گفت‌وگوی هم‌افزا ۶

گزارش

آثار فسخ و ابطال واگذاری‌های دولت (خصوصی‌سازی)

اسفندماه ۱۳۹۹

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

چکیده ۳

مقدمه ۵

فصل اول ـ شرح موضوع ۶

- چرایی واگذاری ۶
- روند واگذاری ۶

فصل دوم ـ موانع اجرای صحیح قانون ۱۱

- منظر یکم ـ مستندات موانع اجرا ۱۱
- منظر دوم ـ عوامل و موانع اجرا ۱۲
- منظر سوم ـ از بایدهای موفقیت تا علل عدم موفقیت ۱۲
- منظر چهارم ـ عقب‌گرد ۱۰ ساله ۱۳

فصل سوم ـ موانع خصوصی‌سازی، آثار و تبعات ۱۴

- بخش یکم ـ نحوه رسیدگی به پرونده واگذاری‌های صورت گرفته ۱۴
- بخش دوم ـ آثار و تبعات توقف روند یا ابطال واگذاری‌ها ۱۷

فصل چهارم ـ نقطه‌نظرات صاحب‌نظران ۱۹

- یک: نقطه نظرات بخش خصوصی ۱۹
- دو: نقطه نظرات دولت ۲۲
- سه: نقطه نظرات قوه قضائیه ۲۳
- چهار: نقطه نظرات مجلس ۲۴

فصل پنجم ـ واگذاری‌های چالشی ۲۵

- برخی واگذاری‌های چالشی ۲۵

فصل ششم نتیجه‌گیری و پیشنهادات ۲۶

- جمع‌بندی و نتایج ۲۶
- پیشنهادات ۲۷

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

آثار فسخ و ابطال واگذاری‌های دولت

(خصوصی‌سازی)

گفت‌وگوی هم‌افزا (۶)

ناظر: محسن عامری
همکار: معصومه گودرز، محمد شریفی

تهیه شده در: دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

اسفندماه ۱۳۹۹

www.ppdc.ir
wwww.madeh12.ir

اصل ۴۴ در بیانات مقام معظم رهبری

- سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ریل‌گذاری جدید در اقتصاد کشور است.
- با سیاست‌های اصل ۴۴ که ابلاغ شد، میدان کار اقتصادی باز است.
- در مسائل مهم همچون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، همکاری سه قوه در عمل و گفتار بسیار ضروری است.
- باید به هر شکل ممکن، در مسیر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ به جلو رفت.
- سیاست‌های اصل ۴۴ با تأکید و اهتمام و دقت و وسواسِ هرچه بیشتر باید دنبال شود؛ این جزو کارهای اساسی است.
- مسئله‌ی اصل ۴۴ تقویت بخش خصوصی و واردکردن بخش خصوصی و سرمایه‌های بخش خصوصی در اقتصاد کشور است.
- اگر بنا به فروش دارایی‌های دولتی و شرکت‌های دولتی باشد، وزارتخانه‌ها همکاری کنند و اینجاست که قاطعیت اسلامی و حکومتی لازم است. باید به طور قطع تصمیم‌گیری و اقدام شود.

خصوصی‌سازی از نگاه
حجت‌الاسلام والمسلمین رئیسی، رئیس قوه قضائیه

- نسبت به مسئله اصل ۴۴ هیچ کس تردیدی ندارد و بحث خصوصی‌سازی در کشور باید اجرا شود.
- شأن دولت شأن نظارت بوده و تصدی‌گری باید واگذار شود، اما این به معنای رهاسازی نیست، باید بخش خصوصی توانمند شود تا بتواند مجموعه را پیش ببرد.
- هیأت داوری باید برابر قانون پیگیری کند و با نگاه به مصالح کشور و بدون فشار هیچ مسؤولی داوری کرده و عادلانه و با نگاه کارشناسی حکم کند.

چکیده

چرا خصوصی‌سازی به ضرورتی در جریان حیات اقتصادی کشور تبدیل شده است و کندی آن یک ضایعه محسوب می‌شود؟ محقق نشدن سهم درآمد آن در بودجه؟ از بین رفتن فرصت؟ تشدید ناکارآمدی ساختاری اقتصاد؟...؟

قدر مسلم این است که برخی اهداف نظیر کمک درآمد خصوصی‌سازی به بودجه سالانه کشور، یک اثر خصوصی‌سازی محسوب شده و علت اصلی شروع روند خصوصی‌سازی در کشور عواملی از این دست نبوده‌اند؛ اما این موضوعات به مرور بر دیگر اهداف چربیده و کارکرد اصلی خصوصی‌سازی شده است. واقعیت آن است که بزرگ شدن نقش دولت در اقتصاد طی چندین دهه، کارایی بالقوه بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی و مزیت‌های نسبی آن‌ها را کاهش داده است و درک ضرورت خصوصی‌سازی به مثابه روشی برای کاراتر کردن کلی اقتصاد و نشاندن دولت در جایگاه اصلی‌اش یعنی هدایت و حاکمیت، یکی از بزرگترین پیشرفت‌های نظری ما در عرصه اداره جامعه در چند دهه اخیر بوده است. لیکن این کارکردها طی ۲دهه گذشته در حد همان نظریات باقی مانده و در عمل نه تنها اتفاق چشمگیری حاصل نشده‌است، بلکه برخی واگذاری‌ها نیز محل مناقشه شده و بعضا ابطال و به دامان دولت بازگردانده شده است.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۷ در مجلس به تصویب رسید، اما پس از گذشت بیش از ۱۲سال، بررسی شاخص‌های مربوط به نقش دولت در اقتصاد حاکی از پررنگ‌تر شدن حضور دولت در عرصه تصدی‌گری است. اگرچه از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۷ سهم بخش‌خصوصی از واگذاری‌های انجام شده در آن دوره از ۱۳٪ به ۱۰۰٪ افزایش یافته، اما روند بزرگ شدن دولت کماکان ادامه یافته است. برای نمونه نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه عمومی دولت از ۲ در سال ۱۳۸۷ به ۳ در سال ۹۸ افزایش پیدا کرده است. به علاوه سهم بخش خصوصی واقعی نیز از واگذاری‌های انجام شده، بسیار اندک بوده است.

عوامل موثر بر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی را می‌توان در مواردی همچون درنظرنگرفتن ملزومات پیشینی خصوصی‌سازی از جمله آزادسازی قیمت‌ها و طراحی نظام تنظیم‌گری، ایرادات وارد بر نحوه تعیین مصادیق

گروه‌های سه‌گانه، نحوه انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری و فرآیند ورود و خروج آن‌ها از لیست واگذاری، نحوه آماده‌سازی بنگاه‌ها، تعیین روش واگذاری و شیوه انتخاب خریدار، تصویب روش‌های سخت‌گیرانه در قیمت‌گذاری، مخالفت‌های صریح نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مسئولان محل و مقامات کشوری با امر خصوصی‌سازی و ضعف‌های نظام ارزیابی و بازخوردگیری خصوصی‌سازی از جمله نحوه نظارت بر شرکت‌های واگذار شده و هم‌چنین سازوکارهای انگیزشی در نظر گرفته شده برای آن‌ها جستجو کرد.

با این حال اخیرا شاهد تعلیق، فسخ و یا ابطال قرارداد واگذاری برخی شرکت‌های خصوصی شده توسط دادستانی‌ها و برخی مراجع قضایی و نهادهای نظارتی بودیم که حتی اگر به دلایلی نظیر سنجش اهلیت، صلاحیت و قیمت‌گذاری نیز صورت گرفته باشد، اما اولا چگونگی ورود مراجع قضایی برای رسیدگی به موضوع و مدیریت فرآیند قابل تامل است، ثانیا با طرح ایراد به فرآیندها چرا باید اصل معامله ابطال گردد، ثالثا چرا به جای ارجاع موضوع به هیأت داوری موضوع ماده ۳۰ قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، ابهامات و ایرادهای دستگاه‌های نظارتی و غیرنظارتی و نمایندگان مجلس به فرآیندهای واگذاری در محاکم حقوقی و انقلاب مطرح می‌شوند. از همه مهمتر اینکه تصمیمات مذکور پیامدهای نامطلوبی بر اقتصاد و محیط کسب‌وکار داشته است که نیازمند بررسی است.

بدیهی است با ادامه روند تعلیق، فسخ و ابطال واگذاری‌ها و طرح پرونده‌های کیفری و دیوان محاسباتی برای مدیران مرتبط با خصوصی‌سازی، هیچ تمایل و انگیزه‌ای برای خصوصی‌سازی نمی‌ماند؛ زیرا دائما احتمال سرزنش و تخطئه واگذارندگان وجود دارد و طبیعی است دیگر انگیزه‌ای برای خرید هم باقی نخواهد ماند و چنانچه این روند در کشور تثبیت شود، به هیچ وجه نمی‌توان به فرآیند خصوصی‌سازی و بهبود کارآیی در بنگاه‌های موجود در اختیار دولت و گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد رقابتی خوش‌بین بود، همچنانکه در طی ۲/۵سال گذشته شاهد توقف مزایده‌های سازمان خصوصی‌سازی بوده‌ایم.

مقدمه

بسیار شنیده‌ایم که برخی دولت‌های اروپایی در هنگام تجدید ساختار اقتصادی و خصوصی کردن واحدهای ناکارای خود، این واحدها را در مقابل مبلغ نمادین یک سکه (مثل یک مارک آلمان) به بنگاه‌داران خصوصی فروختند. همچنین معروف است که در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه هفتاد در جریان خصوصی‌سازی به راه افتاده برای بهینه کردن سازوکار اقتصاد ایران، دولت برخی واحدها را در مقابل مقادیر قابل‌توجهی از ریال ایران واگذار کرد که با آن یک سکه‌ها تفاوتی بین صفر و بی‌نهایت داشت. جالب اینجاست که آن گروه اول از واگذاری‌ها به نتیجه مطلوب رسید و موتور رشد و رونق اقتصادی اروپا را فراهم ساخت ولی گروه دوم در ایران نتیجه موثری حاصل نکرد و بسیاری از واحدهای واگذار شده یا به اجبار یا به اختیار به دامان دولت بازگشتند.

در شطرنج اقتصاد نیز گاهی اوقات واگذارکردن یک مهره مهم به قیمت ظاهرا ارزان، کاراتر از ضرب و زور فراوان برای حفظ تمام مهره‌ها در مقابل بهایی گران است.

واگذاری واحدهای اقتصادی و فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی در دهه هشتاد و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌رفت که مسیر متفاوتی را طی کند. مشخصه اصلی این مسیر هم درک عمیق مقام‌های ارشد کشور از بحران‌زا شدن دولت بزرگ و از دست رفتن فرصت‌های توسعه کشور به خاطر اصرار بر حفظ ساختارهای ناکارآمد بود. کاملا آشکار بود که نه می‌توان آن رویه‌های گذشته را ادامه داد و فکر کرد با واگذاری‌های جزئی توافقی، گره‌ای از کار باز می‌شود و نه می‌توان به ادامه سلطه و حیات ساختارهای ناکارآمد و سرمایه‌سوز دل بست، لذا باید تفکر حکمرانان عوض می‌شد و چشم‌اندازی وسیع‌تر برای چند دهه آینده ترسیم می‌گشت.

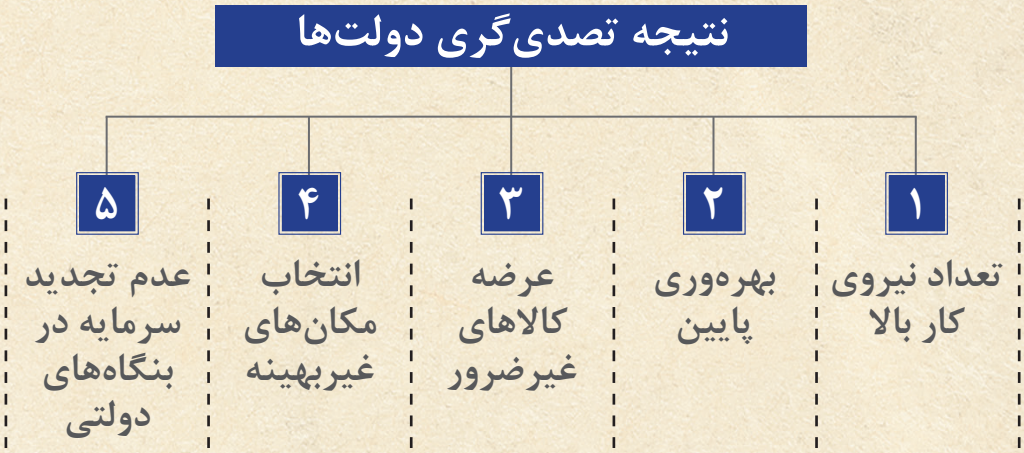
در نتیجه این تلقی همه‌گیر شد که باید در پی سازوکارها و روش‌های بهتر خصوصی‌سازی، کوچک کردن حجم دولت و واگذاری واحدهای اقتصادی به بنگاه‌داران غیردولتی بود. لیکن خروجی امروز واگذاری‌ها هیچ شباهتی با تصویرسازی‌های دست‌کم یک دهه پیش ندارد. واگذاری‌های به بهای گزاف و با چالش‌های فراوان، که نه تنها رهاوردی برای بخش خصوصی نداشته بلکه بخش خصوصی واقعی و سرمایه‌گذاران و کارآفرینان را در مظان اتهام هم قرار داده است.

فصل اول ـ شرح موضوع

خصوصی‌سازی فرآیندی اجرایی، مالی و حقوقی است که بسیاری از کشورها برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور و با هدف افزایش کارایی فعالیت‌های اقتصادی اجرا می‌کنند. لذا در اصل لزوم خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی تردیدی وجود ندارد، چرا که نتیجه تصدی‌گری دولت‌ها کارایی پایین، تعداد نیروی کار بالا، عرضه کالاهای غیرضرور، انتخاب مکان‌های غیربهینه و عدم‌تجدیدسرمایه در بنگاه‌های زیر نظر آن‌هاست. در همین راستا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شد. پس از این ابلاغ، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۷ در مجلس به تصویب رسید، اما با گذشت بیش از ۱۲ سال از اجرای این قانون نه تنها اهداف اصلی سیاست‌های کلی محقق نشده است، بلکه بررسی شاخص‌های مربوط به نقش دولت در اقتصاد حاکی از پررنگ‌تر شدن حضور دولت در عرصه تصدی‌گری است.

چرایی واگذاری

تنها راه رهایی دولت از بند شرکت‌های دولتی و بودجه سرسام‌آور هرساله آن‌ها، واگذاری آن‌ها به بخش‌خصوصی یا به اصطلاح خصوصی‌سازی آن‌هاست.



روند واگذاری

از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قریب ۱۵ سال می‌گذرد، اما روح سیاست‌های خصوصی‌سازی به مفهوم کاهش تصدی‌گری دولت و "افزایش سهم و نقش بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد"، فاصله زیادی تا تحقق دارد.

سال	
۱۳۸۴ و ۱۳۸۵	ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از سوی مقام معظم رهبری
۱۳۸۷	تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مجلس شورای اسلامی
۱۳۸۷ تا ۱۳۹۹	اجرای قانون و واگذاری به بخش خصوصی
۱۳۹۳	سال پایانی هدف‌گذاری شده برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی
تیرماه ۱۳۹۳	اصلاح ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مبنی بر حذف مصوبات رد دیون دولت از برنامه خصوصی‌سازی و الزام به حضور صددرصدی بخش خصوصی در واگذاری‌ها
بهمن‌ماه ۱۳۹۴	تصریح مجدد دولت مبنی بر لغو مصوبات رد دین غیرقطعی از ابتدای ۱۳۹۳ به طلبکاران دولت توسط هیأت وزیران
۱۳۹۴	بالا گرفتن اعتراض‌ها با حذف مصوبات رد دین دولت از برنامه خصوصی‌سازی و الزام به حضور صددرصدی بخش خصوصی در واگذاری‌ها (اعتراضات در سال‌های ۹۶ و ۹۷ به اوج خود می‌رسد)
۱۳۹۹	ابطال برخی از واگذاری‌ها و تصدی‌گری مجدد دولت علی‌رغم گذشت ۱۲ سال از شروع اجرای قانون

ارکان خصوصی‌سازی

اعضای شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۱- رئیس جمهور یا معاون اول (رئیس شورا)
۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی (دبیر شورا)
۳- وزیر تعاون
۴- وزیر یا وزراء وزارتخانه‌های ذی‌ربط
۵- وزیر دادگستری
۶- وزیر اطلاعات
۷- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۸- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۹- دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام
۱۰- دادستان کل کشور
۱۱- رئیس سازمان بازرسی کل کشور
۱۲- رئیس دیوان محاسبات کشور
۱۳- سه نفر از نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس شورای اسلامی
۱۴- رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران
۱۵- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
۱۶- رئیس اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۷- سه نفر خبره و صاحبنظر اقتصادی از بخش‌های خصوصی و تعاونی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی با حکم رئیس جمهور
۱۸- رئیس سازمان خصوصی‌سازی
۱۹- رئیس سازمان بورس و اوراق بهادار

اعضای هیأت واگذاری اصل ۴۴ قانون اساسی

۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)
۲- وزیر دادگستری
۳- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
۴- دادستان کل کشور (به استناد بند ۵۰ بخش نهم پیوست قانون بودجه سال ۱۳۹۹)
۵- وزیر وزارتخانه‌های ذی‌ربط (بدون حق رای)
۶- دو نفر از نمایندگان مجلس (به عنوان ناظر به انتخاب مجلس)

(دبیرخانه: سازمان خصوصی‌سازی)

اعضای هیأت داوری

(موضوع ماده (۲۱) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)

۱ - پنج نفر از متخصصان امور اقتصادی، مالی، بازرگانی، فنی و حقوقی، به پیشنهاد مشترک وزیر امور اقتصادی و دارائی، وزیر دادگستری و رئیس‌سازمان برنامه و بودجه
۲ - رئیس اتاق تعاون
۳ - رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

(دبیرخانه: مستقر در وزارت دادگستری)

قوانین و مقررات مربوط به خصوصی‌سازی و واگذاری

- سیاست‌های کلی نظام و قوانین بالادستی
  - ۱- سیاست‌های کلی اصل ۴۴
  - ۲- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی (۱۳۸۶)
  - ۳- چند مرحله اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی
- ۶ بخشنامه سازمان خصوصی‌سازی
- ۲۴ تصویب‌نامه هیأت وزیران
- ۱۵ دستورالعمل و تصویب‌نامه هیأت واگذاری
- ۱۴ دستورالعمل و آیین‌نامه طی ۲۰ جلسه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۱۷ دستورالعمل و آیین‌نامه در قوانین و مقررات مرتبط دیگر

برخی مواد قانونی تبیین جایگاه هیأت واگذاری و هیأت داوری

وظایف و اختیارات هیأت واگذاری (بندهای ذیل قسمت‌های الف و ب ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)	بندهای ذیل قسمت (الف)	تبیین نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری تعیین شیوه‌های قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه اعمال شیوه‌های مذکور
	بندهای ذیل قسمت (ب)	تهیه فهرست موارد قابل فروش، انحلال، ادغام، تجزیه، اجاره و پیمان مدیریت و زمان‌بندی لازم به همراه میزان و روش واگذاری آن‌ها در هر سال تصویب قیمت موارد واگذاری تصویب نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری تصویب دستورالعمل ماده ۳۰ قانون (هیأت داوری)
مرجعیت هیأت داوری (ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی- تنفیذ مواد ۲۰ تا ۲۳ قانون برنامه سوم توسعه)	ماده ۲۰	صلاحیت هیأت‌داوری: رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری
	ماده ۲۱	ترکیب هیأت‌داوری، نحوه تشکیل جلسات و چگونگی اتخاذ تصمیم
	ماده ۲۲	رسمیت جلسات هیأت‌داوری
	ماده ۲۳	آراء هیأت‌داوری، نحوه اعتراض و رسیدگی به رای در شعبه خاصی که توسط رئیس قوه قضائیه تعیین خواهد شد

برخی مقررات و دستورالعمل‌های ناظر به جزئیات اجرای قوانین

مصوبات هیأت وزیران	- آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی - آیین‌نامه اجرایی نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری - آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری
مصوبات شورایعالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	- دستورالعمل احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری سهام و شرکت‌های مورد واگذاری - آیین‌نامه اجرایی نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری - آیین‌نامه اجرایی شیوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها
مصوبات هیأت‌واگذاری	- دستورالعمل نحوه تنظیم قراردادهای واگذاری مشتمل بر تعیین اختیارات و تعهدات طرفین قراردادها، وثایق و تضمینات، شرایط فسخ و یا اقاله و نحوه اعمال تخفیفات و جرایم

نگاهی به اطلاعات و آمار فوق نشان می‌دهد که با حجم قابل توجهی از قوانین و مقررات و دستورالعمل در خصوص اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مواجه هستیم که قاعدتا به جنبه‌های مختلف موضوع واگذاری‌ها پرداخته‌اند. لیکن آنچه دلیل ناکامی فرآیند خصوصی‌سازی در کشور است، آمیخته شدن موضوع با چالش‌های سیاسی و همچنین تفاسیر متفاوت از قوانین و مقررات از سوی دولت و مراجع قضائی است که بعضا مغایر با مراد قانون‌گذار از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد.

به عنوان مثال بخشودگی خسارت تأخیر در پرداخت اقساط خریداران توسط هیأت واگذاری، موضوعی است که مورد اشکال دیوان محاسبات قرار گرفته و متفاوت از برداشت اعضای هیأت واگذاری در خصوص اختیارات بخشودگی در چارچوب قانون است.

فصل دوم ـ موانع اجرای صحیح قانون

سهم بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۸ که به نوعی آغاز خصوصی‌سازی به شمار می‌رفت، ۷۰٫۴٪ بود. روندی که تنها طی سال ۱۳۸۹ نزولی شد و دوباره اوج گرفت. تا اینکه در سال ۱۳۹۳ سالی که می‌بایست سال پایانی برنامه خصوصی‌سازی در کشور باشد سهم شرکت‌های دولتی در بودجه به بالاترین میزان خود رسید. این فراز و فرودها ادامه‌دار بود تا اینکه در سال ۱۳۹۹ و با گذشت ۱۲ سال از اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌توان گفت نه تنها به نقطه صفر بازگشته‌ایم که حتی عقب‌گرد هم داشته‌ایم.

پرونده‌های مفتوح ابطال واگذاری در دیوان محاسبات



منظر یکم ـ مستندات موانع اجرا

۱. زمان اجرای خصوصی‌سازی

در حالی که در قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح شده که فرآیند واگذاری تا سال ۹۳ پایان یابد، این امر هنوز محقق نشده است.

۲. سهم بودجه شرکت‌های دولتی

بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه دولت طی سال‌های متمادی رو به افزایش بوده است و در بودجه ۱۴۰۰ هم نسبت به ۱۳۹۹ بالغ بر ۷٫۸٪ رشد داشته است

۳. سهم بخش خصوصی واقعی در واگذاری‌ها

سهم اندک (۱۳٪) بخش خصوصی واقعی از واگذاری‌های انجام شده و عموما واگذاری مالکیت به جای واگذاری مدیریت انجام شده است.

منظر دوم ـ عوامل و موانع اجرا

عوامل موثر بر عدم تحقق اهداف خصوصی‌سازی را می‌توان در سه قسمت طبقه‌بندی کرد

۱. عدم در نظر گرفتن **ملزومات پیشینی خصوصی‌سازی** از جمله آزادسازی قیمت‌ها، طراحی نظام تنظیم‌گری، اصلاح ساختار شرکت‌ها و تعیین تکلیف بدهی‌ها پیش از واگذاری و همکاری مدیران منصوب دولتی در شرکت‌های در حال واگذاری

۲. ایرادات وارد بر **فرآیند واگذاری** از جمله نحوه تعیین مصادیق گروه‌های سه‌گانه، نحوه انتخاب شرکت‌های قابل واگذاری و فرآیند ورود و خروج آن‌ها از لیست واگذاری، نحوه آماده‌سازی بنگاه‌ها، تعیین روش واگذاری و مشکلات در قیمت‌گذاری

۳. ضعف‌های **نظام ارزیابی و بازخوردگیری** خصوصی‌سازی از جمله نحوه نظارت بر شرکت‌های واگذار شده و هم‌چنین سازوکارهای توانمندسازی در نظر گرفته شده برای آن‌ها

بدیهی است با وجود مشکلات و ایرادات قابل توجه در هر سه بخش مورد اشاره، چالش‌های جدی در موضوع واگذاری‌ها پیش خواهد آمد که موجبات کاوش در این موضوع را دو چندان می‌کند. اما ابطال قرارداد واگذاری‌های صورت گرفته نه تنها راهکار بهینه رفع مشکلات نیست بلکه تبعات قابل توجهی بر محیط کسب‌وکار نیز دارد. در حال حاضر حتی با پذیرش وجود ایرادات از سوی نظام مقرره‌گذاری و اجرایی واگذاری‌ها، باید نوع برخوردها و تصمیمات اخیر دستگاه قضایی کشور که منجر به ابطال واگذاری‌های صورت گرفته شده و یا روند برخی دیگر از واگذاری‌ها را متوقف کرده است، مورد بررسی قرار گیرد.

منظر سوم ـ از بایدهای موفقیت تا علل عدم موفقیت

اهداف قانون‌گذار از خصوصی‌سازی

- انتقال مالکیت و مدیریت سهام متعلق به دولت به بخش خصوصی
- کاهش تصدی‌گری‌های دولت در حوزه اقتصاد

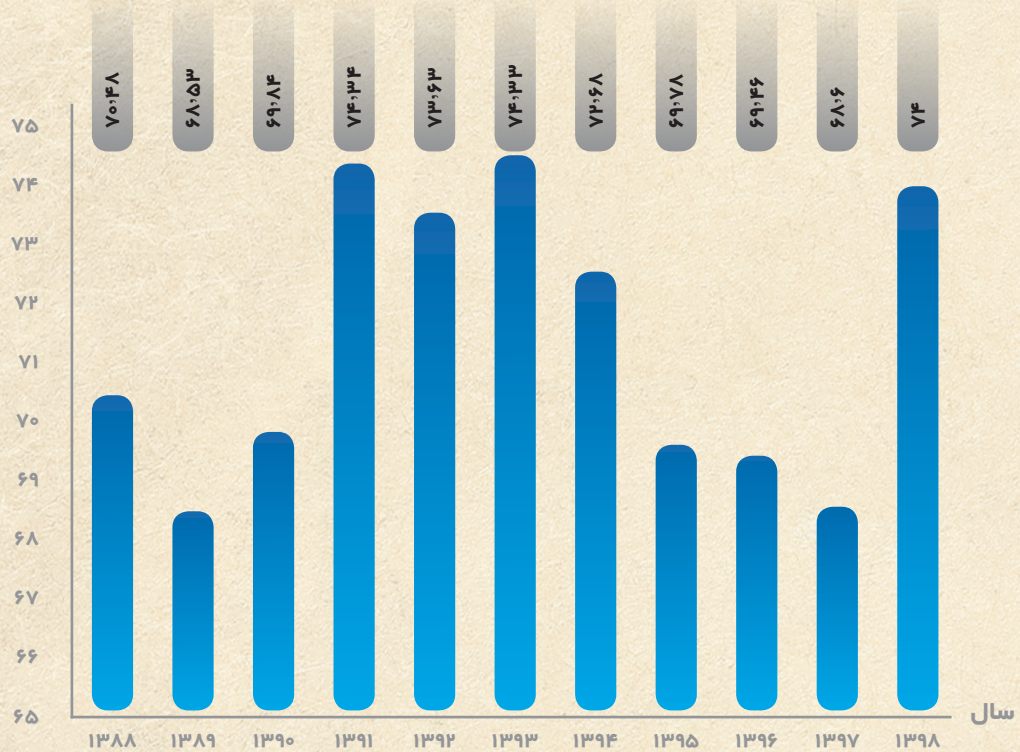
اهدافی که عملا دولت‌ها دنبال کرده‌اند

- واگذاری شرکت‌های دولتی با رویکرد رهایی از آن‌ها
- کسب درآمدهای قابل ملاحظه و تامین کسری بودجه با انجام واگذاری‌ها

منظر چهارم ـ عقب‌گرد ۱۰ساله

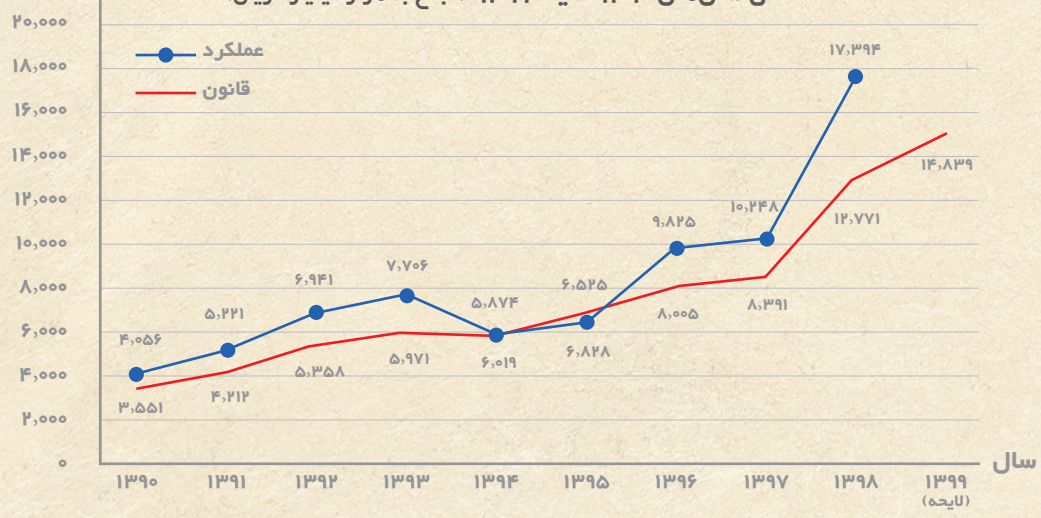
سهم بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور گواهی روشن بر موانع اجرای برنامه خصوصی‌سازی است.

سهم بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور در ده سال اخیر (درصد)



منبع: تابناک

روند بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت
طی سال‌های ۱۳۹۰ لغایت ۱۳۹۹ (مبالغ به هزار میلیارد ریال)



منبع: اظهار نظر دیوان محاسبات کشور نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ قرائت شده در صحن مجلس شورای اسلامی

فصل سوم ـ موانع خصوصی‌سازی، آثار و تبعات

سوای موارد ناموفق در واگذاری‌ها، آنچه محل مناقشه شده، طرح‌هایی است که بخش خصوصی واقعی در آنها به عنوان خریدار ورود کرده و با وجود عملکرد قابل قبول، به دلیل اختلاف نظرها و مداخلات حاکمیتی، با چالش مواجه شده است. این چالش‌ها در دو محور اصلی قابل بررسی است.

بخش یکم ـ نحوه رسیدگی به پرونده واگذاری‌های صورت گرفته

در قوانین و مقررات مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با چگونگی تهیه و اعلام فهرست بنگاه‌های مشمول واگذاری، نحوه قیمت‌گذاری، احراز اهلیت خریداران، واگذاری‌های وکالتی، فسخ قراردادها، چگونگی و مرجع رسیدگی به هرگونه شکایت و اختلاف مربوط به واگذاری‌ها و امثال آن سازوکارهای مشخص قانونی تعیین شده است که از جمله این قوانین و مقررات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بندهایی از ماده ۴۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ناظر به وظایف و اختیارات شورایعالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و هیأت واگذاری در مورد قیمت‌گذاری، تعیین حقوق و تعهدات طرفین قرارداد، شرایط واگذاری و فسخ قرارداد در صورت تخلف خریدار از انجام تعهدات، تعیین و احراز اهلیت مشتریان.
- ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی راجع به تعیین مرجع «هیأت داوری» تخصصی برای رسیدگی به شکایات مربوط به هر یک از تصمیم‌ها به امر واگذاری.
- آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی.
- آیین‌نامه اجرایی نحوه طبقه‌بندی بنگاه‌ها، تأیید صورت‌های مالی و بازاریابی بنگاه‌های مشمول واگذاری.
- آیین‌نامه اجرایی روش‌های واگذاری.
- دستورالعمل احراز و پایش اهلیت مدیریتی در واگذاری سهام و شرکت‌های مورد واگذاری.
- آیین‌نامه اجرایی نظام اقساطی واگذاری و نحوه دریافت بهای حقوق قابل واگذاری.
- آیین‌نامه اجرایی شیوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها.

دقت در مفاد قوانین و مقررات فوق به وضوح روشن می‌سازد که تشکیک در مورد هریک از فرایندهای صورت گرفته باید از مجرای ویژه خود مورد بررسی قرار گیرد یا اینکه حسب دستورالعمل‌های مربوط به نظارت، جرایم متناسبی را برای عدم رعایت تعهدات در نظر بگیرد؛ از همه مهمتر و اساسی‌تر اینکه برابر مواد ۲۰ تا ۲۳ قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) هرگونه اختلاف و شکایت در امر واگذاری باید در هیأت داوری تخصصی رسیدگی شود که البته رأی صادره توسط این هیأت که در وزارت دادگستری مستقر است، از سوی شعبه دادگاه ویژه تعیین شده توسط رئیس قوه قضاییه (در حال حاضر دادگاه شعبه ۲۱ تهران - شعبه بهشتی) قابل نقض یا ابرام است.

لکن با وجود صراحت احکام قانونی فوق متأسفانه مشاهده می‌شود که دادستانی‌های استانی و همچنین برخی از مراجع قضایی (اعم از دادسرا و دادگاه‌های کیفری و حقوقی) پیش از اینکه موضوع در هیأت داوری به عنوان مرجع ویژه و تخصصی رسیدگی به هرگونه ادعا و شکایت مربوط به امر واگذاری رسیدگی شود و یا در جریان اجرای این فرآیندهای قانونی توسط مجریان آن به ارتکاب جرمی رسیده باشند، تحت عناوین مختلف از جمله پیشگیری از وقوع جرم یا حفظ حقوق عامه، همچنین جلوگیری از تضییع حقوق عمومی و بیت‌المال اقدام به تعیین کارشناسان رسمی جدید و قیمت‌گذاری مجدد کرده و مبادرت به طرح دعوای کیفری علیه مجریان امر خصوصی سازی یا اقامه دعوای حقوقی برای بطلان قرارداد واگذاری می‌کنند؛ یا در مواردی دستور قضایی صادر می‌شود مبنی بر اینکه سازمان خصوصی سازی اجازه یا حق واگذاری وکالتی سهام مورد معامله را در صورت تخلف خریدار از انجام تعهدات نداشته و لزوماً می‌باید قرارداد را فسخ کند. حتی در پاره‌ای موارد اصل واگذاری بنگاه نیز مورد تردید واقع می‌شود.

در برخی موارد نیز مشاهده می‌گردد مفتوح شدن برخی پرونده‌های واگذاری در هیأت داوری و طرح دعوی فسخ یا ابطال قرارداد از سوی سازمان خصوصی‌سازی با فشار برخی اشخاص و نهادهای خاص صورت می‌پذیرد و بعضا با صدور آرایی مغایر با رای هیأت داوری و بدون توجه به آثار و تبعات زیانبار ابطال واگذاری‌ها، پرونده خاتمه می‌یابد.

رویه ابطال واگذاری‌ها



بخش دوم ـ آثار و تبعات توقف روند یا ابطال واگذاری‌ها

بعضا مشاهده می‌شود که توقف روند واگذاری یا ابطال قراردادهای واگذاری به دلایلی از جمله فشار جامعه کارگری یا شکایت اشخاص دارای جایگاه‌های خاص در حاکمیت (مستقیم یا با واسطه) صورت گرفته است. در وهله اول در اینگونه موارد این پیام صادر می‌شود که با فشار می‌توان نظام تصمیم‌گیری را به عقب راند، بدینگونه راه برای تنش و بی‌ثباتی در دیگر بنگاه‌های خصوصی‌شده باز خواهد شد. از سوی دیگر بسیار بعید است که مشکلات خصوصا جامعه کارگری با برگرداندن شرکت‌ها به دامن دولت حل شود. مساله ناکارآیی در فعالیت این شرکت‌ها با تغییر مالکیت به دولت کاهش نخواهد یافت و شواهد موجود در کشور نشان می‌دهد بنگاه‌های دولتی با کارآیی بسیار پایینی کار می‌کنند و این نوع مشکلات که ریشه در ناکارآیی عملکرد شرکت دارد با بازگشت مالکیت به دولت چه بسا بدتر نیز بشود.

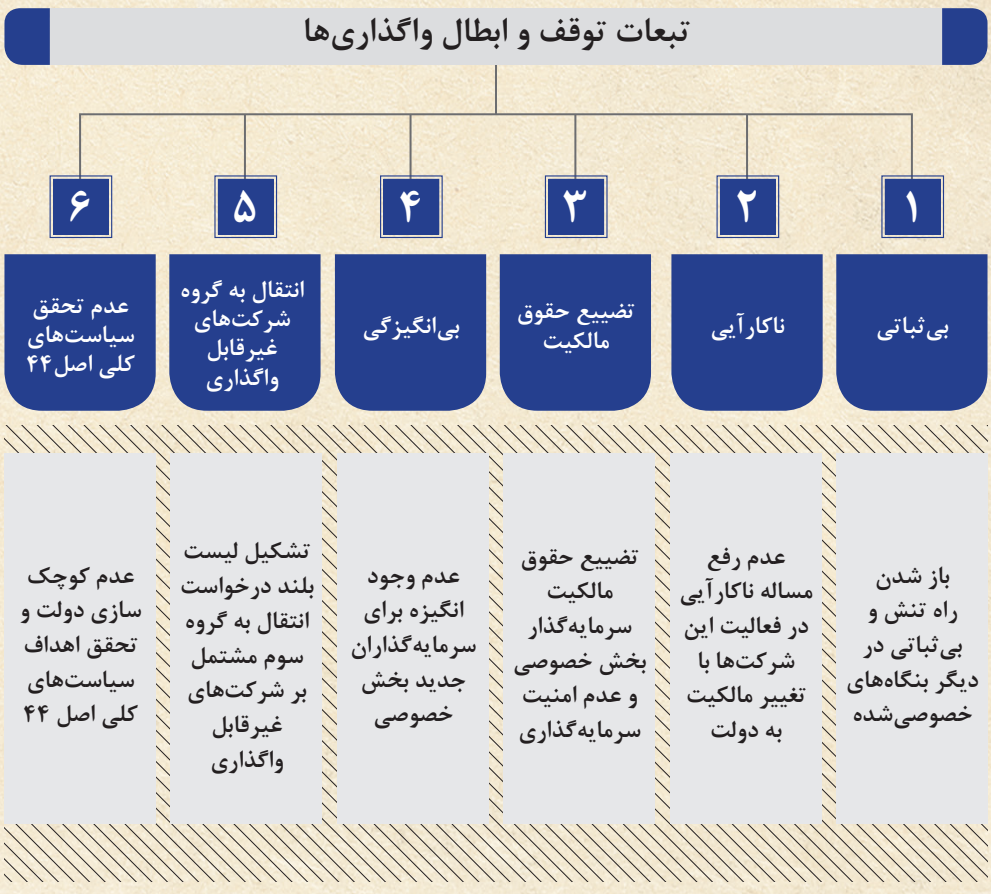
نکته دیگر موضوع رعایت حقوق مالکیت است، تضییع حقوق مالکیت در اینگونه موارد، موضوعی است که به سادگی قابل چشم‌پوشی نیست.

توقف واگذاری به‌دلیل عدم ارزش‌گذاری درست که در بسیاری موارد مشاهده می‌گردد نیز اگرچه ظاهر درستی دارد، اما نیازمند توضیحات بیشتری است. هیچ‌کس مایل به تضییع حقوق عمومی در واگذاری نیست، لذا همواره می‌توان ادعا کرد که در ارزش‌گذاری صورت گرفته کم‌نمایی شده است؛ خصوصا اگر یک شرکت بعد از واگذاری با رشد سود مواجه شود! اگر هم بعد از واگذاری با افول سود و ورشکستگی مواجه شود، می‌توان از ناکامی در فرآیند اجرای خصوصی‌سازی سخن گفت.

باید توجه داشت که موضوع ارزش‌گذاری شرکت‌ها موضوعی صددرصد عینی نیست، بلکه بخشی از آن ذهنی و مبتنی بر قضاوت کارشناسی است. یک کارشناس رسمی دادگستری که وظیفه‌اش عمدتا قیمت‌گذاری مال‌واموال به منظور انتقال آن‌ها از یک فرد به فرد دیگر بوده است و تخصصش تعیین قیمت ثمن انتقال است، به سطحی می‌رسد که اختیار تولید قیمت پایه یک شرکت بزرگ را داشته باشد و ارزش ذاتی آن را تعیین کند. علاوه بر آن مطابق ماده ۴۲ قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی سیاست‌ها و خط مشی‌های اجرایی را شورایعالی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تعیین می‌کند، لذا نمی‌توان استراتژی ابلاغی مبنی

بـر الـزام هیـأت واگـذاری بـه اسـتفاده از همـه روش‌هـا بـرای افزایـش ضریـب موفقیـت مزایده‌هـا را زیـر سـوال بـرده و بـرای آن پرونـده تشـکیل و آن را کیفـری نمـود. در چنیـن وضعیتـی هیـچ کـس تمایـل و انگیـزه‌ای بـرای خصوصی‌سـازی نخواهـد داشـت؛ زیـرا بابـت واگـذاری پاداشـی در کار نیسـت امـا پیوسـته احتمـال سـرزنش و تخطئـه (احضـار و محاکمـه) وجـود دارد. طبیعـی اسـت کـه وقتـی انگیـزه‌ای بـرای واگـذاری وجـود نداشـته باشـد بـه بهانه‌هـای مختلـف واگـذاری انجـام نخواهـد شـد.

اگـر ایـن رونـد در کشـور تثبیـت شـود، نمی‌تـوان بـه فرآینـد خصوصی‌سـازی و بهبـود کارآیـی در بنگاه‌هـای موجـود در اختیـار دولـت خوش‌بیـن بـود. در اقتصـادی کـه بـه شـدت نیازمنـد رشـد اقتصـادی از محـل رشـد بهـره‌وری اسـت، ایـن امـر بسـیار ناامیـد کننـده اسـت و پیامدهـای بلندمـدت آن بـرای رفـاه جامعـه خطرناک‌تـر از چیـزی اسـت کـه بـه نظـر می‌رسـد. لـذا بیـم آن مـی‌رود کـه بخـش دولتـی کماکان غیربهـره‌ور و نـاکارآ بمانـد و سـرمایه‌گذار بخش‌خصوصـی نیـز انگیـزه‌ای بـرای مشـارکت بـا دولـت نداشـته باشـد.



فصل چهارم ـ نقطه نظرات صاحب‌نظران

بررسی آراء و نظرات مدیران عالی اقتصاد در سه قوه و همچنین نمایندگان بخش خصوصی، بیانگر دو موضوع اساسی است: نخست اینکه عموم واگذاری‌های صورت گرفته، کارایی لازم را نداشته و اهداف خصوصی‌سازی را محقق نکرده است و دوم اینکه معدود واگذاری‌های موفق به بخش خصوصی هم با مداخله برخی نهادها متوقف یا ابطال شده که اعتماد سرمایه‌گذار و فعال بخش خصوصی را به محاق برده است.

یک: نقطه نظرات بخش خصوصی

نزول شأن اصل ۴۴

غلامحسین شافعی
رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

- شأن قانون اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در حد انتقال مالکیت به جای واگذاری مدیریت نزول پیدا کرده است.
- افزایش سالانه اعتبارات و بودجه دولتی نشان می‌دهد که واگذاری‌ها هدفمند نبوده است.
- بر عکس نیت اصلی قانونگذار، توسعه مدیریت خصوصی، اولویت واگذاری‌ها قرار نگرفته و قدمی در راستای کوچک‌سازی دولت برداشته نشده است.
- با گذشت ۱۲ سال از تصویب سیاست‌های اصل ۴۴ و اجرای آن نه مقام معظم رهبری و نه هیچ‌یک از مسئولان نسبت به نحوه اجرای قانون رضایت ندارند.
- ضروری است برای تغییر در رویکردها و نحوه اجرای قانون خصوصی‌سازی، تصمیم عاجلی گرفته شود.

آماده نبودن بسترهای قانونی

حمیدرضا فولادگر
رئیس سابق کمیسیون اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی و رئیس شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار

- زیرساخت‌های اولیه واگذاری زمانی که روند خصوصی‌سازی آغاز شد، فراهم نبود.
- دولت به تدریج به سمت رد دیون خود از طریق واگذاری‌ها رفت.
- غفلت در مهیا کردن بسترهای قانونی، باعث شد قطار خصوصی‌سازی از ریل خارج شود.
- مجلس با ممنوعیت رد دیون از طریق واگذاری به دنبال آن بوده که خصوصی‌سازی به معنای واقعی خود اتفاق افتد.
- وضع و نگاه مقام معظم رهبری نسبت به اهمیت خصوصی‌سازی تغییری نکرده و باید این موضوع در بهترین شرایط خود عملیاتی شود.

آثار زیانبار ابطال

محمد قاسمی
رئیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

به تعداد یا درصد پرونده‌هایی که امروز برای رسیدگی در اختیار هیأت داوری قرار گرفته، نگاه نکنید. اگر حتی یک مورد از پرونده‌های مربوط به واگذاری دچار مشکل شده و ابطال شود، اثرات زیان‌بار بسیاری بر تمامی واگذاری‌های انجام شده و محیط کسب‌وکار کشور خواهد داشت.

چالش واگذاری به بخش خصوصی

محسن عامری
مدیر دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

- واگذاری‌ها در قالب رد دیون دولت قبلا امکانپذیر بوده، لیکن با اصلاح ماده ۶ قانون تا سال ۹۳، رد دیون به طور کامل ممنوع و مقرر شد صددرصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی انجام شود. و لذا این نقطه شروع چالش در واگذاری‌ها بوده است.
- چه تضمینی وجود دارد که با بازگشت شرکت‌های واگذار شده به دولت، مشکلات ایشان و کارکنان آن‌ها برطرف شود؟

روایت آمارها

اصلاح ماده ۶ قانون

از سال ۱۳۹۳ با اصلاح ماده ۶ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و الزام به حضور ۱۰۰ درصدی بخش خصوصی، موضوع رد دیون به‌طور کامل ممنوع شد

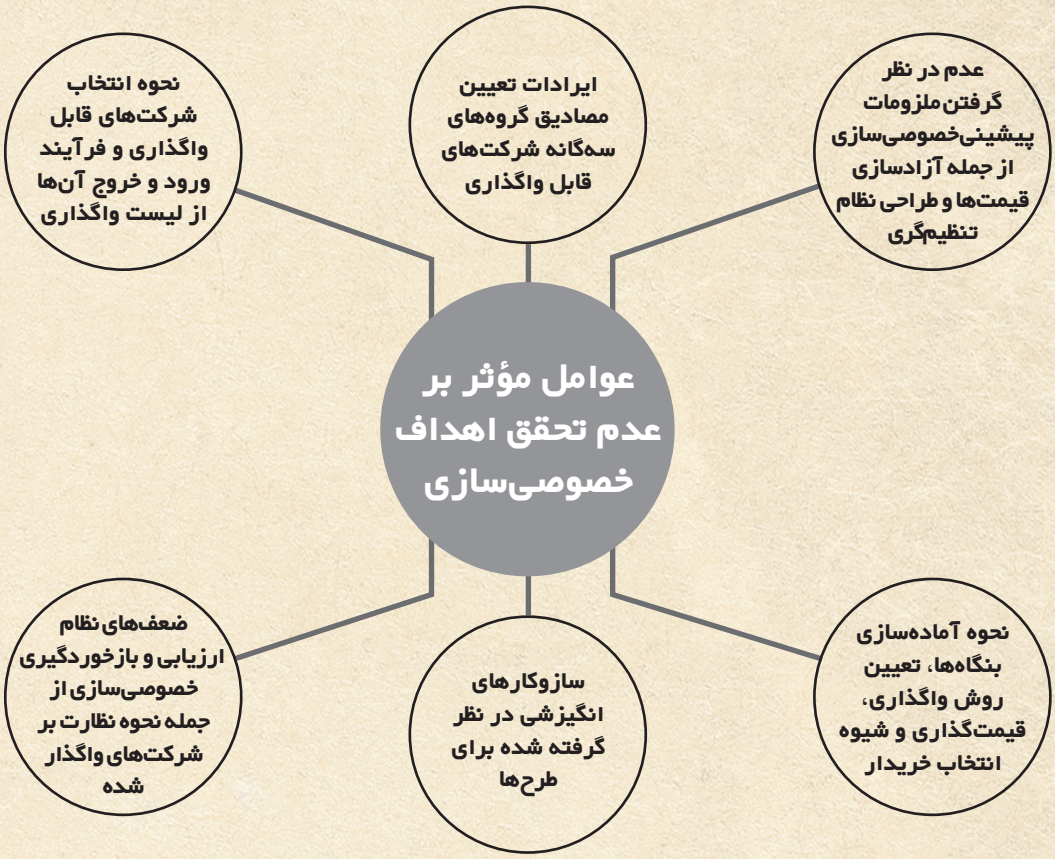
۴۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال

سهم رد دیون از مجموع واگذاری‌های انجام شده تا سال ۹۳

خلاصه وضعیت بنگاه‌های واگذار شده، خارج شده از فهرست و در حال واگذاری از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۹/۰۹/۳۰- از نظر تعداد

	عنوان	جمع کل	درصد نسبت به کل
واگذاری و خروج کامل	فروش	۸۸۷	٪۴۴
	انحلال، تحصیل، ورشکسته	۲۰۰	٪۱۰
	انتقال به گروه ۳	۶۰۹	٪۳۰
	جمع	**۱۶۹۶**	**٪۸۴**
	بنگاه‌های باقیمانده در برنامه سال ۱۳۹۹ (بنگاه‌های در حال واگذاری)	۳۲۳	٪۱۶
	جمع کل	**۲۰۱۹**	**٪۱۰۰**

منبع: گزارش سازمان خصوصی سازی



دو: نقطه نظرات دولت

ضرورت تدبیر در رسیدگی به پرونده‌های چالشی

فرهاد دژپسند
وزیر امور اقتصادی و دارایی
و رئیس شورای گفت‌وگو

- ممکن است در روند اجرای هر قانونی خطا و اشتباه رخ دهد اما این به معنای زیرسوال بردن کلیت ماجرا نیست.
- در روند بررسی پرونده‌های واگذاری چالشی، می‌توان اشتباهاتی که رخ داده را اصلاح کرد اما با ابطال کامل قراردادها، به نتیجه نخواهیم رسید.
- باید در حد خطا و اشتباهی که صورت گرفته با آن برخورد کرد و نه بیشتر.
- آسیب‌شناسی و بررسی دقیق ابعاد خصوصی‌سازی برای کمک به اجرای دقیق آن ضروری است.

هجمه‌ها علیه سازمان خصوصی سازی

حسن علائی
عضو هیأت عامل سازمان خصوصی‌سازی

- ارزش واگذاری‌های انجام شده در قالب خصوصی سازی برابر با ۱۹۰ هزار میلیارد تومان است که ۶۷ هزار میلیارد تومان آن به بخش خصوصی واقعی واگذار شده است.
- سهم پرونده‌هایی که امروز دچار چالش شده‌اند از نظر تعداد کل مجموعه‌های واگذار شده، یک درصد برآورد می‌شود.
- از سهم مربوط به بخش خصوصی واقعی ۱۶ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان آن از آغاز اجرا قانون تا سال ۹۱ واگذار شده و ۵۰ هزار میلیارد تومان آن از ۹۱ تا به امروز انجام شده است.
- هجمه‌هایی که علیه سازمان خصوصی‌سازی درباره ۷ پرونده در دست بررسی وجود دارد، غیرمنطقی است.

سه: نقطه نظرات قوه قضائیه

آسیب‌شناسی واگذاری‌ها

محمد مصدق
معاون حقوقی و امور مجلس قوه قضائیه

- آسیب‌شناسی و یافتن راهکار برای حل مشکلات مربوط به خصوصی‌سازی ضرورت دارد.
- سهم شاکی دولتی در پرونده‌هایی که برای بررسی در اختیار قوه قضائیه قرار گرفته است ۵۳٪، سهم نمایندگان مجلس ۲۳٪، دادستانی‌ها ۱۵٪، رقبا ۵٪ و خریداران ۲٪ بوده است.
- عللی که در پرونده‌ها مطرح شده نیز به ترتیب فروش ارزان و عدم قیمت‌گذاری مناسب، عدم اجرای تعهدات واگذاری و عدم اهلیت بوده است.
- دستگاه قضائی برای رسیدگی دقیق پرونده واگذاری‌های در حال ابطال آمادگی کامل دارد.
- قوه قضائیه برحمایت از سرمایه‌گذاران بخش خصوصی تاکید دارد.

ضرورت مدیریت قاطع در خصوصی سازی

محمدباقر الفت
معاون پیشگیری از جرم قوه قضائیه

- در آسیب‌شناسی و بررسی مجموعه عللی که موجب شده روند خصوصی‌سازی مختل شود، ضرورت دارد روند فعالیت همه بخش‌ها و دستگاه‌های مربوط به درستی بررسی شود.
- یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که باید مورد توجه قرار بگیرد استفاده از بدنه کارشناسی خبره در سازمان خصوصی‌سازی و همچنین وجود افراد صاحب نظر و متعهد در هیأت داوری است.
- حضور افراد با تجربه و مدیریت قاطع در این بخش می‌تواند به پیشبرد اهداف خصوصی‌سازی کمک کند.

چهار: نقطه نظرات مجلس

تشکیل کمیته تخصصی

محمدرضا پورابراهیمی
رئیس کمیسیون اقتصاد مجلس

- آسیب‌شناسی و شناخت معضلات مربوط به واگذاری‌ها ضرورت دارد.
- کمیته‌ای با حضور نمایندگان دستگاه‌های مربوط تشکیل شود و زوایای این مسئله را به‌طور کامل و جامع بررسی کنند.

فروش به جای واگذاری!

عزت‌الله اکبری تالارپشتی
رئیس کمیسیون صنایع و معادن مجلس

- اگر نیت اصلی در واگذاری، بهبود و احیای واحدهای صنعتی است، پس باید به جای فروش به دنبال راهکارهای دیگری باشیم تا تعهدات خریدار را روی احیای واحد صنعتی، معطوف کنیم.

فصل پنجم ـ واگذاری‌های چالشی

سازمان خصوصی‌سازی عملکرد این مجموعه در واگذاری‌ها را قابل قبول عنوان می‌کند و موارد چالش‌برانگیز را ناچیز می‌داند. در گزارش سازمان خصوصی‌سازی با عنوان «آسیب‌شناسی خصوصی‌سازی و برنامه‌های واگذاری‌ها» که در دی‌ماه ۹۹ تهیه شده، آمده است: «ورود نهادها و دستگاه‌های گوناگون به فرآیند خصوصی‌سازی، فاقد توجیه بوده و به طور جدی موجب اخلال و کندی در روند خصوصی‌سازی شده است و با شکل‌دهی یک فضای کاری ناامن، موجب دلسردی دست‌اندرکاران این برنامه اقتصادی شده است. حال آنکه با توجه به شاکله مدنظر قانون، مسئولیت رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایات از هر یک از تصمیمات در امر واگذاری، با هیأت داوری است.»

در بخش دیگری از این گزارش آمده است: «خصوصی‌سازی‌های چالشی در سال‌های اخیر از نظر ارزش ۳٪ ارزش کل واگذاری‌ها و از نظر تعداد ۱٪ کل بنگاه‌های واگذار شده را به خود اختصاص داده است، اما تمام تمرکز و توجه رسانه‌ها روی همین واحدهای چالشی است و کل عملکرد و واگذاری‌های دولت زیر سوال می‌رود. با وجود سهم ناچیز شرکت‌های چالشی از کل واگذاری‌ها، این امر در سایه فضای تبلیغاتی و رسانه‌ای گسترده و منفی منجر به واگرائی در بین دستگاه‌ها، در حمایت از اصل فرآیند خصوصی‌سازی به عنوان یک الزام اقتصادی، شده است.»

برخی واگذاری‌های چالشی

۱. کشت و صنعت و دامپروری مغان
۲. کشت و صنعت نیشکر هفت تپه
۳. تولید تجهیزات سنگین هپکو
۴. پالایش نفت کرمانشاه
۵. ایران ایرتور
۶. تراورس
۷. پتروشیمی بیستون
۸. حمل‌ونقل بین‌المللی خلیج‌فارس
۹. بین‌المللی مهندسی ایران (ایریتک)
۱۰. توسعه خدمات مهندسی آب و خاک پارس
۱۱. ماشین‌سازی تبریز (ماشین‌سازی، ریخته‌گری و املاک ائل گلی)

فصل ششم نتیجه‌گیری و پیشنهادات

به استناد برآیند موضوعات طرح شده و بررسی نمونه طرح، می‌توان نتایجی را به شرح زیر استخراج کرده و پیشنهاداتی را هم ارائه کرد:

۱. جمع‌بندی و نتایج

بزرگتر شدن اقتصاد دولتی

رویه کنونی برخورد با خصوصی‌سازی، به معنای توقف و ابطال واگذاری‌ها، اقتصاد را دولتی‌تر و ناکارآمدتر می‌کند.

۱۲ سال بی‌حاصل، نقطه سرخط!

با گذشت ۱۲سال از ابلاغ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تغییر محسوسی مبنی بر افزایش سهم بخش خصوصی واقعی در اقتصاد دیده نمی‌شود. لذا حاکمیت باید از ابتدا تمام مراحل تشویق و حمایت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای مشارکت در واگذاری‌ها را شروع کند. هر چند این‌بار بسیار سخت‌تر از گذشته شده است.

نیاز به آسیب‌شناسی

تا زمانی روند خصوصی‌سازی آسیب‌شناسی نشده و بستر تحقق واگذاری به بخش خصوصی واقعی فراهم نشود، اهداف اصل ۴۴ تامین نمی‌شود.

بازنگری در نحوه ورود مراجع قضایی

نحوه ورود ضابطین و مراجع قضایی برای رسیدگی به موضوع واگذاری‌ها قابل تامل بوده و تصمیمات ایشان بعضا مغایر با آراء هیأت داوری و بدون ارزیابی جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی آن و ابطال واگذاری‌ها، پیامدهای نامطلوبی بر اقتصاد و محیط کسب‌وکار می‌گذارد.

دلسردی بخش خصوصی

ادامه روند تعلیق و ابطال واگذاری‌ها هیچ تمایل و انگیزه‌ای برای خصوصی‌سازی و اعتماد سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به دولت نمی‌گذارد.

۲. پیشنهادات

۱- به منظور تعیین تکلیف پرونده‌های واگذاری چالشی فعلی، کارگروهی موقت از نمایندگان سران سه قوه به همراه اتاق ایران بعنوان نماینده بخش خصوصی با تفویض اختیار قانونی تشکیل گردد تا ضمن برون رفت از وضعیت موجود تا قبل از پایان کار دولت دوازدهم و تعیین تکلیف پرونده‌های چالشی، سیاست‌ها و راهکارهای ادامه واگذاری‌ها و پیش‌برد فرآیند خصوصی‌سازی در کشور برای آینده را تبیین نماید.

۲- با توجه به ابطال برخی پرونده‌های واگذاری توسط دادگاه و سپس اقدام خریداران به استفاده از ظرفیت ماده ۴۷۷ قانون آیین دادرسی کیفری، پیشنهاد می‌شود تا قبل از تصمیم‌گیری و اعلام رای توسط رئیس محترم قوه قضائیه، اطلاعات دقیق و جامع و کارشناسی شده از این پرونده‌ها و اثرات تبعی آن از سوی نمایندگان قوه قضائیه در شورای گفت‌وگو و دیگر مراجع ذیربط در اختیار رئیس قوه قرار گیرد.

۳- ورود و اظهار نظر نهادهای نظارتی و مراجع و مقامات قضایی به امر واگذاری، پس از طی کامل سازوکارها و فرآیندهای تعریف شده قانونی (خصوصاً صلاحیت رسیدگی هیأت داوری موضوع ماده ۳۰ قانون اصل ۴۴) صورت پذیرد.

۴- هیأت داوری مرجع فصل‌الخطاب رسیدگی به دعاوی خصوصی‌سازی باشد و درصورت نیاز به تجدیدنظر، رای داوری بعنوان شعبه بدوی منظور شده و صدور رای تجدیدنظر به شعب دادگاه تجدیدنظر با حضور سه قاضی مطلع با امعان نظر به رأی هیات داوری ارجاع گردد.

۵- سازمان خصوصی‌سازی در اسرع وقت نسبت به تهیه دستورالعمل مشخصی برای تعیین تکلیف وضعیت مالی شرکت‌ها پس از فسخ یا ابطال قرارداد واگذاری (نظیر انجام حسابرسی ویژه پیش از تصرف شرکت توسط دولت) اقدام نماید تا ضرر و زیانی متوجه حقوق خریداران و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی نشود و در صورت وارد شدن زیان به ایشان، نحوه جبران و تأدیه ضرر و زیان وارده مشخص باشد.

۶- در صورتی که طبق تشخیص هیأت داوری، ایراد وارده به قرارداد واگذاری ناشی از قصور خریدار نباشد (نظیر شرکت کشت و صنعت مغان)، با توجه به حقوقی شرعی و قانونی مالکیت خریدار، در اصل واگذاری بنگاه توسط مراجع قضائی خللی وارد نشود و ایرادات احتمالی در روند واگذاری توسط سازمان خصوصی‌سازی یاهیأت واگذاری به صورت مستقل بررسی گردد.

۷- به منظور حفظ حقوق مالکیت خریداران و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، بازه زمانی مشخص و محدودی طبق قانون برای نهادهای نظارتی تعیین شود تا در همان محدوده زمانی، فرصت رسیدگی به پرونده‌های واگذاری از حیث قیمت، اهلیت خریداران و امثالهم را داشته باشند (بعنوان مثال حداکثر ۱ سال پس از واگذاری). بدین ترتیب پس از پایان مهلت مذکور، تهدیدی از منظر تغییر سیاست‌های دولت و حاکمیت و فسخ قرارداد یا ابطال واگذاری‌ها متوجه خریداران و سرمایه‌گذاران نشود.

۸- رویکرد صداوسیما در خصوص رسیدگی کارشناسی و حرفه‌ای به موضوع قراردادهای واگذاری، فسخ و یا ابطال آنها بازتعریف شود و فرصت اظهارنظر به سرمایه‌گذاران بخش‌خصوصی در رسانه فراهم آید. این موضوع می‌تواند با اصلاح نظام‌نامه فعالیت‌های فرهنگی - تبلیغاتی در امر

واگذاری‌ها (موضوع تبصره ۱ بند الف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی)، تبدیل به یک تکلیف برای سازمان صداوسیما شود و گزارش آن نیز به صورت مستمر توسط این سازمان به مراجع ذیصلاح قانونی ارائه شود.

۹- با توجه به عضویت نمایندگان دستگاه‌های نظارتی و مجلس شورای اسلامی در شورایعالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نظارت عالیه و تلاش برای حفظ بیت‌المال و حقوق عامه توسط ایشان از طریق مشارکت فعال در تصمیمات و مصوبات شورایعالی و قبل از واگذاری‌ها محقق شود. در غیر اینصورت می‌بایست با اصلاح قانون، نمایندگان نهادهای نظارتی به عضویت هیأت واگذاری درآیند تا نظارت‌های پیشینی قبل از واگذاری به بخش خصوصی توسط ایشان صورت پذیرد.

۱۰- به منظور جلوگیری از بروز چالش‌های مشابه در قراردادهای واگذاری در آینده و پیشگیری از فسخ و ابطال واگذاری‌های دیگر که موجب زیان هردو طرف قرارداد و از بین رفتن سرمایه‌های ملی خواهد شد، سازمان خصوصی‌سازی گزارش جامعی از مشکلات و چالش‌های بوجود آمده تاکنون به همراه پیشنهادات بایسته جهت اصلاح قوانین و مقررات تهیه نماید و برای تصمیم‌گیری و اقدامات متعاقب در اختیار مراجع مختلف حاکمیتی و همچنین بخش خصوصی قرار دهد.

۱۱- جهت بهبود فرآیند اهلیت‌سنجی متقاضیان خرید، از مشارکت و ظرفیت اتاق‌های بازرگانی و تشکل‌های اقتصادی بخش‌خصوصی استفاده شده و به راهبردهای ارائه شده اعتماد شود.

۱۲- سازمان خصوصی‌سازی در اسرع وقت نسبت به تدوین پیش‌نویس اصلاح قانون و مقررات مرتبط به اصل ۴۴ و یا تدوین آئین نامه‌های مورد نیاز اقدام نماید. موضوعاتی نظیر فرآیند اصلاح ساختار پیش از واگذاری، متنوع‌سازی روش‌های واگذاری، نحوه نظارت پس از واگذاری، روش دادرسی واگذاری‌ها، شیوه قیمت‌گذاری بنگاه‌ها و نحوه پرداخت اقساطی، تعیین تکلیف مطالبات دولتی از شرکت‌های قابل واگذاری (نظیر مالیات و بیمه) پیش از واگذاری، در اولویت می‌باشند.

۱۳- با توجه به شرایط اقتصادی فعلی و تحریم‌های بین‌المللی و محیط نامساعد کسب‌وکار در کشور، چنانچه خریداران مشمول تاخیر در پرداخت اقساط شدند، بتوانند با ارائه ادله موجه مبنی بر بروز عوامل خارج از اختیار، و همچنین تسویه کامل اصل و فرع اقساط مربوطه، بتوانند از بخشودگی تمام یا بخشی از خسارت تاخیر تادیه برخوردار شوند.

۱۴- با ارائه مشوق‌های قانونی و مقرراتی از سوی دولت و مجلس، بنگاه‌های واگذار شده از حداکثر حمایت و کمک جهت ادامه فعالیت خود و حفظ شرایط و اشتغال شرکت خریداری شده برخوردار شوند. به طور مثال رسیدگی‌های مالیاتی و تامین اجتماعی ایشان با سرعت و سهولت مناسب انجام پذیرد. و یا مسائل و مشکلات ایشان با اولویت رسیدگی در دستور کار نهادهای مرتبط نظیر ستاد تسهیل و رفع موانع تولید در سطوح استانی و ملی قرار گیرد.

۱۵- نظارت‌های پس از واگذاری شرکت‌ها توسط سازمان خصوصی‌سازی به وسیله ارائه گزارش‌های یکسان و استاندارد از مقایسه عملکرد شرکت‌ها قبل و بعد از واگذاری صورت پذیرفته و گزارش‌های مربوطه از طریق یک سامانه در دسترس مراجع قانونی از جمله نهادهای نظارتی و یا حتی در دسترس عموم قرار گیرد. ضمن آنکه به طور کلی می‌بایست نظارت‌ها با رویکرد فسخ و ابطال قراردادها به نظارت با رویکرد حفظ شرکت در بخش خصوصی و حمایت از سرمایه‌گذاران تغییر یابد.



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران



شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

www.ppdc.ir
info@ppdc.ir