



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

اصلاحات خصوصی سازی در ایران در افق کوتاه مدت



اندیشکده حکمرانی شریف

www.gptt.ir

زمستان ۹۸



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

شناسنامه گزارش

عنوان طرح: اصلاحات خصوصی سازی در ایران در افق کوتاه مدت

کارفرما: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسیهای اقتصادی)

مجری: اندیشکده حکمرانی شریف وابسته به پژوهشکده سیاستگذاری دانشگاه صنعتی شریف

مدیر پروژه: رمضانعلی مروی

همکار: سینا ضیایی

تاریخ گزارش: اسفند ۱۳۹۸

در تهیه این گزارش از نظرات صاحب نظران و متخصصان آقایان: احمد ذوالفقاری، مرتضی زمانیان و علی ملکی استفاده شده است.



فهرست مطالب

۱	مقدمه	۲
۲	خصوصی‌سازی در ایران و عوامل آسیب‌زننده به آن	۳
۱,۲	ارزیابی کلی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران	۳
۱,۲	نبود ملزومات پیشینی خصوصی‌سازی	۳
۲,۱,۱	عدم تعریف صحیح از دولت و کارکردهای آن	۴
۲,۱,۲	آماده نبودن محیط کسب و کار	۴
۲,۱,۳	تسری قوانین معیوب بنگاهداری دولتی به بازارهای رقابتی	۷
۲,۲	الگوی حکمرانی معیوب فرآیند خصوصی‌سازی	۷
۱,۲,۲	تعیین مصادیق گروه‌های سه‌گانه	۸
۲,۲,۲	انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری از گروه‌های ۱ و ۲	۹
۳,۲,۲	آماده‌سازی لیست بنگاه‌های واگذاری	۹
۲,۲,۴	تعیین روش واگذاری	۱۰
۵,۲,۲	ارزش‌گذاری بنگاه‌ها	۱۱
۶,۲,۲	انتخاب خریدار	۱۲
۳,۲	ارزیابی ناکارآمد و فقدان بازخوردگیری و رفع اشکالات	۱۵
۳	راهکارهای سیاستی کوتاه‌مدت برای خصوصی‌سازی	۱۶
۳,۱	اصلاح مواد ۱ و ۷: مقررات‌زدایی و اصلاح روند صدور مجوز	۱۶
۳,۲	تدوین استراتژی واگذاری	۱۹
۳,۳	شفافیت در فرآیند گروه‌بندی شرکت‌ها	۲۱
۴,۳	اصلاح سازوکارهای سنجش اهلیت خریداران بالقوه با استفاده از ظرفیت اتاق بازرگانی و	
	تشکل‌ها	۲۱
۳,۵	تفکیک کارکردهای تنظیم‌گری و توسعه‌ای سازمان‌های توسعه‌ای از تصدی‌گری و	
	بنگاهداری	۲۱
۴	جمع‌بندی	۲۲

۱ مقدمه

در اصل لزوم خصوصی سازی و واگذاری بنگاه های دولتی تردیدی وجود ندارد. نتیجه تصدی گری دولت ها، کارایی پایین، تعداد نیروی کار بالا و ضررده بودن نگاه های زیر نظر آنهاست. دخالت دولت تنها در زمان وجود انحصار (چه طبیعی و چه غیرطبیعی) از طریق ایفای نقش تنظیم گرانه، وجود اثرات بیرونی در یک بازار (مانند آلودگی هوا)، ارائه کالای عمومی (که همگی از مصادیق شکست بازار هستند) و بازتوزیع درآمدها از طریق اخذ مالیات توجیه دارد. اما تجربه جهانی نشان می دهد که در تصدی گری، عموماً پدیده شکست دولت ها رخ داده است. در ادبیات اقتصادی چه از منظر تئوری و چه تجربی، دلایل متعددی برای پشتیبانی از اصل خصوصی سازی وجود دارد. برای مثال با خصوصی سازی هر چند همچنان امکان مداخله دولت وجود دارد، اما زمانی که مدیریت و مالکیت بنگاه ها در اختیار بخش خصوصی باشد، هزینه این کار برای دولت افزایش پیدا می کند. ورشکستگی نیز عملاً برای بنگاه های بزرگ دولتی وجود نداشته و دولت ها با ابزارهای تامین مالی مختلف از این بنگاه ها حمایت می کنند. این امر علاوه بر این که یک سیگنال برای عدم تلاش جهت افزایش کارایی توسط مدیران و کارکنان بنگاه ها است، فشار بودجه ای زیادی به دولت وارد کرده و به کسری بودجه دامن می زند. مجموعه این عوامل باعث شده تا رفتن به سمت خصوصی سازی در کشور ما نیز اجتناب ناپذیر باشد.

در همین راستا، سیاست های کلی اصل ۴۴، در سال های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شدند. پس از این ابلاغ، قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی^۱ در سال ۱۳۸۷ در مجلس به تصویب رسید. اما پس از گذشت ۱۱ سال از اجرای این قانون نه تنها اهداف اصلی سیاست های کلی محقق نشده است، بلکه بررسی شاخص های مربوط به نقش دولت در اقتصاد حاکی از پررنگ تر شدن حضور دولت در عرصه تصدی گری است. برای نمونه نسبت بودجه شرکت های دولتی به بودجه عمومی دولت از ۲ در سال ۸۷ به ۳ در سال ۹۸ افزایش پیدا کرده است. به علاوه سهم بخش خصوصی نیز از واگذاری های انجام شده، تنها در حدود ۱۳ درصد بوده است (مرکز پژوهشها ۹۶). آسیب شناسی فرآیند خصوصی سازی نشان می دهد که هر چند به درستی در تهیه قانون اصل ۴۴، دو مسئله خصوصی سازی و ملزومات اصلی آن از جمله ایجاد فضای رقابتی و از بین بردن انحصار با هم دیده شده اند، اما در عمل به ملزومات خصوصی سازی توجهی نشده است. به علاوه الگوی حکمرانی واگذاری ها نیز دچار عیب های اساسی از منظر ساختار بازیگران، تعریف و تخصیص کارکردهای اصلی و سازوکارهای انگیزشی در نظر گرفته شده برای بازیگران است. در این گزارش سعی شده تا با آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران، با استفاده از تجربه نزدیک به سی ساله خصوصی سازی در ایران، راهکارهایی با رویکرد رفع موانع خصوصی سازی در کوتاه مدت ارائه شده و زیرساخت های قانونی لازم برای این راهکارها، با تمرکز بیشتر بر روی اصلاح قانون اصل ۴۴، تبیین شوند.

در بخش اول گزارش، ابتدا عملکرد کلی خصوصی سازی بررسی شده و سپس عوامل موثر بر عدم تحقق اهداف خصوصی سازی در سه قسمت ارائه می شود. در قسمت اول، نقش در نظر نگرفتن ملزومات پیشینی خصوصی سازی از جمله آزادسازی قیمت ها، طراحی نظام تنظیم گری در عدم موفقیت کامل خصوصی سازی مورد بررسی قرار می گیرد. در قسمت دوم، آسیب های فرآیند پیاده سازی خصوصی سازی در ایران شامل نحوه تعیین مصادیق گروه های سه گانه، نحوه انتخاب شرکت های قابل واگذاری و فرآیند ورود و خروج آنها از لیست واگذاری، نحوه آماده سازی بنگاه ها، تعیین روش

^۱ از این پس در متن با عنوان قانون اصل ۴۴ از این قانون یاد می شود.



واگذاری، قیمت گذاری و شیوه انتخاب خریدار مورد واکاوی قرار گرفته و نقش دستگاه های اجرایی مختلف و بخش خصوصی در این فرآیند تبیین می شود. در قسمت سوم این بخش نیز، ضعف های نظام ارزیابی و بازخوردگیری خصوصی سازی از جمله نحوه نظارت بر شرکت های واگذار شده و همچنین سازوکارهای انگیزشی در نظر گرفته شده برای آن ها تحلیل می شود.

در بخش دوم گزارش، راهکارهای سیاستی کوتاه مدت مبتنی بر آسیب شناسی ارائه شده از خصوصی سازی در ایران، تصویر کلی الگوی حکمرانی مطلوب خصوصی سازی و ظرفیت های موجود در یک سال آینده برای تغییر در فرآیندهای اجرایی موجود یا تغییر در مواد قانونی، آیین نامه و دستورالعمل ها ارائه خواهد شد. در هر یک از راهکارهای پیشنهادی نهاد(های) مسئول مشخص شده و نقش ایفایی اتاق بازرگانی تهران نیز پیشنهاد می شود.

۲ خصوصی سازی در ایران و عوامل آسیب زننده به آن

۱،۲ ارزیابی کلی عملکرد خصوصی سازی در ایران

ارزیابی کلان عملکرد خصوصی سازی در ایران نشان دهنده عدم موفقیت آن است. برای نمونه نسبت بودجه شرکت های دولتی به بودجه عمومی دولت از (۲،۱۶) در سال ۸۷ (زمان تصویب قانون اصل ۴۴ در مجلس شورای اسلامی) به (۲،۴۵) در سال ۹۸ افزایش پیدا کرده است. از طرف دیگر واگذاری های صورت گرفته نیز به افزایش سهم بخش خصوصی از اقتصاد منجر نشده است. چرا که سهم بخش خصوصی واقعی از واگذاری های در چهار ساله منتهی به سال ۹۵، ۱۷ درصد و در ۱۵ ساله منتهی به همین سال، تنها ۱۸ درصد از کل واگذاری ها بوده است.^۲

از حیث زمان اجرای خصوصی سازی نیز، در حالی که در قانون اصل ۴۴ تصریح شده که فرآیند واگذاری تا سال ۹۳ پایان یابد، این امر محقق نشده است.

بررسی فرآیند خصوصی سازی در ایران از ابتدای دهه ۷۰ تاکنون نشان می دهد که عدم موفقیت خصوصی سازی در ایران برآمده از سه ایراد اساسی عدم پیاده سازی ملزومات پیشینی خصوصی سازی، الگوی حکمرانی معیوب در فرآیند خصوصی سازی و نظام ارزیابی ناکارآمد بوده است. در ادامه به تفصیل نقش هر یک از این عوامل در شکست خصوصی سازی بررسی می شود.

۲،۲ نبود ملزومات پیشینی خصوصی سازی

هدف اصلی از خصوصی سازی، تغییر پارادایم از دولت تصدی گر و مداخله گر به دولت تنظیم گر، ارائه دهنده خدمات عمومی و بازتوزیع کننده است. اما تحقق این هدف به ملزومات و زیرساخت هایی نیاز دارد که در صورت عدم توجه به آن ها، موفقیت این امر حتی با بهترین طراحی استراتژیک برای واگذاری و قوی ترین سازوکارهای ارزیابی و نظارت پس از واگذاری نیز محقق نمی شود. متأسفانه به جرات می توان گفت که هیچ کدام از این ملزومات در کشور ما رعایت نشده و زیرساخت های مناسب پیش از اجرای فرآیند واگذاری فراهم نشده بودند. تعریف مناسب از دولت، نهادهای عمومی غیردولتی و کارکردهای آن ها، ایجاد ثبات در شرایط اقتصاد کلان کشور، بهبود محیط کسب و کار و ایجاد زیرساخت های

^۲ گزارش سازمان بازرسی کل کشور



قانونی برای تنظیم گری بخش خصوصی اصلی ترین مقدمات خصوصی سازی بوده اند که تقریباً هیچ کدام از آن ها پیش از اجرای فرآیند خصوصی سازی مورد توجه قرار نگرفته اند.

۱,۲,۲ عدم تعریف صحیح از دولت و کارکردهای آن

قدم اول در زمینه سازی برای واگذاری، ارائه یک تعریف صحیح از دولت و کارکردهای اصلی آن است. نبود تعریف واضح و شفاف از کارکردهای دولت، موجب تفسیرپذیر شدن مصادیق کارکردها و دسته بندی غیر دقیق شرکت های مختلف بین گروه های سه گانه موضوع ماده ۲ این قانون شده است. این تفسیرپذیر بودن باعث عدم سازگاری در طول زمان فرآیند واگذاری و جابه جایی های متعدد شرکت ها از گروه ۱ به گروه های ۲ و ۳ موضوع این ماده توسط هیئت وزیران شده است (البته میزان اختیارات هیئت وزیران نیز در این امر نقش عمده ای را ایفا می کند که در ادامه به آن خواهیم پرداخت). از سوی دیگر نداشتن تعریف مشخص از دولت سبب شده تا علیرغم اجرا شدن فرآیند واگذاری در بسیاری موارد، کماکان بخش بزرگی از بنگاه ها به صورت غیرمستقیم توسط دولت (و نهادهای عمومی حاکمیتی) مدیریت شوند. به علاوه در تخصیص کارکردها به نهادهای عمومی نیز، به موضوع تعارض منافع توجه چندانی نشده است. به طور مشخص کارکردهای تصدی گری و تنظیم گری در بسیاری موارد به یک نهاد محول شده که از نمونه های آن می توان به بنگاه داری سازمان های توسعه ای در عین تنظیم قوانین و مقررات مربوط به آن بنگاه ها اشاره کرد.

۲,۲,۲ آماده نبودن محیط کسب و کار

هر چند خصوصی سازی خود می تواند باعث بهبود محیط کسب و کار شود، اما در صورت نبود برخی شرایط در فضای کسب و کار و قوانین ناظر به آن، امکان پیاده سازی موفق آن وجود نخواهد داشت. در ادامه به مهم ترین کاستی های محیط کسب و کار کشور که باعث عدم توفیق خصوصی سازی در ایران شده، خواهیم پرداخت.

انحصارات قانونی غیر ضروری

یکی از اهداف اصلی خصوصی سازی، افزایش بهره وری بنگاه ها است. این مهم تنها در بستر یک فضای رقابتی با ایفای نقش تنظیم گری توسط دولت میسر می شود. در بستری که انحصارات غیر ضروری (مانند تولید و توزیع حامل های انرژی از جمله برق، بنزین، نفت و گاز و سایر فراورده های نفتی) که بسیاری از آن ها نیز قانونی هستند، وجود دارند، خصوصی سازی نیز معنایی ندارد. این موضوع هم برای انحصار طبیعی و هم انحصار غیر طبیعی صادق است. در زمان خصوصی کردن بنگاه های دارای انحصار طبیعی، باید دولت به عنوان تنظیم گر ورود پیدا می کرده که متأسفانه این نهادهای تنظیم گر پیش از خصوصی سازی ایجاد نشده اند. از جمله مصادیق این موضوع، عدم ایجاد تنظیم گر بخشی در صنعت تولید برق است. در حالتی نیز که این انحصار طبیعی نبوده، قوانینی که به این انحصار مشروعیت بخشیده اند، اصلاح نشده و در نتیجه بهره وری آن بنگاه افزایش نیافته است. در برخی موارد انحصارات موجود در زنجیره ارزش فعالیت مرتبط با بنگاه خصوصی شده، باعث ضربه زدن به فعالیت و بهره وری آن شده اند. برای نمونه خریدار محصول یک بنگاه (هپکو) یا فروشنده مواد اولیه آن تنها یک بنگاه یا نهاد دولتی خاص بوده و عدم ایجاد تنظیم گر یا از بین بردن انحصار در طول زنجیره یکی از عوامل عملکرد ضعیف بنگاه خصوصی سازی شده، بوده است.

قیمت گذاری دستوری

بنگاه های خصوصی در شرایط **قیمت گذاری دستوری** و خارج از سازوکار بازار، با اختلال در انگیزه های خود مواجه شده و به دنبال افزایش کارایی نمی روند. این واقعیت در تجربه خصوصی سازی ایران نیز قابل مشاهده است. برای نمونه



می توان به قیمت گذاری حامل های انرژی از جمله برق و بنزین اشاره کرد که سبب شده بسیاری از نیروگاه ها و جایگاه های بنزین خصوصی به ترتیب به دنبال فروش دارایی ها و زمین های خود باشند.

در برخی از حوزه ها دخالت دولت و وضع سقف قیمت به گونه ای است که اساساً فرایندهای اساسی بازار مختل شده است. به عنوان نمونه می توان به وضعیت بخش برق در کشور اشاره کرد. هزینه های اصلی تولید برق یکی هزینه سوخت و دیگری هزینه های عملیاتی است. مطابق اظهارات مسئولین وزارت نیرو در حال حاضر هزینه متوسط سوخت نیروگاه ها به ازای هر کیلو وات برق حدود ۲۰۰ تومان است که دولت جهت حمایت از نیروگاه ها آن را به قیمت ۱ تومان به نیروگاه ها واگذاری می نماید. هزینه تولید برق نیز به ازای هر کیلو وات حدود ۱۰۰ تومان بوده و هزینه انتقال و توزیع نیز هر کدام تقریباً به ازای هر کیلو وات برق حدود ۴۰ تومان است. در مجموع هزینه تمام شده هر کیلو وات برق برای مصرف کننده حدود ۳۸۰ تومان است.

جدول یک: هزینه متوسط تقریبی هر کیلو وات برق (ارقام سال ۱۳۹۶)

هزینه با یارانه (تومان)	هزینه واقعی (تومان)	صورت هزینه ها
۱	۲۰۰	سوخت نیروگاه
۱۰۰	۱۰۰	سایر هزینه ها
۴۰	۴۰	هزینه انتقال
۴۰	۴۰	هزینه توزیع
۱۸۱	۳۸۰	مجموع

منبع: محاسبات تهیه کنندگان گزارش

این در شرایطی است که سقف قیمت تعیین شده از سوی دولت به ازای هر کیلو وات ۶۶ تومان است. یعنی نیروگاه ها باید برقی که با احتساب یارانه سوخت ۱۸۱ تومان بر کیلووات هزینه بر می دارد را به میزان ۱۱۵ تومان ارزان تر و به قیمت ۶۶ تومان بفروشند. جبران ما به التفاوت نیز بر عهده دولت است. چنین وضعیتی تا ابتدای سال ۹۷ وزارت نیرو را نزدیک به ۳۷ هزار میلیارد تومان بدهکار کرده بود.^۳ بر اساس این دیدگاه در چینی شرایطی که اساساً بازار به معنای حداقلی خود نیز شکل نگرفته و عرضه و تقاضا نقش ملموسی در تعیین قیمت ندارند، ایجاد نهاد تنظیم گر عملاً نمی تواند اثرگذاری مشخصی داشته باشد. بنابراین تأسیس نهاد تنظیم گر در شرایطی که این حجم از مداخله توسط دولت اعمال می شود نیازمند اصلاحات ساختاری کلیدی در بازار است، وگرنه ممکن است مداخلات موازی تنظیمی منجر به تشدید مشکلات گردد.

^۳ این رقم بر اساس آمار ارائه شده توسط دفتر معاونت برنامه ریزی وزارت نیرو است. البته با توجه به ایجاد امکان تهاتر بدهی ها که در بودجه ۹۸ دیده شده است، این رقم به ۲۰ هزار میلیارد تومان کاهش پیدا کرده است.



هر چند در ماده ۷ قانون اصل ۴۴، تلاش هایی برای از بین بردن شرایط انحصار در بازار کالا و خدمات صورت گرفته است، اما هم چنان بازارهای متعددی نیازمند انحصارزدایی هستند. یکی از اقدامات لازم برای تغییر این رویه، اصلاح ماده مذکور است که چگونگی آن، در بخش راهکارهای سیاستی آمده است.

ایجاد آربیتراژهای بالا و موضوعیت دادن به روابط در مناسبات اقتصادی

سیاست های ارزی نقش موثری در کاهش انگیزه برای مشارکت بخش خصوصی در فرآیند واگذاری داشته است. در طول سالیان متمادی سیاست تثبیت نرخ ارز باعث کاهش قیمت نسبی کالاهای وارداتی و در نتیجه کاهش تقاضای کالاهای تولید داخل شده و در مواجهه با این شرایط نابرابر، انگیزه بخش خصوصی نیز برای بنگاهداری از بین رفته است. سیاست نرخ ارز ترجیحی نیز با ایجاد یک رانت بزرگ برای افراد و گروه های خاص، بر کاهش انگیزه این گروه دامن زده است.

از جمله معضلات دیگر در محیط کسب و کار، مشکلات مرتبط با **تامین مالی** بنگاه های واگذار شده است. عدم وجود محدودیت در سهامداری بانک ها و موسسات اعتباری و همچنین سهامداری دولت در شرکت های مختلف بورسی چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم به خصوص از طریق بانک های دولتی باعث ایجاد یک شبکه پیچیده از وام دهی ارتباطی در نظام بانکی کشور شده است. در این ساختار از یک طرف بسیاری از بنگاه های خصوصی به دلیل عدم امکان دسترسی به منابع مالی مناسب با مشکل سرمایه در گردش مواجه شده و در نهایت به تعطیلی کشانده شده اند. از طرف دیگر یک رقابت ناسالم نیز بین بنگاه ها برای دریافت تسهیلات ارزان شکل گرفته که در آن بنگاه هایی با روابط بیشتر و قدرت چانه زنی بالاتر، پیروز می شوند. به علاوه انگیزه مدیران بنگاه های پیروز در این رقابت برای سودآوری از طریق افزایش بهره وری به دلیل پایین بودن نرخ تسهیلات و همچنین پایین بودن ریسک نکول، از بین رفته و به تدریج به بنگاه های زیان ده و در عمل ورشکسته تبدیل شده اند. بررسی تجربه خصوصی سازی در دنیا نیز نشان دهنده لزوم اصلاح سیاست های ارزی و نظام تسهیلات دهی و تامین مالی پیش از اجرایی کردن خصوصی سازی است که متأسفانه در کشور ما به آن توجهی نشده است. برای مثال در کشور مالزی به عنوان اولین قدم در زمینه اصلاحات مالی از شدت سیاست کنترل اعتبارات سیستم بانکی کاسته شد و همزمان با افزایش ورود سرمایه های خارجی به داخل کشور، عرضه تسهیلات اعتباری و وام دهی به بخش خصوصی براساس مکانیسم بازار افزایش یافت. بازار مربوط به اسناد قرضه شرکت های خصوصی گشایش یافت و بازار خرید و فروش سلف تقویت شد و بازار بورس کوالالامپور با قدرت فعال شد و در کنار این موارد آزادسازی نرخ بهره آغاز گردید. در کشور مکزیک هم کم و بیش به همین صورت عمل شده است.^۴

فساد بوروکراتیک و سنتی بودن فرآیندها

سنتی بودن فرآیندهایی که فعالان اقتصادی با آن سروکار دارند، باعث ایجاد فساد بوروکراتیک و افزایش هزینه های فعالیت های اقتصادی شده است. در این بین بخش خصوصی به دلیل عدم بهره مندی از رانت های ارتباطی، نسبت به بنگاه های ذیل حاکمیت، ضربه بیشتری خورده است. نظام معیوب **مالیات ستانی، نظام بیمه ای و مسائل مربوط به مجوزها**، سه نمونه اصلی فرآیندهای سنتی هستند که عدم اصلاح آن ها پیش از اجرای فرآیند خصوصی سازی، موانع فراوانی را برای بنگاه های خصوصی شده ایجاد کرده است. فرآیند سنتی و ممیز محور مالیات ستانی و اخذ بیمه، بالا بودن نرخ مالیات اشخاص حقوقی و وضع تکالیف غیر معقول بیمه ای برای کارفرمایان مانند حق بیمه قراردادهای باعث شده تا مشکلات مالیاتی و بیمه ای بعد از واگذاری شرکت ها گریبان گیر بخش خصوصی شود. از طرف دیگر تعدد افراطی مجوزها،

^۴ گزارش خصوصی سازی: مبانی و تجارب، مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۸۲)

زمان بر بودن اخذ مجوزها و امضاهای طلایی در صدور آنها ضربه سنگینی به رقابتی شدن فضای کسب و کار که یکی از اهداف اصلی، خصوصاً سازی بوده، وارد کرده است.

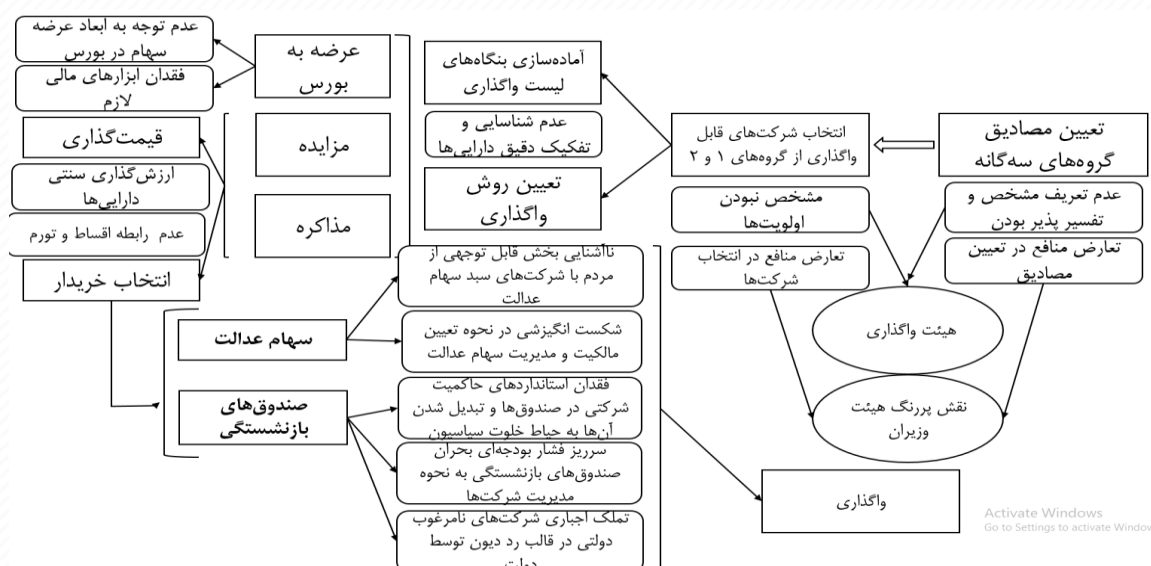
۳،۲،۲ تسری قوانین معیوب بنگاهداری دولتی به بازارهای رقابتی

بخشی از تجربه ناموفق خصوصی سازی در کشور نیز تا حدود زیادی به موضوع عدم وجود تنظیم گران در بازارهای مربوط به بنگاه های خصوصی شده بر می گردد. اگرچه زدودن مقررات زائد گام مهمی در تضمین موفقیت خصوصی سازی به شمار می رود، اما بدون ایجاد یک نظام تنظیم گر کارا نیز امکان استفاده از مزایای بازار رقابتی میسر نخواهد شد. تنظیم مقررات به منظور ایجاد فضای رقابتی و جلوگیری از ناکارایی بازار و در نهایت بهره گیری از منافع خصوصی سازی امری اجتناب ناپذیر به نظر می رسد تا جایی که شاید بتوان ایجاد نظام تنظیم گری را مقدم بر فرآیند واگذاری ها دانست. نبود نگاه تنظیم گری در فرآیند خصوصی سازی سبب شده تا موارد متعددی از شکست بازار مشاهده شده و صیانت از مصرف کنندگان و سرمایه گذاران امکان پذیر نباشد. بدون تحقق این امر و ایجاد بسترهای رقابتی، یا بخش خصوصی امکان ورود به بازار را پیدا نکرده و یا در صورت ورود، زمینه ایجاد انحصار توسط همان بخش خصوصی فراهم شده است. باید توجه داشت که عدم وجود سازوکارهای بازار و سرکوب قیمتی در برخی از بخش ها نه تنها دلیلی برای نفی تنظیم گری نیست، بلکه برعکس توجیه کننده ضرورت تنظیم گری است؛ زیرا مواردی همچون ایجاد بازار رقابتی و رفع مداخلات غیر ضرور و زدودن مقررات زائد از جمله وظایف اصلی سازمان های تنظیم گر می باشد.

۳,۲ الگوی حکمرانی، معیوب فرآیند خصوصی سازی

هر چند در نظرنگرفتن ملزومات پیشینی خصوصی سازی، تجربه واگذاری ها در کشور ما را در هر صورت به شکست محکوم می کرد، اما در فرآیند اجرایی کردن خصوصی سازی نیز ایرادات اساسی وجود داشته است. الگوی حکمرانی خصوصی سازی از نقش بازیگران گرفته تا سازوکار قیمت گذاری و همچنین نظام ارزیابی و نظارت پس از واگذاری همگی دارای ایرادات عمده ای هستند. در شکل ۱ اجزای مختلف این فرآیند به ترتیب نمایش داده شده اند که در ادامه به تفصیل به هر یک از آن ها خواهیم پرداخت.

شکل ۱: فرآیند خصوصه سازی در ایران





۱,۳,۲ تعیین مصادیق گروه های سه گانه

اولین قدم در فرآیند واگذاری، تعیین مصادیق گروه های سه گانه است. متأسفانه تعیین مصادیق شرکت ها در قانون اصل ۴۴، از ضابطه مشخصی پیروی نکرده و دستخوش تحولات زیادی در سال های اخیر شده است. گروه بندی شرکت ها در ماده ۲ این قانون صورت پذیرفته است. بر اساس این ماده شرکت های دولتی در سه گروه تقسیم بندی شده اند. گروه ۳، حیطه فعالیت بنگاه هایی را مشخص کرده که باید حاکمیتی باقی بماند. بنگاه های ذیل گروه ۲، تا ۸۰ درصد باید واگذار شوند و بنگاه های مصداق گروه ۱، به کلی باید واگذار شوند. ایراد اصلی که به این ماده وارد است، چگونگی تعیین مصادیق شرکت های موضوع این سه گروه است. به عنوان مثال شرکت های موضوع گروه ۲، بر اساس قانون فعالیت های اقتصادی صدر اصل ۴۴ به غیر از گروه ۳ هستند. اما تشخیص، انطباق و طبقه بندی مصادیق بر عهده وزارت اقتصاد و تصویب هیئت وزیران گذاشته شده است که خود باب بزرگی برای تعارض منافع، دخیل شدن منافع وزارت خانه ها و تغییرات عمده در فهرست شرکت ها ایجاد کرده است. شاخص های مورد نظر برای تعیین مصادیق این گروه نیز بر اساس آیین نامه مصوب هیئت وزیران است که طبعاً به دلیل اقتصاد سیاسی تصدی گری توسط وزارت خانه ها و معضلات برآمده از تعارض منافع این افراد دارای ایرادات فراوانی است. از جمله شاخص های مذکور در «آیین نامه تشخیص، انطباق و طبقه بندی فعالیت ها و بنگاه های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲)» به شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ک مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۰۷ برای تعیین مصادیق گروه ۲ می توان به داشتن سرمایه کلان (بیش تر از هزار میلیارد ریال)، نیروی کار فراوان (بیش تر از دوهزار و پانصد نفر)، دانش فنی بالا (که بخش خصوصی به تنهایی قادر به تامین یا خرید این دانش نباشد)، ظرفیت تولید بالا (بیش تر از سی درصد نیاز کشور) و وابستگی سایر صنایع به آن ها (تولیدکننده مواد خام اولیه از مواد معدنی یا ذخایر زیرزمینی باشند) اشاره کرد. به علاوه بنگاه های دارای انحصار قانونی یا حمایت خاص نیز از جمله مصادیق گروه ۲ شمرده شده اند. بر این اساس در هر قانونی می توان برای بنگاه های خاصی انحصار ایجاد کرده و آن ها را در گروه ۲ قرار داد! پر واضح است که شاخص های تعیین شده در این آیین نامه اولاً در بسیاری موارد قابل اندازه گیری نیستند و ثانیاً صحت شاخص های قابل اندازه گیری نیز به دلیل ذی نفع بودن نهاد ارائه کننده این شاخص ها محل تردید است.

هر چند در ظاهر مصادیق گروه ۳ مشخص تر است، اما به دلیل وجود برخی ابهامات، باب تفسیر برای هیئت وزیران در این زمینه نیز گشوده بوده و تغییرات گسترده ای در شرکت های مشمول این گروه اتفاق افتاده است. از جمله این مشکلات می توان به امکان ایجاد سازمان های توسعه ای بر اساس ماده ۳ اشاره کرد که باعث افزایش تصدی گری دولت نیز شده است. خروجی این فرآیند، جابه جایی ۷۱ شرکت از گروه ۲ به گروه ۳، ۸ شرکت از گروه ۱ به گروه ۲ و ۲۷ شرکت از گروه ۱ به گروه ۳ تا انتهای سال ۹۶ بوده است. در حالی که هیچ کدام از این شرکت ها شامل شرکت های تازه تاسیس یا تازه شناسایی شده نیستند.^۵

به علاوه در دولت دهم ۴۲ شرکت و در دولت یازدهم ۵۲ شرکت که در ابتدا در گروه های ۱ و ۲ بودند، تحت عنوان «خروج از فهرست» طبقه بندی شدند. در این جابه جایی ها بیشترین نقش را مصوبات هیئت وزیران ایفا کرده است. فرآیندی که در آن فشارهای سیاسی، ذی نفع بودن وزرا در حفظ شرکت ها برای وزارت خانه متبوع و ... جایگزین فرآیند صحیح در تعیین مصادیق واگذاری شده است. به علاوه ضابطه مشخصی هم برای جابه جایی بنگاه ها بین سه گروه وجود ندارد. اثر دیگر این جابه جایی، افزایش سهم دولت از تصدی گری و کاهش سطح رقابت در محیط کسب و کار بوده که با اهداف

^۵ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷

^۶ گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم ۴۴ قانون اساسی، مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۶)



قانون اصل ۴۴ نیز در تضاد است. نکته قابل تامل دیگر در این زمینه عدم شفافیت مصوبات هیئت وزیران در خصوص چگونگی تغییرات گروه بندی بنگاه ها است.

۲,۳,۲ انتخاب شرکت های قابل واگذاری از گروه های ۱ و ۲

بعد از تعیین مصادیق گروه های سه گانه، بنگاه های دولتی مشمول گروه های ۱ و ۲، توسط دستگاه های دولتی به منظور اولویت بندی برای واگذاری طبقه بندی می شوند. بر اساس ماده ۱۷ قانون اصل ۴۴، این طبقه بندی بر اساس عواملی از جمله اندازه شرکت، فن آوری، وضعیت مالی، روابط صنعتی و میزان حساسیت مصرف کننده نسبت به محصول تولیدی انجام می پذیرد. پس از طبقه بندی نیز وزارت اقتصاد صورت های مالی شرکت را حسابرسی و تایید می کند و فهرست واگذاری توسط هیئت واگذاری به تصویب می رسد. دو ایراد اساسی به این مرحله از فرآیند واگذاری وارد است. اولاً اعلام لیست و طبقه بندی شرکت های قابل واگذاری توسط دستگاه های دولتی که خود ذی نفع هستند، صورت می پذیرد. بدین ترتیب در حالی که اصولاً باید شرکت های با عملکرد بهتر در اولویت واگذاری قرار گیرند، در اکثر موارد بنگاه های دارای بهره وری پایین تر و وضعیت مالی بدتر توسط دستگاه ها معرفی می شوند. چرا که نفع مدیران دستگاه ها در حفظ بنگاه های با عملکرد بهتر به منظور بهتر جلوه دادن کارنامه مدیریتی خودشان است. ایراد دوم، نبود معیارهای کمی مشخص برای برخی از مصادیق اشاره شده در قانون برای طبقه بندی شرکت ها است. این تفسیر پذیری باعث افزایش قدرت دستگاه های دولتی و در نتیجه تشدید ایراد اول می شود.

۳,۳,۲ آماده سازی لیست بنگاه های واگذاری

پس از تصویب فهرست بنگاه های قابل واگذاری توسط هیئت واگذاری، آماده سازی بنگاه های مشمول این لیست صورت می پذیرد. در حالی که اصلی ترین تصمیمات این مرحله که به نوعی مهم ترین بخش از فرآیند واگذاری بوده باز هم به هیئت واگذاری محول شده، سازمان خصوصی سازی بیشتر به عنوان بازوی اجرایی این تصمیمات عمل می کند. برای نمونه اصلاح در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت ها (البته به صورت موقت) و بازسازی ساختاری بنگاه ها بر عهده هیئت واگذاری بوده و اموری مانند بازاریابی بر عهده سازمان خصوصی سازی است. این در حالی است که در الگوهای موفق خصوصی سازی اولاً مجموعه این اقدامات ذیل یک نهاد انجام می شود و ثانیاً آماده سازی بنگاه ها توسط تیم های تخصصی و با حداکثر تمرکززدایی ممکن صورت پذیرفته و نهاد متولی خصوصی سازی بیشتر نقش نظارت بر این فرآیند را بر عهده دارد.^۷

ضعف دیگری که در آماده سازی بنگاه ها قابل مشاهده است، عدم اصلاح ساختار نیروی انسانی بنگاه ها است. البته یکی از ملزومات این اصلاحات، اصلاح قوانین کار است. در الگوی مطلوب خصوصی سازی، قوانین کار پیش از خصوصی سازی باید اصلاح شوند و سازوکار تعدیل نیروی کار در نظر گرفته شده و حق کارفرما برای تعدیل محترم شمرده شود! این در حالی است که در قانون اصل ۴۴، به حفظ نیروی کار در ۵ سال اول تاکید شده است. از طرف دیگر عمده بنگاه های واگذاری نیز با تورم نیروی انسانی ناشی از استخدام های بدون ضابطه مدیران دولتی مواجه هستند که باعث بغرنج تر شدن مساله می شود. به علاوه در افکار عمومی نیز هیچ گونه اقدامی برای توجیه و آگاه سازی مردم در مورد این موضوع صورت نپذیرفته و این ذهنیت وجود دارد که خصوصی سازی باعث بیکار شدن نیروی کار می شود. در حالی که کاهش و تعویض نیروی کار یکی از ابزارهای افزایش بهره وری بنگاه های خصوصی است.

^۷ Legal guidelines for privatization programs, world bank paper



در نهایت یکی دیگر از اقدامات لازم برای خصوصی سازی که علیرغم تاکید در ماده ۱۸ قانون اصل ۴۴ معطل مانده، تبدیل طرح ها و تصدی های فاقد بنگاه به شخص حقوقی است. در این ماده مقرر شده است که وزارت امور اقتصادی و دارایی طرح ها و تصدی های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی باشند، به شخص حقوقی مناسب تبدیل نماید. این کار که باعث تسریع در امر واگذاری و سازماندهی تصدی گری های دولتی می شود، باید تا سال ۹۲ صورت می پذیرفته که متأسفانه قدمی در این راستا برداشته نشده است.

۴,۳,۲ تعیین روش واگذاری

در ابتدای فرآیند خصوصی سازی در ایران در دهه ۷۰، استفاده از روش مذاکره رواج فراوانی داشت. استفاده از این روش که در حالت بهینه، باید به عنوان راهکار مرحله آخر مورد استفاده قرار گیرد، باعث تقدم یافتن روابط بر ضوابط و انتقال مالکیت و مدیریت از دولت به مدیران و و افراد بانفوذ در مجلس شده بود. در واقع یکی از عوامل موثر در ایجاد ذهنیت منفی افکار عمومی به خصوصی سازی در ایران، تجربه خصوصی سازی در این سال ها بوده است. استفاده از این روش باعث کاهش شفافیت بنگاه های واگذار شده و ایجاد یک حیاط خلوت برای برخی مدیران دولتی شد که دقیقاً بر خلاف اهداف اصلی خصوصی سازی یعنی تغییر در مدیریت بنگاه ها (که باعث افزایش کارایی می شود) و افزایش شفافیت آن ها بود. در انتهای دهه ۷۰ و ابتدای دهه ۸۰ استفاده از روش مذاکره تقریباً کنار گذاشته شد که به نوعی واکنش به پیامدهای منفی استفاده غیر منطقی از این روش در سال های پیش از آن و نه یک تصمیم منطقی بود. اما با تدوین قانون اصل ۴۴، در ماده ۲۰، مجدداً این روش به عنوان یکی از روش های سه گانه واگذاری در کنار واگذاری از طریق عرضه سهام و روش مزایده و البته با اولویت پایین تر نسبت به این دو روش، به رسمیت شناخته شد. بر اساس این قانون، همزمان با آماده سازی بنگاه های فهرست واگذاری، هیئت واگذاری باید در مورد روش واگذاری آن ها نیز تصمیم گیری نماید.

هر چند در قانون روش های مختلف واگذاری مالکیت و مدیریت تا حد خوبی دیده شده، اما ایرادات اساسی در استفاده از این روش ها مشاهده می شود. این امر تا حدودی به عدم تعیین کاربرد هر یک از روش های واگذاری و شاخص های کمی در تعیین مصادیق استفاده از این روش ها برمی گردد. به نظر می رسد ایجاد یک قاعده کلی برای اولویت دهی به روش های واگذاری صحیح نبوده و باید بر اساس ویژگی های هر یک از بنگاه ها، اولویت به یک روش واگذاری داده شود. برای نمونه بررسی تجارب جهانی نشان می دهد که برای فروش دارایی های معدود عمدتاً روش حراج عمومی مناسب تر بوده، اما برای بنگاه های بزرگ استفاده از روش مزایده توصیه می شود.^۸

در روش عرضه به بورس که اولویت اول در میان روش های واگذاری را دارد، به ابعاد عرضه سهام در بورس (عمق بازار بورس) توجهی نشده و ابزارهای مالی لازم برای عرضه سهام در نظر گرفته نشده است. همین موضوع سبب شده تا عمده واگذاری سهام ها صرفاً به صورت بلوکی صورت پذیرد. به علاوه در بسیاری موارد به جای آن که با استفاده از این روش، تنها مالکیت واگذار شده و مدیریت هم چنان دولتی باقی مانده است که اثر مستقیمی بر جذابیت سهام شرکت ها و میزان تمایل مردم و بخش خصوصی برای مشارکت در فرآیند واگذاری داشته است. اصلی ترین مصداق این موضوع سهام عدالت است.

اولویت دوم در روش های واگذاری، مزایده است. در اجرای این روش هم، ایراداتی قابل مشاهده است. اولاً در حالی که در الگوی مطلوب خصوصی سازی ابتدا باید عملکرد و کارایی خریداران بر اساس شاخص های کمی مورد بررسی قرار

^۸ Legal guidelines for privatization programs, world bank paper



گرفته و سپس اولویت با بیشترین قیمت پیشنهادی باشد، این امر عملاً انجام نپذیرفته است. در حالت ایده آل باید قبل از مزایده تایید صلاحیت شرکت کنندگان (با استفاده از شاخص های کمی و در مواردی مانند ظرفیت تامین مالی، برنامه اجرایی و برنامه های سرمایه گذاری) صورت پذیرد و قبل، حین و حتی بعد از مزایده با خریداران مذاکره صورت پذیرد. این در حالی است که در خصوصی سازی کشور ما، مواردی مشاهده شده است که صلاحیت شرکت کنندگان بعد از انجام مزایده رد شده است. یکی از عوامل توضیح دهنده این موضوع، مشخص نبودن متولی اصلی تعیین صلاحیت خریداران و وجود نهادهای متعدد تصمیم گیر از جمله وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی و سازمان خصوصی سازی در این حوزه است. ضعف دیگر فرآیند مزایده در ایران عدم وجود توافق نامه میان خریداران احتمالی و فروشنده است. این موضوع سبب شده تا در برخی موارد، خریداران بعد از انجام مزایده، مجدداً مذاکره کرده و با تغییر شرایط واگذاری، ریسک های احتمالی را متوجه دولت (خریدار) کنند. تهیه و تدوین توافق نامه ای پیش از انجام مزایده و تحویل آن همزمان با ارائه قیمت پیشنهادی زمان مزایده این ریسک را برای دولت کاهش می دهد.

در نهایت روش سوم واگذاری، مذاکره است که ضعف هایی که در مورد استفاده از این روش در دهه ۷۰ اشاره شد، کماکان نیز قابل مشاهده است. عدم شفافیت، وجود رانت های اطلاعاتی، واگذاری به ذی نفعان نهادهای تصمیم گیر در فرآیند واگذاری یا سایر نهادهای دولتی، اولویت دهی به تعاونی ها (این موضوع در مورد مزایده هم قابل مشاهده است) از جمله مهم ترین ضعف های این روش است.

ضعف قانونی دیگری که در فرایند خصوصی سازی مشاهده می شود، عدم استفاده از روش های ترکیبی برای واگذاری است. برای مثال در برخی حالات می توان بخشی از سهام را به کارکنان فروخت، بعد از آن هسته اصلی سهامداری به یک سرمایه گذار بلندمدت فروخته شود و سپس مابقی سهام ها به صورت عمومی عرضه شود. در نهایت یکی دیگر از ضعف های قانون اصل ۴۴ عدم توجه به ظرفیت مناقصه، خرید خدمات و مشارکت های عمومی خصوصی است. برای نمونه در تقسیم بندی گروه های سه گانه در رابطه با مواردی که امکان استفاده از این ظرفیت ها وجود دارد، صحبتی به میان نیامده است.

۵,۳,۲ ارزش گذاری بنگاه ها

یکی از مراحل خصوصی سازی که جنجال ها و نارضایتی های زیادی نیز ایجاد کرده است، ارزش گذاری بنگاه های لیست واگذاری است. در حالتی که بنگاه از طریق عرضه در بورس واگذار می شود، این مشکل عملاً وجود نداشته و فرآیند کشف قیمت از طریق بازار بورس و عرضه و تقاضا صورت می پذیرد. البته در این وضعیت نیز، وجود رانت های اطلاعاتی و عدم ایفای نقش درست توسط سازمان بورس در عرضه اولیه سهام، در برخی موارد در فرآیند کشف قیمت خلل ایجاد کرده و بعضاً بنگاه ها با قیمتی کمتر از ارزش واقعی شان واگذار شده اند.

اما نمود اصلی مشکل ارزش گذاری در روش های مزایده و مذاکره است. چالشی ترین جزء از فرآیند ارزش گذاری نحوه تعیین دارایی های شرکت های مشمول واگذاری و قیمت گذاری آنهاست. اولاً در برخی موارد قسمتی از دارایی های بنگاه ها قابل تعریف نبوده اند. ثانیاً در برخی موارد واگذاری نحوه ارزش گذاری اموال غیر منقول به خصوص زمین ها، باعث ایجاد اختلاف عمیق بین نهادهای نظارتی و سازمان خصوصی سازی شده است. در حالی که در بسیاری موارد در عمل این دارایی ها ارزشی برای سرمایه گذاری و استفاده برای ادامه کار و بهره برداری توسط خریدار نداشته اند. از جمله مصادیق این اتفاق نحوه ارزش گذاری شرکت کشت و صنعت مغان توسط سازمان خصوصی سازی و اختلاف قابل توجه آن با ارزش اعلام شده توسط دیوان محاسبات است. واگذاری شرکت توسعه گردشگری نیز با مشکل مشابهی مواجه بوده است.



معضل دیگر، عدم به روزرسانی ارزش بنگاه‌ها با توجه به شرایط تورمی کشور، چه در زمان واگذاری و چه در زمینه پرداخت اقساط است. این موضوع باعث واگذاری برخی بنگاه‌ها به کمتر از ارزش واقعی‌شان شده است.

موضوع دیگری که ارزش گذاری بنگاه‌ها به آن توجه چندانی نشده است، عدم توجه به وضعیت مالی بنگاه‌های لیست واگذاری اعم از صورت سود و زیان و وضعیت بدهی‌ها و مطالبات آن‌ها است. بسیاری از بنگاه‌ها دارای بدهی‌های انباشته ناشی از عملکرد نامناسب مدیران دولتی بوده‌اند که این موضوع یا در ارزش گذاری‌ها دیده نشده یا در برخی موارد باعث ایجاد اعتراضات ناآگاهانه نسبت به نوع ارزش گذاری بنگاه‌ها شده است. نمونه‌ای از این موضوع، اعتراضات به نحوه ارزش گذاری شرکت هواپیمایی ایران ایر تور است. در حالی که در الگوی مطلوب فرآیند خصوصی سازی عمدتاً تسویه بدهی‌های قبلی هم‌چنان بر عهده دولت گذاشته می‌شود.

۶,۳,۲ انتخاب خریدار

پس از ارزش گذاری بنگاه نوبت به تعیین خریدار آن می‌رسد. نحوه تعیین خریدار در هر یک از سه روش عرضه به بورس، مزایده و مذاکره با مشکلاتی روبرو بوده است. مشکلات مربوط به خریداران در روش عرضه سهام در بورس را در دو حوزه سهام عدالت و سایر بنگاه‌های عرضه شده در بورس قابل بررسی است. در مورد سهام عدالت، مهم‌ترین ایراد عدم داشتن اطلاعات کافی خریداران بوده است. بخش قابل توجهی از مردم با شرکت‌های سبد سهام عدالت آشنایی نداشته و بدون بهره‌مندی از دانش و سواد مالی اولیه، مالک سهام شده‌اند و نه تنها مسئله عدم کارایی در مدیریت بنگاه‌ها حل نشده، بلکه به دلیل خارج شدن بنگاه‌ها از زیر نظر دولت و عدم شفافیت و اطلاع مالکان از وضعیت آن‌ها بغرنج‌تر نیز شده است. به علاوه نحوه تعیین مالکیت و مدیریت سهام عدالت باعث شکست انگیزشی در نحوه اداره بنگاه‌های مربوطه و دولتی‌تر شدن آن‌ها شده است.

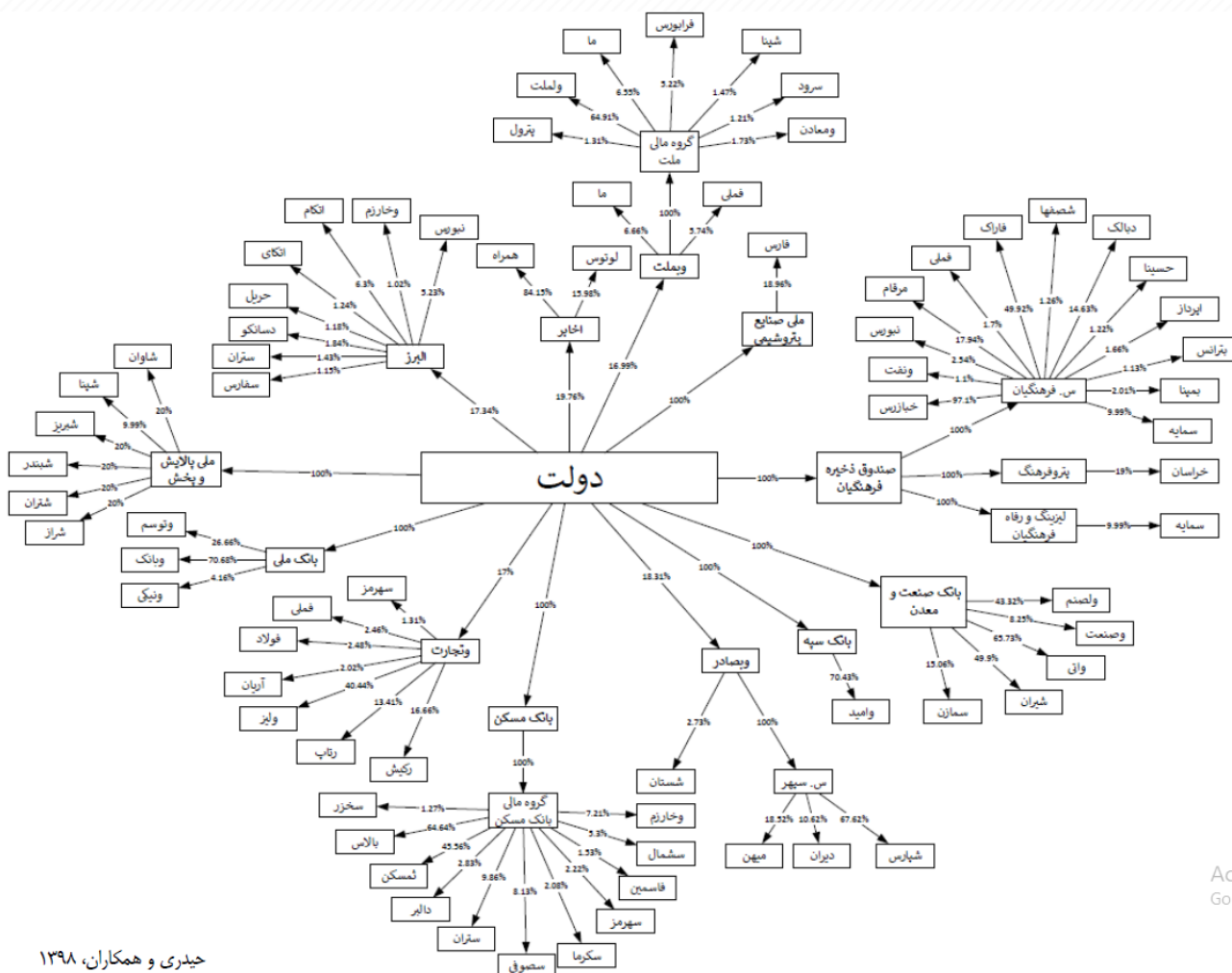
در عرضه سهام بنگاه‌ها در بورس نیز یکی از مشکلات اصلی، عدم مشارکت سرمایه‌داران خرد است. نبود عمق کافی در بورس، و محدود بودن روش‌های مورد استفاده برای عرضه سهام در بورس باعث شده تا سرمایه‌گذاران خرد مشارکت چندانی در خرید سهام بنگاه‌های قابل واگذاری نداشته و بیشتر واگذاری‌ها به صورت بلوکی صورت پذیرد. آمارها نشان می‌دهد بین سال‌های ۸۰ تا ۹۴، ۹۲ درصد واگذاری‌های سهام بنگاه‌ها، به صورت بلوکی بوده است. عرضه بلوکی سهام -با توجه به قدرتی که در تعیین هیئت مدیره و مداخله در شرکت را به مالک می‌دهد- سبب شده تا مسئله انحصار و رقابت در بازار محصول موضوعیت جدی‌تری پیدا کند. به علاوه در بسیاری موارد، شرکت‌های زیر مجموعه بانک‌های دولتی، خریدار این سهام‌های بلوکی بوده و عملاً دولت هم‌چنان به صورت غیر مستقیم مالک بنگاه‌ها باقی مانده است. در واقع در حالی که اعطای سهام به سرمایه‌گذاران بزرگ یا مدیران یک راه برای کاهش اثرگذاری دولت بوده و افزایش کارایی بنگاه‌ها بوده، این امر در کشور ما محقق نشده است. در شکل ۲ وضعیت مالکیت دولت در سهام شرکت‌های بورسی به صورت مستقیم و غیرمستقیم نمایش داده شده است.

مسئله دیگری که در ساختار مالکیت سهام‌های بنگاه‌های واگذار شده وجود داشته، اولویت‌دهی به مدیران و نیروی کار این بنگاه‌ها در خرید سهام بوده است. این اولویت‌بخشی و عدم وضع محدودیت بر روی میزان سهام این افراد احتمال تبانی بین مدیران و نیروی کار برای عدم شفافیت در فعالیت‌ها و و ادامه فعالیت بنگاه‌ها با کارایی پایین را افزایش داده است. به علاوه به دلیل عدم وجود قوانین مناسب، حقوق سهام‌داران خرد رعایت نشده است. این مسئله که در ادبیات خصوصی سازی از آن به عنوان سنگربندی خودی‌ها^۹ نام برده می‌شود، در تجربه‌های ناموفق خصوصی سازی مانند روسیه

^۹ Insider entrenchment

نیز مشاهده شده است. در این وضعیت، تصمیمات حیاتی به منظور اصلاح ساختار بنگاه‌ها از جمله تعدیل، جابه‌جایی یا اضافه کردن نیرو به دلیل تعارض منافع میان کارکردهای نیروی کار بودن و سهام‌دار بودن کارگران، به درستی اتخاذ نشده و بنگاه‌های واگذار شده با همان مدیریت قبلی و به صورت ناکارا به فعالیت خود ادامه می‌دهند. در وضعیت بهینه حق خرید کارکنان یک بنگاه دولتی نباید از حد مشخصی (مثلاً ۱۰ درصد) بیشتر بوده و در فرآیند قیمت دادن برای مزایده نیز کنسرسیوم کارکنان به شرط داشتن شرایط یکسان با سایر شرکت‌کنندگان، می‌تواند شرکت داشته باشد.

بخش عمده‌ای از مشکلات واگذاری بنگاه‌ها در زمینه عملکرد خریداران به مسئله رد دیون و واگذاری اموال و شرکت‌های دولتی برای تسویه بدهی‌های دولت مربوط می‌شود. این وضعیت که تا سال ۹۳ ادامه داشته و در این سال با وضع بند ۴ ماده ۶ در قانون اصل ۴۴ متوقف شده، نه تنها مشکلات عمده‌ای برای بنگاه‌های واگذار شده ایجاد کرده، بلکه بر مشکلات خریداران آن‌ها نیز که عمدتاً صندوق‌های بازنشستگی بوده‌اند، افزوده است. اولاً دولت شرکت‌های نامرغوب خود را واگذار کرده و خریداران نیز انتخاب دیگری به جز تملک اجباری این شرکت‌ها نداشته‌اند. ثانیاً در این واگذاری‌ها هیچ‌گونه سازوکار انگیزشی طراحی نشده و سرریز فشار بودجه‌ای بحران صندوق‌های بازنشستگی به نحوه مدیریت شرکت‌ها، معضل صندوق‌ها را تعمیق کرده و هم به خود شرکت‌ها ضربه جدی وارد کرده است. در نهایت فقدان استانداردهای حاکمیت شرکتی در صندوق‌ها، باعث تبدیل شدن این بنگاه‌ها به حیاط خلوت سیاسیون شده است.



حیدری و همکاران، ۱۳۹۸

شکل ۲: مالکیت دولت در سهام شرکت‌های بورسی



در روش مزایده نیز، فرآیند اهلیت سنجی پیش از انجام مزایده در بسیاری موارد به درستی صورت نمی پذیرد و معمولاً صرفاً قیمت پیشنهادی ملاک قرار می گیرد. در نظر نگرفتن شرایط پیشنهاددهندگان و عدم تنظیم موافقت نامه در زمینه شرایط واگذاری با آن ها پیش از برگزاری مزایده باعث می شود تا دولت به عنوان واگذارکننده همه ریسک های واگذاری را متحمل شود. به علاوه در برخی موارد پس از واگذاری، بررسی شرایط خریدار انجام شده و صلاحیت آن توسط نهادهای امنیتی و اطلاعاتی رد می شود. این موضوع باعث ایجاد فضای نااطمینانی و کاهش تمایل بخش خصوصی برای مشارکت در فرآیند واگذاری شده است.

۷،۳،۲ ناکارایی مجری

فقدان برخی کارکردها و ضعف فنی در تدوین جزییات مراحل واگذاری یک وجه از تحلیل آسیب های فرآیند خصوصی سازی را نمایان می سازد. روی دیگر این سکه، ناتوانی مجری (یا مجریان) پیاده سازی این مراحل چه از منظر سرمایه انسانی (اعم از کمیت و کیفیت) و چه از منظر ابزارها و زیرساخت های قانونی لازم است. یکی از بازیگران تعیین کننده در اجرای خصوصی سازی، هیئت وزیران است. تصویب مصدق گروه های سه گانه و همچنین بنگاه های لیست واگذاری از جمله وظایف این هیئت است. اما عدم تخصص کافی، لختی های بوروکراتیک و از همه مهم تر تعارض منافع میان تصدی گری وزارتخانه ها روی بنگاه ها و تصمیم گیری برای واگذاری آن ها سبب شده تا اولاً فرآیند واگذاری به دلیل مقاومت دولت زمان بر شده و در زمان مقرر شده طبق قانون صورت نپذیرد. ثانیاً رویکرد اداری به خصوصی سازی غلبه کند و وجهه کارشناسی آن رنگ ببازد. ثالثاً از خصوصی سازی به عنوان اهرمی برای ایجاد حیط خلوت برای وزرا و برخی نمایندگان مجلس استفاده شود. بدین ترتیب که عدم تغییر مدیریت دولتی بنگاه های واگذار شده باعث می شود تا اولاً وزرا قدرت نفوذ خود را از این طریق حفظ نمایند و ثانیاً نمایندگان مجلس نیز از این ابزار برای امتیازگیری از وزرا بهره برند. به علاوه نقش پررنگ هیئت وزیران در این تصمیمات، اقتصاد سیاسی خصوصی سازی را پیچیده تر کرده و اصلاح آن را دشوارتر می سازد.

اما نقش وزارت اقتصاد در فرآیند خصوصی سازی از سایر مجریان پررنگ تر است. سازمان خصوصی سازی ذیل این وزارتخانه قرار داشته و وزیر اقتصاد این اختیار را دارد که وظایف محوله خود بر اساس قانون اصل ۴۴ (ماده ۲۶)، را به رئیس این سازمان محول کند. یکی از ۴ عضو اصلی هیئت واگذاری نیز که تصمیمات اصلی در مورد واگذاری ها از جمله تعیین تکلیف بنگاه های مشمول واگذاری، نحوه قیمت گذاری بنگاه ها، اصلاح ساختار بنگاه ها و ... توسط آن صورت می پذیرد، وزیر اقتصاد است. اما به نظر می رسد علیرغم محول شدن این مسئولیت های گسترده، این وزارتخانه از حیث نیروی انسانی و کارشناسی توانایی لازم برای پیاده کردن وظایف خود را ندارد. استفاده از ظرفیت های بخش خصوصی در این زمینه کمک شایانی به اصلاح این روند خواهد کرد. در این بین بخشی از مشکل نیز به عدم داشتن اختیارات کافی سازمان خصوصی سازی برمی گردد. به عنوان نمونه این نهاد صرفاً مسئول واگذاری سهام و بنگاه های متعلق به دولت و شرکت های دولتی بوده و در قبال واگذاری های نهادهای عمومی غیر دولتی پاسخگو نیست. در حالی که مدیران صندوق های بازتسنگی و سایر نهادهای عمومی غیردولتی که سایر واگذاری ها توسط آن ها صورت می پذیرد نیز فاقد تخصص کافی در اجرای این فرآیند بوده و مانند هیئت وزیران مسئله تعارض منافع برای آن ها نیز موضوعیت پیدا می کند. به علاوه عدم شفافیت در این نهادها زمینه را برای فساد افزایش می دهد.



۸,۳,۲ عدم توجه به زنجیره ارزش

عدم توجه به زنجیره ارزش در فرآیند خصوصی سازی، به برخی بنگاه های واگذار شده زیادی وارد کرده است. این موضوع سبب پدید آمدن معضل پدیده ای شده که در ادبیات اقتصادی از آن با عنوان شکست هم سوسازی^{۱۰} نام برده می شود. خصوصی شدن برخی بنگاه ها در طول یک زنجیره ارزش افزوده و دولتی ماندن برخی دیگر باعث ایجاد ناهماهنگی میان این دو دسته از بنگاه ها شده است. پیش از خصوصی سازی و در حالتی که همه بنگاه ها یک زنجیره دولتی بودند، خرید و فروش نهاده ها و ستانده ها در طول زنجیره هر چند غیر بهینه و در چارچوب یک بازار غیر رقابتی صورت می پذیرفت، اما به دلیل داشتن یک مدیریت واحد در نهایت باعث قطع شدن زنجیره ارزش نشده و تعهدات بنگاه ها نسبت به یکدیگر ایفا می شد. اما با خصوصی شدن یک بنگاه در میان زنجیره، خرید نهاده ها از بنگاه های دولتی یا فروش ستانده ها به آن ها با مشکل روبرو شده است. برای نمونه پیش از خصوصی شدن هیپکوی اراک، دولت (بنگاه ها و نهادهای حاکمیتی) خریدار انحصاری ماشین آلات این بنگاه بودند؛ اما با واگذار شدن آن و همچنین صرف کردن نرخ تعرفه واردات ماشین آلات صنعتی، این بنگاه دیگر با مشکل مازاد عرضه محصولات خود مواجه شد. در صورتی که اگر یک برنامه مشخص برای واگذاری بنگاه های طول زنجیره وجود داشت، توافقنامه مشخصی بین خریدار و دولت در زمان واگذاری در مورد خرید محصولات این شرکت منعقد می شد و تنظیم گری در سمت انحصار خریدار صورت می پذیرفت، این مشکل کاهش پیدا می کرد. وجود انحصار در فروش مواد اولیه محصولات شرکت های پتروشیمی نمونه دیگری از عدم یکپارچگی در فرآیند خصوصی سازی زنجیره ارزش است.

۴,۲ ارزیابی ناکارآمد و فقدان بازخوردگیری و رفع اشکالات

نظام ارزیابی عملکرد بنگاه های واگذار شده تقریباً یک کارکرد معطل مانده در فرآیند خصوصی سازی ایران است. نگاه نظارتی آن هم صرفاً از طریق ابزار جریمه ای به جای طراحی سازوکار انگیزشی و ایجاد نهادهای تنظیم گر برای مقررات گذاری (زدایی) برای (از) بازارهای مربوط به بنگاه های واگذار شده سبب شده تا از یک طرف برخی بنگاه های واگذار شده با محدودیت های غیر معمول مواجه شده و برخی بنگاه ها نیز بدون هیچ نظارتی به حیاط خلوت خریداران خود که بعضاً از سیاسیون و مدیران دولتی هستند تبدیل شوند. سازوکار بازرسی بنگاه ها نیز عموماً فردمحور است که زمینه را برای فساد و تبانی، فراهم می کند. ضعف دیگری که در بازرسی بنگاه ها مشاهده می شود، وجود نهادهای متعدد در این زمینه است. سازمان خصوصی سازی، سازمان حسابرسی، جامعه حسابداران رسمی و کارشناسان دادگستری، همگی در فرآیند بازرسی دخیل بوده و بنگاه ها باید به آن ها پاسخگو باشند. ابزارهای انگیزشی نیز که جهت ضمانت افزایش کارایی بنگاه ها در نظر گرفته شده اند یا قابل اندازه گیری نبوده و کیفی هستند و یا در برخی موارد نه تنها باعث افزایش بهره وری آن ها نشده، بلکه در رفتار بهینه بنگاه اختلال نیز ایجاد می کنند. به علاوه محاسبه این شاخص ها در بسیاری موارد توسط دستگاه های ذی نفع صورت می گیرد. برای مثال وزارت خانه ها که خود بنگاه داری می کنند، وظیفه اندازه گیری شاخص ها را نیز بر عهده دارند. همچنین ذی نفع ماندن دولت به صورت مستقیم یا غیر مستقیم در سهام بسیاری از شرکت ها باعث می شود تا ارزیابی به درستی صورت نپذیرد.

^{۱۰} Coordination failure



۳ راهکارهای سیاستی کوتاه‌مدت برای خصوصی‌سازی

به منظور اصلاح فرآیند خصوصی‌سازی در سه بازه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت اقداماتی باید صورت پذیرد. در این گزارش تمرکز بر روی اقدامات کوتاه‌مدت بوده و در گزارش‌های دیگری به اصلاحات میان‌مدت و بلندمدت که ناظر به تغییرات اساسی در قوانین مربوط به خصوصی‌سازی هستند، پرداخته خواهد شد. رویکردی که در ارائه همه این راهکارها باید لحاظ شود، حذف تعارضات منافع در تمامی مراحل خصوصی‌سازی است. این امر به معنای حذف رانت‌های اطلاعاتی، رانت دسترسی و سواستفاده از قدرت حاکمیتی برای افراد و نهادهای دخیل در فرآیند واگذاری خواهد بود. با توجه به این رویکرد و حکمرانی ظرفیت‌های موجود، در یک سال آینده برای تغییر در فرآیندهای اجرایی موجود یا تغییر در مواد قانونی، آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها، اصلاحات کوتاه‌مدت ارائه می‌شوند.

۱،۳ اصلاح مواد ۱ و ۷: مقررات‌زدایی و اصلاح روند صدور مجوز

در این حوزه اصلاحیه ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است که بر طبق آن هیات مقررات‌زدایی با هدف اصلاح شرایط و فرایند صدور مجوز انواع کسب و کار در کشور تشکیل می‌شود. بر اساس اصلاحیه ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، همه مراکز صدور مجوز موظفند ضوابط و شرایط صدور مجوزهای خود را برای تصویب و انتشار عمومی به هیات مقررات‌زدایی ارسال نمایند. این هیات موظف است بر اساس ضوابط مندرج در قوانین، شرایط صدور مجوز را اصلاح و تصویب نماید و پس از آن همه مراجع صدور مجوز موظفند شرایط مصوب را مبنای صدور مجوز خود قرار دهند.

یکی از شرایط مهم در مورد صدور مجوزها که در همین ماده مورد اشاره قرار گرفته به این شرح است: "صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار» از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند".

هر چند این عبارت پیش از این هم در قانون فوق وجود داشته است، با این حال عبارت اشباع بازار در این متن دچار ابهام بوده است. برخی مصادیق این ابهام به شرح زیر است:

۱- بر اساس احکام صادر از مراجع قانونی کشور از جمله دیوان عدالت اداری و شورای رقابت، وضع سقف بر تعداد مجوز در کشور به دلیل اشباع بازار ممنوع بوده و مصداق نقض ماده فوق به شمار می‌رود. با این حال برخی از مراجع صدور کسب و کار با دلایل دیگری از جمله تکمیل ظرفیت نظارتی بر مشاغلی که نیازمند نظارت هستند، عدم ظرفیت آموزش برای مشاغلی که نیازمند آموزش هستند و امثال آن کماکان اقدام به وضع سقف ظرفیت بر تعداد مجوز می‌نمایند. در این شرایط به دلیل عدم تعریف مشخص از مفهوم اشباع بازار، در عمل ماده قانونی فوق قابل بلااثر شدن است زیرا در نهایت درخواست‌های صدور مجوز با همان محدودیت‌ها مواجه می‌شوند.

۲- آیا وضع «حدود صنفی» (حداقل فاصله بین دو واحد صنفی مشابه) مصداقی از موضوع اشباع بازار به شمار می‌رود؟ بر اساس برخی تفاسیر وضع حدود صنفی مصداقی از نقض قانون فوق به شمار می‌رود (زیرا عملاً نیازمند تعیین ظرفیت عرضه کالا و خدمات توسط واحدهای صنفی در هر منطقه خواهد شد). در حالی که برخی معتقدند حدود صنفی به دلیل امنیت شغلی وضع می‌شود و نه اشباع بازار خارج، و از این حیث خارج از شمول ماده فوق است، هر چند در عمل آثار مشابهی به همراه داشته باشد.



شایان ذکر است طبق قانون نظام صنفی کشور، اتحادیه‌های صنفی عملاً حق وضع سقف تعدادی و حدود صنفی برای مشاغل را دارا هستند و مشخص نیست این اختیار اتحادیه‌ها به موجب ماده کنونی لغو یا محدود خواهد شد یا خیر؟

۳- موارد دیگری نیز از جمله وضع محدودیت بر تعداد مجوز نیز وجود دارد که موضوع اشباع بازار در مورد آنها محل مناقشه است. به طور مثال در مواردی مانند آرد که حجم محدودی از آن به صورت یارانه ای توزیع می شود، آیا وضع محدودیت بر تعداد نانوائی‌ها به دلیل محدودیت حجم آرد یارانه‌ای مصداقی از اشباع بازار به شمار می رود؟ همین مساله در مورد مجوز بهره‌برداری از منابع محدود طبیعی نیز محل مناقشه است.

به نظر می‌رسد هر چند بسیاری از این موارد تاکنون در مراجعی مانند شورای رقابت مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، اما استفاده از عبارت غیرشفافیت «اشباع بازار» و عدم تعیین مصادیق آن باعث ایجاد مناقشات فراوانی در نظام اقتصادی و تصمیم‌گیری کشور شده است و تصمیم مراجع ذیصلاح نیز همواره در مراجع قضایی مورد اعتراض قرار می‌گیرد. بر این اساس در عمل بخشی از ظرفیت قانونی کشور برای تحقق سیاست‌های کلان کشور در موضوع رفع انحصار و توسعه کسب و کارها معطل مانده است و ضروری به نظر می‌رسد این موضوع که بخش قابل توجهی از چالش‌های حوزه رقابت و انحصار در کشور به آن گرده خورده است، حل و فصل گردد. بنابراین پیشنهاد می‌شود در صورتی که تصمیمی در مورد بازنگری این ماده اتخاذ می‌شود، یکی از موارد مورد بازبینی، رفع ابهام از عبارت اشباع بازار باشد.

همچنین بر اساس تبصره ۲ بند دال این ماده، در موارد خاص در صورتی که به جهت نوع و ماهیت برخی کسب و کارها، امکان صدور مجوز برای یک نوع کسب و کار به جهت اشباع بازار مقدور و یا به مصلحت نباشد، مراجع صادرکننده مجوز مکلفند ادله و مستندات خود را برای تصمیم‌گیری به هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار ارائه دهند. این تبصره که در ویرایش پیشین قانون وجود نداشت، عملاً این اجازه را صادر می‌کند که تحدید رقابت به بهانه اشباع بازار که بر اساس نسخه پیشین قانون ممکن نبود نیز ممکن گردد. در صورتی که قانون به صورت کلی هرگونه محدودیت بر صدور مجوز کسب و کارها به جز صلاحیت‌های تخصصی را ممنوع گرداند، آنگاه می‌توان برای موارد خاص این تبصره را قائل شد. در غیراینصورت و اگر صرفاً قانون‌گذار موضوع اشباع را مورد توجه قرار دهد به نظر می‌رسد قائل شدن استثناء منطقی نباشد.

بر اساس ماده ۱ قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تعریف مجوزهای کسب و کار به شرح زیر آمده است:

«مجوز کسب و کار: هر نوع اجازه کتبی اعم از مجوز، پروانه، اجازه نامه، گواهی، جواز، استعلام، موافقت، تأییدیه یا مصوبه است که برای شروع، ادامه، توسعه یا بهره‌برداری فعالیت اقتصادی توسط دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب هشتم مهرماه ۱۳۸۶ و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب اول شهریور ۱۳۶۶، شوراهای اسلامی شهر و روستا، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، اتاق‌های تعاون یا اصناف، تشکلهای اقتصادی، اتحادیه‌ها، شوراهای مجامع و نظام‌های صنفی یا نمایندگان و متصدیان مستقیم یا غیرمستقیم آنها صادر می‌شود.

بر اساس موارد ذکر شده، در مورد این تعریف اصلاحاتی به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

۱- در تعریف فعلی گفته شده "هر نوع اجازه کتبی". مشکل اینجاست که تأکید بر کتبی بودن مجوز مورد سوء برداشت است. پیشنهاد می‌شود عبارت کتبی حذف شود تا مجوزهای الکترونیک و امثال آن نیز بدون مناقشه در شمول قرار گیرند.



۲- در متن کنونی تلاش شده با ذکر اسامی مراجع صدور مجوز عملاً راه بر دور زدن قانون بسته شود، اما توجه نکرده است که برخی مراکز از جمله قانون‌های وکلای دادگستری ظاهراً جزء هیچ یک از موارد فوق قرار نمی‌گیرند (یا لااقل شمول آنها مورد مناقشه است). بنابراین یکی از دو گزینه زیر پیشنهاد می‌شود (۱) لیست اسامی مراکز صدور مجوز حذف شود تا خودبخود هر مرجعی که صدور مجوز می‌کند در شمول قرار گیرد (در حال حاضر به نظر می‌رسد صرفاً مجوز صادر شده از سوی این نهادها مصداق مجوز کسب و کار هستند)؛ (۲) متن قانون بدین شکل اصلاح شود که "هر نوع اجازه کتبی ... که توسط مرجع مختلف از جمله..." در واقع ذکر عبارت "از جمله" مشکل را حل خواهد کرد.

برای اصلاح ماده «۷» نیز متن زیر پیشنهاد می‌شود:

ماده ۷- شروع یا تصدی هیچ کسب‌وکار، فعالیت اقتصادی یا تولید کالا و خدمتی در ایران نیاز به اخذ «مجوز کسب‌وکار» ندارد، مگر مواردی که عنوان و تمامی شرایط صدور مجوز آنها را به تصویب هیات مقررات زدایی رسیده و در «فهرست فعالیتهای نیازمند مجوز» در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار منتشر شده باشد. شرایط صدور مجوز کسب‌وکار شامل شش شرط مدارک و هزینه لازم، مراحل و زمان صدور، دوره اعتبار و نیز مرجع اصلی صادرکننده مجوز است.

تبصره ۱- هیات مقررات‌زدایی هر ماه حداقل یک بار، به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با عضویت معاون حقوقی رئیس‌جمهور، دادستان کل کشور، رئیس دیوان عدالت اداری و رئیس شورای رقابت یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان (هر کدام یک رای)، دو نماینده ناظر از مجلس شورای اسلامی، روسای اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران و حسب مورد، نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط (بدون حق رای)، تشکیل می‌شود و وظیفه دارد درخواستهای رسیده از اشخاص یا هریک از اعضای خود درباره فهرست فعالیتهایی که به مجوز نیاز دارند و نیز شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار برای آنها را بررسی و اگر مناسب تشخیص داد، تصویب کند. مصوبات هیئت مذکور برای همه صادرکنندگان مجوز کسب و کار لازم‌الاجرا است.

تبصره ۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است برای هریک از مشاغل و فعالیتهایی که نیاز به اخذ مجوز ندارند با مشورت تشکلهای مربوطه، ضوابط کاری آن شغل یا فعالیت را تعیین و در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار منتشر کند. هر متقاضی ورود به این نوع مشاغل و فعالیتها، مکلف است قبل از شروع کسب و کار، نام، کدملی و نشانی محل فعالیت خود را از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار اعلام کند. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است، اسامی و نشانی فعالان هریک از این مشاغل و فعالیتها را به تفکیک شهرستانها در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار منتشر و آن را دایم به‌روز کند.

تبصره ۳- درباره کسب و کارهای نیازمند مجوز، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است «درگاه ملی مجوزهای کسب‌وکار» را طوری با مراجع صادرکننده مجوز مرتبط کند که هر متقاضی مجوز کسب و کار بتواند بدون مراجعه حضوری و از همان درگاه، مدارک خود را تحویل داده و مجوز مورد نیازش را در زمان تعیین شده در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار، دریافت کند. در صورتی که صدور مجوز خاصی نیازمند مراجعه متقاضی (یا مدارکی علاوه بر مدارک مندرج در سامانه) باشد، از طریق سامانه به اطلاع متقاضی خواهد رسید.

تبصره ۴- هر شخص حقیقی یا حقوقی ایرانی می‌تواند کتباً درخواست حذف، افزودن و یا اصلاح مجوز مورد نظر خود را به هیات مقررات زدایی اعلام نماید. رئیس هیات موظف است پاسخ هر درخواست را طی حداکثر ۳۰ روز کاری، به



درخواست کننده ارسال کند و فهرست درخواستها و پاسخهای داده شده را در پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار در دسترس عموم قرار دهد.

تبصره ۵- درباره کسب و کارهای نیازمند مجوز، اگر درگاه ملی صدور مجوزهای کسب و کار، به هر دلیل نتواند درخواستهای متقاضیان مجوز را دریافت کند یا اگر در مدت تعیین شده در پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار، مجوز مورد درخواست متقاضیان صادر نشود، متقاضی مجوز می تواند در شعبه ویژه ای که قوه قضائیه در حوزه قضایی هر شهرستان تعیین میکند، از هریک از مدیران درگاه ملی مجوزهای کسب و کار و نیز مراجع صادرکننده مجوز مورد تقاضایش، شکایت کند. شعبه معین شده مکلف است این شکایت را طی ۳۰ روز کاری بررسی و در صورت صحت ادعا و مدارک شاکی، مدیر یا مسئول متشاکی عه را به مجازات تعزیری درجه هفت محکوم کند.

تبصره ۶- وضع هرگونه محدودیت بر صدور مجوز کسب و کار یا ممانعت از صدور مجوز کسب و کار به دلیلی جز عدم صلاحیت متقاضی و یا محدودیتهای عمومی (از جمله ممنوعیت فعالیت های آلاینده در حریم شهرها) ممنوع است. وضع هرگونه استثنا در این مورد تنها با تصویب هیات مقررات زدایی و تایید شورای رقابت با ضوابط ماده ۵۸ این قانون و تنها برای مدت محدود میسر است. این زمان محدود که در هر حال نمی تواند بیشتر از ۸ سال باشد باید در زمان تصویب آن مشخص باشد.

تبصره ۷- مجوزهای کسب و کار قائم به شخص هستند و انتقال حقوق و منافع آن بصورت کلی یا جزئی به غیر از طریق فروش، وکالت، اجاره یا ارث باطل و جرم است و مرتکب یا مرتکبین به یک یا دو مورد از مجازات های تعزیری درجه شش محکوم می شوند.

با تصویب این قانون، قوانین معارض با آن از جمله ماده ۳ از «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ و ماده ۵۷ «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴/۹/۲ و مواد ۵ و ۶۹ «قانون دفاتر اسناد رسمی و قانون سردفتران و دفتریاران» مصوب ۱۳۵۴، تبصره ماده ۱ قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری منسوخ می شوند.

۲,۳ تدوین استراتژی و واگذاری

یکی از ضعف های اساسی در فرآیند خصوصی سازی، عدم وجود الگوی مشخص در تعیین اولویتهای واگذاری و نگاه صرفا درآمدی به این پدیده است. خروجی این فرآیند سبب شده تا هر زمان که دولت به دلیل کاهش درآمدهای نفتی با کسری بودجه بالا مواجه می شود، بحث واگذاری بنگاه های دولتی داغ شده و صحبت از ظرفیت عظیم درآمدی واگذاری بنگاه هایی شود که در عمل وجود ندارد. در این نگاه بنگاه های زیان ده و صرفا با دارایی های زیاد که لزوما نقدپذیر هم نیستند، در اولویت واگذاری قرار می گیرند که نتیجه آن نیز عمدتا چندان مطلوب نبوده است. اما در صورتی که استراتژی واگذاری مستقل از نوسانات اقتصادی و بودجه ای کشور توسط نهادهای مستقل و غیر ذی نفع، بر اساس شاخص هایی مانند ایجاد رونق در بنگاه های واگذار شده و با مشارکت فعال بخش خصوصی از جمله اتاق بازرگانی تدوین شده و فهرست و زمان بندی واگذاری ها مبتنی بر استراتژی های تدوین شده و شاخص های غیردرآمدی سنجش پذیر، اصلاح شود، تعارضات مذکور و حذف بنگاه ها به دلایل برآمده از منافع شخصی و مدیریتی دولتمردان و نمایندگان مجلس، کاهش می یابد و امکان استفاده ابزاری از واگذاری ها برای کسب درآمد یا رد بنگاه های زیان ده از بین می رود. شایان ذکر است با تصویب این استراتژی در شورای سران، می توان ضمانت اجرای آن را افزایش داد.



یکی از ارکان این استراتژی، تقسیم‌بندی بنگاه‌ها بر اساس نوع دارایی‌های آن‌ها است. همان‌طور که در شکل ۴ نشان داده شده است، بنگاه‌های دولتی اعم از کوچک و متوسط و بزرگ را بر اساس صورت‌های مالی حسابرسی شده توسط نهادهای مستقل، می‌توان به دو دسته سودده و زیان‌ده تقسیم‌بندی کرد. برای بنگاه‌های کوچک و متوسط تعیین استراتژی واگذاری اهمیت چندانی نداشته و معمولاً خریدار نیز برای آن‌ها موجود است. اما در مورد بنگاه‌های بزرگ، اولاً معمولاً فعالان بخش خصوصی توانایی خرید کامل آن‌ها را ندارند و ثانیاً در مواردی که این توانایی وجود دارد، قابل تعریف بودن یا نبودن دارایی‌ها اهمیت فراوانی پیدا می‌کند. پیش‌تر اشاره شد که مشخص نبودن دارایی برخی بنگاه‌ها یا قابل استفاده نبودن آن‌ها باعث ایجاد اختلاف در فرآیند ارزش‌گذاری و ایجاد جنجال در واگذاری آن‌ها شده است. بنابراین لازم است تا قابل تعریف بودن دارایی‌ها با ارجاع به صنف مرتبط مشخص شده و بنگاه‌های بزرگ سودده با دارایی قابل تعریف از طریق روش عرضه سهام در بورس واگذار شوند. دارایی‌های بنگاه‌های سودده با دارایی غیر قابل تعریف، نیز تفکیک می‌شود. در مرحله اول مدیریت این بنگاه‌ها واگذار می‌شود و سپس بعد از مدت زمان مشخصی به همراه یک سند حمایتی که اتاق بازرگانی نیز در تهیه آن مشارکت فعال دارد، مالکیت آن‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌شود. برای بنگاه‌های زیان‌ده نیز تقسیم‌بندی بر اساس قابل تعریف بودن دارایی باید صورت پذیرد. سپس باید دارایی‌های مرتبط بنگاه‌هایی با دارایی قابل تعریف، از دارایی‌های غیر قابل بهره‌برداری آن‌ها جدا شده و شرکت صرفاً با دارایی‌های مرتبط و همراه با سند حمایتی واگذار شود. در نهایت برای بنگاه‌های زیان‌ده با دارایی غیرقابل تعریف نیز، پس از تفکیک دارایی‌ها، مدیریت همراه با سند حمایتی واگذار شده و کمک‌های هدفمند دولتی در دستور کار قرار می‌گیرد تا این بنگاه‌ها به تدریج کارایی خود را ارتقا دهند. به‌علاوه در استراتژی فوق، یکی از راهکارها برای شرکت‌های زیان‌ده، استفاده از رویه ورشکستگی و یا واگذاری با حداقل قیمت (صفر) می‌تواند باشد. البته لازمه این امر اصلاح قوانین مربوط به ورشکستگی بنگاه‌ها علی‌الخصوص قانون تجارت است.

سند حمایتی در واقع یک توافق میان دولت (به عنوان فروشنده) و خریدار بنگاه است که می‌تواند شامل عدم تغییر در قوانین و مقررات مربوطه برای مدت معین پس از واگذاری، در جریان گذاشتن خریدار پیش از تغییر قوانین و مقررات، برنامه زمانی اقدامات دولت جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گر و کمک به رقابتی کردن بازار فعالیت بنگاه، تعهدات خریدار در مورد افزایش بهره‌وری بنگاه (بر اساس شاخص‌های کمی) و ... باشد. این سند که با همکاری اتاق بازرگانی تهیه می‌شود، باعث کاهش ریسک‌های دولت و هم‌چنین خریدار در زمان واگذاری و شفاف‌تر شدن این فرآیند می‌شود.

موضوع دیگری که در تدوین استراتژی واگذاری باید به آن توجه شود، ایجاد همسوسازی در زنجیره ارزش بنگاه‌های قابل واگذاری است. برای این موضوع در دو سطح افقی و عمودی باید اقداماتی صورت پذیرد. در سطح افقی باید اشتراک ریسک (با استفاده از ظرفیت بیمه‌ها)، کاهش هزینه‌ها از طریق ایجاد اقتصاد مقیاس (برای نمونه واگذاری کامل یا واگذاری مدیریت چند بنگاه در یک زنجیره به یک خریدار) و افزایش بهره‌وری (برای نمونه با حذف انبارداری در مقیاس گسترده از طریق سامانه‌های هوشمند) در سند حمایتی دیده شود. در سطح عمودی نیز توجه به حل معضل ایفای تعهدات بنگاه‌های واگذار شده (علی‌الخصوص به خود دولت) و تعیین مسئول آن و هم‌چنین استفاده از ظرفیت پلتفرم‌ها برای حل مشکل سرمایه در گردش بنگاه‌های در طول یک زنجیره ارزش افزوده از جمله مواردی است که توجه به آن‌ها در سند حمایتی باعث بهبود یافتن فرآیند خصوصی‌سازی خواهد شد.



رعایت نشده است. از جمله مصادیق این تعارض، می توان به وضع مقررات مربوط به معادن توسط ایمیدرو در عین مالکیت بسیاری از معادن کشور اشاره کرد.

این تفکیک وظایف مصادیق دیگری نیز دارد. یکی از دلایل یا توجیهات دستگاهها در رابطه با جابه جایی یا خروج شرکتها از فهرست واگذاری، اشاره به حاکمیتی بودن نوع فعالیت شرکت مورد نظر است که لازم است در این موارد وظایف تصدی گری از وظایف حاکمیتی در مورد این شرکتها در چارچوب روشن و فنی مرتبط، تفکیک و فقط بخش حاکمیتی شرکت از فهرست خارج شود. برای اجرایی شدن این امر (چه در مورد سازمانهای توسعه ای و چه سایر بنگاههای دولتی) لازم است یک نهاد برای تفکیک این وظایف و اجرای مفاد بند «الف» ماده «۱۳» قانون اصل ۴۴ متشکل از سازمان برنامه و وزارت اقتصاد تشکیل شده و با مشخص کردن وظایف حاکمیتی بنگاههای دولتی طبق یک برنامه زمان بندی مشخص تفکیک وظایف را انجام دهد.

۴ جمع بندی

هر چند خصوصی سازی یک ضرورت برای افزایش کارایی و بهره وری بنگاهها و در نتیجه افزایش رشد اقتصادی است، اما تجربه ایران در این زمینه چندان موفق نبوده و شاخصهای اقتصادی که مستقیم یا غیرمستقیم متأثر از این پدیده هستند، بهبود پیدا نکرده اند. برای این مشاهده سه علت اصلی قابل ذکر است. اولاً ملزومات پیشینی خصوصی سازی از جمله دست کشیدن از قیمت گذاری دستوری، آماده کردن محیط کسب و کار و ایجاد ثبات در اقتصاد کلان که از ایجاد آربیتراژهای بالا و موضوعیت دادن به روابط و رانت جلوگیری کند، رخنه ندهد است. ثانیاً فرآیند واگذاری از ابتدا یعنی تعیین مصادیق گروههای سه گانه بنگاهها تا انتهای آن که انتخاب خریدار و قیمت گذاری است با آسیبهای زیادی روبرو است. در نهایت نظام ارزیابی کارآمدی نیز برای خصوصی سازی در ایران تعریف نشده و بازرسیهای سنتی (آن هم توسط چند نهاد و به صورت موازی) اصلی ترین ابزار بازخوردگیری از عملکرد بنگاههای واگذار شده بوده است.

هر چند مقابله با این آسیبها نیازمند اصلاحات جدی در قوانین و مقررات مربوطه به خصوص قانون اصل ۴۴ است، اما در کوتاه مدت نیز می توان راهکارهایی برای تغییر ریل خصوصی سازی ارائه داد:

- با توجه به ظرفیتهای موجود در مجلس شورای اسلامی، یکی از این اصلاحات اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اصل ۴۴ به منظور مقررات زدایی، تسهیل در فرآیند صدور مجوز و ایجاد بازار رقابتی است.

- اصلاح بعدی که نیاز به تغییر قوانین نیز ندارد، تدوین استراتژی واگذاری با همکاری بخش خصوصی در شورای عالی اصل ۴۴ و تصویب آن در شورای سران است.

- ایجاد شفافیت در چگونگی تعیین بنگاههای گروههای سه گانه، جابه جایی آنها بین این سه گروه و حذف بنگاهها از لیست واگذاری و ارائه گزارش عملکرد توسط نهادهای مسئول قدم دیگری است که می تواند تا حدی جلوی تصمیم گیریهای بخشی توسط وزارتخانههای دولتی در این زمینه را گرفته و از تعارض منافع حول این موضوع بکاهد. در فرآیند انتخاب خریداران به خصوص در دو روش مذاکره و مزایده نیز اتاق بازرگانی می تواند نقش موثری ایفا کرده و عدم تقارن اطلاعات میان مجری و خریدار را کاهش دهد.



- در نهایت تفکیک کارکرد تنظیم‌گری سازمان‌های توسعه‌ای از کارکرد تصدی‌گری آن‌ها که باعث ایجاد تعارض منافع جدی در فرآیند واگذاری بنگاه‌های ذیل آن‌ها و همچنین چگونگی مقررات‌گذاری توسط این نهادها شده، قدم دیگری است که در یک سال آینده برای بهبود خصوصی‌سازی پیشنهاد می‌شود.