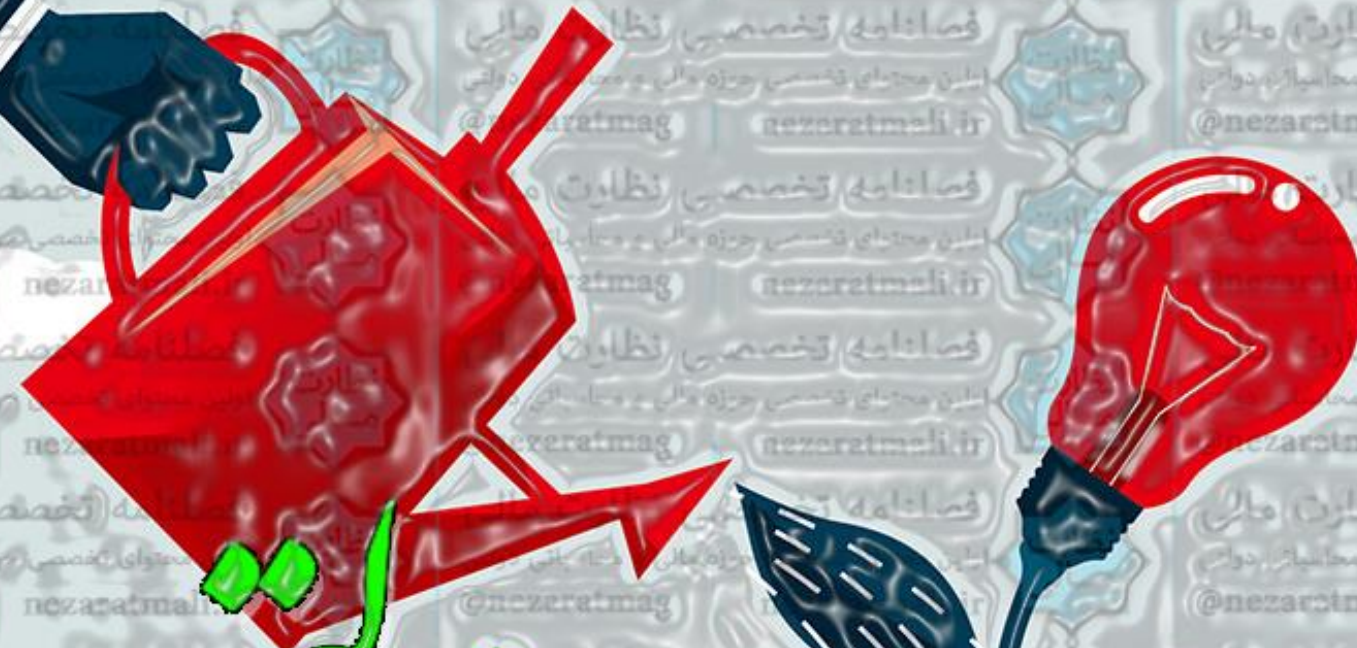


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

موبد سبازى و ارزائىپى دوتى



مقدمه

- جهان امروز از جهان ۵۰ سال قبل متفاوت تر است. در دهه ۷۰ میلادی مطالبات مردم، بیشتر راه، جاده و زیرساخت ها بود و دولت ها می توانستند متمرکز بر همان مطالبات، منابع لازم را فراهم آورند.
- امروزه مردم، آگاهی بیشتر نسبت به منافع خاص خود در مقابل منافع کلی و عمومی دارند و مأموریت دولت ها همچون گذشته، ملموس و مشابه دیگر جوامع نیست و دیگر آنکه، خواسته های انبوه مردم، همزمان شده است با کاهش شدید منابع در اختیار دولت مردان. در این شرایط است که دولت ها باید از همه امکانات و گزینه های ممکن استفاده کنند
- یکی از این منابع، دارایی های عمومی است. توجه به دارایی های عمومی پنهان، ویژه دولت ایران نیست و دولت های جهان تقریباً همگی با مشکل منابع از یک طرف و مطالبات فراوان از طرف دیگر مواجه هستند.

دارایی های عمومی ایران

- دارایی های دولت عمدتاً به دو دسته کلی تقسیم می شوند: سهام شرکت های دولتی و اموال غیرمنقول دولتی شامل زمین و ساختمان.
- اعداد متفاوتی در مورد میزان دارایی های دولت اعلام شده است، اما معتبرترین رقم شاید مربوط به مصاحبه سال ۱۳۹۸ فرهاد دژپسند باشد. وی در آبان ماه سال ۱۳۹۸ گفت: در حال حاضر دارایی های دولت چیزی حدود ۷۰۰۰ هزار میلیارد تومان اعم از مستغلات و اماکن است که ۲۰ درصد این رقم یعنی حدود ۱۴۴۰ هزار میلیارد تومان برای ایجاد اهرم محرک اقتصادی کافی است.

برآورد اندازه دارایی

برآورد اندازه دارایی های عمومی در همه جای دنیا پرسش برانگیز است. برای مثال، در سال ۲۰۰۷ در انگلستان، خزانه داری سلطنتی، یک دفتر ثبت دارایی ملی برای دارایی های دولت مرکزی ایجاد کرد و با این پیمایش، ارزش دفتری خالص دارایی های ثابت ملموس (شامل دارایی های نظامی، میراث فرهنگی و غیره) و ناملموس (از قبیل مجوزهای نرم افزاری) به میزان ۳۳۷ میلیارد پوند برآورد شد.

در ابتکار عمل بعدی، خزانه داری سلطنتی درصدد برآمد تصویری جامع و حساب محور از جایگاه مالی بخش عمومی بریتانیا ترسیم کند. در بررسی سال ۲۰۱۳ ارزش دارایی ها به سطح ۱۲۶۴ میلیارد پوند رسید.

دسته بندی دارایی های عمومی ایران

دارایی های عمومی را در هفت مصداق به شرح زیر میتوان طبقه بندی کرد:

۱. زیرساخت های حمل و نقل، شامل جاده، تونل، پل و غیره؛

۲. زمین، املاک و مستغلات؛

۳. شرکت های دولتی؛

۴. جنگلها و مراتع؛

۵. معادن و ذخایر مسکوت؛

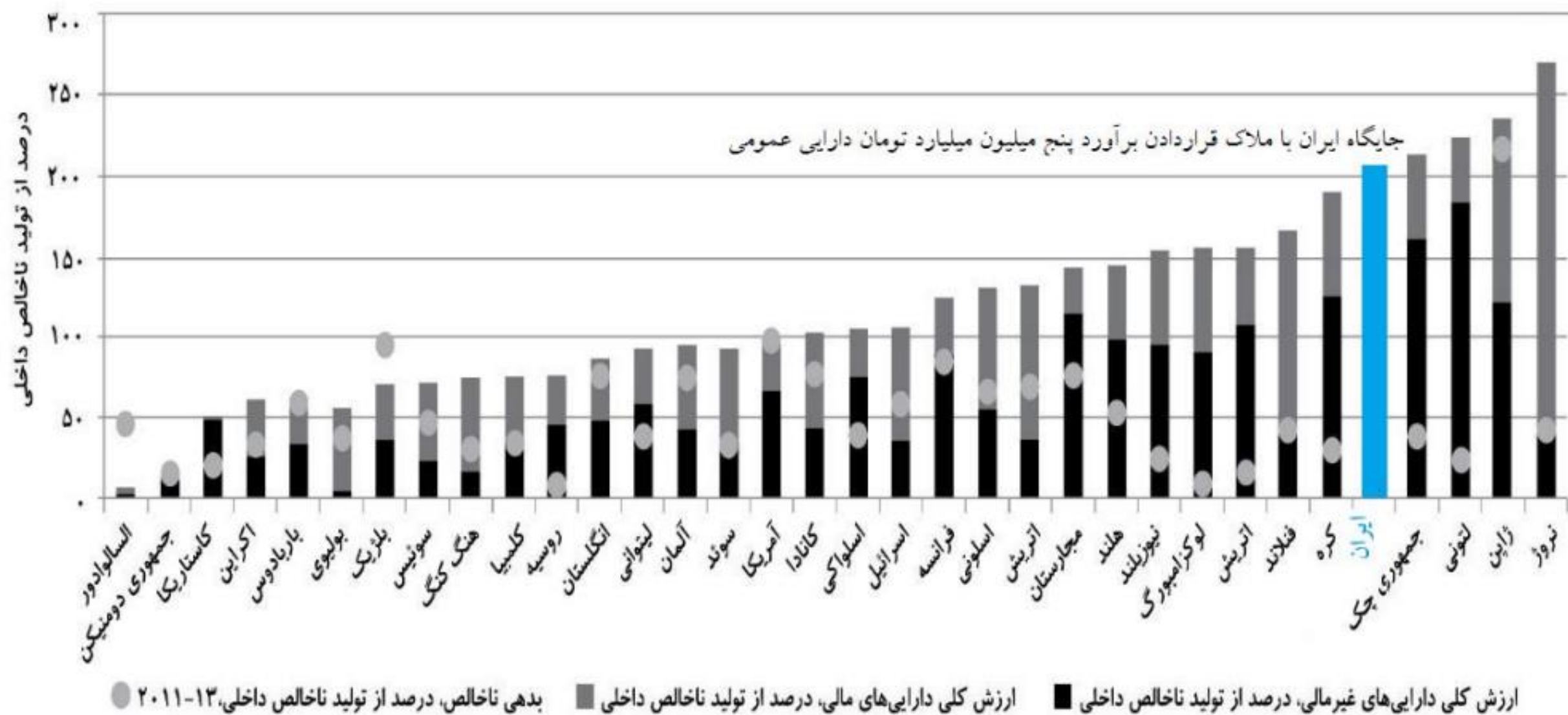
۶. واگذاری اختیارات؛

۷. حقوق مالکانه و مجوزهای بهره برداری.

دو مورد آخر، نوعی مشتقه و اقدام برای مولدسازی دارایی ها است. دارایی های عمومی، به دو شیوه کلی مولدسازی (تبدیل به گردش مالی) می شوند:

۱- تجدیدنپذیر (واگذاری کل مالکیت و از دسترس خارج شدن دارایی)

۲- تجدیدپذیر (حفظ حق حاکمیت و واگذاری حق بهره برداری)



شکل ۱: نسبت دارایی‌های مالی، غیرمالی به بدهی و تولید ناخالص داخلی کشورها

مشکلات شرکت های دولتی

• اهداف متعارض

تلاش شرکت های دولتی در جهت تحقق اهداف عمومی و اجتماعی برای آنها هزینه در پی خواهد داشت که باهدف سودآوری آنها در تعارض است. سیاستگذار باید توجه داشته باشد، بسیاری از شرکت های دولتی، به عمد از این اهداف متعارض استقبال میکنند؛ چون بهانه ای برای توجیه دیگر ناکارآمدی های مدیریتی شرکت است

• مسئله نمایندگی

سیاستمداران و بوروکرات ها معمولاً به دنبال تحقق اهداف اجتماعی و ارتقای رفاه و منافع عامه مردم به عنوان مالکان اصلی شرکت های دولتی نیستند و منافع شخصی و حزبی خود را در اولویت قرار می دهند. بنابراین در جهت کسب منافع شخصی یا حزبی تصمیمات و اقداماتی را بر شرکت های دولتی تحمیل می کنند که بار اقتصادی به همراه دارد و از بهره‌وری این شرکت ها می کاهد.

• دخالت های سیاسی

معمولاً سیاستمداران در طرح های سرمایه گذاری، قیمت گذاری کالاها و خدمات، تعداد نیروی کاری و انتصاب اعضای هیئت مدیره دخالت می کنند. با توجه به اینکه این دخالت ها با توجه به نظرات کارشناسی و باهدف سودآوری و تحقق منافع عامه صورت نمی گیرد، به این ترتیب از بهره‌وری شرکت های دولتی کاسته می‌شود. معمولاً شرکت های دولتی اطلاعات مهم خود را در اختیار عامه مردم به عنوان صاحبان اصلی شرکت قرار نمی دهند و به این ترتیب عامه مردم نیز قادر نخواهند بود که بر عملکرد شرکت های دولتی نظارت و کنترل داشته باشند.

حکمرانی شرکتی

حکمرانی شرکتی، رویه ها و اقداماتی است که شرکت ها از طریق آن اداره می شوند و به وسیله آن پاسخگوی ذینفعان یعنی سهامداران، کارکنان و جامعه خواهند بود. در کشور نظام خاصی برای حکمرانی شرکت های دولتی در نظر گرفته نشده است و این امر منجر به دو مشکل زیر شده است:

- نخستین مشکل که عام و متأثر از جنبش مدیریت دولتی جدید و نگاه به دولت به مثابه کسب و کار است به این امر انجامیده که رهنمودهای حکمرانی شرکتی در بخش خصوصی بدون در نظر گرفتن الزامات و ویژگی های بخش عمومی در شرکت های دولتی به کار گرفته می شود.
- دوم اینکه، اصول و مدل های به کار گرفته شده در حکمرانی شرکتی کشور، به طور عمده برگرفته از مدل ها و نظام های فکری غربی است و علاوه بر اینکه تفاوت های فرهنگی و اعتقادی در آن لحاظ نمی شود، تفاوت کارکردهای نظام های سیاسی-کنترلی بر این شرکت ها را هم لحاظ نمیکند.
- در مقابل این ساده سازی که می توان با خصوصی سازی، این مشکل را حل کرد، دلایل زیادی هست که اهمیت حکمرانی شرکتی را برای ایران دوچندان میکند.
- **نخست** اینکه، امکان تسریع در خصوصی سازی، به دلیل فقدان بخش خصوصی قدرتمند وجود ندارد.
- **دوم**، بسیاری از مسئولیت های اجتماعی موجود بر دوش شرکت های دولتی، بدون تبعات اجتماعی در کوتاه مدت، جاذبه تملک این دارایی ها برای بخش خصوصی را کم می کند
- **سوم** اینکه، برقراری حکمرانی شرکتی کاراتر، ارزش واگذاری بالاتری برای این دارایی ها را ایجاد می کنند و دارایی عمومی در حین واگذاری ها، اتلاف نمیشود.

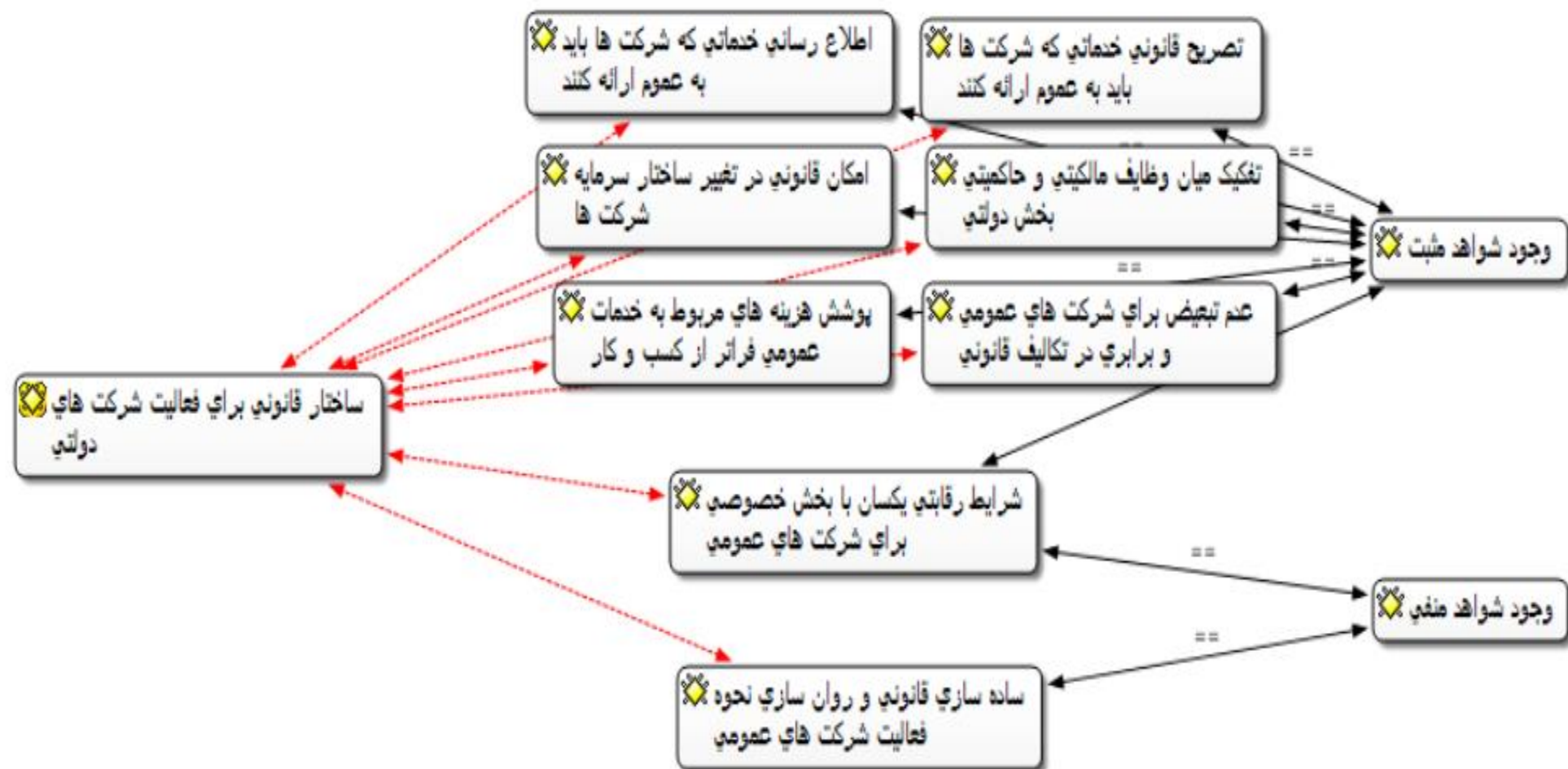
منشور حکمرانی شرکتی

در هر کشوری، ضعف در حاکمیت شرکت های دولتی به عملکرد ضعیف آنها منجر خواهد شد. در برخی از کشورها، دولت باهدف اصلاح حاکمیت شرکت های دولتی قوانین و خطمشیهای به خصوصی را تدوین می کند و به کار میگیرد. البته باید توجه داشت که این اقدامات همواره نتایج مثبتی در پی نداشته و گاهی اوقات با شکست روبهرو میشود

- یکی از مهمترین منشورهای حکمرانی شرکتی که منحصرأً برای شرکت های دولتی ارائه شده است، مجموعه رهنمودها و اصول حاکم بر شرکت های دولتی است که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه OECD است که در سال ۲۰۰۵ ارائه شده است.

اصل	پیشنهادهایی برای مؤلفه های اصل
ساختار قانونی برای فعالیت شرکت های دولتی	۱. باید میان وظایف شرکت های دولتی و سایر بخش های دولت کاملاً تفکیک وجود داشته باشد. ۲. شکل قانونی حاکم بر شرکت های دولتی باید ساده، مشخص و در عین حال معتبر باشد و با توجه به منافع عامه تعیین شود. ۳. مسئولیت های ویژه شرکت های دولتی در راستای اهداف اجتماعی یا خطمشی های دولت باید مبتنی بر قوانین و مقررات باشد و اطلاعات مربوط به مزایا و هزینه های آن برای عامه مردم و سایر ذی نفعان شرکت به روشنی بیان و اعلام شود. ۴. شرکت های دولتی نباید از اجرای قوانین و مقررات عمومی مستثنا شوند. ۵. با توجه به دسترسی به منابع مالی، شرکت های دولتی باید در شرایط رقابتی فعالیت کنند و روابط این شرکت ها با بانک ها و مؤسسات مالی و سایر شرکت های دولتی به صورت کاملاً تجاری تعریف شود.
مالکیت هدفمند دولت	۱. دولت باید خطمشی مالکیت خود را تعیین و در آن هدف کلی دولت از مالکیت شرکت، نقش دولت در حکمرانی شرکتی و دستورالعمل های اجرایی این خطمشی را مشخص کند. ۲. دولت نباید به صورت روزمره در اعمال مدیریتی شرکت های دولتی مداخله کند و استقلال لازم برای آنها را باید فراهم کند تا بتوانند به اهداف تعیین شده شان نائل شوند. ۳. اعمال حقوق مالکیت در دولت باید به رسمیت شناخته شود و برای این منظور بهتر است یک واحد هماهنگ کننده تأسیس شود یا وظایف مالکیتی دولت در یک بخش متمرکز گردد.

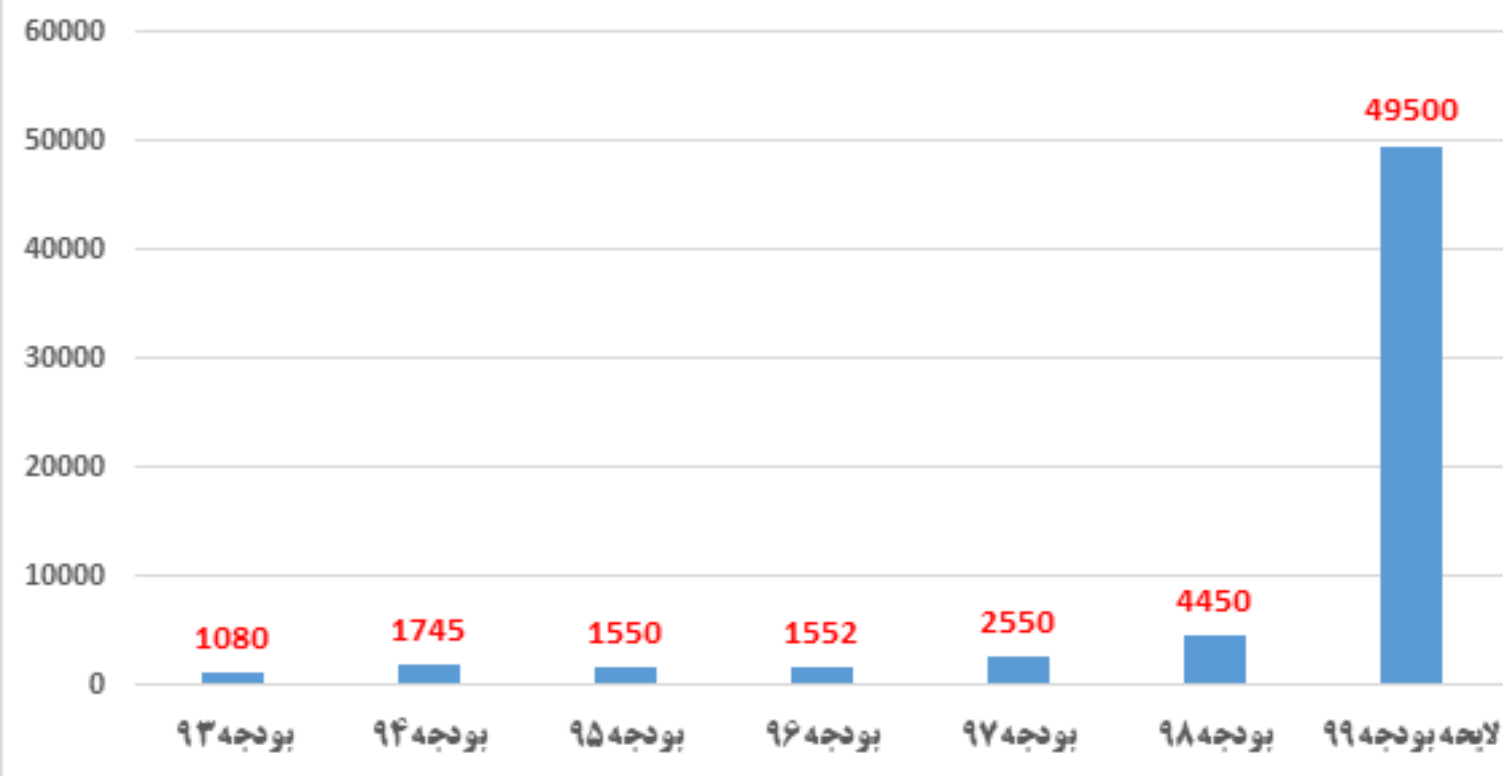
رفتار عادلانه با تمام ذی‌نفعان	۱. شرکت‌های دولتی در روابط خود با سهامداران و ذی‌نفعان، شفافیت زیادی داشته باشد. ۲. رویه‌ها و خط‌مشی‌های مشخص و روشنی در رابطه با نحوه ارتباط و نظرخواهی از ذی‌نفعان ارائه دهد. ۳. حقوق سهامداران اقلیت نیز به رسمیت شناخته شود و امکان مشارکت فعالانه در تصمیم‌گیری‌های مهم شرکت فراهم شود.
اطمینان روابط با ذی‌نفعان	۱. دولت، واحد هماهنگ‌کننده حقوق مالکیتی دولت و خود شرکت‌های دولتی باید به حقوق کلیه ذی‌نفعان را که در قانون یا توافق‌های متقابل تعیین شده است، به رسمیت بشناسند و به آن احترام بگذارند. ۲. شرکت‌های دولتی بزرگ و همچنین شرکت‌هایی که مسئول پیگیری اهداف مهم خط‌مشی‌های عمومی هستند، باید از روابطشان با ذی‌نفعان گزارش ارائه دهند. ۳. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید منشور اخلاقی شرکت را با توجه به هنجارهای کشور و مطابق با تعهدات بین‌المللی تدوین و اقدامات لازم برای اجرایی شدن آن در شرکت‌های مادر و شرکت‌های زیرمجموعه را انجام دهند.
شفاف‌سازی و افشای اطلاعات	۱. واحد هماهنگ‌کننده و اعمال‌کننده حقوق مالکیت در دولت، باید گزارش‌های موردی و تجمیعی از شرکت‌های دولتی ارائه و به‌صورت سالانه آن را منتشر کند. ۲. شرکت‌های دولتی باید رویه‌های اثربخشی برای حسابرسی داخلی شرکت طراحی کنند تا گزارش‌ها و اطلاعات لازم در اختیار هیئت‌مدیره و سایر نهادهای نظارتی در شرکت قرار گیرد. ۳. شرکت‌های دولتی به‌ویژه شرکت‌های دولتی بزرگ باید به‌صورت سالانه توسط حسابرسان مستقل بیرونی تحت نظارت قرار گیرند. ۴. کلیه شرکت‌های دولتی باید اطلاعات مربوط به حسابداری و حسابرسی از فعالیت‌های مالی و غیرمالی خود را به‌صورت عمومی منتشر کنند.
مشخص بودن مسئولیت‌های اعضای هیئت‌مدیره	۱. اعضای هیئت‌مدیره باید مسئولیت عملکرد شرکت را بپذیرند، در رابطه با مالکان کاملاً پاسخگو باشند و در راستای حداکثر ساختن منافع کلیه سهامداران اقدام کنند و رفتاری عادلانه با تمامی آن‌ها داشته باشند. ۲. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید وظایف مدیریتی و ارائه رهنمودهای راهبردی را با توجه به اهداف تعیین شده توسط دولت یا واحد هماهنگ‌کننده شرکت‌های دولتی انجام دهند و باید قدرت انتصاب و عزل مدیرعامل را داشته باشند. ۳. ترکیب اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی باید به‌گونه‌ای باشد که نسبت به مدیرعامل استقلال خود را حفظ کنند و بر وی نظارت داشته باشند. ۴. در صورتی حضور نماینده کارکنان در هیئت‌مدیره باید مکانیسم‌هایی طراحی شود که مشارکت فعالانه وی در تصمیم‌های هیئت‌مدیره تضمین شود تا از این طریق مهارت‌ها، اطلاعات و استقلال اعضای هیئت‌مدیره بهبود یابد.



شکل ۱. شبکه ارتباطی جایگاه اصل ساختار قانونی برای فعالیت شرکت‌های دولتی در قانون اصل ۴۴

منبع: قلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۵

میزان درآمدهای حاصل از فروش اموال بین سال های ۹۳ تا ۹۹ (هزار میلیارد تومان)

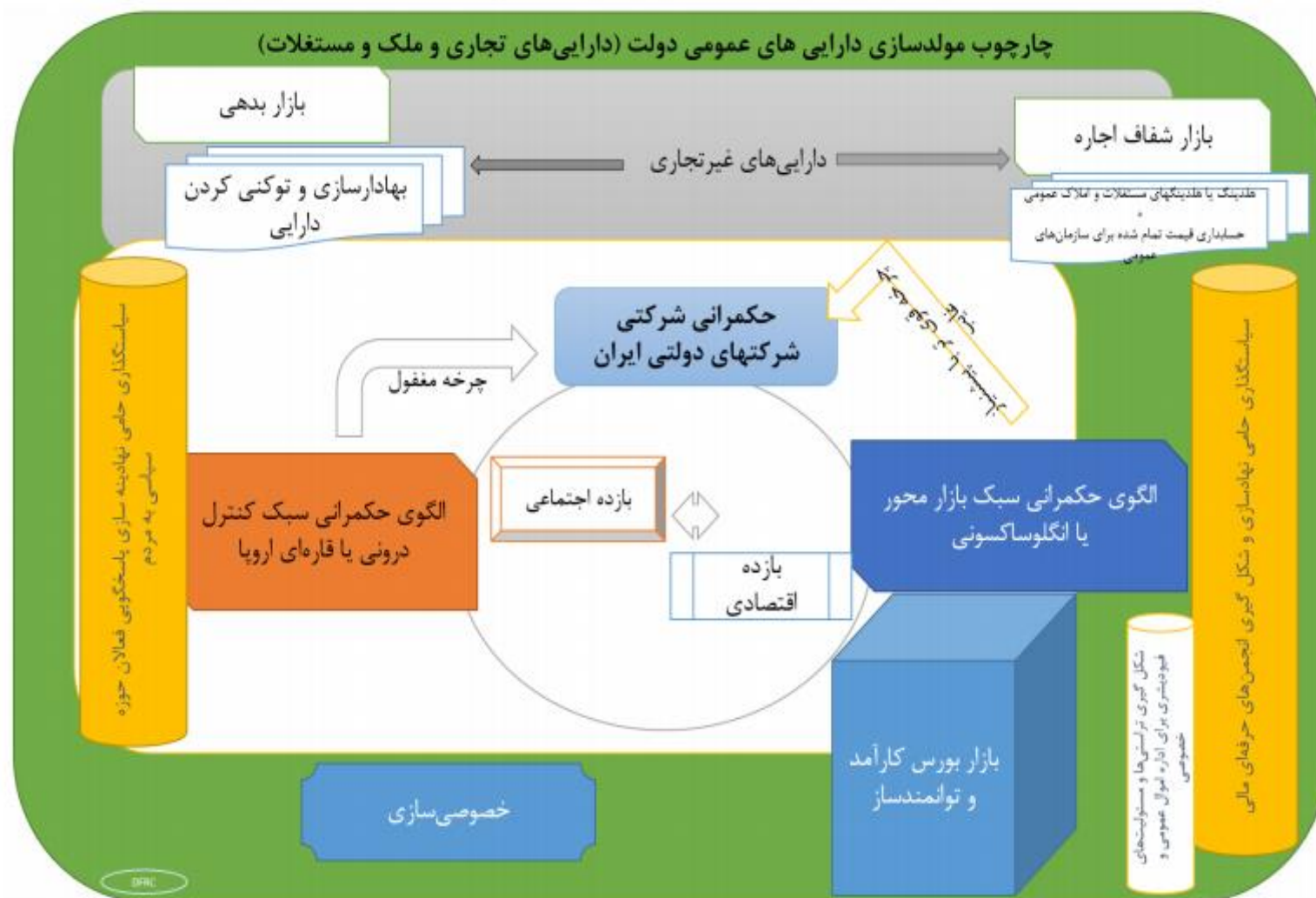


ارقام مصوب و عملکرد فروش دارایی های منقول و غیر منقول (میلیارد ریال)

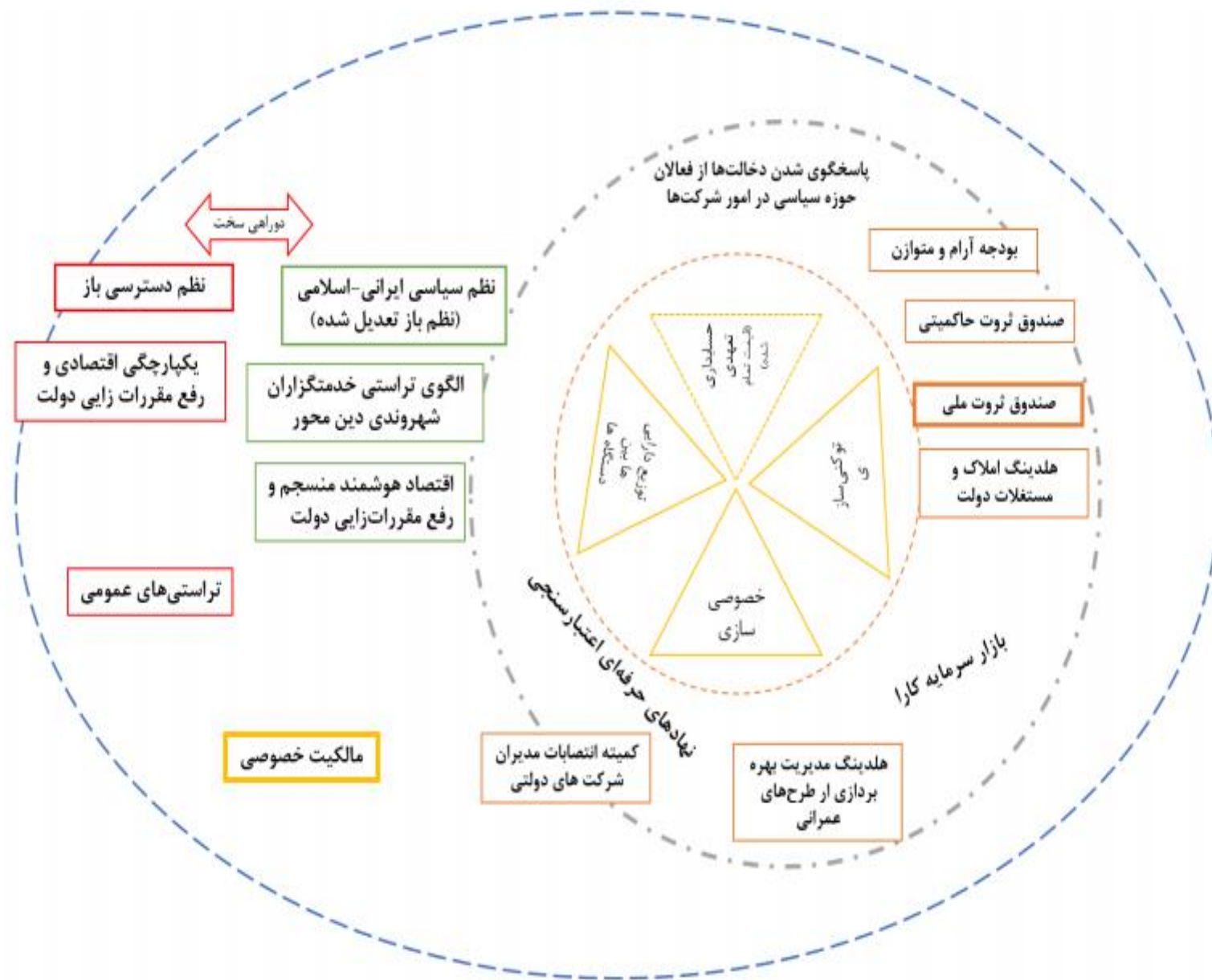
سال	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷
ارقام مصوب	۱۰۸۰۲	۱۷۴۵۸	۱۵۵۰۰	۱۵۵۲۵	۲۵۵۰۰
عملکرد	۲۷۰۱	۳۲۲۵	۳۹۶۵	۳۶۳۵	۳۷۷۰

چارچوب مولدسازی دارایی های عمومی


 ریاست جمهوری
 سازمان برنامه و بودجه کشور
 مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری



شکل ۴: چارچوب مولدسازی دارایی های دولت



شکل ۳: سطح‌بندی راه کارهای مولدسازی دارایی‌های دولت