

**الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای
سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون
اساسی در حوزه خصوصی سازی
(ویرایش اول)**

معاونت مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۸۱
اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	۱. تبیین رئوس کلی الگوی پیشنهادی.....
۲.....	۱-۱. محورهای ساختاری.....
۲.....	۱-۱-۱. بازطراحی ساختار واگذاری؛ عدم تمرکز در عملیات واگذاری.....
۲.....	۱-۱-۲. اصلاح ساختار هیئت واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.....
۱۰.....	۱-۱-۳. تعیین تکلیف سازمان خصوصی‌سازی.....
۱۲.....	۱-۱-۴. قواعدی برای اصلاح نگاه درآمدی به خصوصی‌سازی.....
۱۸.....	۱-۱-۵. واگذاری مدیریت.....
۲۲.....	۱-۱-۶. واگذاری تعهدی.....
۲۳.....	۱-۱-۷. بازطراحی ساختار واگذاری؛ تغییر رویکرد در روش‌های واگذاری.....
۲۶.....	۱-۱-۸. ترمیم ساختار نظارتی.....
۳۰.....	۱-۲. محورهای اجرایی.....
۳۰.....	۱-۲-۱. مطالعات امکان‌سنجی.....
۳۲.....	۱-۲-۲. آماده‌سازی بنگاه پیش از واگذاری (بازسازی ساختاری).....
۳۳.....	۱-۲-۳. مسائل حول بنگاه.....
۳۴.....	۱-۲-۴. ارزش‌گذاری.....
۳۶.....	۱-۲-۵. اهلیت‌سنجی.....
۳۹.....	۱-۲-۶. تشریفات واگذاری.....
۴۶.....	۱-۲-۷. پیشنهادهای ناخواسته.....
۴۷.....	۱-۳. سایر محورها.....
۴۷.....	۱-۳-۱. گروه‌بندی.....
۴۸.....	۱-۳-۲. بررسی ایده عدم واگذاری زمین.....
۵۰.....	۱-۳-۳. مسئله الزام به واگذاری.....
۵۱.....	۱-۳-۴. سازمان‌های توسعه‌ای.....
۵۲.....	۱-۳-۵. جایگاه نهادهای شبه‌دولتی.....
۵۴.....	۱-۳-۶. پس از واگذاری.....
۵۶.....	۲. احکام پیشنهادی به‌منظور اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه خصوصی‌سازی.....
۱۰۹.....	منابع و مأخذ.....



الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه خصوصی‌سازی (ویرایش اول)

چکیده

اشکالاتی در کار خصوصی‌سازی هست منتها

اصل خصوصی‌سازی، نیاز مبرم اقتصاد کشور ما است

(مقام معظم رهبری^۱)

این گزارش تلاش می‌کند تا با واکاوی تجربه ۱۲ ساله پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، الگویی برای ادامه مسیر خصوصی‌سازی پیشنهاد دهد. همچنین متن احکام پیشنهادی به‌منظور اصلاح قانون، در بخش دوم گزارش ارائه شده است. در تدوین الگو و احکام پیشنهادی تلاش شده تا اصلاحات راهبردی (تاکتیکی) و اجرایی (تکنیکی)، در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به‌صورت هم‌زمان مورد توجه قرار گیرد. اگرچه اخذ نظرات صاحب‌نظران و ذی‌مدخلان به‌عنوان راهبردی کلیدی در تدوین محتوای این گزارش مورد توجه بوده است، اما از همه اساتید، نخبگان و ذی‌نفعان دعوت می‌شود تا با ارائه نظرهای ارزشمند خود، به ارتقای محتوای این گزارش در ویرایش‌های بعدی کمک کنند.

مقدمه

مسئله پیگیری سیاست بنیادی و اثرگذاری چون خصوصی‌سازی، در عمل با موانع، چالش‌ها و عدم توفیق‌هایی همراه است که در سال‌های پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای آن نیز شاهد چنین مواردی بوده‌ایم. اکنون و با گذشت حدود ۱۵ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (سال ۱۳۸۴) و ۱۲ سال از زمان تصویب قانون (سال ۱۳۸۷) و واگذاری بخش قابل توجهی از بنگاه‌های دولتی، نقاط ضعف و قوت فرایندهای اجرایی خصوصی‌سازی در کشور به‌خوبی قابل شناسایی خواهد بود و می‌توان (و باید) از این تجربه برای اصلاح مسیر آینده استفاده کرد. این گزارش با واکاوی این تجربه تلاش می‌کند، الگویی برای ادامه مسیر خصوصی‌سازی ارائه دهد.

نکته مهم آنکه در این مطالعه قصد نداریم به مباحث ایدئولوژیک حول مفهوم خصوصی‌سازی بپردازیم و سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به‌عنوان رویکرد مبنایی کشور در حوزه فعالیت‌های اقتصادی به‌عنوان پیش‌فرض در نظر گرفته شده است. به‌علاوه بر همگان آشکار است که شرایط کلان اقتصادی کشور و نیز فقدان استراتژی توسعه صنعتی، تأثیر بسزایی بر توفیق در امر خصوصی‌سازی دارد؛ اما تشریح آثار آن، موضوع این گزارش نیست، اگرچه در تدوین الگو و احکام پیشنهادی، تأثیرات عوامل فوق در نظر گرفته شده است. در این گزارش بخش مجزایی به آسیب‌شناسی اختصاص ندارد و آسیب‌های شناسایی شده و راهکارهای پیشنهادی ذیل محورهای موضوعی جمع شده‌اند. بر این اساس در بخش اول، رئوس کلی الگوی پیشنهادی تبیین شده و سپس براساس چارچوب‌های پیشنهادی در این بخش، احکام پیشنهادی به‌منظور اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) (در حوزه خصوصی‌سازی) در بخش دوم ارائه شده است. پیشنهاد می‌شود برای آگاهی از دلایل و پیش‌فرض‌های مؤثر در تدوین احکام پیشنهادی، هر دو بخش «تبیین کلی رئوس الگوی پیشنهادی» و «احکام پیشنهادی» به‌عنوان مکمل در نظر گرفته شده و مورد توجه قرار گیرند.

۱. تبیین رئوس کلی الگوی پیشنهادی

در این بخش از گزارش، محورهای کلی الگوی پیشنهادی تشریح خواهد شد. طبیعتاً الگوی پیشنهادی ارائه شده ذیل هر محور، برای درمان یک یا چند آسیب طراحی شده است؛ بر همین اساس، آسیب‌های شناسایی شده موجود نیز ذیل محورها تبیین خواهد شد. از این پس، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به‌اختصار «قانون» نامیده می‌شود.

۱-۱. محورهای ساختاری

۱-۱-۱. بازطراحی ساختار واگذاری؛ عدم تمرکز در عملیات واگذاری

منظور از عملیات واگذاری، کلیه فرایندهای اجرایی پیش، حین و پس از واگذاری است. در حال حاضر مسئولیت انجام عمده این فرایندهای اجرایی با سازمان خصوصی‌سازی است. در ساختار فعلی، سازمان خصوصی‌سازی مطابق قانون، مسئولیت ارائه اطلاعات، مدارک و صورت‌های مالی به خریداران (بند «ب» ماده (۱۷))، فراهم آوردن شرایط لازم برای عرضه بنگاه‌ها از طریق بورس (بند «۴» ماده (۱۸))، بازسازی ساختاری بنگاه (بند «ب» ماده (۱۹))، قیمت‌گذاری (بند «ب» ماده (۲۱))، بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری (بند «ج» ماده (۱۷))، برگزاری مزایده و انعقاد قرارداد (بند «۱» ماده (۱۸))، نظارت پس از واگذاری (دستورالعمل جزء «۴» بند «ب» ماده (۴۰)) و برخی موارد دیگر را برعهده دارد. واضح است



که ساختار طراحی شده در قانون، ساختاری کاملاً متمرکز است.

اما پیش از پرداختن به ساختار پیشنهادی، مرور اجمالی روند ایجاد ساختار کنونی ضروری است. در این راستا، بازخوانی مفاد تبصره «۳۵» قانون بودجه سال ۱۳۷۷ مفید خواهد بود؛ متن تبصره مذکور به این شرح بوده است: «الف - در اجرای بند دوم اصل چهل و سوم قانون اساسی و تبصره‌های «۴۱» و «۴۵» قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و به منظور کاهش حجم تصدی دولت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی و خصوصی، دولت موظف است تا قبل از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور به مجلس شورای اسلامی نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکت‌های بخش دولتی از جمله شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی موضوع بند «و» تبصره «۲» این قانون^۱ از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام به بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام نماید. آن دسته از شرکت‌هایی که در اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی الزاماً بایستی در اختیار دولت باشند از شمول این تبصره مستثنی هستند.

ب - وجوه حاصل از فروش، واگذاری و انحلال شرکت‌هایی که سهام آنها متعلق به دولت است (به نسبت سهام متعلق به دولت) بایستی به حساب درآمد عمومی موضوع ردیف ۳۹۰۸۵۰ منظور و در قسمت سوم این قانون واریز گردد و وجوه حاصل از فروش و واگذاری و انحلال شرکت‌هایی که سهام آنها متعلق به شرکت‌های دولتی و سازمان‌های انتفاعی وابسته به دولت است (به نسبت سهام متعلق به آنها) پس از وضع مالیات بر عملکرد شرکت مربوط بایستی حسب مورد در چهارچوب بودجه مصوب شرکت ذی‌ربط به مصرف هزینه‌های سرمایه‌ای پرداخت بدهی‌های شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ در اولویت قرار گیرد.

ج - به منظور اجرای مفاد این تبصره کمیته‌ای به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و رئیس دستگاه اجرایی ذی‌ربط حسب مورد تشکیل می‌گردد. وظایف این کمیته به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱. تعیین تکلیف کلیه شرکت‌هایی که بایستی واگذار یا منحل گردند.
۲. تعیین سیاست‌ها و دستورالعمل‌های نحوه تعیین نرخ‌های پایه واگذاری شرکت‌ها.
۳. اخذ تصمیم در مورد واگذاری شرکت‌های موضوع این تبصره از طریق عرضه سهام با قیمت اعلام شده در سازمان بورس اوراق بهادار و یا مزایده.

۱. بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۷۷: «و - کلیه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و یا سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) و همچنین سایر شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آنها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه دولتی و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه دولتی و مرکز تهیه و توزیع کالا مشمول این تبصره می‌باشند. سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران از حکم این تبصره مستثنی است.»

۴. تدوین برنامه زمان‌بندی انحلال شرکت‌های موضوع این تبصره.
 ۵. تصویب برنامه زمان‌بندی واگذاری شرکت‌هایی که باید فروخته شوند متناسب با قدرت جذب بازار.
 ۶. تهیه فهرست شرکت‌هایی که با ذکر دلیل باید دولتی باقی بمانند.
 ۷. تشکیل گروه‌های پیگیری و نظارت برای تحقق کامل مفاد این تبصره.
- د - قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این تبصره در سال ۱۳۷۷ لازم‌الاجرا نمی‌باشد. سازمان برنامه و بودجه موظف است گزارش اجرای این تبصره را هر چهار ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه، امور اقتصادی و دارایی و تعاون، صنایع و معادن و دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.
- ه- آیین‌نامه اجرایی این تبصره مشترکاً توسط سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ نیز تکرار شد. ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی تبصره مذکور، «سازمان مالی گسترش واحدهای تولیدی» را به‌عنوان دبیرخانه کمیته موضوع این تبصره تعیین و وظایفی برای آن برشمرد.^۱ همان‌طور که مشخص است، در ابتدای راه واگذاری بنگاه‌های دولتی، اجرای عملیات واگذاری به شکل غیرمتمرکز بوده اما تدوین دستورالعمل‌ها و ابلاغ رویه‌های عملکردی در حوزه اختیارات کمیته مرکزی به ریاست رئیس‌جمهور قرار داشته است. بعدها به موجب ماده (۱۵) قانون برنامه سوم توسعه،^۲ سازمان مالی گسترش واحدهای تولیدی با تغییر اساسنامه به سازمان خصوصی‌سازی تبدیل و متولی اجرای عملیات واگذاری به وکالت از شرکت‌های مادر تخصصی شد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و متعاقب آن، تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) در سال ۱۳۸۷، همین رویه ادامه یافته و تقویت شد، به‌نحوی که مطابق جزء «۱» ماده (۱۸) قانون مذکور، کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌های مشمول واگذاری به وزارت امور

۱. ماده (۷) آیین‌نامه تبصره «۲۵» قانون بودجه ۱۳۷۸: «در اجرای بند «ج» تبصره (۲۵) سازمان مالی گسترش واحدهای تولیدی مسئولیت دبیرخانه کمیته را عهده‌دار بوده و رئیس سازمان دبیر کمیته خواهد بود. وظایف دبیرخانه به شرح زیر است: ۷-۱. جمع‌بندی اطلاعات ارائه شده توسط دستگاه‌های واگذارنده موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه و ارائه آن به همراه پیشنهادات دبیرخانه جهت بررسی و اتخاذ تصمیم به کمیته.

۷-۲. پیشنهاد ضوابط و سیاست‌های واگذاری و فروش سهام و شرایط قابل پیش‌بینی در آگهی‌های مزایده، تعهدات قابل دریافت از خریداران برای سرمایه‌گذاری، حفظ یا افزایش کمی و کیفی سطح تولید، توسعه و نوسازی تعهد صادرات محصول به خارج، حفظ اشتغال، شرایط فروش و زمان‌بندی پرداخت بهای معامله به‌صورت نقد و اقساط حداکثر تا سه سال و همچنین نوع تضمین‌های قابل دریافت وصول مطالبات به کمیته جهت بررسی و تصویب.

۷-۳. پیشنهاد دستورالعمل نحوه تعیین نرخ‌های پایه واگذاری شرکت‌ها

۷-۴. جمع‌آوری نظرات دستگاه‌های واگذارنده در مورد برنامه‌ها و روش‌های بازاریابی سهام و بالا بردن قدرت جذب و تقاضای سهام در بازار و ارائه آن همراه با پیشنهادات دبیرخانه به کمیته جهت تصویب.

۷-۵. پیشنهاد ترکیب و شرح وظایف گروه‌های پیگیری و نظارت به کمیته جهت تصویب

۷-۶. پیشنهاد نحوه ارائه گزارشات نظارتی قبل و بعد از واگذاری و انحلال شرکت‌ها به کمیته جهت تصویب

۷-۷. ابلاغ مصوبات کمیته به دستگاه‌های ذربط

۷-۸. جمع‌بندی و ارائه گزارش نتیجه اقدامات نهایی دستگاه‌های واگذارنده به مراجع ذربط جهت اطلاع

۷-۹. سایر وظایفی که حسب تشخیص کمیته به دبیرخانه محول می‌گردد».

۲. ماده (۱۵) قانون برنامه سوم توسعه: «دولت موظف است با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی نسبت به تشکیل یک سازمان خصوصی‌سازی اقدام نماید. سهام آن دسته از شرکت‌هایی که توسط هیئت عالی واگذاری تعیین تکلیف شده و روش فروش و برنامه زمان‌بندی واگذاری آنها مشخص شده است از طرف شرکت‌های مادر تخصصی به‌منظور طی مراحل واگذاری به این سازمان وکالتاً ارائه خواهد شد».



اقتصادی و دارایی منتقل شد؛^۱ لذا جایگاه سازمان خصوصی‌سازی از وکیل در اجرای عملیات واگذاری (به موجب ماده (۱۵) قانون برنامه سوم) ارتقا یافت و اختیارات و وظایف بیشتری برای این سازمان در نظر گرفته شد. در همین راستا، اشاره به بندهای «۲»، «۳» و «۶» ماده (۴) اساسنامه سازمان خصوصی‌سازی (مصوب ۱۳۸۸) مفید خواهد بود:

۲. اعمال نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی در امر واگذاری‌ها؛

۳. برنامه‌ریزی واگذاری سهام شرکت‌ها مشتمل بر شرایط و نحوه واگذاری سهام در چارچوب قوانین و مقررات مربوط پس از تصویب هیئت واگذاری؛

۶. عرضه هرگونه سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه و حقوق مالکانه مربوط به بنگاه‌های موضوع ماده (۸۶) قانون، پس از تصویب هیئت واگذاری.

به بیان دیگر، از زمان برنامه سوم توسعه تاکنون، رویکرد متمرکز در واگذاری‌ها اتخاذ شده است، به گونه‌ای که سازمان خصوصی‌سازی متولی انجام کل عملیات واگذاری (اعم از انجام مطالعات، آماده‌سازی بنگاه، قیمت‌گذاری، برگزاری مزایده یا فروش از سایر روش‌ها و ...) بوده است.^۲

حرکت به سمت ساختار متمرکز طی روند مذکور به دلایل مختلفی انجام شده که به نظر می‌رسد مهم‌ترین آنها تسریع در اجرای عملیات واگذاری و حداقل کردن تعارض منافع و مقاومت دستگاه‌های اجرایی از طریق ایجاد یک نهاد متمرکز و تخصصی بوده است. اما اجرای عملیات واگذاری در ساختار متمرکز طی سال‌های پس از برنامه سوم، ایرادهای متعدد این ساختار را آشکار کرد. شاید مهم‌ترین اشکال این ساختار که زنجیره‌ای از مشکلات بعدی را ایجاد می‌کند، عدم شناخت کافی وزارت امور اقتصادی و دارایی از شرکت‌های زیرمجموعه سایر وزارتخانه‌هاست (شناخت به معنای آشنایی نزدیک با جزئیات عملیات، نقاط ضعف و قوت، فرایند تولید، ساختار بازار و ...). به عبارت دیگر، عدم تقارن اطلاعات شدیدی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه (شرکت مادر تخصصی) مربوطه وجود دارد که البته بخشی از این عدم تقارن اطلاعات طبیعی است، زیرا فعالیت‌های شرکت‌های دولتی در حوزه‌های مختلف پراکنده است و هر حوزه ملاحظات تخصصی مربوط به خود را داراست (البته بخشی از این عدم تقارن اطلاعات می‌تواند ناشی از عدم ارائه کامل اطلاعات از سوی متصدیان بنگاه‌ها نیز باشد). ذکر این

۱. بند «۶» آیین‌نامه اجرایی «شفاف‌سازی موضوعات تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳)، تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳)، تبصره «۲» بند «ج» ماده (۲)، ماده (۸)، بند «۱» ماده (۱۸) و بند «الف» ماده (۱۲) مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۴ - ۶ در اجرای مفاد بند «۱» ماده (۱۸) قانون، نمایندگی تمامی سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در سایر بنگاه‌های مشمول واگذاری از زمان تصویب نام بنگاه توسط هیئت واگذاری تا اتمام عملیات واگذاری تمامی سهام بنگاه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی محول می‌شود. وزارت یاد شده دارای تمامی اختیاراتی است که در قانون تجارت برای سهامدار تعیین شده است و می‌تواند این مسئولیت را از طریق معرفی یک یا چند نماینده حسب مورد اعمال نماید.

۲. البته گفتنی است به‌رغم پیش‌بینی چنین نقشی برای سازمان خصوصی‌سازی، مالکیت بنگاه‌ها کم‌اکنون به نام وزارتخانه‌های مربوطه (شرکت‌های مادر تخصصی) باقی ماند. در واقع از آغاز واگذاری‌ها (اواخر دهه ۱۳۷۰) تاکنون، سهام به نام صاحب سهام اولیه (وزارتخانه ذی‌ربط یا شرکت مادر تخصصی) بوده است و تحولات قانونی، مجری واگذاری (و نه صاحب سهام) را تغییر داده، به این معنی که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، واگذارنده سازمان خصوصی‌سازی تعیین شده (به نمایندگی و وکالت) و از زمان قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم (۴۴) نیز مطابق تکلیف اساسنامه‌ای، مجری واگذاری‌ها سازمان خصوصی‌سازی بوده است (بدون داشتن وکالت). باید توجه داشت جزء «۱» ماده (۱۸) قانون نیز مالکیت را مطرح نکرده بلکه «حقوق مرتبط با اعمال مالکیت» را انتقال داده که اولاً با مالکیت متفاوت است و ثانیاً به مجری واگذاری‌ها یعنی سازمان خصوصی‌سازی منتقل نشده بلکه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شده است.

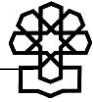
نکته لازم است که حتی تقارن کامل اطلاعات نیز رافع تمام مشکلات این ساختار نیست، زیرا اعمال حقوق مالکانه (مدیریت مجمع عمومی شرکت) در بنگاه‌ها، موضوعی تخصصی و مستلزم شناخت کافی از حوزه فعالیت بنگاه است.

مشکل پیش‌گفته باعث شده است تا ظرفیت جزء «۱» ماده (۱۸) قانون^۱ عملاً به‌صورت کاملاً ناقص مورد استفاده قرار گیرد، به‌نحوی که وزارت امور اقتصادی و دارایی ترجیح می‌دهد اعمال حقوق موضوع حکم مذکور را به وزارتخانه مربوطه تفویض کند. از سوی دیگر همین مسئله موجب بروز اختلالات و مشکلات جدی در روند واگذاری شده که بعضاً مشکلات پس از واگذاری را نیز ایجاد می‌کند. توضیح اینکه آماده‌سازی بنگاه به‌منظور واگذاری در بسیاری از موارد نیازمند اقدامات متعددی است، به‌عنوان مثال اصلاح اساسنامه، بازسازی ساختاری، تعیین تکلیف وضعیت مالکیت زمین‌های بنگاه، تعیین تکلیف تسهیلات اخذ شده و بسیاری مسائل دیگر از این دست. به‌دلیل عدم تقارن اطلاعات و بعضاً پیچیدگی مسائل، آماده‌سازی بنگاه (شامل اقدامات پیش‌گفته) تنها در تعامل و همکاری نزدیک با شرکت مادر تخصصی مربوطه امکان‌پذیر است که به‌دلیل نبود مکانیسم انگیزشی مناسب، در بسیاری موارد، همکاری وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی با کندی و تعلل همراه است. از سوی دیگر، تعدد بنگاه‌های مشمول واگذاری و تکرر مسائل جزئی مرتبط با هریک از آنها، همراه با وجود فشار برای فروش (به‌منظور تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده بودجه‌ای) از سوی دولت، انجام دقیق و کامل اقدامات ذکر شده برای همه بنگاه‌ها توسط یک سازمان واحد را عملاً ناممکن می‌سازد. نتیجه طبیعی چنین فرایندی، فراموش شدن اقدامات کاملاً ضروری برای هر واگذاری (مانند ارزیابی ساختار بازار و آماده‌سازی بنگاه پیش از واگذاری) و تمرکز صرف بر قیمت‌گذاری و فروش بوده است.

البته ذکر این نکته لازم است که مشکلات اجرای عملیات واگذاری به شکل متمرکز، قابل تعمیم به همه شرایط نیست. در وضعیتی که سیستم مالکیت متمرکز در حوزه شرکت‌های دولتی حاکم باشد (به این معنا که همه شرکت‌های دولتی زیرمجموعه یک نهاد واحد مانند وزارت اقتصاد یا یک وزارتخانه جداگانه یا یک ساختار شرکتی مانند هلدینگ یا شرکت سرمایه‌گذاری باشند؛ وضعیتی که در حال حاضر در برخی کشورها وجود دارد)، طبیعتاً تمرکز در عملیات واگذاری گزینه قطعی خواهد بود. اما برای شرایط کشور ما، حداقل تا زمانی که سیستم متمرکز مالکیت در شرکت‌های دولتی وجود نداشته باشد (که مطلوب بودن آن برای ساختار کنونی شرکت‌های دولتی در کشور با ابهامات جدی مواجه بوده و به‌نظر نمی‌رسد فعلاً آمادگی برای پیاده‌سازی چنین الگویی وجود داشته باشد)، ملاحظات پیش‌گفته پابرجاست.

براساس آنچه عنوان شد می‌توان گفت تغییر ساختار در اجرای عملیات واگذاری از حالت

۱. ماده (۱۸) - جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱. کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.



متمرکز به نیمه‌متمرکز می‌تواند آسیب‌های پیش‌گفته را کاهش دهد. منظور از ساختار نیمه‌متمرکز در الگوی پیشنهادی، ساختاری است که در آن وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) عهده‌دار انجام فرایندهای مختلف عملیات و گذاری (اعم از انجام مطالعات، آماده‌سازی بنگاه، فروش و اقدامات پس از و گذاری) بوده و تعیین اقدامات لازم به‌منظور اجرا از سوی واحدهای مذکور، تأیید اقدامات، اخذ تصمیمات کلیدی و نیز تدوین و ابلاغ رویه‌های عملکردی به‌صورت متمرکز انجام می‌پذیرد. البته باید توجه داشت که ساختارهای تصمیم‌گیری نیز می‌بایست متناسب با این الگو اصلاح شود که در محورهای بعدی به آن خواهیم پرداخت، اما اجمالاً نقش تصمیم‌گیری متمرکز در این الگو بر عهده «هیئت و گذاری» خواهد بود.

باید توجه داشت که یکی از اهداف حرکت به سمت الگوی متمرکز در و گذاری‌ها، تقلیل مشکل تعارض منافع در این امر بوده است، زیرا به‌طور طبیعی نهادهای دولتی عمدتاً تمایلی به و گذاری شرکت‌های زیرمجموعه خود نداشته و به انواع روش‌ها می‌توانند در مسیر و گذاری بنگاه‌ها اختلال و مانع ایجاد کنند. بر این اساس، قانونگذار با هدف تسریع و تسهیل در فرایند و گذاری، وزارت اقتصاد را به‌عنوان مسئول اعمال حقوق مالکیت در شرکت‌های مشمول و گذاری تعیین کرد. لذا طبیعتاً اولین ابهامی که در خصوص الگوی نیمه‌متمرکز به ذهن متبادر می‌شود، محتمل بودن کندی و حتی توقف عملیات و گذاری در صورت محول کردن عملیات و گذاری به نهادهایی است که منافع خود را در تعارض جدی با و گذاری می‌بینند.

وجود مشکل تعارض منافع بدیهی است، اما راه کاهش این مشکل (به‌جای انتقال حقوق مالکانه از وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) به وزارت امور اقتصادی و دارایی که واجد آسیب‌های پیش‌گفته است)، درگیر کردن منافع وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) در امر و گذاری است. باید توجه داشت که در صورت همراه نکردن منافع نهادهای مذکور با و گذاری، حتی در صورت انتقال حقوق مالکانه به نهاد متمرکز، مدیران و متصدیان بنگاه مشمول و گذاری در بسیاری از موارد این توانایی را دارند (به‌دلیل عدم تقارن اطلاعات و ارتباط بسیار نزدیک‌تر با بنگاه) که اختلالات جدی در مسیر و گذاری ایجاد کرده و تأثیرات محسوس در کیفیت معامله (اعم از ثمن معامله، شروط قراردادی و ...) بر جای گذارند.^۱ بر این اساس، طراحی مکانیسم انگیزشی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در حرکت به سمت الگوی نیمه‌متمرکز خواهد بود. در الگوی پیشنهادی، این مکانیسم انگیزشی از طریق تمهید سازوکارهای تشویقی و تنبیهی برای هر یک از فرایندهایی که اجرای آنها به وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) سپرده می‌شود، طراحی و ذیل محور مربوطه تشریح خواهد شد. در یک جمله می‌توان گفت مبنای این

۱. البته وزارت امور اقتصادی و دارایی این اختیار را خواهد داشت که مدیران بنگاه را متناسب با رویکرد خود در جهت تسهیل و گذاری تغییر دهد اما با توجه به تنوع و تخصصی بودن فعالیت بسیاری از بنگاه‌ها و فقدان نیروهای مناسب و کافی برای این امر، این اختیار در عمل چندان رافع مشکلات گفته شده نیست.

الگو، ایجاد انگیزه برای اجرای مصوبات هیئت واگذاری از سوی دستگاه‌های اجرایی و ایجاد هزینه برای آنها در صورت عدم اجرای مصوبات هیئت واگذاری است.

۱-۲-۱. اصلاح ساختار هیئت واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

اعضای دارای حق رأی در هیئت واگذاری مطابق ماده (۳۹) قانون عبارتند از وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر دادگستری؛ همچنین به موجب ماده (۹۱) قانون، رئیس اتاق بازرگانی و رئیس اتاق تعاون ایران نیز (با حق رأی) به ترکیب این هیئت اضافه شدند. نکته قابل توجه اینکه وزیر وزارتخانه ذی‌ربط و رئیس سازمان برنامه با وجود عضویت در این هیئت، از حق رأی برخوردار نیستند.^۱ نکته اول آنکه حضور وزیر دادگستری در هیئت مذکور اساساً فاقد موضوعیت است؛ به نظر می‌رسد اضافه کردن وزیر دادگستری به ترکیب هیئت، با هدف افزایش جاهت حقوقی و قضایی تصمیمات هیئت مذکور انجام گرفته است. اما اولاً صرف حضور یا رأی موافق وزیر دادگستری، به مصوبات هیئت واگذاری و جاهت یا مصونیت قضایی نخواهد بخشید و ثانیاً حضور وزیری که حوزه کاری آن ارتباط بسیار کمی با مسائل اقتصادی دارد، نمی‌تواند کیفیت تصمیمات هیئت واگذاری را ارتقا بخشد.

نکته دوم، لزوم قائل شدن حق رأی برای وزیر وزارتخانه ذی‌ربط است. به نظر می‌رسد عدم اعطای حق رأی به وزیر وزارتخانه ذی‌ربط، با این پیش‌فرض انجام شده که چسبندگی وزارتخانه‌های تخصصی به شرکت‌های زیرمجموعه خود، می‌تواند در مسیر تصمیم‌گیری ایجاد اختلال کند. اگرچه این اقدام سرعت و سهولت اتخاذ تصمیمات در هیئت واگذاری را در الگوی متمرکز افزایش می‌دهد، اما می‌تواند از دقت تصمیمات کاسته و اجرای وظایفی که مطابق تصمیمات هیئت واگذاری برعهده وزارتخانه‌ها گذاشته می‌شود را با کندی همراه کند. به بیان دقیق‌تر، قائل نشدن حق رأی برای وزرای مربوطه (که طبیعتاً از اطلاعات بیشتری درخصوص شرکت‌های زیرمجموعه خود نسبت به سایر اعضای هیئت واگذاری برخوردارند)، از کیفیت حضور وزارتخانه‌های ذی‌ربط در جلسات هیئت واگذاری کاسته و بهره‌برداری حداکثری از اطلاعات و دیدگاه‌های وزارتخانه‌ها و همکاری آتی آنها در اجرای مصوبات را با اختلال مواجه می‌کند. در مقابل، دخیل کردن وزرای وزارتخانه‌های تخصصی در تصمیمات هیئت واگذاری و مهم‌تر از آن، دخیل کردن وزارتخانه‌های مذکور در تدوین اقدامات پیشنهادی به‌منظور تصویب در این هیئت؛^۲ علاوه بر اینکه یکی از اقتضات الگوی نیمه‌متمرکز است، دارای مزیت‌های مهمی از جمله جلب همکاری وزارتخانه‌های ذی‌ربط در اجرای مصوبات (در کنار وجود مکانیسم‌های انگیزشی که به آنها

۱. مطابق بند «۵۰» تغییرات متفرقه قانون بودجه سال ۱۳۹۹، دادستان کل کشور به ترکیب هیئت واگذاری اضافه شده و به وزیر ذی‌ربط و رئیس سازمان برنامه و بودجه حق رأی اعطا شده است. لیکن با توجه به يك ساله بودن قوانین بودجه، تکلیف ادامه عضویت دادستانی و حق رأی دو عضو پیش‌گفته پس از پایان سال ۱۳۹۹ مبهم است. به همین دلیل، تحلیل انجام شده در این بخش بر مبنای آنچه در قانون دائمی آمده است، ارائه خواهد شد.

۲. در محورهای بعدی مصادیق این موضوع تبیین خواهد شد.



اشاره خواهد شد) است.

نکته سوم نیز لزوم اختصاص حق رأی به رئیس سازمان برنامه و بودجه است. با وجود استدلال‌هایی که در زمینه لزوم اعطای حق رأی به وزرای ذی‌ربط در هیئت واگذاری مطرح شد، اما باید توجه داشت که ترکیب هیئت واگذاری نباید به گونه‌ای باشد که وزرای تخصصی از جایگاه غالب برخوردار باشند، زیرا در این صورت مکانیسم‌های انگیزشی طراحی شده (که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد) عملاً کارایی خود را از دست خواهند داد. از این رو اعطای حق رأی به رئیس سازمان برنامه و بودجه از این جهت ضروری است. به این ترتیب اعضای مستقل هیئت واگذاری (مستقل به معنای نداشتن رابطه مستقیم با شرکت مشمول واگذاری) دو نفر از سه نفر خواهد بود که ترکیب متعادلی را شکل خواهد داد.

نکته چهارم، لزوم ارتقای توان کارشناسی این هیئت است. باید توجه داشت که تصویب مواردی مانند برنامه‌های بازسازی ساختاری، اصلاح شرایط بازار و سایر مواردی که در محورهای بعدی به آنها پرداخته خواهد شد، نیازمند دقت کارشناسی بالایی خواهد بود؛ به همین منظور نیاز است که خبرگانی جدای از اعضای پیش‌گفته، بدون حق رأی در جلسات این شورا حاضر باشند.

در جمع‌بندی باید گفت راهکار مشخص الگوی پیشنهادی در زمینه اصلاح ساختار هیئت واگذاری، حذف وزیر دادگستری از ترکیب هیئت و اعطای حق رأی به وزیر وزارتخانه ذی‌ربط و رئیس سازمان برنامه و بودجه و اضافه شدن دو صاحب‌نظر اقتصادی به ترکیب هیئت است (ماده (۳۹) احکام پیشنهادی).

موضوع دیگر ذیل این محور، تعیین تکلیف شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) است. اولین و شاید کلیدی‌ترین وظیفه‌ای که برای این شورا (در بند «۱» ماده (۴۲) قانون) عنوان شده، «تبيين سياست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی سالیانه» است. همچنین از جمله وظایف دیگر این شورا، نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های کلی (بند «۲» ماده (۴۲))، تبیین نقش سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت دولت (بند «۷» ماده (۴۲)) و هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی (بند «۸» ماده (۴۲)) ذکر شده است. از وظایف پیش‌بینی شده شورای مذکور در قانون این‌طور استنباط می‌شود که قانونگذار در پی آن بوده است که یک اتاق فرماندهی برای هدایت مسیر کلی خصوصی‌سازی ایجاد کند. اما آنچه از عملکرد شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) طی سال‌های گذشته قابل درک است، این شورا عملاً موفق به ایفای چنین نقشی نشده است. البته می‌توان بخشی از این عدم توفیق را اجتناب‌ناپذیر دانست؛ اساساً غلبه نگاه درآمدی طی سال‌های سپری شده از اجرای قانون در حدی بوده که مجال برای چنین فرماندهی ایجاد نشده است. اما بخشی از این عدم توفیق نیز به ساختار خود این شورا باز می‌گردد؛ نمی‌توان انتظار داشت شورایی با ۱۹ عضو حقوقی که عمدتاً سطوح مسئولیت آنها مجال ورود عمیق و محتوایی به مسائل مورد بحث را نمی‌دهد، خروجی مورد انتظار قانونگذار را ایجاد کند. علاوه بر این، شورا فاقد سازوکار اجرایی برای پیگیری مصوبات خود در حوزه تعیین خط‌مشی‌های اجرایی سالیانه، نظارت بر اجرای قانون و همچنین هماهنگی میان دستگاه‌ها (در

صورت ورود به این مسائل) است. از سوی دیگر، تمهید سازوکارهای اجرایی برای این شورا به منزله افزایش پیچیدگی سلسله‌مراتب ساختار خصوصی‌سازی خواهد بود که مضرات دیگری بر آن مترتب است. مضاف بر اینکه حضور و حق رأی نمایندگان مجلس و نهادهای نظارتی در این شورا موجب تضعیف جایگاه نظارتی این نهادها و اختلال در اصل تفکیک قوا شده است.

با عنایت به موارد پیش‌گفته و با توجه به قابل حذف بودن کارکردهای فعلی شورای مذکور (به‌نحوی که تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوط به این شورا به هیئت وزیران سپرده شود) ضرورتی به وجود آن در ادامه روند خصوصی‌سازی احساس نمی‌شود، از این رو حذف این شورا از ساختار خصوصی‌سازی منطقی‌تر به نظر می‌رسد (حذف مواد (۴۱) و (۴۲) قانون در احکام پیشنهادی).

۳-۱-۱. تعیین تکلیف سازمان خصوصی‌سازی

موضوع باقی‌مانده، تعیین جایگاه سازمان خصوصی‌سازی در الگوی نیمه‌متمرکز است. در الگوی نیمه‌متمرکز، سه فرایند کلیدی به شکل متمرکز انجام می‌پذیرد: اول، تصویب و ابلاغ رویه‌های عملکردی (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی) که برعهده هیئت وزیران خواهد بود. دوم، اتخاذ تصمیمات کلیدی مانند تصویب قیمت، تعیین روش واگذاری، تعیین اقدامات لازم به منظور اجرا توسط واحدهای غیرمتمرکز و تأیید آنها (که جزئیات آنها تشریح خواهد شد) و سوم، پایش و نظارت بر اقدامات دستگاه‌های غیرمتمرکز در راستای اجرای تصمیمات هیئت واگذاری و رویه‌های عملکردی.

از میان سه وظیفه ذکر شده، وظیفه اول و دوم عمدتاً مربوط به هیئت واگذاری و دبیرخانه آن بوده و وظیفه سوم نیز بیشتر دارای ماهیت غیرعملیاتی است (به‌طور طبیعی تمام وظایف عملیاتی سازمان خصوصی‌سازی در الگوی پیشنهادی به واحدهای غیرمتمرکز سپرده خواهد شد). بر این اساس، نیازی به سازمان عملیاتی برای سه وظیفه فوق وجود نخواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود با تشکیل یک اداره کل جدید ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی، وظایف فعلی سازمان خصوصی‌سازی به وزارتخانه مذکور منتقل شده (ماده (۲۷) احکام پیشنهادی) و برای تعیین تکلیف سازمان خصوصی‌سازی در قالب تغییر موضوع فعالیت یا انحلال، تصمیم‌گیری شود. بدیهی است که در این شرایط دبیرخانه هیئت واگذاری (که در حال حاضر به موجب ماده (۳۹) قانون در سازمان خصوصی‌سازی مستقر است) به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل خواهد شد (فراز انتهایی ماده (۳۹) احکام پیشنهادی).

باید توجه داشت که پیشنهاد انتقال وظایف سازمان خصوصی‌سازی به وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌معنای کاهش اهمیت حضور چنین نهادی در فرایند واگذاری‌ها نیست، بلکه تغییر نقش سازمان خصوصی‌سازی در الگوی نیمه‌متمرکز ایجاب می‌کند که این سازمان، نه به شکل یک واحد عملیاتی جداگانه، بلکه به‌عنوان یکی از اجزای ستادی وزارت امور اقتصادی و دارایی فعالیت کند. ذکر این نکته



لازم است که در این الگو، پایش و پیگیری اقدامات واحدهای غیرمتمرکز برعهده همین نهاد خواهد بود (تبصره «۱» و «۲» ماده (۲۷) احکام پیشنهادی) که نقشی بسیار مهم و تعیین کننده است. علاوه بر استدلال فوق، دلیل مهم دیگری نیز برای پیشنهاد انتقال وظایف سازمان خصوصی سازی به وزارت امور اقتصادی و دارایی قابل ذکر است که تلاش شده در کادر زیر تبیین شود.

کادر ۱. تله عدم تصمیم گیری

یک مسئله مهم در تصمیم گیری برای تعیین تکلیف سازمان خصوصی سازی، توجه به کارایی بالقوه چنین سازمانی در صورت ادامه فعالیت با وظایف کنونی است. توضیح اینکه نتیجه طبیعی اتفاقات رخ داده در سازمان خصوصی سازی طی سال های اخیر^۱ (فارغ از هرگونه قضاوت یا تحلیلی درخصوص اتفاقات و اقدامات مذکور)، ریسک گریزی شدید مدیران و اجتناب حداکثری از تصمیم گیری در این سازمان است. منظور از «تصمیم گیری»، انجام هرگونه اقدامی است که به هر نحوی مسئولیتی برای مدیر به همراه داشته باشد. یک مثال، بحث را روشن خواهد کرد؛ اگر مدیر خود را وارد فرایند قیمت گذاری بنگاه از مجرای کارشناسان رسمی دادگستری کند، در حقیقت پا در مسیری نهاده که برای او ایجاد مسئولیت خواهد کرد؛ اما اگر ترجیح دهد خود را درگیر چنین فرایند چالش برانگیزی نکند، قیمت گذاری را تنها از طریق بورس دنبال خواهد کرد زیرا تعیین قیمت از روی تابلوی بورس هیچگونه مسئولیتی برای وی ایجاد نمی کند. در نگاه اول این پدیده اتفاقاً مثبت به نظر می رسد. زیرا قیمت گذاری از طریق بورس شفافیت و قابلیت اعتماد بیشتری نسبت به قیمت گذاری خارج از بورس دارد. اما باید توجه داشت که این تمام ماجرا نیست، زیرا تمام فرایند خصوصی سازی در قیمت گذاری خلاصه نمی شود. اجتناب حداکثری از تصمیمات چالشی، در تمام گلوگاه های تصمیم گیری خود را نشان خواهد داد؛ همین مدیر ترجیح می دهد راه هایی برای واگذاری انتخاب یا طراحی کند که تا حد امکان مدیریت بنگاه ها را از ید دولت خارج نکند زیرا اگر قرار باشد مدیریت واگذار شود، اینکه چه کسی کنترل بنگاه را به دست گیرد نیازمند تصمیم گیری است. مدیر به خوبی می داند که این تصمیم گیری به هر شیوه و با هر فرایندی انجام شود (هرقدر هم ضابطه مند و با نظارت دقیق و شدید)، باز هم ممکن است در آینده برای وی چالش آفرین باشد، زیرا او طبیعتاً نمی تواند از عملکرد آینده خریدار مطمئن باشد.

در پاسخ به نکته فوق ممکن است عنوان شود که پیش بینی دقیق عملکرد صحیح خریدار در آینده از مدیر خواسته نشده بلکه رعایت دقیق قوانین و مقررات از وی مطالبه می شود، لذا مدیری که به دنبال اقدامات غیرقانونی نباشد، علی القاعده نباید از گرفتن تصمیم، هراسی داشته باشد. اگرچه این نکته به طور کلی صحیح است اما در عمل، محاسبه ریسک تصمیم گیری از سوی یک مدیر، تا حد بسیار زیادی متأثر از تحولات گذشته سازمان خواهد بود. بنابراین در محاسبات یک مدیر، ریسک تصمیم گیری در سازمانی مانند سازمان خصوصی سازی به مراتب بیش از یک سازمان معمولی برآورد می شود؛ بر این اساس وی اتفاقات غیرقابل پیش بینی در آینده را نیز وارد محاسبه ریسک خود می کند.

واقعیت پیش گفته را باید در کنار این مسئله گذاشت که به طور کلی در کشور ما زمین بازی برای مدیران به شکلی طراحی شده که عدم اتخاذ تصمیم، کاملاً بدون هزینه و تصمیم گیری کاملاً چالش برانگیز و دارای هزینه های

۱. منظور از اتفاقات اخیر، تشکیل پرونده های مختلف برای برخی واگذاری ها و برخی مدیران و جابه جایی های انجام شده در هیئت عامل سازمان و مواردی از این دست است.

بالقوه زیادی خواهد بود. نتیجه آنکه در سازمانی مانند سازمان خصوصی‌سازی، احتمالاً در عمده موارد، عدم اخذ تصمیم (یا به عبارت دیگر فرار از تصمیم‌گیری) بر تصمیم‌گیری ترجیح خواهد یافت.

به مثال تصمیم‌گیری در مورد واگذار کردن یا واگذار نکردن مدیریت به بخش خصوصی برگردیم. عنوان شد که مدیر ترجیح می‌دهد خود را درگیر تصمیم‌گیری در خصوص اینکه «چه کسی کنترل بنگاه را به دست گیرد؟» نکند، زیرا هر پاسخی به این سؤال برای وی ایجاد مسئولیت و ریسک خواهد کرد. نتیجه این می‌شود که مدیران اجرایی به ابداع روش‌هایی برای واگذار نکردن مدیریت و حفظ مدیریت دولتی روی خواهند آورد. راهکارهایی مانند واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF) که در تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (و پس از یک وقفه معنادار در واگذاری‌ها) پیش‌بینی شد، نتیجه چنین فرایندهایی است.^۱ واضح است که چنین روش‌هایی کاملاً مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مبنی بر واگذاری مدیریت به بخش خصوصی به منظور ارتقای کارایی و بهره‌وری بوده و صرفاً نمایی از خصوصی‌سازی تلقی می‌شود. البته اتخاذ راهکارهای مخرب در نتیجه اجتناب از تصمیم‌گیری تنها به صندوق‌های ETF ختم نمی‌شود، اما از بحث بیشتر در این مورد صرف‌نظر می‌کنیم. نتیجه آنکه چشم‌انداز روشنی برای ایفای وظایف کنونی سازمان خصوصی‌سازی در قالب فعلی نمی‌توان متصور بود. البته تأکید مجدد بر این نکته لازم است که با انتقال وظایف این سازمان به وزارت امور اقتصادی و دارایی، کماکان وظایف مهمی (لیکن با نقشی متفاوت) توسط این وزارتخانه پیگیری خواهد شد.

۴-۱-۱. قواعدی برای اصلاح نگاه در آمدی به خصوصی‌سازی

به جرئت می‌توان گفت اساسی‌ترین و مهم‌ترین آسیب خصوصی‌سازی در ایران، وجود نگاه درآمدی بوده و بسیاری از آسیب‌های دیگر معلول همین اشکال است تا حدی که اگر مسیر جدیدی در این زمینه انتخاب نشود، اصلاح تک‌تک مواد و کلمات قانون هم به نتیجه مطلوب منجر نخواهد شد. اصلاحات پیشنهادی در این حوزه بر دو مورد متمرکز است: اول، اصلاح ارتباط وجوه حاصل از واگذاری‌ها با بودجه‌های سنواتی و دوم، اصلاح رویکرد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها. در ادامه این دو محور تشریح خواهد شد.

از ابتدای موج جدید خصوصی‌سازی در کشور از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰، یعنی دوره پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) و تصویب قانون اجرای آن، برخلاف روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)، درآمدزایی از واگذاری‌ها به صورت غیررسمی به عنوان هدف خصوصی‌سازی دنبال شد. برجسته بودن نگاه درآمدی با مروری کوتاه بر احکام بودجه‌های سنواتی کاملاً مشخص می‌شود. در این زمینه بازخوانی چند نمونه مفید خواهد بود؛ در بند «۵۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ (اولین بودجه‌ای که پس از ابلاغ قانون در خردادماه ۱۳۸۷، نوشته شد) چنین آمده است: «دولت مکلف است در سال ۱۳۸۸ کلیه سهام، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهم و سهم‌الشرکه حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت تمامی شرکت‌های دولتی اصلی (مادرتخصصی) و عملیاتی (نسل دوم) مشمول

۱. واگذاری سهام از این روش واجد ایرادهای متعددی است که در گزارش دیگری تحت عنوان «اظهارنظر کارشناسی درباره: واگذاری سهام دولت و شرکت‌های دولتی از طریق سازوکار صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF)» به شماره مسلسل ۱۷۰۱۷ منتشر شده است.



گروه یک و شرکت‌های دولتی مشمول گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) متعلق به دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و کلیه سهام دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های غیردولتی را حداقل به میزانی که منابع ردیف‌های ۳۱۰۵۰۱، ۳۱۰۵۰۲ و ۳۱۰۵۰۴ حاصل گردد به بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید. مشابه این حکم در جزء «د» بند «۸» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و با اندکی تغییر در بند «۴۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نیز تکرار شده است. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر، در بند «۴۳» قانون بودجه سال ۱۳۹۰ آمده است: «سازمان خصوصی‌سازی به‌منظور تأمین مبالغ مصوب بودجه مربوط به واگذاری موضوع ردیف‌های ۳۱۰۵۰۶، ۳۱۰۵۰۷، ۳۱۰۵۰۸، ۳۱۰۵۰۹ و ۳۱۰۵۱۰ موظف است طبق شرایط رقابتی نسبت به واگذاری و یا فروش سهام دولت و شرکت‌های دولتی و تأمین منابع ردیف‌های فوق اقدام و از محل منابع حاصله تسویه نماید و در غیر این صورت مستقیماً بابت رد دیون، تعهدات و بدهی‌های مربوطه، نسبت به واگذاری سهام به دستگاه‌های طلبکار اقدام نماید».

علاوه‌براین، مکرراً در قوانین بودجه سنواتی به عدم لازم‌الاجرا بودن ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)^۱ در خصوص بخشی از وجوه حاصل از واگذاری‌ها اشاره شده است.^۲ شاهد دیگری برای اینکه درآمذزایی در مرکزیت اهداف خصوصی‌سازی قرار گرفته، نحوه گزارش‌دهی سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان متولی اصلی این امر است. گزارش‌های عملکرد این سازمان به‌طور اخص به میزان تحقق اهداف بودجه‌ای پرداخته و به‌صورت ضمنی تحقق این امر را به‌عنوان موفقیت در عملکرد معرفی می‌کند.

بدیهی است با افزایش فشار برای واگذاری، خصوصی‌سازی (به‌معنای طی روالی اصولی در انتقال مالکیت و معمولاً با اهداف کلان) به «فروش» تقلیل می‌یابد. نیازی به توضیح نیست که در این حالت، بسیاری از پیش‌نیازهای ضروری برای یک واگذاری موفق از جمله انجام مطالعات امکان‌سنجی و توجه به مرحله آماده‌سازی پیش از واگذاری (اعم از اصلاح شرایط بازار یا بازسازی ساختاری) نادیده گرفته شده و تمرکز صرف بر قیمت‌گذاری و فروش به بالاترین قیمت جای آن را خواهد گرفت. واضح است که این فرایند، مشکلات اقتصادی - اجتماعی پس از واگذاری را سبب خواهد شد.

اولین نکته برای اصلاح نگاه درآمذی، لزوم حل مشکل در سطح سیاست‌های کلی است. توضیح اینکه حتی اگر بهترین سازوکار نیز در قانون عادی پیش‌بینی شود، در قوانین بودجه سنواتی قابل تغییر خواهد بود. کمااینکه اشاره شد، در قوانین بودجه سال‌های پس از تصویب قانون، مکرراً به عدم لزوم رعایت ماده

۱. در این ماده، موارد هشت‌گانه مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها تعیین شده است.

۲. از این جمله می‌توان به جزء «ت» بند «۲۵» قانون بودجه ۱۳۹۰، تبصره بند ۴-۲۴ قانون بودجه ۱۳۹۱، بند ۱-۱-۲۷ قانون بودجه ۱۳۹۲ و بند «ج» تبصره «۳» قانون بودجه ۱۳۹۳ اشاره کرد. البته در برخی موارد مانند جزء «۲» بند «الف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، عدم لازم‌الاجرا بودن ماده مذکور به‌صراحت ذکر نشده اما به‌دلیل مصارف حاصل از واگذاری در قالب جدول مربوطه (جدول شماره ۱۲ لوابح بودجه) تعیین تکلیف نشده، عملاً ماده (۲۹) درخصوص این بخش از وجوه حاصل از واگذاری‌ها رعایت نمی‌شود.

(۲۹) قانون اشاره شده است. از این جهت نیاز است تا رئیس کلی سازوکار بهینه در سطح سیاست‌های کلی پیش‌بینی شود تا دغدغه تغییر آن در بودجه مرتفع شود. اما از آنجایی که موضوع این گزارش اصلاح قانون است، الگوی ارائه شده تلاش می‌کند تا احدامکان، از طریق قانون مشکل را تخفیف دهد. گفتنی است اصلاح قانون نیز به تنهایی خالی از فایده نیست زیرا اصلاح قوانین دائمی در قوانین بودجه به‌رحال مستلزم دشواری بیشتری خواهد بود زیرا مطابق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،^۱ اصلاح قوانین دائمی در قانون بودجه به رأی دوسوم نمایندگان احتیاج خواهد داشت.

ارتباط موجود میان وجوه حاصل از واگذاری‌ها با بودجه‌های سنواتی، واجد دو اشکال مهم است. اولین اشکال، عدم اختصاص منابع حاصل از واگذاری‌ها به مصارف پیش‌بینی شده در قانون و دومین اشکال، عدم تخصیص منابع توسط سازمان برنامه و بودجه به مصارف درج شده در بودجه است. اشکال اول، یک مسئله مهم دیگر را نیز در پی خواهد داشت از این جهت که اگر بخشی از منابع حاصل از واگذاری‌ها، به مصارف جاری بودجه اختصاص یابد، فشار بسیار زیادی برای تحقق آن ایجاد خواهد شد. این یک اصل بدیهی است که به میزان تمام منابع پیش‌بینی شده در بودجه، مصارف پیش‌بینی می‌شود حتی اگر همه تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان بودجه به‌خوبی بدانند که امکان تحقق بخشی از منابع کاملاً مبهم است. از سوی دیگر چسبندگی مصارف جاری معمولاً به حدی است که کاهش یا عدم تخصیص وجوه به آنها تا حد زیادی ممکن نیست. این یعنی حتی اگر منابع بودجه متزلزل و نامطمئن باشند، پوشش مصارفی که بر مبنای همان منابع نامطمئن پیش‌بینی شده، تا حد زیادی اجتناب‌ناپذیر می‌شود. لذا همین که عددی برای وجوه حاصل از واگذاری‌ها در منابع بودجه درج می‌شود، فشار بسیار زیادی برای تحقق آن ایجاد خواهد شد تا حدی که در مثال‌های پیش‌گفته از احکام بودجه‌ای دیدیم که در برخی موارد صراحتاً برای مبالغ حاصل از واگذاری‌ها کف تعیین شده است. مطابق آنچه عنوان شد حتی نیازی به تصریح رقم کف در احکام بودجه نیست؛ همان اعدادی که در منابع از این محل پیش‌بینی می‌شود برای نهاد متولی بودجه و نهاد متولی واگذاری‌ها به‌صورت ضمنی کف تلقی می‌شود.

از سوی دیگر، یک نکته مهم در طراحی فرایندهای انگیزشی در الگوی نیمه‌متمرکز، **لزوم اهرم‌سازی**

وجوه حاصل از واگذاری‌ها برای اجرای دقیق و کامل مصوبات هیئت واگذاری است؛ به بیان دقیق‌تر، اختیار نحوه تخصیص این وجوه به مصارف مختلف، به‌جای سازمان برنامه و بودجه می‌بایست با هیئت واگذاری باشد تا بتواند از این اختیار به‌عنوان یک اهرم برای اجرای مصوبات خود استفاده کند.

بر اساس آنچه عنوان شد، به‌منظور تخفیف مشکلات پیش‌گفته و همچنین اهرم‌سازی منابع حاصل از واگذاری‌ها، می‌بایست تصریح شود که همه وجوه حاصل از واگذاری‌ها به حساب خاصی (حساب واحد خصوصی‌سازی) نزد خزانه‌داری واریز شده و برداشت از حساب مذکور تنها با تصویب هیئت واگذاری و

۱. ماده (۱۸۱) - اصلاح قانون دائمی و قانون برنامه توسعه در حین بررسی لایحه بودجه سالانه و اصلاح برنامه توسعه در زمان بررسی دیگر طرح‌ها و لوایح به دوسوم رأی نمایندگان حاضر نیاز دارد.



صرفاً برای موارد تعیین شده مجاز باشد. همچنین به منظور تخفیف مشکل تخصیص منابع از سوی سازمان برنامه و بودجه، می‌بایست تصریح شود که مبالغ فوق صد درصد تخصیص یافته تلقی می‌شود. طبیعتاً در این الگو، نحوه انعکاس وجوه حاصل از واگذاری‌ها در بودجه متفاوت خواهد بود. به عبارت دیگر، به جای اینکه جدولی برای مشخص کردن میزان منابع پیش‌بینی شده برای هر یک از مصارف داشته باشیم (روال فعلی)، همه وجوه پیش‌بینی شده از ناحیه واگذاری‌ها به‌طور کلی به یک ردیف خاص در سمت مصارف واریز شده و تصمیم‌گیری در مورد جزئیات هزینه‌کرد آنها به هیئت واگذاری سپرده خواهد شد. به این ترتیب و با انتقال اختیار مصرف وجوه به هیئت واگذاری، می‌توان نظام انگیزشی مورد نیاز الگوی نیمه‌متمرکز را مستقر کرد که در محورهای آتی تشریح خواهد شد (ماده (۲۹) احکام پیشنهادی). با این کار فشار بودجه‌ای بر سازوکار خصوصی‌سازی و ریسک عدم تخصیص به مصارف مشخص شده تا حد زیادی تعدیل می‌شود.^۱ البته باید توجه داشت که با این سازوکار، موضوع شفافیت در هزینه‌کرد مبالغ حاصل از واگذاری‌ها به دغدغه جدی‌تری تبدیل می‌شود؛ به همین دلیل، اولاً انتشار دوره‌ای منابع و مصارف این حساب در فواصل زمانی نزدیک، ضروری است (تبصره «۵» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی) و ثانیاً دستگاه‌های دریافت‌کننده وجوه از حساب مذکور نیز می‌بایست گزارش‌دهی منظمی در خصوص نحوه صرف وجوه داشته باشند که به تدوین گزارش تفصیلی هزینه‌کرد وجوه و انتشار عمومی آن منجر می‌شود (تبصره «۶» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی).

محور کلیدی بعدی، نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌هاست. الگوی پیشنهادی در این محور، حول یک مفهوم متمرکز است و آن اینکه وجوه حاصل از خصوصی‌سازی می‌بایست یا صرف خود خصوصی‌سازی شود یا به مصارف سرمایه‌ای اختصاص یابد.^۲ توضیح اینکه اولاً یک خصوصی‌سازی موفق نیاز به طی مرحله آماده‌سازی بنگاه پیش از واگذاری دارد؛ بدیهی است که آماده‌سازی بنگاه نیز به منابع مالی احتیاج خواهد داشت. نیاز به منابع مالی عمدتاً در دو زمینه مطرح است: اول اصلاح شرایط بازار و دوم بازسازی ساختاری بنگاه پیش از واگذاری (بدیهی است که هزینه‌های انجام مطالعات پیش از واگذاری و استفاده از خدمات فنی و حقوقی نهادهای تخصصی نیز وجود خواهد داشت که نیازمند مبالغ کمتری در مقایسه با دو مورد پیش‌گفته است). مکانیسم تخصیص وجوه به این نیازها ذیل محورهای مربوطه تشریح شده، اما نکته حائز اهمیت آن است که در غیاب تخصیص وجوهی از محل خود واگذاری‌ها به این مصارف، احتمال اینکه این اقدامات مانند گذشته به فراموشی سپرده شود زیاد است.

ثانیاً، فروش یک دارایی سرمایه‌ای و مصرف وجوه حاصل از آن در هزینه‌های جاری به‌سختی و تحت

۱. اگرچه سخن گفتن از این راهکار تاکنون بسیار سخت بوده است (به دلیل اینکه دولت‌ها به‌شدت روی این بخش از درآمدها برای پوشش کسری بودجه و پوشش هزینه‌ها حساب باز می‌کرده‌اند)، اما به نظر می‌رسد اکنون که بسیاری از بنگاه‌های دولتی واگذار شده‌اند، بتوان خصوصی‌سازی را با آرامش بیشتری دنبال کرد؛ لذا این راهکار هم عملی خواهد بود.

۲. شایان ذکر است اختصاص وجوه حاصل از واگذاری‌ها، در موارد مصرف مصرح در سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) ذکر نشده اما در فرایند بررسی قانون مذکور در مجلس شورای اسلامی، به موارد مصرف در ماده (۲۹) قانون اضافه شده است.

شرایط بسیار خاص و اضطراری قابل توجیه است. از این رو رویه قانون می‌بایست تخصیص وجوه حاصل از واگذاری به مصارف سرمایه‌ای باشد و حتی از درج عبارات قابل تفسیر نیز باید تا حد امکان اجتناب شود. بنابراین در الگوی پیشنهادی تلاش شده تا مصارف، صرفاً محدود به موارد پیش گفته باشد (ماده ۲۹) احکام پیشنهادی). در پایان این بخش که در خصوص انحراف از اهداف بود، مناسب است به یک ابهام مطرح شده در زمینه انحراف از اهداف، مبنی بر انحراف از مردمی‌سازی و جایگزینی خصوصی‌سازی به جای آن، اشاره شود. در کادر زیر تلاش شده است تا این موضوع تا حدی تبیین شود.

کادر ۲. خصوصی‌سازی همان مردمی‌سازی

در سال‌های اخیر و به خصوص پس از بروز برخی مشکلات و حواشی پیرامون واگذاری برخی بنگاه‌ها، پرسش‌ها و ابهام‌هایی در خصوص اهداف سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) در حوزه خصوصی‌سازی مطرح شد. یکی از این موارد، ایجاد ابهام در واگذاری شرکت‌ها به فعالان اقتصادی، بنگاهداران و صاحبان سرمایه در کشور است. در این خصوص گاه‌گاه این گزاره بیان می‌شود که هدف از سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، مردمی‌سازی بوده است و نه خصوصی‌سازی. این گزاره در بطن خود، نوعی تفکیک میان بخش خصوصی و مردم قائل بوده و معتقد است که منظور از مردم، توده مردم است. به‌طور کلی می‌توان گفت چنین تفکیکی دقیق به‌نظر نمی‌رسد؛ نمی‌توان فعالان اقتصادی، صاحبان سرمایه و بنگاهداران را جزئی از مردم ندانست و رشد و توسعه هرچه بیشتر کسب‌وکارهای آنان را برخلاف روح حاکم بر سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) تعبیر کرد؛ به خصوص اینکه یکی از اهداف هشت‌گانه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، عبارت است از «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی». به عبارت دقیق‌تر، نباید مفهوم خصوصی‌سازی و مردمی‌سازی را در مقابل یکدیگر قرار داد زیرا آنها در اصل یک مفهوم هستند. جالب توجه اینکه مقام معظم رهبری همین ابهام و پاسخ به آن را در بیانات خود به شکل کاملاً شفاف تبیین فرموده‌اند:

«در آن سال‌های دهه ۶۰ که آقایان همین‌طور به سمت روزه‌روز غلیظ‌تر کردن اقتصاد دولتی می‌رفتند، من مثال می‌زدم و می‌گفتم فرض کنید یک موتور است که می‌تواند این بار سنگین را برساند و شما هم در کنار موتور راه می‌روید، یا خودتان پشت فرمان می‌نشینید و هدایتش می‌کنید. شما این موتور را کنار گذاشتید و همه باری را که توی این وانت است، خودتان روی دوش گرفتید، هین و هین دارید جلو می‌روید؛ هم نمی‌رسید، هم خسته می‌شوید، هم همه بار حمل نمی‌شود، هم این موتور اینجا بیکار می‌ماند. این موتور، بخش خصوصی است. این را آن زمان به آنها می‌گفتم، اثر هم نمی‌کرد. امام هم هرچه می‌گفتند به مردم بدهید، **اینها می‌گفتند مراد از مردم، بخش خصوصی نیست** - مراد نظر امام را توجیه می‌کردند! - مردم یعنی توده مردم. به توده مردم چه جوری می‌شود کمک کرد؟ دولت اقتصاد را در دست بگیرد، به توده مردم کمک کند. فرمایش امام را اینجوری معنا می‌کردند! خوب، **این توجیه، غلط بود.**»^۱

ابهام دیگری که در این خصوص مطرح می‌شود، عبارت است از اینکه بنگاه‌های دولتی نباید به یک مجموعه یا فرد واگذار شود. در این زمینه مطرح می‌شود که واگذاری بنگاه‌های دولتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی (و نه لزوماً واگذاری به توده مردم)، موجب ثروتمندتر شدن صاحبان سرمایه می‌شود. گفتنی است، در ابتدای امر نیز

۱. بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت‌دولت؛ شهریورماه ۱۳۸۹.



این جنس ابهام‌ها به سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) وارد شده بود که در پی آن مقام معظم رهبری پاسخ صریح خود را درباره این ابهام‌ها بیان فرمودند:

«یکی از دوستان نزدیک و بسیار خوب ما به من گفت که می‌گویند این سیاست‌های اصل (۴۴) که شما ابلاغ کردید، موجب ثروتمند شدن افراد و وارد شدن سرمایه‌دارها به میدان می‌شود. من گفتم **اصلاً ما این سیاست‌ها را ابلاغ کردیم برای اینکه همین کار بشود**؛ برای اینکه بیایند وارد میدان بشوند، سرمایه‌گذاری کنند، فعالیت اقتصادی کنند. می‌گویند اینجوری می‌شود؟! ما اصلاً برای همین ابلاغ کردیم که این کار بشود.»^۱

«در بخش‌های مختلف، برخی از ابهامات را در ذهن‌ها وارد کردند، یا وارد می‌کنند. بعضی هم با خود من مطرح کردند و گفتند شما با ابلاغ این سیاست‌ها موجب می‌شوید که افرادی دارای ثروت‌های بزرگ و سنگین بشوند؛ با این فعالیت‌های اقتصادی یک عده ثروتمند می‌شوند. من در جواب آنها گفته‌ام و حالا هم می‌گویم که ثروتمند شدن از راه قانونی و مشروع، از نظر اسلام هیچ اشکالی ندارد. ما هیچ وقت نگفتیم که اگر کسی فعالیت قانونی و مشروع بکند و ثروتی به‌دست بیاورد، از نظر شرع نامطلوب است. هیچ‌کس این را نگفته و نمی‌گوید؛ افرادی که دین را می‌شناسند و قرآن را می‌شناسند.»^۲

البته قابل انکار نیست که گسترش سرمایه‌گذاری و مالکیت میان همه آحاد جامعه نیز از اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) به‌شمار می‌رود و به‌نظر می‌رسد طرح سهام عدالت و همچنین توجه ویژه به ظرفیت تعاونی‌ها در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، در راستای دنبال کردن همین اهداف بوده است. اگر کشور در حصول به اهداف متصور در این بخش‌ها به موفقیت مورد انتظار دست نیافته است، می‌بایست به بازشناسی مسائل و موانع موجود در بخش‌های مذکور پرداخت (که موضوع این گزارش نیست) لیکن باید توجه داشت که این اهداف، نافی حضور و نقش‌آفرینی آحاد فعالان اقتصادی نیست. در همین زمینه به‌نظر می‌رسد نحوه ارتباط میان سیاست‌های حمایتی با دیگر ابعاد موجود در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی (و البته با بسیاری از سیاست‌های اقتصادی دیگر) نیازمند بازشناسی جدی است. مسلماً سیاست‌های بازتوزیعی (شامل سیاست‌های حمایتی) از پایه‌های اصلی هر نظام اقتصادی به‌شمار می‌رود؛ با این وجود می‌بایست این سیاست‌ها به‌گونه‌ای طراحی شوند که موجب بروز اخلال جدی در دیگر سیاست‌های اقتصادی و برعکس نشوند.

نکته دیگر اینکه کسب‌وکارها و فعالیت‌های اقتصادی مختلف دارای ویژگی‌های متمایزی هستند که بعضاً سبب می‌شود در قالب یکی از مدل‌های تعاونی یا شرکت دارای کارکرد بهینه باشند. برای مثال، شناورسازی کامل یا نزدیک به کامل سهام شرکت‌های بورسی در جهت حرکت به سمت مدل‌های مالکیتی شبه‌تعاونی، مشکلات بالقوه‌ای را در حوزه حاکمیت شرکتی ایجاد می‌کند. در اینجا قصد نداریم به مسئله حاکمیت شرکتی در این موارد بپردازیم و تنها به بیان یک نکته بسنده می‌کنیم که تحت این شرایط، مدیران شرکت از قدرت بسیار بالا و پاسخگویی بسیار پایینی برخوردارند زیرا مکانیسم‌های نظارتی شرکت بخش مهمی از کارکرد خود را از دست می‌دهند. اصولاً باید پذیرفت که نهاد «شرکت»، مشخصات اساسی خود را دارد و تلاش در جهت پیاده‌سازی ساختار مالکیت تعاونی در قالب حقوقی شرکت، موجب ناهمخوانی ابزار با هدف خواهد شد. از این رو می‌بایست هر یک از این دو ساختار حقوقی را در جای خود و متناسب با اهداف و فعالیت، مورد استفاده قرار داد.

۱. بیانات در دیدار مسئولان اقتصادی و دست‌اندرکاران اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی؛ بهمن‌ماه ۱۳۸۵.
۲. همان.

۵-۱-۱. واگذاری مدیریت

به‌طور کلی، از واگذاری مدیریت یک بنگاه دولتی به بخش خصوصی می‌توان سه معنای متداول را برداشت کرد:

- در برداشت اول، استفاده از متخصصان بخش خصوصی در قالب هیئت‌مدیره یا مدیران عامل شرکت‌های دولتی مدنظر است که البته این رویه در حال حاضر نیز در برخی شرکت‌های دولتی در جریان است؛

- برداشت دوم از واگذاری مدیریت، مشارکت دادن بخش خصوصی در اداره امور بنگاه با اهداف خاصی همچون اصلاح فرایندها، کاهش هزینه‌ها، افزایش بهره‌وری و سایر موارد از این دست به‌صورت کوتاه‌مدت یا میان‌مدت است؛

- برداشت سوم از واگذاری مدیریت در شرکت‌های دولتی را می‌توان انتقال کامل کنترل شرکت دولتی به بخش خصوصی در قالب قراردادهای بلندمدت (و حفظ مالکیت بنگاه توسط دولت) دانست. در مجموع باید گفت مفهوم واگذاری مدیریت در حوزه خصوصی‌سازی، با برداشت سوم سازگارتر است.^۱ البته برداشت دوم نیز با فرایند خصوصی‌سازی بیگانه نیست؛ در حالت مذکور، دولت با اهداف مختلفی مانند تسهیل پذیرش بنگاه در بورس، پیشبرد دوره بازسازی ساختاری و غیره (در یک عبارت کلی، با هدف رساندن بنگاه از نقطه «الف» به نقطه «ب»)، مدیریت بنگاه را برای دوره‌ای مشخص به بخش خصوصی واگذار کرده و در ازای آن به مدیر حق‌الزحمه پرداخت می‌کند. مطالبی که در ادامه این بخش مطرح شده، در خصوص برداشت سوم است.

در خصوص استدلال‌هایی که در حمایت از واگذاری مدیریت در مقابل واگذاری مالکیت قابل بیان است، می‌توان به سه مورد اشاره کرد:

- اولین مورد اینکه خرید بسیاری از بنگاه‌های دولتی به سبب داشتن دارایی‌های قابل توجه، در توان بخش خصوصی نیست. به بیان بهتر، بخش خصوصی در کشور ما در حدی رشد نکرده که از توانایی مالی کافی برای خرید بنگاه‌های بزرگ دولتی برخوردار باشد. در این حالت سه گزینه قابل تصور است؛ اول فروش اقساطی، دوم واگذاری تعهدی و سوم واگذاری مدیریت که گزینه‌های دوم و سوم به دلیل انطباق بیشتر با اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، به‌وضوح بر گزینه اول ارجحیت دارند.
- دومین استدلال در حمایت از واگذاری مدیریت بر این مبنا استوار است که مشکل اصلی بنگاه‌های دولتی، نه مالکیت دولتی، بلکه مدیریت دولتی است. در این زمینه، موضوع تفکیک مالکیت از مدیریت نیز قابل طرح خواهد بود؛ در همین راستا باید گفت که بسیاری از بنگاه‌ها در سطح جهان در حال حرکت به سمت تفکیک مالکیت از مدیریت هستند (البته چنین تفکیکی در کشور ما به دلیل

۱. البته باید توجه داشت که واگذاری مدیریت در محدوده خصوصی‌سازی (مفهومی که تحت عنوان privatization شناخته می‌شود) نمی‌گنجد و واگذاری مدیریت را می‌توان در محدوده مشارکت عمومی- خصوصی (PPP) دانست؛ اما در این متن از جزئیات صرف‌نظر کرده و تسامحاً واگذاری مدیریت را در محدوده خصوصی‌سازی به‌معنای موسع آن (استفاده از ظرفیت بخش خصوصی در اداره بنگاه‌های دولتی) در نظر می‌گیریم.



ریشه‌های حقوقی، فرهنگی و غیره، چندان تجربه نشده است).

• استدلال سوم نیز مربوط به کمتر بودن احتمال بروز مفاسد حین واگذاری و چالش‌های بالقوه پس از واگذاری در حالت واگذاری مدیریت است زیرا در شرایطی که مالکیت بنگاه واگذار نشود، به‌طور طبیعی امکان بروز فساد و حساسیت‌های اجتماعی و نظارتی بسیار کمتر خواهد بود.

اما باید توجه داشت که با وجود مزیت‌های پیش‌گفته برای واگذاری مدیریت، دو چالش بسیار مهم در زمینه اجرای آن وجود دارد: اولین چالش عمده، قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی است. باید توجه داشت که تعریف شرکت دولتی بر مفهوم مالکیت بنا شده است؛ به این نحو که مطابق ماده (۴) قانون محاسبات عمومی، شرکتی که بیش از ۵۰ درصد سرمایه یا سهام آن متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی باشد، شرکت دولتی تلقی می‌شود. در این شرایط، واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی، موجب خروج شرکت مذکور از فهرست شرکت‌های دولتی نشده و لذا تمام قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی برای آن لازم‌الاجراست. برای مثال بودجه شرکت‌های دولتی می‌بایست با موافقت سازمان برنامه و بودجه تدوین شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، شرکت‌های دولتی می‌بایست در طول سال مالی و به‌صورت علی‌الحساب، یک دوازدهم سود سهام و مالیات خود را به حساب خزانه واریز کنند، شرکت‌های دولتی دارای ذی‌حساب هستند، در معاملات خود می‌بایست تابع آیین‌نامه معاملات دولتی و قانون مناقصات باشند، در حوزه مقررات اداری و استخدامی تابع قانون مدیریت خدمات کشوری یا آیین‌نامه‌های خاص خود هستند و بسیاری موارد دیگر از این دست. واضح است که پایبندی به قوانین و مقررات مختص شرکت‌های دولتی با حاکم شدن مدیریت بخش خصوصی کاملاً متعارض است. بنابراین تا زمانی که تکلیف شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌هایی که مدیریت آنها واگذار می‌شود مشخص نگردد، عملاً واگذاری مدیریت غیرممکن است. لذا در بستر قانونی موجود، عملاً امکان استفاده از این روش وجود ندارد.

در زمینه چالش پیش‌گفته، یک راهکار قابل طرح، احصای قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و تصمیم‌گیری درخصوص شمول یا عدم شمول هریک از آنها بر شرکت‌های واجد واگذاری مدیریت و تصریح آنها در قانون است. مشکل این راهکار آن است که قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت شرکت‌های دولتی، علاوه بر گسترده بودن، کاملاً پراکنده است. از این‌رو احصای این قوانین و مقررات و تعیین تکلیف نحوه شمول آنها، نیازمند یک مطالعه جداگانه است. اما می‌توان قوانین و مقررات مورد بررسی را محدودتر کرد. باید توجه داشت که در طول دوره قرارداد واگذاری مدیریت، طبیعتاً بنگاه توسط بخش خصوصی و ذیل قوانین و مقررات حاکم بر بخش خصوصی فعالیت می‌کند، بنابراین همه مجاری ارتباط بنگاه با قوانین و مقررات عمومی (از قبیل معاملات، بودجه‌ریزی و ...) قطع شده (مانند حالتی که بنگاه فروخته شده باشد) و تنها مجرای ارتباط بنگاه با این قوانین و مقررات، مالکیت دولت بر بنگاه است

که کماکان باقی مانده. لذا تنها آن دسته از قوانین و مقررات می‌توانند در طول دوره قرارداد، شامل بنگاه باشند که در خصوص تبیین ضوابط و نحوه مالکیت دستگاه‌ها بر اموال و بنگاه‌ها باشند. لذا می‌بایست صرفاً قوانین مربوط به این حوزه مورد بررسی قرار گرفته و موارد شایسته ذکر احصا شوند.

در نتیجه برای حل این چالش، می‌توان از الگوی مورد استفاده در جزء «۳» ماده (۱۸) قانون استفاده کرد. در حکم مذکور اجازه داده شده که شرکت‌های مشمول واگذاری برای دوره‌ای محدود، تحت شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی قرار نداشته باشند. از این رو در الگوی پیشنهادی می‌توان به‌طور کلی شرکت‌های واجد واگذاری مدیریت را در دوره قرارداد از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج دانست لیکن مفادی از قانون که در حوزه مالکیت دولت بوده و مستلزم شمول بر بنگاه‌های مذکور هستند را ذکر کرد (تبصره «۲» ماده (۲۰) احکام پیشنهادی).

نکته بعدی در همین حوزه، اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی هستند. در اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی بعضاً موارد بسیار متنوعی عنوان شده که برخی از آنها قابل تحمیل به بخش خصوصی نیست.^۱ لذا ضروری است که مسکوت ماندن مفادی از اساسنامه که با قرارداد واگذاری مدیریت متعارض است، در قانون تصریح شود (تبصره «۲» ماده (۲۰) احکام پیشنهادی).

دومین چالش عمده در پیاده‌سازی واگذاری مدیریت، پیچیدگی‌های مربوط به تدوین «قرارداد» است زیرا «قرارداد» و میزان کامل بودن آن بر موفقیت در استفاده از این ظرفیت تأثیر تعیین‌کننده‌ای دارد. اصولاً در دنیایی با قراردادهای کامل، داشتن «مالکیت» یک بنگاه برای انجام فعالیت اقتصادی از اهمیت کمی برخوردار است، زیرا در چنین دنیایی همه شرایط مدنظر فعال اقتصادی به‌طور کامل، شفاف و مؤثر در قرارداد قابلیت انعکاس دارد. اما واضح است که ما در دنیای قراردادهای کامل زندگی نمی‌کنیم، بنابراین بی‌تردید مالکیت بنگاه برای فعالان اقتصادی بی‌اهمیت نیست. اما این بدان معنا نیست که نمی‌توان از ظرفیت قراردادهای واگذاری مدیریت بلندمدت استفاده کرد. به‌نظر می‌رسد می‌توان بسته به سطح تکامل قراردادها در یک کشور و همچنین ویژگی‌های بنگاه مشمول واگذاری از این ظرفیت استفاده کرد.

به بیان ساده‌تر، انعقاد قراردادهای واگذاری مدیریت از پیچیدگی فنی و حقوقی بیشتری نسبت به قراردادهای واگذاری مالکیت برخوردارند؛ لذا استفاده از ظرفیت واگذاری مدیریت (خصوصاً با توجه به بلندمدت بودن) نیازمند دانش تخصصی بالایی در تدوین قراردادهاست. از سوی دیگر، یکی از عواملی که مستقیماً بر پیچیدگی تدوین قرارداد تأثیرگذار خواهد بود، ویژگی‌های بنگاه مشمول واگذاری است. به‌عبارت دقیق‌تر، ماهیت فعالیت برخی از بنگاه‌ها به‌نحوی است که پیچیدگی انعقاد قرارداد واگذاری مدیریت را کاهش می‌دهد. برای تقریب به ذهن می‌توان بهره‌برداری از معادن را در نظر گرفت؛ اگرچه واضح است که

۱. برای مثال در برخی اساسنامه‌ها تصریح شده که رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل شخص واحدی هستند؛ یا در برخی از اساسنامه‌ها، ترتیبات خاصی برای انتخاب اعضای هیئت‌عامل پیش‌بینی شده (به‌عنوان مثال انتخاب با پیشنهاد وزیر مربوطه و تصویب مجمع عمومی) یا اینکه ترتیبات خاصی برای نحوه برخورد با درآمد یا سود شرکت در نظر گرفته شده (برای مثال لزوم منظور کردن درصدی از درآمد یا سود به‌عنوان ذخایر یا اندوخته تحت عناوین مشخص) و بسیاری از موارد دیگر که کاملاً متنوع هستند.



ابعاد قانونی و حقوقی بهره‌برداری از معادن منطبق بر بنگاه‌های مشمول واگذاری نیست، اما الگوی بهره‌برداری از معادن به سبب سادگی بیشتر می‌تواند مثال خوبی از واگذاری مدیریت باشد؛ جایی که دولت ضمن حفظ مالکیت معدن، حق بهره‌برداری از آن را به بخش خصوصی واگذار کرده و طبق قرارداد، سهمی را از خروجی معدن یا به صورت ثابت دریافت می‌کند. واضح است که انعقاد قرارداد بهره‌برداری معادن به سبب تنوع بسیار پایین محصول و محدود بودن فعالیت‌های مرتبط با موضوع قرارداد، از پیچیدگی کمتری برخوردار است. لذا در جمع‌بندی می‌توان گفت که اجرای این الگو در بنگاه‌های دولتی تا حدی وابسته به نوع فعالیت بنگاه بوده و در مواردی قابل اجراست که با توجه به ویژگی‌های بنگاه، شرایط و نحوه تعامل دولت با مدیر بنگاه با جزئیات و به صورت شفاف قابلیت انعکاس در قرارداد را داشته باشد.

بر اساس آنچه عنوان شد، تقویت جایگاه واگذاری مدیریت در میان روش‌های واگذاری در قانون (مشروط به حل کردن مشکل شمول قوانین و مقررات عمومی بر شرکت‌های واجد واگذاری مدیریت)، مفید است. در حال حاضر، عنوان واگذاری مدیریت در صدر ماده (۱۹) قانون ذکر شده و ذیل بند مربوط به بازسازی ساختاری حکمی برای آن درج شده است.^۱ نکته مهم اینکه درج حکم مربوط به واگذاری مدیریت ذیل بند بازسازی ساختاری در ماده (۱۹) قانون، نوعی ابهام ایجاد کرده است؛ از یک سو مطابق آنچه از صدر ماده (۱۹) برداشت می‌شود، «واگذاری مدیریت» هم‌ارز «واگذاری مالکیت» و به عنوان یکی از دو نوع واگذاری تلقی می‌شود. از دیگر سو، درج حکم مربوط به واگذاری مدیریت ذیل بند بازسازی ساختاری، این برداشت را به ذهن متبادر می‌کند که قانونگذار، واگذاری مدیریت را تنها برای دوره محدود بازسازی ساختاری و در چارچوب آن پیش‌بینی کرده است. در برداشت دوم، واگذاری مدیریت دیگر یک روش واگذاری هم‌تراز واگذاری مالکیت نیست و تنها یکی از ابزارهای قابل استفاده در راستای پیشبرد بازسازی ساختاری خواهد بود. از سوی دیگر، تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) قانون، تداوم مالکیت دولت در بنگاه‌های گروه ۱ را ممنوع کرده است؛ به این معنا که واگذاری مدیریت (و حفظ مالکیت) در بنگاه‌های این گروه ممنوع است. اگرچه کنار هم قرار دادن تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) و این نکته که حکم واگذاری مدیریت ذیل بند بازسازی ساختاری درج شده، فرضیه صحیح بودن برداشت دوم از هدف قانونگذار از مفهوم واگذاری مدیریت را تقویت می‌کند، اما کنار هم قرار دادن صدر این ماده و جزء «۲» بند «ب» ماده (۴۰) و همچنین ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری^۲ و نیز آیین‌نامه اجرایی مربوط به واگذاری مدیریت، صحیح بودن برداشت اول را نشان می‌دهد. در عین حال باید توجه داشت که

۱. حکم مذکور به این شرح است: «همچنین در موارد نیاز، هیئت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد هیئت واگذاری موظف است چارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص نماید و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند».

۲. ماده (۷). چنانچه بنا به دلایل موجه، واگذاری مالکیت بنگاه ممکن نباشد، هیئت واگذاری مجاز است در چارچوب گزارش توجیهی سازمان متضمن دلیل و مزایای انتخاب روش پیمان مدیریت یا اجاره، پیش‌بینی اولیه عواید حاصل از آن، مدت مورد درخواست و هر اطلاع مفید دیگری، نسبت به اعطای مجوز و واگذاری مدیریت بنگاه از طریق اجاره یا پیمان مدیریت برای مدت معین اقدام نماید.

امکان‌پذیری واگذاری مدیریت در بنگاه‌های مشمول گروه یک همچنان با ابهام مواجه است. بنابراین رفع ابهام قانون در این زمینه ضروری است (تبصره «۲» ماده (۲۰) احکام پیشنهادی). از سوی دیگر، نباید مانند ماده (۷) آیین‌نامه روش‌های واگذاری، واگذاری مدیریت منوط به ممکن نبودن واگذاری مالکیت شود بلکه می‌بایست هم‌ارز بودن این روش با واگذاری مالکیت و همچنین واگذاری تعهدی از متن قانون قابل برداشت باشد (الگوی کامل پیشنهادی در حوزه روش‌های واگذاری در بخش ۸-۱-۱ تبیین و در ماده (۲۰) احکام پیشنهادی منعکس شده است). در پایان این بخش، تأکید مجدد بر این نکته لازم است که پررنگ کردن واگذاری مدیریت، به معنای تعطیل کردن واگذاری مالکیت نیست زیرا همان‌طور که عنوان شد، واگذاری مدیریت در موارد مختلفی لزوماً ممکن یا مرجح نیست.

۶-۱-۱. واگذاری تعهدی

واگذاری تعهدی در یک جمله به معنای تقبل تعهداتی از سوی خریدار به جای بخشی از ثمن معامله (بنگاه) است. به عبارت دیگر در این روش، خریدار در ازای کاهش مبلغ واگذاری، تعهداتی از قبیل سرمایه‌گذاری‌های جدید، اجرای طرح توسعه‌ای، افزایش اشتغال، افزایش صادرات و موارد دیگری از این دست را ذیل قرارداد واگذاری برعهده می‌گیرد. این نوع واگذاری دارای سه مزیت مهم است:

- اولاً این نوع واگذاری انطباق بیشتری با اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی دارد. به بیان دقیق‌تر، افزایش کیفیت اداره بنگاه (به معنای عام) به عنوان هدف اصلی هر واگذاری از سیاست‌های کلی قابل درک است؛ این در حالی است که در هیچ یک از بندهای سیاست‌های کلی به کسب حداکثر درآمد یا فروش به حداکثر قیمت اشاره‌ای نشده است. لذا آنچه از منظر سیاست‌های کلی مهم است، افزایش سرمایه‌گذاری، اشتغال، کارایی و مواردی از این دست بوده که تحقق آنها ذیل واگذاری تعهدی محتمل‌تر از واگذاری به شیوه حداکثر قیمت است.

- ثانیاً در روش واگذاری تعهدی، قیمت به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد لذا اگر متقاضیان بالقوه‌ای وجود داشته باشند که دارای تخصص و اهلیت لازم برای اداره بنگاه بوده لیکن سرمایه کافی برای خرید بنگاه را در اختیار نداشته باشند، آنها نیز امکان شرکت در فرایند واگذاری را خواهند یافت.

- ثالثاً در واگذاری تعهدی بسیاری از چالش‌های بالقوه مربوط به قیمت‌گذاری بنگاه و وصول اقساط بروز نکرده و به‌طور کلی ذهنیت‌ها از تمرکز بر قیمت به تمرکز بر عملکرد معطوف خواهد شد. نیازی به توضیح نیست که پایش عملکرد خریدار و نظارت پس از واگذاری در این حالت اهمیت دوچندانی خواهد یافت.

علاوه بر دلایل فوق، می‌بایست ادعان داشت که ثبات اقتصاد کلان در قالب نرخ‌های کلیدی از جمله تورم، نرخ سود و ... از الزامات بنیادین اجرای موفق خصوصی‌سازی به‌شمار می‌رود، زیرا در شرایط عدم ثبات اقتصادی و وجود نرخ‌های سود بالا در اقتصاد، انگیزه سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در قالب‌هایی مانند شرکت‌داری در مقابل سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت سفته‌بازانه تضعیف می‌شود، لذا به‌طور طبیعی



انگیزه انحلال شرکت و انتقال سرمایه از این بخش وجود دارد. در چنین شرایطی واگذاری تعهدی می‌تواند به‌عنوان یک راه‌حل (البته تا حدودی موقتی) مطرح شود.^۱

گفتنی است در ماده (۲۵) قانون، شرط کردن مواردی نظیر سرمایه‌گذاری جدید، ارتقای کارایی و ... در قرارداد واگذاری عنوان شده که در صورت عمل خریدار به این شروط، سود فروش اقساطی کاهش یا دوره اقساط تمدید یا تخفیف در اصل قیمت اعمال می‌شود. اگرچه حکم مذکور تا حدودی نزدیک به مفهوم واگذاری تعهدی است اما تفاوت‌هایی میان آنها وجود دارد؛^۲ از سوی دیگر با عنایت به آنچه در خصوص مزیت‌های قابل توجه این روش واگذاری عنوان شد، لازم است در قانون به‌صراحت از این روش، به‌عنوان یکی از روش‌های واگذاری خارج از بورس نام برده شود (الگوی کامل پیشنهادی در حوزه روش‌های واگذاری در بخش ۸-۱-۱ تبیین و در ماده (۲۰) احکام پیشنهادی منعکس شده است).

اما تبیین یک نکته در خصوص واگذاری تعهدی ضروری است و آن، لزوم تعیین شرایط برای پذیرش هر یک از تعهدات است. به‌عبارت‌دیگر، تعهدات خریدار را نمی‌توان بدون قید و شرط پذیرفت؛ به‌عنوان مثال، سرمایه‌گذاری که یکی از بهترین تعهدات قابل درج ذیل قرارداد است، تنها در شرایط مشخصی قابل پذیرش خواهد بود. برای مثال، احتمالاً سرمایه‌گذاری از محل اخذ تسهیلات تنها در شرایطی مطلوب و مورد پذیرش است که از طریق توثیق دارایی‌های بنگاه انجام نشده باشد. همین‌طور برای سایر تعهدات نیز می‌بایست شروط پذیرش به‌دقت تعیین شود. البته این موضوع قابل درج ذیل قانون نیست و شأن آیین‌نامه‌ای دارد اما ردپای این آیین‌نامه می‌بایست در قانون دیده شود (تبصره «۱» ماده (۲۰) احکام پیشنهادی).

گفتنی است نوع دیگری از واگذاری نیز وجود دارد که به لحاظ ماهیت مشابه واگذاری تعهدی است؛ در این روش، بنگاه برای مدت معین به شخص متقاضی اجازه داده شده و همچنین شاخص‌هایی برای فعالیت بنگاه تعیین می‌شود، اگر شخص متقاضی موفق شود در دوره مذکور، شاخص‌های تعیین شده (مانند ارتقای تولید، اشتغال، بهره‌وری، صادرات و غیره) را تأمین کند، بنگاه به وی واگذار می‌شود و در غیر این صورت، پایان قرارداد اجازه، منتهی به واگذاری نخواهد شد.

۷-۱-۱. بازطراحی ساختار واگذاری؛ تغییر رویکرد در روش‌های واگذاری

در محورهای پیشین عنوان شد که تمرکز بر کسب درآمد از واگذاری‌ها، ام‌المصائب خصوصی‌سازی در کشور بوده است. اگرچه بخش مهمی از راه‌حل اصلاح نگاه درآمدی به خصوصی‌سازی در محور مربوطه پیش‌تر ارائه شد، اما بخش دیگری از راه‌حل، از رهگذر تغییر رویکرد در روش‌های واگذاری قابل

۱. منشأ برخی ندهای وارد به خصوصی‌سازی، احتمال انحلال بنگاه‌ها و آسیب وارده به تولید و اشتغال کشور است (فارغ از این مطلب که از دید کلان اقتصاد لزوماً انحلال هر بنگاهی آسیب تلقی نمی‌شود). واگذاری تعهدی با درگیر کردن منافع بلندمدت خریداران، انگیزه‌های منجر به انحلال بنگاه‌ها را کاهش می‌دهد.

۲. در واگذاری تعهدی، تعهدات خریدار، جایگزین بخش قابل توجهی از ثمن معامله می‌شود و این موضوع، از ابتدای انتشار فراخوان واگذاری، مشخص است؛ آنچه در ماده (۱۶) و (۲۵) قانون آمده، بیشتر جنبه مشوق داشته و برداشت کاملی از واگذاری تعهدی از آنها مستفاد نمی‌شود.

پایاده‌سازی است. همچنین عنوان شد که در هیچ‌یک از بندهای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به کسب درآمد یا فروش به حداکثر قیمت اشاره‌ای نشده، بلکه راهبرد سیاست‌های کلی، عمدتاً معطوف به ارتقای همه‌جانبه فعالیت بنگاه است. طبیعی است که انتظار داشته باشیم راهبرد سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) در طراحی روش‌های واگذاری در قانون نیز منعکس شود.

از سوی دیگر، شاید بتوان گفت کم‌حاشیه‌ترین واگذاری‌ها طی سال‌های گذشته، واگذاری‌هایی بوده که به شکل رد دیون انجام شده (که بدون شک مخرب‌ترین روش واگذاری است)^۱. این موضوع در دل خود حاوی پیام‌های بسیار مهمی است. یکی از مهم‌ترین پیام‌ها این است که برای پیشبرد صحیح خصوصی‌سازی (و نه پیشبرد واگذاری‌ها از طرقی مانند رد دیون)، گریزی از طراحی یک مدل کاملاً صریح در زمینه روش‌های واگذاری با حداقل اصطکاک بالقوه وجود ندارد.

برای طراحی یک الگوی صریح، نیاز است تا بنگاه‌ها به دو دسته کلی تقسیم شوند: دسته اول، بنگاه‌هایی خواهند بود که بورسی بوده یا قابلیت پذیرش در بازار سرمایه را دارند. طبیعتاً در خصوص این دسته از بنگاه‌ها، چالش قیمت‌گذاری وجود ندارد. از سوی دیگر، به‌طور طبیعی به‌منظور پذیرش بنگاه در بازار سرمایه، سطحی از آماده‌سازی مورد نیاز خواهد بود. لذا می‌توان با دغدغه کمتری در خصوص این دسته از بنگاه‌ها، فروش به شیوه معمول را دنبال کرد. البته ذکر یک نکته لازم است و آن اینکه واگذاری بنگاه‌های خارج از بورس از طریق سازوکار بازار سوم فرابورس امکان‌پذیر است. بدیهی است سازوکاری که برای اهداف این الگو مناسب باشد، واگذاری از این طریق نیست زیرا غرض اصلی، آماده‌سازی بنگاه‌ها برای پذیرفته شدن در بازار بورس و سپس فروش آنهاست (ضمن اینکه طبیعتاً سازوکار تعیین قیمت در بورس نیز مستلزم پذیرش بنگاه در بورس و معامله سهام آن است). از این‌رو مراد از واگذاری بنگاه‌ها از طریق بورس، واگذاری بنگاه‌های پذیرفته شده در بورس است.

دسته دوم، بنگاه‌هایی هستند که به هر دلیلی قابلیت پذیرش در بازار سرمایه را دارا نیستند یا به هر دلیلی، خارج از بورس بودن آنها مطلوب تشخیص داده شده و یا اینکه دغدغه‌های ویژه‌ای در خصوص آنها وجود دارد. واگذاری این دسته از بنگاه‌ها به شیوه فروش معمول، موجب تکرار حواشی ایجاد شده طی سال‌های گذشته خواهد شد؛ لذا حتی در صورت اقتصادی بودن فروش به شیوه مذکور، انجام آن به‌صرفه و صلاح بخش عمومی و بخش خصوصی نخواهد بود. برای این دسته از بنگاه‌ها، می‌بایست از واگذاری تعهدی یا واگذاری مدیریت استفاده کرد. مطابق آنچه در بخش‌های مربوط به تشریح دو روش مذکور عنوان شد، این دو روش برتری قابل ملاحظه‌ای بر روش واگذاری معمول هم از منظر تطابق با اهداف سیاست‌های کلی و هم از منظر کم‌حاشیه بودن دارند. لذا می‌بایست روش‌های واگذاری در این

۱. برای مخرب بودن واگذاری به شیوه رد دیون دلایل متعددی وجود دارد؛ در اینجا به سه نکته اشاره می‌کنیم: اولاً چون این نوع از واگذاری‌ها معمولاً به نهادهای عمومی انجام می‌شود، اساساً مزایای مدیریت بخش خصوصی بر آن مرتب نیست و ثانیاً، بسیاری از مراحل ضروری پیش از واگذاری (اصلاح ساختار بنگاه و بازار) معمولاً در این روش اتفاق نمی‌افتد و ثالثاً حساسیت بسیار کمتری در خصوصیت قیمت‌گذاری و عملکرد آنها پس از واگذاری وجود خواهد داشت.



دسته از بنگاه‌ها به صورت شفاف، منحصر در دو روش فوق شود (ماده (۲۰) احکام پیشنهادی). همان طور که مشخص است، در مدل فوق، واگذاری به شیوه معمول تنها از طریق بورس امکان پذیر است. در این خصوص ذکر یک نکته ضروری است و آن اینکه در یک فضای عادی، فروش از طریق بورس، لزوماً استراتژی غالب فروش نیست (به معنای اینکه همیشه از فروش خارج از بورس بهتر باشد)^۱. اما در الگوی پیشنهادی، فروش به شیوه معمول از این جهت منحصر در بورس شده که با این کار می‌توان تا حدود زیادی اطمینان داشت که حواشی پس از واگذاری در زمینه قیمت‌گذاری و تشریفات معامله رخ نخواهد داد (یا کمتر رخ خواهد داد). همچنین برگزاری مزایده از طریق بورس، واجد یک اشکال بالقوه نیز هست که در کادر زیر به آن پرداخته شده است.

کادر ۳. اهمیت اطلاعات نامتقارن در مزایده

یکی از مسائلی که می‌تواند به صورت بالقوه در مزایده‌های بورسی مشکل‌ساز شود، امکان اطلاع متقاضیان از کنش یکدیگر است. توضیح اینکه در مزایده از طریق بورس، متقاضیان از درج سفارش خرید توسط سایر خریداران و همچنین مبلغ پیشنهادی آنها آگاه می‌شوند؛ این در حالی است که در مزایده‌های خارج از بورس، متقاضیان نمی‌دانند که آیا متقاضی دیگری نیز وجود دارد یا خیر و طبعاً مبلغ پیشنهادی آنها را نیز نخواهند دانست. همین امکان اطلاع از وجود سایر متقاضیان و قیمت پیشنهادی آنها، می‌تواند به تعادل‌های نامطلوب منجر شود. به بیان دقیق‌تر، در مزایده بلوکی سهام از طریق بورس، یکی از استراتژی‌های متقاضیان، عدم ثبت پیشنهاد خرید در صورت عدم ثبت پیشنهاد از سوی سایر اشخاص است، زیرا خریداران بالقوه این نکته را می‌دانند که در صورت عدم وجود متقاضی در مزایده‌های اولیه، قیمت مبنا برای مزایده‌های بعدی احتمالاً کاهش خواهد یافت. برای جلوگیری از بروز این تعادل غیربهبینه، یا باید امکان کاهش قیمت را منتفی ساخت (که به نظر می‌رسد با توجه به لزوم رسیدن به تعادل عرضه و تقاضا، به طور کامل نمی‌توان چنین امکانی را مسدود کرد، هر چند می‌توان محدوده‌ای برای آن متصور بود) یا به نحوی امکان مطلع شدن خریداران بالقوه از ثبت یا عدم ثبت پیشنهاد توسط سایر اشخاص را از بین برد (که این راهکار معمولاً در مزایده خارج از بورس محقق می‌شود زیرا در این دست از مزایده‌ها، علی‌القاعده خریداران بالقوه از وجود یا عدم وجود سایر خریداران مطلع نمی‌شوند؛ اما در مزایده‌های بورسی حداقل در حال حاضر چنین چیزی وجود ندارد) و یا جریمه‌ای برای عدم ثبت پیشنهاد در مزایده‌های بورسی در نظر گرفت (با توجه به اینکه شرکت‌کنندگان در مزایده‌های بورسی از قیمت پایه مطلع بوده و با علم به این موضوع وارد مزایده شده‌اند).

الگوی فوق یک زمین بازی طراحی می‌کند که نتایج آن در هر حالتی قابل قبول خواهد بود؛ اگر دستگاه‌های مالک بنگاه‌ها یا به‌طور کلی دولت، خواهان کسب درآمد از واگذاری باشند، می‌بایست در جهت بورسی کردن بنگاه‌ها اقدام کنند که در این راه، سطحی از آماده‌سازی بنگاه نیز اتفاق خواهد افتاد.

۱. حتی اگر صرفاً از جنبه درآمدی هم نگاه کنیم، در برخی موارد، خریداران حاضرند برای یک بنگاه، خارج از بورس مبلغ بیشتری پرداخت کنند. برای مثال حالتی را می‌توان تصور کرد که یک تولیدکننده به دنبال تملک یک واحد تولیدی به منظور تکمیل زنجیره خود باشد و تمایلی ندارد خود را درگیر تعامل با سایر سهامداران یا اجرای مقررات سازمان بورس نماید؛ لذا حاضر است خارج از بورس مبلغ بیشتری پرداخت کند. در این حالت، فروش بنگاه خارج از بورس عواید مالی بیشتری برای فروشنده خواهد داشت.

در غیر این صورت، چون باید منحصرأ از روش‌های واگذاری تعهدی یا واگذاری مدیریت استفاده کنند، به صورت خودکار تمرکز بر درآمدزایی موضوعیت خود را از دست داده و تمرکز بر نحوه اداره و فعالیت بنگاه جای آن را خواهد گرفت.

۸-۱-۱. ترمیم ساختار نظارتی

از آنجایی که خصوصی‌سازی به طور طبیعی با انتقال مالکیت دارایی همراه است، مفاسد بالقوه آن متعدد و قابل توجه است؛ از سوی دیگر، در صورت بروز مفاسد در واگذاری‌ها، ابعاد اقتصادی - اجتماعی موضوع در بسیاری از موارد می‌تواند تا حد زیادی گسترده شود. بنابراین ضرورت وجود یک ساختار نظارتی قوی در این حوزه واضح است.

در حوزه اصلاح ساختار نظارتی خصوصی‌سازی چند نکته قابل طرح است. اولین مسئله، تعدد نهادهای نظارتی است. در حال حاضر دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، نهادهای اطلاعاتی و امنیتی و همچنین نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی هر یک به گونه‌ای بر فرایند واگذاری‌ها نظارت می‌کنند. این در حالی است که معمولاً هر نهاد ناظر روش خاص خود را داشته و از زاویه دید خود به عملکرد مجریان می‌نگرد؛ لذا نتیجه طبیعی تعدد نهادهای ناظر، از بین رفتن وحدت رویه در فرایندهای نظارتی است. فقدان وحدت رویه در نظارت، سردرگمی مجریان را سبب خواهد شد؛ نتیجه چنین سردرگمی معمولاً عدم تصمیم‌گیری و عدم پیشبرد کار خواهد بود زیرا همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد، عدم انجام کار معمولاً بدون هزینه و فاقد ریسک است. به بیان دیگر، در این حالت مجریان همواره با این چالش مواجه‌اند که طی هر مسیری ممکن است در نهایت با روال مورد قبول یکی از نهادهای ناظر مغایرت داشته باشد، لذا ترجیح می‌دهند (حتی با اتخاذ تصمیمات مخرب، اجرای اقدامات نمایشی یا توقف کار) خود را درگیر این چالش نکنند.

البته مشکلات ناشی از تعدد نهادهای نظارتی به مورد پیش‌گفته ختم نمی‌شود؛ نتایج برخی از مطالعات حاکی از آن است که تعدد نهادهای نظارتی خود یکی از عوامل بروز فساد است.^۱ از دیگر مشکلات این پدیده می‌توان به کاهش کارایی نظارت، موازی‌کاری و هدررفت هزینه نیز اشاره کرد.

بر اساس آنچه عنوان شد، ایجاد وحدت رویه و محدود کردن امکان اعمال سلابیق در فرایندهای نظارتی برای پیشبرد خصوصی‌سازی کاملاً ضروری است. در این زمینه به نظر نمی‌رسد که تعریف یک رویه واحد برای نهادهای ناظر در امر خصوصی‌سازی بتواند راهگشا باشد، زیرا اعمال سلابیق و روش‌های مختلف نظارتی از سوی نهادهای (متعدد) مذکور حتی در چارچوب رویه‌های مشخص تا حدی اجتناب‌ناپذیر است. از سوی دیگر، تعیین یک مرجع نظارتی واحد برای نظارت بر فرایندهای خصوصی‌سازی نیز اگرچه می‌تواند یک راهکار کاملاً مطلوب تلقی شود اما با توجه به اینکه هر یک از

۱. پیشگیری و مبارزه با فساد ۱. فراتحلیل کیفی مطالعات فساد (مقالات فارسی)؛ شماره مسلسل ۱۵۸۳۴.



نهادهای نظارتی صلاحیت‌های خاص خود را داشته که بعضاً مستند به قانون اساسی است، در سطح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) امکان‌پذیر نبوده و می‌بایست در سطح کلان‌تر تدبیری برای آن اندیشیده شود (خصوصاً اینکه این مشکل مختص به حوزه خصوصی‌سازی نیست و در زمره مشکلات قابل ذکر در بسیاری از حوزه‌هاست). در نتیجه تنها راهکار باقی‌مانده، محدود کردن امکان اعمال سلايق در روندهای نظارتی است؛ این راهکار نیز از رهگذر تبیین جزئیات بیشتر در قانون امکان‌پذیر خواهد بود، به نحوی که مراحل اجرایی فرایندها به صورت تفصیلی‌تر در قانون تصریح شود. تأکید مجدد بر این نکته ضروری است که این راهکار مطلوب نیست (خصوصاً با توجه به اینکه شأن قانونگذاری، ورود به برخی جزئیات نیست) اما در شرایطی که نمی‌توان برای مشکل تعدد نهادهای نظارتی پیشنهاد مناسب‌تری ارائه داد، می‌تواند به‌عنوان یک راهکار ثانویه مورد توجه قرار گیرد. بر این اساس، روح حاکم بر احکام پیشنهادی، تبیین جزئیات تا حدی است که امکان تفسیرهای مختلف را به حداقل رسانده و تکلیف مجری را به‌طور صریح روشن کند. به‌عنوان مثال در حوزه‌های اجرایی پرچالش مانند قیمت‌گذاری، تشریفات و اگذاری و اهلیت‌سنجی، تلاش شده تا حد امکان، نقاط مبهمی که ممکن است محل بروز اختلاف میان مجری و ناظر شود، شفاف‌تر شود. همچنین تعیین تکلیف صریح برخی موارد مهم مانند روش‌های واگذاری، به‌طور خودکار چالش‌های احتمالی آینده را به میزان چشمگیری تخفیف خواهد داد. در یک جمله می‌توان گفت، ارتقای قابل توجه صراحت و شفافیت قانون، راهبرد کلیدی الگوی پیشنهادی به‌منظور تخفیف مشکل عدم وحدت رویه در ساختار نظارتی حاکم بر فضای خصوصی‌سازی بوده است.

موضوع دیگری که البته به‌طور مستقیم مرتبط با سازوکارهای نظارتی نیست اما به علت پیوند عمیق با این حوزه در اینجا به آن می‌پردازیم، لزوم ایجاد حاشیه امن برای بخش خصوصی و تعاونی یا در بیان کلی، خریداران بنگاه‌های واگذار شده است.^۱ پیش از پرداختن به مصادیق سیاست‌هایی که چنین حاشیه امنی را ایجاد یا تخریب می‌کنند، دو نکته کوتاه در خصوص ضرورت وجود آن بیان می‌کنیم. ضرورت وجود این حاشیه امن (که البته برخی ابعاد آن در سایر بخش‌ها نیز به مناسبت مورد اشاره قرار گرفته)، با نگاهی پویا و بلندمدت به منافع بخش عمومی قابل درک است. توضیح اینکه در صورت فقدان چنین حاشیه امنی، اولاً منافع غیرپولی بخش عمومی به سبب کاهش کیفیت بالقوه (اهلیت) متقاضیان بنگاه‌ها با مخاطره مواجه خواهد شد. در شرایطی که نااطمینانی و ریسک‌های بالقوه قابل توجهی برای خرید بنگاه‌های دولتی وجود دارد، فعالان اقتصادی موفق، خوشنام و با سابقه، در بسیاری از موارد ترجیح می‌دهند خود را درگیر چنین ریسک‌هایی نکنند زیرا به‌طور طبیعی، برای این دست از فعالان اقتصادی، تولید و کسب‌وکار بنگاه به‌مراتب مهم‌تر از دارایی‌های بنگاه (زمین و ...) است. لذا خرید بنگاه‌های دولتی

۱. بدیهی است که این موضوع به معنای عدم رسیدگی به تخلفات و جرائم احتمالی نیست؛ فرض بحث در اینجا، عدم بروز جرم یا تخلف از سوی خریداران است.

با حجم ریسک بالا برای آنها جذابیت زیادی نخواهد داشت. نتیجه قهری چنین روالی، حذف بخشی از متقاضیان بالقوه دارای اهلیت، از میان متقاضیان خرید بنگاه‌های دولتی است. این موضوع خود موجب بروز مشکلات بالقوه متعددی برای دولت در آینده خواهد شد، زیرا تجربه سال‌های گذشته به خوبی نشان داد که در صورت عدم اداره مناسب بنگاه توسط خریداران، تبعات آن گریبانگیر دولت و بخش عمومی خواهد بود. ثانیاً حتی منافع پولی بخش عمومی نیز در صورت فقدان این حاشیه امن تأمین نخواهد شد. در بخش‌های دیگر به مناسبت عنوان شد که خریداران به‌طور طبیعی همه ریسک‌های بالقوه واگذاری را در قیمت‌های پیشنهادی خود لحاظ می‌کنند؛ لذا افزایش ریسک‌ها برای بخش خصوصی و تعاونی خریدار بنگاه، به سرعت و حتی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت آثار خود را به شکل کاهش قیمت‌های پیشنهادی نشان خواهد داد. باید گفت غالب بودن نگاه ایستا و کوتاه‌مدت (و بعضاً سیاسی) اجازه نداده است که چنین درکی از منافع بخش عمومی در سپهر ذهنی سیاستگذاران و نهادهای نظارتی شکل گیرد.

در حوزه مصادیق، دو مورد قابل بیان است؛ اولین مسئله، تعیین مراجع ذی‌صلاح ابطال واگذاری است. مطابق آنچه در قانون پیش‌بینی شده (ماده (۳۰))، رسیدگی و اتخاذ تصمیم در خصوص دعاوی مربوط به واگذاری‌ها در صلاحیت هیئت داوری و نهایتاً دادگاه (در صورت وجود اعتراض به رأی هیئت داوری) است. اما گاه در عمل مشاهده می‌شود که آشفتگی‌هایی در اعلام نظر و رأی در این حوزه به وجود می‌آید به نحوی که بعضاً برخی نهادها یا مسئولان، مستقل از دو نهاد ذی‌صلاح پیش‌گفته، نظر و رأی خود در خصوص ابطال یا عدم ابطال واگذاری را ابراز و در رسانه‌ها مطرح می‌کنند. برای رفع این مشکل لازم است مراجع ذی‌صلاح رسیدگی و اعلام رأی در زمینه ابطال واگذاری در قانون تصریح شود (تبصره «۳» ماده (۳۲) احکام پیشنهادی). گفتنی است این قبیل آشفتگی‌ها و اظهارنظرهای پراکنده و متعدد از سوی افراد و نهادهای مرتبط و بعضاً غیرمرتبط، از منظر خریداران بخش خصوصی یا تعاونی به‌عنوان ریسک تلقی خواهد شد (زیرا این تصور ایجاد می‌شود که در صورت خرید یک بنگاه، ممکن است هر روز یک نهاد یا فرد مرتبط یا غیرمرتبط به موضوع ابطال واگذاری ورود کرده و در فعالیت خریدار اختلال ایجاد کند).

دومین مسئله، ایجاد اطمینان خاطر در خریداران از حفظ حقوق آنها در صورت ابطال واگذاری است. طبعاً ابطال واگذاری می‌تواند به دلیل قصور یا تخلفات مجریان واگذاری (بخش عمومی) یا قصور یا تخلفات خریدار بنگاه روی دهد. خریدار باید این احساس اطمینان را داشته باشد که اگر ابطال واگذاری به دلیل تخلف مجریان واگذاری روی دهد، ضرر و زیانی متوجه وی نخواهد شد یا به عبارت بهتر، زیان وی جبران می‌شود (تبصره «۴» ماده (۳۲) احکام پیشنهادی). در غیر این صورت، بخشی از ریسک تخلف مجریان واگذاری نیز به خریدار منتقل خواهد شد.

در پایان این بخش ذکر دو نکته لازم است؛ اولاً تجربه پیشگیری از فساد در بسیاری از زمینه‌ها نشان داده است که تعریف صحیح قواعد بازی برای مجریان، مؤثرتر از هر اقدام نظارتی پسینی عمل



خواهد کرد. بر این اساس، مکانیسم‌های انگیزشی که به برخی از آنها اشاره شد و همچنین شفافیت، در طراحی یک الگوی مناسب واجد اهمیت دوچندان است. ثانیاً یکی از موضوع‌هایی که به شدت بر ایجاد و تقویت اطمینان خاطر و حاشیه امن برای خریداران و مجریان مؤثر خواهد بود، حمایت سیاسی و پشتیبانی عمومی از خصوصی‌سازی است که در کادر زیر تلاش شده تا بخشی از این موضوع تبیین شود.

کادر ۴. حمایت سیاسی؛ پشتیبانی عمومی

اگرچه صحبت از لزوم حمایت سیاسی برای اجرای موفق سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) مربوط به پیش از آغاز اجرای این سیاست‌هاست؛ اما اهمیت تداوم حمایت سیاسی به حدی است که حتی در حال حاضر و پس از گذشت حدود ۱۵ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی نیز می‌توان به آن پرداخت. باید بی‌پرده گفت که بدون حمایت سیاسی قوی، ابداً چشم‌انداز روشنی برای (ادامه) خصوصی‌سازی قابل تصور نیست؛ لذا تلاش برای حفظ و تقویت اجماع در سطح کلان حاکمیت در خصوص سیاست‌های کلی (و به تبع آن خصوصی‌سازی) و حتی توافق بر سر خطوط کلی اجرایی‌سازی آنها، حیاتی‌ترین پیش‌نیاز ادامه خصوصی‌سازی خواهد بود. حفظ و تقویت اجماع از آن جهت حائز اهمیت فوق‌العاده است که در صورت خدشه‌دار شدن آن، هم بخش خصوصی و هم بدنه اجرایی بخش عمومی، قربانی چنین شرایطی خواهند شد. نیازی به توضیح نیست که حاصل کار در عمل، صدمه قابل توجه به اعتماد بخش خصوصی و اضرار به منافع عمومی است. علاوه بر حمایت سیاسی، نگرش کلی جامعه و افکار عمومی نسبت به خصوصی‌سازی نیز بسیار با اهمیت است. غالب شدن بدبینی نسبت به خصوصی‌سازی می‌تواند حمایت سیاسی را خدشه‌دار کرده و فرصت اصلاح و پیگیری را از سیاستگذاران سلب کند. قابل انکار نیست که در کشور ما، نوعی بدبینی در میان گروه‌هایی از جامعه نسبت به اصل سیاست خصوصی‌سازی ایجاد شده است. بدیهی است که خصوصی‌سازی نیز مانند بسیاری از سیاست‌های دیگر، در اجرا با انحرافات همراه بوده است؛ کما اینکه اشاره شد، فشارهای درآمدی اساساً اجازه خصوصی‌سازی به معنای صحیح کلمه را به مجریان نداده است. اما علاوه بر اینکه نمی‌توان از تأثیر عوامل بیرونی چون شرایط کلان اقتصاد کشور بر بنگاه‌های واگذار شده چشم‌پوشی کرد؛ باید توجه داشت که فصل مشترک بخش مهمی از موارد چالش‌آفرین طی سال‌های گذشته، عدم اجرای کامل و دقیق مراحل اصلی خصوصی‌سازی (از گروه‌بندی گرفته تا آماده‌سازی بنگاه‌ها و غیره) است که خود را به صورت چالش‌های پس از واگذاری نشان داده. لذا کلی‌گویی و تعمیم مشکلات به اصل سیاست خصوصی‌سازی، منصفانه و منطقی نیست. در این زمینه، نقش دو نهاد بسیار تعیین‌کننده است: اول، نهاد مسئول تدوین و پایش اجرای سیاست‌ها یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام. باید توجه داشت که مسئولیت مجمع تشخیص مصلحت نظام، منحصر در تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نیست، بلکه پایش و نگاهبانی از اجرای سیاست‌ها، جزء جدایی‌ناپذیر هرگونه سیاستگذاری است. بر این اساس، نهادی که می‌بایست در صف اول حمایت سیاسی و صیانت از سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) در مقابل ایجاد بدبینی در جامعه (و البته انحرافات اجرایی) باشد، این نهاد است؛ لیکن در سال‌های پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی شاهد آن هستیم که مقام معظم رهبری شخصاً و بعضاً به تنهایی این وظیفه را بر دوش کشیده‌اند. نمونه‌های متعددی از این حمایت سیاسی در بیانات مقام معظم رهبری وجود دارد، در اینجا صرفاً به یک مورد اشاره می‌کنیم:

«اشکالاتی در کار خصوصی‌سازی هست منتها اصل خصوصی‌سازی، نیاز مبرم اقتصاد کشور ما است؛ این جزو همان مواردی است که ساختار را -که اول وجود نداشت- تکمیل می‌کند. ما از اصل مربوطه در قانون اساسی

استفاده‌ای کردیم، آن استفاده را اعلام کردیم، همه صاحب‌نظرها از همه جهت تأیید کردند، گفتند چیز خوبی است و واقعاً هم چیز خوبی است، جلوی او را نباید گرفت، منتها در عمل، مثل خیلی از کارهای دیگر اشکالاتی وجود دارد و خطاهایی انجام گرفته، بی‌توجهی‌هایی شده؛ شاید در این زمینه لغزش‌هایی صورت گرفته، باید جلوی لغزش‌ها را گرفت.^۱

دومین نهاد، رسانه‌ها هستند؛ واضح است که جهت‌گیری‌های اصلی رسانه‌ها در این حوزه می‌تواند در جهت تثبیت یا تخریب پشتیبانی عمومی از خصوصی‌سازی عمل کند. در این زمینه می‌بایست مرز باریک میان اطلاع‌رسانی در خصوص مبارزه با فساد با تخریب اعتماد عمومی نسبت به بخش خصوصی، با دقت رعایت شود. چه‌بسا که تکرار و برجسته کردن گزارش‌ها در خصوص سوءاستفاده‌های موردی که در واگذاری‌ها صورت گرفته، موجب شکل‌گیری بدبینی در ذهن جامعه شود، پدیده‌ای که آثار مخربی بر فعالیت‌های آتی بخش خصوصی خواهد داشت، به‌ویژه زمانی که کشور بیش از هر مقطع دیگر نیازمند سرمایه‌گذاری و جلوگیری از خروج سرمایه است. موضوع تکرار مداوم سوءاستفاده‌های موردی در رسانه‌ها و بدبینی عمومی که در نتیجه آن ایجاد می‌شود، به شکل دقیقی در بیانات مقام معظم رهبری مورد اشاره قرار گرفته است:

«در بین فعالان اقتصادی و آن کسانی که شرکت‌های دولتی به اینها داده شده، شاید یک درصد هم آن جور کاری [سوءاستفاده] نکردند، بقیه سالم عمل کردند، اما همان یک درصد وقتی گفته شد، تکرار شد، دنبال شد، موجب این شد که یک بدبینی‌ای به‌وجود بیاید.»^۲

در پایان بخش مربوط به محورهای ساختاری، یادآوری یک نکته کاملاً ضروری است و آن اینکه برخی از محورها، حکم پیش‌نیاز برای اجرای سایر اصلاحات را دارند؛ این محورها عبارتند از: اصلاح رابطه وجوه حاصل از واگذاری‌ها با بودجه‌های سنواتی و نحوه هزینه‌کرد آنها (بخش ۴-۱-۱)، ترمیم مکانیسم‌های نظارتی (بخش ۸-۱-۱) و حمایت سیاسی (کادر ۳). باید توجه داشت که در صورت عدم اجرای اصلاحات در محورهای فوق، پیاده‌سازی الگوی پیشنهادی احتمالاً بهبودی چندانی در وضع فعلی ایجاد نمی‌کند. اساساً در صورتی که عزمی برای ایجاد تغییر در محورهای پیش‌گفته وجود نداشته باشد، نه‌تنها الگوی پیشنهادی این گزارش، بلکه اصلاح تک‌تک کلمات قانون تحت هر الگوی دیگری، کم‌فایده و حتی در مواردی مضر خواهد بود.

۲-۱. محورهای اجرایی

۱-۲-۱. مطالعات امکان‌سنجی

اگرچه ضرورت انجام مطالعه پیش از واگذاری یک دارایی از جنس بنگاه، بدیهی به‌نظر می‌رسد، لیکن فشار درآمدزایی بر خصوصی‌سازی طی سال‌های گذشته به حدی بوده که عملاً مجالی برای انجام چنین مطالعاتی (آن هم توسط یک سازمان واحد که متولی تمام فرایندهای اجرایی واگذاری بوده) فراهم نشده یا اساساً

۱. بیانات در جمع دانشجویان؛ خردادماه ۱۳۹۸.

۲. بیانات در جمع فعالان اقتصادی؛ آبان‌ماه ۱۳۹۸.



دغدغه‌ای برای انجام آن وجود نداشته است. منظور از مطالعات امکان‌سنجی، مطالعاتی است که در آن امکان و روش‌های خصوصی‌سازی بنگاه مورد ارزیابی کامل و دقیق قرار می‌گیرد. به‌طور خاص این مطالعات می‌بایست به دو مورد پردازد؛ این موارد عبارتند از: ۱. بررسی مسائل سیاست عمومی حول بنگاه و ۲. نیاز یا عدم نیاز به بازسازی ساختاری و نحوه انجام آن. این مطالعات زیربنای همه اقدامات بعدی قرار خواهد گرفت، لذا اهمیت آن در حدی است که انجام آن حتی با کیفیت پایین بهتر از عدم انجام آن است.

یکی از دلایل کلیدی عدم انجام چنین مطالعاتی (علاوه بر وجود فشار درآمدزایی که به آن اشاره شد)، وجود ساختار متمرکز بوده است. اساساً انتظار انجام چنین مطالعاتی از سوی سازمان خصوصی‌سازی (به تنهایی)، از ابتدا انتظار بی‌موردی بوده است؛ بدیهی است که سازمان خصوصی‌سازی به‌خودی‌خود شناخت کافی از شرکت‌ها به‌منظور انجام چنین مطالعاتی ندارد و حتی در صورت استفاده از ظرفیت سایر نهادهای تخصصی مشاور برای این کار، همکاری بنگاه‌های مشمول واگذاری با متولی انجام مطالعات با توجه به عدم تعریف مکانیسم انگیزشی مناسب کاملاً مبهم خواهد بود.

در الگوی پیشنهادی نیمه‌متمرکز، انجام این مطالعات به‌عنوان یک وظیفه برای وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) تعریف می‌شود، به‌نحوی که نهادهای مذکور مکلف به ارائه این مطالعات به هیئت واگذاری خواهند بود؛ متعاقباً تصمیمات هیئت واگذاری در خصوص لزوم یا عدم لزوم اصلاح شرایط بازار و نحوه اجرای آن یا لزوم یا عدم لزوم بازسازی ساختاری و نحوه اجرای آن و نیز سایر تصمیمات بر مبنای این مطالعات اتخاذ خواهد شد. مبنای قرار دادن این مطالعات برای تصمیم‌گیری هیئت واگذاری و همچنین مکانیسم‌های انگیزشی طراحی شده به‌منظور اجرای تصمیمات هیئت واگذاری در حوزه اصلاح بازار یا بازسازی ساختاری (که ذیل محورهای مربوطه تشریح خواهد شد)، متولی مطالعات را به انجام دقیق‌تر آن ترغیب می‌کند. همچنین از آنجایی که همواره یکی از دلایل و توجیحات عدم انجام چنین مطالعاتی، نبود بودجه کافی عنوان می‌شود، تأمین منابع مورد نیاز برای انجام این مطالعات از محل وجوه حاصل از واگذاری‌ها و نیز پرداخت مستقیم حق‌الزحمه به نهادهای انجام‌دهنده مطالعه توسط هیئت واگذاری (و نه از طریق دستگاه‌های صاحب سهام بنگاه)^۱، در الگوی پیشنهادی پیش‌بینی شده است (تبصره «۲» ماده (۱۸) احکام پیشنهادی).

گفتنی است، در بسیاری از موارد می‌توان برای انجام این مطالعات از ظرفیت نهادهای خصوصی مشاوره تخصصی بهره برد؛ این در حالی است که تاکنون از ظرفیت چنین نهادهایی در خصوصی‌سازی استفاده چندانی نشده است، به‌نظر می‌رسد انجام این مطالعات با استفاده از چند نهاد مشاور در همکاری با وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی مربوطه بتواند علاوه بر ارتقای نگاه تخصصی در این زمینه، بار مسئولیت متولی خصوصی‌سازی در کشور را تا حدی کاهش داده و به ارتقای شفافیت کمک کند.

۱. این کار به استقلال بیشتر مطالعه کمک شایانی خواهد کرد.

۲-۱. آماده‌سازی بنگاه پیش از واگذاری (بازسازی ساختاری)

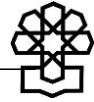
یکی از مفاهیم بسیار مهمی که در روند خصوصی‌سازی در ایران به آن کم‌توجهی شده، بازسازی ساختاری^۱ بنگاه‌های مشمول واگذاری است. نیاز چندانی به تشریح ضرورت بازسازی ساختاری بنگاه‌ها نیست، اما اگر بخواهیم به چند نکته فهرست‌وار اشاره کنیم، باید گفت بازسازی ساختاری علاوه بر اینکه احتمال موفقیت آتی بنگاه واگذار شده را تا حد زیادی افزایش می‌دهد (و متعاقب آن، مشکلات بالقوه دولت از ناحیه شکست واگذاری را کاهش می‌دهد)، می‌تواند سبب افزایش معنادار ارزش بنگاه با صرف یک هزینه نسبتاً پایین شود.

علل کم‌توجهی به آماده‌سازی بنگاه پیش از واگذاری، به مناسبت در سایر بخش‌ها مورد اشاره قرار گرفته که از تکرار آنها صرف‌نظر کرده و تنها به بیان دو عنوان کلی بسنده می‌کنیم: اولاً فشارهای درآمدی در سال‌های پس از اجرای قانون به حدی بوده که اساساً مجال چنین اقداماتی ایجاد نشده (تشریح در بخش ۴-۱-۱)، ثانیاً امکان‌پذیری انجام بازسازی ساختاری توسط سازمان خصوصی‌سازی یا به‌طور کلی وزارت امور اقتصادی و دارایی در عمل بسیار بعید بوده (تشریح در بخش ۱-۱-۱). نتیجه اینکه بازسازی ساختاری اغلب به تعدیل نیروی انسانی تقلیل یافته است.^۲ علاوه بر دو مورد پیش‌گفته، مطابق بند «۸» ماده (۲۹) قانون، بازسازی ساختاری و آماده‌سازی بنگاه‌ها به‌عنوان یکی از مصارف وجوه حاصل از واگذاری‌ها تعیین شده است؛ اما مبالغ اندکی برای این موضوع در بودجه‌های سنواتی اختصاص داده شده که همان مبالغ ناچیز هم در سال‌های اخیر تخصیص داده نشده است.

اما راهکار اجرایی شدن بازسازی ساختاری، معطوف به چند حوزه مختلف است. اولاً می‌بایست با اصلاح مکانیسم صرف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها (به شرحی که در بخش مربوطه آمده است)، فشار درآمدی بر خصوصی‌سازی متوقف شده و متعاقب آن، از تأمین وجوه مورد نیاز برای بازسازی ساختاری اطمینان حاصل شود. ثانیاً با پیاده‌سازی الگوی نیمه‌متمرکز، انجام بازسازی ساختاری و به‌طور کلی آماده‌سازی بنگاه به وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) سپرده شود و ثالثاً به کمک مکانیسم‌های انگیزشی، از انجام بازسازی ساختاری توسط واحدهای غیرمتمرکز اطمینان حاصل شود. بر این اساس، در الگوی پیشنهادی، اولاً برنامه و زمانبندی انجام بازسازی ساختار با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) به تصویب هیئت واگذاری رسیده و از این رهگذر، همکاری وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی در این فرایند تقویت می‌شود؛ ثانیاً وجوه مورد نیاز برای بازسازی ساختاری

۱. البته پیش از تصمیم درخصوص بازسازی ساختاری، پایداری بنگاه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛ بنابراین، نخست با بررسی عملکرد اقتصادی، کارایی، سودآوری و ظرفیت درآمدزایی آتی آن و همچنین ساختار درونی و مدیریتی بنگاه، امکان پایداری آن ارزیابی می‌شود. انجام این کار در مراحل نخستین مطالعات امکان‌سنجی، موجب می‌شود از صرف زمان و هزینه اضافی برای بررسی آن دسته از بنگاه‌هایی که قابلیت ادامه فعالیت اقتصادی به شیوه فعلی را ندارند، جلوگیری شود. در این زمان باید براساس اطلاعات به‌دست آمده برای انحلال بنگاه یا بازسازی ساختاری آن تصمیم‌گیری شود.

۲. البته از سوی دیگر نیز باید توجه داشت که در تعیین حدود بازسازی ساختاری افراط صورت نگیرد؛ عنوان می‌شود که تغییرات فناوری، سرمایه‌گذاری‌ها و خریدهای عمده بهتر است به مالک جدید محول شود.



از محل وجوه حاصل از واگذاری‌ها تأمین خواهد شد (تبصره «۶» ماده (۱۹) احکام پیشنهادی)، ثالثاً در صورتی که دستگاه، بازسازی ساختاری را مطابق مصوبات هیئت واگذاری دنبال کند، بخش بیشتری از وجوه حاصل از واگذاری، به منظور سرمایه‌گذاری جدید یا تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام به دستگاه مربوطه بازگشت داده خواهد شد (تبصره «۳» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی)؛ اما در صورتی که بازسازی ساختاری، با تعلل همراه بوده یا به هر نحوی مطابق مصوبه هیئت واگذاری نباشد، اولاً هیئت واگذاری مجاز خواهد بود تا کلیه حقوق مالکیت بنگاه را به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کرده تا وزارتخانه مذکور رأساً نسبت به بازسازی ساختاری اقدام کند (بند «۱» ماده (۱۸) احکام پیشنهادی) و ثانیاً بخش کمتری از وجوه حاصل از واگذاری مشمول به دستگاه ذی‌ربط عودت داده خواهد شد (تبصره «۳» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی). در نهایت، وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) مکلف به گزارش‌دهی منظم پیشرفت بازسازی ساختاری به هیئت واگذاری بوده و پایش آن نیز برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است (تبصره «۶» ماده (۱۹) و تبصره «۱» ماده (۲۷) احکام پیشنهادی).

۳-۲-۱. مسائل حول بنگاه

یک فرایند اساسی دیگر پیش از واگذاری، ارزیابی مسائل عمومی حول بنگاه و سناریوهای حل آنهاست که متأسفانه به این مورد نیز در واگذاری‌ها کم‌توجهی شده است. دلایل کم‌توجهی به این مسئله مشابه دلایل کم‌توجهی به سایر فرایندهای ضروری پیش از واگذاری است که از تکرار مجدد آنها صرف‌نظر می‌کنیم. مسائل عمومی حول بنگاه عبارتند از مسائلی چون: شرایط بازار، مسائل فرهنگی و قومی، کارگری، زیست‌محیطی و شرایط، تعهدات و محدودیت‌های فروش بنگاه. برای مثال واضح است که واگذاری بنگاهی که در بازار انحصار چندجانبه فعالیت می‌کند متفاوت از واگذاری بنگاه‌های فعال در بازار رقابتی است؛ یا به‌عنوان مثالی دیگر، واگذاری بنگاهی که پیوند ویژه‌ای با قومیتی خاص در منطقه‌ای از کشور دارد، می‌بایست با حساسیت بیشتری دنبال شود. بدیهی است که در نظر نگرفتن چنین مسائلی، چالش‌های پس از واگذاری را سبب خواهد شد.

در میان مواردی که در قانون می‌توان به آنها پرداخت، بررسی شرایط بازار بنگاه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. عمده‌ترین موضوعات مربوط به بازار عبارتند از: شرایط طرف تقاضا و وجود انحصار. توضیح اینکه ممکن است شرکتی به لحاظ فعالیت، حاکمیتی نباشد اما به دلیل داشتن ویژگی‌های نظیر انحصار یا برخورداری از امتیازات و حمایت‌های خاص، شرایط واگذاری به بخش خصوصی را نداشته باشد. ریشه مشکلات برخی از بنگاه‌های واگذار شده طی سال‌های گذشته، بی‌توجهی به ساختار بازار در واگذاری‌ها بوده است. اساساً هنگامی که یک بنگاه دولتی، با امتیازات یا حمایت‌های خاص دولت در حال فعالیت است، واگذاری بنگاه، بدون واگذاری امتیازات مذکور، معمولاً منجر به ایجاد چالش‌های جدی در بنگاه خواهد شد؛ از سوی دیگر، واگذاری بنگاه همراه با امتیازات مذکور نیز انتقال نوعی از انحصار از بخش

عمومی به بخش خصوصی بوده که قطعاً مردود است. لذا باید به تمهیداتی اندیشید که پیش از واگذاری چنین بنگاه‌هایی، اصلاحات بازار از جمله تعدیل تدریجی امتیازات و حمایت‌های خاص، تمهید قواعدی به منظور تنظیم‌گری انحصار، سرمایه‌گذاری جدید از سوی سازمان‌های توسعه‌ای به منظور ایجاد رقیب برای شرکت انحصاری یا ظرفیت‌سازی در بخش خصوصی به منظور شکستن انحصار یا سایر اقدامات قابل تصور به صورت زمانبندی شده انجام پذیرد.

الزامات راهکار اجرایی برای این موضوع (توقف فشار درآمدی و ساختار نیمه‌متمرکز) کاملاً مشابه بحث بازسازی ساختاری است که به آنها اشاره شد. در الگوی پیشنهادی، در صورت وجود موانع پیش‌گفته برای واگذاری (به تشخیص هیئت واگذاری)، اولاً برنامه و زمانبندی انجام اقدامات اصلاحی با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) به تصویب هیئت واگذاری رسیده و از این رهگذر، همکاری وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی در این فرایند تقویت می‌گردد؛ ثانیاً منابع احتمالی مورد نیاز برای انجام اصلاحات از محل منابع حاصل از واگذاری‌ها تأمین خواهد شد (تبصره «۷» ماده (۱۹) احکام پیشنهادی)، ثالثاً در صورتی که دستگاه، اقدامات تکلیف شده، مطابق مصوبات هیئت واگذاری دنبال شود، بخش بیشتری از وجوه حاصل از واگذاری، به منظور سرمایه‌گذاری جدید یا تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام به دستگاه مربوطه بازگشت داده خواهد شد (تبصره «۳» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی)؛ اما در صورتی که اجرای اقدامات مصوب، با تعلل همراه بوده یا به هر نحوی مطابق مصوبه هیئت واگذاری نباشد، اولاً هیئت واگذاری مجاز خواهد بود تا کلیه حقوق مالکیت بنگاه را به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کند تا وزارتخانه مذکور رأساً نسبت به اجرای اقدامات اصلاحی اقدام کند (بند «۱» ماده (۱۸) احکام پیشنهادی) و ثانیاً بخش کمتری از وجوه حاصل از واگذاری مشمول به دستگاه ذی‌ربط عودت داده خواهد شد (تبصره «۳» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی). در نهایت، وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) مکلف به گزارش‌دهی منظم پیشرفت کار به هیئت واگذاری بوده و پایش آن نیز برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است (تبصره «۷» ماده (۱۹) و تبصره «۱» ماده (۲۷) احکام پیشنهادی).

۴-۲-۱. ارزش‌گذاری

مهم‌ترین موضوع در خصوص ارزش‌گذاری، توجه به این نکته است که **ارزش‌گذاری بنگاه (سهام) به لحاظ ماهیت، کاملاً متفاوت از ارزش‌گذاری اموال است**؛ همین نکته به‌رغم سادگی، در اجرا، نظارت یا اظهارنظرها مورد کم‌توجهی قرار گرفته است. قابل انکار نیست که دانش تخصصی ارزش‌گذاری سهام و نهادهای تخصصی برای این کار در کشور ما به‌طور کامل شکل نگرفته و همین موضوع موجب شده است که با ارزش‌گذاری سهام تا حدی مانند ارزش‌گذاری اموال برخورد شود؛ به‌عنوان مثال، ارزش‌گذاری بنگاه مانند ارزش‌گذاری اموال به کارشناسان رسمی دادگستری سپرده می‌شود. ضمن اینکه اهمیت دانش تخصصی قیمت‌گذاری در مورد واگذاری تعهدی فوق‌العاده بالاتر است، زیرا در این موارد، پس از



ارزش‌گذاری می‌بایست با طراحی یک مدل تحلیل حساسیت مشخص شود که هرگونه تغییرات در تعهدات تا چه اندازه می‌تواند روی قیمت واگذاری بنگاه مؤثر باشد. انجام این تحلیل حساسیت نیازمند دانش عمیقی خواهد بود. از این رو ضروری است تا راهی برای استفاده از نهادهای تخصصی‌تر برای قیمت‌گذاری سهام ایجاد شود تا اولاً دقت قیمت‌گذاری ارتقا یافته و ثانیاً نهادهای تخصصی برای این مهم به تدریج تکمیل و تقویت شوند.

باید گفت در حال حاضر، نهادهای ذی‌صلاح بازار سرمایه (مشخصاً شرکت‌های تأمین سرمایه) از دانش تخصصی و تجربه قابل قبولی (به‌طور نسبی) در ارزش‌گذاری سهام برخوردارند، از این رو می‌توان ارزش‌گذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری را به این نهادها محول کرد. این اقدام می‌تواند به ارتقای دقت قیمت‌گذاری کمک شایانی کند. همچنین برای حصول اطمینان بیشتر از صحت و دقت قیمت‌گذاری و همچنین کاهش ریسک اجرایی برای دستگاه متولی قیمت‌گذاری، می‌توان از بیش از یک نهاد (به‌صورت جداگانه) برای قیمت‌گذاری استفاده کرد به نحوی که دستگاه‌های متولی قیمت‌گذاری مکلف باشند قیمت را از حداقل دو نهاد ذی‌صلاح بازار سرمایه اخذ کنند (بند «ب» ماده (۲۱) احکام پیشنهادی).

نکته قابل ذکر دیگر اینکه باید توجه داشت ملاک تعیین ارزش یک بنگاه، ارزش بازاری است. ارزش‌گذاری بازاری بر مبنای پیش‌بینی ارزش حال جریان‌های نقدی آتی صورت می‌گیرد. نکته حائز اهمیت این است که ارزش جایگزینی^۱ و ارزش دفتری^۲ لزوماً معیارهای ارزش بازاری (قیمت فروش) نیستند؛ ارزش دفتری گذشته از جزئیات مربوط به محاسبه آن، می‌تواند پایین‌تر، بالاتر یا مساوی ارزش بازاری باشد. این اختلاف معمولاً ناشی از دارایی‌های نامحسوس، میزان کارآمدی در استفاده از دارایی‌ها و چشم‌انداز آتی شرکت است که به دلیل نامحسوس بودن معمولاً در ارزش دفتری منعکس نمی‌شود. در نتیجه انتظار از سودآوری آتی شرکت و هرگونه اتفاقات احتمالی آتی درباره شرکت می‌تواند بر اختلاف میان ارزش بازاری و ارزش دفتری تأثیرگذار باشد. از سوی دیگر، ارزش جایگزینی معمولاً بالاتر از ارزش بازاری است، زیرا تجربه نشان داده که معمولاً بنگاه‌ها زیر ارزش جایگزینی خود به فروش می‌رسند. در مجموع واضح است که به دست آوردن ارزش بنگاه‌ها از مجموع ارزش اموال آنها، با اصول اقتصادی همخوانی نداشته و نمی‌تواند نماینده ارزش بازاری بنگاه‌ها باشد.

۱. ارزش جایگزینی (Replacement value) به معنای مقدار پولی است که در حال حاضر یک بنگاه اقتصادی باید خرج کند تا یک دارایی اساسی مانند املاک و مستغلات، اوراق بهادار، وثیقه را با ارزش مشابه آن یا بالاتر از آن جایگزین کند. شرکت‌های بیمه برای تعیین ارزش کالای بیمه شده معمولاً از ارزش جایگزینی استفاده می‌کنند.

۲. ارزش دفتری یک بنگاه (Book Value) معمولاً برابر است با کل دارایی‌های شرکت منهای کل تعهدات آن. ارزش دفتری ویژگی‌هایی دارد که موجب می‌شود استفاده از آن برای ارزش‌گذاری بنگاه‌ها یا محدودیت‌های مهمی مواجه شود. از مهم‌ترین موضوعات مربوط به ارزش دفتری این است که شرکت‌ها این ارقام را معمولاً چند ماه یک‌بار یا سالانه گزارش می‌کنند و تنها پس از گزارش است که می‌توان از تغییرات درون شرکت آگاه شد. از سوی دیگر ارزش دفتری یک مفهوم حسابداری است، بنابراین کاملاً به تعدیلات حساس بوده که فهم و ارزیابی برخی از این تعدیلات مانند استهلاک معمولاً آسان نیست و برای درک تأثیر استهلاک دارایی‌ها ممکن است صورت‌های مالی چند سال پی‌درپی نیاز باشد. علاوه بر این، قوانین و شیوه‌های حسابداری محاسبه استهلاک می‌توانند از این طریق بر ارزش دفتری بنگاه تأثیرگذار باشند. همچنین یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های ارزش دفتری، نقص در شمول دارایی‌های نامحسوس یا چشم‌اندازهای مربوط به آینده است، نکته‌ای که تفاوت اصلی ارزش دفتری و ارزش بازاری است.

نکته پایانی در بحث ارزش‌گذاری، ارتباط مهم آن با واگذاری تعهدی و دوران پس از واگذاری است. پرسشی که در این بحث مطرح می‌شود این است که اصولاً پس از فروش بنگاه‌های دولتی، مالک جدید حق دارد هر تصمیمی را درباره آینده بنگاه (حتی انحلال) اتخاذ کند؟ واضح است که مفاد قرارداد در این مورد تعیین‌کننده است، اما باید توجه داشت آنچه که مفاد قرارداد در این موضوع را کاملاً تحت تأثیر قرار می‌دهد، ارزش‌گذاری است. توضیح اینکه در بسیاری از موارد، بنگاه‌های دولتی (آن دسته از بنگاه‌های دولتی که از امتیازات انحصاری خاص برخوردار نیستند) دارای کسب‌وکارهای نه‌چندان ارزشمند اما دارای‌های بسیار ارزشمند هستند. لذا عمده‌تاً ارزش جایگزینی بنگاه‌های دولتی بسیار بیشتر از ارزش بازاری آنهاست. در نتیجه اگر قیمتی منطبق بر ارزش جایگزینی شرکت از خریدار دریافت شده باشد، منطقی‌بار کردن تعهدات بر خریدار موضوعیت نخواهد داشت؛ به این معنا که چنین شرایطی برای واگذاری، احتمالاً در عمل فاقد متقاضی خواهد بود. بنابراین در چنین شرایطی، خریدار حق هرگونه تصمیمی درباره آینده شرکت را دارد. از این رو اگر دولت درباره آینده بنگاه‌ها پس از واگذاری اهداف خاصی را مدنظر دارد (که در عمده موارد این‌گونه است)، می‌بایست از واگذاری تعهدی (یا واگذاری مدیریت) استفاده کند که طبیعتاً در این حالت قیمت واگذاری متفاوت از ارزش جایگزینی است.

۵-۲-۱. اهلیت‌سنجی

انتخاب مشتریان راهبردی و احراز اهلیت متقاضیان سهام‌کنترلی و مدیریتی که به‌طور خلاصه اهلیت‌سنجی نامیده می‌شود، یکی از موضوع‌های پرچالش واگذاری‌ها در ایران به‌شمار می‌آید؛ در این بخش ابتدا لزوم اهلیت‌سنجی در ایران تبیین و سپس توضیحاتی درباره سیر تطور اهلیت‌سنجی در قوانین و مقررات ارائه می‌شود و در نهایت سازوکار پیشنهادی برای این منظور ارائه خواهد شد.

در خصوص لزوم یا عدم لزوم اهلیت‌سنجی دو دیدگاه متفاوت وجود دارد؛ یک دیدگاه معتقد است حداقل درباره واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی برخی شرکت‌ها با ویژگی‌های خاص، اهلیت‌سنجی ضروری است و دیدگاه دیگر اهلیت‌سنجی را امری غیرضروری و حتی مخل در فرایند واگذاری تلقی می‌کند. در دیدگاه اول، ضرورت اهلیت‌سنجی از آنجا نشئت می‌گیرد که برخی شرکت‌ها دارای ویژگی‌هایی هستند که نحوه مدیریت آنها در دوره پس از واگذاری برای کشور از اهمیت بسزایی برخوردار است و لذا سوءمدیریت در این شرکت‌ها می‌تواند به مشکلاتی منجر شود که در نهایت زیانی را متوجه کل نظام اقتصادی کشور سازد. در مقابل، دو استدلال عمده برای عدم لزوم اهلیت‌سنجی بیان می‌شود:

- نخست اینکه دولت نباید (یا نمی‌تواند) نسبت به مال خریداران بنگاه، دلسوزتر از خودشان باشد. در همین راستا، بحث تفکیک مالکیت از مدیریت نیز مطرح می‌شود؛ به این صورت که لزومی ندارد خریدار دارای تخصص در حوزه فعالیت بنگاه مشمول واگذاری باشد زیرا خریدار، خود به نحو بهینه برای اداره مال خود (بنگاه) تصمیم گرفته و می‌تواند یک تیم تخصصی برای اداره بنگاه به‌کار گیرد (به‌عبارت‌دیگر، خریدار لزوماً



قرار نیست خود اداره بنگاه را به دست گیرد و می‌تواند آن را به یک تیم تخصصی تفویض کند).

• استدلال دوم نیز بیان می‌کند که هر نوعی از اهلیت‌سنجی، مستلزم نوعی قضاوت است که می‌تواند بستری برای فساد شده و در نهایت رقابت سالم را مختل کند.

اگرچه استدلال‌های مطرح شده در تقابل با لزوم اهلیت‌سنجی، قابل تأمل و در چارچوب مفروضات خود صحیح است، اما اگر نقش سیاستگذاری درباره آینده شرکت‌های استراتژیک را برای دولت قائل باشیم، انجام اهلیت‌سنجی بخشی از فرایند سیاستگذاری دولت درباره آینده بنگاه تلقی می‌شود. به عبارت دیگر، دولت به عنوان مالک فعلی این شرکت‌ها حق دارد در جهت اهداف کلان خود، واگذاری بنگاه را جهت‌دهی کند. علاوه بر این، وجود حساسیت‌های محلی (یا بعضاً ملی) در خصوص برخی از بنگاه‌های مشمول واگذاری، سطحی از اهلیت‌سنجی درباره برخی از شرکت‌ها با ویژگی‌های خاص را در شرایط موجود کشور ضروری می‌نماید. همچنین در خصوص لزوم قضاوت برای اهلیت‌سنجی و مفاسد بالقوه آن، در ادامه و در قسمت مربوط به طراحی سازوکار، مکانیسم‌هایی برای تخفیف حداکثری مشکل مذکور ارائه شده است.

قوانین و مقررات ناظر بر اهلیت‌سنجی طی سال‌های گذشته دستخوش تغییرات مهمی بوده است. در سال ۱۳۸۹، هیئت واگذاری بنا به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و به استناد بند «الف» ماده (۲۱) قانون^۱ دستورالعمل اجرایی احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری سهام مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی را به منظور اطمینان از مدیریت مطلوب شرکت‌ها در دوره پس از واگذاری تصویب کرد. با این وجود، انجام اهلیت‌سنجی به دو دلیل الزامی نبود: اولاً از ماده (۲۱) قانون این‌طور برداشت می‌شود که سازمان خصوصی‌سازی به‌طور کلی در انجام اهلیت‌سنجی مخیر است، زیرا براساس بند «الف» ماده مذکور، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی منوط به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری است. ثانیاً در ماده (۲) آیین‌نامه مذکور چنین آمده بود: «در صورت احراز هریک از ویژگی‌های زیر به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و با تصویب هیئت واگذاری، سازمان خصوصی‌سازی مکلف است شرط انتخاب مشتریان استراتژیک و اهلیت مدیریت را در آگهی‌های عرضه سهام درج و مراتب را به اطلاع عموم برساند». ملاحظه می‌شود که در ماده (۲) آیین‌نامه نیز انجام اهلیت‌سنجی منوط به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری شده بود. آیین‌نامه مذکور در سال ۱۳۹۳ با تصویب هیئت واگذاری دچار تغییراتی شد که براساس آن، اختیار سازمان خصوصی‌سازی در آیین‌نامه به شکل

۱. الف- در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی یا پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری تعیین خواهد شد. در عرضه عمومی سهام رعایت قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - الزامی است.

صریح‌تری بیان شد، به‌طوری‌که براساس ماده (۲) این آیین‌نامه^۱، سازمان خصوصی‌سازی می‌توانست قبل از واگذاری بلوک کنترلی و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا بر ویژگی‌هایی (مصرح در ماده (۱) همین آیین‌نامه) استراتژیک محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیئت واگذاری پیشنهاد کند. در سال ۱۳۹۸ مجدداً این موضوع مورد توجه قرار گرفت، به‌نحوی‌که در خردادماه همان سال و به موجب تصویب قانون الحاق یک تبصره به بند «الف» ماده (۲۱) قانون^۲، سازمان خصوصی‌سازی مکلف به رعایت دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری‌ها شد (که البته با توضیحات ارائه شده واضح است که در صورت عدم تغییر آیین‌نامه، این تکلیف عملاً خاصیتی نداشت زیرا در آیین‌نامه، انجام اهلیت‌سنجی اختیاری بود). پس از آن در دی‌ماه سال ۱۳۹۸ دستورالعمل جدیدی برای انتخاب مشتریان راهبردی و احراز اهلیت مدیریتی، جایگزین دستورالعمل پیشین شد. در دستورالعمل جدید علاوه بر آنکه اختیار سازمان خصوصی‌سازی در انجام یا عدم انجام اهلیت‌سنجی حذف شد، نحوه پایش اهلیت در دو سطح عمومی و تخصصی تبیین شد. با انجام این دو تغییر به‌نظر می‌رسد تا حد قابل‌قبولی دغدغه انجام اهلیت‌سنجی در خصوص واگذاری سهام مدیریتی و کنترلی پوشش داده شده است؛ اما نکته باقی‌مانده، طراحی سازوکار اهلیت‌سنجی است.

در زمینه طراحی سازوکار به‌نظر می‌رسد فرایند در نظر گرفته شده در آیین‌نامه اهلیت‌سنجی سال ۱۳۹۸ تا حد خوبی به ویژگی‌های یک سازوکار مطلوب نزدیک است. نخست اینکه طبیعتاً اهلیت شامل دو بخش معیارهای عمومی و تخصصی است که احراز مجموعه‌ای از معیارهای عمومی (مانند نداشتن بدهی معوق بانکی، سوءپیشینه کیفری و ...)، می‌بایست شرط لازم برای بررسی معیارهای تخصصی (مانند توان فنی و مدیریتی و ...) قرار گیرد. اما نکته بعدی و به‌عبارتی گلوگاه فرایند اهلیت‌سنجی، بررسی صلاحیت تخصصی متقاضیان است. توضیح اینکه احراز معیارهای عمومی کاملاً واضح و صرفاً به‌صورت قبول یا رد است (به‌عنوان مثال، خریدار یا دارای سوءپیشینه کیفری هست یا نیست؛ احراز این ویژگی نیازمند هیچگونه بررسی یا قضاوتی توسط مجری نیست) اما بررسی معیارهای تخصصی، گاهاً نیازمند نوعی مقایسه نسبی و قضاوت خواهد بود (برای مثال، بررسی برنامه‌های متقاضیان برای اداره بنگاه و توسعه آن). ازسوی‌دیگر همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد، وابسته بودن نتیجه فرایند به انتخاب و قضاوت افراد (به‌واسطه نیاز به مقایسه‌هایی که تا حدودی ذهنی و نسبی هستند)، به‌طور طبیعی می‌تواند بستری برای فساد شده و درنهایت رقابت سالم را مختل کند. لذا می‌بایست تا حد امکان، فضای مقایسه نسبی میان خریداران را محدود کرد، به‌نحوی‌که نتیجه بررسی صلاحیت تخصصی نیز صرفاً

۱. ماده (۲) - سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند قبل از واگذاری بلوک کنترلی و مدیریتی بنگاه‌هایی که بنا به ویژگی‌های فوق، استراتژیک محسوب می‌شوند، انتخاب و تعیین مشتریان استراتژیک را به هیئت واگذاری پیشنهاد نماید. تصویب بنگاه استراتژیک و استراتژیک بودن مشتریان و مدیران منصوب آنان به تصویب هیئت واگذاری می‌رسد.

۲. تبصره - وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) مکلف است دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی را در واگذاری‌ها رعایت کند. عدم رعایت این تبصره در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.



در قالب قبول یا رد باشد. برای پیاده‌سازی این سازوکار می‌بایست اولاً حداکثر امتیاز برای هر معیار تعیین شده و ثانیاً احراز صلاحیت تخصصی به کسب حدنصاب لازم از مجموع امتیازات منوط شود. تحت این سازوکار، کسب حدنصاب امتیاز برای احراز صلاحیت تخصصی کافی خواهد بود و احراز اهلیت در همین جا خاتمه می‌یابد؛ به عبارت دیگر، هیچگونه رتبه‌بندی میان اشخاصی که حدنصاب لازم را کسب کرده‌اند انجام نخواهد شد، زیرا انجام رتبه‌بندی پس از احراز حدنصاب لازم، واجد آسیب پیش‌گفته است. به این ترتیب، نتیجه بررسی معیارهای تخصصی نیز تا حد امکان به حالت قبول یا رد نزدیک شده و از این رهگذر، امکان بروز فساد و تبانی کاهش می‌یابد (بند «الف» ماده (۲۱) احکام پیشنهادی).

۶-۲-۱. تشریفات واگذاری

در این بخش، مشکلات موجود در حوزه تشریفات واگذاری و راهکارهای قابل طرح، ذیل چهار سرفصل تبیین شده است. در قسمت اول، ابهام و اشکال مهم قانون در این حوزه تشریح شده است؛ قسمت دوم به تعیین متولی برگزاری مزایده در الگوی پیشنهادی اختصاص دارد؛ در قسمت سوم موضوع دسترسی به اطلاعات و در قسمت چهارم نیز مسئله مهم فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد و جریمه فسخ تشریح شده است.

الف) رفع ابهام و اشکال قانون: یکی از ایرادهای بسیار مهم قانون که به آن کم‌توجهی شده، وجود احکام دارای اشکال در موضوع تشریفات واگذاری است که بسیاری از چالش‌های بعدی را سبب شده است. برای توضیح اشکالات فوق، بازخوانی مجدد ماده (۲۸) و (۲۹) لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مفید خواهد بود. در مرور این دو ماده، تناظر کامل و یک به یک بندهای «الف» و «ب» و «ج» ماده (۲۸) با بندهای «الف» و «ب» و «ج» ماده (۲۹) شایسته توجه است: **«ماده (۲۸) - هیئت عالی واگذاری متناسب با شرایط، مجوز واگذاری سهام موضوع ماده (۱۸) این قانون را با استفاده از و با تأکید بر روش (الف) و در شرایط خاص با استفاده از روش‌های (ب) و (ج) صادر می‌کند.**

الف - فروش سهام از طریق عرضه عمومی سهام در بازارهای بورس داخلی یا خارجی و به صورت تدریجی؛

ب - فروش سهام بلوک از طریق مزایده عمومی و یا محدود در بازارهای داخلی و یا خارجی؛

ج - فروش بلوک سهام از طریق مذاکره با مدیران، کارشناسان متخصص و تعاونی‌های فراگیر ملی.

ماده (۲۹) - قیمت‌گذاری و تعیین زمان مناسب واگذاری موارد موضوع ماده (۵۲) این قانون به‌طور معمول از طریق واگذاری تدریجی در بورس متناسب با روش و گستره بازار انتخاب شده مطابق بندهای زیر خواهد بود:

الف - در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان

خصوصی‌سازی و تصویب هیئت عالی واگذاری تعیین خواهد شد. در هر صورت در عرضه عمومی سهام، رعایت مقررات بازار اوراق بهادار الزامی است. در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام در بازارهای بین‌المللی مصوبه هیئت وزیران ضروری است.

ب - در مورد واگذاری سهام مدیریتی بنگاه‌ها در بازارهای بورس اوراق بهادار ملی و یا بین‌المللی و واگذاری سهام آنها به روش مزایده، روش تعیین قیمت پایه، روش انتخاب مشتریان استراتژیک متناسب با گستره بازار، شرایط و تعهدات خریداران، زمان مناسب عرضه سهام اعم از ملی یا بین‌المللی حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت عالی واگذاری تعیین خواهد شد. در مورد واگذاری سهام مدیریتی در بازارهای بورس بین‌المللی مصوبه هیئت وزیران نیز ضروری است. هیئت عالی مجاز است به تشخیص خود روش مزایده دومارحله‌ای را برای واگذاری انتخاب نماید.

آیین‌نامه اجرایی این بند بنا به پیشنهاد هیئت عالی واگذاری به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ج - انتخاب روش مذاکره برای واگذاری، صرف‌نظر از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی، صرفاً در مواردی مجاز است که شرکت، دارای دارایی فیزیکی و مالی محدودی بوده و عمدتاً ارزش شرکت را دارایی‌های نامشهود شکل می‌دهد و ارزش مادی این‌گونه شرکت‌ها ناشی از فعالیت و توان کار کارشناسی و مدیریتی نیروی انسانی شاغل در آنهاست. در این‌گونه موارد، واگذاری به مدیران و یا گروهی از کارشناسان و مدیران متخصص از طریق مذاکره و پس از تصویب هیئت وزیران بلامانع است.

د - در مورد فروش دارایی‌ها، قراردادهای اجاره و پیمان مدیریت، تعیین قیمت فروش دارایی‌ها، تعیین میزان مال‌الاجاره و حق‌الزحمه پیمان مدیریت و سایر شرایط لازم برای واگذاری حسب مورد باید از روش برگزاری مزایده و یا مناقصه دولتی استفاده شود.

تبصره «۱»- مقرراتی که در قانون مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات آن معین شده در صورتی که با عمل مزایده یک‌مرحله‌ای و دومارحله‌ای منطبق باشد باید اجرا شود.

همان‌طور که از متن دو ماده فوق قابل برداشت است، در لایحه دولت، سه روش واگذاری در ماده (۲۸) معرفی شده و در ماده (۲۹) سازوکار واگذاری از هر یک از سه روش تبیین شده است. همچنین رابطه میان مزایده و قانون برگزاری مناقصات در تبصره «۱» ماده (۲۹) لایحه مشخص شده است. این در حالی است که در روند بررسی لایحه مذکور در مجلس شورای اسلامی، تغییراتی در ماده (۲۹) لایحه ایجاد شد، به‌نحوی که تناظر یک به یک میان روش‌های واگذاری و سازوکارهای اجرایی مخدوش گردید و تبصره «۱» آن نیز به‌نحو نامطلوبی تغییر کرد. در حال حاضر، ماده (۲۱) قانون (متناظر با ماده (۲۹) لایحه) به شرح زیر است:

«ماده ۲۱ - قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاه‌های دولتی متناسب با روش و گستره

هر بازار مطابق بندهای زیر خواهد بود:



الف - در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری تعیین خواهد شد. در عرضه عمومی سهام رعایت قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - الزامی است.

تبصره - وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) مکلف است دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی را در واگذاری‌ها رعایت کند. عدم رعایت این تبصره در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.

ب - در مورد فروش دارایی‌ها، قراردادهای اجاره و پیمان مدیریت، تعیین قیمت فروش دارایی‌ها، تعیین میزان مال‌الاجاره و حق‌الزحمه پیمان مدیریت و سایر شرایط لازم برای واگذاری مبتنی بر ارزیابی فنی و مالی حسب مورد باید در چارچوب قانون مناقصات و معاملات دولتی به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری باشد.

تبصره - مزایده یک‌مرحله‌ای و دومرحله‌ای در چارچوب قانون مناقصات مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی قابل اجرا است در صورت تغییر برگزاری مزایده با احکام این قانون، قوانین و مقررات ناظر بر معاملات دولتی مجری است».

همان‌طور که از متن ماده (۲۱) قانون مشخص است، در بند «الف»، عرضه عمومی سهام، متناظر با بند «الف» ماده (۲۰) قانون تعیین تکلیف شده اما بدون تعیین تکلیف روش واگذاری موضوع بند «ب» ماده (۲۰) یعنی مزایده بلوک سهام، در بند بعدی به تعیین تکلیف فروش دارایی‌ها پرداخته شده است. به بیان دیگر، **واگذاری سهام بلوکی در قانون بلا تکلیف مانده است**. البته یک احتمال منطقی این است که نگارندگان قانون، مزایده را نیز نوعی از عرضه عمومی سهام و مشمول بند «الف» می‌دانسته‌اند که البته نمی‌توان گفت برداشت مذکور غلط بوده اما ادغام بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۹) لایحه از اساس به دلیل تفاوت ماهوی دو روش، واجد اشکال است؛ شاهد مثال اینکه در انتهای بند «الف» ماده (۲۱) قانون، عنوان شده که: «در عرضه عمومی سهام رعایت قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - الزامی است»، در صورتی که در مورد مزایده‌های خارج از بورس، رعایت قانون بازار اوراق بهادار فاقد موضوعیت است. لذا ادغام بندهای لایحه دولت موجب به هم ریختگی عمیقی در قانون شده که باید در اصلاح قانون مورد توجه قرار گیرد (ماده (۲۱) احکام پیشنهادی).

اما موضوع مهم دیگر در همین زمینه، ایراد مستتر در تبصره ماده (۲۱) قانون است. باید توجه داشت که فرایند برگزاری مزایده برای یک بنگاه، در مواردی، متفاوت از فرایندهای پیش‌بینی شده در قانون برگزاری مناقصات است؛ برای مثال در موضوع‌هایی مانند وجود قیمت پایه، امکان برگزاری با یک

متقاضی و برخی موارد دیگر. درج عبارات کلی مانند آنچه در تبصره ماده (۲۱) آمده است: «در صورت تغایر برگزاری مزایده با احکام این قانون، قوانین و مقررات ناظر بر معاملات دولتی مجری است»، بدون احصای دقیق موارد مغایرت و تعیین تکلیف آنها و حتی بدون اجازه به دولت برای تعیین تکلیف این گونه موارد در قالب یک آیین‌نامه، بستر بروز بسیاری از اختلافات در اجرای قانون خواهد شد.

از سوی دیگر، ظرفیت‌های مورد نیاز در فرایند فروش یک بنگاه (سهام) در برخی موارد متفاوت از فرایند فروش اموال است. به عنوان مثال، ممکن است برخی پنجره‌های زمانی به منظور توافق بر سر شروط قراردادی (خصوصاً در مورد واگذاری تعهدی و واگذاری مدیریت) لازم باشد. لذا طبیعی است که در برخی موارد، سازوکارهای فعلی مزایده، نیازمند تعدیل به منظور سازگاری بیشتر با واگذاری بنگاه باشد. لذا ممکن است برگزاری مزایده برای بنگاه از طریق قانون برگزاری مناقصات (بدون هیچ تعدیلی به منظور سازگاری با فرایندهای مورد نیاز برای واگذاری بنگاه)، کارایی لازم را نداشته باشد.

بر اساس آنچه عنوان شد، باید ظرفیت‌های مورد نیاز برای تشریفات واگذاری بنگاه که با مفاد قانون برگزاری مناقصات متعارض بوده یا اینکه در قانون مذکور پیش‌بینی نشده، در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) یا آیین‌نامه‌های اجرایی آن پیش‌بینی شود و هرآنچه به طراحی متفاوتی نیاز ندارد، به قانون برگزاری مناقصات سپرده شود. لازمه این کار آن است که اولاً، احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، حاکم بر مفاد قانون برگزاری مناقصات و مقررات اجرایی آن (در صورت تناقض) باشند (اما نه تنها این مهم در متن تبصره ماده (۲۱) تصریح نشده بلکه متن آن نیز واجد ابهام است؛ لذا اصلاح این تبصره یک مسئله کاملاً ضروری است) و ثانیاً، امکان تأمین نیازمندی‌های مقرراتی در این حوزه (مشروط به اینکه مقررات جدید در مقام اصلاح قانون نباشد زیرا در آن صورت مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود) فراهم شود (بند «ج» ماده (۲۱) احکام پیشنهادی).

ب) متولی برگزاری مزایده: همان‌طور که عنوان شد، در الگوی نیمه‌متمرکز متولی اجرای عملیات واگذاری، وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) هستند؛ لذا به‌طور طبیعی متولی برگزاری مزایده‌ها نیز دستگاه‌های مذکور خواهند بود. اما آنچه مهم است، برگزاری مزایده مطابق مصوبات هیئت واگذاری است. برای این هدف نیز به مکانیسم انگیزشی نیاز داریم؛ از این‌رو در الگوی پیشنهادی، در صورتی که دستگاه‌های مذکور برگزاری مزایده را مطابق مصوبات هیئت واگذاری دنبال کنند، بخشی از وجوه حاصل از واگذاری، به‌منظور سرمایه‌گذاری جدید یا تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام به دستگاه متولی واگذاری بازگشت داده خواهد شد (تبصره «۲» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی)؛ اما در صورتی که برگزاری مزایده توسط دستگاه، با تعلل همراه بوده یا به هر نحوی مطابق مصوبه هیئت واگذاری نباشد، اولاً هیئت واگذاری مجاز خواهد بود تا کلیه حقوق مالکیت بنگاه را به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کرده تا وزارتخانه مذکور رأساً نسبت به واگذاری اقدام کند (بند «۱» ماده (۱۸) احکام پیشنهادی) و ثانیاً وجوه



حاصل از واگذاری به دستگاه ذی‌ربط عودت نخواهد شد (تبصره «۲» ماده (۲۹) احکام پیشنهادی). همچنین در صورت عدم همکاری دستگاه برگزارکننده مزایده در ارائه اطلاعات یا سایر موارد مانند فراهم کردن امکان بازدید از بنگاه، متقاضیان می‌توانند مراتب را به وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش نموده تا هیئت واگذاری در خصوص آنها تصمیم‌گیری کند؛ همچنین به دلیل اینکه ممکن است عدم همکاری دستگاه مربوطه موجب از دست رفتن زمان برای متقاضیان شده باشد، هیئت واگذاری این اختیار را خواهد داشت که نسبت به اصلاح مواعد زمانی مزایده اقدام کند.

نکته دیگر اینکه دستگاه‌های اجرایی در برگزاری مزایده مهارت‌های یکسانی ندارند و این موضوع می‌تواند چالش‌ساز شود. راهکار مرتفع کردن این مشکل، استفاده از خدمات فنی و حقوقی نهادهای متخصص برای برگزاری مزایده است که همواره یک مانع مهم در استفاده از این خدمات، تأمین هزینه آن بوده، لیکن در الگوی پیشنهادی با تأمین این هزینه‌ها از محل وجوه حاصل از واگذاری‌ها، این مسئله مرتفع خواهد شد (تبصره «۱» ماده (۱۸) احکام پیشنهادی).

اما موضوع مهم بعدی ذیل این مبحث، تبیین برخی جزئیات در تشریفات برگزاری مزایده است. آنچه در دو سرفصل بعدی قصد پرداختن به آن را داریم، طرح چند پیشنهاد به منظور افزایش کارایی برگزاری مزایده‌ها در واگذاری‌هاست. ذکر این نکته لازم است که مزایده به صورت کلی اعم از مزایده بلوک سهام خارج از بورس یا مزایده بلوک سهام شرکت‌های بورسی در این بخش مورد نظر است.

ج) دسترسی به اطلاعات: یکی از نواقص فرایند فروش بنگاه‌ها طی سال‌های گذشته، عدم ارائه اطلاعات کافی به خریداران بالقوه بوده است. اگرچه در ماده (۱۷) قانون پیش‌بینی شده است اطلاعات لازم و صورت‌های مالی از سوی دستگاه‌های اجرایی به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه و این وزارتخانه حسب درخواست خریداران این اسناد را در اختیار آنها قرار می‌دهد؛ اما در عمل معمولاً اسناد و اطلاعات ارائه شده برای تصمیم‌گیری دقیق خریداران کافی نیست. به بیان دیگر، صورت‌های مالی، فهرست دارایی‌های شرکت، تعداد کارکنان یا سایر اطلاعات کلی از این دست به هیچ عنوان برای خریداری که قصد سرمایه‌گذاری ده‌ها، صدها یا حتی هزاران میلیارد تومان از دارایی خود را دارد کافی نیست؛ در این موارد دسترسی به ریز مستندات بنگاه مورد نیاز است. البته در کنار دسترسی به مستندات، امکان بازدید از بنگاه به دفعات هم لازم خواهد بود که در احکام پیشنهادی به آن پرداخته شده است.

در صورت عدم ارائه اطلاعات کامل، اتفاقی که در عمل روی خواهد داد، انعکاس یافتن تمام ریسک‌های ناشی از کمبود اطلاعات در قیمت پیشنهادی خریداران است؛ به این معنا که خریداران در صورت عدم دسترسی کافی به اطلاعات طبیعتاً قیمت پایین‌تری برای خرید پیشنهاد می‌کنند، زیرا همواره این احتمال را می‌دهند که ریسک‌هایی وجود داشته باشد که از دید آنها پنهان مانده است. از این رو، ایجاد دسترسی کافی به ریز مستندات بنگاه به منظور ارزش‌گذاری دقیق توسط خریداران و حفظ

منافع عمومی ضروری است. اما معمولاً دو مانع برای این مهم وجود دارد: اولین مانع، محرمانه بودن برخی از مستندات هر بنگاه است. این موضوع تنها برای بنگاه‌های دولتی مصداق ندارد، به‌طور کلی بخشی از اطلاعات هر بنگاه اعم از خصوصی یا دولتی می‌تواند محرمانه تلقی شود، زیرا افشای اسرار تجاری یا سایر اطلاعات مهم بنگاه می‌تواند فرصتی برای تضعیف بنگاه در بازار برای رقبا فراهم آورد. از آنجایی که این مشکل مختص به بخش دولتی نیست، می‌توان راهکاری که بخش خصوصی برای حل این مشکل از آن استفاده می‌کند را برای بنگاه‌های دولتی هم استفاده کرد. در این‌گونه موارد معمولاً از «قرارداد محرمانگی اطلاعات» استفاده می‌شود؛ به این معنا که متقاضی، پیش از دریافت اطلاعات و اسناد، قراردادی مبنی بر تعهد به عدم افشای اطلاعات و حفظ محرمانگی امضا می‌کند. بدیهی است که تمهید چنین امکانی در واگذاری بنگاه‌های دولتی هم امکان‌پذیر خواهد بود. البته واضح است که این قراردادهای می‌بایست چیزی فراتر از یک تعهد معمول بوده و حاوی جزئیات و پیش‌بینی اخذ ضمانت‌های قانونی لازم باشد (ماده (۱۷) احکام پیشنهادی).

مانع دوم که البته در همه موارد صادق نیست، تمایل متصدیان بنگاه به پنهان کردن بخشی از مستندات به دلیل نگرانی از آشکار شدن تخلفات احتمالی در گذشته است. در این موارد حتی با فرض وجود قرارداد محرمانگی اطلاعات، باز هم متصدیان بنگاه از ارائه تمام اسناد اجتناب می‌کنند. به همین دلیل لازم است مسئولیت جمع‌آوری و ارائه کامل اطلاعات با نهاد مافوق بنگاه مشمول واگذاری باشد به نحوی که وزارتخانه‌های تخصصی رأساً مسئول این کار باشند (ماده (۱۷) احکام پیشنهادی).

تنها نکته باقی مانده، تمهید ضمانت اجرایی برای دسترسی کافی به اطلاعات است. همان‌طور که از فرایندهای تشریح شده در محورهای پیشین قابل درک بوده، ضمانت اجرایی بسیاری از فرایندها، ایجاد هزینه برای دستگاه‌های اجرایی از ناحیه تصمیمات هیئت واگذاری است. در این خصوص هم متقاضیان باید بتوانند عدم ارائه کامل اطلاعات از سوی دستگاه‌های برگزارکننده مزایده را به وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش کنند تا هیئت واگذاری در خصوص آنها اتخاذ تصمیم کند (ماده (۱۷) احکام پیشنهادی).

د) فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد و جریمه فسخ: به‌طور کلی در فرایند انتقال

مالکیت شرکت‌ها، سازوکارهایی طراحی می‌شود که از طریق آنها بتوان اطمینان حاصل کرد که حقوق سهامداران حفظ شده است. این سازوکارها در پی روشن کردن این موضوع هستند که تلاش برای انجام بهترین معامله که متضمن بیشترین منفعت برای سهامداران بوده است، انجام شده باشد. برخی از این سازوکارها مربوط به پیش از امضای قرارداد و برخی از آنها مربوط به پس از امضای قرارداد است؛ در این میان، سازوکارهای پس از امضای قرارداد، با وجود کارایی بالا، در کشور ما چندان مورد استفاده قرار نگرفته است. یکی از این ابزارها، فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد است؛ به این معنا که برگزارکننده مزایده (یا همان فروشنده) در شرایط برگزاری مزایده قید می‌کند که پس از امضای قرارداد



با برنده مزایده، این حق را خواهد داشت که طی فرصتی مشخص (معمولاً بین ۲۰ تا ۵۰ روز)، با سایر خریداران بالقوه به شکل فعال^۱ یا منفعل^۲ وارد مذاکره شود. حالت فعال این مذاکره به این صورت است که فروشنده رأساً اقدام به جستجوی سایر خریداران بالقوه^۳ و مذاکره با آنها (در صورت تمایل به خرید) می‌کند؛ حالت منفعل نیز شرایطی است که در آن فروشنده، با خریداران بالقوه‌ای که در فرصت مذکور برای خرید بنگاه ابراز تمایل کنند وارد مذاکره خواهد شد (جستجوی فعال خریداران در این حالت وجود نخواهد داشت). نکته قابل ذکر اینکه طی فرصت مذکور، بنگاه را فروشنده اداره خواهد کرد.

اما چرا فروشنده چنین اقدامی انجام می‌دهد؟ پاسخ، تلاش برای یافتن بهترین خریدار و انجام بهترین معامله ممکن است؛ از سوی دیگر، فروشنده با این اقدام به دنبال ارتقای توان پاسخگویی خود در مقابل ادعاهای بالقوه‌ای است که ممکن است در آینده نسبت به معامله مطرح شود. به عبارت دیگر، متولی فروش با اقداماتی از این دست می‌خواهد نشان دهد که همه تلاش خود به منظور یافتن بهترین خریدار را انجام داده است؛ لذا از این طریق یک حاشیه امن نسبی برای متولی فروش ایجاد خواهد شد.

اما فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد با دو سازوکار مهم دیگر تکمیل می‌شود:

فرصت بازبینی قیمت و جریمه فسخ. توضیح اینکه اگر در فرصت مذکور، خریدار دیگری با پیشنهاد بهتر نسبت به برنده مزایده یافت شد، برنده مزایده می‌بایست از امکان تجدیدنظر در قیمت پیشنهادی خود (تنها برای یک بار) برخوردار باشد. از سوی دیگر، اگر پس از امضای قرارداد و در فرصت مذکور، خریدار دیگری با پیشنهاد بهتر یافت شد و برنده مزایده پیشنهاد بهتری در مرحله بازبینی قیمت ارائه نداد، قرارداد جدید با خریدار جدید منعقد خواهد شد و خریدار جدید مکلف خواهد بود جریمه فسخ قرارداد اولیه (به شکل درصدی از ارزش معامله) را به برنده مزایده پرداخت کند (تبصره «۱» بند «ج» ماده (۲۱) احکام پیشنهادی). اگرچه قائل شدن امتیاز بازبینی مجدد قیمت برای برنده اولیه و پرداخت «جریمه فسخ»^۴ در نگاه اول ممکن است بلاوجه به نظر برسد، اما با نگاهی پویا به فرایند فروش بنگاه‌ها، می‌توان دریافت که این دو سازوکار دقیقاً در راستای تأمین منافع عمومی (یا در حالت کلی، سهامداران بنگاه) در بلندمدت خواهد بود. توضیح اینکه در نبود چنین سازوکارهایی، انگیزه انجام بررسی‌های کامل و ارائه پیشنهاد دقیق قیمتی از شرکت‌کنندگان در مزایده گرفته خواهد شد، زیرا شرکت‌کنندگان در مزایده می‌دانند که تقبل هزینه انجام مطالعات به منظور ارزش‌گذاری دقیق، همواره با ریسک سوخت شدن هزینه مطالعات همراه است. در چنین شرایطی معمولاً خریداران پیشنهادهای قیمتی بسیار کمتری از ارزش واقعی بنگاه را پیشنهاد می‌کنند، زیرا انگیزه‌ای برای تقبل ریسک ارزش‌گذاری دقیق ندارند (احتمال سوخت شدن هزینه‌های متحمل شده به میزان قابل توجهی افزایش می‌یابد).

1. Go-Shop Provision

2. Window-Shop Provision

۳. به عنوان مثال از طریق اطلاع‌رسانی به تشکلهای صنفی، مسئولین محلی و ...

4. Break-up fee

در مجموع می‌توان گفت اهمیت وجود سازوکارهای فوق برای شرایط کشور ما دوچندان است؛ از یک سو تجربه واگذاری‌ها طی سال‌های گذشته حاکی از آن است که در بسیاری از موارد، پس از واگذاری یک بنگاه دولتی، ادعاهای گوناگونی از سوی افراد مختلف در خصوص کیفیت معامله یا وجود اشخاص دارای صلاحیت بیشتر نسبت به خریدار مطرح می‌شود و از سوی دیگر وجود این چالش‌ها، هزینه بالقوه واگذاری را برای مجریان افزایش خواهد داد که ممکن است به بی‌عملی آنها منجر شود. این در حالی است که مطابق آنچه عنوان شد، سازوکارهای پیش‌گفته موجب تخفیف مشکل از هر دو طرف خواهد شد.

۷-۲-۱. پیشنهادهای ناخواسته

یکی از ابعادی که در واگذاری‌ها تاکنون به آن پرداخته نشده، فراهم کردن امکان آغاز فرایند واگذاری از سوی متقاضیان (یا همان مفهوم پذیرش پیشنهادهای ناخواسته) است. به عبارت دیگر، همه متقاضیان بالقوه این امکان را داشته باشند که تمایل خود برای تملک بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری را اعلام کنند. بدیهی است آغاز فرایند واگذاری در این حالت، منوط به موافقت هیئت واگذاری خواهد بود. نیازی به توضیح نیست که ابراز تمایل از سوی متقاضیان، هیچ‌یک از مراحل پیش از واگذاری اعم از انجام مطالعات، آماده‌سازی بنگاه و سایر اقدامات را منتفی نمی‌سازد، لذا طراحی فرایند جدیدی در این حالت مورد نیاز نیست. تنها نکته قابل ذکر، قائل شدن امکان بازبینی قیمت برای پیشنهاددهنده اولیه در صورت وجود پیشنهاد قیمتی بهتر در مزایده است. به بیان دقیق‌تر، در صورتی که در روند برگزاری مزایده، پیشنهاد بهتری نسبت به پیشنهاد متقاضی اولیه ارائه شد، پیشنهاددهنده اولیه از امکان بازبینی مجدد قیمت خود (تنها برای یک بار) برخوردار باشد. باید دقت داشت که امکان بازبینی مجدد قیمت در اینجا، متفاوت از چیزی است که در بخش مربوط به «فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد» عنوان شد. آنچه در بخش مذکور توضیح داده شد؛ مربوط به پس از اتمام مزایده بوده و در آنجا امکان بازبینی مجدد قیمت برای برنده مزایده پیش‌بینی شده بود؛ حال آنکه در این بخش، امکان بازبینی مجدد قیمت در حین فرایند برگزاری مزایده (پیش از مشخص شدن برنده) برای پیشنهاددهنده اولیه (که خود یکی از شرکت‌کنندگان مزایده است) پیش‌بینی خواهد شد (تبصره «۳» بند «ج» ماده (۲۱) احکام پیشنهادی).

به‌عنوان یک جمع‌بندی می‌توان گفت که ارائه پیشنهاد از سوی متقاضیان، دو مزیت برای آنها به همراه خواهد داشت؛ اولاً مشروط به موافقت هیئت واگذاری، فرایند واگذاری بنگاه موردنظر احتمالاً می‌تواند زودتر از موعد مقرر در برنامه‌ریزی‌های پیشین هیئت واگذاری، آغاز شود و ثانیاً پیشنهاددهنده اولیه از امکان بازبینی مجدد قیمت برخوردار خواهد شد در حالی که سایر متقاضیان چنین امکانی را نخواهند داشت. این موارد می‌تواند به‌عنوان یک نیروی محرک جهت افزایش پیشنهادهای ناخواسته و متعاقب آن کاهش هزینه‌های بازاریابی دولت و پیشگیری از برگزاری مزایده‌های مکرر فاقد متقاضی (اتفاقی که طی سال‌های گذشته به کرات شاهد آن بوده‌ایم) عمل کند.



۳-۱. سایر محورها

۳-۱-۱. گروه‌بندی

نیازی به توضیح نیست که گروه‌بندی بنگاه‌ها، در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) و آیین‌نامه اجرایی آن تعیین تکلیف شده است. اما پرسش مهم اینجاست که آیا گروه‌بندی شرکت‌ها پیش از شروع عملیات واگذاری و انجام مطالعه تخصصی درباره هر شرکت، صحیح است؟ در وهله اول به نظر می‌رسد تقسیم شرکت‌ها به دو گروه حاکمیتی و غیرحاکمیتی پیش از شروع فرایند واگذاری قابل قبول است (مشابه تشکیل گروه سه قانون). اما آیا تصمیم درباره ماندگاری بخشی از سهام شرکت‌ها در مالکیت دولت، (یا در ادبیات قانون، تقسیم‌بندی شرکت‌ها به گروه یک و دو)، پیش از مطالعه و ارزیابی مورد به مورد وضعیت هر شرکت، اقدامی بهینه است؟

طبیعی است که تصمیم در مورد حفظ بخشی از مالکیت دولت بر یک بنگاه (و میزان آن)، کاملاً تحت تأثیر شرایط خاص آن بنگاه و سیاست‌های دولت در صنعت موردنظر باشد؛ لذا واضح است که نمی‌توان در چنین موضوع‌هایی، تصمیمات کلی و عام گرفت. پرسشی که متعاقباً مطرح می‌شود این است که آیا چنین فرایندی (یعنی تصمیم‌گیری مورد به مورد در خصوص میزان سهامی که در هر بنگاه می‌بایست در تملک دولت باقی بماند، براساس مطالعات تخصصی روی هر بنگاه و شرایط صنعت، در حین عملیات واگذاری)، برای کشور ما سیاست مناسبی به‌شمار می‌رود؟ در خصوص بنگاه‌های گروه دو می‌توان گفت که در عمل چنین فرایندی در جریان است، اما به نظر می‌رسد تسری آن به بنگاه‌های گروه یک چالش‌ساز است. در بسیاری از موارد، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی ترجیح می‌دهند بخشی از سهام خود را در بنگاه‌های مشمول واگذاری (به منظور حفظ امکان اعمال کنترل) حفظ کنند، لذا اگر درباره بنگاه‌های گروه یک نیز چنین منفذ قانونی گشوده شود، احتمالاً خروجی فرایند، نگهداری بخشی از سهام در اغلب بنگاه‌ها خواهد بود. ضمن اینکه اگر در موارد خاص، حفظ بخشی از مالکیت دولت در یک بنگاه ذیل گروه یک، حیاتی تشخیص داده شود، از طریق انتقال بنگاه از گروه یک به گروه دو، این کار قابل انجام خواهد بود. بنابراین در حال حاضر نیز مسیر نگهداری سهام در بنگاه‌های گروه یک به‌طور کلی بسته نیست (بحث در اینجا معطوف به واگذاری مالکیت است و واگذاری مدیریت در محدوده بحث این بخش نیست)، اگرچه تا حدی سخت است (در احکام پیشنهادی، موافقت هیئت واگذاری و تصویب هیئت وزیران برای این کار موردنیاز خواهد بود؛ تبصره «۱» ماده (۲) احکام پیشنهادی). با توجه به تجربیات پیشین در زمینه انتقال بنگاه‌های گروه‌های یک و دو به گروه سه، به نظر می‌رسد سخت بودن فرایند تغییر گروه‌بندی، کاملاً مطلوب است.

نکته دیگر اینکه در گروه‌بندی ارائه شده در قانون، یک منفذ مهم وجود دارد که تعیین تکلیف آن ضروری است. تعریف گروه دو در قانون عبارت است از: «فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل

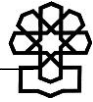
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده». از سوی دیگر، فعالیت‌های مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی عبارتند از: «کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینها». واضح است که وجود عبارت «مانند اینها» در انتهای فعالیت‌های مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴)، موجب می‌شود که بتوان بسیاری از بنگاه‌ها را ذیل گروه دو گنجانند. همین موضوع می‌تواند راهی برای خارج کردن بنگاه‌ها از گروه یک و اضافه شدن آنها به گروه دو، به منظور عدم واگذاری ایجاد کند. بنابراین ضروری است گروه‌بندی بنگاه‌ها خارج از محدوده موارد مصرح در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، یعنی جایی که قرار است مصادیقی با عبارت «مانند اینها» تطبیق داده شود، دارای ضابطه و محدود گردد تا از بی‌نظمی و تفسیرهای سلیقه‌ای جلوگیری شود (ماده (۲) احکام پیشنهادی).

نکته پایانی هم اینکه گروه‌بندی مجدد همه بنگاه‌های دولتی ضروری است؛ زیرا اولاً طی سال‌های گذشته بنگاه‌های متعددی از فهرست گروه‌های سه‌گانه خارج شده اما گروه جدیدی برای آنها تعیین نشده است. به تدریج تعداد این بنگاه‌ها افزایش یافته به نحوی که عملاً به شکل غیررسمی یک گروه چهارم تحت عنوان «خروج از فهرست» ایجاد شده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، حدود یک چهارم کل منابع و مصارف شرکت‌های دولتی متعلق به این دسته از شرکت‌ها بوده است. لذا تعیین تکلیف این بخش مهم از شرکت‌های دولتی ضروری است. ثانیاً در خصوص تعریف گروه دو، ضابطه جدیدی تعیین شد که لازم است بنگاه‌ها براساس آن مجدداً بررسی شود. از این رو گروه‌بندی همه بنگاه‌های دولتی، حتی بنگاه‌هایی که پیش از اصلاح قانون دارای گروه مشخص بوده‌اند، لازم خواهد بود (ماده (۲) احکام پیشنهادی).

۲-۳-۱. بررسی ایده عدم واگذاری زمین

برخی تجارب پیشین در زمینه واگذاری شرکت‌ها، موجب شکل‌گیری ایده‌ای شده است که براساس آن پیشنهاد می‌شود در واگذاری بنگاه‌ها، مالکیت زمین‌های متعلق به بنگاه، به بخش خصوصی واگذار نشود. به نظر می‌رسد این ایده در پاسخ به دو مسئله پیشنهاد شده است؛ نخست، جلوگیری از فروش، تغییر کاربری زمین‌ها و انحلال بنگاه پس از طی دوره تسویه اقساط.^۱ درحقیقت عدم واگذاری زمین، انگیزه متقاضیان بالقوه‌ای که با هدف تغییر کاربری یا فروش زمین‌ها، در پی تصاحب بنگاه هستند را از بین برده و این دسته از متقاضیان را به صورت خودکار از فرایند واگذاری حذف می‌کند. دومین محرک برای پیشنهاد ایده مذکور، انگیزه کاهش قیمت بنگاه‌های مشمول واگذاری به منظور ایجاد زمینه برای ورود تعداد بیشتری از متقاضیان به مزایده شرکت‌هاست، زیرا با عدم واگذاری زمین، قیمت بنگاه کاهش یافته

۱. معمولاً در قراردادهای واگذاری، این موضوع قید می‌شود که در طول دوره تسویه اقساط، هرگونه تغییر در دارایی‌های ثابت بنگاه تنها با هماهنگی سازمان خصوصی‌سازی امکان‌پذیر خواهد بود. لذا فروش یا تغییر کاربری زمین‌های بنگاه‌های واگذار شده بدون کسب اجازه طرف قرارداد (سازمان خصوصی‌سازی) در طول دوره قرارداد عملاً ممکن نیست.



و در نتیجه برخی از متقاضیانی که تا پیش از این (به علت کمبود سرمایه) قدرت ورود به مزایده را نداشتند، قادر به این کار خواهند بود.

به طور کلی می توان گفت هر دو دغدغه پیش گفته کاملاً صحیح است، بدین معنا که هم در برخی واگذاری ها، انگیزه های ناصحیح از جنس انگیزه فروش اموال و زمین ها به صورت بالقوه می تواند وجود داشته باشد و هم باید به سازوکارهایی اندیشید که در آن، شرایط برای متقاضیان بالقوه ای که به لحاظ اهلیت تخصصی قابل تأیید بوده اما سرمایه کافی برای ورود به مزایده را در اختیار ندارند، تسهیل شود. با این وجود به نظر می رسد مسدود کردن امکان واگذاری زمین، لزوماً بهترین پاسخ برای دغدغه های فوق نباشد زیرا اولاً اتخاذ یک سیاست یکسان برای همه موارد در این زمینه بهینه نیست و ثانیاً پاسخ های جایگزین دیگری وجود دارد که می تواند رافع دغدغه های مذکور باشد.

پاسخ قابل طرح برای دغدغه های مطرح شده (وجود انگیزه های مخرب و تسهیل ورود متقاضیان دارای اهلیت تخصصی و فاقد سرمایه کافی)، استفاده از ظرفیت واگذاری به روش تعهدی (یا واگذاری مدیریت) است که در بخش دیگری به صورت مشروح تبیین شده است. همچنین برای تقلیل چالش اول (وجود انگیزه های مخرب)، می توان زمین های مازاد بنگاه را از شمول واگذاری خارج کرد. به این صورت که ابتدا زمین های مازاد بنگاه، یعنی آن دسته از زمین هایی که مستحقات بنگاه در آنها قرار نگرفته، طرح توسعه ای برای آنها تعریف نشده یا به طور کلی برای کسب و کار فعلی شرکت ضروری محسوب نمی شوند، در صورت وجود از بنگاه (و به تبع آن از شمول واگذاری) منفصل شده و در فرایندی مجزا برای فروش یا مولدسازی آنها برنامه ریزی شود (تبصره «۸» ماده (۱۹) احکام پیشنهادی).

اما پیرامون عدم واگذاری زمین در همه موارد، می بایست توجه داشت که حتی اگر از پیچیدگی های بالقوه حقوقی و سایر مسائلی که عدم واگذاری مالکیت عرصه شرکت، در فعالیت آتی آن ایجاد می کند (برای مثال، امکان توثیق دارایی های بنگاه برای تأمین مالی تولید) بگذریم، این کار می تواند موجب خروج فعالان حرفه ای و با سابقه از فهرست متقاضیان بالقوه بنگاه شود. توضیح اینکه به نظر می رسد در کشور ما، عمده فعالان حرفه ای بخش های اقتصادی که از لحاظ تخصص و سابقه دارای اهلیت و سرمایه هستند، حاضر به پذیرش چنین شرطی نخواهند بود، زیرا آن سطح از اعتماد لازم برای پذیرش چنین شرط مهمی در فضای اقتصادی کشور وجود ندارد. نتیجه آنکه با تحقق چنین ایده ای، احتمالاً بخش مهمی از افراد دارای اهلیت تخصصی، از دور رقابت خارج خواهند شد. مشابه چنین پدیده ای را می توان در خصوص نرخ بهره در بازارهای مالی مشاهده کرد؛ در ادبیات بازارهای مالی عنوان می شود که اصولاً زمانی که نرخ بهره افزایش می یابد (سختگیرانه تر شدن شرایط)، بخشی از اشخاص دارای ریسک معقول از بازار خارج شده (البته واضح است که در این مثال، دلیل این اتفاق، بحث اعتماد نیست) و در مقابل، اشخاص پرریسک متقاضی تسهیلات در بازار باقی می ماندند. لذا سخت تر کردن شرایط لزوماً و در همه

مواقع به نتیجه مطلوب نمی‌انجامد.^۱

در پایان این بخش، تأکید مجدد بر یک نکته ضروری است و آن اینکه آنچه بیان شد، به معنای مردود دانستن عدم واگذاری زمین برای تمام شرایط نیست، بلکه مسدود کردن کامل امکان واگذاری زمین مورد نقد بوده است. بدیهی است در برخی شرایط (به عنوان مثال نیروگاهی که مستحقات آن به صورت پراکنده در اراضی منابع طبیعی قرار گرفته است)، عدم واگذاری زمین راهکار بهینه خواهد بود.

۳-۳-۱. مسئله الزام به واگذاری

یکی از مشکلات قابل ذکر قانون؛ الزام به واگذاری و تعیین ضرب‌الاجل زمانی برای پایان واگذاری‌ها در تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) و ماده (۱۴) قانون است. الزام به واگذاری طی سال‌های گذشته خود منشأ بسیاری از مشکلات شده است؛ به عنوان مثال می‌توان به بنگاه‌هایی اشاره کرد که به فروش گذاشته شده و بعضاً به دلیل اینکه در مزایده‌های مکرر متقاضی برای آنها وجود نداشته، متولی فروش مجبور به کاهش قیمت برای جذب خریدار شده است. در مقابل، افکار عمومی یا نهادهای نظارتی که ممکن است قیمت فروش را نازل تلقی کنند، چنین واگذاری‌هایی را مردود می‌دانند. اما بخشی از این چرخه معیوب ریشه در قانون دارد؛ هنگامی که ضرب‌الاجل زمانی برای واگذاری تعیین می‌شود، مجری خود را مجاز و مکلف می‌داند که تحت هر شرایطی بنگاه را به فروش برساند. البته قابل درک است که دغدغه قانونگذار از این الزام، پیشگیری از بی‌عملی در واگذاری‌ها با توجه به چسبندگی شدید دستگاه‌های اجرایی به شرکت‌های زیرمجموعه خود بوده است اما باید توجه داشت که تضمین پیشبرد کار از رهگذر طراحی مکانیسم‌های انگیزشی (و نه الزام به واگذاری) میسر است، به نحوی که مجریان، خود نسبت به پیشبرد کار دغدغه داشته باشند. از این رو حذف مفاد مربوط به الزام به واگذاری در احکام پیشنهادی پیش‌بینی شده است (تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) و ماده (۱۴) احکام پیشنهادی).

نکته بعدی در این خصوص، تعیین تکلیف بنگاه‌هایی است که مکرراً برای فروش آنها اقدام می‌شود اما متقاضی برای آنها وجود ندارد. در این حالت؛ یک راه تغییر مکرر شرایط فروش (مثلاً کاهش مکرر قیمت یا افزایش دوره اقساط) به منظور جذب خریدار است اما به نظر می‌رسد تسهیل شرایط فروش از حدی بیشتر موجب واکنش‌های اجتماعی و چالش‌های بعدی خواهد شد که می‌تواند تجربیات منفی گذشته را تکرار کند. اما راه دوم، ادامه تصدی برای مدت مشخص و درعین حال، توجه به ظرفیت‌های قابل ایجاد در بنگاه به منظور تسهیل واگذاری (مانند بازسازی ساختاری، ادغام، تجزیه و ...) است که می‌بایست به عنوان یک

۱. البته این بدان معنا نیست که استفاده از ظرفیت مالکیت زمین در حوزه سیاستگذاری عمومی برای کشور ما نامطلوب یا غیرممکن است؛ بلکه مقصود از نقد فوق، توجه به این نکته است که پیاده‌سازی همه‌جانبه چنین الگوهایی صرفاً برای یک حوزه خاص مانند خصوصی‌سازی و بدون عنایت به مقتضیات این الگو در هر بخش، احتمالاً نتیجه مورد انتظار را در پی نخواهد داشت؛ کمابینه در حوزه مسکن احتمالاً چنین نقدهایی وارد نباشد.



تکلیف در طول دوره موقت ادامه تصدی از سوی وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) دنبال شود و از سوی دیگر برای انجام این تکالیف در دوره مذکور، ضمانت اجرایی مناسب تمهید گردد که تداوم تصدی به معنای خلاصی از واگذاری تلقی نشود (تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) احکام پیشنهادی).

در پایان این بخش، بازخوانی صحبت‌های یکی از نمایندگان در جریان بررسی مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) در صحن علنی مجلس جالب خواهد بود: «این مفاهیم و مطالبی که مطرح می‌شود تحت عنوان خصوصی‌سازی نباید ما را از واقعیات دور کند. قرار است مسئله کارایی اقتصاد و رقابت در اقتصاد حل بشود، قرار نیست که ما به هر قیمتی از شر اموال دولتی خلاص بشویم»^۱.

۳-۴-۱. سازمان‌های توسعه‌ای

به‌طور کلی ورود دولت در اقتصاد (حداقل) در دو حیطه کلی کاملاً پذیرفته شده و قابل توجیه است. یکی در زمینه‌هایی که شکست بازار روی می‌دهد و دیگری در زمینه‌هایی که بخش خصوصی تمایل یا توان ورود در آنها را ندارد (این دو مورد قابل جمع نیز هست). از جمله مهم‌ترین مثال‌های قابل ذکر برای زمینه‌هایی که بخش خصوصی امکان یا تمایل به ورود در آنها ندارد، حوزه‌های دارای ریسک بالا یا مستلزم سرمایه‌گذاری عظیم و قابل توجه است. به همین دلیل در همه اقتصادها نهادهای توسعه‌ای برای پوشش خلأ سرمایه‌گذاری در این زمینه‌ها توسط حاکمیت ایجاد می‌شوند. در ایران نیز برای پاسخ به این نیاز، سازمان‌های توسعه‌ای (البته به همراه بانک‌های توسعه‌ای) بنا نهاده شده است که ورود در این حوزه‌ها فلسفه تأسیس آنها را تشکیل می‌دهد. این مهم در قانون مورد اشاره قرار گرفته است؛ مطابق مفاد تبصره «۳» ماده (۳) قانون، دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای، در طرح‌های اقتصادی واقع در مناطق کمتر توسعه‌یافته، صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در همه مناطق کشور (البته پس از احراز عدم تمایل ورود بخش خصوصی) ورود کند.

اما چند نکته مهم در خصوص این سازمان‌ها باید مورد توجه قرار گیرد. **اولین و مهم‌ترین نکته، بازگرداندن توان سرمایه‌گذاری به این نهادهاست.** همان‌طور که عنوان شد، فلسفه وجودی این نهادها، سرمایه‌گذاری جدید (در موارد تعیین شده) است. درحقیقت این نهادها بخشی از پیشران‌های سرمایه‌گذاری در کشور هستند. این در حالی است که عدم اجرای قانون یا اجرای ناقص آن در سال‌های گذشته باعث شده عملاً توان سرمایه‌گذاری این نهادها به میزان زیادی تقلیل یابد (در شرایطی که کشور طی سال‌های گذشته با کاهش شدید سرمایه‌گذاری مواجه بوده است). توضیح اینکه به موجب تبصره «۷» بند «الف» ماده (۳) قانون، ۷۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری بنگاه‌های زیرمجموعه نهادهای فوق می‌بایست در اختیار خود این نهادها به منظور سرمایه‌گذاری قرار گیرد، اما در عمل این حکم به درستی

۱. دکتر حسن سبحانی، مذاکرات مجلس هفتم، جلسه ۲۵۹.

اجرا نمی‌شود. بنابراین با عنایت به الگوی پیشنهادی در خصوص نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری، در احکام پیشنهادی تلاش شده تا سهم سازمان‌های توسعه‌ای از واگذاری‌ها به‌طور ویژه مورد توجه قرار گیرد (ماده (۲۹) احکام پیشنهادی و تبصره‌های ذیل آن).

نکته دوم، حصول اطمینان از اجرای کامل مفاد تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون مبنی بر واگذاری سرمایه‌گذاری‌ها پس از مدت معین به بخش خصوصی است که انتظار می‌رود با مکانیسم‌های انگیزشی طراحی شده (بازگشت بخشی از وجوه حاصل از واگذاری‌ها به خود آنها به‌منظور سرمایه‌گذاری جدید)، این نهادها به واگذاری زیرمجموعه‌های خود و شروع سرمایه‌گذاری جدید تمایل نشان دهند.

نکته سوم، روند بی‌ضابطه اضافه شدن برخی نهادها به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای است. به بیان دقیق‌تر، تاکنون معیار مشخصی برای سازمان‌های توسعه‌ای مشخص نشده و تنها برخی مصادیق آنها در قانون بیان شده است؛ لذا نیاز به ارائه تعریفی از این نهادها در قانون وجود دارد که به کمک آن بتوان تغییر ماهیت سایر سازمان‌ها به سازمان توسعه‌ای را انتظام بخشید. اما ارائه تعریف نیز در این زمینه کافی نیست. یکی از مسائل مهم در این حوزه، تعیین تکلیف تصمیماتی است که طی سال‌های گذشته اتخاذ شده؛ به‌عبارت‌دیگر، باید همه تصمیمات اخذ شده جهت تبدیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای طی سال‌های گذشته، با معیار جدیدی که ارائه می‌شود (تعریف سازمان توسعه‌ای) تطبیق داده شود تا یک غربالگری اصولی در میان این سازمان‌ها انجام گیرد و متعاقب آن، سازمان‌هایی که مشمول معیارهای لازم نیستند به سازمان عادی تبدیل شده و مشمول واگذاری قرار گیرند. در کنار این موضوع، برای تبدیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای پس از اصلاح قانون نیز باید ضوابط سخت‌گیرانه‌ای پیش‌بینی شود (تبصره «۶» بند «الف» ماده (۳) احکام پیشنهادی).

۵-۳-۱. جایگاه نهادهای شبه‌دولتی

از جمله دیگر موارد انحراف از اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، جایگزینی بخش شبه‌دولتی بوده است. از جمله اهداف ذکر شده در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی است. طبعاً تحقق این اهداف مستلزم به‌کارگیری حداکثری ظرفیت بخش خصوصی و تعاونی است؛ با این وجود، آمارهای سازمان خصوصی‌سازی حاکی از آن است که طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۴، بیش از ۶۰ درصد از واگذاری‌ها به بخش‌های عمومی غیردولتی، نهادهای نظامی، نهادهای انقلاب اسلامی و سایر نهادهای شبه‌دولتی انجام شده است و نکته قابل توجه دیگر آنکه ۳۵ درصد از این واگذاری‌ها به‌صورت رد دیون بوده است. اگرچه واگذاری دارایی‌ها اعم از شرکت و اموال به این بخش‌ها در شرایط و موارد خاص پذیرفتنی است، اما به‌نظر می‌رسد به نوعی جایگزینی بخش شبه‌دولتی به‌جای بخش خصوصی واقعی اتفاق افتاده



است.^۱ از سوی دیگر، پیش‌تر عنوان شد که مدیران (به دلایل عنوان شده در بخش‌های قبل) تلاش می‌کنند تا حد امکان خود را درگیر فرایندهای چالش‌برانگیز نکرده و گزینه‌های کم‌خطرتر جایگزین را انتخاب کنند. یکی از مخرب‌ترین گزینه‌های جایگزین، واگذاری به شیوه رد دیون است. از آنجایی که واگذاری‌ها به شیوه رد دیون، به نهادهای عمومی (اعم از عمومی غیردولتی یا شبه‌دولتی) انجام می‌پذیرد، لذا معمولاً حساسیتی در خصوص نحوه قیمت‌گذاری، تشریفات واگذاری و عملکرد آنها پس از واگذاری وجود نداشته و به همین دلیل واگذاری از این شیوه برای مدیران تقریباً به‌طور کامل فاقد ریسک است. نیاز به توضیح نیست که این نوع واگذاری، فاقد حداقل الزامات خصوصی‌سازی بوده و آثار مثبت حضور بخش خصوصی بر آن مترتب نیست. البته واگذاری به شیوه رد دیون به نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادهای شبه‌دولتی از سال ۱۳۹۳ و به موجب بند «۴» ماده (۶) قانون ممنوع شد، اما در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مجدداً تلاش شد بابتی برای آن گشوده شود.

اگرچه با اصلاحات مکرر ماده (۶) قانون طی سال‌های گذشته تلاش شد تا حضور بخش شبه‌دولتی تا حدی شفاف و قاعده‌مند شود، اما اولاً اجرای کامل تکالیف این ماده همواره با چالش مواجه بوده و هست و ثانیاً به‌نظر می‌رسد نیاز به وضع قواعد عینی‌تر برای تبیین نحوه حضور این بخش در واگذاری‌ها وجود دارد. به همین منظور در الگوی پیشنهادی، برای خرید سهام بلوکی توسط این نهادها در مزایده‌ها، محدودیتی پیش‌بینی شده است به‌نحوی که این نهادها و زیرمجموعه‌های آنها در مزایده اول امکان حضور نخواهند داشت و صرفاً در صورتی که مزایده اول منجر به واگذاری نشده و مزایده تکرار شود، امکان حضور در مزایده را خواهند داشت (تبصره «۴» بند «ج» ماده (۲۱) احکام پیشنهادی). این امر علاوه بر محدود کردن امکان حضور بخش شبه‌دولتی در واگذاری‌ها، به ترغیب بخش خصوصی برای ثبت پیشنهاد خرید در مزایده اول و کاهش احتمال شکل‌گیری تعادل‌های نامطلوب (مانند آنچه در کادر ۳ عنوان شد) منجر خواهد شد، زیرا متقاضیان بالقوه از بخش خصوصی می‌دانند که در صورت عدم ثبت پیشنهاد در مزایده اول، در مراحل بعدی مزایده متقاضیان بالقوه دیگری از بخش شبه‌دولتی نیز حضور خواهند داشت.

اشاره‌ای کوتاه به بخشی از بیانات مقام معظم رهبری در خصوص فعالیت این نهادها، جمع‌بندی کاملی از مطالب پیش‌گفته خواهد بود: «توصیه مؤکد بنده به نهادهای عمومی غیردولتی این است که در کارهای اقتصادی مطلقاً رقیب بخش خصوصی نشوند. این، آن حرفی است که ما به همه نهادهای عمومی غیردولتی گفتیم و می‌گوییم. در جاهایی که بخش خصوصی، یا توان لازم و امکانات را ندارد، یا رغبتی ندارد، وارد بشوند؛ اگر چنانچه بعد از مدتی بخش خصوصی وارد آنجا شد، اینها از آنجا هم به یک نقطه دوردست‌تر و سخت‌تری مهاجرت کنند و بروند آنجا کار کنند، سرمایه‌گذاری کنند؛

۱. البته رخدادهای فوق برآیند عوامل مختلفی است؛ برای مثال به‌نظر می‌رسد در برخی صنایع تقاضا برای در اختیارگیری شرکت‌ها از طرف بخش خصوصی واقعی کم‌رنگ است. این موضوع می‌تواند ناشی از شرایط بازاری صنعت مربوطه باشد به‌نحوی که در آن بازار، بخش خصوصی توانمندی حضور و انباشت تجربه نداشته است. البته این موضوع به‌خودی‌خود مجوز جایگزینی بخش عمومی غیردولتی نیست و می‌توان با تمهیداتی شرایط حضور بخش خصوصی در چنین بازارهایی را ولو در بلندمدت فراهم کرد.

و جداً از رقابت با بخش خصوصی پرهیز کنند^۱».

۶-۳-۱. پس از واگذاری

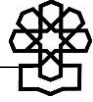
همان‌طور که پیش از این عنوان شد، قاعداً شرایط بنگاه‌ها، به‌ویژه بنگاه‌های دارای ویژگی‌های خاص، در دوره پس از واگذاری نیز برای دولت مهم است. در نتیجه این پرسش مطرح می‌شود که آیا حمایت و نظارت دولت بر بنگاه در دوران پس از واگذاری نیز لازم است؟ اگرچه پاسخ به این سؤال مثبت است، اما یک نکته مهم در این باره قابل ذکر خواهد بود زیرا بی‌توجهی به آن، می‌تواند این فرایند را از مسیر اصلی خود خارج سازد.

نخست باید توجه داشت که تصمیم‌گیری در خصوص هر آنچه در دوره پس از واگذاری انجام می‌شود، مربوط به دوره پیش از واگذاری است. در بخش امکان‌سنجی و در قسمت مربوط به مسائل حول بنگاه عنوان شد که باید همه مسائل حول بنگاه اعم از مسائل کارگری، شرایط بازار، تعهدات و غیره پیش از واگذاری به دقت شناسایی و در خصوص آنها اتخاذ تصمیم شود. بنابراین مسائلی که حمایت یا نظارت دولت در دوران پس از واگذاری را می‌طلبد، می‌بایست پیش از واگذاری شناسایی و در قرارداد منعکس شوند. در حقیقت دولت می‌بایست حمایت‌ها و نظارت‌های خود را معطوف به موضوع‌های مذکور در قرارداد کند. اینکه موضوع‌های مذکور در قرارداد از شمول و جامعیت لازم درباره همه مسائل بنگاه برخوردار باشد، منوط به کیفیت مطالعات و بررسی‌های پیش از واگذاری و شیوه تنظیم قرارداد خواهد بود.

به بیان دیگر، اگر دولت می‌خواهد خارج از چارچوب رفتار معمول با سایر فعالان بخش خصوصی، با بنگاه مشمول واگذاری در دوران پس از واگذاری رفتار ویژه‌ای داشته باشد، می‌بایست همه مصادیق این رفتار ویژه را به دقت در قرارداد منعکس کند. در خصوص موضوع‌هایی که در قرارداد ذکر نشده است، باید کاملاً به مانند دیگر بنگاه‌های بخش خصوصی با بنگاه واگذارشده رفتار شود، چه در حوزه حمایت و چه در حوزه نظارت. این کار متضمن استقرار رقابت و زمین بازی عادلانه برای همه فعالان بازار است. نمی‌توان به دلیل اینکه این بنگاه پیش از این در تملک دولت بوده است، حمایت یا نظارتی غیر از آنچه در قرارداد ذکر شده و یا درباره دیگر بنگاه‌ها اعمال می‌شود، در نظر گرفت.

نکته قابل ذکر دیگر در خصوص دوران پس از واگذاری، نحوه پایش اجرای قرارداد است. تعیین تکلیف نحوه پایش اجرای قرارداد از آن جهت حائز اهمیت است که ممکن است وزارتخانه مربوطه (شرکت مادر تخصصی) به هر دلیلی انگیزه پابینی برای این کار داشته باشد یا از سمت دیگر، به هر دلیلی انگیزه سخت‌گیری بی‌مورد در اجرای قرارداد و طرح دعوی و اختلال در کار خریدار را داشته باشد. لذا ضروری است که هر دو انگیزه احتمالی با مکانیسم‌هایی کنترل شود. در این راستا، اولاً وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌بایست ملزم باشد که گزارش اجرای قراردادهای واگذاری را به صورت دوره‌ای برای هیئت واگذاری ارسال کند (تبصره «۲» ماده (۲۷) احکام پیشنهادی)؛ ثانیاً در صورتی که اجرای قرارداد از سوی

۱. بیانات در جمع فعالان اقتصادی، آبان‌ماه ۱۳۹۸.

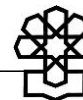


خریدار بنگاه به درستی انجام نشود، وزارتخانه ذی ربط (شرکت مادر تخصصی) منوط به تصویب هیئت واگذاری مجاز به طرح دعوی نزد هیئت داوری باشد. به عبارت دیگر، هرگونه طرح دعوی نزد هیئت داوری می بایست تنها با مجوز هیئت واگذاری انجام پذیرد (تبصره «۳» ماده (۳۰) احکام پیشنهادی). همچنین طبیعی است که هیئت واگذاری این اختیار را خواهد داشت که براساس گزارش های دوره ای، رأساً (و بدون درخواست از سوی فرشنده)، حکم به اقامه دعوی نزد هیئت داوری دهد. بدیهی است که حق اقامه دعوی برای خریدار نیز کاملاً محفوظ است.

۲. احکام پیشنهادی به منظور اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه خصوصی سازی

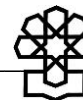
در این بخش، احکام پیشنهادی به منظور اصلاح قانون، بر مبنای الگوی تشریح شده در بخش پیشین، ارائه شده است. به منظور جلوگیری از تطویل گزارش، موادی از قانون که نیازی به اصلاح ندارند در جدول درج نشده‌اند.

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
<p>ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار برده می‌شود:</p> <p>۴- بنگاه: واحد اقتصادی که در تولید کالا یا خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آن که دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد.</p>	<p>تعریف بنگاه در قانون واجد اشکال است زیرا بنگاه دولتی که دارای شخصیت حقیقی باشد، مصداق بیرونی نداشته و ادبیات تعریف نیاز به اصلاح دارد.</p>	<p>۴- بنگاه: واحد اقتصادی که در تولید کالا یا خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آنکه دارای شخصیت حقوقی باشد یا حقیقی باشد.</p>
	<p>تاکنون معیار و تعریف مشخصی برای سازمان‌های توسعه‌ای در قوانین ارائه نشده؛ لذا نیاز به ارائه تعریفی از این نهادها در قانون وجود دارد که به کمک آن بتوان تغییر ماهیت سایر سازمان‌ها به سازمان توسعه‌ای را انتظام بخشید (وجود این تعریف برای اجرای تبصره «۶» بند «ب» ماده (۳) احکام پیشنهادی، جهت تعیین تکلیف سازمان‌های توسعه‌ای ضروری است).</p>	<p>افزافه شدن تعریف «سازمان توسعه‌ای» به شرح ذیل:</p> <p>۲۳- سازمان توسعه‌ای: شرکت یا مؤسسه دولتی است که در چارچوب سیاست‌های کلی توسعه صنعتی و تولیدی کشور، در حوزه‌هایی که بخش خصوصی به کلی یا به تنهایی تمایل یا توان فعالیت یا سرمایه‌گذاری در آنها را ندارد، شامل صنایع پیشرفته با فناوری بالا، صنایع خطرپذیر و یا در مناطق کمتر توسعه یافته اقدام به سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی می‌کند.</p>
<p>ماده ۲- فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:</p>	<p>نکته اول اینکه در گروه‌بندی ارائه شده در قانون، یک منفذ مهم وجود دارد که تعیین تکلیف آن ضروری است. تعریف گروه دو در قانون عبارت است از فعالیت‌های اقتصادی</p>	<p>ماده ۲- فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:</p>



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
گروه یک - تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.	مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) به جز موارد مذکور در گروه سه. از سوی دیگر، وجود عبارت «مانند اینها» در انتهای فعالیت‌های مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴)، موجب می‌شود که بتوان بسیاری از بنگاه‌ها را ذیل گروه دو گنجانند. این موضوع می‌تواند راهی برای انتقال بنگاه‌ها از گروه یک به دو، به منظور عدم واگذاری ایجاد کند. لذا ضروری است تطبیق مصادیق با عبارت «مانند اینها» دارای ضابطه و محدود شود تا از بی‌نظمی و تفسیرهای سلیقه‌ای جلوگیری گردد. نکته دیگر اینکه گروه‌بندی مجدد همه بنگاه‌های دولتی ضروری است. زیرا اولاً طی سال‌های گذشته بنگاه‌های متعددی از فهرست گروه‌های سه‌گانه خارج شده اما گروه جدیدی برای آنها تعیین نشد. به تدریج تعداد این بنگاه‌ها افزایش یافت به نحوی که عملاً به شکل غیررسمی یک گروه چهارم تحت عنوان «خروج از فهرست» ایجاد شد. بنابراین تعیین تکلیف این بخش مهم از شرکت‌های دولتی ضروری است. ثانیاً در خصوص تعریف گروه دو، ضابطه جدیدی تعیین شده که لازم است بنگاه‌ها براساس آن مجدداً بررسی شود. لذا گروه‌بندی مجدد تمام بنگاه‌های دولتی لازم خواهد بود.	گروه یک- تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.
گروه دو - فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.	گروه دو، ضابطه جدیدی تعیین شده که لازم است بنگاه‌ها براساس آن مجدداً بررسی شود. لذا گروه‌بندی مجدد تمام بنگاه‌های دولتی لازم خواهد بود.	گروه دو- فعالیت‌های اقتصادی در کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.
گروه سه - فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از: ۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)، ۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه 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، ۷) بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، ۸) شبکه‌های اصلی انتقال برق، ۹) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی	گروه سه- فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از: ۱. شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)، ۲. شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه 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، ۷. بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران،	

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>۸. شبکه‌های اصلی انتقال برق،</p> <p>۹. سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران،</p> <p>۱۰. سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،</p> <p>۱۱. رادیو و تلویزیون،</p> <p>۱۲. شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران،</p> <p>بنگاه‌های مشمول گروه سه، منحصر در ۱۲ مورد فوق بوده و همچنین شامل زیرمجموعه‌های بنگاه‌های نام برده شده نیز نمی‌شود.</p> <p>تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه، در چارچوب این ماده، ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون، با پیشنهاد هیئت واگذاری به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. در مورد بند (۳) گروه سه، مصوبه هیئت وزیران باید به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح برسد.</p> <p>تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی بنگاه‌های اقتصادی خارج از موارد مصرح در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد.</p> <p>پس از انقضای مهلت سه‌ماهه، بنگاه‌هایی که تکلیف گروه‌بندی آنها مشخص نشده باشد ذیل گروه یک تلقی خواهند شد مگر مواردی که نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.</p>	<p>حفظ بخشی از مالکیت دولت بر یک بنگاه (و میزان آن)، کاملاً تحت تأثیر شرایط خاص آن بنگاه و سیاست‌های دولت در صنعت مورد نظر باشد؛ لذا طبیعتاً نمی‌توان در چنین موضوع‌هایی، تصمیمات کلی و عام گرفت. اما آیا چنین فرایندی (یعنی تصمیم‌گیری مورد به مورد درخصوص میزان سهامی که در هر بنگاه می‌بایست در تملک دولت باقی بماند، براساس مطالعات تخصصی روی هر بنگاه و شرایط صنعت، در حین عملیات واگذاری)، برای کشور ما سیاست مناسبی است؟ درخصوص بنگاه‌های گروه دو که در عمل چنین فرایندی در جریان است، اما به‌نظر می‌رسد تسری آن به بنگاه‌های گروه یک چالش‌ساز است. در بسیاری موارد، صاحبان بنگاه‌های دولتی ترجیح می‌دهند بخشی از سهام خود را در بنگاه‌های مشمول واگذاری حفظ کنند، لذا اگر درباره بنگاه‌های گروه یک نیز چنین منفذ قانونی گشوده شود، احتمالاً خروجی فرایند، نگهداری بخشی از سهام در اغلب بنگاه‌ها خواهد بود. ضمن اینکه اگر در موارد خاص، حفظ بخشی از مالکیت دولت در یک بنگاه ذیل گروه یک، حیاتی تشخیص داده شود، از طریق انتقال بنگاه از گروه یک به گروه دو، این کار قابل انجام خواهد بود.</p>	<p>جمهوری اسلامی ایران،</p> <p>۱۰) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،</p> <p>۱۱) رادیو و تلویزیون،</p> <p>۱۲) شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران،</p> <p>تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف شش ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و در مورد بند «۳» گروه سه، مصوبه هیئت وزیران باید به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح برسد.</p>



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>تغییری که فراز اول حکم پیشنهادی نسبت به وضع موجود ایجاد خواهد کرد، الزام به ارائه پیشنهاد از سوی هیئت واگذاری است؛ به عبارت دیگر، هرگونه پیشنهاد تغییر گروه‌بندی می‌بایست صرفاً از مجرای هیئت واگذاری به هیئت وزیران ارائه شود. این موضوع از این جهت حائز اهمیت است که اولاً تا حدی از بی‌انضباطی در تغییر گروه‌بندی جلوگیری شود و ثانیاً نقش هیئت واگذاری به‌عنوان اتاق فکر و مرجع تصمیم‌گیری در حوزه خصوصی‌سازی تثبیت شود.</p>	<p>تبصره ۱ (الحاقی) - هرگونه تغییر در گروه‌بندی شرکت‌ها صرفاً با پیشنهاد هیئت واگذاری و تصویب هیئت وزیران امکان‌پذیر خواهد بود.</p>
<p>ماده ۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود:</p> <p>الف- مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از تأسیس مؤسسه و یا دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است.</p>	<p>اولین نکته در خصوص این بند، تعارض ممنوع کردن مالکیت دولت در بنگاه‌های این گروه با واگذاری مدیریت است. لذا برای امکان‌پذیر شدن واگذاری مدیریت، می‌بایست کلمه مالکیت از ابتدای این بند حذف شود. دومین نکته اینکه مسئله تعیین قلمرو فعالیت دولت در حوزه طرح‌های عمرانی دارای تفاوت‌های مهمی با حوزه بنگاه‌های دولتی است به‌نحوی که پیش‌بینی حکم واحد برای آنها به شیوه‌ای که در این بند از قانون پیش‌بینی شده عملاً فاقد موضوعیت است. در عمل، دولت (به دلایل مختلفی که تشریح آنها خارج از موضوع این گزارش است) ناگزیر از اجرای بسیاری از طرح‌های عمرانی است که به لحاظ طبقه‌بندی فعالیت، در گروه یک جای می‌گیرند. از آنجایی که تعریف و اجرای بخش مهمی از طرح‌های مذکور اجتناب‌ناپذیر هستند، نمی‌توان دولت را از اجرای آنها منع کرد؛ از سوی دیگر، راهکار دخیل کردن بخش</p>	<p>ماده ۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود:</p> <p>الف- مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آنها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه و یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است.</p>

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	<p>خصوصی در اجرای پروژه‌های عمرانی، مشارکت عمومی- خصوصی است که از اساس با مفهوم خصوصی سازی متفاوت است. از این رو با عنایت به وجود سایر ظرفیت‌های قانونی به منظور مشارکت عمومی- خصوصی یا واگذاری پروژه‌های عمرانی و بلاوجه بودن تعیین تکلیف برای پروژه‌های عمرانی در این بند از این قانون، حذف عبارت «اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» از متن حکم منطقی‌تر به نظر می‌رسد.</p>	
<p>تبصره ۱- هیئت واگذاری مکلف است نسبت به تعیین تکلیف بنگاه‌های مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون، به شکل واگذاری در چارچوب ماده (۲۰) یا انحلال در چارچوب ماده (۱۹) این قانون اقدام کند.</p>	<p>مشروح نکات مربوط به این تبصره در بخش ۳-۳-۱ گزارش تبیین شده است. اجمالاً می‌توان گفت بخشی از چرخه معیوب واگذاری‌ها ریشه در رویکرد قانون مبنی بر الزام به واگذاری دارد. هنگامی که ضرب‌الاجل زمانی برای واگذاری تعیین می‌شود، مجری خود را مجاز و مکلف می‌داند که تحت هر شرایطی بنگاه را به فروش برساند. این در حالی است که تضمین پیشبرد کار و پیشگیری از بی‌عملی در واگذاری‌ها از رهگذر طراحی مکانیسم‌های انگیزشی (و نه الزام به واگذاری) میسر است، به نحوی که مجریان، خود نسبت به پیشبرد کار دغدغه داشته باشند (مکانیسم‌های انگیزشی مزبور در سایر احکام پیش‌بینی شده است). لذا الزام به واگذاری در حکم پیشنهادی حذف و الزام به تعیین تکلیف (بدون ضرب‌الاجل زمانی) جایگزین آن شده است.</p>	<p>تبصره ۱- دولت مکلف است سهم، سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت خود را در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی که موضوع فعالیت آنها جزء گروه یک ماده (۲) این قانون است، تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.</p>

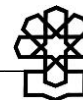


مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
<p>تبصره ۲- تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضاء قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.</p>	<p>با حذف الزام به واگذاری در تبصره قبل، حکم قانون در این تبصره عملاً فاقد موضوعیت خواهد بود. ازسوی دیگر، یک موضوع مهم مرتبط با محتوای همین تبصره، تعیین تکلیف بنگاه‌هایی است که مکرراً برای واگذاری آنها اقدام می‌شود اما متقاضی برای آنها وجود ندارد. در این حالت، یک راه تغییر مکرر شرایط فروش (مثلاً کاهش مکرر قیمت یا افزایش دوره اقساط) به منظور جذب خریدار است؛ اما به نظر می‌رسد تسهیل شرایط فروش از حدی بیشتر موجب واکنش‌های اجتماعی و چالش‌های بعدی خواهد شد که می‌تواند تجربیات منفی گذشته را تکرار کند. اما راه دوم، توجه به ظرفیت‌های قابل ایجاد در بنگاه به منظور تسهیل فروش (مانند بازسازی ساختاری، ادغام، تجزیه و ...) یا در نهایت، ادامه تصدی برای مدت معلوم و مشخص است. لذا حکم پیشنهادی همین مسئله را مورد نظر قرار داده است. همچنین به منظور رفع تعارض حکم با واگذاری مدیریت، کلمه مالکیت از ابتدای تبصره حذف شده است.</p>	<p>تبصره ۲- تداوم مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضاء قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.</p>
<p>تبصره ۳- دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی ازسوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در</p>	<p>سه تغییر در متن این تبصره پیشنهاد شده است؛ اولین تغییر، حذف الزام به واگذاری و تسری حکم مربوط به ادامه تصدی در تبصره قبل به بنگاه‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای است.</p>	<p>تبصره ۳- دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی ازسوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در</p>
	<p>تغییر صرفاً در موارد زیر:</p>	<p>اصلاح ۱- «سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع سرمایه‌گذاری باید در قالب بنگاه جدید حداکثر ظرف مدت سه سال پس از اخذ پروانه بهره‌برداری با رعایت مقررات</p>

۱. البته باید توجه داشت که این اصلاح تنها در صورتی قابل اعمال خواهد بود که به‌عنوان لایحه ازسوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شود زیرا به استناد ذیل بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، تداوم یا شروع فعالیت در عناوین خارج از صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مستلزم پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است.

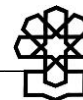
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>این قانون واگذار شود. عدم واگذاری بنگاه، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. ادامه تصدی تنها از طریق سازوکار تبصره «۲» بند «الف» این ماده امکان‌پذیر خواهد بود.</p> <p>اصلاح ۲- حذف فراز ذیل: «دولت مکلف است سهم سازمان‌های توسعه‌ای از اعتبارات موضوع تبصره «۷» این ماده و بخشی از اعتبارات موضوع بندهای «۳»، «۵» و «۷» ماده (۲۹) این قانون را در ردیف‌های مستقل و مشخص بودجه سالانه کل کشور درج و به سازمان‌های توسعه‌ای به‌منظور تحقق اهداف این تبصره، پرداخت کند.</p> <p>اصلاح ۳- اصلاح فراز پایانی تبصره به شرح ذیل: «حکم این تبصره در مورد سرمایه‌گذاری‌های جدید تا پایان برنامه هفتم توسعه اعتبار دارد»^۱.</p>	<p>دومین تغییر، حذف فراز مربوط به سهم سازمان‌های توسعه‌ای از وجوه حاصل از واگذاری‌هاست. حذف بخش مذکور به این دلیل پیشنهاد شده که تعیین تکلیف نحوه تخصیص وجوه حاصل از واگذاری‌ها (اعم از تعیین سهم سازمان‌های توسعه‌ای) در ماده (۲۹) احکام پیشنهادی متمرکز شده است.</p> <p>سومین تغییر، حذف فراز پایانی مبنی بر اعتبار حکم این تبصره تا پایان برنامه ششم است. حذف این فراز به دلیل لزوم تداوم سرمایه‌گذاری‌های سازمان‌های توسعه‌ای در مناطق محروم و صنایع پیشرفته و خطرپذیر است. به بیان دقیق‌تر، منع سازمان‌های توسعه‌ای از سرمایه‌گذاری در شرایطی که کشور طی سال‌های گذشته با کاهش شدید سرمایه‌گذاری مواجه بوده، دارای منطق نیست.</p>	<p>طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی اقدام کند. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند. هیئت وزیران موظف است مشخصات طرح‌های موضوع این تبصره را که قبل از فراخوان عمومی توسط وزارتخانه ذی‌ربط پیشنهاد می‌شود حداکثر ظرف مدت چهل و پنج روز به تصویب برساند. مصادیق صنایع پیشرفته با فناوری بالا و صنایع خطرپذیر به موجب آیین‌نامه‌ای تعیین می‌شود که ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط وزارتخانه‌های «امور اقتصادی و دارایی» و «صنعت، معدن و تجارت» تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. دولت مکلف است طرح‌های موضوع این تبصره را به‌منظور فراخوان عمومی در یک پایگاه اطلاع‌رسانی (که در آن نام سازمان توسعه‌ای مربوطه، موضوع طرح، محل اجرای طرح</p>

۱. البته باید توجه داشت که این اصلاح تنها در صورتی قابل اعمال خواهد بود که به‌عنوان لایحه ازسوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شود زیرا به استناد ذیل بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، تداوم یا شروع فعالیت در عناوین خارج از صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مستلزم پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است.



احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
		<p>به تفکیک استان، شهرستان و مراحل پیشرفت طرح که در اجرا مشخص می‌شود) به اطلاع عموم برساند. حداکثر مدت زمان لازم برای فراخوان عمومی و بررسی طرح‌های موضوع این تبصره سه ماه از زمان ثبت مشخصات طرح در پایگاه اطلاع‌رسانی می‌باشد.</p> <p>سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع سرمایه‌گذاری باید در قالب بنگاه جدید حداکثر ظرف مدت سه سال پس از اخذ پروانه بهره‌برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود. عدم واگذاری بنگاه، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود.</p> <p>دولت مکلف است سهم سازمان‌های توسعه‌ای از اعتبارات موضوع تبصره «۷» این ماده و بخشی از اعتبارات موضوع بندهای «۳»، «۵» و «۷» ماده (۲۹) این قانون را در ردیف‌های مستقل و مشخص بودجه سالانه کل کشور درج و به سازمان‌های توسعه‌ای به‌منظور تحقق اهداف این تبصره، پرداخت کند.</p> <p>دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است فهرست و مشخصات این طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به‌صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.</p> <p>حکم این تبصره در مورد سرمایه‌گذاری‌های جدید تا پایان برنامه ششم توسعه اعتبار دارد.</p>

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
بدون تغییر.		تبصره ۴- سازمان‌های توسعه‌ای مجازند ...
حذف	<p>اولاً با توجه به حکم تبصره «۶» همین بند در احکام پیشنهادی، فراز ابتدایی این تبصره فاقد موضوعیت است زیرا در حکم مذکور مقرر شده که هیئت واگذاری نسبت به تطبیق وظایف و عملکرد سازمان‌ها با تعریف سازمان توسعه‌ای و احصای آنها اقدام نماید. ثانیاً این‌گونه تعیین تکلیف برخی سازمان‌ها به صورت موردی در قانون واجد اشکال است؛ یا می‌بایست همه سازمان‌های توسعه‌ای مانند این سازمان نام برده شوند یا اینکه قاعده کلی بیان و تشخیص مصادیق آن به مجری سپرده شود. بدیهی است که رویکرد دوم در این زمینه سازگاری بیشتری با شأن قانون دارد.</p> <p>ثالثاً به نظر می‌رسد برخی از فرازهای این تبصره (مانند حکم مربوط به واگذاری شهرک‌ها و نواحی صنعتی به مالکان واحدهای مستقر) عملاً حاوی حکم جدیدی نیست و درج آنها در این قانون علاوه بر آنکه بی‌ارتباط با موضوع قانون است، ضرورتی ندارد.</p> <p>رابعاً با توجه به اینکه ادامه فعالیت این شرکت در برخی از نواحی به شکل دولتی ضرورتی ندارد و ممکن است در آینده نیز نواحی دیگری به این فهرست اضافه شوند، تعیین تکلیف مجدد درخصوص واگذاری یا عدم واگذاری زیرمجموعه‌های این سازمان ضروری است. به همین دلیل</p>	<p>تبصره ۵- سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی آن، به‌عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین می‌شود و امور حاکمیتی آنها مشمول واگذاری نمی‌باشد.</p> <p>تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان براساس مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون مدیریت و خدمات کشوری صورت می‌گیرد.</p> <p>واگذاری شهرک‌ها و نواحی صنعتی به مالکان واحدهای مستقر در آنها کماکان برطبق قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۳۱/ ۲/ ۱۳۸۷ انجام می‌پذیرد و وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نسبت به اجرای کامل قانون و انتقال مدیریت به شرکت‌های خدماتی مذکور در قانون فوق اقدام نماید.</p> <p>در مورد اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی احداث شهرک یا ناحیه صنعتی در زمین شخصی یا دولتی واقع در حریم یا خارج از حریم شهرها می‌باشند، واحدهای تابعه استانی سازمان با رعایت قوانین و مقررات ذی‌ربط مکلف به صدور پروانه برای متقاضی هستند و موظفند ضمن اعمال نظارت، حمایت‌های لازم را به عمل آورند.</p>



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
در مناطق غیربرخوردار و کمتر توسعه یافته که شهرک‌ها و نواحی صنعتی واگذار نگردیده است و یا در مناطقی که متقاضی غیردولتی برای احداث شهرک یا نواحی صنعتی وجود ندارد، همچنان سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی مربوطه وظیفه ایجاد، خدمات‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها را برعهده دارند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره حداکثر ظرف سه ماه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	لازم است این تبصره حذف و تصمیم‌گیری درخصوص واگذاری یا عدم واگذاری این سازمان و زیرمجموعه‌های آن، مانند سایر شرکت‌ها به سازوکار گروه‌بندی سپرده شود.	
تبصره ۶- شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی به‌عنوان یک واحد پژوهش بنیادی و توسعه‌ای است که در جهت خودکفایی به‌صورت یک شرکت حاکمیتی فعالیت می‌کند.	این تبصره در سال ۱۳۹۲ به قانون الحاق شد. اولاً با توجه به حکم تبصره «۶» همین بند در احکام پیشنهادی، این تبصره فاقد موضوعیت است و ثانیاً درج این‌گونه استثنای پراکنده در قانون واجد اشکال است.	حذف
تبصره ۷- سرمایه‌گذاری و مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای کشور در فعالیت‌های موضوع گروه (۲) ماده (۲) این قانون و در چهارچوب قانون تأسیس و اساسنامه آن سازمان‌ها، با رعایت سقف تعیین شده در مورد سهم بازار موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) مجاز است، مشروط به اینکه موارد مشارکت و سرمایه‌گذاری در گروه (۲) باشد و مازاد بر سقف تعیین شده برای فعالیت‌های این گروه	تنها تغییر مورد نیاز در این تبصره، حذف فراز مربوط به سهم سازمان‌های توسعه‌ای از وجوه حاصل از واگذاری‌هاست. حذف بخش مذکور به این دلیل پیشنهاد شده که تعیین تکلیف نحوه تخصیص وجوه حاصل از واگذاری‌ها (اعم از تعیین سهم سازمان‌های توسعه‌ای) در ماده (۲۹) احکام پیشنهادی متمرکز شده است.	تبدیل به تبصره «۵» و حذف فراز ذیل: «وجوه حاصل از واگذاری‌ها جهت اجرای مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی به خزانه واریز می‌شود. هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>برای مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می شود.</p> <p>برای انجام بقیه تکالیف مذکور در بند «د» سیاست‌ها و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از محل وجوه حاصل از واگذاری سایر شرکت‌ها عمل می شود.»</p>		<p>حداکثر ظرف سه سال از شروع بهره برداری واگذار شود. سهام، سهم‌الشرکه و حق تقدم سازمان‌ها در بنگاه‌های موضوع گروه‌های (۱) و (۲) تا هنگامی که واگذار نشده است توسط سازمان توسعه‌ای ذی ربط اداره می شود. وجوه حاصل از واگذاری‌ها جهت اجرای مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به خزانه واریز می شود. هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور برای مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف می شود.</p> <p>برای انجام بقیه تکالیف مذکور در بند «د» سیاست‌ها و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از محل وجوه حاصل از واگذاری سایر شرکت‌ها عمل می شود.</p>
<p>تبصره «۶» (الحاقی) - تأسیس سازمان توسعه‌ای یا تبدیل شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان پذیر خواهد بود.</p>	<p>در بخش ۴-۳-۱ عنوان شد که یکی از مشکلات موجود در حوزه سازمان‌های توسعه‌ای، روند بی ضابطه اضافه شدن برخی نهادها به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای است. لذا</p>	



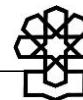
مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>نیاز به ارائه تعریفی از این نهادها در قانون وجود دارد که به کمک آن بتوان تغییر ماهیت سایر سازمان‌ها به سازمان توسعه‌ای را انتظام بخشید. این تعریف در بند «۲۳» ماده (۱) احکام پیشنهادی ارائه شد اما ارائه تعریف نیز کافی نیست. یکی از مسائل مهم، تعیین تکلیف تصمیماتی است که در گذشته اتخاذ شده. لازم است همه تصمیمات اخذ شده جهت تبدیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای طی سال‌های گذشته، با معیار جدیدی که ارائه شده تطبیق داده شود تا یک غربالگری اصولی در میان این سازمان‌ها انجام گیرد و متعاقب آن، سازمان‌هایی که مشمول معیارهای لازم نیستند به سازمان عادی تبدیل شده و مشمول واگذاری قرار گیرند. در کنار این موضوع، برای تبدیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی به سازمان توسعه‌ای پس از اصلاح قانون نیز می‌بایست ضوابط سخت‌گیرانه‌ای پیش‌بینی شود.</p>	<p>هیئت واگذاری مکلف است ظرف یک سال، همه سازمان‌هایی که تا پیش از ابلاغ این قانون، به‌عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شده‌اند را از جهت تطابق وظایف و عملکرد با تعریف بند «۲۳» ماده (۱) این قانون تعیین تکلیف کرده و فهرست سازمان‌های توسعه‌ای را جهت تصویب به هیئت وزیران ارسال کند. از تاریخ تصویب فهرست مذکور، سازمان‌هایی که در فهرست مذکور قرار نداشته باشند مشمول احکام سازمان‌های توسعه‌ای در این قانون نخواهند بود و هیئت وزیران مکلف است اصلاحات لازم در اساسنامه سازمان‌های مذکور به‌منظور تبدیل به سازمان عادی را انجام دهد. چنانچه در مهلت یک‌ساله یاد شده از تاریخ ابلاغ این قانون، فهرست مزبور به تصویب هیئت وزیران نرسیده باشد، هیچ‌یک از سازمان‌های دولتی مشمول احکام سازمان‌های توسعه‌ای در این قانون نخواهند بود.</p>
<p>ب - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) ... تبصره «۱» - دولت مجاز است ... تبصره «۲» - بخش‌های غیردولتی ... تبصره «۳» - دولت مکلف است ...</p>	<p>یک نکته درخصوص بند «ب» ماده (۳)، قابل ذکر است و آن اینکه در سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) به‌عنوان یک اختیار اعطا شده اما در قانون به تکلیف تبدیل شد.</p>	<p>بدون تغییر.</p>
<p>ماده ۱۴ - عملیات واگذاری توسط دولت باید به‌نحوی انجام گیرد که حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ کلیه واگذاری‌ها</p>	<p>مشروح نکات مربوط به این ماده در بخش ۳-۳-۱ گزارش تبیین شده است. اجمالاً می‌توان گفت تضمین پیشبرد کار</p>	<p>ماده ۱۴ - به‌منظور ایجاد انگیزه همکاری در مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های مشمول واگذاری،</p>

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>آیین‌نامه تشویق اعضای هیئت‌مدیره و مدیران عامل شرکت‌های واگذار شده ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>	<p>و پیشگیری از بی‌عملی در واگذاری‌ها از رهگذر طراحی مکانیسم‌های انگیزشی (و نه الزام به واگذاری) میسر است. لذا حذف این ماده ضروری است.</p> <p>در خصوص متن جایگزین پیشنهادی نیز سه نکته قابل ذکر است. اولاً در بسیاری از موارد، اعضای هیئت‌مدیره را اشخاص حقوقی تشکیل می‌دهند که نمایندگان حقیقی آنها را نمایندگی می‌کنند. یکی از چالش‌ها این است که اگر این پاداش‌ها به اشخاص حقوقی تعلق بگیرد، عملاً ایجاد انگیزه در افراد اتفاق نمی‌افتد (هم‌اکنون نیز در بسیاری از موارد، در شرکت‌های دولتی، پاداش مصوب در مجامع برای هیئت‌مدیره به اشخاص حقیقی تعلق نمی‌گیرد و لذا انگیزه‌ای ایجاد نمی‌کند). ثانیاً این دغدغه وجود دارد که بلافاصله پیش از واگذاری، برخی صاحبان سهام شرکت‌ها به منظور انتفاع شخصی، در هیئت‌مدیره یا مدیران عامل تغییراتی اعمال کنند. لذا مناسب است حضور حداقل شش ماه یا یک سال در شرکت برای دریافت این پاداش ضروری باشد. ثالثاً می‌توان پاداش مدیران و اعضای هیئت‌مدیره را بر دوش خریدار گذاشت (که عملاً در قیمت منعکس خواهد شد). در این حالت، به انتخاب خریدار می‌توان درصدی از سهام شرکت یا وجه نقد به مدیران و اعضای هیئت‌مدیره پرداخت کرد.</p> <p>البته برخی موارد فوق را می‌توان به آیین‌نامه موکول کرد</p>	<p>خاتمه یابد.</p>



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	لذا در متن حکم پیشنهادی به آن پرداخته نشده اما ملحوظ کردن آنها جهت تدوین آیین نامه ضروری است.	
<p>ماده ۱۶- به منظور حمایت از نیروی انسانی، حفظ سطح اشتغال و استمرار تولید در بنگاه‌های مشمول واگذاری، هیئت واگذاری مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید و به تناسب اقدامات زیر را انجام دهد:</p> <p>۱. بازنشستگی پیش از موعد براساس مواد (۹) و (۱۰) قانون بازسازی و نوسازی صنایع مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۶ که برای این بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می‌گردد.</p> <p>۲. بازخرید براساس توافق.</p> <p>۳. پس از اقدامات فوق، تعداد کارکنان هر شرکت قابل واگذاری را در سند واگذاری ثبت و این شرط را در شرایط واگذاری بگنجانند که مدیران شرکت‌های واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.</p> <p>۴. برای خریداران شرکت‌هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند مشوق‌های مالی و یا غیرمالی از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.</p> <p>۵. آموزش و به‌کارگیری نیروی مازاد در واحدهای دیگر رأساً و یا به کمک خریداران بنگاه‌ها با استفاده از مشوق‌های مالی و غیرمالی.</p>	<p>ماده ۱۶- به منظور حمایت از نیروی انسانی و اصلاح ساختار بنگاه‌های مشمول واگذاری، وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) مکلف است کلیه کارکنان هر شرکت را پیش از واگذاری، در برابر بیکاری بیمه نماید و به تناسب اقدامات زیر را انجام دهد:</p> <p>۱. بازنشستگی پیش از موعد براساس مواد (۹) و (۱۰) قانون بازسازی و نوسازی صنایع مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۶ که برای این بنگاه‌ها تا پایان سال ۱۴۰۴ تمدید می‌شود.</p> <p>۲. بازخرید براساس توافق.</p> <p>۳. برای خریداران شرکت‌هایی که حاضر باشند تعداد کارکنان شرکت را پس از واگذاری افزایش دهند یا نیروهای مازاد سایر واحدهای مشمول واگذاری را به‌کار گیرند، مشوق‌های مالی و یا غیرمالی از جمله تخفیف در اصل قیمت اعلام نماید.</p>	

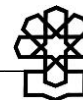
مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	(۲۰) به آن پرداخته شده لیکن بند سوم در حکم پیشنهادی به این دلیل حذف نشده که راه برای اعطای مشوق در ازای تعهد، در سایر روش‌های واگذاری نیز باز باشد.	
	قرار گرفتن این حکم (که همان جزء سوم ماده (۱۶) قانون است)، در میان بندهای ماده (۱۶) موجب ابهام شده، به این معنا که مشخص نیست انجام بند سوم، برای هیئت واگذاری تکلیف شده یا اختیار است لذا ضروری است به‌عنوان یک تبصره جداگانه درج شود.	تبصره ۱- وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) مکلف است پس از اجرای بندهای «۱» و «۲» (در صورت امکان)، تعداد کارکنان هر شرکت قابل واگذاری را در قرارداد واگذاری ثبت و این شرط را در شرایط واگذاری بگنجانند که مدیران شرکت‌های واگذار شده تا پنج سال حق کاهش تعداد کارکنان خویش را ندارند.
تبصره ۱- اعمال مشوق‌های مالی و یا غیرمالی موضوع این ماده براساس دستورالعملی خواهد بود که به پیشنهاد هیئت واگذاری به تصویب شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی خواهد رسید.	اولاً لازم است دستورالعمل این تبصره به کل ماده تسری پیدا کند و منحصر در اعمال مشوق‌ها نباشد. ثانیاً با انحلال شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، مرجع تصویب دستورالعمل نیاز به اصلاح خواهد داشت.	تبصره ۲- دستورالعمل موضوع این ماده ظرف شش ماه پس از ابلاغ این قانون، به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.
تبصره ۲- خریداران مکلفند در ازای برخورداری از مشوق‌های مالی و یا غیرمالی، برنامه کتبی خود را برای حفظ سطح اشتغال موجود و بازآموزی کارکنان بنگاه در حال واگذاری به هیئت واگذاری ارائه کنند.	این تبصره به لحاظ مفهومی تا حد زیادی مشابه بند سوم ماده (۱۶) احکام پیشنهادی است لذا حذف آن منطقی‌تر به نظر می‌رسد.	حذف
ماده ۱۷- کلیه دستگاه‌های دولتی موضوع ماده (۸۶) این قانون مکلفند ظرف شش ماه از تصویب این قانون کلیه	مشروح نکات مربوط به این ماده در بخش ۱-۱-۱ گزارش تبیین شده است. در اینجا تنها به چند نکته به‌اختصار	ماده ۱۷- مسئول اجرای عملیات واگذاری بنگاه‌ها منطبق بر مصوبات هیئت واگذاری، از طریق هریک از روش‌های



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
<p>بنگاه‌های دولتی مشمول گروه‌های (۱) و (۲) ماده (۲) این قانون را در هر بازار براساس عواملی از جمله اندازه شرکت، فناوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف‌کننده نسبت به محصول تولیدی شرکت طبقه‌بندی نموده و فهرست شرکت‌ها و حقوق و دارایی‌های مصرح در تبصره «۱» ماده (۳) این قانون، پیشنهاد واگذاری آنها را به همراه تعداد نیروی انسانی، فهرست اموال منقول و غیرمنقول، کلیه اطلاعات و مدارک لازم و آخرین صورت‌های مالی حسابرسی شده را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه نمایند.</p> <p>الف- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اطلاعات و مدارک و صورت‌های مالی مربوط به بنگاه‌های قابل واگذاری را دریافت و توسط سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی بررسی و تأیید نماید.</p> <p>ب- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در صورت تقاضای خریدار، اطلاعات، مدارک و صورت‌های مالی تأیید شده را در اختیار آنها قرار دهد.</p> <p>ج- سازمان خصوصی‌سازی مکلف است با رعایت مفاد این ماده برای فروش بنگاه‌های مشمول واگذاری بازاریابی نموده و فرایند واگذاری را پس از طی مراحل مذکور در</p>	<p>اشاره می‌کنیم: از زمان برنامه سوم توسعه تاکنون، رویکرد متمرکز در واگذاری‌ها اتخاذ شده است، به گونه‌ای که سازمان خصوصی‌سازی متولی انجام کل عملیات واگذاری (اعم از انجام مطالعات، آماده‌سازی بنگاه، قیمت‌گذاری، برگزاری مزایده و ...) بوده است. شاید مهم‌ترین اشکال این ساختار که زنجیره‌ای از مشکلات بعدی را ایجاد می‌کند، عدم شناخت کافی وزارت امور اقتصادی و دارایی از شرکت‌های زیرمجموعه سایر وزارتخانه‌هاست. به‌عبارت‌دیگر، عدم تقارن اطلاعات شدیدی میان وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) وجود دارد.^۱ این مشکل باعث شده امکان انتقال حقوق مالکانه شرکت به وزارت اقتصاد عملاً به‌صورت کاملاً ناقص مورد استفاده قرار گیرد و ازسوی‌دیگر در فرایند واگذاری اختلالات جدی ایجاد شود زیرا آماده‌سازی بنگاه، تنها در تعامل و همکاری نزدیک با شرکت مادر تخصصی مربوطه امکان‌پذیر است که به‌دلیل عدم وجود مکانیسم انگیزشی مناسب، در بسیاری موارد، همکاری آنها با کندی و تعلل همراه است. ازسوی‌دیگر، تعدد بنگاه‌های مشمول واگذاری و تکثر مسائل جزئی مرتبط با هریک از آنها، همراه با وجود فشار برای فروش</p>	<p>موضوع ماده (۲۰) این قانون، وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) خواهد بود.</p> <p>الف- وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی)، مکلف است اطلاعات و مدارک و صورت‌های مالی مربوط به بنگاه‌های قابل واگذاری را توسط سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی معتمد سازمان بورس و اوراق بهادار بررسی و تأیید نماید.</p> <p>ب- وزارتخانه ذی‌ربط مکلف است در مورد برگزاری مزایده‌های عمومی یا محدود اعم از داخل یا خارج از بورس، حسب درخواست هریک از خریداران، کلیه صورت‌های مالی، ریز مستندات و اطلاعات بنگاه اعم از کلیه اطلاعات و اسناد محرمانه و غیرمحرمانه و نیز سایر اطلاعات و اسناد مورد درخواست خریداران درخصوص بنگاه مشمول واگذاری را جمع‌آوری و پس از امضای قرارداد محرمانگی اطلاعات (به همراه اخذ تضامین لازم) با خریداران مزبور، در اختیار آنها قرار دهد. خریداران امضاکننده قرارداد محرمانگی اطلاعات، می‌بایست دارای معرفی‌نامه از اتاق بازرگانی ایران، اتاق تعاون ایران یا سایر تشکل‌های صنفی ذی‌مدخل باشند. در صورت عدم ارائه هرگونه اطلاعات و اسناد درخواستی، وزارتخانه ذی‌ربط مکلف است مراتب را</p>

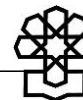
۱. باید گفت حتی تقارن کامل اطلاعات نیز رافع تمام مشکلات این ساختار نیست زیرا اعمال حقوق مالکانه (مدیریت مجمع عمومی شرکت) در بنگاه‌ها موضوعی تخصصی و مستلزم شناخت کافی از حوزه فعالیت بنگاه است.

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>به همراه دلایل توجیهی به صورت کتبی به متقاضیان اعلام کند. خریداران دریافت‌کننده اطلاعات مجاز هستند به هر تعداد دفعات از بنگاه مشمول واگذاری بازدید نمایند. بنگاه مزبور موظف است امکان بازدید کامل از بنگاه را برای متقاضیان فراهم نماید.</p> <p>در صورت تعلل یا هرگونه عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی، از جمله عدم ارائه کامل اطلاعات و فراهم نکردن امکان بازدید از بنگاه، متقاضیان می‌توانند مراتب را به هیئت واگذاری منعکس کنند. هیئت واگذاری می‌تواند در این موارد، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مسئول جمع‌آوری و ارائه اطلاعات و اسناد مورد درخواست خریداران کرده و در صورت لزوم، مواعد زمانی مزایده را اصلاح نماید. دستگاه‌های اجرایی مکلف به همکاری کامل با وزارت امور اقتصادی و دارایی در این مورد هستند.</p> <p>ج- وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) مکلف است برای فروش بنگاه‌های مشمول واگذاری بازاریابی نموده و فرایند واگذاری را پس از طی مراحل مذکور در این قانون با زمان‌بندی مشخص شده توسط هیئت واگذاری انجام دهد.</p> <p>آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل نحوه تأیید صورت‌های مالی، ارائه اسناد و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی</p>	<p>(به‌منظور تحقق درآمدها) از سوی دولت، انجام دقیق فرایند آماده‌سازی برای بنگاه‌ها توسط یک سازمان واحد را عملاً ناممکن می‌سازد. نتیجه طبیعی چنین فرایندی، فراموش شدن اقدامات کاملاً ضروری برای هر واگذاری و تمرکز صرف بر قیمت‌گذاری و فروش بوده است. از تشریح استدلال‌های فوق و پرداختن به سایر دلایل صرف‌نظر می‌کنیم؛ نکات مربوطه در بخش پیشین گزارش تشریح شد.</p> <p>در مجموع می‌توان گفت تغییر ساختار از حالت متمرکز به نیمه‌متمرکز می‌تواند آسیب‌های پیش‌گفته را کاهش دهد. منظور از ساختار نیمه‌متمرکز، ساختاری است که در آن وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) عهده‌دار انجام فرایندهای عملیات واگذاری (اعم از انجام مطالعات، آماده‌سازی بنگاه، فروش و اقدامات پس از واگذاری) بوده و تعیین اقدامات لازم به‌منظور اجرا توسط واحدهای مذکور، تأیید اقدامات، اخذ تصمیمات کلیدی و نیز تدوین و ابلاغ رویه‌های عملکردی به‌صورت متمرکز انجام می‌پذیرد.</p> <p>البته وجود مشکل تعارض منافع (به‌دلیل چسبندگی وزارتخانه‌ها و شرکت‌های مادر تخصصی) در این حالت بدیهی است که راه‌حل آن در بخش پیشین گزارش تشریح و در احکام مرتبط منعکس شده است.</p>	<p>این قانون با زمان‌بندی مشخص دو ماهه انجام دهد. آیین‌نامه اجرایی این ماده شامل نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی حداکثر ظرف مدت سه ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>



احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
حداکثر ظرف مدت سه ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	<p>نکته باقی مانده درخصوص این ماده، موضوع دسترسی به اطلاعات و اسناد بنگاه‌هاست. مشروح نکات مربوط به این موضوع در بخش ۶-۲-۱ گزارش تشریح گردید. در اینجا تنها چند نکته اجمالاً بیان می‌شود. عنوان شد که صورت‌های مالی، فهرست دارایی‌ها، تعداد کارکنان یا سایر اطلاعات کلی از این دست، ابدأً برای خرید یک بنگاه کافی نیست؛ در این موارد دسترسی به ریز مستندات بنگاه (در کنار امکان بازدید مکرر) مورد نیاز است. در صورت عدم ارائه اطلاعات کامل، اتفاقی که در عمل روی خواهد داد، انعکاس یافتن تمام ریسک‌های ناشی از کمبود اطلاعات در قیمت پیشنهادی خریداران است.</p> <p>اما دو مانع برای این مهم وجود دارد: اول، محرمانه بودن برخی از مستندات هر بنگاه. در این‌گونه موارد معمولاً از «قرارداد محرمانگی اطلاعات» استفاده می‌شود؛ به این معنا که متقاضی، پیش از دریافت اسناد، قراردادی مبنی بر تعهد به عدم افشا و حفظ محرمانگی امضا می‌کند. دوم، احتمال تمایل متصدیان بنگاه به پنهان کردن بخشی از مستندات است. برای پوشش این دغدغه لازم است مسئولیت جمع‌آوری و ارائه کامل اطلاعات با نهاد مافوق بنگاه مشمول واگذاری باشد. به این منظور، در حکم پیشنهادی، وزارتخانه‌های تخصصی به‌عنوان مسئول این امر تعیین شده‌اند.</p>	

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	در زمینه تمهید ضمانت اجرایی نیز متقاضیان باید بتوانند عدم ارائه کامل اطلاعات از سوی دستگاه‌های برگزارکننده مزایده را به هیئت واگذاری گزارش کرده تا هیئت واگذاری درخصوص آنها اتخاذ تصمیم کند.	
تبصره ۱- تخلف از احکام این ماده ... تبصره ۲- اعضاء هیئت مدیره ...		بدون تغییر.
تبصره ۳- سازمان خصوصی‌سازی مکلف است خسارات ناشی از کتمان وقایع مالی و یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع را با رأی مراجع ذی‌ربط به خریداران خسارت‌دیده پرداخت نماید.		تبصره ۳- وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) مکلف است خسارات ناشی از کتمان وقایع مالی و یا انتشار گزارش‌های مالی غیرواقع را با رأی مراجع ذی‌ربط به خریداران خسارت‌دیده پرداخت نماید.
ماده ۱۸- جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱. کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.	در بخش پیشین گزارش عنوان شد که ظرفیت جزء «۱» ماده (۱۸) قانون عملاً به‌صورت کاملاً ناقص مورد استفاده قرار گیرد، به‌نحوی که وزارت امور اقتصادی و دارایی ترجیح می‌دهد اعمال حقوق موضوع این حکم را به وزارتخانه مربوطه تفویض کند. از سوی دیگر عنوان شد که انتقال حقوق مالکیت به وزارت امور اقتصادی و دارایی کمک چندانی به تسهیل فرایند آماده‌سازی بنگاه نیز نمی‌کند. از این رو انتقال حقوق مالکیت به وزارت امور اقتصادی و دارایی، در عمل کارایی بالایی نداشته است. از سوی دیگر باید توجه داشت که دغدغه قانونگذار از طراحی چنین حکمی (یعنی تسریع و تسهیل واگذاری از طریق کاهش تعارض منافع در تصمیم‌گیری و اجرا) دغدغه درستی است اما	ماده ۱۸- جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیئت واگذاری اقدامات زیر انجام می‌شود: ۱. کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.

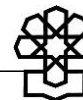


مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>راه مرتفع کردن این دغدغه، درگیر کردن منافع وزارتخانه‌های ذی‌ربط در امر واگذاری (به جای انتقال حقوق مالکانه) بوده است.^۱ بر این اساس، ایجاد انگیزه برای اجرای مصوبات هیئت واگذاری توسط دستگاه‌های اجرایی و ایجاد هزینه برای آنها در صورت عدم اجرای مصوبات هیئت واگذاری، لازمه تغییر حکم فعلی است. حکم پیشنهادی، به ایجاد هزینه در صورت عدم اجرای مصوبات هیئت واگذاری پرداخته است (بخش دیگری از ایجاد هزینه در ماده (۲۹) پیش‌بینی شده است)؛ به شکلی که اگر اقدامات دستگاه‌های اجرایی، به هر نحوی مطابق مصوبه هیئت واگذاری نباشد، هیئت واگذاری مجاز خواهد بود تا کلیه حقوق مالکیت بنگاه را به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل کرده تا وزارتخانه مذکور رأساً نسبت به واگذاری اقدام کند.</p>	
<p>۲. از زمان تصویب واگذاری، هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب و قابل پیگرد قانونی است.</p>	<p>محتوای این حکم در بند پیشین منعکس شد بنابراین حذف آن ضروری است.</p>	<p>حذف</p>
<p>۳. به هیئت واگذاری اجازه داده می‌شود در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک سال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری</p>		<p>بدون تغییر (تبدیل به بند دوم).</p>

۱. در صورت همراه نکردن منافع نهادهای مذکور با واگذاری، حتی در صورت انتقال حقوق مالکانه به نهاد متمرکز، مدیران و متصدیان بنگاه مشمول واگذاری معمولاً این توانایی را دارند که اختلالات جدی در مسیر واگذاری ایجاد کرده و تأثیرات محسوس در کیفیت معامله برجای گذارند.

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
و اداره شرکت‌ها، اصلاحات لازم را انجام دهد. در دوره زمانی مذکور این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند.		
۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی ملزم است کلیه شرایط لازم را برای عرضه در بورس اوراق بهادار برای بنگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۲۰) این قانون فراهم نماید.		بدون تغییر (تبدیل به بند سوم).
۵. در اجراء این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب نموده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام نماید. این حکم تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر است.	اولاً به دلیل اینکه وظایف عملیاتی در الگوی پیشنهادی برعهده وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) است، وظیفه تبدیل طرح‌ها و تصدی‌های غیرشرکتی به شرکت نیز برعهده دستگاه‌های مذکور بوده اما تصمیم‌گیری در خصوص انجام این اقدام می‌بایست با هیئت واگذاری باشد. ثانیاً فراز آخر این بند مبنی بر اعتبار حکم تا پایان سال ۱۳۹۲، به دلیل جاری بودن موضوع تبدیل طرح‌های عمرانی غیرشرکتی به شرکت (زیرا همواره ممکن است برخی از طرح‌های عمرانی به این جرگه اضافه شوند)، فاقد موضوعیت بوده لذا حذف آن منطقی تر به نظر می‌رسد. ^۱	۴. در اجرای این قانون وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) مکلفند در صورت تصویب هیئت واگذاری، آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب کرده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام نمایند.
تبصره - وزارت امور اقتصادی و دارایی جهت امر واگذاری بنگاه‌ها می‌تواند از خدمات حقوقی و فنی اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و یا غیردولتی حسب مورد استفاده کند.	استفاده از ظرفیت نهادهای تخصصی در مراحل مختلف واگذاری کاملاً ضروری و حائز اهمیت است. در متن پیشنهادی تلاش شده تا این حکم با جزئیات بیشتری ارائه شود تا جامعیت آن افزایش یابد. همچنین موضوع مهم	تبصره ۱- وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) جهت امر واگذاری بنگاه‌ها می‌توانند از خدمات حقوقی و فنی اشخاص حقیقی و دولتی و یا غیردولتی اعم از نهادهای دارای مجوز از سازمان بورس

۱. گفتنی است فراز آخر این بند در مرحله بررسی لایحه در مجمع تشخیص مصلحت نظام به متن حکم اضافه شده است. در لایحه ارائه شده توسط دولت، جمع‌بندی کمیسیون اصل چهل و چهارم (۴۴) وقت مجلس شورای اسلامی و مصوبات صحن علنی مجلس شورای اسلامی این فراز وجود ندارد. علاوه بر این، مستندی مبنی بر ایراد شورای نگهبان به موضوع اعتبار زمانی در خصوص حکم مذکور یافت نشد (ایراد اولیه شورای نگهبان به این بند در زمینه دیگری بوده است).



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	تأمین هزینه استفاده از خدمات تخصصی نیز در حکم پیشنهادی دیده شده است.	و اوراق بهادار مانند شرکت‌های تأمین سرمایه در مراحل مختلف واگذاری حسب مورد استفاده کنند. هزینه دریافت خدمات موضوع این تبصره از طریق سازوکار موضوع ماده (۲۹) این قانون به صورت مستقیم به اشخاص حقیقی و حقوقی مذکور قابل پرداخت خواهد بود.
	مشروح نکات مربوط به این ماده در بخش ۱-۲-۱ گزارش تبیین شده است. در اینجا تنها به دو نکته کوتاه اشاره می‌کنیم: اولاً می‌بایست اجرای مطالعات به‌عنوان یک وظیفه برای وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) تعریف شود، به‌نحوی که نهادهای مذکور مکلف به ارائه این مطالعات به هیئت واگذاری باشند و متعاقباً تصمیمات هیئت واگذاری در خصوص اصلاح شرایط بازار یا بازسازی ساختاری و نحوه اجرای آنها بر مبنای این مطالعات اتخاذ شود. ثانیاً انجام این مطالعات با استفاده از چند نهاد مشاور در همکاری با وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی مربوطه می‌تواند علاوه بر ارتقای نگاه تخصصی در این زمینه، بار مسئولیت متولی خصوصی‌سازی در کشور را تا حدی کاهش داده و به ارتقای شفافیت کمک کند. ثالثاً به منظور افزایش استقلال مطالعات، در حکم پیشنهادی پیش‌بینی شده که حق الزحمه انجام مطالعه مستقیماً از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی (و نه از طریق دستگاه واگذارنده) پرداخت شود.	تبصره ۲ (الحاقی) - وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) مکلف است مطابق زمان‌بندی مشخص شده از سوی هیئت واگذاری نسبت به انجام مطالعات امکان‌سنجی واگذاری با استفاده از ظرفیت نهادهای تخصصی ذی‌صلاح اقدام کند. هزینه انجام مطالعات از طریق سازوکار موضوع ماده (۲۹) این قانون به صورت مستقیم به نهادهای تخصصی مذکور قابل پرداخت خواهد بود.

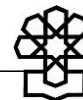
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>ماده ۱۹- انجام هر یک از اقدامات ذیل، حسب مورد پیش از واگذاری مجاز است:</p>	<p>یکی از مهم‌ترین ایرادهای ماده (۱۹) قانون، وجود نوعی به هم ریختگی مفهومی و نوشتاری در نگارش این ماده بوده به طوری که متن واجد ابهام شده است. اگر از ایرادهای نوشتاری (مانند عبارت «واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت») بگذریم، اساساً مخلوط کردن مواردی مانند تجزیه، ادغام و ... با واگذاری بلاوجه است زیرا برخی از این موارد اصولاً هم‌ارز واگذاری نبوده و پیش‌نیاز آن (به معنای اقداماتی در جهت تسهیل یا ارتقای کیفیت واگذاری) تلقی می‌شوند. از این رو اصلاح متن، به نحوی که اقدامات هم‌ارز در یک مرحله قرار گیرند، ضروری است. همچنین تعیین تکلیف روش‌های واگذاری به ماده (۲۰) منتقل شده است.</p>	<p>ماده ۱۹- هیئت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها حسب مورد به شرح ذیل استفاده نماید:</p>
<p>حذف</p>	<p>با توجه به اصلاح نگارشی صدر ماده، حذف این بند ضروری است. همان‌طور که عنوان شد، سایر بندهای بعدی (به استثنای انحلال) اقداماتی هستند که می‌بایست پیش از واگذاری انجام شوند لذا هم‌ارز واگذاری تلقی نمی‌شوند.</p>	<p>الف- واگذاری: در مواردی که شرایط واگذاری از هر جهت آماده است، هیئت واگذاری رأی به واگذاری می‌دهد.</p>
<p>الف - بازسازی ساختاری: در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، یا با انجام بازسازی ساختاری، قیمت واگذاری به میزان قابل توجهی افزایش یابد، هیئت واگذاری می‌تواند حکم به بازسازی ساختاری دهد.</p>	<p>نکته اول آنکه بازسازی ساختاری تنها محدود به زمانی که واگذاری بنگاه با شرایط موجود امکان‌پذیر نباشد نیست؛ یکی از اهداف بسیار مهم بازسازی ساختاری، نزدیک‌تر کردن قیمت بنگاه به ارزش ذاتی آن به منظور فروش به قیمت بالاتر (و تأمین حداکثری منافع عمومی) است؛ ضمن اینکه انجام بازسازی ساختاری مشکلات بالقوه پس از واگذاری را نیز تقلیل خواهد داد. در نتیجه انجام این اقدام</p>	<p>ب - بازسازی ساختاری: در مواردی که مقدمات واگذاری بنگاه فراهم نباشد ولی با انجام اصلاحات ساختاری بنگاه قابل واگذاری می‌شود، وزارت امور اقتصادی و دارایی در چارچوبی که هیئت واگذاری مشخص می‌کند، بنگاه را حداکثر ظرف یک سال بازسازی ساختاری نماید. دوره بازسازی ساختاری در موارد خاص قابل تمدید است.</p>



احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	<p>مهم، نباید محدود به موارد خاص شود. علاوه بر این، تعیین مدت بازسازی ساختاری و چارچوب آن در تبصره این ماده تشریح شده لذا موارد مذکور از این بند حذف و در تبصره مربوطه قید شده است.</p> <p>نکته دوم اینکه درج حکم مربوط به واگذاری مدیریت ذیل بند بازسازی ساختاری، نوعی ابهام ایجاد کرده است: از یک سو مطابق آنچه از صدر ماده برداشت می‌شود، «واگذاری مدیریت» هم‌ارز «واگذاری مالکیت» و به‌عنوان یکی از دو نوع واگذاری تلقی می‌شود. از دیگر سو، درج حکم مربوط به واگذاری مدیریت ذیل بند بازسازی ساختاری، این برداشت را به ذهن متبادر می‌کند که قانونگذار، واگذاری مدیریت را تنها برای دوره محدود بازسازی ساختاری و در چارچوب آن پیش‌بینی کرده است. در برداشت دوم، واگذاری مدیریت دیگر یک روش واگذاری هم‌تراز واگذاری مالکیت نیست و تنها یکی از ابزارهای قابل استفاده در راستای پیشبرد بازسازی ساختاری خواهد بود.^۱ آنچه مسلم است، درج حکم مربوط به واگذاری مدیریت ذیل این بند موجب ابهام شده و حذف آن از این بند، جهت رفع ابهام ضروری است.</p>	<p>همچنین در موارد نیاز، هیئت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت نماید. در این موارد هیئت واگذاری موظف است چارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص نماید و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند.</p>

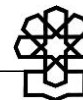
۱. از سوی دیگر، تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) قانون، تداوم مالکیت دولت در بنگاه‌های گروه ۱ را ممنوع کرده است؛ به این معنی که واگذاری مدیریت (و حفظ مالکیت) در بنگاه‌های این گروه ممنوع است. کنار هم قرار دادن تبصره «۲» بند «الف» ماده «۳» و این نکته که حکم واگذاری مدیریت ذیل بند بازسازی ساختاری درج شده، فرضیه صحیح بودن برداشت دوم را تقویت می‌کند. از سوی دیگر، کنار هم قرار دادن صدر این ماده و جزء «۲» بند «ب» ماده (۴۰) و همچنین ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری و نیز آیین‌نامه اجرایی مربوط به واگذاری مدیریت، صحیح بودن برداشت اول را نشان می‌دهد.

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>ب- تجزیه: در مواردی که واگذاری شرکت دولتی در چارچوب بند «۱۲» ماده (۱) این قانون موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیئت واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت اتخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد.</p>		<p>ج - تجزیه: در مواردی که واگذاری شرکت دولتی در چارچوب بند «۱۲» ماده (۱) این قانون موجب انتقال موقعیت انحصاری شرکت دولتی به بخش‌های غیردولتی می‌شود، هیئت واگذاری می‌تواند در جهت کاهش سهم بازار بنگاه قابل واگذاری و یا افزایش بهره‌وری آن، نسبت به تفکیک و تجزیه شرکت اتخاذ تصمیم نماید و سپس حکم به واگذاری شرکت دهد.</p>
<p>ج- ادغام: دولت می‌تواند با پیشنهاد هیئت واگذاری، چند شرکت قابل واگذاری دولتی را در هم ادغام کند و سپس به هیئت واگذاری اجازه دهد نسبت به واگذاری آن اقدام نماید. پیشنهاد ادغام، توسط وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) به هیئت واگذاری ارائه خواهد شد.</p>	<p>از آنجایی که هیئت واگذاری به نوعی اتاق فکر خصوصی‌سازی محسوب می‌شود، همه پیشنهادهای فنی در زمینه واگذاری‌ها می‌بایست از مجرای هیئت واگذاری (با پشتوانه مطالعات دستگاه‌ها) به دولت ارائه شود. از سوی دیگر از آنجایی که در الگوی نیمه‌متمرکز، متولی واحد برای عملیات واگذاری وجود ندارد، تصمیمات دولت می‌بایست به هیئت واگذاری ابلاغ شود.</p>	<p>د - ادغام: دولت می‌تواند چند شرکت قابل واگذاری دولتی را در هم ادغام کند و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد نسبت به واگذاری آن اقدام نماید.</p>
<p>د- تحصیل: دولت می‌تواند با پیشنهاد هیئت واگذاری سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل‌شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هر کدام به یک شرکت قابل واگذاری دیگر (تحصیل‌کننده) منتقل کرده و سپس به هیئت واگذاری اجازه دهد نسبت به واگذاری شرکت تحصیل‌کننده اقدام کند.</p>	<p>توضیحات بند قبلی در خصوص این بند نیز صادق است.</p>	<p>ه - تحصیل: دولت می‌تواند سهام چند شرکت قابل واگذاری (تحصیل‌شونده) را بدون محو شخصیت حقوقی هر کدام به یک شرکت قابل واگذاری دیگر (تحصیل‌کننده) منتقل کرده و سپس به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه دهد نسبت به واگذاری شرکت تحصیل‌کننده اقدام نماید.</p>



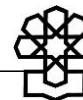
مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
و - انحلال: در مواردی که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نباشد و پس از سه بار آگهی، واگذاری شرکت ممکن نگردد، یا ارزش خالص دارایی‌های شرکت منفی باشد و یا به هر دلیل موجه انحلال آن مناسب تشخیص داده شود، هیئت واگذاری می‌تواند رأی به انحلال شرکت دهد.	باید توجه داشت «انحلال» به لحاظ مفهومی هم‌ارز اقدامات مذکور در بندهای پیشین این ماده نیست. به بیان دقیق‌تر، «انحلال» گزینه هم‌ارز واگذاری (مسیر جایگزین واگذاری) محسوب می‌شود اما اقدامات بندهای پیشین همگی در راستای واگذاری هستند (اقداماتی که پیش از واگذاری و با هدف تسهیل یا ارتقای کیفیت واگذاری انجام می‌شوند). لذا جدا کردن انحلال از بندهای پیشین، با تبدیل آن به تبصره منطقی‌تر به نظر می‌رسد.	تبصره ۱- در مواردی که بازسازی ساختاری بنگاه قابل واگذاری مقدور نباشد و پس از سه بار آگهی، واگذاری شرکت ممکن نباشد، یا ارزش خالص دارایی‌های شرکت منفی باشد و یا به هر دلیل موجه انحلال آن مناسب تشخیص داده شود، هیئت واگذاری می‌تواند رأی به انحلال شرکت دهد.
ز - هبه یا صلح غیرمعوذ: در چارچوب مجوزهای قانونی، دولت می‌تواند نسبت به هبه و یا صلح غیرمعوذ شرکت‌های دولتی موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون که غیرقابل عرضه در بورس باشند به مؤسسات عمومی غیردولتی مشروط بر این که شرکت مورد واگذاری در چارچوب وظایف مؤسسه مذکور باشد، تصمیم‌گیری نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ظرف شش ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	توضیحات ذکر شده درخصوص بند «انحلال» به این بند نیز قابل تسری است. «هبه یا صلح معوذ» مانند انحلال، یک گزینه جایگزین برای واگذاری (به معنای فروش) محسوب می‌شود بنابراین با سایر بندهای این ماده هم‌ارز نبوده و تبدیل آن به تبصره منطقی‌تر است.	تبصره ۲- دولت می‌تواند در چارچوب مجوزهای قانونی، نسبت به هبه و یا صلح غیرمعوذ شرکت‌های دولتی موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون که غیرقابل عرضه در بورس باشند به مؤسسات عمومی غیردولتی مشروط بر اینکه شرکت مورد واگذاری در چارچوب وظایف مؤسسه مذکور باشد، تصمیم‌گیری کند. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشترکاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و ظرف شش ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
تبصره «۱» - نقل و انتقال سهام ... تبصره «۲» - پرداخت هرگونه غرامت ...		بدون تغییر (صرفاً نیاز به اصلاح شماره تبصره‌ها).
ح - نحوه واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های قابل واگذاری مشمول ماده (۳) این قانون به شرح زیر خواهد		تبدیل به تبصره «۵» (بدون تغییر).

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
		<p>بود:</p> <p>۱. واگذاری طرح‌ها به بخش غیردولتی از طریق مزایده،</p> <p>۲. مشارکت با بخش غیردولتی و آورده طرح نیمه تمام به عنوان سهم دولتی، و واگذاری سهم دولتی به بخش غیردولتی ظرف سه سال بعد از بهره‌برداری آن،</p> <p>۳. واگذاری حق بهره‌برداری از سهم دولتی در طرح به بخش غیردولتی،</p> <p>۴. واگذاری حق بهره‌برداری در طرح‌های غیرانتفاعی در مقابل تکمیل طرح برای مدت معین متناسب با هزینه‌های طرح،</p>
الحاق به ادامه تبصره «۵» (بدون تغییر).		تبصره - طرح‌هایی که توجیه فنی، اقتصادی ندارد ولی جنبه عمومی، اجتماعی و سیاسی دارد از شرکت‌های قابل واگذاری دولتی، منفک و توسط دولت درباره آنها اتخاذ تصمیم خواهد شد.
تبصره ۶ (الحاقی) - در صورتی که هیئت واگذاری حکم به بازسازی ساختاری دهد، اقدامات مورد نیاز به منظور بازسازی ساختاری بنگاه به همراه زمان‌بندی اجرای آنها، با پیشنهاد وزیر وزارتخانه مربوطه به تصویب هیئت واگذاری می‌رسد. دوره مجاز بازسازی ساختاری حداکثر دو سال خواهد بود که در موارد خاص قابل تمدید است. منابع لازم جهت بازسازی ساختاری از طریق سازوکار ماده (۲۹) این قانون تأمین خواهد شد. وزارتخانه مربوطه (شرکت	مشروح نکات مربوط به بازسازی ساختاری در بخش ۲-۲-۱ تبیین شد. در اینجا به دو نکته اجمالاً اشاره می‌کنیم. به منظور اجرایی شدن بازسازی ساختاری، اولاً می‌بایست انجام این کار به وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) سپرده شود و ثانیاً به کمک مکانیسم‌های انگیزشی، از انجام بازسازی ساختاری توسط واحدهای غیرمتمرکز اطمینان حاصل شود. بر این اساس، در الگوی پیشنهادی، اولاً برنامه و زمان‌بندی انجام بازسازی	



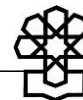
مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>ساختاری با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب هیئت واگذاری رسیده و مجری این برنامه‌ها نیز خود وزارتخانه‌ها (شرکت‌های مادر تخصصی) خواهند بود؛ ثانیاً وجوهی به همین منظور در اختیار دستگاه قرار می‌گیرد. همچنین به منظور انجام بازسازی ساختاری، اختیارات و مجوزهایی لازم است که با استفاده از ظرفیت جزء «۳» ماده (۱۸) قانون (جزء «۲» در احکام پیشنهادی) می‌توان آنها را تأمین کرد. مکانیسم‌های انگیزشی به منظور حصول اطمینان از انجام بازسازی ساختاری، در ماده (۱۸) و (۲۹) احکام پیشنهادی (مطابق آنچه در بخش پیشین گزارش تشریح شد) پیش‌بینی شده است.</p>	<p>مادر تخصصی) مکلف است نسبت به بازسازی ساختاری مطابق چارچوب‌های مصوب هیئت واگذاری اقدام کرده و گزارش پیشرفت کار را در فواصل سه‌ماهه به هیئت واگذاری ارسال کند. استفاده از ظرفیت جزء «۲» ماده (۱۸) این قانون برای دوره بازسازی ساختاری مجاز خواهد بود.</p>
<p>تبصره ۷ (الحاقی) - در خصوص آن دسته از بنگاه‌های مشمول گروه ۱ و ۲ موضوع ماده (۲) این قانون که شرایط واگذاری آنها به دلیل نامناسب بودن ساختار بازار (به دلایلی از جمله وجود انحصار، امتیازات قانونی ویژه و حمایت‌های خاص) امکان‌پذیر نیست؛ هیئت واگذاری موظف است اقدامات لازم توسط واحدهای غیرمتمرکز اطمینان حاصل شود. بر این اساس، در الگوی پیشنهادی، اولاً برنامه و زمان‌بندی انجام اقدامات اصلاحی با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب هیئت واگذاری رسیده و مجری این برنامه‌ها نیز خود وزارتخانه‌ها (شرکت‌های مادر تخصصی) خواهند بود؛ ثانیاً وجوهی به همین منظور در اختیار</p>	<p>مشروح نکات مربوط به این تبصره در بخش ۳-۲-۱ تبیین شده است. در اینجا صرفاً به چند نکته کوتاه اشاره می‌کنیم. به منظور اصلاح شرایط بازار، اولاً می‌بایست انجام این کار به وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) سپرده شود و ثانیاً به کمک مکانیسم‌های انگیزشی، از انجام اقدامات لازم توسط واحدهای غیرمتمرکز اطمینان حاصل شود. بر این اساس، در الگوی پیشنهادی، اولاً برنامه و زمان‌بندی انجام اقدامات اصلاحی با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب هیئت واگذاری رسیده و مجری این برنامه‌ها نیز خود وزارتخانه‌ها (شرکت‌های مادر تخصصی) خواهند بود؛ ثانیاً وجوهی به همین منظور در اختیار</p>	<p>تبصره ۷ (الحاقی) - در خصوص آن دسته از بنگاه‌های مشمول گروه ۱ و ۲ موضوع ماده (۲) این قانون که شرایط واگذاری آنها به دلیل نامناسب بودن ساختار بازار (به دلایلی از جمله وجود انحصار، امتیازات قانونی ویژه و حمایت‌های خاص) امکان‌پذیر نیست؛ هیئت واگذاری موظف است اقدامات لازم توسط واحدهای غیرمتمرکز اطمینان حاصل شود. بر این اساس، در الگوی پیشنهادی، اولاً برنامه و زمان‌بندی انجام اقدامات اصلاحی با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط به تصویب هیئت واگذاری رسیده و مجری این برنامه‌ها نیز خود وزارتخانه‌ها (شرکت‌های مادر تخصصی) خواهند بود؛ ثانیاً وجوهی به همین منظور در اختیار</p>

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>دستگاه قرار می‌گیرد. مکانیسم‌های انگیزشی به‌منظور حصول اطمینان از اجرای مصوبات هیئت واگذاری در این زمینه، در ماده (۱۸) و (۲۹) احکام پیشنهادی (مطابق آنچه در بخش پیشین گزارش تشریح شد) پیش‌بینی شده است.</p>	<p>مكلف است گزارش پیشرفت اقدامات خود در این خصوص را در فواصل شش‌ماهه به هیئت واگذاری ارائه نماید. در اجرای این حکم، دولت مجاز است حقوق انحصاری و امتیازات ویژه از جمله معافیت‌های مالیاتی و حقوق و عوارض گمرکی که به موجب قانون، آیین‌نامه یا دستورالعمل یا هر وسیله دیگر در اختیار بنگاه‌های مشمول واگذاری قرار گرفته است را لغو کند.</p>
<p>مشروح نکات مربوط به واگذاری زمین در بخش ۲-۳-۱ گزارش تبیین شد. این حکم تنها به تعیین تکلیف زمین‌های مازاد بنگاه اختصاص دارد.</p>	<p>تبصره ۸ (الحاقی) - وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی)، مكلف است زمین‌های مازاد بنگاه‌های مشمول واگذاری، شامل زمین‌هایی که بخشی از اموال بنگاه محسوب می‌شوند اما مستحقات متعلق به بنگاه در آن واقع نشده و طرح توسعه‌ای برای آن پیش‌بینی نشده است را مشخص و از اموال بنگاه تفکیک کند. زمین‌های مازاد بنگاه، مشمول واگذاری نخواهند بود. در صورتی که متقاضی بنگاه، برای تمام یا بخشی از زمین‌های مازاد بنگاه طرح توسعه‌ای داشته باشد، واگذاری زمین‌های مازاد با تصویب هیئت واگذاری و لحاظ کردن طرح توسعه‌ای در قرارداد واگذاری مجاز خواهد بود. در صورت عدم اجرای تکلیف موضوع این تبصره توسط وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی)، وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است رأساً نسبت به تفکیک زمین‌های مازاد و اخذ سند مالکیت برای زمین‌های مذکور به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نماید.</p>	



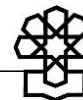
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>ماده ۲۰- هیئت واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها منحصرأ از روش‌های زیر با اولویت بندهای «الف» و «ب» تصمیم می‌گیرد:</p> <p>الف- فروش تدریجی سهام از طریق عرضه عمومی در بورس‌های داخلی یا خارجی یا فروش بلوک سهام بنگاه‌های پذیرفته شده در بورس‌های داخلی یا خارجی، از طریق مزایده در بورس‌های مذکور؛</p> <p>ب- واگذاری بنگاه یا سهام بلوکی از روش واگذاری تعهدی یا واگذاری بنگاه از روش واگذاری مدیریت (اجاره، پیمان مدیریت و پیمانکاری عمومی) از طریق مزایده عمومی یا محدود؛</p> <p>ج- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره.</p>	<p>مشروح نکات مربوط به این حکم در بخش ۷-۱-۱ تبیین شد.</p> <p>عنوان شد که گریزی از طراحی یک مدل کاملاً صریح در زمینه روش‌های واگذاری با حداقل اصطکاک وجود ندارد. برای این منظور، نیاز است تا بنگاه‌ها به دو دسته تقسیم شوند: دسته اول، بنگاه‌هایی که بورسی بوده یا قابلیت پذیرش در بازار سرمایه را دارند. درخصوص این دسته از بنگاه‌ها، چالش قیمت‌گذاری وجود ندارد. لذا می‌توان با دغدغه کمتری درخصوص این دسته از بنگاه‌ها، فروش به شیوه معمول را دنبال کرد. یک نکته اینکه واگذاری بنگاه‌های خارج از بورس از طریق بازار سوم فرابورس امکان‌پذیر است اما در این الگو، مراد از واگذاری بنگاه‌ها از طریق بورس، واگذاری بنگاه‌های پذیرفته شده در بورس است؛ لذا این موضوع در متن حکم لحاظ شده است. دسته دوم، بنگاه‌هایی هستند که به هر دلیلی قابلیت پذیرش در بازار سرمایه را دارا نیستند یا به هر دلیلی، خارج از بورس بودن آنها مطلوب تشخیص داده شده و یا دغدغه‌های ویژه‌ای درخصوص آنها وجود دارد. واگذاری این دسته از بنگاه‌ها به شیوه فروش معمول، موجب تکرار حواشی ایجاد شده طی سال‌های گذشته خواهد شد؛ بنابراین می‌بایست روش‌های واگذاری در این دسته از بنگاه‌ها به صورت شفاف، منحصر در روش‌های واگذاری تعهدی یا واگذاری مدیریت</p>	<p>ماده ۲۰- هیئت واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها با ترجیح بند «الف» و رعایت ترتیب، به روش‌های زیر تصمیم می‌گیرد:</p> <p>الف- فروش بنگاه از طریق عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی،</p> <p>ب- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی و یا خارجی،</p> <p>ج- فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره،</p>

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>شود. در این صورت، زمین بازی خواهیم داشت که نتایج آن در هر حالتی قابل قبول است؛ اگر صاحبان سهام، خواهان کسب درآمد باشند، می‌بایست در جهت بررسی کردن بنگاه‌ها اقدام کنند. در غیر این صورت، چون می‌بایست منحصراً از روش‌های واگذاری تعهدی یا واگذاری مدیریت استفاده شود، به صورت خودکار تمرکز بر درآمدزایی موضوعیت خود را از دست داده و تمرکز بر نحوه اداره و فعالیت بنگاه جای آن را خواهد گرفت.</p>	
<p>تبصره ۱- در موارد استفاده از واگذاری تعهدی، حسب مورد یک یا ترکیبی از تعهدات ذیل در ازای تمام یا حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) از ثمن معامله برعهده خریدار گذاشته می‌شود:</p> <p>سرمایه‌گذاری جدید؛ اجرای طرح توسعه‌ای، ارتقای تولید، صادرات، اشتغال و بهره‌وری که با تصویب هیئت واگذاری برعهده خریدار قرار داده خواهد شد.</p> <p>شرایط مورد نیاز جهت پذیرش تعهدات فوق، مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف شش ماه پس از تاریخ ابلاغ این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p> <p>در موارد استفاده از واگذاری تعهدی، شرایط قرارداد و تعهدات خریدار به تصویب هیئت واگذاری می‌رسد.</p>	<p>مشروح نکات مربوط به واگذاری تعهدی در بخش ۶-۱-۱ گزارش تبیین شد. در اینجا تنها به چند نکته اشاره می‌کنیم. نکته مهم در استفاده از این ظرفیت آن است که در واگذاری تعهدی، بسیاری از چالش‌های بالقوه مربوط به قیمت‌گذاری بنگاه و وصول اقساط بروز نکرده و به‌طور کلی ذهنیت‌ها از تمرکز بر قیمت به تمرکز بر عملکرد معطوف خواهد شد. نکته دیگر، لزوم تعیین شرایط برای پذیرش هر یک از تعهدات است. تعهدات خریدار را نمی‌توان بدون قید و شرط پذیرفت؛ به‌عنوان مثال، سرمایه‌گذاری تنها در صورتی قابل پذیرش خواهد بود که از محل آورده خریدار بنگاه تأمین شود. به بیان دقیق‌تر، اگر خریدار بخواهد از محل‌هایی مانند اخذ تسهیلات، سرمایه‌گذاری را انجام دهد، واگذاری تعهدی بخش قابل توجهی از مزیت خود را از دست خواهد داد زیرا مدیران دولتی هم می‌توانند از</p>	



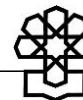
مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>محل اخذ تسهیلات، سرمایه‌گذاری را انجام دهند. همین‌طور برای سایر تعهدات باید شروط پذیرش تعیین شود. البته این موضوع قابل درج ذیل قانون نیست و شأن آیین‌نامه‌ای دارد لیکن ردپای این آیین‌نامه می‌بایست در قانون دیده شود.</p>	
<p>تبصره ۲- استفاده از روش واگذاری مدیریت در بنگاه‌های مشمول واگذاری گروه (۱) و (۲) موضوع ماده (۲) این قانون، امکان‌پذیر خواهد بود. در این موارد چارچوب بهره‌برداری از بنگاه به تصویب هیئت واگذاری خواهد رسید. کلیه احکام مرتبط با واگذاری در این قانون، درخصوص واگذاری مدیریت نیز مجری است.</p> <p>بنگاه‌های واگذار شده از این روش، در مدت قرارداد واگذاری از شمول کلیه قوانین و مقررات عمومی به غیر از ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و تبصره «۲» ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی مستثنی بوده و ذیل قانون تجارت اداره می‌شوند.</p> <p>در صورتی که مفاد قرارداد واگذاری مدیریت، مغایر برخی از مفاد اساسنامه شرکت‌های مشمول واگذاری باشد، مفاد مذکور در اساسنامه، در طول اجرای قرارداد، موقوف‌الاجرا خواهند بود.</p>	<p>مشروح نکات مربوط به واگذاری مدیریت در بخش ۵-۱-۱ تبیین شد. در اینجا صرفاً به چند نکته کوتاه اشاره می‌کنیم. اولاً واگذاری مدیریت در بنگاه‌های مشمول گروه یک در قانون با ابهام مواجه است که در حکم پیشنهادی ابهام برطرف شده است. ثانیاً چالش مهم استفاده از این روش، قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی است. برای حل چالش پیش‌گفته، می‌توان به‌طور کلی شرکت‌های واجد واگذاری مدیریت را در دوره قرارداد از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج دانست لیکن مفادی از قانون که در حوزه مالکیت دولت بوده و مستلزم شمول بر بنگاه‌های مذکور هستند را ذکر کرد. نکته بعدی در این حوزه، اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی هستند. در اساسنامه‌های شرکت‌های دولتی بعضاً موارد بسیار متنوعی عنوان شده که برخی از آنها قابل تحمیل به بخش خصوصی نیست. لذا ضروری است که مسکوت ماندن مفادی از اساسنامه که با قرارداد واگذاری مدیریت متعارض است، در قانون تصریح شود.</p>	

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
بدون تغییر (اصلاح شماره تبصره‌ها مورد نیاز است).	ماده (۲۰) در قانون دارای پنج تبصره است که به لحاظ موضوعی (و اهمیت کمتر) می‌بایست پس از دو تبصره الحاقی پیش‌گفته قرار گیرند لذا صرفاً اصلاح شماره تبصره‌ها مورد نیاز است.	تبصره «۱»- مجوز عرضه سهام ... تبصره «۲»- در مواردی که ... تبصره «۳»- فروش اقساطی ... تبصره «۴»- وزارت امور اقتصادی و دارایی ... تبصره «۵»- در کلیه موارد ...
<p>ماده ۲۱- اهلیت‌سنجی، قیمت‌گذاری و تشریفات واگذاری در واگذاری بنگاه‌های دولتی مطابق بندهای زیر خواهد بود:</p> <p>الف- اهلیت‌سنجی: در مورد واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی یا واگذاری مدیریت، اهلیت‌سنجی متقاضیان طبق معیارهای ذیل انجام خواهد شد:</p> <p>۱. معیارهای عمومی؛ شامل نداشتن بدهی معوق و مشکوک‌الوصول به سیستم بانکی، عدم سوءپیشینه کیفری مؤثر؛ نداشتن بدهی سررسید شده به سازمان خصوصی‌سازی؛</p> <p>۲. معیارهای تخصصی؛ شامل تخصص فنی و مدیریتی و تمکن مالی.</p> <p>تبصره ۱- احراز معیارهای عمومی، شرط لازم برای بررسی معیارهای تخصصی است. نتایج بررسی معیارهای تخصصی صرفاً به صورت قبول یا رد خواهد بود. متقاضیان می‌بایست حداقل امتیاز معیارهای تخصصی را کسب نمایند.</p> <p>تبصره ۲- دستگاه برگزارکننده مزایده مکلف است در</p>	<p>اگرچه در صدر ماده تنها به قیمت‌گذاری و زمان‌بندی واگذاری اشاره شده، لیکن این ماده به سه موضوع مهم اهلیت‌سنجی، قیمت‌گذاری و تشریفات واگذاری پرداخته است که به دلیل اهمیت هر یک از این سه مقوله، تفکیک آنها مناسب‌تر خواهد بود. از سوی دیگر، در بخش ۱-۲-۷ گزارش مفصلاً اثبات شد که متن این ماده حاوی به هم ریختگی عمیقی است که رفع آن کاملاً ضروری است. در اینجا از تکرار مجدد اشکال این ماده صرف‌نظر می‌کنیم لیکن در احکام پیشنهادی، ایراد مذکور مرتفع شده است. اولین محور، اهلیت‌سنجی خریدار است. مشروح نکات مربوط به این موضوع در بخش ۱-۲-۵-۱ گزارش تبیین شده است. در اینجا تنها به چند نکته اجمالاً اشاره می‌کنیم:</p> <p>اولین نکته لزوم اهلیت‌سنجی است؛ عنوان شد که اگر نقش سیاست‌گذاری درباره آینده شرکت‌های استراتژیک را برای دولت قائل باشیم، انجام اهلیت‌سنجی بخشی از فرایند سیاست‌گذاری دولت درباره آینده بنگاه تلقی می‌شود. لذا</p>	<p>ماده ۲۱- قیمت‌گذاری و زمان‌بندی مناسب واگذاری بنگاه‌های دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار مطابق بندهای زیر خواهد بود:</p> <p>الف- در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری تعیین خواهد شد. در عرضه عمومی سهام رعایت قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱- الزامی است.</p> <p>تبصره- وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان خصوصی‌سازی) مکلف است دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی (استراتژیک) و احراز و پایش اهلیت مدیریتی را در واگذاری‌ها رعایت کند. عدم رعایت</p>



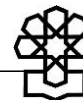
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>راستای اهلیت‌سنجی متقاضیان، سوابق حرفه‌ای اشخاص را از اتاق بازرگانی ایران یا سایر تشکلهای صنفی علاوه بر اتاق بازرگانی ایران استعلام کند. دستگاه مذکور مجاز است نتیجه استعلام را در ارزیابی معیارهای تخصصی مورد استفاده قرار دهد.</p> <p>تبصره ۳- متقاضیان خرید سهام غیرکنترلی یا غیرمدیریتی که با احتساب سهام تحت تملک خود در بنگاه مورد نظر، به‌عنوان سهامدار مدیریتی یا کنترلی شناخته شوند نیز مشمول حکم این ماده خواهند بود.</p> <p>آیین‌نامه موضوع این بند، حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>	<p>انجام سطحی از اهلیت‌سنجی در موارد واگذاری سهام مدیریتی یا کنترلی، منطقی است.</p> <p>نکته دوم موضوع سازوکار اهلیت‌سنجی است؛ طبیعتاً اهلیت شامل دو بخش معیارهای عمومی و تخصصی است که احراز مجموعه‌ای از معیارهای عمومی می‌بایست شرط لازم برای بررسی معیارهای تخصصی قرار گیرد. اما گلوگاه اهلیت‌سنجی، بررسی صلاحیت تخصصی است زیرا بررسی معیارهای تخصصی، گاهاً نیازمند نوعی مقایسه نسبی و قضاوت خواهد بود. از سوی دیگر، وابسته بودن نتیجه فرایند به انتخاب و قضاوت افراد (به‌دلیل نیاز به مقایسه‌هایی که تا حدودی ذهنی و نسبی هستند)، به‌طور طبیعی می‌تواند بستری برای فساد شده و رقابت سالم را مختل کند. لذا می‌بایست تا حد امکان، فضای مقایسه نسبی میان خریداران را محدود کرد، به‌نحوی که نتیجه بررسی معیارهای تخصصی نیز صرفاً در قالب قبول یا رد باشد. برای پیاده‌سازی این سازوکار می‌بایست اولاً حداکثر امتیاز برای هر معیار تعیین شده و ثانیاً احراز صلاحیت تخصصی به کسب حدنصاب لازم از مجموع امتیازات منوط شود. به‌عبارت‌دیگر، هیچگونه رتبه‌بندی میان اشخاصی که حدنصاب لازم را کسب کرده‌اند انجام نخواهد شد زیرا انجام رتبه‌بندی پس از احراز حدنصاب لازم، واجد آسیب پیش‌گفته است. به‌این‌ترتیب، نتیجه بررسی معیارهای</p>	<p>این تبصره در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است.</p>

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	تخصصی نیز تا حد امکان به حالت قبول یا رد نزدیک شده و از این رهگذر، امکان بروز فساد کاهش می‌یابد.	
<p>ب- قیمت‌گذاری: در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت‌گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت و در مورد واگذاری بلوک سهام، تعیین قیمت پایه و در مورد واگذاری تعهدی، تعیین قیمت پایه و تعهدات و در مورد فروش دارایی‌ها، قراردادهای اجاره و پیمان مدیریت، تعیین قیمت فروش دارایی‌ها، تعیین میزان مال‌الاجاره و تعیین مبلغ قرارداد پیمان مدیریت و سایر شرایط لازم برای واگذاری مبتنی بر ارزیابی فنی و مالی با پیشنهاد وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) و تصویب هیئت واگذاری تعیین می‌شود. وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) مکلف است به‌منظور قیمت‌گذاری در همه موارد فوق و همچنین کمی‌سازی تعهدات در مورد واگذاری تعهدی یا سایر روش‌های واگذاری، از طریق استفاده از ظرفیت نهادهای ذی‌صلاح بازار سرمایه اقدام نماید. اخذ قیمت از حداقل دو نهاد ذی‌صلاح بازار سرمایه به‌صورت جداگانه توسط وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی) الزامی خواهد بود.</p>	<p>مشروح نکات مربوط به ارزش‌گذاری در بخش ۴-۲-۱ گزارش تبیین شده است. مهم‌ترین موضوع در ارزش‌گذاری، توجه به این نکته است که ارزش‌گذاری بنگاه (سهام) به لحاظ ماهیت کاملاً متفاوت از ارزش‌گذاری اموال است. اما دانش تخصصی ارزش‌گذاری سهام و نهادهای تخصصی برای این کار در کشور ما به‌طور کامل شکل نگرفته و همین موضوع موجب شده که با ارزش‌گذاری سهام تا حدی مانند ارزش‌گذاری اموال برخورد شود. ضمن اینکه اهمیت دانش تخصصی قیمت‌گذاری در واگذاری تعهدی فوق‌العاده بالاتر است. زیرا انجام تحلیل حساسیت (که لازمه واگذاری تعهدی است) نیازمند دانش عمیقی خواهد بود. بنابراین ضروری است تا راهی برای استفاده از نهادهای تخصصی‌تر برای قیمت‌گذاری سهام (نهادهایی غیر از کارشناسان رسمی دادگستری) ایجاد شود تا اولاً دقت قیمت‌گذاری ارتقا یافته و ثانیاً نهادهای تخصصی برای این مهم به‌تدریج تکمیل و تقویت شوند. در حال حاضر، نهادهای بازار سرمایه (مشخصاً شرکت‌های تأمین سرمایه) از دانش تخصصی و تجربه قابل قبولی در ارزش‌گذاری سهام برخوردارند، لذا می‌توان ارزش‌گذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری را به این نهادها محول کرد. همچنین</p>	<p>ب- در مورد فروش دارایی‌ها، قراردادهای اجاره و پیمان مدیریت، تعیین قیمت فروش دارایی‌ها، تعیین میزان مال‌الاجاره و حق‌الزحمه پیمان مدیریت و سایر شرایط لازم برای واگذاری مبتنی بر ارزیابی فنی و مالی حسب مورد باید در چارچوب قانون مناقصات و معاملات دولتی به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری باشد.</p>



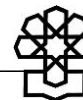
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	<p>به منظور حصول اطمینان بیشتر از صحت و دقت قیمت گذاری و کاهش ریسک اجرایی برای دستگاه متولی قیمت گذاری، می توان از بیش از یک نهاد (به صورت جداگانه) برای قیمت گذاری استفاده کرد به نحوی که دستگاه متولی قیمت گذاری مکلف باشد قیمت را از حداقل دو نهاد دارای صلاحیت بازار سرمایه اخذ کند.</p> <p>نکته پایانی اینکه تعیین «حق الزحمه» برای پیمان مدیریت واجد اشکال است زیرا در این موارد، طرف قرارداد با دولت، مبلغی را به صاحب سهام (دولت) پرداخت می کند لذا جریان مالی برعکس خواهد بود.</p>	
<p>ج- تشریفات واگذاری (مزایده): احکام و مقررات اجرایی قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ و اصلاحات بعدی آن، در صورتی که با مزایده یک مرحله ای و دو مرحله ای منطبق باشد، لازم الاجرا خواهد بود. در صورتی که احکام این قانون و مقررات اجرایی آن، مغایر احکام و مقررات اجرایی قانون برگزاری مناقصات یا آیین نامه معاملات دولتی باشد، احکام و مقررات اجرایی این قانون ملاک عمل خواهد بود.</p> <p>به منظور سازگاری بیشتر تشریفات برگزاری مزایده با سازوکارهای مورد نیاز جهت واگذاری تعهدی یا واگذاری مدیریت، هیئت واگذاری مجاز است موارد مورد نیاز دارای اختلاف نسبت به مفاد قانون برگزاری مناقصات یا مقررات</p>	<p>مشروح نکات مربوط به این تبصره در بخش ۶-۲-۱ گزارش تبیین شده است. در اینجا صرفاً به چند نکته کوتاه اشاره می کنیم: باید توجه داشت که فرایند برگزاری مزایده برای یک بنگاه، در مواردی، متفاوت از فرایندهای پیش بینی شده در قانون مناقصات است. درج عبارات کلی مانند آنچه در تبصره ماده (۲۱) آمده، بدون احصای دقیق موارد مغایرت و تعیین تکلیف آنها، و حتی بدون اجازه به دولت برای تعیین تکلیف این گونه موارد در قالب یک آیین نامه، بستر بروز بسیاری از اختلافات در اجرای قانون خواهد شد. از این رو می بایست این اجازه به دولت داده شود که در یک آیین نامه، همه موارد مغایرت را تعیین تکلیف کند. از سوی دیگر، ظرفیت های مورد نیاز در فرایند فروش یک</p>	<p>تبصره- مزایده یک مرحله ای و دو مرحله ای در چارچوب قانون مناقصات مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی قابل اجرا است در صورت تغایر برگزاری مزایده با احکام این قانون، قوانین و مقررات ناظر بر معاملات دولتی مجری است.</p>

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>اجرائی آن را اعم از ایجاد پنجره‌های زمانی مورد نیاز در فرایند مزایده، مشروط به اینکه دارای ماهیت قانونگذاری نباشد، در قالب آیین‌نامه به هیئت وزیران پیشنهاد و به تصویب مرجع مذکور برساند.</p> <p>دستگاه برگزارکننده مزایده با تصویب هیئت واگذاری، شرکت مادر تخصصی یا وزارتخانه ذی‌ربط خواهد بود. در همه موارد، اندازه بسته سهام و زمان مناسب عرضه توسط هیئت واگذاری تعیین می‌شود.</p>	<p>بنگاه (سهام) در برخی موارد متفاوت از فرایند فروش اموال است. لذا طبیعی است که در برخی از موارد، سازوکارهای فعلی مزایده، نیازمند تعدیل به‌منظور سازگاری بیشتر با واگذاری بنگاه باشد. لذا برگزاری مزایده برای بنگاه از طریق قانون مناقصات (بدون هیچ تعدیلی به‌منظور سازگاری بیشتر با واگذاری بنگاه)، کارایی لازم را نخواهد داشت. بر این اساس، لازم است ظرفیت‌های مورد نیاز برای تشریفات واگذاری بنگاه که با مفاد قانون برگزاری مناقصات متعارض بوده یا اینکه در قانون مذکور پیش‌بینی نشده، در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) یا آیین‌نامه‌های اجرائی آن پیش‌بینی شود و هر آنچه به طراحی متفاوتی نیاز ندارد، به قانون مناقصات سپرده شود. لازمه این کار آن است که اولاً احکام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) و آیین‌نامه‌های اجرائی آن، حاکم بر مفاد قانون مناقصات و مقررات اجرائی آن (در صورت تناقض) باشند (اما نه تنها این مهم در متن تبصره ماده (۲۱) تصریح نشده بلکه متن آن نیز واجد ابهام است؛ لذا اصلاح این تبصره یک مسئله کاملاً ضروری است) و ثانیاً امکان تأمین نیازمندی‌های مقرراتی در این حوزه فراهم شود.</p> <p>نکته دیگر اینکه در الگوی نیمه‌متمرکز، متولی اجرای عملیات واگذاری، وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های</p>	



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>مادر تخصصی) هستند. از سوی دیگر، از آنجایی که در احکام پیشنهادی، بند «ب» ماده (۲۱) تنها به قیمت‌گذاری اختصاص یافته، تعیین تکلیف اندازه بسته سهام و زمان مناسب عرضه به این بند منتقل شده است و همچنین به دلیل اصلاح نگارش این ماده، این تبصره می‌بایست به بند «ج» تبدیل شود.</p>	
	<p>مشروح نکات مربوط به این حکم در بخش ۶-۲-۱ تبیین شد؛ در اینجا تنها به چند نکته کوتاه اشاره می‌کنیم: در فرایند انتقال مالکیت شرکت‌ها، سازوکارهایی طراحی می‌شود که از طریق آنها بتوان اطمینان حاصل کرد که بهترین معامله انجام شده است. برخی از این سازوکارها مربوط به پیش و برخی پس از امضای قرارداد است. سازوکارهای پس از امضای قرارداد، به‌رغم کارایی بالا، در کشور ما چندان مورد استفاده قرار نگرفته است. یکی از این ابزارها، فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد است؛ به این معنا که فروشنده در شرایط برگزاری مزایده قید می‌کند که پس از امضای قرارداد با برنده مزایده، این حق را خواهد داشت که طی فرصتی مشخص، با سایر خریداران بالقوه به شکل فعال یا منفعل وارد مذاکره شود. دلیل این اقدام، تلاش برای انجام بهترین معامله و نیز ارتقای توان پاسخگویی فروشنده در مقابل ادعاهای بالقوه آتی است.</p> <p>فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد با دو سازوکار</p>	<p>تبصره ۱- در مزایده‌های عمومی یا محدود اعم از داخل یا خارج از بورس، دستگاه برگزارکننده مزایده می‌تواند امکان استفاده از فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد را ضمن درج در اسناد مزایده، در قرارداد واگذاری شرط کند. در فرصت مزبور، دستگاه برگزارکننده مزایده این حق را خواهد داشت که به شکل فعال یا منفعل، پیشنهادهای سایر متقاضیان را بررسی نماید.</p> <p>در صورتی که در مرحله بررسی بازار پس از امضای قرارداد، پیشنهادهای بهتری نسبت به برنده مزایده وجود داشت، برنده مزایده از امکان بازبینی مجدد قیمت پیشنهادی صرفاً برای یکبار برخوردار خواهد بود.</p> <p>در صورت وجود پیشنهاد بهتر و فسخ قرارداد با برنده مزایده و انعقاد قرارداد با خریدار جدید، خریدار جدید مکلف است جریمه فسخ را به برنده مزایده پرداخت کند. میزان جریمه فسخ در اسناد مزایده و قرارداد واگذاری قید خواهد شد. این جریمه از نیم درصد ارزش معامله کمتر و از دو درصد</p>

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>مهم تکمیل می‌شود: فرصت بازبینی قیمت و جریمه فسخ. این دو سازوکار و ضرورت وجود آنها در بخش قبلی گزارش تشریح شد؛ لذا در اینجا از توضیحات بیشتر صرف‌نظر می‌کنیم.</p>	<p>آن بیشتر نخواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این تبصره، ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>
	<p>از آنجایی که ممکن است در برخی موارد، برگزاری مزایده محدود نسبت به برگزاری مزایده عمومی ارجح تشخیص داده شود (به‌عنوان مثال در صورت وجود احتمال افشای اطلاعات حساس و محرمانه شرکت، نگرانی از آسیب دیدن اعتبار شرکت در صورت عدم موفقیت مزایده یا نگرانی از ارسال علامت منفی به بازار یا هر دلیل دیگر)، لازم است بابتی برای آن گشوده شده و روال انتخاب شرکت‌کنندگان شفاف شود.</p>	<p>تبصره ۲- به‌منظور برگزاری مزایده محدود، وزارتخانه (شرکت مادر تخصصی) ذی‌ربط مکلف است درخواست معرفی متقاضیان بالقوه برای بنگاه مشمول واگذاری را به اتاق بازرگانی ایران، اتاق تعاون ایران یا سایر تشکلهای صنفی ذی‌مدخل علاوه بر اتاق بازرگانی و اتاق تعاون ایران ارسال نماید. آیین‌نامه اجرایی این تبصره ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>
	<p>مشروح نکات مربوط به این حکم در بخش ۷-۲-۱ تبیین شد. یکی از ابعاد مغفول در واگذاری‌ها، فراهم کردن امکان آغاز فرایند واگذاری از سوی متقاضیان (پذیرش پیشنهادها ناخواسته) است. ابراز تمایل از سوی متقاضیان، هیچ‌یک از مراحل پیش از واگذاری اعم از انجام مطالعات، آماده‌سازی بنگاه و سایر اقدامات را منتفی نمی‌سازد لذا طراحی فرایند جدیدی در این حالت مورد</p>	<p>تبصره ۳- هر شخص حقیقی یا حقوقی (متقاضی بالقوه اولیه) می‌تواند تمایل خود برای خرید سهام هریک از بنگاه‌های مشمول گروه یک یا گروه دو موضوع ماده (۲) این قانون را به‌صورت کتبی به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام نماید. ابراز تمایل کتبی می‌بایست منضم به معرفی‌نامه از سوی اتاق بازرگانی ایران، اتاق تعاون ایران یا سایر تشکلهای صنفی ذی‌مدخل باشد. هیئت واگذاری</p>



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	نیاز نیست. تنها نکته قابل ذکر، قائل شدن امکان بازبینی قیمت برای پیشنهاددهنده اولیه در صورت وجود پیشنهاد قیمتی بهتر در مزایده است. باید دقت داشت که امکان بازبینی مجدد قیمت در اینجا، متفاوت از چیزی است که در «فرصت بررسی بازار پس از امضای قرارداد» عنوان می‌شود. در اینجا، امکان بازبینی مجدد قیمت در حین فرایند برگزاری مزایده برای پیشنهاددهنده اولیه در نظر گرفته خواهد شد.	مكلف است حداکثر ظرف دو ماه، پاسخ کتبی خود مبنی بر موافقت یا عدم موافقت برای شروع فرایند مزایده به همراه دلایل توجیهی را به شخص مذکور ارائه نماید. در روند مزایده محدود یا عمومی، در صورت وجود پیشنهادهای بهتر نسبت به پیشنهاد متقاضی بالقوه اولیه، متقاضی اولیه از امکان بازبینی مجدد قیمت پیشنهادی صرفاً برای یکبار برخوردار خواهد بود.
	مشروح نکات مربوط به این حکم در بخش ۵-۳-۱ تبیین شد. از آنجایی که نیاز به وضع قواعد عینی‌تر برای تبیین نحوه حضور بخش شبه‌دولتی در واگذاری‌ها وجود دارد، برای خرید سهام بلوکی توسط این نهادها در مزایده‌ها، محدودیتی پیش‌بینی شده است به نحوی که این نهادها و زیرمجموعه‌های آنها در مزایده اول امکان حضور نخواهند داشت و صرفاً در صورتی که مزایده اول منجر به واگذاری نشده و مزایده تکرار شود، امکان حضور در مزایده را پیدا خواهند کرد. این امر علاوه بر محدود کردن امکان حضور بخش شبه‌دولتی در واگذاری‌ها، منجر به ترغیب بخش	تبصره ۴- کلیه اشخاصی که بیش از ۲۰ درصد از سهام یا سهم‌الشرکه آنها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم متعلق به اشخاص موضوع جزء «۱» ماده (۶) این قانون ^۱ و کلیه شرکت‌های تابعه آنها باشد، در اولین مزایده عرضه هر یک از بلوک‌های سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری، اعم از مزایده داخل یا خارج بورس، امکان حضور نخواهند داشت. حکم این تبصره شامل مزایده‌های مربوط به واگذاری مدیریت بنگاه‌ها نیز خواهد بود.

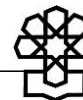
۱. جزء «۱» ماده (۶) قانون: «اشخاص حقوقی: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، نهادهای نظامی و انتظامی کشور، سازمان‌ها و مؤسسات خیریه کشور، نهادها و سازمان‌های وقفی و بقاع متبرکه، کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری، نظیر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و نهادهای انقلاب اسلامی و کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته آنها که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی را دارند، می‌توانند در بازار تولید کالا و خدمات فعالیت داشته باشند مگر آنکه فعالیت آنها موجب اخلاق در رقابت گردد. این اشخاص موظفند گزارش مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته خود را در هر بازار تولید کالا و خدمات هر شش ماه یکبار به شورای رقابت ارسال کنند. عدم ارائه اطلاعات و یا خلاف واقع بودن آن توسط نهادها و مؤسسات مذکور مشمول حکم ماده (۷۲) این قانون است.»

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	خصوصی برای ثبت پیشنهاد خرید در مزایده اول و کاهش احتمال شکل‌گیری تعادل‌های نامطلوب خواهد شد.	
تبصره ۵- واگذاری دارایی‌های بنگاه‌های مشمول واگذاری، مشمول احکام و مقررات اجرایی این قانون خواهد بود. واگذاری سایر اموال و دارایی‌های متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی و همچنین واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌استثنای طرح‌های موضوع تبصره «۵» ماده (۱۹) این قانون، تابع احکام و مقررات اجرایی این قانون نیست.	با توجه به اینکه همه احکام پیشنهادی به واگذاری سهام اختصاص دارد، باید واگذاری اموال و دارایی‌های بنگاه‌های مشمول واگذاری تعیین تکلیف شود. همچنین به‌طور شفاف تصریح شود که واگذاری طرح‌های عمرانی و اموالی که متعلق به بنگاه‌های مشمول واگذاری نیست، تابع مقررات این قانون نخواهد بود.	
بدون تغییر.		ماده ۲۴- وزیر، معاونان، مدیران ... تبصره «۱»- کلیه معاملات و ... تبصره «۲»- حکم این ماده ...
تبصره ۳ (الحاقی)- کارکنان شاغل در بنگاه‌های مشمول واگذاری می‌توانند در قالب تعاونی، در فرایند واگذاری بنگاه‌ها به‌عنوان متقاضی شرکت کنند.	یکی از بهترین گزینه‌ها برای واگذاری بنگاه‌های دولتی (فروش، تعهدی یا واگذاری مدیریت)، کارکنان شاغل در همان بنگاه‌ها هستند زیرا از شناخت کاملی از صنعت و بنگاه برخوردارند. لذا می‌بایست امکان واگذاری بنگاه‌ها به این گروه خصوصاً در قالب تعاونی فراهم شود؛ به این شکل که کارکنان بنگاه‌ها این امکان را داشته باشند که ضمن تشکیل تعاونی، در فرایند واگذاری شرکت کنند.	
ماده ۲۶- در همه مواردی که در این قانون «وزارتخانه ذی‌ربط (شرکت مادر تخصصی)» مخاطب قرار گرفته است،	با توجه به آنچه در مورد تعیین تکلیف فعالیت سازمان خصوصی‌سازی عنوان شد، وجود حکم ماده (۲۶) قانون	ماده ۲۶- وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌تواند رئیس سازمان خصوصی‌سازی را به‌عنوان نماینده تام‌الاختیار خود



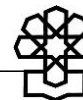
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>در صورتی که بنگاه مشمول واگذاری دارای شرکت مادر تخصصی باشد، شرکت مادر تخصصی و در صورت فقدان شرکت مادر تخصصی، وزارتخانه ذی ربط مسئول اجرای حکم خواهد بود. همچنین در مواردی که بنگاه مشمول واگذاری، ذیل یکی از سازمان‌های مستقل زیر نظر رئیس جمهور باشد، سازمان مربوطه از نظر شمول احکام این قانون، در حکم وزارتخانه ذی ربط است.</p>	<p>ضرورتی ندارد؛ لذا جایگزینی آن با حکم پیشنهادی منطقی است.</p>	<p>در اعمال تمام یا بخشی از اختیارات خویش در امر واگذاری موضوع این قانون تعیین کند.</p>
<p>ماده ۲۷- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با هماهنگی سازمان اداری و استخدامی کشور، اداره کل خصوصی سازی را در ساختار وزارتخانه مزبور ایجاد کند. کلیه وظایف و اختیارات سازمان خصوصی سازی در این قانون یا سایر قوانین به وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل خصوصی سازی) منتقل خواهد شد.</p>	<p>مشروح نکات مربوط به این ماده در بخش ۱-۱-۳ تبیین شد. در اینجا تنها به چند نکته کوتاه اشاره می‌کنیم: در الگوی نیمه متمرکز، سه فرایند کلیدی به شکل متمرکز انجام می‌پذیرد: اول، تصویب و ابلاغ رویه‌های عملکردی که عمدتاً برعهده هیئت وزیران یا در مواردی برعهده هیئت واگذاری خواهد بود. دوم، اتخاذ تصمیمات کلیدی مانند تصویب قیمت، تعیین روش واگذاری، تعیین اقدامات لازم به منظور اجرا توسط واحدهای غیرمتمرکز و تأیید آنها و سوم، پایش و نظارت بر اقدامات دستگاه‌های غیرمتمرکز در راستای اجرای تصمیمات هیئت واگذاری و رویه‌های عملکردی. از میان سه وظیفه مذکور، وظیفه اول و دوم عمدتاً مربوط به هیئت واگذاری و دبیرخانه آن بوده و وظیفه سوم نیز بیشتر دارای ماهیت غیر عملیاتی است. بر این اساس، نیازی به سازمان عملیاتی برای سه وظیفه فوق وجود نخواهد داشت. لذا پیشنهاد می‌شود با تشکیل یک</p>	<p>ماده ۲۷- اساسنامه سازمان خصوصی سازی با توجه به مأموریت‌های جدید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	اداره کل جدید، سازمان خصوصی‌سازی در وزارت امور اقتصادی و دارایی ادغام شده و برای تعیین تکلیف سازمان خصوصی‌سازی در قالب تغییر موضوع فعالیت یا انحلال، تصمیم‌گیری شود.	
تبصره ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اجرای کلیه مصوبات هیئت واگذاری توسط وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) را پایش و مراتب را به هیئت واگذاری گزارش نماید. وزارتخانه‌های ذی‌ربط (شرکت‌های مادر تخصصی) ملزم به گزارش‌دهی و همکاری با وزارت امور اقتصادی و دارایی در این موارد خواهند بود.	طبیعتاً با تعیین تکلیف سازمان خصوصی‌سازی مطابق آنچه در بخش ۳-۱-۱ عنوان شد، حکم این تبصره فاقد موضوعیت خواهد بود. از سوی دیگر همان‌طور که در تشریح الگوی نیمه‌متمرکز در بخش پیشین گزارش عنوان شد، یکی از دو نقشی که در این الگو برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود؛ نظارت بر اقدامات اجرایی واحدهای غیرمتمرکز و گزارش‌دهی به هیئت واگذاری به‌منظور اتخاذ تصمیمات لازم است. از این‌رو حکم پیشنهادی به این وظیفه اختصاص یافته است.	تبصره ۱- سازمان خصوصی‌سازی مجاز است با تصویب هیئت وزیران تا سقف پست‌های سازمانی مصوب، کارمند استخدام نماید.
تبصره ۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است نحوه اجرای کلیه قراردادهای واگذاری را در فواصل مشخص پایش، و گزارش نظارتی خود را به‌صورت سالیانه به هیئت واگذاری ارائه کند.	مشروح نکات مربوط به این حکم در بخش ۶-۳-۱ تبیین شد. گزارش‌دهی منظم از روند اجرای قرارداد، از جمله ابزارهای حصول اطمینان از پایش اجرای قرارداد و همچنین ملزومات تصمیم‌گیری هیئت واگذاری است.	تبصره ۲- دستگاه‌های اجرایی مکلفند بنا به درخواست سازمان خصوصی‌سازی کارشناسان خود را به آن سازمان مأمور یا منتقل نمایند.
حذف	مطابق آنچه در بخش ۳-۱-۱ عنوان شد، حکم این تبصره فاقد موضوعیت خواهد بود.	تبصره ۳- سازمان خصوصی‌سازی مجاز است از خدمات فنی و تخصصی کارشناسان، اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و یا غیردولتی به شکل ساعتی و کار معین استفاده کند.



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
<p>تبصره ۴- دولت مجاز است برای آموزش‌های کوتاه‌مدت تخصصی، ترغیب و تشویق و پاداش کارکنان سازمان خصوصی‌سازی، هر ساله یک ردیف اعتبار در قانون بودجه منظور نماید. اعتبارات این ردیف طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد هیئت واگذاری به تصویب شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی خواهد رسید هزینه می‌شود.</p>	<p>مطابق آنچه در بخش ۳-۱-۱ عنوان شد، حکم این تبصره فاقد موضوعیت خواهد بود.</p>	<p>حذف</p>
<p>ماده ۲۹- با توجه به بند «د» سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،۲. اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون،۳. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته،۴. اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر	<p>مشروح نکات مربوط به این ماده در بخش ۴-۱-۱ تبیین شد. در اینجا تنها به چند نکته کوتاه اشاره می‌کنیم: اساسی‌ترین آسیب خصوصی‌سازی، وجود نگاه درآمدی بوده است تا حدی که اگر مسیر جدیدی در این زمینه انتخاب نشود، اصلاح تمام کلمات قانون هم کم‌فایده خواهد بود. اصلاحات پیشنهادی در این حوزه بر دو مورد متمرکز است: اول، اصلاح ارتباط وجوه حاصل از خصوصی‌سازی با بودجه‌های سنواتی و دوم، اصلاح رویکرد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها. ارتباط موجود میان وجوه حاصل از واگذاری‌ها با بودجه‌های سنواتی، واجد دو اشکال است: اول، عدم اختصاص منابع حاصل از واگذاری‌ها به مصارف پیش‌بینی شده در قانون و دوم، عدم تخصیص منابع توسط سازمان برنامه و بودجه به مصارف درج شده در بودجه. اشکال اول، یک مسئله مهم دیگر را نیز در پی خواهد داشت از این جهت که اگر بخشی از منابع حاصل از</p>	<p>ماده ۲۹- تمامی وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون به حساب واحدی تحت عنوان «حساب واحد خصوصی‌سازی» نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. منابع حساب مذکور به صورت صددرصد تخصیص یافته تلقی خواهد شد. منابع این حساب در قالب وجوه اداره شده یا پرداخت‌های بلاعوض، صرفاً در موارد ذیل قابل استفاده خواهد بود:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. پرداخت وجوه مورد نیاز برای بازسازی ساختاری و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری، اصلاح شرایط بازار، استفاده از خدمات حقوقی و فنی اشخاص حقیقی و حقوقی، انجام مطالعات پیش از واگذاری و سایر هزینه‌هایی که جهت واگذاری بنگاه‌ها مورد نیاز باشد؛۲. سرمایه‌گذاری‌های موضوع تبصره «۳» ماده (۳) این قانون؛۳- [مصارف موضوع جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی]

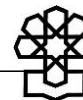
احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
<p>تبصره ۱ (الحاقی) - تصمیم‌گیری در خصوص نحوه و میزان تخصیص منابع به مصارف فوق، توسط هیئت واگذاری انجام خواهد شد.</p>	<p>واگذاری‌ها، به مصارف جاری بودجه اختصاص یابد، فشار بسیار زیادی برای تحقق آن ایجاد خواهد شد. از سوی دیگر، یک نکته مهم در طراحی فرایندهای انگیزشی در الگوی نیمه‌متمرکز، لزوم اهرم‌سازی وجوه حاصل از واگذاری‌ها برای اجرای دقیق و کامل مصوبات هیئت واگذاری است؛ به بیان دقیق‌تر، اختیار نحوه تخصیص این وجوه به مصارف مختلف، به‌جای سازمان برنامه و بودجه می‌بایست به هیئت واگذاری سپرده شود تا بتواند از این اختیار به‌عنوان یک اهرم برای اجرای مصوبات خود استفاده کند.</p> <p>براساس آنچه عنوان شد، به‌منظور تخفیف مشکلات پیش‌گفته و همچنین اهرم‌سازی منابع، می‌بایست تصریح شود که کلیه وجوه حاصل از واگذاری‌ها به حساب خاصی (حساب واحد خصوصی‌سازی) نزد خزانه‌داری واریز شده و برداشت از حساب مذکور تنها با تصویب هیئت واگذاری و صرفاً برای موارد تعیین شده مجاز باشد. همچنین به‌منظور تخفیف مشکل تخصیص از سوی سازمان برنامه و بودجه، می‌بایست تصریح شود که مبالغ فوق صددرصد تخصیص یافته تلقی می‌گردد. در این الگو، به‌جای اینکه جدولی برای مشخص کردن میزان منابع پیش‌بینی شده برای هریک از مصارف داشته باشیم (روال فعلی)، کلیه وجوه پیش‌بینی شده از ناحیه واگذاری‌ها به‌طور کلی به یک ردیف خاص در سمت مصارف واریز شده و تصمیم‌گیری در مورد جزئیات</p>	<p>توسعه‌یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون،</p> <p>۵. مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل‌ونه (۴۹٪) به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته،</p> <p>۶. تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون،</p> <p>۷. ایفاء وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر،</p> <p>۸. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری.</p>



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>هزینه‌کرد آنها به هیئت واگذاری سپرده خواهد شد. به این ترتیب می‌توان نظام انگیزشی مورد نیاز الگوی نیمه‌متمرکز را مستقر کرد.</p> <p>محور کلیدی بعدی، نحوه صرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها است. الگوی پیشنهادی در این محور، حول یک مفهوم متمرکز است و آن اینکه وجوه حاصل از خصوصی‌سازی می‌بایست یا صرف خود خصوصی‌سازی شود یا به مصارف سرمایه‌ای^۱ اختصاص یابد. توضیحات بیشتر در این زمینه در بخش پیشین گزارش ارائه شد. همچنین لازم به ذکر است که از ۸ مورد مصرف مندرج در ماده (۲۹) قانون، شش مورد تکرار موارد مندرج در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) است. لذا به منظور جلوگیری از مغایرت حکم پیشنهادی با سیاست‌های کلی، همه مصارف مندرج در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) در یک بند جداگانه ذیل مصارف مجاز درج شده است.</p>	
	<p>همان‌طور که در بخش پیشین گزارش عنوان شد، مبنای الگوی نیمه‌متمرکز، ایجاد انگیزه برای اجرای مصوبات هیئت واگذاری توسط دستگاه‌های اجرایی و ایجاد هزینه برای آنها در صورت عدم اجرای مصوبات هیئت واگذاری</p>	<p>تبصره ۲ (الحاقی) - در صورتی که عملیات واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، مطابق مصوبه هیئت واگذاری، توسط وزارتخانه (شرکت مادر تخصصی) ذی‌ربط انجام پذیرد، ۳۰ درصد وجوه حاصل از واگذاری بنگاه‌های مورد</p>

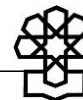
۱. فروش یک دارایی سرمایه‌ای و مصرف وجوه حاصل از آن در هزینه‌های جاری به‌سختی و تحت شرایط بسیار خاص و اضطراری قابل توجیه است. لذا رویه قانون می‌بایست تخصیص وجوه حاصل از واگذاری به مصارف سرمایه‌ای بوده و حتی از درج عبارات قابل تفسیر نیز می‌بایست تا حد امکان اجتناب شود.

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	<p>است. حکم این تبصره یکی از اجزای مهم این مکانیسم انگیزشی است به نحوی که اگر دستگاه‌ها عملیات واگذاری را مطابق مصوبات هیئت واگذاری دنبال کنند، بخشی از وجوه حاصل از واگذاری، به منظور سرمایه‌گذاری جدید یا تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام به دستگاه متولی واگذاری بازگشت داده خواهد شد اما در غیر این صورت، هیچ میزانی از وجوه حاصل از واگذاری به دستگاه مربوطه عودت نخواهد شد.</p> <p>همچنین با توجه به اینکه وظیفه ذاتی سازمان‌های توسعه‌ای، سرمایه‌گذاری است، سهم این سازمان‌ها بیشتر از سایر دستگاه‌ها در نظر گرفته شده است.</p>	<p>نظر پس از واریز به حساب واحد خصوصی‌سازی، به منظور تکمیل سرمایه‌گذاری‌ها و طرح‌های نیمه‌تمام یا جدید در اختیار وزارتخانه (شرکت مادر تخصصی) مربوطه قرار خواهد گرفت. این میزان در خصوص سازمان‌های توسعه‌ای حداقل ۵۰ درصد است. در صورتی که عملیات واگذاری، مشمول جزء «۱» ماده (۱۸) این قانون شود، وجوه حاصل از واگذاری مشمول حکم این تبصره نخواهد بود.</p>
<p>تبصره ۳ (الحاقی) - در صورتی که هیئت واگذاری حکم به بازسازی ساختاری بنگاه یا اصلاح ساختار بازار موضوع تبصره «۴» بند «ب» ماده (۳) این قانون دهد و بازسازی ساختاری یا اصلاح ساختار بازار توسط وزارتخانه مربوطه (شرکت مادر تخصصی) مطابق مصوبه هیئت واگذاری انجام پذیرفته باشد، سهم وزارتخانه (شرکت مادر تخصصی) مربوطه از وجوه حاصل از واگذاری بنگاه، موضوع تبصره «۲» این ماده، ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت؛ همچنین در این حالت، مجموع سهم وزارتخانه (شرکت مادر تخصصی) مربوطه از وجوه حاصل از واگذاری تا ۶۰ درصد و برای سازمان‌های توسعه‌ای تا ۷۰ درصد با تشخیص هیئت</p>	<p>چارچوب نکات عنوان شده برای تبصره پیشین، برای این تبصره نیز صادق است. این تبصره مشخصاً به اجرای مصوبات هیئت واگذاری در حوزه بازسازی ساختار و اصلاح ساختار بازار می‌پردازد. به بیان دقیق‌تر، به دلیل اهمیت دو موضوع مزبور، مشوق‌های جداگانه‌ای برای آنها پیش‌بینی شده است. از سوی دیگر، برای حالات خاصی که وظایف ویژه‌ای از سوی هیئت واگذاری برعهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته می‌شود، اعطای درصدی از مشوق‌ها در اختیار هیئت واگذاری گذاشته شده است.</p>	

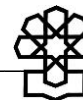


مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
		واگذاری قابل افزایش خواهد بود. در صورتی که اجرای مصوبات هیئت واگذاری، مشمول جزء «۱» ماده (۱۸) این قانون شود، وجوه حاصل از واگذاری مشمول حکم این تبصره نخواهد بود.
	یک مزیت بسیار مهم الگوی پیشنهادی در این زمینه، تغییر متولی تصمیم‌گیر برای صرف وجوه حاصل از واگذاری از سازمان برنامه (در شرایط فعلی) به هیئت واگذاری است.	تبصره ۴ (الحاقی) - خزانه‌داری کل کشور مکلف است براساس اعلام هیئت واگذاری، نسبت به آزادسازی منابع این حساب به هر میزان اقدام کند.
	با حذف مبالغ حاصل از واگذاری‌ها از بودجه، موضوع شفافیت در هزینه‌کرد مبالغ حاصل از واگذاری‌ها به دغدغه جدی‌تری تبدیل می‌شود؛ به همین دلیل انتشار دوره‌ای منابع و مصارف این حساب در فواصل زمانی نزدیک، ضروری است.	تبصره ۵ (الحاقی) - وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر شش ماه یک‌بار جزئیات منابع و مصارف این حساب را به انتشار عمومی برساند.
	این تبصره نیز در پاسخ به دغدغه مطرح شده درخصوص تبصره پیشین طراحی شده است به شکلی که بتوان نحوه هزینه‌کرد وجوه حاصل از واگذاری‌ها را مورد پایش و رصد قرار داد. به همین دلیل انتشار گزارش تفصیلی در این تبصره (علاوه بر گزارش منابع و مصارف مذکور در تبصره قبل) پیش‌بینی شده است.	تبصره ۶ (الحاقی) - سازمان‌های توسعه‌ای یا سایر اشخاصی که وجوهی از حساب موضوع این ماده تحت هر قالبی به آنها تخصیص پیدا می‌کند، مکلفند هر شش ماه یکبار، گزارش نحوه صرف وجوه مزبور را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است گزارش تفصیلی نحوه صرف وجوه این حساب را به صورت سالیانه منتشر و در اختیار عموم قرار دهد.

مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
		تبصره ۷ (الحاقی) - صرف وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون به هر شکل دیگری غیر از سازوکار این ماده، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه دولتی خواهد بود.
تبصره ۱- اعتبارات بندهای فوق در قوانین بودجه سالانه در جدولی واحد درج خواهد شد.	طبیعتاً با حذف وجوه حاصل از واگذاری‌ها از بودجه‌های سنواتی، حکم این تبصره فاقد موضوعیت خواهد بود.	حذف
تبصره ۲- آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه ماه از تصویب این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت تعاون تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	به نظر می‌رسد محول کردن تهیه آیین‌نامه به وزارت امور اقتصادی و دارایی به تنهایی، می‌تواند در حفظ آیین‌نامه از آسیب‌های نگاه درآمدی مؤثر باشد.	تبصره ۸ (الحاقی) - آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت سه ماه از تصویب این قانون توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
ماده ۳۰- مواد (۲۰) تا (۲۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تنفیذ می‌گردد. تبصره «۱»- دستورالعمل اجرایی ... تبصره «۲»- مصوبات این شورا ...		بدون تغییر.
	وزارتخانه‌ها (شرکت‌های مادر تخصصی) ممکن است به هر دلیلی انگیزه پایینی برای پایش اجرای قرارداد داشته باشد یا به هر دلیلی انگیزه سخت‌گیری بی‌مورد در اجرای قرارداد و طرح دعوی و اختلال در کار خریدار را داشته باشد. لذا هرگونه طرح دعوی نزد هیئت داوری می‌بایست تنها با مجوز هیئت واگذاری انجام پذیرد. همچنین طبیعی است که هیئت واگذاری این اختیار را خواهد داشت که براساس	تبصره ۳ (الحاقی) - هرگونه طرح شکایت دستگاه‌های اجرایی نزد هیئت داوری تنها با تصویب هیئت واگذاری مجاز خواهد بود.



مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	گزارش‌های دوره‌ای (موضوع تبصره «۲» ماده (۲۷) احکام پیشنهادی)، رأساً حکم به اقامه دعوی نزد هیئت داوری دهد.	
ماده ۳۲- قوه قضائیه مکلف است برای رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از اجرای این قانون و قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - شعب خاصی را تعیین کند. این شعب منحصرأ به دعاوی و شکایات مربوط به این دو قانون رسیدگی می‌نماید.	بدون تغییر.	
تبصره- قوه قضائیه مکلف است ...	بدون تغییر (تبدیل به تبصره «۱»).	
	مطابق آنچه در قانون پیش‌بینی شده (ماده (۳۰))، رسیدگی و اتخاذ تصمیم در خصوص دعاوی مربوط به واگذاری‌ها در صلاحیت هیئت داوری و نهایتاً دادگاه است. اما گاهاً در عمل مشاهده می‌شود که آشفتگی‌هایی در اعلام نظر و رأی در این حوزه به وجود می‌آید به نحوی که بعضاً برخی نهادها یا مسئولان، مستقل از دو نهاد پیش‌گفته، نظر و رأی خود در خصوص ابطال یا عدم ابطال واگذاری را اعلام می‌کنند. برای رفع این مشکل لازم است مراجع ذی‌صلاح رسیدگی و اعلام رأی در زمینه ابطال واگذاری در قانون تصریح شود.	تبصره ۲ (الحاقی) - ابطال واگذاری‌ها به هر نحوی، صرفاً به موجب حکم هیئت داوری موضوع ماده (۳۰) این قانون یا رأی دادگاه امکان‌پذیر است. رأی سایر نهادهای نظارتی یا شبه‌قضایی در این زمینه فاقد اعتبار حقوقی خواهد بود.
	یک نکته بسیار مهم در امر واگذاری، ایجاد حاشیه امن برای خریداران بالقوه بنگاه‌هاست. خریدار باید این احساس	تبصره ۳ (الحاقی) - چنانچه ابطال واگذاری به دلیل قصور یا تخلف دستگاه‌های اجرایی یا هیئت واگذاری صورت



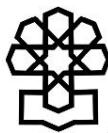
مفاد قانون	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	احکام اصلاحی پیشنهادی
	انگیزشی عملاً کارایی خود را از دست خواهند داد. لذا اعطای حق رأی به رئیس سازمان برنامه و بودجه از این جهت ضروری است.	
<p>فصل هشتم - شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و وظایف آن (ماده (۴۱) و (۴۲))</p> <p>ماده (۴۱) - شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی برای ایفاء وظایف محوله در این قانون مرکب از اعضای زیر تشکیل می‌شود:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. رئیس‌جمهور یا معاون اول وی به‌عنوان رئیس شورا،۲. وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر شورا)،۳. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی،۴. وزیر یا وزراء و زارتخانه‌های ذی‌ربط،۵. وزیر دادگستری،۶. وزیر اطلاعات،۷. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،۸. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،۹. دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام،۱۰. دادستان کل کشور،۱۱. رئیس سازمان بازرسی کل کشور،۱۲. رئیس دیوان محاسبات کشور،۱۳. سه نفر از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس شورای	از وظایف پیش‌بینی شده شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در قانون این‌طور استنباط می‌شود که قانونگذار در پی آن بوده که یک اطاق فرماندهی برای هدایت مسیر کلی خصوصی‌سازی ایجاد نماید. اما آنچه از عملکرد شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) طی سال‌های گذشته قابل درک است، این شورا عملاً موفق به ایفاء چنین نقشی نشده است. البته بخشی از این عدم توفیق اجتناب‌ناپذیر بوده؛ اساساً غلبه نگاه درآمدی طی سال‌های سپری شده از اجراء قانون در حدی بوده که مجالی برای چنین فرماندهی ایجاد نشده است. اما بخشی از این عدم توفیق نیز به ساختار خود این شورا باز می‌گردد؛ نمی‌توان انتظار داشت شورایی با ۱۹ عضو حقوقی که عمدتاً سطوح مسئولیت آنها مجال ورود عمیق و محتوایی به مسائل مورد بحث را نمی‌دهد خروجی مورد انتظار قانونگذار را ایجاد کند. علاوه بر این، شورا فاقد سازوکار اجرایی برای پیگیری مصوبات خود در حوزه تعیین خط‌مشی‌های اجرایی سالیانه، نظارت بر اجراء قانون و همچنین هماهنگی میان دستگاه‌ها (در صورت ورود به این مسائل) است.	حذف

احکام اصلاحی پیشنهادی	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی	مفاد قانون
	<p>از سوی دیگر، تمهید سازوکارهای اجرایی برای این شورا به منزله افزایش پیچیدگی سلسله مراتب ساختار خصوصی سازی خواهد بود که مضرات دیگری بر آن مترتب است. مضاف بر اینکه حضور و حق رأی نمایندگان مجلس و نهادهای نظارتی در این شورا موجب تضعیف جایگاه نظارتی این نهادها و اختلال در استقلال قوا شده است. با عنایت به موارد پیش گفته و با توجه به قابل حذف بودن کارکردهای فعلی شورای مذکور ضرورتی به وجود آن در ادامه روند خصوصی سازی احساس نمی شود.</p>	<p>اسلامی، ۱۴. رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، ۱۵. رئیس اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، ۱۶. رئیس اطاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۷. سه نفر خبره و صاحب نظر اقتصادی از بخش های خصوصی و تعاونی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی با حکم رئیس جمهور، ۱۸. رئیس سازمان خصوصی سازی، ۱۹. رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار.</p>



منابع و مأخذ

۱. خانی، داود؛ مجموعه قوانین و مقررات اجرایی سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی؛ نشر عزیزستان؛ ۱۳۹۷.
۲. سازمان بازرسی کل کشور؛ گزارش بررسی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و آسیب‌شناسی آن؛ ۱۳۹۷.
۳. سازمان خصوصی‌سازی؛ مجموعه مستندات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، جهاد دانشگاهی صنعتی امیرکبیر؛ ۱۳۹۱.
۴. قوانین بودجه سنواتی.
۵. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۴۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگو و احکام پیشنهادی اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در حوزه خصوصی‌سازی (ویرایش اول)

نام معاونت: مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدمحمدحسین فاطمی، علی افضلی

اظهار نظر کننده: محمد برزگر خسروی (معاونت حقوقی)

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمز، علی ابراهیم‌نژاد

واژه‌های کلیدی:

۱. خصوصی‌سازی
۲. اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
۳. واگذاری
۴. بخش خصوصی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۲/۷