

پرونده باز خصوصی سازی و مولد سازی اموال مازاد

همایش چشم انداز اقتصاد ایران ۱۴۰۳

۲۹ و ۳۰ بهمن ماه ۱۴۰۲ — تهران، هتل المپیک

Iranian Economy Overview Conference

February 18-19th, 2024 — Olympic Hotel, Tehran

دکتر مهرداد سپه وند

دریک
مرکز پژوهش‌های مالی و اقتصادی
دنیای اقتصاد



فهرست مطالب

- خصوصی سازی و کارایی اقتصادی
- شرایط پروژه موفق خصوصی سازی
- آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران
- فراتر از خصوصی سازی

خلاصه کلام

- هر چند با خصوصی سازی گاه به عنوان یک پروژه سیاسی برخورد شده است اما مبانی نظری و شواهد تجربی نشان می دهند که خصوصی سازی می تواند سبب افزایش کارایی شود
- موفقیت برنامه خصوصی سازی در گرو هدفگذاری درست، شرایط مناسب و روش اجرایی درست است
- برنامه خصوصی سازی در ایران فاقد عناصر فوق بوده و موفق نبوده است
- به خصوصی سازی باید به عنوان یک مفهوم پویا و بخشی از یک برنامه جامع در جهت مدیریت اموال دولتی و رشد اقتصادی نگریست و از برخورد سیاسی و ایدئولوژیک با آن پرهیز کرد

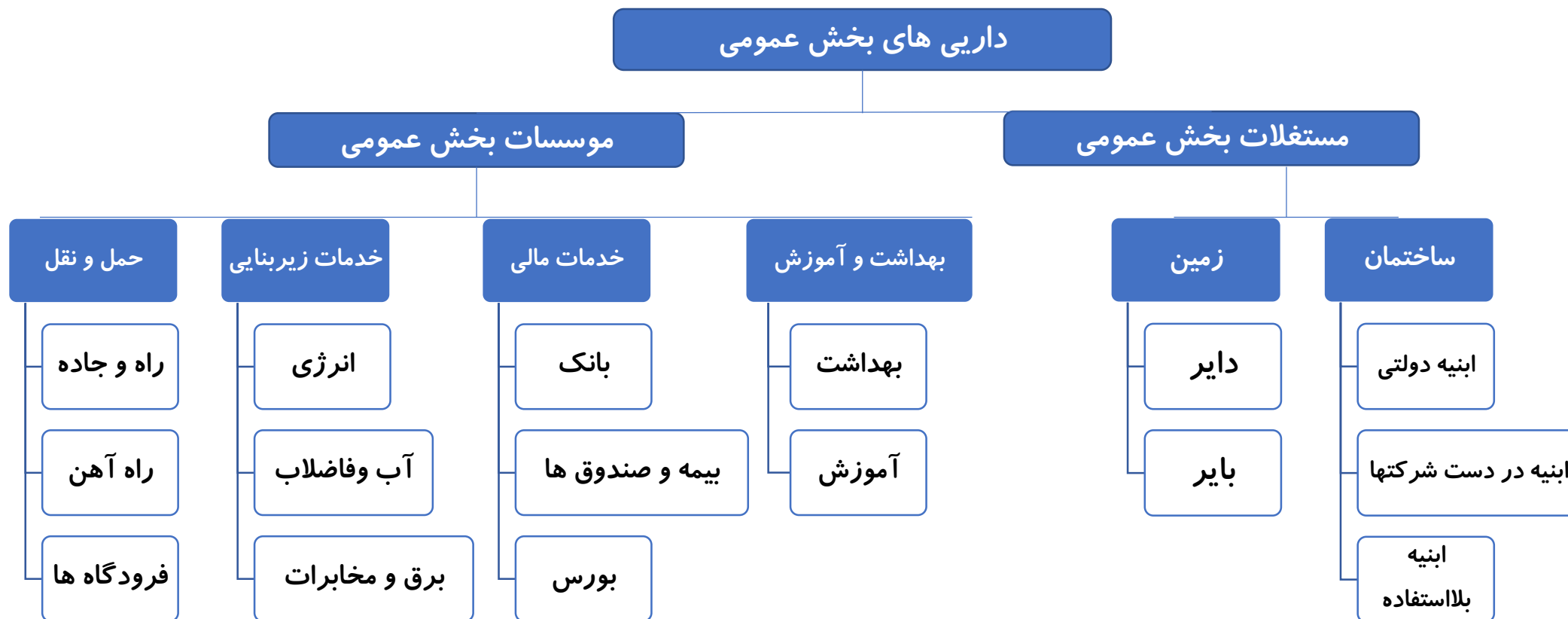
خصوصی و عمومی از جهت نوع کالاها و خدمات

- اقتصاددانان برای کالای عمومی کامل چون امنیت و هوای پاک قائل به کارایی مالکیت عمومی و برای کالاهای خصوصی کامل قائل به کارآمدی مالکیت خصوصی هستند مگر آن که نگرانی جدی بدلائیل غیر اقتصادی مطرح باشد
- موضوع خصوصی سازی عمدتاً حوزه کالاها و خدماتی که در طیف میان کالاهای خصوصی کامل و کالاهای عمومی کامل قرار می گیرند

غیر قابل منحصر کردن Non-Excludable	قابل منحصر کردن برای مصرف کننده Excludable	
کالای مشترک	کالای خصوصی کامل	کاهش مصرف بدلیل مصرف دیگری Rival
کالای عمومی کامل	کالای کلاب	عدم کاهش مصرف بدلیل استفاده دیگری Non-Rival

مفهوم خصوصی سازی

خصوصی سازی به معنای هر گونه تراکنشی است که [به بطور برنامه ریزی شده] سبب کاهش [حقوق] مالکیت [دارایی های] نهادهای بخش عمومی شود (OECD, ۲۰۰۹)

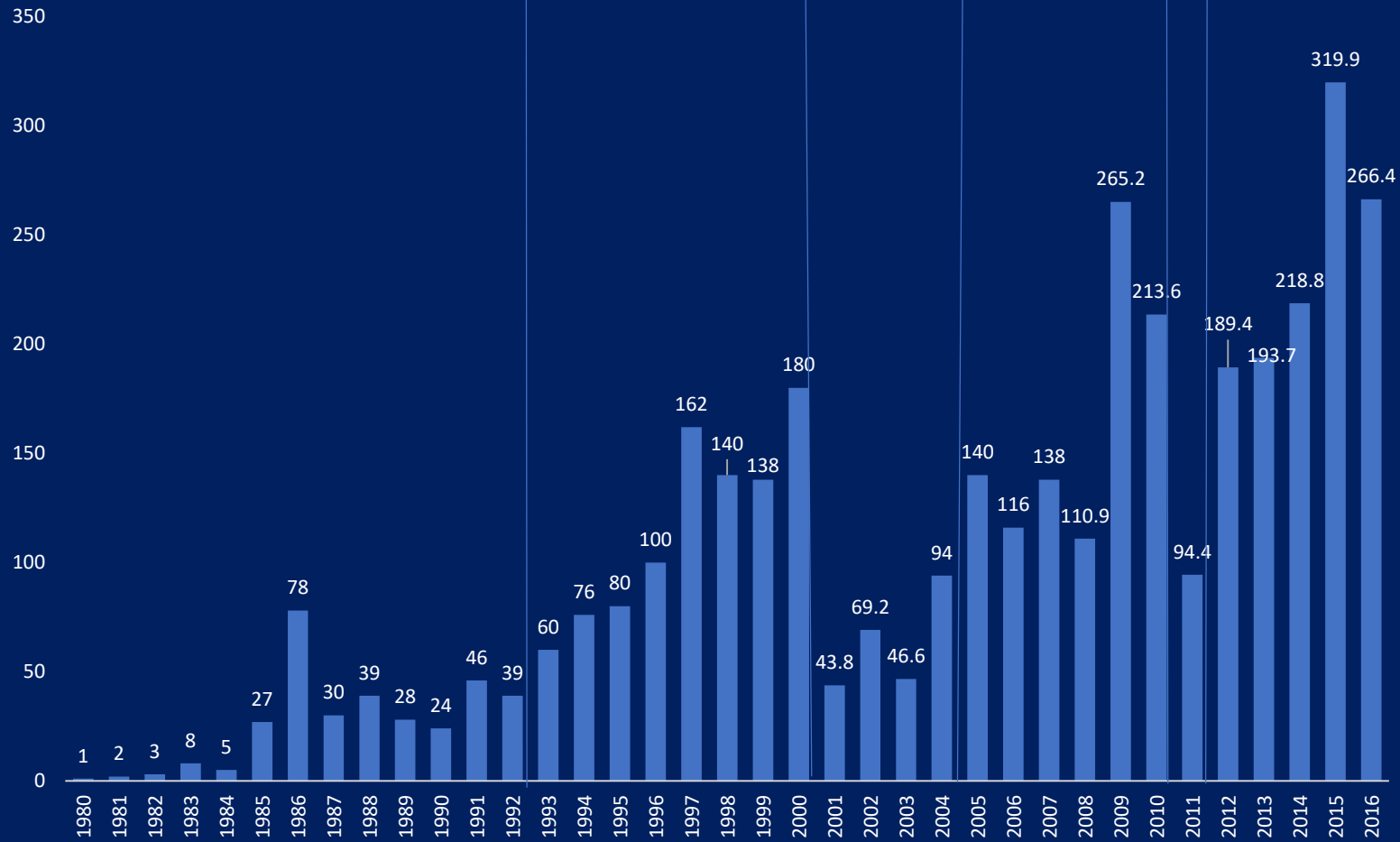


تاریخچه خصوصی سازی

- پس از پایان جنگ جهانی دوم جنگ شاهد راه افتادن موج ملی سازی و یا گسترش مالکیت دولتی در کشورهای مختلف بودیم. در کشورهای جهان سوم دستیابی کشورها به استقلال سیاسی گاه همراه با ملی سازی گسترده بوده است
- موج خصوصی سازی در اروپا با برنامه گسترده خصوصی سازی در انگلستان با دولت تاجر آغاز و سپس به سایر کشورهای اروپایی گسترش یافت
- در سال ۲۰۱۵ با موج خصوصی سازی که اکنون در آسیا و خصوصا چین راه افتاده بود رقم فروش دارایی های عمومی در کل جهان به ۳۱۹.۹ میلیارد دلار رسید.
- در سال ۲۰۱۹ تنها در یک معامله که بر روی آرامکو صورت گرفت نزدیک صد میلیارد از سهام دولت به بخش خصوصی انتقال یافت



درآمد از خصوصی سازی در جهان به میلیارد دلار



خصوصی سازی به عنوان ابزار سیاسی

- خصوصی سازی و ملی سازی هر دو می توانند ابزاری برای توسعه قیومیت سیاسی گروه های حاکم باشند
- نخستین پروژه فراگیر خصوصی سازی در دوره هیتلر در آلمان اتفاق افتاد و یکی از اهداف آن تسلط مدیران وفادار به رایش بر اقتصاد بود
- دومین برنامه گسترده در شیلی سال ۱۹۷۵ و تحت حکومت پینوشه اجرا شد و گروه های مسلط از آن زمان امروزه نیز ۷۰ درصد اقتصاد شیلی را در دست دارند (Aldunate et al, ۲۰۲۰)
- سومین برنامه جامع خصوصی سازی در انگلستان دوره مارگارت تاچر انجام شد و یکی از اهداف آن تضعیف پایگاه حزب رقیب بود. برخی نیز کاهش هزینه سیاسی مداخله از مالکیت به سوبسید را یکی از انگیزه های خصوصی سازی ذکر کرده اند
- برنامه خصوصی سازی در روسیه نیز در قدرت گرفتن الیگارشی های وفادار به پوتین بسیار موثر بود
- در ایران نخستین برنامه خصوصی سازی توسط شاه سابق عمدتاً برای کسب وجهه سیاسی انجام شد

نقش تحولات تکنولوژیکی در خصوصی سازی

- در ابتدای سده گذشته انگلستان تولید کننده چهارپنجم ذغال سنگ اروپا بود و این صنعت با بیش از یک میلیون شاغل بزرگترین صنعت این کشور بود
- همچنین صنایع دیگر نظیر تولید الکتروسیته و صنعت کشتی رانی با تکیه بر مزیت ذغالسنگ ارزان در جهان یکه تازی می کردند
- بتدریج اما نفت و گاز به عنوان انرژی های جایگزین غلبه پیدا کردند و فشار بر روی این صنعت برای کاهش قیمت بالا رفت و در سال های قبل از ملی سازی در ۱۹۴۶ دوره افول این صنعت آغاز شده بود و تولید این صنعت به نصف کاهش پیدا کرد. به همین دلیل کسی به ملی سازی آن اعتراض نکرد
- پس از ملی سازی با فشار دولت هر چند مدت کوتاهی رشد را تجربه کرد اما در نهایت روند افت این صنعت ادامه یافت
- در سال ۱۹۹۱ این صنعت در اوج ضعف بود و با اعتصابات گسترده روبرو بود. در این سال این صنعت خصوصی سازی شد. اما دولت تولید کنندگان برق را موظف نمود تا همچنان ۷۰ درصد سوخت خود را تا سه سال منحصرا از ذغال سنگ تهیه کنند. برای ۵ ساله بعدی این مقدار به ۴۰ درصد کاهش یافت

مبانی نظری و شواهد تجربی در ترجیح ساختار مالکیت

- در شرایط متقارن بودن اطلاعات و امکان عقد قرارداد های کامل، بازارهای کامل و رقابتی و چنانچه نوآوری دغدغه جدی ما نباشد، بنا بر یک قضیه در علم اقتصاد ساختار مالکیت خنثی و بی اهمیت است ((Sappington and Stiglitz (۱۹۸۷
 - در صورت وجود شکست بازار (Market Failure) و عدم امکان تکیه بر قرارداد کامل ملی سازی می تواند توجیه شود
 - در صورت شکست دولت (Public Failure) و ناکارآمدی بدلیل عدم وجود مدعی نهایی و مداخله سیاسی خصوصی سازی توصیه می شود
 - در شرایط خاصی نیز ممکن است ترجیح با مشارکت بخش دولتی و خصوصی (Public-Private Partnership, PPP) باشد
- بررسی های تجربی با تکیه بر شاخص هایی چون سودآوری، بهره وری عوامل تولید، تغییر در کیفیت و کمیت خدمات و همچنین اثرات رفاهی نشان می دهد که در اغلب موارد در حضور شرایط محیطی مناسب خصوصی سازی سبب افزایش کارایی شده است (Maggison et al, ۲۰۰۶; Boukari and Cosset, ۱۹۹۸)
- با این حال خطاست چنانچه برداشت یکسویه و ایدئولوژیک از روند تحولات ساختار مالکیت داشته باشیم

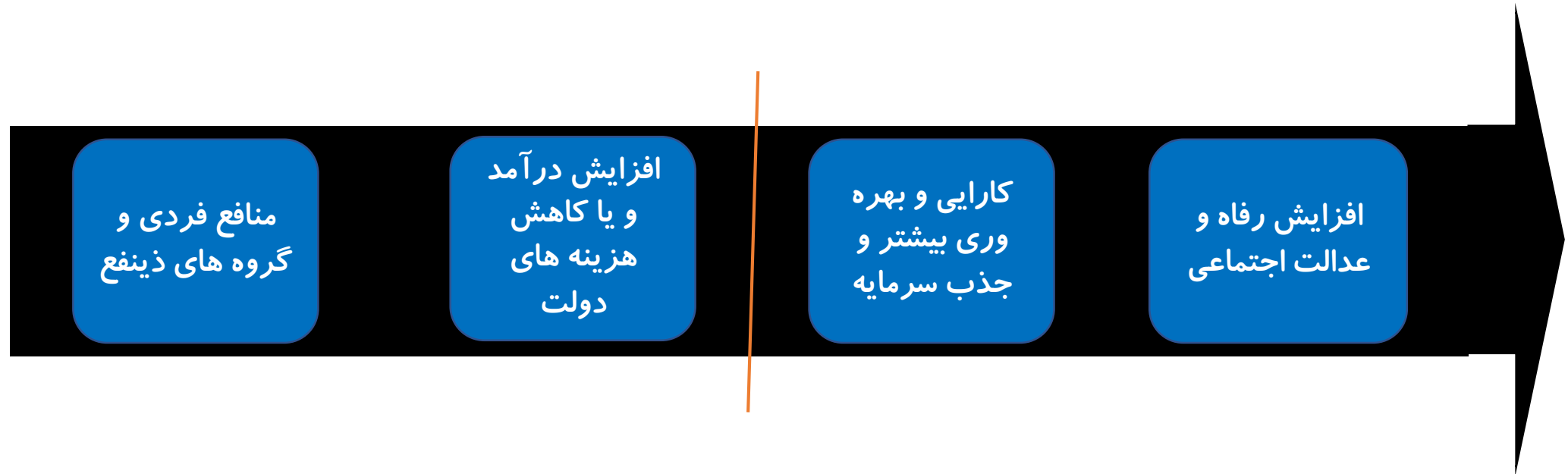
شرایط موفقیت خصوصی سازی

موفقیت یک برنامه جامع خصوصی سازی وابسته به سه شرط اساسی است:

- هدف گذاری درست
- شرایط محیطی (اعم از سیاسی، مقرراتی و بازار) مناسب
- روش اجرای درست

اهداف خصوصی سازی

اهداف خصوصی سازی در یک طیف که یک سر آن رفاه اجتماعی و دیگری رفاه گروه های ذینفع است قابل طرح است



حداکثر کردن درآمد کوتاه مدت به هیچ وجه نباید هدف اصلی خصوصی سازی قرار گیرد. هدف مقدم باید افزایش کارایی باشد (OECD, ۲۰۰۹, Privatization in ۲۱st Century)

اصل هدف خصوصی سازی باید افزایش کارایی اقتصادی باشد (Stiglitz, ۲۰۰۲)

شرایط مناسب خصوصی سازی

- تجارب کشورهای مختلف گواه آن است که خصوصی سازی در صورتی اثر بخش است که بخشی از یک برنامه کلان باشد که بنا دارد تا محیط مساعدی را برای رشد کسب و کار بخش خصوصی ایجاد نماید
- مطالعات بانک جهانی (۱۹۹۶) نشان می دهد که محیط سیاسی و اقتصادی و آزاد سازی بازارها نقش مهمی در موفقیت خصوصی سازی دارد
- این اجماع وجود دارد که موفقیت خصوصی سازی تا حد زیادی وابسته به وجود یک چارچوب قوی نظارتی برای تقویت رقابت است... در صورت عدم وجود چنین شرایطی ترجیح برآن است که از خصوصی سازی اجتناب شود
- در شرایط رکود و کسری شدید درآمد دولت معمولاً پایین ترین سطح ارزشگذاری برای دارایی های شرکت های دولتی انجام می گیرد (Bouin and Michelet, ۱۹۹۱)

روش اجرای درست

● ملاحظات پیش از خصوصی سازی

● ملاحظات زمان تراکنش و انتخاب روش مناسب

● مذاکره (Direct Transfer)

● مزایده (Trade Sale)

● فروش از طریق بورس (Share Offering)

● واگذاری به کارکنان و یا مدیران (Management buy-out)

● افزایش سرمایه (Share Dilution)

● خصوصی سازی توده ای (Mass Privatization)

● مشارکت با بخش خصوصی (Public private Partnership, PPP)

● ملاحظات پسینی پس از انجام تراکنش

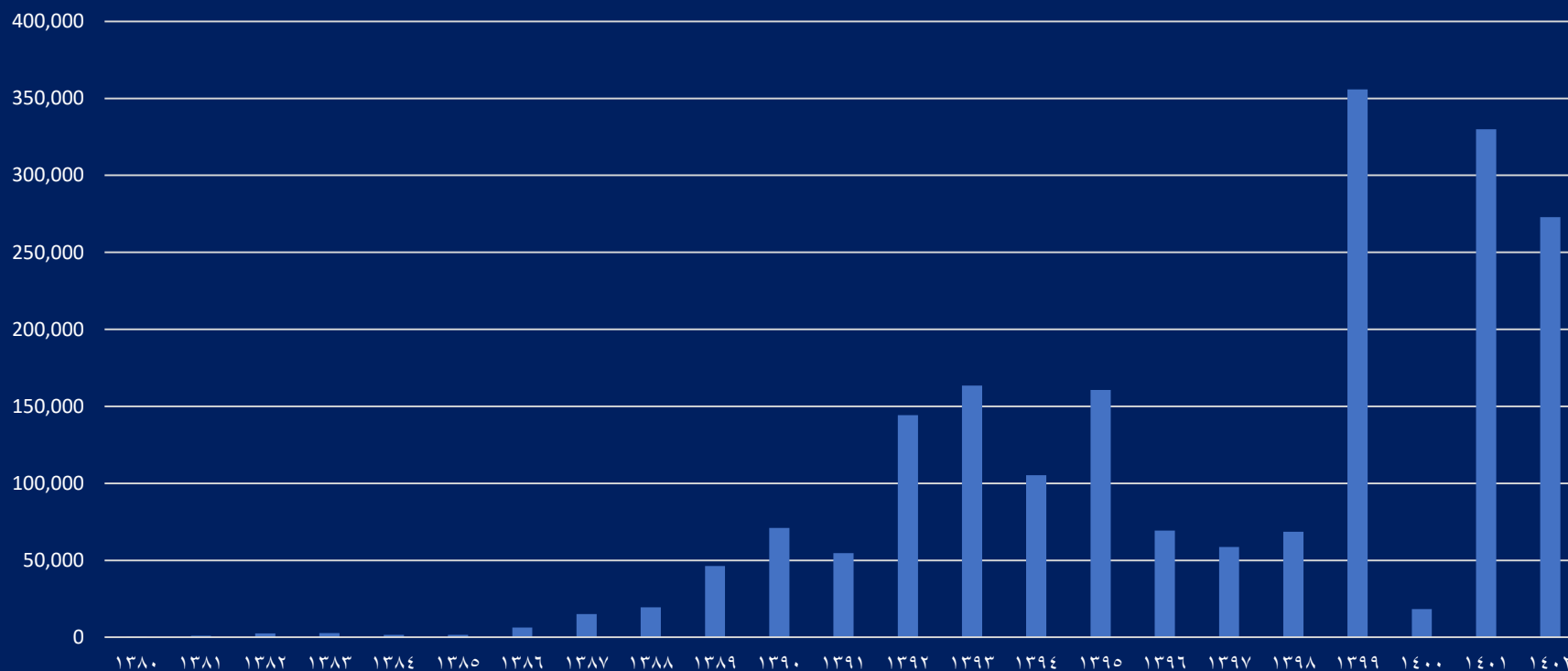
خصوصی سازی در ایران

- در سال ۱۳۴۱ در چهارچوب انقلاب شاه و مردم ۵۵ کارخانه قند، نیشکر، پارچه بافی، چوب، سیمان، مواد غذایی، پنبه، ابریشم بافی و غیره نخست در چارچوب یک شرکت سهامی تجمیع یافته و سپس سهام آن به مردم فروخته شد
- پس از پیروزی انقلاب و آغاز جنگ، بخش بزرگی از اقتصاد کشور شامل بانک، بیمه صنایع سنگین و خودرو سازی و همچنین تعداد زیادی از شرکت ها و کارخانجات به تملک دولت درآمد و ملی شد
- هر چند با پایان جنگ اقداماتی در جهت واگذاری ها صورت گرفت، اما برنامه گسترده خصوصی سازی با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در دستور کار قرار گرفت.
- هر چند اهداف سیاست های کلی اصل ۴۴ بر روی کاغذ شفافیت، بهره‌وری، کارایی و ارتقای رقابت پذیری اقتصاد ذکر شده است اما در عمل خصوصی سازی عمدتاً ناظر بر تأمین مالی دولت و رفع کسری شدید بودجه است (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۱)
- تا کنون حتی در زمینه تأمین مالی دولت نیز خصوصی سازی چندان موفق نبوده است



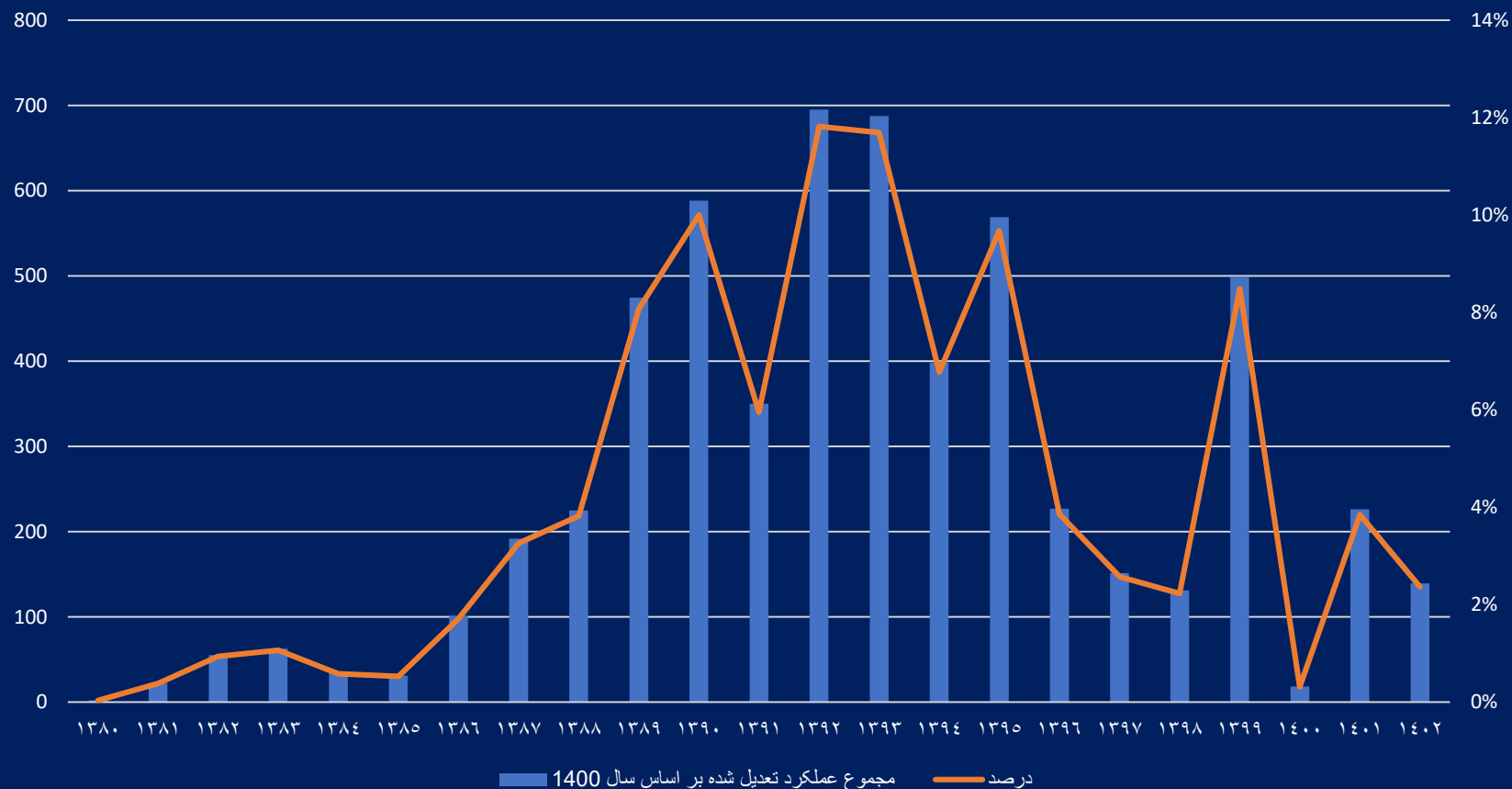
درآمد از خصوصی سازی در ایران به قیمت جاری

درآمد خصوصی سازی به قیمت جاری





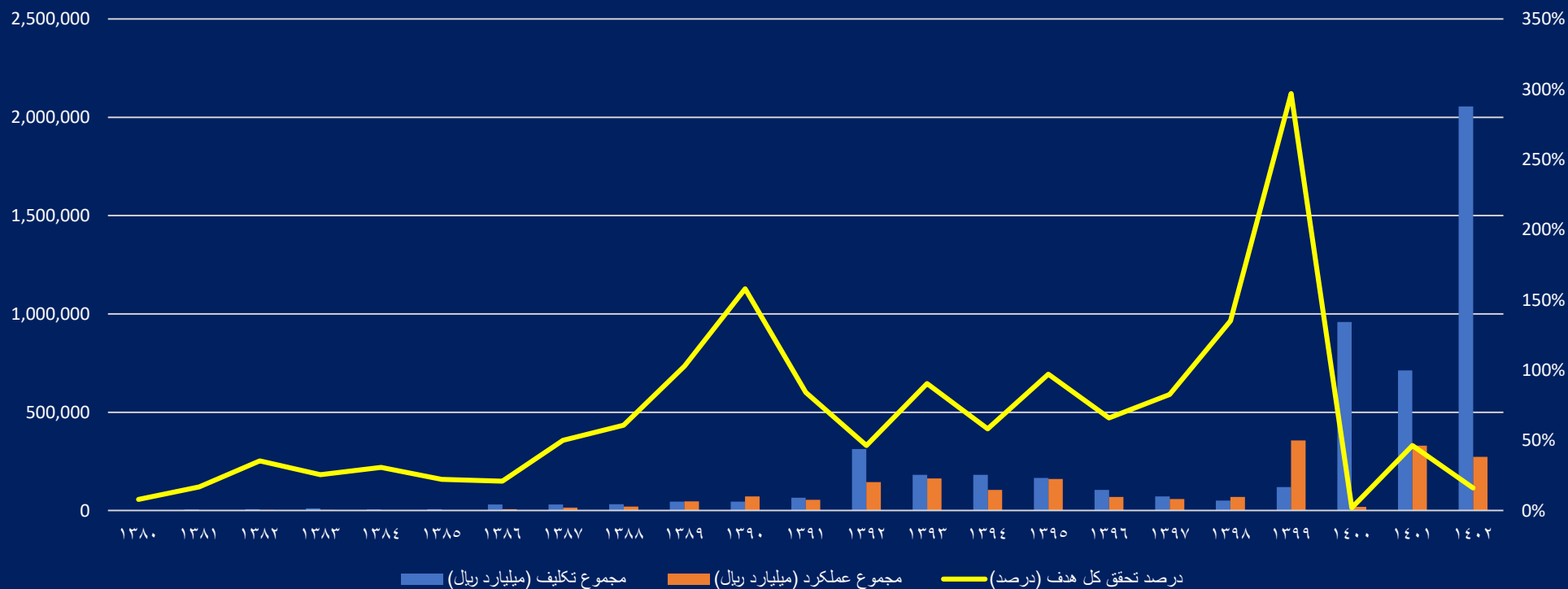
درآمد از خصوصی سازی در ایران به قیمت سال ۱۴۰۰



عملکرد خصوصی سازی در برابر اهداف تعیین شده در بودجه های سنواتی

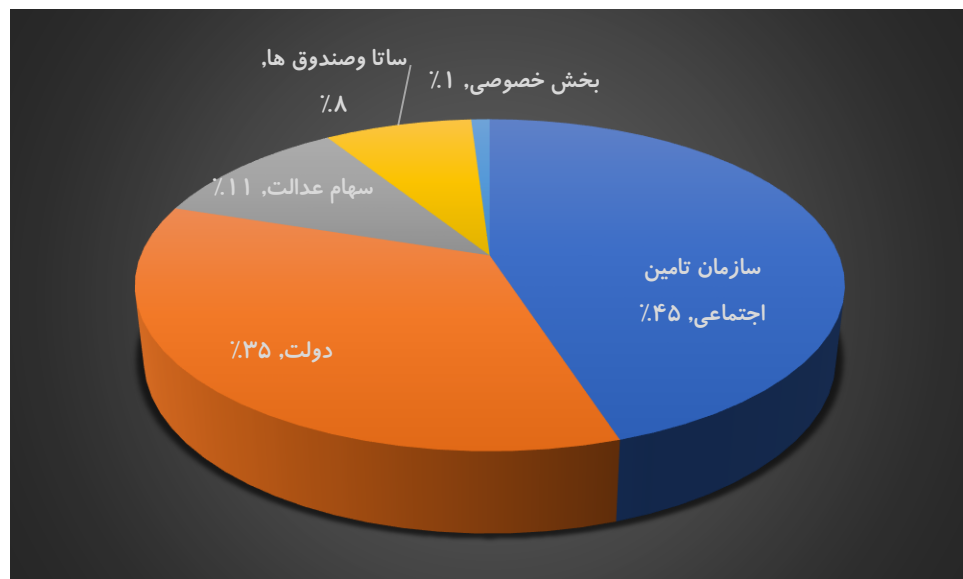


متوسط تحقق اهداف ۳۸ درصد

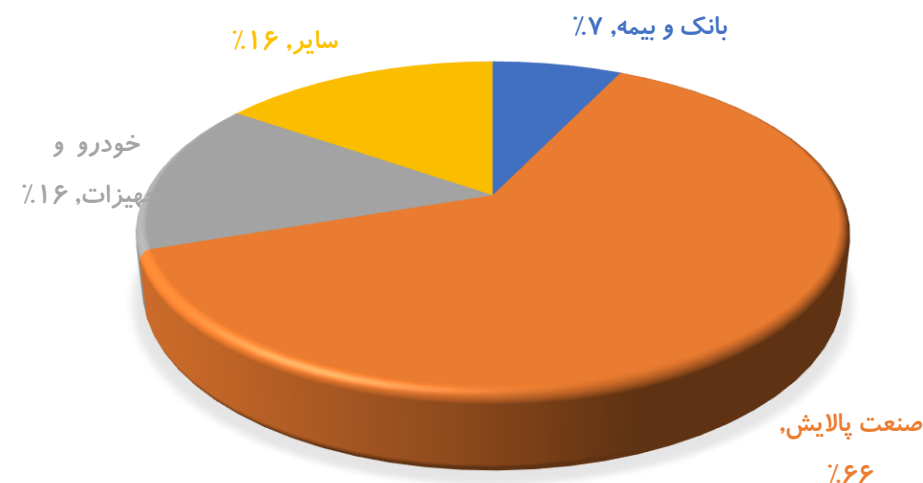


سهم اندک بخش خصوصی واقعی از خصوصی سازی ها

بررسی مرکز پژوهش مجلس در مرداد سال ۱۴۰۲ نشان می دهد تنها مالکیت ۱ درصد صنعت پالایش کشور در دست بخش خصوصی است



در هفت ساله اخیر بیشترین سهم را پالایشی ها در خصوصی سازی داشته اند. نزدیک به ۷۰ درصد خصوصی سازی ها در سال ۱۳۹۹ برای صنعت پالایش بود



آسیب شناسی خصوصی سازی در ایران

برنامه ریزی

- فراهم نبودن شرایط محیطی (سیاسی، بازار، مقرراتی و..)
- نا هماهنگی با جهت گیری های کلی (بخشی از یک برنامه کلی در جهت کارایی و رشد اقتصادی و کوچک سازی دولت)
- مناسبت با شرایط خاص هر صنعت و هر تراکنش

حکمرانی

- برنامه عملیاتی شفاف به اهداف و اولویت بندی مشخص
- نقش سپاری بر اساس قابلیت ها، توانمندی ها و انگیزش ها
- اختیارات، پاسخگویی و مسئولیت پذیری
- نظارت شفاف پیشنی پسینی و ضمن تراکنش

بازخورد و پویایی

- سناریو سازی و برنامه ریزی اقتضایی
- تعریف ریسک ها نشان ها (milestones) و حدود عکس العمل
- تعریف بازخورد ها و ارزیابی های دوره ای

یک برنامه بی نظم خصوصی سازی معمولا به بیشینه نمودن منافع دولتیان خدمت می کند تا دولت. حال بگذریم

که اساسا هدف خصوصی سازی باید افزایش کارایی اقتصادی باشد (Stiglitz, ۲۰۰۲)

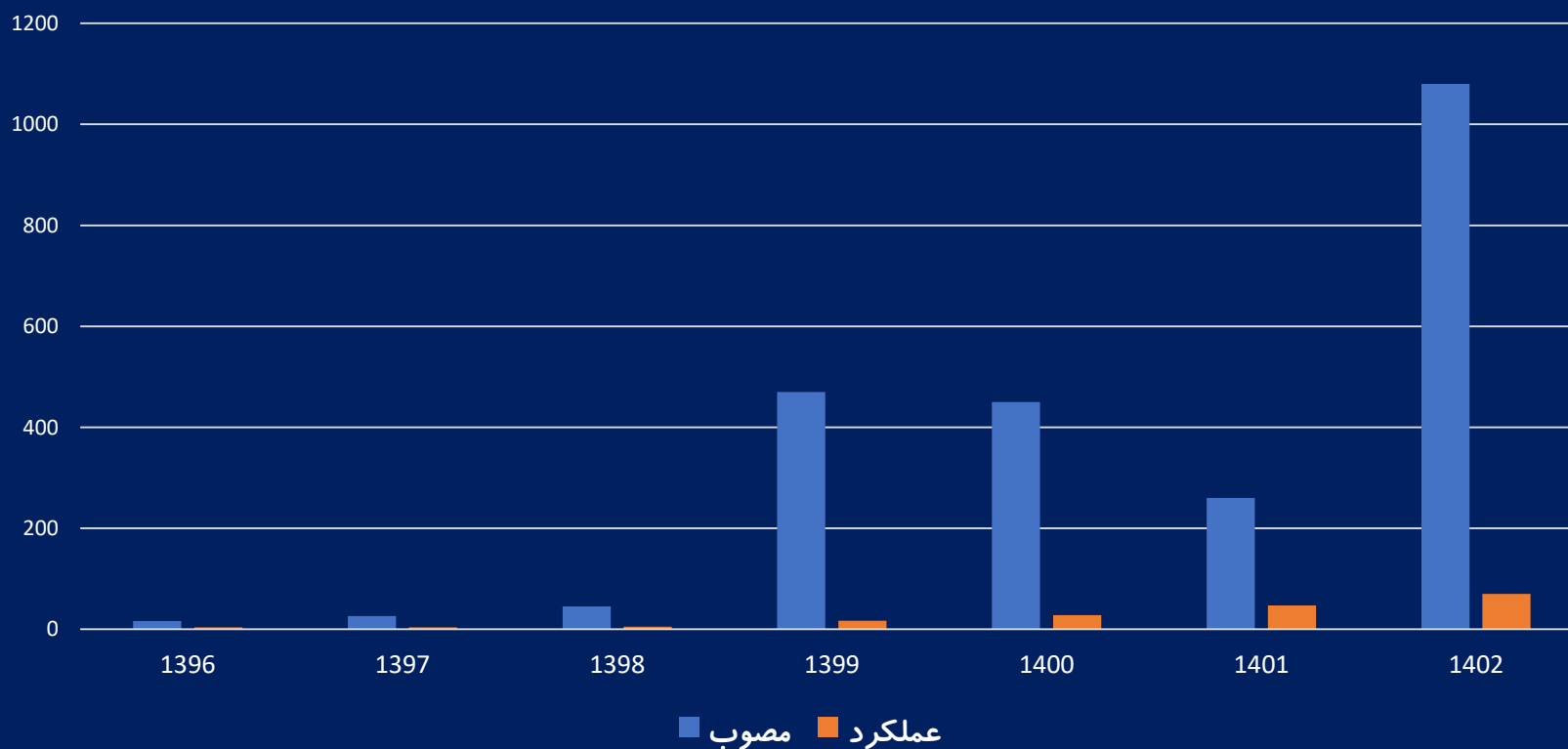
مولد سازی اموال دولت: کمتر یا فراتر از خصوصی سازی

- در دو دهه اخیر شاهد تحول در مفهوم خصوصی سازی بوده ایم. در رویکرد جدید هرگونه کاهش در حقوق مالکیت مستقیم دولت در یک شرکت یا مجموعه دولتی را می توان به خصوصی سازی تعبیر کرد (OECD, ۲۰۱۸)
- طی سال های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ دولت چین مجموعاً ۴۱۶ میلیارد دلار از فروش شرکت های دولتی درآمد کسب کرد. بخش عمده این تراکنش ها را با تعریف پیشین به واقع نمی شد خصوصی سازی به حساب آورد
- علت این امر تنوع شدید در ساختار مالکیت شرکت ها است که طیف گسترده ای را در میانه دو قطب خصوصی و عمومی ایجاد کرده است که به بخشی از آن ذیل مشارکت دولتی و خصوصی یا PPP می آورند
- همراه با این تحولات دولت ها اقداماتی در جهت رشد بهره وری و رقابت پذیری در عرصه دارایی های عمومی انجام می دهند که تحت عنوان مدیریت نوین بخش عمومی NPM شناخته می شود
- در ایران در بودجه سال ۱۳۹۶ فروش اموال غیر منقول به منظور تامین هزینه بازخرید کارکنان دولت مطرح و از در سال ۱۳۹۸ برای نخستین بار در بودجه سنواتی به مولد سازی اشاره شد. در سال ۱۴۰۱ مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تشکیل و ترتیبات جدیدی برای تسهیل فروش اموال دولت تصویب نمود.
- بدلائل مختلف عملکرد دولت در حوزه فروش اموال نیز موفق نبوده و بیشتر تصمیمات در این زمینه برای توازن بودجه متورم مورد استفاده قرار گرفته است



ارزیابی عملکرد دولت در فروش اموال مزاد در مقایسه با مصوبات

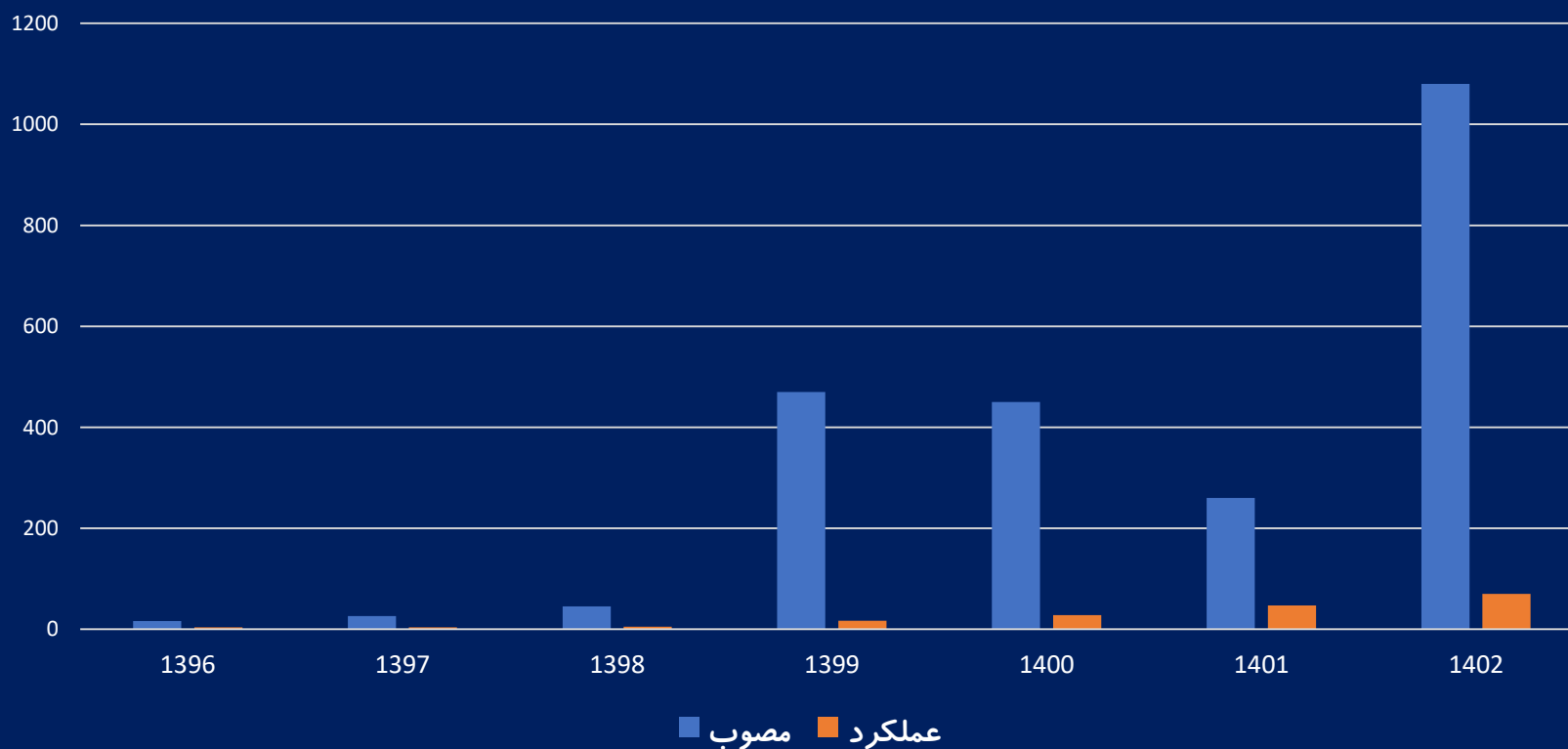
فروش و مولدسازی اموال دولتی





ارزیابی عملکرد دولت در فروش اموال مزاد در مقایسه با مصوبات

فروش و مولدسازی اموال دولتی





ارزیابی عملکرد دولت در فروش اموال مازاد در مقایسه با مصوبات

رشد لایحه نسبت به پیش بینی عملکرد ۱۴۰۲	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۲	۱۴۰۳		۱۴۰۲			
		لایحه	۱۴۹۸	پیش بینی عملکرد سال	عملکرد ۷ ماهه	قانون	
۵۸٪	۴۲٪	۶۰.۹٪	۱۴۹۸	۹۴۸	۵۵۳	۱۰۵۴	درآمدها
۶۵٪	-۱۲٪	۲۶.۱٪	۶۴۴	۳۹۰	۱۹۹	۷۳۲	واگذاری دارایی های سرمایه ای
-۲۲.۸٪	۷.۸٪	۱۳٪	۳۱۹	۱۹۵+۲۱۸	۹۸	۲۹۶	واگذاری دارایی های مالی
۴۰.۶٪	۱۸٪	۱۰۰٪	۲۴۶۲	۱۷۵۱	۸۵۰	۲۰۸۲	جمع منابع عمومی دولت



ارزیابی عملکرد دولت در فروش اموال مزاد در مقایسه با مصوبات

رشد لایحه نسبت به پیش بینی عملکرد ۱۴۰۲	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۲	۱۴۰۳		۱۴۰۲			
		لایحه		پیش بینی عملکرد سال	عملکرد ۷ ماهه	قانون	
۵۲٪	-۳.۵٪	۹۰.۴٪	۵۸۲	۳۸۳	۱۹۵	۶۰۳	منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و میعانات گازی و فروش داخل میعانات گازی
۸۸۲.۸٪	-۵۲٪	۹.۶٪	۶۱.۸	۷	۴.۲	۱۲۸	منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و سایر
۶۵.۱٪	-۱۲٪	۱۰۰٪	۶۴۴	۳۹۰	۱۹۹	۷۳۲	مجموع (واگذاری دارایی های سرمایه ای)

خلاصه و جمع بندی

- تجارب کشورهای مختلف گواه آن است که خصوصی سازی در صورتی اثر بخش است که بخشی از یک برنامه کلان باشد که بنا دارد تا محیط مساعدی را برای رشد کسب و کار بخش خصوصی ایجاد نماید
- موفقیت یک برنامه جامع خصوصی سازی وابسته به سه شرط اساسی هدف گذاری درست، شرایط محیطی (اعم از سیاسی، مقرراتی و بازار) مناسب و روش اجرای درست است که در ایران این شروط فراهم نبوده و خصوصی سازی عمدتاً معطوف به تامین مالی دولت بوده است
- در سال های اخیر خصوصی سازی در چارچوب اقدامات دولت در جهت رشد بهره وری و رقابت پذیری در عرصه دارایی های عمومی انجام می گیرد و شامل تنوع بخشی به رابطه دولت و بخش خصوصی در مدیریت نوین بخش عمومی است
- در ایران این موج به فروش اموال تجاری بخش عمومی شامل مستغلات بخش عمومی برای تغذیه بیشتر مخارج جاری دولت فروکاسته شده و مانند بحث خصوصی سازی متفاوت از ویکرد جهانی تفسیر شده است
- مانند بحث خصوصی سازی در زمینه مدیریت نوین دارایی های عمومی نیز لازم است تا برنامه ریزی، حکمرانی و پویای آن در چارچوب یک جهت گیری کلی به سمت کارایی و رشد اقتصادی مورد توجه قرار گیرد

سپاس از توجه شما

