مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۷، ص. ۴۱-۶۷.

# ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی شرکتهای دولتی در ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۴)

نویسندگان: علی حبیبی
حسن خوشپور*

## چکیده

خصوصی سازی شرکتهای دولتی، سیاستی است که با آشکار شدن مشکلات ناشی از فعالیتهای غیرکارآمد شرکتهای دولتی در طول دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ در سطح وسیعی در بسیاری از کشورهای جهان، به ویژه کشورهای در حال توسعه، به اجرا درآمده است. در واقع، خصوصی‌سازی بنگاههای دولتی پاسخی است به مشکلات ناشی از گسترش بی‌رویه دخالت دولت در اقتصاد طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، که در ایران نیز به عنوان یکی از سیاستهای کلیدی در چارچوب سیاستهای تعدیل اقتصادی به مورد اجرا گذاشته شده است.

در ایران، سیاست خصوصی سازی و واگذاری شرکتهای دولتی، برگرفته از مفاد تبصره ۳۲ و سیاستهای قانون برنامه اول توسعه کشور، از سال ۱۳۷۰ به طور جدی و با انتشار نخستین بیانیه رسمی دولت به اجرا درآمد. مطابق با متون و مبانی نظری حاکم بر اتخاذ و اجرای این سیاست، به عنوان یک راهبرد و راه‌حل اقتصادی برای رفع اختلالات موجود در نظام، پس از شناسایی شرکتهای قابل واگذاری (البته نه به طور کامل) که طی سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ به انجام رسید، برخی موارد، از جمله روشهای واگذاری، راههای استفاده از درآمدهای حاصل از آن نیز تعیین گردید و نهادهای متولی امر واگذاری اقدامات عملی را اتخاذ نمودند.

اما هیچ گاه حجم کمّی و دامنه واگذاری، تأثیر گروههای ذی‌نفع و ذی‌نفوذ بر فرایند، ضرورت ایجاد بستر مناسب و فضای حمایت کننده از اجرای سیاست خصوصی سازی، مشکلات و پیامدهای

*کارشناسان دفتر امور بازرگانی سازمان برنامه و بودجه

اجرا و مدیریت، نظارت و کنترل در مراحل اجرا و پس از آن و بسیاری مسائل دیگر مورد توجه قرار نگرفت. به همین لحاظ، با نمایان شدن مشکلات و نارساییها، اتخاذ تصمیمات با شتابزدگی و به طور مقطعی کل حرکت خصوصی سازی را با رکود یا توقف همراه ساخت. طی سالهای اجرای سیاست خصوصی سازی، فرایند واگذاری، شاهد فراز و نشیبهای بسیاری در عرصه‌های قانونی، مقرراتی و تصمیمگیری است و دامنه واگذاری، تنها شامل بخشی از شرکتهای بخش صنعت بوده است، در حالی که از ابتدای امر و مطابق با تجربیات دیگر کشورها، سیاست خصوصی سازی در شرایطی با موفقیت کامل توأم خواهد بود که از ثبات رویه‌ای بلندمدت برخوردار باشد و تمام فعالیتهایی را که به نحوی در ارتباط با یکدیگر قرار می‌گیرند (چرخه تولید) را دربرگیرد. از سوی دیگر، مدیریت مستقل در زمینه واگذاری ایجاد نشده است و راه کارهای طراحی شده از سوی نهادهایی پیشنهاد و به مرحله اجرا درآمده است که خود ذی‌نفع در فروش سهام هستند، بدین روی، ارتقای کارایی فعالیتها به عنوان هدف اصلی، اولیه و والای امر خصوصی سازی، تحت‌الشعاع کسب درآمدهای بیشتر و حفظ صرفه و صلاح دستگاههای واگذارنده قرار گرفته است.

## مقدمه

از دیدگاه نظری و در نوشته‌های اقتصادی، محدود کردن حوزه عمل دخالت دولت در اقتصاد، سابقه‌ای دیرینه دارد. اقتصاددانان کلاسیک، از قبیل آدام اسمیت و دیوید ریکاردو، برای دولت سه وظیفه مشخص به صورت حمایت جامعه در برابر تجاوز خارجی، برقراری نظم و امنیت در جامعه و ارائه خدمات عمومی و تسهیلات زیربنایی، قایل بوده‌اند. بدین ترتیب، ماهیت وجودی دولت در جامعه باید به گونه‌ای باشد که از انجام فعالیتهای متداول اقتصادی پرهیز نماید، تا بدین وسیله وضعیت "بهینه پارتو" ایجاد شود.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، شرکتهای دولتی به عنوان ابزارهای دولت به منظور دستیابی به تخصیص بهینه منابع و حصول کارایی اقتصادی، مورد استفاده قرار گرفته است. اما به مرور زمان و با پیچیده‌تر شدن فعالیت این گونه شرکتها، مشکلات متعددی ناشی از عملکرد نامطلوب این شرکتها، از جمله عدم کارایی اقتصادی، تخصیص نامطلوب منابع، زیاندهی فراوان و تحمیل بر بودجه دولت، آشکار گردید. در نتیجه، حرکتهای وسیعی برای انتقال و واگذاری شرکتهای دولتی به بخشهای غیردولتی و خصوصی صورت پذیرفت، به گونه‌ای که دهه ۱۹۸۰ و سالهای اولیه دهه ۱۹۹۰، اجرای سیاست خصوصی سازی به عنوان یکی از سیاستهای کلیدی برای حل مسائل و مشکلات اقتصادی، توسط کشورهای در حال توسعه انتخاب و به مرحله اجرا

درآمد. کشورهایی نظیر برزیل، شیلی و مکزیک در آمریکای لاتین، ترکیه، پاکستان، هندوستان، سریلانکا، تایلند و سنگاپور در آسیا، تانزانیا، مصر، الجزایر، غنا، مراکش و ساحل عاج در آفریقا، از جمله کشورهای پیشگام در اجرای سیاست خصوصی سازی بوده‌اند.

حرکتهای اولیه در اجرای سیاست خصوصی سازی در میان کشورهای توسعه یافته، در انگلستان آغاز شد، و به مرور، دامنه آن فرانسه، ایتالیا و آلمان را نیز فراگرفت. همچنین پس از تحولات ناشی از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و امحای نظامهای با برنامه‌ریزی متمرکز در اروپای شرقی، اقدامات وسیعی نیز در این کشورها به منظور خصوصی سازی شرکتهای دولتی به عنوان یکی از گامهای اساسی در اجرای سیاستهای آزاد سازی اقتصادی و تعدیل ساختاری صورت پذیرفت. به طور کلی، امروزه دیگر نمی‌توان جامعه‌ای را یافت که در آن اقدام به خصوصی سازی برخی از شرکتهای دولتی صورت نگرفته باشد، یا دست کم، اجرای آن در دستور کار دولتهای ذی ربط قرار داده نشده باشد.

در ایران نیز خصوصی سازی و واگذاری شرکتهای دولتی، همزمان با آغاز برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۶۸-۱۳۷۲) به اجرا در آمد و روند اجرایی سیاست خصوصی‌سازی، تصمیمگیریها و سیاستگذاریهای آن فراز و نشیبهای بسیاری را پیمود. در این مقاله، می‌کوشیم فرایند خصوصی سازی در کشور، و مسائل و مشکلات مترتب بر آن را ارزشیابی نماییم و راه حلهای قابل ارائه برای از بین بردن مشکلات موجود را پیشنهاد کنیم. مقاله در دو بخش کلی تنظیم شده است: بخش اول به مبانی نظری خصوصی سازی اختصاص دارد که در آن ضمن توضیح مختصری نسبت به رفتارهای بنگاههای دولتی و بررسی تطبیقی آن با بنگاههای خصوصی، تعاریف، عوامل مؤثر، هدفها و روشهای خصوصی سازی بحث می‌شود و سپس اثرها و منافع خصوصی سازی و موانع و مشکلات موجود در اجرای آن تشریح خواهد شد. در بخش دوم، خصوصی سازی در ایران مورد تأکید قرار می‌گیرد و فرایند اقدامات انجام شده تاکنون مورد بررسی و نقد قرارگرفته و عملکرد دستگاههای واگذارنده سهام ارائه می‌شود. و در پایان، ضمن برشمردن موانع و مشکلات خصوصی سازی در ایران که متأثر از فضای خاص اقتصادی، اجتماعی کشور و مبانی نظری این سیاست می‌باشد، پیشنهادها و راه‌حلهای مشکلات مزبور ارائه خواهد شد.

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. مقایسه ویژگیهای رفتاری بنگاههای دولتی و خصوصی

به رغم تشابه ظاهری و زمینه‌های مشترکی که بنگاههای خصوصی و دولتی در آنها فعالیت می‌کنند، انگیزه‌ها و رفتارهای بنگاههای دولتی کاملاً متفاوت از رفتارها و هدفهای بنگاههای خصوصی است. بنگاههای خصوصی در هر زمینه و موضوع فعالیت، به منظور تحقق حداکثر سود و منفعت فعالیت دارند و عوامل تولید را ضرورتاً در حد بهینه به کار می‌گیرند. شرکتهای دولتی نه تنها ممکن است چند هدف را، که سود و منفعت اصلاً در میان آنها نیست، دنبال کنند، بلکه ممکن است دارای یک هدف باشند و آن هم صرفاً هدفی غیراقتصادی باشد. همین عامل تفاوت تمام مسائل و مباحث مربوط به بنگاههای دولتی و خصوصی را از یکدیگر متفاوت ساخته است.

به طور کلی، بنگاههای دولتی و بخش خصوصی از جهات مختلفی، از قبیل رفتارهای مالی و میزان استقلال مالی، هدفهای تجاری و میزان شفافیت این هدفها و چگونگی تحقق آن، سودآوری به عنوان یکی از معیارهای مهم ارزیابی بنگاه، استقلال عملیاتی در تعیین حجم تولید و عرضه محصول، تقسیم‌بندی هزینه‌ها و جز اینها، معیارها و ضوابط سنجش و ارزیابی عملکرد و رقابت‌پذیری و میزان توانایی رقابت در محیط بازار، با یکدیگر متفاوت می‌باشند.

### ۱-۲. تعاریف و مفاهیم خصوصی سازی

اصطلاح خصوصی سازی به حرکت برای تعادل بخشیدن میان دولت و بازار در فعالیتهای اقتصادی جامعه، گفته می‌شود. تعریفهای گوناگونی از خصوصی سازی شده است که هر یک از این تعریفها، بخشی از مفهوم را می‌رساند. برای مثال، ولجانوسکی (Veljanovski, 1987, p.1) خصوصی سازی را این گونه تعریف می‌کند: "خصوصی سازی به مفهوم انجام فعالیتهای اقتصادی توسط بخش خصوصی یا انتقال مالکیت داراییهای دولت به بخش خصوصی می‌باشد". کِی و تامسون (Key & Thompson, 1986, p.18) خصوصی سازی را به عنوان روشهای متعدد برای تغییر رابطهٔ دولت و بخش خصوصی، مانند ضد ملی کردن[1]، یا فروش داراییهای متعلق به دولت،

1 . Denationalization

مقررات زدایی یا حذف ضوابط محدودکننده و ایجاد رقابت در انحصارات دولتی، و واگذاری تولید کالاها و خدماتی که توسط دولت اداره می‌شود به بخش خصوصی، بیان می‌کنند. به طور کلی، خصوصی‌سازی فرایندی است که دولت در هر سطحی، امکان انتقال وظایف و تأسیسات و داراییهای خود را از بخش عمومی به بخش خصوصی بررسی می‌نماید، و در صورت اقتضا، نسبت به انجام این انتقال اقدام می‌نماید (Jamal Saghir, 1993, p.1).

### ۱-۳. هدفهای خصوصی سازی

همان‌گونه که خاطر نشان شد، از دیدگاه نظری، خصوصی سازی به منظور برقراری وضعیت رقابت کامل در محیط بازار، برای ارتقای کارایی اقتصادی صورت می‌گیرد و طی دهه‌های اخیر، دلایل ناشی از نبود کارایی اقتصادی و کاهش دخالت دولت در اقتصاد به عنوان هدف اصلی و نهایی خصوصی‌سازی مطرح شده است. بدین ترتیب، در این چارچوب، هدفهای خصوصی سازی، عبارتند از:

- آزاد سازی بودجه دولت از فشار مالی شرکتهای دولتی، از قبیل الزامات پرداخت کمک هزینه و بازپرداخت بدهیهای شرکت.
- افزایش کارایی شرکتهای تحت مالکیت دولت و نیز شرکتهای بخش خصوصی.
- گسترش مالکیت در بخش خصوصی و مشارکت وسیع مردم در فعالیتهای اقتصادی.
- توسعه‌بازارهای سرمایه در اقتصاد و هدایت پس‌اندازهای مردم به سمت فعالیتهای تولیدی.
- کاهش درجه انحصار و افزایش رقابت در فعالیتهای اقتصادی.

### ۱-۴. روشهای خصوصی سازی

هر یک از روشهای خصوصی سازی بنگاههای دولتی در موارد خاص و با توجه به اوضاع متفاوت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاکم بر کشور تعیین می‌شود. مهمترین روشهای خصوصی سازی راکه در دو دسته کلی خصوصی سازی با انتقال مالکیت و خصوصی سازی بدون انتقال مالکیت صورت می‌گیرد، می‌توان به صورت زیر برشمرد:

- عرضه سهام بنگاه مشمول خصوصی سازی به مردم.

- عرضه سهام بنگاههای مشمول خصوصی سازی بر گروههای خاص.
- فروش داراییهای بنگاه دولتی به افراد و بنگاههای بخش خصوصی.
- تفکیک واحدهای مشمول خصوصی سازی به واحدهای کوچکتر.
- جلب مشارکت بخش خصوصی در سرمایه گذاری جدید مورد نیاز بنگاه دولتی.
- فروش بنگاه دولتی به مدیران و کارکنان بنگاه.
- عقد قراردادهای واگذاری مدیریت بنگاه یا اجاره داراییهای آن.

## ۱-۵. اثرها و منافع خصوصی سازی

اجرای اصلاحات اقتصادی، از جمله خصوصی سازی، باید منجر به بهبودهایی شود که در صورت عدم انجام آن یا انجام انواع دیگری از این سیاستها، چنین بهبودهایی روی نمی‌داد. مهمترین اثرهایی که اجرای سیاستهای خصوصی سازی بر متغیرهای مهم اقتصادی می‌گذارد، به طور خلاصه، عبارتند از:[۱]

**۱-۵-۱. افزایش تولید ملی از طریق افزایش بهره‌وری** - خصوصی سازی دو پیامد مستقیم و اصلی بر تولید ملی دارد. نخست آنکه خصوصی سازی، وجوه مالی را از بخش خصوصی به بخش دولتی منتقل می‌کند، و دوم اینکه مالکیت (و احتمالاً کنترل) بنگاهها از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل می‌شود.

میزان وجوه انتقال یافته به میزان پرداختهای بخش خصوصی برای داراییهای دریافت شده از دولت بستگی دارد. در کشورهای در حال توسعه که عموماً به دلیل نبود بازار متشکل و کارآمد، امکان تعیین قیمت داراییها ممکن نیست، تعیین میزان این انتقال مشکل است. در صورتی که وجوه داراییهای انتقال یافته از محل منابع داخلی بنگاه واگذار شده باشد، این امر دارای اثرهای رکودی بر تولیدات بخش خصوصی خواهد بود. در صورتی که وجوه فوق از منابعی غیر از منابع داخلی بنگاه (مانند وامهای خارجی و داخلی) تأمین شده باشد، در این صورت، از طریق افزایش

---

۱. برای آگاهی بیشتر در مورد اثرها و منافع خصوصی سا زی، نگاه کنید به:
Hemming & Mansor, 1987, pp.4-10.

عرضه پول و کاهش نرخ بهره، اثر انبساطی بر تولید ملی خواهد داشت و با افزایش سرمایه گذاری، تولید ملی را افزایش خواهد داد.

از سویی نوع مصرف وجوه نیز در محاسبه اثر انتقالی مهم می‌باشد. اگر این منابع برای کاهش بدهیهای دولت یا بهبود امکانات زیربنایی یا گسترش مصرف اقشار کم درآمد (پرداختهای انتقالی) به کار رود، اثرهای آن بر تولید بسیار متفاوت خواهد بود. استفاده از وجوه برای کاهش بدهی دولت، تأثیر انقباضی ناشی از ازدحام سرمایه گذاری خصوصی را خنثی می‌کند، در حالی که سرمایه گذاری در امکانات زیربنایی موجب رفع تنگناهای تولید خواهد شد. همچنین استفاده از این منابع برای افزایش درآمد اقشار کم درآمد جامعه، در آغاز موجب افزایش مصرف و سپس براساس "اصل ضریب تکاثر"، موجب افزایش تولید ملی خواهد شد.

**۱-۵-۲. اثر خصوصی سازی بر مالیه و بودجه دولت** - اغلب بنگاههای دولتی در کشورهای در حال توسعه که زیانده بوده و از یارانه و کمک دولت استفاده می‌کنند، در صورت خصوصی سازی، بار مالی دولت را کاهش خواهند داد. اثرهای خصوصی سازی بر بودجه دولت را می‌توان از دو دیدگاه مورد بررسی قرار داد:

الف) فروش داراییهای دولت در حسابهای دولتی

ب ) فروش داراییها و موقعیت مالی دولت

کسری بودجه دولت تنها برای یک بار از طریق فروش داراییهای دولت کاهش خواهد یافت. در صورتی که بنگاه به قیمت مناسب به خریداران بخش خصوصی فروخته شود، کسری بودجه دولت کاهش می‌یابد، اما درآمدهای آتی دولت از محل سود سهام شرکتهای واگذار شده کاهش خواهد یافت. در این صورت، قیمتگذاری بنگاه باید به گونه‌ای باشد که منعکس کننده "هزینه فرصتهای از دست رفته" باشد. در صورت به کارگیری منابع حاصل از خرید داراییهای دیگر، کسری بودجه به قوت خود باقی خواهد بود، و مصرف منابع ناشی از فروش بنگاهها اگر در جهت افزایش موقت هزینه‌های جاری یا جبران موقت کاهش درآمدهای مالیاتی صرف شود، کسری بودجه دولت در سال فروش دارایی بدون تغییر می‌ماند، اما در سالهای بعد به شدت افزایش خواهد یافت. به هر صورت، منابع حاصل از فروش داراییها به گونه‌ای که مورد استفاده قرار گیرد،

تغییرات حاصل در کسری بودجه دولت، منعکس کننده نتایج کلان اقتصادی آن روی وضعیت مالی دولت می‌باشد.

**۱-۵-۳. افزایش کارایی اقتصادی** - خصوصی سازی غالباً به عنوان یکی از ابزارهای بهبود عملکرد بنگاههای دولتی تلقی می‌شود و مورد حمایت قرار می‌گیرد. تغییر در مالکیت بنگاه موجب کاهش دخالتهای غیراقتصادی در تصمیمگیریها و فعالیتها، ساده‌تر و شفاف‌تر نمودن هدفهای شرکت و از بین رفتن شبکه پیچیده کنترلهای دیوانسالارانه دولتی می‌گردد، و از سوی دیگر، انضباط حاکم در بازار سرمایه خصوصی و رقابت در جهت افزایش هر چه بیشتر منافع موجب ارتقای کارایی در بنگاه تولیدی می‌گردد.

بدیهی است وجود رقابت سالم در بین شرکتهای خصوصی شده و شرکتهایی که از قبل خصوصی بوده‌اند، مستلزم انجام برخی اصلاحات مورد نیاز دیگر، از قبیل آزاد سازی قیمتها، تغییر قیمتهای نسبی، آزاد سازی تجارت خارجی، تعیین نرخ ارز مناسب، حذف یارانه‌ها و تعرفه‌ها، حذف معافیتهای مالیاتی و جز اینها می‌باشد، در غیر این صورت، بنگاه خصوصی شده با همان مشکلاتی مواجه خواهد بود که پیش از خصوصی شدن نیز به نوعی با آن مواجه بوده است.

**۱-۵-۴. اثر خصوصی سازی بر توزیع درآمد** - در خصوص نوع تأثیر خصوصی سازی بر توزیع درآمد، دیدگاههای متفاوتی وجود دارد. اثرهای توزیعی خصوصی سازی، شامل دو بخش است: اول، اثر آن بر کارکنان بنگاههایی است که خصوصی می‌شوند. اگر بعد از خصوصی سازی بنگاه نتواند در بازار ادامه فعالیت دهند یا اینکه مدیران جدید بنگاه سطح اشتغال را کاهش دهند، این امر موجب افزایش بیکاری در اقتصاد می‌شود. دوم، اثر خصوصی سازی بر افزایش هزینه زندگی افراد جامعه است. به دلیل قطع یارانه‌های پرداختی دولت به شرکتها و حذف معافیتهای مالیاتی بنگاههای خصوصی شده، قیمتهای کالاها و خدمات تولید بنگاه خصوصی شده افزایش می‌یابد و موجب بالاتر رفتن هزینه زندگی افراد و کاهش رفاه آنان می‌گردد.

در مقابل، افراد دیگری عقیده دارند که دولت می‌تواند بعد از اجرای سیاست خصوصی‌سازی، سیاستهای مکمل دیگری را اجرا کند که موجب کاهش اثرهای منفی خصوصی سازی شود.

پرداخت یارانه یا اعطای معافیتهای مالیاتی پس از خصوصی سازی نیز می‌تواند در برخی بخشها مدنظر قرار گیرد.

### ۱-۶. موانع و مشکلات خصوصی سازی

اجرای هر سیاست اقتصادی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، با موانع و مشکلاتی همراه است و خصوصی سازی نیز از این امر مستثنی نمی‌باشد. تجربیات موجود حاکی از انحراف از هدفهای اولیه، به دلیل وجود مشکلات مختلف در اجرای سیاست خصوصی سازی است. به طور کلی، مشکلات موجود در اجرای سیاست خصوصی سازی را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد: موانع و مشکلات سیاسی و موانع و مشکلات اجرایی خصوصی سازی.

**۱-۶-۱. موانع و مشکلات سیاسی خصوصی سازی** - بحثهایی که به نفع خصوصی سازی مطرح می‌گردد، عمدتاً بر جنبه‌های اقتصادی تأکید دارد و بر کارایی فعالیتها تکیه می‌نماید. لکن در عمل، عوامل سیاسی، و یا به عبارت دیگر، موانع اقتصاد سیاسی، مانع اجرای سیاست خصوصی‌سازی به طور منطقی می‌گردد. مادام که سیاست پیشنهادی خصوصی سازی بدون بیان هدفهای خاص و جزئی عملی مطرح می‌شود، مفهوم آن مورد قبول گروههای سیاسی مختلف می‌شود. ولی وقتی که مسئله اجرای سیاست مطرح می‌شود، مباحثه‌های فراوانی بین بازندگان و برندگان این سیاست پدید می‌آید. برای مثال، اتحادیه‌های کارگری از جمله مخالفان سیاست خصوصی‌سازی هستند که این امر ناشی از دو مسئله زیر است:

الف) خصوصی سازی منجر به کاهش میزان اشتغال و همچنین کاهش درآمدهای واقعی کارگران می‌شود.

ب ) قدرت اتحادیه‌ها در تصمیمگیری پس از خصوصی سازی به مراتب کاهش می‌یابد.

گروههای دیگری که با اجرای برنامه‌های خصوصی سازی مخالفت می‌کنند، نخبگان دولتی و نیروهای درون دستگاههای دولتی می‌باشند. بنگاههای دولتی بیانگر قدرت سیاسی دولت هستند، بنابراین، حتی رهبران سیاسی موافق اجرای خصوصی سازی نیز به دلیل نگرانی ناشی از کاهش و از بین رفتن نظارت سیاسی خود، ممکن است در اجرای سیاست از خود تردید نشان

دهند.

**۱-۶-۲. موانع و مشکلات اجرایی خصوصی سازی** - خصوصی سازی پاسخی است در جهت حل مشکل شکست ایجاد هماهنگی و تلفیق وظایف میان بخشهای عمومی و خصوصی. همان گونه که قبلاً بیان شد، خصوصی سازی در مرحله اول، آن دسته از بنگاههای دولتی را شامل می‌شود که عملکرد نامطلوب مالی و عملیاتی دارند، و به همین لحاظ، اجرای سیاست خصوصی سازی در عمل با مشکلات بسیاری مواجه می‌شود که می‌توان آنها را به صورت زیر خلاصه نمود:

یکم - *ضعف مدیریت اجرایی سیاست خصوصی سازی* - موانع تکنیکی در اجرای سیاست خصوصی سازی به وجود عدم کاراییهای مدیریتی و ضعفهای درونی اقتصاد باز می‌گردد. خصوصی‌سازی مستلزم وجود سطوح بالایی از تواناییهای مدیریتی و اداری است که این تواناییها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. به دلیل نبود گروههای قوی مشاوره‌ای، شرکتهای حسابرسی و بانکهای سرمایه گذاری به منظور ارائه کمکهای مشاوره‌ای، مسائل و مشکلات متعددی بروز می‌کند.

در مورد اجرای سیاست خصوصی سازی، به دلیل حساسیت و اهمیت بیش از اندازه این سیاست و اثرهای تعیین کننده آن بر فعالیت بنگاههای اقتصادی، وجود یک نهاد تصمیمگیری قدرتمند که از اطلاعات کافی نسبت به شرکتهای تجاری و دولتی فعال در کل اقتصاد برخوردار باشد، به منظور طراحی فرایند اجرای سیاست خصوصی سازی، ضروری است. علاوه بر این، این نهاد، ضمن برخورداری از اختیارات لازم، با اتخاذ روشهای مدیریتی کارآمد طی مراحل مختلف اجرای سیاست، نظارت کاملی بر حسن اجرای آن خواهد داشت.

دوم - *قیمتگذاری بنگاههای مشمول خصوصی سازی* - ارزیابی و قیمتگذاری بنگاههای دولتی و داراییهای آن به منظور فروش این بنگاهها به بخش خصوصی، از دیگر مشکلات اساسی و مهم در فرایند اجرای سیاست خصوصی سازی است. ارزیابی بنگاههای دولتی همواره با تأخیرات بسیاری همراه است که اطلاعات ناقص ثبت شده در این بنگاهها نیز آن را تشدید می‌کند. قیمتگذاری از طریق سازوکار بازار و از طریق برگزاری مزایده رقابتی، برای تسریع خصوصی‌سازی و شفافیت آن ضروری است. این مسئله در مورد فروش بنگاههای بزرگ و

انحصاری دولتی از اهمیت بیشتری برخوردار است. در کشورهای در حال توسعه که فضای کلان اقتصادی و فعالیتهای اقتصادی سریعاً تغییر می‌یابد، اطلاعات مالی کافی و قابل اعتماد وجود ندارد و حسابهای موجود با استانداردهای تجاری قابل قبول انطباق ندارد، ارزیابی و قیمتگذاری شرکتهای دولتی و انحصاری دشوارتر است.

سوم - *هزینه‌های بالای اجرای سیاست خصوصی سازی* - برای دولتهایی که با کمبود نقدینگی و مشکل منابع مالی مواجه هستند، هزینه‌های اجرای سیاست خصوصی سازی در کوتاه‌مدت و میانمدت یک بار مالی تلقی می‌شود. این هزینه‌ها، عبارتند از: بازسازی مالی یا تجدید ساختار بنگاههای دولتی، پرداخت بیمه‌های بیکاری به کارکنانی که در اثر اجرای سیاست خصوصی‌سازی شغل خود را از دست می‌دهند، بازپرداخت یا انتقال بدهیهای بنگاه به دولت یا بخش خصوصی، هزینه‌های مشاوره‌ای و هزینه‌های تأمین حقوق مجریان دولتی فرایند خصوصی‌سازی، و مهمتر از همه، تأمین منابع مالی برای واگذاری ترجیحی شرکتها به گروههای منتخب.

چهارم - *ضعف بازارهای سرمایه و سهام* - نبود بازارهای سرمایه قوی و کارآمد در کشورهای در حال توسعه، از دیگر مشکلات اجرای سیاست خصوصی سازی به شمار می‌رود. در اغلب کشورهای در حال توسعه، بازارهای سرمایه عمدتاً کوچک بوده و قوانین و ضوابط مشخصی ندارند. در نتیجه، سرمایه‌گذاری در حقوق صاحبان سهام در این بازارها معمولاً اندک است و خصوصی سازی عمدتاً به صورت فروش مستقیم داراییها انجام می‌گیرد. عدم توانایی بانکهای محلی و بخش خصوصی در تأمین مالی هزینه‌های خرید بنگاههای تحت مالکیت دولت و عدم مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی در بازارهای سرمایه، از دیگر مشکلات تشدید کننده ضعف بازارهای سرمایه می‌باشد.

## ۲. خصوصی سازی در ایران

### ۲-۱. فرایند خصوصی سازی و مراحل مختلف آن

به طور کلی، واگذاری فعالیتهای اقتصادی بخش عمومی به بخش خصوصی، یا آن گونه که تحت

عنوان "خصوصی سازی" مصطلح شده است، به مجموعه اقداماتی گفته می‌شود که در قالب آن کنترل، مالکیت یا مدیریت بنگاههای اقتصادی از دست دولت خارج می‌گردد و به بخش خصوصی سپرده می‌شود. خصوصی سازی به این دلیل صورت می‌گیرد که در محیط بازار و به هنگام برقراری وضعیت رقابت کامل، عملکرد بخش خصوصی به گونه‌ای است که کارایی فردی به کارایی جمعی در سطح کلان تبدیل می‌شود.

خصوصی سازی، پیش از هر چیز، نیازمند اراده استوار سیاسی و تعهد کامل از سوی سیاستگذاران است. خصوصی سازی همچنین مستلزم پذیرش آن از سوی بخشهای تجاری و نیازمند وحدت مساعی بخشهای عمومی و خصوصی و وجود یک محیط سیاسی و اقتصادی است که در آن بخش خصوصی بتواند فعالیتهارا با حداکثر کارایی به انجام رساند. این محیط که شامل نیروهای بازار، تدوین قوانین و مقررات و حمایت همه جانبه از حقوق مالکیت است، اهمیت فوق العاده‌ای در موفقیت یا شکست خصوصی سازی دارد.

اجرای سیاست خصوصی سازی و واگذاری فعالیتهای اقتصادی دولتی به بخش خصوصی، مستلزم طی مراحل مختلفی است که مهمترین آنها به شرح زیر است:

۱) اتخاذ صریح و روشن اولیه سیاست واگذاری (خصوصی سازی) و اعلام آن.

۲) شناسایی و ارزیابی امکان واگذاری شرکتهای دولتی و بخش عمومی، با توجه به معیارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و قانونی ذی ربط.

۳) اعلام بیانیه سیاستی جامع توسط دولت، این بیانیه باید دربرگیرنده مسائل و نکات زیر باشد:

الف) هدفها و جهتگیریهای اساسی در جریان واگذاری.

ب ) حجم، دامنه، مراحل و اولویتهای واگذاری.

ج ) حالات مختلف و روشهای اجرایی واگذاری و اولویتهای مربوط به هر یک.

د ) ساز و کارهای هماهنگ کننده اقدامات لازم در جریان واگذاری.

ه) اقدامات حمایتی و انگیزشی برای حضور فعالتر بخش خصوصی و مشارکت هر چه بیشتر آن در سیاست واگذاری.

و ) طرق بهره گیری از منابع مالی حاصل از واگذاری.

ز ) چگونگی برخورد با سیاستهای مکمل امر واگذاری در زمینه‌های مختلف.
ح ) چارچوب زمانی و برنامه زمانبندی شده مشخص برای اجرای کل فرایند واگذاری.
ط ) چگونگی ارتباط دستگاههای دارنده سهام دولت در شرکتها، و سازماندهی و مدیریت امر واگذاری.

۴) اقدامات اجرایی و اتخاذ تدابیر مربوط به آن که شامل موارد زیر است:
الف) ایجاد و استقرار سازمان مستقل اجرای سیاست واگذاری.
ب ) ایجاد بانک اطلاعات قوی برای ایجاد امکان دسترسی به تمام اطلاعات مربوط به شرکتهای در حال واگذاری و واگذار شده.
ج ) آماده سازی شرکتهای قابل واگذاری از نظر مالی، حقوقی و سیاسی.

۵) نظارت بر حسن اجرا، عملکرد و تداوم سیاست و اتخاذ تصمیمات لازم در این زمینه.

**۲-۲. بررسی و نقد اقدامات انجام شده در ایران**

با فرض قبول مراحل اجرایی فوق به عنوان مبنای اتخاذ و اجرای سیاست خصوصی سازی، می‌توان مجموعه اقدامات انجام شده و نتایج آن را مورد نقد و بررسی قرار داد:

**۲-۲-۱. اتخاذ اولیه سیاست واگذاری و اعلام آن** - این مرحله براساس مفاد تبصره ۳۲ قانون برنامه اول توسعه کشور، که در آن به لزوم اتخاذ سیاستهای مناسب توسط دولت به منظور بهبود مدیریت، تعیین قطعی اموال و داراییها و سهام دولت در شرکتهای دولتی و مشخص نمودن حداقل سود دهی شرکتهای دولتی، اشاره شده است و همچنین براساس مفاد بندهای ۳۷-۴، ۱-۸، ۲-۸ و ۳-۸ برنامه توسعه، که در آنها بر واگذاری سهام صنایع دولتی و ملی شده (به استثنای صنایع بزرگ و مادر) به مردم، تنظیم و استمرار نظام کارآمد تصمیمگیری دولتی، تدوین حدود فعالیت دولت در اعمال حاکمیت و تصدی و انتقال بخشی از وظایف غیرضرور دولت به بخش غیردولتی، تأکید گردیده، صورت گرفته است.

**۲-۲-۲. شناسایی و ارزیابی شرکتهای دولتی قابل واگذاری** - به منظور شناسایی، ارزیابی و تعیین آن دسته از شرکتهایی که براساس ضوابط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و قانونی ذی ربط، قابل

واگذاری به بخش خصوصی و غیردولتی می‌باشند، اقدامات وسیعی انجام گرفته است. خصوصیات بازاری که شرکت در آن فعالیت می‌کند، و در نتیجه، میزان وابستگی و چسبندگی زمینه فعالیت شرکت به دولت، به عنوان مهمترین و اصلی‌ترین شاخص امکانپذیری واگذاری شرکتهای دولتی انتخاب شده است. براساس نتایج حاصل از بررسی مذکور، از میان ۷۷۰ شرکت تحت بررسی، فعالیت ۸۵/۸ درصد شرکتها تا ۵۰ درصد وابسته به دولت است و تنها ۱۴/۲ درصد شرکتهای باقیمانده دارای چسبندگی بیش از ۵۰ درصد می‌باشند.[۱]

**۲-۲-۳. اعلام بیانیه سیاستی دولت در خصوص واگذاری** - نخستین اقدام اجرایی در مورد اعمال سیاست خصوصی سازی، مصوبه شماره ۵۲۸۳/ت۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ هیأت وزیران است که در آن محتویات یک بیانیه سیاستی جامع به صورت زیر بیان شده است:

الف) هدفها و جهتگیریهای اساسی سیاست واگذاری.

ب ) حجم، دامنه، مراحل و اولویتهای فرایند واگذاری.

ج ) حالات و روشهای مختلف واگذاری.

د ) ساز و کار هماهنگی اقدامات ذی ربط درجریان واگذاری.

هـ) روشهای استفاده از درآمدهای حاصل از واگذاری.

**۲-۲-۴. تصمیمات اتخاذ شده پس از انتشار بیانیه دولت** - پس از تصویب و انتشار نخستین بیانیه رسمی دولت در مورد واگذاری شرکتهای دولتی و بخش عمومی، به دلایل مختلف مصوبات دیگری نیز به تصویب هیأت وزیران رسید. برخی از این مصوبات به منظور افزایش تعداد دیگری از شرکتهای دولتی به فهرست شرکتهای قابل واگذاری بوده است، و برخی دیگر، با توجه به نبود تجربه و شناخت کافی نسبت به پیامدها و مسائل مربوط به خصوصی سازی، به منظور رفع مشکلات و کمبودها و اصلاح فرایند انجام اقدامات تدوین گردید.

یکم - *تصویب مصوبه ایجاد مدیریت اجرای امر واگذاری* - طبق مبانی نظری و با توجه به

---

۱. برای آگاهی بیشتر در مورد شاخصهای چسبندگی، نگاه کنید به: سازمان برنامه و بودجه، دفتر هماهنگی امور بنگاههای اقتصادی، ۱۳۶۹ - الف.

تجربیات دیگر کشورها، مدیریت مستقل و مقتدر امر واگذاری از ضروریات اصلی موفقیت این سیاست می‌باشد. پس از گذشت بیش از یک سال و نیم از تصویب نخستین بیانیه رسمی دولت در خصوص واگذاری، به دلیل مشکلاتی که در نتیجه نبود مدیریت کارآمد امر خصوصی سازی پدید آمد، هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۶ مصوبه شماره ۵۱۰۲۱/ت ۴۹۰ هـ را به تصویب رساند. در این مصوبه، وظیفه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اتخاذ سایر تدابیر لازم برای پیشبرد هدفهای واگذاری به عهده شورای اقتصاد گذاشته شد و ابزار اجرایی شورا نیز که وظیفه ایجاد هماهنگی بین دستگاههای واگذارنده را داشته و در چارچوب سیاستهای مصوب شورای اقتصاد بر فرایند واگذاری نظارت نماید، دبیرخانه واگذاری سهام مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین گردید. برای دبیرخانه نیز وظایف مشخصی پیش بینی شد که مهمترین آنها به شرح زیر است:

الف) بررسی، تدوین و پیگیری پیشنویس تصویبنامه‌ها، لوایح و دستورالعملهای مورد نیاز.

ب ) پیشنهاد روشهای مختلف واگذاری (بورس، مزایده، مذاکره مستقیم) و قیمتگذاری سهام به شورای اقتصاد برای تصویب.

ج ) برقراری نظام مناسب اطلاع گیری و اطلاع دهی واگذاری سهام با همکاری دستگاههای ذی ربط.

د ) بررسی نحوه عمل دستگاههای واگذارنده و حصول اطمینان از اجرای روشهای مصوب، و در صورت لزوم، کمک به استقرار سازمان مناسب در آنها.

هـ ) ایجاد هماهنگی بین دستگاههای واگذارنده و بازار سرمایه، برای تنظیم بازار مناسب و رقابتی.

و ) تهیه طرح زمانبندی شده ادامه و اجرای سیاست واگذاری و ارائه آن به شورای اقتصاد برای تصویب.

ز ) انجام بررسیهای کارشناسی در خصوص نحوه حمایت از حقوق سهامداران جزء که از طریق بازار بورس اوراق بهادار نسبت به خرید سهام اقدام می‌نمایند و تقدیم پیشنهادهای لازم به مراجع ذی صلاح.

ح ) مطالعه و تدوین سیاستهای مربوط به فضا سازی و ایجاد انگیزه برای مشارکت مردم در امر

واگذاری و پیشنهاد سیاستهای لازم برای دوره پس از واگذاری.

ط ) بررسی مشکلات دستگاههای واگذارنده در امر واگذاری و ارائه پیشنهادهای لازم.

ی ) تهیه گزارشهای تحلیلی بهنگام و کامل از جزئیات روند واگذاری همراه با پیشنهادها و درخواست رهنمود از شورای اقتصاد.

بررسی عملکرد دبیرخانه واگذاری، نشان دهنده عدم اجرای دقیق و کامل وظایف محول به آن می‌باشد. تنها وظیفه‌ای که دبیرخانه تا حدودی موفق به انجام آن شد، تهیه آیین‌نامه‌های "تعیین قیمت پایه سهام" ، "نحوه واگذاری سهام متعلق به دولت، سازمانها و شرکتهای دولتی" و "نحوه فروش اقساطی سهام قابل واگذاری متعلق به دولت، سازمانها و شرکتهای دولتی" و ارائه آن برای تصویب در شورای اقتصاد بوده است.

دوم - تصویب *قانون "نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران"*، مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ - مهمترین اقدام قانونی در زمینه اجرای سیاست خصوصی‌سازی، تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران بوده است که در تاریخ ۱۳۷۳/۵/۱۲، در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در این قانون، در مورد مسائلی چون نحوه قیمتگذاری سهام، نحوه واگذاری، شرایط معامله افراد و گروههای دارای اولویت در واگذاری، نحوه نظارت و هماهنگی بر فرایند واگذاری و جز اینها، دوباره تصمیمگیری و تعیین تکلیف شد. این قانون با انگیزه و هدفی والا تصویب گردید و از آن می‌توان به عنوان نخستین اقدام مؤثر برای قانونمند شدن فرایند خصوصی سازی در کشور نام برد، اما به رغم مزایای مذکور، این اقدام هماهنگی لازم را با روند خصوصی سازی نداشته، و در برخی موارد، نیاز به تحلیل، نقد و اصلاح دارد.[1] سه ویژگی اصلی و تعیین کننده قانون مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲، عبارت است از:

الف) شمول قانون بر تمام شرکتهای تحت پوشش وزارتخانه‌ها، سازمانها، شرکتهای دولتی و

---

۱. گرچه قانون واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران، از جمله اساسی‌ترین و مهمترین قوانین موجود در زمینه خصوصی سازی است و بررسی سیاست خصوصی سازی بدون پرداختن دقیق و مفصل به قانون فوق امکانپذیر نخواهد بود، ولی در این گزارش به علت اجتناب از طولانی‌شدن مطلب، قانون مذکور و اثرهای آن به طور خلاصه مورد بررسی قرار گرفته است. برای آگاهی بیشتر، نگاه کنید به: خوشپور (۱۳۷۳).

وابسته به دولت، بانکها و ... .

ب ) تعیین افزایش کارایی فعالیتهای اقتصادی به عنوان مهمترین هدف تصویب قانون.

ج ) قانونمند شدن فرایند خصوصی سازی و واگذاری در کشور.

## ۲-۳. عملکرد دستگاههای واگذارنده سهام

همان گونه که خاطر نشان شد، در نخستین بیانیه رسمی دولت، تعداد و اسامی شرکتهای قابل واگذاری مشخص گردید. تعداد شرکتهای مزبور به تفکیک وزارتخانه‌های ذی ربط، به شرح جدول ۱ می‌باشد.

**جدول ۱. تعداد شرکتهای مشمول واگذاری، به تفکیک وزارتخانه‌های ذی ربط**

| وزارتخانه | گروه اول | گروه دوم | جمع |
|---|---|---|---|
| وزارت صنایع (سازمان صنایع ملی ایران) | ۱۷۳ | ۱۲۰ | ۲۹۳ |
| وزارت صنایع سنگین(سازمان‌گسترش و نوسازی صنایع ایران) | ۵۶ | ۱۷ | ۷۳ |
| وزارت معادن و فلزات | ۴ | - | ۴ |
| وزارت بازرگانی | ۴ | - | ۴ |
| وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی | ۲ | - | ۲ |
| وزارت نفت | ۴ | - | ۴ |
| وزارت مسکن و شهرسازی | ۳ | - | ۳ |
| وزارت کشاورزی | ۲ | ۴ | ۶ |
| وزارت آموزش و پرورش | - | ۱ | ۱ |
| وزارت بهداشت،درمان و آموزش پزشکی | ۱ | ۱ | ۲ |
| جمع | ۲۴۸ | ۱۴۳ | ۳۹۱ |

مأخذ: تصویبنامه شماره ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ هیأت وزیران.

بیشترین سهم در واگذاری شرکتهای دولتی و بخش عمومی، مربوط به سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران است. این امر به دلیل آن است که شرکتهای تحت پوشش این دو سازمان قبلاً نیز در بخش خصوصی بوده و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به بخشهای دولتی و عمومی راه یافته‌اند. از سوی دیگر، به سبب محدودیتهای قانونی در مورد واگذاری شرکتهای بزرگ و مادر، صنایع فولاد، شرکتهای بیمه، بانکها، آب و برق و گاز (خدمات عمومی) و کشتیرانی در زمره شرکتهای منتخب برای واگذاری قرار نگرفته‌اند. البته طی مصوباتی که بعداً به تصویب رسید، برخی از شرکتهای بزرگ و مادر نیز با شرایطی، مشمول واگذاری شدند. برای مثال، در جلسه ۱۳۷۱/۲/۲۰ هیأت وزیران تصویب نمود، سهام متعلق به دولت در تعدادی از شرکتهای تحت پوشش وزارت معادن و فلزات به بخش خصوصی و غیردولتی واگذار گردد. همچنین طی مصوبه شمارهٔ ۱۲۷۹۳۲/ ت ۴۴۹ هـ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۹، بنابه پیشنهاد وزارت صنایع سنگین و با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، واحدهایی که دارای ویژگیهای زیر هستند، از فهرست صنایع بزرگ و مادر خارج شده و امکان واگذاری آنها به بخش خصوصی و غیردولتی فراهم گردید:

الف) ساخت و مونتاژ کشتیهای دارای حداکثر ۵۰۰۰۰ تن ظرفیت.

ب) ساخت و مونتاژ اتوبوس با ظرفیت تولید ۱۰۰۰ دستگاه در سال در یک نوبت (شیفت) کاری.

ج) ساخت و مونتاژ کامیون با ظرفیت تولید ۲۰۰۰ دستگاه در سال در یک نوبت کاری.

د) ساخت و مونتاژ مینی‌بوس با ظرفیت تولید ۴۰۰۰ دستگاه در سال در یک نوبت کاری.

هـ) ساخت و مونتاژ خودرو وانت با ظرفیت تولید ۲۰۰۰۰ دستگاه در سال در یک نوبت کاری.

و) ساخت و مونتاژ خودرو سواری با ظرفیت تولید ۲۵۰۰۰ دستگاه در سال در یک نوبت کاری.

ز) نورد گرم فولاد، مس و آلومینیوم با ظرفیت تولید ۲۰۰۰۰۰ تن در سال در یک نوبت کاری.

**۲-۳-۱. عملکرد فروش سهام** - بررسی عملکرد دستگاههای واگذارنده سهام نشان می‌دهد که در میان دستگاههای مشمول واگذاری، بیشترین سهم در فروش سهام متعلق به سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بانک صنعت و معدن (به رغم عدم درج در مصوبه واگذاری) بوده است و سایر دستگاهها از سهم نسبتاً کمتری در فرایند واگذاری برخوردار بوده‌اند. جدول ۲، اطلاعات مربوط به فروش سهام را نشان می‌دهد.

## جدول ۲. عملکرد واگذاری سهام، طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۴

(میلیون ریال)

| دستگاه‌واگذارنده | ۱۳۶۸ | | ۱۳۶۹ | | ۱۳۷۰ | | ۱۳۷۱ | | ۱۳۷۲ | | ۱۳۷۳ | | ۱۳۷۴ | | جمع | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره | فروش از طریق بورس | فروش از طریق مزایده و مذاکره |
| سازمان صنایع ملی ایران | - | - | ۱۰۴۵۰ | - | ۲۰۰۲۶۹ | ۲۲۳۴۴/۱ | ۷۸۷۳۰ | ۶۷۵۲۳ | ۸۶۲۷۹/۳ | ۹۷۵۳۵/۸ | ۱۵۴۳۱۹/۱ | ۵۶۸۵۶۱ | ۵۰۷۳۶/۱ | ۷۹۵۰ | ۵۸۰۷۸۳/۵ | ۷۶۳۸۹۳/۹ |
| سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران | - | - | ۳۳۷/۶ | - | ۲۹۷۵۵ | ۱۹۸۲ | ۴۱۳۴۵ | ۳۸۱۵۵ | ۸۰۳۷۰/۱ | ۳۸۶۷۹/۵ | ۱۰۷۳۲۹/۲ | ۲۷۴۷ | ۱۴۱۲۷۲/۵ | ۱۶۴۳۷۶ | ۴۰۰۴۰۹/۴ | ۲۴۵۹۳۹/۵ |
| بانک صنعت‌ومعدن | ۲۸۸۷/۲ | ۴۸/۸ | ۲۱۶۲۴/۵ | ۲۱۶۸/۱ | ۸۴۸۹۶ | - | ۵۸۵ | ۵۴۹۲۳/۳ | ۱۰۸۸۰۵/۵ | ۱۰۸۶۸/۳ | ۲۰۹۷۸ | ۵۵۳۷۰ | ۱۲۸۴۲۲/۴ | ۶۲۱۴۷/۹ | ۳۶۸۱۹۸/۶ | ۱۸۵۵۲۶/۴ |
| وزارت‌معادن‌وفلزات | - | - | - | - | - | - | - | ۲۳۱۶/۶ | - | ۱۰۵۰۲/۲ | - | - | - | - | - | ۱۲۸۱۸/۸ |
| سازمان‌مالی‌گسترش‌مالکیت واحدهای تولیدی | - | - | - | - | - | - | ۵۹۱۵/۸ | - | ۷۳۹۴/۷ | - | ۱۲۹۸۶/۹ | - | ۱۶۷۳۹۲/۲ | - | ۱۹۳۶۸۹/۶ | |
| بانک کشاورزی | - | ۳۲۸/۲ | - | ۶۴۱/۹ | - | ۲۴۶۶ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ۳۴۳۶/۱ |
| بانک‌ملی ایران | ۴۶۷/۶ | - | - | - | ۲۷۷۱ | - | ۷۸۰۵ | - | - | - | ۷۹۲۴۴ | - | ۸۷۰۴۸/۴ | - | ۱۷۷۳۳۶/۰ | |
| بانک تجارت | - | - | ۱۰۹/۸ | ۲۵۴۲ | - | - | - | - | - | - | ۶۲۶۵/۲ | - | ۹۰۸۶/۰ | - | ۱۵۴۶۱/۰ | ۲۵۴۲ |
| بانک سپه | ۱۳۰ | - | - | - | ۲۷۹۴۳ | - | - | - | - | - | ۶۹۶۰/۷ | - | ۳۷۲۶۲/۷ | - | ۷۲۲۹۶/۴ | |
| بانک صادرات | - | - | - | - | ۷۲۰ | - | - | - | - | - | ۴۹۷/۲ | - | ۲۸۱۱۶/۷ | - | ۲۹۳۳۳/۹ | |
| بانک مرکزی | ۶۹۱/۱ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ۷۲۱۰۱/۵ | - | ۷۲۷۹۲/۶ | |
| وزارت صنایع | - | - | - | - | ۵۸ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ۵۸/۰ | |
| بانک مسکن | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ۹۵۹/۳ | - | - | - | ۹۵۹/۳ | |
| بانک ملت | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ۱۳۰۱۱۳/۹ | - | ۱۳۰۱۱۳/۹ | |
| جمع | ۴۱۷۵/۹ | ۳۷۷/۰ | ۳۲۵۲۱/۹ | ۵۳۵۲/۰ | ۳۴۶۴۱۲/۰ | ۲۶۷۷۲/۱ | ۱۳۴۳۸۰/۸ | ۱۶۲۹۱۷/۹ | ۲۸۲۸۴۹/۶ | ۱۵۷۵۸۵/۸ | ۳۸۹۵۳۹/۶ | ۶۲۶۶۷۸/۰ | ۸۵۱۵۵۲/۴ | ۲۳۴۴۷۳/۹ | ۲۰۴۱۴۳۲/۲ | ۱۲۱۴۱۵۶/۷ |

مآخذ: ۱. سازمان کارگزاران بازار بورس اوراق بهادار تهران. *گزارش هفتگی بورس*، سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۳.

۲. گزارشهای عملکرد واگذاری سهام منتشره توسط دستگاههای واگذارنده.

همان گونه که در جدول ۲ می‌بینید، سهم عمده فروش سهام، مربوط به سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بانک صنعت و معدن است. طی سالهای اولیه اجرای سیاست واگذاری، به سبب وجود الزامات قانونی، فروش سهام عمدتاً از طریق ساز و کار بورس صورت گرفته است، ولی پس از تصویب روشهای فروش مزایده و مذاکره، تعدادی از شرکتها به روشهای غیربورس به فروش رسیده‌اند.

**۲-۳-۲. عملکرد دستگاههای عمده واگذارنده سهام**

یکم - *سازمان صنایع ملی ایران* - همان گونه که پیشتر نیز توضیح داده شد، سازمان صنایع ملی ایران بیشترین سهم را در واگذاری شرکتهای دولتی و بخش عمومی داشته است. جدول ۳، عملکرد این سازمان را در واگذاری سهام نشان می‌دهد.

**جدول ۳. عملکرد واگذاری سهام توسط سازمان صنایع ملی ایران، طی سالهای ۱۳۶۹-۱۳۷۴** (میلیون ریال)

| سال | روش بورس | روش مزایده و مذاکره | سهام کارگری | جمع |
|---|---|---|---|---|
| ۱۳۶۹ | ۱۰۴۲۱ | - | - | ۱۰۴۲۱ |
| ۱۳۷۰ | ۱۸۵۳۹۲ | ۲۸۰۸۶ | ۸۳۰۰ | ۲۲۱۷۷۸ |
| ۱۳۷۱ | ۷۰۷۲۳ | ۵۴۴۳۷ | ۶۰۰۰ | ۱۳۱۱۶۰ |
| ۱۳۷۲ | ۸۴۵۷۷ | ۷۶۲۴۵ | ۱۳۲۰۰ | ۱۷۴۰۲۲ |
| ۱۳۷۳ | ۱۱۲۳۶۲ | ۵۵۴۱۶۱ | ۱۴۴۰۰ | ۶۸۰۹۲۳ |
| ۱۳۷۴ | ۲۲۲۱۷ | ۷۹۵۰ | ۴۷۶۰۰ | ۷۷۷۶۷ |
| جمع | ۴۸۵۶۹۲ | ۷۲۰۸۷۹ | ۸۹۵۰۰ | ۱۲۹۶۰۷۱ |

مأخذ: *گزارش عملکرد سازمان صنایع ملی ایران*، سالهای مختلف.

روش مزایده و مذاکره در فروش شرکتهای تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران، طی

سالهای مورد بررسی همواره کمتر از فروش به روش بورس بوده است، در حالی که در سال ۱۳۷۳، به رغم تصویب قانون چگونگی واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران مصوب ۱۳۷۳/۵/۱۲ و توقف اقدامات مربوط به واگذاری، روش مذاکره و مزایده، هم بیشترین مقدار را در سالهای ۱۳۶۹-۱۳۷۴ داشته و هم بیش از میزان فروش در بورس بوده است.

دوم - *سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران* - طبق بررسیهای به عمل آمده، در ابتدای اجرای سیاست واگذاری و فروش سهام دولت در شرکتهای دولتی، مجموع شرکتهای سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ۱۲۲ واحد بوده است، که از این تعداد، ۸۵ شرکت تولیدی و ۳۹ شرکت خدماتی، مهندسی و پژوهشی بوده است. عملکرد سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در فروش سهام شرکتهای وابسته به شرح جدول ۴ می‌باشد.

**جدول ۴. عملکرد واگذاری سهام توسط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۴**

(میلیون ریال)

| سال | روش بورس | روشهای دیگر | جمع |
|---|---|---|---|
| ۱۳۶۹ | ۳۳۸ | - | ۳۳۸ |
| ۱۳۷۰ | ۲۹۷۲۵ | ۴۹۸۲ | ۳۴۷۰۷ |
| ۱۳۷۱ | ۴۱۳۴۵ | ۵۴۰۳۰ | ۹۵۳۷۵ |
| ۱۳۷۲ | ۸۰۳۷۰ | ۳۸۶۸۰ | ۱۱۹۰۵۰ |
| ۱۳۷۳ | ۱۱۰۷۹۷ | ۲۷۴۷ | ۱۱۳۵۴۴ |
| ۱۳۷۴ | ۱۱۰۶۲۳ | ۱۶۴۳۷۶ | ۲۷۴۹۹۹ |
| جمع | ۳۷۳۱۹۸ | ۲۶۴۸۱۵ | ۶۳۸۰۱۳ |

*مأخذ: گزارش عملکرد سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در مورد فروش سهام.*

از سوی دیگر، در اجرای سیاست واگذاری و به منظور تسریع در امر فروش سهام شرکتهای

دولتی، تهاتر سهام بین سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و بانک صنعت و معدن در شرکتهایی که مشترکاً سهامدار بوده‌اند نیز صورت پذیرفته است.

سوم - بانک صنعت و معدن - طی سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۴، بانک صنعت و معدن مجموعاً ۵۵۳۷۲۵ میلیون ریال از سهام شرکتهای تحت پوشش خود را به بخش خصوصی و غیردولتی واگذار نموده است. از این مبلغ ۳۶۸۱۹۸/۶ میلیون ریال به روش بورس و ۱۸۵۵۲۶/۶ میلیون ریال به روش مزایده و مذاکره صورت گرفته است. گفتنی است که شرکتهای تحت پوشش بانک صنعت و معدن، طبق قانون دولتی شناخته نمی‌شوند، اما این بانک از ابتدای اجرای سیاست خصوصی سازی در کشور در جهت فروش سهام شرکتهای تحت پوشش خود اقدام نموده است. جدول ۵، ارقام عملکرد بانک را طی سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۴ نشان می‌دهد.

**جدول ۵. عملکرد فروش سهام توسط بانک صنعت و معدن، طی سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۴**

(میلیون ریال)

| سال | روش بورس | روش مزایده و مذاکره | جمع |
|---|---|---|---|
| ۱۳۶۸ | ۲۸۸۷/۲ | ۴۸/۸ | ۲۹۳۶/۰ |
| ۱۳۶۹ | ۲۱۶۲۴/۵ | ۲۱۶۸/۱ | ۲۳۷۹۲/۶ |
| ۱۳۷۰ | ۸۴۸۹۶/۰ | ۰ | ۸۴۸۹۶/۰ |
| ۱۳۷۱ | ۵۸۵/۰ | ۵۴۹۲۳/۳ | ۵۵۵۰۸/۳ |
| ۱۳۷۲ | ۱۰۸۸۰۵/۵ | ۱۰۸۶۸/۳ | ۱۱۹۶۷۳/۸ |
| ۱۳۷۳ | ۲۰۹۷۸/۰ | ۵۵۳۷۰/۰ | ۷۶۳۴۸/۰ |
| ۱۳۷۴ | ۱۲۸۴۲۲/۴ | ۶۲۱۴۷/۰۹ | ۱۹۰۵۷۰/۳ |
| جمع | ۳۶۸۱۹۸/۶ | ۱۸۵۵۲۶/۴ | ۵۵۳۷۲۵/۰ |

مأخذ: وزارت صنایع (۱۳۷۲). گزارش کمیسیون برنامه‌ریزی صنعت در برنامه پنجساله دوم تحت عنوان "عملکرد واگذاری سهام شرکتهای تحت پوشش دولت" برای سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۱؛ همچنین بقیه گزارشهای بانک در این زمینه.

**۲-۳-۳. ترکیب خریداران سهام**

در مورد ترکیب و سهم بخشهای خصوصی و دولتی در خرید سهام شرکتهای واگذار شده، تاکنون اطلاعات رسمی و قابل اعتمادی انتشار نیافته است، ولی با استفاده از اطلاعاتی که از سوی سازمان کارگزاران بازار بورس اوراق بهادار و برخی از دستگاههای واگذارنده منتشر شده، می‌توان تا حدودی ترکیب خریداران را مورد بررسی قرار داد (جدول ۶).

**جدول ۶. ترکیب خریداران سهام، طی سالهای ۱۳۷۳-۱۳۶۸**

(درصد)

| سال | بخش خصوصی | بخش عمومی | نظام بانکی |
|---|---|---|---|
| ۱۳۶۸ | ۱۰۰/۰ | - | - |
| ۱۳۶۹ | ۱۰۰/۰ | - | - |
| ۱۳۷۰ | ۸۶/۷ | ۹/۴ | ۳/۹ |
| ۱۳۷۱ | ۵۳/۲ | ۲۰/۸ | ۲۶/۰ |
| ۱۳۷۲ | ۶۵/۰ | ۱۷/۰ | ۱۸/۰ |
| ۱۳۷۳ | ۹۲/۳ | ۷/۶ | ۰/۲ |

مأخذ: کارگزاران بازار بورس اوراق بهادار تهران. *سالنامه ۱۳۷۳*.

طی سالهای ۱۳۶۸-۱۳۷۳، سهم بخش خصوصی بالاترین رقم بوده و طی سالهای ۱۳۷۰ به بعد با کاهش سهم نظام بانکی و بخش عمومی، سهم بخش خصوصی افزایش یافته است.

## ۲-۴. مشکلات خصوصی سازی

به رغم گذشت بیش از ۵ سال از آغاز اجرای سیاست واگذاری سهام شرکتهای دولتی به بخش خصوصی و غیردولتی، این سیاست با مشکلات و موانع بسیاری روبه‌روست. عدم توجه و نیز عدم ارائه راه‌حلهای مطلوب برای حل آنها، موجب کُندی بیش از پیش حرکت، و در نهایت، شکست سیاست خصوصی‌سازی در کشور خواهد شد. مشکلات موجود بر سر راه خصوصی سازی را

می‌توان به صورت زیر برشمرد:

الف) فضای عمومی حاکم بر اقتصاد و نوسانهای پی در پی و بی‌رویه در متغیرهای کلان اقتصادی، از قبیل نرخ ارز به عنوان کلیدی‌ترین متغیر و همچنین عدم ثبات در سیاستهای پولی و مالی.

ب ) نبود قانون مشخص برای سیاست خصوصی سازی و تغییرات پی در پی قوانین و مقررات تصویب شده در زمینه خصوصی سازی.

ج ) مشکلات مربوط به قوانین و مقررات مرتبط با خصوصی سازی (قانون تجارت، قانون کار، قانون مالیاتها و جز اینها) و عدم هماهنگی آنها با سیاست واگذاری.

د ) عدم تدوین هدفهای کمی برای واگذاری شرکتهای دولتی به منظور امکانپذیر شدن ارزیابی عملکرد این سیاست و نیز نبود برنامه زمانبندی شده مشخص برای اجرای سیاست واگذاری.

ه ) نبود یک سازمان مسئول اجرای سیاست واگذاری به منظور اعمال نظارت و کنترلهای مورد نیاز.

و ) نارساییهای اقدامات و تدابیر اجرایی، از جمله نبود نهاد اطلاعاتی متمرکز و قدرتمند، عدم‌دسترسی به اطلاعات در مورد واگذاریها و عدم انجام اقدامات لازم برای آماده سازی سریع شرکتهای قابل واگذاری.

ز ) نارساییهای مربوط به بازار سرمایه به عنوان مهمترین ساز و کار واگذاری سهام شرکتهای مشمول خصوصی سازی.

ح ) محدود شدن خصوصی سازی به فعالیتهای خاص (عمدتاً صنعتی، معدنی و تا حدودی بخش کشاورزی) و عدم توجه به امکان خصوصی سازی در دیگر فعالیتها و بخشهای اقتصادی.

### ۲-۵. پیشنهادهای قابل ارائه

برای رفع مشکلات موجود و تسهیل اجرای سیاست خصوصی سازی و تحقق هدفهای خصوصی سازی (کارایی اقتصادی، کاهش هزینه‌ها و مشارکت مردمی) ضروری است اقدامات زیر در دستور کار متولیان اجرای سیاست واگذاری قرار گیرد:

الف) بازنگری در تشکیلات دولت به منظور تعیین دقیق و قطعی جایگاه دولت در فعالیتهای

اقتصادی و تعیین حوزه‌های مشخص دخالت دولت در اقتصاد.

ب ) تدوین قانون مشخص و مادر برای خصوصی سازی که با توجه به تجربیات گذشته، تمام جنبه‌های سیاست را دربرداشته باشد.

ج ) ایجاد نهاد مسئول خصوصی سازی به گونه‌ای که مستقل از دیگر بنگاههای اجرایی باشد و دارای ساز و کارهای کافی مورد نیاز برای اجرای سیاست باشد.

د ) تجدید نظر و اصلاح قوانین و مقررات مرتبط با خصوصی سازی.

ه ) اصلاح ساختارهای مالی، عملیاتی، حقوقی، مالکیتی و تکنولوژیکی شرکتهای دولتی برای تسهیل امر واگذاری آنها به بخش خصوصی.

و ) تقویت و گسترش بازار بورس به عنوان ساز و کار واگذاری سهام شرکتها از یک سو، و جذب پس اندازها و منابع مالی بخش خصوصی برای فعالیتهای تولیدی از سوی دیگر.

ز ) اعمال ضوابط و مقررات کنترل پس از اجرای سیاست خصوصی سازی به منظور ایجاد فضای مطلوب فعالیتهای اقتصادی.

# منابع

## الف) فارسی

۱. نصیر زاده، غلامرضا (۱۳۶۸). *پیرامون خصوصی سازی شرکتهای دولتی*. تهران: انتشارات کمال علم.

۲. سازمان برنامه و بودجه، دفتر هماهنگی امور بنگاههای اقتصادی (۱۳۶۹ - الف). *مبانی نظری بنگاههای دولتی (اصول و مفاهیم)*.

۳. سازمان برنامه و بودجه، دفتر هماهنگی امور بنگاههای اقتصادی (۱۳۷۰). *خصوصی سازی: ویژگیها و کاراییهای یک ابزار سیاستی*.

۴. سازمان برنامه و بودجه، دفتر هماهنگی امور بنگاههای اقتصادی (۱۳۶۹ - ب). *بررسی امکان واگذاری شرکتهای دولتی و بخش عمومی*. ویرایش دوم.

۵. سازمان برنامه و بودجه، دفتر هماهنگی امور بنگاههای اقتصادی (۱۳۷۳). *ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران*.

۶. سازمان برنامه و بودجه، دفتر هماهنگی امور بنگاههای اقتصادی (۱۳۷۳). *قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران و اثرات آن بر روند واگذاری شرکتهای دولتی*.

۷. حبیبی، علی (۱۳۷۱). *خصوصی سازی بنگاههای دولتی در کشورهای در حال توسعه (با نگاهی به وضع ایران)*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

۸. شرکت سرمایه گذاری سازمان صنایع ملی ایران (۱۳۷۲). *واگذاری فعالیتهای اقتصادی بخش عمومی در ایران: ارزیابی عملکرد دو ساله*.

۹. سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی (۱۳۷۲). *گزارش ارائه شده به سمینار بررسی تحلیلی خصوصی سازی*. دانشکده امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

۱۰. آرمان، بهمن. خصوصی سازی خسته در ابتدای راه. *مجلس و پژوهش*. ۱۰.

۱۱. سازمان صنایع ملی ایران. نشریه *پیرامون واگذاری شرکتهای دولتی*. شماره‌های مختلف.

۱۲. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران. *گزارش عملکرد واگذاری سهام شرکتهای تحت*

پوشش. سالهای مختلف.
۱۳. وزارت صنایع. آمارنامه عملکرد سال ۱۳۷۴.

## ب ) انگلیسی

14. Paul, Paul; and Colin Kirkpatrick, Colin (1980). *Privatization in Less Developed Countries.* Wheatsheaf Books.

15. Hemming, Richard; and Ali Mansoor (1987). *Privatization and Public Enterprises.* IMF, Working Paper. No.WP/8719.

16. J.A. Key, J.A.; and Thompson (1986). Privatization: A Policy in Search Rationale. *Economic Journal,* 96.

17. Jamal Saghir, Jamal (1993). Privatization *Method, International Cases and World Bank Expriences.* World Bank, Washington D.C.

18. UNDP (1990). *Guidelines on Privatization.* International Network on Privatization.

19. Veljanovski, Cento (1987). *Selling the State.* Bulten and Tanner LTD.

20. Yarrow, G. (1986). Privatization in Theory and Practice. *Economic Policy.* 1.

21. Yarrow, G.; and Vickers (1988). *Privatization: an Economic Analysis.* MIT press.