری ندارد. لذا در عمل مشاهده می‌کنیم که خصوصی‌سازی تنها در ظاهر و بر روی کاغذ انجام گرفته و در عمل کمتر از ۳۰ درصد از سهام این شرکت در اختیار بخش خصوصی قرار گرفته است در حالی که طبق قانون، دولت موظف به واگذاری ۸۰ درصد سهام این شرکت به بخش خصوصی بوده است که در صورت واگذاری صحیح باید مدیریت این شرکت در ید و اختیار بخش خصوصی قرار می‌گرفت.

نمودار ۳. سهم بخش دولتی، شبه دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت ملی صنایع مس ایران



### ب) فولاد مبارکه

شرکت فولاد مبارکه اصفهان که اکنون یکی از بزرگ‌ترین واحدهای صنعتی جمهوری اسلامی ایران و یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان محصولات فولادی ایران است، در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی احداث شد به طوری که احداث آن از سال ۱۳۶۰ شروع و در دوران جنگ تحمیلی ادامه یافت. این شرکت در سال‌های پس از رسیدن به ظرفیت اسمی، اقدام به برنامه‌ریزی برای افزایش تولید در

قالب طرح‌های توسعه نمود و با استفاده از منابع مالی حاصل از فروش داخلی و ارزی شرکت و استفاده از اعتبارات مالی، ریالی و ارزی، اولین مرحله طرح‌های توسعه را اجرا نمود. اجرای این طرح‌ها موجب گردید تا میزان تولید این شرکت در سال ۱۳۸۵ به ۴/۷ میلیون تن برسد و طبق برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته، با اجرای طرح‌های توسعه مرحله دوم در زیر سقف موجود ناحیه فولادسازی و خطوط جدید فولادسازی (طرح شهید خرازی) و ناحیه فولادسازی و نوردپیوسته (سبا) براساس برنامه پنج ساله (۱۳۸۶-۱۳۸۹) باید تولیدات شرکت تا سال ۱۳۸۹ به ۶ میلیون تن و در سال ۱۳۹۰ به ۹ میلیون تن افزایش یابد.

این شرکت با توجه به قرار گرفتن در گروه ۲ واگذاری، در لیست واگذاری‌های دولتی قرار گرفت و بالاخره در سال ۱۳۸۵، بخشی از سهام آن، در بورس اوراق بهادار تهران واگذار شد و طبق آخرین اطلاعات، ترکیب سهام‌داران و درصد سهم آنان به ترتیب جدول ۶ است.

جدول ۶. ترکیب سهام‌داران شرکت فولاد مبارکه

صاحبان سهام	درصد
مؤسسه صندوق حمایت بازنشستگی کارکنان فولاد	۵/۰۷
سازمان تأمین اجتماعی	۳/۸
سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	۲۰/۷۸
شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی	۹/۴۲
شرکت سرمایه‌گذاری تدبیر	۲
شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان	۵/۲۵
شرکت کارگزاری سهام عدالت	۳۰/۱۹
صندوق بازنشستگی کشوری	۳/۷
بانک صادرات ایران	۱/۳
سایر	۱۰/۵
سهام ترجیحی کارکنان	۳/۶۹
آستان قدس رضوی	۱/۳۳
صندوق ذخیره فرهنگیان	۱/۲
صندوق ضمانت صادرات ایران	۱/۰۷
سازمان خدمات درمانی	۰/۸
<b>جمع</b>	<b>۱۰۰</b>

مأخذ: همان.



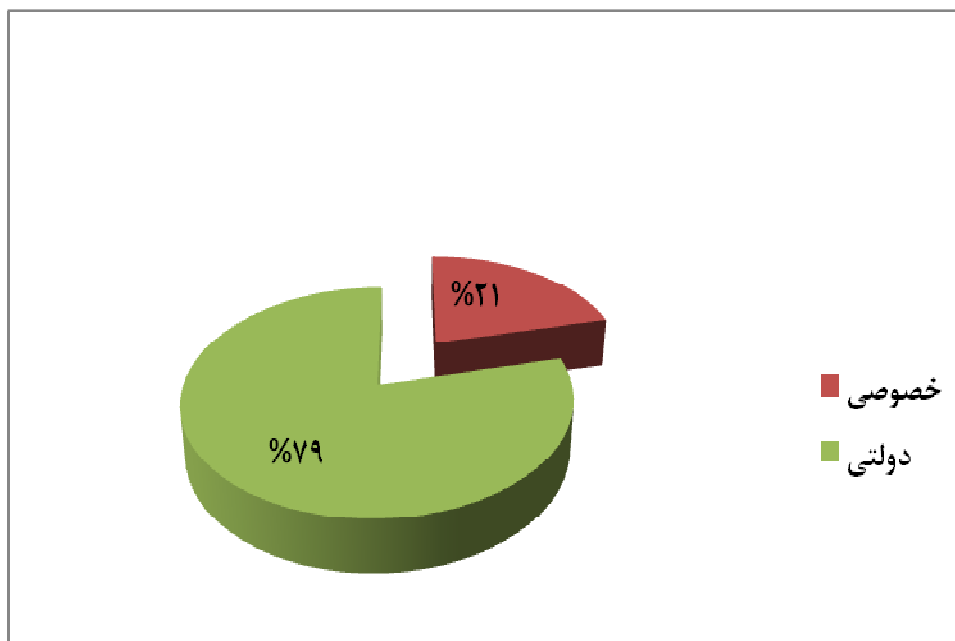
### - بررسی ماهیت شرکت‌های سهام‌دار شرکت فولاد مبارکه

همان‌طوری که در جدول مشاهده می‌شود، بیش از ۵۰ درصد سهام فولاد مبارکه تحت مالکیت ۲ مؤسسه و نهاد شبه‌دولتی است. طبق آخرین صورت‌های مالی، بیش از ۲۰ درصد از سهام شرکت در اختیار سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) قرار دارد که به‌عنوان شرکت مادر تخصصی، یک شرکت دولتی محسوب شده و مدیریت دولتی آن را به عهده دارد و بیش از ۳۰ درصد سهام شرکت نیز در اختیار شرکت کارگزاری سهام عدالت است که وکالت اعضای آن در اختیار دولت است. در حدود ۹/۴ درصد از سهام شرکت نیز در مالکیت شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی وابسته به سازمان تأمین اجتماعی که یک نهاد مردمی محسوب شده و دارای مدیریت دولتی می‌باشد قرار دارد و ۳/۷ درصد از سهام در اختیار صندوق بازنشستگی کشور قرار دارد که یک سازمان دولتی است. شرکت آستان قدس رضوی نیز که ۱/۳۳ درصد از سهام را در اختیار دارد یک نهاد دارای مدیریت بخش دولتی محسوب می‌شود. در حدود ۳۰/۷۸ درصد از سهام شرکت نیز در اختیار شرکت‌های با ماهیت خصوصی نظیر شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان، مؤسسه صندوق حمایت بازنشستگی کارکنان فولاد، شرکت سرمایه‌گذاری تدبیر، بانک صادرات ایران، سهام ترجیحی کارکنان، صندوق ذخیره فرهنگیان، صندوق ضمانت صادرات ایران و سازمان خدمات درمانی قرار دارد. ۱۰ درصد سهام شرکت نیز در اختیار سهام‌داران خرد و بخش خصوصی است.

نگاهی به ترکیب هیئت‌مدیره شرکت نیز نشان می‌دهد اکثر اعضای هیئت‌مدیره، نمایندگان بخش دولتی بوده و مدیرعامل شرکت نیز توسط وزارت صنایع و معادن تعیین می‌شود، لذا خصوصی‌سازی در شرکت فولاد مبارکه نیز نتوانسته است به اهداف قانونی خود که واگذاری ۸۰ درصد سهام شرکت به بخش خصوصی بود، برسد. البته باید خاطر نشان کرد که میزان حداقل تولید، اجازه تعدیل کارگران، الزام به استخدام نیروهای شرکتی، رعایت میزان عرضه روزانه و... به‌صورت دستوری از وزارت صنایع و معادن به این شرکت ابلاغ می‌شود. بنابراین بخش خصوصی هیچ نقشی در مالکیت و مدیریت تولید و فروش محصولات فولادی ندارد.

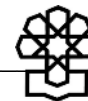
در نمودار ۴ سهم بخش‌های دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی را در فرایند مدیریت و تصمیمات شرکت آورده شده است.

نمودار ۴. سهم بخش دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت فولاد مبارکه



### ج) فولاد خوزستان

شرکت فولاد خوزستان، قطب دوم تولید فولاد خام در جمهوری اسلامی ایران و یکی از بنگاه‌های پیشرو اقتصادی کشور است که در عرصه‌های ملی و منطقه‌ای صنعت فولاد حضوری فعال دارد. طبق قوانین مصوب در مورد اصل چهل و چهارم قانون اساسی، این شرکت جزء شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی گروه ۲ جای گرفته و الزام به واگذاری ۸۰ درصد از سهام آن تا انتهای برنامه چهارم مورد تأکید قرار گرفته است. بر این اساس، شرکت فولاد خوزستان در سال ۱۳۸۵ در بورس اوراق بهادار تهران عرضه و بر طبق آخرین صورت‌های مالی شرکت در پایان سال ۱۳۸۸، ترکیب صاحبان سهام شرکت به شرح جدول ۷ است.



جدول ۷. ترکیب سهام‌داران شرکت فولاد خوزستان

صاحبان سهام	درصد
سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی	۲۰
وثیقه در اختیار سازمان خصوصی‌سازی	۵.۳۰
شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت	۲۰
سازمان تأمین اجتماعی	۸.۳
سازمان بازنشستگی کشوری	۶.۳
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۲.۱
سازمان بیمه خدمات درمانی	۸.۰
شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی	۴۶.۰
صندوق ذخیره فرهنگیان	۱۴.۰
واگذاری به پرسنل	۰.۴
سایر	۰
جمع	۱۰۰

مأخذ: همان.

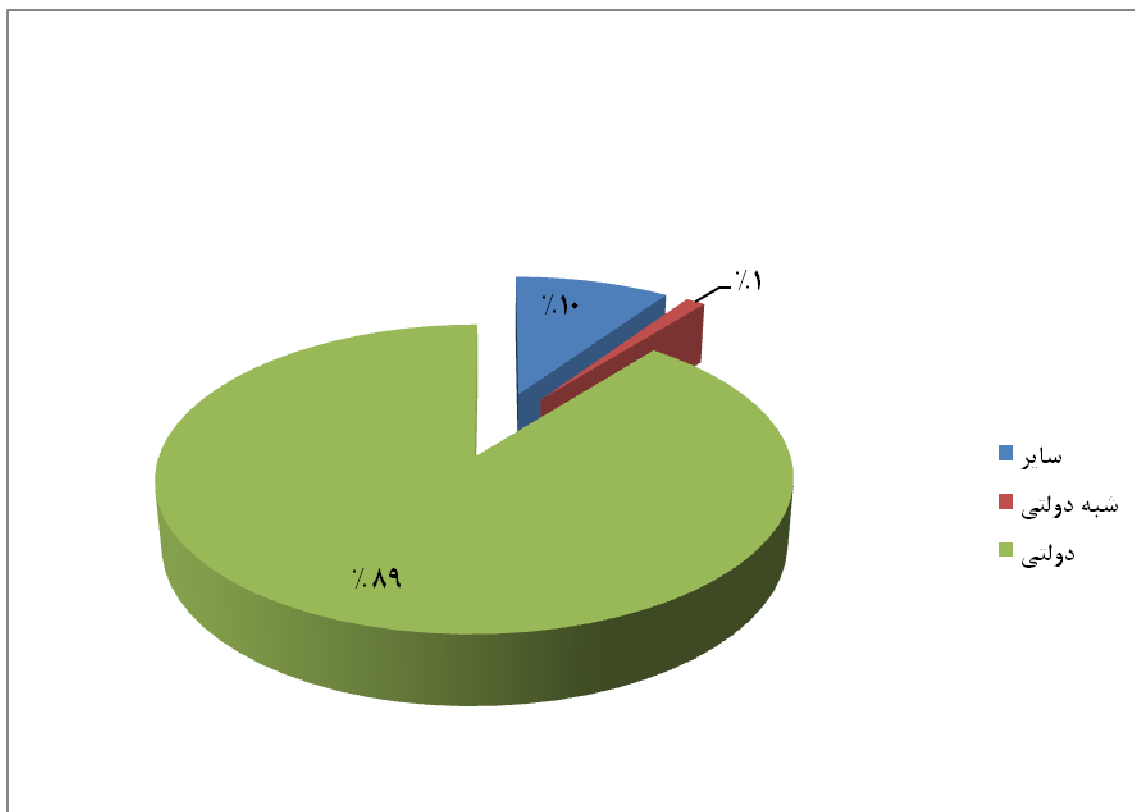
### - بررسی ماهیت سهام‌داران شرکت فولاد خوزستان

همان‌طور که مشاهده می‌شود عمده سهام فولاد خوزستان در اختیار و مالکیت سه شرکت بزرگ قرار داشته و ۸ مالک دیگر در مجموع کمتر از ۲۰ درصد سهام را در اختیار دارند. ترکیب سهام‌داران عمده نیز طبق جدول، شامل ۲۰ درصد در اختیار سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی کشور (ایمیدرو) است که یک شرکت دولتی با مدیریت دولتی می‌باشد. بیش از ۳۰/۵ درصد از سهام شرکت به‌صورت وثیقه جهت عرضه در بورس اوراق بهادار در اختیار سازمان خصوصی‌سازی می‌باشد که هم اکنون از مدیریت دولتی برخوردار می‌باشد و تحت مالکیت دولت قرار دارد. شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت نیز مالک ۲۰ درصد از سهام شرکت فولاد خوزستان می‌باشد که تحت مدیریت دولت است. در حدود ۱۰ درصد از سهام شرکت نیز در اختیار بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی مانند سازمان تأمین اجتماعی (تحت مدیریت دولت)، سازمان بازنشستگی کشور (دولتی)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (شبه‌دولتی)، سازمان بیمه خدمات درمانی (دولتی)، شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (تحت مدیریت دولت) می‌باشد. تنها ۹/۶۷ درصد از سهام شرکت در اختیار سهام‌داران خرد و بخش خصوصی می‌باشد. در حال حاضر نیز ترکیب مدیریت این شرکت توسط دولت مشخص شده و مدیریت و حتی مالکیت در این شرکت به بخش خصوصی واگذار نشده است و از یک شکل مشخص دولتی، به شکل دیگر دولتی تغییر شکل داده است.

نمودار ۵ نیز سهم بخش‌های دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت فولاد

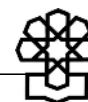
خوزستان را نشان می‌دهد.

نمودار ۵. سهم بخش دولتی، شبه دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت فولاد خوزستان



د) شرکت سهامی آلومینیم ایران

شرکت آلومینیم ایران در سال ۱۳۴۶ به صورت شرکت سهامی خاص تأسیس و از دی‌ماه ۱۳۵۱ بهره‌برداری از آن آغاز گردید. این شرکت در سال ۱۳۷۵ به شرکت سهامی عام تبدیل و طبق قوانین مصوب در امر واگذاری، در بورس اوراق بهادار تهران پذیرفته شد. براساس آخرین اطلاعات مندرج در صورت‌های مالی شرکت، به تاریخ پایان شهریورماه سال ۱۳۸۹، ترکیب سهامداران شرکت به شرح جدول ۸ می‌باشد.



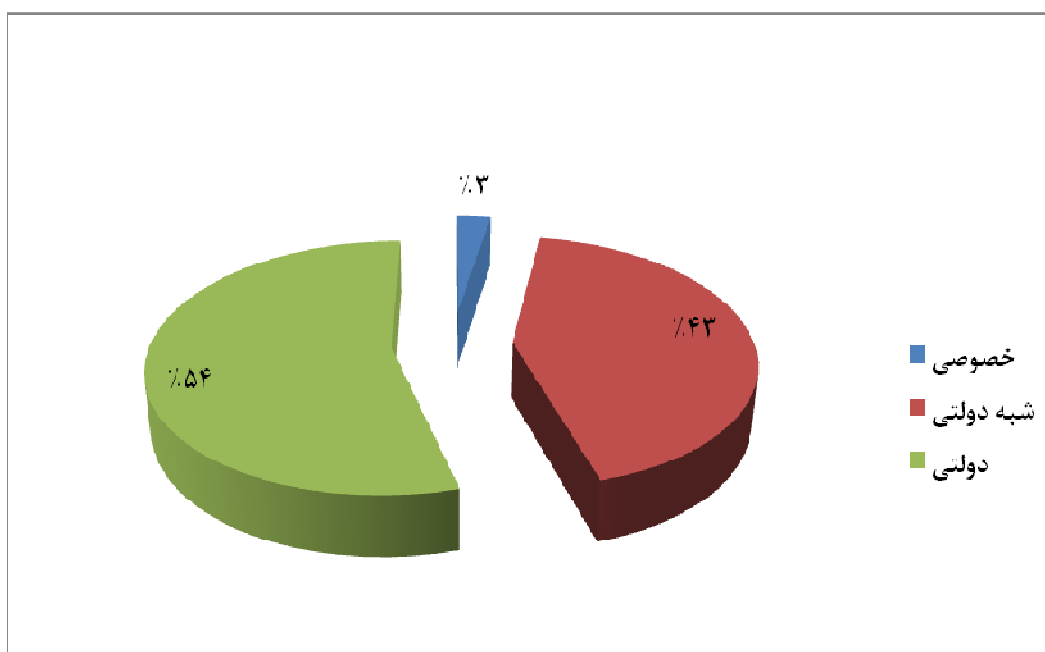
## جدول ۸. ترکیب سهامداران شرکت آلومینیم ایران

صاحبان سهام	درصد
شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت	۳۰
شرکت سرمایه‌گذاری توسعه صنعتی ایران	۲۰
شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان	۲۲/۸
سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	۱۹/۵
سازمان خصوصی‌سازی	۴/۹
شرکت سرمایه‌گذاری تدبیرگران آینده ایران	۱/۸
سهام‌داران جزء	۰/۹
جمع کل	۱۰۰

مأخذ: همان.

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود، عمده سهم شرکت آلومینیم ایران در اختیار ۴ شرکت بزرگ دولتی است و تنها ۷/۶ درصد از سهام به‌صورت خرد در اختیار دیگر سهام‌داران است. طبق جدول، ۳۰ درصد از سهام شرکت آلومینیم ایران در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری استانی سهام عدالت می‌باشد که تحت مدیریت دولت می‌باشد. ۲۰ درصد از سهام شرکت نیز در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری توسعه صنعتی ایران می‌باشد که بیشتر سهام این شرکت در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان است (که خود این شرکت تحت مدیریت بانک مهر وابسته به سپاه پاسداران است). بیش از ۲۲ درصد از سهام شرکت نیز در اختیار شرکت سرمایه‌گذاری مهر اقتصاد ایرانیان که تحت مدیریت بانک مهر وابسته به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است. در حدود ۲۰ درصد از سهام شرکت نیز در اختیار سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) متعلق به وزارت صنایع و معادن است. سازمان خصوصی‌سازی نیز در حدود ۵ درصد از سهام شرکت را در اختیار دارد. با توجه به این آمار مشاهده می‌شود که ۹۸ درصد از سهام شرکت تحت اختیار شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی می‌باشد و دولت نتوانسته است در سال پایانی برنامه چهارم توسعه به تعهدات قانونی خود مبنی بر واگذاری ۸۰ درصد سهام این شرکت به بخش خصوصی عمل کند.

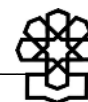
نمودار ۶. سهم بخش دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی در مدیریت شرکت آلو مینیم ایران



### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش معدن و صنایع معدنی باید مطابق قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌ها، با واگذاری کامل شرکت‌های گروه یک از طرق مختلف و واگذاری ۸۰ درصد سهام شرکت‌های گروه دو تا پایان برنامه چهارم توسعه محقق می‌شد.

عملکرد دولت در اجرای این قانون از دو بُعد قابل بررسی است؛ در بُعد نخست، باید میزان واگذاری‌ها از لحاظ کمی مورد بررسی قرار گیرد. اینکه مطابق قانون، چند درصد از شرکت‌های ردیف واگذاری، به بخش‌های دیگر واگذار شده‌اند. در بُعد دوم باید ماهیت واگذاری شرکت‌ها، مورد بررسی قرار گیرد. اینکه آیا مالکیت و مدیریت بنگاه‌های مورد بحث، به بخش خصوصی واگذار شده است یا مالکیت به بخش غیر دولتی واگذار شده و مدیریت در ید و اختیار دولت است. در این فصل فقط بُعد دوم مورد بررسی قرار گرفته و اهداف کمی واگذاری‌ها در بخش بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد. مطابق آمار موجود، دولت از ۴۵ شرکت گروه یک، تنها موفق به عرضه دو شرکت معدنی «گل‌گهر» و «سنگ آهن چادرملو» در بورس اوراق بهادار شده و بقیه شرکت‌ها بنابه دلایل مختلف همچون آماده نبودن شرایط ورود به بورس، زیان‌ده بودن شرکت و... از طریق بورس و یا روش‌های دیگر واگذار و یا منحل نشده‌اند. نگاهی به وضعیت و ترکیب سهام این دو شرکت نشان می‌دهد که اهداف مورد نظر دولت از لحاظ ماهوی تحقق نیافته است. همان‌طور که مشاهده می‌شود علیرغم واگذاری‌های ظاهری این شرکت‌ها در بورس، هنوز مدیریت و مالکیت شرکت‌های گل‌گهر و



چادرملو در اختیار دولت بوده و عملاً بخش خصوصی نقشی در مدیریت، بهره‌وری، سود، سیاستگذاری برای سرمایه‌گذاری، فروش و صادرات و دیگر بخش‌ها ندارد. به عبارت دیگر هدف اصلی ابلاغیه اصل چهل و چهارم قانون اساسی که نوعی کاهش تصدیگری دولتی و افزایش سهم بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و تولید است، در این بخش محقق نشده است. در خصوص واگذاری شرکت‌های معدنی گروه دو، یافته‌های تحقیق در این بخش نشان‌دهنده این امر می‌باشد که از ۸ شرکت تصریح شده در قانون، تنها ۴ شرکت «ملی صنایع مس ایران»، «فولاد مبارکه»، «فولاد خوزستان» و شرکت «سهامی آلومینیم ایران» در بورس اوراق بهادار عرضه شده‌اند و بقیه شرکت‌ها تا کنون از هیچ طریقی واگذار نشده‌اند. ترکیب سهام‌داران این شرکت‌ها همانند شرکت‌های گروه یک، نشان‌دهنده حضور بیش از ۷۰ درصدی دولت در ترکیب سهام این شرکت‌ها و مدیریت کاملاً دولتی این شرکت‌هاست. این موضوع در این گروه بیش از گروه یک مهم می‌نماید. زیرا بیش از ۸۰ درصد تولیدات و بازار فروش محصولات فولاد، مس و آلومینیم در اختیار این شرکت‌ها یا شرکت‌های موجود در لیست (که واگذار نشده‌اند) است و این نشان می‌دهد که بخش دولتی در حیطه محصولات مهم معدنی و صنایع معدنی هنوز قصد ایجاد فضا برای حضور بخش خصوصی را نداشته یا حجم اقتصاد در بخش خصوصی کشتش این خرید و سرمایه‌گذاری در این صنایع را ندارد یا اینکه عوامل دیگر در این امر دخیل هستند که در فصل پایانی به تفصیل در مورد علل و عوامل این مهم بحث خواهد شد.

## فصل سوم - بررسی عملکرد اهداف کمی خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی

### مقدمه

همان‌طور که در بخش پیشین ذکر شد، طبق قانون، باید بخش معدن و صنایع معدنی شامل صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی در دو گروه مجزای یک و دو به بخش‌های خصوصی واگذار شوند، ولی ماهیت سهام‌داران نشان می‌دهد که پس از واگذاری، مدیریت و مالکیت واقعی به بخش خصوصی (که اختیارات لازم را داشته باشد)، صورت پذیرفته و سایه مدیریت دولتی پس از واگذاری نیز بر این بخش مستولی است. در این فصل شرکت‌های واگذار شده از حیث نوع واگذاری در بورس اوراق بهادار تهران مورد بررسی قرار می‌گیرد. اینکه چه میزان از سهام شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی در چه قالب‌هایی طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ در ردیف واگذاری قرار گرفته و واگذار شده‌اند. تفاوت عمده این بخش با بخش قبلی گزارش در این است که در این مبحث تمام واگذاری‌های صورت گرفته، اعم از موارد مطرح شده در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و

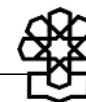
موارد غیر آورده شده و ماهیت واگذاری مورد بحث و بررسی قرار نمی‌گیرد.

### ۱-۳. خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴

سازمان خصوصی‌سازی از سال ۱۳۸۴ به بعد، هر ساله گزارشی از عملکرد خصوصی‌سازی منتشر می‌سازد. در این گزارش‌ها «میزان خصوصی‌سازی»، «شرکت‌های واگذار شده» و نیز «نحوه واگذاری‌ها» مورد اشاره قرار می‌گیرد. با تکیه بر این گزارش‌ها، واگذاری‌های صورت گرفته در بخش معدن و صنایع معدنی طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۸ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۱-۳-۱. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی در سال ۱۳۸۴

همان‌طور که در جدول ۹ مشاهده می‌شود، در سال ۱۳۸۴ تنها سهام دو شرکت زیر مجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو)، به بخش خصوصی واگذار شده که این واگذاری‌ها بسیار اندک بوده است. مطابق گزارش رسمی سازمان خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۸۴ میزان ۶/۲۴ درصد از سهام شرکت سیمان هرمزگان و ۲/۸۹ درصد سهام شرکت نورد و لوله اهواز به بخش خصوصی واگذار شده است. به عبارت دیگر در سال ۱۳۸۴ عملاً واگذاری در خور توجهی در بخش معدن و صنایع معدنی صورت نگرفته است. نکته قابل توجه در این سال در مورد دو شرکت مذکور، این است که این شرکت‌ها هیچ یک در فهرست شرکت‌هایی که دولت متعهد به واگذاری آنها بوده است، نبوده و در اولویت کاری سازمان و سیاستگذار نبوده‌اند.



جدول ۹. آمار واگذاری سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) در سال ۱۳۸۴

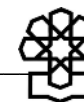
ردیف	تعداد کل سهام شرکت	نام شرکت	سهام تدریجی		سهام ترجیحی		سهام بلوکی		جمع کل		
			تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	درصد سهام واگذار شده
۱	۱۳۵۵۰۰۰۰	سیمان هرمزگان	۸۴۶۳۴۶۰	۲۱۲۰۸۳					۸۴۶۳۴۶۰	۲۱۲۰۸۳	۲۴.۶
۲	۱۲۰۰۰۰۰۰	نورد و لوله اهواز	۱۰۰۰	۰	۳۰۴	۳۴۵۸۰۰			۳۴۶۸۰۰	۳۰۴	۸۹.۲
		جمع	۸۴۶۴۴۶۰	۲۱۲۸۰۳	۳۰۴	۳۴۵۸۰۰			۸۸۱۰۲۶۰	۲۱۲۳۸۷	

مأخذ: همان.

## ۲-۱-۳. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی در سال ۱۳۸۵

طبق آمار رسمی سازمان خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۸۵ تنها سهام چهار شرکت سیمان داراب، سیمان هرمزگان، فولاد مبارکه و صنایع ملی مس ایران عرضه شده است که در این میان، تنها سهام دو شرکت فولاد مبارکه و صنایع ملی مس ایران جزء تعهدات دولت در راستای سیاست‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی بوده و فروش سهام سیمان داراب و سیمان هرمزگان جزء اولویت اصلی نبوده‌اند. در بعد حجم واگذاری‌ها نیز مشاهده می‌شود که، حجم واگذاری هر یک از شرکت‌ها بسیار اندک است. با نگاهی به جدول ۱۰ مشاهده می‌شود که در حدود ۵ درصد سهام شرکت‌های فولاد مبارکه و ۵ درصد سهام صنایع مس ایران واگذار شده است. در بین شرکت‌های سیمانی نیز، سیمان داراب حدود ۱۹ درصد واگذار شده و سیمان هرمزگان در حدود ۰/۱ درصد واگذار شده است (جدول ۱۰). شایان ذکر است که در سال ۱۳۸۸ نیز در حدود ۲/۸۹ درصد از سهام سیمان هرمزگان واگذار شده است.

با توجه به جدول، در ۳ شرکت اصلی واگذار شده، اکثر سهام در قالب سهام تدریجی واگذار شده و فقط سهام شرکت سیمان داراب به صورت سهام بلوکی واگذار شده است (قابل توجه اینکه هر چه میزان واگذاری سهام تدریجی بیشتر باشد، میزان رقابتی بودن واگذاری نیز بالاتر می‌رود).



جدول ۱۰. آمار واگذاری سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) در سال ۱۳۸۵

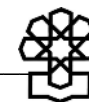
ردیف	تعداد کل سهام شرکت	نام شرکت	سهام تدریجی		سهام ترجیحی		سهام بلوکی		جمع کل	
			تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)
۱	۲۴۹۶۰۶۴۲۰	سیمان داراب					۴۷۴۳۲۰۰۰	۱۶۹۹۰۱	۴۷۴۳۲۰۰۰	۱۹
۲	۱۳۵۰۰۰۰۰۰	سیمان هرمزگان	۱۲۵۰۰۰	۲۵۰۰	۲۲۸۴۸	۲۴۰		۱۴۷۸۴۸	۲۷۴۰	۰/۱
۳	۱۵۸۰۰۰۰۰۰۰۰	فولاد مبارکه	۶۴۸۰۷۷۴۳۱	۱۲۴۱۲۲۷				۶۴۸۰۷۷۴۳۱	۱۲۴۱۲۲۷	۴/۱
۴	۵۷۸۲۶۴۴۶۰۰	صنایع ملی مس ایران	۲۸۹۴۸۲۱۴۰	۱۱۰۰۰۰۵				۲۸۹۴۸۲۱۴۰	۱۱۰۰۰۰۵	۵
		جمع	۹۳۷۶۴۸۵۷۱	۲۳۴۳۷۳۲	۲۲۸۴۸	۲۴۰	۴۷۴۳۲۰۰۰	۱۶۹۹۰۱	۹۸۵۱۳۹۴۱۹	۲۵۱۳۸۱۳

مأخذ: همان.

۳-۱-۳. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی در سال ۱۳۸۶

در سال ۱۳۸۶، واگذاری سهام فقط در رابطه با سهام شرکت‌های زیرمجموعه شرکت «مادر تخصصی ایمیدرو» بوده است که در قالب جدول ۱۱ نمایش داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، در سال ۱۳۸۶ شرکت آلومینیم ایران (ایرالکو) در قالب سهام تدریجی، ترجیحی و بلوکی واگذار شده که در کل ۵۰ درصد این شرکت به بخش‌های دیگر واگذار شده است. عمده واگذاری صورت گرفته این شرکت در قالب سهام بلوکی و یکجا صورت گرفته و کمتر از ۱۶ میلیون سهم به صورت‌های دیگر به فروش رفته است. شرکت سیمان داراب که در سال ۱۳۸۵، ۱۹ درصد از سهام آن به صورت بلوکی واگذار شده بود، در این سال ۲/۲۷ درصد از سهام خود را به صورت ترجیحی واگذار کرده است. شرکت سیمان دشتستان، به صورت تدریجی، ترجیحی و بلوکی واگذار شده و در کل ۳۲/۶ درصد از سهام در سال ۱۳۸۶ واگذار شده است. سیمان زابل نیز فقط در قالب سهام بلوکی، ۴۹ درصد از سهام خود را به فروش رساند. در بخش شرکت‌های فولادی نیز، شرکت‌های فولاد آلیاژی ایران، فولاد خوزستان، فولاد مبارکه و فولاد کرمان در سال ۱۳۸۶ واگذار شده است که در برخی از شرکت‌ها، به دلیل عدم واگذاری در بورس، تعداد کل سهام مشخص نبوده و سهم کل واگذار شده را نمی‌توان استخراج کرد. از بین شرکت‌های مذکور، فولاد خوزستان و فولاد مبارکه در تکالیف صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی قرار داشتند که در سال ۱۳۸۶، از فولاد خوزستان سهام تدریجی در بورس واگذار شده و در فولاد مبارکه، حدود ۲۵/۷ درصد سهام در سه قالب به بخش‌های دیگر واگذار شده است.

شرکت ملی مس نیز که در سال ۱۳۸۵، فقط ۵ درصد از سهام خود را در بورس به فروش رسانیده بود، در سال ۱۳۸۶، به سه روش تدریجی، ترجیحی و بلوکی حدود ۱۱ درصد از سهام خود را به فروش رسانید.



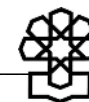
جدول ۱۱. آمار واگذاری سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) در سال ۱۳۸۶

ردیف	تعداد کل سهام شرکت	نام شرکت	سهام تدریجی		سهام ترجیحی		سهام بلوکی		جمع کل		
			ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	درصد سهام واگذار شده
۱	۱۶۵۰۰۰۰۰	آلومینیم ایران - ایرالکو	۸۲۵۰۰۰۰	۹۹۳۴۱	۸۲۰۹۸۹۳	۵۳۳۶۴	۶۶۰۰۰۰۰۰	۹۴۸۲۲۲	۸۲۴۵۹۸۹۳	۱۱۰۰۹۲۷	۵۰
۲	۱۲۴۸۰۳۰۰۰	سیمان داراب			۱۵۸۶۲۵۶	۳۳۶۰			۱۵۸۶۲۵۶	۳۳۶۰	۲۷.۲
۳	۳۰۰۰۰۰۰۰	سیمان دشتستان	۱۶۰۰۰۰	۴۱۹	۹۹۹۹۹۹۲	۱۸۶۸۶		۳۱۹۶۴۹	۹۷۹۹۹۷۷۰	۳۳۸۷۵۴	۶.۳۲
۴	۱۰۰۰۰۰۰۰	سیمان زابل						۵۲۳۰۰	۴۹۰۰۰۰۰۰	۵۲۳۰۰	۴۹
۵		فولاد آلیاژی ایران			۷۷۰	۸۹۳۱			۷۷۰	۸۹۳۱	
۶	۱۰۰۰۰۰۰۰۰	فولاد خراسان	۵۰۰۰۰۰۰۰	۱۸۶۴۵۴	۲۴۰۱۷۰۰۰	۵۷۱۸۷			۷۴۰۱۰۰۰	۲۴۳۶۴۱	۴.۷
۷		فولاد خوزستان	۱۰۹۶۰۰۰۰۰	۳۶۹۱۶۷	۹۸۶۳۸۴۳۱	۲۴۷۳۸۱			۲۰۸۲۳۸۴۳۱	۶۱۶۵۴۸	
۸	۱۵۸۰۰۰۰۰۰۰	فولاد مبارکه	۳۳۷۷۴۹۰۱۱	۹۶۷۰۷۵	۵۶۵۷۱۸۲۷۱	۹۶۸۷۲۹	۳۱۶۰۰۰۰۰۰	۱۲۴۱۷۲۲۰	۴۰۶۳۵۱۲۲۸۲	۱۴۳۵۳۰۲۴	۷.۲۵
۹		فولاد کرمان			۱۱۴۷۵۰	۱۱۳۹		۲۱۸۰۲۵۰	۲۲۹۵۰۰۰	۲۹۵۸۸	
۱۰		صنایع ملی مس ایران	۱۲۸۸۰۸۹۳۳	۶۳۳۵۴۰	۲۵۴۷۴۵۹۶۴	۷۹۷۲۱۱	۱۱۵۷۹۲۸۹۲۰	۱۰۱۵۹۶۶۹	۱۵۴۱۴۸۳۸۱۷	۱۱۵۹۰۴۲۰	
		<b>جمع</b>	۶۳۴۶۱۲۹۴۴	۲۲۵۵۹۹۶	۹۶۳۰۳۱۳۲۷	۲۱۵۶۱۶۸	۴۵۲۲۹۴۸۹۴۸	۲۳۹۲۵۳۲۹	۶۱۲۰۵۹۳۲۱۹	۲۸۳۳۷۴۹۳	

مأخذ: همان.

### ۳-۲. عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی در سال ۱۳۸۷

در سال ۱۳۸۷ در بخش معدن و صنایع معدنی همانند سال ۱۳۸۶، واگذاری‌ها فقط در ۸ شرکت زیرمجموعه شرکت «سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)» بوده است. در این میان شرکت‌های سیمان پیوند گلستان، صنایع سیمان نهاوند و مطالعات طرح‌های جامع فلزات به صورت یکجا و از طریق مزایده واگذار شده‌اند. علاوه بر این شرکت‌ها، شرکت‌های سیمان هرمزگان و فولاد خراسان نیز کلاً واگذار شده است. شرکت‌های نامبرده، هیچ یک در زمره تعهدات دولت به منظور واگذاری به بخش خصوصی نبودند، اما سه شرکت فولاد خوزستان، فولاد مبارکه و صنایع مس ایران باید تا پایان برنامه چهارم توسعه به بخش خصوصی واگذار می‌شدند که در سال ۱۳۸۷ در حدود ۳۰/۵ درصد سهام شرکت فولاد خوزستان به بخش خصوصی واگذار شد، اما پس از ایجاد مشکل در خصوص حضور خریدار در هیئت‌مدیره شرکت با دخالت دستگاه قضایی، معامله باطل و خصوصی‌سازی صورت گرفته منتفی اعلام شد. در شرکت فولاد مبارکه نیز در سال ۱۳۸۷ شاهد ۱ درصد خصوصی‌سازی می‌باشیم و شرکت صنایع مس ایران نیز در سال ۸۷ مقدار ۵ درصد سهام خود را به بخش خصوصی واگذار کرده است.



جدول ۱۲. آمار واگذاری سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) در سال ۱۳۸۷

ردیف	تعداد کل سهام شرکت	نام شرکت	سهام تدریجی		سهام ترجیحی		سهام بلوکی		جمع کل	
			ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام	ارزش (میلیون ریال)	تعداد سهام
۱	۲۷۱۹۰۲۰۰۰	سیمان پیوند گلستان			۳۰۷۴	۱۷۲۶۳۳۸	۳۴۸۸۸۴	۱۳۱۵۰۰۶۴۲	۳۵۱۹۵۸	۴۹
۲	۱۳۵۵۰۰۰۰۰	سیمان هرمزگان	۴۲۰۶۸	۲۶۰۸۸۹۲	۱۱۹۰	۱۳۷۳۱۰			۴۳۲۵۸	۲
۳	۱۷۰۰۱۰۰۰۰	صنایع سیمان نهاوند			۵۶۱۳	۲۶۳۴۷۵۲	۲۸۶۷۰۰	۱۲۰۱۲۲۹۸۸	۲۹۲۳۱۳	۷۲
۴	۱۰۰۰۰۰۰۰۰	فولاد خراسان					۳۳۳۲۲۵۴	۴۰۶۳۲۲۸۵۰	۳۳۳۲۲۵۴	
۵	۲۱۹۲۰۰۰۰۰۰	فولاد خوزستان					۱۳۶۴۰۶۳۰	۶۶۸۵۶۰۰۰۰	۱۳۶۴۰۶۳۰	۵.۳۰
۶	۱۵۸۰۰۰۰۰۰۰۰	فولاد مبارکه	۷۴۷۲۱۴	۱۵۹۳۵۶۴۱۵					۷۴۷۲۱۴	۱
۷	۱۰۰۰	مطالعات طرح‌های جامع فلزات					۱۵	۵۰	۱۵	۵۰
۸	۵۷۸۹۶۴۴۶۰۰	صنایع ملی مس ایران	۲۲۶۰۴	۲۸۹۳۶۲۸			۲۵۳۹۹۱۷	۲۸۹۴۸۲۳۰	۲۵۳۹۹۱۷	۵
		<b>جمع</b>	۸۱۱۸۸۶	۱۶۴۸۵۸۹۳۵	۹۸۷۷	۴۴۹۸۴۰۰	۲۰۱۴۸۴۰۰	۱۶۱۵۹۹۳۷۶۰	۲۰۹۷۰۱۶۳	

مأخذ: همان.

## ۱-۲-۳. واگذاری‌ها در قالب سهام عدالت

با اجرای طرح توزیع سهام عدالت و انجام وظایف دبیرخانه‌ای ستاد مرکزی توزیع این سهام که بر مبنای آیین‌نامه شماره ۱۰۴۱۵۹/ت/۳۶۲۵۴ مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۸ هیئت وزیران، با موضوع «آیین‌نامه اجرایی افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون براساس توزیع سهام عدالت» بر عهده سازمان خصوصی‌سازی گذاشته شده بود و به موجب فصل ششم (مواد ۳۴) تا (۳۸) قانون، اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به اجرا در آمد. برخی از سهام شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی در قالب این سهام به افراد و گروه‌های واجد شرایط واگذار شد. در این بین سهام چند شرکت زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران نیز از ارقام عمده واگذاری بودند که در جدول شماره ۵ جزئیات آن آورده شده است.

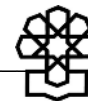
## جدول ۱۳. آمار واگذاری سهام شرکت‌های زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی

## معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) به سهام عدالت

ردیف	نام شرکت	درصد واگذاری به سهام عدالت	ردیف	نام شرکت	درصد واگذاری به سهام عدالت
۱	ملی صنایع مس ایران	۳۶/۹	۶	ایرالکو	۳۰
۲	فولاد مبارکه	۳۰/۲	۷	سیمان داراب	۵۰
۳	چادرملو	۲۲/۷	۸	سیمان دشتستان	۳۴
۴	فولاد خوزستان	۳۰	۹	فولاد آلیاژی ایران	۳۹/۵
۵	گل گهر	۱۰/۹			

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در شرکت‌های اصلی صدر اصل چهارم قانون اساسی، بیش از ۳۰ درصد سهام شرکت‌ها از طریق سهام عدالت واگذار شده است که سازمان خصوصی‌سازی از طرف دولت، وکالت سهام را برعهده دارد. با توجه به اینکه دارندگان سهام عدالت، حق واگذاری سهام را نداشته و مالکین سهام از نوع سهم خود اطلاع ندارند، بنابراین عملاً مدیریت بر سهام از طرف مالکین غیرممکن می‌شود. به همین خاطر این سهام را نمی‌توان جزء عملکرد خصوصی‌سازی محسوب کرد.



## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در این فصل مشاهده شد، سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان مجری طرح‌های واگذاری، وظیفه اجرای قانون ابلاغی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی را عهده‌دار بوده است. با توجه به این وظیفه، این سازمان در بخش عملکرد، فقط به کمیت واگذاری توجه کرده و ماهیت خریداران را مورد نظر قرار نداشته است.

در بحث کمیت واگذاری و نحوه واگذاری‌ها (از طریق بورس و به طریق تدریجی، ترجیحی و بلوکی) مشاهده می‌شود که هدف اصلی واگذاری که اتمام واگذاری شرکت‌های شامل صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بوده است، محقق نشده و در سال‌های مختلف، کمتر از ۱۰ درصد سهام شرکت‌ها از طریق بورس واگذار شده است. با توجه به اینکه در واگذاری سهام در قالب سهام عدالت، مالکیت و مدیریت سهام واگذار نشده، می‌توان استنباط کرد که این نوع واگذاری، خصوصی‌سازی محسوب نمی‌شود. در بررسی واگذاری شرکت‌های خارج از صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مشاهده می‌شود که درصد بسیار کمی از این شرکت‌ها به‌صورت سهام تدریجی و به‌صورت رقابتی واگذار شده است و اکثر سهام به‌صورت بلوکی و ترجیحی به بخش‌های دیگر واگذار شده است.

بنابراین در حالت کلی می‌توان چنین استنباط کرد که اهداف خصوصی‌سازی در بخش کمی، به‌طور کامل محقق نشده و بخش خصوصی واقعی نتوانسته است در یک بازار رقابتی، موفق به سرمایه‌گذاری در این بخش شود.

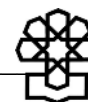
## فصل چهارم - بررسی چالش‌های خصوصی‌سازی در بخش معدن و صنایع معدنی

### مقدمه

سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، پس از یک دوره اقتصاد دولتی و ملی شدن اکثر صنایع و معادن بزرگ (که فراخور شرایط جنگ تحمیلی و وقوع انقلاب اسلامی به‌وجود آمده بود) به‌منظور افزایش بهره‌وری و کارآیی بخش‌های مختلف، ایجاد امکان برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید، افزایش قدرت بازار سرمایه داخلی، کاهش کسری بودجه دولت، ایجاد گروه فراگیر مالکین دارایی با توان تولیدی بالا، کاهش تصدیگری دولت، حرکت و هدایت دولت از تصدیگری به وظایف حاکمیتی و نظارتی و... توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی ابلاغ شد همه این اهداف در سایه سیاست تغییر مالکیت و مدیریت بنگاه‌های دولتی بزرگ محقق می‌شود. به عبارت دیگر تغییر همزمان مالکیت و مدیریت بنگاه منجر به تحقق اهداف عالی ابلاغیه اصل چهل‌وچهارم

قانون اساسی خواهد شد. بدین صورت که تغییر مالکیت و واگذاری آن منجر به کاهش تصدیگری دولتی و دیوان‌سالاری و حرکت دولت به سمت وظایف حاکمیتی از جمله سیاستگذاری و نظارت شده و تغییر مدیریت و واگذاری آن به مدیریت بخش خصوصی نیز با توجه به بالا بودن کارآیی مدیریت بخش خصوصی در بنگاه‌های اقتصادی، منجر به افزایش بهره‌وری سرمایه و نیروی کار می‌شود. همین امر موجب کاهش هزینه‌های سربار و رقابت‌پذیر شدن بنگاه‌های تولیدی در داخل کشور شده و مهمترین گام‌ها در جهت افزایش تولید ناخالص داخلی و پیوستن به سازمان تجارت جهانی برداشته می‌شود. با توجه به این اهداف، ابلاغ سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اجرای صحیح قوانین مربوط به آن، موجب تحول اقتصادی و بالا رفتن رشد اقتصاد ایران خواهد شد. ولی همان‌طور که در بخش‌های پیشین اشاره شد، علیرغم ابلاغ سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تشکیل سازمان خصوصی‌سازی، اهداف برنامه‌ای از پیش تعیین شده در مورد بخش معدن و صنایع معدنی که همانا واگذاری معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ به بخش خصوصی بوده، محقق نشده است. طبق بررسی صورت گرفته، این موضوع در هدف کاهش تصدیگری دولتی و واگذاری مدیریت در بخش‌های مختلف معدن و صنایع معدنی بیشتر خود را نشان می‌دهد. به طوری که در اکثر موارد، شرکت‌های واگذار شده در بخش صنایع معدنی و معادن، به بخش شبه‌دولتی واگذار شده و مدیریت این شرکت‌ها، توسط دولت تعیین شده و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بنگاه توسط دولت مشخص می‌شود.

در این بخش به واکاوی دلایل عدم حضور بخش خصوصی واقعی برای سرمایه‌گذاری در بخش معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ از طریق پرسش و مصاحبه از فعالین مجرب بخش معدن و صنایع معدنی به صورت میدانی پرداخته و نتایج آن در قالب موارد مشخص آورده می‌شود. مهمترین وجه تمایز این بخش با فصول دیگر، بررسی علل ملموس و تأثیرگذار در عدم حضور بخش خصوصی واقعی در واگذاری‌ها و به عبارت دیگر، بررسی علل عدم واگذاری مدیریت و مالکیت معادن و صنایع معدنی استراتژیک به بخش خصوصی واقعی است که در قالب مصاحبه از فعالین بخش گردآوری شده است. با توجه به این هدف، در بخش اول این فصل، پس از معرفی جامعه آماری مصاحبه شونده‌گان، ۴ عامل مهم و اساسی در علل عدم حضور بخش خصوصی واقعی در خصوصی‌سازی آورده شده است و در بخش دوم، به مهمترین عوامل تأثیرگذار در علل واگذاری مدیریت و مالکیت معادن و صنایع معدنی اشاره شده است.



#### ۴-۱. جامعه آماری مصاحبه‌شوندگان

پس از بررسی آمار مربوط به واگذاری‌های بنگاه‌های معدنی و صنایع معدنی و استخراج این موضوع که این بنگاه‌ها در بخش مدیریت و مالکیت به بخش خصوصی واقعی واگذار نشده‌اند، بررسی علل و عوامل عدم واگذاری مدیریت و مالکیت معادن و صنایع معدنی مهم و تأثیرگذار به بخش خصوصی واقعی، از طریق مصاحبه از مجربین، نخبگان، فعالین بخش، مؤثرین و مدیران اسبق اجرایی در قالب ۶ گروه عارضه‌یابی شده است:

گروه اول - مدیران ارشد اسبق شرکت‌های بزرگ معدن و صنایع معدنی بزرگ دولتی.

گروه دوم - سرمایه‌گذاران عمده در معادن بزرگ و صنایع معدنی استراتژیک بخش خصوصی که در حالت کلی فعالین عمده بخش معدن و صنایع معدنی در بخش خصوصی هستند.

گروه سوم - سهام‌داران حقیقی و حقوقی خصوصی.

گروه چهارم - مدیران کارگزاری‌های بورس اوراق بهادار تهران.

گروه پنجم - اساتید دانشگاه در رشته اقتصاد و معدن.

گروه ششم - کارشناسان بازار سرمایه.

نقطه نظرات این گروه‌ها پس از جمع‌آوری، رده‌بندی شده و در قالب‌های زیر آورده می‌شود.

#### ۴-۲. شرایط و بستری لازم برای موفقیت خصوصی‌سازی

تغییر ساختار اقتصاد ایران از اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی، با توجه به اتکای مخارج دولت و اقتصاد کشور به صادرات نفت و وابستگی پایین مخارج دولت به میزان مالیات و صادرات کالا و خدمات، مستلزم تغییر برخی از ساختارها و نهادهای موجود در کشور است. به عبارت دیگر، موفقیت سیاست‌های واگذاری و اجرایی شدن قوانین مربوط، مستلزم تغییر در قوانین و سیاست‌های مرتبط و تغییر ساختار در برخی از نهادهای مرتبط و ایجاد نهادهای لازم و مرتبط با امر خصوصی‌سازی است، زیرا نهادهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که با توجه به ساختار اقتصاد دولتی در مدت چندین دهه شکل گرفته‌اند، مسلماً در ساختار اقتصاد خصوصی از کارآمدی چندانی برخوردار نبوده و در برخی مواقع وجود این نهادها، اثر کاملاً مستقیم بر موفقیت خصوصی‌سازی خواهند داشت، زیرا مکانیسم مدیریت سرمایه و نیروی انسانی در ساختار دولتی، کاملاً متفاوت از مکانیسم بخش خصوصی است. بنابراین عدم توجه همزمان به بخش‌های مختلف یک مجموعه در حال واگذاری، شاید در ظاهر موجب کاهش تصدیگری دولت شود، ولی به‌طور حتم در بخش‌های اجتماعی، جامعه را دچار بحران خواهد کرد. برای مثال با واگذاری شرکت‌های سودده

زیرمجموعه سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و عدم اختیار قانونی ایمیدرو در انحلال شرکت‌های زیان‌ده، تعادل ورودی و خروجی سرمایه صندوق بازنشستگی فولاد به‌طور کامل مختل شده و موجبات ورشکستگی این صندوق را فراهم نموده است. دولت به خاطر جلوگیری از تبعات اقتصادی و اجتماعی این موضوع، این صندوق را به‌طور تحمیلی به صندوق تأمین اجتماعی واگذار کرد که این موضوع نیز هزینه‌های خاص خود را در پی خواهد داشت. بنابراین بدون توجه به تمامی ابعاد خصوصی‌سازی علاوه بر اینکه این امر موجب موفقیت و بالا رفتن کارآیی اقتصاد نمی‌شود، بلکه باعث به هم‌ریختگی اجتماعی و سیاسی نیز خواهد شد. برای موفقیت خصوصی‌سازی در کشور، به‌طور اعم باید موارد و بسته‌های ذیل را قبل از واگذاری در نظر گرفت.

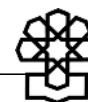
#### ۱-۲-۴. ایجاد بستر قانونی مناسب برای عرضه

بستر قانونی برای خصوصی‌سازی در سه بخش قانونگذار، مجری و ناظر تعریف می‌شود. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی توسط مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی با تدوین قوانین مربوط، سیاست‌های کلی ابلاغی را به‌صورت دقیق تبیین کرده و قوانین مربوط به تشکیل و نحوه فعالیت سازمان متولی خصوصی‌سازی و فرایند واگذاری انواع شرکت‌های قابل واگذاری را مشخص می‌کند. سازمان خصوصی‌سازی نیز از طرف دولت اجرای امر واگذاری‌ها را انجام می‌دهد، در بعد نظارت نیز، شورای رقابت، به‌عنوان نهاد نظارتی، فرایند خصوصی‌سازی و رقابتی بودن واگذاری‌ها را کنترل می‌کند. هرگاه قوانین در هر سه بخش به درستی تدوین و مورد اجرا قرار گیرند، بستر اصلی قانونی برای خصوصی‌سازی فراهم شده است. در صورت شفافیت قوانین و اطمینان از رقابتی بودن واگذاری‌ها، همچنین قیمتگذاری صحیح شرکت‌های قابل واگذاری، بخش خصوصی واقعی، نسبت به سرمایه‌گذاری ترغیب خواهد شد. در گام بعدی باید شرایط حضور تقاضای مؤثر در خریدار فراهم شود.

#### ۲-۲-۴. تدوین قوانین مناسب برای تقاضا

ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شکل گرفته در اقتصاد دولتی ایران، اغلب به‌منظور تسهیل و گسترش فعالیت شرکت‌های دولتی بوده است. قوانینی که معمولاً منجر به شکل‌گیری انحصار دولتی در بخش‌های مختلف شده است.

با تصویب و اجرای قوانین مربوط به اصل چهل و چهارم قانون اساسی، فعالین بخش دولتی اجازه توسعه فعالیت را از دست داده و موظف به انتقال دارایی‌ها به بخش خصوصی شدند. در این شرایط برای حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی که تاکنون بخش دولتی مدیریت و



مالکیت آن را بر عهده داشته است، باید ساختار قانونی مناسب برای فعالیت این بخش نیز فراهم شود. به عبارت دیگر در شرایط جدید، جهت‌گیری قوانین و ساختارهای اقتصادی باید در جهت حداکثر کردن منافع بخش خصوصی باشد. قوانینی همچون قوانین مربوط به کارآمدی و تقویت مالکیت بخش خصوصی، قوانین مربوط به تغییر ساختار شرکت‌ها، مقررات‌زدایی در جهت آزادسازی اقتصادی، اصلاح ساختار مالی کشور، اصلاح ساختار و قوانین مربوط به بازار کار، قوانین مربوط به حذف انحصار و گسترش رقابت آزاد، قوانین حمایتی در مورد شرکت‌های واگذار شده، قوانین مربوط به چگونگی خروج سود از کشور (در مورد سرمایه‌گذاران خارجی)، محدودیت‌های مربوط به تبدیل ارز و... مواردی هستند که در صورت عدم شفافیت در مورد هریک، ورود بخش خصوصی به عرصه فعالیت اقتصادی با مشکلات جدی مواجه خواهد شد.

### ۳-۲-۴. ایجاد بستر حمایتی برای فعالیت بخش خصوصی

با دولتی شدن اقتصاد ایران در دهه ۱۹۶۰، حمایت از شرکت‌های دولتی به انحصار مختلف در طی زمان صورت می‌گرفته است. این حمایت‌ها در شکل‌های مختلف همچون ایجاد انحصار در فروش محصولات با کیفیت پایین با استفاده از اهرم ممنوعیت واردات، ارائه تسهیلات دولتی و بانکی ارزاقیمت در مواقع بحران، بالا بردن قیمت فروش با استفاده از انحصار در فروش داخل، استفاده از تسهیلات ارزی و ارز ارزاقیمت و معافیت‌های مالیاتی و گمرکی در واردات ماشین‌آلات و... صورت می‌گرفت. این حمایت‌ها در طول زمان، منجر به افزایش هزینه‌های سربار، عدم استفاده از تکنولوژی برتر در خطوط تولید، عدم توجه به تعدیل نیروی انسانی مازاد و مدیریت ناکارآمد، عدم استفاده از فنون جدید بازاریابی در عرصه اقتصاد داخلی و بازار جهانی شده که شرکت‌های دولتی را از یک ساختار خاصی برخوردار می‌کرد. پس از واگذاری این شرکت‌ها به بخش خصوصی، حمایت‌های صورت گرفته از طرف دولت با توجه به تغییر ماهیت بنگاه، از بین می‌رود و بخش خصوصی در شرایط جدید و در شرایط رقابتی بدون حمایت‌های قبلی باید به فعالیت ادامه دهد. این در حالی است که با توجه به شرایط قبل از واگذاری، گروه‌های سرمایه‌گذار اجازه هرگونه تغییر در ساختار بنگاه را نداشته و مجبور به پذیرش شرایط موجود همچون نیروی کار مازاد، هستند. در این شرایط، بدون سیاست‌های حمایتی هیچ بخش خصوصی در این فضا نمی‌تواند به فعالیت اقتصادی ادامه دهد. اعمال سیاست‌های حمایتی یکی از اصلی‌ترین شروط حین و پس از واگذاری بنگاه‌های دولتی است. برای مثال ارائه تسهیلات کم‌بهره از طرف دولت، کمک‌های بلاعوض در سال‌های اولیه واگذاری، معافیت‌ها یا تخفیف‌های ویژه مالیاتی، اجازه تشکیل و یا اصلاح نهادها، سندیکاها، مراکز مالی و... که بتوانند طبق برنامه، مساعدت‌های مالی و غیرمالی را به بخش

خصوصی ارائه کنند، می‌تواند از جمله حمایت‌های مادی هدفمند و موقت باشد که رغبت بخش خصوصی برای فعالیت در این‌گونه بنگاه‌ها را بقا بخشد.

#### ۴-۲-۴. تلاش در جهت بهبود فضای کسب‌وکار

بهبود فضای کسب‌وکار برای رونق فعالیت‌های اقتصادی و کاهش ریسک سرمایه‌گذاری بسیار مؤثر است. به‌طوری که با بهبود هر یک از شاخص‌های مربوط، سرمایه‌گذاری خارجی افزایش یافته و نسبت سرمایه‌گذاری به پس انداز افزایش می‌یابد.

در شاخص‌های مختلف کسب‌وکار، شروع کسب‌وکار، دریافت پروانه کسب‌وکار، کارگران استخدام شده، ثبت دارایی، اخذ اعتبارات، حمایت از سرمایه‌گذاران، پرداخت مالیات، مبادلات مرزی، اجرای قراردادهای و خاتمه کسب‌وکار از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند و هر یک از این شاخص‌ها، میزان مشارکت در اقتصاد را تعیین می‌کنند. در ایران نیز، یکی از شروط اصلی حضور سرمایه‌گذاران بین‌المللی در خرید شرکت‌های دولتی، بهبود فضای کسب‌وکار در ایران است که باید به‌طور جدی مورد توجه قرار گیرد.

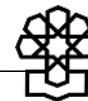
به‌طور کلی، عوامل و شروط مختلفی برای موفقیت خصوصی‌سازی لازم است. در بعد قانونی مجلس با تصویب قوانین مرتبط، مسیر واگذاری‌ها را مشخص کرده، ولی در بعد تقاضا، دولت و مجلس، شرایط را برای حضور بخش خصوصی فراهم نکرده است. در بخش حمایتی نیز، حمایت لازم از خریداران بنگاه‌های دولتی به عمل نیامده است. این عوامل موجب عدم حضور بخش خصوصی واقعی در خصوصی‌سازی به‌طور اعم شده است، ولی به‌طور اخص علاوه بر این عوامل کلی، یکسری عوامل اختصاصی موجب عدم حضور سرمایه‌گذاران خارجی و بخش خصوصی واقعی در بخش معادن و صنایع معدنی بزرگ شده است که در بخش بعد به‌طور مفصل به آن پرداخته می‌شود.

#### ۴-۳. عوامل مؤثر بر عدم حضور بخش خصوصی واقعی در واگذاری معادن بزرگ و

##### صنایع معدنی استراتژیک

در گزارش رسمی سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸ به برخی علل ناکامی در واگذاری‌ها این‌گونه اشاره شده است:

«سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸ و در اجرای اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و ضوابط و مقررات مربوط به آن، نسبت به انتشار آگهی عرضه بلوکی سهام شرکت‌های دولتی و متعلق به دولت، ۱۴۰ شرکت از طریق بورس و مزایده اقدام نموده که بخشی از آنها به دلیل عدم



کشش بازار به فروش نرسیده است».

آن‌گونه که در گزارش رسمی سازمان خصوصی‌سازی مشاهده می‌شود، دلیل اصلی عدم واگذاری‌ها در بخش‌های مختلف از جمله بخش معدن و برخی از صنایع معدنی و سایر بخش‌های اقتصادی، عدم کشش بازار عنوان شده است. به این معنی که در بازار داخلی، تقاضایی برای سهام عرضه شده شرکت‌ها وجود نداشته و سهام پس از عرضه، در دست دولت باقی مانده است، ولی همان‌طور که در بخش‌های پیشین اشاره شد، بخش اعظمی از خصوصی‌سازی معادن و صنایع معدنی بزرگ یا صورت نگرفته یا اینکه پس از واگذاری، بخش خصوصی مستقل حضور مؤثر در مالکیت و مدیریت بنگاه نداشته است. از مهمترین عوامل این موضوع می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

#### ۱-۳-۴. قیمتگذاری غیرواقعی

به این معنی که در برخی از شرکت‌های بزرگ، قیمت‌های پایه‌ای که برای عرضه سهام شرکت‌ها در بورس تعیین شده، بسیار بالاتر از قیمت انتظاری خریداران بخش خصوصی است. در بسیاری از موارد اعضای کمیته قیمتگذاری از افراد مجرب بخش تعیین نمی‌شوند و افراد مؤثر این کمیته اکثراً از طرف دولت تعیین می‌شوند که تنها منافع بخش دولتی را در نظر می‌گیرند و به تقاضای موجود در بازار توجهی نمی‌کنند. علاوه بر آن، کمیته قیمتگذاری در اکثر موارد به نوع واگذاری‌ها (که می‌تواند منحصر به یک بخش خاص با توجه به شرایط ویژه آن باشد) توجهی نکرده و بنابراین قیمت غیرواقعی را برای بخش مورد نظر تعیین می‌کند. برای مثال دولت در مزایده معدن انگوران (یکی از شرکت‌های زیرمجموعه شرکت تهیه و تولید مواد معدنی) قیمت پایه‌ای ۶۰۰ میلیارد تومان را پیشنهاد داد که برای شرکت در مزایده، شرایط ویژه‌ای نیز در نظر گرفته بود. با توجه به شرایط خاص این معدن (اینکه معدن انگوران در نوع خود از لحاظ عیار روی در دنیا منحصر به فرد بوده و به همین دلیل کارخانجات بخش خصوصی در اطراف این معدن شکل گرفته‌اند و به دلیل اتمام ذخیره معدن تا ۱۰ سال آینده هیچ مجوز تولید شمش روی در منطقه صادر نمی‌شود و نوعی انحصار فروش در منطقه به وجود آمده است) و ایجاد شرایط انحصار در فروش و انحصار در خرید مواد اولیه، قیمتگذاری بالای این معدن منجر به ایجاد شرایطی شد که فقط یک شرکت شبه‌دولتی می‌توانست آن را خریداری کند و دیگر منتفعان این معدن نمی‌توانستند با شرایط مزبور برنده شوند. بنابراین واگذاری این معدن سالیان متمادی با مشکلات عدیده‌ای مواجه شد و همین موضوع منجر به وارد آمدن آسیب‌های جدی به صنایع پایین‌دستی استفاده‌کننده از مواد معدنی انگوران شد. پس، قیمتگذاری نادرست برخی از معادن بزرگ، موجب عدم تمایل بخش خصوصی در مالکیت و سرمایه‌گذاری مجموعه‌های بزرگ معدنی و صنایع معدنی شده است.

### ۲-۳-۴. نداشتن حق مالکیت

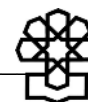
تجربه خصوصی‌سازی‌های ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش معدن و صنایع معدنی نشان می‌دهد، در مواقعی که خریدارانی برای سهام شرکت‌های دولتی وجود داشته، با وجود اقدام به خرید سهام این شرکت‌ها ترکیب اصلی سهام‌داران به گونه‌ای بوده که خریداران بخش خصوصی نتوانند سهامی بیشتر از ۲۵ درصد را در اختیار داشته باشند و با توجه به آن حق حضور در جلسات هیئت‌مدیره شرکت داشته باشند. به عبارت دیگر واگذاری‌ها و ترکیب سهام‌داران به گونه‌ای بوده است که بخش خصوصی واقعی با وجود سرمایه‌گذاری، اجازه حضور در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با دارایی خود را ندارد. این امر موجب می‌شود که بخش خصوصی دارای تخصص در یک رشته معدنی رغبتی به حضور در بازار سرمایه برای خرید سهام شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی را نداشته باشد.

### ۳-۳-۴. قوانین نامناسب سرمایه‌گذاری

بسیاری از شرکت‌های بزرگ معدنی و صنایع معدنی با توجه به بالا بودن حجم دارایی‌ها و ارزش سرمایه‌گذاری‌ها، دارای ارزش بسیار بالایی هستند. این در حالی است که تکنولوژی تولید در برخی از آنها مطابق با تکنولوژی روز نبوده و قیمت تمام شده در این شرکت‌ها بالا و غیررقابتی می‌شود. در این شرایط، شرکت‌های بین‌المللی و دارای تکنولوژی برتر برای حضور در این مجموعه‌ها، بهترین گزینه هستند، زیرا دارایی‌های ثابت موجود در صنایع معدنی بزرگ نیاز به اصلاح خط تولید و تکنولوژی (که باعث بالا رفتن بهره‌وری در سرمایه در این شرکت‌ها خواهد شد) میزان سرمایه‌گذاری را کاهش داده و نیاز به تکنولوژی را افزایش می‌دهد. در اکثر مواقع، بخش خصوصی خارجی رغبتی به سرمایه‌گذاری در شرکت‌های معدنی و صنایع معدنی قابل واگذاری را ندارد که از مهمترین عوامل این امر می‌توان به، نبود ثبات سیاسی، نبود قوانین جذب سرمایه‌گذاری مناسب خارجی، ریسک بالای سرمایه‌گذاری، تحریم‌های گسترده اقتصادی و... اشاره کرد. در صورت تأمین امنیت سرمایه‌گذاری و تصویب قوانین شفاف سرمایه‌گذاری همچنین تلاش برای ثبات اقتصادی و سیاسی در کشور، بسیاری از معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ دولتی با حضور سرمایه‌گذاران خارجی و بین‌المللی می‌تواند از مزیت‌های سرمایه‌های خارجی بهره‌مند شده و توسعه یابند.

### ۴-۳-۴. رقابت ناکارآ و انحصارات خصوصی

تصمیم به واگذاری برخی از معادن و شرکت‌های صنایع معدنی به روش‌های مذاکره و مزایده، در برخی از موارد، علاوه بر اینکه منجر به افزایش رقابت و به تبع آن افزایش بهره‌وری نمی‌شود، بلکه



نوعی انحصار و کاهش کارآیی را به وجود می‌آورد. در برخی از موارد مشاهده می‌شود که شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی با توسل به روش مذاکره به قیمت غیرواقعی واگذار شده‌اند و بخش خصوصی بدون توجه به وضعیت شرکت، با اقداماتی نظیر عدم توجه به افزایش تولید، افزایش کارآیی و... شرکت را به سمت تعطیلی می‌کشاند. عمده دلیل این موضوع، استفاده از امکانات و زمین شرکت برای موضوعات دیگر است که در سایه عدم نظارت صحیح به وجود آمده است.

#### ۵-۳-۴. خاتمه یارانه‌های پوششی و سرمایه‌گذاری

شرکت‌های معدنی بزرگ و صنایع معدنی بزرگ دولتی، قبل از خصوصی‌سازی به صورت مجموعه شرکت‌ها تحت نظر یک سازمان و نهاد دولتی (برای مثال ایمیدرو) فعال بودند. در این شرایط سودآوری بالایی برخی از این شرکت‌ها، ناکارآیی و زیان موجود در برخی از شرکت‌های همان زیرمجموعه را پوشش می‌داد. به عبارت دیگر شرکت اصلی یا مادر تخصصی، به نوعی زیرمجموعه خود را از لحاظ سود و زیان متعادل می‌نمود (نمونه بارز آن در ایمیدرو فعالیت شرکت زیان‌ده ذوب آهن اصفهان در کنار معادن سودده بزرگ سنگ آهن این شرکت است). علاوه بر آن دولت با حمایت‌های مختلف، نوعی یارانه به این نوع شرکت‌ها می‌داد که بتوانند به حیات خود ادامه دهند (برای مثال در بودجه‌های سالیانه از محل اعتبارات دولتی برای شرکت‌های سودده و زیان‌ده اعتبارات مجزایی در نظر گرفته می‌شود). با واگذاری تک تک این شرکت‌ها به‌طور مجزا، این حمایت‌ها و پوشش‌های دولتی به یکباره از بین می‌رود و بخش خصوصی واقعی در این شرایط با توجه به نبود نقدینگی کافی برای افزایش کارآیی بنگاه واگذار شده، توان لازم را برای بهبود وضعیت بنگاه در خود نمی‌بیند. اگر دولت برای یک مدت مشخص حمایت‌های یارانه‌ای را پس از واگذاری نیز در نظر می‌گرفت، شاید استقبال بخش خصوصی از این واگذاری‌ها زیاد می‌شد.

#### ۶-۳-۴. نبود قوانین شفاف در مبارزه با فساد و تقلب در فرایند واگذاری

یکی از شرایط حضور سرمایه‌گذاران خارجی و بخش خصوصی داخلی در یک بازار، وجود اطلاعات شفاف و قوانین نظارتی و تضمین‌کننده رقابت در شرایط برابر است. هرگاه مقررات برخورد با مظاهر فساد و تقلب در یک بازار به خوبی تدوین نشده باشد، ریسک سرمایه در آن بازار به شدت بالا می‌رود و سرمایه‌های وابسته به کانون قدرت با استفاده از رانت اکتسابی، دیگر رقبا را از صحنه خارج می‌کنند. در فرایند واگذاری نیز مقررات شفاف و نافذ که متضمن رقابت درست بین رقبای حاضر باشد، وجود ندارد. البته نبود نهاد ناظر قوی نیز مزید بر علت شده است. تنها واحد نظارتی در رقابتی بودن واگذاری‌ها، شورای رقابت است که از قدرت اجرایی بالایی برخوردار نیست، زیرا در برخی موارد رأی به رقابتی نبودن واگذاری داده است، ولی واگذاری

صورت گرفته و لغو نشده است (همانند واگذاری شرکت مخابرات) در این شرایط بخش خصوصی واقعی رغبتی به حضور در این بازار را نخواهد داشت.

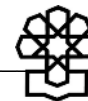
#### ۷-۳-۴. بدهی‌های دولت به بخش عمومی

اخیراً بدهی‌های دولت به عنوان یکی از محورهای اصلی خصوصی‌سازی تبدیل شده است. بدهی‌ها و تعهدات دولت به بخش‌های عمومی و غیردولتی مانند تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی، بانک‌ها و... موجب شده است تا خصوصی‌سازی به جای یک فرایند واگذاری سهام به بخش خصوصی در نقش یک وسیله برای رد دیون دولت عمل کند. در این شرایط، بخش بزرگی از سهام شرکت‌ها به نهادهای عمومی و در شرایط غیر رقابتی واگذار می‌شود. یکی از بزرگ‌ترین آسیب‌های این عمل، وارد کردن نهاد شبه‌دولتی به بخشی است که به هیچ عنوان تخصص و انگیزه لازم برای توسعه و بهبود و فعالیت واگذار شده را نداشته و با اجبار دولت این سهام را پذیرفته است. این موضوع باعث می‌شود که در کنار شرکت‌های بزرگ و سودده واگذار شده، یکسری شرکت‌های زیان‌ده نیز واگذار شوند که این امر موجب ایجاد بحران در این نهادها می‌شود.

#### ۸-۳-۴. وجود سیستم بوروکراتیک و بروکرات‌ها

بوروکرات‌ها از جمله تشکلهای مسئله‌سازی هستند که در بعضی مواقع ساختارهای دولتی را در دام خود گرفتار کرده و به‌طور آزاردهنده‌ای ساختار سیاسی - اقتصادی نظام‌های حکومتی را متأثر می‌سازند. بوروکرات‌ها شبکه‌ای از افراد متخصص را به واسطه سابقه حضور خود در دستگاه‌های دولتی تشکیل می‌دهند و با تجربه و شناخت عمیقی که نسبت به موضوعات اجرایی پیدا کرده‌اند، نفوذ خود را در دستگاه‌های حکومتی توسعه می‌بخشند. با توجه به آنکه در هر کشوری دولت‌ها هر ۴ یا ۸ سال عوض می‌شوند و دستگاه‌ها به‌صورت موازی در کارهای اجرایی دخالت نمی‌کنند، لذا بوروکرات‌ها در عمل بی‌رقیب مانده و در صورتی که فعالیت احزاب و تشکلهای سیاسی کمرنگ‌تر شود، انحصار اطلاعاتی و اجرایی قدرتمندی نسبت به مسائل پیدا می‌کنند.

به عبارت دیگر، آنها سعی می‌کنند منافع خود را با نفوذ در ساختار اجرایی، در چارچوب دستگاه‌های دولتی توسعه دهند و در نهایت به قدرت دست یابند و حتی در سیاست‌های مصوب نهادهای قانونی در عمل اثرگذار بوده و آنها را موفق و یا ناموفق جلوه می‌دهند، زیرا آنها امکان می‌یابند با ایجاد تأخیر، کارشکنی و بد اجرا کردن، یک سیاست را از ابتدا غلط معرفی کنند و سیاستمداران مدافع آن سیاست را در نزد افکار عمومی منفور جلوه دهند و یا بر عکس. با توجه به همین دلایل، بوروکرات‌ها معمولاً سیاست‌هایی را تأیید می‌کنند که موقعیت آنها را در سیستم بهبود ببخشد. واگذاری سهام شرکت‌های قدرتمند و سودده دولتی که باید توسط همین بوروکرات‌های



متنفذ صورت پذیرد، علی‌القاعده از قدرت و نفوذ آنان خواهد کاست، زیرا بخشی از قدرت اقتصادی و سیاسی مدیران لایه میانی و حتی مدیران بالادستی به واسطه گردش مالی موجود در این شرکت‌ها به دست می‌آید. بنابراین در فرایند واگذاری شرکت‌های سودده واقعی مخالفت‌هایی به وجود می‌آید که هزینه حضور در بازار خرید را برای بخش خصوصی واقعی بالا برده یا واگذاری را مشمول زمان کرده و تعداد رقبا بازار را کاهش می‌دهد. این عوامل باعث دلسردی افراد مؤثر بازار برای تقاضای واقعی می‌شود.

#### ۹-۳-۴. نبود شرکت‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی و خصوصی قدرتمند در بورس اوراق

##### بهادار تهران

بازار بورس اوراق بهادار تهران، به‌عنوان یکی از بازارهای نوپا در بازار سرمایه محسوب می‌شود که به‌عنوان بستری برای حضور عرضه‌کنندگان و تقاضاکنندگان، ابزارهای لازم برای خرید و فروش رقابتی را فراهم می‌کند. با توجه به نبود ظرفیت لازم در اقتصاد ایران و نبود بخش خصوصی واقعی با توان بالا، تقاضای واقعی از طرف بخش داخلی وجود ندارد. از طرفی، با توجه به بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری در کشور و فراهم نبودن محیط کسب‌وکار مناسب، شرکت‌های بین‌المللی با توان مالی بالا، تمایلی به حضور در اقتصاد ایران ندارند. در این شرایط، واگذاری معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ نمی‌تواند تقاضای واقعی از طرف بخش خصوصی را در پی داشته باشد.

#### ۱۰-۳-۴. عدم تمایل دولت به واگذاری صنایع استراتژیک مانند مس و فولاد

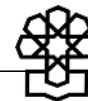
برخی از صنایع موجود در کشور جزء صنایع استراتژیک برای دولت محسوب شده و حفظ بازار آن برای دولت بسیار مهم است. برای مثال، در بازار فولاد ایران که بیش از نیمی از بازار متعلق به واردات است، دولت همیشه کوشیده است از طرق مختلف، میزان عرضه و قیمت را در بازار کنترل کند. شاید مهمترین دلیل این موضوع، وجود تعداد زیاد پروژه‌های عمرانی در دست دولت باشد یا اینکه به واسطه این صنایع مادر، بخش‌های پایین‌دستی مرتبط با این صنایع در کنترل دولت قرار گیرد. به هرروی، دولت با توجه به عوامل مختلف تمایلی به واگذاری این بنگاه‌ها ندارد. این موضوع علی‌الخصوص در مورد واگذاری مدیریت بنگاه‌های استراتژیک بسیار صادق است. برای مثال سهام شرکت ملی مس و فولاد مبارکه در ظاهر واگذار شده است، ولی مدیریت این بنگاه‌ها و به تبع آن سیاستگذاری بنگاه‌ها مستقیم توسط دولت تعیین می‌شود.

### ۱۱-۳-۴. نبود راهبرد مشخص و شفاف برای خصوصی‌سازی معادن

واگذاری بخش‌های مختلف صنعت به بخش خصوصی، هر یک فراخور وضعیت و ماهیت صنعت باید طی مراحل مختلف و شرایط خاص صورت پذیرد. در بخش معادن بزرگ، به دلیل بزرگ بودن معادن و استراتژیک بودن اکثر آنان، نوع واگذاری از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. برای مثال، صنعت مس ایران به واسطه معادن مس سرچشمه و میدوک شکل گرفته، صنعت روی و سرب نیز دقیقاً در سایه وجود معدن انگوران شکل گرفته است. بنابراین اگر در سایه نبود شفافیت کافی، این معادن به گونه‌ای استخراج شوند که از بهره‌وری آنان کاسته شود، مشکلات عدیده‌ای را در سطح اقتصادی و اجتماعی به وجود خواهد آورد. از طرف دیگر با توجه به اینکه این معادن بسیار بزرگ و دارای ارزش سرمایه‌گذاری بالا هستند، باید به گونه‌ای کاملاً شفاف در ردیف واگذاری قرار گیرند که پس از واگذاری مشکلات انحصار در فروش مواد اولیه برای کارخانجات خرد پیش نیاید.

#### جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

خصوصی‌سازی در کشورهای دارای اقتصاد دولتی با برنامه‌ریزی متمرکز، به‌منظور افزایش کارایی نیروی کار و سرمایه و در نگاه جامع، به‌منظور رقابت‌پذیر کردن اقتصاد در عرصه داخلی و عرصه بین‌الملل، در برهه‌های مختلف زمانی صورت گرفته است. برای رسیدن به این هدف، کشورهای در پیش‌گیرنده این سیاست، انتقال همزمان مدیریت و مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی را در کانون توجه قرار داده‌اند، زیرا اعتقاد بر این بوده که مهمترین عامل ناکامی‌های بخش دولتی در بنگاهداری اقتصادی و ناسازگاری سیاستگذاری مدیران دولتی با سیستم سیاستگذاری برای بنگاه‌های اقتصادی - که مهمترین هدف آنها همانا پیشینه کردن سود اقتصادی در طی زمان است - می‌باشد. همین ناسازگاری باعث کاهش کارایی مدیریت دولتی در بنگاه‌های اقتصادی و به‌تبع آن و موجب اختلال در سیستم اقتصادی کشور شده است. در نگاهی دیگر، مهمترین دلیل خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف را می‌توان در مقابله با کسری بودجه، ایجاد درآمد مالیاتی جدید، افزایش منابع مالی دولت، بازگرداندن سرمایه‌های داخلی خارج شده از کشور، جلوگیری از تضییع اموال و فرصت‌ها در نتیجه پایین بودن بهره‌وری، گسترش بازار سرمایه و تجمیع سرمایه‌های خرد با هدف افزایش سرمایه‌گذاری هدفمند در بخش تولید و... جستجو کرد. سیاست خصوصی‌سازی در ایران نیز پس از یک دوره تجربه اقتصاد دولتی که در نتیجه



سیاست‌های ملی کردن بنگاه‌ها و فعالیت‌های بزرگ اقتصادی (که در نتیجه پیروزی انقلاب اسلامی و شروع جنگ تحمیلی به وجود آمده بود) آغاز شد. گام جدی در این مسیر، پس از ابلاغیه مقام معظم رهبری در مورد اصل چهل و چهارم قانون اساسی برداشته شد. با ابلاغ این قانون، مبانی قانونی برای اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های بزرگ فراهم شد و پس از آن، سیاست‌های مربوط به توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی ابلاغ شد. این سیاست‌ها و قوانین ابلاغی، اساس تغییر رویکرد اقتصاد از بخش دولتی و غیردولتی در ایران است.

از بخش‌های مهم اقتصادی کشور که قبل از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌عنوان بخش دولتی در اقتصاد فعالیت می‌کرده و بخش خصوصی اجازه ورود و سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها را نداشت، بخش معادن بزرگ و صنایع معدنی بزرگ (با عنوان صنایع سنگین) بودند که بخش اعظم تولید اقتصاد ایران را به خود اختصاص می‌دادند. با اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دولت ملزم به واگذاری معادن بزرگ و کارخانجات مربوط به صنایع معدنی بزرگ به بخش خصوصی شد، ولی برای اجرایی شدن این سیاست‌ها، قوانین و مقررات مربوط می‌باید در برنامه‌های توسعه‌ای تدوین و در بودجه‌های سالیانه به‌صورت دقیق آورده می‌شدند. بر این اساس، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه مطرح شد.

براساس ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، فعالیت‌های اقتصادی به سه گروه اصلی تقسیم شدند.

**گروه یک:** تمامی فعالیت‌های اقتصادی بجز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.

**گروه دو:** فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی بجز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

**گروه سه:** فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه.

در ماده (۳) این قانون هرگونه فعالیت اعم از مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در فعالیت‌های گروه یک ممنوع اعلام شده و دولت طبق سیاست ابلاغی مقام معظم رهبری، موظف شده است تا پایان برنامه چهارم این فعالیت‌ها را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

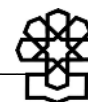
در خصوص فعالیت‌های مشمول گروه دو این قانون به استثنای راه‌آهن و راه، دولت مکلف شده است ۸۰ درصد از ارزش سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت را به بخش‌های خصوصی و

تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

برای شفافیت بیشتر کار و برای مشخص شدن بنگاه‌های اقتصادی و غیراقتصادی فعال در گروه‌های سه‌گانه، آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با هریک از سه گروه مصرح در ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به تصویب هیئت‌وزیران رسید. در این مصوبه بخش‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته‌اند که، بخش معدن در تقسیم‌بندی گروه‌های سه‌گانه، در حوزه فعالیت‌های گروه یک و دو قرار گرفته است. معادن بزرگ در گروه دو و معادن کوچک در گروه یک قرار گرفته‌اند، لذا دولت موظف شده است که ۸۰ درصد سهام معادن بزرگ و کل فعالیت‌های سرمایه‌گذاری، مدیریت و مالکیت خود بر شرکت‌های گروه یک را تا پایان برنامه چهارم به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی و سهام عدالت واگذار کند.

عملکرد دولت در خصوص واگذاری شرکت‌های مشمول گروه یک و دو، مرتبط با بخش معدن و صنایع معدنی، باید از دو منظر انتقال مالکیت و انتقال مدیریت از بخش دولتی به بخش خصوصی مورد توجه قرار گیرد. با بررسی وضعیت واگذاری مالکیت در معادن گروه یک، چنین مشخص می‌شود که از میان ۴۵ شرکت موجود در لیست واگذاری، تنها دو شرکت معدنی گل‌گهر و شرکت سنگ آهن چادرملو در بورس اوراق بهادار تهران واگذار شده و ۴۳ شرکت واگذار نشده‌اند. بنابراین از حیث واگذاری مالکیت، دولت نتوانسته به تعهدات قانونی خود عمل کند. از حیث مدیریت و ترکیب سهام‌داران دو شرکت واگذار شده نیز مشخص می‌شود که ترکیب سهام‌داران شرکت گل‌گهر و چادرملو بیش از ۸۰ درصد دولتی و شبه‌دولتی است و در حال حاضر مدیریت و سیاست‌گذاری این دو شرکت توسط دولت هدایت می‌شود.

در خصوص شرکت‌های گروه دو معادن و صنایع معدنی که طبق قانون باید تا انتهای برنامه چهارم توسعه ۸۰ درصد سهام آنها به بخش خصوصی واگذار شوند، ۸ شرکت معدنی قرار دارد که از این میان، ۴ شرکت ملی صنایع مس ایران، فولاد مبارکه، فولاد خوزستان و شرکت سهامی آلومینیم ایران در بورس اوراق بهادار عرضه شده‌اند و شرکت‌های ذوب آهن اصفهان، احداث صنعت، صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی، سهامی منطقه ویژه صنایع معدنی و فلزی خلیج فارس واگذار نشده است. بنابراین از حیث مالکیت، حدود ۵۰ درصد تعهدات قانونی محقق شده است. در بُعد انتقال مدیریت و ماهیت سهام‌داران پس از واگذاری نیز مشخص می‌شود که در شرکت ملی مس ایران، بیش از ۷۰ درصد سهام در مالکیت بخش دولتی و شبه‌دولتی قرار دارد.



همچنین مدیریت شرکت نیز توسط دولت تعیین می‌شود. در فولاد مبارکه نیز ۷۰ مالکیت در اختیار بخش دولتی و شبه‌دولتی است و میزان تولید، سقف تولید و قیمت عرضه در بازار و مدیریت این شرکت توسط دولت انتخاب می‌شود. در فولاد خوزستان بیش از ۹۰ درصد سهام در اختیار بخش دولتی و شبه‌دولتی است و مدیریت بنگاه توسط دولت تعیین می‌شود. در شرکت سهامی آلومینیم ایران نیز ۹۷ درصد سهام در اختیار بخش دولتی و شبه‌دولتی قرار دارد و مدیریت بنگاه توسط دولت انتخاب می‌شود.

با توجه به عملکرد دولت در بخش واگذاری معادن بزرگ و صنایع معدنی می‌توان نتیجه گرفت که واگذاری‌ها نه در بُعد انتقال مالکیت و نه در بعد انتقال مدیریت به بخش خصوصی موفق نبوده است که از عمده دلایل آن می‌توان به نبود بستر قانونی مناسب برای عرضه، محدودیت در قوانین در طرف تقاضا، نبود بستر مناسب برای فعالیت بخش خصوصی، نبود فضای مناسب کسب و کار، قیمتگذاری نامناسب و غیرواقعی معادن بزرگ و صنایع معدنی، قوانین نامناسب سرمایه‌گذاری خارجی، عدم حمایت یارانه‌ای و اعتباری در سال‌های اول پس از واگذاری، نبود شفافیت در قوانین مبارزه با تقلب و فساد در فرایند واگذاری، انتقال سهام به بخش‌های عمومی و شبه‌دولتی بابت رد دیون دولت، وجود بوروکرات‌های کهنه‌کار در فرایند واگذاری، نبود شرکت‌های سرمایه‌گذاری بین‌المللی و خصوصی قدرتمند در بورس اوراق بهادار تهران، عدم تمایل دولت به واگذاری صنایع استراتژیک و نبود راهبرد مشخص و شفاف برای خصوصی‌سازی معادن بزرگ اشاره کرد.

همان‌طور که از ترکیب سهام‌داران معادن و صنایع معدنی بزرگ مشخص شد، بخش خصوصی بنا به دلایلی که آورده شد، به‌زعم فعالین اصلی بخش خصوصی در معدن و صنایع معدنی، حضور مؤثر در مدیریت و مالکیت بنگاه نداشته است. برای حضور مؤثر بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری معادن و صنایع معدنی بزرگ، مهمترین گام، تلاش جدی جهت بهبود فضای کسب و کار به‌منظور ترغیب سرمایه‌گذاران برای حضور در بازار سرمایه است که باید در بُعد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی مورد پیگیری قرار گیرد. از طرف دیگر، با توجه به بالا بودن هزینه‌های سرمایه‌گذاری در بخش معدن، علی‌الخصوص معادن بزرگ، همچنین انفال بودن معادن و عدم واگذاری مالکیت معادن به بخش خصوصی و بهره‌برداری تدریجی از ذخیره موجود در معادن، قیمتگذاری معادن بزرگ متفاوت از بقیه بخش‌ها خواهد بود. بنابراین برای ترغیب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی باید متخصصین معادن در هیئت‌های واگذاری و قیمتگذاری حضوری فعال داشته باشند. در انتها، وجود استراتژی و راهبرد شفاف دولت در واگذاری یا عدم واگذاری معادن و صنایع معدنی بزرگ به بخش خصوصی، علی‌الخصوص واگذاری مدیریت بنگاه، می‌تواند خصوصی‌سازی در بخش‌های دیگر را با افزایش اعتماد بازار به دولت بهبود بخشد.

**منابع و مأخذ**

۱. مجموعه قوانین و مقررات اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت اقتصاد و دارایی، ۱۳۸۸.
۲. چهارمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مهرماه ۱۳۸۹.
۳. بسته سیاستی معدن و صنایع معدنی، وزارت صنایع و معادن، ۱۳۸۸.
۴. ولی‌بیگی، حسن و همکاران. توان رقابتی صنایع معدنی ایران در بازارهای جهانی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۵. محدودیت‌های خصوصی‌سازی، سازمان خصوصی‌سازی، معاونت مطالعات.
۶. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۵، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۷. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۶، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۸. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۷، وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۹. گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی در سال ۱۳۸۸، وزارت امور اقتصادی و دارایی.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۹۶۴

عنوان گزارش: واکاوی دلایل عدم استقبال بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری در بخش معدن (در چارچوب اصل چهل و چهارم قانون اساسی)

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه معدن و صنایع معدنی)

تهیه و تدوین: رسول رئیس‌جعفری

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، محمدرضا سجادیان، فرید دهقانی

مدیر مطالعه: موسی عباسی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. خصوصی‌سازی

۲. معادن بزرگ

۳. صنایع معدنی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۱۹