ویژه نامه گفتگوهای مسیر پیشرفت- شماره ۲
تهیه شده در اندیشکده اقتصاد مقاومتی
آبان ۱۴۰۰

ساماندهی شرکت های دولتی و خصوصی سازی

گزارش مشروح از ۴ نشست تخصصی

بسم الله

الرّحمن الرّحیم

وَالَّذینَ جاهَدوا فینا لَنَهدِیَنَّهُم سُبُلَنا

و آن ها که در راه ما (با خلوص نیت) جهاد کنند، قطعا به راه های خود، هدایتشان خواهیم کرد.

ویژه‌نامه گفتگوهای مسیر پیشرفت

شماره ۲

موضوع: ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی

صاحب امتیاز: اندیشکده اقتصاد مقاومتی

شورای علمی: سید بهزاد بقایی؛ سید عباس عباسپور

سردبیر: محمدمهدی تاجیک

آبان ۱۴۰۰

پیشگـــفتار

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکّر با ماموریت «اثرگذاری بر تصمیمات مسئولین و دستگاه‌ها به مظور تحقق الگوی اقتصاد مقاومتی در کشور» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

مطابق با تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک رویکرد مدیریتی و سیاستی در اقتصاد است، به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات عملیاتی، طوری طراحی شود که اقتصاد کشور از تکانه‌های داخلی و خارجی، کمترین تاثیرپذیری را داشته باشد.

«ترسیم وضع مطلوب مبتنی بر تعریف فوق و با استفاده از منابعی همچون مبانی انقلاب اسلامی و قانون اساسی»، «توصیف وضع موجود مبتنی بر واقعیت‌های میدانی»، «شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی و طراحی راهکار عملیاتی برای حل آن مبتنی بر مطالعه، کسب مشورت از خبرگان و بررسی تجربیات جهانی»، «ترویج و گفتمان سازی مباحث در فضای عمومی» و «پیگیری از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتّخاذ تصمیمات لازم» فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

یکی از برنامه های اندیشکده که با هدف ایجاد فضای مباحثه حول مباحث اساسی در محیط سیاستگذاری کشور دنبال می‌شود «گفتگوهای مسیر پیشرفت» است. ویژه نامه حاضر، مشتمل بر گزارش مشروح ۴ نشست تخصصی با موضوع «ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی» است که در چارچوب گفتگوهای مسیر پیشرفت، در شهریور و مهر و آبان ماه ۱۴۰۰ در همکاری میان اندیشکده اقتصاد مقاومتی و دیگر مجموعه های پژوهشی دستگاه‌ها برگزار شد.

علاقه مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، پیشنهادها و انتقادات خود را در خصوص فعالیت های اندیشکده ارائه نمایند.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی

آبان ۱۴۰۰

خلاصه مدیریتی

مطابق با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ شرکت‌های دولتی بودجه‌ای ۲۲۳۱ هزار میلیارد تومانی به خود اختصاص داده اند؛ البته این عدد در واقع ترازنامه آنها محسوب می شود و ماهیت بودجه ای مانند دیگر بخش های بودجه ندارد. در این شرکتها، بیش از ۳۵۰ هزار نفر به طور مستقیم مشغول به کار هستند. از منظر درآمدزایی برای دولت نیز، شرکتهای دولتی به طور خالص کمتر از ۱۲ هزار میلیارد تومان در سال جاری آورده دارند. با این حال، فعالیت این شرکتها لزوما اقتصادی و تجاری نبوده و برخی مأموریت‌های حمایتی و پشتیبانی مورد نیاز برای خدمت‌رسانی به عموم مردم نیز توسط این شرکت‌ها انجام می‌شود.

در سالهای اخیر مجموعا ۳۴۹ هزار میلیارد تومان واگذاری صورت پذیرفته که اگر با شاخص قیمت مصرف کننده (CPI) واگذاری ها از سال ۱۳۷۰ به نرخ روز ۱۴۰۱ تبدیل شود، در حدود دو هزار هزار میلیارد تومان مجموع واگذاری ها بوده است. در قالب تمام این واگذاری ها، ۸۸۷ شرکت یا دارایی فروش رفته و۲۰۰ شرکت منحل، تحصیل و ورشکسته شده‌اند.

در شرایط کنونی ۳۸۰ شرکت دولتی با بودجه ۲۲۳۱ هزار میلیارد تومانی باقی مانده است که از این تعداد، بیش از ۷۵ درصد بودجه شرکت های دولتی، در اختیار شرکت های گروه سوم و غیرقابل واگذاری است.

با توجه به حجم فعالیت شرکتهای دولتی، ماموریتهای محوله به آنها و همچنین تجربه جهانی دولتها در شرکت داری، این قبیل شرکتها از اهمیت بالایی برای اقتصاد کشور برخوردار هستند و بررسی چالش‌ها و الزامات ساماندهی آن‌ها از موضوعات مهم در تصمیم‌گیری‌های سیاست‌گذاران محسوب می شود. ضمن اینکه بخش قابل توجهی از خصوصی سازی در سالهای اخیر محقق شده و شرکتهای باقیمانده، بیش از آنکه مستعد خصوصی شدن باشند، نیازمند تفکیک وظایف و ساماندهی در مدیریت هستند.

به همین منظور اندیشکده اقتصاد مقاومتی با همکاری مجلس شورای اسلامی، مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری، پژوهشکده امور اقتصادی وزارت اقتصاد و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اقدام به برگزاری سلسله نشستی برای بررسی جوانب این موضوع کرد. این سلسله نشست در چارچوب «گفتگوهای مسیر پیشرفت» اندیشکده اقتصاد مقاومتی با حضور مسئولین و کارشناسان مرتبط، در ۴ نشست در بازه شهریور تا آبان سال ۱۴۰۰ برگزار گردید که خلاصه‌ای از آن در ادامه و مشروح آن در این کتابچه آمده است.

نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد

نشست اول با موضوع «نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد» برگزار شد. هدف از برگزاری این نشست مشخص شدن چرایی شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در اقتصاد و مأموریتی که باید در ایران ایفا نمایند، بود. کارشناسان حاضر در این نشست با اشاره به کاستی‌های موجود در تعریف امور حاکمیتی و تصدی‌گری در کشور و همچنین کاستی‌های موجود در تعریف شرکت‌های دولتی و انتظاری که از آن‌ها وجود دارد، بر این موضوع تأکید کردند که گام ابتدایی در زمینه ساماندهی شرکت‌های دولتی، مشخص شدن مأموریت‌های شرکت‌های دولتی است.

در میان صحبت‌های مطرح شده، به این موضوع نیز اشاره شد که شرکت‌های موجود از یک جنس نیستند و مأموریت‌های متفاوتی دارند؛ برای همین یک نسخه برای اداره آن‌ها قابل ارائه نخواهد بود و متناسب با مأموریتی که این شرکت‌ها دارند، باید قواعد اداره متفاوتی هم وجود داشته باشد. همچنین بر این موضوع تأکید گردید که حتما در زمینه قوانین، نیاز به یک بازنگری وجود دارد و باید یک قانون منسجم در زمینه شرکت‌های دولتی طراحی و تصویب شود.

بررسی مدل مطلوب حکمرانی شرکتی در شرکت‌ها

دومین نشست با موضوع «بررسی مدل مطلوب حکمرانی شرکتی در شرکت‌ها» برگزار گردید. هدف از برگزاری این نشست، شیوه مدیریت شرکت‌های دولتی و نحوه مواجهه دولت با آن‌ها بود.

طبق نظر کارشناسان، یکی از مشکلات اساسی مدل کنونی اداره شرکت‌های دولتی، جدا نبودن مدیریت شرکت‌های دولتی است. در شرایط کنونی وزارتخانه که وظایف تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری بر عهده دارد، همزمان مدیریت شرکت دولتی را بر عهده دارد. یعنی ناظر و منظور یکی است که تعارض منافع در پی دارد و در اجرا هم به انحرافاتی منتج می‌شود.

یکی دیگر از مشکلات در زمینه اداره شرکت‌های دولتی، به شیوه تعیین ارکان شرکت‌ها بازمی‌گردد. در شرایط کنونی شرکت‌ها با مشکل نمایندگی مواجه هستند، در کنار اینکه مدل تعیین هیئت مدیره و مدیرعامل در شرکت‌های دولتی دارای اشکال است. در این زمینه برخی معتقدند که نباید در شرکت‌های دولتی، مدیر منصوب شود بلکه باید برای مدیریت شرکت‌ها، با افراد حقیقی و حقوقی قرارداد امضا شود و آن افراد هم باید در عملکرد شرکت دخیل باشند تا بدین شکل، از انگیزه لازم برای بهبود عملکرد بهره مند بوده و افزایش سود شرکت منتفع باشند.

در این نشست همچنین بر این موضوع که باید مدیریت شرکت‌های دولتی از وزارتخانه‌ها تفکیک شود، تأکید شد و به عنوان پیشنهاد، مطرح گردید که یک سازمان متمرکز برای اداره شرکت‌های دولتی به وجود بیاید و اداره شرکت‌ها تماماً به این سازمان واگذار شود.

اصول بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و چارچوب نظارت بر آن

نشست سوم با موضوع «اصول بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و چهارچوب نظارت بر آن» برگزار شد. در این نشست یک دوگانه در خصوص مدل بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی مطرح گردید.

عده‌ای از کارشناسان عقیده داشتند که مدل بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی باید مشابه شرکت‌های بخش خصوصی باشد. از منظر این افراد، ماهیت شرکت با سازمان دولتی تفاوت دارد و از این منظر ماهیت بودجه شرکت‌های دولتی هم با بودجه عمومی متفاوت خواهد بود. در نتیجه این انتظار می‌رود که در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، مجلس ورود جدی نداشته باشد و بودجه شرکت‌های دولتی در مجمع آن‌ها تهیه و تصویب شود. از نظر این افراد، نباید سازمان برنامه و بودجه و قوانین کشور، خللی در مدل بودجه‌ریزی شرکتی ایجاد نمایند و قوانین باید به گونه‌ای اصلاح شود که مجامع از اختیار لازم برای تصمیم‌گیری در خصوص بودجه برخوردار باشند.

در مقابلِ این نظر، عده‌ای دیگر از کارشناسان اعتقاد داشتند که درآمد شرکت‌های دولتی به واسطه رانت ها و انحصارات دولتی ایجاد می‌شود و از این منظر میان شرکتهای بخش خصوصی و شرکت‌های بخش دولتی تفاوت وجود دارد و طبیعتاً در بودجه‌ریزی آن‌ها نیز باید تفاوت وجود داشته باشد. از نظر این افراد، چون منابع شرکت‌های دولتی، منابع عمومی است، پس در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی نیز باید مجلس ورود داشته باشد و نباید این شرکت‌ها به حال خود رها شوند.

ارزیابی اهداف و اثربخشی خصوصی‌سازی در ایران

چهارمین نشست با موضوع «ارزیابی اهداف و اثربخشی خصوصی‌سازی در ایران» برگزار گردید. در این نشست تاریخچه‌ای از خصوصی‌سازی در ایران و جهان و چرایی شکل‌گیری آن مطرح شد. تقریبا تمام کارشناسان حاضر در این نشست، بر عدم توفیق دولت‌ها در تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اتفاق نظر داشتند. البته در عدم تحقق اهداف، اختلاف نظراتی میان کارشناسان وجود داشت. عده‌ای از کارشناسان معتقد بودند که خصوصی‌سازی در اصل به دنبال کاهش حضور دولت در اقتصاد و جایگزینی بخش دولتی با بخش خصوصی بوده است. از منظر این افراد، کشور همچنان در اختیار دولت است و هنوز بخش خصوصی به

دلایل مختلف رشد نکرده و از جایگاه لازم در اقتصاد کشور برخوردار نیست.

در مقابل عده‌ای دیگر از کارشناسان معتقد بودند که واگذاری‌ها صورت گرفته اما به دلیل اینکه تنظیم‌گر بخشی ایجاد نگردیده است، انحصار بخش دولتی به انحصار بخش خصوصی تبدیل شده و به جای خصوصی‌سازی، شرکتها رهاسازی شده اند. این عده معتقدند که قبل از واگذاری باید حتما بسترها مهیا شده و تنظیم گر ایجاد شود.

در کنار این دو نظر، نظر سومی هم برای بیان ناکارآمدی خصوصی‌سازی عنوان گردید. در سومین دیدگاه مطرح شده، دلیل اصلی ناکارآمدی، عدم واگذاری مدیریت بوده است. به اعتقاد این کارشناسان، درست است که واگذاری مالکیت از طرق مختلف صورت پذیرفته است اما مشکل اصلی شرکت‌های دولتی یعنی مدیریت دولتی همچنان مرتفع نشده و در شرکت‌های واگذار شده همچنان دولت تصمیم گیر اصلی است. این افراد ایرانخودرو و سایپا را به عنوان نمونه‌ای از واگذاری مالکیت بدون واگذاری مدیریت مثال زدند و معتقد بودند در روش‌های دیگر مانند واگذاری از طریق بورس یا صندوق‌های ETF هم دولت مدیریت شرکت‌ها را واگذار نکرده است.

در ادامه نشست عوامل مختلفی که موجب گردیده است خصوصی‌سازی به اهداف خود نرسد، مورد بررسی قرار گرفت که مهمترین عوامل مطرح شده عبارت بودند از:

- نگاه درآمدی دولت به واگذاری‌ها
- واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش عمومی غیردولتی در قالب ردّ دیون و شکل‌گیری شرکت‌های خصولتی به جای خصوصی
- واگذاری شرکت‌های دولتی بدون اخذ مشاور در تمام مراحل
- واگذاری شرکت‌های دولتی بدون انجام اصلاحات ساختاری و با قیمتگذاری غیرکارشناسی
- واگذاری شرکت‌های دولتی بدون اولویت‌بندی و بدون ایجاد بسترهای لازم

در این نشست پیشنهادهایی برای اصلاح خصوصی‌سازی ارائه شد که از مهمترین موارد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- واگذاری تعهدی شرکت‌ها و نظارت به شرکت‌ها بر اساس موارد تعهد شده
- واگذاری بدون زمین شرکت‌ها
- واگذاری شرکت‌ها به صورت نقدی
- ایجاد بسترهای لازم برای واگذاری مدیریتی شرکت‌ها

در این نشست ضمن بیان این چالش‌ها و راهکارها به این مسئله هم اشاره شد که تقریبا اکثر شرکت‌های گروه ۱ و ۲ واگذار شده و بیشتر شرکت‌هایی که الان در لیست ۳۸۰ شرکت دولتی وجود دارند، جزو گروه ۳ هستند و غیرقابل واگذاری محسوب می‌شوند. در این شرایط، بیش از آن که بحث خصوصی‌سازی دارای اهمیت باشد، بحث ساماندهی شرکت‌های دولتی دارای اهمیت است. در کنار اینکه در شرایط کنونی بحث اعطای سهام عدالت به بازماندگان مطرح است که اگر این اتفاق بیفتد، تقریبا بحث خصوصی‌سازی به انتها می‌رسد و دیگر شرکت زیادی برای واگذاری وجود نخواهد داشت.

فهرست مطالب

گزارش نشست‌های تخصصی

نشست نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد.....۱۴
نشست بررسی مدل مطلوب حکمرانی شرکتی در شرکت‌ها.....۶۰
نشست اصول بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و چارچوب نظارت بر آن.....۸۶
نشست ارزیابی اهداف و اثربخشی خصوصی‌سازی در ایران.....۱۲۵

گزارش تصویری ۱۵۷

گزارش نشست‌های تخصصی

نشست نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نشست اول از سلسله نشست تخصصی «ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی» با موضوع «نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد» ۲۲ شهریور ماه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار شد. این سلسله نشست‌ها در چارچوب «گفتگوهای مسیر پیشرفت» اندیشکده اقتصاد مقاومتی برگزار می‌شود.

در این نشست آقایان همت‌علی شاه‌نظری رئیس امور مدیریت مشاغل و نظام‌های پرداخت سازمان اداری و استخدامی کشور، حمید امانی همدانی رییس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه، محمد حسینی نماینده سابق مجلس و مشاور رئیس دیوان محاسبات کشور، سید مجید میری کارشناس شرکت توزیع برق، حسین فاطمی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس، مینو عدالت‌پور کارشناس سازمان برنامه و بودجه و سید بهزاد بقایی کارشناس

اندیشکده اقتصاد مقاومتی حضور داشتند.

روشن شدن تعریف امور حاکمیتی و تصدی اولین گام در ساماندهی شرکت‌های دولتی

در ابتدا حسین فاطمی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس و دبیر نشست با اشاره به فلسفه تشکیل این سلسله‌نشست‌ها گفت: در اولین نشست به نقش و مأموریت شرکت‌های دولتی در اقتصاد پرداخته می‌شود.

وی ادامه داد: برای اینکه بتوان به این سوال پاسخ داد، لازم است در ابتدا تعریف امور حاکمیتی و تصدی به روشنی مشخص باشد اما در شرایط کنونی کشور چنین تعریفی وجود ندارد. به نظر شما چه اموری حاکمیتی و چه اموری تصدی است؟

برخی از سازمان‌ها در حال اداره به صورت شرکتی هستند

در پاسخ به این سوال، حمید امانی همدانی رییس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه، گفت: به نظر من بحث تصدی و حاکمیت خیلی بحثی اساسی نیست. حاکمیت یک هسته سختی دارد، هسته محکمی دارد که حالا می‌توانیم همان چیزهایی که کالا و خدمات عمومی هستند مثل امنیت، دفاع، قضاوت و مواردی که همچشمی در آن‌ها اتفاق نمی‌افتد را به عنوان این هسته سخت در نظر بگیریم.

وی افزود: بر روی همین هسته سخت یک لایه نرمی وجود دارد که همین الآن هم برون‌سپاری و تصدیشان واگذاری شده‌است. به عنوان مثال دفتر خدمات دولت الکترونیک، پلیس + ۱۰، خدمات قضایی و آن لایه‌هایی که جنبه عملیات خدمت‌رسانی دارد، با رگولاتوری دولتی به بخش خصوصی واگذاری شده‌است.

امانی با بیان اینکه به نظر من مفهوم کلی ارائه تولید کالا و خدمت وظیفه شرکت‌ها است، گفت: این خیلی مفهوم سختی نیست کما اینکه بعضی از خدمات توسط دولت ارائه می‌شود و از نظر طبقه‌بندی NSA خدمات دولتی هم جزو بخش خدمات است، حالا بخشی می‌تواند شکل شرکتی و بخشی شکل سازمانی پیدا کند.

وی افزود: ما نباید مفهوم حاکمیت را با سازمان و موسسه دولتی و مفهوم تصدی اقتصادی را با بنگاه‌داری و شرکت‌داری هم‌عرض بدانیم. همین الآن هم می‌بینیم که بعضی از سازمان‌های ما مانند سازمان هدفمندی یارانه‌ها، سازمان ملی استاندارد و سازمان بنادر و دریانوردی گرچه بعضی خدمات را ارائه می‌دهند که ارتباطی با تولید کالا و خدمات خصوصی ندارند ولی به صورت شرکت تعریف شده‌اند که می‌تواند مورد خدشه باشد.

امانی ادامه داد: حتی مساله دفاع و امنیت که ما آن را به‌عنوان هسته سخت می‌پذیریم، می‌تواند توسط بخش خصوصی اداره شود. به‌عنوان مثال بخشی از پلیس محلی می‌تواند به موسسات خدمات امنیتی خصوصی سپرده شود. به این صورت امنیت هم می‌تواند جزو امور تصدی محسوب و به کالای خصوصی تبدیل شود.

دولت باید مداخلاتی را که برای خودش ضروری می‌داند روشن سازد

رئیس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه با بیان اینکه کالای عمومی هم یک طیف است و نمی‌توان به صورت صفر و یکی برخورد کرد، گفت: بنابراین مناقشه بین امور حاکمیت و تصدی را خیلی مناقشه درستی نمی‌دانم؛ مهم این است که دولت کدام مداخلات در اقتصاد را برای خودش ضروری می‌داند و آن مداخلات را به چه شکلی در قالب موسسه دولتی یا شرکت دولتی می‌خواهد سازماندهی کند.

امانی با بیان اینکه ورود دولت به شرکت‌داری دولتی می‌تواند دلایل مختلفی داشته‌باشد، گفت: بعضی در قانون اصل ۴۴ مانند گروه‌بندی شرکت‌ها در ۳ دسته مستتر است، مثلا یک

بخش‌هایی را دولت تعیین کرده و قلمرو خودش تلقی می‌کند که البته ممکن است دولت‌های دیگری باشند که آن را قلمرو خودشان تلقی نکنند.

وی افزود: به بیان دیگر دولت این حوزه‌ها را تصدی می‌داند اما می‌گوید این تصدی باید در اختیار دولت باشد. حال ممکن است یک سری تصدی‌های اجتماعی باشند که حاکمیت از آنِ خودش می‌داند یا یک سری تصدی‌های اقتصادی هستند که دولت قلمرو خودش می‌داند. مثلا در حوزه بهداشت و درمان می‌توان بخشی از این تصدی‌های اجتماعی را احصا کرد که دولت وظیفه خودش می‌داند؛ مهم این است که حاکمیت نقش و مداخلات خودش را در بخش‌های مختلف چگونه تعریف و فرموله می‌کند.

امانی ادامه داد: در «تبصره یک ماده ۲» قانون اصل ۴۴ می‌گوید «دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی»، اما حد بهینه را روشن نکرده و بین بخش خصوصی محض و دولتی محض به درستی تفکیک ایجاد نمی‌کند. می‌گوید من آشپزی می‌کنم و این نقطه، نقطه بهینه‌ام است و اسم مداخلاتم را مداخلات سازگار با بازار می‌گذارم. درستش این است که این حد بهینه تعیین شود. مثلا قانون می تواند بگوید که دولت شکست‌های بازار را پوشش دهد یا در مراحل ابتدایی و استارتاپی مداخلاتی به شکل شرکتی و نه در قالب اعطای یارانه انجام دهد؛ اما هیچ کدام از این موارد را قانون تعیین نمی‌کند.

رئیس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه با بیان اینکه سهم بهینه بخش دولتی یک نقطه قطعی نیست ولی باید با گفتگو تعیین شود، گفت: در فعالیت‌های تعریف شده «ماده ۲» قانون اصل ۴۴، این جمله نوشته شده که به منظور حفظ استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی، دولت مجاز است به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از ۲۰ درصد ارزش سرمایه در بازار بیشتر نباشد.

وی افزود: با وجود محدودیت ۲۰ درصدی، در هیچ کجا تعیین نشده کدام موضوع جنبه حاکمیتی، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی دارد که دولت باید ورود کند. دلیل آن هم این است که چیستی نقش دولت هنوز در ایران روشن نیست.

امانی برای توضیح بیشتر گفت: به‌عنوان مثال هنگامی که در قانون، شرکت‌ها به سه گروه تقسیم شدند، قرار بر این شد در فعالیت‌های مرتبط با شرکت‌های حاضر در گروه یک، ورود دولت ممنوع باشد و صرفا سازمان‌های توسعه‌ای برای صنایع پرخطرِ دارای فناوری پیشرفته (High tech) و مناطق محروم بتوانند ورود کنند و در آن قالب هم نهایتا می‌توانند ۴۹ درصد سهام داشته‌باشند؛ اما بعد از یک مدت از این قاعده عقب‌نشینی شد و سازمان توسعه‌ای در برخی موارد تا ۱۰۰ درصد هم ورود کرد که خودش محل نقد و موید چسبندگی دولت به همان نقش‌های قدیم است.

وی با بیان اینکه در عمل، حاکمیت به قانون و عدم حضور در گروه یک پایبند نبود، گفت: ممکن است برای عدم پایبندی دلایلی محکم وجود داشته‌باشد. ممکن است دولت نقش‌آفرینی در مناطق محروم که بخش خصوصی نمی‌رود و در بخش‌های دارای فناوری پیشرفته (High tech) و نو که در آن‌ها ریسک‌های غیر تجاری وجود دارد را جزو الزامات می‌دانسته و این کار را از طریق سازمان توسعه‌ای انجام داده‌است.

امانی پس از بیان شیوه‌های دیگر نقش‌آفرینی دولت در گروه یک، گفت: یک استدلال برای حضور دولت در گروه دو، این است که یک کالایی که نیاز به سرمایه‌گذاری بزرگی دارد و برای کشور مهم است، اگر به اندازه کافی تولید نشد؛ دولت می‌تواند به صورت تصدی‌گرایانه برای تأمین کسری ورود کند. البته اینجا یک خط کشیده و گفته شده‌است که نباید این مداخله بیش از ۲۰ درصد بازار باشد. به نوعی در این حوزه لزوم نقش‌آفرینی دولت به‌صورت تنظیم‌گری فراموش شده‌است.

سازمان خصوصی‌سازی نتوانست به وظایفش عمل کند

امانی با انتقاد از عملکرد کشور در زمینه خصوصی‌سازی، گفت: برای واگذاری‌ها ما سازمان خصوصی‌سازی را تاسیس کردیم ولی فکر نمی‌کنم کسی اعتراف نکند که ما سازمان واگذاری تأسیس کردیم نه سازمان خصوصی‌سازی. هیچ جا سازمان خصوصی‌سازی به

معیارهایی که قانون برایش تعیین کرده بود ورود نکرد و بعضا صریحا اعتراف کرد که ما صلاحیت چنین کارهایی را نداریم. مثلا سازمان خصوصی‌سازی خودش معترف بود که صلاحیت نظارت بر شروط ضمن قرارداد واگذاری یا ارائه تخفیف برای واگذاری ندارد.

وی افزود: دومین مسئله در خصوصی‌سازی این بود که ردّ دین اتفاق افتاد. ما شرکت‌ها را از دولت خارج و به بخش عمومی و صندوق‌های بازنشستگی که هیچ تنظیم‌گر تخصصی هم بر آن ها نظارت ندارد، منتقل کردیم. نظارت بر آن‌ها عام است، براساس قانون تجارت و سیاست‌های عام فعالیت‌های اقتصادی کشور بر آن‌ها نظارت می‌شود اما هیچ جایی نیست که براساس اولویت توسعه اقتصادی و توسعه صنعتی بر آن‌ها نظارت کند و مسیرهایشان را به سمتی تغییر دهد که تمام ملاک صندوق‌ها و بخش خصولتی برای سرمایه‌گذاری سودآوری نباشد و به توسعه نیز توجه نمایند.

امانی با بیان اینکه در خصوصی‌سازی محتواها کنار گذاشته شد، گفت: الآن اگر بگویند واگذاری چقدر انجام شد، سازمان خصوصی‌سازی می‌گوید من فلان شرکت‌ها را واگذار کردم (از اینکه یک سری از واگذاری‌ها دچار شبهه فساد شدند یا واقعا فساد داشتند یا اشکالاتی که بود، بگذریم) اما در مجموع نمی‌توانیم بگوییم یک تفکر، یک پارادایم و یک سیاست در اجرای قانون اصل ۴۴ حاکم شد. من یک مسئله‌ای به نظرم می‌آید که در قانونگذاری وجود دارد، ما فکر می‌کنیم قانون یعنی تحقق و مثل کُن فَیَکونِ الهی است. موقعی که اراده می‌کند می‌گوید کُن، انتظار دارد که بعدش یکون اتفاق بیفتد. الآن در مجلس می‌بینیم پشت سر هم طرح و قانون تصویب می‌شود و بلافاصله فکر می‌کنند عینا باید اتفاق بیفتد در صورتیکه باید ببینیم ظرفیت اجرایی آن وجود دارد یا نه.

وی افزود: به عنوان مثال یک قانونی برای رفع موانع تولید تدوین شده‌است یکی دوسال پیش، بعد از تصویب بلافاصله خروجی‌های غایی قانون طلب می‌شود، در صورتی که به هر حال اجرایی شدن یک کار مقدماتی دارد و زمانی طول می‌کشد. در مورد خصوصی‌سازی هم باید الزامات و مقدمات اجرایی کردن قانون اجرای اصل ۴۴ دیده شود.

لزوم آشنایی با ابعاد مختلف مسئله برای حل آن

سید مجید میری با بیان اینکه باید ما ریشه‌ای به موضوع حاکمیت و تصدی نگاه کنیم، گفت: واقعیت این است که ما بعضا یک شکلی از اجرا را از یک کشوری گرفتیم و می‌خواهیم همان را پیاده کنیم بدون اینکه بدانیم ماهیتش چیست. به نظر من در بحث تصدی‌گری به طور خاص در کشور باید در سه بُعد قضیه نگاه شود. بُعد اول تعریف درست از مسئله است.

وی افزود: زمانی که تعریف درستی نداشته‌باشیم وقتی با یک هنجاری در فضای سیاست‌گذاری مواجه می‌شویم، بدون دانستن هدف و جزئیات ممکن است پذیرفته شود. به طور مثال خصوصی‌سازی به عنوان یک اصل پذیرفته می‌شود بدون اینکه بدانیم خصوصی‌سازی در چه قالبی باید انجام شود و کشورهای دیگر چگونه آن را اجرایی کرده‌اند.

میری با بیان اینکه به هر حال با تعریف درست یا غلط از مسئله، در اجرا نیز مشکلاتی وجود دارد، گفت: به‌عنوان مثال در صدر سیاست‌های اصل ۴۴ اهدافی مانند کمک به رشد اقتصاد ملی، کاهش بدهی‌های دولت، گسترش مالکیت در سطح عموم و ... داشتیم. تقریبا می‌توانم بگویم نه تنها اهداف حاصل نشده بلکه حداقل در حوزه انرژی به طور خاص نتیجه عکس داشته‌است و خلاف اهداف، حاصل شده که مشکل آن در اجرا بوده‌است.

وی الزام قانونی و اجرایی را سومین بُعد از حل مسئله دانست و گفت: به فرض که مدل اجرایی هم وجود داشته‌باشد، در صورتی که الزام قانونی و اجرایی وجود نداشته‌باشد، مسئله حل نخواهد شد.

میری ادامه داد: به‌عنوان مثال در مواجهه با شرکت‌های توزیع، قانون استقلال شرکت‌های توزیع تدوین شده‌است اما بدون اینکه مسائل شرکت‌های توزیع را بداند؛ ماهیتی ایجاد کرده که اسم آن را نمی‌شود شرکت دولتی یا سازمان گذاشت. در قانونِ استقلال واژه «غیردولتی» خلق شده در حالی که شرکت یا خصوصی یا تعاونی یا دولتی است و واژه غیردولتی خلق شده و ماهیتش هم معلوم نیست.

هدف از خصوصی‌سازی در دنیا اصلاح ساختار بود

کارشناس شرکت توزیع برق تهران با بیان اینکه تفکیک حاکمیت و تصدی، تفکیک درستی نیست، گفت: ما در حکمرانی وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، مدیریت و برنامه‌ریزی و تصدی‌گری و شرکت‌داری را داریم که تعریف هرکدام باید مشخص شود.

وی افزود: آن چیزی که در دنیا به اسم خصوصی‌سازی شناخته می‌شود به نوعی اصلاح ساختار است و از سال ۱۹۸۲ در شیلی شروع شده و بعد انگلیس، آمریکا و سایر کشورها آن را اجرا کردند. چیزی که این کشورها دنبالش بودند بحث اصلاح ساختار بود به این معنی که مشخص کنند سیاست‌گذار کیست، تنظیم‌گر کیست و تصدی‌گر کیست و چه کسی مدیریت و برنامه‌ریزی را بر عهده دارد.

لزوم تفکیک وظایف تنظیم‌گری از تصدی‌گری

میری با بیان اینکه یکی بودن سیاستگذار، تنظیم‌گر، تصدی‌گر و مدیر، تعارض منافع ایجاد کرده و سیستم را به سمت نابهینگی می‌برد، گفت: این نابهینگی در شرکت توزیع می‌شود و به تلفات بالا و راندمان پایین منجر می‌شود.

وی افزود: موضوع اول در زمینه تفکیک، در ابتدا ایجاد تعریف درست از تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری و تصدی‌گری است. فرض کنید تعریف هم داشتیم، هنگامی که در صنایع مختلف بررسی می‌کنیم، تفاوت‌هایی وجود دارد. ویژگی هر صنعتی با دیگری فرق دارد و نمی‌شود برق را با ماست و پنیر و گوجه مقایسه کرد.

میری ادامه داد: مشخصه‌های کالاها و صنایع با هم فرق دارد، یک کالا عمومی و دیگری رقابتی است. البته ممکن است در یک صنعت، یک سری بخش‌ها رقابتی و یک سری انحصاری باشند.

اداره حوزه برق در دنیا در اختیار شرکت‌های عمومی و دولتی است

کارشناس شرکت توزیع با اشاره به حضور دولت در حوزه تصدی‌گری گفت: در دنیا تصدی‌گری می‌تواند در قالب شرکت عمومی (public)، شرکت خصوصی (invester owned) یا شرکت دولتی (state owned) باشد. در همان آمریکا کلی شرکت وجود دارد که عمومی هستند. به‌عنوان مثال در تولید برق بخش اعظم عمومی هستند و کمتر از ۲۰ درصد دولتی است.

وی افزود: در کشورهایی مثل کره، چین یا حتی نروژ و فرانسه تولید برق کاملا توسط شرکت‌های دولتی انجام می‌شود. در کشوری دیگر ممکن است این بخش توسط شرکت‌های خصوصی انجام شود اما اینکه بیان شود تصدی‌گری لزوما باید توسط بخش خصوصی انجام گیرد، اشتباه است. در انگلیس در سال ۲۰۰۰ در صنعت برق خصوصی‌سازی کرده‌اند اما اخیراً با مشکل فرسودگی بالای نیروگاه‌های برق و کمبود تولید مواجه شدند و تصمیم گرفتند دولت به وسیله شرکت‌های دولتی ورود کرده و تولید برق نماید تا بحران رفع شود. نتیجه‌گیری انگلستان این بود که بخش خصوصی برای رفع بحران مناسب نیست و از همین جهت خودش ورود کرد.

میری ادامه داد: در کرونا هم دیدیم که دولت‌ها ورود کرده و سعی کردند بحران را مدیریت نمایند. بنابراین خصوصی‌سازی در زمینه تصدی یک اصل نیست و در برخی مواقع باید شرکت دولتی ورود کرده و کار را پیش ببرد.

دلیل خاموشی‌ها، تمرکز وزارت نیرو در شرکت‌داری و غفلت از برنامه‌ریزی است

این کارشناس صنعت با بیان اینکه مهمتر از خصوصی‌سازی، ایجاد متولی مدیریت و برنامه‌ریزی و سیاستگذار است، گفت: مشکل اصلیِ خاموشی‌ها در ایران، نبود نهاد مدیریت و برنامه‌ریزی در حوزه برق است. به هر حال یک نیازی در کشور در حوزه برق وجود دارد

و باید نهادی متناسب با این نیاز به فکر تنظیم بازار و تولید برق باشد اما در شرایط کنونی چنین نهادی نیست و موجب شده نیاز به برق بیش از تولید آن شود که خود را به صورت بحران خاموشی نشان داد.

وی افزود: در شرایط کنونی عمده زمان وزیر نیرو و ساختار به تعیین هیئت مدیره و مدیرعامل و مدیریت توانیر و سایر شرکت‌های دولتی می گذرد و برای مدیریت و برنامه‌ریزی برق و سیاستگذاری و تنظیم‌گری زمانی باقی نمی‌ماند.

میری با بیان اینکه کشورها قبل از خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار، سیاستگذار و تنظیم‌گر داشتند، گفت: به‌عنوان مثال آمریکا قبل از اینکه اصلاح ساختار نماید، دپارتمان انرژی (DOE) برای تنظیم‌گری داشت.

بخش خصوصی در تولید برق ایران یک ریال هم سرمایه‌گذاری نکرده‌است

کارشناس شرکت توزیع با بیان اینکه در بخش تصدی‌گری، اگر بخواهد مسئله برق حل شود باید یک ساختار درست تعریف شود، گفت: در سالیان گذشته بخش خصوصی که در حوزه تولید ورود کرده یک ریال سرمایه‌گذاری نکرده و سرمایه‌گذاری‌ها با منابع دولتی و صندوق توسعه بوده‌است. دلیل آن هم فضای اقتصاد کلان کشور است. با وجود بازارهای غیر مولد، بخش خصوصی اگر بخواهد در تولید سرمایه‌گذاری کند انتظار دارد در طول دو یا سه سال سرمایه‌گذاری‌اش برگردد که به معنای قیمت بالاتر تولید برای مصرف‌کننده است.

وی افزود: از آن طرف برق، کالای عمومی است و در شرایط موجود دولت می‌تواند با هزینه کمتری به نسبت بخش خصوصی برای عموم برق تولید کند. عرضم این است که در انتخاب نوع تصدی‌گری پارامترهای متعددی دارید ولی اصل مسئله این است که این چهار حوزه را تفکیک کنید و در حوزه‌ای که می‌خواهید به صورت تصدی‌گری ورود کنید باید تصمیم

بگیرید یک بخشی دولت و یک بخشی هم بخش خصوصی ورود کند.

سید محمد حسین فاطمی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس و دبیر نشست گفت: هیچ جایی حتی از خود اصل ۴۴ قانون اساسی تا سیاست‌های آن و آئین‌نامه‌هایش، محتوایی نمی‌بینم. یعنی همه جا مصادیق است. سیاست‌های کلی را که می‌بینیم آنجا هم مصادیق است و محتوایی در مورد اینکه منطق کار ما چیست، ندارد.

وی افزود: در قوانین و در ماده دو اصل ۴۴، گروه‌بندی‌های ارائه شده هم مجددا سلبی است یعنی گروه یک می‌گوید هر چیزی غیر از دو و سه و امید داریم در گروه دو و سه یک محتوایی باشد، بعد می‌بینیم در گروه دو هم می‌گوید هر چیز غیر از سه. در گروه سه هم دوازده مصداق است یعنی هیچ جایی محتوایی وجود ندارد. هر جا مطرح گردیده، مصادیق است با اینکه در اصل ۴۴ گفته فعالیت، ولی الآن که ۱۴ سال از اجرای قانون می‌گذرد حتی در آئین‌نامه تشخیص و انطباق هم هیچ کس نگفته این فعالیت یعنی چه.

فاطمی ادامه داد: حتی در موضوع اصلاح قانون ۴۴ راهکاری که توسط سازمان خصوصی‌سازی و دیگران پیشنهاد می‌شود این است که فعالیت را برداریم و بحث را بنگاهی کنیم که دیگر وارد آن بحث هم نشویم.

شرکت دولتی نباید وظیفه حاکمیتی بر عهده داشته‌باشد

همت‌علی شاه‌نظری رئیس امور مشاغل سازمان اداری و استخدامی در ادامه نشست گفت: تعریف شرکت‌های دولتی در قانون محاسبات عمومی سال ۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری ۸۶ ارائه گردیده‌است. براساس این دو قانون شرکت دولتی باید به استناد قانون شکل گرفته و بیش از ۵۰ درصد سهامش در اختیار دولت باشد. البته در قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی را بنگاه اقتصادی دانسته‌است.

شاه نظری با اشاره به دوگانه کارشناسی در خصوص بنگاه‌داری دولت، گفت: البته در سطح

کارشناسی بین اینکه آیا دولت باید خودش بنگاه‌دار باشد یا زمینه فعالیت بنگاه‌داران را ایجاد کند اختلاف وجود دارد اما محل بحث امروز ما نیست.

رئیس امور مشاغل سازمان اداری و استخدامی با بیان اینکه در تعاریف، وظایف حاکمیتی برای واحدهای سازمانی مانند وزارتخانه و موسسه دولتی دیده شده‌است، گفت: اما برای شرکت‌های دولتی چنین وظیفه‌ای دیده نشده‌است و وظایف آن‌ها، وظایف تصدی‌گری است.

وی افزود: درست است که در قوانین برای شرکت‌های دولتی وظایف حاکمیتی دیده نشده اما در عمل، خلاف این رویه اتفاق افتاده‌است، در حالی که شرکت دولتی نمی‌تواند وظیفه حاکمیتی داشته‌باشد. اگر هم وظایف حاکمیتی دارد باید گرفته و به موسسه و یا وزارتخانه تخصصی داده شود. به عنوان مثال شرکت‌های توزیع برق نمی‌توانند وظیفه حاکمیتی داشته‌باشند و وزارتخانه نیرو باید سیاستگذاری و وظایف حاکمیتی را پیش ببرد.

شاه نظری با بیان اینکه مشکل دیگر در اداره شرکت‌های دولتی، تفاوت در قوانین حاکم بر آن‌ها است، گفت: بعضاً قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی با هم متفاوتند. بخشی از شرکت‌های دولتی که فعالیت دارند از مقررات عمومی دولت تبعیت می‌کنند و بعضی دارای مقررات خاص هستند.

وی افزود: شرکت دولتی اگر بخواهد مشابه بنگاه اقتصادی فعالیت نماید باید قواعد و قوانین حاکم بر آن با دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها متفاوت باشد. اگر بخواهیم مقرراتی که برای وزارت آموزش و پرورش حاکم است عینا برای شرکت دولتی هم اجرا کنیم، مشکلاتی ایجاد می‌کند و مانع بنگاه‌داری صحیح هم می‌شود.

شاه نظری با بیان اینکه اگر شرکت به‌عنوان بنگاه اقتصادی بخواهد فعالیت داشته‌باشد باید ریسک کند، گفت: ما در شرکت‌های دولتی که از مقررات عمومی تبعیت می‌کنند اصلا ریسک تجاری نداریم و همین عامل اصلی زیان و ناکارآمدی شرکت‌های دولتی است.

وی افزود: از آن طرف تصمیم‌گیری در امور توسعه‌ای برای شرکت‌های دولتی امری ضروری

است اما در شرایط کنونی مدیرانی که در رأس شرکت دولتی قرار دارند تصمیمی در این راستا نمی‌گیرند و بی‌تصمیمی را ترجیح می‌دهند. یکی از عواملی که مدیران را به این سمت سوق داده قواعد حاکم بر آن‌هاست که مشابه وزراتخانه‌های حاکمیتی است در حالی که نباید به این صورت باشد.

شاه نظری با بیان اینکه شرکت دولتی نمی‌تواند وظایف حاکمیتی داشته‌باشد اما ممکن است وظایف غیر قابل واگذاری داشته‌باشد، گفت: بعضی از شرکت‌های گروه یک و دو به همین دلیل واگذار نشدند. البته درست است که این شرکت‌ها وظایفشان قابل واگذاری نیست ولی به این معنا نیست که حتما حاکمیتی باشند.

لزوم واگذاری صحیح شرکت‌های دولتی

رئیس امور مشاغل سازمان اداری و استخدامی با بیان اینکه در واگذاری‌ها باید دقت بیشتری داشته‌باشیم، گفت: الآن خیلی از شرکت‌های دولتی واگذار شده را که رصد کنیم می‌بینیم مشکلاتی دارند. به‌عنوان مثال در مجموعه بانک ملت یا بانک صادرات که واگذار شده‌اند صد درصد واگذاری به بخش خصوصی نیست و در کنار مفهوم شرکت دولتی و شرکت خصوصی، مفهوم شرکت غیردولتی هم به وجود آمده‌است که نه خصوصی است و نه دولتی.

لزوم تدوین چارچوبی برای انتصابات شرکت‌های دولتی

شاه نظری با بیان اینکه یکی از عوامل زیان در شرکت‌های دولتی، انتصابات نامناسب در این شرکت‌ها است، گفت: برای تمام مشاغل شرایط احراز وجود دارد ولی برای مدیران شرکت‌های دولتی هیچ شرایط احرازی تا همین دو سه سال پیش نداشتیم.

وی افزود: به راحتی یک فرد بدون داشتن شرایط لازم در شرکت‌های دولتی منصوب می‌شود، آن هم در شرکت‌ها و هولدینگ‌های بزرگ دولتی.

شاه نظری با بیان اینکه برای رفع این مشکل ما مدیران را در کشور به دو دسته مدیران سیاسی یا حرفه‌ای تقسیم‌بندی کردیم، گفت: مدیران حرفه‌ای حتما باید حداقل شرایطی مانند تخصص، تجربه و دانش مربوط را داشته باشند.

وی افزود: تا همین دو سه سال پیش شرایط خاصی وجود نداشت اما با فعالیت‌هایی که صورت گرفت شرکت‌ها براساس اندازه لازم است یک سری موارد را در انتصابات خود لحاظ نمایند.

هیچ شرکت خصوصی در لیست ۱۰۰ شرکت بزرگ ایران قرار ندارد

فاطمی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس در ادامه با اشاره به بررسی صورت گرفته در خصوص ۱۰۰ شرکت بزرگ کشور، گفت: از صد شرکت بزرگ کشور از نظر مالکیت و کنترل، ۹۷ شرکت عمومی غیر دولتی و ۳ شرکت متعلق به دولت بود و بخش خصوصی هیچ نقشی نداشت.

لزوم دسته‌بندی شرکت‌ها براساس مأموریت

در ادامه سید بهزاد بقایی کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی در پاسخ به تفکیک تصدی و حاکمیت گفت: به نظر می‌رسد در لایه قبلی، کشور به این جمع‌بندی نرسیده که کجا خودش می‌خواهد ورود کند و کجا بخش خصوصی باید ورود کند.

وی افزود: به نظر می‌رسد قانون تنظیم شده و نحوه مواجهه کشور با شرکت‌های دولتی به نوعی واکنشی است به شرکت‌های موجودی که در کشور وجود داشته است.

بقایی با بیان اینکه هدف قانون اصل ۴۴ این بوده که دولت به سمت تنظیم‌گری و سیاستگذاری حرکت کند گفت: با وجود این، تعریفی از دستگاه تنظیم‌گر نداشته و به سمت

ایجاد نهاد تنظیم‌گر هم حرکتی صورت نگرفته‌است. در کنار اینکه در واگذاری‌هایی که اتفاق افتاده هم نیامده به صورت کامل مدیریت را واگذار کند. واگذاری را هم به واگذاری مالکیت محدود کرده‌است.

وی افزود: به عنوان مثال خیلی از شرکت‌ها مثل ایران خودرو و سایپا که به اسم، خصوصی شده‌اند، همچنان توسط دولت در حال مدیریت هستند و مدیریتشان همچنان توسط دولت تعیین می‌شود.

بقایی با بیان اینکه عملکرد کشور در واگذاری موید این است که تعریف واگذاری و مدل دخالت کشور در بحث شرکت‌های دولتی دقیق مشخص نشده‌است، گفت: در لیست ۳۸۲ شرکت پیوست سوم بودجه شرکت‌هایی با ماموریت‌های متفاوت در کنار یکدیگر قرار گرفته‌اند.

وی افزود: به عنوان مثال بانک مرکزی یا سازمان هدفمندی یارانه‌ها که در حال انجام کار حاکمیتی هستند در کنار شرکت بازرگانی دولتی که کار پشتیبانی می‌کند و شرکت ملی نفت که فعالیت تجاری انجام می‌دهد، قرار گرفته‌اند و سعی کرده‌ایم برای این‌ها یک نسخه بپیچیم در صورتی که ماموریت این‌ها متفاوت است و در نتیجه مدل برخوردها و قوانین حاکم بر این شرکت‌ها باید با هم متفاوت باشد. وقتی هم که برای این‌ها یک نسخه در نظر گرفتیم، به چالش برخوردیم و مجبور شدیم برایشان استثناء بگذاریم.

سیاسی‌کاری یکی از مشکلات شرکت‌های دولتی است

در ادامه محمد حسینی نماینده سابق مجلس و مشاور رئیس دیوان محاسبات گفت: دو سه مبحث را آقای امانی گفتند که اگر روی آن‌ها متمرکز شویم، شاید به یک جمع‌بندی برسیم.

حسینی با بیان اینکه ما در کشور مشکل سیاسی‌کاری داریم، گفت: به‌عنوان مثال با جابه‌جایی افراد خیلی از پروژه‌ها متوقف یا نیمه‌کاره می مانَد، نه اینکه طرح بدی بوده‌باشد اما به دلیل

اینکه به اسم دیگری خورده‌است، کنار گذاشته می‌شود.

وی افزود: مشکل دیگر این است که مدیر براساس یک سری شاخص تعیین نمی‌شود و مباحث سیاسی‌گری و سیاست‌زدگی بیش از حد موثر است.

حسینی با بیان اینکه ما فکر می‌کنیم همیشه می‌توانیم با قانون مشکل را حل کنیم در صورتی که چنین چیزی لازم نداریم، گفت: خیلی مشکلات به راحتی بدون نیاز به قانون قابل حل شدن است. فقط لازم است دستگاه‌ها کنار هم بنشینند و تلاش کنند مشکل ایجاد شده را حل کنند. گاهی کارشناسان اگر کنار هم بنشینند مشکل حل می‌شود اما در اغلب موارد مدیران کنار هم می‌نشینند و سیاسی کاری‌ها مانع رفع مشکلات می‌شود.

نماینده سابق مجلس با اشاره به صحبت آقای امانی در خصوص میزان مداخله‌گری، گفت: فردی که در کشور مسئول می‌شود، می‌خواهد همه چیز را در یَد و اختیارش داشته‌باشد. احساس می‌کند باید از مرغ و تخم مرغ تا فروش نفت در اختیارش باشد.

وی افزود: زمانی هم که حیطه مدیریت یک فرد گسترده می‌شود یقینا به آن نمی‌رسد. در کنار اینکه انسانیم و محدودیت‌هایی داریم، تازه دانش آن را هم نداریم و فقط احساس می‌کنیم که باید اختیار همه چیز را داشته‌باشیم.

حسینی با بیان اینکه روحیه تسلط بر همه چیز باعث می‌شود نخواهیم اختیار را هم واگذار کنیم، گفت: چرا سایپا را مدام واگذار می‌کنیم و نصفش را نگه می‌داریم؟ چرا ایران خودرو را نگه می‌داریم؟ ما در حوزه دولت شرکت‌های مادر تخصصی درست کردیم که اصلا نمی‌دانیم مادرِ کی هستند و چه زمانی متولد شدند؟

وی افزود: در کنار اینکه ما شرکت غیردولتی را هم پذیرفتیم در حالی که در قانون تجارت شرکت یا عام است یا خاص و مقررات مربوط به خودش را دارد.

شرکت‌ها را بدون اصلاح ساختار واگذار کردیم

حسینی با بیان اینکه در اجرا خصوصی‌سازی از اهداف خود منحرف شد، گفت: به تدریج دو هدف تامین منابع برای بودجه و پرداخت بدهی‌ها جایگزین اهداف اصلی قانون اصل ۴۴ شدند و این در حالی است که اصلا به خصوصی‌سازی مربوط نمی‌شوند.

نماینده سابق مجلس با بیان اینکه یکی از وظایف اولیه سازمان خصوصی‌سازی اصلاح ساختار شرکت‌ها قبل از واگذاری بود، گفت: طبق قانون شرکتی که در اختیار سازمان خصوصی‌سازی قرار می‌گرفت باید اصلاح ساختار شده و سپس واگذار می‌شد اما شاید برای هیچ شرکتی این کار انجام نشد.

وی افزود: یکی از دلایل این بود که اصلا به سازمان خصوصی‌سازی دسترسی، اطلاعات و شرایط لازم برای اصلاحات داده نشد در کنار اینکه هماهنگی لازم با دستگاه مادر و وزارتخانه تخصصی برای واگذاری شرکت زیرمجموعه اتفاق نیفتاد.

حسینی مشکل دیگر در خصوصی‌سازی را حجم بالای قوانین و وظایف دانست و گفت: سازمان خصوصی‌سازی نزدیک ۶۰، ۷۰ نفر آدم دارد که ۲۰ نفر از آن‌ها تخصصی محسوب می‌شوند. با این ۲۰ نفر می‌خواهیم همه کاری انجام دهیم اما امکانش نیست.

وی در ادامه به عدم ورود دستگاه‌های نظارتی در نظارت بر شرکت‌های دولتی اشاره کرد و گفت: تا الآن شرکت‌ها مجمع برگزار می‌کردند ولی آن را به تأیید سازمان برنامه و بودجه که نماینده سهام دولت است نمی‌رساندند.

حسینی ادامه داد: ما در سال گذشته بندی را در بودجه اضافه کردیم که طبق آن حتما باید صورتجلسه مجامع به تایید سازمان برنامه و بودجه برسد. موارد مشابه این زیاد است و باید این‌ها را درست کنیم.

نماینده سابق مجلس با بیان اینکه من هم با نظر دوستان در خصوص نبود تنظیم‌گری در کشور موافق هستم، گفت: به‌عنوان مثال معاونت شرکت‌های دولتی وزارت اقتصاد فقط

دفتر قشنگی دارد ولی هیچ کاری نمی‌تواند بکند و هیچ نظارت، اثربخشی و تاثیرگذاری در رفتارهای شرکت‌ها ندارد و هرکس در حال انجام کار خودش است. شرکت‌های هر دستگاه هم صرفا به وزارتخانه تخصصی پاسخگویی دارند.

وی افزود: اگر می‌خواهیم کاری کنیم، لازم است یک تنظیم‌گری و نظارت درست ایجاد کنیم و رویکرد مداخله‌گرایانه دولت را هم باید حل کنیم. دولت احساس می‌کند اگر همه چیز در اختیارش باشد کرونا را شکست می‌دهد، بهره‌وری در شرکت‌های دولتی را بالا می‌برد و مشکل کمبود برق و اشتغال را حل می‌کند؛ چون فکر می‌کند حتما خودش باید حضور داشته‌باشد و هنوز یاد نگرفته با دیگران بازی کند.

در ادامه نشست امانی گفت: آقای بقایی گفتند کشور هنوز به این نتیجه نرسیده و تصمیم نگرفته که می‌خواهد چه‌کار کند. یکی از مشکلات ما این است که معادل کشور مشخص نیست چه کسانی هستند.

وی افزود: یک تیم با سازگاری تفکر اقتصادی باید سکان اقتصاد کشور را در دست بگیرند و فرمان‌هایی بدهند و قوانینی را احتمالا تغییر بدهند و نهادسازی کنند و اگر در یک دوره نتیجه گرفتند فَبها و اگر نگرفتند گروه دیگری کار را باید ادامه دهد اما ما در داخل چنین چیزی نداریم.

اقدام درست کشور در عدم تغییر اصل ٤٤ قانون اساسی

امانی با بیان اینکه عدم اصلاح اصل ۴۴ قانون اساسی کار درستی بود، گفت: اصل ۴۴ قانون اساسی جوری نوشته شده‌است که انگار اقتصاد ایران دولتی است بعدش تعاونی است و بعد می‌گوید «بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری صنعت و تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت اقتصادی و تعاونی است» یعنی بخش خصوصی در آن، یک بخش اضافی و پسماند به نظر می‌رسد.

وی افزود: اما همین اصل ۴۴ یک جمله آخرش دارد که بسیار منعطف و مترقی است و همان باعث شد قرائت جدید شکل بگیرد. می‌گوید «فعالیت‌های اقتصادیِ مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب توسعه و رشد اقتصاد کشور گردد و موجب زیان نباشد مورد حمایت جمهوری اسلامی ایران است» یعنی شرطی می‌گذارد که می‌تواند نقش‌آفرینی بخش‌های مختلف در اقتصاد را عوض کند و رهبری از این استفاده کردند و به‌وسیله سیاست‌های کلی اصل ۴۴، این ترکیب را به هم ریختند.

امانی ادامه داد: به‌نوعی سیاست‌های اصل ۴۴ تغییر پارادایمی در کشور بود و یک پاس به بدنه اجرایی کشور محسوب می‌شد.

گام‌های طی شده در واگذاری‌ها

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با بیان اینکه ما در خصوصی‌سازی یک سیر طی کردیم، گفت: بعد از جنگ قانون ایثارگران را با نگاه به جبران آثار جنگ تحمیلی نوشتیم. در آن تصمیم گرفتیم شرکت‌ها را به ایثارگران واگذار کنیم. در ادامه به این نتیجه رسیدیم، شرکت کارآفرین می‌خواهد و باید سود شرکت‌ها را به ایثارگران تزریق کنیم تا زندگی راحتی داشته‌باشند. چیزی که الآن هم نداریم و این طرح شکست خورد.

وی افزود: در گام بعدی شرکت‌ها را به مدیران دولتی واگذار کردیم که در آن فساد شکل گرفت. بعد گفتیم حالا شرکت‌های دولتی را ساماندهی کنیم و تفکر شرکت مادرتخصصی شکل گرفت.

امانی ادامه داد: در آن زمان شرکت‌های دولتی یک ساختار تخت داشتند و وزرا مدیریت تعداد زیادی شرکت را برعهده داشتند. در برنامه سوم تفکری مطرح شد و گفت این شرکت‌ها باید تخصصی اداره شوند. در کنار اینکه این سوال هم وجود داشت که چرا شرکت‌ها جدا از هم

مدیریت شوند در حالی که بعضی از آن‌ها با هم ارتباط دارند، بعضی با هم سنخیت دارند و بعضا می‌توانند کمک حال و مکمل هم باشند. در اینجا بحث اداره شرکت‌ها در قالب خوشه مطرح شد.

وی افزود: در این زمان شرکت‌های مادر تخصصی درست شدند، گفتند این‌ها شرکت‌هایی هستند که مدیریت سرمایه و سیاست‌گذاری می‌کنند و زیرمجموعه آن‌ها شرکت‌های عملیاتی هستند. این تفکر که سایه آن در قانون اصل ۴۴ هم هست، در کُنه خودش شاید غلط نبود، همان موقع تفکر دیگری شکل گرفت که غلط بود و بعد هم کنار گذاشته شد، این بود که شرکت بهره‌بردار نباید سرمایه‌گذاری کند و باید از هم تفکیک شوند، در حالی که این دو را نمی‌توان از هم جدا کرد. یعنی هر شرکتی که بهره‌بردار است توسعه را هم در درون خودش از مازاد خودش یا با تفکر توسعه‌ای خودش ادامه می‌دهد.

امانی با بیان اینکه اگر این توالی‌ها را نداشته‌باشیم باز به مشکل می‌خوریم، گفت: مشکل ما تفکیک حاکمیت از تصدی نیست، مشکل ما این است که نوع مداخلات ضروری دولت را برای توسعه کشور و ارتقای رفاه مردم باید فرموله کنیم و ساختار مناسب برایش بچینیم.

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با اشاره به صحبت آقای شاه نظری در خصوص اینکه حاکمیت نمی‌تواند توسط شرکت انجام شود، گفت: سوالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که اصلا چه اموری حاکمیتی محسوب می‌شوند، ممکن است یک نفر فعالیت‌های شرکت را حاکمیتی بداند و دیگری نداند، شرکت‌هایی مثل بازرگانی دولتی، گندم می‌خرند به مبلغ ۵ هزار تومان و به قیمت ۶۶۰ تومان می‌فروشند. این که شرکت نشد. یا پشتیبانی امور دام نمونه دیگری است که تفکر اداره امور تنظیم بازار در محدوده عملیات آن ورود کرده و قیمتگذاری دستوری می‌کند.

هرجا که درآمد - هزینه است، شرکت نیست

وی افزود: این تفکر را شاید نشود تغییر داد، روش‌ها را می‌شود تغییر داد. اگر مبحث این است که جایی که درآمد–هزینه دارد شرکت است خب ما این همه ردیف درآمد–هزینه و سازمان داریم که با اعتبارات درآمد–هزینه اداره می‌شود. سازمان ملی استاندارد نمونه‌ای از این دست است.

امانی ادامه داد: به‌عنوان مثالی دیگر می‌توان به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اشاره کرد که از سال ۹۲ سالی ۸ هزار میلیارد تومان درآمد دارد و مقداری را خودش مصرف می‌کند و مابقی به خزانه واریز می‌شود. آیا وزارت ارتباطات یک شرکت است؟ نه. شرکت نیست.

وی افزود: در وزارت صنعت هم همین شرایط وجود دارد، سالی ۱۰ هزار میلیارد تومان از معادن درآمد دارد و به این وزارتخانه امر کرده‌ایم منابع حاصله را در توسعه، محرومیت زدایی و... هزینه نماید اما ماهیت وزارت صنعت را شرکتی تصور نکرده‌ایم.

امانی با بیان اینکه اگر درآمد–هزینه برای شرکت است، چرا ما دو سه تا وزارتخانه داریم که از درآمدهایش اداره می‌شود، گفت: ما نباید ساختار درآمد هزینه در حاکمیت داشته‌باشیم؛ ولی داریم. بنابراین اگر تصدی را کار خدمات و فروش کالاهایی می‌دانیم که درآمد کسب می‌کنند و در قبالش هزینه‌ای انجام می‌شود مازادی به نام سود باید اتفاق بیفتد، که اینطور نیست. به‌عنوان مثال سازمان گمرکی حقوق گمرکی را می‌گیرد یا سازمان مالیاتی، مالیات می‌گیرد. این‌ها هرکدام بخشی از درآمدهایشان به هزینه‌هایشان اختصاص پیدا می‌کند اما شرکت نیستند.

وی افزود: ما باید بدانیم کدام مداخلات را می‌خواهیم در امور اقتصادی و اجتماعی انجام دهیم تا این مشکل حل شود. البته منظور در حوزه اقتصادی است و قوه قضائیه و پلیس و امنیت و دفاع و ... را نمی‌گویم چراکه این‌ها هسته سخت حاکمیت هستند. آن تیم اقتصادی باید تصمیم بگیرد که کدام بخش برق باید دولتی باشد، کدام بخش شرکت دولتی و کدام

بخش خصوصی باشد.

امانی ادامه داد: به‌عنوان مثال چه ضرورتی دارد صنعت فولادمان که بیش از ۵۰ درصد محصولش را به قیمت جهانی صادر می‌کند برقی را بگیرد که برای خانوار است و بعد موقعی که خانوار با مشکل مواجه می‌شود برق را قطع کنیم و سیمان و فولاد قیمتش بالا برود؟ خب می‌توانیم بخش‌بندی کنیم. می‌شود برق صنایع عمده توسط سرمایه‌گذاری خودشان تامین شود چراکه منابع هم دارند. کسی باید این تصمیم را بگیرد که همان تیم اقتصادی دولت است.

امانی با بیان اینکه با رفع مشکل اصل ۴۴ در قانون اصل ۴۴، هنوز فکر می‌کنیم قانون مشکل دارد، گفت: قانون آنقدر ظرفیت دارد که شما می‌توانید تفکرهای مختلف را با آن جلو ببرید. به‌عنوان مثال ماده سه را چند بار اصلاح کردیم اما هنوز معتقدیم مشکل دارد در حالی که مشکل ما در قانون نیست.

وی افزود: وزارت اقتصاد در زمانی مسئولیت اجرای قانون اصل ۴۴ را بر عهده گرفت که اصلا با مقوله بنگاه‌های دولتی آشنایی نداشت؛ لذا یک حکم کرد که تمام شرکت‌های شهرک صنعتی باید واگذار شوند. بعد به این نتیجه رسید این‌ها یک پوسته هستند و دارائیشان یک سری اراضی است. اگر قرار است این‌ها منحل و شهرک‌سازی به بخش خصوصی واگذار شود، باید حتما یک نهاد تنظیم‌گر ایجاد شود. چیزی که با اراضی منابع طبیعی سروکار دارد مثل شهرسازی ضوابط می‌خواهد. ما یک نهاد می‌خواهیم که تنظیم‌گری کند، ضوابط شهرک‌سازی را تعیین و بعد برای مسئله قیمت هم یک چارچوبی تعیین کند. بعد می‌شود گفت شرکت‌های شهرک صنعتی استانی منحل شوند چرا که نمی‌توان یک امر ملی را واگذار کرد.

امانی ادامه داد: در آن صورت می‌توان گفت دولت دیگر در فعالیت شهرک صنعتی مداخله نمی‌کند اما تنظیم‌گری می‌کند. البته ممکن است از این مفهوم عقب‌نشینی کنیم و بگوییم در مناطقی که احتمال شکست بازار وجود دارد و استعداد دارد، دولت خودش ورود کند یا

اینکه از طریق مشوق‌هایی سرمایه‌گذاری را اقتصادی نماید.

وی افزود: البته اغلب قوانین ما به این صورت است که یکی می‌رود در مجلس برای دستگاه‌های مختلف وظیفه تعیین می‌کند. به عنوان مثال در مجلس تعیین می‌شود که وزارت نیرو، وزارت ارتباطات و وزارت فلان موظفند برق را به فلان جا برسانند. آن دستگاه هم می‌گوید برای رساندن برق، پولش تأمین شود تا کار به نتیجه برسد. مجلس فکر می‌کند کُن فَیَکون است و هنگامی که وظیفه‌ای در آن تعیین می‌شود باید توسط وزیر انجام شود و اگر انجام نشد، وزیر باید استیضاح شود. حکم اینجا کار نمی‌کند چرا که مابه‌ازای قانون در بودجه بار مالی دیده نشده‌است و در اجرا هم دستگاه مجری، قانون را اجرا نمی‌کند.

امانی با بیان اینکه چه کاری باید انجام شود خیلی مهم نیست، بلکه چگونگی انجام کار مهم است، گفت: ما برای «چگونگی» هیچ کاری نمی‌کنیم و از آن طرف اهدافی با سقف بلند تعیین می‌کنیم که در ظرف اجرایی نمی‌گنجد.

رئیس اداره صنعت سازمان برنامه و بودجه با اشاره به صحبت‌های آقای حسینی در خصوص افزودن بندی در قانون برای به تأیید رسیدن مصوبات مجامع شرکت‌ها، گفت: مجلس سال گذشته در «جزء یازده تبصره دو»، حکم کرده که سازمان برنامه و بودجه حقّ تغییر مصوبات بودجه مجامع را ندارد. یعنی ما تنظیم‌گری شرکت‌های دولتی را بردیم در مجمع آن‌ها و می‌گوییم مجمع هر بودجه‌ای تصویب کرد سازمان برنامه فقط چاپ می‌کند. حالا می‌خواهد مالیات و سودشان نصف سال قبل باشد یا نه. چه کسی این‌ها را کنترل کند؟ مجمع که این موارد را کنترل نمی‌کند و قطعا بودجه شرکت‌های دولتی یک رگولاتور می‌خواهد.

وی ادامه داد: شرکت‌های دولتی مشکلات خیلی زیادی دارند اما مشکلاتشان با مجمع‌محوری حل می‌شود؟ این پارادایم از کجا به مجلس رفته و مرکز پژوهش‌ها چگونه می‌تواند این پارادایم را اصلاح کند؟

یک شکل دیدن شرکت‌ها در ارائه قانون یکی از مشکلات اداره شرکت‌های دولتی است

در ادامه این نشست سید مجید میری با بیان اینکه در زمینه قانون با آقای امانی کمی اختلاف دارم، گفت: بزرگترین مشکل ما در اجرای قوانین من جمله قانون اصل ۴۴ این است که قوانین گرد و کلی نوشته می‌شوند. گرد و کلی نوشتن قوانین باعث می‌شود در نحوه اجرا وزارت مربوطه یا هر نهاد دیگری که باید تصمیم بگیرد دستش باز باشد.

وی افزود: منافع وزارتخانه‌ها به طور طبیعی در این است که قدرتشان را تا سطوح پایین حفظ کنند. بالاخره اینکه وزیر ۳۹ شرکت توزیع، ۱۵ شرکت برق منطقه‌ای و تعداد زیادی موسسه و شرکت زیر نظر داشته‌باشد برایش بهتر است. ضمن اینکه کارش هم راحت‌تر است چرا که تصدی در شرایط موجود برای دستگاه‌ها به مراتب ساده‌تر از تمرکز بر حوزه‌های تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی است. در کنار اینکه اگر الآن این تصدی از دستگاه‌ها گرفته شود، هیچ چیز دیگری برای انجام دادن بلد نیستند.

میری با بیان اینکه مشکل دیگر این است که ما در قانون اصل ۴۴ تمام صنایع را یک شکل دیده‌ایم، گفت: در صورتی که مثلا بخش برق انگلیس که بعد از شیلی به بحث اصلاح ساختار ورود کرد، صرفا برای حوزه برق قانونی تصویب کرد که بسیار جامع است و بالغ بر ۴۰۰، ۵۰۰ صفحه فقط در بخش برق جزئیات در آن ذکر شده و در خصوص اینکه چه نهادسازی باید انجام شود، چه ارتباطی بین نهادهای مختلف باید ایجاد گردد و مواردی از این دست در آن ذکر شده‌است. اصلاح ساختار در صنعت برق انگلستان ادامه داشته و در این سالیان از وزارت BIS[1] شکل گرفته‌است.

وی افزود: به‌عنوان مثالی دیگر به آمریکا می‌شود اشاره کرد که در ۱۹۹۲، قانون برق[2] را نوشت و بعدا هم در آن ویرایش‌های زیادی انجام داد.

1. Department for Business, Energy & Industrial Strategy
2. Electricity Act

میری ادامه داد: در مقابل این کشورها ما قرار داریم، اگر کل قوانین مربوط به خصوصی‌سازی در صنعت برق ایران را ببینید، شاید به یکی دو صفحه هم نرسد. در حالی که به نظر من باید در خصوصی‌سازی هر صنعتی جدا دیده شود و متناسب با شرایط صنعت، قوانین متناسب وضع شود.

کارشناس شرکت توزیع با بیان اینکه در صنعت برق باید هدف اصلاح ساختار حکمرانی باشد، گفت: البته از دل وزارتخانه‌ها حل چالش‌هایی که در حوزه صنعت برق یا در حوزه انرژی وجود دارد و اصلاح ساختار در نمی‌آید. به نظرم باید گروهی خارج از این مجموعه نسبت به اصلاح ساختار و نهادسازی برای آن اقدام کند.

وی با بیان اینکه اولین نهادسازی مورد نیاز تشکیل تنظیم‌گر است، گفت: در ادامه هم لازم است نقش وزارتخانه، شرکت‌های مادرتخصصی مثل توانیر، برق حرارتی و زیر مجموعه‌ها، حوزه ورود دولت و بخش خصوصی، تعریف شود. ارتباطات بین این نهادها نیز باید مشخص شود که کار ساده‌ای نیست.

میری با بیان اینکه به نظر من مشکل از آنجایی نشات می‌گیرد که ما بعضا در این حوزه‌ها خیلی ساده‌انگارانه برخورد می‌کنیم، گفت: فکر می‌کنیم با تصویب یک قانون کار تمام می‌شود. اگر مسئله این است خب در بحث سیاست‌های کلی اصل ۴۴ براساس آن عمل کردیم و اتفاقا بخشی از نیروگاه‌ها را کامل به بخش خصوصی دادیم که نتیجه آن تبدیل انحصار دولتی به انحصار خصوصی بود.

وی افزود: قانون اجرا شده و مانعی هم نبوده‌است اما به دلیل نبود تنظیم‌گر، انحصار خصوصی در صنعت برق شکل گرفت. اگر تنظیم‌گر داشتیم جلوی قدرت بازار را می‌گرفت. این یکی از کارهای نهاد تنظیم‌گر است.

در شرکت‌های کاملا دولتی، اصول رعایت می‌شود

میری با بیان اینکه برای اصلاح ساختار نباید نگاه جدا و بخش بخش به قضیه داشته‌باشیم بلکه باید نگاه، یکپارچه و کلان باشد و الزامات اجرایی هم دیده شود، گفت: موضوع دوم این که اگر این طرح کلان را داشتیم و در آن تصمیم بر این شد که دولت در حوزه تصدی‌گری چند شرکت دولتی داشته‌باشد، مسئله این خواهد بود که دولت چگونه در قالب شرکتی کارآمد عمل کند.

وی افزود: به نظر من شرکت‌هایی که کاملا دولتی هستند خیلی مشکل خاصی ندارند. به‌عنوان مثال شرکت‌های برق منطقه‌ای هم از نظر نیروی انسانی اصول را رعایت کردند و هم صورت‌های مالی آن ها خیلی دچار مشکل نیست. شرکت‌های خصوصی هم طبعا اگر آن بحث‌های تنظیم‌گری حل شود و قدرت بازار نباشد، مشکلی نخواهد داشت.

کارشناس شرکت توزیع ادامه داد: به نظر من مشکل در همان شرکت‌های غیر دولتی است که روحِ دولتی در آن‌ها حاکم است ولی در بستر غیر دولتی رفتار می‌کنند. دیوان محاسبات و سازمان بازرسی هم خیلی روی عملکرد این‌ها نظارت ندارند.

لزوم پیاده‌سازی حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی

میری با تأکید بر لزوم روشن شدن ماهیت شرکت‌های دولتی، گفت: تعریف باید مشخص شود و یک قانون واحد برای شرکت‌های دولتی باید داشته‌باشیم. اگر یک شرکت دولتی داشتید باید بپذیرید شرکت دولتی می‌خواهد از نظر رفتار، رفتار شرکت داشته‌باشد نه اینکه مشابه یک سازمان باشد.

وی افزود: در چنین شرایطی باید کاری که همه جای دنیا انجام می‌دهند، انجام و اصول حکمرانی شرکتی پیاده سازی شود. در کنار اینکه یک سری مسائل پذیرفته و رابطه مالی شرکت‌های دولتی با وزارتخانه‌ها تعریف شود.

این کارشناس صنعت برق ادامه داد: یکی از معضلات همین رابطه مالی است که شفاف تعریف نشده‌است. به عنوان مثال در شرکت توزیع اینکه ما بعضا می‌گوییم مابه‌التفاوت تعرفه تکلیفی و تمام شده باید پرداخت شود، هیچ کس سوال نمی‌پرسد این هزینه تمام شده آیا هزینه بهینه است یا نه. در صورتی که الآن ما ناکارایی خیلی زیادی داریم.

وی افزود: ما خیلی به طور کلی نظارت درستی بر عملکرد مالی شرکت‌های دولتی نداریم، مثلا در آمریکا اگر یک شرکت خصوصی بخواهد در شبکه کاری کند که به هزینه منجر می‌شود باید از تنظیم‌گر مجوز بگیرد و باید منافع کار را اثبات نماید. در کشور ما اما شرکت‌های توزیع در تصمیم‌گیری و اجرا آزادند.

این کارشناس ادامه داد: مثلا در تهران یک دفعه ممکن است شرکت توزیع تصمیم بگیرد تمام سیم‌های مسی را به کابل خودنگهدار تبدیل نماید که یک هزینه‌ای بدون اینکه منفعتی داشته‌باشد؛ به سیستم تحمیل می‌کند.

میری با بیان اینکه باید رابطه مالی شرکت‌های دولتی یا غیر دولتی با حاکمیت تعریف شود، گفت: رابطه میان نهادها، شرکت‌ها و حاکمیت باید شفاف شود. در بعضی از مدل‌ها و کشورها، شرکت‌های دولتی حوزه برق به یک وزارتخانه دیگر مثلا اقتصاد واگذار شده‌است یا در چین نهاد دیگری برای مدیریت شرکت‌های دولتی شکل گرفته و همه شرکت‌ها ذیل آن هستند تا به این طریق امور حاکمیتی تفکیک شود.

لزوم توجه به ویژگی‌های هر صنعت در اصلاح ساختار

کارشناس شرکت توزیع با بیان اینکه بحث اصلاح ساختار پیچیدگی زیادی دارد و ساده نیست، گفت: در شرایط کنونی شرکت‌های دولتی بعضا در سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری هم نقش بازی می‌کنند. بنابراین بحث اصلاح ساختار پیچیدگی زیادی دارد و خیلی نباید ساده به آن نگاه کرد. به نظر من اصلاح ساختار باید توسط نهادی خارج از وزارتخانه به طرح کلانی

تبدیل شود و هر صنعت در آن به صورت ویژه مورد توجه قرار گیرد. در نهایت خروجی این کار باید به یک قانون شفاف که بندهایش کاملا تیز باشد تبدیل شود.

میری با تأکید بر اینکه نهاد تنظیم‌کننده قانون اصلاح ساختار باید در خارج از وزارتخانه‌ها باشد، گفت: در مجموعه صنعت برق الآن تغییر ساختاری در حال اتفاق افتادن است و در قالب آن احتمالا شرکت‌های برق استانی شکل گیرد. این تصمیم نتیجه چند جلسه کارشناسی است که نهایتا ۴، ۵ نفر مدیر دور هم نشسته‌اند. عین همین داستان را در شرکت‌های توزیع داشتیم. مدیری آمده‌بود ظرف یک هفته ساختار معاونت‌های ذیل یک بخش را کاملا تغییر داد و برای شرکت‌های توزیع چالش ایجاد کرد.

وی افزود: در واقع به وزارتخانه و مسئولین اجازه داده شده که در زمینه ساختارها سعی و خطا کنند. بررسی کنید فقط در حوزه توزیع از سال ۷۰ تا الآن چه تحولاتی از نظر سهامداری و مدیریت اتفاق افتاده و همه سعی و خطا بوده و هزینه‌های زیادی تحمیل کرده‌است.

میری در انتها گفت: اصلاح ساختار در حوزه برق، جراحی سنگینی است که صرفا توسط یک نهاد بیرونی قابل پیگیری است. باید این طرح، کلان، جامع، با جزئیات دقیق و همراه با الزامات اجرایی باشد. یعنی هم باید تعریف درستی ارائه شود، هم نحوه اجرا معلوم شود و هم الزامات اجرایی دیده شود.

در ادامه حسینی با ارجاع به صحبت‌های آقای امانی، گفت: در تمام دنیا سازمان برنامه به‌عنوان مغز متفکر و برنامه‌ریز در این حوزه‌ها عمل می‌کند اما ما یک دفعه به جایی می‌رسیم که رئیس جمهور می‌گوید نمی‌خواهم اصلا سازمان برنامه وجود داشته‌باشد. یعنی ما این جایگاه و ساختارها را خوب شکل دادیم، ولی اختیار را به آن‌ها نمی‌دهیم یا از تمام ظرفیت‌ها به خوبی استفاده نمی‌کنیم.

وی ادامه داد: قانون تشکیل سازمان برنامه برای سال ۵۱ است اما از تمام ظرفیت‌هایی که در آن وجود داشته استفاده نشده و قانون به طور کامل اجرا نشده و اختیاراتی که در قانون هست به سازمان برنامه محول نشده‌است.

نظام قانونگذاری در ایران مشکل دارد

نماینده سابق مجلس در ادامه به مشکلات قانون‌گذاری در ایران پرداخت و گفت: یک چالشی که در قانونگذاری داریم این است که طرحی که در مجلس می‌آید، در داخل مجلس دچار تغییر و تحولات زیادی می‌شود و هر کسی بدون داشتن تخصص لازم، بندی را تغییر داده یا بندی در طرح اضافه می‌نماید.

وی افزود: مشکل بعدی حاکم بودن نگاه عوامانه در مجلس است. به‌عنوان مثال اگر در طرح، واژه روستا باشد، همه به طرح رأی می‌دهند. این مشکل هم از واحد بودن مجلس نشأت می‌گیرد، در همین پاکستان، سه مجلس وجود دارد و قوانینی که در هر ایالت تصویب می‌شود باید در مجلس اصلی تایید شود تا قابلیت اجرا پیدا کند.

حسینی با بیان اینکه مجلس به عنوان یک تنظیم‌گر، قانونگذار و ناظر با توجه به مشکلاتی که دارد نمی‌تواند به درستی در رفع مشکلات کشور نقش‌آفرینی کند، گفت: گذشته از اینکه این مدل مجلس نمی‌تواند کمک کند، تعارضاتی در قانونگذاری هم وجود دارد که گریبانگیر مردم شده‌است. هیچ جای دنیا قانون بودجه‌اش اینهمه تبصره ندارد.

مجلس نباید قوانین را تیز بنویسد

امانی با بیان اینکه به اعتقاد من مشکل ما قانون‌نویسی نیست، گفت: تیزنویسی قوانین هم مشکل را حل نمی‌کند. نقطه شروع اتفاقات مجلس و قانون نیست. الآن چون وضعیت بد است هرکدام از نمایندگان محترم احساس تکلیف می‌کنند و از اولین آدمی که می‌گوید صاحب ایده هستم درخواست طرح می‌کنند و همان طرح با یک خرده بالا، پایین به قانون تبدیل می‌شود.

وی با بیان اینکه در مجلس تلاش برای تیز نوشتن قوانین است، گفت: به عنوان مثال در طرحی که برای نظام‌نامه برنامه‌ریزی کشور در حال پیگیری است، می‌گوید اول باید سند

چشم‌انداز تصویب و بعد قوانین بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تصویب شود. در حالی که این مدل برنامه‌ریزی یک تکنیک است و پیچ و خم دادن به این جزئیات نه‌تنها به بهبود فعالیت‌ها و اجرایی شدن تصمیمات منتج نمی‌شود بلکه یک انسداد بروکراتیکی در کشور ایجاد می‌نماید و اتفاقا موانع بیشتر می‌شود.

امانی با بیان اینکه اتفاقات از اراده تیم اقتصادی دولت شامل بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه شروع می‌شود، گفت: اگر اینجا یک اراده و تفکری که ما می‌خواهیم این اتفاقات بیفتد، شکل بگیرد؛ ملزومات قانونی‌اش را به مجلس می‌آورند.

وی افزود: مجلس اگر محل صدور فرمان و دولت یک موجود منفعل شد، مشکل ایجاد می‌شود. شما اگر ۵۰ نرم‌افزار را در گوشی موبایل باز کنید، بالاخره هنگ می‌کند.

امانی با بیان اینکه ما باید از نقطه عزیمت که همان اراده است، شروع کنیم، گفت: باید مشخص کنیم دیدگاهمان راجع به خصوصی‌سازی چیست و امروز می‌خواهیم چه کار کنیم.

وی افزود: بحثم این بود که این جزیره‌هایی که همدیگر را خنثی می‌کنند را چگونه می‌توانیم به خط کنیم؟ این با قانون اتفاق نمی‌افتد. فقط با تیز کردن قانون، ابزاری درست می‌کنید که برای هرروز هر مدیر دولتی باید چند جا پاسخگو باشد. الآن مدیران ما کمتر مشغول فکر کردن هستند و اصلا وقت ندارند.

امانی با بیان اینکه قانونگذار فکر می‌کند قانون نقطه عزیمت همه تصمیمات است، گفت: نه؛ تصمیمات باید گرفته شوند و قانون‌هایی برای تحقق آن‌ها باید تصویب شود. در شرایط فعلی اما برعکس است و مجلس مدام در حال تصویب قانون است.

وی افزود: قوانین مجلس بدون کارشناسی تصویب می‌شوند و اثری هم از مرکز پژوهش‌های مجلس در آن‌ها دیده نمی‌شود و همین باعث شده قوانین جدید یک چوبی در لای چرخ باشند و مانعی به موانع موجود اضافه کنند.

امانی به صحبت آقای دینی ترکمانی اشاره کرد و گفت: در یک جلسه‌ای آقای دکتر دینی

ترکمانی در خصوص صنعت خودروسازی صحبت می‌کرد. در این جلسه گفتند دلیل اینکه صنعت خودروسازی ایران رشد نکرده آیا دولتی بودن آن است، بعد مثال چین را زدند که در عین دولتی بودن رشد کرده‌است. بعد گفتند آیا دیوار بلند تعرفه‌ای دلیل عدم توسعه این صنعت بوده‌است و در ادامه مثال کره جنوبی را زدند که سالیان متمادی تعرفه‌های زیادی داشته‌است. همه دلایل را نقض می‌کند و می‌گوید همه موارد مطرح شده آموزه‌های اقتصاد نئوکلاسیک است و مشکل عدم توسعه صنعت خودروسازی در جای دیگری است.

وی افزود: مشکل ما در هم‌تنیدگی نهادی است. همان چیزی که گاهی صحبت می‌شود می‌گوییم در هیئت دولت اگر بگویند کدام دستگاه پالایشگاه دارد وزیر دفاع و رفاه دستشان را بالا می‌آورند؛ یا مثلا کجا مرغداری دارد بنیاد شهید دستش را بالا می‌آورد. این درهم‌رفتگی نهادی است. ما باید هر نهادمان وظایف و مسئولیت‌هایش مشخص باشد و متناسب با مأموریت‌هایش اقدام کند.

تعریف منفعت عمومی پیش‌نیاز تدوین منطق مداخله دولت

در ادامه فاطمی با بیان اینکه مشکل ما شفاف نبودن نسبت تصدی و حاکمیت نیست، گفت: مشکل ما این است که خودمان نیامدیم ببینیم منطق مداخله‌مان چیست و کجاها می‌خواهیم مداخله کنیم. هر جا نگاه می‌کنیم دولت فقط مصداق نام برده‌است.

وی افزود: اگر یک قدم بخواهیم عقب‌تر بیاییم، برای تعریف منطق مداخله لازم است در ابتدا منفعت عمومی تعریف شود اما حتی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز تعریف منفعت عمومی وجود ندارد. وقتی هم که این منطق مداخله و سیاست‌های مالکیت دولت را نداشته‌باشیم، طبیعتا تعریف حاکمیت و تصدی‌گری هم اتفاق خاصی ایجاد نمی‌کند؛ کما اینکه تعریف امور حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری تا الآن برای کشور آورده خاصی نداشته‌است.

فاطمی گفت: در این بخش می‌خواهم بحث را کمی جلوتر ببرم. بحث دومی که در حوزه

بحث‌های مبنایی به آن می‌شود پرداخت، تعریف شرکت دولتی است. الآن مالکیت، ملاک تعریف شرکت‌های دولتی است و هر شرکتی که ۵۰ درصد سهامش برای دولت باشد شرکت دولتی محسوب می‌شود. به وضوح این تعریف ناقص است؛ چراکه مفهوم کنترل داخلش نیست.

وی افزود: به عنوان مثال در شرکت‌های توزیع برق، آب و برق صبا و صندوق حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری کشاورزی با وجود اینکه دولت در همه آن ها ۴۹ درصد سهام دارد، اما تحت کنترل دولت هستند. مشکل دیگر این است که سهامداری غیر مستقیم و چرخه‌ای هم در تعریف وجود ندارد.

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس با بیان اینکه مبحث کنترل یا سهامداری غیرمستقیم دولت می‌تواند بحث مهم و خیلی مفیدی باشد، گفت: اینکه الآن فضا، فضای رفتن به سمت تغییر تعریف شرکت دولتی هست یا نه؛ یا اینکه اصلا اولویت هست یا نه؛ خودش مبحث مهمی است.

وی افزود: یک موردی که دغدغه شخصی من است، افزایش شرکت‌های دولتی پس از تغییر تعریف است. اگر الآن بخواهیم دست به تعریف بزنیم یک بخش بزرگی از شرکت‌ها، دولتی می‌شوند و اگر یک دفعه دایره را گسترده کنیم، مشکلات موجود در شرکت‌های دولتی مانند اعتبارات پژوهشی، ۲ درصد هزینه، مالیات یک دوازدهم و... به این‌ها هم تسری پیدا می‌کند. از آن طرف هم اگر تغییری ایجاد نکنیم دغدغه‌های قابل اعتنایی وجود دارد مبنی بر این که نمی‌دانیم تعداد شرکت‌های تحت کنترل چقدر هستند.

قبل از تغییر تعریف شرکت‌های دولتی باید مدیریت آن‌ها بهره‌ور شود

محمد حسینی با بیان اینکه اعتقاد شخص من این نیست که به سمت اضافه کردن شرکت‌های دولتی حرکت کنیم، گفت: اما لازم است بهره‌وری شرکت‌های موجود افزایش

پیدا کند. برای این منظور دو راهکار به ذهنمان می‌رسد، اول اینکه شفافیت در حوزه عملکرد شرکت‌ها افزایش پیدا کند و دوم اینکه مدیریت آن‌ها بهبود پیدا کند. با این دو کار و پافشاری در اصلاح مدیریت شرکت‌های دولتی می‌توانیم به هدفمان نزدیکتر شویم.

شاه نظری با تأیید صحبت‌های حسینی در خصوص عدم توسعه شرکت‌های دولتی، گفت: خیلی از شرکت‌ها منتظر هستند که تعریف تغییر کند و وارد لیست شرکت‌های دولتی شوند تا از حاشیه امنی که شرکت‌های دولتی دارند، برخوردار شوند.

وزارت اقتصاد به عنوان متولی شرکت‌های دولتی باید پاسخگو باشد

رئیس امور مشاغل سازمان اداری و استخدامی با اشاره به قانون بودجه ۱۴۰۰، گفت: طبق این قانون سازمان اداری و استخدامی با همکاری وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه باید ضابطه جدیدی هم برای دسته‌بندی و هم برای حقوق و مزایای مدیران عامل و هیئت مدیره شرکت‌ها تا پایان اردیبهشت ۱۴۰۰ تدوین کنند.

وی افزود: در دو بخش این قواعد باید تعیین شود، اول اینکه شرایط مورد نیاز برای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره شرکت‌ها باید احصا شوند و دوم اینکه شرکت‌ها با توجه به ابعاد به ۳ دسته بزرگ و کوچک و متوسط تقسیم‌بندی شوند. این کارها انجام شده ولی هنوز خروجی آن بیرون نیامده است.

رئیس امور مشاغل سازمان اداری و استخدامی با بیان اینکه با همین قوانین و مقررات می‌توان در شرکت‌ها اقدامات قابل توجهی را انجام داد، گفت: مشکل اصلی نبود اراده است. الآن نزدیک به ۲ سال است که به وزارت اقتصاد می‌گوییم شرایط احراز پست‌های مدیریتی و مدل پرداخت در بانک‌ها را تعیین کند و در اختیار ما قرار دهد اما تاکنون این اتفاق نیفتاده‌است. در نهایت خودمان مجبور شدیم سراغ خود بانک‌ها برویم تا اجرای قوانین و آئین نامه‌ها را پیگیری کنیم.

شاه نظری ادامه داد: وزارت اقتصاد حتی توان اعمال اراده بر شرکت‌های زیرمجموعه خود یعنی بانک‌ها را ندارد، در این شرایط چگونه می‌توان از آن انتظار اعمال اراده بر سایر شرکت‌های دولتی را داشت. حتما لازم است وزارت اقتصاد بیشتر پای کار بیاید و تولی شرکت‌های دولتی را به شیوه بهتری انجام دهد.

برای سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی متولی وجود ندارد

فاطمی دبیر نشست گفت: در بحث نظارت و سنجش عملکرد شرکت‌های دولتی اولین چالشی که وجود دارد خلا متولی است. تقریبا یک نهاد متمرکز برای این کار وجود ندارد. نکته مهم بعدی این است که دانش سنجش و ارزیابی شرکت‌های دولتی در کشور وجود ندارد.

وی افزود: در مورد شرکت خصوصی مدل ارزیابی شرکت‌ها معلوم است اما در شرکت دولتی هنوز اهداف معلوم نیست که مثلا از شرکت سودآوری می‌خواهیم یا ارائه خدمات یا امور حاکمیتی. به نوعی می‌توان گفت به هیچ وجه مشخص نیست اصلا از شرکت چه می‌خواهیم که براساس آن عملکردش را بسنجیم.

فاطمی ادامه داد: گذشته از اینکه در زمینه شرکت‌های دولتی دسته‌بندی مشخصی هم وجود ندارد و تنها طبقه‌بندی موجود در این زمینه، همان طبقه‌بندی بزرگ، کوچک و متوسط است که در بودجه هم هست. البته این دسته‌بندی تا الآن در سیاست‌گذاری کاربردی نداشته‌است.

متهم اصلی در نبود معیار برای ارزیابی شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه است

امانی با بیان اینکه متهم ردیف اول در خصوص نبود معیار برای ارزیابی شرکت‌های دولتی، سازمان برنامه و بودجه است گفت: در فرم‌های بودجه اهداف و برنامه‌های شرکت‌های

دولتی وجود دارد و برنامه‌محوری همیشه مورد پیگیری دفاتر بخشی سازمان برنامه بوده اما به دلایلی توفیق در این حوزه کم بوده‌است.

وی افزود: تجربه‌ای که از شرکت در مجامع داشتم، این است که گزارش هیئت مدیره مجمع یک بخش بی‌اهمیت و شوخی است و اهمیت اصلی به بندهای گزارش حسابرس داده می‌شود و باید به آن رسیدگی شود. در این جلسه مواردی مانند اینکه «اینجا چرا حقوق فلانی را زیاد دادی؟» «قانون پولشویی را رعایت کردی یا نه؟» و «سرفصل اسناد دریافتنی‌ات نسبت به سال گذشته چه تفاوتی داشته‌است؟» محور بحث است.

امانی با بیان اینکه این مدل برخورد ناشی از یک نوع رویکرد است، گفت: رویکرد من اما متفاوت است و من معتقدم باید اول برنامه تعیین و براساس آن بودجه سرمایه‌ای و درآمدـهزینه برای برنامه مشخص شود. در ادامه باید براساس برنامه و اهداف، نظارت اتفاق بیفتد که چقدر هزینه صرف شد و اهداف تا چه حد محقق شد؟

وی افزود: در برنامه‌محوری مدت زیادی خود سازمان ضعیف عمل می‌کرد. مثلا برای شرکت مادرتخصصی به عنوان برنامه راهبری سرمایه‌گذاری نوشته می‌شد و برایش ۵ هزار میلیارد تومان هم در نظر گرفته می‌شد. به نوعی مدل برنامه‌ریزی صوری می‌شد. البته چند سال است که داریم جزئیات را بیشتر می‌کنیم اما هنوز در این زمینه در کشور مشکل وجود دارد و هنوز در برنامه‌محوری و نظارت براساس آن ضعف وجود دارد.

امانی ادامه داد: دیروز من در یکی از مجامع گفتم اهداف شرکت‌های تابعه را بیاوریم در شرکت هولدینگ پیگیری کنیم، مثلا اگر شرکتِ تهیه و تولید و توزیع مداد معدنی است و شرکت زیرمجموعه‌اش باید فلان مقدار مواد تولید کند یا طرح خاصی را باید اجرا کند، باید راهبری آن طرح‌ها را در شرکت مادرتخصصی قرار دهیم و آن را به‌عنوان برنامه شرکت بالاسری بگذاریم. در ادامه می‌توان پیشرفت طرح را مورد مطالبه و سنجش قرار داد.

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با بیان اینکه برنامه‌محوری با این مشخصاتی که گفتم، کاملا قابل حصول است، گفت: به نظر من باید دستگاه‌های نظارتی روی این بُعد

متمرکز شوند نه اینکه نگاهشان حسابداری سرفصل حساب‌های دریافتنی باشد.

سازمان حسابرسی ظرفیت حسابرسی عملیاتی ندارد

امانی با بیان اینکه مشکل دیگر ما این است که سازمان حسابرسی ظرفیت حسابرسی عملیاتی ندارد، گفت: شاید از ۱۷، ۱۸ سال پیش بود که سازمان حسابرسی به انجام حسابرسی عملیاتی موظف شد اما ساختارش را برای انجام این کار ایجاد نکرد. حسابرسی عملیاتی یعنی یک چیزی شبیه گزارش حسابرسی، منتهی عملیات را حسابرسی می‌کند، به این معنی که بررسی می‌کند به ازای بودجه تخصیص داده شده، چه اقداماتی صورت پذیرفته‌است و خلاها را شناسایی می‌کند. در حالی که در صفحه آخر حسابرس عادی، تطبیق بودجه صرفا بررسی می‌شود و حجم انحراف را می‌گوید اما نمی‌گوید این انحراف بابت چیست. این بعد تکنیکال قضیه است و خیلی راحت‌تر هم قابل وصول است.

امانی با اشاره به صحبت‌های آقای شاه نظری در خصوص حقوق و دستمزد گفت: به نظر من این مسائل، فرعی است. ما اگر یک نظام حقوق و دستمزد واحد داشته‌باشیم می‌توانیم در قالب همین حسابرسی‌ها تحقق را بررسی کنیم.

شرکت‌های عمومی باید گزارش مأموریتی بدهند

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با اشاره به صحبت‌های آقای حسینی در خصوص نهادهای عمومی گفت: ما نباید شرکت‌های عمومی غیر دولتی را به شرکت دولتی تبدیل کنیم و ضرورتی هم ندارد. مسئله اینجاست که اگر آن‌ها عمومی هستند، باید گزارش‌هایی در مورد نقششان در تحقق رفاه عمومی ارائه دهند و یک جایی باید این گزارش‌ها را ارزیابی کند.

وی افزود: واقعیت این است که چنین ساختاری وجود ندارد. در شرایط کنونی نهاد عمومی

غیر دولتی تعریف شده اما هیچ مطالبه‌گری در قوانین از او نشده و نظارت‌ها برایش درونی و مجمع‌محور است.

امانی با بیان اینکه در گذشته اوایل دهه ۷۰، بنیاد مستضعفان یک گزارش عملکرد شرکت‌های تابعه می‌داد، گفت: این روند از اواسط دهه ۷۰ منقطع شد در حالی که ما باید ساختار گزارش‌دهی و شفاف‌سازی خروجی این مجموعه‌ها را داشته‌باشیم. این به نظر من کاملا شدنی است.

انتظار از شرکت‌ها باید روشن باشد

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با طرح این سوال که انتظار ما از شرکت دولتی و نهاد عمومی غیر دولتی چیست و مشارکت آن‌ها در اهداف کشور چیست، گفت: باید به این موارد رسیدگی شود اما در شرایط کنونی جایی در کشور این موضوع را پیگیری نمی‌کند. واقعیت این است که هیچ‌کدام از شرکت‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی هیچ گزارشی نمی‌دهند و هیچ ساختاری برای گزارش‌دهی و گزارش‌گیری و شفافیت برای آن‌ها وجود ندارد.

وی ادامه داد: شفافیت آن‌هایی هم که به صورت سهامی عام اداره می‌شوند در حد کُدال است. ما می‌گوییم بورس اتاق شیشه‌ای است ولی وقتی به گزارش‌ها مراجعه می‌کنیم می‌بینیم آنجا هم خیلی مشکل داریم. به عنوان مثال در حقوق دولتی اپراتورهای حوزه ارتباطات، شرکت مخابرات ایران، صورت‌های مالی را در کدال می‌گذارد اما وقتی ما صورت‌های مالی تفصیلی را از وزارت ارتباطات می‌گیریم تا حقوق مالکانه را دربیاوریم، بعضا با آن گزارش‌های بارگذاری شده مغایرت‌هایی دارد و بعضا اصلا حد تفصیل این‌ها با آن‌ها قابل مقایسه نیست.

امانی افزود: یک سری شفافیت تازه در آنجا بیرون می‌آید. مثلا سازمان تنظیم مقررات نامه نوشته به بورس که این صورت مالی که من دارم با چیزی که در آنجا افشا کردی مغایرت

دارد، ولی رسیدگی نمی‌شود.

تغییر در مدیریت شرکت‌های دولتی بدون فهم درست می‌تواند به آشوب بینجامد

در ادامه نشست مینو عدالت پور با اشاره به بحث تغییر و عدم تغییر تعریف شرکت‌های دولتی، گفت: راجع به تغییر تعریف شرکت دولتی نکته‌ای که وجود دارد این است که شرکت دولتی بخشی از ساختار دولت است و هر تعریفی که عوض شود، به تعریف‌ها و قوانین دیگر تنه می‌زند.

وی افزود: به عنوان مثال مرکز پژوهش‌های مجلس در دهه ۸۰، مطالعات مفصلی برای اصلاح ساختار حقوقی دولت انجام داد و در طرح خروجی، اسم شرکت‌های دولتی، شرکت عمومی است و طبقه‌بندی هم دارد. در این طرح شرکت‌های عمومی به ۵ طبقه تقسیم می‌شدند و نهادهای عمومی غیر دولتی را هم در بر می‌گرفت و برای هرکدام از طبقات، ضوابط خاصی طراحی شده‌بود اما برای اجرای آن، باید ساختار قوانین برنامه و بودجه، محاسبات و دیوان محاسبات عمومی عوض می‌شد که یک اراده جمعی می‌خواست.

عدالت پور با اشاره به صحبت‌های آقای امانی مبنی بر مشخص نبودن رویکرد کشور در برخورد با شرکت‌های دولتی، گفت: بدون داشتن رویکرد مشخص و فهم صحیح از شرکت‌های دولتی، هر تغییری که در سازکار اداره شرکت‌ها اتفاق بیفتد، صرفا بر هم زدن نظم موجود و آشوب است.

این کارشناس سازمان برنامه با اشاره به صحبت‌های آقای امانی در خصوص ارزیابی شرکت‌های دولتی، گفت: واقعا سنجش اهداف و عملکرد شرکت‌های دولتی شدنی است اما کار سختی است و کسی سمت آن نمی‌رود. با اینکه مجلس و سازمان برنامه می‌توانند برای این کار وقت بگذارند اما کار سختی است و به سمت آن نمی‌روند.

مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی باید واحد باشد

در ادامه شاه نظری با بیان اینکه شرکت‌ها باید دسته‌بندی شوند، گفت: در شرایط کنونی برای شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی، شرکت شهرک صنعتی، شرکت فرودگاه‌های کشور و شرکت ساخت ریلی به طور همزمان لفظ شرکت به کار برده می‌شود. به همه این‌ها شرکت گفته می‌شود اما در قوانین حاکم بر آن‌ها تفاوت‌هایی وجود دارد.

وی افزود: نباید در قوانین حاکم بر شرکت‌ها تفاوت وجود داشته‌باشد. اگر شرکتی، شرکت است و بیش از ۵۰ درصد سهامش مربوط به دولت است خب اداره کردنش هم بایستی با سایر شرکت‌ها مشابه باشد. نمی‌شود یک شرکت با مقررات عمومی و شرکتی دیگر با مقرراتی کاملا متفاوت و خاص اداره شود. به عنوان مثال در حوزه برق توانیر از مقررات عمومی باید تبعیت کند اما شرکت توزیع دارای قوانین خاص است، در حالی که هر دو شرکت، دولتی هستند و نباید بین آن‌ها تفاوتی باشد.

شاه نظری با بیان اینکه در خرداد ۵۲، شرکت‌های دولتی از یک قانون واحد تبعیت می‌کردند، گفت: الآن اما بانک مرکزی یک قانون دارد، بیمه مرکزی یک قانون دارد، ۵ هلدینگ بزرگ موجود در رفع موانع تولید یک قانون دارند، شرکت فرودگاه‌های کشور قانون خودش را دارد و بسیاری دیگر از شرکت‌ها شرایط مشابهی دارند.

وی افزود: باید مجددا بررسی شود که چه علتی دارد این شرکت دارای مقررات خاص و برخی دیگر از شرکت‌ها دارای مقررات عام هستند؟ اگر همه خاص باشند مشکلی ندارد ولی این مدل که برخی خاص باشند درست نیست.

شاه نظری در انتها گفت: در این شرایط خیلی از شرکت‌های دولتی که با من صحبت می‌کنند می‌گویند شما دست و پای ما را بستید و نمی‌توانیم فعالیتی که جزو وظایفمان است را انجام دهیم.

تفاوت در مدل اداره شرکت‌های دولتی در کشورهای گوناگون

امانی با بیان اینکه پس از حل شدن مشکل وجود اراده و تصمیم هماهنگ در حوزه شرکت‌های دولتی، راجع به اینکه در اداره شرکت‌های دولتی چه باید بکنیم، گفت: در این زمینه رویکردها متفاوت است. یک گزارش OECD دیدم که معیارهایش را تقسیم‌بندی کرده‌بود. براساس آن، شرکت‌ها یا در ساختار هیئت مدیره تصمیم می‌گیرند یا تنظیم‌گری می‌کنند یا فرمان برایشان صادر می‌شود. یک معیار دیگر در آن گزارش این بود که سند سیاستی از بالا دارند یا نه، قانون خاص دارند یا نه. چون یک تعدادی از کشورها مانند نیوزلند قانون شرکت‌های دولتی دارد در حالی که چین این حالت را در یک دوره‌ای برداشت و قانون تجارت و قواعد حاکم بر بخش خصوصی بر شرکت‌های دولتی حاکم بود.

وی افزود: بعضی از کشورها قوانین نرم و راهنمای عملکرد دارند. در کل کشورها در زمینه شرکت‌های دولتی یکسان عمل نکرده‌اند.

چین با وجود حجم بالای شرکت‌های دولتی، اقتصاد موفقی دارد

امانی در ادامه با اشاره به چین به عنوان یک مثال نقض گفت: از طرفی شرکت‌های دولتی ناکارآمد هستند و از طرفی چین با وجود حجم بالای شرکت‌های دولتی اقتصاد موفقی دارد. در گزارشی راجع به چین آورده شده‌بود که ۳۰ درصد GDP چین را شرکت‌های دولتی تشکیل می‌دهند.

وی افزود: در چین مراحلی طی شده تا شرکت‌های دولتی کارآمد شوند. در ابتدا این شرکت‌ها، به شکل هیئت مدیره و مدیرعامل و با ساختار بروکراسی اداره نمی‌شدند اما بعد تدریجا دولت چین شرکت‌ها را طبقه‌بندی کرده‌است؛ به این شکل که یک سری شرکت‌های دولتی مرکزی و یک سری شرکت دیگر منطقه‌ای شدند. در کنار اینکه چین یک سری نهاد مالی سرمایه‌ای و سازمانی به نام ساساک برای مدیریت و اداره امور تشکیل داده‌است.

امانی ادامه داد: اخیرا هم پس از چندین سال اصلاحات و تجربه پارادایم‌های مختلف مدیریت شرکت‌های دولتی، به این پارادایم رسیده‌است که بر شرکت‌هایی که مدیریت سرمایه می‌کنند خیلی مسلط باشد و از طریق آن‌ها هدایت سرمایه کند و خیلی وارد جزئیات اداره شرکت‌ها نشود.

وی افزود: چینی‌ها در ادامه تغییر رویکردهایشان، در سال ۲۰۱۳ و ۲۰۱۵ صراحتا گفتند ما دیگر اعتقادی به دست نامرئی نداریم. بر همین اساس چین صنایع را چند دسته کرده‌است، یک سری از صنایع کلیدی هستند که اغلب صنایع منبع محور مثل آلومینیوم ملی را شامل می‌شود و آن‌ها را شرکت‌های مرکزی اداره می‌کنند. یک سری شرکت‌های دیگر که در لایه میانی هستند، اغلب زیرساختی هستند و در لایه سوم شرکت‌هایی قرار می‌گیرند که در سطح محلی هستند، مانند فروشگاه‌های زنجیره‌ای و کشاورزی. حزب کمونیست چین در سال ۲۰۱۵ گفته‌است که من تا لایه آخر شرکت‌ها می‌خواهم نفوذ داشته‌باشم.

هدف از شکل‌گیری شرکت‌های مادرتخصصی گم شد

امانی با بیان اینکه ما در زمینه شرکت‌های دولتی تصمیمی نداریم، گفت: ما ساختار اداره شرکت‌های دولتی را از افقی به عمودی تبدیل کردیم ولی هدفی که از این کار داشتیم، گم شد. خواستیم شرکت مادرتخصصی داشته‌باشیم و مثلا شرکت‌های معادنی وزارت صنعت را یک خوشه و شرکت‌های ماشین‌سازی وزارت صنعت را یک خوشه کنیم و هر خوشه را با یک شرکت مادرتخصصی اداره کنیم تا وزارت صنعت با تعداد کمتری شرکت سروکار داشته‌باشد. الآن آن هدف هم گم شده‌است.

انتصابات در شرکت‌های دولتی یکی از مشکلات اساسی است

رئیس اداره صنعت سازمان برنامه و بودجه گفت: یک نکته مهم ضوابط انتخاب مدیران

است. در سالیان اخیر افرادی در شرکت‌ها مدیر شدند که نه تنها در بدنه آن سازمان مقبولیت نداشتند، بلکه دافعه داشتند یعنی زبان مشترک با بدنه آنجا نداشتند. در کنار اینکه مدیران مدام تغییر کرده و این تغییرات مدام و پشت سر هم، باعث اضمحلال بیشتر شدند.

مشکلات شرکت‌های دولتی

امانی با اشاره به گروه‌بندی ۳ گانه شرکت‌های دولتی در قانون اصل ۴۴، گفت: شرکت‌های گروه ۳ که مطلقا باید دولتی اداره شوند، گرفتار مشکلاتی هستند. به عنوان مثال طبق قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، شرکت‌های تولیدکننده سوخت و گاز، بخش زیادی از درآمدهایشان را باید صرف قانون هدفمندی برای تأمین رفاه خانوارها کنند. شرکت‌های این گروه به واسطه قوانین اینچنینی خیلی امکان رشد ندارند، حتی فرمول ۱۴/۵ درصد به خاطر تحریم‌ها برای کارهای توسعه‌ای جواب نمی‌دهد.

وی افزود: شرکت‌های گروه یک که سازمان‌های توسعه‌ای در آن فعال هستند، به دلیل اینکه دولت هیچ وقت آن ۷۰ درصد حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه را به آن‌ها برنگرداند، یک موجودات جهنمی شدند یعنی در وضعیتی قرار گرفتند که نه می‌میرند و نه زنده می‌مانند. خودشان می‌گویند با این روند تا چند سال دیگر باید از بودجه عمومی حقوق بگیریم. در این وضعیت هر سال نمایندگان به آن‌ها طرح‌های جدید تحمیل می‌کنند مثل خراسان جنوبی که سال گذشته دو طرح برای ایدرو تعریف کردند، گفتیم منابع ندارید؛ گفتند اگر تصویب نکنیم وزیر استیضاح می‌شود.

الگوی ایجاد ایدرو، در سال ۲۰۰۱ تعطیل شد

امانی با بیان اینکه در ایجاد ایدرو از شرکت ایری (IRI) ایتالیا الگوبرداری شد، گفت: ایری که از زمان موسیلینی ایجاد شده و شرکت‌های زیادی مانند هواپیمایی ایتالیا را در زیرمجموعه

خود داشت، در نهایت در سال ۲۰۰۱ به واسطه زیان ۴ میلیارد دلاری و فسادهای بیشمارش، واگذار گردید و پرونده‌اش بسته شد. اگر درخصوص سازمان گسترش و نوسازی صنایع فکری نشود و در سازکارهای آن اصلاحاتی ایجاد نشود، عاقبت ایدرو با ایری تفاوتی نخواهد داشت.

شرکت‌هایی که اسما دولتی اما درواقع حاکمیتی هستند

در ادامه نشست بقایی با بیان اینکه اغلب مثال‌ها در زمینه شرکت‌های دولتی، به شرکت‌هایی باز می‌گشت که سودآوری در آن‌ها مهم است، گفت: در شرایط موجود ایران، شرکت‌هایی داریم که در حال انجام کار حاکمیتی هستند مثل سازمان بازرسی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، شرکت شهرک‌های صنعتی و شرکت شهرهای جدید که اسماً شرکت هستند اما در عمل انتظار دیگری غیر از سودآوری از آن‌ها وجود دارد.

وی افزود: الآن فرض کنید اگر شهرک صنعتی یا شهر جدید پردیس را بخواهیم ارزیابی کنیم، توسعه شهر را به عنوان ملاک در نظر می‌گیریم یا اینکه چه میزانی سود ساخته‌است؟ در کنار اینکه شرکت‌هایی مانند بانک مرکزی کاملا ماهیت غیر شرکتی دارد و نباید شرکت باشد اما در لیست شرکت‌های دولتی قرار دارند.

بقایی با بیان اینکه برداشت من از شرکت شدن برخی از این‌ها، به خاطر ترسی بوده که وجود داشته‌است، گفت: به عنوان مثال اگر می‌خواستیم جایی رانت بدهیم، ترسیدیم که این رانت دچار فساد شود و گفتیم برویم آن را در قالب شرکت بازرگانی دولتی اداره کنیم و خودمان راساً ورود کردیم؛ یا خیلی از شرکت‌هایی که هنوز به صورت شرکتی نگه می‌داریم، به خاطر بیکاری کارکنان است. ایران خودرو و سایپا از این جنس هستند که از بیکاری کارگران آن‌ها می‌ترسیم.

یک نسخه برای شرکت‌های دولتی نمی‌توان ارائه نمود

کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی با بیان اینکه به دلیل ماهیت‌های متفاوت شرکت‌ها نمی‌توان برای آن‌ها یک نسخه پیچید، گفت: شرکت‌هایی که از نظر ماهیت به سازمان‌ها نزدیک هستند باید مدل اداره‌ای که برای آن‌ها تجویز می‌شود و رابطه مدیریتی، مالی و نیروی انسانی آن‌ها با دولت باید مشابه سازمان‌های دولتی باشد و از آن طرف برای شرکت‌هایی که ماهیت تجاری دارند باید از نظر مدل برخورد و اداره به شرکت‌های بخش خصوصی نزدیک باشند.

در ارزیابی شرکت‌ها باید عوامل زیان لحاظ شود

در ادامه حسینی با بیان اینکه در خصوص تعیین تکلیف شرکت‌ها هم در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و هم در قانون مدیریت خدمات کشوری، قواعدی وجود دارد، گفت: قانونگذار دو بار اشاره کرده‌است که در شرکت‌ها باید بازنگری شود، یک بار گفته اگر شرکتی ۳ سال متوالی زیان‌ده هست و نتوانست زیان را پوشش دهد، یا باید سازمان شود یا اینکه کلاً منحل شود. یعنی گفته‌است که شرکتی با زیان متوالی نباید در قالب شرکتی به ادامه فعالیت بپردازد.

امانی در واکنش به صحبت حسینی گفت: این حکم تیز است که شرکت اگر زیان‌ده بود ظرف ۳ سال یا باید منحل شود یا سازمان شود. باید توجه شود که شرکت به فرمان اداره می‌شود یا نه؟ یعنی هیئت مدیره سیاست می‌گذارد یا فرمان؟ شرکت بازرگانی دولتی با فرمان اداره می‌شود. یعنی به شرکت بازرگانی دولتی گفته می‌شود گندم را به ۵۰۰۰ تومان بخر و آرد به ۲۰۰۰ تومان بفروش.

وی افزود: خب این که زیان‌ده به تقصیر نیست اما قانون هیچ محتوای سیاستی ندارد؛ یک تیغ می‌گذارد و می‌گوید ۳ سال اگر زیان‌ده بود باید اعدامش کنی. در صورتی که OECD

چارچوب گذاشته‌است و می‌گوید اگر شرکت براساس فرمان عمل می‌کند می‌رود در آن حکم که اگر قیمتی تعیین شد و زیر قیمت تمام شده بود، باید دولت زیانش را جبران نماید. در کل باید در شناسایی عوامل زیان توجه شود که مشکل از ناکارآمدی مدیریت شرکت است یا عوامل محیطی موجب زیان گردیده‌است.

امانی ادامه داد: در زمانی که مقصر عوامل محیطی است، تیز نوشتن قانون و قرار دادن بازه ۳ ساله کمکی به اصلاح شرایط نمی‌کند، کما اینکه بازرگانی دولتی علیرغم زیان‌ده بودن، همچنان در قالب شرکت دولتی در حال ادامه فعالیت است و هرساله دیوان محاسبات گزارش تخلف در این زمینه رد می‌کند.

تفاوت بین شرکت‌های دولتی تجاری و غیرتجاری

در ادامه نشست میری با بیان اینکه شرکت‌های دولتی را می توان در دو دسته تقسیم کرد، گفت: یک دسته شرکت‌هایی که مثل شرکت‌های خصوصی تجاری می‌خواهند عمل کنند، تجاری هستند و دسته دیگر، شرکت‌های غیر تجاری مانند برق منطقه‌ای که کار توسعه‌ای دارند، هستند.

وی افزود: در این فضا که شرکت برق منطقه‌ای تجاری نیست و یک سری کارهای توسعه‌ای و نگهداری شبکه را برعهده دارد، انتظار سودآوری بیهوده است. اخیرا خبری خواندم که زیان برق منطقه‌ای را بررسی کرده و به آن اشکال گرفته‌بود. اما در این مورد مساله به درستی شناخته نشده‌است چرا که زیان شرکت لزوما منشا گرفته از عملکرد خودش نیست.

میری با بیان اینکه کشور به شرکت‌های دولتی غیرتجاری نیاز دارد گفت: مثلا فرض کنید در حوزه مثلا پالایشگاهی یا پتروشیمی نیاز به یک سری زیرساخت هست که هیچ بخشی نمی‌تواند آن را انجام دهد یا تمایلی به انجام آن ندارد، در این شرایط کشور نمی‌تواند معطل بخش خصوصی باشد. در این شرایط شرکت‌های دولتی ورود کرده و آن نیاز را برطرف کرده

و توسعه مدنظر را ایجاد می‌کنند.

شرکت دولتی لزوما ناکارآمد نیست

کارشناس شرکت توزیع برق با بیان اینکه من کلا موافق این گزاره نیستم که شرکت دولتی لزوما ناکارآمد است، گفت: شما ۱۰ تا شرکت برتر حوزه انرژی را در دنیا مانند EDL فرانسه، NL ایتالیا، استات اویل و کپکو را اگر ببینید یا عمومی هستند یا دولتی و کارآمد هم هستند.

وی افزود: ولی همه این شرکت‌ها یک نقطه مشترکی دارند و آن این است که از بدنه سیاست‌گذاری جدا هستند، یعنی اگر وزارت انرژی یا وزارت نیرویی وجود دارد، دیگر این شرکت دولتیِ تجاری، ذیل وزارتخانه نیست. مثلا در چین سازمان ساساک شرکت‌های دولتی را مدیریت می‌کند، در یک جای دیگر وزارت اقتصاد آن‌ها را مدیریت می‌کند و در کل شرکت‌های دولتی تجاری از نهاد سیاست‌گذاری جدا هستند.

میری با بیان اینکه پس از این تفکیک، مدیریت شرکت‌ها مهم می‌شود، گفت: در این شرکت‌ها مباحث حکمرانی شرکتی اجرا شده و مباحث مرتبط مانند مدل مجمع، هیئت مدیره، تشویق‌ها، تنبیه‌ها و سایر موارد کلیدی اجرایی گردیده‌است.

بدون وجود یک نقشه راه نمی‌توان شرکت‌های دولتی را مدیریت کرد

کارشناس شرکت توزیع با بیان اینکه در زمینه شرکت‌های دولتی نمی‌شود حکم کلی برای همه صنایع داد، گفت: با این وجود باید یک قانون جامع برای اداره شرکت‌های دولتی داشته‌باشیم. بدون وجود یک نقشه راه نمی‌توانیم جلو برویم. این فرض که مشکل در نبود اراده است، امر نادرستی است، چرا که بعضا افرادی بودند که اراده داشتند اما نتوانستند کاری پیش ببرند.

نشست بررسی مدل مطلوب حکمرانی شرکتی در شرکت‌ها

پژوهشکده امور اقتصادی وزارت اقتصاد

نشست دوم از سلسله نشست تخصصی «ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی» با موضوع «بررسی مدل مطلوب حکمرانی شرکتی در شرکت‌ها» ۲۹ شهریورماه در پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی برگزار شد. این سلسله نشست‌ها در چارچوب «گفتگوهای مسیر پیشرفت» اندیشکده اقتصاد مقاومتی برگزار می‌شود.

در این نشست، آقایان صابر میرزایی معاون پژوهش و توسعه مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری، حمیدرضا فولادگر مشاور دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام و مشاور وزیر اقتصاد، حسن خوشپور رئیس سابق دفتر شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه و عضو انجمن خبرگان برنامه‌ریزی کشور، مسعود معدنچی معاون دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌های سازمان خصوصی‌سازی، علی نصیری اقدم رئیس پژوهشکده امور

اقتصادی وزارت اقتصاد و سید عباس عباس‌پور کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی حضور داشتند.

در ابتدای این نشست، نصیری اقدم به عنوان دبیر نشست با اشاره به خاطره‌ای از زمان وزارت طیب‌نیا، گفت: در حاشیه همایش مالیات دانشگاه تهران خبرنگاری از طیب‌نیا درخصوص شرکت‌های دولتی سوالی پرسید و ایشان هم برافروخته گفت که شرکت دولتی یعنی رانت و فساد.

نصیری اقدم با پرسش درخصوص مطابقت صحبت‌های طیب‌نیا با واقعیت، گفت: در این نشست در ابتدا هریک از عزیزان در خصوص آسیب‌های شرکت‌های دولتی در حوزه اداره اگر نکته‌ای دارد مطرح و در ادامه مدلی که برای اداره بهتر شرکت‌های دولتی می‌توان استفاده کرد، پیشنهاد نماید.

در ایران بعضا سازمان‌ها ماهیت شرکتی دارند

در ادامه حمیدرضا فولادگر نماینده سابق مجلس با بیان اینکه در ابتدا باید به یک سری سرفصل‌ها اشاره کنم، گفت: یک سری مسائل در شرکت‌های دولتی مربوط به شرکت‌های بزرگ است که تحت عنوان شرکت مادرتخصصی عهده‌دار مسائل حاکمیتی هستند و از آن طرف یک سری وظایف تصدی‌گری هم دارند. مثلا در وزارت نفت ۴ شرکت بزرگ ملی نفت، ملی گاز، ملی پتروشمی و پالایش و پخش چنین وضعیتی دارند و به عنوان چهار معاونت اصلی وزارت نفت محسوب می‌شوند.

وی افزود: در وزارت نیرو شرایطی مشابه برقرار است و شرکت نیروگاه حرارتی، شرکت توانیر و شرکت منابع آب چنین وضعیتی دارند.

فولادگر با اشاره به شرکت‌هایی که عنوان شرکت ندارند اما عملکرد شرکتی دارند، گفت: به عنوان مثال در وزارت صنعت، ایدرو و ایمیدرو در عنوان سازمان هستند اما طبق اساسنامه

ماهیت شرکتی دارند.

نماینده سابق مجلس ادامه داد: بخشی دیگر از شرکت‌های دولتی موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخشی دیگر هم بانک‌ها هستند. بودجه شرکت‌های دولتی، دو سوم بودجه دولت را تشکیل می‌دهد اما تا به حال در بودجه چندان به آن پرداخته نمی‌شده و مشابه بودجه جاری، تحت نظارت دستگاه‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات کمتر قرار داشته‌اند.

وی افزود: بر همین اساس از سه سال پیش، مجلس تصویب کرد که دولت بودجه شرکت‌های دولتی را یک ماه زودتر از زمان ارائه لایحه بودجه عمومی به مجلس ارائه نماید. یعنی بودجه شرکت‌های دولتی در ۱۵ آبان باید ارایه شود تا مجلس فرصت نظارت داشته‌باشد. از آن طرف از ۳ سال پیش، دیوان محاسبات هم به صورت جداگانه یک گزارش تفریغ بودجه آماده کرد که نظارت بر شرکت‌های دولتی تقویت شود.

۳ مشکل اساسی در نظارت بر شرکت‌های دولتی

فولادگر در ادامه با اشاره به چالش‌های نظارت در حوزه شرکت‌های دولتی گفت: در زمینه نظارت بر شرکت‌های دولتی مشکلات گوناگونی وجود دارد. یکی از مشکلات به تعدد دستگاه‌های نظارتی مربوط می‌شود که بعضا موجب ایجاد موازی‌کاری شده و از طرفی نتوانسته به نظارت بهینه منتج شود.

وی افزود: مشکل بعدی در نظارت ناشی از خود سیاست‌ها است. سیاست‌ها به حدی کلی هستند که قابلیت نظارت ندارند. البته برای سیاست‌های اصل ۴۴ در گذشته شاخص‌هایی برای بررسی اجرای سیاست‌ها تعیین شده‌بود اما دچار ضعف بود که در شورای عالی اصل ۴۴ مورد بازبینی قرار گرفت و شاخص‌های جدید در سال پیش تصویب شد.

فولادگر ادامه داد: به نظر من یا خود سیاست باید به گونه‌ای باشد که بتوان بر آن نظارت کرد یا باید شاخص داشته‌باشد که بتوان از طریق شاخص‌ها میزان عملیاتی شدن سیاست‌ها

را سنجید. شاید ایرادی به حرف من گرفته شود که سیاست، کلی است و این برنامه است که باید جزئی و دقیق باشد و عدد و رقم داشته‌باشد. این حرف درست است مثلاً وقتی می‌گوییم ارتقای بهره‌وری، به یک سیاست اشاره می‌کنیم اما این سیاست باید در قالب برنامه با عدد و رقم دقیق شود. با این حال یا باید خود سیاست دقیق باشد یا شاخص‌هایی داشته‌باشد که بتوان به آن‌ها در ارزیابی استناد کرد.

نماینده سابق مجلس با بیان اینکه مشکل بعدی در نظارت به تصمیمات سیاسی مربوط می‌شود، گفت: تصمیم دستگاه‌های مادر در شرکت‌های دولتی و نهادهای تخصصی موثر است. برای حل این معضل می‌توان خیلی از پست‌های تخصصی را غیرسیاسی کرد که با تغییر دولت‌ها تغییر نکنند و از ثبات بیشتری برخوردار باشند. البته چنین حکمی در برنامه چهارم بود اما در برنامه پنجم تداوم نیافت. براساس آن قرار بود یک سری از پست‌های مدیریتی به عنوان کارشناس و تخصصی تعریف شود که وقتی دولت تغییر یافت تغییر نیابند. وقتی دولت تغییر می‌کند، طبیعی است که تا یک سطوحی افراد تغییر کنند ولی یک سری رده‌های تخصصی و پست‌های میانی نباید عوض شوند. متأسفانه این حکم اجرایی نشد و همچنان تصمیمات سیاسی در مدیریت میانی و مدیریت شرکت‌ها موثر است.

لزوم واگذاری امور حاکمیتی شرکت‌های دولتی به دستگاه‌های اجرایی

فولادگر با اشاره به ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، گفت: طبق این قانون کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی باید طی گذشت ۲ سال از تصویب قانون از شرکت دولتی منفک و به وزارتخانه تخصصی زیربط محول می‌شد.

وی افزود: علی‌رغم وجود این ماده همچنان مشاهده می‌شود که بودجه شرکت‌های دولتی دوسوم بودجه کل کشور را به خود اختصاص می‌دهد. یعنی پس از گذشت ۱۶ سال از ابلاغ قانون هنوز در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ پیشروی حاصل نشده و نه در کاهش بار مالی و مدیریتی شرکت‌های دولتی در این سال‌ها کشور موفق بوده و نه وظایف حاکمیتی

شرکت‌های دولتی شناسایی و از آن‌ها تفکیک شده‌است.

دولت باید در برخی حوزه‌های اقتصادی نقش‌آفرینی داشته‌باشد

در ادامه نشست صابر میرزایی معاون پژوهش مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری گفت: برای اصلاح وضعیت کنونیِ شرکت‌های دولتی، راه حلی جز تغییر رویکرد وجود ندارد. ۴ بینش باید تغییر کند. اولین مورد این است که شرکت دولتی به ذاته چیز بدی نیست و برخی جاها ضروری است، حتی در لیبرال‌ترین کشورهای دنیا، دولت نقش بزرگی در حاکمیت‌های شرکت‌ها دارد. به‌عنوان مثال بانک‌های توسعه و بسیاری از نهادها مانند راه‌ها، جاده‌ها، بنادر، فرودگاه‌ها، خطوط لوله، دانشگاه و بیمارستان را نمی‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد. نمی‌شود سلامت مردم را به نظام تجاری سپرد. در کشور ژاپن بیمارستان‌ها یا دولتی هستند یا غیر انتفاعی، اگر هم بخش خصوصی بیمارستان تأسیس کرده، هدفش سودآوری نیست و غیرانتفاعی است. ما باید تغییر نگرش ایجاد کنیم. در ژاپن یک شرکت خصوصی که از یک حدی بیشتر رشد می‌کند باید به یک شرکت سهامی عام تبدیل شود. ما هم باید در حوزه‌های مهم و استراتژیک دفاعی امنیتی و حوزه‌های مهمی مانند سلامت و تأمین اجتماعی نقش دولت را روشن کنیم.

میرزایی با بیان اینکه ما اصلا عامدانه می‌خواهیم شرکت دولتی داشته‌باشیم، گفت: نمی‌توانم بفهمم چرا بهشت زهرا سازمان است، می‌توان حتی گورستان را هم به صورت شرکتی اداره کرد، حالا ممکن است شرکت غیرانتفاعی باشد اما می‌تواند خودگردان باشد. به‌عنوان مثالی دیگر می‌توان به سازمان صداوسیما اشاره کرد که درواقع شرکت سازمان صداوسیما است اما شرکت آن بیان نمی‌شود و فکر می‌کنیم نقش تنظیم‌گری دارد. البته در شرایط کنونی نقش تنظیم‌گری دارد اما ماهیتاً شرکت است.

وی افزود: از آن طرف بانک مرکزی که نقش نظارتی و تنظیم‌گری دارد، شرکت است و سود اظهار می‌کند، مرتبا هم سر مردم و هم سر دولت کلاه گذاشته‌است. هر بار هم

که تورم ایجاد شده، به جای اینکه پاسخگو باشند، سود اظهار کردند و به مدیرانشان هم پاداش دادند. باید تکلیف خود را روشن کنیم که اینها بالاخره شرکت هستند یا سازمان؟ نباید نقش‌های حاکمیتی به شرکت‌ها داده شود. دیوان محاسبات یعنی چه؟ دیوان نهایتاً یک شرکت حسابرسی است که می‌توانست به صورت شرکت هم ثبت شود. در دیوان یک دادگاه هم گذاشتیم که نقش حاکمیتی است. این دیوان برای چیست؟ چرا نقش حاکمیتی به آن داده‌ایم؟

میرزایی با بیان اینکه در خیلی از موارد ناظر با منظور مخلوط شده‌است، گفت: با رویه موجود امکان اصلاح کشور وجود ندارد. حتما باید ناظر و منظور از هم جدا شوند.

۳ قدم برای اصلاح شرکت‌های دولتی

معاون پژوهش مرکز همکاری‌های ریاست جمهوری با بیان اینکه بنده با جود شرکت دولتی مخالف نیستم، گفت: با این وجود باید برای اصلاح شرکت‌ها ۳ قدم زیر برداشته شود:

۱. نقش حاکمیتی از شرکت‌ها گرفته شود و شرکت مشغول ارائه خدمات و فعالیت‌های صنعتی خود شود و به ازای آن باید سود و زیان اظهار کند. از منظر منطقی هم نباید ناظر و منظور یک جا باشند.

۲. استقلال جایگاهی و سازمانی شرکت از ناظر، دومین اصل مهم در اصلاح شرکت‌هاست. اکنون شرکت نفت کجا قرار دارد؟ در وزارت نفت قرار دارد. عقل می‌گوید باید در وزارت دارایی باشد. شرکت ملی نفت در چین زیرمجموعه وزارت دارایی است و از وزارت نفت جداست. وزارت نفت چین را در نظر بگیرید او قاعده‌گذار است، نظارت می‌کند، نه این که شرکت داشته‌باشد. وقتی شرکت دولتی نفت ایران را در وزارت نفت قرار دهید و حقوق وزارتی را شرکت نفتی بدهد، چطور وزارت نفت می‌خواهد بر شرکت نفت نظارت کند؟ یا فرض کنید وزیر علوم را از دانشگاه می‌آورند؛

چطور وزیر می‌خواهد بر دانشگاه نظارت کند در حالی که خودش از آنجا آمده‌است. این تعارض منافع است. در یک تصور کاریکاتوری مثل این است که ریاست کلانتری را بدهیم به دزدان محله، مدام هم عوضش کنیم. مثلا شورای پول و اعتبار ناظر بر بانک مرکزی است، از آن طرف بانک‌های خصوصی در شورای پول و اعتبار حضور دارند و از آن طریق به ناظر خود نظارت دارند. این کارهایی که ما می‌کنیم در آمریکا هم اتفاق نمی‌افتد، در آمریکا کسی اگر از بانک مرکزی بیرون برود تا ۱۴ سال نمی‌تواند در بانک دیگری مشغول به کار شود. این قاعده برای جلوگیری از ایجاد مشکل درب‌های چرخان در آمریکا وضع شده اما در ایران، ما رئیس بانک مرکزی را از روسای بانک‌ها انتخاب می‌کنیم، این غلط است چرا که این وامدار می‌شود و نمی‌تواند به بانک‌ها نظارت کند. پس اول: نقش نظارت و حاکمیت نباید داشته‌باشند. دوم: جایگاه آن‌ها نباید یکی باشد. هر جا پیشرفت و کیفیتی است، ناشی از تفکیک سیاستگذار، ناظر و مجری است. مثلاً بنادر، راه‌آهن و شرکت فرودگاهی هم اگر بخواهد دولتی باشد باید در وزارت دارایی باشد.

۳. سومین قدم اصلاحی این است که به جای تعیین مدیر در شرکت‌ها قرارداد مدیریتی منعقد شود. این یعنی چه که مدیر می‌گذاریم؟ در کدام کشور پیشرفته مدیر تعیین می‌کنند؟ با مدیر مانند پیمانکار قرارداد می‌بندند نه اینکه استخدامش کنند. در این قرارداد مشخص می‌شود که قرار است شرکت را از کجا به کجا برساند. زمانی می‌خواستند پسته‌کار نمونه انتخاب کنند که یک آمریکایی هم به‌عنوان پسته‌کار نمونه انتخاب شد. از او پرسیدند چطور نمونه شدی؟ گفت من فقط ۴ قرارداد خوب بستم. کارها به این شکل باید در شرکت‌های دولتی توزیع شود، البته اگر مدیریت شرکتی به فرد یا شرکتی مدیریتی واگذار شد، فرد یا شرکت باید مابه‌ازای آن متعهد باشد تا پاسخگو هم باشد.

وی ادامه داد: باید کارها در قالب قرارداد به کسی واگذار شود که می‌تواند ضمانت‌نامه بانکی

ارائه کند نه کسی که آمده و صرفاً یک ادعایی می‌کند. فرد باید در قبال اینکه شرکت را از یک نقطه‌ای به نقطه‌ای بهتر برساند تعهد بدهد و اگر نتوانست به تعهدش عمل کند باید هزینه‌اش را بپردازد. در این صورت لازم نیست ما سازکارهای نظارتی زیادی قرار بدهیم.

وی افزود: در چین همه اراضی در اختیار دولت است و زمین‌ها هم ۵۰ ساله فروش می‌رود و در این مدت کسی مالک زمین نیست. در چین که دولت نقش مهمی دارد، اصلا مشابه ایران شرکت داری نمی‌کنند و در آن کشور هم قرارداد می بندند و افراد به‌ازای مسئولیتی که می‌پذیرند متعهد به تحمل هزینه هستند.

میرزایی ادامه داد: اگر این ۳ قدم که عرض کردم برداریم می‌توانیم در اداره شرکت‌های دولتی به موفقیت برسیم. لازم نیست دولت مدیر تعیین کند و اصلا نباید هم مدیر تعیین کنیم. باید قرارداد ببندیم که در طی مسیر شرکت‌های مدیریتی شکل بگیرند. بزرگترین شرکت‌های دنیا و شرکت‌های بین المللی با نظام عقد قرارداد در حال انجام کار هستند و در آن‌ها هم با مدیر قرارداد منعقد می‌شود.

وی افزود: وزارت بهداشت نباید بیمارستان داشته‌باشد، وزارت بهداشت باید نظارت کند. از طرف دیگر نباید شرکت دولتی وظایف حاکمیتی داشته‌باشد. سازمان صداوسیما باید سازمان باشد و تنظیم‌گری کند نه اینکه خودش شبکه تلویزیونی داشته‌باشد و خودش تصدی کند. رئیس جمهور افغانستان آمده‌بود ایران، می‌گفت ما ۴۰۰ شبکه تلویزیونی در افغانستان داریم که پرسیدیم هزینه این شبکه‌ها را از کجا تأمین می‌کنید، گفته‌بود که من هزینه نمی‌کنم، من فقط بر روی آن‌ها نظارت می‌کنم. در ایران اما شرایط متفاوت است و تمام فعالیت‌های ما بودجه‌ای و هزینه است و از ظرفیت بخش خصوصی استفاده نمی‌شود و تنظیم‌گری چندان در ایران جایگاهی ندارد.

معاون پژوهش مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت گفت: در تفکیک مالکیت با مدیریت، لازم نیست مالک مدیر هم باشد، لازم نیست دولت مدیر تعیین کند و نباید هم تعیین کند، باید فراخوان دهیم و هرکس می‌آید تضمین بگذارد.

در ادامه نشست مسعود معدنچی معاون شرکت‌های سازمان خصوصی‌سازی با بیان اینکه شرکت دولتی قرار است به وزارتخانه‌های تخصصی در جهت تامین اهداف و منافع عمومی ملّت کمک کند، گفت: شرکت دولتی همان طور که از دولت بر می‌آید برای انتفاع نیست بلکه برای انتفاع رساندن است. شرکت دولتی هم باید این کار را در پیش گیرد.

در اجرای سیاست‌های اصل ٤٤ از توانمندسازی بخش خصوصی غفلت شد

معدنچی با بیان اینکه بخشی از سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بحث توانمندسازیِ بخش خصوصی است، گفت: متأسفانه از قانون برنامه دوم که بحث خصوصی‌سازی و به‌نوعی مفهوم آن مطرح شده‌است، توانمندسازی بخش خصوصی مغفول مانده و به‌نوعی در این زمینه عقب مانده‌ایم. ما فکر کردیم اگر سهام کارخانه را به کارگر، ایثارگر و جانباز دهیم، خصوصی‌سازی را انجام داده‌ایم.

معاون شرکت‌های سازمان خصوصی‌سازی با بیان اینکه ما در شرکت‌های دولتی ساماندهی خوبی نداشتیم، گفت: این مسئله چند دلیل اساسی دارد. اول اینکه ما مدیر غیرتخصصی منصوب می‌کنیم، دومین دلیلش این است که مدیر با ارتباطات منصوب می‌شود و باید بله‌قربان‌گو باشد. در این شرایط مدیر باید تابع تصمیمات باشد و هر چه مدیر بالاسری می‌گوید باید بپذیرد، حتی اگر مسیر غلط باشد باید با آن موافقت کند. اگر هم موافقت نکند، در جا عوضش می‌کنیم.

سازمان حسابرسی در قوانین مالی محاسباتی ضعیف است

معدنچی با بیان اینکه سازمان حسابرسی در استانداردهای حسابداری استاد فن است، گفت: افرادی که در سازمان حسابرسی هستند تمام استانداردها را بند به بند در قوانین محاسباتی

به ریز کار کرده‌اند. سازمان حسابرسی شرکت‌های دولتی را که حسابرسی می‌کند، طبق استانداردهای حسابداری، حسابرسی می‌کند که مشکلاتی دارد و لازم است در بررسی شرکت‌ها سازمان حسابرسی بر قوانین مالی محاسباتی تسلط بیشتری داشته‌باشد و بر همان اساس شرکت‌ها را حسابرسی کند. در ارزیابی شرکت‌ها باید وظایف عملکردی و چگونگی عملکرد هم مورد بررسی قرار بگیرد و صرفا به سودآوری اکتفا نشود.

دلایل شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در ایران

در ادامه نشست حسن خوشپور رئیس سابق دفتر شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه گفت: از سال ۱۳۰۷ در ایران شرکت دولتی داریم و در بنگاه‌داری دولتی بی‌تجربه نیستیم. در سال ۱۳۵۷، ۱۶۷ شرکت دولتی داشتیم که به لحاظ ماهیت مطابق مبانی نظری بودند. براساس مبانی نظری، شرکت دولتی ابزار دولت است و در جاهایی باید مورد استفاده قرار بگیرد که بخش خصوصی قادر یا مایل به انجام فعالیت نیست.

وی افزود: از زمان شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در ۱۳۰۷ تا ۲۰، ۳۰ سال بعد از آن چندان بخشی خصوصی در کشور وجود نداشت و از همین منظر دولت به وسیله شرکت‌های دولتی در بازارها ورود می‌کرد و بعد از آن هم که تعداد محدودی شرکت خصوصی شکل گرفته‌بود، دولت با هدف توسعه به وسیله شرکت‌های دولتی در اقتصاد نقش‌آفرینی داشت و در کنار امور توسعه‌ای، در بخش‌های زیربنایی نیز نقش‌آفرینی داشت. پس از انقلاب به دلیل مصادره‌هایی که صورت گرفت و با ملی شدن برخی شرکت‌های خصوصی، تعداد شرکت‌های دولتی افزایش چشمگیری یافت و باعث شد شکل‌گیری شرکت‌های دولتی با مبانی نظری مطابقت نداشته‌باشد.

مقصر عملکرد ناکارای شرکتی‌های دولتی، مجلس و دولت هستند

این کارشناس اقتصادی با بیان اینکه اگر عملکرد شرکت دولتی مطلوب نیست و حیات خلوت دولت نام گرفته‌است، مقصر مجلس و دولت هستند، گفت: جالب است هرکس درباره شرکت دولتی صحبت می‌کند آن را موضوعی جدا از خود می‌داند، اما اگر مجلس و دولت به عملکرد شرکت‌های دولتی انتقاد می‌کنند، باید به این نکته توجه داشته‌باشند که عملکرد نامطلوب شرکت‌های دولتی حاصل سیاست‌گذاری و تصمیمات خودشان است.

وی افزود: وقتی تصمیمات غیراصولی برای شرکت در نظر می‌گیریم، مسئول شرکت مجبور است فرایندهای غیرقانونی را در پیش بگیرد تا بتواند شرکت را اداره کند. مثلاً همین مالیات علی‌الحساب هرساله قبل از پایان عملکرد شرکت‌ها اخذ می‌شود. درواقع مالیات را بدون در نظر گرفتن عملکرد دولت تصویب می‌کنیم و در بودجه قرار می‌دهیم. آن هم در شرایطی که هنوز عملکرد شرکت مشخص نیست. نکته مهم دیگر این است که اصلا چرا باید بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کشور قرار گیرد.

تا زمانی که مدیر شرکت‌های دولتی وزارتخانه‌ها باشند، تفکیک تصدی از حاکمیت ممکن نیست

خوشپور با بیان اینکه گرایش بنده در حکمرانی شرکت‌های دولتی به آقای میرزایی نزدیک است، گفت: باید بخش تصدی‌گری دولت را از بخش حاکمیتی جدا کنیم، مادام که وزارتخانه مدیر شرکت باشد، این جدایی امکان‌پذیر نیست و همین دخالت‌ها پیش می‌آید. در سال ۱۳۶۹پیشنهاد ایجاد سازمان مالکیت شرکت‌های دولتی مطرح شد اما در بدنه دولت و میان وزرا مقاومت زیادی در مقابل آن شکل گرفت. بهانه مخالفت هم این بود که مثلا در بخش آب و برق، متولی وزیر نیرو است و اگر مدیریت آن به بخش دیگری سپرده شود، مجلس نمی‌تواند از آن بخش سؤال کند.

وی افزود: درواقع استدلال این است که مجلس به این وزارتخانه مأموریت می‌دهد و وزارتخانه از طریق شرکت دولتی مأموریتش را انجام می‌دهد و اگر این شرکت از وزارتخانه ساقط شود، دیگر وزارتخانه نمی‌تواند کاری انجام دهد و به همین دلیل تشکیل سازمان مالکیت شرکت‌های دولتی مسکوت ماند. در مجلس چهارم البته این بحث شکل گرفت که اگر با تشکیل سازمان مالکیت شرکت‌های دولتی مخالفت وجود دارد، شرکت‌ها از وزارتخانه‌ها منفک و مدیریت آن‌ها به وزارت اقتصاد و دارایی داده شود که این امر هم محقق نگردید.

نظارت بر شرکت‌های دولتی کارا نیست

خوشپور در ادامه با اشاره به بحث نظارت بر شرکت‌های دولتی گفت: مجلس اصلاً نظارتی بر شرکت دولتی نمی‌کند. البته در سال‌هایی مجلس تصمیم به نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی گرفت اما در واقعیت مشخص شد نظارتِ صورت گرفته بر بودجه شرکت‌ها چندان کارا نیست.

وی افزود: در بحث نظارت بر شرکت‌های دولتی مشکل اساسی این است که شرکت دولتی به نحو حرفه‌ای اداره نمی‌شود و حاکمیت شرکتی در اداره آن لحاظ نمی‌شود. شرکت با اینکه مجمع، هیئت مدیره و بازرس قانونی دارد و باید هرکدام وظیفه خود را به درستی در نظارت ایفا نمایند اما با تصمیماتی که گرفته‌ایم در عمل این سازکارها را از کار انداخته‌ایم. در مقابل از دیوان محاسبات خواسته‌ایم که بر شرکت‌ها نظارت کند و آن هم در حالی که هیچ تخصصی در نظارت بر شرکت‌های دولتی ندارد. از طرفی دیوان محاسبات جایگاه مربوطه را ندارد چراکه دیوان محاسبات فقط باید مواردی را بررسی کند که پولش را دولت از منابع عمومی می‌دهد و سایر موارد ربطی به دیوان ندارد. با این اوصاف ورود دیوان محاسبات به شرکت به ایجاد هیجان در شرکت منجر می‌شود و در عملکرد آن اختلال ایجاد می‌کند.

بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی ماهیتی متفاوت دارد

خوشپور با بیان اینکه عدد مجموعی که در بودجه برای شرکت‌های دولتی می‌آید، به ۳۰ شرکت بزرگ اختصاص دارد، گفت: اگر تمام شرکت‌های دیگر هم خصوصی شوند، در عدد کلی بودجه شرکت‌های دولتی تغییر قابل ملاحظه‌ای ایجاد نمی‌شود. از طرف دیگر عدد بودجه شرکت‌های دولتی فاقد معناست و قابل مقایسه با بقیه بودجه نیست.

وی افزود: در بودجه دولت یک درآمدی می‌آید و هزینه می‌شود ولی در شرکت‌های دولتی درآمدی که حاصل می‌شود مدام در حال گردش در داخل و بین شرکت‌های دولتی است. همین امر هم باعث می‌شود که در مجموع بودجه شرکت‌های دولتی بزرگ شود و با توجه به ماهیت متفاوتی که دارد، اصلاً قابل مقایسه با بودجه عمومی دولت نیست.

خوشپور با بیان اینکه درست است که ۷۰٪ رقم بودجه به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد، گفت: با این وجود بودجه شرکت‌های دولتی متفاوت است و نمی‌توان این بودجه را در کنار بودجه عمومی دولت قرار داد. این برداشتِ اشتباه از بودجه شرکت‌های دولتی هم نشان از آن دارد که در زمینه شرکت‌های دولتی، در کشور دانش کافی وجود ندارد.

وی افزود: ما در زمینه شرکت‌های دولتی قانون کم نداریم اما در عمل به قوانین خوب پایبند نبوده‌ایم. به‌عنوان مثال در برنامه سوم مطرح شده‌است که اگر دولت وظیفه‌ای بر شرکت دولتی تحمیل می‌کند باید هزینه آن را بپردازد اما این کار انجام نشد. در این صورت شرکت مجبور است از منابع خودش برای مأموریت‌های تحمیلی هزینه کند و به تدریج توان سرمایه‌گذاری و عملیاتی‌اش از بین می‌رود. به عنوان مثال وقتی شما قیمت نامناسبی برای راه‌آهن تعیین کنید، ممکن است تا مدتی بتواند به بقای خود ادامه دهد اما قطعا به تدریج دچار استهلاک می‌شود و خود به خود از بین می‌رود. در این شرایط معلوم است که مدیر شرکت مجبور به اتخاذ تصمیمات غیر حرفه‌ای است.

شرکت دولتی نباید در اداره با شرکت خصوصی تفاوت داشته‌باشد

خوشپور با بیان اینکه باید به مبانی اولیه نظری شرکت‌های دولتی رجوع کنیم، گفت: اگر بخش خصوصی می‌تواند کاری را انجام دهد، دولت باید از آن حوزه بیرون آید و کارها را با انعقاد قرارداد با بخش خصوصی یا روش‌های دیگر پیش ببرد. اگر قرار است شرکتی دولتی فعالیت غیر سودآور داشته‌باشد، هزینه‌هایش را باید دولت بپردازد تا ساختار اداره شرکت به درستی حفظ شود به‌گونه‌ای که باید در اداره شرکت، اهداف سیاستی و حاکمیتی نقش نداشته‌باشد.

وی افزود: باید بدانیم که شرکت دولتی ابزاری برای تحقق اهداف دولت است اما تفاوت شرکت دولتی و خصوصی صرفاً در شخصیت مالک است و در اداره، نظارت و توسعه نباید بین شرکت دولتی و خصوصی هیچ تفاوتی وجود داشته‌باشد. بر همین مبنا اگر در شرکت دولتی مدیری تعیین می‌شود باید مانند بخش خصوصی آدم تاجر مسلکی باشد و تحلیل هزینه فایده بلد باشد.

خوشپور با انتقاد نسبت به برخی تحمیل‌ها به شرکت‌های دولتی گفت: شرکت دولتی کمیته امداد نیست که بگوییم ۵ درصد هزینه‌هایش را بدهد برای ورزش، یک درصدش را بدهد برای تحقیقات و درصدی را به محیط زیست بدهد. کسی به این شکل شرکت را اداره نمی‌کند و اداره اینچنینی شرکت به هیچ وجه منطقی نیست. این طور که نمی‌شود. ما آن را سازمان ثبت احوال کرده‌ایم ولی خودمان آن را به حیاط خلوت تبدیل کرده‌ایم.

آزادترین اقتصادها هم شرکت دولتی دارند

رئیس سابق دفتر شرکت‌های دولتی سازمان برنامه و بودجه با اشاره به هدف تصویب سیاست‌های اصل ۴۴ گفت: با تدوین سیاست‌ها قرار بود در بنگاه‌داری دولتی اصلاح ساختار اتفاق بیفتد اما در ادامه به وسیله دولت و مجلس این سیاست‌ها از کارکرد افتاد. براساس

قانون باید تعداد اندکی شرکت به صورت دولتی باقی می‌ماندند اما رقابتی در میان دستگاه‌ها برای حفظ شرکت‌های زیرمجموعه و عدم واگذاری شکل گرفت و همه در تلاش بودند که شرکت‌های زیرمجموعه خود را به عنوان شرکت توسعه ای تثبیت نمایند.

وی افزود: با این اوصاف باید در شرکت داری اصلاحاتی داشته باشیم و حتما به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ برگردیم و آن را ارتقا داده و به آن‌ها متعهد باشیم. باید شرکت‌های دولتی را از دولت جدا کنیم و صرفا شرکت‌های استراتژیک را نگه داریم. در این صورت تعداد شرکت دولتی کم می‌شود و یک سری شرکت مانند شرکت نفت، ایدرو و ایمیدرو می‌مانند ولی در عوض شرکت‌های مهم به صورت دولتی باقی می‌مانند.

خوشپور ادامه داد: در کنار اینکه لازم است مدیریت شرکت‌های باقی مانده، تحت مدیریت یک هولدینگ و سازمانِ جدا قرار گیرد و آن هولدینگ هم براساس قانون تجارت باید عمل کند. در این شرایط دولت هم موظف است برای تعامل با شرکت‌ها، با هلدینگ متمرکز طرف باشد و اگر نیازی دارد باید قرارداد ببندد و هزینه‌هایش را هم بپردازد. در این صورت، شرکت‌های دولتی از تحمیل‌های دولتی رها می‌شوند و می‌توانند به صورت شرکتی به فعالیت خود ادامه دهند.

وی افزود: نکته دیگر این است که آزادترین اقتصادها هم شرکت دولتی دارند و این شرکت‌ها نقش مهمی در آن‌ها ایفا می‌کنند. به عنوان مثال در کره جنوبی هیچ تفاوتی بین شرکت دولتی و خصوصی نیست اما در اداره این شرکت‌ها با بخش خصوصی هم تفاوتی وجود ندارد و تنها تفاوت در مالکیت آن‌هاست.

وظایف حاکمیتی و تصدی گری سازمان حسابرسی باید تفکیک شود

خوشپور با اشاره به نقش سازمان حسابرسی گفت: سازمان حسابرسی الآن هم استانداردهای حسابرسی را تعیین می‌کند و هم شرکت‌های دولتی را حسابرسی می‌کند. البته که این مدل

تقسیم وظایف درست نیست و مشکلاتی ایجاد می‌کند. پیشنهاد من این است که سازمان حسابرسی دو قسمت شود و بخش اول یعنی استانداردسازی و مقررات‌گذاری در دولت باشد و بخش دوم یعنی حسابرسی می‌تواند از دولت منفک و توسط بخش خصوصی انجام شود.

وی افزود: همان طور که بورس مؤسسات تأیید صلاحیت شده دارد و امور تصدی این سازمان توسط این موسسات انجام می پذیرد، سازمان حسابرسی هم می‌تواند از این طریق، کار حسابرسی را به موسسات مورد تأیید واگذار نماید.

آسیب‌های شرکت‌های دولتی در ایران

در ادامه نشست سید عباس عباس‌پور کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی به آسیب‌شناسی شرکت‌های دولتی پرداخت و گفت: اولین آسیب این است که هنوز انتظار دولت و مجلس از شرکت‌های دولتی شفاف نیست. مشخص نیست که انتظار از شرکت‌ها تأمین منافع عمومی است یا بیشینه کردن سودآوری.

وی افزود: دومین مشکل به حاکمیت شرکتی ضعیف شرکت‌های دولتی باز می‌گردد، در مدیریت شرکت‌ها هم انتصابات سیاسی و غیرتخصصی وجود دارد و هم عدم ثبات. به عنوان مثال هر دو سه سال یک بار مدیرعامل ایدرو عوض می‌شود و در این شرایط نمی‌توان انتظار به نتیجه رساندن امور اساسی را از مدیرعامل داشت.

عباس پور ادامه داد: مشکل دیگر به تعریف نادرست از شرکت‌های دولتی باز می‌گردد. در شرایط کنونی شرکتی دولتی است که ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت باشد اما می‌بینیم شرکت‌هایی را که در ظاهر خصوصی هستند اما مدیریت آن‌ها توسط وزیر و دولت تعیین می‌شود. به عنوان نمونه می‌توان به ایرانخودرو و سایپا اشاره نمود. تعریف شرکت‌های دولتی باید تغییر کند و مفهوم کنترل دولت به عنوان مشخصه دولتی بودن یا نبودن شرکت تعیین شود. در کنار اینکه در مجامع شرکت‌های دولتی هم عملا حرف وزیر مربوط حاکم است و

سازمان برنامه و وزارت اقتصاد نقش خاصی نمی‌توانند ایفا نمایند.

وی افزود: مشکل بعدی شفافیت پایین و اطلاعات نامنسجم در زمینه شرکت‌های دولتی است. لازم است در این زمینه هم تغییراتی صورت پذیرد و صورت‌های مالی و گزارش‌های عملکرد شرکت‌های دولتی در اختیار عموم مردم و کارشناسان قرار بگیرد تا بتوان بر عملکرد شرکت‌های دولتی نظارت صحیحی داشت.

عباس پور به عنوان مشکل بعدی به تعارض منافع در مجامع شرکت‌های دولتی اشاره کرد و گفت: به عنوان مثال سازمان برنامه از طرفی به دنبال تأمین منابع مالی برای بودجه است و از طرفی در مجمع شرکت‌ها باید تصمیماتی اتخاذ نماید که به نفع شرکت باشد. یا به عنوان مثالی دیگر وزارت اقتصاد از طرفی مسئول رسیدگی و نظارت بر شرکت‌های دولتی است اما از آن طرف خودش مالک تعدادی از شرکت‌های دولتی مانند بانک‌ها و بیمه‌هاست.

وی افزود: در برگزاری مجامع مشکل دیگر، به عدم همخوانی میان تعداد شرکت‌ها با نیروهای تخصصی در دستگاه‌های نظارتی باز می‌گردد. به عنوان مثال نمایندگان وزارت اقتصاد در مجامع شرکت‌ها در بازه‌ای کوتاه باید تعداد زیادی مجمع را حضور یابند که موجب می‌شود در عمل روزانه یک نفر در ۸ مجمع حضور داشته‌باشد که قطعا چنین مدل برخوردی نمی‌تواند کیفیت مطلوبی داشته‌باشد.

اصلاحات در شرکت‌های دولتی باید در ۳ سطح سیاست، قانون و اجرا صورت پذیرد

در ادامه نشست فولادگر با ورود به پیشنهادهای اصلاح مدیریت شرکت‌های دولتی گفت: به نظر بنده در پیشنهادها لازم است سطح‌بندی کنیم. ما در سه سطح می‌توانیم پیشنهادها را ارائه کنیم. سطح اول، سطح سیاست‌ها و مبانی تعاریف از شرکت‌هاست.

وی افزود: در هر صورت بخشی از سیاست‌ها هنوز نانوشته است، به عنوان مثال سوالاتی

مانند اینکه ماهیت شرکت دولتی براساس قانون اساسی و تجارب دنیا چیست؟ وظایف و تصدی‌گری آن چیست؟ مسائل مالکیتی را چطور جدا کنیم؟ آن جا که ناظر و منظور یکی است، تعارض منافع را چگونه حل کنیم؟ جایی که به عنوان شرکت در موارد اقتصادی با خصوصی رقابت می‌کند، آنجا رقابت را چه کنیم؟ لازم است در سطح سیاست‌ها پاسخ داده شود. به نظر در سیاست‌ها هنوز جای این موارد خالی است البته در قانون اجرای اصل ۴۴ مواردی در حد اشاره آمده‌است ولی کامل نیست و ضرورت دارد که به طور کامل‌تری در سیاست‌ها به چنین مواردی پرداخته شود. در کنار اینکه ما در برخی مواردِ سیاستی، با هم هنوز اختلاف داریم، برخی افراد پس از گذشت بیش از ۱۵ سال از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ معتقدند اصل ۴۴ یعنی لیبرالیزم اقتصادی و مخالف آن هستند. تا زمانی که مفاهمه درستی در سطح سیاست‌ها شکل نگیرد امکان اصلاح در سایر سطوح وجود نخواهد داشت.

فولادگر سطح دوم اصلاحات را سطح قانون دانست و گفت: به هر حال در سطح قانون چه در قالب لایحه و چه در قالب طرح، در خصوص شرکت‌های دولتی باید اصلاحاتی صورت پذیرد. حال یا به صورت قانون جدید اداره شرکت‌های دولتی یا به صورت لایحه‌ای برای اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که الآن در وزارت اقتصاد در حال پیگیری است.

نماینده سابق مجلس سطح سوم اصلاح را اجرا و روش‌های اجرایی دانست و گفت: در همین آغاز کار می‌توان به عنوان رویکردهای اجرایی به دولت در این سطح پیشنهادهایی ارائه داد. مثلاً در قالب بودجه می‌توان تعدادی از این پیشنهادها را ارائه نمود.

ابهام در روش واگذاری شرکت‌های خدماتی- زیرساختی

فولادگر در ادامه با اشاره به ابهام در روش واگذاری برخی شرکت‌های دولتی گفت: الآن از ۶۰۰ شرکتی که از لیست واگذاری‌ها خارج شده، تقریبا نیمی به شرکت‌های خدماتی مانند آب و برق و گاز منطقه‌ای بر می‌گردد که به دلیل نبود روش مناسب برای واگذاری از لیست

واگذاری خارج شده و همچنان دولتی باقی مانده‌اند.

وی افزود: این شرکت‌ها را نه می‌توان به اشخاص حقیقی از طریق مزایده داد و نه می‌توان آن‌ها را از طریق ردّ دیون واگذار کرد. البته در دنیا برای واگذاری این شرکت‌ها دو تجربه وجود دارد، در برخی کشورها این قبیل شرکت‌ها به شهرداری‌ها واگذار شده‌است و تجربه دیگر مربوط به ژاپن است که این شرکت‌ها به صورت شرکت عمومی ثبت شده‌اند. به عنوان مثال شرکت توکیوگاز در بورس ژاپن عرضه شده‌است.

سازمان‌ها خدماتشان را با استفاده از بخش خصوصی ارائه کنند

در ادامه صابر میرزایی با بیان اینکه کارآمدی با بحث اختیار دادن رابطه تنگاتنگی دارد، گفت: وقتی اختیار داده می‌شود باید در ادامه ارزیابی دقیقی انجام گیرد و به دنبال آن پاداش‌ها و تنبیه‌ها باید وجود داشته‌باشد.

وی افزود: دولت در ایران تمایل دارد در موارد زیادی حضور و اختیار داشته‌باشد و دیگران از دولت ملزم به گرفتن استعلام و مجوز باشند که البته این رویکرد مفاسدی هم به دنبال دارد و محیط کسب و کار را پیچیده و نامناسب می‌کند.

میرزایی با بیان اینکه تقریباً تمام فعالیت‌هایی که جنبه بررسی کارشناسی دارد و دولت آن را انجام می‌دهد، قابل واگذاری به بخش خصوصی است؛ گفت: بخش خصوصی اتفاقاً بهتر می‌تواند این قبیل وظایف را انجام دهد. به عنوان مثال سازمان استاندارد در یک رویکرد خودش می‌تواند بیاید آزمایشگاه بزند و خودش در تصدی ورود کند که چالش‌ها و ناکارآمدی زیادی به دنبال دارد و در رویکرد دیگر می‌تواند خودش تنظیم‌گر باشد و قواعدی را بگذارد و آزمایشگاه مورد تأیید بخش خصوصی انجام آزمایش‌ها را به عهده بگیرند. در این صورت سازمان استاندارد هم می‌تواند بر آزمایشگاه‌ها نظارت بهتری داشته‌باشد. به عنوان مثالی موفق از رویکرد دوم می‌توان به دفاتر پیشخوان دولت یا دفاتر پلیس ۱۰+ اشاره کرد که

فرایندها را تسریع کرده و رضایت مردم را هم به دنبال داشته‌است.

دخالت سیاست در تصمیم‌گیری‌ها ریشه بسیاری از ناکارآمدی‌های شرکت‌ها

میرزایی در ادامه به دخالت سیاست در اقتصاد و شرکت‌های دولتی انتقاد کرد و گفت: مشکل اساسی ما این است که در تصمیمات سیاست دخالت دارد و تصمیمات کارشناسی نیست. به عنوان مثال در تعیین مدیران شرکت‌های دولتی، نمایندگان و سیاستمداران فشار می‌آورند و اگر فردی که مد نظر است منصوب نشود، وزیر تهدید به استیضاح می‌شود.

وی افزود: این واقعاً رویه درستی نیست و موجب شده برخی از شرکت‌ها با ظرفیت بالا و توان مالی بالا ورشکست شوند. خوب اگر می‌خواهیم یک نفر را معرفی کنیم که مدیر ناکارآمدی است، حاضریم به او حقوق خوبی دهیم ولی مدیر نشود. چرا که حقوق بالا به این فرد دادن، بهتر از ورشکستگی شرکت‌های بزرگ دولتی است و قطعا هزینه کمتری در پی خواهد داشت.

میرزایی با بیان اینکه درست است که فساد مانع اخذ تصمیمات درست است، اما فکر نکنیم که آدم‌ها فاسداند؛ گفت: ایراد از ساختار است که هر کسی هم کار کند همین می‌شود. اکنون دخالت سازمان بازرسی و دیوان محاسبات واقعاً مفید نیست، خودشان هم می‌دانند در هیچ سندی نمی‌توانند عددی پیدا کنند که ۶=۲+۲ شده‌باشد، این‌ها دنبال یک مغایرت حقوقی می‌گردند. دنبال یک ایرادی هستند که در اجرا با بندی مغایرت وجود داشته‌باشد و بابت این هم، مدت‌ها به یک سازمانی مسلط می‌شوند و همه را خسته می‌کنند تا یک مغایرت پیدا کنند.

وی با انتقاد از دخالت سازمان‌های نظارتی گفت: دلیل دخالت سازمان نظارتی این است که شرکت‌ها دولتی هستند، زمانی که این شرکت‌ها خصوصی باشند دیگر دخالت‌ها و

کارشکنی‌های نهادهای نظارتی و دستگاه‌های دولتی در شرکت‌ها وجود نخواهد داشت.

میرزایی در انتها گفت: به نظر من خیلی از سازمان‌ها مانند سازمان دامپزشکی که الآن در برخی موارد خودش به مانعی برای فعالیت تبدیل شده را می‌توان به وسیله بخش خصوصی اداره کرد که هم چابکتر است و هم کارآمدی بیشتری در پی خواهد داشت. نباید دولت در تصدی ورود داشته‌باشد بلکه باید در جایگاه سیاستگذار و تنظیم‌گر به ایفای نقش بپردازد.

اجرای ضعیف دلیل اصلی مشکلات نظارتی است

در ادامه معدنچی با اشاره به انتقادات نسبت به دستگاه‌های نظارتی گفت: وزارت اقتصاد براساس قانون محاسبات عمومی باید بر امور مالی نظارت داشته‌باشد، از آن طرف دیوان محاسبات باید نظارت فیزیکی داشته‌باشد. در کنار اینکه سازمان بازرسی هم در صورت وقوع تخلف ورود می‌کند و به نوعی کارکرد متفاوتی با دو دستگاه قبلی دارد.

وی افزود: در این شرایط، براساس قانون هر یک از نهادهای نظارتی کارکرد مجزا و مشخصی دارند اما اگر در اجرا مشاهده می‌شود که نظارت درست نیست یا به مانعی برای عملکرد تبدیل شده‌است، مشکل از اجرا است و نه از قانون.

انتصابات سیاسی عامل فساد و ناکارآمدی شرکت‌های دولتی

معدنچی با اشاره به مشکل مدیریت در شرکت‌های دولتی گفت: یکی از مشکلات اساسی در شرکت‌های دولتی انتصاب افراد بدون تخصص است. در شرکت‌ها، مدیران وقتی فشاری منصوب شوند، دیگر نمی‌توانند به حرف مافوق خود گوش ندهند و با آن مخالفت کنند. در کنار اینکه اصلا تخصص لازم هم برای اخذ تصمیمات صحیح نخواهند داشت.

وی افزود: در این شرایط مشاهده فساد روزافزون و ناکارآمدی زیاد در شرکت‌های دولتی

امری طبیعی خواهد بود و اگر به جز این اتفاق افتاد باید تعجب کنیم.

چرا با وجود قوانین به آن عمل نمی کنیم؟

در ادامه نصیری اقدم با اشاره به صحبت‌های آقای معدنچی، گفت: اینکه مطرح می‌شود ما قوانین را داریم ولی در اجرا دچار ضعف هستیم و عدم شایسته سالاری موجب ناکارآمدی است، بر چه اساسی مطرح می‌شود؟ شاید در قوانین نقصی وجود دارد که موجب می‌شود در اجرا ناکارآمدی به وجود بیاید. خوب است در خصوص این دو دیدگاه اگر عزیزان نظری دارند بفرمایند.

در پاسخ به این سوال خوشپور گفت: من هم معتقدم که قانون داریم اما درست اجرا نمی‌شود. اتفاقاً قوانینِ زیادی هم داریم اما در اجرا تفاسیر متنوع و متضاد از آن صورت می‌گیرد و اشکال ایجاد می‌شود. گاهی قانون آن قدر زیاد است که سردرگمی به همراه دارد. مسئله این است که چه کار کنیم که این قوانین قابلیت اجرا یابند.

لزوم بازنگری در سیاست‌های کلی اصل ٤٤

وی در ادامه با بیان اینکه اصلاح ساختار بنگاه‌داری ایران در سطح کلان، موضوعی نیست که هر کسی از پسِ آن بر آید، گفت: لازم است یک نهاد مقتدری از جایگاه بالا این اصلاح را دنبال نماید. به نظر من چنین کاری در سطح دولت و بنگاه نیست و باید از سطح بالاتری پیگیری صورت بپذیرد.

خوشپور با تأکید بر تفکیک بخش حاکمیت و تصدی‌گری، گفت: می‌توان مدیریت را به صورت متمرکز در ذیل وزارت دارایی یا هلدینگی مجزا قرار داد و برای تحقق چنین ساختاری لازم است در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تشکیل این ساختار تأکید شود. به عنوان اصلاح دیگری در سطح سیاست‌ها لازم است طبقه ها دچار تغییر شود و یک بازنگری در آن شود.

لزوم بازنگری در نظام حکمرانی شرکت‌های دولتی

رئیس سابق دفتر شرکت‌های سازمان برنامه و بودجه با اشاره به اصلاحاتی که باید در سطح قانون اتفاق بیفتد، گفت: باید تعامل بحث حاکمیتی و تصدی‌گری تبیین شود. یعنی چگونگی نقش‌آفرینی وزیر نیرو به عنوان مسئول بخش آب و برق در قانون باید مشخص باشد. بر این اساس باید اختیارات لازم را وزارت نیرو به عنوان تنظیم‌گر در عقد قرارداد با بخش خصوصی در قوانین داشته‌باشد.

وی افزود: از طرف دیگر در قوانین باید نظام حکمرانی شرکت‌های دولتی در ساختار جدید طراحی و تدوین شود به طوری که به درستی براساس ماهیت شرکت بر آن نظارت اتفاق بیفتد.

بانک مرکزی و صداوسیما باید به سازمان تبدیل شوند

خوشپور با اشاره به تفاوت میان شرکت‌های دولتی گفت: برخی شرکت‌ها فعالیت‌های اقتصادی دارند برخی دیگر در حال انجام فعالیت‌های خدماتی و عملیاتی هستند و برخی دیگر مانند صداوسیما و بانک مرکزی وظایف حاکمیتی دارند.

وی افزود: شرکت‌های حاکمیتی مثل صداوسیما و بانک مرکزی، باید به سازمان تبدیل شوند و از حالت شرکت دولتی خارج و به موسسه و سازمان دولتی تبدیل شوند.

بودجه ریزی شرکت‌های دولتی باید اصلاح شود

خوشپور با اشاره به تفاوت ماهیت بودجه عمومی با بودجه شرکت‌های دولتی گفت: در قانون محاسبات سال ۶۶ به دلیل رویکرد دولتی که وجود داشته و از آن طرف ترسی که نسبت به فساد در شرکت‌ها حاکم بوده‌است، ماهیت بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی

یکسان در نظر گرفته شده و هر جا که بودجه دستگاه اجرایی آمده در کنارش یک شرکت دولتی هم اضافه شده‌است.

وی افزود: در حالی که در قانون محاسبات سال ۴۹ چنین نبود و میان بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی تفاوت قائل شده‌بود که اتفاقا تصمیم درستی هم بوده‌است.

خوشپور با بیان اینکه بودجه شرکت‌های دولتی برای مجلس باید جنبه اطلاعی داشته‌باشد، گفت: بودجه شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۲۸ تا ۱۳۶۶ در مجلس دقیق بررسی و ارزیابی می‌شد ولی رویکرد اطلاعی بود و نه تصویبی اما از سال ۱۳۶۶ و با تغییر قانون محاسبات، بودجه شرکت‌ها هم در مجلس باید مورد تصویب قرار بگیرد که اتفاق درستی نیست. چراکه ماهیت متفاوتی دارد و اینچنین بودجه‌ریزی با فضای کسب و کار و تغییر و تحولات آن همخوانی ندارد.

لزوم ایجاد بسترهای لازم برای اداره شرکت‌های دولتی متناسب با مدل حکمرانی انتخابی

عباس پور در ادامه با بیان اینکه در خصوص بد بودن مدیریت شرکت‌های دولتی اتفاق نظر وجود دارد، گفت: برای ساماندهی شرکت‌های دولتی باید ببینیم که از شرکت‌ها چه می‌خواهیم و آیا شرکت‌های دولتی را می‌خواهیم به صورت متمرکز مشابه شستا اداره کنیم یا اینکه می‌خواهیم به همین شکل موجود و غیرمتمرکز، شرکت‌ها را به وسیله دستگاه‌ها اداره کنیم.

وی افزود: هر کدام از انتخاب‌هایی که در خصوص مدل حکمرانی بر شرکت‌های دولتی داشته‌باشیم، اقتضائات خاص خودش را دارد که باید آن‌ها در نظر گرفته شود و متناسب با آن فضا مهیا شود.

نصیری اقدم در واکنش به صحبت‌های عباس پور گفت: به نظر من در اداره شرکت‌های

دولتی ما به یک نهاد تخصصی احتیاج داریم که بیشتر بر حاکمیت شرکتی نظارت داشته و آن را در شرکت‌ها ایجاد نماید و از آن طرف سیاست‌های تخصصی و عملیات هر حوزه لازم است توسط وزارتخانه و دستگاه تخصصی جهت دهی و بر آن نظارت شود. به عنوان مثال وزارت کشاورزی در حوزه غلات نظارت تخصصی را باید انجام دهد و وزارت نفت در حوزه نفت باید این کار را انجام دهد.

امکان افزایش فشارهای سیاسی با اتخاذ مدل متمرکز مدیریت شرکت‌های دولتی

در ادامه بقایی کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی در واکنش به پیشنهاد حکمرانی متمرکز در شرکت‌های دولتی گفت: یک چالشی که در پیشنهاد اداره متمرکز شرکت‌های دولتی و ایجاد یک هلدینگ متمرکز برای اداره شرکت‌های دولتی وجود دارد این است که ممکن است فشار سیاسی را بیشتر کند. همان طور که عزیزان مطرح کردند، یکی از مشکلات شرکت‌های دولتی انتصابات و فشارها سیاسی است و چالشی که وجود دارد این است که ممکن است با تمرکز شرکت‌ها در یک نهاد، این فشار افزایش پیدا کند و به نوعی ناکارآمدی نه تنها کاهش پیدا نکند بلکه افزایش هم بیابد.

وی افزود: چالش دیگری هم که در شرکت‌های دولتی وجود دارد و با تمرکز مدیریت حل نمی‌شود، رابطه نمایندگی است. به این معنا که در شرکت‌های دولتی میان مالکیت و مدیریت تفکیک وجود دارد و فرد مدیر از سود و زیان شرکت متأثر نمی‌شود، در این شرایط سوالی که وجود دارد این است که چگونه در مدل اداره شرکت‌های دولتی طراحی داشته‌باشیم که مدیر از انگیزه لازم برای بیشینه کردن منافع عمومی برخوردار باشد.

این کارشناس اقتصادی ادامه داد: نکته بعدی، تفکیک حاکمیت از تصدی است. در قانون اصل ۴۴، هیچ یک از امور حاکمیتی و تصدی به درست تعریف نشده‌است و سازکار مشخصی

هم برای آن‌ها وجود ندارد.

واگذاری مدیریتی در قانون آمده اما در عمل امکانپذیر نیست

بقایی با اشاره به صحبت‌هایی که برای واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی صورت گرفت، گفت: درست است که در ماده ۱۹ بحث واگذاری مدیریتی مطرح شده و دولت اجازه این کار را دارد اما در عمل چنین کاری امکانپذیر نیست. به دلیل اینکه براساس قانون، شرکت دولتی به شرکتی گفته می‌شود که بیش از ۵۰ درصد سهامش در اختیار دولت باشد و با واگذاری مدیریتی همچنان شرکت‌ها دولتی محسوب می‌شوند و مشمول قوانین و سازکارهای نظارتی حاکم بر شرکت‌های دولتی خواهند بود.

وی افزود: در این شرایط امکان واگذاری مدیریتی وجود ندارد و حتما باید در قانون تغییراتی حاصل شود که شرکت‌هایی که از طریق واگذاریِ مدیریت، خصوصی می‌شوند از شمول قوانین دولتی خارج شوند.

نشست اصول بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و چارچوب نظارت بر آن

مجلس شورای اسلامی

نشست سوم از سلسله نشست تخصصی «ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی» با موضوع «اصول بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و چارچوب نظارت بر آن» ۱۰ مهرماه در مجلس شورای اسلامی برگزار شد. این سلسله نشست‌ها در چارچوب «گفتگوهای مسیر پیشرفت» اندیشکده اقتصاد مقاومتی برگزار می‌شود.

در این نشست آقایان محسن زنگنه رئیس کمیته اصلاح ساختار بودجه کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی، حمید امانی همدانی رئیس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه، محمد حسینی مشاور رئیس دیوان محاسبات کشور، حمید غفاری مدیر دفتر مجامع عمومی و نظارت مالی شرکت توانیر، همت قلی زاده کارشناس بودجه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه، مینو عدالت پور رئیس گروه امور صنعت، معدن و بازرگانی سازمان برنامه و

بودجه، مهتاب قراخانلو کارشناس شرکت‌های دولتی مرکز پژوهش‌های مجلس و سید عباس عباس پور کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی حضور داشتند.

در زمینه اصلاح ساختار بودجه اقدام خاصی در کشور رخ نداده‌است

در ابتدای جلسه محسن زنگنه نماینده مجلس شورای اسلامی با بیان مقدمه‌ای ابتدایی گفت: دوستان مستحضر هستند که در مجلس یازدهم از سال ۱۳۹۹برای اولین بار در کمیسیون برنامه و بودجه، کمیته اصلاح ساختار بودجه را تشکیل دادیم که یکی از کمیته‌های فعال در بین کمیته‌های اقتصادی مجلس هم بود.

وی با اشاره به تأکیدات رهبر انقلاب در خصوص اصلاح ساختار بودجه گفت: با وجود اینکه از ساختار بودجه به عنوان یکی از مشکلات اصلی اقتصاد کشور نام برده می‌شود اما در راستای اصلاح ساختار بودجه و شیوه بودجه‌ریزی اقدامی در کشور صورت نگرفته‌است.

زنگنه افزود: حتماً مستحضر هستید به جز آن کتابچه‌ای که سازمان برنامه و بودجه در سال نود و هشت و در ۹ فصل و ۵۰ برنامه، اصلاح ساختار بودجه را آماده کرده‌بود، اقدام دیگری از سوی دولت انجام نشد و در مجلس مجبور شدیم در قالب طرحی بحث اصلاح ساختار را پیش ببریم که متأسفانه در مجلس هم به جهت تعارضی که نمایندگان با حوزه‌های انتخابی خود داشتند، طرح دچار تعدیل شد و در نهایت یک طرح یازده بندی در یک ماده واحده مصوب شد.

نماینده مجلس با بیان اینکه یکی از دغدغه‌های اصلیمان در بحث بودجه عمومی کشور و کلاً نظام بودجه‌ریزی، بودجه شرکت‌های دولتی است، گفت: بودجه سال ۱۳۹۹ شرکت‌های دولتی در حدود ۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان بود که در سال ۱۴۰۰ هم همین رقم تکرار شده‌است. دلیل عدم افزایش در بودجه شرکت‌های دولتی هم به این جهت بوده که ارقامی که تکرار می‌شد در بودجه سال ۱۴۰۰ شرکت‌های دولتی حذف شد.

وی افزود: مثلاً شرکت پالایش و پخش، نفت را از شرکت ملی نفت می‌خرید و آن را به واحد پالایشگاهی دولتی می‌داد. به این طریق دو الی سه بار این رقم محاسبه می‌شد که در بودجه ۱۴۰۰ حذف گردید.

زنگنه با اشاره به تشکیل کمیته شرکت‌های دولتی در ذیل کمیسیون تلفیق برای بودجه ۱۴۰۰، گفت: بنده مسئولیت این کمیته را بر عهده داشتم که توانستیم به همراه آقای دکتر حسینی یک سری احکام برای شرکت‌های دولتی آماده کنیم. شاید یکی از بخش‌هایی که انصافاً احکام خوبی در آن تنظیم شد و احکام مفصلی هم هست در حوزه شرکت‌های دولتی است. البته هنوز راضی نیستیم یعنی تا نقطه‌ای که باید حرکت کنیم خیلی فاصله داریم.

وی ادامه داد: از طرفی خود آقای خاندوزی که ریاست وزارت اقتصاد را بر عهده دارند در جلسات قبل از رأی اعتماد و در جلسات بعد از آن بر اصلاح بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و سامان‌دهی آن‌ها تأکید داشتند. با تمام این جوانب و فضایی که شکل گرفته‌است، می‌توان در زمینه شرکت‌های دولتی اقدامات خوبی را طراحی و برای اجرا به مجلس و دولت پیشنهاد کرد. از همین جهت ضروری است در این نشست صحبت‌هایی که مطرح می‌شود تا حد ممکن به کاربرد نزدیک باشد.

نگاه دولت به شرکت‌های دولتی باید قبل از هر اصلاحی روشن باشد

در ادامه نشست، حمید امانی با اشاره به تکالیفی که در تبصره ۲ بند (ی) بودجه برای شرکت‌های دولتی وضع شده‌است، گفت: گمان بنده این است که اول باید تکلیف حاکمیتِ شرکتی و نگاه مجموعه سه قوه به شیوه اداره بنگاه‌های دولتی روشن شود و بعد وارد احکام جزئی شویم.

بودجه شرکت‌های دولتی باید در ارکانش تصویب شود

وی در پاسخ به این سوال که آیا بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی باید مشابه بودجه‌ریزی عمومی باشد، گفت: قطعاً اینطور نیست، یعنی نمی‌تواند چنین شکلی داشته‌باشد چون شرکت‌های دولتی، بنگاه اقتصادی هستند. البته بنگاه اقتصادی در دولت تیپ‌بندی خاصی دارد و بعضی از شرکت‌ها از نظر طبقه‌بندی نوع فعالیت، فارغ از نوعی که در طبقه‌بندی اصل ۴۴ وجود دارد، ذاتاً فعالیت‌هایشان منتج به سود نمی‌تواند باشد و در مقابل شرکت‌هایی داریم که می‌توان از آن‌ها انتظار سود داشت.

امانی ادامه داد: با توجه به تفاوتی که میان بودجه شرکت‌ها و بودجه عمومی وجود دارد، به طور کلی بودجه‌ریزی شرکت دولتی، قاعدتاً باید در ارکانش اتفاق بیفتد و روندی متفاوت از بودجه عمومی برای تصویب باید طی کند.

وی افزود: با این وجود شرکت‌های دولتی حلقه‌های اتصالی مانند سود سهام و مالیات با بودجه کشور دارند که لازم است این حلقه واسط در لایحه بودجه تعیین تکلیف و دقیقاً مشخص شود.

بودجه شرکت‌های دولتی نمی‌تواند یک ماه زودتر از بودجه عمومی تدوین شود

امانی با اشاره به بند (ی) تبصره ۲ بودجه و الزام دولت به ارائه بودجه شرکت‌های دولتی یک ماه قبل از بودجه عمومی، گفت: به نظرم اینکه در بودجه، دولت ملزم شده بودجه شرکت‌های دولتی را در ۱۵ آبان ماه عرضه کند، مقداری مشکل‌ساز است. در شرایط فعلی مجامع شرکت‌های دولتی معمولاً در ۳۱ شهریور ماه برگزار می‌شود و در صورتی که بخواهد بودجه شرکت‌های دولتی یک ماه زودتر به مجلس ارائه شود، لازم است که مجامع شرکت‌ها برای تدوین صورت‌های مالی زودتر برگزار شود.

وی افزود: از طرفی برگزاری زودتر مجامع هم در سال مالی شرکت‌ها اخلال ایجاد می‌کند و هم موجب می‌شود حلقه‌های اتصال بودجه شرکت‌ها با بودجه عمومی صرفا یک پیش‌بینی و برآوردی از واقعیت باشد و بعدا لازم است که دستخوش تغییراتی شود.

امانی ادامه داد: در همان بند «ی» تبصره ۲ بودجه، مجلس شورای اسلامی تکلیف کرده که سازمان برنامه و بودجه حق تغییر اعداد و ارقامی که در بودجه شرکت‌های دولتی تصویب می‌شود را ندارد. گمانم این است که این هم امکان‌پذیر نیست چرا که به هر حال بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی یک سری اتصالات مانند مالیات و سود دارد که سازمان برنامه و بودجه در این اتصالات دخالت می‌کند و دخالت در این اعداد به معنای تأثیر بر کلیه صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی است.

عدد بزرگ بودجه شرکت‌های دولتی واقعی نیست

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با اشاره به بودجه ۱۵۰۰ هزار میلیارد تومانی شرکت‌های دولتی گفت: بخشی از حجم بودجه شرکت‌های دولتی مربوط به جداول منابع و مصارف سرمایه‌ای شرکت‌ها است. شرکت‌ها اعدادی به عنوان فاینانس خارجی تسهیلات بانکی برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری در نظر می‌گیرند که اگر این تسهیلات و پروژه‌ها فراهم شد طرحی را اجرا کنند، اما عملاً اتفاق نمی‌افتد.

وی افزود: بخشی از تورم بودجه شرکت‌های دولتی به دلیل این ارقام است که اگر بخواهیم حجم واقعی بودجه را ببینیم باید عملکرد را ببینیم.

امانی با بیان اینکه باید مصارف و منابع بودجه شرکت‌های دولتی براساس عملکردشان بررسی شود، گفت: در این صورت متوجه می‌شویم حجم بودجه‌ای که در رسانه‌ها به عنوان حجم بودجه شرکت‌های دولتی اعلام می‌شود بخش زیادی از پیش‌بینی‌هایی است که محقق نشده‌است. البته اراده برای تحقق وجود داشته ولی دلایل مختلف مانع شده‌است.

طرح‌ها و پروژه‌های زیادی هستند که تأمین مالی آن‌ها، به تأمین منابع مالی فاینانس خارجی منوط است که اگر اتفاق نیفتد بخش ریالی هم محقق نمی‌شود.

وی افزود: مجموعه این پکیج در منابع و مصارف دولتی دیده می‌شود و این باعث شد که یک مقداری عدد حجم بودجه با واقعیت، خصوصا در یک دهه گذشته تطبیق نکند.

۸۰ درصد منابع شرکت‌های دولتی، مصروف بودجه عمومی می‌شود

امانی با اشاره به ضعف‌هایی که در فرایند بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی وجود دارد، گفت: براساس قوانین از شرکت‌های دولتی ۲۵ درصد مالیات و ۵۰ درصد سود ویژه گرفته می‌شود. در کنار اینکه براساس تکالیف دیگری که در قانون بودجه به شرکت‌های دولتی تحمیل می‌شود، شرکت‌ها باید مبالغ دیگری را هم به خزانه بپردازند.

وی افزود: در مجموع می‌توان گفت که نزدیک به ۸۰ تا ۸۵ درصد منابع شرکت‌های دولتی باید به خزانه واریز شود و در عمل صرف حقوق و دستمزد دولت و اعتبارات هزینه‌ای آن می‌شود. نکته منفی دیگر این است که مبالغی که در بودجه باید از شرکت‌های دولتی دریافت شود، به صورت یک دوازدهم تصفیه می‌شود و این در حالی است که باید سود ویژه و مالیات پس از پایان سال مالی برآورد و دریافت شود.

امانی با بیان اینکه در واقع، موجودیتی به نام شرکت دولتی، با یک سری احکام متداخل و پراکنده‌ای که طی سال‌ها از اوایل دهه هشتاد تا اکنون ایجاد شده‌است، به یک مرکز هزینه‌کرد پرسنلی و غیر موثر در تحقق اهداف تبدیل شده‌است، گفت: شرکت دولتی مثل شرکت خصوصی باید یک موجود زنده باشد. این شرکت‌ها هم حتماً نیاز به تنفس، سرمایه‌گذاری و بازسازی دارند؛ بنابراین نگاه دولت به شرکت‌های دولتی باید از نگاه درآمدی تغییر کند.

آیا برای اداره شرکت‌های دولتی نیاز به قانون خاص وجود دارد؟

رئیس امور صنعت سازمان برنامه و بودجه با بیان اینکه یک مسئله بالادستی در اداره شرکت‌های دولتی این است که آیا باید شرکت‌های دولتی براساس قانون تجارت و قواعد عام تجارت اداره شوند یا باید قانون خاص شرکت‌های دولتی داشته باشیم، گفت: در کشورهای مختلف جهان هر دو نوع وجود دارد؛ یک سری کشورها قانون خاصی در اداره شرکت‌های دولتی دارند و یک سری ندارند و شرکت‌هایشان براساس قانون تجارت اداره می‌شود و قوانین حاکم بر آن‌ها با قوانین حاکم بر شرکت‌های خصوصی یکسان است.

وی افزود: در چین که اقتصاد متمرکزِ به اصطلاح خودشان سوسیالیسم بازار است، تعداد زیادی شرکت دولتی وجود دارد. همین حالا حدود شش هزار شرکت دولتی در این کشور وجود دارد اما در این کشور هم در حوزه مدیریت شرکت‌های دولتی و نگاه به شرکت‌های دولتی در بیست سال گذشته تحول ایجاد شده‌است که می‌تواند به عنوان یک الگو مورد استفاده ایران باشد.

ایران پارادایم اداره شرکت دولتی ندارد

امانی با بیان اینکه ایران پارادایم اداره شرکت دولتی ندارد، گفت: شرکت دولتی به جایی تبدیل شده که اولاً بخش زیادی از منابعش در مبدأ گرفته می‌شود که البته این باعث شده مجامعِ بودجه شرکت‌های دولتی در افشای واقعی سود یک مقداری محافظه‌کارانه رفتار کنند. دلیل آن هم این است که شرکت دولتی از حالت شرکتی خارج شده و به محلی برای تأمین مصارف دولتی تبدیل شده‌است.

وی افزود: برای حل این مشکل باید میزان ورود دولت به عنوان سهامدار به بودجه شرکت‌های دولتی و شیوه ورود به آن روشن شود. از طرفی قاعدتاً دولت که سهامدار است باید ورود کند، اما سوال این است که به چه طریق باید این اتفاق بیفتد که هم هدایت لازم در شرکت‌های

دولتی اتفاق بیفتد و هم اینکه در اداره شرکت‌های دولتی، اهداف شرکت مدنظر قرار گیرد و تکالیف غیرمرتبط به آن بار نشود.

وزارت اقتصاد و سازمان برنامه نماینده دولت در شرکت‌های دولتی هستند

امانی با اشاره به نقش دولت در مجامع شرکت‌های دولتی و راهبری آن‌ها گفت: در شرایط کنونی مجامع شرکت‌ها به تهیه برنامه و بودجه سالانه شرکت می پردازند. در این سازکار وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه در کنار سازمان‌های ذیربط در شرکت‌های نسل یک نمایندگی دولت در مجامع را بر عهده دارند.

وی افزود: مجامع شرکت‌های نسل دوم هم عمدتاً توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی اداره می‌شود و سازمان برنامه و بودجه هم نقش اصلی‌اش در حد تنظیم همان چند آیتم مَفصلی بین بودجه عمومی و بودجه شرکت دولتی است.

در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی از اوایل دهه ۷۰ انحراف ایجاد شد

محمد حسینی نماینده سابق مجلس با بیان اینکه براساس قانون تجارت صفر تا صد بودجه شرکت در مجمع باید تعیین تکلیف شود، گفت: درحالی که ما شرکت دولتی را جدا کرده‌ایم و برایش یک نظام بودجه‌ریزی متفاوتی به نسبت شرکت‌های خصوصی شکل داده‌ایم. البته این اتفاق در یک سیر تطوری شکل گرفته‌است.

واگذاری و انحلال ۸۰ درصد شرکت‌ها در طول ۲۰ سال

وی افزود: اولین قانون بودجه‌ای که بودجه شرکت دولتی در آن مطرح شد مربوط به سال

هفتاد و یک یا دو بوده‌است. قبل از آن بودجه شرکت‌های دولتی تحت عنوان یک جمله در قوانین بودجه یا قوانین برنامه‌ای آورده می‌شد.

حسینی با بیان اینکه در اولین بودجه‌ای که به مجلس آمد، در حدود دو هزار شرکت دولتی در لیست بودند، گفت: در ادامه و قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تعدادی از این ۲۰۰۰ شرکت واگذار شد و پس از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴، خصوصی‌سازی سرعت گرفت به طوری که در شرایط کنونی از آن ۲۰۰۰ شرکت، تنها ۳۸۲ شرکت دولتی در بودجه باقی مانده‌است.

وی افزود: البته در بودجه ۱۴۰۰ دو شرکت دولتی که تا کنون در لیست نبود، به لیست اضافه شد و این احتمال وجود دارد که هنوز شرکت‌هایی دولتی باشند اما ما تشخیص نداده‌باشیم. لذا این که هنوز بخواهیم بگوییم دقیقاً مرز شرکت‌های دولتی کجاست و همه آن‌هایی که شرایط شرکت را دارند در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ هستند باز هم احتمال خطا وجود دارد.

انحراف بیش از ۱۰۰ درصدی در عملکرد شرکت‌های دولتی به نسبت بودجه

حسینی با اشاره به نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، گفت: بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست ۳ بودجه می آید و اعداد و ارقامی که در آن‌جا آورده می‌شود، هیچ کدام مصوب مجمع نیست. همین عامل هم باعث می‌شود در تفریغ بودجه شاهد انحراف زیادی در عملکرد شرکت‌ها به نسبت بودجه باشیم.

وی افزود: به عنوان مثال در گزارش تفریغی که همین هفته گذشته آمد، انحراف ۱۳۷ درصدی برای شرکت‌های دولتی شناسایی شد. این عدد در برخی سال‌ها به ۲۰۰ درصد و ۳۰۰ درصد هم رسیده‌است.

حسینی ادامه داد: این انحراف نشان می‌دهد در نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی یک

ضعفی وجود دارد. وقتی یک بودجه‌ای مصوب می‌شود و یک انحراف چند صد درصدی نسبت به عملکرد دارد در آن اشکال است. در کنار اینکه ۹۰ درصد شرکت‌هایی که در بودجه سودده هستند در عملکرد زیانده می‌شوند و این، نشانی از مشکل در نظام بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی است.

ماده ۲ تنظیم یکی از چالش‌های بودجه‌ریزی در شرکت‌های دولتی است

نماینده سابق مجلس با اشاره به ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، گفت: براساس این ماده شرکت‌های دولتی می‌توانند بودجه خود را در آبان ماه تغییر دهند. یعنی مجامع می‌توانند قانون مصوب مجلس را اصلاح کنند. البته در این ماده عنوان شده که در تغییر حاصل شده نباید مالیات و سود ویژه پرداختی شرکت کاهش یابد و از آن طرف نباید بر میزان کمک دریافتی از دولت و تسهیلات دریافتی افزوده شود.

وی افزود: ما این محدودیت‌ها را برای تغییر بودجه قرار داده‌ایم و بعد شرکت را در بودجه‌ریزی آزاد گذاشته‌ایم. در واقع با این سازکار هیچ وقت نرفتیم بودجه شرکت را با جزئیات بررسی کنیم که چه میزان از درآمد محقق شده، هزینه‌هایش به چه صورت است؟ چند درصد از آن حقوق و دستمزد است و چند درصد به سرمایه‌گذاری اختصاص پیدا کرده‌است.

بودجه شرکت‌ها باید حتما در مجمع تصویب شده باشد

حسینی با بیان اینکه یکی از چالش‌ها در نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی این است که بودجه به تصویب مجمع شرکت نرسیده‌است، گفت: همین عامل باعث می‌شود هنگامی که شرکت از بودجه تخطی کرد، در هنگام پاسخگویی این بهانه در اختیارش باشد که بودجه به تصویب مجمع شرکت نرسیده و مصوبِ سازمان برنامه و بودجه است.

وی افزود: در این شرایط مدیر عامل می‌تواند از زیر بار نظارت شانه خالی کند و دولت هم نمی‌تواند نظارت درستی بر بودجه شرکت‌های دولتی داشته‌باشد. از همین جهت لازم است که بودجه شرکت‌های دولتی به طوری سازماندهی شود که حتما به تصویب مجمع شرکت رسیده‌باشد.

حسینی ادامه داد: البته سازمان برنامه و بودجه واقعاً حدود نه الی ده سال است که در بودجه شرکت‌ها نسبت به گذشته خیلی بهتر عمل می‌کند و با شرکت‌ها ارتباط بسیار خوبی برقرار کرده و فضا به سمتی رفته که اعداد و ارقام بودجه به همان چیزی که خود شرکت‌ها می‌خواهند نزدیک شده‌است.

بودجه نباید تبصره داشته‌باشد

نماینده سابق مجلس با بیان اینکه یکی از چالش‌های بودجه، وجود مصوبات گوناگون است، گفت: کاش یک روزی در هیچ قانون بودجه‌ای تبصره نداشته‌باشیم. هیچ جایِ دنیا در قانون بودجه این همه تبصره وجود ندارد، این همه وقت برای تبصره نمی‌گذارند و این همه احکام و بگیر و ببند مصوب نمی‌کنند. بودجه افغانستان سال ۹۲ سه صفحه است یعنی یک ماده واحده با سه حکم و لا غیر.

وی افزود: اکنون دولت یاد گرفته که تبصره زیاد می‌کند ما هم در مجلس به آن اضافه می‌کنیم و دیوان محاسبات هم روی مصوبات وقت می‌گذارد و بر آن نظارت می‌کند. در این شرایط کسی پیگیر نیست که چرا یک طرح عمرانی ۲۶ سال طول کشیده و تمام نشده‌است.

دلیل برداشت ۵۰ درصد از سود سهام شرکت‌های دولتی

حسینی در واکنش به صحبت‌های آقای امانی در خصوص دریافت یک دوازدهم مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی گفت: تا بودجه ۸۳-۱۳۸۲ از یک دوازدهم استفاده نمی‌کردیم

اما بعد از آن به دلیل اینکه دولت در منابع دچار کسری شد، شروع به اخذ یک دوازدهم منابع از شرکت‌های دولتی کردیم.

وی افزود: روند کسری بودجه باعث شده که مبلغ سود سهام دریافتی از شرکت‌های دولتی هم افزایش پیدا کند و در سال ۸۸ یا ۸۹ از بیست درصد سود سهام به چهل و بعد هم پنجاه درصد رسید. اگر سازمان برنامه و بودجه می‌توانست منابع جدیدی برای هزینه‌های جاری کشور تأمین کند؛ هیچ وقت نباید به بخش عظیمی از نقدینگی شرکت‌های دولتی تعرض می‌کرد اما ریشه اصلی در همین کسری بودجه و نبود منابع دیگر بود.

وقتی قند وزارت نیرو را توانیر می‌دهد، وزارت نیرو چه شأنی از سیاستگذاری می‌تواند داشته‌باشد

در ادامه نشست همت قلی زاده کارشناس سازمان برنامه و بودجه گفت: از سال ۱۳۸۰ تا الآن به لحاظ ارزش اسمی، بیش از ۲۷۴ هزار میلیارد تومان شرکت واگذار شده‌است. این‌ها اگر با تورم واقعی بانک مرکزی لحاظ شود، ۱۴۸۲هزار میلیارد تومان می‌شود یعنی نزدیک به حجم کنونی شرکت‌های دولتی، شرکت فروخته شده‌است.

وی افزود: قرار بود دولت کوچک شود اما با واگذاری‌های اشتباه، دولت‌های دیگری ایجاد شد. واقعیت این است که شرکت‌ها خصوصی‌سازی نشدند بلکه رهاسازی انجام گرفت. یعنی با یک تعریف ساده پنجاه درصدی از شرکت‌های دولتی، هم شرکت‌های تودرتوی ذیل شرکت‌های دولتی و هم شرکت‌های رفاقتی ایجاد شد و اخیراً چند سالی است مجلس این‌ها را در پیوست هم می‌آورد.

قلی زاده ادامه داد: یکی از راهکارهایی که رایج شده این است که شرکت‌ها، در زیرمجموعه خود شرکت‌هایی با مالکیت ۴۹ درصدی ایجاد می‌کنند و به این طریق هیچ اطلاعاتی به دولت نمی‌دهند.

وی با بیان اینکه شرکت‌های دولتی ساختار حکمرانی کشور را هم دچار خدشه کرده‌است، گفت: به عنوان مثال شرکت ملی نفت در وزارت نفت، شرکت توانیر در وزارت نیرو و سازمان ملی زمین و مسکن در وزارت راه و شهرسازی مثال‌های متعددی هستند که بر حکمرانی و عملکرد وزارتخانه تخصصی تأثیر می‌گذارند.

قلی زاده ادامه داد: در وزارت نیرو معروف است که وقتی توانیر قند وزارت نیرو را می‌دهد، وزارت نیرو چگونه می‌تواند بر توانیر سیاست بگذارد و بر آن اشراف داشته‌باشد. مثال معروف دیگرش هم وزارت نفت است که ردیفش پانزده میلیون تومان است و منابع آن کاملا به شرکت ملی نفت وابسته است و در این شرایط نمی‌توان از وزارت نفت توقع سیاست‌گذاری داشت.

تصمیم گیر اصلی در مجامع شرکت‌های دولتی، وزیر تخصصی است

قلی زاده با اشاره به مجامع شرکت‌های دولتی گفت: مجامع شرکت‌های دولتی به صورت صوری برگزار می‌شود. هر وزیری چند شرکت دولتی دارد و معمولا در مجامع، تصمیم گیرنده وزیر تخصصی است و بعضاً جلسات مجمع تشکیل نمی‌شود و صورتجلسات آن به صورت رفاقتی و دست‌گردان امضا می‌شود.

وی با اشاره با مصوبه بودجه ۱۴۰۰ مبنی بر عدم تغییر بودجه مصوب مجامع در سازمان برنامه و بودجه گفت: من معتقدم باید قاعده‌ای که در بودجه۱۴۰۰ قرار گرفته‌است، تغییر کند و اتفاقا باید سازمان برنامه و بودجه اختیار بالایی در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی داشته‌باشد. در شرایط کنونی در برگزاری مجامع نه آئین‌نامه چگونگی تشکیل مجامع رعایت می‌شود و نه سایر الزامات و صرفا حضور وزیر الزامی است.

قلی زاده با بیان اینکه از دستگاه‌های دیگری که باید در مجمع حضور داشته‌باشند، صرفا نمایندگانی حضور دارند، گفت: معمولاً در مجامعی که وزیر تخصصی حضور داشته‌باشد و از

سایر دستگاه ها نمایندگانی غیر از وزیر شرکت می‌کنند، حرف وزیر غالب است و تصمیمات مأخوذه، تصمیمات وزیر و دستگاه تخصصی می‌شود.

فهم شرکت‌های دولتی در کشور کامل نیست

کارشناس سازمان برنامه و بودجه با اشاره به نقش مجلس در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، گفت: در سال ۱۳۴۹ قانون محاسبات عمومی، بدون این که قانون برنامه و بودجه‌ای در کشور وجود داشته‌باشد، شکل گرفت و تازه در سال ۱۳۵۱ قانون برنامه و بودجه تصویب شد و قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی مکمل همدیگر بودند.

وی افزود: در سال ۶۶ قانون محاسبات عمومی اصلاح و فصل مربوط به بودجه از آن حذف می‌شود. در این اصلاحیه به این نکته که قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی مکمل هم هستند، توجه نشد و رد پای آن این است که تعریف بودجه در قانون محاسبات عمومی آمده‌است و نه در قانون برنامه و بودجه.

قلی زاده ادامه داد: در اصلاحیه قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ یک گسستی در زمینه بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی ایجاد شده که لازم است مجلس به آن ورود کرده و این گسست در قانون گذاری را برطرف کند.

شناسایی سود ۳۰۰ برابری پالایشگاه‌ها پس از واگذاری

قلی زاده با انتقاد نسبت به عدم شفافیت لازم در شرکت‌های دولتی و کم‌اظهاری سود در آن‌ها، گفت: برای مشخص شدن عمق فاجعه، مثال واگذاری پالایشگاه‌های دولتی قابل تأمل است. پالایشگاه‌های دولتی قبل از راه‌اندازی ستاره خلیج فارس مجموعا با سود ابرازی پنجاه درصد به علاوه بیست و پنج درصد مالیات، پنجاه تا هفتاد میلیارد تومان به خزانه می‌ریختند.

وی افزود: این شرکت‌ها در سال ۹۴ واگذار شدند و بعد از واگذاری در سال ۹۷ فقط پانزده هزار میلیارد تومان سود شناسایی می‌کنند در حالی که در دو سه سال اتفاق خاصی در عملیات، عملکرد و نیروی انسانی این پالایشگاه‌ها نیفتاده بود. مثلاً در سال ۹۹ فقط پالایشگاه اصفهان سه هزار میلیارد تومان بابت نرخ تسعیر ارز سود شناسایی کرده‌است. این نشان از ضعف در سیستم‌های نظارت بر بودجه و عملکرد شرکت‌های دولتی دارد.

قلی زاده با انتقاد نسبت به خصوصی‌سازی‌های صورت گرفته گفت: بیش از هزار شرکت دولتی واگذار شده که همه این‌ها فعالیت‌های مهمی انجام می‌دادند. الآن سازمان برنامه نمی‌تواند هیچ پیگیری و نظارتی بر این شرکت‌ها داشته‌باشد.

وی افزود: با خصوصی‌سازی شرکت‌های مهم دولتی، اساساً کشور درگیر بحران شرکت‌های خصوصی شده که معیار و مکانیزم اصلیشان سود بازاری آن‌هاست و اهداف و برنامه‌های اقتصاد ملی برایشان معیار نیست.

قلی زاده با بیان اینکه در وضع موجود باید بازنگری صورت پذیرد، گفت: معتقدم این مسئله حتی در وقوع بحران‌های اقتصادی ممکن است خطرناک شود کما این که در برخی موارد به بحران دامن زده‌است.

پیشنهاداتی در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی

کارشناس سازمان برنامه و بودجه پس از بیان مشکلات شرکت‌های دولتی به ارائه چند پیشنهاد در خصوص بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی پرداخت و گفت: یکی از مهمترین تغییرات در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، بازنگری در رابطه مالی شرکت ملی نفت و حذف مدل چهارده و نیم درصد از درآمدهای نفتی است.

وی افزود: بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد در زمانی که ۱۴.۵ درصد وجود نداشت، وضعیت بهتری بر شرکت ملی نفت حکمفرما بود.

قلی زاده با بیان اینکه باید اصول بودجه شرکت‌های دولتی به قانون تبدیل شود، گفت: دو سه مورد از اصول بودجه در قانون وجود دارد اما لازم است سایر اصول بودجه شرکت‌های دولتی نیز به قانون تبدیل شود.

وی در ادامه به لزوم افزایش شفافیت شرکت‌های دولتی تأکید کرد و گفت: آقای خاندوزی با انتشار صورت‌های مالی بانک ملی، شفافیت شرکت‌های دولتی را آغاز کرده‌است اما لازم است این فرایند ادامه پیدا کند و اطلاعات شرکت‌های دولتی در اختیار افکار عمومی قرار بگیرد.

باید به بودجه‌ریزی صورت گرفته تعهد وجود داشته‌باشد

در ادامه حمید غفاری مدیر دفتر مجامع عمومی و نظارت مالی شرکت توانیر در واکنش به انتقادات قلی زاده در خصوص واگذاری‌ها گفت: واگذار شدن شرکت‌های دولتی با نرخ تورمِ امروز خبر خوبی است یا بد؟ اگر با هدف کاهش هزینه‌های دولت انجام گرفته باشد به نظرم اقدام خوبی است. اما اگر با هدف دیگری بخواهد واگذاری‌ها ارزیابی شود، نتیجه ممکن است متفاوت باشد.

وی با بیان اینکه هزینه قند وزارت نیرو را شرکت توانیر می‌دهد، نکته درستی است، گفت: سوال این جا است که شرکت توانیر تخلف می‌کند یا بودجه‌ریزی وزارت نیرو غلط است؟ فارغ از اغراق بودن یا نبودن، نکته این جا است که بودجه وزارت نیرو اشکال دارد.

غفاری با اشاره به صوری بودن مجامع گفت: شاید این انگاره در خصوص برخی مجامع وجود داشته‌باشد اما حداقل در مجموعه وزارت نیرو و توانیر، مجامع بین سه تا چهار ساعت طول می‌کشد و حداقل دو نفر از اعضای هیئت مدیره توانیر به عنوان اعضای مجمع در جلسات حضور دارند و گزارش را دریافت می‌کنند.

وی با اشاره به صحبت‌های قلی زاده در خصوص صورت‌های مالی پالایشگاه‌ها گفت: در

سال ۹۷ اتفاقاتی در قانون افتاد و به شرکت‌های دولتی اجازه داده شد پس از ۱۵ سال تجدید ارزیابی داشته‌باشند که باعث شد یک شوک بزرگی در صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی ایجاد شود.

غفاری پس از واکنش به صحبت‌های دیگران به بیان نکات خود پرداخت و گفت: هدف از بودجه‌ریزی باید این باشد که به هدف خود برسد. چون بودجه‌ریزی هرچقدر هم که غلط باشد بالاخره یک انضباط مالی است که الآن وجود دارد. هرچقدر اعداد متقابل یا متورم باشد به هر حال وجود دارد اما نکته این است که به هدف می‌رسد یا نه.

وی افزود: در مجموعه وزارت نیرو (توانیر) امسال یکی از شاخص‌هایی که شخصاً به آن ورود کردم، انطباق عملکرد با بودجه است. البته در وزارت نیرو بر این تأکید کردیم اما شرکت‌هایی بودند که روی کاغذ در بودجه انطباق داشتند اما در عملکرد انحرافاتی در آن‌ها مشاهده می‌شد.

نقطه مغفول در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، نظارت است

غفاری با بیان اینکه نقطه مغفول در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی، نظارت است، گفت: این که تصور شود همه شرکت‌ها به لحاظ این که سهامدارشان دولت است یک مدل نظارت باید داشته‌باشند، اشتباه بزرگی است. شرکت‌های وزارت صمت، ارتباطی با وزارت نیرو یا وزارت نفت ندارند و هر یک از شرکت‌های زیرمجموعه این وزارتخانه‌ها به واسطه مأموریت و هدفی مشخص در قانون شکل گرفته‌اند و با هم یکسان نیستند.

وی افزود: به عنوان مثال در وزارت نیرو اگر هفده شرکت دولتی وجود دارد، این هفده شرکت دولتی با هم قابل مقایسه نیستند. در مجموعه صنعت برق هم قابل مقایسه نیستند چه برسد به اینکه شرکت‌های یک حوزه و صنعت بخواهد با حوزه و صنعتی دیگر قیاس شود.

غفاری با تأکید بر اینکه نظارت بر شرکت‌ها باید متفاوت باشد گفت: اگر قرار باشد براساس

مفهوم شرکت و شرکت‌داری و حاکمیت شرکتی بر شرکت‌ها نظارت شود باید اجازه داده شود شرکت‌ها واقعا شرکت باشند.

وی افزود: اگر شرکت نیستند و قرار است با این ضوابط دست و پا گیر، چهارچوبشان بسته شود و صرفا منجر به این شود که یک سری پرونده‌ها در دیوان محاسبات و سازمان بازرسی به خاطر رعایت یک سری مقررات یا تفاسیری که از مقررات دارند ایجاد شود، کار مناسبی نیست و بیشتر نظارت دست و پا گیر است تا نظارت کارآمد.

در اصلاح قانون محسبات، در بودجه شرکت‌ها انحراف ایجاد شد

در ادامه نشست مینو عدالت پور کارشناس سازمان برنامه و بودجه با اشاره به صحبت‌های قلی زاده گفت: در سال ۱۳۴۹ شرکت‌های دولتی جزو بودجه کل کشور نبود اما بودجه آن‌ها در صورتی در مجمع تصویب می‌شد که نظر مشورتی سازمان برنامه گرفته می‌شد. بدون این که نظر مشورتی سازمان برنامه در مجامع مطرح شود نمی‌توانستند بودجه را تصویب کنند.

وی افزود: بعد هم سازمان برنامه و بودجه، بودجه‌های مصوب مجامع که نظر مشورتی سازمان را هم داشت، می‌گرفت و مالیات، سود سهام و ارقام مربوط به بودجه را با بودجه جمع می‌کرد. قانون محاسبات ۶۶ که تصویب شد بخش بودجه‌ریزی شرکت دولتی حذف شد. البته چند سال بعد یعنی قوانین بودجه ۶۷، ۶۸ و ۶۹ براساس همان قوانین حذف شده محاسبات عمومی سال ۴۹ وضع شد.

عدالت پور ادامه داد: معنی‌اش این بوده‌است که می‌خواستند یک فصل جدایی برای بودجه شرکت دولتی تدوین کنند منتهی عملاً به خاطر سختی، این کار را نکردند. این سیر تغییر و تحولات از گرفتن نظر مشورتی ادامه داشته تا به امروز که گفته می‌شود سازمان برنامه و بودجه حق دخالت ندارد.

وی افزود: این در حالی است که الآن در بودجه شرکت‌های دولتی، بودجه مصوب مجامع

در وقت قانونی به سازمان برنامه ارائه نمی‌شود و سازمان برنامه هم ناگزیر به اصلاح آن است. در این شرایط اگر شما مدیرعامل‌ها را صدا بزنید، می‌گویند اعداد بودجه مصوب مجمع نیست و درست هم می‌گویند اما از آن طرف در قانون، سازمان برنامه موظف است بودجه را در زمان مشخصی تقدیم مجلس کند و مجموعه این عوامل باعث شده، بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی در یک دوری بیفتد که مدام قوانین تنگ‌تر شود و از آن طرف هم هیچ اتفاق مثبتی نمی‌افتد.

لایحه اداره شرکت‌های عمومی دارای مشکلات زیادی است

عدالت پور با اشاره به لایحه اداره شرکت‌های عمومی که توسط وزیر اقتصاد تهیه و به دولت ارائه شده‌است، گفت: این لایحه با شصت و چهار ماده، اخیرا تقدیم دولت شده‌است. در این لایحه شرکت‌های عمومی شامل کلیه شرکت‌های ماده ۵ قانون محاسبات عمومی است و به آن دانشگاه‌ها و یک سری شرکت دیگر هم اضافه شده‌است که اشتباه است.

وی افزود: شرکت‌های عمومی در این قانون شامل شرکت‌های دولتی و شرکت‌های بخش عمومی غیر دولتی است. کلیه قوانین شرکت‌های دولتی در فصلهای مختلف این لایحه تجمیع شده و شفاف‌سازی خیلی شدیدی در موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی انجام گرفته‌است.

عدالت پور با بیان اینکه در این لایحه گونه‌شناسی‌ای از شرکت‌ها صورت نگرفته‌است، گفت: هنوز مشخص نیست کشور با شرکت‌های دولتی چه می‌خواهد بکند، آن وقت به دنبال شفاف‌سازی آن‌ها است. واقعاً باید اول گونه‌های شرکت‌ها مشخص و بعد مدل واکنش به شرکت‌های دولتی روشن شود.

عدالت پور افزود: بدون گونه شناسی و ارائه راهکاری متناسب با هر گونه، نظارت بر شرکت‌های دولتی و مدیریت آن‌ها ممکن نیست.

باید حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی اصلاح شود

در ادامه نشست مهتاب قراخانلو کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس گفت: هر اصلاحی در شرکت‌های دولتی، مستلزم این است که حاکمیت شرکتی در شرکت‌های دولتی اصلاح شود. در شرایط کنونی در زمینه تعریف شرکت‌های دولتی و هم در زمینه مدل مالکیت شرکت‌های دولتی کشور ضعیف است و اصلا نمی‌داند مدل مالکیتی شرکت‌های دولتی باید متمرکز، دوگانه یا مشورتی باشد.

وی افزود: برای اصلاح این موارد لازم است اصلاح از راس درست شود که در ادامه این انتظار وجود داشته‌باشد که بودجه شرکت‌های دولتی درست شود. در سال ۴۹ که قانون محاسبات عمومی تصویب شد، بودجه شرکت‌های دولتی فقط به صورت اطلاعی به مجلس ارائه می‌شد اما از سال ۶۶ به بعد، به مجلس مجوز داده شد که بودجه را تصویب کند و این باعث شد که بودجه شرکت‌های دولتی از حالت اطلاعی در بیاید.

قراخانلو با بیان اینکه پس از این اتفاق دیگر به شرکت‌های دولتی به دید شرکت نگاه نشد، گفت: از آن پس نگاه به شرکت دولتی مشابه موسسه و وزارتخانه شد. نتیجه این شد که برای شرکت اهدافی تعریف می‌شود؛ مثلاً یک سود سهام و مالیاتی از شرکت مطالبه می‌شود و یک قیمت تکلیفی بر او بار می‌شود. از آن طرف به آن‌ها کمک زیان و یارانه داده می‌شود و در فضای کاملاً غیر رقابتی در کنار بخش خصوصی به فعالیت می‌پردازد.

وی با اشاره به صحبت سایر کارشناسان گفت: مشکلاتی که بعد از خصوصی‌سازی ایجاد شد، ناشی از این بود که اصلاً فضای رقابتی نبوده‌است و یک شرکتی که کاملاً دولتی و متصل به بدنه دولت بوده و یارانه و کمک زیان می‌گرفته و یک سری امتیاز داشته‌است، پس از خصوصی‌سازی وارد رقابت با بخش خصوصی شده و به دلیل عدم آمادگی، در رقابت شکست خورده است.

کارشناس مرکز پژوهش‌ها با بیان اینکه وقتی به شرکت نگاه موسسه‌ای و وزارتخانه‌ای

وجود داشته‌باشد، در عمل به شکست منتهی می‌شود، گفت: اگر قرار باشد نگاه به شرکت نگاه شرکتی باشد، باید بودجه آن مثل همه شرکت‌های بخش خصوصی باشد. به این معنا که صورت‌های مالی آن در انتهای سال مالی شرکت و پس از احصای فعالیت‌هایی که انجام گرفته باید تهیه و از روی آن میزان مالیات و سود سهام مشخص شود اما الآن این اتفاق نمی‌افتد.

وی افزود: در شرایط کنونی مالیات و سود به صورت یک دوازدهم و ماهیانه گرفته می‌شود و قرار بر این بوده که اگر شرکت در انتهای سال مالی زیان‌ده شد، پول‌ها به شرکت پس داده شود اما سازکار مشخصی برای بازگشت این مبالغ به شرکت وجود ندارد و در اغلب موارد پولی عودت نمی‌شود.

ماده ۱۸۲ آیین نامه داخلی مجلس قدمی به سوی شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی است

قراخانلو با اشاره به انتقادات صورت گرفته در خصوص ماده ۱۸۲ آئین‌نامه مجلس، گفت: این که مطرح می‌شود ارائه یک ماه زودترِ بودجه شرکت‌های دولتی موجب شده بودجه‌های ارائه شده صرفا یک برآورد باشد چندان درست نیست. چرا که اگر بودجه سالیان گذشته شرکت‌های دولتی بررسی شود مشخص می‌شود در سالیان گذشته میان عملکرد و بودجه‌های مصوب شرکت‌های دولتی اختلاف فاحشی وجود داشته‌است.

وی افزود: بنابراین قبل از این قاعده، وضعیت بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی مطلوب نبوده و قبل از تصویب ماده ۱۸۲ نیز بودجه شرکت‌ها صرفا یک برآورد و عدد بوده‌است. با این وجود تصویب این ماده قدمی به سمت افزایش شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی است و اتفاقا اقدام مثبتی است.

قراخانلو با اشاره به نقش مجلس در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی گفت: مجلس، قانون

تاسیس و اساسنامه و الحاق شرکت دولتی را تصویب می‌کند. بودجه هم در مجلس می‌آید و باید تصویب شود.

وی افزود: با وجود این نقش‌ها که مجلس ایفا می‌کند، شأن مجلس در مورد شرکت‌های دولتی باید این باشد که یک قانون مجزای شرکت‌های دولتی تصویب و مشخص کند که با شرکت دولتی مثل سایر شرکت‌های تجاری، باید برخورد شود یا اینکه شرکت ویژه است.

قراخانلو با تأکید بر لزوم تصویب قانون شرکت‌های دولتی در مجلس گفت: در این قانون باید چهارجوب کلی بودجه شرکت‌های دولتی تعریف شود اما عملاً بودجه شرکت باید به تصویب مجمع برسد. اگر بخواهد شرکت، به صورت یک شرکت فعالیت کند نه یک وزارتخانه باید این اتفاق بیفتد.

مجلس توان نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی را ندارد

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس با اشاره به نقش دولت در بودجه شرکت‌های دولتی، گفت: دولت حتماً باید به عنوان سهام‌دار در تصمیم‌گیری و بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی ورود پیدا کند. البته مدل ورود دولت باید مشخص شود.

وی با اشاره به مدل مدیریت شرکت‌های دولتی در چین و نقش دولت، گفت: در چین سازمانی به نام ساساک تشکیل شده و این سازمان بر همه شرکت‌های دولتی چین نظارت می‌کند. حسن این کار این است که تمرکز در مدل اداره شرکت‌های دولتی به وجود آورده و مشکلاتی که از پراکندگی مالکیت ایجاد می‌شود مثل عدم شفافیت و عدم پاسخگویی مرتفع می‌شود.

قراخانلو ادامه داد: در کنار اینکه ساساک سازمانی تخصصی است. اگر شرکت دولتی بخواهد بودجه‌ریزی کند، ساساک وارد عمل می‌شود و به واسطه تخصص و وقت کافی که دارد؛ می‌تواند به بودجه شرکت دولتی نظارت کند و در تدوین و تصویب آن هم ورود داشته‌باشد

اما در مجلس این اتفاق نمی‌افتد. بودجه ۳۸۰ شرکت به مجلس داده می‌شود و مجلس در یکی دو روزِ کاری آن را تصویب می‌کند، آن هم بدون ورود به ارقام؛ چراکه هم زمان کافی وجود ندارد و هم تخصص و اطلاعات کافی نیست.

مدل نگاه دولت به ماهیت شرکت‌ها، در شیوه مدیریت شرکت‌های دولتی موثر است

در ادامه عباس عباس پور کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی گفت: سوال اول در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی این است که شرکت‌ها ماهیت شرکت دولتی باید داشته‌باشند یا مثل نهاد یا سازمان دولتی به آن‌ها نگاه شود.

وی با اشاره به وضعیت موجود شرکت‌های دولتی گفت: در یک دسته‌بندی اولیه و خیلی ساده، یک سری شرکت‌ها، طبق قانون واگذار شده و سهام دولت در آن‌ها زیر ۵۰ درصد است و به هر دلیلی، طبق قانون شرکت دولتی محسوب نمی‌شوند که اولویت پرداختن ندارند. یک سری شرکت دیگر وجود دارد که جزء ۳۸۰ شرکت هستند و در لیست واگذاری قرار دارند و ماهیت تجاری آن‌ها اجازه نمی‌دهد که مأموریت در حد دولت برایشان تعریف شود. دسته سوم که شاید ۲۰۰ تا ۳۰۰ شرکت باشند، شرکت‌های گروه سوم قانون اصل ۴۴ هستند که امکان واگذاری ندارند و باید دولتی بمانند. یعنی دولت تصمیم گرفته این شرکت‌ها را طبق قانون، دولتی نگه دارد، در آن‌ها سهامداری کند و برای آن‌ها مأموریت تعریف کند.

عباس پور ادامه داد: حال با این تعریف آیا تفاوتی بین شرکت دولتی و یک سازمان و نهاد دولتی می‌ماند یا خیر؟ چون دقیقاً برای آن‌ها همین اتفاق افتاده یعنی یک مأموریت‌هایی برایشان تعریف شده و از آن طرف هم انتظاراتی از آن‌ها وجود دارد.

چرا درآمدهای حاصل از انحصارات مستقیم به خزانه واریز نشود؟

کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی با اشاره به یک سری انحصارات و تسهیلات و امتیازات ویژه‌ای که شرکت‌های دولتی براساس آن‌ها یک سری درآمدها کسب می‌کنند، گفت: چرا این درآمدها مستقیم به خزانه وارد نشود و بودجه‌ریزی آن‌ها مشابه دولت نباشد. از طرفی اگر قرار است این شرکت‌ها یک سری مأموریت‌ها را انجام دهند و یک سری مصارف را داشته‌باشند و یک سری قیمت تکلیفی بر آن‌ها بار شود چرا از آن طرف مخارج آن‌ها از طرف خزانه دریافت نشود و بودجه‌ریزی آن شرکت‌ها مشابه دولت نباشد.

وی افزود: در نهایت باید ملاحظه شود هزینه فرصت بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی به مثابه یک نهاد عمومی چیست؟ این کار یک سری تبعات مثبت و منفی دارد. از یک طرف ممکن است شفافیت و کارایی شرکت را افزایش دهد و از بریز و بپاش در دستمزد جلوگیری شود. از طرفی هم شاید در عملکرد شرکت دولتی اخلال ایجاد شود به این صورت که اگر بخواهد حساب خزانه تبدیل شود و واریز به خزانه و برداشت از آن مثل بقیه نهادها باشد ممکن است عملیات شرکتی را دچار اخلال کند.

مجلس اختیاری برای تدوین بودجه شرکت‌های دولتی ندارد

عباس پور با اشاره به نقش مجلس در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی گفت: وظیفه مجلس به عنوان یک نهاد نظارتی صرفاً بررسی و تأیید یا رد بودجه است و وظیفه بودجه‌ریزی را قانونگذار برعهده دولت گذاشته‌است. پس عملاً مجلس اختیاری برای تدوین بودجه ندارد ولی در بخش نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی، مجلس شورای اسلامی برای نظارت بهینه در بودجه شرکتی دولتی می‌تواند استانداردی را مد نظر قرار دهد.

وی افزود: با این رویکرد و با توجه به حجم بالای شرکت‌های دولتی و محدودیت زمانی مجلس در بررسی بودجه شرکت‌های دولتی، مجلس می‌تواند بر بودجه شرکت‌های

مادرتخصصی و چند شرکت اصلی که حجم اصلی بودجه را تشکیل می‌دهند متمرکز شود. از طرفی نظارت مجلس بیشتر معطوف به سیاست‌های حاکم بر شرکت و تحقق اهداف شرکت باشد نه این که مجلس روی ریز اعداد بودجه نظارت کند و دخل و خرج شرکت را مورد مداقه قرار دهد، وظیفه نظارت بر بودجه شرکت را به بازوی نظارتی خودش یعنی دیوان محاسبات محول کند و طبق اصل ۴۸، ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات، باید در هر وجهی بر بودجه نظارت کند.

بعضی از شرکت‌های دولتی باید به موسسه تبدیل شوند

امانی با اشاره به صحبت‌های سایر کارشناسان گفت: هر یک از حضار محترمی که در این جمع هستند از زاویه خاص خود به شرکت دولتی نگاه کردند. مثلاً سرکار خانم قراخانلو فرمودند برای شرکت دولتی هدف تعیین می‌شود. در صورتی که اینگونه نیست یا گفتند برای یک تیپی از شرکت‌های دولتی قیمت تعیین می‌شود؛ شاید عمدتاً در حوزه برق یا شرکت بازرگانی دولتی و شرکت پشتیبانی امور دام قیمت‌گذاری باشد ولی برای ایمیدرو و ایدرو قمیت‌گذاری نمی‌شود. در معدن و صنایع معدنی قاعدتاً قیمت‌گذاری اتفاق نمی‌افتد و قیمت‌ها معمولاً در حاشیه بورس هستند.

وی افزود: بنابراین شرکت‌های دولتی را قطع به یقین، نباید موسسات عمومی حساب کرد. اگر شرکت دولتی، اداره دولتی شد یعنی دیگر نباید شرکت دولتی باشد. بعضی موجودات دوزیست مانند سازمان مرکزی تعاون روستایی، سازمان حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده و سازمان هدفمندی یارانه‌ها شرکت هستند و در عین حال از دولت هم بودجه می‌گیرند. این‌ها باید به موسسه دولتی تبدیل شوند مثل شیلات که شرکت بود و به موسسه دولتی تبدیل شد.

دلایل ایجاد شرکت دولتی

امانی با اشاره به دلایل شکل‌گیری شرکت‌های دولتی گفت: شرکت‌هایی هستند که کالای نزدیک به کالای عمومی عرضه می‌کنند و دولت آن‌ها را قیمت‌گذاری می‌کند. در برخی کشورها مثلا برق کالای عمومی است و دولت آن را قیمت‌گذاری می‌کند. این یکی از حوزه‌هایی است که در آن شرکت‌های دولتی ورود می‌کنند اما دلایل دیگری هم برای شکل‌گیری شرکت‌های دولتی وجود دارد.

وی ادامه داد: شرکت دولتی باید به دو دلیل، شرکت دولتی باشد. یکی ذات فعالیت آن است که باید انتفاعی باشد یعنی درآمدی کسب و مزایایی ایجاد می‌کند دوم این که هدفِ ایجادِ چابکی بیشتر به نسبت موسسه دولتی دارد. البته این گونه شرکت‌ها هم درآمد و هزینه دارند اما در مجموع سربه‌سر هستند و هدف از شرکت بودن آن‌ها، چابکی بیشتر است. البته باید به این نکته توجه شود که هر جایی در دولت که سازکار درآمد هزینه‌ای دارد نباید شرکت باشد. به عنوان مثال سازمان مالیات با این که درآمد دارد اما مالیات برای دولت است و نه سازمان مالیاتی. سازمان مالیاتی در اینجا صرفا وصول کننده است.

امانی ادامه داد: معمولاً شرکت‌هایی مثل شرکت بازرگانی دولتی یا شرکت پشتیبانی امور دام بیشتر از جنس دوم هستند ولی شرکت‌هایی مثل ایمیدرو و ایدرو از نوع انتفاعی هستند. در گونه دوم سودآوری مهم است و اگر زیان ده شد نباید به هیئت مدیره پاداش داده شود و حتما باید هیئت مدیره مواخذه هم شوند.

وی افزود: در مواردی که تصمیم بر این شد که یک شرکت، شرکت باشد به هر حال باید سازکار شرکتی بر آن حاکم باشد و اداره آن براساس حاکمیت شرکتی باشد؛ نه اینکه در قواعد مختلف برای شرکت محدودیت ایجاد و با آن مشابه موسسات دولتی برخورد شود و ۷۵ درصد از منابع آن هم به صورت یک دوازدهم به واسطه سود ویژه و مالیات گرفته شود.

امانی با انتقاد نسبت به مدل اخذ مالیات از شرکت‌های دولتی گفت: در شرایط کنونی مالیات

از شرکت‌های دولتی به صورت ماهانه و قبل از حسابرسی کسر می‌شود در حالی که باید مدل مالیات ستانی از شرکت‌های دولتی مشابه شرکت‌های تجاری دیگر باشد.

وی افزود: در شرکت‌های تجاری دیگر، مالیات سال ۱۴۰۰ در تیر ماه ۱۴۰۱ حسابرسی و محاسبه می‌شود و در ۱۴۰۲ باید پرداخت شود اما برای شرکت‌های دولتی این چنین نیست و بدون حسابرسی و در همان سال به صورت یک دوازدهم از شرکت اخذ می‌شود.

چرا نباید درآمدهای شرکت ملی نفت به خزانه واریز شود؟

حسینی در واکنش به صحبت‌های امانی گفت: اصل ۵۳ قانون اساسی می‌گوید همه درآمدهای دولت به حساب خزانه و همه هزینه‌ها براساس برآوردی که اتفاق افتاده‌است باید انجام شود.

وی افزود: با این رویکرد، شرکت ملی نفت هم مشابه سازمان مالیاتی است و باید درآمدهای آن به خزانه دولت واریز شود. دلیل تفاوتِ قائل شده بین شرکت ملی نفت و سازمان مالیاتی چیست؟ چرا شرکت ملی نفت به موسسه دولتی یا سازمان تبدیل نشود؟

امانی در پاسخ گفت: در این مورد جای بحث زیاد است. قانون اساسی انفال را متعلق به دولت می‌داند. به عنوان مثال حوزه معدن و منابع زیرزمینی مانند نفت جزو انفال است. دولت برای بهره‌برداری از این انفال می‌تواند خودش در قالب یک شرکت اقدام کند یا مجوز بهره‌برداری آن را به بخش غیردولتی واگذار نماید.

وی افزود: در مثال شرکت ملی نفت هم دولت می‌تواند با آن به صورت حق العمل کاری همکاری داشته‌باشد و به ازای کاری که شرکت ملی نفت انجام می‌دهد به آن، پرداختی داشته‌باشد.

مجامع شرکت‌ها در بودجه شرکت‌ها کم اظهاری می‌کنند

امانی با اشاره به دریافت یک دوازدهم منابع شرکت‌ها، گفت: با توجه به مدلی که منابع شرکت‌ها توسط دولت گرفته می‌شود، لاجرم در بودجه‌ریزی، مجامع دچار خودسانسوری می‌شوند. امسال مثلاً فرض بفرمایید شرکتی دوازده هزار میلیارد تومان سود کند، در صورتی که این عدد اعلام شود، باید این شرکت به صورت ماهانه هزار میلیارد تومان به خزانه واریز داشته‌باشد و به نوعی در عملیات شرکت خدشه وارد می‌شود.

وی افزود: این در شرایطی است که به طور عادی مالیات و سود شرکت‌های تجاری، دو سال پس از عملکرد باید تصفیه شود.

امانی ادامه داد: وقتی پذیرفته شد که یک مجموعه، شرکت باشد، باید حاکمیت شرکتی در آن رعایت شود. نه اینکه مبلغ بالایی از منابع شرکت در بودجه گرفته شود. از همین جا سانسور ایجاد و نطفه عدم شفافیت گذاشته می‌شود.

وی افزود: اگر سازمان برنامه و بودجه دریافت مالیات به صورت یک دوازدهم را حذف کند، کسی جلوجلو مالیات نمی‌دهد. در عوض باید از شرکت‌های دولتی هم مشابه شرکت‌های بخش خصوصی مالیات اخذ شود که به این شکل، شرکت‌ها مالیات ۱۴۰۰ را مثلا در سال ۱۴۰۲ باید بپردازند و به این شکل به مشکلی برنمی‌خورند. در کنار اینکه دیگر مالیات پرداختی غیرواقعی و برآوردی نخواهد بود.

امانی ادامه داد: در این صورت دیگر در مجامع کم اظهاری نخواهد شد و شرکت‌ها به صورت واقعی سود و زیان خود را به سازمان برنامه و بودجه اعلام خواهند کرد.

در شرکت‌های دولتی باید حسابرسی عملیاتی اتفاق بیفتد

رئیس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه با تأکید بر لزوم حسابرسی عملیاتی

شرکت‌های دولتی، گفت: اگر حسابرسی عملیاتی که الآن حدود شانزده سال از آن می‌گذرد و عملیاتی نشده، اتفاق بیفتد، نظارت قوی می‌شود.

وی افزود: به جای اجرای حسابرسی عملیاتی اما مطرح می‌شود که بودجه شرکت‌ها یک ماه زودتر به مجلس ارائه شود تا نظارت بهتر شود. این در شرایطی است که صورت مالی شرکت‌ها درنیامده که با توجه به آن بخواهد بودجه تدوین شود.

امانی ادامه داد: از آن طرف مطرح شده‌است که هر چه مجمع تصویب کرد سازمان برنامه و بودجه حق تغییر آن را ندارد و فقط می‌تواند در اتصالات بودجه شرکت‌ها با بودجه عمومی نظر دهد.

سازکار تصمیم‌گیری در مجامع شرکت‌های دولتی مشکل دارد

در ادامه قلی زاده کارشناس سازمان برنامه و بودجه با اشاره به ساختار تصمیم‌گیری در مجامع گفت: در مجمع در ابتدا برنامه از شرکت گرفته می‌شود و بعد بودجه‌ای که برای تحقق برنامه مد نظر هست مورد بررسی قرار می گیرد. در ادامه هم شیوه تصمیم‌گیری به صورت رأی‌گیری است و سازمان برنامه و بودجه یک رأی بیشتر ندارد و شاید بعضی از مواردی که در مجامع تصویب می‌شود مورد تأیید سازمان برنامه و بودجه نیست اما به هر حال شیوه تصمیم‌گیری کنونی مجمع و ترکیب اعضای آن به هر حال یک سری مزایا و یک سری معایبی را در پی دارد.

سازکار بودجه‌ریزی در سازمان برنامه و بودجه مشکل دارد

قلی زاده با اشاره به سازکار تدوین بودجه شرکت‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه گفت: در شرایط کنونی هر شرکت را یک نفر بررسی و بودجه‌اش را تصویب می‌کند.

وی افزود: به عنوان مثال بودجه ۱۲۰ هزار میلیارد تومانی شرکت ملی نفت در اختیار یک نفر است و بودجه ۳۰ میلیارد تومانی یک شرکت دیگر هم در اختیار فردی دیگر. در صورتی که طبیعتاً انتظار می‌رود در شرکت‌های بزرگ یک تیم کارشناسی قرار گرفته و بودجه‌اش را تدوین، بررسی و ارزیابی نمایند.

قلی زاده با اشاره به حذف معاونت شرکت‌ها در سازمان برنامه و بودجه گفت: در اولین تشکیلات سازمان برنامه کشور در سال ۱۳۲۸ دو معاونت وجود داشته که یکی از آن‌ها معاونت شرکت‌ها بوده‌است؛ اما در سالیان اخیر و پس از انحلال سازمان برنامه و بودجه معاونت شرکت‌های دولتی از ساختار سازمان برنامه و بودجه حذف شد و به نوعی شرکت‌های دولتی دچار رها شدگی شدند.

مجلس صلاحیت کافی برای تصویب بودجه شرکت‌های دولتی را ندارد

امانی در ادامه نشست با بیان اینکه در بودجه شرکت‌های دولتی صرفا باید سهامداران نقش داشته‌باشند، گفت: مجلس هم اگر ورود می‌کند می‌تواند با شاخص‌های عملکردی بودجه به شرکت‌ها نگاه کند و آن را مورد بررسی قرار دهد و در مورد آن بازخواست کند.

وی افزود: در غیر این صورت مجلس نه از صلاحیت لازم برای بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و نه از زمان کافی برای تصویب بودجه شرکت‌های دولتی برخوردار است. در مورد بودجه شرکت واقعاً حاکمیت شرکتی باید برقرار باشد. اگر حاکمیت شرکتی برقرار باشد، نقش سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی درست به عنوان یک نماینده مالیه دولت قابل حصول است و می‌توانند در مجامع عملکرد خود را داشته‌باشند.

امانی ادامه داد: البته در شرایط کنونی مجمعِ عملکرد که تشکیل می‌شود، هیئت مدیره یک گزارش دقیق عملکرد ارائه می‌کند و بعد به بهانه کمبود زمان، سریع از آن عبور می‌شود و بندهای گزارش حسابرسی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

وی افزود: در نهایت هم با وجود مسائل حقوقی مختلفی که وجود دارد، با یک صلوات و کلی انحراف مجمع ختم می‌شود.

چرا باید سازمان برنامه و بودجه در بودجه شرکت‌ها دخالت کند

در ادامه نشست محسن زنگنه نماینده مجلس به عنوان دبیر نشست به صحبت‌های آقای امانی واکنش نشان داد و گفت: یک تناقضی میان صحبت‌های آقای امانی وجود دارد. از طرفی ایشان تأکید دارد که در شرکت‌های دولتی باید حاکمیت شرکتی حکمفرما باشد اما از آن طرف به مصوبه مجلس مبنی بر عدم دخالت سازمان برنامه و بودجه در بودجه شرکت‌های دولتی ایراد وارد می کنند.

وی افزود: در این شرایط مشخص نیست که بالاخره باید سازمان برنامه و بودجه در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی دخالت داشته‌باشد یا نه؟

امانی در واکنش به سوال آقای زنگنه گفت: سازمان برنامه و بودجه می‌تواند از طریق مجمع در بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی دخالت کند و لازم نیست خارج از مجمع در این زمینه کاری انجام دهد.

وی افزود: تأکیدی که وجود دارد این است که حتما سازمان برنامه و بودجه در بودجه‌ریزی شرکت‌ها دخالت داشته‌باشد چرا که شرکت‌ها در بودجه‌ای که ارائه می‌کنند یا سود صفر یا سودهای خیلی کم ابراز می‌کنند و با تأثیر سازمان برنامه و بودجه در مجامع، اعداد بودجه شرکت‌ها به اعداد واقعی نزدیک می‌شود.

امانی با اشاره به مبالغی که شرکت‌ها باید به حساب خزانه واریز کنند، گفت: البته باید به این نکته هم تأکید شود که تحمیلاتی که بر شرکت‌ها صورت می‌پذیرد و اعداد بزرگی از سودهای شرکت‌ها را دریافت می‌کنند درست نیست. برخی از شرکت‌ها توان پرداخت حقوق پرسنلی خود را هم ندارند و آن وقت باید یک دوازدهم از سود و مالیات را به صورت

علی‌الحساب به حساب خزانه واریز نمایند.

وی افزود: البته لازم است اشاره شود که شرکت‌ها به کانون‌هایی برای پرداخت حقوق تبدیل شده‌اند و طوری حقوق‌ها تعیین می‌شود که اقلاً به خودشان بد نگذرد.

امانی ادامه داد: با این وجود که هیئت مدیره شرکت‌ها در تلاشند درآمدها را کم و هزینه‌ها را متورم نشان دهند باز هم درست این است که در شرکت‌ها حاکمیت شرکتی حکمفرما باشد و تصمیمات و بودجه در مجامع تصویب شود. سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی هم باید در قالب همان مجمع تأثیر خودشان را بگذارند و وظایف نظارتی خود را ایفا کنند؛ نه اینکه بعد از تصویب مجمع بخواهند در بودجه شرکت‌ها تغییراتی ایجاد نمایند.

وی با تأکید بر برنامه و بودجه گفت: لازم است به این نکته هم توجه شود که در مجمع باید حتما در ابتدا برنامه شرکت تصویب شود و براساس آن بودجه تدوین گردد. در این صورت است که می‌توان براساس پیشبرد برنامه‌ها بر هزینه کرد بودجه شرکت نظارت صحیحی داشت. اگر برنامه‌ای محقق شد می‌توان گفت چرا فلان هزینه انجام گرفته‌است.

در حوزه شرکت‌های دولتی ضعف قانونی وجود ندارد

در ادامه نشست غفاری با اشاره به تدوین لایحه اداره شرکت‌های عمومی در دولت، گفت: در زمینه شرکت‌های دولتی قوانین کامل هستند و به قانون جدیدی احتیاج نیست. در اداره شرکت‌های دولتی الی ماشاء الله قانون و ضوابط و محدودیت است؛ هیچ جایی نیست که شرکت باید محدود شود یا دستش باز باشد و برای آن، قانونی تعبیه نشده‌باشد.

وی افزود: در زمینه شرکت‌های دولتی بیش از آن که ضعف قوانین وجود داشته‌باشد، ضعف اجرا مشاهده می‌شود. اگر همین قوانین موجود به درستی اجرا شود، در زمینه شرکت‌های دولتی مشکلات حل می‌شود.

غفاری ادامه داد: به عنوان مثال شرکت دولتی باید براساس قانون تجارت به فعالیت بپردازد و

براساس همان ارکان، هیئت مدیره و مجامع به ایفای نقش بپردازند و دولت هم باید خودش را موظف بداند از طریق همان مجامع و هیئت مدیره‌ها در شرکت‌ها ورود کند و بر آن‌ها نظارت داشته‌باشد.

لزوم تغییر در ترکیب مجامع شرکت‌های دولتی

امانی با تأیید صحبت‌های غفاری مبنی بر اداره شرکتیِ شرکت‌های دولتی، گفت: درست است که شرکت‌های دولتی باید مشابه شرکت‌های بخش خصوصی و براساس قانون تجارت اداره شوند اما لازم است در ترکیب مجامع تغییراتی ایجاد شود.

وی افزود: در ترکیب مجمع شرکت‌های دولتی فقط باید سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و نهاد تخصصی حضور داشته‌باشند و سایر وزارتخانه‌ها و نهادها نباید در مجامع دخالتی داشته‌باشند. به عنوان مثال در مجمع شرکت ملی نفت باید صرفاً وزارت نفت، سازمان برنامه و وزارت اقتصاد حضور داشته باشند.

زنگنه در واکنش به صحبت‌های امانی گفت: نکته‌ای که وجود دارد این است که در مجمع درست است که نهادهای مختلفی حضور دارند و شلوغ است اما مشکل در جای دیگر است. وقتی در مجمع، سازمان برنامه، وزارت اقتصاد یا وزارتخانه تخصصی باشند، تصمیم گیر اصلی این‌ها هستند و سایر شرکت کنندگان بیشتر جهت زینت‌المجالس هستند که رأی دهند.

وی افزود: اگر صد نفر هم دور این میز بنشینند در نهایت نگاه می‌کنند می‌بینند وزارت نیرو چه می‌گوید و وزیر اقتصاد و سازمان برنامه یا دستگاه‌ها چه می‌گویند. مشکل اتفاقاً همین است و در همین سه چهار نهاد، مشکل اصلی وجود دارد.

امانی در پاسخ گفت: سازمان برنامه و بودجه صرفا در مجامع شرکت‌های مادرتخصصی شرکت دارد و در سایر شرکت‌ها حضور ندارد و فقط وزارت اقتصاد حضور دارد و با توجه به

ترکیب مجامع از توان لازم برای تأثیر بر بودجه شرکت‌ها برخوردار نیست.

مدیران باید از عملکرد خود بازخورد بگیرند

غفاری با اشاره به نظارت بر بودجه شرکت‌های دولتی گفت: باید مدیران از عملکرد خود بازخورد بگیرند. در هزینه کرد اگر مطابق برنامه عمل کرد یا اگر از آن انحراف داشت باید بازخورد داشته‌باشد. در غیر این صورت در شرکت‌های دولتی نمی‌توان انتظار تعهد به بودجه و اصلاح عملکرد را داشت.

وی افزود: دیوان محاسبات نظارتی که دارد نظارت پس از خرج است و خیلی به مدیران بازخوردی نمی‌دهد و تأثیری در رفتارسازی آن‌ها ندارد و لازم است برای ارائه بازخورد درست به مدیران سازکار درستی اندیشیده شود. به عنوان مثال وقتی یک درصد هزینه‌های پژوهش‌های عملیاتی را در پژوهش‌ها هزینه نکرده‌باشند و در همان زمان به راحتی حقوق را پرداخت و مبالغ بیشتری حتی در جاهای دیگر هزینه کرده‌باشند، و در این شرایط هیچ بازخوردی اگر داده نشود، دیگر نمی‌توان انتظار بهره وری و انجام برنامه را داشت.

بیشترین انحراف در بودجه شرکت‌های دولتی مربوط به حقوق و دستمزد است

غفاری با اشاره به حقوق شرکت‌های دولتی گفت: به عنوان مثال در قانون تعیین شده‌است که حقوق شرکت‌های دولتی نباید بیش از ۷ برابر حداقل حقوق باشد اما مشاهده می‌شود در شرکت‌ها حکم‌ها مشابه است اما در سایر موارد پرداختی اختلاف ایجاد می‌شود به طوری که میان شرکت‌های دولتی اختلاف حقوق و دستمزد زیاد است.

وی افزود: با توجه به این که در اغلب شرکت‌ها حقوق و دستمزد جایگاه بالایی دارد و حجم بالایی از بودجه را به خود اختصاص می‌دهد، وقتی در حقوق و دستمزد انحراف ایجاد شد،

در بودجه شرکت انحراف ایجاد می‌شود. در شرایط کنونی بیشترین انحراف در شرکت‌های دولتی هم به همین حقوق و دستمزد باز می‌گردد.

مشکل دولت این است که نمی‌خواهد قدرتش را در شرکت دولتی از دست بدهد

زنگنه با تأیید صحبت‌های امانی در خصوص اداره شرکتی، گفت: یک واقعیتی را باید بی‌تعارف مطرح کرد. تفکری در بدنه حاکمیت جمهوری اسلامی وجود دارد که حاکمیت همیشه از این نگران است و ترس دارد که قدرتش در نظام حکمرانی کم شود. حاکمیت از این ترس دارد.

وی افزود: به عنوان نماینده مجلس صریح عرض می‌کنم؛ در حاکمیت این تفکر وجود دارد که به نسبت بخش خصوصی بهتر می‌فهمد. مشکل بعدی این است که حاکمیت نمی‌خواهد قدرتش در حکمرانی را از دست بدهد و می‌خواهد در تمام بخش‌ها ورود داشته‌باشد.

زنگنه ادامه داد: اگر این رویکردها کنار گذاشته شود و شرکت‌ها به صورت واقعی شرکتی اداره شوند و محدودیت هایی که بر آن‌ها گذاشته شده‌است، برطرف شود؛ شرکت‌ها می‌توانند بهره وری و درآمدزایی بیشتری برای دولت داشته‌باشند.

وی افزود: البته نباید در انتصابات شرکت‌ها سیاسی‌کاری وجود داشته‌باشد بلکه وقتی مطرح می‌شود که شرکت‌ها شرکتی اداره شوند، حتما در این شرایط لازم است انتصابات براساس شایسته‌سالاری باشد و فامیل‌بازی و باند بازی در شرکت‌ها باید جمع شود.

حسینی در تأیید صحبت‌های آقای زنگنه گفت: راجع به این در کشور مصوبه وجود دارد. الآن هم مصوبه هیئت وزیران هست که برای اعضای هیئت مدیره شرکت‌های دولتی فردی که انتخاب می‌شود باید دارای چه سوابقی و چه تحصیلاتی باشد ولی در اجرای آن مشکل وجود دارد.

شرکتی بودن یعنی مجمع تصمیم گیر باشد

امانی در واکنش به این که باید شرکت، شرکتی باشد، گفت: وقتی گفته می‌شود شرکت باید شرکتی باشد منظور این است که تصمیم‌گیری در مجمع صورت پذیرد. هیئت مدیره و مدیرعامل نمایندگان مجمع هستند و مجری سیاست‌های مجمع باید باشند.

وی افزود: از این رو انتظار این است که در خارج از مجمع قوانین و تحمیلاتی که بر عملکرد شرکتی تأثیر می‌گذارد واقعا وضع نشود و دولت به عنوان مجمع شرکت‌های دولتی، از طریق همان مجمع و انتخاب درست هیئت مدیره و مدیرعامل، شرکت را باید راهبری کند و در همان مجامع هم باید بر عملکرد هیئت مدیره، مدیرعامل و شرکت نظارت داشته‌باشد.

امانی ادامه داد: در این شرایط دولت باید صرفا قواعد حاکمیت شرکتی را تعیین کند و بر همان قواعد هم پایبند باشد. به عنوان مثال دیگر نباید مجلس، بر شرکت‌ها تکلیف کند که دو درصد از هزینه‌هایشان را به آموزش و پرورش بدهند. این ضد حاکمیت شرکتی است.

وی افزود: در قالب حاکمیت شرکتی باید از مدیرعامل این انتظار باشد که تولید و سود را زیاد کند نه اینکه وظایفی برای شرکت تعیین شود که مدیرعامل درگیر فعالیت‌های غیرمرتبط با مأموریتش شود.

بعضی از شرکت‌ها ماهیت شرکتی ندارند و باید سازمان شوند

در ادامه خانم قراخانلو به ارائه چند راهکار در زمینه شرکت‌های دولتی پرداخت و گفت: شرکت‌ها درست است که باید شرکت باشند اما در لیست ۳۸۰ شرکتیِ پیوستِ سومِ بودجه، شرکت‌هایی وجود دارند که ماهیت شرکتی ندارند، به عنوان مثال کانون پرورش فکری یا صدا و سیما شرکت نیستند و باید حتما آن‌ها را از حالت شرکتی خارج کنیم. باید این چنین شرکت‌ها به سازمان تبدیل شوند. وقتی این دایره کوچکتر شود آنوقت می‌شود راجع به اصلاحات و نظارت صحبت کرد.

وی افزود: به عنوان مثالی دیگر می‌توان به ایدرو و ایمیدرو که سازمان‌های توسعه‌ای هستند اشاره کرد. این سازمان‌ها وظایف توسعه‌ای دارند و از طرفی لازم است در مناطق محروم که بخش خصوصی حضور ندارد به ایفای نقش بپردازند. در این موارد که وظایفی غیر از سودآوری برای شرکت تعیین شده باید انتظار از شرکت روشن شود که به هر حال سودآوری مهم است یا ایجاد توسعه و این که این شرکت‌ها چه تفاوتی در اداره دارند.

لزوم نظارت بر عملکرد سازمان حسابرسی

حسینی نماینده سابق مجلس با اشاره به جایگاه سازمان حسابرسی گفت: برای بحث نظارت، سازمان حسابرسی ایجاد شده‌است اما این که چقدر به وظایف به درستی عمل می‌کند بحث دیگری است.

وی افزود: در صورتی که سازمان حسابرسی به درستی به وظایف خود عمل کند و بر بودجه شرکت‌های دولتی به درستی نظارت داشته‌باشد، برخی از مشکلاتی که موجب انحراف شرکت‌ها از بودجه مصوب می‌شود، برطرف خواهد شد. لازم است مجلس به این موضوع ورود کند و سازمان حسابرسی را به مسیر درست راهبری نماید به طوری که وظایفش را به طور کامل و صحیح به انجام برساند.

سازمان‌های توسعه‌ای، موسسه خیریه نیستند

امانی در واکنش به پیشنهادات ارائه شده در خصوص شرکت‌های دولتی گفت: باید در ابتدا شرکت‌ها گونه‌شناسی شوند. برخی از شرکت‌ها که شرکت نیستند مانند سازمان هدفمندی و سازمان حمایت از مصرف کننده می‌توانند به سازمان و موسسه دولتی تبدیل شوند.

وی افزود: در خصوص سازمان‌های توسعه‌ای هم نکته این است که این شرکت‌ها درست است که وظایفی علاوه بر شرکت‌های تجاری دارند اما این به این معنا نیست که شرکت‌های

توسعه‌ای، موسسات خیریه هستند. بلکه این شرکت‌ها هم باید در هر جایی که ورود می‌کنند سودآوری داشته‌باشند و با چابکی عمل نمایند.

امانی ادامه داد: برخی دیگر از شرکت‌ها هستند که امکان سودآوری ندارند و در هدف‌گذاری آن‌ها نیز سودآوری ملاک نیست. مانند شرکت‌های حمایتی یا صندوق‌های حمایتی و صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک که به دلیل چابکی و سایر موارد شکلشان باید شرکتی باشد اما از آن‌ها انتظار سوددهی وجود ندارد. در قوانین هم بعضاً از سود معاف شده‌اند.

وی افزود: لذا هر شرکت را در چارچوب اساسنامه خودش باید هدف‌گذاری کرد و آن هدف را از هیئت مدیره باید طلب کرد و تمام پرداخت‌ها، مزایا، اضافه کارها، ارزیابی‌ها و... باید براساس آن هدف باشد.

شاخص‌های ارزیابی شرکت‌های دولتی باید تدوین شود

عباس پور با اشاره به نظارت بر شرکت‌های دولتی، گفت: در خصوص نظارت بر شرکت‌ها آیا شاخصی وجود دارد؟ اگر وجود دارد مسئول تدوین و نظارت بر آن چه نهادی است؟ کدام نهاد باید آن را تدوین کند و چگونه باید بر شرکت نظارت کند؟

وی افزود: سامانه شرکت‌های دولتی هم که تا حدودی برای این کار ایجاد شده‌است، تا حدود خوبی ظاهری است و هنوز عملیاتی نشده‌است.

آیا اداره شرکتیِ شرکت‌های دولتی در شرایط کنونی ممکن است؟

سید بهزاد بقایی کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی در انتهای نشست در واکنش به مباحث مطرح شده، گفت: در صحبت‌های عزیزان مدام تکرار شد که شرکت‌ها باید به صورت شرکتی اداره شوند اما چالشی که وجود دارد این است که مجمع، یک سری اختیارات از

جمله تصویب صورت‌های مالی و تعیین میزان توزیع سود دارد ولی در قوانین این اختیار در مجمع شرکت‌های دولتی وجود ندارد.

وی افزود: خیلی از این ارقام در بودجه تعیین می‌گردد و در اختیار مجمع شرکت‌ها نیست.

بقایی با انتقاد نسبت به مدل انتخاب هیئت مدیره در شرکت‌های دولتی گفت: یکی دیگر از چالش‌هایی که مانع اداره شرکت‌های دولتی به صورت شرکتی است این است که در تعیین هیئت مدیره شرکت‌ها به جای اینکه طبق قواعد حاکمیت شرکتی عمل شود براساس روابط سیاسی تصمیم‌گیری می‌شود.

وی افزود: در کنار اینکه در خیلی از شرکت‌ها، هیئت مدیره‌ای که هستند به معنای واقعی، هئیت مدیره نیستند و نظارتی بر عملکرد مدیرعامل ندارند. به عنوان مثال در شرکت ملی نفت همان معاونین شرکت اعضای هیئت مدیره هستند و امکان نظارت بر رئیس خود را نخواهند داشت. به نوعی اغلب هیئت مدیره‌های کنونی در شرکت‌های دولتی، هیئت عامل هستند و نه هیئت مدیره.

بقایی ادامه داد: در این شرایط که حاکمیت شرکتی وجود ندارد و مجامع این اختیار را ندارند، چگونه قرار است به سمت اداره شرکتیِ شرکت‌ها حرکت شود. این چالشی است که تا الآن وجود دارد و قوانین هم دست مجمع را در سازوکار و اختیاراتی که دارد کاملاً محدود کرده‌است.

نشست ارزیابی اهداف و اثربخشی خصوصی‌سازی در ایران

مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری

نشست چهارم از سلسله نشست تخصصی «ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی» با موضوع «ارزیابی اهداف و اثربخشی خصوصی‌سازی در ایران» ۵ آبان‌ماه در مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت ریاست جمهوری برگزار شد. این سلسله نشست‌ها در چارچوب «گفتگوهای مسیر پیشرفت» اندیشکده اقتصاد مقاومتی برگزار می‌شود.

در این نشست آقایان حمیدرضا فولادگر مشاور دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، حسین عبده تبریزی مشاور اسبق خصوصی‌سازی وزارت امور اقتصادی و دارایی، داوود خانی معاون سابق برنامه‌ریزی سازمان خصوصی‌سازی، علی افضلی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس و سید بهزاد بقایی کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی حضور داشتند.

اهداف سیاست‌های کلی اصل ٤٤ محقق نشده‌است

در ابتدای نشست میرهادی رهگشای کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی و دبیر نشست با اشاره به برگزاری سه نشست قبلی گفت: سه نشست قبلی به ترتیب در مرکز پژوهش‌های مجلس، پژوهشکده امور اقتصادی وزارت اقتصاد و مجلس با عناوین «نقش شرکت‌های دولتی و خصوصی در اقتصاد»، «الگوی مدیریت شرکت‌های دولتی» و «اصول بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی» تشکیل شده بود.

وی با بیان اینکه آخرین نشست به صورت مصداقی‌تر به ارزیابی اهداف و آثار خصوصی‌سازی در واگذاری‌های انجام شده می‌خواهد بپردازد، گفت: به طور کلی در حوزه واگذاری‌ها سوالات در سه دسته مطرح می‌شوند. اول اینکه منظور از خصوصی‌سازی مطلق و کارا چیست و چه اهدافی از این خصوصی‌سازی مد نظر بوده‌است و در این دو دهه چگونه ارزیابی می‌شود؟ دوم اینکه ریشه‌ها و دلایل ناکارآمدی موجود در اغلب واگذاری‌ها چه بوده‌است و در انتها آیا ضعف حاصل در واگذاری‌ها در سیاست‌گذاری بوده یا در اجرا و کدام نهادها نقص داشتند.

در پاسخ به سوالات مطرح شده حمیدرضا فولادگر نماینده سابق مجلس گفت: در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ هشت هدف در سال ۸۴ توسط مقام رهبری ابلاغ شد. این اهداف شامل شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌مندی منابع مادی و انسانی و فن‌آوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی مدیریت دولت در تصدی‌گری فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مردم در پس انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود منابع خانوار می‌شود.

وی افزود: برخی از این موارد اهداف کلی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی هستند و فقط به اصل ۴۴ اختصاص ندارند. از آن جایی که تحقق این اهدافِ کلّی خیلی سخت است، در

پاسخ به این سوال که آیا محقق شده‌اند یا نه پاسخ منفی است چون این اهداف خیلی بلند می‌باشند.

فولادگر با بیان اینکه در سال ۸۵ در بند "ح" دوباره چند هدف مطرح می‌شود گفت: برخی از آن‌ها با اهداف مطرح شده در سال ۸۴ همپوشانی دارد و برخی مختص و جداگانه است.

وی افزود: این اهداف که در قالب بند "ج" آمده سه هدف کلیِ رشد و توسعه اقتصادی کشور، اجرای عدالت اقتصادی و فقرزدایی را دنبال می‌کرد.

برخی اهداف سیاست‌های اصل ٤٤ از جنس راهبرد است

فولادگر با بیان اینکه برخی از اهداف سیاست‌های اصل ۴۴ از جنس راهبرد است، گفت: به عنوان مثال توسعه سرمایه انسانی دانش پایه متخصص و توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی از جنس راهبرد هستند که به عنوان اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آورده شده‌اند.

وی افزود: در کنار اینکه برخی از اهداف تعیین شده نیز تابعی از متغیرهای اقتصاد هستند و صرفا خصوصی‌سازی نمی‌تواند در تحقق آن‌ها نقش داشته‌باشد. به عنوان مثال افزایش رشد اقتصادی یکی از اهدافی است که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آمده‌است اما خصوصی‌سازی نمی‌تواند به تنهایی منجر به تحقق آن شود.

سیاست‌های کلی اصل ٤٤ در واگذاری‌ها، دچار انحراف شد

فولادگر با اشاره به سایر اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴، گفت: قرار بر این بود که پس از قانون اجرای اصل ۴۴ بخش خصوصی توانمند شود و شرکت‌ها به بخش خصوصی واگذار شوند اما واگذاری‌ها در اجرا دچار انحراف شد.

وی افزود: با بررسی آمار مشخص می‌شود اغلب واگذاری‌های صورت گرفته یا به صورت

رد دیون بوده یا در قالب سهام عدالت انجام گرفته‌است. از آن میزانی هم که به این شکل واگذار نگردیده‌است، در قالب بورس و صندوق های ETF واگذار گردیده‌است و تعداد کمی از شرکت‌ها به بخش خصوصی به طور کامل واگذار شده‌است.

مفهوم خصوصی‌سازی در سیاست‌های کلی اصل ٤٤ فهم نشده‌است

در ادامه نشست داوود خانی معاونت سابق برنامه‌ریزی سازمان خصوصی‌سازی گفت: مباحث مطرح شده در خصوص اهداف خیلی مهم و طولانی است اما قبل از آن چالشی که وجود دارد این است که در کشور مفهوم خصوصی‌سازی اصلاً به درستی درک نشده‌است.

وی افزود: البته قبل از آن اصلاً به شرکت‌های دولتی در کشور به صورت جدی پرداخته نشده و در این زمینه ضعف وجود دارد و هنگامی که شرکتی دولتی که همراه با امراض متعدد است بدون درمان بخواهد به بخش خصوصی منتقل شود قطعا نتیجه بهتر از این نخواهد شد. واگذاری به این شکل به معنای این است که یک بیماری به بخش خصوصی منتقل شود.

خانی با بیان اینکه خصوصی‌سازی در ایران از اهمیت کافی برخوردار نبوده و نیست، گفت: در اروپای شمالی، اسکاندیناوی، کانادا، آلاسکا برای واژه برف هفتاد و نه کلمه وجود دارد. از بس که برف برای آن‌ها مهم است. در جنوب هم برای خرما کلمات متعددی وجود دارد. در حوزه خصوصی‌سازی اما کشور دچار ضعف فهم و ضعف اهمیت است.

وی افزود: برای خصوصی‌سازی در کشور واژه ایجاد نشده‌است، هنگامی که از دایوستیچر [1] به معنی سهام عام یا خصوصی‌سازی بخشی دولتی یا لیبرالیزیشن [2] و آزادسازی اقتصاد و انواع و اقسام شیوه‌های ورود به بخش اقتصاد نام برده می‌شود و همه اینها خصوصی‌سازی دانسته می‌شود؛ نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در کشور فهم نشده‌است.

خانی ادامه داد: همین عدم فهم باعث می‌شود کشور در اجرا به سمت سهام عدالت برود

1. divestiture
2. liberalization

و در محیط‌های آکادمیک اساتید و دانشجویان به دنبال آزادسازی و اقتصادِ باز به عنوان خصوصی‌سازی باشند. از منظر هر دو گروه، مفهوم خصوصی‌سازی همان است اما قطعا این دو مفهوم یکی نیستند و تفاوت‌های زیادی دارند.

در سیاست‌های اصل ٤٤، واگذاری ٥ درصد ماجراست

معاون سابق سازمان خصوصی‌سازی با بیان اینکه در سیاست‌های اصل ۴۴، خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها ۵٪ ماجراست و ۹۵٪ ماجرا سیاست‌های دیگر این اصل است، گفت: انحصار رقابت، مجوزها و ... این‌ها بحث‌های اصلی‌تر و جدی‌تر هستند. ورود بخش خصوصی به بانک و بخش اقتصادی خیلی مهمتر است به نسبت اینکه دو سه بانک از دولتی بودن به خصوصی بودن تغییر پیدا کند.

وی افزود: در ایران خصوصی‌سازی صرفا به معنای واگذاری برداشت شده‌است و اگر روزی شرکتی واگذار نشود، گفته می‌شود که خصوصی‌سازی نداریم اما اگر روزی ۲ شرکت پشت سر هم واگذار شود، گفته می‌شود که خصوصی‌سازی زیادی انجام شده‌است.

واگذاری شرکت بدون مقرره زدایی فایده‌ای ندارد

خانی با بیان اینکه دولت در ایران خیلی بزرگ است و در اقتصاد و حاکمیت نفوذ زیادی می‌کند، گفت: دولت و حاکمیت در ایران هم مدام در حال قیمت‌گذاری و هم در حال مقرره‌گذاری است. هر چقدر هم که در این شرایط شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار گردد، اتفاق خاصی نمی‌افتد.

وی افزود: نباید مجلس مدام در حال مقرره‌گذاری جدید و دست و پا گیر باشد و از آن سمت هم دولت نباید مدام به فکر قیمت‌گذاری باشد. مجلس و دولت نه تنها نباید مدام به فکر مقرره‌گذاری باشند بلکه باید در برخی حوزه‌ها باید به فکر تنقیح قوانین و مقررات وضع شده

نیز باشند.

شکل گیری بورس به واسطه اجرای اصل ٤٤ است

خانی با بیان اینکه به هر حال اجرای اصل ۴۴ یک برکاتی هم داشته‌است، گفت: اگر الآن یک بورسی در کشور با یک حداقل عمقی وجود دارد به واسطه اجرای قانون اصل ۴۴ است.

وی افزود: تا ۲-۳ سال پیش شرکتی پیدا نمی‌شد که در بورس عرضه اولیه بشود و دولتی نباشد. به هر حال همین شکل‌گیری بورس برکاتی دارد و از ثمرات قانون اجرای اصل ۴۴ است.

اصل ٤٤ در واگذاری‌ها نقطه عطفی ایجاد کرد

خانی با اشاره به واگذاری‌های قبل از اصل ۴۴، گفت: قبل از اینکه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغ شود، تعدادی از شرکت‌ها واگذار شده‌بود اما واگذاری‌ها اندک بودند، بنگاه‌ها کوچکتر بودند و مسأله توسط دستگاه‌های ذیربط هر وزارتخانه اتفاق می‌افتاد.

وی افزود: بعد از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴، یک تمرکزی در واگذاری‌ها ایجاد شده و به واسطه آن سازمان خصوصی‌سازی شکل گرفت و قوانین بهبود یافت. قبل از آن تقریباً خصوصی‌سازی فقط انتقال و رها کردن شرکت‌ها بود که اغلب هم از طریق بورس و مزایده صورت می‌پذیرفت. بعد از اصل ۴۴ با وجود گسترده شدن مقررات، اهمیت و اندازه شرکت‌های واگذار شده بالاتر رفت.

اهداف سیاست‌های اصل ٤٤ در قانون تغییر کرد

خانی با اشاره به تفاوت اهداف سیاست‌های اصل ۴۴ و قانون گفت: انتظارات در سیاست‌ها

با انتظاراتی که در قانون است کاملاً متفاوت است. در قوانینی مانند بودجه اهداف اصل ۴۴ به طور کلی گم شد. اگر در اصل ۴۴ هدف کاهش مداخلات دولت و بار مدیریتی و مالی دولت است، در قانون بودجه این اهداف تغییر می‌کنند و به کسب بالاترین درآمد مقام مجری تبدیل می‌شود.

وی افزود: یا اینکه دولت از طریق واگذاری‌ها به دنبال تصفیه بدهی‌هایش است و شرکت‌ها را در قالب رد دیون به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار می‌کند. در حالی که در سیاست اصل ۴۴ آمده محل هزینه کرد منابع حاصل از واگذاری‌ها تعیین شده‌است.

برخی مشکلات واگذاری‌های صورت گرفته

خانی در ادامه با اشاره به برخی مشکلات واگذاری‌ها، گفت: در واگذاری‌ها چندین مشکل اساسی وجود دارد. اول اینکه در واگذاری‌ها به طور کلی اولویت‌بندی وجود ندارد و همین باعث شده اولویت‌های پایین‌تر جای اولویت‌های بالاتر را در اجرا بگیرند.

وی با بیان اینکه سهام عدالت یکی دیگر از مشکلات در واگذاری است،گفت: محدودیت‌های موجود در قوانین که برای خریدار ایجاد می‌شود، یکی دیگر از مشکلات است. به عنوان مثال خریدار اجازه ندارد نیروی انسانی مازاد شرکت را تعدیل کند، در حالی که یکی از عوامل عدم بهره‌وری شرکت در زمان دولتی بودن، همین مازاد نیروی انسانی بوده‌است.

خانی ادامه داد: مشکل دیگر این بوده که در واگذاری به این توجه نشده‌است که شرکت برای رقابت از آمادگی لازم برخوردار است یا نه؟ برخی از شرکت‌هایی که واگذار گردیده‌اند بدون هیچ گونه اصلاح ساختار واگذار گردیده‌اند و مشکلاتی که در آن‌ها وجود داشته، گریبان خریدار را گرفته‌است.

وی پس از بیان برخی مشکلات گفت: در خصوص اینکه این مشکلات ناشی از سیاست است یا اجرا، مشخصاً می‌توان گفت که هم در سیاست و هم در اجرا ضعف وجود دارد. نه

انتظاراتی که در قانون و سیاست‌ها بیان شده با خصوصی‌سازی به طور کامل محقق می‌شود و نه اینکه بستر لازم در زمان اجرا برای واگذاری‌ها ایجاد گردیده بود.

تاریخچه تمایل کشورها به خصوصی‌سازی

در ادامه نشست علی افضلی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس، گفت: خوب است در ابتدا به تاریخچه‌ای از تمایل کشورها به خصوصی‌سازی اشاره شود.

وی افزود: همیشه شرکت‌های دولتی در دنیا نقش مهمی داشتند و زیرساخت می‌ساختند و منابع طبیعی عظیمی در دست آن‌ها بود. از دهه ۷۰ اما کم کم در دنیا یک علائمی ظاهر شد که شرکت‌ها در حال فشار آوردن به بودجه دولت‌ها هستند و دیگر کارایی مورد انتظار را ندارند.

افضلی با اشاره به دلایل ناکارآمدی شرکت‌های دولتی گفت: عوامل مختلفی در ناکارآمدی شرکت‌های دولتی وجود داشت اما تکالیف تحمیلی دولت و اداره سیاسی شرکت‌ها دو عامل مهم ناکارآمدی محسوب می شوند. البته در اداره شرکت‌های دولتی عدم انگیزه و معضلات حاکمیتی شرکتی هم وجود داشت.

وی افزود: واکنش اولیه کشورها به ناکارآمدی شرکت‌های دولتی خصوصی‌سازی نبود، در آن جوّ غالب دهه ۷۰-۸۰ اولین اقدامی که در دستور قرار گرفت، انجام اصلاحات و ایجاد انضباط مالی در شرکت‌ها بود.

افضلی ادامه داد: در اصلاحات صورت گرفته تلاش شد تکالیف بازاری از غیر بازاری جدا و شرکت‌ها، به شکل شرکتی اداره شوند. در کنار اینکه سعی کردند قراردادهای جدید ابداع کنند؛ اما خیلی به نتیجه نرسید و این فشار را ایجاد کرد که شرکت‌ها باید خصوصی‌سازی شوند و این انتظار بود که کارآیی شرکت‌ها افزایش یابد و فشار بودجه‌ای و زیان‌دهی دولت کم شود. در ادامه بعد از دهه ۹۰، روش‌های مختلف خصوصی‌سازی تجربه شد. در ۱۰ سال

اخیر به نظر می‌آید دوباره بازگشت به قبل انجام می‌شود. خصوصی‌سازی در عین این که منافعی داشته ولی به این نتیجه رسیدند که برگردند و ببینند می‌شود شرکت‌های دولتی را به صورت بهره ور در قالب دولتی اداره کرد یا نه؟

پیشرفت قراردادها نیاز به واگذاری مالکیت در خصوصی‌سازی را کم کرده‌است

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس با اشاره به روش‌های مختلف واگذاری، گفت: در دنیایی که قراردادها کامل‌اند نیازی به واگذاری مالکیت وجود ندارد؛ ولی نکته این است که در شرایط کنونی قراردادها کامل نیستند. با اینکه از دهه ۷۰ تا الآن قراردادها بسیار پیشرفت کرده‌اند و فرم خصوصی‌سازی گسترده شده‌است اما هنوز قراردادها کامل نشده‌است.

وی افزود: با وجود این در برخی شرکت‌ها واقعاً به این نتیجه رسیده‌اند که نیاز به واگذاری مالکیت نیست، با قراردادهایی می‌توانند بهره‌مندی مورد انتظار را از طریق تعامل با بخش خصوصی کسب کنند.

اهداف سیاست‌های کلی اصل ٤٤ کلی است

افضلی در بررسی تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در کشور، گفت: اگر مطرح شود که آیا به اهداف رسیده‌ایم، سؤال این است که کدام اهداف؟ اگر اهداف در ادبیات مورد نظر است، واقعاً نمی‌شود قضاوت کرد. چون این اهداف آنقدر پیش نیاز و هم نیاز دارد که مشخص نمی‌شود در خصوصی‌سازی بد عمل شده یا اینکه در سایر بخش‌ها بد عمل شده‌است.

وی افزود: در مورد اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اثر خصوصی‌سازی مثلاً در رشد اقتصادی چگونه می‌خواهد تعیین شود، به هزار چیز دیگر ربط دارد. یا مثلاً عدالت اجتماعی که هدف دیگر سیاست‌هاست، چگونه مورد سنجش قرار می‌گیرد. در یک ارزیابی مشخص

شد ۴۰٪ واگذاری‌ها به نهادهای غیر دولتی بوده‌است. اگر این باشد، مشخص می‌شود رابطه رانت و رانت جویی که یکی از موانع تحقق عدالت اجتماعی است، با وجود واگذاری‌ها از بین نرفته و این رابطه حفظ شده‌است.

واگذاری‌ها بدون بهبود محیط کسب و کار بی فایده است

افضلی در ادامه به آسیب‌هایی که در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وجود داشته‌است، اشاره کرد و گفت: یکی از مشکلات این بوده‌است که در انجام خصوصی‌سازی کشور کار را از لایه‌های راحت‌تر شروع کرده‌است. معمولاً در کشور کار راحت‌تر انتخاب می‌شود. سیاست‌ها نوشته شده و کلی کار سخت در آن است، اما راحت‌ترین کار که واگذاری است انتخاب شده‌است.

وی افزود: در کنار اینکه به هیچ وجه در فرایند واگذاری هم اولویت‌ها درست تعیین نشده‌است. به عنوان مثال قبل از این که محیط کسب و کار موجود بهبود داده شود، واگذاری صورت پذیرفته است.

افضلی با اشاره به نگاه درآمدی دولت در واگذاری‌ها، گفت: چالش بعدی در واگذاری‌ها به نگاه درآمدی دولت برمی‌گردد. وقتی که هدف درآمدزایی می‌شود و در بودجه هم مبلغ مشخصی برای آن تعیین می‌شود، دیگر نمی‌توان از سازمان خصوصی‌سازی انتظار داشت که در شرکت‌ها اصلاح ساختاری انجام دهد و با صبر و حوصله واگذاری‌ها را انجام دهد.

وی افزود: مشکل دیگر به رد دیون شرکت‌های دولتی برمی‌گردد که نهادهای دولتی و شبه دولتی جایگزین بخش خصوصی شده‌اند، هنوز یک جمع‌بندی در مورد این نهادها در کشور وجود ندارد که این‌ها چه هستند، می‌خواهند چه باشند و چرا باید شرکت‌های دولتی به آن‌ها واگذار شود.

تنظیم‌گری نقطه مغفول اجرای سیاست‌های کلی اصل ٤٤ است

سید بهزاد بقایی کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی با اشاره به اهداف تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گفت: هدف از تدوین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این بود که دولت و دستگاه‌ها، سیاستگذار و تنظیم‌گر شوند و تصدی‌گری‌ها توسط بخش خصوصی محقق شود.

وی افزود: نکته‌ای که وجود دارد این است که در واگذاری‌های صورت گرفته، کشور پیش‌رفته است اما به دلیل اینکه بسترسازی نشده و نهادهای تنظیم‌گر ایجاد نگردیده‌اند، کشور در شرکت‌های واگذار شده، دچار رهاشدگی شده‌است.

بقایی با بیان اینکه باید قبل از واگذاری‌ها نهادهای تنظیم‌گر ایجاد شود، گفت: در این صورت دیگر میان اینکه شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شوند یا بخش عمومی غیردولتی تفاوتی وجود ندارد. البته در واگذاری شرکت‌ها به بخش عمومی غیردولتی یک چالش وجود دارد. واگذاری به این نهادها در قالب رفع دیون اتفاق افتاده و این باعث می‌شود که در فرایند واگذاری، اصلاح ساختاری انجام نشود و اهلیت در واگذاری نیز رعایت نشود.

واگذاری مالکیت بدون واگذاری مدیریت، خصوصی‌سازی نیست

کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی با بیان اینکه یکی دیگر از چالش‌هایی که در واگذاری‌ها وجود داشته این بوده که بخش خصوصی توانمند در کشور وجود ندارد، گفت: بخش خصوصی در کشور چه از منظر توان مالی و چه از منظر توان مدیریتی ضعیف است.

وی افزود: همین امر موجب گردیده در واگذاری‌ها روش‌های مختلف مذاکره، بورس، مزایده و سهام عدالت انجام شود اما در نهایت مهمترین مشکل شرکت‌ها یعنی مدیریت دولتی، همچنان باقی بماند. همچنان در بسیاری از شرکت‌های واگذار شده، مدیریت در اختیار دولت است در حالی که مشکل اصلی شرکت‌ها مدیریت دولتی بوده و نه مالکیت دولتی.

بقایی با بیان اینکه واگذاری مالکیت شرکت دولتی، بدون واگذاری مدیریت، خصوصی‌سازی نیست، گفت: به عنوان مثال ایرانخودرو و سایپا به ظاهر خصوصی شده‌اند اما همچنان مدیر عامل آن‌ها توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین می‌شود و به نوعی همچنان دولتی محسوب می‌شوند.

وی افزود: البته بخشی از این مشکل به نبود بخش خصوصی توانمند چه از نظر مالی و چه از نظر مدیریتی برمی‌گردد که موجب گردیده اغلب واگذاری‌ها از طریق بورس، سهام عدالت و صندوق ETF باشد که مدیریت همچنان در آن‌ها در اختیار دولت باقی مانده‌است.

۲ انحراف اصلی در فرایند خصوصی‌سازی

فولادگر با اشاره به شروع بازنگری در سیاست‌های اصل ۴۴ گفت: مجمع تشخیص مصلحت نظام بازنگری در سیاست‌های اصل ۴۴ را شروع کرده‌است و در این بازنگری اهداف به سه بخش تقسیم شده‌است. یک سری اهداف غایی مانند رشد اقتصادی و عدالت است. یک اهداف میانی که سیاست اصل ۴۴ می‌تواند در آن نقش داشته‌باشد و یک اهداف خاص است که در اصلاحاتی که در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال تدوین است، مدنظر قرار می‌گیرد.

مشاور رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام با بیان اینکه در آسیب‌شناسی صورت گرفته برای بازنگری در سیاست‌ها، مشخص شد که در اجرا مزایا و معایبی وجود داشته‌است. به عنوان مثال الآن بخش خصوصی پالایشگاه و نیروگاه احداث می‌کند و بورس شکل گرفته‌است.

وی افزود: با این وجود ۲ انحراف اساسی هم در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وجود داشته‌اشت. اول اینکه اولویت‌ها در واگذاری‌ها رعایت نشده‌است. در کشور واگذاری مالکیت به جای واگذاری مدیریت مورد توجه قرار گرفت و تمام تکالیف اصل ۴۴ در واگذاری مالکیت

آورده شد.

فولادگر ادامه داد: در واگذاری مالکیت هم اول شرکت‌های گروه ۲ و بزرگ در سبد واگذاری قرار گرفت در حالی که هنوز بخش خصوصی توانمندی هم نبود که این‌ها را بخرد و موجب شد آن‌ها در قالب ردّ دیون یا بلوک کنترل واگذار شوند؛ در حالی که خود قانون پیش‌بینی کرده‌بود اول گروه یک واگذار شوند.

نماینده سابق مجلس با بیان اینکه در اجرا دولت برعکس عمل کرد، گفت: باید واگذاری‌ها از شرکت‌های کوچک شروع می‌شد که بخش خصوصی هم توانمند شود اما در ابتدا شرکت‌های بزرگی مانند فولاد مبارکه، مس، بانک‌های بزرگ، پالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها واگذار شدند.

فولادگر با بیان اینکه انحراف دوم این بود که نگاه به واگذاری‌ها نگاه درآمدی بود، گفت: همین امر موجب گردید شرکت‌ها بدون اصلاح ساختار و بدون اهلیت‌سنجی درست واگذار شوند. در کنار اینکه قواعد محدود کننده نیز سروسامانی نگرفت و این امر موجب گردید خریدار با محدودیت‌های زیادی مواجه باشد.

مدیریت ایران‌خودرو و سایپا در اختیار وزارت صنعت است

نماینده سابق مجلس در انتها با تأکید بر لزوم واگذاری مدیریت شرکت‌ها، گفت: با بررسی واگذاری‌های صورت گرفته مشخص می‌شود مالکیت واگذار گردیده، اما همچنان مدیریت در اختیار دولت باقی مانده‌است.

وی افزود: با وزرای صنعت، معدن و تجارت اگر صحبت کنید به شما می‌گویند که بیشتر زمانشان صرف مدیریت و تصمیم‌گیری ایرانخودرو و سایپا می‌شود در حالی که از نظر قانونی این دو شرکت خصوصی محسوب می‌شوند و مالکیت آن‌ها واگذار شده‌است.

فولادگر ادامه داد: باید در بازنگری سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به این آسیب توجه ویژه‌ای شود به طوری که دولت در مدیریت شرکت‌های واگذار شده تأثیری نداشته‌باشد.

در خصوصی‌سازی پیشرفتی وجود نداشته‌است

خانی با اشاره به صحبت بعضی کارشناسان مبنی بر اینکه خصوصی‌سازی انجام شده و اغلب مسیر طی شده‌است، گفت: این حرف درست نیست. الآن به نسبت چندین سال قبل شما حس خصوصی شدن دارید؟ من این حس را ندارم. اگر بررسی شود بازهم اقتصاد کشور اغلب در دست نهادهای حاکمیتی است و بخش خصوصی و تعاونی نقش کمرنگی در اقتصاد کشور ایفا می‌کنند.

وی افزود: کشور نه تنها اغلب مسیر خصوصی‌سازی را طی نکرده بلکه حتی به میانه راه هم نرسیده‌است. در واگذاری شرکت‌ها، شرکت‌های خرده و درجه سه به بخش خصوصی داده شده و در ادامه آن‌ها بدون هیچ حمایت و نظارتی رها شده‌اند.

خانی ادامه داد: به عنوان مثال شرکت کشتی‌سازی صدرا، بلافاصله پس از واگذاری و خارج شدن از ذیل سازمان گسترش، با نامه سازمان گسترش به زیرمجموعه‌هایش مواجه شد که کسی دیگر با صدرا کار نکند، چراکه دیگر دولتی نیست و خصوصی شده‌است.

وی با بیان اینکه در چنین شرایطی شرکت صدرا بیچاره می‌شود، گفت: تازه این صدرا که واگذار گردیده‌بود به دست اشخاص حقیقی نرفته‌بود بلکه به بانک ملی واگذار شده‌بود.

خانی با بیان اینکه کشور در خصوصی‌سازی هیچ پیشرفتی نداشته‌است، گفت: صندوق‌های ETF، سهام عدالت، مخابرات، کشتی‌رانی، هولدینگ خلیج فارس، پالایشگاه‌ها و... هیچ کدام به بخش خصوصی واگذار نشده و همچنان در دست دولت و حاکمیت هستند.

وی افزود: گذشته از موارد مطرح شده، در اجرا همچنان دولت مداخلات گسترده‌ای دارد. به عنوان مثال نیروگاه واگذار شده‌است اما خودش امکان گرفتن پولش را ندارد. توانیر پول برق فروخته شده را می‌گیرد و به تصمیم خودش به نیروگاه پول می‌دهد و تازه خودش هم قیمتگذاری را انجام می‌دهد.

خانی با بیان اینکه هیئت مدیره تعداد زیادی از شرکت‌های واگذار شده توسط دولت تعیین

می‌شود، گفت: ایران خودرو، فولاد مبارکه، مس و بسیاری دیگر از شرکت‌های دولتی واگذار شده همچنان تحت مدیریت دولت هستند. اگر بررسی کنید متوجه می‌شوید که مدیر عامل و هیئت مدیره این شرکت‌ها توسط دولت تعیین می‌شود.

واگذاری‌ها بدون کار کارشناسی صورت گرفته‌است

معاون سابق سازمان خصوصی‌سازی با بیان اینکه هیچ کشوری بدون مشاور وارد خصوصی‌سازی نشده‌است، گفت: اگر خصوصی‌سازی در کشورهای دیگر بررسی شود مشخص می‌شود که همه آن‌ها برای واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی مشاور گرفته‌اند.

وی افزود: علاوه بر نبود مشاور در واگذاری‌ها بررسی‌های لازم صورت نگرفت و با تعجیل برخی از واگذاری‌ها انجام شد که بعدا مشکلاتی را به وجود آورد. به عنوان مثال در واگذاری مخابرات از خیلی از مواردی که باید به آن‌ها توجه می‌شد غفلت شد.

خانی ادامه داد: پس از واگذاری مخابرات مشخص شد که اموال این شرکت به درستی شناسایی نشده‌است و برخی از مهمترین موارد مانند شبکه کابل مخابرات و بسیاری دیگر از زیرساخت‌ها و شبکه‌هایی که به مخابرات واگذار شده به دلیل حاکمیتی بودن باید در دست دولت باقی می‌مانده‌است. البته روی حاکمیتی بودن یا نبودن برخی از این موارد می‌توان بحث کرد اما مشخصاً در واگذاری صورت گرفته به خیلی از موارد توجه نشده‌بود و مشکلاتی را ایجاد کرد.

واگذاری بدون وجود تنظیم‌گر تخصصی اشتباه است

معاون سابق خصوصی‌سازی با بیان اینکه در برخی حوزه‌ها بدون ایجاد تنظیم‌گر تخصصی، واگذاری صورت گرفت، گفت: در برخی حوزه‌ها مانند مخابرات بدون اینکه تنظیم‌گری ایجاد شود واگذاری صورت پذیرفت. در برخی حوزه‌های دیگر هم که تنظیم‌گر وجود داشت، هنوز

به آن درجه از رشد و اعتبار نرسیده‌بودند و به نوعی بسیار جوان بودند.

وی افزود: در بازارهای انحصاری یا شبه انحصاری مانند مخابرات، آب و آبفا لزوم ایجاد تنظیم‌گر خیلی بیشتر از برخی حوزه‌های دیگر است.

باید قبل از واگذاری بسترسازی لازم ایجاد شود

خانی با بیان اینکه قبل از واگذاری‌ها باید محیط کسب و کار بهبود پیدا کند، گفت: به عنوان مثال قوانین کار، قانون تجارت و خیلی از قوانین اینچنینی باید دستخوش تغییراتی شود. در کنار اینکه لازم است شرکت قبل از واگذاری، آماده رقابت شود و حتما باید فرایند اصلاح ساختاری در شرکت انجام شود.

وی افزود: حتی فرهنگ‌سازی خصوصی‌سازی هم لازم است اصلاح شود به طوری که سرمایه داشتن عملِ مذمومی نباشد و در صداوسیما مدام از آن انتقاد نشود.

خانی ادامه داد: در کنار موارد مطرح شده لازم است در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی هم فکری شود. اغلب اقتصاد در دست این نهادهاست و فعالیت آن‌ها به تضعیف بخش خصوصی منتهی شده‌است.

وی افزود: بدون اصلاحات و بسترسازی‌های مطرح شده، واگذاری‌ها مشخصا به شکست منتج خواهد شد و اگر این شرایط ادامه پیدا کند نمی‌توان انتظار بیشتری از خصوصی‌سازی داشت.

شرکت‌های کمی برای واگذاری باقی مانده‌است

رهگشای در واکنش به صحبت‌های خانی گفت: اینکه مطرح می‌شود اغلب خصوصی‌سازی‌ها صورت گرفته‌است منظور این است که اغلب شرکت‌ها واگذار شده و تعداد کمی از شرکت‌ها برای واگذاری باقی مانده‌است.

وی با بیان اینکه درست یا غلط بودن واگذاری‌های صورت گرفته خودش یک بحثی است، گفت: یک دوگانی بین کارشناسان در خصوص نقش دولت و بخش خصوصی وجود دارد. عده‌ای معتقدند باید دولت قوی باشد و در اقتصاد دخالت فعالانه داشته‌باشد و عده‌ای دیگر به دولت حداقلی اعتقاد دارند و معتقدند باید همه فعالیت‌ها در اختیار بخش خصوصی باشد. در این شرایط به نظر می‌رسد با اجرای خصوصی‌سازی نظر هیچ یک از این دو دسته کارشناس تأمین نشده‌است.

رهگشای ادامه داد: طرفداران بخش خصوصی، هنوز اهداف محقق نشده دارند و طرفداران نقش‌آفرینی و کنترل بیشتر دولت هم راضی نیستند و می‌گویند دولت ابزار ندارد.

عدم حضور خارجی‌ها در خصوصی‌سازی ایران یک ضعف بوده است

در ادامه نشست حسین عبده تبریزی مشاور اسبق خصوصی‌سازی وزارت امور اقتصادی و دارایی، گفت: ایران شاید تنها کشوری که خصوصی‌سازی کرده اما خارجی‌ها در آن حضور نداشته‌اند. به هر حال فرض این بود که خارجی‌ها تکنولوژی برتر و منابع مالی دارند. پس این یک ضعفی در فرایند خصوصی‌سازی ایران بوده‌است.

وی افزود: عدم حضور خارجی‌ها در خصوصی‌سازی، موجب محرومیت ایران از فناوری و دانش آن‌ها شد و از طرفی بر روی سیستم نقدینگی کشور فشار آورد.

عبده تبریزی با بیان اینکه بخش خصوصی از توان مالی بالایی برخوردار نبود، گفت: همین امر باعث شد در واگذاری شرکت‌های بزرگ به بخش خصوصی، ناچاراً به صورت نسیه عمل شود که حرف و حدیث‌های زیادی در پی داشت. در صورتی که اگر به صورت نقدی شرکت‌ها واگذار می‌شدند، حرف و حدیثی ایجاد نمی‌شد و سازمان‌های اطلاعاتی هم نمی‌توانستند به آن ایرادی بگیرند.

وی افزود: در کنار اینکه نبود منابع باعث شد برخی از شرکت‌ها در قالب رد دیون به نهادهای

عمومی غیردولتی واگذار شوند که مشکلاتی در پی داشت. البته مسئله خصولتی و مخالفت با آن‌ها بخش غیر قابل اجتناب است. از طرفی صندوق‌های بازنشستگی در همه کشورها می‌خواهند دارایی داشته‌باشند و در ایران هم چون بازار سرمایه بزرگ نبود، صندوق‌های بازنشستگی مجبور به بنگاه‌داری بودند.

عبده تبریزی ادامه داد: البته شاید این استدلال الآن به دلیل بزرگ شدن بازار سرمایه ضعیف‌تر شده‌باشد اما به هر حال همچنان صندوق‌های بازنشستگی نیاز به سرمایه‌گذاری و بنگاه‌داری دارند.

وی افزود: به هر حال با هر سازکاری که بود تا الآن واگذاری‌ها صورت گرفته‌است. از این پس نکته‌ای که وجود دارد این است که نباید در واگذاری‌ها عجله کرد. اگر یک شرکت خریدار داشت باید واگذار شود، در غیر این صورت برای واگذاری نباید عجله کرد.

عبده تبریزی با بیان اینکه در برخی کشورها پس از واگذاری ۲۰ درصد سهام شرکت، دولت از مدیریت مابقی سهام کنار می‌کشد، گفت: در ایران اما اینگونه نبوده‌است و باید کشور به آن سمت حرکت کند. دولت می‌تواند حق مدیریت خود را به صندوق‌های سرمایه‌گذاری یا برخی شرکت‌های مالی که الآن در کشور به وجود آمده‌اند، واگذار نماید.

واگذاری‌های صورت گرفته کارشناسی شده نبوده‌است

این کارشناس اقتصادی با بیان یک آسیب‌شناسی در خصوص واگذاری‌های صورت گرفته، گفت: در واگذاری‌های صورت گرفته کارشناسی لازم انجام نشده‌است. به عنوان مثال شرکت برق و پتروشیمی واگذار شده اما بدهی آن‌ها برای دولت باقی مانده‌است. یا اینکه شرکت برق واگذار شده بدون اینکه بازارش آزاد شود یا ترتیباتی برای آن دیده شود.

وی با اشاره به مشکلاتی که در اهلیت سنجی برخی شرکت‌ها وجود داشته‌است، گفت: بحث صلاحیت خریدار همیشه مسئله ایجاد کرده‌است اما نکته این است که شاید در برخی

حوزه‌ها مانند مخابرات و فوتبال این اهلیت مهم باشد اما در سایر حوزه‌ها اگر فروش نقدی باشد مشکلی از این بابت رخ نخواهد داد.

عبده تبریزی ادامه داد: کار درست این است که شرکت نقد فروخته شود و خریدار به جای این که به دولت بدهکار باشد، برود به بانک بدهکار باشد، اوراق بگیرد و پول خرید شرکت را به صورت نقد بپردازد. در این صورت دیگر حرف و حدیثی هم در اغلب موارد وجود نخواهد داشت.

شرکتی که وظایف اصلی دولت را بر عهده ندارد باید واگذار شود

در ادامه نشسست علی افضلی کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس گفت: وقتی در مورد واگذاری شرکت‌ها صحبت می‌شود، شاید یک سری ویژگی مرسوم برای شرکت‌ها وجود داشته‌باشد اما نکته اصلی این است که شرکتی که وظایف اصلی دولت را برعهده ندارد، باید واگذار شود.

وی افزود: البته نقش دولت در هر کشوری متفاوت است پس حتماً نمی‌شود گفت یک سری بخش‌ها باید دولتی باشد در همه جا و یک سری بخش‌ها هم نباید دولتی باشد. این به انتخاب هر کشور و دولتی ممکن است متفاوت شود.

خصوصی‌سازی نه لزوما خوب است و نه لزوما بد

افضلی با اشاره به دو دیدگاه در مورد خصوصی‌سازی، گفت: یک دیدگاه معتقد است خصوصی‌سازی مشابه یک چوبِ جادو است و هر شرکتی که خصوصی شد اوضاعش بهبود پیدا می‌کند اما دیدگاه دیگری وجود دارد که با شنیدن اسم خصوصی‌سازی لرزه بر اندامش می‌افتد و مخالف خصوصی‌سازی است.

وی افزود: هیچ یک از این دو دیدگاه درست نیست، خصوصی‌سازی نه لزوما خوب است و نه لزوما بد، بلکه در کشورها با توجه به بسترهایی که دارند و مدل اجرا خصوصی‌سازی می‌تواند هم خوب باشد و هم بد.

افضلی با بیان اینکه در این شرایط برای استفاده از مزایای خصوصی‌سازی لازم است تغییرات در رویکردها، ایجاد شود، گفت: در واگذاری‌ها اولا باید کشور بداند که دنبال چیست و اهدافش را باید مشخص کند و نقش و جایگاه دولت را اول باید به درستی تعریف نماید.

وی افزود: دوم اینکه کشور باید فن‌آوری انتقال بنگاه را یاد بگیرد. ممکن است در واگذاری‌ها، برخی رویه‌ها نیاز به تغییر داشته‌باشند. مثلاً می‌تواند روش واگذاری به طور کلی تغییر داشته‌باشد یا مثلاً مطرح شود که کلاً واگذاری به صورت نقدی صورت می‌گیرد.

افضلی ادامه داد: یکی از روش‌هایی که می‌تواند در واگذاری‌ها از آن استفاده شود، روش واگذاری تعهدی است. به این معنا که به جای بخشی از ثمن معامله، به طرف مقابل تعهد بار شود و در صورت تحقق آن تعهدها واگذاری نهایی شود. در غیر این صورت واگذاری لغو شده و شرکت به دولت بازگردانده می‌شود.

الزامات واگذاری شرکت‌ها به روش واگذاری مدیریتی

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس با اشاره به ۳ نگاه در واگذاری مدیریت، گفت: در واگذاری مدیریت سه نگاه وجود دارد. یک نگاه معتقد است کافی است یک سری افراد متخصص به عنوان اعضای هیئت مدیره تعیین شوند. عده‌ای دیگر معتقدند می‌شود در قالب قراردادهایی به منظور اصلاح ساختار از ظرفیت مدیریتی بخش خصوصی استفاده کرد. پیشنهاد این عده به این صورت است که یک تیم تخصصی در ازای یک قرارداد برای اصلاح ساختار وارد شرکت شود و متعهد شود که شرکت را از نقطه A به B می‌رساند.

وی افزود: سومین روش واگذاری مدیریت هم به این شکل است که در قراردادی بلند مدت

با شرکت‌ها، مدیریت کامل شرکت واگذار می‌شود و پس از اتمام قرارداد، شرکت به دولت باز می‌گردد.

افضلی در پاسخ به این سؤال که آیا در ایران واگذاری مدیریت قابل انجام است، گفت: در شرایط کنونی امکان واگذاری مدیریت وجود ندارد. چون واقعاً آن قدر قوانین مختلف بر شرکت دولتی بار شده که نمی‌شود به آن سمت حرکت کرد. البته نباید این باب را بست و گفت اصلاً نمی‌شود.

وی افزود: در صورتی که یک سرمایه‌گذاری در این زمینه شود در مورد برخی شرکت‌ها می‌توان مدیریت را واگذار کرد. شاید در برخی شرکت‌ها که خروجی مشخص‌تری دارند و فرایندهای عملیاتی آن‌ها ساده‌تر باشد بتوان از واگذاری مدیریت استفاده کرد.

افضلی با بیان اینکه واگذاری مدیریت نیاز به سرمایه را کاهش می‌دهد گفت: اگر بتوان روی قوانین خاصِ واگذاری مدیریت کار کرد، هم می‌توان انتظار افزایش سرعت خصوصی‌سازی را داشت و هم می‌توان از ظرفیت بخش خصوصی در افزایش بهره‌وری شرکت‌های دولتی بهره‌برداری بیشتری کرد.

وی افزود: الآن بخش خصوصی آن قدر پول ندارد که شرکت را تملک کند اما در صورت ایجاد شرایط برای واگذاری مدیریت، سرمایه اولیه مورد نیاز برای خریدار کاهش پیدا می‌کند و تعداد کسانی که می‌توانند برای مدیریت شرکت درخواست دهند بیشتر می‌شود.

افضلی ادامه داد: مزیت دیگر واگذاری مدیریت این است که اگر در پیدا کردن خریدار اشتباه شد، چون مالکیت منتقل نشده‌است، راحت‌تر شرکت قابل بازپس‌گیری است و به این شکل ریسک کار کاهش پیدا می‌کند. البته لازم است ذکر شود که واگذاری مدیریت هم مشکلات و چالش‌های خاص خود را دارد و این روش هم بدون حاشیه نیست. به عنوان مثال در هند این حاشیه هست که مدیریت به دوستانشان منتقل شده‌است.

مشکلات موجود در فرایند واگذاری

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس با اشاره به برخی مشکلات موجود در فرایند واگذاری، گفت: یکی از مشکلات در واگذاری‌ها به بازسازی ساختاری شرکت باز می‌گردد. بازسازی ساختاری به پول احتیاج دارد اما به دلیل اینکه نگاه در واگذاری نگاه درآمدی بوده‌است، اغلب شرکت‌ها بدون بازسازی ساختاری و ارتقای فناوری به فروش رسیده‌اند.

وی افزود: در کنار اینکه برخی قوانین مانع از تعدیل نیروی مازاد می‌شود و در عمل نمی‌شود در شرکت‌ها خیلی از نظر ساختاری اصلاحاتی ایجاد نمود.

افضلی با اشاره به ضعف بدنه کارشناسی در حوزه خصوصی‌سازی گفت: مثلاً بحث ارزش‌گذاری در واگذاری، یکی از چالش‌های واگذاری است. در ایران در زمان ارزشگذاری میان دارایی با شرکت تمایز قائل نمی‌شوند؛ در حالی که تفاوت‌هایی هست و در ارزشگذاری شرکت نباید به صورت دفتری ارزشگذاری کرد.

وی در خصوص واگذاری شرکت‌های استراتژیک، گفت: در برخی حوزه‌های استراتژیک که یک شرکت انحصار هم دارد، باید شرایط طوری در نظر گرفته شود که شرکت بتواند پس از واگذاری هم به درستی به ادامه فعالیت بپردازد. در کنار اینکه نباید انحصار دولتی به انحصار بخش خصوصی تبدیل شود. به عنوان مثال در واگذاری هپکو، فکر نشد که این شرکت بعد از واگذاری چه می‌شود، انحصار ادامه دارد و در بخش دولتی بماند بهتر است. در کنار اینکه عمده مصرف کننده محصولات هپکو دولت و شهرداری‌ها بوده‌است و اگر پس از واگذاری، از هپکو خرید نمی‌کردند، زمین می‌خورد و نمی‌توانست به حیات خود ادامه دهد. متأسفانه همه این اتفاقات افتاد و در انتها هپکو شکست خورد.

افضلی با اشاره به برخی تشریفات واگذاری‌ها، گفت: به عنوان مثال در واگذاری‌ها باید حدود رعایت قانون مناقصات و آئین‌نامه مالیاتی و مواردی از این دست روشن شود. در غیر این صورت به مانعی برای خصوصی‌سازی تبدیل می‌شوند.

باید منابع حاصل از خصوصی‌سازی از فرایند بودجه خارج شود

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس با اشاره به نگاه درآمدی در واگذاری‌ها، گفت: یکی از مشکلات در واگذاری‌ها، نگاه درآمدی دولت بوده‌است. نگاه درامدی باعث شده سایر اهدافِ خصوصی‌سازی به حاشیه برود و کسب بیشترین درآمد از واگذاری مد نظر قرار گیرد.

وی افزود: برای حل این مشکل یک پیشنهاد علاوه بر اصلاح سیاست‌های کلی و قوانین این است که شبیه به سازکار صندوق‌ها برای منابع حاصل از خصوصی‌سازی لحاظ شود و این منابع به جای خزانه به آن صندوق بروند. به این شکل دیگر این منابع در اختیار دولت برای هزینه‌های جاری نخواهد بود و انگیزه دولت برای واگذاری شرکت‌ها در ازای کسب بیشترین منابع کاهش پیدا می‌کند.

افضلی ادامه داد: البته در شرایط کنونی این بحث وجود دارد که به باقی ماندگان سهام عدالت هم سهام اعطا شود. در صورت تحقق این وعده تقریبا تمام شرکت‌های دولتیِ باقی مانده هم اگر به این افراد اختصاص پیدا کند، کفاف کار را نمی‌دهد و باید تعدادی از شرکت‌های غیربورسی هم به این افراد واگذار شود و عملا با این کار بحث واگذاری‌ها به اتمام می‌رسد چون دیگر شرکتی برای واگذاری نخواهد ماند.

اغلب شرکت‌های دولتی باقی مانده غیر قابل واگذاری هستند

در ادامه نشست بقایی کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی با بیان اینکه در شرایط موجود دیگر شرکت زیادی برای واگذاری باقی نمانده‌است، گفت: تقریباً اگر شرکت‌های بزرگ گروه ۳ در نظر گرفته شودُ ۸۰٪ بودجه شرکت‌ها را به خود اختصاص می‌دهند. با توجه به اینکه این شرکت‌ها براساس قانون اجرای اصل ۴۴ قابل واگذاری نیستند، از همین روی مطرح می‌شود که تقریباً شرکت خاصی برای واگذاری وجود ندارد.

وی افزود: بنابراین در شرایط کنونی بیش از آنکه بحث واگذاری مهم باشد، پرداختن به شیوه

اداره شرکت‌های دولتی دارای اهمیت است. این شرکت‌ها هم از آن جهت که گونه‌های متفاوتی دارند نمی‌توان برای اداره آن‌ها یک نسخه ارائه نمود. به عنوان مثال شیوه تعامل با شرکت توسعه‌ای، خدماتی، بازرگانی و تجاری قطعا یکسان نخواهد بود و هر کدام باید با توجه به مأموریتی که دارند مدیریت شوند.

سیاست‌های کلی اصل ٤٤ نیاز به تکمیل دارد

بقایی با بیان اینکه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ علاوه بر ضعف در مدل اداره شرکت‌های گوناگون، ضعف‌های دیگری هم دارد، گفت: یکی دیگر از ضعف های سیاست‌های اصل ۴۴ به عدم تفکیک امور حاکمیتی از تصدی‌گری برمی‌گردد. در شرایط کنونی مشخص نیست دولت در کدام بخش‌ها می‌خواهد حضور داشته‌باشد و کدام بخش‌ها را می‌خواهد به بخش خصوصی واگذار نماید. یک گروه‌بندی البته در سیاست‌ها صورت گرفته اما آن گروه‌بندی سلبی است و راهکاری جلوی راه مجری نمی‌گذارد.

وی افزود: از آن طرف به دلیل گُنگی موجود در سیاست‌ها، پس از اجرا مدام گروه‌ها تغییر پیدا کرده و شرکت‌ها در میان گروه‌ها جابه‌جا شده‌اند.

شرکت‌ها باید بدون زمین واگذار شوند

بقایی با اشاره به برخی مشکلات خصوصی‌سازی گفت: مشکلات بزرگی در خصوصی‌سازی وجود دارد اما مهمترین مشکل به این برمی‌گردد که در واگذاری‌ها همچنان مدیریت در اختیار دولت است. چه در سهام عدالت، چه در واگذاری از طریق بورس و صندوق‌های ETF این مشکل مشاهده می‌شود.

وی افزود: عوامل مختلفی باعث شده که در واگذاری، مدیریت همچنان در اختیار دولت باقی بماند. یکی از این عوامل نگرانی دولت از کاهش اختیار و قدرت خود در اقتصاد است. عامل

دیگر به نگرانی دولت از آینده شرکت‌های مهم و استراتژیک باز می‌گردد. به عنوان مثال در شرکت‌هایی مشابه ایرانخودرو و سایپا هم به واسطه اندازه آن‌ها و هم به واسطه تعداد نیروی انسانی، دولت از آینده آن‌ها نگرانی دارد.

بقایی ادامه داد: یکی دیگر از عوامل به عدم حضور بخش خصوصی توانمند بازمی‌گردد. بخش خصوصی معمولا از توان مالی کافی برای در اختیار گرفتن شرکت‌ها برخوردار نیست و همین امر دولت را به سمت روش‌های واگذاری مانند سهام عدالت و صندوق ETF سوق داده‌است.

وی افزود: برای رفع این چالش می‌توان شرکت‌ها را بدون زمین واگذار کرد. به این صورت هم افرادی که به دنبال سوء استفاده از زمین شرکت‌ها آن‌ها را تصاحب می‌کنند از چرخه خارج می شوند و هم اینکه ارزش شرکت برای واگذاری پایین می‌آید و بخش خصوصی از پس خرید آن‌ها بر می‌آید.

باید اقتضائات خصوصی‌سازی پذیرفته شود

خانی در ادامه نشست با بیان اینکه خصوصی‌سازی یک سری اقتضائات دارد، گفت: اگر یک شرکت بخواهد واگذار شود هم باید بسترهای واگذاری و عملکرد مطلوب آن فراهم شود و هم اینکه باید واگذاری آن در دولت پذیرش شود.

وی افزود: اگر یک شرکت واگذار شود، قطعا اختیار و کنترل دولت کاهش پیدا می‌کند و دولت باید منویات خود را از طریق قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری پیاده‌سازی کند. بنابراین به عنوان اولین الزام در واگذاری، باید دولت کاهش اختیار خود را بپذیرد، در غیراین صورت اولین مخالفِ خصوصی‌سازی خود دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها خواهند بود.

شرکت‌های در لیست واگذاری باید سریع تعیین تکلیف شوند

خانی با اشاره به شرکت‌هایی که بیش از ۱۰ سال است در لیست واگذاری قرار دارند، گفت: شرکت‌هایی که در لیست واگذاری قرار می‌گیرند، با یک سری محدودیت‌ها روبرو می‌شوند. مثل اینکه در جذب نیرو باید تأییدیه سازمان خصوصی‌سازی را بگیرند و به راحتی نمی‌توانند اموال خود را بفروشند یا جابه‌جا نمایند.

وی افزود: در این شرایط، بعضی شرکت‌ها وجود دارند که بیش از ۱۰ سال در لیست واگذاری قرار دارند و هر ساله به دلایل مختلف واگذاری آن‌ها به تعویق افتاده‌است. ادامه این شرایط موجب گردیده شرکت‌ها تضعیف شوند و محدودیت‌های ایجاد شده برای آن‌ها مشکلاتی ایجاد کرده‌است. باید شرکت‌هایی که در لیست واگذاری قرار می‌گیرند یا سریع تعیین تکلیف شوند یا اگر مشکلاتی وجود دارد باید سازکاری اندیشیده شود که این شرکت‌ها دچار مشکل نشوند.

خانی ادامه داد: یکی از دلایل تأخیر در واگذاری‌ها، همین فرایند متمرکز واگذاری است. در صورتی که می‌توان در واگذاری‌ها به صورت منطقه‌ای عمل کرد. به عنوان مثال یک شرکت آسفالت‌ساز در بندرعباس چرا باید واگذاری و مزایده‌اش در تهران انجام شود، برود در همان بندرعباس واگذاری انجام شود.

وی افزود: البته باید مقرراتش همان مقررات عمومی کل کشور باشد و در واگذاری از آن تبعیت شود. برای اطمینان از صحت واگذاری هم می‌توان برای مناطق، ناظر تعیین کرد. تجربه‌هایی هم وجود دارد که اجرا به دستگاه واگذاری شده و از بیرون بر فرایند نظارت صورت پذیرفته‌است.

باید فضا برای خصوصی‌سازی مهیا شود

خانی با اشاره به برخی واگذاری‌های مسئله دار، گفت: این واگذاری‌ها باعث شده‌است که

به طور کلی اصل خصوصی‌سازی زیر سوال برود و الآن فضا برای خصوصی‌سازی چندان مهیا نیست.

وی افزود: در صورتی که فضای جامعه برای خصوصی‌سازی فراهم نشود، دولت سیزدهم نمی‌تواند هیچ بنگاهی را واگذار کند؛ حتی اگر سیاست‌ها اصلاح شود. اگر فضا مهیا نباشد دولت مجبور می‌شود از روش‌هایی مشابه صندوق ETF استفاده کند یا شرکت‌ها را در قالب سهام عدالت به مردم واگذار نماید که این روش‌ها آن اهداف اصلی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را محقق نمی‌کنند.

دولت واگذاری‌ها را از حوزه‌های ساده باید شروع کند

خانی با اشاره به اینکه در واگذاری‌ها اولویت خاصی در نظر گرفته نشده‌است، گفت: در واگذاری‌ها بدون اولویت‌بندی شرکت‌های مختلف واگذار گردیده‌اند. در صورتی که در یک فرایند درست باید از پایین و به تدریج واگذاری‌ها آغاز شود.

وی افزود: دولت اول از بازارهای ساده مانند بازار مواد غذایی و صنایع کانی باید کار را شروع کند و برخی حوزه‌های پیچیده‌تر و با ابعاد بزرگ مانند حوزه نفت را در ادامه آن در دستور قرار دهد و در انتها نیز باید به سراغ واگذاری بانک‌ها برود.

خانی ادامه داد: در این صورت هم به تدریج و با حاشیه پایین، خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی به سرانجام خواهد رسید، در غیر این صورت حواشی ایجاد شده مانع از تکمیل فرایند خصوصی‌سازی خواهد شد.

قیمت‌گذاری شرکت‌ها باید به درستی صورت پذیرد

معاون سابق سازمان خصوصی‌سازی با بیان اینکه بحث قیمت‌گذاری جدی‌ترین پاشنه

آشیل خصوصی‌سازی است، گفت: در زمینه قیمت‌گذاری یا باید واقعاً استاندارد دنیا برای قیمت‌گذاری رعایت شود یا باید صورت مسئله پاک شود. تا وقتی قیمت‌گذاری شرکت به این شکل باشد که ارزش خالص دارایی‌ها مورد محاسبه قرار گیرد، آن هم بدون اینکه این دارایی‌ها به معنای شرکت هیچ ارزشی برای خریدار نداشته‌باشند، دعوای قیمت‌گذاری ادامه خواهد داشت.

وی افزود: باید موضوع تیتر قیمت پاک شود. باید طوری در واگذاری عمل کرد که قیمت برای خریدار به صفر نزدیک شود. به عنوان مثال اگر هفت تپه ۱۰ واحد می‌ارزد، ۳ واحد آن به خاطر آنکه به جای ۲۵۰۰ نیرو، ۷۵۰۰ نیرو دارد باید از قیمت نهایی کم شود. محاسبه این ۳ واحد هم به این شکل باید باشد که برای هر یک نفر نیرو چه قدر باید دولت هزینه کند و این هزینه را در تعداد نیروهای مازادی که در شرکت وجود دارند، لحاظ نماید.

خانی ادامه داد: همین هفت تپه به عنوان مثال باید ۱۰۰ واحد محصول تولید می‌کرده اما الآن به زور ۲۰ واحد تولید می‌کند. مابه التفاوت رساندن ۲۰ به ۱۰۰ هم می‌تواند محاسبه شود و از قیمت نهایی‌ای که خریدار باید بپردازد؛ کم شود. با این قبیل محاسبات مفهوم قیمت به کلی پاک می‌شود.

خیلی از اموال دولت را با شخصیت شرکتی می‌توان واگذار کرد

خانی در انتها به پیشنهاد واگذاری بدون زمین واکنش نشان داد و گفت: این پیشنهاد برای همه شرکت‌ها لازم نیست. در واگذاری برخی از شرکت‌ها لازم است زمین حذف شود اما در برخی دیگر حتما باید زمین هم با شرکت واگذار شود، چرا که باید شرکت برای طرح‌های توسعه‌ای زمین داشته‌باشد و اگر این زمین با شرکت واگذار نشود، شرکت به مشکل برمی‌خورد.

وی افزود: در برخی از شرکت‌ها که باید اموال و دارایی‌هایشان به فروش برسد می‌توان

به آن‌ها ماهیت شرکتی داد و بعد سهامش را واگذار کرد. مثلا چند سوله، انبار و وسائل را می‌توان در قالب شخصیت‌های حقوقی تعریف و بعد آن‌ها را واگذار کرد.

عبده تبریزی در انتها با بیان اینکه در مسائل نظری چندان اختلاف زیاد نیست، به ارائه راهکارهایی پرداخت و گفت: شرایط سیاسی – اقتصادی کشور مشخص است. هر پیشنهادی که ارائه می‌شود باید این شرایط را در نظر بگیرد.

وی افزود: به عنوان مثال مشخص است که در ۵ سال آتی، چشم‌اندازی برای ورود خارجی‌ها وجود ندارد و باید در راهکارها این عامل لحاظ شود.

عبده تبریزی ادامه داد: علاوه بر شرایط سیاسی، توان مدیریت دولت هم روشن است. دولت توان ایجاد برخی اصلاحاتی که دوستان مطرح کردند ندارد، دولت در کارهای خودش مانده‌است، همان‌ها را سروسامان دهد، لازم نیست به سایر موارد بپردازد.

وی افزود: در این شرایط دولت باید تصمیماتی بگیرد که تمام تضادها را کاهش دهد و از آن طرف دیگر دستگاه‌های نظارتی هم نتوانند از دولت ایراد بگیرند که چرا ارزان فرختی یا گران فروختی.

عبده تبریزی با بیان اینکه دولت هرچه را نقد می‌تواند بفروشد، بفروشد و بودجه‌اش را با آن تأمین کند، گفت: دولت مثلاً ۲۰ کارخانه پیدا کند که نقد هستند و آن‌ها را بفروشد. دولت مشکل بودجه دارد پس نمی‌توان دولت را از فروش شرکت‌ها برای تأمین منابع محروم کرد.

وی ادامه داد: به عنوان دومین پیشنهاد، دولت باید هرچیز را که جنبه خدماتی دارد مانند آب، برق، کشتارگاه و مواردی از این دست را به شهرداری واگذار کند، این کار حرف و حدیث ندارد. شهرداری‌ها هم بلدند حق خود را از دولت بگیرند و مشکلات قیمت‌گذاری هم تا حدودی رفع می‌شود. برای شروع هم می‌توان از شهرداری تهران به صورت پایلوت کار را شروع کرد و در ادامه به سایر شهرداری‌ها این مدل خصوصی‌سازی را گسترش داد.

عبده تبریزی ادامه داد: البته در بحث خصوصی‌سازی بعضا زیاده‌روی‌هایی هم می‌شود و بعضی مثلاً می‌گویند مدارس و حتی امنیت هم باید به بخش خصوصی واگذار شود که به نظر پیشنهاد خیلی خطرناکی است. آن هم در شرایطی که می‌دانیم که الآن دولتِ جناحِ راستیِ انگلیسی، می‌خواهد راه آهن را به دولت برگرداند، حالا این که گفته شود مدرسه به بخش خصوصی واگذار شود؛ این زیاده‌روی است.

این کارشناس اقتصادی با بیان اینکه واگذاری سهام عدالت به بازماندگان سهام عدالت، اقدام خوبی است، گفت: توزیع باقی مانده شرکت‌ها در قالب سهام عدالت بد نیست، حرف و حدیثی هم ندارد. مردم هم یک چیزی می‌گیرند و وضعشان بهتر می‌شود.

وی افزود: البته جزئیاتی دارد، مثلاً می‌توان گفت در طول ۵ سال بیست درصد را می‌توان فروخت ولی حتما اقدامات اینچنینی در شرایط کنونی ضرورت دارد. توزیع درآمد در ایران بسیار وحشتناک است و در دهه نود، وحشتناکتر شد. به رغم رشد صفر اقتصادی در دهه ۹۰، توزیع و حجم پول خرج شده باعث شد عده‌ای واقعاً فقیر و عده‌ای به طرز وحشتناکی ثروتمند شوند.

عبده تبریزی به عنوان پیشنهاد آخر گفت: دولت به صندوق بازنشستگی بدهکاری زیادی دارد و از آن طرف هم این صندوق‌ها لازم است دارایی‌هایی داشته‌باشند. چه اشکالی دارد شرکت‌های دولتی به این صندوق‌ها واگذار شود، اتفاقا در واگذاری به صندوق‌ها دیگر مسئله قیمت هم اصلاً مهم نیست.

وی افزود: به نظر می‌رسد با این میزان بدهی دولت به صندوق تأمین اجتماعی نهایتا دولت ناچار شود شرکت پالایش و پخش را به آن‌ها بدهد. در غیر این صورت به واسطه افزایش تعداد بازنشستگان و آماری که بعضی از عزیزان از پیری جمعیت در ایران می‌دهند، در سالیان آتی بدهی دولت به صندوق تأمین اجتماعی بیشتر می‌شود و بحران گسترش پیدا می‌کند. پس بهتر هست هر چه زودتر این بدهی تصفیه شود.

عبده تبریزی با بیان اینکه اگر دولت بدهی‌اش به صندوق بازنشستگی را ندهد، ناچار است

آن را در قالب بودجه بپردازد، گفت: در شرایط کنونی دولت در قالب بودجه رقمی در حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان را صرفا به دو صندوق خدمات کشوری و نیروهای مسلح پرداخت می‌کند و اگر بدهی‌اش به صندوق تأمین اجتماعی را هم پرداخت نکند، این صندوق هم به مرز ورشکستگی رسیده و دولت ناچار خواهد بود در بودجه برای آن منابعی لحاظ کند.

وی افزود: بنابراین هرچه قدر از دارایی‌ها و شرکت‌ها زودتر به جای بدهی به صندوق تأمین اجتماعی داده و در ادامه بر آن نظارت شود، بهتر خواهد بود. هم مشکلی ایجاد نمی‌کند و حرف و حدیث خاصی نخواهد داشت و هم اینکه بحث خصوصی‌سازی هم با روش‌های مناسب و سریع به نتیجه می‌رسد.

عبده تبریزی در انتها گفت: این پیشنهادات با توجه به شرایط کنونی کشور مطرح شد و به نظرم پیشنهاداتی است که قابلیت اجرایی شدن دارند در حالی که برخی از پیشنهادات دوستان که در این جلسه مطرح شد، جزو مسیرهای سخت است و فعلاً کشور آمادگی هیچ کدام از آن‌ها را ندارد.

گزارش تصویری نشست‌ها

اولین نشست از سلسله نشست

«ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی»

عنوان:

نقش و مأموریت شرکت های دولتی در اقتصاد

محمد حسینی
مشاور رئیس دیوان محاسبات کشور

همت‌علي شاه‌نظري
رئیس امور مشاغل سازمان اداری و استخدامی

حمید امانی همدانی
رئیس امور صنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه

برگزارکنندگان:

مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش ها

اقتصاد مقاومتی
اندیشکده

حسین فاطمی
کارشناس
مرکز پژوهش های مجلس

سید مجید میری
کارشناس
شرکت توزیع برق

سید بهزاد بقایی
کارشناس
اندیشکده اقتصاد مقاومتی

۲ شنبه
۲۲ شهریور ۱۴۰۰

مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

ساعت
۱۰ الی ۱۳

www.Mett.ir
@Mett_ir

محمد حسینی

حسن فاطمی

سید مجید میری

حمید امانی همدانی

همت علی شاه نظری

سید بهزاد بقایی

دومین نشست از سلسله نشست

«ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی»

عنوان:

مدل مطلوب حکمرانی بر شرکت‌های دولتی؛ متمرکز یا غیر متمرکز

علی نصیری اقدم
رئیس
پژوهشکده امور اقتصادی

حمیدرضا فولادگر
مشاور دبیر
مجمع تشخیص مصلحت نظام

صابر میرزایی
معاون پژوهش و توسعه
مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت

حسن خوشپور
رئیس سابق دفتر شرکت‌های دولتی
سازمان برنامه و بودجه

مسعود معدنچی
معاون دفتر شرکت‌های
سازمان خصوصی‌سازی

سید عباس عباسپور
کارشناس
اندیشکده اقتصاد مقاومتی

برگزارکنندگان:

پژوهشکده امور اقتصادی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی

۲ شنبه
۲۹ شهریور ۱۴۰۰

پژوهشکده امور اقتصادی
وزارت اقتصاد

ساعت
۱۰ الی ۱۳

www.Mett.ir
@Mett_ir

صابر میرزایی

حمیدرضا فولادگر

حسن خوشپور

علی نصری اقدم

سید بیژاد بنابی

سید عباس عباسپور

سومین نشست از سلسله نشست

«ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی»

عنوان:

اصول بودجه ریزی شرکت‌های دولتی و چهارچوب نظارت بر آن

برگزارکنندگان:

مجلس شورای اسلامی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی

محسن زنگنه
عضو کمیسیون برنامه و بودجه
مجلس شورای اسلامی

حمید امانی همدانی
رئیس امور صنعت و معدن
سازمان برنامه و بودجه

محمد حسینی
مشاور رئیس
دیوان محاسبات کشور

حمید غفاری
مدیر دفتر مجامع عمومی و نظارت مالی
شرکت توانیر

همت قلی زاده
کارشناس بودجه
سازمان برنامه و بودجه

سید عباس عباسپور
کارشناس
اندیشکده اقتصاد مقاومتی

شنبه
۱۰ مهر ۱۴۰۰

مجلس شورای اسلامی
ساختمان شیخ فضل الله

ساعت
۹ الی ۱۲

www.Mett.ir

@Mett_ir

حمید ابای خندان

محسن رنگبه

محمد قلی زاده

محمد حسینی

سید عباس عباسپور

حمید غفاری

چهارمین نشست از سلسله نشست
«ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی»
عنوان:
ارزیابی اهداف و اثربخشی خصوصی‌سازی در ایران
حمیدرضا فولادگر
مشاور
وزیر امور اقتصادی و دارایی
حسین عبده تبریزی
مشاور اسبق خصوصی‌سازی
وزارت امور اقتصادی و دارایی
داوود خانی
معاون سابق
سازمان خصوصی‌سازی
علی افضلی
کارشناس
مرکز پژوهش‌های مجلس
سید بهزاد بقایی
کارشناس
اندیشکده اقتصاد مقاومتی
برگزارکنندگان:
ریاست جمهوری
مرکز همکاری های تحول و پیشرفت
اندیشکده اقتصاد مقاومتی
۴ شنبه
۵ آبان ۱۴۰۰
مرکز همکاری‌های تحول و
پیشرفت ریاست جمهوری
ساعت
۹ الی ۱۲
www.Mett.ir
@Mett_ir

Presidency of Islam
Center for Progr

حیدرضا فولادگر

داوود حانی

علی افضلی

سید بهزاد بقایی

حسن عبده تبریزی

آن کاری را که سرمایه بخش خصوصی می‌تواند انجام بدهد، بخش دولتی وارد آن نشود؛ اگر هم هست بکشد کنار، بگذارد در اختیار بخش خصوصی؛ این‌ها بشوند مکمل هم. اما معنایش این نیست که بخش دولتی بکلی از فعالیت‌های اقتصادی کنار می‌رود؛ نه، یک کارهایی هست که جز بخش دولتی یا بخش‌های عمومی غیر دولتی، کس دیگری نمی‌تواند انجام بدهد.

بیانات در دیدار جمعی از تولیدکنندگان، کارآفرینان و فعالان اقتصادی ۲۸ آبان ۱۳۹۸

مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی

ریاست جمهوری
مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت

پژوهشکده امور اقتصادی
وزارت امور اقتصادی و دارایی