

آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران

۱. لزوم توجه به جانب تقاضا در فرآیند خصوصی‌سازی

(مصاحبه با آقای داود خانی)

آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی و نظارت بر نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی یکی از اولویت‌های پژوهشی معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳ است. محورهای مطالعاتی عبارتند از:

۱. الزامات تغییر نقش دولت از تصدیگری فعالیت‌های اقتصادی به هدایتگری و تنظیم‌گری؛
 ۲. راهکارهای تقویت و افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و ارتقای کارآیی و رقابت‌پذیری بنگاه‌ها؛
 ۳. ارزیابی نحوه واگذاری بنگاه‌ها و فرآیند آن؛
 ۴. بازبینی نقش مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های توسعه‌ای در فرآیند اجرای قانون اصل چهل‌وچهارم؛
 ۵. بررسی نحوه استفاده از درآمدهای حاصل از خصوصی‌سازی.
- پس از تکمیل مطالعات در محورهای فوق، نتایج در یک گزارش جامع به‌عنوان جمع‌بندی مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد نحوه بهبود اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی شامل اصلاحات قانونی، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های اجرایی و... ارائه خواهد شد.
- گزارش حاضر تمرکز بیشتری در تشریح محورهای ۲ و ۳ دارد.

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۳۶۷۷

خردادماه ۱۳۹۳

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مباحث
۲	متن گفتگو
۳	۱. اهداف خصوصی سازی در عمل
۴	۲. عدم توجه به بخش خصوصی در خصوصی سازی
۷	۳. حضور نهادهای عمومی در خصوصی سازی
۱۰	۴. لزوم طبقه بندی شرکتها براساس حوزه فعالیت آنها در فرآیند خصوصی سازی
۱۶	۵. تفاوت خصوصی سازی در حوزه خدمات عمومی با سایر بنگاه های دولتی
۱۹	۶. واگذاری تعهدی شرکتها
۲۲	۷. تفاوت میان آسیب های خصوصی سازی با مشکلات آن



آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران

۱. لزوم توجه به جانب تقاضا در فرآیند خصوصی‌سازی^۱ (مصاحبه با آقای داود خانی)

خلاصه مباحث

۱. خصوصی‌سازی در ایران با اهداف سمت عرضه (نظیر رهایی از بار شرکت‌های دولتی و کسب درآمد) انجام شد و اهداف جانب تقاضا (نظیر بهبود کارایی شرکت‌ها) مورد کم‌توجهی قرار گرفت.

۲. کم‌توجهی به جانب تقاضا باعث شد دولت از عدم وجود بخش خصوصی یا وجود بخش خصوصی با توان مالی کم یا وجود بخش خصوصی غیرمولد غفلت کند و نتیجه این غفلت جایگزین شدن بخش عمومی غیردولتی و سایر طلبکاران توانمند دولت در جانب تقاضای واگذاری‌ها بود.

۳. خصوصی‌سازی باید در قالب فرآیندی تدریجی انجام می‌شد: از شرکت‌های کوچک به شرکت‌های بزرگ، از بازارهای رقابتی به غیررقابتی، از صنایع معمولی به صنایع

۱. متن حاضر برگرفته از مصاحبه با آقای داود خانی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است. آقای داود خانی از نیمه دوم سال ۱۳۸۷ تا نیمه دوم سال ۱۳۹۲، به‌عنوان مدیر کل «دفتر برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» در وزارت امور اقتصادی و دارایی فعالیت داشتند و هم‌اکنون عضو هیئت عامل و معاون برنامه‌ریزی، توسعه منابع و امور سازمان خصوصی هستند.

موضوع انحصارات طبیعی.

۴. در واگذاری بنگاه‌هایی در زمینه خدمات عمومی نظیر آب، برق و گاز نمی‌توان انتظار کسب درآمد داشت. در مدلی که برای واگذاری شرکت‌های این حوزه طراحی می‌شود، «تعهدات» باید جایگزین «درآمد» گردد. مقنن و مجری باید انتظار داشته باشند بخش خصوصی تعهدات شرکت را در تأمین آب، تأمین برق یا تأمین گاز به انجام برساند، نه اینکه سودآور باشد و از محل آن به دولت پرداخت کند.

متن گفتگو

مرکز پژوهش‌های مجلس: بنا شده است در مرکز پژوهش‌ها فرآیند خصوصی‌سازی در کشور آسیب‌شناسی شود و بررسی گردد این فرآیند از لحاظ تقنینی و اجرایی چه مشکلاتی دارد و ریشه این مشکلات چیست؟ بنابراین اولاً می‌خواهیم مشکلات را شناسایی کنیم و ثانیاً چه راهکارهایی برای حل مشکلات وجود دارد و این راهکارها چه ریشه‌هایی را هدفگذاری می‌کند؟

آقای خانی: آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی که در دولت انجام شده است می‌تواند با اهداف اصلاحات مبنایی، کمی متفاوت باشد، زیرا در دولت می‌خواهند صرفاً بعضی از فرآیندهای اجرایی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تجدیدنظر کنند، مانند اینکه تعدادی از بنگاه‌های اقتصادی واگذار شده است و باید



فرآیند واگذاری اصلاح گردد. برای مثال به نهادهای عمومی این‌گونه سهام واگذار نشود، لذا برای آن نوع اصلاحات در دولت باید توصیه‌های موردی پیشنهاد شود. اما برای آنکه بنیانی‌تر در مورد آسیب‌شناسی صحبت شود، باید گفت خصوصی‌سازی از ۳۰ سال پیش در کشور شروع گردید و از ۱۰ سال پیش منسجم‌تر شد و از حدود ۶ سال پیش فرآیند خصوصی‌سازی به سبب تصویب قانون تقویت شد. حالا چه آسیب‌هایی بر این فرآیند مترتب بوده است؟ من فکر می‌کنم که این بحث پایه‌ای‌تر است و از آن نتیجه بهتری حاصل می‌شود، در مقابل آسیب‌شناسی دولت که در نتیجه یک تغییر رویه‌ای اتخاذ می‌شود. اگر بخواهیم در بحث، بنیادین‌تر صحبت شود باید ببینیم اهداف خصوصی‌سازی در عمل چه بوده است؟

۱. اهداف خصوصی‌سازی در عمل

خصوصی‌سازی در واقع برای دو هدف انجام گردید. اول حجم بالایی از شرکت‌های دولتی در اختیار دولت بود و دولت احساس می‌کرد که خیلی گرفتار شده است و باید بخشی از آنها را انتقال بدهد. یعنی اولین موضوع این بود که طرف عرضه فکر می‌کرد که باید از این بنگاه‌ها خلاص شود. دومین موضوع که ابتدا هم خیلی عیان نبوده است، بلکه بعد از شروع فرآیند خصوصی‌سازی جذابیت آن برای دولت نمایان شد، درآمدهای آسانی از محل واگذاری بنگاه‌ها حاصل شد. درآمدهای حاصل از فروش شرکت‌ها و خصوصی‌سازی خیلی سهل‌الوصول‌تر از درآمدهای مالیاتی و نفت بوده است. در نتیجه این انگیزه‌ای برای طرف عرضه در جهت واگذاری بیشتر شرکت‌ها بود.

کادر ۱. دو هدف عمده در خصوصی‌سازی

دو هدفی که در عمل برای خصوصی‌سازی به وجود آمد:

۱. واگذاری شرکت‌های دولتی برای رهایی دولت از آنها.

۲. کسب درآمدهای قابل ملاحظه در قبال خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی.

من فکر می‌کنم وزن این دو هدف خیلی بیشتر از شعارهایی بوده است که در این سال‌ها برای خصوصی‌سازی از جمله بهبود کارآیی شرکت‌ها، حضور بخش خصوصی در اقتصاد و... بیان شده است. اهدافی از جمله کارآیی شرکت‌ها، حضور بخش خصوصی و... موضوعات سمت تقاضا بوده است که مدنظر قرار نگرفت. شاید در برخی متون و حتی در سیاست‌ها این اهداف وجود دارد ولی آنچه که بیشتر به نظر من ذهنیت مجریان بوده، اهداف مدنظر در طرف عرضه بوده است.

۲. عدم توجه به بخش خصوصی در خصوصی‌سازی

برنامه‌ریزان و مجریان در زمان اجرای خصوصی‌سازی به فکر طرف تقاضا نبوده‌اند. مثلاً فراموش شده بود که در حوزه‌های وسیعی اصلاً بخش خصوصی وجود ندارد یا بخش خصوصی اندازه‌اش قابل مقایسه با شرکت‌های در حال خصوصی‌سازی نیست.

یا اینکه بخش خصوصی در کشورمان یک ساختار واقعی و رشد یافته با سازوکار خصوصی نیست و همین بخش خصوصی هم وابستگی زیادی به انتفاع از



دولت دارد.

وقتی به این موارد توجه نشد و فقط خصوصی‌سازی از طرف عرضه دیده شد واکذاری شرکت‌ها در حجم گسترده و با سرعت بالا، به‌ویژه بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به‌وجود آمد. بنابراین درخصوص عرضه شرکت‌ها چند مسئله مطرح است:

اول: در برخی حوزه‌ها و بازارها بخش خصوصی فعال نداشتیم،

دوم: در برخی بازارها با وجود آنکه بخش خصوصی علاقمند و کارآفرین وجود دارد اما اندازه آن برای مدیریت شرکت در حال واگذاری مناسب نیست. برای مثال دولت می‌خواهد یک مال یا یک شرکت چند هزار میلیارد ریالی را به بخش خصوصی که ارزش کل شرکت چند صد میلیون ریال است بفروشد، اما اصلاً بخش خصوصی نمی‌تواند برای خرید ورود نماید، زیرا یکی از معیارهای اصلی دولت بحث میزان درآمد حاصل از واگذاری و قیمت فروش است. دولت نمی‌تواند مقررات را تغییر دهد و شرکت را به بخش خصوصی که توان مالی کمی برای خرید دارد اما دارای ایده و برنامه برای شرکت است، واگذار کند تا فقط از مدیریت مطلوب شرکت توسط بخش خصوصی اقتصاد کشور منتفع شود. مدل فرآیند خصوصی‌سازی، به‌دلیل آنکه از طرف عرضه چیده شده بود، اشکال داشت. بدین معنا که دولت با یک سرعت و حجم بالایی مالش را بفروشد تا هم از محل آن منتفع شده و از طرفی از شرّ شرکت خلاص شود.

سوم: در خرید برخی شرکت‌ها بخش خصوصی سالم نبوده است. بخش خصوصی شرکت را خریداری کرده است اما پس از آن به انحای مختلف مال دولت

زخمی شده است. برای مثال شرکت خریداری شده، اما اقساط فروش شرکت به دولت پرداخت نشده است و یا در دارایی‌های شرکت میان خریدار و سازمان خصوصی‌سازی اختلاف به وجود آمده است و موضوع به مراجع قضایی برده شده است.

چهارم: گاه خریدار با توجه به اینکه دولت به او بدهکار بوده است، در بازپرداخت اقساط دچار مشکل شده است و به این نتیجه رسیده که نمی‌تواند روی مدل تأمین مالی خود در خرید شرکت حساب کند. مثلاً فرض کنید بخش خصوصی نیروگاهی را خریداری کرده است تا از محل فروش برق اقساط دولت را پرداخت کند، اما دولت پول فروش برق را به خریدار نداده است، خریدار نیز نتوانسته اقساط نیروگاه را بپردازد.

کادر ۲. عدم توجه به بخش خصوصی در خصوصی‌سازی

دولت تأکید زیادی بر عرضه سهام شرکت‌ها داشته و در مقابل برنامه‌ریزی مناسبی برای سمت تقاضا با توجه به موارد زیر انجام نشده است.

۱. در برخی بازارها بخش خصوصی وجود نداشته است.
۲. بخش خصوصی اندازه مناسبی برای برعهده گرفتن و مدیریت بنگاه‌ها نداشته است.
۳. بخش خصوصی رشد یافته و بدون وابستگی به دولت کم بوده است.
۴. بخش خصوصی شرکت‌ها را خریداری کرده است اما به انحاء مختلف، از جمله بدهکاری، عدم تأمین مالی اقساط و... نتوانسته بدهی دولت را بپردازد.
۵. بخش خصوصی متنوعی در برخی بازارها نبوده است.



۳. حضور نهادهای عمومی در خصوصی‌سازی

وقتی طرف تقاضای خصوصی‌سازی دارای مشکل است اما دولت در طرف عرضه، همچنان تمایل به واگذاری شرکت‌های دولتی دارد تنها اتفاقی که به وجود می‌آید شخصیت‌های حقوقی دیگری به جای بخش خصوصی جایگزین می‌شود. این نهادها منابع مالی و ارتباط خوبی با دولت دارند. اگر مزایده بزرگی برگزار شده است و از طرف «بخش خصوصی واقعی» کسی جلو نیامده است، آن نهادها آمادگی مالی داشته‌اند و بعضی وقت‌ها خرید فلان شرکت به آنها تکلیف شده است. یعنی اگر یک صندوق، بنیاد یا آستان، یک شرکت سرمایه‌گذاری و یا یک بانک وارد خرید سهام می‌شود، این نهادهای قدرتمند دارای منابع مالی کافی هستند که یا فضا برای فعالیت آنها راحت بوده است که به آسانی وارد رقابت یک طرفه شوند، چرا که رقیب خاصی در خرید سهام شرکت‌ها در بازار نبوده است یا اینکه تکلیفی شده است تا منابعشان را در آن سرمایه‌گذاری نمایند.

از طرفی وقتی این نهادها منابع مالی دارند با آن چه کار انجام دهند؟ یکی از راهکارها استفاده از منابع این نهادها در طرف تقاضای عرضه‌های دولت است. از طرفی این مؤسسات و نهادهای عمومی دارای نهادهای بالادستی هستند که آن نهادها علاقمند به نقش‌آفرینی در این حوزه می‌باشند. وقتی که بخشی از زیرمجموعه‌های دولت واگذار می‌شود، آنها دولت را یاری داده و منابع را در اختیار دولت می‌گذارند تا مالکان جدید شرکت‌ها شده، چرخ خصوصی‌سازی بچرخد. واگذاری اغلب شرکت‌های دولتی در حوزه‌هایی است که اصولاً بخش خصوصی کمتر در آنجا

حضور دارد. از این منظر برای این نهادهای عمومی ورود به خرید سهام جذابیت داشته است.

کادر ۳. حضور نهادهای عمومی در خصوصی‌سازی

وقتی بخش خصوصی در سمت تقاضا دچار مشکل است و دولت بر عرضه شرکتها تأکید می‌کند. نهادهای عمومی به عنوان مالکان جدید در خرید شرکتها پرننگ می‌شوند، چرا که:

- این نهادها منابع مالی کافی داشته‌اند و می‌توانستند در رقابت با بخش خصوصی پیشی بگیرند.
- این نهادها با بدنه دولت و حاکمیت ارتباط دارند و گاه به آنها تکلیف شده است.
- عرضه‌های بنگاه‌ها توسط دولت، محل مناسبی برای سرمایه‌گذاری این نهادها به وجود آورده است.
- پرداخت دیون دولت از طریق واگذاری بنگاه‌ها به این نهادها، سبب مالکیت این نهادها بر بنگاه‌های دولتی گردید.

بزرگ‌ترین آسیب در خصوصی‌سازی عدم طراحی یک مدل عرضه و تقاضا در خصوصی‌سازی است. هر آنچه که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قبل از آن در قوانین برنامه‌های سوم و چهارم توسعه که موضوع خصوصی‌سازی را تمشیت می‌کردند، نحوه واگذاری دولت را بیان می‌کند و متأسفانه اصلاً طرف تقاضا و نحوه خرید سهام مدنظر قرار نگرفت.

در خصوصی‌سازی برخی کشورها گاه مشتریان را به صورت گزینشی انتخاب می‌کنند. یکی از دوستان تعریف می‌کرد، قرار بود یک شرکت چاپ اسکناس



در آلمان را بفروشد، تعداد زیادی متقاضی برای خرید آن شرکت وجود داشت. مسئولین ذی‌ربط ترجیح دادند چون این شرکت تکنولوژی بالایی نیاز دارد، سرمایه‌گذاران آلمانی کنار گذاشته شود، زیرا سرمایه‌گذاران آلمانی باید دائماً تکنولوژی روز چاپ اسکناس را به‌دست آورند درحالی که اگر مالکیت شرکت به دست سرمایه‌گذاران خارجی و بین‌المللی باشد، تکنولوژی چاپ اسکناس را همیشه دارند و آن را در شرکتشان پیاده می‌کنند. اما در کشورمان بالعکس استدلال می‌شود چون چاپ اسکناس امنیتی است پس متقاضیان خارجی کنار گذاشته می‌شوند.

بنابراین اگر در فرآیند خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی بخش خصوصی متنوع وجود داشته باشد، این امکان را به مسئولین اجرایی می‌دهد که مشتریان برخی شرکت‌ها را خود انتخاب کنند و واگذاری در طرف تقاضا مدیریت شده باشد، اما وقتی در اقتصاد کشور بخش خصوصی متنوع در حوزه‌های مختلف وجود ندارد از طرفی در سمت عرضه برنامه واگذاری‌ها بیشتر با هدف کسب درآمد چیده شده است، نتیجه اینکه شرکت‌ها را کسانی می‌خرند که به‌دلیل قدرت اقتصادی آنها نسبت به بخش خصوصی قدرت‌های چانه‌زنی بالاتری را در مناسبات اقتصادی خود با دولت دارند. از یک طرف این نهادها از دولت طلبکار هستند، سپس از طرق مختلف سعی می‌کنند طلب و بدهی خود را با دولت تهاتر کنند. این موضوع سبب می‌شود که طی یک فرآیند دو تا چندساله، خصوصی‌سازی در دولت با هدف تهاتر انجام شود. شاید در ابتدای فرآیند خصوصی‌سازی تصور نمی‌شد این خریداران بزرگ برای دولت شروطی بگذارند. مثلاً در مورد واگذاری مخابرات تصور نمی‌شد نهادهای قدرتمند خریداری کرده و بعد از آن این نهادها برای کل نظام مخابراتی کشور تکلیف مشخص کنند.

اتفاقی که در خصوصی‌سازی شرکت‌ها در چند ساله اخیر به وجود آمده است، حجم گسترده‌ای از مالکیت شرکت‌ها برای عرضه آماده شد اما در مقابل برنامه‌ای برای طرف تقاضا خصوصی‌سازی انجام نشده بود تا منجر به افزایش کارآیی در بنگاه شود.

ضعف ساختاری بخش خصوصی در اقتصاد کشور و عدم تنوع و گستردگی این بخش از مهمترین مشکلات خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر بوده است. مدل ساده شده خصوصی‌سازی در کشور عبارت است از اینکه دولت در حالی که طرف تقاضایی برای خرید سهام شرکت‌ها وجود نداشته است اما مجبور بوده است شرکت‌ها را عرضه کند. اگر دوباره به سال ۱۳۸۴ برگردیم و خصوصی‌سازی را دوباره انجام دهیم، در کوتاه‌مدت تلاش‌هایی برای جلوگیری از گرفتار شدن در مشکلات امروزی را انجام می‌دهیم اما باز نتیجه کار چیزی شبیه همین به وجود می‌آید. یعنی بار دیگر در فرآیند خصوصی‌سازی نهادها و کانون‌های دارای قدرت مالی در کشور، خریداران جدید شرکت‌ها می‌شدند.

۴. لزوم طبقه‌بندی شرکت‌ها براساس حوزه فعالیت آنها در فرآیند خصوصی‌سازی

مرکز پژوهش‌های مجلس: شما اعتقاد دارید در عمل دولت دو هدف رها شدن از شرکت‌های دولتی و کسب درآمد از محل واگذاری‌ها را دنبال کرده و توجه کافی به جانب تقاضای خصوصی‌سازی نداشته است. یعنی به حضور کم‌توان بخش



خصوصی توجه نکرده است، به جایگزین شدن بخش خصوصی با نهادهای عمومی غیردولتی بی‌اعتنا بوده است و به شرایط پس از واگذاری هم کم‌توجهی کرده است که این موضوع ریشه بسیاری از مشکلات امروز ماست. حالا با این آسیب‌شناسی از خصوصی‌سازی شما چه راهکار و تدبیری را پیشنهاد می‌کنید؟

آقای خانی: دولت لازم بود همه آنچه که می‌خواست واگذار نماید، یک دفعه روی میز خصوصی‌سازی نمی‌گذاشت. دولت یک شرکت چند میلیون تومانی را، سهم چند ده‌هزار تومانی خود در یک شرکت مشاور، پیمانکار و ... را که اصلاً شرکت ذاتش خصوصی است، به همان گونه در یک زمان و با یک کیفیت واگذار کرد که شرکت چند میلیارد تومانی را برای مثال فولاد مبارکه، مس، مخابرات و ... را واگذار نمود و به تعبیری همه شرکت‌ها را در یک کیسه قرار داد. دولت باید طبقه‌بندی واقعی از شرکت‌ها ارائه می‌کرد. نباید در ابتدا با این سرعت شرکت‌ها را که در حوزه‌های مختلف اقتصادی قرار داشتند، واگذار می‌کرد.

دولت باید ابتدا شتاب مناسبی را در فرآیند خصوصی‌سازی تعیین می‌کرد و به صورت طبقه‌بندی شده در حوزه‌های مختلف شرکت‌ها را واگذار می‌نمود. در برخی حوزه‌های اقتصادی به دلیل آنکه بخش خصوصی وجود دارد و بازارها رقابتی هستند کار ساده‌تر است. دولت باید ابتدا از حوزه‌های رقابتی‌تر فرآیند خصوصی‌سازی را شروع می‌کرد. نظیر فعالیت‌هایی که اصطلاحاً قانون آنها را در گروه ۱ قرار داده است، زیرا در این گروه بخش خصوصی رقیب دولت است و از

طرفی اندازه بنگاه‌ها کوچک است. دلیلی ندارد که دولت در این نوع شرکت‌ها ادامه حضور داشته باشد. همان‌طور که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه همین کار انجام می‌شد.

دولت نباید به دلیل آنکه بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغ شد و می‌توانست شرکت‌های صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را واگذار کند، در کنار دریافت مجوز واگذاری برای سهام عدالت و پرداخت رد دیون خود از طریق سهام شرکت‌ها، شتابزده در فرآیند خصوصی‌سازی عمل می‌کرد. شتابزدگی، بی‌برنامگی و وجود برنامه‌های جانبی مانند سهام عدالت سبب شد دولت مخلوطی از موضوع داشته باشد که نتواند خوب تمییز دهد چه کاری درست و چه کاری غلط است.

لازم بود طی چندین سال ابتدا حوزه‌های رقابتی و شبه‌رقابتی واگذار شود. بهتر بود خصوصی‌سازی از بازار به بازار انجام می‌گردید. یعنی برای نمونه دولت اعلام می‌کرد هر آنچه در حوزه صنعت فولاد واگذار می‌شود. باید دولت ابتدا تا حد زیادی یک صنعت را واگذار می‌کرد، سپس فرآیند خصوصی‌سازی وارد حوزه دیگر می‌شد.

لازم بود در کنار واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، آزادسازی و ورود بخش خصوصی در این حوزه‌ها به همان نسبت شروع می‌گردید. اجازه ورود آزاد بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری و ایجاد شرکت‌های بزرگ داده می‌شد.

دولت باید در فرآیند خصوصی‌سازی صنایع بزرگ‌تر، ابتدا شرکت‌هایی را واگذار می‌کرد نظیر فولاد مبارکه که سایت و کارخانه آن مشخص است، ورودی



کارخانه و خروجی و محصولات آن معلوم است. لازم است شرکت‌هایی در حوزه خدمات عمومی مثل گاز، آب، برق و ... آخرین واگذاری‌های دولت باشد. حتی در حوزه نیروگاه‌ها که بخشی از ارتباط آن با بخش خصوصی است و بخشی به حوزه مدیریت دولت مربوط است دیرتر واگذار می‌گردید.

بنابراین الگویی که در آن واگذاری‌ها، اولویت‌بندی شرکت‌ها و حوزه‌های مربوط به آن مشخص باشد، وجود نداشته است. دولت از ابتدا سراغ فهرست شرکت‌ها رفت و هر آنچه را که ابتدا می‌توانست سریع‌تر خصوصی شوند واگذار کرد. چه بسا سهام دولت در یک شرکت چند صد هزار تومانی به لحاظ مشکل حقوقی بعد از چندین سال، هنوز واگذار نشده است. اما در مقابل شرکتی مانند مخابرات ایران یا هلدینگ خلیج فارس واگذار شد. دولت براساس اینکه شرکت‌ها چه قدر آمادگی واگذاری دارند عمل کرد، به‌طور کلی نحوه ورود دولت به این موضوع انفعالی بود و طبقه‌بندی واقعی از شرکت‌ها برای واگذاری انجام نشد.

کادر ۴. طبقه‌بندی شرکت‌ها براساس حوزه فعالیتشان در فرآیند خصوصی‌سازی

۱. دولت نباید برای واگذاری آنچه که از شرکت‌ها، اموال و دارایی‌ها بود، چه سهم کم دولت در یک شرکت خصوصی و چه مالکیت ۱۰۰ درصدی دولت در یک بنگاه بزرگ، همه را در کنار هم برای واگذاری قرار می‌داد.

۲. در فرآیند عرضه شرکت‌ها نباید شتابزده عمل شود.

۳. فرآیند خصوصی‌سازی شرکت‌ها باید از یک بازار به بازار دیگر صورت گیرد. بدین صورت که دولت ابتدا باید در حوزه‌هایی که بخش خصوصی وجود دارد و بازارها رقابتی یا شبه‌رقابتی هستند فرآیند خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌ها را انجام دهد، سپس وارد

حوزه‌های دیگر شود.

۴. در کنار واگذاری شرکت‌ها بسیار مهم است که فرآیند آزادسازی و تسهیل حضور بخش خصوصی صورت پذیرد.

۵. ابتدا بنگاه‌هایی که کمترین تأثیر را بر مصرف‌کننده دارند واگذار شود و در پایان حوزه‌های خدمات عمومی که بیشترین تأثیر را بر مصرف‌کننده می‌گذارند، خصوصی شوند.

امروز باید دولت طبقه‌بندی واقعی از شرکت‌ها برای واگذاری ارائه دهد. اتفاقاً

هنوز حوزه‌های خدمات عمومی دولت خصوصی نشده‌اند. به عبارتی خصوصی‌سازی‌های جدی دولت هنوز انجام نشده است.

نوع خصوصی‌سازی که بیشتر در مورد شرکت‌های دولتی انجام شد

به‌گونه‌ای بود که ضرورت زیادی بر وجود سازمان خصوصی‌سازی نبود. فرض

کنید فردی در بورس فعالیت می‌کند. در بخش دارایی‌های خود چندین شرکت دارد که می‌خواهد به فروش برساند. او به کارگزار سفارش فروش شرکت‌هایش را می‌دهد.

شبيه این کار در دولت انجام شده است. دولت چند شرکت‌ها را به صورت مزایده واگذار کرده یا چند شرکت را در بورس به صورت بلوکی و یا خرد عرضه کرده است.

اگر هدف اصلی از خصوصی‌سازی افزایش کارآیی شرکت‌هاست کار سخت در

خصوصی‌سازی حوزه خدمات عمومی که به طور مستقیم با مصرف‌کننده در ارتباط

است، هنوز پابرجاست. خصوصی‌سازی در شرکت‌هایی نظیر فولاد مبارکه سبب

می‌شود قواعد مربوط به شرکت‌های دولتی از روی آن برداشته شده و فعالیت

شرکت بهبود پیدا کند. حساسیت خصوصی‌سازی در خدمات عمومی به نسبت سایر



حوزه‌ها بیشتر است. وقتی حوزه‌ای مانند توزیع برق خصوصی می‌شود دولت انتظار دارد کارآیی شرکت افزایش یابد. هنگامی که حوزه‌ای خصوصی می‌شود کارآیی بنگاه‌ها افزایش می‌یابد، تجربیات در سایر کشورها نشان می‌دهد عرضه خدمات آن حوزه‌ها بهتر و مطلوب‌تر شده و قیمت آن نیز کاهش یافته است. این کاهش قیمت یا ناشی از مقررات‌گذاری مناسب در حوزه فعالیت شرکت است یا اینکه شرکت انحصار قانونی داشته است و با آزادسازی فعالیت‌ها، تعداد بازیگران در بازار افزایش یافته است و بازار رقابتی منجر به کاهش قیمت محصول شده است. اگر این‌گونه به خصوصی‌سازی نگاه شود معنای شکست یا موفقیت در خصوصی‌سازی هنوز باقی‌مانده است. تأثیرات عمیق خصوصی‌سازی بر مصرف‌کنندگان و شهروندان سبب می‌شود که خصوصی‌سازی یک مقوله اقتصاد سیاسی عنوان شود.

کادر ۵. حوزه‌های جدی خصوصی‌سازی

۱. خصوصی‌سازی در برخی بنگاه‌ها مانند شرکت فولاد مبارکه آچنان در کارآیی شرکت مؤثر نیست، بلکه سبب می‌شود قوانین و مقررات دولتی از روی شرکت برداشته شود، به دلیل آنکه شرکت در زمان دولتی بودنش براساس تکنولوژی‌های روز فعالیت می‌کرد.

۲. حوزه‌هایی مانند توزیع برق، آبفا و ... که کارآیی شرکت‌ها پایین است و دولت می‌خواهد با خصوصی‌سازی کارآیی شرکت را افزایش دهد، حوزه‌های جدی خصوصی‌سازی هستند، زیرا این بنگاه‌ها بیشترین تأثیر را بر مصرف‌کننده نهایی دارند. معنای شکست یا موفقیت در خصوصی‌سازی در این حوزه‌ها پررنگ می‌شود.

۵. تفاوت خصوصی‌سازی در حوزه خدمات عمومی با سایر بنگاه‌های

دولتی

بنگاه‌هایی که دولت تاکنون واگذار کرده است بر بخش عمده مردم تأثیر چندانی نداشته است. تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد خصوصی‌سازی در حوزه خدمات عمومی حساسیت‌های زیادی دارد و این مسئله گاه اگر به درستی اجرا نشود سبب تغییر دولت‌ها شده است. در واگذاری حوزه خدمات عمومی نمی‌توان از همان مدل قبلی واگذاری شرکت‌ها استفاده کرد.

در این حوزه‌ها باید نظم و ترتیبی در واگذاری شرکت‌ها باشد. وقتی دولت برای مثال برای واگذاری شرکت‌ها به حوزه برق ورود می‌کند، نباید مخالفت دستگاه‌ها وجود داشته باشد. تجربه شرکت‌هایی که واگذار شده‌اند نشان می‌دهد گاه برای مثال برای واگذاری یک شرکت، از یک طرف یک وزارتخانه مانند نفت مخالف و از طرف دیگر وزارتخانه اقتصاد موافق بود، یا وزارت مسکن و شهرسازی از واگذاری شرکت استقبال می‌کرد چرا که قرار بود منابع حاصل از واگذاری صرف رد دیون برای پیمانکاران آن وزارتخانه شود.

در واگذاری شرکت‌های خدمات عمومی دیگر بحث موافقت یا مخالفت وزارتخانه‌ها و دولت معنا ندارد. باید در کشور تصمیم‌گیری شود که مدل مناسب برای مثال واگذاری برق به بخش خصوصی چیست؟ پس از طراحی مدل باید عملیات آن اجرا شود تا آن حوزه واگذار شود. دیگر لزومی به تهیه فهرست واگذاری شرکت‌ها نیست که بحث‌های مخالف و موافق ورود به فهرست مطرح شود.



در خصوصی کردن مجموعه شرکت‌های گاز، مجموعه شرکت‌های توزیع برق، مجموعه شرکت‌های آبفا، مجموعه شرکت‌های آب، مجموعه شرکت‌های شهرهای جدید، کاملاً مفهوم تخصصی می‌شود. در این حوزه‌ها عملاً باید بازاری در دوره زمانی خاصی خصوصی شود.

تفاوت دیگری که این حوزه‌ها با سایر واگذاری شرکت‌ها تاکنون داشته است، نباید انتظار منابع کافی از فروش این شرکت‌ها داشت. دولت نباید این انتظار را داشته باشد که از فروش این شرکت‌ها به مانند گذشته درآمدهای خوبی کسب می‌کند. درآمد حاصل از فروش شرکت‌های برق بسیار کمتر از درآمد حاصل از فروش شرکت‌هایی مانند فولاد، مخابرات و ... است. از طرفی درآمدهای که از محل واگذاری این نوع شرکت‌ها به دست می‌آید در قبال آن حجم عظیمی از اموال که منتقل می‌شود، بسیار کم است.

با توجه به آنکه کارآیی در این نوع شرکت‌ها پایین است و اکثراً زیان‌ده هستند مانند یک شرکت با مدل حسابداری از طریق ارزش خالص دارایی‌ها یا از طریق سودآوری، قیمت فروش شرکت به دست نمی‌آید. در برخی موارد قیمت فروش شرکت چند برابر مقدار واقعی آن تصویب می‌شود و بخش خصوصی آن را می‌خرد چون برای خریدار صرفه دارد که از محل سود شرکت به راحتی اقساط شرکت واگذار شده را به دولت پرداخت نماید. در صورتی که ساختار دارایی شرکت‌های خدمات عمومی به گونه‌ای است که اموال، منابع و تجهیزات فراوانی از دولت طی سالیان متمادی در این حوزه‌ها هزینه شده است و این شرکت‌ها صاحب بخش بزرگی از

تجهیزات و امکانات دولت هستند اما نباید این انتظار را داشت که از محل فروش این اموال درآمدهای قابل ملاحظه‌ای نصیب دولت می‌شود. باید این انتظار باشد که تکالیف و تعهدات در انجام وظایف شرکت توسط خریداران به خوبی انجام شود. بنابراین مدل واگذاری این حوزه‌ها، مبنی بر حداکثرسازی درآمد دولت نیست. بالعکس مدل واگذاری مبتنی بر انجام تعهدات است که تفاوت جدی با آنچه که تاکنون دولت انجام داده، دارد. این حوزه‌ها به دلیل توانایی و قدرتی که به خریداران آن می‌دهد می‌تواند برای مشتریان رغبت ایجاد کند در صورتی که سودآوری در این حوزه‌ها کم است. بنابراین در واگذاری این حوزه‌ها نباید همان مسیر قبلی یعنی کسب درآمد و رها شدن از شرکت مدنظر دولت قرار گیرد. دولت می‌داند که اگر برای مثال حوزه گاز کشور بد وگذار شود نه تنها از شرکت رها نمی‌شود بلکه بسیار گرفتارتر می‌شود. از طرفی درآمد قابل ملاحظه‌ای در فروش این نوع شرکت‌ها وجود ندارد.

کادر ۶. تفاوت خصوصی‌سازی در حوزه خدمات عمومی با سایر بنگاه‌های دولتی

۱. حوزه خدمات عمومی به دلیل تأثیر زیادی که بر مصرف‌کننده دارد، نسبت به سایر بنگاه‌های دولتی که واگذار می‌شوند، دارای حساسیت بالاتری هستند.
۲. لازم است در واگذاری حوزه خدمات عمومی اجماع و هماهنگی کاملی میان وزارتخانه‌های مربوطه برقرار باشد.
۳. نباید دولت نگاه درآمدی از قبیل واگذاری خدمات عمومی داشته باشد.
۴. مدل واگذاری خدمات عمومی بیشتر بر مبنای تعهدات است. مالکان جدید این حوزه‌ها لازم است تعهدات شرکت را به خوبی انجام دهند.
۵. اگر دولت خدمات عمومی را بد وگذار کند، نه راحت، بلکه بیشتر گرفتار می‌شود.



۶. واگذاری تعهدی شرکت‌ها

مرکز پژوهش‌های مجلس: چگونه می‌توان موضوع واگذاری تعهدی شرکت‌ها را در اقتصاد کشور مطرح کرد؟

آقای خانی: نوع واگذاری اکثر شرکت‌هایی که تاکنون خصوصی شدند «تعهدی» نبوده است. اما وقتی واگذاری حوزه‌هایی مانند نیروگاه‌ها رسید ناخواسته تعهدات زیادی برای خریداران در متن قرارداد گنجانده شد. محتوای قرارداد فروش یک نیروگاه کاملاً با فروش یک شرکت حمل‌ونقل متفاوت است. تنها تعهدی که خریداران سهام مدیریتی در واگذاری سهام شرکت‌های بورسی دارند رعایت تکالیف شورای رقابت است که این موضوع را خریداران می‌دانند. نوع قراردادهای واگذاری این نوع شرکت‌ها میان سازمان خصوصی‌سازی و خریداران کاملاً مالی است. بدین معنا که در قرارداد فروش شرکت بیشتر نحوه اقساط واگذاری، نحوه اقامه دعوا در صورت عدم پرداخت اقساط، فرآیند تحویل شرکت بیان می‌شود. اما در واگذاری نیروگاه علاوه بر تعهدات مالی در قرارداد، خریدار باید قانون توسعه برق یا دستورات «دیسپاچینگ برق» را رعایت کند. اگر نیروگاه به خریداران دیگری فروخته شد آنها نیز ملزم به رعایت مفاد قرارداد هستند. دستورالعمل‌هایی که برای تعمیرات اساسی^۱ یا ورود و خروج از شبکه برق وجود دارد، باید توسط خریداران نیروگاه‌ها رعایت شود. مدیرانی که در نیروگاه‌ها مشغول کار می‌شوند باید ویژگی‌هایی داشته باشند، لازم است ابتدا این مدیران توسط وزارت

نیرو تأیید شوند و پس از آن خریداران آنها را در نیروگاه به کار گیرند. بنابراین قرارداد فروش نیروگاه یک حجم گسترده از تعهدات را در کنار تعهدات مالی به پیوست دارد.

بنابراین حجم تعهدات خریداران در مقابل دولت، بسیار بیشتر از مبلغی است که سرمایه‌گذاران در ورود به این حوزه‌ها می‌پردازند. گاه موضوع پیچیده‌تر می‌شود و رابطه شرکت با سایر شرکت‌ها نیز مهم است. مثلاً در شرکت‌های گاز استانی علاوه بر آنکه در واگذاری، تعهدات زیادی به خریدار منتقل می‌شود لازم است رابطه شرکت نیز با پالایشگاه و خوراک آن مشخص شود. لازم است تعهدات شرکت در فصل سرد و گرم سال مشخص شود. از طرفی رابطه شرکت با بخش صنعت و یا خانگی تنظیم شود.

در نتیجه وقتی می‌گویند یک شرکت گاز خصوصی شد حجم گسترده‌ای از تعهدات است که انتقال پیدا می‌کند و اعداد و ارقام حاصل از فروش معنای زیادی ندارد. بنابراین خود به خود مدل واگذاری تعهدی اجرا می‌شود اما نکته‌اش این است که امروز دستگاه‌های اجرایی آمادگی لازم را با این موضوع ندارند. متأسفانه بسترهای لازم برای واگذاری این حوزه‌ها هنوز وجود ندارد و فکر می‌شود می‌توان با همان مدل قبلی که تاکنون شرکت‌ها واگذار شده‌اند این خدمات را واگذار نمود.

واگذاری حوزه‌های خدمات عمومی بستگی زیادی به چگونگی واگذاری آن دارد. نیازی به بخش خصوصی متنوع نیست، بلکه بخش خصوصی که بتواند عهده‌دار انجام مسئولیت شود، لازم است. خریدار این حوزه‌ها می‌تواند الزاماً منابع



مالی نداشته باشد. آسیبی که امروز در مورد این حوزه‌ها مترتب است نبود مدل برای واگذاری است. هیچ مطالعه کاربردی که چگونگی مطلوب واگذاری شرکت‌های توزیع برق را تشریح کند تا ابتدا به صورت پایلوت اجرا شود و در مرحله بعد برای کل کشور پیاده شود، وجود ندارد. بیشتر مطالعات در این سطح بوده است که خصوصی‌سازی بشود یا نشود. این شرکت جزء حاکمیت است یا نه. در حوزه کیفیت خصوصی‌سازی کار چندانی انجام نشده است. در کنار این موضوع که برخی دستگاه‌های ذی‌ربط نیز مخالف واگذاری برخی شرکت‌ها هستند.

مهمترین آسیب در خصوصی‌سازی، نگاه کمیتی است. همه چیز فدای کمیّت شده است به این معنا که باید این مقدار شرکت به فروش برسد، باید این مقدار ریال برای بودجه عمومی تأمین شود یا باید تا فلان سال تمام شود.

کادر ۷. واگذاری تعهدی شرکت‌ها در حوزه خدمات عمومی

۱. هرچند در واگذاری شرکت‌های دولتی موضوع «واگذاری تعهدی شرکت‌ها» مطرح نبود، اما وقتی واگذاری بنگاه‌هایی از جمله نیروگاه‌ها به بخش خصوصی مطرح شد، در کنار قرارداد واگذاری آنها، حجم زیادی از تعهدات در قرارداد فروش نیروگاه‌ها گنجانده شد تا خریداران نیروگاه‌ها ملزم به رعایت آنها باشند.

۲. امروز دستگاه‌های اجرایی کشور در ارتباط با موضوع «واگذاری تعهدی» شرکت‌ها، آمادگی لازم را ندارند و مدل مطلوبی تاکنون در واگذاری حوزه‌های خدمات عمومی طراحی نشده است.

۳. موفقیت در واگذاری حوزه‌های خدمات عمومی بستگی زیادی به چگونگی واگذاری آنها دارد و نباید از مدلی که تاکنون در واگذاری شرکت‌ها استفاده شده، بهره برد. بنابراین در واگذاری این حوزه‌ها نیازمند طراحی مدل مطلوب هستیم.

۷. تفاوت میان آسیب‌های خصوصی‌سازی با مشکلات آن

مرکز پژوهش‌های مجلس: با مطالبی که شما مطرح کردید بسیاری از بحث‌هایی که امروز مطرح است مانند اینکه چه شرکت‌هایی در فهرست باشند یا نباشند یا بحث حقوق مالکانه شرکت هنگامی از شرکت مادر تخصصی جدا شده، کنار گذاشته می‌شود. خیلی از این موضوعات، موضوعیت خود را از دست می‌دهند اما آیا به موضوعات جدیدی که در این فضا به وجود می‌آید، فکر کرده‌اید؟ مثلاً در مورد قیمتگذاری یا شرایط پس از واگذاری‌ها؟

آقای خانی: در این شرایط موضوعاتی از قبیل درست یا غلط بودن قیمتگذاری اموال، اعمال حقوق مالکانه از طرف شرکت مادر تخصصی یا وزارت اقتصاد و ... آسیب نیستند. این موارد مشکلاتی هستند که ریشه در قانون و مقررات دارند. کافی است که چند نفر مأموریت بگیرند، مشکلات فعلی را لیست کنند و سپس در قانون و مقررات اصلاح شود. ریشه برخی از این مشکلات در قانون است به دلیل آنکه قانون خصوصی‌سازی خیلی جزئی است این مطلوب نیست زیرا برای فرآیندی که جدید و از تنوع برخوردار است، باید دولت اختیار لازم را داشته باشد. در قوانین و مقررات زیادی از جمله دو فصل قانون و حدود ۲۰ مقرر با تنوع زیاد، اساسنامه سازمان خصوصی‌سازی، آیین‌نامه معاملات، مذاکرات و ... که در جاهای مختلف هیئت دولت، شورای عالی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و هیئت واگذاری تصویب شده است، زیاد بودن این موارد پیچیدگی برای مجری ایجاد می‌کند. البته به دلیل آنکه خصوصی‌سازی حساسیت زیادی در کشور دارد

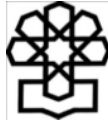


قانونگذار خیلی جزئی شده است و مجریان خیلی گام به گام انجام می‌دهند. اما آسیب اصلی این است که دولت می‌خواهد درآمد کسب کند و از دست شرکت‌ها رها شود.

کادر ۸. تفاوت میان آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی با مشکلات آن

۱. ریشه بسیاری از مشکلات خصوصی‌سازی در قوانین و مقررات است که باید فهرست شده، اصلاح گردد. اما آسیب اصلی خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر نوع رویکرد دولت به این موضوع بوده است. دولت می‌خواست از محل واگذاری سهام شرکت‌ها درآمد کسب کند و از بار شرکت‌ها رها شود.
۲. از مشکلات خصوصی‌سازی کشور حجم زیاد قوانین و مقررات در کنار جزئی شدن آن است که سبب شده برای مجریان پیچیدگی ایجاد شود و فرآیند خصوصی‌سازی در کشور کند انجام گردد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: با تشکر از شما که دعوت مرکز را قبول کردید.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۶۷۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران ۱. لزوم توجه به جانب تقاضا در فرآیند خصوصی‌سازی (مصاحبه با آقای داود خانی)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بخش عمومی)

ارائه‌کننده: داود خانی

تنظیم و تدوین: احسان آقاچانی معمار

ناظران علمی: علی نصیری‌اقدم، محسن فاتحی‌زاده

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۲. واگذاری شرکت‌های دولتی

۳. جانب تقاضا

۴. آسیب‌شناسی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۵