

«ارزیابی عملکرد واگذاری سهام در

سازمانهای عمده واگذار کننده»

دکتر اکبر کمیجانی *

محمد رحیم احمدوند **

چکیده:

هیأت وزیران باتوجه به اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و بندهای ۳۷-۴، ۸-۱، ۸-۲ و ۸-۳ خط مشی‌های قسمت یکم قانون برنامه اول توسعه و به منظور ارتقاء کارایی فعالیت‌های اقتصادی و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضروری و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور، سیاست واگذاری سهام متعلق به شرکتها و سازمانهای دولتی را در سال ۱۳۶۸ تصویب نمود. طی دوره ۱۳۶۸-۷۴ وزارتخانه‌ها، سازمانها، نهادها، بنیادها و... موفق به واگذاری مبلغ ۳۷۸۹۶۷۶ میلیون ریال سهام به بخش خصوصی، نهادها و موسسات بخش عمومی و دولت شده‌اند. از رقم مذکور ۵۱/۸ درصد از طریق بورس و ۴۸/۲ درصد از طریق روشهای مزایده و مذاکره بوده است. از کل رقم واگذار شده ۸۲/۱ درصد مربوط به سه سازمان صنایع ملی ایران با ۴۵/۷ درصد،

۱- این مقاله براساس طرح تحقیقاتی «ارزیابی عملکرد خصوصی سازی و شناسائی موانع و تنگناهای اجرایی آن در ایران» که موضوع قرارداد شماره ۸۰/۸۲۸ م مورخ ۲۴/۹/۷۰ مابین معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارائی و معاونت پژوهشی دانشگاه تهران است، استخراج و تنظیم شده است. مجری این طرح دکتر اکبر کمیجانی و کارشناسان طرح آقایان محمد رحیم احمدوند، حسن خوشپور و خانم مهری رحیمی فر می‌باشند.

*. دانشیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران

** کارشناس معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی

بانک صنعت و معدن با ۱۹/۵ درصد و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با ۱۶/۹ درصد بوده است. سایر سازمانها بطور کلی ۱۷/۹ درصد از واگذاریها را بخود اختصاص داده‌اند. از ۸۲/۱ درصد واگذاری سه سازمان مذکور ۴۹/۹ درصد به بخش خصوصی و ۵۰/۱ درصد به سازمانهای دولتی، نهادها و مؤسسات فعال در بخش عمومی و دولتی انتقال یافته است. از کل مبلغ ۳۷۸۹۶۷۶ میلیون ریال واگذاری، مبلغ ۱۵۵۶۵۷ میلیون ریال؛ یعنی ۴/۱ درصد، واگذاری به کارگران و کارمندان بوده است.

کلید واژه:

کارایی اقتصادی، گسترش تصدی دولت در امور اقتصادی، مصوبه‌های هیأت دولت در زمینه واگذاری سهام شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به آن.

مقدمه:

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی بنا به علل متعدد، حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت با روندی فزاینده گسترش یافت. نتیجه این گسترش در اواخر دهه ۱۳۶۰، موجب حاکمیت عدم کارایی بر فعالیتهای اقتصادی دولت گردید، لیکن محدود نمودن حوزه فعالیت‌های اقتصادی دولت و خصوصی سازی، جزء یکی از ارکان اصلی برنامه اول توسعه قرار گرفت. برنامه مذکور را می‌توان نقطه آغاز سیاست خصوصی سازی در ایران نامید. زیرا مفاد برنامه دولت را مکلف نمود واگذاری صنایع دولتی و ملی را به بخش خصوصی مد نظر قرار دهد و اقدامات تدارکاتی - اجرایی لازم را در این زمینه به عمل آورد.

بنابراین هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۰/۲/۴، با توجه به اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در جهت تحقق اهداف و سیاست‌های قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛ مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ و در اجرای بندهای ۴-۳۷، ۸-۱، ۸-۲ و ۸-۳ جزء خط مشی‌های قسمت یکم قانون مزبور و به منظور ارتقاء کارایی فعالیت‌های اقتصادی و کاهش حجم تصدی دولت در فعالیت‌های

اقتصادی و خدماتی غیر ضروری و نیز ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور، سیاست واگذاری سهام متعلق به شرکتها و سازمانهای دولتی را تصویب نمود. در مقاله حاضر پس از مروری کوتاه بر مبانی نظری ونکات برجسته اولین و مهمترین مصوبه هیات دولت در رابطه با خصوصی سازی و ارائه تصویری کلی از میزان واگذاری سهام شرکتها و موسسات دولتی و وابسته به دولت ، به ارزیابی عملکرد سازمانهای عمده واگذار کننده سهام طی دوره ۶۸-۱۳۷۴ پرداخته می شود.

امید است که نتایج و توصیه های حاصل از مقاله حاضر بتواند مسئولین و دست اندرکاران را در شناسائی موانع و تنگناهای فرآیند خصوصی سازی و رفع آنها در راستای راهبردهای اقتصادی دولت جهت حصول توسعه پایدار یاری نماید.

مبانی نظری خصوصی سازی :

تا قبل از بروز بحران بزرگ اقتصادی، براساس دیدگاه های اقتصادی اولیه کلاسیک، نظر بر محدود بودن دامنه فعالیت های اقتصادی دولت بود. وقوع بحران و عواقب ناشی از آن، تحولات اقتصادی - اجتماعی و سیاسی طی دو دهه ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ و... موجب گردید که دولتها، علاوه بر تصدی موارد شکست بازار و اجرای امور زیربنایی، بسیاری از صنایع کوچک و بزرگ کارخانه ای را نیز در قالب شرکتها و بنگاه های دولتی تحت انحصار و تصدی خود درآورند. فرآیند گسترش حجم تصدی دولت در امورات اقتصادی، با وجود یک دوره موفقیت به ویژه طی دودهمه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، در اواخر دهه ۱۹۷۰ و طول دهه ۱۹۸۰ به علل متعدد با عدم کارایی همراه گردید. مسأله عدم کارایی فعالیت های اقتصادی دولت موجب شکل گیری و طرح مقولاتی چون اندازه مناسب دخالت دولت، کارایی بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی، جایگزینی دخالت دولت با کنترل و نظارت و... بین صاحب نظران و اندیشمندان

اقتصادی و سیاسی شد.

بنابراین، مجادلات نظری نسبت به دخالت دولت، متقاعد شدن مدیران و تصمیم گیران اجرایی و سیاسی کشورها نسبت به تخصیص غیربهمینه و ناکارآمد منابع در اثر گسترش حجم تصدی دولت و بروز اختلالات در ابعاد مختلف اقتصادی، موجب شکل گیری فکر و ایده بازنگری در سهم و اندازه دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی شد و پیرو آن سیاست آزاد سازی و خصوصی سازی و کاهش حجم دخالت دولت به منظور افزایش کارایی اقتصادی و رفع اختلالات در اواخر دهه ۱۹۷۰ پذیرفته شد و در طول دهه ۱۹۸۰ و سالهای اولیه دهه ۱۹۹۰ در بیش از ۱۲۰ کشور جهان به اجرا درآمد.

در ایران نیز علاوه بر موارد شکست بازار مسائلی از قبیل، لزوم ایجاد زیربناهای اولیه اقتصادی، تسهیل فرآیند و هدایت برنامه های توسعه، بهره برداری مناسب از منابع طبیعی، تحقق برخی اهداف اجتماعی و رفاهی، فقدان بخش خصوصی کارآفرین و... موجب حضور گسترده و تعیین کننده دولت در فعالیتهای اقتصادی گردید.

طی سالهای بعد از انقلاب بنابه دلایل متعدد این حضور بسیار گسترش یافت و حتی صنایع بسیاری که براساس شاخصها و معیارهای بخش خصوصی ایجاد شده بود، مصادره و ملی اعلام شد.

با وجود موفقیت نسبی گسترش حجم تصدی دولت و تحقق برخی اهداف اقتصادی - اجتماعی آن، به مرور زمان به سبب تداخل فعالیتهای انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، فقدان ساز و کار مناسب ارزیابی و حسابرسی شرکتهای دولتی، مدیریت ناکارآمد بنگاههای دولتی ناشی از مسائل خاص این بخش، تعدد در اهداف، فقدان توجیه اقتصادی بسیاری از فعالیتهای بخش دولتی و...، عدم کارایی بر فعالیتهای اقتصادی دولت و شرکتهای دولتی حاکم گردید.

بنابراین قبول تلویحی پایین بودن کارایی فعالیتهای اقتصادی دولت، اجرای سیاستهای آزاد سازی و خصوصی سازی در سطح جهان، تحولات اقتصادی اواخر دهه ۶۰، مسائل مربوط به الحاق به سازمان WTO و... موجب گردید سیاست خصوصی سازی به عنوان یک راه حل عملی برای اصلاح ساختار مدیریت همه جانبه بنگاههای دولتی، باهدف ارتقاء کارایی فعالیتهای اقتصادی، کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیرضروری، ایجاد تعادل اقتصادی و استفاده بهینه از امکانات کشور، به صورت یکی از سیاستهای محوری در برنامه اول و دوم توسعه مطرح گردد.

بی تردید بازگشت مجدد به قوانین بازار و آزادی عمل دادن به اهرمهای سودآوری در تصمیم‌گیری اقتصادی می‌تواند درجهت رفع اختلالات گذشته مؤثر واقع شود. اما انتقال، دگرگونی و تحولات مرتبط با آن باید به صورتی کاملاً سنجیده، مدیریت و نظارت شده باشد. زیرا مرز بین موفقیت و شکست سیاست خصوصی سازی بسیار ظریف است و شاید به همین لحاظ موافقین و مخالفین این سیاست نسبت به نتایج آن بسیار حساس هستند. به همین دلیل، عملکرد عناصر فعال در مدیریت فرآیند خصوصی سازی، شرکتها و فعالیتهای انتخاب شده برای واگذاری، گروههای ذینفع، صاحبان شرکتها، دولت و... از حساسیت بسیاری برخوردار است و این حساسیت ایجاب می‌نماید که در اتخاذ سیاست خصوصی سازی، طراحی مکانیزم ها و تدارک الزامات اجرایی فرآیند خصوصی سازی بسیار سنجیده عمل شود. چراکه هرگونه اشتباه یا اقدامی نامناسب می‌تواند ساختار فعالیت را متلاشی سازد و اثرات و زیان‌های جبران ناپذیری بر پیکره اقتصاد برجای گذارد.

اقدامات قانونی:

هیأت دولت جهت اجرای فرآیند خصوصی سازی اقدام به تدوین و انتشار مصوبه شماره

۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ که اولین مصوبه در این زمینه بود، نمود. قابل توجه است که مصوبه مذکور بطور کلی چارچوب اصلی خصوصی سازی در ایران اعم از اهداف، روشها، دامنه واگذاری و ... را مشخص نمود که به اختصار به توضیح برخی از نکات برجسته آن پرداخته می‌شود.^۱

۱- براساس مصوبه ۵۲۸۳/ت ۱۰۹ هیأت وزیران، اهداف خصوصی سازی در ایران به صورت زیر تعیین گردید:

(الف) ارتقاء کارایی فعالیت‌ها

(ب) کاهش حجم تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی و خدماتی غیر ضروری

(ج) ایجاد تعادل اقتصادی

(د) استفاده بهینه از امکانات کشور

۲- طبق مصوبه مذکور حجم واگذاریها نیز مشخص گردید. هیئت وزیران در این مصوبه طی دو فهرست شماره (۱) و (۲)؛ ۳۹۱ شرکت را که شامل ۳۶۶ واحد تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۹۴ درصد)، ۴ شرکت تحت پوشش وزارت معادن و فلزات و ۲۱ شرکت باقیمانده متعلق به سایر وزارتخانه‌ها بود، جهت واگذاری به بخش خصوصی اعلام نمود.

قابل توجه است که در مورد واگذاری شرکتها و مؤسسات تحت پوشش سازمانهای دولتی که در دو فهرست مذکور نیامده بودند، دستگاههای ذیربط می‌توانستند پیشنهاد لازم را به دولت یا کمیسیون موضوع بند (۲) تصویب نامه هیئت وزیران ارائه نمایند. در این گونه

۱. برای کسب اطلاعات دقیق و تفصیلی راجع به مصوبه شماره ۵۲۸۳ ت ۲۰۹ هـ مورخ ۱۳۷۰/۲/۲۹ به منبع زیر مراجعه شود:

- طرح تحقیقاتی "ارزیابی عملکرد خصوصی سازی و شناسایی موانع و تنگناهای اجرایی آن در ایران" معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی - بهمن ۱۳۷۵.

موارد کمیسیون پس از بررسی، پیشنهاد لازم را به هیئت دولت ارائه می نمود.

۳- براساس بند (۲) مصوبه هیأت وزیران جهت مدیریت، کنترل و نظارت بر فرآیند خصوصی سازی و هماهنگی و پیگیری مراحل اجرایی واگذاری سهام و تدوین پیش نویس تصویب نامه ها و لوایح مورد نیاز از جمله اصلاح ساختار مالی و فنی شرکتها، کمیسیونی مرکب از وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کار و امور اجتماعی و رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به ریاست معاون اول رئیس جمهور در نظر گرفته شد که تصمیمات کمیسیون مزبور در مورد تصویب نامه ها و لوایح مورد نیاز امر واگذاری سهام، همانند تصویب کمیسیونهای دولت مستقیماً در هیئت وزیران طرح می شد.

۴- براساس مفاد بند (۴) مصوبه هیأت وزیران استفاده از روشهای اجرایی بورس به عنوان الویت روش واگذاری سهام شرکتها تعیین گردید و شرکتهای مذکور در لیستهای واگذاری و سازمانهای بورس، مکلف به همه گونه همکاری جهت واگذاری هر چه سریع تر سهام شرکتها شدند.

در بند (۵) مصوبه مذکور، تعیین روش واگذاری سهامی که طبق بند (۴) واگذار نمی گردیدند به عهده کمیسیون موضوع بند (۲) تصویب نامه قرار گرفت.

۵- جهت حمایت، ایجاد فضای مناسب و تضمین اجرای موفق سیاست خصوصی سازی بر اساس بند (۶) مصوبه هیئت وزیران، کلیه دستگاههای اجرایی و مراکز تصمیم گیری دولتی مکلف شدند با نظارت کمیسیون موضوع بند (۲) تدابیر لازم را برای حمایت از ثبات و تداوم این سیاست اتخاذ و به مورد اجرا گذارند.

۶- براساس بند (۷) مصوبه مذکور سیاست استفاده از درآمدهای حاصل از واگذاری به ترتیب زیر تعیین گردید که البته با تصویب مراجع مربوط صورت می گرفت:

الف) بازپرداخت بدهی‌ها

ب) بازپرداخت بدهی‌های گذشته شرکت در چهارچوب طرحهای عمرانی

ج) تأمین کمبود منابع شرکت‌های موجود که براساس مطالعات انجام شده قابل واگذاری نیستند (با توجه به بودجه مصوبه آنها)

د) اتمام طرحهای تولیدی در دست اجرا، جهت فراهم نمودن شرایط واگذاری آنها

ه) اجرای طرحهای تولیدی مورد نیاز کشور که بخش غیر دولتی برای انجام آنها آمادگی ندارد یا قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست (با تصویب مجامع عمومی سازمانهای ذیربط).

و) واریز به خزانه

۷- آخرین نکته قابل توجه در مصوبه شماره ۵۲۸۳ / ت ۱۰۹ هـ هیأت وزیران، ۳۳ درصد سهام قابل واگذاری متعلق به دولت، سازمانها و شرکتهای دولتی موضوع این تصویب نامه به قیمتی معادل میانگین اسمی و قیمت روز سهام به کارگران و کارمندان واحدهای تولیدی (با اولویت کارگران و کارمندان همان واحدها) واگذار می‌گردد. مابقی سهام به قیمت روز به عموم اشخاص (با الویت کارکنان دولت در صورت تساوی شرایط) واگذار می‌شود. در ضمن، مصوبه هیئت وزیران به صورت ضمنی، حجم و دامنه واگذاریها را نیز مشخص نمود. براساس قانون برنامه اول توسعه و مصوبه ۵۲۸۳ / ت ۱۰۹ هـ کلیه شرکتهای دولتی و بخش عمومی (به غیر از صنایع بزرگ و مادر که قانون اساسی آنها را دولتی می‌داند) مشمول واگذاری به بخشهای خصوصی و غیر دولتی می‌باشد.

بعد از ذکر نکات برجسته اولین اعلامیه رسمی هیأت دولت در زمینه فرآیند خصوصی سازی، در بخش آتی به ارزیابی عملکرد واگذاری سهام شرکتهای و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت طی دوره ۶۸-۱۳۷۴ پرداخته می‌شود.

ارزیابی عملکرد واگذاری سهام طی دوره ۷۴-۱۳۶۸:

همانگونه که آمار مندرج در جدول شماره (۱) نشان می‌دهد، ارزش سهام واگذار شده طی (۶۸-۷۴) از طریق بورس و سایر روشها، مبلغ ۳۷۸۹۶۷۶ میلیون ریال می‌باشد. سازمان صنایع ملی ایران با ۱۷۳۳۳۲۳ میلیون ریال ۴۵/۷ درصد، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با مبلغ ۶۳۸۰۱۳ میلیون ریال ۱۶/۹ درصد و بانک صنعت و معدن با مبلغ ۷۳۹۲۵۳ میلیون ریال ۱۹/۵ درصد واگذاری را انجام داده و سایر سازمانها، نهادها و بنیادها با مبلغ ۶۷۹۰۸۷ میلیون ریال، ۱۷/۹ درصد واگذاری را بخود اختصاص می‌دهند. ارقام مندرج در جدول ۱ مؤید این واقعیت است که تنها سه سازمان صنایع ملی ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران ۸۲ درصد واگذاری سهام واحدهای دولتی را به خود اختصاص می‌دهند و سایر سازمانها، نهادها و بنیادها، با اینکه تعداد قابل ملاحظه‌ای از بنگاهها و مؤسسات دولتی را در اختیار دارند، یا در امر خصوصی سازی شرکت نکرده‌اند و یا به صورت خیلی جزئی وارد شده‌اند که این خود نشانی واقعی از نبود عزم ملی و نهادی مستقل و کارآ جهت هماهنگی و تصمیم‌گیری جدی برای خصوصی سازی است. در قسمت آتی، عملکرد واگذاری سه سازمان صنایع ملی ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که عمده‌ترین نقش را در واگذاری سهام داشته‌اند مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد:

۱ - سازمان صنایع ملی ایران

سازمان صنایع ملی ایران یکی از ارکان وزارت صنایع می‌باشد که در سال ۱۳۵۸ برای اداره صنایع ملی (مصادره) شده؛ طبق قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، توسط وزارتخانه ذیربط ایجاد شد. براساس منابع موجود، سازمان صنایع ملی ایران در سال ۱۳۶۹

-اولین سال واگذاری- حدود ۵۰۰ واحد صنعتی تحت مدیریت خود داشته که حجم قابل ملاحظه‌ای از تولیدات صنعتی کشور را بخود اختصاص می‌داده‌اند.^۱ واحدهای تحت پوشش این سازمان در برنامه الویت‌بندی و واگذاری دولت در سال ۱۳۶۹ مورد مطالعه قرار گرفتند و ۲۹۳ شرکت از آنها جهت واگذاری به بخش خصوصی انتخاب گردید. (تعداد ۱۷۳ واحد در فهرست اول و ۱۲۰ واحد در فهرست دوم مصوبه شماره ۵۲۸۳/ت/۱۰۹هـ تاریخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ هیأت وزیران اعلام شد.) جدول ۲ بیانگر تعداد شرکتهای واگذار شده و در حال واگذاری با روشهای مختلف و درآمد حاصل از آنها توسط سازمان صنایع ملی ایران است.

همانطور که این جدول ۲ نشان می‌دهد، در سال ۱۳۶۹ سازمان مذکور تنها موفق به واگذاری مبلغ ۱۴۳/۶ میلیارد ریال از روش بورس گردید. در سال ۱۳۷۰ که انتشار اعلامیه رسمی هیأت وزیران به مسأله واگذاریها اعتبار رسمی بخشید، سازمان توانست مبلغ ۱۷۶/۷ میلیارد ریال سهام از طریق بورس و ۲۸/۲ میلیارد ریال از طریق مذاکره واگذار نماید. تا پایان سال ۱۳۷۰ روشهای واگذاری خارج از بورس دارای یک پروسه طولانی و وقت‌گیر بود که عملاً واگذاری از طریق این روشها را باکندی مواجه می‌نمود. لیکن در تاریخ ۷۱/۲/۱ به منظور تسهیل انتخاب روشهای واگذاری، هیأت وزیران به موجب مصوبه شماره ۱۲۱۳/ت/۱۸هـ بندهای ۴ و ۵ مصوبه ۵۲۸۳/ت/۱۰۹هـ که در خصوص روشهای واگذاری بود، اصلاح نمود. طبق مصوبه جدید روشهای واگذاری به ترتیب بورس، مزایده و مذاکره تعیین و انتخاب آنها در اختیار وزیر و مسئول شرکت واگذار شونده قرار گرفت. تصویب این اصلاحیه، مشکلات مربوط به پذیرش شرکتهای دولتی در بورس، فقدان کارایی و توان کافی سازمان بورس، راحت‌تر بودن واگذاری شرکتها از روشهای مزایده و مذاکره و عدم امکان

۱- مجله صنعت و مطبوعات، شهریور ماه ۱۳۷۳ صفحه ۲۰.

- سازمان صنایع ملی ایران گزارش تحلیل عملکرد سال ۱۳۶۹.

واگذاری وسیع سهام در بورس، موجب گردید سیاست عرضه سهام به صورت یکجا و با روشهای خارج از بورس مورد توجه قرار گیرد. این مسأله در عملکرد واگذاری سازمان در سالها ۷۲-۱۳۷۴ کاملاً مشهود است. روند صعودی واگذاری سهام در سازمان صنایع ملی ایران بویژه از روشهای خارج از بورس، ثانیه اول سال ۱۳۷۳ ادامه یافت و در نیمه دوم سال ۷۳ بارکود و کندی مواجه شد این سازمان در ۵ ماهه اول سال مبلغ ۶۵۶/۴ میلیارد ریال و در ۷ ماهه دوم تنها مبلغ ۴۲۵/۶ میلیارد ریال سهام واگذار نمود.

براساس شواهد موجود، تصویب قانون واگذاری سهام به کارگران و ایثارگران، فشار روی سازمانهای عمده واگذار کننده جهت واگذاری ۳۳ درصد سهام مشخص شده به کارگران، شروع برخی علیه فرآیند خصوصی سازی و... را می توان از جمله دلایل عمده رکود و کندی در فرآیند واگذاریها و از جمله واگذاریهای سازمان صنایع ملی ایران دانست.

قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به دولت به ایثارگران و کارگران، به عنوان اولین اقدام موثر جهت قانونمند شدن خصوصی سازی و سیاست واگذاری در کشور با انگیزه و هدفی والا و ارزشمند و جهت قدردانی از ارزشمندترین اقشار جامعه تهیه و تصویب گردید. اما عدم هماهنگی کامل آن با روند خصوصی سازی در کشور و ادبیات حاکم بر آن سبب شد خود به صورت یک مانع مطرح گردد. عدم حمایت های سیاسی، اقتصادی و اداری از واگذاریها، عدم مدیریت مستقل و نبود نهاد قدرتمند متولی مدیریت اجرای خصوصی سازی در کشور، نبود فضای حمایتی و شرایط تسهیل کننده امر واگذاری، تضاد و تغایر بین اهداف، انگیزه ها و منافع دستگاههای واگذارنده سهام با اهداف و منافع امر خصوصی سازی در کشور، انجام اقداماتی که می توان آنها را تا حدودی خارج از ضوابط و منطق مورد قبول اجرای سیاست فروش شرکتها و سهام آنها به متقاضیان و خریداران دانست و نظایر آن، از جمله مهمترین عواملی بودند که موجب تصویب قانون مذکور در ۷۳/۵/۱۲ شدند. قانون

واگذاری سهام به اיתارگران و کارگران با ذهنیتی کاملاً متفاوت؛ اهداف، روشها، چهارچوب و ضوابط متفاوتی را نسبت به گذشته برای خصوصی سازی در کشور طراحی نمود و به عنوان اعطای یک امتیاز یا فرصت به اقشاری خاص شناخته شد. در حالیکه هم در مبانی نظری و هم در مصوبات قبلی دولت، ارتقاء کارایی فعالیتهای دولت به عنوان اصلی ترین هدف اجرای سیاست خصوصی سازی اعلام شده بود، در قانون مصوب ۷۳/۵/۱۲ کسب درآمد و یا انتقال شرکتها به گروههای خاص در نظر گرفته شده است و دولت برای این انتقال موظف به اعطای تسهیلات لازم نیز می باشد.^۱

روند واگذاریها در سازمان صنایع ملی ایران در سال ۱۳۷۴ نیز با رکود و کندی قابل توجهی مواجه گردید. به طوری که میزان کل واگذاریها در این سال نسبت به سال ۱۳۷۳ حدود ۸۸ درصد کاهش نشان می دهد.

نکته دیگری که توجه بدان حائز اهمیت فراوان است ترکیب خریداران سهام شرکتها و مؤسسات دولتی است.

قابل ذکر است سهام تعداد ۱۰۲ شرکت از ۱۳۷ شرکت در حال واگذاری و واگذار شده (۷۴ درصد) و مبلغ ۷۷۰۳۳۸/۹ میلیون ریال (۶۵ درصد) از کل واگذاری سازمان صنایع ملی ایران به بخش خصوصی، ۲۰ درصد شرکتهای واگذار شده و ۲۸ درصد مبلغ کل واگذاری به مدیران و کارکنان و به ترتیب ۶ درصد و ۷ درصد به سازمانهای دولتی و نهادهای بخش عمومی بوده است. این ترکیب خریداران، اگرچه ترکیبی مطلوب نیست اما در مقایسه با عملکرد سایر سازمانها از وضعیت بهتری برخوردار است. زیرا رقم قابل ملاحظه ای از آن به

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد قانون واگذاری سهام به ایتارگران و کارگران و نقاط قوت و ضعف آن به طرح تحقیقاتی 'ارزیابی عملکرد خصوصی سازی و شناسایی موانع و تنگناهای اجرایی آن در ایران' معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، بهمن ۱۳۷۵ مراجعه گردد.

بخش خصوصی که هدف اصلی سیاست خصوصی سازی است، واگذار شده است. مهمترین علت این ترکیب را می توان در این دانست که شرکتهای تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران، اکثراً شرکتهایی هستند که براساس معیارها و ضوابط بخش خصوصی ایجاد شده اند و طی سالهای انقلاب مصادره و ملی گردیدند. لذا از نظر حجم فعالیت و شاخصهای مالی و حقوقی، از جذابیت بیشتری برای بخش خصوصی برخوردارند و بخش خصوصی بعنوان عامه مردم، از خرید سهام این شرکتها استقبال بیشتری نمود.

به طور کلی، سازمان صنایع ملی ایران طی دوره ۶۸-۷۴ توانست رقم ۱۷۳۳۳۲۳ میلیون ریال از سهام شرکتهای تحت پوشش خود را واگذار نماید. از کل رقم مذکور که ۴۵/۷ درصد عملکرد سیاست خصوصی سازی طی دوره ۶۸-۷۴ در کشور می باشد، رقم ۵۴۷۸۳۸ میلیون ریال؛ یعنی ۳۱/۶ درصد از روش بورس و ۶۸/۴ درصد از طریق سایر روشها (مذاکره و مزایده) بوده است. قبلاً نیز اشاره شد، مشکلات و تنگناهای سازمان بورس و موانع و محدودیتهای مربوط به پذیرش شرکتهای قابل واگذاری در آن موجب گردید که روش فوق از موفقیت قابل قبولی برخوردار نشود و در نتیجه روشهای مزایده و مذاکره برای واگذاری بکار گرفته شود. از کل مبلغ واگذاری توسط سازمان صنایع ملی ایران (۱۷۳۳۳۲۳ میلیون ریال) تنها مبلغ ۹۲۹۰۰ میلیون ریال (۵/۴ درصد) به کارگران و کارمندان بوده است که نسبت به رقم ۳۳ درصد تعیین شده توسط اولین اعلامیه رسمی هیأت دولت رقم ناچیزی است.

در تحلیل کلی از عملکرد سازمان صنایع ملی ایران، باید بیان نمود که شرکتهای تحت پوشش این سازمان، عمدتاً از طریق مصادره و رای دادگاه صالحه می باشند که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، در بخش خصوصی فعالیت داشته و از طریق سرمایه گذاریهای غیر دولتی ایجاد شده اند. به همین لحاظ از نقطه نظر زمینه فعالیت، شیوه تولید و بازار محصول به نحو مطلوبتری، امکان فعالیت در بخش خصوصی را داشتند. لذا طبیعی بود که

سازمان صنایع ملی ایران نسبت به سایر دستگاههای واگذار کننده، سهم بیشتری از واگذاری ها را بخود اختصاص دهد.

۲- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در ۱۳۴۶/۴/۲۶ باقانون خاص شرکتهای خصوصی تأسیس شد و بیشتر طرحهای انتفاعی دولت را اجرا نمود. بطورکلی تعداد شرکتهای تحت پوشش سازمان گسترش در سالهای شروع خصوصی سازی، حدود ۱۱۹ واحد صنعتی بزرگ بوده که تعدادی از آنها طی دهه ۱۳۴۰ توسط دولت در اختیار این سازمان قرار گرفت. برخی نیز توسط سرمایه گذاری های خود سازمان ایجاد شده و بقیه بعد از انقلاب به استناد قانون حفاظت و توسعه صنایع، مصادره و در اختیار آن قرار گرفت.

در سال ۱۳۶۹ از کل واحدهای تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ۵۶ واحد در فهرست اول و ۱۷ واحد در فهرست دوم مصوبه هیأت وزیران جهت واگذاری به بخش خصوصی اعلام گردید. همانطوری که آمار و ارقام جدول ۳ نشان می دهد، طی دوره ۱۳۶۹ تا اسفندماه ۱۳۷۴، به طور کلی این سازمان موفق گردیده تعداد ۱۰۳۵۵۲۹۵۹ سهم به ارزش ۶۳۸۰۱۳ میلیون ریال واگذار نماید. از این مقدار، واگذاری تعداد ۶۹۹۱۷۷۳۱ سهم (۶۷/۵ درصد) به ارزش ۳۷۳۱۹۸ میلیون ریال (۵۸/۵ درصد) از طریق بورس و تعداد ۳۳۶۳۵۲۲۸ سهم (۳۲/۵ درصد) به ارزش ۲۶۴۸۱۵ میلیون ریال (۴۱/۵ درصد) از طریق سایر روشها بوده است. از کل مبلغ ۶۳۸۰۱۳ میلیون ریال واگذاری توسط سازمان مذکور، مبلغ ۲۰۷۴۴۲ میلیون ریال (۳۲/۵۱ درصد) به بخش خصوصی و مبلغ ۴۳۰۵۷۱ میلیون ریال (۶۷/۴۹ درصد) به نهادها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت واگذار گردیده است.

بخش خصوصی به عنوان عامه مردم تنها ۱۵/۲ درصد از ارزش سهام واگذار شده را

خریداری نموده است.

این ترکیب فروش و یا واگذاری، بر خلاف هدف قانون گذار که در پی کاهش حجم دولت و افزایش کارایی و بهبود تخصیص منابع بود، می باشد. زیرا حجم دولت افزایش یافته است. بعلاوه برخی از این نهادها و موسسات دولتی با خرید سایر شرکتهای دولتی، بر قدرت انحصاری خود افزوده و نقش مختل کنندگی آنها در بازار محصولات بیشتر شده است. یعنی به جای واگذاری سهام دولتی به بخش خصوصی و ایجاد رقابت، واگذاری به نهادها و مؤسسات سبب شده آن اندک کنترل و نظارت مستقیم دولت در امور نیز کنار رود. زیرا اغلب این نهادها، در امور مالی و اداری شان تحت ضوابط قانونی و کنترلی دولت نیستند.

بطور کلی، سازمان گسترش طی دوره مورد بررسی، موفق به واگذاری سهام ۷۱ شرکت (۲۵ واحد از طریق بورس و ۴۶ واحد از طریق سایر روشها) شده است. در ۳۵ واحد از آنها، میزان سهام واگذار شده بیشتر از ۶۷ درصد، ۳ واحد بین ۵۰ تا ۶۷ درصد، ۱۹ واحد بین ۱۰ تا ۵۰ درصد و ۱۴ واحد کمتر از ۱۰ درصد می باشد. از این تعداد شرکت واگذارشونده ۶۴ واحد تولیدی و ۷ واحد خدماتی می باشند که سهام ۳۰ واحد آنها به بخش خصوصی و ۴۱ واحد آنها به نهادها و مؤسسات بخش عمومی و دولت واگذار شده است.

همان طوری که در مبانی نظری و اهداف خصوصی سازی به کرات آمده است، انتقال مالکیت و افزایش رقابت مهمترین عواملی هستند که در اتخاذ این سیاست برای افزایش کارایی اقتصادی پیگیری می شوند. خصوصی سازی از طریق سپردن مدیریت و مالکیت واحدهای دولتی به بخش خصوصی و استفاده از ابزارها و معیارهای این بخش و استقلال و انعطاف پذیری آن، می تواند کارایی را افزایش دهد. اما آنچه که عملکرد سازمان گسترش نشان می دهد، این است که مدیریت و مالکیت واحدها فقط از بخشی به بخشی دیگر و یا از دولت به بخش عمومی انتقال یافته است و شیوه مدیریت در اغلب نهادها و مؤسسات

وابسته به دولت نیز همان مشکلات مدیریت دولتی را دارد. لذا انتظار افزایش کارایی در فرآیند خصوصی سازی در ایران چندان منطقی نیست.

۳- بانک صنعت و معدن

این بانک در مهرماه ۱۳۵۸ از ادغام بانکهای اعتبارات صنعتی، توسعه صنعتی و معدنی ایران، توسعه و سرمایه گذاری ایران، شرکت سرمایه گذاری بانکهای ایران و صندوق ضمانت صنعتی با سرمایه ای معادل ۴۰ میلیارد ریال به عنوان تنها بانک تخصصی در بخش صنعت و معدن تشکیل گردید. این بانک نیز از نظر نحوه اداره و مدیریت، خصوصی محسوب می گردد و به همین دلیل در مصوبه هیئت وزیران وظیفه ای برای بانک صنعت و معدن مشخص نگردید. باتوجه به سهم قابل ملاحظه بانک صنعت و معدن (۱۹/۵ درصد از کل واگذاریها) در حد اطلاعات موجود، عملکرد این بانک نیز بررسی و تحلیل می گردد.

بانک صنعت و معدن با توجه به اهداف و رسالت خود به عنوان یک بانک توسعه ای همواره سعی داشته است پس از سرمایه گذاری و تکمیل واحدهای تولیدی نسبت به انتقال آنها به بخش خصوصی اقدام نماید. در همین راستا، طی سالهای ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ که بحث های مقدماتی واگذاری سهام شرکتها و مؤسسات دولتی به بخش خصوصی در حال انجام بود و هنوز اعلامیه سیاستی رسمی دولت در این خصوص انتشار نیافته بود، مسأله خصوصی سازی و واگذاری سهام به بخش خصوصی به طور جدی در آن مورد پیگیری قرار گرفت. بانک صنعت و معدن از ابتدای فرآیند واگذاری، شورایی به نام "شورای ارزیابی و معاملات سهام" متشکل از اعضای هیئت مدیره و معاونین بانک به منظور تسریع در فرآیند واگذاری و ارزیابی و بررسی پیشنهادهای خرید سهام از طرف متقاضیان تشکیل داد. این شورا تقریباً هفته ای یکبار تشکیل جلسه داده و در روند واگذاری واحدهای تحت پوشش

بسیار مؤثر بوده است. این واقعیت، ضرورت وجود سازمان مستقل خصوصی سازی و مزایای تشکیل آن در سطح کشور را به خوبی نشان می دهد.

جدول ۴ اطلاعات مربوط به سال، روش واگذاری و ترکیب خریداران سهام بانک صنعت و معدن را طی سالهای ۱۳۶۸ تا اسفند سال ۱۳۷۴ نشان می دهد.

براساس اطلاعات مندرج در جدول مذکور، طی دوره مورد بررسی، موفق به واگذاری مبلغ ۷۳۹۲۵۲ میلیون ریال از سهام شرکت های تحت پوشش خود شده است. از این مبلغ ۴۴۰۸۷۱ میلیون ریال (۵۹/۶ درصد) با روش بورس، ۱۶۹۲۲۴۲ میلیون ریال (۲۱/۲ درصد) با روش مزایده، ۱۳۹۶۷۲۳ میلیون ریال (۱۹ درصد) با روش مذاکره و ۱۷۸۵ میلیون ریال (۰/۲۴ درصد) با روش تهاتر صورت گرفته است.

مجموعه شرکتهای بانک که سهام آنها در جریان واگذاری قرار گرفته ۱۲۳ شرکت بوده که سهام ۴۷ واحد از روش بورس، ۴۵ واحد از روش مزایده، ۲۶ واحد از روش مذاکره و ۵ واحد از روش تهاتر واگذار شده است. قابل ذکر است سهام این شرکتها بطور کامل واگذار نشده است. بعنوان مثال براساس اطلاعات منتشره از سوی بانک صنعت و معدن طی سالهای ۶۸-۱۳۷۲ سهام ۳۲ شرکت در بورس عرضه شده که تنها ۴ واحد آنها بطور کامل واگذار شده و مابقی همچنان در تملک بانک می باشند. همچنین طی سالهای مزبور سهام ۳۰ شرکت نیز با روشهای مزایده و مذاکره عرضه گردیده که تنها سهام شرکت بطور کامل واگذار گردیده است. همان طوری که اطلاعات مندرج در جدول (۴) نشان می دهد، رقم واگذاری بانک از روش های خارج از بورس، طی سالهای ۶۸ و ۶۹ بسیار ناچیز بوده و در سال ۷۰ به صفر رسیده است. همانگونه که قبلاً اشاره شد عدم موفقیت روشهای خارج از بورس به خاطر طولانی بودن فرآیند اجرایی آنها به علت احتمال سوء استفاده از روشهای مذکور بوده است. در ابتدای سال ۱۳۷۱ که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و براساس مصوبه شماره

۱۳۷۱/۱۸ ت ه روشهای واگذاری اصلاح گردید و مقررات زدایی راجع به روشهای خارج از بورس صورت گرفت، روند واگذاریهای خارج از بورس افزایش یافت. در سال ۱۳۷۱ به موجب نارسائیهای بنیادین سازمان بورس (قدیمی بودن قانون و تشکیلات آن و عدم هماهنگی با شرایط جاری اقتصاد) و تسهیل امر واگذاری از طریق روشهای مذاکره و مزایده، واگذاری به روش بورس نسبت به سال ۷۰، حدود ۹۹ درصد کاهش یافت. به طوری که در سال ۱۳۷۲ سیستم بانکی جهت جلوگیری از سقوط بازار بورس، عملاً اقدام به خرید و فروش سهام شرکتها و مؤسسات متعلق به دولت نمود. این دخالت موجب شد وضعیت خرید و فروش سهام از طریق بورس به حالت عادی خود برگردد.

روند واگذاریهای بانک نیز همانند سایر سازمانها، در سال ۱۳۷۳ باکندی و رکود مواجه شد. به طوری که عملکرد بانک نشان می دهد، به ترتیب واگذاری از روش بورس و سایر روشها (مزایده و مذاکره) در سال ۱۳۷۳، ۹۱/۵ و ۵۵/۲ درصد نسبت به سال ۱۳۷۲ کاهش نشان می دهد.

به طور کلی طی دوره ۶۸-۱۳۷۴ به ترتیب ۳۹ درصد حجم و ۴۰ درصد ارزش سهام واگذار شده بانک به بخش خصوصی و ۶۱ درصد حجم و ۶۰ درصد ارزش سهام واگذار شده به بانکها، نهادها و مؤسسات بخش عمومی و دولتی انتقال یافته است.

این ترکیب واگذاری، تنها نوعی جابجایی شرکتها بین بخش عمومی و دولتی است که طبق مبانی نظری و تجربه سایر کشورها، در راستای تحقق اهداف خصوصی سازی که کوچک کردن حجم دولت و استفاده از توان کارآفرینی مالی - مدیریتی بخش خصوصی جهت افزایش کارایی اقتصادی است، نمی باشد.

تحلیل مقایسه ای از عملکرد واگذاری سه سازمان عمده واگذار کننده سهام

همان طوری که ارقام مندرج در جدول ۵ نشان می دهد سه سازمان مورد بررسی طی دوره ۶۸-۷۴ مبلغ ۳۱۱۰۵۸۹ میلیون ریال از سهام شرکتهای تحت پوشش خود را واگذار نموده اند. به ترتیب سازمان صنایع ملی ایران با ۵۵/۷ درصد، بانک صنعت و معدن با ۲۳/۸ درصد و سازمان گسترش و نوسازی صنایع با ۲۰/۵ درصد قرار دارند. واگذاری های سازمان صنایع ملی ایران، سازمان گسترش و بانک صنعت و معدن به ترتیب ۳۱/۶ درصد، ۵۸/۵ درصد و ۵۹/۶ درصد از طریق بورس و ۶۸/۴ و ۴۱/۵ و ۴۰/۶ درصد از طریق روشهای خارج از بورس بوده است. این مسأله به خوبی نشان می دهد که شرکتهای تحت پوشش سازمان صنایع ملی ایران از وضعیت مالی - عملیاتی غیرکارآیی برخوردار بوده و پذیرش آنها در بورس با مشکل مواجه بوده است.

از رقم کل واگذاری این سازمانها، ۴۳/۸ درصد از روش بورس و ۵۶/۲ درصد از روشهای خارج از بورس بوده است.

بطور کلی فقدان فعالیت سازمان بورس طی سالهای قبل از خصوصی سازی و در نتیجه فقدان وجود بازار جهت قیمت گذاری سهام، توان اجرایی - تدارکاتی ضعیف بورس و عدم هماهنگی و همسویی قانونی آن با شرایط جدید اقتصادی، نامناسب بودن ساختار مالی - عملیاتی و حقوقی شرکتهای دولتی برای پذیرش در بورس و بالا بودن زیان انباشته آنها، ابهام در مفهوم قیمت سهام و عدم تفکیک بین قیمت گذاری سهام و ارزش سرمایه گذاری یا سودآوری آتی با قیمت گذاری اموال و دارائیها، فقدان تعریف مشخص و روشن از سهام شرکتهای دولتی، آشنا نبودن عامه مردم با سرمایه گذاری در بورس، حجم بالای سهام قابل واگذاری، رقابت ناسالم کارگزاران بورس، طولانی بودن فرآیند انجام معاملات در بورس و ... موجب گردید تا بورس نتواند نقش اساسی در واگذاری ها ایفا نماید و در نتیجه روشهای

مزایده و مذاکره که احتمال خطا و سوء استفاده بیشتری در آنها وجود داشت، در سطح وسیع‌تری برای واگذاری‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

عدم وجود نهاد مستقل خصوصی سازی جهت کنترل و نظارت بر مراحل واگذاری در این روش‌ها خود احتمال خطا و سوء استفاده را افزایش داد. به طوری‌که در این روش‌ها، به آثار اقتصادی واگذاری‌ها از لحاظ اشتغال، تولید و ... توجهی نشد و تقریباً هیچگونه آمار و اطلاعات دقیقی از عملکرد شرکت‌های واگذار شده با این روش‌ها وجود ندارد. یا به عبارت دیگر شفافیت؛ نه در مراحل فروش و نه در مراحل پس از فروش این شرکت‌ها وجود ندارد و این مساله موجب گردید تا نسبت به روش‌های خارج از بورس بدبینی بیشتری ایجاد شود. این درحالی است که براساس بند (۲) مصوب ۵۲۸۳ رت ۱۰۹ هـ به منظور نظارت بر اجرای مفاد تصویب نامه مزبور و هماهنگی و پیگیری مراحل اجرایی واگذاری سهام و تدوین پیش نویس تصویب نامه‌ها و لوایح مورد نیاز این امر، کمیسیون مرکب از وزارت امور اقتصادی و دارایی، صنایع، صنایع سنگین، کار، امور اجتماعی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و رئیس کل بانک مرکزی به ریاست معاون اول رئیس جمهور در نظر گرفته شده بود. تعیین روش‌های واگذاری خارج از بورس و زمان‌بندی تفصیلی مراحل انجام واگذاری از روش بورس به عهده کمیسیون مزبور گذاشته شد و هیأت وزیران کلیه دستگاه‌های اجرایی و مراکز تصمیم‌گیری دولتی را مکلف نمود با نظارت کمیسیون فوق، تدابیر لازم را برای حمایت از ثبات و تداوم سیاست خصوصی سازی به اجرا گذارند. به سبب عدم تشکیل کمیسیون مذکور، حدود یک سال و نیم بعد، هیأت وزیران در مصوبه شماره ۵۱۰۲۱ رت ۴۹۰ هـ بند (۲) مصوبه ۵۲۸۳ رت ۱۰۹ هـ را لغو و براساس بند (۶) مصوبه جدید به منظور تدوین برنامه‌ها، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های واگذارنده و نظارت بر فرآیند واگذاری، دبیرخانه واگذاری زیر نظر وزیر امور اقتصادی و دارایی در نظر گرفته شد. تعیین روش‌های واگذاری،

قیمت سهام، تشکیل بانک اطلاعاتی و کنترل و نظارت بر مراحل واگذاری ازجمله مهمترین وظایف این دبیرخانه تعریف شد. به عنوان مثال، براساس جزء (ب) بند (۶) مصوبه ۵۱۰۲۱ رت ۴۹۰ ه پیشنهاد تعیین قیمت سهام در بورس به شورای اقتصاد و دبیرخانه واگذاری محول شد و دراین رابطه آیین نامه نحوه تعیین قیمت پایه سهام نیز توسط دبیرخانه تهیه گردید.

درمورد نحوه قیمت گذاری در روشهای خارج از بورس، آمار و اطلاعات قابل استنادی در دسترس نیست. به طور کلی به خاطر ضعف بنیه عملی دبیرخانه، عدم همکاری سازمانهای واگذارنده سهام، فقدان فعالیت سازمان بورس طی سالیان متمادی، اختلاف بین ارزش دفتری و روز داری شرکتهای قابل واگذاری و... دبیرخانه واگذاری همانند کمیسیون بند (۲) عملاً نتوانست وظایف خود را انجام دهد و فرآیند خصوصی سازی را کنترل، مدیریت و نظارت نماید. بطوریکه عدم شفافیت و عدم کنترل و نظارت بر مراحل واگذاری، فقدان آمار و اطلاعات به ویژه برای روشهای خارج از بورس، ازجمله مهمترین مشکلات درفرآیند واگذاریها بوده است.

ترکیب واگذاری سهام توسط سازمان صنایع ملی ایران، بانک صنعت و معدن و سازمان گسترش به ترتیب ۶۵/۴، ۴۰/۲ و ۳۲/۵ درصد بخش خصوصی و ۳۴/۶، ۵۹/۸ و ۶۷/۵ درصد بخش عمومی و دولتی بوده است. درضمن، از کل واگذاری سازمان های مذکور تنها ۵ درصد به کارگران و کارمندان بوده است که نسبت به رقم ۳۳ درصد تصویب شده دراین اعلامیه رسمی دولت بسیار ناچیز است.

قابل توجه است که سازمان گسترش با ۹/۸ درصد و سازمان صنایع ملی ایران با ۵/۴ درصد واگذاری به کارگران رتبه اول و دوم را دارند و آمار و اطلاعات بانک صنعت و معدن دراین خصوص چیزی را نشان نمی دهد. درمجموع ۴۹/۹ درصد واگذاری سازمانهای عمده

واگذار کننده سهام به بخش خصوصی و ۵۰/۱ درصد به بخش عمومی و دولتی بوده است.

نتیجه گیری :

باتوجه به تعداد زیاد شرکتهای دولتی و حجم بالای دارایی آنها، واگذاری مبلغ ۳۷۸۹۶۷۶ میلیون ریال از ارزش سهام شرکتهای دولتی طی ۷ سال خصوصی سازی، قابل تأمین می باشد. مضافاً اینکه حدود ۵۰ درصد این واگذاری ها نیز به سازمانها و نهادهای فعال در بخش عمومی و دولتی بوده است. واگذاری بخش قابل ملاحظه ای از سهام شرکتهای دولتی باروند سال های اخیر، مدت زمانی طولانی احتیاج خواهد داشت. تزلزل در جایگاه قانونی خصوصی سازی و وجود نقطه نظرات ضد و نقیض، فقدان تعریف روشن و مشخص از اهداف، روشها و چارچوب کلی سیاست خصوصی سازی، فقدان تعیین اهداف روشن کمی و زمان بندی شده برای بخش ها و سازمان های مختلف دولتی، فقدان نهاد مستقل خصوصی سازی جهت به نظم در آوردن و نظارت بر مراحل اجرایی فرآیند خصوصی سازی، مشکلات مربوط به قیمت گذاری سهام، سنتی و محدود بودن بازار سرمایه و بویژه بورس و... از جمله مهمترین عواملی هستند که ضمن تاثیر منفی گذاشتن بر عملکرد خصوصی سازی، موجب مشکلاتی به شرح زیر؛ که در کل مانع از ارزیابی دقیق عملکرد خصوصی سازی از بعد افزایش کارایی اقتصادی را مشکل می کنند، شده اند:

۱- استفاده از خود سازمان های پوشش دهنده جهت واگذاری سهام (عدم تفکیک مدیریت شرکتهای و مدیریت فرآیند خصوصی سازی). این موضوع به موجب تضادی که با منافع سازمان های مذکور داشت، خود به عنوان مانعی اساسی در روند اجرای سیاست مطرح می باشد.

۲- فقدان رقابت و شفافیت در واگذاری ها (وجود رانت اقتصادی - اطلاعاتی در روند

اجرائی). در صورتی که می توان گفت موفقیت و عدم موفقیت سیاست خصوصی سازی در گرو فضای رقابتی است که سیاست در آن اجرا می گردد.

۳- عدم کنترل و نظارت بر مراحل مختلف واگذاری ها و بویژه نظارت بر مراحل بعد از واگذاری جهت حصول اطمینان از ادامه فعالیت ، حفظ اشتغال ، افزایش سرمایه گذاری و بطور کلی افزایش کارایی اقتصادی . عملکرد سازمانهای عمده واگذار کننده هیچگونه آمار و اطلاعاتی راجع به عملکرد اقتصادی شرکتهای واگذار شده در سالهای بعد از واگذاری نشان نمی دهد. این مشکل در خصوص واگذاریهای خارج از بورس با شدت بیشتری مشاهده می گردد.

۴- فقدان برنامه منظم و منسجم برای مطالعه و گزینش خریداران سهام براساس توان کارآفرینی در زمینه های مدیریتی ، مالی ، تولیدی و صنعتی.

۵- فقدان یک بانک اطلاعاتی برای اطلاع گیری و اطلاع رسانی در خصوص مراحل مختلف واگذاری. به طوری که این مشکل، امکان انجام کارهای تحقیقاتی با غنای علمی و دقت بالا در خصوص سیاست واگذاری را سلب کرده است و ضعف اطلاعاتی بعنوان مشکل کلیدی ارزیابی عملکرد خصوصی سازی مطرح است .

۶- عدم جامع نگری در امر واگذاری ها و تمرکز آنها در چند سازمان که شرکتهای تحت پوشش آنها نیز اکثراً مصادره ای هستند.

۷- وجود ناهماهنگی، تضاد و عدم ثبات رویه در تهیه و تدوین قوانین، آئین نامه ها و دستورالعمل های فرآیند خصوصی سازی . بعنوان مثال تصویب قانون واگذاری به ایثارگران و کارگران در سال ۱۳۷۳ به سبب تضاد با سایر قوانین و دستورالعمل ها و تغییر در اهداف و چهارچوب کلی اجرای سیاست خصوصی سازی بجای تسهیل روند آن خود بصورت یک مانع مطرح گردید و باعث رکود و کندی در فرآیند خصوصی سازی شد.

برای رفع مشکلات فوق و تسهیل روند اجرایی خصوصی سازی توصیه می گردد ضمن افزایش رقابت از طریق جامع نگری و شفافیت در واگذاری ها ، نهاد مستقل خصوصی سازی با ابزارها و کمیته های تخصصی لازم و جایگاه قانونی محکم جهت مدیریت ، کنترل و نظارت بر مراحل مختلف خصوصی سازی تشکیل گردد. مطالعه و شناسایی شرکتهای دولتی ، ارزیابی کارآیی عملکرد آنها، الویت بندی آنها جهت واگذاری ، تعیین اهداف ، انتخاب روشها ، مکانیزم قیمت گذاری ، تشکیل بانک اطلاعاتی ، ایجاد رویه یکسان و هماهنگی بین قوانین و آئین نامه های اجرایی ، ملزم نمودن سازمانهای الویت دار جهت شرکت در امر واگذاریها، انجام خدمات تخصصی ، مشاوره ای ، اطلاع گیری و اطلاع رسانی ، کنترل و نظارت و ... از جمله مهمترین وظایفی است که نهاد مستقل خصوصی سازی می تواند بعهده بگیرد.

منابع و مأخذ :

- ۱- معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارائی ، طرح تحقیقاتی " ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی و شناسایی موانع و تکنیکهای اجرایی آن در ایران " - (مجری - دکتر اکبر کمیجانی) بهمن ماه ۱۳۷۵.
- ۲- احمدوند ، محمد رحیم ، "تحلیلی پیرامون خصوصی سازی و روند آن طی برنامه پنج ساله اول اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران" رساله کارشناسی ارشد به راهنمایی آقای دکتر اکبر کمیجانی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران شهریور ۱۳۷۴.
- ۳- کمیجانی ، اکبر و احمدوند ، محمد رحیم ، "تحلیلی پیرامون مبانی نظری ، تجربه برخی کشورها در امر خصوصی سازی و نگاهی به عملکرد آن در ایران" مجله علمی پژوهشی اقتصاد و مدیریت شماره ۳۱ سال ۱۳۷۵.

۴- سازمان صنایع ملی ایران «شرح عملکرد و آمار واگذاری شرکتها» معاونت اقتصادی و پشتیبانی

شهریور ۱۳۷۳.

۵- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران «گزارش عملکرد فروش سهام از ۱۳۶۹ لغایت ۱۳۷۴.

۶- سازمان بورس اوراق بهادار تهران «گزارش عملکرد بورس تهران از ابتدای فعالیت مجدد آبان ماه

۱۳۶۸ لغایت آذر ماه ۱۳۷۳» اداره مطالعات و بررسیها، آذر ماه ۱۳۷۳.

۷- آمار و اطلاعات دریافتی از اداره فروش سهام شرکتهای بانک صنعت و معدن ۱۳۷۵.

«پوست»

جدول ۱: عرضه کنندگان عمده سهام شرکتهای دولتی طی دوره

(ارقام به میلیون ریال)

(۱۳۶۸-۱۳۷۴)

| ردیف | نام سازمان عرضه کننده | ۱۳۶۸ | ۱۳۶۹ | ۱۳۷۰ | ۱۳۷۱ | ۱۳۷۲ | ۱۳۷۳ | ۱۳۷۴ | جمع کل | سهم به درصد |
|------|---|--------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|----------------|
| ۱ | سازمان صنایع ملی ایران | - | ۱۳۳۶۰۲ | ۲۰۳۹۵۷ | ۵۷۸۱۷/۵ | ۱۱۳۹۳۶ | ۱۰۸۲۱۰۶ | ۱۲۹۹۰۵ | ۱۷۳۳۳۳۳ | ۳۵/۷ |
| ۲ | بانک صنعت و معدن | ۲۳۷۶/۲ | ۲۳۱۹۸/۹ | ۸۳۳۹۱/۳ | ۵۵۷۱۵/۳ | ۳۱۷۳۵۲/۳ | ۷۱۹۵۳ | ۱۸۵۱۶۳ | ۷۳۹۲۵۳ | ۱۹/۵ |
| ۳ | سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران | - | ۳۳۸ | ۳۳۷۰۷ | ۹۵۳۷۵ | ۱۱۹۰۵۰ | ۱۱۳۵۲۳ | ۲۷۳۹۹۹ | ۶۳۸۰۱۳ | ۱۶/۹ |
| ۴ | سایر | ۱۹۵۳/۳ | ۱۲۳۲ | ۳۶۰۵۲ | ۸۳۵۹۳ | ۲۲۱۱۹ | ۱۱۲۹۶۳ | ۳۱۰۱۷۵ | ۶۷۹۰۸۷ | ۱۷/۹ |
| | جمع | ۳۳۲۹/۶ | ۱۶۸۳۷۱ | ۳۶۹۱۰۷ | ۲۹۳۵۰۱ | ۵۷۳۳۵۹/۳ | ۱۳۸۰۵۶۶ | ۱۰۰۰۲۳۲ | ۳۷۸۹۶۷۶ | ۱۰۰ |

مأخذ: سازمان صنایع ملی ایران؛ شرح عملکرد و آمار واگذاری شرکتها؛ معاونت اقتصادی و پشتیبانی؛ شهریور ۱۳۷۳.

۱- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران؛ گزارش عملکرد فروش سهام از ۱۳۶۹ لغایت اسفند ماه سال ۱۳۷۴.

۲- بانک صنعت و معدن؛ اطلاعات دریافتی در سال ۱۳۷۵.

۳- رساله کارشناسی ارشد محمد رحیم احمدوند؛ دانشکده اقتصاد؛ دانشگاه تهران.

۴- سالنامه های آماری سازمان بورس.

جدول ۲- عملکرد واگذاری سازمان

صنایع ملی ایران از سه روش بورس، مزایده و مذاکره طی دوره

(۱۳۶۸-۱۳۷۴)

| سال | تعداد واحدهای در جریان واگذاری | | | مبلغ فروش (میلیون ریال) | | | جمع کل |
|------|--------------------------------|--------|--------|-------------------------|---------|----------|-----------|
| | بورس | مزایده | مذاکره | بورس | مزایده | مذاکره | |
| ۱۳۶۸ | - | - | - | - | - | - | - |
| ۱۳۶۹ | ۱۸ | - | - | ۱۴۳۶۰۲ | - | - | ۱۴۳۶۰۲ |
| ۱۳۷۰ | ۲۳ | ۴ | ۶ | ۱۷۶۴۹۲ | ۴۰۰ | ۲۷۸۶۵ | ۲۰۴۹۵۷ |
| ۱۳۷۱ | ۴ | ۸ | ۴ | ۱۲۷۳۴ | ۴۲۹۱۹ | ۲۱۶۴/۵ | ۵۷۸۱۷/۵ |
| ۱۳۷۲ | ۷ | ۷ | ۵ | ۵۱۵۳۸ | ۱۲۲۸۰/۱ | ۵۱۱۱۷/۸ | ۱۱۴۹۳۵/۹ |
| ۱۳۷۳ | ۹ | ۲۰ | ۴۶ | ۱۱۶۹۳۱ | ۱۹۸۹۵۸ | ۷۶۶۲۱۶/۵ | ۱۰۸۲۱۰۵/۵ |
| ۱۳۷۴ | ۱۱ | ۶ | ۱۳ | ۴۶۳۴۱ | ۳۲۷۶ | ۸۰۲۸۸ | ۱۲۹۹۰۵ |
| جمع | ۷۲ | ۴۵ | ۷۴ | ۵۴۷۸۳۸ | ۲۵۷۸۳۳ | ۹۲۷۶۵۲ | ۱۷۳۳۳۲۳ |

مأخذ: سازمان صنایع ملی ایران؛ شرح عملکرد و آمار واگذاری شرکتها؛ معاونت اقتصادی و پشتیبانی؛ شهریور ۱۳۷۳.

* لازم به توضیح است که علت افزایش ارزش واگذاری ها در سال ۱۳۷۳ این است که در این سال و سال ۱۳۷۴ مقدار قابل توجهی از سهام غرامتی (سهام قابل واگذاری به کارگران) که طی سالهای قبل واگذار نشده بود واگذار گردید و باعث افزایش ارزش سهام واگذار شده گردید ولی میزان سهام واگذار شده به بخش خصوصی طی این دو سال نسبت به سال های قبل، از کاهش چشمگیری برخوردار بوده است.

جدول ۳- عملکرد واگذاری سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران
بر حسب روشهای واگذاری ترکیب خریداران از سال ۱۳۶۹ لغایت اسفند ۱۳۷۴

| سال | | روشهای واگذاری | | | | | | ترکیب | |
|--------|--|----------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|---------|
| | | بورس | | سایر روشها | | جمع کل | | بخش خصوصی | |
| | | تعداد سهام | مبلغ فروش | تعداد سهام | مبلغ فروش | تعداد سهام | مبلغ فروش | درصد | مبلغ |
| ۱۳۶۹ | | ۲۸۰۸۸ | ۳۳۸ | - | - | ۲۸۰۸۸ | ۳۳۸ | ۱۰۰ | - |
| ۱۳۷۰ | | ۲۷۳۵۴۳۳ | ۲۹۷۲۵ | ۱۵۷۹۶۴ | ۴۹۸۲ | ۳۸۹۳۳۹۷ | ۳۴۷۰۷ | ۸۵/۶۵ | ۴۹۸۲ |
| ۱۳۷۱ | | ۵۳۷۴۲۶۸ | ۴۱۳۴۵ | ۳۲۸۵۹۵۰ | ۵۴۰۳۰ | ۸۶۶۰۲۱۸ | ۹۵۳۷۵ | ۳۳/۸۹ | ۶۳۰۵۴ |
| ۱۳۷۲ | | ۱۳۵۳۱۱۳۷ | ۸۰۳۷۰ | ۲۰۲۲۲۱۸ | ۳۸۶۸۰ | ۱۵۵۵۳۳۵۵ | ۱۱۹۰۵۰ | ۳۱/۳۱ | ۸۱۷۷۰ |
| ۱۳۷۳ | | ۲۷۷۳۵۰۶۰ | ۱۱۰۷۹۷ | ۴۶۵۵۶۳ | ۲۷۴۷ | ۲۸۲۰۰۶۲۳ | ۱۱۳۵۴۴ | ۵۵/۸۶ | ۵۰۱۲۲ |
| ۱۳۷۴ | | ۱۹۵۰۳۷۴۵ | ۱۱۰۶۲۳ | ۲۷۷۰۳۵۳۳ | ۱۶۴۳۷۶ | ۴۷۲۰۷۲۷۸ | ۲۷۴۹۹۹ | ۱۶/۱۳ | ۲۳۰/۶۲۳ |
| جمع کل | | ۶۹۹۱۷۷۳۱ | ۳۷۳۱۹۸ | ۳۳۶۳۵۲۲۸ | ۲۶۴۸۱۵ | ۱۰۳۵۵۲۹۵۹ | ۶۳۸۰۱۳ | ۲۰۷۴۴۲ | ۴۳۰۵۷۱ |
| درصد | | ۶۷/۵ | ۵۸/۵ | ۳۲/۵ | ۴۱/۵ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | - | - |

مأخذ: سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، گزارش عملکرد فروش سهام از سال ۱۳۶۹ لغایت اسفندماه ۱۳۷۴.

جدول ۴- عملکرد واگذاری سهام توسط بانک صنعت و معدن از

سال ۱۳۶۸ لغایت اسفندماه سال ۱۳۷۴

| سال واگذاری | روش واگذاری | تعداد سهام واگذارشده | | | | مبلغ سهام واگذارشده (میلیون ریال) | | | |
|-------------|------------------|----------------------|-----------|------------------|----------|-----------------------------------|----------|------------------|----------|
| | | بخش خصوصی | بانکها | نهادهای و مؤسسات | جمع درصد | بخش خصوصی | بانکها | نهادهای و مؤسسات | جمع درصد |
| ۱۳۶۸ | بورس | ۷۸۶۹۶۷ | | | ۹۴ | ۲۲۲۷/۴ | | | ۹۸ |
| | مذاکره یا مزایده | | | ۳۸۷۵۰ | ۶ | | | ۳۸/۸ | ۲ |
| ۱۳۶۹ | بورس | ۵۳۹۹۷۰/۱ | | | ۹۷/۶ | ۲۱۰۳۰/۸ | | | ۹۰/۷ |
| | مذاکره یا مزایده | ۵۳۹۹۷۰/۱ | | | ۹۷/۶ | ۲۱۰۳۰/۸ | | | ۹۰/۷ |
| ۱۳۷۰ | بورس | ۱۱۲۵۴۱۳۷ | | | ۱۰۰ | ۸۳۳۹۱/۲ | | | ۱۰۰ |
| | مذاکره یا مزایده | - | | - | - | - | | - | - |
| ۱۳۷۱ | بورس | ۱۳۷۰۰۰ | | | ۲/۳ | ۵۷۲ | | | ۱ |
| | مذاکره یا مزایده | ۱۶۹۱۶۰ | | ۵۷۷۰۳۸۷ | ۹۷/۷ | ۳۸۲۴/۳ | | ۵۰۳۱۹ | ۹۹ |
| ۱۳۷۲ | بورس | ۲۳۰۶۹۲ | ۳۶۳۳۲۱۱۲۱ | ۵۴۳۷۷ | ۸۱/۸ | ۱۶۸۷۲ | ۱۹۲۳۳۶/۶ | ۲۱۶/۱ | ۶۱/۱ |
| | مذاکره یا مزایده | ۲۶۳۷۷۹۶ | ۵۲۹۸۴۶۷ | ۲۵۶۲۵۹ | ۱۸/۳ | ۳۰۱۲۲/۵ | ۷۳۳۲۲/۸ | ۱۰۰۵۶/۱ | ۳۸/۹ |
| ۱۳۷۳ | بورس | ۳۱۱۲۲۰/۱ | | | ۳۷/۷ | ۱۶۵۸۳ | | | ۲۳ |
| | مذاکره یا مزایده | ۳۸۱۱۶۳۱ | ۲۱۶۳۰۷ | ۱۰۸۳۶۷ | ۶۲/۳ | ۳۶۲۳۴/۴ | ۹۵۲/۵ | ۱۸۱۸۳/۱ | ۷۷ |
| ۱۳۷۴ | بورس | ۶۸۹۹۳۶۸ | | ۶۳۲۵۰۱۰ | ۷۹/۵ | ۶۶۲۵۱/۳ | | ۵۶۷۶۴ | ۶۶/۴ |
| | مذاکره یا مزایده | ۸۸۰۲۲۵ | ۱۵۲۰۵۵۵ | ۹۸۷۰۱۱ | ۲۰/۵ | ۲۳۳۹۷/۴ | ۷۳۰۰/۵ | ۳۰۳۵۰ | ۳۳/۶ |
| جمع | | ۳۶۶۵۷۸۸۹ | ۳۳۵۲۰۲۹۲ | ۱۳۶۲۹۴۹۳ | | ۹۳۸۲۷۸۷۲ | | ۱۶۷۵۰۱ | |
| درصد | | ۳۹/۱ | ۳۶/۴ | ۱۴/۵ | ۱۰۰ | ۴۰/۲ | ۳۷/۱ | ۲۲/۷ | ۱۰۰ |

مأخذ: بانک صنعت و معدن؛ اداره فروش شرکتها.

* توضیح اینکه از سال ۱۳۶۸ تا پایان اسفندماه سال ۱۳۷۴ مجموعاً سهام بانک در ۱۲۳ واحد واگذار گردیده که ۴۷ واحد

آن از طریق بورس، ۲۶ واحد از طریق مذاکره، ۴۵ واحد از طریق مزایده و ۵ واحد از طریق مبادله یا تهاتر بوده است.

جدول ۵- مقایسه عملکرد واگذاری سازمانهای عمده واگذار کننده

سهام شرکتهای دولتی (ارقام به میلیون ریال)

| نام سازمان | میزان واگذاری | | | | | ترکیب خریداران | | | | واگذاری به کارکنان و کارگران | درصد | جهت واگذاری | تعداد شرکتهای واگذار شده | | تعداد شرکتهای در جریان واگذاری و واگذار شده |
|----------------------------------|---------------|------|------------|------|---------|----------------|-----------|-------|--------------------------|------------------------------|--------|-------------|--------------------------|------------|---|
| | بورس | درصد | سایر روشها | درصد | جمع | درصد | بخش خصوصی | درصد | سازمانهای دولتی و نهادها | | | | بورس | سایر روشها | |
| سازمان صنایع ملی ایران | ۵۳۷۸۲۸ | ۳۱/۶ | ۱۱۸۵۶۸۶ | ۶۸/۳ | ۱۷۳۳۳۲۳ | ۵۵/۷ | ۷۷۰۳۳۸/۹ | ۶۵/۳ | ۲۰۷۳۳۲ | ۳۲/۶ | ۹۲۹۰۰ | ۵/۲ | ۲۹۳ | ۵۸ | ۷۹ |
| سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران | ۲۷۳۱۹۸ | ۵۸/۵ | ۲۶۳۸۱۵ | ۲۱/۵ | ۶۳۸۰۱۳ | ۲۰/۵ | ۲۰۷۳۳۲ | ۳۲/۵۱ | ۳۳۰۵۷۱ | ۶۷/۳۹ | ۶۲۷۵۷ | ۹/۸ | ۷۳ | ۲۵ | ۲۶ |
| بانک صنعت و معدن | ۲۲۰۸۷۱ | ۵۹/۶ | ۲۹۸۳۸۲ | ۳۰/۳ | ۷۳۹۲۵۳ | ۲۳/۸ | ۲۹۷۱۲۳ | ۲۰/۲ | ۲۲۲۱۳۰ | ۵۹/۸ | - | - | - | ۳۷ | ۷۶ |
| جمع کل | ۱۳۶۱۹۰۷ | ۳۳/۸ | ۱۷۳۸۸۸۳ | ۵۶/۲ | ۳۱۱۰۵۸۹ | ۱۰۰ | ۱۲۷۲۹۰۳ | ۳۹/۹ | ۱۲۸۰۰۳۳ | ۵۰/۱ | ۱۵۵۶۵۷ | ۵ | ۳۶۶ | ۱۳۰ | ۲۰۱ |

مأخذ: محاسبه شده بر اساس جداول و آمار و اطلاعات موجود در متن مقاله.

* عملکرد سازمان صنایع ایران در ارتباط با ترکیب خریداران تا تاریخ ۱۳۷۳/۶/۱ می باشد.