

آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران

۲. لزوم پایبندی به سیاست‌های کلی

اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

(مصاحبه با آقای مهدی فلاح‌دوست)

آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی و نظارت بر نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم 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 کارایی 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 چهارم و چهارم؛
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 چهارم و چهارم قانون اساسی شامل اصلاحات قانونی، آیین‌نامه‌ها و رویه‌های اجرایی و... ارائه خواهد شد.

گزارش حاضر ضمن بیان نکاتی درباره محورهای مزبور، بر تبیین محورهای ۲ و ۳ تمرکز دارد.

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مباحث
۴	متن گفتگو
۶	۱. بررسی اهداف در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۱۱	۲. کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت
۱۹	۳. تقسیم‌بندی شرکت‌ها در گروه‌های سه‌گانه
۲۲	۴. شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی
۲۶	۵. افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی
۳۴	۶. حوزه سرمایه‌گذاری دولت
۳۶	۷. افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی
۳۹	۸. عدم اهتمام جدی به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
۴۱	۹. فهرست واگذاری شرکت‌ها
۴۶	۱۰. رد دیون دولت
۴۹	۱۱. قیمت‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی



آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران

۲. لزوم پایبندی به سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی (مصاحبه با آقای مهدی فلاح‌دوست)^۱

خلاصه مباحث

۱. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی اهداف به صورت کمی و یا کیفی مشخص نشده است و تنها در حوزه واگذاری‌ها و بخش تعاون، چند هدف کمی ذکر شده که این موارد همه آن چیزی نیست که باید مقرر می‌شد.

۲. تعیین فرصت زمانی کوتاه برای واگذاری‌ها بدون توجه به ظرفیت‌های اقتصاد ملی و تعداد زیاد شرکت‌ها برای واگذاری، ضمن ایجاد شتاب‌زدگی در اجرا و انحراف از مبانی تعریف شده، سبب شد آنچه که از واگذاری‌ها مورد انتظار بود، محقق نشود.

۳. دامنه و حجم وسیع فعالیت‌های تصدیگری دولت در گروه ۳ ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی از یک طرف و تداوم حضور دولت در فعالیت‌های مشمول گروه‌های ۱ و ۲ موضوع ماده (۲) این قانون با توجه به عدم خاتمه واگذاری کامل این فعالیت‌ها از طرف دیگر، سبب شده بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی به شکل مورد انتظار کاهش نیابد.

۱. متن حاضر برگرفته از مصاحبه با آقای مهدی فلاح‌دوست در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.
آقای مهدی فلاح‌دوست، کارشناس حوزه خصوصی‌سازی و امور شرکت‌های دولتی هستند.

۴. چالش‌های موجود در نحوه اداره بنگاه‌های تخصیص داده شده برای سهام عدالت و رد دیون، بار مدیریتی دولت را در اداره تصدی‌های اقتصادی دو چندان کرده است.
۵. عرضه سهام شرکت‌ها به صورت بلوکی از یک طرف و توان اندک بخش خصوصی برای رقابت با بخش عمومی در این عرضه‌ها از طرف دیگر، سبب شده توسعه بخش خصوصی از طریق واگذاری‌ها، به‌طور کامل محقق نشود.
۶. طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی در بُعد واگذاری‌ها برای بخش تعاونی اولویت در نظر گرفته شد، اما به‌طور مشخص ترجیحاتی برای این بخش در واگذاری سهام لحاظ نشد، به همین دلیل سهم بخش تعاونی از طریق خصوصی‌سازی و واگذاری سهام رشد نکرده است.
۷. عدم باور مدیران دولتی به کارکرد بخش خصوصی از یک طرف و وجود «مقاومت در میان مدیران دولتی» از طرف دیگر، واگذاری شرکت‌ها را کند کرده است.
۸. اختلاف‌نظر میان وزارتخانه‌ها با یکدیگر و با نهادهای سیاستگذار و مجری واگذاری‌ها در دوران واگذاری شرکت‌ها، به ایجاد تأخیر در برنامه واگذاری شرکت‌ها منجر شده و به عدم کاهش بار مالی و مدیریتی دولت دامن زده است.
۹. بدهی سنگین دولت به نهادهای عمومی و سایر اشخاص، سبب شده است سهم قابل توجهی از منابع حاصل از واگذاری‌ها، بدون توجه به مفاد بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، برای رد دیون دولت اختصاص یافته و از مسیر تعیین شده در اسناد بالادستی منحرف شود.



۱۰. در واگذاری برخی شرکتها به خصوص در موارد مرتبط با رد دیون، به دلیل محول شدن امر بازسازی ساختاری به خریداران غیرحرفه‌ای و غیرمتخصص، تحقق هدف ارتقای کارآیی بنگاه‌ها به‌عنوان یکی از مهمترین اهداف برنامه‌های خصوصی‌سازی، با تردید جدی مواجه شده است.

۱۱. قرار دادن نام بسیاری از شرکتها در فهرست قوانین بودجه سالیانه برای واگذاری بدون توجه به بسیاری از ملاحظات با وجود آنکه واضح بود واگذاری این شرکتها امکانپذیر نیست، سبب شد نه تنها واگذاری شرکتها مطابق فهرست مورد نظر قانونگذار محقق نشود، بلکه توان دولت بیشتر معطوف به نحوه اجرای این تکلیف قانونی شده و به ظرفیت‌های موجود دیگر کمتر توجه شود.

۱۲. برخی شرکتها عنوان می‌کنند که کارشان انجام امور حاکمیتی است. باید توضیح داد که اگر شرکتی وظیفه حاکمیتی انجام می‌دهد باید در درون وزارتخانه یا مؤسسه دولتی قرار گیرد. امور حاکمیتی در قالب حقوقی شرکتی قابل انجام نیست.

۱۳. عدم تدوین نظام‌نامه‌ای برای تأمین مالی، حمایت و تشویق خریداران بخش خصوصی از یکسو و ایجاد نااطمینانی در برخی واگذاریها (اعتراض به قیمتگذاری توسط نهادهای نظارتی یا وزارتخانه‌ها، لغو برخی تصمیمات و...) ازسویی دیگر، سبب شده است بخش خصوصی نقش قابل توجهی در خرید سهام عرضه شده توسط دولت نداشته باشد.

۱۴. اختلاف نظر میان نهادهای مقرر شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مرتبط با حوزه رقابت با یکدیگر و همچنین اختلافات میان

شورای رقابت با نهادهایی که در سایر قوانین موضوع وظایف آنها وضع مقررات است (مانند سازمان‌های تنظیم مقررات چون سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ...)، فرآیند رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی را کند کرده است.

۱۵. تقسیم‌بندی شرکت‌های دولتی به دو دسته شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی از برنامه سوم توسعه شروع شد، اما به دلیل تعاریف و اقدامات ناقص قبلی در عمل این نوع شرکت‌ها شکل نگرفتند و در این قانون این بخش نیز به درستی اجرا نشد. برای سیاست‌گذاری درست باید شرکت‌های مادر تخصصی تعریف و تبیین شوند، سپس برای هر شرکت مادر تخصصی تعدادی شرکت عملیاتی در نظر گرفته شود تا هدف کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت درست اجرا شود.

۱۶. عدم اهتمام جدی نسبت به تک‌تک اجزای سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، سبب شده است اقدامات تصدیگری دولت در اقتصاد، در حد مورد انتظار کاهش نیابد.

متن گفتگو

مرکز پژوهش‌های مجلس: موضوع گفتگو آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی است. هدف شناسایی دلایل و موضوعاتی است که باعث شده به‌طور شایسته و بایسته به اهداف دست پیدا نکنیم. ممکن است برخی از مشکلات ریشه در قوانین داشته باشند و برخی مشکلات منبعت از فرآیندهای اجرایی باشند. با توجه به تجربه نسبتاً طولانی شما در این زمینه، فکر می‌کنید مهمترین دلایل توفیق محدود خصوصی‌سازی در ایران چیست؟



آقای فلاح دوست: به نظر من می‌توانیم این موضوع را در دو سطح کلی و جزئی بررسی کنیم، اما فکر می‌کنم آسیب‌شناسی در سطح کلان بهتر است. این آسیب‌شناسی کلان می‌تواند از دو منظر قانونی و اجرایی مورد بحث قرار گیرد.

البته هنگامی که می‌خواهیم آسیب‌شناسی را برای موضوعی مطرح کنیم، لازم است اتفاق یا عملکردی رخ داده باشد تا آن را بررسی کنیم. ضمن آنکه برای یک آسیب‌شناسی مناسب، لازم است از قبل انتظاراتمان را نیز بیان کرده باشیم تا اتفاقات را با انتظارات بسنجیم. فرض کنید اگر قانونی ابلاغ شده است و ۶ ماه از آن گذشته باشد، هیچ‌وقت مبحث آسیب‌شناسی قابل طرح نیست، اما در باب سؤال شما چون عملکردهایی در حوزه خصوصی‌سازی رخ داده، لذا براساس آن آسیب‌شناسی موضوع قابل طرح است. از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی پنج سال گذشته است و حالا براساس آنچه که فرمودید می‌خواهیم بگوییم عملکردهایی از قانون حاصل شده که این عملکردها مطابق انتظارات نبوده است، اما ابتدا باید دید انتظارات و یا به عبارت دیگر اهداف مورد انتظار از اجرای قانون مذکور چه بوده است؟

۱. بررسی اهداف در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به صراحت موضوعاتی به‌عنوان اهداف تعیین نشده که امروز بگوییم پنج سال کار انجام شده و آن اهداف حاصل نشده است و حالا می‌خواهیم اصلاح قانون یا فرآیندها را انجام دهیم و این موضوع محل اشکال است. به‌عبارت دیگر در قانون، اهداف در سطح کمی و کیفی به‌طور مشخص بیان نشده‌اند، البته مواردی در حوزه واگذاری‌ها و بخش تعاون آمده که می‌تواند به‌عنوان هدف و یا انتظار در نظر گرفته شود؛ ولی این موارد همه آن چیزی نیست که باید در قانون مقرر می‌شد. قانون زمان خاتمه واگذاری شرکت‌ها در گروه یک را پایان برنامه چهارم توسعه و پایان سال ۱۳۹۳ را خاتمه تمام واگذاری بنگاه‌ها قرار داده است. ضمن آنکه به‌دنبال سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون در اقتصاد است. پس تنها در این حوزه‌ها می‌توان انتظاری را مطرح کرد. مثلاً در موضوع واگذاری، می‌توانیم انتظاری را مطرح کنیم که تا پایان برنامه چهارم توسعه باید واگذاری شرکت‌های گروه یک خاتمه می‌یافت، اما این اتفاق نیافتد. این عدم واگذاری در زمان تعیین شده می‌تواند موضوع آسیب‌شناسی باشد، اما جدای از این چند هدف کمی، باید توجه داشت در این قانون، اهداف به‌طور مشخص قابل ردیابی نیست.

در یک آسیب‌شناسی درست ابتدا باید هدفگذاری کرد. زیرا بدون معیارهای روشن به‌سادگی نمی‌توان آسیب‌های خصوصی‌سازی را مطرح کرد، باید معیارها روشن باشد. در کجای این قانون (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم



قانون اساسی) رد دیون با این وسعت و ابعاد تجویز شده که هر ساله بخش عمده‌ای از سهام شرکت‌ها برای مقاصد رد دیون و به طیف وسیعی از طلبکاران دولت اختصاص داده شده است. پس اقدام به رد دیون با وضع و شکل کنونی یک آسیب است که در جای خود قابل بررسی است. دوم اینکه باید بر اساس اهدافی که تعریف شده، عملکردها را تحلیل کرد.

به نظر من تنها راه ممکن برای حل این موضوع توجه به سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است و بگوییم اهداف در سیاست‌ها مستتر است. در واقع همان منظورهایی که در سیاست‌ها به آنها اشاره شده است را به عنوان اهداف مطرح کنیم.

البته اهدافی که در سیاست‌ها مطرح است، نیاز به بحث دارد. یعنی می‌خواهم بگویم اگر قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» درست اجرا شود، آیا همه این اهداف دست‌یافتنی است؟ برای مثال آیا می‌توان گفت با اجرای قانون، لزوماً و حتماً اقتصاد ملی باید مسیر پرشتابی را در سال‌های اجرای قانون نسبت به گذشته طی کند؟ در صورتی که می‌دانیم رشد اقتصاد به عوامل مختلفی وابسته است. مثلاً رشد اقتصادی به دلیل تحریم‌های بین‌المللی یا سایر سیاست‌های پولی و مالی کاهش یافته است. از طرفی برخی عوامل باید ابتدائاً اتفاق بیافتد تا رشد اقتصادی حاصل شود. برای مثال اگر سهم بخش خصوصی که کارآیی دارد، در اداره اقتصاد بیشتر و جایگزین بخش دولتی شود، رشد اقتصادی هم اتفاق می‌افتد و همین‌طور موضوع افزایش سطح عمومی اشتغال که معمولاً با اجرای برنامه‌های

خصوصی‌سازی حتی ممکن است در سال‌های اول اجرا کاهش یابد. پس همه این اهداف نیز هم‌سنگ نیستند. باید همین اهداف نیز به هدف‌های خردتری تبدیل شوند.

بنابراین برای آسیب‌شناسی مناسب موضوع، بنده از بین هشت موردی که به‌عنوان اهداف سیاست‌ها قلمداد می‌شود، می‌توانم سه مورد را به‌طور مشخص به اعمال قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ارتباط دهم. یعنی اگر قانون مذکور درست اجرا شود، به‌نظر من حصول به این اهداف نیز تا حدود زیادی امکان‌پذیر است. در اینجا من به این سه هدف اشاره می‌کنم:

۱. کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی که علی‌القاعده از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی قابل تحقق است. ضمن اینکه عدم سرمایه‌گذاری دولت در حوزه‌هایی که در این قانون محدود شده است نیز، به تحقق این هدف کمک می‌کند.

۲. افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، این موضوعی است که باید ناشی از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی اتفاق بیافتد. این افزایش سهم از طریق تقویت و توسعه سرمایه‌گذاری بخش‌های خصوصی و تعاونی و در مقابل کوچک کردن حجم سرمایه‌گذاری دولتی شدنی است.

۳. افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی که فصل مهمی از قانون به رقابت‌پذیری اشاره دارد. اگر این فصل از قانون به‌درستی اجرا شود، آثار مثبت آن بر اقتصاد و خصوصی‌سازی انکارناپذیر است.



گرچه گسترش مالکیت عمومی را می‌توان به سهام عدالت نیز نسبت داد، ولی من به شخصه نمی‌توانم بگویم شاخصه اصلی گسترش مالکیت عمومی سهام عدالتی است که امروز به مردم واگذار شده است. پشتوانه تحقق هدف گسترش مالکیت عمومی، داشتن بازار سرمایه قوی و فرهنگ سهامداری غنی میان آحاد جامعه و موارد دیگری از این دست است و به همین دلیل من وارد بحث گسترش مالکیت عمومی نمی‌شوم. ضمن آنکه به دلیل تأثیرپذیری سایر موارد تعریف شده در سیاست‌ها تحت عنوان هدف از عوامل بیرونی همانند آنچه که در مورد افزایش رشد اقتصادی گفته شد، به آنها نمی‌پردازم و با توجه به عملکردها فقط در مورد این سه هدف صحبت می‌کنم.

کادر ۱. بررسی اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

۱. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی اهداف به صورت کمی و یا کیفی مشخص نشده و تنها در حوزه واگذاری‌ها و بخش تعاون، چند هدف کمی ذکر شده که این موارد همه آن چیزی نیست که باید مقرر می‌شد.
۲. موارد تبیین شده در سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به عنوان اهداف، محل بحث و نظر است زیرا برخی از این اهداف وابسته به عوامل مختلفی هستند که حتی با اجرای مناسب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، این امکان وجود دارد که به شکل مورد انتظار تحقق نیابند.
۳. سه هدف در سیاست‌ها ارتباط نزدیکی با موضوع قانون دارد، بدین معنا که اگر قانون صحیح اجرا شود، دستیابی به این سه هدف امکان‌پذیر است، این سه مورد عبارتند از:
 - الف) کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی،
 - ب) افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی،
 - ج) افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی.

با وجود موارد بیان شده در باب عدم منظور کردن اهداف کمی و کیفی در قانون، در پاسخ به سؤال شما باید عرض کنم به نظر بنده در این موضوع مشکل تقنینی چندانی وجود ندارد و نمی‌توان گفت اگر از اجرای خصوصی‌سازی توفیق چندانی حاصل نشده، مشکل از قانونگذاری بوده است. قانونگذاری نمی‌توانسته روی رویه‌ها آنچنان اثرگذار باشد. امروزه اصلاحاتی که بر احکام قانون مطرح است و یا اصلاحاتی که در حال پیشنهاد است و یا بحث راجع به سازمان‌های توسعه‌ای، همه اینها نمی‌تواند مشکل‌گشا باشد؛ در حدی که اجرا را تحت تأثیر جدی قرار دهد. بنابراین شخصاً تا به امروز این باور را نداشته‌ام که برای بهبود روند اجرا باید اصلاح قانون صورت گیرد. البته برخی از اصلاحات می‌تواند یکسری آسیب‌ها را کم کند اما اثرگذار نیستند. برای همین چندان وارد بحث تقنین نمی‌شوم.

می‌توان بحث‌هایی را راجع به افزایش کارایی قانون مطرح کرد. اما خیلی ضرورت ندارد. به عنوان مثال نظرات زیادی برای اصلاح ماده (۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در مورد سقف تملک سهام بانک‌ها توسط افراد حقیقی و حقوقی به میزان ۵ و ۱۰ درصد مطرح است. حکمی که به درستی اجرا نشده است، اما دلیل آنکه درست اجرا نشده است، فارغ از چالش‌های اجرا می‌تواند وجود مشکل در سقف‌های مقرر قانون هم باشد. در حالی که ماده (۵) را به عنوان اشکال مطرح می‌کنم، اما به نظر من، جایگاه این ماده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی نیست، باید این موضوع در قانون پولی و بانکی حل شود. بنابراین هرچند پیشنهاد حذف این ماده از قانون اجرای



سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و طرح در قوانین زیربند و یا اصلاح سقف‌های مذکور و متناسب‌سازی آن با مقررات کمیته بال و... را می‌توان مطرح کرد، ولی همانگونه که عرض کردم این گونه اصلاحات آثار چندانی بر تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ندارند.

در کل می‌خواهم بگویم اصلاحاتی که هم‌اکنون برای مفاد این قانون مطرح است خیلی ضرورت ندارد، بحث اصلی بحث اجراست؛ مگر اینکه گفته شود این قانون از پایه اشکال دارد.

۲. کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت

چرا با انجام خصوصی‌سازی بار مالی و مدیریتی دولت کاهش نیافته است؟ من یک اشکال اصلی را در خود گروه سه^۱ قانون می‌بینم. ما می‌گوییم کاستن از بار مالی و

۱. براساس ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی فعالیت‌های اقتصادی در کشور در سه گروه تقسیم‌بندی شد و تنها فعالیت‌های اقتصادی در گروه سه در قانون مشخص گردید و تشخیص انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در گروه‌های یک و دو به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران تعیین شد. گروه سه مندرج در قانون عبارتند از:

۱. شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)،

۲. شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پستی،

۳. تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح،

۴. شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،

۵. معادن نفت و گاز،

۶. 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،

مدیریت دولت از تصدی‌ها. بار مالی یعنی چه؟ یعنی بودجه‌ای که دولت برای شرکت‌ها منظور می‌کند. یک سؤال وجود دارد؟ اگر همه شرکت‌های مشمول گروه یک و گروه دو به قانون واگذار شوند، بودجه شرکت‌های دولتی چه بخشی از بودجه کل کشور خواهد شد؟ به‌نظرم اگر همه این اتفاقات (واگذاری کامل بنگاه‌های گروه یک و دو) انجام شود، باز بودجه شرکت‌های دولتی (بودجه تصدی‌ها) نزدیک به ۷۰ درصد بودجه کل کشور خواهد بود و این محل اشکال است. شما کمتر کشوری را ملاحظه می‌کنید که بودجه تصدی‌های دولت، حجم زیادی از بودجه کل کشور را به‌خود اختصاص دهد و در مقابل بودجه حاکمیت در حداقل باشد. پس با اجرای درست قانون نیز هیچ‌گاه امور تصدی دولت آنچنان که لازم است، کم نخواهد شد، زیرا تعداد شرکت‌های گروه سه و بالطبع حجم بودجه آنها زیاد است و این اشکالی است که به‌نظر من در حال حاضر وجود دارد، در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، به گروه‌بندی شرکت‌ها در قالب سه گروه ۱ و ۲ و ۳ اشاره شده است. شرکت‌ها و فعالیت‌های گروه سه برگرفته از صدر اصل چهارم و چهارم قانون اساسی‌اند که دامنه وسیعی دارند، تعدادشان زیاد است و چون اندازه بزرگی هم دارند، بودجه زیادی را به‌خود اختصاص

۷. بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران،

۸. شبکه‌های اصلی انتقال برق،

۹. سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران،

۱۰. سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،

۱۱. رادیو و تلویزیون.

سازمان‌های توسعه‌ای موضوع تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون، در آیین‌نامه موضوع ماده (۲) قانون

در گروه سه طبقه‌بندی شد. فعالیت و سرمایه‌گذاری دولت در گروه سه منحصراً در اختیار دولت است.



می‌دهند. پس یکی از آسیب‌ها، دامنه و حجم وسیع فعالیت‌های مشمول گروه سه است که انحصاری و در اختیار دولت است.

اشکال دیگری که وجود داشته، برآورده نشدن انتظاراتی است که قانونگذار از واگذاری شرکت‌های مشمول گروه‌های یک و دو قانون داشته است. انتظاری که تحقق آن می‌توانست به کاهش بار مالی و مدیریتی دولت بیانجامد. در این قانون مقرر شده شرکت‌های مشمول گروه یک تا پایان برنامه چهارم توسعه و شرکت‌های مشمول گروه دو تا پایان سال ۱۳۹۳ واگذار شوند. شتاب‌زدگی و انتظاری که ضمن ایجاد انحراف در اجرای درست برنامه‌های خصوصی‌سازی، به تحقق مناسب اهداف نیز لطمه زد. آیا منطقی‌اً امکان واگذاری تمام شرکت‌های گروه یک که طی ۲۰ تا ۳۰ سال در اقتصاد کشور ایجاد شده‌اند، وجود داشت که هر ساله فهرست آنها علاوه بر تصویب در هیئت واگذاری، در پیوست‌های قانون بودجه سالانه هم برای واگذاری به تصویب قانونگذار می‌رسید؟ حدود ۴۰۲ شرکت در گروه یک شناسایی شده است، آیا در بازار بورس و بخش خصوصی توانمندی وجود داشت که بتواند ۴۰۲ شرکت را در این دوره زمانی در خود بپذیرند؟ آیا امکان واگذاری شرکت‌های گروه دو که شامل صنایع بزرگ و مادر و مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی هستند، تا پایان سال ۱۳۹۳ با توجه به ضعف بخش خصوصی به‌عنوان طرف تقاضا وجود دارد؟ به‌نظرم زمان‌بندی مقرر شده برای واگذاری‌ها، چندان مناسب نبود و انتظاری مطرح شد که تحقق‌پذیر نبوده و نیست. درحالی که انتظارمان این بود، واگذاری‌ها در این دوره زمانی صورت گیرد این کار کامل انجام نشد. بنابراین چون واگذاری تمام

شرکت‌های گروه یک و همچنین بخش اعظم شرکت‌های گروه دو ممکن نشد، بار تصدی دولت هم مطابق انتظارات کاهش پیدا نکرد.

خلاصه اینکه چون بخش اعظمی از تصدی‌های دولت مشمول گروه سه قانون و غیرقابل واگذاری هستند و شرکت‌های گروه‌های دو و یک هم به‌طور کامل واگذار نشده‌اند، در نتیجه امور تصدیگری دولت در این مدت زمان از اجرای قانون کاهش نیافته است.

چالش دیگر در موضوع کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت، عدم باور به بخش خصوصی است. هنوز این باور وجود ندارد که بخش خصوصی می‌تواند خیلی از کارها را انجام دهد. در سال‌هایی که قانون اجرا می‌شد، بارها در مورد برخی شرکت‌های مشمول واگذاری گفته شد، که اگر این شرکت خاص به بخش خصوصی واگذار شود، بخش خصوصی قادر به اداره مناسب شرکت نبوده و تعادل و نظم بازار مربوط را هم بر هم می‌زند. گفته می‌شود بخش خصوصی دنبال‌کننده منافع ملی نیست و فقط به دنبال سود خود است، البته این اصل است که بخش خصوصی به دنبال سود خود باشد اما در سایر دنیا پذیرفته‌اند که بخش خصوصی هم می‌تواند مثلاً به محیط زیست علاقمند باشد. به اشتغال هم فکر کند، این موضوع در کشور ما خیلی جا افتاده نیست. بنابراین براساس این‌گونه باور در طول اجرای قانون یا سعی شده واگذاری شرکت‌های دولتی به تأخیر افتد و یا سرمایه‌گذاری‌های جدید دولتی انجام شود که در هر دو صورت، این موضوعات، خود به عدم کاهش بار مالی و مدیریتی دولت دامن زده است.



موضوع دیگر در امر واگذاری «مقاومت مدیران» است. این مقاومت با این تصور که بخش خصوصی منافع کشور را دنبال نمی‌کند، بیشتر مطرح می‌شود، البته از آن طرف هم لازم است تحقیق شود، که آیا بخش خصوصی ما اعتمادپذیر است یا نه؟ و اگر اموری به این بخش واگذار می‌شود، به درستی انجام می‌گیرد یا کارآیی و مطلوبیت لازم را دارد؟ علاوه بر منافع فردی و سازمانی ناشی از عدم واگذاری بنگاه‌های متعلق به دولت، اینها هم مشکلاتی است که گاه مدیران دولتی به واسطه آنها در مقابل برنامه‌های واگذاری مقاومت نشان داده و آنها را به تأخیر می‌اندازند.

به‌رغم تمامی مطالبی که در باب موضوع کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در فعالیت‌های اقتصادی عرض شد، به هر حال با واگذاری‌هایی که تاکنون انجام شده، مالکیت دولت در تصدی‌ها تا حدودی کاهش یافته است، اما برخلاف کاهش سهم مالکیتی دولت، هنوز به صراحت نمی‌توان گفت نقش دولت و یا به عبارت دیگر مدیریت دولت در اداره تصدی‌های اقتصادی به همان میزان کم شده باشد.

مطابق آمارهای ارائه شده حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان از ارزش شرکت‌های واگذار شده تا به امروز، برای طرح سهام عدالت اختصاص یافته و هرچند به نظر، مالکیت دولت در این شرکت‌ها واگذار شده است، ولی هنوز هم دغدغه‌های مدیریتی دولت در اداره این شرکت‌ها وجود دارد. مثلاً در باب نحوه اداره و مدیریت شرکت‌های واگذار شده مصوبات مختلفی وجود داشته و دیدگاه‌های خاصی در این زمینه مطرح است که این موارد نشان می‌دهد «دغدغه مدیریت شرکت‌ها» در دولت وجود داشته و رها نشده است. درحالی که توجه داریم که این موارد برای دولت

هزینه دارد، اما هزینه‌ای که چندان قابل اندازه‌گیری نبوده و در حساب و کتاب‌ها هم قید نمی‌شود.

به‌گونه‌ای دیگر به این موضوع اشاره کنم. خیلی ساده می‌توان کاهش بار مالی دولت در اداره شرکت‌ها را لمس کرد. مثلاً می‌توان بودجه تمام شرکت‌های حوزه مخابرات استانی که قبلاً دولتی بودند یا مثلاً شرکت‌هایی که امروزه واگذار شده‌اند، را استخراج و بررسی کرد. اگر این شرکت‌ها واگذار نمی‌شدند و رقم بودجه این شرکت‌ها، در پیوست‌های قانون بودجه کل کشور منعکس می‌شد، امروز حجم بودجه کل کشور چه مقداری بود؟ پس هنگامی که این شرکت‌ها فروش رفته‌اند، بودجه این شرکت‌ها از سرجمع کل بودجه شرکت‌های دولتی کاهش پیدا کرده است. بنابراین هرچند به صراحت می‌توان گفت بار مالی و بودجه‌ای دولت کم شده است ولی در باب کاهش نقش و بار مدیریتی، با این صراحت نمی‌توان صحبت کرد.

دولت همواره هزینه زیادی بابت بار مدیریتی شرکت‌ها می‌پردازد. اختلاف سلیق و دیدگاه‌هایی که میان وزارتخانه‌ها برای اداره سهام مثلاً سهام عدالت وجود دارد، بار مدیریتی است. بجز سهام عدالت که نمونه بارز است، نمونه‌های دیگری وجود دارد که درگیری‌های سازمانی ایجاد کرده است. شرکت‌هایی که برای رد دیون به دستگاه‌های طلبکار واگذار شدند و بحث‌هایی که روی نهادهای گیرنده انجام می‌شود، حقوق مالکانه شرکت‌ها که به دلیل عدم قیمتگذاری به‌موقع، درست اعمال نمی‌شوند. همه اینها بار مدیریتی است که روی دوش وزارتخانه‌ها وجود دارد. اینها مسائلی هستند که در آیین‌نامه، ضوابط و... حل نشده‌اند. یک پیشنهاد این است که در



رد دیون، تا زمانی که شرکت قیمتگذاری و به صورت قطعی واگذار نشده است، شرکت از سوی دولت رها نشود. این ایراد چه در رد دیون‌ها و چه در مورد سهام عدالت وجود دارد. حتی در مابقی واگذاری‌ها نیز گاه این مشکل وجود داشته است.

آمار جالبی برای بررسی سهم و نقش دولت در اقتصاد یعنی همین موضوع بار مالی - مدیریتی دولت، وجود دارد، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ ابلاغ شد و به رغم انتظار بر کاهش حجم تصدی‌ها، نسبت بودجه کل کشور به GDP از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۰، تغییری نداشته است. در سال ۱۳۸۳، نسبت بودجه کل کشور به GDP، در حدود ۸۴ درصد بوده و با اینکه در قانون برنامه چهارم توسعه مقرر شده بود که هر ساله این نسبت در حدود ۲ درصد، کاهش پیدا کند^۱ این نسبت در سال ۱۳۹۰ به حدود ۸۳ درصد رسید. یعنی بودجه کل کشور که عمده آن بودجه شرکت‌های دولتی است کاهشی نداشته است. این مسئله نشان می‌دهد امور تصدیگری دولت کاهشی نداشته است و من یکی از مهمترین دلایل آن را انبوه شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی گروه سه می‌دانم که انحصاری و در اختیار دولت است.

۱. بند «ه» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه: تعیین اهداف کمی برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و سقف اعتبارات آنها، در قوانین بودجه سالیانه، به نحوی که نسبت اعتبارات شرکت‌های دولتی و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی هر ساله حداقل ۲ درصد کاهش یابد.

کادر ۲. اهم دلایل عدم کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی‌های اقتصادی

۱. تعداد شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی مشمول گروه سه، که تماماً انحصاری و در اختیار دولت است.
۲. تعیین فرصت‌های زمانی کوتاه برای واگذاری‌ها بدون توجه به ظرفیت‌های اقتصاد ملی و تعداد زیاد شرکت‌ها برای واگذاری، ضمن ایجاد شتاب‌زدگی در اجرا و انحراف از مبانی تعریف شده، سبب شده است آنچه که از واگذاری‌ها مورد انتظار بوده است، محقق نشود.
۳. عدم باور مدیران دولتی به کارکرد بخش خصوصی از یک طرف و وجود «مقاومت در میان مدیران دولتی» در طرف دیگر، واگذاری شرکت‌ها را کند کرده است.
۴. اختصاص بخش اعظمی از واگذاری سهام شرکت‌ها بابت سهام عدالت و عدم تکمیل مباحث مدیریتی آنها در شرکت‌های واگذار شده، سبب شده است دولت همچنان مدیریت این شرکت‌ها را برعهده بگیرد.
۵. اختلاف نظر میان وزارتخانه‌ها با یکدیگر و با نهادهای سیاستگذار و مجری واگذاری‌ها در دوران واگذاری شرکت‌ها، به ایجاد تأخیر در برنامه واگذاری شرکت‌ها منجر شده و به عدم کاهش بار مالی و مدیریتی دولت دامن زده است.
۶. واگذاری سهام شرکت‌ها به‌عنوان رد دیون دولت و عدم قیمتگذاری و تکمیل فرآیند عملیاتی واگذاری آنها در مدت‌زمان معقول، سبب شده است این نوع واگذاری‌ها، آثار چندانی در کاهش نقش مدیریتی دولت در تصدی‌ها نداشته باشد.
۷. قرار دادن نام بسیاری از شرکت‌ها در فهرست قوانین بودجه سالیانه برای واگذاری بدون توجه به بسیاری از ملاحظات پیش گفته، با وجود آنکه واضح بود واگذاری این شرکت‌ها امکانپذیر نیست، سبب شد نه تنها واگذاری شرکت‌ها مطابق فهرست‌های مورد نظر قانونگذار محقق نشود، بلکه توان دولت هم بیشتر معطوف به نحوه اجرای این تکلیف قانونی شده و به ظرفیت‌های موجود دیگر کمتر توجه شود.



۳. تقسیم‌بندی شرکت‌ها در گروه‌های سه‌گانه

مرکز پژوهش‌های مجلس: مبنای تقسیم‌بندی شرکت‌ها در گروه‌های یک، دو و سه چه بوده است؟

آقای فلاح‌دوست: این تقسیم‌بندی براساس فعالیت‌های تبیین شده در صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی صورت گرفته است. شرکت‌هایی که مشمول عناوین صدر اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی بوده‌اند مانند فولاد، بانک‌ها و صنایع بزرگ و مادر و بعضی از شرکت‌ها که عهده‌دار وظایف حمایتی دولت از بخش‌های غیردولتی بوده‌اند مانند صندوق ضمانت صادرات که دولت از طریق آن از بخش‌ها، حمایت می‌کند، در گروه دو قرار گرفتند. مابقی شرکت‌ها نظیر آنهایی که در حوزه کشاورزی و فعالیت‌های کوچک‌مقیاس قرار دارند، مانند شرکت‌های کشت و صنعت در گروه یک قرار گرفتند. شرکت‌ها و فعالیت‌های گروه سه نیز همان مواردی هستند که در خود سیاست‌ها تعیین شده‌اند.

مرکز پژوهش‌های مجلس: برخی از مسئولان و صاحب‌نظران معتقدند این تقسیم‌بندی چندان درست نبوده است. مثلاً یک شرکت که وظایف حاکمیتی دارد، در گروه یک یا دو جای داده شده است و نظایر آن. برای مثال «شرکت مکانیک آب و خاک» می‌گوید من وظیفه حاکمیتی انجام می‌دهم. یا پست‌بانک بیان می‌کند که وظیفه حاکمیتی انجام می‌دهم، یا «صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و

فرهنگی» متعلق به سازمان میراث فرهنگی بیان می‌کند ویژگی ما حاکمیتی است، ما را نباید در گروه شرکت‌ها قرار می‌دادند؟ آیا در تعیین گروه‌بندی شرکت‌ها، سازمان‌های ذی‌ربط مشارکت داشته‌اند؟

آقای فلاح‌دوست: برخی بحث‌ها کاملاً اشتباه است و نباید در آن وارد شد. اینکه شرکت «مکانیک آب و خاک یا پست‌بانک» می‌گوید من حاکمیت هستم، باید گفت: حاکمیت در درون حاکمیت است، یعنی این نوع نقش و کارکرد در درون وزارتخانه و مؤسسه دولتی تعریف می‌شود. پس اگر آن شرکت جزء حاکمیت است بحث طبقه‌بندی آن در قالب گروه‌های یک و دو و سه قابل طرح نیست، البته با تغییر وضعیت حقوقی این نوع شرکت‌ها می‌توان موافقت کرد. ولی باید توجه داشت کارکرد شرکت‌ها جزء امور حاکمیتی، نیست. شرکت‌ها انتفاع دارند و سود کسب می‌کنند. هرچند در شرکت‌های دولتی، ماهیت اجتماعی آنها کسب سود کمتر را توجیه می‌کند، اما به هر حال اینها شرکت هستند و اهداف انتفاعی برایشان تعریف شده است. متأسفانه برخی از این شرکت‌ها امور تصدیگری انجام می‌دهند، ولی این امور را حاکمیتی تعریف می‌کنند، البته از این نوع شرکت‌ها کم نیستند و شرکت‌های دیگری نیز، استدلال می‌کردند که فعالیت‌های شرکت حاکمیتی است. غافل از اینکه امور حاکمیتی در قالب شکل حقوقی شرکتی قابل انجام نیست و این نوع امور باید در قالب وزارتخانه یا مؤسسه دولتی صورت گیرد.

آیین‌نامه طبقه‌بندی شرکت‌ها در کمیسیون اصل یکصد و سی و هشتم قانون



اساسی و مرکب از چندین وزارتخانه از جمله وزارت صنعت، وزارت دادگستری، وزارت اطلاعات و... با مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب رسید و علاوه بر وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان خصوصی سازی که بیشترین نقش را در طبقه بندی شرکتها داشتند، این وزارتخانه ها نیز در این موضوع دخالت مستقیم داشته اند. معیار اصلی در این طبقه بندی ها، همانگونه که گفته شد اصل چهل و چهارم قانون اساسی بود. گروه سه در خود سیاستها مشخص شده بود، گروه دو موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و برخی فعالیت های با جنبه حمایتی بودند و مابقی شرکتها هم در گروه یک قرار گرفتند.

کادر ۳. تقسیم بندی شرکتها در گروه های سه گانه موضوع ماده (۲) قانون

۱. تقسیم بندی شرکتها در سه گروه براساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی انجام شد. صنایع بزرگ در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی و بخش های نیازمند حمایت دولت در گروه دو قرار گرفتند. گروه سه را سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری مشخص کرده بود. مابقی شرکتها در گروه یک طبقه بندی شدند.
۲. برخی شرکتها عنوان می کنند که کارمان انجام امور حاکمیتی است. باید توضیح داد که اگر شرکتی وظیفه حاکمیتی انجام می دهد باید در درون وزارتخانه یا مؤسسه دولتی قرار گیرد. بنابراین امور حاکمیتی در قالب شکل حقوقی شرکتی قابل انجام نیست.

۴. شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی

مرکز پژوهش‌های مجلس: برای مثال وزارت نفت می‌گوید شرکت‌هایی نظیر شرکت IT داریم که این شرکت‌ها نه در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی‌اند و نه جزء صنایع بزرگ محسوب می‌شوند. بنابراین قاعداً در گروه یک قرار می‌گیرد. هنگامی که این شرکت‌ها در مسیر واگذاری قرار می‌گیرند، شرکت ملی نفت می‌گوید اینها قبلاً جزئی از بدنه شرکت بوده و برای اینکه حساب و کتابشان روشن شود در مقطعی مسئولین وقت، اینها را تبدیل به شرکت کردند. از طرفی این شرکت‌ها کاملاً در اختیار وزارتخانه هستند و فعالیت اقتصادی به غیر از کارهای مربوط به شرکت ملی نفت را انجام نمی‌دهند. قرار دادن این قبیل شرکت‌های عملیاتی در گروه شرکت‌های مشمول واگذاری، علاوه بر آنکه شرکت‌های مذکور را پس از واگذاری دچار مشکل می‌کند، بازوی عملیاتی شرکت ملی را از آنها جدا می‌کند. نظر شما در ارتباط با این نوع شرکت‌ها چیست. اینها در داخل وزارتخانه قرار گیرند یا لازم است واگذار شوند؟

آقای فلاح‌دوست: در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی موضوعی است که خیلی به آن توجه نشد. فصلی از این قانون به ساماندهی شرکت‌های دولتی اختصاص یافته و در راستای امر ساماندهی این شرکت‌ها مقرر شده است، شرکت‌های دولتی قابل ابقا در بخش دولتی در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی شناسایی و طبقه‌بندی شوند.^۱ این فصل از

۱. این موضوع در ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، در فصل ساماندهی شرکت‌های دولتی مطرح شد.



قانون از جمله مواردی است که به درستی اجرایی نشد. یعنی در عمل شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی شکل نگرفتند. به یاد دارم در گذشته و در دوران قانون برنامه سوم توسعه، مطابق مصوبات دولت، شرکت‌های دولتی تحت عناوین شرکت‌های مادر تخصصی و زیرمجموعه طبقه‌بندی شدند. جالب بود که در این طبقه‌بندی‌ها هیئت وزیران برخی شرکت‌ها را، بدون زیرمجموعه تعریف کرد. در حالی که اصلاً نمی‌شود شرکت‌های مادر تخصصی را بدون زیرمجموعه تعریف کرد. فلسفه شرکت‌های مادر تخصصی، این است که با توجه به ماهیت و دامنه فعالیتشان و برای تکمیل فرآیندهای تولید و انجام صحیح عملیات خود در مناطق مختلف، اقدام به تأسیس و یا تحصیل واحدهای فرعی کنند.

متأسفانه ادبیات و تعاریف بجا مانده از قانون برنامه سوم توسعه^۱ در باب شرکت‌های مادر تخصصی و زیرمجموعه در سال‌های بعد نیز تغییری نکرد و این نوع نگرش به شرکت‌ها همان‌طور باقی ماند. در قانون برنامه چهارم توسعه همکاری در این خصوص انجام نشد.^۲ هرچند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون

۱. ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه.

۲. ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه: به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجایی و انتقال وظایف نیروی انسانی، سهام و دارایی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:

اساسی طرح ساماندهی شرکت‌های دولتی را در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی مطرح کرد، اما به دلیل تعاریف و اقدامات ناقص قبلی، لازم بود قانونگذار شرکت‌های مادر تخصصی را درست تعریف می‌نمود و یا این موضوع را به آیین‌نامه‌های اجرایی موکول می‌کرد. در هر صورت امروز با این وضعیت لازم است یکسری شرکت‌های عملیاتی در زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی تعیین شوند، برای مثال شرکت مادر تخصصی توانیر برای انجام مناسب وظایف خود نیازمند آن است که چند شرکت عملیاتی فرعی داشته باشد؛ اما اینکه تعداد و دامنه فعالیت این شرکت‌ها به چه میزان باشد، در کنار هدف کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت، محل دقت است.

ترس و نگرانی کسانی که مجری و ناظر هستند این است که شرکت‌های زیادی با این ترتیب در دولت باقی بمانند. آنچه که از اقتصاد کشورمان دولتی ساخته است به خاطر وجود همین دیدگاه‌ها و ظرفیت‌ها بوده است. در این سال‌ها هر دستگاہی برای خود، شرکت تأسیس کرد، به خصوص در حوزه نفت که شرکت‌های سه نسلی هم دارند. شرکت‌هایی که گاهی اوقات توسط هیئت مدیره شکل گرفتند و قانونگذار هم آنها را ایجاد نکرده بود. به همین دلیل بعد از قانون برنامه سوم توسعه بود که تشکیل شرکت‌های دولتی منوط به حکم قانون شد. چون این مسائل قبلاً اتفاق افتاده

الف) کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکم دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذیربط محول می‌گردد.

ب) شرکت‌های دولتی صرفاً در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های عملیاتی (نسل دوم) سازماندهی شده و زیر نظر مجمع عمومی در چارچوب اساسنامه شرکت اداره خواهند شد. اینگونه شرکت‌ها از نظر سیاست‌ها و برنامه‌های بخش تابع ضوابط و مقررات وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه خواهند بود.



بود، درحال حاضر این نگرانی هم وجود دارد وقتی بحث شرکت‌های عملیاتی مطرح شود، وزارتخانه‌ها همه شرکت‌های زیرمجموعه گروه یک خود را به‌عنوان شرکت‌های عملیاتی معرفی کنند. در کل ایجاد تعادل میان موضوع ابقای تعدادی از شرکت‌های دولتی به‌عنوان شرکت‌های عملیاتی به‌منظور افزایش کارآیی بنگاه‌های دولتی با موضوع هدف کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت، نیازمند سیاستگذاری مناسب است.

بنابراین از دیدگاه بنده برای اجرای مناسب قانون و تحقق انتظارات، لازم است اولاً شرکت‌های مادر تخصصی تعریف و تبیین شوند و سپس برای هر شرکت مادر تخصصی، تعدادی شرکت عملیاتی نیز در نظر گرفته شود. این موضوعات در این قانون و نیز در فرآیندهای اجرا درست تبیین و اجرا نشده است. البته امروزه بحث تشکیل شرکت‌های عملیاتی توسط برخی سازمان توسعه‌ای نیز مطرح شده است.

با این توضیحات به سؤال شما برمی‌گردم. واحدهایی را که شما مطرح کردید درحال حاضر نمی‌توان در درون وزارتخانه‌ها قرار داد زیرا هرچه باشند کار تصدی می‌کنند. پس باید یا واگذار شوند و یا در صورتی که در حد یک شرکت مادر تخصصی باشند، تحت همین عنوان در زیرمجموعه وزارتخانه قرار گیرند و یا به‌عنوان شرکت‌های عملیاتی در زیرمجموعه شرکت‌های مادر تخصصی طبقه‌بندی شوند.

کادر ۴. جایگاه شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی

در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

۱. در فصل چهارم قانون (مواد (۱۳) تا (۱۶)) ساماندهی شرکت‌های دولتی توضیح داده شده است. این شرکت‌ها در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی طبقه‌بندی شدند.
۲. تقسیم‌بندی شرکت‌های دولتی به دو دسته شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی از برنامه سوم توسعه شروع شد، اما به دلیل تعاریف و اقدامات ناقص قبلی در عمل این نوع شرکت‌ها شکل نگرفتند و ماده (۱۳) این قانون به درستی اجرا نشده است.
۳. در حال حاضر این نگرانی وجود دارد، وقتی بحث شرکت‌های عملیاتی مطرح شود، وزارتخانه‌ها همه شرکت‌های زیرمجموعه گروه یک خود را به عنوان شرکت‌های عملیاتی معرفی کنند.
۴. برای اجرای مناسب قانون باید شرکت‌های مادر تخصصی تعریف و تبیین شوند، سپس برای هر شرکت مادر تخصصی تعدادی شرکت عملیاتی در نظر گرفته شود، تا هدف کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت درست سیاست‌گذاری شود.

۵. افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی

هدف دیگر از سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد است، ابتدا در مورد بخش تعاون، به رغم همه حمایت‌هایی که در قانون برای این بخش مقرر شده، در عمل، سهم این بخش در این سال‌ها تغییر محسوسی نداشته است. روشن است اگر رشد بخش تعاون مورد نظر است، لازم است یکسری ترجیحاتی برای تعاونی‌ها حداقل از بُعد واگذاری شرکت‌ها لحاظ شود، چون تعاونی‌ها برای سرمایه‌گذاری، مشکلات خاص خود را دارند. آن



احکامی که در این قانون برای توسعه بخش تعاون وضع شد، خیلی به مرحله اجرا نرسید. یعنی چالش اصلی این است که این احکام عملیاتی نشدند. در واقع شاید به این دلیل که در مورد بخش تعاون فرهنگسازی مناسبی صورت نگرفته است یا باور عمیق به موضوع تعاون وجود ندارد و حتی دستگاه متولی حوزه تعاون اهتمام جدی به این موضوع نداشته است و یا به هر حال دیدگاه‌های مختلفی در این زمینه وجود دارد، به‌رغم بیان موارد حمایتی زیادی برای این بخش در سیاست‌ها و قانون. اهتمامی به احکام مذکور نشد و طبیعی است در چنین شرایطی و با این‌گونه رویه‌های اجرایی، رشد بخش تعاون ممکن نشود که البته ادامه این روند نیز می‌تواند دستیابی بخش تعاون به سهم ۲۵ درصدی در اقتصاد ملی را با شک مواجه کند.

در حوزه واگذاری شرکت‌ها نیز ترجیحی برای این بخش‌ها (تعاونی‌ها) قائل نشدند و حمایت مادی نکردند، دیدگاه مثبتی در ارتباط با کارکرد تعاونی‌ها در جامعه ایجاد نشد. یک حکم قانونی وجود دارد که در زمان عرضه سهام بنگاه‌ها از طریق مزایده عمومی و مذاکره بخش تعاونی در شرایط یکسان، در اولویت خرید قرار گیرد، اما چنین اتفاقی تاکنون از حوزه واگذاری‌ها اطلاع‌رسانی نشده است. بدین ترتیب تعاونی‌ها به دلیل عدم ایفای نقش در خرید سهام شرکت‌ها از این بابت توسعه نیافتند. ضمن آنکه همواره به‌خاطر مشکلاتی چون فقدان منابع مالی و نبود باور عمیق به کارکرد آنان در اقتصاد ملی و مسائلی از این نوع، سهم چندان در سرمایه‌گذاری‌ها هم نداشتند که مجموعه این عوامل باعث شدند بخش تعاونی نتواند آن‌گونه که انتظار می‌رفت، رشد پیدا کند.

این موضوع به نحوی نیز در مورد بخش خصوصی مصداق دارد و این بخش نیز رشد مناسبی را در این چند سال از اجرای قانون تجربه نکرده است.

از بُعد واگذاری‌ها، نهادهایی موسوم به شبه‌دولتی‌ها یکی از موانع مهم عدم توفیق این بخش بوده‌اند. به آمار واگذاری‌ها که نگاه کنیم، واگذاری واقعی به بخش خصوصی حدود ۱۲/۷ درصد بیان شده است. پس نشان می‌دهد که واگذاری‌ها نتوانسته است بخش خصوصی را رشد دهد. حال چرا بخش خصوصی سهم عمده‌ای در خرید سهام شرکت‌های دولتی نداشته است، بحث‌های مختلفی دارد.

اول اینکه عمده واگذاری‌ها به صورت بلوکی بوده و توان بخش خصوصی نیز در حدی نبوده که این بخش در عرضه‌های بلوکی مؤثر ورود کند.

دوم اینکه به دلیل حاکمیت اقتصاد دولتی در سال‌های گذشته، بخش خصوصی توانمندی در زمینه‌ها و صنایع مختلف در کشور شکل نگرفته است و سوم اینکه به رغم فقدان طرف تقاضا و آگاهی نهاد حاکمیت به این موضوع، اقدام مؤثری برای رفع این نقیصه صورت نگرفته است.

موارد فوق از جمله اشکالاتی‌اند که باعث شدند شبه‌دولتی‌ها جایگزین بخش خصوصی در خرید شرکت‌ها شوند، وقتی سهام خُرد عرضه نمی‌شود و عمده عرضه‌ها به صورت بلوکی باشد (۹۵ درصد عرضه‌ها بلوکی بوده است) و از طرفی هم بخش خصوصی توان اندک داشته باشد، مسلم است این شکل خصوصی‌سازی نمی‌تواند به رشد بخش خصوصی منجر شود. پس باید رویه‌ها را عوض کرد، البته لازم است عنوان کنم یکی از دلایل اصلی عرضه بلوکی سهام



ازسوی نهاد مجری، تأمین منابع بودجه‌ای دولت است که در جای خود نیاز به بحث دارد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: با توجه به اینکه در حدود ۹۵ درصد عرضه شرکت‌ها بلوکی بوده است، آیا حد بهینه‌ای مثلاً ۱۰ درصدی برای هر بنگاه تعریف شده بوده که عرضه شود یا براساس نظر هیئت واگذاری بوده است؟

آقای فلاح‌دوست: نه، حد بهینه‌ای تعریف نشده است، بیشتر نگاه به منافع دولت است، در واقع در عرضه‌های بلوکی چون کرسی هیئت مدیره در شرکت واگذار می‌شود، خریدار مایل است برای آن وجه بیشتری نسبت به سهام خُرد بپردازد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: مسئله دیگر این است که اگر همه سهام شرکت‌ها را به صورت خُرد عرضه می‌کردیم آیا شرکت فروخته می‌شد؟

آقای فلاح‌دوست: بله، این امر بعید نبود. در هر صورت نهاد مجری و هیئت واگذاری باید بررسی می‌کرد که تا چه میزان عرضه‌های بلوکی شرکت‌ها ضرورت داشته و به مصلحت است؟ آثار این نوع عرضه چیست؟ و آیا نمی‌شد حد متعارفی را پذیرفت؟ این بحث‌ها مطرح بود که بخش خصوصی قوی در کشور وجود ندارد، شبه‌دولتی‌ها هستند. در رقابت کسی برنده می‌شود که منابع بیشتری دارد و وجه بیشتری

می‌پردازد. حد بهینه‌ای تعریف نشد و به نظر می‌رسد در واگذاری‌ها بیشتر تأمین منابع بودجه‌ای دولت مدنظر بوده است.

امروزه اتکای دولت به درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها در بودجه قابل توجه است. روند اتکای بودجه عمومی دولت به درآمد حاصل از واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۷ تا سال ۱۳۹۲ رو به افزایش بوده است. وقتی که قانونگذار منابع بودجه عمومی را به سمت درآمد واگذاری‌ها سوق می‌دهد، مشکل ایجاد می‌شود. در واگذاری‌های موفق جهان، این کشورها نگاه درآمدی به واگذاری‌ها نداشته‌اند. حتی شرکت‌ها را به صورت تعهدی واگذار می‌کردند تا کارآیی شرکت افزایش یابد. یکی از منظوره‌ای ابلاغ سیاست‌ها ارتقای کارآیی بنگاه‌هاست. اگر ارتقای کارآیی بنگاه‌ها مورد نظر است، لازم است شیوه‌های نوین‌تری در واگذاری‌ها انتخاب شود. متأسفانه نگاه درآمدی در این سال‌ها بسیار پررنگ بوده است. بودجه دولت به نوعی به درآمد حاصل از محل واگذاری‌ها، وابستگی نشان داده است، اگر این نگاه حاکم باشد، طبیعتاً نباید به دنبال عرضه‌های خرد رفت.

با بازگشت به بحث اصلی، به دلایلی که گفته شد بخش خصوصی توفیقی در خرید سهام شرکت‌های مورد واگذاری نداشته است. حال این بحث مطرح است چرا سهم بخش خصوصی از طریق سرمایه‌گذاری‌ها توسعه نیافت؟

مطابق سیاست‌ها و قانون اجازه داده شده است تا بخش خصوصی در تمامی فعالیت‌های صدر اصل چهارم ورود کند، اما اگر این موضوع درست و اکاوی شود مشخص می‌شود که هنوز اختیار لازم برای این بخش در تمامی فعالیت‌ها



وجود ندارد. مثلاً در برخی حوزه‌های مهم و کلیدی مانند نفت و ارتباطات اجازه فعالیت مؤثر به بخش خصوصی داده نمی‌شود یا همکاری و حمایت نمی‌شود. دستگاه‌های دولتی به راحتی مجوزها را به فعالان بخش خصوصی نمی‌دهند که فعالیت خود را شروع کرده و به این ترتیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در برخی حوزه‌های مشمول صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی آنگونه که انتظار می‌رفت، رشد نکرده است.

مطلب دیگر در حوزه سرمایه‌گذاری، این است که بخش دولتی گاه به‌عنوان رقیب بخش خصوصی عمل می‌کند. رقیبی که از توانمندی و قدرت خاصی هم برخوردار است. مصداق عینی آن را در عملکرد برخی بنگاه‌های دولتی می‌توان ملاحظه کرد. بنگاه دولتی که می‌خواهد با بخش خصوصی در انجام یک فعل اقتصادی آن هم به شکل نابرابر رقابت کند. مشکل در این است که هنوز برخی دستگاه‌های دولتی نمی‌خواهند خود را از شرکت‌داری رها کنند. این موضوع سبب می‌شود که بخش خصوصی رشد نکند. از طرفی هنوز برخی دستگاه‌ها می‌خواهند با وجود ممنوعیت‌های قانونی در گروه یک سرمایه‌گذاری کنند که در این حالت معمولاً رقابت ناسالم و نابرابری هم با بخش خصوصی برقرار می‌کنند.

بحث پایه‌ای‌تر، محیط نامناسب کسب‌وکار است. این موضوع روشن است. بخش خصوصی به سهولت در هر زمینه‌ای سرمایه‌گذاری نمی‌کند. وجود بازارهای کاذب و سودآور، از موانع اصلی رشد تولید در بخش خصوصی به‌شمار می‌رود. علاوه‌بر این، محیط نامناسب کسب‌وکار سبب می‌شود سرمایه‌گذاری خارجی کافی جذب

نشود، انتقال تکنولوژی با محدودیت مواجه شود. موضوعی که می‌تواند به ارتقای بخش خصوصی کمک کند، همه اینها عوامل بیرونی مؤثر در عدم شکل‌گیری بخش خصوصی واقعی در کشور هستند.

در بحث واگذاری‌ها هم بخش خصوصی اطمینان کافی ندارد. فرض کنید شرکتی توسط نهاد مجری واگذار می‌شود، بعد از هر ناحیه‌ای به این واگذاری ایراد می‌گیرند. مصوبات را لغو می‌کنند، موضوعی که ۲ سال از آن گذشته است. اینها اطمینان را در بازار از بین می‌برد. من فکر می‌کنم یکی از موضوعاتی که سبب افزایش سهم شبه‌دولتی‌ها از واگذاری‌ها شده، عدم تأثیرپذیری این نهادها از این موضوعات است. زیرا وقتی سهام یا شرکت واگذار شده از این نهادها بازپس گرفته می‌شود، این نهادها به دلیل منابع مالی فراوان خود تحت تأثیر موضوع قرار نمی‌گیرند. ولی از آنجایی که بخش خصوصی برای هر فعل سرمایه‌گذاری خود هزینه و وقت مدیریتی صرف می‌کند تا آن را به سرانجام برساند، زمانی که چنین معامله‌ای فسخ شود، نه تنها از چنین سرمایه‌گذاری زیان می‌بیند، بلکه به دلیل ایجاد بی‌اعتمادی سعی می‌کند در سرمایه‌گذاری‌های مشابه هم ورود نکند. همین مسئله نیز سبب می‌شود که شبه‌دولتی‌ها بجای بخش خصوصی وارد رقابت شوند.



کادر ۵. دلایل عدم افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی

۱. هرچند که در قانون در بُعد واگذاری‌ها، اولویتی برای بخش تعاونی در نظر گرفته شده اما به‌طور مشخص ترجیحاتی برای این بخش در واگذاری سهام لحاظ نشده است، به همین دلیل، سهم بخش تعاونی از طریق خصوصی‌سازی و واگذاری سهام رشد نکرده است.
۲. به دلیل آنکه واگذاری سهام شرکت‌ها بیشتر به‌صورت بلوکی بوده و از طرفی بخش خصوصی توانمند وجود نداشته است، شبه‌دولتی‌ها به دلیل وابستگی به دولت و منابع مالی فراوان در رقابت با بخش خصوصی موفق‌تر بوده‌اند، بنابراین سهم بخش خصوصی نیز در قبال خصوصی‌سازی رشد مناسبی نکرده است.
۳. وابستگی منابع بودجه‌ای دولت به درآمد حاصل از واگذاری‌ها، سبب شد که بیش از ۹۵ درصد سهام شرکت‌ها به‌صورت بلوکی واگذار تا از قبال فروش بلوکی سهام، درآمد بیشتری کسب شود.
۴. هرچند در سیاست‌ها و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به بخش خصوصی اجازه سرمایه‌گذاری در تمامی فعالیت‌های صدر اصل چهارم و چهارم قانون اساسی داده شده است، اما در عمل و اجرا در برخی حوزه‌ها، اعمال این اجازه‌ها با محدودیت‌هایی همراه است.
۵. عدم اطمینان کافی بخش خصوصی نسبت به تصمیمات دولت در واگذاری بنگاه‌ها به دلیل عواملی چون لغو تصمیمات، سبب کاهش انگیزه بخش خصوصی برای مشارکت در خرید سهام شرکت‌های دولتی شده است.
۶. نگاه صرف به واگذاری سهام شرکت‌ها بدون توجه به بهبود محیط کسب‌وکار، از دیگر عوامل عدم رشد بخش خصوصی بوده است.

۶. حوزه سرمایه‌گذاری دولت

مرکز پژوهش‌های مجلس: در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بحث واگذاری پروژه‌های عمرانی هم مطرح است، عملکرد این حوزه چگونه بوده است؟

آقای فلاح‌دوست: در این حوزه‌ها توفیق چندانی حاصل نشد. فقط برخی نیروگاه‌ها به صورت اموال مستقل و نه در قالب شخصیت حقوقی شرکتی واگذار شدند، البته مدتی قبل هیئت واگذاری ضوابط «واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام» را تصویب کرد که طی آن دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند فهرست و مشخصات طرح‌های نیمه‌تمام خود را به سازمان خصوصی‌سازی اعلام کنند. ضمن آنکه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور نیز موظف شده فهرست و اطلاعات طرح‌های نیمه‌تمام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی را به تفکیک هر دستگاه به سازمان اعلام کرده که در این مورد گزارشی از سوی سازمان منتشر نشده است.

لازم است اشاره شود معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری پایبند آن است که برای طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای، مشمول گروه یک اعتباری منظور نکند. ولی اگر حوزه اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی شرکت‌ها بررسی شود، مثلاً در حوزه انرژی‌های نو (انرژی‌های نو گروه یک هستند)، ملاحظه می‌شود علاوه بر اختصاص منابع از محل منابع داخلی شرکت‌ها توسط مجامع عمومی شرکت‌های ذیربط، جوهری نیز از محل منابع عمومی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها منظور شده است.



به همین دلیل نمی‌توان به صراحت گفت: «دولت در گروه یک سرمایه‌گذاری نمی‌کند»، همانگونه که عرض کردم نمونه بارز سرمایه‌گذاری در گروه یک، انرژی‌های نو است که هم معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی از محل منابع عمومی و هم شرکت از محل منابع داخلی اعتبار مصوب می‌کنند. شاید این مبالغ نسبت به کل ارقام بودجه کم باشد، اما نسبت به وضعیت موجود که منابع این‌گونه کم است، باید مورد توجه قرار گیرد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: در گروه دو ماده (۲) وضعیت سرمایه‌گذاری دولت چگونه است؟

آقای فلاح‌دوست: گروه دو که نسبت به گروه یک کمتر مورد توجه است. زیرا دولت منع سرمایه‌گذاری مانند گروه یک ندارد. در گروه دو، عدم تجاوز از ۲۰ درصد ارزش فعالیت‌ها در بازار ارسوی دولت مطرح است، اما اصلاً بازاری تعریف نشده است که موضوع روشن باشد و چون حوزه هر فعالیت اندازه‌گیری نشده، به هر طریقی می‌توان تحت قالب ۲۰ درصد بودجه، منظور کرد. شما معیاری ندارید که این موضوع را درست اندازه‌گیری کنید. در هر صورت وقتی برای گروه یک که منع قانونی دارد اعتبار منظور می‌شود، در گروه دو هم به‌سادگی این اتفاق خواهد افتاد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: آیا شرکت‌های گروه سه می‌توانند شرکت ایجاد کنند؟

آقای فلاح‌دوست: با اجازه قانون می‌توانند شرکت ایجاد کنند، البته سازمان‌های توسعه‌ای هم می‌توانند براساس تبصره «۳» اصلاحی ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شرکت ایجاد کنند. در اینجا قانون اجازه صریح داده این سازمان‌ها «شرکت دولتی» ایجاد کنند.

کادر ۶. حوزه سرمایه‌گذاری دولت

۱. برای فعالیتهای مشمول گروه یک، هرچند به‌نظر می‌رسد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری بودجه‌ای برای سرمایه‌گذاری در این فعالیتهای اختصاص نمی‌دهد، اما اینکه آیا شرکت‌ها در اجرای طرح‌های تملک‌داری‌ها به‌عدم اختصاص منابع برای فعالیتهای مشمول این گروه توجه دارند، محل بررسی بیشتر است.

۲. در فعالیتهای مشمول گروه یک، براساس حکم قانون سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند شرکت دولتی ایجاد کنند.

۳. در فعالیتهای مشمول گروه دو، به‌دلیل آنکه ۲۰ درصد سهم بازار دقیق تعریف نشده، هر چه در قانون بودجه‌های سنواتی تصویب شود، می‌تواند موضوع همین ۲۰ درصد باشد.

۷. افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی

بحث دیگر، بحث رقابت‌پذیری است. حدود نیمی از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم به این حوزه مرتبط است. هرچند در بحث رقابت‌پذیری احکام فراوانی در این قانون وضع شده و نهادهایی نیز براساس همین احکام شکل گرفته‌اند، اما از آنجایی که اقتصاد کشور آنگونه که انتظار می‌رفت رقابتی نشده است، بنابراین



لازم است موضوع رقابت‌پذیری در کشور مورد بررسی جامعی، قرار گیرد. در واقع باید به دنبال این سؤال بود که چرا با وجود همه ظرفیت‌های قانونی موجود و شکل‌گیری نهادهای مرتبط با این مسئله مانند شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر رقابت، اقتصاد رقابت‌پذیر نشده است؟

به نظر می‌رسد یک اشکال اساسی در خود این نهادهاست. در حال حاضر این نهادها از قدرت و پشتوانه کافی برخوردار نیستند. این نهادها گاهاً حتی میان خود اختلاف دارند. بعضی‌ها ممکن است بگویند که حوزه تقنین مشکل دارد، برای نمونه بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی اختلافاتی را بین وزارت صنعت و شورای رقابت به وجود آورده است مبنی بر اینکه اساس و محتوای «دستورالعمل تنظیم قیمت» که توسط شورا مصوب می‌شود، چه باید باشد؟

دو مشکل اساسی در حوزه رقابت وجود دارد:

نهادهای این حوزه (شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر) به علت آنکه تجربه کافی نداشته و دیرتر از همه نهادها شروع به فعالیت کرده‌اند، با یکدیگر همراه نبوده، شاید گذشت زمان بتواند این مشکلات را حل کند ولی با وضع موجود این نهادها ناکارآ هستند. متأسفانه نهاد حاکمیت هم اهتمام خاصی برای تقویت بدنه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری این نهادها نداشته است.

اولین مشکلی که میان شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر بروز کرد این مسئله بود که آیا همه تصمیمات شورای رقابت قابل تجدیدنظر است یا خیر؟ حرف کارشناسی

می‌گوید: هر «تصمیمی» که شورای رقابت می‌گیرد اگر لازم باشد باید قابل تجدیدنظر هم باشد. اگر تصمیماتی در حوزه رقابت توسط شورا گرفته می‌شود، باید قائل به این بود که متضرر بتواند به آن تصمیم اعتراض نماید و درخواست تجدیدنظر دهد، اما همین موضوع باعث بروز مشکلاتی در اجرا شد.

دومین مشکل اختلاف نظر و برداشت دستگاه‌های اجرایی تنظیم‌کننده بخشی با این نهادهاست. براساس نظر شورای عالی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و مطابق بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی شورای رقابت وظیفه تصویب دستورالعمل را دارد و دستگاه‌ها نباید در این زمینه دخالت کنند. اما با وجود همه مقررات، همواره نهادهایی مانند سازمان «حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان» و یا سازمان «تنظیم مقررات» با شورای رقابت بر سر موضوعات مختلف اختلاف نظر داشته‌اند. اینها نهادهای حوزه تنظیم مقررات هستند که با ایجاد شورای رقابت، حدود وظایف و مداخلات آنها تعیین تکلیف نشده است، زمانی که در فصل رقابت، شورای رقابت و بحث انحصار مطرح شد، باید آن نهادها در کنار نهاد شورای رقابت مورد بحث قرار می‌گرفتند، اما این اتفاق نیافتاد. یعنی دامنه دخالت این‌گونه سازمان‌ها در حوزه‌های انحصاری و تنظیم بازار با وجود شورای رقابت تعیین نشد. بروز این‌گونه چالش‌ها و عدم تعیین تکلیف و شفافیت آنها، در نهایت به ناکارآمدی این نهادها انجامیده و بر موضوع رقابت‌پذیری اقتصاد هم اثر منفی بجا گذاشته است.



کادر ۷. دو مشکل اصلی نهادهای مرتبط با حوزه رقابت

۱. اختلاف نظر میان شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر در مورد تصمیماتشان به علت عدم تجربه کافی آنها، سبب کندی تصمیم‌گیری در حوزه رقابت‌پذیری شده است.
۲. اختلاف نظر و برداشت سایر نهادهای مقرراتگذاری با شورای رقابت که در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم، ارتباطشان با شورای رقابت به درستی تبیین نشده است، چالش دیگری در حوزه رقابت‌پذیری است.

۸. عدم اهتمام جدی به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

با لحاظ کردن برخی از شاخص‌ها و ارزیابی آمارهای ارائه شده از واگذاری‌ها می‌توان گفت پس از گذشت چند سال از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی:

۱. امور تصدیگری دولت آنچنان که مورد انتظار بود، کاهش نیافته است.
۲. وابستگی بودجه عمومی دولت به درآمد واگذاری‌ها بیشتر و در نتیجه نگاه درآمدی به واگذاری‌ها تشدید شده که برای نیل به خصوصی‌سازی موفق، لازم است این نگاه و رویکرد تغییر یابد.
۳. بار مدیریتی دولت در بنگاه‌های دولتی موجود و حتی در برخی موارد بنگاه‌های واگذار شده، کاهش نیافته است و به نظر می‌رسد دولت مایل نیست خود را از شرکت‌داری رها کند.

به نظر می‌رسد در ارزیابی کلی، مهمترین آسیب این است که «اهتمام جدی به آن چیزی که وضع شده، وجود ندارد» اصلی‌ترین چالش این است که اهتمام جدی برای اجرای سیاست‌ها نیست.

مرکز پژوهش‌های مجلس: چه کسی اهتمام به سیاست‌ها ندارد؟

عدم اهتمام به سیاست‌ها قابل انتساب به فرد یا گروهی نیست. منظور از اهتمام ایجاد هماهنگی و همسویی بیشتر در میان ارکان هر سه قوه برای اجرای مناسب سیاست‌هاست. آنچه تاکنون انجام شده کافی نبوده است. لازم است اهتمام جدی‌تری نسبت به تک تک اجزای سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، صورت گیرد. این اهتمام یعنی اینکه مثلاً بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری و ماده (۲۹) قانون راجع به مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها درست اجرا شود، ریالی از این محل برای رد دیون وضع نشود. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی پیوسته تحت تأثیر سایر قوانین قرار نگیرد، به منظور سنجش نحوه پیشرفت مناسب سیاست‌ها و قانون، عملکرد دستگاه‌های اجرایی مستمر و مداوم ارزیابی شود و موارد فراوانی از این دست که فرصت گفتار آنها نیست.



کادر ۸. لزوم اهتمام به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۱. اهتمام به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی یعنی ایجاد هماهنگی و همسویی بیشتر در میان ارکان هر سه قوه برای اجرای مناسب سیاست‌هاست.
۲. بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری و ماده (۲۹) قانون راجع به مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها درست اجرا شود.
۳. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی پیوسته تحت تأثیر سایر قوانین قرار نگیرد.
۴. به منظور سنجش نحوه پیشرفت مناسب سیاست‌ها و قانون، عملکرد دستگاه‌های اجرایی مستمر و مداوم ارزیابی شود.

۹. فهرست واگذاری شرکت‌ها

مرکز پژوهش‌های مجلس: اگر بخواهیم جزئی‌تر صحبت کنیم، وقتی شرکتی وارد فهرست واگذاری می‌شود، براساس بند «۱» ماده (۱۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی^۱ و احکام قوانین بودجه سنواتی می‌دانیم که آن شرکت چگونه اداره می‌شود؟ چه لزومی دارد تعداد زیادی شرکت را که می‌دانیم، نمی‌توانیم واگذار کنیم در فهرست قرار می‌دهیم. آیا این فرآیند ورود شرکت‌ها و ابقای آنها در فهرست اشکال ندارد؟

آقای فلاح‌دوست: یکی از چالش‌های اساسی فعلی، چگونگی اداره شرکت‌های مشمول واگذاری براساس بند قانونی است که جنابعالی اشاره کردید. موضوعی که اصرار بر

۱. براساس بند «۱» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.

اصلاح آن نیز اکنون تشدید شده است، البته این حکم به عناوین مختلف در قوانین بودجه سال‌های اخیر دستخوش تغییر شده و مشکلات فراوانی هم ایجاد کرده است. شاید به همین دلیل نیز اصلاح این بند مورد نظر است. هدف واقعی ماده (۱۸) قانون جلوگیری از هرگونه فعل و انفعالی بوده که آثار منفی بر روند واگذاری شرکت‌ها داشته باشد. در واقع تمام تلاش قانونگذار بر تسهیل و تسریع عمل واگذاری بوده است. اما در عمل فرآیند و چگونگی بنگاهداری وزارت اقتصاد و حضور آن در مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری، محل بحث و مناقشه قرار گرفت، با وجود اینکه مطابق این حکم، وزارت اقتصاد از طریق اعمال حقوق مالکانه بر شرکت‌های مشمول واگذاری نظارت دارد، اما باز مواردی وجود داشته که این قبیل شرکت‌ها اقدام به سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی کرده‌اند و یا با انتشار اوراق مشارکت درصدد سرمایه‌گذاری برآمده‌اند. وقتی شرکت مشمول واگذاری سرمایه‌گذاری در طرح عمرانی جدید یا نیمه‌تمامی را شروع و یا اقدام به انتشار اوراق مشارکت می‌کند، در واقع قصد ایجاد تأخیر در برنامه واگذاری را دارد. به این ترتیب اگر قرار است مسیر درست قانون طی شده و اقدامات باعث تأخیر در واگذاری‌ها نیز نشود، لازم است اصلاحات پیشنهادی در مورد این بند قانونی به دقت موشکافی شود. به‌جای اصلاحاتی که اکنون در باب نحوه اداره شرکت‌ها مطرح است، یک پیشنهاد می‌توانست این باشد که صورتجلسات مجامع را به وزارت اقتصاد تحویل دهند تا وزارت تأیید کند که شرکت بودجه‌ای برای سرمایه‌گذاری منظور



نکرده باشد. زیرا شرکت‌های درحال واگذاری، اگر اقدام به سرمایه‌گذاری به‌ویژه از طریق اوراق مشارکت کنند، چالش واگذاری آنها نیز بیشتر خواهد شد.

اما در باب قسمت دوم سؤال شما، به‌نظر من هم قرار دادن خیل عظیمی از شرکت‌ها در فهرست واگذاری‌ها ایراد دارد. در چه جایی حکم شده است که تمام شرکت‌های مشمول واگذاری در پیوست قانون بودجه سالیانه درج شوند. این نوع طبقه‌بندی صرفاً مشکلاتی را برای اداره‌کنندگان این قبیل شرکت‌ها که اصلی‌ترین آن وزارت اقتصاد بوده و خود شرکت‌ها در پی داشته است. درحالی که همان فهرست قانون بودجه نیز در هیئت واگذاری (به‌عنوان تنها نهاد سیاستگذار و تصمیم‌گیر حوزه واگذاری‌ها) تصویب می‌شد، البته برخی اظهار می‌کردند تصمیم هیئت واگذاری این‌گونه بوده، چون قانونگذار از قبل چنین تصمیمی را اتخاذ کرده است.

به‌نظر می‌رسد قرار دادن نام شرکت‌ها در پیوست‌های قانون بودجه سالیانه بدین جهت بود که با خاتمه فرصت قانونی واگذاری شرکت‌های گروه یک، دولت درصد اخذ مجوز از قانونگذار برای تمدید مهلت واگذاری این قبیل بنگاه‌ها بوده است که البته به‌جای این روش چالش‌برانگیز، با یک حکم کلی، از قانونگذار می‌شد مجوز تمدید مهلت گرفت و نیازی نبود که فهرست شرکت‌ها را پیوست قانون بودجه کرد، با اینکه مشخص بود فهرستی متشکل از نزدیک به ۴۰۰ شرکت، امکان واگذاری در یک سال را نداشت. روشن بود تا پایان برنامه چهارم توسعه، واگذاری تمام شرکت‌های گروه یک نشدنی و بازه زمانی تعیین شده در قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی

منطقی نیست؛ ولی نه تنها حکم مورد نظر در این قانون اصلاح نشد، بلکه در قوانین بودجه سالیانه هم مسیر بهتری جایگزین نشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: آیا نمونه‌ای دارید که شرکتی همزمان با ورود به فهرست، اوراق مشارکت منتشر کرده باشد؟

آقای فلاح‌دوست: نمونه‌هایی بوده که حالا من در اینجا به آنها اشاره نمی‌کنم و فقط می‌گویم هدف قانون از اعطای اختیار اعمال حقوق مالکانه به وزارت اقتصاد، تسهیل و تسریع در فرآیند واگذاری بنگاه‌ها بوده است، نه اینکه بار بنگاهداری دیگر دستگاه‌ها را بر این وزارتخانه تحمیل کند.

کادر ۹. مشکلات قرار گرفتن نام شرکت‌ها در فهرست واگذاری

۱. هدف از واگذاری حقوق مالکانه شرکت‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی موضوع ماده (۱۸) قانون، جلوگیری از هرگونه فعل و انفعالی بوده که آثار منفی بر روند واگذاری شرکت‌ها دارد. هدف اصلی قانونگذار تلاش برای تسهیل و تسریع عمل واگذاری بوده است.

۲. در عمل فرآیند و چگونگی بنگاهداری وزارت امور اقتصادی و دارایی و حضور در مجامع عمومی شرکت‌های مشمول واگذاری محل بحث و مناقشه است.

۳. با وجود آنکه وزارت امور اقتصادی و دارایی بر شرکت‌های مشمول واگذاری از طریق اعمال حقوق مالکانه نظارت می‌کند، اما تعدادی از شرکت‌ها وجود دارند که اقدام به سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی کرده یا اوراق مشارکت برای طرح‌های خود منتشر کرده‌اند. این موارد سبب می‌شود در برنامه واگذاری شرکت‌ها تأخیر صورت گیرد.

۴. قرار دادن خیل عظیمی از نام شرکت‌ها در فهرست واگذاری مشکلاتی را در نحوه اداره آنها برای وزارت امور اقتصادی و دارایی و خود شرکت‌ها ایجاد می‌کند با وجود آنکه می‌دانیم این تعداد شرکت در یک سال قابل واگذاری نیست.



مرکز پژوهش‌های مجلس: آیا لازم نبود برای نمونه تفاوتی میان واگذاری شرکت‌های متعلق به وزارت نیرو با وزارت نفت در این قانون مقرر شود؟

آقای فلاح‌دوست: از جنبه واگذاری این قانون عام است. اینکه باید در برخی وزارتخانه‌ها برای واگذاری بسترسازی مناسبی صورت می‌گرفت، بحث دیگری است. بدون شک لازم بوده و هست که قبل از واگذاری اقدامات دیگری انجام شود که مرتبط با سایر مباحث این قانون چون توانمندسازی بخش غیردولتی، مقررات‌زدایی و یا تنظیم مقررات است.

ماده (۱۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی یکی از این موارد است، به‌نظر هدف این ماده این بوده که اگر شرکتی واگذار می‌شود مثلاً در حوزه نفت ... و نهاد متشکلی در این حوزه وجود ندارد، این بستر توسط دولت ایجاد شود تا بعداً بحث‌هایی برای مثال «فقدان رگلاتورها» در این حوزه‌ها مطرح نشود. کار اساسی در این حوزه صورت نگرفت و وزارت نفت هم به سختی برخی شرکت‌هایش را واگذار کرد. زیرا دستگاه علاقمند نبود - دستگاه علاقمند دستگاهی است که اول زیرساخت‌ها را آماده کند و بعد شرکت خود را برای واگذاری به نهاد مجری معرفی نماید - در هر صورت در بسیاری از دستگاه‌های واگذار کننده بسترهای مناسب کار آماده نشد. در نتیجه چگونگی واگذاری‌ها در این قانون برای همه دستگاه‌ها یکسان است، اما برخی حوزه‌ها حساسیت ویژه‌ای داشته‌اند که لازم بود اقدامات زیربنایی‌تری چون تجربه انجام اقدامات مورد واگذاری در بستر

بخش خصوصی در این حوزه‌ها انجام شود تا ضمن ایجاد علاقمندی در دستگاه اجرایی برای واگذاری، برنامه واگذاری‌ها نیز مسیر صحیح‌تری را طی کند.

کادر ۱۰. ضعف در بسترسازی برای واگذاری بنگاه‌های اقتصادی

۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی از جنبه واگذاری، قانون عامی است و تفاوتی در واگذاری شرکت‌های متعلق به وزارتخانه‌های مختلف نیست.

۲. بسیاری از دستگاه‌های واگذارکننده شرکت‌ها، بسترهای مناسب بخش خصوصی را آماده نکردند. عدم اجرای دقیق ماده (۱۵) قانون - ایجاد انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای - ضعف در توانمندسازی بخش خصوصی، عدم اجرای مقررات‌زدایی، وجود حساسیت‌های ویژه در برخی حوزه‌ها و عدم علاقه برخی دستگاه‌ها در واگذاری در این زمینه مؤثر بوده است.

۱۰. رد دیون دولت

مرکز پژوهش‌های مجلس: برای رد دیون دولت در برخی واگذاری‌ها گروهی از شرکت‌های زیان‌ده همراه با سایر شرکت‌ها واگذار شده‌اند، این نحوه واگذاری اشکال ندارد؟ آیا وظیفه سازمان خصوصی‌سازی بازسازی شرکت‌ها نیست؟

آقای فلاح‌دوست: یک اشکال اساسی در اجرا، رهایی سریع از مشکلات شرکت‌ها بوده است. قانون وقتی شتاب‌زدگی ایجاد می‌کند، به نهاد مجری فرصت اجرا نمی‌دهد و از سوی دیگر هم نهاد مجری می‌خواهد رها شود. برخی شرکت‌های زیان‌ده را برای رد دیون تخصیص دادند و دیون دولت از بابت این انتقال کم شد؛



اما به یکی از مهمترین هدف‌های خصوصی‌سازی توجهی نشد. اشکال اساسی هم در اینجاست، یکی از اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارتقای کارآیی بنگاه است. فرض شود شرکت زیان‌دهی در حوزه پتروشیمی به نهاد طلبکاری از دولت واگذار شود، چون این قبیل نهادها معمولاً هم قدرت بنگاهداری و هم تخصص لازم را برای این امر ندارند، معلوم است که این نوع واگذاری، کارآیی در بنگاه ایجاد نمی‌کند. از محل منابع این نهاد، شرکت اداره می‌شود که یا پایش منحل شدن است یا اینکه با همان وضعیت غیرکارآ به حیات خود ادامه می‌دهد که در هر صورت، این وضعیت کمکی به اقتصاد کشور نمی‌کند.

اگر برخی شرکت‌ها واگذار نمی‌شوند، مشکل در قیمتگذاری شرکت برای عرضه است یا اینکه شرکت ساختار نامناسبی دارد. بنابراین واگذاری شرکت‌ها بدون اصلاح ساختار برای رد دیون صحیح نیست. «اصلاح ساختار» تخصص نهاد مجری است، اما گاه این کار به دستگاهی واگذار می‌شود که اصلاً تخصص ندارد. وقتی قانون از همه شیوه‌های ممکن برای واگذاری نام می‌برد، هدف این است که چنین واگذاری‌هایی (بدون اصلاح ساختار) اتفاق نیافتد و اگر این شرکت‌ها نیاز به اصلاح ساختار دارند، نهاد مربوطه این موضوع را بررسی کرده و اصلاح ساختار انجام دهد و یا تعهد اصلاح ساختار برای انتقال‌گیرنده را شرط کند. در خصوصی‌سازی سایر کشورها این‌گونه نبوده است که شرکت به نهاد طلبکار دولت واگذار شود. به روش واگذاری تعهدی که در برخی کشورها تجربه

شده، نگاه کنید. خریداران شرکت را بازسازی می‌کنند. شرکت به سودآوری می‌رسد و اقتصاد کشور و خود دولت هم منتفع می‌شود.

مشکل اساسی دیگر در اینجا، طرح و تصویب موضوع رد دیون در قوانین بودجه است. علت آن هم منافع دولت در رد دیون بیشتر مطرح بوده است. به همین خاطر این نوع واگذاری‌ها به روشی معمول تبدیل شده که اساساً اشتباه است و این رویکرد باید تغییر کند تا اینچنین مشکلاتی هم مطرح نشود. برخی از نهادهای طلبکار دولت به دنبال این بودند از میان شرکت‌های مورد واگذاری، شرکت‌های خوب را جدا و آنها را جای طلب خود دریافت کنند. در صورتی که فرآیند اجرا نشان می‌دهد در رد دیون‌ها، مجموعه‌ای از چند شرکت واگذار می‌شود که از این میان چند شرکت ممکن است سودده و چند شرکت زیانده باشند. در صورتی که این روش اشتباه است اگر شرکتی زیانده و نیازمند اصلاح ساختار است، ابتدا لازم است اصلاح ساختار صورت گیرد و سپس واگذار شود و یا اینکه انتقال گیرنده وظیفه اصلاح ساختار را تعهد کند. از طرف دیگر منابع مالی کافی نیز برای اصلاح ساختار شرکت‌ها در بودجه منظور نمی‌شود. یعنی تک تک این مشکلات با یکدیگر پیوند خورده‌اند. سازمان مجری از یک طرف با کمبود منابع برای اصلاح ساختار مواجه است و از طرف دیگر انبوهی از شرکت‌ها را در فهرست واگذاری دارد که در یک فرصت زمانی اندک، مکلف به واگذاری آنهاست و در چنین وضعیتی نهاد مجری مسیری جز بهره‌گیری از ظرفیت قانونی رد دیون ندارد. در قوانین بودجه سال‌های اخیر مجوز تهاثر بدهی دولت به بانک‌ها از محل واگذاری سهام هم داده شده است و حال برخی از بانک‌ها در



برخی زمینه‌های کاملاً تخصصی چون اداره نیروگاه‌های برق ورود کرده‌اند که این موضوع نیز خود جای بررسی دارد.

کادر ۱۱. مشکلات مرتبط با رد دیون دولت

۱. قانون وقتی شتابزدگی ایجاد می‌کند و به نهاد مجری فرصت اجرا نمی‌دهد و از آن طرف نهاد مجری می‌خواهد رها شود، نتیجه این رویکرد، برخی شرکت‌های زیان‌ده برای رد دیون تخصیص داده می‌شود و دیون دولت از این بابت کم می‌شود، اما به یکی از مهمترین هدف‌های خصوصی‌سازی که ارتقای کارآیی بنگاه‌های اقتصادی است، توجه نمی‌شود.

۲. برخی شرکت‌های زیان‌ده به نهادهایی واگذار شده است که قدرت بنگاهداری و تخصص لازم را ندارند که نتیجه آن منحل شدن شرکت یا ادامه ناکارآیی در شرکت است.

۳. «اصلاح ساختار» تخصص نهاد مجری است، اما گاه این کار به دستگاهی واگذار می‌شود که هیچگونه تخصصی ندارد. از طرفی منابع کافی برای اصلاح ساختار شرکت‌ها در بودجه منظور نمی‌شود تا در اختیار سازمان مجری قرار گیرد.

۴. یکی از مشکلات اصلی تصویب رد دیون دولت ضمن قوانین بودجه است. وقتی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی از همه شیوه‌های واگذاری نام می‌برد، هدف آن است واگذاری‌هایی به صورت رد دیون انجام نشود.

۱۱. قیمتگذاری بنگاه‌های اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس: آیا ما به لحاظ فرآیندی در حوزه قیمتگذاری مشکلی نداریم؟ صریح‌تر توضیح دهم در هنگام قیمتگذاری شرکت، قیمت بالا می‌گذارند، از ترس آنکه متهم به ارزان‌فروشی شرکت و دریافت رشوه و... نشوند. به همین دلیل

بخشی از شرکت‌هایی که قیمتگذاری و در بورس عرضه می‌شوند، آن شرکت‌ها خریداری نمی‌شوند. شما این موضوع را درست می‌دانید؟

آقای فلاح دوست: آیین‌نامه‌ای وجود دارد که مبنای قیمتگذاری شرکت‌هاست. مطابق آیین‌نامه قیمتگذاری، کارشناس قیمتگذاری سهام، قیمت پایه را تعیین می‌کند. حالا در فرآیند انتخاب کارشناس قیمتگذاری سهام و یا استانداردهای مربوط به ارزیابی ممکن است اشکالات جزئی وجود داشته باشد، اما به هر حال قیمتگذاری توسط کارشناسان رسمی دادگستری و ذیصلاح انجام می‌شود. اگر شرکتی سودآور است و از آن روشی که در آیین‌نامه پیش‌بینی شده استفاده نشود، اشکال در فرآیند و اجرائت و هیئت واگذاری باید به آن حساس باشد. در هر صورت ممکن است به هر دلیلی هیئت واگذاری قیمت کارشناسی را نپذیرفته و قیمتی بالاتر از قیمت کارشناس را مبنای واگذاری قرار دهد و یا با پذیرش یک فرآیند دیگر و تحمل هزینه بیشتر، قیمتگذاری مجدد بنگاه مورد واگذاری را تصویب کند.

از سوی دیگر این بحث مطرح است. در مورد برخی شرکت‌هایی که فروخته شده است، می‌گویند قیمتگذاری پایین بوده است. به هر حال نهاد مجری نگران است که قیمتگذاری پایین صورت گیرد و گاه قیمت‌های بالاتر را پیشنهاد می‌کند. قیمت‌های بالاتر هم مشکلات خاص خود را دارد. عبارت «قیمتگذاری در خصوصی‌سازی کاملاً صحیح است» را هیچ‌وقت نمی‌توان با یقین مطرح و صرفاً باید اطمینان نسبی و معقولی نسبت به قیمت واگذاری حاصل کرد. برای مثال در مورد یک شرکت گزارشی



که بیان می‌کرد نام شرکت به‌عنوان «برند» در نظر گرفته نشده است و یا در مورد یک شرکت دیگر بیان شد بخشی از اموال آن در قیمتگذاری لحاظ نشده است. بنابراین در بعضی از موارد ممکن است اموالی شناسایی نشده باشد و قیمت‌های بالایی و در مواردی قیمت‌های پایینی پیشنهاد شده، به هر حال این اشکالات در قیمتگذاری وجود دارد.

کادر ۱۲. برخی مشکلات در قیمتگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری

۱. مبنای قیمتگذاری بنگاه‌ها، آیین‌نامه قیمتگذاری است که کارشناس قیمتگذاری سهام، قیمت پایه را تعیین می‌کند. اگر از روشی که در آیین‌نامه پیش‌بینی شده، شرکت قیمتگذاری نشود، اشکال در فرآیند اجراست.

۲. گاه به هر دلیلی هیئت واگذاری قیمت کارشناسی را نپذیرفته، قیمت بالاتری را مبنای واگذاری قرار می‌دهد و گاه با پذیرش یک فرآیند دیگر و هزینه بیشتر، قیمتگذاری مجدد بنگاه تصویب می‌شود.

۳. به‌طور کلی نهاد مجری نگران آن است که قیمتگذاری پایین صورت گیرد و گاه قیمت‌های بالاتر را پیشنهاد می‌کند، قیمت‌های بالاتر هم مشکلات خاص خود را دارد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: آیا سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان مجری از استقلال لازم برخوردار است؟ درحالی که سازمان خصوصی‌سازی ذیل وزارت اقتصاد قرار دارد. از طرفی بورس هم زیر نظر وزارت اقتصاد است. برخی می‌گویند برای اینکه بازار بورس اوراق بهادار را تنظیم کنند، به سازمان خصوصی‌سازی می‌گویند در چه زمانی شرکت دولتی را واگذار کند. حال ممکن است قیمتگذاری پایین باشد و ضرر و

زیان به اموال عمومی شرکت وارد شود. به‌طور کلی برنامه واگذاری سازمان خصوصی‌سازی تحت تأثیر بازار بورس اوراق بهادار قرار می‌گیرد و برنامه خصوصی‌سازی برهم می‌خورد. شما این موضوع را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

آقای فلاح‌دوست: این مطلب از یک بُعد درست ولی از منظر دیگر ممکن است نادرست باشد، سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان مجری و مطابق مقررات اساسنامه‌ای خود از استقلال حقوقی، مالی و اداری لازم برخوردار است؛ ولی نه استقلال محض که با توسل به آن به هر صورتی که می‌داند، اقدام نماید. در اینجا بحث منافع دولت و کشور هم مطرح است که باید به آن توجه شود. در هر حال شورای عالی بورس اطلاعات لازم را از وضعیت بازار دارد و ممکن است برخی مواقع را برای عرضه سهام شرکت‌های دولتی مناسب نداند. زیرا ممکن است با عرضه‌ای نه تنها بازار بورس با مشکل مواجه شود؛ بلکه خرابی این بازار آینده خصوصی‌سازی را نیز با خطر مواجه کرده که در نهایت به زیان دولت است. من تجربه‌ای در این موضوع ندارم و نمی‌دانم در دنیا سازمان مجری (خصوصی‌سازی) زیر نظر همان وزارتخانه‌ای است که سازمان بورس هم در آنجا قرار دارد، ولی فکر هم نمی‌کنم این موضوع مشکل‌زا باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: در بحث واگذاری بحث تأمین مالی بخش خصوصی یا توانمندسازی آن مطرح است. بخش خصوصی برای خرید سهام شرکت‌ها نیازمند تأمین مالی است برای این موضوع چه تدابیری در نظر گرفته شده است؟



آقای فلاح‌دوست: موضوع مهمی که در قانون پیش‌بینی شده، اما توسط سازمان خصوصی‌سازی و هیئت واگذاری مورد توجه قرار نگرفته است، نظام تأمین مالی در جهت حمایت و تشویق خریداران است. در قانون اصل چهل و چهارم حکم به تدوین چنین نظامی شده است. زیرا در فرآیند خصوصی‌سازی بانک‌ها چندان فعال نیستند. اگر قرار است واگذاری‌ها موفق باشد لازم است نظام تأمین مالی درستی هم طراحی شود. از بُعد حقوقی این موضوع در قانون تعریف شد اما اجرا نشد، به نظر می‌رسد تنها کاری که در حوزه واگذاری انجام شده، فروش اقساطی سهام است که هرچند کمک مناسبی تلقی می‌شود ولی در هر حال کافی نبوده است.

در بُعد توانمندسازی مالی تنها می‌توان به ماده (۲۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم اشاره کرد که هرچند در سال‌های اول ابلاغ قانون، اقدامات خوبی از سوی بانک مرکزی گزارش شد ولی رفته‌رفته با تحریم بانک مرکزی امکان توانمندسازی بخش غیردولتی از این بُعد، آنچنان که انتظار می‌رفت عملی نشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس: در نهادهایی که برای واگذاری تعبیه شده است مانند هیئت واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی و... در این سازمان‌ها ایراد ویژه‌ای می‌بینید؟

آقای فلاح‌دوست: نهادهای اصلی برای واگذاری سازمان خصوصی‌سازی و هیئت واگذاری هستند. سایر نهادها زیاد با این موضوع درگیر نیستند. اگر سازمان خصوصی‌سازی در اجرای مناسب تکالیف قانونی خود، با چالش‌هایی مواجه است،

به‌نظرم به‌خاطر این است که از تمام ظرفیت‌های قانونی خود استفاده نمی‌کند، از نیروی انسانی گرفته تا موضوع بهره‌گیری از شرکت‌های تأمین سرمایه و مشاوران و متخصصین. از لحاظ ساختاری نیز سازمان خصوصی‌سازی جایگاه نیرومندی دارد. بنابراین این ظرفیت در قانون وجود دارد تا سازمان با اتکای به آنها خود را در همه زمینه‌ها توانمند سازد.

هیئت واگذاری هم نهاد سیاستگذار و تصمیم‌گیری است که کار کارشناسی آن را سازمان خصوصی‌سازی انجام می‌دهد. گرچه هیئت واگذاری هم می‌تواند از مشاوران مختلف برای تصمیم‌گیری مناسب‌تر بهره‌گیرد؛ ولی بدون تردید تقویت سازمان خصوصی‌سازی، تقویت هیئت واگذاری هم تلقی می‌شود. البته می‌توان در ترکیب این هیئت حضور رئیس شورای رقابت را هم مطرح کرد؛ ولی با وجود این من در ساختار آن اشکالی نمی‌بینم، در این بین شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌عنوان نهاد ناظر و سیاستگذار این حوزه، می‌تواند با تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و با رصد مستمر عملکردها، بسیاری از آسیب‌های خصوصی‌سازی کشور را شناسایی و رفع کند که البته برای نیل به این مقصود، لازم است با توجه به عضویت نمایندگان هر سه قوه در این شورا، توجه جدی‌تری از ناحیه قوای سه‌گانه کشور به این شورا شود.

در مجموع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مشکل ندارد، بلکه شیوه‌های اجرا چندان درست نبوده است. ضمن آنکه بدون توجه به تجربه‌ها و بحث‌های کارشناسی از طریق درج احکامی در قوانین دیگر همانند بودجه‌های سالیانه، مشکلات و چالش‌های جدیدی در مسیر اجرای این



قانون خلق شده است، در نتیجه به نظر می‌رسد در این زمان، نباید چندان بر اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تأکید داشت؛ بلکه باید ضمن تأکید بر ثبات در احکام قانون و پرهیز از اصلاح آن به‌ویژه در قوانین موقت و سالیانه، فرآیندها و رویه‌های اجرایی گذشته آسیب‌شناسی شده و بر پایه آسیب‌شناسی صورت گرفته، مسیر صحیح انتخاب و جایگزین شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس: با تشکر از شما که در این گفتگو شرکت کردید.



شماره مسلسل: ۱۳۶۷۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی در ایران ۲. لزوم پایبندی به سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصاحبه با آقای فلاح‌دوست)

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

ارائه‌کننده: مهدی فلاح‌دوست

تهیه و تدوین: احسان آقاجانی معمار

ناظر علمی: علی نصیری‌اقدم

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. آسیب‌شناسی

۲. خصوصی‌سازی

۳. رد دیون دولت

۴. اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۵